

從世界銀行「三柱理論」檢視 我國勞工退休保障之建構

葉孟峰



壹、前言

勞工保險修正條文業於 97 年 7 月 17 日經立法院三讀通過，並預計自 98 年 1 月 1 日起施行。我國的勞工退休保障即將隨之邁入「年金給付」的新里程，惟國內對於「年金」(annuity)、「退休金」(pension) 似有互相指稱之混用情形，實因國外的「退休金」大多採「年金」方式給付之故。本文將先對“annuity”與“pension”及其他社會安全機制等名詞作出界定，俾利區分「勞工退休保障」之不同層次。

一、「年金」、「退休金」與其他社會安全機制之定義與區別

“Annuity”係出自拉丁文中的 annus 而來，意指「年」(year)即表示「每年定期性繼續支付之給付金額」(periodically payment)，意謂一種定期性的給付方式，通常譯之為「年金」，廣泛使用於保險中的「定期性給付」。

“Pension”出自拉丁文中的 pendo，意指在以物易物時代，衡量物品重量時所表示的貨幣量；其更有著由雇主負擔參加退休金制度的全部費用，或由勞雇雙方共

同負擔之意。如譯之為「退休金」(台灣習慣用語)、「養老金」(大陸習慣用語)、「退休撫卹金」或「養卹金」，僅指出事故種類可能涵蓋老年、死亡、殘廢；但其給付方式則可能採「一次給付」(lump-sum payment)或「年金給付」(pension payment)。(柯木興，1998：159)

另“Benefit”係指「保險給付」；“allowance”則為「津貼」——基於某一特定目的，對於所認可的特定對象，提供定期性或一次性的現金或實物之定量分配，但給付對象及其期間往往受到資產條件所規範。(柯木興，1998：164~166)

基此，有關勞工老年經濟生活的保障，可以前述的「(保險)年金」、「退休金」等不同途徑達致。勞工家庭亦可以一般國民身分獲致「社會津貼」(註 1)或「社會救助」；惟通常「社會津貼」係以「個人」為發放對象，「社會救助」則係以「家戶」為扶助之對象。

至於採年金給付方式的“pension”，即使我國有時直接譯之為「年金」，意謂著「以年金方式發給之退休金」；但並無損於“pension”為「退休金」之本質，以及可能係採一次給與的給付方式。

二、問題意識與研究範疇

本文將先介紹世界銀行（The World Bank）對於退休金制度建構的建議，並以之作爲檢視之架構，進而依建構之先後順序，說明我國勞工退休保障制度之內容；次以縱向比較的視角，試論「勞工保險」與「勞工退休金制度」之不同立法制度間的垂直整合與縱向聯結；最後對於我國的勞工退休保障之制度建構，提出若干延伸建議及反饋。

貳、世界銀行的多層次「老年經濟保障模式」

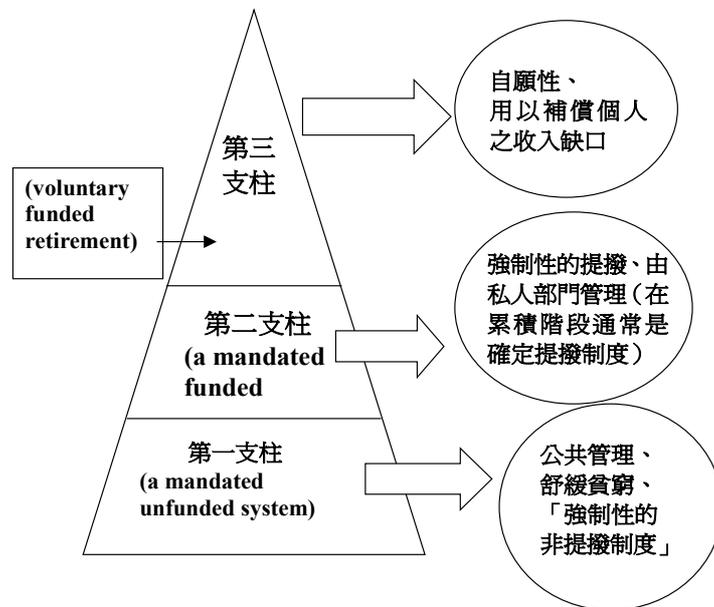
一、「三柱理論」（Three-Pillar Model）

世界銀行在 1994 年提出了一個三柱型態的退休金明確定義（The world Bank,2005:80；中國勞動社會保障出版社譯，2006）：

(一)第一支柱：公共管理、旨在消滅貧困的（強制性）非累積性的「定額福利」或「資產調查式福利」。

(二)第二支柱：資產由私人部門管理、旨在替代收入的強制性累積制度（在累積階段通常是繳費確定型）

(三)第三支柱：自願性的累積制退休供給，以補償個人，特別是終生收入較高者的退休收入缺口。（參見圖一）



圖一：「三柱理論」（Three-Pillar Model）

資料來源：本文整理自 The World Bank（2005：p2、p80）

可是世界上的不同國家對於「第二支柱」和「第三支柱」的用語上有所差異（OECD，2001；轉引自 The World Bank，2005：80），例如：在歐洲等地

方，第二支柱是指「職業養老金計畫」，第三支柱是指「個人退休金計畫」——無論屬強制或是自願；在拉丁美洲等地方，第二支柱是指「強制性計畫」，第三支柱

係指「自願性計畫」——無論是企業提供或個人自給的。

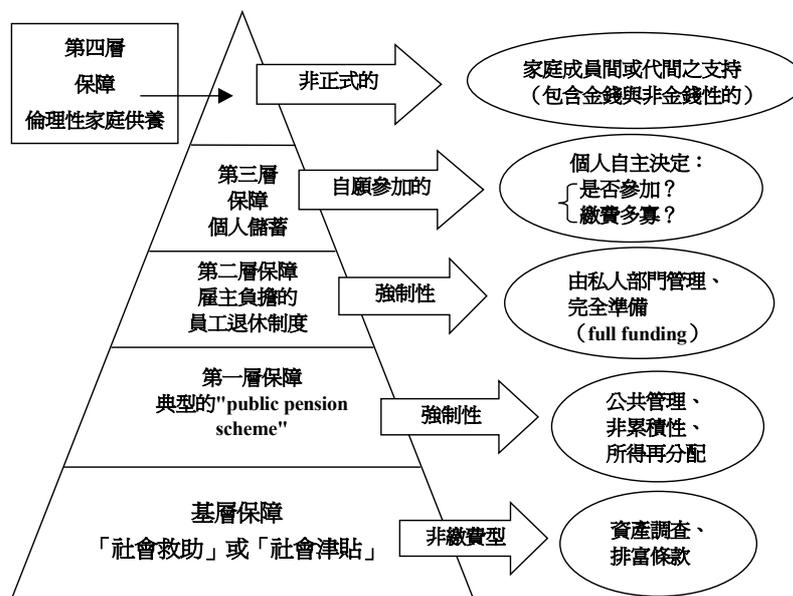
基此，世界銀行所提供的，較接近建構老年經濟安全時可考量的面向與優先順序，而非硬性的規定或定義，各國或因先天歷史發展脈絡，或是後天基於實際需求而進行的改制，其制度之擎建本存諸差異。再者，國內有學者（柯木興，2003）將「支柱」譯為「層」，進而將「各支柱」稱為「第某層保障」，併此敘明。

惟以圖像概念觀之，有關世界銀行對於老年經濟安全的建議，較似一層層可相互附加於其上的建構模式，可由各國視其需求自行組合排列之；而非屬勢必「兩柱對立」、「三柱鼎立」或「四柱分立」般之缺一不可的「共構性基柱」，故如將 pillar 譯之為「層」，容或有違其英文原義，但實將更有助讀者對於社會安全制度建構的理解，故本文亦傾向將原文的

"pillar"譯之為「層」。

二、「多層式的退休金理論」 (Multipillar Pension System)

傳統的「三柱理論」主要涵蓋了「正式部門的工人」，但是這樣的「涵蓋率」(coverage rate)比較低，而且社會上尚存有需求和能力不同的另外兩各主要群體——「終身貧困者」(lifetime Poor)和「非正式部門工人」(informal sector)，世界銀行認為如能為不同的群體分別提供其所需要的經濟支柱，將極具實質意義，於 2005 年再度修正了原先的「三柱理論」，將其擴充成「多層式的退休金理論」，增加了「基層保障」和「第四層保障」，各層（或稱各柱）保障之內容，分述如次（The World Bank, 2005：80-82。參見圖二）：



圖二：「多層式建構」(Multipillar Pension System)
資料來源：本文整理自 The World Bank (2005：p2、p81)

(一)第零層或稱基層保障 (zero or basic pillar)：「非繳費型」的最低水平保障。主要是為了有效針對「終生貧困者」，以及到老年時恐怕沒有足夠資源或適格資格可領取正式退休金的「非正式或正式部門的工人」。是普享型 (universal) 或補救型 (residual) 的設計概念，通常採「社會救助」或是「社會津貼」的方式來實踐，但有「資產調查」 (means test) 的排富條款。

(二)第一層保障 (the first pillar)：「強制性」社會保險年金制度。

與不同工資水平相關聯，旨在發揮某種收入替代水準的「繳費型保障」，通常採強制性參加，並具有所得「代內轉移」與「代間轉移」之社會保險精神。

(三)第二層保障 (the second pillar)：「強制性」的員工退休制度

不論是「職業計畫」或是「個人計畫」，完全累積制 (full funding) 的「私人投資管理」為其主要特徵。在繳費階段，通常是「確定提撥制」；但及至領取階段，又可能包含一種把個人帳戶資產轉換成終生年金的方式。

(四)第三層保障 (the third pillar)：「自願性」個人商業保險儲蓄制度

本質上強調「靈活性」與自由支配的「自願性」——個人可以自主決定是否參

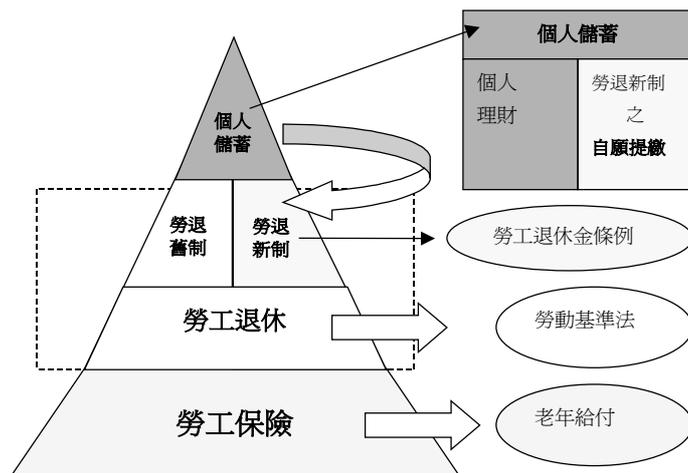
加、繳費多寡，可能有多種的型態，例如：可以是「完全由個人繳費型」或是「雇主資助型」，也可能是「確定給付」或是「確定提撥」的制度設計。惟其辦理機構主要為私人機構，為保障一明確的退休目標而建立，並受到監管的自願性退休金計畫。

(五)第四層保障 (the forth pillar)：附加的非正式「倫理性家庭供養制度」

家庭向老年提供之非正式支持 (family)、家庭成員間或代際之間的資金或非資金的資助、醫學保健 (health care) 或房屋所有權 (homeownership)。

參、我國勞工退休生活保障制度之介紹

世界銀行於 2005 年之建議模式，較諸於 1994 的版本，主要加入了非繳費型的「基層保障」與非正式的「第四層保障」。惟「基層保障」歸屬整體社會安全之體系，「第四層保障」則為非正式之「家庭(戶)之倫理性互助」，故本文有關勞工退休生活保障之分析架構(參見圖三)，將著重於世界銀行前述兩次建議共同之第一、二、三層保障；至於基層與第四層保障的部分，則將暫且略而不談。



圖三：我國勞工退休生活保障之層次
資料來源：本文整理

倘從我國勞工退休保障發展之歷史脈絡觀之，「勞工保險」為我國最早開辦之勞工退休保障制度，其採「強制加保」之社會保險方式辦理，即便其於 98 年 1 月 1 日前尚未採行世界銀行所建議之「年金給付」方式，但仍無損「勞工保險的老年給付」實居我國勞工退休「第一層保障」之首要地位；及至民國 73 年 8 月 1 日勞動基準法施行後，始有透過立法課雇主全額負擔之「企業退休金」（或稱職業退休金）制度。以下將依我國制度肇建之先後順序，分別介紹之：

一、我國的第一層保障：強制納保但目前尚未採年金型態之「勞工保險老年給付」

臺灣省政府於民國 39 年即以地方政府之姿開辦勞工保險，直至 47 年 7 月中央政府制定公布「勞工保險條例」，始將勞工保險由地方法規提升至中央立法的位階，並將前述漁民、職業工人等保險整合

在內。其於 49 年 2 月 24 日行政院令臺灣省施行，奉准於 49 年 4 月 16 日實施（臺灣地區勞工保險局，1990：1~7；柯木興，1998），並於是日正式成立專責辦理機構——「臺灣省勞工保險局」。以下謹就其給付種類、強制與準用之納保對象（投保單位之僱人規模、職業範圍）、年資採計等，擇要說明如次：

（一）保險給付涵蓋生、老、病、死、殘等風險；退休生活保障以老年給付為主

勞工保險分「普通事故保險」與「職業災害保險」二項。普通事故保險之給付種類，原涵蓋生育、老年、傷病、死亡、殘廢、醫療（註 2）、失業（註 3）等 7 種給付；職業災害保險則分傷病、醫療、殘廢及死亡等 4 種給付。其中普通事故之醫療給付、失業給付，為因應全民健康保險、就業保險之開辦，於 97 年 7 月 17 日通過之修正條文業已將該二項給付刪除；至普通事故與職業災害事故之「殘廢給付」，亦均修正為「失能給付」。惟本文

因探討勞工退休生活保障，故以下將以「老年給付」為主要範疇。

(二)強制納保範圍的逐步擴大：事業規模從「10人以上」降低至「5人以上」

勞工保險係採強制納保方式辦理，應強制適用範圍之單位雇員規模，於開辦之初原為「僱用勞工 10 人以上」之事業規模，自 57 年 7 月 23 日修正勞工保險條例第 8 條規定後，即已將屬體力勞動之產業調降至「僱用勞工 5 人以上」之事業規模。但受僱於「公司、行號」及「新聞、文化、公益及合作事業」等偏向白領工作屬性之產業，則及至 68 年 2 月 19 日之修法後，始隨同調整其強制納保之事業單位規模至「僱用勞工 5 人以上」。

(三)兼顧「受僱之產業勞工」以外的其它群體

勞工保險條例之強制加保對象，於該條例第 6 條第 1 項採列舉方式規定之，除為受僱於「僱用勞工 5 人以上」之「公、民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場」及「交通、公用事業」（第 1 款）、「公司、行號」（第 2 款）、「新聞、文化、公益及合作事業」（第 3 款）之「受僱員工」外，尚包含「依法不得加入公教保險之政府機關及公、私立學校員工」（第 4 款）、「受僱從事漁業生產之勞動者」（第 5 款）、「在政府登記有案之職業訓練機構接受訓練者」，以及「無一定雇主或自營作業者」而「加入工會之職業工人」（第 7 款）或「加入漁會之甲類會員」（第 8 款）。

再者，除強制適用對象外，勞工保險條例尚允許第 6 條所列舉以外的各業員工、或屬第 6 條所列舉之各業員工但事業單位規模在 5 人以下者、「實際從事勞動

之雇主」（例如事業單位之負責人或委任經理人）、受外國籍船舶雇用且參加海員工會或船長公會之「外僱船員」等對象，得以「準用」勞工保險條例之規定加保（參見勞工保險條例第 8 條）。

是以，勞工保險之涵蓋範圍，實已擴及「產業勞工」以外之「職業勞工」及「雇主」。至於未來強制納保範圍須否擴及於「5 人以下」之事業單位，則有待政策效應之進一步評估。

(四)投保年資併計規定之歷次沿革

勞工保險有關年資採計的方式，歷經多次重要的轉折，始成今日之面貌：

1. 「47 年 7 月 21 日~68 年 2 月 19 日前」：

(1)保險資格達 3 個月、停保期間在 2 年內者，得以併計年資。

(2)年資得以跨省、（直轄）市採計。

2. 「68 年 2 月 19 日修正全文 79 條後」：年資滿 30 日者、停保期間在 6 年以內，應予併計年資；亦即調降得併計年資之條件為「既有年資為 30 日」，並放寬至「停保期間為 6 年內」。

3. 「77 年 2 月 3 日修正第 12 條後」：退保後再保者，均應予併計。

4. 「90 年 12 月 19 日修正第 12 條後」：基於法律不溯既往，明定除應適用歷次修正前之規定者外；退保後再保者，均應予併計。

由上開歷次沿革，勞工保險之年資係採逐步放寬的方式，除須適用歷次修正前規定者外，終至「不限停保期間，均得併計」之現況。（有關 98 年 1 月 1 日後勞保年金之年資採計的變革，將留諸於後文之第三部分的縱向比較，再加以說明）。

二、我國的第二層保障：屬強制性，且由雇主全額負擔之勞退新、舊制——從「勞動基準法」到「勞工退休金條例」的進展

勞工退休金制度係起源於「台灣省工廠工人退休規則」（註 4），其雖然早在民國 40 年就公布實施，但因該退休規則僅係台灣省政府以行政命令的方式發布，致其究否可拘束其他省市境內之事業單位，或中央層級部會之所屬機關與事業單位（註 5），均不無疑義，且屢生爭議。

直至民國 73 年 8 月 1 日起「勞動基準法」之施行，因該法涵蓋勞動契約、工資、工時、休假、女工、童工、退休、職業災害補償、技術生、工作規則等章，始對勞動條件有最低標準之規範；其中的第 7 章——「退休」，即為我國透過「國家立法」之位階，為我國勞工退休生活擊建世界銀行建議「第二層次保障」——強制性雇主負擔的退休金——之首見。

（一）勞動基準法退休金規定之「勞退舊制」：雇主責任可變性大的提撥責任

勞動基準法第 53、54、56 條，分別規範了「自請退休」、「強制退休」、「勞工退休準備金制度」等舊制勞工退休金制度之「退休要件」與「提存準備的方式」：

1. 「自請退休」在於鼓勵勞工樂業久任：勞動基準法第 53 條規定，勞工須「工作 15 年以上，年滿 55 歲」或「工作 25 年以上」始得向雇主提出自請退休，而其年資之採計依同法第 57 條規定，原則上除「受同一雇主調動者外」，僅以「服務同一事業單位者為限」。

易言之，該條規定存有「鼓勵勞工樂業久任」之意涵。惟就事實面觀之，因我國民

營事業單位之平均經營壽命約在 8 至 13 年間，遠低於該法自請休要件之「工作 15 年以上」之最低門檻，故客觀上存有「勞工難以成就退休要件」之結構性困境。

2. 「強制退休」在於兼顧「勞工工作權保障」與「雇主人力運用之新陳代謝需求」：次就勞動基準法第 54 條規定觀之，勞工非有「年滿 65 歲」或「心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作」情形之一者，雇主尚不得強制其退休。隱含於其間的，係立法者憫恤勞工因「高齡」、「心神喪失」或「身體殘廢」致不堪勝任工作，為求兼顧「勞工之工作權利」與「雇主人力運用之新陳代謝需求」，所為之「禁止性規定」；更具有雇主如欲與「年滿 65 歲」、「心神喪失」或「身體殘廢」之勞工終止契約時，必須依強制退休規定辦理並發給退休金之積極性意涵在內。

97 年 4 月 25 日三讀通過之勞動基準法第 54 條修正條文，業於 97 年 5 月 16 日起生效，即為立法院主動提案，基於國民平均壽命日漸提高之事實與趨勢，為因應高齡化社會之到來，遂將以年齡作為強制退休要件之標準，自 60 歲提高至 65 歲。如勞工之身心體能狀態仍可勝任工作，勞雇雙方本仍可繼續履行其之勞動契約，尚無「年滿 65 歲勞工必須一律強制退休」之意。

3. 勞工退休準備金制度係屬「部分提存準備制」，而非「完全提存準備制」：至於有關雇主應支付勞工退休金之準備方式，勞動基準法第 56 條僅作「雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的」之原則性規範，但明定「其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機

關擬訂，報請行政院核定之」之另訂子法的法律授權。

進而就依前開規定授權另定之「勞工退休準備金提撥及管理辦法」觀之，其係採「部分提存準備制」的概念，而非「完全提撥準備制」。有關提撥率，由事業單位依其向稅捐單位申報之「每月薪資總額」（註 6），自「2%至 15%」的範圍內，擬訂提撥率按月提撥之。有關提撥率擬定的計算因子（factor），則涵括了：「勞工工作年資」、「薪資結構」、「最近五年勞工流動率」、「今後五年退休勞工人數」，並允許事業單位可將其適用勞動基準法前原依「營利事業設置職工退休基金保管、運用及分配辦法」規定提撥之退休基金，或投保人身保險作為日後退休金給付之來源等因素，併同考量之。

然而，事業單位僅需為其勞工開立一個「公司帳戶」，而非就個人之退休金分戶立帳；該制度原則上是「專為退休金預作準備」，除屬企業關廠歇業、改組、轉讓、併購或超額提存……等例外情形者，該筆已提存之準備金尚不得作為發放資遣費之用——亦即該制度係屬「專為退休金之『部分提存準備』」制度，而非為「退休金與資遣費合而為一的『完全提存準備』」制度。再者，於勞工成就自請或強制退休要件前，其尚無向雇主請領退休之權利，雇主亦無發給退休金之義務，故「勞工退休準備金」可說是一種雇主提撥責任可變異性較大的提存準備制度。

（二）勞工退休金條例之「勞退新制」：明確化的給付責任

勞動基準法之退休金制度（以下簡稱「勞退舊制」）施行多年後，因勞工屢有「難以成就退休要件，致領不到退休金」

之嘆，故進而催生了「勞工退休金條例」之退休金制度（以下簡稱「勞退新制」）的立法改制。

「勞工退休金條例」之勞退新制於 93 年 6 月 30 日經總統令公布，並於 94 年 7 月 1 日起開辦，較諸於過去「勞動基準法退休金規定」之勞退舊制，其特點如下：

1. 成本明確、容易估算：雇主應負擔之勞工退休金提繳率為「不低於勞工每月工資 6%」，雇主亦可以高於 6% 的提繳率提繳；但將原本勞退舊制「2%至 15%」的提撥率擬定範圍大幅限縮，讓雇主所需負擔的勞工退休金責任，更加明確化。（參照該條例第 14 條規定）

2. 所有權之改變：勞退新制一經雇主提繳即屬勞工個人所有，僅需俟符合請領要件時（勞工年滿 60 歲，由其本人請領；勞工於年滿 60 歲前死亡，或於年滿 60 歲後請領月退休金期間死亡者，則由其遺屬或指定請領人請領之），即可請領退休金（參照該條例第 24、26 條規定）；與舊制勞工符合退休要件前，勞工僅有「退休金之期待權」，未有「退休金之所有權」截然不同。

3. 將「確定給付制」轉型為「確定提撥制」：原本的勞退舊制較接近「確定給付制」（Defined Benefit，簡稱 DB）的概念，勞退新制之「個人專戶」除由國家負擔「不低於 2 年期定期存款利率」之保證收益責任外，其實較接近「確定提撥制」（Defined Contribution，簡稱 DC）的作法。

4. 保留舊制年資的請領權利，兼顧勞工退休金權益與雇主負擔之均衡：依「法律不溯既往」原則——法律不適用於該法令生效前業已終結之事實或法律行為，亦即所有法規均僅規範將來之行為，而不具

備規範過去行為之性質，此係為折衝法正當性原則、信賴保護原則與確保法律生活之必要；若法律生效當時，事實或法律關係業已存在且尚未終結者，表示該事實狀態尚未「既往」，該法令規定對其發生「立即效果」（李震山，2001）——以維護法律之安定性，基此，對於 94 年 7 月 1 日以前業已累積之勞工舊制年資，於勞退新制開辦後，係採「保留」之處理方式：「保留勞工日後成就要件時之請領權利」；至於日後勞工舊制年資能否能到退休金、資遣費，則須視其能否於「同一事業單位」中成就退休、資遣要件而定。如係勞工自行離職、轉職之情形，則勞工於「前一事業單位」之工作年資，除新事業單位願意併計者外，即於勞工離職後歸零。

三、我國的第三層保障

雖然早在勞工保險制度中，即有「勞工個人須負擔部分比率之保費」的制度設計；但因其為強制性參加之社會保險，故仍歸屬於「第一層保障」為宜。

至於我國之第三層「得自由參加」的任意性保障部分，實係遲至 94 年 7 月 1 日勞退新制開辦後，因「透過稅賦優惠，鼓勵勞工自願提繳」（其具有「自願參加」之性質），以及「開放事業單位選擇『（民營之）年金保險』以取代『勞退新制個人專戶』之強制性規範的企業退休金」（具有「可轉而向民間部門購買」之精神）等設計，始為我國第三層保障建構之開端。將於下文的縱向比較中，賡續介紹我國有別於其他國家的「第三層保障」，以及其與第一、二層保障間之垂直整合。

肆、縱向的建構與創新：「社會保險」、

「雇主負擔」與「個人儲蓄」的分立與整合——以「勞工退休金條例」與「勞工保險條例」為例

參採前述世界銀行之建議模式，本文將「社會保險」、「雇主負擔」與「個人儲蓄」，作為我國制度之三層式建構的基模（scheme），並以「勞工退休金條例」和「勞工保險條例」該二勞工立法，作為析論之範疇，進而檢視我國勞工退休金三層建構間之縱向聯繫。

一、「勞工退休金條例」部分的垂直整合：

（一）鼓勵勞工自願提繳：將「個人儲蓄」導入「雇主負擔」之退休金制度

查勞工退休金條例第 14 條第 2 項規定：「勞工得在其每月工資 6% 範圍內，自願另行提繳退休金。勞工自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。」透過稅賦優惠的手段鼓勵勞工「自願提繳」之設計，一方面可以有效提高勞工日後退休生活之所得替代率；另一方面，亦是我國勞工行政主管機關倡導「勞工需為其個人日後退休生活預作準備」之濫觴。

有關鼓勵勞工自願提繳的方式，實際上亦已參採世界銀行對於「第三層保障」之建議，惟非採勞工向民間部門購買的方式，而係與「強制雇主負擔」之「第二層保障」共置於同一官方的基金監理機構管理之，且此一「勞工負擔之自願性退休金提繳」與「雇主負擔之強制退休金提繳」同享國家最低收益之保證。

另，誠如勞工保險條例除第 6 條規定強制納保對象，並於第 8 條規定「得準用」納

保對象之設計；勞退新制為擴大其保障對象，除於第 7 條第 1 項規定適用對象為「適用勞動基準法之本國籍勞工」外，並於同條第 2 項明定「實際從事勞動之雇主」、「不適用勞動基準法之本國籍工作者」、「委任經理人」，亦得依該條例之規定加入「自願提繳」之列，並與強制適用對象同享稅賦優惠和基金保證收益。

（二）「個人專戶」與「年金保險」二制併行：多元化退休金管理機構之選擇

自 94 年 7 月 1 日勞工退休條例之退休金制度開辦後，雇主應為適用該條例之勞工，按月提繳退休金，存儲於勞保局設立之「勞工退休金個人專戶」。且除該條例另有規定者外，雇主尚不得以其他自訂之勞工退休金辦法，取代前揭之個人專戶。例外者有二：

1.以新、舊退休金制度來分：於該條例施行前即已適用勞動基準法之勞工，於該條例施行後仍服務於同一單位者，得選擇繼續適用「勞動基準法之退休金規定」（勞退舊制）。（參照該條例第 8 條第 1 項規定）

2.以勞退新制中的不同選擇來看：僱用勞工人數在二百人以上之事業單位，得經工會或二分之一以上勞同意後，且選擇參加年金保險之勞工人數達全體勞工二分之一以上，並經中央主管機關（行政院勞工委員會）核准者，即可投保符合保險法規定之「年金保險」，不受勞工退休金條例第 6 條第 1 項需提繳至「個人專戶」之限制。亦即，「個人專戶」與「年金保險」均屬強制性、雇主負擔之退休金，二者可擇一辦理即可。

基此，在我國強制性、雇主負擔的「第二層保障」建構中，除統籌由官方機

構辦理外，亦允許此一強制性雇主責任，在「事業單位規模在二百人以上」、「半數以上勞工同意開辦」、「半數以上勞工選擇參加」、「中央主管機關核准」等前提下，可選擇轉而向民間購買，由民間保險公司擔任辦理機構。此舉，著實讓我國「第二層保障」之辦理機構引進民間部門的參與，讓承辦選擇更為多元化。

二、「勞工保險老年給付」的劃時代變革

有關將我國第一層保障之勞工保險改採年金給付的建議，於學界屢有所聞（詹火生、柯木興、林建成，民國 92），改制過程的艱辛與波折自不在話下，惟因已有各方資料可參，於此遂不再贅述續貂。以下將針對 97 年 7 月 17 日立法院第 7 屆第 1 會期第 19 次會議通過之「勞工保險條例部分條文修正案」，就其中預計於 98 年 1 月 1 日將施行之「勞工保險老年給付」的相關規定（註 7）（以下簡稱「勞保老年年金」），擇要說明如次：

（一）以「投保年資是否達 15 年」，作為「一次金給付」或「年金給付」之判斷依據

查勞工保險條例修正條文第 58 條第 1 項：

「年滿 60 歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：

一、保險年資合計滿 15 年者，請領老年年金給付。

二、保險年資合計未滿 15 年者，請領老年一次金給付。」

其對於保險年資滿 15 年者，其老年給付改以「年金給付」之方式發給，對於保險年資未滿 15 年者，仍維持「一次金給付」之方式發給。其規定與勞工退休金

條例第 24 條規定，實有異曲同工之妙，均係以「參加該退休金制度之年資」作為核發「一次退休金（或老年給付）」或「月退休金（或老年給付）」之依據，容或部分短年資但高工資所得者恐有不平之鳴，仍待未來實施後據實際經驗再行檢討，然實已向年金制度大幅邁進。

(二)請領年齡以 60 歲為原則：自修正條文施行第 10 年起，再逐步調整至 65 歲

依勞工保險條例第 58 條第 1 項，明定請領年齡以 60 歲為原則。並於同條文第 5 項明定：「第 1 項老年給付之請領年齡，於本條例中華民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行之日起，第 10 年提高 1 歲，其後每 2 年提高 1 歲，以提高至 65 歲為限。」

亦即「請領年齡」將逐步調整——如於民國 98 年開辦時為 60 歲、民國 108 年時為 61 歲、民國 110 年時為 62 歲、民國 112 年時為 63 歲、民國 114 年時為 64 歲，至民國 116 年將調整至 65 歲。

(三)賦予勞工「延後」或「提前」請領老年給付之選擇權

查修正條文第 58 條之 2：

「符合第 58 條第 1 項第 1 款及第 5 項所定請領老年年金給付條件而延後請領者，於請領時應發給展延老年年金給付。每延後一年，依前條規定計算之給付金額增給 4%，最多增給 20%。

被保險人保險年資滿 15 年，未符合第 58 條第 1 項及第 5 項所定請領年齡者，得提前 5 年請領老年年金給付，每提前 1 年，依前條規定計算之給付金額減給 4%，最多減給 20%。」

亦即，建立彈性的退休選擇——以當年度「得請領老年給付之年齡」為原則，

可至多提前 5 年或延後 5 年請領；對於提前或延後請領者，並佐以對原「每月給付金額」之酌增（每延後 1 年，增加原給付金額之 4%）或酌減（每提前 1 年，減少原每月給付金額之 4%），作為正、負誘因，並依該增減後之額度發放至終生。

(四)具勞保舊制年資者，仍得選擇依勞保舊制規定請領給付

查修正條文第 58 條第 2 項：

「本條例中華民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行前有保險年資者，於符合下列規定之一時，除依前項規定請領老年給付外，亦得選擇一次請領老年給付，經保險人核付後，不得變更：

一、參加保險之年資合計滿 1 年，年滿 60 歲或女性被保險人年滿 55 歲退職者。

二、參加保險之年資合計滿 15 年，年滿 55 歲退職者。

三、在同一投保單位參加保險之年資合計滿 25 年退職者。

四、參加保險之年資合計滿 25 年，年滿 50 歲退職者。

五、擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿 5 年，年滿 55 歲退職者。」

則係明確賦予該條例本次修正前，已具有勞保年資者，除依同條文第 1 項之新制規定請領外，亦得維持現行「勞保舊制」之得請領資格（原條文為第 58 條第 1 項，本次修法將其移列於第 2 項，並明定「得繼續適用者」之資格）。

伍、制度建構後的省思——代結語：

綜上，有關世界銀行於 1994、2005 年兩度提出之退休保障模式，均係歸納各國的發展概況所為之制度性建議，或可作

為我國制度擘建、修正之參考。然我國自 94 年 7 月 1 日開辦之勞退新制之改制後，已日趨發展出「（強制性）社會保險」、「（強制性）雇主負擔」與「（自願性）個人儲蓄」等三層保障的雛形。另，預計自 98 年 1 月 1 日施行之「勞保老年給付年金制度」，則讓我國既有的第一層保障，因改採年金給付的方式而更趨成熟，同時也將對勞工之保障期間提升至終生。至於「基層保障——社會救助或社會津貼」與「第四層保障——非正式家庭倫理供養制度）」，本文囿於主題與篇幅之限，未能進一步探討。

有關勞工保險局身兼「勞工保險之辦理機構及保險人」、「勞工退休金個人專戶之委任辦理機構」、「國民年金之委託辦理機構及保險人」，以及在中央社會保險局未設立前之「農民健康保險業務業務暫委託機構及保險人」等多個社會保險之辦理機構及保險人角色，或許是制度發展

之偶然，但不啻亦創造了一個整合勞工與其他職業類別退休金保障之契機。

未來，有關「鼓勵提高個人儲蓄的比重，倡導勞工需為個人退休生活預作準備之觀念」、「開放勞工自選『投資標的』之爭議——追求『更高報酬』，或堅守『穩健經營』之基金運用政策？」、「透過各職業類別『退休金所得替代率』之均衡化（註 8）、（註 9），以縮減不同職業群體因退休金制度差異而生之相對剝奪感」、「失業者於失業期間將如何負擔國民年金之保險費？以及失業者於國民年金保險與勞工保險、就業保險間應如何轉銜？」……等相關延伸議題，亦期待各方學者專家除豐碩勞工退休金保障之研究領域外，更能對勞工與其他職業類別者之制度橫向比較，進一步析論探究。

（本文作者葉孟峰現為行政院勞工委員會勞動條件處科員）

註釋

- 註 1：或有學者將「社會津貼」或置於「社會救助」之範疇下，參見萬育維（1996：60），惟本文依據我國「社會救助法」未包含社會津貼之現況，故將提供予與個人之「社會津貼」與提供與家戶予之「社會救助」，採分而視之的觀點。
- 註 2：依勞工保險條例第 76 條之 1 規定，有關生育給付分娩費、普通事故保險醫療給付部分，於全民健康保險施行後停止適用。
- 註 3：查勞工保險條例第 74 條規定：「失業保險之保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之。」基此，行政院於 87 年 12 月 28 日訂定發布「勞工保險失業給付實施辦法」，迄 92 年 2 月 12 日始廢止之。有關失業給付另於 91 年 5 月 15 日制定公布「就業保險法」，並自 92 年 1 月 1 日起施行。
- 註 4：中華民國 40 年 7 月 30 日臺灣省政府(40)府綜法字第 77554 號令公布。中華民國 89 年 9 月 25 日臺灣省政府(89)府法二字第 039745 號令發布廢止。
- 註 5：依勞動基準法第 2 條第 5 款規定，「事業單位」係指適用勞動基準法各業僱用勞工從事工作之機構。

- 註 6：參照前勞工行政中央主管機關內政部 75 年 8 月 30 日(75)台內勞字第 430099 號函示。
- 註 7：立法院本次於 97 年 7 月 17 日三讀通過之勞工保險條例之修正條文，業經總統令於 97 年 8 月 13 日公布，其年金種類共有「遺屬年金」、「失能年金」、「老年年金」等 3 種可擇一領取之年金設計，惟本文僅以「老年年金」為析論之對象，尚未及於其餘 2 種年金之範疇。再者，本文於 97 年 7 月底定稿之際，該修正條文尚未經總統府公布，併予敘明。
- 註 8：「公務人員退休法」第十六條之一業於 97 年 7 月 17 日經立法院三讀通過。
- 註 9：「國民年金法部分條文修正案」（修正第 6 條、第 7 條、第 30 條至 32 條條文；並刪除第 52 條至 54 條條文），業於 97 年 7 月 18 日經立法院三讀通過。

📖 參考文獻

- Robert Holzmann and Richard Hinz..2005” Old - Age Income Support in the 21th Century:An Internaional Perspective on Pension Systems” . The International Bank of Reconstruction/The world bank.中國勞動社會保障出版社譯（2005），「21 世紀的老年收入保障——養老金制度改革國際比較」，中國：北京。
- 立法院圖書館（2008）97 年 7 月 17 日立法院第 7 屆第 1 會期第 19 次會議通過之「勞工保險條例部分條文修正案」，預計於 98 年 1 月 1 日起施行，尚待總統令正式公布，網址 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/newRecord>。
- 李震山（2001）行政法導論，台北：三民
- 柯木興（1998）社會保險，台北：三民。
- 柯木興、林建成（2005）淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」，台北：國家政策研究基金會。
- 詹火生、柯木興、林建成（2003）「檢視英國政府年金改革計畫」——兼述台灣建構年金制度的省思，台北：國家政策研究基金會。
- 萬育維（1996）社會福利服務，台北：三民。
- 臺閩地區勞工保險局（1990）「勞工保險法規歷次修正條文彙編」。