

國立台灣大學政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文

Department of Political Science
College of Social Sciences
National Taiwan University
Master Thesis

我國勞工退休金制度改革策略之研究
A research on the Revision strategy of
labor pension policy in Taiwan

研究生：林世駿

指導教授：彭錦鵬博士

二〇一三年七月

中文摘要

我國勞工退休保障制度，主要以勞退基金為主以及勞保基金為輔的制度設計，此類基金運作方式在面臨國際金融危機及國內經濟環境低迷時，會產生投資失利和基金虧損，再加上客觀的人口結構變動，如人口老化、少子化等因素，政府面對勞工退休基金所可能產生國家財政危機，需要對退休制度進行全面檢討。

本論文的研究目的即在於，對我國勞退制度的發展與制度內容的修正方向提出可能的改良方案。論文結構分別以退休金制度的歷史沿革及制度變遷加以分析，介紹以現收現付制、基金累積制、部分基金累積制為主的退休金帳戶運作類型；以及給付確定制、確定提撥制、混合型養老制、名義帳戶制等退休金計劃類別。

其次，針對我國歷年來退休金的各不同時期之修正，以及近年來年金制度中勞保基金的收支失衡狀態作出分析比較，並提出可能的改善建議，並實際訪談各方參與勞保、勞退制度改革的勞工代表及官員，針對其不同觀點作出分析比較。

同時，從 21 世紀迄今兩次的國際金融危機(美國雷曼兄弟、歐債危機)後，世界各國重新思考年金制度的調整與修正當中，參照智利、美國、英國、拉脫維亞、瑞典、法國、香港、新加坡等各主要地區的改革策略，比較我國與各國間的差異與值得參考應用之處。

最末，本論文研究發現：退休基金管理機制應朝向更具行政效率之方式，以加強專業經理人員從源頭創造基金規模，並設置勞工投資自選平台，以稅賦獎勵等方案開放勞工投資，藉此提高納保意願，建立退休基金穩定收入。

Abstract

目錄

| | |
|--------------------------|----|
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機..... | 1 |
| 第二節 研究架構..... | 3 |
| 壹、研究目的與範圍..... | 4 |
| 貳 研究方法..... | 5 |
| 第三節 研究限制..... | 7 |
| 第二章 文獻回顧..... | 9 |
| 第一節 退休金之意義與類別..... | 9 |
| 第二節 退休制度之發展沿革..... | 11 |
| 第三節 政府推動退休金制之角色..... | 19 |
| 第四節 退休金帳戶運作模型..... | 22 |
| 壹 現收現付制..... | 23 |
| 貳 基金積累制..... | 25 |
| 參 部分基金積累制..... | 27 |
| 第五節 退休金計畫類別..... | 29 |
| 壹 確定給付制..... | 30 |
| 貳 確定提撥制..... | 31 |
| 參 混合型養老制..... | 32 |
| 肆 名義帳戶制度..... | 33 |
| 伍 小結..... | 35 |
| 第六節 國際組織多支柱退休金政策..... | 36 |
| 壹 世界銀行多元支柱理論..... | 37 |
| 貳 國際勞工組織倡導的四層次退休金模式..... | 39 |

| | |
|-----------------------------|----|
| 參 國際貨幣基金組織倡導的三級退休金模式..... | 40 |
| 肆 經濟合作與發展組織倡導的三支柱退休金模式..... | 42 |
| 第三章 我國勞工退休制度發展..... | 45 |
| 第一節 退休金制度歷史沿革..... | 45 |
| 第二節 我國近年來的年金改革..... | 49 |
| 壹、勞工保險老年給付：..... | 49 |
| 貳、新制勞工退休金制度..... | 50 |
| 參、國民年金保險：..... | 50 |
| 肆、老年基本保證年金..... | 50 |
| 伍、年金體系的內在危患..... | 51 |
| 第三節 我勞工老年保障制度改革策略..... | 52 |
| 壹、勞保年金最新改革方案政院版..... | 53 |
| 貳、勞保年金改革方案 各界輿論..... | 56 |
| 第四節 勞保年金改革訪談結果與分析..... | 58 |
| 壹、發言紀要..... | 59 |
| 貳、綜合分析..... | 70 |
| 第四章 勞工退休制度變革..... | 75 |
| 第一節 因應金融風暴之改革..... | 78 |
| 壹 雷曼風暴引起退休金不保..... | 78 |
| 貳 歐債危機..... | 80 |
| 參 OECD 國家退休制因應金融危機之道..... | 83 |
| 第二節、年金制度的理論依循..... | 85 |
| 壹 制度改革的挑戰與難題..... | 85 |
| 貳 福利國家危機與新自由主義興起..... | 86 |
| 參 年金改革的制度性變遷..... | 87 |

| | |
|-------------------------|-----|
| 肆 各國年金改革模式類型..... | 88 |
| 第三節、各國與台灣之間的退休制度異同..... | 92 |
| 壹 智利..... | 93 |
| 貳 美國..... | 96 |
| 參 英國..... | 98 |
| 肆 拉脫維亞..... | 101 |
| 伍 瑞典..... | 104 |
| 陸 法國..... | 106 |
| 柒 香港..... | 108 |
| 捌 新加坡..... | 109 |
| 第四節 小結..... | 113 |
| 第五章 結論與建議..... | 115 |
| 第一節 結論..... | 115 |
| 壹、退休基金管理 民眾信賴度低..... | 116 |
| 貳、勞退舊制提撥 仍待政府追繳..... | 116 |
| 參、工會投保增加 財政壓力擴大..... | 116 |
| 肆、非預期性風險 擴大財務缺口..... | 117 |
| 伍、缺乏自選平台 退休規劃不易..... | 117 |
| 第二節 建議..... | 117 |
| 壹、提高個人帳戶制效益..... | 117 |
| 貳、建平台穩創退休利基..... | 118 |
| 參、提供獎勵鼓勵勞工自提..... | 118 |
| 肆、鼓勵年金制私有化..... | 118 |
| 參考文獻與相關書目..... | 121 |
| 附錄一 訪談紀錄..... | 129 |

圖表目次

| | |
|---------------------------------|----|
| 圖 1 三層式退休金結構..... | 15 |
| 圖 2 五層式退休金結構..... | 16 |
| 圖 3 我國多層次老年經濟安全保障制度示意圖 | 18 |
| 圖 4 台灣老年經濟安全保障架構 | 18 |
| 圖 5 現收現付制基本養老保險基金的運行模式 | 24 |
| 圖 6 基金積累制基本養老保險資金的運行模式 | 26 |
| 圖 7 部分基金積累制養老保險資金的運行模式 | 28 |
| 圖 8 部分積累制退休金制度的收支平衡圖 | 29 |
| 圖 9 世界銀行倡導的三支柱養老模式..... | 38 |
| 圖 10 我國現行三支柱退休金模式 | 39 |
| 圖 11 國際勞工組織倡導的四層次養老模式 | 40 |
| 圖 12 國際貨幣資金組織倡導的三級退休金模式 | 41 |
| 圖 13 經濟合作與發展組織倡導的三支柱退休金模式 | 43 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 表 1 我國勞工退休制度發展沿革 | 47 |
| 表 2 行政院版 年金制度改革方案 | 54 |
| 表 3 深度訪談受訪者分類向度 | 59 |
| 表 4 勞工所得替代率（乙案） | 60 |
| 表 5 歐洲國家退休年齡改革方向 | 78 |
| 表 6 主要國家公共年金制度改革內容 | 91 |
| 表 7 智利與我國指標數據比較 | 95 |
| 表 8 美國與我國指標數據比較 | 98 |
| 表 9 英國與我國指標數據比較 | 101 |
| 表 10 拉脫維亞與我國指標數據比較 | 103 |
| 表 11 瑞典與我國指標數據比較 | 106 |
| 表 12 法國與我國指標數據比較 | 107 |
| 表 13 香港與我國指標數據比較 | 109 |
| 表 14 新加坡與我國指標數據比較 | 111 |
| 表 15 各國與我國指標數據比較-1 | 112 |
| 表 16 各國與我國指標數據比較-2 | 112 |

第一章 緒論

西元 1671 年英國為獎勵海關職員為機關忠誠效命，讓他們在老年後依然擁有穩定生活收入，特別給予退休後的金錢獎勵福利制度，這是世界第一個以提供養老為目的之退休金。¹19 世紀末期，英美部分企業為獎勵勞工效命，設置長年工作後的養老退休金做為誘因，開始具備現代勞工退休金制度雛形。1889 年德國的俾斯麥首相基於政治考量，首創全國性的養老社會保險，給予國民老年退休金(old-age invalidity pension)，是一種由雇主及受僱人共同繳付保險費的強制性社會保險。這個革命性的作法改變了一般人對養老的看法，也首先產生了「國家退休金」(State pension)的概念，並影響了其他國家推動這項國家層級的退休金政策。

20 世紀後勞工意識抬頭，退休金給付不再是管制勞工的工具，在工會爭取、政府介入談判後，養老給付普遍被視為是勞工辛苦付出後理所當然的權益。自此之後，老年生活保障是廿世紀後全球性重要議題，當人們進入老年退出勞動領域，失去固定薪資收入以供給生活所需時，其養老需求主要通過個人工作期間積蓄、家庭其他成員扶養，或是透過社會養老保障體系獲得穩定生活。老年人口退休後領取退休金這樣的概念，已經被視為是理所當然的社會福利。

本研究旨在探討我國勞工退休金政策脈絡及其政策可能性發展，本章為緒論，第一節說明研究動機；第二節為研究架構，詳敘研究目的與範圍、研究途徑、方法與流程；第三節指出研究限制。

第一節 研究動機

我國自民國 40 年由台灣省政府頒定「台灣省工廠工人退休規則」以保障勞工

¹符寶玲，2005 年，《退休基金制度與管理》，台北：華泰文化出版社，17 頁。

老年福祉，之後於 73 年頒佈的「勞動基準法」明確規範請領退休金之勞工退休條件。79 年提出的勞動基準法修正草案將勞工保險附加年金保險改為單一個人帳戶再改為個人專戶、附加年金及其他年金保險三制並行，最後於民國 93 年 6 月通過個人退休專戶至為主、年金保險制為輔之「勞工退休金條例」。

然則，勞工退休金政策推出僅僅數年，便在人口老化、少子化、高齡化等環境改變，政府面對勞工退休基金可能產生國家財政危機，遂對退休制度進行全面檢討。為推動退休制度改革，我國自民國一百零一年十一月起即由行政院及考試院共同成立「年金制度改革小組」，針對「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用及政府責任」等五大面向，進行制度研議。經過勞委會、教育部、國防部、經建會和銓敘部等多不會研商後，次年四月廿五日行政院將「勞工保險條例」、「公立學校教職員退休撫卹條例」與「陸海空軍軍官士官服役條例」等年金制度改革相關法案，送請立法院審議。

不論是軍公教或是勞工，在改革方案公布後隨即引發不同意見，其中勞工團體對改革訴求不滿發動的遊行，更引起國人關注。²國民黨立委首先在黨團大會中提出修正版本，在立法院處理改革方案時，也僅通過軍、公、教年金相關提案付委，涉及勞保年金改革的「勞工保險條例修正草案」則被民進黨團擋下退回程序委員會。

同樣是攸關國民老年養老政策的年金制度改革，為何勞工相關權益改革推動受到的阻力特別大，而各界所關注及爭論的焦點議題之歧異點，以及各方主張論

²由全國八大工會及勞團聯合發起的「官逼民反-2013 勞工要安全、拚未來」大遊行，在日勞動節下午登場，警方預估參加遊行人數約 3 萬人，是近年人數最多的一次。勞工團體呼口號表達「反對年金修惡、終結責任制過勞死、制度提升基本工資、落實團體協商、資遣協商納入墊償基金、本勞外勞同工同酬、勞基法一體適用」等 7 大訴求。

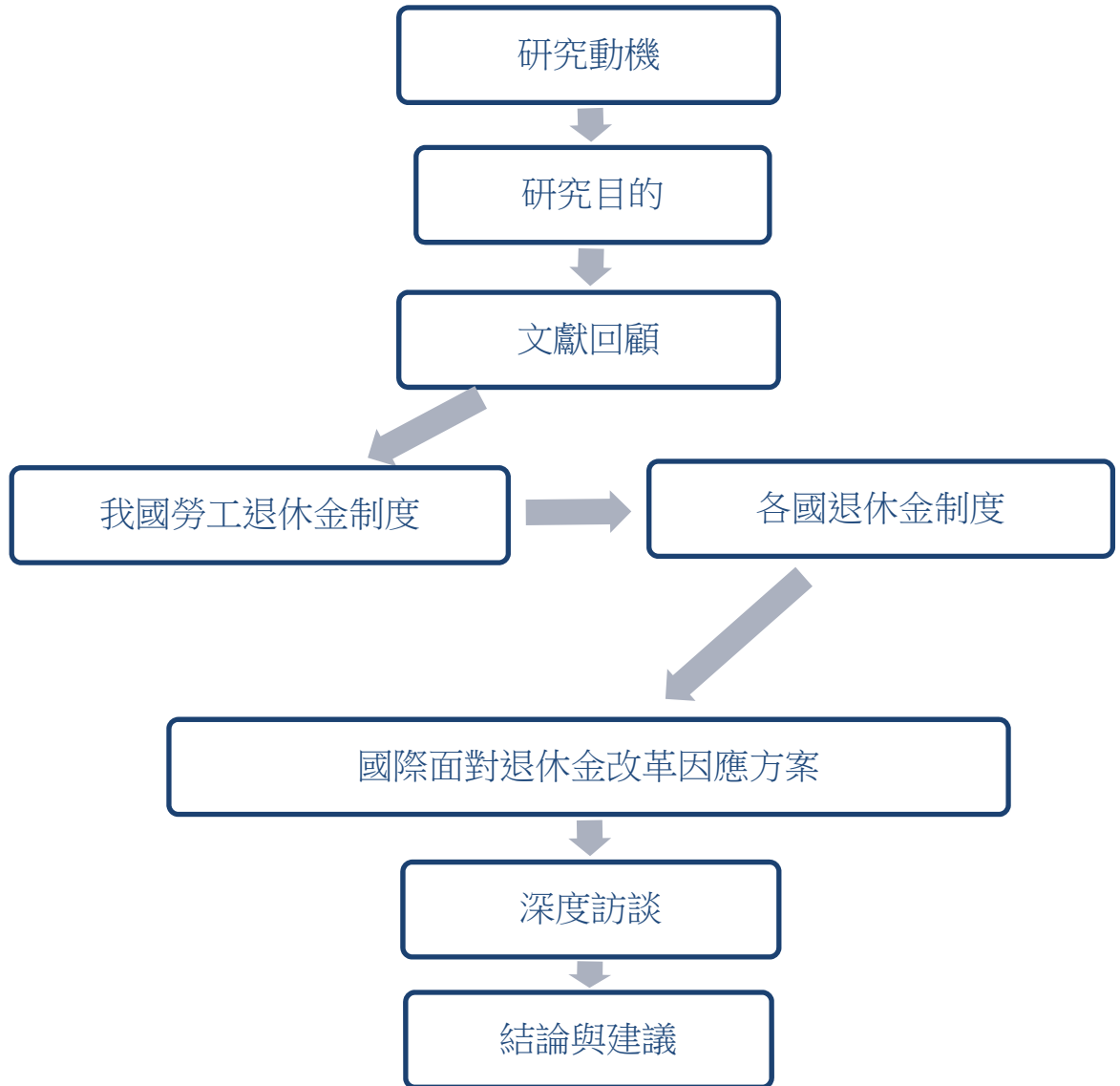
述為何，甚至國家勞工退休福利政策之發展趨勢，如果以全球觀點視之，世界各國的養老政策發展與近年來的改革方向，或可成為我國未來勞工退休政策訂定或改革之方向。

政府在當代應如何改革退休養老制度，又在其中如何善盡政府專業角色鼓勵國民共同參與，從國外改革經驗中可茲借鏡的作法又有哪些方向，乃是本研究之動機。

第二節 研究架構

本研究在確立研究動機與目的後，進行文獻回顧，並縱向檢視我國勞工退休金制度，之後橫向深入探討各國退休金制度並與我國制度進行比較。在搜羅國際對退休金制度改革之方式後，回顧我國的改革方向，並以最新的年金改革政策與勞工做深度訪談，經訪談資料整理與分析後綜合歸納結論，並做成本研究之建議。

表 1 研究流程



壹、研究目的與範圍

我國在面臨壽命延長與生育率下降的雙重效應下，人口結構少子化、老齡化等名詞已經是國人耳熟能詳的一般名詞，然而這一長壽風險對國家財政與金融市場影響相當嚴重，對社會保險與退休基金長期財務健全更具有極大威脅。尤其是追求長期穩定的退休基金在金融市場利率持續走低，以及過去金融風暴影響下，造成我國退休基金以及社會保險，都面臨政策制度設計之初所未曾計算到的財務危機。如何

讓我國退休基金財務健全以及財務收支都能穩健，確保國人老年安全機制能夠穩定，這是政府當局面臨的最重要課題。

而在現行的各項退休制度中，勞工退休金制度攸關九百萬勞工老年安養福利，格外受到國人重視。在廣大勞工族群所能享有的退休機制，除了勞退新制為確定提撥制外，勞保、勞退舊制屬於確定給付制。其中確定給付制基金部分，因為過去的提撥準備不足以及報酬率偏低，未來將隨著在職人員減少、退休人數增加的雙床壓力下，面臨嚴峻的負債缺口。如何在勞工退休金制度面臨考驗下，政策如何進行制度性與結構性的改革，避免將債務遺留給後代子孫，或是問題留待全民共同承擔，這將是當政者必須正面應對的課題。

綜合上述動機，本文的主要研究目的在於從世界各類退休體系的縱向沿革發展中，尋找與我國勞工退休金制度有相近之處，藉以找到勞工退休金改革可能方向。並從金融風暴時期各國對退休金制度改革之方向，加以審視其中經得起長期考驗的退休制度。

貳 研究方法

一、文獻分析法

文獻分析法係透過蒐集、整理與分類之技術，將過去其他作者所公開發表之文章、演說或論述加以系統性地分析與探討，並歸納與論證後，將該文獻資料作為研究結果之依據的研究方法（Babbie，2004）。

本研究針對退休養老制度發展國際比較；養老社會保障權益；退休基金制度與管理；退休退休金運作模式比較；OECD、IMF、世界銀行等國際組織對養老議題之建議相關文獻進行蒐集整理，並利用「文獻分析法」對相關議題與理論做詳盡探討；另依研究需要製作圖表等研究工具。

二、歷史研究法

歷史研究法是利用歷史資料或事例來掌握歷史事實，依照研究事件的時間與順序關係，讓事情的背景、經過、影響清楚呈現，以作為解釋的具體依據，它是一種非介入性的研究，一種縱貫性的研究設計（Babbie,1998：328）。

這種以既存歷史事實為研究對象的研究方法（王隆盛，民 1994），必須具批判探究的精神，有系統地蒐集及客觀地評鑑過去發生之事件有關的資料，考驗事件的因果或趨勢，提出準確的描述與解釋，以求有助於解釋現況或預測未來（王文科，1995）。

歷史研究法的步驟有四，（一）：界定研究問題和限制研究範圍。（二）：尋找史料或進行訪問，並確立史料正確性。（三）：建立假設，並考驗假設。（四）：組織史料，以支持研究中所探究的結論與史實³。

本論文之研究，對退休制度之變革、歐洲國家退休年齡延後引發民怨事件、金融風暴前後之退休金規模與經營方向，深入研究比較，探其因果，以此就退休金籌措方式與制度等發展，提出鑑往知來的見解。

三、比較分析法

比較分析法是整理經驗材料所不可或缺的一種研究法，此種方法以分類、類比為基礎，透過觀察鑑別而得到明確的判斷。從方法學的方法以觀，比較不僅是推動經驗成長的方法，也是經驗完成時的綜合狀態。⁴

本研究以退休養老社會福利之基本特質和指標，搭配國內外近年與基金經營規模消長有關之數據，比較分析不同制度、經營理念下之差異，以釐清嚴謹而可永續發展的退休養老方向，並觀察有效的解決之道。

³ 胡昌智譯，1986。

⁴ 沈青松，1994：2-3。

本研究也針對日本、美國、加拿大、英國、澳大利亞、瑞士、荷蘭等全球前七大養老基金累積規模最大國家（P7）中規模最大者，探討在經過金融風暴洗禮後，各國養老基金資本規模變化、遭遇的危機衝擊，以及之後各國因應產生的措施做探討，藉由國際的改革模型，來思考我國退休金制度的可行方向。

四、深度訪談法

勞工退休金制度之擬定責任乃在於政府，而勞工退休金制度之受用者則是勞工，本研究針對參與政策決策之官員如金管會副主委王儷玲、前勞委會專門委員蔣乃強，從訪問中可以知道官方對勞工退休制度制定的思維及立場，並可以知道官方對於勞工退休政策的立場。

同時，也訪問勞工團體或觀察者，如苦勞網記者孫窮理、桃園縣產業總工會秘書長姚光祖、台灣勞工陣線秘書長孫友聯進行深度訪談。藉由多元、多面相、不同世代的勞工領袖意見發言，從不同勞工團體的見解，直接對受訪者進行立場詢問及交叉詰問，從不同面相重塑各方對我國勞保老年年金改革趨勢之評論與期許。

第三節 研究限制

年金改革是目前持續進行的重大政策變革，不僅是行政院僅僅推出草案廣納各界意見，連立法院黨團也分別提出不同的修正版本進行改革角力，學者專家也在各種座談中提出各自見解。雖說目前隱然浮現的政策已經趨向費率調整、計算平均薪資年限拉長、領取給付金額縮減，甚至還有主張尚無改革之急迫性，但在勞工團體持續提出反對意見之下，仍有許多變數。

國外採行已久的個人帳戶制度，在我國成為勞工退休新制採行方向，但目前在企業強制提撥項目裡雖有穩定增長，但個人自願提撥項目裡卻是仍未普及，而勞工保險退休金的潛藏財務危機問題，是否能夠獲得解決。金管會研議的勞退平

台制度意圖要提供勞工穩定架構的投資平台，讓民眾願意提高參與率，這新的制度雛形尚未公開，是否有獎勵配套措施，以及如何推廣、如何宣傳、如何提高誘因等，目前仍未見諸媒體，這也是本研究在此刻無法事先突破的限制。

第二章 文獻回顧

本研究針對(1)退休金之意義與類別、(2) 退休制度之發展沿革、(3)政府參與退休金制度之角色、(4) 退休金帳戶運作模型、(5)退休金計畫類別、(6) 國際組織退休金政策等，廣泛蒐集書籍、期刊論文、政府出版品、權威機構之調查數據、重要媒體報導、網路資料等進行文獻分析。

第一節 退休金之意義與類別

退休金一詞在英文是 pension，符寶玲(民 94)認為這一詞語包括了退休金、撫卹金、退休金等涵意。由 Webster's 大字典的定義，係屬當一個人由於年邁或由於殘廢而退休時，在某些規定條件下所定期給付他的固定金額。同時，Webster's 大字典也定義，給付 pension 的人可以是由國家定期給付，以及由雇主付給長久服務的員工。

退休金從給付方式來分，可以分為確定給付制(defined benefit plan)通常簡稱 DB 制，以及確定提撥制(defined contribution plan)簡稱 DC 制。如果已退休金的供給性質來做為區分，則是可以歸類為國家退休金(national pension)、職業退休金(employer-sponsored pension plan)、個人退休金(individual pension)。依照有無預做財務準備來區分的話，可以分成有提存之退休金制度(funded pension plan)、無提存之退休金制度(unfunded pension plan)，後者也因為給付型態稱之為現收現付制(pay-as-you-go 制，簡稱 PAYG)。

世界銀行(2005)認為退休金制度的主要目標在於消除貧困和攤平負擔，讓更為廣的社會保護目標越來越合理，也越來越符合實際。⁵世界銀行對於退休金制度的觀點，認為有兩項主要變化需要更大的改革：一是進一步關注基本收入保

⁵ 鄭炳文等譯，2006。《21 世紀的老年收入保障---養老金制度改革國際比較》，北京：中國勞動社會保障出版社。譯自 Robert Holzmann et al.,2005.**Old-Age Income Support in 21st Century : An International Persepective on Pension Systems and Reform**,The World Bank.

障對相對弱勢的老年群體的作用；二是進一步強調強制性退休金制度的所有支柱都應該透過市場手段的運用，以期達到為個人分攤負擔的作用。這使得專家在 1994 年所提出的三支柱退休金結構之外，更擴大為五大支柱退休金結構。

詹文明(2009)認為人們工作獲取應得的報酬是天經地義的事，而遞延工資成為所謂的退休金，這一做法的出發點也極為良好。如果管理得當、監督有效，退休金將成為社會的最後一道保障。

至於退休金計畫的規畫建立或是監督管理單位，美國學者 Dennis E.L & Jack S.Rader(1998)認為公共部門以及私營部門都可以架構完善計畫。但是其間的最大差異則在於：公部門的退休金計畫不存在稅收減免，原因在於該類計畫不需繳稅。其二則是公共退休金計畫不需要遵循有關強制性基金標準，或無須明確申述受託人責任。

對於退休基金的建立，Peter F. Drucker(1996)將視為是「工人階級掌握生產資料所有權的開始」，通過退休基金的形式，美國企業的員工如今已經擁有至少 25% 的企業股份---已經足以掌握控制權了。而個體經營者、公務員以及學校教師至少擁有另外 10% 的企業股份。依照這樣定義的話，美國應該算是第一個真正的「社會主義國家」。

而大陸學者樊明等人(2008)則是認為退休養老制度本質上是「對勞動義務的豁免」，是一項對勞動者的保護制度。人類之所以不同於老虎，就是因為發明了養老制度，如果老虎被帶到動物園並在裡面享受養老制度，應該可以快樂的多活幾年，不至於餓死。他認為這制度的產生與發展，與一個國家的政治、經濟和社會文化緊密結合在一起，是社會化大生產的產物，也是衡量社會進步的重要標誌之一。

大陸學者米紅及楊翠迎(2006)也認為社會退休養老制度是社會化大生產的產物，該制度是建立在 100 多年的福利經濟學和養老保障經濟學的理論研究和實踐經驗基礎上的社會進步和人類文明的結晶。特別是應用在農村社會養老保障度

的起源和歷史沿革來看，不同時期受到了國家干預主義、經濟自由主義和「第三條道路」的影響。從這功能來看，他們認為從養老保障效率理論(Efficiency Theories)觀點上，社會養老保險制度是部份或完全解決市場失靈的手段和工具。

劉昌平(2008)以宏觀的角度看待養老保障議題，他認為這實質就是尋找一個合適的「儲錢罐」。自古以來，理性的人們就依據當時當地的社會經濟條件，不斷的尋找合適的「儲錢罐」，以防老無所養。因此，養老保障的方式也經歷了從自我保障到家庭保障，再從家庭保障到社會保障的歷史演進過程。特別是自工業革命時期社會保障取代家庭保障以來，正式的養老保障制度安排---養老制度歷經百餘年的不斷改革與完善，已經形成了一個涉及國家、社會、企業、個人的多主體參與，財政資金、企業資金、個人資金、金融資本的多渠道籌集，公共管理、私人管理、企業與人決策的多元化管理，資本市場、貨幣市場、保險市場、風險資本市場的多領域投資，包括公共退休金(國家退休金)、補充退休金(企業年金、公務員年金、職業年金)、個人退休金(養老保險產品、零售金融契約、個人儲蓄)等在內的多支柱模型。

第二節 退休制度之發展沿革

早期的退休制度仍是停留在政府對文員或是軍人設立的酬庸性給予，直到19世紀末期，英美部分企業為獎勵勞工效命，設置長年工作後的養老退休金做為誘因，開始具備現代勞工退休金制度雛形。但因為係屬企業酬庸，並未行文於契約束縛，雇主有權決定是否給予或是扣而不發，甚至視之為制裁勞工的遞延薪資策略，未能給予確定保障。因為雇主將退休金給付與否是種控制手段，勞工未必能如期望獲得退休金，當時時代觀念裡，養老生活準備的責任在於勞工個人的長期籌措，普遍存有未雨綢繆的心態。

1889年德國的俾斯麥首相基於政治考量，首創全國性的養老社會保險，給予國民老年退休金(old-age invalidity pension)，是一種由雇主及受僱人共同繳付保險費的強制性社會保險。這個革命性的作法改變了一般人對養老的看法，也首先產生了「國家退休金」(State pension)的概念，並影響了其他國家推動這項國家層級的退休金政策。如英國跟財力及品格兩項測試對70歲以上的老人給予每週5先令的退休金，被稱之為「國家老年退休金」(state old age pension)即是這類的國家層級養老機制。

20世紀後勞工意識抬頭，退休金給付不再是管制勞工的工具，在工會爭取、政府介入談判後，養老給付普遍被視為是勞工辛苦付出後理所當然的權益。依照不同的國家，社會保障可被區分為不同的類型。典型的傳統制度有社會保險型、福利國家型、強制儲蓄型、社會救助型。社會救助型制度重視個人積累與市場功能、強制儲蓄型是建立於強制機制上的個人積累方式；福利國家型制度突出了政府在制度中的責任，弱化了個人努力和市場機制的的作用；而社會保險型制度的基礎與機制則是多元的，不依賴政府、個人與企業。其中，強制儲蓄型實施國家如新加坡、香港、智利，利用了國家的強制力，又突出了自助性和競爭性，既有傳統都依賴國家權力的基本特點，又涵蓋了強制性基礎。

退休金的準備方式多半由政府、企業與個人三方的投入作為基礎，而退休金的制度相當多元。如果以給付方式作為分類方式，⁶則是區分為確定給付制，及確定提撥制。如以退休金的性質來區分，可以分成國家退休金、職業退休金及個人退休金；如果依有無預作財務準備來區分，則是可以分為有提存之退休金制度及無提存之退休金制度，無提存之退休金制度通常是用當其收入來支付當期的支出，此種籌資方式叫做現收現付制。

⁶符寶玲，2005年，《退休基金制度與管理》，台北：華泰文化出版社，20頁。

無論如何，退休金的準備期相當長，執行計畫的管理者都必須要著眼於長期資金管理策略，從「保值增值」的基本要求上，進一步創造長遠績效。藉由清晰的管理目標、完善的投資信念及合理的投資標竿管理，避免只是追求短期績效以對民意監管單位或是公司治理人員、個人委託帳戶交出亮眼成績，卻影響到退休金長期穩定的設定本意。世界退休金市場的操作是否經得起時間與經濟突發變動、是否能夠契合因應長期養老風險，這在 2007 年起發生的一連串金融風暴，⁷便受到相當嚴峻的考驗。

美國次貸風暴引發的金融危機，對包括養老基金等全球投資策略產生相當大的反省空間。這次跨越時間甚長的金融風暴，引起了世界許多國家養老保險基金投資的巨額虧損。⁸雖然金融危機所產生的衝擊已漸次平復，但也提醒各國政府管理部門，建立有效保險基金投資營運風險預警和防範機制的重要性，可以加強對養老保險基金投資營運風險的監管，可以確保基金資產的安全，也可以提高養老保險基金的營運效益，更為重要的是保護養老保險基金繳費人和受益人的利益，可以確保社會的穩定和安全。

然而，藉由單一社會福利制度作為唯一的國民養老機制，並不是長期穩定的方式。光是藉由福利制度提供養老，也容易在制度受到經濟衝擊，或是面臨非系統性風險時，衝擊到國民安養老年的退休信心。

⁷韓秀雲，2009 年，《金融海嘯與我何干》，香港：香港財經出版社。頁 18。

⁸此次金融危機大約導致世界各種養老資產損失了 5.5 兆美元，其中，自願性的“企業養老金”（“企業養老金”主要指企業補充保險，包括個人退休帳戶和養老保險合同資金）首當其衝，大約損失了 5.2 兆美元，強制性的公共養老金（即社保基金）受到的衝擊及其損失很有限，大約只有 1500 多億美元，全球主權養老基金（SFPs）縮水 20% 以上。鄭秉文，「金融危機對世界養老金影響有多大」，2009，《中國證券報》，5/14。

2009 年金融風暴過後，中華民國退休基金協會調查發現：台灣有六成一的上班族覺得自己必須要延後退休時間。⁹同樣的，美國也有類似的退休信心研究報告，長期針對雇員福利及退休議題做研究的美國雇員福利研究機構（The Employee Benefit Research Institute, EBRI），¹⁰在近日所提出的退休信心調查（Retirement Confidence Survey, RCS）報告中，便指出：在職人士「非常有」信心有足夠金錢安享舒適退休生活的百分比回落至 2009 年的 13% 的低水準，「完全沒有」信心的百分比則升至 EBRI 有紀錄 21 年以來的 27% 新高。¹¹更值得玩味的，認為經濟欠佳已決定延期退休的在職人士佔 36%，遠高於排第二的「不信任社保福利或政府」的 16%。

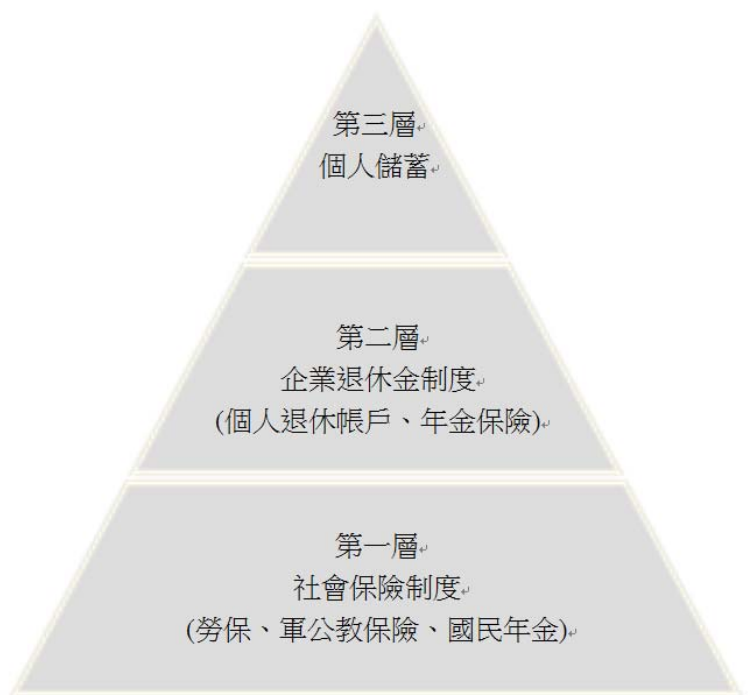
這份報告的衍生調查發現：「退休信心的大小與積蓄多少明顯成正比」。調查結果顯示。儲蓄 10 萬美元及以上的家庭，只有 5% 完全沒有信心過舒適退休生活，相比儲蓄少於 2.5 萬美元的家庭低 38 個百分點。而儲蓄額 2.5 萬至 99,999 美元的家庭全無信心過舒適退休生活的比例仍高達 22%。這顯示著：即使在美國社會福利保障制度完善的國家，個人儲蓄額的多寡，依然強烈影響到個人對於退休養老的信心。

⁹ 蔡靜紋，「金融海嘯…六成上班族延退」，經濟日報，2009/9/2

¹⁰總部設在美國首都華盛頓的 The Employee Benefit Research Institute（EBRI）是獨立組織，EBRI 自 1978 年成立以來除了出版月刊 EBRI Issue Briefs 之外，每年都定期發表各種有關雇員及退休人士的研究報告，用戶包括美銀／美林、運通、IBM、著名基金 PIMCO 和 Vanguard、Prudential Retirement、Principal Financial Group 等等多間公司。

¹¹ Tracey Young, 2011, "Worker's Pessimism About Retirement Deepens, Reflecting "the New Normal" 2011 Retirement Confidence Survey.

將個人儲蓄納入退休生活規畫，俾能讓老年生活福利受到多元照護，世界銀行早在 1994 年提出「老年保障三支柱」(The Three Pillars of Old Age Security)理論，建議各國政府建立三層養老保障機制，主張養老保障需要有三層式的退休機制。包含第一層保障的公共年金---強制性社會安全制度，或可稱之為社會保險制度、第二層保障的企業年金---任意性員工退休金制度、第三層的保個人年金保險---任意性商業保險儲蓄制度。老年保障三支柱理論經濟安全體系自世界銀行推廣後，向來都是各國退休金制度建構時的重要理論基礎。但在實施多年之後，世界銀行從低收入國家的經驗中學習到：老年提領到的不足額退休金可能導致更難堪的貧窮化問題。世界銀行的專家認為現有的老年所得保障不足，加上全球性退休危機的衝擊影響，這三層是退休金結構保障並無法因應未來長壽社會與景氣變動需求。



資料來源：World Bank (1994)

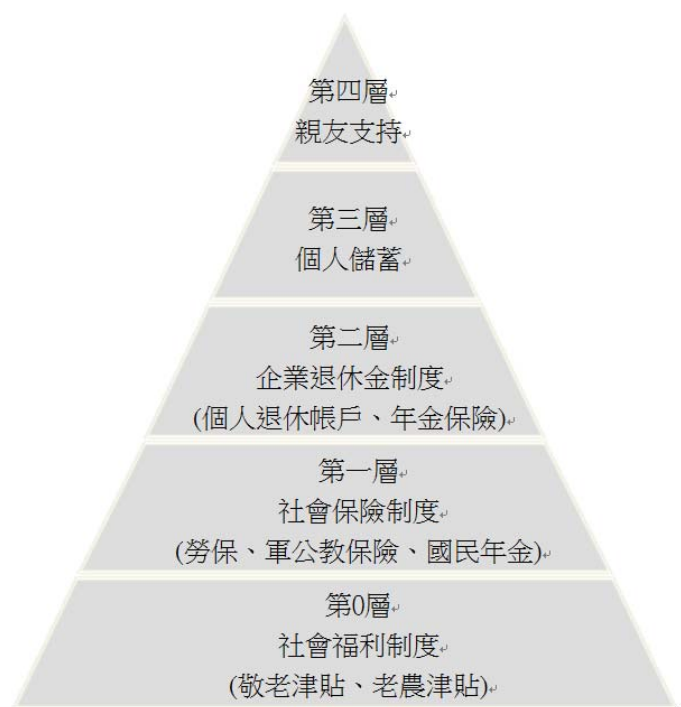
製圖◎林世駿

圖 1 三層式退休金結構

2005 年 5 月，世界銀行提出五大支柱的新建議，除了原先的三層退休金模式之外，另外擴展了兩個支柱，即以消除貧困為明確目標的基本支柱(零支柱)和非經濟支柱(第四支柱)。零支柱之角色以非繳費型給付方式，讓貧困的老人能夠獲得社會照護，以固定津貼提供基本生活補助。第四層支柱則是由非正規的收入扶持(如親友支持)、其他正規社會福利項目(如醫療保健)和其他個人金融和非金融資產(如房屋所有權)構成。¹²

製表◎林世駿

圖 2 五層式退休金結構

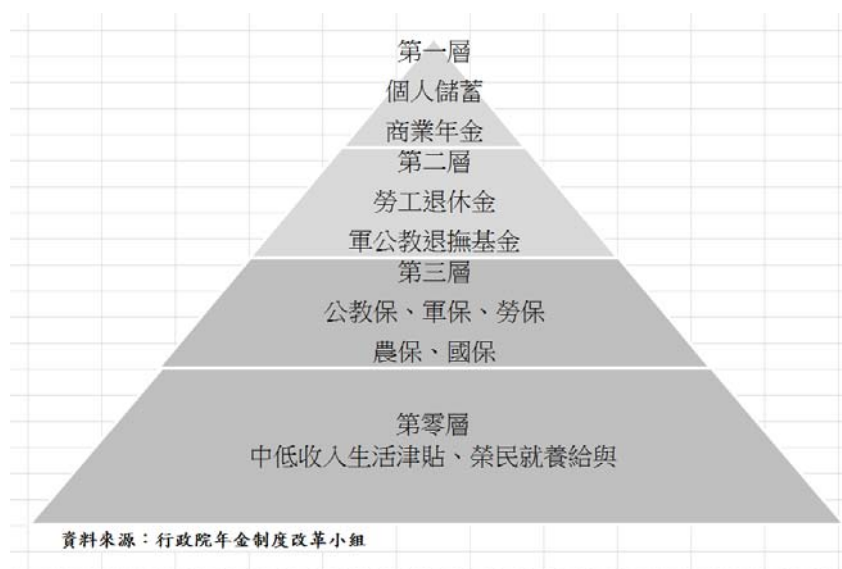


資料來源：World Bank (2005)

¹² Robert Holzmann and Richard Hinz, 2006, 鄭秉文等(譯), 《世界銀行報告：21 世紀的老年收入保障 --- 養老金制度改革國際比較》, 北京：中國勞動社會保障出版社：頁 4。

世界銀行肯定一個退休制度的建立本就是一個漸進的過程，新規則的附加除了考慮政治上的可及性和財務上的短期可行性外，多數情況下並沒有完全考慮到與其總體目標的一致性問題，其結果是部分人重複的得到了風險保護，而相當多的人卻根本沒有被覆蓋到。¹³甚至現存的制度是承諾過多、兌現太少。這在我國現行軍公教退撫制度中，長期以來退撫基金提撥率都未能符合現實所需，尤其是在微利時代中，提撥率不及所需時，潛藏的負債將可能導致退撫制度面臨崩盤危機。在第一層、第二層支柱都有可能短缺，且多數人未必能符合資格獲得第零層支持、少子化社會中非經濟支柱的第四層也不符養老所需情況下，屬於個人儲蓄的第三支助便格外的突顯其重要性。

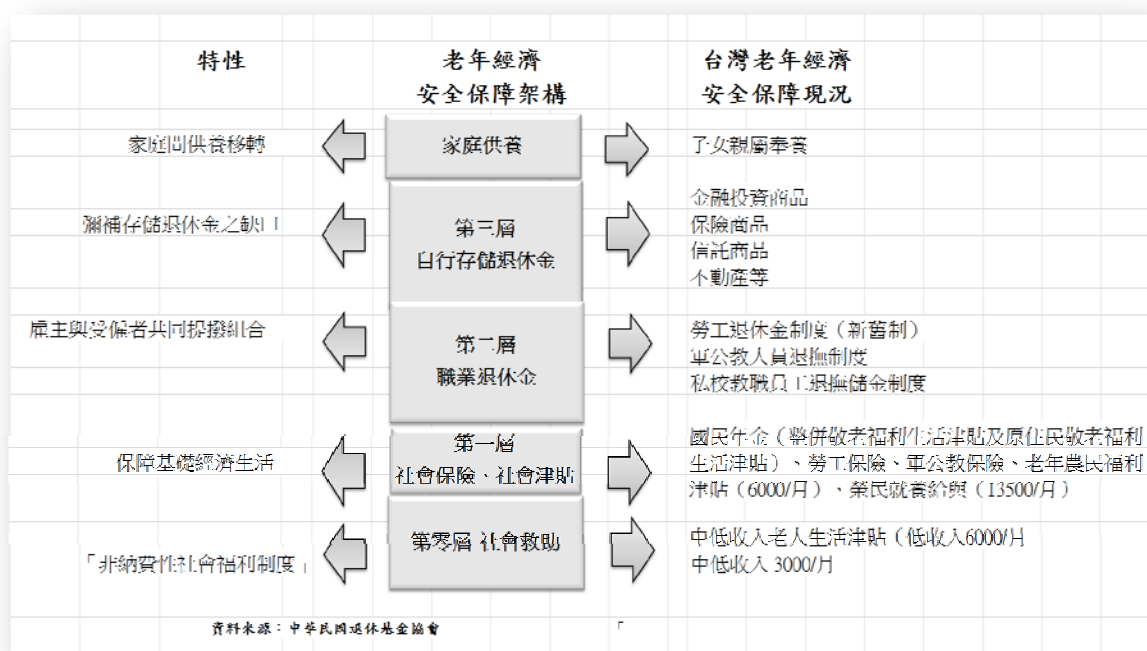
我國的老年安養制度，以行政院年金制度改革小組的認定，係介於三層式退休金結構與五層式退休金結構之間，就是在原本的第一層法定公共年金、第二層法定職業年金、第三層商業年金之外，另外多了一個第零層的社會救助。而這樣將商業年金與個人儲蓄列為同樣是第三層的老年經濟安全保障之中，也隱含著商業年金在我國的退休安養所扮演的腳色將愈來愈重要。



¹³ 部分人重複獲得風險保護現象，在我國尚未實施健保制度、國民年金制度之前，勞工族群及軍公教族群在福利制度下獲得完善的多重退休、醫療保障，但農民、家庭主婦等並未能獲得同等福利照護。

圖 3 我國多層次老年經濟安全保障制度示意圖

對我國老年經濟安全保障體系，中華民國退休基金協會則有另一番看法，協會認為目前我國退休金體系與世界銀行所倡導的五層次老年經濟保障架構模式已經相近，其差異點在於肯定我國傳統早已將家庭供養視為養老重要一環，同時也將自行存儲退休金的各類金融方式都納入計畫。



製表◎林世駿

圖 4 台灣老年經濟安全保障架構

然而，提高國民儲蓄意願以挹注到未來養老所需，光是端賴個人的自我克制、強烈儲蓄意願是不夠的。相關媒體研究發現：¹⁴「四成四的上班族根本沒有自己存退休金，三成三已經開始，但卻被其他開銷打斷，變成只有兩成二的人持續準

¹⁴ 「Money 錢雜誌」和一〇四人力銀行。

備退休金。有四成三的人中斷退休儲蓄是因為金融海嘯，卻只有一成六的人恢復儲蓄。」¹⁵

要提高國民自我儲蓄以備養老之需，政府以政策宣導、稅賦優惠，或是提供企業獎勵方案促使個人增加提撥措施，都是可行選項之一。但在思考相關配套方式同時，應該廣泛了解世界各國退休養老機制之大意，擷取可學習之長處、避開實施困境之短絀，進而找出可資實施之趨勢方向。

第三節 政府推動退休金制之角色

「老吾老以及人之老」¹⁶這個思想應用在社會福利養老制度議題上倍覺貼切。傳統上，以家庭成員作為養老保障的非正式安排，父母對於幼年子女的付出，作為未來子女回饋養老的「儲錢罐」。身為一個理性的人，在歷經不具勞動能力的幼年期，進入具備勞動能力的青壯年時期時，會思考到喪失勞動能力的老年期收入無保障的風險，因此，他會選擇將青壯年時期的勞動產品留到老年使用。這樣的儲備方式，便是透過「養兒防老」的傳統概念做為實踐。

然而，工業革命興起後固守家園已非青年人發展之必要，原來的擴展式家園逐漸走向小型核心家庭，又加上貨幣發行的結果，離鄉背井追求事業成功的年輕人越多，老者更無法以土地家產束縛子女留在身邊，家庭養老等傳統保障方式的功能急遽下降，人口流動形成城市化之後，以貨幣交換社會資源來達成養老目的，便成為近世紀以來的風潮。

然而，從家庭保障走向社會保障的歷程，也就是從非正式制度走向正式制度

¹⁵陶泰山，「近8成上班族無退休準備」，《中廣新聞》，2009年。

¹⁶語出孟子梁惠王上篇第七章，描述孟子與梁惠王對於天下治理的對話，這句話出自於其中一段：……故王之不王，非挾太山以超北海之類也；王之不王，是折枝之類也。老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼；天下可運於掌。

的過程，並不意味著養老保障功能必須由國家提供。正式的養老保障可以是國家提供的社會退休金制度，也可以是私人提供的商業養老保險產品。政府供給退休金制度具有強制性，企業給予勞工薪資之外的退休金是種恩賜獎勵，可以穩定職場流動，促使人才為企業發揮更大功能。

當家庭保障走向社會保障後，原本由企業以酬庸、恩給的控制性、獎勵性退休金並無法確保職工都能獲得養老保障，弱勢的老年人口在過去家庭支持手段無法獲得充分給養、企業養老也無不足時，將造成社會不安。如果純然由政府提供社會福利，又將造成龐大負擔。由政府來提供退休金制度，是以公共部門的專業資訊和知識，誘使國民共同參與養老計畫，架構社會安全福利防護網。

中華民國憲法第一百五十五條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」我國最早開辦的社會保險制度是民國 32 年間由社會部在四川省試辦鹽工保險。¹⁷政府播遷來台之後，39 年 3 月 1 日台灣省政府以行政令發布的「台灣省勞工保險辦法」，正式開辦台、閩地區勞工保險。

但由於依照憲法規定：勞動法係屬中央立法，因此在台灣省試辦勞工保險多年有具體成效後，於民國 47 年 7 月由中央完成勞工保險條例立法程序公布施行。這也是我國將勞工保障權益首度提昇至中央層級。其中第 58 條對老年給付之規定，讓退休意識深植國人理念。¹⁸經過多次修法後，民國 97 年七月經立院三讀通過之勞工保險年金制度，更讓國人正視退休保障此一重大議題。

同樣保障勞工退休福利的，自民國 73 年 8 月施行的「勞動基準法」也讓勞工就業時無須擔憂老年生活。之後政府為避免勞工在職場轉換無法累積年資，或

¹⁷ 中華百科全書典藏版,「勞工保險」, <http://ap6.pccu.edu.tw/Encyclopedia/data.asp?id=5734>

¹⁸第 58 條: 被保險人合於左列規定之一者,得請領老年給付:一、參加保險之年資合計滿一年,年滿六十歲或女性被保險人年滿五十五歲退職者。二、參加保險之年資合計滿十五年,年滿五十五歲退職者。三、在同一投保單位參加保險之年資合計滿二十五年退職者。四、參加保險之年資合計滿二十五年,年滿五十歲退職者。五、擔任經中央主管機關核定具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿五年,年滿五十五歲退職者。」

是企業倒閉讓勞工無法領取退休金之窘境，在民國 93 年 6 月三讀通過的「勞工退休金條例」讓勞工擁有更完備保障。這項修法雖然將勞工退休制由原先的確定給付制，改為改良型的確定提撥制，但仍允許勞工在新法實施五年內可以選擇保留原先的舊制。勞工退休新制度最重要的精神，在於其中明確規定個人退休金專戶，¹⁹讓我國勞工享有可攜式專屬帳戶，這也有助於我國勞動力之流動。

政府對退休政策的推動，能夠主導國民對於養老生活的重視。而政府職能在退休政策的角色上，扮演了幾項重大功能：「(1)政治職能、(2)經濟職能、(3)公共管理職能」(米紅、楊翠迎，2006)。這樣的說法強調政府以維護社會公平與公正為首要目標，注重社會結構整合的最佳狀態以及會同政府各部門的協調發展。

提供獎勵、優惠措施來推動政策是政府獨享的最大權力，當政府通過退休金計畫的稅收優惠政策，使退休金計畫對雇主和雇員均有較大的吸引力。此舉目的在於減輕要求政府為所有退休者提供收入的政治壓力，並有助於年老職工逐步退出勞動力大軍，為退休者提供收入，並有助於年老職工逐步退出勞動力大軍，為青年人提供新的就業機會。(Dennis E.Logue，1998)

劉昌平(2008)提出政府供給退休金制度的四大理由，認為反對個人短視傾向(myopia)的父愛主義(paternalism)行為、實現最優收入再分配、提供長壽保險，以及老年人是福利決策中的獲勝者。在這項歸納中認為：大多數人年輕時目光短淺，沒有足夠的儲蓄用以維持自己年老時的生活支出，是因為缺乏足夠的資訊預測他們退休期的生活需求，政府應該以具備遠見的政策去強制年輕人儲蓄。此外，市場無法解決老年人的貧困問題，這需要政府建立退休金制度，將國家財政收入幫助老人擺脫貧困。

葉响裙(2004)認為社會養老保障既是人類社會對優勝劣敗的自然競爭法則的自覺回應，又體現了國家對公民社會權利的保障，社會養老保障制度的產生，是一定社會經濟發展的結果。傳統的社會補救模式，多將個人的貧困、不幸看成是

¹⁹ 勞工退休金條例：第三章退休金專戶之提繳與請領。

孤立的、個別的現象，提供的救濟與扶助遠遠不能滿足社會的普遍需求。工業社會的貧困與犯罪現象則反映出社會衝突的激化擴散，這是僱傭工人通過不同的利益表達形式強烈要求改善生活狀況、保障經濟安全，這便是政府發揮功能的重要功效。

政府發揮功能的方式，就是以法令條文明確規範養老制度。當見諸國家法律後，可以強化制度安排的合法性，從而獲得公共權力的規範性支持。董溯戰(2010)主張以最高權力機關對養老保障權給予更全面、更周延的法定規範，才能廣泛的照顧到全體國民。

研究台、港、澳地區社會福利體系，並做了差異點比較後，向運華(2010)對於政府之於退休金制度的功能提出幾項結論。他認為：(1)政府干預是推動社會保障發展的重要條件，政府干預的不同形式、強度和頻率會帶來不同效果。(2)社會保障體系的宏觀架構受政治因素影響，反過來也會影響政治格局。(3)立法是社會保障規範運行的前提條件。(4)社會保障制度的細節設計會影響到福利的實現和福利水平的提升。從他的觀察中，更可明白政府參與養老體系制度建構及監管的必要性。

第四節 退休金帳戶運作模型

任何一個社會制度都不可能脫離當時的社會經濟條件，適應當時社會經濟條件的社會經濟制度都必將富有時代性生命力，而當社會經濟條件發生變化後，會與原來社會經濟條件相適應的社會經濟條件制度出現制度危機。(劉昌平 2008)。

退休金制度發展便是因應時代下的最適產物，隨著社會變遷、人口結構會產生相當多的時代微調政策。不同的退休金制度安排可以產生不同的經濟效應，這些不同的制度安排都從籌資方式來看，便有顯著的差異。依照基金帳戶的運作方式，現收現付制、基金積累制及部分基金積累制的運作方式，各有其因應養老需求之擅長處。而三種方式根本之差異則是在於採取保險，或是儲蓄的方式對未來可能出現的支付危機作準備。

壹 現收現付制

現收現付制指的是贊助人未預先做財務準備，通常是用當期收入來支付當期支出的給付制度(符寶玲，民 92)。這個基本思想就是以現期勞動力人口供養現期退休人口，目前的勞動力人口退休後再由其下一期的勞動力人口供養(樊明，2008)。現收現付制強調的是全部社會退休金在退休人口中的統籌分配，談的是退休人口總數以及勞動力人口總數的扶養比。

在這理論基礎上，並不存在著個別記帳的問題，如果社會在當期無法創造出足夠的產出以提供養老生活，帳面上出現入不敷出的結果，通常這就只具有會計上的意義。這就是說，現收現付制如果出現了資金缺口，藉由延後退休年齡或是提高稅率、提撥率等措施，就可以解決現收現付制的給付額不足問題。延後退休年齡可以產生相當大的後效：減少需要贍養的人口總數、提高能夠增加產出的勞動力人口數量；提高稅率、提撥率可以增加財政收支，藉以提高支付應給付退休金之供款能力。

現收現付制從其精神上，是以一個時期內短期橫向平衡為指導原則確定的資金運行模式(劉鈞，2010)。具體作法首先確定基本養老保險給付的水平和待遇標準，²⁰並以此為依據作出支出數額的大致估算，然後再根據以支定收的原則確定養老保險的繳費比例，以實現養老保險資金收入和支出在年度內保持大致上的平衡。

²⁰ 現收現付制資金運行模式由於首先需要確定養老保險給付的水平和待遇標準，因而又常被稱之為規定受益制或受益基準制。

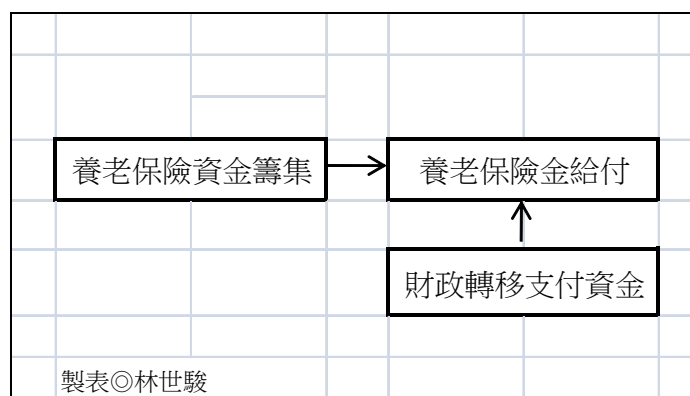


圖 5 現收現付制基本養老保險基金的運行模式

在現收現付制下，養老保險資金運行模式具有幾項特點：繳費比例的確定和調整比較靈活、互助共濟性強、管理成本低、易於操作，且不受通貨膨脹和利率變動的影響。而現收現付制的養老保險資金順利運行的前提，則是有一個長期穩定的人口結構，這也就是說在職勞動力和退休人員要保持適度的比例。

劉昌平(2008)指出，現收現付制是養老保險管理機構按所需支付的待遇總額進行社會籌資，這制度具備四項特色：第一，可以依靠需求變動及時間調整繳費額度或徵稅比例，保持收支平衡。第二，政策取向是實現相對公平，強調退休金制度的代際收入再分配功能(*inter-generational redistribution*)和代內收入再分配功能(*intra-generational redistribution*)，互濟性較強。第三、無需過多的個人資料，操作比較簡便，管理成本相對較低。第四，以支定收，注重當期平衡，可以有效避免通貨膨脹造成的貨幣貶值風險及在長期發展過程中可能出現的經濟和政治風險。

然而，現收現付制亦容易受到人口年齡結構的影響，每年需要籌集的資金和支付的退休金費用會隨人口老齡化及有資格享受退休金的人不斷增長而相應增加，如果又加上少子化、勞動力減少的因素，現收現付制的財政負擔會受到衝擊。

現收現付制面對國際間人口結構老化日益嚴重的問題，樊明認為存在著若干不可忽視的缺失，：(一)現收現付制將導致稅率不斷上升增加年輕人負擔、(二)

稅務不可能持續成長，現收現付制來源具有危機性、(三)多繳稅的年輕人退休後希望也能實踐過去利益，讓現收現付制具有制度的不穩定性、(四)現收現付制不存在投資過程，將降低經濟成長速度。(五)現收現付制如果無限制擴張利益造成崩盤，對後代並不公平。

貳 基金積累制

基金積累制又稱完全基金制(Pension Fund)，即是正在工作的職工為自己退休儲備養老保險費用的制度安排，這是一種以個人整個生命期的長期縱向平衡為原則確定的資金運行模式。具體作法是在預測職工退休以後對養老資金需求的基礎，確定一個可以保持職工在退休期間內依定生活水平的總平均費用，然後將養老保險平均費用分攤到職工整個繳費期，使職工在工作期間的一部分工資逐月繳納到集中的、可用於投資的養老保險基金當中。²¹職工退休之後，養老保險基金會根據職工個人以往的繳費金額和基金的投資回報給付退休金。由此可見，基金積累制積累的大部分資金是職工工資的延期支付(劉鈞，2010)。

基金積累制強調的是「自己養自己」，本人向養老保障系統付費，系統為每個供款人建立個人基金帳戶，記錄每個人的繳款，這樣個人的養老資金來源於自己過去在個人帳戶中的積累(樊明，2008)。相對於現收現付制，基金積累制對於個人的納稅、繳費貢獻具有一定的回饋反應，會根據個人在社會退休金積累的貢獻大小進行分配。

如以時間軸來比較，基金積累制是以遠期縱向平衡為原則的退休金籌資方式，其實質是個體一生中的跨時性收入再分配(inter-temporal redistribution)制度。一般要求勞動者從參加工作開始，按工資總額的一定比例由用人單位和勞動者個人或只有單一方定期繳納保險費，計入勞動者個人帳戶，作為長期儲蓄積累及保值增值的基金，所有權歸個人，參保職工達到規定領取條件時，可以一次性領取

²¹ 基金積累制資金運行由於首先得確定養老保險繳費水平，也被稱為規定繳費制或繳費基準制。

或按月領取。(劉昌平，2008)

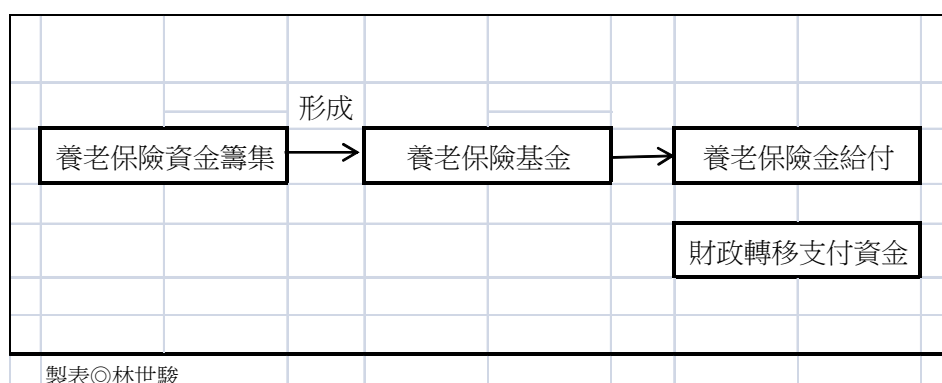


圖 6 基金積累制基本養老保險資金的運行模式

基金積累制運行模式由於在較長的時期內累積了巨額的資金，容易遭受通貨膨脹、金融市場危機的影響；基金積累制養老保險基金還可能導致挪用、瀆職等問題的出現，甚或被政府用於戰爭、揮霍、政治性投入金融市場護盤等問題，因此基金積累制需要政府提供最低收入保障。需要大量個人資料作為基金運作的訊息，這將會產生較高的基金管理費用。而基於個人名義帳戶內的工作收入遞延移轉到退休專款使用，對緩和社會貧富差距難以建功，也遠離社會保障制度初衷。

然而，面對人口老齡化問題、解決養老保險資金支付危機等問題，施行基金積累制具有更大優勢。而且這項財務制度籌集的資金直接記入個人帳戶中，對於參與保險者具有相當的激勵。透明化的帳戶、積累的資金可以參與法定範圍內的金融投資，則是這項制度受到歡迎的擅長處。

由於個人帳戶上養老基金的積累是一個長達幾十年的過程，其最重要的保值增值功能將面臨著許多不確定性風險。審視在美國實施超過三十年的401k計畫，²²這項以稅負優惠鼓勵個人建立專屬的退休金帳戶，²³由於可以自主選擇投資股票、

²² 401K計畫也稱401K條款，是1978年實施的《美國國內稅法》第401條K項，亦稱延遲納稅計畫，20世紀90年代迅速發展，逐漸取代了傳統的社會保障體系，成為美國諸多雇主首選的社會保障計畫。

²³ 按照這項計畫，企業為員工設立專門的401K帳戶（退休金帳戶），員工每月從工資中拿出一定比例（一般不超過25%）的資金存入該帳戶，企業也按一定的比例（不超過員工存入的數額）

基金、年金保險、債券、專項定期存款等金融商品，但投資風險則是由員工自行承擔。

根據星島日報的報導：「美國人的退休基金大幅縮水，處境是前所未見無法想像的」。²⁴同年 12 月經濟合作與發展組織(OECD)發布的《養老金市場聚焦》報告顯示：2007 年 12 月至 2008 年 10 月，經濟合作與發展組織國家的股票市場整體下跌近 50%，造成私營退休金投資虧損約 5 萬億美元，資產縮水 20%。在美國 4/5 以上的家庭參加了 401K 計畫，損失已超過 3.3 兆美元。

參 部分基金積累制

現收現付制經過部分修正後形成「部分基金積累制」，又稱之為混合制，是指養老保險資金中一部分為現收現付制、一部分為基金積累制的安排，等於是把短期橫向收支平衡和長期縱向收支平衡結合起來的養老保險資金運行模式(劉鈞，2010 年)。好處是可兼顧到當前退休人員對養老保險資金需求，進行養老保險資金的統籌給付；又考慮在職職工未來支付的需求，儲備資金形成養老保險基金。

這樣的籌備方式可以在相當長的一段時期內，保持養老保險基金的收支平衡，而且還可以根據用人單位、個人的經濟負擔能力和短期內情況變化的需求，比較靈活的選擇和調整養老保險的繳費費率和積累率。部分基金積累制採取社會統籌和個人帳戶相結合的辦法，既吸收了現收現付制的優點，又吸收了基金積累制的優點，相當於實現了這兩種保險資金運行模式功能上的相互補充，可以實現公平和效率的有機結合。

往這一帳戶存入相應資金。員工退休時，可以選擇一次性領取、分期領取和轉為存款等方式使用。401K 計畫規定繳費和投資收益免稅，只在領取時徵收個人所得稅。雇員退休後退休金的領取金額，取決於繳費的多少和投資收益狀況。

²⁴星島日報，2008 年，「金融海嘯 打亂矽谷人退休計畫」，12/12，<http://news.sina.com/us/singtao/104-103-102-106/2008-10-12/05103353881.html>

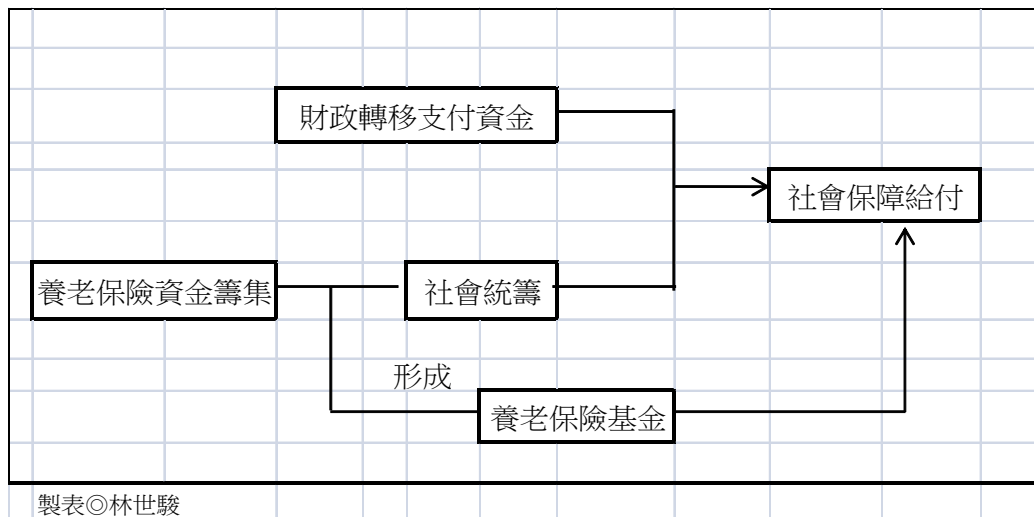
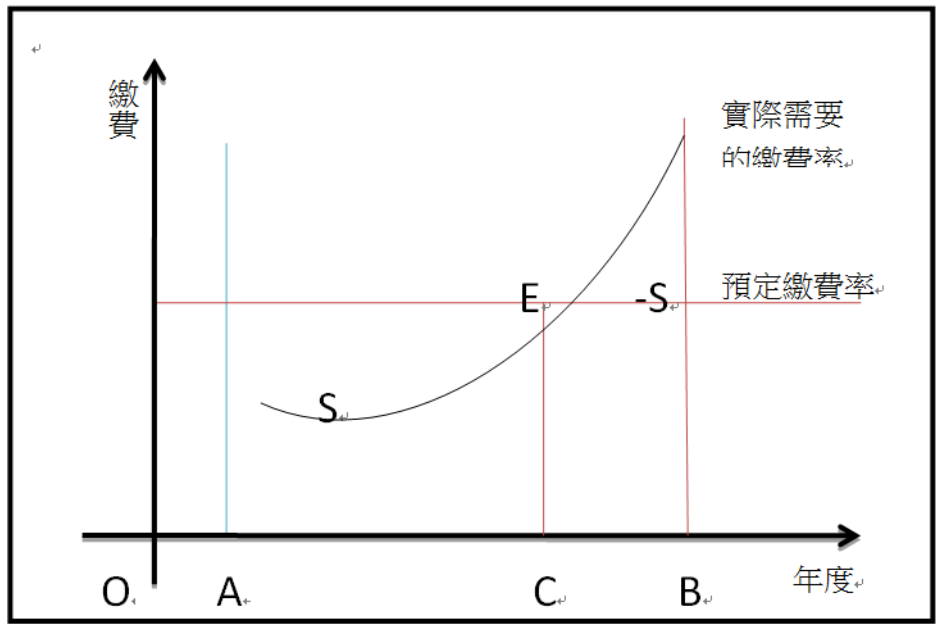


圖 7 部分基金積累制養老保險資金的運行模式

按照財務平衡的期限結構，現收現付制退休金制度可以分為年度平衡和階段性平衡，這種階段性平衡的現收現付制就是部份積累制(劉昌平，2008年)。年度平衡是在一個財政年度保持現收現付制退休金度的繳費與給付相等；階段性平衡則是在一個給定的時期內保持現收現付制退休金制度的繳費與給付相等。比如美國的社會保障制度就是一個 75 年平衡的現收現付制制度，並且美國社會保障(Old Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI)基金信託管理委員會每年都做一個未來 75 年的精算預測。

要想知道部分積累制的精神，可以藉由圖表 7 的「部分積累制退休金制度的收支平衡圖」來加以說明：如果按照 AB 階段的平均人口扶養比制定出一個預定繳費率，則在這個平衡階段前期 AC 正值撫養比率較低的時候，預定繳費率大於實際需要的繳費率，制度將會產生部分基金積累(S)；在平衡階段的後期 CB 時制度的撫養比較高，制度將會出現基金缺口(-S)，需要由前期的基金積累來彌補，因此部分積累制在整個平衡階段實現基金收支平衡，不會產生結餘。利用前期的盈餘來補足後端的缺口，就是這個制度的精髓所在。



製表◎林世駿

圖 8 部分積累制退休金制度的收支平衡圖

然而，這種養老保險資金運行模式的缺點主要有三個方面：(一)由於不斷有一部分資金給付錢退休的人員，同時又存在個人帳戶積累積金的保值和增值等功能，養老保險基金的積累率和投資收益率不易確定、(二)原先處於現收現付制下的職工是沒有個人帳戶積累的，現在要順利實現轉成部分基金積累制的话，承擔養老保險的轉制成本過高、(三)需要由非營利事業組織代管基金運用，管理難度大且管理成本較高。

第五節 退休金計畫類別

由於退休金是在長達數年或數十年的工作期間之後才給付，這段期間內隱含著相當多的不確定變數，每一變數都將足以影響勞工領取退休金的總額。因此勞資雙方在約定時又可以分成兩種約定方式，一種是只問工作期間末尾的結果，另一種是只約定這段工作期間的過程而不問結果(符寶玲，民 86)。前者稱為「確定給付制」(Defined Benefit Plan)，後者稱之為「確定提撥制」(Defined Contribution Plan)。

兩項計畫各有其優勢，要從中作出抉擇並不容易，因此退休金市場也發展出了「混合型退休金計畫」，國際間也以「名義帳戶制」的改革思維來做為可行替代方案，近年來也有相當顯著成果。

壹 確定給付制

雇主與受雇人約定在受雇人工作滿若干年後，即依其服務年資一次或分次給予依年資及薪資計算的退休金，這是一種比較普遍的退休金型態。這制度最主要在確保員工在退休後可以定期收到一定數量的退休收入。由於退休金是在受益人退休之後到死亡之前使用的一筆重要收入，所以退休金計畫發起人得要承擔死亡風險。Dennis(1998)認為：在退休金計畫的結構框架上，最重要的就是退休金給付公式、替代率和籌資等項目。

我國在 73 年 7 月 30 日公布，同年 8 月 1 日起生效施行的勞動基準法第 53 條所規定之勞工申請退休辦法、第 54 條規定主得強制勞工退休之規定，規範了勞工退休年限，而同法第 55 條所規定之勞工退休金給予標準，則是確定我國勞工所享受之退休制度屬於「確定給付制」。²⁵

確定給付制的財源籌措可以建立在現收現付制的基礎上，也可以通過專門提取部分資產積累，在加上計畫發起人(如政府)未來的繳費提撥，以確保足額支付承諾的收益水平。Dennis E. Logue 指出：「確定給付型所籌基金可能過多、適中或是過少。隨著時間的推移，積累不足的退休金計畫必須通過發起人的額外繳費或投資來加以解決。因此，退休金計畫的籌資能力可部份的用下列指標來描述：即在特定的時限，退休金計畫的財源穩健度和抗風險能力」(1998)。

²⁵ (退休金之給與標準) 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。

給付確定型包括三種型態，(1)單一福利金額制(flat-benefit)，是對於符合退休條件的每一年年資都給予相同的福利金額。(2)平均金額制(career-average)，計算基準可以分成：每一年薪酬會依照某一比例來計算，或是將退休人在退休計畫間的每年薪酬計算期平均數，再以這個平均數的某一個比例乘以年資來計算退休金總額。(3)期末薪酬制(final-benefit)，則是將勞工臨退休前一段特薪酬的平均數做計算，這會將通貨膨脹的預期考慮進去，但對於雇主則較為不利。

貳 確定提撥制

雇主與職工約定在職工就職期間雇主定期提存退休準備金到特別為職工個人而設的帳戶，提存的比例依據薪資、年資、雇主的盈餘等因素而定，這就是確定提撥制的精神。不管職工是退休時一次領或是分期領取，由於這項計畫所積累的退休金本利和都會全部發放，所以沒有退休金計算公式。所以籌資過程未受到諸如投資營運和預期壽命的精算估計等因素的直接影響，但相對的，受益人卻得要承擔死亡風險---也就是說，受益人退休後的資產有可能因其長壽而不夠養老之用。(Dennis E. Logue,1998)

美國的 401(k)計畫是私營確定提撥制最廣為人知的一種，這樣的計畫被歸屬於儲金制(Thrift Plan，及 Salary Reduction Plan 或 Savings Plan)，國稅局會給予延後付稅的獎勵方式，鼓勵雇主及職工參與。此種類型廣受小型企業及教育機構所偏愛，而大型企業則在原本的企業退休計畫之外，另充為補充性的員工福利。由於每個職工都有一個單獨的帳戶，員工也可以作主決定如何分配其帳戶中之金額及如何投資，甚至可以從中貸款使用。

確定提撥制具有六項優點(符寶玲，民 85)：(一)較有效率，利於經營。(二)有十足的財務準備。(三)便於攜帶。(四)員工不必擔心雇主違約。(五)無需政府規範。(六)對勞工比較公平。

實施確定提撥制養老模式下，許多國家(如部份拉美和東歐國家)規定：接近

退休者必須在退休時購買年金，且限制其選擇投資組合的權利，禁止高風險的權益組合以及設置資產比例上限，預設的組合也趨向於保守型投資，在國際金融風暴期間，這些國家接近退休者的損失相對受到控制，但未採取類似措施國家的退休者則被迫面臨較大損失。

確定提撥制的優點，正足以反映出確定給付制的缺點。確定提撥制對於雇主而言，其長期性和忠誠意願較弱，因為該計畫所做的承諾較少，是一種典型的簡易模式。一些職工重視工作流動性和選擇性，不願意因為離職而喪失退休金的儲備，這時候便會發現確定提撥制的好處。一般來說，某種退休金制度對於雇主是好的，對於員工可能剛好是不夠吸引人的。

近年來，確定提撥制計畫的數近年來，確定提撥制計畫的數量增加很快，而確定給付制卻幾乎沒有增加，包括我國實施的勞退制度也是從確定給付制轉而成為確定提撥制。這一方面是因為給付管理費用將大為減輕，但「政府政策對於工人流動性不再保持中立，現行政策更傾向於鼓勵員工流動，在這種背景下，確定給付制失去了先前將員工栓在某單位的優勢。」(Dennis E. Logue,1998)

參 混合型養老制

如果勞工或是政府有機會重新選擇，在充分分析確定給付制和確定提撥制的內容後，可能還是難以做出抉擇。為了擺脫這種兩難困境，關於傳統的確定給付制 / 確定提撥制的計畫結構，更具有選擇性的退休金計畫結構已經出現。

Bodie、Marcus、Merton 等人深入分析各種退休金制度後，認為根據勞資雙方的偏好，一個混合的「最低計畫」也許會佔有重要的地位。這項計畫包括一項依據規定養老給付公式計算出的最低退休收入保障，在最低保障之外，由繳費確定型計畫加以補充。

某種程度而言，這項包含給付確定型的計畫為雇主提供了某些機會，以便產生具有內在吸引力的激勵(例如將退休金計畫移轉出到另一家公司的撤離費用，來

增加離去的成本)，提供給員工分擔風險的收益。也額外增加了繳費確定型，為雇主減少投資風險。同時也使員工感受到規格統一、便於移轉的好處。這樣兼融兩樣制度於一體的方式，在美國已經有不少企業雇主樂於採用。

以 35 萬會員參與的國際工程師聯盟(IUOE)為例，一個名為工程師中央養老基金(CPF)的運作，就是在混合型養老制度精神下進行的模式。這項計畫原則上採取給付確定型，然而，按照該計畫支付給受益人的月退休金給付金額是基於以受益人名義對該計畫的繳費比例來計算。在這制度設計下，工程師的退休金與其行業身分掛勾，卻未與雇主掛勾，這樣雖然導致工程師頻繁的更換工作，但不致於影響到退休金帳戶，而且能夠鼓勵工程師長期對於專業能力的付出。

肆 名義帳戶制度

名義帳戶制(Nonfinancial Defined Contribution)是一項提撥確定型現收現付制的退休金計畫，提撥的確定依據個人收入的某一個固定比例的繳費水平，並被計入個人帳戶中。與傳統的確定提撥制相較，參保人計入個人帳戶的繳費並未被投入金融市場，從定義上來說，「現收現付制的個人帳戶繳費確定型計畫，是名義上的提撥確定型計畫」(Edward Palmer,2006)。²⁶當退休金專家或政治家廣泛討論退休金改革議題後，名義帳戶制似乎是一個人類退休金制度施行多年後可行的妥適改革趨勢。

簡單的說，名義帳戶制的個人給付僅僅取決於他本人的繳費。在個人退休前收入的積累會實踐在退休後的提領，或許未必能夠滿足實際所需，但名義帳戶制提供了終身年金的功能。在參與人持續工作的情況下，如果已經達到「年金最低申請年齡」，只要人們持續從工作中獲得收入，這些收入就會對其個人帳戶產生繳費。即使個人在達到申領年金的最低年齡後，每年部分或全部申領了年金，但

²⁶ Edward Palmer 是瑞典烏普薩拉大學社會保險經濟學教授、瑞典社會保險局研究部主任，也擔任瑞典政府成立的退休金改革規畫的退休金工作者成員。

只要有收入就仍須繳費，且每一個階段的繳費仍被計入個人帳戶中，這種名義的個人帳戶隨著新的繳費而增長，並被計入某種收益率之中。

名義帳戶制也具備了「保險」計畫的特性，在全國範圍(統籌的)現收現付制的保險計畫框架進行退休金資源分配，框架內可以將已故者的資本分配給生者，成功保護個體壽命長於參保者平均壽命的風險。但名義帳戶制並未包含任何再分配的內制機制，即制度的收入向低收入人群進行移轉的機制，所以學者建議：名義帳戶制必須補充一些低收入的支持措施，例如某種形式的給付保障或最低收入保障等。²⁷

瑞典在 1994 年、義大利在 1995 年通過了名義帳戶制改革立法。瑞典是針對所有雇員而設立，轉型期大約是 15 年；義大利只針對嬰兒潮之後出生的較年輕族群而設立，轉型期相當長。德國在 1957 年實施給付確定制時，也同時採用個人積分制。²⁸1992 年提出精算調整、1997 年後逐漸引入制度精神、2001 年則將制度從純現收現付制向有資本積累的退休金制度邁出，成為名義帳戶制與給付確定制的混合制(Axel H. Börsch-Supan,2006)。²⁹法國也藉由與德國類似的個人計分制方式開始採用名義帳戶制。除此之外，一些中低收入國家，如拉脫維亞(1996)、吉爾吉斯(1997)、中國(1997)、³⁰波蘭(1999)、³¹巴西(1999)、蒙古(2000)、³²俄羅

²⁷ 見 Edward Palmer(2006)

²⁸ 積分制是根據個人的整個職業生涯來提供退休金待遇，法國和德國都以個人對於退休金的貢獻度來精算獲得退休金數額，計算因子包含了：平均工資值、退休金總體增長率、工資低於社會保障上限的部份、法定繳費率、交費期等元素來做計算。

²⁹ Axel H. Börsch-Supan 是德國曼海姆老齡經濟研究所主任，德國曼海姆大學宏觀經濟學和公共政策教授，德國經濟部顧問委員會主席，負責德國社會保障改革委員會退休金改革處的工作，該部門在 2004 年 5 月對德國公共退休金制度進行了「可持續性改革」

³⁰ 中國於 1997 年 8 月開始設立了國家統一的養老金制度框架。主要是在一個新現收現付確定給付制的基礎加上一個名義帳戶制度。

³¹ 身為前社會主義國家，波蘭之前的養老保險體制具有很高的覆蓋率，但隨著「和平改革」後，社會養老制度也首當其衝的面臨經濟衝擊，1999 年開始，波蘭開始進行養老保障體系的市場化改革。

³² 蒙古於 1999 年通過一個名義帳戶制度改革，這帳戶並沒有一個基本受益，而是為繳費 15 年的勞工提供一個等於平均工資 20%的最低擔保受益。

斯也引進了名義帳戶制變體(David Lindeman,2006)。³³

雖然名義帳戶制與給付確定制是非常接近的替代物，但名義帳戶制具備透明度、易於達成改革目標，也因為容易追蹤隱性債務，在極端的情況下，可以讓債務顯性化並激勵實施更好的財政政策管理，對於中低收入國家而言，實施名義帳戶制更優於給付確定制(David Lindeman)。

在 OECD 成員國當中，有許多國家的公共退休金制度也面臨著長期財政穩定性的挑戰，這些國家對於名義帳戶制的實施也抱持著觀望，同時在思考將這制度引進國內實施的可行性。像是奧地利、捷克、西班牙都在審慎思考名義帳戶制之於該國國情的適用性。而高齡化最為嚴重的日本，退休金計畫收益表長期都是一項赤字，人們也越來越不相信政府在退休金上所做的承諾。因此，日本人也逐漸開始關注激勵兼容的名義帳戶制(高山憲之，2006)。³⁴

伍 小結

2008 年金融危機的發生，對全世界各項退休金計畫而言，都是一個嚴酷的檢視考驗。危機發生後，對退休金的影響程度，正取決於退休金計畫的結構。危機發生後產生的金融資產變化，對一些退休金撥款所占比例較大的國家產生了直接影響。³⁵

在提撥確定計畫中，此次危機特別影響了那些在危機前就花了大量退休金資本在股票上的投保人，因此對未來是否需要不同的保障系統有著熱烈的爭論。

確定給付制的職業退休金計畫的主要問題在於對那些分擔退休金費用的公

³³ David Lindeman 服務於美國聯邦政府、世界銀行和 OECD。

³⁴ 日本東京一橋大學經濟學教授，同時是世代公平項目(the Project on Intergenerational Equity, PIE)總幹事兼 CEO。曾編輯出版過《餡餅的味道：再發達國家尋找更好的退休金解決方案》(*Taste of Pie : Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries*)。他在日本的退休金政策制定中發揮著重要作用。

³⁵ Vidlund, Mika. 2009. "Effects of the Financial Crisis on the Pension Schemes of European Countries." *THE FINNISH CENTRE FOR PENSIONS, MEMORANDUM 1(12): 1-12*

司的破產的問題以及公司對滿足資金需求困難的問題。此次危機使投資分配對股票比例的降低有了一些變化。

從一份跨國機構針對國際主要福利國家所做的歷史研究報告中，發現不同的退休金制度在金融風暴發生後，確實產生了相當歧異的資產結構變化。³⁶在這份年度觀察報告中，針對世界主要國家退休金的發展做了以下結論：

一、2002 至 2012 年的 10 年間，繳費確定型資產的複合年增長率為 8%，福利確定型的複合年增長率為 7%。

二、繳費確定型退休金資產從 2002 年的 43% 增長到了 2012 年的 45%；。

三、在歷史上只有福利確定型退休金的荷蘭與加拿大現在有跡象顯示開始向繳費確定型轉變，繳費確定型計畫比例分別為 6% 和 4%。

對此，可以看到確定提撥制的退休金計畫在世界各地逐漸普及，而各國也藉由自動加入養老計畫，或是鼓勵國民選擇具有成本效益的可持續性退休儲蓄計畫，來應對不斷攀升的高齡化趨勢。

第六節 國際組織多支柱退休金政策

過去幾年內，許多國家紛紛開始進行退休金制度改革的競賽，這反映出一項嚴肅的事實：「退休金改革的問題已經開始支配經濟政策」(Valdés Prieto, 2002)，當一個國家進入高齡化社會時，就意味著領取退休金而不納稅的人越來越多，若又加上少子化影響勞動力下滑、國家收入減少，OECD 官方預測：到 2050 年發達國家全部退休金的公共成本和老年人健康保險金支出平均將占 GDP 17.8%，而美國戰略與國際研究中心 (Center for Strategic and International Studies, CSIS) 更是悲觀的預測全部公共退休支出將增長到占 GDP 的 23.4%。

退休金問題不能完全仰賴政府支出承擔，而單一功能的退休金制度，或是單一層次的職業退休金，也無法滿足人們對於退休養老的多元需求。對於這項攸關

³⁶ 韜睿惠悅諮詢服務公司，2013/02/25，《韜睿惠悅全球養老金資產研究》報告。

國際經濟發展的重大議題，多邊國際組織如聯合國(United Nations, UN)、世界銀行(World Bank, WB)、經濟合作與發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)、國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF)，及國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)對於全球老齡化的經濟與金融後果都有深入研究和分析，並且對於退休金政策分別都提出了多支柱政策建議。

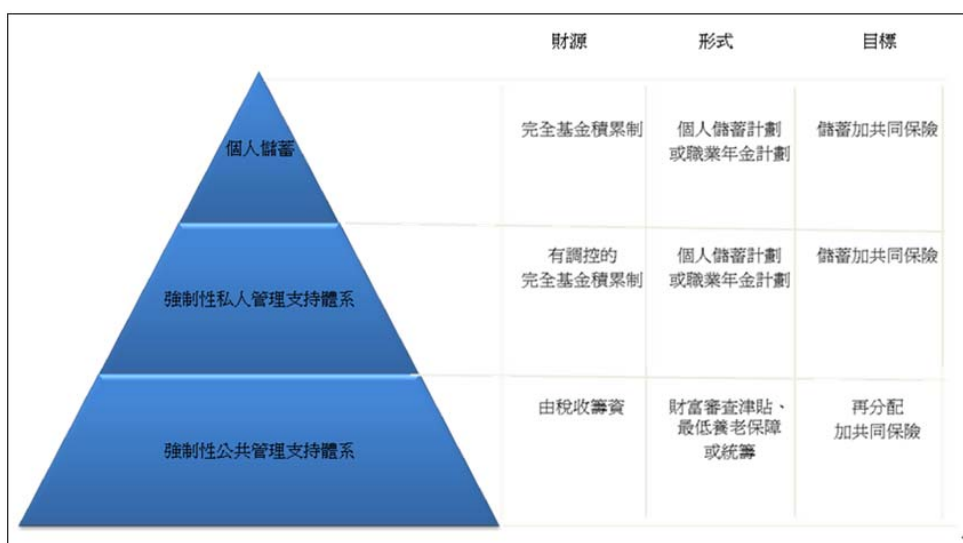
壹 世界銀行多元支柱理論

世界銀行數十位經濟學家和退休金專家，對全球幾十個國家的廣泛調查，最後在 1994 年首度提出「三層式年金保障建構模式」(The Three Pillars of Old Age Security)，建議各國政府建立三層保障：

第一層保障的公共年金---強制性社會安全制度又可稱為社會保險制度、第二層保障的企業年金---任意性員工退休金制度、第三層的保障個人年金保險---任意性商業保險儲蓄制度 (莊淑娟，民 99)。這樣三層式退休金結構建築成完整的退休後老年經濟安全體系，目前實施退休金制度的國家，在設計之初始，大都以這樣的三層體系精神為出發點，進而做個別制度的調整，但仍脫離不了公共管理的支持體系搭配強制性私人管理的支持體系，以及自願支持體系。

世界銀行的經濟學者所提出的構想中，³⁷乃在於避免單一向度存在的問題，將儲蓄功能與再分配功能相分離，在兩個不同的強制性支柱下，用不同的籌資模式和管理方式分別去完成。也就是利用稅收來為公共管理募集財源、以完全基金積累制的方式去累積私人退休金。另外再多一個自願的養老支柱則是可以做為補充，以滿足較高水平的保障需求。

³⁷ 研究報告見諸於世界銀行，1994,《防止老齡危機：保護老年人及促進增長的政策》



製表◎林世駿

圖 9 世界銀行倡導的三支柱養老模式

就其目標而言，第一層「強制性公共管理支持體系」採取的是最為基本的養老生活機能保障，是必須要有所限制的社會福利制度，因此可能會做財富審查後才發與津貼，強調的是社會財富再分配以及共同保險精神，以便能照顧到弱勢族群。

第二層「強制性私人管理支持體系」強調個人儲蓄計劃或職業年金計畫，已經將個人在工作期間收入對於退休金計畫的貢獻納入考量，儲蓄加共同保險便是這一層的規畫目標。

達到第三層之後，便強調以個人儲蓄為基礎的完全基金積累制，較之第二層的強度更強，也更具個人化色彩。

依照世界銀行的三支柱理論，應用在我國的退休金制度上，第一層社會保險制度即是我國的勞保、軍公教保險及國民年金；第二層企業退休金制度則是個人退休帳戶及年金保險，其目標亦以積累國民在退休養老時的生活能達到工作期間的收入替代功能。

| | 財源 | 形式 | 目標 |
|-------------------------------|---------|-----|------------------------------|
| 個人儲蓄 第三層 個人儲蓄 | 完全基金積累制 | 自願性 | 收入替代 80% --100% 社會平均工資 |
| 第二層 企業退休金制度 (個人退休帳戶、年金保險) | 完全基金積累制 | 強制性 | 收入替代 50% 社會平均工資 |
| 第一層 社會保險制度 (勞保、軍公教保險、國民年金) | 稅收籌資 | 強制性 | 最低生活標準 適度社會公平 |

製表◎林世駿

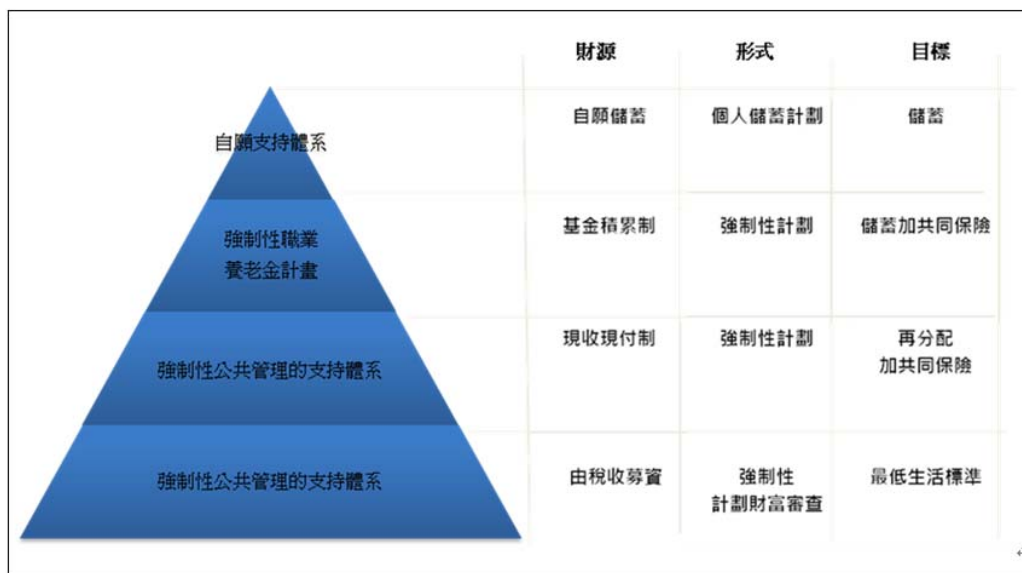
圖 10 我國現行三支柱退休金模式

三支柱體系實施多年後，由於既有的老年所得保障依然普遍不足，產生退休族群雖有退休金卻依然不足所需的「年金貧窮化」(Pension Poverty)現象，而政府也容易在經濟起伏之際，面臨長短期財政壓力，和退休金兌現壓力。世界銀行在 2005 年在《21 世紀的老年收入保障---退休金制度改革國際比較》(Old-Age Income Support in 21st Century : An International Perspective on Pension Systems and Reform)文件中，提出了五支柱的修正概念。即是在原先的三支柱架構外，上下各增加了第 0 層的非繳費型社會救助制度---照顧終生貧困者、非正規部門的勞動者，以及第四層的家庭供養支柱---強調了社會保險的重要性，以及養老責任回歸家庭功能的必要。

貳 國際勞工組織倡導的四層次退休金模式

國際勞工組織(ILO)長年對於勞工老年後的生活需求都持續深入關注，從 1933 年開始，ILO 就著手研究老年人的工作和社會保障等一系列問題，組織強調退休金制度在減輕貧困和提供低風險的退休金待遇方面所起的作用。專家學者認為：從來沒有一個放之

四海而皆準的社會保障制度，也沒有單一國家可以藉由單一制度來完成養老照顧使命，所以各國都需要發展多層次退休金體系，同時維持其彈性結構。而資金籌措來源多元化之後，整個體系可以分散財政風險，維持長久穩定。



製表◎林世駿

圖 11 國際勞工組織倡導的四層次養老模式

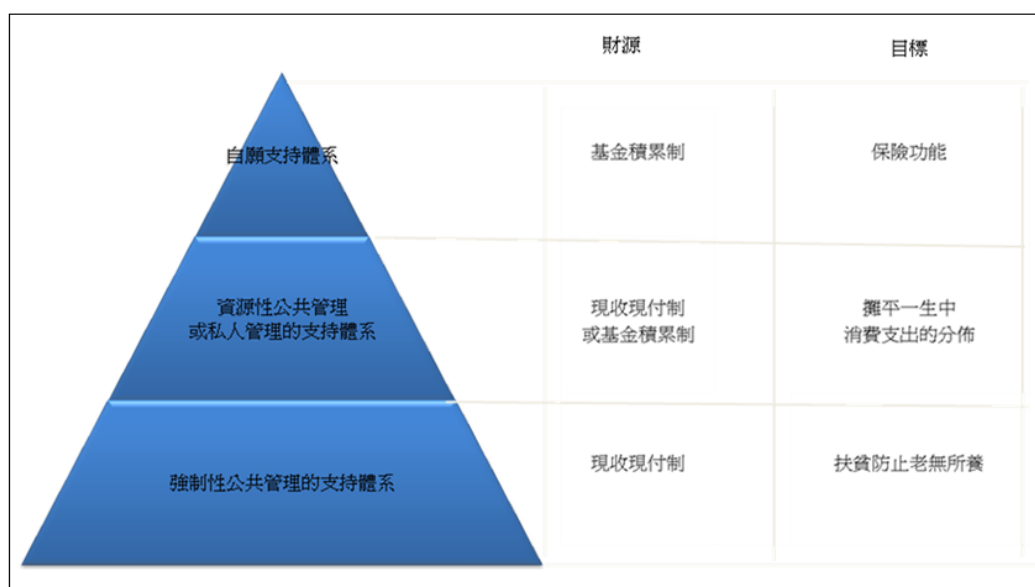
在 ILO 所提出的四層次養老模式中，特色是財源更為多元：為照顧收入最低的族群，這體系的第一層係以國家稅收來保障透過財富審值後決定的生活水平低於最低貧困線的老年人，目的在使他們能夠擁有最低生活標準。第二層次是一個現收現付制退休金制度、第三層次是強制繳費的基金積累制退休金、第四層次(最高層)則是自願退休儲蓄和非年金收入。

參 國際貨幣基金組織倡導的三級退休金模式

不論是已經實施養老制度多年的工業化國家，或是正在摸索退休金制度市場化的開發中國家，乃至發展中國家隨著社會經濟制度複雜性提高而面臨以何種方式建立退休金制度的難題，在退休金領取者迅速膨脹，而從事生產性勞動、供養

退休人員的工人數量卻不斷減少中。鑒於此，人口問題產生的定時炸彈已經引發了退休金制度全面改革的激烈爭議。

國際貨幣基金組織從經濟學的角度來思考，認為退休金制度都該具有三重主要目標：一是防止老無所養；二是攤平一生中消費支出的分布，讓工作時賺錢能力最強的時期，移轉到賺錢能力最弱的時期；三是保險功能---為長壽者提供養老生活保障。為了實現這些公認的目標，IMF 提出三個獨立的級別，這不同級別的退休金制度也顯示出各國所能做出的關鍵性取舍。



製表◎林世駿

圖 12 國際貨幣資金組織倡導的三級退休金模式

第一級養老制度主要是為了扶貧，具有強制性的手段由政府以現收現付制達成目標。第二級制度的目的在於攤平一生中消費支出的分配，可以由政府設立，也可以由私營機構管理；既可以設立基金積累制，也可以設立現收現付制；可以與第一級退休金相結合，也可以獨立存在。第三級退休金則是由私營機構管理，採用基金積累制，並且鼓勵自願參與，目的在於使個人在退休金籌備上具有更多的選擇空間。

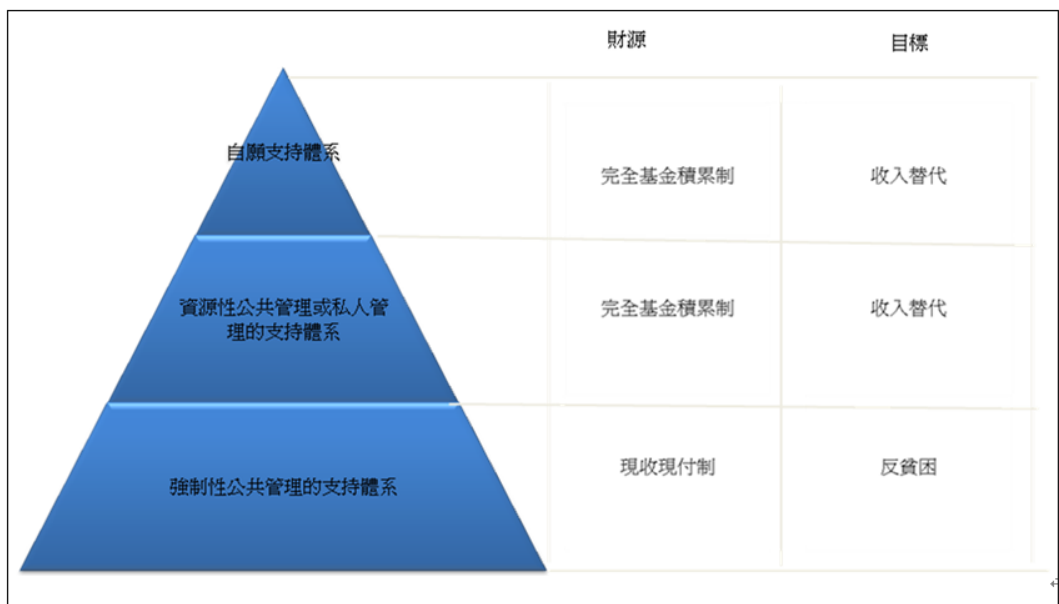
當人們不斷爭論應該採取政府管理的現收現制退休金度，還是採取基金積累制養老制度時。IMF 認為這兩種型式差異本身都不重要，重要的是政府是否有能

力有效的管理經濟、推動經濟產出達到足夠快的增長速度以及為退休金制度提供穩固的經濟基礎(劉昌平，2008)。

肆 經濟合作與發展組織倡導的三支柱退休金模式

不同的國際組織對於退休金體系的再分配功能，關注的角度面都不同，這主要是由不同國際組織所處的社會背景和理論背景不同所導致，或站在老年勞工的立場做思考，或站在經濟發展、社會福利的角度去看待，但相同的出發點都是認為：當風險都集中於一處時，雖然可以專注的管理維護，但是面臨到非系統性風險時，卻可能會造成無法彌補的傷害。

對於跨國經濟事務合作有相當經驗的經濟合作與發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)對退休金立場上，強調一個更分散化的退休收入保障模式是必要的，這可以有助於降低未來收入損失的風險。OECD 提出三支柱退休金模式，主張這體系應該使退休者可以預期到三種退休金資源：一是來自現收現付制退休金制度的收入；二是來自強制性、完全基金積累制退休金制度的收入；三是來自自願性、完全基金積累制退休金制度的收入。這三大退休金支柱的設計目的是使風險分散化，更妥善的平衡代際負擔的分布，使個人的退休決定更具彈性。



製表◎林世駿

圖 13 經濟合作與發展組織倡導的三支柱退休金模式

OECD 提供的具體建議是：應該採取特定的措施分散退休收入保障制度的風險(劉昌平，2008)，應該要能夠增加現在仍以現收現付制退休金制度為主的國家中基金積累制退休金制度的比重；減少公共退休金制度在養老保障體系中的規模；調整收入關聯退休金制度，以使退休其受益與在職供款之間有一個直接的關聯性；將公共退休金制度的反貧困作用與收入替代作用分離，建制成兩個不同的制度。這樣的理念，著重於基金積累對於穩定退休金的重要性，以及倡導私營部門在退休金提供方面的效益性。

第三章 我國勞工退休制度發展

本章將回溯我國勞工退休制度之創建歷史，並根據勞動基準法的施行為界線做區分，檢視各時期之發展變革。並從我國攸關勞工權益的年金制度發展來做討論，從而以宏觀角度看待我國勞工退休金制度。

第一節 退休金制度歷史沿革

我國在歷年來在推動退休制度改革上，或因民族習性較為溫和之故，相對於歐洲國家的改革更為平順，鮮少有因為制度變革而走上街頭的工會抗議事件。早在民國 18 年 12 月 30 日公布、20 年 8 月 1 日施行之工廠法，是我國最早的勞動法規，但這項法規並沒有退休條文之相關規定，也因此只有少部分企業給付勞工退休金，並且視之為雇主的恩給，為一種任意給付，給付金額由雇主決定。

民國 39 年實施勞工保險，雖明訂有老年給付之保障，但為更加強照顧勞工退休後之經濟生活安全，台灣省政府於民國 40 年頒訂「台灣省工廠工人退休規則」及「台灣省礦工退休規則」，以行政命令鼓勵民營企業建立退休制度。這是為了保障勞工的老年福祉而首度提出的相關條文。

民國 71 年 3 月勞動基準法草案送立法院審議，這部草案中列有勞工退休金專章，歷經多次黨政協商後，民國 73 年 7 月 30 日總統令公布實施勞動基準法，這是一項對勞工退休福利影響相當深遠的法律。

對於請領退休金之勞工條件為：(1)工作 15 年以上，年滿 55 歲者；(2)工作廿五年以上者。³⁸此項規定使得我國成為世界上少數強制雇主應給予員工退休福利，而且是給付確定型的退休福利國家。迄至目前為止，世界各國中，除共產國家外，只有新加坡、澳洲、瑞士實行儲金制，是所有雇主均一體適用者。(符寶玲，民 92 年)

³⁸ 勞動基準法第 53 條。

勞動基準法所定之退休制度自民國 79 年起即提出修正草案，其修正方向從勞工保險附加年金保險改為單一個人帳戶再改為個人專戶，附加年金，其他年金保險三制並行，最後於民國 93 年 6 月通過個人退休金專戶制為主、年金保險制為輔之「勞工退休金條例」。經歷漫長 14 年的長期努力，僅僅透過社會形成共識便於 94 年 7 月 1 日就開辦成確定提撥制的勞工退休金新制(以下稱勞退新制)，是截然不同於以前舊制(即勞動基準法之退休金制度)的不確定是否可以領取給付的制度。新制的退休年齡也僅僅透過總統令修正公布勞動基準法第 54 條，將雇主得強制勞工退休年齡規定由原來的 60 歲延後至 65 歲。實施過程除了在媒體上廣泛宣導外，並未出現類同於歐洲國家的工會示威行動。

然則，沒有大規模罷工行動，並不代表我國財務狀況較受信賴，國民對經濟現況的漠視可能是主要原因。以掀起大規模罷工行動的法國為例，該國高齡人口比重達到 16.5%，我國雖僅為 10.7%，但依照經建會估計，民國 115 年台灣的高齡人口化比重將超過 20% 進入超高齡社會，³⁹ 就會超過今日法國水準。而我國政府債務佔 GDP 比重，雖然目前僅是 39.8% 低於法國，但若把舊制軍公教退休金、退撫基金、公保、勞保、農保及健保等未來 30 年政府應支付的「潛藏債務」計入的話，行政院主計處估計僅這些「潛藏債務」就高達 13.7 兆元，⁴⁰ 相當於一年所創造的 GNP，可見我國財政壓力之大並不在法國之下。

這筆龐大金額，隨著台灣高齡人口逐年升高，退休給付壓力也與日俱增，潛藏的債務將會轉化成實際的財政負擔，日後養老給付肯定將成為重大的財政壓力。

廣義而言，一個完善的養老制度應該是「為克服老年人及受其供養人的生活風險，依照法律等規範，由政府等公共機構提供相應給予的制度安排。它涵蓋社

³⁹ 行政院經濟建設委員會，民 95 年，「政府規畫因應人口高齡化對策」，11/14。

⁴⁰ 徐碧華，民 99 年，「政府潛藏負債達 13.7 兆／軍公教人員的退休金，占了逾六成五」，經濟日報，6/28。

會保險、強制儲蓄、社會救濟、社會福利和社會優撫五種形式」⁴¹。既然制度係由政府所主導，民國 95 年 7 月召開之「台灣經濟永續發展會議」中，亦將「退休制度合理改革、階段性提高各職業別退休年齡，並推動彈性退休制度」等納為重要議題。

表 2 我國勞工退休制度發展沿革

| 時間 | 事蹟 |
|--------|---|
| 1950 年 | 1 月 1 日台灣省政府公布「台灣省勞工保險辦法細則」，以廠礦事業雇用的產業工人為保險對象實施勞工保險，並為維護勞工退休後之基本生活保障乃列有老年給付。 |
| 1951 年 | 7 月台灣省政府頒布「台灣省工廠工人退休規則」及 7 月頒布「台灣省礦工退休規則」，以行政命令鼓勵民營企業及廠礦建立退休金制度，嗣於 1960 年、1979 年、1981 年公布修正適用範圍擴及工廠法的事業單位及礦場。又依規定，工人服務滿 15 年、年滿 55 歲，或在同一事業單位工作滿 30 年可辦理退休；退休給付之計算，前 15 年給予 2 個基數(月平均工資)。第 16 年起，美滿 1 年給予 0.5 個基數，最高以 35 個基數為限。 ⁴² |
| 1963 年 | 修正所得稅法，增列第 33 條有關營利事業提列職工退休金準備之條文，規定凡營利事業訂有職工退休辦法者，可於當年度以付薪資總額 3%的範圍內列為費用，即以租稅獎勵企業設立退休金制度。 |
| 1965 年 | 財政部、經濟部、內政部、審計部等代表集體協商，決定勞工法未頒布前，有關以上所訂的退休辦法皆以經濟部所頒訂的「台灣省工 |

⁴¹董朔戰，2010 年，《養老社會保障權論》，上海：立信會計出版社：頁 1。

⁴² 行政院勞工委員會勞工保險局，2006 年，《勞退新制改制紀實-你選好了嗎?》，頁 34。

| | |
|--------|--|
| | 廠工人退休規則」及「台灣省礦工退休規則」為準辦理。 |
| 1970 年 | 行政院核定「設立信託投資公司審核規則」及「信託投資公司管理辦法」，因此 1970 年起國內信託公司便大力推展員工退休基金信託業務，提供精算技術與投資經驗，使民營職工退休金制度加速建立。 |
| 1977 年 | 財政部為鼓勵辦理退休金制度，藉提高租稅減免方式放寬提令退休準備金額為當年以付薪資之 4%。 |
| 1979 年 | 再次修正所得稅法第 33 條，增列「營利事業設置職工退休基金與該事業須完全分離，其保管、運用及分配等符合財政部之規定者，報經該管稽徵機關核准，每年度得再不超過當年以付薪資總額 8% 限度內，提撥職工退休金並以費用列支」，並於同年 6 月頒訂「營利事業設置職工退休基金保管運用及分配辦法」。 |
| 1980 年 | 為便利前項辦法之實施，另發布「職工退休基金管理委員會設置要點」及「營利事業設置職工退休基金保管運用及分配辦法實施注意事項」以供參考。 |
| 1984 年 | 8 月 1 日實施勞動基準法，強制規定勞基法所屬行業雇主必須設立退休金制度，以及基金之提撥保管與運用等相關措施規定，使我國民營企業退休生活正是受到法律保障。 |
| 1985 年 | 制定「勞工退休準備金提撥及管理辦法」與「事業單位勞工退休準備金監督委員會組織準則」；另會同財政部頒訂「勞工退休基金收支保管及運用辦法」及「勞工退休基金監理委員會組織規程」。 |
| 1986 年 | 11 月 1 日依內政部公告事業單位開始提撥勞工退休準備金。 |
| 1991 年 | 財政部發布財務會計準則公報第 18 號「退休金會計處理準則」，規定企業應依照精算結果足額計提退休金費用，充分揭露退休金成本、費用、負擔及資產等義務。 |
| 1996 年 | 12 月 6 日立法院三讀通過勞動基準法修正草案，包括適用行業對 |

| | |
|--------|--|
| | 象、工作時數調整、特殊工作性質勞工、退休金及資遣費等項目。 |
| 1997 年 | 12 月行政院勞委會依據國家發展會議之決議，勞工退休金制度改採確定提撥方式，以設立個人帳戶制為方向，再研提「勞工退休金條例」草案於 1999 年 5 月間由行政院審議，並持續與社會各界說明改制之必要性，而該期間勞雇團體則又對提撥率高低和資遣費存廢議題爭論不休。 |
| 2001 年 | 8 月 25 日經濟發展諮詢委員會獲致「採行可攜式之個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三制並行，供勞工自由選擇適用」之決議，預計於 2004 年實施。 |
| 2004 年 | 立法院三讀通過勞工退休金條例草案，明訂勞工退休金條例於 94 年 7 月 1 日施行。 |
| 2005 年 | 7 月 1 日勞工退休金條例施行。 |

第二節 我國近年來的年金改革

從審視退休金的發展歷程，吾人可以發現，我國政策設置上對老年經濟安全保障體系的重視與比重增加，自 1990 年代開始有了大規模的擴充，不僅在涵蓋的範圍層面，在給付的額度層面都產生了快速的成長。以下主要以勞工保險老年給付、新制勞工退休金制度、國民年金保險、老年基本保證年金四項制度進行討論，並在最後進一步探究制度設計的缺陷與危患。

壹、勞工保險老年給付：

從 1950 年開始，我國開始辦理勞工保險，對於老年安養給付的部分，採取了一次性給付的措施。然而，由於退休年齡提早，亦即勞工的請領年齡有偏低的傾向，以及在醫療進步的情形下，國人平均餘命普遍延長，這也使得一次性的老年給付終究無法具備穩定長期的老年安養功能。此故，勞工保險老年給付是否應

進行修正，改為年金給付的相關討論在國內始終爭論不休。

貳、新制勞工退休金制度：

1984 年，我國開始實施勞動基準法，辦理勞工退休金制度。先前制度原本有所規定，勞動工作者必須在同一企業機構中，持續勞動、服務達至一定年資以上之後，方能享有領取勞工退休金的資格。查諸我國勞動市場的實際情形，在國內普遍以中小企業為主的就業環境中，大多數的勞動工作者在同一企業機構中的工作年資累積其實並不長，也就是說，屆齡退休時能夠確實領取此項勞退給付的民眾相對偏少。

參、國民年金保險：

在考慮到職業別的不同差異情況下所進行的勞工保險以及勞工退休金制度實施改革之後，各不同行業別的就業人口在老年時，相對而言已較過往實際施行經驗能獲得足夠的保障。於是在研議多年之後，在 2008 起實施的國民年金保險主要政策用意，便是將失業者也開始一併納入屬社會保險層面的年金制度體系。

肆、老年基本保證年金：

年金制度的改革健全與完整配套建立，主要會牽涉到兩種不同的人口族群結構，首先是目前的老年人口，其次則是未來的老年人口。我國歷年來對於勞工保險老年給付、新制勞工退休金制度、國民年金等社會安全保障制度的汰舊更新，其立意均在於提升「未來」的國內老年人口的晚年經濟保障；然而，對於在制度變革之前已經進入退休年齡的老年族群，則非屬這些政策改革所能夠涵蓋包攝的群體。於是，老年基本保證年金的施行辦理，便是政府對於此一退休的老年人口群體，整合其他併行的敬老津貼等給付內容，供給最基本的生活保障。

伍、年金體系的內在危患

在歷經上述各種涵蓋內容等國內不同年金制度的變革後，我國的老年經濟安全保障體系不只在涵蓋範圍上已普及全體國民，在給付面的保障水平也有著明顯的增加。然而，制度的政策理性仍有其不足及可能的缺陷，以下針對我國的年金制度體系所可能面臨的潛在危患，擇其要者分述之：

一、加深不同職業別勞工老年保障內容的差異：

無論是勞工保險老年給付、新制勞工退休金制度、國民年金保險、老年基本保證年金等各項年金制度的發展軌跡，都可發現一個共同的制度設置的內在邏輯思考，亦即政府始終依循著「依照不同職業別民眾而發展出差異化的老年保障政策」的方針內容。然而，正是因為每一不同適用方案的請領給付資格與保障額度水準差異互見，進而加深了不同級距之間的群體矛盾，亦引發老年所得保障體系的階層化爭議，容易激起不同職業別民眾的相對剝奪感，對政策產生不信任。

二、民意機關的政治干預對費率結構產生影響：

在年金制度的整體設置改革過程中，由於受到來自於立法院各政黨不同立場的介入與角力，導致繳費式年金給付的各項制度設計，都不約而同的具備著「低繳費、高保障」此一討好民眾的特徵，然而此一缺乏長遠規劃眼光的短視立法，卻實際上對於各制度設置的財務永續性經營產生了潛在的重患。這樣的「競相喊價式」立法，即便在短期看來似乎加強了對勞工的保障，然而在費率制度仍未依據人口結構、薪資水平等不同變數作出精算結果的情況下，遲遲未作出必要的相應的費率調整，勞工保險的財務破產危機將提前到來。

第三節 我勞工老年保障制度改革策略

根據學者邵藹如的研究報告指出，最近一次的勞工保險精算，若現行的制度不加更動，則在現行的條件與費率的計算基礎之下，勞保將在民國 107 年後(2018 年)產生收支逆轉情形，出現當年度保費收入低於當年度給付總支出的情形；且在民國 116 年後(2027 年)勞保基金將消耗殆盡。報告結果經媒體大幅披露報導後，造成社會大眾高度焦慮，甚至因部分被保險人擔心給付權益受損而湧現龐大提領潮。在兩個月內勞保一次金就被提領走 768 億元，其中 101 年 10 月一個月內就被提領出 436 億元，創下史上第二高紀錄。⁴³

此次國內對勞工保險老年年金給付的關注與思考，可分為幾個重要層面加以探討。首先，許多媒體以「勞保即將破產」的角度大幅報導，導致被保險人的不安甚至恐慌。儘管政府相關部會首長多次信心喊話及保證，依然無法平息社會上對於勞保體制的諸多憂慮，此一現象顯示出民眾對於國家勞工保險制度的專業治理並不具有充分的信心。

此外，在對制度進行改革時，需要有長期穩定的政策整體發展規劃，並應將短、中、長期的改革方向交代清楚，適度揭露政府資訊，公開政策內容，避免政策的反覆或變動頻繁，造成民眾對勞保制度的信賴感進一步喪失。

2012 年 11 月 21 日，馬英九總統宣示要推動國家年金制度改革，到 2013 年 1 月 30 日公布初步規劃草案，歷經三個多月，於此期間，社會上的階級對立到達了罕見的激化。對於包括 980 萬勞工，以及 62 萬的軍公教人員，進行了多年來已不斷拖遲延宕的制度面劇烈變革。此一年金改革案，牽連幅度之廣、影響人數之多，是我國實施年金制度以來首見。

事實上，台灣的年金制度確實有改革需要。因為軍人退撫基金，已在二〇一

⁴³ 2013/1/2，「勞保驚爆提領潮 2 個月竟領走 768 億元」，雅虎新聞，<http://tw.news.yahoo.com/%E5%8B%9E%E4%BF%9D%E9%A9%9A%E7%88%86%E6%8F%90%E9%A0%98%E6%BD%AE-2%E5%80%8B%E6%9C%88%E7%AB%9F%E9%A0%98%E8%B5%B0768%E5%84%84-091453290.html>

一年已呈現入不敷出。緊接著，勞保、教師退撫，也將逐一出現資金缺口。在高齡化、少子化的現象下，尤其台灣在 2018 年，即將進入高齡社會，65 歲以上佔總人口 14%。並在短短七年後，進入超高齡社會，平均每五人中就有一個是老年人口，社會人口結構的轉變速度驚人，導致各種年金制度都將面臨財務困境的危機。

壹、勞保年金最新改革方案政院版

自馬英九總統宣示推過家年金制度改革後，行政院規劃了 124 場座談會，邀請民意代表、學者專家、在職與退休勞工與軍教人員共上萬人次參加。在行政院標榜的「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」等原則下，針對「財源不足、行業不平、世代不均」等主要問題做了密集會商討論。⁴⁴

政院最終針對勞保年金改革所提出的建議，主要在於投保薪資計算標準、投保薪資、投保費率、給付公式、政府支付責任、基金運用績效等幾大類。

投保薪資計算標準上線目前維持不變，但計算標準將從現行的 60 個月逐年提高 12 個月至加保期間最高 180 個月平均來計算。投保費率部分將從現行費率調整機制於 104 年調高至 9%，其後每年調整 0.5% 至 125 年達到 19.5%。

給付公式原先設立了兩案，甲案設定在退休初期領取 1.55%，但在領取年金數額累計超過一次給付之次月起，改按原領數額 70% 發給。最後則是採取了乙案，依照平均月投保薪資 3 萬元以下部分以 1.55% 計算，超過部分則以 1.3% 做計算。

政府負最終給付責任(即政府保證年金給付)則是將正式條文寫入法條，規定政府擬定撥補計畫，第一年約撥補 200 億元，往後則按照國家整理財政和經濟狀態調整撥補金額，不會一次到位。至於基金運用績效則是從原先 101 年的 3%，向上調升，提高至 4% 以上。

⁴⁴行政院年金制度改革小組，2013年1月30日，《勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃》，頁5-7

行政院於 4 月 17 日再度提出新的擬議方案，針對投保薪資計算標準從原先的加保期間 180 個月（15 年），改為逐步到位，以加保期間最高 180 個月（15 年）或 144 個月（12 年）平均計算。並將保險費率依現行費率調整至 104 年達到 9%，其後每年調整 0.5%，至 110 年為 12%，屆時精算如未來 20 年保險基金餘額不足以支應保險給付，其後每年繼續調高 0.5%，但不逾上限 18.5%。

表 3 行政院版 年金制度改革方案

| 項目 | 現行制度 | 調整方式 | 4/17 擬議方案 |
|---------------------------|---|---|---|
| 1.繳費公式 | 投保薪資×費率×分擔比 產業勞工分擔比：雇主/ 勞工/政府=7:2:1 職業勞工分擔比：勞工/ 政府=6:4 漁會勞工分擔比：勞工/ 政府=2:8 | 公式及分擔比維持不 變 | 不變 |
| 2.投保薪資 計算標準 | 1.取加保期間最高60個 月平均計算。 2.月投保薪資上限為 43,900 元。 | 1.循序漸進，每年增加 12個月至加保期間最 高180個月平均計算 2.投保薪資上限維持 不變 | 1.逐步到位，以加 保期間最高 180 個月（ 15年 ）或 144 個月（ 12年 ） 平均計算。 2.投保薪資上限 維持不變。 |
| 3.投保費率 （不含就 保費率 1%） | 98年開辦後，前兩年為 6.5%，第三年起每 年調高0.5%至104年為 9%，其後每兩年調高 0.5%至116年達上限 12%(目前費率8%)。 | 依現行費率調整機制 於104年調至9%，其後 每年調0.5%，至125年 達上限19.5 % | 依現行費率調整 至 104 年達到 9% ，其後每年調 整 0.5% ，至 110 年為 12% ，屆時 精算如未來 20 年 保險基金餘額不 |

| | | | |
|-------------|--|---|-------------------------------------|
| | | | 足以支應保險給付，其後每年繼續調高 0.5%，但不逾上限 18.5%。 |
| 4.請領條件 | 1.年滿60歲、保險年資合計滿15年。 2.年齡採逐步調整機制至65歲為限(民國115年)。 | 維持不變 | 維持不變 |
| 5.給付公式 | 依下列方式擇優發給： 1. 平均月投保薪資×保險年資×0.775% + 3,000元 2. 平均月投保薪資×保險年資×1.55% | 甲案：退休初期維持1.55%，俟領取年金數額累計超過一次給付之次月起，改按原領數額70%發給 乙案：平均月投保薪資3萬元以下部分以1.55%計、3萬~43,900元部分以1.3%計 | |
| 6.展延或減額年金設計 | 1. 展延年金：每延後1年，增給4%，最多增給20% 2. 減額年金：每提前1年，減給4%，最多減給20% | 維持不變 | |
| 7.政府支付責任 | 政府負最終給付責任並未入法 | 1.政府負最終給付責任條文入法 2.政府擬定撥補計畫，第一年約撥補200億元，往後按經濟狀況調整撥補金額。 | |
| 8.基金運用績效 | 101年精算報告假設為3% | 提高至4%以上 | |

資料來源：行政院《勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃》

這項法案提出後，勞工團體立即提出反對，認為行政院勞工委員會所公布的勞保年金改革方案，將造成勞工月退休金縮水、保費負擔加重，導致勞工權益受損。花蓮縣總工會理事長陳玉村認為改革方案造成「繳多、領少、延後領」的結果。⁴⁵勞工團體隨後在五一勞動節上街遊行，提出「反對年金修惡、制度提升基本工資、落實集體協商制度、資遣退休納入墊償、勞動基準一體適用、外勞本勞同工同酬、終結責任制過勞死」等七大訴求。

在反對民意高漲下，行政院勞保年金改革草案在 5 月 4 號被民進黨團擋下退回程序委員會。歷經政黨協商後，10 號在立法院會再次闖關，國民黨團以人數優勢表決通過，將攸關全國九百八十萬勞工權益的勞保年金案交付審查。

貳、勞保年金改革方案 各界輿論

勞保年金改革方案進入立法程序後，各界抨擊聲浪持續不斷。國民黨立委賴士葆批評勞保年金改革比照公保，延續「繳多、領少」的方向，不啻完全沒有說服力，要求將投保薪資計算基準下調為 12 年甚至是 10 年。

國民黨立委廖正井認為，勞委會將勞工退休保障的年資給付率以 3 萬元作為分界並不合理，他要求目前投保月薪 4 萬,900 元以下者都維持現行 1.55% 計算，4 萬 3,900 元以上才降為 1.3%。並將上限訂為 6 萬 3,900 元。

民進黨立委吳宜臻認為，勞委會一口氣提高保險費、拉長月投保薪資，並調降年資給付率，根本是連砍勞工 3 刀，完全不顧 900 多萬勞工的權益。

國民黨立委羅淑蕾主張，勞保年金應與軍公教年金改革接軌，自民國 106 年啟動，且勞委會提出勞保月投保薪資超過 3 萬以上部分年資給付調降部分，應採漸進改革，自 106 年起從 1.55% 緩降，到 109 年才降到 1.3%，以降低即將退休

⁴⁵劉嘉泰，2013/04/27，《勞保年金案 花蓮勞工響應抗爭》，中央社。

勞工之權益受損衝擊。

王儷玲以學者身分指出，⁴⁶年金改革方案的目標應該是對高所得的人要多砍，不要對低所得的人造成太大衝擊。認為年金改革方案還未進一步處理到提撥率及報酬率等問題，勞保基金和勞工退休金兩者都需要改革基金管理方式。

公平稅改聯盟發言人洪敬舒指出，行政院提出的改革方案，沒有說明如何解決人口結構問題，這只是延後破產的時間，把問題推給後代子孫。

六大工商團體理事長拜會立法院長王金平，希望勞保改革「能調降企業負擔比例到 50%」，其餘的改由政府負擔；停徵證所稅改為提高證交稅，也不贊成金融營業稅挹注到勞保基金。工總理事長許勝雄表示，如果依照新制的勞保制度，會增加企業提撥約一兆八百多億的成本，因此考量到競爭力，他希望政府可以提高對應的負責比例，企業界就能勉強支撐下去。⁴⁷

社福團體認為，改革的目標應設定為整合目前各分立的年金保險制度，並且建構跨越職業與身分別的基礎年金保障，並不僅是讓各種職業年金保險暫時性度過財務危機而已。並呼籲年金改革的方法不應僅是將現有的保險虧損轉化為國債增加，以避免寅食卯糧、擴大大子孫負債，進一步加深世代間的不公平。⁴⁸

前民主進步黨黨主席蔡英文指出，政府自認為本身是軍公教雇主，以至於對勞工的照顧水準相較於軍公教來得低。⁴⁹她主張台灣社會面臨調整期，年金改革應該與財政改革同步進行，才有資源重新分配與公平分配的空間。

對各界提出的訴求，勞委會發表聲明回應：「所有的社會保險都是繳的少領得多」，整體而言，領取勞保年金者依舊是領取的年金總額比繳納的保費多，且平均領取 8 年後，總額即可超過一次領，對勞工退休生活仍較有保障。⁵⁰

⁴⁶ 蘇永耀專訪王儷玲，2013/1/31，《學者王儷玲：18 趴應納替代率 總量處理》。

⁴⁷ 蕭照平，2013/5/7，中廣新聞網，《年金改革 工商團體盼降企業提撥比例》。

⁴⁸ 中華民國殘障聯盟，2013/05/03，《社福團體年金改革聯合聲明》

⁴⁹ 蔡英文，2013/04/27，年金改革困境與前瞻論壇。

⁵⁰ 勞委會勞保處，2013/04/26，《勞保年金改革方案外界關切議題之回應》

第四節 勞保年金改革訪談結果與分析

在文獻探討、時事觀察之餘，本研究對於勞工退休金制度之當事者進行深度訪談，蔣乃強先生曾任職勞工保險局副理、專門委員，從公務體系退休前，在行政院勞工委員會任職，也在職訓局及保險業職業工會擔任勞保法規暨勞資爭議講師，對勞工退休金議題具備相當豐富的觀察經驗。

苦勞網孫窮理先生參與勞工社運多年，以自己籌辦的媒體觀察台灣基層運動發展，不僅貼身參與各類大小工運活動，還常在自己的媒體及大眾媒體上發文表達立場及建言。對於勞工各類訴求不僅是觀察者更是理論者。

姚光祖先生是民國七十年次的工運領袖，在就讀台大期間就是大學新聞社的重要領袖，自加入桃園產業總工會擔任秘書長職務後，除了參與各類社會運動外，還常巡迴桃園縣境七十家工會會員做勞教宣導，對勞工退休金政策議題與基層勞工有相當深入的討論。

長期關心台灣勞工、人權、憲改、健保等議題的台灣勞工陣線秘書長孫友聯，參與社會運動近二十年，除了實際的豐富運動經驗外，以其在大學兼課任教的經驗來看勞工退休政策議題，提出相當多的建議。

從受訪者所代表的族群觀之，可區分為勞工政策參與者(蔣乃強)；勞工運動參與者(姚光祖、孫友聯)；工運理論者(孫窮理、孫友聯)；工運行動者(姚光祖、孫友聯)；工運觀察者(孫窮理、孫友聯)

表 4 深度訪談受訪者分類向度

| | 勞工政策 參與者 | 勞工運動 參與者 | 工運 理論者 | 工運 行動者 | 工運 觀察者 | 世代 |
|-----|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|----|
| 蔣乃強 | √ | | | | | 老 |
| 孫窮理 | | | √ | | √ | 中 |
| 姚光祖 | | √ | | √ | | 青 |
| 孫友聯 | | √ | √ | √ | √ | 中 |

壹、發言紀要

一、蔣乃強

(一)對勞保年金改革的看法：

蔣乃強先生認為勞保制度絕對優於公保制度，是全世界最好的退休制度，他以私立學校教職員為例，指出其中有好多公保被保險人都想要轉到勞保，因為勞保可以領到的退休金比較多。

以勞保的給付方式來看，蔣乃強先生指出：一次給付最多一次可以領到五十個月，這就是相當優厚的給付。同樣以領取上限來看，公保制度最多只能核計 35 個基數，勞保則是核計到 45 個基數，他認為這就是較優渥之處。

而對於一般人認為勞保會領得少的看法，他覺得這其實是個錯誤的認知。勞工可以領到的錢是勞保老年給付的第一層、勞退雇主提撥的第二層半，以及勞退勞工自我提撥的另外半層，這樣三筆錢加起來能夠獲得的退休給付是相當高的。如果一個投保職業工會的勞工僅僅繳納單一筆保費，沒有自己提撥款項，也沒有雇主提撥近帳戶，「當然，單單一筆退休金帳戶當然比起公務人員長期提繳的三

筆退休金帳戶要少得多。」

在蔣先生的論述中，他認為從勞工退休金新制來看：

「若是以一個工作四十年的勞工而言，若是投保級距為 43,900 元，則退休之月所得額大約是

$$43,900 \text{ 元} \times 1.55\% / \text{年} \times 40 \text{ 年} = 27,218 \text{ 元}$$

若勞工自願提繳 6%，則所得替代率可以再增 20.8%：

$$27,218 \text{ 元} \times (1 + 20.8\%) = 32,879 \text{ 元}$$

$$\text{則所得替代率為 } 32,879 \text{ 元} / 43,900 \text{ 元} = 74.9\%$$

若再加上勞工退休金所得額，則一個勞工在退休之後所能領到的退休金所得替代率將近八成，已經達到 OECD 所建議之老年安全保障需求。」

表 5 勞工所得替代率（乙案）

（勞退+勞保年金）

| 項目 | 工作年資 26 年 | | 工作年資 35 年 | |
|-------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
| | 現行制度 | 年金改革後 | 現行制度 | 年金改革後 |
| 勞保老年年金 （第一層年金） | 40.3% | 38.2%~40.3% | 54.3% | 51.5%~54.3% |
| 勞工退休金 （第二層年金） | 雇主提 14.0% | 雇主提 14.0% | 雇主提 20.8% | 雇主提 20.8% |
| | 自願提 0% | 自願提 0% | 自願提 0% | 自願提 0% |
| 合計 | 54.3% | 52.2%~54.3% | 75.1% | 72.3%~75.1% |

註：1. 勞退係以勞工薪資 3 萬元，雇主每月為勞工提繳工資 6%，薪資成長 1%及投資報酬率 3%為假設設算（實際比例依假設不同而變動）

2. 勞保係以勞工 60 歲退休設算，又所指所得替代率係指年金數額佔平均月投保薪資之比例。

3. 如勞工自願提繳 6%，則 26 年替代率再增 14%，35 年替代率再增 20.8%。

這也就是說，以蔣乃強先生的觀點，一個勞工其實是擁有比公教人員更高的所得替代率。但這前提看來必須是勞工薪資維持在 43,900 的等級不變，如果薪資提高、投保級距無法上調，這樣的計算方式才正確。若是薪資成長高過最高投保級距，在勞工保險條例裡計算有其上限，以這樣的計算方式計算所得替代率，則顯得不符現實。

(二)對改革後勞保投保上限看法：

對於勞保投保薪資設置上限的看法，蔣乃強先生的觀點是：「因為這跟健保、勞工退休制度不相同。健保投保薪資可以達到 182,000 元，是因為不論繳多少錢都是獲得一樣的醫療給付。而勞工退休金制度可以達到 15 萬元，是因為這屬於個人帳戶制度。而勞工保險是屬於社會福利大水庫，並非以個人為單位的儲蓄性質，當然得要有所設限。」這也就是說，勞工保險的設置本意就是該維繫在保障老年生活安全，是補充型的社會保障，不該有想把勞工退休金視為主要老年經濟保障主要來源的想法。

(三)對改革後領取降低看法：

關於勞工團體反映勞保年金改革係「多繳、少領」部分，蔣先生指出，事實上所有的社會保險都是繳的少領的多，但是目前政府對這政策推動時宣傳相當不足，這確實會讓人引發誤解。在此次勞保年金改革中，勞工雖然會比原有繳納的保費增加一些，所領年金會比現有制度少領一些，但整體而言，領取勞保年金的人依然是「領取的年金總額筆繳納的保費多」。

(四)對勞退平台的看法：

對於金管會拋出計畫中設置的勞退平台概念，蔣乃強先生認為是值得期待的，這概念包含勞工自提的部份可以選擇勞保局選擇的商品，而金管會也會提供比較好的商品選擇，這將會有效的激勵勞工選擇自提方案，增加未來退休金可領數額。蔣先生認為「如果勞工大家都願意自己加入提撥行列，當然未來就可以領到勞保給付、勞退雇主提撥、勞退自己提撥三大塊成果，老年經濟安全保障自然也就更足夠了。」

二、孫窮理

(一)對勞保年金改革的看法：

對於去年十月引發的勞保基金爭議，有人認為是存量不足的問題，但孫窮理先生更覺得流量才是大問題。他舉政大教授郭明正相信「隨收隨付制只要 0.2 個月的存量就夠」的觀點，認為這項政策推動的前提是保費變動必須要浮動，德國的作法就是這樣。

孫先生抨擊政府總喜歡講收益率的數字，覺得這是比較偏向意識型態的問題，「究竟要多少收益率才夠？」孫先生認為：「如果我們把我國勞退基金交給收益率高的淡馬錫基金來管理，又如何呢？如果依照營建署所提的房地產收益率每年可以達到 9%，是否又成了政府介入私人市場機制呢？」他覺得談收益率數字有點偏廢焦點。

孫窮理指出「勞工退休相關報告中，二十年後 200 萬勞工養 600 萬的老人，這是少子化可能會出現的問題，但少子化不是勞保的問題，不要認為想出解決勞保給付問題的方式，就可以同時解決少子化的問題。」他擔心日後實質購買力越

來越低，每過一年年輕人越來越少、老年人越來越多、大家越來越窮的時候，隨收隨付制可能也會面臨收入三萬元卻要繳三萬多保費的情況。

孫窮理覺得政府提供完整的參考資料，告訴民眾究竟勞保需要多少存量才不會倒，如果政府說要有三十年的存量才夠，那得要拿出一套政策來說服民眾。其次，孫先生期望政府能夠全心全意解決勞保精算報告中提出的三大問題：「少子化、全球性降息、薪資停滯成長」。認為這些問題不是勞保制度的問題，因為這三大問題而去動勞保制度，這是本末倒置的思維。

他指出一個令人玩味的現象，就是現在工人會想：我要靠代代互保，以後可能會拿不到退休金，那麼等到要退休時該怎麼辦？如果勞工會有這思維，便會回到個人帳戶制。勞保危機不太可能用修法就可以解決，只要能夠提出完整論述，年輕人會更為支持個人帳戶制。

(二)對改革後保費提高爭議的看法：

保費提繳的問題，孫先生認為如果照隨收隨付制的邏輯來做，目前的保費水準還算太高。如果一個月需要支付五百億元，那麼只要維持一個月有五百億的進帳就可以。現在的制度是以龐大的基金作為擔保，勞保退休金才實施幾年就已經達到上兆規模，勞保基金實施至今現在也才四千多億，這就是制度設計上造成的存量不均等問題。基金越大越容易遇到虧損的問題，不該讓基金太過龐大！

(三)對政府提供勞退平台的看法：

「目前收入越高的人日後就會領得越高，但是收入少的人才需要得多。」孫窮理以新加坡房為例，指出當地地產雖然炒得高，但是公共房屋也多，每個人都有得住之後，剩下的才是房地產的事情。他不贊成社會保險走向商業年金這方向，

認為商業年金應該是提供了基本的社會保障之後才去推動。

(四)對政府負最終給付責任入法的看法：

孫先生反對虧損由國家撥補，畢竟潛藏債務的部份漏洞太大，根本就無法藉由國家撥補來補齊。他主張「如果政府提供撥補，就是在補貼資本家」，必須要回到勞保結構來看，不能以政府撥補的方式來掩蓋問題的存在。認為政府應該要優先思考提高保費，並確定給付確定福利之後，再去計算保費。他指出「提高保費這措施是雇主付得多、勞工付得少，所以是薪資的遞延增加，實現利益在未來。更重要的，國家的責任不在於確定給付的完整，而在於維持制度的持續推動！」

(五)對年金改革後保費將會提高的看法：

對於職業工會帶頭反對增加保費的現象，孫先生覺得這是因為任何變動都會造成工會的負擔。「一般加入職業工會都是為了購買年資，如果僅僅是為了要購買年資，為什麼要增加負擔？這群隸屬職業工會的人都是快退休的人，他們沒考慮到年輕人的生存，這樣的私心是不對的！」

三、姚光祖

(一)對勞保年金改革的看法：

姚光祖毫不客氣地抨擊：「年金改革是製造矛盾、階級對立的措施。政府並沒有想要做好年金改革！」他覺得社會保險本就該是社會的團結，是有資源的照顧沒資源的人、未來的人照顧現在的人，但政府長期對企業資本家就是討好的降

低他們負擔，忽略了政府該做的事情其實正是讓社會正義呈現、做好利潤分配避免資源不均。所以，如果只是提高保費，並不會解決社會問題。姚先生認為目前所謂的改革「只是緊縮福利、追求財務穩定，而非在尋求對參與社會保險的人有穩定的照顧。」

(二)對改革後給付領取降低的看法：

姚先生以目前有 83%的人領到的月退休給付低於兩萬元的例子來談，覺得這樣的退休收入連維持基本生活都不太夠。日後改革造成的影響會更大，如果還要降低領取金額的話，就勢將原本該給的退休勞工給付轉嫁到退休勞工的家庭，變成家裡的年輕人要支付給老人，減少的部份當然就是讓年輕人支付，這將形成國家責任的退位，讓年輕人更不敢結婚生子，更擴大少子化的問題。姚先生強烈抨擊勞工退休新制的實施，已經讓國家對給養責任少了一半，也讓雇主降低一半以上的成本，所以應該要增加雇主對勞工的退休保障。

姚光祖先生認為：相較於勞工，公務員的退休給付是三萬二的「地板」，台灣勞工的老年照顧則是非常不足，等於是拿受薪階級的付出去保障相對穩定的公務員。相對的，政府卻又丟出各類別的工人矛盾，像是雇主慣性的以少報多、以及年輕勞工希望未來不要負擔太多，以期望達成現在退休的人也不要領太多的目的，這只是激化矛盾衝突。

(三)對改革後保費提高的看法：

姚秘書長以長期從事工運的經驗來看，對於保費的提繳問題，目前大家都會崇尚便宜不希望漲價，工會會費不漲價、保費不漲價，這樣一來薪資當然也不可能會「漲價」。若是大家保障提高了，當然保費都可以提高。他的立場偏向政府

該多收點保費，也跟資本家也多收點保費以達成資源重分配的社會公平。

對於勞工年金計算方式以所得替代率來看，姚先生直指這是虛假不實的政府宣傳手法：「勞保投保上限是四萬三千九，雇主也習慣以多報少。公務員是多少錢就可以計算多少 但是台灣勞工只能最多 43,900，這部份要算所得替代率根本就是假的，兩者制度上一開始就是不公平的。」

他指出去年跟過去的勞保年金評估報告其實並沒有多少不同，唯一不同的就是保費提撥的落差，這意味著薪資並沒有變動多少。或許幾年前預估薪資會提高，但現實不是這樣。如果薪資會提高，讓勞工個人的儲蓄率也跟著提高，未來才能解決問題。

(四)對勞退平台的看法：

對於勞退新制，姚光祖一直認為這不是真正的退休金，是強迫勞工儲蓄的方式。金管會王副主委所說的勞退平台對勞工並不好，工會的立場是不希望把勞工退休金拿到商業市場去玩，應該要以保障做好最為重要。拿退休金去投資所產生的風險，會讓原先制度設計是為了保障個人老年安全的意義完全失去。他不滿政府整天都在考慮如何操作，或是目前操作績效怎樣，那是在掩飾問題的存在。「勞工只在乎是否有安穩的老年生活，若是國家退位讓社會互助降低，促使大家把錢丟進投資裡，或許能促進經濟發展，但卻沒能照顧到更多人。」

四、孫友聯

(一)對勞保年金改革的看法：

孫友聯認為勞保之所以目前一直被要求改革，主要的原因是因為國內跨職業

制度不同的比較，其中存在著財政上的危機，但事實上勞工保險制度是相當穩定的。他說：「其實勞保是不需要在目前進行改革的，況且在 2009 年就已經改革過，是老年經濟安全設計的模範生，像是從最初的三年平均薪資計算到之後的五年年資計算，就是不錯的典範。軍公教退休制度改革，才是更為迫切的。再怎麼看，勞保應該是最後改、財務上應該是最好的。」

但是孫先生也對勞委會版本有不認同的地方，就是在給付率的問題上，就像 1.55 的部分看似三萬元為上限，好像是在照顧低階勞工，但是三萬的標準到底為什麼，他覺得這是有問題的！「從去年十月開始的訊息，造成民眾普遍的恐慌，怕勞保會不會倒，但撕裂族群的傷害則是令人遺憾。」

(二)對勞保給付問題的看法：

孫友聯覺得目前宣傳的材料，試算很多都是用假設四十年來計算出來的結果，但軍公教退撫制度並沒用到四十年來計算，這其實多少已經呈現了宣傳者心虛之處。他指出，勞退改革試算的前提是投資報酬率，要達到一定的報酬率才能達到預計目標，但是勞工進出職場的風險更是大，最理想的狀況下當然可以達到的 43,900 的計算標準，但是依照現在的計算公式來算退休後月所得額：

$$43,900 \text{ 元} \times 1.55\% / \text{年} \times 40 \text{ 年} = 27,218 \text{ 元}$$

這樣的數字連軍公教給付的地板都沒達到，在這樣兩套標準之下，究竟退休給付要多少才能達到真正的老年安全，政府都沒能說清楚。某程度而言，如果 OECD 說能達到七十的所得替代率就是最好的老年保障，那麼所得替代率已經高於七十的族群，政府就不該繼續錦上添花後，讓更大一群勞工的老年都很貧窮。

(三)對跨職業老年保障看法：

孫友聯：「從制度來看，勞保優於公保，但是公教退撫金這部分才可怕，過去的公保有十八趴的優惠，政府還提撥九百多億以上的預算，更高於一般的所得替代率，這筆錢就跟繳的錢無關。」他甚至覺得問題的重心不在於退休的人能領多少錢，而在於什麼時候可以領到退休金。就像小學教師五十多歲可以退休，這在孫先生看來就像是在掏空企業一樣，如果制度造成跨職業的差異，那就該切平去齊一保障。

「勞保退休金制度當然要改，但優先順序上要先改其他體系，最好就是在老年經濟安全的保障上，能消弭因職業差異所造成的不公。」

(四)對勞保財務問題的看法：

孫友聯看待勞保財務問題時，他認為：當退休給付已經成為政府財政的問題時，過去不合理的制度當然要修改！但是去年的評估報告以「完全準備的基礎做計算、用商業保險的模式去看社會保險的模式」，這會累積出太過龐大的基金金額。而勞工團體對於勞退新制目前累積出來的鉅額基金，會深恐將產生政府不當運用的下場，最好將勞工退休制度整合進勞工保險條例裡頭。

「政府真的不需要一大筆錢，那會讓百姓不安的。政府只要計算好人口結構、應該給付金額的存量、監督好資金流向就好。就像目前的國民健康保險流量是十八萬五千元，健保局的存量也不過是一個月就已經足夠，為什麼勞保的基金量卻是要完全準備？」孫友聯語重心長的下了個結論。

(五)對勞退平台的看法：

對於政府構思中的勞退平台概念，孫友聯百分之百的不同意！雖然號稱可以讓勞工自負盈虧，但這只是活絡金融市場的做法，任何人都知道投資的風險是難以預估的，「金管會王副主委雖力推這樣的政策，但是我不認為這樣的制度能夠達到宣稱的利益，我更擔心的是有一大筆錢，讓大家都在花時間想要怎麼投資，如果勞工在平台上操作不當而產生虧損，連基本的老年經濟安全都虧掉了，這樣是不值得的！」

孫友聯主張，國家的責任是確保基金財務安全的腳色，維持管理基金在財務槓桿上才不會失衡。他指出：勞工自選投資標的的作法，智利在 1997 年有過慘痛經驗，馬來西亞的公積金管理也出現過這樣的危機，每個投資人都認為自己有不可一世的聰明，但那樣的商業競爭是不妥的。社會福利保障制度，不應該進入風險的輪迴裡頭。

「政府只要確定基金的保管是安全的、維持確定老年經濟安全的保障就已經足夠，期待政府操作基金去獲得 10%的保障，是不切實際的想法。」

(六)對退休金改革策略的看法：

孫友聯最後做出的結論認為：「如果非要改革不可，就從軍公教先改，就像勞工保險以最後 144 個月的平均薪資計算，軍公教的年資就不該還維持五年的計算額度。而軍公教以本俸 x2 來計算，跟勞工的 43,900 之間的差距如何彌補，甚至是退休年齡都不能有所不同。」

他認為台灣的工資節節敗退，是未來的挑戰之一！孫友聯不能理解為什麼我們的政治菁英可以容忍這樣的情況，這會影響到未來世代對政府政策的信心。「試想：如果年輕人低薪化很嚴重，未來可以貢獻的都是低薪者，等於流進水庫的越

來越少，這樣當然會出現問題。

孫先生指出：政府如果保證撥補虧損，都拿財務資源來撥補的話，就無法做其他建設。軍公教已經撥補了 3600 多億，但是目前勞工的撥補額度卻是 0，看來目前政府撥補應該是宣示性的意義大於實質性！「讓年金改革能夠延續，就不該放任低薪，應該先從提升薪資做起。」

貳、綜合分析

一、勞工保險應回歸社會保障本意：

蔣乃強認為勞保制度優於公保制度，無論從給付方式或領取上限觀察，勞保可以領到的退休金均較為優渥。但孫友聯認為，給付率 1.55 的部分看似以三萬元為上限，但此一認定及劃分的標準何在，背後有無精算？都是問題所在。而孫窮理認為，勞保基金應是流量，而非單純只是存量的問題。姚光祖則指出，但政府長期對企業資本家的態度，便是刻意降低資本家的負擔，忽略了政府該做的事情其實是讓社會正義呈現，做好利潤分配避免資源不均。

從蔣乃強的說法可以看出一定的官方立場，認為勞保已是足以支撐與照護勞工退休生活，但其試算之基礎僅出於理想狀態，並未考量到勞工實際情形。孫窮理似更著重在制度本身更根本的問題，即少子化、薪資調漲、全球降息等經濟結構層面與社會保障問題。而孫友聯則是放眼於軍公教改革應先於勞保施行，其著眼點在社會公平正義以及族群和諧問題。

二、勞保不該是老年經濟安全依靠：

蔣乃強認為勞工保險是屬於社會福利大水庫，並非以個人為單位的儲蓄性質，當然得要在投保薪資範圍有所設限。依蔣乃強的說法，勞工保險的設置本意就是

在於保障老年生活安全，是補充型的社會保障，不應視為作退休金的主要來源，此確為一般人與媒體的誤解，應予強調。

孫窮理對於勞保擔任老年經濟安全的責任很重視，也不反對政府提出的勞退平台，但認為應該先把基本保障都做好後，才去思考提供個人帳戶制給勞工更廣泛的投資去積累退休金。

三、勞退平台築基於完備基本保障：

蔣乃強認為，未來將研議設置的勞退平台值得期待，若勞工自提的部份可以選擇勞保局選擇的商品，而金管會也會提供比較好的商品選擇，如此能夠有效的激勵勞工選擇自提方案，增加未來退休金可領數額，增加老年經濟安全保障。孫窮理則不贊成勞退平台中加入商業年金，認為商業年金應該是在政府提供了基本的社會保障之後才開始推動。

孫友聯對於勞退平台則是抱持反對立場，從他的論述來看，他擔心有一大筆錢讓大家花時間想著怎樣投資，弱勢勞工操作不當而產生虧損，連基本的老年績計安全都虧掉了將會造成更大社會問題。他擔心在智利、馬來西亞過去因為自選基金操作失利而產生的問題在台灣出現。從這觀點來看，孫友聯擔心的並非制度，而是在於制度衍生的操作失敗問題。

四、檢討薪資才能提高保費：

孫窮理認為，如果照隨收隨付制的制度設計，僅需保持一定流量的基金額度，故目前的保費水準還太高。同時，職業工會帶頭反對增加保費，因為任何變動都會造成工會的負擔。姚光祖認為，或許幾年前預估薪資會提高，但現實並非如此。如果薪資會提高，讓勞工個人的儲蓄率也跟著提高，未來才能解決問題。孫友聯

認為，目的勞工的給付天花板連軍公教給付的地板都沒達到，這樣兩套標準之下，究竟退休給付要多少才能達到老年安全，政府都沒能說清楚。

孫窮理的看法，依然認為勞保基金應維持現收現付制，不應使基金存量餘額過高，以免造成決策風險，產生投資濫用情形。孫友聯則是再次從計算公式後的結果將勞工與軍公教的給付待遇作對比，明白表示勞工的最高給付額甚至不足軍公教的最低給付額，此為政府遲遲沒有正面處理的問題。姚光祖則檢討制度理想面，認為現實生活薪資與預估值明顯存在落差，於是不只是提高保費問題，也應該從薪資提升著手。

五、降低給付恐將加劇少子化問題:

蔣乃強認為，所領年金會比現有制度少領一些，但整體而言，領取勞保年金者依然是領取的年金總額筆繳納的保費多。姚光祖提出國家責任概念，認為國家試圖轉嫁老年給付責任予年輕世代，此不但無法解決問題，更將造成青年面對貧窮化的危機而更不敢生育，反而使少子化問題嚴重。孫窮理認為勞工退休相關報告中，二十年後 200 萬勞工養 600 萬的老人，這就是少子化可能會出現的問題。他擔心日後實質購買力越來越低，每過一年年輕人越來越少、老年人越來越多、大家越來越窮。

蔣乃強的見解，仍無法從實際面去解決低薪資者的領取減少問題。姚光祖則區分公教人員與勞工的高低限額不同，顯示台灣勞工的老年照顧仍缺乏不足。而孫窮理指出「少子化不是勞保的問題，不要認為想出解決勞保給付問題的方式，就可以同時解決少子化的問題」，則是點出了政策決策過程時的謬誤。

六、政府應全面檢討潛藏債務：

孫窮理認為，虧損若由國家撥補，則潛藏債務存在著巨額漏洞而無法補齊。

如果政府提供撥補，實際上是以人民稅金補貼資本家，而應該回到勞保結構來看，不能僅以政府撥補的方式來粉飾問題，應優先思考福利政策應如何制定，再去計算保費。國家的責任不在於確定給付的完整，而在於維持此一制度的持續推動。

在此，國家責任的定位歸屬再次成為應先行釐清的問題，此外對於虧損的撥補究竟應該由國家以稅金方式撥補，亦或交由雇主，都應該再次詳加計算其中分配比例問題。

七、老年經濟安全應弭平職業差距：

蔣友強看待勞保制度是最好的社會福利制度；孫友聯則認為，從制度來看，勞保優於公保，但是公教退撫金優惠利率是相較於勞工福利的另一個驚人差距，政府為此還額外撥出九百多億預算，顯見公教人員的退撫仍舊高於一般勞工的所得替代率。政府在職業別的处理上，仍應該細緻區分。

八、社會保險基金應妥善運用：

孫友聯認為，去年的評估報告以完全準備的基礎做計算、用商業保險的模式去看待社會保險的模式，會累積出龐大的基金金額。勞退新制所累積出來的鉅額基金，若政府不當運用，則會產生決策風險，甚至虧損。因此基金的存量不應過多，控制好流量順暢才是健全之道。

第四章 勞工退休制度變革

一個制度在經歷過社會變遷、經濟起伏、國際互動下，甚至因為國內人口結構、平均壽命、政治政策變動下，都會隨著時間有所改變。退休養老制度不僅僅只是福利政策，更是老年經濟安全保障制度的具體實現。具體的說，社會保險本就是集眾人之力，以降低個人傷病醫療與老年貧窮風險的機制設計。如果大家肯定價值，就想方設法讓這個「老年經濟安全保障制度」延續下去。⁵¹這樣的想方設法，就是制度變革的研議與發展。

近年來由於金融風暴對各國經濟影響至鉅，歐美各國政府已無法延續過去高利率時代之福利政策，遂在勞工退休制度上以提高退休年齡、提高養老保險繳費比例等方案進行改革，而仰賴退休金給付作為養老重要財源的勞工族群，便在這些改革聲浪中憤而走上街頭。

法國勞工在 2010 年 3 月起掀起一波波示威遊行，在 10 月初達到抗議高峰時，估計有高達 250 萬勞工參與罷工。這樣大規模的抗議行動，是為了反對法國總統薩科奇推動的「退休制度改革方案」。法國各大工會聯合揚言，只要這項法案在參議院過關，絕對會發動更大規模的罷工行動，以迫使政府當局低頭改變政策。

這項引發爭議的退休金改革法案主要在於政府希望將最低退休年齡從 60 歲延至 62 歲、繳納社會福利金達 40.5 年的要求延長為 41.5 年以上、並將享有全額退休金的年齡從 65 歲延至 67 歲。讓法國政府以必須以延長退休年齡作為改革重點，除了持續增加的高齡人口推升退休壓力外，財政面臨捉襟見肘窘況才是根本原因。

法國政府債務佔 GDP 比重於 2008 年已經升至 75.7%，早就超過「馬斯垂克條約」所規範的債務上限，以如此困拙的財政面對日趨沉重的退休金給付壓力，

⁵¹ 詹火生、林昭禎，國家政策研究基金會，2013/05/17，《勞保年金改革回歸社會保險「互濟」本質》

薩科奇遂推動這項退休改革法案。⁵²雖然政府資產負債惡化，但在強力推動改革施政下，國際信用評等單位穆迪在 2011 年 5 月也以「該國上調退休年齡以及制定法律限制預算赤字的計畫是有幫助的」，而持續給予法國 AAA 的信用評等。⁵³顯見上調退休年齡可以增加勞動力而增加政府收入。

事實上，與德國和西班牙等鄰國相比，法國即使推行退休改革，法定最低退休年齡仍屬最低。歐洲不論是左傾或是右傾國家，各國政府近來都提出退休制度改革法案，這表示各國認為都認為財政每況愈下，勞動力日益減少，有必要以此穩住社會安全體系。也因為這樣的退休改革方案，引發了歐洲國家的一連串反對示威行動。

除了法國罷工行動因為人數眾多引發國際矚目之外，2010 年歐洲也有幾個國家因為政策將退休年齡延後而引發罷工工潮。10 月 7 日約 1 萬名保加利亞工人聚集首都索菲亞，以「工作至死？」的標語抗議政府將男性退休年齡 63 歲、女性退休年齡 60 歲一律提高至 65 歲才能退休。同日，希臘公務員走上街頭，抗議政府為了獲得外界財政援助，推行財政緊縮政策，包括削減退休金、公務員減薪和增稅。馬其頓警察則是穿著制服上街抗議「允許警察服役四十年後即可退休」的法律條款被憲法法院廢除。⁵⁴

這些歐洲國家之所以在這段時間密集提出一系列財政緊縮政策，且法條內容多以涉及退休制度相關改革為核心，藉由提高退休年齡、提高養老保險繳納比例等方案作為施政重點，都是為了要削減財政赤字、避免陷入主權債務危機。

根據德國財務服務公司安聯集團（Allianz）的調查，⁵⁵整個歐洲的退休金支出在 2004 年佔總體 GDP 的 11.4%，預估在 2050 年前會增加到 12.8%，這相較於經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，

⁵² 「法國罷工對我們的啟示」，民 99 年 10/28，工商時報。

⁵³ 「穆迪：確認法國 AAA 信用評級，前景為穩定」，2011 年 5/4，鉅亨網。

⁵⁴ 「歐洲多國罷工反對推遲退休」，sina 金融理財，2010 10/8。

⁵⁵ 謝雯仔編譯，2010 年，「歐洲高齡勞工退不了：各國退休制度改革」，台灣立報《教育專題深入報導》，6/24

OECD) 國家教育經費占 GDP 比例為 5.9% 而言，⁵⁶ 退休金支出佔總體 GDP 顯然具有相當高支出比重。

同樣面臨退休改革的歐洲國家還不少，實施方向都是將退休年限提高。得過預定在 2029 年之前，將法定退休年齡從 65 歲延後至 67 歲；英國預定將現行女性 60 歲退休的法定年齡在 2020 年之前延長到 65 歲，同時在 2046 年退休年齡不分性別均改到 68 歲；西班牙法定退休年齡為 65 歲，目前通過立法要提高退休年齡到 67 歲，將會自 2013 年逐步實施；荷蘭法定退休年齡是 65 歲，預計要在 2025 年之前把退休年齡增加到 67 歲；希臘政府則是預計讓女性退休年齡提高到與男性一般的 65 歲。

義大利因為社會福利制度積弊甚深、且工會勢力強大難以撼動既有福利，OECD 推出 2025 年之前，退休金支出將會增加到佔義大利 GDP 的 25%，幾乎是歐盟預估的 2 倍以上。為此，義大利 2007 年開始實施新立法規定，2011 年的最低退休年齡為 60 歲，到 2013 年時則會延長到 61 歲。

從結果來看，各國對於退休改革的第一項措施，就是將繳費年限拉長藉以增加退休基金規模提高收入，同時因為退休年齡延後，使得領取年期減少而達到縮減支出的結果。

至於改革的細節以及發展背景，將在本章各節中分別細述之。

⁵⁶ 2006 年經濟合作發展組織「各國教育概觀」(Education at a Glance OECD Indicators - 2006, Tab. B2.1a、b)

表 6 歐洲國家退休年齡改革方向

| 國別 | 退休年齡 | 改革方向 |
|-----|--------------------|--|
| 德國 | 65 歲 | 2029 年前把退休年齡延後至 67 歲。 |
| 英國 | 男性 65 歲 女性 60 歲 | 2020 年前將女性的退休年齡從 60 歲延到 65 歲、 2046 年退休年齡不分性別均改到 68 歲。 |
| 西班牙 | 65 歲 | 自 2013 年起逐步實施，要將提高退休年齡延到 67 歲。 |
| 荷蘭 | 65 歲 | 2025 年前把退休年齡逐漸增加到 67 歲。 |
| 義大利 | 男性 65 歲 女性 60 歲 | 2013 年退休年齡延長到 61 歲。 |
| 希臘 | 男性 65 歲 女性 62 歲 | 女性的退休年齡將會提高到與男性一樣的 65 歲， 不過工作至少滿 37 年的男女將能夠提早退休。 |

第一節 因應金融風暴之改革

壹 雷曼風暴引起退休金不保

2007 年中美國次級房貸風暴發生後，7 月 19 日美國第三大投資銀行貝爾斯登(Bear Stearns)旗下的對沖基金已走向土崩瓦解。經過不到一年的時間，2008 年 3 月 14 日，美國政府投入資金，並且同意摩根大通銀行(JP Morgan Chase)收購該銀行，屆此，美國金融問題正式浮現。2008 年 7 月中，房利美(Fannie Mae)與房地美(Freddie Mac)兩大房地產貸款公司爆發財務危機，9 月份政府接管兩家公司，風波暫時平息。但財務有問題的銀行數目持續增加，尤其是雷曼兄弟證券(Lehman Brothers)、美國保險集團(AIG)及美林公司(Merill Lynch)等公司財務陷入

困難，市場後續骨牌效應開始擴大。⁵⁷

2008年9月雷曼兄弟宣布破產後，歐美許多銀行的財務危機陸續爆發，加速了信貸緊縮，造成全球股價應聲大跌。受到歐美金融風暴的衝擊，多個新興市場也受到池魚之殃：匈牙利、冰島、阿根廷、南韓、巴西、烏克蘭及俄羅斯等國家的股、匯市預呈現重大下跌趨勢，顯示全球金融風暴已正式成形⁵⁸。

由於全球金融市場產生不安動盪，嚴重衝擊民眾的消費及投資信心，全球主要預測機構先後預估 2008年下半年開始，全球的經濟活動將受到明顯抑止，歐、美、日等國家的經濟持續探底，與此同時，開發中的新興經濟體成長速度也將趨緩。2008年下半年全球各地股市都受到重挫，此現象反應出全世界已步入經濟衰退，雖然漲跌互見屬於景氣循環的正常過程，但是即便金融風暴平息，全球經濟仍歷經長期停滯。

美國房市的泡沫化，導致了全球金融風暴，因為房價下跌已然成為趨勢，且大幅修正的後果，使得貸款人缺乏清償能力，以致於違約的比率持續攀升，銀行呆帳不斷增加，次級房貸風暴正式引發。同時，投資銀行長期以來以衍生性金融商品(derivatives)包裝出售，使得投資人承受了轉嫁後的風險，交易數的成長驚人，在經濟景氣時，雖有正向促進效果；唯若景氣一旦下滑，其中一個環結出錯，將會交互影響直至崩盤。

以下列舉全球金融風暴的主要成因：⁵⁹

一、美國房市惡化擴散至金融機構

進入 21 世紀後，全球化經濟模式開啟大量金融機構進行跨業經營，投資銀行將金融商品日以包裝出售至世界各地，由各國政府、銀行及一般投資人集體攤派貸款或其他金融商品風險。而由於金融機構在房貸交易當中所擔當的角色吃重，

⁵⁷ 譚瑾瑜，《全球金融風暴對全球及台灣經濟的衝擊》，2008/10/31，財團法人國家政策基金會

⁵⁸ 郭秋榮，《全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討》，《經濟研究》，p.61。

⁵⁹ 郭秋榮，《全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討》，《經濟研究》，p.62。

為取得資金的主要途徑，在房地產景氣繁榮上漲時，適度的假性泡沫化成長對於整體經濟非但無損，反有助於刺激景氣；但景氣一旦開始衰退，之前的泡沫化投機行為將自食惡果，加速經濟惡化。

2008 年後，美國的房市價跌幅呈現擴大趨勢，房貸違約的比率也逐漸升高，貸款人的房屋進入法拍程序的比率屢創歷史新高，美國房市陷入價格驟跌及法院查封的非正常循環當中。爾後，隨著房地產的假性繁榮幻滅，逐步引發了金融機構倒閉的連鎖骨牌效應。

二、金融監理疏失與規範不足

在美國的次級房貸中，有一半的貸款是由非銀行機構所貸出，但這些機構並未接受美國政府的監理管制，同時，不斷推出的金融衍生性商品日趨複雜，已超越金融監理的原始架構設定，傳統的監理制度無法迅速反應。此外，主管機關的監理模式仍屬於多頭馬車，包括聯邦存款保險公司(FDIC)、聯邦準備銀行(FRB)、州政府等都分別擁有不同管轄權，乃至危機發生時，都需要跨部門協商。⁶⁰

台灣身處亞太金融中心，在美國金融風暴的衝擊之下，也無法置身事外。根據金管會的統計，台灣有 5.1 萬名投資人直接買到約 400 多億元的雷曼兄弟發行或保證的結構債，銀行投資雷曼兄弟的債券、結構債或授信約有 162 億元，保險公司則有 185 億元，投信基金也有 34 億元，券商則是 0.34 億元。金管會 10 月 21 日調查更指出，共有 2 家券商、16 家銀行、1 家票券公司及部分保險公司投資到冰島相關債券等，共計新台幣 202.6 億元，目前已認列 39 億元。⁶¹

貳 歐債危機

一、希臘債信危機引發歐債危機⁶²

⁶⁰ 同前註，p.63

⁶¹ 譚瑾瑜，《全球金融風暴對全球及台灣經濟的衝擊》，2008/10/31，財團法人國家政策基金會

⁶² 黃得豐，2012/12/14，《歐債危機對我國經濟與金融之衝擊與影響》，

歐盟在 1999 年進行歐元區整合時，規定其會員國必須遵守馬斯垂克條約與「穩定成長協定」的五項「統一性標準」，方許加入。其時僅希臘一國因為未符合規定而未加入，在在 2001 年重新考慮後，雖然予以加入，但希臘的開支仍舊浮濫，時常遭到歐盟執委會的糾正。爾後，因為美國金融海嘯之發生，希臘在 2009 年底發生債信危機，當時，希臘民眾群起罷工抗爭，反而被國際投機客趁機從中牟利，進而重挫全球股市。

其後，希臘的債信評等遭到調降，歐債五國也先後發生程度不同的債信危機，衝擊了歐元區與全球金融市場，進而阻緩了全球經濟在美國金融風暴後的復原。經歐盟介入進行危機處理後，希臘政府承諾往後會更嚴厲樽節支出。在接受希臘政府重新調整國家經濟政策之後，歐盟與國際貨幣基金宣布將提供總額 1,100 億歐元的紓困計畫，分批提供希臘進行國內紓困，希臘終於暫時渡過債信危機之難關。

二、希臘開支浮濫未節制⁶³

希臘所使用與提出之數據經常互異或造假（例如希臘 2009 年度之赤字占 GDP 之比重：向 EU 執委會申報預估赤字數為 4.1%；被退回重算後為 12.7%；經泛希臘社會運動黨修改後為 13.6%；而 EU 統計局 2010 年 11 月 15 日再更正為 15.4%）。惟因希臘遲遲無法達到先前所承諾之目標，國家財政赤字相較之前預期更形擴大，GDP 成長速度則相形低落，這也顯示當初在擬定紓困計畫時的初始假定過於樂觀。

由於希臘的財政狀況長期不佳，金融數據常有造假情形，稅制設計不良而社會福利膨脹浮濫，唯有持續發行公債用以募集資金，但由於公務員退休金的制度設置缺陷，導致公務員工作效率不彰，政府卻仍須每年支付鉅額退休金，最終拖垮了國家財政。

⁶³譚瑾瑜，《歐債危機對我國經濟與金融之衝擊與影響》，2012/12/10，國家政策研究基金會。

三、緊縮預算導致罷工抗爭⁶⁴

繼 2010 年希臘政府改弦更張，宣布緊縮政府支出、調降公務員薪資及刪減退休給付之後，希臘政府在 2011 年再次提出緊縮預算的法案，該預算案雖在希臘各地的罷工抗議聲中，勉強獲得國會同意通過，然而希臘整體社會卻仍承受沉重的代價。而葡萄牙、愛爾蘭、義大利等財政情形較為脆弱的歐元區國家，由於受到希臘的經濟蕭條效應衝擊，也受到骨牌效應連帶影響。若依據歐盟所公布的數字觀察，2010 年歐元區的各政府債務占其總 GDP 的比率已上升至 85%，早已超越馬斯垂克條約的舉債上限。其中，愛爾蘭及義大利高達與債上限 90%，希臘與義大利更已逾 120%。

面對如此龐大的債務危機，希臘政府被迫立即進行退休制度的改革，原本制度設計中，50 歲即可退休並領取優渥退休金的制度大幅延至 65 歲，其原先所能領取的退休金也嚴格限縮；值此同時，歐洲各國的情形分別如下：法國在 2010 末通過了退休制度改革法案，將全額退休金的領取年齡由 65 歲延後 2 年；西班牙也在 2011 年初提出了相同的退休金改革政策，並且在年金給付的基準更加嚴格把關。

四、小結

我國的勞工退休年金制度尚在起步階段，退休後的待遇保障與歐美的勞工相比明顯不足。然而，勞工與軍公教人員的退休制度不同，軍公教人員在退休後所領取的年金，雖依其年資長短而有若干差異，但若以平均水準計算以觀，軍公教人員月退俸的比例仍有退休前的月薪八成，所得替代率高居不下，此一數據已超過英國、法國、德國、挪威及瑞典各國公務人員退休金七成的標準。

此外，值得探討的是，我國軍公教人員的退休年齡過早，與經歷債信危機前

⁶⁴工商時報社論，《歐債危機對我國退休年金制度的啟示》，2011 年 7 月 1 日。

的希臘政府相較之下不遑多讓。依據政府統計，公務人員退休制度雖然由 75 制改為 85 制，並預計在民國 115 年將進一步改為 90 制，然而，2010 年的統計數據顯示，公務員平均退休年齡僅只 55.1 歲，從事教職者的平均退休年齡也僅達 53.9 歲，其中有近 30% 的退休年齡在 50 歲。公務人員在中壯年便申請退休並開始領取月退俸，同樣的政府業務內容又必須另行聘雇人力加以執行，等於是政府花兩倍薪水來執行同一項業務內容，財政危機的出現已是必然之事。

依據官方公布的評估數據，我國目前政府潛藏債務近 14 兆，其中準備支付在將來 30 年沿用舊制的軍公教退休金額即高達 7.3 兆、用以支付公務人員退撫基金中尚未提撥的退休金額為 1.5 兆、以及將來 35 年公務人員保險應負擔之給付及公教優存利息 18% 的未歸墊數，共約 2 千多億元。由此觀之，政府潛藏債務裡超過六成之比率與公務人員退休金有關，此些數額隱藏在未來整體國家預算當中，對其他正常政府預算支出，將產生嚴重的排擠效果。

另外，在希臘發生債信危機前，OECD 國家有鑒於高齡化社會的確將到臨，已開始著手逐步進行公部門退休金制度的改革。⁶⁵而依據經建會的研究，法國及墨西哥在國營企業的員工退休優惠待遇進行刪減，愛爾蘭則是計畫對公務員退休金所得進行課稅。此皆表示，各國政府均已明白此刻迫切的情勢，因此大動作地對公部門的退休制度進行改革。

叁 OECD 國家退休制因應金融危機之道

在歷經美國次貸危機的全球性金融海嘯後，OECD 所屬的 23 個國家民間退休基金面臨大幅縮水，其中以愛爾蘭的損失幅度最高，高達 37.5%，美國及澳洲的財損也逾 25%，OECD 國家的平均損失計有 23%。至於政府退休基金部分，由於操作策略偏向保守，相較於民間私募基金的損失並未同等嚴重，然而此一嚴峻現象，也促使各國操作公共基金機構開始針對投資策略檢討調整。

⁶⁵內政部研究報告，2008/9 月，《德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究》。

各國在退休基金的損失多寡程度，與其資產配置的處理方式有密切關係。在 2008 年，OECD 國家的股市重挫了近 45%，而政府債券則呈現上升趨勢，國際債券指數則上升 7%。OECD 中英語系國家的退休基金主要投資於股市，若以前述損失最為嚴重的愛爾蘭為例，股票資產持有占 2/3，另外美國、英國、加拿大、澳洲股票持有也占 50% 以上，但在捷克與墨西哥，由於股票持有僅占 10%，損失相較之下尚屬輕微。

由於年輕受雇者工作年資不長，累積的退休基金額度相對較少，所受的影響較小；至於中年受雇者其所受到的影響則由於工作年資長，故其退休基金額度較高，損失也相對高於年輕受雇者，但是由於其距離屆齡退休仍有相當年限，仍有回補所受損失的機會，損失幅度仍在可控制範圍。在已退休工作者的部分，若已受年金保障，則絲毫不受任何影響；然而若未曾加入任何年金制度保障的涵蓋範圍之退休者，其面臨的處境將十分嚴峻。

至於加入確定提撥制之民間退休基金的即將退休人員，則屬於財務損失最嚴重的一群，他們在面對經濟危機時，是最可能被裁員的對象，同時也因為年歲已高，難以再另覓工作，如果過去提撥不足，將永遠面對退休所得不足的困境。如果將退休金的投資組合加以調整，轉向投資在風險較低的固定收益型資產上，則其所受到的損失則可轉趨輕微。然而，大部分的人卻沒有作相應調整，而是依然持有大量的股票，以美國為例，大約 45% 的 55 至 65 歲者，手中 70% 的退休基金為股票。

英美兩國在當面臨金融風暴所帶來的巨大衝擊時，立刻斷然採取短期紓困措施，包括一次補償性給付的發給。⁶⁶但這樣的處置方案卻極可能引發民眾的投機心理，進而在將來轉向風險較大的投資行為。至於採取長期性制度改革的國家，則是展延可領取退休金年齡，或是像希臘、比利時、丹麥與荷蘭、則對提早退休者採取限制性作法。另外像是向民眾進行政策溝通，宣導正確投資理財觀念、穩

⁶⁶ 袁自玉，《OECD 國家的退休金制度如何因應 2008 金融及經濟危機？》，文官通訊電子報。

定發展退休金財務狀況，也是上述國家會採行的穩定作為。

儘管全球退休金投資短期都出現了很大虧損，但其總體損失比例仍然低於證券市場調整幅度。這得意於大多數國家退休金資產的多元化投資策略，像是國際化的地域分散和股票、債券、房地產等資產類別的分散。截至 2008 年底，有 13 個 OECD 國家退休金投資固定收益產品的比重超過 50%，而且其中 60% 是政府債券，這對於退休金資產保護起了很大作用。⁶⁷

從先進國家在金融風暴期間面對退休金資產縮水的處置，可以發現堅持多元資產配置，以及推進經濟蕭條和資本市場調整時的持續投資，是度過不景氣且能在景氣復甦之前，便搶得資產大幅增值的空間。而擴大談及避免退休金資產受到國際經濟影響，以英美的做法為例，穩定金融市場提振股市信心、積極擴大內需提高就業機會、積極與鄰近國家建立外匯存底合作機制⁶⁸，都可以減少國內資產受到衝擊。

第二節、年金制度的理論依循

年金制度的改革在歷來的討論與演變中，始終存在著兩股不同角度的思考邏輯，一為以世界銀行(World Bank)為首所提出來「資本累積⁶⁹」的模式，積極鼓吹個人退休年金帳戶制度，另為國際勞工組織 (International Labor Organization)所主張的「世代契約⁷⁰」模式，認為政府介入的社會保險模式始為正途。

壹 制度改革的挑戰與難題⁷¹

年金制度改革所面臨的挑戰，不只在於應如何處理長久以來政治主導介入亦

⁶⁷ 長江養老保險股份有限公司，2010/01/19，《研究：全球金融危機對養老金投資的影響與啟示》，中國養老金網

⁶⁸ 丁凡，2009/07，《歐美因應 2007 年美國金融危機策略之比較與研析》

⁶⁹ 吳明儒。(2003). 從全球化觀點解析年金制度改革模式: 兼論 [資本累積] 與 [世代契約] 概念的辯證邏輯. 社會政策與社會工作學刊, 7(2), 15-70.

⁷⁰ 同前註

⁷¹ 社區發展季刊，2007 年 5 月，《國民年金制度發展的三道挑戰》，第 116 期

或是經濟專業獨立的問題，其應如何擺脫國際組織世界銀行和國際勞工組織間，私有化 v.s 公共化的意識型態困境，也是吾人應加以思考的面向。此外，在現代化的風險社會中，政府更必須回應社會快速變遷以及個人與家庭生命經歷重大歷程轉變的問題。21 世紀以降的高齡化現象，如何對老年經濟安全制度進行重新設置，促使人們重新思考傳統思維中的公民津貼、繳費保險和強制儲蓄等制度的功能與意義是否仍具效用，追根究柢，問題仍在於未來各不同世代的人口改變與整體社會福利制度發展的相關性。

在經濟和政治因素的相互影響過程中，社會因素的自主性有時經常被忽略。其實，除了左、右意識型態的衝突，依然可以採取較為務實的共識，即是對收入安全的多層次制度安排，正確認識在個人、家庭、企業、政府間，應該如何適度分配各自所承擔之財務責任、負擔以及給付資格，藉以使國民老年經濟生活確保無虞，進而使國家財務狀況安定，同時增進個人及家庭生活的品質。

從上世紀七〇年代以來的全球性的福利改革風潮，各國政府和國際金融組織都開始面對新的社會組織結構改變，於是在政策的選擇傾向上，走向能給予人民足夠經濟安全保障，又能夠使政府財政維持在可承受範圍之內的「多層次制度安排」。此一相互妥協調整的基本思考，乃因為在年金制度的歷史中，沒有一種全面性的制度安排是保證無虞，而又能夠獨自承載著現代風險社會的經濟需要。

貳 福利國家危機與新自由主義興起⁷²

1980 年代開始，歐洲傳統福利國家的財務危機浮現，向世人顯露出其制度設置的脆弱性，以及過往制度較欠缺對於結構性產生變動的反應能力。這使得各國政府和勞資團體開始尋找不同於以往的制度設置。在年金改革的部分，較具有代表性的嘗試，要屬國際勞工組織和世界銀行在 1993 年與 1994 年所分別提出的「多層次年金制度」。

⁷² 《國民年金制度發展的三道挑戰》社區發展季刊 116 期，p.6

隨著福利國家危機發生以及新自由主義的興起，國際勞工組織開始修正原先的路線，以納入強制確定提撥制作為因應方式，增加個人自己責任的部份負擔。而在 1990 年代開始的拉丁美洲各國年金制度改革，以及其後中東歐各國的年金制度改革，則是主要工業國藉由世界銀行來推動的。雖然世界銀行主要是以開發中國家為主要對象，但這種「年金私有化」的政策設置，卻是以美國為首的新自由主義之下的走向，並與國際貨幣基金市場配合，以致於雖然沒有世界銀行的介入，有些已開發工業國也開始推動相類的私有他強制性年金政策改革。

叁 年金改革的制度性變遷⁷³

近代的年金改革依循著兩條不同的路徑，開出不同的發展視野⁷⁴；一條是沿著高所得老牌福利國家的制度變遷，另一則為轉型與開發中國家在國家體制或經濟結構性變革過程所建立的年金體系。不同國家在年金制度建構的時間點選擇與進程差異，不僅影響國家對於年金制度類型的偏好，也為後續改革帶來不同的政策選項。

在二次大戰結束以後，許多歐洲工業國家所建立的年金制度，歷經長期的擴張時期，不僅涵蓋率逐漸普及化，也提供了高額替代的給付水準。而在制度日趨成熟的高度成長時期過後，隨著人口結構邁入高齡化、景氣經濟成長趨緩、失業率提高、退休年齡提前，以及經濟全球化等因素的干預，造成各國年金制度沉重的財務負擔，特別是以採行現收現付制、確定給付為傳統的福利國家。年金改革的議題從 1980 年代末期開始，在社會上形成重大討論，進入了政治角力的場域之中，直到 2000 年之前，多數 OECD 國家都曾經推動過一次以上的重大改革。

若進一步觀察先進福利國家的年金改革，多數都轉向選擇了嚴格限縮現制下的年金給付額度，在制度內部作技術性的調整策略，而不是對於原有制度進行根本性的修改。主要的改革策略大致上包括了：計算公式的調整、嚴格限縮領取資

⁷³ 傅從喜，《我國勞工退休保障制度的發展與挑戰》，《台灣勞工季刊》

⁷⁴ 劉侑學，2012 年 12 月 6 日，《面對青年貧窮化：年金改革的發展路徑》，立報。

格，或是對保險費率加以向上調高。此外，各國政府也開始積極推動促進就業的勞動政策，期望收到節省開支、創造收益的效果。就連經濟合作暨發展組織(OECD)所提出的警告，也僅僅指出「各國政府若希望維持退休金制度健全，且確保財政延續性，必須提高法定退休年齡至超過 65 歲，放寬年長人口留於勞工市場的時間。」⁷⁵

歐美國家中多數採行福利國制度的年金政策，在 1970 年代中期業已建構完畢，整體歷程中逐漸促成了制度的穩定度與完備度，因此產生了為數眾多的受益群體，以及依比例擴增的行政組織。而在西方戰後嬰兒潮後出生的世代，至今已累積了基數巨大的退休者，此一群體在政治上有著可觀的影響力；此外，在年金改革的過程當中出現了反改革的阻礙力量，特別是在立場上與政府往往相左的工會團體，這些變數都持續地與執政者相互影響，造成年金改革的不斷進步。

肆 各國年金改革模式類型

隨著過去幾十年來的年金改革歷史脈絡觀察，世界各國的制度變遷約略可分為三類主要的區隔模式。第一類是高所得國家所採的緊縮模式，因為從 1980 年代開始，高所得國家面臨到結構性的失衡問題，以及隨著跨入經濟全球化時代之後所帶來的劇烈競爭，此外，在人口老化問題攀升以及勞動人口退休年紀提前的整體社會選擇情況改變之下，各國原本所採取的現收現付制度再也難以維持財務收支平衡。

內外交迫的情形下，幾乎所有的 OECD 國家都在 20 世紀末期開始對年金制度展開重大的改革措施，其作法不外是在給付權益上予以緊縮，亦或是在保費的負

⁷⁵ 李業德，2011/03/18，鉅亨網，〈OECD：全球退休金制度負擔漸重 籲各國調高退休年齡〉，

<http://news.cnyes.com/Content/20110318/KDVN3VVND9US7.shtml>

擔比例上增高額度，用以維持年金制度的財務狀況穩定。此外，某些國家則是開始朝向鼓勵私人年金的開設發展，用以促進年金的體系多元化。且無論在面臨重大的年金體系崩解情況之下，第一類國家中，並無任一國家採取放棄其既有的年金制度，而轉向建制一套全新的制度取代原有的制度設計。

至於第二類的改革模式，則是前東歐共產國家以及拉丁美洲國家的制度轉型。這些國家的體制改革方式，主要是配合著國家整體的政治與經濟制度的轉型，作全面結構性的調整與改善，其中亦不乏有許多國家的年金制度，最後也開始轉向私有化的方向開始調整改進。

最末，便是東亞國家的年金改革模式。第三類國家與第一類國家的年金改革模式，有著在根本上的重大差異。亦即相對於第一類國家的保障水準以及涵蓋對象已普遍完善，東亞國家的年金制度在 1980 年代時，其所涵蓋的人口以及保障的內容水平仍相對不足。

此外，東亞地區也因為進入開發中國家的發展道路，致使出生率下降，而國民平均餘命則持續延長，進入了高齡化及少子化時代，在人口結構上有大幅度的改變。同時，許多地區也在此一時期與拉丁美洲一樣經歷了政治上的變革，隨著民主化的發展，國民權利意識高漲，無論是韓國、我國，乃至於香港的強制公積金制度，都有著在內容保障上更為重視公平及未來規劃設置的思考。

在所有的已開發國家之中，面臨人口老化的國民組成結構問題，各國的政經制度以及社會文化方面都有著極為明顯的影響，除了家庭結構的改變以及教育方式、社會照護模式的轉向，對於青年失業率以及國家財政失衡均有強烈影響，至於在老年安養照護體系，更是形成直接的衝擊。

近年來不斷持續成長的年金支出，早已成為各國的社會安保體系發展中最嚴峻的挑戰。21 世紀以降，日本、歐盟各國的公共年金支出均額已高度攀升，且隨著人口持續老化，此項支出只會繼續巨額化，此故，從 1980 年代後，各國均將年金制度的改革視之為社會安保制度中的重要課題。

以實例分析，西班牙、芬蘭、英國、日本、奧地利、德國、荷蘭、法國、葡萄牙等國透過調整給付公式以降低給付；瑞士、法國、德國、丹麥、挪威、荷蘭、瑞典、美國、義大利、葡萄牙、奧地利等國提高合格給付年齡以降低財務負擔；奧地利、比利時、加拿大、德國、義大利、日本、荷蘭、瑞士、法國、挪威等國則透過提高保險費率或擴大保費徵收基礎以開拓財源；丹麥、英國、荷蘭、法國、奧地利等國則積極鼓勵私人年金體系的發展（ISSA, 1995；Gillion et al., 2000）。

這也看到了並沒有一個單一可依循的成功模式可以解決養老年金制度缺陷。為解決退休金問題，各個國家都會根據自己的具體情況進行符合國情的改革，調整基金募集方式和待遇給付方式的根本性變革，或是提高退休年齡、改變退休金待遇的計算公式、縮減待遇、增加繳費收入、融合多支柱模式等措施不對現行制度進行根本性變革。⁷⁶

再進一步檢視可行各類具體作為，主要國家採取的措施仍是以類同但各有其特性的方案作為對公共年金制度的改革：(a) 延後請領年金年齡、(b) 降低所得替代率、(c) 建立給付動態調整機制、(d) 鼓勵參加私人年金、(e) 提供基本保障給付、(f) 提高行政效率，以及調高費率都是常見的改革對策。

以德國的年金制度改革為例，現行採取確定給付制及現收現付制，德國政府從 2012 年至 2029 年逐步將退休年齡從 65 歲延後至 67 歲。所得替代率也自 2001 年起由 70% 降至 64%，也藉由提供稅賦優惠的方式，鼓勵國民參加私人年金。

英國、美國、日本、韓國都以提高請領年金年齡限制作為主要策略，而瑞典則是自 1999 年以首創的「名義式確定提撥制」，結合提撥確定及現收現付之特點作為改革方向。並提供基本保障給付，以稅收支應補足「確定提撥制」之財務不足。日本為了提高行政效率成立法人組織「日本年金機構」辦理年金業務，也被其列為改革的重要政策。

⁷⁶ 段美之，2008/02，社會科學論壇，《OECD 國家養老年金制度改革及對我國的啟示》，p.66-68

表 7 主要國家公共年金制度改革內容

| 國家 | 年金制度類型 | 改革策略 |
|----|-----------------|--|
| 德國 | 確定給付制 現收現付制 | <ol style="list-style-type: none"> 1.延後請領年金年齡：2012-2029年由65歲延後至67歲 2.降低所得替代率：2001-2030年由70%降至64% 3.建立給付動態調整機制（參數：平均薪資、年金領受人/繳費者之比值） 4.鼓勵參加私人年金：提供稅賦優惠。 |
| 英國 | 確定給付制 現收現付制 | <ol style="list-style-type: none"> 1.延後請領年金年齡：2007年由65歲逐步延後至68歲 2.鼓勵參加私人年金：2008年自動加入機制、部分公共年金可以私人年金替代 3.提供基本保障給付：2002年建立保證最低年金制度 |
| 美國 | 確定給付制 部分提存準備 | <ol style="list-style-type: none"> 1.延後領取年金年齡：2003-2027年，由65歲逐步調增至67歲 2.以不調高保費為原則 |
| 日本 | 確定給付制 部分提存準備 | <ol style="list-style-type: none"> 1.延後請領年金年齡：1996年由55歲調高至60歲、2000年由60歲再調高至65歲 2.建立給付動態調整機制（參數：物價上漲率、就業人口減少率、平均壽命增加率） 3.提高行政效率：2010年成立法人組織「日本年金機構」辦理年金業務 |
| 韓國 | 確定給付制 部分提存準備 | <ol style="list-style-type: none"> 1.調增費率：1988年開辦後每5年增加3%，至1998年費率9%迄今 2.延後領取年金年齡：1998年修法，60歲逐步提高至65歲 3.降低所得替代率：1998年修法，由70%降為60% |
| 瑞典 | 名義提撥確定 | |

| | | |
|--|-------|--|
| | 現收現付制 | <p>1.改採「確定提撥制」：1999年首創「名義式確定提撥制」，結合提撥確定及現收現付之特點。</p> <p>2.提供基本保障給付：以稅收支應，補充「確定提撥制」之不足。</p> |
|--|-------|--|

制表：林世駿 資料來源：行政院年金制度改革小組

第三節、各國與台灣之間的退休制度異同

藉由世界各國退休制度來對比台灣退休制度之異同，本研究將以具有代表性的國家作為與我國退休制度的對照。智利的退休制度具有領先指標，在上世紀八零年代對年金制度展開改革，建立智利風格的年金體系。

美國是世界最大的退休金市場，⁷⁷建構相當完善的社會福利制度，經歷多次金融風暴衝擊後，對社福制度也有相當大的修改。英國是第一個福利國家也是較早期便跨入老齡化社會階段的國家，擁有歐洲最大的退休金市場，其改革年金的作法值得借鏡。拉脫維亞雖然只是一個小國，但卻是世界上第一個實行名義帳戶制改革的國家。此外，常被研究者作為退休金典範的瑞典，在出現福利制度改革後，平順的改革過程也被視為「兩個歐洲」的典範。⁷⁸相對於英國與瑞典的平順，法國的改革過程則是改革舉步維艱引起社會強烈反彈，兩屆總理還因此而下台。

鄰近的香港位居亞洲金融重鎮，退休金資產規模名列全球前茅，其公積金經營績效也相當不錯。而同樣也屬於金融活絡地區的新加坡，在面臨人口老化時所採取的改革策略，也列入本研究探討對象。

⁷⁷ 韜睿惠悅公司，2013/2/25，《2012 年全球養老金資產創新高—全球養老資產負債表穩定》，<http://www.towerswatson.com/zh-CN/Press/2013/03/Towers-Watson-2012-Global-Pension-Achieve-Highest-Level>

⁷⁸ 鄭秉文，2010/11/15，《福利危機中的兩個歐洲》，人民網，<http://world.people.com.cn/BIG5/14549/13209283.html>

壹 智利

一、制度

智利的社會保障體系包括年金保險（含遺屬和殘疾）、全國醫療體系或公共醫療計畫、失業保險、社會救助等方面。經過 20 多年的改革實踐，智利的社會保障制度，尤其是年金制度改革取得了明顯效果。不少國際機構和專家學者認為，智利年金制度改革對拉美社會保障體系改革的起了示範作用，對拉美各國的年金制度改革產生了積極的影響，甚至成為智利輸出的保證品牌。

1980 年代初，智利政府對原有的現收現付年金制度進行了深刻改革，目前，已初步建立了具有智利特色的年金體系。

建立個人帳戶，強調勞動者自我積累、自我保障原則。這種做法就是把繳費者的收益直接與個人繳費掛鉤，其個人帳戶中積累的儲蓄最終將成為各自年金的資金來源。同時，改變了過去那種由國家、企業、個人三方共同承擔年金保險的傳統模式，實行單獨由個人按規定比例繳費，建立個人年金基金帳戶的做法。

這在相當程度上克服了傳統模式下國家企業大包大攬社會年金保險責任的弊端，有利於減輕國家和企業的財政負擔。同時，企業不承擔年金繳費，也比較有利於企業降低成本，提高經營效益。

之後的智利年金體制中，又增加了資源儲蓄帳戶，其目的是為了讓投保人為退休準備更多的資源。政府為了鼓勵自願存款，立法給予單項稅收優惠（存款時免征所得稅，利息收入免稅，個人儲蓄的再收入免稅）。

另外，結合個人年金資本化，投保人每人每月按其工資收入的固定比例存入年金基金的個人帳戶，再由年金管理公司把這些年金基金作為資本拿到市場上去投資，以便盈利，使年金不斷增值。等到投保人退休、殘疾或死亡時，將連本帶利以年金形式返還本人或家屬。因此，每個人領取年金的多少取決於個人年金積

累額和其所在管理機構投資收益狀況；同時，國家保證每個投保人能夠領取最低年金及國家所提供的安全擔保。

此外，對於年金基金則是採取私營化管理。新體制規定：職工的年金由過去國家統一管理變為由專業化的私營年金基金管理公司來管理和運營。這些私營年金基金管理公司，雖然為得到經營業務的許可和接受監督要註冊登記，但在其日常經營管理活動方面，則完全按照市場規則進行運作。

這主要的職能是：管理投保人的個人帳戶；發放和管理投保人的退休金，代表投保人與保險公司簽訂保險合同、購買傷殘和遺屬保險；依法投資年金基金，保證進行多樣化和低風險的金融投資，防止挪用和欺詐行為的發生，以及年金不可成為私人公司資本；必須依法向投保人提供有關的詳細資訊和服務等。

另外，這制度也包含了自由選擇與相互競爭。由於年金基金管理公司是多家並存，投保人可以自由選擇其中的任何一家。與此同時，各管理機構之間展開競爭，吸引更多的投保人上門開戶。

由於智利的退休金改革較為成功，在最近幾年裡，相繼有 7 個拉美國家，如秘魯 (1993)、哥倫比亞(1994)、阿根廷(1994)、烏拉圭(1996)、玻利維亞(1997)、墨西哥(1997)和薩爾瓦多(1996)等國家，也不同程度地仿效智利政府的做法。1999 年 3 月，波蘭成為第一個率先採用智利退休金制度做法的東歐國家。⁷⁹

二、與台灣的比較

(一)、制度面

1、政府提供有條件之退休金額保證

政府對於在退休時點上，若帳戶餘額不足一定金額的成員，提供補足差額的保證，用以保障此類成員的退休生活退休水準，但也作出一些限制，例如所得限

⁷⁹蔣岳祥，2003 年，探索與創新---浙江省勞動保障理論研究論文精選，《國外未來養老金型式的發展趨勢及其啟示》

制及補助金額上限，並非全面性的一概保障，或許可做為未來國內勞退制度在保證條款修訂時的參考。

2、對基金管理公司之收益保證

智利公積金制度設置了最低收益保證的規定，其支付來源以退休基金管理公司所提列之準備為主，僅在管理公司之財務狀況不足以支付時，政府再予以補足其差額，以確保退休帳戶財務安全。

(二)、管理面

智利的退休基金以風險程度為分類指標，共可分為五類，監理機關則依據基金風險程度的差異，而予以差別化的投資項目及額度限制規定，參與年金計劃的退休者可以依照自身的風險承受程度自行選擇，此種標準化的分類方式，有助於監理機關、基金管理公司以及勞工等三方在資訊取得及管理上的統一和便利性。

(三)、各項指標數據比較

智利的儲蓄率為 3.2%，台灣為 19.7%；智利的失業率為 6.4%，台灣為 4.2%；智利的生育率為 1.85 人，台灣為 0.9 人；智利的法定退休年齡為 65/60(男/女)，台灣為(65/65)；智利的 65 歲平均餘命為 17/16(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至於總人口數部分，智利為 17400(千人)，台灣為 23300(千人)。

表 8 智利與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|----|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 智利 | 3.2 | 6.4 | 1.85 | 65/60 | 17/16 | 17,400 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

貳 美國

一、制度

「社會保障」是美國社會保險中的一個特殊分類，專指對老年、鰥寡、身心障礙人士的社會保險，屬於美國政府最主要的社會保險福利支出。在此制度之中，退休金制度或老年保險是主要核心，其內容是由勞工和雇主分別按照一定比例，以「社會保障稅」的名義，在雇員退休前進行提撥，並於退休後開始領取年金。

至於 1935 年開始創設的社會保障專案，運作方式與私有化的保險公司相當類似，意即每個人在終身的勞務工作過程中，將薪資的部分存入基金，並於退休後以其本金和利息支付退休年金。此一作法稱作完全基金化。

然而，在 1939 年後，美國的社會保障制度改弦更張，也就是由前述的完全基金化改為現收現付制，讓屆齡退休者的退休金來源，來自於現職勞工所繳付的社會保障稅來支應。其政策轉向的主要原因，是在完全基金化的機制下所積累的資金，在經濟大蕭條期間，收支產生鉅額赤字，於是迫使政府改以現收現付制以資因應。

在二次世界大戰之後出現的戰後嬰兒潮，其激增的人口數量，使得現收現付制受到了巨大影響，於是在 1983 年，美國國會透過立法方式，建立了社會保障信託基金。該基金的立意是預先攢足資金，以支應戰後嬰兒潮一整代人退休後的年金，同時又不致於提高下一世代的社會保障稅率。此一制度並非完全基金化，亦不是現收現付制，可以稱之作部分基金化。

對於目前已退休者來說，採行現收現付制，其退休金幾乎全數依賴現職勞工所繳納的社會保障稅；然而，對於戰後嬰兒潮一代的出生人口(也就是將來的退休者)而言，將要領取的退休金中的一部分是下一代勞工所繳納的社會保障稅收，另一部分則來自於自己過去所撥提的金額。

目前，美國法律規定的正常退休年齡是 65 歲，但最早可在 62 歲退休，只是要相應扣減 20%的福利金。如果退休年齡超過 65 歲，退休後的福利金每年可多領取 3%。從 2000 年開始，領取全額福利金的退休年齡將逐步提高，2022 年將為 67 歲。屆時仍可選擇在 62 歲時退休，但福利金扣減的比例還要增大。

二、與台灣的比較參照

(一)、制度面

1、提供稅賦優惠誘因，鼓勵民眾參與退休金制度

401(k)計畫有著遞延稅賦的效果，若相較於其他必須立即課稅的設計，其所累積的金額較之遠大於後者。此外，401(k)計劃所提撥的上限較為寬鬆，對於中低收入戶的稅賦也另外提供優遇。

2、便於執行操作的基金提撥方式

若勞工有意願參與此計畫，雇主可定期在員工薪資中自動扣除部分金額，逕自轉存入員工的基金帳戶之中，而且沒有提撥金額下限，員工可判斷自身當下的財務狀況再決定提撥數額，也可以不予提撥。

3、401(k)中的對繳給付的設計

401(k)中有一對繳給付的設計，這個設計讓員工必預先自行提撥後，雇主才會依照員工提撥率提撥其應提撥的部分。雇主會針對其員工性質來設計適合員工的 401(k)計畫，也就是說不同的公司其計畫也會不同。讓確定提撥制中員工自願提撥的精神發揮出來，也員工本身有較大的意願去提撥資金。

(二)、各項指標數據

美國的儲蓄率為-0.8%，台灣為 19.7%；美國的失業率為 8.1%，台灣為 4.2%；美國的生育率為 1.93 人，台灣為 0.9 人；美國的法定退休年齡為 65.8/65.8(男/

女)，台灣為(65/65)；美國的 65 歲平均餘命為 17.3/20(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至於總人口數部分，美國為 307007 (千人)，台灣為 23300(千人)。

表 8 美國與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|----|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 美國 | 3.5 | 8.1 | 1.93 | 65.8/65.8 | 17.3/20 | 307,007 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

叁 英國

一、制度

英國從十九世紀末就出現退休金制度的主張，並於 1908 年退休金法頒佈後正式實施。在一世紀以來的發展後，英國的退休金制度經歷了免費養老金制度、繳費養老金制度、與收入連結的養老金制度，以及 70 年代以後的多種退休金制度改革等歷史演進過程。⁸⁰

1978 年英國政府建立第二個層（第一層是統一比例的基本退休金計畫）與收入關聯的退休金計畫 SERPS(State Earnings Related Pension Scheme)時，同時也制定了鼓勵職工參加個人退休金計畫的條款。

1997 年，在承諾將建立更有效的退休金計畫後⁸¹，工黨在英國大選中獲得勝

⁸⁰丁建定，2002 年 3 月，南都學壇(人文社會科學學刊)，《20 世紀英國養老金制度的歷史演進》，頁 26-30。

⁸¹1997 年大選時，工黨方面大力宣揚私人養老在未來社會中的重要角色，明確提出：「現在是結束那種沒有結果的公營和私營之爭的時候了，現在我們要做的是如何使這兩方面最大限度地協調起來為公民的利益服務」

利，執政黨隨即嘗試建立一個股東退休金計畫的新框架，這個框架是以貨幣價值、流動性和安全性作為最高標準，⁸²也大幅將私人退休金的地位與職業退休金的地位一致提昇。這個股東退休金計畫是在英國 1987 年實行個人退休金計畫以來，英國政府再一次做的退休金計畫改革。在這項計畫中，提供退休時可以依次性免稅領取累積基金的 25%。退休年齡則是設定在 50-75 歲，2010 年 4 月則提高到 55-75 歲。

另外，根據《2000 金融法 (Finance Act 2000)》規定，不論個人收入多少，每人每年可以向 DC 型股東退休金計畫繳費最高 3600 英鎊，這使得沒有收入的個人也可以向私人退休金計畫繳費，享受稅收減免和投資增長，激勵了高收入者可以為由有收入的配偶或家庭成員繳費，進一步擴大股東退休金計畫的參與族群。

政府也對部分人口採取退休金計畫的部份雙軌制，就是參加了確定給付型 (Defined benefit) 退休金計畫的同時，還可以參加確定繳費型 (Defined Contribute) 股東退休金計畫，使得中等收入者擁有職業退休金計畫的同時，還可以投資股東退休金計畫。

實施至今，英國對於推動退休金改革，已經成功的做到「加強退休金保障體系私人化成分、弱化國家因素的探索與改革」⁸³

二、與台灣的參照比較

(一)、制度法規面

1、積極改善潛在財務缺口

英國基礎年金為隨收隨付制，針對退休金制度下所可能面臨的財務缺口，政

⁸²蕭迎春，2007 年 7 月，企業家天地，《英國養老金制度改革---股東養老金計畫》，頁 173-174。

⁸³汪建強，2005/02,學海，《當代英國養老金制度改革簡述》。

府每年都會進行費率以及給付額度的調整，用以反應年金的實際財務情形，使年金的財務運作不致於產生虧損。

而對於人口平均壽命延長所可能造成的財務缺口，英國政府也從數十年前即進行主動修法，對於精算過後所預估的潛藏負債，進行提前因應處置，讓基礎年金朝永續經營的目標發展。準此，英國政府對於潛在的財務缺口積極處理的態度，值得作為我國未來年金制度修正時的參考借鏡。

2、遞延年金的獎勵制度設置

英國政府針對「遞延年金支付」的政策設置了獎勵措施，期使增加民眾延後領取退休年金的誘因。此一設計的用意，在於鼓勵勞工能夠將自己的退休年齡延後，同時以獎勵機制的增設來達成促使民眾推遲退休的心理因素，也藉此舒緩因為人口高齡化所產生的平均壽命延長之社會經濟風險。相類的危機在可預期的未來，也可能發生在我國退休金制度待解決的問題之中，故此，此一遞延年金支付的設置，實值我國年金制度的學習參照

3、開放私人年金

英國的退休金制度導向開放私有化年金的政策設計，欲期民眾的退休後晚年經濟生活可以擁有多重保障，准許年金制度開放私有化，給予一般大眾更具多元性的選項，更能夠符合個人之退休生活規劃與資金投資需求。另一方面也可以減少政府獨自承受民眾退休基金操作管理的責任，並將一部分資金轉由民間基金理財專業公司控管，使之產生更佳獲益。準此，在我國年金改革的政策可能選項中，開放私有化的商業年金，亦是值得深入探討的議題。

(二) 各項指標數據

英國的儲蓄率為 2.2%，台灣為 19.7%；英國的失業率為 7.9%，台灣為 4.2%；英國的生育率為 1.98 人，台灣為 0.9 人；英國的法定退休年齡為 65/65(男/女)，台灣為(65/65)；英國的 65 歲平均餘命為 18.1/20.8(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至

於總人口數部分，英國為 61,811 (千人)，台灣為 23,300(千人)。

表 9 英國與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|----|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 英國 | 2.2 | 7.9 | 1.98 | 65/65 | 18.1/20.8 | 61,811 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

肆 拉脫維亞⁸⁴

一、制度

拉脫維亞在 1995 年開始了年金保險的改革，採取了一步到位的激進方式。隨後，在 1996 年的社會保險制度中正式導入了名義帳戶制，1998 年導入私人商業退休基金儲蓄計畫；最後，在 2001 年時導入以國家為主導的強制性完全累積制企業退休金計畫。歷經前後十多年期間的改革修正，拉脫維亞社會安保體系的整體工程已宣告大抵建立。

由於採行名義帳戶制，拉脫維亞政府在面對縮減退休金成本的迫切性時，使得制度改革需要立即開啟，然而倉促急進的結果卻留下了後遺症，造成給付的標準偏低，改革方案欠缺公開溝通，致使社會大眾普遍對政策內容缺乏理解。然而，即便如此，新舊制度比較之下，新制度至少確保了退休金支出的穩定性，也較為公平，並增強了財政上的可負擔性。

⁸⁴鄭秉文、郭倩，2006/12/24，北京大軍經濟觀察研究中心，《拉脫維亞“名義帳戶制”運行十年的政策評估——兼評三支柱體系的架構設計》。

以下從不同層面加以評估：

(一)可負擔性

拉脫維亞所採行的新套制度中，鼓勵勞工延遲退休的建制，在短時間之內對於盈餘增加較為有利，但由於在舊制之下有許多勞工已提前退休，而且已屆齡退休者在政治與經濟上依然擁有對制度變革的議價能力，因此制度變革成本始終居高不下，此時便必須依賴世代之間的責任重新分配，才能負擔成本。

(二)社會保護

有鑑於傳統上單純的繳費確定型退休年金制度的保障不足，對於貧窮、長期失業者難以提供足夠的給付保障，因此，拉脫維亞的年金政策訂有「最低保障退休金」的規定，政府決定保障的內容和標準，但由於此一最低保障的標準額度相較於最低工資為少，因此並不致於使原屬低收入階級的勞工降低繳費意願。

(三)世代公平

在新制度的規劃下，人口結構的變化所額外增加的成本由退休人口承擔，勞工領取退休年金時，若平均餘命提高，其相應的給付水準亦當然隨之下降。其理由在於，如果平均餘命增加但給付水準並未下降，則財政負擔則會加重下一世代的責任，甚至會導致財政收支逆轉的惡性循環。故此，拉脫維亞的制度設計用意著眼於名義帳戶制能夠使代際之間的責任分擔公平化，有助於保障世代間資源公平分配。

二、與台灣的參照比較

(一) 新制度實施的困難

一般而言，制度的變遷與轉換，民眾的接受程度與適應時間都需要時間去溝通理解，因此在舊制向新制過渡期間，政府需要在資訊管理上加以著重。但拉脫維亞在改革啟動很長一段時間後才建立起必要的資訊系統。此外，改革之初，拉脫維亞沒有很好地向人們解釋年金改革，宣傳工作亦未盡速開始，法律制定時，實施人員的培訓計畫甚至尚未開始。各種宣傳手冊、電視宣傳廣告等文宣溝通都是事後才接連補足。由於沒有進行及時的資訊傳達和政策內容的溝通解釋，都導致了群眾對於制度改革的不滿意度，並進而發起示威抗議和反對改革的重要形成因素。由此觀察，我國的年金改革，亦應重視政策溝通。

(二) 各項指標數據

拉脫維亞的儲蓄率為 20.4%，台灣為 19.7%；拉脫維亞的失業率為 13.8%，台灣為 4.2%；拉脫維亞的生育率為 1.17 人，台灣為 0.9 人；拉脫維亞的法定退休年齡為 62/62(男/女)，台灣為(65/65)；拉脫維亞的 65 歲平均餘命為 7/16(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至於總人口數部分，拉脫維亞為 2220 (千人)，台灣為 23300(千人)。

表 10 拉脫維亞與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|------|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 拉脫維亞 | 20.4 | 13.8 | 1.17 | 62/62 | 7/16 | 2,220 |

伍 瑞典

一、制度

瑞典在1960年代以來，一直被視為是普享型福利國家的楷模，集社會公益服務和社會保障於一身。同時也被視為是「慷慨的福利國家」典範，但在國家經濟發展受到影響後，社會福利慷慨度逐漸下降，甚至被譏為越來越吝嗇。⁸⁵

瑞典的福利政策困境在北歐各國中並非特例，在二次世界大戰後所建立起的福利國家制度，雖然曾被稱之為「福利國家的櫥窗」，和「西方世界的社會實驗室」，但到了上世紀70年代中期，在石油危機的打擊下，北歐各國都發生嚴重的經濟危機，陷入高通膨、高失業、低經濟成長的「滯漲」困境中。⁸⁶

1994年瑞典通過新的名義帳戶制(NDC)，改變了過去實行的退休金均平等發放的方式，規定退休金給付額必須按照年齡、收入、國家當時財政情況而進行精算，而產生了給付對象與內容上的差異。此外，政策也規定越晚退休的勞工，其所領的退休金將依比例提高。同時，瑞典也對退休金從現收現付制度轉變為現收現付與基金積累制的結合。原本18.5%繳費率的款項一分為二：16%被劃入到現收現付型的退休金制度，另外的2.5%則被劃入到一個強制性的基金帳戶進行投資增值，這樣便可以減少退休金支付的沉重財政壓力。

瑞典名義帳戶退休金制度轉型模式的基本特點是：⁸⁷

⁸⁵Sven E.O. Hort撰，鄭秉文譯，2004年，國外社會科學雙月刊，《瑞典90年代社會保障改革綜述：從慷慨到吝嗇》。

⁸⁶袁群、安曉敏，2006年，經濟問題探索經濟問題探索月刊，《北歐福利國家的改革及對我國的啟示》。

⁸⁷蔣岳祥，2003年，探索與創新---浙江省勞動保障理論研究論文精選，《國外未來養老金型式的發展趨勢及其啟示》

(一)將原有現收現付制中的規定受益改為規定繳費，但整個年金保險體制仍然按現收現付制運行。優點在於使得政府不再承諾年金的保證受益，年金的受益程度仰仗於民眾繳費的情況，如此一來，受益與自我貢獻程度將更為接近。

(二)帳戶上雖然可以明確記錄個人的繳費實際情況，以及基金投資後的損益回報，但由於整個年金保險體制仍然按現收現付制運行，大部分的資金其實已經支付給退休的勞工，留存於帳戶上的資金數額是虛的，故稱為名義帳戶制。

(三)名義帳戶的設計，使得養老保險制度在轉型過程中不產生轉移費用，而使得原有的養老保險制度下的退休者繼續得到支付。

二、與台灣的參照比較

(一)退休年齡較為彈性

相較於其他國家，瑞典年金制度下的退休年齡較為彈性，既沒有強制規定，也沒有最高退休年齡，最早可於 61 歲申請退休。此外，也允許勞工在工作的同時即開始領取年金，最早可於 61 歲開始領取。復及，年金也可以依不同比率而僅領取部分，這樣的制度設計，勞工可以自行依照個人的生涯規劃狀況，選擇或調整退休年齡以及年金的領取和使用方法。

(二)各項指標數據

瑞典的儲蓄率為 16%，台灣為 19.7%；瑞典的失業率為 7.9%，台灣為 4.2%；瑞典的生育率為 1.98 人，台灣為 0.9 人；瑞典的法定退休年齡為 65/65(男/女)，台灣為(65/65)；瑞典的 65 歲平均餘命為 18/21(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至於總人口數部分，瑞典為 9299(千人)，台灣為 23300(千人)。

表 11 瑞典與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|----|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 瑞典 | 16 | 7.9 | 1.98 | 65/65 | 18/21 | 9,299 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

陸 法國

一、制度

不同職業別底下的勞工，其工作年限互異、工資待遇也不同，無法在同一標準上作比較。然而，其計算的根本原則並無明顯差別。法定退休年齡規定為 60 歲，但必須先滿足工作年限已超過可領取全額退休金的年限作為條件交換，否則必須繼續工作到 65 歲。屆時無論工作是否到達年限規定，都可領取全額退休金。

從 2003 年，所有受薪階級都必須工作滿 160 個季度(即 40 年整)才可領取全額退休金。在 65 歲前退休者只有達到此一規定年限才能領取全額退休金，否則就必須至 65 歲才能領取。如未工作滿規定年限而在 65 歲前退休，則其退休金的費率計算上要另作折扣減除。

不管是社會保險局的基礎退休金還是 ARRCO、AGIRC 補充退休金，計算退休金都有一系列普遍的規則：一是交納分攤金的時間越長、工資越高，所得退休收入也越高。

二、與台灣的參照比較

(一)、制度面：

因為近年來法國退休金制度遭逢了鉅額赤字的財政危機，法國政遂決議強行展開改革年金的政策。儘管此一決策瞬間引起法國全國工會團體的強烈反彈，並引發多次罷工及抗議遊行，然而此一年金改革計畫之推動，長期而言，有助於改善赤字持續惡化增加的問題。

(二)、管理面：

法國退休基金監督委員會建構出了由不同項目別的主要資產分類所組成的參考投資組合，作為基金資產配置的決策指標。

(三)、各項數據指標

法國的儲蓄率為 7%，台灣為 19.7%；法國的失業率為 10.9%，台灣為 4.2%；法國的生育率為 2.03 人，台灣為 0.9 人；法國的法定退休年齡為 60/60(男/女)，台灣為(65/65)；法國的 65 歲平均餘命為 18.2/22.5(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至於總人口數部分，法國為 62,621 (千人)，台灣為 23,300(千人)。

表 12 法國與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|----|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 法國 | 7 | 10.9 | 2.03 | 60/60 | 18.2/22.5 | 62,621 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

柒 香港⁸⁸

一、制度：

在實施強基金制度之前，香港僅有約三分之一的勞工受到退休保障，「強制性公積金計畫條例」的設置，乃係由私人托管的強制性供款計畫。目前有 85% 的就業人口參與強基金計畫、職業退休計畫、法定退休金或公積金保障。

強基金計畫包含集成信託計畫、雇主營辦計畫、以及行業計畫。集成信託計畫透過集合不同雇主及其雇員和自雇人士的繳款，發揮規模經濟效益，使計畫管理更具效能。雇主營辦計畫則是只讓受僱於同一雇主或其有關連公司的雇員參加，但相對的雇主必須擁有龐大的雇員數量，計畫運作才具有成本效益。行業計畫則是特別為飲食業和建造業的雇員而設置，尤其是臨時雇員（由雇主按日雇用或雇用期少於 60 天的雇員），這樣有利臨時雇員在這兩個行業內轉職時，能夠延續原本的計畫。

二、與台灣的參照比較

香港強積金制度屬於確定提撥退休金制度，其運作方式採取信託形式，強積金局負責核准受託人資格以及協助挑選其所參與之強積金計畫，並不參與投資操作的過程，意即政府的角色僅負責監督責任，屬於監管分離制。

（一）、制度法規面

1. 雇主與雇員同時強制性參與提撥。
2. 除董事會下設行政總監外，另有十名不同屬性與專業之委員，專門為強積金局提供相關訊息的諮商與協助。

⁸⁸強制性公積金計畫管理局。 <http://www.mpfa.org.hk/tch/main/index.jsp>

3、董事會中非執行董事專業性與代表性並重，執行董事則著重在專業性、擁有實務經驗與專門領域證照；強積金計畫諮詢委員會與行業計畫委員會較重代表性，其它附設委員會則依功能差異，自董事會中選取相關背景人員擔任。

(二) 各項數據指標

香港的儲蓄率為 25%，台灣為 19.7%；香港的失業率為 3.3%，台灣為 4.2%；香港的生育率為 1.11 人，台灣為 0.9 人；香港無法定退休年齡，台灣為(65/65)；香港的 65 歲平均餘命為 15/21(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至於總人口數部分，香港為 7071 (千人)，台灣為 23300(千人)。

表 13 香港與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|----|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 香港 | 25 | 3.3 | 11 | -- | 15/21 | 7,071 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

捌 新加坡⁸⁹

一、制度

新加坡中央公積金會員至 62 歲開始每月領息，20 年過後即停止領息，但由於預期壽命不斷延長，退休金勢必無法維持老年生活品質。為確保退休計畫的長久性及因應平均壽命延長的挑戰，新加坡中央公積金局透過以下革新方案，改善並強化公積金會員的退休保障：

⁸⁹公務人員退休撫卹基金監理委員會，2011，《新加坡退休制度考察報告》，p.41。

(一)推行公積金終身入息計畫，為公積金會員提供終身入息。

(二)延後領取退休金：現行領取公積金最低存款年齡為 62 歲，未來將逐步提高至 65 歲。

(三)補貼及鼓勵薪資低年紀大的新加坡公民繼續工作，提高就業能力。

二、與台灣的參照比較

新加坡公積金為確定提撥之單一政府基金

(一)、制度法規面

1、以強制性高比例之薪資提撥強迫儲蓄累積勞工退休所得。

2、提存工資上限有下降的趨勢，並鼓勵會員延期提取。

3、完全由中央政府集中監管提供保證儲金帳戶，透過發行國債保證其長期基金收益。

4、提供多功能之基金帳戶，開放投資選擇部分由會員自負盈虧。

(二)、管理面

1、公積金投資計畫之監理多為原則性規範，輔以信評基準。

2、引進顧問團為其評選適格管理機構把關，並提供標準化之績效評估

(三) 各項數據指標

新加坡的儲蓄率為 33%，台灣為 19.7%；新加坡的失業率為 2%，台灣為 4.2%；新加坡的生育率為 1.15 人，台灣為 0.9 人；新加坡法定退休年齡為 65/65(男/女)，台灣為(65/65)；新加坡的 65 歲平均餘命為 14/19(男/女)，台灣為 17.7/20.8；至於總人口數部分，新加坡為 4,988 (千人)，台灣為 23,300(千人)。

表 14 新加坡與我國指標數據比較

| | 儲蓄率 (%) | 失業率 (%) | 生育率 (人) | 法定退休年齡 (男/女) | 平均餘命 65 歲(男/女) | 人口基數 (千人) |
|-----|------------|------------|------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 台灣 | 19.7 | 4.2 | 0.9 | 65/65 | 17.7/20.8 | 23,300 |
| 新加坡 | 33 | 2 | 1.15 | 65/65 | 14/19 | 4,988 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

表 15 各國與我國指標數據比較-1

| | 台灣 | 智利 | 美國 | 英國 | 拉脫維亞 |
|----------------------|--------|--------|---------|--------|-------|
| 1.儲蓄率(%) | 19.7 | 3.2 | -0.8 | 2.2 | 20.4 |
| 2.失業率(%) | 4.2 % | 6.4 | 8.1 % | 7.9 % | 13.8 |
| 3.生育率(人) | 0.9 人 | 1.85 | 1.93 | 1.98 | 1.17 |
| 4.法定退休年齡 (男/女) | 65.0 | 65 | 65.8 | 65.0 | 62 |
| | 65.0 | 60 | 65.8 | 65.0 | 62 |
| 5. 65 歲平均餘命 (男/女) | 17.7 | 17 | 17.3 | 18.1 | 7 |
| | 20.8 | 16 | 20.0 | 20.8 | 16 |
| 6.人口基數(千人) | 23,300 | 17,400 | 307,007 | 61,811 | 2,220 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

表 16 各國與我國指標數據比較-2

| | 台灣 | 瑞典 | 法國 | 香港 | 新加坡 |
|----------------------|--------|-------|--------|-------|--------|
| 1.儲蓄率(%) | 19.7 | 16 | 7 | 25 | 33 |
| 2.失業率(%) | 4.2 % | 7.9 | 10.9 | 3.3 % | 2.0 % |
| 3.生育率(人) | 0.9 | 1.98 | 2.03 | 1.11 | 1.15 |
| 4.法定退休年齡 (男/女) | 65.0 | 65.0 | 60.0 | ----- | 65 |
| | 65.0 | 65.0 | 60.0 | | 65 |
| 5. 65 歲平均餘命 (男/女) | 17.7 | 18.0 | 18.2 | 15 | 14 |
| | 20.8 | 21.0 | 22.5 | 21 | 19 |
| 6.人口基數(千人) | 23,300 | 9,299 | 62 621 | 7,071 | 4, 988 |

資料來源:世界衛生組織網站/內政部統計處

第四節 小結

從各國制度的參照比較當中，可看出各國因為國情文化不同、儲蓄與消費習慣差異、人口組成結構差別、生育率與平均餘命不同等，各自因應本身金融環境與內外經濟結構問題，而先後開啟了所屬國家的年金改革。

特別是在進入 21 世紀之後，全球化經濟已成形，卻先後面臨美國次貸危機與歐洲債信危機，對於各國行之有年的基金投資形成了巨大衝擊。無論是從亞洲鄰國乃至於歐美諸國，盡皆在基金管理、監理制度上加以革新調整。此類改革策略及檢討修正實值我們借鏡。

總括來說，與我國同樣處於儲蓄率高的地區，如拉脫維亞(儲蓄率:20.4)、瑞典政府(儲蓄率:16)會採取名義帳戶制方式提高民眾參與率，同時也減少政府對退休金的負擔；同樣也是儲蓄率高的地方，如香港(儲蓄率:25)採用「強制性公積金計畫」由私人託管強制性供款，或是新加坡(儲蓄率：33)採取公積金的做法，都朝向個人帳戶制的方向。

而在面臨退休制度改革時，智利採行「建立個人帳戶」，強調勞動者自我積累、自我保障原則。把繳費者的收益直接與個人繳費掛鉤，個人帳戶中積累的儲蓄最終將成為各自年金的資金來源。克服傳統模式下國家企業大包大攬社會年金保險責任的弊端，有利於減輕國家和企業的財政負擔。這部分與我國計畫中的勞基平台有相近之處，惟政府宜肩負專業經理者角度，提供退休基金風險分類，使退休金參與者可依其自身的風險承受度做選擇，並可在統一的分類方式下，便於監理機關、計畫參與者及管理公司三方的資訊取得及管理。

美國是個低儲蓄率國家(3.5%)，政府為了鼓勵民眾參予並增加退休金，採行 401(k)計畫的稅賦遞延方式，使參與者大幅提升，而採行增加高額提撥的方式，讓基金規模增加許多。由於員工所可以選擇的投資組合雇主事先都會先經過篩選，因此可供員工選擇的投資標的都具有高品質，而員工的帳戶從金錢的投入到投資

也全程透明化。讓 401(k)提出之後，獲得廣泛的支持。「藉由稅務優惠措施」、「提供高品質投資標的」是我國值得借鏡之處。

同樣屬於退休資產大國的英國，不論是法定退休年齡、平均餘命都與我國結構都相當近似，在面臨長壽風險所可能出現的財務缺口，英國自 1995 年就展開長期的改革計畫，讓基礎年金達到真正的永續經營，以及減少支出。英國政府對於潛在的財務缺口積極處理的態度，值得我國借鏡。而英國年金制度朝允許私有化發展，使老年經濟生活保障多樣化、多元化，在允許年金私有化的前提下，給予私人更具彈性的選擇，更能符合個人的退休需求。除了可以減少政府負擔退休基金運作的壓力，將部分資金交由民間控制，讓部分資金投資在慎選、合法運作的共同基金，期待能產生更好的收益。在我國年金改革的同時，開放私有化是可以考量的議題。

法國的退休金制度在不同職業類別間也相當紊亂，甚至因為法國退休基金面臨鉅額赤字，引發國內工會強烈不滿，甚至發動多次罷工及抗議遊行，改革時雖面臨相當大阻力，但從 2003 年起規定所有受薪者都須工作滿 160 個季度，即 40 年整才可領取全額退休金的方式，確實有效的減輕政府對退休金給付的壓力。我國目前在不同職業別會出現年輕即可領取退休金的狀況，未來朝向統一的退休年齡將可減少國家給付壓力。

我國由於人口數改變、少子化、高齡化等問題，再加上勞退新舊制度在適用上的差異、勞保基金的現行費率即將在十多年後產生資金缺口，以及監理管理制度尚未健全，對於基金投資的績效較重視短期操作，政治力介入導致基金管理難以有專業性及獨立性，以致於退休金制度的整體完善仍有諸多改進空間。

雖然國內民眾在個人投資理財行為已相當普遍，但社會大眾對於投資理財知識之瞭解程度相對不夠，又對於政府在基金管理及投眾效益上仍存有相當疑慮，因此如何將資訊充分揭露及與民眾進行政策溝通，誠為政府下一階段應努力的課題。

第五章 結論與建議

第一節 結論

本研究的出發點在於對我國勞工退休金制度作深度檢視，從退休金制度的發源構想、歷史沿革，以及歷年來學理上對於退休金制度的理論修正變遷，均作出廣泛的探討與整理；並詳加分析世界各國所採行的退休金制度，包含了法令規範層面以及基金管理層面等比較分析，並整理各國與我國之間的各项重要指標數據統計差異。此外，亦針對我國開始實施退休金制度後，歷年來各不同時期之修正，以及近年來退休金保障制度中所產生的勞保基金的收支失衡爭議作出討論與比較，並提出可能的改善建議。並且實際向各方參與勞保、勞退制度改革的勞工代表及官員進行訪談邀約，針對其不同觀點作出綜合分析。

本研究在進行的過程中，恰逢國內勞退新制實施，且世界經濟在全球化互動影響深遠的情形下，先後經歷美國經濟危機以及歐洲債信危機，導致各國基金投資大幅縮水、損失，此亦影響我國基金投資甚鉅；在景氣欠佳情形下，人口老化、少子化、高齡化等環境因素的改變，都更深的加劇了民眾退休金基金財務狀況的日益惡化，甚至有破產可能。本研究在上述背景下所進行，意欲從各國年金改革經驗的參照比較當中，尋求我國未來勞工退休政策訂定或改革之方向。

此外，在向官員、學者、工運參與者、媒體評論者等實際參與勞工政策的討論或與聞決策者時，也深刻感受到來自於不同世代、年齡、立場的受訪者其認知與想法的差異。亦理解到退休金制度的改革，並非只是頭痛醫頭，腳痛醫腳，更重要的是國家財政運作的全面觀照與調整，且必須同時處理勞工薪資問題和進行稅務調整，以及處理我國現今在面臨壽命延長與生育率下降的雙重效應下，人口結構少子化、老齡化等社會經濟安全問題。本研究認為國人的長壽風險將對國家財政與金融市場產生嚴重影響，在社會保險與退休基金如何維持穩定運作和確保財務健全等方面更具有重大威脅。因此，如何讓我國退休基金財務健全以及財務

收支都能穩健，確保國人老年安養機制能夠穩定無虞，這是未來政府必須審慎因應的嚴正課題。

壹、退休基金管理 民眾信賴度低

我國退休基金管理在現行行政機關的運作下，較為僵化，且專業性金融人才嚴重不足，缺乏獨立性高之基金經理人。且我國退休基金運作受到來自立法院、行政院等多面向監理，較國外運作缺乏專業運作之獨立性。我國退休基金的資產投資配置方向，較國外基金管理具備保守性與短期投資性質。而在資產管理方面，缺乏基金管理之專業自主權，同時受到多方牽制，容易面臨短期績效評比以及非專業性的檢視壓力，無法進行長期投資獲益。

貳、勞退舊制提撥 仍待政府追繳

採取確定給付制的退休基金，長期以來有著嚴重的資金缺口問題。雖然目前已實施勞退新制，但仍有許多勞工適用勞退舊制，勞退舊制雖是確定給付制，但在設計上為雇主責任，雇主應按月提撥勞工退休準備金專戶存儲，退休金給付依照勞基法計算。由於基金所有權屬於雇主，為事業單位未來支付勞工退休金之預備，準備金如不足支應勞工退休之時，雇主仍須補足。過去曾發生在勞退舊制下，許多雇主提撥不足或甚至沒有提撥的現象，因此政府仍應持續監督雇主是否依照規定提撥退休準備金，以保障勞退舊制底下的所有勞工退休後的退休金權利。

參、工會投保增加 財政壓力擴大

勞工保險無論在所得替代率或給付計算基礎的條件上都明顯地優於國民年金，對一般民眾而言，投保勞工保險未來可領取之給付相對較高，使得投保國民年金的意願降低，因此有部分應投保國民年金之民眾，藉由無一定雇主或自營者身份，透過職業工會投保勞工保險，即使失業也繼續參加勞工保險而規避投保國

民年金。對民眾而言，參加勞保日後請領年金相對有利，因此吸引民眾透過工會投保，勞保也因投保人數增加，連帶提高未來退休給付之財務壓力。

肆、非預期性風險 擴大財務缺口

勞保及勞退基金的現行保費與提撥率調整機制，已顯不足以應付未來潛藏負債，會提前產生收支逆轉。在少子化造成未來繳納保費人數減少、高齡化造成提領人數增加之下，勞保年金制使基金未來財務缺口擴大。而媒體報導造成恐慌以及未在制度設計支出設算到的金融風暴，更會造成基金規模大幅減少。

伍、缺乏自選平台 退休規劃不易

勞退新制中缺乏員工自選基金機制的平台設置，雖然目前勞退新制退休基金由勞工基金監理會做統一管理，然而此類單一基金運用模式中，勞工無法自行選擇投資標的，致使勞工無法依照個人投資取向與距離退休的時間，做出合適的生涯規劃與投資選擇。同時因為低利率和過往政府的保守投資方式，投資報酬率若無法適時提高，易造成勞工未來退休金不足的隱憂。參照歐美先進國家的基金管理機制，大多採監、管分離，管理面提供多重基金的自選基金平台，提供勞工投資並自負盈虧，政府則僅擔任監理的角色而不主導介入。

第二節 建議

根據我國國情參酌世界各國退休基金管理之調查與研究，檢視在各國面對金融風暴變局或是人口結構變化而因應的變革方式，並結合勞工團體等訪談所獲致之結果，本研究對勞工退休金制度政策提出以下意見：

壹、提高個人帳戶制效益

我國可參酌瑞典、拉脫維亞之名義帳戶制設計，提高國民對自存退休金的興

趣及依賴度，減少政府對退休金管理的負擔壓力，也可參酌香港的強制性公積金計畫，設立專屬退休基金管理局處，將勞工退休基金管理單位獨立出勞工保險局，更有效管理基金。或採行新加坡公積金制度交由國有之政府投資公司已公司企業方式營運，俾使退休基金管理效益達到極大化！

貳、建平台穩創退休利基

從智利的退休金政策經驗中，可以看到強調勞動者自我積累、自我保障的精神下，個人帳戶制不僅有利於減輕國家和企業的財政負擔，開放私營基金的選擇，可以讓自籌退休基金規模擴大，穩定老年經濟安全。美國也採用稅賦遞延的方式，讓參與者大幅提昇之後，投入到事先經過篩選的高品質投資標的。我國即將推行的勞退平台在其他福利先進國家的寶貴經驗下，可以減少改革路上的不成熟障礙，但也需要對國內勞工提供更多財經教育，或是推出簡易基金投資教育課程，讓勞工能夠增加自我提撥準備退休金意願。

參、提供獎勵鼓勵勞工自提

勞退新制從 2005 年 7 月上路後，雖然提供勞工自提薪資百分之六進入帳戶的方案，但現有適用勞退新制的 568 萬勞工之中，僅有 33 萬人有自提退休金。究其原因之一是勞工覺得自我提撥誘因不高，若是參考美國 401(k)計畫的稅務遞延方式，「藉由稅務優惠措施」、「提供高品質投資標的」雙重方式，不僅擴大提撥額度，且利用精選標的創造未來的退休效益，讓勞工更願意自我提撥、自我儲備退休基金，這是值得我國借鏡之處。

肆、鼓勵年金制私有化

龐大國家機器運作下，政府功能承擔多數國民需求責任，難免在既有體制下難以全面滿足多方需求，如果關係國民老年經濟安全的退休基金，能夠透過專業

私人機構參與規劃、管理、創利，則能夠被期待產生更好收益。以英國為例，在允許年金私有化前提下，私人擁有更具彈性的選擇、更能符合個人的退休需求，使老年經濟生活保障多樣化、多元化，讓資金偷茲在慎選、合法運作的共同基金，能產生更好的收益期待。我國正在進行的年金改革方案，開放退休基金私有化是可以考量的選擇。

我國由於人口數改變、少子化、高齡化等問題，再加上勞退新舊制度在適用上的差異、勞保基金的現行費率即將在十多年後產生資金缺口，以及監理管理制度尚未健全，對於基金投資的績效較重視短期操作，政治力介入導致基金管理難以有專業性及獨立性，以致於退休金制度的整體完善仍有諸多改進空間。

雖然國內民眾在個人投資理財行為已相當普遍，但社會大眾對於投資理財知識之瞭解程度相對不夠，又對於政府在基金管理及投眾效益上仍存有相當疑慮，因此如何將資訊充分揭露及與民眾進行政策溝通，誠為政府下一階段應努力的課題。

參考文獻與相關書目

一、【中文文獻與相關書目】

- 丁凡，2009/07，《歐美因應 2007 年美國金融危機策略之比較與研析》，政治大學碩士論文。
- 丁建定，2006 年，〈當代西方社會保障制度改革的背景與措施〉，中國社會保障，2006 年 04 期。
- 丁建定，2002 年 3 月，南都學壇（人文社會科學學刊），《20 世紀英國養老金制度的歷史演進》。
- 公務人員退休撫卹基金監理委員會，2011，《新加坡退休制度考察報告》。
- 王瑋，2009 年，〈淺析法國社會保障制度〉，外交學院碩士論文。
- 王蘭芳、周蕊，2005 年，〈美國、瑞典養老保險制度的比較及對我國的啟示〉，南京理工大學學報(社會科學版)，2005 年 6 月第 18 卷第 3 期。
- 中國保監會編著，2007 年，《養老保險國別研究及對中國的啟示》，北京：中國財政經濟出版社。
- 田凱，2001，〈於社會福利的定義及其與社會保障關係的再探討〉，學術季刊，2001 年 01 期。
- 行政院年金制度改革小組，2013/01/30，《勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃》
- 伊志宏、張慧蓮等，2009 年，《養老金投資與資本市場》，北京：中國人民大學出版社。
- 米紅、楊翠迎，2008 年，《農村社會養老保障制度基礎理論框架研究》，北京：光明日報出版社。
- 向運華，2010 年，《台港澳地區社會福利體系研究》，北京：社會科學文獻出版社。

- 社區發展季刊，2007年5月，《國民年金制度發展的三道挑戰》，第116期。
- 吳明儒，2003年，《從全球化觀點解析年金制度改革模式：兼論 [資本累積] 與 [世代契約] 概念的辯證邏輯》，社會政策與社會工作學刊。
- 吳鴻麟、莊淑娟，2010年，《保險及退休策劃》，台北：新陸書局。
- 周正濤，2004年，〈瑞典：全民養老金體系的典範〉，金融經濟，2004年第12期。
- 林義等譯，2003年，《養老金計畫管理》，北京：中國勞動社會保障出版社。譯自 Dennis E. Logue and Jack S. Rader, 1998, *Managing Pension Plans*. Oxford University Press, Inc.
- 孟慶平，2009年，《我國城鎮養老保險制度改革---市場化的比較借鑒與政策選擇》，上海：上海三聯書店。
- 侯遠潮，2006年，〈濟轉型中社會養老保險體制研究〉，華中科技大學博士論文。
- 胡繼曄，2005年，〈聯邦社保基金（OASDI）看中國的全國社保基金（SSF）〉，中國經濟時報，2005年5月。
- 袁自玉，《OECD國家的退休金制度如何因應2008金融及經濟危機？》，文官通訊電子報。
- 徐碧華，民99年，「政府潛藏負債達13.7兆／軍公教人員的退休金，占了逾六成五」，經濟日報，6/28。
- 郭秋榮，《全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討》，《經濟研究》
- 郭敏華，2008年，《行為財務學---當財務學遇上心理學》，台北：智勝文化出版社。
- 陳星，2005年，〈美國養老金制度的改革與創新〉，經濟導刊，2005年第10期。
- 陶泰山，〈近8成上班族無退休準備〉，中廣新聞，2009年。
- 符寶玲，2005年，《退休基金制度與管理》，台北：華泰文化出版社。
- 黃仁德、林進煌，2007年，《國際金融危機的經驗與啟示》，台北：聯經出版社。

- 黃永兵、姚飛，2008年，〈香港強積金制度對大陸養老保險的啟示〉，經濟與法律，2008年06期。
- 黃萍、張玲，2001年，〈世界各國退休金保險之比較〉，財經理論與實踐(雙月刊)第22卷第111期。
- 黃得豐，2012/12/14，《歐債危機對我國經濟與金融之衝擊與影響》。
- 詹火生、林昭禎，國家政策研究基金會，2013/05/17，《勞保年金改革回歸社會保險「互濟」本質》。
- 傅從喜，《我國勞工退休保障制度的發展與挑戰》，台灣勞工季刊。
- 傅從喜，2007，《從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論台灣年金體系的建構》，台灣社會福利學刊第5卷第2期。
- 林宏陽，2013/01/26，《年金改革 / 年金求永續 改革須對話》，聯合報。
- 林萬億，《臺灣的貧富差距與社會安全》。
- 袁群、安曉敏，2006年，經濟問題探索經濟問題探索月刊，《北歐福利國家的改革及對我國的啟示》。
- 張智慧，2005年，〈淺談養老金與資本市場的融合〉，河南商業高等專科學校學報 2005年02期。
- 葉响裙，2004年，《中國社會養老保障：困境與抉擇》，北京：社會科學文獻出版社。
- 勞委會勞保處，2013/04/26，《勞保年金改革方案外界關切議題之回應》。
- 國家發展改革委外事司，2004年，〈俄羅斯的退休金制度改革〉，中國經濟導刊，2004年02期。
- 董溯戰，2010年，《養老社會保障權論》，上海：立信會計出版社。
- 蔡靜紋，「金融海嘯…六成上班族延退」，經濟日報，2009/9/2。
- 蔣岳祥，2003年，探索與創新---浙江省勞動保障理論研究論文精選，《國外未來養老金型的發展趨勢及其啟示》。

- 鄭琪芳，2012年10月22日，〈《星期專訪 政大法學院院長郭明政：軍公教退休金負擔會讓國家破產》〉，自由時報。
- 鄭秉文、史寒冰，2001年，〈東亞國家或地區養老社會保障模式比較〉，世界經濟與政治，2001年08期。
- 鄭秉文、渝梅，2006年，〈波蘭：轉型國家社會保障改革的一個成功案例〉，中國改革，2006年第7期。
- 鄭秉文、郭倩，2006/12/24，〈拉脫維亞“名義帳戶制”運行十年的政策評估——兼評三支柱體系的架構設計〉，北京大軍經濟觀察研究中心報告。
- 鄭秉文，2008年，〈法國碎片化福利制度路徑依賴：歷史文化與無奈選擇---2007年11月法國大罷工札記〉，中國社會學網，www.sociology.cass.cn
- 鄭秉文，〈金融危機對世界養老金影響有多大〉，中國證券報，2009年5月14日。
- 鄭秉文，2010/11/15，《福利危機中的兩個歐洲》，人民網。
- 鄭秉文、房連泉，2009年，〈2009年阿根廷養老金國有化改革的啟示〉，中國證券報，2009年5月22日第A04版。
- 鄭秉文，2009年，〈2009年金融危機對全球養老資產的衝擊及對中國養老資產投資體制的挑戰〉，國際經濟評論，2009年第9-10期（雙月刊，總第83期）。
- 鄭秉文等譯，2006。《21世紀的老年收入保障---養老金制度改革國際比較》，北京：中國勞動社會保障出版社。譯自 Robert Holzmann et al.,2005.*Old-Age Income Support in 21st Century : An International Persepective on Pension Systems and Reform*,The World Bank.
- 鄭秉文等譯,2009年，《世界銀行報告：名義帳戶的理論與實踐---社會保障改革新思想》，北京：中國勞動社會保障出版社。譯自 Robert Holzmann and Edward Palmer，2006.*Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*,The World Bank.

- 熊必俊，2000年，〈國外社會養老保險的三種主要模式及其理論依據、效益比較〉，中國學術期刊雜誌，2000年第5期。
- 鄧聰，2000年，〈美國401K養老金計畫及對我國的啟示〉，產業經濟—中外企業家，2000年第7期。
- 劉克梅，2009年，〈農村進入“國家養老”時代〉，保險天地，2009年02期。
- 劉利，2007年，〈薩科齊與法國社會保障制度改革〉，當代世界，2007年11期。
- 劉昌平，2008年，《養老金制度變遷的經濟學分析》，北京：中國社會科學出版社。
- 劉純毅譯，2009年，《下一輪全球趨勢：將決定你未來15年的世界》，北京：中信出版社。譯自 Robert Shapiro, 2008, *Futurecast: How Superpowers, Populations, and Globalization Will Change the Way You Live and Work*. St. Martin's Press.
- 劉侑學，2012年12月6日，《面對青年貧窮化：年金改革的發展路徑》，立報。
- 劉偉譯，2009年，《養老金革命》，北京：東方出版社。譯自 Peter F. Drucker, 1996. *The Pension Fund Revolution*.
- 劉嘉泰，2013/04/27，《勞保年金案 花蓮勞工響應抗爭》，中央社。
- 劉鈞，2010年，《養老保險基金投資運營的風險預警和防範》，北京：清華大學出版社。
- 謝雯仔編譯，2010年，「歐洲高齡勞工退不了：各國退休制度改革」，台灣立報《教育專題深入報導》，6/24。
- 蕭迎春，2007年7月，企業家天地，《英國養老金制度改革---股東養老金計畫》。
- 蕭素菁譯，2009年，《不用擔心錢的老後---今天就要學的生涯理財》，台北：先覺出版社。譯自高得誠、鄭成鎮、崔秉熙，*Thirty Golden Years without Financial Worries*. Korea : Dasan Books Co., Ltd.
- 韓秀雲，2009年，《金融海嘯與我何干》，香港：香港財經出版社。

譚謹瑜，2008，《全球金融風暴對全球及台灣經濟的衝擊》

韜睿惠悅諮詢公司，2011/2/25，〈全球養老金資產研究〉，韜睿惠悅諮詢報告。

韜睿惠悅公司，2013/2/25，《2012 年全球養老金資產創新高—全球養老資產負債表穩定》。

Sven E.O. Hort 撰，鄭秉文譯，2004 年，國外社會科學雙月刊，《瑞典 90 年代社會保障改革綜述：從慷慨到吝嗇》。

二、【英文文獻與相關書目】

Alberto Arenas de Mesa,2006, “The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American Reforms, and Lessons,” **Oxford Review of Economic Policy vol. 22 no. 1 2006**,Oxford University Press.

Armando Barrientos and Peter Lloyd-Sherlock, 2002, “Non-contributory Pensions And Social Protection,” The Social Protection Sector, International Labour Organization.

Chang Lyul Jung and Alan Walker,2009, “The Impact of Neo-liberalism on South Korea’s Public Pension: A Political Economy of Pension Reform,” **Social Policy & Administration issn 0144–5596**.

Edward Palmer,2000, “The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues,” **Social Protection Unit,Human Development Network,The World Bank**,
<http://www.worldbank.org/sp>.

Gary Bruttless,2009, “Lessons of the Financial Crisis for the Design of National Pension Systems” **CESIFO VENICE SUMMER INSTITUTE**,
<http://www.CESifo-group.org/wp>

Mamuel F.Montes,1998, “The Currency Crisis In Southeast Asia,” **Institue of Southeast Asian Studies**.

Peter R. Orszag and Joseph E. Stiglitz, 1999, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems" Presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security" **The World Bank Washington, D.C.**

Robert Holzmann, 1998, "A World Bank Perspective On Pension Reform," **World Bank**, <http://www.pensionreform.ru/files/24691/eng11.pdf>

Rohan Barnett, 2009, "The Impact of the Global Financial Crisis on Pensions Funds in the Jamaica and the Caribbean Region," **IOPS CARIBBEAN REGIONAL WORKSHOP ON PRIVATE PENSION SUPERVISION.**

S. Kwon, 2001, "Economic crisis and social policy reform in Korea," **International Social Welfare Issn1369-6866.**

Tracey Young, 2011, "Worker' Pessimism About Retirement Deepens, Reflecting "the New Normal" 2011 Retirement Confidence Survey.

附錄一 訪談紀錄

受訪者：曾任行政院勞工委員會 專門委員

現任立法委員蔣乃辛辦公室主任蔣乃強

訪談時間：102 年 7 月 11 日下午 14:30 – 16:00

請問您對勞保制度的看法?

蔣：勞保制度絕對優於公保制度，是全世界最好的退休制度，好多私立學校教職員有好多公保被保險人都想要轉到勞保，因為勞保可以領到的退休金比較多。

勞保的給付方式一次給付最多一次可以領到五十個月，這就是相當優厚的給付。同樣以領取上限來看，公保制度最多只能核計 35 個基數，勞保則是可以核計到 45 個基數，這就是優渥。

請問您對當前年金改革的看法?

蔣：當收支不符的時候窗口是由勞保裡面貼補，那我們預計在 106 年開始會虧損到 117 年所有資金貼光，所以不得不改，繳多領的更多才對，有一定雇主的人，雇主為被保險人，政府繳的錢，按照現在 8%，以後慢慢調高，到領給付的時候保費的總額跟領給付的總額是交 1 塊錢可以領到 27 塊。

勞保退休有三層：第一層是勞保老年給付相對公保，第二層是雇主提撥百分之六相對退撫公提。勞保是自願的，公保是強制的，所以當別人領到三筆錢的時候，絕大部分的勞工只能領到兩筆，職業工會的人只能領一筆。

為什麼覺得勞保薪資級距不能調高？

蔣：因為公保最高公務人員薪俸 53,047，公務人員的薪俸核實申報不能造假，勞保被保險人可造假，職業工會平時就是以多報少，申請老人給付的時候以少報多，越老領的錢越多。

勞保被保險人有一定雇主的，在公司加保的 43,900 的占四分之一以上，年齡平均只有 43 歲，無一定雇主的只有占百分之 11.33，平均年齡 56 歲。這就是因為年金是按照被保險人最高的五年 60 個月，56 歲集體調高到 60 歲就是五年最高的平均投保薪資，是一種投機取巧。

雖然薪資調高相對繳的保費多，但是短時間內就可以領更多的給付，就像是一個大水庫進了 5 公升個水量卻流掉 50 公升，當然不可以，調高勞保薪資應該是漸進式。

立法委員說投保薪資要加一級，現在 43,900 改為 45,800，如果調高一級，政府一年多收 80 億，但是要多給人家一百三十多億。這樣怎麼不會出問題，不行這樣呀！

關於投保上限，您能夠更深入談談嗎？

蔣：健保不管投保薪資是 18 萬多或者是部分公司 1 萬 1，不會因為錢交的多錢交的少到醫院有差別待遇，你看病三天就給三天的藥，健保最好大家都是 17 萬多，因為收的保費多，那為什麼勞退薪制可以到 15 萬，因為勞退薪資是個人帳戶，互相不干擾，勞保不一樣，勞保基金是一個大水庫，很短的時間調高，就可以領走很多很多的錢。

勞保年金跟勞退是兩回事，勞退薪制不等於勞保的老年給付，一個是退休金一個是保險的給付，退休金又分為舊制新制。

這次的改革，除了年金改革以外希望所有中華民國的國民都能夠拿到年金，所以當勞保的年資 15 年才能領年金的時候，勞保年資加國保年資合計 15 年也可以分別請領年金。

請問您對規劃中的勞退平台看法：

蔣：對於金管會拋出計畫中設置的勞退平台概念，是值得期待的，這概念包含勞工自提的部份可以選擇勞保局選擇的商品，而金管會也會提供比較好的商品選擇，這將會有效的激勵勞工選擇自提方案，增加未來退休金可領數額。如果勞工大家都願意自己加入提撥行列，當然未來就可以領到勞保給付、勞退雇主提撥、勞退自己提撥三大塊成果，老年經濟安全保障自然也就更足夠了。

受訪者：苦勞網 孫窮理

訪談時間：102 年 7 月 11 日下午 17:30 – 19:00

請問您對勞保年金改革的看法：

孫：對於勞保年金的去年十月勞保局的精算，有人提出質疑，就存量的部分來看，算出來的最適費率是 27 點多，這個都是勞保制度舊有的存量來看，民國 116 年會破產這是就由流量部分來看。

政大郭明政學者，相信的是德國的隨收制隨付制，德國的隨收隨付制覺得退休金存量只需要 0.2 個月的存量就夠，也就是六天。台灣到 116 年準備的是十三年的存量！隨收隨付有幾個前提，保費變動是浮動的，德國隨收隨付的運作基金超過一個月的話會馬上降低保費，但在台灣是很難浮動的。就這次修法，也只能用法律訂死今年 0.5、明年 0.5，如果說授權給行政機關裁量的話，根本不敢動。這次的精算報告，未來五十年台灣勞保人口只剩四百多萬，現在是九百多萬，被扶養人口六百多萬，現在是兩百多萬，只剩下一半的勞工要去養三倍的老人，少子化趨勢繼續發展下去，那未來年輕人不管交多少保費也養不起老人，對學者來說少子化不該是勞保要解決的問題。

您不認同年金改革精算報告的內容？

孫：最近一直在討論，累積基金不採取隨收隨付制，主要是收益率的問題，希望用這個錢拿去投資，收益率本身會變成一種意識形態。現在假設是百分之三，政府想拉到百分之四，接下來就有人說委託交給新加坡淡馬錫基金管理，但也有人說勞保基金投入房地產市場，台灣的股票不賺錢但房地產市場賺錢，營建署自己說每年台灣投資房地產的收益可以達到百分之九，如果勞保基金收益到百分之

九那就沒問題了。

這個是公基金，導入市場金融炒作，讓所有人感覺到我的退休無以為繼，必須去找其他保障像是年金保障。

從勞保精算報告方面整理出三個主要問題：

第一是少子化問題。

第二個是全球性的降息，勞保基金收益率到百分之四都是看不到的，過去一直維持在百分之三，十五六年前台灣的利率有六、七%，全球性的降息是每個中央銀行要把錢趕到市場的一個動作。

第三個問題是薪資的長期停滯成長。

去年十月對勞保基金的整個假設，假設薪資成長率百分之一點五，通貨膨脹率百分之一點七，收益率百分之一點三，薪資成長被通貨膨脹率吃掉，勞保基金一定會越來越窮，整個勞保基金一定會出現問題，只要以上三個問題存在，整個勞保基金一定會出現問題。

即使拉到隨收隨付制，未來工人薪資越來越低，實質購買率越來越低，每過一年工人越來越窮，年輕人越來越少、老年人越來越多，所以隨收隨付制可能三萬塊薪水繳三萬多塊保費，就會變成隨收隨付制也沒有辦法運作。

完全商業保險邏輯，潛藏負債，這是應提撥未提撥的保費，政府的邏輯是這樣，所以說當然會被批評不能這樣來算，不要企圖用解決勞保的危機來解決少子化問題，是本末倒置的。

七月份要開始基本工資審議會議，勞委會主委說剛剛才調過現在不開了，先不討論基本工資對整體勞工薪資調高有直接幫助，但對勞工保險絕對有直接幫助，因為勞保級距就是用基本工資算的。

政府應該告訴我們勞保多少年不會倒，這是基本的，總不能在花功夫解決問題的時候勞保先倒了，現在馬英九說要有三十年的存量，應拿出顯著方法來解決，應傾注資源來解決剛剛說的三大問題。

您贊成退休金儲備採個人帳戶制?

孫：工人當然會想我要靠代代互保，但以後可能拿不到。現在四十幾歲工人，還要繳二十年，二十年中保費會越來越高，但等到退休的時候可能領不到，對年輕人來說更不公平，他們會思維到個人帳戶，自己存自己領，再過幾年下來，觀察立法院修法，勞保危機不太是用修法解決，年輕人會更為支持個人帳戶制。

新制退休金額度這個月可能會破兆，未來可能會累積到三四兆，如果勞保也這樣，會出現十幾兆的公共基金。如果委託新加坡民間經營，資金導入私有化市場，全球經濟危機一起來，就全部都完蛋了。

您好像還蠻贊成隨收隨付制概念?

孫：我是贊同的，但實質面上執行是有困難的。如果照隨收隨付制邏輯來做，目前的保費還算太高，要調降下去！一個月如果支付五百億勞給付，那麼只要維持一個月有五百億的進帳就可以，接下來保費的增加是很可怕的，隨收隨付制是可長可久的制度，但是若採取的話，保費要浮動才撐得住。得要脫離一切社會、政治的影響，透過公式來計算，精算一個月就收一個月，必須是個彈性的機制，隨收隨付制是以整個社會現時工作者作為整個老年退休者的保障，現在的制度是以龐大的基金作為老年生活的擔保，驟然改成別的但危險性很高，在現實面很難做到。

所謂龐大的基金是指什麼？

孫：拿勞保跟勞退來比，勞退就是龐大基金，勞退才四年五年就上兆，勞保現在四千多億。勞保條例規定是二十年，是有存在隨收隨付制存在的，勞保基金累積到最高的時候大概七八千億勞保，勞退會到兩三兆，基金愈大越會遇到虧損的問題、通貨膨脹問題，就要想辦法提高收益率，跟壽險業者是一樣的意思。

財政部擔憂壽險業屯地的問題，壽險業養地會出現資金危機，就開始炒作土地，資金投資有外部性，金流在市場轉來轉去所造的問題是什麼？文山區房價比起五六年前就漲了一倍多，現在年輕人有辦法付頭期款嗎？有辦法買得起上千萬房子嗎？

農地過去以甲來算，現在以坪來算。竹北一坪農地八萬，一甲地一個農夫一年可以賺十一萬，如果一甲地可以賣兩億多，有誰會去種田？張金鶚拿台灣地價和房租比，房價漲一倍但是房租沒有動，交換價值遠超過實際價值，這等於這麼多人買房子不是為了要住，國際資金錢流來流去，流進來也會流出去，一流出去就會崩掉了。

政府的公共基金，拿來做老年生活保障社會保險制度，責任不能再丟到政府去，台灣的保險滲透率，是世界之冠，現在平均一個人有十二張保單，保額低保單數量高。

您認同勞工退休制度走向商業保險？

孫：政府跟業者合作年金保險？我並不贊成社會保險走向商業年金，商業年金保險應該是有了基本的社會保障之後才去推動，工運團體希望在勞保給付加上一個最低生活保障的基礎年金，但我不贊成！

怎麼解決勞保年資低微的問題，現在很多人因為就業不穩定，到六十五歲可以領勞保年金卻只有五或十年年資，可能會有段時間沒有投保勞保。

另外一個問題就是勞保有九百萬人，但是全台灣有兩千三百萬人，應建立在全部人都有的條件下齊一水平，我反對的是把商業年金拿來做為基礎保障，這是不合理的，勞保公保目前邏輯是收入越高的人領越高，但是收入少的人才需要越多，應先讓所有人有基本的保障才行。

新加坡實施公積金國家，雖然房地產炒得高但是新加坡公共房屋，然後用便宜的價格賣給年輕人老人，讓每個人都有房子住剩下的才是房地產市場，香港雖

然房地產炒得兇，但是香港也有大量公共房屋，所有人有了基礎保障之後，再去思考商業保險金，政府壓抑社會保險，讓大家以為商業保險較可靠。

勞保基金為什麼要吵這麼兇，讓你覺得你退休之後沒辦法領到，產生恐慌，這樣之後保險業才有機會去賣保單，政府想轉嫁責任給保險公司，引進商業年金保險，但何者才是合理的商業年金保險？政府只有喊但卻沒有一個合理制度，勞委會八年都沒一個合理制度。

您對於勞退平台的看法？

孫：不贊成勞退平台，勞退制度根本是一個多餘的制度，世界銀行有三層制，第一層是基礎年金，第二層職業年金，勞保和勞退都是雇主去付的有何不同？根本是同一個制度，政府應去建立第一層和第二層。

老農津貼造成的效應，讓農夫不敢賣農田，保持制耕農身分，現在農村的農地沒有賣光，就是因為老農津貼維持住維持買票政策這口氣，

勞退制度乾脆把勞保保費弄高，勞退併勞保就好了，兩者只差在勞保保類有 1:2:7 和差在職業工會沒有勞退，雇主曾經在 2005 年釋憲，中華民國憲法規定政府需要規劃社會保險制度照顧老年生活，怎麼換成都要我們雇主來負責。

請問您對勞工年金替代率怎麼看？

孫：當初在立法院推動的時候，勞委會推的是 1.1，同時推國民年金是 1.3，那會完蛋，會造成職業工會都會倒掉，因為工會就是靠勞保跟一筆 20 元的手續費，如果國民年金的福利比勞保好，所有人都跑去國民年金，職業工會會倒掉，所以不能一樣 1.3 至少要 1.55，團結工聯要求 2(跟公教一樣)，1.55 應維持住，這是當年公會的戰果確定給付的部分怎麼能變？一個人老了之後他的老年生活規劃是最沒有彈性的，會影響老人的生活，確定給付是好的，所以如果已經爭取到的話就保持下去。

您怎麼看待國家負最後給付責任?

孫：我不贊成的國家撥補虧損撥補，潛藏債務的部分洞太大補不來，喜歡用公保來算。政府如果貼補的話，那麼 1:2:7 政府的撥補是在補貼資本家，工運怎能主張政府撥補呢？必須要回到勞保結構來談，勞保主要是由雇主給付出來的，不能由政府撥補。

我強烈主張，優先思考要提高保費，確定給付就是固定福利之後，再去計算保費，提高保費雇主付得多勞工付得少，保費增加會讓你老年退休基金會變多，所以是薪資的遞延增加實現在未來。

全國總工會主要是職業工會，認為政府在騙人勞保制度不用改，因為任何變動對工會都是影響，一般人加入工會只為了購買年資，所以如果購買年資為什麼要增加負擔，職業工會出來只為了一件事情就是勞保不需要改，這是極度不負責任的，職業工會這群人就是快退休這群人，他們沒有考慮到年輕人，他們的影響不大，主張基金危機是假的。

如果做一個小結論，對於目前政府勞保年金的改革大制看法？

孫：保基金危機是個結構性問題，應該要針對三大問題去解決，這三大問題不是勞保本身問題，因為這樣的危機去動勞保根本就是本末倒置，不是勞保本身的問題。

國家的責任不在於給付責任而是在於維持制度的推動，譬如說台灣去年出生率千分之一，千分之一是個重大指標人口負成長代表，去年到有一，台灣已經很多年到不了一，但主要原因是因去年是龍年，根據勞保基金精算報告台灣到五十年後剩下一千八百萬人，勞保少了五百萬人。

少子化不能解決嗎?

孫：歐洲過去曾經少子化，但是現在已經得解，甚至有超過 2，歐洲德國現

在的嬰兒目前有一半以上活在單親家庭裡，要解決出生率問題，不是丟回家庭而是要回到社會福利。

勞保基金我覺得目前是還可以的，不一定要用德國的隨收隨付制，基金還是不應該要太多，因為基金越多越有收益問題，越有投資者的問題。

受訪者：桃園縣產業總工會秘書長 姚光祖

訪談時間：102 年 7 月 12 日下午 15:30 – 16:30

對勞工年金改革方案看法：

姚：政府沒有改革，只是緊縮，政府也認為是勞工保險的財務改革，這其實是有問題的。應該要追求勞工保險本來的初衷目的，是對參與社會保險的人有穩定定的照顧，但是現在政府的方向不是，寧可犧牲穩定的照顧，只是追求財務上面的穩定而已，這其實是沒有意義的。

大家就會想，勞工不應該無限制的要求保險給付，而讓勞保的財務虧損。那我們會從幾個觀點來看，第一個是：無論如何，我們得要面對的事實是，勞工保險本來領取的本來就是非常少。勞委會去年大概四月份的數據有說，大概 83% 的人領取的人低於兩萬塊錢，平均的數據在一萬三到一萬四之間，這樣根本無法生活。如果還要降低的話，那可能會把原來是屬於社會保險該給人的給付，轉嫁到家庭裡面去，變成家裡面的、年經的要直接支付給老人，比如說我爸媽一個月要一萬四年金變成只有一萬，那四千元就是我付，事情就是這麼簡單。

所以我們認為，為什麼政府現在要做這個年金制度的變革，就是因為少子化跟高齡化，可是如果只是單純的去緊縮勞保年金的話，最後反而會造成大家更不敢生小孩，我每個月要多付四千塊錢給我爸媽，我怎麼敢去結婚？而且這就是社會制度上國家的退位，國家本來應該負的責任沒了。如果我碰到失業、我碰到無薪假，或是我工作受傷的話怎麼辦？我就沒有錢付給我爸媽，以年輕人的立場，當然也會希望有個穩定的社會制度去照顧中高齡的勞工。

我覺得勞委會一直想要操作的事情就是：年輕人說未來保費好高高好好好可怕，但是我當然不會吃這套。

我覺得要分成幾個部分來看，第一部分是，本來年金的給付裡面，就太少了，那如果再降低的話，會加劇年輕受僱者對自己父母的照養成本，這事情是不可以迴避的。第二個事情是，勞退的部份，政府已經讓雇主對勞工法定照養的成本少了一半，不管政府說會把基金拿去投資多賺錢，但不論國家收益如何，已經讓雇主降低勞退舊制時期一半以上的成本。

所以，我們認為應該要增加雇主對勞工的退休保障，甚至是更坦白的說：目前台灣的稅賦制度也是不公平的，如果相較於其他職業別，在這的變革裡面，公務人員是三萬二的地板，但是連勞委會的資料中都說勞工是兩萬塊是少數的，八成都不到兩萬，台灣勞工的老年照顧非常的不足，這樣等於拿受薪階級勞工的錢去照顧本來保障相對穩定、薪水高的公務員，這長期下來對勞工是不公平的。本來創造經濟奇蹟的就是勞工，分配上就是要可以享受利潤，就應該要獲得更好的照顧，這就是工會的方向。

我們認為政府很明顯只是想要緊縮而已，做的策略上就是砍，砍的過程中降低工會的反彈。包括之前說要辦一百場的座談會，只是在取得自己的正當性，討論性並不多，然後丟出各類別的工人矛盾，像是丟出新聞說職業工會以少報多去賺勞保年金，或是丟出年輕的勞工希望未來不要負擔太多，等於現在的勞工希望降低年金，這可能就是在製造勞工之間的矛盾。還好我們工會有擋住，去年十月發動三場的勞保抗爭，五一發動動員，我們工會有反省，目前改革緩步下來算只是僥倖或祇是小勝。

對「勞工的所得替代率比公務員高」的看法？

姚：年金計算方式不能只用所得替代率來看，這是虛假的，而且替代率計算只有 1.55%。首先，勞保投保上限是四萬三千九，只要是薪水超過這個數目，未來所得就是被打折的。而且，台灣雇主長期以來也容易以多報少，所以勞工的所得替代率就是不準的。公務人員的退休計算是本俸乘以二，這部份就超過勞工的

計算基礎。這應該是拿公保來跟勞保比，如果以整個的勞工退休所得來比，是不如的。

勞工就是繳的保費少、領得少？

姚：職業工會沒有勞基法的退休制度保障，只有一個保障，不是一份保單。台灣的立法裡面並沒有給予適當的保障。公務員計算年金的時候是多少錢就可以計算多少，但是台灣勞工只能最多 43,900，這部份要算所得替代率根本就是假的。如果是以勞退新制來說的話，政府現在一直宣稱預估說 20% 的所得替代率，但這是以前六十幾年的投資基礎來做估算，這是通篇謊言，勞工如果有 60% 的所得替代率是不可能的！

對目前年金改革還有什麼看法？

姚：我認為政府其實並沒有真的想要做好年金改革，理論上社會保險其實更重要的是社會的團結，是有資源的照顧沒資源的人，未來的人照顧現在的人，有互助的概念。但是勞委會就是互相挑撥、互相鬥爭、製造矛盾的，現在鬥了一個勞保年金，之後被檢討的軍公教的退休制度，之後就是退休人員的年終慰問金，根本就是製造仇恨，完全沒想要解決問題。年金改革是製造矛盾、階級對立的。

政府長期下來對台灣的企業資本家，始終就是在降低他們的負擔，包括退休負擔的減少，或是稅務的減少，營所稅從 25% 降到 17%，就是在照顧企業，造成稅基大量流失，政府的錢越來越少，以至於財務出現問題想要緊縮，便會想要說去年十月突然出現勞保破產的議題，如果說是陰謀論反而很無趣，但我覺得政府長期就是會做這樣的事情。政府該做的事情，是讓台灣的社會正義真正呈現，避免勞工在利潤的分配不均。政府不要整天只是擔心企業會跑、資本家會跑，要不斷降低他們的成本，一直提高企業家的利潤，無助於社會問題的解決。

如果你是勞工退休政策的被諮詢者，你會想要怎麼建議？

姚：年金的改革並不能只看年金！勞保年金的評估去年跟過去其實並沒有多少差異，唯一最大的差異的就是保費提撥的落差，這意味著台灣薪資並沒有變動多少，多少受僱者是可以確定預估的，或許幾年前預估薪資會提高，但現實不是這樣，每天都在報薪資水準落到多少年前。如果薪資會提高，讓儲蓄率提高，未來才能解決問題。

勞退制度也應該要處理，以台灣勞工來說，一輩子可以拿到勞保的、勞基法規定的退休金。問題是，政府把舊制退休金改成新制時，降得太多。前幾天有新聞說，有多少錢五年來一直擺著沒去領，為什麼？因為這筆錢實在太少了，以致於多數人都忽略掉了。

勞保局總經理前年跟我們說，因為對於勞退新制那筆，雇主負擔太少，所以現在退休制度整個失衡，大家都在看勞保年金這一塊，造成國家的期待越來越大，本來是雇主的責任，但是現在讓雇主的責任給跑掉，變成責任是國家的，當然就會發生那麼多問題，這是不對的。政府的勞退新制問題應該要正視。

對於政府保證撥補這一塊的看法

姚：對於政府撥補問題，工會還沒有成熟的共識，但是公約數達成政府應該要撥補的共識。九七年時，政府說要對虧損逐年撥補，這是應該的。但是政府的撥補是不是等於勞工階級的獲勝，畢竟勞工階級才是稅賦的主要繳納者，我認為應該要從有錢人、高資產者或資本家去獲得更高的稅賦來照顧，或是讓勞工的給付可以獲得更高。

撥補是否補貼資本家，我同意有這可能，但政府確實是有責任的，目前工會之間還沒有共識。檢討勞工薪資才是更長遠的目標，如果從提高保費來看，對於工會是個教育過程，對台灣的工人是個挑戰。目前大家都會崇尚便宜，不希望漲價、工會會費不漲價、勞保保費不漲價，薪資也不會漲價。若是大家保障提高了，

當然會費都可以提高。政府該多收點保費，跟資本家也收更多點保費，不要只是罵政府說會被貪汙，應該要增加監督的機制，這是工會運動上該負擔的責任。

基層工人會覺得我的保費提高了，雇主負擔也提高了，我的薪資也無法提高！教育勞工需要一段時間，在實務的教育上可能增加一些問題。有人會認為：「增加保費就等於無法提高薪資」。工人覺得增加保費等於增加雇主負擔，雇主增加負擔了就會不提高薪資，應該要爭取提高薪資，讓保費的增加也是合理的。

如果您是政策計劃者的話，您會怎麼做？

姚：我認為這個問題，第一個層面我作為一個工會會務人員、組織相對的領導者，我不認為這是我們該思考的問題也不是政府該說的話，過去我們一直批評政府像是營所稅的降低及幾十年來沒處理以多報少的問題，包括稅的問題、查核稽查的問題都有一個完善處理，今天年金的問題都是可以談的，我不會反對提高保費。

基層的產業工人薪水已經夠少了，職業工人一個月繳的保費是產業工人的三倍，保一樣的數額的話，他繳一千塊錢那個人要繳三千塊錢，結果台灣勞工拿到的保障是一萬四甚至更低，這些社會制度的不公平台灣勞工才会有那麼多的怨言，對我來說我就覺得政府應該停止降稅，政府敢說以後不降稅嗎？

營所稅應該回復 25%，政府不敢做去稽查以多報少的問題政府不會敢，第二的面向工人的確應該被教育，長期以來政府執政結果就是我給你低的保費，你也不要要求太多的保障，這是台灣的工人應該要去面對思考的問題，台灣所有跟工人有關的組織都覺得能繳少少的會費就好，不能做事情就算了，反正我們也是繳很少的會費，我認為工會不應該這樣，應該要有足夠的經費資源聘真正的研究者，來研究政策跟政府和資本家團體對抗。

在這個年金修改的過程，我們不只是挑戰政府和資本家，也是在挑戰自己，要讓工人知道說你該主張更好的制度，而不是消極的想說讓勞保倒掉就好，如果

你希望你的給付能夠變好，你就要思考錢從哪裡來，雇主還是勞工？你希望主張從雇主來，你就必須面對你的所得可用金額變少，你希望政府支出你就必須要花更多力量抗爭。

受訪者：台灣勞工陣線秘書長 孫友聯

訪談時間：102 年 7 月 15 日下午 15:00 – 16:00

請問您對目前勞保年金改革的看法：

孫：勞保之所以目前一直被要求改革，主要的原因是因為國內跨職業制度不同的比較，其中存在著財政上的危機，但事實上勞工保險制度是相當穩定的。其實勞保是不需要在目前進行改革的，況且在 2009 年就已經改革過，是老年經濟安全設計的模範生，像是從最初的三年平均薪資計算到之後的五年年資計算，就是不錯的典範。軍公教退休制度改革，才是更為迫切的。再怎麼看，勞保應該是最後改、財務上應該是最好的。

勞委會版本也有很大的問題，就是在給付率的問題上，就像 1.55 的部分看似三萬元為上限，好像是在照顧低階勞工，但是三萬的標準到底為什麼，這是有問題的！從去年十月開始的訊息，造成民眾普遍的恐慌，怕勞保會不會倒，但撕裂族群的傷害則是令人遺憾。

您對勞保給付變動的看法：

孫：目前宣傳試算很多都是用假設四十年來計算出來的結果，但軍公教退撫制度並沒用到四十年來計算，這其實就是宣傳者心虛的地方。勞退改革試算的前提是投資報酬率，要達到一定的報酬率才能達到預計目標，但是勞工進出職場的風險更是大，最理想的狀況下當然可以達到 43,900 的計算標準，但是依照現在的計算公式來算退休後月所得額：

$$43,900 \text{ 元} \times 1.55\% / \text{年} \times 40 \text{ 年} = 27,218 \text{ 元}$$

這樣的數字連軍公教給付的地板都沒達到，在這樣兩套標準之下，究竟退休給付

要多少才能達到真正的老年安全，政府都沒能說清楚。某程度而言，如果 OECD 說能達到七十的所得替代率就是最好的老年保障，那麼所得替代率已經高於七十的族群，政府就不該繼續錦上添花後，讓更大一群勞工的老年都很貧窮。

您對跨職業老年保障差異的看法：

孫：從制度來看，勞保優於公保，但是公教退撫金這部分才可怕，過去的公保有十八趴的優惠，政府還提撥九百多億以上的預算，更高於一般的所得替代率，這筆錢就跟繳的錢無關。問題的重心不在於退休的人能領多少錢，而在於什麼時候可以領到退休金。就像小學教師五十多歲可以退休，這是在掏空企業，如果制度造成跨職業的差異，那就該切平去齊一保障。

勞保退休金制度當然要改，但優先順序上要先改其他體系，最好就是在老年經濟安全的保障上，能消弭因職業差異所造成的不公。

您對勞保財務問題的看法：

孫：當退休給付已經成為政府財政的問題時，過去不合理的制度當然要修改！但是去年的評估報告以完全準備的基礎做計算、用商業保險的模式去看社會保險的模式，這會累積出太過龐大的基金金額。而勞工團體對於勞退新制目前累積出來的鉅額基金，會深恐將產生政府不當運用的下場，最好將勞工退休制度整合進勞工保險條例裡頭。

政府真的不需要一大筆錢，那會讓百姓不安的。政府只要計算好人口結構、應該給付金額的存量、監督好資金流向就好。就像目前的國民健康保險流量是十八萬五千元，健保局的存量也不過是一個月就已經足夠，為什麼勞保的基金量卻是要完全準備？

請問您對勞退平台的看法：

孫：對於勞退平台我百分之百的不同意！雖然號稱可以讓勞工自負盈虧，但這只是活絡金融市場的做法，任何人都知道投資的風險是難以預估的，金管會王副主委雖力推這樣的政策，但是我不認為這樣的制度能夠達到宣稱的利益，我更擔心的是有一大筆錢，讓大家都在花時間想要怎麼投資，如果勞工在平台上操作不當而產生虧損，連基本的老年經濟安全都虧掉了，這樣是不值得的！

對於專業經理人參與基金操作的問題，新加坡以政府的力量做限制投資目標歐洲也得要有認證，但是台灣的現況無法令百姓信任。唯一的解決問題 就像進入闖場一樣，交出手機來參與投資，這樣才可能會公平。

國家確保的責任是基金裡的財務腳色，管理基金在財務槓桿上才不會失衡。勞工自選投資標的的作法，智利在 1997 年有過慘痛經驗，馬來西亞的公積金管理也出現過這樣的危機，每個投資人都認為自己有不可一世的聰明，但那樣的商業競爭是不妥的。社會福利保障制度，不應該進入風險的輪迴裡頭。

政府只要確定基金的保管是安全的、維持確定老年經濟安全的保障就已經足夠，期待政府操作基金去獲得 10%的保障，是不切實際的想法。

您對退休金改革策略走向看法：

孫：如果非要改革不可，就從軍公教先改，就像勞工保險以最後 144 個月的平均薪資計算，軍公教的年資就不該還維持五年的計算額度。而軍公教以本俸 x2 來計算，跟勞工的 43,900 之間的差距如何彌補，甚至是退休年齡都不能有所不同。

台灣的工資節節敗退，是未來的挑戰之一！為什麼我們的政治菁英可以容忍這樣的情況，這會影響到未來世代對政府政策的信心。試想：如果年輕人低薪化很嚴重，未來可以貢獻的都是低薪者，等於流進水庫的越來越少，這樣當然會出現問題。

政府如果保證撥補虧損，都拿資源來撥補的話，就無法做其他建設。軍公教

已經撥補了 3600 多億，但是勞工的撥補額度卻是 0，看來目前政府撥補應該是宣示性的意義大於實質性！讓年金改革能夠延續，就不該放任低薪，應該先從提升薪資做起。