

# 勞工退休金條例之檢討

羅俊璋

## 壹、前言

現代社會的快速發展和日益複雜化，特別是全球化過程和資訊化的發展，給人類社會帶來前所未有、不斷擴散的不確定性。現代化的發展提供無數的機會，但也製造無數的風險，如技術發展的風險、環境的損害、金融和投資、知識和生活狀況的差距與分裂，以及各種可能的突發事件，這些突發事件在現代社會的基礎上以前所未有的速度和規模擴散到整個社會。

不確定性，對於個人而言也是存在的，每個人的一生中都會出現或多或少之風險，例如生病、失業、事故、老年、死亡、生育多胞胎、生育殘障的子女等等。在這種情況下，人們迫切需要他的家庭、鄰居、救濟機構、保險機構或國家的協助。人的尊嚴與價值才能得到有效的保障。只有充分的社會保障基礎，同時有精神自由，人類的人格方能得到公平發展。然家庭成員不可能在工作崗位相互替換，家庭協助往往是不夠的<sup>1</sup>，以至於人們在家庭之外需要一種較大的救濟機構。因此，在社會保障的概念下，建立起國家社會安全制度的規定，可為處於困境、饑餓、無家可歸之人，在生病、事故、失業和有子女的家庭提供保護<sup>2</sup>。

於工業革命後，人類預期工業化與資本主義化將帶來幸福，然實際上反而形成鉅富與赤貧、強勢與弱勢群體之對立。如何防範此種對立所生之社會動亂，及如何消除貧困、愚昧、骯髒、懶惰與疾病等五害，成為社會共同之責任，而由國家為之承擔。

各國初期所採之社會福利措施，經由預算編列，對貧病、老弱、殘廢或無力謀生、及遭受非常災害者，予以救濟或扶助。此種經費來自全國稅收，若行之於一時固無不可，若持之於久遠，將使受助者更形懶惰，成為社會之永久依賴人口而無法自拔。因此西方國家對於社會福利政策採用保險原理，經由立法強制人民投保，使個人、團體乃至政府成為一危險共同體。並且要求保險參加人依法交付保

1 現今之家庭因工業革命，已非為生產之單位，勞工亦非生產工具之所有人，絕大多數勞工家庭之子女將遠離家庭另覓職業，子女於成人後即有獨立之經濟生活，因此同居共處之家庭生活於現今之社會中，實甚難以期待。

2 我國學者中有對於社會安全制度抱持否定之態度者，其理由包含：歐美國家因社會安全制度而嘗苦果、社會安全制度導致個人之福利依賴、家庭功能萎縮、雇主負擔沉重影響競爭力、儲蓄減少、政府財政破產、使得下一帶負擔沉重、使官僚體制膨脹、破壞自由經濟制度、海耶克等經濟學家一反對社會安全制度等。郭明政，社會安全制度與社會法，自版，頁3-4，2002年11月。郭明政教授則對前述十項理由一一予以反駁，參見前揭書，頁4-52。

險費，而將其生活上遭遇之風險轉嫁。此時社會福利制度已由國家單向給與，轉變為被保險人與承保機關間互為對待給付。

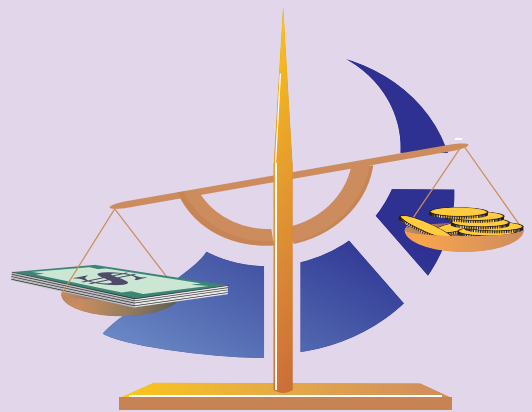
現今國際社會中，在社會安全及勞動等方面，公約數量日增，內容日益詳盡。尤其世界經貿組織成立後，益加明顯。此現象之濫觴當推國際勞工組織，國際勞工組織之公約與立法建議書數以百計，對人權保障之普世價值發揮極為關鍵性之作用<sup>3</sup>。1948年12月10日聯合國大會宣言第25條，被視為是對人權的一般性要求：每個人有獲得足以保障其本身和家庭健康與幸福，包括食物、衣服、住宅、醫療和必要的社會援助的生活水準之權利，有在失業、生病、殘障、喪偶、老年或其他非由自己造成的生存困境時，獲得保障的權利。母親和兒童有權獲得特別的協助和支持。所有婚生和非婚生兒童享受同等的社會保護。

我國憲法基本國策第十三章第四節有關社會安全之規定，共計六條條文。該法第155條揭示：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」於1952年社會安全最低基準公約通過後，我國遂於民國47年制定公佈勞工保險條例，並以前開公約為張本，然公約之基本原則：社會安全制度以社會保險為核心、社會保險基金係公共財產、社會保險給付之受領，係以實際所得維持或代替為目的、以年金制度為給付方式等原則，為大多數國家所共同遵守，但我國並未完全以此等原則建構社會安全法制<sup>4</sup>。

又我國憲法第141條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」復於大法官會議第 549、578號解釋中，大法官即表示就相關事項，應參酌有關國際勞工公約等通盤檢討設計。足見，於我國憲法或大法官解釋均肯認國際公約可為我國立法之法源。因此，對於現行國際公約規定之了解，實值吾人加以重視。本文係就國際勞工組織所制定相關之社會安全公約加以說明，並就新實施之勞工退休金條例加以分析檢討。

## 貳、我國大法官會議釋字第 549、578號解釋

在我國憲法中，社會安全、社會福利為重要之國家政策與目標。此等目標設定與聯合國的人權宣言、國際經濟、社會、文化權利盟約所揭示之社會人權相近。大法官會議釋字第485解釋即指出：促進民生福祉乃憲法基本原



3 大法官會議釋字第 549 號解釋，黃越欽大法官，協同意見書。

4 大法官會議釋字第 472 號解釋，施文森大法官部分不同意見書。

則之一。因此憲法第十三章第四節社會安全或第155條所揭示之社會福利為基準而將社會國訂為國家目標。以法治國做為國家的基本原則，亦無爭議。因此以社會法治國作為國家原則與目標，為對於國家目標或原則的必要描述<sup>5</sup>。

### 一、大法官會議釋字第 549 號解釋

大法官會議釋字第 549 號解釋謂：「勞工保險係國家為實現憲法第153條保護勞工及第155條、憲法增修條文第10條第8項實施社會保險制度之基本國策而建立之社會安全措施。保險基金係由被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，其遺屬所得領取之津貼，性質上係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，自有別於依法所得繼承之遺產。勞工保險條例第27條規定：被保險人之養子女，其收養登記在保險事故發生時未滿六個月者，不得享有領取保險給付之權利。固有推行社會安全暨防止詐領保險給付之意，而同條例第63條至第65條有關遺屬津貼之規定，雖係基於倫常關係及照護扶養遺屬之原則，惟為貫徹國家負生存照顧義務之憲法意旨，並兼顧養子女及其他遺屬確受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實，勞工保險條例第27條及第63條至第65條規定應於本解釋公佈之日起二年內予以修正，並依前述解釋意旨就遺屬津貼等保險給付及與此相關事項，參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。」

此號解釋值得注意者為：保險基金係被保險人繳納之保險費、政府之補助及雇主之分擔額所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，遺屬所得領取之津貼係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，有別於遺產。有關規定的修改應參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等，通盤檢討設計。

此一解釋明確宣示社會保險的公共性與社會性，社會保險的目的為所得替代及生活保障。又社會保險立法未符合社會保險本質者，將被宣告違憲。此號所以宣告違憲的理由，係以違反憲法規定之國家政策規定，亦即違反社會保險應有的內容為理由。此號解釋亦提出以國際公約及社會安全制度為參照的修法建議。

### 二、法官會議釋字第 578 號解釋

大法官會議釋字第 578 號解釋謂：「勞動基準法課雇主負擔勞工退休金之給付義務，除性質上確有窒礙難行者外，係一體適用於所有勞雇關係，與憲法第7條平等權之保障，亦無抵觸；又立法者對勞工設有退休金制度，係衡酌客觀之社會經濟情勢、國家資源之有效分配，而為不同優先順序之選擇

<sup>5</sup> 社會法治國基於德國基本法之規定被廣泛使用。社會國原則與法治國原則、民主國原則、共和國原則、聯邦國原則等列為國家的五大原則。陳愛娥，自由 平等 博愛 社會國原則與法治國原則的交互作用，台灣大學法學論叢，第26卷，第2期，頁121。

與設計，亦無違憲法第7條關於平等權之保障。復次，憲法並未限制國家僅能以社會保險之方式，達成保護勞工之目的，故立法者就此整體勞工保護之制度設計，本享有一定之形成自由。勞工保險條例中之老年給付與勞動基準法中之勞工退休金，均有助於達成憲法保障勞工生活之意旨，二者性質不同，尚難謂兼採兩種制度即屬違憲。惟立法者就保障勞工生活之立法選擇，本應隨社會整體發展而隨時檢討，勞動基準法自中華民國七十三年立法施行至今，為保護勞工目的而設之勞工退休金制度，其實施成效如何，所採行之手段應否及如何隨社會整體之變遷而適時檢討改進，俾能與時俱進，符合憲法所欲實現之勞工保護政策目標，以及國內人口年齡組成之轉變，已呈現人口持續老化現象，未來將對社會經濟、福利制度等產生衝擊，因此對既有勞工退休制度及社會保險制度，應否予以整合，由於攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，仍屬立法形成之事項，允宜在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，由相關機關根據我國憲法保障勞工之基本精神及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨，參酌有關國際勞工公約之規定，並衡量國家總體發展，通盤檢討，併此指明。」

於本號大法官會議解釋中，大法官如前開釋字第 549 號解釋肯認應參酌有關國際勞工公約之規定，兼顧勞工權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，由相關機關根據憲法保障勞工基本精神及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨，並衡量國家總體發展，通盤檢討勞工退休金制度。

### 三、小結

如同前開大法官會議之解釋，以國際公約作為法源，對人權保障之普世價值發揮極為關鍵性之作用。在以普世價值之實現為宗旨之國際公約要求下，各國際公約會員國國會之任務，在於忠實表達國際公約之意旨，立法裁量空間極為有限，為確保立法裁量權之正確行使<sup>6</sup>。我國現雖非聯合國或其他組織之會員國，但我國釋憲機關以國際公約為法源，檢視立法機關所制定之法律，為對憲法原則忠實詮釋之表現。因此大法官會議釋字第 549、578 號解釋，要求有關機關應斟酌公約及各國立法例，對勞工保險條例暨勞動基準法相關規定通盤檢討，對立法裁量權之正確行使，應能發揮促進之功能。

全球化已是難以避免的趨勢，國際勞工組織之全球化社會影響世界委員會<sup>7</sup>於2004年提出的報告開宗明義即指出，全球化治理必須基於普遍共同的價值理念及對人權之尊重，並強調人性尊嚴、自由、公平、團結及平等的價值觀，這些價值觀促成了國際核心勞動基準作為全球化過程中，人民與國家日益增加之相互影響的不可或缺之要素<sup>8</sup>。

6 大法官會議釋字第 549 號解釋，黃越欽大法官，協同意見書。

7 World Commission on the Social Dimension of Globalization。

8 ILO, A fair globalization : Creating opportunities for all, report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, Paragraphs 37-51, Geneva, 2004.

### 參、國際勞工組織就社會安全制訂公約之內容

國際勞工組織制訂之公約中，關於社會安全的事項佔有相當之比例。第二次世界大戰前，國際勞工組織制訂之公約中主要係就危險或不測事故為規定，第二次世界大戰後，1952年通過社會安全最低基準公約(第102號)<sup>9</sup>，其為二十世紀前半葉，國際社會安全立法經驗之總結，在國際社會安全立法中佔重要的地位。該條約制定社會安全的基本基準，確立社會安全成為一種普遍制度的原則，其中包含得到普遍承認的九個項目：醫療保健、疾病補助、失業補助、老年補助、工作補助、家庭補助、生育補助、殘廢補助與遺屬撫恤金。第102號公約實施，第二次世界大戰前所制定約有關社會安全的各項公約才得以修訂、補充、發展與完善。

#### 一、老年、殘廢與遺屬保險

1933年國際勞工組織通過關於老年、殘廢與遺屬保險的6個公約，其分別為：強制性老年保險公約(第35號)<sup>10</sup>；農業受僱人員的強制性老年保險公約(第36號)<sup>11</sup>；商業或自由職業受僱人員及廠外勞工與家庭傭工的強制性殘廢保險公約(第37號)<sup>12</sup>；農業受僱人員的強制性殘廢保險公約(第38號)<sup>13</sup>；商業或自由職業受僱人員及廠外勞工與家庭傭工的強制性遺屬保險公約(第39號)<sup>14</sup>；農業受僱人員的強制性遺屬保險公約與同時通過關於殘廢、老年與遺屬保險一般原則的建議書。

1967年，國際勞工組織通過疾病、老年與遺屬津貼公約(第128號)<sup>15</sup>。該公約規定退休保險制度包含老年保障、疾病殘廢保障與遺屬津貼，採取普遍保障與最低水準原則。其規定：

##### 1.保障範圍

退休保險保障範圍，包含學徒在內的全體受僱人員，占經濟活動人口的75%（經濟發展中之國家可以保留暫作例外權利）、工業或企業全體受僱人員的50%、全體受僱人員的25%，或全體居民。疾病殘廢保險保護範圍包含學徒在內的全體受僱人員，占經濟活動人口的75%（經濟發展中之國家可以保留暫作例外權利）、工業或企業全體受僱人員的50%、全體受僱人員的25%，或全體居民。遺屬津貼適用範圍，包含與被保險人達到一定結婚期限（含未婚）的寡婦與子女（15歲以下）。

9 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)。

10 Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 35)。

11 Old-Age Insurance (Agriculture) Convention, 1933 (No. 36)。

12 Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 37)。

13 Invalidity Insurance (Agriculture) Convention, 1933 (No. 38)。

14 Survivors→ Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933 (No. 39)。

15 Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967。

## 2.給付條件

退休保險給付的一般要件為：在一國居住滿20年，繳費或就業滿30年，投保率高的國家可以降低基準。疾病殘廢保險給付的一般要件為，在一國居住滿10年，繳費或就業滿15年，投保率高的國家可以降低基準。遺屬津貼給付要件，是符合居住期與婚期規定，包含未婚人員，且不能因寡婦有營利活動而停發。

## 3.計算方法與給付水準：

1967年國際勞工組織的建議書提議，給付退休保險基準可以提高10%，國家可以規定最低給付率，以確保最低生活所需；給付退休金與撫恤金應建立指數化調節之制度；生活所需照顧的人可給予特別津貼；不因離開本國停止其既得之權利。

項目	受益人	所得替代率 <sup>16</sup> (薪資的%)
老年保險	扶養配偶	45
疾病撫恤	扶養配偶與兩個子女	50
遺屬津貼	兩個子女之寡婦	45

## 4.制度管理

受益人可參與管理，國家應就雇主、受僱人員與政府的共同管理進行立法。

## 5.訴訟的權利

受益人在領取退休金與撫恤金時遭拒絕，或因性質與數額有誤，出現爭議時有訴訟之權利，國家應制定相關的訴訟程式。

## 二、疾病、醫療保險

1927年通過兩個公約，即商業以及家庭僱傭勞工的疾病保險公約（第24號）<sup>17</sup>與農業勞工疾病保險公約（第25號）<sup>18</sup>。1969年通過醫療與疾病津貼公約（第130號）<sup>19</sup>及醫療與疾病津貼建議書<sup>20</sup>。1987年通過海員健康保護與醫療公約（第165號）<sup>20</sup>。上述疾病、醫療保險公約規定醫療保險制度，應包含疾病津貼與醫療待遇，實施普遍保障與最低水準的原則：

### 1.定義與保護範圍

醫療保險的定義是保護、恢復或改善受益人的健康與勞動能力，包含：診治、專業治療、必要的藥物、住院費用、牙科（建議書中擴大到醫療輔助器具，如眼鏡）。醫療待遇的保護範圍包含學徒在內的全體受僱人員的75%。疾病津貼的保護範圍包含學徒在內的全體受僱人員，占經濟活動人口75%。患者有治療需要時，應延長醫療津貼給付期。

16 所得替代率（rate of replacement）是指退休者領取的年金給付占退休前薪資所得的比率。所得替代率是衡量年金制度是否具備維持退休老年生活適當水準的普遍性粗估方式。

17 Sickness Insurance (Industry) Convention, 1927。

18 Sickness Insurance (Agriculture) Convention, 1927。

19 Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969。

20 Social Security (Seafarers) Convention (Revised), 1987。

## 2. 醫療期津貼與醫療待遇給付基準

醫療期津貼與醫療待遇給付基準，根據被保險人以往收入（薪資、津貼與家庭補貼）的固定比例，計算疾病津貼的給付基準，不低於60%，等待期不得超過3天，給付期不得少於26周。受益人死亡，發給殯葬津貼。受益人應按一定比例分攤醫療服務費用。

## 3. 醫療保險制度管理

醫療保險制度管理，受益人可參與管理。國家應就雇主、受僱人員與政府共同管理的組織方式及參與原則、程式等問題進行立法。在國際公約會員國合法居住的人，與該國公民應享有平等醫療保險權利。

## 三、失業保險

1920年制定海員失業賠償公約（第8號）<sup>21</sup>，1934年通過非自願失業者確保給予津貼或補助公約（第44號）<sup>22</sup>。1988年制定促進就業與失業保障公約（第168號）<sup>23</sup>與同名的建議書。該公約提出以下失業保險的原則：實施促進就業政策，保障勞工就業權利；勞動者就業機會均等與平等待遇；向全體受僱人員提供失業保險，包含失業津貼（等待期不超過7至10天）與再就業服務；建立完善之財務與司法制度，確保勞動者就業促進與失業保險的權利真正落實。

## 四、職業災害保險

1925年通過職業災害事故賠償公約（第17號）<sup>24</sup>。1964年制定職業災害事故與職業病津貼公約（第121號）<sup>25</sup>與同名的建議書。職業災害事故與職業病津貼公約規定：職業傷害保險的範圍保險到公營、私營企業學徒與他們的被扶養家庭成員；職業災害與職業病的特徵是：處於病態、因病不能工作、體能下降或永久不能工作、由於扶養人死亡失去生活來源；職業災害事故應包含上下班往返途中；各國通過立法制定職業病項目名單；傷病與職業病的醫療服務範圍與津貼給付原則（不低於薪資的60%）、期限與方法及指數化調節；撫恤金的給付原則（不低於被保險人津貼的50%）與方法及指數化調節；被保險人權利的喪失；爭議的申訴與醫療事故的處理。

職業災害事故與職業病津貼建議書將職業傷害保險的保險範圍擴大到單獨勞動者、學生、義務參加公益活動的人員、勞動的犯人等等。並將工作途中延伸到主要住宅、用餐地點與領取薪資的地方；將受扶養親屬延伸到父母、兄弟姐妹與孫輩。

21 Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920.

22 Unemployment Provision Convention, 1934.

23 Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988.

24 Workmen's Compensation (Accidents) Convention, 1925.

25 Employment Injury Benefits Convention, 1964.

## 五、生育保險

1919年國際勞工組織成立之初，就訂定婦女生育前後工作公約（第3號）<sup>26</sup>，只適用於工業與產業。1952年通過保護生育公約（第103號）<sup>27</sup>與同名的建議書，對1919年的婦女生育前後工作公約進行修訂。該公約適用於工業、非工業與農業的公私企業的女性勞工。規定：生育保險制度必須採取確保婦幼健康（含未婚生與領養）的原則。受到保護的生育婦女應包含：從事工業、非工業與農業的全體女性受僱人員（含從事家務的女性受僱人員）：生育婦女享有休假、領取生育津貼、受到生育醫療服務待遇與不被解僱的權利：繳納生育保險費義務不得區分男女受僱人員：產假不得少於12周：生育津貼不低於薪資的60%。保護生育建議書提出生育津貼為薪資的100%，要求企業為母親與嬰、幼兒建立哺乳室與托兒所，恢復分娩後女性勞工原職位原薪資與連續年資，禁止從事夜間工作與過重體力工作。

除以上幾個的國際社會保險立法外，國際勞工組織還關注移民勞工的社會保險，制定專門的公約規定移民勞工的平等待遇原則。1925年通過本國勞工與外國勞工在職業災害事故賠償享有平等待遇公約（第19號）<sup>28</sup>，1962年通過本國人與非本國人在社會安全平等待遇公約（第148號）<sup>29</sup>，1982年通過建立維護社會安全權利的國際制度公約（第167號）<sup>30</sup>，1983年又通過建立維護社會安全權利的國際制度建議書。這些公約與建議書規定移民勞工與本國勞工在社會保險制度應享有平等待遇。

## 肆、勞工退休金條例之檢討

退休金制度之設，乃為保障退休人員退休後之生活。使其於不能或不再從事工作以獲取薪資收入時，仍有一定之金錢收入，得為其生活之憑藉，以確保其生存。故退休金對退休人員而言，無論其退休前為公務人員或勞工，其作用皆係用以維持退休人員之退休生活而為其生活所必需，其重要性對於退休之公務人員或退休之勞工皆屬相同，其並無事物性質之差異<sup>31</sup>。退休金之規定，同在保障退休人員退休後之生活作為其退休後生活之憑藉，以確保其退休後之生存，本於憲法第15條保障生存權之意旨，無論退休人員退休之前是公務人員或勞工，皆應使退休人員對於其依法得請領之退休金，確保其得行使及享有，不能因其退休前係公務人員或勞工身分之不同，而否認其生存權，且應受同等保障<sup>32</sup>。

26 Maternity Protection Convention, 1919。

27 Maternity Protection Convention (Revised), 1952。

28 Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925。

29 Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Convention, 1977。

30 Safety and Health in Construction Convention, 1988。

31 按人人平等，而受民法之規範是民法國家之理想，然於我國卻以不同需求，或不同之族群，而設計不同之福利制度，以及不同之法律制度(如我國軍公教人員之退休福利制度與勞工退休福利制度相比，實有天壤之別)，造成所謂生活異化或法律異化之現象，其將因社會福利制度造成新的階級社會，因而造成社會之不正義。郭明政，前揭社會安全制度與社會法，頁111-113。

32 大法官會議釋字第596號解釋，廖義男大法官，不同意見書。



## 一、勞動基準法之退休制度

勞動基準法有關退休規定於第53條至58條。勞工只要受雇於雇主從事工作，不問其工作性質均屬勞工。用勞動基準法之勞工，其退休方式分為自請退休及強制退休。其區別在於前者退休由勞工發動，後者由雇主發動。勞動基準法就勞工退休制度之缺陷有：1.請領退休金之條件難以達成；2.雇主不當解雇勞工；3.中高齡勞工難以再行就業；4.退休金難以保障退休生活所需；5.退休準備金提撥比例過低；6.雇主一次給付負擔過重；7.勞工流動障礙等。

## 二、勞工退休金條例之退休制度

為解決前開勞動基準法之缺陷，勞工退休金條例將動基準法之確定給付制，改為確定提撥制。依勞工退休金條例第14條第1項規定，雇主僅需按時依員工當期之薪資，依法最低應提撥百分之六，存入員工在勞保局之退休個人專戶。其年資帶著走，不因轉換工作而中斷年資，而勞工無需在同一企業從一而終，不管換多少工作，退休金不會受到影響。茲就勞工退休金條例制度做簡單介紹，並就本條例加以檢討。

### （一）適用對象

勞工退休金條例第7條第1項規定適用勞動基準法之本國籍勞工。實際從事勞動之雇主、本國籍但未屬勞動基準法第2條所規定之勞工與委任經理人，在經雇主同意後，可自願提繳退休金，不得高於百分之六。雇主亦可在百分之六之範圍內，另行為其提繳。

### （二）內容

勞工退休金條例採行個人帳戶為主，年金保險為輔。內容如下述：

#### 1.個人帳戶制<sup>33</sup>

##### （1）提撥率

33 認為應採取個人帳戶制之理由包含：

- 1.人口老化，社會保險無以為繼，個人帳戶可以因應人口老化的問題。
- 2.社會保險會減少工作意願、導致提前退休，也會導致儲蓄率下降，個人帳戶可以促進個人工作意願，不致提前退休，還可提升儲蓄率。
- 3.社會保險容易受到政治的影響；個人帳戶可以免除政治之影響。
- 4.歐美國家因社會保險而深受其苦，智利、新加坡則因實施個人帳戶及公積金而飽受讚美，甚至瑞典、香港亦紛採個人帳戶制。
- 5.個人帳戶具可攜式與確定提撥的優點。
- 6.世界銀行極力主張個人帳戶制。
- 7.只要是合法操作可以投資股市，賺取合理利潤投資股市；反之，若不投資股市，乃自命清高且違反市場法則與國際潮流；勞退新制將成立外部監督機制的監理委員會，乃進步之舉。

郭明政，勞退新制之政策形成與立法過程之分析，[http://sociology.nccu.edu.tw/Chinese/file\\_download/02.doc](http://sociology.nccu.edu.tw/Chinese/file_download/02.doc)，2006年7月1日。

勞工退休金條例規定由雇主按月依勞工薪資百分之六的比例，提撥於為其設立在勞工保險局之退休金專戶，而勞工亦可以在每月工資百分之六的範圍內自願提撥存入。而勞工提繳部分，得自當年度個人綜合所得稅總額中全數扣除。年資不因勞工更換工作而中斷，稱可攜式退休金制。

## (2) 要件

勞工退休金條例第6條第1項規定勞工年滿六十歲，工作年資滿十五年以上，得請領退月退休金。但工作年資未滿十五年者，應請領一次退休金。其計算方式依勞工個人之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，做為定期發給之退休金。勞工開始請領月退休金時，應提繳一定之金額，投保年金保險，因勞工存活年限若超過平均餘命，而為因應其後續生活來源所需，所作之準備。勞工活到平均餘命後，就領取年金保險之給付；若勞工於請領退休前死亡，其專戶中之金額，由其指定人或遺屬領取。勞工領取月退休金未達平均餘命前即死亡者，由其指定人或遺屬一次領回剩餘之金額。

對工作未滿十五年之勞工，規定應一次請領個人帳戶內所累積之本金與收益，做為退休金。依勞工退休金條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率，不足部分由國庫補足。

## 2. 年金保險制

年金保險，是雇用勞工人數二百人以上之事業單位經工會同意，無工會者，經二分之一以上勞工同意後，投保符合保險法規定之年金保險，而不需設立退休金專戶。事業單位開辦年金保險制，勞工得自由選擇加入與否，或是使用個人帳戶制，不受雇主或工會之拘束。

雇主每月負擔之年金保費，亦不得低於勞工每月工資百分之六。但勞工離職或轉業，應如何處置？其可能會有二種情形<sup>34</sup>：一新雇主開放辦理年金保險，則應依勞工退休金條例所規定之標準繼續為其提繳保險費，並擔任要保人，但若繳納之保費不同時，除雇主願意自行負擔外，否則，需由勞工自行補足該部分；另外，雖然新雇主也有辦理年金保險，而勞工不願參加，亦可停止原保單而採雇主於勞保局所開立的個人專戶。二是新雇主並無開辦年金保險，則應為勞工提繳個人帳戶制之退休金。至於該年金保險，需自行負擔其保費，若勞工不願或無法繼續提繳保險費，其年金保險相關問題，依保險法規及保險契約辦理。

34 劉麗茹，談勞工退休金制度，萬國法律，第141期，頁25，2005年6月。

### 三、勞工退休金條例之檢討

勞退勞工退休金條例之訂定，係希望改善現行勞動基準法退休制度下的缺失，其對於勞動基準法之退休金制度做了如下之更改：1.年資改為可攜式；2.將確定給付制改為確定提撥制；3.由退休準備金之提撥改為退休金之提撥；4.退休金額度與發給方式；5.所得來源及收益；6.勞工提前死亡之處理；7.雇主給付成本。

然按前所述及之國際公約、我國憲法及大法官會議解釋之說明，其仍有如下可資檢討之處：

- (一) 未採取我國憲法所示之社會保險之模式，處理勞工退休金之給付<sup>35</sup>。而個人帳戶制不具風險分攤功能，其亦無法依消費或薪資指數調整給付水準，因此無法因應消費指數、物價指數變動及通貨膨脹，無法發揮社會保障功能。
- (二) 勞工退新金條例之所得替代率偏低<sup>36</sup>。相較於我國軍公教人員退休金之所得替代率<sup>37</sup>而言，勞工所受到之保障實無法與軍公教人員相比。
- (三) 政府將其應對勞工保障之責任，轉由企業主與勞工本身自行負擔。憲法第155條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應給予適當之扶助與救濟」。足見立憲者認為國民老年生活照顧之責任應由國家承擔，而非由雇主與勞工本身自行承擔。
- (四) 將勞工退休基金之管理交由少數人決定<sup>38</sup>，勞工難以參與決策，難免造成損及勞工權益之不良後果。個人帳戶制採壟斷之國營體制，將使國家擁有鉅額基金。國家或可將基金任意進出股市等，其將可能造成政府操弄整體國家經濟之發展。且其又如何維持獨立客觀<sup>39</sup>？實令人憂心。

35 勞工退休金條例除對於勞工、雇主的財產具有重大干預，其亦非我國憲法第155條所要求的社會安全措施，也不是世界人權宣言、聯合國經濟、社會、文化權利國際盟約所主張社會權的內涵，與ILO102號、128號等公約的要求不符。

36 按勞委會計算，如基金受益率為6%，當雇主提撥率只有6%，薪資成長率是3%，工作年資為30年的勞工，每個月能領到所得替代率為24.54%的退休年金，但並無通貨膨脹率之變項，所以退休後真正的所得替代率，會低於24.54%。24.54%是預計基金收益率在6%，如基金收益率只有3%，所得替代率只有12.1%，如加上通貨膨脹，所得替代率更低。

37 相較於其他身份者，軍公教人員的退休金制度最健全完善，其始終維持雙層退休金制度，第一層屬於社會保險性質，也就是軍人保險與公務人員保險提供的一次老年給付。至於第二層則是公務人員退休法所提供的一次老年給付，該法的適用對象涵蓋公務員、公立學校教師及軍人，並於1979年公務人員退休法修正後，增列月退俸支領方式，開啟了軍公教人員的老年年金制度。軍公教保險是由政府提供部分保費補助，至於1995年公務人員退休法修正前，第二套的退休金給付完全係由政府編列預算支應，受到兩套制度的雙重保障之外，再加上退休給付的計算方式優渥，使得退休的軍公教人員所得替代率最高可達102%。

38 勞工退休金監理會設置條例草案現仍未通過，其管理問題有待解決。該草案朝向行政法人之組織，以擺脫行政機關人事任命資格、給薪規定，而非勞退條例第4條第1項委員會之設計方式。

39 郭玲惠，勞退新制問題初探，萬國法律，第141期，頁16，2005年6月。

- (五) 欠缺期待權之保障。無論係勞動基準法或勞工退休金條例，其係採取在職保險之制度。意即，如勞工退休時不在職，就無法取得任何之給付，無論勞工先前工作五年、十年的年資就完全被沒收。因此，對於沒有期待保障的現行制度，將使得老年保障之目的難已達成，且其有礙於勞工之流動，進而影響經濟之發展<sup>40</sup>，實應加以迅速之修正。
- (六) 未有殘廢之給付。勞工退新金條例僅保障因老年及死亡之風險，然其未顧及在職者之殘廢之風險，因此有待加入此等之規定。

## 伍、結論

工業革命前，老年人生活保障主要依賴家庭。由國家負擔養老責任的社會退休保險制度是工業化的產物。於19世紀德國首相俾斯麥創立了社會退休保險制度，這是世界上第一次由政府組織的強制性退休保障制度。第二次世界大戰以後，退休保障制度在世界各國普遍建立。退休保險制度對世界各國經濟和社會產生重大影響，因而退休保險制度和退休保險制度改革目前成為學術研究之重點。

1941年之大西洋憲章，已宣示免於恐懼與免於匱乏的自由，同時將勞動條件之提升、經濟發展及社會安全列為憲章的主要內容。其後並於1945年的聯合國憲章、1948年的世界人權宣言及1966年的經濟、社會與文化權利國際公約中出現。於世界人權宣言中，除規定有權享有社會安全外，復針對一般人的社會服務、特定人的社會扶助及兒童與母性的特別保護加以規定。經濟、社會與文化權利國際公約除重申享有社會安全之權利，且強調社會保險，更詳細列舉母性、兒童與少年保護的必要措施、每個人及其家庭可以獲得合適生活水準之權利，並就免於飢餓之基本權利規定相關措施。又聯合國千禧年宣言中除再次重申人權與自由，也強調公民、政治、經濟、社會、文化權利，及以公平、社會正義為主要內涵的團結原則。其亦強調貧窮的消滅，兒童的保障、工作機會的給予。足見公平與社會正義的追求、社會權的實現等同為現實人類共同追求的目標。

國際勞工組織下屬的社會安全協會（ISSA）於1998年在斯德哥爾摩討論，在新的社會政治、經濟背景下社會安全制度面臨的新挑戰。其認為就退休保險制度之設計基本原則為：所有公民不管他們的就業和繳費歷史如何，均應獲得最低的退休金，以使他們生活在最低標準以上。其並提出退休保險制度改革的四個目標，分別是：社會可接受性、財政可維持性、政治可行性，以及經濟和勞動力市場現實的相關性。其並認為提高退休年齡、提高繳費率、降低所得替代率，為改革現今各國社會安全制度之方向。

<sup>40</sup> 郭明政，前揭社會安全制度與社會法，頁218。



我國現雖非為聯合國或其他國際組織之會員國，但於我國憲法第141條規定，及大法官會議釋字第 549、578 號解釋，均肯認相關國際公約可為我國立法之法源，可認為大法官已肯認國際勞工組織公約為國際習慣法，只要大法官發現最前進的人權條約，即可要求修改國內法<sup>41</sup>。因此，就我國相關社會安全制度之法治規範，應參酌有關國際公約之規定，加以增訂和修改。國際公約作為法源，對人權保障之普世價值之發揮，實無庸置疑。

一個設計適當的社會安全制度，既可以提供國家社會長期成長所需要的儲蓄，且可改善老年人的福利待遇。一個設計不好的制度，則會對工作和儲蓄的經濟制度產生負面影響，阻礙勞動力流動，減少總儲蓄，且將造成財政預算資金流失，使資金不能用於社會需要和經濟增長。

我國於去年開始實施勞工退休金條例勞工退休金制度，其立意雖佳，但其制度之設計，學術界與實務界均有甚多批評之聲音。又現行我國有關社會安全制度的問題，如勞工退休金或資遣費雇主責任之實施個人帳戶之規劃無法分散風險、軍公教人員過度保障、百分之十八優惠存款<sup>42</sup>的存廢，社會給付期待保障之欠缺，各種社會保險基金投資控管的問題，都是應立即面對解決的重大問題。因此，如何以相關國際公約為藍本，並參酌西方先進國家有關社會安全之立法制度，以社會保險之運作方式加以修正，實屬當務之急。✿

（本文作者 國立政治大學風險管理與保險研究所研究生）

41 政院研究發展考核委員會編，國際人權公約國內法化之方法與策略，頁165，2003年6月。

42 依據退休公務人員一次退休金優惠存款辦法及退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點的規定，該退休金存款的年息不低於18%。