

台湾职工退休金制度介评

杨胜刚

一、台湾职工退休金体系概况

台湾退休金制度实行“职业分类制”，主要分为两大体系：一是公营部门退休金制度，即“政府”行政单位、公立学校与公营事业机构所实行的退休金制度，其适用对象包括政务官、军、公、教人员及在公营事业机构服务的相关人员；另一类是私营部门退休金制度，在这一类中，如果是营利性私营事业单位，则适用台湾的《劳动基准法》（以下简称劳基法），若是非营利事业如私立学校教职员则适用私立学校教职员的退休金制度。

在公营部门退休金制度中，1995年台湾通过所谓“退抚新制”的实施，将原来由政府当局负担退抚经费的“恩给制”改为由“政府”与军、公、教人员共同提取退抚经费的“储金制”，并成立公务人员退休抚恤基金管理委员会与监理委员会，对共同提取的退抚基金统筹管理、运用，并进行监督、考核。同时，为推动退抚新制的施行，台湾当局对相关法令进行了修改、补充与完善。到1997年3月止，已经按法定程序修改并颁布实施的有关退抚基金运作的法规包括《公务人员退休法》《学校教职员退休条例》《陆海空军军官士兵服役条例》《公务人员退休抚恤基金管理条例》《公务人员退休抚恤基金监理委员会组织条例》及《公务人员退休抚恤基金管理委员会组织条例》。至于《政务官退职酬劳金给与条例》，目前正在台湾当局“立法院”审查中，预计不久，在台湾政府当局各部门就职的政务人员的退休抚恤制度，也将纳入公务人员退休抚恤基金的体系内。

台湾公营事业机构人员的退休金制度颇为复杂。首先，公营事业机构人员若属于公务员兼劳工身份者，依照台湾“行政院”规定，应选择适用《公务人员退休法》或《劳动基准法》（或其自订退休办法），该事业单位应在退抚新制公布施行之日起3个月内选择其中之一，一经选定不得变更。此外，公营事业机构人员可分属台湾“经济部”、“交通部”、“财政部”所属事业机构及台湾省市营事业机构等4大种类，随着主管机关的不同，使其适用的退休法规也会有较大差异。“经济部”所属事业人员及省市营事业人员退抚办法，均参照《劳基法》的相关规定，最高发给45个基数的一次退休金，而此类事业机构也按月提取劳动退休准备金到台湾“中央信托局”，专户存储，作为未来员工

退休时退休金支付的来源。而“交通部”所属邮电事业人员退休规则，则比照《公务人员退休法》兼领一次及月退休金的规定，但退休条例较宽，给付标准较高，工龄计算也无限制。至于“财政部”所属国营金融保险事业人员退休及工龄计算办法，则采用“储金制”，而此办法公布实施后，台湾省“政府”所属金融事业机构，台北市、高雄市“政府”所属的台北银行与高雄银行，均先后参照该项办法规定办理。

在私营部门退休金制度中，营利事业依《劳基法》的适用性而有不同的规范。《劳基法》关于“退休”的条款（第53条至58条）明文规定：适用《劳基法》企业的员工，其退休金给付采取确定给付的“基数制”，而企业也必须依法按月提取劳工退休准备金存储到“中央信托局”专户，以作为员工退休金给付的来源。至于非《劳基法》规定范围内的企业，台湾当局则以《所得税法》的相关优惠措施鼓励企业自订退休办法以保障员工退休后的经济来源。在非营利事业方面，则私立学校教职员的退休金制度较具有代表性，台湾《私立学校法》第55条明确规定“私立学校董事会应订定章程，筹措经费办理有关私立学校教职员的退休、抚恤、资遣等福利事宜”。而台湾“教育部”于1992年7月24日公布《私立学校教职员退休抚恤基金拨缴、收支、保管及运用办法》，使得台湾私立学校教职员退休金制度更具有法律上的完备性。

二、以“公务人员”为例的台湾公营部门退休金制度

台湾公营部门退休金制度中有关公务人员退休金制度的有《公务人员退休法》及其它的相关规定。至于其它公营部门人员的退休金制度（包括公立学校教职员、军职人员、政务官及其它在公营事业机构服务的人员等），则须参照相关退休法令的规定。

1. 台湾公务人员退抚制度的演进

台湾公务人员退抚制度，自1943年实行迄今，已有50多年历史，其间虽然经过4次修改但并无重大改革，都是维持由政府负担退抚经费的“恩给制”。近20年来，因台湾社会经济环境变迁，台湾人平均寿命延长，公务人员待遇和退休人数持续增加，使政府的退抚经费开支迅速膨胀，造成台湾当局的财政负

担日益沉重。因此,面对这一严峻现实,退抚制度的改革已是刻不容缓。有鉴于此,台湾当局集合相关各部委组成专案小组审慎研究退抚制度的改革方案,直到1993年1月20日公布修正后的《公务人员退休法》及《公务人员抚恤法》,其后又陆续公布《公务人员退休抚恤基金管理条例》等法规,使退抚新制更为完备并于1995年7月1日起正式实施,成为台湾退休抚恤制度改革史上重要的里程碑。

2. 台湾退抚新制改革

1995年7月1日新制公务人员退休法开始实施,由施行多年的旧制——“恩给制”改为新制——“储金制”,新制退休金制度的重要改革措施主要表现为以下方面:(1)改进经费筹措方法。公务人员退抚经费,旧制是由各级政府按年编制预算,新制改为由政府与公务人员共同提取经费建立退休抚恤基金。即从完全由政府预算负担的退休金制度,改为由政府与公务人员共同提存分担,以减轻政府财政的压力;(2)增加工龄计算的年限。旧制公务人员的退休工龄年限计算,最高以30年为限;而新制改为最高35年。(3)提高给付基数标准。旧制以工资加本人实物代金两项作为“基数”;改制后,将“基数”标准提高为“工资加一倍”(即现有工资乘以2),使其约等于现职人员的待遇总额。至于一次退休金给付数额,以退休生效日在职同等级人员工资加一倍为基数,每任职一年给付一个半基数,最高35年给付53个基数,尾数不满6个月者,给付一个基数;满6个月以上,以一年计。而月退休金者,以在职同等级人员的工资加一倍为基数,每任职一年,照基数的2%给付,最高35年,给付70%为限。尾数不满半年者,加发1%;满半年以上未满一年者,以一年计算。

3. 公务人员退休制度的主要内容

(1)退休种类与退休条件。依照台湾《公务人员退休法》第4、第5条规定,台湾公务人员退休分为自愿退休与命令退休两种。自愿退休条件有二,一是任职5年以上,年满60岁者;二是任职满25年,凡属担任具有危险及体力劳动等特殊性质职务者,但不得低于50岁。命令退休条件也有二,一是任职5年以上,年满65岁者;二是任职5年以上,因身体原因已丧失或不能胜任现职工作者,最低年龄不得低于55岁。

(2)退休金种类、基数内涵与给付标准。台湾公务人员退休金分一次退休金与月退休金两种。凡任职5年以上未满15年者只能给付一次退休金,而任职15年以上者,应由退休人员依下列给付方式选择其中一种给付:一次退休金;月退休金;兼领1/2的一次退休金与1/2的月退休金;兼领1/3一次退休金与2/3的月退休金;兼领1/4的一次退休金与3/4的月退休金。一次退休金以退休生效日在职同等级人员的工资加一倍为基数,每任职一年给付一个半基数,最多35年给付53个基数。月退休金以在职同等级人员的工资加一倍为基数,每任职一年,照基数的2%给付,最多35年给付70%为限。

(3)退休抚恤基金的缴付与期限。台湾退抚新制施行后,规定应由政府与公务人员共同拨缴费用建立退休抚恤基金以支付退休金的给付,并由政府负最后支付保证责任。其共同拨缴费用的标准,按公务人员工资加一倍的8%~10%的费率水平,

政府拨缴总额的65%,公务人员缴付35%。新制施行初期按8%费率订定,当公务人员缴付满35年后即免再缴付。

4. 公务人员退休抚恤基金的管理

台湾公务人员退抚新制重点之一就是建立退抚基金。依照《公务人员退休抚恤基金管理条例》的规定:(1)基金来源分5种途径:各级政府按年度编入预算直接拨缴经费给基金;公务人员与政务官、教育人员、军职人员自缴基金的费用,由各服务机构按月集中缴入基金;基金孳息收入及运用收益;经政府核定拨交的补助款项;其他有关收入。

(2)退抚基金建立后,除了依照规定支付各类人员的退休金、抚恤金等外,还必须加以商业运作以确保支付能力,免受货币贬值影响。目前,台湾退抚基金运作主要有以下途径:购买公债、国库券、短期票券、受益凭证、公司债券及上市公司股票;存放银行;贷款提供政府或公营事业机构以转为投资,但以有偿性或可分年编制预算偿还者为限;经核准有利于基金收益的其他投资项目。由于退抚基金关系到全体公营事业单位退休人员退休后的生活来源,事关重大,因此,台湾《退抚基金管理条例》明文规定:退抚基金的运作应由“考试院”与“行政院”共同确定基金的运作者,并以委托经营的方式进行;同时规定基金的运作,其三年内平均最低收益不得低于台湾银行二年期定期存款利率计算的收益,如运作所得未达上述规定的最低收益,由台湾央行的国库补足其差额。

三、以“营利事业”为例的台湾私营部门退休金制度

台湾私营部门有关“营利部门”的相关规定的退休金制度,主要分为两部分,一是适用劳基法的退休金制度,另一类是非适用劳基法的退休金制度,以下分别加以说明。

1. 台湾劳工退休金制度沿革

(1)退休金制度的雏型期(60年代)。台湾于1950年实施劳工保险,开办之初就规定用人单位必须给付劳工老年金,以期维护劳动者老年生活。1951年台湾省政府公布《台湾省工厂工人退休规则》及《台湾省矿工退休规则》,以行政命令鼓励民营企业及厂矿建立退休金制度。1963年,台湾“财政部”修正所得税法时,鉴于台湾实施“四年经济建设计划”,促使台湾经济迅速发展,大规模工厂与企业相继成立,受雇劳工也因而相对增多的情况,便在《所得税法》中增列第33条有关营利事业提取职工退休金准备的条文。根据规定,营利事业将未来应支付的退休金,得逐期以当期费用列支,并可减轻即期租税负担,以鼓励事业单位负责人加速建立劳工退休金制度。1965年,由台湾当局“财政部”、“经济部”、“内政部”、“审计部”等代表集会研究商讨方案,最后规定,在《劳工法》未颁布前,依法订有退休金办法者,应暂时以“经济部”所订“经济部”所属事业机构员工退休暂行规则》及台湾省政府所颁布的《台湾省工厂工人退休规则》《台湾省矿工退休规则》为准。至此,台湾民营企业设立劳工退休金制度已略具基础。

(2)退休金制度发展期(70年代)。60年代末期,台湾岛内陆续成立信托投资公司,并于1972年起,信托投资公司大力开

展员工退休基金信托业务,提供精算技术及投资经验,促使台湾民营职工退休金制度加速建立,许多民营企业纷纷设立职工退休金制度,设置职工退休基金,委托信托公司代为保管运用。另一方面,台湾当局也一再修改《所得税法》第33条,以提高税捐减免奖励方式来鼓励办理退休金制度。于1977年放宽提取额度为4%,后来又于1979年在新修改的《所得税法》中增列营利事业设置职工退休基金与该营利事业完全分离,其职工退休金的提取额度提高为8%的规定。往后又陆续颁布《营利事业设置职工退休基金保管运用及分配办法》、《职工退休基金管理委员会设置要点》等激励办法。

(3) 退休金制度强制立法期(80年代)。自1951年台湾省政府颁布《台湾省工厂工人退休规则》,台湾当局也相继采取各种奖励性措施以期建立劳工退休金制度。但施行二三十年来,由于适用范围狭窄,企业主做法保守,成效不大。然而保障劳工退休后的晚年生活却是关乎民生大事,因此,台湾“内政部”劳工司遂积极从事《劳动基准法》的立法工作,历经数年修改讨论,台湾于1984年8月1日正式公布实施《劳基法》,并配合之同时颁布了两项法规《事业单位劳工退休准备金监督委员会组织准则》和《劳工退休准备金提拨及管理辦法》。台湾“财政部”也颁布《劳工退休基金收支保管及运用办法》以资补充。至此,台湾民营企业退休金制度已具有完备的立法基础。

(4) 退休金制度拟议修正期(90年代)。为加强照顾劳工退休后的生活保障,台湾“行政院”于1991年修正《劳基法》,将现有劳工退休准备金改为“附加年金制”,以社会保险方式办理。即由原事业单位个别承担责任转变为全体事业单位雇主负共同连带责任,而劳工工龄的计算也由同一事业单位改为不限于同一事业单位,其投保附加年金的工龄得以合并计算。实施附加年金保险既可减轻雇主负担,又可保证所有受雇劳工在退休后确实获得老年生活的经济保障。

2. 现行《劳动基准法》关于退休的有关规定

根据台湾《劳基法》第3条规定,适用于《劳基法》的行业包括:农林渔牧业、矿采业、制造业、建筑业、水电煤气业、运输业、大众传播业及其他经台湾当局各主管部门指定的事业共八类。其中,1992年台湾相关主管部门已将影视业、电器维修业、洗染业、汽车修理业纳入《劳基法》适用范围;1997年5月1日起又将银行业、加油站业、环境卫生及污染防治服务业与信托投资业也纳入进来。并规定,凡属上述的公营、民营企业都必须遵守《劳基法》的规定,在其员工自请退休或雇主强制员工退休时,发给员工应得的退休金。在台湾现行《劳基法》中有关退休及退休金的相关规定主要包括:

(1) 退休种类。适用《劳基法》行业的劳工,其退休条件可分为两类,包括“自请退休”与“强制退休”。自请退休:依《劳基法》第53条规定,劳工有下列情形之一者得自请退休:a. 凡工作15年以上,年满55岁者。劳工必须两种条件都符合才适用,如果工作虽在15年以上,但年龄未满55岁或相反,都不得自请退休;b. 凡工作25年以上者,劳工无论年龄大小均可自请退休。命令退休:《劳基法》第54条规定,劳工非下列情形之一者,雇主不得强制其退休。a. 年满60岁者,雇主就可强制其

退休。同时《劳基法》还规定,雇主对劳工从事有危险性工作者,其强制退休年龄可限定在55岁。b. 因身心健康等原因不能胜任现有工作者可强制其退休。

(2) 退休金给付标准。员工依《劳基法》第55条规定可领取退休金的标准为“按劳工工作年限,每满一年给付2个基数,但超过15年的工作年限,每满一年给付1个基数,最高总数以45个基数为限。未满半年者以半年计,满半年者以一年计”。所谓退休金基数的标准,是指核准退休时的一个月平均工资。然而,依第54条第1项第2款规定,强制退休的劳工,其身心健康障碍如因工伤所致,依照规定加给20%。

另外,依《劳基法》第57条规定:“劳工工作年限以服务同一事业者为限,但受同一雇主调动的工龄,及依第20条规定应由新雇主继续予以承认的工龄,应予合并计算。”换言之,劳工者离职或遭解雇而离开原服务单位时,其以往的工龄完全不被承认。

(3) 退休金提拨要求。台湾现行《劳基法》主要在于确保劳工获得退休金,并减轻雇主一次给付退休金的财务负担,使雇主具有充分的偿付能力,并避免因退休金给付问题造成劳资纠纷。因此,根据《劳基法》第56条规定,雇主应按月提拨劳工退休准备金并存储专户,不能作为转让、扣押、抵消或担保。至于有关退休准备金的提拨率则授权台湾当局相关主管机关拟定。根据“内政部”1985年7月1日公布的《劳工退休准备金提拨及管理辦法》第2条规定,劳工退休准备金应由各事业单位依每月工资总额2%至15%的范围内按月提拨。

而“财政部”为配合《劳基法》的实施,于1988年重新解释了“工资总额”所含范围,所称工资总额的项目依《营利事业所得税申报查核准则》第71条第1项的规定,应包括:工资、津贴、奖金、退休金、退职金、养老金、资遣费、交通费及膳食费、各种补助费及其他给付。

(4) 基金管理运用。在劳工退休基金管理运用方面,台湾政府当局基于安全性考虑,强制符合《劳基法》的企业,必须将每月所提拨的退休金交与“中央信托局”统筹运用,而运用的范围也只限于下列4类:存放于金融机构;以贷款方式供各级政府办理有偿性或可分年编列预算偿还的经济建设或投资支出之用;购买上市公司股票或证券投资信托基金的受益凭证,但不得超过本基金净额的30%;购买调节本基金经常收支所需票券或债券。至于运用收益如果未达到以台湾银行、第一银行、台湾省合作金库及中央信托局等四行库平均二年定期存款利率为标准的最低收益时,将由国库补足差额。

3. 非《劳基法》行业的退休金制度

客观而言,在台湾,并无法令强制规定非《劳基法》行业必须设立退休金制度,仅仅只是以税法的优惠措施鼓励企业建立退休金制度。《所得税法》第33条就成为台湾民营部门中非《劳基法》适用行业职工退休金制度得以建立的基本法律依据,下面就台湾非《劳基法》行业退休金制度的现实情况加以概述。

(1) 职工退休金提取方式。依照《所得税法》第33条规定,营利事业(非适用《劳基法》者)职工退休金的提取方式有三种:提取职工退休金准确。营利事业订有职工退休办法者,应报

请该企业主管机关审核,逐年提取职工退休金准备,其数额以不超过当年度已付工资总额的4%为限。然而,这种提取方式仅是在营利事业帐上记载为负债,而无实际提留基金,且无须每年皆按相同比率提留,这样对营利事业租税规划相当有利,但对员工并无保障。设置独立职工退休基金。营利事业设置职工退休基金,与该营利事业完全分离。基金保管、运用及分配等符合“财政部”的有关规定,每年应在不超过当年度已付工资总额的8%限度内,提留职工退休基金,并以费用列支。实际给付退休金。未依照前述方法提留退休金准备或提拨退休基金者,在员工退休时实际给付退休金,可列为给付年度费用。

(2)基金的保管与运用。至于台湾非适用《劳基法》的行业,由于受到台湾“财政部”关于《营利事业设置职工退休基金保管运用及分配办法》的规范,对于退休基金的保管与运用,以下列4项为限:专户存于金融机构或邮政储金机构的定期存款。存于金融机构信托或信托投资公司不指定用途的信托基金。购买政府发行的债券或公营事业发行的金融债券。购买第一类上市公司股票或公司债及证券投资信托基金的受益凭证。但购入后,非经职工退休基金管理委员会议通过,不得让售,而第4项用途的基金运用金额不得超过基金净额的20%。

(3)基金的提拨方式。由于非《劳基法》行业退休基金可由金融机构承办,所以,一般大多采用民营信托公司,而基金提拨方式主要有三种:基数给付型。即企业将所提留的退休基金,以公司名义提存于金融机构,当员工退休或离职时,即根据员工于退休前的月平均工资乘以给付基数而算出应付的退休金或离职金。相对提拨型。即企业雇主与员工一同提留退休基金并交付独立的信托机构保管运用,而双方提留的比例则不一定相同。另一方面,当员工退休时,其所领取的退休金包括雇主与员工共同提留的部分及其投资收益(孳息)。如果员工提前离职,可将其本身提留的本金及收益(孳息)收回,至于是否能分享雇主提留的基金,则必须视各用人单位制定的退休办法之规定而定。分别给付型。即企业的退休金制度,除采用基数给付型外,雇主同时要求参加的员工提存同额或某一比率的退休基金,分别设立个别帐户,于职工退休或离职时,除可领取其个人储存的本金及运用收益外,另按企业退休办法自基金内领取应得的退休金。

四、台湾公、私营部门退休金制度比较

介绍了目前台湾职工退休金制度后,我们将有必要进一步评估现有退休金制度对台湾老年人经济生活的保障程度。理论上,通常以退休后所领年金给付相对于工作时收入的比率,即收入替代率来衡量。老人退休后因减少与工作相关的支出,而且因无工作收入税的负担,使得维持相同生活水准的收入需求较退休前为低。因此,退休者所享领的退休金仅为其退休前工资的若干乘数,即已足够维持相同的生活水平。就西方发达国家的经验来看,1980年OECD国家社会安全老人养老金的平均替代率大都介于30~70%(单身)和50~80%(有配偶者)之间。而学者认为,适当的收入替代水准为60%(理由是退休后将减少个人所得税15%,上班费用15%,子女教育费5%,储蓄5%,

故净收入替代率为60%)。

虽然台湾现行各项制度除公务人员退休可选择月退休金外,均为一次给付,所以必须依适当假设来估算其年金值。根据台湾学者的研究指出,依照劳工保险最高老年给付45个基数,公务人员保险最高养老给付36个基数,换算年金的收入替代率约为32.63%与30.89%,应可提供老年最基本生活所需。但是如果依据1991年台湾实际情况换算,劳工保险的实际收入保障率仅为9.7%,公务人员保险也只有18.53%,显然不敷老年生活的需要。

而劳工如能领取最高45个基数的退休金,则折合年金可以再增加32.63%的收入替代率,与劳保老年给付合计共有65.26%,与西方发达国家差不多。当然实际情况必须做若干修正。依据台湾90年代实际状况,另有台湾学者认为,《劳基法》退休金的收入替代率为25.23%,并指出劳工老年生活保障偏低主要是一方面投保工资偏低,使得实际给付水准不能满足老年基本生活要求;另一方面则是只有少数劳工符合资格得以领取退休金。至于公务人员退休后的收入保障程度,在新修定的退休金制度下,由于改为“储金制”,且投保金额改为工资加倍,因此实际收入替代率提高到54.57%(一次退休金)或84%(月退休金);如果和公务人员保险养老给付合计,月退休金为102%,高于退休前的收入水平,也远高于OECD国家的收入替代率。

综上所述,台湾的老年收入保障体系,在私营部门方面,目前的制度设计理论上的收入替代率可达65.26%,然而实际上因投保工资偏低或是只有少数劳工符合资格得以领到退休金等原因,使得实际给付水平不敷老年基本生活的要求,造成老人经济生活问题,这是应该引起台湾主管当局重视的现象。至于公营部门方面,则是退休给付已超过退休前的水平,公、私营部门退休金给付的差距,政府有必要重新拟订投保工资标准,提高劳工退休金给付基数,以使两部门的收入替代率的差距缩小。另一方面,未来台湾退休金制度已走向储备金制度,如何安全与有效地运用之以快速累积基金,同时又要考虑退休基金在商业化运作中如何防范与化解风险,也是台湾当局值得审慎规划的工作。

参考文献

1. 吕理民:《我国企业退休金制度之研究》,台湾政治大学保险研究所硕士论文,1993年6月。
2. 郑文辉:《当前各种年金制度的经济观》,载《年金制度研讨会论文集》,台湾中华经济研究院,1994年6月。
3. 柯木兴:《劳工退休作业手册》,[台湾]中国社会保险学会,1986年7月。
4. 陈月霞、陈秋良:《台湾职工退休金体系现状》,[台湾]《台湾经济金融月刊》,1998(9)。
5. 台湾“行政院”新闻局编印:《行政院公报》1996—1997年各卷。

(作者单位:湖南财经学院国际经济系 长沙 410079)

(责任编辑:杨宗传)