發佈：2016-09-02, 週五 14:37
點擊數：9366

『中華民國破產』，這個在過去從來沒有人質疑會發生的一句話，卻成為近年臺灣人民迫在眉睫的一種可能；如果新政府無法儘快提出適當的解決方案，再加上全國民眾無法團結地給予大力支持，那麼這齣國人不願見到的戲碼，很有機會在你我不久的將來，真實上演。

根據《今周刊》在2016年3月所做的民調發現，不僅有高達84%的立委公開贊成年金改革，更有高達75.8%的民眾支持新政府執行這項號稱時限內的「不可能任務」。依據我國「104年度中央政府總決算審核報告」（請參考表1）顯示，中央及地方政府的潛藏債務，在2015年總計達到新臺幣（以下同）17.75兆元，相較於2014年的18.05兆元減少了1.67個百分點。然而，在現階段潛藏負債最嚴重的前三項目當中，以占比國內總潛藏負債超過一半、影響人數最多的「勞工保險」最為嚴重；除此之外，不僅平均61歲的請領年齡是所有退休金中最晚，平均每月領取1.6萬元也是所有族群中最少。

國際貨幣基金（International Monetary Fund, 簡稱IMF）在2014年的政府財政統計手冊提到，政府債務已明確定義在「不包括公營事業負債、社會保險制之給付義務，且政府保證及或有負債也不計入政府債務；這些資訊在財務報表的附註揭露即可」。也就是說，債務預算的編列僅需將潛藏負債以附註揭露的方式；這使得政府在面對各種社會保險或退休金隱含的潛藏負債時，為何能常常抱著相當大的信心能解決，並且向人民承諾會願意負起最後責任的主要原因。但是，面對現階段財政困窘的情況，以及攸關民眾生活的各項退休基金所存在的長期性結構問題，未來若任何一項年金制度破產，勢必由政府出面負擔最後的責任，而這種龐大財務壓力更將轉嫁到全民共同承擔，不僅影響國人的老年權益，嚴重更可能造成社會大規模的不安與動盪。

表 1 中央及地方政府潛藏負債及其增減情形表

單位：新臺幣億元

項目	2014年	
	小計	中央
合計	180,506	132,074
舊制軍公教人員退休金	57,375	25,802

Phoca PDF

公務人員退休撫卹金	27,673	11,531	
勞工保險	87,761	87,761	
公教人員保險給付	1,198	1,198	
國民年金保險	4,319	4,319	
軍人保險	378	378	
農民健康保險	1,057	1,057	

資料來源：中華民國104年度中央政府總決算審核報告。

新政府上臺後，在政務委員林萬億參考瑞典的年金改革流程，發展出具備「資料正確、資訊公開、由下而上、共同協商、民主程序」特性的「年金改革委員會」，由副總統陳建仁擔任召集人兼主委，透過密集開會、意見討論的方式，蒐集各界團體代表的意見與建言。另一方面，社會大眾多數過去對年金改革抱持「政府萬能、可以解決一切」的錯誤觀念，目前也已經開始在這場改革氛圍中逐漸發酵，甚至有高達75.8%的民眾支持且期待政府進行年金改革。

因此，綜合上述目前有利於政府進行改革的條件，考量國家年金制度能夠永續發展的前提下，本文首先將從我國現階段年金改革所面臨的問題缺口開始介紹，在「強化自負行為、擁有個人主導」的核心基礎下，最後提出幾項政策建議與可能作法，作為新政府相關單位及社會大眾對於年金改革的未來參考。

我國面臨的問題與缺口

受到社會高齡化及少子女化的趨勢，以及人力資源結構改變的影響，我國退休相關制度的納保人數愈來愈少，但領取退休保險金的卻愈來愈多，預期再過不久，我國退休金制度及社會保險將出

Phoca PDF

現入不敷出的窘境，進而導致年金制度可能出現破產的根本結構問題。

尤其年金議題在陳水扁與馬英九兩位總統任內，也都曾經鄭重宣示過改革決心，但政府在這長達十幾年的時間成本裡，卻沒有真正徹底解決我國的年金問題。而這些過去面臨的問題與缺口，最主要是在於制度面上，各項退休金制度與社會保險並非一同考量；在各自發展與立法的基礎背景下，造就出臺灣職業分立的退休金與社會保險制度。由於不同職業的個別立法，制定標準不一也導致保費分擔與給付水準產生差異；一旦受雇者有職業轉換的情況發生，不同制度下的給付權利將會出現難以銜接的窘境。這也是現階段不同職業勞工在轉換工作時，必然出現的一個大問題。

其次，不同職業退休後的所得替代率差異，也是現階段年金改革的主要問題之一。以退休公務員及勞工為例，工作年資滿30年的公務員，總計公保與退撫的總退休所得替代率，約可達到80%左右，但勞工卻必須在35年的工作年資下，總計勞保和勞退的總所得替代率才可能達到約60%左右的水準；雖然兩者相較於OECD國家的平均毛所得替代率58%還要高（請參考圖1），但在公務員與勞工的所得替代率高低相差20個百分點的情況，再加上政府暫未承諾勞保負擔的最終支付撥補責任，臺灣社會內部對於待遇差異的不公平感，當然也就日益嚴重。

資料來源：OECD (2015), “Pension at a Glance 2015: OECD and G20 indicators”, OECD Publishing, Paris.

圖1 OECD國家之平均毛所得替代率（法定退休年齡）

另一方面，不同職業身分加入的社會保險與退休金制度，面對的保費費率負擔、計算過程方法、權益給付內容與所得替代率等，也都存在相當大的差異，此舉更加深了職業別之間的不公平待遇。以給付型態為例，除了勞工退休金新制、私校教職員工退撫制度已採用確定提撥制（Defined Contribution, 簡稱DC；隨工作階段時提撥到個人的單一帳戶，讓未來退休金在信託保管與投資績效之間作搭配）之外，其他社會保險或退休金制度卻都仍維持在確定給付制（Defined Benefit, 簡稱DB；退休金可以預先確定，並非與工作階段提撥多寡有直接關聯）。

政策建議

Phoca PDF

根據IMF的報告指出，已開發國家在過去20年裡，養老金支出的平均成長幅度已經達到GDP的1%；這個全球主要國家老化的趨勢，不僅讓許多政府飽受國債問題的威脅困擾，政策規劃上也陸續提出相關的改革措施，包括：延後勞工退休年齡、提高繳納保費費率、減少政府醫療保健支出，甚至對超過一定金額的養老金進行課稅。

在人口結構老化、費率提撥不足的影響下，臺灣多以「確定給付」為主的社會保險與退休金制度，最快將由軍人保險從2019開始，陸續出現破產情況。為避免臺灣發生退休金制度破產的憾事，政府除了用開放的心胸、以更全面且整體的角度，解決我國年金制度在「行業與族群不平」、「經費不足」、「世代不均」的問題之外，領導人更要避免重蹈過去執政者決心不足的覆轍；因此，本文提出以下幾點政策建議，供新政府及各界在未來評估年金改革的參考。

1.拉近職業別之間差異、朝透明簡單平等目標邁進

不同職業別之間的退休年齡、保費水準、給付內容、投保年資等差異，除了要拉近彼此之間的距離之外，也要讓不同分層項目的制度，例如：有些退休民眾領取的是社會保險（如勞保）、但有些則是領取職業年金（如退撫），重新思考出一體適用的制度規範，這將是此次年金改革的首要重點。

2.以確定提撥制為主，搭配終身平均薪資作為計算基礎

為了讓社會大眾培養「有今天的儲蓄才有明天的消費」的態度，未來應將目前多數仍屬確定給付制的社會保險或退休金制度，修法調整為確定提撥制，以提高退休年金的「自我負責」特性；同時，政府宜儘早推行「個人可攜式帳戶」的儲金制度，在終身平均薪資作為退休金計算基礎的情況下，讓每位民眾都能消弭職業之間的不平等，降低目前因工作轉換或工廠歇業而擔心自己退休金受到影響，以提高跨業別的人才流動，讓國人的退休權益與老年生活受到保障。

3.建構我國退休基金管理的行政法人組織，讓民眾自選基金組合

相較於其他國家來說，公務人員往往受到許多行政的程序與法令規範，使得我國的退休基金管理一直無法追上其他國家；尤其是臺灣退撫基金的年平均投資報酬率雖然創下3.98%的不錯成績，但相較於加拿大安大略教師養老金計畫的9.11%（the Ontario Teachers' Pension Plan, OTPP），卻仍存在5.13個百分點的差異。為此，政府應該參考美國、韓國的方式，設立一個具有獨立、受政府監督的公法人基金營運組織，以提高基金操作的績效獲利。同時，為了讓民眾的退休金能更有效率的成長，提高「風險自我承擔、獲利自我負責」的可能性，未來可以參考私校退撫基金的作法，提供民眾基金自選平臺，賦予不同世代的人都能彈性求取自己退休金合適報酬的機會。

4.持續且逐步放寬勞保投保薪資上限

Phoca PDF

發佈：2016-09-02, 週五 14:37
點擊數：9366

在勞保最高薪資的規定方面，最高薪資限額因長期未能放寬，雖然讓企業的應負擔比例相對較低，但卻也造成今日勞工退休時可領的退休金出現相對偏低的現象。儘管臺灣自2016年5月1日起，已將勞保投保薪資上限調高至45,800元，但仍然未能反映勞工薪資的實際情況，故政府未來應逐步放寬勞保投保最高薪資的上限，以符合社會公平正義的原則，提高受雇者未來可能領取的退休金額。

5.調整18%為基礎利率與優惠額度利率之加計數

對於政府體恤過去軍公教專業人士的辛勞與付出，各界都秉持正面肯定的態度，但對於優惠存款利率18%並未依據市場利率而浮動調整的作法，卻讓多數民眾受到深刻的相對剝奪感，也讓這些上一世代的軍公教人員們，背負了更多不公平的眼光。為了消弭不同族群、不同職業、不同世代之間的隔閡，針對優惠存款利率18%的計算，政府應該將其劃分為兩部分：一部分調整為跟隨市場機動的基礎利率（例如：1年期定期儲蓄存款之固定利率），另一部分則是規劃所謂的優惠額度利率（例如：當時的18%與當時市場利率13%之間的5%）。藉由將基礎利率與優惠額度利率之加計數來取代18%，除了能藉此表徵上一世代軍公教人員的辛勞外，也能夠隨著市場利率水準做出適當反映，藉以提高社會民眾的公平感、增進各階層與各世代的相互和諧。

作者黃勢璋　為中經院第三所 助研究員兼代副所長，黃蔚軒為　東吳大學政治系碩士生

Phoca PDF