勞動力縮減是年金制度之致命傷

2015/11/12

國家經濟發展戰略中心
研究員 莊朝榮

各種年金給付之比較

當前年金給付與自行提撥相比較，可以看出各種年金的差異程度，也可明顯看出政府財政負擔能力面臨的負荷程度。舉例說明，以勞保基金而論，年滿 60 歲退休，參加保險年資 30 年，平均投保薪資 43,900 元之勞工，每月可請領老年年金給付 20,414 元。平均餘命為 23.84 年(2013 年全國簡易生命表)，不考慮折現率，估計該名勞工終生可領 584 萬元。倘該名勞工退休時選擇請領一次老年給付，約可領 200 萬元，勞工實際提撥 60 萬元，企業雇主提撥 120 萬元。一次老年給付為勞工實際提撥之 3.3 倍，年金給付總額為勞工實際提撥之 9.7 倍。

以退撫基金而論，舉例說明，年滿 55 歲退休，服務年資滿 30 年，平均俸(薪)點為 460 點之公務人員，退休時連同政府提撥總額為 263 萬元，公務人員提撥 35%，為 92 萬元。55 歲退休時平均俸額為 39,500 元，倘請領一次退休金可提領 356 萬元，為自行提撥之 3.87 倍；倘請領月退休金，每月可領 47,400 元，平均餘命為 28.05 年(27.87 年)，終生可領 1,595 萬元，為自行提撥之 17.3 倍。

勞工退休金新制於 2005 年 7 月 1 日施行，係以「個人退休金專戶」為主，「年金保險」為輔的制度。2015 年 7 月修正，工作年資滿 15 年以上，得請領月退休金，故自 2020 年 7 月 1 日起退休者即可申請年金給付。對工作年資滿 30 年之勞工，假設其平均薪資按照 2014 年勞工薪資結構估計為 39,895 元，60 歲退休之勞工，一次退休金總計可領 120 萬元。倘請領月退休金，每月約可領 4,892 元，平均餘命

為 23.84 年(23.66 年)，總計可領 140 萬元。倘考慮退休基金投資獲利，勞退基金形成潛藏負債之可能性極低。

「國民年金」是 2008 年 10 月 1 日開辦的社會保險制度，2008 年 10 月保險費率為 6.5%，每 2 年調高 0.5%至上限 12%。2008~2014 年國民年金月投保金額為 17,280 元；2015 年 1 月起，月投保金額為 18,282 元,保險費率為 8%,被保險人月繳 878 元。被保險人自付 60%，中央主管機關負擔 40%。預計最早於 2037 年年資可滿 30 年，滿 65 歲起每月可領年金 7,130 元。平均餘命為 19.81 年(19.62 年)，總計可領 128 萬元，約為自繳金額 37.6 萬元之 3.4 倍。

如表一所示，勞保及退撫基金或是國民年金及勞工退休金固然分屬社會安全體系之第一層及第二層保障，但提撥或給付條件差異甚大，增加國內年金制度的複雜性。其中以勞保及退撫基金永續改革最為關鍵，斷無哪一項有先後緩急改革之道理，因為改革愈晚，調整的成本愈高，付出的代價也愈大。

表一　各種年金之比較

	勞保年金	**軍公教退休年金**	**勞工退休年金**	**國民年金**
年資	30 年	30 年	30 年	30 年
領取年齡	60 歲	55 歲	60 歲	65 歲
給付標準	投保薪資 43,900 元	平均俸額 39,500 元	平均薪資 39,895 元	月投保金額 18,282 元
平均餘命	23.84	28.05 年	23.84	19.81 年
提撥比率	自付 30% 雇主 60% 政府 10%	自付 35% 政府 65%	雇主 100%	自付 60% 政府 40%
月領	20,414 元	47,400 元	4,892 元	7,130 元
一次年金	200 萬元	356 萬元	120 萬元	-
終生可領	584 萬元	1,595 萬元	140 萬元	128 萬元
為自行提撥之倍數	9.7 倍	17.3 倍	-	3.4 倍

年金改革愈晚代價愈大

遲至今日，政府已提出兩年多的年金改革方案並未獲得朝野之間的共識，即便年金改革的方向是正確的，但在作法上似乎仍不夠完善。當前年金改革方案之缺失，主要是欠缺年金不改革的影響分析，未能建立年金永續的指標，無法確認年金永續挑戰的困難度有多大，也就無法建立年金改革調整的共識。年金改革方案雖然包括了降低所得替代率、提高提撥率、延長退休年齡等許多改進措施，並採取漸進的作法，但實際上仍無法解決年金永續、世代公平，以及政府財政持續惡化的問題。

如果年金改革方案的調整僅以延緩基金餘額短絀為目標，結果，只是將問題留給後續執政者來解決，看不到問題何時能解決，如何解決，造成未來退休者對退休後經濟安全的不確定，也難以大幅縮減世代之間的不公平。還有，如果年金改革方案的調整幅度不足，在人口快速老化趨勢下，政府潛藏負債可能不減反增，導致政府債務占當年度 GDP 之比率持續攀升。

依據勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估(2012 年 9 月）及公務人員退撫基金第 5 次精算報告（2013 年 8 月)，以 2011 年 12 月 31 日為精算衡量日，勞保及退撫基金之平衡費率約 28%及 40%。2011 年底勞保及退撫基金之潛藏負債分別為 6 兆 3,131 億元及 1 兆 9,125 億元，2014 年底分別增至 8 兆 7,761 億元及 2 兆 7,673 億元，分別增加 2 兆 4,630 億元及 8,548 億元，增加幅度分別為 43.8%及 44.7%。

年金改革必須考量人口結構變遷因素

在人口老化快速進展的趨勢下，對政府財政收支不利，且將累積更龐大的潛藏負債。年金改革需要年輕世代提撥得更多，但退休時領得更少，相對地，目前退休或接近退休族群過去提撥得少，退休時卻領得多，形成世代間極大的不公平。目前政府提出的年金改革方案，

即使採行漸進的改革方式，仍無法解決年輕世代對未來退休給付的不確定性問題，同時退休或接近退休族群對於減少退休給付難免也會反彈，難道政府可以違背當初的承諾嗎？但不改革財政將更形惡化。

不論是社會保險年金如勞保年金或是退休年金，主要是保障退休後的生活，原本立意甚佳。然而，2014 年軍公教新制退撫基金收支，首次出現 34 億元赤字，入不敷出，勞工保險基金亦將在三年後入不敷出。足見勞保年金與退撫年金的提撥與給付之間未能緊密連結。同樣地，勞工退休金自 2005 年改採個人退休金專戶後，勞工年滿 60 歲即得請領退休金，提繳退休金年資滿 15 年以上者，得請領月退休金或一次退休金。2020 年後勞工退休即將開始請領月退休金，目前規劃的月退給付金額是否能永續，會不會重蹈退撫基金的覆轍，不無疑問。

當前年金制度面臨的難題是，除非大幅提高提撥率與大幅降低年金給付，或兩者同時並行，否則現行年金制度無法永續。不過，大幅降低年金給付應優先於提高勞保費率，否則年輕世代繳付之保費將淪為補貼退休族群之年金給付。為了確保各種年金能自給自足，年金改革必須考量人口結構變遷的永續因素，尤其是將年金給付導入自動調整的永續因素，建立提撥與給付，以及政府負擔能力緊密連結的機制。

確定提撥制是勞動力縮減時代的最佳解方

即使年金改革考量人口結構變遷的永續因素，確定給付制的年金制度改革終究涉及諸多複雜的因素，精算起來相當困難。倘不能盡速大幅度改革，社會保險及退休基金之潛藏負債將持續增加，世代之間的不公平程度將更形惡化。倘要提高年輕世代之提撥率，去補貼退休族群，卻要在年輕世代退休後可能領不到年金的窘境，這樣的漸進式改革是行不通的。除非政府有足夠的財政盈餘，足以填補逐年擴大的

年金缺口。

問題是，當前的困境是政府財政負擔能力不足，預期未來財政負擔能力也相當薄弱，政府又如何能夠承諾負擔年金給付的最終支付責任？尤其是在勞動力人口開始縮減的時代來臨，提高提撥率所能解決的問題相當有限，優先大幅降低年金給付，才能有效紓解世代之間的不公平問題。不過，除非大幅降低年金給付至相當於確定提撥制的給付金額，否則無法消除世代之間的不公平現象。究竟我們的年輕世代能夠容忍多大程度的世代之間的不公平？或者說，年輕世代願意補貼多少退休族群的年金給付？答案應該是相當明顯。

換言之，在勞動力人口減少的趨勢下，年金制度受限於政府財政負擔能力是不能永續的。正如同美國聯準會前主席葛林斯班所指出的，年金制度改為確定提撥制，是唯一可行的長期解決方案。要及時解決世代之間的不公平問題，似乎只有讓年輕世代得選擇轉換為確定提撥制，讓年輕世代的年金提撥，不再與退休族群的年金給付交相補貼，在帳戶分立的情況下，才能徹徹底底的讓年輕世代確保未來的退休給付，完全消除世代的不公平問題。同時也能夠突顯出退休或接近退休族群提撥與給付之間短絀的不合理程度，以及需要改革的幅度。倘政府未來的財政負擔能力提升，行有餘力，也可視情況對確定提撥制的退休給付提供若干補助。

在勞動力人口減少的時代，不得不逐年提高提撥率，且同時逐年減少退休給付，除非提撥率提高之幅度大於退休給付減少之幅度，否則潛藏負債不減反增。即使提撥率提高之幅度小於退休給付減少之幅度，潛藏負債會逐年減少，直到提撥率提高與退休給付減少到相當於確定提撥制之退休給付之前，仍不能避免晚退休族群補貼早退休族群之現象。因此，除非實施確定提撥制，否則社會保險基金和退休基金將不能永續，也無法避免世代之間的相互補貼。