

美國勞工退休經濟保障制度之發展探析

王靜怡

摘要

美國的勞工退休經濟保障制度自一九三五年社會安全法實施以來，經歷貝佛里奇思想的洗禮及循環性經濟動盪的衝擊，制度幾經修正，而成爲目前以老年及遺屬保險制度爲強制性基礎保障、各種企業退休金計畫爲自願性的其它保障制度之架構。身爲一金融相當自由、活絡且多元化的經濟大國，美國多年來雖一直藉由稅制措施並輔以相關金融機構的合作，來推動企業退休金的普及化發展，但成效一直未能明顯有效地彰顯於小型企業，以致勞工的退休經濟來源仍有相當高的比重仰賴公共退休金，尤以中低收入的勞工爲然。因之，如何適切地結合民間力量來共同充實勞工的退休經濟保障，遂成爲未來發展的重要課題。

關鍵詞：美國社會保障、勞工退休金、公共退休金

壹、前言

美國基本上是一相當推崇自由競爭的經濟大國，因之反映在勞工的退休經濟保障政策上，亦大致承襲著此一精神，目前僅針對勞工提供一普及性的基礎退休金保障（老年、遺屬及殘障保險制度（Old-Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI）），至於其他的退休經濟保障制度方面，則並無一強制性的參與規定，而是採相關的稅制措施及架構準則，以鼓勵性的政策方針，引導企業界及勞工自行依自身的條件，自主地與民間金融界合作來建立合適的民營退休金計畫。本文針對美國勞工的整體退休經濟保障架構作一簡述及分析，冀供我國在研擬勞工退休經濟保障制度之體制時的參考借鏡。

貳、美國 OASDI 之發展歷程暨其現況

一、美國 OASDI 之發展歷程

美國基於其立國背景，在社會思潮上較傾向於強調個人主義的精神，因之在一九三〇年代以前，包括老人政策在內的相關社會措施，絕大多數均是由私人或教會機構來提供，只有極少數的地方政府動用財政資源來救濟低收入老人。然自一九三〇年代經濟大恐慌發生後，許多中產階級者的經濟陷入困窘，當時紐約州長羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 認為此乃係資本主義失敗之表徵，因之倡議政府應適度介入、干預經濟社會的活動，以避免勞工受經濟波動的牽累。此一號召不僅將羅斯福推上了總統的寶座，更讓美國走向帶有濃厚社會主義色彩的「新政 (New Deal)」。

在羅斯福總統主政的社會思潮之下，一九三五年國會順利通過「社會安全法案 (Social Security Act)」，其原本僅提供退休經濟保障，簡稱為 OAI (Old-Age Insurance)；一九三九年加入遺屬保障 (Survivors Insurance)，而成為 OASI；一九四五年再擴及到殘障保障 (Disability Insurance)，簡稱為 OASDI，而成為現制的雛型架構。(吳家聲，一九九六)

依一九三五年社會安全法規定，制度支出之財源主要來自薪資

稅 (payroll tax) 而非一般稅收，其自一九三七年開始課徵，而老年給付則自一九四二年開始實施。在一九三九年國會先通過了一項修正案，內容包括：1. 擴大老年給付的對象至被保險人的扶養家屬及遺屬；2. 給付的計算基礎自一九三六年起由終身累積薪資總額改為平均月投保薪資，且以「投保季 (quarter of coverage)」來作為被保險人計算投保年資的依據；3. 年滿六十五歲仍繼續工作者，其薪資在法定限額以下者仍可領取全額老年給付；4. 老年給付的實施期間由一九四二年提早到一九四〇年；5. 成立「老年及遺屬信託基金 (Old-Age and Survivors Trust Fund)」，並採隨收隨付方式來做為制度的財務運作基礎 (吳明儒，一九九五；Gray and Joan, 1990)。自一九三九年的修正案後，OASDI 的保障開始逐步走向擴大之勢。

最初申請老年給付之正常年齡訂為六十五歲，其後在一九五六年，首先針對六十二至六十五歲的女性提供了得提早申請老年給付之制度，一九六一年並擴及到男性。惟在此同時，原本希望保持社會安全制度之財務獨立性而設置的老年及遺屬信託基金，在歷經多年的盈餘期後，自一九五八年開始出現赤字，OASDI 財務之健全性首度遭受質疑。

在一九六〇年至一九七〇年代之間，美國經濟社會伴隨著景氣繁榮出現了高度的通貨膨脹，因之國會在一九七二年通過，自一九七四年開始實施老年給付按年隨消費者物價指數調整的措施，來保障退休所得的實質貨幣價值。惟此一立意良善之措施，一方面在當時對未來

的經濟景氣預估錯誤，導致初期給付過度調整(overindexed)，不但反映被保險人終身工作期間的薪資成長，也反映了部分的通貨膨脹，故整體給付調整超過通貨膨脹的幅度；另一方面，其後復因碰到石油危機，美國國內出現景氣停滯、實質工資率未見成長、失業率上升等經濟窘境，而致使經物價指數調整後之老年給付的支出高於薪資稅成長之收入，嚴重地產生了隨收隨付制下的財務失衡。為解決此一問題，國會於一九七七年一方面修法提高薪資稅率，同時亦將老年給付的計算公式，由過去的採平均月薪資(average monthly wage, AMW)改為現行所採用的指數化月平均所得(average indexed monthly earnings, AIME)方式(詳後述)，目的在降低退休前的平均薪資，因之一九七七年以後之退休者，其老年給付的所得替代率較舊法低約五%(蕭麗卿，一九九一)，希望藉由同時提高收入面與減少支出面，來暫時先解決短期財務失衡的困境。

惟因二次大戰後的嬰兒潮(一九四六年到一九六四年出生)人口預計在二〇一〇年左右將開始屆臨退休年齡，再加上嬰兒潮後之出生率逐年下降，進一步威脅到隨收隨付制下的長期財務均衡。因之為舒緩OASDI的長期財務危機，一九八三年再度進行另一波改革，包括：1. 再次提高薪資稅率；2. 針對在二〇二七年起達六十五歲者，將其現行的老年給付正常年齡由六十五歲提高到六十七歲，至於得提早申請給付之年齡仍維持六十二歲，惟其部分老年給付的給付成數，將從目前基本保險金額(primary insurance amount, 詳後述)的八〇%降為七〇%；3. 為鼓勵屆臨退休者繼續工作，原

先在一九七七年已將延後申請老年給付之給付金額每年提高三%，一九八三年則計畫逐步將其提高到每年八%；4. 將一九八四年以後進入聯邦之受雇人員納入社會安全保障體系，同時，亦將非營利機構的受雇者及部分州或地方政府的受雇者予以納入，以擴大信託基金的收入來源；5. 針對高所得的受益人，其所領得之老年給付的半數，須列入課稅所得；6. 當信託基金的累積額低於當年支出之一五%(一九八九年後提高為二〇%)時，老年給付將依物價指數與薪資指數中之較低者來調整，以控制給付的支出面。(Diamond and Gruber, 1999; Steuerle and Jon, 1994; 吳家聲，一九九六)

美國OASDI自二次世界大戰後，受貝佛里奇福利國家觀點的影響，強調保障的給付需求面；而到石油危機發生後，則開始注意到財務的收入供給面，此由一九八三年的修正案中可略見端倪。雖自一九八〇年代起，經濟榮景重現，在低通貨膨脹、相關給付調降及大部分嬰兒潮人口仍在就業市場等因素下，信託基金重新出現大量且遞增之盈餘，但相對於未來必然會出現的嬰兒潮人口退休壓力，基金的累積數額仍是嚴重不足。惟在歷次的社會安全政策修正措施中，一再提高的薪資稅率卻已開始引起人民及中小企業的反彈(吳明儒，一九九五)；同時，對中小企業而言，在國內及國際市場的雙重競爭壓力下，日益增加的薪資稅負擔，亦形同加重了其經營成本上的壓力。因之，如何在基金力求平衡的財務壓力下，以不過度沉荷的薪資稅率來維持一定程度的公共基礎退休經濟保障之給付，即成為政府必須去面對的實質層面問題。

二、美國 OASDI 的現況

美國 OASDI 目前的給付相關規定如下：

1. 在財務來源方面：主要來自薪資稅 (payroll tax) 目前由勞雇各半負擔五·三% (自雇者負擔一〇·六%)，薪資稅的課徵基礎有一法定上限(二〇〇〇年為\$七六、二〇〇)，此上限每年會隨著平均薪資水準來調整。

2. 在給付計算基礎方面：以「投保季(quarter of coverage, QC)」為單位來計算，被保險人投保薪資達法定數額以上(二〇〇〇年為\$七八〇)，即可領到一個投保季的資格，每年最多可有四個投保季，投保季的薪資額每年會隨著平均薪資水準來調整。

3. 在給付計算方式方面：原則上包括二個過程：首先，先將被保險人六十歲以前之投保薪資依重估因子(indexing factor)予以重估，刪除其中最低五年的重估薪資後，其餘予以平均，即得到「指數化月所得平均數(Average Indexed Monthly Earnings, AIME)」；其次，將AIME依其各金額的適用級距乘上相對應的百分數後，予以加總即得到所謂的「基本保險金額(Primary Insurance Amount, PIA)」；至於在AIME換算為PIA所採用的係一種三階段式的百分比，每一階段的薪資範圍(band points)會隨平均薪資水準調整。在第一階段的薪資範圍內(二〇〇〇年為\$五三一)，每\$一的平均投保薪資中有九〇%可換算為PIA，第二階段(二〇〇〇年為\$五三一至\$三、二〇二)為三二%，而到第三階段(二〇〇〇年為超過\$

三、二〇二的部分)每\$1的平均投保薪資中，只有一五%可轉換為PIA，因之OASDI的老年給付具有相當程度的所得重分配作用。給付金額一旦算定，每年基本上會隨物價水準調整，惟當信託準備基金低於法定下限時，則改依物價水準增加比率及平均薪資增加比率二者中之較低者，來調整老年給付之增額比率。

4. 在請領給付資格方面：被保險人已有四〇個投保季，或自一九五〇年起(或年滿二十一歲起)至被保險人年滿六十二歲之間，每一年至少有一個投保季，即符合申請老年給付之條件。老年給付的正常年齡為六十五歲(二〇〇五年預計提高到六十七歲)，而被保險人年滿六十二歲可提早申請老年給付，惟其所領得的金額必須依法定比率遞減，六十二歲退休者可領得之老年給付約為其原本在六十五歲時可領得之全額老年給付的八〇%(當二〇二二年正常退休年齡為六十七歲時，則會進一步降低至七〇%)。此外，被保險人亦可延後申請給付，來領取增額老年給付，以一九九九年及二〇〇〇年達六十二歲者為例，增額老年給付的年增率為六·二%，二〇〇一年為七%，二〇〇五年之後將進一步提高到八%。

5. 在老年給付的扣除規定方面：在過去，未滿七十歲之被保險人若其在領取老年給付之同時有其他工作收入，且經所得調查(earnings test)後之收入額達法定上限，則所可領得之老年給付將依規定遞減。惟為了鼓勵高齡人口繼續就業，自二〇〇〇年開始，針對正常退休年齡(六十五歲)以後申請退休者，取消所得調查之規定，而未滿六十五歲者，則仍維持原制。以二〇〇〇年為例，當

年所得超過\$10,080(或月所得超過\$840)時，每\$3的所得必須減少\$1的給付。

OASDI目前的保障人數已包括了全美國90%以上的工作人口，可謂是美國最基礎、也是最普及性的公共退休經濟保障制度。然而因一九四六年至一九六四年的嬰兒潮人口預計在二〇一〇年至二〇三〇年將開始逐步邁入退休年齡，在現行的費率基礎下，即使配合預定進程將老年給付的正常年齡由六十五歲提高到六十七歲，基金仍預計在二〇四〇年耗盡；其後雖嬰兒潮人口的退休壓力漸緩，但在出生率下降及平均壽命提高的雙重作用下，被保險人人數對受益人人數的比率仍將持續下降，基金依舊無法有緩和的重現盈餘之餘地(2001 OASDI Trustee Report)。

因之，為解決在現行預估下即將面臨的制度財務危機，美國政府當局除了採消極性的階段式提高薪資稅率及老年給付的正常年齡，以及降低老年給付的所得替代水準外，較積極性的規劃方向是希望擴大企業退休金制度的功能，一方面彌補 OASDI 縮減後對勞工退休經濟保障所產生之不足，另一方面亦是希望藉由結合民間的力量，來紓解老年及遺屬基金赤字對政府財政所造成的巨大壓力。

參、美國企業退休金計畫之發展 歷程暨其現況

一、美國企業退休金計畫之發展歷程

美國最早出現的民間退休金計畫，是在一七五九年由長老教會為其牧師之遺孀及子女所提供的給付性保障，屬於一種遺屬保險(Allen, et al., 1992)。而由 American Express Company 在一八七五年建立了第一個較具正式性之提供其員工退休保障的退休金計畫後，一些企業紛起效尤，主要以鐵路、銀行、公用事業等為主，企業退休金計畫方開始受到注意。

一九四二年的所得法(Revenue Act)正式對企業退休金計畫提供稅制上相關稅惠措施的立法，這些相關規定至一九五四年結合為「內地稅法(Internal Revenue Code, IRC)」，成為企業退休金計畫在稅制上的法規雛型。在政府相關稅惠措施的推動下，復加上各企業漸漸體認到提供勞工更佳的福利保障，不僅有助於提高勞工的向心力，更能進一步凝聚生產力潛能，對企業的成长基本上是一個符合成本效益的政策方向，因之至一九四〇年代中期，企業退休金計畫數目大幅成長，儼然成爲一股企業經營上的理念風潮。

惟之後在一九六三年發生了 Studebaker 的關廠事件，讓超過四、〇〇〇名員工喪失了其部分乃至全部的退休金權益。有鑑於其後類似事件一再發生，爲了強化對參與企業退休金計畫之勞工的退休權益保障，在經濟大恐慌壓力的籠罩下，國會於一九七四年通過了「受雇者退休所得保障法案(Employee Retirement Income Security Act, ERISA)」，正式規範了「合格退休金計畫(Qualified

Pension Plan)的相關最低標準條件。此外，並成立「退休金給付保證公司 (Pension Benefit Guaranty Corporation, PBGC)」，提供參與確定給付制之企業退休金計畫的勞工，在雇主因破產或其他法定特殊原因而無力提供既已承諾的退休金時，能有相當程度的權益保障(註一)。其後，ERISA加上IRC再配合一九八六年的稅制改革法案(Tax Reform Act)後，共同形成了目前規範合格退休金計畫之相關基礎規定，除了希望以更多的稅惠措施來鼓勵雇主建立退休金計畫外，並冀期能吸引勞工主動加入，來活絡企業退休金計畫的參與程度。

然而在政府極力輔助企業退休金計畫之建立的同時，企業退休金計畫的本質亦在經濟環境之變動下，由單純地責成於雇主，漸漸地轉變為勞雇雙方的共同責任。早期的企業退休金計畫是以確定給付制為主，基本上由雇主負擔確定的給付責任，來彰顯雇主對勞工的照護精神。而此一精神在經濟榮景時固可收到企業所預期的成本效益實績，然在景氣衰退時，既已承諾的退休金給付責任，卻成了企業在經營成本壓力上的一大潛在負債夢魘，尤其以中小企業為然，因之企業界莫不力思解決之法，以求勞雇雙方利益之均衡，而確定提撥制正是一適時的轉型方向。尤其是在一九七八年的 Revenue Act 中，首度允許不論大小規模的企業均得建立具有確定提撥制精神之 401k 計畫，一九八一年更進一步允許雇主自勞工薪資中預扣部分金額，來做為 401k 的提撥來源後，讓以 401k 為首之確定提撥制計畫，自此漸漸受到勞雇雙方的青睞。(Gustman and Steinmeier, 1995)

401k 計畫之所以受到矚目，主要是因其具有較高的遞延課稅金額範圍、可攜性(portable)、參與者可自行決定投資方向等特性，故能吸引勞工加入；另一方面，相較於過去的確定給付制，雇主無須全部承擔退休金的負債風險，且可視其自身的資金運作情況，來決定是否配合參與提撥，因之亦相當受到企業歡迎，尤其以財務能力較為薄弱之中小企業為然(Kruse, 1995; Papke, 1995; Papke, et al., 1996)。再者，對 PBGC 而言，亦可減輕其在過去確定給付制計畫中必須承擔之保證給付的責任(註二)，因之近年來以 401k 為首之確定提撥制的企業退休金計畫漸有凌越確定給付制計畫之勢。

二、企業退休金計畫的現況

美國的企業退休金計畫目前主要有確定給付制及確定提撥制二種，前者雖然較諸後者能提供勞工較為確定的退休給付，但近年來企業在經營成本的考量下，或者是縮減確定給付制的提供規模，另以確定提撥制來補充，也或者是完全以確定提撥制來取代確定給付制，作法雖然不一，但確定提撥制有凌駕確定給付制之勢，卻是不容否認的事實。

由表一可看出，在一九九七年中大型企業(員工人數一〇〇人以上)的全時工作勞工中，有四分之三的比例參與雇主所提供的退休金計畫，其中一半的比例是參加確定給付制，五七%的比例是參加確定提撥制，較諸一九九一年來看，確定提撥制數目的顯著增加(尤其是 401k)，恰與確定給付制數目的減少成明顯的對比。而若

表一 1991 至 1997 年美國中大型企業之全時勞工參與民營退休金計畫概況 單位：%

退休金計畫 類型	1991	1993	1995	1997			
				總計	專業技術之 勞工	宗教及銷售 業勞工	藍領階級及 服務業勞工
總計(註 1)	78	78	80	79	89	81	72
確定給付制	59	56	52	50	52	49	50
確定提撥制	48	49	55	57	70	63	46
401k 計畫	44	43	54	55	--	--	--

註 1：包括確定給付及確定提撥制，而同時參加二種型式計畫之勞工，則只計算一次。
資料來源：U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employee Benefits in Medium and Large Private Establishments, 1997, Bulletin 2517. (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1999)

表二 1990 至 1996 年美國小型企業之全時勞工參與民營退休金計畫概況 單位：%

退休金計畫 類型	1990	1992	1994	1996			
				總計	專業技術之 勞工	宗教及銷售 業勞工	藍領階級及 服務業勞工
總計(註 1)	42	45	36	46	56	53	37
確定給付制	30	22	9	15	12	16	15
確定提撥制	31	33	29	38	51	46	28

註 1：包括確定給付及確定提撥制，而同時參加二種型式計畫之勞工，則只計算一次。
資料來源：U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employee Benefits in Small Private Establishments, 1996, Bulletin 2507. (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1999) 以及美國勞動統計資料局 (Department of Labor Statistics) 之相關年度統計資料 (<http://www.stats.bls.gov/datahome.htm>)

此外，由表二可看出，在一九九六年小型企業（員工人數一〇〇人（含）以下）的全時勞工中，僅有四六%的比例參與雇主所提供的退休金計畫，參與率遠較中大型企業勞工來得低，而一樣地是以確定提撥制計畫為主（佔三三八%，確定給付制則佔一五%），但若與中大型企業相較，明顯地可以看出小型企業參與確定提撥制之絕對比率遠較中大型企業來得高。（U.S. Department of Labor, Department of Labor, 1999）。

Labor, 1999)。

由前述比較中可以看出，雖然美國政府近年來極力推動企業退休金計畫，但受惠者依然以大中型企業的勞工為主。究其原因，主要與勞工的因素有關，因小型企業員工多屬季節性、流動性高且薪資較低之勞工，對現金的現時需求性較強，因之較無多餘的經濟能力來為退休生活預作儲備；其次，小型企業本身獲利性並不高，故較無雄厚且確定的財務能力來提供員工退休經濟保障，則亦是原因之一（EBRI, 2000），尤其是退休金負債風險較高之確定給付制，而這也是為何在小型企業中，確定提撥制的比例偏高之主要原因。因之，在以確定提撥制為主的情況下，若再加上前述勞工自我提撥能力不足之事實，則更可突顯小型企業勞工參與企業退休金計畫比例偏低之因果連環問題之所在。

有鑑於此，加強對小型企業勞工之企業退休金計畫保障，漸成為政府推展企業退休金制度時的考量重點之一，是以繼 401k 之後，國會在一九九六年通過「小型企業工作保障法案（Small Business Job Protection Act）」，進一步為小型企業創造了更簡化的退休金計畫型態——「簡易型計畫（SIMPLE plan, Savings Incentive Match Plan for Employees 之簡稱）」。此類型計畫適用於員工人數在一〇〇人（含）以下之小企業及自雇者，符合參與資格之勞工，其前二年之年薪資必須在 \$ 五、〇〇〇 以上，且預期在參與之當年的薪資亦有此一水準。SIMPLE 可採個人退休金帳戶（Individual Retirement Accounts - IRAs）或 401k 型態來運作，勞工可自由選

擇提撥率多寡，但每年有一上限金額，其會隨通貨膨脹率來調整。SIMPLE 因屬合格退休金計畫，故與其它合格之企業退休金計畫相仿，亦受到一些稅制規範與提領規定。

401k 計畫雖然提供了較 SIMPLE 計畫來得高的最高年提撥額（註三），而能讓勞工在最大的稅惠範圍內來儲備較多的退休經濟資本，但對小型企業而言，401k 最大的缺失在於作業處理程序過於複雜，行政運作的管理成本較高，因之形成小型企業在退休金計畫之規劃上的一大成本障礙。有鑑於此，SIMPLE 計畫大量簡化相關作業流程，降低管理運作成本，主要是希望對小型企業更具親和力，來提高雇主建立退休金計畫的意願。

SIMPLE 計畫的推出，代表美國政府對弱勢勞工退休經濟保障之照護意旨的進一步彰顯，其成效如何雖仍未知，但美國企業退休金計畫的朝向多元化發展，來適用不同需求、不同條件之企業及勞工，則是一未來的發展趨向。

肆、美國勞工退休經濟保障來源之分析

在政府一再以相關的法案措施來彰顯對企業退休金計畫之普及性的重視下，美國現行的勞工老年退休經濟保障可謂是以 OASDI 為強制性基礎保障、企業退休金為自願性其他保障制度的架構。

表三 美國 2000 年 55 歲以上者各項所得來源比率

單位：%

所得來源	55-61 歲	62-64 歲	65-69 歲	70-74 歲	75-79 歲	80-84 歲	85 歲以上
薪資(earnings)	82.2	64.9	38.2	22.1	14.6	7.8	4.7
退休金給付	8.0	24.0	44.2	58.0	62.9	66.7	73.0
OASDI(註 1)	2.2	12.1	27.8	38.7	43.5	48.3	56.7
其它公共退休金(註 2)	2.7	6.0	7.9	9.2	8.9	9.8	8.7
私人退休金及年金	3.1	5.9	8.4	10.1	10.5	8.6	7.6
個人資產	7.6	8.5	14.8	17.3	19.1	22.0	18.9
其它(註 3)	2.2	2.6	2.8	2.6	3.4	3.6	3.4

資料來源：美國勞動統計資料局 (<http://www.stats.bls.gov/datahome.htm>)

註 1：包括退休、遺屬與殘障給付，以及 72 歲以上者之特別給付。

註 2：包括鐵路人員退休金及各項公務人員退休金。

註 3：包括公共救助給付在內

表四 美國 2000 年 65 歲以上者依所得劃分之各項退休經濟來源比率

單位：%

所得來源	所得低於 \$9,259	介於\$9,259~ \$14,980	介於\$14,980~ 23,631	介於\$23,631~ \$39,719	所得高於 \$39,719
薪資(earnings)	1.3	2.6	6.7	14.2	35.2
退休金給付	85.1	88.8	80.4	70.3	38.3
OASDI(註 1)	82.3	81.6	64.1	46.0	19.4
其它公共退休金(註 2)	1.1	2.9	6.8	11.2	9.7
私人退休金及年金	1.7	4.3	9.5	13.0	9.1
個人資產	3.3	5.1	9.4	12.8	24.2
其它(註 3)	10.3	3.5	3.4	2.7	2.4

資料來源及附註同表三。

若觀察二〇〇〇年五十五歲以上者所得的經濟來源分配(包括自雇及受雇者)，由表三可看出，在六十二歲以前之經濟來源主要以職業上的工作所得為主，自六十二歲(OASDI之得提早請領年齡)開始，則改以各種退休金收入為主，年齡越大，退休金給付佔總所得的比重越高。而在各項退休金給付的來源中，主要以OASDI的給付為主，至六十五歲(OASDI之正常退休年齡)以後，其比重更是開始有明顯提高(二八%至五七%之間)；其次才是私人退休金(包括民營退休金)(八%至一〇%之間)，與OASDI的佔率之間存在著一大段差距。而若再針對二〇〇〇年六十五歲以上者，依其個人所得高低劃分為五個級距，來觀察其退休經濟來源(見表四)，可發現因OASDI的給付公式具有所得重分配作用，故所得越低者，OASDI給付佔退休經濟來源的比重越高；至於私人退休金部分，則是所得越高者，其來源佔有率越重(若再加上個人資產一項，則此一趨勢更形顯著)。

由前述分析可看出，美國身為一個經濟已臻高度成熟化，金融活動亦相當多元、活絡且自由化的經濟大國，在強制性的退休經濟保障只存在基礎層次的情況下，雖然政府一直大力推動企業退休計畫

畫，勞工的自我儲備意識仍嫌低落，是以人民的退休經濟主要還是仰賴最基層的 OASDI 之給付，尤以中低收入層級者為然，多元化的企業退休金制度，似乎僅惠及較少數的高收入者。此一現象除了顯見政府在企業退休金計畫的規劃重點對象上仍有待進一步強化外（而這也正是目前政策的主要方向），是否將企業退休金的保障層次予以強制化，來提高勞工退休經濟的附加層次保障，亦是一個爭論中的制度修正方向。

伍、結語

近年來，隨著國內景氣的低迷不振，勞動條件日益低落，相關勞工社會保障政策的推行及修正遂成為政府施政上的重點目標之一。以勞工退休經濟保障制度而言，目前主要有勞工保險的老年給付及勞動基準法的勞工退休金二大制度，前者為公共的基礎保障層次且採確定給付制，已達朝野間的共識，然後者的體制架構卻一直規劃延宕多年，而無法修正定案。為避免過分加重國庫的財政負荷，政府基本上較傾向將勞基法的勞工退休金責成由勞雇雙方自負制度運作及最後的給付責任，然因時值景氣衰退期，此一規劃方向相當無法得到勞雇雙方的認同。持平而論，將基礎層次以外之退休經濟保障制度朝向民營化來改制，是現行實施勞工退休經濟保障制度多年的國家，一個共同的規劃趨勢。然以我國而言，首先，在目前勞

保的老年給付仍存在尚未年金化及給付水準偏低等諸多缺失下，若再頓然將勞基法的勞工退休金全然轉由民間自負經營風險，恐會對勞工退休經濟保障造成負面衝擊；其次，完善的民營化退休經濟保障制度需有成熟且多元化的金融環境，以及穩定的勞動市場為基礎條件，而我國在此二條件上均未臻完善，因之，政府實無法說服勞雇雙方實施民營化之勞工退休金制度的可行性。是以當務之急，應是先落實勞保老年給付的基礎保障功能，同時逐步規劃適合民營化勞工退休金制度之經營的客觀社經環境，尤其是健全穩定的金融投資市場、多樣化的商業年金險商品，以及完備的退休金優惠稅制等，這些均有助於分散勞動市場在面對一國景氣循環時無法避免之波動風險，因之更是必備的基本機制，而在此部分，美國實施多年的經驗，足資我國借鏡。

勞工退休經濟保障制度是一個動態發展的體制，美國以其實施多年的經驗，尚無法讓各個企業規模及勞動階層的勞工，均能受惠於政府致力營造之企業退休金的完善發展環境，因之此點相當值得我國在規劃勞基法之勞工退休金體制時引以為鑑。現行全世界的勞工退休金體制之發展潮流固然足資參考，但國內若沒有先加強基礎保障層次的水準，亦沒有建制好合適之企業退休金的發展環境，驟然實施之民營化的勞工退休金制度，相信對勞工的退休經濟保障將造成負面的衝擊。

（本文作者為南台科技大學財務金融系專任講師）

附註：

註一：PBC 的收入來源主要是參與之雇主所繳納的保險費，及其他一些相關收益，而非一般的政府稅收；至於其所提供的給付額則有一法定上限（例如二〇〇一年遭受終止的計畫，六十五歲以上退休之勞工每月最高可領到 \$ 三、二九二·〇五（或每年最高 \$ 四〇、七〇四·六〇），而提早退休或針對遺屬所提供的給付，則會依法定比率降低。

註二：參與 PBC 之確定給付制計畫的數目，由一九八五年的一一四、〇〇〇個之高峰時期，到二〇〇〇年只剩約三八、〇〇〇個，其主要原因是來自於小型企業提供確定給付制計畫數目的減少（大多轉為提供確定提撥制計畫），而員工人數超過一、〇〇〇人以上之大型企業，其參與 PBC 之保障的數目仍有平緩成長，因之若以受 PBC 保障之勞工的數目而言，則由一九八五年的三千八百萬人增加到二〇〇〇年的四千三百萬人。

註三：以二〇〇〇年為例，參與 401k 計畫的勞工，其個人年提撥額上限為 \$ 一〇、五〇〇，包括雇主提撥額在內之年總提撥額的上限為 \$ 三〇、〇〇〇或勞工年薪資之二五%等二者中之較低者；至於參與 SIMPLE 計畫的勞工，其個人年提撥額上限為 \$ 六、〇〇〇，而雇主方面，其有下列二種參與提撥方式：

1. 可僅針對有參與提撥之員工來配合提撥（在 401k 中，則是

雇主一旦決定配合提撥，則必須對所有員工都予配合，不論其有無參與計畫），以薪資的 3% 為上限，但不得低於薪資的 1%，而每五年中最多僅能有二年是採 1% 的最低配合提撥率；2. 亦可針對薪資在 \$ 五、〇〇〇以上之所有合格員工（不論其有無參與提撥），均提供薪資之 2% 的提撥額。

◎參考文獻：

吳家聲，美國的社會安全制度，保險專刊，四十三輯，八十五年三月，頁八—二四。

吳明儒，美國社會安全制度發展與變革，經社法制論叢，第十六期，八十四年七月，頁一六七—一九五。

蕭麗卿、彭明德，美國社會保險制度概要，台閩地區勞工保險局，七十八年六月。

蕭麗卿，一九八七年美國社會安全制度的財務問題與解決方法，社會福利，第二十七期，八十年六月，頁五一—五九。

Allen E.T., Jr., Melone J. J., Rosenbloom J.S., and Vanderhei J.L., *Pension Planning: Pensions, Profit-sharing, and Other Deferred Compensation Plans*. 7th edition. Burr Ridge, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1992

Diamond, P. and Gruber, J., "Social Security and Retirement in the United States", from *Social Security and Retirement*

- around the World, edited by Gruber, J. and Wise, D.A., 1999, The University of Chicago Press.
- EBR, *Small Employer Retirement Survey (SERS)* - <http://www.ebri.org/sers/index.htm>
- Gray, R.T. and Joan, C.S., 1990, "Social security: Hard choices ahead", *Nation's Business cover story*, April, pp.18-28
- Gustman, A.L. and Steinmeier, T.L., "The Stampede toward defined contribution plans?", *Industrial Relations*, Vol.34, No.2, April 1995, pp.218-241.
- Kruse, D.L., "Pension substitution in the 1980s: Why the shift toward defined contribution plans?", *Industrial Relations*, Vol.34, No.2, April 1995, 18-84.
- Papke, L.E., "Participation in and contribution to 401(k) pension plans: Evidence from plan data", *Journal of Human Resources*, Vol.30, No.2, Spring 1995, pp. 311-325.
- Papke, L.E., Petersen, M.A., and Poterba, J.M., "Do 401(k) plans replace other employer provided pensions?" from *Advances in the Economics of Aging*, edited by Wise D., NBER, University of Chicago Press, 1996, pp.219-239.
- Steuerle, E.C., and Jon M.B., *Retooling social security for the 21st century: Right and wrong approaches to reform*. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1994.
- 14.U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employee Benefits in Medium and Large Private Establishments, 1997, Bulletin 2517(Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1999)
- 15.U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employee Benefits in Small Private Establishments, 1996, Bulletin 2507 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1999)