

年金改革的關山

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

自來人言皆謂「隔行如隔山」，但在分工越來越精細的當下，即便是同一行業、同一學門，也常有「一山還一山」的嗟嘆。新政府施政最先端出的是一讓人充滿想像的「轉型正義」包裝下、限定在莫須時限內完成的年金改革；但年金問題涉及之廣、影響之大，恐遠超出伸張轉型正義者、亦或單純為解決年金財務收支缺口者的想像。以下首先就年金改革財務面的兩個常見作法略陳管見。

為減輕財務壓力，年金保險費率（提撥率）的調升，當然是首要作法。保費調升，強制儲蓄增加，基金收入當然隨之增加。但舉凡社會保險方式之職業年金，費率係由受雇者和雇主按既定比率負擔，在包括我國在內的少數國家，甚至政府也分擔了一定的比例。因此保費調升，不祇受雇者負擔增加，進而影響其等消費；對企業言是生產成本的增加，進而影響其競爭力；對政府言則是社會安全支出的增加，進而排擠其他支出。消費縮減、企業競爭力衰退及重要施政計畫被排擠，都對經濟的前進動能，造成一定的拖累。

另一常見的作法是延後開始支領年金的退休年齡；一旦退休年齡延後，給付壓力即隨之下降。勞動供給提升下，延退者所得增加，除對基金能有所挹注外，其消費也往上提升；勞動供給的增加及消費的提升，皆有助於經濟成長。再者，此一措施也能緩減代際間矛盾的壓力。唯退休年齡提高，可能損及青年人的就業機會，對勞動市場產生結構性的影響；德國二〇〇七年的年金改革，在退休年齡延後政策上的反覆，即有此一考量。

除財務面的縱橫外，台灣軍、公、教、勞、農及國民年金，各項年金發展的經濟背景不同、時間先後不一，未有明確如世界銀行所倡議之基礎、職業及商業三層式的年金架構；各項年金皆採強制保險，保險費率則互異，受雇者和雇主保費分攤比例、年資採計、給付條件及多寡等都有不同之處。一般稱「所得替代率」的高低，其實是一種結果，反映年金制度各項內涵的差別。爾今改革者打著轉型正義的旌旗，以縮短所得替代率當作改革的目標，並擬取「經濟合作暨發展組織」（OECD）國家年金的平均所得替代率作為參考……等；乍聽之下合理，其實捨本逐末。

須知，素有「富人俱樂部」之稱的 OECD 工業化各國年金的所得替代率，莫非反映各該國年金的演化史；該等年金面臨人口結構變化、平均餘命延長、工作環境改變、女性勞動參與率上升及政府角色的調整等，制度早已有全面的更張——如調升保險費率或提撥率、以平均終生薪資作為給付計算的基準、將退休年齡後延、將確定給付改作為確定提撥、兼納平均餘命增加的參數、設置個人退休金專用帳

戶鼓勵養老儲蓄、降低政府補助及調整基金投資方向.....等，故如果祇看他人年金所得替代率的結果，而不問其政策演進的社經背景，不啻學步於邯鄲。

最後，我們要指出：以縮短年金替代率作為一種政治訴求，或許可以贏得不少人的支持，却無法解決任何年金自身收支入不敷出及潛藏負債不斷擴大的窘境。在我們看來：潛藏負債不是問題，年金制度未能充分反映客觀環境的變遷、而與時俱進，方為問題之根本所在。解決年金財務危機技術上並不困難，困難的是，任何措施會影響廣大的人群、涉及既得者的利益、影響年金參與者的負擔或收入，進而波及所有人的生計。倘若多項年金同步改革，其衝擊之大，恐將掀起巨浪狂濤。人人皆曰：年金必改，但就是不能改到我的頭上。假如決策者想以階級鬥爭、相互牽制的方法解決年金的沉痾，非但不能消彌問題，反倒釀肇「轉型不正義」，終將使社稷乖亂離析。芻蕘之言，盼主其事者三思。