

二、現階段以老年年金為基礎，併同規劃障礙與遺屬年金制度

參考實施社會保險的先進國家制度，其職域保險多採年金給付保障制度。因此，現階段本會考量除老年年金仍有賡續推動之必要性外，另現行障礙給付對於重度障礙者而言，並未考量重度障礙者之長期生活保障及其因就業機會有限、家庭其他依賴人口之生活需要可能受到衝擊等問題；又現行遺屬津貼並未考量被保險人之遺屬受其扶養及無謀生能力等事實，且未能依其眷口數之需要而給與。為能保障被保險人或其遺屬之長期生活，並期建立完整勞動年金保障體系，乃併同規劃老年、障礙與遺屬年金制度。

鑑於勞工保險老年、障礙及遺屬年金制度必需有整體之搭配，規劃之複雜度較高，為求周延，本會目前尚在廣徵勞、資、政、學界先進之意見，期盼能凝聚勞工保險年金制規劃原則之共識，並儘速將制度內涵納入「勞工保險條例」修正草案。

三、保險財務之規劃

社會保險制度欲永續經營，妥善的保險財務規劃是制度的重要核心。因應全球高齡化與少子女化的趨勢，實施社會保險制度的先進國家除正視人類壽命延長之老年經濟生活安全議題外，同時也必需面對老年人口財務負擔隨之加重的影響與因應措施。例如：人口老化程度極為快速的日本，於2004年的年金改革方案，即提出調整保險費率、降低給付水準及加強年金基金運用等措施。

現行勞工保險條例僅規定普通事故保險費率範圍，並以下限計收保險費，致未來老年給付責任準備提存不足，加以老年給付已進入成熟期，目前整體勞工保險財務已面臨沉重的壓力。因此，為健全保險財務，並衡平世代負擔，短期內，則加強提升勞工保險基金的運用收益，並重視風險管理；長期而言，則需配合財務之精算，建立適當的保險費率調整機制。

肆、結語

勞工保險開辦至今已滿五十六年，攸關勞工保險加保與給付權益甚鉅，而為勞工朋友提供更適切之工作安全及生活保障，並規劃一個可行之長久的勞工保險制度，一直是本會施政之重要目標。但任何制度之建立、施行均屬不易，或許外界仍有不同意見，本會當積極溝通協調，凝聚共識，共謀勞工生活福祉。

（本文作者 行政院勞工委員會勞工保險處科長）

勞工退休金制度的變革與影響

辛炳隆

退休金制度的變革是近幾年來極受重視的政策議題。雖然隨著人口結構的老化與傳統家庭成員相互扶持的功能式微，實施退休金制度以保障老人基本經濟生活，已成為世界的潮流，也是我國未來必然的趨勢，但是，不當的退休金制度設計不僅會增加雇主的勞動成本，削弱企業競爭力，進而損及勞工就業機會，更會阻礙勞動力正常流動，扭曲勞動資源的有效配置。尤其在全球化競爭壓力下，我國產業結構勢必得依世界經貿情勢的變動而迅速調整，而勞動流動的頻率與幅度也將隨之而大幅增加。因此，如何訂定適當的退休金政策，以兼顧退休勞工之生活保障與勞動市場彈性機制之維持，便成為當務之急。

長期以來，政府一直將保障退休勞工經濟安全視為重要的政策目標，除了在勞工保險架構下提供老年給付之外，更在勞基法中明文規定凡是適用該法的企業必須提供職業退休金。惟自勞基法實施以來，有關退休金規定一直受到各方非議。雖然政府藉由社會立法方式強制雇主提供退休金的用意在於保證退休勞工的經濟安全，以因應人口老化與家庭扶助功能式微所可能產生的社會問題，但是，由於制度設計不當，不僅未能實惠退休勞工，更常引發勞資爭議，以及阻礙人力資源有效配置與企業經營彈性。

一、原有制度之缺失

根據勞基法第五十三條規定，勞工可自請退休的條件為在同一事業工作十五年以上且年滿五十五歲者；或是在同一事業工作二十五年以上者。由於我國企業以中小型為主，其平均壽命少於十五年，再加上我國勞工自願離職率高，導致大多數勞工很難符合退休年資條件。此外，由於勞基法所允許之退休準備金提撥率可低達薪資總額的百分之二，且對於未按規定提撥的雇主之罰責過輕，使得我國企業退休準備金之提撥情形，極不理想。根據勞委會的統計，民93年底我國實際有提撥退休準備金的企業家數有55,277家，僅占應提家數的14.14%。在這種情況下，即使勞工能依年資條件退休，也未必能領到退休金。

除未能實惠退休勞工之外，原有制度亦不利中高齡失業勞工再就業。據現行勞基法規定，勞工退休金的計算是按其工作年資，每滿一年給與兩個基數；但超過十五年之工作年資，則每滿一年給與一個基數，最高總數以四十五個基數為限。此種退休金的計算方式顯然是增加雇主僱用中高年齡勞工的成本。例如一個雇主若僱用四十歲以上勞工，每年最高必須支付二個退休金基數；而僱用三十歲以下勞工，每年所必須支付的退休金基數最高為1.6個。退休金成本的不同，顯然會減少雇主僱用中高齡勞工的意願，而這也是目前中高齡勞工較易遭資遣，以及失業之後較不易再被僱用的主要因素。此外，上述勞基法規定也使雇主所僱用的勞工年紀愈大，未來實際支付退休金的可能性愈高，這也會降低雇主僱用中高齡勞工的意願。

容易引起勞資爭議是原有制度的另一缺失。由於平時提撥不足，有些雇主便以關廠歇業為手段，逃避退休金的支付。另有些雇主則是以調職、違反工作規則、或不適任等理由，迫使資深勞工離職。雖然現行勞基法要求雇主在資遣員工時應支付資遣費，惟資遣費的計算不如退休金優渥，而且，並非每位雇主都會依規定支付資遣費。因此，不論是關廠歇業或迫使資深勞工離職等措施，往往引起勞工集體抗爭，進而破壞勞資關係的和諧。

再就企業經營的角度而言，原有制度亦有極不利的影響。依原有給付制度，勞工實際所能領取退休金金額決定於工作年資與退休前平均薪資。由於這二項因素具高度不確定性，因此，就雇主而言，退休金成為一項無法掌控、預知的勞動成本。在未能確切瞭解勞動成本的情況下，雇主很難有效配置各種生產因素。此外，面臨勞工對退休金權益的可能抗爭，企業經營的彈性將被迫減少。例如有些經營不善的企業，將不敢輕易關廠歇業；或是對於真正工作不力的勞工，雇主也不敢隨便要求其離職。雖然這些現象都有利於勞工退休金之保障，卻有損企業之經營與資源之有效運用。尤其面對國際競爭，企業所需之經營彈性愈大，上述問題之嚴重性愈高。



二、改革過程之爭議

針對原有制度的諸多缺失，勞委會自民國80年起曾多次提出修法草案，惟國內勞、資、政、學各界一直無法就修法內容取得共識，導致修法工作延宕不前。綜觀

過去各界對勞退改制的主要爭議焦點在於社會保險制與個人帳戶制的取捨。主張社會保險制者認為在個人退休金帳戶制下，退休勞工所能領取的退休金完全來自本身過去所累積的退休準備金，並無所得重分配效果。相反的，若採社會保險制，則政府可藉由訂定給付金額的上下限，以及減免弱勢族群繳交保費等制度設計，使低所得者每繳交一塊錢保費所能領到的給付金額較高所得者高，以收所得重分配之效。

誠然，所得重分配是政府推動社會保險政策所欲達成的目標之一，惟此目標之達成卻不必然是要以實施具有社會保險性質的勞工退休金制度為前提。相反的，過度強調社會保險的功能不僅有違原有制度之企業退休金的角色，而且由於勞工退休以後所能領取的給付水準與所繳交的保費缺乏連動，在此情況下，負擔相對較重的勞工勢必會要求降低保費，而對政府產生壓力。此時，政府如果畏於壓力而未能依保險精算結果訂定適當費率，則將形成保險赤字，而政府的財政負擔也將因彌補赤字而大幅增加。一旦政府的財政狀況因此惡化，各項支出活動均將受到影響，而原本用於社會救濟的預算亦會受到排擠。如此，雖然單就勞工退休金制度的設計而言是符合所得重分配效果，但就整體社會而言，尤其是對無法獲得退休金而需要社會救濟者來說，卻未必符合。



進一步言之，審視勞工退休金制度是否有助於整體社會的所得重分配，不應僅就其制度設計為著眼點，也應同時考量政府財政負擔，以及適用對象與非適用對象間的差異。如果非適用對象是相對弱勢，而政府卻把較多資源挹注於勞工退休金，勢必會使整體社會的所得分配更加惡化。根據此一審視標準，未來我國勞基法退休金若採社會保險制，未必符合所得分配原則，因為以過去勞保與全民健保的實施經驗來看，此年金保險很難依精算原則維持財務平衡，故政府財務負擔的增加是不可避免。此外，勞基法所適用的對象是薪資受雇者，其經濟狀況遠優於一般自營作業者、無酬家屬工作者、失業者以及無工作能力者。因此，若以政府預算來補貼社會保險制的勞工退休金，則無異於「劫貧濟富」。

「集錢又集權」是部份專家學者對個人帳戶制的另一強力批評，他們認為個人帳戶制無異於強制民眾儲蓄，中央集權的色彩濃厚，且其財務機制屬完全提撥制，故其實施將使政府擁有大筆資金的使用權。此種「集錢又集權」的現象有違多元民主的精神。姑且不論此種批評是否正

確，政府在社會保險制度的介入程度一定高於個人帳戶制，而繳交保費又何嘗不是強制儲蓄？事實上，若要避免政府集錢又集權的最好方式是取消勞基法退休金的強制規定，改由企業自行決定是否要提供退休金，惟若無其他配套措施，勞工團體勢將難以接受。

勞工退休金因投資失利或通貨膨脹而大幅縮水是社會各界對個人帳戶制的另一主要疑慮。不容否認，對退休金所進行的任何金融操作都會有風險，但是除非社會保險年金制的財務機制是採隨收隨付制，否則投資風險與通貨膨脹的威脅絕不會因採社會保險制而消失。若以過去經驗來看，由於在社會保險制度下，勞工年金給付不受基金金融操作結果影響，故對基金的運用較不關切，因此，更亦發生基金操作不當的情形。一旦基金產生虧損，政府仍須編列預算予以補助，其結果仍然是由社會大眾來承擔投資的風險。

三、新制的推動

為求取社會各界對修法方向的共識，並凸顯現行制度對中高齡勞工就業的不利影響，政府有關單位遂將勞工退休金改制列為民國90年經發會就業組的議題，並且獲得「未來勞工退休金制度改為個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制並行」的共識決，而行政院也依此決議再次提出勞工退休金條例修法草案。儘管此項決議已確保勞工退休金權益不再因離職而受損，但細究其內容則可看出不僅原有爭議未能獲得解決，多軌並行所產生的財務平衡機制問題更加深社會各界對改制的疑慮，進而可能延誤改制的時程。

有鑑於多軌並行制執行困難，立法院衛環社福委員會遂將各種改制版整合，朝「個人帳戶為主，社會保險為輔」的方向進行修法，最後終於完成三讀通過之立法程序，並自民國94年7月起開始實施。根據新實施的勞退條例，凡勞工選擇新制，雇主就必須按月提撥薪資百分之六至勞工的退休金帳戶做為退休準備金，而這些退休準備金是由政府負責投資操作，並保證投資收益不得低於當地銀行二年定期存款利率，其投資利得則轉作勞工的退休準備金。當勞工依規定退休時，除非累計工作年資未滿十五年者應請領一次退休



金之外，其餘勞工則得依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額作為定期領取之退休金。此外，為必免勞工因餘命過長而無退休金可領，勞工在開始領月退休金時，應一次提繳一定金額，投保年金保險，作為超過平均餘命後之年金給付之用。除上述個人帳戶制之外，雇用人數二百人以上之企業，只要經過工會或半數勞工同意，雇主可以商業保險年金取代個人帳戶制，惟雇主為勞工所繳的保費也不得低於薪資的百分之六。

勞工退休金條例雖然要求新制實施以後初次任職或轉換事業單位的勞工必須適用新制，但允許適用舊制而未轉換工作的勞工可以在新制實施後五年內決定是否要留在舊制或選擇新制。其目的是要保障這些勞工的既有權益，並使其能在充分訊息下做出對自己最有利的選擇。雖然目前離五年的期限仍有一段很長的時間，但根據勞委會的統計，截至今年四月，已有4,063,520位勞工選擇新制，佔全部適用對象的74%，而有提撥勞退新制之退休金的事業單位已多達346,772家，佔全部適用企業的83%。由此可以看出勞退新制已廣被勞資雙方所接受。事實上，勞委會於民國94年7月所做的問卷調查也顯示13.1%的受訪勞工表示「非常支持」勞退新制，73.2%表示「支持」，二者合計高達85.3%。

四、實施新制之可能影響

由於勞退新制實施至今未滿一年，其實際影響尚難以評估，但從制度設計的角度來看，實施新制的影響層面至少包括勞工退休後的生活保障、勞動成本、人力資源運用、勞資關係、非典型雇用型態與企業投資意願等。在退休勞工生活保障方面，新制比舊制的最大優點是退休金帳戶屬勞工個人所有，故所累積的退休準備金並不會因勞工離職或企業關廠歇業而有所減損。如此可以提高勞工退休之後的經濟安全，惟其提高幅度必須視勞退新制是否會排擠勞工退休前的儲蓄而定。如果雇主藉由降低原本調薪幅度或調整薪酬結構等方式，將成本轉嫁給勞工，則勞工可支配所得相對下降，退休前的個人儲蓄也就隨之減少；另一方面，勞工也可能因預期未來有退休金可領，而減少退休前的儲蓄。若是如此，則會部份抵銷勞退新制對退休勞工經濟安全的改善效果。



在勞動成本方面，單就給付水準來看，舊制是員工每服務滿一年，就可增加一至二個基數，若換算成提撥率則介於8%至17%之間，遠高於新制的6%。然而，在舊制的確定給付制度下，實際影響雇主退休金成本的因素很多，除了給付水準之外，還有員工的年齡、工作年資、流動率等。此外，法定資遣費與退休金有時是相互取代，新舊制所規範資遣費的差異也應一併考量。因此，除非有詳細個別廠商資料可以進行精算，否則很難判定勞退金改制是增加或減少勞動成本。雖然如此，由於大型企業平均壽命較長，員工流動率較低，其在舊制底下實際支付退休金的可能性較高，故勞退金改制可能會降低其勞動成本。反觀中小企業，不僅企業平均壽命短，員工流動率也比較高，其在舊制底下必須支付退休金的機率較低，故勞退金改制可能會增加其勞動成本。

除上述未來勞退金的給付之外，勞退金改制對勞動成本的影響還包括舊制退休準備金的補足提撥。長期以來，國內企業依勞動基準法規定提撥退休準備金的比例不高。為保障勞工在舊制的退休金權益，勞工退休金條例特別要求企業必須就過去未提撥的部分於未來五年內足額提撥，而這勢必會造成企業勞動成本的上升。雖然勞退金改制短期內會造成企業勞動成本上升，但新制的確定提撥制可使勞動成本明確化，而這將有助於企業選擇最適合的產量規模與生產要素組合，二者皆有利於降低生產成本。



在人力資源運用方面，實施勞退新制至少有兩點正面影響：增加使用彈性、提高使用效率。在現行制度下，離職將使勞工喪失所有退休金權益，造成有些不適合既有工作的勞工不願離職，進而阻撓企業對人力資源的運用彈性。另一方面，現行制度使得企業雇用中高齡勞工所需支付退休金成本遠高於雇用年紀輕的勞工，此種對不同年齡層勞工雇用成本的扭曲可能會降低企業對中高齡者的雇用意願，降低人力資源的使用效率。反觀勞退新制由於採確定提撥制，就不會產生上述問題。不過，由於勞工在新制下離職不會有退休金損失，可能會提高其離職意願，而這對企業辦理職業訓練有正反兩面的影響。正面的影響是企業可能會藉由增加特定訓練（firm-specific train）來留住人才；反面的影響則是企業有鑑於投資回收期縮短而不願辦理訓練。

勞資關係是新制實施之後可能影響的另一面向。在現行制度下，許多企業由於平時提撥退

休準備金不足，便以關廠歇業為手段，逃避退休金的支付。另有些雇主則是以調職、違反工作規則、或不適任等理由，迫使資深勞工離職。雖然現行勞基法要求雇主在資遣員工時應支付資遣費，惟資遣費的計算不如退休金優渥，而且，並非每位雇主都會依規定支付資遣費。因此，不論是關廠歇業或迫使資深勞工離職等措施，往往引起勞工集體抗爭，進而破壞勞資關係的和諧。實施新制以後，由於企業平時就已經提撥退休金，為規避退休金而資遣員工的動機降低，這將有助於降低勞資糾紛。惟新制開始實施時，由於勞雇雙方對新制部分內容的認知可能不同，再加上有些雇主可能會以調整薪酬結構或結清舊年資的方式來因應，這些都可能引發勞資爭議。

勞退新制實施之後，國內非典型僱用型態的發展是否因而有所變化，一直備受各界關注。在舊制底下，由於非典型僱用型態勞工的退休金可能因不適用勞基法相關規定，或執法較不嚴格而得以免除，造成許多企業藉此來規避退休金成本，而勞工則因沒有退休金而不願從事非典型僱用型態的工作。新制實施後，企業僱用定期契約工與部分工時勞工皆須依法提撥退休金，而派遣公司也必須為所派出去的勞工提撥退休金，因此，企業使用非典型勞動的意願應該會降低。反觀勞工則可能因多了退休金保障而較願意從事這類工作。

在企業投資意願方面，勞退金改制的影響可分為直接影響與間接影響。直接影響是指當勞動成本因退休金改制而增加時，雇主一方面可能會增加投資，以機器取代勞動投入，另一方面可能因利潤減少而減少投資，以縮小生產規模。相反的，如果勞動成本因改制而降低，則上述對投資意願的影響方向將隨之逆轉。間接影響是指新制實施之後，雇主所提撥的退休金大幅增加，市場利率可能因資金供給增加而下降，這對提高企業的投資意願可能有所幫助。

五、未來努力方向

勞退新制的實施是我國繼全民健保之後，在強化社會安全體系方面的另一重要成就。雖然，國內部份專家學者與勞工團體批評該制度只是一種強制儲蓄，欠缺公共年金應有之社會功能，但是儲蓄意願不足本來就是造成老人經濟不安全的重要因素之一。尤其近幾年來國內消費型態大幅改變，年輕世代儲蓄意願明顯下滑，因此，若能藉由個人帳戶制來強制這些人儲蓄，又何嘗不是預防其老年經濟危機的有效方法呢？事實上，有鑑於人口老化，未來公共年金之領取者多，繳費者少，政府在保障老人經濟安全方面已無力承擔過多責任，因此，許多中南美洲

國家與亞洲國家在開辦公共年金時便採行確定提撥制，要求個人為自己年老的生活多做準備。在歐美先進國家方面，儘管大多數國家因受制於既得利益者的強烈反對，而無法改變原有之確定給付制，但倡議確定提撥制的改革聲浪卻從未停歇過。

雖然勞退新制不僅有助於解決國內老人經濟安全問題，也符合世界潮流，但在制度設計與實際執行方面仍有尚待努力之處。其中較為迫切者包括成立勞退基金專責監理機構，以及提高勞工對基金營運之參與。雖然根據勞工退休金條例的規定，政府必須成立專責監理機構來管理勞退基金的操作運用，但由於立法院迄今對該機構的屬性尚未達成共識，導致相關組織條例遲遲無法立法通過。在這種情況下，目前所累積的勞退基金只能存放於勞保局，賺取微薄的定存利率，嚴重影響勞工的權益。

在勞工參與方面，由於在個人帳戶制下，基金運用績效直接影響勞工未來所能領取退休金的金額，而不同勞工對投資組合各有所偏好，因此，適度提高勞工對基金運用的參與不僅可以保障勞工的權益，也可以讓勞工對投資組合有更多元的選擇。惟目前國內許多勞工對基金操作的專業知識仍十分缺乏，若任由他們自行決定投資組合，反而會使他們不知所措，因此，一個比較妥當的作法是由政府相關單位為其規劃出幾種不同的投資組合，有些是高風險，高報酬，有些是低風險，低報酬，再由勞工依其偏好從中做選擇。

如前面所言，儲蓄意願不足雖然是造成老人經濟不安全的重要原因，但絕非唯一原因。事實上，在退休之前因儲蓄能力不足，無法預先累積足夠財富也是造成老人經濟不安全的關鍵因素。因此，除了勞退新制之外，政府也應儘速推動國民年金與勞保老年給付年金制，以社會保險方式來確保勞工不會因儲蓄能力不足，而面臨退休後之經濟困境。

（本文作者 台灣大學國家發展研究所副教授）

推動勞工退休金新制之回顧與展望

陳忠良

勞工退休金條例（簡稱新制）施行，距73年勞動基準法的公布施行，相隔了將近的20年漫長歲月。兩項法律均是以國家公權力介入的方式，強制雇主必須負擔給付勞工退休金的責任。回顧當年勞動基準法的立法過程，我們不難發現，諸如：退休年齡何者為宜？退休金是否足夠維持老年生活？如何避免雇主惡意以資遣方式規避退休金？以及我國事業單位規模以中小企業為主可能衍生的問題……等曾經在國會殿堂與民間社會引發熱烈討論的議題，於勞工退休金條例研議及立法過程中一再出現。

勞工退休金制度必須要改制

勞動基準法之勞工退休制度設計之原理，乃係兼顧改善勞工生活與穩定勞資關係，強調個人功績與照顧義務之相互配合，不重視費率及給付等形式上之平等保障及所得重分配的效果，此目的於立法機關立法當時亦相當明瞭，立法說明中已明示。惟基於勞動基準法之規定，雇主雖負有給付退休金之責任，不過此時之退休金請求權充其量只是一種抽象債權存在。具體之債權形成，必須俟勞工滿足一定期間繼續勤務後，依據工作規則或勞基法所定基準評價確定額度後，始發生具體之退休金請求權。亦即，在我國並非每一位勞工皆有向雇主請求退休金之具體權利，必須在同一雇主僱用下持續提供勞務至少十五年以後，方有退休金之具體請求權。由此觀之，我國勞動基準法之退休金制度，對勞工而言是屬於一種不確定獲得之勞動條件，也使照顧勞工老年生活所需之意涵大為減低。

從每年平均由從中央信託局的退休準備金專戶動支給付退休金的勞工約一萬餘人之情形觀之，只有少數的勞工能夠真正受到舊制的保障。