

# 老年經濟安全保障制度之探討

石 決

## 摘 要

本文主要探討老年經濟安全保障的一些基本概念，包括經濟安全保障的模式、財務處理方式、給付計算方式以及各國現行的制度，同時並針對我國現行的經濟安全保障制度及未來將要實施的勞工退休金新制進行探討，希望有助於讀者在概念上的釐清。

關鍵字：隨收隨付、部分提存準備、完全提存準備、確定提撥制、確定給付制

## Abstract

This article is probing into some basic conception of economic security of old age mainly, including pension scheme, financial preparation, benefits calculation, and the reformed trend in the world. The author analyses the current economic security system of old age of our country finally, carry on the discussion to “the Labor Pension Act” that will implement soon in the future at the same time, hope to contribute to reader distinguishing on the concept.

Keyword: pay as-you-go, partial funding, full funding, defined contribution, defined benefit.

## 壹、前 言

根據內政部的統計，截至 2004 年底止，我國 65 歲以上男性約有 108 萬人，女性約 106 萬人，合計 65 歲以上老年人口占全部人口的 9.48%（內政部統計處，2005）。另根據行政院經建會的推估，65 歲以上的人口數在未來 20 年當中將增加 1.26 倍，預估到 2024 年時，老年人口將占全部人口的 18.8%；同樣地，隨著醫藥科技的發達，男女平均餘命亦將逐年提高，男性平均餘命將由 2004 年的 73.5 歲延長至 2021 年的 78.3 歲，女性則由 2004 年的

79.2 歲延長至 2021 年的 85.2 歲（行政院經濟建設發展委員會，2005）。換言之，我國未來人口老化現象將反映在兩個問題之上，一是老年人口所占的比例將愈來愈多，另一是這些老年人口將愈來愈長壽，其背後隱含著一連串的社會、經濟和人口的問題值得吾人重視。

內政部於 2000 年所進行的「老人狀況調查報告」中顯示，目前 65 歲以上老人主要經濟來源仍以子女奉養為主，占其所有經濟來源的 51.72%，而以個人退休金、撫卹金或保險給付為主要來源者僅有

17.35% (內政部統計處, 2000)。換言之, 隨著人口老化和人口結構的少子化, 未來老年人口的經濟安全的保障將更為嚴重, 政府有必要及早規劃一套老年經濟安全保障措施加以因應。

我國現行老年經濟安全保障措施中, 除了社會保險制度中針對勞工、公教人員、軍人及農民提供勞保老年給付、公保養老給付、軍保退伍給付及老年農民福利津貼外, 對於不同職業類屬的員工, 其雇主亦應發給退休金或退卹金以照顧其退休後的生活, 其中影響最大的是今 (2005) 年 7 月 1 日即將實施的勞工退休金條例, 本文除了從學理和實務面介紹各國老年經濟安全保障制度外, 亦對未來即將實施的勞退新制進行分析, 希望能對我國建構老年經濟安全保障制度有所助益。

## 貳、老年經濟安全保障模式之規劃

根據世界銀行 (World Bank) 對老年經濟安全保障制度的規劃, 其將老年經濟安全保障建構出三層保障體系 (pillar), 第一支柱是包括資產調查方式提供年金, 主要採隨收隨付制, 財源來自稅收, 是為強制性公營層次, 其形式包括社會救助 (means-tested program)、最低年金保證 (minimum pension guarantee) 或差額補貼方案 (top-up scheme)、普及式定額年金 (universal flat benefit)、就業相關定額年金 (employment-related flat benefit)。第二支柱的保障為強制性職業年金或個人儲蓄帳戶, 採完全提存準備之確定提撥制, 功能為強制儲蓄。至於第三支柱則為自願性職業年金、商業年金或個人儲蓄, 功能為自願儲蓄 (World Bank, 1994)。

在世界銀行所規劃的制度中, 第一層

係以稅收為主要財源, 故具有達到所得重分配之目的, 而第二層次係採強制性民營層次, 故可採民營之完全提存準備制, 同時具有強迫個人儲蓄的效果, 第三層次當中屬於自願性質, 其型態包括購買個人所需之年金保險, 或由企業提供之員工退休金計畫, 主要在加強個人對退休準備的憂患意識。

此外, 根據國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO) 所規劃的老年經濟安全保障則可分為四層: 第一層以消除貧窮為主, 政府角色介入較深, 屬「國民年金」方式, 財源主要來自稅收, 給付水準則較低。第二層是強制性的職業年金, 其所得替代率在 40%~50%, 採隨收隨付制方式。第三層為強制性的個人帳戶制, 主要在補充前兩種公共年金保障的不足, 並且可以透過稅賦優惠方式來獎勵企業主辦。第四層為自願性的個人帳戶制, 希望能補充第三層的不足或提供個人額外的保障, 其主要取決於市場機制的供需及個人的負擔能力 (吳明儒, 1997; 辛炳隆, 2002)。

世界銀行與國際勞工組織在老年經濟安全保障層級的規劃差異如表 1 所示, 雖然其在層級設計上有所不同, 但仍不脫結合公共年金與私人年金制度, 輔以社會救助制度, 以提供老年人較完備的經濟安全保障, 且其基礎保障部分多由政府提供, 採強制方式參加, 至於額外的保障部分則鼓勵透過私人或企業方式來提供, 以減輕政府的照顧責任。另外, 為減輕政府和企業主的負擔, 兩套制度中均強化了個人的自我照顧責任。換言之, 對於未來老年經濟安全的規劃, 除了政府與雇主負有照顧責任外, 個人年輕時及早做準備亦是不可忽略的重點, 特別是儲蓄習慣的培養與理財投資的規劃。

	世界銀行概念	國際勞工組織概念
第一層	以稅收為財源，隨收隨付提供年金給經濟弱勢者。	以稅收為財源，消除貧窮為目的之基礎年金。
第二層	強制性職業年金或個人儲蓄帳戶，採確定提撥制。	企業責任為主軸之強制性職業年金。
第三層	—	強制性個人帳戶制。
第四層	自願性職業年金、商業年金或個人儲蓄	自願性個人帳戶制

資料來源：許道然等（2004），267。

### 參、老年經濟安全保障制度的財務處理方式

各國公共年金制度的發展有採社會保險制度者，也有採社會津貼方式，更有結合社會救助的型態，然而，不論採用何種方式，其在財務處理上大致可以區分為完全提存準備、部分提存準備及隨收隨付制三種，各制度的內涵如下（方明川，1994；蕭麗卿，1994、1996；陳雲中，1997；楊靜利，2000；許道然等，2004）：

第一種為「完全提存準備制」（Full funding），乃是集眾人之力共同分攤可能發生的危險，兼具自助與互助的精神，這種制度主要是希望利用大數法則以穩定危險發生率，同時避免逆選擇致使成本過高，因政府多以法令強制參加，故具有濃厚的社會保險色彩。此一制度的特色為在繳費末期滿前無法取得給付，所繳的保險費則全部做為提存準備，因此準備金在未有給付發生以前累積的速度很快，一直到老年人口開始領取給付後才會逐漸減緩，而一旦制度中的老年人口多於生產人口時，若基金提存不足則容易產生財務危機。

在完全提存準備制中，「儲蓄制」為其變形，其運作方式乃是受僱者每月提撥固定額度或薪資比例的存款，累積至一定年

齡後提領使用，給付額度視累積的基金總額而定，儲蓄制最大問題在於實質利率與平均餘命的不確定性，且個人帳戶制多於個人財產，由個人自行管理或委託他人管理，沒有給付水準的保證，無法達到照顧晚年經濟生活的目的。

第二種為「隨收隨付制」（Pay as-you-go, PAYG），又可稱為「完全賦課制」（Assessment Method），所謂的隨收隨付制是指當期的收入立即用於當期的給付，就行政管理上來說，隨收隨付制並無基金管理的問題，隨收隨付制不必考慮通貨膨脹率與經濟成長率，不受物價波動的影響。在此制度中，影響保費高低的主要因素除了給付水準外，最主要乃是取決於給付人數與繳費人數的相對比值。也因此，其對於人口結構的變遷非常敏感，因這一世代所繳的保險費立即運用於上一世代的退休人員，在扶老比率高的國家會增加年輕人沉重的負擔。

第三種是「部分提存準備制」（Partial funding），又稱為「修正提存準備制」（Mixed Method），乃是以完全準備提存方式為前提，並保有一定水準的責任準備金，以確保其保險財務的健全，蓋因完全提存準備制初期基金累積速度較慢是因為加入的人口較少、提撥的金額不足，而部

分提存準備制初期基金累積的速度則較快，但最終水準較低，其主要是由於爲了在較短的期間內開始對退休人員進行給付，因此在制度實施初期會開放較高年齡者參加。在此制度中，另有一種所謂的「修正隨收隨付制」，指在不同的平衡期間來變動修正的幅度，此處的平衡期間係指財務在未來多少年之內維持收支相抵的平衡狀態。在此制度中，保費平準化的設計乃因不同年齡危險發生率不同，對應的保費也不同，爲便於行政與個人理財，通常以各期保費的平均數收取，稱爲「平準保費」，因此年輕時繳交「過高」的保費，將可產生盈餘，待年老時繳交「過低」保費支應，但由於採平準保費的收繳方式在計算上過於複雜，且有公平性的爭議，因此大多數的國家還是採單一保費的計算方式。換言之，隨收隨付制無法採行平準保費或費率，除非費率的變化趨勢是週期性的，並且透過平衡期間的設計來平滑費率在每一年的變化。

上述幾種財務處理方式各有其潛在的問題，完全提存準備制容易產生投資運用與政治競爭的問題，隨收隨付制雖無準備金投資運用的問題，但容易受人口結構化的影響，導致財務平衡困難，並且因人口結構變化易導致各年輪人口的回報率差異過大。從另一方面而言，隨收隨付制易受人口結構變化的影響，故調高費率是無法避免的結果，但調高費率又容易受到政治與經濟等外在因素的介入而造成費率調整困難。至於部分提存準備制適合於人口結構穩定的情況下，但臺灣目前人口結構並不適合，且其只是改變初期的費率水準，並沒有延緩費率調漲的速度，而且基金的投資運用及政治上的干預將是這個制度的

最大威脅。

#### 肆、老年經濟安全保障給付計算方式之探討

各國老年經濟安全保障制度對退休人員所提供的養老金，常依個人過去的工作年資、薪資所得、年齡、性別及對養老制度所做的貢獻，在給付制度設計或計算方法上，約略可以區分爲以下兩種（Rejda, 2005；單驥，1996；蕭麗卿，1997；吳明儒，1997；柯木興，2002；林炫秋，2003；譚慧芳、鄭清霞，2003）：

第一種是「確定提撥制」（Defined Contribution, DC），指事先明訂個人參加年金制度期間之提撥金（periodic contribution）金額，經累積後而決定其最後之給付（benefit）的制度方式。確定提撥制的特色在於提撥率是固定的，但提領的退休金則與工作年資、提撥比率和基金投資收益有關，因而其給付內涵不受個人存活年數之影響，有點近似強迫儲蓄，因此又可稱爲「現金購買計畫」（money-purchasing scheme），目前實施國家以智利和新加坡爲代表，惟新加坡是採公積金制（provident fund system），智利是採強制性之私人保險制（mandatory private insurance system），兩者主要都是在個人年輕時提撥一定的保險費，在退休時依據個人過去所提繳的基金，加上政府、雇主及投資效益而領取退休金，但兩種制度的差別在於前者是由政府辦理，後者是由民營保險公司承辦。

第二種是「確定給付制」（Defined Benefits, DB），這個制度中退休人員所領取的年金主要是根據事先於法令中明訂公式（pension formula）來提供給付，其計算

基礎係依據個人之受雇年數及某一期間內之薪資決定其給付金額，特別是以退休前的最後薪資做為計算基礎，因此又可稱為「最後薪資計畫」(final salary scheme)，我國現行勞基法中的勞工退休金，或是勞保條例中的老年給付都是採用此種計算方式。

上述兩種制度各有其優劣，確定提撥制的優點在於退休金的成本估算容易，缺點則是退休準備金易因通貨膨脹而貶值，以致於晚年經濟安全保障的不足。此外，確定提撥制亦潛在「投資風險」(investment risk)，亦即由於公營或民營基金管理公司對退休基金投資收益不佳，結果常會導致個人未來退休時給付水準的降低。

確定給付制的優點在於退休金較不會受到通貨膨脹的影響，可提供較適切的經濟安全保障，但其缺點則是退休金成本估算不易，而且確定給付制較易有財務危機，也就是所謂的「無清償能力風險」(insolvency risk)。此外，受到政治與輿論的壓力，確定給付制潛藏「政治介入風險」(political risk)，因為給付條件經常會被要求放寬，而給付水準亦須隨著物價上揚而

提高，但在保險費率上卻不易隨實際的財務狀況進行調整。

無論是確定給付制或確定提撥制，這兩種制度皆具有「失能風險」(disability risk)，即個人在工作生涯中會因為個人的因素喪失提撥或繳費之能力，如失業、殘廢或死亡，以致無法先行領取這筆費用安定其生活。另外，「長壽風險」(longevity risk)亦是任何一種老年經濟安全保障制度都無法預期的風險，亦即個人壽命過長會導致累積的提撥不足，或給付成本過高而降低給付水準，結果反而無法讓退休者在有生之年獲得妥適的照顧。

配合前述老年經濟安全保障制度財務處理及給付計算方式，我們可以將現行各國所採行的退休養老制度整理如表 2，由表中我們可以看出，在提供基礎年金保障上，為確保其基本經濟安全無虞，宜採確定給付制，且其世代移轉的負擔較輕，故可使用隨收隨付的財務處理方式。至於在附加年金的養老保障上，為提高雇主的照顧責任則可以採行確定提撥制，且基於財務健全與基金安全的考量，財務處理宜採完全提存準備方式為宜。

表 2 各國老年經濟安全制度之比較

項目		財務處理方式		
		隨收隨付制	部分提存準備	完全提存準備
給付計算方式	確定提撥制	在波蘭、拉脫維亞、瑞典等國實施確定給付制。	提存準備很少，主要是藉由確定提撥制度來實施。	實施強制儲蓄制度，如拉丁美洲的智利、秘魯和墨西哥。
	確定給付制	第一支柱的財源由賦稅提供，如丹麥和荷蘭；財源來自強制繳費方式，如法國和德國。	實行比隨收隨付制累積較多基金的方式，如日本、塞浦路斯和美國。	以職業類屬的老年保障制度，如英國；或以社會安全保障的制度，如科威特。

資料來源：Gillion et al., (2000), p.138。

## 伍、規劃老年經濟安全保障制度的基本考量

由於新管理主義的引進和其他諸多因素，現代的政府開始強調「小而能、小而美」的治理概念，政府不再是萬能的政府，其亦反映在建構老年經濟安全保障制度上，政府逐漸轉變過去的角色，因而未來我國在規劃老年經濟安全保障制度時應有以下幾點的認知：

### 一、照顧責任的轉變

最早對老年人經濟安全的保障主要是家庭的責任，隨著社會權（social right）的發展，照顧老年人的經濟安全逐漸移轉為政府的責任，英國學者 Titmuss 提出「企業（職業）福利」（occupational welfare）的概念後，雇主開始負起對員工的照顧責任，60 年代福利國家危機，各國政府逐漸從社會福利當中抽離，至 80 年代新保守主義崛起，社會福利不再是白吃的午餐，要享福利即應盡責任，個人儲蓄觀念的培養遂成為各國大力倡導的觀念。

老年經濟安全保障責任的轉變不只出現在政府照顧角色的轉移，同時出現在制度的轉型，過去單一由政府辦理的公共年金制度亦可轉型為委託民間來辦理，老年經濟安全保障民營化（privatization）的方式可透過補貼（subsidies）、強制辦理（mandate）及契約外包（contract out）的方式來經營，政府在老年經濟安全保障制度中所扮演的角色也逐漸轉變為規範者、最低所得提供者及制度維護者的角色，其在在皆顯示政府不再是老年經濟安全保障中唯一的提供者。此外，這樣的轉變更意味著新世代的年輕工作者必須要及早做養

老的規劃，因為政府不再提供像過去那樣完善的保障，特別是政府或企業提供愈完善的年金保障時，反而會造成一般人的「儲蓄陷阱」（saving trap），亦即工作者在年輕時任意揮霍所賺得的錢財，而不願意及早做養老退休準備（Rowlingson, 2000）。換言之，只有透過個人儲蓄方式或購買其他養老商業保險，才足以支應未來晚年的生活所需。

### 二、申請資格的限制

老年經濟安全保障制度並非涵蓋一國的全部人口，各國在制度設計上多以有所得的工作人口為對象，此外，自雇者、自由職業或從事農務的人，因其薪資所得計算不易，因而在許多國家當中均被排除在保障範圍之外。而影響退休金資格取得的因素，約可以分為以下三個因素：

#### （一）年齡

年齡為養老金資格取得的基本前提，一般而言，女性的年齡會較男性來得低，而各國在設定年齡時，除了要考量該國人口的平均餘命外，亦應考慮現有的工作人口的比例，以免造成生之者寡、食之者眾的情況。

#### （二）年資

年資即所謂的「最低繳費期限」，設定申請者年資的主要目的是為了健全老年經濟安全保障制度的財務基礎，同時避免人們的投機行為，而年資與年齡通常是申請養老金的兩大要件，兩者必須要互相搭配、缺一不可。

#### （三）收入狀況

許多人在退休時並非完全從工作職場中退出，而是採半退休或部分工時的狀態，特別是現代人較健康長壽，在退休時

通常還有良好的體力與豐富的工作經驗，因此常從事兼職的工作，為避免這些仍有部分收入的人口影響實際無收入人口的老年經濟安全保障，有些國家會對請領退休金的人進行所謂的「薪資所得調查」(earning test)，以確認其薪資所得並未超過一定的水準，符合真正的「退休」身分(註一)。

### 三、制度規劃與運作的考量

一個國家要發展完善的老年經濟安全保障制度，除了須考量國情以外，同時還要做全盤性(holistic)的規劃，其在制度設計上應該考量以下幾個課題(Gillion et al., 2000)：

(一)利害關係群體(stakeholder)的參與：老年經濟安全保障制度的利害關係群體包括國家(政府)、執行的機構、制度參與者(雇主、受僱者)，以及制度的實際受益人(包含遺屬)，因而在規劃時必須要充分瞭解每一個群體的需求與應扮演的角色，方能設計出較合宜的老年經濟安全保障制度。

(二)慷慨度(generosity)的多寡：所謂慷慨度乃是指老年經濟安全保障能提供多少的所得替代效果，及可以涵蓋的老年人口比率。慷慨度與所得替代率、申請核准率及保障人口比率有關，當慷慨度愈高時，代表著老年經濟安全保障制度需要更多的提供者，以提供更多樣的保障內容。

(三)重分配效果：在老年經濟安全保障中「重分配」(Redistribution)乃是指世代間的所得移轉，所得重分配效果愈高時，愈容易受到世代間人口波動的影響(註二)。而為達到重分配的效果，在計算養老退休金的提撥率時有採個人工資成長率為

計算標準者，亦有以全體國民生產毛額(GNP)的成長率為計算標準，端視該國所欲達到的所得重分配目標為何而定。

(四)潛在風險的問題：老年經濟安全保障制度的運作是一個動態的過程，會隨著環境的變化而有所不同，而其中亦潛存著諸多的風險因素，如人口結構的變化、經濟成長的榮枯、政治的安定與否、政治人物的選舉承諾、行政運作的效率及個人的不確定因素等，而其中又以人口因素影響最大，因為個人退休金的提撥不論採用何種計算方式，都與世代間人口結構的變化有密切的關係。

### 陸、老年經濟安全保障制度的未來發展趨勢

隨著出生率的下降，目前各國的人口結構亦逐漸在轉型中，年輕化的人口結構與老年化的人口結構對一個國家的退休金制度影響極大，特別是受到全球性經濟不景氣的影響，許多國家的預算赤字極為嚴重，相對地其所實施的退休金制度也潛在許多的問題。約略而言，各國的老年經濟安全保障制度有以下幾個發展的趨勢：

#### 一、全球性退休金制度的危機

全球性的人口結構已逐漸在改變，這樣的改變造成各國老年經濟安全保障制度在財務上出現收支不平衡的現象，甚至造成制度瀕臨破產的危險，而這些改變主要來自於以下幾個因素(Jackson, 2002；Taylor et al., 2002)：

##### (一)平均餘命的延長

隨著醫藥科技的進步，現代的人愈來愈長壽，平均餘命的延長相對地造成許多

的問題，包括扶老比的增加、老年退休保障制度需要更周全的設計。

### (二)生育率的下降

現代人生的愈來愈少，以致各國人口結構已由過去的正金字塔型轉變為倒金字塔型，其意味著以後的年輕人對老年人口須負擔更多的照顧責任，世代間的責任移轉更形重要。

### (三)失業率的上揚

全球性經濟不景氣的結果不只造成技術的藍領階級失業，具有高技術的白領階級亦會遭到裁員的命運，相對地經濟保障將更加減弱。

### (四)勞動參與率的成長緩慢

勞動參與人口在未來幾年成長有限，特別是婦女的勞動參與率，並不會因雙薪家庭的增加而劇增，這表示在未來的日子裡家庭經濟的主要來源仍將依賴男性，若主要維生者遭逢意外，家庭隨時有崩潰瓦解的可能。

由於各國的退休金制度因上述的諸多問題，在財務上已經出現捉襟見肘的現象，各國政府爲了解決退休養老保障制度的財務危機，不得不提高年金給付的年齡、降低政府在第一層基礎年金上的給付水準，甚至提高保險費（Dunnewijk, 2002），希望透過種種制度的修正，減少其財務上的壓力，同時又能對老年提供基本的經濟保障。

## 二、退休年齡的提高、政府照顧壓力的減輕

隨著平均餘命的延長，未來的老人不但活得愈長，也活得愈健康，因此有愈來愈多的研究報告主張應延長退休年齡的上限，其立基的理由主要有以下幾點（Yazaki,

2002）：

(一)全體老人的功能性衰退並不表示個別的老人就是如此，仍有許多老人是身體強壯，可以再工作的。

(二)許多研究發現，老人在符合退休年的時候，身心狀態上正是可以發揮最大功能的時候，但我們制度設計通常並沒有加以善加利用，而讓他們從職場中退出。

(三)工作能力不只有體力表現，還包括技術與經驗的累積，但這常為企業主所忽略。

(四)對老人而言，功能退化可由輔具來支撐，如藉由老花眼鏡、助聽器等，因而對其生產力的影響不大。

(五)評估一個人的生產力不應只看體力，尚須考量工作動機等因素，而老人的工作動機遠高過年輕人。

(六)對一個勞工而言，工作能力應包含完成任務的能力與責任感，而這是需要靠經驗的累積，老人正具有這樣的特質。

職是之故，美國目前有所謂「禁止年齡歧視僱用法」（The Age Discrimination in Employment Act, ADEA），取消了僱用年齡的上下限，也禁止規強制退休的年齡，而各國對於請領年金的年齡標準也逐漸在延長（如表3所示）。

表3 世界各國年金請領年齡限制

	男性	女性
澳大利亞	65	61*
加拿大	65	65
法國	60	60
德國	65	60**
義大利	60	55
日本	65	65



荷蘭	65	65
紐西蘭	63	63
英國	65	60***
美國****	65	65

資料來源：Disney & Johnson(2001), p11.

\*於 2013 年將延長至 65 歲。

\*\*於 2004 年將長至 65 歲。

\*\*\*於 2020 年將延長至 65 歲。

\*\*\*\*於 2027 年將全體延長至 67 歲。

### 三、各國退休金制度的改革方向

為因應全球人口結構的改變，及戰後嬰兒潮退休人口的來臨，世界各國退休金制度的改革趨勢如下 (Ryan & Fabozzi, 2003；Ryan, 2003)：

#### (一)美國年金制度的改革

- 1.由確定給付制 (DB) 轉為確定提撥制 (DC)，如 401k 計畫。
- 2.對共同基金投資的增加及成長。
- 3.強調個人養老的責任，特別是儲蓄觀念的養成。
- 4.對定期年金需求的增加，以配合平均餘命延長的趨勢。

#### (二)歐洲年金制度的改革

- 1.政府不再是年金的唯一提供者，還包括雇主及個人。
- 2.年金基金的投資多樣化，以增加收益。
- 3.結合個人資金成為共同基金，以利整體投資。
- 4.因應各國特殊狀況，發展出不同的改革策略，主要是發展私人年金制度及擴大基金投資範圍。

#### (三)亞洲年金制度的改革

- 1.因其利潤有限，對於公積金

(provident funds) 統一由政府辦理和提供，而不再委託民間辦理。

2.增加受雇者參與基金投資的決策權。

3.增加服務內涵，如提供基金投資選擇權，以及投資帳目清單的透明化等。

4.提高保險費，以符合收支成本。

#### (四)拉丁美洲年金制度的改革

1.穩固提供者的正常運作，避免民營機構營運產生問題。

2.開放外國基金管理的提供者。

3.增加基金投資的不同面向。

4.對年金給付需求日益殷切。

### 柒、我國現行老年經濟安全保障措施

我國目前針對受雇勞工所提供的老年經濟安全保障主要有兩個，一是依據勞工保險條例所提供的勞工保險老年給付，另一是依據勞動基準法所提供的勞工退休金，兩者差異如表 3 所示。

勞保老年給付屬於社會保險型態，採一次給付方式，其主要在提供老年經濟安全的第一層保障。現行的勞保老年給付存在以下幾個問題：第一，所得替代率偏低。根據統計，2004 年全年老年給付平均每件給付金額為 91 萬 4,473 元，而當年平均投保薪資為 2 萬 5,677 元 (勞工保險局，2005)，若以我國 2004 年的平均餘命 78 歲來計算，60 歲以後每年的所得替代率僅 16.49% (註三)。第二，勞保潛藏負債問題嚴重。根據勞保局所公布的資料顯示，截至 2002 年底估計到期應計老年給付金額約 6,578 億餘元，而當年勞保普通事故保險基金累積為 4,435 億餘元，此一財務缺

口將愈來愈難填補。第三，給付方式採一次給付，缺乏養老保障的概念。現行老年給付採一次給付方式，其實並不利於養老保障，過去有人倡導勞保的老年給付應與其他社會保險制度整合為一國民年金制度，亦有人主張勞保老年給付應改採年金化方式發放（註四），無論採何種改革方向，加強老年經濟安全的多層保障將是唯一的目標。

勞工退休金乃是依據勞基法而發放的，政策背後意涵著雇主應負起照顧勞工退休後生活的責任，勞基法規定雇主每個月應提撥薪資總額的 2%至 15%至勞工退休準備金專戶、專款專用，但實施多年以來，許多勞工仍領不到退休金，主要乃是由於此一制度規劃存在以下諸多缺失：第一，不同事業單位年資不能合併計算。國內中小企業的平均壽命為 13.5 年，國人轉換工作的頻率又高，無形之中造成個人工作年資的浪費（王靜怡，2001；許永明，2002；許道然等，2004）。第二，有依規定提撥退休準備金的事業單位偏低。依據勞委會的統計，2004 年年底有按規定提撥勞工退休準備金的事業單位僅占 10.64%，以致勞工退休保障不足（行政院勞工委員會，2005）。第三，雇主常用不當的手段致使勞工無法領到退休金。這包括採用資遣、關廠、歇業或是其他惡意倒閉的方式，藉以逃避償付退休金的責任。

有鑑於過去勞基法對退休勞工缺乏完善的經濟安全保障，我國於去（2004）年通過「勞工退休金條例」，並自今（2005）年 7 月 1 日實施，新的勞退制度採用個人帳戶制，以年金化為主、年金保險為輔，其具有以下三個特色：

**一、可攜帶性（portable）。**勞工在不同單位的工作年資可以合併計算，不因工作轉換而損失。

**二、納入工作福利（workfare）的概念。**亦即勞工必須工作才能累積退休金、享有退休金，而且勞工做得愈久、累積的退休金就愈多。

**三、保障老年經濟安全。**只要是年滿 60 歲、工作年資滿 15 年以上，就可以請領月退休金，這與過去的一次給付方式有極大的差異，對老年經濟安全保障將更周延。

勞工退休金制度（含舊制和新制）與勞工保險老年給付兩者是截然不同的制度，勞工退休金屬於企業福利的一種，強調雇主對員工的照顧責任；勞工保險老年給付則是屬於社會保險的一種，主要是透過大數法則原理，以達到自助助人的目的，兩者的差異如表 4 所示。就我國而言，勞退新制對於照顧勞工退休後的生活、保障老年經濟安全上，不啻為一項新的創舉。然而，上有政策、下有對策，此一制度尚未實施前，已有許多企業主想出各種變通的策略，例如改變既有的薪資結構，藉以規避 6%的提撥金額；亦有採勞動派遣或定型契約的僱用方式，以減少人事成本的支出，結果反而造成勞工未蒙其利，先受其害。事實上我們若比較勞退新制與舊制的差別，可以發現新制所提供的保障反而不若舊制來得完善，唯一最大的差別在於新制可以對轉職後的年資予以保留，因而如何強化企業主對員工的照顧責任，並倡導員工生涯規劃和養老準備觀念，將比任何一套完善的經濟安全保障制度來得更切實際。

表 4 老年給付與勞工退休金制度之比較

項目	勞保老年給付	勞工退休金（舊制）	勞工退休金（新制）
法源依據	勞工保險條例	勞動基準法	勞工退休金條例
制度內涵	採確定給付制，由政府、雇主與被保險人平時提存，並依投保年資、平均月投保薪資計算其給付金額。	採行確定給付制，由雇主於平時提存勞工退休準備金，並以事業單位勞工退休準備金監督委員會之名義，專戶存儲。	採行確定提撥制，由雇主於平時為勞工提存退休金或保險費，以個人退休金專戶制（個人帳戶制）為主、年金保險制為輔。
年資採計	投保年資不受同一事業單位之影響，可以併計之前的投保年資。	工作年資採計以同一事業單位為限，因離職或事業單位關廠、歇業而就新職，工作年資重新計算。	工作年資不以同一事業單位為限，年資不因轉換工作或因事業單位關廠、歇業而受影響。
退休要件	1.參加保險之年資合計滿 1 年，年滿 60 歲或女性被保險人年滿 55 歲退職者。 2.參加保險之年資合計滿 15 年，年滿 55 歲退職者。 3.在同一投保單位參加保險之年資合計滿 25 年退職者。 4.參加保險之年資合計滿 25 年，年滿 50 歲退職者。 5.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 5 年，年滿 55 歲退職者。	勞工工作 15 年以上年滿 55 歲者或工作 25 年以上，得自請退休；符合勞動基準法第 54 條強制退休要件時，亦得請領退休金。	1.適用舊制年資之退休金：勞工須符合勞動基準法第 53 條（自請退休）或第 54 條（強制退休）規定之退休要件時，得向雇主請領退休金。 2.適用新制年資之退休金：選擇適用勞工個人退休金專戶制之勞工於年滿 60 歲，且適用新制年資 15 年以上，得自請退休，向勞保局請領月退休金；適用新制年資未滿 15 年時應請領一次退休金。另選擇適用年金保險制之勞工，領取保險金之要件，依保險契約之約定而定。
領取方式	一次給付	一次領退休金	領月退休金或一次退休金
退休金計算	按最後 3 年平均月投保薪資，乘以其投保基數。基數	平均薪資所得乘以基數。基數計算按工作年資，每滿 1	個人退休金專戶制： 1.月退休金：勞工個人之退

	計算依投保年資前15年每1年1個基數，第16年開始每年2個基數，60歲以前最多45個基數，60歲以後得多加5個基數。未滿半年者不計，滿半年者以1年計。	年給與2個基數。但超過15年之工作年資，每滿1年給與1個基數，最高總數以45個基數為限。未滿半年者以半年計，滿半年者以1年計。	退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。 2.一次退休金：一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險制：領取金額，依保險契約之約定而定。
雇主負擔	平均月投保薪資乘以法定費率(5.5%)，再乘以70%。	採彈性費率，以勞工每月工資總額之2%至15%作為提撥基準。	退休金提撥率採固定費率，雇主負擔成本明確。提撥率不得低於6%。
勞工負擔	平均月投保薪資乘以法定費率(5.5%)，再乘以10%。	勞工毋需提撥。	勞工可額外自願提撥，但提撥上限為工資6%範圍內，享有稅賦優惠。
保障理念	社會保險，提供第一層基本生活的保障。	雇主責任，提供第二層經濟安全保障。	雇主責任，提供第二層經濟安全保障，兼具儲蓄與保險功能。

### 捌、結 語

根據學者的估計，退休時所領取的各種養老金至少要達到退休前薪資所得60%至70%的所得替代率，方能享受有品質的退休生活，但我國目前所實施的勞保老年給付和勞工退休金制度（含舊制和新制）所存在的最大問題即在於所得替代率不足（邱顯比，2005），無法提供足夠的經濟安全保障。換句話說，如果想在退休的時候只靠政府和雇主所提供的養老金過日子，其實是非常危險的。由此觀之，我國目前的老年經濟安全保障政策仍然缺乏實質的內涵，現行的制度主要著重在不同職域內提供不同的經濟安全保障，同時輔以消極的津貼發放政策，未來政府在建構老年經

濟安全保障制度時，恐更應先參考國外的實施經驗，避免因制度設計不良而無法提供有效的經濟安全保障。

老年經濟安全保障制度的設計與規劃並沒有一套放諸四海皆準的法則，其必須視各國的風俗民情及歷史因素而有所調整，本文試從學理與實務上探老年經濟安全保障制度，希望能讓讀者對此一制度有更深入的瞭解與認知，也希望我國未來能建構出一套較為完善的老人經濟安全保障政策。隨著高齡化和少子化時代的來臨，未來人們在做退休養老規劃時，恐怕要更早做好個人的理財準備才行。

（本文作者為實踐大學社會工作學系助理教授）

## 註釋

註一：「薪資所得調查」(earning test)乃在確認福利受益人口的薪資所得確實處於退休狀態，其與社會救助中的「資產調查」(means test)的概念並不相同，資產調查係指確認受助家戶的整體所得與資產並未超過法定貧窮線的過程，其包括全戶的所得、動產及不動產部分，符合資格者可以領取社會救助金。至於薪資所得調查，主要針對個人進行其收入所得的調查，以防止退休者領取退休金時仍在工作，造成國家退休基金的過度支出。

註二：Redistribution 亦有譯為「所得再分配」，但因其係指全體人口的所得整合與重新規劃的過程，故應採用「所得重分配」為宜。所得重分配的類型可以包括水平的重分配與垂直的重分配，前者如個人與個人間的重分配、地理區域之間的重分配，而後者則有個人一生的重分配、不同時間的重分配及世代間的重分配等類型。

註三：2005 年平均每件老年給付金額為 91 萬 4,473 元，若以平均餘命 78 歲來計算，60 歲退休的勞工每月所得到的保障約 4,234 元，占該年平均月投保薪資（2 萬 5,677 元）的 16.49%

註四：年金化與年金制係兩個不同的概念，年金化乃指將一次給付 (lump sum) 的總額依個人的平均餘命加以精算後，得出每月、每季或每年所能領取的退休金額，按固定時間來領取。而年金制則是指針對老年、遺屬或殘廢所建立的一套年金保障制度。

## 參考文獻

- 內政部統計處（2000）中華民國 89 年老人狀況調查報告，內政部統計處編印。
- 內政部統計處（2005）<http://www.moi.gov.tw/stat/>。
- 方明川（1994）自保險學立場論：我國老年經濟安全制度，保險專刊，35，60～92。
- 王靜怡（2001）我國勞工保險老年給付制度之分析與建議，社區發展季刊，95，263～272。
- 行政院勞工委員會（2005）<http://www.cla.gov.tw>。
- 行政院經濟建設發展委員會（2005）<http://www.cepd.gov.tw/index.jsp>。
- 吳明儒（1997）臺灣未來企業退休金制度改革之分析，社會政策與社會工作學刊，1（2），137～187。
- 辛炳隆（2002）由建構老人經濟安全體系談我國勞工保險年金化，國家政策論壇，2（3），47～51。
- 林炫秋（2003）荷蘭職業年金制度及其對臺灣的啟示，東海大學法學研究，19，89～157。
- 邱顯比（2005）退休理財的六堂課，臺北：天下遠見出版社。
- 柯木興（2002）談社會保險年金與退休金的一些概念，保險實務與制度，1，1～9。
- 許永明（2002）勞工退休金制度之革新，保險實務與制度，1，57～76。

- 許道然、劉見祥、蔡紹南（2004）福利與保險，臺北：國立空中大學編印。
- 陳雲中（1997）我國老年年金規劃應考慮的方向與課題，保險專刊，47，1～9。
- 勞工保險局（2005）中華民國 93 年勞工保險統計年報，勞工保險局編印。
- 勞工保險局（2005）<http://www.bli.gov.tw>。
- 單驥（1996）國民退休年金制度中確定提撥制與確定給付制之比較，經社法制論叢，17～18，65～83。
- 楊靜利（2000）公共年金的財務處理方式，國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學，10（3），316～329。
- 蕭麗卿（1994）主要國家老年公共年金制度之比較研究，東吳社會學報，3，217～263。
- 蕭麗卿（1996）老年年金制度之財務面探討，社區發展季刊，74，34～44。
- 蕭麗卿（1997）公共年金採行確定提撥制之探討，保險專刊，49，134～152。
- 譚慧芳、鄭清霞（2003）我國老年給付稅賦處理之探討，臺灣社會福利學刊，3，107～143。
- Disney R. and P. Johnson, (2001) Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries. US: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Dunnewijk, (2002) "Four Pillars, Four Solutions: Pension Reform and Insurance Opportunities." The Geneva Papers on Risk and Insurance 27(4), 540-554.
- Gillion G., J. Turner, C. Bailey, & D. Latulippe, (2000) Social Security Pension: Development and Reform. Geneva: International Labour Office.
- Jackson R., (2002) "The Global Retirement Crisis." The Geneva Papers on Risk and Insurance 27(4), 486-511.
- Rejda G. E., (2005) Principles of Risk Management and Insurance. US: Pearson Education, Inc.
- Rowlingson K., (2002) "Private Pension Planning: The Rhetoric of Responsibility, the Reality of Insecurity." Journal of Social Policy 31(4), 623-642.
- Ryan A., (2003) "Global Pension Schemes: How Governments and Insurers are Responding to the Global Aging Problem." The Geneva Papers on Risk and Insurance 28(1), 16-38.
- Ryan R. J. & F. J. Fabozzi, (2003) "The pension crisis revealed." Journal of Investing 12(3), 43-48.
- Taylor P., S. Encel & M. Oka, (2002) "Older Workers: Trends and Prospects." The Geneva Papers on Risk and Insurance 27(4), 512-533.
- World Bank, (1994) Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. London: Oxford University Press.
- Yazaki Y., (2002) "Assessing the Suitability of the Elderly for Employment." The Geneva Papers on Risk and Insurance 27(4), 534-539.