

臺灣人口老化趨勢與勞工退休金改革

口述作者 ■黃勢璋 / 中華經濟研究院副研究員兼第三所副所長

文字整理 ■謝嘉玲 / 國立政治大學財政學研究所

社會保險改革是蔡英文總統在第一任期積極討論的議題，並在過去幾年內，陸續成功推動軍公教保險體制的改善措施。對於勞工保險來說，影響民眾人數更多，將是小英總統第二任期社會保險改革的重中之重；雖然可以吸收軍公教保險的改革經驗而慢慢一步一步來，但若不儘快提出討論方案向社會取得多數民意，面對 2026 年即將到來的勞保財務破產危機來說，如果小英政府遲遲不願踏出改革的第一步，2024 年臺灣總統大選恐將陷入另一種社會恐慌，勞保改革真的刻不容緩！

我國人口老化現況

世界衛生組織（World Health Organization, WHO）對老年人口有三個定義，分別是：「高齡化社會」即 65 歲以上老年人口占全體人口的 7%，「高齡社會」為老年人口占全體人口的 14%，以及「超高齡社會」為老年人口占全體人口的 20%。根據國家發展委員會（簡稱國發會）的數據統計發現，臺灣在 1993 年已邁

入高齡化社會，並在 2018 年進入高齡社會，過去預計會在 2026 年邁入超高齡社會，但根據最新統計數據，臺灣人口老化現象惡化導致超高齡社會由 2026 年提前至 2025 年。而從高齡社會到超高齡社會，臺灣只用了 7 年，這是一個非常驚人的數據。以國際上來說，日本是公認人口老化非常嚴重的國家，日本也用了 11 年才邁入超高齡社會，而美國是用了 14 年、法國是 29 年、英國是 51 年，由此可見臺灣在人口老化速度的方面也算是超英趕美了。

老年人口比例提高雖然部分反映國內醫療水準的進步，但是也會產生許多社會問題。跟財政最直接的問題就是現行的社會保險機制是否能負擔？包含勞保在內的許多社會保險財務運作上採隨收隨付制（pay as you go），原則是將現下工作人口的保費收入，移轉供應當期老年退休給付之用，因此，隨收隨付放寬任何世代在給付與貢獻之間的連結限制，具有代際再分配與風險共攤的功能。在青壯

年人口占多數的時期，老年人口相對較少，隨收隨付制並不會造成現金流量上的問題，但當人口老化、退休者平均餘命增加的情形下就會對社會保險產生龐大壓力，容易有入不敷出的問題。

日本高齡化下的「下流老人」議題

日本作家藤田孝典在 2015 年出版《下流老人：一億總老後崩壞の衝擊》一書，正式拋出下流老人的議題。書中內文提到日本近年來出現了大量退休後過著中下階層生活的老人，其面臨年金制度即將崩壞、長期照護缺乏人力、高齡醫療缺乏品質、照護條件日益提高、居住困難等問題。根據日本總務省統計，日本 65 歲以上的老年人，目前大概三千五百多萬人，而其中還有約 20% 左右的老年人還在職場上就業，希望可以避免退休後收入大幅下降，淪落為下流老人的情況。

日本的下流老人突顯出收入驟減可能是一種危機，也許會造成中產階級的老年人在退休之後誘發一些社會問題，例如：雙代貧窮、價值觀偏差崩解、經濟陷入負面循環及加速少子女化趨勢等。大量的醫療支出不只會拖垮老年人自己的生活，甚至可能對子女造成壓力，形成雙代貧窮的現象。當青壯年因為父母醫藥費壓力及大環境的影響而自顧不暇時，他們也許不會有心力跟資源去孕育下一代，最後加速少子女化趨勢。

日本花了 11 年從高齡社會走到超高齡社會，而臺灣預計只會花 7 年，在人口老化的速度方面，臺灣可能面臨更迅速變化的老齡化社會、更嚴重的下流老人問題。日本的現況及有可能是未來臺灣的縮影，要如何盡量減輕高齡化對社會的衝擊，再再考驗著政府的執行能力。

勞工保險基金運作及潛在問題

勞動部每兩年會推估一次勞保基金餘額，根據今年勞保基金精算報告書統計，過去五年內基金皆維持在 6,000~7,000 億之間，顯示目前為止還是健康的狀態，但是從 2020 年開始，在其他政策條件不變的情況下，預計基金餘額會開始往下掉，而且下降的幅度是越來越大，預計在 2026 年會下降到負 835 億的水準，對現在而言，這個數據是一個警鐘，反映未來基金提撥與給付間急遽失衡的情形。

現今勞保面臨四大問題：潛藏負債上升、平衡費率提高、超低提存率及年金請領人數遽增。其中潛藏負債是根據未來的社會保險總給付額折現減除已提存基金現值後之餘額，簡言之，潛藏負債是年金未來要支出的總金額。勞工保險潛藏負債在 2016 年時約有 8.9 兆元，在 2018 年的資料中，金額已經上升至 9.8 兆元，隱含著人口老化的嚴重性。平衡費率是指年金收支平衡時所要收取的費率，根據勞動部統計，目前平衡費率約 27.94%，相

較四年前增加了 6 個百分點。而現在向被保險人收取的費率約 11%，顯見我國費率太低的現實，但勞動部長許銘春也坦言不可能單靠調整費率來做勞保年改。所謂提存率和商業保險的概念相同，當預期到未來會有 100 元的支出，理論上投保日就需要提撥 100 元的準備金，這樣代表提存率為 100%，接近 100% 是較為健康的年金體制。根據 OECD 資料，歐美國家的提存率都有 60% 以上，甚至超過 100%；反觀臺灣，提存率只有 7.16%，在先進國家內敬陪末座。年金請領人數由十年前的 11.8 萬人到現在的 127 萬人，與日俱增的請領人數更是勞保龐大壓力的主要來源。

理論上年金保險在給付時有兩種模式，分別為「確定提撥制」及「確定給付制」。其中「確定提撥制」通常由雇主和員工共同存錢至一個帳戶，員工退休後就可以將其領出，成為退休後生活保障的一部分，例如我國勞工退休金。「確定給付制」是依員工年資、薪水等因素，設定公式後精算出退休者可請領的金額，例如我國勞工保險請款金額是由「投保年資×退休前 60 個月平均月投保薪資×1.55%」計算而得。勞工保險體制中有一個巧門存在，因為勞保請領金額是以公開的公式計算，且允許自營工作者、家庭主婦自行前往工會加保，因此理性的民眾可能會在退休前五年開始高報月投保薪資，以最小的代價謀最大的

退休金利益。若要改善此現象可以考慮擴大採計退休前月份長度，採用全部工作年度最不容易被民眾操控。

改革方向及建議

勞保改革主要有兩個方向，包括「保留現制再修改」以及「推翻舊制、辦理新制」。曾經有政治人物這樣形容新舊制度：「跟西裝一樣，究竟西裝是重新量身打造好？還是說一件原本的舊西裝，在上面修修補補好？」就像有些人喜歡舊衣新穿；有些人偏好重新製作，在勞保改革方面本來就存在兩派聲音，但依政府態度、社會傾向，我個人初步認為，用新制度來取代舊制度的機會不大。

舊制度的改革修改，絕對不能只是利用單一工具，我們應該思考綜合工具選擇下的綜合的可能性，變成是一個包裹的概念，而政府可以努力掌握每一種包裹方案帶來的優勢及劣勢，進而選出擇最有效率且最有成本效益的改革措施方案。「保留現制再修改」的前提是在現有制度改變的同時提高金流挹注量，也就是開源節流，方法有以下幾點：多繳、少領、延退、政府撥補及提高投報率。多繳、少領及延退都試圖從民眾方面著手，直接針對勞工保險最直接的使用人、受益人，除了將可能高報退休前五年投保薪資的漏洞補上外，臨界保費上限時修法調高費率、提高法定退休年紀等都可以盡量維持勞保基金餘額水位，

雖然可以部分解決體制上的不合理，但要取得民眾認同恐非易事。另外政府撥補是一種比較簡易的方式，目前政府研議每年撥補 200 億元，但未來勞保缺口恐怕遠遠不止這個金額，所以這屬於短期急救措施，不大可能中長期都如此。目前勞保是由四大基金共同操盤，根據精算報告書，如果要以提高投報率的方式彌補資金缺口的話，基金每年必須要有 20% 以上的收益，要知道勞保因每期都有龐大的支出，操盤經理人多採穩健策略，投資收益很難可以長期達到 20% 以上。

在現有制度框架下，我認為有幾件事情，不管是民眾還是政府都可以去做思考。第一，民眾可以因應不同年齡階段，適當調整投資策略重點，當中政府扮演協助者的角色，幫助民眾學習如何因應自己年齡來做不同的投資策略配置，使金融教育向下扎根，並遏止社會上的金融詐騙。尤其是越年輕的民眾，更要清楚了解自己有時複利的優勢，可以多配置風險性資產的比重。

第二，政府可以適當地將操盤的選擇及責任交還民眾，讓民眾自由挑選政府認可的退休金基金，根據自己的風險屬性投資積極型、平衡型、保守型商品。舉例來說，民眾可以參考自己年齡大小挑選產品，年輕人可以享受時間帶來的複利價值，因此較適合積極型產品；反之，老年人較適合選擇保守型商品。

第三，政府方面可以嘗試參考去年金管會委託基富通辦理「好享退」計畫經驗，如果實驗成效不錯，建議勞動部可以考慮將自選平台納入未來勞保改革方向。

第四，政府可以設計政策誘因，鼓勵民眾儘早為退休做準備；站在財政的角度，提供太多租稅優惠確實不是一個好事，但財政存在的立場也是希望能矯正市場失靈，如果政府知道民眾退休後的財務健全是一個不可等的趨勢，也許在一定的額度裡，給予民眾租稅上的好處，鼓勵民眾儘早自己做退休金準備，也是個利民的措施。

第五，生命週期基金是根據持有人的年齡不斷調整投資組合的一種證券投資基金，政府可以思考設計出鼓勵或民眾自選生命週期基金的可行方案。

第六，勞保屬於確定給付制，勞退則是屬於確定提撥，政府不應讓民眾將多數退休金壓力放在勞保的老年給付上，未來或許可以適度將退休金的比重引流到勞退制度，從確定給付慢慢導到確定提撥制度，讓確定給付的壓力慢慢縮小，也是一個可行的方式。

結語

看到臺灣勞保財務的現況，制度勢必要進行調整，這可能會讓小英總統面臨改革壓力；雖然痛苦，但為了臺灣人民老年生活的長治久安，呼籲執政黨與在野黨還是要試著做出

改變，逐步地推動改革方案，政府如果因為害怕民意反彈而沒有動作，讓勞保改革流於紙上談兵的話，國內外對於民意轉向與反撲畫面，歷歷在目，政府不可不慎！



作者簡介

黃勢璋副研究員為國立政治大學財政學系博士，目前為中華經濟研究院第三所副研究員兼副所長，並為國立政治大學財政學系兼任助理教授。其研究專長主要為財政租稅、產業分析及社會福利。相關著作可見於《Social Indicators Research》、《人文及社會科學集刊》、《臺灣經濟預測與政策》、《經濟前瞻》等諸多專業學術期刊。