

年金改革的意義與政策背景

(綱要)

102.7.26

壹、前言

貳、進行年金改革是勇於承擔責任的表現

參、從媒體反映看年金改革

肆、人口結構劇烈變化是年金制度改革最大的因素

一、「少子化」及「人口老化」雙重挑戰

二、扶養比偏高加重新世代負擔

三、「勞動參與率」偏低

四、人才外流的現象

伍、年金改革應有長期規劃的打算

一、建立以全民為適用對象的基礎年金制度

二、推動公務人員退撫基金管理機構行政法人化，提高基金的收益率

三、設計「年資保留」及「年資併計」的機制，促進公、私部門交流和合理的年金保障

四、建立動態的年金給付調整機制：期望透過這樣機制來確保年金制度財務的健全及公務人員權益的保障。

五、研擬實施「退休收入測試」(Retirement Earnings Test, RET) 制度

陸、結語

年金改革的意義與政策背景

102年7月26日講於行政院人事主管會報

壹、前言

黃人事長、二位副人事長、各位人事主管同仁，大家好：非常榮幸應黃人事長的邀請，參加人事行政總處舉辦的人事主管會報，與在座行政院所屬人事機構的人事主管，就人事行政業務的推動交換意見。

首先，感謝各位人事主管同仁對於考試院推動文官制度及人事考銓政策的貢獻與努力。另外，我也要對於黃人事長在考試院擔任考試委員期間卓越的貢獻及表現，以及擔任人事行政總處人事長後，基於政府一體和分工合作的原則，積極為國家興利和為人民造福，並念茲在茲地要讓政府更有效率、工作更有貢獻及人民更幸福的態度與精神，表達肯定與感佩。

今天利用短短的時間向各位人事主管同仁報告「年金制度改革之意義與政策背景」。

貳、進行年金改革是勇於承擔責任的表現

從去（101）年11月21日 總統召集行政院、立法院及考試院並指示積極推動年金改革制度後，迄今已歷經8個多

月。這段期間考試院積極徵詢各界意見並溝通後，在本(102)年4月將年金改革修正草案送到立法院審議。行政院和考試院兩院立場一致，將依民主憲政程序尊重立法院審議結果。在這推動過程中，考試院為了一個價值、理念和制度鏗而不捨，期望能為國家及社會開創新局面。

有人說這次年金改革過程太過匆促和草率，我在這裡向各位報告，從97年9月1日第11屆考試委員就任以來，為使公務人員退休制度能長治久安，考試院便積極推動第三代的公務人員退休制度的改革。其中，自100年1月1日施行的公務人員退休法就是一個開端，該次的公務人員退休法改革將自願退休人員年資與年齡合計法定指標從75制改為85制，也取消了55歲自願退休加發基數之規定，30年將為國家省150多億元的公帑。

參、從媒體反映看年金改革

有人說這次年金改革沒有經過精算，我在這裡向大家說明，公務人員退撫基金運作沒有經過精算是不可能推動的，該基金每3年精算1次，這次年金改革便是依據99年及102年精算結果，並以未來50年可能的變化因素作為基礎來進行改革的。同時，行政院在這段期間也辦理超過120場以上的座談會聽取各界意見，並製作政策宣導文宣向各界說明。儘管這次年金改革過程紛紛擾擾，但經過我們綜整媒體的反映後發現，多是給予肯定與鼓勵，舉例如下：

- 一、102 年 1 月 28 日蘋果日報：這次年金改革是民主化以來最正面的示範。
- 二、102 年 1 月 28 日自由時報：目前來看，這次年金改革大方向似乎沒有嚴重背離民意的期待。
- 三、102 年 1 月 31 日聯合報：對軍公教年金用心之深，似難挑剔；軍公教年金那座橋，搭建的工整美觀。
- 四、102 年 1 月 31 日中國時報：本次改革的進行方式可圈可點，我們對這種專業及不躁進的態度表示肯定。
- 五、101 年 12 月號的遠見雜誌：這次改革如不成功，失敗的不是馬英九，而是 2,300 萬的臺灣人民。
- 六、102 年 7 月 15-21 日第 864 期的今週刊：做了封面故事的專題報導「年金改革方案全解析—別把孩子當提款機」。報導中強調：
 1. 「7 月底立法院將召開第 2 次臨時會預計處理年金改革方案，這是歷史上的關鍵時刻，20 多年來臺灣福利政策只有藍綠競相加碼，這次終於要啟動一次福利減碼的列車。減碼，大家都不願意，但是這一代不改，下一代會遭殃，希臘現在正在預演臺灣 10 多年後的悲劇，公務人員減薪裁員，年輕人找不到工作，眼前我們的選擇將決定下一代的希望」。
 2. 「這一代爽吃退休大餐，下一代被迫買單」。
 3. 「勞軍公教退休金都曾經大幅度加碼，年金破產一點都不意外」。

4. 「軍公教比你想像的更加願意多繳少領，近 7 成民眾支持改革，也有 7 成民眾不滿意改革結果」。在今周刊做的民調中顯示，在支持改革者中，一般民眾占 68%、軍公教占 71.5%、勞工占 64%；不滿意改革結果者中，主要是認為改革後延長破產年限太短，勞工年金只延長 15 年、軍公教年金只延長 5 年。另外，有 73% 的軍公教人員表示，願意接受所得替代率調降為 80-70%，這是值得觀察的結果。

肆、人口結構劇烈變化是年金制度改革最大的因素

一、「少子化」及「人口老化」雙重挑戰

這次年金改革最急迫的原因就是財政的危機，也就是軍公教年金如不改革，最快有可能會在民國110年破產。然而，臺灣人口結構的急速變化，面臨「少子化」及「人口老化」雙重挑戰，才是促成這次年金制度不得不進行改革最重要的原因。但是，最讓我感到遺憾的是，政府與人民並未重視及正視我國人口結構的急速變化之嚴重性。

我國從民國99年以來，一直是全世界生育率最低的國家，而「人口老化」速度之快也是世界第一。「人口老化」的指標之一，65歲以上人口占總人口數超過7%稱為「高齡化」國家，超過14%稱為「高齡」國家，占20%以上者稱為「超高齡」國家。全世界其他民主先進國家從「高齡」到「超高齡」國家，都經歷差不多50年，推估臺灣從「高齡」到「超

高齡」國家所需時間，大約只有7年（民國107年至114年）。此外，臺灣從民國103年起進入戰後嬰兒潮「人口老化」的高峰時期，人口老化速度將以每年4%至5%成長。

二、扶養比偏高加重新世代負擔

「少子化」及「人口老化」對臺灣最嚴重的影響在於「扶養比」的改變，扶養比的定義為65歲以上老年人口和14歲以下幼年人口與15~64歲生產人口的比例。扶養比的意義是，「生之者眾、食之者寡」的國家一定昌盛；反之，「生之者寡、食之者眾」的國家必定無法負荷。臺灣當前扶養比還有34.9%，推估到了民國123年將超過60%，在人口經濟學上稱為「人口負債」，也就是平均不到2名生產者即需負責1名被撫養者。甚至，推估我國到了民國149年時，「扶養比」將趨近100%。

「人口老化」會產生嚴重的社會問題，例如：老人失智、失能及長期照護等，現在並未看到政府針對我國「人口老化」問題，在社會福利制度上提出積極性和前瞻性的規劃。

三、「勞動參與率」偏低

我國除了「少子化」及「人口老化」的挑戰外，還是全世界「勞動參與率」最低的國家。以民國100年統計資料來看，45歲至64歲勞動參與率臺灣是60.4%，日本是75.8%，新加坡是73.9%，美國是73.2%，韓國是72.5%。若以55歲至59歲及60歲至64歲的勞動參與率來說，臺灣分別只有52.5%

和34.6%，而日本則分別有78.3%及60.5%。此外，更嚴重的現象是臺灣大專以上勞動參與率從民國91年的74%下降到101年的65%，近10年來足足下降了9%。

公務人員提前退出勞動市場，也是造成臺灣勞動參與率下降的原因之一。民國85年公務人員平均退休年齡為61.14歲，退休人數只有2,719人。到了民國101年時，公務人員退休年齡下降到55.29歲，退休人數則突破萬人。低於55歲就辦理退休的公務人員，占總退休人數的60%以上，其中高達94%退休人員是自願退休，而且99%以上退休人員選擇支領月退休金。從各項調查結果我們可以知道，我國公務人員退休的所得替代率是全世界國家中最高，但平均退休年齡55歲卻是全世界國家中最低。相較於其他國家勞動人口實際平均退休年齡的情形，韓國70.6歲、日本68歲、美國65歲、OECD國家平均63.4歲、加拿大63.2歲、德國61.7歲、義大利60歲及法國59.3歲，可說明我國公務人員太早退休，也是造成勞動參與率降低的原因之一。

四、人才外流的現象

臺灣目前人才外流，而且無法吸收外來優秀人才的現象，將使未來人口結構及勞動力的困境雪上加霜。這部分我就不再多做說明。

伍、年金改革應有長期規劃的打算

良好的年金政策要靠充足的勞動力才能長久維持，而人口結構的改變是可見的未來式，也是無法逆轉的，唯有務實面對才能減緩人口結構改變的速度或降低對臺灣社會的衝擊。所以，現在正是政府應該拿出決心提出改革政策的時候。

中國人以勤儉為美德，但是現在我國卻成為公務人員退休年齡最低和勞動參與率最低的國家。因此，現在如果再不推動年金制度改革的話，國家立意良善的公務人員退休制度將被扭曲，且將無以為繼。

公務人員年金制度的改革要按部就班和循序漸進地推動，其目的並非要追求制度上的完美，而是要改善不良的條件，並創造有利的條件。事實上，我國退撫基金財務屬不完全準備制，其理論是建立在「延期破產」的基礎上，只有透過機制的調整不斷地延長破產的年限，才能確保年金制度的長久。在這一專業的問題上，一般民眾不易了解，所以才會有許多人認為延長破產的時間太短，因而不滿。他們可能認為要無限期延長破產才是好的規劃，其實這是錯誤的認知。

考試院在公務人員退撫年金制度改革過程，一直向學者和各界賢達請益，以作為未來規劃公務人員退休年金制度繼續改革的依據。我初步整理為下列5點，向各位簡單說明如下：

一、建立以全民為適用對象的基礎年金制度：現行的公保、

勞保、農民津貼和國民年金等福利措施，應加以整合為一個保障全民最低老年生活保障的基礎年金，在這個基礎年金之上，才另有職業年金及商業年金。這樣的制度設計，除了可以提供全民退休後的基礎保障外，也能將各職業別的退休權益差距，降至最低與合理的程度。

二、推動公務人員退撫基金管理機構行政法人化，提高基金的收益率：唯有如此，才能透過專業管理人員及獨立的經營機構，讓退撫基金的管理、經營和運作，和世界各國類似的退撫基金接軌。同時，在較為靈活和符合市場機制的績效管理原則下，才能夠達到提高基金收益率的目標。

三、設計「年資保留」及「年資併計」的機制，促進公、私部門交流和合理的年金保障：「年資保留」的概念是擁有一定服務年資後，就具備請領年金的資格，但要達到 60 歲或 65 歲時才可以支領。「年資併計」則是希望不同的保險制度，例如公保和勞保年資都能互相採計。這樣的設計，可促進公、私部門間人才的相互流動。

四、建立動態的年金給付調整機制：期望透過這樣機制來確保年金制度財務的健全及公務人員權益的保障。

五、研擬實施「退休收入測試」(Retirement Earnings Test, RET) 制度：目前在社會觀感上，對軍公教退休後又在民間部門任職「領取雙薪」的批評較為激烈，因為給付退休年金的目的是「退休養老」。為了兼顧公平合理

與社會觀感，我們可以研究採行「退休收入測試」制度，算出一個合理的收入數額後，對於領月退休金又繼續在私部門任職者，以減發月退休金數額的方式來處理這個問題。

陸、結語

當前我國人口結構變化的趨勢已是不可逆轉，我們只能夠務實地面對，找出因應之道。其次，我們不要低估政府在財政上的危機，對於制度不當所造成滾雪球式的債務累積，我們如果不當機立斷找出解決的方法，不無可能重蹈「歐豬五國」之覆轍。

事實上，根據美國智庫「戰略國際研究中心」(Center for Strategic & International Studies, CSIS)的一項調查報告指出，國人對於退休制度文化有非常正面的認知，認為退休後的生活照顧主要還是要靠自己，而且工作到不能工作為止的意願也很高。然而，我們當前的公務人員退休制度卻與一般民眾的認知有相當大的差距。

基於考試院主管公務人員退撫制度及退撫基金管理等職責，我很負責地向各位報告，當前我國退休制度出現了制度上的缺失，並不是軍公教人員的過失。考試院身為主管機關，對於退撫年金制度改革對軍公教人員造成了權益上的損失，我們深深感到不安與抱歉。

同時，考試院是以負責任的態度，在深切檢討過去制度

的缺失後，提出制度的改革方案。這些不得不做的政策和制度改革，是爲了國家的長治久安、人民的安全和福祉，以及給下一代一個希望。因此，我還是要懇切地呼籲，希望全體軍公教人員都能夠共體時艱，體諒政府爲了因應人口結構變化，而必須堅定邁出這一大步。

今天，非常謝謝人事總處給我這個機會，向各位人事主管報告公務人員年金制度改革的意義。最後，祝福大家身體健康、工作順利。謝謝各位。