

從香港強積金制度談我國退休金改革之觀點

蔡長銘¹

壹 前言

我國近來年金改革議題深受各界重視，公務人員及勞工間制度的差異，引起各方對職業間制度設計不公等現象的撻伐，而退休金負債累積所引起跨世代間債務移轉的問題，更使職業年金問題不斷被擴大，觀諸各國退休金制度設計各有不同，也各有其優缺點，重點在於退休制度的設計必須適合國內民情，例如日本

的國民年金積立金在因應日本長期通縮的情況下，給付條件即訂有逐年下調的機制，另以我國鄰近國家的香港為例，其退休金改革亦經過社會上長時間討論及修正，形成目前的強積金制度，由於當地人民文化背景與國內相似，本文希望藉由引用相關制度的發展及特色，或可供做國內退休基金制度設計改進之參考。

貳 香港養老金制度介紹

一、發展背景

香港養老金制度深受其政經環境及歷史背景影響，早在 1954 年英國殖民時期，雖然即有儲金制退休制度概念，但受到當時政治環境限制，退休金福利政策推動困難。當時對老年經濟安全想法，主要是依賴子女供養，因此相關政策，僅著重在老年救助，但其保障額偏低，1971 年以前，香港政府在社會保障採取實物救濟方式，後來才轉變為現金給付為主，並逐漸擴大照顧範圍，由最初只為貧窮者設立的公共援助，發展至高齡津貼和傷殘津貼²。

隨著國際企業及金融服務業大量進入香港，自 1970 至 1980 年代起，企業開始自願為其員工開辦退休金計畫，而這股趨勢陸續影響到香港本地企業，但因為相關制度設計是由企業自行建置，並無退休金法令的規範可茲適用，對於雇主或員工，均缺乏法律保障，加上多年來，香港採取“小政府、大市場”、低稅制和自由貿易的發展模式，企業雇主多反對提供退休金保障措施，使得退休金制度的建立一直困

難重重，雖然長期處於“福利國家”英國的統治下，卻未實行福利主義，而是由私部門扮演退休金福利給付的角色，政府則是主管機關及法規制定者。

1993 年香港政府訂定職業退休計畫條例（第 426 章）（Occupational Retirement Schemes Ordinance, ORSO），成為管理所有在香港的企業或其所屬開辦的自願性職業退休計畫之主要法源依據，而該條例訂定的目的，即是希望透過法規確保各行業自願成立的職業退休計畫，獲得妥善管理，並保障員工可如期獲得退休計畫給付利益。

另一方面社會開始廣泛支持強制性的私營公積金計畫，因此香港政府於 1995 年 6 月 14 日向立法局提交設立強積金有關的法案，立法局於 1995 年 8 月通過強制性公積金計畫條例（第 485 章），強制性公積金計畫管理局於 1998 年 9 月根據該條例成立，負責規管、督導及監察強積金制度的運作情況，強積金制度則於 2000 年 12 月推行。

1 國立台北商業大學進修推廣部企業管理學系兼任講師，本文係個人觀點，與服務機構無涉。

2 陳慧丹、郭瑜，港澳養老金制度比較研究，一國兩制研究第 8 期，p150-151

二、三層式保障設計

香港養老金制度是依照世界銀行三層式保障架構建立，第一層保障是強制性公共支柱，由綜合社會保障援助（綜援）計劃和公共福利金計劃³組成，綜援計劃保障對象為香港居民，申請者須進行經濟狀況調查，舉凡每月收入及資產總額在規定限額以下者均可申請補助，以保障經濟無法自足的人士的基本生活；公共福利金計劃包括普通傷殘津貼、高額傷殘津貼、高齡津貼及長者生活津貼，除長者生活津貼外，其他津貼均無須進行經濟狀況調查，按月提供現金津貼，依 2014 年以後之發放標準，高齡津貼為每月 1,180 港元，長者生活津貼為 2,285 港元。以上二項福利計畫皆不需繳費，並透過稅收支應。

第二層保障是職業強制性退休金，由兩大

資金累積型的強制性公積金計劃和職業退休計劃組成，在強積金計劃實施前，當時僅有企業自行設立僱用員工的職業退休計劃（俗稱“公積金”），受 1993 年的「職業退休計畫條例」規範，但因為保障就業人口僅達 1/3，隨著強積金制度推行後，目前已約有 84% 就業人口受到保障，分別納入強積金計畫、職業退休計劃、法定退休金或公積金計劃（例如為公務員或公立學校教師而設的計劃）。根據《強制性公積金計劃條例》規定，除符合豁免條件者外，任何 18-65 歲在職人士均必須參加強積金計劃，以協助就業人士安度退休生活，而先前雇主自行開辦的公積金，至今仍有不少在繼續運作。

至於第三層保障則是個人儲蓄和家庭資助，由個人依其可負擔程度自行儲蓄或購買商業保險，以彌補強制式職業退休金的不足。

參 香港職業退休金制度

一、強積金制度介紹

香港勞工與公務員的職業退休金計畫，均是受強制性公積金計劃條例規管，因此均屬於確定提撥制，但其計畫內容及提撥條件則有差異，其中廣受外界討論的強積金計畫（MPF），是屬於勞工退休金部分，該計畫參加人員分為三類，包括一般僱員、臨時僱員及自僱人士，其中一般僱員與臨時僱員的區別，是以行業連續僱用是否超過 60 日為準，因此只要係年滿 18 歲未滿 65 歲工作者，均屬強積金制度適用範圍，但如符合法律規定豁免條件者，則可不適用，其中包括受法定退休金計劃或公積金計劃保障的人士，例如公務員及津貼或補助學校的教員。

（一）提撥率

強積金採強制提撥方式，由僱主及員工分

別按月薪資所得提撥 5%，並訂定最高及最低薪資所得基準，而此基準會依環境變化調整，政府則未負擔任何提撥比率。

1. 強制提撥部分：

僱主按員工月薪提撥 5%，自 2014 年 6 月以後，最高提撥基準為 3 萬元港幣，也就是強制部分最高提撥額為 1,500 元，員工月薪在 7,100 元港幣以下，則不用提撥，高於 7,100 以上，提撥率亦為 5%，同樣適用最高提撥額 1,500 元的規定。

2. 自願提撥部分：

僱主及員工均可於強制提撥之外，另行增加提撥額，僱主提撥額在月薪 15% 以內，提供稅額減免，但員工自願提撥部分，則不提供稅負減免優惠。

（二）提領年齡

根據強積金計劃條例規定，帳戶的退休金須到 65 歲才可提領，但如果符合：

1. 年屆 60 歲並提早退休；
2. 永久離開香港；
3. 完全喪失行為能力；
4. 帳戶結餘不超過 \$5,000 元，而提出申請的日期與該成員最近的提撥日相距至少 12 個月；
5. 死亡等情況下，則可提前領取。

（三）所得替代率

根據強積金管理局估算，以通貨膨脹率 4%、退休年齡 65 歲、強積金收益率 5%、所需生活費年期 15 年，無間斷提撥的模擬下，當 25 歲開始提撥，退休時所得替代率可達到 67%，如為 40 歲開始提撥，所得替代率為 39%，如果是 60 歲才開始提撥，則退休時所得替代率只剩 7%，可見所得替代率的高低與提撥期間長短有極大之關係，以國內勞委會（現已改制為勞動部）在 2011 年新聞稿說明勞工退休金所得替代率，其假設前提是在每年薪資成長 1%、勞退基金收益率 4%、平均餘命 20 年、工作年資達 35 年，勞工退休時勞退新制與勞保年金合計的所得替代率達 81.65%，看起來我國勞退加勞保的所得替代率似乎高於強積金，但其間各項假設條件的變化均足以影響所得替代率的達成與否。

二、香港公務員公積金介紹

香港的公務員退休金制度也是自 2000 年 6 月進行體制改革，由過去的退休金計畫改制為公積金計畫，並根據強制性公積金計劃條例成立，其目的就是建立一套可與私部門共通的退休金制度，以便利政府部門與私部門的人才交流，（在此之前公務員退休金計畫，不論是舊退休金計畫（OPS）或新退休金計畫（NPS），

退休金支出均係由稅收支應，香港對公務員薪資政策強調高薪養廉及優厚的福利待遇，以維持高度中立的精英團隊，並提供長俸制的期滿佣金型態的退休金給付，但自 2000 年後，配合強積金推出，將過去由財政負擔轉換預先提撥的方式，避免因退休金支付而造成財政負擔，因此在 2000 年 6 月以後加入政府的公務員，除了因新試用期或合約條款受聘人員（目前為 3 年）適用強積金制度（MPF）外，均適用公務員公積金計畫（CSCF）。

（一）提撥率

公務員公積金是屬於強制性提撥的制度，與勞工強積金計畫相同，政府作為僱主，會安排政府雇員加入一個已註冊的強積金計畫，並由政府及員工的強制性提撥款存入其在計畫下帳戶內。

政府對公積金計畫的提撥，係分成強制性及自願性兩部分，並按公務員在政府部門無間斷的服務年資逐步累進提高提撥率，從工作 3 年以下的 5%，一直增加到工作 30 年以上的 25%，這種隨著不間斷服務年資增加而調整提撥率的作法，是藉由精算方法，將年資結合提撥率增加新制公務人員退休金的給付，據了解，除有留才的重要意味存在外，也可減少因新舊制退休金制度給付不同，造成同仁間因同工不同退休金而影響工作士氣的問題，並且拉近新舊制公務人員退休金的差距。

（二）提領年齡

原先香港政府公務員公積金計畫下的退休年齡，文職職系人員為 60 歲，紀律部隊職系人員為 55 或 57 歲，並規定年屆正常退休年齡便須退休，以利政府新血加入，但隨著人口結構的老化，在香港 2015 年施政計畫中，也將退休金提領年齡延後，預計自 2015 年 6 月起，聘任為文職職系人員的正常退休年齡為 65 歲，而紀律部隊職系人員（不論職級）均為 60 歲。

3 香港社會福利署網站，
http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_comprehens/

肆 我國職業退休金介紹

一、發展背景

我國退休制度是分為民間私部門與公部門二大體系，並以 1950 年開辦的勞工保險制度先行，當時給付項目係以醫療給付為主，並加上養老給付，公教人員保險則於 1958 年開辦，亦採醫療加上養老給付方式施行，由於醫療給付可提供被保險人日常使用，使用率明顯高於養老給付，成為醫療體系裡兩大醫療給付項目，由於兩大職業保險開辦的早並深入人心，因此一直以來也被視為退休金領域的一部分。

1995 年我國全民健保開辦後，將公保或勞保的醫療給付部分切割至全民健保，自此以後，公勞保險的大宗業務即轉換至養老給付；爾後國民年金規劃時，亦曾思考如何解決公勞保與國民年金之間的共通性與差異性問題，最後決定將兩大領域納保人分切出國民年金，以致後期開辦的國民年金成為公保與勞保兩大領域的補充品。如果說，世界銀行三層年金架構中的基礎年金，目的在照顧人民基本生活所需，並列為社會安全制度的一環，其作法應適用全體國民於同一給付水準，但目前公保、勞保及國民年金的提撥費率及給付均有差異，是以，究竟這三者是屬於基礎年金，亦或涵蓋有職業退休金部分，則是有待商榷。

二、勞工退休金

勞工退休金依據勞動基準法早在 1986 年即已開辦，也就是所謂的勞退舊制，依據勞基法規定，受雇人必須於同一事業單位服務滿 25 年，或滿 15 年、年滿 55 歲，才符合領取退休金資格，但我國多屬中小型企業，公司存續期短，使得可領取退休金的受雇者人數偏低，因此雖然雇主依規定須按每一員工薪資提存 2% 至 15% 的退休準備金，設立專戶儲存，但因員

工相當一輩子必須於同一公司工作，才符合退休資格，實際成就年資而可支領人數少，因此多數公司亦係以最低限的 2% 提存。

根據勞委會（現已改制為勞動部）的統計，當時勞退舊制退休給付金額，2000 年平均每件為 125.8 萬，至 2007 年已增至 144.7 萬元，截至 2003 年底止，依規定為員工提存退休準備金的企業家數僅達 10.10%，且多屬公營事業單位與大企業，一般中小企業多未依法提存⁴。

為改善提存企業數偏低並解決多數員工無法領到退休金的問題，勞委會（現已改制為勞動部）開始規劃改變成為可攜帶的確定提撥制，2005 年勞退新制開辦後即強制規定企業必須按月提撥，目前由於開辦期尚短，個別帳戶累積金額尚低，但平均每件給付數亦從 2006 年之 3.4 萬元，上升至 2014 年 13.8 萬元，其規模亦快速增加。

三、軍公教退休金

公務人員退休制度係自 1943 年開辦，其間經過多次修正，大體維持恩給制架構，即由政府以雇主身分，全額支付受雇員工的退休金，但隨著政經環境變化，政府財政負擔愈來愈大，銓敘部於 1970 年代即開始研議退休制度改革，直至 1995 年確定開辦退撫新制，改由政府與公務人員共同提撥的儲金制，但在當時時空環境下，政府為公部門員工的雇主，承擔照顧員工的退休金責任，因此制度設計採取不完全提撥的儲金制，其概念是延續過去大政府時代，政府承擔退休金不足支付時的最後支付責任，並於公務人員退撫基金條例中納入政府負最後支付責任之條文，但隨著退撫基金給付責任逐年攀升，雖然 2011 年施行的公務人員退休法，已加入延後支領退休金年齡及取消提前退休優惠等措施，但仍無法有效改善退撫基金財務狀況。

四、我國職業退休金制度綜述

（一）帳戶給付責任不同

目前台灣現行職業退休金，依照風險承擔責任與給付方式差異，又分為確定提撥制與確定給付制，其中公務人員退撫基金是屬於確定給付制，而勞工退休基金的舊制也是屬於確定給付制，但新制則採確定提撥制。

所謂確定提撥是根據每月薪資額，提存特定金額至退休金帳戶中，該帳戶有其可提領的制度規定，未來退休時所領取的退休金多寡，則是依該帳戶累積提存額與投資收益所決定，因此從帳戶結餘即可大致推算未來可領多少錢。而確定給付制，是在領取人符合退休條件時，依照退休制度規定的給付公式計算出退休金，與在職期間提存金額的多寡無絕對關係。

二種制度的主要差異，在於最後給付責任究係由雇主或員工承擔，不論雇主平時是否另行提存至員工退休金帳戶，當員工退休時須要領取退休金時，該筆退休金支付責任仍係由雇主承擔，此乃確定給付制，勞退舊制之雇主為聘任該員工之公司、而軍公教人員之雇主則為政府；至於確定提撥制，則在雇主完成提撥後，就不再承擔給付責任，換言之退休金帳戶的變化係轉嫁至受雇者身上，因此勞退新制的員工可以隨時查詢其個人退休金帳戶的累計金額，並決定是否增加自行提撥額，這也是兩種制度最大的差異。

歐美各國在實施多年確定給付制後，陸續發現無法支應累積龐大的退休金負債，加上長壽風險影響，因此現今趨勢多朝向確定提撥制發展。

（二）薪資結構差異

薪資待遇係因應不同產業或企業的用人需要所設計，在同一企業中，也會因為人員擔負責任輕重、技術簡繁而有不同的薪資或獎金等

福利措施，一般而言，企業強調獲利，產業間、部門間或階級間，薪資級距均可能差異極大，而公私部門在用人制度、期望目標、績效衡量難易等不同條件下，薪資結構自難適用同一標準。

相較於私部門產業所設計的獎金、股票等激勵措施制度，公部門薪資結構相對較為僵化，由於公務部門的績效很難類似私部門的獲利數量化，更難在短期間顯現出成果，因此各層級薪資級距設計上，具有差異低的特性，使得勞工與公教人員二類人員的薪資結構設計概念炯然不同。當員工選擇進入任一就業體系，亦係綜合考量各項因素後並接受該體制下的薪資水準所作的決定，其中退休制度也是一項重要的考量因素，因此勞工與公務員職業年金具有差異應屬一種正常現象。

（三）退休金是遞延工資或激勵措施

依據 1952 年國際勞工組織所通過的社會安全最低基準公約的精神，國民老年經濟安全應屬社會安全制度的問題，是以政府有義務承擔其全體國民之養老責任。

而在司法實務上，以國產汽車因財務困難，無法支付受雇人退休給付之判決為例：即認為按退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，退休金之性質為『延期後付』之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付，且不因勞工事後離職而消滅。退休金本質上係以勞工全部服務期間為計算標準所發給之後付工資，雇主自不得以懲戒解僱為由，剝奪勞工請求退休金之權利，因此將退休金性質，視為『延期後付』之工資。

另一方面，在部分歐美先進國家，退休金制度並非強制要求所有企業設置，而係政府透過稅法優惠，鼓勵企業實施，對企業雇主而言，具有獲利的企業才有能力支付退休金，因此退休金設置目的亦涵蓋在競爭的就業市場中，達到留才及激勵員工努力為企業提升獲利的方法。

4 吳忠吉，林昭祺，勞工退休金機制與政府責任，國家政策研究基金會國政分析，2005 年 9 月

伍 香港年金制度可供我國年金改革參考之處

隨著人口結構老化，政府財政負擔沉重，退休金改革成為許多國家一項重要課題，台灣在意識到退休金潛藏負債問題後，改革自是迫在眉睫，但如何進行以解決現有制度問題，仍須妥慎思量：

一、以三層年金架構，全面考量現行各項年金制度：台灣基礎年金涵蓋職業性質之保險年金（勞保、公保），使得原本屬於照顧基本老年生活所需的國民年金成為公、勞、農保制度的補充品，間接使得各職業退休金改革時，亦牽涉到基礎年金的勞保、公保或農保制度配合調整的問題，但因為基礎年金與職業退休金，不論是性質或提撥責任上，均屬不同層次，且由於目前各種不同保險年金、退休金分屬不同主管機關主政，整合變成是一項十分重要的事情，在各主管機關有不同政策考量下，整合之程度與可能性將會增多困難度，然一個國家之養老或退休制度，理應從一個國家之民族性、文化、財政、國民儲蓄與社會習慣等多層面考量，雖然香港強積金是從無到有，規劃設計上較為容易，但此種攸關一個國家長治久安之制度設計，政府可仿效香港統籌考量並成立專責改革單位，將整個制度作一重新檢討與調整。

二、公私部門間的職業退休金具轉換機制，便於人才交流：目前台灣的軍公教與勞工之退休制度的法源基礎不同，無法互相累積，因此可考量類似香港強積金的概念，規劃為單一制度體系，但允許不同職業獨立發展各自的制度，政府可訂最低提撥標準規範，由雇主決定是否增加員工退休金的提撥額，並藉由類似薪資的談判，讓能力佳者在未來退休時可領取較高的退休金，讓退休金除為延後薪資給付外更具有激勵的效果。

三、將退休金制度改採確定提撥制方向規劃：目前國內幾個確定給付制所累積的退休金負債，不僅成為政府財政或企業成本的困擾，更可能成為跨世代的債務問題，而香港公務人員的年金改革亦歷經制度轉換的問題，原本的公務員退休制度為確定給付制，之後改為確定提撥制，其間兩種制度的差異所引起的反彈，就是透過精算，設立提撥率逐年調整的機制，來降低改革造成的衝突，使現有制度與未來制度作一連結，由於精算結果將新舊制轉換方案透明化，也讓原有舊制的基金參加人願意配合選擇新制，達成將舊制與新制轉換的目標；另一方面，要求每位員工也必須自行提撥退休金，而非像現行勞退新制員工可自由選擇是否提撥，如此方可保障每一位員工退休時，累積一定程度的退休金，以保障老年經濟安全。而減輕政府財政負擔與企業成本之確定性，除讓制度更為可長可久外，避免我國因退休金制度之差異而造成職業衝突，對於一個國家之團結會有負面效果。

四、強化員工的投資教育，建立員工自行提撥帳戶的自選方案：在確定提撥制前提下，未來無論企業雇主或政府都無需承擔退休金之最後支付責任，但對員工而言，退休金帳戶所累積的退休金多寡，卻直接影響到退休後的經濟來源，因此員工應建立正確的理財觀念，比照香港透過由信託業者所提供之投資平台，讓員工對於自己帳戶管理有一定程度的選擇且可以進行投資。

五、讓基金的投資操作回歸市場機制：我國目前幾大政府退休基金或保險基金，皆是由公務人員負責投資運用，雖然在公務體系的層層監督下，可提供基金參加人較為安心的好處外，但也因為公務人員職業特性

偏向保守，也可能造成基金的投資與發展受到限制，以香港強積金為例，其政府所轄的強積金管理局只負責設計制度、挑選

信託者、監督與檢查等工作，而投資運用完全由資產管理業者負責，讓負責投資專業回歸專業，而監督回歸公權力。

陸 結語

我國年金制度行之有年，其間配合時代變化歷經多次修正或調整，如今面臨國內老年人口逐年增加及退休金負債日益龐大的難題下，任何現有制度的改變，均可能因利益重新分配，而引起反彈或抗拒，除了綜合考量各方觀點充分溝通外，堅強的立論與數據乃為不可或缺的工具，相關規劃實必須超越黨派及政治利益，

結合多方討論，並藉由精算及客觀數據佐證下，進行充分演算，以形成最適當的制度規劃。本文所提建議僅係個人一些初淺看法，建立一個可長可久退休年金制度實非一朝一夕可以完成，期待有志之士集思廣義共同完成我國退休金改革之重責大任。

參考文獻

Yasue Pai, Comparing Individual Retirement Account in Asia :Singapore, Thailand, Hong Kong and PRC, SP Discussion Paper, No. 0609, The World Bank.

2007 年社會指標統計年報，行政院主計處，2008 年 7 月編印

吳忠吉，林昭禎，勞工退休金機制與政府責任，國家政策研究基金會國政分析，2005 年 9 月

香港公務員事務局，http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/retirement/124.html

香港社會福利署網站，http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_comprehens/

香港強積金退休金制度簡介，中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會

退休金信託制度研究，中華民國信託業商業同業公會，2005 年 2 月

陳慧丹、郭瑜，港澳養老金制度比較研究，一國兩制研究第 8 期，p147-p156

勞委會新聞稿，公視晚間新聞，2011 年 1 月 15 日

勞動基金運用局，<http://www.blf.gov.tw>

勞動部，統計資料庫

強制性公積金計劃管理局，<http://www.mpfa.org.hk/tch/main/index.jsp>

簡文成，勞基法的退休金性質為何，中華人事主管協會理事暨資深講師，2009 年 3 月

臺灣高等法院九十三年度勞上字第二十九號判決