



# 勞保年金改革對老年經濟安全的影響與因應

本文探討勞保年金改革對老年經濟安全的影響。模擬分析結果顯示，年金改革會使多數勞工退休後的所得減少，但相較於以政府稅收來彌平勞保財務缺口，行政院所擬之年金改革草案對勞工的衝擊較少。因此，政府應持續推動年金改革，並透過強化勞工退休金的功能、鼓勵儲蓄與延緩退休等方式，來因應年金改革之衝擊。

辛炳隆、賴偉文（臺灣大學國家發展研究所副教授、中華經濟研究院助研究員）

## 壹、前言

長期以來，我國勞工保險的財務機制一直是「部分提存準備制」，亦即這一代被保險人所繳交的保費是不足支付其未來所領取的給付金額，所造成的財務缺口是由下一代被保險人來承擔。過去退休領取勞保老年給付的人數遠少於在職繳交保費的人數，這種財務機制尚能正常運作。然而，近幾年來，受到高齡化與少子化的

影響，領取年金給付人數逐年大幅增加，而且領取年金的期間也會隨平均餘命而延長；反觀繳交年金保險費的人數則呈現遞減趨勢，形成「領者多，繳者少」的現象，使得原有財務機制難以持續。尤其，為保障勞工退休後的經濟安全，政府於 2009 年實施年金制，大幅增加未來所需給付的金額，雖然政府同時間也提高費率，惟其提高幅度遠不及未來給付增幅，導致勞工保險財務缺口逐

漸擴大，甚至開始入不敷出。

有鑑於此，政府遂再次啟動勞保年金改革，於 2017 年提出「勞工保險條例部分條文修正草案」，主要修正內容有四點：(1) 修正普通事故保險費率調整機制，由原本每兩年改為每年調高百分之零點五；(2) 修正年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資計算期間，逐年延長至被保險人加保期間最高 180 個月之月投保薪資予以平均計算；(3) 定明中央主管

機關應每年撥補挹注本保險基金不得低於新臺幣二百億元，以及定明本保險財務應由中央政府負最後支付責任並定期檢討；(4) 增訂老年年金給付之年資併計及年金分計機制。

雖然年金改革有助於舒緩勞保財務壓力，但個人老年經濟安全風險是否會因此而受到影響卻也備受關注（傅從喜，2012；鄭清霞、孫迺翊、王靜怡、洪明皇，2014）。尤其，根據勞動部的調查，國內 45 歲至 64 歲在職勞工中有 56.7% 將勞保老年給付規劃為退休後的生活費用來源<sup>1</sup>。此外，衛福部的調查也顯示，國內 65 歲以上者有 18.77% 是以「軍、公教、勞、國保年金給付」為最主要經濟來源，僅次於「子女或孫子女奉養」的 24.34%<sup>2</sup>。由此可見勞工保險年金給付對國人老年經濟安全之重要性，因此，如果此次年金改革使得給付金額減少，或可以領取的年齡延後，勢必會減少勞工退休後的所得，進而增加其經濟安全之風險，而政府必須及早研擬因應對策。

除臺灣之外，已有許多國家也因人口老化與勞動力結構改變，進行年金改革，而主要改革重點大都是延後給付年齡與刪減給付金額。這些改革雖能減緩各國年金保險財務惡化速度，卻造成越來越多領取年金的老人陷入貧窮困境，此即所謂的「年金貧窮」（pension poverty）問題（Zaidi, Grech, and Fuchs, 2006）。因此，有些國家在進行年金改革的同時也會推動相關配套措施，以保障老年經濟安全。爰此，本文將先評析勞保年金改革對老年經濟安全之可能影響，再參考這些國家的改革經驗，提出政策建議。

## 貳、勞保年金改革對老年經濟安全之可能影響

所得高低是影響經濟安全的最主要因素，因此，欲評估勞保年金改革對老年經濟安全的影響，就必須瞭解其對勞工退休後所得之影響。下頁附圖所列是勞保年金改革對退休後所得之可能影響途徑。如前面

所言，「加快保險費率調升速度」是此次勞保年金改革主要重點之一。根據國內學者的研究，勞保費率上升將提高雇主的勞動成本，而雇主可能會藉由調高售價，將成本轉嫁至商品；或是透過不加薪或縮小加薪幅度，甚至透過減少非薪資福利等方式轉嫁給勞工<sup>3</sup>。雇主這些可能採行的因應措施都會造成勞工可支配所得減少，進而降低其儲蓄能力，故未來退休後的所得也會因儲蓄減少而降低。除此之外，由於勞工本身也必須分攤勞保保費，故費率上升也會直接減少其可支配所得與儲蓄能力。

「延長平均月投保薪資採計期間」是年金改革另一重點，除非勞工以最高投保薪資投保的年資超過 15 年，否則延長投保薪資採計期間，勢必會使所計算出來的平均月投保薪資金額降低，進而減少未來可以領取的給付金額。另一方面，雖然當勞工意識到未來年金給付金額會減少，可能會想藉由增加個人儲蓄來彌補，亦即個人儲蓄意願可能會因此而增加。

# 論述》專論 · 評述

綜言之，勞保年金改革對勞工老年所得之影響，取決於退休後可領取的年金金額是否會因此而減少，以及勞工在退休前儲蓄金額的變動。以 2008 年勞保年金改革的經驗來看，勞工的儲蓄意願並不會因年金改革而有顯著改變，故勞工退休之後能領取的退休金多寡便成爲關鍵因素。

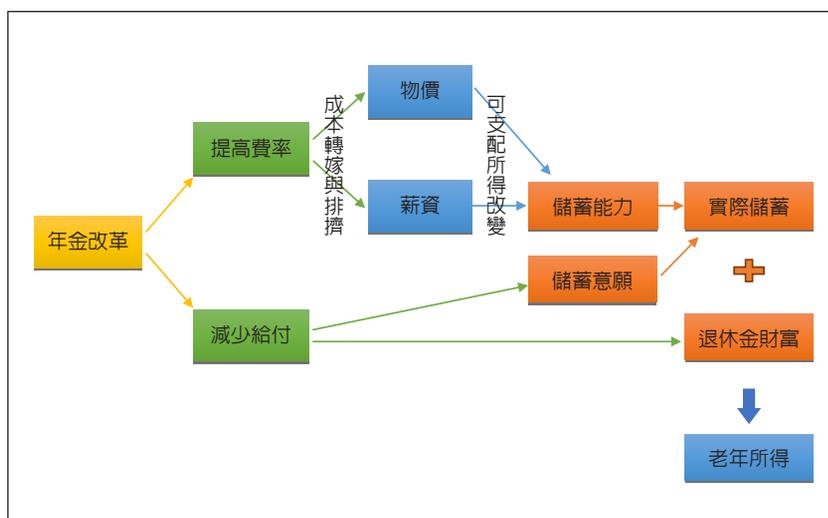
根據國內學者推估，延長平均月投保薪資採計期間可能會造成近六成被保險人未來所領取的給付金額減少，而受影響比例會因性別、年齡與投保薪資不同而有差異（辛炳隆、

薛承泰、王素鸞、郝充仁、賴偉文，2018）。就性別而言，女性受影響之比例略高於男性；若從年齡別來看，可以發現被保險人愈年輕，則因勞保年金制度改革後受影響的程度愈高；在投保薪資方面，投保薪資較低者，受影響的比例較高。

除延長平均月投保薪資採計期間的影響之外，上述學者推估結果也發現提高費率一方面會迫使雇主提高產品售價，另一方面會排擠雇主的薪資給付，造成名目薪資與實質薪資減少，而這也會降低勞工儲蓄能力，進而減少退休後的所得。

雖然勞保年金改革會使部分被保險人老年經濟安全降低，但以勞保目前財務狀況來看，如果不改革，而又要免於破產，則政府必須另闢財源，而這對整體經濟的負面影響可能更大。例如過去有人主張政府可以調升營業稅，並將所增加的稅收挹注於勞保基金，如此雖可以減少對部分勞工老年經濟安全的衝擊，但相較於勞保年金改革方案，我國實質 GDP 因此而減少的幅度可能更大，而對民間投資的負面衝擊也可能更爲明顯。此外，由於企業之營業稅提高，廠商可能將部分營業稅轉嫁到商品價格，將導致商品價格上揚，致使消費者物價指數上升幅度明顯高於「勞保年金制度改革方案」。再者，當國內商品價格上升，也會減弱我國出口競爭力。由此可知，若要避免勞保破產，又要減少對整體經濟負面衝擊，勞保年金改革勢在必行，因此，政府當前應審慎思考的是如何規劃配套措施，以避免部分勞工因此而陷入貧窮。

附圖 年金改革對勞工老年所得之影響途徑分析



資料來源：辛炳隆、薛承泰、王素鸞、郝充仁、賴偉文，2018。

## 參、他國經驗之借鏡

人口結構老化是許多國家共同面臨的問題，故自 1980 年代起，各國紛紛推動年金改革，其目的不外乎兩個：一是達到年金制度的適足性、可負擔、永續性及穩健性；二是降低勞動市場或總體經濟的不穩定性。然而，在改革年金制度的同時，許多國家的老年貧窮問題卻明顯惡化。根據 2015 年 OECD 的報告，所有 OECD 國家的 65 歲以上老人，約有 12.6% 生活在“所得相對貧窮”的情況<sup>4</sup>。另根據日本厚生勞動省老健局對生活扶助對象的調查結果發現，有幾乎半數的受助家戶屬於即使可能已獲得年金保障、卻仍落入貧窮的高齡者家戶。

因此，為了避免年金改革導致更多老人落入貧窮困境，已有許多國家開始規劃實施預防老年貧窮之配套措施<sup>5</sup>，茲就其主要內容歸納整理如下：

### 一、採行年金積點制以保有就業中斷時的年金資格

為避免年金保險財務惡化，許多 OECD 國家一方面延長勞工留在勞動市場的期間，例如延後法定退休（給付請領）年齡；另一方面加強退休前投保年資、繳交保費金額與退休後可領取年金金額之關連性，希望藉此增加勞工儲存退休所得的個人責任。然而，這些措施對於就業穩定度低的弱勢勞工相對不利。因此，有些國家便透過「年金積點」讓勞工保有育兒照顧期間及失業期間之年金資格，以彌補就業中斷造成年資累積的不利。

### 二、加強年金制度應與中高齡者就業促進方案之連結

隨著法定給付年齡延後，勞工高齡失業所面臨的經濟壓力也隨之增加。因此，OECD 建議各會員國應積極推動中高齡失業協助方案、身心障礙協助方案、提早退休方案、彈性工作安排（flexible working conditions）、終身學習方案等措施，以提升中高齡勞工可以續留職場的能力，避免在達

到給付年齡之前便被迫離開職場，形成所得中斷之空窗期。

### 三、鎖定貧窮高風險族群提供協助方案

低教育程度、低技術勞工、單身女性、（曾經）長期失業者、工作能力受損、自僱者、移民背景等族群的老年貧窮風險較高，因為這些族群較易從事不穩定的就業機會、中斷生涯的可能性較高，導致所能累積的投保年資較少、請領的年金給付較低，因此各國紛紛鎖定貧窮高風險族群提供協助方案。

### 四、協助國民預作退休後之財務規劃

為了讓民眾對於退休後生活有一定的財務準備，澳洲超級年金基金協會（The Association of Superannuation Funds of Australia, ASFA）會定期估算及發布不同退休生活方式所需費用，作為民眾在規劃退休生活時的預算參考。其所建立的「澳洲退休生活標準」（Retirement Standard）



的衡量項目，將生活方式分為舒適（comfortable）、適度（modest）及公共年金水準等三類，依不同生活方式估計退休後所需的預算，並定期參照通貨膨脹、消費者物價指數調整估計金額。

## 五、因應老有所終的問題

韓國、澳洲均出現退休者擁有資產，卻落入所得貧窮的現象。因此，韓國政府在 2007 年即實施“住房年金”（housing pension），讓 60 歲以上、已繳清房貸的老人可將自有房屋作為抵押，向政府申請按月撥付的貸款。反觀，瑞典和日本則是出現相反的情況：退休者若有房貸或房租的壓力，往往將年金用來償付，而使可支配所得不敷使用，造成落入貧窮的風險增加。由此可見，年金制度與住宅政策之關連性。因此，OECD 建議各國在進行年金改革時必須考量其可能衍生之老人居住問題。

## 肆、政策建議

針對勞保年金改革後勞工

面臨的老年經濟安全問題，本文提出以下政策建議：

### 一、強化勞工退休金制度之功能

勞保老年年金與勞工退休金是政府為保障勞工老年經濟安全所建構之二項主要制度。因此，當勞保年金給付金額降低時，政府應透過下列方法來提高勞工未來從勞工退休金制度可以領取的金額：

- （一）加強政策宣導，鼓勵勞工自己提撥勞工退休金  
現行勞工退休金除雇主必須依法為勞工提撥之外，勞工也可以自行提撥，惟勞退新制實施 14 年以來，參加自提的勞工始終不多，至去年 9 月底約僅 8.46%。究其原因主要是政策宣導不足，導致許多勞工不知道可以選擇自提，或是未能分辨勞工退休金與勞保年金的制度差異，而擔心未來勞工退休金也可能面臨破產壓力。因此，政府應加強對勞工宣導，一方面強調勞工自提退休金有免稅、免手續費，以及最低

收益保證，而這都是買一般商業理財基金或商業年金所沒有的好處；另一方面也應對勞工說明勞保年金與勞工退休金的制度差異，尤其是財務機制的差異。

- （二）審慎規劃不同投資組合，

增加勞工自主選擇

國內有些學者認為對於基金投資缺乏自主選擇，無法滿足不同勞工退休儲蓄需求，是造成勞工不願自提的重要因素。因此，主張政府應允許勞工可以自己選擇投資標的。雖然就學理而言，自選機制有其優點，但若要運用於我國勞工退休基金，在實務上仍有不少待釐清或解決的問題，包括：(1) 是否仍應有最低收益保證？如果沒有，未來是否會發生勞工「願賭不服輸」的糾紛？(2) 雇主與勞工提撥的錢由誰來收？又由誰來確認勞雇雙方所提撥的金額占薪資的比例合乎法律規定？(3) 自選部分的退休基金由誰來監理？(4) 自選機制下的財務平台必須提供勞工自提的實際帳戶

餘額供勞工查詢，而此財務平台該由誰來設立？因此，本文認為現階段自選機制是不可行。未來則可以考慮在既有機制底下，規劃不同投資組合，並充分告知每一組合之預期收益與投資風險，再由勞工選擇適合自己的投資方案。

### （三）避免為提高基金投資報酬率而違反勞退基金穩健操作的原則

雖然外界常批評目前勞退基金投資報酬率偏低，並認為其原因在於政府部門受到人事法規限制，無法用足夠的薪酬聘用專業之基金投資管理人才，進而主張應提高基金委外操作之比例。雖然如此，本文認為在未確定我國勞工退休基金投資報酬率是否真的偏低，以及影響報酬率高低的主要因素到底有哪些之前，不宜貿然提高委外操作比例。尤其是國內過去曾發生民間代操之基金經理人對做套利，而造成勞退基金虧損。事實上，勞工退休金與一般商業年金不同，

它是政府立法保障勞工老年經濟安全的一道防線，故其基金投資管理應力求穩健，不宜從事「高報酬，卻高風險」的投資。

## 二、提高個人儲蓄意願與儲蓄能力

鼓勵個人儲蓄來強化勞工退休後的經濟安全，幾乎是所有 OECD 國家共同採行之配套措施。雖然政府可以減稅或免稅方式來鼓勵勞工儲蓄，但由於目前我國個人所得稅採累進稅率，而且高所得者儲蓄能力相對較高，故如採減稅或免稅方式，則高所得者受益程度遠高於低所得者，會形成不公平現象。再者，部分薪資較低者可能原本就免繳所得稅，故減稅或免稅措施無法提高這些勞工儲蓄意願。因此，本文建議政府可以分流處理，對於薪資較低的勞工可以採共同提撥的作法，亦即勞工如果願意每月從其薪資所得儲存一定金額，則政府也會提撥一定金額至其儲蓄帳戶中；至於薪資所得較高，但仍有一定門檻以下者，

則可以採定額免稅方式鼓勵其儲蓄；而薪資所得超過該門檻之勞工，則不適用定額免稅。

此外，為提高勞工的儲蓄能力，建議政府除適度提高基本工資之外，更應透過活絡經濟景氣與產業結構轉型升級等經濟手段，來全面提昇我國整體薪資水準。

## 三、強化老年社會保障，減少退休後的生活負擔

勞保年金是基層勞工退休後重要的養老來源，老年年金給付降低勢將影響他們未來的退休生活，對此政府應該要有相應配套措施，包含透過社會住宅、長期照護等制度，以減輕退休後的生活開銷。尤其是長期照護，因為從政府相關單位所做的調查可知，健康醫療問題是最受國內 65 歲以上民衆關注、擔心的問題。受到國內少子化與家庭觀念改變影響，家庭在照顧老人醫療健康的功能式微，在這種情況下，我國長照機制的建構與強化，刻不容緩。

此外，為了解決勞保年金



改革可能造成勞工退休後收入不足以因應生活開銷的問題，建議可以對中低收入的貧窮老人額外提供津貼，以及持續推動「以房養老」的政策。早期政府試辦老人「以房養老」時，因條件限制較多效果不佳，故於 2015 年修正《老人福利法》第 14 條，正式將不動產逆向抵押貸款服務入法，鼓勵金管會和銀行合作推動，惟其成效仍有改善空間。

#### 四、消除年齡歧視，提升高齡勞工就業能力

由於未來勞保老年年金金額減少，而勞工平均餘命延長，延後勞工退離職場的年齡，將成為因應老年經濟安全風險的主要手段之一。雖然未來年金改革後，藉由提高勞工可請領年金的年齡，使勞工有繼續留在職場的誘因，但如果中高齡勞工會因此想繼續留在職場工作，卻被雇主逼退，也無新的工作機會，則會陷入嚴重的生活困境。尤其，目前國內多數企業對高齡勞工仍有「動作緩慢，能力不足」的刻板印象，甚至歧視高齡勞工，嚴重影響

其就業機會。因此，本文建議政府在「中高齡者及高齡者就業法」完成立法後，積極制訂施行細則與相關辦法，一方面落實法律明訂之反年齡歧視，另一方面也可以更有效的措施來協助中高齡及高齡者穩定就業與順利轉業，以確保有意繼續留在職場工作的勞工能有工作機會。

#### 註釋

1. 勞動部，2017，勞工生活及就業狀況調查。
2. 衛福部，2017，老人狀況調查。
3. 有關提高保費費率對勞動成本與薪資之影響，可參閱江豐富（1990），賴偉文、辛炳隆（2017）。
4. OECD 採取的是貧窮的相對概念，即個人所得低於全國家戶所得中位數（national median equivalised household income）的 50%，便認定為貧窮。
5. 有關主要國家預防老年貧窮之配套措施，可參閱辛炳隆、薛承泰、王素彎、郝充仁、賴偉文（2018）。

#### 參考文獻

1. 江豐富（1990），「勞保雇主保費轉嫁問題之研究」，經濟論文，

18：2，61-97 頁。

2. 辛炳隆、薛承泰、王素彎、郝充仁、賴偉文（2018），台灣勞工因應年金改革面臨老年經濟安全之風險分析，勞動部勞動及職業安全衛生研究所委託研究。
3. 賴偉文、辛炳隆（2017），年金制度改革對總體經濟及勞動市場之影響，國發會委託研究。
4. 傅從喜（2012），我國老人經濟安全保障體系之檢視與未來展望，臺灣因應高齡社會來臨的政策研討會。
5. 鄭清霞、孫迺翊、王靜怡、洪明皇（2014），老年貧窮與適足保障之研究，國家發展委員會委託研究。
6. OECD（2015）. Pensions at a Glance 2015：OECD and G20 indicators. OECD Publishing, Paris. 資料來源：[http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en).
7. Zaidi, Asghar, Grech, Aaron George and Fuchs, Michael（2006）Pension policy in EU25 and its possible impact on elderly poverty. CASEpaper（116）. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK. ❖