

人口結構的改變與年金制度—中 華民國與韓國的經驗

(綱要)

102.8.23

壹、前言

貳、中華民國和韓國的人口結構比較

- 一、兩國皆具「平均壽命延長、老化指數升高、扶老比升高」等 3 項人口老化特徵
- 二、兩國老化速度比歐美國家快很多
- 三、兩國出生率偏低

參、韓國年金改革經驗及與中華民國相互學習之處

- 一、延後退休年金起支年齡
- 二、修改退休年金之計算標準
- 三、調降所得替代率
- 四、提高退休基金提撥比率
- 五、年金管理機構法人化

肆、結語

人口結構的改變與年金制度—中華民國與韓國的經驗*

102年8月23日

壹、前言

我從中華民國來到韓國，接受貴校(龍仁大學)的榮譽博士學位，內心是既高興也深感榮幸。來此之前，我便思考兩國之間有什麼相同點，有什麼差異性呢？我認為兩國在經濟發展、政治發展和社會發展三個層面，有著高度的相似性。

就經濟發展而言，我們都是「亞洲四小龍」¹的成員之一，更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。2012年韓國的人均GDP達到23,113美元，台灣為20,328美元²。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，近幾年來韓國的經濟發展快速，但相信我們會急起直追。

就政治發展而言，二次世界大戰之後，中華民國和韓國

* 102年8月本人受邀前往韓國，並接受韓國龍仁大學頒發榮譽博士學位，本篇講詞係為該次頒發學位之典禮所準備。

¹ 亞洲四小龍的英文通稱「Four Asian Tigers」，學術上常以「Newly Industrial Economics」稱之，簡稱“NIEs”，意即“新興工業國家”。至於「亞洲四小虎」(Tiger Cub Economics)則是指泰國、馬來西亞、菲律賓和印尼四個亞洲新興的國家。

² 資料來源 <http://www.stockq.org/economy/gdp.php>。

陸續成爲分裂的國家，至今約60年。但令人欣慰的是，1980年代起，我們都逐步推動民主政治改革，現在我們都是新興民主國家的典範，這樣的成就著實不易。

就社會發展而言，我們在人口結構上，都面臨嚴重的少子化和老年化的現象，這也是我今天的主題。中華民國和與韓國同樣因爲平均壽命提升及生育率降低，面臨「高齡化」、「少子化」雙重的人口結構問題。此次藉獲頒貴校榮譽博士學位之際，就從人口結構的變遷，來談談兩國的年金制度與改革經驗，特別是公務人員退休年金改革的部分。

貳、中華民國和韓國的人口結構比較

有關人口結構問題，先比較兩國未來平均餘命、總生育率、老年人口數、勞動人口數等，表列如下³：

³ 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。

表1 中、韓兩國人口結構比較表

		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7%)
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 10.4 2020 1.13 2030 1.28 2040 1.30 2050 1.30	2010 1.23 2015 1.28 2020 1.35 2030 1.41 2040 1.42 2050 1.42

	2060 1.30	2060 1.42
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)

從上述數據，可以知道兩國的人口結構改變有高度相似性，初步得到一些有趣的比較如下：

一、兩國皆具「平均壽命延長、老化指數⁴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)⁵一書，陳述世界人口老化的現象，並指出中華民國(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，可見我們已經同列老人國了。

根據中華民國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（女性比男性多6~6.5歲）。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（女性比男性多3.7~6.9歲）。換言之，韓國人民比中華民國人民更長壽(不知道是不是因為泡菜吃多了？如果是這個原因的話，我回台灣的時候，要多帶兩箱)。

由於平均壽命增加，再加上出生率下降，使得老人和小孩的比率(也就是老化指數)逐年升高，2010年到2060年，中

⁴ 老化指數為衡量一地區人口老化程度之指標，計算式： $(\text{老年人口數} \div \text{幼年人口數}) \times 100$

⁵ 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。

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）⁶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%）。這些數據顯示的意義就是我們實在老得太快了。

二、兩國老化速度比歐美國家快很多

剛剛提到兩國都已成爲老人國，但轉變速度（所需時間）有多快呢？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，可稱爲高齡化(ageing)社會；達14%可稱爲高齡(aged)社會，達20%便稱爲超高齡(super-aged)社會。中華民國在1993年成爲高齡化國家，韓國在1999年，分別預計在2018年及2017年就要進入高齡社會，所需時間分別爲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，我們兩國的老化速度比日本還快。

⁶ 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，其又可分爲扶幼比（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 = $(0\sim 14\text{歲及}65\text{歲以上人口} / 15\sim 64\text{歲人口}) * 100$ 。扶幼比 = $(0\sim 14\text{歲人口} / 15\sim 64\text{歲人口}) * 100$ 。扶老比 = $(65\text{歲以上人口} / 15\sim 64\text{歲人口}) * 100$ 。

三、兩國出生率偏低

除了老化之外，另一個現象是少子化。2010年中華民國的總出生率為0.895人，成為世界上出生率最低的國家，2011年的1.1人再度成為出生率最低的國家。韓國在2010年的總出生率是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(不知是否也有「龍年」的影響?)，但與其它國家相比，仍是超低的出生率。

綜上，兩國人口呈現老化現象，且老化速度相當快，再加上少子化的現象，均將面臨「生之者寡，食之者眾」的危機，關係民眾老年經濟安全之年金財務狀況將面臨困境，年金制度有不得不改革的壓力。

參、韓國年金改革經驗及與中華民國相互學習之處

韓國政府自1960年代起，便有屬於公務員、軍人和私校教師的年金制度。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)，完成了年金體系的建構。目前韓國的公共年金體系主要包含了4個方案：公務員年金方案、軍人年金方案、私校教師年金方案以及國民年金方案⁷。2011年我訪問韓國的時候，便知道韓國政

⁷ 研究主持人：傅從喜，〈德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究〉，內政部委託研究報告，2008年9月。

府面對人口結構的改變，在退休年金制度上做了許多的改革，就公部門體系而言，近期以2000年及2009年之改革較為重要；上開兩次改革主要以延後退休年金起支年齡、修正退休年金計算標準及提高退休基金提撥率為重點⁸。而這幾個重點，也正是中華民國目前推動年金改革的方向，分別說明如下：

一、延後退休年金起支年齡

韓國的改革

1.2000 年之改革：將原年滿 50 歲可領退休年金之規定，修正為年滿 60 歲始可支領退休年金(但需工作滿 20 年)。

2.2009 年之改革：自 2010 年以後新進人員，其退休年金起支年齡由原來 60 歲延後至 65 歲。

OECD多數國家法定的退休年齡在60~65歲之間，實際平均退休年齡，以2006~2011年的數據，約為63.4歲。韓國法定退休年齡雖然是65歲，但實際平均退出職場的年齡竟然高達70.6歲，可見韓國人民相當勤勞。台灣這些年來，退休年齡並沒有太大的改變，維持在60~61歲之間，和韓國相比，我們實在太早退休了，我們的公務人員平均退休年齡甚至更提前至55歲，比希臘(男性61.9歲，女性59.6歲)還早退休。

⁸ 報告人：關中，〈考試院 100 年度韓國文官制度參訪報告〉，2011 年 12 月。

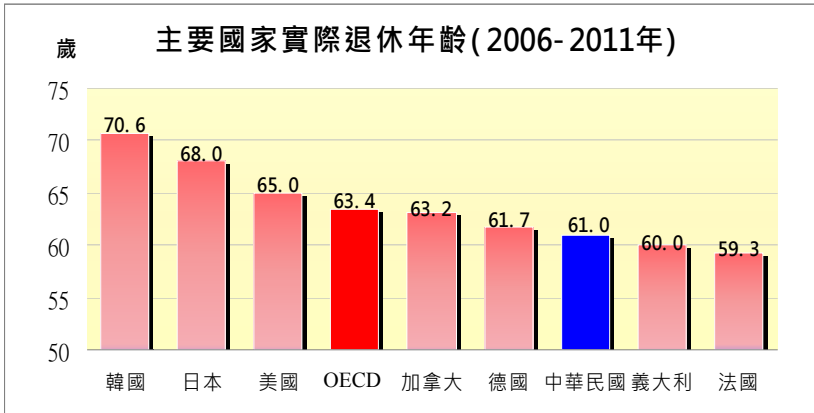


圖1 主要國家實際退休年齡(2006-2011)

最近中華民國勞委會公布我國2012年中高齡（45～64歲）勞動力調查狀況，我國中高齡各年齡層勞動力參與率均低於韓國，年齡愈高愈明顯。和韓國相比，55～59歲的勞參率相差17%，60～64歲差距更高達25%⁹，顯示我國中高齡人力仍未充分運用。

表2 2012年中、韓兩國中高齡勞動參與率（單位：％）

	中華民國	韓國
45～49歲	78.7	80.5
50～54歲	67.6	77.0
55～59歲	52.5	69.7
60～64歲	32.6	57.8

資料來源：勞委會，中高齡勞工統計，102年版

⁹ 勞委會，中高齡勞工統計（102年版）
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=466fbaf9
 (2013/7/15)

中華民國針對公務人員的年金改革，設計了「服務年資+年齡」達到一定門檻才可退休的機制，過去是75制，只要「服務滿25年+年滿50歲」，就可以支領退休年金，2010年改為85制，「服務滿30年+年滿55歲，或服務滿25年+年滿60歲」，但是這樣的規定，和我們的老化速度相比，和我們支付年金的壓力相比，實在還無法解決過早退休的問題，於是我們在2013年提出法案，改為90制，必須「服務滿30年+年滿60歲，或服務滿25年+年滿65歲」目前法案正在國會審議中。從上述改革內容來看，兩國對於延後退休年齡的看法是一致的。

二、修改退休年金之計算標準

韓國的改革

1.2000年之改革：退休年金改以平均月薪計算，並依退休生效日往前推算3年任職期間之平均月薪，作為計算標準。

2.2009年之改革：計算標準修正為以全部在職期間之平均月薪計算。

過去中華民國公務人員的退休金計算基準，是「退休生效日的月薪」，這樣的標準實在很優厚。2013年的改革草案，將它改為「最後在職15年的平均月薪」，我們估計大約是最後在職月薪的88%。但是和韓國以「全部在職期間之平均月薪」相比，我們的計算標準還是相當優厚。

三、調降所得替代率

中華民國公務人員之待遇，基本上按官職等的不同而有差異。近幾年即將退休的公務人員，他們處於新舊制度的轉換階段，其退休金計算特別優厚，退休所得替代率接近100%，也因此造成年金支付的壓力及社會的不滿，而成爲年金改革的重點。根據OECD在2012年的報告，OECD國家退休所得替代率平均爲60.8%，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%、沙烏地阿拉伯100%、希臘95.7%，韓國只有46.9%。我國（公務人員）目前所得替代率將近甚至高於100%，2013年的改革草案，將上限定在80%，減幅約20%，但和世界其它國家相比、和韓國相比，仍是相當高。所得替代率和我們相近的國家，如冰島、希臘，不是曾經破產，就是面臨破產，我們實在應引以爲戒，不能重蹈覆轍。

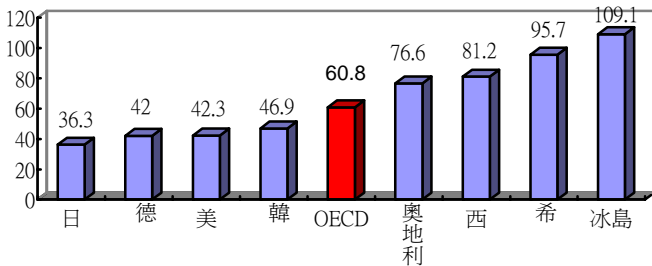


圖2 各國所得替代率(%)(薪資所得中位數者)¹⁰

¹⁰ 資料來源：<http://www.oecd.org/statistics/> (2013/4/10)。OECD 許多國

四、提高退休基金提撥比率

韓國的改革

1.2000 年之改革：公務員及政府分別應繳之比率由原來之 6.5%提高至 8.5%。

2.2009 年之改革：公務員及政府分別應繳之比率再提高至 9.7%，並預計於 2012 年再提高至 10.8%。

中華民國公務人員的年金提撥率，近年來已經從8%調升至12%，但和平衡費率(約40%)相比，提撥率還是嚴重不足，但我們在2013年的改革草案，暫時不準備提高費率，而是希望基金的收益能夠改善，彌補財務缺口。在提撥比率部分，我們還有一項改革措施，就是調整政府和公務人員的分擔比率，過去政府負擔65%，公務人員負擔35%，2013年的改革草案，調整為政府60%，公務人員40%，以減輕政府的財政壓力。

五、年金管理機構法人化

剛剛提到改善基金收益，韓國基金管理組織也值得我國的借鏡。韓國政府在1982年成立「公務員年金管理公團」(Government employee pension service, GEPS)，為準法人

家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，這便具有所得重分配的意義。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。

組織之退休基金管理機構，專門負責公務員退休年金之營運及管理，受行政安全部之委託及監督。另外，韓國的國民年金方案也是由國民年金公團（National Pension Service, NPS）負責管理，NPS隸屬於衛生暨福利部（Ministry of Health and Welfare），在組織架構上採取獨立於衛生暨福利部的法人設計，韓國之國民年金，現已躋身全球第4大退休基金，報酬率也相當不錯，2009年至2011年間之3年平均運用收益率為7.31%，2007年至2011年間之5年平均運用收益率則為5.89%¹¹，其運作模式及經驗均可為我國參考。

中華民國現行退撫基金之監理與管理都是行政機關，由於官僚組織的特性，使它很難靈活地面對變動不居的金融環境，投資績效難以大幅提升。我們希望未來能改變其組織型態，使它的經營管理可以更靈活，提高基金的收益。

肆、結語

由於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等因素，世界各國普遍面臨年金貧窮(pension poverty)的困境，也亟思改革之道。OECD在2012年的年金展望報告書(OECD Pension Outlook 2012)，開宗明義指出，「目前的退休人員，生活在年金制度的黃金

¹¹ 韓國國民年金公團(NPS)之宣導資料—Working together for a better tomorrow, 2012 The NPS Fund Management Report。NPS 網址：<http://english.nps.or.kr/jsppage/english/main.jsp>。

時期裡，儘管現在看不出，今後將得到證明。……過去十年來，許多國家推動年金制度改革，降低公共年金的給付，下降幅度約為五分之一至四分之一。這種削減對確保現在及未來退休人員年金制度的永續經營是必需的。」

2010年諾貝爾經濟學獎得主戴蒙德(Peter Arthur 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。「經濟學人」雜誌也曾報導, 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。

我們都希望下一代至少也能擁有和我們一樣的生活條件, 或者更好的生活水平, 爲了給下一代一個「希望」, 我們不得不推動年金改革。韓國在年金改革的經驗中, 確實有若干值得我國參考之處, 包括提高退休年金起支年齡、修正退休金計算方式與提撥率、降低退休所得替代率等。

在結束之前, 我要引述一份美國智庫戰略國際研究中心 (Center for Strategic & International Studies, CSIS) 的研究報告「平衡傳統與現代: 東亞地區退休養老前景」¹², CSIS在

¹² 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」係 CSIS 在英國保誠集團資助下進行。

東亞地區，針對中國大陸、香港、馬來西亞、新加坡、韓國、臺灣等6個地區進行對於退休養老之看法，在「誰該為退休者的收入保障承擔最大的責任？」問題上，令人訝異的是，中華民國與韓國的調查結果高度相似，都有約5成的人認為應該由退休者自己負責，有3成左右的人認為應由政府負責，只有不到1成的人認為應由子女或其它家庭成員負責。

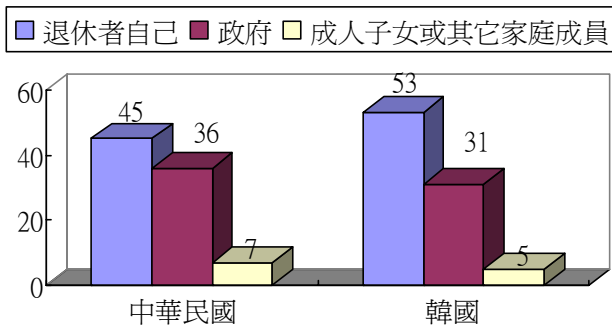


圖3 由誰來為退休者的收入保障承擔最大的責任(%)

從這個調查來看，韓國和我國人民都已有自己負起退休生活的觀念，也就是個人責任的增強，政府責任相對減少，這個調查對於推動年金改革來說，是個正面的訊息，希望兩國在推動年金改革的路上，都能圓滿成功。最後敬祝與會來賓，身體健康，萬事如意！