

# 從世界趨勢談公務人員年金改革

(綱要)

102.5.3

## 壹、前言

Thomas Friedman, *The World Is Flat* (2005)

Thomas Friedman, *Hot, Flat, and Crowded* (2008)

Ted C. Fishman, *Shock of Gray* (2010)

John Lanchaster, 林茂昌譯《大債時代》(2011)

彭明輝,《2020 台灣的危機與挑戰》(2012)

※人口老化、財政壓力、年金改革為全球性的問題

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰

### 一、少子化

#### 世界趨勢

- 2011 年全球生育率(TFR)為 2.4 人，最高的是奈及利亞 7.1 人，最低的是台灣和拉托維亞，1.1 人。
- 高度開發國家生育率平均 1.6 人，低度開發和最低度開發國家的生育率較高，非洲高達 4.7 人。

#### 我國生育率趨勢

- 1950 年代 7 人，1960 年代 5 人，1983 年 2.1 人，2000 年 1.5 人，2010 年 0.895 人，2011 年 1.1 人，2012 年龍年上升至 1.265 人，2013 年？

## 二、老年化

### 世界趨勢

- 古羅馬人平均壽命 25 歲；1900 年，全球平均 30 歲；2011 年，平均 70 歲。

我國 2011 年平均壽命為 79.15 歲(男 75.96 歲，女 82.63 歲)。

全民健保實施 17 年來，國人壽命增加 4.5 歲。

### 我國人口老化現象

#### (一) 老化指數(或稱老少比)

1960 年，5.5%

1983 年，15.2%

2012 年，76.2%

2016 年，101.1%

2030 年，199.4%

2045 年，332.6%

2060 年，401.5%

#### (二) 扶養比(勞動人口 vs. 非勞動人口)

1960 年，92.1%(幼 87.3，老 4.8)

1980 年，57%(幼 50，老 7)

2012 年，34.7%(幼 19.7，老 15) 6.7 養 1(老人)

2033 年，60.8%(幼 19.1，老 41.7) 進入「人口負債」時期

2040 年，69.8%(幼 18.6，老 51.2) 2 養 1

2060年，97.1%(幼19.4，老77.7) 1.3養1

### (三) 老化速度

1993年高齡化社會(7%)

2018年高齡社會(14%)

2025年超高齡社會(20%)

由高齡社會進入超高齡社會僅7年，為世界最快(日本11年，美20年，法30年，德37年，英52年)。

※2024年人口零成長。

楊志良「新四不一沒有」--不婚、不生、不養、不活；年輕人覺得「沒有」前景。

## 三、財政懸崖

冰島和歐豬五國(愛、義、希、西、葡)的前車之鑑(2010)

### (一) 債留子孫

●美國2010年國債超過GDP。

●OECD的國家，債務占GDP平均超過100%，希臘為181%。

●台灣，102年3月，中央政府1年以上債務5兆1,795億元，短期債務2,850億元；平均每人負擔23.4萬元。(我國101年GDP為14兆368億元，中央政府債務占GDP約35.29%，地方政府約占4.84%，合計約40.12%。惟另有學者認為宜加計「潛藏負債」，如加計將近

15 兆的「潛藏負債」，則債務占 GDP 比率會高達 140% 以上，但財政部未予計入)。

## (二) 潛藏負債

●根據 100 年總決算，潛藏負債為 14 兆 9,866 億元；其中勞保 6 兆 3 千億，舊制退撫 6 兆，退撫新制 1 兆 9 千億。

## (三) 稅收小國，福利大國

●稅收占 GDP 比例，丹麥 48.1%、瑞典 44.5%、芬蘭 43.4%、挪威 43.2%、英國 35.5%、希臘 31%、美國 25.1%、越南 13.8%，台灣只有 12.4%。

●102 年中央政府總預算案將近 2 兆，其中社福支出占 4,390 億，比率為 22.6%，若再加上退休撫卹(軍公教)1,399 億，占 7.2%，合計將近 30%(5,789 億元)，等於經濟發展和國防的總合。

## 參、年金制度的三大問題

### 一、經費不足

#### (一) 平均退休年齡降低，自願退休比例激增

OECD 平均為 64 歲，法國 59，希臘 60，日本 68，韓國 70，墨西哥 71。

我國 20 年來由 61 歲降為 55 歲，自願退休比率由 32% 提升為 94%。

## (二) 退休人數激增

20年來，由每年約3,000人，增加至超過10,000人。

104年~106年將為退休高峰期。

## (三) 基金收入與支出間失衡的隱憂

各項年金的收支不足及破產年

	收支不足年	破產年	基金餘額
公務人員	109	120	5,170億 (102/2/28)
教育人員	107	116	
軍職人員	100	108	
勞保	107	116	4,778億 (102/2/28)

※總之，公務人員是退得更早，退得更多，活得更久，領得更多。

## 二、行業不平

### (一) 退休所得替代率

#### 1. 公務人員部分

平均為99~70%。

兼具新舊制年資加上18%優存者，退休所得偏高。

#### 2. 勞工部分

勞保(98年起)35年年資為54.25%。

勞退(94年起)(DC)約27.4%。

兩者合計可達81.65%，但此為最理想狀況。

目前實際替代率在 66%~35%之間。

(二) 投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率

公務人員投保上限最高為 10 萬餘元，勞保上限為 43,900 元。

公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以 102 年為例)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或基數內涵)	44,420	88,840 (44,420×2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	8.25%	12%	9%	12%(6%+6%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
合計繳納金額	5,014		3,424	

註：

- 1.公保上限為 95,250 元(這是部級長以上人員之月俸額，惟常任文官的投保上限為 800 點之月俸額，目前為 53,075 元)。
- 2.公退之基數內涵為本俸 2 倍，目前上限為是「53,075 ×2=106,150」，未來調整為本俸 1.7 倍時，降為 90,228 元。勞退是確定提撥制，並無上限規定。
- 3.根據勞委會統計，目前僅有 20 多萬勞工自願提撥。
- 4.勞工自願提撥部分，得自個人綜合所得稅中扣除，但公務人員不可。

### (三) 年金問題的複雜性

#### 1. 制度分歧

社會保險 5 種

退休制度 6 種

社會津貼 1 種(老農)

#### 2. 七類人員

(1) 軍公教(63 萬人)

(2) 私校教職員(6.3 萬人)

(3) 受雇勞工(590 萬人)

(4) 無雇主勞工(職業工會)(310 萬人)

(5) 農民(70 萬人)

(6) 榮民(7 萬人)

(7) 一般國民(420 萬人)。

7 類人員在「財源取得、退休條件、給付水準、保障範圍」均不相同，在「投保金額、退休年齡、政府分擔或補助」差異性也大。

#### 3. 社會安全、社會保險和職業年金之間的競合 (理論和實務上難以完全配合的困難)。

※公務人員給付太高，所以要調降所得替代率；  
勞工繳費太少，所以要調高提撥率。

※公務人員和勞工相比，與其說是不平，不如說是不同，兩者之間缺乏合理比較的基礎。我們支持任何可以增加勞工收入的政策，也儘量使

公務人員退休所得合理化。

### 三、世代不均

Peter Diamond，「疊代模型」(Overlapping Generation Models)

上一代人拿太多，下一代繳太多，造成世代不均。

Joseph E. Stiglitz，「不公平的代價」(The Price of Inequality)

造成經濟不穩定，政治不安定。

The Economist，「世代傾軋」(Generation Squeeze)

2010年，美國65歲人口比25歲人口享有的社會福利多17倍。

二次大戰後的一代為「人口紅利」世代。

#### (一) 公務人員雙重的世代不均

已退休和將退休者(兼具新舊制年資)比純新制者(84.7.1以後任職)繳少領多，也比下一代(新進人員)優渥。

#### (二) 勞工的世代不均相對輕微

對新進人員有利(94年勞退，98年勞保新制)。

### 肆、年金改革的內容與效益

一、新進人員--多層次的年金架構

二、現職及已退人員--合理的「繳」和「領」，加上「延退」

合理化—調降所得替代率。



正常化—延退(請領退休金年齡)。

※我國公務人員的退休所得替代率為全世界少數最高的國家之一，而退休年齡可說是全世界最低。

※關鍵在少繳 10-15 年保費和多領 10-15 年退休金(壽命延長)，共同對政府財政和基金造成之沉重負擔。

### 三、改革的效益

(一) 節省政府財務(公務預算部分)支出

(二) 減緩退撫基金的財務危機發生

### 伍、結語

退休金的意義在於養老，不是多領一份薪水。

退休制度被扭曲，不但失去了建立此一制度的原意，也將無以為繼。

上一代為我們創造了「紅利」，這一代享有「紅利」，我們留給下一代是什麼？

國人應有的新思維：

1. 政府責任有限。
2. 個人要為自己的退休生活多負一些責任。
3. 要重視所得重分配的觀念。

# 從世界趨勢談公務人員年金改革

102年5月3日講於開南大學「全球化與行政治理」研討會

## 壹、前言

知名作家佛里曼(Thomas Friedman)在2005年出版《世界是平的》(The World Is Flat)一書，描述全球化的現象，說明在全球化的時代裡，資訊、資金、人口都快速流動。2008年他出版的另一本書《世界又熱、又平、又擠》(Hot, Flat, and Crowded: Why We Need a Green Revolution--and How It Can Renew America)，描述地球變熱了，因為全球暖化；地球變平了，因為技術快速發展（電腦、網路、軟體）；地球變擠了，因為全球人口的膨脹。2010年作家泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)出版了一本書《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)<sup>1</sup>，陳述了一個讓人心生懼怕，但又不得不面對的事實：人的老化與世界的老化，由於人口的老化，活得愈來愈久，對於退休年金支付產生極大的壓力，許多國家紛紛

---

<sup>1</sup> 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)，台北：天下文化，2011。

推動年金改革。清華大學教授彭明輝曾指出，全球已發達國家和新興國家人口老化，導致勞動人口與生產能力下降，但是社會福利與退休金的支出卻逐年增加，很多退撫基金都會因為過去過分低估成本、高估獲利率而面臨破產的危機，或者必須靠政府稅收補貼，而造成國債急劇上升<sup>2</sup>。人口老化、財政壓力和年金改革，幾乎是西方國家和部分開發中國家(如韓國、中國大陸)的普遍趨勢。

我國所面臨的問題，和世界各國相比，沒有什麼本質上的差異，只是程度上的不同。今天我要談的主題，就是從「人口」和「債務」兩個面向來談年金改革的必要性。各位可能覺得這件事距離你們還很久遠，但是你們若是現在不關心，等到有一天你們面臨「又老又窮」的情況，可能就來不及了。前幾天我和學者座談的時候，他們提到，就公共政策研究而言，年金改革的最大受益者，就是年輕人及其後代，因為年金改革就是要現在的老年退休者少領一點，中年人晚一點領(也少領一點)，讓年輕人未來也領得到，可是年輕人對於這個議題並不關心，政府也沒有邀請他們參與，年輕人的代表性實在不足，因此我今天特別以這個主題來發表演講，就是希望年輕人也能參與這件大事。

以下先說明年金制度面臨的挑戰，然後談我國現階段年金制度面臨的三大問題，也就是經費不足、行業不平及世代

---

<sup>2</sup> 彭明輝，〈台灣經濟發展的第三大隱憂：全球人口老化〉，  
[http://mhperng.blogspot.tw/2012/10/blog-post\\_8837.html](http://mhperng.blogspot.tw/2012/10/blog-post_8837.html) (2013/4/25)

不均，接著提出我們的改革對策，最後提出結語。

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰

年金制度面臨的三大挑戰有兩項，一項是人口問題，一項是財務問題。人口問題是少子化和老年化，這兩個問題也是息息相關，我把它稱為「人口懸崖」。財務問題則是各國政府普遍面臨國債節節高升，普遍稱為「財政懸崖」。我們現在面臨的就是這兩個懸崖，說明如下：

### 一、少子化

我們先看看世界人口的趨勢，根據2012年的統計，世界人口將近71億人。1804年人類剛剛突破10億人，過了123年，1927年才達到20億人，接下來由於醫療科技進步，人類壽命快速延長，總人口便大幅增加。20世紀末，我們只用了12年，人口就增加10億。

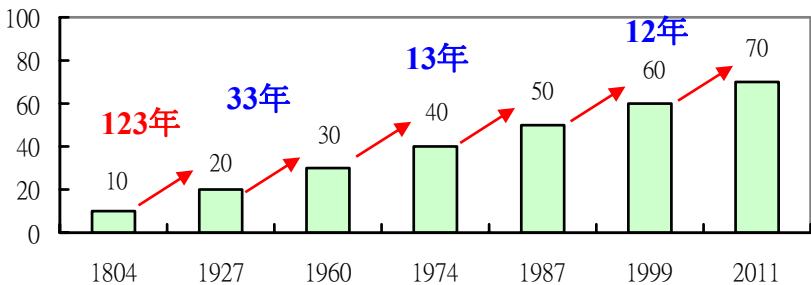


圖1 世界總人口成長(單位:億人)

既然人口大幅增加，何以有少子化現象呢？答案在於高度開發 (more developed countries) 與低度開發國家 (less developed countries) 和最低度開發國家 (least developed countries) 的差別，2011年全球平均總生育率 (Total fertility rate, TFR) 為2.4人，總生育率係指育齡婦女 (15-49歲) 一生所生育的嬰兒數，其中生育率最高的是奈及利亞7.1人，最低的是台灣和拉托維亞(Latvia)，僅有1.1人。由於全球平均總生育率為2.4人，仍高於人口替代水準的2.1人，因此世界人口還在增加，而且由於「總人口」愈來愈多，因此人口增加的總量愈來愈快，但多半集中在低度開發國家<sup>3</sup>。

高度開發國家普遍都存在低生育率的現象，平均只有1.6人。反之，低度開發和最低度開發國家的生育率便相當高，以非洲為例，便高達4.7人。2012年，在高度開發國家的12億人口中，一年只增加173萬人；低度開發國家的57億人口中，則增加了8,257萬人。因此，未來人口的增加多半會集中在低度開發國家，這些國家占世界人口的比率會愈來愈高。

---

<sup>3</sup> 資料來源：U.S.Population Reference Bureau, 《2012 World Population Data Sheet》, <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2012/world-population-data-sheet/data-sheet.aspx> (2013/4/10)

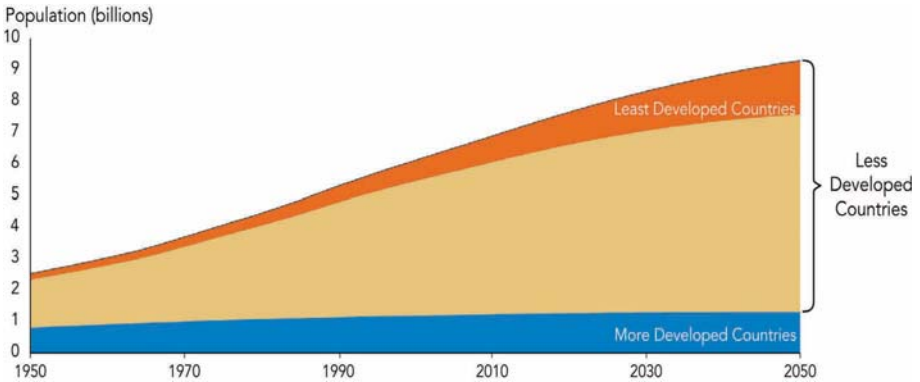


圖2 世界人口分布及增加趨勢<sup>4</sup>

我們回頭看看台灣的情形，台灣的少子化現象特別嚴重，馬總統在2011年指出，要把解決少子化問題提升至國家安全的層級，2013年的元旦，更指出少子化和人口高年齡化造成的年金問題，整個社會的負擔非常沈重。

我們審視一下台灣的出生率變化，1950年代初受戰後嬰兒潮影響，平均每位育齡婦女總生育率為7人，1960年代則因口服避孕藥問世及推行家庭計畫，總生育率下滑至5人；隨著女性勞動參與率提升、平均受教育年限延長，1970年代生育子女數持續走低，至1983年女性勞動參與率突破40%時，總生育率恰巧瀕臨2.1人的人口替代水準<sup>5</sup>。1990年代由於警覺人口出生數不足，將加速人口老化等後遺症，人口政

<sup>4</sup> 資料來源：同前註。

<sup>5</sup> <我國人口政策與總生育率分析>，國情統計通報，中華民國統計資訊網，<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=5119&ctNode=1831> (2013/4/15)

策改爲「維持人口合理成長」，2000年總生育率下降幅度已趨緩，惟平均仍低於1.5人，2010年達到0.895人，成爲世界上出生育最低的國家，2011年再度「衛冕」成功，2012年剛好是龍年，生育率上升至1.265人。

綜觀我國的人口發展，有幾個重要的政策演進，第一，1964年推行家庭計畫，提供多種安全有效避孕方法。第二，1967年提出「五三口號」，希望「婚後3年才生育、間隔3年再生育、最多不超過3個孩子、33歲以前全部生完。」。第三，1971年提出的「三三二一」政策，係指「婚後3年才生第1個孩子，過了3年再生1個，兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好」。這些政策很成功地節制了人口的快速成長，但低生育率的趨勢卻幾乎成了「不可逆」的過程，我們和其它已開發國家相同，出生率都無法再回到2.1人的替代水準，雖然這幾年來政府不斷鼓勵生育，但成效似乎有限。

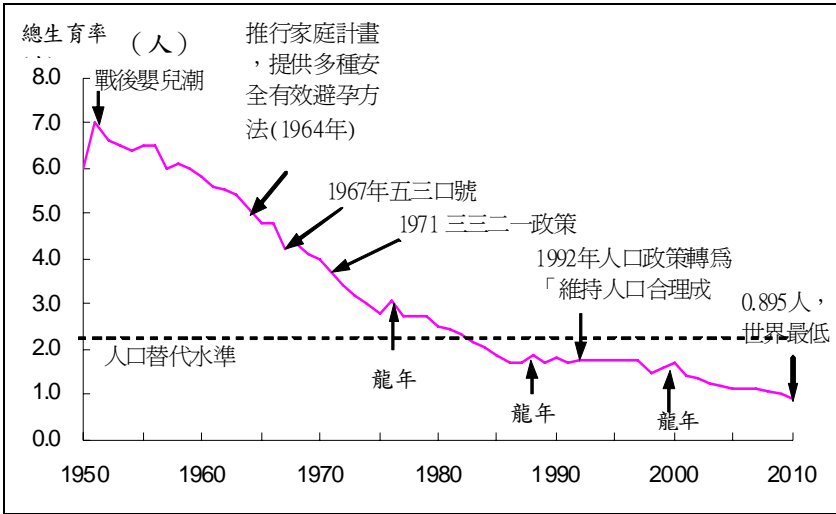


圖3 我國總生育率趨勢

資料來源：參照內政部「人口政策資料彙集」修正，行政院主計處<sup>6</sup>。

我國近年來雖然呈現少子化的現象，但由於醫療科技進步，平均壽命延長，歷年的死亡人數仍低於出生人數，再加上部分移入的人口(如外籍婚配)，導致目前人口仍呈現上升的情形。根據經建會的預估，2022年人口自然增加接近為0，然後有可能會以較快的速度減少，若再加計國際遷徙等社會增加人口，人口零成長約在2024年發生<sup>7</sup>。長期來說，如果少

<sup>6</sup> 行政院主計處，[www.stat.gov.tw/public/Attachment/41221272371.doc](http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/41221272371.doc) (2013/4/20)

<sup>7</sup> 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，101 年 8 月，頁 1。本報告有關人口推計，



子化情況繼續惡化，而大量老年人口達到平均壽命時，就會出現大量死亡的情形，每年可能高達六、七十萬人，但新生兒只有十幾萬，人口將呈現快速遞減的趨勢。從現在往後看，整個人口的變化就成為「 $\searrow$ 型」，形狀也像是一個懸崖，我把它稱為「人口懸崖」。因此，除了有財政懸崖外，我們的人口結構也面臨懸崖的困境。

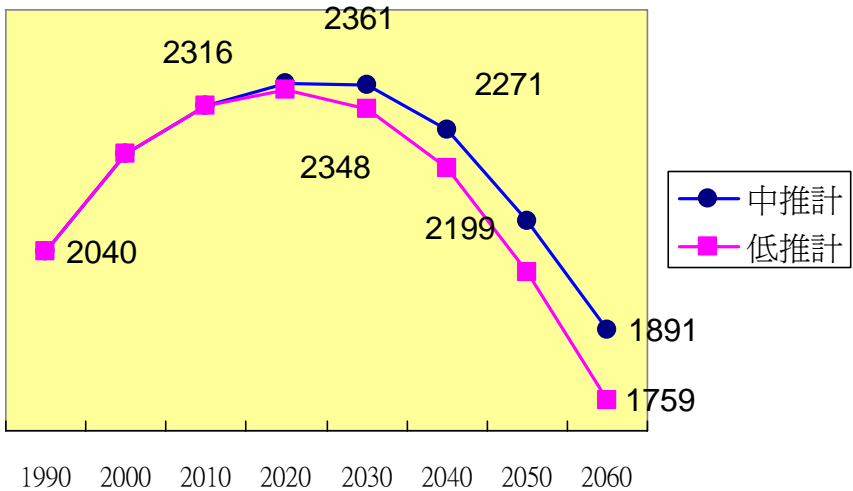


圖4 我國總人口推計(單位：萬人)

或許有人會認為，台灣人口密度高，可藉由人口負成長來改善生活品質。這句話有它的道理，但是台灣至少減少兩百萬人口才有用，那是2050年以後的事，且無論如何提高生

---

如無特別說明，係以該篇報告為依據，該報告依假設條件之差異，區分為「高、中、低推計」三種，本文並以「中推計」為依據，以下同。

育率，人口負成長也遲早會來！問題的關鍵，是從現在開始，我們先要面對人口年齡結構的改變<sup>8</sup>。接下來談「老年化」，就是要面對人口年齡結構改變的困境。

## 二、老年化

除了少子化之外，另一個令人擔憂的問題是老年化。據說羅馬人的平均壽命大約是25歲，到了1900年，全球平均壽命只提高到30歲，主要是因為嬰兒和兒童的死亡率很高。拜20世紀醫療科技的快速發展，嬰兒死亡率大幅下降，而過去對人類造成的致命疾病，例如天花、霍亂、鼠疫等，現在已不再是威脅，人類的平均壽命大幅延長，老年化的現象在全球各國都類似，只是程度上的差別，高度開發國家老化情形較為嚴重。

根據預測，到了2030年，65歲以上人口將達到10億人，而2050年，光是中國60歲以上的老人若自行組成一個國家，將成為世界第三大國(約4.8億人)<sup>9</sup>，僅次於印度和中國大陸。和前一個世紀比較，如果把平均壽命的增加乘上全球人口，今日全球人類要比前一個世紀的人類多享有2,500億年以上的壽命，這是多麼驚人的數字，一個老化的世界，讓地球必

---

<sup>8</sup> 薛承泰，〈少子女化與高齡化現象概述〉，財團法人國家政策研究基金會，December 14, 2011。 <http://www.npf.org.tw/post/1/10098> (2013/4/23)

<sup>9</sup> 〈中國 2050 年成世界最「老」國家〉，  
<http://news.wenweipo.com/2012/09/17/IN1209170007.htm> (2013/4/19)

須負擔多出來的數千億人類集體生命<sup>10</sup>。

2011年全球平均壽命為70歲(男性68歲、女性72歲)，其中高度開發國家為78歲，而低度開發國家為68歲<sup>11</sup>。台灣、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，台灣更是全球生育率最低的國家。2011年的統計，台灣人的平均壽命為79.15歲(男性75.96歲，女性82.63歲)，預估2013年台灣人的平均壽命將跨越80歲，這是先進國家的水平。因此在坐的各位同學，你可以恭喜自己一下。本來「人生七十古來稀」，但現在，長命百歲絕不是空話，你猜猜，台灣現在有多少「百歲(以上)人瑞」呢？根據內政部2012年的統計，台灣有2,599個「百歲(以上)人瑞」<sup>12</sup>，比率超過萬分之一，以後祝人家「長命百歲」恐怕不是多吉利的話，因為百歲人瑞會愈來愈多。

造成壽命延長的原因有很多，包括良好的公共衛生系統和醫療體系，還有一個關鍵因素--「全民健保」。1995年全民健保開辦前 10年，台灣人均壽命延長了1.51歲。健保開辦後，5年就延長了1.9歲。全民健保開辦到現在，不過17年，台灣人均壽命延長了4.5年以上<sup>13</sup>。年金制度的最大天敵就是領年金的人太長命，長壽本來是喜事，但你得問自己，兩樣

---

<sup>10</sup> 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，同前揭註，頁 31-32。

<sup>11</sup> 資料來源：U.S.Population Reference Bureau，同前揭註。

<sup>12</sup> 內政部〈歷年簡易生命表平均餘命〉(1957~2010)，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm> (2013/4/10)

<sup>13</sup> 根據內政部〈歷年簡易生命表平均餘命〉(1957~2010)自行計算。

東西存得夠不夠。一個是健康，一個是財富<sup>14</sup>。這兩個，只要少一個，你的長壽就是麻煩。

人口老化的現象，除了平均壽命之外，還有幾個重要指標可以觀察：

(一) 老化指數(或稱老少比)

「老化指數=65歲以上人口÷ 0~14歲人口」，1960年，我國的老化指數為5.5%，也就是有100個小孩，只有5.5個老人，1983年為15.2%，2012年升高為76.2%，因此老年人口與幼年人口之比約為1：1.3；未來隨著少子化及高齡化趨勢，2016年老年人口數將首次超過幼年人口數，老化指數亦將超過100%，也就是老人比小孩還多；至2060年，老化指數將高達401.5%，老年人口約為幼年人口之4倍<sup>15</sup>。

---

<sup>14</sup> 唐湘龍，〈「很不幸的」，你可能長命百歲〉，引自 Yahoo 奇摩新聞。  
<http://tw.news.yahoo.com/blogs/society-watch/%E5%BE%88%E4%B8%8D%E5%B9%B8%E7%9A%84%E4%BD%A0%E5%BE%88%E5%8F%AF%E8%83%BD%E9%95%B7%E5%91%BD%E7%99%BE%E6%AD%B2-091807830.html> (2013/4/20)

<sup>15</sup> 行政院經建會，同前揭註，頁 III。其它學者，如：彭明輝，《2020 台灣的危機與挑戰》，台北：聯經，2012；楊志良，《台灣大崩壞：挑戰沒有希望的未來》，台北：天下文化，2012，都曾撰文，希望各界重視此一問題。

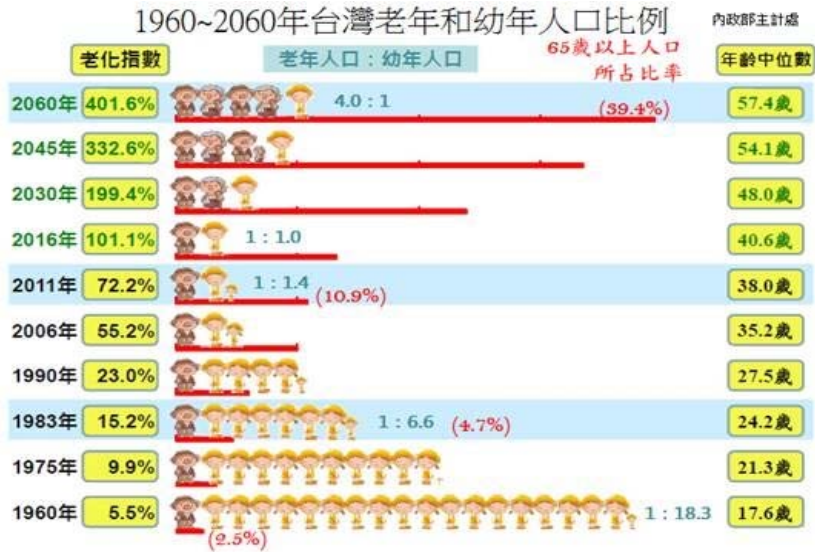


圖5 1960~2060台灣老年和幼年人口比例

## (二) 扶養比

扶養比是由「扶幼比+扶老比」合計構成，所謂「扶幼比 = (0-14 歲人口 ÷ 15-64 歲人口) × 100%」，也就是生產者扶養幼年人口的比率，而「扶老比 = (65 歲以上人口 ÷ 15-64 歲人口) × 100%」，也就是生產者扶養老年人口的比率，兩個相加就是扶養比。隨著少子化趨勢，幼年人口之依賴負擔將逐漸減緩，扶幼比逐年下降；但隨著高齡化趨勢，老年人口之依賴負擔則將逐漸加重。

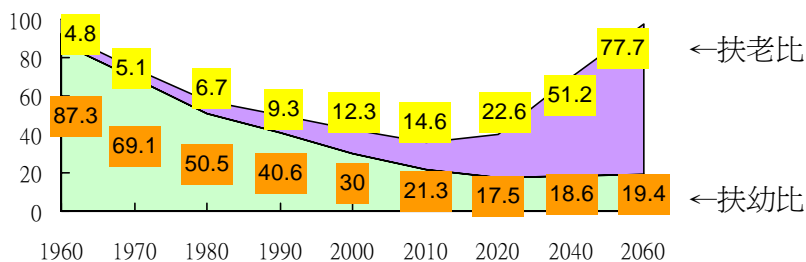


圖6 我國扶養比趨勢 (單位: %)

1960年代，我國的扶養比還相當高，達到92.1%，其中幼兒占87.3人，老人只有4.8人，1980年的扶養比是57%，老人還是只有7人。扶養比雖高，但幼兒長大之後會便成爲生產者，此時的負擔等於是投資未來。依據經建會的統計，2012年我國的扶養比僅34.7%(幼兒19.7%，老人15%)，也就是大約3.3個生產者扶養一個老人或幼兒，這樣的負擔可說相當地輕，因爲多數嬰兒潮世代還未退休(即將退休)，而少子化的現象卻已發生，老人的增加不及嬰兒數的減少，造成現今扶養比較低的現象。換句話說，我們目前是處於「人口紅利」的階段，它指的是在一個時期內生育率迅速下降，少兒與老年撫養負擔均相對較輕，總人口中勞動適齡人口比重上升，從而在老年人口比例達到較高水平之前，形成一個勞動力資源相對比較豐富，對經濟發展十分有利的黃金時期。可是當老人不斷增加，人口總扶養比超過60%時，則爲「人口負債」時期，而根據經建會的估計，我們將在2033年扶養比達到60.8%(幼兒19.1%，老人41.7%)，進入「人口負債」的階段，

這個時候的人口負債，轉變成主要扶養老人。

因為現在扶養比較低，大家似乎未能明顯感受未來年金支付的壓力，但隨著老年人口的快速增加，2040年扶養比達到69.8%，2060年將增加為97.1%，97.1%的意思代表著100位生產者，要扶養97.1個人，其中幼兒只有19.4人，老人占了77.7人。各位想想，那個時候你們大約60幾歲，你認為那個時候的年輕人有能力支付這麼多的依賴人口嗎？若僅統計生產者與高齡人口之比，將由2012年每6.7個青壯年人口負擔1位老年人口，2020年4.4人，2040年2.0人，到2060年轉變為每1.3個青壯年人口負擔1位老年人口。我們若不利用這個人口紅利時期進行改革，等到人口負債階段，改革的壓力會更沈重。

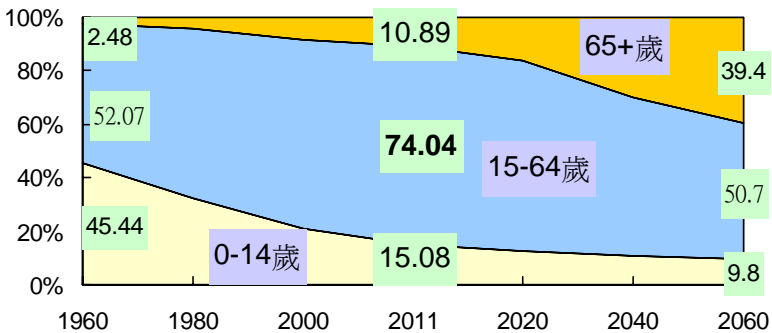


圖7 我國人口年齡結構(單位: %)

從我國人口的年齡結構，也可以看出這個趨勢未來幼兒人口及生產人口會逐年下降，但是老年人口卻逐年上升，很快就會達到「生之者寡，食之者眾」的時代，屆時我們的壓力會更大。

### （三）老化速度

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。我國自1993年已邁入高齡化社會，預估2018年便要進入高齡社會，2025年進入超高齡社會。所謂「老得太快」指我國從「高齡化社會」走向「高齡社會」及「超高齡社會」的時間很短，此一速度和其它國家相比，明顯更為快速，代表我們反應準備的時間更短。



表1 主要國家高齡化轉變速度

國別	65歲以上人口所占比率到達年度			轉變所需時間	
	高齡化社會(7%)	高齡社會(14%)	超高齡社會(21%)	7%→14%	14%→21%
中華民國	1993	2018	2025	25	7
日本	1970	1994	2005	21	11
韓國	1999	2017	2026	18	9
新加坡	1999	2019	2026	20	7
香港	1984	2014	2023	30	9
美國	1942	2014	2034	72	20
加拿大	1945	2010	2024	65	14
德國	1932	1972	2009	40	37
法國	1864	1990	2020	126	30
英國	1929	1975	2027	46	52
挪威	1885	1977	2027	92	50
瑞典	1887	1972	2015	85	43
荷蘭	1940	2005	2021	65	16
瑞士	1931	1986	2020	55	34
奧地利	1929	1970	2020	41	50
義大利	1927	1991	2024	44	33
西班牙	1947	1991	2024	44	33
澳洲	1939	2012	2033	73	21

註：2012年之後均為推計結果，之前為實際值。

資料來源：行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，101年8月，頁62。

從上述資料，可以發現亞洲四小龍的老龄化速度都相當快速，但新加坡透過大量的移民，減緩少子化和人口老化的壓力，香港近年來則由於大陸人口轉移，出生率有上升情形，

中華民國和韓國則相對承受比較大的壓力。剛剛提到2024年台灣的人口將進入零成長時代，總人口開始步向衰退。同時，這一年的65歲以上老年人將占總人口的19.3%，之後進入聯合國所定義的「超高齡」社會，每5人當中就有1名老人。2024年，剛好也是千禧寶寶滿24歲、應該步入社會的年代。然而，迎接他們進入職場的，卻是最後一批戰後嬰兒潮（1945～1964年）大量的退休人口。2024年，也就是11年後，那時候的台灣將會如何？有人說，依照這樣下降的速度，台灣的「輪椅」將逐漸取代「學步車」，學校倒閉，從幼稚園到大學，無一倖免，相關產業也將同時遭受衝擊。再不正視少子化帶來的嚴重財政黑洞，將來財政一旦崩解，社會體系也會隨之瓦解，全國上下將無人可置身事外。

衛生署前署長楊志良曾說台灣病了，他說台灣陷入「不婚、不生、不養、不活、年輕人覺得沒前景」的「新四不一沒有」循環中；主因則是日趨嚴重的人口老化。（1）不婚：剩男剩女如過江之鯽。（2）不生：2010年生育率全球最低。（3）不養：每天都有孩子被棄養。（4）不活：每天超過10人自殺身亡。其結果是：對多數年輕人覺得「沒有」前景。綜觀人類歷史，從來沒有一個社會像台灣一樣，在沒有戰爭、沒有重大傳染病、沒有饑荒及經濟大恐慌的情況下，不婚、不生、不養、不活及沒有前景，這代表，台灣社會有大事發生了<sup>16</sup>。而年金改革，就是大事中的大事。

---

<sup>16</sup> 楊志良，《台灣大崩壞：挑戰沒有希望的未來》，台北：天下文化，2012。

### 三、財政懸崖

另一個要談的現象是「窮」，自從2008年的金融海嘯開始，大家對於國債有比較深刻的認識，2008年9月15日雷曼兄弟控股公司宣告破產，雖然造成全球股市、債市、房市齊跌，但是公司破產，有「破產法」可以依循，幫助個人或者公司重整超出負荷的債務。可是不到1個月，位居全球富裕國家之一的冰島也宣布破產，大家頓時發現，原來國家也會破產，可是我們沒有一套能管理主權國家債務重整的法律，以公平、快速、有效率地處理這些事。我們只知道，當國家破產，你的帳戶裡有再多存款都沒用，銀行不開門，ATM也領不到錢！

《大債時代》<sup>17</sup>一書描述一名冰島女孩，當時正在英國唸書，她把金融卡插進提款機，想要領錢，但螢幕顯示，裡頭沒錢了。她之所以領不到錢，並不是因為她「戶頭」裡沒錢，而是因為「銀行」沒錢了。因為冰島政府把錢花光了！10月6日，瀕臨破產的冰島政府，宣布把銀行關閉並凍結任何資金外流。這位女孩用她的信用卡付清學費的隔天，冰島克朗（króna）就崩盤了，於是她所要支付的金額，一口氣暴增了40%。

類似的故事仍在持續上演，2010年的歐豬五國（葡萄

---

<sup>17</sup> 約翰·蘭徹斯特(John Lanchester)，林茂昌譯，《大債時代：第一本看懂全球債務危機的書》(Whoops!: Why Everyone Owes Everyone and No One Can Pay)台北：早安財經，2011年。

牙、義大利、愛爾蘭、希臘、西班牙)，以及最近賽浦勒斯的金融危機，主因之一都是因為超高的政府負債。

### (一) 債留子孫

美國有個國債鐘，2008年9月30日，美國國債超過10兆美元，2010年的時候，債務達到14.58兆美元，超過當年國內生產毛額（Gross Domestic Product，GDP）的14.53兆美元，比率達100.34%。2012年年底，債務則已超過16兆，上升速度非常驚人，平均每位國民一出生便負債約5萬3千美元。OECD的國家，債務常常超過GDP的100%，例如希臘、義大利，沈重的債務負擔，光是利息支出就是很大的負擔。若純就中央政府的債務而言，我們看看所謂的歐豬五國及OECD的平均數，可以發現這些國家的政府債務都非常沈重，OECD國家整體已經超過100%。其中希臘達到181.3%，最低的西班牙也將近90%<sup>18</sup>。

---

<sup>18</sup> OECD,  
[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-debt\\_gov-debt-table-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-debt_gov-debt-table-en)  
(2013/4/20)

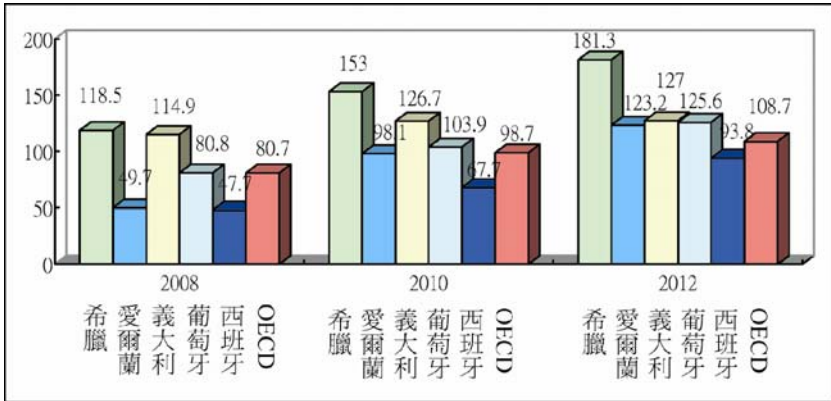


圖8 歐豬五國中央政府及OECD國家債務占GDP比重(%)

本次談年金改革方案，總是有人談起「不要債留子孫」，但實際情況如何呢？我國財政部自2010年12月起，每月7日固定在網站首頁及電子看板發布「最新國債訊息」，仿效美國設置的「國債鐘」，讓全民共同監督國家債務情況。截至102年3月底止，中央政府1年以上債務未償餘額5兆1千餘億元，短期債務未償餘額2,850億元；平均每人負擔債務23.4萬元，1年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比約為36%，這筆欠款，我們必須坦誠地表示，就是債留子孫<sup>19</sup>。

根據《公共債務法》第4條規定，中央政府所舉借之1年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前3年度名目國民生產毛額平均數之40%。2013年的中

<sup>19</sup> 我國 101 年 GDP 為 14 兆 368 億元，中央政府債務占 GDP 約 35.29%，地方政府約占 4.84%，合計約 40.12%。惟另有學者認為宜加計「潛藏負債」，如加計將近 15 兆的「潛藏負債」，則我國政府債務占 GDP 比率會高達 140%以上，但財政部未予計入。

中央政府總預算，歲入編列1兆7,333億元，歲出編列1兆9,076億元，不足1,743億元，連同要還過去的債務770億元，總共不足2,513億元，全數必須借債，1年又增加2,513億，占總支出比率13.17%。如果以這種借錢的速度，一年半之後就會超過「公共債務法」的上限。

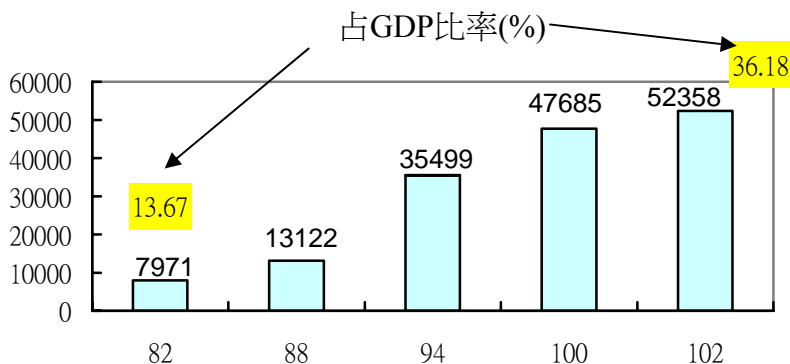


圖9 中央政府債務(單位:億元)

資料來源：財政部，節錄自〈中央政府一年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比〉(102年4月9日製表)，  
[http://www.nta.gov.tw/subject/03\\_index/01\\_main.asp?cate\\_id=146&sid=1850&bull\\_id=1872](http://www.nta.gov.tw/subject/03_index/01_main.asp?cate_id=146&sid=1850&bull_id=1872)  
 (2013/4/20)

世界各國政府普遍都面臨財務情況不佳的情形，其原因之一，是由於民主政治的選舉制度所造成，因為每個政黨為了獲得勝選，總是不斷加碼，提出各種社會福利優惠措施，討好選民的結果，就是政府的債務不斷增加。1980年代興起

的政府改造，主要原因也是由於財務危機和管理不善。

1990年前，台灣財政收支處於平衡狀態，債務並不多，但6年國建（1991至1997年）的規模8.2兆，其中高達6.3兆必須透過舉債籌措，到了1994年時，不含潛藏負債，1年以上實質負債就達9,137億元。隨後十餘年，民粹政治當道，不斷減稅，政客大開選舉支票，更讓收支嚴重失衡，中央政府從此年年債台高築。

當然，政府舉債施政並非全無優點，1930年代美國大蕭條時代，政府靠舉債才刺激了經濟復甦，知名經濟學者保羅·克魯曼（Paul R. Krugman）在2008年金融海嘯期間，也大力支持美國政府擴大支出，以挽救低迷的經濟。但年年追加新債，債台高築的問題必須被正視，當少子化遇到高國債，這是此刻以及未來執政者都無可迴避的責任。

## （二）潛藏負債

除了已經發生的負債之外，還有所謂的「潛藏負債」，它代表政府未來應負擔之法定給付義務。根據中央政府100年總決算報告，預估政府未來負擔之支出約為14兆9,866億元（中央政府11兆6,563億元，地方政府為3兆3,303億元）。

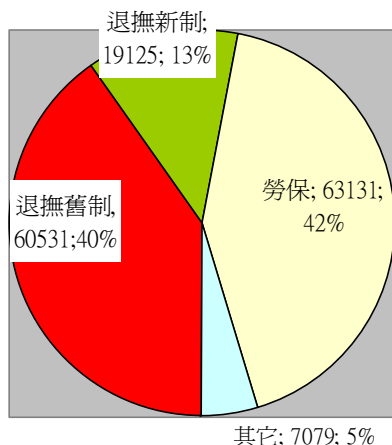


圖10 各級政府未來主要潛藏負債及比例 (單位：億元)  
資料來源：行政院主計總處，節錄自〈100年度中央政府總決算報告〉，101年，頁甲14。

上述潛藏負債，多半是屬於社會保險、退休年金的支出，也就是我們目前正在推動的年金改革的標的，其中勞保及舊制軍教公教退休金，都超過6兆元，是最大的潛藏負債。但是大家也不要過於擔心，從專業立場來看，潛藏負債是假設性問題，就像銀行，明天一天的錢全部被提光，那銀行會不會垮？但問題是這是不可能的事情。我再舉個例子，一個人得了肝病，醫生告訴他，如果你每天還要喝一瓶酒，你3年或5年就會掛掉，如果他不聽，照樣喝，肯定會掛掉，但如果他聽醫生的話，不再喝酒，開始保重自己的身體，那就不會發生這事。它是一種預防性、警惕性，告訴我們有這種可能。而我們現在做的事，就是預防它發生，因此這些潛藏



債務，在這一次的改革中，會得到相當程度的緩解。

### （三）稅收小國，福利大國

有人說，台灣是稅收小國，卻是福利大國，台灣政府稅收規模偏右派，但政府支出卻偏左派。右派政府偏資本主義，稅收低，屬「小政府」，強調政府不必過度介入發展，最好任由自由市場機制。在台灣人民的想像中，收入上（稅收）希望是小政府，但支出上（福利）卻又期待一個大政府。

歐洲國家以福利著稱，偏左派社會主義，稅收占GDP比例動輒超過4成，政府強力主導社會資源分配，屬於「大政府」，特別是北歐諸國，丹麥稅收占48.1%、瑞典占44.5%、芬蘭占43.4%、挪威占43.2%，英國35.5%，連希臘都有31%<sup>20</sup>。對照之下，根據2011年、華府智庫傳統基金會（Heritage Foundation）的統計，台灣稅收占GDP的比率只有12.4%，比起越南的13.8%和馬來西亞的15.5%都低<sup>21</sup>。

---

<sup>20</sup> Source: Revenue Statistics: Comparative Tables, **OECD Tax Statistics** (database), <http://doi:10.1787/taxrev-table-2012-1-en>

<sup>21</sup> 彭漣漪，〈當政府的退休破產時/我的老年誰來養〉，《遠見》318期，2012年12月。

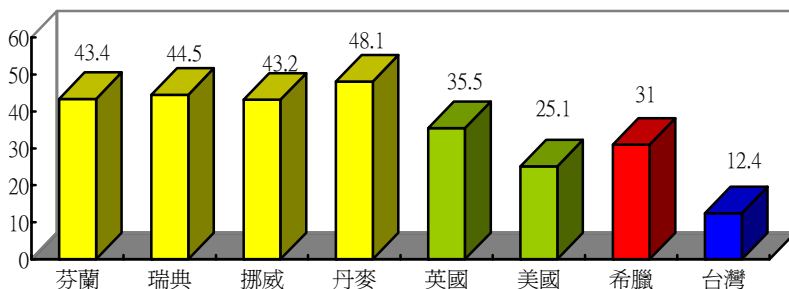


圖11 北歐及英美等國2011年稅收占GDP比率(%)

再看支出面，我國這些年來社會福利支出占中央政府年度總預算的比率節節高升，民國88年為15.1%，92年升高為18.3%，民國100年為19.6%，102年中央政府總預算案將近2兆，其中社福支出占4390億，比率為22.6%，若再加上退休撫卹(軍公教)1,399億，占7.2%，合計有將近30%(5,789億元)的預算用於國民的社會福利，等於經濟發展和國防預算的總合。

102年度中央政府總預算歲出分配(總額19,446億元)

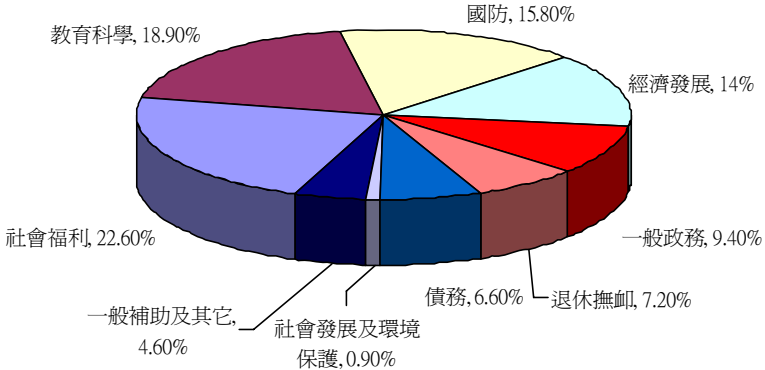


圖12 102年中央政府總預算政事別比率(不含債務償還770億元)

我們想要享有更多更好的福利，卻不願負擔較高的稅，天下如何能有這樣的好事呢？希臘、西班牙、義大利都是我們的教訓，人人都想要有個福利國家，但我們的稅收制度及國民的觀念，都還沒有充分的準備與能力。

國家面臨財政困境，就是開源和節流兩個手段。開源，除非經濟持續成長，可以增加稅收，否則就必須加稅。但經濟成長不可預期，加稅又是不受歡迎的手段(但台灣與其它國家相比，賦稅仍低，應尙有加稅的空間)。因此，就只能節流，歐美2010年深陷經濟困境，普遍採取嚴厲的撙節措施(austerity)。

除了開源和節流之外，剩下最後一個方法，就是印鈔票，但這卻是個最危險的方法，因為它會造成嚴重的通貨膨

脹，貨幣大幅貶值，鈔票上的零愈來愈多，但實際的價值卻愈來愈低。前幾年辛巴威的例子，就是慘痛的教訓，辛巴威發行的最大面額的紙鈔，高達100兆元，也就是1後面總共要加上14個零，但是幣值大約只有新台幣的1萬元，鈔票的價值比當「紙」來賣還低，可能的結果就是物價失控，進而引起社會動盪。

有人說，國家破產有什麼關係，反正會有其它國家或國際組織(如國際貨幣基金, IMF)來救，例如希臘、賽浦勒斯、西班牙等國家，但是大家別忘了，這些國家是IMF的會員國，也同在歐元區，更重要的是，這些破產的國家都有很高的外債，如果不救這些國家，債權國(主要是歐元區其它國家)根本就拿不回一毛錢。可是台灣呢？上述條件我們一個都不具備，既不是IMF會員國，也沒有「亞元」，更沒有外債，當台灣倒了，恐怕沒有其它國家會伸出援手。

上述三大挑戰，可以說沒有速成的解決方案，更別說特效藥，關於年金問題該如何才能治本？一位學者提出妙喻：「退休年金其實像是老鼠會，台灣的根本問題是出生率低，『新老鼠』愈來愈少了，當然撐不下去。」無論退休金制度怎麼改，政府還是必須面對生育率超低的人口問題，才是治本之道<sup>22</sup>。可是這幾年來政府不斷鼓勵生育，但成效似乎有限。其實，不論政府或是民眾都應該有新的體認。對政府而言，費率不可能無限制的調高，總有一天會碰到「天花

---

<sup>22</sup> 今周刊 842/843 期 <http://www.businesstoday.com.tw> (2013/4/23)

板」，不斷向未來舉債，只會債留子孫；對民眾而言，退休經濟安全不但是政府的責任，更是自己本身的責任，任何「繳得少、領得多」的制度都可能只是「龐氏騙局」<sup>23</sup>而已，目前世界各國年金制度所遭遇到的財務困境就是最好的寫照和提醒。天下沒有白吃的午餐，過度支出便是把債務留給後代子孫，這絕非我們所樂見。

### 參、年金制度的三大問題

在報告年金所面臨的問題之前，先向各位簡單說明一下年金的意涵，「年金」係符合一定條件時，定期發給的現金給付，用以提供老年生活所需。目前我國年金制度包括國保、勞保、勞退、軍公教退休制度等。年金支付的形式主要有兩種，一是確定給付制(defined benefit, 簡稱DB)，二是確

---

<sup>23</sup> 龐氏騙局 (Ponzi scheme)，是多層次傳銷的一種，參與者要先付一筆錢作為入會代價，而所賺的錢是來自其他新加入的參加者，而非公司本身透過業務所賺的錢。投資者通過吸引新的投資者加入付錢，以支付上線投資者，通常在短時間內獲得回報。但隨著更多人加入，資金流入不足，騙局泡沫爆破時，最下線的投資者便會蒙受金錢損失。「龐氏騙局」稱謂源自美國一名義大利移民查爾斯·龐茲 (Charles Ponzi)，他於 1919 年開始策劃一個陰謀，成立一空殼公司騙人向這個事實上子虛烏有的企業投資，許諾投資者將在三個月內得到 40% 的利潤回報，然後龐氏把新投資者的錢作為快速盈利付給最初投資的人，以誘使更多的人上當。由於前期投資的人回報豐厚，龐氏成功地在七個月內吸引了三萬名投資者，這場陰謀持續了一年之久才被戳破。資料來源：維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%BE%90%E8%8C%B2%E9%A8%99%E5%B1%80> (2013/4/22)

定提撥(defined contribution, 簡稱DC)<sup>24</sup>。

確定給付與確定提撥的差別在哪裡？簡單來說，確定給付制的意義是「許你一個確定的未來給付」，也就是你算出未來你可以領到多少退休金(根據年資、薪資水準等條件)，就像現行的勞保年金、公保及退撫制度。確定提撥制則相反，它是「確定每個月繳納的金額」，但無法保障未來會領到多少錢，員工所能領取之退休金決定於年資、提撥之多寡及投資報酬率。目前勞工退休金就屬於DC。

根據普遍的認知，公務人員退休年金制度長期面臨三大問題，也就是馬總統所講的「經費不足、行業不平、世代不均」。分別說明如下：

## 一、經費不足

---

<sup>24</sup> 確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額與薪資結構及服務年資有關。此種規定對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭受實質上的財務風險。相對於確定給付制，另一種型態為確定提撥制(defined contribution, DC)，確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年(月)提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與雇主共同提撥之資金和運用孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。就雇主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1> (2013/1/7)。

剛剛已經提到政府目前有5兆的債務及14兆的潛藏負債，除了確定給付制本身所必須承擔的財務風險之外，近年來有若干因素的變化，造成退撫基金財務日益困難：

(一) 平均退休年齡降低，自願退休比例激增

自民國87年起，公務人員的平均退休年齡逐年下降，大約在92年的時候便下降至56歲以下，近年來維持在55~56歲之間，101年為55.74歲，與87年相較，提前了5年的時間退休，也就是提早5年支領退休金。請見圖13：

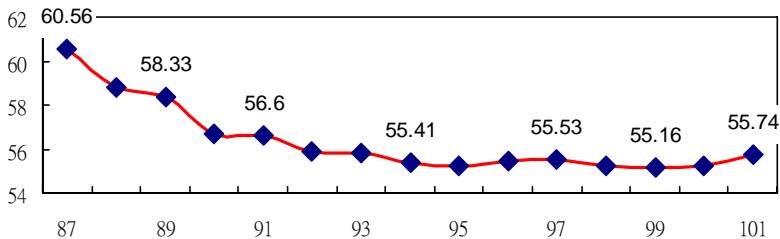


圖13 公務人員平均退休年齡(歲)

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

以現今我國平均壽命約80歲來看，55歲仍屬壯年，當年齡適當及經驗成熟者早退，必將造成人力成本升高<sup>25</sup>。近10年來公務人員考試平均錄取年齡大約28~29歲，如在55歲退休，服務年資約27年，平均餘命還有25年，工作時間和退休時間幾乎一樣長，再加上擁有極高的所得替代率，難怪公職

<sup>25</sup> 另一個引人注意的統計數字，是我國女性的平均壽命高於男性約 5~6 歲，可是女性的平均退休年齡又略早於男性。

成爲年輕人就業的第一選擇，因爲實在是一本萬利。

隨著退休年齡的下降，顯示自願提前退休已成爲公務人員的常態。根據統計，82年僅有32.44%的退休人員是自願提前退休，其餘皆是屆齡(65歲)才退休。但此一比率逐年上升，根據銓敘部100年的統計，有高達93.76%的公務人員提前退休，101年度略降爲91.82%，意指這些人請領退休金的時間更早。我們可以說，近十餘年來，公務人員退得更早，活得更久，領得更多。

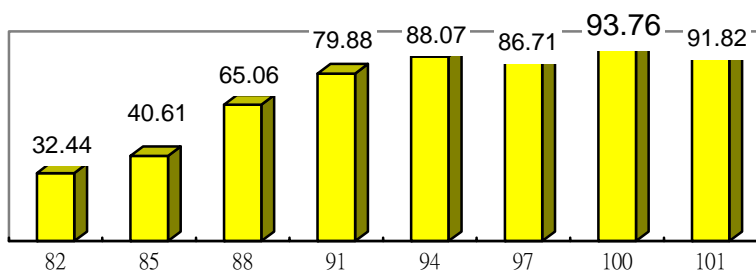


圖14 公務人員自願提前退休占退休總人數比率(%)

公務人員早退，對政府的人力資源運用和財務負擔影響極大，我只介紹3個簡單的統計數字（依內政部公布之國人平均壽命計算）：

- 1.在 75 制之下（民國 100 年之前適用）工作 25 年，50 歲退休，平均可領退休金 32 年。
- 2.在 85 制下（民國 100 年開始實施，但有 10 年緩衝時期）工作 30 年，55 歲退休，平均可領退休金 27 年。
- 3.在 90 制下（本次改革的規劃目標之一）工作 30 年，60 歲退休，平均可領退休金 23 年。



因此，延退，對退休人員而言，年資更長，退休金更多，並不吃虧；但對政府而言，可紓解給付的壓力，並可減少進用新人的支出。

## （二）退休人數激增

近年來公務人員的退休人數激增，其原因除了人力組成的年齡因素之外，公務環境的改變也是重要因素。89年中央機關首次政黨輪替，當時常任文官行政中立制度尚未建立，衝擊公務組織文化，許多人因工作不適應而提前退休。從圖15可知，民國89年至94年為第一波退休高峰。這幾年來，18 趴改革、社會整體氛圍對於政府和公務人員的批評，使得政府的公信力下降，許多文官興起不如歸去的感慨等因素，造成退休人數有增無減，100年及101年都超過1萬人。

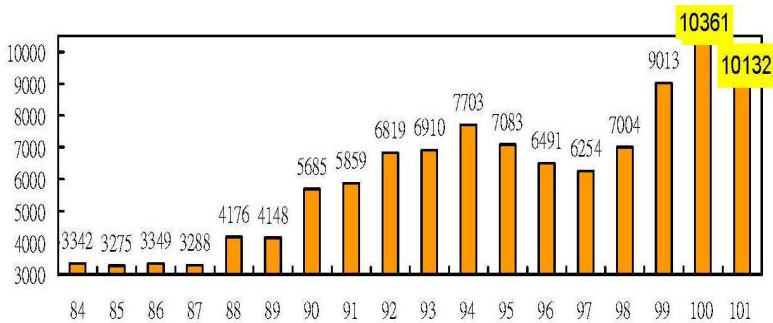


圖15 歷年公務人員退休人數

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

再者，戰後嬰兒潮也將在未來幾年進入大量退休階段，如未能儘早進行退休制度改革，屆時退撫基金的支付壓力將更沈重。

### （三）基金收入與支出間失衡的隱憂

就退撫基金的經營績效來看，退撫基金自84年7月1日成立以來，累計至100年之已實現收益率雖然高於公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項所規定「3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率」。但是近幾年來，由於金融海嘯、國內經濟不景氣等因素，基金的收益情形明顯不佳。以近10年為例，退撫基金平均收益率僅1.86%，與預期報酬率7%有相當大的差距<sup>26</sup>。

次就基金的收入與支出相比較，隨著新制的逐年實施，基金收入逐年成長，但令人擔憂的是，退撫支出也隨著累計退休人數增加而大幅增加，其中軍人部分，在100年已呈現「入不敷出」的情形。整體而言，91年至100年，基金收入從379億元，增加至576億，成長0.52倍，但是支出卻由101億增為426億，增加了3.2倍，造成基金破產的壓力。

---

<sup>26</sup> 中國時報，〈退撫基金丟人 老輸給大盤〉，102年3月11日，A7版。

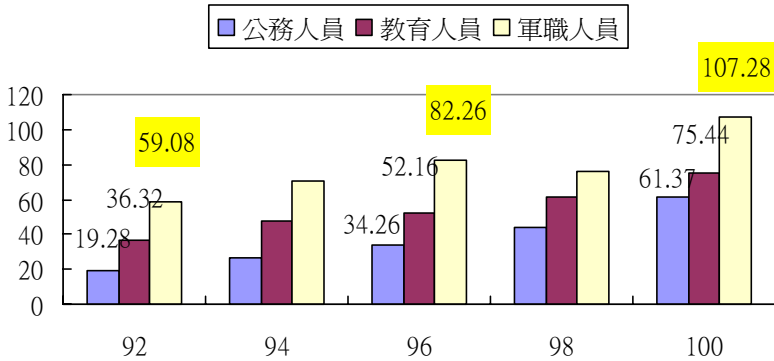


圖16 軍公教人員退撫基金收支比，單位(%)

從上圖可知，公務人員部分的財務情況相對較好，但是收支比仍是逐年上升，軍職人員的情況最差，100年的收支比已達到107%，也就是開始「入不敷出」，再這樣下去，很快就會破產。

綜合上述「經費不足」的原因，可以判斷，主要是由於近年退休人數激增、退休年齡下降、基金收益低於預期、不足額提撥及國人平均壽命延長等因素。

至於勞保，由於保險費率偏低、給付條件優厚，加上老年人口急速增加，同樣有經費不足的問題。2013年1月勞保老年給付被領走新台幣近385億元，是史上單月第4多。自從去年10月勞保財務精算報告出爐後，4個月來勞保餘額遭領1472億，「史上最大搶領潮」還在持續。引爆搶領潮的原因，在於精算報告指出少子化、高齡化造成保費收入變少、支出變多，預期勞保提前在2027年「破產」，引發勞工恐慌。

表2 各項年金的收支不足及破產年

	收支不足年	破產年	基金餘額
公務人員	109	120	5170億(102/2/28)
教育人員	107	116	
軍職人員	100	108	
勞保	107	116	4778億(102/2/28)

由於退撫基金、勞保年金目前都有數千億的餘額，但都面臨破產的風險，若未能及時改革，其財務缺口恐怕不是現在的政府所能彌補，所引的社會恐慌更不是我們所能承受。

## 二、行業不平

行業不平的問題主要是比較軍公教人員與勞工的退休所得，本文僅就公務人員和勞工進行比較，公務人員及勞工的退休所得，包括兩部分，一是退休金，二是保險老年給付。

簡單地說，勞保優於公保，但勞退遠遠低於公務人員退撫制度，兩者合併，勞工的退休給付不如公務人員，差距約有20~30%。但這只是個整體的概念，每個人由於新舊制年資、薪資水準有別，因此個別情形會有比較大的差異。以下謹就退休所得替代率及提撥金額來比較，一項是未來可以領多少錢，一項是目前要交多少錢。

### (一) 退休所得替代率

#### 1. 公務人員部分

公務人員退休所得替代率偏高的現象，有兩個重要

的原因，一是新舊制過渡期間之優惠措施，二是公保的18%優惠存款。84年7月1日實施公務人員退撫新制，在新舊過渡期間，當時為使新制順利推動，採取許多優惠的措施，包括計算方法、計算基準、不足額提撥、年資補償金等，造成過渡期間的退休人員的所得替代率超過100%。至於84年推動退撫新制之後，平均所得替代率約70%。

## 2. 勞工部分

勞工的退休給與包括「勞保」及「勞退」兩種，其中勞工保險自98年1月實施年金制度，每年的年金給付率為1.55%，保險年資35年者，所得替代率可達54.25%，但投保金額最高上限為43,900元。新制勞退則為確定提撥制，計算基礎受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，因此只能是假設推估的數字。根據勞委會表示，自94年施行勞退新制以後，在每年薪資成長率1%、勞工退休基金投資報酬率4%、平均餘命20年之假設前提下，工作年資35年之退休金所得替代率約為27.4%。所以一般勞工退休時，其勞保和勞退合計的所得替代率約達81.65%<sup>27</sup>。但這僅是最有利的推估，

---

<sup>27</sup> 行政院勞工委員會

[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts=4d302c42:423d&theme=](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4d302c42:423d&theme=) (2013/1/4)

實際上由於勞保投保金額有43,900元的上限規定，低於部分勞工實際薪資，因此實質替代率會更低。

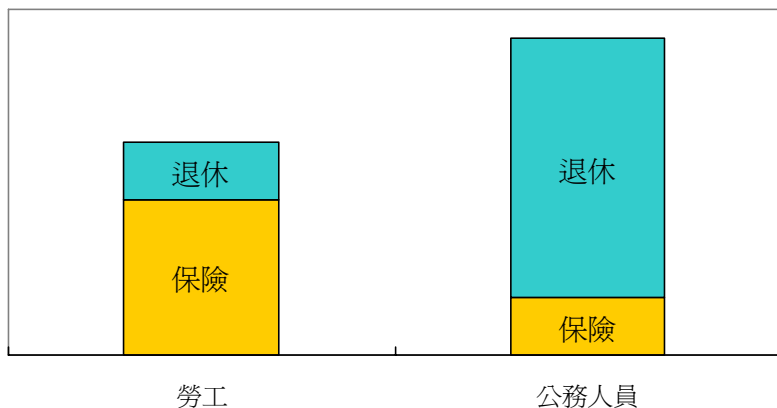


圖17 公務人員和勞工退休所得替代率比較(改革前)

坦言之，比較公務人員和勞工退休所得替代率，並不是很適當，畢竟這是不同的職業選擇，條件不同、工作性質不同、雇主不同、風險不同、報酬結構不同，甚至於退休制度本身都不同，勞退採取的是確定提撥制，公務人員則是確定給付制，並不存在比較的基礎。但我們也了解，公務人員退休制度中若干不合理的規定，應該加以調整，希望透過這一次的改革，消除外界的疑慮和誤解。因此本次公務人員的退休所得降幅較大，勞工的降幅小，因此有人說，這次改革是公務人員大砍一刀，勞工小砍小刀。

## (二) 投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率

由於公務人員和勞工的薪資結構不同，因此著實不易比

較。但爲了讓各位更了解其間的差異，爰以下列假設試算，勞工以最高投保薪資43,900元爲例，公務人員經參考俸額表，最接近爲薦任第9職等年功俸5級44,420元，以此兩例分別計算需繳納之退休及保險費，可以得到表3。

表3 公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以102年爲例)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或基數內涵)	44,420	88,840 (44,420×2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	8.25%	12%	9%	12%(6%+6%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
合計繳納金額	5,014		3,424	

從表3可知，不論在保險或退休金的部分，公務人員每個月繳納的金額均高於勞工。就投保上限而言，目前公保上限爲95,250元，但這是部級長以上人員之月俸額，但絕大部分的適用對象，即常任文官的投保上限爲53,075元，與勞保上限差異不到1萬元。公務人員退休金基數內涵爲本俸2倍，目前上限爲是「 $53,075 \times 2 = 106,150$ 」，未來調整爲本俸1.7倍時，降爲90,228元。勞退是確定提撥制，提撥上限爲月薪15萬元，且依《勞工退休金條例》第14條的規定，勞工自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。綜合上述，法令規範上，公務人員和勞工的保險投保上限或基數內

涵(提撥上限)，差異並不算大，但實際執行上，卻可能由於雇主低報薪資，再加上勞工自願提撥比率不高，造成勞工實質上退休所得替代率較低。

再就「金錢價值比」<sup>28</sup>而言，根據政大商學院副院長王儷玲教授(現為金管會副主委)的研究，若僅考量員工支付的成本，不考慮政府及雇主的分擔情形，在折現率(即報酬率)2%的假設之下，勞工的金錢價值比為23.53，而公務人員則為6.81，換句話說，勞工每支付1元，最後可收回23.53元，公務人員每支付1元，只能回收6.81元<sup>29</sup>。

彼得·聖吉(Peter Senge)在《第五項修練》一書中，提到「今日的問題，經常來自昨日的解決方案」84年推動退撫新制的時候，從恩給制改為儲金制，公務人員必須負擔一部分的退休準備金，為了讓制度順利推動，給予新舊交替期間較為優惠的退休金計算，同時採取不足額提撥(費率比精算結果更低)的模式，這些因素恐怕便是今日退休年金經費不足與行業不公的來源之一。

### (三) 年金問題的複雜性

針對「行業不平」的問題，黃世鑫教授曾指出，主要是因為我國現行退休制度種類太多，包括公務人員(含軍人和公立學校教師)、私立學校教職員、受雇者之勞工、無雇主之勞

---

<sup>28</sup> 所謂金錢價值比指的是「員工繳納金額最後拿回多少錢的比值」。

<sup>29</sup> 王儷玲，立法院司法及法制委員會〈「我國退休制度及老年經濟安全之改革」公聽會報告〉，101年12月7日，頁135。



工(職業工會會員)、農民、榮民、以及年滿25歲，且未領取相關社會保險老年給付之國民等7大類。在制度上，其條件和給付水準、受政府補助的程度，均有甚大之差異。不僅已形成社會階級對立，而且在資源之分配亦有不平，導致資源浪費，造成政府財政之沉重負擔。他並建議應該掌握下列四個項目進行改革：(一)財源如何取得？(二)退休條件？(三)給付水準？(四)保障範圍？

針對行業不平的問題，黃世鑫具體指出下列5個重點<sup>30</sup>：

- 1.每人每月接受政府的保費補助金額(農民和榮民除外)，最高9,831元(公務人員簡任第14職等，含退撫和公保)，最低為141元(勞工薪級18,780元)。且所得愈高者，政府補助愈高。
- 2.退休年齡：軍公教50歲就可以自願退休(公務人員改為85制之後，調整為55歲)，且同時領月退休金；勞工為60歲；其他國民為65歲。
- 3.投保金額：勞工之投保金額與其實際之薪資，差距甚大，且普遍偏低。公務人員保險以本俸為基礎，不包括專業加給，亦遠低於實際薪資(本俸+專業加給)。
- 4.所得替代率：各種不同的制度中，所得替代率最低只有不到30%，最高則超過90%；如以淨所得為計算基礎，差距更大。其主要原因，在於過去規劃各種制度

---

<sup>30</sup> 黃世鑫，〈我國行政退休金制度之比較分析和改革報告〉，發表於2013年4月27日「年金改革困境與論壇」報告。

時，均忽視「所得替代率」這一項主要關鍵決策變數。

5.除了以上之差異外，公務人員退撫、國民年金有「遺屬年金」，勞保則有提前或延後退休之減額、增額年金，這是其他制度應該納入的。

再者，台大林萬億教授也指出我國目前的退休金與社會保險「制度分歧複雜」，「分歧」在於依職業身分不同分別建立制度，全體國民依職業別加入不同的社會保險與退休金制度，且保障水準參差不齊。「複雜」在於各種職業身分不同的國民先有退休金制度，後又有老年、遺屬、失能保險，且分別規定於不同法律中；其給付型態又分別包括：一次給付(lump sum payment)與年金給付(pension/ annuity)；對於保險費分擔或基金提撥制度也混雜著恩給制、確定給付制(defined benefit, DB)，以及確定提撥制(defined contribution, DC)的不同。涉及的保險法律有《軍人保險條例》等5種，退休金的法律則有《公務人員退休法》等6種，此外，還包括屬於社會津貼制度的《老年農民福利津貼暫行條例》，不論制度內或職業別間，均因制度分歧，再加上新、舊制的多種過渡措施複雜，導致不公平的問題嚴重<sup>31</sup>。

### 三、世代不均

2010年諾貝爾經濟學獎得主戴蒙德(Peter Arthur

---

<sup>31</sup> 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日台大公共政策論壇。

Diamond )曾提出「疊代模型」(Overlapping Generation Models, 簡稱OLG模型), 指的就是, 上一代的人吃了免費的午餐, 所有後代的人都要去共同承擔上一代人的後果。前人拿太多, 後人繳很多, 這便是世代不均。

我們社會的基本問題不是貧富, 而是不均, 這是全球普遍的現象, 但長期不均所產生的不公平, 不僅會裂解社會, 也會造成國家發展的倒退。最近看了美國經濟學家, 也是諾貝爾獎金得主史迪格里茲 (Joseph E. Stiglitz) 所著的《不公平的代價》(The Price of Inequality) 一書, 深有所感。作者指出: 分配不均的代價是, 經濟體系不穩定、沒效率、成長緩慢, 並且陷民主制度於岌岌可危之境。他開宗明義就指出, 「低成長不是問題, 分配不均才是」, 這就是我們先賢所說的, 「不患寡而患不均」的道理。

據「經濟學人」雜誌報導, 繼歐債、失業及經濟成長減緩之後, 下一個經濟危機就是「世代傾軋」(Generation Squeeze) 危機, 這將導致「嬰兒潮世代」與「年輕世代」間的衝突。報導指出, 二戰後出生的一代, 不論哪個年齡層, 收入都超越前一代。經濟學家估計, 每個1945年出生的美國人, 一生會獲得來自政府近220萬美元的資源挹注, 比之前所有世代都多。國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 調查指出, 所有65歲的美國人, 在2010年享受的各種社會福利總金額, 居然比他們繳納的全部稅金, 還多出3,300億美元。年輕世代再也沒有這種好康。現在, 25歲世代享受

到的，只有他們的十七分之一。「養不起」的經濟難題，再不設法解決，恐怕即將引發世代戰爭<sup>32</sup>。就我國而言，公務人員和勞工所面臨的世代不均問題，略有不同。

### （一）公務人員雙重的世代不均

就公務人員退休制度而言，不公平的資源分配，主要偏向於已退休及接近退休年齡的世代，特別是兼具新舊制年資的退休者。簡單地說，已退休者及接近退休者，是「繳少領多」，而新進人員則是「繳多領少」。但不論那一個世代，目前的保險和退休金的提撥，仍是嚴重不足。這些財務缺口，除非能提高投資效益彌平，否則未來自然就會轉由現在年輕公務人員來負擔，更可能延伸到後進的人員，亦即將債務留給下一代人負擔；這就有違世代正義的原則，對後進並不公平。

簡單來說，就公務人員部分，世代不均的現象是雙重的，包括前一代繳得少，領得多，後一代繳納多，卻領得少。

### （二）勞工的世代不均相對輕微

就勞工而言，世代不均的現象則相對輕微，勞工保險自98年1月才實施年金給付制度，之前的退休勞工則能支領一次性的給付。至於勞退新制也是94年才實施，之前僅有一次性給付。因此就勞工而言，目前勞工的「退休給與」與早期

---

<sup>32</sup> 引自《天下雜誌》，〈世代對立，危機臨頭〉，第507期，2012年10月3日。

退休勞工相較，顯然較好。但令人擔憂的是，由於勞工保險存在6兆3,131億的潛藏負債，若未能儘早處理這些潛藏負債，待基金破產，未來的勞工將無分文可領，因此世代不均的問題是源自於「經費不足」。

整體而言，公務人員部分，世代不均的現象是過度向已退休及兼具新舊制年資人員傾斜，對於僅具新制年資人員，相對不利，後進人員尤然；但就勞工而言，世代不均則是向新進勞工傾斜，亦即新進勞工在退休給與部分，比過去的勞工有利。但兩者都嚴重面臨經費不足的壓力，即使制度設計對於新進人員有利，但若無法保障勞保的永續經營，仍是相當大的風險。

## 肆、年金改革的內容與效益

OECD國家為減輕退休給付財務壓力，除了加稅之外，各會員國所採取的具體措施包括：延後退休年齡、降低年金給付水準、調整年金領取額度之計算標準、提高年金保費自行提撥比率等。其中，普遍採行的方式為延後退休年齡、調整年金額度的計算標準，主要係因其改革阻力較小，在國會審查時較易通過<sup>33</sup>。但實際上，西方國家的年金改革，常常都引起極大的社會紛爭，我們看看以下的例子：

●2006年3月28日，超過100萬名英國基層公務人員

---

<sup>33</sup> 林俊儒，〈OECD國家因應人口老化之財政政策試析〉，經濟研究第七期（2007），行政院經建會，頁156。

集體走上街頭，抗議政府意圖反悔原訂的退休計劃。

- 2010年2月，希臘公務員工會罷工，反對政府改革退休金計劃。
- 2010年10月，法國全國罷工示威遊行，起因於總統沙柯吉推動退休改革法案。據外電報導，造成法國每天損失4億歐元。
- 2012年7月，西班牙80個城市發動遊行，抗議政府「搶劫」，消防員、部分警察以及年收入被砍7%的公務員皆參與遊行。

這些例子層出不窮，我國公務人員面對此次改革，雖然有所怨言，但大都能體會政府不得不改革的壓力，現在不改革，以後將是債留子孫。我多次公開對於公務人員表達歉意，並感謝他們能相忍為國，共體時艱。因為在一個有分配正義的社會裡，才能共存共榮。對於未來改革，以下就新進人員、現職及已退人員、及改革後的財務影響分明說明。

## 一、新進人員--多層次的年金架構

世界銀行於1994年提出一分「避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)」的研究報告，提出「三層保障模式」(Three-Pillar Model)。該報告建議老人經濟保障應採多層次之體系，第一層是「強制性」的社會保險年金制度，屬傳統的公共年金制度，由社會保險費作為其主要的保險財源，目標在保障國民的基本生存權利；第二層是以個人薪資為主的強制提存職業年金；第三層則以個人自願性的商業年金及儲

蓄為財源，目標在提高個人退休後的生活水準<sup>34</sup>。就責任歸屬上言，第一層保障強調政府的責任，第二層及第三層則強調雇主或個人的責任。2005年5月世界銀行再提出「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<sup>35</sup>，提出五層次的老年經濟保障模式，增加第零層「非付費年金」的保障及第四層「倫理性」的家庭供養制度，中間三個層次則維持1994年的模式。

第零層的建構主要係在保障終身貧窮者，以及資源不足或不適用任何法定年金制度的非正式部門和正式部門的老年人，所以比較像是社會救助的性質，目的在提供貧窮老人的最低生活保障。第四層的保障主要係考量開發中國家固有傳統社會的家庭，重視孝道的倫理思想，以及疾病相扶持的共濟觀念<sup>36</sup>。第零層的保障宜由行政部門進行整體規劃，第四層的保障則偏向於文化層面。因此有關公務體系的退休制度，可回到原先三個層次的保障來探討。

---

<sup>34</sup> World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

<sup>35</sup> Robert Holzmann and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (Washington, D.C.: World Bank, 2005)

<sup>36</sup> 黃耀滄，〈我國年金制度發展初探〉，《台灣勞工》第14期，2008年7月，頁25-26。

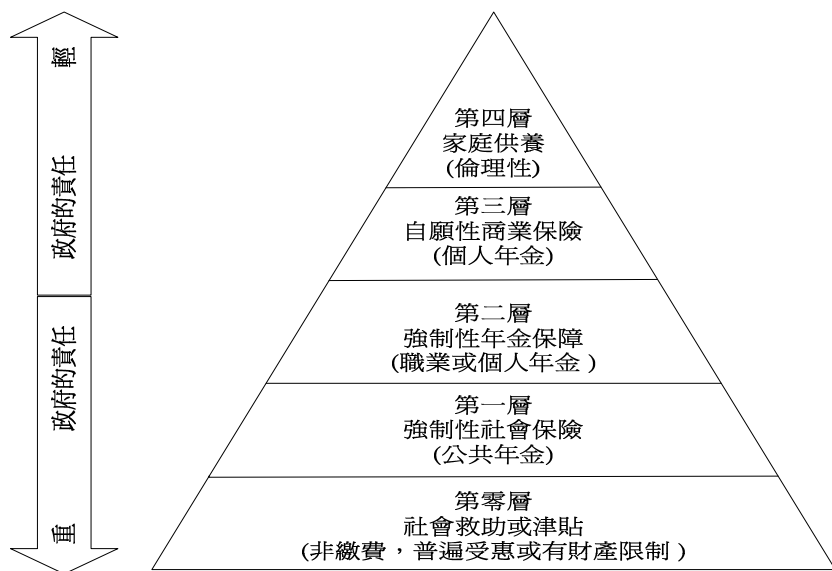


圖18 多層次老年經濟保障模式

資料來源：參考Old-Age Income Support in the 21st Century, p.10.自繪。

註：左邊「政府的責任」係本文作者所加。

根據規劃，未來新進人員就具有多層次退休年金，並採行「兼採確定給付與確定提撥制」。



表4 新進公務人員年金規劃

層別		年金類別	重點說明
第一層 (15%)		確定給付公保 年金 (基礎年金)	維持DB，希望整合各類社會保險 年金為一致性基礎年金，作為強 制性社會安全制度
第 二 層	40%	確定給付制退 休金 (職業年金)	維持DB，但增加個人負擔比重， 分散政府責任（政府及個人提撥 負擔比率為60%：40%）
	20%	確定提撥制退 休金 (職業年金)	採行DC，引進商業年金，設計投 資商品，提供公務人員自主理財 平台（建置完善帳戶管理系統） 並搭配實施稅賦優惠配套機制
<p>* 考量現行退撫基金仍有潛藏負債，如立即改採完全DC，退撫基金立刻減少收入來源，短期內就會破產，風險過大，故採行緩和漸進走向兼採確定給付與確定提撥制，俟將來時機成熟與國家政經環境許可，再走向完全DC。</p> <p>* 上述第二、三層年金為雙層制之職業年金，亦規劃月退休金起支年齡為65歲並搭配實施展期及減額月退休金，同時將退休與撫卹合併立法。</p>			

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

未來新進公務人員，第一層次的保險年金加計第二層次DB的退休年金合計為55%，這兩部分屬於確定給付制，略高於目前的勞保給付。第二層次的DC部分占20%，和目前的勞退相當，整體而言，仍略優於勞工，但差距和現制相比，已明顯縮小，可見本次年金改革，業積極回應解決行業不公和

世代不均的問題。

## 二、現職及已退人員--合理地「領」和「繳」，加上「延退」

針對現職和已退人員的改革，簡單來說，就是--合理的「領」和「繳」，加上「延退」。其中公務人員的重點有二，一是「延退」，現在制度常常是工作時間比退休時間短，改為90制之後，公務人員要60歲之後，甚至65歲才能請領月退休金。二是「合理的領」，也就是調降所得替代率，因為目前替代率達到90%，甚至100%的情形，造成退休後領的比退休前還多，這實在不合理。至於勞工部分則略有差異，因為勞工目前替代率較低，因此其改革是「合理的繳」，提高繳納金額，但替代率下降有限。

### （一）延退

延退就是延長退休年齡及月退休金的請領年齡，過去75制的時代，只要工作滿25年同時年滿50歲，就可以領月退休金，於是許多人早早退休，週休7日，月領7萬，退休後還可以領30年。我們在99年修法改為85制，最早55歲便可支領月退休金，與世界各國相比，仍有相當大的差距。OECD多數國家官方規定的退休年齡在60~65歲之間，實際平均退休年齡，男性為63.9歲，女性為62.4歲。與我國鄰近的韓國，男性實際退出職場的年齡是70.3歲，女性為69.8歲，日本男性為69.7歲，女性為67.3歲。我國根據2004年~2009年的統計，

男性實際退休年齡為61.3歲，女性實際退休年齡為59.5歲<sup>37</sup>。我們常常以韓國做為主要的競爭假想敵，可是實際上卻早早退休，過去常被稱讚的勤勞美德，似乎早不復見。台灣兩性的實際退休年齡，甚至早於希臘(男性61.9歲，女性59.6歲)，如只就公務人員而言，如前述，平均僅55歲，我們必須再想辦法善用年長者的勞動力，避免過早退休，加重了年金支出的負擔。

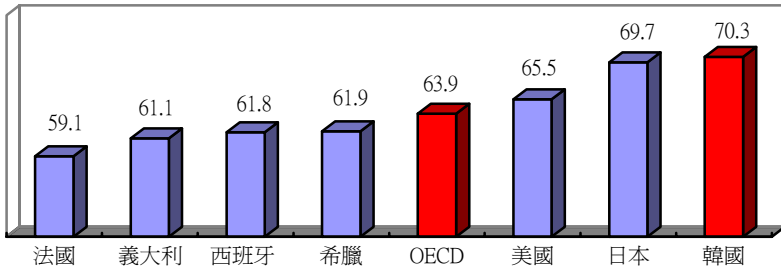


圖19 各國男性平均退休年齡<sup>38</sup>

除了實際退休年齡較早之外，在勞動參與率也比外國低。根據定義，勞動參與率是指15歲以上，65歲以下可工作人口中，願意工作且有積極找工作的人數。我國男性60~64歲只有46.4%仍在職場，女性更是低到只有18.4%。此一數據和韓國、新加坡、香港、日本、美國、德國相比，均偏低。

<sup>37</sup> 行政院勞工委員會，〈101年國際勞動統計〉，人口及勞動力，<http://statdb.cla.gov.tw/html/nat/0125menu.htm> (2013/3/5)

<sup>38</sup> 資料來源：<http://www.oecd.org/statistics/> (2013/4/10)

本次年金改革方案調整為90制，要工作30年，同時年滿60歲，或者25年，同時年滿65歲才能支領月退休金，延長工作時間就是延後支領退休金的時間，減少對於社會製造額外的「依賴人口」。這是疏解退休金壓力最直接而簡單的方法，成本低而成效大，對於公務人員也不吃虧，粗估可節省三分之一的退休金支出。

### （二）合理的繳

合理繳納保費的目的之一是減輕政府的財務負擔，同時增加基金的收入。過去退休金的提撥，政府負擔65%，公務人員只要負擔35%，這一次調整為「60%：40%」，個人負擔比率增加5%，每個月多繳幾百元。對於個人來說，不算是很大的負擔，但加總之後，對於減輕政府負擔卻有很大的幫助。

勞工部分，依行政院의 規劃，則以提高費率為主軸，102年勞保費率為9%，將逐年調高到12%（預計民國110年），若精算後，當年財務精算不足因應20年保險給付，將持續每年調漲0.5%，直到18.5%(或19.5%)，每個月可能會多繳1千多元。

### （三）合理的領

在談調降我國的退休所得替代率之前，先看看外國的情形，OECD許多國家的例子來看，其退休所得替代率會依其在職薪資的高低，區分成3個組別(平均薪資50%、等於平均薪資、高於平均薪資50%)，分別設計不同的替代率，低所得者有較高的替代率，高所得者的替代率較低，這便富涵所得

重分配的意義。部分國家還會區分性別，一般而言，女性由於平均壽命較長，因此替代率稍低。

根據2012年的報告，以所得居於中位數(median)者的所得替代率而言，替代率較高的國家如下：冰島109.1%、希臘95.7%、以色列85.3%、盧森堡90.3%、沙烏地阿拉伯100%，但OECD國家平均為60.8%。我國在退撫在新舊制的轉換期間，所得替代率甚至高於100%，和世界其它國家相比，實在太高，可是說世界上少數最高的國家之一。

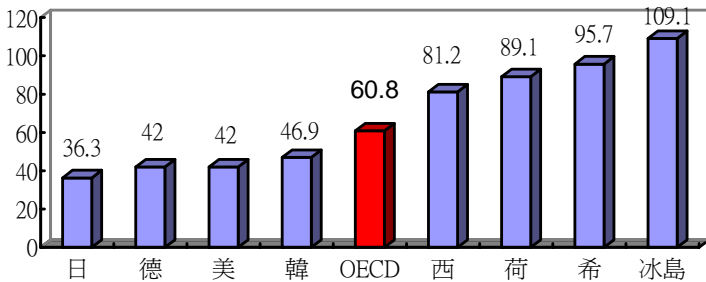


圖20 各國所得替代率(%)(薪資所得中位數者)<sup>39</sup>

合理的領最主要的作法就是調降所得替代率，簡單地估算，公務人員大約要減少20%的退休所得。各位想想「減薪20%」，這其實是一筆不小的數目，過去領5萬，現在剩4萬，過去領8萬，現在剩下6萬多。因此，退休人員難免有怨言，批評我，我都接受，畢竟這不是他們的錯，這是制度造成的，

<sup>39</sup> 資料來源：同前註。

因此我們必須從改革退休制度著手。

至於勞工部分，在4月分勞委會通過的改革方案中，減幅約2%~5%，和公務人員相比，減幅較少，實際減少金額約500~1,000元。

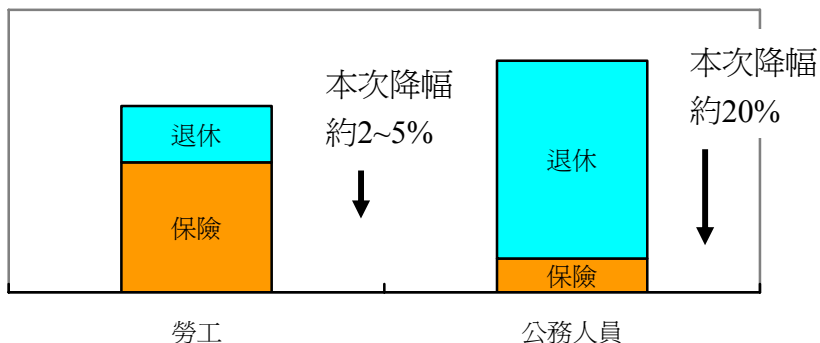


圖21 公務人員與勞工與退休所得替代率比較(改革後)

改革之後，降低的公務人員的退休所得，使其合理化，不再有退休領得比在職高的現象。在這一次的改革之中，我們還設計了「排富濟貧」的規定，也就是「天花板和樓地板」條款，天花板是指退休所得替代率不得超過80%；樓地板條款，是爲了照顧弱勢退休人員，對於退休所得較低者，給予最低金額之保障（以調降至委任第一職等本俸最高級之本俸與專業加給合計數額爲限；目前爲新台幣32,160元）。

### 三、改革的效益

本次公務人員退休年金改革之財務效益與影響人數

(一) 節省政府財務（公務預算部分)支出

就公務人員部分估算，每年約可節省82億元，預估方案施行後的50年內，可節省超過4千億元的財務支出。(多數效益集中在前35年)。

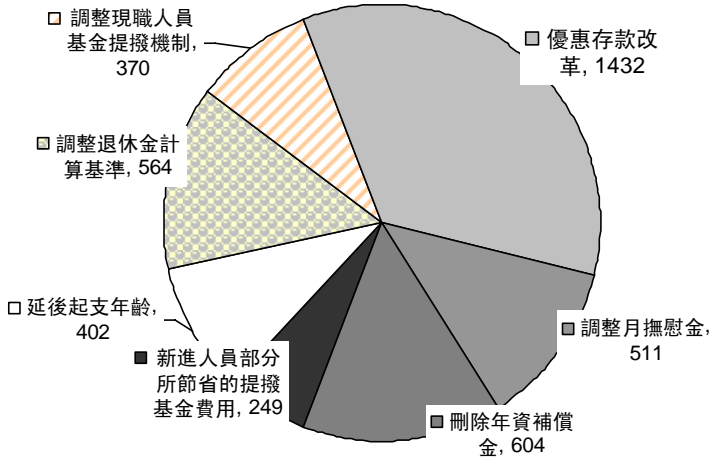


圖22 公務人員退休年金改革財務效益(單位：億元)

## (二) 減緩退撫基金的財務危機發生

### 1. 減輕潛藏負債

就公務人員部分精算，未來50年間，可減輕退撫基金2,107億元的潛藏負債。

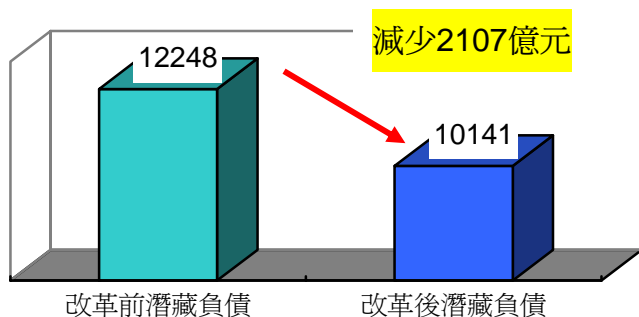


圖23 退撫基金潛藏債務減少情形（單位：億元）

## 2. 平準費率下降14.39%

適足提撥費率可下降將近15%（42.65%～28.26%），更有效延後退撫基金收支不足及用罄的年度，進而延緩退撫基金面臨財務危機壓力，並維持退撫基金在未來20多年間的財務穩健。

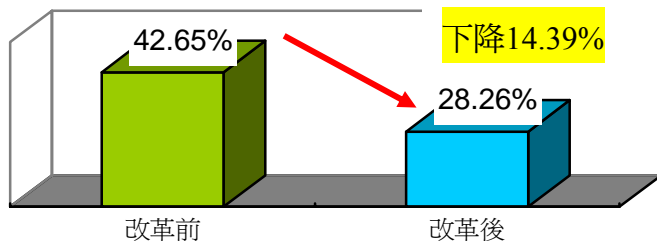


圖24 退撫基金適足提撥率下降情形



### 3.基金收支不足和用罄年度延後4~6年

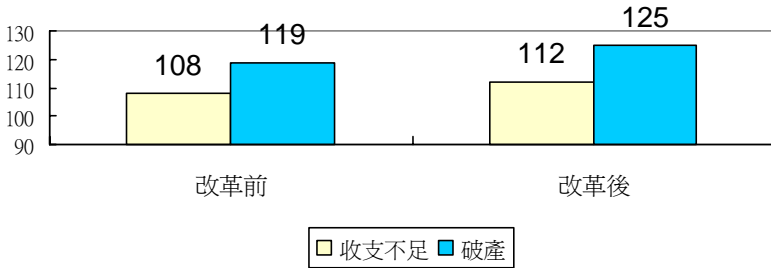


圖25 改革前後退撫基金收支不足及破產年

## 伍、結語

退休金的意義在於養老，提供晚年生活的基本保障，而不是多領一份薪水，目前退休制度的設計由於過於優渥，造成公務人員提早退休、退休所得偏高，而此一被扭曲的制度，不但失去了制度建立的原意，也將使得退撫基金無以為繼。

想想50、60年代的台灣，雖然生活條件貧乏，但大家普遍都抱著一份希望，相信只要努力便有成功的機會，生育率也很高。由於他們的努力，為我們創造了經濟奇蹟的台灣，為我們創造了「紅利」，我們享有紅利之餘，也該想想要留給下一代什麼？

今日的年輕人將生活在明日的老化世界裡，無論結果如何，現在就該做好準備。多數西方國家和我們類似，至少都面臨人口或財政的懸崖，有些國家則同時發生，無論如何，

各國問題的嚴重性有別，但沒有實質的不同，這就是我們面臨的真實世界——又老又窮。

這一次的年金改革，面對退休金減少的公務人員而言，當然是難掩失望，甚至是不平或不滿，對此，我們深感不安和內疚。但站在國家整體利益、人民福祉和未來嚴峻挑戰的立場，我們又有不得不做的苦衷。因為公務人員是國家退休制度的母體，我們不做，其他行業無法跟進。因為考試院是主管全國公務人員法制事項的機關，我們不做，不會有人替我們做。因為現在不做，以後更難做，我們不能把該做的事推給以後的人。我們深知，我們做了，一定會使許多人不滿意；但我們不做，一定會有更多的人對我們失望。誠如前中鋼董事長王鍾渝最近所言：「我國當前的財政狀況，如果不改革，最多5年，台灣就會變成希臘。」我們決心不能讓台灣步上希臘的後塵。

對公務人員來說，我們今天的處境，應了一句名言：「由儉入奢易，由奢入儉難」。回想當年我們貧窮的時代，大家都能相忍為國；我們國家經濟好的時代，政府曾盡力照顧我們，我們應心存感激；如今，政府財政快走到懸崖，我們也應該公忠體國、共體時艱。1997年亞洲金融風暴時，韓國遭受極大的金融危機，韓國人民不但節衣縮食，甚至踴躍捐輸，幫助政府渡過難關，我相信我們的人民不會不如韓國人民。

我個人認為在推動公務人員退休制度改革之際，國人應

有一些新的思維，才能有助於共識的形成，提出來與各位分享，並做為今天演講的結尾。

- 1.政府責任有限：在民主時代，政府的權力和責任都相對縮小，當人民權力高漲之時，也要分擔社會責任，所以我們要學習分擔政府的一些責任，將來退休制度的第三層年金便是這種邏輯的產物。如果我們仍然認為政府要負無限責任，我們很快就會步上希臘的後塵。
- 2.個人要為自己的退休生活多負一些責任：退休制度是政府照顧退休人員老年的基本生活，如果退休之後要過優逸的生活，自己要多做一些準備，其實國人的儲蓄習慣和家庭觀念還是很強的，在這方面西方國家的人民是不如我們的。根據美國智庫「國際戰略研究中心」(CSIS) 去年的一篇調查研究報告，在東亞 6 個國家和地區中，台灣人民是最支持應對自己退休生活負責的，也希望有機會可以儘量留在職場工作，更有意義的是他們願為已成年子女提供財務協助，而非從子女身上獲取資助。
- 3.要重視所得重分配的觀念：在我國日趨民主、多元和開放的社會中，平等的追求日益重要，我國文化中「大同世界」的理想應該成為我國社會的核心價值。今後的經濟發展不僅要重視成長，更要重視分配，分配不公將會阻撓國家的進步和發展。



# 從世界趨勢談我國公務人員年金改革

---

主講人：關 中  
102年5月3日於開南大學

1



## 大 綱

---

- 壹、前言
- 貳、年金制度面臨的三大挑戰
- 參、年金制度的三大問題
- 肆、年金改革的內容與效益
- 伍、結語

2



## 壹、前言

- ★Thomas Friedman  
The World Is Flat (2005)  
Hot, Flat, and Crowded (2008)
- ★Ted C. Fishman  
Shock of Gray (2010)
- ★John Lanchaster  
《大債時代》，林茂昌譯(2012)
- ★彭明輝，《2020 台灣的危機與轉機》

★「人口老化」+「財政壓力」→ →年金改革

3



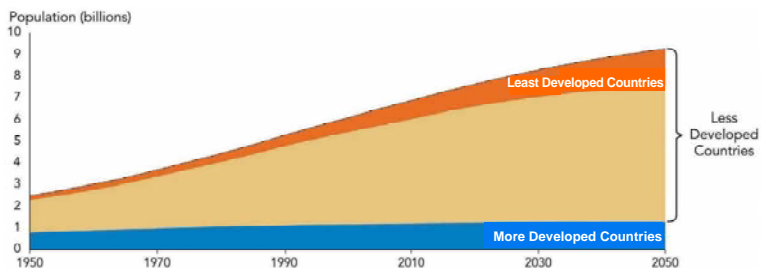
## 貳、年金制度面臨的三大挑戰

- 少子化
- 老年化
- 財政懸崖

4

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—少子化

- 2011年全球生育率(TFR)2.4人，最高奈及利亞7.1人，最低台灣和拉托維亞，1.1人。
- 高度開發國家平均1.6人，低度和最低度開發國家生育率高，非洲高達4.7人。

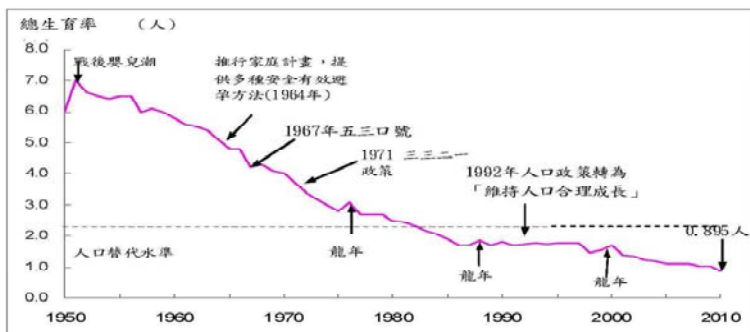


世界人口分布及增加趨勢

5

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—少子化

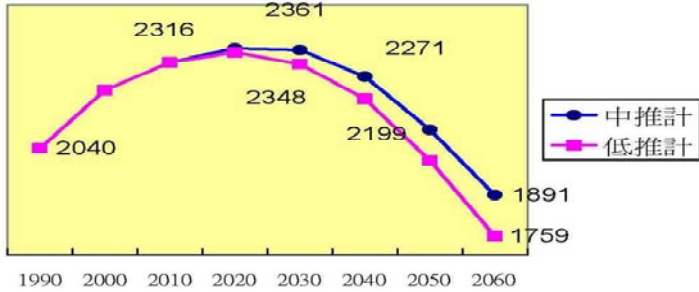
- 1950年代7人，1960年代5人，1983年2.1人，2000年1.5人，**2010年0.895人**，**2011年1.1人**，**2012年(龍)上升至1.265人**。



我國總生育率趨勢

6

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—少子化



我國總人口推計 (單位：萬人)

7

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

- 古羅馬人平均25歲
- 1900年，全球平均30歲
- 2011年，全球平均70歲 (男68歲、女72歲)
- 2011年，台灣平均79.15 (男75.96歲、女82.63歲)

8

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

老化指數（老少比）「65歲以上人口÷0~14歲人口」

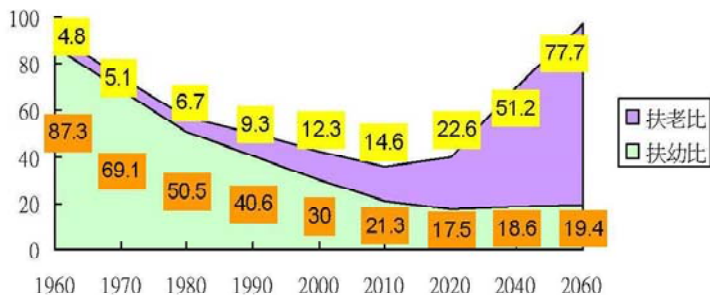


9

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

扶養比（「扶幼比+扶老比」）

1960年，92.1% 1980年，57% 2012年，34.7% 2040年，69.8% 2060年，97.1%

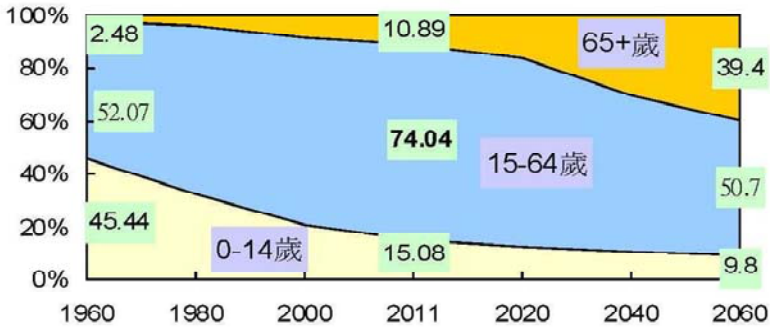


10



## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

- 未來幼兒人口及生產人口逐年下降，老年人口卻逐年上升



我國人口年齡結構（單位%）

11

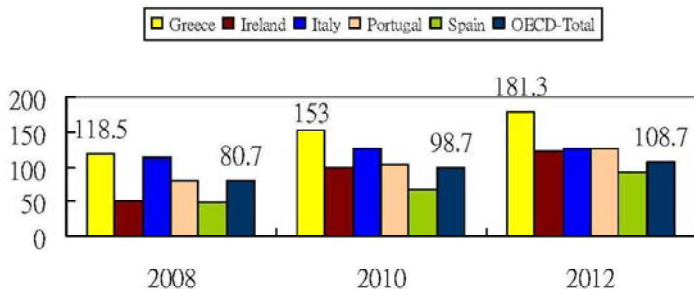
## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

- **老化速度**
- 台灣1993年高齡化（65歲以上，占總人口7%）  
2018年高齡（65歲以上，占總人口14%）  
2025年超高齡（65歲以上，占總人口20%）
- 衛生署前署長楊志良「新四不一沒有」  
「不婚」、「不生」、「不養」、「不活」、「沒有前景」

12

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

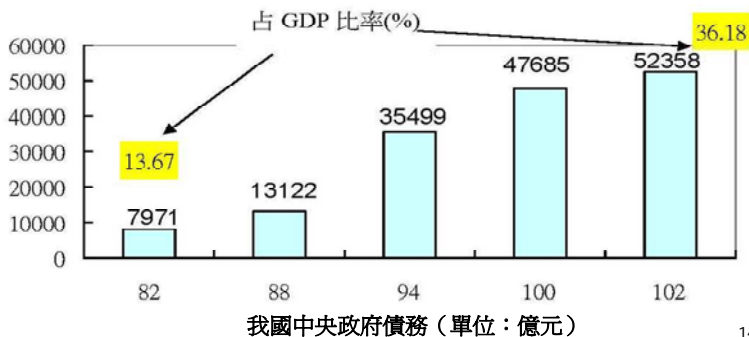
- 冰島，《大債時代》冰島克朗 (króna) 崩盤
- 歐豬五國中央政府負債占GDP比重



13

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

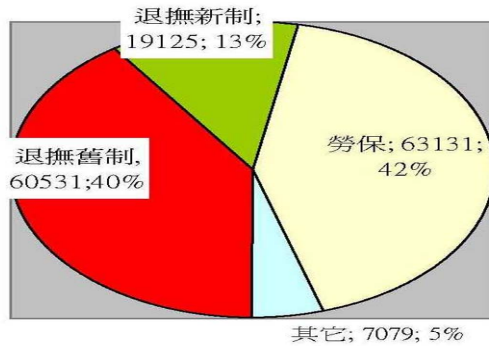
台灣102年3月，中央政府1年以上債務5兆1,795億元，  
短期債務2,850億元；平均每人負擔23.4萬元。



14

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

**潛藏負債** 100年總決算，14兆9,866億元；勞保6兆3千億，舊制退撫6兆，新制退撫1兆9千億。

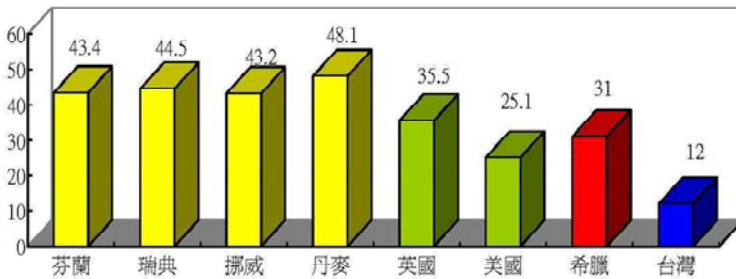


15

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

**稅收小國(稅收占GDP比例)**

台灣 12.4%，比越南13.8%和馬來西亞15.5% 都低。



16

## 貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

### ■ 福利大國

102年中央政府總預算將近2兆，社福4390億，比率為22.6%，退撫(軍公教)1,399億，占7.2%，合計將近30%(5,789億元)



17

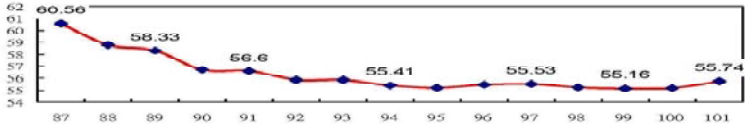
## 參、年金制度的三大問題

- 經費不足
- 行業不平
- 世代不均

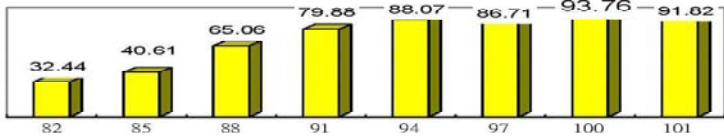
18

## 參、年金制度的三大問題—經費不足

- 平均退休年齡降低



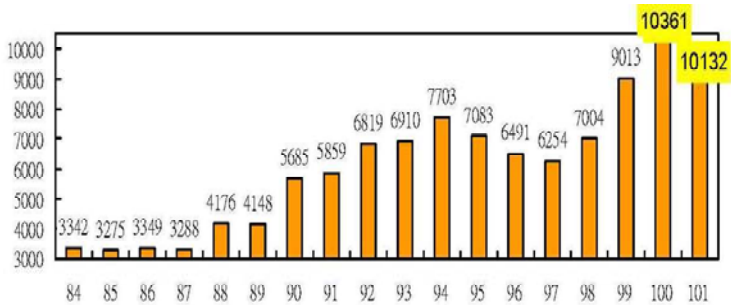
- 自願退休比例激增



19

## 參、年金制度的三大問題—經費不足

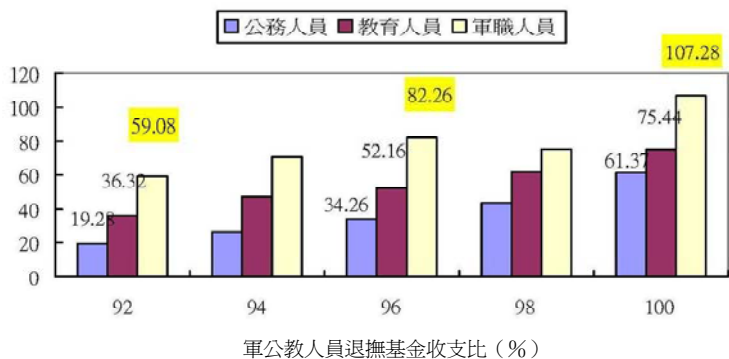
- 退休人數激增—100年及101年超過1萬人



20

## 參、年金制度的三大問題—經費不足

- 基金收支失衡的隱憂—軍職在100年「入不敷出」



21

## 參、年金制度的三大問題—經費不足

- 各項年金的收支不足及破產年

	收支不足年	破產年	基金餘額
公務人員	109	120	5,170 億(102/2/28)
教育人員	107	116	
軍職人員	100	108	
勞保	107	116	4,778 億(102/2/28)

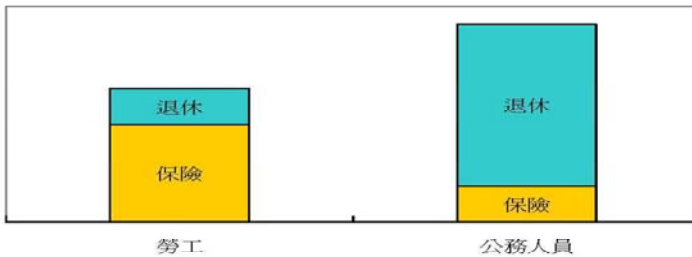
22

## 參、年金制度的三大問題—行業不平

公務人員退休所得替代率偏高

一是新舊制過渡期間之優惠措施，二是公保的18%優惠存款。

- 公務人員和勞工退休所得替代率比較（改革前）



23

## 參、年金制度的三大問題—行業不平

公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以102年為計算基準)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或基數內涵)	44,420	88,840 (44,420x2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	8.25%	12%	9%	12%(6%+6%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
合計繳納金額	5,014		3,424	

24



## 參、年金制度的三大問題—行業不平

- 年金問題的複雜性(黃世鑫教授)

1. 制度分歧  
社會保險5種、退休制度6種、社會津貼1種(老農)
2. 七類人員  
軍公教/私校教職員/受雇勞工/無雇主勞工(職業工會)  
/農民/榮民/一般國民
3. 社會年金、社會保險和職業年金之間的競合  
(理論和實務上難以完全配合的困難)

25



## 參、年金制度的三大問題—世代不均

- 「疊代模型」 (Overlapping Generation Models)
- 「不公平的代價」 (The Price of Inequality)
- 「世代傾軋」 (Generation Squeeze)

26





## 參、年金制度的三大問題—世代不均

- 公務人員雙重的世代不均

前一代繳得少，領得多，  
後一代繳得多，卻領得少。

- 勞工的世代不均相對輕微

94勞退新制、98勞保新制，對新進人員有利。

27



## 肆、年金改革的內容與效益

- 新進人員—

多層次的年金架構

- 現職及已退人員—

合理的「繳」和「領」，加上「延退」

- 改革的效益

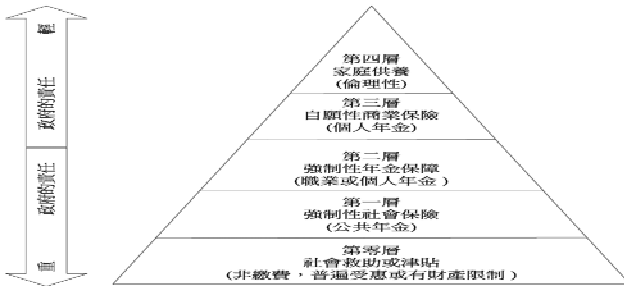
28

## 肆、年金改革的內容與效益—新進人員

### ■ 多層次年金架構

世界銀行1994年提出「三層保障模式」

2005年提出「五層次的老年經濟保障模式」



29

## 肆、年金改革的內容與效益—新進人員

### ■ 新進公務人員年金規劃

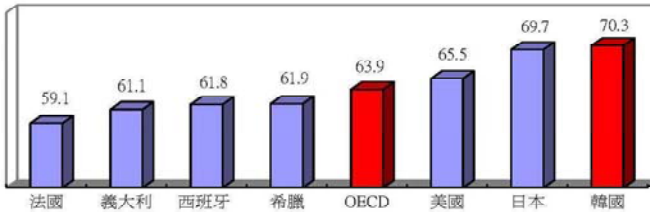
層別	年金額別	重點說明
第一層 (15%)	確定給付公保年金 (基礎年金)	維持 DB, 希望整合各類社會保險年金為一致性基礎年金, 作為強制性社會安全制度
第二層	40% 確定給付制退休金 (職業年金)	維持 DB, 但增加個人負擔比重, 分散政府責任(政府及個人提撥負擔比率為 60%: 40%)
	20% 確定提撥制退休金 (職業年金)	採行 DC, 引進商業年金, 設計投資商品, 提供公務人員自主理財平台(建置完善帳戶管理系統)並搭配實施稅賦優惠配套機制
* 考量現行退撫基金仍有潛藏負債, 如立即改採完全 DC, 退撫基金立刻減少收入來源, 短期內就會破產, 風險過大, 故採行緩和漸進走向兼採確定給付與確定提撥制, 俟將來時機成熟與國家政經環境許可, 再走向完全 DC。 * 上述第二、三層年金為雙層制之職業年金, 亦規劃月退休金起支年齡為 65 歲並搭配實施展期及減額月退休金, 同時將退休與撫卹合併立法。		

30

## 肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

### ■ 延退—90制

- ★工作30年，年滿60歲，或者25年，年滿65歲才能領月退休金。
- ★OECD國家平均退休年齡，男性63.9歲，女性62.4歲。  
我國退休年齡，男性61.3歲，女性59.5歲。



31

## 肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

### ■ 合理的繳—提高繳納金額

→目的

減輕政府的財務負擔，增加基金的收入。

→降低退休金提撥比率

(改革前) 政府65%，公務人員35%

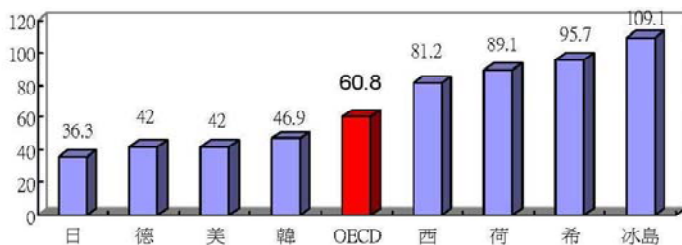
(改革後) 政府60%，公務人員40%

32

### 肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

#### ■ 合理的領—調降所得替代率

→我國在退休新舊制的轉換期間，替代率甚至高於100%。

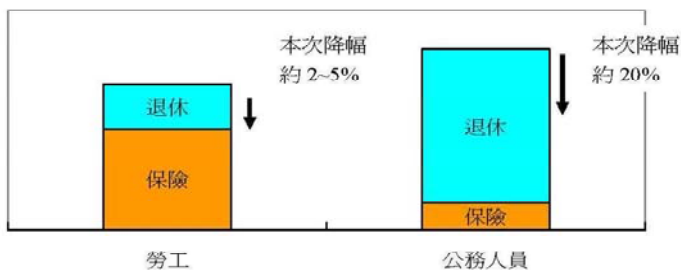


33

### 肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

#### ■ 合理的領

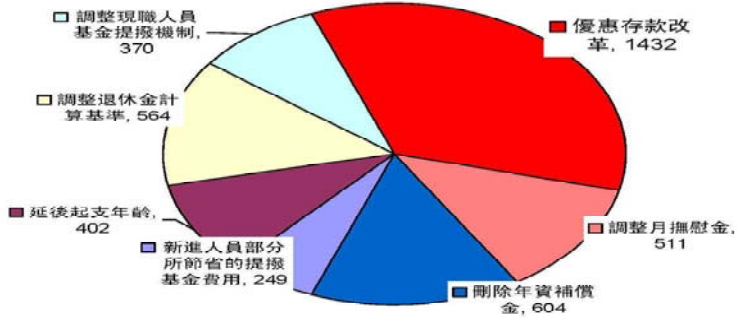
→公務人員大約要減少20%的退休所得



34

### 肆、年金改革的內容與效益—改革的效益

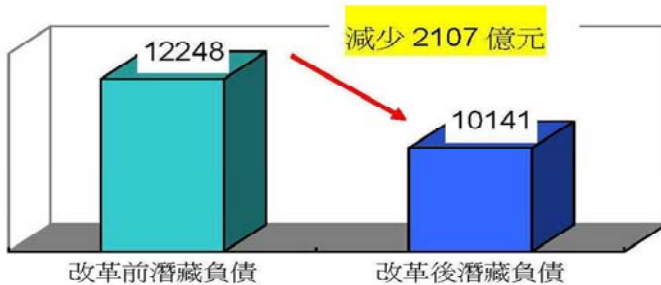
- 節省政府財務 → 50年內可節省超過4千億元



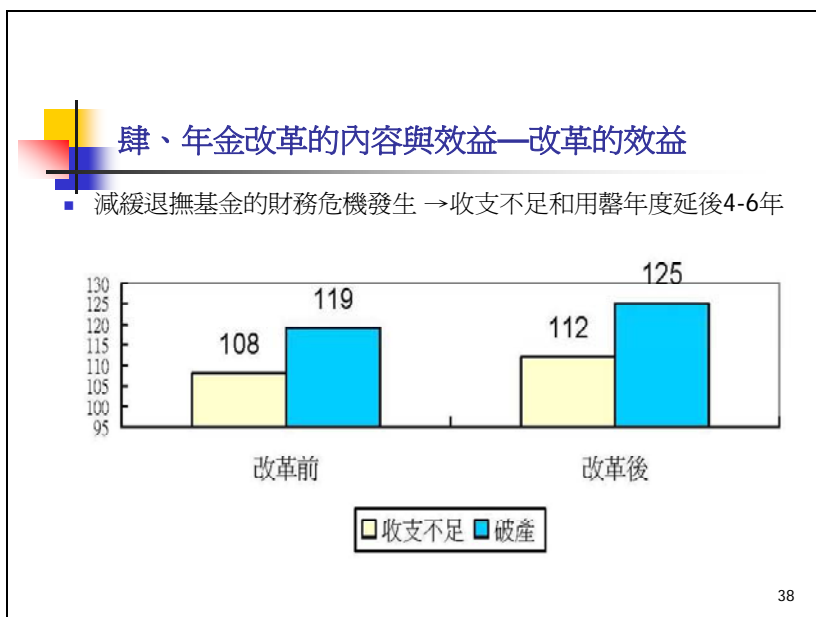
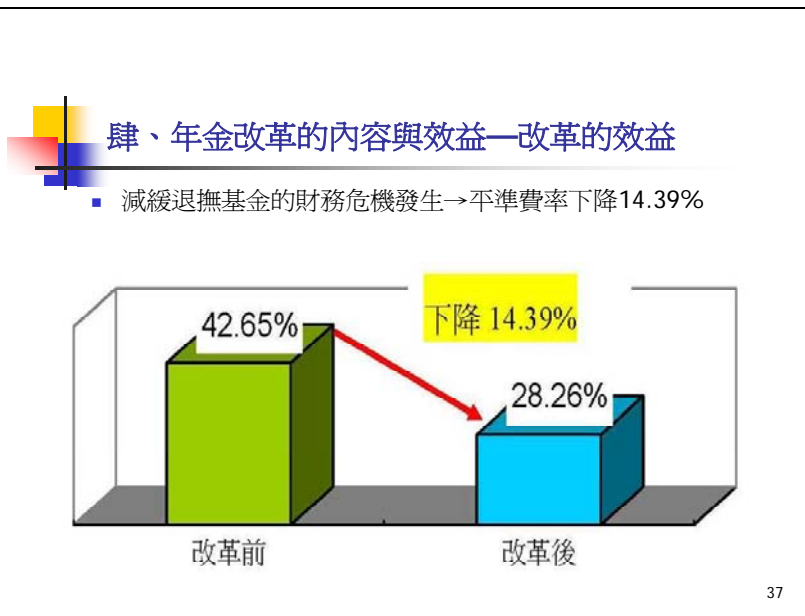
35

### 肆、年金改革的內容與效益—改革的效益

- 減緩退撫基金的財務危機發生 → 50年間可減輕潛藏負債2,107億元



36





## 伍、結語——退休新思維

政府責任有限  
自己多負一些責任  
所得重分配



