



[專題演講]

2017年年金改革

國立中央大學產經所
主講人:單 驥 教授



演講大綱

- 一. 年金的意涵 (工資？公與私？)
- 二. 退休年金制度的設計：確定提撥制 vs. 確定給付制
- 三. 公辦退休制度的困境：以勞基法退休金制度設計為例
- 四. 現今公勞保制度設計的困境
- 五. 總統府年改會的改革方案
- 六. 總統府年改會方案不能成功的原因
- 七. 一個世代結怨的台灣？代結論

一. 年金的意涵(工資？公與私？)

1. 退休金是什麼？它是遞延給付的工資嗎？
2. 個人、公司與國家的互動關係。
3. 個人儲蓄與公司的退休制度設計

Lazear, E. P., “Why is There Mandatory Retirement?” *Journal of Political Economy*, December 1975, Vol. 87, No. 6, pp. 1263-1284.

Lazear, E. P., “Retirement From the Labor Force,” in *Handbook of Labor Economics*, ed. by O. Ashenfelter and R. Layard, Elsevier Science Publishers, B. V., 1986, Chapter 5, pp. 305-356.

- 退休金實屬遞延性工資給付 (deferred payment) 的經濟觀

- $$\begin{aligned} W &= VMP \\ &= P * MPP \end{aligned} \quad (1)$$

- $$\sum VMP_t = \sum W_t \quad (2)$$

- $$\sum VMP_t = \sum W_{1t} + \sum W_{2t} + \sum B_t + \sum P_t \quad (3)$$



MANDATORY RETIREMENT

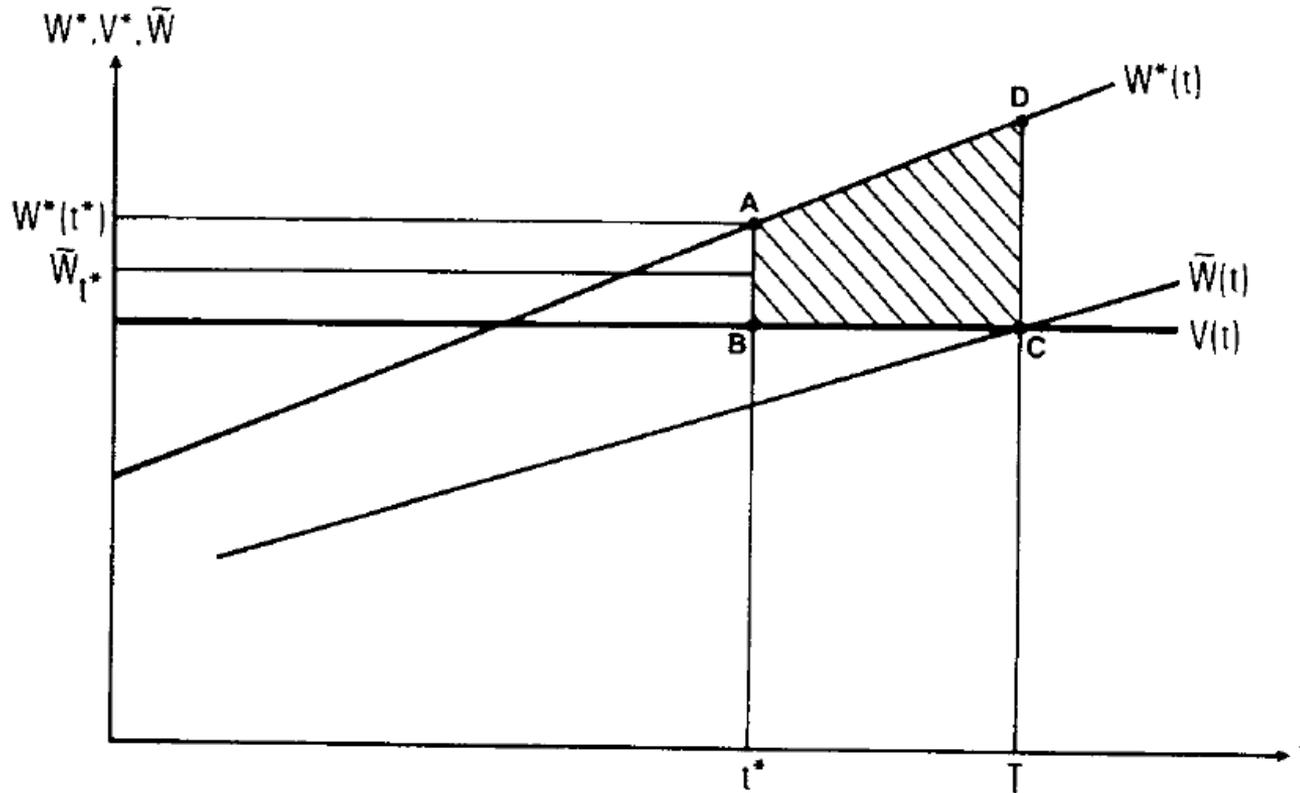


FIG. 3

資料來源：Lazear(1975)

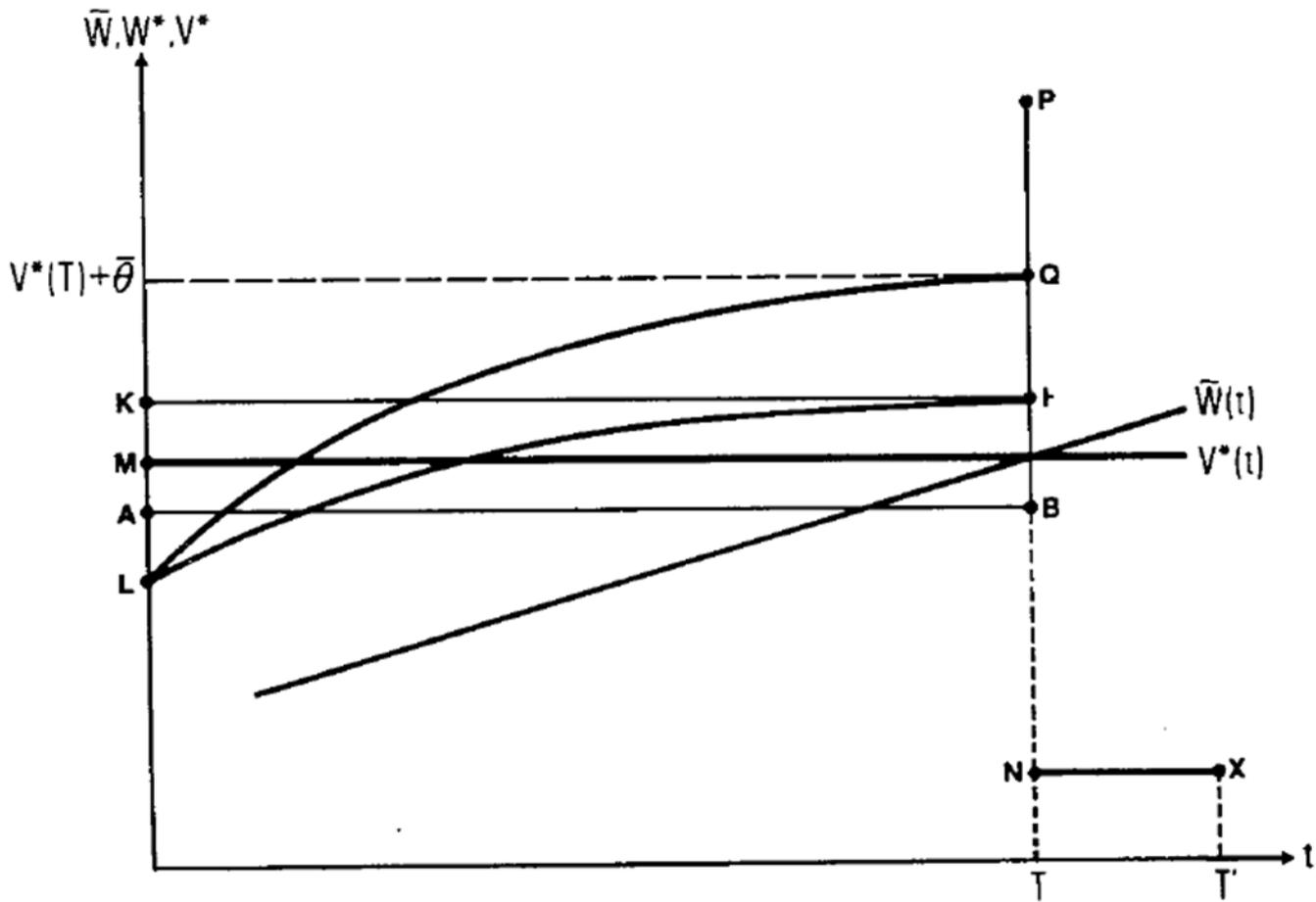


FIG. 2

資料來源：Lazear(1975)



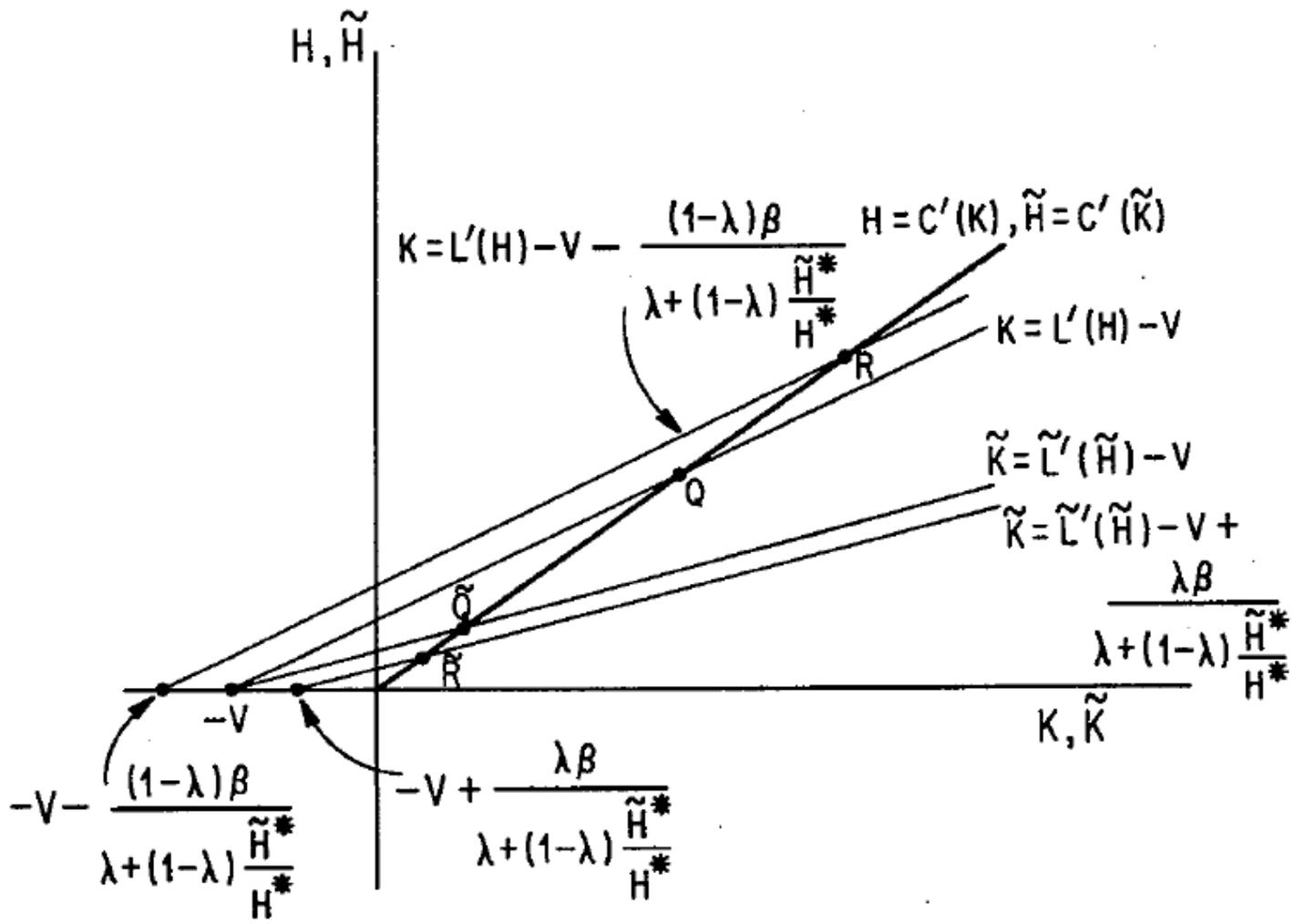


Figure 5.8

資料來源：Lazear(1986)

二. 退休年金制度的設計：

確定提撥制 vs. 確定給付制(1/5)

- 單驥，「確定提撥制：現今年金改革的新方向」，論文發表於2016年12月26日中央研究院經濟研究所主辦之「年金改革研討會」，台北。



二. 退休年金制度的設計：

確定提撥制 vs. 確定給付制(2/5)

- 確定給付制與隨收隨付制

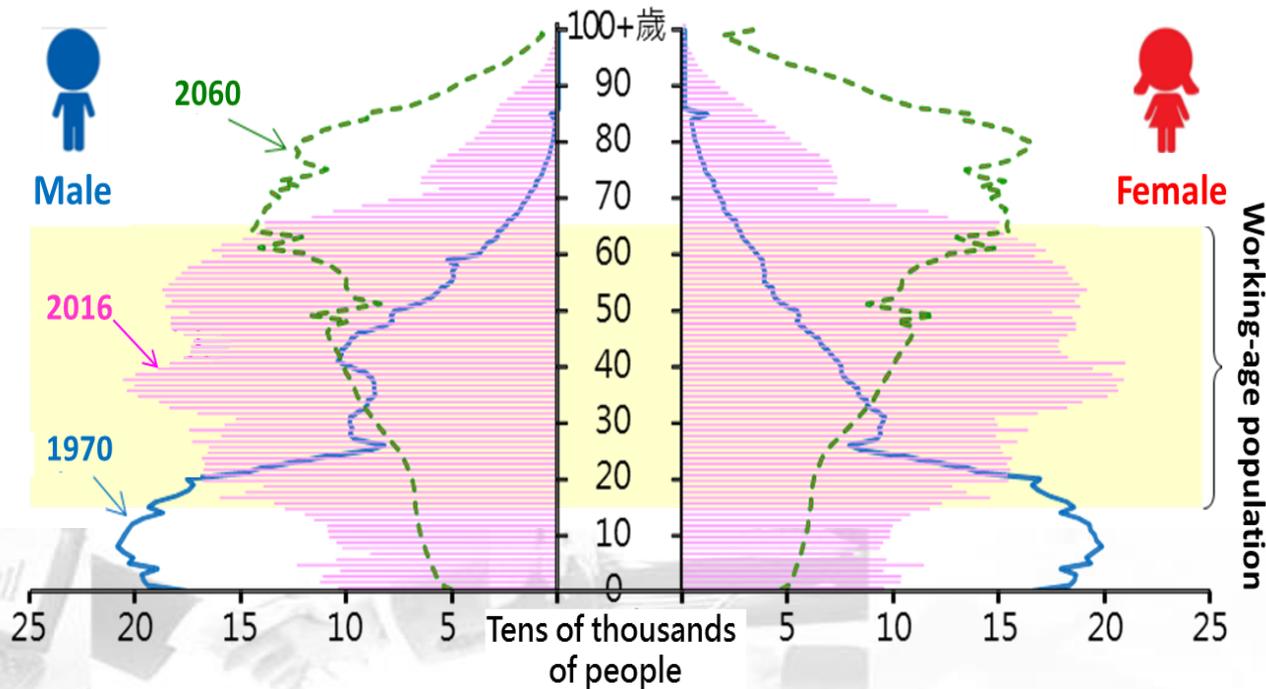


圖1：1970，2016及2060年台灣人口結構金字塔圖
(資料來源：行政院國發會。)



二. 退休年金制度的設計：

確定提撥制 vs. 確定給付制(3/5)

- 確定給付制與隨收隨付制

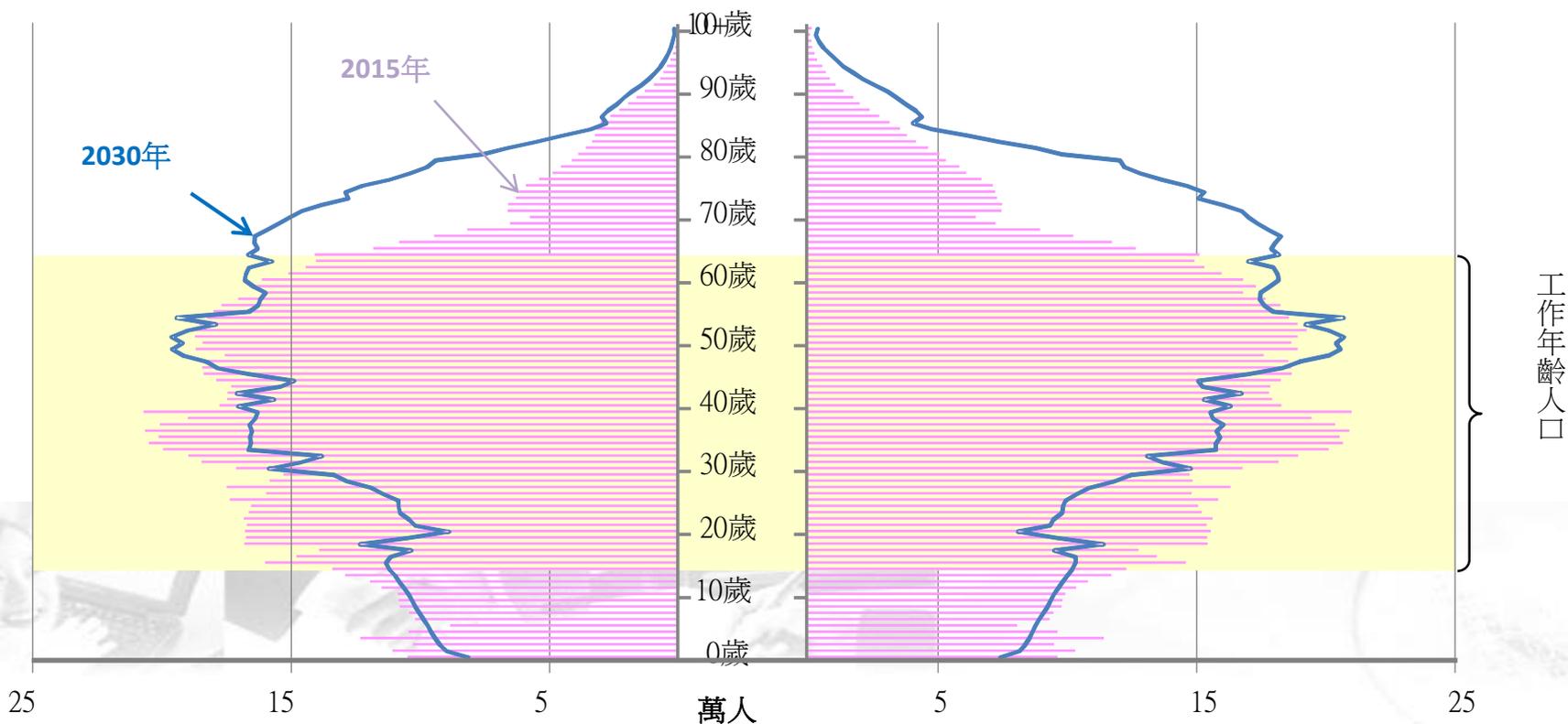


圖2：2015及2030年台灣人口金字塔

(資料來源：行政院國發會。)



二. 退休年金制度的設計： 確定提撥制 vs. 確定給付制(4/5)

- 確定給付制與隨收隨付制

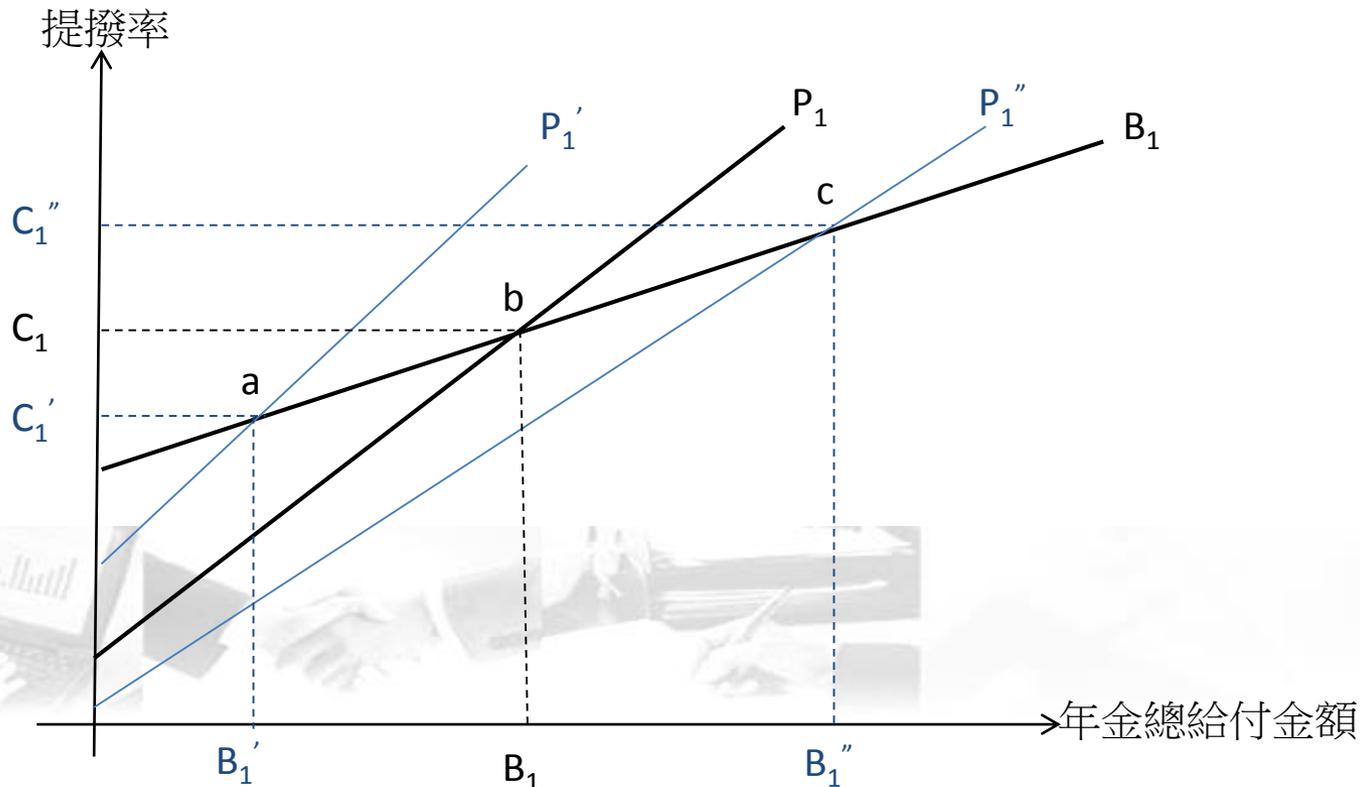


圖3：確定給付制下提撥率與年金總給付關係圖



二. 退休年金制度的設計： 確定提撥制 vs. 確定給付制(5/5)

- 確定提撥制

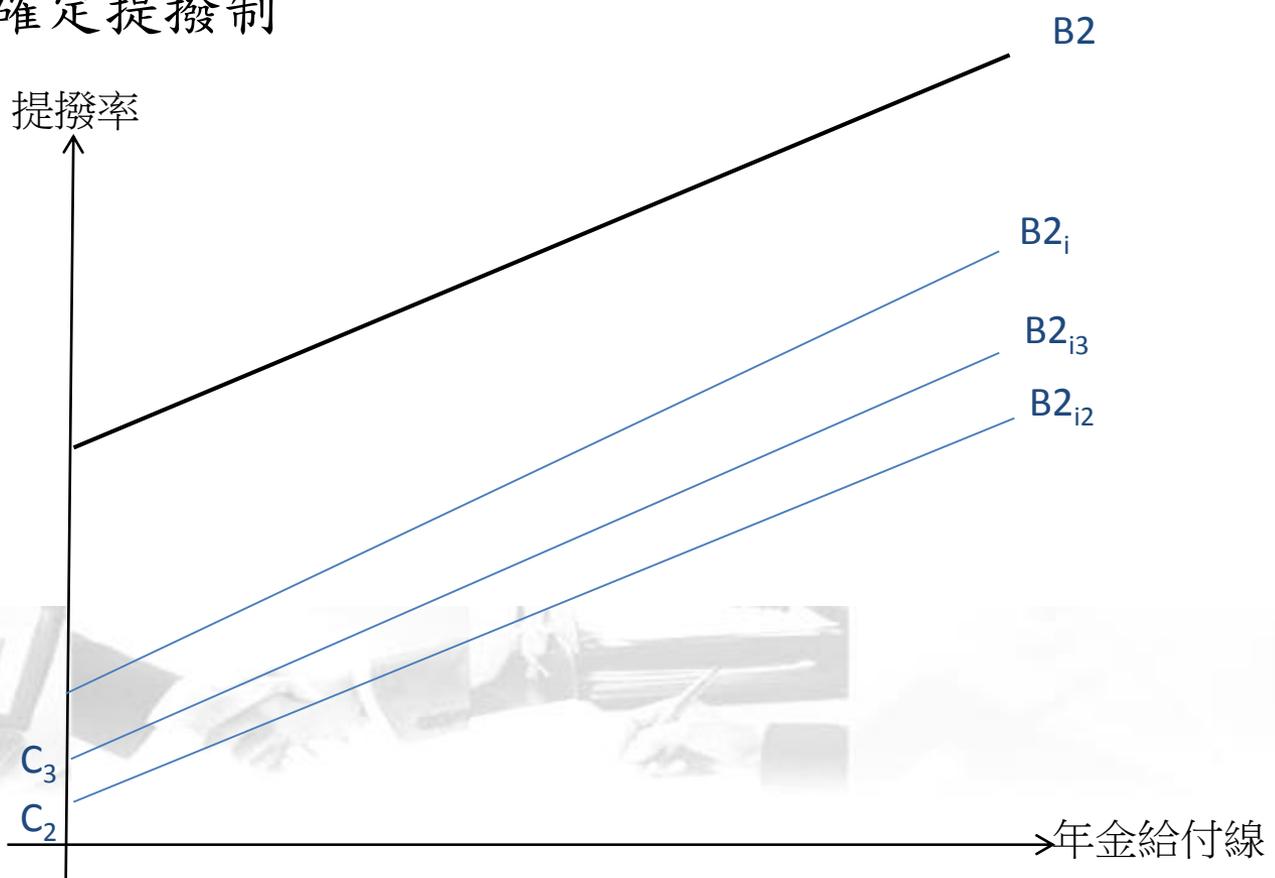


圖4：確定提撥制下提撥率與年金(總)給付關係圖

三. 公辦退休制度的困境：以勞基法退休金制度設計為例(1/3)

- 勞動基準法(民國97年5月14日修正)中有關退休制度的設計(1/4)

➤ 第 53 條

勞工有左列情形之一者，得自請退休：

- 一 工作十五年以上年滿五十五歲者。
- 二 工作二十五年以上者。

➤ 第 54 條

勞工非有左列情形之一者，雇主不得強制其退休：

- 一 年滿六十五歲者。
- 二 心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。

前項第一款所規定之年齡，對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，得由事業單位報請中央主管機關予以調整。但不得少於五十五歲。

- 勞動基準法中有關退休制度的設計(2/4)

- 第 55 條

勞工退休金之給與標準如左：

一 按其工作年資，每滿一年給與兩個基數。但超過十五年之工作年資，每滿一年給與一個基數，最高總數以四十五個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以一年計。

二 依第五十四條第一項第二款規定，強制退休之勞工，其心神喪失或身體殘廢係因執行職務所致者，依前款規定加給百分之二十。

前項第一款退休金基數之標準，係指核准退休時一個月平均工資。

第一項所定退休金，雇主如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。本法施行前，事業單位原定退休標準優於本法者，從其規定。

- 勞動基準法中有關退休制度的設計(3/4)

- 第 56 條

雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。

前項雇主按月提撥之勞工退休準備金匯集為勞工退休基金，由中央主管機關設勞工退休基金監理委員會管理之；其組織、會議及其他相關事項，由中央主管機關定之。

前項基金之收支、保管及運用，由中央主管機關會同財政部委託金融機構辦理。最低收益不得低於當地銀行二年定期存款利率之收益；如有虧損，由國庫補足之。基金之收支、保管及運用辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。

雇主所提撥勞工退休準備金，應由勞工與雇主共同組織勞工退休準備金監督委員會監督之。委員會中勞工代表人數不得少於三分之二；其組織準則，由中央主管機關定之。

- 勞動基準法中有關退休制度的設計(4/4)

- 第 57 條

勞工工作年資以服務同一事業者為限。但受同一雇主調動之工作年資，及依第二十條規定應由新雇主繼續予以承認之年資，應予併計。

- 第 58 條

勞工請領退休金之權利，自退休之次月起，因五年間不行使而消滅。





三. 公辦退休制度的困境：以勞基法退休金制度設計為例(2/3)

勞基法的確定給付制的制度設計缺點與困境

- 1) 對勞工而言
- 2) 對雇主而言
- 3) 對行政單位而言





三. 公辦退休制度的困境：以勞基法退休金制度設計為例(3/3)

- 2005年開始實施的「勞工退休金條例」改採「確定提撥制」重要法定規定如下：(1/4)

➤ 第 8 條

本條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於本條例施行後仍服務於同一事業單位者，得選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定。但於離職後再受僱時，應適用本條例之退休金制度。

公營事業於本條例施行後移轉民營，公務員兼具勞工身分者繼續留用，得選擇適用勞動基準法之退休金規定或本條例之退休金制度。

- 2005年開始實施的「勞工退休金條例」改採「確定提撥制」重要法定規定如下：(2/4)

➤ 第 14 條

雇主每月負擔之勞工退休金提繳率，不得低於勞工每月工資百分之六。前項規定月提繳工資分級表，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。

勞工得在其每月工資百分之六範圍內，自願另行提繳退休金。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。

依第七條第二項規定自願提繳退休金者，依前三項之規定辦理。

- 2005年開始實施的「勞工退休金條例」改採「確定提撥制」重要法定規定如下：(3/4)

➤ 第 36 條

雇主每月負擔年金保險費之提繳率，不得低於勞工每月工資百分之六。

雇主應於每月月底前提繳保險費，保險費之收繳情形，保險人應於次月七日前通知勞保局。



- 2005年開始實施的「勞工退休金條例」改採「確定提撥制」重要法定規定如下：(4/4)

➤ 第 23 條

退休金之領取及計算方式如下：

一、月退休金：勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。

二、一次退休金：一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。

依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。

第一項第一款所稱年金生命表、平均餘命、利率及金額之計算，由勞保局擬訂，報請中央主管機關核定。

四. 現今公勞保制度設計的困境

- 導致上述巨額負債與虧損的原因很多，依林萬億(2013)*的研究，其主因至少有：
 - (1) 給付偏高、費率太低；
 - (2) 預期壽命延長；
 - (3) 人口老化；
 - (4) 基金投資獲益率低；
 - (5) 其他因素如制度分歧、零散、複雜的國家，...，易為政治選舉操作，恩庇特定群體，造成基金潛藏債務嚴重。

*林萬億(2013)頁28、32-35。

五. 總統府年改會的改革方案(1/4)

- 總統府年改會於2017年1月19日公布了「2017年金改革方案(草案)」，現將該方案的重要內容扼要說明如下。

1. 共同原則

- 1) 不論公、教與勞工，未來標準請領年金年齡設定為65歲。
- 2) 公務人員設計5年過渡期間與85制之10年緩衝期指標數銜接。警察、消防等危勞職務維持70制(15年+55歲)不調整。
- 3) 設計年資可攜帶，離職轉任可在達請領年齡時，領回其原制下相當的退休金。
- 4) 育嬰留職的年資可選擇全額自費後，併計年資。
- 5) 基金管理上，投資鬆綁，建立獎懲機制，提升委託經營績效。另也研議朝法人化方向改制，並搭配妥慎監督機制。
- 6) 每5至10年定期檢討制度運作所面對的挑戰與回應未來社會人口變遷的趨勢。



五. 總統府年改會的改革方案(2/4)

2. 公教人員

- 7) 不針對新進公教人員另設自願式「確定提撥制退休金」。
- 8) 分6年逐步廢18%優惠存款利息。
- 9) 法案公布一年後，不再發給年資補償金。
- 10) 實質薪資所得替代率訂出上限(逐年降低至略高於70%的水準)；另訂最低保障金額(25,000元或32,160元)。
- 11) 公教人員以本俸2倍計，平均投保薪資逐年調整，最終以在職的最後15年的平均薪資採計平均投保薪資。
- 12) 公教人員費率分6年，逐年調至18%。保費分攤比率不變。(政府:個人之比仍維持現行65%:35%)。
- 13) 月撫慰金作相關的刪減與緊縮。(如配偶請領年齡訂為65歲，且退休生效日時已具15年婚姻關係)。
- 14) 上述改革所省經費在扣除地方自籌經費後的餘款，全部挹注退撫基金。
- 15) 軍人年金制另作設計。
- 16) 上述改革後，公務人員的退休基金破產年限由120年延至133年。教育人員的退休基金破產年限由119年延至132年。

五. 總統府年改會的改革方案(3/4)

3. 勞工

16)政府負最後支付責任入法。另政府自107年開始每年挹注基金200億元。

17)勞保保險費率逐步調升，於117年調至18%。

18)所得替代率與年資給付率，暫不調整。

19)投保薪資的計算，每年調整加12個月，至最高180個月(即15年)的平均投保薪資為計算標準。

20)改革後，勞保部分的財務效果：由現制116年破產可再延後至125年。

五. 總統府年改會的改革方案(4/4)

3. 特殊對象

- 21) 國民黨黨職併公職的部分，依新條例立法通過後的相關規定處理。
- 22) 政務官部分，取消18%優存，另分別處理轉任政務官前已達、未達請領年金者或未加入公共退休金制度者之相關規定。
- 23) 法官檢察官之退養金，其所得替代率乃不宜過高，應適度調降。
- 24) 財政部所屬之公營行庫97年7月1日前退休享有的13%優惠存款，為衡平計，其存款上限及利率應調降。

六. 總統府年改會方案不能成功的原因(1/2)

- **問題一**：總統府年改會的年金改革方案其能長期解決台灣的年金困局嗎？答案應是否定的。
- **問題二**：在現行確定給付制下，總統府年改會的改革草案主張：「把基金的經營專業化、透明化，提升投資效率，...，並減少政治干預」，也是解決目前年金財源不足的有效對策嗎？
- **問題三**：總統府年改會認為，在確定提撥制下，對受僱者，特別是年輕人來說，其給付風險高，是較不利的制度，這樣的說法對嗎？
- **問題四**：本文主張的確定提撥制，在該制度下，它會累積一大筆錢，若拿去炒股，故是個不好的制度。

六. 總統府年改會方案不能成功的原因(2/2)

- **問題五：**總統府年改會認為，(本文主張的確定提撥制)，它是世界銀行公認為失敗的『年金私有化』實驗，像極了1980年代的智利，終結社會保險，改成確定提撥制的退休金。...智利模式被認為是『不成功的改革』，必須『再改革』。
- **問題六：**本文主張的「確定提撥制」是年金私有化的產物，對老年經濟安全保障不利。
- **問題七：**若要從現行的確定給付制轉軌至確定提撥制，其工程浩大，並不可行。
- **問題八：**確定提撥制是今天的自己存錢給以後自己領，沒有風險分攤的性質，而是強迫儲蓄，故不屬社會保險。



七. 一個世代結怨的台灣？代結論

- 台灣在勞基法的退休制度改革中，由勞基法的確定給付制轉軌到勞退個人退休金專戶新制，就是一個最好的例子。
- 其實，台灣已有許多寶貴的經驗來進行其他職業別退休金制度的轉軌，目前所缺者闕為社會的共識與決策者的決心。
- 台灣人口老化的速度很快，而現行龐大的退休金潛藏債務危機也不會因我們有什麼漂亮、理想化的學理而隨之逝去。
- 莫非定律(Mrphy's law)在這個關鍵的時刻提醒了我們：會出問題、不能解決問題的改革，它終究會再出(更大)問題的。

[單驥 (2016) 。]



The End
Thank you



參考文獻

- 林萬億，「我國的年金制度改革：危機與轉機」，2013年1月25日。
http://homepage.ntu.edu.tw/~ntuperc/pdf/2012_Lin2.pdf
- 單驥，「國民退休年金制度中確定提撥制與確定給付制之比較」，經社法制論叢，第17、18期合訂本，行政院經濟建設委員會出版，1996年7月，頁65-83。
- 單驥，《勞基法中退休準備金提撥率之調查與研究》，經濟專論系列叢書第110號，中華經研究院出版，1987年。
- 單驥，《確定提撥制：在台灣人口老化下年金改革的新方向》，論文發表於中央研究院經濟研究所主辦之「年金改革研討會」，2016年12月26日，台北。
<https://docs.com/sangee/7771/2016-1208-final>
- 「確定提撥制真的對年輕人比較有利嗎？」總統府年金改革委員會網站
<http://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/27/refile/0/10162/22349bec-5d3e-498a-8373-aa591761cec0.pdf>
- 「2017國家年金改革方案(草案)」2017年1月19日，總統府。
<http://www.president.gov.tw/portals/0/download/1060119VP-2.pdf>
- Lazear, E. P., “Why is There Mandatory Retirement?” Journal of Political Economy, December 1975, Vol. 87, No. 6, pp. 1263-1284.
- Lazear, E. P., “Retirement From the Labor Force,” in Handbook of Labor Economics, ed. by O. Ashenfelter and R. Layard, Elsevier Science Publishers, B. V., 1986, Chapter 5, pp. 305-356.
- Modigliani, F. and A. Muralidhar, Rethinking Pension Reform, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2004.

其他參考文章選

- 單驥，「年金改革年輕人不含淚接受」，《中國時報》A14版【時論廣場】，2017年2月24日。
- 單驥，「不願面對的真相：個人退休金帳戶制的世界趨勢」，《工商時報》A6版【學者觀點】，2017年1月18日。
- 單驥，「深陷『龐氏騙局』疑慮中的年金制及其改革」，《工商時報》A6版【觀念平台】，2017年1月10日。
- 藍弋丰，「年金制度：一場跨千年的騙局」2017年01月24日
http://www.ettoday.net/news/20170124/854964.htm?feature=todayforum&tab_id=268
- 林濁水，「回應副總統的公開信——副總統，你的辯解問題非常大」<https://tw.news.yahoo.com/回應副總統的公開信——副總統，你的辯解問題非常-090314328.html>
- 沈富雄，「20年不破產 20年後更慘」2017/3/2
<http://opinion.chinatimes.com/20170302007064-262105>