

103
年度
考試院
韓國年金制度
考察報告

103年度考試院

韓國年金制度考察報告

報告人

關 中

高明見 胡幼圃 高永光 趙麗雲

張哲琛 桂宏誠 熊忠勇 呂明泰

劉永慧 胡淑惠 陳銘琦

中華民國一〇三年七月

中華民國103年7月

ISBN 978-986-04-1748-7



9 789860 417487

GPN:1010301291

工本費：150元

序 言

為了吸取各國年金制度發展的經驗，考試院曾於 2013 年 9 月前往日本進行考察，並提出建構保障年金等政策建議。2014 年 4 月考試院再度組團，本次考察的對象是經濟發展、社會發展(主要是人口結構)及政治發展和我國更為相近的國家—韓國。以下我們將簡敘考察心得與政策建議，並就考察日本及韓國的不同體驗，提出若干省思，與各界分享。

壹、考察心得

本報告第五章針對考察心得有詳細說明，本處僅略述其梗概。考察心得分為二部分，前面四點是針對我國年金制度現存的四大問題--「制度分歧複雜、經費不足、行業不平及世代不均」，考察了解韓國是否存在類似的問題及如何因應處理。後面的四點，則是說明韓國年金制度較為重要的議題，或具特色的部分，例如年金計算方式、國民年金基金管理等，以供我國學習參考。經綜合本次考察心得如下：

一、年金體系相對單純

韓國的年金體系與我國比較相對單純，該國的年金制度是以「國民年金」(National Pension Scheme, NPS)為主，而以「基礎老年年金」(Basic Old-Age Pension)為輔。參加國民年金者達到 2,074 萬人¹，占勞動人口 8 成以上，國民年金相當於我國勞保、農保及國保的整合體。至於基礎老年年金，是以資產調查為基礎的社會津貼，類似我國的中低收入老人津貼，但是適用對象較寬，65 歲以上的老人約有 70% 可以領到此項給付，目前給付金額為 96,800 韓元(約臺幣 2,900 元)。軍公教人員參加的退休年金制度約有 150 萬人，其退休給與主要來源

¹ National Pension Service, <Annual Report 2013—Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), p.70.

是職業退休金。

二、各項年金基金面臨程度不一的經費不足問題

韓國和我國類似，同樣都面臨人口快速老化及少子女化的雙重壓力，以致各項年金制度面臨了嚴重的經費不足問題。

國民年金基金相對於其它年金基金，可說是財務情況比較健全的制度，但是未來的財務支付壓力也很嚴峻。1988 年開辦國民年金，1997 年進行第一次重大改革，將所得替代率由 70%下降為 60%。改革後於 2003 年進行第一次精算，預計基金將在 2047 年破產。2008 年再次進行改革，將替代率調降至 50%，並逐年再調降 0.5%，至 2028 年的 40%，2008 年的改革之後，預估基金可持續運作至 2060 年。

就軍公教人員年金而言，公務員年金準備金在 2000 年時已耗盡，自 2001 年起，收支不足的部分改由政府以稅金補貼，2013 年補貼金額為 1 兆 9,982 億韓元（約臺幣 587 億）。軍人年金之準備金也早於 1973 年破產，收支不足部分均由政府補貼，2014 年補貼總額預估為 1 兆 3,733 億韓元（約臺幣 403 億 6 千萬元）。私立學校教師年金，目前尚能收支平衡，預估於 2033 年破產²。

綜合上述，四類年金保險中已有 2 類破產，收支不足部分均改由政府補貼，國民年金是本次考察重點，雖然目前財務情況尚稱良好，但該制度實施迄今才 25 年，尚未進入成熟期，未來財務壓力仍大。韓國人面對高齡化社會的來臨，未雨綢繆採取積極就國民年金進行改革的作法，以期基金能維持長期穩定經營，值得我們參採。

三、行業不平的爭議漸起

本次前往韓國考察之前，在考察團成員蒐集部分學者專家的研究中³，認為韓國年金制度並無明顯行業不平的爭議。但考察過程中，

² 詳見駐韓代表處林靖貴秘書於 2014 年 4 月 10 日轉送韓國國民年金公團對於考察議題之書面答復，未出版。

³ 包括臺大傅從喜教授、中正大學呂建德教授之研究。

團員們發現韓國行業不平的爭議已開始醞釀。首先，2001 年起政府每年挹注大量預算補貼公務員年金準備金的收支不足的問題，已經引起一般民眾的不滿，也造成政府沈重的財務負擔。隨著人口老化情形日益嚴重，政府補貼金額勢必增加，未來如何解決，是韓國政府相當頭痛的問題。其次，就實質退休所得而言，公務員的年金所得較一般國民所領取的國民年金較為優渥，也引起其他行業的不平。

在公平性議題抬頭的情形下，韓國已強烈地提出特殊職業年金的財政赤字問題，並強調進行改革的決心。但韓方於受訪時也表示，由於就業不易，公職仍是韓國民眾的優先選擇⁴。

四、世代均衡的爭議發展中

韓國現在有關世代公平性的問題，目前有以下兩種迥異的見解⁵：

- (一) 為了緩解世代公平性問題，在財政安全性的層面上，需要積極進行年金改革，減少現世代的年金給付，並盡快提高保險費率，以減少下一代的財務負擔。
- (二) 由於下一世代享受許多現世代者所努力的經濟成果，因此現世代不需要為了世代平等的問題而急於進行財政安全化的改革；何況目前 30 歲至 50 歲的現世代者，都是雙重負擔(double payment)的世代，除了需要扶養父母和養育子女外，還需準備本身的老年生活，所以，現世代者比下一世代的負擔更重。至於下一世代者，因為正享受現世代者的許多努力成果(註：如基礎建設、醫療保健等)，因此主張為了世代公平性而急於進行年金改革，是錯誤的⁶。

綜合上述，我們可以說，世代均衡的問題，在韓國尚未成為焦點，也因此並不存在共識，但此一議題之爭議已開始受到重視。韓國年金

⁴ 詳見本考察報告後附之座談紀錄。

⁵ 詳見駐韓代表處林靖貴秘書於 2014 年 4 月 10 日轉送韓國國民年金公團對於考察議題之書面答復。

⁶ 我國在 2013 年討論年金改革議題時，亦曾有學者提出類似觀點，可見世代均衡議題，尚無法簡單地以「負擔/給付」的比率來看待。

制度發展至今，之所以還沒有出現明顯的世代失衡問題，可能的原因是：國民年金實施迄今只有 25 年，領取國民年金者都尚未能領到「年金上限」的額度，況且，65 歲以上的老人人口中僅約有 30%是國民年金的領取者。其次，政府提供給老人的福利，迄今仍相當有限，以基礎老年年金 96,800 韓元而言，折算不到新臺幣 3,000 元，因此年輕人的感受並不會太深。

五、國民年金基金績效良好，專業人力充分，投資項目彈性多元

韓國國民年金基金設立迄今，已經從 1988 年初期的 5,300 億韓元（約臺幣 155 億 5 千萬元），成長至 2014 年的 430 兆韓元（約臺幣 12.6 兆），目前已是世界第 4 大基金規模；其歷年累計投資盈餘已經高達 189.4 兆韓元（約臺幣 5 兆 5,657 億 5 千萬元，年平均收益率達到 6.35%⁷）。這與我國各項年金基金的規模發展及運用績效相比，其國民年金基金的累積規模相當快速，投資效益也高於我國⁸。其間的關鍵以及其國民年金的發展過程，依據韓國 2013 年的國民年金年度報告，大致可歸納成以下 3 個因素：

- （一）韓國國內的固定收益市場提供了長期穩定且良好的報酬率。
- （二）年金基金的經營機關係法人機構，能吸引更多專業人才加入。
- （三）年金基金投資運用限制少，投資較具彈性，能提高長期投資收益。

六、國民年金給付具有所得重分配功能

韓國國民年金之計算公式，因為經過兩次重大改革，因此不同的時間點，其年金計算有所差異。以 2008 年為例，計算公式為⁹：

$$\text{基本年金額} = 1.5 (A+B) \times (1+0.05N) / 12$$

⁷ National Pension Service, <Annual Report 2013—Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), p.4-6

⁸ 以近 5 年年平均投資收益率來看，韓國公務員年金基金及國民年金基金分別約為 4.9%及 6.48%，與我國勞保基金及公務人員退撫基金分別達 6.36%及 6.32%，已無太大差異。何況去年我國的勞保基金與公務人員退撫基金等公共基金的績效表現，反而是優於韓國年金基金。

⁹ 韓國衛生福利部，
http://english.mw.go.kr/front_eng/jc/sjc0103mn.jsp?PAR_MENU_ID=100303&MENU_ID=10030301 (2014/1/27)

A 是經物價指數調整後，請領年金前 3 年全體被保險人的平均薪資。B 是經物價指數調整後的被保險人的平均薪資。N 是被保險人超過 20 年的投保年資數。上述公式，除了考量個人所得(B)之外，也納入全體被保險人的平均薪資(A)。

我國不論是軍公教人員退休年金或是勞保老年年金給付，其給付高低主要係依據個人所得與年資，並不考慮全體被保險人的平均薪資。至於勞退新制屬於個人帳戶，給付高低與其它參加人的薪資同樣無關，均無所得重分配的功能。韓國國民年金並非定額式的給與，也不是以稅收方式來支應，但在計算公式上加計全體被保險人的平均薪資，使得年金的給付具有所得重分配的功能，其意義在於凸顯個人所得的增加，與社會的整體進步有一定相關性。

我國在 2013 年全面推動年金制度改革，其間有許多人談到年金制度「不患寡而患不均」。韓國國民年金給付的計算公式含有所得重分配的功能，有助於提高低薪者的年金所得，降低高薪者的年金額度，值得我國參考。

七、公務員年金制度改革啟示

韓國 2009 年公務員年金制度改革，對於正處於年金改革的我們，是值得參考的對象。就改革的策略而言，韓國公務員維持獨立建制的體系，未與國民年金合併，而在年金給付等條件上，儘量與國民年金趨近，這樣的作法和 2013 年我國的年金改革原則雷同。但是韓國公務員年金改革的幅度不如預期、改革的對象也僅止於新進人員，既得利益者並沒有受到任何影響。但這樣的作法也造成民眾的反感，認為改革沒有實質的意義，這點也值得我們借鏡。

其次，韓國公務員年金自 2001 年起收支不足已由政府補貼，2013 年補貼金額已近 2 兆韓元（約臺幣 587 億），雖然目前占政府年度總

預算比率不算高(約 0.6%)¹⁰，但未來將急速上升。在政府財政不佳的情況下，迅速累積的國債，也同時累積了民怨，進一步加深了行業不平的爭議。

此外，公務員年金公團特別提到，2001 年基金破產之後，其財務運用方式由「部分提存制」(partial funded)轉變成為「隨收隨付制」(pay as you go)，但若是基金運用尚有盈餘，仍繼續維持基金的運作。此種模式，在會計方式是「隨收隨付制」，但在基金運用上，仍具有「提存制」的色彩。我國退撫基金的財務情況也有危機，特別是軍人帳戶，根據第 5 次精算結果(以民國 100 年 12 月 31 日為精算基準日，於 102 年 8 月完成精算)，如維持現行的提撥率，將於 113 年破產¹¹。韓國軍公教年金基金破產的處理模式，包括政府補貼收支不足、改採隨收隨付制、維持基金運用等作法，雖然未必全部值得參採，但我國仍需儘快思考因應之道。

八、老人貧窮問題嚴重

依據 OECD 的跨國比較資料顯示，韓國 65 歲以上老人的貧窮率，幾達 45%，是所有 OECD 國家中最高者¹²；其主要原因大致可歸納如下¹³：

(一) 國民年金制度尚未成熟：目前的退休老人領取國民年金的所得替代率仍屬偏低；2013 年底之平均老人年金數額為 474,340 韓元(特殊年金除外)，約 14,000 元新臺幣，並不算高，況且，65 歲以上的老人人口中僅有約 30%是國民年金的領取者。

(二) 韓國目前處於家族中心文化的過渡期：目前韓國父母對子女

¹⁰ 補貼金額係韓國公務員年金公團提供之數據，換算後約 19 億美元。2013 年韓國中央政府度預算為 349 兆韓元，換算約 3188 億美元。資料來源：National Assembly Budget Office, <*National Finance of Korea at a Glance 2014*>, (The National Assembly of The Republic of Korea, 2014)

¹¹ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 5 次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：擎天駒管理顧問有限公司，臺北：公務人員退休撫卹基金管理委員會，2014 年，頁 247。 <http://www.fund.gov.tw/public/data/43251140471.pdf> (2014/6/1)

¹² OECD, *Pension at a Glance 2013-OECD and G20 Indicators* (Paris: OECD, 2013), p.165.

¹³ 參考國民年金公團針對考察議題之書面答復、Korea, Ministry for Health Welfare and Family Affairs, *Basic Old Age Pension* (Ministry for Health Welfare and Family Affairs), p.7-11.

的責任仍相當重，且因為補習風氣盛行，父母普遍有「子女教育」(例如：學費、補習費)重於「準備老年生活」的傾向。此外，以家庭為中心的文化，也使得韓國的父母必須提供子女經濟上的援助，直到成家為止(負擔龐大之婚事費用)。但另一方面，由於家庭結構的轉變，子女對扶養父母的意識急速減弱，與父母同住的比率逐年下降，所以子女給父母的生活費也減少了。子女應扶養父母的意識急遽下降，從 1998 年的 90%已降至 2012 年的 33.2%。

貳、政策建議

考試院此次組團赴韓國考察該國的年金制度，不僅體察了中韓兩國在人口結構上極其相似的發展趨勢，也了解韓國多年來不斷在年金制度變革的努力，希望能從考察其改革過程、內容，以及引發的爭議，做為我國未來年金制度改革的重要參考。

特別要說明的是，各國年金制度的發展與國情雖有不同，但是面臨的難題卻相近，不外乎財務的永續性、公平性、適足的年金給與等問題。爰本次考察所提之政策建議，在大方向上與 102 年日本考察報告並無不同，特此說明。

茲就我國推動年金改革工作，從基本策略上及具體作為上，提出以下政策建議：

一、基本策略：分階段建構多層次年金制度

(一) 第一階段以建構完整的三層年金制度為目標

我國目前年金體系即便紛雜不一，但就現況而言，無論是軍公教人員或是一般勞工的年金，大致上是各成體系，也都有一定的機制在運作；其間值得我們關切，也應是政府該積極設法改善者，無非就是「行業不平」、「財源不足」及「世代不均」等嚴峻的年金問

題。因此考試院乃本於憲法所定「建構社會安全網絡」之基本國策，提出以下我國持續推動年金改革第一階段（未來 3 至 5 年之內）的策略性建議：

1、整合第一層社會保險年金，合理保障人民生存權

去（102）年考試院赴日本考察該國年金制度之後，由於感受到日本在 1985 年完成全民適用的基礎年金整合工作之後，能大幅化解行業間的差距，並提供全民維持基本生活的保障，因此從維護我國憲法所定「保障人民生存權」的思維，提出「國家有義務以積極的作為，提供人民維持最低生活水準，甚或是合乎尊嚴的生活¹⁴」的主張，進而提出建構全民適用的基礎年金，以保障老人維持基本生活需求的年金，並建議將之名為「保障年金」¹⁵。

本次考察韓國年金制度後，了解該國對於基礎老年年金的改革構想，加深考試院整合第一層保障年金的理念，未來保障年金應屬「隨收隨付之定額給付」，以政府稅收為財源，給付金額約在新臺幣 1 萬元左右，與現行之貧窮線水準相當。換言之，保障年金的政策目標，就是希望減少老人落入貧窮，維持其最低的基本生活需求。未來在持續推動年金改革的工作上，首先為全民建構起屬於社會福利性質的保障年金，應是政府所必須優先考量的策略。至於財源部分，在「102 年度考試院日本年金制度考察報告」有相關試算，各界可進一步參考。

2、合理調整各行業的第二層職業年金，以利各行業健全發展

完整三層年金體系的建構，除了第一層保障年金的建構之外，

¹⁴ 生存權的保障所欲實現的目標是「最低生存水準」？或是「最低限度的健康及文化生活」？還是「符合人性尊嚴的生活」並無定論。但維持最低生存水準應是國家的保障義務，至於符合尊嚴的生活，亦應是保障生存權的合理目標，因為生活水準雖然可以量化，但生活水準高低並不同於幸福的程度，故以抽象的尊嚴生活為鵠的似屬合理，也就是課予國家更高的作為義務，不以最低生存水準為滿足。資料來源：吳庚，《憲法的解釋與適用》，臺北：三民書局經銷，2003 年，頁 271-272。

¹⁵ 參閱考試院 2013 年 1 月印行之「102 年度考試院日本年金制度考察報告」第 121 - 128 頁。

政府也應允許各職業依其特性及需求，分別建置專屬的「職業年金」，以利各行業的健全發展，並以現行軍公教勞之職業年金為基礎進行調整。

3、建構第三層自主年金，分散養老責任

依據世界銀行 1994 年所提倡的老人貧窮解決方案，透過個人平常的提撥儲存及適當地投資理財，以增加個人離開職場之後的退休所得，是建構完整年金體系不可或缺的支柱，也是解決老人貧窮的必要機制之一。因此，未來推動我國年金改革工作時，在第一階段所應積極推展的工作之一，自然是要能同時為退休者建構起自主投資的私人年金(或稱私有年金、商業年金、個人年金)。

從而考試院所提未來整體年金制度的規劃藍圖概可繪製如下：

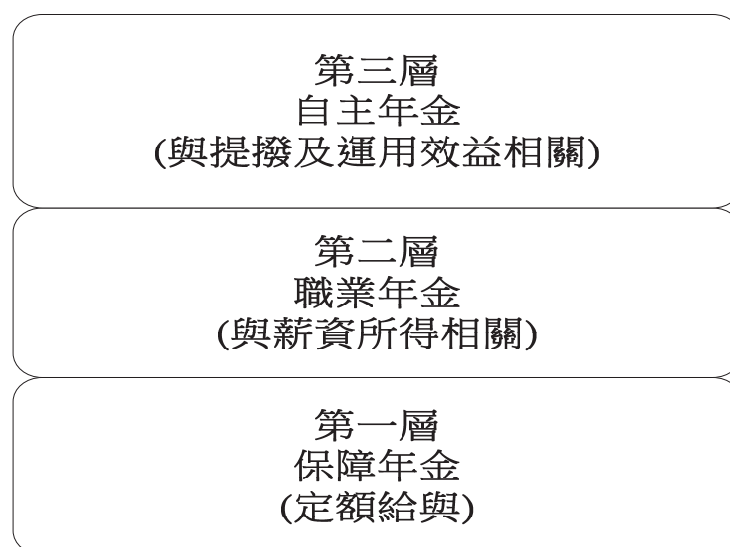


圖 1 未來的三層年金體系示意圖

(二) 第二階段應建構起家庭倫理的扶助性供養制度

從中華民國憲法所定的社會安全政策來說，建構一個人人互信互賴，自助互助而又可以相互取捨的安全社會，是政府責無旁貸的職責。因此，未來在推動年金改革的過程中，為了避免老年退休後陷入所謂年金貧窮的財務困境，也為了因應人類平均餘命延長的後

績效應，如何在建構起三層年金體系之餘，再從中華文化傳統的思維出發，為離開職場者額外建構起另一層家庭倫理的扶助性供養制度，是政府所應認真思考的課題。至於這一方面供養制度的建構，策略上應著重在以下的面向：

- 1、以公平保障的概念，思考必要的彈性或替代措施。
- 2、導入傳統孝道的思維及相互扶持的共濟觀念，俾有效解決離開職場者的老年貧窮與濟助問題。
- 3、透過社會保險或政府的創設性機制(如：長照制度)，落實退休老人的生活照護工作。

(三) 創造政府基金參與公共建設的雙贏策略

若政府能將各種公共基金導引至長期的公共建設及穩定收益的投資項目（包含不動產、公共工程建設等投資項目），不僅可以增加政府基金長期投資收益的穩定性，並可提升投資收益率；尤其在政府財政日益困窘的環境下，引導政府基金投入國內公共建設或基礎工程建設，更可以減輕政府公共建設的負擔，創造雙贏局面。

二、具體作為：以周延的配套機制，分階段建構多層次年金體系

從世界各國的實務經驗來看，建構多層次年金的策略，必須同時輔以相關配套措施。茲扼要說明如下：

(一) 第一階段建構三層年金體系的具體作為與圖像

1、整合各種社會津貼及社會保險年金為單一保障年金

由於這一階段所要建構的保障年金是要使全國老人都可以由政府提供最基本的經濟生活保障，因此，未來保障年金將參考韓國統合性的國民年金架構，以及日本 1985 年基礎年金整合的經驗，以國民年金為基礎，將公保、軍保、勞保等社會保險，併入國民年金保

險，打破現行的國民年金及部分社會津貼(包括老農津貼及中低收入戶老年生活津貼)，並將公保、勞保、軍保等社會保險老年給付的一部分金額(或全部金額)整合併入，建構成全民一體適用的保障年金。

2、合理調整不同職業別的職業年金¹⁶

未來在建構起單一化的保障年金之後，有關職業年金的設計，由於涉及受雇者職業屬性的差異，以及雇主對於企業經營理念（掌理業務）的不同，可以有不同的設計考量；其年金給與條件、給與方式，以及給與額度等，也應允許做不同的設計。

3、建構不同職業別的自主年金¹⁷

建構自主年金的策略，在具體作為上應包含以下 4 項：

- (1) 採「完全確定提撥」機制並搭配「個人帳戶」。
- (2) 搭配「稅賦優惠」機制，增加提存意願。
- (3) 設計並推廣自主投資機制。
- (4) 所得替代率上限以 25%至 30%為目標。

以上所提未來建構三層年金的具體作為若能切實付諸施行，則可以預見的是：全民將可在團結合作的基礎上，彼此互信互賴，共同建構出自由安全的社會，即全民都能「各盡其能，各得其所，各遂其生」的社會。

以上三層年金的圖像，若從其所涵涉的意旨來看，其內涵可彙整成如下表：

¹⁶ 參閱考試院，「102 年度考試院日本年金制度考察報告」，2013 年，頁 128~130。

¹⁷ 參閱考試院，「102 年度考試院日本年金制度考察報告」，2013 年，頁 130~134。

表 1 三層次年金架構及主要內容

三層年金 比較項目	保障年金	職業年金	自主年金
財源	稅收	保費、運用收益	保費、運用收益
給付方式	確定給付制	確定給付制(或 確定提撥制)	確定提撥制
重分配效果	有	無	無
政策目標	維持最低基本生活水準	提供適足的生活支出	維持退休前相近的生活水準
金額	定額約 1 萬元	與薪資所得相關	與提撥金額及收益相關
責任歸屬	政府	雇主及個人	雇主及個人

(二) 第二階段建構家庭倫理扶助性供養制度的具體作為

人口老化已是我國無可逆轉的趨勢，因此如何照護退休老人，改善老人貧窮問題，進而建構出老有所終的安全社會，是我國賡續推動年金改革工程需特別關注的課題。從而在建構起完整三層年金體系之後，進一步從家庭倫理的角度出發，建構起家庭倫理扶助性的供養制度，是我們建構安全社會所必要的政策思考。至於這一供養制度的實現所必須採行的具體作為，例如老人長期照護制度、政府透過 BOT (Build-Operate-Transfer) 方式，經營養生村或休閒衛生保健中心¹⁸，或由政府與民間合作，適切規劃並提供退休老人適用的樂活照護環境、由政府規劃退休人力再運用的機制等。

(三) 建構完整多層次年金的必要配套措施

1. 併行經濟與稅制改革

從世界各國的年金改革實例而言，推動年金改革工作如果缺乏經濟與稅制改革，即使一時獲得支持也難以為繼¹⁹。

¹⁸ 所謂養生村或為養生保健中心，是指融合衛生保健、養老、休閒及社交的生活空間；其設立意旨當係提供退休老人得以延續社交生活，增進知性與感性的生活情趣，並兼具醫療照護等全方位的生活照護機制。

¹⁹ 配套之租稅改革措施，詳見「102 年度考試院日本年金制度考察報告」第 110 頁至 112 頁。

2.調整人口政策

年金制度的永續運作，需要有源源不絕的新進者，才能確保年金運作於不墜。然以我國人口結構的變化趨勢而言，人口總生育率自 1983 年下降至人口替代水準的 2.1 人之後，就再也沒有回復過，以致勞動人口減少，相對也讓經濟發展受了相當的限制。改善之道需由政府著手，藉由積極的作為，鼓勵生育，並建立一個讓人民可以安居、有幸福感的環境（包括生育、養育、托育與教育政策的支援和補助）；如此才有機會逆轉少子女化的趨勢。

（四）設立跨部會年金改革小組及社會安全研究專責機構

2013 年考察日本年金制度之後，我們提出「設立跨部會年金改革小組及社會保障研究之專責機構」之政策建議，本次前往韓國考察，了解韓國總理府之下設有「衛生及社會事務研究所（Korea Institute for Health and Social Affairs, KIHASA），為國家級的政策研究中心；國民年金公團之內設有「國民年金研究中心」（National Pension Research Institute），公務員年金公團之下也有研究單位，這些研究機構或單位，均長期進行研究，並具一定之獨立性與專業性。

我國因為受限於五權憲法的架構，國家年金制度的主管機關分屬考試院（政務人員與公務人員部分）及行政院（軍職人員、教育人員、公營事業人員與勞工等），以致國家的年金制度紛雜，缺乏有效統合。為利於年金制度改革之推動，建議成立跨部會的改革小組，由兩院院長共同召集，除相關部會首長參與外，另增聘 3-5 名學者專家；至於改革小組的主要目的在於提出改革的藍圖，並有效協調各主管部門之政策，使各主管部門的改革步伐一致，扭轉現有多頭馬車的困境。另外，在立法程序上，為免配套式的改革法案進度不一或立法內容參差不齊，造成無法執行的扞格，建議應以包裹立法方式進行。

就長期而言，政府應成立社會保障及人口政策之社會安全研究專

責機構，類似日本的「社會保障人口研究所」或韓國的「衛生及社會事務研究所」，專責辦理社會保障、年金制度與人口問題等與國民福祉相關的調查研究或規劃的研究機構，俾長期負責國家年金制度的研究、規劃及統合。

三、設立彈性的年金準備基金監管機構，並調整經管策略

- (一) 設立獨立運作的監管機構。
- (二) 允許監督管理機構建構自主的薪酬與獎懲制度。
- (三) 鬆綁相關法令並調整各種年金基金的投資與經營策略。

四、型塑全民改革共識，營造年金改革氛圍

未來我國推動年金改革，應循以下途徑，推動建立改革共識：

- (一) 召開共識會議，型塑全民共識
- (二) 善用傳媒科技，引發全民討論，凝聚改革共識
- (三) 適時釐清不實或扭曲的報導，儘量使年金改革議題單純化。

參、考察日本及韓國之省思

2013 及 2014 年兩次日、韓的考察，我們都有豐碩的成果，但兩國的年金制度、社會與經濟條件的異同性，也使我們省思，該如何學習與取捨兩國的所長及避免重蹈同樣的錯誤，值得我們進一步思考。

一、年金制度的發展軌跡與挑戰

就日本、韓國及我國而言，日本的年金制度發展最早，制度建立、擴張及近年的改革路徑大致類似西方國家，屬於成熟制度下的政策改革，韓國與我國的年金制度則發展較晚。

我國老年經濟安全保障制度之立法時間與背景，大都在 1950 年代前後由政府主導立法開辦，例如《公務人員退休法》、《勞工保險條例》以及《軍人保險條例》等，其後並陸續有敬老津貼、個人年金保險及國民年金等制度修正或立法通過，並在 2005 年實施勞退新制(年金)、2009 年實施勞保老年年金，其中國民年金的開辦，使我國達

到全民皆年金的目標。韓國 1960 年代開始建立軍公教人員的年金制度，1953 年制定《勞動基本法》，但勞工退休津貼也只有一次性給與，直到 1988 年建立國民年金，並逐年擴張適用對象，使勞工、一般國民、農漁民、自雇者等均予納入，完成全民皆年金的構想。如就津貼式的老人年金而言，我國在 2002 年公布實施《敬老福利生活津貼暫行條例》，也就是俗稱的敬老津貼，並在 2008 年併入國民年金，改稱「老人基本保證年金」。韓國則在 2007 年建立基礎老年年金，2012 年的總統大選，提高基礎年金的競選承諾更成為選戰的焦點之一。此一發展，和我國類似。可見，兩國在經濟、社會及政治發展的雷同性，使得兩國在年金制度發展的歷程，也出現極為相近的軌跡。

但是，制度擴張之後，日韓與我國同樣必須面對類似西方國家的人口老化、財政赤字等問題，承受制度改革與財務緊縮的壓力。所以儘管制度建立的時間不一，進行改革的方向卻大致類似，朝向多繳、少領、延退發展，並兼顧家庭照顧的需要，同時顧及救濟老年貧窮的基礎年金議題²⁰。

二、基金的財務規劃與定位

就基金的財務規劃方式與基金定位，韓國與日本似存在著不同的邏輯，但在作法上卻又殊途同歸。

就財務規劃方式而言，日本年金制度強調採取隨收隨付制，認為應由下一代扶養上一代。韓國則是採取提存制，財務規劃的邏輯是自己儲蓄養老。但在實際運作上，日本即使採隨收隨付制，卻也累積了相當多的資產，厚生年金及國民年金在 2012 年累積達 120 兆日元(約臺幣 35 兆 3,057 億元)，而在給付部分，政府有高額的補助，以老年基礎年金為例，政府補助金額就達二分之一。韓國的年金制度，採取提存制，政策上即希望透過投資提高收益，國民年金目前已累積 430

²⁰ 傅從喜等人，〈德如國、日本、韓國、英國、瑞典等國家老年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發展計畫，2014 年 1 月，頁 146-147。

兆韓元(約臺幣 12 兆 6,361 億元)，但國民年金有高達 4 百萬餘萬人免繳納保費，占總加保人數達 22.95%，政府對於農漁民等人的保費補貼，每年亦達 2,000 億韓元，可見政府的補貼也是基金的重要來源。

就基金的定位而言，日本年金基金強調以被保險人的權益為主要考量，並不主張積極地投資，因為虧損是無法彌補的，投資損失只會對後代帶來負擔。但安倍晉三首相上臺後，似乎改變了基金的定位，更重視其投資收益，並積極思考運用公共年金基金，以刺激日本經濟。至於韓國，韓國在 1973 年擬開辦國民年金制度的首要理由，是希望累積國家資本，藉以發展經濟，因此一開始便重視基金的投資收益。本考察團訪韓期間，曾請教韓國國民年金基金運用本部的人員，基金在獲利性與安全性之間，何者為先？韓方人員表示，由於現已進入低利率時代，國民年金基金的投資刻正面臨嚴峻挑戰，因此，整體投資態度雖傾向保守穩健，但考量仍須追求收益性，未來投資策略將透過分散風險及調整資產配置，以達成預定收益目標。韓方雖然未直接回答，但言下之意已清楚傳達基金仍高度重視其收益。

上述日本與韓國年金制度，雖然在財務規劃與基金定位不同，但實際運作上，卻有殊途同歸的趨勢，包括財務規劃上，政府扮演重要角色，在基金定位上，重視投資運用收益。

坦言之，除非維持相當純粹地隨收隨付制，大幅降低準備金的存量，否則不論是採取隨收隨付制或提存制，只要累積了龐大的資金，就有可能成為挽救經濟的政策工具(特別在經濟不景氣的時候)。從這個角度來看，「獲利性與安全性」或許並非對立，而應視為同一光譜的兩端，實際運作是在不同的時空環境下，在光譜之間游移，選擇最適當之定位。展望未來，由於高齡人口持續增加，未來年金支付壓力只會有增無減，若政府無法開闢新的財源，則調整準備金的投資策略，以期增加投資效益，恐怕是不得不然的選擇。

三、老人的貧窮現象

日本從 1990 年代開始，經濟便疲軟不振，進入所謂「失落的 10 年、失落的 20 年」，20 年餘年來，薪資與物價沒有明顯的成長，甚至曾有通貨緊縮之例。反映在各年齡層的經濟實力上，就是退休的老人在經濟蓬勃發展時代，已累積了相當多的資產，同時，由於公共年金制度早已建制完成，即便過去 20 年做了若干程度的削減，但日本老人仍擁有相當多的財富，政府甚至建議老人將財富移轉給第二代、第三代，政策上並給予租稅的優惠。

反觀韓國，雖然 1997 年歷經了亞洲金融風暴，但渡過風暴的韓國，在經濟上卻一躍而起，成為亞洲經濟強權之一。可是由於公共年金制度不如日本完善，且尚未進入成熟期，加上家庭結構的轉型等因素，韓國老人反而成為 OECD 國家中最貧窮者。換言之，公共年金和退職年金的角色尚未準備好，但是家庭的角色已經開始減弱，造成現今老人落入貧窮的窘境，這恐怕是韓國年金制度最關鍵的問題²¹。

從韓國老人的貧窮現象，我們必須省思國家在社會、經濟與年金制度的轉型期間，國家、企業、家庭與個人如何承擔及分擔養老責任。世界銀行於 2005 年「廿一世紀老年所得維持計畫」(Old-Age Income Support in the 21st Century) 的研究報告中，提出五層次的老年經濟保障模式，但世銀同時指出，每個國家要以那一個層次為主體，需視各國的國情及年金發展現況而定。

我國的老化指數和韓國差不多，我們也必須省思是否存在類似的問題，以及在轉型期間，如何透過國家、企業、家庭及個人，承擔起養老的責任。老年貧窮並非一個獨立的議題，它必須是個人、家庭與政府之間責任的分工。就臺灣社會的發展，目前家庭養老功能已有弱

²¹ 國家財富的分配涉及許多複雜的因素，包括稅制、經濟發展情形、家庭支出、文化習慣(如儲蓄、父母對於子女的照顧等)等，很難用簡單的因素解釋，本報告所提，只是就兩次考察的觀察心得提供參考。

化的趨勢，包括少子化所形成的照顧分擔愈趨於薄弱，以及傳統孝道家庭責任所面臨的挑戰。整體而言，隨著人口高齡化，政府勢必要提供更多的保障，才能減低老年貧窮的困境²²。

四、國民年金繳費率偏低及社會津貼與年金之連動關係

2013 年考察日本時，發現日本國民年金繳費情形逐年下降，公共年金加入者全體人數為 6,775 萬人；其中未繳納年金者約 320 萬及未加入者 9 萬，合計未繳費及未加入者約占 5%。但是國民年金保險費繳納率已 6 年連續下降，許多人並非沒有能力，而是不願意繳納保費，以期待未來領取更高額的生活保障津貼(補助低所得老人)。

此次考察韓國，發現亦有類似的情形。韓國由於國民年金經過兩次大改革，將所得替代率由 70%調降至 40%，造成韓國民眾對於國民年金的信任度下降，因此 2004 年及 2013 年曾發生抵制國民年金事件²³。其次，2012 年韓國總統大選，朴槿惠承諾提高基礎老年年金，對 65 歲以上老人每人支付 20 萬韓元(約 6,000 元新臺幣)，獲得老人高度支持，但當選後卻因財政不足，未能兌現原先的承諾。截至 2014 年 5 月，媒體報導韓國基礎老年年金已獲國會之保健福祉委員會審議通過，通過之內容是「收入在下游 70%的 65 歲以上老人，根據其加入國民年金的時間，每月可享 10-20 萬韓元不等的基礎年金，而國民年金領取額在 30 萬韓元以下的低收入老年人，則可領取基礎年金的最高額—20 萬韓元。若該法案得以實施，從 2014 年 7 月起，將有 365 萬名 65 歲以上老人每月可領取 20 萬韓元的基礎年金²⁴」。

韓國基礎老年年金的改革提案建議提高給付水準至每月最高 20 萬韓元，但給付水準與國民年金保險的權益相連結。此一改革提案所

²² 孫健忠，〈臺灣貧窮老人的社會給付〉，發表於 2010 年 7 月 5 日「2010 年兩岸社會福利學術研討會—人口高齡化與養老服務」，財團法人中華文化社會福利事業基金會主辦。

²³ 引自駐韓代表處林靖貴秘書於 2014 年 4 月 10 日轉送韓國國民年金公團對於考察議題之書面答復。

²⁴ 「基礎年金法案獲韓國會福祉委通過 需全體會議審議票決」，引自韓聯網，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/domestic/2014/05/02/0401000000ACK20140502002700881.HTML> (2014/5/2)

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。本次考察韓國時，韓國國民年金公團也認為，未來確實存有未加入國民年金者，將來領取的基礎老年年金可能高於國民年金的問題。國民年金領取金額最低為 7 萬韓元，而基礎老年年金領取金額約 9 萬韓元，兩者相差約 2 萬韓元，差距並不大；惟 2014 年 7 月基礎老年年金金額提高至 20 萬韓元之後，此一情形會日益嚴重。衛生及社會事務研究所的研究人員，也承認此一措施確實會影響參加國民年金的意願²⁵。

上開韓國的情形，和日本有雷同之處，即許多民眾不願意繳納國民年金的保費，希望未來領取政府提供的養老津貼。

回頭看看我國，國民年金的納費情形也令人擔憂，2013 年 10 月的統計，按月繳納者僅 48%²⁶，超過一半的人未按時繳費。我國國民年金未按時繳費的情形，可能是由於補繳時間過長(10 年)，也可能是國民年金的被保險人，有相當比例原即屬弱勢群體，經濟上較易發生困境而無法繳費。但未繳納比例如此之高，將影響基金的健全，也失去社會保險的意義。未繳納者若成常態，未來這些人將無法取得完整的年金權，恐將落入老年貧窮困境，必須以社會津貼(如日本、韓國之例)來照顧。再者，將來若政府推動保障年金的政策，必須慎重評估是否會影響社會保險或職業年金的納保率、繳費率等，避免重蹈日本和韓國的覆轍。

肆、結語

OECD 在 2013 年的「年金概覽」(Pension at a Glance 2013)中指出，儘管各國年金體系各不相同，但所面臨的問題卻大同小異，主要

²⁵ 詳見考察座談紀錄。

²⁶ 蘋果日報，〈國民年金 52% 未按月繳〉，2014 年 1 月 27 日，A11 版。

有二：第一，財務的永續性，特別是採取隨收隨付制的歐陸國家特別重視，希望在人口老化的前提下，能不造成後代過重的負擔，且可減少老人的貧窮現象。第二，維持適足的退休所得，英語系國家特別重視，並主張透過推廣私人年金，提高費率等方式來達成。OECD 國家近年來年金改革的兩大重點，一是延退，二是重視私人年金的安排，都是為了解決上述兩大問題²⁷。

就延後退休年齡而言，多數國家的退休年齡將延後至 67 歲，這幾乎是不論採取那一種退休年金制度國家的共同趨勢。因為高齡化時代的來臨，延退是減少年金支出、增加年金收入最直接有效的方法。世銀的研究也指出，綜觀歐洲、亞洲年金改革經驗，採行延退，延長工作時間，晚一點領退休金，是年金制度改革的不二法門。

我國目前領取全額退休金之條件，除了符合命令退休年齡 65 歲之外，另採取「年齡加服務年資」的作法，以 85 制為例，只要「滿 55 歲，服務滿 30 年」，仍可支領全額退休金，未來改為 90 制，只要滿 60 歲，服務滿 30 年，也可支領全額退休金，此一作法與世界各國相比實為例外。其次，就自主年金而言，提高自主年金的覆蓋率，可以合理分散養老風險，特別在考察韓國之後，可以了解轉型期間若能有效分散養老的責任風險，應可避免落入老人貧窮的困境。

「養老」究竟是誰的責任？在不同的社會有不同的答案，美國智庫「國際戰略研究中心」(CSIS)的報告調查顯示，臺灣和韓國的受訪者，在許多問題的答案上相近。臺灣和韓國分別只有 7%和 5%的人認為應該由成年子女或其他家人負擔退休者的贍養責任，45%和 53%認為由退休人員自己負責，36%和 31%認為應該由政府負責。而在要求受訪者於個人或家庭擇一的情況下，大多數的受訪者（72%和 78%），選擇由退休人員自己負責；只有 23%和 16%的人選擇由成年

²⁷ OECD, *Pension at a glance 2013-OECD and G20 Indicators* (Paris, OECD, 2014), p.9-13.

子女或其他家庭成員負責。這樣的數據顯示出臺灣人和韓國人，皆願意為自己養老多承擔一些責任。再者，20—39 歲的年輕人中，很多人表示仍然相信傳統的孝道倫理，也同意子女在成年後，還是要竭盡所能奉養父母。但臺灣及韓國都有超過半數的受訪者（56%及 52%），認為「如果父母和子女更為獨立與自足，雙方都會更幸福」²⁸。

從上述數據，顯示我們和韓國都有更多人願意為自己的老年生活做準備。在個人責任增加之大趨勢下，我國多層次年金體系增加自主年金的設計，應符合社會的觀念與趨勢，至於各層次的合理比率如何，則可以根據不同的職業做再進一步的規劃。

關 中 2014.6.24

²⁸ CSIS 係指美國智庫戰略國際研究中心（Center for Strategic & International Studies, CSIS）。原研究報告〈平衡傳統與現代：東亞地區退休養老前景〉(Balancing Tradition and Modernity: The Future of Retirement in East Asia)，係 CSIS 在英國保誠集團資助下進行，作者為 Richard Jackson, Neil Howe, and Tobias Peter。原文載於 http://csis.org/files/publication/120711_retirement_east_asia.pdf 2013.2.20)。

目次

序言

第一章 前言	1
第一節 考察緣起	1
第二節 考察規劃	9
壹、考察議題	9
貳、考察行程	11
參、考察成員	12
第三節 考察經過	13
壹、考察情形	14
貳、座談見聞	15
 第二章 韓國年金制度概述	19
第一節 韓國年金制度沿革	19
第二節 國民年金制度之發展與現況	22
壹、發展沿革	22
貳、制度介紹	24
參、國民年金近期改革	32
第三節 基礎老年年金制度之發展與現況	36
壹、建制背景	37
貳、制度介紹	38
參、目前爭議	41
第四節 公務員年金制度之發展與現況	42
壹、公務員年金的早期發展	42
貳、現況	43
參、2009 年的改革經驗	49
肆、公務員退職金	53
第五節 小結	54
 第三章 韓國年金基金管理及運用	55
第一節 年金基金組織管理架構及運用程序	55
壹、年金基金組織管理架構	55
貳、年金基金運用程序	58

第二節 年金基金投資績效、資產配置及投資策略·····	59
壹、年金基金投資績效·····	59
貳、年金基金資產配置及投資策略·····	62
第三節 年金基金面臨之問題及挑戰·····	74
第四節 小結·····	79
 第四章 中韓兩國年金制度之比較·····	 83
第一節 年金體系之比較·····	83
第二節 保費、給付條件及給付水準·····	89
壹、保費之比較·····	90
貳、給付條件與給付水準·····	94
第三節 改革策略與方法·····	100
壹、改革策略·····	100
貳、改革方法·····	102
第四節 年金基金管理及運用·····	103
 第五章 考察心得與政策建議·····	 109
第一節 考察心得·····	110
第二節 政策建議·····	121
 第六章 結語·····	 141
壹、持續性推動年金制度改革·····	141
貳、建構基礎性年金，確保老年經濟安全·····	142
參、建構多層次年金體系，保障或補充老年經濟所需·····	143
肆、年金基金的有效投資運用·····	145
 參考文獻·····	 147
附錄	
座談紀錄·····	151
考察剪影·····	175

圖目次

圖 1-1 中韓兩國 65 歲以上人口比例成長圖·····	4
圖 1-2 世界各國人口老化速度·····	5
圖 1-3 中韓兩國總出生率比較·····	6
圖 1-4 OECD 國家老人貧窮率·····	7
圖 2-1 韓國年金體系架構圖·····	21
圖 2-2 國民年金納保人數變化·····	35
圖 2-3 韓國國民年金財務預估·····	36
圖 2-4 韓國公務員年金主管機關組織圖·····	44
圖 2-5 公共年金制度的三種模式·····	51
圖 3-1 國民年金基金組織管理架構·····	56
圖 3-2 國民年金公團基金運用本部組織架構·····	57
圖 3-3 公務員年金公團投資程序·····	59
圖 3-4 國民年金資產配置計畫比較圖·····	67
圖 3-5 公務員年金資產配置比較圖·····	74
圖 3-6 韓國 10 年期公債殖利率走勢圖·····	75
圖 3-7 國民年金整體委託經營目標配置率及實際配置率比較圖·····	78
圖 4-1 我國老年經濟安全保障體系草圖·····	84
圖 5-1 未來的三層年金體系示意圖·····	125
圖 5-2 未來軍公教人員的三層年金體系示意圖·····	131
圖 5-3 未來勞工的三層年金體系示意圖·····	132

表 目 次

表 1-1 中韓兩國人口結構比較表·····	2
表 1-2 韓國老人所得來源組成·····	6
表 1-3 韓國老人貧窮率·····	8
表 1-4 亞洲各主要國家中高齡勞動力參與率(單位：%)·····	8
表 1-5 考察團成員一覽表·····	13
表 2-1 國民年金制度發展沿革·····	24
表 2-2 2012 年 12 月國民年金各類被保險人人數·····	25
表 2-3 國民年金保險費率·····	26
表 2-4 各加入期間的減額老年年金水準·····	28
表 2-5 各領取年齡在職者老年年金薪金水準·····	28
表 2-6 各開始領取年齡的早期老年年金薪金水準·····	29
表 2-7 各傷殘等級的傷殘年金薪金水準·····	29
表 2-8 死亡者各加入期間遺屬年金薪金水準·····	30
表 2-9 2004 年～2012 年國民年金基金報酬率及收益·····	32
表 2-10 基礎老年年金數額標準·····	39
表 2-11 基礎老年年金對象及年金支出表·····	40
表 2-12 韓國公務員年金歷年主要變革·····	43
表 2-13 韓國公務員年金歷次保險費調整·····	44
表 2-14 韓國公務員年金基金財務·····	45
表 2-15 公務員年金參加人數及請領年金人數·····	46
表 2-16 韓國近年公務員年金改革對照表·····	49
表 2-17 韓國 2009 年公務員年金改革·····	53
表 2-18 韓國公務員退休津貼之給付率·····	53
表 3-1 韓國國民年金基金績效表·····	61
表 3-2 2008 年及 2013 年韓國國民年金基金資產配置表·····	61
表 3-3 韓國公務員年金基金績效表·····	62
表 3-4 國民年金基金持有國內固定收益資產占市場比重表·····	64

表 3-5	2012 年國外權益證券投資地區別彙總表	65
表 3-6	自行經營國外固定收益資產類別比重表	65
表 3-7	國民年金投資另類投資資產比重彙總表	66
表 3-8	國內權益證券投資方式比較表	68
表 3-9	國內權益證券委託經營及自行經營收益率比較表	69
表 3-10	國內固定收益資產投資方式比較表	69
表 3-11	國內固定收益委託經營及自行經營收益率比較表	70
表 3-12	國外固定收益資產投資方式比較表	70
表 3-13	國外固定收益委託經營及自行經營收益率比較表	71
表 3-14	國外權益證券投資方式比較	71
表 3-15	國外權益證券委託經營及自行經營收益率比較表	72
表 3-16	另類投資資產收益率比較表	72
表 3-17	韓國國民年金策略聯盟一覽表	76
表 3-18	國民年金委託經營比較規劃表	77
表 4-1	2013 年中華民國和韓國平均每人 GDP 之比較	90
表 4-2	國民年金被保險人保費分擔	91
表 4-3	我國社會保險及職業退休金之保費、費率及分擔比	93
表 4-4	我國各類社會保險及職業退休金之老年給付計算	97
表 4-5	中韓政府基金近年收益率比較表	105
表 4-6	2013 年中韓政府基金資產配置型態比較表	106
表 4-7	2013 年中韓政府基金資產配置區域比較表	106
表 4-8	2013 年中韓政府基金資產經營方式比較表	107
表 5-1	2009 年公務員年金改革前後公、私部門受雇者終生所得之比較	113
表 5-2	公務員年金與國民年金的 10 項比較	114
表 5-3	2013 年底我國公共基金投資國內固定收益資產比重表	126
表 5-4	三層次年金架構及主要內容	133
表 6-1	退撫基金各帳戶收支不足與虧損年度	142

第一章 前言

年金是老人經濟之重要安全支柱，但年金制度的良窳不僅關係這一代人的權益，亦影響下一代人的福祉。年金改革議題與經濟、政治及社會發展等息息相關，由於中、韓兩國在政經社會發展上有許多相似處，引起我們對於韓國年金制度的興趣，其相關改革措施應可供我國借鏡。因此，考試院乃規劃考察韓國年金制度，俾汲取經驗，提供年金改革之參考。本次考察韓國年金制度，主要的觀察視角有二，第一，針對我國年金制度現存的四大問題—「制度分歧複雜、經費不足、行業不平及世代不均」，考察了解韓國是否存在類似的問題及如何因應處理。第二，考察韓國年金制度較為重要的議題，或具特色的部分，例如年金計算方式、國民年金基金管理 etc.，以供我國學習參考。

第一節 考察緣起

從經濟、政治及社會發展而言，中韓兩國有相當高的相似性。就經濟發展而言，中韓兩國皆是 1970 年代興起的「亞洲四小龍」成員之一，也是二次世界大戰之後，少數從「低收入」成長為「中收入」，再成長至「高收入」的國家，國民所得均超過 2 萬美元。兩國多年來在經濟發展的過程相近，彼此也是強勁的競爭對手。就政治發展而言，二次世界大戰之後，中華民國和韓國陸續成為分裂的國家，至今約 60 年。但 1980 年代起，兩國都逐步推動民主政治改革，現在都是新興民主國家的典範。就社會發展而言，中韓兩國在人口結構上，同樣因為平均壽命提高及生育率降低，面臨「高齡化」、「少子化」之雙重人口壓力問題，也是世界上人口老化速度最快的國家群。

世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）出版的「2013 年全球風險報告」將「對人口高齡化的不當管理」（mismanagement of population ageing）列為未來 10 年的五大風險之一，顯示人口高齡化問

題，將成為世界各國重大挑戰，因此，年金改革勢必成為各國重要的公共政策議題。2012 年年底韓國總統大選期間，國民福利成為各候選人談論的熱門話題，並提出各種競選承諾，韓國選民對此也充滿期待。朴槿惠承諾對 65 歲以上老人每人支付 20 萬韓元（約 6,000 元新臺幣）的基礎老年年金，獲得老人的高度支持，但當選後卻因財政不足，必須削減原先的承諾。由於政見跳票，衛生福利部部長請辭下臺，總統朴槿惠也不得不多次親自出面加以解釋，並公開道歉，迄今基礎老年年金改革尚未定案。可見韓國與我國皆同樣面臨年金改革的壓力，但政治上卻存在分歧的看法，財政上也有稅收不足的壓力。

以下先就韓國人口結構、老人所得、勞動參與率等加以說明如下。

一、人口結構

中、韓兩國均面臨「高齡化」、「少子化」雙重人口結構問題，具有高度相似性。

表 1-1 中韓兩國人口結構比較表¹

		中華民國（年，比率）	韓國（年，比率）
高齡化 高齡 超高齡		1993（65 歲以上人口 7%） 2018（65 歲以上人口 14%） 2025（65 歲以上人口 20%）	1999（65 歲以上人口 7%） 2017（65 歲以上人口 14%） 2026（65 歲以上人口 20%）
高齡化 轉變速 度（所需 時間）	7%→14%	25 年 註：美國 72 年、加拿大 65 年 德國 40 年、法國 126 年 英國 46 年、日本 24 年	18 年
	14%→20%	7 年 註：美國 20 年、加拿大 14 年 德國 37 年、法國 30 年 英國 52 年、日本 11 年	9 年
總生育率		2010 0.90 2015 1.04 2020 1.13 2030 1.28 2040 1.30 2050 1.30 2060 1.30	2010 1.23 2015 1.28 2020 1.35 2030 1.41 2040 1.42 2050 1.42 2060 1.42

¹ 整理自行政院經濟建設委員會，《中華民國 2012 年至 2060 年人口推計》，行政院經濟建設委員會出版，2012 年 8 月。

平均餘命（男）	2010	76.1	2010	77.2
	2015	77.3	2015	78.2
	2020	78.1	2020	79.3
	2040	80.5	2040	83.4
	2060	82	2060	86.6
平均餘命（女）	2010	82.6	2010	84.1
	2015	83.5	2015	85.0
	2020	84.2	2020	85.7
	2040	86.5	2040	88.2
	2060	88	2060	90.3
65 歲以上人口比率	2010	10.7	2010	11.0
	2015	12.5	2015	13.1
	2020	16.1	2020	15.7
	2040	30.1	2040	32.3
	2060	39.4	2060	40.1
老化指數	2010	68.6	2010	68.4
	2015	93.5	2015	94.1
	2020	129.2	2020	119.1
	2040	274.5	2040	288.6
	2060	401.5	2060	394
扶養比 (扶老比)	2010	35.8(14.6)	2010	37.3(15.2)
	2015	35.1 (16.9)	2015	37.0 (17.9)
	2020	40.1(22.6)	2020	40.7(22.1)
	2040	69.8(51.2)	2040	77(57.2)
	2060	97.1(77.7)	2060	101(80.6)

（一）兩國皆具「平均壽命延長、老化指數²升高、扶老比升高」等 3 項人口老化特徵

2010 年知名作家泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)出版了《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)³一書，描述世界人口老化的現象，並指出中華民國、日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士和西班牙，是全世界最老的國家群，可見中韓兩國已經同列老人國了。

根據行政院經濟建設委員會的推估，2010 年到 2060 年，中華民國平均壽命，男性將由 76.1 歲延長為 82 歲；女性由 82.6 歲延長為 88 歲。

² 老化指數為衡量一地區人口老化程度之指標，計算式：(老年人口數÷幼年人口數)×100

³ 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，黃煜文譯，《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)，臺北：天下文化，2011。

同期間，韓國男性由 77.2 歲延長為 86.6 歲；女性由 84.1 歲延長為 90.3 歲。換言之，韓國人民比中華民國人民更長壽。

由於平均壽命增加，再加上出生率持續低落，使得老化指數逐年升高，2010 年到 2060 年，中華民國由 68.6% 上升至 401.5%；韓國由 68.4% 上升至 394%。至於扶養（老）⁴比，中華民國由 35.8%（14.6%）上升至 97.1%（77.7%）；韓國則由 37.3%（15.2%）上升至 101%（80.6%），簡言之，兩國老年人口都以驚人的速度上升。

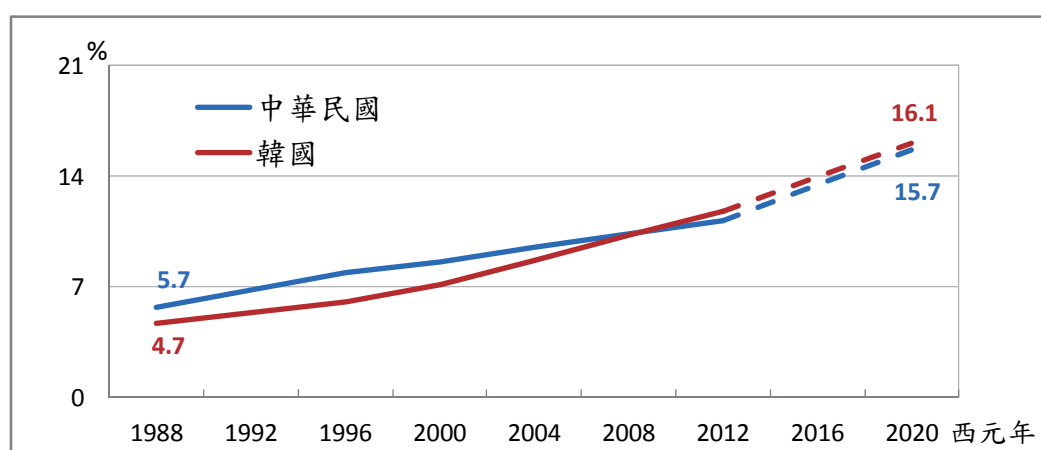


圖 1-1 中韓兩國 65 歲以上人口比例成長圖

（二）兩國老化速度比歐美國家快很多

根據聯合國定義，老年人口（65 歲以上）占總人口比率達 7% 以上者，可稱為高齡化（ageing）社會；達 14% 可稱為高齡（aged）社會，達 20% 便稱為超高齡（super-aged）社會。中華民國在 1993 年成為高齡化國家，韓國則在 1999 年成為高齡化國家，並分別預計於 2018 年及 2017 年進入高齡社會，所需時間分別為 25 年與 18 年，相同的人口結構轉變，美國是 72 年，德國是 40 年，法國更要 126 年，日本是 24 年。其次，中華民國和韓國將分別在 2025 年和 2026 年由高齡進入到超高齡社會，所需時間分別是 7 年和 9 年，美國是 20 年，德國是 37

⁴ 扶養比係指每百個工作年齡人口（15 至 64 歲人口）所需負擔依賴人口（即 14 歲以下幼年人口及 65 歲以上老年人口）之比，其又可分為扶幼比（14 歲以下幼年人口占 15 至 64 歲人口之比重）及扶老比（65 歲以上老年人口占 15 至 64 歲人口之比重）；扶養比 = (0~14 歲及 65 歲以上人口 / 15~64 歲人口) * 100。扶幼比 = (0~14 歲人口 / 15~64 歲人口) * 100。扶老比 = (65 歲以上人口 / 15~64 歲人口) * 100。

年，法國是 30 年，日本是 11 年。過去日本是老化速度最快的國家，如今數據顯示，中韓兩國的老化速度比日本還快。

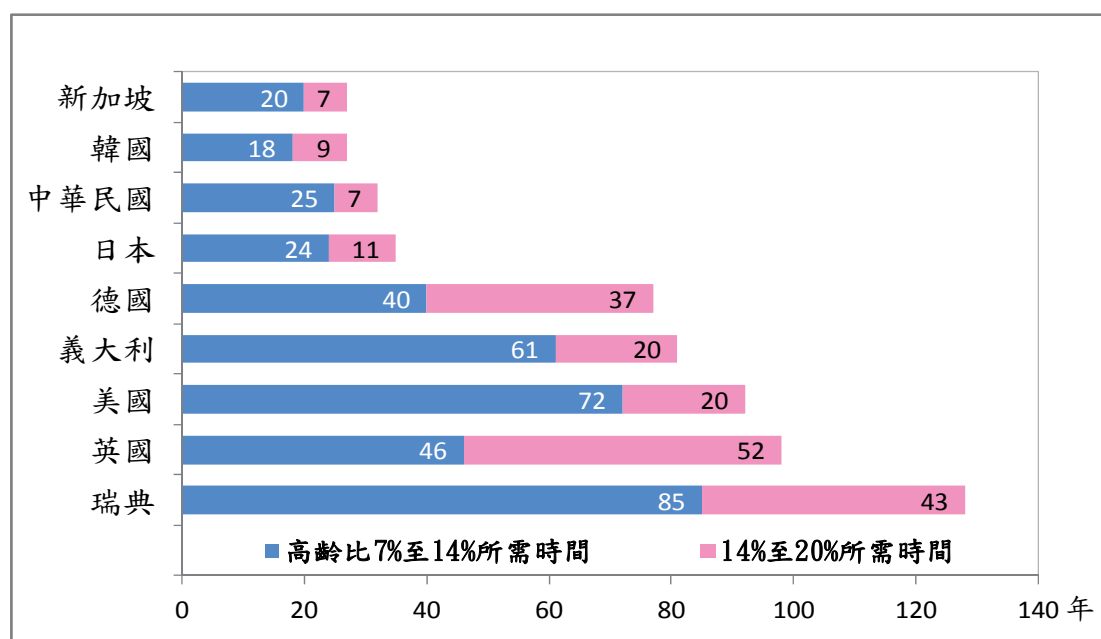


圖 1-2 世界各國人口老化速度

(三) 兩國出生率偏低

中韓兩國的人口結構除了老化之外，另一個共同的現象是少子化。2010 年中華民國的總出生率為 0.895 人，為世界上出生率最低的國家，2011 年的 1.1 人，連續第 2 年成為出生率最低的國家。韓國在 2010 年是 1.23，2011 年是 1.01，出生率同樣也很低。2012 年由於「龍年」的關係，中華民國的總出生率微幅上升至 1.265，韓國也上升至 1.3 人，從數十年的統計資料來看，可發現兩國的出生率幾乎是重疊，目前與其它國家相比，均是超低的出生率。

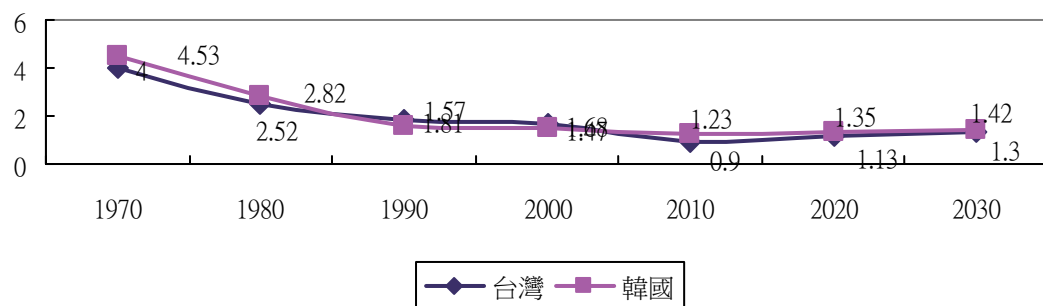


圖 1-3 中韓兩國總出生率比較

二、老人所得來源

韓國老人的所得來源，目前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%、基礎老年年金 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。

表 1-2 韓國老人所得來源組成⁵（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

目前韓國老人的主要經濟來源是家庭成員，但隨著少子化、高齡化帶來的家庭結構改變，韓國老人的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

⁵ 傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2014 年 4 月，頁 19。

事煩擾的生活，而年輕人也逐漸不再認為扶養父母是其責任。因此韓國 65 歲以上長者與子女同住比例有逐漸下降的趨勢，在老人仍依賴家庭成員扶養，但與子女同住比例下降的情形下，老人經濟安全保障受到挑戰。根據 OECD 的研究，韓國老人的貧窮率是所有 OECD 國家中最高的。



圖 1-4 OECD 國家老人貧窮率⁶

韓國衛生及社會事務保障研究所的研究員 Yun Suk-myung 博士於 2013 年 11 月到考試院演講時，曾指出若以基尼係數(Gini Coefficient)來看，韓國老人的收入分配不均度皆很高，戰後嬰兒潮退休之後，預估能 100%滿足退休支出者，僅占老人人口的 24.3%，絕大部分連基本生活開支都無法應付⁷。

⁶ OECD, *Pension at a Glance 2013-OECD and G20 Indicators* (Paris, OECD, 2014), p.165

⁷ 2013 年 11 月 11 日韓國 Yun Suk-myung (KIHASA 年金研究中心首席研究員)來院演講資料。

表 1-3 韓國老人貧窮率

Trends of Poverty Rates

	Household including the elderly				Elderly only household			
	2007		2012		2007		2012	
	Poverty rate	Extreme poverty rate	Poverty rate	Extreme Poverty rate	Poverty rate	Extreme poverty rate	Poverty rate	Extreme poverty rate
Total	32.5	11.8	34.3	14.2	61.0	25.6	66.0	31.4
65~74	41.4	14.9	43.5	18.3	57.7	21.5	60.9	27.0
65 +	43.6	17.0	47.2	21.1	61.0	25.6	66.0	31.4
75 +	48.6	21.8	54.0	26.1	67.6	33.7	74.7	38.9
Total Households								
	2007				2012			
	Poverty rate		Extreme poverty rate		Poverty rate		Extreme Poverty rate	
	14.8		4.4		14.6		4.6	

Source: Statistics Korea

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

27

在華人社會有所謂「積穀防饑，養兒防老」的說法，老人的照顧一直是家庭的責任，但是隨著工業文明的發展，家庭結構的轉變，我國兒女和父母同住的比例逐年下降，子女奉養父母的比例也有逐年降低的趨勢。面對人口結構快速邁向高齡化，健全的年金制度不只關乎老年生活品質，更與國家社會的安定密不可分，老人面對目前或未來的經濟安全需求，將是中韓兩國政府的重要挑戰。

三、勞動參與率⁸

根據勞動部 2013 年版之國際勞動統計，臺灣的勞動參與率低於韓國、新加坡、香港及日本，若以中高齡的勞動參與率而言，差距更大。

表 1-4 亞洲各主要國家中高齡勞動力參與率(單位：%)

年齡別	中華民國	韓國	日本	香港	新加坡
45~49 歲	78.7	80.5	86.0	80.2	84.4
50~54 歲	67.7	77.0	84.2	74.2	79.5
55~59 歲	52.5	69.7	78.3	60.2	72.4
60~64 歲	32.6	57.8	60.5	35.7	58.1
65 歲以上	8.1	30.7	19.9	6.2	22

資料來源：整理自勞動部，國際勞動統計(102 年版)⁹

⁸ 勞動參與率是指 15 歲以上，65 歲以下可工作人口中，願意工作且積極找工作的人數。

若和韓國相比，45 歲以上的勞動參與率大幅低於韓國，其中 60 歲以上及 65 歲以上，差距均高達 20% 以上。

第二節 考察規劃

行前考察團除蒐集韓國年金制度有關資料外，另委託對韓國年金制度頗有研究之臺灣大學社工系傳助理教授從喜，進行「韓國公共年金制度之研究」，出發前再請傳教授就「韓國的公共年金制度」進行專題簡報，使考察團成員對韓國年金議題能有更進一步的了解。

壹、考察議題

一、韓國整體年金體系議題

- (一) 韓國年金制度多元，如基礎老年年金 (Basic Old-Age Pension)、國民年金 (National Pension Scheme, NPS)、特殊職業年金 (Special Occupational Pensions) 等，是否存在「經費不足」、「行業不平」、「世代不均」的問題：1.各年金制度財務是否健全或有隱憂？2.軍公教人員和一般民眾年金保障不同，社會是否質疑不公？3.人口結構快速老化，年金制度是否出現代際不平？
- (二) 韓國老人貧窮率與 OECD 國家相較，比率偏高，原因為何？韓國政府如何透過年金改革來改善問題？
- (三) 韓國各項年金制度覆蓋率逐年升高，且人口結構快速老化，年金支出壓力日增，韓國政府是否透過財政支援政策(如徵收營業稅)，以挹注年金？
- (四) 韓國是否有考慮整合軍公教特殊職業年金制度與國民年金制度？
- (五) 近年來，韓國公務員年金和國民年金都有重大改革，可否具體說明改革之策略？例如：1.國民年金在 1999 年、2007 年進行重大緊縮，是否影響民眾對年金制度的信任？韓國政府

⁹ 勞動部，國際勞動統計(102 年版)，<http://statdb.mol.gov.tw/html/nat/10201%E8%A1%A85.pdf> (2014/5/28)

如何說服民眾接受年金權益大幅緊縮之必要性？2.國家、企業、個人與家庭、市場等部門如何分擔養老責任？3.年金改革初始，相關單位透過甚麼樣的研議程序來提出政府的改革版本，如何整合不同意見？

二、韓國國民年金制度主要內容及相關問題

- (一) 目前國民年金被保險人數高達兩千萬人，覆蓋率最高，其年金給付是否已足保障老年經濟安全？
- (二) 國民年金為「繳費式社會保險」，但以地區加保者繳費人數漸減、繳費率偏低，且自願加保人數不多，韓國政府如何因應解決？
- (三) 國民年金基金已躋身全球第4大退休基金，負責操作的國民年金公團基金運用本部(National Pension Fund Management Center)之組織運作、投資策略與績效各為何？
- (四) 國民年金規定年滿55歲即可申請減額年金（即提早退休者請領之「早期老年年金」）、年滿60歲未滿65歲仍有所得者其年金給付將被扣減（即「在職者老年年金」），這些規定對高齡者的勞動市場參與造成甚麼影響？

三、韓國在2007年、2012年建制與改革基礎老年年金之背景因素與實際推動情形

- (一) 2007年建立「基礎老年年金」，以國家稅收（福利型）為財源，建制背景為何？長期而言，韓國政府是否針對日益增加的年金支出，規劃特別的財源？
- (二) 2012年時，總統朴槿惠在其競選政見中主張擴充基礎老年年金，其政策目的為何？可否具體說明政策內容與配套措施各為何？
- (三) 基礎老年年金與國民年金的定位與關係為何？目前韓國政府規劃這兩項年金制度之連結機制，如何避免對民眾參加國民年金的意願造成衝擊？

四、近年來韓國公務員退休制度之變革情形與成果

- (一) 現行公務員退休制度、給付內容與所得替代率各為何？近年

主要改革情形為何？

- (二) 公務員年金之保費、請領條件、給付標準等，是否與國民年金不同？不同的保障條件是否造成公、私部門受雇者流動的阻礙？公務員退休制度改革對公務員的招聘與留用造成什麼影響？
- (三) 公務員年金改革僅針對新進人員，在職者與已退休者的權益均不受影響，這樣的作法有何特殊考量？
- (四) 目前公務員年金若出現收支不足，係由國庫預算補貼，這樣的作法是否引起爭議？
- (五) 公務員年金管理公團(Government Employees Pension Service, GEPS)之組織運作、投資策略與績效各為何？

五、韓國因應少子化、高齡化、老人貧窮等人口結構問題，所為相關年金改革情形

- (一) 人口結構改變情形為何？相關因應之具體改革措施為何？
- (二) 為鼓勵生育，韓國國民年金特別設有「贈送年金」機制，具體成效為何？

六、未來年金制度改革方向？

貳、考察行程

本次赴韓國考察，經規劃拜會 5 個機關(構)，包括 4 個年金政策主管、執行與基金運用機關以及 1 個研究機構：1.國民年金公團(National Pension Service)：負責國民年金保費徵收與給付；2.國民年金公團基金運用本部(National Pension Fund Management Center)：負責國民年金的基金運用；3.安全行政部(Ministry of Security and Public Administration, MOSPA)：公務員年金政策主管機關，實際負責的單位是「績效與福利局」(Performance and Welfare Bureau)之「年金與福利處」(Pension and Welfare Division)；4.公務員年金公團(Government Employee Pension Service, GEPS)：負責公務員年金的行政管理；5.衛生及社會事務研究所(Korea Institute for Health and Social Affairs, KIHASA)：隸屬於總理府，為國家政策研究中心。拜

會機關除安全行政部係派員參加國民年金公團座談外，均能親赴機關（構），由相當人員接待。

至於實際考察行程部分，表列如下（按時間序）：

拜會行程	主要拜會對象或接待人員
公務員年金公團 (4/7，下午 3 時)	安良鎬（理事長）（註：安全行政部派員參加座談）
國民年金公團 (4/9，上午 10 時)	崔洸(理事長)
衛生及社會事務研究所 (4/9，下午 3 時)	辛泳錫（副院長）
國民年金公團基金運用本部 (4/10，上午 10 時)	洪完善（本部長）

此外，考察團拜會了臺北駐韓國代表處梁代表英斌、黃副代表健良等，了解外交人員在韓國推動相關經文交流活動及其辛勞。拜會韓方機關時，梁代表、黃副代表亦參與外，林秘書靖貴係全程陪同，其專業與流利的翻譯，使得考察過程相當順暢，考察行程得以順利圓滿。另本考察團與「中韓文化經濟協會」共同組團，於考察空檔拜會韓方「韓臺親善協會」、「韓臺文化經濟協會」會長等重要幹部，使得考察團可以更深入了解韓國經濟文化。

參、考察成員

本考察團計有關院長中、高委員明見、胡委員幼圃、高委員永光、趙委員麗雲、銓敘部張部長哲琛等 12 名院部同仁，另臺大社工系傳助理教授從喜亦隨團考察。

表 1-5 考察團成員一覽表

考試院 (Examination Yuan)		
1	關中 Mr. Kuan, Chung	院長 President of Examination Yuan
2	高明見 Mr. Kao, Ming -Chien	考試委員 Minister Without Portfolio
3	胡幼圃 Mr. Hu, Yoa-Pu	考試委員 Minister Without Portfolio
4	高永光 Mr. Kao, Yuang -Kuang	考試委員 Minister Without Portfolio
5	趙麗雲 Ms. Chao, Li -Yun	考試委員 Minister Without Portfolio
6	桂宏誠 Mr. Kuei, Hung-Chen	機要室主任 Division Director
7	熊忠勇 Mr. Hsiung, Chung-Yung	參事兼組長 Counselor and Director
8	胡淑惠 Ms. Hu, Shu-Hwi	專門委員 Senior Executive Officer
銓敘部 (Ministry of Civil Service)		
1	張哲琛 Mr. Chang, Che-Shen	部長 Minister
2	呂明泰 Mr. Lu, Ming-Tai	司長 Director
3	劉永慧 Ms. Liu, Yung-Hui	專門委員 Senior Executive Officer
公務人員退休撫卹基金管理委員會 (Public Service Pension Fund)		
	陳銘琦 Mr. Chen, Ming-Chi	科長 Section Chief
國立臺灣大學(National Taiwan University)		
	傅從喜 Mr. Fu, Tsung-Hsi	社會工作學系助理教授 Assistant Professor Department of Social Work

第三節 考察經過

考察議題行前即已送韓方機關，在 4 場次拜會座談時，考察成員雖亦踴躍提問，但囿於時間安排，部分機關並未能充分回應我方意見，殊為可惜（各場次拜會紀錄，詳附錄）。

壹、考察情形

4 月 7 日下午 3 時考察團拜會「公務員年金公團」(註：安全行政部派員參加座談)，由理事長安良鎬親自接待，並安排簡報，而我方亦應韓方要求，就公務人員退撫基金組織架構、基金規模、運用績效等進行簡報。安理事長特別提到，韓國公務員年金制度推動初始，並未預料到人口高齡化問題的嚴重性。由於公務員年金給付水準較為優渥、亞洲金融危機期間的離退潮，致年金給付大增，基金財務壓力驟升，而自 2001 年由政府編列預算撥補，才紓解基金不足問題。

4 月 9 日上午 10 時拜會「國民年金公團」，關院長中、高委員明見、胡委員幼圃、高委員永光、趙委員麗雲以及銓敘部張部長哲琛，先與理事長崔洸交換意見後，始進行座談。崔理事長認為說服人民係年金改革的最大挑戰。另韓方亦提到，韓國民眾普遍具有改革意識，只有進行改革始能避免未來保費的大幅調漲。

4 月 9 日下午 3 時拜會「衛生及社會事務研究所」，由副院長辛泳錫接待並短暫說明後，即由 3 位研究員回答考察團成員的提問。該研究所為國家智庫，研究範圍及於社會安全網絡相關政策，且定期提出報告做為政策建議。我國相關年金主管機關分屬考試院、行政院，以致年金制度紛雜而無法有效統合，甚有行業不平的爭議，未來成立跨院際之專責研究機構，或為建構合理完善社會安全政策必須思考的課題。

4 月 10 日上午 10 時拜會「國民年金公團基金運用本部」，由本部長洪完善接待。韓國國民年金居全球第 4 大公共基金規模，基金運用講求獨立性，不受政府過度干預，運用策略或配置靈活彈性，創造優益績效。惟基金委外經營，並無風險分攤機制，與我國退撫基金委外操作情形相似。

貳、座談見聞

- 一、人口老化是韓國公務員年金制度設計初始所未設想之問題。現任總統朴槿惠上任時即明白表示：公務員年金與一般人員年金差距太大，應加以改革。因此，目前正參考各國年金制度改革經驗，如瑞典之「名義上確定提撥制」(Notional Defined Contribution, NDC) 與美國之「退休儲蓄計畫」(Thrift Saving Plan, TSP)，妥慎研議改革方案。
- 二、韓國的公務員年金制度(1960年開辦)，由於給付水準較為優渥、人口結構高齡化，以及1997年～1999年亞洲金融危機期間的大規模離退人員，造成退休給付支出大增，政府乃自2001年開始逐年編列預算補助，基金財務不足問題才獲得紓解。
- 三、公務員年金公團所屬人員係以聘用方式進用，並非公務員，主要是接受主管機關安全行政部之委託執行任務，其每年度所擬定之投資計畫須經過資金運用委員會審議通過後，始得據以執行，且其預算、投資計畫等，均受國會之監督。
- 四、有關公務員年金制度變革，是否由確定給付制(Defined Benefit Plan, DB)改為確定提撥制(Defined Contribution Plan, DC)，因須向公務員收取費用，政府支出亦須相對增加，且要獲得社會的認同，故目前尚在研議階段。
- 五、近年來，公務員年金制度已進行數次改革，大幅降低給付，但公務員報考人數(如第5、7、9職級人員)，屢創新高，因為公務員年金及職涯仍具吸引力，對於政府進用或留用人才，並未造成問題。
- 六、受到投資策略錯誤及低利率等因素影響，2012年、2013年公務員基金投資報酬率平均約3.5%，低於預定的5%。不動產投資部分，僅限於投資與公務員福祉相關之事業，如經營飯店及高爾夫球場等。

- 七、韓國國民年金分別於1999年、2007年進行兩次重大改革。改革過程中，為避免引起反彈並減少改革阻力，政府經邀集專家學者組成委員會，並舉辦多場次公聽會，廣泛聽取各界意見，再將改革案送請國會審議，修正幅度往往超過50%以上。國民年金公團理事長崔洸即表示，說服國民接受年金制度改革是其最大挑戰之一。
- 八、國民年金公團運用本部於1999年成立，有關年度基金運用計畫係由基金管理的相關專家擬定。而基於期望海外投資報酬率優於國內報酬率、分散投資風險，以及國民年金對於當地金融市場影響力相當大，故未來將會擴大海外投資。
- 九、韓國為擴大國民年金涵蓋範圍，依據《國民年金法》規定以國庫補助低收入者，如勞動者及農、漁民等，每年補助金額約為2,000億韓元。
- 十、韓國國民年金每5年實施精算，據最近一次精算結果，國民年金可維持至2047年，但國民普遍具有改革共識：如不改革，未來保費須大幅調漲至20%，國民與政府恐均無法承擔，乃再次規劃進行改革，改革後年金破產時間可延後至2060年。至於改革方向，係不調整保費及支出金額，重點則在於讓更多的國民加入年金保險。
- 十一、衛生及社會事務研究所直接隸屬於總理府，為國家政策研究中心，其研究範圍並不侷限於公務員年金，而是所有年金制度、整體國民福祉均屬之，其定期針對相關問題進行研究並提出報告，做為政策建議。又其任務是向政府提供方案與建言，而非為政策背書，因此，易獲得人民接受與支持。
- 十二、為解決少子化問題，韓國政府因應對策主要為：1.鼓勵結婚措施；2.提供醫療補助，如產婦可請領60萬韓元之生育補助；3.子女教育補助，如提供幼稚園、子女0歲～5歲期間可領取幼兒養育補助費、0歲～8歲期間可請1年支領原薪津45%之育嬰假，以及可申請3個月之留職帶薪假等。

- 十三、基礎老年年金給付金額將研議由96,800韓元調高至20萬韓元，惟為避免影響參加國民年金之意願，已採取相關配套措施，亦即原有加入國民年金者，其基礎老年年金要相對遞減；同時也規劃對於低所得者，由政府補助保費，但在野黨對此持不同意見，故尚未獲得國會審議通過。
- 十四、為解決行業不平問題，未來規劃國民年金之所得替代率調降至40%，公務員年金則由70%調降至40%，與國民年金之替代率相同，目前正在研究調和雙軌制（國民年金與公務員年金）之差異。
- 十五、目前韓國國民年金資產規模約430兆韓元，為全球第4大公共基金，預估至2043年時可擴增至2,500兆韓元。其運用秉持穩定性、利益性、公共性、流動性及獨立性等5大原則，其中又以獨立性最為重要，不受政府過度干預。
- 十六、有關國民年金基金之運用程序：1.基金運用委員會：共有20名委員，訂定中期(5年)資產配置計畫及年度基金運用計畫。2.基金運用本部：依據年度基金運用計畫，訂定每月基金運用計畫及實際執行計畫內容。
- 十七、韓國國民年金對於金融市場具有相當大影響力，主要係擔任安定金融市場之角色(目前為韓國前2大銀行的大股東)，對於活絡金融市場亦具有相當程度之貢獻。惟為分散投資風險，增加投資效益，未來將擴大海外投資。有關資產配置部分，未來將減少固定收益（Fixed Income）尤其是債券的投資，並增加股票及另類投資（Alternative Investment），如房地產、基礎建設與私募基金(Private Equity Fund)。
- 十八、韓國國民年金投資在國內不動產之比率，約占資產規模1.4%。
- 十九、韓國國民年金委託資產管理公司代為操作時，若發生虧損，無法向資產管理公司要求共同分攤虧損，此與我國退撫基金委外

操作情形類似。

二十、由於進入低利率時代，國民年金基金之投資刻正面臨嚴峻挑戰。

整體投資態度雖傾向保守穩健，但考量仍須追求收益性，未來投資策略將透過分散風險及調整資產配置，以達成預定收益目標。

就韓國年金制度改革情形而言，由於政府財政負擔加重、人口逐漸高齡化，改革工程必須全面、持續地來進行。在國民年金無法使老人生活有足夠保障的情況下，建構基礎性的老年年金，對社會安全網絡的建制，非常重要。至於如何提升公共年金的投資運用績效，除了鬆綁管理組織之人事進用、待遇外，靈活彈性策略如投資不動產、擴大海外投資等，均是重要因素。

第二章 韓國年金制度概述

韓國在 1960 年代起便建立了公務員、軍人和教師的年金制度。到了 1986 年 12 月 31 日通過《國民年金法》(National Pension Act) (1988 年 1 月 1 日開始實施)，大體完成了年金體系的架構。目前韓國的公共年金體系主要有 4 個：公務員年金、軍人年金、私校教師年金以及國民年金，嗣再加上 2007 年實施的津貼式基礎老年年金，建構出韓國的整體年金體系。除此之外，在職業年金之上，韓國也有私人年金，在基礎老年年金之下，另有濟貧的社會救助制度。

第一節 韓國年金制度沿革

韓國最早建立的公共年金是公務員年金，公務員年金建制的背景，係韓戰後政府負債高，公務員薪資不過是私部門的 1/3，為穩定軍心而導入公務員年金¹⁰，此與我國公務員退休制度建制背景相似。《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包含了軍人、中央與地方公務員和公立學校教師。1963 年另外開辦軍人年金，1973 年開辦私立學校教師年金方案，至此，韓國 3 個特殊職業群的公共年金方案都已建立。

1973 年韓國通過《國民福利年金法》(National Welfare Pension Act)，並宣布在翌年 1974 年將實施國民年金制度。然而，卻因為經濟和政治等方面的因素，使得該制度未能實施。經濟方面，1973 年遭逢全球石油危機，韓國面臨高失業率和高通貨膨脹的問題。政治方面，北韓在 1973 年宣布取消所得稅，也對於南韓推動實施國民年金制度造成壓力，促使韓國政府宣布緊急措施，並暫緩國民年金制度的實施，亦未訂出實施的期程。1980 年代韓國經濟復甦，也進行民主政治改革，

¹⁰參考 Kwon Huck-ju, *The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity*. Prepared for the UNRISD project on Financing Social Policy: Pension Funds and Economic Development. July 2009.

於 1986 年 12 月 31 日通過《國民年金法》，並從 1988 年 1 月 1 日開始實施。國民年金制度實施後，分別在 1998 年～1999 年與 2007 年～2008 年進行兩次的重大改革，將所得替代率從 70%調降至 60%、50%，並持續逐年調降至 2028 年的 40%。為了因應給付調降可能進一步惡化老年貧窮的問題，故 2007 年配套通過實施基礎老年年金制度。基礎老年年金制度以國家稅收為財源，是屬於資產調查式的給付，其政策目標是讓韓國 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%。

除了上述的公共年金制度外，勞工尚有企業年金制度，企業年金制度是由勞工退職金制度發展而來，勞工退職金制度一般被稱為退休津貼方案，屬於一次性給與，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 年時變成強制性的制度。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。公務員在職業年金之上也有一次性的退職金制度，建立在 1990 年代，給付水準相對較低，由國家稅收支應。除此之外，為了濟貧，尚有針對低收入戶所進行的社會救助，稱為「國家基本生活保障制度」(National Basic Livelihood Security System, NBLSS)。

綜上，韓國的年金體系現況可以下圖來顯示。

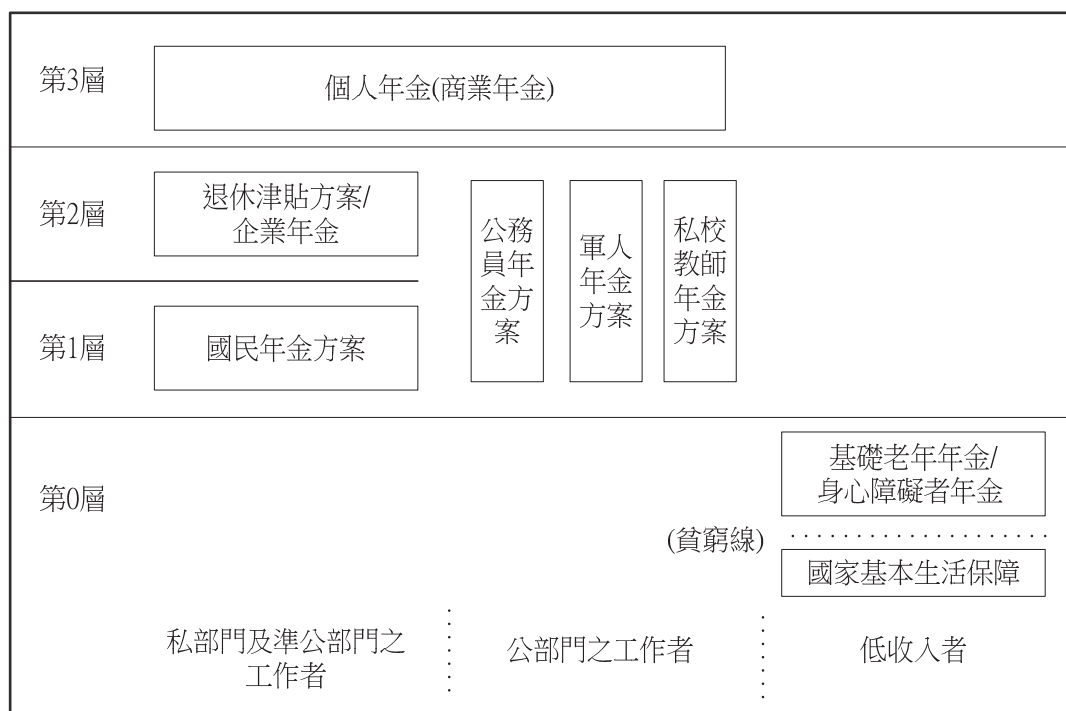


圖 2-1 韓國年金體系架構圖¹¹

上述年金體系中，據 2013 年的統計，參加人數最多的是國民年金，已超過 2,074 萬人，公務員年金則有 107 萬人，基礎老年年金涵蓋約 70% 的 65 歲以上老人，約 380 萬人，這 3 項年金也是本次考察重點。至於軍人及私校教師，大約是 17 萬人及 26 萬人¹²。

以世界銀行建議之多層次年金體系來看，韓國的年金體系與世界銀行的架構略有差異。首先，在第 0 層，除了有社會救助之外，尚有基礎老年年金，這兩項年金都是由稅收支應。第一層的社會保險和第二層的職業年金，軍公教人員支領的是職業退休年金，其他人員(如勞工、農漁民、自雇者等)，則參加國民年金，其中企業界勞工在國民年金之上尚有企業年金或一次性的退職津貼。除此之外，在考察過程，我們了解到韓國的公務員除了年金制度之外，在 1991 年建制一次性的

¹¹ 來源：韓國公務員年金公團提供之簡報〈Government Employee Pension Scheme, Republic of Korea〉，Government Employee Pension Service, GEPS Research Institute. 2014 年 4 月 7 日。

¹² 軍人年金及私校教師年金之數據，引自 Kuo Yu-Ying, *Retirement Pension in Taiwan, South Korea and Japan: Policy Indicator Perspective*. presented at the Korean Association for Policy Studies (KAPS) International Conference on June 17-18, 2011 and the Korea Association for Public Administration (KAPA) International Conference on June 27-28.

退職津貼，是政府以雇主身分提供給的離職給付，是一次性給付，比較像資遣給與，金額不算高。

韓國年金體系與我國比較相對單純，最主要在於勞工、農民、漁民、自雇者以及未參與勞動市場者，只要符合年齡條件（18 歲以上，未滿 60 歲的國民），均參加國民年金制度，相當於我國之勞保、農保及國保的整合體。此外，韓國將公務員年金、私立學校教師年金、軍人年金等 3 個特殊身分別的年金方案視為「特殊職業年金方案」，而將國民年金視為「公共年金方案」，也與我國看法有別。

第二節 國民年金制度之發展與現況

壹、發展沿革

韓國在 1973 年即通過《國民福利年金法》，當時韓國 65 歲以上的老人比率只占總人口 3.3%，比率仍低。實施國民年金的主要構想，乃是基於推動經濟成長的考量，希望透過國民年金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。但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，卻引起社會大眾的負面看法，政府不得不調整修正說法。雖然在 1974 年 1 月 4 日仍完成立法，然而因石油危機，韓國政府在《國民福利年金法》通過的 10 天之後（1 月 14 日），宣布國家進入緊急狀態，同時延後國民年金的實施。一直到 1986 年才重啟立法。

《國民福利年金法》立法通過後就宣布暫緩，主要背景因素如下¹³：

一、經濟面：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。再者，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

¹³ 傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2014 年 4 月，頁 28-30。

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 年~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。

二、政治面：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。

三、社會面：當時並沒有主要的社會團體支持國民年金的制定，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，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。

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，重啟國民年金制度的討論。

韓國《國民年金法》於 1986 年 12 月通過，並於 1988 年 1 月 1 日起正式實施。在適用對象部分，初始為雇用 10 人以上之企業員工（年齡為 18 歲以上，未滿 60 歲），1992 年時修法擴大適用對象，為雇用 5 人以上的企業員工。1995 年時擴張加保對象，納入農民、漁民以及鄉村地區民眾。1999 年修法時則將都市地區自雇者納入加保，至此，除了參加特殊職業年金方案的民眾外，都成為國民年金的適用對象，使其成為全民普及的年金方案。

在年金保費及給付部分，1988 年實施時是低保費、高給付，3%的保費及 70%的替代率，但保費隨即在 1993 年便調高至 6%，1999 年再提高至 9%，給付則降至 60%，2008 年再將給付降至 50%，同時將逐年降 0.5%，至 2028 年為 40%。在年金給付年齡部分，原為 60 歲，但 2008 年改革後，每 5 年提高 1 歲，直到 65 歲。國民年金發展沿革概況如下表。

表 2-1 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	頒布國民年金法
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%

貳、制度介紹¹⁴

目前年金加入者已經超過 2,000 萬人，領取年金者達到 350 萬人，基金規模則超過 430 兆韓元。相關內容說明如下。

一、被保險人

國民年金按照加入者可分為單位加入者、地區加入者、任意加入者和任意繼續加入者。

（一）單位加入者：雇用 1 人以上的單位雇主及 18 歲以上未滿 60 歲的受雇者。

（二）地區加入者：居住在韓國 18 歲以上未滿 60 歲的非單位加入者。

¹⁴ 整理自：1.傅從喜等，〈德國、日本、韓國、英國、瑞典等國家老年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發展計畫，2014 年 1 月。2.韓國國民金公團，簡報資料〈韓國國民年金〉，2014 年 4 月 9 日。3. National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014)。

(三) 任意加入者：非屬單位加入者和地區加入者，年齡 18 歲以上未滿 60 歲，自願申請加入者。

(四) 任意繼續加入者：加入期間不滿 20 年，年滿 60 歲時喪失加入國民年金的資格，但因加入期間不足無法領取年金或希望延長加入期間以領取更多年金時，可在 65 歲之前申請成為任意繼續加入者。

表 2-2 2012 年 12 月國民年金各類被保險人人數

被保險人種類	人數 (比率%)
單位 (事業) 加入者	11,464,198 (56.39%)
地區加入者	8,568,396 (42.15%) (繳保費者 3,903,217 人，占 19.2%) (免除繳保費者 4,665,179 人，占 22.95%)
任意加入者	207,890 (1.02%)
任意繼續加入者	88,576 (0.44%)
合 計	20,329,060 (100%)

二、保費

年金保險費是國民年金的主要財務來源，應繳納期限內不繳納年金保險費時，按照滯納期間加計相當於年金保險費 3%~9% 的滯納金。保費計算方式如下：

$$\text{年金保費} = \text{加入者的標準月收入額} \times \text{費率}$$

何謂標準月收入額？標準月收入額是指為計算國民年金的保險費及薪金，以加入者申報的月收入額計算，規定最低 25 萬韓元，最高 398 萬韓元，此種設計相當於我國的勞保投保金額級數。單位加入者的保險費率，為收入的 9%，保費由本人與單位雇主各付一半，即各自承擔 4.5%，由雇主按月繳納。地區加入者、任意加入者及任意繼續加入者，全額自行負擔，9% 應自繳。

表 2-3 國民年金保險費率（單位％）

被保險人種類	費率（％）
單位（事業）加入者	9％（雇主與被保險人各負擔 4.5％）
地區（個人）加入者	9％（被保險人全額負擔）
任意加入者	9％（被保險人全額負擔）
任意繼續加入者	9％（被保險人全額負擔）

其實，韓國為擴大國民年金涵蓋範圍，爰依據《國民年金法》規定，以國庫補助低收入者，如勞動者及農、漁民等，目前每年補助金額約為 2,000 億韓元¹⁵。

三、年金種類

包括老年年金、身心障礙年金、遺屬年金、一次性返還金及死亡一次金。

（一）老年年金

在討論老年年金之前，我們須先了解年金的計算，國民年金的計算方式如下：

$$\text{國民年金額} = \text{基本年金額} + \text{加給年金額}$$

各種年金給付的計算，均是以基本年金額為基礎。基本年金額的計算，是由 3 個參數決定：被保險人的投保年資、全體應納保之被保險人的平均薪資、以及被保險人本身納保期間的平均薪資。韓國將全體被保險人的平均所得納入參數，有助於實現不同收入階層間的所得重分配，此一做法目前在國內尚未採用。

韓國國民年金在 1997 年及 2007 年經過兩次重大修正，均調降年金給付率，因此在不同的時間點，其年金計算有所差異。簡單來說，愈早期的年資，其年資給付率愈高，各年度的計算標準如下：

¹⁵ 詳見考察座談紀錄。

- ◇ 1988~1997 年 $[2.4(A+0.75B) \times (1988-1998 \text{ 年資}/\text{全部投保年資})$
- ◇ 1998~2007 年 $1.8(A+B) \times (1989-2007 \text{ 之年資}/\text{全部投保年資})$
- ◇ 2008 年 $1.5(A+B) \times (2008 \text{ 之年資}/\text{全部投保年資})$
- ◇ 2028 年 $1.2(A+B) \times (2028 \text{ 及以後之年資}/\text{全部投保年資}))]$
 $\times (1+0.05N) / 12$

其中2008年~2028年，每年再調降替代率0.5%，從50%降至40%。
 以2008年為例，計算公式為¹⁶：

$$\text{基本年金額} = 1.5 (A+B) \times (1+0.05N) / 12$$

A 是經物價指數調整後，請領年金前 3 年全體被保險人的平均薪資。B 是經物價指數調整後的被保險人的平均薪資。N 是被保險人超過 20 年的投保年資數，換言之，投保年資超過 20 年者，每增加 1 年，其年金給付增加 5%。舉例而言，若一被保險人之平均投保薪資恰好於全體被保險人之平均薪資相同 (A=B)、累計投保年資為 20 年，則其基本年金額之所得替代率為 25% ($1.5 \times 2 \times 1 / 12 = 25\%$)。

以此公式計算，可得其年資給付率為 1.25%，上限採計 40 年，最高所得替代率為 50%。若是以 1998 年的標準計算，所得替代率上限為 60% (年資給付率 1.5%)，以 2028 年的標準，則降為 40% (年資給付率 1%)。

韓國的國民年金計算標準，除了考量個人所得(B)之外，也納入全體被保險人的平均薪資(A)，此一作法使得年金的給付具有所得重分配的功能，在意義在於凸顯個人所得的增加，與社會的整體進步有一定相關性。對於低薪者而言，也能夠透過此一計算公式，增加年金所得。

至於加給年金額，則是考慮到年金者的家屬人數多寡，而增加的給付，也稱為撫養家庭年金額。加給年金額是支付給配偶、子女（未滿十八歲或身障）、父母（六十歲以上或身障），支付額為定額。根

¹⁶ 韓國衛生福利部，
http://english.mw.go.kr/front_eng/jc/sjc0103mn.jsp?PAR_MENU_ID=100303&MENU_ID=10030301
 (2014/1/27)

據韓國國民年金法第 52 條，扶養配偶者每年加給 150,000 韓元、子女與父母的加給額都是每年 100,000 韓元，以韓國的物價而言，加給年金金額並不高。

老年年金按照加入期間、年齡和收入活動分為完全老年年金、減額老年年金、在職者老年年金和早期老年年金，還有支付給離婚配偶的分割年金（配偶年金）。

1. 「完全老年年金」：加入期間 20 年以上到 60 歲時，合計基本年金額和撫養家庭年金額後終身支付的年金。
2. 「減額老年年金」：加入期間 10 年以上、20 年以下者，60 歲以後不從事有收入的工作時，按照加入期間支付一定比率的基本年金額中，加計撫養家庭年金額。加入期間為 10 年時減額老年年金為基本年金額的 50%，此後每增加 1 年時多支付基本年金額的 5%。

表 2-4 各加入期間的減額老年年金水準

加入期間	薪金水準
10 年	基本年金額的 50% + 撫養家庭年金額
11 年	基本年金額的 55% + 撫養家庭年金額
～	～
19 年	基本年金額的 95% + 撫養家庭年金額
20 年	基本年金額的 100% + 撫養家庭年金額

3. 「在職者老年年金」：加入期間為 10 年以上者，年滿 60 歲仍從事有收入的工作時，60 歲~65 歲期間，按其年齡扣減一定比率後的年金。

表 2-5 各領取年齡在職者老年年金薪金水準

領取年齡	薪金水準
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%

領取年齡	薪金水準
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%

4. 「早期老年年金」：加入期間 10 年以上者，超過 55 歲以後不從事有收入的工作時，經本人申請，即使不滿 60 歲也可以領取的年金。開始領取年齡為 55 歲時支付基本年金額的 70%，此後每增加 1 歲時，基本年金額增加 6%。

表 2-6 各開始領取年齡的早期老年年金薪金水準

開始領取年齡	薪金水準
55 歲	基本年金額的 70% + 撫養家庭年金額
56 歲	基本年金額的 76% + 撫養家庭年金額
57 歲	基本年金額的 82% + 撫養家庭年金額
58 歲	基本年金額的 88% + 撫養家庭年金額
59 歲	基本年金額的 94% + 撫養家庭年金額

5. 「分割年金」（配偶年金）：分割年金是離婚者可以在離婚配偶的老年年金中，分割領取到屬於婚姻持續期間年金金額的年金。此婚姻期間內的國民年金保險費加入期間應為 5 年以上。分割年金應在具備離婚、離婚配偶者取得老年年金領取權、本人年滿 60 歲等 3 項條件。

（二）傷殘年金

按照傷殘程度分成 1~4 級支付薪金，各傷殘等級的薪金水準如下。

表 2-7 各傷殘等級的傷殘年金薪金水準

傷殘等級	薪金水準
1 級	基本年金額的 100% + 撫養家庭年金額
2 級	基本年金額的 80% + 撫養家庭年金額
3 級	基本年金額的 60% + 撫養家庭年金額
4 級	基本年金額的 225%（一次性補償金）

（三）遺屬年金

加入國民年金者或曾領取年金者死亡時，遺屬支領一定比率（40%～60%）的基本年金額和撫養家庭年金額的金額，使曾依靠死亡者維持生計的家庭可以過安定生活的年金。

表 2-8 死亡者各加入期間遺屬年金薪金水準

加入期間	薪金水準
10 年以下	基本年金額的 40% + 撫養家庭年金額
10 年以上未滿 20 年	基本年金額的 50% + 撫養家庭年金額
20 年以上	基本年金額的 60% + 撫養家庭年金額

《國民年金法》中規定的遺屬，即曾依靠死亡者維持生計的家人之配偶、子女、父母、孫子女、祖父母中具有最優先資格條件者支付遺屬年金。

（四）一次性返還金

年滿 60 歲、死亡或國外移民等無法繼續加入國民年金，但未成就領取年金條件時，將其繳納的年金保險費加計一定利息後支付的一次性支付薪金，符合下列情況時支付：

1. 加入期間不滿 10 年者年滿 60 歲時，加入者或曾經加入者死亡，但不屬於遺屬年金時（包括加入者或加入期間超過 10 年的曾經加入者死亡時未繳滿 2/3 以上的保險費，或加入不滿 1 年者在加入過程中未患病或受傷卻不支付遺屬年金時）。
2. 喪失國籍或移民國外時：取得一次性返還金時，加入期間將被抵消，無法領取其他年金，取得一次性返還金後重新加入國民年金者可根據本人要求加計一定的利息後返還，加入期間無法恢復。

（五）死亡一次性支付金

加入者或曾經加入者死亡，但屬於遺屬範圍可以領取遺屬年金或一次性返還金者不存在時，對配偶、子女、父母、孫子女、祖父母、兄弟姐妹等支付相當於一次性返還金的金額的喪葬補助補償性質的年金。

四、國民年金公團

國民年金公團為韓國國民年金基金事業的實務執行機關，公團本部計有 11 個部門、2 個中心及國民年金研究院，在全國各地尚包括 97 個分區辦公室、50 個諮詢中心、1 個傷殘審查中心與 1 個國際合作中心，2011 年及 2012 年分別在紐約及倫敦設立海外辦公室。目前職員數達 4,781 人¹⁷。主要業務：

- (一)管理及維護加入者的紀錄。
- (二)決定與給付年金。
- (三)增進加入者與領取者之福利。
- (四)國民年金基金的運用。
- (五)衛生福利部委託相關國民年金事項。

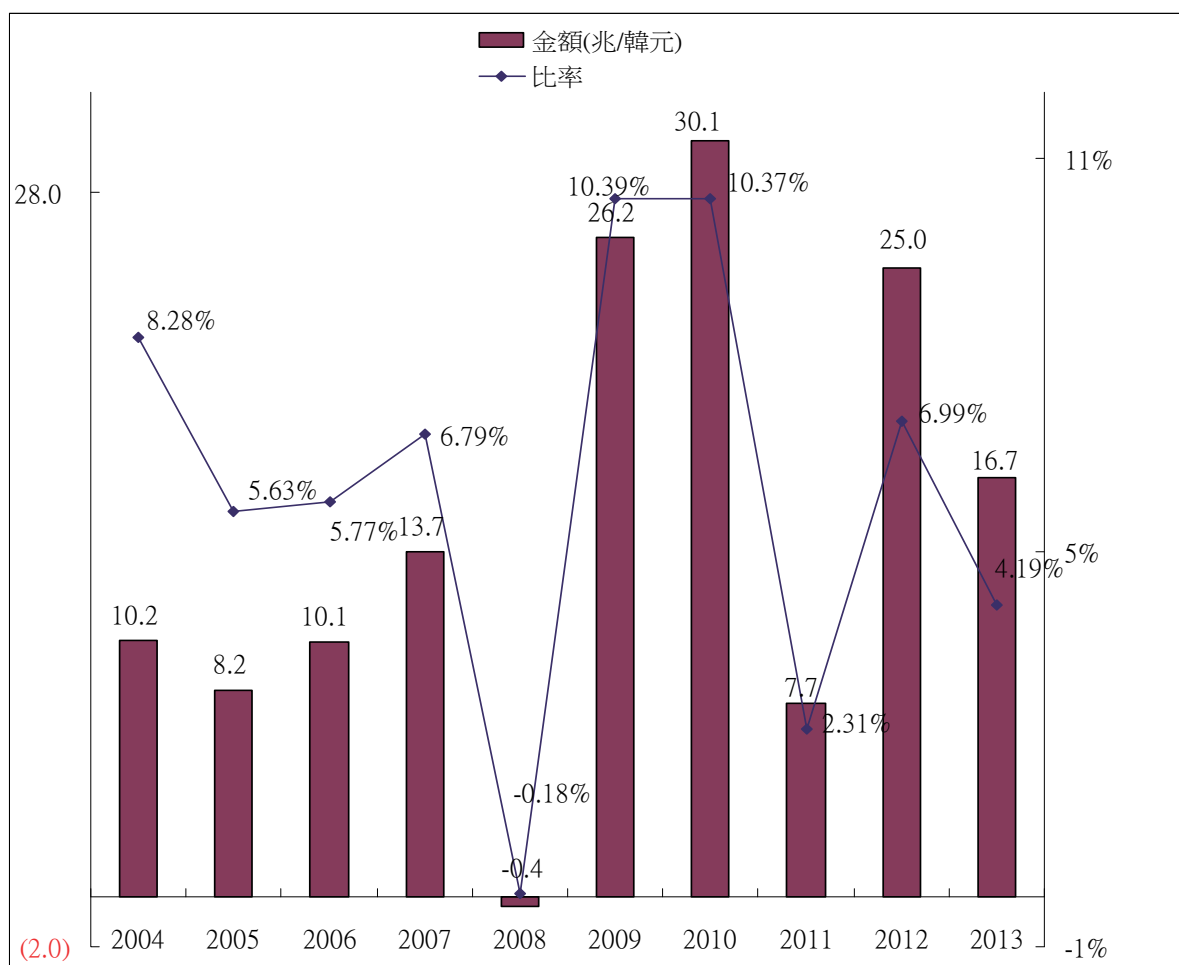
五、基金運用現況

韓國國民年金基金的日常投資及管理由國民年金公團基金運用本部(National Pension Fund Management Center)負責，設有一主席與 CEO (chairman & CEO，風險管理委員會由其擔任主席)，下設投資營運部、國內權益證券投資部、國內固定收益投資部、另類投資部、全球權益證券及固定收益投資部、全球類投資部、投資策略部、風險管理部等 8 個部門，基金運用本部截至 2013 年底計有 198 名職員，包括 156 位基金經理人、42 位行政人員。韓國國民年金目前資產規模約 430 兆韓元，為全球第 4 大公共基金，預估至 2043 年時擴增至 2,561 兆韓元，達到基金最大規模。為增加基金投資績效與分散風險，近 10 年來(2004 年~2013 年)，另類投資(0.3%提升為 9.40%)、國外投資(3.3%提升為 19.4%)比率逐年提高。國民年金的收益也相當突出；近年來(2004~2012)來，除 2008 年、2011 年分別遭逢全球金融風暴及歐洲債務危機外，基金報酬率都高於 5.63%。

有關國民年金公團組織及基金運作，我們將在第三章詳細介紹。

¹⁷ National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), p.12.

表 2-9 2004 年～2012 年國民年金基金報酬率及收益¹⁸ (%)



參、國民年金近期改革

韓國國民年金從 1988 年實施開始，隨著人口結構的快速改變，參加人數亦持續增加，制度建立初期高達 70% 的所得替代率，相對於僅僅 3% 的年金費率，國民年金是否能夠持續運作引起了人們的憂慮，因而促使了 1998 年與 2007 年兩次的年金重要改革。

另外，值得一提的是，由於 1997 年的亞洲金融風暴，在 1997 年至 2004 年國際貨幣基金會(IMF)介入韓國財經部門之同時，國際貨幣基金會及世界銀行提供許多建議，影響了韓國年金體系的建制與改

¹⁸ 整理自 National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), p.6

革，包括：建立第 O 層基礎老年年金、每 5 年進行精算報告、建立調整保費指數、人員訓練等。

一、1998 年改革

韓國國民年金實施初期，由於採行低保費、高給付（保險費率僅 3 %、年金給付水準 70 %）的設計，以及人口的迅速老化，使得原預測 2041 年的基金耗竭提早到 2031 年，故開辦不久後，就在 1997 年～1998 年進行第一次重大改革。政府提出了 3 種解決方案：補貼年金基金、提高費率／縮小年金規模、擴大覆蓋率。

針對第一個方案，執行上面臨矛盾與困境，因為納保者在經濟上已是較優勢的一群人，若政府進行補貼，將形成逆所得分配的現象。第二個方案相對的比第一方案來的可行，然而由於一般民眾較排斥提高保費，所以第三個方案是最為受到歡迎的，也就是擴大年金的覆蓋率。

從表 2-1，可以看出國民年金覆蓋率擴大的情形，1992 年擴大至雇用 5 人以上企業之受雇者，1995 年納入農、漁民及全體鄉村地區居民。為了穩定年金的財務狀況，政府欲進一步的納入都市地區的自雇人士，以同時達到年金普及化，促進社會團結的目的。然而，由於韓國國民年金具有所得再分配的特性(詳如前述國民年金之計算方式)，因此引起了工會的強烈反對，要求除非有一套完善運作機制，否則國民年金不應納入自雇人士。他們擔心的主要是自雇人士若在營業所得上有低報的現象，對於薪資所得者將無疑是一種傷害。

除此之外，國民年金基金會運作的不透明性，也引起社會的質疑，國民年金基金的投資主要在金融部門、公共部門及福利部門。其中，投資在公共部門的基金由公共資本管理基金會（Public Capital Management Fund, PCMF）管理，負責單位是財政經濟部。根據規定，公共部門進行投資所獲利的盈餘高達 80 % 需另存入特別帳戶，這些資

金將以提供政府投資或融資為主要目的。這種強制存入特別帳戶的作法引起了人民的強烈批評，要求需以更民主化、更透明的方式進行¹⁹。

面對著上述挑戰，當時對於國民年金之改革，出現「先改革財務後擴張保障對象」以及「先擴張保障對象再改革財務」之爭議。財經部會偏好的方向是立即進行財務面的調整，其後再將方案的涵蓋範圍擴及自雇者，也就是先進行財務改革再進行涵蓋對象的擴張。衛生福利部則明確反對這種改革方向，並建議應該先將保障對象擴及自雇者，再進行財務改革。原先居主導權的經濟官員，由於 1998 年金融風暴，失去背後的政治支持與人民信賴，再加上總統選舉結果，與勞工團體友好的金大中總統當選，最終，1998 年的改革採取了社會領域官員的主張，即「先擴張、後改革」的作法，包括了：

1. 擴大涵蓋率，納入都市地區人口。此一擴張，使國民年金的參加人數，從 1995 年的 749 萬人，增加至 1999 年的 1,626 萬人，達到國民年金普及化的目標。
2. 對國民年金基金管理委員會進行改革，主席由財務經濟部長改為衛生福利部部長，將權力重新轉交回給衛生福利部。
3. 國民年金基金評估委員會（National Pension Fund Evaluation Committee）每 5 年除了預測國民年金長期的金融狀況外，也會提出改善國民年金體系所面臨的狀況之相關建議。
4. 給付年齡由 60 歲改為 61 歲，並在 2013 至 2033 年間每 5 年增加 1 歲直到 65 歲。
5. 所得替代率由原來的 70% 調降為 60%。

¹⁹ 傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2014 年 4 月，頁 50-52。

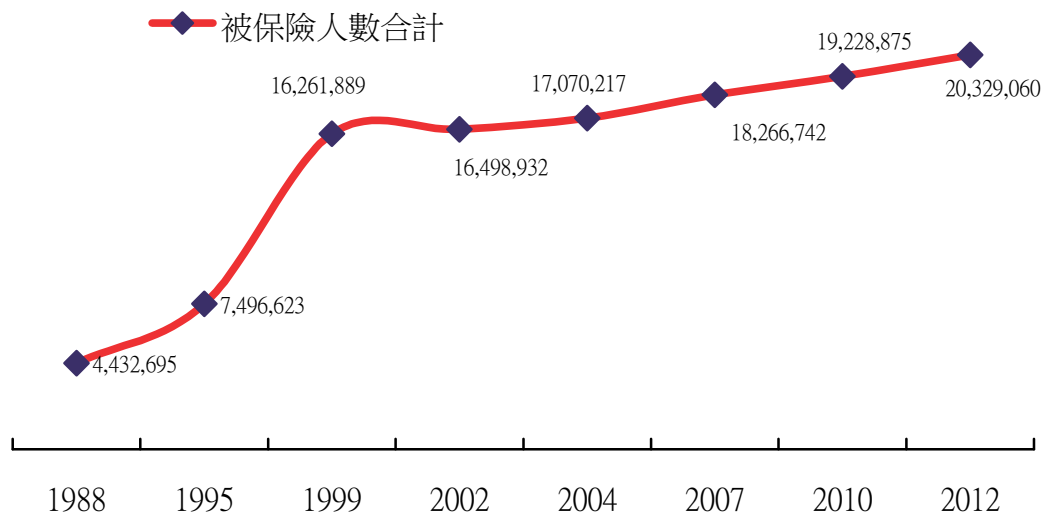


圖 2-2 國民年金納保人數變化

二、2007 年改革

1998 年的年金改革，明確規定國民年金每 5 年實施財務評估。第一次財務評估於 2003 年進行。經過 1998 年國民年金改革後，2003 年的財務評估結果顯示，基金耗竭的時間已往後順延至 2047 年。然而人口快速的老化使得評估委員會認為不能對此問題掉以輕心，另一方面，韓國老年人口持續增加，在家庭功能弱化以及年金給付不足的情境之下，老年貧窮的問題成為社會的隱憂。這些背景引發了年金改革的進一步需求。因此在第二次的改革中，除了針對國民年金的替代率再進行下調之外，解決老年貧窮更是重點，爰提出了基礎老年年金（Basic Old-Age Pension, BOAP）的政策，我們將在下一節詳細說明基礎老年年金制度。國民年金 2007 年的改革，主要調整內容如下：

1. 費率維持 9%
2. 替代率由 60%，在 2008 年降至 50%，自 2009 年逐年下降 0.5%，2028 年為 40%。
3. 基金破產時間由 2047 年再延後至 2060 年

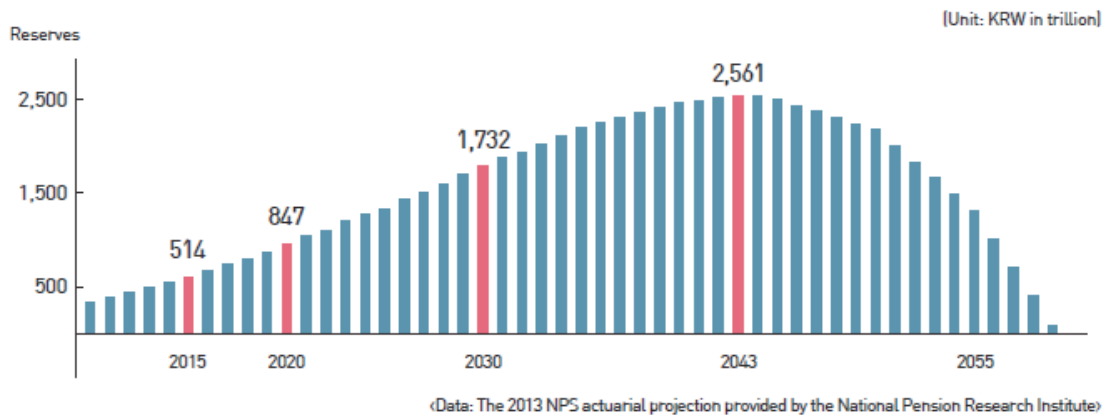


圖 2-3 韓國國民年金財務預估(單位：兆韓元)²⁰

第三節 基礎老年年金制度之發展與現況

韓國的「基礎老年年金」於 2007 年改革國民年金時建立，主要目標是為解決老人貧窮問題。韓國人對於子女教育極為重視，父母常常因龐大的子女教育支出，自己反而無法有足夠的退休準備，過去韓國深受儒家傳統文化影響，子女普遍都有扶養父母的觀念，即使年老而無經濟來源，仍可仰賴子女的奉養。但近年來隨著家庭結構的轉變、工業化及宗教信仰的改變²¹，子女扶養父母的觀念逐漸式微，使得老人貧窮問題日益嚴重。基礎老年年金制度，就是要解決老人的貧窮問題，一方面因應扶養父母觀念的轉變，一方面是因為國民年金制度尚未進入成熟期(1988 年迄 2007 年)，許多老人無法享有足夠的國民年金，或者根本不具備支領資格，爰透過基礎老年年金的設計，做為國民年金進入成熟期之前的過渡措施。

基礎老年年金是以資產調查為基礎，提供邁入老年世代基本的所得支持，方案邏輯與我國的中低收入老人津貼類似。韓國的基礎老年年

²⁰ National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), p.33.

²¹ 2005 年韓國統計廳公布資料，顯示韓國大致上有超過半數人口信仰宗教，約兩成九是基督宗教信徒（新教約兩成，天主教約一成），兩成三是佛教徒，剩下的另一半是無信仰者或者祖先崇拜。韓國由於在青年人羣中風行基督信仰的關係，基督信仰人數日益增加，人口比例在亞洲國家裡僅次於菲律賓。資料來源：維基百科，
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%9F%93%E5%9C%8B#.E5.AE.97.E6.95.99> (2014/6/2)

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%²²。以下說明其制度建制之的背景、制度介紹及目前的爭議。

壹、建制背景

2007 年基礎老年年金建制前，考量到 1988 年推動的國民年金面臨了兩個問題，第一是國民年金體系雖然被保險人數快速增加，但是制度依然處於未成熟期，無法讓被保險人累積足夠的年資來保障其退休生活；第二，國民年金體系結構問題，國民年金體系是採取社會保險式，繳納保費和年金給付之間有強烈的連結，因此，許多容易低報所得或是有繳納保費困難的邊緣勞動者，即容易被排除於社會保障體系之外，而參加國民年金體系的人口群，尚有一部分的被保險人因各種不同因素而無法繳納保費。2007 年時，有超過 1/4 的國民年金被保險人沒有繳納保費，這些無法繳納保費的人口群，所要面對的是因為繳納保費期限過短而導致未來退休後年金給付不足，或甚至是喪失領取年金給付的資格，最後可能讓這些人口群容易在退休容易陷入貧窮²³。

由於上述兩個因素，韓國國民年金體系無法提供足夠的所得保障，爰希望透過基礎老年年金體系，保障被排除於勞動市場之外和邊緣勞動者。

整體而言，基礎老年年金的建制背景大略有下列四個因素²⁴：

1. 高齡化社會快速發展而導致的老年人口增加

韓國 65 歲以上老人，在 2008 年已經超過 5 百萬人，2018 年將達 7 百萬人，2028 年則會有 1 千 1 百萬人。約在 2020 年時，嬰兒潮將成為老年人口，每 2~3 年將有百萬老年人口的增加。

²² 傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2014 年 4 月，頁 76。

²³ 基礎老年年金興起的原因，整理自：葉崇楊、呂建德，〈南韓與臺灣年金體系的發展與改革〉，東亞年金法制研討會，政治大學，2008 年 10 月 16 日，頁 7-13。

²⁴ Korea, Ministry for Health Welfare and Family Affairs, *Basic Old Age Pension* (Ministry for Health Welfare and Family Affairs), p.7-11.

2.老年人口對於晚年生活缺乏足夠的經濟準備

根據 2004 年的全國生活狀況調查研究，只有 28% 的老年人可以自給自足，而有 72% 的老年人很難面對老年生活。年紀愈大或教育程度愈低者，愈沒有經濟能力面對老年生活。約有 32% 的老年人口，生活在最低生活消費支出標準(貧窮線)以下，而大約有 32.1% 的老人家戶並無收入與財產（2006 年老年收入與財產調查）。

3.對於老人的照顧與扶養的觀念逐漸弱化

隨著工業化及家庭結構的轉變，年輕人把扶養父母視為自己責任或義務的人，已經愈來愈少。相反地，他們轉而訴請政府或社會承擔起扶養老人的責任。

4.政府缺乏老人經濟安全保障的制度

由於年金制度在韓國未臻成熟，僅約有 30.8% 的老年人口，可以從國民年金等制度獲致老年的收入安全保障。雖然老年收入最重要的安全機制—國民年金，受益人數已快速擴增中，但是老年人口增加的速度遠超過國民年金的發展。因此，需要建構新制度去涵括被排除者。

貳、制度介紹

2007 年 4 月通過的基礎老年年金法案，預計涵蓋 60% 的 65 歲以上人口，並且給付全體國民年金被保險人的平均薪資 5%。不過這個法案在 7 月的時候，馬上修正為涵蓋人口群將從 60% 增至 70%（從 2008 年到 2009 年之內），且給付水準將在 2028 年時升至全體國民年金被保險人平均薪資的 10%。基礎老年年金的相關內容如下²⁵：

1. 申請條件

(1) 65歲以上

(2) 選定基準額：月收入83 萬（韓元，後同）元以下，夫婦家庭132.8

²⁵ 有關基礎老年年金之介紹，主要參考：1. 傅從喜、施世駿、張秋蘭、莊正中、林宏陽，〈德國、日本、韓國、英國、瑞典等國家老年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衛生研究所科技研究發展計畫，2014，頁 116-118。2. 韓國衛生福利部，http://english.mw.go.kr/front_eng/jc/sjc0108mn.jsp?PAR_MENU_ID=100316&MENU_ID=1003160101 (2014/6/2)

萬元以下，此一基準稱為「所得認定額」。

(3)計算範圍：僅計算老人與其配偶的財產與收入，其支持老人收入者（如子女們）都不列入計算²⁶。

2. 支給額

分成老人單獨計算、老年夫婦家庭中一人受給、老年夫婦家庭中二人受給等3種，各有不同的支給金額。

表 2-10 基礎老年年金數額標準

(1) 老人單獨計算

單位：韓元

所得認定額		未滿 75 萬	超過 75 萬 未滿 77 萬	超過 77 萬 未滿 79 萬	超過 79 萬 未滿 81 萬	超過 81 萬 未滿 83 萬
選定基準額差額		超過 8 萬	超過 6 萬 未滿 8 萬	超過 4 萬 未滿 6 萬	超過 2 萬 未滿 4 萬	2 萬元以下
年 金 額	13 年 1 月 ～13 年 3 月	94,600 元	8 萬元	6 萬元	4 萬元	2 萬元
	13 年 4 月 ～14 年 3 月	96,800 元	8 萬元	6 萬元	4 萬元	2 萬元

(2) 老年夫婦家庭中一人受給

單位：韓元

一對老年夫婦的家庭提供						
收入，認可		未滿 124.8 萬	124.8 萬元 以上未滿 126.8 萬	126.8 萬元 以上未滿 128.8 萬	128.8 萬元 以上未滿 130.8 萬	130.8 萬元 以上未滿 132.8 萬
選定基準額差額		超過 8 萬	超過 6 萬 未滿 8 萬	超過 4 萬 未滿 6 萬	超過 2 萬 未滿 4 萬	未滿 2 萬
年 金 額	13 年 1 月 ～13 年 3 月	94,600 元	8 萬元	6 萬元	4 萬元	2 萬元
	13 年 4 月 ～14 年 3 月	96,800 元	8 萬元	6 萬元	4 萬元	2 萬元

²⁶ 基礎老年年金係以資產調查基礎，除考量月收入之外，另需考量其金融資產、居所等，另有計算公式。

(3) 老年夫婦家庭中二人受給

單位：韓元

一對老年夫婦的家庭提供					
收入，認可		120.8 萬元以上 未滿 10 萬	120.8 萬元以上 未滿 124.8 萬	124.8 萬元以上 未滿 128.8 萬	128.8 萬元以 上未滿 132.8 萬
選定基準額差額		超過 120 萬	超過 8 萬 未滿 12 萬	超過 4 萬 未滿 8 萬	未滿 4 萬
年 金 額	13 年 3 月～ 13 年 5 月	151,400 元	12 萬元	8 萬元	4 萬元
	13 年 4 月～ 14 年 3 月	154,900 元	12 萬元	8 萬元	4 萬元

綜合上述，可知老人單獨可領之基礎老年年金額的上限是 96,800 韓元，夫婦兩人的上限是 154,900 韓元。另從表 2-11 中可以看出，韓國基礎老年年金的給付人數與支出金額，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 年時僅占 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%²⁷。

表 2-11 基礎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	總支出占 GDP	目前幣值	總支出占 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

²⁷ 傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2014 年 4 月，頁 77。

參、目前爭議

2012 年年底韓國總統大選，朴槿惠承諾提高基礎老年年金，對 65 歲以上老人每人支付 20 萬韓元(約 6,000 元新臺幣)，約相當於國民年金全體被保險人平均投保薪資之 10%; 大幅高於目前給付水準的 96,800 韓元(若是老人夫妻均符合資格，則合併領取 154,900 元韓幣)，獲得老人高度支持，但當選後卻因財政不足，必須削減原先的承諾。由於政見跳票，導致韓國衛生福利部部長陳永已 2013 年 9 月辭職，總統朴槿惠也多次親自出面加以解釋，並兩次公開道歉。截至 2014 年 5 月，據媒體報導韓國基礎老年年金已獲國會之保健福祉委員會審議通過，通過之內容如下：

收入在下游 70% 的 65 歲以上老人，根據其加入國民年金的時間，每月可享 10-20 萬韓元不等的基礎老年年金，而國民年金領取額在 30 萬韓元以下的低收入老年人，則可領取基礎年金的最高額—20 萬韓元。若該法案得以實施，從 2014 年 7 月起，會有 365 萬名 65 歲以上老人每月可領取 20 萬韓元的基礎年金²⁸。

基礎年金的改革提案建議提高給付水準至每月最高 20 萬韓元，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。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。本次考察韓國時，衛生及社會事務研究所的研究人員，也承認此一措施確實會影響參加國民年金的意願，所以政府在 2013 年 11 月採取相關配套措施，規劃對於低所得且長期加入國民年金者，可由政府補助半

²⁸ 「基礎年金法案獲韓國會福祉委通過 需全體會議審議票決」，引自韓聯網，
<http://chinese.yonhapnews.co.kr/domestic/2014/05/02/0401000000ACK20140502002700881.HTML>
(2014/5/2)

數保費，以鼓勵參加國民年金的意願，但在野黨對此持不同意見，故尚未獲得國會審議通過²⁹。

第四節 公務員年金制度之發展與現況³⁰

壹、公務員年金的早期發展

韓國的公務員年金在 1960 年開辦，主要的目的是在促進人員的招聘、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，投保年資訂為 20 年。開辦後不久，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，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。

1982 年公務員年金公團成立，負責公務員年金與基金的行政與管理。1995 年時修法規定，在 1996 年 1 月以後初任的公務員必須工作到 60 歲才能請領退休給付。2000 年又修法改革退休年齡，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。2005 年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，所得超過標準者其年金給付減少一半。2009 年底再進行大幅改革，改變所得計算基礎、提高保險費、降低遺屬年金給付；新進人員 65 歲退休等。

韓國公務員年金歷年主要變革，詳如下表。

²⁹ 詳見考察座談紀錄。

³⁰ 本節主要參考傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究，2014 年 4 月，頁 55-73；韓國公務員年金公團提供之簡報〈Government Employee Pension Scheme, Republic of Korea〉，Government Employee Pension Service, GEPS Research Institute. 2014 年 4 月 7 日。

表 2-12 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
1995	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；新進人員 65 歲退休
2012	改變所得計算基準

貳、現況

根據 2013 年底之統計，加入公務員年金人數計有中央及地方官員 107 萬人(不包括政務人員、法官、警察、郵務及公立學校教師)。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安全行政部負責。韓國安全行政部的組織架構如下圖。從這個架構圖來看，公務員年金的主管單位在韓國安全行政部中的層級並不高，是由「績效與福利局」下的一個二級單位負責。同時，在安全行政部之下並設有兩個委員會：年金給付審查委員會與年金運作委員會。

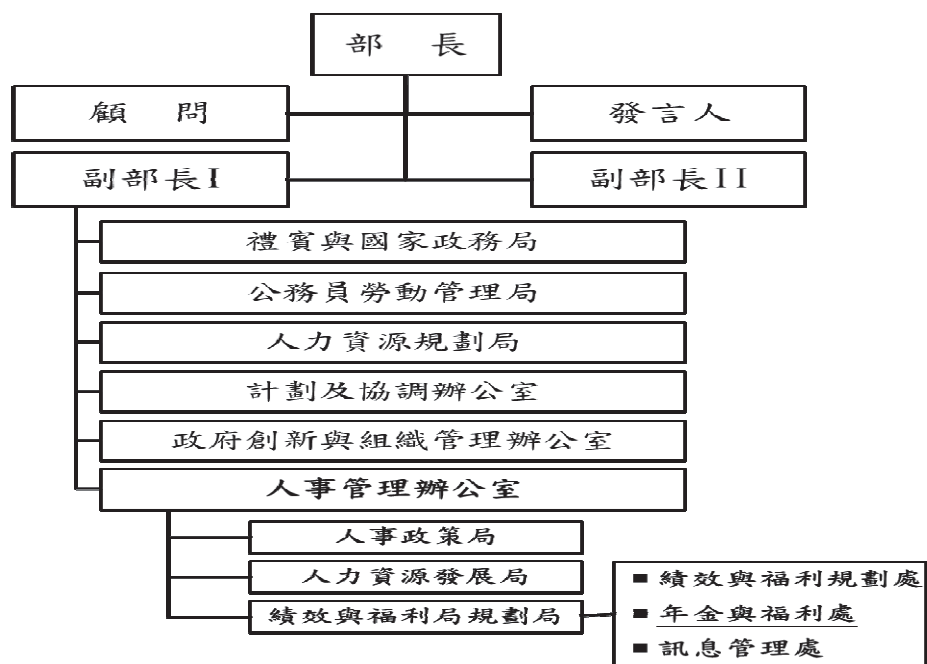


圖 2-4 韓國公務員年金主管機關組織圖

資料來源：Ministry of Security and Public Administration , 2013

一、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%，以被保險人的基本薪為基準，由政府 and 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%，並改以全薪為基準，公務員繳交保險費 33 年後可免繳保費(年金給付之年資上限也是 33 年)公務員年金歷次的保險費調整情形，詳如下表。

表 2-13 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	

政府除了分攤保險費之外，2001 年起若保險給付有不足，也是由政府負責貼補，以 2013 年為例，年金保險費 7 兆 4,854 億韓元，給付額 9 兆 4836 億韓元，不足的 1 兆 9,982 億韓元（約臺幣 587 億 2 千萬）由政府補貼，和 2013 年韓國中央政府總預算約 349 兆韓元(約臺幣 10.2 兆)相比，所占比率不算高，約 0.6%。但軍人年金的赤字亦由政府補貼，2014 年補貼總額預估為 1 兆 3,733 億韓元（約臺幣 403 億 6 千萬元），至於私立學校教師年金，預估於 2033 年才會出現虧損。合計目前公務員及軍人年金收支不足，由政府補貼金額約占年度總預算 1%³¹。

表 2-14 韓國公務員年金基金財務³²（單位：億/韓圓）

	基金準備金總額	增加數 (A+B)	收支總差額 (B)				
			收入		支出	收支差額	基金運用收益
			保費收入	政府補貼			
1990	35,786	4,407	7,898		7,236	662	3,345
1995	51,495	-919	19,988		26,373	-6,385	5,466
2000	17,752	-8,538	34,374		43,832	-9,458	920
2005	38,295	5,077	52,896	6,096	58,992	0	5,077
2006	42,229	3,934	55,298	6,477	61,775	0	3,934
2007	48,043	5,814	58,162	9,892	68,054	0	5,814
2008	46,861	-1,182	63,999	14,294	78,293	0	-1,182
2009	51,873	5,012	57,280	19,028	76,308	0	5,012
2010	58,307	6,434	71,161	13,071	84,232	0	6,434
2011	60,105	1,798	75,814	13,577	79,390	0	1,798
2012	63,576	3,471	86,561	16,959	79,390	0	3,471
2013	83,670	2,256	87,642	19,982	107,624	0	2,256

目前政府補貼公務員年金之數額占總預算比率尚不高，但評估未來韓國人口急速高齡化的發展趨勢下，公務員年金受益人口快速增

³¹ 自行統計整理，其中軍人及公務員年金的補貼金額係韓國公務員年金公團提供之數據，至於 2013 年韓國中央政府度預算為 349 兆韓元，換算約 3188 億美元。資料來源：National Assembly Budget Office, <National Finance of Korea at a Glance 2014>, (The National Assembly of The Republic of Korea, 2014)

³² 韓國公務員年金公團提供之簡報 <Government Employee Pension Scheme, Republic of Korea>，Government Employee Pension Service, GEPS Research Institute. 2014 年 4 月 7 日。

加，1990 年度只有 2 萬 5 千人支領公務員年金，由於 1997 年的亞洲金融危機，造成大量公務員退休潮，1996 年、1997 年分別為 3,482 人、2,875 人，1998 年增為 14,861 人，1999 年、2000 年則高達 35,409 人、20,342 人，2001 年以後則又下降，主要係整體經濟環境不佳、政府財政赤字嚴重，引起公務員不安而搶退³³。

到了 2008 年，請領退休金的人數為 25 萬人，已比 1990 年增加了 10 倍，預測 2020 年可達 54 萬人。據韓國衛生及社會保障研究所的 Yun 博士預估，2014 年公務員年金的赤字總額為 2 兆 4,854 億韓元，2016 年達到 3 兆 5 千億，2018 達到 4 兆 8 千億、2020 年達到 6 兆 2 千億³⁴，由於補貼金額的快速增加，造成一般民眾對於公務員的不滿，行業不平的爭議逐漸萌起，使得朴槿惠總統一上臺即便宣示要改革公務員年金制度。

表 2-15 公務員年金參加人數及請領年金人數

	提撥者 (A)	領受者 (B)				依賴比 (%) A/B
		總計	退休年金	遺屬年金	傷殘年金	
1990	843,262	25,396	23,844	1,355	197	3.0
1995	957,882	56,343	51,713	4,267	363	5.9
2000	909,155	150,463	140,387	9,412	664	16.5
2005	986,339	218,006	196,820	19,197	1,989	22.1
2006	1,009,145	236,274	212,560	21,475	2,239	23.2
2007	1,021,771	255,565	229,157	24,006	2,402	24.7
2008	1,030,256	279,766	250,476	26,725	2,565	27.2
2009	1,047,897	293,096	260,910	29,489	2,697	28.0
2010	1,052,407	311,429	276,188	32,491	2,750	29.3
2011	1,057,958	326,509	287,980	35,759	2,770	30.6
2012	1,064,472	348,493	306,582	39,069	2,842	32.4
2013	1,072,610	366,398	321,098	42,468	2,832	33.8

³³ Kwon Huck-ju, *The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity*. Prepared for the UNRISD project on Financing Social Policy: Pension Funds and Economic Development. July 2009.

³⁴ 參考韓國國民年金提供之書面答復及 Yun 博士於 2013 年 11 月 11 日到考試院演講之簡報資料。

資料來源：韓國公務員年金公團之簡報檔，2014.4.7。

二、給付

韓國公務員年金給付方式是採取確定給付制，和我國相同。

（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，但在 1962 年取消了最低請領年齡的規定，1996 年才又重新設定 60 歲（男女相同）。2009 年改革後，自 2010 年起新進人員的請領年齡將延後到 65 歲。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%的所得替代水準，在 1980 年時給付水準提高到 75%；之後又進一步提高到 76%。2009 年的改革，將新進公務員的給付水準降低到 62.7%。

3.計算基礎

（1）2009 年之前：最後 3 年基本薪的平均數(final 3-year average basic salary)

（2）2010 年起：職涯課稅薪資的平均數(career average taxable salary)

4.計算公式

目前公務員年金給付的計算公式為：

給付＝ 職涯平均薪資 x 服務年資(上限 33 年)x 1.9%

換言之，每服務 1 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，所得替代率上限為 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：

一次金 = 月投保薪資 x 工作年資 x 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時則停止給付。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，其年金給付就須依比例遞減。

（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依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，身心障礙年金給付即停止繼續發給。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（=60x 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。

表 2 -16 韓國近年公務員年金改革對照表

項目	1995 年以前	1995 年改革	2000 年改革	2009 年改革
替代率（年資 33 年為例）	76.0%	76.0%	76.0%	62.7%
提撥率（按課稅薪俸）	3.6%（為基礎薪俸的 5.5%）	4.2%（為基礎薪俸的 7.5%）	5.5%（為基礎薪俸的 8.5%）	由 2010 年 6.3% 逐漸調高至 2012 年 7.0%(由基礎薪俸的 9.7 %調高至 10.8 %)
年金計算基準	最後在職 1 年	最後在職 3 年平均俸額	最後在職 3 年平均俸額	終身薪資的平均數（改革後）
退休年齡（需滿 20 年）	無限制	60 歲（新進人員適用）	60 歲（全體人員適用）	65 歲（新進人員適用）
調整指數	薪資	薪資	消費者物價指數＋薪資（混合調整）	消費者物價指數（配套過渡時期）
遺屬年金	基本（退休）年金額的 70%	基本（退休）年金額的 70%	基本（退休）年金額的 70%	基本（退休）年金額的 60%（新進人員適用）

註：經換算後，可得基本薪約為課稅薪俸 65%。來源：韓國公務員年金公團簡報。

參、2009 年的改革經驗

韓國公務員年金制度在 2009 年底有過一次幅度相當大的改革，改

革過程中面對的許多問題和我國有相似之處，但改革的結果卻未受到肯定，認為不符合社會的期待，為供我國公務人員年金改革參考，特別提出。

一、改革背景

公務員年金制度改革最主要的原因是經費不足，其次才是行業不平。韓國公務員年金在 1993 年就出現了收支不足的情形，主要的原因是因為人口老化以及給付太過慷慨。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。2000 年由於公務員年金財務上的缺口，必須向政府借支 1 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，改革後新的方案在 2001 年 1 月 1 日開始實施。改革之後，年金制度仍維持確定給付的制度模式，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。

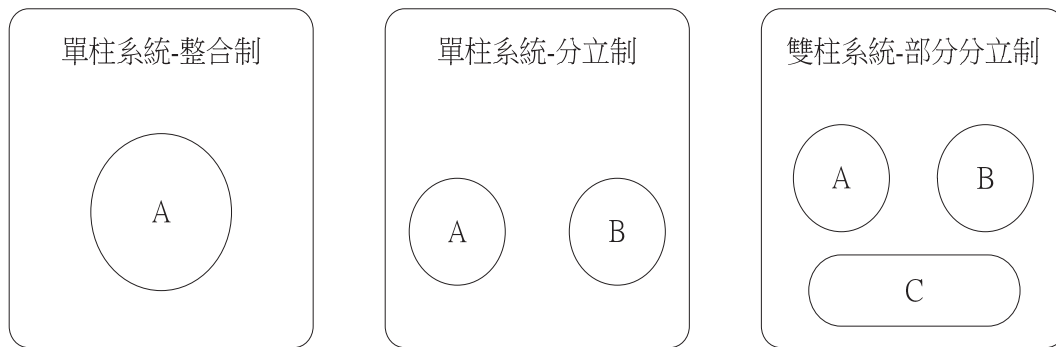
這一次的改革並未能解決公務員年金制度龐大的財務隱憂，韓國政府遂於 2006 年成立「公務員年金制度發展委員會」(the Committee for the Development of the Civil Service Pension Programme)著手草擬公務員年金改革方案，此一委員會包括不同的利益關係人，與過去韓國年金制度改革皆由政府官員主導的情況有別，擴大了決策參與的基礎。

二、改革焦點

公務員年金制度改革過程中，曾針對下列二項議題有過爭辯：

（一）公務員年金制度是否與一般國民年金進行整合

改革過程曾提出 3 種公共年金的模型：



A：國民年金適用於全體公民

B：公務員年金制度

C：國家基礎年金制度

圖 2-5 公共年金制度的三種模式³⁵

改革前韓國是屬於第二種模式，「公務員年金制度發展委員會」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(即第三種模式)，第一層的基礎年金直接和國民年金制度相銜接；此外，另建立一個第二層的新的職業年金制度。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；財政暨經濟部亦不接受這個提案，因為這個提案要建立一個第二層新的確定提撥制度，長期將會增加政府的財務負擔。

改革的結果，仍維持公務員年金制度，未併入國民年金，至於國家基礎年金制度，在 2007 年國民年金制度改革時，為解決老人貧窮問題，建立了基礎老年年金，是以資產調查為基礎，也就是具有排富的規定，因此只涵括約 70%的老人，公務員由於退休年金較為優渥，實際上並無法領取基礎老年年金。

(二) 公務員年金的給付公式

³⁵ Kwon Huck-ju, *The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity*. Prepared for the UNRISD project on Financing Social Policy: Pension Funds and Economic Development. July 2009.

改革前公務員退休年金的給付公式為「 $(2\% \times \text{年資}) + 10\%$ 」年資計算上限為 33 年，因此所得替代率最高為 76%。2009 年討論的焦點有二，第一，是年資給付率，由 2%調降為 1.9%或 1.8%，不論那一種版本，均刪除另加的 10%，年資上限維持 33 年。第二，計算基礎，改革前是「退休前 3 年基本薪資的平均數」，改革建議修正為「職涯終身課稅所得的平均數」。改革結果，年資給付率降為 1.9%，至於計算基礎也調整為「終身薪資的平均數」，替代率上限降為 62.7% $(1.9\% \times 33 = 62.7\%)$ 。

年金給付的多寡，除考量年金給付率之外，尚需考量計算基礎，2009 年的改革，兩項因素都修正，年資給付率降為 1.9%，但是計算基礎則改為「職涯終身課稅所得的平均數」，因此實際所得替代率，與上述數字仍有差異。

三、改革結果

整體而言，2009 年的改革主要是由公務員年金制度發展委員會及各方利害關係人扮演重要的角色。但這次改革並沒有像最早的改革提案進行結構性的變更，而是進行有限度的改革。主要有以下幾個面向：

1. 將所得計算基準從標準化的基本薪俸改為以課稅所得計算（韓國公務員的基本薪俸通常大約是課稅所得的 65%）。
2. 將給付的計算基準由退休前 3 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 7%。
4. 年金的調整，由「物價指數+薪資」改為「物價指數」。
5. 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%。
6. 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。

公務員年金改革方案在 2009 年的 12 月 31 日通過，自 2010 年實施，

可是實際上通過的版本與原先的提案不同，與社會的期待有相當大的落差，以至於不被認為是成功的改革，主要差異如下³⁶：

表 2-17 韓國 2009 年公務員年金改革

	原規定	提案版本	通過版本
保費負擔	5.5%	8.8%	7.0%
年金給付率(註)	76%	56.1%	62.7%
改革適用對象	在職工作年資 33 年為準	65 歲以上全體公務員為實施對象(溯及既往)	限於新進人員

肆、公務員退職金

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（直譯為退休津貼）在 1991 年建制，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。公務員任職年資滿 1 年以上，不論領取退休年金或一次退休金，均可額外領取退職津貼。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：

退職金=最後一個月的薪資 x 認可的服務年資（1-33 年）x 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。

表 2-18 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

³⁶ 引自 Yun Suk-myung, 2013 年 11 月 11 日在考試院演講「Ongoing Dispute Over Pension Reforms in Korea」之簡報資料。

第五節 小結

綜合韓國年金制度的發展與改革歷程，我們可以發現幾項特點，包括：韓國年體系與我國比較，相對單純；各項年金面臨程度不一的經費不足問題、行業不平的爭議漸起、世代均衡的爭議在發展中、國民年金給付具有所得重分配的功能，及延後退休年齡與增加延退誘因等，下一章我們要介紹韓國年金基金管理與運用，合併這兩章的特點，我們在第五章綜合提出考察心得。

第三章 韓國年金基金管理及運用

世界各國面對人口結構老化、壽命愈來愈長以及國家財務緊縮環境，紛紛推動年金改革，以減緩財務上壓力。事實上，減緩財務壓力可由節流及開源兩方面進行，在節流方面，可從降低給付條件方向思考，而開源方面，除可提高參加人之提撥費率外，如何善加管理運用基金，提高資金投資收益率亦為重要之課題。

目前韓國的年金體系主要有 4 個體系，即國民年金、公務員年金、軍人年金及私立學校教師年金，其中國民年金及公務員年金是最重要的兩個公共年金，至於前述的基礎老年年金，係由稅收支應的津貼，並無成立基金，故本章將針對國民年金及公務員年金在基金管理及運用上進行探討。

第一節 年金基金組織管理架構及運用程序

壹、年金基金組織管理架構

一、國民年金基金組織架構

韓國國民年金基金最高決策機關是基金管理委員會(National Pension Fund Management Committee)，委員會成員共計 20 位，由衛生福利部 (Ministry of Health and Welfare) 部長擔任主席，委員會成員包括政府代表及年金參加人員代表等。衛生福利部委託國民年金公團(National Pension Service)負責基金運作，目前年金方案的保費徵收與給付，是由國民年金公團負責，另為確保基金運用的效率性及專業性，於 1999 年設置國民年金公團基金運用本部(National Pension Fund Management Center)，負責執行基金投資相關事宜。每年的基金管理計畫都必須經過基金管理委員會及內閣相關部會研議並核准後，再報經國會通過。

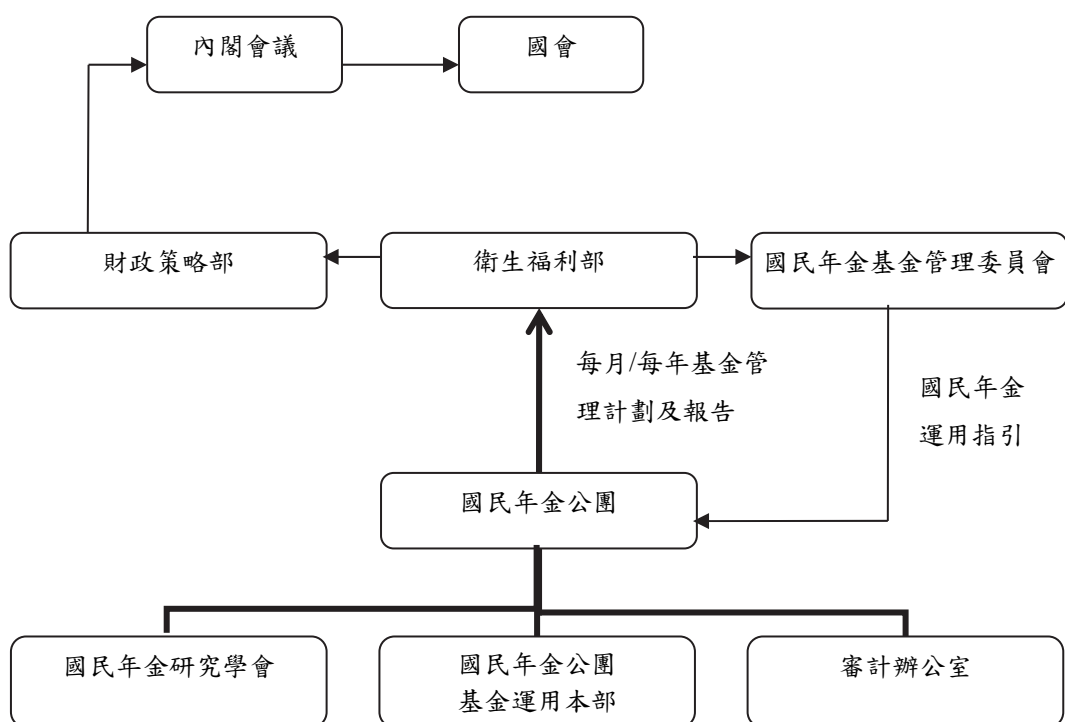


圖 3-1 國民年金基金組織管理架構

國民年金公團基金運用本部設有執行長及本部長(投資長)各 1 位、8 個部門、3 個委員會及 2 個海外據點。由於將持續擴大海外投資，因此，未來將於香港及歐洲地區各增設一個據點，且據點之功能將由目前僅從事研究調查業務，擴大至投資業務，另每個據點人員亦將由現行 5 人逐步擴增。截至去(2013)年底，國民年金公團基金運用本部共有近 200 名職員，除投資長外尚包括 156 名基金經理人、42 名行政人員(詳圖 3-2)。而人員任用係採對外公開招募方式，有關實際負責投資人員之待遇，受訪人員雖然表示係屬機密，但仍具體指出，其待遇雖然高於一般公務人員，惟遠低於企業界水準，因此要有為公共服務的熱誠，而其專業投資人員，大都 4 年~5 年便會離職³⁷。

³⁷ 據 2014 年 2 月 7 日聯合晚報 A6 版〈拚績效 南韓政府基金聘洋將〉之報導，韓國國民年金基金運用本部約有 200 位職員，2013 年的平均薪資為 77000 美元，約臺幣 233.8 萬。該篇報導並指出，國民年金公團將再提高薪資，以吸引紐約、倫敦各地的投資人才。

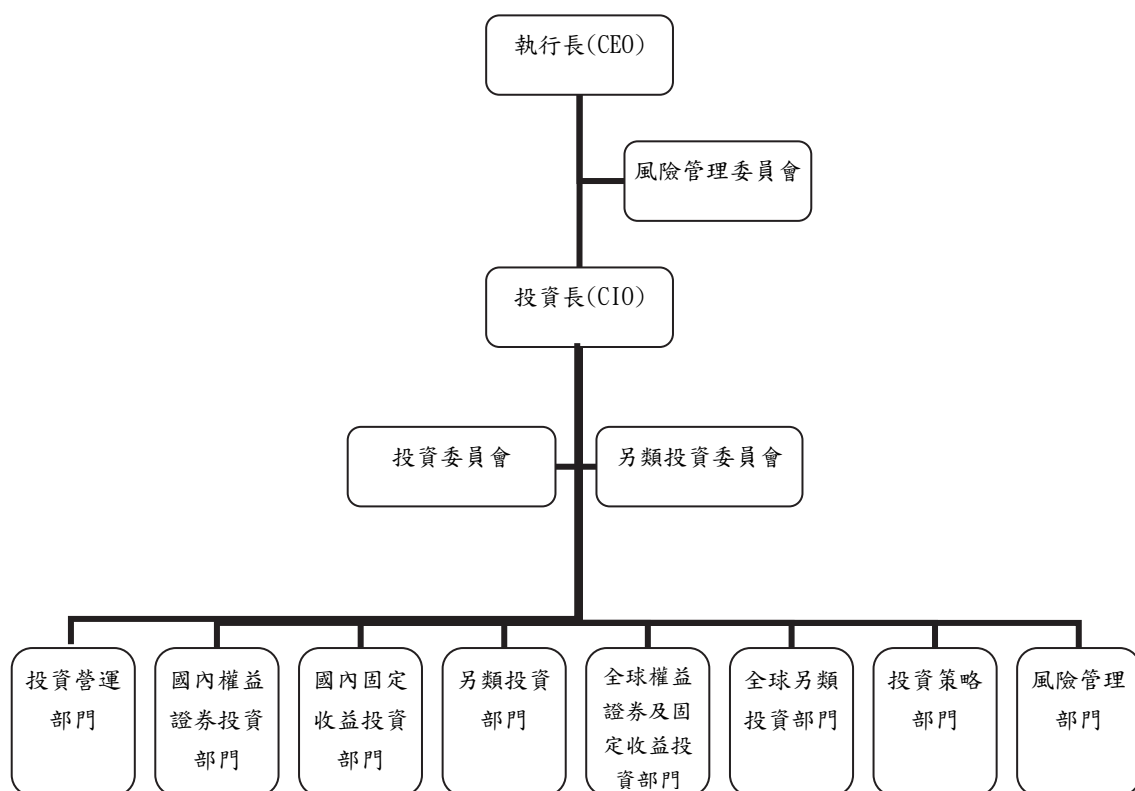


圖 3-2 國民年金公團基金運用本部組織架構

二、公務員年金基金組織架構

韓國公務員年金的主管機關是安全行政部(Ministry of Security and Public Administration, MOSPA)，為有效管理及運用資金，於 1982 年設立公務員年金公團(Government Employees Pension Service, GEPS)，公團屬於準政府機構，接受安全行政部委託及監督，另公團下設置投資委員會及風險管理委員會，以進行資金運用及風險控制之管理，原則上，公團主要負責專業投資及業務面執行部分，其所屬人員是以聘用方式晉用，並非公務人員，且所有預算、資金運用及投資計畫均受國會監督。公務員年金公團在各機關設有年金辦理單位(分支機構)，以負責年金之收繳及給付事由，約有 2 千餘個單位³⁸。

³⁸ 歐育誠等人，〈考試院 99 年度考銓業務國外考察—日本、韓國考察團考察報告〉，考試院，2011 年，頁 102。

貳、年金基金運用程序

一、國民年金基金運用程序

依法管理國民年金須制定相關運用原則，因此，每年衛生福利部都會制定基金運用原則，並經基金管理委員會確認，做為資金運用之指導方針，以提高投資績效，達成投資目標，並將投資相關資訊公開揭露。

本團於參訪國民年金基金運用本部時，基金運用本部人員表示，國民年金的投資運用原則包括穩定性(stability，在可容忍之風險範圍內，管理基金損益之波動度不致太大)、收益性(profitability，兼顧安全性下追求最大之收益)、公共性(public benefit，因國民年金基金規模甚大，在進行投資活動時須考量對於全國經濟及金融市場之影響)、流動性(liquidity，國民年金基金處分國內資產時需考量流動性，避免對國內金融市場造成衝擊)及獨立性 (independence，不管是為了其他利益或目的，均不可違背其他 4 項原則)等 5 大原則，其中投資獨立性為國民年金公團基金運用本部最重視之原則³⁹。

國民年金基金管理委員會每年都會舉行 4 次以上會議，研議並核准投資管理綱領(包括投資政策說明書)、中長期資產配置(包括資產配置、委外經營及匯率避險策略)及年度基金管理計畫。

有關年度計畫部分，財政策略部(Ministry of Strategy and Finance)、衛生福利部分別提出預算計畫及資產配置規劃，而國民年金管理委員會則依據審慎之市場分析，計算各項投資項目之預期報酬及可容忍之風險，決定每項投資項目之投資比率，訂定年度基金運用計畫，上開預算、計畫經討論修正並獲國會通過後，由國民年金公團基金運用本部依據計畫於每月底及年底，提出月度及年度基金運用細部計畫，其中年度基金運用細部計畫包括各項資產配置及投資策略、各項資產預期收益率及風險配額等，月度基金細部運用計畫則包括各項投資資產

³⁹ National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), p.24.

之資金分配。最後，依據月度基金細部運用計畫執行投資、委託經營、風險管理等業務。

二、公務員年金基金運用程序

有關公務員年金基金運用程序，安全行政部下設有資金運用委員會，公務員年金公團每年度所擬訂之投資計畫須經資金運用委員會審議通過後，始得據以執行。公務員年金公團在基金的投資程序⁴⁰，如下圖 3-3 所示，即經由審慎之經濟指標及金融市場分析，研擬投資時間及規模之投資計畫，最後依據投資計畫執行實際投資。

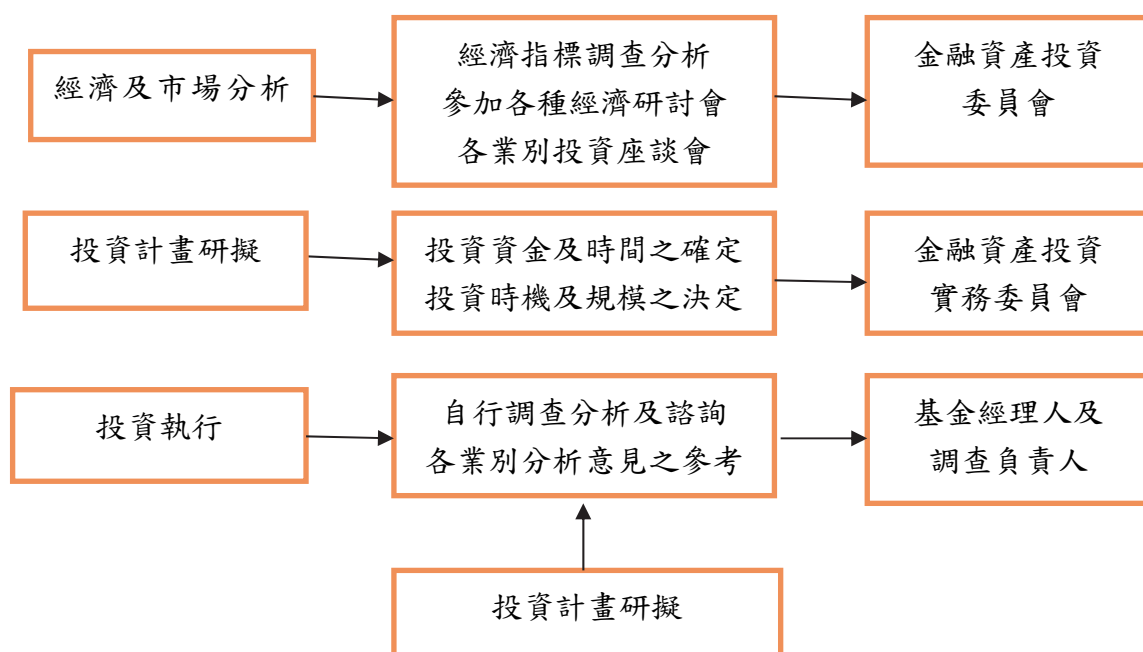


圖 3-3 公務員年金公團投資程序

第二節 年金基金投資績效、資產配置及投資策略

壹、年金基金投資績效

一、國民年金基金投資績效

韓國國民年金 1998 年開辦時之資產規模為 5,300 億韓元，目前已達 430 兆韓元，為全球第 4 大公共基金，預估至 2018 年將擴增至 670 兆韓元，累計韓國國民年金自 1988 年創立至 2013 年為止，平均每年

⁴⁰ 傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2013 年 1 月，頁 72。

投資收益率高達 6.35%⁴¹，不僅投資績效相當亮麗，且獲利波動度相對其他公共基金穩定。以 2008 年爆發全球金融風暴為例，雖然當年度收益率為 -0.18%，但相較於全球公共基金都出現大幅虧損，表現相對穩定，可獲得驗證，例如，美國加利佛尼亞州公教人員退休基金(California Public Employees. Retirement System, CalPERS)當年度投資收益率為 -27.8%⁴²。

分析韓國國民年金收益率表現突出，且獲利維持相對穩定，除因國民年金基金運用本部組織架構完整，並具專業化投資分工(目前依投資標的性質設有 8 個部門、156 名基金經理人，並已設置 2 個海外據點，蒐集全球金融市場資訊)，有助於提升投資績效外，整體基金配置於韓國當地之固定收益資產比重非常高，且該項資產之收益率相對較高亦為重要因素。以 2008 年為例，當年度雖然國際股市重挫，使國民年金基金投資韓國國內股票虧損幅度達 39%、投資國外股票虧損幅度亦高達 58.69%，惟投資比重僅分別為 12% 及 2%，而投資國內固定收益資產比重達 78%，投資收益率高達 10.62%，使當年度整體投資收益僅小幅虧損 0.18%。整體來看，韓國國民年金收益率能維持亮麗表現，且獲利相對穩定，主要受惠整體資產配置於國內固定收益比重相當高，且該項資產長期平均收益率多維持在 5% 以上所致。

雖然國民年金基金自成立以來平均年收益率達 6.35%，但去(2013)年投資總收益僅為 16.7 兆韓元，其中權益證券之投資收益為 9.4 兆韓元、固定收益之投資收益為 5 兆韓元、另類投資收益為 2.35 兆韓元，全年投資收益率僅為 4.19%，創下 2008 年全球金融風暴及 2011 年歐洲債務危機以來新低，分析去年投資收益率較前(2012)年為低的主要原因：受去年 5 月美國聯邦準備理事會(The Federal Reserve)釋出縮減購債規模之訊息後，全球債券市場明顯走空，債券價格出現較大幅度之下跌，國民年金基金持有債券之價格經與市價評價後出現未實現損失，導致國內固定收益資產之收益率由 2012 年的 5.93% 大幅下滑至

⁴¹ National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014)

⁴² 美國加州公務人員退休基金，<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/about/facts/facts-at-a-glance.pdf>

2013 年的 2.14%，而國內固定收益資產投資比重又高達 59%，拖累整體收益。

表 3-1 韓國國民年金基金績效表

單位:年、%

收益率	2008	2009	2010	2011	2012	2013	近 3 年	近 5 年	成立以來
總收益	-0.18	10.4	10.4	2.3	6.99	4.19	4.53	6.48	6.35
國內權益證券	-39	51	25.4	-10.34	10.42	2.94	1.27	10.45	9.03
國外權益證券	-58.69	26.5	13.04	-6.9	9.16	21.27	10.06	11.95	6.47
國內固定收益	10.62	4.07	7.59	5.67	5.93	2.14	4.55	5.06	5.69
國外固定收益	9.14	2.58	6.52	6.59	9.06	0.33	5.04	4.91	5.04
另類資產	2.73	-0.92	8.66	10.22	4.92	6.42	6.89	6.45	6.22
福利投資	-0.77	0.53	-0.29	-0.55	-0.96	0.09	-0.51	-0.19	6.95
其他投資	4.2	3.02	1.18	0.92	1.46	1.31	1.39	1.65	2.34

資料來源：National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension>, (Seoul: National Pension Service, 2014)。本章如無特別說明，相關圖表及統計數據均引自本報告。

表 3-2 2008 年及 2013 年韓國國民年金基金資產配置表 單位:%

	2008 年	2013 年
權益證券	14	30.1
國內權益證券	12	19.7
國外權益證券	2	10.4
固定收益資產	82	60.4
國內固定收益資產	78	56.1
國外固定收益資產	4	4.3

另類投資	4	9.4
國內另類資產	--	4.8
國外另類資產	--	4.6
合計	100	100

二、公務員年金基金投資績效

1982 年公務員年金公團設立時，當時基金資產規模約 7,700 億韓元，2013 年底資產規模已成長至 3.8 兆韓元⁴³。受惠 1982 年至 1999 年當時定期存款平均收益率達 7%~10%，導致同期間公務員年金基金年平均收益率高達 13.5%⁴⁴。惟近年收益率已明顯下滑，且起伏相當大，其中 2009 年收益率雖仍高達 8.5%，但累計近 3、5 年之收益率僅分別為 2.6%及 4.9%，績效明顯落後韓國國民年金基金的 4.53%及 6.48%。公務員年金公團表示，受到投資策略錯誤及低利率等因素影響，2012 年、2013 年投資報酬率都僅約 3.5%⁴⁵，低於預計目標 5%。

表 3-3 韓國公務員年金基金績效表

單位:年、%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	近 3 年	近 5 年
收益率	-4.9	8.5	8.0	0.8	3.5	3.5	2.6	4.9

貳、年金基金資產配置及投資策略

一、國民年金基金資產配置及投資策略

(一)近年資產配置狀況

在 1998 年國民年金改革以前，依規定國民年金應將基金都提撥進「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 4 個公共年金基金）的盈餘強制提撥至這個基金，再將來自各基金所匯集的資本轉借貸給政府，用於投資財務特殊帳戶(Special Account for Government Investment and Financing, "Special Account")。政府再透過

⁴³ 本項數據引自韓國公務員年金公團答覆本考察團之資料。

⁴⁴ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，2000 年韓國、日本退休撫卹基金考察報告，頁 15。

⁴⁵ 本項數據引自傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2013 年 1 月，頁 71-72，以及韓國公務員年金公團答覆本考察團之資料。

這個帳戶對國內企業提供投資與借貸，剩餘的部分則用來購買政府公債。由於上開基金管理方式不僅收益率偏低，且並非追求年金參加人之最大利益，引起社會爭議，因此，於 1999 年除針對國民年金基金管理委員會進行人事調整外，也成立國民年金公團基金運用本部，使基金運用更具專業性及效率性⁴⁶。早期國民年金公團基金運用本部基於安全性考量，幾乎將大部分資金配置於韓國國內之固定收益資產(2008 年比重高達 78%)，且投資地區也以韓國當地為主(2008 年比重高達 90%)。隨著資產規模持續增長，考量配置韓國當地金融市場比重過大，恐對金融市場造成重大影響，以及分散風險、期望海外投資收益率優於韓國國內收益率等因素，近 5 年資產配置已出現明顯變化。以下將針對個別資產配置情形進行分析。

1、降低韓國國內固定收益資產配置比重

2008 年投資於韓國國內固定收益資產金額為 182 兆韓元，2013 年則成長至 238.2 兆韓元，累計近 5 年成長 30.88%，平均每年成長約 6.18%。而投資於國內固定收益資產占基金總資產比重，則從 2008 年 78%大幅下滑至 2013 年的 56.1%。顯示雖然投資金額隨著整體基金規模成長而增加，但配置比重已大幅下滑。

國民年金基金投資韓國國內固定收益資產包括：政府公債、地方政府債券、公營企業債券、金融債券、公司債券及貨幣穩定債券(Monetary Stabilization Bonds，係韓國中央銀行所發行為期 14 天至 2 年的債券)等。截至 2012 年底，國民年金基金持有政府債券金額占政府整體發行總額 24.6%，持有公營企業債券占整體公營企業發行總額亦達 24.1%，顯示國民年金基金對於韓國當地債券市場之影響力。就投資類別趨勢來看，近幾年逐漸減少貨幣穩定債券及金融債券投資，增加公司債及公營企業債券之投資比重。

⁴⁶ 傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告，2013 年 1 月，頁 50-51。

表 3-4 國民年金基金持有國內固定收益資產占市場比重表 單位：%

	2010 年	2011 年	2012 年
總市占率	17.5	17.8	16.9
政府公債	24.3	26.3	24.6
地方政府債券	7.3	6.8	5.2
貨幣穩定債券	22.1	24.9	24.1
公營企業債券	6.8	6.2	4.0
金融債券	15.9	10.3	7.9
公司債券	10.8	11.5	12.6

2、提高韓國國內權益證券投資比重

2008 年投資於韓國國內權益證券資產金額為 28 兆韓元，2013 年則成長至 83.9 兆韓元，累計近 5 年成長 199%，平均每年成長約 40%，且投資於國內權益證券占基金總資產比重從 2008 年 12%成長至 2013 年的 19.72%。顯示不僅投資金額隨著整體基金規模成長而增加，配置比重也逐年增加。就投資標的而言，國民年金基金主要選擇大型股為主，近幾年投資績效受國際金融市場影響甚鉅，2008 年及 2011 年受全球金融風暴及歐洲債務危機影響，收益率分別為 -39% 及 -10.34%，近 3 年每年平均收益率僅 1.27%，略低於韓國指標(Kospi Index)收益率 0.05%，但 5 年平均收益率則優於指標收益率 1.32%。

3、增加國外權益證券及固定收益資產投資比重

2008 年投資於國外權益證券及固定收益資產金額為 14.9 兆韓元，2013 年成長至 62.8 兆韓元，其中國外權益證券投資金額為 44.38 兆韓元，國外固定收益資產投資金額為 18.45 兆韓元，顯示國外投資主要集中於風險性高，但預期收益率亦較高之權益證券為主。累計近 5 年投資國外權益證券及固定收益資產成長 321.48%，平均每年成長約 64.3%，不僅投資金額隨著整體基金規模成長而增加，投資配置比重也逐年增加。其中投資於國外權益證券占基金總資產比重從 2008 年 2%成長至 2013 年的 10.4%，投資於國外固定收益資產占基金總資產比重從 2008 年 4%僅成長至 2013 年的 4.3%。

就國外權益證券投資區域來看，截至 2012 年底，以北美地區及歐

洲所佔比重最高，分別占國外權益證券投資比重 45.9%及 25.6%，亞太除日本以外地區次之，惟相較於指標報酬指數【Benchmarking Index，指摩根史坦利資本國際公司所編製扣除韓國之全球指數(MSCI AC EX Korea)】，國民年金基金在歐美及日本之配置比重仍低於 MSCI AC EX Korea 指數，亞太除日本以外地區則高於指標報酬指數。另拉丁美洲、非洲及中東地區，自行經營皆未有操作部位，僅委託經營合計約有 7.8% 投資部位。

表 3-5 2012 年國外權益證券投資地區別彙總表 單位：%

投資地區	自行經營投資比重	委託經營投資比重	整體比重
北美地區	57.6	43.6	45.9
歐洲	27.5	25.2	25.6
亞太除日本以外地區	6.1	14.1	12.9
日本	8.7	6.4	6.7
拉丁美洲	0	6.0	4.9
非洲及中東	0	1.8	1.5

在自行經營投資國外固定收益資產部分，以美國公債投資之比重最高，超過 40%，金融債券次之，約占 18%，惟從 2010 年以來，美國公債投資比重逐年下降，公司債及政府相關機構所發行之債券投資比重則有逐年增加之趨勢。

表 3-6 自行經營國外固定收益資產類別比重表 單位：%

投資類別	2010 年	2011 年	2012 年
美國公債	46.7	43.3	42.9
政府相關機構發行之債券	12.8	12.8	14.4
金融債券	17.5	21.0	18.7
公司債券	11.1	12.6	14.2
抵押債券	0	0	0.5

4、提高國內外另類投資(Alternative Investment)投資比重

另類投資泛指投資於傳統股票、債券及定存以外之金融商品，主要包括不動產(Real Estate)、基礎建設(Infrastructure)、私募股權基金(Private Equity Fund, PEFs)及大宗物質(Commodity)市場等。國民年金

基金2008年投資於另類投資資產金額為8.8兆韓元，2013年成長至40.3兆韓元，占2013年國民年金總資產比重9.4%，累計近5年另類投資規模成長357.95%，平均每年成長約71.6%，顯示不僅投資金額隨著整體基金規模成長而增加，配置比重也大幅增加。就投資另類投資之地區別來看，截至2012年底，投資國內約占整體另類資產投資比重56%，國外則占44%。就投資標的來看，投資國內不動產占國內另類投資比重為14%，占國民年金整體資產規模約1.3%(2014年4月約為1.4%)，投資國外不動產占國外另類投資比重為25%，占國民年金整體資產比重約2.35%，合計投資國內外不動產占國民年金整體資產比重約3.65%。另投資國內基礎建設占國內另類投資比重為23%，占國民年金整體資產比重約2.16%，投資國外基礎建設占國外另類投資比重為8%，占國民年金整體資產比重約0.75%，合計投資國內外基礎建設占國民年金整體資產比重約2.91%。另外，風險相對較高的私募股權基金，投資比重亦不低，其中投資韓國國內私募股權基金占國內另類投資比重為17%，占國民年金整體資產比重約1.6%，投資國外私募股權基金占國外另類投資比重為11%，占國民年金整體資產比重約1.03%，合計投資國內外私募股權基金占國民年金整體資產規模約2.63%。

表 3-7 國民年金投資另類投資資產比重彙總表 單位:%

		2010 年	2011 年	2012 年
國內投資	不動產	14	12	14
	基礎建設	25	25	23
	創投	2	1	2
	私募股權基金	19	18	17
小計		61	57	56
國外投資	不動產	22	23	25
	基礎建設	8	9	8
	私募股權基金	10	11	11
小計		39	43	44
合計		100	100	100

(二)中期資產配置計畫：擴大海外投資，降低固定收益資產投資比重，

提高權益證券及另類投資比重

就 2008 年至 2013 年資產配置來看，2008 年主要配置於固定收益資產，其中國內固定收益資產配置比重高達 78%，就投資區域來看，韓國國內投資比重高達 90%。而 2013 年雖仍主要配置於國內固定收益資產，惟比重已由 2008 年 78% 大幅下滑至 56.1%，並逐步增加權益證券與另類投資比重，投資區域也逐步增加國外投資比重。國民年金公團基金運用本部表示，基於期望國外投資報酬率優於韓國國內報酬率、分散投資風險，及克服國內金融市場規模相對較小之侷限性，避免造成對韓國當地金融市場之重大影響，故未來將會擴大海外投資。

國民年金管理委員會每年都會重新審視為期 5 年的中期資產配置計畫，依據 2014 年至 2018 年為期 5 年的資產配置計畫，預計到 2018 年投資國內權益證券比重將高於 20%，投資國外權益證券比重將高於 10%，投資國內固定收益資產比重將低於 60%，投資國外固定收益資產比重將低於 10%，投資另類資產比重將高於 10%。上開資產配置相較於 2013 年底實際配置，除國內權益證券及另類投資比重分別為 19.72% 及 9.40%，略低於計畫配置比重 20% 及 10% 外，其餘資產配置項目均已達計畫配置比重。整體資產配置趨勢為降低固定收益資產比重，增加權益證券及另類投資比重。

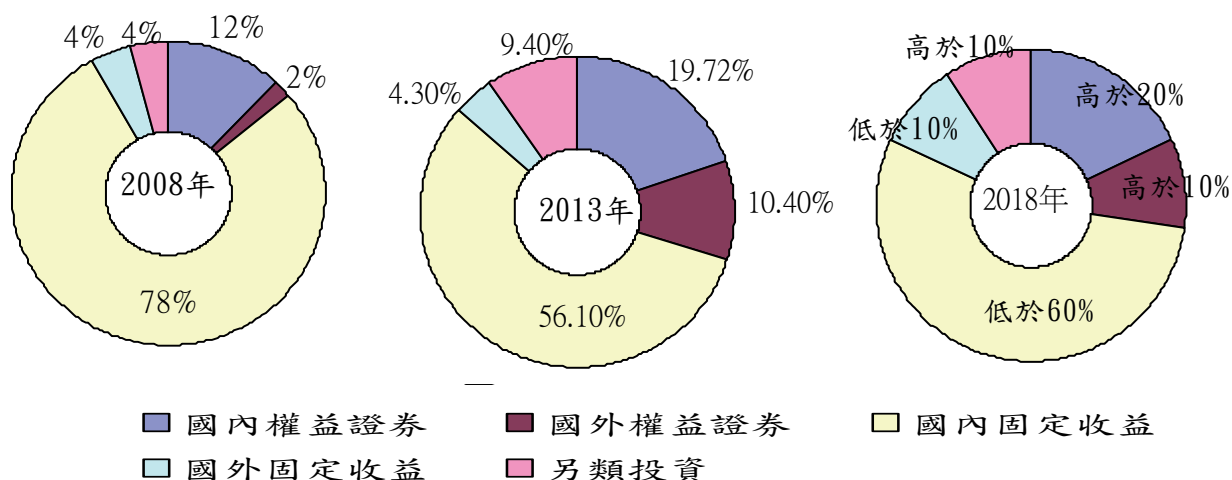


圖 3-4 國民年金資產配置計畫比較圖

(三)國民年金基金投資策略

國民年金基金投資包括金融資產投資及福利設施投資，其中福利設施投資比重相當低，截至 2013 年投資金額僅 1,250 億韓元，占整體資產規模僅 0.03%，主要投資項目包括提供老年人及小孩使用的福利設施之租金收入、針對退休人員提供之緊急貸款等。金融資產投資則高達約 427 兆韓元，占整體資產規模達 99.9%，投資項目包括權益證券、固定收益資產以及另類資產。國民年金公團基金運用本部經過審慎評估全球經濟環境後，建立一個經風險調整後，可達到預期收益率之投資組合，並針對不同投資項目進行不同投資策略，以下將針對各投資項目之投資策略進行說明：

1、國內權益證券以長期投資為基礎，自行經營及委託經營並行

國民年金基金投資韓國國內權益證券是以長期投資為基礎，目標是在可接受之風險水準下，獲取最大報酬。對於國內權益證券投資係採取自行經營及委託經營兩種方式並行，在自行經營方面，國民年金以中期甚至長期的角度採取被動式投資，而針對委託經營方式，為確保委託經營之基金經理人能更加主動積極，因此，開放各種投資工具供其操作，使經理人能發揮專業，獲取較大之投資收益。觀察 2010 年至 2012 年國內權益證券投資方式，委託經營比重由 46.5%略為增加至 48.2%，惟仍低於自行經營比重 51.8%。

表 3-8 國內權益證券投資方式比較表 單位:10 億韓元,%

	2010 年		2011 年		2012 年	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重
自行經營	29,431	53.5	32,154	51.6	38,109	51.8
委託經營	25,627	46.5	30,191	48.4	35,415	48.2
合計	55,058	100	62,345	100	73,523	100

就經營績效而言，自行經營除 2011 年投資收益率低於委託經營外，2010 年及 2012 年都優於委託經營，且不論是 3 年平均收益率(2010

年至 2012 年)、5 年平均收益率(2008 年至 2012 年)等中期績效皆優於委託經營。

表 3-9 國內權益證券委託經營及自行經營收益率比較表 單位:%

	2010 年	2011 年	2012 年	3 年平均 (‘10-‘12)	5 年平均 (‘08-‘12)
自行經營	24.82	-10.54	10.82	7.36	4.35
委託經營	23.77	-9.58	9.57	7.04	3.39
合計	24.32	-10.15	10.21	7.18	3.83

2、國內固定收益資產以持有至到期且自行經營為主

對於國內固定收益資產，國民年金基金透過持有至到期，並依據不同商品形態、發行人、公司類別及利率期限結構等條件建構投資組合，以獲取長期穩定之報酬。國民年金基金投資債券市場時，會考量債券發行公司之信用評等與無風險固定收益商品間之信用利差(Credit Spread)情形，以尋求較佳之投資標的。無論如何，國民年金亦會追求經存續期間調整後報酬率較高之固定收益商品。

國民年金基金在國內固定收益資產投資方式亦採取自行經營及委託經營兩種方式並行，其中 2010 年至 2012 年國內固定收益資產委託經營比重由 6.9%增加至 10.6%，但仍低於自行經營比重 89.4%，顯示國內固定收益資產多採自行經營。

表 3-10 國內固定收益資產投資方式比較表 單位:10 億韓元,%

	2010 年		2011 年		2012 年	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重
自行經營	200,988	93.1	203,948	91.2	209,539	89.4
委託經營	14,890	6.9	19,560	8.8	24,855	10.6
合計	215,878	100	223,509	100	234,394	100

就經營績效而言，委託經營不論是單一年度、3 年平均收益率(2010 年至 2012 年)、5 年平均收益率(2008 年至 2012 年)等中期績效皆優於

自行經營。

表 3-11 國內固定收益委託經營及自行經營收益率比較表 單位:%

	2010 年	2011 年	2012 年	3 年平均 (‘10-‘12)	5 年平均 (‘08-‘12)
自行經營	7.67	5.62	5.83	6.37	6.82
委託經營	7.81	5.72	5.98	6.50	6.98
合計	7.68	5.63	5.84	6.38	6.83

3、擴大國外投資，提高資產配置效率與投資收益率

國民年金基金到國外投資主要目的是輔助國內投資不足、尋求更多的投資工具，以提高資產配置效率與投資收益率。另從長期的角度來看，目前國民年金基金持有韓國國內股票及債券市值占該兩市場之比重相當高，除對於市場具有相當大之影響力外，受限於國內金融市場規模不大情形下，未來持續大幅加碼之空間不大，且為避免未來處分資產時對於國內金融市場造成重大衝擊，擴大國外投資可增加持有資產之流動性。此外，擴大國外投資可分散投資風險，可減緩因韓國國內金融市場動盪所導致金融資產大幅縮水之風險。目前國民年金基金國外金融資產投資包括固定收益、權益證券及另類投資等資產，亦採取自行經營及委託經營兩種方式並行，2010 年至 2012 年國外固定收益資產委託經營比重由 48.4%略為增加至 56.5%，高於自行經營比重 43.5%。

表 3-12 國外固定收益資產投資方式比較表 單位:10 億韓元,%

	2010 年		2011 年		2012 年	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重
自行經營	6,853	51.6	6,327	43.4	7,869	43.5
委託經營	6,435	48.4	8,235	56.6	10,208	56.5
合計	13,288	100	14,563	100	18,076	100

就經營績效而言，委託經營與自行經營績效互有領先，惟就 5 年平均收益率(2008 年至 2012 年)中期績效比較，自行經營優於委託經營。此外，從近 5 年報酬率來看，韓元收益率明顯優於美金收益率，

顯示國民年金基金在外匯操作上相當成功，有匯兌利益產生。

表 3-13 國外固定收益委託經營及自行經營收益率比較表 單位:%

		2010 年	2011 年	2012 年	3 年平均 (‘10-‘12)	5 年平均 (‘08-‘12)
自行經營	韓元	7.25	6.92	8.74	7.64	7.71
	美金	4.78	6.68	6.64	6.03	6.44
委託經營	韓元	6.91	7.03	10.24	8.05	6.96
	美金	5.31	4.84	8.04	6.06	5.65
合計	韓元	7.15	6.96	9.59	7.89	7.84
	美金	4.97	5.84	7.39	6.06	6.53

此外，截至 2013 年底，投資國外權益證券占總資產 10.4%，亦採取自行經營及委託經營兩種方式並行，2010 年至 2012 年國外權益證券委託經營比重由 87.7%略為減少至 82.3%，明顯高於自行經營比重的 17.7%。顯示國民年金基於國外權益證券在資訊取得不易，且風險較高之特性，多採取委託經營方式投資。

表 3-14 國外權益證券投資方式比較表 單位:10 億韓元,%

	2010 年		2011 年		2012 年	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重
自行經營	2,453	12.3	2,148	10.9	5,555	17.7
委託經營	17,463	87.7	17,569	89.1	25,760	82.3
合計	19,915	100	19,717	100	31,315	100

就經營績效而言，國外權益證券在委託經營與自行經營績效互有領先，惟就 3 年平均收益率(2008 年至 2012 年)比較，自行經營優於委託經營(以美金計算之收益率)。此外，因受到 2008 年全球金融風暴、2011 年歐債危機影響，全球股市出現大跌，使 2008 年至 2012 年年平均收益率呈現虧損狀態。

表 3-15 國外權益證券委託經營及自行經營收益率比較表 單位:%

		2010 年	2011 年	2012 年	3 年平均 (‘10-‘12)	5 年平均 (‘08-‘12)
自行經營	韓元	6.93	-4.11	11.32	4.51	NA
	美金	11.76	-5.41	17.37	7.46	NA
委託經營	韓元	12.56	-7.35	10.33	4.79	-6.05
	美金	13.59	-8.89	16.59	6.46	-1.40
合計	韓元	12.12	-6.97	10.43	4.83	-6.03
	美金	13.41	-8.84	16.66	6.58	-1.33

4、增加另類投資，以擴大投資項目並尋求新的投資機會

相較於傳統的股票及債券等投資商品，國民年金基金為擴大投資項目並尋求新的投資機會，增加房地產、基礎建設及私募股權基金等另類投資。由於部分另類投資商品亦具有高風險及資訊取得不易之特性，且為提升資金運用於另類投資之專業性及效率性，國民年金公團基金運用本部設有另類投資委員會，該委員會獨立於另一常設之投資委員會，僅針對另類投資做投資上之決策。目前國民年金基金運用本部在另類投資之投資策略是將 80%投資部位委託專業投資機構經營，自行經營僅占 20%。另 2010 年至 2012 年近 3 年每年平均收益率達 7.55%，其中配置於韓國國內創投(例如投資於未上市公司)之收益率達 9.65%最高，國外不動產收益率 8.85%次之。

表 3-16 另類投資資產收益率比較表 單位:%

		2010 年	2011 年	2012 年	3 年平均 (‘10-‘12)
國內投資	不動產	7.22	8.26	4.19	6.54
	基礎建設	6.26	9.86	7.03	7.70
	創投	17.57	6.66	5.14	9.65
	私募股權基金	10.46	7.40	2.45	6.72
小計		7.68	8.74	4.73	7.04
國外投資	不動產	10.28	9.97	6.33	8.85
	基礎建設	1.89	17.95	3.98	7.71
	私募股權基金	9.38	8.25	3.90	7.15
小計		8.53	10.3	5.25	8.24
合計		8.22	9.65	4.85	7.55

二、公務員年金基金資產配置及投資策略⁴⁷

(一)降低國內固定收益資產比重，提高國內、外權益證券比重

韓國公務員年金基金在 2000 年以前基於穩定性、收益性及流動性之考量，約有 75%投資於存款、債券及信託商品，且交易對象須具備財務健全、信用等級高之特性；另 25%投資於股票⁴⁸(股票係 1991 年開始投資)。隨著韓國國內利率已下滑至 3%，為維持 5%以上收益率，必須尋求較佳收益之投資標的，因此，韓國公務員年金基金將國內固定收益資產投資比重由 2008 年的 68.01%調降至 2013 年 51.59%，並將國內外權益證券投資比重由 2008 年的 5.75%，逐年提高至 2013 年的 30.08%，且未來幾年將持續擴增至 35%；其中國內權益證券投資比重由 5.75%大幅增加至 27.9%，原本未投資國外權益證券部分，亦小幅增加至 2.18%。

(二)擴大國外投資

受限於國外投資專業人才不足，公務員年金基金於 2008 年時並未將投資觸角擴及國外固定收益資產及權益證券，惟隨著資產規模擴增及韓國國內之金融市場規模太小，近年已逐漸增加國外投資比重，截至 2013 年投資國外固定收益資產及權益證券比重為 3.97%，其中投資權益證券比重為 2.18%，固定收益資產比重為 1.79%。

(三)另類投資比重相當高

相較於韓國國民年金基金於 2008 年資產配置於另類投資比重僅 4%，公務員年金基金於 2008 年投資比重則高達 26.24%，雖然近年已逐漸降低投資比重，但截至 2013 年仍達 16.54%，遠高於國民年金基金的 9.4%。由於韓國公務員年金公團缺乏國外專業投資人才，因此，另類投資亦多投資於國內資產。

⁴⁷ 整理自韓國公務員年金公團答覆本考察團之資料及 AsiaInvestor。

<http://www.asianinvestor.net/News/310071,resource-shortages-plague-korean-pension-funds.aspx>

⁴⁸ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，2000 年韓國、日本退休撫卹基金考察報告，頁 15。

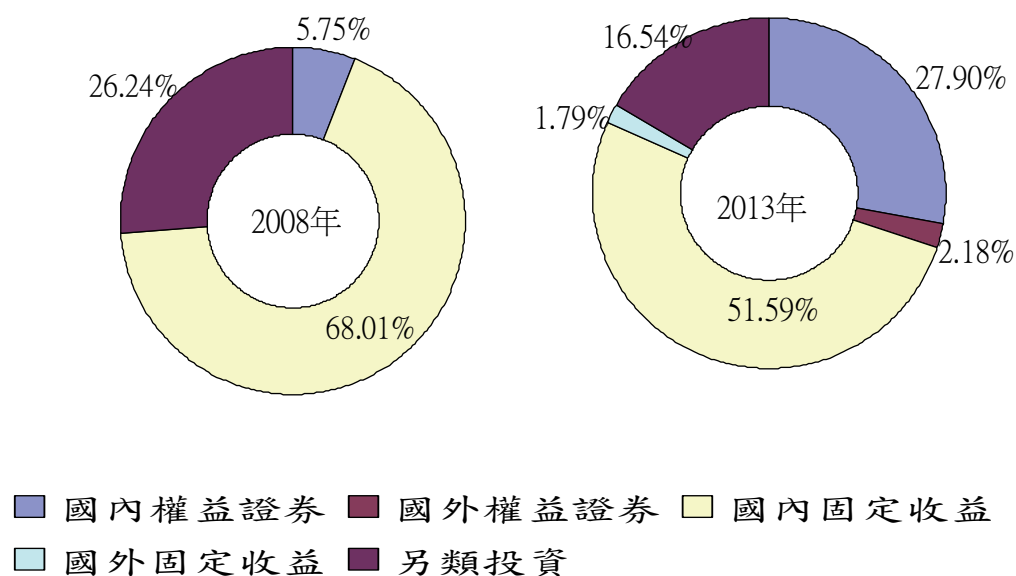


圖 3-5 公務員年金資產配置比較圖

第三節 年金基金面臨之問題及挑戰

一、低利率環境，不易提高投資績效

2008 年爆發全球金融風暴，導致世界景氣快速下滑，且全球金融業面臨流動性不足問題，各國央行為挹注流動性，及挽救景氣不致進入長期衰退，紛紛調降基準利率至歷史低檔，甚至採取量化寬鬆政策。由於利率跌至歷史低檔，使固定收益資產之收益大幅減少。以下圖韓國 10 年期公債殖利率⁴⁹為例，2002 年殖利率仍高達 6%，惟近年趨勢持續下滑，今年第一季已下滑至 3.5%，大跌高達 2.5%，以國民年金基金投資於韓國國內固定收益資產比重達 60%計算，初估影響整體收益率高達 1.5%，顯見在低利率時代對於投資收益率影響甚巨。雖然全球景氣已逐步回溫，且多數研究機構認為今年景氣將加速成長，例如國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF) 於今年 4 月預估今年全球成長率將由去年 3.0%加速成長至 3.6%⁵⁰，主要受惠美國及歐洲等先進國家經濟復甦力道轉強，導致美國聯邦準備理事會已從今年開始

⁴⁹ 資料來源:Bloomberg。

⁵⁰ 國際貨幣基金會，<http://www.imf.org/external/index.htm>。

逐步縮減購債規模，市場並預估今年年底前量化寬鬆政策(Quantitative easing, QE)將完全退場，且明年將開始升息，使全球固定收益資產之收益率也逐漸上揚，但相較於過去歷史水準仍屬偏低，因此，短期內要大幅提振投資績效承屬不易。

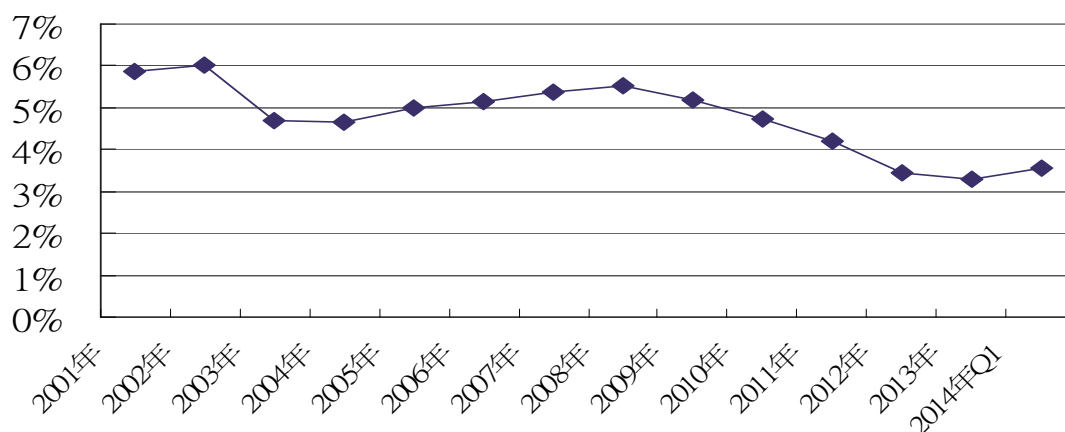


圖 3-6 韓國 10 年期公債殖利率走勢圖

二、投資多元化以提高投資收益率及分散風險

早期公務員年金基金多將資產配置於國內固定收益資產，且幾乎全數投入韓國國內金融市場，隨著資產規模擴大，為提高收益率及分散風險，於 1991 年開始投資韓國國內股票、2013 年投資另類資產比重則高達 16.5%，近年亦增加國外投資比重，其中投資國外權益證券及固定收益資產比重由 2008 年 0% 增加至 3.97%。

韓國國民年金基金目前資產規模約為 430 兆韓元，預估至 2043 年規模將擴增至 2,500 兆韓元。截至 2013 年底，投資於韓國國內金融市場的金額高達 426.4 兆韓元，占當年度韓國名目國內生產總額 (Gross Domestic Product, GDP) 33.5%，此外，投資於韓國國內股市之市值，占整體韓國股市市值達 6.4%，其中持股超過單一上市公司已發行股份總數 5% 者，計有 260 檔，超過單一上市公司已發行股份總數 10% 者，計有 44 檔，投資於韓國國內債券市場佔整體市場比重高達 13.7%。整體來看，國民年金基金投資在韓國國內金融市場之比重相當高，在國內金融市場胃納有限，且避免對於國內金融市場造成衝擊，加上年金

資產規模持續增加，為提高投資收益率及分散風險，達到年金長期財務穩健之目標，擴大國外投資，增加投資項目及區域等多元化投資策略勢在必行。

韓國國民年金基金擴大國外投資，增加投資項目及區域等多元化投資策略具體行動包括：自 2009 年開始購買國外遭低估之地標建築，以增加國外另類投資比重，另外，也增加國內不動產及基礎建設之投資，以增加國內另類投資比重。此外，2012 年透過自行經營及委託經營方式，開始投資中國 A 股及亞洲新興市場股市。另為增加國外投資效率，於 2011 年及 2012 年分別於紐約及倫敦設立辦公室，除能改善研究能力、監控全球金融市場脈動外，亦能協助國民年金進入其他國外投資市場，並與當地金融機構及財務專家維持良好關係，擴大與國外財務金融專家往來之網絡。

最後，透過與國外著名的資產管理公司、金融機構及退休基金進行策略聯盟，除可進一步交換財務投資情報外，並可尋找相互合作之機會，其中 2010 年取得與阿拉伯聯合大公國阿布達比投資局(The Abu Dhabi Investment Authority)及美國加州公務人員退休基金共同投資英國蓋特威克機場(Gatwick Airport)之機會；2011 年透過策略夥伴荷蘭退休基金投資澳洲 (EastLink of Australia)。目前與韓國國民年金進行策略聯盟之機構如下表：

表 3-17 韓國國民年金策略聯盟一覽表

	機 構 名 稱
資產管理公司	權益證券：貝里吉福特公司 (Baillie Gifford)、天達環球公司(Investec)、羅素投資公司(Russell Investments) 固定收益：摩根史坦利公司(Morgan Stanley)、威靈頓公司(Wellington) 另類投資：安盛公司(AXA, 基礎建設為主)、海特曼公司(Heitman, 不動產為主)、CVC 公司(私募股權基金為主)
國際組織	世界銀行
退休基金	荷蘭退休基金、加拿大退休基金、中國社會保險基金

三、強化責任投資

韓國國民年金基金除了追求財務績效外，亦非常重視環境、社會和公司治理等非財務問題，並將其納入投資準則的一部分。為了成為韓國國內履行社會責任最具領導地位之退休基金，國民年金基金針對國內具穩定成長之公司都會把握每一次投資機會，以協助其成長。累計國民年金基金在社會責任投資金額已由 2007 年 0.4 兆韓元，成長至 2013 年的 6.3 兆韓元，平均每年收益率亦高達 8.3%。

韓國國民年金基金因係長期投資者，且投資於韓國國內股票市場及債券市場比重分別高達 6.4%及 13.7%，對於提升國內金融市場活絡性及安定性具有重要地位。就金融市場的安定性而言，國民年金並非直接介入市場，而是透過投資穩定金融市場，例如國民年金基金是韓國前二大銀行(韓國國民銀行及新韓銀行)的大股東。

另為協助民間企業發展，創造雙贏局面，國民年金基金亦積極透過委託經營方式，協助資產管理公司成長，近 2 年各項金融資產預計運用委託經營之比重如表 3-17 所示:2013 年各項金融資產預計委託經營比重與 2012 年相同，且國外權益證券及另類投資委託經營比重分別為 85%及 80%，為比重最高之兩類資產，國內固定收益資產委託經營比重僅 10%，委託比重最低。就整體委託經營規模而言，由 2007 年 37.37 兆韓元快速增加至 2013 年 144.4 兆韓元，占整體基金規模由 17.1 %上升至 33.8%，惟多數年度實際配置比率低於目標配置比率。

表 3-18 國民年金委託經營比較規劃表 單位： %

	2012 年		2013 年	
	目標權重	允許變動區間	目標權重	允許變動區間
國內權益證券	55	±10.0	55	±10.0
國內固定收益	10	±1.5	10	±1.5
國外權益證券	85	±10.0	85	±10.0
國外固定收益	60	±10.0	60	±10.0
另類投資	80	±15.0	80	±15.0

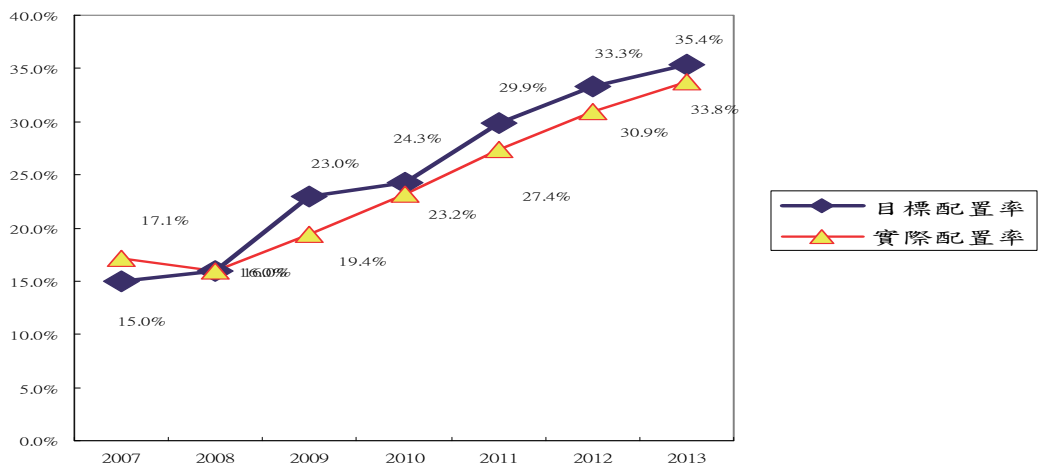


圖 3-7 國民年金整體委託經營目標配置率及實際配置率比較圖

韓國國民年金基金委託資產管理公司代為操作時，亦會定期評估其操作績效，若委託帳戶出現虧損，資產管理公司已盡善良管理人責任，則無法要求虧損之共同分擔，惟若委託資產類別屬國內股票或債券時，則會評估是否不再加碼，甚至回收資金，且須考量是否對於國內金融市場造成重大影響；若為另類投資因要立即解約收回資金較具困難性，多為到期後不續約處理；若為國外委託時，則因重新辦理委託業務之成本較高，原則上仍評估長期績效是否有提升之機會，不會貿然進行解約，並另外尋找其他資產管理公司合作。

四、積極的風險管理

隨著擴大國外投資及投資項目的多元化，包括國際投資環境的不確定性、個別投資項目投資風險提高等不利因素，對於如何控制整體投資風險，以維持穩定之獲利，成為韓國年金基金所需面臨之課題。

原則上，國民年金基金透過積極主動及簡化風險管理體系，以有效處理因投資多元化及擴大國外市場投資所面臨全球金融市場不確定性之風險。2010 年國民年金發展出緊急應變計畫及一套適合本身運用的危機指標，以減少金融市場發生異常波動所造成之衝擊，透過該項危機指標，可區分金融市場產生危機之等級，進而採取因應措施，因

此，能夠應付無法預期的全球金融風暴，包括美國信用評等下調，歐洲主權債務危機等。

另外，針對投資風險較高之另類投資建立投資篩選標準，包括投資決定前風險管理部門是否已盡職調查(Due Diligence)，而投資決定後，則會使用前瞻性的標準和公允價值評價方式監控資產價值的變化，包括 2010 年實施了特殊的風險管理制度，2011 年又建立一套關鍵風險指標（KRI）進行量化分析，以控制另類投資之投資風險。此外，針對另類資產及其他高風險之資產，國民年金基金也更新風險管理政策，並依據不同風險水準進行模擬分析，以建立一套預警風險控制系統，透過這種全天候的風險管理體系，國民年金基金可主動識別並確定在投資上可能面臨之潛在危機，即使面臨重大金融危機，在有效控制風險下，依然能夠依據市場環境變化調整投資策略。

第四節 小結

綜合以上韓國年金基金運用之績效、資產配置、投資策略及面臨之挑戰，可歸結如下：

一、近 5 年韓國公務員年金基金及韓國國民年金基金年平均投資收益率分別為 4.9%及 6.48%

國民年金基金由 1998 年開辦時之資產規模 5,300 億韓元，成長至目前達 430 兆韓元，成為全球第 4 大公共基金，預估至 2043 年規模將擴增至 2,500 兆韓元。累計自 1988 年創立至 2013 年為止，年平均收益率為 6.35%，近 5 年亦達 6.48%，投資績效相當亮麗，且獲利波動度相較其他公共基金穩定。而公務員年金基金受投資決策錯誤及低利環境影響，近 5 年投資收益率僅 4.9%。

二、多元化資產配置策略:擴大國外投資、降低固定收益資產投資比重，增加權益證券及另類資產投資比重

無論係公務員年金基金或國民年金基金，隨著資產規模持續成長，考量配置韓國當地金融市場比重過高，恐對金融市場造成重大影

響，以及分散風險、期望國外投資收益率優於韓國國內收益率等因素，逐漸擴大國外投資比重，且降低國內固定收益資產，增加權益證券投資比重。其中公務員年金基金國外投資比重由 2008 年 0% 擴增至 2013 年約 3.97%，固定收益投資比重由 2008 年 68.01% 降低至 2013 年 53.38%，權益證券投資比重由 2008 年 5.75% 增加至 2013 年 30.08%；國民年金基金則將國外投資比重由 2008 年 6.9% 擴增至 2013 年 19.4%，固定收益資產投資比重由 2008 年 82% 降低至 2013 年 60.4%，權益證券投資比重由 2008 年 14% 擴增至 2013 年 30.2%，另類資產投資比重由 2008 年 4% 擴增至 2013 年 9.4%。

三、投資策略：以長期投資為主，逐漸增加委託經營比重

國民年金基金投資韓國國內權益證券是以長期投資為基礎，目標是在可接受之風險水準下，獲取最大報酬。對於國內固定收益資產投資，係透過持有至到期，並依據不同標的型態、發行人、公司類別及利率期限結構等條件建構投資組合，以獲取長期穩定之報酬。

國民年金基金投資經營方式係採自行經營及委託經營並行，考量透過委託經營方式，除可利用基金經理人在財務金融上之專業，以分散風險並提升投資效益外，亦能增加新投資標的，有助於投資組合更加多元化，故逐年增加委託經營比重，由 2004 年 7.5% 成長至 2013 年 33.8%，其中國外另類資產投資全部採取委託經營方式。

國民年金基金委託資產管理公司代為操作時，亦會定期評估其操作績效，若委託帳戶出現虧損，資產管理公司已盡善良管理人責任，則無法要求虧損之共同分擔，惟若委託資產類別屬國內股票或債券時，則會評估是否不再加碼，甚至回收資金，且須考量是否對於國內金融市場造成重大影響；若為另類投資因要立即解約收回資金較具困難性，多為到期後不續約處理。

四、面臨低利率環境，不易提高投資績效

受全球央行紛紛調降基準利率至歷史低檔，甚至採取量化寬鬆政策影響，導致固定收益資產之收益大幅減少。由於公務員年金基金與

國民年金基金資產配置於固定收益比重分別高達 53.38%及 60.4%，在收益減少下，近一步拖累整體基金投資收益率。

雖然低利率時代使國民年金基金之投資刻正面臨嚴峻挑戰，且基金投資重視長期績效，使整體投資態度雖傾向保守穩健，但考量仍須追求收益性，未來投資策略將透過分散風險及調整資產配置，以達成預定收益目標。

第四章 中韓兩國年金制度之比較

本報告第二章及第三章已分別針對韓國年金制度、年金基金管理與運用進行說明，至於我國的年金制度概況，考試院 102 年前往日本考察後所撰「102 年度考試院日本年金制度考察報告」，第三章有詳細說明，讀者如擬進一步了解我國制度現況，可查閱該報告內容，報告全文可自考試院網站下載⁵¹。爰本報告對於我國年金制度不再列專章介紹，只在進行中韓比較時，簡敘我國年金制度的重要部分。

本章將進行中韓年金制度之比較，擬比較的項目有四，一是年金制度體系，透過體系的描述與比較，了解其總體的差異性。二是年金制度重要內涵的比較，包括保費與給付水準等。三是改革策略與方法。四是年金基金管理與運用情形。

第一節 年金體系之比較

年金制度的體系架構，與各國的經濟發展、社會保障理念而異，與歐美和日本相比，韓國與我國的年金制度發展較晚。以世界銀行所建構的多層次年金體系來看，韓國的年金體系略有不同，首先，在第 0 層的社會救助部分，除了有基礎老年年金之外，尚有以低收入戶為救助對象的「國家基本生活保障制度」(National Basic Livelihood Security System, NBLSS)。這兩項社會救助的財源都是由稅收支應。就第一層的社會保險和第二層的職業年金而言，韓國的軍公教人員支領的是職業退休年金，公務員尚有一次性的退職津貼，其它人員則參加國民年金，企業界的國民年金的參加者，還可參加企業年金。和我國比較，韓國的年金體系相對單純，其中私部門的勞工、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，相當於我國之勞保、農保及國保的整合。

⁵¹ 「102 年度考試院日本年金制度考察報告」可自考試院網站下載，網址如下
<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?ctNode=687&ctUnit=195&baseDSD=57&mp=1>

至於我國的年金體系，可繪圖如下。特別要說明的是，我國年金體系架構圖，由於分類的方式不同，對於制度的定位也有不同的看法，學者間並無共識(例如：部分學者將老農津貼視為第一層的社會保險，因為要領取該津貼，必須參加農保超過6個月以上)⁵²。其次，政府對於我國年金體系架構，迄今仍無定論，本報告所提出的草圖，係參考日本年金體系，並以世界銀行所建構的多層次老年經濟安全保障體系為架構，歡迎各界提供修正意見。

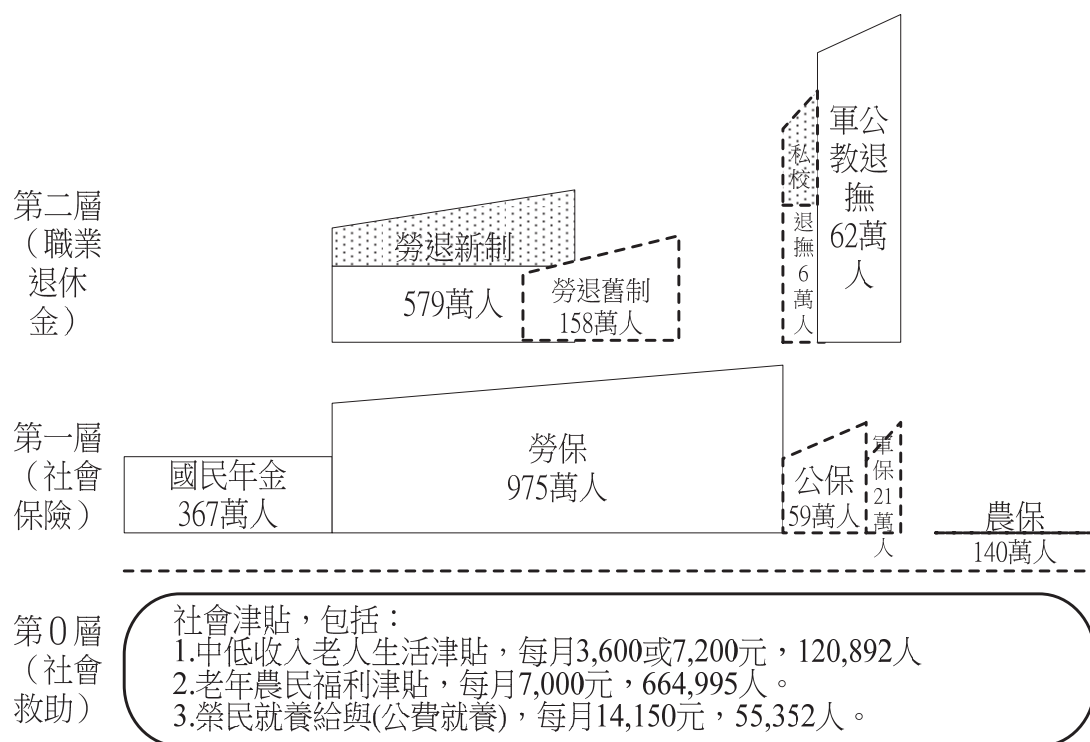


圖 4-1 我國老年經濟安全保障體系草圖

針對我國年金體系，僅簡單說明如下：

第一，本圖各項制度，「寬度是代表涵蓋的人數，高度則代表給付的多寡」，但給付額度的多寡涉及個別薪資水準、年資長短、給付率等因素，因此只是一個概略的比較。再者，勞退新制屬於確定提撥制，未來的給付水準，除與前開因素相關外，和投資效益

⁵² 本報告即將付印之際，立法院於103年6月27日三讀通過修正老農津貼條例，將領取門檻從原本的六個月大幅提高至十五年。若然，則老農津貼將更具有社會保險的意義，確可考量列入第一層。

具有密切關係。至於農保，由於無老年給付(不論一次性給付或年金給付)，依本圖的概念，只有寬度，沒有高度。但是根據《老年農民福利津貼暫行條例》的規定，年滿 65 歲且參加農保 6 個月以上之老年農民，得申請發給每個月 7,000 元的老農津貼，由於本項福利屬於社會救助，以稅收支應，爰列在第 0 層。

第二，方框為實線者，代表該制度提供年金方式之給付，如國民年金、勞保、勞退新制及軍公教退撫。方框為虛線者，代表該制度並未提供年金方式之給付，例如軍保、勞退舊制及私校退撫。方框為實線與虛線相間者，代表參加對象一部分具有年金給付，一部分沒有，也就是公保。公保於 103 年修法後，私校教職員工的公保養老給付，可改以年金方式支領，但其它適用對象，如公務人員、政務人員，仍只有一次性給與。公保與軍保的一次性給付，以退撫舊制年資(公務人員為 1995 年之前，教師為 1996 年之前，軍人為 1997 年之前)所核給之一次性養老給付，得以優存 18%，因此也具有「準年金」的概念。私校退撫雖然沒有年金，但可選擇定期請領。至於方框內為點狀者，代表該制度提供受雇者自願性提撥或增加投保金額，包括勞退新制及私校退撫。

第三，勞退於 2005 年推動新制，依 2013 年統計，純新制人員有 470 萬人，純舊制人員 53 萬人，兼具新舊制人員為 105 萬人。合併計算後，加入勞退者計 628 萬人，具有新制年資者 575 萬人，具有舊制年資者 158 萬。勞保人數與勞退人數之最主要差距為職業工會員工，約 250~300 萬人，這些人並無雇主提撥勞退，因此勞退人員低於勞保人數甚多。其次，依《勞工退休金條例》規定，尚有自願性提存設計，同意受雇人自願就薪資的 6% 以內金額提存為退休準備，私校教職員也可以額外增加投保金額(即點狀部分)。嚴格來說，從世界銀行的多層次架構來看，這一部

分已經屬於第三層的自願性年金，但由於自願性提撥在制度設計上係與強制性的雇主提撥結合，因此本文仍將其列在職業退休金範疇。

第四，第 0 層的社會津貼部分，由於各種津貼的給付標準不一，且人數有別，因此其寬度與高度不做比較。除表列之中低收入老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與外。老年基本保證年金(每月 3,500 元)及原住民老年給付(每月 3,500 元)，原屬社會津貼，但 2008 年 10 月國民年金開辦之後，業已併入國民年金保險。

第五，本圖各項津貼或保險之人數，如無特別標明，以 2013 年 12 月之統計為依據。

我國的老年經濟安全保障體系相當分歧複雜，除了社會保險與職業退休金制度外，社會津貼也扮演重要角色。

根據前述兩國的年金體系圖，可以發現韓國年金體系與我國比較，相對單純。茲比較如下：

一、第 0 層

第零層探討的是社會救助，社會救助係國家對於因特定事故發生而陷於經濟困境者，透過所得調查或資產調查，確認其符合受救助標準後，以國家稅收為財源進行救助，維持其最低生活水準的一種社會福利措施⁵³。屬於社會救助範圍的老人經濟安全體系，在我國包括「中低收入老人生活津貼、老年農民福利津貼、榮民就養」等(中低收入戶生活補助，則是以家戶為補助單位，而不是以個別老人)。至於依 2002 年公布實施的《敬老福利生活津貼暫行條例》支領之敬老津貼及依《原住民敬老福利生活津貼暫行條例》支領之「原住民敬老津貼」，於 2008 年 10 月 1 日國民年金開辦後，已整合併入國民年金，名稱並改為「老年基本保證年金」及「原住民給付」，爰改列在社會保險項下。

韓國的社會救助，包括兩個制度，第一，基礎老年年金，這是針

⁵³ 依「社會救助法」之規定，我國之社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等 4 種，因此社會救助非限於老年經濟安全，但本文以老年經濟安全為討論主軸，限於生活扶助。

對貧窮老人所進行的救助制度，概念上與我國的中低收入老人生活津貼相近，也是屬於資產調查式給付，以國家稅收為財源，其政策目標是讓韓國 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%，目前支付額度為每個月 96,800 韓元，第二章已有詳細說明。第二，「國家基本生活保障制度」(National Basic Livelihood Security System, NBLSS)，此一制度是針對「低收入戶」所進行的社會救助，係以「家戶」為對象，而不是「老人」，概念上像是我國社會救助法針對低收入戶的各種救助措施。

和韓國的社會救助制度相比較，我國的制度較多元複雜，救助的種類也較多。韓國在 2007 年創建的基礎年金，從建制的背景來看，應是國民年金制度未成熟前的過渡措施，並因應家庭結構變遷，年輕人扶養老人的觀念的轉變，建制的目的在於解決老人的貧窮問題。

韓國目前正積極推動改革基礎年金制度，朴槿惠承諾對 65 歲以上全體老人每人支付 20 萬韓元(約 6,000 元新臺幣)，約相當於國民年金全體被保險人平均投保薪資之 10%，但當選後卻因財政不足，必須削減原先的承諾。若是基礎年金改為全民皆發放，此一制度就會轉變為類似於我國國民年金的「老年基本保證年金」，我國將此一年金放在國民年金，似屬於社會保險，但實質上，老人基礎年金的經費全數來自政府預算，實際上也是過渡作法，和韓國的想法類似，都是國民年金制度未成熟前的因應措施。

從韓國的例子來看，老人貧窮問題嚴重，但政府尚無法提供足夠的年金給付，韓國平均物價略高於我國，但基礎年金的額度卻比我國的老人基本保證年金更低。再者，我國已將過去的敬老津貼併入國民年金體系，未來國民年金制度成熟後，支領保證年金的人數便會逐漸消退。相比之下，我國目前的制度似乎比韓國好，不僅給付水準稍高，且整合國民年金與老人基礎保證年金，韓國另立基礎年金制度的作

法，目前不僅造成與國民年金制度的衝突，未來如何退場恐怕也是難題。

二、第一層

在我國第一層年金屬於社會保險體系，主要係以職業別區分，包括勞保、公(教)保、軍保、農保及無職業者的國民年金，其中農保並無老人年金給付，但參加農保滿 6 個月且年滿 65 歲的農(漁)民，每人每月可領 7,000 元的老農津貼。韓國的第一層年金，區分相對單純，只有「特殊職業(軍公教)」及「國民年金」兩者，特殊職業年金，其實便是軍公教人員退休年金，至於國民年金涵蓋的對象，即相當於我國勞保、農保及國保。

我國在實施國民年金制度後，基本上已經完成全民皆年金的目標，而韓國在 1988 年推動國民年金，雖然一開始適用對象有限，但逐年擴張涵蓋面的結果，包括農漁民、自營業者、無業者，均已納入國民年金之適用範圍，可說也已完成全民皆年金的目標。但兩國都存在類似的問題，即國民年金的給付水準不高、繳費率偏低、國民年金參加者，有許多保險人屬於免繳納保費者。根據 2012 年 12 月的統計，約有 466 萬人係免除繳納保費，占 22.95%。

至於我國，根據國民年金法的規定，保費的分擔有四種情形：第一，被保險人為低收入戶，由政府全額負擔。第二，被保險人為所得未達一定標準者，政府負擔 70%或 55%。第三，被保險人為符合法定身心障礙資格領有證明者，極重度及重度身心障礙者，由中央主管機關全額負擔。中度身心障礙者負擔 30%，中央主管機關負擔 70%。輕度身心障礙者負擔 45%，中央主管機關及地方政府各負擔 27.5%。第四，其餘被保險人自付 60%，中央主管機關負擔 40%。據 2013 年 12 月的統計，國民年金被保險人總計 3,677,601 人，前述第一至第三種被保險人合計 497,599 人，占 13.5%，與韓國相比，我國國民年金免繳納保費的比例較低。

我國由於老年經濟安全保障體系複雜，不同體系的保費標準、請領條件、給付水準皆不相同，造成行業不平之鳴。韓國雖然只區分為二大類別，但公務員的年金高於私部門許多，政府對於公務員年金支出給予高額的補貼等因素，已造成人民的不滿，因此韓國目前亦已面臨行業不平的壓力。

三、第二層

嚴格來說，韓國公務員並沒有第二層的「年金」，只有一次性的退職金，給付水準相對較低，由國家稅收支應。至於企業界，早期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。2005 年時韓國政府通過了《勞工退休給付保障法》，將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。

我國的第二層年金則是各職業別的退休金，對於軍公教而言，第一層的公保、軍保並沒有「年金」給付，而是一次性給與，因此第二層的職業年金便成為軍公教退休人員最主要的經濟來源，而且給付與勞工退休金相比也高出許多，而外界批評的行業不平，主要就是偏高的退休年金，還有 18% 的優惠存款制度。

綜合比較我國與韓國年金制度體系，整體而言，韓國年金體系較為單純，我國則是複雜分歧。其次，韓國多數人民的老年經濟保障在第一層，我國勞工主要也是依靠第一層的勞保老年給付，至於軍公教人員主要則是依賴第二層的退休年金。這是兩國制度上的主要差異。再者，韓國在第二層之上另有私人年金，我國也有類似的制度，惟因不屬於公共年金制度，本報告不作進一步的討論。

第二節 保費、給付條件及給付水準

在比較兩國年金保費與給付之前，必須先說明兩國的國民所得與

物價水準之差異。根據國際貨幣基金會(Internation Monetary Fund, IMF)之資料,2013 年韓國平均國民所得是 25,232 美元,我國是 21,981 美元,進行購買力平價轉換之後,韓國變成 34,910 美元,我國為 41,313 美元⁵⁴。簡單來說,雖然韓國的平均所得高於我國,但由於韓國的平均物價水準較高,因此國民的實質購買力,稍低於我國。另一個要了解的是兩國匯率,依 2014 年 4 月的匯率,1 元臺幣約可兌換 33~34 韓圓。在了解兩國的所得、物價水準的差異及匯率之後,其保費與給付的比較,才能有相對客觀的了解。

表 4-1 2013 年中華民國和韓國平均每人 GDP 之比較 (單位: 美元)

	中華民國	韓國
平均每人 GDP	21,981	25,232
平均每人 GDP(購買力平價)	41,313	34,910

壹、保費之比較

韓國的國民年金保費從 1988 年開辦時的 3%,1992 年提高至 6%,1999 年再提高至 9%,在 10 年左右的時間內,調整至原來的 3 倍,可見制度建立時費率實在訂的太低,目前維持在 9%。四類被保險人,單位加入者的保險費率,應由本人與單位雇主各付一半,即各自承擔 4.5%。地區加入者、任意加入者及任意繼續加入者,全額自行負擔。至於保費的計算,以加入者申報的月收入額計算,規定最低 25 萬韓元,最高 398 萬韓元⁵⁵,這種設計相當於我國的勞保投保金額級數。至於公務員的保費,1960 年代建制時,僅 4.6%,政府與公務員各 2.3%,隨後逐年調整,2001 年保費提高至 17%,政府與公務員各付 8.5%。

在比較之前,需再次表明,韓國的國民年金制度相當於我國之國

⁵⁴資料來源：

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2013&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=54&pr1.y=5&c=542%2C528&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPCPPGDP%2CPCPPPC&grp=0&a=> (2014/5/5)

⁵⁵ 韓國國民年金網站中文版 <http://chinese.nps.or.kr/jsppage/china/system/premiumpayment.jsp> (2014/5/5)

民年金、勞保及農保的整合。因此必須將三種制度逐一和韓國的制度進行比較。

韓國在 1988 年開辦國民年金，我國則在 2008 年開辦，均尚未達成熟期。韓國的費率稍高於我國，韓國為 9%，我國現行費率為 7.5%。其次，就實際繳納金額而言，韓國依其月收入額收取保費，以 200 萬韓元月薪計算，4.5%的保費應繳納 9 萬韓元，約臺幣 2,700 元，如以未就業者需自付 9%保費，則達臺幣 5,400 元。我國之國民年金由於是屬於未就業者的年金，因此投保金額為定額，依國民年金法第 11 條規定「本保險之月投保金額，於本法施行第一年，依勞工保險投保薪資分級表第一級定之；第二年起，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達百分之五時，即依該成長率調整之。」目前為 17,280 元，2013 年各類被保險人的自付金額及政府負擔金額如下。與韓國相比，我國國民年金的保費負擔較輕。

表 4-2 國民年金被保險人保費分擔

被保險人補助身分		被保險人自付比率 (每月自付金額)	政府負擔比率 (每月負擔金額)
一般民眾		60%(778 元)	40%(518 元)
低收入戶		0	100%(1,296 元)
所得未 達一定 標準者	未達當年度最低生活費 1.5 倍	30%(389 元)	70%(907 元)
	未達當年度最低生活費 2 倍	45%(583 元)	55%(713 元)
身心障礙 者	重度以上	0 元	100%(1,296 元)
	中度	30%(389 元)	70%(907 元)
	輕度	45%(583 元)	55%(713 元)

其次，就我國的勞保和韓國的國民年金進行比較。第一，費率部分：依勞保條例第 13 條規定，保費為投保薪資 7.5%~13%，2014 年為 8.5%，如再加上 1%的就業保險，合計 9.5%。和韓國國民年金保費相近。但我國 2008 年 7 月修正之勞保條例第 13 條規定，2013 年調整為 8%之後，往後每年將調高 0.5%，達 10%當年起，每 2 年再調高 0.5%，

上限為 13%。可以預見，未來數年勞保之費率將逐年調高，費率會高於韓國的國民年金。第二，保費：勞保保費之計算，作法和韓國類似，都訂有薪資級距表，投保薪資最低為 19,047 元，最高為 43,900 元。就下限而言，韓國的最低金額僅 25 萬韓元(約 7,000 元臺幣)，低於我國現行最低基本工資 19,047 元⁵⁶，上限 398 萬韓元(約 12 萬餘元臺幣)則高於我國勞保投保上限 43,900 新臺幣。因此，即使在相同的所得替代率之下，就低薪族而言，韓國勞工退休時所能領取的年金，低於我國勞工；就高薪族而言，則是比我國優渥。第三，分擔比率：在保費分擔部分，韓國是由雇主和勞工各付一半，我國則是雇主分擔 7 成，勞工負擔 2 成，政府補助 1 成，勞工每個月保費最低是 343 元，最高也只有 790 元，保費負擔不高。至於勞退新制部分，自 2005 年施行，屬於自主年金性質，採個人帳戶制，和韓國 2005 年開始的企業年金性質相近，勞退的提撥率，是由雇主提撥薪資的 6%，勞工本人則在 0%~6% 之間自主決定提撥金額，最後的給付則是視投資報酬率來決定。韓國的企業年金，則是以薪資的 8.33% 為提撥率。

再就農保而言，實際上農保的性質與韓國國民年金差異不小，但是韓國的農(漁)民卻是加入國民年金，與勞工、未就業者適用同一套制度。農保在 1985 年試辦，保險給付項目為疾病、傷害、生育及喪葬補助費，1989 年「農民健康保險條例」正式施行，農保與其它社會保險一個重大的差異，在於它沒有老年給付，不論是一次性給與或者年金，但前已提及，65 歲以上的農(漁)民有老農福利津貼，此一津貼可說即是老農的老年年金。農保的保費極為低廉，全額保費僅 260 元，農民分擔 30%，只要 78 元，但是老農津貼 7,000 甚至高於國民年金投保 30 年的給付，遂造成許多非實際從事農業、或其他行業退休人士至農村買農地或租農地，短暫從農 6 個月，等領到老農津貼後即廢耕或退租等現象，媒體稱這些人為「假農民」。

⁵⁶ 預定 2014 年 7 月調整至 19273 元。

綜合上述，和韓國之國民年金制度相比，我國國民年金由於是未就業者的保險，因此保額偏低(17,280 元)，保費不高，費率略低於韓國，但未來年金給付也偏低，投保 40 年，每月也僅能領取 8,986 元，仍無法滿足老年的經濟需求。和勞保相比，我國的勞保與韓國國民年金費率相近；韓國的保費的級距高低薪間距較寬，造成低薪者的保障不足，高薪者的退休所得則高於我國；就保費分擔而言，韓國的勞工負擔較重。

在上述比較之下，似可得到我國勞工保險制度略優於韓國國民年金制度的初步結論。至於和農保之間，農保的費率、保費、分擔比等，我國農民皆優於韓國的國民年金，但實際上兩者性質差異頗大，實不易進行比較。

再就公務人員年金而言，我國目前軍公教人員的退撫基金的費率為 12%，韓國則是 14%，韓國的費率較高。再就分擔比而言，我國是公務員分擔 35%，政府負擔 65%，韓國則是各付 50%，如以上述費率計算，我國公務人員實際負擔的費率是 4.2%(政府 7.8%)，而韓國則是 7%。可見韓國公務員的年金保費較高。雖然我國尚有一次金性質的公保養老給付，且 1995 年之前的年資可優存 18%，但韓國亦有一次性的退職津貼，且由國庫支應，因此均略而不談，僅就退休時主要經濟來源說明。

表 4-3 我國社會保險及職業退休金之保費、費率及分擔比

層次	項目	月投保薪資 (或基數內涵)	費率 (目前)	分擔比
第一層 社會保 險	國保	17,280	6.5%~12% (7.5%)	自付 60% 政府 40%
	公保	本(年功)俸 (11,635~53,075)	4.5%~9% (8.25%)	自付 35% 政府 65% (私校教職員由政府 及學校各補助 32.5%)
	軍保	月俸(保險基數)	3%~8%	自付 35%

		(11,635~53,075)	(8%)	政府 65%
	勞保	19,047~43,900	7.5%~13% (9.5%，含 1%就業保險)	自付 20% 政府 10% 雇主 70%
第二層 職業退休金	退撫 (軍公教)	本(年功)俸 2 倍 (23,270~106,150)	公 12~15% 教軍 8~12% (均 12%)	自付 35% 政府 65%
	勞退(新)	1,500~150,000	雇主強制提撥 6% 員工自願提撥 0%~6%	
	私校退撫	本(年功)俸 2 倍	12% (12%)	教職員 35% 學校儲金準備專戶 26% 私立學校 6.5% 教育部 32.5%

貳、給付條件與給付水準

從第二章可約略知道韓國的年金給付條件與給付水準。茲與我國的年金制度比較如下。

一、韓國

(一)退休年齡年資

韓國國民年金的老年年金給付，依加入期間、年齡和收入活動，尚可再細分為五項，包括：

1. 完全老年年金(滿 60 歲退休，加入時間 20 年以上)
2. 減額老年年金(滿 60 歲退休，加入時間 10~20 年)
3. 在職者老年年金(滿 60 歲仍工作，加入時間 10 年以上，在 65 歲之前扣減一定比率年金，類似我國退休再任有給工作情形)
4. 早期老年年金(滿 55 歲即提早退休，加入時間 10 年以上)
5. 分割年金(離婚配偶者分割領取)

上述五項年金的請領條件與給付內容均不相同，本報告以完全老年年金為主要比較對象。要領取完全老年年金，必須滿 60 歲且加入時間 20 年以上，實際上所謂「完全」係指不扣減年金，但國民年金的年

資計算上限，是 40 年而非 20 年。其次，韓國在 2007 年修改國民年金法，在 2013 年至 2033 年間，退休年齡每 5 年提高 1 歲，直至 65 歲。另外，韓國國民年金為鼓勵生育及服兵役，均給與特殊的贈送年資優惠。生育第二胎贈送 12 個月，第三胎贈送 30 個月，第四胎贈送 48 個月，第五胎贈送 50 個月，服兵役贈送 6 個月。

有關公務員退休條件部分，韓國在 1960 年開辦公務員退休年金時，請領年金年齡訂為 60 歲，最低年資為 20 年，最高年資採計 33 年，但在 1962 年便取消年齡的限制，直到 1996 年再回復 60 歲的規定。值得注意的是，由於公務員年金制度有龐大的財務赤字，再加上公務員退休金優於國民年金，近年來面臨改革的壓力。改革方案在 2009 年 12 月 31 日通過，自 2010 年實施，退休年齡自 60 歲提高至 65 歲，但適用對象僅限於新進公務員，最低年資及最高採計年資均不變。

(二)年金給付

韓國國民年金在 1997 年及 2007 年經過兩次修正，均調降年金給付率，因此在不同的時間點加入者，其年金計算有所差異。本報告第二章已有詳細說明。以 2008 年為例，計算公式為⁵⁷：

$$\text{基本年金額} = 1.5 (A+B) \times (1+0.05N) / 12$$

根據第二章的說明及上述公式試算，2008 年為例，可算出完全老年年金的年資給付率為每年 1.25%。上述計算標準的調整，使年金給付率大幅下降，1988 年制度實施時，投保 40 年的所得替代率為 70%，1997 年改革降為 60%，2008 年降至 50%，自 2009 年逐年下降 0.5%，2028 年為 40%。此種調降的幅度，可謂相當大。至於保費也是從 3%升為 9%，簡單來說，對於 1988 年的加入者而言，比 2028 年的加入者保費少繳一半以上，但給付則可能達到一倍半。就實際可請領年金給付，依其投保額度最低 25 萬韓元，最高 398 萬韓元，如以替代率 50%計算，

⁵⁷ 韓國衛生福利部，
http://english.mw.go.kr/front_eng/jc/sjc0103mn.jsp?PAR_MENU_ID=100303&MENU_ID=10030301
(2014/1/27)

最低為 12.5 萬韓元(約 3,700 餘元),最高為 199 萬韓元(約 6 萬新臺幣),高低差距很大,領最低年金者,實際上無法維持老年生活的基本開支,也因此韓國在 2007 年另推動基礎年金制度,目前每月提供 96,800 韓元,以補貼領取國民年金金額偏低或者無法領取國民年金者。如支領最高年金額度者約 6 萬元新臺幣,與我國的勞保老年年金最高給付約 2 萬 4 千元、國民年金約 9000 元、老農津貼 7000 元相比,高出甚多。惟需注意的是,國民年金的計算基礎,除考量個人薪資之外,亦會加計全體被保險人的平均薪資,以促進所得重分配,上述計算只是極端值的估計。據韓國國民年金公團的書面答復,2013 年底,國民年金平均數額為 474,340 韓元(約臺幣 14,000 元),略高於我國勞保老年年金給付平均請領數額。

韓國公務員年金給付,在 2010 年改革前,給付公式為

✧ $2\% \times n(\text{年資}) + 10\%$,以最高採計 33 年,可得 76% 的替代率。但計算的基礎是最後三年的平均基本薪俸,因此約為 70% 的替代率。

2010 年改革後,給付公式調整為

✧ $1.9\% \times n(\text{年資})$,最高仍採計 33 年,可得 62.7% 的替代率,可是計算基礎改為「職業生涯的平均整體薪資」,計算基礎一方面改為「職涯平均」,係屬調降,但另一方面也改為「整體薪資」,又比原本的「基本薪俸」高,其複雜的計算方式,實不易真實了解其退休所得替代率,依臺大傅從喜老師的研究,改革後的替代率約 60%。

二、我國

我國各項年金制度的給付條件、年金計算,經彙表如下

表 4-4 我國各類社會保險及職業退休金之老年給付計算

層次	項目	年齡年資	計算基礎 (或基數內涵)	年金計算(或一次性給付)
第一層社會保險	國保	65歲	17,280	依下列二式規定擇優計給： (月投保金額×保險年資×0.65%)+3,500元 月投保金額×保險年資×1.3%
	公保	依法退休或資遣；55歲滿15年離職者	11,635~53,075	依保險年資每滿1年給付1.2個月，最高採計30年，36個月為限。(一次性給付)
	軍保	退伍(無年齡限制)	11,635~53,075	最高45個基數(一次性給付，不同年資採計標準有別)
	勞保	60歲年資滿15年；未符資格者可請領一次性給付。	最高60個月投保金額之平均 (19,047~43,900)	依下列方式擇優發給： 年資給付率每年0.775%，並加計3,000元。 年資給付率每年1.55%
第二層職業退休金	退撫(軍公教)	公：85制，最低起支月退為55歲	23,270~106,150	前35年每年2%之基數內涵(70%)，第36年至40年每年1%(最高75%)。
		教：75制，最低起支月退為50歲	同上	同上
		軍：依官階而有別(註)	同上	同上
	勞退(舊)	15年且滿55歲者；25年以上；10年且滿60歲	退休日前6個月平均工資	工作每滿1年給與2個基數，但超過15年之工作年資部分，每滿1年給與1個基數，最高45個基數。
	勞退(新)	15年且年滿60歲；未滿15年則請領一次退休金	(屬確定提撥制)	勞工退休時可領累積本金及其收益、每月可領月退休金之金額，需視歷年每月實際提撥之退休金金額及累積收益而定。
	私校退撫(99年1月實施新制)	舊制：滿25年，或5年且滿60歲 新制：滿25年或滿60歲。	舊制：11,635~53,075。 新制：屬確定提撥制。	舊制之一次退休金=(退休前月薪+實物代金930元)×基數 新制退休金=(每月個人+學校+政府提撥儲金)×提繳月數

註：《陸海空軍軍官士官服役條例》詳列規範現役軍士官年齡上限與包含後備役之強制除役的軍士官年齡，該條例以年齡與服役年限做為軍官退伍之兩要件，要件其一達到者，則依條例必須強制退伍，各官階有不同的設計。例如：上校為58歲，服役年限為28年。

三、比較

(一)退休年齡與年資

就退休年齡與年資的比較，韓國已一致性提高退休年齡至 65 歲(目前仍在過渡期)，我國也有提高退休年齡的趨勢。公務人員目前為「85 制」，2013 年的改革草案已提高至 90 制，教育人員目前只有 75 制，也希望與公務人員同步改革。勞工，目前退休年齡是 60 歲，但勞保條例第 58 條已規定，將逐年提高退休年齡，在 2018 年提高至 61 歲，其後每 2 年提高 1 歲，以提高至 65 歲為限。國保、老農津貼的請領年齡也是 65 歲。至於最低年資與年資上限，我國各項制度差異較大，與韓國也有別。

(二)年金給付水準

就年金給付水準而言，韓國的國民年金和公務員年金均處於過渡期，國民年金將一路調降，投保 40 年者，2008 年計算標準，其替代率為 50%，2028 年降為 40%。公務員年金給付水準在 2010 年改革後也是調降，但調降後替代率約 60%，仍高於國民年金，且只適用於新進公務員，當時在職者仍適用舊制度，替代率約 70%。

我國國民年金的年金給付率為 1.3%，是相當高的年給付率，但問題在於國民年金的投保金額只有 17,280 元，投保 35 年可支領的年金額度只有 7,862 元，和免繳費的老農津貼差異不大。因此就國民年金的老年給付而言，替代率並無多大意義，實質可支領金額才是重點。

就公保而言，公保法修正草案於 103 年 1 月 14 日經立法院三讀通過，並奉總統 103 年 1 月 29 日修正公布，修法後雖然已增列養老年金及遺屬年金給付之規定，但適用對象僅限於私立學校被保險人，其他被保險人將俟公務人員及公立學校教職員適用之退撫法律及公保法再修正後才施行。以年資給付率 1.3%，上限採計 35 年，最高約可領 2.2 萬元。就軍保而言，目前均尚無年金給付，只有一次性給與，公保之公務人員及公立學校教師，一次金最高 36 個基數。軍保的退伍給付，

最高 45 個基數。但以退撫舊制年資所領之養老給付，得以辦理 18% 優存，因此具有準年金的性質，但得優存的額度則視個別情形而有異。

就勞保而言，自 2009 年 1 月實施年金制度，年資給付率為 1.55%，保險年資 35 年者，替代率可達 54.25%。但勞保投保金額有 43,900 元的上限規定，此一上限規定也使得其替代率的計算失真。如與韓國相比，低薪者應優於韓國的國民年金，但高薪者則低於韓國。

就軍公教人員退撫制度而言，三者之計算方式與標準大都相同，本文以公務人員進行說明。

1995 年之前的舊制年資最高可領「本俸 90%」(前 15 年每年 5%，後 15 年每年 1%，採計 30 年)，但本俸只占公務人員薪水 45%~65%，因此所得替代率大約 5 成上下。新制最高可領「本俸 140%」(每年本俸 $\times 2 \times 2\%$ ，採計 35 年)，退休所得替代率約為 63%~91%⁵⁸，就委任及薦任非主管而言，應高於 70%，對於簡任和薦任主管人員，應低於 70%。但新舊制過渡期間，退休金計算更為優厚，最高可達本俸的 155%，再加上公保養老給付可優存 18%，遂造成近年退休之軍公教人員退休所得替代率較高的情形。

綜合上述情形，有關保費部分，和韓國之國民年金制度相比，我國國民年金保費、費率均略低於韓國；勞保與韓國國民年金費率相近，但韓國的保費的級距高低薪間距較寬；就保費分擔而言，韓國的勞工負擔較重。韓國公務人員退休年金費率、公務人員分擔比均高於我國。

在年金給付水準部分，逐年調降是兩國共同的趨勢，且目前均處過渡期，整體而言，高低有別，勞工低薪者的保障不如我國，高薪者的年金優於我國；公務員的年金水準，韓國略低於我國現況。

在上述比較之下，似可得到我國勞工保險制度略優於韓國國民年金制度的初步結論。至於和農保之間，農保的費率、保費、分擔比等，我國農民皆優於韓國的國民年金，但實際上兩者性質差異頗大。至於

⁵⁸ $140\% \times 45\% = 63\%$ ； $140\% \times 65\% = 91\%$

公務人員部分，韓國公務員的負擔較重，但年金水準並未高於我國。

第三節 改革策略與方法

壹、改革策略

2013 年考試院前往日本考察年金制度，了解日本年金改革的策略包括「藉制度整合，化解行業不平，並兼處理經費不足；併行稅制與經濟改革、擴大參與，朝野合作」等。本次韓國考察，發現該國國民年金制度尚未成熟，在推廣年金制度的階段，主要面臨的爭論是「解決財務壓力 vs. 擴大涵蓋面」的爭議，爭議的兩端分別由「經濟財政學者專家 vs. 社會學者專家」所支持。因此對於韓國而言，改革的策略就是上述兩種選擇。

韓國在 1997 年進行第一次國民年金的重大改革，由金泳三總統啟動，當時年金制度的主要決策成員，大都是財經界，因此偏好先進行財務面的調整。可是當年總統大選結果，由反對黨金大中當選，金大中改變了決策機制，納入公民組織和勞工團體的意見，再加上 1997 年的金融風暴，財經官員的社會公信力下降，於是新的改革提案轉而強調「擴大涵蓋面」，財務改革為輔，因此 1999 年擴大適用對象至都市地區人口，2003 年再擴大至雇員不足五人的單位中的法人、專業行業單位、雇員超過五人的單位的非正式員工等，使國民年金完成普及化的目標⁵⁹。至於財務面的改革，則是降低替代率至 60%。

韓國擴大年金覆蓋率的作法，邏輯上和日本 1985 年的年金整合有相近之處，日本整合國民年金與厚生年金、共濟年金，使基礎年金一元化，並使財務得以融通，但在改革方法上，實際是透過擴大涵蓋對象，短期內使收入基礎增加，以緩解財務壓力。但長期而言，這種作法並不能解決財務問題，在提撥不足的情況下，待年金制度進入成熟期，特別是新加入者具有請領條件時，將使基金支付的壓力大增。

⁵⁹ 參考韓國國民年金公團網站，<http://chinese.nps.or.kr/jsppage/china/corporation/history.jsp> (2015/7)

綜合言之，在年金制度推動初期，擴大涵蓋面，可使全民得有具有一定程度的老年經濟安全保障，確實是必要的手段，也有緩解財務壓力的效果，但並非解決財務的根本作法。

韓國在 2007 年進行第二次國民年金的重大改革，由於 1997 的改革已達成全民皆年金的目標，因此 2007 年的改革能集中在財務面的處理，再加上 2003 年國民年金第一次財務評估的結果，顯示基金被耗竭的時間為 2047 年，雖然尚有 40 年左右的時間，但韓國人口快速的老化，他們仍積極提出改革的主張。2007 年的改革過程中，發現另一個問題，即老年貧窮的問題成為社會的隱憂。2007 年是國民年金實施 20 年，倘當時退休，由於只有最高投保年資(40 年)的一半，即便依最高替代率 70%計算，也能領 35%的替代率，更何況多數老人的投保年資低於 20 年，甚至不具有請領資格。因此在第二次的改革中，為解決老年貧窮，並提出了基礎老年年金的主張，做為國民年金制度成熟前的過渡措施。

韓國公務人員年金改革，主要是由於收支不足的壓力日增，政府補貼的金額造成政府的財政負擔，同時引起民眾的不滿，形成行業不平的爭議。前已提及，造成當前公務人員年金基金財政狀況的拮据，是來自 1990 年~2007 年期間急速增加受益年金人口為最大的主因。年金領受對象從 1990 年度 2 萬 5 千人到 2007 年 25 萬人已增加了 10 倍，因此預測將來到 2020 年可達 54 萬人來看，恐怕公務人員年金財政狀況持續惡化，因此改革的策略就是財務面的調整。

我國的年金推動的過程，也是逐步擴大保障對象，從上述各項社會保險、職業退休金制度來看，我國近 50 年來，建立了相當多老年經濟安全保障的制度，雖然分別建制的結果，造成現在制度紛亂，但相關的社會安全策略在臺灣均已採行，包括社會津貼的擴大，如：敬老津貼(現已併入國民年金)、中低收入老年人生活津貼、老農津貼的開辦，使其晚年生活得到基本的保障。2008 年國民年金的開辦更使社會

保險的最後一塊拼圖得以齊備，可以說絕大多數的老年人都已涵蓋在不同的社會安全體系網內，這種作法和韓國在 1997 年擴大涵蓋面是相同的。

至於我國 2013 年的年金改革，是在基金的財務負擔加重、政府的財政情況不佳，及人口高齡化和少子化的多重壓力下所提出，簡單來說，主要承受的是財務壓力，和韓國 2007 年國民年金改革面臨的問題相同，因此在改革策略上，是以解決財務困境為主。不論是軍公教、勞工都是如此，包括延退、少領、多繳，並希望提高基金收益，皆是鎖定財務面的改革。但在改革作法上，則因應不同制度的設計與現況，而有不同的處理方法。下一部分再說明。

貳、改革方法

韓國 1997 年的改革，以擴大涵蓋面為主軸，2007 年的改革，則是改善財務壓力為主軸，2007 年改革的具體作法，國民年金調整作法以調降替代率為主，延退為輔，至於保費則維持不變，如下：

1. 費率維持 9%。
2. 給付水準由替代率 70%，在 1997 年降為 60%，在 2008 年降至 50%，自 2009 年逐年下降 0.5%，2028 年為 40%。
3. 退休年齡，由 2013 年每 5 年延長 1 歲，至 2033 年 65 歲。

改革之後，基金破產時間由 2047 年延後至 2060 年。

韓國國民年金經過數次改革之後，替代率從 70%降至 40%，降幅相當大，為何沒有出現重大的阻力呢？根據學者 Hawng 的研究，主要原因是第一次改革過程，多數人並未察覺，因為當時領取年金的人數有限，且多數人並不了解公共年金的意義與必要性。至於 2007 年的改革，幅度仍相當大，卻也沒有遭遇重大抗拒，因為直到 2010 年，也有只 157 萬人領取國民年金，為整體 65 歲以上人口的 27.7%，比例仍低。其次，2007 年的改革雖然調降替代率，但並未提高保費，因此對於多

數現職工作者而言，並沒有任何改變，感受並不強烈⁶⁰。

至於 2009 年公務員年金改革，與社會的期待有相當大的落差，原提案與正式通過的版本差異甚大，甚至被認為不是改革，而是倒退，主要差異已在第二章說明。

我國 2013 年所推出的年金改革方法，主要有三種，一是提高退休年齡，延長工作年限，以因應少子化高齡化、長壽化，以及減少支付退休金之年限，降低財務壓力，包括公教人員調整為「90 制」。二是提高年金提撥率以充實財務不足，主要是勞保的提撥率要逐年提高，至於軍公教人員則先提高法定上限，但暫時不提高實質費率。三是減少支付之金額(所得替代率)，以確保基金之永續性及降低世代不公，軍公教勞都受到影響，其中軍公教調降低比率較高。

上述這些方法，和韓國的年金改革方法雷同，特別是注意的是，韓國公務員年金改革不溯及暨往的作法，不但無法儘速解決目前的財務危機，也造成民眾的不滿，我國採取的作法是改革對象亦包括現職及已退休人員，應是比較合理的作法。

第四節 年金基金管理及運用⁶¹

一、韓國公務員年金公團及國民年金公團皆非屬公務機關，用人更具彈性

韓國公務員年金公團及國民年金公團基金運用本部成員皆係採公開對外招募方式，較能吸引私部門之金融投資專業人才加入，對於引進新金融商品以擴大投資項目、提升投資績效皆有相當大之幫助。此外，國民年金公團基金運用本部組織架構龐大，截至去年底共有近 200 位成員，包括 156 位基金經理人、42 位行政人員，在投資分工上更具

⁶⁰ Gyu-Jin Hwang, <Pension Politics in Korea>, 發表於「年金制度的挑戰與展望研討會」, 主辦單位, 臺灣老人學學會、臺灣大學社會工作學系, 2013 年 11 月 1 日, 於臺灣大學社會科學院國際會議廳。

⁶¹ 本節資料引自 National Pension Service, <Annual Report 2013--Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), 行政院勞動部勞動基金運用局, <http://www.blf.gov.tw/front/main/175>, 韓國公務員年金公團答覆本考察團之資料, 並加以整理計算。

效率性及專業性。

而我國政府基金，包括退撫基金設置於考試院，勞退基金、勞保基金及國民年金設置於勞動部勞動基金運用局，皆屬公務機關，成員多數來自公務體系，實際金融投資經驗較為欠缺，且無法公開對外招募金融投資專業人才，在預算限制下，實際從事資金運用之人力亦有限(如退撫基金僅約 20 餘人)，加上資產規模日益擴大及金融商品不斷推陳出新下，都需人力政策上更具彈性，以吸引專業金融人才加入。

二、韓國公務員年金基金投資績效低於國內政府基金，但韓國國民年金基金投資績效優於國內政府基金

韓國公務員年金基金近年績效表現欠佳，無論就去年，或近 3 年、5 年之年平均收益率皆低於國內之退撫基金及勞保基金。另韓國國民年金基金自成立以來平均每年收益率高達 6.35%，惟去年受債券價格下跌影響，收益率下滑至 4.19%，低於我國退撫基金 8.3%、退勞基金及勞保基金 5.5% - 7%之績效表現。惟就近 3 年、5 年每年平均收益率來看，韓國國民年金基金收益率分別達 4.53%及 6.48%，表現仍優於我國政府基金。主因為國內政府基金於 2011 年遭受歐洲債務危機影響，當年度全數出現虧損，拖累績效表現，而韓國國民年金基金因配置於韓國當地固定收益資產比重相當高，當年度收益率仍達 2.31%，使近 3 年、5 年每年平均收益率仍表現相對較佳。惟就近 5 年每年平均收益率來看，勞保基金及退撫基金分別達 6.36%及 6.32%，已接近國民年金基金收益率 6.48%。

表 4-5 中韓政府基金近年收益率比較表

單位%

	2013 年	3 年平均收益率(註) (‘11-‘13)	5 年平均收益率 (‘09-‘13)
韓國國民年金	4.19	4.53	6.48
韓國公務員年金	3.50	2.60	4.90
退撫基金	8.30	2.83	6.32
勞退基金(舊制)	6.58	2.52	4.61
勞退基金(新制)	5.68	2.25	4.03
勞保基金	6.35	3.21	6.36
國保基金	4.06	1.82	2.14

註：國內政府基金之平均收益率採簡單平均計算

三、韓國年金基金資產配置更具多元化

近年來韓國公務員年金基金及國民年金基金資產配置策略為降低固定收益資產，增加權益證券投資比重，且國民年金持續增加另類投資比重，惟整體固定收益投資比重仍超過 50%，並以韓國國內固定收益資產為主要投資項目，主因為該國固定收益資產收益率近 5 年以來平均可達 5%。相較於韓國年金基金資產配置於固定收益資產超過 50%，且主要配置於該國國內，我國多數政府基金配置於固定收益資產比重相對較低，主因為國內固定收益資產收益率偏低(目前 5 年期政府公債殖利率約 1.03%、公司債及金融債約 1.6%)，為提高投資收益率，故需拉高權益證券之配置比重。由於權益證券配置比重較高，當全球發生重大金融事件(如 2008 年全球金融風暴、2011 年歐洲債務危機)，因權益證券價格出現大跌，國內政府基金多會出現虧損，導致投資收益容易出現大幅波動。

中韓兩國基金除面臨國內之金融環境不同，影響資產配置外，韓國年金基金已跳脫傳統僅投資固定收益資產及權益證券之思維，增加另類投資比重，且投資之標的橫跨國內外不動產、基礎建設及私募股權基金。而我國政府基金投資於另類投資比重則相當低，僅新制勞退

基金於 2012 年委託 3 家全球知名之不動產管理機構代操全球不動產股票，使投資比重拉高至 4.4%，其他政府基金投資之比重皆不及 1%。

表 4-6 2013 年中韓政府基金資產配置型態比較表 單位%

	固定收益資產	權益證券	另類投資
韓國國民年金	60.4	30.1	9.4
韓國公務員年金	53.4	30.1	16.5
退撫基金	53.8	46.2	低於 1
勞退基金(舊制)	54.4	44.8	低於 1
勞退基金(新制)	59.5	36.1	4.4
勞保基金	60.0	40.0	低於 1
國保基金	61.9	38.1	0

另就資產配置區域而言，韓國年金基金考量配置韓國當地金融市場比重過大，恐對金融市場造成重大影響，以及分散風險、期望海外投資報酬率優於韓國國內報酬率等因素，逐漸增加國外投資比重。雖然韓國年金基金已逐漸提高國外投資比重，但相較我國政府基金國外投資比重多數超過 35%，甚至達到 40%，顯示我國政府基金往國外投資相當積極，分析主因為國內固定收益資產收益率偏低，又臺灣股市波動幅度大，為提高收益率及分散風險，必須積極往國外投資。

表 4-7 2013 年中韓政府基金資產配置區域比較表 單位：%

	國內投資	國外投資
韓國國民年金	80.60	19.40
韓國公務員年金	96.00	4.00
退撫基金	63.86	36.14
勞退基金(舊制)	65.69	34.31
勞退基金(新制)	59.89	40.11
勞保基金	60.43	39.57
國保基金	72.09	27.91

註：韓國公務員年金基金投資於國外另類投資部位甚少，故將另類投資部位全數以韓國國內投資部位計算

最後，有關資產經營方式，基於透過委託經營方式，除可利用基金經理人在財務金融上之專業，以分散風險並提升投資效益外，亦能增加新投資標的，有助於投資組合更加多元化，故韓國國民年金基金委託經營比重由 2004 年 7.5% 成長至 2013 年 33.8%，其中國外另類投資全部採取委託經營方式。

比較 2013 年底中韓政府基金資產經營方式，退撫基金與韓國國民年金委託經營比重相近，但國內其他政府基金則因資產配置差異性等因素，委託經營之比重出現明顯不同，其中勞保基金僅約 26%，國保基金更只有 16.11%，多數資產仍以自行經營方式操作。

表 4-8 2013 年中韓政府基金資產經營方式比較表 單位：%

	自行經營	委託經營
韓國國民年金	66.20	33.80
退撫基金	66.24	33.76
勞退基金(舊制)	57.15	42.85
勞退基金(新制)	49.71	50.29
勞保基金	73.33	26.67
國保基金	83.89	16.11

第五章 考察心得與政策建議

我國年金制度的建立，承襲於大陸法系國家的社會安全思維，因此在基本年金的建制上是採俾斯麥模式⁶²—依職業別不同而建構不同社會保險體系，長期以來按工作者所從事工作的領域，分別由國家或雇主，本於確定給付（Defined Benefit）的理念，建構了各種不同職域的社會保險年金及不同的職業退休金制度。又由於現行各項年金制度中，除了公教人員的公保年金是採「完全提存準備（full funded）」的財務準備機制外，其餘各項保險年金及職業年金都採行不足額提撥的「部分提存準備（partially funded）」的財務準備機制。此外，更因各項年金的請領或支付條件過於寬鬆，各項年金經過若干年運作之後，已出現「經費不足、行業不平、世代不均和制度分歧複雜」的四大問題⁶³，

以上四大問題中，就經費不足問題而言，除了財源收入問題（保費偏低、基金運用收益不穩定）之外，最大的問題在於支出龐大；其主要原因不外乎給付率偏高、退休年齡太早等。至於行業不平問題，本報告認為行業之間本無法比較，行業不平多半是社會觀感；但由於制度分歧，制度間的差異便容易相互比較—以現況來說，公務人員目前所得替代率確實高於勞工，所以 2013 年的年金改革草案，對於軍公教人員的退休金做大幅度的刪減（平均每人減幅約 1~2 萬元），至於勞工則以提高保費為政策主軸，給付調降僅約 500~1000 元，所以就縮小行業差距而言，業已邁出了一大步。就世代不均問題，主要原因在於我國的人口結構面臨劇烈的翻轉，世代間的人口成長嚴重失衡。最後一個問題，就是我國的社會保險與退休金制度高度分歧又複雜的狀況，分歧

⁶² 社會保險的納保機制，學理上有兩種；其一係由英國爵士貝佛里其（Sir William Henry Beveridge, 1879~1963）所提倡之「全民式的單一社會保險」；其二係由前普魯士宰相俾斯麥（Otto Eduard Leopold von Bismarck, 1815 年 4 月—1898 年 7 月）所倡議之「按職業別不同，納入不同社會保險」者。

⁶³ 詳細內容可參考「102 年度考試院日本年金制度考察報告」之「序言」，頁 17-19。
<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?ctNode=687&ctUnit=195&baseDSD=57&mp=1>

而複雜的制度設計，除了造成政府治理的困難之外，也進一步加深行業不平的感受⁶⁴。

本次前往韓國考察，在深入了解該國年金制度的建制與改革之後，確實發現了一些足以引為反思我國年金制度改革的參考資料；其中印象最深刻的是該國國民年金的統合建制，以及該國對於國民年金基金管理與運用的靈活度與前瞻性。因此，乃再就本次赴韓考察的所見所聞，從學理及國情差異上，提出若干考察心得，並相應提出未來我國廣續推動年金改革的具體建議。

第一節 考察心得

綜合韓國年金制度的建構與發展，乃至於其歷次改革歷程，謹就本次考察之所見所聞，提出以下考察心得。有關考察心得，我們區分成二部分，前面四點是針對我國年金制度現存的四大問題--「制度分歧複雜、經費不足、行業不平及世代不均」，考察了解韓國是否存在類似的問題及如何因應處理。接續的四點，則是說明韓國年金制度較為重要的議題，或具特色的部分，例如年金計算方式、國民年金基金管理等，以供我國學習參考。經綜合本次考察心得如下：

一、年金體系相對單純

韓國的年金體系與我國比較相對單純，該國的年金制度幾乎是以「國民年金」為主，而以「基礎老年年金」為輔。以 2,500 萬勞動人口的韓國來說，截至 2013 年底參加國民年金者達到 2074 萬人⁶⁵，占勞動人口 8 成以上，國民年金原參加對象只有雇用 10 人以上之企業員工（年齡為 18 歲以上，未滿 60 歲），隨後逐步納入農民、漁民、鄉村地區民眾、都市地區自雇者等，使其成為全民普及的年金方案。簡單來

⁶⁴ 林萬億，〈我國的年金制度改革—危機與轉機〉，發表於 2012 年 12 月 12 日臺大公共政策論壇，頁 27-28。

⁶⁵ National Pension Service, <Annual Report 2013—Fund Management of National Pension> (updated edition), (Seoul: National Pension Service, 2014), p.70.

說，韓國的國民年金相當於我國勞保、農保及國保的整合體。私部門的受雇者，尚可參加第二層職業年金，但 2012 年 2 月統計，只有 309 萬人參加。

至於基礎老年年金，是以資產調查為基礎的社會津貼，提供邁入老年的世代基本的所得支持，方案邏輯與我國的中低收入老人津貼類似，但是適用對象較寬，65 歲以上的老人約有 70% 可以領到此項給付，惟目前給付金額只有 96,800 韓元(約臺幣 2900 元)。

軍公教人員參加的退休年金制度約有 150 萬人，軍公教人員同時也有類似我國一般勞工受解僱時所領得的一次性資遣給與。總括來說，韓國的年金體系其實是以國民年金為主，並搭配屬於社會救助範圍的基礎老年年金（第零層年金）為輔。所以說韓國的年金體系是相對單純。

二、各項年金基金面臨程度不一的經費不足問題

韓國和我國類似，同樣都面臨人口快速老化及少子女化的雙重壓力，以致各項年金制度面臨了嚴重程度不一的經費不足問題。茲分別說明如下：

- （一）國民年金制度：國民年金基金相對於其它年金基金，可說是財務情況比較健全的制度，但是未來的財務壓力也很嚴峻。1988 年國民年金開辦，參加者僅需繳納 3% 的保費，即可領得 70% 所得替代率的年金給與，由於年金費率與所得替代率間的明顯差距，以及人口的迅速老化，使得原預測 2041 年的基金耗竭提早到 2031 年，於是 1997 年進行第一次重大改革，將所得替代率由 70% 下降為 60%。改革後於 2003 年進行第一次精算，預計基金會於 2047 年破產，於是 2008 年再次進行改革，將替代率調降至 50%，並逐年再調降 0.5%，至 2028 年的 40%，2008 年的改革預估基金可持續運作至 2060 年。2013 年第 3 次的精算，預

計基金可維持至 2060 年。

另據訪談得知：韓國就其國民年金基金在 2003 年進行精算的結果，顯示韓國國民年金預計會在 2047 年破產；該基金所以能較晚破產的關鍵，是在於韓國國民年金給付的成熟期還沒到⁶⁶。因此，在韓國已經面臨人口急速高齡化的人口老化趨勢下，該國國民年金基金能預先就財政安全化問題進行規劃，仍積極於 2008 年進行國民年金制度改革，將國民年金基金的破產時間延後至 2060 年。

（二）軍公教人員年金：首先，公務員年金制度因為實施較早，制度運作已相對成熟，公務員年金準備金在 2000 年時耗盡，自 2001 年起，收支不足的部分改由政府以稅金補貼，2005 年的補貼金額為 6,096 億韓元，2010 年為 1 兆 3,071 億韓元，2013 年為 1 兆 9,982 億元。其次，軍人年金之準備金早已於 1973 年破產，收支不足部分均由政府補貼，2014 年補貼總額預估為 1 兆 3,733 億韓元。第二，私立學校教師年金，目前尚能收支平衡，預估於 2033 年破產。

綜合上述，四類年金保險中已有 2 類破產，收支不足部分均改由政府補貼，國民年金是本次考察重點，雖然目前財務情況尚稱良好，但該制度實施迄今才 25 年，仍未進行成熟期，未來財務壓力仍大，而韓國人面對高齡化社會的來臨，採取未雨綢繆積極進行改革，以期基金能維持長期穩定經營，仍值得我們參採。由於軍人年金及私校年金非本次考察重點，爰不再贅述。

三、行業不平的爭議漸起

本次前往韓國考察之前，考察團員們蒐集部分學者專家的研究，認為韓國年金制度並無明顯行業不平的爭議；其原因可歸納如下：

⁶⁶ 韓國的國民年金自 1988 年實施迄 2013 年的 25 年間，真正成就請領國民年金者，其實還屬少數；依據該國 2013 年的統計資料顯示，迄 2012 底，當年領取國民年金的總金額是 93 億餘元的韓幣（NPS Annual report 2013）。

- (一) 軍公教人員的退休年金被視為是「特殊職業年金」，與一般勞工及自雇者的「國民年金」，原即無需相互比較。
- (二) 參加軍公教年金制度人數僅約 150 萬人，與國民年金適用人數超過 2,000 萬人相比，差距甚大。
- (三) 公務員年金經過幾度改革之後，已經縮短了其與國民年金的差距，在制度設計條件及權益的差上，其實並沒太大的差別。

但本次考察過程中，團員們卻發現韓國行業不平的爭議似已逐漸萌起。首先，2001 年起政府每年挹注大量預算補貼公務員年金準備金的收支不足的問題，已經引起一般民眾的不滿，也造成政府沈重的財務負擔。隨著人口老化情形日益嚴重，政府補貼金額勢必增加，未來如何解決，仍是韓國政府必須頭痛的問題。

其次，就實質退休所得而言，韓國軍公教人員退休金的計算方式相近，公務員的年金所得較一般國民所領取的國民年金還要優渥⁶⁷。學者 Kim 與 Moon 曾經在各種條件的假設下設算公部門與私部門受雇者終生的所得差距，計算結果顯示，在 2009 年改革前，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%。

表 5-1 2009 年公務員年金改革前後公、私部門受雇者終生所得之比較⁶⁸
(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

⁶⁷ Kuo Yu-Ying, *Retirement Pension in Taiwan, South Korea and Japan: Policy Indicator Perspective*, presented at the Korean Association for Policy Studies (KAPS) International Conference on June 17-18, 2011 and the Korea Association for Public Administration (KAPA) International Conference on June 27-28, p.18.

⁶⁸ Kim, Jae-Kyeong and Moon, Hyung-Pyo. 2011. "Pension Systems for Public Sector Employees in the Republic of Korea". *Pension Workshop*. Tokyo. 轉引自傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究，2014年，頁61。

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 ($f=e(\text{公})-e(\text{私})$)	146,754		-37,382	
終生收入落差比率 ($f/e(\text{私}) \times 100$)	8.5%		-2.2%	

事實上，要比較公務員年金與國民年金的並不容易，畢竟兩種不同的職業選擇，職場條件不同、工作性質不同、風險不同、薪資結構不同，退休制度不同，實際上比較的基礎並不穩固。Kim 與 Moon 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。學者統計 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(註：2013 年國民年金平均額度 47 萬韓元)，便認為韓國的公務員年金仍遠較國民年金為優渥⁶⁹。韓國衛生及社會事務研究所的 Yun 博士，來考試院演講時，也認為公務員年金仍優於國民年金。

表 5-2 公務員年金與國民年金的 10 項比較⁷⁰

公務員年金	比較項目	國民年金
滿 56 歲(最低)	1.年金受益年齡	滿 61 歲(2014 年為準)
410 萬元韓幣以上(薪資所得/未含房貸不動產所得)	2.投保所得額度上限/月	193 萬元韓幣以上(薪資所得+含房貸不動產受益)
無	3.是否具有所得再分配功能	有

⁶⁹ 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.轉引自傅從喜，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究，2014，頁62。根據行政院人事行政總處所建置之「世界各國及大陸地區人事制度簡介」，2012年韓國常務次級公務員，年薪106,665,000韓元（月薪8,888,750韓元，折合新臺幣257,418元），9級書記(最低階)，月薪1,922,250韓元，折合新臺幣55,668元。從此一數據來推算，公務員的退休年金應仍高於國民年金。資料來源：<http://world.dgpa.gov.tw/world/TopicContent.aspx?TopicNo=39&CountryNo=6> (2014/6/5)

⁷⁰ 依據 Yun 博士於 2013 年 11 月 11 日在考試院的演講資料，並感謝文化大學鄭潤道老師協助翻譯部分內容。

2000 萬韓幣為限	4.請領(年金)貸款限額度	65 歲以上者 500 萬韓幣為限
有, 1 個月薪資所得額	5.直係尊屬喪葬津貼	無
2.3 倍 (2010 年投保者為準)	6.受益率	1.3 倍~1.8 倍 (平均值)
薪資所得 7.0%/月	7.保險費	薪資所得 4.5%/月
在職公務員之配偶死亡時，遺族公務員年金津貼 70%+本人國民年金 100%	8.配偶死亡津貼	配偶(投保者)死亡時，遺族年金津貼 20%+本人國民年金 100%
有	9.房屋等災害補償	無
認定全部期間	10.服兵役期間	只認定 6 個月

特別要說明的是，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。在公平性議題抬頭的情形下，韓國已強烈地提出特殊職業年金的財政赤字問題，並強調進行改革的決心。但韓方於受訪時也表示，由於工作難覓，公職仍是韓國民眾的優先選擇。

四、世代均衡的爭議發展中

有關韓國年金制度的世代均衡問題，目前似無明顯爭議；本次考察時，受考察機關也未就這項問題答復。但本考察團回國時，收到駐韓國代表處以電子郵件傳送韓國國民年金公團之書面答復，卻認為韓國現在有關世代公平性的問題，目前有以下兩種迥異的見解⁷¹：

- (一) 為了緩解世代公平性問題，在財政安全性的層面上，需要積極進行年金改革，減少現世代的年金給付，並盡快提高保險費，以減少下一代的財務負擔。
- (二) 由於下一世代享受許多現世代者所努力的經濟成果，因此現世代不需要為了世代平等的問題而急於進行財政安全化改革的主張；何況目前 30 歲至 50 歲的現世代者，都是雙重負擔(double

⁷¹ 詳見駐韓代表處林靖貴秘書於 2014 年 4 月 10 日轉送韓國國民年金公團對於考察議題之書面答復。

payment)的世代，除了需要扶養父母和養育子女外，還需準備本身的老年生活，所以，現世代者比下一世代的負擔更重。至於下一世代者，因為正享受現世代者的許多努力成果(註：如基礎建設、醫療保健等)，因此主張為了世代公平性而急於進行年金改革，是錯誤的⁷²。

國民年金團並表示，以上兩種主張都有恰當的部分，因此有必要將以上兩種意見綜合起來，追求不同世代的共存。從國民年金公團的答復，我們可以說，世代均衡的問題，在韓國尚未成為焦點，也因此並不存在共識，但此一議題之爭議似開始發展中。其實，韓國年金制度發展至今，之所以還沒有出現明顯的世代失衡問題，可能的原因是：國民年金實施迄今只有 25 年餘，領取國民年金者都尚未能領到「年金上限」的額度，2013 年底之平均老人年金數額為 474,340 韓元(特殊年金除外)，約 14,000 元新臺幣，算是不高的水準，況且，65 歲以上的老人人口中僅有約 30%是國民年金的領取者。再者，政府提供給老人的福利，迄今仍相當有限，以基礎老年年金 96,800 韓元而言，折算不到新臺幣 3,000 元，因此年輕人的感受也不會太深。整體而言，領取國民年金的人數、國民年金及基礎年金的數額都不算高，因此對於年輕人而言，似仍未感受到明顯的不公平感。

五、國民年金基金績效良好，專業人力充分，投資項目彈性多元

韓國國民年金基金設立迄今，已經從 1988 年初期的 5,300 億韓元，成長至 2014 年的 430 兆韓元，目前已是世界第 4 大基金規模；其歷年累計投資盈餘已經高達 189.4 兆韓元（年平均收益率達到 6.35%）。這與我國各項年金基金的規模發展及運用績效相比，其國民年金基金的累積規模，確實相當快速；投資效益也高於我國⁷³。其間

⁷² 我國在 2013 年討論年金改革議題時，亦曾有學者提出類似觀點，可見世代均衡議題，尚無法簡單地以「負擔/給付」的比率來看待。

⁷³ 以近 5 年年平均投資收益率來看，韓國公務員年金基金及國民年金基金分別約為 4.9%及 6.48%，與我國勞保基金及公務人員退撫基金分別達 6.36%及 6.32%，已無太大差異。何況去年我國的勞保基金與公務人員退撫基金等公共基金的績效表現，反而是優於韓國年金基金。

的關鍵，大致可歸納成以下三因素：

(一)韓國國內的固定收益市場提供了長期穩定且不錯的報酬

股票市場容易受到國際金融環境影響而出現大漲大跌情形，其所需承受的投資風險也較高；相較於固定收益，由於市場波動幅度明顯低於股票市場，所以所承受的投資風險也較低。韓國國民年金就利用這樣的思維，在國內固定收益市場能提供長期良好且穩定收益率的條件下⁷⁴，將基金資產配置於國內固定收益市場比重相當高，例如國民年金 2008 年配置比重高達 78 %、2013 年底仍有 56%，也因此能提高整體基金長期收益率，且降低收益率之波動性。

(二)年金基金的經營機關係屬法人機構，能吸引更多專業人才加入

韓國在國民年金基金的經營上，無論是負責公務員年金基金營運的公務員年金公團，或是負責國民年金基金營運的國民年金公團基金運用本部，都屬於法人機關，其成員都是對外招募晉用；薪資水準也優於一般公務員，所以能吸引民間金融投資專業人才加入，對於引進新金融商品以擴大投資項目、提升投資績效，都有相當大的幫助。

(三)年金基金投資運用限制少，投資較具彈性，能提高長期投資收益

雖然公務員年金公團及國民年金公團基金運用本部分別受安全行政部、衛生福利部委託負責基金運作，且預算、投資計畫都須經國會監督，但因基金運用策略都由公務員年金公團及國民年金公團基金運用本部所延聘之投資專家所規劃，以追求基金參加人最大利益為考量，本於「穩定性、利益性、公共性、流動性及獨立性」等五大原則進行資金運用，因此較不受政府之干預。

綜合以上分析，由於韓國年金管理機構能在自主環境下，依據全球金融市場發展趨勢，建構在可容忍的風險水準下投資收益最大的資產配置及投資組合，因此，近年來基金的投資項目除傳統的權益證券

⁷⁴ 韓國 10 年期公債殖利率於 1990 年代高達 10%，2008 年仍有 5.5%的獲益率。

及固定收益資產外，也追隨國際投資趨勢，快速增加不動產、基礎建設及私募股權投資等另類投資的投資比重；此外，基於期望海外投資報酬率優於國內報酬率、分散投資風險及擴大投資項目、區域等因素，韓國也持續擴大國外投資比重。以上擴大國外投資比重並快速增加另類投資的策略，都有助於分散投資風險，提高長期投資收益率。

六、國民年金給付具有所得重分配功能

韓國國民年金之計算公式，因為曾經過兩次重大改革，因此不同的時間點，其年金計算有所差異。以2008年為例，計算公式為：

$$\text{基本年金額} = 1.5 (A+B) \times (1+0.05N) / 12$$

A 是經物價指數調整後，請領年金前 3 年全體被保險人的平均薪資。B 是經物價指數調整後的被保險人的平均薪資。N 是被保險人超過 20 年的投保年資數。上述公式，除了考量個人所得(B)之外，也納入全體被保險人的平均薪資(A)。

我國不論是軍公教人員退休年金或是勞保老年年金給付，其給付高低主要是依據個人所得與年資，而不考慮全體被保險人的平均薪資，至於勞退新制屬於個人帳戶，給付高低與其它參加人的薪資同樣無關，亦即均無所得重分配的功能。韓國國民年金並非定額式的給與，也不是以稅收方式來支應，但在計算公式上加計全體被保險人的平均薪資，使得年金的給付具有所得重分配的功能，其意義在於凸顯個人所得的增加，與社會的整體進步有一定相關性。

我國在 2013 年全面推動年金制度改革，其間有許多人談到年金制度「不患寡而患不均」，韓國國民年金給付的計算公式含有所得重分配的功能，有助於提高低薪者的年金所得，降低高薪者的年金額度，似值得我國參考。

七、公務員年金制度改革啟示

韓國公務員年金制度改革，對於正處於年金改革的我們，是值得

參考的對象。首先，就改革的策略而言，韓國公務員維持獨立建制的體系，未與國民年金合併，而在年金給付等條件上，儘量與國民年金趨近，這樣的作法和 2013 年我國的改革原則雷同。但是公務員年金改革的幅度不如預期、改革的對象也僅止於新進人員，亦即既得利益者並沒有到任何影響，這樣的作法也造成民眾的反感，認為改革沒有實質的進步，我們也應予借鑑。

其次，韓國公務員年金自 2001 年起收支不足已由政府補貼，2013 年補貼金額已近 2 兆韓元，雖然目前占政府年度總預算比率不算高(約 0.6%)，但未來將急速上升，在政府財政情況不佳的情況下，迅速累積的國債，也同時累積了民怨，進一步加深了行業不平的爭議。我國退撫基金雖然也規定若收益未達臺灣銀行二年期定存利率時，由政府撥補，但實際上政府撥補的金額有限，累計應撥補數為 48 億，103 年 4 月實際撥補 19 億元，惟若未來有嚴重虧損時，若政府必須挹注大量金額時，韓國的經驗不可不慎。

再者，韓國公務員年金公團於向本團簡報時，曾提到未來公務員年金制度面臨三大挑戰，分別是：

第一，年金財務的永續性：解決年金基金收支不足及提高基金收益。

第二，公平性：包括內部及外部的比較，內部的比較是指現職(及退休)公務員與未來新進公務員的比較，外部比較是指私部門的比較。

第三，誘因：設計足夠誘因的年金制度，以持續吸引年輕人報考公職。

這三大挑戰，坦言之，可以說和我國極為類似，我國在 2013 年推動年金改革時，其中公務人員年金制度遭受的質疑，也不外乎上述挑戰，可見兩國公務員年金制度的發展與問題皆有雷同性。

此外，公務員年金公團特別提到，2001 年基金破產之後，其財務運用方式(financing method)即由部分提存制(partial funded)轉而成為隨

收隨付制(pay as you go)。但若是基金運用尚有盈餘，仍繼續維持基金的運作。此種模式，在會計方式是隨收隨付制，但在基金運用上，則仍有提存制的色彩。我國退撫基金的財務情況也有危機，特別是軍人帳戶，根據第 5 次精算結果(以民國 100 年 12 月 31 日為精算基準日，於 102 年 8 月完成精算)，如維持現行的提撥率，將於 113 年破產。若軍人退休制度未能有大幅度改革，將在 10 年內面臨破產危機⁷⁵。韓國軍公教年金基金破產的處理模式，包括政府補貼收支不足、改採隨收隨付制、維持基金運用等作法，雖然未必全部值得參採，但我國仍需儘快思考因應之道。

八、老人貧窮問題嚴重

依據 OECD 的跨國比較資料顯示，韓國 65 歲以上老人的貧窮率，幾達 45%，是所有 OECD 國家中最高者；其主要原因大致可歸納如下⁷⁶：

- (一) 國民年金制度尚未成熟：目前的退休老人領取國民年金的所得替代率仍屬偏低；2013 年底之平均老人年金數額為 474,340 韓元(特殊年金除外)，約 14,000 元新臺幣，算是不高的水準，況且，65 歲以上的老人人口中僅有約 30%是國民年金的領取者。
- (二) 韓國目前仍處於家族中心文化的過渡期：韓國父母對子女的責任仍相當重，且因為韓國補習風氣盛行，所以目前的韓國父母為了繳交子女補習費，常有疏忽準備本身的老年生活的問題——父母普遍有「子女教育」(例如：學費、補習費)重於「準備老年生活」的傾向。此外，以家庭為中心的文化，也使得韓國的父母必須提供子女經濟上的援助，直到成家為止(負擔龐大之婚事費用)。但另一方面，由於家庭結構的轉變，子女對扶養父

⁷⁵ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 5 次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：擎天駒管理顧問有限公司，臺北：公務人員退休撫卹基金管理委員會，2014 年，頁 247。<http://www.fund.gov.tw/public/data/43251140471.pdf> (2014/6/1)

⁷⁶ 參考國民年金公團針對考察議題之書面答復、Korea, Ministry for Health Welfare and Family Affairs, *Basic Old Age Pension* (Ministry for Health Welfare and Family Affairs), p.7-11.

母的意識急速減弱，與父母同住的比率逐年下降，所以子女給父母的生活費也減少了。子女應扶養父母的意識急遽下降，從 1998 年之 90% 降至 2012 年的 33.2%。

為解決老人貧困的對策，韓國政府打算將現行基礎老人年金擴大，藉以緩和老人貧困問題。另外為了消除國民年金的死角地帶及增加覆蓋率，正推動擴大補助保險費及改善年金積點方案（Pension Credit）。然而，由於上開韓國政府正積極推動的方案是朴槿惠總統於競選時所提出的政見，因此目前也遭致國內不同政黨或國人提出質疑，包括：

- （一）目前國民年金約有 4 百餘萬人是屬於免繳納保費者，比率將近 4 分之 1，所以上述方案恐將使一般國民寧可支領全額的基礎老年年金而不願意繳納國民年金保費；這將會使國民年金的財務及公平性產生問題，也會使基礎老年年金與國民年金兩項政策之間，產生了矛盾。
- （二）基礎老年年金的財源是政府稅收，所以大幅提高基礎老年年金的給與金額，將會對韓國財政帶來嚴重的負擔。這在近年來韓國國內貧富差距正逐漸加大的情況下，必然會日益增加諸多解決該國老人貧窮問題的壓力。所以，未來基礎老年年金的議題勢必成為韓國年金制度的焦點。

第二節 政策建議

依據國家發展委員會的報告，我國已經在 1993 年步入「高齡化社會」（ageing society），且推估將在以三級跳方式，快速老化，再過 4 年後，也就是 2018 年，將由「高齡化社會」轉為「高齡社會」（aged society），接著 7 年後（2025 年），將由「高齡社會」轉為「超高齡社會」（super aged society）；這與韓國在 1999 年步入「高齡化社會」；2017

年轉成「高齡社會」；2026 年將成為「超高齡社會」的趨勢，極為相似。在兩國都同樣面臨人口結構嚴重老化的情形下，年金制度改革當然就成為中、韓兩國政府同樣必須面對的重要政策議題。

考試院此次組團赴韓國考察該國的年金制度，不僅體察了中韓兩國在人口結構上極其相似的發展趨勢，也了解韓國多年來不斷在年金制度變革的努力，希望能從考察其改革過程、內容，以及引發的爭議，做為我國未來年金制度改革的重要參考。

特別要說明的是，各國年金制度的發展與國情雖有不同，但是面臨的難題卻相近，不外乎財務的永續性、公平性、適足的年金給與等問題。爰本次考察所提之政策建議，在大方向上與 102 年日本考察報告並無不同，特此說明。

茲就我國推動年金改革工作，從基本策略上及具體作為上，提出以下政策建議：

一、基本策略：分階段建構多層次年金制度

我國 2013 年間所推動的年金改革工程，是一次近乎全面性的改革工程（包含勞保年金與軍公教人員的年金機制），但卻是在時間壓力下提出，雖然個別年金的問題均提出解決方法，也應能有效處理各該問題，但對於整體年金體系卻沒有進一步的規劃，亦即仍未能有效整合。不過，這一項改革能為各項基金多爭取一些時間，也疏緩政府的財政負擔，仍具有重要的意義。令人遺憾的是，由於朝野未能達成共識，迄今年金制度改革之相關法案仍未獲得審議通過。為此，針對未來應該持續推展的年金改革工作，謹再以前瞻及建構社會安全網絡的思維，提出「分階段建構多層次年金制度」的政策建議：

（一）第一階段以建構完整的三層年金制度為目標

我國目前年金體系即便紛雜不一，但就現況而言，無論是軍公教人員或是一般勞工的年金，大致上是各成體系，也都有一定的機

制在運作；其間值得我們關切，也應是政府該積極設法改善者，無非就是「行業不平」、「財源不足」及「世代不均」等嚴峻的年金問題。因此考試院本於憲法所定「建構社會安全網絡」基本國策的認知，提出以下我國持續推動年金改革第一階段（未來 3 至 5 年之內）的策略性建議：

1、整合第一層社會保險年金，合理保障人民生存權

去（102）年考試院赴日本考察該國年金制度之後，由於感受到日本在 1985 年完成全民適用的基礎年金整合工作之後，能大幅化解行業間的差距，並提供全民維持基本生活的保障，因此從維護我國憲法所定「保障人民生存權」的思維，提出「國家有義務以積極的作為，提供人民維持最低生活水準，甚或是合乎尊嚴的生活⁷⁷」的主張，進而提出建構全民適用的基礎年金，以保障老人維持基本生活需求的年金，並建議將之名為「保障年金」⁷⁸。

本次考察韓國年金制度後，了解該國對於基礎老年年金的改革構想，加深考試院整合第一層保障年金的理念，未來保障年金應屬「隨收隨付之定額給付」，以政府稅收為財源，給付金額約在新臺幣 1 萬元左右，與現行之貧窮線水準相當。換言之，保障年金的政策目標，就是希望減少老人落入貧窮，維持其最低的基本生活需求。未來在持續推動年金改革的工作上，首先為全民建構起屬於社會福利性質的保障年金，應是政府所必須優先考量的策略。至於財源部分，在「102 年度考試院日本年金制度考察報告」有相關試算，各界可進一步參考。

2、合理調整各行業的第二層職業年金，以利各行業健全發展

⁷⁷ 生存權的保障所欲實現的目標是「最低生存水準」？或是「最低限度的健康及文化生活」？還是「符合人性尊嚴的生活」並無定論。但維持最低生存水準應是國家的保障義務，至於符合尊嚴的生活，亦應是保障生存權的合理目標，因為生活水準雖然可以量化，但生活水準高低並不同於幸福的程度，故以抽象的尊嚴生活為鵠的似屬合理，也就是課予國家更高的作為義務，不以最低生存水準為滿足。資料來源：吳庚，《憲法的解釋與適用》，臺北：三民書局經銷，2003 年，頁 271-272。

⁷⁸ 參閱考試院 2013 年 1 月印行之「102 年度考試院日本年金制度考察報告」第 121 - 128 頁。

完整三層年金體系的建構，除了第一層保障年金的建構之外，政府也應允許各職業依其特性及需求，分別建置專屬的「職業年金」，以利各行業的健全發展；至於其建構的基本思維為：

- (1) 將各行業區分成「軍公教人員」與「一般勞動者」兩類，分別建構第二層職業年金。
- (2) 職業年金的給與由雇主（軍公教人員的雇主是國家；一般勞動者的雇主是企業主）負起責任，個人在職期間則以保費分擔準備責任，其比例可依職業別另訂。
- (3) 職業年金的政策目標，是提供適足的生活支出，因此年金給與宜採取「確定給付制」，惟必要時亦可考慮採取「確定提撥制」。
- (4) 這一層職業年金的給付上限，應做合理限制，俾一方面使公共年金（包含第一層與第二層年金）總額不致過高⁷⁹；二方面也可讓雇主能有餘力（健全的財務能力）從事於企業的健全發展。

3、建構第三層自主年金，分散養老責任

依據世界銀行 1994 年所提倡的老人貧窮解決方案，透過個人平常的提撥儲存及適當地投資理財，以增加個人離開職場之後的退休所得，是建構完整年金體系不可或缺的支柱，也是解決老人貧窮的必要機制之一。因此，未來推動我國年金改革工作時，在第一階段所應積極推展的工作之一，自然是要能同時為退休者建構起自主投資的私人年金(或稱私有年金、商業年金、個人年金)。

自主年金是以「部分取代公共年金」的角色，分散養老責任，並減輕雇主對於退休金準備的責任為著眼點，所以透過雇主的必要協助，讓每一個工作者能利用在職期間的提存與自主投資來累積將來的

⁷⁹ 以 OECD 國家而言，各國所提供的公共年金（包含第 1 及第 2 層年金）所得替代率，平均是在 54%至 60%之間。參考傅從喜等人，《我國老人經濟安全保障與個人退休準備之研究》，行政院研究考核委員會委託研究，2012 年 1 月，頁 38。

退休所得，以改善老年貧窮問題，是政府必須認真思考的改革策略。

上述三層年金的規劃藍圖概可繪製如下：

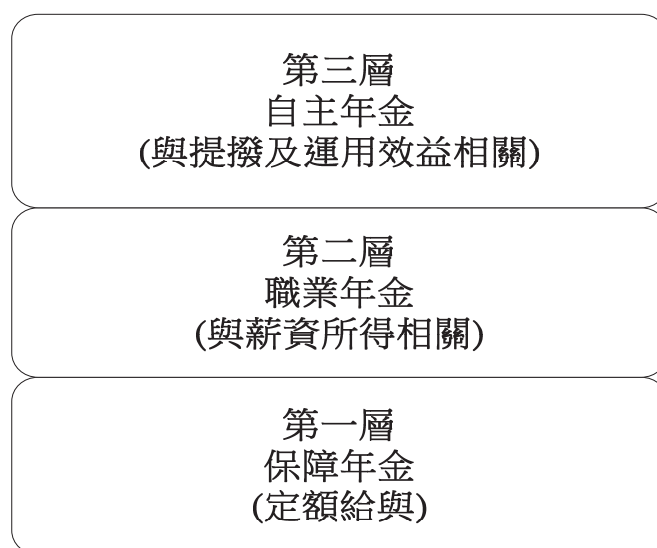


圖 5-1 未來的三層年金體系示意圖

(二) 第二階段應建構起家庭倫理的扶助性供養制度

從中華民國憲法所定的社會安全政策來說，建構一個人人互信互賴，自助互助而又可以相互取捨的安全社會，是政府責無旁貸的職責。因此，未來在推動年金改革的過程中，為了避免老年退休後陷入所謂年金貧窮的財務困境，也為了因應人類平均餘命延長的後續效應，如何在建構起三層年金體系之餘，再從中華文化傳統的思維出發，為離開職場者額外建構起另一層家庭倫理的扶助性供養制度，是政府所應認真思考的課題。至於這一方面供養制度的建構，策略上應著重在以下的面向：

- 1、以公平保障的概念，思考必要的彈性或替代措施。
- 2、導入傳統孝道的思維及相互扶持的共濟觀念，俾有效解決離開職場者的老年貧窮與濟助問題。
- 3、透過社會保險或政府的創設性機制(如：長照制度)，落實退休老人的生活照護工作。

（三）創造政府基金參與公共建設的雙贏策略

截至 2013 年底止，我國主要政府基金投資於國內固定收益資產比重，大多是三成左右。但以目前國內銀行存款利率而言，臺銀一年期定期存款利率(存款金額超過 500 萬元)僅 0.54%，短期票券及債券收益率亦分別僅約 0.7%及 1.8%，以致投資在上開偏低收益率的固定收益資產上，不僅造成資金運用缺乏效率，也影響政府基金整體收益率。因此，若政府能將各種公共基金導引至長期的公共建設及穩定收益的投資項目（包含不動產、公共工程建設等投資項目），不僅可以增加政府基金長期投資收益的穩定性，並可提升投資收益率；尤其在政府財政日益困窘的環境下，引導政府基金投入國內公共建設或基礎工程建設，更可以減輕政府公共建設的負擔，創造雙贏局面。

表 5-3 2013 年底我國公共基金投資國內固定收益資產比重表 單位:%

	銀行存款	短期券票	債券	合計
退撫基金	11.43	15.01	8.72	35.16
勞退基金(舊制)	22.86	4.1	9.37	36.33
勞退基金(新制)	20.59	4.61	13.58	38.78
勞保基金	18.22	1.52	6.74	26.48
國保基金	27.87	0.32	5.83	34.02

註：債券包括政府公債、公司債及金融債等

資料來源：本報告整理自各相關基金之網站資料

二、具體作為：以周延的配套機制，分階段建構多層次年金體系

從世界各國的實務經驗來看，建構多層次年金的策略，必須同時輔以相關配套措施。茲扼要說明如下：

（一）第一階段建構三層年金體系的具體作為與圖像

從以上所提未來我國年金改革的基本策略來看，第一階段所應處理的重要工作，是要建構出完整的三層年金體系。換言之，未來 3 至 5 年之間，我們除了應將目前國內第零層的社會救助與各種第一層社

會保險年金整合成第一層保障年金之外，在第二層職業年金與第三層自主年金的建構作為上也應在兼顧「政府財政」、「民間企業雇主的財務負擔能力」、「受雇者的職業屬性及其財務負擔能力」、「弱勢者權益最大化」、「國家資源分配的合理性」及「維護社會公益與世代正義價值」等理念下，做最合理的設計與規劃。至於具體的作為則應包含以下工作：

1、整合各種社會津貼及社會保險年金為單一保障年金

這一階段所要建構的保障年金是要使全國老人都可以由政府提供最基本的經濟生活保障，因此，未來保障年金就必須透過以下作為來實現其目標：

- (1) 參考韓國統合性的國民年金架構，以及日本 1985 年基礎年金整合的經驗，以國民年金為基礎，將公保、軍保、勞保等社會保險，併入國民年金保險，打破現行的國民年金及部分社會津貼(包括老農津貼及中低收入戶老年生活津貼)，並將公保、勞保、軍保等社會保險老年給付的一部分金額(或全部金額)整合併入，建構成全民一體適用的保障年金。
- (2) 保障年金建構之後，原有公保、軍保可考量廢除；勞保則由於其老年給付占勞工退休所得大部分，可以繼續保有而回歸職業年金，但可配合減發年金給與。
- (3) 保障年金的請領條件，原則上將不分職業、身分，且不排除富；亦即不以資產調查為請領條件，改以社會福利措施來實踐，希望 65 歲以上的全體國民都能享有政府提供基本給與，以維持其基本生活的經濟安全保障。至於將來每人每月可領的保障年金額，考量國人所得水準、物價水準及政府財政狀況，原則上可以平均每人家庭可處分所得（per capita household disposable

income) 的 3 成 (大約新臺幣 1 萬元) 來規劃⁸⁰。

(4) 由於保障年金是採社會福利機制，所需費用都將來自於年度稅收，因此搭配稅制改革，調高附加價值稅率來支應保障年金的支出，應是政府可以認真思考的課題⁸¹。

2、合理調整不同職業別的職業年金⁸²

未來在建構單一化的保障年金之後，有關職業年金的設計，由於涉及受雇者職業屬性的差異，以及雇主對於企業經營理念(掌理業務)的不同，可以有不同的設計考量；其年金給與條件、給與方式，以及給與額度等，也應允許做不同的設計。從而分就「軍公教人員部分」及「勞工(軍公教人員以外之就業者)部分」，分別提出調整不同職業年金的具體作為：

第一部分：軍公教人員部分：

在保障年金定為平均 1 萬元的規劃下，軍公教人員的平均年金所得替代率⁸³大約是 15% ($10,000 \text{ 元} \div 66,000 \text{ 元}^{84} = 15.15\%$)，因此軍公教人員的第二層職業年金可做以下的設計：

(1) 採「完全提存準備」的「確定給付」機制

由於第二層職業年金給與主要是屬於雇主的責任，因此這一層年金應由政府負起給付責任，並採行「確定給付機制」—由政府按照軍公教人員的「服務年資」及「薪資等級」，依既定公式核

⁸⁰ 依據行政院 2013 年所編 Taiwan Statistical Data Book 的統計資料顯示，我國家庭可處分所得佔 GNP 比率約為 65%至 70%間，而消費佔 GDP 之比率約 57%~58 左右。因此，若以平均每人可處分所得之 3 成，或平均每人消費 35%做保障年金，當是適當之比率。而 2011 年之平均每人 GNP 為 609,590 元，準此，若以 30%之可處分所得計，平均每人每年之保障年金為 118,870 元，每人每月為 9,906 元。若以 35%平均消費比率計，則保障年金為 121,613 元，每人每月 10,134 元。若根據家庭收支調查報告，平均每人之年消費額為 221,583 元。若以其 1/2 為支付標準，則為 110,792 元，平均每人每月為 9,232 元。總之，約在 1 萬元左右，與現行之貧窮線水準相當。

⁸¹ 詳細做為可參閱考試院 2013 年 1 月印行之「102 年度考試院日本年金制度考察報告」第 123 頁至 127 頁。

⁸² 參閱考試院 2013 年 1 月印行之「102 年度考試院日本年金制度考察報告」第 128 頁至 130 頁。

⁸³ 此處所謂年金所得替代率是：「退休後所領得的每月年金所得」÷「同等級人員的每月在職薪資所得」的比率。

⁸⁴ 依據公務人員退休撫卹基金的精算資料顯示，一個平均任職年資 31 年，年滿 55 歲的公教人員，其平均每月薪資大約是 66,000 元。

給年金。但為免此一給與機制造成債留子孫的後遺症，該應搭配「完全提存準備機制」。

(2) 由政府與軍公教人員共同提存年金準備基金

這一層年金應由政府與軍公教人員共同按一定比率提存年金準備金；至於其提存準備的每月提撥率，可訂在 6% 至 12% 之間，依據財務精算結果釐訂。其間政府與軍公教人員的分擔比率訂為 50%：50%。

(3) 規範年金所得替代率上限

原則上按 35 年上限給與；其給與的替代率定為：任職滿 15 年給與 15%，以後每滿一年加給 1%；任職 35 年者，給與 35%。惟考量國家人口結構老化趨勢益趨嚴峻而允予增設「增額年金」機制—每多服務一年，加給 0.5%，最多增加至 40%。

第二部分：勞工（軍公教人員以外之就業者）部分：

在保障年金定為平均 10,000 元的規劃下，勞工的平均年金所得替代率大約是 23%（ $10,000 \text{ 元} \div 43,000 \text{ 元}^{85} = 23.25\%$ ），因此勞工的第二層職業年金應做以下的設計：

(1) 採「完全提存準備」的「確定給付」機制；其相關作法與軍公教人員相同—企業雇主負起給付責任、採行確定給付機制及搭配完全提存準備機制。

(2) 由企業雇主與勞工共同提存年金準備基金—其提存準備的提撥率訂在 5% 至 10% 之間，依據財務精算結果釐訂之。其間企業雇主與勞工的分擔比率應訂分別為 60%：40%。

(3) 年金所得替代率上限應按 35 年上限給與；其給與的替代率定為：任職滿 15 年給與 10%，以後每滿 1 年加給 0.75%；任職 35 年者，給與 25%；超過 35 年者，每超過 1 年，加給 0.5%，最高給與 30%。

⁸⁵ 依據國家統計局 102 年 9 月公布的資料顯示，國內各行業受雇員工薪資調查所統計的各行業員工平均薪資（含經常性與非經常性薪資）是 43,304 元。

3、建構不同職業別的自主年金⁸⁶

前開建構自主年金的策略，在具體作為上包含以下 4 項：

(1) 採「完全確定提撥」機制並搭配「個人帳戶」：

俾在職場工作者能於工作期間，透過平常儲蓄與資金運用來累積未來的退休年金。因此自主年金的設計，是採「個人帳戶」制，透過平常提存準備來累積退休年金基金。

(2) 搭配「稅賦優惠」機制，增加提存意願：

考量這一層年金的多寡與勞動者平常的提存金額有關，為鼓勵勞動者在職期間多參與提存，以增加個人將來的年金所得，應該搭配實施「稅賦優惠」措施⁸⁷，俾能以稅賦遞延的效果，鼓勵勞動者平常多多提存儲金，以增加退休年金並減低稅負。

(3) 設計並推廣自主投資機制：

由於自主年金的多寡不僅是取決於平常的提存金額，更取決於投資績效，因此可由政府設立權責機關，負責個人帳戶管理及自主投資機制—包含投資商品的設計、投資經理人的甄選與退場機制、協助勞動者對於投資理財的諮商，以及投資理財知能的教育等，俾勞動者能透過平常的投資理財，以增添未來的退休年金所得。

(4) 所得替代率上限以 25% 至 30% 為目標

這一層年金的年金所得替代率將因勞動者的自主提存意願與提存比率不同而有所差異。惟若勞動者願意以最高級（可以依照勞動者的身分屬性不同而有所差異）的提撥率提存，則其提存 35 年以後，希望達到所得替代率 25% 至 30% 的目標。

以上所提未來建構三層年金的具體作為若能切實付諸施行，則可以預見的是：全民可在團結合作的基礎上，彼此互信互賴，共同建構

⁸⁶ 參閱考試院 2013 年 1 月印行之「102 年度考試院日本年金制度考察報告」第 130 頁至 134 頁。

⁸⁷ 所謂稅賦優惠是採行確定提撥機制下，受僱者每一定期所提存入個人帳戶的金額，可以就個人每一定期所得（月支報酬或年支報酬）中扣除，免列入年終所得總額課稅的稅制。

出自由安全的社會，即全民都能「各盡其能，各得其所，各遂其生」的社會。至於以上三層年金體系的圖像，可繪製如圖 5-2（軍公教人員的三層年金體系）及圖 5-3（勞工的三層年金體系）。

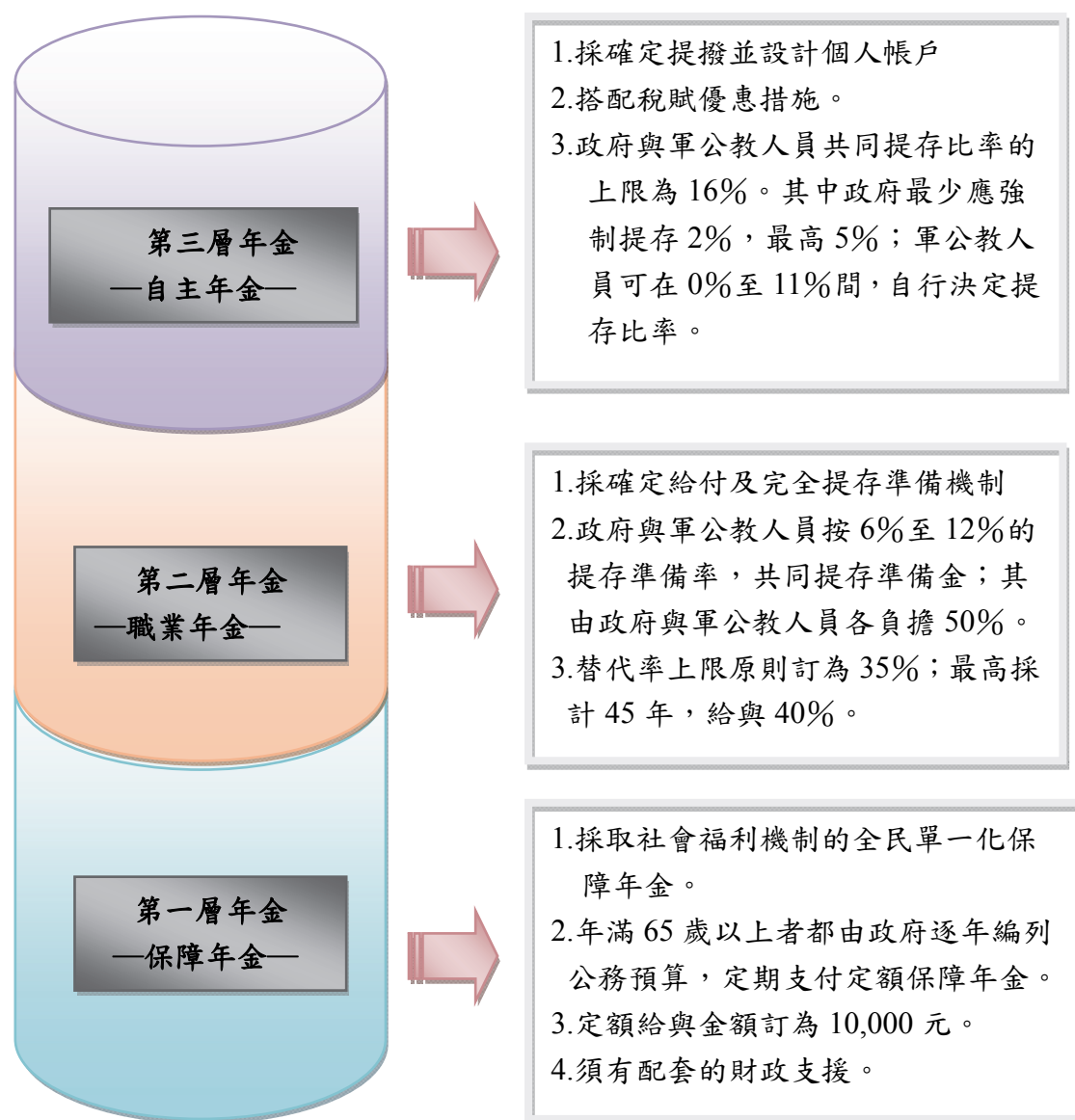


圖 5-2 未來軍公教人員的三層年金體系示意圖

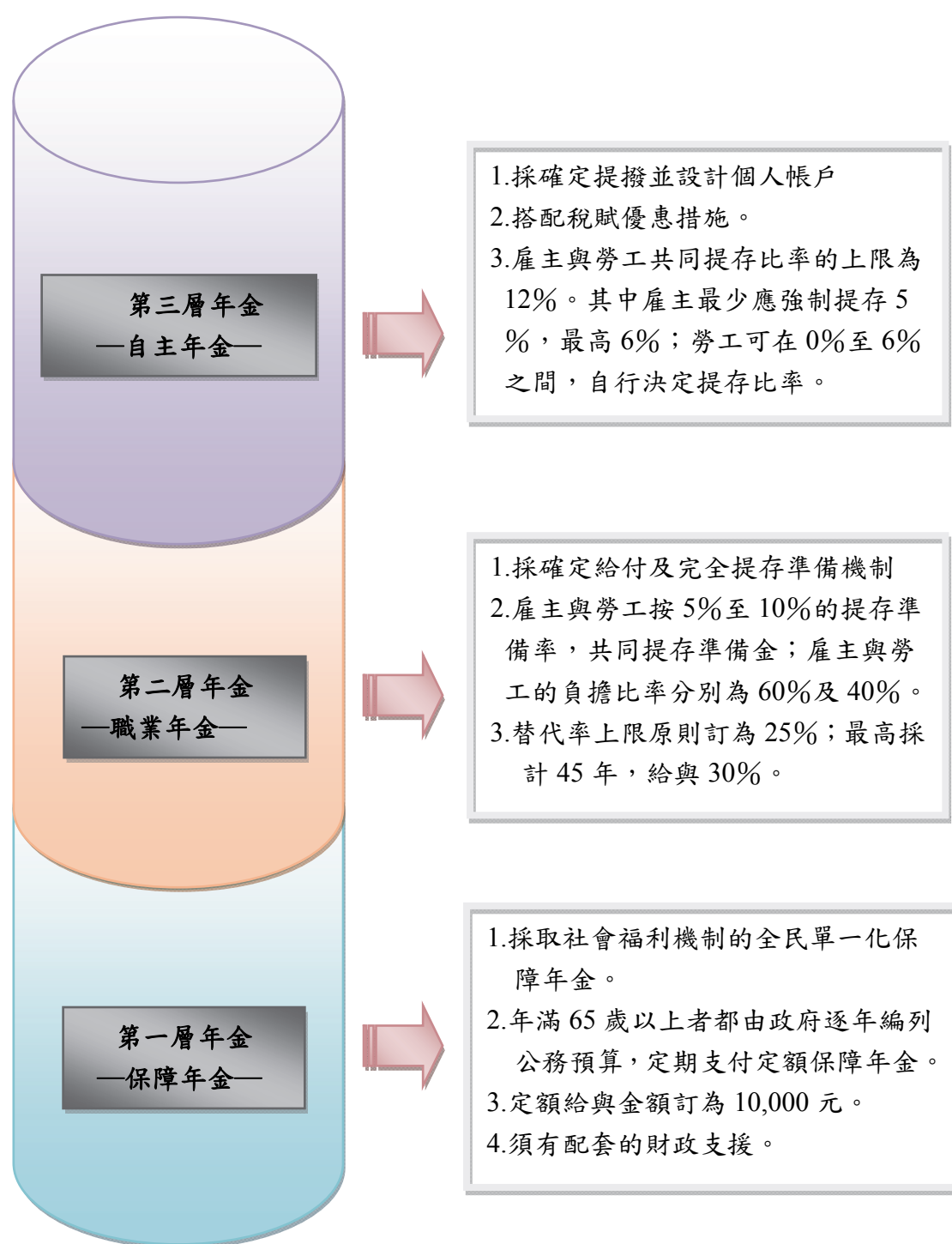


圖 5-3 未來勞工的三層年金體系示意圖

以上三層年金的圖像，若從其所涵涉的意旨來看，其內涵可彙整成如以下表 5-4：

表 5-4 三層次年金架構及主要內容

三層年金 項目	保障年金	職業年金	自主年金
財源	稅收	保費、運用收益	保費、運用收益
給付方式	確定給付制	確定給付制(或 確定提撥制)	確定提撥制
重分配效果	有	無	無
政策目標	維持最低基本生活水準	提供適足的生活支出	維持退休前相近的生活水準
金額	定額約 1 萬元	與薪資所得相關	與提撥金額及收益相關
責任歸屬	政府	雇主及個人	雇主及個人

(二) 第二階段建構家庭倫理扶助性供養制度的具體作為

人口老化已是我國無可逆轉的趨勢，因此如何照護退休老人，改善老人貧窮問題，進而建構出老有所終的安全社會，是我國推動年金改革工程需特別關注的課題。從而在建構起完整三層年金體系之後，進一步從家庭倫理的角度出發，建構起家庭倫理扶助性的供養制度，是我們建構安全社會所必要的政策思考。至於這一供養制度的實現所必須採行的具體作為可包含以下項目：

- 1、透過社會保險機制，積極推出以「年金給付」為內涵的老人長期照護制度（不限於目前形式上的長期生活照護）。前一段時間政府所提出「以房養老」的政策⁸⁸，目前成效雖然有限，但也是政府可以認真思考並具體規劃實施方案的工作。
- 2、由政府透過 BOT（Build-Operate-Transfer）方式，經營養生村或休閒衛生保健中心⁸⁹，或由政府與民間合作，適切規劃並提供退休老人適用的樂活照護環境，確保退休老人得以頤養天年。

⁸⁸ 意指由政府透過政策，引導金融機構接受老年人申請，以自有住宅向金融機構抵押擔保，再由金融機構定期以年金方式，提供退休老人或獨居老人固定的生活所需金額，使該老年人得終養天年。至於該老人終老之後，原抵押之房屋所有權人則改由提供定期給與的金融機構依法取得或做進一步處理。

⁸⁹ 所謂養生村或為生保健中心，是指融合衛生保健、養老、休閒及社交的生活空間；其設立意旨當係提供退休老人得以延續社交生活，增進知性與感性的生活情趣，並兼具醫療照護等全方位的生活照護機制。

3、由政府規劃退休人力再運用的機制—包含志工服務或專業人員轉介機制，以提升退休老人相互扶持的共濟觀念，進而解決離開職場者的老年貧窮與濟助問題。

4、藉由稅賦槓桿的操作（進行稅制改革，籌措必要財源），分就以下幾個面向，推展退休老人多元性的長期照護措施：

（1）籌設長期醫療照護機構（或與民間醫療機構合作），提供退休老人專業性與人性化的長期醫療照護與服務，確保退休老人的生命價值與尊嚴。

（2）藉由財務補貼，鼓勵年輕世代付出關懷、孝思及世代互助的情懷，負起對於退休老人的貧病生活照護責任。

（3）透過政府的獎勵措施（例如節稅、財務補助等措施），鼓勵民間企業投入退休老人的長期照護工作。

（三）建構完整多層次年金的必要配套措施

從以上分為前、後兩階段，希望建構起完整多層次年金制度的策略與具體作為來看，轉變了過去「以社會保險制度來落實第一層基礎年金」的思維，改以「福利性津貼」，來建構第一層保障年金；二則從家庭倫理出發，建構家庭供養的扶助性年金，並結合適當的配套措施。從而未來的年金改革工程—建構多層次年金體系，確實還需要搭配以下的必要配套：

1. 併行經濟與稅制改革

從世界各國的年金改革實例而言，推動年金改革工作如果缺乏經濟與稅制改革，即使一時獲得支持也難以為繼。因此去年考試院曾參考日本的改革經驗（年金改革與經濟、稅制改革併行是其重要策略），提出了「推動年金改革必須認知『經濟與稅制改革應屬孿生兄弟』，必須併行」的思維。換言之，未來我們在建構「保障年金」的主張與建議之下，政府必須搭配必要的稅制改革，這才能使整個改革工程順利推動。（配套之租稅改革措施，詳見「102 年度考

試院日本年金制度考察報告」第 110 頁至 112 頁)。

2.調整人口政策

年金制度的永續運作，需要有源源不絕的新進者，才能確保年金運作於不墜。然以我國人口結構的變化趨勢而言，由於人口總生育率自 1983 年下降至人口替代水準的 2.1 人之後，就再也沒有回復過，以致勞動人口減少，相對也讓經濟發展受了相當的限制。

針對以上的問題，本次考察團也利用訪談期間，了解韓國目前對於提高人口生育率的鼓勵措施。據訪談結果，得知韓國政府目前為了提高人口生育率，採取了以下措施：

- (1) 提供醫療補助—產婦每生育一子女，可請領 60 萬韓元的生育補助費（約合新臺幣 20,000 元）。
- (2) 提供子女教育補助—由政府對於幼稚園及 0 歲～5 歲子女的幼兒，提供子女養育補助費。
- (3) 給予生育者育嬰假—父母親如果育有 0 歲～8 歲的子女，其父母可以請 1 年領有原薪津 45% 的育嬰假，以及可申請 3 個月的留職帶薪假。
- (4) 韓國國民年金為鼓勵生育，給與特殊的贈送年資優惠。生育第二胎贈送 12 個月，第三胎贈送 30 個月，第四胎贈送 48 個月，第五胎贈送 50 個月。

據上，由於我國人口結構已經出現少子化的困境，考試院認為改善之道，需要由政府著手，藉由積極的作為，鼓勵生育，並建立一個讓人民可以安居、有幸福感的環境（包括生育、養育、托育與教育政策的支援和補助）；如此才有機會逆轉少子女化的趨勢。

（四）設立跨部會年金改革小組及社會安全研究專責機構

2013 年考察日本年金制度之後，我們提出「設立跨部會年金改革小組及社會保障研究之專責機構」之政策建議，本次前往韓國考察，了解韓國總理府之下設有「衛生及社會事務研究所（Korea Institute for

Health and Social Affairs, KIHASA)，為國家級的政策研究中心；國民年金公團之內設有「國民年金研究中心」(National Pension Research Institute)，公務員年金公團之下也有研究單位，這些研究機構或單位，均長期進行研究，並具一定之獨立性與專業性。

我國因為受限於五權憲法的架構，國家年金制度的主管機關分屬考試院（政務人員與公務人員部分）及行政院（軍職人員、教育人員、公營事業人員與勞工等），以致國家的年金制度紛雜，缺乏有效統合。為利於年金制度改革之推動，建議成立跨部會的改革小組，由兩院院長共同召集，除相關部會首長參與外，另增聘 3-5 名學者專家；至於改革小組的主要目的在於提出改革的藍圖，並有效協調各主管部門之政策，使各主管部門的改革步伐一致，扭轉現有多頭馬車的困境。另外，在立法程序上，為免配套式的改革法案進度不一或立法內容參差不齊，造成無法執行的扞格，建議應以包裹立法方式進行。

就長期而言，政府應成立社會保障及人口政策之社會安全研究專責機構—類似日本在厚生勞動省之下，成立「社會保障人口研究所」，或類似韓國在總理府之下，設立「衛生及社會事務研究所(Korea Institute for Health and Social Affairs, KIHASA)」，專責辦理社會保障、年金制度與人口問題等與國民福祉相關的調查研究或規劃的研究機構，俾長期負責國家年金制度的研究、規劃及統合。

三、設立彈性的年金準備基金監管機構，並調整經管策略

本次訪韓期間，團員對韓國國民年金基金的經營管理績效及其監管機構極有興趣。經團員廣泛討論之後，認為未來我們推動年金改革的工程中，應重視退撫基金與各類保險準備基金之監管機構與經管策略的調整。就其調整策略，謹建議如下：

（一）設立獨立運作的監管機構

從韓國國民年金基金的管理與運用機制來看，可以看出該國對於國民年金的經營管理策略是「本於獨立自主哲學，讓國民年金基金得

以有效累積其基金規模」。因此，未來我國推動年金改革的過程中，應以設立具有獨立運作功能的監督與管理機構為首要考量；至於其建置構想則為：

- 1.退撫基金或各類保險基金的管理（運用）機關可考量予以法人化，俾減少政府或公權力機關對於基金管理機關人力運用與財務運作的干涉，另一方面得以其獨立法人格來行使權力並負擔義務，發揮各種退休年金基金的應有經營功能。
- 2.由考試院與行政院分別就其掌管的退撫基金或各類保險基金，設立基金監督委員會，負責基金財務運用的稽核，以及基金操作者（包含機構與操作人員）的倫理監督工作。至於該監督機構的主要負責成員則應分別包含財經專家或學者、考試院長或行政院長所指派的軍公教主管機關代表及軍公教人員代表等，共 15 至 21 人組成；其中專家或學者應超過二分之一。

（二）允許監督管理機構建構自主的薪酬與獎懲制度

本次與韓國國民年金基金運用本部的訪談過程中，我們察覺到該國國民年金基金管理中心是以不同於公務機關的「薪酬與獎懲制度」，來進行其投資專業人才的甄選與進用（甚至於可以引進其他國籍的經營團隊）或獎懲，因此該中心能盡其可能地為該國國民年金基金創造出良好的經營績效。據此，考試院認為：未來我國在重整或重新建構各種年金基金的組織架構時，應允許其監督與管理機構自行建構其薪酬與獎懲制度；即便期間必須考量薪酬與獎懲制度的合理性或正當性，當然也可以讓其監督或管理機關改以行政法人的組織型態設立，而後再仿效美國加利佛尼亞州公教人員退休基金（CalPERS）所採行的薪酬制度，使一般行政或幕僚人員可由州政府編列預算支付薪資；所屬基金經營或操作人員的薪酬與獎金則允許由基金準備金支付，不受行政機關相關規範的限制，俾各年金基金的監督或管理機構能進用到所需要的專業人才。

(三) 鬆綁相關法令並調整各種年金基金的投資與經營策略

從本次考察團事先蒐集的資料，以及與韓國國民年金基金運用本部主要幹部的訪談過程中，我們發現近 10 年來韓國國民年金基金的營運績效所以能獲得平均 6.35% 的獲利率，除了受其基金資產配置（有 80% 以上的資金投資於國內資產，且國內固定收益資產投資比重高達 56%）所影響外，另外非常重要的因素在於其基金運用本部對於基金的營運或操作，能從事於另類投資項目的投資—例如投資於不動產或私募基金等。因此，建議未來推動我國年金制度改革的同時，要能突破現行思維或法令限制，推動以下工作：

- 1、應允准退撫基金或各類保險基金的投資標的，擴及於不動產投資、國家基礎建設或國家政策性建設工程；此一作為的政策思考，在於考量不動產是屬於實質資產，除具有定期租金的現金收入及價值成長性外，也有較佳的抗通膨性，加上波動度低於股票，所以從事於不動產應該成為我國各種退休基金及機構法人重要的投資組合標的。
- 2、為了使各種退休年金基金可以從事於不動產或國家基礎建設或國家政策性建設工程的經營，政府應研修相關法規，俾我國各種退休年金基金能以獨立的法人資格來行使權利並負擔義務，進而實踐其提升經營績效的功能。因為目前受限於相關法令規範，以致長期以來各種退休年金基金都無法從事於不動產投資（因為退休基金缺乏獨立的法人格，無法登記為不動產所有權人）⁹⁰，也不利於參與公共工程建設的投資（因為無法即時而具體地顯現退休基金的投資或經營績效），致無法從事於中長期佈局而難有顯著的獲益。

⁹⁰ 目前我國各種退休年金基金除受限於人力及專業能力不足外，最大問題在於各基金都缺乏法律人格，無法成為行使權利並負擔義務的主體—像公務人員退休撫卹基金是屬於信託基金，就現行法令規定，就因為並非法人而不得為不動產登記之權利主體，致使公務人員退休撫卹基金無法直接投資不動產而僅能透過投資 REIT(Real Estate Investment Trust，不動產投資信託)方式，間接投資於不動產。

- 3、認真思考由政府建構一個統整的作業平臺，讓各種退休年金基金的經營或投資資源可以共享—包含相互通報投資訊息；杜絕買賣互沖（你賣我買）；引進國際投資經營人才與團隊，佈局全球。

四、型塑全民改革共識，營造年金改革氛圍

盱衡歷史上推動任何變革而能有所成就者，其關鍵多是得力於多數人民的支持。蓋因任何變革都可能因為傷及若干既得利益者而受到相關利害關係人的反對；此時若能獲得大多數人民或各種政治勢力的支持，則變革成功自然可以期待；這部分從瑞典花了 10 年以上時間來整合朝野政黨意見，並獲致多數勞工的支持而重新建構出「名義上確定提撥（Notional Defined Contribution；NDC）」的公共年金制度，以及韓國從 1997 年、2007 年及 2012 年先後推動國民年金改革與基礎老年年金改造的經驗，可以得到證明。因此，本考察團認為未來我國推動年金改革，應循以下途徑，推動建立改革共識：

（一）召開共識會議，型塑全民共識

為避免重蹈去年年金改革的滯礙經驗，未來推動年金改革，應由跨部會年金改革小組議定改革策略之後，再由國家發展委員會秉承既定的年金改革政策，延聘學者、專家，各政黨、工商團體、工（公）會代表、公教團體與退休人員代表，以及各方意見領袖等，共同釐清我國年金的現實問題，進而型塑出全民的改革共識。

（二）善用傳媒科技，引發全民討論，凝聚改革共識

為期全民了解我國各種年金體系的現況，政府必須善用傳媒科技，隨時將我國各種年金制度或年金基金可能引發的危機及未來的發展方向，甚至引述其他國家的實例，讓全民了解年金改革的必要性，以及未來應該追求的年金體制⁹¹。

（三）適時釐清不實或扭曲的報導，儘量使年金改革議題單純化。

⁹¹ 此處所謂年金所得替代率是：「退休後所領得的每月年金所得」÷「同等級人員的每月在職薪資所得」的比率。

為避免年金改革的利害關係人因為抗拒變革而論述不實言論，甚至是曲解事實，相關政府部門必須透過各種途徑（尤其是網路傳媒），做適時的澄清與說明，以免以訛傳訛，阻礙年金改革的步伐。

第六章 結語

中韓兩國在經濟、政治與社會之發展有許多相似處，與其密切相關的年金改革，近年來亦成為兩國同樣面臨的問題。韓國從 1988 年 1 月 1 日實施「國民年金」制度，很快即預見基金財務不足問題，進行擴大適用對象、調高保險費率、調降給付水準等措施，而為因應國民年金無法足夠保障老人生活，另於 2008 年實施「基礎老年年金」制度。「公務人員年金」制度開辦最早，在 1960 年 1 月 1 日實施，近年來亦因財務問題，陸續推動改革。而其國民年金基金居全球公共年金規模第 4 位，基金管理機構的人事管理的鬆綁、基金操作的靈活彈性，至為關鍵。此外，韓國仍非常重視家庭倫理思維與家庭給養功能，認為扶養父母、孝敬長輩，是天經地義的事情，這些在實際參訪交流時，均令人印象深刻。中韓兩國國情民風或有不同，但經實際赴韓考察年金制度，其相關改革措施特點實值得我國借鏡，汲取經驗。

壹、持續性推動年金制度改革

就國民年金制度而言，1988 年開辦時，僅繳納 3% 的保費，提供 70% 的替代率，此低保費、高給付的設計，加上人口迅速老化，實施不久即進行改革。1993 年保費提高至 6%；1999 年保費提高至 9%，給付下降為 60%；2008 年給付調降至 50%，並同時將退休年齡從 60 歲，每 5 年提高 1 歲至 65 歲；2012 年再調降給付至 48%，並逐年下降 0.5%，至 2028 年的 40%。至於公務員年金制度，從 1993 年首度出現收支不足以後，1996 年設定請領年齡為 60 歲，保費提高為 6.5%；1999 年保費提高為 7.5%；2001 年保費提高為 8.5%，基金年度收支不足部分，由政府預算撥補；2009 年則將年金計算基準由最後在職 3 年平均俸額，修改全部在職期間的薪資平均數。

韓國國民年金經過幾次改革之後，延長了基金持續經營的時間，

1988 年開辦後，原評估破產時間是 2041 年，但 1997 年評估已提前至 2031 年；爰進行第 1 次大規模修正，調降所得替代率、提高保費等，1997 年修正後，基金耗竭時間延後至 2047 年。2007 年第 2 次修正，再將基金的耗竭時間延後至 2060 年⁹²。

以我國退撫基金第 5 次財務精算，若維持現行 12% 的費率，3% 的貼現率，公、教、軍人帳戶收支不足與虧損年度如下：

表 6-1 退撫基金各帳戶收支不足與虧損年度⁹³

	公務人員	教育人員	軍職人員
首次出現收支不足年度	108	107	100
累積基金虧損年度	119	117	113

若是綜合三個帳戶，就收支不足而言，102 年度的收支比已達到 97%，預計 103 年就會超過 100%，也就是今年就會面臨整體收支不足的情形。就基金虧損年度而言，依第 5 次精算結果，預計在 118 年發生。即使退撫基金的獲利超過預期，以目前基金資產約 5,600 億估算，6% 的投資報酬率約 336 億元，比 3% 的報酬率高出約 180 億，可是近年退撫基金每年支出金額皆增加約 70 億元，6% 的報酬率對於延後基金破產大約只有 3、4 年。從上述數據，可知我國退撫基金的財務情形比韓國國民年金更為嚴峻，這也是我們必須儘速推動年金改革的重要原因。

貳、建構基礎性年金，確保老年經濟安全

⁹² 退休年金制度之財務規劃，若是採取提存制，從人口結構的改變來看，不論投資效益再高，幾乎可以說精算結果必然存在著「破產」的時間表，差別僅在於破產的先後問題。每一次的精算結果，實際上就是因應可能的破產時間表，進行制度面和財務面的重整，以「延緩」破產的時間。

⁹³ 整理自公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 5 次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：擎天駒管理顧問有限公司，臺北：公務人員退休撫卹基金管理委員會，2014 年，頁 247。<http://www.fund.gov.tw/public/data/43251140471.pdf> (2014/6/1)

為確保老人基本生活，基礎性年金的建制至為關鍵。韓國公共年金制度的發展，與我國年金制度發展類似，係軍公教退休制度先行發展，並由各個職業別設計各自獨立的年金制度，嗣再規劃以一般國民為對象之年金制度（國民年金），達到全體國民皆年金。我國公共年金制度發展也有類似情形，不同職業別各自獨立發展，如勞保於 1950 年開辦（2008 年年金化）、國保於 2008 年開辦以後，我國也邁入國民皆年金。

韓國 65 歲以上老人的貧窮率，幾達 45%，是 OECD 國家中最高者⁹⁴，老人貧窮問題嚴重，如何增加基礎性老年年金以保障老人所得，為去（2012）年總統大選各候選人的重要議題⁹⁵，朴槿惠當選總統就任後，即規劃將現行之基礎老年年金擴大，對 65 歲以上老人 70% 的涵蓋率擴大為 100%；每月給付金額，由現行 96,800 韓元，提高至 20 萬韓元。此一方案並將與國民年金的給付連動，亦即國民年金支領金額較高者，基礎老年年金支領金額便調降。

上述方案仍存在許多質疑，包括：第一，目前國民年金約有 4 百餘萬人係免繳納保費，比例將近 1/4，上述方案，恐將使國民寧可支領全額之基礎老年年金，而不願意繳納國民年金保費，將使國民年金的財務及公平性產生問題，基礎老年年金與國民年金兩項政策之間產生矛盾。第二，基礎老年年金的財源係政府稅收，大幅提高基礎老年年金，將對韓國財政帶來嚴重負擔。近年來，韓國的貧富差距加大，解決貧窮老人的壓力日增，未來基礎老年年金的議題，勢必成為韓國年金制度的焦點。

參、建構多層次年金體系，保障或補充老年經濟所需

世界銀行於 1994 年提出「避免老年危機（Averting the Old Age Crisis）」的研究報告，建議各國政府透過「三層保障模式」（Three-Pillar

⁹⁴ OECD, *Pension at a Glance 2013-OECD and G20 Indicators* (Paris: OECD, 2013), p.165.

⁹⁵ 2013 年 11 月 11 日韓國 Yun 博士來院演講資料。

Model) 的年金制度，第一層強制性的社會安全制度、第二層任意性的員工退休金制度，以及第三層自願性的商業儲蓄保險，期達到所得重分配、保險、儲蓄等功能，保障老年經濟安全問題。2005 年則再提出「廿一世紀老年所得維持計畫」(Old-Age Income Support in the 21st Century) 的研究報告，建構「多(五)層次的老年經濟保障模式」，增加第○層非付費年金的保障、第四層倫理性的家庭供養制度。韓國國民年金體系架構雖具有層次性，第○層是基礎老年年金，第一層國民年金；第二層企業年金；第三層個人年金。而現職受雇者負擔老年者年金的「社會扶養」觀念，則仍一直持續著。

本報告在第五章改革建議，則廣續去年考察日本年金制度所提出之保障年金、職業年金與自主年金「三層年金制度」。最主要思考不只是在紓緩政府的財政壓力，更重要的是積極避免老年民眾落入老年或年金貧窮的困境。其實，任何一種社會保險制度都有其給付水準與保險費率的上限，意即保費不可能無限制的調高，給付水準也不可能滿足所有人的經濟需求。因此，透過三層式年金的設計，加上政府提供之社會救助(第○層)，以及宣導重視家庭給養(第四層)，建構多層次年金架構，更能完備老年經濟安全。

考試院建議的「保障年金」、「職業年金」、「自主年金」三層架構，亦為多層次、多元化的架構。主要目的在使人民不分職業，均取得一致的基礎給付水準外，亦能兼顧不同職業別的特性，受雇者未來領取高於保障年金之職業年金，鼓勵人民就業。而政府責任有限，個人也要為自己退休生活多負一些責任，自主年金的設計，讓受雇者在工作時即可自行累積年金，減輕政府的財務負擔。

保障年金的實施除了提供老年人經濟安全的保障之外，也是社會進步之表徵，雖然我國已有各項年金，但不論金額、支付方式、條件不盡相同，不如將之整合。就現有社會、經濟條件言，適是其時，當可贏得人民對政府之信任，亦可乘此時機檢討財稅，乃至財政支出的

適當合理性。促使財政結構合乎經濟發展之需要及達成公平賦稅，使國民對政府之信心得以恢復。

肆、年金基金的有效投資運用

本報告第三章韓國年金基金管理及運用，係本次考察的特色之一，經實際考察及相關資料顯示，韓國國民年金規模龐大，過去因國內固定收益市場長期提供較高之收益率，使基金自成立以來整體績效表現亮麗，近年來隨著資產規模日益擴增，為降低對國內金融市場衝擊、分散投資風險、提升投資績效，除逐漸提高國外投資比重外，並將投資範圍擴增至傳統股、債以外之另類投資，整體資產配置受低利環境影響逐漸增加權益證券及另類投資比重。而基金管理組織非屬公務體系而係受政府委託執行資金運用事宜，因此，在金融專業人才招募、組織架構之擴增等人事相關議題更具運作彈性，對於投資績效之提升更有莫大之幫助。就考試院推動年金改革而言，鬆綁相關投資法令上之限制，以及基金組織法人化等議題，應為積極正視與規劃的方向。

什麼是好的年金制度？應該沒有畢其功於一役的作法。韓國老人貧窮問題嚴重，貧窮率幾達45%，是OECD國家中最嚴重者，但我國與韓國同屬「老人國」，經預估分別2018年、2017年由「高齡化」社會轉為「高齡」社會，2025年、2026年再由「高齡」社會轉為「超高齡」社會，老年經濟安全無疑是政府必須面對的問題。當然，沒有一個完美的年金制度，可以適用或滿足全體國民，但制度是成長的，必須因應環境，有問題即進行改革，好好思考我國年金制度重要問題並思考解決方法，當然，能夠仿效韓國精神，正視年金問題影響國家整體發展，發揮凝聚力，早日獲致改革共識。

參考文獻

壹、中文

一、書籍

行政院經濟建設委員會，2012，《中華民國2012年至2060年人口推計》，臺北：行政院經濟建設委員會出版。

吳庚，《憲法的解釋與適用》，2013，臺北：三民書局。

泰德·費雪曼 Ted C. Fishman (著)、黃煜文 (譯)，2011，《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)，臺北：天下文化。

詹火生、柯木興、林建成 (撰)，2006，〈淺談英國年金改革計畫〉，柯木興、林建成 (編)，《漫談社會保險與個人帳戶制》，臺北：三民書局。

二、研討會論文

Gyu-Jin Hwang，2013，〈Pension Politics in Korea〉，「年金制度的挑戰與展望研討會」(11月1日)，臺北：臺灣老人學學會。

林萬億，2012，〈我國的年金制度改革—危機與轉機〉，「臺大公共政策論壇」論文(12月12日)，臺北：臺大公共經濟研究中心。

葉崇楊、呂建德，2008，〈南韓與臺灣年金體系的發展與改革〉，「東亞年金法制研討會」(10月16日)，臺北：政治大學。

三、研究及考察報告

公務人員退休撫卹基金管理委員會，2000，〈韓國、日本退休撫卹基金考察報告〉，公務人員退休撫卹基金管理委員會考察報告。

公務人員退休撫卹基金管理委員會，2014，〈委託辦理基金第5次精算

勞務採購案精算評估報告書》，公務人員退休撫卹基金管理委員會委託研究報告。

傅從喜，2014，〈韓國公共年金制度之研究〉，考試院委託研究報告。

傅從喜等，2012，〈我國老人經濟安全保障與個人退休準備之研究〉，行政院研究考核委員會委託研究報告。

傅從喜等，2014，〈德國、日本、韓國、英國、瑞典等國家老年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衛生研究所科技研究發展計畫。

歐育誠等，2011，〈考試院99年度考銓業務國外考察—日本、韓國考察團考察報告〉，考試院考銓業務國外考察考察報告。

關中等，2013，〈102年度考試院日本年金制度考察報告〉，考試院考銓業務國外考察考察報告。

四、報刊

陳澄和，2014，〈拚績效 南韓政府基金聘洋將〉，聯合晚報，2/7，A6。

貳、外文

一、專書及論文

Kuo Yu-Ying.2011. “Retirement Pension in Taiwan, South Korea and Japan: Policy Indicator Perspective.” Paper presented at the Korean Association for Policy Studies (KAPS) International Conference , KAPS.

Kwon Huck-ju.2009. “ The Reform of the Civil Service Pension Programme in Korea: Changes and Continuity.” UNRISD project on Financing Social Policy: Pension Funds and Economic Development.

National Pension Service.2014. “Annual Report 2013：Fund Management of National Pension(updated edition)” Seoul: National Pension Service.

OECD, 2014. “Pension at a Glance 2013-OECD and G20 Indicators” .Paris:

OECD.

二、簡報

Yun Suk-myung, 2013, Ongoing Dispute over Pension Reforms in Korea,11/11.

韓國公務員年金公團,2014,Government Employee Pension Scheme, Republic of Korea,4/7.

韓國國民年金公團,2014,〈韓國國民年金〉,4/9

、網路資源

Asia Investor

<http://www.asianinvestor.net/News/310071,resource-shortages-plague-korean-pension-funds.aspx>

Korean Ministry for Health Welfare and Family Affairs “Basic Old Age Pension” ,http://search.korea.net:8080/intro_korea2008/society/pdf/01_11.pdf

Korean National Assembly Budget Office “National Finance of Korea at a Glance 2014” ,<http://korea.nabo.go.kr/downloadPub.do?fileSID=1124>

行政院人事行政總處「世界各國及大陸地區人事制度簡介」,

<http://world.dgpa.gov.tw/world/TopicContent.aspx?TopicNo=39&CountryNo=6> (2014/6/5)

行政院國家發展委員會2013年「Taiwan Statistical Data Book」,

<http://www.ndc.gov.tw/dn.aspx?uid=13540>

行政院勞動部勞動基金運用局 , <http://www.blf.gov.tw/front/main/175>

美國加州公務人員退休基金 ,

<http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/about/facts/facts-at-a-glance.pdf>

國際貨幣基金會 ,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2013&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=54&pr1.y=5&c=542%2C528&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGDP%2CPPPPC&grp=0&a=> (2014/5/5)

勞動部「國際勞動統計」，

<http://statdb.mol.gov.tw/html/nat/10201%E8%A1%A85.pdf> (2014/5/28)

維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%9F%93%E5%9C%8B#.E5.AE.97.E6.95.99> (2014/6/2)

韓國國民年金公團，

<http://chinese.nps.or.kr/jsppage/china/system/premiumpayment.jsp>
(2014/5/5)

韓國國民年金公團，

<http://chinese.nps.or.kr/jsppage/china/corporation/history.jsp> (2015/7)

韓國衛生福利部，

http://english.mw.go.kr/front_eng/jc/sjc0103mn.jsp?PAR_MENU_ID=100303&MENU_ID=10030301 (2014/1/27)

韓國衛生福利部，

http://english.mw.go.kr/front_eng/jc/sjc0108mn.jsp?PAR_MENU_ID=100316&MENU_ID=1003160101 (2014/6/2)

韓聯網，

<http://chinese.yonhapnews.co.kr/domestic/2014/05/02/0401000000ACK20140502002700881.HTML> (2014/5/2)

103 年度考試院韓國年金制度考察團

一拜會韓國公務員年金公團座談紀錄

時 間：中華民國 103 年 4 月 7 日（星期一）下午 3 時

地 點：韓國公務員年金公團

參加人員：

中 華 民 國

考試院：關院長中、高委員明見、胡委員幼圃、高委員永光、趙委員麗雲、桂主任宏誠、熊組長忠勇、胡專門委員淑惠

銓敘部：張部長哲琛、呂司長明泰、劉專門委員永慧

公務人員退休撫卹基金管理委員會：陳科長銘琦

國立臺灣大學：傅助理教授從喜

外交部：梁代表英斌、林秘書靖貴

韓 國

公務員年金公團：理事長安良鎬、年金本部部長朴聖權、首席研究委員吳正根、公務員年金研究所所長宋道永、投資戰略室室長李起學、投資戰略組組長朴天錫

安全行政部：事務員楊承珠（列席座談會）

翻譯：林靖貴

紀錄：胡淑惠、劉永慧

【與會人員發言紀要】

理事長安良鎬

各位午安！非常歡迎各位貴賓來訪韓國公務員年金公團。韓國在 2000 年已進入「高齡化社會」，預估到 2026 年將成為「超高齡社會」，屆時老年人口增加比率將為世界之首，此為公務員年金制度設計之初所未設想的問題。韓國現任總統朴槿惠上任時即明白表示：公務員年金與一般人員的年金差距太大，應加以改革。所以目前我國正參考世界各國年金制度的改革方式與成果，規劃研擬可行的改革方案，希望今天能與各位交換心得，經驗分享，找出更好的改革方案。

關院長中

代表考察團由衷感謝韓國公務員年金公團的接待。年金可說是現今相當重要的議題，愈進步的國家愈重視，本次考察就是來向貴國學習。我國目前也正在推動年金的改革工作，現行制度存有「經費不足、行業不平、世代不均」等三大問題，基本原因之一即是人口結構的改變，壽命延長後，支領年金的時間愈長，貴國人民比我國更長壽，年金支出問題或許將更為嚴重。年金改革之成敗，除關涉年金制度之永續性，亦影響不同世代間的互助、公平與合理，改革成功將使得社會更和諧、公平。我國與韓國同樣面臨少子化、高齡化之人口結構改變問題，相信貴國年金制度改革的經驗有很多值得學習或借鏡之處，非常期待今日的意見交流，能夠有所收穫。

（韓）公務員年金公團進行業務簡報（略）

（中）考試院進行業務簡報（略，由陳科長銘琦介紹公務人員退休撫卹基金管理委員會組織架構、基金規模、運用績效等）

張部長哲琛

- 1.我國目前參加退撫基金人數約 60 萬人，較韓國 103 萬人少，但目前（103 年 3 月）我國基金總資產約為 190 億美金，較韓國公務員年金基金資產 48 億美金還要高。我國退撫基金現今已產生財務困難問題，請問韓國未來如發生退休給付支出不足問題時，將如何因應？
- 2.我國與韓國公務員的退休制度均採行確定給付制，我國現行退撫基金提撥費率為 12%，公務員與政府負擔比率分別為 35%、65%，韓國公務員與政府提撥費率的負擔比率則均為 50%，未來是否有將提撥費率、負擔比率提高的規劃？以及是否研議將現行確定給付制（Defined Benefit Plan, DB）改為確定提撥制（Defined Contribution Plan, DC）？
- 3.近年來，我國退撫基金投資平均報酬率低於 3%，但貴國 2012 年（國

民年金)基金的投資報酬率就有 6.9%，令人稱羨。公團的人事任命、行政管理是由主管機關安全行政部來管理監督，公團對於公務員年金基金的運用與資產配置是否有充分自主權？以及預算是否受到國會的監督？

理事長安良鎬

- 1.1960 年建立公務員年金制度(註:1982 年成立公務員年金公團);1993 年發生虧損，基金收入小於支出；1998 年因經濟危機與退休潮（約 20 萬人辦理退休），致退休經費發生不足的問題；2001 年開始由政府按年編列預算加以補助，才稍紓解基金財務不足問題。又部長提到貴國公務員負擔保險費率比僅 35%，令人羨慕。
- 2.本公團係受託主管機關安全行政部來執行任務，主要負責基金業務執行面的工作，但相關基金運用仍須經該部資金委員會批准。又人事、預算仍受國會監督。
- 3.公務員年金制度如由確定給付制改為確定提撥制，因須向公務員收取費用，政府支出亦相對增加，涉及層面與問題較為複雜，且須獲得社會認同，目前尚在初步檢討研究階段，刻正參考各國年金制度的改革經驗，如瑞典的「名義上確定提撥制」(Notional Defined Contribution, NDC)與美國的「退休儲蓄計畫」(Thrift Saving Plan, TSP)，妥慎研議規劃其可行性。

所長宋道永

貴國退撫基金資產規模不斷增加的關鍵與秘訣為何？公務人員 18% 優惠存款利息的經費來源為何？

趙委員麗雲

- 1.依據簡報資料顯示，公務員年金的基金運用與投資，須受國會監督。由於該基金可以投資不動產，請問投資項目、比率之限制為何？又以大筆資金投資不動產有可能造成不動產價格提升，請問國會如何同

意？

2.1998 年金融風暴之後，公務員的退休人數高達 20 萬人，2000 年、2009 年又分別進行二次年金制度改革。由於退休給付大幅降低，對於公務人才之招募與留用有何影響？貴國政府有無特別措施吸引優秀人才擔任公務員？

理事長安良鎬

- 1.公務員年金基金投資不動產的部分，僅限於投資與公務員福祉相關的事業，如興建公務員公寓、經營飯店及高爾夫球場等，因未造成不動產價格提升，所以國會並無反對聲浪。
- 2.近年來，公務員年金制度雖已進行數次改革，大幅降低退休給付水準，但公務員報考人數（如第 5、7、9 職級人員），屢創新高，因為公務員年金及職涯仍具吸引力，對於政府進用或留用人才，尚未造成問題。

高委員明見

- 1.公團是屬於行政機關抑或財團法人？人事的運用與薪資有無受到嚴格限制？或是具有彈性？
- 2.公務員年金基金的投資標的除不動產外，尚包含國內基礎建設、私部門等，上述投資標的是原有的投資範圍或是後來爭取新增的？
- 3.基金委託經營時，投資風險如何處理？如有虧損時，是否共同分攤？

高委員永光

- 1.從簡報資料顯示，公務員的退休給付如有不足時，是由政府編列預算補助，此舉是否引發社會批評？又公務員領取的退休金因較勞工優厚，是否造成行業不平的問題？
- 2.目前韓國公務員年金的提撥費率是由政府與公務員各負擔被保險人全薪之 7%，未來是否研議規劃提高，以減少財政赤字？

傅助理教授從喜

2013 年公務員年金基金的投資報酬率為 3.5%，不若以往動輒高達 10% 以上，是因為外在環境的改變或是基金投資的管理運用有何變化？

理事長安良鎬

- 1.公務員年金公團所屬人員係以聘用方式進用，並非公務員，主要是接受主管機關安全行政部的委託執行任務，其年度所擬定的投資計畫須經過資金運用委員會審議通過後，始得據以執行，且其預算、投資計畫等，均受國會的監督。
- 2.2012 年及 2013 年公務員年金基金的投資報酬率平均約為 3.5%，低於預定的 5%，主要是受到投資策略錯誤及低利率等因素影響，所以表現不如以往。

所長宋道永

- 1.現今世界上很多國家公務員退休金的提撥比率，都是政府高於公務員，韓國則是公務員與政府各負擔 50%，但因為韓國引進補助制度，於公務員退撫經費不足時由政府編列預算撥補，所以整體來看，政府的提撥金額與比率仍可視為高於公務員繳納的部分。
- 2.公務員年金保費繳得多，但未來領得也多，社會輿論已有不同聲音，但實際上公務員工作非常辛苦。

張部長哲琛

- 1.退撫基金資產規模不斷擴大的原因，除了基金監理機關—公務人員退休撫卹基金監理委員會，對於基金的投資運用計畫與策略予以充分尊重外，另外基金委託國內外管理公司操作比例約占 40%，亦為原因之一。
- 2.公務人員 18%優惠存款利息的經費來源，依退休人員最後的服務機

關，分別由銓敘部、直轄市及縣市政府編列預算支給。但優惠存款制度已採取斷源措施，1995 年 7 月 1 日以後任職年資所領取的退休金，已均不得再辦理 18%優惠存款。

致贈禮品並合影留念（略）。

散會：下午 5 時

103 年度考試院韓國年金制度考察團 —拜會韓國國民年金公團座談紀錄

時 間：中華民國 103 年 4 月 9 日（星期三）上午 10 時

地 點：韓國國民年金公團

參加人員：

中華民國

考試院：關院長中、高委員明見、胡委員幼圃、高委員永光、趙委員麗雲、桂主任宏誠、熊組長忠勇、胡專門委員淑惠

銓敘部：張部長哲琛、呂司長明泰、劉專門委員永慧

公務人員退休撫卹基金管理委員會：陳科長銘琦

國立臺灣大學：傅助理教授從喜

外交部：黃副代表健良、林秘書靖貴

韓國

國民年金公團：理事長崔洸、國際合作中心理事金暻植、國際合作中心國際合作部部長金榮一、國際合作中心國際合作部部長崔真希、國際合作中心國際合作部室長李志研

翻譯：林靖貴

紀錄：胡淑惠、劉永慧

【與會人員發言紀要】

（註：關院長中、高委員明見、胡委員幼圃、高委員永光、趙委員麗雲、張部長哲琛等，先拜會理事長崔洸及交換意見，嗣理事長於座談會致意後即先行離席）

關院長中

為因應人口結構改變與年金財務壓力，我國正在推動年金制度改革。韓國國民年金在 1988 年實施之後，分別在 1999 年、2007 年進行重大變革，因此，本次特別到貴國參訪、考察，實際了解韓國面對人口結構老化與經費不足的因應作法，俾汲取寶貴的改革經驗，做為我國年金改革規劃之參考。

趙委員麗雲

- 1.理事長崔洸提到年金制度改革最困難之處，莫過於說服國民。請問韓國採取的政策溝通與國會遊說具體因應作法為何？
- 2.本院院長嘗謂：年金改革最大的挑戰是讓貧窮的人獲得基本的照顧。韓國老人的貧窮率與 OECD 國家相較，比率似乎偏高。請問目前在改革規劃中，基本年金占老人收入百分比為何？若如資料顯示，年金占老人收入比率如此偏低情形下，貴國計畫如何改善老人貧窮問題？

室長李志研

- 1.韓國國民年金制度分別於 1999 年、2007 年進行二次重大改革。改革過程中，為避免引起反彈並減少改革阻力，政府經邀集專家學者組成委員會，並舉辦多場次公聽會，廣泛聽取各界建議與意見，再據以研修改草案送請國會審議，修正幅度往往達 50%以上。
- 2.由於自營業者的收入難以統計，造成國民年金保險費的遲繳，為解決此一問題，所以在 2007 年引進基礎老年年金制度，凡是年滿 65 歲以上的老人群體中 70%可領到基礎老年年金；此外，目前很多在職工作者並未加入國民年金，為提升國民年金的涵蓋率，從 2009 年開始推出支援保險費的政策，目前仍在努力當中。

高委員明見

- 1.依據相關數據資料顯示，韓國國民年金基金已躋身全球第 4 大退休基金，投資報酬率的表現相當優異，如何經營運作？
- 2.國民年金公團員工 4,700 餘人，除 CEO 由總統任命外，一般員工如何進用？薪資水準為何？實際負責投資經營者有無特殊優厚待遇？
- 3.國民年金基金投資風險如何負擔？委託經營操作如有虧損時，如何分攤？

室長李志研

- 1.過去韓國國民年金基金基於安全性考量，主要是投資國內債券，但因國內市場有其侷限性，基於期望海外投資報酬率優於韓國國內報酬率、分散投資風險，以及國民年金對於韓國當地金融市場影響力相當大，故未來將會擴大海外等另類投資。
- 2.基金投資報酬率高，主要是因為 1999 年國民年金公團基金運用本部成立之後，由基金管理的相關專家提出非常專業的投資計畫與策略，所以有如此好的投資績效與收益。
- 3.目前國民年金公團員工人數計有 4,786 人，因員工退休及業務逐漸擴大，所以每年會新招 100 名～300 名員工。職員薪資水準比大財團低，比中小企業高，也比一般公務員薪資高一點。國民年金公團在就業市場很受歡迎，許多優秀人才都願意至公團服務。

張部長哲琛

- 1.韓國勞動人口有 2,500 萬人，而參加國民年金者為 2,000 萬人，亦即有 500 萬人未繳保費；2009 年開始由政府編列預算支援保費，有無相關法律依據？每年補貼金額為何？又目前國民年金有 500 萬人的缺口，加上其配偶亦未加入，總計約 1,000 萬人未加入國民年金，政府是否亦補貼其保費？每年補貼金額為何？
- 2.基礎老年年金涵蓋率為 70% 的老年人口，每月可領取 9 萬 7 千韓元，未來規劃涵蓋率為 100%，每月可領取 20 萬韓元，經費來源為何？是否由稅收支應？

室長李志研

- 1.韓國為擴大國民年金涵蓋範圍，依據《國民年金法》規定，以國庫補助低收入者，如勞動者及農、漁民等，每年補助金額約為 2,000 億韓元。

- 2.國民年金補助所需經費全數由政府（國庫出 75%、地方出 25%）編列預算支應。預定 2014 年 7 月開始，基礎老年年金金額將提高至 20 萬韓元，預估 2015 年政府支出為 10 兆韓元。

胡委員幼圃

- 1.2013 年考察日本年金制度時，發現日本國民有相當比率不繳保費，原因之一為將來領取之救濟年金金額較國民年金最低保障金額為高，似變相鼓勵不繳保費。韓國目前約有 22.4%的人口未加入國民年金，其將來可領取最低保障的國民年金金額，與基礎老年年金的金額相較，孰高孰低？是否亦存有此一問題？
- 2.臺灣與中國大陸同樣面臨少子化問題，且兩國合計約占世界總人口 1/4 以上，簡報資料為何未將其納入？
- 3.公務員年金基金可投資與公務員福祉相關的不動產，而國民年金基金則可投資海外不動產，有關海外投資不動產是否有相關限制規定？
- 4.臺灣勞工保費投保上限為新臺幣 43,900 元，韓國國民年金保費是否亦有上限規定？

室長李志研

- 1.未來確實存有未加入國民年金者，將來領取的基礎老年年金可能高於國民年金的問題，但現今尚不明顯，因為國民年金領取金額最低為 7 萬韓元，而基礎老年年金領取金額約 9 萬韓元，兩者相差約 2 萬韓元，差距並不大；惟 2014 年 7 月基礎老年年金金額提高至 20 萬韓元之後，此一情形會日益嚴重，目前正在規劃研議解決。
- 2.簡報內所引用的資料來源未包含中國大陸與臺灣，所以未予列入。
- 3.公務員年金基金一開始曾大量投資不動產，致可投資海外等其他標的之資金變少。
- 4.國民年金保費上限為 400 萬韓元，約為國民平均所得的 2 倍。

高委員永光

韓國國民年金基金在海外，如倫敦、紐約等地設有分公司，可與海外財務公司與地方貨幣市場進行合作。海外分公司的聯繫與限制如何？如何投資配置？財務規模及運作情形又如何？

室長李志研

由於海外投資的必要性逐漸提高，所以未來規劃在歐洲、香港等地亦設立分公司。目前海外辦公室員工為 5 個人，並未實際從事投資相關業務，僅從事研究與調查工作。2015 年規劃開始進行海外投資計畫，員工人數也會增加。

傳助理教授從喜

1. 依據 2003 年所作的財務評估，韓國國民年金基金可維持至 2047 年，但政府仍研議規劃改革，將基金維持收支平衡的時間延到 2060 年，主要考量因素為何？
2. 目前貴國正規劃國民年金第 3 次重大改革，主要方向為何？

室長李志研

韓國國民年金每 5 年實施精算，據最近一次精算結果，國民年金可維持至 2047 年，但國民普遍具有改革共識：如不改革，未來保費須大幅調漲至 20%，國民與政府恐均無法承擔，爰擬再次進行改革，改革後年金破產時間可延後至 2060 年。至於第 3 次改革方向，主要係不調整保費及支出金額，重點則在於使更多的國民加入年金保險。

呂司長明泰

依相關數據資料可知，韓國國民年金基金的投資效益很高，且有一個團隊在進行研究，該團隊的人員來源為何？是否有特殊優厚待遇？

室長李志研

由於目前國民年金基金以海外投資為主，所以人員來源是在投資領域受到重視的人員，具有專業證照的專家，同時也有公開招募高階人才的制度。薪資雖不會特別高，但因社會地位受到尊重，所以相當受到歡迎。

關院長中

（基礎）年金的目的是與功能，主要在照顧社會上最需要被照顧者，為社會安全體系之一環。韓國人口結構高齡化、貧富差距大、老人貧窮率問題嚴重，值得借鏡深思。去年考試院赴日考察日本年金制度後，所提之「保障年金」（定額給與約 10,000 元臺幣，300 元美金）就是考量保障國民基本生活的尊嚴。

致贈禮品並合影留念（略）。

散會：上午 11 時 30 分

**103 年度考試院韓國年金制度考察團
—拜會韓國衛生及社會事務研究所座談紀錄**

時 間：中華民國 103 年 4 月 9 日（星期三）下午 3 時

地 點：韓國衛生及社會事務研究所

參加人員：

中華民國

考試院：關院長中、高委員明見、胡委員幼圃、高委員永光、趙委員麗雲、桂主任宏誠、熊組長忠勇、胡專門委員淑惠

銓敘部：張部長哲琛、呂司長明泰、劉專門委員永慧

公務人員退休撫卹基金管理委員會：陳科長銘琦

國立臺灣大學：傅助理教授從喜

外交部：黃副代表健良、林秘書靖貴

韓國

衛生及社會事務研究所：副院長辛泳錫、李祥林博士、申花燕博士、
國際合作中心專員羅吉泰

翻譯：林靖貴

紀錄：胡淑惠、劉永慧

【與會人員發言紀要】

副院長辛泳錫（註：致詞後先行離席，由研究人員回復考察團提問）

非常歡迎各位貴賓來訪韓國衛生及社會事務研究所，原應由院長親自接待各位貴賓，但因院長因公在德國開會，請各位諒解。本次座談特地安排在人口老化、年金制度領域的二位專家，與各位交換意見、分享研究心得，希望對各位的考察有所助益。

關院長中

代表考察團感謝韓國衛生及社會事務研究所的接待。這次考察團成員，包括考試委員、文官部（銓敘部）部長以及實際處理年金制度業務之高級文官，共計 12 名院部同仁。另對韓國年金制度頗有研究之臺

大社工系傳助理教授從喜亦隨團考察，期待今日的意見交流，能夠有所收穫。

傳助理教授從喜

就年金議題而言，韓國國民年金公團與公務員年金公團各有其研究中心，與衛生及社會事務研究所主管業務之間如何分工或合作？

申花燕博士

國民年金公團與公務員年金公團附設的研究中心，其研究範圍較為侷限，主要是研究各自領域的年金基金。至於衛生及社會事務研究所直接隸屬於總理府，為獨立的國家政策研究中心，研究範圍並不侷限於公務員年金，而是所有年金制度、整體國民福祉均屬之，並針對相關問題定期進行研究並提出報告，做為政策建議。又主要任務是向政府提供方案與建言，而非為政策背書，因此，易於獲得人民接受與支持。

高委員永光

- 1.簡報資料提及曾就「happiness in health」做過調查研究，是指幸福指數或是福利品質的研究？調查研究的進行方式為何？有無針對老人幸福指數做過研究？
- 2.衛生及社會事務研究所屬性相當於政府的智庫，以往所做的研究當中，對於國民年金或公務員年金制度曾提出何種原則性的建議？未來規劃研議的改革方向為何？有無相關數據資料可提供參考？

李祥林博士

- 1.衛生及社會事務研究所研究的對象與範圍主要是整體國民的福祉；過去曾就老人幸福指數做過研究，且每3年會做定期調查，但是調查的結果應與其他國家的研究結果做比較始具意義。如需相關研究調查資料，可提供作為參考。

2.韓國有國民年金、公務員年金等各種年金制度，衛生及社會事務研究所研究目的是將各種不同的年金制度予以整合，以改善並促進國民福祉。如需相關數據資料，可提供作為參考。

趙委員麗雲

韓國國民年金、健保是屬於保健福祉部的業務，雇傭保險、產災保險等則是屬於勞動部的業務。請問不同體系與機關間，有無溝通的平臺？若發生步調不一情形如何協調？例如現行公務員與勞工的年金給付大不相同，存有行業不平的問題，究竟由何機制協調處理？

申花燕博士

目前不同部會與機關之間，尚無溝通協調機制；惟如針對不同議題，有不同意見或看法時，則交由國會的特別委員會處理解決。

張部長哲琛

韓國及臺灣同樣面臨人口結構高齡化、少子化的問題。少子化意味著未來勞動力不足、年金收入不足。衛生及社會事務研究所是否曾對此一問題提出具體建議或因應措施？

李祥林博士

為解決少子化問題，提出之因應對策主要為：1.鼓勵結婚措施；2.提供醫療補助，如產婦可請領 60 萬韓元之生育補助；3.子女教育補助，如提供幼稚園、子女 0 歲～5 歲期間可領取幼兒養育補助費、0 歲～8 歲期間可請 1 年原薪津 45%之育嬰假，以及可申請 3 個月之留職帶薪假等。

高委員明見

國民就醫時，現職有工作者與無工作者，其醫療保險的自付費率與政府補助費率各為何？國民對此是否滿意？政府財政是否足以負擔？

李祥林博士

- 1.無工作的人，是以「地區加入者」的身分繳交健保費，所以目前韓國可視為 100% 的國民均有加入健保。至於醫療負擔費用部分，則因不同的疾病而有不同的補助；例如盲腸炎，政府約補助 50%；如係罹患感冒，約給付 1/3（約 3,000 韓元）；一般而言，愈常見的疾病給付比率愈高，給付比率約為 60%~70%。
- 2.國民每月所繳的保險費，係依其每月薪資所得而定，約為薪資所得的 8.5%；薪資所得愈高，保險費亦隨之愈高。

胡委員幼圃

- 1.依簡報資料所示，衛生及社會事務研究所共有 7 個單位，包括相當於我國的國民健康局及健保署等單位，以及研究貧富不均、所得分配、失業、人口老化、少子化、外勞及資訊中心等單位，似乎與年金制度均無直接相關。請問申花燕博士是隸屬於哪一個單位？
- 2.衛生及社會事務研究所屬於國家級智庫，主要目的在於促進並改善國民健康與福祉。請問過去 1 年或過去幾年間，曾向總統提出最重要的建議為何？可否舉 3 項政策為例加以說明？

申花燕博士

- 1.過去 1 年所提重要的建議，已經國會審議通過者，有基礎生活保障制度，預定於 2014 年 10 月施行。另外還有保障低收入戶的制度、推動 4 項重大疾病由政府提供免費醫療的政策，如糖尿病等，以及與衛生福祉部共同規劃研議提高生育率政策等。
- 2.為避免各部會或機關間有業務職掌重疊之情形，所以組織會進行改組，讓業務的推行更和諧順暢，但衛生及社會事務研究所主管的業務並未改變，主要仍為保健醫療、社會福祉、人口結構及財務經費等 4 大項。至於年金中心因需要中長期的規劃，將來會隸屬於財政部所屬的未來戰略項下。

熊組長忠勇

基礎老年年金與國民年金之政策目的有無不同？目前規劃將基礎老人年金由 9 萬 7 千韓元提高至 20 萬韓元，是否可能造成參加國民年金人數的減少？兩種制度間有無矛盾之處？

申花燕博士

基礎老年年金給付的金額未來規劃將由 9 萬 7 千韓元調高至 20 萬韓元，確實會影響參加國民年金的意願，所以政府在 2013 年 11 月已採取相關配套措施，亦即原有加入國民年金者，其所領取的基礎老年年金要相對遞減；同時也規劃對於低所得且長期加入國民年金者，可由政府補助半數保費，以鼓勵參加國民年金的意願，但在野黨對此持不同意見，故尚未獲得國會審議通過。

呂司長明泰

韓國目前不論是在人口結構及政府財政負擔問題方面，均已面臨不得不解決的情況。衛生及社會事務研究所既定位為國策研究中心，對於公、私部門或是不同世代之間，有關年金所得的差異性有無相關研究供政府政策之參考？

申花燕博士

為解決行業不平的問題，國民年金制度於 2007 年進行改革時，已將所得替代率調降為 40%；公務員年金於 2010 年改革時，則由原 70%調降至 40%，與國民年金之替代率水準相當，但僅適用於 2010 年以後進用的公務員，所以目前公務員年金制度可視為實施雙軌制。未來改革研究的重點，在於如何調和雙軌制之間的差異。

傅助理教授從喜

1.衛生及社會事務研究所為獨立的研究單位，在相關政策的見解上可能

會與主管部會不同，是否會導致民眾對於國家政策的混淆？甚至引發負面的觀感？

2. 有關衛生及社會事務研究所各項研究的產出及表現如何加以評估？

申花燕博士

1. 衛生及社會事務研究所為獨立的研究機關，依據各項議題的研究結果向政府提案，供政府作決策參考。對於同一議題，所內亦會有不同意見，乃屬正常現象，如與政府意見完全相同，反會被民眾誤認為是政府的橡皮圖章。
2. 總理府之下設有專責評估單位，所有研究機關均須接受該單位之評估。此外，每年亦會接受外部機關針對本研究所發表的論文做品質評估，並非以量取勝。

關院長中

今天非常感謝貴研究所專家代表對於本考察團各項提問的回應與說明。謹代表考察團提出以下 3 項看法：

1. 2012 年 10 月美國的 CSIS (Center for Strategic and International Studies, CSIS) 發表一篇很有意義的研究報告「The Future of Retirement in East Asia」對東亞 6 個國家：大韓民國、中國大陸、新加坡、日本、中華民國及香港等進行研究，除對上述 6 國的退休制度做專業分析外，其中最引人注意的是，該報告認為東方國家退休制度與外國最大不同，在於外國是老一代與下一代之間彼此劃分得很清楚；東方國家則是老一代很有意願照顧下一代，此對於緩和國家經濟、社會不平等有很大助益。但是有意願與有能力是兩件事，如有意願而無能力亦無法照顧下一代。就目前觀察所得，韓國老年人的經濟生活，似乎並非想像中那麼好；以國民年金為例，一個月給付不到 10 萬韓元，即使將來提升至 20 萬韓元，就基本生活保障而言，似嫌不足，所以可能無力照顧下一代。換言之，如下一代生活很好也可以照顧上一代；惟就現今世界的經濟情勢而言，此一想法可能不切實際。

- 2.現今各國的憲法均明定，國家有責任建立社會安全體系以照顧人民；退休制度僅為其中一環，其他尚包含社會福利、社會救助等，必須加以整合，共同建立一個完整的社會安全網絡，照顧社會上最需要被照顧、最貧窮的人，社會才能安定和諧。就此而言，韓國的老人年金制度應朝向有最低生活保障的目標與方向而努力。
- 3.我們這一代在成長過程當中，一直不斷追求經濟發展、GDP 成長，但是一昧的追求成長真的能給人民帶來快樂幸福嗎？過度追求成長的結果，往往是造成不公平的社會。其實合理的分配比成長更重要，使弱勢的人獲得照顧，對國家和諧與凝聚力均有幫助。美國諾貝爾經濟學獎得主 Joseph E. Stiglitz 所著「不公平的代價」中曾指出，美國戰後嬰兒潮所享有國家給與的，是下一代的 17 倍。由於社會結構不斷在變化，追求經濟成長時，不要忘記兼顧社會的公平與正義。我們互相共勉之。

致贈禮品並合影留念（略）。

散會：下午 5 時 15 分

**103 年度考試院韓國年金制度考察團
一拜會韓國國民年金公團基金運用本部座談紀錄**

時 間：中華民國 103 年 4 月 10 日（星期四）上午 10 時

地 點：韓國國民年金公團基金運用本部

參加人員：

中華民國

考試院：高委員明見、胡委員幼圃、高委員永光、趙委員麗雲、熊

組長忠勇、胡專門委員淑惠

銓敘部：張部長哲琛、呂司長明泰、劉專門委員永慧

公務人員退休撫卹基金管理委員會：陳科長銘琦

國立臺灣大學：傅助理教授從喜

外交部：梁代表英斌、林秘書靖貴

韓國

國民年金公團基金運用本部：本部長洪完善、投資策略部主管李倫

杓(YP Lee)、全球權益證券及固定收益投資部主管李景植、國內權

益證券投資部主管韓定秀、風險管理部主管趙仁植、國際協作部

組長許容賑、國際協作部次長池榮惠

翻譯：林靖貴

紀錄：胡淑惠、劉永慧

【與會人員發言紀要】⁹⁶

張部長哲琛

代表考察團感謝韓國國民年金公團基金運用本部的接待。我國目前正在推動各項年金制度的改革工作，為因應退撫基金的財務問題，有關提升退撫基金的運用效益即為其中相當重要的一環。韓國國民年金基金已躋身全球第 4 大退休基金，基金規模超過 400 兆韓元，投資績效表現相當優異，所以本次考察目的主要在於了解韓國國民年金基金的組織運作與投資策略各為何？未來改革方向為何？以做為未來我國

⁹⁶ 有關考察團提問，除本部長洪完善發言部分予以註明外，餘係多人回應或交換意見，爰以（韓方）註記。

退撫基金改進之參考。

洪部長完善

歡迎各位來到國民年金公團基金運用本部。本人曾於 2010 年 10 月造訪臺灣，臺灣外匯存底高、國民平均所得亦高，均讓人印象深刻。很認同張部長的想法，年金基金的制度是很重要的基礎，基金運用的投資效益與報酬亦不可忽視。目前韓國國民年金基金規模為 430 兆韓元，未來目標希望於 2043 年達到 2,500 兆韓元的規模。另為提高投資報酬率，除國內投資之外，目前也積極擴張海外投資；雖努力提高年金的收益性，但安定性並不會放棄。各位對於國民年金如有任何問題，將盡力做解答與說明。

趙委員麗雲

- 1.請問在整體投資計畫中，為何未來擬提高海外投資的比率？國內不動產投資事項及比率各為何？
- 2.未來規劃國內與海外另類投資的細項各為何？有無法規限制節律？

洪部長完善

韓國國民年金目前資產規模約 430 兆韓元，金融資產投資投資比重部分，權益證券占 30%、固定收益資產占 60%、另類投資占 10%，投資韓國股市金額占該市場市值 6.4%、投資韓國債券市場金額占該市場市值 14%。除傳統的股市與債券投資外，其他投資均歸類為另類投資。因為國民年金基金在韓國國內市場所占比率太高，影響太大，所以決定往海外發展，分散風險。至於國內不動產投資比率約占 1.4%。

高委員明見

- 1.國民年金基金有投資基礎建設、房地產等，請問投資策略是由基金運用本部或是由國會決定？如何決定投資不動產？
- 2.國民年金基金委託經營的比率由 16%提高至 33.8%，請問委託經營如

有虧損，有無共同負擔風險機制？

高委員永光

從組織架構的角度觀之，國民年金公團基金運用本部受到很多機關的監督，如保健福祉部、財政與策劃部等。在多重監督機制之下，如何做成各項投資策略？

（韓方）

- 1.為管理國民年金基金，設立基金管理委員會，委員長是保健福祉部的部長，其他成員包括次長與相關團體的意見代表；有關國民年金基金的投資策略與運用方式是由該委員會審慎討論後，交由委員長作決定。
- 2.國民年金基金委託資產管理公司代為操作時，若發生虧損，無法向該資產管理公司要求虧損，共同分擔風險。至於委託操作的項目與範圍可分為2部分：（1）股市與債券部分，會定期做評價，如投資績效不彰時，將予以回收或是不再加碼投資。（2）另類投資部分，因回收或解約較為困難，主要是以不續約的方式做為懲罰。

張部長哲琛

洪部長完善之前曾提到，國民年金基金的運用很重視安定性。請問如何扮演國內金融安定的角色？

（韓方）

韓國國民年金對於金融市場具有相當大之影響力，主要係擔任安定金融市場之角色(目前為韓國國民銀行及新韓銀行的大股東)，對於活絡金融市場亦具有相當程度之貢獻。惟為分散投資風險，增加投資效益，未來將擴大海外投資。有關資產配置部分，未來將減少固定收益(Fixed Income)尤其是債券的投資，並增加股票及另類投資(Alternative Investment)，如房地產、基礎建設與私募股權基金(Private Equity Fund)。

胡委員幼圃

- 1.請問何謂「福利投資」？其投資報酬率為何是所有投資項目中最低者？
- 2.國民年金基金在海外資產投資部分，如北美、歐洲、亞太地區、拉丁美洲等區域均有投資，請問在臺灣地區有無進行任何投資？

（韓方）

- 1.「福利投資」項目主要是配合國家政策進行與福利事項相關的投資，諸如大學教育、幼稚園等，所以其投資報酬率比其他項目為低。
- 2.韓國國民年金基金並未對單一國家進行海外資產投資。

張部長哲琛

- 1.國民年金公團基金運用本部的機關屬性為何？是否為政府機關？預算是否須經國會審議通過？
- 2.國民年金基金的投資計畫可能會受到上級機關的干預，資產配置有無充分自主權？是否會受到上級機關干預？

（韓方）

- 1.國民年金公團基金運用本部是國民年金公團的所屬機關，接受保健福祉部的委託，進行基金的投資運用與管理。預算須送國會審議。
- 2.有關國民年金基金之運用程序：（1）基金運用委員會：共有 20 名委員，訂定中期(5 年)資產配置計畫及年度基金運用計畫。（2）基金運用本部：依據年度基金運用計畫，訂定每月基金運用計畫及實際執行計畫內容。

陳科長銘琦

- 1.韓國國民年金基金在資產配置部分，國內固定收益的投資報酬率約為 6% 左右，惟在 2013 年則降為 2%，主要原因為何？

- 2.目前全球景氣漸漸復甦，且在美國量化寬鬆政策逐步退場、明年聯準會升息機率相當高之環境下，對於債券市場的衝擊應該相當大，而韓國國民年金基金在債券投資部分約占有 60%的比率，如何因應此一衝擊？
- 3.韓國國民年金基金未來的投資策略是增加海外投資的比率，但會面臨匯率波動風險的問題，海外投資避險策略為何？

（韓方）

- 1.2013 年國內固定收益的投資報酬率下降的原因，主要是依市價評估債券的價值，因債券價格下跌，所以導致固定收益的投資報酬率下降。
- 2.為減緩升息對於持有債券的衝擊，目前已採取 2 項因應措施：(1) 降低整體債券投資組合之存續期間。(2) 2006 年開始即減少債的比重，並相對提高權益證券與另類投資的投資比例，藉由提高投資收益以抵銷衝擊。
- 3.在海外投資匯率避險方面，2014 年的目標是將海外債券解約；海外股市及另類投資則仍維持現況。至於未來匯率避險策略部分，目前內部仍在討論，尚未定案。

傳助理教授從喜

韓國年金基金之投資似乎以追求獲利為主要目標，在獲利性與安全性之間，如何求取平衡？

（韓方）

由於現已進入低利率時代，國民年金基金的投資刻正面臨嚴峻挑戰，因此，整體投資態度雖傾向保守穩健。但考量仍須追求收益性，未來投資策略將透過分散風險及調整資產配置，以達成預定收益目標。

致贈禮品並合影留念（略）。

散會：中午 12 時 10 分

國家圖書館出版品預行編目資料

103 年度考試院韓國年金制度考察報告/關 中等著.

-- 初版. -- 臺北市：考試院, 民 103.7

面： 公分

ISBN 978-986-04-1748-7 (平裝)

1.年金保險 2.比較研究 3.韓國 4.臺灣
548.9

103012941

103 年度考試院韓國年金制度考察報告

著 者：關 中 高明見 胡幼圃 高永光
趙麗雲 張哲琛 桂宏誠 熊忠勇
呂明泰 劉永慧 胡淑惠 陳銘琦

出 版 者：考試院

地 址：臺北市文山區試院路 1 號

電 話：(02) 8236-6000

印 刷 者：群彩印刷科技股份有限公司

地 址：台北市內湖區陽光街 288 號 1 樓

電 話：(02) 8751-1997

出版日期：中華民國 103 年 7 月

版 次：初版

GPN：1010301291

ISBN：978-986-04-1748-7

