

專案質詢

9-2-1-0005

立法院議案關係文書 中華民國 105 年 9 月 7 日印發

案由：本院許委員淑華，鑒於年金問題早已不是單純的老人退休資金來源問題，而是國家社會安全的根本問題。建議行政院，關於年金改革方案，首先應確立「三層年金制」。對於屬社會安全制度的第一層，應有大破大立的作法，打破職業別的藩籬，讓所有的民眾退休後得到相同的基本生活供應，才能徹底消除職群對立。在第二層方面，應消除公務機關與國營企業間退休制度的差異、協助民營企業強化退休制度、提高其退休基金運用效率。在第三層方面，宜以租稅誘因，鼓勵民眾及早長期儲蓄，以提升退休後之生活品質。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、年金問題早已不是單純的老人退休資金來源問題，而是國家社會安全的根本問題。長期以來，由於制度設計的偏差，「入錯行」就像「選錯郎」，有些人四、五十歲就衣食無虞地退休，呼朋引伴喝下午茶，成群結隊擠百貨公司周年慶；而其小學同班同學有的仍在職場朝九晚五，有些還不只朝九晚五更是「7-11」，同班同學過了 60 或 65 歲的退休年齡之後，當初四、五十歲在職場打拚的同學未必因工作年數更長久而領取更多退休年金，全是制度使然。
- 二、「不患寡而患不均」，制度受益者從而每逢年金改革就成箭靶。然而，他們的幸福並不是他們操弄的結果，他們只是幸運搭上高級對號車；但每次改革時，他們都有被汙名化的感覺，更因為相對上屬於幸運少數，因而覺得有被多數人圍剿的被迫害感，從而與其他團體的對立就更加尖刻和深化了。
- 三、過去幾次年金改革都「出師未捷身先死」，雷聲大雨點小、虎頭蛇尾、挖東牆補西牆，最後則不了了之，才會拖到今日；而且拖得越久，對立就更嚴重，理性討論尚未上場，就被

立法院第9屆第2會期第1次會議議案關係文書

激情對立逼得草草收場，這次改革若要成功，恐怕要有更高的智慧與更圓融的處理。

- 四、在制度上，年金改革要大破大立，可參酌世界銀行在 1994 年的建議為藍本，建立「三層年金制」。第一層的本質為強制性的社會安全制度，包括社會保險、社會救助及社會津貼，使全體國民都得到相同的維持生活基本給付；第二層為差異性的員工退休金制度；第三層則為自願性的商業年金保險或長期投資、長期儲蓄等。藉著「三層年金制」來保障老年人的經濟安全。
- 五、最該打破的是現行的職業別社會安全制度，將第一層的強制性社會安全制度，改為只要是國民就獲得相同的基本養老給付。另外，公務機關與民間機構的工作年資不能併計，甚至連公部門內之政務人員與一般文職人員的服務年資都不能併計，造成一樣在社會打拚 30 年，退休後領取的給付有顯著差異，不但對當事人顯著不公平，也嚴重妨害公職體系與民間機構的人才交流。
- 六、年金改革的重點，首重消除職業別差異，亦即，以「國民年金」為基礎，將現有各種依照職業別設置的「公保」、「勞保」、「軍保」等個別年金完全納入，成為單一「國民年金」，而且退休人員每月領取的「基本保障」也應齊一。基本保障金額應以維持最低生活需求為基準，基本保障以外，另以其在社會各行業工作之合併總年資數、退休前已繳納之保險費用額等對社會之貢獻，建立合理調整公式，在基本保障之外的酌增「社會貢獻回饋金」。如此，長久以來攘攘擾擾的職群對立，應可獲得合理解決。這是年金改革最優先也最重要的部分。
- 七、至於第二層的差異性員工退休金制度，依雇主而有所不同。公務員體系目前規定公務機關員工可以領取月退金，而國營企業員工只能領取一次給付，政務人員年資不能併計，單是公部門體系裡就紊亂不堪，有失公平，應規劃建立公平合理之公務人員退休金制度。至於民營企業第二層的企業員工退休金方面，我國企業體系的本質特殊，中小企業佔全部企業家數的 98 冗，平均存活年數只有 13.3 年，為避免中小企業關廠或例閉，導致員工完全領不到任何退休金，政府強制企業提撥勞退基金作為「安全閥」，但不表示政府應負擔民間企業員工之全部退休金。
- 八、在第三層年金方面，應由個人自行規劃，於年輕時加買商業年金保險或進行長期投資、長期儲蓄，作為前兩層以外的補充，好讓退休後生活更寬裕。政府應提供租稅誘因，讓民眾及早規劃以第三層年金來彌補前二層年金的不足。以美國為例，稅法給予各式的「個人退休金帳戶」（INDIVIDUAL RETIREMENT ACCOUNT, IRA）限額免稅或其他租稅優惠，鼓勵個人儘早加強儲蓄，作為退休後的老本。