

退休金制度藍圖之我見

文·圖/楊雅惠

一般人到退休之時，黑髮已經轉白，齒牙開始動搖，接下來的日子，舒適得意與否，各有造化。原來擔任主管要職，卸任後一時無人可管。宋朝辛棄疾謂：「乃翁依舊管些兒，管竹管山管水。」宋朝李彌遜有言：「老子人間無著處，一樽來作橫山主。」不願欣然接受退職的蘇軾吟唱著：「春未老，風細柳斜斜」，終究只能慨嘆：「對一張琴，一壺酒，一溪雲」。無論是欣然遊蹤四海，或是被動放逐山林，總是要面對生活的改變。更現實的問題是，時間自由了，然財務自由了嗎？不再有薪資收入的日子，除非身邊有充裕儲蓄，或有理財獲利，否則手頭拮据，甚至家徒四壁，情何以堪。

如果社會上有一大群銀髮族都面臨如此這般處境，一定會造成社會問題，那麼政府就應該規劃一套老年經濟保障制度。這套制度除了由政府提供資助之外，也當由每個人尚在青壯領薪階段，自薪資中提存一部分作為儲蓄。制度的規劃合宜與否，關乎每一個人，乃國之大計。

觀乎世界各國對於老人經濟保障制度，多有建置，然而，並非所有國家建置之初便達到理想，常須一修再修。倘若建置之初，能有周全考量，具備保障性、永續性、公平性，減少爭議性，便不會有激烈的改革呼籲。一旦啟動改革，帶來的社會撕裂傷痛，不知要多少時日才能平撫。

全球第一個社會保險制度，為德國鐵血首相俾斯麥（Bismarck, 1815~1898）在1889年所建立。雖是德國首創，也不是一次便完善，之後經多次改革。其他各國亦然，有的甚至要靠著「鐵與血」來推進，付出相當代價也未必達陣，當中也包括臺灣近年來年金改革，引起不少社會衝突，令人慨嘆。

世界銀行五層保障制度

對於老年經濟保障制度的構想，最常被引用的標竿，可謂是世界銀行（World Bank）規劃的多層次架構（見圖1）。這構想分成五層^[1]，最低的一層是社會救助，稱為最零層，乃是非納費性社會救助制度，由政府提供資助，以滿足貧困者最低生活費。往上第一層為強制性社會保險制度，公私部門皆有保險制度。第二層為員工退休金制度，在職場工作時由雇主與員工分別提撥挹注，累積退休所需。第三層則是商業性保險儲制度，乃是自願性選擇，由市場機制決定。第四層則是家庭內的倫理供養，

受社會文化與家族理念影響。如果每一層次都能完備，讓各階層的人皆能得到保障，社會安和樂利可期。

世界銀行這套機制的建立，有賴政府、企業、個人的共同投入。第零層須政府周全照顧基層民眾，第三層與第四層是金融市場供需決定的市場機制，以及個人家庭狀況。至於第一層與二層，與職場上工作背景與退休

條件攸關，包括強制性的社會保險及員工退休金制度，依政府所規劃的制度運行。這五層制度的設計建置，乃是一項大工程，非三言兩語能夠道盡。本文所討論的主題，特別著重於職場相關的退休金制度。

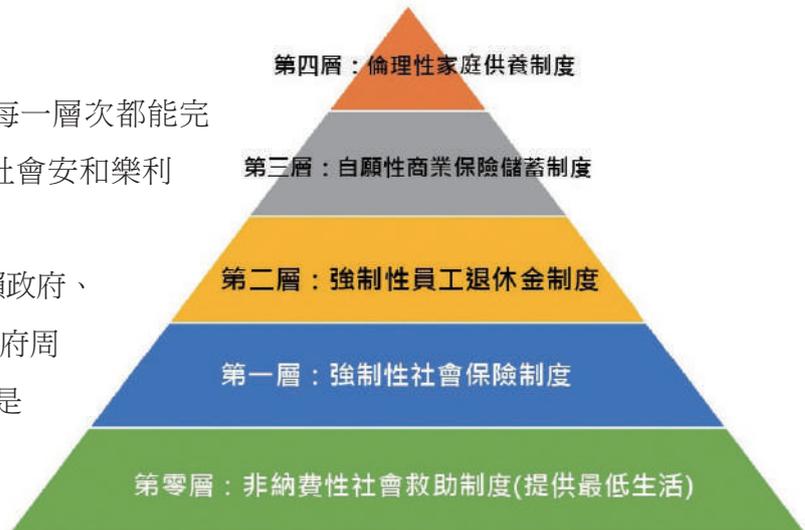


圖 1：世界銀行老年經濟保障規劃概念。

制度建置慎乎始

凡事慎乎始。子曰：「不慎於前，而悔其後，雖悔無及矣。」清朝左宗棠：「慎之於始，庶幾可善其後。」規劃之初能否兼顧多角度，日後能否經得起檢驗，乃是成敗關鍵。通常會先考量急需援助者的額度。然而，老年人口逐年遞增，如果資金池累積不足，寅吃卯糧，入不敷出，眼見資金用罄大限逼近，如同原野上遠處漸近的危險灰犀牛^[2]，後患堪憂。

各群組的優惠分配若是不均，常成社會激烈爭端之源。鑑於政治、經濟、文化環境不斷變遷，每次決策考量重點不同，然將各時期的退撫措施，並擺在社會平台上東碰西撞，你多我寡，徒生怨懟。政府試圖在反彈聲浪中大談改革，難為矣。

各國改革趨勢

容或文化、社會背景不同，各國所面對的共同問題不出延後退休年齡、降低所得替代率、增加提撥比率等。且看法國近年年金改革數度引發示威潮，在延後退休年齡上意見衝突不化，真是硬戰。

歷年來不少國家所致力的一項重要改革，即是設法把不同族群之退休待遇差異予以拉近。以日本1995年改革為例，將國民年金、厚生年金、共濟年金予以統合，2012年通過受雇者一元化法，目標乃是將公教人員適用的共濟年金併入一般勞動者適用的厚生年金。而新加坡在英國殖民時期即於1953年通過中央公積金法（Central Provident Fund Act），1957年實施，1965年獨立建國後也推出一系列的公積金計畫，公務人員與勞工部門合採單一的公積金制度。至於美國，採取個

人專戶制，無論在哪工作，即使遷移他州，個人專戶依然繼續累積，稱為可攜性帳戶（portable account），並把租稅機制納入退休金制度之中，鼓勵儲蓄。此外，美國各州的退休金管理運作機制未必相同，透過相互競爭，有助提升經營績效。

退休金制度能否永續經營，在制度設計之初即可推定。退休金支付前，須有平常累積挹注的資金池，由員工與雇主分別定期提撥。領取退休金時，有兩套支付標準，一套是確定給付制（Defined Benefit，簡稱DB），以員工薪水額來設定退休金高低；另一套是確定提撥制（Defined Contribution，簡稱DC），以平日提撥額作為退休金支付的本錢。DB的收入與支出並不完全對應，有財政不足之虞；DC的收入與支出直接掛勾，可免去資金用罄之慮。因此，除非政府決意長期扛起赤字預算，否則為了永續性考量，常傾向採用DC。有些國家在制度建置之初即採用DC，有些則由DB制逐步邁向DC，不少國家則是DB與DC混合制。

臺灣退休金制度原採確定給付制（DB），財政負擔沈重。2015~2016年啟動公務人員大規模年金改革，包括降低所得替代率等措施，改革後新制在2018年7月開始執行。接著再進一步修改，對2023年7月新進公務人員採用確定提撥制（DC），設置個人儲金專戶，將來得在不同投資組合中進行選擇。個人專戶制在勞工部門已經施行，投資組合選擇制在私校退撫已然執行，部門間若干措施逐漸趨近。雖然至今公教退撫制度已作了改革，至於其他部門的財務缺口問題，如何尋得適切方案又不重傷舊制採用者，又是一大難題。

退休基金之管理與監理

退休金之理財運用以求獲利，有賴投資管理單位有效進行。一般而言，高獲利



俾斯麥為新生的德意志帝國制定了許多新穎的政策，其中包括社會保險制度。



2023年法國養老金改革引起罷工。（取自維基百科）

往往與高風險扣連。對於公共基金而言，一般不願甘冒高度風險，較傾向於保守態度。如何交由專業人士進行操作，又要合乎公務部門之規範，是值得推敲的課題。觀諸各國之退休基金的運作管理機制，有些國家考慮行政法人、外部公司組織，僱用民間專業人士，提高薪酬與獎勵金等。另外，投資績效須有市場競爭機制之環境，也是重要課題。

對於公共基金的監理務必審慎，其嚴謹度不容打折。倘若監理工作由公正且專業的第三機關執行，較具公信力。觀乎臺灣由政府舉辦的保險與退休金機制，對於基金投資的監理單位，乃設在各基金所屬機關內。此類基金包括勞工退休基金、勞工保險基金、國民年金、公務人員退撫基金、公教人員個人專戶制退撫儲金、公保準備金等。這些基金與世界銀行五層架構中的第一層與第二層相對應，其中規模最大的為勞工退休基金，兼辦勞工保險基金與國民年金之投資管理；次為公務人員退撫基金，兼辦公校教育人員退撫基金之投資管理。這些基金之主管單位，分別是勞動部、銓敘部與衛福部。各基金之監理委員會，分設在此三主管部會之下。倘若未來制度重劃時，可考慮監理工作交由金融監理機關負責的可行性，透過外部單位予以監督，強化監理客觀性，有助提升公信力。

我心目中的退休金制度藍圖，乃是社會各部門的退休金制度趨近甚至合一，可攜式帳戶在各職場相通，退休基金之投資管理具有市場競爭效能，監理由金融監理專業機構職司。今日談此架構，目前尚難落實，只算是個人期許藍圖。本文拋磚引玉，期更多賢能之士獻策，勾繪合宜完善的退休金制度，獲得共識，逐步往前邁進，則是世世代代之幸矣。

註：

[1] 世界銀行於1994年提出三層概念，2005年擴充為五層。

[2] M. Wucker(2016), “The Gray Rhino: How to recognize and act on the obvious dangers we ignore”, 闡釋對趨近的危機視而不見之潛在重大危險。



楊雅惠 小檔案

學歷：臺大商學系 1978 年畢業
臺大經濟學碩士、博士
美國哈佛大學經濟系訪問學人

現任：考試院考試委員
臺大財務金融系兼任教授

曾任：金融監督管理委員會委員
中央銀行理事
中華經濟研究院研究員兼臺灣經濟所所長

興趣：音樂、文學。
合唱團指揮，獲金韻獎作詞作曲獎，曾辦鋼琴獨奏暨獨唱音樂會。