

韓國公共年金制度之研究

委託單位：考試院

研究單位：臺灣大學社會工作學系

研究主持人：傅從喜助理教授

研究助理：蔡怡萍、黃珮綺

中華民國 103 年 4 月

摘要

韓國與我國同樣面臨人口快速高齡化的趨勢，同時也在近年積極進行公共年金制度的改革，本研究透過文獻的整理，分析韓國的年金體系及其改革經驗，以做為我國年金制度改革的借鏡。本研究除一一深入介紹韓國各年金方案的制度內涵與實施現況，並分析其近期年金改革的策略與改革過程。就制度別而言，韓國的年金制度與我國相同都屬於分立制，但其年金體系主要僅有特殊職業年金與國民年金，較我國更為整合。就改革策略而言，其國民年金與公務員年金近年都經歷重大的變革，改革的方向都是朝向年金權益的大幅緊縮；且改革一波接續進行，以穩固制度的永續性。就改革過程而言，歷次的重大改革都經歷各方冗長的辯論與角力之後才通過改革。就政策學習的角度，本研究認為韓國的年金體系與改革經驗有幾項值得我國借鏡之處，包括改革過程中的充分社會對話、併用各種政策工具（提高年齡、調整給付、調整保險費率、擴大保費計算基礎、引進政府稅收撥補等）的改革策略、設立高位階的年金研究專責機構、定期檢視年金財務並提出改革策略、對領取年金者實施所得評估機制等。

關鍵字： 韓國 年金 年金改革 國民年金 公務員年金

Abstract

The Korea society is facing the challenge of population aging. The Korea government has conducted major reforms on its public pension system and more reforms are underway. This study employs the method of document analysis to explore Korea's pension system and its experience in pension reform. The goal is to address what lessons can be learned for the future development of public pension in Taiwan. In addition to introducing the content and current situation of Korea's major pension schemes, this study analyzes the strategies and process of Korea's recent pension reform. In terms of the structure, Korea's public pension system shares the same feature of a divided system, although it is less fragmented compared to Taiwan's system. In terms of reform strategies, recent reform on the National Pension and Civil Service Pension all involve substantial retrenchment of pension rights. In addition, conditions of public pension schemes are reviewed periodically and reforms are conducted repeatedly. In terms of reform process, recent reform all triggered political dispute and long political debates. Some lessons can be drawn from Korea's pension system and its experience in pension reform. First, it enriches social dialogues during reform process. Second, it uses different policy tools simultaneously so that the burden of reform is shared among social groups. Third, it sets up a high-level research institute to assist the system and its reform. Forth, it reviews the system and addresses reform directions periodically. Fifth, it employs an income-test for pensioners. It would be benefited for Taiwan's public pension development by examining the feasibility of learning this measures form Korea.

Keyword: Korea, pension, pension reform, National Pension, Civil Service Pension

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與目的.....	1
第二節 研究方法與過程.....	3
第二章 韓國政治、經濟與人口情勢	5
第一節 韓國政治情勢簡介.....	5
第二節 韓國經濟與勞動市場情勢簡介.....	9
第三節 韓國人口結構與老人狀況概要.....	13
第三章 韓國年金體系制度架構	21
第一節 韓國年金制度發展概略.....	22
第二節 韓國年金制度架構.....	23
第四章 韓國的國民年金制度	27
第一節 制度沿革與近期改革.....	27
第二節 韓國國民年金近期改革.....	30
第三節 韓國國民年金制度.....	34
第四節 韓國國民年金財務與基金運作.....	46
第五章 韓國公務員年金制度	55
第一節 韓國公務員年金的早期發展.....	55
第二節 韓國公務員年金近期改革.....	56
第三節 韓國公務員年金制度概況.....	63
第四節 韓國公務員年金財務與基金運作.....	69
第五節 韓國公務員退職金.....	73
第六章 韓國軍人年金、私立學校教師年金、基礎老年年金與 勞工退金	74
第一節 韓國軍人年金.....	74
第二節 韓國私立學校教職員年金.....	75
第三節 韓國老年基礎年金.....	76
第四節 韓國勞工退休金.....	79
第七章 討論與建議	83

韓國公共年金制度之研究

第一節 韓國國民年金改革的啟示.....	83
第二節 政策建議.....	85
參考書目.....	89
附件(期末報告審查會議紀錄執行情形).....	94

圖 次

圖 1.1 我國及韓國 65 歲以上老年人口比例(1988-2012).....	2
圖 1.2 研究方法流程圖.....	4
圖 2.1 韓國人均 GDP(2001-2012).....	10
圖 2.2 韓國近年消費者物價指數(2006-2012).....	10
圖 2.3 韓國人口結構金字塔.....	13
圖 2.4 韓國高齡化趨勢圖：65 歲以上人口加速情況（總百分比%）.15	
圖 2.5 韓國老年人口依賴比與人口老化指數.....	15
圖 2.6 韓國總生育率.....	17
圖 2.7 韓國不同年齡群之雇員.....	20
圖 2.8 OECD 國家老年貧窮率.....	20
圖 3.1 韓國政府老年福利計畫支出(2005 年及對 2050 年的預測)	21
圖 3.2 韓國年金架構圖.....	24
圖 3.3 韓國公共年金架構圖.....	26
圖 4.1 韓國國民年金公團組織架構圖.....	34
圖 4.2 韓國國民年金長期財務推估（2007 年改革之前與之後）	48
圖 4.3 韓國國民年金基金的管理架構.....	49
圖 4.4 國民年金基金管理中心組織架構.....	49
圖 4.5 基金管理計畫流程.....	50
圖 4.6 韓國國民年金基金歷年投資效益.....	53
圖 5.1 韓國公務員年金主管機關組織圖.....	63
圖 5.2 韓國公務員年金公團組織架構圖.....	65
圖 5.3 韓國公務員年金投資程序.....	72
圖 6.1 韓國政府基礎年金改革提案.....	78

表 次

表 2.1 韓國各共和時期總統及其政黨.....	6
表 2.2 韓國政體的轉型.....	7
表 2.3 韓國就業及失業率(2001-2012).....	11
表 2.4 韓國各年齡層就業人口比率.....	12
表 2.5 韓國就業年齡結構.....	12
表 2.6 人口組成比率(依年齡).....	14
表 2.7 韓國總生育率及新生兒數量(1983-2040).....	17
表 2.8 1980-2004年韓國 65 歲以上長者與子女同住比率.....	18
表 2.9 長者薪資來源組成.....	19
表 3.1 韓國年金體系現況.....	24
表 4.1 國民年金制度發展沿革.....	29
表 4.2 韓國國民年金各類被保險人要件.....	35
表 4.3 韓國國民年金各類被保險人數.....	37
表 4.4 韓國國民年金免除繳費之主要原因.....	38
表 4.5 韓國國民年金各類被保險人保費負擔.....	39
表 4.6 韓國國民年金未滿 60 歲者之給付水準比率.....	42
表 4.7 韓國國民年金「在職者老年年金」給付水準.....	43
表 4.8 韓國國民年金各項給付支付情形.....	47
表 4.9 1999年改革前後國民年金基金管理委員會的組成.....	52
表 5.1 韓國公務員年金歷年主要變革.....	56
表 5.2 韓國公務員年金的領取人數.....	58
表 5.3 韓國公務員提早退休人數.....	58
表 5.4 韓國 2009 年改革後公務員年金的給付結構.....	61
表 5.5 2009 年公務員年金改革前後公部門與私部門受雇者終生所得的 比較(新進人員服務滿 30 年).....	62
表 5.6 韓國公務員年金歷次保險費調整.....	66
表 5.7 退休年金受付者之年齡現況.....	70

表 5.8 韓國公務員年金收入與支出變動趨勢.....	71
表 5.9 韓國公務員退休津貼之給付率.....	73
表 6.1 韓國軍人年金給付狀況.....	75
表 6.2 基本老年年金對象及年金支出表.....	77
表 6.3 韓國原有勞工離職金制度與企業年金制度之比較.....	81
表 7.1 韓國公務員年金與國民年金保費與給付之比較.....	85

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

壹、研究背景

考試院規劃於 2014 年初組團赴韓國考察其公共年金制度，為提升實地考察之效益，特於行前委託本研究，先行對韓國之公共年金制度進行全面之資料蒐集與深入之分析，做為實地考察之行前參考資料。

20 世紀末期以來，全球各國共同面臨年金改革的難題，從 1980 年代以來，所有的 OECD 國家的年金制度均經歷至少一次重大的改革 (Myles and Pierson, 2001; Feldstein and Siebert, 2002)。但由於各國年金體系的制度類型不盡相同，且各國推動年金改革的政經背景和驅力亦有差異，因此各國年金改革的策略也有明顯的不同。一般而言，高所得的北歐、西歐國家過去 30 年來因人口持續老化、提早退休日趨普遍、結構性失業問題惡化、全球化經貿競爭加劇等壓力造成年金財務的隱憂，進而對年金體系進行緊縮的改革 (傅從喜、施世駿、陳明芳，2011)。而東亞許多國家與地區在 1980 年代起，則是在人口快速老化、傳統家庭養老功能式微、既有公共養老體系不足的狀況下，紛紛進行公共年金制度的擴張，包括韓國國民年金的實施 (1988 年)、香港強制性公積金的實施 (1995 年)、我國國民年金 (2008 年) 與勞工保險老年年金給付 (2009 年) 的實施等。

衡諸各國年金制度發展與改革的經驗，韓國與我國的情形相當接近。首先，兩國的社會安全制度都建立在威權時代，且近年都因政治民主化使得年金改革成為高度政治化的議題。我國於 1950 年代即建立「勞工保險」、「軍人保險」與「公務人員保險」(後與「私立學校教職員保險」合併成為「公教人員保險」) 等三大社會保險方案，均提供老年相關給

付。韓國則於 1960 年、1963 年與 1973 年分別針對公務員、軍人與私立學校教師開辦年金方案。我國於 1980 年代末期開始進行重大政治民主化改革，導致過去 20 年來老年經濟安全體系的大幅擴張。韓國也同樣於 1980 年代開始進行重大政治民主化改革，且因而對年金制度之發展造成重大之影響。

同時，韓國與我國的年金制度同樣都是依職業別分立的制度類型。因此，韓國的年金體系是否也與我國一樣，面臨「行業不公」的爭議，也是值得吾人進行瞭解與省思的議題。

再者，韓國與我國同樣都面臨著人口結構快速高齡化的趨勢。下圖 1.1 是韓國與我國老年人口比率的變動趨勢。從圖 1.1 中可以清楚看出，韓國與我國人口結構高齡化的趨勢相當相似。因此，韓國如何改革其年金體系以回應快速的人口結構變動，以及其各項改革策略的成效為何，值得我國參考借鏡。

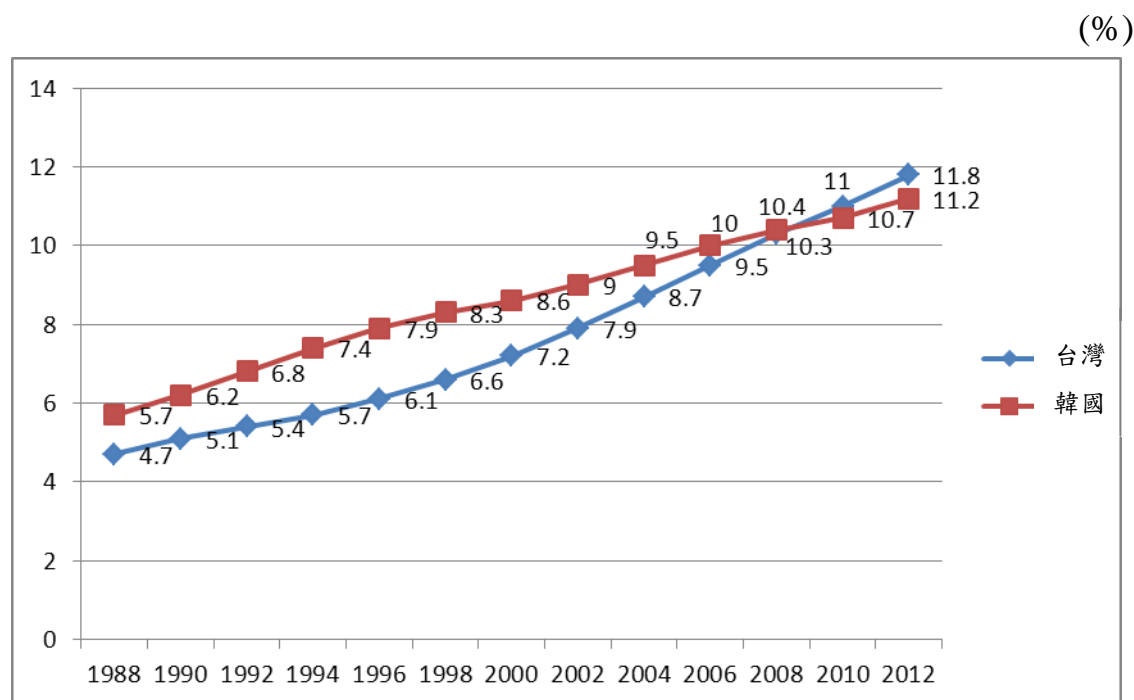


圖 1.1 我國及韓國 65 歲以上老年人口比例(1988-2012)

貳、研究目的

綜言之，本研究旨在探討韓國年金制度的發展，瞭解其發展歷史與沿革以及當前年金體制的運作現況與問題。研究主題包括：

- 一、韓國公共年金之發展沿革與制度架構。
- 二、韓國公共年金的制度架構與主要方案的內涵，以國民年金與公務員年金為主。
- 三、韓國公共年金制度之運作情形、面臨之主要問題、近年之改革策略與改革結果，以國民年金與公務員年金為主。
- 四、韓國公共年金制度發展與改革經驗可做為我國公務員退休保障制度借鏡之處。

第二節 研究方法與過程

本研究主要是採取文獻蒐集整理的方式進行。蒐集的資料主要包括下列各面向與來源：

- 一、有關韓國年金制度發展的研究報告與論文，此部分以中文與英文之文獻為主。
- 二、有關韓國年金度介紹的官方資料，包括官方報告與官方網頁的資料，因此部分以英文資料為主、韓文資料為輔。
- 三、有關韓國年金制度運作與改革議題的資料，此部分除了透過文獻資料的蒐羅與檢閱之外，研究者也將透過各項管道，向韓國的專家學者進行諮詢，以更精確地掌握其制度運作狀況。

本研究之進行方式與步驟，如圖1.2所示。

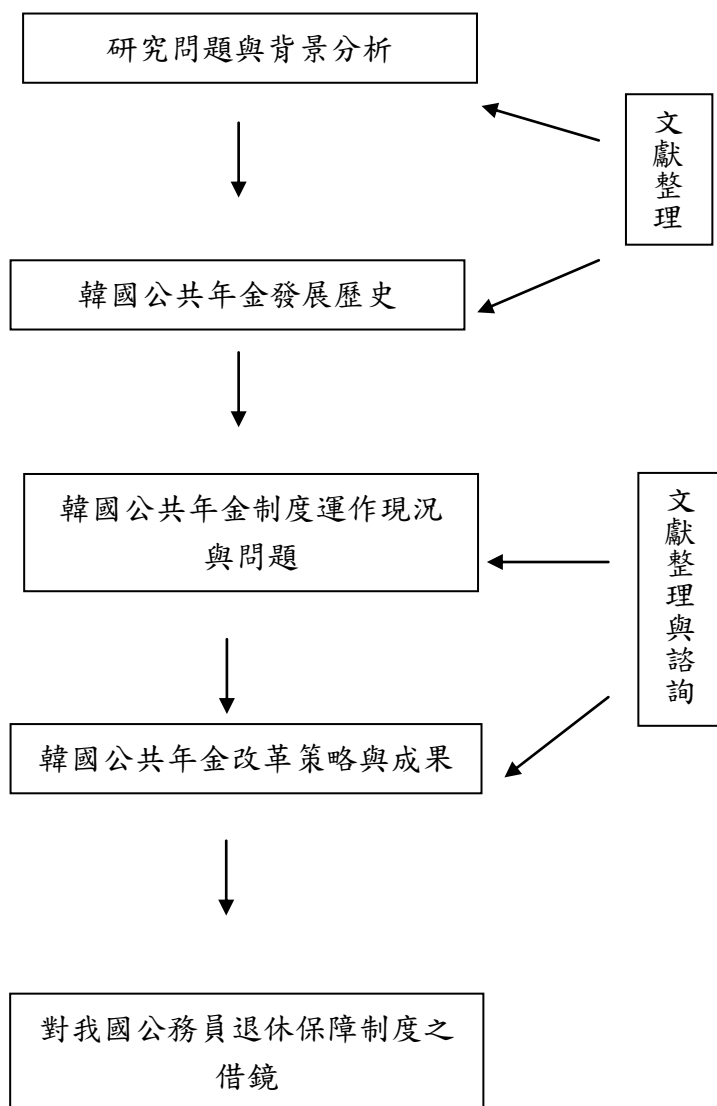


圖 1.2 研究方法流程圖

第二章 韓國政治、經濟與人口情勢

第一節 韓國政治情勢簡介

第二次世界大戰後南北韓分裂，1948年韓國第一共和為李承晚的獨裁政權，其後1960年所建立的民主第二共和僅維持短短一年，1961年朴正熙發動五一六政變建立第三共和國。朴正熙執政期間南韓經濟快速發展，每人平均收入成長為北韓的17倍，並在後期改修改憲法確立總統任期終身制，建立第四共和。1979年朴正熙被暗殺，全斗煥發動「雙十二政變」，在1981年成立第五共和並修改憲法，確立總統的單一任期。1987年韓國爆發大規模民主運動，經過公投，10月國會通過了第六共和國憲法；同年12月盧泰愚成為韓國首位民選總統，結束了長達近30年的軍事獨裁統治時期。1992年金泳三當選，在任期間推行韓國的全球化運動，卻因為面對經濟危機困境而未能成功。其後，1997年金大中在亞洲金融風暴期間當選，開始一連串改革韓國經濟的施政；外交方面則改善與日本和中國的關係並對北韓採取「陽光政策」，2000年與金正日進行南北雙邊會談，也因此榮獲當年的諾貝爾和平獎。繼任的盧武鉉在2007年步行穿過38度線進入北韓，與金正日進行第二次南北韓領袖會談，並且簽署了《南北關係發展與和平繁榮宣言》。2008年李明博執政，致力將韓國推向全球化，期間舉辦了G20高峰會，並獲得2018冬季奧運的主辦國資格；經濟發展方面強調務實的市場經濟而提出「七四七」¹的政策目標。另外，李明博政府在對北韓的態度方面較為強硬，而使南北韓關係幾度緊張。2012年，韓國前總統朴正熙的長女朴槿惠(新國家黨)贏得大選，成為韓國史上第一位女性總統(韓國歷屆總統及其政黨如下表2.1)。

¹ 讓韓國經濟成長率達7%，國民人均所得達到四萬美元，使南韓國成為全球第七大經濟體。

韓國國會為一院制，負責審議並通過或否決法案；審核及批准政府預算；監督政府工作；批准對外條約以及同意宣戰或媾和；彈劾總統和主要政府官員；否決總統的緊急命令等。韓國為多黨制國家，對政治具有影響力的兩大主要政黨為民主黨和新國家黨（原名大國家黨），另有其他進步正義黨、統合進步黨等政黨。外交事務方面，韓國目前有 189 個邦交國，並參與了聯合國、世界貿易組織、OECD、東協十加三、G20 等國際組織，亦是亞太經濟合作組織和東亞高峰會的創始國之一，而目前的聯合國秘書長為韓國籍的潘基文先生。

表 2.1 韓國各共和時期總統及其政黨

第一共和	1948-1960	李承晚	自由黨
第二共和	1960-1961	張勉(總理)	自由黨
第三共和	1963-1972	朴正熙	民主共和黨
第四共和	1972-1979	朴正熙	民主共和黨
第四共和	1979-1980	崔圭夏	民主共和黨
第五共和	1980-1988	全斗煥	民主正義黨
第六共和	1988-1993	盧泰愚	民主正義黨
第六共和	1993-1998	金泳三	民主自由黨
第六共和	1998-2003	金大中	新千年民主黨
第六共和	2003-2008	盧武鉉	開放國民黨
第六共和	2008-2013	李明博	新國家黨
第六共和	2013 迄今	朴槿惠	新國家黨

資料來源：本研究自行製表

韓國的民主化

韓國在第二次世界大戰結束後的 1948 建國，因為韓戰、南北韓關係持續緊張及積極發展經濟等因素，使韓國有了走向獨裁統治的機會，形成長達 30 年的威權政體。1987 在第三波全球民主化的浪潮之下，當時全斗煥軍事政權的合法性與正當性遭受極大的質疑。繼任的盧泰愚決定推動政治改革與民主制度而發表「六二九民主化宣言」，象徵了韓國軍事威權體制的瓦解與民主體制的成型。落實法制化固然是韓國成為民主國家的重要里程碑，然而促使韓國在短時間內轉型成功的關鍵，是獨裁政權長期對人民權利與自由的壓制所累積形成的反作用力。韓國迄今歷經 6 個共和時期，大致可區分為第一共和至第四共和的獨裁威權體制，與第五共和至第六共和的憲政民主體制，各期間領導人主張有明顯差異，形成各共和政策迥異的現象(楊以彬，2006)。獨裁威權的形成與民主體制的轉型分別可歸納出幾個階段，如表 2.2 所示。

表 2.2 韓國政體的轉型

獨裁威權的發展 ²	1948-1960	李承晚，第一共和	軍人威權體制的開端
	1963-1972	朴正熙，第三共和	軍人威權體制的建立
	1972-1979	朴正熙，第四共和	軍人威權體制的強化
	1980-1988	全斗煥，第五共和	軍人威權體制的崩解
民主政體的形成	1988-1993	盧泰愚，第六共和	民主基礎的建立
	1993-1998	金泳三，第六共和	全面民主的挫折
	1998-2003	金大中，第六共和	民主法治的強化

資料來源：本研究根據楊以彬(2006)資料製表

² 李承晚垮台流亡美國後，南韓進行修憲，將總統制改為內閣制，張勉出任第二共和總理，為南韓政治史上唯一實行內閣制的時期。此時期雖非獨裁威權政體政權，但政權基礎不穩固，民主政治運

1980年爆發的「光州事件」對韓國民主化運動有深遠的影響，當時民眾對於軍人長期壟斷國家資源的舉動日漸不滿，要求民主化的聲浪高漲，並開始一系列要求民主化的活動。全斗煥以維持國家安定與秩序為由，對光州大規模的民主化示威運動展開強力的軍事鎮壓，造成嚴重傷亡。這次的事件使軍方、政府與社會形成強烈對立，也成為威權體制崩解的催化劑。隨著光州事件在政治上的持續發酵與當時第三波民主化之下的國際壓力，使原先堅決反對民主體制的全斗煥體認到民主浪潮已無可阻擋，為鞏固權力而在第五共和後期進行若干政治鬆綁的措施與對話。推動總統公民直選與允許人民自由組黨，為這次推動民主化中最重要的兩個改革，促使政黨政治的民主競爭成為可行，其後的盧泰愚更透過「六二九民主化宣言」落實於第九次修憲中，。「六二九民主化八點宣言」中提出施行總統直接選舉制度、實施公正選舉法、對受監禁的政治犯實行大赦、保證基本人權與法治、保障新聞自由、實施地方自治、確保政黨基本權利、保障社會穩定、保證公共福利等八項民主改革主張(蔡增家，2005)。韓國民主化措施的實行是從盧泰愚開始，推行政策的同時也與反對黨領袖金大中、金泳三進行政治對話與協商，各方因此獲得民主的共識，不僅代表韓國完成了穩定的民主化轉型，也達到政權和平轉移的目標。至此，韓國的民主化在全斗煥的讓步與盧泰愚的具體作為下完成初步目標，奠定民主轉型與政治改革的基礎(楊以彬，2006)。

第六共和的第二任總統金泳三提出「新韓國論」(New Korea)主張，希望透過專業學者擔任部會首長行政，改革過去威權體制所遺留的弊端，提升韓國的政治民主。另外，也希望改革過去官商勾結的亂象，使韓國的經濟運作能更加透明。然而，雖然金泳三的立意良好，但許多內外環境的不利因素造成了改革的失敗，也使他的聲望一落千丈。繼任的金大中面對經濟與政治的雙重困境，利用國際貨幣基金(IMF)的紓困方案改革強化韓國脆弱的經濟結構。在政治改革上，金大中著重於民主法治的強化，聚焦於成立獨立性的組織取代過去龐雜的官僚體系，達成組織再造的目的(蔡增家，2001)。韓國國會通過一系列的改革法案，賦予金大

中的行政革新法源依據，希望得以使民主化與法治能夠接軌。韓國的民主化至此邁向穩定發展，然而該如何落實民主化之後的民主鞏固為後繼領導者所要面對的挑戰。

第二節 韓國經濟與勞動市場情勢簡介

根據美國中情局 The World Factbook 資料顯示，韓國在過去的 40 年中經濟快速發展，1960 年代時人均 GDP 水準為約 100 美元，僅相當於非洲及亞洲的貧窮國家；然而現今韓國已擠身為已開發國家，且躍升為世界第 12 大經濟體。起初，韓國政府提供企業直接抵免(direct credit)及限制進口等多項利多政策，提高原物料的進口、引進技術，並且鼓勵民眾儲蓄與投資，這些舉動皆為韓國經濟發展打下了一定的基礎。1997 年亞洲金融危機重創韓國，使其 1998 年的 GDP 暴跌 6.9%，但卻在隔年 1999-2000 年間回升 9%，並且隨著這波的金融危機進行經濟改革，包含了更加開放外資與進口等等。2008 年的全球金融危機再次打擊聚焦於出口導向的韓國，但是同樣在隔年 2010 年韓國經濟便快速復甦。圖 2.1 呈現韓國近十年的人均 GDP 為逐年上升的趨勢，自 2001 年的 18150.9 美元提高到 2012 年的 30800.3 美元。進一步來看，韓國 2002 年 GDP 的成長率高達 7.15% 並在 2003 年突破 20000 美元，而後以每年 4%-5% 左右的比率穩定成長，雖然 2008 年受到全球金融危機影響使其成長率下降，卻在 2010 年復甦成長 6.32%。韓國近兩年的成長率雖然未如過去，但其人均 GDP 已在 2012 年突破 30000 美元大關。圖 2.2 呈現韓國 2006-2012 年間消費者物價指數，除了 2008 年的 4.67 與 2011 年的 4.03 較高，其它年間都維持在 3 以下，透過數據顯示出指數較高年僅為短暫而非持續性的現象。

韓國的勞動市場

韓國目前有 2500 萬的勞動人口，若以行業別來分，2012 年從事農業相關工作者佔就業者比率的 6.2%；工業相關工作者佔 23.8%；服務業相關工作者為 70%(The World Factbook,2013)。韓國近年的就業率受到經濟影響有些波動，但整體而言仍是呈現上升的趨勢；若以性別區分，男性的就業比率一直以來皆高於女性就業比率約 20%，男女就業比率的

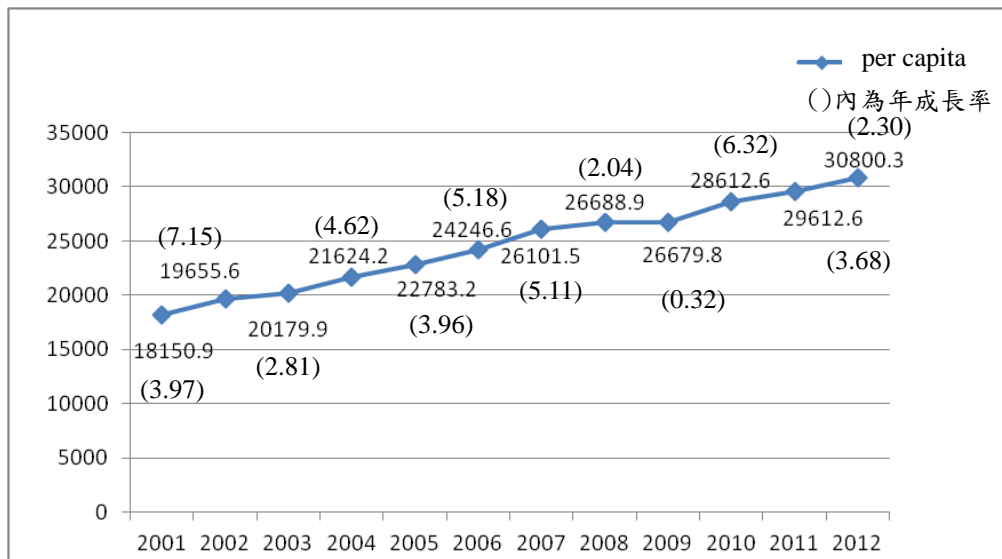


圖 2.1 韓國人均 GDP(2001-2012)

資料來源：OECD Stat Extracts(2013)

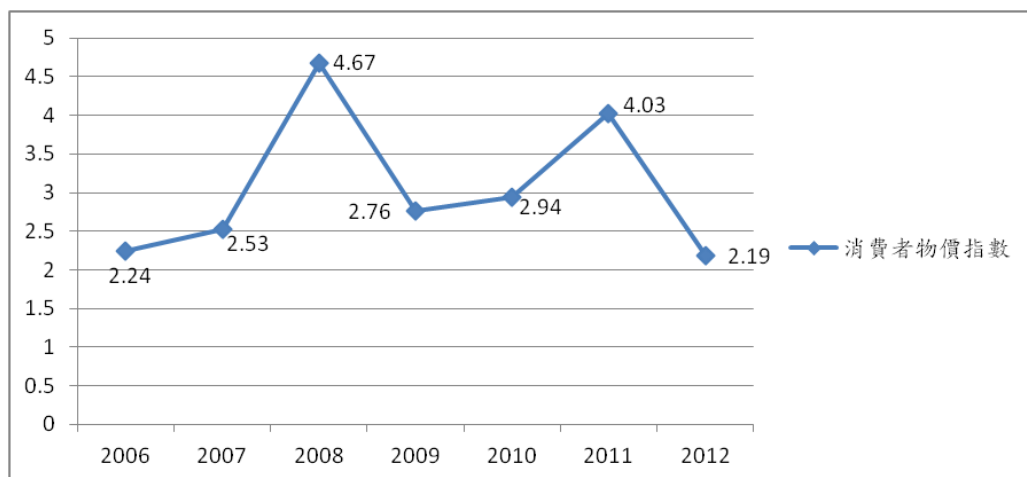


圖 2.2 韓國近年消費者物價指數(2006-2012)

資料來源：OECD Stat Extracts(2013)

每年的狀況也幾乎呈現同樣的浮動情形。值得注意的是，越來越多女性投入勞動市場的同時，男性的就業比率也同樣增加而無因此減少，顯示韓國的勞動市場確實對勞動力有更多需求。失業率方面，2000年受1997年亞洲金融危機影響失業率達到4%，其後雖然面對2008年的全球金融風暴而有兩年較為升高，但失業率仍然在4%以下，2012年的失業率3.2更回穩到比危機爆發前低(詳見表2.3)。另外以年齡做為觀察面向可以發現，25-54歲人口參與勞動市場的比率相當高，有74%；次高者為54-65歲者；15-24歲人口的工作比率比65歲以上者來的低(詳見表2.4)。若以組成勞動市場的年齡結構來看亦可以得出跟上述相同的結果，然而值得注意的是65歲以上老年人口佔勞動市場的比例由2006年的6.2%逐年上升到2012年的7.2%；15-24歲所佔比例卻從7%下降為6%，其中不僅隱含了少子化及求學年限延長的問題，也代表人口老化及越來越多的老年人口選擇繼續待在勞動市場的趨勢(詳見表2.5)。

表 2.3 韓國就業及失業率(2001-2012)

單位：%

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
就業率	整體	65.4	66.8	66.4	67.3	67.7	68	68.3	68.2	67.4	67.7	68.4	69.2
	男	77	78.7	78.8	79.3	79.4	79.4	79.6	79.3	78.6	78.9	79.7	80.5
	女	54	55.1	54.2	55.5	56.1	56.8	57.1	57.1	56.1	56.5	57.1	57.9
失業率	整體	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.4	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2

資料來源：OECD Stat Extracts(2013)

表 2.4 韓國各年齡層就業人口比率

單位：%

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
15-24 歲	27.18	25.68	23.8	22.9	23.0	23.05	24.24
25-54 歲	73.91	74.04	74.24	73.27	73.79	74.42	74.69
55-64 歲	59.28	60.62	60.62	60.38	60.9	62.5	63.1
65 歲以上	30.3	31.1	30.3	29.7	28.7	28.9	30.1

資料來源：OECD Stat Extracts(2013)

表 2.5 韓國就業年齡結構

單位：%

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
15-24 歲	7	6.5	6	5.8	5.8	5.7	6
25-54 歲	75.5	75.5	75.7	75.5	74.9	74	72.4
55-64 歲	11.2	11.6	11.8	12.3	12.9	13.7	14.4
65 歲以上	6.2	6.4	6.5	6.6	6.5	6.7	7.2

資料來源：OECD Stat Extracts(2013)

2011 年韓國與美國簽定「韓美自由貿易協定」並於 2012 年 3 月生效，對韓國未來的貿易及經濟發展的影響值得持續關注。2013 年新政府上台，所要面臨韓國經濟的長期挑戰為人口快速老化、不夠彈性的勞動市場以及過度依賴出口等問題。

第三節 韓國人口結構與老人狀況概要

壹、韓國人口結構與趨勢

韓國目前的人口結構已經呈現高齡化的隱憂。下圖 2.3 是韓國的人口金字塔圖，圖形近似燈籠型：中壯年齡人口較多、高齡與幼齡人口較少。從圖中可以看出，韓國目前的人口是以 30-59 歲者比例最高。當這個中間年齡層的人口群漸漸步入老年退休，將成為韓國養老體系的重大挑戰。

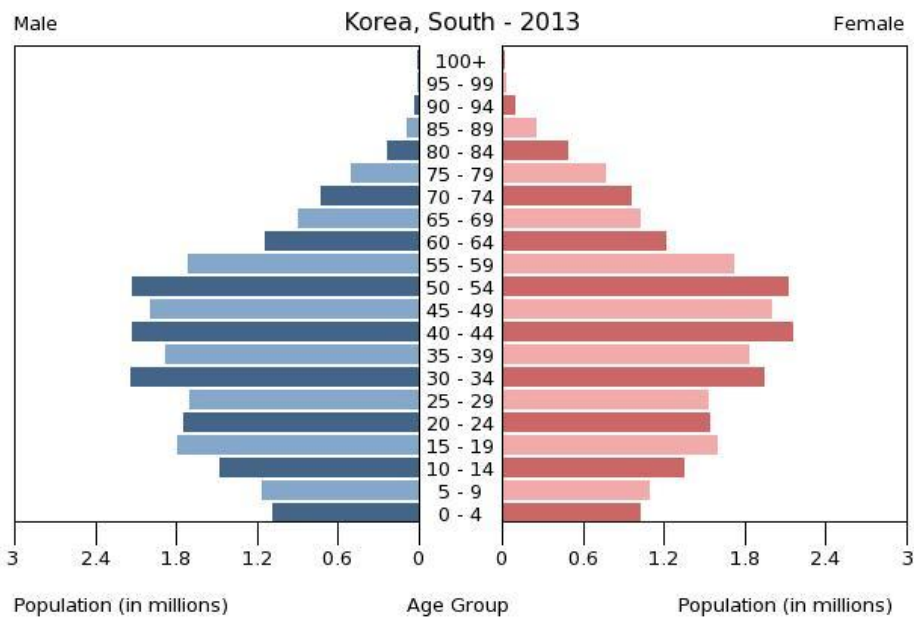


圖 2.3 韓國人口結構金字塔

資料來源：The World Factbook(2013)

(一) 韓國人口高齡化

下表 2.6 是韓國高齡、工作人口與兒童人口年齡組的比率。從表中可以看出，韓國目前的高齡人口比率與台灣相近，65 歲以上人口占總人口的 12.2%，但到 2030 年時，老年人口比率會上升到 24.3%，相當

於全體人口中每 4 人就有一人是老人；到 2040 年時，約每 3 人就有一人是老人。

表 2.6 人口組成比率(依年齡)

單位：%

	1970	1990	2000	2013	2020	2030	2040	2050
總人口數	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0-14 歲	42.5	25.6	21.1	14.7	13.2	12.6	11.2	9.9
15-64 歲	54.4	69.3	71.7	73.1	71.1	63.1	56.5	52.7
65 歲以上	3.1	5.1	7.2	12.2	15.7	24.3	32.3	37.4

資料來源：Statistics Korea(2013)

下圖 2.4 進一步顯示韓國未來人口高齡化的發展趨勢。韓國在 2000 年高齡人口超過總人口比率的 7%，進入「高齡化社會」(Aging Society)；到 2018 年時，高齡人口比率會達到 14.3%，成為「高齡社會」(Aged Society)；到 2026 達到 20.8%，成為「超高齡社會」(hyper-aged Society)。而韓國老年人口比例從 14% 增長到 20% 推估只需要 8 年的時間，預計在 2026 年進入每 5 個人中就有 1 位是老年長者的超高齡化社會(Super Aged Society)，其高齡化的速度比歐洲、日本等已開發國家快許多。根據韓國保健福祉家族部以聯合國的「世界人口預計」資料為基礎預計的高齡化指數，2050 年韓國老人人口比率將增加至 37.3%，其增加率將為世界之首。

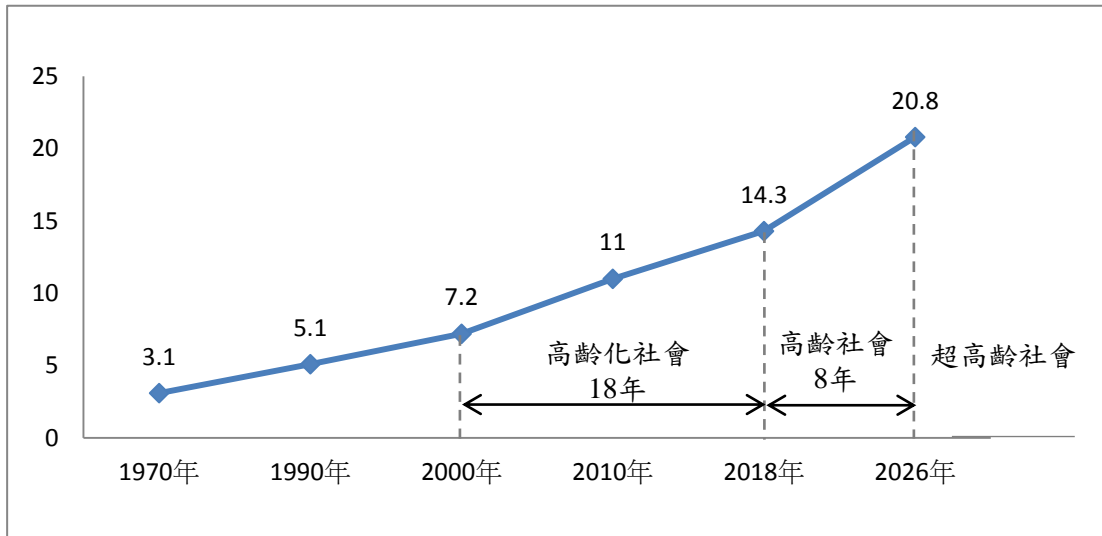


圖 2.4 韓國高齡化趨勢圖：65 歲以上人口加速情況（總百分比%）

註：根據世界衛生組織（World Health Organization，簡稱為 WHO）的定義，65 歲以上人口比率超過 7% 者為「高齡化社會」（aging society）、超過 14% 者為「高齡社會」（aged society）、超過 20% 者為「超高齡社會」（hyper-aged society）

資料來源：韓國統計廳(STATISTIC KOREA)；轉引自鄭潤道(2012)

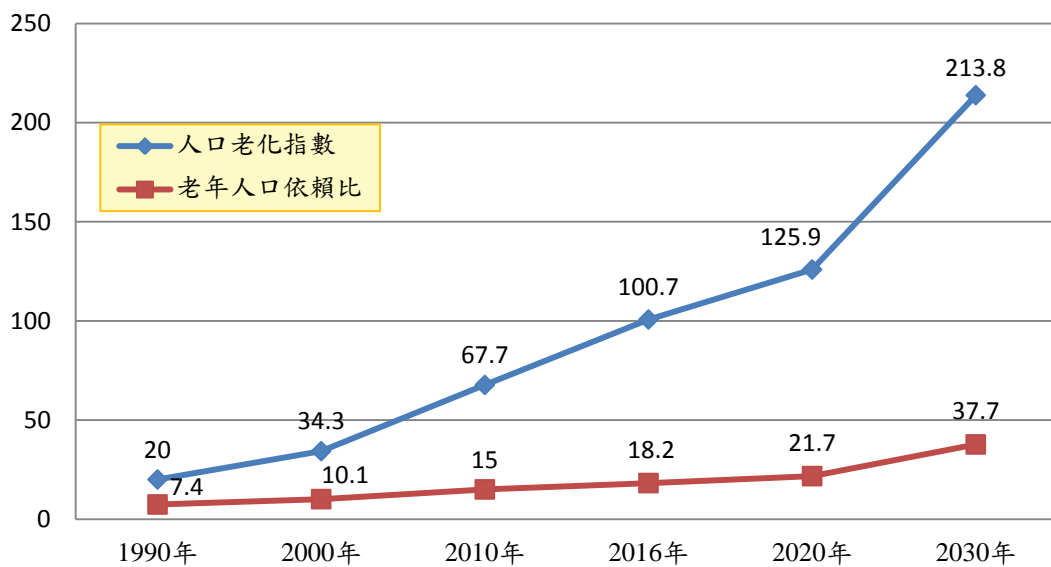


圖 2.5 韓國老年人口依賴比與人口老化指數

註：老化指數=65 歲以上人口數除以 0-14 歲人口數再乘以 100%

老年人口依賴比=65 歲以上人口數除以 16-64 歲人口數再乘以 100%

資料來源：韓國統計廳(STATISTIC KOREA)；轉引自鄭潤道(2012)

由圖 2.5 可看到 2010 年韓國人口老化指數為 67.7%，老年人口依賴比為 15.0%，平均每 6.6 位工作年齡(15 至 64 歲)人口要扶養一位老年人口。但到了 2030 年，韓國人口老化指數推估為 213.8%，老年人口依賴比為 37.7%，與行政院經建會對台灣做的人口推計報告相比，2030 年的台灣老化指數將達 199.4%，老年人口依賴比為 37.3%，意即再過 17 年後，韓國與台灣將面臨平均每 3 位工作年齡人口要扶養一位老年人口的情況。

(二) 少子化的衝擊

人口的快速高齡化，與出生率的下降有直接的關連。下圖 2.6 以及表 2.7 是韓國總出生率與新生兒數量。從表中可以看出，韓國在 1980 年代初期總生育率還超過 2，但到 2010 年時下降到 1.23，同年台灣的總生育率也創新低僅有 0.90，代表 15-49 歲女性平均生育子女數不到 1 個。韓國自從 1982 年後總出生率下降至總人口的增長水平以下以來，一直持續著低出生現象，目前韓國已經是 OECD 國家中生育率最低的國家。出生嬰兒數方面，1990 年時有 65 萬個新生兒。到 2040 年時會折半僅剩 32 萬 5 千個新生兒。未來的政策目標是要提升生育率，但是否能奏效無疑將面臨重大挑戰 (OECD, 2012)。

韓國低出生率的部分原因和台灣很相似，由於投入職場的女性增加、女性初婚年齡上升，加上女性開始追求自我成就，過去傳統以結婚為中心的人生規劃轉向兼顧工作與婚姻生活或轉向以工作為重心，韓國是以傳統性婚姻為普遍特徵的社會，但近來隨社會經濟變動，未婚青年大增、離婚的增多，造成婚姻狀態迅速變化。另外，子女撫養費負擔的增加以及撫養子女的社會性資源嚴重缺乏，養育設施、托兒設施等不足，使撫養責任集中在家庭內的女性身上，使女性不願意養育也是低生育率的一大主因 (翁毓秀，2009)。

韓國也和臺灣一樣一向靠人力資源促進經濟成長、培養國家競爭力，對這類國家而言，低生育率與人口高齡化的衝擊力是可想像的（鄭潤道，2012），等到2020年後現在這波低出生率的世代成為主要勞動人口後，伴隨著高齡人口增加而來的各種老人問題將一一浮現。

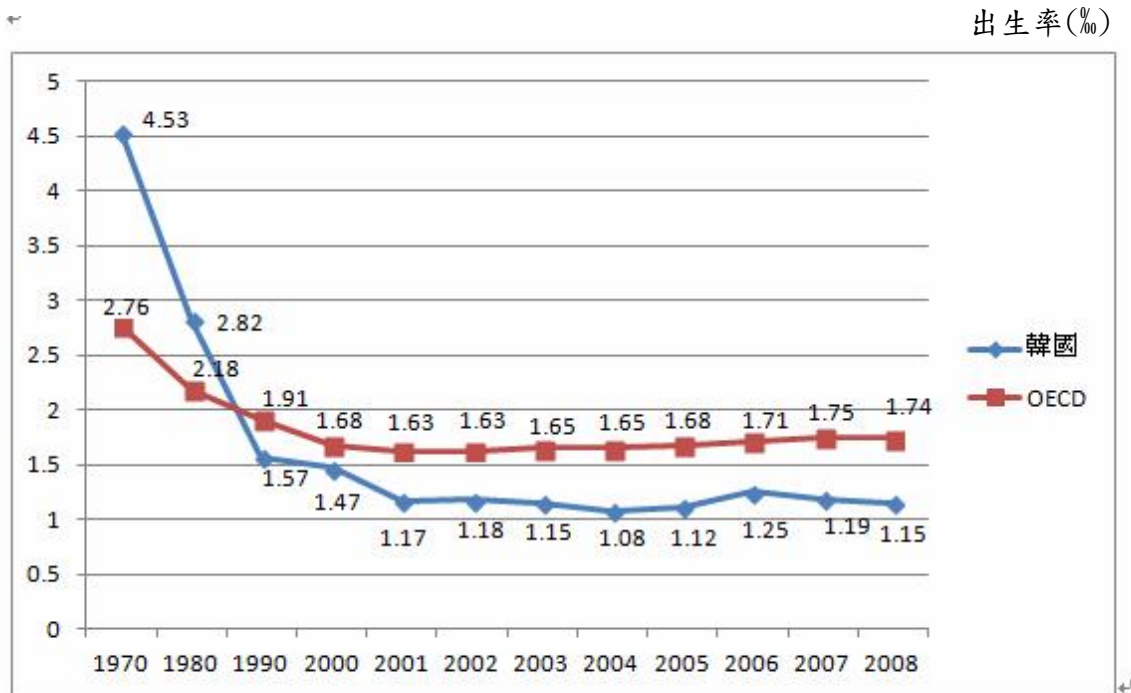


圖 2.6 韓國總生育率

資料來源：Factbook 2012- ISSN-© OECD2012 Disclaimer

(<http://oe.cd/disclaimer>)

表 2.7 韓國總生育率及新生兒數量(1983-2040)

單位：%

	1983	1990	2000	2010	2020	2030	2040
總生育率(人)	2.06	1.57	1.47	1.23	1.35	1.41	1.42
新生兒數量(千)	769	650	635	470	451	409	325

資料來源：2013 Statistics on the Age

貳、韓國老年人口特性

隨著韓國在戰後追求工業化及產業化，改變了以老人和男性為主軸的家庭關係，不只因少子化、高齡化帶來的家庭結構改變，韓國的老年人口結構也產生變化，越來越多長者開始重視個人權利、追求理想生活，傾向過著不被子女、家務瑣事煩擾的生活，由下表可看到韓國 65 歲以上長者與子女同住比例逐漸下降的趨勢。根據 2011 年 9 月韓國政府公布的統計資料中顯示，在有 65 歲以上長者的家庭中，與子女同住的比例約 47.3%，長者未和子女同住的比例佔了 52.3%，而在這些獨居或老年夫妻的獨立家庭中，獨居佔了 25.7%，其中女性獨居長者比男性高出三倍(詳見表 2.8)。

表 2.8 1980-2004 年 韓國 65 歲以上長者與子女同住比率

單位：%

年別	1980	1985	1990	1995	2000	2004
比例	81%	75%	68%	57%	49%	44%

資料來源：Chuang(2005); KNSO(2004)

鄭潤道曾在 2012 年對韓國高齡人口特性做初步分析提到，由於韓國受儒教思想影響，靠家庭子女養老的觀念還很深，對於養老年金或保險的概念比較薄弱，從表 2.9 可知，長者最主要的經濟來源仍來自於家庭親屬補貼（約佔了四成）；另外從性別來看，也反映出韓國女性扮演「依夫、依子女」家庭主婦的角色之普遍觀念，在各年齡層的老年人口中，女性均高於男性，更突顯女性長者在社會職業隔離、性別束縛下的經濟弱勢。

從老人的所得來源觀之，最主要的仍是依靠家庭與親屬的支持（38%），其次才是年金制度（公共年金 8.1%、基本老年年金 20.3%，合計 28.4%）。女性老人以及未與子女同住的老人，其所得來源依靠子女與親屬的比率更高（詳見下表 2.9）。

表 2.9 長者薪資來源組成

（單位：%）

	薪 資 所 得	事業/兼 職所得	公共 年金	基本老 年年金	家 庭 親 屬 補 貼	社 會 機 構 津 貼	基 本 生 活 安 全 津 貼	個人薪 資總合	家 戶 薪 資 百 分 比
總計	5.5	8.4	8.1	20.3	38.0	5.1	6.0	100.0	51.2
性別									
男	8.9	16.3	13.9	13.2	26.0	12.0	2.9	100.0	56.3
女	3.5	3.8	4.7	24.5	45	1.0	7.8	100.0	47.6
家戶類別									
單戶長者	4.7	6.7	4.6	16.7	42.7	1.7	16.6	100.0	99.4
兩老同住	5.5	11.2	9.5	13.0	42.5	11.6	2.6	100.0	51.9
與子女同住	5.9	6.4	7.7	30.4	32.2	0.5	1.8	100.0	20.4
其他	6.2	7.5	12.9	25.0	25.9	1.3	10.0	100.0	34.0

資料來源：Chung Kyunghee et al(2009)；轉引自 Kyunghee Chhung(2010)

老人的勞動市場參與方面，根據 2010 年在韓國高齡就業老人(55-79 歲)的統計中，這個年齡層勞動參與率雖有達到 9.4%（在 OECD 國家中僅次於冰島），但在 55 歲以上的高齡就業人口中，只有少部分的年長工作者是正式雇員，因此，老年人口的經濟保障需求仍需要被重視(詳見圖 2.7)。

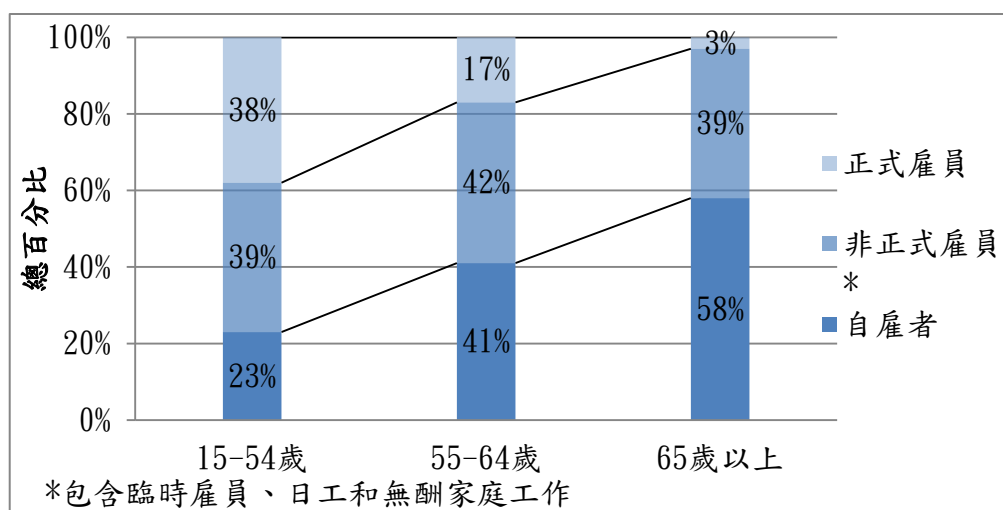


圖 2.7 韓國不同年齡群之雇員

資料來源：MOL(2005)；轉引自 Howe, Jackson and Nakashima (2007)

有關韓國老人的另一個令人憂心的問題，是老年貧窮的問題。根據 OECD 的跨國比較資料顯示，以相對貧窮的標準來測量，韓國的老人貧窮率為 OECD 所有國家中最高的，約達 45%（詳見圖 2.8），也是所有 OECD 國家中老年貧窮率超過 35% 的國家。從圖 2.8 中可以看出，韓國的老年貧窮率明顯較其他 OECD 國家高出一截。顯示韓國的年金制度，仍有待提升，以強化其舒緩老年貧窮的功能。

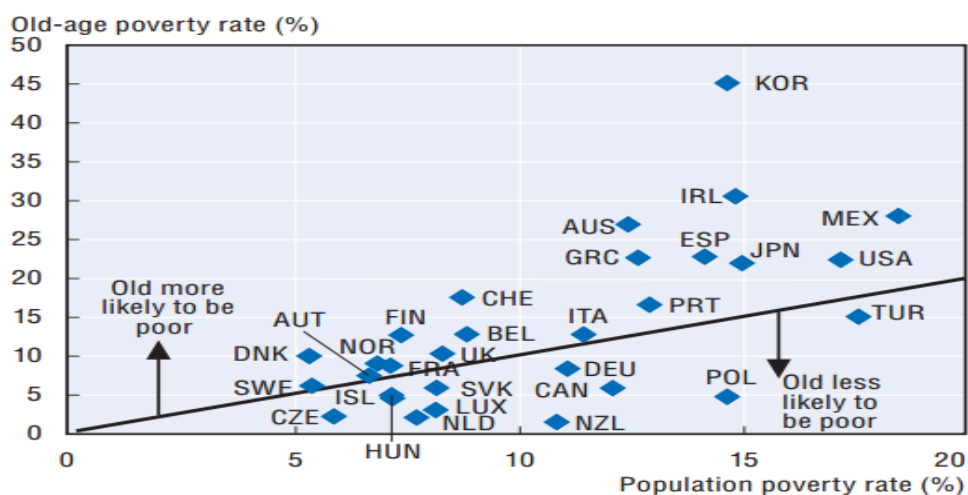


圖 2.8 OECD 國家老年貧窮率

資料來源：OECD 2011 Pension at a glance

第三章 韓國年金體系制度架構

如前一章的討論，韓國近年來面臨快速的人口高齡化，使得其公共年金的支出規模大增。在 2005 年時，公共年金（包括國民年金和特殊職業年金）的支出總額占 GDP 之 3%；在現行的制度架構下，估計到 2025 年時公共年金總支出占 GDP 的比例將大幅增加到 10.2%、總體老年福利計畫支出將占 GDP 之 18.9%，屆時將對社會的養老能量造成嚴酷的挑戰（詳見下圖 3.1）。

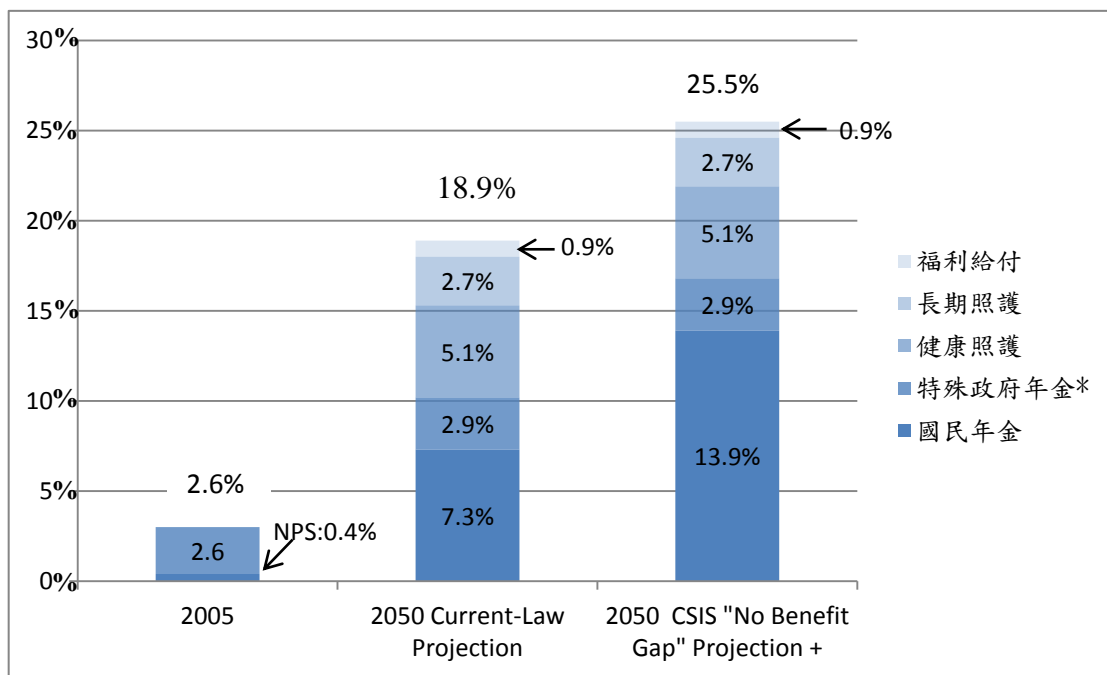


圖 3.1 韓國政府老年福利計畫支出(2005 年及對 2050 年的預測)

*公務員、私立學校教師及軍人年金

資料來源: Moon(2006), Choi(2006), and CSIS calculations; 轉引自 Howe, Jackson and Nakashima (2007)

從圖 3.1 也可以看出，目前高齡福利支出最大的項目是特殊政府職業年金；而國民年金的支出未來將快速成長，到 2050 年時成為高齡福利支出規模最大的項目。下面就接著介紹韓國的各項公共年金制度。

第一節 韓國年金制度發展概略

韓國最早建立的公共年金是公務員年金，公務員年金法在 1959 年通過並在 1960 年 1 月 1 日實施，這個制度最早實施時涵蓋對象包含了軍人、公務員和公立學校教師。在 1963 年時，軍人年金開辦，讓軍人移出這個年金體系而擁有獨自的年金制度。公務員年金制度近期在 2000 年與 2009 年都進行重大的改革，本報告將在後面用專章深入介紹此一制度。

接著 1963 年軍人年金制度的開辦之後，1973 年韓國開辦私立學校教師年金方案。至此，韓國的三個特殊人口群的公共年金方案都已建立。

同樣在 1973 年，韓國通過「國民福利年金法」(National Welfare Pension Act)，預計於翌年實施國民年金制度。然而，1973 年適逢的全球石油危機，韓國遭遇高失業率和高通貨膨脹的問題，促使韓國政府宣布暫緩國民年金制度的實施，且未訂出實施的期程 (Hwang, 2006)。

其後，韓國的年金制度發展經歷了一段時期的沈寂，等到 1980 年代其經濟復甦，加上政治的民主化改革，才促成韓國政府於 1986 年時宣布，將 1988 年列為其國民年金之實施年 (Kim and Kim 2005)。韓國政府於 1986 年 12 月 31 日通過國民年金法 (National Pension Act)，並從 1988 年 1 月 1 日開始實施。國民年金實施後，分別在 1998-9 與 2007-8 年進行重大的改革，本報告將在後面用專章介紹此一制度。

接著在 2007 年年金改革時建立基礎老年年金制度，針對已經處於高齡的人口群，由國家稅收為財源，提供基本所得保障。基礎老年年金是屬於資產調查式給付，其政策規劃的目標是讓韓國 65 歲以上的人口群中能有 70% 可領到此項給付，而給付的水準初期是設定在國民年金全體被保險人平均投保薪資的 5%。從 2012 年開始，基礎老年年金的

改革成為重大的政策議題，目前內閣已通過基礎年金法的改革提案，有待國民大會討論通過。有關基礎老年年金的部分，也將在後面的章節續做深入的分析。

除了上述的公共年金制度外，韓國尚有勞工與公務員的企業年金制度。韓國的企業年金制度是由勞工退職金制度發展而來。勞工退職金制度在韓國一般被稱為退休津貼制度，最早是在 1953 年的勞動基本法中所規範，剛開始是一項自願性的制度，到 1961 年時變成強制的制度。2005 年時韓國政府通過了「勞工退休給付保障法」，意圖將現有的勞工退職金體系轉換成企業年金體系，2005 年新法通過之後，雇主與受雇者可以在雙方同意之下繼續採行既有的退職金制度，或者是建立企業年金制度(Yun and Hur,2012)。公務員的企業年金制度建立在 1990 年代，是屬於一次性的退職金，給付水準相對較低，由國家稅收支應。

第二節 韓國年金制度架構

韓國的年金體系，基本上相當符合世界銀行（1994、2005）所提倡的多層次年金體系。整體而言，韓國的年金體系分為公共年金與私人年金兩個體系，公共年金又分為非繳費式（即稅收支應的津貼式）的制度與繳費式（即社會保險式）的制度；私人年金又分為企業年金和個人年金。韓國年金體系的現況可以下圖 3.2 來顯示。



圖 3.2 韓國年金架構圖

資料來源：本研究根據 Yun(2013) 資料製表

韓國各層次年金的概況，則以下表 3.1 分別簡述。

表 3.1 韓國年金體系現況

制度	現況與規模
個人年金	私人年金(2009 年 12 月為 160 萬人) 基金規模(截至 2010) = 158 兆韓元(佔非繳費式基礎年金以外的私人與公共強制年金之 29%)
企業年金	企業(退休)年金自 2005 年 12 月起(接續 1961 開始的退休津貼), (投保人數為 349 萬, 2012 年 2 月)基金規模為 45 兆韓元(佔基礎年金以外總額之 8%)
公共年金(社會保險式)	國民年金(投保人數為 2033 萬, 2012 年 12 月) 職業年金(投保人數為 148.8 萬, 2010 年 12 月) (1) 公務員自 1960 年起(投保人數約 105 萬人)

	(2) 私立學校教師(自 1975 年) (投保人數約 26.2 萬人) (3) 軍人 (自 1963 年) (投保人數約 17.6 萬人) 總數, 基金規模 = 340 兆韓元(63%)
公共年金 (津貼式)	基礎國家年金(380 萬, 2011 年 12 月), 於 2011 年時涵蓋了 66.6% (3,796,000) 65 歲以上老人人口數 (5,701,000)

資料來源：本研究修改自 Hwang(2013); NPS(2012)

從上表可以看出，韓國當前的年金體系不論是以涵蓋人口數或是年金基金的規模來看，都是以公共年金最為重要。相對地，私人的企業年金與個人年金的規模則明顯較小。公共年金的部分，就實施的歷史而言，是以公務員年金開辦的最早；就參保人數而言，是以國民年金方案人數最多、公務員年金人數次之。整體而言，國民年金和公務員年金是韓國年金體系中最重要兩個方案，因此本研究之進行，也將以這兩個年金方案為主。

在公共年金方面，如前文所述，韓國的公共年金體系包含四個主要的社會保險年金方案：國民年金、公務員年金、軍人年金與私立學校教師年金方案，以及一個由國家稅收支應的非繳費式年金方案。韓國的公共年金可以由下圖 3.3 來表示。

簡而言之，韓國的公共年金體系分為兩個部分，一個是針對軍公教人員所設計的特殊方案，另一個是針對其他國民的年金方案。非軍公教人員，包括私部門的勞工、農民、漁民、以及未參與勞動市場者，只要符合年齡條件，均參加國民年金制度。資產與所得在一定標準以下者，則同時享有老年基礎年金的保障。

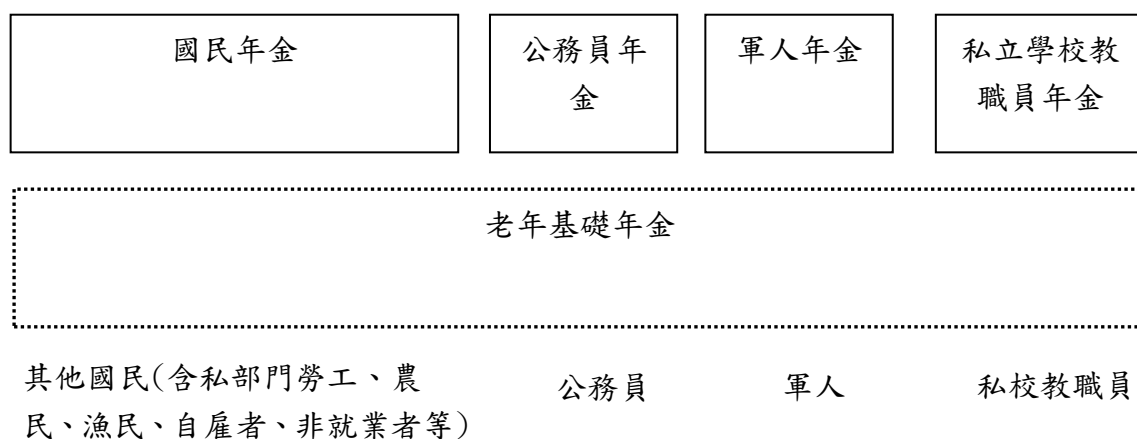


圖 3.3 韓國公共年金架構圖

資料來源：本研究修改自 Hwang(2013)；Yun(2013)；Kim(2011)

值得強調的是，韓國一般將公務員年金、私立學校教師年金、軍人年金等三個特殊身分別的社會保險年金方案視為「特殊職業年金方案」，而僅將國民年金保險視為「公共年金方案」。這一點與台灣官方與學界對於年金制度的分類有明顯的差異。

第四章 韓國的國民年金制度

第一節 制度沿革與近期改革

一、韓國國民年金制度的初期發展

如前文所述，韓國最早於 1973 年即通過國民福利年金法。當時韓國並沒有出現對這個法案的社會支持來源或壓力團體。而且，在 1970 年時，韓國 65 歲以上的老人比例只有 3.3%，比例仍低。因此，許多學者認為韓國在此時通過國民福利年金法案的主要目的是為了要累積資本以推動韓國產業發展（Kim & Stewart，2011）。

韓國實施國民年金的構想，最早是由韓國發展局(KDI)在 1972 年的 11 月所提出。提出這個構想的主要出發點，是基於推動經濟成長的考量（Chung, 2010）。KDI 是韓國經濟計劃局(APB)的一個智庫，KDI 提出實施國民年金的想法主要是要透過這個制度來累積國內資本，以協助 1970 年代韓國所面臨的工業轉型問題。這個構想提出後，獲得韓國總統的採納，並且下令進行細部的規畫，隨即在 1973 年 1 月 12 日，韓國總統首度公開宣布政府將於 1974 年正式開辦國民年金制度。在同一時期，韓國健康與社會事務部(MHSA)也對總統提出了不同的年金制度的主張。1973 年 1 月 31 日由政府相關部會的高層人員組成的國民年金方案行政委員會正式成立，著手規劃年金的制度內涵。至此時起，國民年金的辯論主要都在這個委員會裡面進行，而政策的決定也都是由政府官員所主導，私部門的團體都被排除在政策制定的過程之外。在針對工會、雇主、媒體以及學術界舉行公聽會之後，年金委員會在 1973 年 7 月 30 日向部長會議提出了一個年金提案，並於 1973 年 9 月 20 日由經濟政策與經濟計畫委員會（EPB）及健康與社會事務部的部長聯合舉行了記者會，宣布政府實施國民年金的計畫。但由於政府公開宣稱將運用國民年

金方案作為累積國內資本的手段，導致韓國社會大眾對於這個國民年金計畫多持負面的態度。為了回應社會的批評，政府組成了跨部會的公共關係委員會，針對年金計畫的各種面相蒐集社會大眾的意見，1973年10月30日，政府部門對總統提出最後的年金草案，這個草案調低了原先設定的受雇者保費水準，以降低其經濟負擔，同時也修正了部分條文，以增添國民年金的社會福利功能。1973年11月17號國民福利年金保險法草案被提到國會討論，在1974年1月4日在國民大會中完成立法。然而韓國政府在1974年1月14日，也就是在國民年金法通過的10天之後，宣布國家進入緊急狀態，同時延後國民年金的實施。這個決定是由總統的經濟幕僚們所做出的決定，並沒有事先徵詢EPB和MHSA的意見，之後國民年就無限期的延期，一直到1986年才重啟立法（Kim, 2008）。

國民福利年金立法一通過就宣布暫緩，主要的背景是因為在1973年的下半年，全球的經濟都受到中東戰爭以及石油危機的重大衝擊，導致韓國政府宣布實施緊急措施。當時韓國政府實施的一系列緊急措施，包含降低所得稅、貨物稅，以減輕民眾與企業的負擔等。當時MHSA的首長公開宣稱國民年金的實施時程將往後延一年，但最後的結果卻是無限期的延期。國民年金未能如期實施包含了政治、經濟與社會各個原因。在政治方面，當時韓國政府的主要決策權力是集中在總統以及身邊的少數幕僚手中，連負責國民年金制度規劃的EPB和MHSA等部門也都不在這個核心的決策圈之內。另一個背景可以歸因於當時南北韓兩個體系的優越性之爭。1973年北韓宣布將從1974年3月起廢除所得稅，並強力的向外界宣傳北韓將成為一個沒有租稅的天堂。在這種政治背景之下，國民年金制度的實施被視為將增加一般民眾的租稅負擔，而成為一種負向的政策。韓國政府所採的緊急措施之一，就是降低所得稅率。至於在經濟層面，國民年金最初的目的就是要累積國民資本，卻因為後期的修正而使得這項功能大打折扣，因為保險費率已經較原先設定的水準調降，而且涵蓋的對象也已大幅縮減，此一制度對於國內資本累積的

效果已受到限縮。同時，1973-1974 年的石油危機，以及兩位數的通貨膨脹加上經濟成長的停滯，造成了國民年金法實施的阻礙。至於社會層面，當時並沒有主要的社會團體大力在國民年金制定過程中表達支持，工會也對國民年金制度沒有太大的興趣，主要是因為社會還不具備有關國民年金的專業知識，因此還沒有那麼關注，在政府宣布終止實施國民年金制度之後，也沒有任何社會團體表示反對（Kim, 2008; Kim & Stewart, 2011）。

直到 1980 年代社會經濟條件的變化，包括通貨膨脹下降、經濟大幅成長、且嬰兒潮世代已經開始進入勞動市場，在這些有利的條件之下，才又重啟國民年金制度的討論與規劃(Kim and Stewart, 2011)。

韓國的國民年金法於 1986 年通過立法，並於 1988 年開始實施。最早僅涵蓋雇用 10 個人以上的企業，1992 年時修法擴張適用對象，受僱於 5 人以上的企業員工都應強制納保。1995 年時，再納入農民、漁民以及鄉村地區民眾。1999 年修法，將都市地區自雇者納入強制加保對象，至此，除了參加特殊職業年金方案的民眾外，都已納入國民年金，使其成為全民性的年金方案。韓國國民年金制度發展沿革概況如下表 4.1。

表 4.1 國民年金制度發展沿革

日期	說明
1973.12.24	通過國民福利年金法（隨即宣布暫緩實施）
1986.12.31	頒佈國民年金法
1987.09.18	設立國民年金公社(National Pension Corporation)
1988.01.01	國民年金正式實施（雇用 10 人以上之企業受雇者適用）。 保險費率 3%；全額年金給付 70%
1992.01.01	擴大納保職業對象（雇用 5 人以上之企業受雇者適用）
1993.01.01	保險費率調高為 6%

1995.07.01	年金涵蓋對象擴張至農夫、漁民以及全體鄉村地區居民
1995.08.04	外國人強制納保
1999	年金涵蓋對象擴張至都市地區自雇者（國民年金完成普及） 保險費率調至 9%；給付水準降至 60% 成立國民年金基金
2007.07.23	正式使用「國民年金公團」(National Pension Service)的名稱
2008	給付水準降為 50% 訂定給付年齡調高機制（從 60 歲逐步調至 65 歲） 實施基礎老年年金
2012	給付水準降為 48%，同時每年降 0.5% 至 2028 年成為 40%

資料來源：本研究自行製表

第二節 韓國國民年金近期改革

一、 第一波重大改革：1997-8

韓國國民年金的實施，初期由於採低保費（保險費率僅 3%）及高給付（全額年金水準 70%）的設計，故實施不久就已預期未來財務隱憂。因此，制度開辦不久，就在 1997-8 年進行第一次重大改革，隨後在 2007-8 年又進行第二次重大改革。

1996 年時政府開始討論年金改革，主要的討論議題包括擴大涵蓋範圍以及改革財務以提升永續性。1997 年韓國受金融風暴重創，更加遽了年金改革的迫切性。當時韓國的國民年金制度，面臨幾個重大的挑戰（Kim, 2012）：

1. 都市地區的自雇者仍未納入國民年金保障
2. 有些被納入方案應加保的的民眾未實際加保。這些人主要是小型企業的非典型工作者。

3. 低保費與高給付的制度設計無法因應未來人口高齡化趨勢而維持財務的永續。
4. 國民年金基金的運作透明度與公眾參與度不足，並因此導致其報酬率的偏低。

1997年6月總統金泳三指示成立年金改革小組，推動年金改革。年金改革小組隨後提出三個改革提案。第一個方案的重點在強化既有的方案，只進行參數改革（parametric reform）³，改革的方向包括提高保險費率以及降低給付水準。第二個種改革選項是參考世界銀行的構想發展多層次年金體系。第三種改革選項是將年金制度朝向私有化發展（Yang, 1998, Yang, 2008; Kim, 2012）。

當時對於國民年金之改革，還出現財經部會與社政部會的路線之爭。財經部會偏好的改革策略是先進行財務面的調整，而無須急於擴大國民年金的涵蓋範圍。另一方面，衛生福利部則主張改革的當務之急是在擴大保障範圍，應先將自雇者也納入保障，接著再來進行財務改革。至此，因國民年金改革的主張歧異，而分成了兩個陣營（Hwang, 2006; Yang, 2004）。

由於政府內部對年金改革的策略缺乏共識，最後由國家社會保障委員會介入（Yang, 2004）。這個委員會的主席是由總理擔任，名義上是由商業界、勞工、農民、女性、學術界與媒體組成，但其實際成員以財經背景者為佔多數，在專家次委員會中的23位學者裡，社會政策學者（學術界與國民年金管理公團）以及社會政策官僚合計僅占5位（Yang, 1998）。該委員會決定採取世界銀行的多層次年金概念，朝向雙軌制的年金體系，第一軌是資產調查的基礎年金，保障對象為低收入者；第二軌則是不具所得重分配效果的所得相關年金制度，長期則朝向年金私有

³ 所謂「參數改革」是指維持既有的年金體系架構，只對年金系統的一些參數（例如退休年齡、提撥率、所得替代率等）做調整（Economic Policy Committee, 2002）。

化方向發展 (Hwang, 2006; Yang, 1998; Yang, 2008; Kim, 2012)。

1997 年適逢韓國總統大選年。大選結果執政的大國家黨落敗，由原屬反對黨的金大中當選。金泳三政府雖於選前確定年金改革的方向，但因敗選而無法繼續主導後續年金改革的推動。1998 年 2 月新總統金大中上任，年金改革方向出現大轉彎。

大選過後韓國適逢經濟風暴的衝擊，金大中大幅改變了政策的制訂機制。在金泳三政府的時代，社會政策制定是由一群經濟專家所設計，包含年金改革過程也是依照經濟邏輯所領導。而到了金大中政府時代，韓國在社會政策制定過程上有著根本上的改變，最明顯的不同就是公民組織和勞工團體開始直接參與政策制定 (Yang, 2000)。同時，由於金融危機的影響，使得韓國財經學者的社會公信力大降 (Yang, 2004)。這是 1998 年韓國國民年金改革路線大轉彎的重要背景。在這些背景之下，新政府的年金改革改由衛生福利部主導，新的改革提案一方面要擴充涵蓋對象至都市地區的自雇者，同時也準備進行參數的改革 (Yang, 2004; Ryu, 2007)。然而，此一改革提案也遭到阻力。包括韓國產業聯盟 (Federation of Korean Industries) 與韓國雇主聯盟 (Korea Employers Federation) 都反對擴大保障對象，認為這將增加產業界的負擔。韓國工會聯盟 (The Federation of Korean Trade Unions, FKTU) 也持反對立場，它們主張國民年金對象擴及都市地區的自雇者會產生不利的影響，因為這群人傾向於低報所得，以壓低其國民年金保費負擔，而此舉將變項將國民年金的財務負擔轉移到受雇者身上，因此工會聯盟主張年金基金應將自雇者和受雇者所貢獻的保費做區隔 (Kwon, 2008)。同時，各團體都反對調降所得替代率。改革計畫在 1998 年 12 月時提到國民大會表決，除了所得替代率方面從原提案的 55% 被修改為 60% 之外，其餘的改革條文全數照提案內容通過，各項改革內容並於 1999 年開始實施 (Kim, 2012)。

貳、第二波重大改革：2007-8 年

1998 年的年金改革，明確規定國民年金需每 5 年實施財務評估。第一次財務評估於 2003 年進行。根據這一次的財務評估，韓國的國民年金基金將在 2040 年耗盡。另一方面，如前文所述，韓國人口高齡化速度快，同時家庭的養老功能也快速弱化，進而使老年貧窮的問題成為重大的社會隱憂。在這些背景之下，韓國政府於 2003 年開始啟動另一波的年金改革（Kim, 2013）。

主管國民年金的衛生福利部於 2003 年 10 月向國民大會提出年金改革的修正案，改革的方向是大幅緊縮年金權益。改革的主要內容是將保險費率由 9% 逐步調高到 2030 年的 15.9%，並且將所得替代率從當時的 60% 逐步降為 2007 年的 55% 及 2008 年的 50%。這個重大的年金緊縮遭到來自社會各界及勞工團體的反對。由於在次年(2004)四月將進行國會大選，故國會未處理年金改革案，等到當屆任期屆滿後這個年金改革提案就自動失效。2004 年大選的結果是由執政黨再度獲勝。執政的盧武鉉總統雖從先前的分裂政府轉而取得執政的多數，然而其在國會的席次僅僅比半數多出兩席，算是脆弱的多數，因此也難以獨立推動重大的年金改革（Kim, 2012）。2005 年朝野政黨打破僵局進行協商。最後經過激烈的討論與政黨角力，才通過改革方案。改革的結果，是保險費率維持不變(9%)，而將給付從 60% 降為 50%，且將持續調降至 2028 年的 40%；同時逐步將請領年齡由 60 歲調高至 65 歲。因應給付調降可能進一步惡化老年貧窮的問題，故這一次的改革也通過實施基礎老年年金制度（傅從喜，2009；傅從喜等，2013）。

第三節 韓國國民年金制度

壹、組織架構圖

韓國國民年金的行政與運作是由國民年金公團負責，國民年金公團的架構如下圖 4.1。

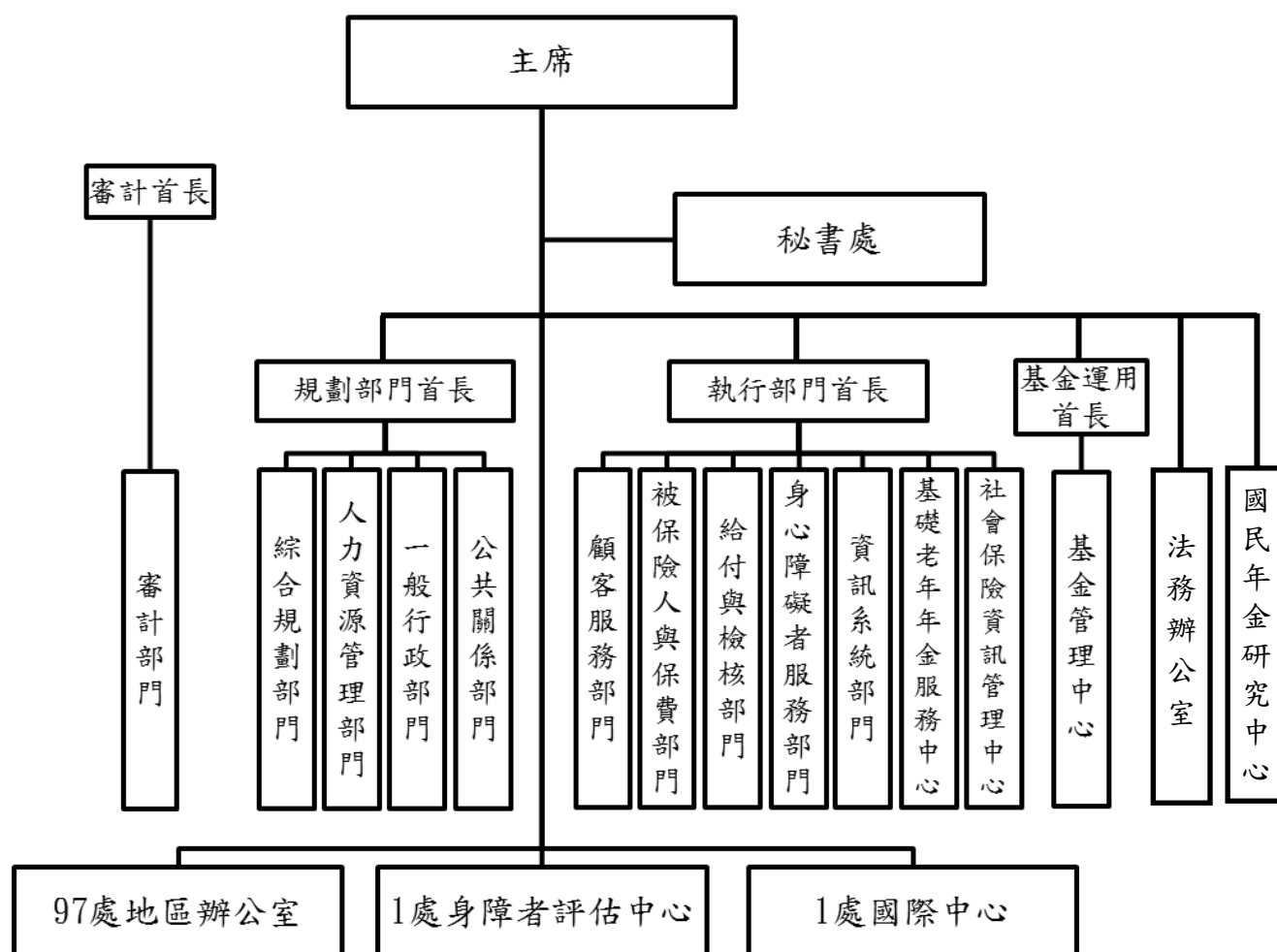


圖 4.1 韓國國民年金公團組織架構圖

資料來源：本研究參考韓國年金公團網頁資料繪製

(http://www.nps.or.kr/jsppage/english/about/about_04.jsp.)

貳、保險人

韓國國民年金的納保對象為 18 歲以上，未滿 60 歲的國民，以及國內之外國人。但外國人之納保，乃根據「相互主義原則」，對不同國籍之民眾採不同之作法；有些國籍的民眾需納保，有些則否⁴（韓國國家法律情報中心，2013）。

目前韓國國民年金的被保險人分為四類，分別為：單位被保險人（強制加保）、地區被保險人（強制加保）、自願被保險人以及自願持續被保險人。各類被保險人的加入要件說明如表 4.2。

表 4.2 韓國國民年金各類被保險人要件

種類	要件
單位被保險人	雇用 1 人以上勞動者的單位的 18 歲以上～未滿 60 歲的僱傭者及勞動者（「國民年金法」第 8 條及「國民年金法施行令」第 18 條）
地區被保險人	18 歲以上～未滿 60 歲不屬單位被保險之國民（「國民年金法」第 9 條本文），但下列人員除外（「國民年金法」第 9 條但書） 1. 無收入且其配偶為下列身分之一者： A. 已加入其他公共年金的人 B. 單位被保險人、地區被保險人以及自願持續被保險人 C. 別定郵政局職員 D. 老年年金及退休年金等受益者 2. 退休年金等受益者 3. 18 歲以上、未滿 27 歲且因身為學生或服兵役沒有收入的人 4. 根據「國民基礎生活保障法」規定的受益者 5. 1 年以上下落不明者
自願被保險人	非屬單位被保險人與地區被保險人且年齡為 18 歲以上，未滿 60 歲，自願申請加入國民年金者（「國民年金法」第 10 條）

⁴ 「相互主義原則」是指該國規定韓國籍民眾可適用其相當於韓國國民年金的養老制度者，韓國才讓該國民眾加入其國民年金（韓國國家法律情報中心，2013）。

自願持續被保險人	<p>屬於下列事項之一且到 65 歲之前自願申請加入的人(「國民年金法」第 13 條第 1 項及「國民年金法施行令」第 22 條第 1 項)</p> <ol style="list-style-type: none">1. 國民年金被保險人或曾為被保險人且達 60 歲的人。但屬於下列事項之一的人除外。<ol style="list-style-type: none">A. 從未交付年金保險費者B. 作為老年年金受益者正領取養老金者C. 因「國民年金法」第 77 條第 1 項第 1 號規定的理由，領取一次性返還金者2. 從事根據「礦業法」規定的礦業（只包含井下作業）、根據「船員法」規定的漁船中「水產業法」上的漁業等（只包含直接從事捕撈工作的人）特殊職業的勞動者且成為老年年金收益對象者
----------	--

資料來源：本研究參考韓國國民年金法整理

下表 4.3 是韓國國民年金開辦至今各類被保險人人數狀況。整體而言，是以單位加保者人數最多；地區被保險人次之。自願加保者和自願繼續加保者人數比率相對較低。另一個值得重視的問題，是地區被保險人中實際繳交保險費的人數呈現下降的趨勢，而因各種理由免除繳交保險費的人數持續增加⁵。根據韓國國民年金法第九十一條的規定，單位被保險人或地區被保險人（即依法應強制加保者）若有下列情形之一則可申請免繳保費：

1. 結束營業、失業或暫離就業崗位；
2. 入伍服役；
3. 註冊入學；
4. 入監服刑；

⁵ 免除繳交保險費者未繳保費期間無法獲得保險年資。

5. 進入社會或醫療機構；
6. 失蹤一年以上；
7. 因災難、意外或退出就業活動而致所得減少。

2009年時，韓國國民年金被保險人免除繳交保險費者達505.2萬人，因各項原因而免除繳費者詳如下表4.4。

表 4.3 韓國國民年金各類被保險人數

	被保險人數 合計	單位被保險 人	地區被保險人		自願加保者	自願持續加 保者
			繳交保費者	免除繳交保 費者		
1988	4,432,695	4,431,039			1,370	286
1995	7,496,623	5,541,966	1,650,958	239,889	48,710	15,760
1999	16,261,889	5,238,149	5,309,735	5,512,567	32,868	168,570
2001	16,277,826	5,951,918	5,704,389	4,475,722	29,982	115,815
2002	16,498,932	6,288,014	5,754,340	4,250,449	26,899	179,230
2003	17,181,778	9,958,794	5,399,355	4,564,879	23,983	234,767
2004	17,070,217	7,580,649	4,729,503	4,683,063	21,752	55,250
2005	17,124,449	7,950,493	4,489,216	4,634,459	26,568	23,713
2006	17,739,939	8,604,823	4,150,416	4,935,952	26,991	21,757
2007	18,266,742	9,149,209	3,956,340	5,106,803	27,242	27,148
2008	18,335,409	9,439,444	3,755,980	5,025,503	27,614	32,868
2009	18,623,845	9,866,681	3,627,597	5,052,264	36,368	40,935
2010	19,228,875	10,414,780	3,574,709	5,099,783	90,222	49,381
2011	19,885,911	10,976,501	3,775,873	4,899,557	171,134	62,846
2012	20,329,060	11,464,198	3,903,217	4,665,179	207,890	88,576

資料來源：本研究參考 NPS(2013)整理

表 4.4 韓國國民年金免除繳費之主要原因

免除原因	免除人數(千人)	比率(%)
無業	3,817	75.6
結束營業	433	8.6
學生	278	5.5
暫離工作	92	1.8
生計困難	7	0.1
其他*	422	8.4
合計	5,052	100.0

*：包括服役、失蹤、入監、入院等。

資料來源：National Pension Service, 轉引自 Moon(2013)

2012 年時，韓國國民年金各類保險人的人數詳如上表 4.3。從表中也可以看出，2012 年時地區被保險人中，免除繳交保費人數仍高達 466.5 萬人；且地區被保險人中，免除繳交保險費者比實際繳交保險費之人數還多。屬強制加保對象但實際卻免除加保的被保險人數居高不下，加上若無收入且配偶已加入公共年金者就成為自願加保對象而非強制加保對象，這些狀況顯示韓國的國民年金雖號稱已涵蓋全民性，但其實際的保障人口卻有重大的缺口。

參、保險費

如前文所述，韓國國民年金制度實施時，採取低保費的策略，其後因財務的壓力而逐步調高保險費率。在 2013 年時，其保險費率為 9%。

韓國國民年金的保費標準為：被保險人的標準月收入額 x 保費費率

所謂標準月收入額，是指為計算國民年金的保險費及薪金，從被保

險人申報的月收入額中扣除不足一千韓元的金額後，規定的最低 25 萬韓元最高 398 萬韓元的金額範圍。因此申報的月收入額小於 25 萬韓元時將以 25 萬韓元作為標準月收入額，大於 398 萬韓元時將以 398 萬韓元作為標準月收入額。各類被保險人的保費負擔詳如下表 4.5。

表 4.5 韓國國民年金各類被保險人保費負擔

被保險人類別	費率	保費分攤
事業單位加保者	9%	被保險人負擔 4.5%、雇主負擔 4.5%
個人加保者	9%	1. 農民與漁民：月所得低於 790,000 韓元者由政府補助保費之一半；月所得高於 790,000 韓元者由政府定額補助保費 35,550 韓元。 2. 其他被保險人：由被保險人全額負擔保費。
自願加保者	9%	被保險人全額負擔
自願繼續加保者	9%	被保險人全額負擔

資料來源：本研究參考 NPS(2013); Moon(2013)整理

在 2011 年的修法規定，韓國所有社會保險（包括國民年金、健康保險、就業保險、職業災害保險等）的保費徵收都由國民健康保險局（National Health Insurance Corporation）負責，故韓國國民年金保險費的收繳，包括寄發繳費通知、費用的收繳、逾期繳款的裁罰等，均由國民健康保險局負責執行（NPS, 2013）。

根據韓國國民年金法的規定，國民年金被保險人於收到國民健康保險局寄發的保險費繳交通知後，應於次月 10 日之前繳清，否則即為欠繳保費。欠繳 3 年以上的保費不可再行補繳。

參、給付項目

韓國國民年金的給付按照事故的種類與給付金形式可分為：

一、老年年金

加入國民年金期間(年金保險費交付期間)達 10 年以上且年齡滿 60 歲者(若未從事「有收入工作」則可提前領取)，可領取給此項付金。老年年金根據加入期間、開始領取年金的年齡、是否從事有收入工作等條件，又可分為完全老年年金、減額老年年金、在職者老年年金、早期老年年金以及支付給離婚配偶的分割年金等。各項老年相關年金給付之計算方式分別說明如下。

參加國民年金滿 20 年以上且年齡滿 60 歲(漁民與礦工為 55 歲)者，可領取老年年金。年金給付之金額為基本年金額加上撫養眷屬年金額。

國民年金額的計算公式如下：

$$\text{國民年金額} = \text{基本年金額} + \text{扶養眷屬年金額}$$

基本年金額計算公式如下：

$$1.5X (A+B) X (1+0.05N) / 12$$

A=領取給付前三年的國民年金全體加保者的月收入平均額

B=加保者個人的國民年金加保期間月收入平均額

0.05 是額外的年給付率；即加保超過 20 年者每多加保 1 年其給付多加 5%⁶。

N=超過 20 年的加保年數

稍加計算可以發現，若是一位收入平均，加保 20 年的被保險人，其給付大約等於 25% 的所得替代率⁷；加保 40 年的被保險人，則可領到約 50% 的所得替代率 (NPS, 2013)。年金給付的調整，依物價指數進行調整。

扶養眷屬年金額為定額給付，且其給付金額並不高。根據韓國國民年金法第 52 條之規定，領取年金者若有扶養下列親屬時，可領取扶養眷屬年金額：

1. 配偶：每年加給 150,000 韓元；
2. 未滿 18 歲或身心障礙之子女：每年加給 100,000 韓元；
3. 60 歲以上或身心障礙之父母：每年加給 100,000 韓元。

但受扶養者之配偶若有下列情形時，應排除計算扶養親屬年金額之適用：

1. 具有領取國民年金資格者；
2. 領取退休年金者；
3. 領取公務員年金、私立學校教職員年金、郵局特別年金或退伍軍人

⁶ 加保 20 年者其所得替代率為 25%，加保超過 20 年者，每多一年其給付增加 5%，意味著其所得替代率增加 1.25% (25%*5%=1.25%)。

⁷ 舉例而言，假設某甲投保期間之投保薪資均為 30,000 元 (B)，且某甲申領給付前三年期間國民年金全體被保險人之平均投保金額亦為 30,000 元 (A)，則某甲投保 40 年每月可得年金給付金額 = $1.5 * (30,000 + 30,000) * (1 + 0.05 * 20) / 12 = 15,000$ 元，相當於所得替代率 50% (15,000/30,000*100%=50%)

年金之遺屬年金者。

除了上述之一般性規定為，韓國國民年金的老年年金給付還有一些其他的規定：

1.加保年資未滿 20 年者：

加保 10 年以上未滿 20 年且年滿六十歲者亦可領取老年年金，年金給付之金額由其實際加保年資來決定。加保滿 10 年者，年金給付金額為基本年金額的 50%，此後每多加保 1 年時多給予基本年金額的 5%（亦即：加保 11 年者所得替代率為 55%、加保 12 年者為 60%，依此類推）。

2.年齡未滿 60 歲者：

加保年資超過 10 年、年齡超過 55 歲，且未從事有收入的工作者，亦可申請老年年金。此種條件之請領者，其老年年金的金額是以基本年金額為基準，再視領取時之年齡決定扣減之比率。以 60 歲為基準，每提前一年領取老年年金，其給付金額比照基本年金額扣減 6%。年齡未滿 60 歲請領老年年金給付者，其年金給付水準詳如下表 4.6。

表 4.6 韓國國民年金未滿 60 歲者之給付水準比率

開始領取年齡	年金給付
55 歲	基本年金額的 70% + 扶養親屬年金額
56 歲	基本年金額的 76% + 扶養親屬年金額
57 歲	基本年金額的 82% + 扶養親屬年金額
58 歲	基本年金額的 88% + 扶養親屬年金額
59 歲	基本年金額的 94% + 撫養家庭年金額

資料來源：本研究自行製表

年滿 55 歲未滿 60 歲領取早期老年年金期間若從事有收入的工作時，在有收入的期間應停止支付此項年金給付。

3. 年齡在 60-64 歲從事有酬工作者：

年滿 60 歲以上、未滿 65 歲，且仍從事有收入的工作者，其老年年金給付按其領取時之年齡年齡扣減一定比率：滿 65 歲時支付基本年金額的 100%，未達 65 歲者，每少一歲減少其基本年金額的 10%。各年齡的支付水準如表 4.7。

表 4.7 韓國國民年金「在職者老年年金」給付水準

領取年齡	給付水準
60 歲	基本年金額的 50%
61 歲	基本年金額的 60%
62 歲	基本年金額的 70%
63 歲	基本年金額的 80%
64 歲	基本年金額的 90%
65 歲起	基本年金額的 100%

資料來源：本研究自行製表

4. 離婚配偶之分割年金

離婚者若其前配偶在與其婚姻存續期間內加保國民年金年資達 5 年以上，當其本人年滿 60 歲且其前配偶已領取老年年金時，可從其前配偶的老年年金給付中分得分割年金。離婚配偶可分得之分割年金的金額相當於其前配偶老年年金給付額除以其婚姻存續期間的時間比例。若同一人符合兩份或更多份分割年金的資格時，則其分割年金總額相當於每一份分割年金金額的加總。

二、身心障礙年金

被保險人加保期間發生傷病、治療後也在身體或精神上出現身心障礙者，可領取身心障礙年金。在加入期間內患病或受傷者自初診後過 1 年 6 個月仍未能痊癒時，以過 1 年 6 個月的日期為準決定其身心障礙程度。若在此期間內未成為身心障礙年金收益對象，然因其疾病或受傷程度持續惡化，到 60 歲之前成為身心障礙年金收益對象時，以本人的請求日為準決定其身心障礙程度。身心障礙年金的金額根據身心障礙等級來決定。若身心障礙年金的收益對象已領取一次性返還年金，就無法再領取身心障礙年金。

三、遺屬年金

老年年金受益者、加入國民年金達 10 年以上者、或身心障礙等級為 2 級以上的身心障礙年金受益者死亡時，其遺屬可領取遺屬年金。加入期間不滿 10 年的被保險人因在加入期間患病、受傷或其傷口導致的疾病，在初診時或喪失被保險人資格後 1 年內且初診後 2 年內死亡，其遺屬亦可領取遺屬年金。本人或遺屬已領取一次性返還年金者則無法領取遺屬年金。

四、一次返還金

被保險人符合下列條件時，其本人或其遺屬可申請一次返還金（一次性返還其加保期間繳納的保險費，並加計利息）：

1. 年齡滿 60 歲時加保不滿 10 年者；
2. 被保險人或曾為被保險人者死亡時。但正在加保者或曾加保超過 10 年的被保險人死亡時，需未領取遺屬年金才能領取此項年金；
3. 被保險人喪失國籍或遷居海外時。

五、死亡一次金

被保險人或曾加保者死亡後因沒有「國民年金法」規定的遺屬而無法領取遺屬年金或一次性返還給付時，其共同維持生計者可請領喪葬補助與補償性給付。一般而言，死亡一次金的收益對象依次為死亡者的配偶、子女、父母、孫子女、祖父母或兄弟姐妹。因失蹤等原因下落不明者，不支付死亡一次金。若無前述親屬可作為年金受益人時，則由死亡者 4 親等以內旁系血親且依靠死亡者維持生計之人請領死亡一次金。

被保險人成為兩種以上國民年金的收益對象時，根據當事人的選擇只支付一種年金，並終止另一個年金的支付。若未選擇的年金屬於下列事項之一，就追加支付以下給付金。

1. 未選擇的年金為遺屬年金時（選擇一次性返還年金時除外）：遺屬年金額的 20%。
2. 未選擇的年金為一次性返還年金時（選擇身心障礙年金，未選擇一次性返還年金時除外）：相當於「國民年金法」第 80 條第 2 項規定的金額。

參、贈送年資

國民年金被保險人生育者，自生第二胎起，給與贈送保險年資的優惠。生第二胎給與 12 個月年資；第三胎給與 30 個月年資；第四胎給予 48 個月年資；第五胎以上給與 50 個月年資。除了生育之外，服役完成者也可獲得贈送 6 個月的年資。

第四節 韓國國民年金財務與基金運作

壹、韓國國民年金財務

韓國國民年金近年各項給付的支付金額如下表 4.8。從表中可以看出，老年年金的給付支出占總支出之比率已超過 80%。在 1999 年改革使國民年金完成普及式涵蓋後，從 2000 年到 2012 年間，老年年金給付支出金額成長了超過 13 倍。顯示韓國的國民年金在未來人口持續高齡化的趨勢下，加上年金制度的逐漸成熟，給付支出勢必持續快速成長。

表 4.8 韓國國民年金各項給付支付情形

	合計	老年年金		傷殘年金				遺屬年金		一次返還金		死亡一次金	
				年金		一次性補償							
	金額	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
1999	3,871,969,097	299,592,241	7.7	45,793,771	1.2	11,887,377	0.3	132,018,371	3.4	3,378,751,585	87.3	3,979,753	0.1
2000	1,607,034,932	651,367,677	40.5	70,098,235	4.4	15,799,154	1	203,051,882	12.6	662,419,679	41.2	4,298,305	0.3
2001	1,569,256,860	973,629,644	62	83,583,377	5.3	18,285,821	1.2	243,929,303	15.6	243,444,500	15.5	6,384,217	0.4
2002	1,915,254,978	1,254,729,855	65.5	103,849,013	5.4	16,418,591	0.9	293,950,328	15.3	238,684,803	12.5	7,622,389	0.4
2003	2,328,449,084	1,533,339,190	65.9	131,920,812	5.7	21,977,723	0.9	352,651,252	15.2	278,232,520	11.9	10,327,587	0.4
2004	2,914,014,770	1,987,450,647	68.2	163,629,119	5.6	29,297,315	1	417,886,255	14.4	303,193,832	10.4	12,557,603	0.4
2005	3,584,900,642	2,531,536,045	70.6	193,930,965	5.4	35,713,586	1	484,576,517	13.5	324,884,938	9.1	14,258,591	0.4
2006	4,360,238,974	3,103,160,541	71.2	225,607,063	5.2	44,239,536	1	570,607,184	13.1	400,673,755	9.1	15,956,895	0.4
2007	5,182,610,821	3,857,708,922	74.4	245,877,485	4.7	48,325,466	1	645,401,195	12.5	368,373,558	7.1	16,924,195	0.3
2008	6,180,803,696	4,765,527,612	77.1	268,100,552	4.3	47,920,508	0.8	731,357,801	11.8	348,026,409	5.7	19,870,814	0.3
2009	7,471,933,936	5,814,824,736	77.8	287,016,089	3.8	40,940,200	0.5	844,649,421	11.4	460,476,121	6.2	24,027,369	0.3
2010	8,635,467,327	6,861,876,308	79.5	296,304,705	3.4	37,299,185	0.4	949,238,982	11	465,122,763	5.4	25,625,384	0.3
2011	9,819,295,640	7,905,179,613	80.5	305,547,438	3.1	41,918,922	0.4	1,062,312,051	10.9	475,050,810	4.8	29,286,806	0.3
2012	11,550,754,573	9,327,086,191	80.7	314,462,857	2.7	34,653,608	0.3	1,195,694,146	10.4	648,045,442	5.6	30,812,329	0.3

資料來源：NPS(2013)

韓國國民年金長期的財務預估可以下圖 4.2 顯示。在 2007 年改革之前，國民年金基金可持續到 2047 年。2007 年的年金改革之後，將國民年金基金耗盡的時間往後推延到 2060 年。

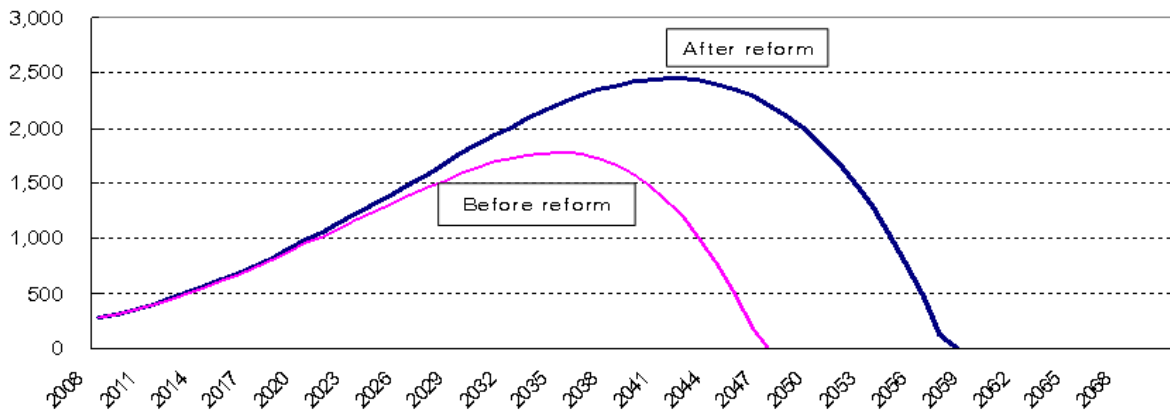


圖 4.2 韓國國民年金長期財務推估（2007 年改革之前與之後）

資料來源：轉引自 Yun(2013)

根據韓國社會福祉部的估計，基金的報酬率每增加 1% 就能將基金耗盡的時間延後 9 年。而根據當前的預估，基金可維持到 2060 年，其假設是國民年金基金的報酬率僅相當於國內利率水準的 1.1 倍。由於國民年金的投資標的包含了海外資產，所以此基金報酬率的假設是相當保守的（Kim & Stewart, 2011）。

貳、韓國國民年金基金運用

一、年金基金管理組織

韓國國民年金基金的管理架構如下圖 4.3；國民年金基金管理委員會的組織架構如下圖 4.4；基金管理流程如下圖 4.5。

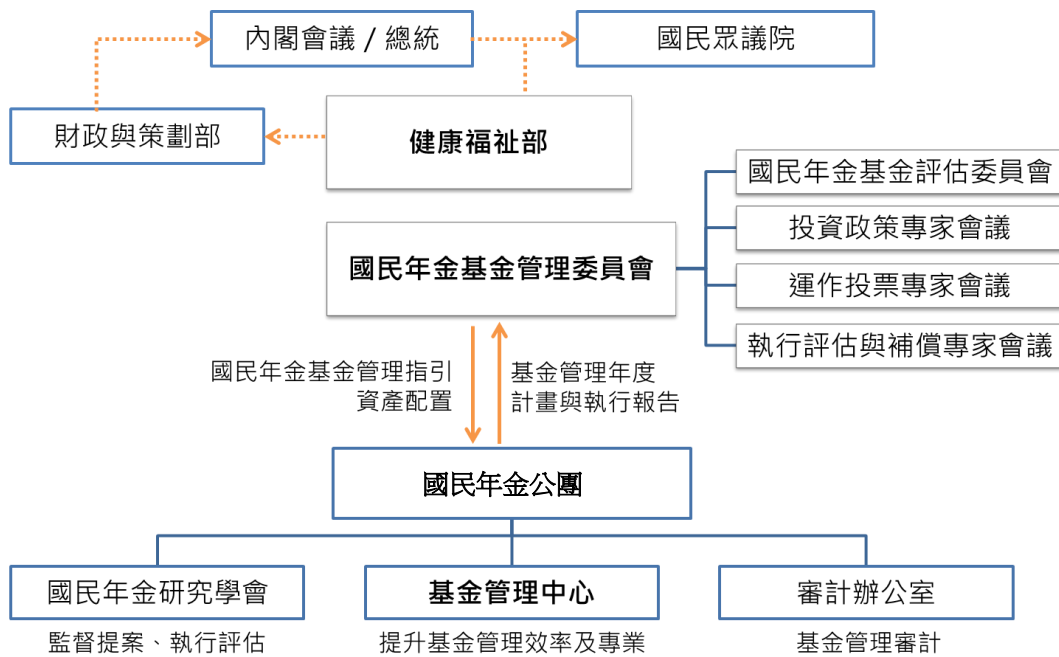


圖 4.3 韓國國民年金基金的管理架構

資料來源：2012 The NPS Fund Management Report

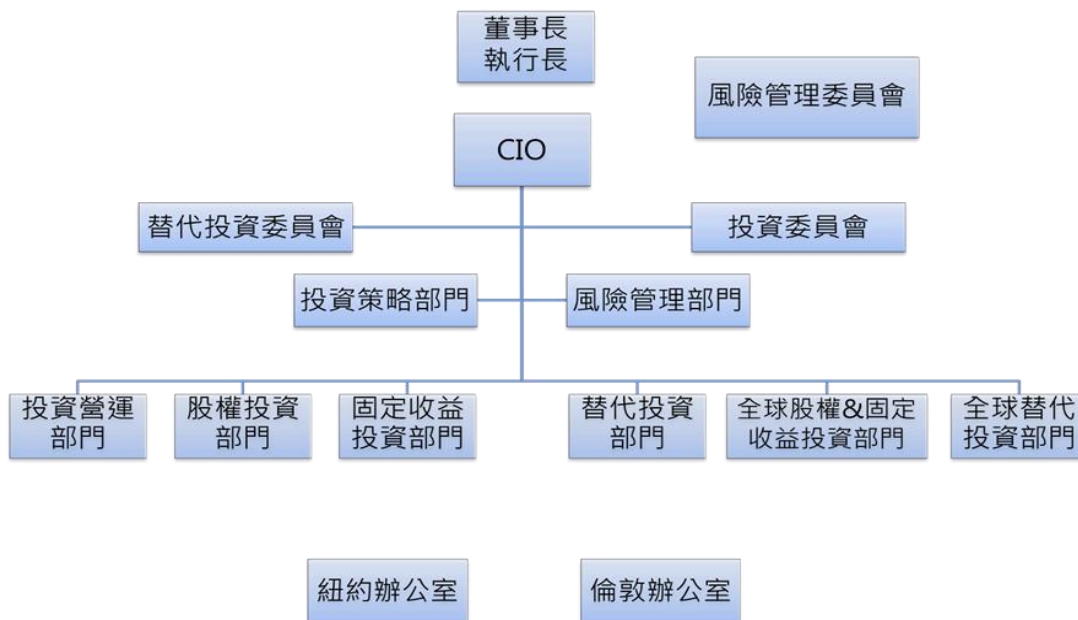


圖 4.4 國民年金基金管理中心組織架構

資料來源：2012 The NPS Fund Management Report

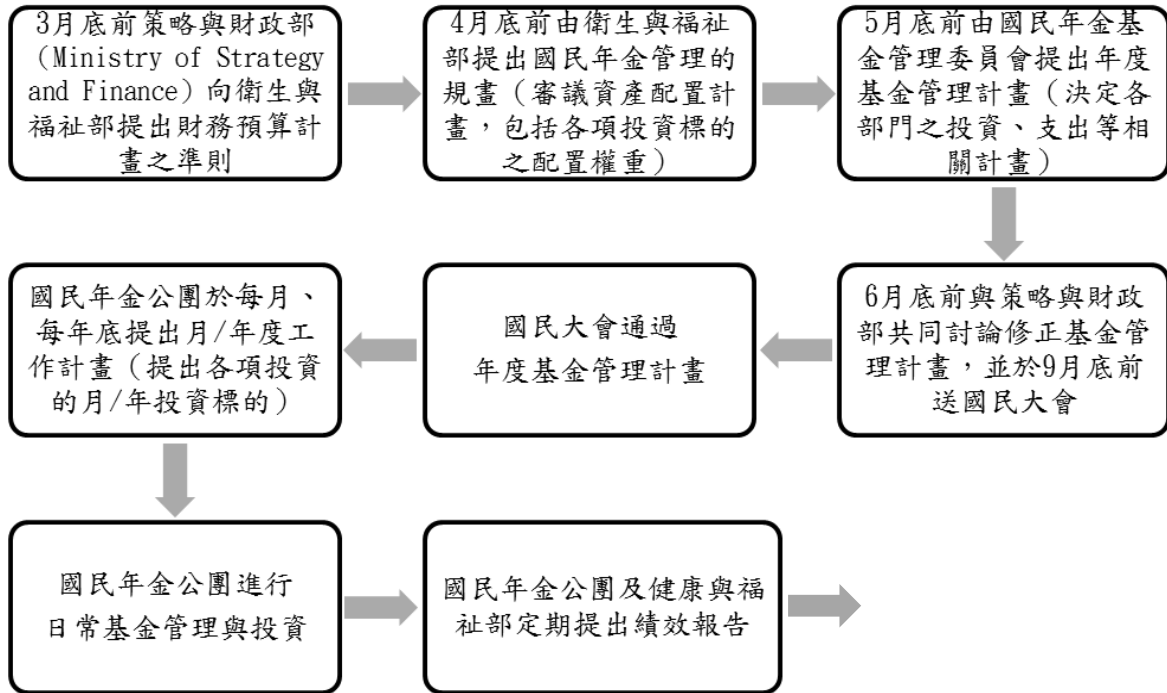


圖 4.5 基金管理計畫流程

資料來源：2012 The NPS Fund Management Report

二、國民年金基金管理委員會的變革

國民年金基金的建立是作為支付年金給付的儲備金，是由國民年金公團在政府的委託之下負責基金的運作。目前年金方案的保費徵收與給付，是由國民年金公團負責；而基金運用是由國民年金基金委員會負責，其組織結構在 1998 年有重大的變革。

在 1998 年改革之前，依法國民年金應將盈餘都提撥進「公共資本管理基金」(Public Capital Management Fund, PCMF)。「公共資本管理基金」是韓國政府於 1993 年成立，將公部門的基金（包括四個公共年金基金）的盈餘強制提撥到這個基金中，再將自各基金匯聚的資本轉借貸給政府用於投資與財務特殊帳戶(Special Account for Government Investment and Financing, "Special Account")。政府在透過這個基金對各類企業提供投資與借貸，剩餘的部分則用來購買政府的公債。將國民年金強制提撥到政府基金的運作模式，引起了幾個重大的爭議。第一是政

府資本管理基金的投資報酬率比起國民年金基金在其他領域所做的投資之報酬率明顯偏低；第二是對政府長期須支付給國民年金的利息將快速成長；第三是管理基金的財政暨經濟部可能會將基金用於其他政策用途，而非用於追求國民年金被保險人的最大利益(Kim & Stewart, 2011)。在 1998 年改革之前，國民年金基金的管理是由財政暨經濟部主管，儘管國民年金法明定國民年金基金的管理是由衛生福祉部，但是國民年金基金管理委員會主席卻是由財政暨經濟部的部長擔任。同時由於年金基金管理委員會大部分的成員都是政府的法定代表，或是由政府指派所擔任，因此這個委員會便很難具有獨立的地位。

有關於國民年金基金管理之改革，最早是由一個稱為「人民團結參與民主參與」的組織所發動。1997 年 12 月 8 日韓國總統大選由金大中當選總統，他在選後不久便設立了一個三方協商機制以因應經濟危機，在他的要求之下韓國在 1998 年 1 月成立了韓國三方協商委員會，由勞工、政府與雇主三方組成。同年 2 月第一階段的三方委員會就通過了因應經濟危機的社會協議，協議的內容包括了要改革國民年金基金的治理方式，除了提升國民年金基金管理的設備參與，同時也要逐步終止將國民年金基金強制提撥於政府基金的作法。到 1998 年 12 月國民年金法修正通過，1999 年也通過了公共資本管理法案的修正。這些法案修正之後，國民年金基金強制提撥制政府基金的做法將逐年終止。這並非意味政府不再至國民年金基金借貸，國民年金基金還是持續購買政府的公債，但這項投資現在已被視為是針對金融部門的投資 (Kim & Stewart, 2011)。

國民年金基金管理委員會因應 1998 年國民年金法的修正，大幅重整其人員組成，委員會的主席由財政暨經濟部的部長改為由衛生福祉部的部長擔任，同時也大幅提高非政府成員的席次，在全部 20 個委員的席次中，有 12 席是由非政府成員所組成(包括 3 個雇主代表、3 個雇員代表、6 地區性代表)(詳見表 4.9)，同時這次的修法也提升了國民年金基金管理的透明度，要求所有會議記錄都應公告於衛生與福祉部的網頁

上。在 1998 年年金法改革的過程中，雖然勞資團體以及反對黨都難得一致同意國民年金基金委員會的改革，但是財政暨經濟部卻採取消極抵抗的立場，即使三方委員會已經通過了改革的方向，財政暨經濟部仍不放棄立場，並在第二階段的三方委員會提出不同的改革提案。但 1998 年 9 月時，世界銀行表明韓國需對公共資本管理基金的強制提撥做法進行改革，否則不給予其所承諾的 20 億美元金援，在這樣的條件下才促使改革順利過關。然而基金管理委員會的民主改革並不必然能確保績效的提升，尤其是基金管理會的民間代表主要來自於 12 位各領域民間處之的領導者，這些組織領導者大多不具備經濟與財務投資的背景，即使 5 個政府當任委員也同樣未必具有金融投資的背景，其他的 2 席也非由金融投資專家擔任，而是由政府智庫--也就是韓國發展中心、韓國健康與發展中心--的領導者擔任，他們同樣也都非金融投資的專業背景。在欠缺專業委員的條件之下，國民年金基金管理委員會在基金管理方面更加依賴各種常設與非常設的諮詢委員會（Kim & Stewart, 2011）。

表 4.9 1999 年改革前後國民年金基金管理委員會的組成

		1999 年以前	1999 年以後
主席		財務與經濟部部長	健康福祉部部長
副主席		健康福祉部部長	
其它前政府官員			
	政府代表	農業與林業部部長 商業與工業部部長 勞動部部長	財務與經濟部副部長 農業與林業部副部長 商業與工業部副部長 勞動部副部長
	其他		國民年金工團主席與總裁
代表與會成員			
	雇主	1 人或以上	3
	雇員	-	3
	其他參與者	1 人或以上	-

	地方參與者	-	6
	接受者	1 人或以上	-
	專家	1 人或以上	2
	總計	11-15	20

資料來源：Kim & Stewart (2011)

三、國民年金基金的投資績效

韓國國民年金於 1988 年開辦後，就開始迅速累積年金基金。1988 年時，國民年金基金的規模為 5,300 億韓元，到 2013 年 6 月時國民年金基金的規模已達 403 兆韓元。近年來，國民年金基金的投資運用策略，已逐漸降低固定收益 (fixed income) 的資產配置，而逐漸增加股票與另類投資的資產配置。2013 年 6 月時，韓國國民年金的基金有 99.8% 配置於金融資產，其中包括配置於股票 26.9%、固定收益 63.9%、另類投資 9.1%。另有 0.2% 配置於福利與其他部門 (National Pension Service, 2013)。韓國國民年金基金近十年的整體投資績效如下圖 4.6。

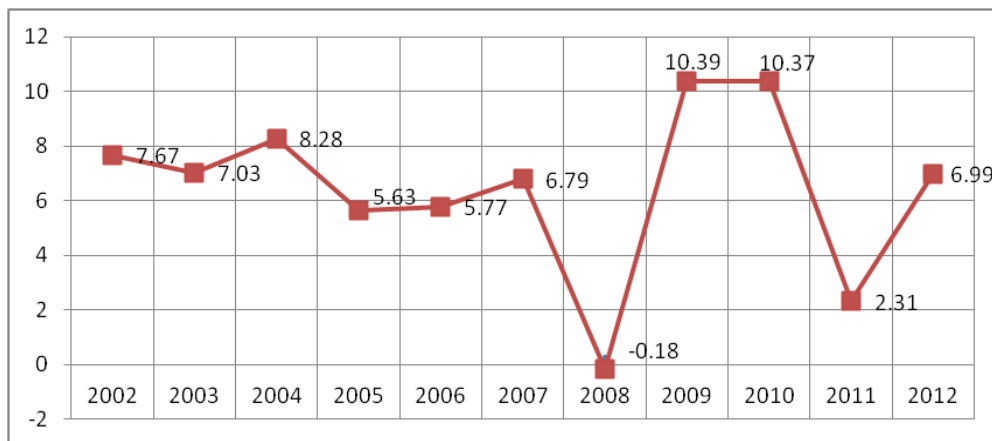


圖 4.6 韓國國民年金基金歷年投資效益

資料來源：National Pension Service(2012)

整體而言，過去十年除了2008年遭逢金融海嘯導致績效不理想外，其餘各年的投資績效都相當出色。事實上，2008年金融海嘯期間，全球各國的年金基金都面臨重大的虧損，但韓國的國民年金基金僅僅虧損0.18%，顯示其基金管理即使面臨惡劣的大環境仍相當穩健。整體而言，從2002-2012年韓國國民年金基金的年平均報酬率達6.99%，績效相當搶眼。

第五章 韓國公務員年金制度

韓國公務員的公共年金制度是公務員年金制度，另有公務員退職金方案。如前文所述，公務員年金為社會保險制度，與軍人年金方案、教師年金方案同為韓國三個特殊職業年金方案。至於公務員退職金，則是一次性給付的離職給付。

第一節 韓國公務員年金的早期發展

韓國的公務員年金在 1960 年開辦，主要的目的是在提升人員的招聘、留用並且提升人員的動機和競爭力。制度開辦初期，請領年金年齡訂為 60 歲，最低投保年資訂為 20 年。制度開辦後不久，公務員年金就在 1962 年進行重大改革，取消了最低給付年齡為 60 歲的限制。改革過後，只要參加保險 20 年以上的公務員，不管其年齡都可以開始請領老年年金給付，此一作法對公務員年金的財務造成重大衝擊。在 1982 年公務員年金公團成立，負責公務員年金及公務員年金基金的行政與管理。1995 年時修法後，在 1996 年 1 月以後初任職的公務員則必須工作到 60 歲才能請領退休給付，2000 年又立法改革退休年齡，逐步提高退休年齡。2001 年公務員年金再度進行重大改革，明確規定若公務員年金出現赤字則由政府預算撥補彌平。2001 年改革的另一項重大作法，是針對領取公務員年金後重新受雇於公部門者，不論其給付高低，均減少其年金給付的一半。這項改革主要是受到社會民意的龐大壓力下進行。然而憲法法庭卻判定此項改革違憲，並要求必須在 2003 年前取消此項變革，這導致政府在 2005 年開始對重新任職於公部門的年金請領者實施所得評估（income test）制度，此一做法也具有和先前被判定為違憲的法律具有相同效果（Bae, 2010）。

韓國公務員年金歷年主要變革，詳如下表 5.1。

表 5.1 韓國公務員年金歷年主要變革

年	主要變革
1960	建立公務員年金法，保險費率為政府與公務員各 2.3%、請領年齡為 60 歲
1962	取消請領年齡 60 歲之規定，起領給付無年齡限制
1967	提高費率為政府與公務員各 3.5%
1970	提高費率至政府與公務員各 5.5%；實施遺屬年金一次金
1975	引進減額年金；提高最高年資至 30 年
1980	最高年資延長到 33 年；所得替代率上限由 70% 提高至 75%
1982	建立公務員年金公團
1988	提高遺屬年金(從退休年金的 50% 提高至 70%)
1991	實施退職退休金制度
1996	設定請領年齡為 60 歲，1996 年 1 月後初任職的受雇者適用；費率提高至政府與公務員各 6.5%
1999	費率提高至政府與公務員各 7.5%
2001	退休金所得之計算基礎從退休前最後薪資改為退休前三年的平均薪資；保費提高至政府與公務員各 8.5%；年金赤字開始由政府預算撥補
2005	實行所得評估制度，所得超過標準者其年金給付減少一半
2009	改變所得計算基礎、提高保險費、降低遺屬年金給付
2012	改變所得計算基準

資料來源：本研究參考 Yang & Koassen(2010); Government Employee Pension Service(2013)整理

第二節 韓國公務員年金近期改革

韓國公務員年金開辦的前 35 年，其財務尚稱平穩；但到 1990 年制度趨於成熟後，就開始出現財務的隱憂。財務上的危機主要是起因於下

列的原因：

1. 給付的水準較為優渥；
2. 公部門人員的高齡化；
3. 平均餘命的提升；
4. 1997 到 1999 年的亞洲金融危機期間有大規模的人員離退，造成給付支出大增。

隨著公務員年金制度的成熟，以及公務員平均餘命的延長，自 1990 年代以來公務員年金制度的領取人數大幅成長。下表 5.2 是韓國公務員年金自 1980 年代初期到近期的領取年金人數。從表中可以看出，在 1982 年時，年金依賴比僅 0.6%，相當於約每 167 個在職公務員需支持一個領取公務員年金給付者（含老年年金與遺屬年金）。到 1995 年時，年金依賴比上升為 5.8%，相當於約 17 個在職公務員要支持一個領取年金者。到 2009 年時，年金依賴比已上升為 27.8%，相當於每 3.6 個在職公務員就要支持一個領取給付者。

下表 5.3 是韓國公務員提早退休人數。從表中可以看出，在 1990 年代末期的亞洲金融風暴衝擊下，韓國公務員提早退休人數在 1998-2000 年間大幅成長，到 2002 年才下降回覆到金融海嘯前的水準。

根據長期趨勢的推估，公務員年金的結構依賴比在 2001 年到 2040 年間將會大幅上升，2010 年時每 100 個被保險人須扶養 29 個領取年金給付者，到 2020 年時會變成每 100 個被保險人要扶養 50.35 個領取給付者，到 2030 年時變成每 100 個被保險人要扶養 71.37 個領給付者，2040 年時則是每 100 個被保險人要扶養 86.36 個領給付者。結構依賴比上升的主要原因是因為退休人口的大幅增加及平均餘命的延長（Kwon, 2009）。

表 5.2 韓國公務員年金的領取人數

年	被保險人數	領取年金人數 ¹	年金依賴比 ²
1982	667,754	3,742	0.6%
1985	696,951	9,078	1.3%
1990	843,262	25,396	3.0%
1995	957,882	56,343	5.8%
1998	952,154	89,332	9.3%
1999	913,891	128,940	14.0%
2000	909,339	150,463	16.5%
2005	986,339	218,006	21.9%
2007	1,021,771	229,157	24.8%
2009	1,047,897	289,996	27.8%

¹ 包含遺屬; ² 年金依賴比 = (領取年金人數 / 繳費人數) * 100%

資料來源：Civil Service Pension Corporation (2005)；轉引自 Kwon (2009)

表 5.3 韓國公務員提早退休人數

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
提早退休人數	3,482	2,875	14,816	35,409	20,342	5,387	3,231

資料來源：Civil Service Pension Corporation (2005)；轉引自 Kwon (2009)

公務員年金方案在 1990 年代初期就開始首次出現了財務失衡的情形，主要的原因是因為人口老化以及給付太過慷慨所致。同時，1998 年因金融危機而造成大規模人員離退，致使財務危機更加嚴重，1998 年時年金財務的赤字規模已經高達相當於總年金支出的 35%，在 2000 年時由於公務員年金財務上的缺口，必須向政府借支一兆韓元。在這種

嚴重的財務危機之下，政府在 2000 年時進行有限度的改革，改革後新的體系在 2001 年 1 月 1 日開始實施。這次改革之後，年金制度仍維持確定給付的制度模式，但調整給付計算的方式，將新進公務員的給付水準降為 62%（原先已參加方案者之給付水準則維持在 76% 不變）（Kim & Moon, 2011）。

這一次的改革並未能解決公務員年金制度龐大的財務隱憂。韓國政府遂於 2006 年 5 月指示韓國發展署(Korea Development Institute, KDI) 著手草擬公務員年金改革提案，以提升財務的穩定。2006 年 10 月韓國發展署提出其年金改革提案，建議對公務員年金進行結構性的改革，從單層的體系轉換成多層次的年金體系。2006 年 7 月，韓國政府也成立了公務員年金發展委員會，由各種利害關係人的代表組成，成員包括學校教授、工會成員還有領取年金給付者等。這個年金改革委員會根據韓國發展署所提出的改革提案討論年金改革的方向，在 2006 年 7 月至 2007 年 4 月之間進行了數十次會議的討論，並於 2007 年 4 月將其改革提案提交給政府，改革的方向是要將單層的確定給付年金制度轉變為多層次的年金體系。改革欲建立的新體系是一個雙層的年金體系，第一層的確定給付基礎年金直接和國民年金制度相銜接；在此之外另建立一個第二層的新的職業年金制度（Kim & Moon, 2011）。

但是這個年金提案卻無法滿足各方對年金改革的期待。工會成員反對這個改革提案，認為此提案大幅提高保險費率且降低給付水準；多數的年金專家也不支持這個改革方案，認為這個改革提案對給付的削減程度還不夠。在 2007 年 7 月這個委員會又重新開始運作，由於意識到工會代表和領取年金者代表的共識是推動年金改革的先決要件，所以這次這個委員會大幅擴張這兩種身分的代表，將其代表人數從 2 人增加為 5 人。經過一整年的討論，這個委員會在 2008 年 9 月第二度向政府提出改革提案。由於這個提案已經試圖在不同利益團體尋求妥協，所以在最後政府並未再對議案做修正就直接遞交到國民大會討論。經過國民大會一整年的討論，此改革提案在 2009 年的 12 月 31 號通過。換言之，從

改革的啟動到最後法案通過也經歷了 4 年的時間。整體而言，2009 年的改革主要是由年金改革委員會及各方的利害關係人扮演重要的角色。這次改革並沒有像最早的改革提案進行結構性的變更，是進行有限度的改革。這次改革主要有以下幾個面向（Kim & Moon, 2011）：

1. 將所得計算基準從標準化的基本薪俸改為以課稅所得(全薪)計算⁸；
2. 將給付的計算基準由退休前三年的平均薪資改為終身的平均薪資來計算；
3. 將保險費率從 5.525% 提升到課稅所得的 7%；
4. 是將遺屬年金的給付水準從老年年金的 70% 降低到老年年金的 60%；
5. 最重要的元素則是讓將新進人員和既有人員的退休年齡適用雙重標準，已經在職的公務員在 60 歲時即可退休，而新進的公務員則將退休年齡逐步延長到 65 歲。

經過這次改革，公務員年金制度的保障水準已經跟國民年金相差不大。韓國公務員年金 2009 年改革前後之比較，詳如下表 5.4。

公務員年金制度改革後的財務狀況，可以用其赤字規模的評估。韓國公務員年金的財務未來會有兩個不同階段的變動型態。首先，從 2010 年到 2030 年這個階段，赤字會大幅上升，到 2030 年時會達到相當於所有薪資總額的 19.43%。這是因為人口快速高齡化還有大量退休所導致。過此時期之後，赤字規模成長率會逐步降緩，到 2070 年時會降為總薪資的 17.72%，即使在平均於命持續延長的情勢下此一赤字仍會下降，主要是因為給付的削減導致支出需求的下降。而在 2009 年改革後，對上述第一個階段(2010-2030 年)的財務支出的下降效果並不是很明顯，因為改革內容中，只有保費的提升會對這個階段的財務平衡發揮功效。

⁸ 韓國公務員的基本薪俸通常大約是課稅所得的 65%（Kim & Moon, 2011）。

要到第二個階段（2030-2070）時，各種改革的效果才會比較明顯。尤其是當新進的公務員退休年齡延長到 65 歲之後，總體給付支出才會更明顯的下降。

表 5.4 韓國 2009 年改革後公務員年金的給付結構

類型	改革前	改革後
收入來源	基礎薪資(BS) 整體薪資的 65%	粗所得 * 最高: 所有保險者平均薪資的 1.8 倍
退休年金的給付公式	$(2\% * n) + 10\%$ *n: 工作年資	$1.9\% \times n$
最高繳交保費年數	33 年	33 年
提撥率	政府與公務員各負擔被保險人基本薪俸之 8.5%	政府與公務員各負擔被保險人全薪之 6.0%(2009 年)逐步調高至 7.0%(2012)
年金基礎	最後三年的平均基本薪俸	職業生涯的平均整體薪資
最早退休年齡	60 歲或正常退休時	在職公務員 60
		新進公務員 65
生活支出增加	消費者物價指數+薪資指數 * 混合調整	消費者物價指數(逐漸轉型) * 2019 採完全消費者物價指數
最低工作年數	20	20
一次提領	可	可
所得替代率	老年年金的 70%	在職公務員 70%
		新進公務員 60%

資料來源：本研究參考 Kim & Moon (2011) 整理

經過 2009 年的改革後，新的財務狀況是到 2070 年時整個赤字會由原本的 36% 降為 18%。換言之，2009 年的年金改革會逐步將政府的財

務負擔降低一半。

韓國的公共年金制度是針對公務員實施不同於一般民眾的年金方案，故不同職業別的保障差距也成為社會討論的議題。Kim 與 Moon (2011)曾經在各種條件的假設下設算公部門受雇者跟私部門受雇者終生的所得差距。其計算的結果顯示，在 2009 年的改革前，公部門受雇者的終身所得(薪資總和加上年金與一次給付之總額再減去年金保費總額)比私部門受雇者高出 8.5%；但在 2009 年公務員年金制度改革之後，公部門受雇者的終身所得反而比私部門受雇者少了 2.2%(詳如表 5.5)。事實上，要將公務員年金與私部門國民年金的落差做比較並不容易，因為這兩個群體的薪資條件及就業的特徵差異甚大。Kim 與 Moon(2011)的比較也是針對公務員與私部門員工的薪資與職業生涯設定諸多假設下所進行的。以 2008 年公務員年金給付月平均金額 180 萬韓元、國民年金給付月平均金額僅 22 萬韓元相較，韓國的公務員年金仍遠較國民年金為優渥 (Bae, 2010)⁹。

表 5.5 2009 年公務員年金改革前後公部門與私部門受雇者終生所得的比較(新進人員服務滿 30 年)

項目	改革前		改革後	
	公部門	私部門	公部門	私部門
費率(a)	143,888	109,549	181,345	109,549
年金給付(b)	592,006	156,697	426,062	156,697
一次提領給付(c)	60,674	174,405	60,674	174,405
薪資所得(d)	1,302,117	1,459,772	1,302,117	1,459,772
終生所得 (e=b+c+d-a/2)	1,882,853	1,736,099	1,698,717	1,736,099
終生收入落差	146,754		-37,382	

⁹ 有關韓國公務員的進用、分類、職級與俸給等，可參閱「考試院 99 年度考銓業務國外考察報告—日本、韓國考察團考察報告」乙書。

$(f=e(\text{公})-e(\text{私}))$		
終生收入落差比率 $(f/e(\text{私})*100)$	8.5%	-2.2%

資料來源：Kim& Moon (2011)

第三節 韓國公務員年金制度概況

壹、行政體系

目前韓國公務員年金的行政管理是由公務員年金公團負責，政策的改革與立法則由公共行政暨安全部負責。韓國公共行政暨安全部的組織架構如下圖 5.1。從這個架構圖來看，公務員年金的主管單位在韓國公共行政暨安全部中的層級並不高，是由「績效與福利局」下的一個二級單位負責。同時，在公共行政暨安全部之下並設有兩個委員會：年金給付審察委員會與年金運作委員會（GEPS, 2013）。

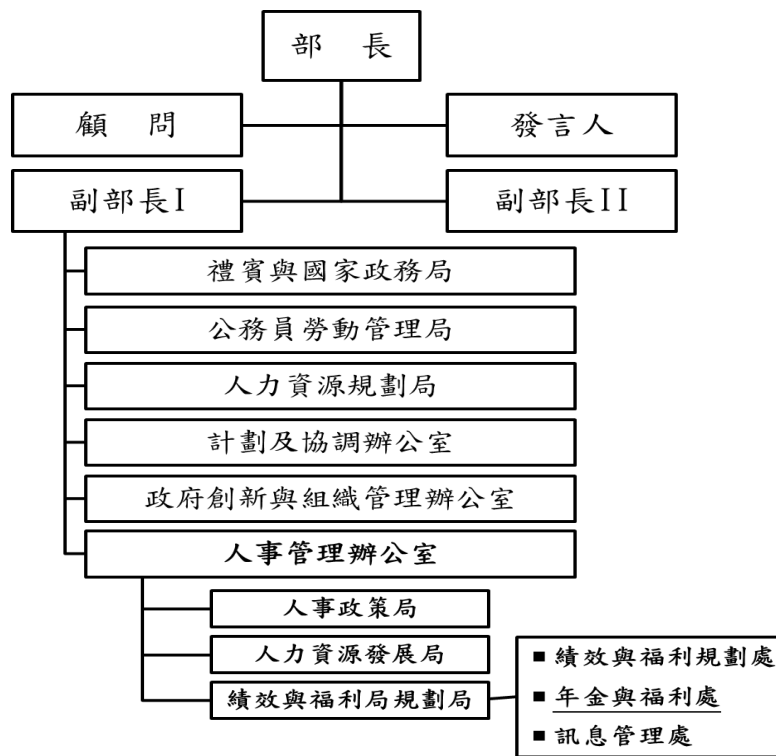


圖 5.1 韓國公務員年金主管機關組織圖

資料來源：Ministry of Public Administration and Security (2013)

國民年金公團是於 1982 年設立，接受公共行政暨安全部的委託辦理公務員年金的行政業務。公務員年金公團採理事組織型態，理事會置理事長一人、常任理事二人、年金業務理事一人、監事一人。理事會組成人員及公團職員均視為公務員。韓國公務員年金公團組織體系圖如下圖 5.2（公務人員退休撫卹基金管理委員會）。

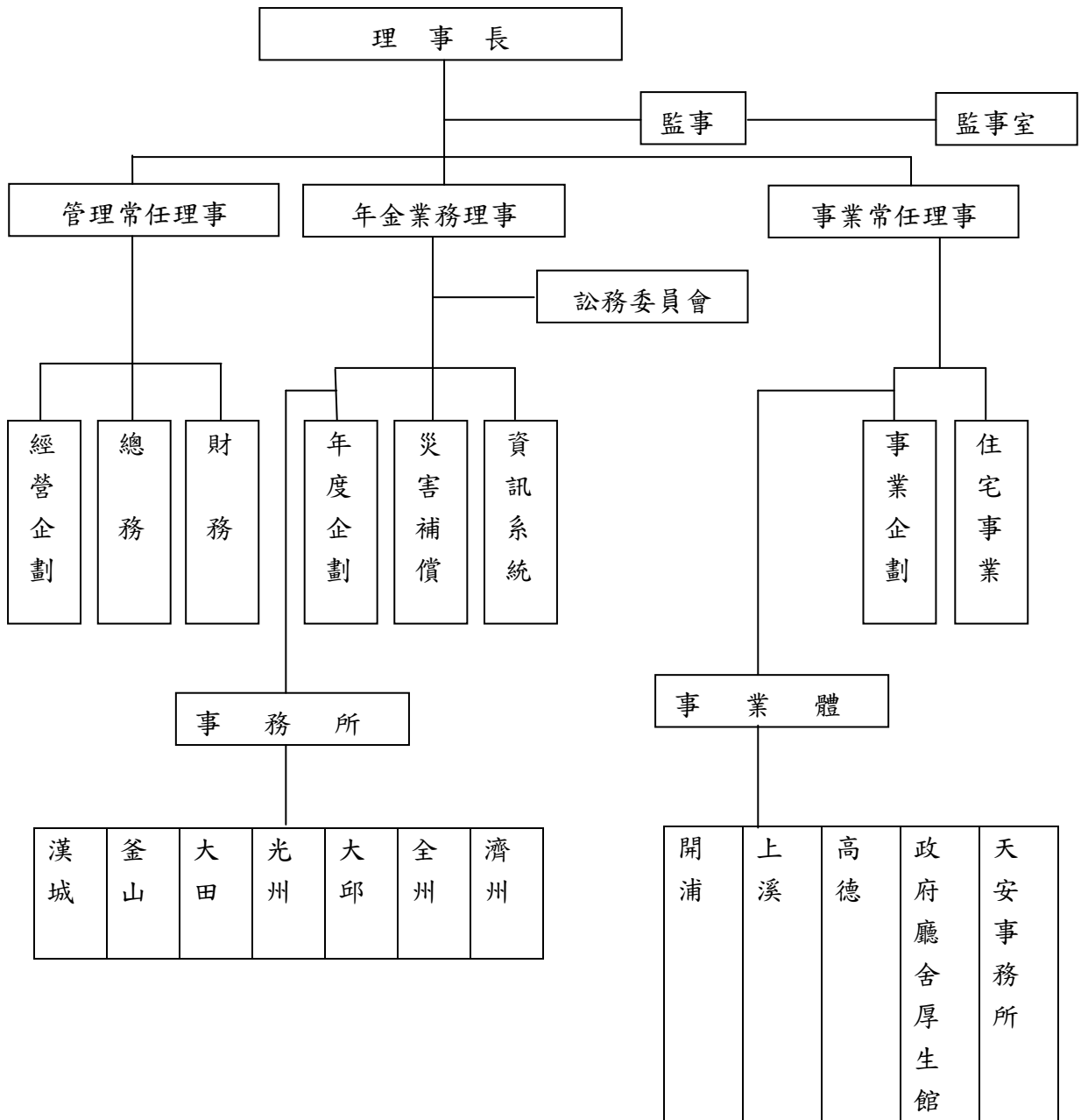


圖 5.2 韓國公務員年金公團組織架構圖

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會(2001)

貳、保險費率

公務員年金方案的財源均來自於政府受雇者與政府（中央與地方）所繳交的保險費。最早的保險費率是4.6%由政府和受雇者各負擔一半；經過歷次的調整，目前的保險費率為政府與公務員各負擔被保險人薪資的7%。公務員年金歷次的保險費調整情形，詳如下表 5.6。

表 5.6 韓國公務員年金歷次保險費調整

單位：%

年	政府	被保險人	合計	附註
1960	2.3	2.3	4.6	投保薪資之採計以被保險人基本俸給為準
1969	3.5	3.5	7	
1970	5.5	5.5	11	
1996	6.5	6.5	13	
2001	8.5	8.5	17	
2009	6	6	12	投保薪資之採計改以全薪計算
2010	6.3	6.3	12.6	
2011	6.7	6.7	13.4	
2012	7	7	14	

資料來源：本研究參考韓國公務員年金公團網頁整理

公務員繳交保險費33年後可免繳保費。政府除了分攤保險費之外，若保險給付有不足，也是由政府負責貼補（韓國公務員年金公團，2013）。

參、給付

一、退休給付

1.請領資格

(1)年齡

1960 年制度剛開辦時，請領年齡是設定在 60 歲，但是在 1962 年就取消了最低請領年齡的規定，所有的退休者不限年齡都可以立即地請領年金給付，直到 1996 年才又重新設定 60 歲（男女相同）為最低的給付年齡。2009 年改革後，自 2010 年起新進人員的請領年齡將延後到 65 歲（男女相同）。除了年齡條件外，服務年資必須超過 20 年才可以獲得年金給付的權利。但在 2009 年改革之前就已加保的公務員，可以於滿 55 歲時就提前領取退休年金給付。

(2)服務年資

最低需服務超過 20 年才可領取退休年金給付；先前公務員的服務年資可以累加計算。若未符合年齡條件則可請領提前退休年金。最高以採計 33 年年資為限。

2.給付水準

制度實施初期給付的最高額度是服務 33 年可以獲得 70% 的最後薪資所得替代水準，在 1980 年時這個給付水準提高到 75%；之後又進一步提升到 76%。經過 2009 年的改革，將新進公務員的給付水準降低到 62%。同時調整計算給付的薪資基準，將給付的計算基準從被保險人退休前三年的平均薪資改為其終身的平均薪資作為基礎。2012 年再將薪資之認定從基本薪俸改為課稅所得（全薪）計算。

退休年金給付的計算公式為：

$$\text{給付} = \text{終身平均薪資} \times \text{服務年資} \times 1.9\%$$

換言之，每服務一年，可以獲得相當於 1.9% 的薪資給付率；最高採計 33 年的年資，給付上限為 62.7%。退休年金給付依消費者物價指

數調整。

除了退休年金給付之外，特定被保險人在加保 20 年者以上可選擇不領年金給付而改領取一次給付；也可以選擇領取部分一次給付與部分年金給付。

一次退休金的計算方式為：

$$\text{一次金} = \text{月投保薪資} \times \text{工作年資} \times 1.2$$

若被保險人服務滿 20 年而尚未達到退休年齡則可請領提前退休年金，每提前一年給付減少 5%。如果領取退休年金、提前退休年金、身心障礙年金者重新任職為公務員則給付停止支付。即使領取年金者並非重新受雇為公務員，只要就業薪資或營利所得超過一定比例者，其年金給付就需依比例遞減。

二、身心障礙年金

身心障礙年金給付的鑑定是由年金檢驗局（Pension Examination Council）負責。身心障礙的等級分為 1-14 個等級。身心障礙年金的給付水準是身心障礙的等級而定，給付水準的所得替代率為 9.75%-52%。身心障礙的情況復原，或是重回勞動市場時，身心障礙年金給付及停止繼續發給。符合領取身心障礙年金給付者，也可以選擇領取一次給付，選擇一次領取者，其給付水準相當於 60 個月的身心障礙年金金額（=60*最後薪資的 9.75%-52%）

三、遺屬年金

遺屬的範圍包括：配偶、父母、祖父母、以及未滿 19 歲的子女與孫子女等。若遺屬人數有 2 人或以上，則遺屬年金的金額將做平均分配。

其中，配偶（含同居者）需符合以下條件：

1. 資格條件：配偶符合遺屬年金之資格，並無年齡之限制，但需在當事人退休前或死亡前就與之有婚姻關係存在。
2. 年金給付水準：基本退休年金額的 70%（2010 年之後初任職者改為 60%）。若配偶領取公務員年金方案的其他年金給付，則其遺屬年金減半給與。
3. 減額給付：若領取遺屬年金支配偶死亡或再婚，則其遺屬年金將終止給付會是轉給下一個順位的受益人。

子女需在 19 歲以下才符合資格，但若是在年滿 19 歲之前遭逢重大身心障礙而無法自立者，亦可能在滿 19 歲之後符合領取遺屬年金資格。

在公務員死亡時，其遺屬亦可選擇不領遺屬年金給付而領取一次金。遺屬一次金的給付水準等同於退休一次金水準。

第四節 韓國公務員年金財務與基金運作

下表 5.7 是韓國公務員退休年金領受者之年齡。從表中可以看出，年齡在 56-60 歲之間退休者之比率最高，占了將近半數（48.6%）；也有超過三成（30.8%）的退休公務員是在 55 歲（含）以前就退休。目前請領退休年金給付者中，也有超過四分之一（26.3%）其年齡仍未超過 60 歲。顯示韓國的公務員也有早退的趨勢。

表 5.7 退休年金受付者之年齡現況

單位：人

區分	退休時年齡	%	2012.12.31. 現在年齡	%
合計	306,582	100.0	306,582	100.0
40 歲以下	3,372	1.1	188	0.1
41~45 歲	17,789	5.8	2,934	1.0
46~50 歲	27,012	8.8	7,752	2.5
51~55 歲	43,239	14.1	19,454	6.3
56~60 歲	148,857	48.6	50,266	16.4
61~65 歲	63,122	20.6	81,380	26.5
66~70 歲	3,170	1.0	62,238	20.3
71 歲以上	21	0.0	82,370	26.9

資料來源：GEPS(2013)

韓國公務員年金近 20 年的財務概況如下表 5.8。由表中可以看出，韓國公共年金最早在 1993 年就出現當年度收支逆差；年金基金在 1995 年首度出現基金負成長；年金基金在 1997 年達到高點後，就開始逐年減少。在 2001 年後，基金的年度逆差由政府預算撥補，才使年金基金重新開始恢復正成長。

表 5.8 韓國公務員年金收入與支出變動趨勢

單位：億韓元

區分	基金總額		年金收入	年金支出	收支差額 (A)	基金運用收益	
	金額	增加率 (%)				金額	增加率 (%)
1982	7,704	40.3	2,684	1,611	1,073	1,140	20.8
1983	11,379	47.7	3,723	1,905	1,818	1,857	24.1
1984	14,672	28.9	3,673	1,841	1,832	1,461	12.8
1985	17,830	21.5	3,733	2,337	1,396	1,762	12.0
1986	20,951	17.5	3,931	2,897	1,034	2,087	11.7
1987	24,430	16.6	4,786	3,490	1,296	2,183	10.4
1988	27,893	14.2	5,418	4,596	822	2,641	10.8
1989	31,779	13.9	6,452	5,354	1,098	2,788	10.0
1990	35,786	12.6	7,898	7,236	662	3,345	10.5
1991	40,436	13.0	9,809	9,177	632	4,018	11.2
1992	44,918	11.1	12,767	12,095	672	3,810	9.4
1993	49,003	9.1	16,082	16,147	△65	4,150	9.2
1994	52,414	7.0	17,520	19,351	△1,831	5,242	10.7
1995	51,495	△1.8	19,988	26,373	△6,385	5,466	10.4
1996	56,805	10.3	24,760	24,321	439	4,871	9.5
1997	62,015	9.2	27,312	28,076	△764	5,974	10.5
1998	47,844	△22.9	33,164	50,698	△17,534	3,363	5.4
1999	26,290	△45.1	45,634	73,154	△27,520	5,966	12.5
2000	17,752	△32.5	34,374	43,832	△9,458	920	3.5
2001	20,896	17.7	35,191	35,191	-	3,144	17.7
2002	27,276	30.5	39,512	35,736	3,776	2,604	12.5
2003	30,675	12.5	44,139	44,139	-	3,399	12.5
2004	33,218	8.3	49,264	49,264	-	2,543	8.3

2005	38,295	15.3	58,992	58,992	-	5,077	15.3
2006	42,229	10.3	61,775	61,775	-	3,934	10.3
2007	48,043	13.8	68,054	68,054	-	5,814	13.8
2008	46,861	△2.5	78,293	78,293	-	△1,182	△2.5
2009	51,873	10.7	76,308	76,308	-	5,012	10.7
2010	58,307	12.4	84,232	84,232	-	6,434	12.4
2011	60,105	3.1	89,391	89,391	-	1,798	3.1
2012	63,576	5.8	103,520	103,520	-	3,471	5.8

註) 1. 基金運用收益：運用積存的年金基金，增值的金額(包含售出證券估計的損益)

2. 基金運用收益增加率(%): 當年度運用收益 ÷ 全年度基金總額 × 100

3. 基金總額增加率(%): (年金收支差+基金運用收益)÷全年度基金總額× 100

資料來源：GEPS(2013)

目前韓國公務員年金的運作，是由公務員年金公團負責。有關公務員年金基金的投資程序，如下圖 5.3 所示。

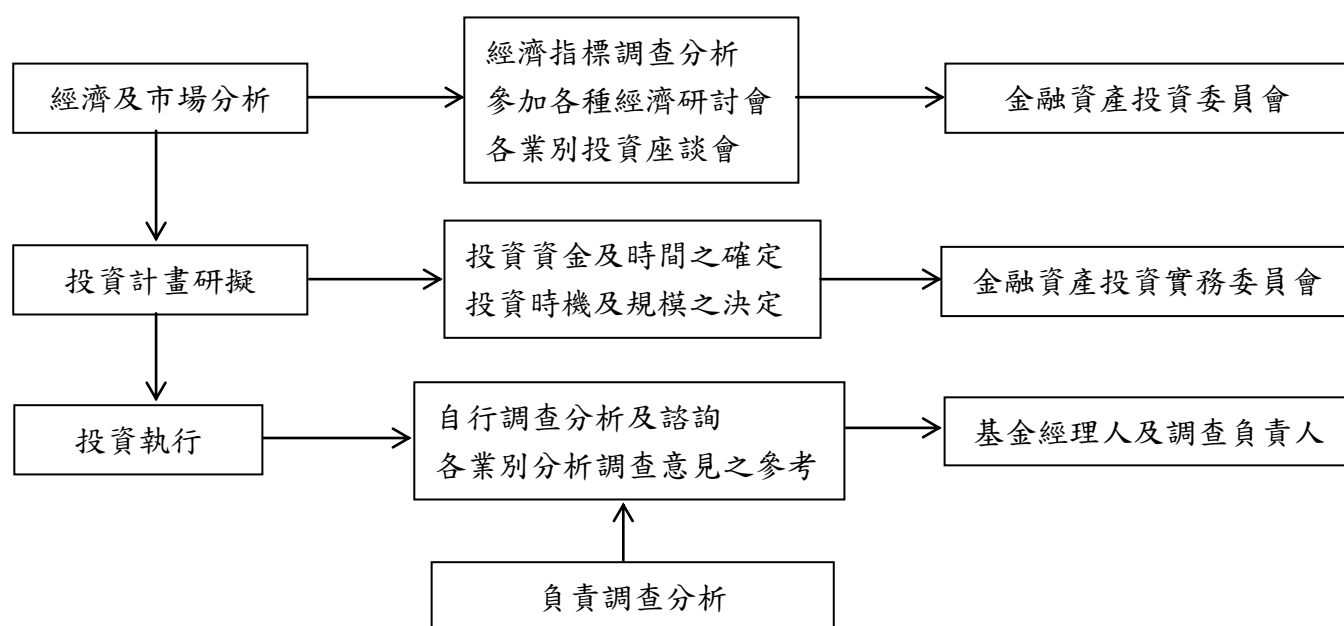


圖 5.3 韓國公務員年金投資程序

資料來源：公務員退休撫卹基金管理委員會(2001)

第五節 韓國公務員退職金

如前文所述，韓國的公務員除了公務員年金制度之外，另有公務員退職金制度的保障。

公務員的退職金（퇴직수당，直譯為退休津貼），也被視為是公務員退休的第二層保障。公務員退休津貼是政府以雇主身分提供給公務員的離職給付，是一次性給付。在 2009 年時，公務員退職金制度也進行重大的改革，調降其給付水準。韓國公務員退職金給付的計算公式如下：

$$\text{退職金} = \text{最後一個月的薪資} * \text{認可的服務年資 (1-33 年)} * \text{給付率}$$

退職金的給付率依服務年資而有不同，各年資的給付率如下表 5.9。

表 5.9 韓國公務員退休津貼之給付率

2009 年以前給付率	在職年數	2010 年以後給付率
10/100	1 年以上未滿 5 年	650/10000
35/100	5 年以上未滿 10 年	2275/10000
45/100	10 年以上未滿 15 年	2925/10000
50/100	15 年以上未滿 20 年	3250/10000
60/100	20 年以上	3900/10000

資料來源：Government Employee Pension Service(2013)

第六章 韓國軍人年金、私立學校教師年金、基礎老年年金與勞工退休金

第一節 韓國軍人年金¹⁰

韓國的軍人在1960年實施公務員年金制度時，也參加公務員年金，在1963年才變成一個獨立的方案，成立軍人年金方案，從公務員年金體系當中獨立出來。

軍人年金制度實施初期，由於年金的領取者較多，致使其在財務上面臨重大危機，難以無法支應龐大的財務需求。目前韓國的軍人年金制度若有財務上的缺口，是由國家稅收來彌補。韓國軍人年金財務的短缺主要是由兩個因素所造成。第一是軍人在1959年之前的服務年資無須繳費，因為當時尚未建立繳費式的軍人年金方案。第二是韓國的軍人保險對於重大戰役期間（例如韓戰和越戰期間）的服務年資給予加權三倍計算。這些都是導致財務嚴重危機的重大原因。

近年來為了提升軍人年金體系長期財務的穩定，韓國政府對軍人年金進行一連串的相關改革，主管機關國防部於2001年時進行重大改革，改革的內容包括：

1. 調軍人年金的保險費率，將個人和政府的保費都從3.5%調高到8.5%；
2. 將年金給付的調整機制從原來的依薪資水準調整改為依物價指數調整；
3. 將計算年金的基礎從最後退休時的薪資改成最後退伍前三年的平均薪資為基準來計算；

¹⁰ 本節內容均參考整理自”2010 Defense White Paper”，Korea Ministry of National Defense, 2010。

4. 建立強制性的儲金系統以提升財務穩健。這個強制儲金系統自 2007 年 1 月開始運作，當年金的財務不能平衡時，就必須在 2 年內補足強制儲金系統的基金水準。

此外，韓國的軍人年金制度又在 2006 年引進了所得評估機制，在這個新的機制之下，領取軍人年金者若在年金收入外還有其他所得，則將會視其額外所得之金額依比例扣除其軍人年金給付金額。除此之外，過去只有服役年資超過 19 年 6 個月的退役軍人才符合領取軍人年金的資格，但從 2009 年 8 月開始，因為公共年金銜接機制的建立，退休軍人可以將其年資跟國民年金的年資做整合（Korea Ministry of National Defense, 2010）。韓國軍人年金給付狀況如下表 6.1。

表 6.1 韓國軍人年金給付狀況

年	領取給付人數	給付金額 (百萬韓元)	政府補助基金 (百萬韓元)
2005	65,566	16,075	8,564
2006	67,051	16,748	8,755
2007	69,096	18,065	9,536
2008	71,378	19,319	9,492
2009	74,111	20,566	9,409

資料：Korea Ministry of National Defense(2010)

第二節 韓國私立學校教職員年金

1973 年 12 月 20 日通過私校教師年金法，並於 1974 年 1 月 11 日開始實施。實施的第一年，被保險人僅有 40,000 人，基金規模僅有 45 億韓元。時至今日，被保險人已達 288,000 人，成長超過六倍；基金規模也達 10 兆韓元，成長逾 20 倍（The Korea Teacher Pension, 2013）。

2002 年時，韓國成立私校教師年金評估委員會，對其財務狀況進行檢視，並討論長期發展策略。2009 年時，韓國私校教師年金也進行與公務員年金類似的改革。2011 年時，韓國私校年金的納保對象共有 5,794 個機構、274,385 位被保險人，領取年金給付的人數則有 39,127 人。被保險人與領取給付人數的比例約為 7:1，年金依賴比明顯較公務員年金為輕。

韓國的私校教師年金方案，其保障對象涵蓋所有各級私立學校與研究機構的工作人員。在給付內涵方面，主要可分為兩大部分。第一部份是針對在職者的給付，這部分的給付包括醫療給付和死亡慰問給付。第二部分是針對離退人員的給付，此部分的給付包括老年給付、遺屬給付、身心障礙給付與退休津貼給付等。

根據私校教師年金法第 43 條之規定，主管機關於 2001 年起每隔五年對私校年金制度進行財務評估，以維繫長期的收支平衡。因此，韓國私校年金制度成立財務評估委員會，以強化財務監控，並提升社會責信。目前此一委員會是由 11 位來自各領域的專家所組成(The Korea Teacher Pension, 2011)。

第三節 韓國老年基礎年金

韓國的「老年基礎年金」於 2007 年改革國民年金時所成立，是以資產調查為基礎，提供已經邁入老年的世代基本的所得支持。其方案邏輯與我國的中低收入老人津貼類似。

韓國的老年基礎年金，其政策目標是讓 65 歲以上的老人群體有 70% 可以領到此項給付，而給付的水準相當於全體國民年金保險被保險人平均薪資的 5%；長期的目標是將給付水準提升到平均薪資的 10%。2012 年時，現任總統朴瑾惠在其競選政見中申明，當選後將會擴充老年基礎年金，讓 100% 的老人都能領到給付。朴瑾惠當選後，韓國老年基礎年

金的改革旋即成為重大且深具爭議的政治議題，目前改革的辯論還在進行中，但已導致韓國衛生福祉部部長陳永已 2013 年 9 月因與長官的改革理念歧異而辭職（Yun, 2013）。

下表 6.2 顯示韓國老年基礎年金的給付人數與支出金額。從表中可以看出，在目前的制度架構下，由於給付水準低，支出總金額的規模並不高，2010 年時僅佔 GDP 之 0.4%。但在高齡化的趨勢下，未來支出需求將持續成長，到 2050 年時，支出規模將達到 GDP 的 1.4%。若未來依規劃將給付水準提高到平均薪資的 10%，則 2050 年時支出規模會提升到 GDP 的 2.9%。

表 6.2 基本老年年金對象及年金支出表

年別	對象 (千人)	總支出(KRM 百萬兆)			
		國民年金被保險人的 5%平均薪資總合		2008 年國民年金納保者 增加 10%平均薪資	
		目前幣值	總支出佔 GDP	目前幣值	總支出佔 GDP
2010	3,748	4	0.4%	4	0.4%
2020	5,475	11	0.5%	16	0.8%
2030	8,329	29	0.8%	57	1.7%
2040	10,459	59	1.2%	117	2.4%
2050	11,055	98	1.4%	196	2.9%
2060	10,208	140	1.6%	281	3.1%
2070	9,047	193	1.6%	387	3.3%

備註：對象統計人數為 65 歲以上 70% 的人口

資料來源：Yoon et al.(2008)

韓國內閣已剛於最近通過基礎年金法的修正提案，等待送交國民大會討論表決。改革提案建議提高給付水準至每月最高 20 萬韓元（約相當於國民年金全體被保險人平均投保薪資之 10%；目前給付水準為

96,800 韓元)，但給付水準與國民年金保險的權益相連結，國民年金保險年資超過 10 年者，其基礎老年年金給付將依比例遞減。韓國政府對基礎老年年金的改革提案如下圖 6.1。

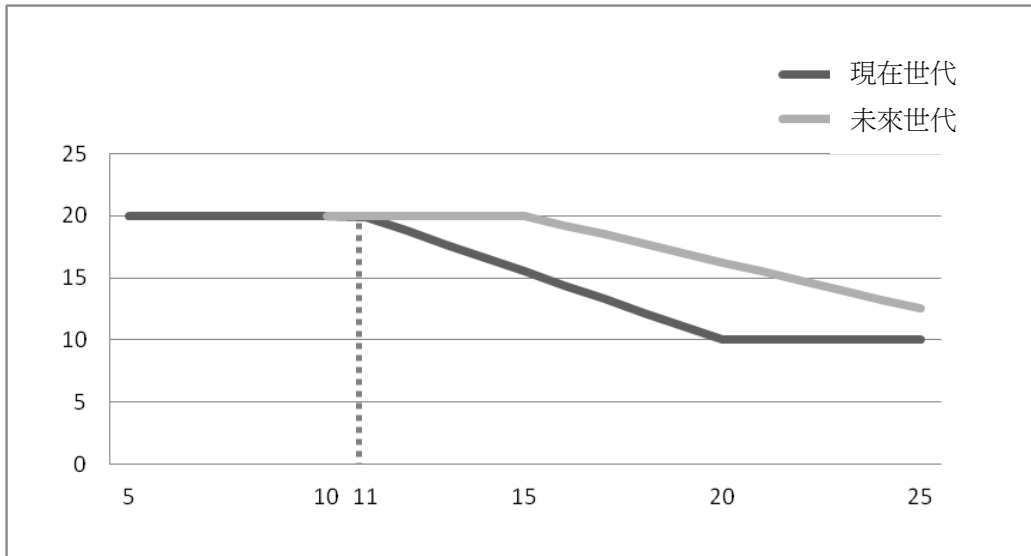


圖 6.1 韓國政府基礎年金改革提案

資料來源：韓國衛生福祉部網頁(2013)

由於現行的改革提案欲將基礎年金的給付水準與國民年金的投保年資掛勾，在此一機制之下，國民年金繳費年資越長者，其所能獲得的基礎年金給付越低。這種設計雖能有助於減輕國家支付基礎老年年金的財務負擔，但卻形成對參加國民年金者之變相懲罰。此一改革提案所引發的憂慮是，國民年金保險的年資越高者其基礎年金給付扣減越多，勢必將進一步不利於民眾參加國民年金的意願，衝擊國民年金制度的健全。因此，韓國負責基礎老年年金制度的衛生與福祉部部長亦不認同此一改革方向，並已於 2013 年 9 月因理念不合而辭職下台。目前此一提案仍有待提至國民大會討論認可後才能實現 (Yun, 2013)。

第四節 韓國勞工退休金

韓國的勞工退休金制度最早是在 1953 年勞動基準法通過後就實施，目的在保障勞工退休後的所得，根據這個法令的規定，雇主須在勞工離職時，依其服務年資，每服務一年給予一個月的薪資，薪資的計算基準是勞工離職前三年的平均薪資（包括加班費與紅利）。這項給付的性質比較屬於是離職給付而非退休給付，因為此項給付是在勞工離職時給予，而非等到勞工退休後才能請領（Yang & Klassen, 2010）。1953 年此項制度開始實施時，是一項自願性的制度，到 1961 年時變成事強制的制度，其適用的退休僅適用於僱用 30 人以上之企業，到 1989 年時，適用對象擴張到僱用 5 人以上的企業，到 2010 年 12 月十又擴張到僱用 1 人以上的企業便適用。退休津貼的財源都由雇主支應，對象是由受僱 1 年以上的勞工，不論其離職的理由都可領取次項給付（Yun and Hur, 2012）。

過去幾十年間由於韓國薪資水準的大幅成長，也使得退休給付跟著成長，但這也造成了退休金成為雇主沉重的財務負擔，尤其是高齡的勞工其退休給付的金額通常較高，導致了許多大型企業近年來對 50 歲以上高齡就業者的解聘事件增加，使得退休金給付成為不利於高齡勞工就業的因素。事實上在 1988 年韓國年金開辦之前，韓國並沒有什麼重要的社會安全方案，因此這項勞工退休金制度便扮演了重要的所得支持功能。在 1988 年國民年金開辦以及 1995 年失業保險開辦，使得退休金的社會安全功能下降；1997 年勞工基準法的修正，允許勞工在受僱期間提前請領退休金，此一作法更進一步弱化了退休金制度的老年所得保障功能，因此對大多數的勞工而言，這項退休金的性質偏向延期工資而非退休金方案，此外，這項退休金制度也未能涵蓋小型企業的受僱者。同時，當企業經營不善倒閉時，勞工的退休金權益也難以保障，在 1997 到 1998 年金融風暴期間，失業勞工就有四分之一並未領到全額的退休給付。為解決這項退休金給付不足的問題，韓國在 1998 年實施了強制

的薪資請求制度，但是這個制度也只保障勞工可以領到相當於服務三年年資的退休給付，韓國勞工的退休年齡一般都設定在 55 歲為多，造成勞工退休時還不符合國民年金的領取年齡；同時韓國因中小企業多，含勞工任職企業的平均年資為 4 到 6 年，這意味著勞工再就業生涯會領取好幾次的退休金，但卻無法長期累積較高的退休金給付（Yang & Klassen, 2010）。

2005 年時韓國政府通過了「勞工退休給付保障法」，意圖將現有的勞工離職金體系轉換成企業年金體系。這兩個制度的最大不同的地方在於，在勞工離職金制度下，雇主無須事先提撥所需的費用，導致遇企業倒閉時，受僱者完全求償無門（Howe, Keisuke and Nakashima, 2007）；而企業退休金制度則改為事先財務提存制。同時，原先的離職金制度僅提供一次性給付，而企業年金則給予勞工長期的退休金給付。

原先的離職金制度主要扮演兩種功能，一是提供所得支持給失業者，保障其離職後的所得安全，在韓國許多勞工轉換工作的頻率很高，因此離職金是相當重要的制度，但是這項制度並沒有扮演他被預期的功能，主要是因為雇主都沒有依事先提存基金，因此當企業破產時勞工權益無法獲得保障。此外由於是一次金而非長期性的年金給付，因此也無法保障勞工退休也得長期經濟安全，企業年金制度的實施就是試圖去解決這些問題。2005 年修法之後的制度雇主與受僱者可以在雙方同意之下繼續採行既有的離職金制度或者是建立企業年金制度，新制度的類型可以是確定給付制或確定提撥制。若新的退休金制度是採取確定給付制，則其保障水準不能夠低於原有的退休給付水準，同時對於 55 歲以上且服務滿十年的勞工選擇領取年金給付者也給予租稅優惠，切以避免勞工選擇一次給付；若新的制度是採取確定提撥制，則提撥率不能低於薪資支出的 8.3%，同時基金必須要交由保險公司或信託基金管理以避免雇主破產而損害勞工權益；至於個人退休帳戶是一個過渡性的儲蓄方案，讓勞工將其領取的一次性給付投入於這個方案中，到期年滿 55 歲以後才開始領取給付。在新的制度之下，任職於 10 人以下的企業之勞工其離

職金將會轉變成個人退休金制度，隨著工作的轉換帳戶也跟著轉換，如果雇主與受雇者決定要實施企業年金制，則給付的年齡是設定於55歲，參加企業年金方案十年以上的55歲勞工就可以獲得給付（Yang and Klassen, 2010; Yun and Hur, 2012）。韓國企業年金制度與原先的勞工離職金制度之比較詳如下表 6.3。

表 6.3 韓國原有勞工離職金制度與企業年金制度之比較

	離職金	企業年金
主要特色	強制 若企業破產則僅能確保 3 年的給付權益	以個人帳戶為基礎
對象與資格	雇用 5 人以上的企業 服務 1 年以上的勞工不論其離職原因	所有企業 服務 1 年以上的勞工
離職前請領給付	可以	僅能用於購買新住宅或長期照顧服務
基金管理與行政	非基金制但以租稅誘因鼓勵提存	向資產管理公司、保險公司或銀行等辦理信託
報酬率	每一年的服務可獲得相當於一個月的薪資給付	提撥率為薪資的 8.33% 報酬率視薪資表現而定
給付	一次給付	一次給付或年金給付
可攜性	不具可攜性	具可攜性
法源基礎	勞動基準法	勞工退休給付保障法

資料來源：Yun and Hur(2012)

根據「勞工退休給付保障法」的規定，雇主必須要建立一個或多個退休給付方案，來支付勞工退休時的給付，這個方案並不適用在連續

服務期間少於一年或者是過去四個月內平均工時低於每周 15 小時的勞工；對於同一個企業的勞工不得有不同的退休給付待遇，當雇主要選擇某種退休給付類型或要轉換退休給付到另一種類型時，如果有工會的話應取得工會同意，或沒有工會應取得多數勞工同意（第四條）。同時，勞動部應該成立推修年金管理委員會，以處理退休年金方案的改進事項，退休年金商議委員會應該由勞工、雇主與政府的代表共同組成，而由勞動部的次長擔任主席（第六條）。雇主支付的退休給付雇主可以在勞工的請求之下，在其尚未退休前就先給予給付（第八條）。此外，勞工退休時，雇主應該要在 14 日之內，支付其退休給付，如遇特殊狀況可以在雙方協商同意後延後支付（第九條）。雇主未依規定辦理退休給付者，將被處以最高 3 年徒刑，或是 2 千萬韓元以下的罰款（第三十一條）。

第七章 討論與建議

第一節 韓國國民年金改革的啟示

韓國年金制度的發展與改革歷程，有下列幾點值得進一步討論之處：

一、年金制度的分立：

韓國有四個社會保險年金方案，分別針對公務員、私校教職員、軍人與其他國民提供老年保障。雖與我國一樣是屬於分立的制度，與我國的制度有兩個重大的不同。首先是韓國的公共年金制度的方案數較少，亦即其整合度較高。韓國除了軍、公、教之外，其他國民一律參加國民年金。換言之，其國民年金的適用對象包含了我國勞工保險、農民健康保險、國民年金保險的全部對象。因此，其老年經濟風險的管理是採取較為集中的方式。

其次，韓國官方與學界都將公務員、私校教職員與軍人的年金方案視為「特殊職業年金方案」，有別於屬於「公共年金方案」的國民年金。在此情況下，軍公教人員的退休保障水準並未被拿來與一般國民的老年保障做比較，因此在韓國並未出現強烈的指責年金制度「行業不公」的社會氛圍。

二、政府部會間對於改革方向的歧異：

以國民年金為例，從 1973 年最早開始規劃國民年金法起，韓國政府的財經部會與社政部會就對年金發展的方向有重大的歧異。這樣的歧異，也導致年金制度發展過程出現更多的波折。以國民年金 1999 年的改革為例，若非韓國在 1997 年遭遇金融風暴的打擊而使財經學者的影

響力與社會信任度大降，其年金改革的主導權可能也不會從財經部會手中轉移到社政部會之上。

韓國朝野間與政府不同部會間對於年金改革意見的歧異，導致年金改革的過程冗長，為年金改革結果增添不可測之變數。在 2007 年與 2012 年的年金改革過程中，更都出現主要負責年金制度的部會首長辭職下台的狀況。這些情形，都意味著韓國在推動年金改革的過程中，似乎尚未找到理想的凝聚年金改革共識之途，以致年金改革過程多舛。

三、持續不斷的年金改革，但長期隱憂仍在：

從前文的討論可以看出，韓國的公務員年金與國民年金都頻繁地進行改革。尤其是，國民年金近年的緊縮幅度相當大。國民年金的大幅改革，雖是因開辦初期的「低保費、高給付」制度設計所致，但同時也顯示出韓國年金制度是以相當長期的角度來看待財務平衡的規劃。

然而，在韓國老年貧窮問題高度惡化的情況下，國民年金改革的重心卻持續既有的保險費率不調整，而聚焦於給付的持續削減，此一策略在長期必將深化老年貧窮問題。

公務員年金方面，儘管近年來已有多項降低給付與提高收入的改革，但 2001 年後由政府預算撥補公務員年金赤字的作法，將為國家長期的財務增加難以想像的負擔。此外，因應韓國老人貧窮率偏高的問題，現任總統欲擴張以稅收支付的基礎老人年金方案，此一作法同樣也將在長期形成政府財務的重大負擔。

四、公務員年金與國民年金權益的拉近：

經過歷次的改革之後，公務員年金的保險費率已提高到勞雇雙方各負擔 7%；全額年金給付（最高僅採計 33 年年資）62%；相較於國民年

金保險國民年金保險勞工雙方各負擔 4.5% 保險費且全額年金給付為 50%，其實在制度設計條件上，兩者權益的差異並不算過於巨大(詳見表 7.1)。況且，韓國於 2005 年將勞工退職金制度改為企業年金制度，且擴大企業退休金的適用對象。私部門的勞工加入國民年金後，若再享有企業年金的保障，則其總體的老年保障水準，可能與公務員相差不大。這也可能是韓國未出現質疑年金制度「行業不公」的重要原因。

表 7.1 韓國公務員年金與國民年金保費與給付之比較

	公務員年金	國民年金
保險費率	勞雇雙方各 7%	勞雇雙方各 4.5%
老年年金全額給付	62% (年資最高採計 33 年)	50% (加保 40 年); 長期將逐步降為 40%

資料來源：本研究自行製表

五、不溯既往的改革：

如前文所述，韓國公務員近年的重大改革，對在職公務員與初任職公務員的處理方式不同：在職公務員權益不受影響、改革措施僅適用新進公務員。這種作法可抒解抗拒改革的阻力，但也限縮了改革的成效。值得稱幸的是，韓國公務員的年金由於是持續在進行改革，因此，儘管改革通常不溯既往，但透過持續調整的過程，也能漸次提升制度的永續性。

第二節 政策建議

韓國公務員年金與國民年金的發展與改革過程，對我國公務員年金制度的發展，具有以下幾點可以思考參採之處：

一、促進政策改革過程的社會對話（主辦機關：行政院、考試院、銓敘部、國防部、衛生福利部、教育部、勞動部、國家發展委員會）

韓國在 2006-9 年的公務員改革過程中，政府成立公務員年金發展委員會，成員涵蓋學者、工會成員、領取年金給付者等，共同討論年金改革提案。之後更提高工會代表和領取年金者代表的人數。這種讓利害關係人共同參與討論的機制，是 2009 年公務員年金改革的重要推力。

國內在這一波推動年金改革過程中，雖然行政院與考試院及相關部會密集地舉辦座談，與各界溝通意見，但各利害關係人團體均抱怨其意見未被尊重（傅從喜等，2013），進而不支持政府的改革提案。究其原因，實是因這一波年金改革設定的期程過於急迫，執政者在 2012 年底媒體大幅報導年金議題後，宣告要於三個月內提出改革對策，如此急迫的時程，使得政策對話的時間與空間都相當緊縮。

事實上，我國於 1990 年代初期開始規劃年金制度的改革時，相關部會都成立年金改革委員會或改革小組，深入地進行各相關面向的分析，並有系統地與社會對話。但這一波的年金改革，因時程緊迫而未有此種設計。倉促的座談，無法讓參與暢所欲言；短時間內提出的改革案，也讓利害關係人懷疑政府對改革早已先有預設立場（傅從喜等，2013）。基於年金改革直接對民眾的權益造成重大影響，實應長期、持續地就年金發展的課題與社會大眾做有系統地對話。

二、併用各種改革策略（主辦機關：銓敘部、國防部、勞動部）

韓國近年公共年金的改革，改革的策略包含了提高請領年齡、降低給付水準、提高保險費率、擴大設算保費之薪資基礎、引進政府稅收撥補等等。在面對人口結構高齡化、退休年齡偏低、年金所得替代率偏高的情勢下，主管機關從不同的面向同時來進行年金的改革，運用各種

可行的政策工具，這是值得參考學習的改革途徑。

我國目前軍公教人員退休年齡偏低、退休金所得替代率偏高、保費收入很快將不足以支應給付需求；勞工保險也同樣將在短期內就出現財務隱憂。年金制度的財務改革，可採取減少給付、提高保費、延後請領年齡等策略，但不同的改革策略所影響的人口群不同。同時兼採複合式的改革組合，也可以避免讓特定的人口群單獨承擔年金緊縮的經濟代價。

三、成立高位階的年金研究專責機構（主辦機關：行政院）

韓國於 1971 年就在總理辦公室之下成立「衛生與社會事務中心」(Korea Institute for Health and Social Affairs, KIHASA)，中心之下設有政策研究部，底下設年金研究中心、生育率研究中心、高齡化研究中心等。此一機構為常設機構，有專人長期延續性地對年金制度進行深入地研究分析，在歷次的年金改革過程中，扮演政府智庫的角色，協助政策的研議與評估。在我國國內人口結構持續高齡化、年金制度必定需要持續進行改革的情勢下，實可參考韓國在政府內部設置高位階的研究中心，以協助年金政策的研議與變革。由於年金制度橫跨不同之部會，故我國較佳的方式是在行政院之下設置由院長直接指揮的專責研究機構。

四、定期檢視年金財務並提出改革策略（主辦機關：銓敘部、國防部、勞動部、教育部、衛生福利部）

韓國國民年金從 1999 年起建立每五年進行財務評估並研提改革策略的機制。我國的各項社會保險年金雖也每隔數年即定期辦理財務評估，但在財評估完成後，卻未以該評估為基礎接續提出後續的制度改革構想，這使得我國年金財務精算的實質功能受限。我國各項年金制度的主管機關可參採韓國國民年金制度的作法，除定期辦理年金財務精算之外，並

在每次財務精算評估完成後，以該評估為基礎，召集各界研商政策發展對策，並具體提出未來短、中、長程的制度發展構想。如此也將有助於社會各界對於年金制度的瞭解，並提升大眾對於年金制度的關心度。

五、 引進領取年金給付者的所得評估制度（主辦機關：銓敘部、國防部、勞動部、教育部、衛生福利部）

韓國的國民年金以及公務員年金制度都對領取年金給付者實施所得評估（income test）。領取國民年金者若未滿 65 歲且仍從事有薪工作者，其年金給付將依比例扣減；公務員年金制度也規定領取年金後再受僱者，只要薪資超過一定標準就要依比例扣減其年金給付。這樣的設計實是國內應立即參採的作法。

我國目前軍公教人員退休年齡偏低，且勞工保險舊制老年給付的領取年齡條件也偏低。尤其尚有公務人員於公部門退休領取優渥退休金後，再赴私部門繼續就業的情形存在。蓋公共退休金制度的原意，是針對老年無法繼續就業而退出勞動市場者提供其所得保障。因此，未實際退出勞動市場即領取退休金給付，實與公共退休金制度的原意相悖。尤其是軍公教人員領取退休金後轉赴私部門就業，除繼續領取薪資所得，更可再加入勞工保險，未來再享領勞工保險老年給付。此一情形也已引起社會的廣泛議論。若民眾欲在年逾法定退休年齡後持續就業，實不應強制其不能參與勞動市場從事有酬勞動。尊重民眾就業選擇，同時兼顧年金制度社會公平性的可行作法，就是對領取年金給付者進行所得調查，領取年金者若繼續獲得薪資所得或營利所得超過一定水準者，則依一定比例扣減其年金給付金額。

參考書目

中文部分

- 公務員退休撫卹基金管理委員會，2011，《韓國、日本退休撫卹基金考察報告》，台北：公務員退休撫卹基金管理委員會。
- 傅從喜、施世駿與陳明芳，2011，〈英國、德國私營部門參與年金改革之研究〉，《行政院應計建設委員委託研究報告》，台北：行政院。
- 傅從喜、施世駿、張秋蘭、莊正中與林宏陽，2013，〈德國、日本、韓國、英國、瑞典等國家年金制度之演進及我國未來之改革策略〉，《行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所委託研究報告》，台北：行政院。
- 翁毓秀，2009，〈日本、韓國少子女高齡化社會之因應策略〉，《社區發展季刊》，125: 240-255。
- 楊以彬，2006，〈南韓民主化過程之簡析—以 Huntington 民主化理論為分析觀點〉，《人文與社會學報》，(1)9：301-331，高雄：義守大學通識教育中心。
- 鄭潤道，2012，〈人口高齡化與老人福利措施—韓國經驗的初步分析〉，《韓國學報》，(23): 320-335.
- 蔡增家，2001，〈金大中金融改革與南韓政經體制的轉變〉，《問題與研究》，(40)5：39，台北。
- 蔡增家，2005，《南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變(1993-2003)》，台北：巨流出版。

外文部分

- Bae, Jun-Ho. 2010. "Korea Civil Service Pension: history and recent reform". In *Jae-Jin Yang and Thomas Klassen (eds.) Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea*. London: Routledge.
- Chung, Kyunghee. 2010. "Old-age Income Security System in Korea and Future Policy Issues". *Korea Institute for Health and Social Affairs*. Seoul.
- Economic Policy Committee. 2002. "Reform Challenges Facing Public Pension Systems: The Impact of Certain Parametric Reforms on Pension Expenditure". *EPC/ECFIN/237/02*. Brussels.
- Feldstein, M. & Siebert, H. 2002. *Social security pension reform in Europe*. Chicago: The Chicago University Press.
- Howe, Neil., Richard Jackson and Keisuke Nakashima. 2007. *The Aging of Korea-Demographics and Retirement Policy in the Land of the Morning Calm*. MetLife, New York
- Hwang, Guy-Jin. 2006. *Pathways to state welfare in Korea: Interest, Ideas and Institutions*. Aldershot: Ashgate.
- Hwang, Guy-Jin. 2013. "Pension politics in Korea". 簡報檔發表於「年金制度的挑戰與展望研討會」，台灣老人學學會與台灣大學社會工作系主辦，台北：台灣大學社會科學院國際會議廳，2013.11.1。
- Kim, Jae-Kyeong, 2011. "Pension system for public sector employees in the Republic of Korea". *Paper presented at Pension Workshop*. Tokyo, 2011.1.21-22.
- Kim, Jae-Kyeong and Moon, Hyung-Pyo. 2011. "Pension Systems for Public Sector Employees in the Republic of Korea". *Pension Workshop*. Tokyo

- Kim, Soon-Yang. 2008. "The Politics of Korea's Pension Insurance Reform". *EASP 5th International Conference*. National Taiwan University, Taiwan
- Kim, Soo-Wan. 2012. "Transformation of Korea Development Model?: A Case of Pension Reform. *Pacific Science Review*, 14(2): 207-210.
- Kim, W. and F. Stewart. 2011. "Reform on Pension Fund Governance and Management: The 1998 Reform of Korea National Pension Fund". *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 7. OECD
- Kim, Yeong-Soon. 2012. "Are Korea welfare politics changing?: The Politics of The First and Second Pension Reforms in Korea". *Korea Social Sciences Review*, 2(2): 93-129.
- Kim, Y.M. and K.S. Kim. 2005. "Pension Reform in Korea: Conflict Between Social Solidarity and Long-Term Finance Sustainability". In *G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.), Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries*, 182-207. Cheltenham: Edward Elgar.
- Korea Ministry of National Defense. 2010. *2010 Defense White Paper*.
- Kwon, Huck-Ju. 2009. "The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity". *United Nations Research Institute For Social Development*.
- Ministry of National Defense. 2010. *2010 Defense White Paper*. Seoul: Ministry of National Defense.
- Moon, Hyungpyo. 2013. "Matching contributions and compliance in Korea's National Pension Program". In *R. Hinz, R. Holzmann, D. Tuesta*

and N. Takayama (eds), *Matching contributions for pensions: A review of international experience*, 161-165.

Myles, J., & P. Pierson. 2001. "The comparative political economy of pension reform". In P. Pierson (Ed.). *The new politics of the welfare state*, 305-333. New York: Oxford University Press.

National Pension Research Institute. 2013. *A summary of the 2013 Actuarial Projection result*. Seoul: National Pension Research Institute.

National Pension Service. 2012. *National pension statistics*. Seoul: National Pension Service.

National Pension Service. 2013. *Fund management of National Pension: Annual Report 2013*. Seoul: National Pension Service.

National Pension Service. 2013. *National Pension Statistics Yearbook 2012*. Seoul: National Pension Service.

OECD. 2011. *Pension at a glance 2011*. Paris: OECD.

OECD. 2012. *Factbook*. <http://oe.cd/disclaimer>. Accessed 2013/11/05.

OECD. 2013. *Stat Extracts*. <http://stats.oecd.org/>. Accessed 2013/11/05.

Statistics Korea. 2013. *2013 Statistics on the Age*.

file:///C:/Documents%20and%20Settings/USER/My%20Documents/Downloads/2013sa%20(2).pdf . Accessed 2013/11/01.

The World Factbook. CIA, U.S.A.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ks.html>.

The World Factbook. 2013. South Korea.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ks.html>.
accessed 2013/11/10.

- Yang, Jae-Jin and Thomas R. Klassen. 2010. "Building Private and Occupational Pension Schemes in Korea". In *Retirement, Work and Pensions in Ageing Kore.*, 96-108.
- Yun, Jungyoll and Jai-Joon Hur. 2012. "Severance Pay Reform in The Republic of Korea". In *R. Holzmann and M. Vodopives (eds.) Reforming Severance Pay*, 195-210. Washington DC: World Bank.
- Yun, Suk-Myung. 2013. "Ongoing Dispute Over The Pension Reforms in Korea". *PPT presented at the conference: Toward a Social Investment State?: A Dialogue Between East-Asia and Europe*. Chiayi: National Chung Cheng University. 2013.11.8-9.
- 보건복지부 (韓國健康福祉部) .2013.
<http://fninside.hyundaicapital.com/1221>

附件 - 期末報告審查會議紀錄執行情形

委員	意見/建議	回應
郭 委 員 昱 瑩	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本報告提出社會高齡化影響年金規劃，其實少子化問題也會影響，因此高齡化及少子化交互作用所產生的扶養比問題，建議本報告予以納入。 2. 在 OECD 會員國中，各國對「公共年金」一詞之定義頗有歧異，因此本報告研究對象既是韓國，有必要對它作一界定說明。 3. 第 54 頁表二十一「韓國 2009 年改革後公務員年金的給付結構」，源自 2011 年 Kim & Moon 的資料，惟目前有最新資料，請予查閱更新。又該表類型欄「費率」一詞建議改為「提撥率」，或較易瞭解。另韓國「所得替代率」似較我國低，此部份建議予以蒐羅納入。 4. 2013 年 OECD 已公布各會員國國民年金最新資料，本研究案相關部分建議予以查閱更新。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已補充 2. 已補充說明 3. 已修訂 4. 已補充討論
蔡 委 員 敏 廣	<ol style="list-style-type: none"> 1. 整體性意見： <ol style="list-style-type: none"> (1)我國此次大幅度的年金改革，如能完成立法亦僅能讓軍公教退撫基金延後 2、30 年破產，不知韓國公務人員年金制度多次改革，對政府財政負擔能否有效紓緩？ (2)韓國政府在推動年金改革方案過程中，如何處理世代間公平正義問題？其改革方案造成機關內部現職人員及新進人員適用兩套不同標準，其實施迄今，新進公務人員之接受程度如何？ (3)韓國政府認為「確定提撥制長期將會增加政府財務負擔」，與世界各國公部門年金制度多朝「確定提撥制」改革之方向未盡相合；未諳韓國政府考量之原 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 整體性意見： <ol style="list-style-type: none"> (1)已補充討論 (2)已補充討論 (3)已調整文字以避免讀者誤解 (4)已補充討論 (5)已補充討論 2. 個別意見： <ol style="list-style-type: none"> (1)已修正 (2)已修正

<p>因為何？</p> <p>(4)本研究報告指出，韓國政府 2009 年之改革將年資給付率由 2%調降為 1.9%，其後在 2012 年將計算給付之薪資基準由「基本薪俸」(約為全薪之 65%)提高為「全薪」。未諳韓國政府在 2012 年將計算給付之薪資基準提高之理由為何？此項調整措施與韓國政府近年來年金制度朝限縮給付之改革方向是否背道而馳？</p> <p>(5)第 71 頁，第七章論述韓國未出現強烈指責「行業不公」社會氛圍之原因，在於公務員、私校教職員及軍人所適用年金方案，與國民年金之「公共年金方案」有別，且其制度設計條件及權益差異不大；惟以上述第一層基礎年金之分立制度，實與我國目前之職業分立制，並無太大差異，且國內「行業不公」之訴求主要係針對公務人員與勞工在第二層職業年金之差距。本報告僅於第五章第五節簡要列舉公務員退職金之請領規定，並未就第二層職業年金之退休所得替代率及其與勞工退休所得之差距作比較分析，恐難逕為解釋國內「行業不公」訴求之成因，建議酌作補充，俾將其改革經驗歸納為未來我國公務人員年金制度分階段改革可資參採之研究結論。</p> <p>2. 個別意見：</p> <p>(1)第 13 頁圖五以下第 3 行，2030 年時，老年人口比率會上升到「24.5%」；第 14 頁第 8 行，2050 年韓國老人人口比率將增加至「37.3%」；第 14 頁圖六，2010 年 65 歲以上人口加速情況，皆與第 13 頁表六數字不符。</p> <p>(2)第 22 頁表十，「現況與規模」欄位中之職業年金(投</p>	<p>(3)錯誤已修正</p> <p>(4)已補充說明</p> <p>(5)原參考文獻並無此等資料可補充</p> <p>(6)已修正與已補充，建議考試院後續研究可深入討論</p> <p>(7)已修正</p> <p>(8)已修正</p> <p>3.文字錯漏部分已修正</p>
---	--

保人數為 139 萬)之計算人數：公務人員為 105 萬人；私立學校教師 26.2 萬人；軍人 17.6 萬人，上開 3 類人員合計加總人數為 148.8 萬人，與合計投保人數 139 萬未合，建議再予釐清。

(3)第 35 頁第 7 行，韓國所有社會保險保費徵收都由「國民健康保險局」負責，惟第 9 行文字敘明，國民年金保險費均由「國民年金保險局」負責執行。爰有關保費之收取，係由何單位負責執行，應再予釐清。

(4)第 54 頁所列「表二十一 韓國 2009 年改革後公務員年金的給付結構」，仍建議再就「基礎薪資」、「整體薪資」、「粗所得」、「基本薪俸」等名詞之意涵再作補充說明，較為詳盡。

(5)本研究報告第 55 頁表二十二（前次為第 25 頁表十一），針對 2009 年公務員年金改革前、後公部門與私部門受雇者終生所得之比較，僅呈現金額之增減情形，建議詳細說明相關假設條件。

(6)第 56 頁及第 61 頁，第五章第三節標題「韓國國民年金制度現況」、第四節標題「韓國國民年金財務與基金運作」，以其內容皆係闡述公務員年金，爰應上開章節標題中之「國民」更正為「公務員」，目次部分亦應配合修正；又第五章第四節針對韓國公務員年金公團運作之說明內容稍嫌薄弱，建議比照第四章第四節「韓國國民年金財務與基金運作」之內容及架構，就公務員年金公團之組織型態及監督管理模式等加以補強。此外，韓國公務員年金公團之運作方式是否有足資我國借鏡之處？建議可於「第七章 討論與建議」加強說明。

(7)第 7 頁表二，僅提及第一、三共和，無第二共和。

(8)第 13 頁：倒數第 1 行「到 2040 年時，約每 4 人就有一人是老人」，是否修正為「約每 3 人」(依表六數據計算： $100 \div 32.3 = 3.09$)？

3. 文字錯漏部分

頁次行次	書面報告文字	建議修正文字
第 3 頁倒數第 2 行	韓國年金度	韓國年金 <u>制度</u>
第 5 頁第 4 行	並在後期 <u>改</u> 修改憲法確立	並在後期修改憲法確立
第 9 頁第 4 行	韓國已「擠」身為	韓國已「躋」身為
第 13 頁表六	1013	2010
第 15 頁倒數第 4 行	從表「重」可以看出	從表「中」可以看出
第 35 頁倒數第 5 行	可領取給此項付金	可領取 <u>此項給</u> 付金
第 51 頁表十九 公務人員年金的領取人數	27.8%	27.8
第 54 頁第 2 行	即使在平均於命持續延長的情勢下	即使在平均 <u>餘</u> 命持續延長的情勢下
第 30 頁：倒數第 12 行	使得韓國財經學者的社會公信力大將	使得韓國財經學者的社會公信力大 <u>降</u>
第 31 頁倒數第 4 行	故這一次的改革也 <u>也</u> 通過實施基礎老年年金制度	故這一次的改革也通過實施基礎老年年金制度
第 46 頁倒數第 10 行	反對黨都難得一至同意	反對黨都難得一 <u>致</u> 同意
第 61 頁第 8 行	其遺屬年金將終止給付會是轉給下一個順位的受益人	其遺屬年金將終止給付 <u>或</u> 是轉給下一個順位的受益人
第 62 頁第 2 行	公共年金最早在 1993 年	公 <u>務員</u> 年金最早在 1993 年
第 72 頁第 13 行	這也是韓國為出現質疑年金制度『行業不公』	這也是韓國 <u>未</u> 出現質疑年金制度『行業不公』
第 73 頁倒數第 9 行	過 <u>內</u> 在這一波推動年金改革過程中	<u>不</u> 過在這一波推動年金改革過程中
第 73 頁倒數第 1 行	運用可種可行的	運用 <u>各</u> 種可行的

	政策工具	政策工具	
朱科長琇瑜	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建請提供本報告之後續研究建議及值得參訪之相關機關(構)。 2. 有關組織面之說明，本報告第 44 頁圖十四「韓國國民年金基金的管理架構」，有關「國民年金基金管理委員會」、「國民年金公團」及「基金管理委員會」，以及第 56、57 頁「公務員年金公團」等機構之屬性及其定位，建議予以補充。 3. 另外建議進一步補充說明的有： <ol style="list-style-type: none"> (1) 第 36 頁有關「完全老年年金」之計算公式，以讓非研究此領域之入門者亦可較易瞭解。 (2) 第 43 頁提及國民年金報酬率與國內報酬率的比較，「國內報酬率」其意涵如何？又如何計算？ (3) 第 45 頁提及將國民年金強制提撥至政府基金的運作模式，引起幾個重大爭議，面對這些爭議，韓國政府如何解決？因國內此次年金改革亦有類似之思考，韓國之作法可為我國參考。 (4) 第 68、69 頁提及有關「老年基礎年金」是當今韓國政府正在推動的改革，也引起極大爭議，請再予補充其最新發展動態及相關資料。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已另案提供建議給考試院 2. 已補充討論 3. 另外建議進一步補充說明的有： <ol style="list-style-type: none"> (1) 已補充說明 (2) 已補充修正 (3) 已補充討論 (4) 已補充討論 	
吳委員鏡滄	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第 13 頁表六「人口組成比率（依年齡）」，年份欄「1013」應係「2013」之誤植。另依該表所列，至 2040 年時韓國 65 歲以上人口佔 32.3%，因此文內最後一行敘述時，應是約每「3」人就有一人是老人，而非「4」人。 2. 第 14 頁說明圖六時，有關「高齡化社會」、「高齡社會」、「超高齡社會」三者如何劃分界定，建議作一敘述說明。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正 2. 已補充說明 3. 已修正 	

	<p>3. 第 35 頁有關韓國社會保險費之徵收，究係由「國民健康保險局」，抑或「國民年金保險局」負責，說明前後不一，建議查明釐清。</p>	
<p>柯 委 員 三 吉</p>	<p>1. 從第 63 頁表二十五「韓國公務員年金收入與支出變動趨勢」，個人認為可供我們推動年金改革反思的有二點： (1) 2001 年後基金年度逆差由政府撥補，值得借鏡參考。 (2) 為何韓國基金運用收益遠較我國為佳，值得我們深自檢討警惕。</p> <p>2. 個人的多年經驗教訓，要韓國提供相關資料，他們通常會七折八扣，因此將來赴韓實地考察時，建議邀請對社會福利有專攻的留韓學生或專家同行，較能達成我們的考察目的。</p> <p>3. 為何「世代不公」對年金改革是一項爭議？</p> <p>4. 2013 年起年金收入和年金支出為何平衡，是否即公務預算撥補所致？果如此，是否排擠其他預算經費？</p>	<p>1. 已補充討論 2. 日後會多加注意 3. 已補充討論 4. 已補充討論</p>
<p>熊 委 員 忠 勇</p>	<p>1. 國內對「所得替代率」的定義內涵及計算公式，各方認知解讀不同，因此爭議也多，在計算公式未獲共識的前提下，建議少用、慎用。不妨考慮用「退休實領金額」，或「在職薪資幾成」類似用語來替代，以避免誤解。</p> <p>2. 公務員年金僅係公共年金改革之一環，為能見樹又見林，有關「老年基礎年金」部分，建請研究團隊再費心蒐羅充實。</p> <p>3. 本報告完成後，有關接續主要研究項目及須訪視機關，建請清楚臚列，俾將來赴韓實地考察時有所指</p>	<p>1. 部分文字已調整 2. 已補充 3. 已另案提供赴韓國實地考察建議</p>

	<p>引。</p>	
<p>黃 委 員 新 雜</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本報告指韓國公務員除年金制度外，另有退職金方案。年金部分（確定給付制）係於 2009 年進行改革，僅適用新進人員，不溯及既往，並延後公務員年金請領年齡至 65 歲，服務年資滿 20 年者，給付水準調降至 62%，同時調整計算基準為終身平均薪資，最高給付年限 33 年，另有減額年金制度（每提前 1 年，年金給付減少 5%）。至退職金部分係政府以雇主身分發給公務員離職之一次性給付，以最後月薪資為基準，依服務年資及給付率計算核給，由國家稅收支應。 2. 報告並指出韓國將軍公教年金制度視為特殊職業年金制度，其餘職域人員均參加國民年金，二類年金制度之權益差異不大，爰未出現指責年金制度「行業不公」之社會氛圍。且公務人員年金制度從不同面向改革，並有常設之高階專責機構作政策評估，定期提出短、中、長程改革策略，領取年金給付者亦參與改革政策規劃，改革事項不溯既往，改革阻力較少，均可作為我方借鏡。 3. 以前開該報告就韓國年金制度改革情形詳予說明資料，已涵括本總處前於期初報告所詢疑義，爰本總處無意見。 	<p>委員意見無涉 報告之修正</p>