

國立台灣大學經濟學系公共政策論壇

我國退休年金制度之檢討

林向愷 教授

物價膨脹與退休年金保險市場失靈

- 無物價膨脹情形下，公正精算的年金保險可提供退休階段的年金給付，且此種年金保險符合效率原則
- 若物價膨脹能事前預期到，則保險公司於設算保費與年金給付時，可將此物價膨脹因素納入考量，故預期到物價膨脹亦不足以構成保險市場失靈
- 由於景氣波動對個人或家庭生活造成衝擊，經濟個體必須有能力將其財富進行符合效率原則的跨期配置以降低景氣波動的衝擊。此時，經濟個體須有能力確保其跨期消費不受未預期到物價膨脹的影響。
- 由於保險市場事先無法預測未來物價膨脹率的發生機率且物價膨脹屬總合風險，使得保險公司無法提供與物價膨脹率連動的指數型年金保險(indexed pensions)

物價膨脹與退休年金保險市場失靈

1. 商業退休年金保險最大問題在於退休年金保險市場無法處理未預期到物價膨脹 (unanticipated inflation) 對退休者生活水準衝擊的問題。未預期到物價膨脹會影響到所有被保險人在退休階段，所取得年金給付的購買力。由於物價膨脹係因總合衝擊 (aggregate shock) 而引起，亦無法透過被保險人購買保險而消除。此外，商業年金保險亦無法處理長期物價膨脹的問題。
2. 何時政府無需介入？實質資產報酬率 (real rates of return) 與物價膨脹率的變動相互獨立。舉例說：若現行稅制或現金給付對物價膨脹率完全指數化，則未預期到物價膨脹不再透過稅制影響到實質報酬率。

退休年金制度

Gordon就商業年金保險的跨國研究得到以下結論：退休年金給付指數化對年金保險提供者而言是一項困難度極高的挑戰。若保險市場無法提供足夠保障，政府需介入以保障退休的基本生活權利。

3. 政府介入的方式：

(1) 將私人退休年金給付完全指數化

- 政府發行指數型公債，由民間購買以消除未預期到物價膨脹對年金給付購買力的影響。
- 編列預算透過移轉性支付讓退休者年金給付不受未預期到物價膨脹的影響。

(2) 設立強制納保的退休年金制度

- 政府舉辦年金退休制度的財源可來自：
 - 完全提撥制 (fully funded system)
 - 隨收隨付制 (pay-as-you-go system)。大部分先進國家政府興辦的退休年金制度採取此種方式籌措財源。

退休年金制度

4. 公辦退休年金制度型態

(1) 準保險制度：

- 1975年以前，英國所採取單一保險費率的退休年金制度。

(2) 社會保險制度：保險費率由被保險人的所得水準決定，至於年金給付可由以下因素決定：

- 參加保險的時間長短
- 無論參加保險的時間長短或退休前所得高低，給付被保險人相同金額的退休年金。

退休年金制度

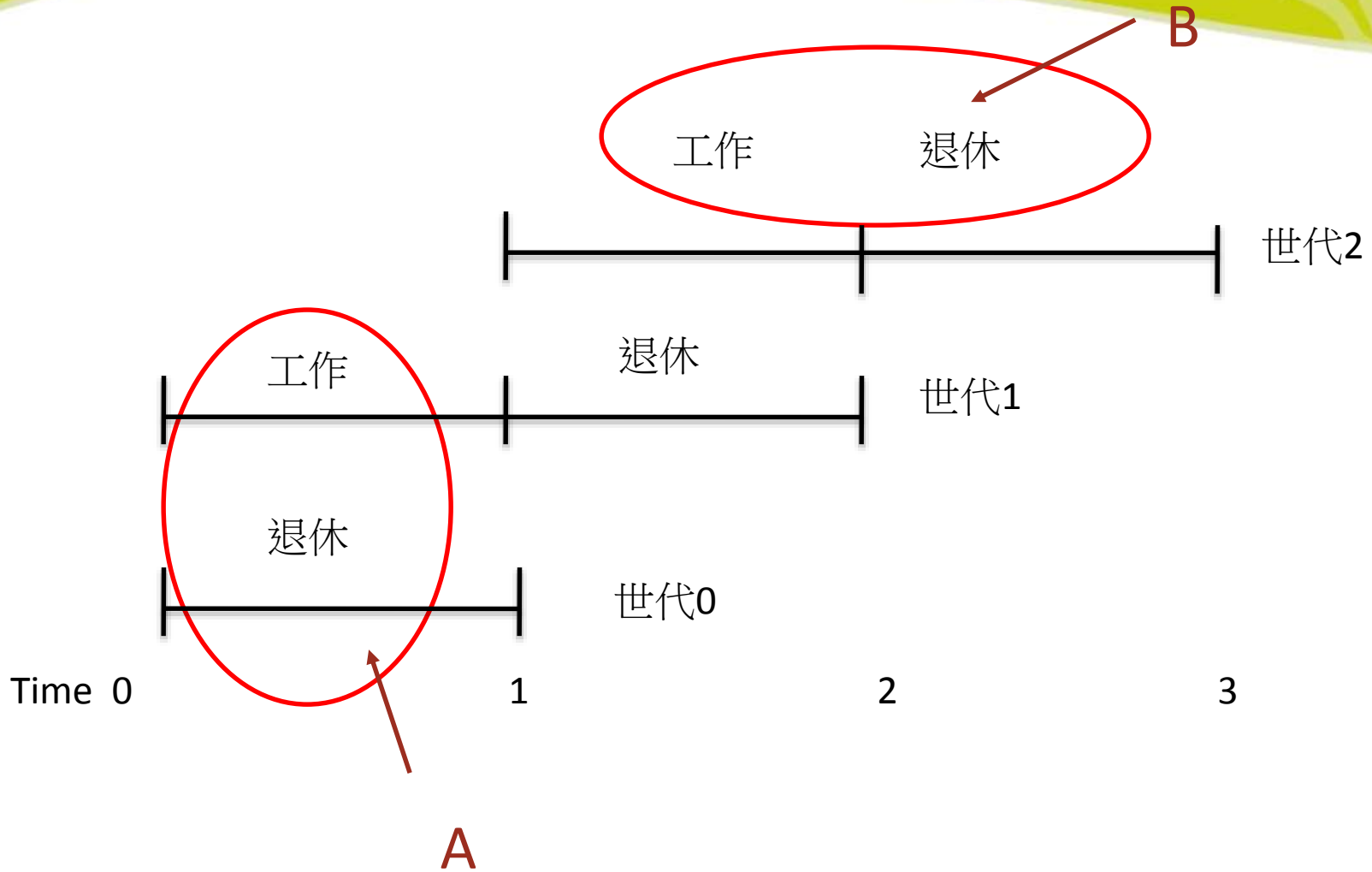
(3) 基礎退休年金制度

- 課徵附加稅且專款專用做為退休年金的財源（紐西蘭 (1938) 及瑞典 (1946) ）。瑞典於1959年在基礎年金制度上，再引進與所得連結的退休年金制度。

(4) 社會救助

- 低所得退休者若透過所得或資產調查，政府發放額外的現金給付。

退休年金制度基本類型



退休年金制度基本類型

	個別模式	集體模式
工作者提供部分所得支付給退休者(A)	家庭成員以自願方式處理	隨收隨付
各世代年金收支自給自足(B)	個人退休帳戶	

- 基本類型A屬隨收隨付制，其間差異在於集體模式係由政府以課稅方式取得年金給付所需財源，再透過一定公式決定年金給付，而個別模式則在家庭成員中以自願方式將部分所得由工作者移轉給退休者
- 基本類型(B/個別模式)則採完全提撥制

退休年金制度基本類型

A/個別模式

- 除依賴退休者過去儲蓄所累積資產外，此種類型退休年金制度另由家族中仍在工作者提供部分所得做為退休者於退休期間生活費用的財源。此種制度由具有血緣關係的經濟個體提供家族中退休者的生活費用而形成生命共同體，家族成員感情更易維繫
- 優點：直接透過家族其他成員提供退休期間生活費用，給付關係直接且明確
- 缺點：退休者是否能取得足夠年金視子女人數、負擔能力以及子女負擔意願。

退休年金制度基本類型

A/集體模式

- 此種制度，以隨收隨付制(pay-as-you-go)最為普遍
- 優點：
 - 退休者無需再仰賴其子女提供退休期間生活所需費用，故有無子女、子女是否有能力負擔或子女是否願意負擔均不再是考慮因素。
 - 政府對正在工作勞工課徵薪資稅，以此做為提供目前已退休者的退休年金所需財源
- 缺點：此種退休年金制度能夠運作前提為強制入保。

退休年金制度基本類型

B/個別模式

- 過去數十年，某些國家或個人主張個人應透過強制儲蓄做為退休期間所需生活費用的財源。退休後，藉處份手中資產或使用手中現金做為退休期間生活費用的財源
- 由尚在工作的勞工開設個人退休帳戶定期提撥部分薪資到帳戶之內，同時資方亦提撥其應負擔部分，再加上政府提撥的部分，做為這些勞工退休年金給付所需財源。

B/集體模式

- 政府採課稅方式將所取得課稅收入存入世代退休帳戶 (generational account) 或稱年金信託帳戶，政府專戶所累積的資金投資於政府公債、股票或其它實質投資機會，最後將資產以及報酬做為該世代勞工年金給付的財源

所得替代率

- 退休年金制度健全國家，所得替代公式為

退休後可支配年金所得

退休可支配薪資所得

- 依OECD國家經驗，退休可支配所得越低（高）者，其所得代率越高（低），且男性的所得替代率較女性為高
- 我國公教人員所得替代率為

退休所得（=月退金+公保養老給付優存利息所得）

現職所得（=本（年功）俸*2）

- A. 一般公務人實得月俸給額 = 年功俸 * (1.6~1.7)
- B. 高中以下教師實得月俸幾額 = 年功俸 * 1.6~1.7
- C. 大學教師 = 年功俸 * (1.9~2.0)

各國年金所得替代率（淨所得）

個人收入 平均（%）	男			女		
	50%	100%	200%	50%	100%	200%
澳洲	82.5	58.9	42.0	79.7	56.9	39.2
加拿大	88.7	57.3	31.1	88.7	57.3	31.1
日本	52.7	39.7	31.7	52.7	39.7	31.7
韓國	69.8	47.5	28.5	69.8	47.5	28.5
紐西蘭	79.4	41.5	23.0	79.4	41.5	23.0
美國	63.8	50.0	40.3	63.8	50.0	40.3
法國	69.4	60.4	49.0	69.4	60.4	49.0
德國	55.6	57.9	43.4	55.6	57.9	43.4
義大利	78.2	75.3	76.7	63.4	62.1	63.3
英國	67.5	41.5	23.9	67.5	41.5	23.9
OECD平 均	82.8	68.8	58.2	81.2	67.1	56.3

資料來源OECD，2012

退休年金報酬率

經濟個體在工作期間或提撥一部分所得於個人帳戶做為退休年金所須財源，這些可視為為退休年金的負擔，舉例說，隨收隨付制下，經濟個體所繳納的薪資稅或附加稅就是該經濟個體的退休年金負擔，完全提撥制下，經濟個體的負擔則為每期所須提撥的總金額。

退休年金報酬率(r^*)係指退休給付與工作期間負擔之比：

$$r^* = \frac{B_2 - T_1}{T_1} = \frac{B_2}{T_1} - 1$$

式中 B_2 = 退休期間的年金給付金額

T_1 = 工作期間每期的負擔

假設：所有經濟個體的一生可分為工作期間以及退休期間

隨收隨付制退休年金報酬率

- 依隨收隨付制，退休年金收支平衡式為

$$BR + SR = tWL$$

- B=退休年金給付金額
- R=退休人口數
- t=勞工薪資稅率或保險年金附加稅率或費率
- W=勞工薪資
- L=勞工人口數
- SR=安全準備金
- 年金給付金額的決定因素
 - 勞動人口成長率(g_L)
 - 薪資成長率(g_w)

隨收隨付制退休金報酬率

- 隨收隨付制下，由於年金給付係依明確的公式(如 $BR=tWL$)決定，此種制度亦可稱為確定給付制(defined-benefit plan)
- 隨收隨付制，可用安全準備金處理未預期的物價膨脹

隨收隨付制退休年金報酬率

若薪資所得稅率、勞動人口成長率(g_L)以及薪資成長率(g_w)均為固定常數值，則

$$r^* = g_L + g_w + g_L g_w$$

Period	Workers	Wage	Tax	Revenue	Retirees	Benefit	r
1	100	\$10,000	\$2,000	\$200,000	---	---	
2	125	\$10,000	\$2,000	\$250,000	100	\$2,500	25%
1	100	\$10,000	\$2,000	\$200,000	---	---	
2	100	\$12,000	\$2,400	\$200,000	100	\$2,400	20%
1	100	\$10,000	\$2,000	\$240,000	---	---	
2	125	\$12,000	\$2,400	\$300,000	100	\$3,000	50%

完全提撥制退休年金報酬率

- 依完全提撥制，退休年金收支平衡式

$$\sum_{i=0}^m tW (1+r)^{m-i} = (n-m)B$$

- 完全提撥制仍無法處理未預期到物價膨脹的問題
- 該經濟個體退休時，將個人退休帳戶所擁有的現金或金融資產依退休年金給付方式陸續處分。
- 經濟個體未退休時，亦可藉購買住宅做為退休期間所須財源。工作期間，利用房貸購屋，退休時，除已清償所有貸款外，經濟個體可將現有住宅出售，住進面積較小住宅，並以售屋所得價款做為退休年金給付的財源。

完全提撥制退休年金報酬率

- 假設資本邊際產出(MPK)為6%，資本折舊率(δ)為3%，則資本淨報酬率為
 - $mpk - \delta = 6\% - 3\% = 3\%$
- 完全提撥制退休年金由於每期提撥金額是確定的，故稱之為確定提撥制(defined-contribution plan)，但年金給付金額則不確定需視資金運用的投資報酬率。

何種退休年金制度報酬率較高？

- 兩種體制下，何者報酬率較高？
隨收隨付制下若 $g_L = 1\%$ 且 $g_W = 2\%$ ，則退休年金報酬率(r^*)為3%。此時，隨收隨付制的退休年金報酬率等於提撥制的報酬率
- 提撥制退休年金報酬率依資金運用方式不同而有異：
 - 若將所有投保人個人退休帳戶資金集中管理使用，則所有投保人所提撥資金的報酬率相同且報酬率風險較低
 - 若允許個別投保人自行運用其退休帳戶中資金，則投保人的報酬率不同且風險較高

兩種制度對經濟成長的影響

設想兩個相同的經濟體系，唯一不同在於退休年金制度，一個採提撥制，另一個採隨收隨付制

對經濟的影響

- 隨收隨付制下，由於前一代勞工了解其退休年金給付金額由確定的公式所決定，個人儲蓄會因而下降，故此種退休年金對資本累積沒有正面影響。
- 完全提撥制下，若將資金用於實質性投資機會，則資本存量會有增加
- 相較於完全提撥制，隨收隨付制有以下的缺點：
 - 退休年金報酬率可能較低
 - 資本存量較低導致經濟總產出較低

完全提撥制是否會促進經濟成長？

- 主張完全提撥制有助於提升產出論點係基於：
 - 提撥制下，勞工將部分薪資以提存方式存入個人退休帳戶，使得國民儲蓄增加。
 - 國民儲蓄增加會導致國內投資增加
 - 國內投資增加有助於產出增加

依Aaron(1982)研究，

- 完全提撥制下國民儲蓄並不必然增加
- 個人退休帳戶的資金若用於金融性投資，國內投資不必然會增加
- 縱使國內投資增加，並不表示資金用於最有效率途徑之上

隨收隨付制是否會降低儲蓄、投資 與資本累積

- 需視隨收隨付制取代何種體制
- 若維持A類型，只是由個別模式轉換為集體模式，則隨收隨付制不會產生負面影響
- 若隨收隨付制取代個人退休帳戶制，則隨收隨付制可能會對這些變數產生負面影響。

我國各類社會保險給付種類

各類保險給付	
軍人保險	死亡、殘廢、 <u>退伍</u> 、育嬰留職停薪
公教人員保險	死亡、殘廢、 <u>養老</u> 、育嬰留職停薪、眷屬喪葬
農民健康保險	生育給付、醫療給付、身心障礙給付、喪葬津貼
國民年金保險	<u>老年年金給付</u> 、身心障礙給付、喪葬給付、遺屬年金給付

各類社會保險老年給付

	給付名稱， 年齡年資	基數 內涵	每年給付率
軍保	退伍一次給付。 無	最後一個月	一、保險滿5年者，給付5個基數。 二、保險超過5年者，自第6年起至第10年，每超過1年，增給1個基數。 三、保險超過10年者，自第11年起至第15年，每超過1年，增給2個基數。 四、保險超過15年者，自第16年起，每超過1年，增給3個基數。 五、保險滿20年者，每超過1年增給1個基數，最高以45個基數為限。
公保	養老給付（一次金） 55歲。 年資滿15年	最後一個月	依其保險年資每滿1年給付1.2個月，最高以36個月為限。
勞保	老年一次金給付。 60歲年資未滿15年	最高60個月之平均	其保險年資合計每滿1年，按其平均月投保薪資發給1個月 其保險年資合計超過15年者，超過部分，每滿1年發給2個月，最高以45個月為限。
	老年年金給付。 60歲年資滿15年	最高60個月之平均	依下列方式擇優發給： 一、保險年資合計每滿1年，按其平均月投保薪資之0.775%計算，並加計3,000元。 二、保險年資合計每滿1年，按其平均月投保薪資之1.55%計算。
農保	無。老農津貼每人每月7,000元，由農委會編列預算支應		
國保	老年年金給付。65歲	當月投保薪資	依下列方式擇優計給： 一、月投保金額乘以其保險年資，再乘以0.65%所得之數額加3,000元。 二、月投保金額乘以其保險年資，再乘以1.3%所得之數額。

各類社會保險保費及分擔

	月投保薪資	保險費率		保費分擔比例		
		法令	現行	自付	雇主	政府
軍人保險	月支薪俸	3%~8%	8%	35%	無	65%
公教人員保險	本俸或年功俸	4.5%~9%	7.15%	35%	公務人員 0% 私校教職 員32.5%	公務人 員65% 私校教 職員 32.5%
勞工保險	依勞保月投 保薪資金額 級距表 18,780~43,90 0	7.5%~13%	7.5%	有雇主 20% 職業工會 60%	有雇主 70% 職業工會 0%	
農民健康 保險	17,280	6.5%~12%	7%	60%	無	40%
國民年金 保險	10,200	6%~8%	2.55%	30%	無	70%

各類社會保險之老年給付額度

保險類型		投保人數 (人)	給付基數 上限 (年資)	給付額度		
				最低	平均	最高
基礎年金	國民年金	4,220,905	40	6,739	6,739	6,739
	勞工保險	8,795,248	--	8,035	12,986	20,414
	公教人員保險	594,798	36	366,480	1,184,724	1,853,280
	軍人保險	--	45	863,100	--	2,287,575
	農民健康保險	1,573,364	--	老農津貼7,000		
職業年金	勞退舊制提撥	3,557,042	45	777,600	1,536,709	一定上限
	勞工退休金 (新制)	4,573,412	--	所得替代率27.4%		
	公教人員退輔制度	612,755	53	916,200	1,480,905	4,633,200
	私立學校教職員工退休撫卹基金	89,231	61 (81)	1,221,449	2,007,449	8,339,760

資料來源：傅從喜，2012

我國退休年金制度的問題

- 低保費、高給付，造成基金潛藏債務嚴重
- 所得替代率超高，造成提早退休、財務不健全、世代間不正義。
- 給付的職業別差異大，形成「軍公教福利國」。
- 制度複雜，難以管理。
- 政府補助比例的職業別差異大。
- 軍公教退休人員其他福利所得過多（18%優存利率、年終獎金、三節慰問金、子女教育補助....）

退休年金改革建議方案之一

- 重新修訂「公務人員退休法」第32條，所得替代率上限
 - 將所得替代率降至最高60%~70%，（不再分職等比率）
 - 將所得替代率公式中現職待遇為實領俸給額（本俸加專業加給）
 - 月退休金定期依物價指數變動調整，不再依公教人員調薪而調整
- 取消所有退休人員的福利給付
- 刪除「公務人員退休法」第18條遺族慰問金
- 修改「公務人員退休法」中基數內涵
- 延長支領全額月退休金的年齡

退休年金改革建議方案之二

- 各類社會保險採確定給付制
- 退撫基金改採完全提撥個人帳戶制

退休年金改革方案之三

- 取消政府補助保費，工作者完全負擔保費
- 整合社會保險及退撫基金，採業務分立，內涵整合方式
- 整合後退休年金制採隨收隨付制
- 各類社會保險中，增加遺族撫慰金
- 政府對國民達退休年齡之後國民，其退休年金未達一定金額，給予差額給付

退休年金改革建議方案之四

基礎年金，由政府以附加稅方式，作為所需財務

軍人保險

公教人員保險

有固定雇主之
勞工保險

無固定雇主之勞
工保險

農民保險

- 職業年金採隨收隨付制
- 職業年金由政府辦理，並取消對職業年金的保費補助
- 取消遺族撫慰金