

國立政治大學勞工研究所碩士論文

美國社會安全法年金給付制度中
勞動所得扣減規則之研究

Study of Retired Worker Beneficiary's Retirement Earnings Test
in the Social Security Act of United States

指導教授：郭明政 博士

研究生：張淵傑 撰

2021 年 5 月

謝辭

我終於拿到碩士了！

回首碩士班期間，經歷了許多人生百味的事情。面對所遇到的波瀾，我軟弱下來，但是我從未忘記要完成碩士論文這件事情，只是在「如何完成」這個動作上，我找不到方法。

我花了很久很久的時間，思索人生的階段性目標，或許在旁人看來是原地踏步，但對我來說，其實是艱辛的過程。在這段期間，我時常跟自己對話，回想過去所遇到的人事物，認真省思每一個與之互動的感受。

透過這樣一個反思的過程，最終我決定勇敢踏出腳步，下定決心面對碩士班的最後一個作業，也就是「碩士論文」。慶幸我沒有放棄我自己，於今終於將碩士論文撰寫完畢，得以在此提筆表達我的感謝之意。

對於這一個碩士學位，我有許多要感謝的人，因為有以下這些貴人，所以我才得以完成這本碩士論文進而拿到碩士學位。我想透過文字的方式，將感謝之情長存下來，請見諒我的文字無法完全如實表達我內心的悸動與感謝。

1. 爸爸與媽媽：感謝爸爸與媽媽生我、育我，我過得很好，請不用為我擔心。
2. 指導教授郭明政老師：感謝郭老師全方位指導，我從老師的言教、身教上，學習到許多做人處事的道理以及對於道德誠命的高標準要求，讓我知道要隨時「謹言慎行」。此外，老師看待世界的價值觀深深影響著我，特別是在「保持樂觀」以及「沒有不可能」之想法上，讓我學習到面對大千世界處之泰然與永不放棄。在學術的研究態度上，老師教導我社會科學要謹守社會觀察家的身分，將人類的實驗結晶，客觀地記錄下來，且透過檢視外國社會的長久經驗，反思應當如何借鏡與在地化於台灣社會。最後，我僅以「鋼鐵郭粉」的稱號再次感謝老師收我入門，指導我撰寫碩士論文與關心我的生活狀況。師恩浩蕩，感懷在心！
3. 口試委員劉梅君老師：感謝梅君老師擔任我的碩論口委，提供建言並且尊重我的意見。梅君老師永遠正面地鼓勵學生勇於表達想法，且展現高度的人文社會關懷，讓我的視野不僅限於書本上，而能拓展於真實社會。老師在推甄時錄取我進入政大，並且擔任我的導師，可以說參與我整個碩士班過程，能請老師擔任口委，檢視我最終的學習成果，是我最大的榮耀，再次感謝老師。

4. 口試委員孫迺翊老師：感謝迺翊老師擔任我的碩論口委，提供建言讓我更為釐清寫作上的盲點。另外，透過閱讀老師的文章，加深我對於年金制度的理解，並且從文章與演講，看到老師展現溫柔但堅定的力量，甚為欽佩。過往沒有修習老師開設的課程，此次透過口試得以一償夙願，再次感謝孫老師。
5. 台北大學侯宏岳老師：感謝大學時期的侯老師，啟發我對於勞動議題的關注，促使我選擇就讀勞工研究所。這幾年以來，老師不時關心我的學業狀況，擔心我能否順利完成學位，於今終於能跟老師報告：「我拿到碩士了」，讓老師少一樁心上愁。另外，老師從我大一開始擔任我的導師，就成為我的終生導師，每年舉辦導生聚豐厚學生肚皮，無任感荷。近兩年，因故未能辦理導生聚，在此跟老師報告：「重啟導生聚，淵傑歸隊」！千言萬語，飯桌上見！
6. 摯友楊文喬先生：感謝高中好友文喬鼓勵我完成碩士論文，其實對我而言，這是很大的幫助。我知道你有時候看到我的狀況，會有種惋惜或無奈感，但你還是沒有放棄而持續地鼓勵我，真心希望我完成學業。因為有你的鼓勵，讓我逐步找回正軌，舔哥非常感謝。長年以來，你飽受「舔哥魔咒」的「庇佑」，也是辛苦了。我很開心有這段以沫相濡的友情，楊教授加油！另外，還要感謝你爸爸提供歡笑及你媽媽提供佳餚，讓我回桃園能夠感受到溫暖。
7. 摯友邱亭鈞先生：感謝大學與研究所好友亭鈞，因緣際會你早我一年進入研究所，當我對所上事情有各種誠惶誠恐時，幸虧有你為我解除擔憂，使我的碩班生涯走得更为平順。當你得知我遇到波瀾時，你主動表示：「若有需要幫忙，可以找我」，我點滴在心頭。幾次碰面，你總是鼓勵著我，你小小的舉動，其實對我而言是大大的力量，終於能跟你說我又一個學歷跟你一樣了。
8. 殺人魔王老闆高旭程先生與老闆娘：感謝老闆提供我「特餐」，照顧我的溫飽，我必須將老闆銘記於論文內，來表達我對老闆誠摯的感謝，因為老闆的心意對我來說真的是莫大的幫助。事實上，每次與老闆抬槓，除了幽默風趣外，還從老闆面授機宜中學到「社會大學」的內容，包含應對進退等等，老闆可說是我的良師益友。此外，感謝老闆帶我見世面品嚐美食，並且感謝老闆娘相同關照我。在政大有這段特殊緣分，我終生難忘，除了感謝還是感謝。
9. 同門學長葉承鑫先生、藍仁偉先生：感謝承鑫及仁偉提供擔任郭老師助理的經驗傳承。記得剛接助理時，承鑫對我說：「有什麼問題你可以問我和小藍」，仁偉則對我說：「你不要硬扛，還可以找我和承鑫」。確實初任助理的我稍嫌生澀，偶有尋求支援。後來事務增加後，我實在分身乏術，幸虧你們跳出來一起扛，在此特別感謝承鑫分擔輔選工作與仁偉分擔研討會前段工作，讓我得以順利完成課程助教與輔選工作，並且接續完成研討會之後段工作。

10. 政大法研所勞社法組的老師與同儕：感謝諸位老師的教導；還有感謝勞社法中心的學長姐、同學以及學弟妹，不因我是外所就見外，大家一同修課學習、在勞社法中心交流想法以及各種歡笑時光，甚至還一起辦了一場國際研討會，還好有你們這些同儕，我才可以完成郭老師交付的任務。
11. 政大勞工所的老師與同儕：感謝諸位老師的教導；還有感謝與學長姊、同學以及學弟妹的交流，因為師生多元性質的組成，無論是從所學科系的不同，抑或是從勞資政角色的不同，讓我得以聽到各種不同角度的想法，去理解不同立場的切入點，而得有更為全面的思考。
12. 政大勞工所助教陳彥綦小姐：感謝彥綦學姐鎮守在勞工所辦公室，每當我有任何問題詢問學姐，學姐總是能迅速迎刃而解。學姐對於勞工所的業務非常嫻熟，可以用標準作業程序(SOP)的方式回答所有的問題，讓我清楚知道如何處理，終於以後不用再煩學姐了，感謝彥綦學姐不辭辛勞解惑。
13. 女友林婕妤小姐：感謝婕妤，在我面對波瀾之時，因為有妳的陪伴，讓我不是一個人面對苦楚，陪我度過那段時間，終於等到我笑顏逐開。這幾年來妳已經出社會工作，而我還在學校讀書，我知道妳有壓力，而妳為了不給我壓力，從來沒有過問我碩士論文的進度，相信我一定會在期限內完成，而把壓力自己承受，讓妳辛苦了。在我調整腳步的過程中，妳靜靜地等候著，正因為妳的陪伴，讓我找到「腳前的燈、路上的光」，看清楚前方的道路，勇敢向前走，一步一步走著，終於走到碩士生涯的終點，完成這本碩士論文而拿到學位。我想說，讓妳久等了，有妳真好，謝謝妳的陪伴，未來一起走。

感謝以上所有的貴人，你們每一位在我碩士班期間都是缺一不可的人士，因為有你們，才讓我擺脫「過去的我」，形塑成為「今日的我」，感謝你們。

最後，請容我再次表達我完成論文的悸動。

我終於拿到碩士了！我終於拿到碩士了！我終於拿到碩士了！

張淵傑 2021.06.11

摘要

當今社會因為壽命延長的現象愈來愈普遍，呈現出老年人口「量」的增加，但工作負荷程度有「質」的減少，進而有許多退休的年長人士再進入職場賺取老年年金之外的第二份收入，近年來則產生軍公教再任私立大學職務之雙薪爭議。年金的本質是作為所得中斷時的所得替代，即因為「退休」的關係導致所得中斷，為了使年長者享有老年經濟安全的生活而創設社會保險制度，讓年長者在退休時有老年年金可以安度餘生。然而，「退而不休」的狀態，以嚴格學理來說，不應發放年金，但在「全有，否則全無」之間是否有折衷之道，乃是本文的研究核心。

本文研究美國社會安法之退休收入檢測(RET)制度，查考其歷史面貌以及現行制度發展。美國 1935 年社會安全法立法之初，對於退休後有再工作收入者，規定一律停發年金，當時創設規定的立法目的言明是為了恪守社會保險之本旨。後來逐步放寬適用年齡、豁免金額以及扣減比率。

2000 年最後一次修法，正式定調退休收入檢測(RET)制度之設計，對於曆年度未達完全退休年齡(FRA)的受益人，其再工作收入超過豁免金額的部分，每兩塊扣減一塊年金；對於曆年度達到完全退休年齡(FRA)的受益人，其再工作收入超過豁免金額的部分，每三塊扣減一塊年金。受益人在達到完全退休年齡(FRA)之後，不再適用退休收入檢測(RET)，其之前被扣減的年金將逐年以約 7%的比例發還。

美國將所得中斷的概念，以「重大損失」取代，透過數值的方式，只要收入在一定數額以下，即為所得重大損失，則可以領取全額年金；收入在一定數額以上，所得非重大損失，則按照一定比例扣減年金給付，以符合社會保險之學理。對於將扣減的年金發還，乃是在於美國法認為不應該對於受益人課予「終生稅」，僅能對於退休前的收入課稅，所以才將扣減的年金發還，進而達到終生稅為零的狀況。美國將前述兩階段的過程分為「課稅」及「移轉」面向。

本文考諸於美國法制，獲得之啟示包含肯認扣減制度之年金、肯認所得損失之量化概念、適用無年齡上限、扣減之年金不應發還。藉由前述啟示反思退休軍公教再任私立大學職務之雙薪爭議與整體公共年金制度，希冀透過前述原則創設漸進緩和的再工作收入扣減年金制度，適用於公共年金之社會保險與退撫制度，不陷於請領年金「全有，否則全無」的兩難困境，讓具有經驗的退休人士能夠再進入職場傳承經驗，對於總體勞動力供給亦有所助益，進而增加社會總效益，並且因為扣減年金的關係，減少社會安全年金支出，促使年金制度得以永續發展。

中文關鍵詞：社會安全法、社會保險、退休收入檢測、退休後再工作、雙薪
英文關鍵詞：Social Security Act, Social Insurance, Retirement Earnings Test

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍與架構.....	3
第一項 研究範圍.....	3
第二項 研究架構.....	8
第二章 美國退休後再工作收入檢測制度之歷史發展.....	9
第一節 退休收入檢測立法目的之歷史考究.....	10
第一項 一九三五年社會安全法之概況.....	10
第二項 退休收入檢測緣起之普遍論述.....	11
第三項 退休收入檢測可能目的之提出.....	12
第四項 檢視大蕭條與社會安全創設之時空背景.....	13
第五項 檢視美國社會保險創建之立法目標.....	15
第六項 檢視經濟安全委員會成員對於退休收入檢測之看法.....	17
第七項 檢視國會審議過程之論述.....	23
第八項 小結.....	26
第二節 退休收入檢測之立法沿革.....	27
第一項 1935 年立法.....	27
第二項 1939 年修正案.....	27
第三項 1950 年修正案.....	28
第四項 1952 年和 1954 年修正案.....	30
第五項 1960 年修正案.....	31
第六項 1972 年修正案.....	32
第七項 1977 年修正案.....	32
第八項 1980 年代修正案.....	33
第九項 1996 年修正案.....	34
第三章 美國退休後再工作收入檢測現行制度、政策研究及學理與啟示.....	35
第一節 退休收入檢測之現行制度.....	35
第一項 現行制度之修法過程.....	35
第二項 社會安全制度之勞動者老年給付.....	36
第三項 退休收入檢測之基本原則.....	37
第四項 退休收入檢測之計算規則.....	40
第五項 勞動者受益人之收入程度.....	51
第六項 立法變革之意義.....	53
第二節 政策議題之量化研究.....	57
第一項 退休收入檢測、門檻集中及個人行為.....	57
第二項 退休收入檢測和總體勞動力供給.....	59

第三項	退休收入檢測和受益人之間之公平性.....	61
第四項	退休收入檢測和申請給付行為.....	62
第五項	廢除退休收入檢測對貧窮率之影響.....	63
第六項	廢除退休收入檢測對社會安全基金之影響.....	65
第三節	退休收入檢測之學理與啟示.....	68
第一項	退休收入檢測制度之基本學理.....	68
第二項	移轉發還之學理與扣減機制之矛盾.....	70
第三項	國內學者與美國本土學者之認知.....	71
第四項	刪除退休收入檢測之益處及壞處.....	72
第五項	退休收入檢測之近期發展.....	74
第六項	美國法制之啟示.....	75
第七項	軍公教再任私立學校職務之爭議.....	77
第八項	公共年金之整體性思考.....	86
第四章	結論.....	87
	參考文獻.....	91



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

對於人口老化的問題，郭明政教授指出人口並非老化，而是呈現出「年輕化」的現象。郭明政教授最早在其 1998 年的專書中指出，所謂人口老化僅是指老人「量」的增加，而對於「人口年輕化」的概念，其簡述因「平均壽命延長，以及因營養及醫療之改善而有工作之期待可能性之現象」，及考諸世界各國對於退休年齡有延後的發展可能性，是以認為人口非但未老化，反而顯示年輕化的跡象¹。

郭明政教授之後在 2013 年的期刊論文中，對於「人口年輕化」做出更為詳細的論述。郭教授直言「壽命延長並不等於老化」，隨後論證德國早期設立年金保險時，對於退休年齡的用意，是認為「不再有勞動期待可能性」，進而提出質問現今 65 歲以上的人與 30 年前、甚至 50 年前 65 歲的人，勞動的期待可能性會有所相同嗎？說明現下社會許多政治人物、學者以及企業家達到 70 歲、甚至 80 歲以上在所多有，此外不乏藍領勞動者亦可以在 70 歲繼續工作。再者，提到自動化與資訊化的社會轉變之下，體力的要求也不再像過往那麼高。基於前述，郭明政教授得出現今是「人口年輕化」的社會²。

從前述可知現在年長者的「量」有所增加，而工作的負荷程度在「質」有所減少，形成相當大的勞動力供給群體可以投入職場。從勞動部勞動統計網搜尋過去十年來 65 歲以上的勞動參與率，有九年在 8% 以上，可見在勞動力市場上亦為不小的群體³。此外，政府部門近年來對於中高齡就業甚為關心，從而在 2019 年 11 月通過、2020 年 12 月 4 日施行的「中高齡者及高齡者就業促進法」，其立法目的在於增加世代合作以及經驗傳承，創造友善中高年齡勞動者的職場環境⁴。

然而，當年長勞動者退休之後，開始領取社會保險之老年年金，與此同時選擇再投入職場，透過勞務換取所得，此時形成年金與薪資並領的情況，大眾常以「雙薪」稱此狀況。對於兩個金錢領取管道數額不豐的人而言，似乎難有非議之處。但是對於享有高額年金的人來說，新聞標題常以「雙薪肥貓」冠之，又成為似可非難的問題。

¹ 郭明政，年金保險制度規劃方案之探討，社會安全制度與社會法，頁 199，1998 年 7 月。

² 郭明政，年金改革的核心問題—“人口老化 VS. 年輕化”以及“準備金 VS. 隨收隨付”，社會保障研究，2013 年第 2 卷(總第 18 卷)，頁 41-43，2013 年。

³ 勞動部勞動統計網，<https://tinyurl.com/375uppsj> (最後瀏覽日 2021.04.15)。

⁴ 勞動部，<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/47018/> (最後瀏覽日 2021.04.15)。

老年經濟安全中，尤以社會保險為基礎保障之核心。社會保險之主要目的係對「工業社會中從屬勞動者之社會風險提供必要之保障」⁵。在大法官釋字 549 號言明社會保險之金錢給付具有「具有所得維持、所得替代之功能」，也就是說社會保險的年金給付是風險導致所得中斷的替代給付。若以嚴格社會保險的學理來說，老年年金的請領條件是「退休」，但「退而不休」似乎呈現條件不成就，應當無法領取年金⁶。對此是否過於嚴格，不無令人有發想之處。

國內對於退休後再繼續工作之年金的研究，最早可從郭明政教授 1992 年 9 月完稿的文章看到比較法的討論，其指出德國於 1992 年推動年金改革時，建立部分退休制。由於在改革之前的德國年金法，已提前退休的年金受領者，在未滿 65 歲前若從事工作，領取的每月薪資超過一千馬克的話，則老年年金停發。因此，1992 年的年金改革對此「全有全無」的狀況予以修正，建立部分退休制度。對此修正的意義，乃是肯認退休屬於一種漸進式的職業生涯。再者，部分退休制度同時也體現了代間契約觀念下的「共同負擔」之基本原則，透過退休人士的勞動再參與，可以減少年金給付，並且增加社會的總生產動能，達到永續年金的機會⁷。

在郭明政教授撰文之後，此議題沉寂一段時間。近十幾年來，則有新聞報導退休人士轉入國營企業及退輔會等新聞，引起為數不小之討論。真正再次佔據新聞版面，甚或達到空前的地步，則是近年來關於軍公教退休後再任私立大學教授，收入超過一定數額導致全部停發退休金(俸)的問題，而後大法官也據此以釋字 781、782、783 號回應，其大意是不認同全部停發，但是如何發放則尊重立法者之形成空間，不過有提到「改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，或採取其他適當手段」，似乎又有所表態。

近年來在釋字 781、782、783 號完成之前及之後，國內已有文章對於軍公教退休後再繼續工作收入與年金衡平議題提出看法，有提到可參考美國社會安法之

⁵ 郭明政，社會安全制度——一個遭受嚴重誤解與曲解的現代社會制度，社會安全制度與社會法，頁 43，1998 年 7 月。

⁶ 自由時報，政大法律系教授郭明政：軍公教年金不改革 台灣恐淪退撫亡國，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/859190> (最後瀏覽日 2021.04.15)。孫迺翔，年金制度改革的一個法學面向思考，月旦法學，第 222 期，頁 96，2013 年 11 月。

⁷ 德國 1992 年的規定適用於未滿 65 歲而提前退休的勞動者，其分為三種，分別為領取三分之一、二分之一以及三分之二年金。其年金種類之選擇，除按照受領人的主觀意願外，並以其再工作的所得多寡作為前提。參照郭明政教授之解釋「凡工作收入不超過七十個基數者，得請領三分之一之部分年金；不超過五十二點五個基數者，二分之一年金；不超過三十五個基數者，三分之二年金。若以實例加以換算，請領三分之一，二分之一及三分之二部分年金之被保險人，其收入較原有收入分別減少 20%、40%及 60%。換句話說，領取三分之一年金者，尚可經由工作獲致原有百分之八十之工資；領取二分之一年金者，百分之六十；三分之二年金者，百分之四十」。郭明政，德國一九九二年年金改革法之研究，政大法學評論，第 47 期，頁 80-81，1993 年 6 月。後改寫收錄於社會安全制度與社會法，頁 270-271。該篇文章於 1992 年 9 月完稿，相對於本論文提筆的 2021 年而言，可見郭明政教授已領先近半甲子的視野思考退休後再任職務的問題。

退休收入檢測(Retirement Earnings test)⁸，然而一直未有專論探討該制度之全貌。

本文無意以軍公教作為主體研究範疇，第一個考量的點在於軍公教之退休金(俸)具備社會安全(社會保險概念之基礎年金)和附加年金(職業年金)之雙重屬性的複合制度⁹，也就是基礎保障與附加保障的體系¹⁰。軍公教之退休金(俸)乃是軍公教人員與政府按薪資提撥一定比例至退撫基金，而退休金(俸)給付是以退休、失能等生活照顧需求而設立，論者以為性質接近社會保險，是以應可參考社會保險年金制度來討論退撫制度¹¹，並說明退撫制度與社會保險同屬公共年金制度，依照公共年金制度之運作學理，可供兩制度相互參照¹²。在附加年金(職業年金)這一塊是各行各業透過勞資協商自我形塑的體系，因此若要撰寫，恐流於發散無法聚焦。第二個考量點在於若以職業別作為研究，恐研究範過於限縮。

美國社會安全法適用的範圍幾乎涵蓋所有職業，包含勞、軍、公以及教等。因此本文希望從社會保險全盤性的角度，去檢視可以一體適用於勞、軍、公、教及農等所有行業，關於退休後再繼續工作之收入與年金衡平之處理方式。透過比較法研究的方式，考諸美國立法例，希冀供我國作為未來立法之參考。

第二節 研究範圍與架構

本節分成兩項，分別為研究範圍與研究架構，進而知悉本文處理面向以及鳥瞰全文編排結構。

第一項 研究範圍

透過解析論文題目文字，將題目拆解為「美國」、「社會安全法年金給付制度」以及「勞動所得扣減規則」，讓讀者瞭解本文研究之範圍，進而達到收斂之效果。

⁸ 李玉君、吳明孝、陳竹上，化解隔閡、追求永續的年改釋憲，<https://tinyurl.com/y7fp6tcc> (最後瀏覽日 2021.04.16)。關中，高階文官應有的政策思維—年金改革的經驗，健全制度 永續發展，頁 169-170，2014 年。莊正中，「禁雙薪教授改革見樹不見林」，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20130402000506-260109?chdtv> (最後瀏覽日 2021.04.12)。曾巨威，年改消滅「雙薪肥貓」不如建立「第四支柱」，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170623000117-260202?chdtv> (最後瀏覽日 2021.04.12)。

⁹ 郭明政，立法院第 9 屆第 3 會期司法及法制委員會「公務人員退休撫卹法草案」公聽會意見書，<http://newdoc.nccu.edu.tw/teapaper/10/416226.pdf> (最後瀏覽日 2021.04.16)。

¹⁰ 張桐銳，公務人員退休制度之年金保險化—公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報，30 卷 1 期，頁 60，2018 年 07 月。

¹¹ 孫迺翔，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障：兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學，268 期，頁 99，2017。不過孫教授所討論之範疇為 1995 年公務員退休金改採政府與公務人員共同提撥之儲金制，指其接近社會保險之色彩。相同論者另有鍾秉正，社會保險法論，頁 38，2012 年 9 月，2 版。現行法對此儲金制沒有制度上修正，仍為共同提撥之儲金制。

¹² 孫迺翔，同註 11，頁 87-89。

第一款 美國

就現代社會安制度的立法例緣起來說，多半會從德國俾斯麥模式以及英國貝佛里奇模式開始談起。

德國首相俾斯麥為解決勞動者死亡、老年、疾病以及失能等風險，透過逐步創立三大類型之社會保險予以回應，分別在 1883 年建立健康保險、1884 年建立職災保險以及 1889 年建立年金保險，此等社會保險制度在之後被歐陸等國所繼承，奠定現代社會安全制度之先河，發展出與所得相關聯的社會保險制度，作為社會安全制度的核心¹³。

英國為最早進入工業化的國家，不過在工業革命之前到 20 世紀之間，主要關切在社會救助的部分。直到 20 世紀伊始，轉向社會保險等立法內容。不過英國為人所記憶的是「貝佛里奇模式」，由貝佛里奇爵士提出報告書提出社會安全政策的剖析，隨後創設公醫制度與均等年金制度等具有普及式保障的社會安全模式，發展出不同於德國之模式¹⁴。

然而本文研究不以德國與英國為研究重點，而是選擇大西洋另一端的美國。雖然大多數人對於美國的直觀印象是「資本主義」興盛與「貧富不均」的國度。但是在如此自由經濟的國家，面對 1929 年經濟大恐慌時期的險峻情勢，執政者選擇透過「社會安全」來讓國家走向正軌，見諸於羅斯福總統於 1934 年提出社會安全法(Social Security Act)，後於 1935 年通過。由此可知即便是最自由經濟的國家，也無法不重視社會安全制度¹⁵。

雖然在社會安全制度發展之久暫性來看，美國不若德、英兩國有百年之歷史經驗。然而，在自由經濟的性質上，台灣勞動者老年經濟安全之權益，不可不說具有相當之「私人化」發展¹⁶，呈現「不要命的自負」¹⁷與「集錢到集權」¹⁸。因此，本文希望透過研究相類似自由經濟性質的美國，檢視其立法思考之視角，進而反思台灣社會保險再改革的路徑。

¹³ 台灣社會法與社會政策學會(主編)，郭明政、林宏陽撰寫部分，社會法，社會法與經濟社會變遷，頁 5-7，2015 年 1 月。

¹⁴ 同前註，頁 8-9。

¹⁵ 同前註，頁 10-11。

¹⁶ 對於台灣勞動者老年經濟安全私人化之批評，可參見郭明政，私人化、國家化與社會化—台灣社會安全制度發展之三岔路，年金政策與法制，頁 118-127，2009 年 6 月。

¹⁷ 郭明政，不要命的自負—臺灣經濟學界對社會安全制度之偏見、謬誤及其批判，當代，第 118 期，頁 82-103，1996 年 2 月。

¹⁸ 郭明政，勞工退休金個人帳戶--從集錢到集權？，勞資關係月刊，18 卷 5 期，頁 33-47，1999。

第二款 社會安全法年金給付制度

對於退休人員的老年經濟安全，主要以公共年金、職業年金及個人年金來保障退休人員退休後的經濟狀況，詳述如後。退休金依其財源的主體不同，可分為下列三種類型：

1.國家提供的退休金：由國家提供的退休金又稱為「公共退休金」或「公共年金」，由於各國政府所提供的公共退休金大多是以社會安全制度(社會保險)設立，並多以年齡為給付條件，故又稱為「老年年金」¹⁹，勞工保險、公教人員保險、失業保險與國民保險等即是其例。

2.雇主提供的退休金：稱為「企業退休金」或「企業年金」，由雇主提供的退休金，亦稱「職業退休金」或「職業年金」，係雇主預先與受雇勞動者約定其可領取退休金的資格條件，及退休金計算與給付方式等等，透過企業別或是職業別的方式成立基金制度，在人員退休時發放²⁰，勞工退休金條例即是其例。

3.個人提供的退休金：稱為「個人退休金」或「個人年金」，因為人口結構日益老化，再加上雇主及國家所給予的退休金有可能仍無法保障個人之老年經濟生活，有些國家以稅法規定，鼓勵國民年輕時自行提供養老儲蓄，以做為未來退休之用²¹，商業保險之年金險即是其例。

在商業保險下的個人年金中，消費者通過支付保險費的方式購買保單，一旦因為承保原因²²發生損害時，則可以換取賠償(即保險金理賠)。如果沒有損害發生，保險公司無須向投保人理賠，例如如果被保險人的房屋沒有因火災而發生某種損害，房屋保險就不會理賠。因此，個人年金是個人自我理財管理的方式，無從因退休後再工作有收入即影響個人年金的發放。

就企業年金或職業年金的雇主責任來說，首先會發生不同職業人士的制度之討論，即「職業別」的因素，例如勞工、軍人、法官、教師、公務員以及公部門聘請之藝術表演者等等；再者，美國為一聯邦國，各州具有獨立性，州內、州與州、州與聯邦以及聯邦內適用不同法令的狀況，即「地域別」的因素。若是以企業年金切入研究，會呈現小眾的現象，甚或無法聚焦退休後再工作收入的課題。

¹⁹ 成之約、潘世偉、李健鴻、辛炳隆、張玉燕、陳秋蓉，勞動政策，頁 268，2012 年 1 月。

²⁰ 同前註，頁 264。

²¹ 符寶玲，退休撫卹基金制度與管理，頁 25，1997 年。

²² 意即「危險」，指的是損失的直接原因。

美國社會安全法包含老年救助、失業保險、老年遺屬身障保險、健康保險以及家庭津貼等等內容，本文所研究的範疇是社會安全法 Title II 的聯邦老年遺屬身障年金給付，特別是其中的老年年金給付。

老年給付是老年經濟安全的基礎保障，其透過法令強制大多數勞動者進入社會保險，透過大數法則分攤彼此的風險。社會保險仍然適用一般的保險原則，只有在保險事故發生時，並且造成損害，才可以給付保險金。但是，社會保險主要有兩個方面跟商業保險不同：(1)與其他類型的保險相比，社會保險通常是由近乎全國層級的人民加入，主要是因為私人市場失靈的關係，政府透過法律規定強制加入，反觀商業保險則是自由參加。(2)社會保險通常涵蓋靜態且固有的風險，因為其往往具有普遍性的影響以及社會適當性(social adequacy)，商業保險則僅是從個人風險出發²³。

美國社會安全制度的保障範圍幾乎是全面性的工作涵蓋在內，在美國約 96% 的勞動者(worker)都受到社會安全制度的保障²⁴，包含勞工(labor)、自營作業者、1984 年之後的聯邦政府文職僱員、部分州政府以及地方政府的文職僱員、非營利組織勞動者(1984 年開始允許慈善、教育或其他非營利組織者)以及軍職人員，也就是說幾乎各行各業的人士都會適用社會安全法的規定²⁵。本文基於勞動者職業的涵蓋面向，以及首重老年經濟安全基礎保障的學理面向，因此以社會安全制度作為研究重心。

第三款 勞動所得扣減規則

關於勞動所得扣減規則，係指美國社會安全法年金給付中的退休收入檢測(Retirement Earnings Test, RET)制度，見諸於社會安全法第 203 條²⁶，其主要是探討退休勞動者成為老年年金請領人之後，在其領取老年年金的狀態下，同時再進入職場工作獲有勞動薪資收入，形成年金與薪資之「雙薪」情況，應當如何處理年金的制度。簡言之，因為再工作勞動所得的關係，導致年金扣減規則之適用。

另外，就適用退休收入檢測(RET)之受益人做進一步的研究範圍框定。社會安全給付旨在部分彌補個人或是家庭因為勞動者退休、身障或死亡而損失的收入，而該給付是由老年及遺屬保險計畫 Old Age, Survivors, and Insurance (OASI) 或身障保險計畫 Disability Insurance (DI) 支付。雖然這兩個保險計畫是獨立的財務運

²³ Theodore R. Marmor and Jerry L. Mashaw, *Understanding Social Insurance: Fairness, Affordability, and the 'Modernization' of Social Security and Medicare*, Health Affairs Vol.25 114, 116-117 (2006).

²⁴ SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION OFFICE OF RESEARCH, EVALUATION AND STATISTICS, SOCIAL SECURITY PROGRAMS IN THE UNITED STATES 8 (1997).

²⁵ JOSEPH MATTHEWS, SOCIAL SECURITY, MEDICARE & GOVERNMENT PENSIONS 17-20 (2017).

²⁶ Social Security Act Sec. 203. (42 U.S.C. 403)

作，但通常會將此兩個保險計畫結合稱為「OASDI」²⁷。2020年12月為止，高達64,850,867名受益人參加OASDI計畫，包含退休勞動者及其受撫養者(49,357,832人)、遺屬(5,874,648人)以及身障勞動者及其受撫養者(9,618,387人)²⁸。給付金額取決於勞動者的收入歷史，其資金來源主要是來自於被保險勞動者收入的工資保費(payroll tax)²⁹以及自營作業保費(self-employment tax)³⁰。

前者老年及遺屬保險計畫(OASI)包含下表1之A及B類型的受益人，後者身障保險計畫(DI)則包含下表C類型的受益人³¹。由於退休收入檢測(RET)不適用於C類的身障類型受益人³²，而B類的遺屬受益人³³以及A類的從屬受益人³⁴會因為退休勞動者的工作紀錄或自身的工作紀錄影響退休收入檢測(RET)。本文考量退休收入檢測(RET)的法理中心源自於退休勞動者受益人，其他類型受益人原則上適用相同的法理，是以研究範圍限縮於退休勞動者受益人。

受益人分類	具體類型
A. 退休勞動者及其從屬受益人	1. 退休勞動者 2. 退休勞動者的配偶 3. 退休勞動者的子女
B. 遺屬受益人	4. 已故勞動者的子女 5. 年長寡婦或鰥夫 6. 年輕寡婦或鰥夫 7. 身障寡婦或鰥夫 8. 已故勞動者的雙親
C. 身障勞動者及其從屬受益人	9. 身障勞動者 10. 身障勞動者的配偶 11. 身障勞動者的子女

出處：Social Security Administration, "Types Of Beneficiaries", at <https://www.ssa.gov/oact/progdata/types.html>

²⁷ Lee Cohen, Eugene Steuerle, and Adam Carasso, *Redistribution Under OASDI: How Much and to Whom?*, in STRENGTHENING COMMUNITY: SOCIAL SECURITY IN A DIVERSE AMERICA (Kathleen Buto, Martha Priddy Patterson, William E. Spriggs and Maya Rockeymoore ed. 2004).

²⁸ Social Security Administration, Social Security Beneficiary Statistics, *Number of Beneficiaries Receiving Benefits on December 31, 1970-2020*, at <https://www.ssa.gov/oact/STATS/OASDIbenies.html> (last visited Feb. 12, 2021).

²⁹ payroll tax 大多直譯為「工資稅」，但實質上為「保費」，並非稅賦。自營作業保費亦同此裡。

³⁰ Zhe Li, Social Security Retirement Earnings Test: How Earnings Affect Benefits, Congressional Research Service R41242, 2(2021), at <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41242.pdf> (last visited Feb. 28, 2021).

³¹ Social Security Administration, "Types Of Beneficiaries", at <https://www.ssa.gov/oact/progdata/types.html> (last visited Feb. 28, 2021).

³² STANLEY TOMKIEL III, THE SOCIAL SECURITY BENEFITS HANDBOOK 190(2008).

³³ David A. Weaver, *Widows and Social Security*, Social Security Bulletin Vol.70 No. 3 89, 91(2010).

³⁴ Zhe Li, *supra* note 30, at 25.

第二項 研究架構

全文總共四章，扣除第一章緒論以及第四章結論，正式討論在第二章及第三章。第二章探討美國社會安全法之退休收入檢測(RET)制度之歷史面貌，其下分成兩節，第一節考究立法史，探討退休收入檢測(RET)的立法目的；第二節則是將退休檢測(RET)歷次重要修法內容逐一介紹。第三章探討美國社會安全法之退休收入檢測(RET)制度之現行面貌、台灣軍公教再任私立學校職務雙薪之爭議以及社會保險整體性思考，其下分成三節，第一節就退休收入檢測(RET)之現行制度詳細以實例說明運作機制；第二節則是整理美國對於退休收入檢測(RET)政策影響之量化研究；第三節則是闡述退休收入檢測(RET)制度之學理面向，以及歸納美國制度之啟示，據以討論台灣司法院大法官釋字 781、782、783 號解釋對於軍公教再任私立學校職務且領取超過一定收入數額而停發退休金(俸)之議題，並整體思考台灣之公共年金，包含社會保險制度與退撫制度，適用於扣減年金之討論。



第二章 美國退休後再工作收入檢測

制度之歷史發展

關於退休後再繼續工作收入檢測(RET)制度³⁵，其乃是要解決退休後領取老年年金同時再繼續工作領取薪水，兩者如何調和的機制。2000 年時為最新一次修法，其內容為當退休勞動者退休後領取老年年金給付的時候，再進入勞動力市場提供自身勞動力，因而獲有勞務對價之薪資，形成同時領取年金和薪資之「雙薪」狀態，一旦再工作收入超過豁免金額門檻，每超過兩塊或三塊扣減一塊年金給付³⁶，然而達到完全退休年齡(FRA)之後，不再適用退休收入檢測(RET)，並且先前被扣減的年金給付會在完全退休年齡(FRA)之後發還。

退休收入檢測(RET)在 1935 年的社會安全法創立之初即有相關規定，雖然沒有退休收入檢測(RET)之相關文字規定於社會安全法裡面，但是在社會安全法第 202 條即有退休收入檢測(RET)之精神，規定 65 歲以上的退休勞動者，如果再進入職場工作，無論收入多寡，再工作期間，一律停發其老年年金³⁷，形成一種極其嚴苛的扣減機制。

本章將在此討論退休後再繼續工作收入檢測制度(RET)的角色以及發展，探討退休收入檢測(RET)如何成為社會安全計畫的一環、為何而生以及長年以來的演變，檢視其歷史面向的全貌。

本章主要分成兩個部分，第一節主要探討退休收入檢測(RET)的立法目的，透過還原歷史的方式，考究 1935 年社會安全法的生成背景，爬梳當時國會議員(立法者)的發言內容、行政部門之經濟安全委員會的法案研擬報告與發言紀錄以及相關成員的訪談回憶等文件，進而探討退休收入檢測(RET)制度是基於何等立法目的所創設。第二節則是回溯退休收入檢測(RET)歷次修法內容，從 1939 年第一次修法，到 1996 年倒數第二次修法，以縱觀的歷史視角瞭解每次修法的內容，查看美國立法走向³⁸。

³⁵ 中文直譯為「退休收入檢測」，為了避免對於直譯產生誤解，所以章節標題處增加關於制度運作精神的文字，以「退休後再工作收入檢測」行文，以達「望文」即可「生義」之清楚效果。

³⁶ 每兩塊或每三塊之計算基準，取決於年齡是否達到完全退休年齡(FRA)之年度，詳參第三章。

³⁷ Social Security Act SEC.202(d) "Whenever the Board finds that any qualified individual has received wages with respect to regular employment after he attained the age of sixty-five, the old-age benefit payable to such individual shall be reduced, for each calendar month in any part of which such regular employment occurred, by an amount equal to one month's benefit".

³⁸ 最後一次修法為 2000 年，也就是現行法的部分，此留待第三章說明。

第一節 退休收入檢測立法目的之歷史 考究

退休收入檢測(RET)之立法目的，後世提出有兩種可能，分別是「產業政策目標」以及「社會保險理論」，前者係指希望透過退休收入檢測(RET)讓年長勞動者離開勞動力市場，留下的空缺讓失業年輕勞動力填補，進而降低失業率，達到產業政策目標；後者係指退休收入檢測(RET)是為了貫徹社會保險理論，即退休之後所得中斷之期間，發放老年年金以安度餘生，如果退休之後所得無中斷，則不發放老年年金，符合「無薪資、有年金」與「有薪資、無年金」之狀態。

本節將對兩種可能的立法目的考究何者為其真意，透過檢視 1935 年前後行政部門社會安全法制度設計者的相關文件、國會審議的過程以及多年後相關制度設計者的回憶訪談稿，進而還原退休收入檢測(RET)在 1935 年社會安全法創立之初，是以何種立法目的而設計條款列入其中。立法目的之確立，才能對於制度有所正確理解，並且解決真正的社會安全問題，是以其為法律制度之根本。

第一項 一九三五年社會安全法之概況

1935 年的社會安全法對於老年人的經濟安全包含有兩個計畫，第一部分是透過非繳費(non-contributory)以及資產調查(means-tested)的方式，以聯邦基金為基礎，展現福利國家的社會模式，發放老年救助金(old-age assistance)給老年人。第二部分則是吾人所熟悉的社會安全，也就是透過繳費式(contributory)的社會保險計畫，提供老年保險給付(old-age insurance)給老年人³⁹。

老年保險計畫要求必須從有酬工作中退休，作為獲得給付的條件。對於受薪階層，該法提出退休收入檢測(RET)的概念，主要使用於檢驗老年人的薪資程度。1935 年社會安全法確立下以下原則，即勞動者必須退休才能從社會安全法的老年保險計畫領取老年給付，而退休收入檢測(RET)則是如果勞動者退休後領取年金之時，又再進入職場繼續工作，無論再工作收入多寡，當月的年金給付一律停發，作為社會保險原則下的一種行政形式⁴⁰。正如下文第二節所見，近年來就此規定的形式已經具有相當大的變化，但該原則從立法之初就已經體現出來。

³⁹ Larry DeWitt, *The History and Development of the Social Security Retirement Earnings Test*, Social Security Administration: Reports and Studies (1999), at <https://www.ssa.gov/history/ret2.html> (last visited Feb. 28, 2021).

⁴⁰ *Id.*

第二項 退休收入檢測緣起之普遍論述

1991 年眾議院社會安全小組委員會(the House Ways & Means Subcommittee on Social Security)舉行關於退休收入檢測(RET)的聽證會，許多證人作證表示支持廢除退休收入檢測(RET)，而且許多人同意亞利桑那州資深眾議員的意見，其認為「社會安全制度在 1935 年創立之初，尋求實現兩大目標。第一個目標是希望年長勞動者離開勞動力市場，將職位讓給年輕勞動者。第二個目標是部分彌補因為退休而失去的收入。然而這些目標適用於 1935 年，而非現在的 1991 年」⁴¹。

同時間，一名來自於加州的國會議員 Ron Packard 在 the Los Angeles Times 的專欄中寫道「所以這個退步且沒有成效的限額門檻如何成為一個政策?該制度是誕生於 1935 年大蕭條時期的改革，而這是美國歷史上經濟最嚴峻的時代，希望透過此制度創造就業機會。不樂見數以百萬年計的美國老年人繼續工作，退休收入檢測(RET)制度減少其總體性收入，使他們在超過退休年齡而繼續工作的情況下，無法獲得更多的收益，這意味著有家庭的年輕人將可以有工作」⁴²。

在 Third Millennium Group 出版的論文中提到「社會安全制度誕生的至高無上短期因素 - 大蕭條.....基於這個短期因素，使老年人離開職場是不得不為的手段.....儘管事實上將老年人推離勞動力市場早已不再是現今的目標，但是社會安全制度至今仍然在實行這個大蕭條時期推行的目的」⁴³。

前述關於退休收入檢測(RET)起源的想法非常普遍，並且常常在討論退休收入檢測(RET)時被提出。本質上，這是將退休收入檢測(RET)的基本原理歸因於大蕭條期間存在的一整套獨特經濟環境，以及設想將該時期的年長勞動者從勞動力市場離開的產業政策。該論點的主旨是考量到一整套的經濟環境已不復見，而且產業政策目標也不再需要，因此認為現今無須再將退休收入檢測(RET)納入社會安全計畫內。

領取退休金而退休的工人問題是產業政策和社會保險年金理論中的傳統問題。自工業時代以來，年長勞動者開始發現到他們在勞動生產力生命的末期，通常沒有支持自己生存下去的方法。這些年長勞動者經常試圖保留工作，然而雇主

⁴¹ Government Printing Office, *Testimony of the Honorable John J. Rhodes, III, Social Security Retirement Test, Hearing Before the Subcommittee on Social Security of the Committee on Ways and Means of the House of Representative, Serial 102-28 May 23, 1991, 61(1991).*

⁴² Ron Packard, *Orange County Voices Social Security; Antiquated Earnings Test an Injustice to Senior Citizens*, Los Angeles Times, at <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1990-04-09-me-894-story.html> (last visited Feb. 28, 2021).

⁴³ Arlynda Lee Boyer, *Social Security: Smashing the Tinkering Approach*, the Third Millennium group 12-13(1997). As cited in Larry DeWitt, *supra* note 39, at footnotes 3.

有時會尋求方法將他們驅逐出勞動力市場。因此，這個產業政策目標的概念貌似具備初步的合理性。但是，這很大的程度上是一個歷史迷思，然而隨著時間的發展被認為是常識般存在著⁴⁴。

決定退休的因素是非常複雜的，是一個多變項的現象，涉及健康、生活方式、職場狀況、心理以及經濟等考量點。對於任何一項經濟動機，例如像是退休收入檢測(RET)，是否對於退休決定具有重大影響，現有證據下尚無定論，仍然是一個未決問題⁴⁵。

第三項 退休收入檢測可能目的之提出

根據社會保險理論，退休收入檢測(RET)的基本原理是簡單明瞭的，即因為退休的緣故導致所得中斷，被保險人必須透過退休才能獲得退休給付保障老年經濟生活，也就是說風險分攤是風險計畫所依賴的原則⁴⁶。根據產業政策目標，退休收入檢測(RET)的目的是迫使年長勞動者選擇是要繼續工作並且放棄福利，或者選擇離開職場以領取社會安全制度的退休給付。依據該說法，將退休收入檢測(RET)引入至 1935 年的社會安全法，乃是因為計畫的設計者很大的程度上，受到產業政策目標的影響，將年長勞動者移出勞動力市場，以便騰留職位給年輕的失業勞動者⁴⁷。

這個情況的假設與大蕭條的經濟和社會環境緊密相關。我們可以設想一個工作場所的人口統計學與此不同的時期，當失業率低、生產率高、少數年長勞動者存在於勞動力市場，以及一小部分在勞動力市場外的年長勞動者有意願尋求重返職場，這個想法會變成什麼樣的狀況？換句話說，在一個我們無須去鼓勵或勸阻年長勞動者參與的世界裡，我們將如何看待退休收入檢測(RET)制度？從產業政策的視角來看，在這樣的世界中大概對於退休收入檢測(RET)是可有可無的需要⁴⁸。然而，從社會保險理論的視角來看，我們可能仍然會主張退休收入檢測(RET)是有其必要存在性，我們可能主張基於風險分攤以及哲學原理的緣故，我們不應該向沒有遭受必要所得損失的被保險人個人發放保險給付⁴⁹。

這突顯出一個重要的區別。如果領取退休金而退休的工人因為沒有其他可選擇的方式獲得收入保障而留在勞動力市場中，那麼提供退休金可以滿足這個未被滿足的社會性需求。當然，許多社會保險倡議者的辭令表示這正是其制度的主旨。

⁴⁴ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁴⁵ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *What To Do About The Social Security Earnings Test?*, Issues in Brief Number 1, Center for Retirement Research 1, 9(1999).

⁴⁶ Zhe Li, *supra* note 30, at 2.

⁴⁷ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Zhe Li, *supra* note 30, at 2.

此外，社會保險之目的包含防止老年依賴，這意味著要防止年長勞動者在離開職場後，卻沒有適宜的收入安全的社會性災難，這是社會保險理論演進過程的重要組成部分，也是社會安全計畫設計者常提到的辭令，而這個目標其實跟產業政策無關。另一方面，如果年長勞動者因為不想退休而留在職場中，但是如果退休給付的供給促使他們願意退休，而這就是此產業政策的一種表現。所以問題在於，1934-1935 年社會安全計畫的設計者在其心中對這個世界有何想法⁵⁰？

第四項 檢視大蕭條與社會安全創設之時空背景

退休收入檢測(RET)這個概念納入於 1935 年的社會安全法，目的是為了使年長勞動者離開勞動力市場，而其制度根植於四個前提⁵¹：

- 一、在 1930 年代初期，勞動力市場中存有大量的年長勞動者。
- 二、有許多年輕的失業勞動者因為年長勞動者佔據職位而錯失工作機會。
- 三、1935 年社會安全法的規定將作為一個有效的刺激措施，促使年長勞動者離開勞動力市場。
- 四、這個產業政策目標是 1935 年採用退休收入檢測(RET)的主要理由。

我們首先可以觀察到，退休收入檢測(RET)的產業政策解釋在前三個前提是存有問題的。首先，大蕭條時期的經濟狀況，已經不成比例地迫使年長者離開勞動力市場，因為年長勞動者通常是企業中最高薪的勞動者，而且也常常被認為比年輕勞動者的生產效率低。在許多產業中，他們是大蕭條時期首先被解雇的人。由於同樣的原因，他們也是最不可能被重新雇用的人。因此，當時年長勞動者的勞動力參與遠遠低於年輕勞動者。

大蕭條初期有關失業可參照的數據嚴重有限，在創建失業保險計畫(該計畫成為收集和宣傳相關資料的重要資料庫)之前，主要的統計資料主要是透過美國十年一次的人口普查所產生。1930 年的人口普查收集有關失業的資料，並製作兩卷有關失業問題的報告。

⁵⁰ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁵¹ *Id.*

根據下表 2 之 1930 年的人口普查資料，顯示 65 歲以上的勞動者僅占勞動力市場的 4.5%⁵²。

年齡分布族群(歲)	10-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+
百分比(%)	0.8	23.4	24.2	21.5	16.1	9.4	4.5

出處：1930 U.S. Census, Volume 4, Occupations, Table 21, 43(1930), at <https://tinyurl.com/r4zpvnmjn>

根據下表 3 顯示年長的失業勞動者其失業時間遠超過年輕勞動者⁵³。

年齡族群(歲)	16-24	25-44	45-54	55-64	65 +
不足 6 個月	25.4%	16.0%	12.0%	10.1%	7.7%
6-11 個月	22.5%	16.2%	13.1%	10.8%	10.9%
12-23 個月	20.6%	19.1%	17.3%	17.8%	13.9%
24-35 個月	14.6%	18.3%	20.0%	18.8%	19.8%
36-47 個月	9.0%	13.2%	16.6%	17.3%	16.9%
48 個月以上	7.9%	17.2%	21.0%	25.2%	30.8%

出處：SOCIAL SECURITY BOARD, SOCIAL SECURITY IN AMERICA 148 TABLE 31(1937), at <https://www.ssa.gov/history/reports/ces/cesbookc7.html>

從上述表格觀察，年長勞動者並不是阻礙年輕勞動者的工作機會，也不構成與他們競爭職缺的可能。因此，儘管我們也可以設想到大量年長勞動者，尋求捍衛他們的工作機會，進而阻擋年輕勞動者進入勞動力市場，但從可得的 1935 年計畫創建者的資料顯示出來，1930 年代的狀況並非如此。

關於退休計畫所假定的有效刺激年長者退出勞動力市場，在此可以提出前述是一個無效性的觀點。1932 年，平均月工資為 100 美元，而根據 1935 年的社會安全法可以獲得的平均月社會安全給付為 17.50 美元。很少有勞動者會想要把一份工作換成這一份退休給付，也就是說不會想要或是需要退休。再者，老年保險計畫中的給付很低，並且在當時的未來幾年內都將保持在非常低的程度。此外，直到 1951 年，社會安全的平均給付才超過老年救助福利給付⁵⁴。

⁵² 1930 U.S. Census, Volume 4, Occupations, Table 21, 43(1930), at <https://tinyurl.com/r4zpvnmjn> (last visited Feb. 18, 2021).

⁵³ SOCIAL SECURITY BOARD, SOCIAL SECURITY IN AMERICA 148 TABLE 31(1937), at <https://www.ssa.gov/history/reports/ces/cesbookc7.html> (last visited Feb. 18, 2021).

⁵⁴ Larry DeWitt, *supra* note 39.

另一個觀察指出，老年年金保險制度不會對於任何勞動者有立即性的影響，因為該計畫的老年給付直到 1942 年才按照計畫開始實施。對於老年安全計畫來說，其是透過一個漸進式的方式建立起來，進而推展於未來的世代，使他們在進入年老的時候不會陷入貧窮的狀態。第一類的老年救助金直接幫助 1935 年退休的人。因此，如果說 1935 年社會安全法的任何規定對於勞動力參與率有發生直接影響的原因，應是該法中的第一章，也就是非繳費型的老年救助金，而非第二章的社會安全給付⁵⁵。正如同歷史學者 Edward Berkowitz 談到年金保險計畫時所說：「與當前的蕭條相比，下一個時代的狀況不會比此更嚴重」⁵⁶。

最後，值得回顧來看的是，最初的社會安全計畫僅涵蓋不到美國一半的勞動者，而退休收入檢測(RET)僅適用於退休後有工作收入的人。年長勞動者可能會希望工作的同時領取社會安全退休給付，而在非涵蓋在社會安全制度的工作(non-covered employment)可能就是他們的選項。從 1954 年開始，非涵蓋就業收入首次在退休收入檢測(RET)中計算，而那時候大概有 40%的工作是屬於非涵蓋在社會安全之工作。因此，似乎難以想像社會安全計畫的設計者會預期這樣一個激勵措施會對勞動力產生多大的影響⁵⁷。

儘管作為產業政策的社會老年保險退休收入檢測(RET)存有這些明顯的論述缺陷，但根據歷史的事實，該計畫的創建者很有可能尋求實現這些目標，或許他們認為退休收入檢測(RET)真的可以促使年長勞動者離開勞動力市場。不過是否真是如此？為了回答這個問題，以下將仔細檢視檔案紀錄，包含計畫設計者的陳述以及相關的各種正式文件。我們將看到有一些證據可以建構支持此一論點，但是絕大多數的證據表示這一產業政策目標，與退休收入檢測(RET)納入於 1935 年社會安全法其實幾乎沒有關係。

第五項 檢視美國社會保險創建之立法目標

退休保障的現代起源來自於 19 世紀末在歐洲開始的社會保險計畫，歐洲社會保險制度是美國社會安全法中老年保險規定的起點，第一個現代化繳費型的社會保險計畫是由德國鐵血宰相俾斯麥於 1881 年所設計。到了 1934-1935 年美國考慮社會保險時，當時已有多達 34 個歐洲國家存有社會保險計畫⁵⁸。關於歐洲制度有一個需要注意的關鍵點，該制度是在大蕭條之前就設計以及實施，所以在在大蕭條時期有一個假設的狀況，即對於促使年長勞動者退休進而釋出職位給失業的年輕勞動者的需求，並非這些歐洲早期制度的創建者設計時所考量的問題⁵⁹。

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ EDWARD D. BERKOWITZ, AMERICA'S WELFARE STATE FROM ROOSEVELT TO REAGAN 25(1991).

⁵⁷ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁵⁸ Social Security Board, *supra* note 53, at 469-470.

⁵⁹ Larry DeWitt, *supra* note 39.

在 20 世紀之初，歐洲的社會保險概念開始傳入美國。社會保險理論家中最有影響力的人是 I. M. Rubinow，素有「美國社會保險之父」之美譽⁶⁰。另外兩位傑出的學者專家是普林斯頓大學的 J. Douglas Brown 和加州大學的 Barbara Armstrong。1913 年，Rubinow 出版了有關社會保險的經典著作，這本書影響了一整個世代的社會保險理論家。當羅斯福總統知道 Rubinow 的著作後，他說道「Rubinow 是在美國社會安全制度最偉大的權威」⁶¹。Rubinow 嘗言「所有的保險都是透過社會性合作社的條款來代替個人條款，從技術上來說，這種透過社會努力代替個人努力的方式，被稱為損害分配理論，進而達到消除風險的結果……損害分配的社會性優點適用於所有形式的保險，包含商業保險和社會保險」⁶²。

對於社會保險理論家來說，所有的社會保險給付都是按照保險原則運作，該原則要求被保險人須遭受到保險事由才能獲得給付，因此社會保險可以防止所得中斷的風險，而此羅斯福總統將此稱為「人生中的經濟危險和無常」。因此，從社會保險理論的觀點來看，退休收入檢測(RET)是社會保險運作的一種表現方式。在過去的文件紀錄中，很少有對於退休收入檢測(RET)本身有明確的陳述，但是在某種程度上，社會安全的設計者可能會認為退休收入檢測(RET)是按照保險原則在運作，才可能將退休收入檢測(RET)納入計畫中⁶³。

在大蕭條時期，國家有安排一些計畫去推行公共政策目標，那就是將年長勞動者從勞動力市場中移除，最明顯的例子就是 Townsend Plan，該計畫透過國家營業稅之 2% 稅收，希望政府向每位 60 歲以上的公民提供每月 200 美元的津貼。Townsend 博士的規劃無疑地希望促使年長勞動者退出勞動力市場，將工作機會留供年輕勞動者。Townsend Plan 的數百萬本文宣品封面上頭顯示了該計畫的口號「讓年輕人工作、讓老年人休閒(Youth for Work, Age for Leisure)」⁶⁴。

Townsend Plan 在 1930 年代非常具有影響力，事實上 Townsend Plan 是促使羅斯福總統推動社會保險計畫的動機因素之一。羅斯福曾表示「我們必須這麼做……除非我們研究社會保險，要不然國會無法再承受 Townsend Plan 導致的稅賦壓力，社會保險是一個具體的計畫，將會提供老年人在退休時一定程度的系統性協助」⁶⁵。有論者將社會安全與 Townsend Plan 有所混淆，進而誤以為社會安全的目標是要銜接 Townsend Plan 的理念，將年長勞動者驅逐於勞動力市場之外⁶⁶。

⁶⁰ Philip Elkin, *The Father of American Social Insurance: I. M. Rubinow*, *The Review of Insurance Studies* Vol. 3 No. 3 103, 111(1956).

⁶¹ Paul H. Douglas, *Dr. I. M. Rubinow's Contribution to Social Security*, *The Forum Report* Vol. 1. Series 1. 8, 14(1970).

⁶² I. M. RUBINOW, *THE QUEST FOR SECURITY* 3-5(1934).

⁶³ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁶⁴ Scott Harrison, *From the Archives: Long Beach doctor proposes the Townsend Pension Plan*, *the Los Angeles Times*, at <https://tinyurl.com/2r9eumsx> (last visited Jan. 13, 2020)

⁶⁵ FRANCES PERKINS, *THE ROOSEVELT I KNEW* 294(1964).

⁶⁶ William Graebner, *From Pensions to Social Security: Social Insurance and the Rise of Dependency*, in

從 20 世紀初開始，美國的工業部門興盛起一股企業年金的活動，而企業年金是一個有趣的案例⁶⁷。在早期的產業政策中，大家比較常見的想法是退休年金的規定促使勞動者退休，進而有位置讓生產力更高的工人晉升。在 20 世紀初，這樣的想法被大量傳送給雇主，之所以會有這樣的「賣點」，是因為提供企業年金通常會使企業處於競爭劣勢，進而讓沒有承擔此支出的企業具有競爭力⁶⁸。

鐵路退休制度(Railroad Retirement System, RRS)是一個很明顯要將年長勞動者離開勞動力市場的例子。鐵路退休制度(RRS)制定於 1934 年，其中規定 65 歲時強制退休，但勞雇雙方議定，則可展延至 70 歲。然而在 1935 年羅斯福總統簽署社會安全法後的兩週，1934 年的鐵路退休制度(RRS)規定被宣告違憲。隨後修法，羅斯福總統簽署為 1935 年鐵路退休制度(RRS)法案⁶⁹，該版本不強制 65 歲退休，但是在 65 歲之後每晚一年退休，其年金給付會每一年減少 6 2/3%。透過這樣有意的方式，進而促使年長勞動者離開勞動力市場，將職位讓給年輕勞動者⁷⁰。

由鐵路退休制度(RRS)制度顯而易見，當公共政策制定者企圖使年長勞動者退休的話，他們知道該如何做到這一點，也就是透過所設計的計畫明確包含特定條款去實行。然而在 1935 年的社會安全法中沒有發現類似的狀況，這再次表明這不是計畫設計者的目標之一。

第六項 檢視經濟安全委員會成員對於退休收入

檢測之看法

羅斯福總統為了設計他的社會保險提案，任命了一個相當於內閣層級的五人小組經濟安全委員會(Committee on Economic Security, CES)，由勞動者部長 Frances Perkins 擔任主席⁷¹。為了支持經濟安全委員會(CES)的工作，任命威斯康辛大學的

Schacht, John, ed., *The Quest for Security* (1982). Graebner 比較 Townsend Plan 與社會安全之間的關係，其認為 Townsend Plan 是為了解決勞動力市場的問題，並且認為社會安全是為了與之競爭。因此指出社會安全是要建立一個更強大的勞動力市場，進而產生更大的效果。事實上這根本不成立，羅斯福總統和其他社會安全的創建人企圖將社會安全與 Townsend Plan 競爭，是因為 Townsend Plan 提供一個非常怪異的津貼制度，該計畫承諾提供給每位 60 歲以上的勞動者每月兩百塊美元，這相當於 1935 年的勞動者兩倍平均薪資，這將導致國家財政困難，所以才提出社會安全這樣一個真實的計畫來替代。As cited in Larry DeWitt, *supra* note 39, at footnotes 15.

⁶⁷ 20 世紀初的企業年金運動對於老年保障問題的影響非常有限。截至 1932 年，只有 15%的勞動者享有企業年金的保障。

⁶⁸ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁶⁹ Kevin Whitman, *An Overview of the Railroad Retirement Program*, Social Security Bulletin Vol. 68 No. 2 41, 41(2008).

⁷⁰ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁷¹ Murray N. Rothbard, *Origins of the Welfare State in America*, Journal of Libertarian Studies 12 No. 2 193, 228(1996).其他成員: Secretary of the Treasury Henry Morgenthau Jr.; Attorney General Homer S.

Edwin Witte 擔任執行長，以及創立一個技術委員會，向其他聯邦機構借將以及聘請外部顧問來協助。老年保險是由技術委員會的三名顧問起草，加利福尼亞大學法律和經濟學教授 Barbara Armstrong、普林斯頓大學經濟學家 J. Douglas Brown 以及鐵路退休委員會主席 Murray Latimer⁷²。另外，還有三名員工的幫助：高級精算師 Otto Richter、研究助理 Marianne Sakmann 以及年輕精算師 Robert J. Myers。這些人是政府的社會保險提案的主要策畫者⁷³。

經濟安全委員會(CES)產出 10 冊的研究報告，但從未出版過，還有一份呈給羅斯福總統的最終摘要報告，共 74 頁。總統向國會轉交經濟安全委員會(CES)完成的報告、經濟安全法案的草案以及動機信。1937 年，社會安全法通過的兩年後，*Social Security Board*(社會安全局 *Social Security Administration* 前身)出版 592 頁的著作《美國社會保障》，總結 10 冊未出版的文獻內容。因此，這些文件(未出版的 10 冊研究報告、74 頁的報告、行政法案草案、總統給國會的動機信和 1937 年的書)構成瞭解經濟安全委員會(CES)在創設制度時的重要史料⁷⁴。

在這其中的關鍵人物肯定是羅斯福總統。根據勞動部長 Frances Perkins 的說法「社會安全法是羅斯福總統的立法倡議，這是他執政以來最自豪的成就。我們首先必須重視羅斯福對於社會安全計畫的設計理念，他十分關心援助的問題。他想讓國民重返職場，並且他部署許多政策來完成此一目標，從土木工程局(*Civil Works Administration*)到公共事業振興局(*Works Progress Administration*)，再到平民保育團(*Civilian Conservation Corps*)。他也關心到要立即提供救助給貧窮老人，但是他說老年保險提案的目標和各種救助活動的目標對他而言是有所不同」⁷⁵。

甚至在成為總統之前，羅斯福就已經是社會保險制度的倡議者。1931 時，羅斯福評論對於他擔任紐約州長時所簽署的紐約州老年救助金計畫，他提出了以下意見：「我對這項法律規定不滿意……我們的美國老年人不想要慈善，而是希望透過他們自己正當所擁有的互助儲蓄銀行(*thrift*)的方式，也就是具有遠見的保險來得到舒適的生活。因此，我的看法就是下一步應該採取繳費模式的保險理論，並在人生早年就開始推行」⁷⁶。

羅斯福在 1934 年 6 月給國會的訊息中，宣布對於社會安全的目標：「明年冬天，我們將可能會透過社會保險的方式，承擔起對於公民及其家人更進一步的重

Cummings; Secretary of Agriculture Henry A. Wallace; and Harry L. Hopkins, the Federal Emergency Relief Administrator.

⁷² *Id.* at 229.

⁷³ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁷⁴ *Social Security Board*, *supra* note 53.

⁷⁵ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁷⁶ FRANKLIN D. ROOSEVELT, THE PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN ROOSEVELT, VOL. 1, 103(1938).

大責任.....我在尋找一種可靠的方式，以提供給面對人生中不安的時刻，特別是有關於失業以及老年問題。.....我認為提供這項保險所需的資金應該由繳費的方式來集資，而不是通過增加稅收。最重要的是，我堅信社會保險應推展至全國.....由聯邦政府負責投資、維持以及保護安全準備金的責任」⁷⁷。

1935年1月，羅斯福在他給國會的信件中，總結他所提交提案的重點：「在我們老年人經濟安全的重要領域，似乎有必要採取以下原則：第一個，對於那些年紀太大而無法建立自己保險的人，提供非繳費型老年救助金。當然，很明顯在未來三十年內，國家和聯邦政府必須提撥經費來支付這些津貼。第二，強制繳費型年金將會立即為現在的年輕人及未來世代建立一個自給自足的體系」⁷⁸。

另一方面，羅斯福就社會安全提案對於勞動力市場的潛在影響提出看法，關於這個主題，他在他最著名的「爐邊談話」有提出強而有力的聲明：「目前靜待國會審議的社會安全計畫是政府對於未來失業問題提出的政策.....藉由老年救助(old-age pensions)⁷⁹的方式，幫助那些達到退休年齡的人讓出他們的工作，從而為年輕一代提供更多的工作機會，並使所有人在年老時都享有安全感.....然而，社會安全的規定是對於未來的保護」⁸⁰。

但是，請注意總統這句話中將「old-age pensions」稱為最具有希望影響勞動力的關鍵，而不是使用「old-age insurance program」。因此，他可能指的不是社會保險底下的退休收入檢測(RET)制度。在此必須瞭解到的是，對於社會保險計畫的設計目的並不是幫助已經退休的老人，而是要幫助年輕勞動者，使他們未來可以處於更佳的位置，避免陷入如同大蕭條時期年長勞動者者面臨的赤貧狀況。

總統和經濟安全委員會(CES)認為非繳費型的方案，即社會安全法的第一部分計畫(Title I 老年救助)是整部法案專門設計給年長勞動者，希望可以藉此發揮立即影響性。正如經濟安全委員會(CES)的報告中，總結提到的提案目標：「適宜的老年安全計畫涉及到非繳費型的津貼以及繳費型的年金，數百萬已經退休或不久將退休的人可能面臨沒有足夠的所得去過體面的生活，只有非繳費型的津貼才能解決這個問題。繳費型的年金制度，雖然對現在這些年齡較大的族群來說幾乎沒有價值，但該制度將使年輕勞動者在雇主的幫助下，逐步建立其老年年金的權益」⁸¹。

⁷⁷ FRANKLIN D. ROOSEVELT, THE PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN ROOSEVELT, VOL. 3, 291-292(1938).

⁷⁸ FRANKLIN D. ROOSEVELT, THE PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN ROOSEVELT, VOL. 4, 45-46(1938).

⁷⁹ 原文使用「old-age pensions」，雖然現在對於該英文文字的理解會是「老年年金」，但查考其前後文應為「老年救助」之意。

⁸⁰ FRANKLIN D. ROOSEVELT, *supra* note 78, at 134-135.

⁸¹ GOVERNMENT PRINTING OFFICE, REPORT TO THE PRESIDENT OF THE COMMITTEE ON ECONOMIC

在 1937 年經濟安全委員會(CES)的書本作品，關於退休收入檢測(RET)制度有一處明顯觸及產業政策原理的文字：

「由於從正規工作中退休成為領取給付的條件，所以從勞動力市場取代退休勞動者的速度將加快.....如果向 65 歲以上繼續從事正規工作的人發放老年保險年金，則實際上將成為對年長勞動者參加勞動力市場的補貼。由於這種補貼，將導致年輕勞動者在就業工資上產生不利影響，因此認為請領老年保險年金適格者如果繼續工作的話，應暫停請領老年年金。人們認為，促進 65 歲退休的好處，遠遠超過個人因受到暫停發放給付而減少年金的個體公平性.....無論如何，該計畫的主要目的是對於所得損失提供部分補償」⁸²。

打開這話語中的涵義會非常有用，這段話歸納出三個論點⁸³：

- 一、退休收入檢測(RET)將促使年長勞動者離開勞動力市場
- 二、缺少退休收入檢測(RET)將促使年長勞動者停留在勞動力市場
- 三、退休收入檢測(RET)的主要目的在於遵照社會保險原則的所得損失替代性。

在前述已經證明這論點一是錯誤的，以及在某種程度上討論了論點三。接下來將論證論點二。

就經濟激勵措施而言，年長勞動者繼續工作的情況下，支付他們退休給付，這無形就是一個補貼，確實有可能使他們繼續留在勞動力市場。在大蕭條時期，雇主為了維持營運，對於將勞動者減少薪水或是將一份工作拆給兩個以上的勞動者，這也是一種當時所知悉的習慣方式。在這樣的背景下，給予年長勞動者退休給付將使他們更容易留在勞動力市場中。但是要去觀察沒有退休收入檢測(RET)的情況下會對於勞動力市場推往某一個方向，並不等於有了退休收入檢測(RET)就會往另一個方向走。對於工資收入者提供小額補貼可能會達到繼續就業的激勵性效果，然而相同的小額補貼並不必然會誘使某人離開職場，進而以該補貼作為主要的收入來源⁸⁴。

1937 年出版 592 頁的著作《美國社會保障》，並沒有對於未出版的經濟安全委員會(CES)研究報告做出完整的總結，僅是就社會安全計畫送入國會後，國會按照原始的經濟安全委員會(CES)提案做出審議的法案修正，作出部分摘要、更新以及合理性的說明⁸⁵。以上引用的文字，均未出現在原始經濟安全委員會(CES)報告

SECURITY 25(1935).

⁸² Social Security Board, *supra* note 53, at 198, 203.

⁸³ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ Social Security Board, *supra* note 53.

中，也沒有在那未出版的 10 冊研究報告中，是在 1935 首次通過後才出現。

在政府法案進入國會後，經濟安全委員會(CES)的工作人員被分派更多的工作去撰寫提案的書面補充意見。一篇由 Murray Latimer 撰寫，並於 1935 年初臚列在一個未公開出版的研究中，明確提出了以下論點，即老年保險計畫通常將具有以下所建議的產業政策效果：

「有人說《經濟安全法案》的幾個標題，其彼此之間沒有關係.....我想特別提醒注意.....老年保險規定和失業津貼規定之間的連結。這個國家的人口正在迅速高齡化，老年人口的失業人數已經增加許多年.....但是許多老年人仍在工作，導致許多年輕勞動者失業。老年保險計畫將解決老年人的永久性失業問題，有了老年保險計畫之後，因為老年人確保在沒有工作後可保持一定的生活狀態，進而讓他們有動機選擇退休，這會促使年輕勞動者的失業狀況得以減少.....從此觀點來看，失業津貼和老年保險處理同一基本問題的兩個面向。兩者缺一，將會影響且損害實現經濟安全的機會」⁸⁶。

這是唯一出現在經濟安全委員會(CES)工作報告中論述產業政策的跡象，儘管是從一個員工撰寫的文章，但也足以說明有人會認為這是退休計畫的一個基本原理。但是請注意，Latimer 不是將這個理由適用在退休收入檢測(RET)本身。他只是認為對於未能滿足的社會需求(退休所得安全議題)，透過社會保險規定的額外好處，得以改善長期以來的失業問題⁸⁷。

在 Barbara Armstrong 於 1932 出版的社會保險一書中，她花了超過 60 頁的篇幅討論老年安全的問題，全部的內容都在討論老年人呈現出來的社會性需求未被滿足的規定，而沒有提及任何將領取退休金退休的勞動者離開於勞動力市場的產業政策目標。在她為經濟安全委員會(CES)所寫的第一篇關於老年保險的文章「失能與老年保險」，寫於 1934 年 8 月，同列入未公開出版的研究報告中，其寫道「針對以下風險的保險：.....由於老年而喪失收入能力，老年定義為 65 歲以上」⁸⁸。然而，在超過 30 年後，在一次的口述歷史訪談中，她是 1934-1935 年制度的主要參與者中，對於產業政策論點提出最廣泛性的主張：

提問人問：「退休收入檢測(RET)做為法案的一項規定，其有何問題？」。Armstrong 回答：「制定老年社會保障規定時有兩個目標.....第一個目標是保護因

⁸⁶ Murray Webb Latimer, Statement on Old Age Insurance Provisions of H.R. 7260, unpublished CES study, *SSA History Archives*, 246-247(1935). As cited in Larry DeWitt, *supra* note 39, at footnotes 25.

⁸⁷ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁸⁸ Barbara Nachtrieb Armstrong, "Social Insurance: Its Place in a Program of Economic Security and an Outline of the Main Coverage, Benefit, and Administrative Provisions of an Ideal Social Insurance System," unpublished CES study, *SSA History Archives*, 9(1934). As cited in Larry DeWitt, *supra* note 39, at footnotes 26.

為退休而將失去當前收入的人，提供其退休金，對退休而失去的收入進行替代效果。此外，你還面臨伴隨大蕭條時期而來的巨大失業問題，面對失業的人，不想讓老年人進入勞動力市場.....因此，目標不僅只是保護年長勞動者免於沒有收入的窘境，還需要將他們請出勞動力市場.....也就是他們必須退休。退休意味著你已經停止為報酬而工作的狀況.....如果你還沒有退休，那麼你並非沒有工作收入，因此，你沒有資格獲得退休給付.....這是社會保險，不是商業保險」⁸⁹。

Armstrong 的口述歷史為產業政策論點提供一些最好的證據。即便如此，Armstrong 的發言仍然有許多模糊性存在。這段談話的內容，超過 10 頁的書面打字內容，始於關於退休收入檢測(RET)的問題，但並非所有的發言都是針對退休收入檢測(RET)回應。在這 10 頁的內容，Armstrong 橫跨討論到六個主題，而退休收入檢測(RET)跟產業政策之間的連結其實並不明確。另一方面，Armstrong 將保險原則做為社會安全退休給付基本原則的觀點是非常明確且不模糊的⁹⁰。

社會安全計畫創立後的幾年，J. Douglas Brown 成為該領域的主要理論家之一。1972 年，他發表一本名為「美國社會安全哲學(An American Philosophy of Social Security)」的書，對於退休收入檢測(RET)做出清楚說明，但是沒有提及任何產業政策的論點：

「雖然建立正常退休年齡是社會安全政策中的一個基本問題，但近年來並沒有引起人群的關注。然而另一個問題 earnings-test，卻受到關注。老年保險所涵蓋的意外事故不僅只有老年項目，還包含因為老年而導致當前工作收入不足的情況。老年保險是補償保險，即請領人沒有任何就業收入，或者沒有獲得合理支持的足夠收入，將會因此獲得老年給付。自從社會安全法通過以來，偶然發生的意外事件相較於老年保險的其他事情，常成為焦點，但其實有許多誤解之處」⁹¹。

Robert Myers 明確地表達他對退休收入檢測(RET)的看法，在 1996 年的口述歷史訪談中，Myers 被特別問到產業政策對於退休收入檢測(RET)的基本原理。提問人問：「我對於退休收入檢測(RET)議題非常感興趣，因為退休收入檢測(RET)有一個非常普遍的說法，我想確認一下我是否正確，雖然我認為是一個迷思。有人說將退休收入檢測(RET)入法是為了將年長勞動者離開勞動力市場，好讓年輕勞動者可以取代他們，而這是其立法目的。.....請問這是精確地描述還是只是一個迷思?以及退休收入檢測(RET)是如何入法?」

⁸⁹ Barbara Nachtrieb Armstrong, Columbia University Oral History Interview, 253-263(1965), at <https://clio.columbia.edu/catalog/13556123> (last visited Apr. 25, 2021).

⁹⁰ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁹¹ J. DOUGLAS BROWN, AN AMERICAN PHILOSOPHY OF SOCIAL SECURITY: EVOLUTION AND ISSUES 125(1972).

Myers 回答：「我經常指出這是一個迷思。我想在此向人們證明為何是神話，平均退休給付可能是每月 15 美元，平均薪水是每月 100 美元左右，所以人們根本不會對於退休趨之若鶩，也就是離開 100 美元的工作去擁抱 15 美元的退休給付，所以這不會使許多人願意離開勞動力市場」⁹²。

對於經濟安全委員會(CES)來說，退休收入檢測(RET)的主要目的無庸置疑是為了貫徹社會保險的理念，也就是被保險人遭遇到被保險的狀況才能請領給付。儘管有一些證據表明某些經濟安全委員會(CES)的工作人員將產業政策目標視為一個重要面向，但是否能將之連結到退休收入檢測(RET)尚未明確，而是連結到整個計畫的某些特質。Brown 和 Myers 明確否認這樣的連結。Latimer 對於產業政策目標非常關注，但他並未將之連結到退休收入檢測(RET)。Armstrong 就此事提供模稜兩可的論述。唯一清楚關聯出現在 1997 年 Social Security Board(社會安全局 Social Security Administration, SSA 前身)出版的《美國社會保障》，書中簡短說明，但是該說明本身有一點歷史修正主義的狀況⁹³。

第七項 檢視國會審議過程之論述

羅斯福總統在 1935 年 1 月將經濟安全法案移交國會，包含以下文字「沒有人可以領取這樣的老年年金.....除非他沒有在有酬職業中受雇於他人」⁹⁴。這是法案中唯一關於退休的文字，其他的內容文字都沒有任何關於勞動力市場效果的意思，或是關於社會保險計畫條款的內容。1935 年社會安全法的最終版本包含以下主題的文字：「當委員會發現任何適格的個人在年滿 65 歲之後，領有正規就業工資的話，則應減少給付該人的老年年金，如果存有正規就業任何一個月，則減少相當於一個月的給付」⁹⁵。

Edwin Witte 講述退休收入檢測(RET)規定在國會通過的過程：「所有的保險精算計算都是在假定年金僅給付從現行就業(active employment)退休的勞動者的前提所得出的，而這是由原始的經濟安全法案所提供的。唯一反對此一規定的人是 Mr. Beaman，他提出需要對於現行就業(active employment)做出定義，並且拒絕所有嘗試過的定義.....顯然，沒有人意識到這個改變將會再次造成老年保險基金的巨大赤字。事實上，沒有任何關於財務方面的討論。當小組委員會向全體委員會提交報告時，經討論刪除領年金需要先退休的規定，結果眾議院法案中沒有討論到這個結果的規定。

⁹² Robert J. Myers, Social Security Administration Oral History Interview with Robert J. Myers, SSA History Archives, at <http://www.ssa.gov/history/myersorl.html> (last visited Feb. 5, 2021)

⁹³ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ Social Security Act of 1935, Sect. 202 (d).

參議院委員會對於眾議員委員會所通過原始的退休規定有所關注……對此眾議員委員會成員沒有意見分歧的狀況。法案在眾議院通過之後，羅斯福總統發表的聲明中特別提到退休是請領年金的當然條件。這個條件似乎也是參議員委員所有成員認為理所當然的……該修正案沒有任何異議獲得通過。後來，相當快地獲得參議院與會者的同意，其解釋說眾議員委員會從未理解到刪除退休要件的修正案將會大大地破壞保險精算的狀況」⁹⁶。

Witte 的說明非常重要，這是由他在當時編寫的備忘錄，在法案審議期間，他親自出席委員會大多數的行政會議，比任何人更有條件評價國會的立法想法。Witte 明確地表示，在相關權限的委員會，唯一涉及非社會保險原則的論述，而是成從本方面的考慮⁹⁷。

眾議院和參議院分別於 1935 年 1 月和 2 月的時候，舉行三到四週的政府法案聽證會。主要的政府方作證人士 Edwin Witte 和 Frances Perkins 以及在眾議院中的 Harry Hopkins。他們每個人僅從社會保險理論討論政府的提案，也提及到退休收入檢測(RET)，完全沒有提及任何涉及勞動力市場效果的理論。經濟安全委員會(CES)老年安全小組的兩位工作人員也做出證詞。

J. Douglas Brown 在眾議院委員會作證時，首次提到將領取退休金的退休勞動者從勞動力市場移開的目標，但並非在退休收入檢測(RET)的脈絡中，而是在證成政府支付退休給付更高額的行動是合理的情況。Brown 認為較高的退休金額度將對勞動力市場產生效果，最終國會沒有採納這項關於政府向退休金發放更高給付的建議。Murray Latimer 作證時聚焦於立法中的勞動力市場問題。如同 Brown 一樣，只是在爭取更高的給付水平背景下，達到將年長勞動者離開於勞動力市場的目標⁹⁸。

在此進行區分將有所幫助。如果有人主張退休給付的存在，僅只是鼓勵促使年長勞動者退休的誘因，那麼這顛覆了退休收入檢測(RET)以退休形式規定的概念。如果社會性給付規定是一個有效的鼓勵，那麼在產業政策理論下，退休收入檢測(RET)的存在將是無法說明的狀態。但是在社會保險理論下，退休收入檢測(RET)的功能仍將發揮作用，因為其仍然實踐了理賠損失的保險原則。因此，諸如 Latimer、Brown 和 Armstrong 之類的計畫設計者都認為退休給付即便可以促使年長勞動者離開勞動力市場，仍然認為需要退休收入檢測(RET)此制度去遵守基本的社會保險規則。有論者認為這實際上是他們對此事的看法，如果沒有對此做出區分，可能會導致得出錯誤的結論，也就是認為這些計畫設計者具有產業政策目

⁹⁶ EDWIN E. WITTE, THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL SECURITY ACT 159-160(1963).

⁹⁷ Larry DeWitt, *supra* note 39.

⁹⁸ *Id.*

標，並且在計畫中包括了退休收入檢測(RET)，那麼他們必須這樣做才能實現產業政策目標。要特別注意分類的區別，因為實際上有關產業政策目標的所有評論並不是關於退休收入檢測(RET)，而是關於退休給付的社會性給付規定，這一點很多人並沒有做出區分⁹⁹。

要了解此區別的重要性，我們只能透過觀察許多政治人物關於支持的論點，有論者總結出「退休收入檢測(RET)促使年長勞動者離開勞動力市場，這個動機是不受歡迎的，因此我們必須刪除退休收入檢測(RET)」⁹⁹。然而，很少人會支持以下論點「社會安全退休給付促使年長勞動者離開勞動力市場，這個動機是不受歡迎的，因此我們應該取消社會安全退休計畫」。顯然，當我們考慮到產業政策論點時，「退休收入檢測(RET)」和「社會安全退休給付」此兩因素為不可替換¹⁰⁰。

Witte 在參議員財政委員會的證詞中，他被問及關於 65 歲以上勞動者的失業問題時，他在這個主題上花了很多時間發表談話，但沒有提及到退休收入檢測(RET)或就該主題相關的老年保險計畫。Perkins 部長在委員會作證時，從失業相關問題發表長時間的談話，但是並未提及到老年保險計畫。兩位都將失業保險計畫下的所得替代視為解決失業問題的工具。

J. Douglas Brown 在參議院作證時，也討論到將年長勞動者離開於勞動力市場的產業政策目標，但是，他的論述並非在退休收入檢測(RET)的脈絡下，而是在社會性給付規定的脈絡下，討論收入不足而如何退休的狀況¹⁰¹。

Murray Latimer 在參議院委員會的證詞中詳述他對於產業政策的深遠關注，以及討論產業政策對於老年保險計畫與失業問題之間的關聯。Latimer 認為退休的社會性給付規定具有附帶的好處，即向年輕勞動者表示年長勞動者將會退休而不會繼續留在勞動力市場。他視此好處為一個「賣點(selling point)」，可以使年輕勞動者接受這種新的社會保險費，這個賣點也被 Latimer 用來討論私部門的企業年金¹⁰²。

至少一位以上的重量級國會議員提到社會安全法對產業政策的影響性。在參議院提案的主要發起人 Robert Wagner 參議員，直接用社會保險的術語對於老年保險計畫進行了詳盡的說明，並得出以下結論「不可忽視產業從退休所獲得的收益，退休人員退休後將改善效率標準，年長勞動者退休之後空出來的職缺，將提

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ Government Printing Office, Hearings Before the Committee on Finance of the United States Senate on S. 1130, 283-284(1935).

¹⁰² Larry DeWitt, *supra* note 39.

供那些強壯且渴望工作的年輕人，這也將提升生產力」¹⁰³。

雖然有 Wagner 這樣的重要人物提出產業政策論點的看法，但值得注意的是，他並沒有將這種關注跟退休收入檢測(RET)作出連結，而是將其歸因於退休給付規定的總體性脈絡¹⁰⁴。

幾乎沒有其他國會議員對於產業政策議題進行討論，委員會聽證會以及議場亦無討論此議題。在眾議院中有關該法案的最終報告中沒有提及退休收入檢測(RET)的規定，因此更無立法理由的討論。參議院財政委員會的報告確實包含了該規定，以及附有明確的立法理由的說明「我們建議對法案中涉及老年安全的部分做出進一步的重要修改，也就是對於 section 202 提出修正，修改為老年給付僅支付給 65 歲以上的人且沒有受到僱用的狀態。然而起初的法案版本送到參議院時，被修改成同意支付給 65 歲以上仍然繼續正常工作的工人老年給付，我們對此認為這是一個異常的狀況，不應該被同意。眾議院法案的這一特點將會大大增加支出，並且在未來幾年內需要增加稅收。我們建議對於 section 202 提出修正，防止任何人在雇用時領取老年給付，這將減少對於 title II 數百萬美金的支出」¹⁰⁵。

財政委員會認為退休收入檢測(RET)對於支出的訴求以及對於社會保險的戒律是具有正當性，即不能對於退休後繼續就業的勞動者提供老年給付，與將年長勞動者撤出勞動力市場的產業勞動政策無關。因此，就所觸及具識別性的立法意旨來說，可得的證據表明國會制定退休收入檢測(RET)是出於社會保險原則的考量，而不是出於產業政策¹⁰⁶。

第八項 小結

本節論證退休收入檢測(RET)的立法目的究竟是基於產業政策目標還是社會保險原則。透過還原 1935 年以前大蕭條時期的社經背景，檢視退休收入檢測(RET)設計者的相關著作以及訪談稿，並且查閱行政部門經濟安全委員會的文件、國會審議過程的論述，進而得出退休收入檢測(RET)制度的立法目的並非基於產業政策目標，而是完全為了符合社會保險本旨所創設的制度。

¹⁰³ Congressional Record, Senate: June 14, 1935, Volume 79, Part 9, 9286(1935) at <https://tinurl.com/54yw8den> (last visited Apr. 25, 2021).

¹⁰⁴ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹⁰⁵ Government Printing Office, The Social Security Bill (S. Rept. 628 on H. R. 7260, 74th Cong., 1st sess.), 10(1935).

¹⁰⁶ Larry DeWitt, *supra* note 39.

第二節 退休收入檢測之立法沿革

第一項 1935 年立法

帶有退休收入檢測(RET)的社會安全法之老年社會保險計畫於 1935 年 8 月制定完成，而此條款多年來一直反覆修改適用¹⁰⁷，不過當時並沒有明確指出 Retirement Earnings Test 相關等用字¹⁰⁸。在 1935 年社會安全法第 202 條中，僅是規定 65 歲以後，若有繼續性就業，則當月老年給付被扣減¹⁰⁹。

第二項 1939 年修正案

從字面上來看，1935 年所規定的退休收入檢測(RET)，禁止將任何社會安全給付給繼續性就業(regular employment)狀態者，即便其僅賺取一分錢都不能發放老年給付。不過對於繼續性就業(regular employment)沒有被明確地定義，另外該規定跟其他許多 1935 年法案的規定都尚未生效以前，行政部門在 1939 年就對社會安全法提出重大變動。Wilbur Cohen 是 Edwin Witte 在經濟安全委員會(CES)的行政助理，也是社會安全局(Social Security Board)的第一位專業受雇者，其有以下對於法案修訂的說明：

「1934 年經濟安全委員會和 1935 年國會都接受從有酬工作的退休是領取給付的先決條件。但是，經濟安全委員會(CES)起草的提案以及 1935 年制定的法律都沒有對於退休二字做出任何精確地闡述。部分原因是由於缺乏可用的統計和經濟學資料，而更多的原因是因為並沒有立即對該名詞提出精確定義的需要，因為此等給付直到 1942 年 1 月才開始給付，故在原始法律的規定中留下此法律內容。

但是社會安全局對此認為，讓此重要的問題留給委員會做出行政裁量並不明智。因此社會安全局於 1939 年提案，後國會通過提案內容，該提案將退休定義為每個月從保險計畫所涵蓋的工作中，獲得少於 15 美元的收入。社會安全局認為不建議對保險體制範圍外的收入列入，因其沒有適宜的可用記錄」¹¹⁰。

¹⁰⁷ Robert J. Myers, *Earnings Test Under Old-Age, Survivors, and Disability Insurance: Basis, Background, and Experience*, Social Security Bulletin Vol. 27 No. 5 3, 4(1964).

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ Social Security Act SEC.202(d) "Whenever the Board finds that any qualified individual has received wages with respect to regular employment after he attained the age of sixty-five, the old-age benefit payable to such individual shall be reduced, for each calendar month in any part of which such regular employment occurred, by an amount equal to one month's benefit."

¹¹⁰ WILBUR COHEN, RETIREMENT POLICIES UNDER SOCIAL SECURITY 83-84(1957).

值得注意的是，15 美元此數字代表著大約是 1938 年公平勞動標準法(Fair Labor Standards Act)所規定最低工資的三分之一，成為實質退休的必要條件。將美元數額置於退休收入檢測(RET)主要是出於實然面的行政管理理由，目的是為了更精確闡明何謂繼續性就業(regular employment)，這個變化並不意味著社會保險基本原則對於退休收入檢測(RET)有所改變¹¹¹。

從 1940 年發放的第一筆給付開始，在收入超過 15 美元的月份，給付將完全被扣留。質言之，這給退休貼上一個價格標籤，退休就等於領取社會安全年金和每月不超過 14.99 美元的工作薪資。在這一點上，退休收入檢測(RET)適用於任何申請給付的人，而且為了符合社會保險的原則，沒有任何一個年齡不適用退休收入檢測(RET)¹¹²。

第三項 1950 年修正案

隨著第二次世界大戰的到來，物價和工資劇烈性增加遠遠超過戰前的水平。然而在整個戰爭期間，由於戰爭動員的關係，許多年長勞動者仍處於受雇或者返回職場而不選擇退休，因此退休收入檢測(RET)的效應很小。戰後，國家的退休和年金政策受到新的檢視，伴隨而來的是退休收入檢測(RET)受到愈來愈多的批評。

當時的退休收入檢測(RET)存有明顯以下的問題¹¹³：

- 一、自 1939 年以來，工資水平一直在上升，15 美元這個數字已經過時。
- 二、退休收入檢測(RET)的「全有或全無」之性質被認為過於嚴苛，認為漸進式減少之政策才可以促進從全職工作到兼職工作，再到完全退休之轉變。
- 三、部分勞動者，特別是自營作業者，該族群往往屬於從未退休的狀況，因此容易永遠無法基於自己提繳的保費而受有退休給付。
- 四、對於那些希望社會安全制度更像壽險年金(annuity)的人而言，退休收入檢測(RET)並不受到他們的歡迎，他們希望只要達到退休年齡就應當給付。

1945 年，眾議院籌款委員會(House Ways and Means Committee)任命一個顧問團小組來研究退休收入檢測(RET)，他們的報告被非正式地稱為 Calhoun Report，得出的結論是取消退休收入檢測(RET)將會深遠地影響老年和遺屬保險的財政和概念方面¹¹⁴。雖然如此，該小組仍然對於退休收入檢測(RET)提出一些自由化的建議，包括提高豁免額度、採計年度收入門檻、修改「全有或全無」的性質及完全取消 70 歲以上勞動者適用於退休收入檢測(RET)¹¹⁵。

¹¹¹ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹¹² Zhe Li, *supra* note 30, at 14.

¹¹³ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹¹⁴ Wilbur Cohen, *supra* note 110, at 71.

¹¹⁵ Robert J. Myers, *supra* note 107, at 5.

1947 年，參議員財政委員會任命一個諮詢委員會，其對於社會安全計畫進行廣泛性的研究。1947-1948 年期間，委員會對退休收入檢測(RET)進行較為詳細的審議，其評價是：

「委員會的意見.....工作條款不應被設計為鼓勵所有人停止有酬工作，主要的目的應當是防止向繼續工作領取接近以前工作薪水階段的人給付，這些人並沒有遭受到該制度所指向是屬於所得中斷之人。無疑地，許多老年保險給付受益人認為任何工作條款都是對其就業行動自由的限制。我們認為，對於 70 歲以上的受益人制定工作條款而所節省的費用，不足以抵銷在某種程度承認受益人希望無條件領取給付的好處。與目前相比，社會保險制度的未來必須考量到老年人可以對於制度有所經濟貢獻，以及考量到他們對於貢獻己力的渴望」¹¹⁶。

這很明顯對於當時的社會保險原則是一個哲學上的突破，委員會甚至倡議社會安全退休年金(annuity)應該完全給付給 70 歲以上的退休者。雖然如此，當時的言論也沒有將其描述為放棄對實際損失進行補償的社會保險原則，而其他關於公平性的基本理由則是指涉在一定年齡以上應當刪除退休收入檢測(RET)的適用。委員會的建議實際上是政治性的妥協，以滿足那些想要工作的同時領取社會安全給付的人。

同時間，推陳出新另一個重要政策。委員會認為只要勞動者的工資沒有達到或接近其職業生涯中的工資水平的話，就足以符合退休收入檢測(RET)的原則，這是通過增加豁免額度以達減少退休收入檢測(RET)的實踐效果。然而，一旦接受委員會對於保險原則的解釋，那麼關於豁免額的所有自由化舉措都可以被解釋是完全符合社會保險原則。但是，將某個年齡以上的退休收入檢測(RET)刪除並不容易被此解釋。

社會安全局(SSA)收到眾議院籌款委員會的 1947-1948 年報告，並對此進行全面性分析，進而成為向總統提出立法建議的基礎內容。但是，當杜魯門總統將他的立法草案送到國會，基於預算考量的因素，他只包含提高退休收入檢測(RET)豁免金額的部分，並沒有包含委員會建議對於 70 歲以上做出退休收入檢測(RET)刪除的建議。總統另外還有提議設立身障給付、對於女性提早退休的規定。鑒於這些屬於高預算的修法建議，刪除退休收入檢測(RET)就沒有放在總統的規劃中。眾議院入歲委員會(The House Ways and Means Committee)最後決定刪除總統對於提早退休和身障給付的草案，基此省下的費用，選擇 75 歲以上勞動者不再適用於退休收入檢測(RET)制度，參議院也採納此決定¹¹⁷。

¹¹⁶ Government Printing Office, Recommendations for Social Security Legislation: The Reports of The Advisory Council on Social Security to the Senate Committee on Finance, Advisory Council on Social Security (1947-1948), 42-44(1949).

¹¹⁷ Larry DeWitt, *supra* note 39.

在 1950 年國會修訂通過的法律裡，同意對於 75 歲以上勞動者不再適用退休收入檢測(RET)制度，並將門檻從每月 15 元美金提升到 50 元美金，但是仍然保持年金請領「全有全無」的制度精神。此外，此次修法首次將自營作業者列入，針對非薪資勞動者引入「年度退休收入檢測(RET)」的概念。至於為何排除 75 歲以上勞動者不適用退休收入檢測(RET)是具有正當性，在於修法新加的自營作業者，通常這類性職業並沒有退休的狀況存在，立法者認為基於公平性，如果不豁免 75 歲以上的條款的話，自營作業者就無法從制度中得益¹¹⁸。

1950 年的修正案主要在於強化計畫的適宜性，例如有史以來第一次增加生活費給付，並提高給付公式，以便將來的給付從更高的基礎開始計算。覆蓋面擴大，使社會安全計畫實際走向全民覆蓋的道路。在此背景下，放棄退休收入檢測(RET)的純粹概念是出於對於平等的關注。通過直覺式的討論，個人持續性繳納社會保險費，如果他沒有選擇退休此風險事由，他就無法領取相對應的退休給付，這確實是保險運作的基本原則。但是若將此適用在退休上，人們很難對此理解。

因此，到 1950 年之時，社會安全退休計畫的性質已經在退休收入檢測(RET)議題上發生變化。從那時起，退休收入檢測(RET)不一定適用於既定政策的方向，社會保險的純然版本已經讓道於現實政治下的公共政策來制定¹¹⁹。

第四項 1952 年和 1954 年修正案

韓戰爆發後，工資和物價再次上升，行政當局和國會意識到退休收入檢測(RET)的所得門檻必須按情況調整。在 1952 年的法案中，將豁免金額的門檻上調到每月 75 美元，對於自營作業者則是調整為 900 美元的年所得門檻，除此之外，沒有其他明顯的調整¹²⁰。

艾森豪總統上任後不久，宣布要對社會安全法進行全面性的檢視，當然包含退休收入檢測(RET)。儘管許多對於退休收入檢測(RET)的批評，總統並沒有因此認為要刪除退休收入檢測(RET)，但是確實提出更進一步自由化的舉措¹²¹。在 1954 年 1 月給國會的訊息中，艾森豪總統建議月所得門檻應改為年所得門檻，認為 1000 元美金以下不受影響，而所得超過 1000 美元的人，如果超過 0 到 80 美元，則暫停發放一次月度給付，超過 80 到 160 美元，則停發兩次，往上累加¹²²。

¹¹⁸ Robert J. Myers, *supra* note 107, at 5.

¹¹⁹ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹²⁰ Robert J. Myers, *supra* note 107, at 5.

¹²¹ Robert J. Myers, *Basis and Background of the Retirement Test*, Social Security Bulletin Vol. 17 No.3 14, 14(1954).

¹²² Larry DeWitt, *supra* note 39.

艾森豪總統對退休收入檢測(RET)提出全面性的批評，而其內容跟現今的批評似乎可左右參照：

「現行法對於企業加諸不適宜的限制，退休人士應當被鼓勵繼續工作，貢獻給具有生產力需求的國家，我確信大多數身體健全的年長公民們，會很高興在退休年齡後可以繼續從事具有生產性的工作。此外，因為具有智慧和經驗的年長公民繼續從事和他們能力相稱的工作，國家的經濟將會因此而有所提升」¹²³。

由於這些批評，1954 年的修正案再次對退休收入檢測(RET)做出重大調整，勞動者工資可適用自營作業者的年所得門檻，與月所得門檻形成擇優適用，此舉可謂重大性的自由化安排。因為這意味著一年中儘管有數月超越月所得門檻，但只要不超過年所得豁免門檻，其老年給付將不會停止發放。此外，本次修法依然保持全有全無給付年金的概念，即超過豁免門檻，老年給付停止發放。年所得門檻上調為 1200 元美金，若超過 0 到 80 美元，停發一次月度年金，往上累加。非投保收入(Non-covered earnings)也首次列入計算。因此次涵蓋自營農夫，立法者希望更公平地降低退休收入檢測(RET)的年齡上限，是以將豁免門檻從 75 歲降到 72 歲¹²⁴。

第五項 1960 年修正案

1960 年修訂案對於退休收入檢測(RET)的運作提出一項關鍵的變革，退休後再工作所得超過豁免金額，不再是完全無法領取老年給付。在 1200 美元到 1500 美元之間，每超過兩塊所得扣減 1 美元，超過 1500 美元的部分，則依然適用原有的規則，也就是全有全無的規定。由於與剛好達到豁免門檻金額相比，超過豁免門檻的收入有時候反而會產生淨收入減少的狀況，所以才提出修正。這在 1950 年代常常受人批評，不過此刻起退休收入檢測(RET)將適用此原則。

有趣的是，在眾議院和參議院的法案版本其實並沒有包含由司法委員會報告的前述修正條款，眾議員法案並沒有關於退休收入檢測(RET)的規定，參議院法案僅是關於將豁免金額從 1200 美元上調至 1800 美元而已。在眾議院的辯論中，歲入委員會(House Committee on Ways and Means)主席 Wilbur Mills 明確地主張基於預算限制，不建議對退休收入檢測(RET)提出修正。此外，由於該法案是以封閉規則(closed rule，僅能批准與否，不能修改法案內容)的方式提交至眾議院，即便有數名國會議員表達支持豁免金額，也無從著手。關於該法案的會議上，眾議院選擇退讓接受參議院對於豁免金額的立場，並且增加每兩元扣減一元的規定¹²⁵。

¹²³ D. D. EISENHOWER, DWIGHT D. EISENHOWER: 1954 : CONTAINING THE PUBLIC MESSAGES, SPEECHES, AND STATEMENTS OF THE PRESIDENT, JANUARY 1 TO DECEMBER 31, 1954 64(1960).

¹²⁴ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹²⁵ *Id.*

第六項 1972 年修正案

1972 年修正案引入另一個重要的創舉—延後退休積分(Delayed Retirement Credit, DRC)，即勞動者在完全退休年齡(FRA)到達之後持續工作的話，將按照延退年限給予積分，並以此增加退休給付金額。這個積分是每一年給予 1%的基數，後在 1977 年提高到每一年給予 3%。1983 年修正案則規定到 2009 年之時，逐步提高積分至 8%¹²⁶。

根據 Myers 的說法，延後退休積分(DRC)增加到法律裡面，具有部分抵銷退休收入檢測(RET)的效果，這論點是著眼於「公平性」的看法，如果計畫參與者在 65 歲之後繼續工作，不得不放棄退休收入檢測(RET)的話，唯一公平的方式就是增加退休積分以作為參與者額外工作的回報¹²⁷。

從退休收入檢測(RET)的社會保險觀點來看，這種說法其實沒有實質意義，因為在沒有實際所得損失的情況下拒絕發放老年給付，這事實上只是回歸社會保險原則的運作。雖然延後退休積分(DRC)可被視為具有產業政策目標，但是似乎無法完全與退休收入檢測(RET)的產政政策理論相稱，事實上甚至可以說這兩個制度的產業政策是互相競逐的，前者的目標在於鼓勵繼續工作，後者的目標則是鼓勵退休，從退休收入檢測(RET)的背景來看，延後退休積分(DRC)似乎主要是基於政治或是預算的原因而存在，不全然經由計畫的基礎原理而生¹²⁸。

另外，本次修法將過往超過較高豁免門檻一元就扣減一元的規定，全部轉變為超過兩元扣減一元，這意味著沒有受益人會因為額外的收入遭受所得的淨損失¹²⁹。過往僅限國會頒布特定法律，才得以增加退休收入檢測(RET)豁免門檻金額，1972 年的法案同時引入另一個創舉，法律規定從 1975 年開始，將豁免門檻的調幅與平均收入的漲幅相牽連，形成制度本身的自動調整機制¹³⁰。

第七項 1977 年修正案

1977 年修正案退休收入檢測(RET)帶來一個相當程度的立法行動。眾議院通過將退休收入檢測(RET)不適用於 65 歲以上的人士。參議院通過類似的法案，將退休收入檢測(RET)適用於 70 歲為止。最終國會接受參議院的立場，從 1982 年起生效，將退休收入檢測(RET)適用至 70 歲為止。不過後來 1981 年修法將生效

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ ROBERT J. MYERS, SOCIAL SECURITY 251, 473-474(1993).

¹²⁸ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹²⁹ *Id.*

¹³⁰ Zhe Li, *supra* note 30, at 14.

日期推遲至 1983 年¹³¹。

1977 年的法律將 62-64 歲的人與 65-69 歲的人分開，為後者提供較為慷慨的退休收入檢測(RET)。從 1978 年開始，對於年長組的人逐年提高豁免金額，直到自動調整機制的法令生效才適用新制度，這對於過去超過完全退休年齡(FRA)的人來說，這將取得更為優厚的對待，進而減少立法過程中的不利益¹³²。

1977 年最後一個改變是刪除退休當年度以外時期的月所得豁免門檻，這種「去自由化」的作為乃是基於解決公平性，過往常發生年收入高的勞動者在沒有工作的月分中可以獲得老年給付，而收入低的勞動者卻可能因為收入平均分布在各月，導致超過月豁免門檻而無法請領，為了解決此問題，才將豁免門檻金額一律改為年所得豁免門檻。在福特和卡特政府時曾有此提議，也獲得 1975 年的諮詢委員會支持，這是多年來對於退休收入檢測(RET)所做的少數幾項改變¹³³。

第八項 1980 年代修正案

在 1983 年時，立法者建立雙軌門檻結構，對於 62 歲到 64 歲的人，超過門檻每 2 美元扣減 1 美元；對於 65 到 69 歲的人超過門檻每 3 美元扣減 1 美元¹³⁴。雖然此規定是在 1983 年修法，但是生效日期是從 1990 年開始，這是因為 1983 年修正案主要是為了解決短期償付能力的問題，如果過快生效新條款，將因為像是退休收入檢測(RET)會新增計畫制度成本導致償付能力不能在短期內恢復，所以才將生效年份推遲至 1990 年¹³⁵。

1988 年立法增訂兩個關於退休收入檢測(RET)死亡案件的小幅度改變。過往在死亡案件的情況，豁免門檻是按照受益人存活月份按比例計算，新規定則是給予全年度豁免門檻金額。再者，受益人在死亡年度可以達到完全退休年齡(FRA)，如果他實際上在到達完全退休年齡(FRA)之前已經去世，也可以適用於完全退休年齡(FRA)族群較高的豁免金額。這兩個微小的改變是為了防止受益人在死後超額領取給付，由於受益人已經根據年度豁免金額正確領取給付，然後在實際情況下他的死亡而減少死亡年度豁免金額的話，將導致死亡人需要重新計算退還款項¹³⁶。

¹³¹ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹³² J Snee and M Ross, *Social Security Amendments of 1977: Legislative History and Summary of Provisions*, Social Security Bulletin, Vol. 41 No.3 3, 3(1978).

¹³³ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹³⁴ Zhe Li, *supra* note 30, at 15.

¹³⁵ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹³⁶ *Id.*

第九項 1996 年修正案

在 1972 修法改變之後，豁免門檻金額的增加不再僅由立法決定許可與否，而是透過平均薪資水平的經濟條件，以指數化的方式增加金額，此種方式達到雙重效果，分別是定期性增加豁免金額以及控制增加金額的水平。然而，在 1996 年通過的 *Contract with America Advancement Act*，做成再次偏離指數化的方向，對於 65-69 歲族群特別增加其豁免金額¹³⁷。在法律中制訂期程表的方式，劇烈性地從 1996 年到 2000 年逐步提升其豁免金額。根據國會預算辦公室的估算，豁免金額的數值提升超過兩倍以上¹³⁸。

此外，增加 65-69 歲族群和 62-64 歲族群兩者之間的差距。根據 1997 年的法律，在 1995 年的時候，62-64 歲族群的豁免金額僅是 65-69 歲族群的 72%。然而根據 1996 年的法律推估的話，到 2002 年的時候，這個差距將會降到 35%，足見立法政策上反對提早退休。

退休收入檢測(RET)的豁免金額變成兩倍，將會很明顯地減少 65-69 歲族群受到退休收入檢測(RET)制度的影響。1995 年，96 萬的受益人受到退休收入檢測(RET)對於 65-69 歲族群的影響，而在其中，有 806,000 人是 65-69 歲族群的退休勞動者受益人(其他則是從屬受益人)，將近 41 億美元受到退休收入檢測(RET)扣減。然而自 1989 年以來，當時的受益人是 758,000 人，扣減的金額約略是 41 億美元，這個數字並沒有因為受益人變多而增加¹³⁹。

由於豁免金額的調幅指數化之後，退休收入檢測(RET)的影響已經沒有這麼大，然而在 1996 年的修法改變之後，也就是未來豁免金額到達兩倍金額，最終 65-69 歲族群受到退休收入檢測(RET)的影響將會顯著下降。另一個值得注意的點是 1996 年的修法狀況，幾乎得到全面性的支持，無論是國會領袖或者是行政部門，都對於這次的修法展現高度的推動力¹⁴⁰。

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ 修法前預計 2002 年豁免門檻為 14000 美元，修法後預計 2002 年將達 30000 美元。United States, Congress. House. Committee on Ways and Means, *Senior Citizens' Right to Work Act of 1995 Report (to Accompany H.R. 2684)*, Report 104-379, 26(1995).

¹³⁹ "Congressional Budget Office Cost Estimate for H.R. 2684." December 4, 1995. As cited in Larry DeWitt, *supra* note 39, at footnotes 44.

¹⁴⁰ Larry DeWitt, *supra* note 39.

第三章 美國退休後再工作收入檢測

現行制度、政策研究及學理與啟示

本章主要分成三節，第一節說明 2000 年修法後退休收入檢測(RET)之現行制度，提供一個詳細的案例，包含兩名假設性的勞動者受益人，一個在歷年度時年齡小於完全退休年齡(FRA)，另一個則是在歷年度到達完全退休年齡(FRA)，透過實例方式說明退休收入檢測(RET)如何影響受益人之年金扣減計算。還要探討一些不廣為人知以及不被理解的退休收入檢測(RET)特點，即當受益人達到完全退休年齡(FRA)之後，將會發還先前因為退休收入檢測(RET)扣減的年金，應如何重新計算社會保險給付，檢視過往受到退休收入檢測(RET)完全扣減以及部分扣減的數額，進而調整之後發放的給付數額。

第二節將彙整與退休收入檢測(RET)相關的政策量化研究議題，包含對工作努力的影響、請領社會安全給付時期的決定、特定族群的貧窮率以及對於社會安全基金等等最新研究，希冀能成為台灣政策擬定時可供參考的數據資料。第三部分則是探討美國法之學理，與經此研究所得之啟示，透過分析美國制度的方式，檢視其可取之處，進而思考應當如何適用於台灣之軍公教退休再任雙薪制度，並且對於台灣公共年金之社會安全與退撫制度提出整體性思考之方向。

第一節 退休收入檢測之現行制度

第一項 現行制度之修法過程

2000 年 4 月 7 日，年長公民工作自由法案(The Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2000)簽署通過，針對社會安全法(Social Security Act)第 203 條，刪除受益人在完全退休年齡(FRA)後的退休收入檢測(RET)之適用，退休收入檢測(RET)僅適用於完全退休年齡(FRA)以下的人¹⁴¹。

該法案從 2000 年 3 月 1 日伊始進入國會討論，眾議院全院即以 422 票支持對 0 票反對通過 H.R.5 法案。2000 年 3 月 22 日，參議員全院以 100 票支持對 0 票反對通過該法案，附帶一項技術修正案。2000 年 3 月 28 日，眾議院以 419 票支持對 0 票反對同意參議院的修正案，並批准轉交給總統。

¹⁴¹ Section 203 of the Social Security Act (42 U.S.C. 403)

這是社會安全退休計畫的一次歷史性變革。從 1935 年創立社會安全至今，退休給付的請領條件必須是受益人實質上退休，而此要求乃是透過退休收入檢測 (RET) 的規定確立。長年以來，退休收入檢測 (RET) 發生了很大的變化。這項要求在 1950 年修正案首次縮減，該修正案規定 75 歲以上的勞動者無須適用退休收入檢測 (RET)，隨後 1954 年降到 72 歲以上，1977 年降到 70 歲以上。

在新的立法中，在完全退休年齡 (FRA) 以上之受益人，社會安全退休給付將不再因為退休收入檢測 (RET) 制度而扣減年金。對於那些已經達到完全退休年齡 (FRA) 的人來說，完全廢除必須「實質退休」才能領取社會安全退休給付的規定¹⁴²。

第二項 社會安全制度之勞動者老年給付

自 1951 年以來，62 歲以上的勞動者，如果其在 1951 年之後至少有 10 年繳納社會安全的工資保費 (payroll tax)，則根據老年年金計畫 (the Old Age (OA) benefits program) 適格請領退休年金。為了確定月度年金數額 (Monthly Benefit Amount, MBA)，社會安全局 (SSA) 將會計算勞動者工作期間，繳納社會安全保費中最高 35 年的平均收入做為計算基礎，通過將社會安全給付公式應用於該勞動者的職業平均工資指數收入來計算，形成一個凹型分段線型函數 (concave piecewise linear function)，得到基本保險金額 (Primary Insurance Amount, PIA)¹⁴³。給付運算的精神在於給與低平均收入的勞動者較高的百分比基數、給與高平均收入較低的百分比基數，進而達到換算後，拉近高低收入人士之間的年金給付差距，形成所得重分配的效果¹⁴⁴。

如果勞動者在完全退休年齡 (FRA) 之時開始領取給付，勞動者最初的月給付相當於該勞動者的基本保險金額 (PIA)。如果勞動者在完全退休年齡 (FRA) 之前開始領取給付，將適用於提前退休精算扣減調整，勞動者最初的月給付將小於該勞動者的基本保險金額 (PIA)，即減額年金的觀念¹⁴⁵。如果勞動者在完全退休年齡 (FRA) 之後開始領取給付，將獲得延後退休積分 (DRC)，勞動者最初的月給付會大於該勞動者的基本保險金額 (PIA)，即增額年金的觀念¹⁴⁶。

¹⁴² SSA, Historical Background And Development Of Social Security, <https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html> (last visited Mar. 9, 2021)

¹⁴³ Hugo Benítez-Silva and Frank Heiland, *The Social Security Earnings Test and Work Incentives*, Journal of Policy Analysis and Management Vol. 26, No. 3 527, 530(2007).

¹⁴⁴ Laurel Beedon and Mitja Ng-Baumhackl, THE SOCIAL SECURITY BENEFIT FORMULA, AARP Public Policy Institute, 1(2003), at https://assets.aarp.org/rgcenter/econ/fs59r_ssbbenefit.pdf (last visited Apr. 25, 2021).

¹⁴⁵ 詳述如後，第三章第一節第三項第四目。

¹⁴⁶ 對於 1943 年以後出生的人，每多一個月將獲得 2/3 %，這被認為具有精算公平性。對於 1942 年之前出生的人，根據出生年份不同，將獲得 11/24 % 到 5/8 % 不等的積分。Hugo Benítez-Silva and Frank Heiland, *supra* note 143, at 532.

第三項 退休收入檢測之基本原則¹⁴⁷

第一款 RET 的適用對象¹⁴⁸

雖然立法變革已經改變退休收入檢測(RET)的各種特徵，但仍然保有三個關鍵因素，決定退休收入檢測(RET)對於勞動者受益人的適用狀況，包含：1.受益人類型、2.低於完全退休年齡(FRA)、3.退休後再繼續工作的收入超過一定門檻¹⁴⁹。

第一目 受益人類型

退休收入檢測(RET)僅適用於非身障的受益人，易言之，退休收入檢測(RET)不適用於社會安全身障給付，包含身障勞動者、身障寡婦及鰥夫以及身障成年子女都不適用退休收入檢測(RET)¹⁵⁰。

第二目 低於完全退休年齡

退休收入檢測(RET)可以適用於任何低於完全退休年齡(FRA)的非身障受益人，而完全退休年齡(FRA)根據出生年份在 65 到 67 歲之間，請參考下頁表 4。退休收入檢測(RET)不適用於達到或超過完全退休年齡(FRA)的勞動者受益人，退休收入檢測(RET)的適用在達到完全退休年齡(FRA)的月份結束。在 2000 年的時候，立法機構將退休收入檢測(RET)修改成僅適用於低於完全退休年齡(FRA)的受益人。在此之前，退休收入檢測(RET)的適用可以超過完全退休年齡(FRA)，直到年滿 70 歲才不再適用。

¹⁴⁷ §203(b)-(f) of the Social Security Act; 42 U.S.C. §403(b)-(f). See also 20 C.F.R. §§404.415-404.459, and SSA, Program Operations Manual System (POMS) RS 025 Annual Earnings Test, at <https://secure.ssa.gov/apps10/poms.nsf/subchapterlist!openview&restricttocategory=03025> (last visited Mar. 9, 2021).

¹⁴⁸ Zhe Li, *supra* note 30, at 3-5.

¹⁴⁹ 基於退休收入檢測(RET)目的，收入包含工資，包括從受社會保險及不受社會保險保障的工作中獲得的工資，以及高於社會安全最高應課工資基數的工資(和自營作業)。SSA, Program Operations Manual System (POMS) RS 02505.005 How to Count Wages Under the Earnings Test (ET), 05/29/2012, at <https://secure.ssa.gov/poms.nsf/lnx/0302505005> (last visited Mar. 9, 2021). 退休收入檢測(RET)不適用於居住在美國境外的受益人，因為其工作不在美國社會安全制度的保障範圍內，其是受到外國工作檢驗的適用。

¹⁵⁰ 關於身障給付，see CRS Report R44948, *Social Security Disability Insurance (SSDI) and Supplemental Security Income (SSI): Eligibility, Benefits, and Financing*.

表4. 出生年分與相對應的社會安全制度完全退休年齡	
出生年份	社會安全制度完全退休年齡
1937 之前	65 歲
1938	65 歲 2 個月
1939	65 歲 4 個月
1940	65 歲 6 個月
1941	65 歲 8 個月
1942	65 歲 10 個月
1943-1954	66 歲
1955	66 歲 2 個月
1956	66 歲 4 個月
1957	66 歲 6 個月
1958	66 歲 8 個月
1959	66 歲 10個月
1960 之後	67 歲

出處： Social Security Administration, “Benefits Planner: Retirement,” at <https://www.ssa.gov/planners/retire/retirechart.html>

第三目 收入超過一定門檻

對於任何低於完全退休年齡(FRA)的受益人來說，其可能會受到退休收入檢測(RET)的適用，最終檢測是規定受益人需要超過一定門檻才會適用扣減規定。退休收入檢測(RET)僅適用於透過勞務換取報酬的收入(income)。退休收入檢測(RET)不適用於年金、租金、股利、利息、資本利得以及其他非勞動所得(unearned)等收入¹⁵¹。所以受益人如果沒有收入，則不適用退休收入檢測(RET)。

在確定勞動者受益人符合類型、年齡以及具有收入後，受益人必須將其年度收入與退休收入檢測(RET)門檻進行比較，參考下頁表 5¹⁵²。2021 年，低於完全退休年齡(FRA)且於 2021 年不會達到完全退休年齡(FRA)的受益人，其退休收入檢測(RET)的門檻為 18,960 美元，年度收入每超過 2 塊扣減 1 塊年金；2021 年會達到完全退休年齡(FRA)的受益人，其退休收入檢測(RET)門檻為 50,520 美元，年度收入每超過 3 塊扣減 1 塊年金。退休收入檢測(RET)的豁免金額通常按照國民經濟的平均工資增長幅度來調整金額，不過如果生活成本調整(cost-of-living adjustment, COLA)沒有變動的話，退休收入檢測(RET)的門檻則不會有所變化¹⁵³。

¹⁵¹ STANLEY TOMKIEL III, THE SOCIAL SECURITY BENEFITS HANDBOOK 198-199(2008).

¹⁵² Social Security Administration, “Exempt Amounts Under The Earnings Test,” at <http://www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/rtea.html> (last visited Mar. 9, 2021).

¹⁵³ Anya Olsen and Kathleen Romig, *Modeling Behavioral Responses to Eliminating the Retirement*

表 5.年度退休收入檢測豁免門檻(美元)

年度	低門檻 ^a	高門檻 ^b
2000	10,080	17,000
2001	10,680	25,000
2002	11,280	30,000
2003	11,520	30,720
2004	11,640	31,080
2005	12,000	31,800
2006	12,480	33,240
2007	12,960	34,440
2008	13,560	36,120
2009	14,160	37,680
2010	14,160	37,680
2011	14,160	37,680
2012	14,640	38,880
2013	15,120	40,080
2014	15,480	41,400
2015	15,720	41,880
2016	15,720	41,880
2017	16,920	44,880
2018	17,040	45,360
2019	17,640	46,920
2020	18,240	48,600
2021	18,960	50,520

^a 適用於曆年度未達 FRA

^b 適用於曆年度到達 FRA，且在達到 FRA 之前的月份

出處： Social Security Administration, “Exempt Amounts Under The Earnings Test,” at <http://www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/rtea.html>

第四項 退休收入檢測之計算規則

對於符合適用退休收入檢測(RET)條件的受益人-非身障、低於完全退休年齡(FRA)以及收入高於門檻，退休收入檢測(RET)會減少其社會安全給付，另外提早退休同時還要加計減額年金的適用。實施退休收入檢測(RET)時有兩個重要的考慮事項：部分給付(partial benefits)的發放和寬限年(Grace Year)的規定¹⁵⁴。

第一款 退休收入檢測減少社會安全給付

對於低於完全退休年齡(FRA)且在曆年度不會達到完全退休年齡(FRA)的受益人，其退休後再繼續工作的收入若高於低門檻金額，超過的部分每 2 塊扣減 1 塊美元(2021 年為 18,960 美元)的年金給付；對於低於完全退休年齡(FRA)且在曆年度會達到完全退休年齡(FRA)的受益人，其退休後再繼續工作的收入若高於高門檻金額，超過的部分每 3 塊扣減 1 塊美元(2021 年為 50,520 美元)的年金給付¹⁵⁵。

受益人每年都要報告下一年的收入預測，隨後在納稅年度結束時才進行驗證。超過豁免金額的年收入預測從該年的第一個月開始扣減，按照每 2 塊或 3 塊扣減一塊的計算方式從給付中扣除，並繼續扣除每月的給付，直到全部應扣減的金額扣完為止。另外根據勞動者工作紀錄而領取輔助人給付的家庭成員，也是依照一樣的方式扣減。當某一個月分扣減的金額低於當月的給付的話，剩餘的給付將會發放，此為「部分給付(partial benefits)」¹⁵⁶。

¹⁵⁴ Zhe Li, *supra* note 30, at 5.

¹⁵⁵ 由於 2000 年修改退休收入檢測(RET)的立法結構，最終達成折衷方案，對於曆年度達到完全退休年齡(FRA)的受益人享有與未達完全退休年齡(FRA)的受益人不同的待遇。在 2000 之前，退休收入檢測(RET)存在兩種立法架構，一種是針對完全退休年齡(FRA)到 70 歲之間的受益人，立法政策對其較為慷慨，豁免門檻的金額較高，即超過豁免金額收入，每 3 美元扣減 1 美元(33 1/3%的抵銷)。另一種則是低於完全退休年齡(FRA)的受益人，退休收入檢測(RET)適用較低的豁免門檻金額，並且為超過豁免金額收入的每 2 美元扣減 1 美元(50%的抵銷)。2000 之時，立法者刪除受益人從達到完全退休年齡(FRA)當月開始的退休收入檢測(RET)，當時有人擔心在 2000 年達到完全退休年齡(FRA)的受益人的情況會更糟糕，之所以有這種擔心，是因為根據 2000 年以前的法律，較慷慨的退休收入檢測(RET)適用於受益人從他們到達完全退休年齡(FRA)的那年 1 月開始，因此刪除較慷慨的退休收入檢測(RET)可能會導致受益人在該年適用較低的豁免額以及僅有 50%的抵銷額，而非原本可享有較高的豁免額以及 33%的抵銷額。為解決此問題，眾議院的立法版本是僅就 2000 年的受益人修訂過渡條款，容許在 2000 年達到完全退休年齡(FRA)的受益人，儘管在曆年度未達完全退休年齡(FRA)的前幾個月都能適用較為慷慨的退休收入檢測(RET)條款。不過參議院後來將此規定的適用範圍擴大至日後所有的受益人，非僅限於 2000 年的受益人。在 2000 年 4 月，克林頓總統簽署，成為法案「Public Law 106 - 182 - Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2000」。*Id.* at footnotes 15.

¹⁵⁶ *Id.* at 5.

第二款 部分給付之發放

依照美國社會安全局(SSA)的程序,根據收入預測計算後要發放月度部分給付時,這些月度部分給付僅在應課稅年度結束時才發放¹⁵⁷。本質上,受益人必須等待收入報告(statement of earnings)被核實,通常核實的時間在下一個曆年的第一個季度,即納稅季。儘管有此等延遲,但不需要為扣留的部分給付支付利息。

社會安全局(SSA)之所以在下一個曆年度向受益人發放給付,在於社會安全局(SSA)的決定須等待年度收入最後確定並得到確認。基本上,這樣做是為了確保當年度的實際收入與年初的收入預測相等¹⁵⁸。如果實際收入與收入預測相等,則按原來計算的部分給付發放。然而,如果實際收入較高,則將會從未發放部分給付的月份中扣除更多的退休收入檢測(RET)金額。在某些情況下,如果當年度的實際收入高出收入預測許多,部分給付可能會縮減至零。如果部分給付已經先行發放,則受益人則會因為社會安全局(SSA)過度發放而積欠社會安全局(SSA)。如果出現相反的狀況,也就是實際收入低於預測收入,社會安全局(SSA)則積欠受益人一筆高於未發放的部分給付的額外金額¹⁵⁹。

在扣留部分月度給付後,受益人在全年剩餘的時間內領取全額給付。以下表 7 說明(頁 44-45),第一個狀況的受益人在整個曆年度中低於完全退休年齡(FRA),由於退休收入檢測(RET)的關係,從 1 月到 8 月無法領取月度給付,然後受益人在 9 月領取部分給付,不過這個 9 月份的部分給付將在應納稅年度結束時發放。該年剩餘時間(10 月至 12 月)應得的月度給付預計將按其正常發放時間全額給付。

在未發放的部分老年給付中增加或刪減額外的給付,比起發放全新的老年給付或要求償還給付而言,行政上比較簡便。這一程序有兩種目的,一為行政簡化,二為使受益人免於退還多發放年金的不便¹⁶⁰。

¹⁵⁷ SSA, Social Security Handbook, Reduction or Nonpayment of Social Security Benefits, 1806.2 When Is The Partial Monthly Benefit Paid?, at <https://tinyurl.com/28j4xrv9> (last visited Mar. 9, 2021).

¹⁵⁸ SSA, Program Operations Manual System (POMS) RS 02501.100 Imposing Work Suspensions, at <https://secure.ssa.gov/apps10/poms.nsf/lnx/0302501100> (last visited Mar. 9, 2021).

¹⁵⁹ Zhe Li, *supra* note 30, at 6.

¹⁶⁰ *Id.* at 6.

第三款 退休收入檢測結合提前退休減額年金

當勞動者選擇在其完全退休年齡(FRA)之前申請社會安全給付，他的基本保險金額(PIA)將受到永久精算減少金額。在最初的年金計算中，提前退休的老年年金，將依照勞動者在完全退休年齡(FRA)之前的時間按一定比例減少其原本在完全退休年齡(FRA)應領取的基本保險金額(PIA)額度¹⁶¹。當精算調整而得出的提前退休之減額年金後，才得以再適用退休收入檢測(RET)的應用。提前退休的永久性扣減和退休收入檢測(RET)都適用於低於完全退休年齡(FRA)的受益人¹⁶²。

如果勞動者在完全退休年齡(FRA)之前開始領取給付，勞動者最初的月給付將小於該勞動者的基本保險金額(PIA)，即減額年金的觀念，其月度年金數額(MBA)最多減少 30%。根據老年年金計畫(the Old Age (OA) benefits program)的現行規定，首次請領年金時的月度年金數額(MBA)取決於領取社會安全年金的年齡(月份)，以完全退休年齡(FRA)為 67 歲的狀況說明如下¹⁶³：

提前退休大於三年， $\left[0.70 + 0.05 * \frac{1}{12} * (\text{距離 62 歲的月份數}) \right] * PIA = MBA_t$

提前退休不大於三年， $\left[0.80 + 0.20 * \frac{1}{36} * (\text{距離 64 歲的月份數}) \right] * PIA = MBA_t$

其中 MBA_t 代表在完全退休年齡(FRA)之前的月度年金數額(MBA)，假設個人繼續領取年金，他的 MBA_t 將永久性減少。這邊所依據的精算減少係數(Actuarial Reduction Factor, ARF)或提早退休減少係數(early retirement reduction factor)是在鄰近完全退休年齡(FRA)之前的三年中，每提前一個月分退休，年金將永久減少 5/9 %。超過前述三年的部分，再每提前一個月分退休，年金將永久減少 5/12 %。因此，在未來的幾年，當某些人的完全退休年齡(FRA)增加到 67 歲時，最大精算扣減幅度將到達 30 %。對於提前退休的申領年金者減少年金，是為了對一般人呈現出相對應的精算公平性而設計的¹⁶⁴。

¹⁶¹ 關於提前退休的減額年金，在達到完全退休年齡(FRA)前的 36 個月，每提前一個月退休，則基本保險金額(PIA)減少 5/9 %的年金，所以在此部分如果提前 36 個月退休，將減少 5/9 %乘以 36(月)等於 20 %。隨著完全退休年齡(FRA)的延長，將會導致提前退休的月數有所增加，若以 1960 年後出生的人來說，其完全退休年齡(FRA)為 67 歲，最早可以在 62 歲退休，將形成 60 個月的提早退休。因此立法這除了給予前述 36 個月計算準據外，對於 36 個月之外的月份數，給予一個月減少 5/12 %的年金，所以完全退休年齡(FRA)為 67 歲的人選擇在 62 歲退休時，將分成 36 個月加上 24 個月的時間去計算，形成 $5/9\% * 36 + 5/12\% * 24 = 30\%$ 。Social Security Online, Social Security Benefits, at https://www.ssa.gov/oact/quickcalc/early_late.html (last visited Mar. 9, 2021).

¹⁶² Zhe Li, *supra* note 30, at 6-7.

¹⁶³ 計算式中的 0.70 是指完全退休年齡(FRA)為 67 歲的人，其在最早退休年齡 62 歲退休時，會因為減額年金減少 30%，所以 $1 - 30\% = 0.70$ ，作為提前退休大於三年的人的精算減少係數(ARF)；0.80 是指完全退休年齡(FRA)為 67 歲的人，其提前退休不大於三年，也就是最早在 64 歲退休時，會因為減額年金減少 20%，所以 $1 - 20\% = 0.80$ ，作為提前退休不大於三年的人的精算減少係數(ARF)。

¹⁶⁴ Hugo Benítez-Silva and Frank Heiland, *supra* note 143, at 531. 原文的減額年金計算式是以完全退休年齡(FRA)為 66 歲，所以其精算減少係數(ARF)分別為 0.75 以及 0.80，本文調整完全退休年

第四款 寬限年規定(Grace Year)

寬限年通常用在領取給付的第一個曆年度，在寬限年內有效地按月適用退休收入檢測(RET)，形成月度收入檢測(monthly earnings test)的狀況。受益人只要月收入不超過年度豁免額的 1/12，就可在任何月份全額領取每一個月的年金，無論全年收入總額為何。在成為受益人之後，月度收入檢驗將成為必要的過程，如果超過月度豁免門檻，受益人將無法獲得該月給付。寬限年的規定主要是確保在曆年度內，申請給付的受益人在終止工作後不會被扣減給付¹⁶⁵，詳參見下表 6。

表6. 假定案例在2021年首次領取老年年金，因而適用寬限年之規定	
步驟	2021年9月份起達到62歲享有老年年金
1. 曆年度的薪水	
1月到8月薪水	\$48,000
9月薪水	\$1,500
10月薪水	\$1,600
11月薪水	\$900
12月薪水	\$2,300
2. 確定退休收入檢測(RET)的門檻	
確定年度豁免門檻(x)	\$18,960
確定月度豁免門檻(x/12)	\$1,580
3. 適格時所領取的每月社會安全給付	\$2,000
4. 計算每一個月收到的社會安全給付	
1月到8月	尚未退休不得領取
9月	\$2,000 ^a
10月	\$0 ^b
11月	\$2,000 ^c
12月	\$0 ^d

出處：參考 Tyler Q. Welch and Zhe Li, Social Security Retirement Earnings Test: How Earnings Affect Benefits, Congressional Research Service, 28(2019). 原文以 2019 年之豁免金額為範例，本文修改為 2021 年豁免金額，並且重新假定相關數值。

- 由於 9 月薪水 \$1,500 低於 RET \$1,580 之限制，所以受益人收到完整年金。
- 由於 10 月薪水 \$1,600 高於 RET \$1,580 之限制，所以受益人不得領取年金。
- 由於 11 月薪水 \$900 低於 RET \$1,580 之限制，所以受益人收到完整年金。
- 由於 12 月薪水 \$2,300 高於 RET \$1,580 之限制，所以受益人不得領取年金。

齡(FRA)為 67 歲的計算式。

¹⁶⁵ Zhe Li, *supra* note 30, at 7. And SSA, Social Security Handbook, Chapter 18: Reduction or Nonpayment of Social Security Benefits, 1807 Grace Year and Non-Service Month Defined, 01/29/2021, at <https://tinyurl.com/37243e7v> (last visited Mar. 9, 2021).

第五款 退休收入檢測適用之實例

下表 7 說明單獨勞動者根據其工作紀錄申請社會安全給付而適用於退休收入檢測(RET)情形，透過兩種不同年齡組的狀況，呈現出勞動者受益人在曆年度低於完全退休年齡(FRA)以及在曆年度達到完全退休年齡(FRA)各自的請領差異。

1. 單獨勞動者受益人在曆年度低於完全退休年齡(FRA)的狀況：

此例顯示勞動者受益人的每月的老年年金是 2,000 美元(經提早退休減額年金精算後)，在 2021 年的收入 51,600 美元。因為勞動者受益人在整個曆年度內都低於完全退休年齡(FRA)，所以他適用於 2021 年的年度豁免金額為 18,960 美元，並且在超過門檻的收入中每兩塊扣減一塊。因此，該勞動者超過的收入為 51,600 減去 18,960 等於 32,640 美元，經過退休收入檢測(RET)扣減後為 16,320 美元。每個月，原始月度給付 2,000 美元將被退休收入檢測(RET)扣除，因此勞動者受益人會形成 1 到 8 月完全被扣減、9 月部分被扣減以及 10 到 12 月不被扣減的狀況。

2. 單獨勞動者受益人在曆年度達到完全退休年齡(FRA)的狀況：

此例顯示勞動者受益人的每月的老年年金是 2,000 美元(經提早退休減額年金精算後)，在 2021 年的收入 51,600 美元。因為勞動者受益人在整個曆年度內達到完全退休年齡(FRA)，所以他適用於 2021 年的年度豁免金額為 50,520 美元，並且在超過門檻的收入中每三塊扣減一塊。因此，該勞動者超過的收入為 51,600 減去 50,520 等於 1,080 美元，經過退休收入檢測(RET)扣減後為 360 美元。該受益人僅在一月的領取部分給付，扣減後的扣減金額變成 0，在剩下的其他月份領取完全給付。當他在 9 月份達到完全退休年齡(FRA)受益人之前因為退休收入檢測(RET)被部分或全部扣減的給付，將重新調整計算後發放，所以 9 月份開始的老年年金會高於 2,000 美元。

表7. 退休後再繼續工作之勞動者受益人在2021年
收入超過年度豁免金額適用退休收入檢測之範例

步驟	勞動者受益人在 曆年度未達FRA	勞動者受益人在 曆年度九月達FRA
1.提前退休精算扣減後之社會安全給付金	\$2,000	\$2,000
2.收入計算與年度門檻		
2021年預測收入(x)	\$51,600	\$51,600
2021年RET門檻(y)	\$18,960	\$50,520

收入超過門檻的部分(x-y)	\$32,640	\$1,080
3. 退休收入檢測扣減金額 (x-y)/2 和 (x-y)/3	\$16,320 收入超過門檻的二分之一	\$360 收入超過門檻的三分之一
4. 退休收入檢測(RET)之適用：每月發放的給付等於每個月的社會安全年金2000美元減去退休收入檢測(RET)的扣減金額。退休收入檢測(RET)扣減金額不能超過當月的社會安全給付，但是在某些月份可能會是給付金額縮減至零。若剩餘的退休收入檢測(RET)扣減金額少於月度社會安全年金的話，則發放部分給付。		
1月的給付金額	\$0 ^a	\$1,640 ^b
2月到8的給付金額	\$0 ^a	\$2,000
9月的給付金額	\$1,680 ^b	\$2,000 ^c ,還會加發之前因RET扣減的給付
10月到12月的給付金額	\$2,000	\$2,000 ^c ,還會加發之前因RET扣減的給付

出處：參考 Tyler Q. Welch and Zhe Li, Social Security Retirement Earnings Test: How Earnings Affect Benefits, Congressional Research Service, 8(2019).原文以 2019 年之豁免金額為範例，本文修改為 2021 年豁免金額，並且重新假定相關數值。

說明：起始的月度給付包含因為提早退休而扣減的年金以及其他可以適用的扣減額。另外，此案例是假定受益人在整個曆年度都有工作並且領取給付的狀況，建構在不適用於寬限年的條款。

- 由於受益人的退休收入檢測(RET)扣減餘額大於該月的老年年金，所以這些月份的退休收入檢測(RET)扣減費用等於每個月的老年年金，完全扣減完之後，這些月份沒有發放給付。
- 根據社會安全局的程序，這部分金額不會在此月發放，當 2021 年的收入與收入預測驗證之後(本例中為 51,600 美元)，會在 2022 年發放該部分給付。
- 在表 8(頁 50)說明發還的方式。

第六款 退休收入檢測所扣留給付達到完全退

休年齡後之歸還

當受益人根據退休收入檢測(RET)被全部或部分扣留(withhold)給付時，因退休收入檢測(RET)而「遺失的(lost)」給付將從完全退休年齡(FRA)開始之後恢復。具體來說，當受益人達到完全退休年齡(FRA)之後，受益人的老年年金將被重新計算，結果則是增加給付。在完全退休年齡(FRA)重新計算年金時，為了反映受益人因為退休收入檢測(RET)而被扣減年金總額換算的年金給付月數，對於在完全退休年齡(FRA)之前退休的勞動者，將要對其經精算扣減後的減額年金重新調整，也就是會減少減額年金的扣減額度，詳細可參見表 8(頁 50)。

一般來說，如果受益人的年金在原始給付的計算中，因為提早 24 個月的退休，而得到被減少後的減額年金，隨後受益人又因為退休收入檢測(RET)扣留 12 個月的年金，那在完全退休年齡(FRA)之後重新計算年金時，將產生扣減 12 個月(24-12=12)的減額年金之計算，會得到不減額那麼多年金的結果，最後形成從完全退休年齡(FRA)開始領取的年金增加。本質上來說，受益人的待遇如同比他實際申請給付之後的晚一年一樣，即獲得較少的提前退休精算調整額度¹⁶⁶。

在因提前退休而年金扣減的過程中，有一個不太重視的特點，那就是即便在開始領取年金之後，也有可能可以減緩減額年金的懲罰。雖然美國社會安全局(SSA)有提供手冊，以及美國社會安全局(SSA)內部人員有使用操作手冊，但是退休人員仍然難以理解。為了說明這一特點，假設完全退休年齡(FRA)是 67 歲，一個人在 62 歲和 n 個月時申請年金，其中 $n < 60$ ¹⁶⁷，收到 x 個月的年金給付(支票)，其中 $n+x < 60$ ，直到他進入 67 歲後才暫停收到年金給付(支票)。在這種情況下，他收到 x 個月的年金給付(支票)。以下先表列減額年金的狀況：

提前退休大於三年， $(0.70 + 0.05 * \frac{1}{12} * n) * PIA = MBA_t$

提前退休不大於三年， $(0.80 + 0.20 * \frac{1}{36} * n) * PIA = MBA_t$

在他進入 67 歲後，他的月度年金數額(MBA)將永久增加到：

$$\left\{ 0.70 + \left(0.20 * \frac{1}{36} * n \right) + \left[0.20 * \frac{1}{36} * (36 - n - x) \right] + 0.10 \right\} * PIA$$

以上是用公式的方式去計算增加後的數額。需要注意的是，精算減少係數(ARF)的調整是自動可變的，僅達到完全退休年齡(FRA)之後才生效¹⁶⁸。

¹⁶⁶ Zhe Li, *supra* note 30, at 9.

¹⁶⁷ (67 歲-62 歲)*12 月=60 個月，因為本文是討論提前退休，n 若等於 60 就是剛好在完全退休年齡(FRA)退休，易言之，屬於非提前退休的狀況，所以在提前退休下，n 會小於 60。

¹⁶⁸ Hugo Benítez-Silva and Frank Heiland, *supra* note 143, at 531-532. 原文的減額年金計算式是以完全退休年齡(FRA)為 66 歲，所以其精算減少係數(ARF)分別為 0.75 以及 0.80。本文調整完全退休年齡(FRA)為 67 歲的計算式，所以精算減少係數(ARF)分別為 0.70 以及 0.80。在第三個計算式(計算歸還年金的算式)，0.70 代表完全退休年齡(FRA)為 67 歲的狀況，最後面的 0.10 則是相對數值 0.80-0.10 得出；如果完全退休年齡(FRA)改為 66 歲，則 0.70 會變成 0.75，最後面的 0.10 則會變成 0.80-0.75=0.05。雖然兩者相加數值是 0.80，但是為了強調精算減少係數(ARF)，所以才拆解成兩個數字。

第七款 完全退休年齡後重新計算年金之情況

接下來的範例將用來說明表 8(頁 50)的情況¹⁶⁹。

1. 完全退休年齡(FRA)為 65 歲的範例：

設想第一位勞動者，他在 62 歲開始領取社會安全退休給付，其完全退休年齡(FRA)為 65 歲，並且收入高於退休收入檢測(RET)豁免額度。由於此勞動者在達到完全退休年齡(FRA)的前三年(36 個月)申請退休給付，收入高於退休收入檢測(RET)的豁免額度，因此他將同時適用提前退休的精算減少額度(減額年金)以及因退休收入檢測(RET)而扣減給付。

(1). 提前退休的精算減少額度

由於提前的時間不超過 3 年(36 個月)，該勞動者每年的精算減少額度約 6.67%。在本例中，勞動者最初的月度給付數額總共減少 20%，也就是說每月的老年年金從原來的 2,500 美元減少到 2,000 美元¹⁷⁰。

(2). 因退休收入檢測(RET)而扣減給付

此外，該勞動者在提前退休的三年期間(62-65 歲)繼續工作，並且收入超過豁免門檻。如果其年金給付受到退休收入檢測(RET)的影響，假定每年有 8 個月的時間受到影響，那麼就可以先確定退休收入檢測(RET)導致總共 24 個月(這三年的每年中的 1 到 8 月)的年金是完全沒有或僅能部分請領。當勞動者達到完全退休年齡(FRA)之後，將考量該勞動者在此 24 個月因為退休收入檢測(RET)導致領取零額或部分額度年金的狀況，進而重新計算未來的年金數額。

(3). 重新計算給付數額

具體來說，完全退休年齡(FRA)之前的年金權益的減額因素將從 36 個月調整為 12 個月(36-24=12)。從完全退休年齡(FRA)開始，勞動者每月的年金請領將有所增加，以反映在完全退休年齡(FRA)之前年金權益的精算減少額約為 6.67%，而不是 20%。該受益人現在有資格領取每月

¹⁶⁹ Zhe Li, *supra* note 30, at 9-12.

¹⁷⁰ 若從未受到退休收入檢測(RET)的影響，那麼即便在完全退休年齡(FRA)之後，這一個被減之後的給付(2,000 美元)數額也將成為永久的給付數額，除非後來的工作導致基本保險金額(PIA)提高。

2,333 美元的給付。雖然由於提前退休導致年金減少，比原來於完全退休年齡可以請領的 2,500 美元少，但因為根據退休收入檢測(RET)扣減的年金將在完全退休年齡(FRA)時發還，導致受益人每月領到的年金比原來扣減後的 2,000 美元高。

(4). 用公式重新計算給付數額

$$\left\{0.80 + \left(0.20 * \frac{1}{36} * n\right) + \left[0.20 * \frac{1}{36} * (36 - n - x)\right] + 0.00\right\} * PIA$$

精算減少係數(ARF)為 $1-5/9 \%*36=0.80$ 。後方的 0.00 是 $0.80-0.80=0.00$ 。因為勞動者是在 62 歲退休，所以 n 等於 0，根據假設的情況有 24 個月沒有領取年金，也就是有 12 個月領到年金，所以 x 等於 12。基本保險金額(PIA)預設為 2,500 美元。將以上數字置入計算式：

$$\left\{0.80 + \left(0.20 * \frac{1}{36} * 0\right) + \left[0.20 * \frac{1}{36} * (36 - 0 - 12)\right] + 0.00\right\} * 2500$$

得出月度年金(MBA)數額為 2,333 美元。

2. 完全退休年齡(FRA)為 67 歲的範例：

設想第二位勞動者，他在 62 歲開始領取社會安全退休給付，其完全退休年齡(FRA)為 67 歲，並且收入高於退休收入檢測(RET)豁免額度。由於此勞動者在達到完全退休年齡(FRA)的前五年(36+24 個月)申請退休給付，收入高於退休收入檢測(RET)的豁免額度，因此他將同時適用提前退休的精算減少額度(減額年金)以及因退休收入檢測(RET)而扣減給付。

(1). 提前退休的精算減少額度

在完全退休年齡(FRA)之前的五年退休，受益人的年金將同時受到兩個級別的精算扣減。在 FRA 之前的首三年(64.65.66 歲)年金合併扣減 20%，另外兩年(62.63 歲)將被合併扣減 10%。兩者相加總共扣減 30%，原本在完全退休年齡領取的年金 2,500 美元，將減少到 1,750 美元。

(2). 因退休收入檢測(RET)而扣減給付

此外，該勞動者在提前退休的五年期間(62-67 歲)繼續工作，並且收入超過豁免門檻。如果其年金給付受到退休收入檢測(RET)的影響，假定每年有 8 個月的時間受到影響，那麼就可以先確定退休收入檢測(RET)導致總共 40 個月(這五年的每年中的 1 到 8 月)的年金是完全沒有或僅能部分請領。當勞動者達到完全退休年齡(FRA)之後，將考量該勞動者在

此 40 個月因為退休收入檢測(RET)導致領取零額或部分額度年金的狀況，進而重新計算未來的年金數額。

(3). 重新計算給付數額

具體來說，完全退休年齡(FRA)之前的年金權益的減額因素將從 60 個月調整為 20 個月(60-40=20)。向後推算，首 24 個月按每年 5%的速度調整，變化幅度為 10%。然後在剩下的 16 個月中，給付將以每年 6.67%的速調整，變化幅度為 8.89%。綜合 10%和 8.89%的調整幅度，原本 30%的提早退休的精算減少額度將以 18.89%、40 個月計算，新的精算降幅為 11.11%，也就是剩餘 20 個月的計算狀況。該受益人現在有資格領取每月 2,222 美元的給付。雖然由於提前退休導致年金減少，比原來於完全退休年齡可以請領的 2,500 美元少，但因為根據退休收入檢測(RET)扣減的年金將在完全退休年齡(FRA)時發還，導致受益人每月領到的年金比原來扣減後的 2,000 美元高。

(4). 用公式重新計算給付數額

$$\left\{ 0.70 + \left(0.20 * \frac{1}{36} * n \right) + \left[0.20 * \frac{1}{36} * (36 - n - x) \right] + 0.10 \right\} * PIA$$

精算減少係數(ARF)為 $1-5/9 \% * 36 + 5/12 \% * 24 = 0.70$ 。後方的 0.10 是 $0.80 - 0.70 = 0.10$ 。因為勞動者是在 62 歲退休，所以 n 等於 0，根據假設的情況有 40 個月沒有領取年金，也就是有 20 個月領到年金，所以 x 等於 20。基本保險金額(PIA)預設為 2,500 美元。將以上數字置入計算式：

$$\left\{ 0.70 + \left(0.20 * \frac{1}{36} * 0 \right) + \left[0.20 * \frac{1}{36} * (36 - 0 - 20) \right] + 0.10 \right\} * 2500$$

得出月度年金(MBA)數額為 2,222 美元。

3. 比較在完全退休年齡(FRA)的重新計算

請注意，重新計算後的 67 歲受益人領取的年金數額明顯少於 65 歲受益人領取的年金數額。出現這種狀況的原因是完全退休年齡(FRA)為 65 歲受益人，提前退休的時間少於完全退休年齡(FRA)為 67 歲的受益人。未來隨著越來越多的受益人必須達到完全退休年齡(FRA)為 67 歲的情況，年金複合式減少的狀況將會變得更加普遍。然而，如果勞動者延後至完全退休年齡(FRA)之後退休才申請年金，並且避免受到退休收入檢測(RET)的影響，就可以獲得延後退休積分(DRC)，從勞動者達到完全退休年齡(FRA)的當月開始適用，到 70 歲前的一個月結束。從 1990 年開始，對於 1943 年以後出生的勞動者，延後退休積分(DRC)將增加到 8%¹⁷¹。

¹⁷¹ Zhe Li, *supra* note 30, at 11.

表8. 在完全退休年齡(FRA)後重新調整年金適用情形的範例		
步驟	受益人FRA為65歲	受益人FRA為67歲
1. 社會安全月度年金(PIA)在提前退休前的狀況	\$2,500	\$2,500
2. 確定62歲領取年金時減少的百分比		
在FRA之前的36個月，每一個月減少5/9%或每一年減少6.67%	20%	20%
超過36個月的部分，每一個月減少5/12%或每一年減少5%	無	10%
提早退休的總減少百分比	20%	30%
3. 精算減少後提早退休的年金給付數額	\$2,000 ^a	\$1,750 ^a
4. 假設受益人每年有8個月受到RET的影響，並且計算受益人因為RET而被扣減部分或是全部給付的總月數	24 ^b	40 ^b
5. 計算基於受影響的月份而返還給受益人的百分比 ^c		
月份基數5/12 %	無	24
月份基數5/9 %	24	16
返還月度給付的總百分比	13.33% ^d	18.89% ^e
6. 計算新的提前退休的精算扣減額 ^f	6.67%	11.11%
7. 計算新的永久性的每月社會安全給付 ^g	\$2,333	\$2,222

出處：Tyler Q. Welch and Zhe Li, Social Security Retirement Earnings Test: How Earnings Affect Benefits, Congressional Research Service, 11-12(2019).

說明：案例是假設受益人從 62 歲開始請領給付

- 首先將步驟 1 中的原始月度年金乘以總給付減少百分比，進而得到扣減額。然後將步驟 1 中的原始月度年金減去扣減額。2500*20%=500，2500-500=2000。
- 此數額的計算方法是原始預設每一年中有 8 個月受到退休收入檢測(RET)影響，所以對於完全退休年齡(FRA)為 65 歲的受益人來說，8(月)*3(年)=24(月)、所以對於完全退休年齡(FRA)為 67 歲的受益人來說，8(月)*5(年)=40(月)。
- 這些百分比是先返還「超過 36 個月」的部分，當這 10%用完後，受益人就開始賺回「完全退休年齡(FRA)之前的 36 個月」的部分。

- d. 這個數額是通過 $5/9 \% * 24 = 13.33\%$ 而來，24 是指受影響的兩年給付。
- e. 這個數額分成兩部分計算，因為受益人在其完全退休年齡(FRA)之前退休超過 3 年，即 36 個月以上。因此，首先，在超過 36 個月以上的部分，有 24 個月的提早退休， $24 * 5/12 \% = 10\%$ ，勞動者得到 10% 的扣減額。然後，剩下的 16 個月($40 - 24 = 16$)， $16 * 5/9 \% = 8.89\%$ ，所以兩者相加為 18.89%。
- f. 這個數額的計算方法是從原始的扣減額減去要加回來的百分比，也就是本表格步驟 2 減去步驟 5，例如本案例是 $20\% - 13.33\% = 6.67\%$ 、 $30\% - 18.89\% = 11.11\%$ 。
- g. 計算方法與步驟 3 相同。年金數額四捨五入到個位數美元。

第五項 勞動者受益人之收入程度

下頁表 9 顯示 2017 年有收入的勞動者受益人的人數，取自美國 SSA 1-Percent Continuous Work History Sample 最近可獲得的數據，在 2017 年有 320 萬的勞動者受益人低於完全退休年齡(FRA)。

關於表 9 中的數據，並非所有有收入的勞動者受益人都受到退休收入檢測(RET)的影響，例如收入低於豁免金額的人不受退休收入檢測(RET)得影響。此外，基於寬限期規定的第一年度適格受益人，在他們任何一個月的收入低於月度豁免金額也不受退休收入檢測(RET)的影響。

雖然這 320 萬的勞動者受益人並不都會受到退休收入檢測(RET)影響，但這些數據可以讓我們深入了解可能受退休收入檢測(RET)影響的勞動者受益人的狀況。對於那些在 2017 年全年低於完全退休年齡(FRA)的人來說，年度豁免門檻是 \$16,920 美元；對於那些在 2017 年達到 FRA 的人來說，年度豁免門檻是 \$44,880 美元。

當識別出最接近門檻的金額，最接近低豁免門檻 \$16,920 為 \$1 到 \$14,999 之區間，總共佔 50.63%；最接近高豁免門檻 \$44,880 為 \$1 到 \$44,999 之區間，總共佔 79.7%，很明顯看出大多數有收入的勞動者受益人，其收入低於門檻金額，對於在下文「政策議題」一節中，不同收入程度的分布，將提供一個有用的背景思考。

年度收入範圍	整個2015年低於FRA ^a		在2015年達到FRA ^b	
	人數	百分比	人數	百分比
\$1-\$4,999	538,900	24.49%	228,500	22.17%
5,000-9,999	296,200	13.46%	122,300	11.87%
10,000-14,999	279,100	12.68%	103,900	10.08%
15,000-19,999	239,600	10.89%	85,100	8.26%
20,000-24,999	147,800	6.72%	66,900	6.49%
25,000-29,999	113,600	5.16%	57,600	5.59%
30,000-34,999	88,500	4.02%	47,900	4.65%
35,000-39,999	70,100	3.19%	42,300	4.10%
40,000-44,999	58,700	2.67%	37,700	3.66%
45,000-49,999	49,900	2.27%	29,200	2.83%
50,000-54,999	41,300	1.88%	29,300	2.84%
55,000-59,999	37,300	1.69%	21,200	2.06%
60,000-64,999	31,300	1.42%	20,000	1.94%
65,000-69,999	25,600	1.16%	17,200	1.67%
70,000-74,999	22,000	1.00%	12,500	1.21%
75,000-79,999	18,100	0.82%	11,600	1.13%
80,000-84,999	15,400	0.70%	10,400	1.01%
85,000-89,999	14,400	0.65%	6,400	0.62%
90,000-99,999	21,600	0.98%	14,600	1.42%
100,000 以上	91,400	4.15%	66,100	6.41%
總人數	2,200,800	100.00%	1,030,700	100.00%

出處：CRS from the Social Security Administration (SSA), Office of Research, Evaluation and Statistics: 1-Percent Continuous Work History Sample—2018 Active File and 2017 Employee and Employer File. Data provided by SSA to CRS on December, 2020.

說明：表格資料包含在 2016 年 12 月領取退休勞動者給付的人

a.2017 年度豁免門檻\$16,920、月度豁免門檻 \$1,410

b.2017 年度豁免門檻\$44,880、月度豁免門檻 \$3,740

第六項 立法變革之意義

退休收入檢測(RET)制度從 2000 年開始無原則性調整的修法，至此正式定調其立法架構，用下表 10 做為縱向歷史時間軸的觀察：

年份	修法內容
1935	月度退休收入檢測(RET)、再工作無論收入多寡皆完全扣減年金。
1939	豁免金額上調至 15 美元、自營作業者適用年度退休收入檢測(RET)。
1950	75 歲以上的受益人免於適用退休收入檢測(RET)、受益人豁免金額上調至每月 50 美元。
1952.1954	豁免金額上調、年所得與月所得豁免門檻擇優適用、72 歲以上的受益人免於適用退休收入檢測(RET)。
1960	部分扣減機制：每年收入高於 1200 美元、低於 1500 美元的部分，每 2 美元扣減 1 美元年金；每年收入高於 1500 美元的部分，每 1 美元扣減 1 美元年金。
1972	豁免金額與平均收入漲幅形成指數化連動；對於所有超過豁免金額的收入皆適用單一部分扣減機制：超過豁免門檻的收入，每 2 美元扣減 1 美元年金，亦即刪除每 1 美元扣減 1 美元的年金扣減規則。
1977	70 歲以上的受益人免於適用退休收入檢測(RET)、寬限年。
1983	雙軌之部分扣減機制：完全退休年齡(FRA)以上到 70 歲間受益人的收入超過門檻的部分，每 3 美元扣減 1 美元年金；62 歲到完全退休年齡(FRA)的受益人的收入超過門檻的部分，每 2 美元扣減 1 美元年金。
1996	依照法定標準提高達到完全退休年齡(FRA)以上的受益人門檻金額，使高年齡群體不適用豁免金額指數化連動。
2000	完全標準年齡(FRA)以上的受益人免於適用退休收入檢測(RET)。

出處：自繪(整理本文第二章第二節與第三章第一節之內容)

如前所述，社會安全給付旨在部分替代個人或家庭，因勞動者退休、身障或死亡而造成所得損失的部分。1935 年經濟安全委員會(CES)的報告概述了退休收入檢測(RET)的基本原理，該報告建議「從有償就業退休之前，不發放任何給付」，這一建議是完全「純粹性社會保險」理念的體現，也就是退休後有所得，作為所

得替代的老年年金不得發放¹⁷²。可見諸 1935 最初的社會安全法(Social Security Act)禁止退休動者受益人從正規雇用(regular employment)¹⁷³關係中領取任何月份的工資，若領取工資則不發放年金給付¹⁷⁴。

然而，這一規定從未生效，因為社會安全委員會以及其他著名人物認為，在不同產業(industry)和職業(occupation)中確定「正規雇用(regular employment)」的實際定義是幾乎不可能完成。與此相反，委員會建議用一個具體貨幣數額來簡化管理。1939 年，在發放任何年金之前，國會將這些建議納入該年社會安全法的修正案中¹⁷⁵。1939 年將美元數值放在退休收入檢測(RET)中，這是基於行政釐清，而非政策有所轉變。透過美元金額來定義「退休」的概念，這是一種技術性的手段，讓年金請領人不會困窘於自身到底是否為退休的狀態，進而減少紛爭。

接受此原則之後，退休可以透過美元數額確立勞動者是否退休，我們就可以說接下來豁免門檻金額的增加，其實同樣也是遵照退休收入檢測(RET)制度的原始目的。用 1947-1948 諮詢委員會的話「退休後繼續工作的人，獲取相當於大部分職業生涯中的薪資水平的話，基於這些人沒有遭受到所得中的保險給付事由，而我們希望防止向這些人提供給付」¹⁷⁶。在這點上，退休收入檢測(RET)適用於任何申請給付的人，而且為符合社會保險的原則，沒有任何一個年齡不適用退休收入檢測(RET)¹⁷⁷。

隨著時間的推移，退休收入檢測(RET)的各方面都受到立法的關注，包括年齡限制、收入門檻以及全有全無的性質。

第一款 年齡限制

退休收入檢測(RET)年齡是指不再適用退休收入檢測(RET)的年齡。在 1950 年社會安全法修正案，立法者首次將年齡限制規定修訂成為法律的一部分，即退休收入檢測(RET)僅適用於 75 歲以下的退休人員，此時社會安全給付變成一種具有定期給付的年金(annuity)，轉換為任何額外工作收入的補充收入¹⁷⁸。在整個 20 世

¹⁷² Committee on Economic Security, Report of the Committee on Economic Security, at <http://www.socialsecurity.gov/history/reports/ces5.html> (last visited Mar. 17, 2021).

¹⁷³ 指有固定期限並可多可少延長期限的僱用關係;亦指無固定期限但保有持續狀態的雇用關係。

¹⁷⁴ P.L. 74-271, the Social Security Act of 1935, §202(d), at <https://tinyurl.com/yu6zf69y> (last visited Mar. 17, 2021).

¹⁷⁵ Zhe Li, *supra* note 30, at 14.

¹⁷⁶ Government Printing Office, *supra* note 116, at 44.

¹⁷⁷ Zhe Li, *supra* note 30, at 14.

¹⁷⁸ Tyler Q. Welch and Zhe Li, Social Security Retirement Earnings Test: How Earnings Affect Benefits, Congressional Research Service, 14(2019), at <https://tinyurl.com/3zfdp8hp> (last visited Mar. 17, 2021). 在 2019 年的國會報告中，原文使用「Social Security benefits became an annuity capable of being supplemented with any amount of additional work earnings」，原文使用「annuity」。在此特別說明

紀下半葉，立法者持續降低年齡限制：1954 年降至 72 歲、1977 年降至 70 歲以及 2000 年降至完全退休年齡(FRA)。

收入門檻以及扣減制度的運用，基本上來說並沒有改變退休收入檢測(RET)的特徵，但是對於 75 歲(1950 年修法)、72 歲(1954 年修法)以及 70 歲(1977 年修法)以上的受益人刪除退休收入檢測(RET)之適用，吾人難以否認此等修法已經改變退休收入檢測(RET)的概念。對於那些在豁免年齡以上的人，社會安全退休給付已經變成定期給付的錢(年金)，而不是所得損失的替代收入。即便如此，也應該注意到這些立法調整並非是基於年長勞動者的產業政策關注，而是基於為了給某些群體(自營業者等類型)某種公平的對待，因為某些群體並沒有所謂退休的概念，若無法領取給付，可能產生不合乎情理的期望，完全是從政治的視角來推動修法¹⁷⁹。

第二款 收入門檻

自社會安全法建立以來，除了退休收入檢測(RET)適用年齡之外的議題，另一個主要是聚焦於退休收入檢測(RET)適用的收入門檻議題。如前所述，該門檻在 1939 年首次修改(從每月 0 美元到 15 美元)。其後多年來，該門檻一直基於臨時性的修法基礎而有所提高。最後在 1972 年的時候，門檻透過指數化的方式與全國平均工資增長幅度做連結，隨後在 1975 年生效¹⁸⁰。

第三款 全有或全無的性質

在 1972 年以前，退休收入檢測(RET)的「全有或全無」的性質一直存在，即一旦達到收入門檻，受益人的月度給付就會減少至 0 美元，而這個規定受到許多的批評，特別是來自於自營職業者的批評。對此，立法者於 1972 修訂社會安全法予以回應，終結全有或全無的規定，取而代之的規定是一旦超過豁免門檻，超過的部分每 2 美元扣減 1 美元年金。

隨後在 1983 年時，立法者建立雙軌門檻結構，對於 62 歲到 64 歲的人，超過門檻每 2 美元扣減 1 美元年金；對於 65 到 69 歲的人，超過門檻每 3 美元扣減 1 美元年金。2000 年時，建立現行持續適用的架構，即在曆年度未達完全退休年

Annuity 與 Pension 雖然中譯上都是指「年金」，但是前者使用在商業保險上，後者使用在社會保險上，此處作者使用「annuity」似是有意為之強調性質的不同。不過在 2021 年的國會報告中(Zhe Li, *supra* note 30, at 14.)，作者群僅剩下 Zhe Li 一人，對於相同段落處的原文則改成「Social Security benefits were no longer reduced for the worker's earnings.(社會安全給付不再因為勞動者收入而減少)」，似是有意改變兩人合著時的見解。

¹⁷⁹ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹⁸⁰ SSA, Automatic Determinations, Exempt Amounts 1975-1999, October 2008, at <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/rteahistory.html> (last visited Mar. 17, 2021).

齡(FRA)的人，適用超過門檻每 2 美元扣減 1 美元年金；在曆年度到達完全退休年齡(FRA)的人，適用超過門檻每 3 美元扣減 1 美元年金¹⁸¹。

首見於 1960 年的立法，將「全有全無」的抵銷模式轉變為漸進式抵銷，從廣義解釋來說並不違反退休收入檢測(RET)制度的原始意旨。漸進式抵銷只是對於制度做出細緻化的調整，讓門檻可以趨近「其大部分工作期間所賺取的工資水平或接近其工資水平」的結構¹⁸²。

第四款 其他值得注意的發展

退休收入檢測(RET)已經從月度檢測發展為年度檢測(前面提到的寬限年除外)。在 1977 年以前，一直是使用著月度檢測，即讓勞動者在高於收入門檻的月份無法領取年金，而在低於門檻的月份中仍然可以領取年金。自 1935 年退休收入檢測(RET)實施以來，1977 年的修正案標誌著立法走向「較不慷慨」的發展¹⁸³。

另一個重大的變化是 1972 年實施延後退休積分(DRC)，一般被認為是創造不提前或是在完全退休年齡(FRA)退休的激勵措施，透過增加延後退休者的年金讓勞動者有動機可以留在勞動力市場。不過正因為延後退休的本質，反面來說，就可能減少提早退休的情況，因而減少退休收入檢測(RET)的適用。此制度對於退休收入檢測(RET)而言，從長期來看，很可能會成為今後是否刪除退休收入檢測(RET)之立法活動中的決定性因素¹⁸⁴。

最近一次對於退休收入檢測(RET)的修法發生在 2000 年之時，當時國會刪除受益人從達到完全退休年齡(FRA)月分開始的退休收入檢測(RET)之適用，這項變化是根據「Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2000」法案，該法案成為 P.L. 106-182。在 2000 年的國會辯論中，鼓勵那些在完全退休年齡(FRA)和 70 歲之間的人重返實質性工作的期望，即便這樣的修法會使收入超過現有的門檻，仍然不改成為推動立法的主要動力。

國會議員在國會辯論中預期 P.L. 106-182 號法案通過的話，也就是刪除完全退休年齡(FRA)之後的退休收入檢測(RET)，既可增加那些減少工作時數的人的收入，又可以提高已退休人士的整體勞動參與率。在分析 2000 年結果的研究中(下文會詳細討論)，對某些族群來說，這些期望符合預期，特別是收入較高的人的收入大幅增加，以及女性勞動參與率也有所增加(已婚婦女例外)¹⁸⁵。

¹⁸¹ Zhe Li, *supra* note 30, at 15.

¹⁸² Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹⁸³ Zhe Li, *supra* note 30, at 14.

¹⁸⁴ Larry DeWitt, *supra* note 39.

¹⁸⁵ House debate, Congressional Record, daily edition, Vol. 146 part 36, 1441-1447(Mar. 28, 2000).

第二節 政策議題之量化研究

退休收入檢測(RET)對於勞動力供給和社會安全給付請領時間的影響性，政策制定者對此提出質疑。一些人認為退休收入檢測(RET)是對於努力工作的人課稅，且認為退休收入檢測(RET)促使勞動者減少工作時數，甚至完全自勞動力市場退出，因而認定退休收入檢測(RET)是一種懲罰。另一些人則認為退休收入檢測(RET)促使勞動者延後請領老年給付¹⁸⁶。然而，對於因為退休收入檢測(RET)受到扣減的年金，到完全退休年齡(FRA)會重新計算的狀況，其實並不為人所知或了解¹⁸⁷。

前面提到兩種的影響情況可能對年長勞動者的退休保障產生重要的影響。對此，量化研究發現關於退休收入檢測(RET)對工作時間、退休決定以及社會安全年金請領時間的影響，產生各種各樣跡象的情況。因此，有必要檢視退休收入檢測(RET)的影響性，以及如果廢止退休收入檢測(RET)對於不同族群的收入水平有何影響，還有最重要的是對於社會安全基金的影響。

第一項 退休收入檢測、門檻集中及個人行為

第一款 低收入水平之集中行為

2000 年主要的立法作為是刪除高於完全退休年齡(FRA)受益人之退休收入檢測(RET)適用，在此之前及之後，研究顯示退休收入檢測(RET)的一個重要影響是勞動者個人的工作時數換算成金錢會接近 RET 門檻數額。

雖然個人增加或減少工作時數的決定會因為薪資高低而有所差異，但在此要提出一個概念上的發現，對於收入達到或是些許超過退休收入檢測(RET)門檻的人來說，退休收入檢測(RET)可能會促使勞動者減少工作時間，進而將收入保持在退休收入檢測(RET)門檻之下，這種跡象被認知為在退休收入檢測(RET)門檻之下「集中(bunching)」的行為¹⁸⁸，亦有論者稱其為群聚效應(Clustering Effect)¹⁸⁹。

1999 年 Leora Friedberg 常被援引的研究發現，有一部分勞動者的收入水平確實集中在略低於退休收入檢測(RET)門檻的地方，並且提到過往幾次修法，勞動

¹⁸⁶ Zhe Li, *supra* note 30, at 15.

¹⁸⁷ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 3.

¹⁸⁸ Zhe Li, *supra* note 30, at 16.

¹⁸⁹ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 8.

者的集中行為會移轉到新的門檻之下¹⁹⁰，其他研究也注意到並記錄類似的現象¹⁹¹。此外，2007年的一項研究指出，發現完全退休年齡(FRA)和70歲之間受益人的收入過往集中在門檻的現象，在2000年立法之後完全消失¹⁹²。從前述的研究可以得出一個重要的觀察，立法者對於低收入的社會安全受益人，在工作時間的方面上，具有直接且迅速的影響性，只要調整收入門檻，就可以讓勞動者改變其工作時間以符合新的門檻水平。

第二款 高收入水平的模糊性

在遠超過門檻的高收入群體，退休收入檢測(RET)對於工作時間的影響是呈現不一致的狀況。一些勞動者認知退休收入檢測(RET)是對工作努力的一種「課稅」，儘管在完全退休年齡(FRA)之後會重新計算年金。在某種程度上退休收入檢測(RET)被視為對收入的「課稅」，退休收入檢測(RET)可能促使一些勞動者減少工作時間，甚至完全自勞動力市場中選擇完全退休。然而，其他勞動者會根據家庭年金和家庭總收入的綜合情況，對於因退休收入檢測(RET)產生減少社會安全給付，可能以繼續工作等其他方式予以應對¹⁹³。

第三款 生命週期觀點與短視觀點

儘管從文獻的考究上發現勞動力供給發生改變，但是事實上退休收入檢測(RET)會在完全退休年齡(FRA)之後，對於年金給付重新調整，在精算上的結果上是呈現公平的狀況，也就是說在一般人的平均餘命中，勞動者將獲得所有因退休收入檢測(RET)被扣留的年金。因此，不應該存在勞動力供給的改變。然而，實際上確實存在勞動力供給的改變，所以對於如何研究退休收入檢測(RET)的存在從而而有兩派觀點：生命週期觀點(lifecycle view)、短視觀點(myopic view)¹⁹⁴。

生命週期觀點(lifecycle view)通常是考慮到普通人的壽命，由那些了解退休收入檢測(RET)扣款將以精算中性的方式回到自身的勞動者所信奉，因此這些人不會完全把退休收入檢測(RET)看成是一種「稅」。相比之下，短視觀點(myopic view)更常見於那些對以後增加的給付不賦予相同的經濟價值的個人，也就是這些受益

¹⁹⁰ Leora Friedberg, *The Labor Supply Effects of the Social Security Earnings Test*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7200, 21-22(1999).

¹⁹¹ Steven J. Haider and David Loughran, *Do the Elderly Respond to Taxes on Earnings? Evidence from the Social Security Retirement Earnings Test*, RAND Labor and Population, Working Paper No. WR-223-1, 30-31(2007); Jae G. Song and Joyce Manchester, *How Have People Responded to Changes in the Retirement Earnings Test in 2000*, Social Security Bulletin Vol. 67 No. 1 1, 11 (2007).

¹⁹² Gary V. Engelhardt and Anil Kumar, *The Repeal of the Retirement Earnings Test and the Labor Supply of Older Men*, Journal of Pension Economics & Finance, Vol. 8 Iss. 4 429, 431(2009).

¹⁹³ Jae G. Song and Joyce Manchester, *supra* note 191, at 12.

¹⁹⁴ Marjorie Honig and Cordelia Reimers, *Is It Worth Eliminating the Retirement Test?*, The American Economic Review, Vol. 79 No. 2 103, 104(1989).

人比較偏向短視，寧願今天領取一塊錢，也不願意明天領取兩塊錢。因此，持短視觀點的人通常是因為特殊的情況和信念而持有這種觀點，例如他們當下借錢的能力有限、壽命較平均壽命短、厭惡風險的態度、較高的個人折現率或缺乏對於未來年金給付調整的認識¹⁹⁵。

在 Cordelia Reimers 和 Marjorie Honig 的研究發現，老年男性在開始退休後重新進入勞動力市場的模式，與假設工人意識到精算調整的情況不同，他們寫道「這些結果顯示，在社會安全方面來看是短視近利的，易言之，老年男性只考慮到當前的收入，而沒有想到損失的年金，將在以後連本帶利地補回來」¹⁹⁶。

第二項 退休收入檢測和總體勞動力供給

勞動力參與是指勞動者決定是否繼續留在勞動力市場中，而總體勞動力供給指的是由整體未退休勞動者與退休勞動者受益人所提供的工作時間。退休收入檢測(RET)就勞動力參與及總體勞動力供給所帶來的影響，對於政策制定者而言極其重要。當主張廢除退休收入檢測(RET)的時候，一些政策制定者希望可以鼓勵退休人員重返職場，或阻止人們離開勞動力市場¹⁹⁷。

早期研究大部分的結論是退休收入檢測(RET)對於年長男性的勞動力供給決定，並沒有實質的影響¹⁹⁸。2003年有一份就1973-1988年期間進行的研究，其發現退休收入檢測(RET)對於於62歲以上男性的總工時以及收入幾乎沒有任何影響性，不過另外有一些強有力的證據顯示提高退休收入檢測(RET)門檻會對女性的收入產生正面影響，儘管如此，沒有發現對女性工時產生影響的證據¹⁹⁹。另一項研究利用社會安全局的行政數據與主計機關的所得與計畫參與調查(Survey of Income and Program Participation, SIPP)，在2000年取消退休收入檢測(RET)適用於完全退休年齡(FRA)和69歲之間的人，沒有任何明確的證據顯示65到69歲勞動者的就業率有所增加²⁰⁰。

¹⁹⁵ Gary V. Engelhardt and Anil Kumar, *Taxes and the Labor Supply of Older Americans: Recent Evidence from the Social Security Earnings Test*, National Tax Journal Vol. 67 No. 2 443,450 (2014).

¹⁹⁶ Cordelia Reimers and Marjorie Honig, *The Perceived Budget Constraint under Social Security: Evidence from Reentry Behavior*, Journal of Labor Economics Vol. 11 No. 1 184,204(1993).

¹⁹⁷ Zhe Li, *supra* note 30, at 17.

¹⁹⁸ Alan Gustman and Thomas Steinmeier, *The 1983 Social Security Reforms and Labor Supply Adjustment of Older Individuals in the Long Run*, Journal of Labor Economics Vol. 3 No. 2 (1985); Gary Burtless and Robert A. Moffitt, *The Joint Choice of Retirement Age and Postretirement Hours of Work*, Journal of Labor Economics Vol. 3 No. 2 (1985); Cordelia Reimers and Marjorie Honig, *Responses to Social Security by Men and Women: Myopic and Far-Sighted Behavior*, Journal of Human Resources Vol. 31, No. 2 (1996); Michael Leonesio, *The Effects of the Social Security Earnings Test on the Labor-Market Activity of Older Americans: A Review of Empirical Evidence*, Social Security Bulletin Vol. 53 No. 5 (1990).

¹⁹⁹ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *Does the Social Security Earnings Test Affect Labor Supply and Benefits Receipt?*, National Tax Journal Vol. 56 No. 4 755, 755(2003).

²⁰⁰ Jae G. Song, *Evaluating the Initial Impact of Eliminating the Retirement Earnings Test*, Social Security

然而有其他的研究顯示退休收入檢測(RET)對於勞動力參與和總體勞動力供給有很大的影響。2004年的一項研究發現退休收入檢測(RET)導致62歲到完全退休年齡(FRA)的已婚男性全職工作的比例減少了4%²⁰¹。最近的一項研究利用密西根大學的調查資料(Health and Retirement Study)，檢視年長男性的退休、儲蓄、年金財富和健康保險等生命週期，發現2000年廢除完全退休年齡(FRA)以上到69歲受益者的退休收入檢測(RET)，可以使65歲勞動參與率提高約13.7%²⁰²。2008年的一項研究，發現至少4.8%的勞動力因為退休收入檢測(RET)的改革而調整其勞動力供給，以及相對年輕的男性比年長的男性對於退休收入檢測(RET)的改革反應更大²⁰³。研究還顯示出退休收入檢測(RET)可能對某些年長勞動者群體產生較大的影響。一項研究認為，1978年至1987年時期的退休收入檢測(RET)對於收入在退休收入檢測(RET)門檻附近的勞動者群體，減少其就業率超過1%²⁰⁴。2018年的一項研究，使用1976年到2012年的數據，就55歲到75歲的女性分析，理論上女性的勞動者參與率在2000年後普遍上升。然而，這種上升僅在單身、離婚、分居或喪偶的女性身上發現(已婚女性的勞動力參與率有所下降)²⁰⁵。2020年的研究指出，相對於那些沒有被預測會受到退休收入檢測(RET)影響的人，那些被預測會受到退休收入檢測(RET)影響的人的就業率呈現大幅下降，退休收入檢測(RET)使63-64歲的人就業率下降至少1.2%²⁰⁶。

此外，幾項研究發現，2000年的修法對於在完全退休年齡(FRA)到69歲之間的受益人也有影響。處於完全退休年齡(FRA)以下，且收入高於退休收入檢測(RET)門檻的社會安全受益人，可能面臨兩種不同類型的選擇。第一種是先減少勞動供給，達到完全退休年齡(FRA)時再增加勞動供給；另一種是重返職場，增加其勞動力供給，這樣可以確保達到完全退休年齡(FRA)時有職位。後者的動機是因為對年長勞動者來說，重新進入勞動力市場相對而言具有挑戰性²⁰⁷。有一項研究顯示出支持後者的選項，即刪除達到或超過完全退休年齡(FRA)之適用，會增加年輕勞動者的勞動力供給，該項研究發現，由於2000年的修法，稍微年輕的勞動者(低於

Bulletin Vol. 65 No. 1 1, 13(2004).

²⁰¹ Alan L. Gustman and Thomas L. Steinmeier, *The Social Security Retirement Earnings Test, Retirement and Benefit Claiming*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 10905 1, 21(2004).

²⁰² Neha Bairoliya, *Pension Plan Heterogeneity and Retirement Behavior*, *European Economic Review* Vol. 116 28, 50(2019).

²⁰³ Steven Haider and David Loughran, *The Effect of the Social Security Earnings Test on Male Labor Supply: New Evidence from Survey and Administrative Data*, *Journal of Human Resources* Vol. 43 No. 1 57, 81(2008).

²⁰⁴ Alexander M. Gelber, Damon Jones, Daniel W. Sacks and Jae Song, *Using Non-Linear Budget Sets to Estimate Extensive Margin Responses: Method and Evidence from the Social Security Earnings Test*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 23362 1, 32(2018).

²⁰⁵ Dale S. Bremmer and Randy Kesselring, *How Social Security's Earning Test, Age and Education Affect Female Labor Supply*, *Atlantic Economic Journal* Vol. 46 357, 376(2018).

²⁰⁶ Alexander M. Gelber, Damon Jones, and Daniel W. Sacks, *Estimating Adjustment Frictions Using Nonlinear Budget Sets: Method and Evidence from the Earnings Test*, *American Economic Journal: Applied Economics* Vol. 12 No. 1 1, 4(2020).

²⁰⁷ Zhe Li, *supra* note 30, at 18.

完全退休年齡)每年的工作週數增加 5.4%以及每週工作時間增加 5.1%²⁰⁸。這一發現對於政策制定者而言產生一個問題，即完全廢除退休收入檢測(針對 62 歲到完全退休年齡的人)是否會影響更年輕勞動者(62 歲以下)的勞動力供給。

勞動力參與的決定，即勞動者決定退休或繼續在勞動力市場中，在某些方面來看，比起單純增加或減少工作時間的決定更具有挑戰性。雖然從前述的量化研究中似乎有呈現因為退休收入檢測(RET)而降低勞動力參與的趨勢。

不過對於此點，有論者認為退休收入檢測(RET)對於勞動力參與的影響並不大，也許部分是因為退休收入檢測(RET)對於決定退休的因素來說，佔的比重是比較小的一部分，其他還會因為完全退休年齡(FRA)逐漸延長、年金規則以及勞動者健康狀況等等同時發生的變化，所以要將退休收入檢測(RET)的影響性與已經呈現出來延後退休的趨勢一併討論有一定的難度²⁰⁹。另有論者認為退休收入檢測(RET)對於年長勞動者勞動力供給決定的影響性，研究並沒有得出明確的結論，只能表示退休收入檢測(RET)對於年長勞動者決定是否提供勞動力影響不一，不同的數據、方法以及人口群體，都可能是不同研究得出不確定結論的原因²¹⁰。

第三項 退休收入檢測和受益人之間之公平性

關於現行法中的退休收入檢測(RET)，可將社會保險受益人分為三類：1.低於退休收入檢測(RET)門檻的人 2.受退休收入檢測(RET)影響而導致每月年金給付減少的人 3.高收入導致無法領取每月年金給付的人。有研究針對三個族群進行潛在性廢除退休收入檢測(RET)的討論，得到的回應是各組呈現不同的結果。大體上來說，第一組的行為仍然保持不變；第二組的行為變化呈現多元歧異的情況，取決於每位受益人對以下兩種情況的重視程度：(1)因廢除退休收入檢測(RET)而增加社會安全給付進而增加工作，或(2)因廢除退休收入檢測(RET)而增加社會安全給付進而減少工作；第三組的行為是某些人會減少工作時間，因為本來是完全無法領取社會安全年金，現在是可以領取大量的年金。

這些歧異之處導致某些人認為刪除退休收入檢測(RET)會使一些高收入者享有不公平地受益，因為其可以額外獲得社會安全年金，形成高收入者更無須擔心經濟安全的狀況，進而減少其工作時間。批評退休收入檢測(RET)的人認為，退休收入檢測(RET)歧視那些必須繼續工作以補足社會安全年金不足生活的申請人，相反地，沒有勞動所得的受益人如果有其他形式的收入，如私人年金或是投資所得，則可以獲得全額的社會安全給付，對此深感不平。支持退休收入檢測(RET)的

²⁰⁸ Chen Tengjiao, Yajie Sheng, and Yu Xu, *The Anticipation Effect of the Earnings Test Reform on Younger Cohorts*, *Public Finance Review* Vol. 48 No. 4 387, 387(2020).

²⁰⁹ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 9.

²¹⁰ Zhe Li, *supra* note 30, at 19.

人反駁說道，刪除退休收入檢測(RET)對於幸運能夠在享有領取老年年金後繼續工作的人帶來好處(bonus)，同時可以領取年金以及再工作收入，而且額外的社會安全年金可能促使一些人減少工作時間²¹¹。

在 2004 年的一份報告中，研究指出廢止退休收入檢測(RET)對於不同收入水平的人有不公平的益處，其顯示總收入的增加對於高收入者而言具有統計學上的意義，產生提高收入；但對低收入者來說，則沒有統計學的意義，收入沒有明顯增加²¹²。在不同收入的退休勞動者受益人族群中，這種統計學上的明顯差異表明著，如果廢除退休收入檢測(RET)，高收入者將比低收入者獲得更多的給付，對此 2007 年的一份論文中也得到相同的結論²¹³。

另一個與公平有關的考量點在於一些受益人的壽命是否足夠長久，以充分實現領取在完全退休年齡(FRA)之後重新計算而產生較高額度的老年年金。在考量重新計算的精算公平性時，即是以平均壽命的勞動者將完全領回因退休收入檢測(RET)扣減的年金，然而對於低於平均壽命的勞動者而言，可能會覺得年金的回復是不完整的。易言之，對於那些壽命比平均壽命較高的勞動者而言，可能會領取比原本因退休收入檢測(RET)扣減的年金還多。

就特定的個人來說，以後恢復年金的比率可能低於或高於精算公平的水平，意味著可能是終生稅或者終生補貼。由於預期壽命的不同，退休收入檢測(RET)為高收入受益人的工作提供津貼，而為低收入受益人的工作變相增加稅賦，因為根據退休收入檢測(RET)，其年金將被扣減。由於預期壽命與收入連結，若按照一生計算，退休收入檢測(RET)可說是一種累退稅，加劇不公平性²¹⁴。

廢除退休收入檢測(RET)對不同收入族群的退休勞動者受益人產生不同的影響，而此也帶給政策制定者巨大的挑戰性。通常情況下，支持廢除退休收入檢測(RET)的論點是幫助低收入者以避免不必要的扣減年金，並且鼓勵在老年時期繼續工作，不過此論點忽略了在完全退休年齡(FRA)會重新計算老年年金，並且論點假設是立基於對整個退休勞動者受益人族群的影響是普遍平等的狀況²¹⁵。

第四項 退休收入檢測和申請給付行為

由於退休收入檢測(RET)適用於低於完全退休年齡(FRA)的勞動者，這可能會減少低於完全退休年齡(FRA)的勞動者盡早申領年金的狀況。如前所述，一些勞動

²¹¹ Marjorie Honig and Cordelia Reimers, *supra* note 194, at 103-106.

²¹² Jae G. Song, *supra* note 200, at 2.

²¹³ Jae G. Song and Joyce Manchester, *supra* note 191, at 11-12.

²¹⁴ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 5.

²¹⁵ Zhe Li, *supra* note 30, at 20.

者認為退休收入檢測(RET)是對於完全退休年齡(FRA)之前領取的年金予以課稅，但事實上在完全退休年齡(FRA)時會重新計算年金，導致從完全退休年齡(FRA)開始的年金數額較高，使勞動者能夠收回因為退休收入檢測(RET)扣減的年金。

許多研究發現退休收入檢測(RET)對於何時決定申領老年社會安全年金有影響性。2003年的一項研究，探討1973-1998年期間62歲以上的人士，發現退休收入檢測(RET)門檻提高1000美元，62歲以上男性申領社會安全年金的比例增加1.19%、62歲以上女性則是3.34%，以及總體平均為2.3%²¹⁶。另外2007年的研究，檢視2000年刪除對於高於完全退休年齡(FRA)男性和女性退休收入檢測(RET)的狀況，發現65-69歲的男性和女性對於年金的申請增加2%到5%、年滿65歲的男性和女性則是增加3%到7%²¹⁷。一項2020年的報告，表示在2000年修法之後，65到69歲在職本來打算延遲申請年金的人，臨時性增加改選擇請領年金²¹⁸。

還有其他相關的文獻有助於觀察完全廢除退休收入檢測(RET)對於年金申請和領取的影响，這對於政策制定者是重要的關注點。2003年一項研究，預測如果廢除退休收入檢測(RET)，將可能導致年齡小於完全退休年齡(FRA)的人提前領取年金²¹⁹。同樣地，2004年的一項研究發現，完全廢除退休收入檢測(RET)將使已婚男性的領取率增加10%²²⁰。此外，2013年一項研究發現，廢除退休收入檢測(RET)可能導致受益人選擇更早領取年金，而不會在完全退休年齡(FRA)才領取²²¹。

從前述這些資料來看，足以說明完全取消退休收入檢測(RET)將會導致受益人，選擇在完全退休年齡(FRA)前提前領取年金的情況將有所增加。

第五項 廢除退休收入檢測對貧窮率之影響

政策制定者要考量的另一個問題是退休收入檢測(RET)對於貧窮率的影響。在考慮可能廢除退休收入檢測(RET)時，由於沒有類似課稅的扣減制度存在，可能導致更多人選擇在62歲時提出請領老年年金，而這又會因為提前退休減額年金的制度，導致受益人適用於永久性的精算扣減。如果沒有退休收入檢測(RET)，在完全退休年齡(FRA)之後重新計算年金時，將不會減少減額年金的適用情況，會一直適用按提前退休月份數所精算扣減後的年金²²²。

²¹⁶ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 199, at 768-771.

²¹⁷ Jae G. Song and Joyce Manchester, *supra* note 191, at 8.

²¹⁸ Patrick J. Purcell, *Employment at Older Ages and Social Security Benefit Claiming, 1980-2018*, Research and Statistics Note 2020-01, 8, at <https://ssrn.com/abstract=3578518> (last visited Mar. 19, 2021)

²¹⁹ Caroline Ratcliffe, Jillian Berk, Kevin Perese and Eric Toder, *Impact of the Social Security Retirement Earnings Test on 62-64-Year-Olds*, AARP, 21(2003).

²²⁰ Alan L. Gustman and Thomas L. Steinmeier, *supra* note 201, at 21.

²²¹ Anya Olsen and Kathleen Romig, *supra* note 153, at 53.

²²² Zhe Li, *supra* note 30, at 21.

假定一個受益人選擇在 64 歲時退休，而其完全退休年齡(FRA)為 67 歲，也就是說提前三年退休，其老年年金將因此每月被扣減 20%。如果廢除退休收入檢測(RET)之後，可能促使受益人選擇比現行情況更早地領取年金，那麼受益人的年金將永久減少，而且如果愈早退休，減少年金的比例會更高。例如，前述相同一位受益人選擇在 62 歲時退休，比他的完全退休年齡(FRA)早 5 年，他將因此永久扣減 30%的年金，比原本扣減 20%還多。如果沒有退休收入檢測(RET)調整的話，這種永久性扣減是造成受益人一生貧困問題的原因，特別是在年齡較大的時候。

有相當多的證據顯示，如果完全廢除退休收入檢測(RET)，貧困程度將可能會有所增加。2000 年的一篇論文估計貧窮影響性可能會很大，具體而言，該論文估計在可能廢除退休收入檢測(RET)之後，貧窮率可能會呈現以下百分比的增長：女性 2.3%、喪偶者 3.6%、已婚夫妻 1.1%、倖存配偶受益人 3.7%、70-79 歲的人 2.4% 以及 80-89 歲的人 4.4%²²³。此外，2016 年的研究顯示，完全廢除退休收入檢測(RET)很可能導致 70 多歲以上的婦女呈現低收入的情況²²⁴。雖然有另一項研究沒有具體表述廢除退休收入檢測(RET)對於貧困影響的時間表，但該研究預期廢除退休收入檢測(RET)仍然會對貧窮產生負面影響²²⁵。

這種討論的一個重要意義是，精算調整可以被認為是一個強制儲蓄的計畫。如果受益人有借貸困難，那麼起始年金的減少就會減少今天的消費，以換取明天更高的收入。這種跨時間的移轉有壞處也有好處，主要的好處是提供額外的保護，防止老年時的貧窮和資產耗盡。由於退休收入檢測(RET)的關係，提供受益人晚年較高的年金，導致遺屬的社會安全給付也會比較多，從而在一定程度上保護寡婦免於貧困，而寡婦群體的貧窮率比一般老年人高出許多。

將收入從退休後的早年移轉到晚年，可能會減少極年老時期的貧窮狀況，但此也有代價，因為其迫使受益人在工作期間減少消費，即便他們預期壽命不會長到足以收回以後較高的年金。此外，一些受益人可能比較喜歡其他形式的儲蓄，而不是透過社會安全的強制儲蓄。有些人可能會覺得精算收益(扣減年金和返還年金)低於他們在其他地方所可以獲得的收益。另一方面，通過社會安全制度儲蓄，會自動提供一個與通膨指數牽連的年金，這提供一個珍貴保險機制，防止受益人的儲蓄因為通膨而受到侵蝕，這樣的機制在私人市場的保險是非常昂貴的²²⁶。

²²³ Michael A. Anzick and David A. Weaver, *The Impact of Repealing the Retirement Earnings Test on Rates of Poverty*, Social Security Bulletin, Vol. 63 No. 2 1, 7(2000).

²²⁴ Theodore Figinski and David Neumark, *Does Eliminating the Earnings Test Increase the Incidence of Low Income Among Older Women?*, Research on Aging Vol. 40 No. 1 27, 27(2018).

²²⁵ Caroline Ratcliffe, Jillian Berk, Kevin Perese and Eric Toder, *supra* note 219, at 20.

²²⁶ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 6-7.

第六項 廢除退休收入檢測對社會安全基金之

影響

第一款 2000 年修法對社會安全基金之變化

制度的變革乃是希望用最少的支出創造最大的效益，而近年來世界各國無不因為人口高齡化的問題，導致年金支出應加，因而提出相對應的改革作為。因此在討論制度時，無不需要提到制度修改之後，是否產生減少財政支出的效應。若以社會安全制度來說，則是觀察基金的增減。

退休收入檢測制度(RET)最近一次修法為 2000 年之時，Giovanni Mastrobuoni 針對 2000 年的修法進行研究，發現從 2006 年開始，社會安全局實際上是節約支出的情況，以及提出對於 2000 年的修法情況，退休收入檢測(RET)似乎呈現 Pareto efficient，進而預測如果完全刪除退休收入檢測(RET)有可能讓基金支出更為減少，並且會使勞動力供給有更大的成長。

其觀察到基金似乎對於第一批適用 2000 年修法的勞動者增加更多支出，但對於 1941 年以後出生的勞動者，基金似乎實際上節省開銷。有兩個理由足以說明完全刪除退休收入檢測(RET)不太會產生更大的支出。首先，如果我們相信 62 歲以後工作的無益性會隨著年齡的增長而增加，那麼 62 歲到完全退休年齡(FRA)之間的勞動力供給，將對於完全刪除退休收入檢測(RET)之結果產生更積極的反應。其次，再進一步刪除退休收入檢測(RET)會影響到更年輕的群體，因為 62 歲到完全退休年齡(FRA)之間的死亡率相對而言較低，而在 62 歲到完全退休年齡(FRA)之間退休，將適用於較大的扣減機制(收入超過豁免門檻金額，每兩塊扣一塊年金)。因此，大多數勞動者會選擇在接近完全退休年齡(FRA)時請領年金，對於這些勞動者來說，提前請領年金很可能會因為永遠領取減額年金，進而降低基金的長期支出²²⁷。

²²⁷ Giovanni Mastrobuoni, *The Social Security Earnings Test Removal. Money Saved or Money Spent by the Trust Fund?*, Industrial Relations Section Working Paper No. 513. 1, 18-19(2006).

第二款 完全刪除退休收入檢測對社會安全基

金變化之預估

全面性刪除退休收入檢測(RET)制度事實上並非沒有討論過，可見於法案 Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2019 (H.R. 2663)，該法案在 2019 年送入眾議院，不過由於法案眾多，遲遲未進入實質討論。在此之前，2014 年社會安全局 (SSA) 也曾提過相類似的法案 Let Seniors Work Act of 2014 (S. 2336)，不過僅止送入參議院，一樣沒有實質討論。

2019 年時，社會安全局(SSA)的首席精算師 Stephen C. Goss 寄給眾議員 Jackie Walorski 的信件，說明若低於完全退休年齡(FRA)的人不再適用於退休收入檢測(RET)，社會安全計畫的財務情況將產生「短期支出增加」以及「長期支出減少」的情況。最後綜合評量這兩種影響的狀況，可以計算出完全刪除退休收入檢測(RET)對社會安全計畫的淨影響²²⁸。以下就該信件內容說明：

第一目 短期支出增加

主要有兩個族群將獲得更多的年金，所以對於社會安全計畫基金而言，支出將有所增加。分別為：

1. 因退休收入檢測(RET)扣減年金的受益人，其將收到不被扣減的年金，因此其年金將有所增加：

根據現行法，社會安全局(SSA)首席精算師辦公室(SSA's Office of the Chief Actuary, OCACT)估計 2019 年約有 52 萬名低於完全退休年齡(FRA)的受益人將因退休收入檢測(RET)而被部分或是完全扣減其年金。平均而言，渠等潛在年金的 33% 左右將在這一年被扣減。如果刪除退休收入檢測(RET)，年金將全部發放給受益人，從而增加這些受益人低於完全退休年齡(FRA)時的年金計畫支出。

前述 52 萬名中，約有 45 萬人在低於完全退休年齡(FRA)的情況下領取年金，並且受到現行退休收入檢測(RET)以及提早退休精算的扣減。對於這些受益人而言，如果根據草案刪除退休收入檢測(RET)，因此在完全退休年齡(FRA)以下不適用退休收入檢測(RET)之扣減，僅適用減額年金之數額，社會安全基金將因此給付

²²⁸ Stephen C. Goss, at https://www.ssa.gov/OACT/solvency/JWalorski_20190514.pdf (last visited Mar. 23, 2021).

較多的年金支出。另外還有對於因現行退休收入檢測(RET)而減少年金的 7 萬名受益人來說，他們在 2019 年不會因提前退休而減少年金，因此取消退休收入檢測(RET)亦將立即帶來的額外年金計畫支出²²⁹。

2. 對於勞動者的影響，其將因此提前申請年金：

一些以前沒有領取年金且計畫以後才開始領取年金的人，可能選擇比現行法所規定的要早開始領取年金。2019 年，在 62 歲至 65 歲約 1500 萬個人中，約有 500 萬人適格請領退休勞動者年金，其尚未在可以申請社會安全老年年金的時候請領。如果他們提早申請，會因為再收入的關係而導致扣減年金。如果刪除退休收入檢測(RET)，首席精算師辦公室(OCACT)估計約有 170 萬的勞動者會提前申請，並因提前申請的關係，在一年中平均領取八個月年金。從 2020 年開始，這種低於完全退休年齡(FRA)的額外給付將因提前開始領取年金而顯著增加年金支出²³⁰。

第二目 長期支出減少

退休收入檢測(RET)是在完全退休年齡(FRA)以前扣減年金，但是一旦達到完全退休年齡(FRA)則會重新計算年金數額，將之前扣減的年金發還給受益人，進而減少提前退休精算調整年金(減額年金)的影響性。然而，一旦完全刪除退休收入檢測(RET)的話，受益人將永久適用因為提前退休扣減過的減額年金，也就是說即便達到完全退休年齡(FRA)，年金亦不會有所增加。

而在前文所提到的兩個族群，首先是受到退休收入檢測(RET)和提前退休精算減額給付影響的 45 萬名受益人，都將立刻獲得更多的給付，但其將不會適用於完全退休年齡(FRA)之後因退休收入檢測(RET)調整而增加年金的情況。因此，受益人將在餘生收到較低的月度年金。這種影響是由首席精算師辦公室(OCACT)預測的預期壽命和利率的未來變化所推動的，這將導致計畫長期來看達到節約支出的效果²³¹。

另外則是首席精算師辦公室(OCACT)預測 170 萬勞動者(前面提到的 500 萬勞動者中)將於完全退休年齡(FRA)之前的現在開始申請年金，這將導致社會安全制度立即性地增加總體年金的支出。然而，這些新的受益人將獲得永久性的提前退休減額年金。根據首席精算師辦公室(OCACT)的信件，從長遠來看，月度年金水平永久性的減少，將抵銷因提前申領而增加發放的年金²³²。

²²⁹ *Id.* at 2-3.

²³⁰ *Id.* at 3.

²³¹ *Id.* at 2-3.

²³² *Id.* at 3.

第三目 整體性數據評估

首席精算師辦公室(OCACT)在其信件中附有 10 年短期以及 75 年長期精算試算表，預估刪除退休收入檢測(RET)草案通過之後，產生對於社會安全基金數額的變化。

在 10 年短期精算內，首席精算師辦公室(OCACT)使用名目美元計算，其估計在 2020-2029 年期間，OASDI 的現金流將呈現平均支出每年增加 199.1 億美元，其中草案通過初期 2020-2027 年，每年支出增加超過 200 億美元²³³。

在 75 年長期精算下，首席精算師辦公室(OCACT)使用現值美元計算，其估計到 2038 年之前 OASDI 的現金流呈現減少的狀況。隨著支出下降，這些年度成本增加幅度將獲得舒緩，從而為社會安全計畫節約支出，進而在 2038 年之時，OASDI 的現金流呈現增加的現象。從 2038 年起，OASDI 計畫將透過持續性減少支出，從而在預估期的 75 年(2019-2093 年)內持續節約資金²³⁴。

當同時考慮到財務影響以及影響時間的長期性之下，首席精算師辦公室(OCACT)得出一結論，在 75 年的長期預測期內，完全刪除退休收入檢測(RET)將產生「OASDI 的長期精算赤字減少相當於 0.03%的可扣稅的薪資」以及「2093 年 OASDI 計畫的年度赤字減少相當於 0.11%的工資總額」²³⁵。另外，首席精算師辦公室(OCACT)在 2020 年重新以 2023 年起刪除退休收入檢測(RET)計算，估計使基金的長期資金短缺將減少約 1%，而 2093 年的資金短缺將減少 3%²³⁶。

第三節 退休收入檢測之學理與啟示

第一項 退休收入檢測制度之基本學理

退休收入檢測(RET)的運作方式從前述可以得知相當簡單，如果收入超過豁免門檻，社會安全年金就會減少，但所減少的年金會在未來通過重新計算的方式歸還給受益人。因此，退休收入檢測(RET)同時具備「課稅(tax)」和「移轉(transfer)」的特徵。

²³³ *Id.* at Table 1b.n.

²³⁴ *Id.* at Table 1b.

²³⁵ *Id.* at 1.

²³⁶ SSA, OCACT, Provisions Affecting Level of Monthly Benefits, Option B7.11, Summary measures and graphs https://www.ssa.gov/oact/solvency/provisions/charts/chart_run309.html (last visited Mar. 29, 2021)

退休收入檢測(RET)的「課稅」特徵包含豁免門檻金額和扣減率，豁免門檻金額是根據平均工資漲幅來決定每一年的金額，扣減率則是依照受益人的年齡來決定扣減比率，未達完全退休年齡(FRA)的受益人，每超過門檻兩塊扣減一塊(50%的稅率)，達到完全退休年齡(FRA)年度，每超過門檻三塊扣減一塊(33 1/3 %的稅率)。

退休收入檢測(RET)的「移轉」特徵，往往因為「課稅」特徵而被忽視，其通過增加受益人未來的年金數額，進而補償退休收入檢測(RET)扣減的年金數額。如果因為收入超過豁免門檻，而導致年金被扣減的話，在達到完全退休年齡之後(FRA)會重新計算年金予以發還²³⁷。

另外對於「移轉」特徵的返還機制，因為退休收入檢測(RET)扣減的年金，依照不同完全退休年齡(FRA)的狀況，產生不同的計算結果，不過大約會以每年 7% 的比例返還先前扣減的年金數額，也就是說因為退休收入檢測(RET)每扣減一美元，剩餘壽命期間每年可獲得 0.07 到 0.08 美元，再加上通貨膨脹調整，對於那些存活到平均餘命或者更長的受益人來說，這是一個非常好的年金利率，甚或比起很多私人市場上的經濟行為還要好²³⁸。透過每年部分彌補發還的方式，至多 15 年的時間就能完全彌補因退休收入檢測(RET)扣減的年金²³⁹。

有論者指出如果當前的年金扣減額會完全由未來的年金增長額來補償，並且個人是具有「前瞻性的(forward-looking)」，那麼刪除退休收入檢測(RET)不會影響年金請領時間、收入或者勞動力時數。然而，當退休收入檢測(RET)的「移轉」特徵被忽略，退休收入檢測(RET)形成生活費用的緊縮，可能會使年金請領時間、收入或者勞動力時數產生扭曲的變化²⁴⁰。

對於前述扭曲的狀況，美國退休人員協會(American Association of Retired Persons, AARP)為了得知民眾對於退休收入檢測(RET)的瞭解情況，進行一項問卷調查，題目是關於一名 63 歲的男性，在領取社會安全年金之時，同時賺取 40,000 美元的年收入，受試者被要求回答他們認為該男性的收入是否會影響年金給付，得到的結論是 80%受試者正確回答出該男性的收入會影響年金給付。然而，僅有 40%的受試者知道這些被扣減的年金會在未來返還，也就是說高達 60%的受試者認為退休收入檢測(RET)是永久扣減其年金的稅賦²⁴¹，因此阻礙繼續工作的意願。

²³⁷ Jae G. Song and Joyce Manchester, *supra* note 191, at 2-3.

²³⁸ C. Eugene Steuerle, *The COVID-19 Crisis Reveals the Need to Let Eligible Workers and Retirees Take Partial Social Security Benefits*, at <https://www.urban.org/urban-wire/covid-19-crisis-reveals-need-let-eligible-workers-and-retirees-take-partial-social-security-benefits> (last visited Apr. 13, 2021)

²³⁹ Joseph Matthews, *supra* note 25, at 45.

²⁴⁰ Jae G. Song and Joyce Manchester, *supra* note 191, at 3.

²⁴¹ S. Kathi Brown and Rebecca Perron, *Assessing Current and Future Beneficiaries' Knowledge of Social Security Benefits*, AARP Research, 10(2011).

第二項 移轉發還之學理與扣減機制之矛盾

人們或許對於退休收入檢測(RET)最不理解的方面是當前年金的扣減，將會被未來增加的年金所抵銷。移轉發還扣減年金的目的是為了在精算上做到公平，使該制度預計「終生稅(lifetime tax)」為零，也就是說美國法的概念是僅對於勞動者課予社會安全工資保費(payroll tax)，對於已退休勞動者不課稅²⁴²。

雖然會因為退休收入檢測(RET)而扣減年金，形成類似課稅的效果，但為了達到退休後的「課稅」為零的狀況，故在達到完全退休年齡(FRA)之後將之前因退休收入檢測(RET)扣減的年金發還，在終生平均餘命的時間點上，此扣減與發還機制之間，年金不會受到退休收入檢測(RET)的影響，形成「終生稅」為零的狀況。因此，將受益人因退休收入檢測(RET)而扣減的年金視為對收入課稅，這樣的看法是有問題的，事實上被扣減的年金會在以後償還，故退休收入檢測(RET)並非課稅。

然而，對於特定的個人來說，以後恢復年金的比率可能低於或高於精算公平的水平，這意味著可能是終生稅或者終生補貼。然而，無論哪種情況，終生影響的扣減年金是一個誤導性指標。首先，即便經過考量整體人口的平均數公平性具有精算調整，但對於特定群體來說不一定是精確的。例如，對於預期壽命高於平均水平的群體，隨後的年金增加數額會超過當初所減少的數額，這意味著退休收入檢測(RET)對其進行終生津貼；對於預期壽命低於平均水平的群體，情況正好相反。由於預期壽命的不同，退休收入檢測(RET)為高收入受益人的工作提供津貼，而為低收入受益人的工作變相增加稅賦，因為根據退休收入檢測(RET)，其年金將被扣減。這個論述值得思量，因為其表明，就一生而言，退休收入檢測(RET)可能是累退性質，與其所認為的累進性質相反²⁴³。

事實上，這種「移轉」機制等同於商業保險之年金險，將因為退休收入檢測(RET)被扣減的年金當作購買年金險，在完全退休年齡(FRA)之後開始請領年金給付，能否將先前扣減的年金給付完全領回，取決於受益人之壽命，若受益人在完全退休年齡(FRA)之後約 15 年內過世，則無法完全領回先前被扣減的年金；若受益人在完全退休年齡(FRA)之後超過 15 年以上才過世，則至少會領回先前被扣減的年金，甚至因為活得愈久，得以領取超過先前被扣減的年金數額。對於「課稅」機制，其本身是為了回應「社會保險」學理而產生的扣減年金機制，讓受益人在年金請領的「全有，否則全無」之間有一漸進緩和的扣減年金機制，進而讓受益人可以領取部分年金，又不會違背社會保險學理。但事實上又因為「移轉」機制的關係，將先前被扣減的年金發還。

²⁴² Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 5.

²⁴³ *Id.*

對此，產生第一個觀察是所謂的「課稅」特徵，事實上並不是一種「課稅」，雖然受益人在請領年金的當下會因為年金被扣減而有被「課稅」的直觀想法，但結合「移轉」發還機制的運作來看並非「課稅」。另外，第二個觀察是「移轉」機制誠如前述，其實等同於商業保險之年金險的運作，也就是說退休之後之退休收入檢測(RET)在完全退休年齡(FRA)之前適用「社會保險」學理，在完全退休年齡(FRA)之後適用「商業保險」學理。易言之，相同的社會保險之老年給付，會因為年齡的關係，產生斷裂式之適用。在請領社會保險之年金給付期間，應當適用社會保險之學理，不應改變為適用商業保險之學理，形成社會保險之扣減機制與商業保險之移轉發還機制雙軌運作，導致年金制度之矛盾。

第三項 國內學者與美國本土學者之認知

國內早期提到退休收入檢測(RET)，可以追溯到 1994 年勞保局職員蕭麗卿的著作中，不過內容只有提到扣減的內容，也就是「課稅」面向，沒有提到「移轉」面向²⁴⁴。2007 年，黃世鑫教授撰文亦有提到 earnings test 之內容，不過一樣只有提到「課稅」面向²⁴⁵。2013 年 7 月 25 日，時任考試院長的關中就年金改革提出建言，對於解決退休人員再就業支領雙薪的部分，認為應參考美國社會安全法中的退休收入檢測(RET)制度²⁴⁶。然而該講稿僅提到退休收入檢測(RET)的「課稅」面向，並沒有提到退休收入檢測(RET)的「移轉」面向。2013 年，莊正中教授投書媒體，就退休公立大學教授領雙薪的問題，認為應學習美國退休收入檢測(RET)，提到美國退休收入檢測(RET)的「課稅」面向，並且說明在達到完全退休年齡(FRA)之後不再適用退休收入檢測(RET)²⁴⁷，但亦未就「移轉」面向說明。2017 年，曾巨威教授投書媒體，與莊正中教授相似的內容介紹退休收入檢測(RET)，一樣並未就「移轉」面向說明²⁴⁸。2019 年，李玉君教授(時任台灣社會法與社會政策學會理事長)、吳明孝及陳竹上聯名投書媒體亦曾提到退休收入檢測(RET)之超過兩元會扣除一元之內容，亦無討論到「移轉」面向。²⁴⁹

國內論者討論退休收入檢測(RET)制度只有提到「課稅」面向，事實上美國本土論者亦有如此的情況。Leora Friedberg 的研究發現到勞動者忽視精算調整，她提到「關於該制度的普遍描述，如同《Money》雜誌和《Los Angeles Times 洛杉磯時報》所報導的那樣，沒有提到現在因退休收入檢測(RET)而扣減的年金將會在未來有較高的年金補償」²⁵⁰。J.K. Lasser 研究所出版的稅務指引手冊警告讀者

²⁴⁴ 蕭麗卿，部分國家老年年金制實施概況，高齡社會的老年年金制度，頁 99-100，1994 年 3 月。

²⁴⁵ 黃世鑫，公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流誤入漩渦，考銓季刊，第 50 期，頁 76，2007 年 4 月。

²⁴⁶ 關中，同註 8，169-170。

²⁴⁷ 莊正中，同註 8。

²⁴⁸ 曾巨威，同註 8。

²⁴⁹ 李玉君、吳明孝、陳竹上，同註 8。

²⁵⁰ Leora Friedberg, *The Social Security Earnings Test and Labor Supply of Older Men*, Tax Policy and the

「如果你的年齡在 70 歲以下，社會安全年金將會因為工作收入而減少」，但是沒有提到隨後的年金調整²⁵¹。即便是公共財政領域的大學生所使用的暢銷教科書也只提到起始年金的減少，但沒有提到後來的年金增加²⁵²。

前述美國退休人員協會(AARP)的問卷調查，已經顯示美國民眾對於退休收入檢測(RET)的不了解，而對於美國研究者來說，理應期待其可以完整論述退休收入檢測(RET)的內容，然而有許多的文獻並不會提到「移轉」的面向，逕以「課稅」面向行文，並以此連結其研究結論。

美國學者應有義務說明完整的制度內容，但事實上並沒有貫徹學者傳達正確知識的本業，反而疏漏部分內容，因而使社會安全制度的退休收入檢測(RET)成為社會安全制度中最不受歡迎的內容之一，它也是最被廣為誤解的內容，甚至被大眾扭曲理解²⁵³。就退休後領取老年年金且繼續工作的後果，沒有正確將訊息提供給美國年長者，往往一些概念被誇大傳播²⁵⁴。此外，有論者從退休收入檢測發還扣減金額的角度，認為退休收入檢測(RET)並不是一種課稅制度，然而往往受益人將其誤解為一種高達 50%以及 33%稅率的所得稅，進而導致在勞動力供給上做出錯誤的判斷，形成經濟體的總體損失²⁵⁵。

第四項 刪除退休收入檢測之益處及壞處

Jonathan Gruber 以及 Peter Orszag 對於刪除退休收入檢測(RET)提出五個益處以及四個壞處的觀察²⁵⁶。

第一款 刪除退休收入檢測之益處

1. 退休收入檢測(RET)極其複雜且不受歡迎，由於受益人往往不理解該制度如何運作，刪除此一制度將消除社會安全制度中一個更不受歡迎和更令人困惑的面向。
2. 退休收入檢測(RET)在行政上很複雜。根據社會安全局(SSA)的估算，追蹤退休收入檢測(RET)產生的各種行政調整，每年花費在該制度約一到一點五億美元的行政費用。

Economy Vol. 12 1,128(1998).

²⁵¹ J.K. LASSER INSTITUTE, J.K. LASSER'S YOUR INCOME TAX 1998 519(1997).

²⁵² HARVEY S. ROSEN, PUBLIC FINANCE 201(1995).

²⁵³ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 1.

²⁵⁴ Hugo Benítez-Silva and Frank Heiland, *supra* note 143, at 527.

²⁵⁵ Jeffrey Brown, The Social Security Earnings Test Is Not A Tax, at <https://tinyurl.com/2ha7st8m> (last visited Apr. 13, 2021).

²⁵⁶ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 10-11.

3. 由於該制度依照平均餘命精算，從此點上來看非常公平，因此刪除退休收入檢測(RET)對該計畫的長期精算健全性來說幾乎沒有影響。
4. 刪除退休收入檢測(RET)可能對工作活動產生適度的正面影響。如果勞動者某種程度上認為退休收入檢測(RET)是對收入課稅，那麼刪除此一制度可能會引起一些額外的工作情況。
5. 刪除退休收入檢測(RET)將使勞動者擺脫可能是低效率的強制儲蓄。一個爭議是預期壽命短的勞工是否應進行儲蓄。另一個爭議是想要儲蓄的勞工，是否有可能通過其他方式賺取比精算調整和延後退休積分(DRC)更好的報酬率。

第二款 刪除退休收入檢測之壞處

1. 刪除對受益人的退休收入檢測(RET)，可能會鼓勵更多受益人選擇更早退休領取年金。若如此，勞工將會因為提早退休減額年金的適用，終生領取較低數額的年金。如果那些選擇提前領取年金的人消耗掉這些年金，而不是保存足夠的錢抵銷社會安全年金的減少，那麼他們晚年將只能擁有低所得收入。因此，從長遠來說，高齡老人的貧窮率可能會上升。有研究顯示，較高的年金只會被消耗掉，而不是保存起來，這種說法得到了支持。
2. 刪除退休收入檢測(RET)將產生短期預算支出。刪除達到完全退休年齡(FRA)之上的退休收入檢測(RET)，將使社會保障支出在頭五年增加約 150 億美元的支出。另外，由於刪除退休收入檢測(RET)之後，原本會藉由精算調整產生在完全退休年齡(FRA)之後的年金增加數額將減少，所需的額外支出會隨著時間推移而減少，從長遠來看，基本上沒有精算影響。
3. 刪除退休收入檢測(RET)可能會讓一些勞動者失去一種潛在有用的儲蓄方式。如前所述，在沒有退休收入檢測(RET)的情況下，勞動者唯一可做的決定是申領或不申領年金。然而，一些勞動者可能希望申領部分年金，並將其餘的年金以指數年金的形式進行儲蓄，而這正是社會安全制度退休收入檢測(RET)所能提供的儲蓄機制。
4. 刪除退休收入檢測(RET)可能會稍稍降低國民儲蓄，儘管影響可能不是很大。在目前政府的部分資助制度下，較高的年金支付可能減少公共儲蓄(因為年金增加，稅收卻沒有任何相應的變化)。如果私人儲蓄的潛在成長小於公共儲蓄的下降(即如果稅收和其他支出不受影響，如果受益人沒有把額外的年金都存起來)，刪除退休收入檢測(RET)會降低國民儲蓄²⁵⁷。

²⁵⁷ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 10-11.

第五項 退休收入檢測之近期發展

在 2000 年修法刪除完全退休年齡(FRA)以上的退休收入檢測(RET)之適用後，旋即 2001 年共和黨眾議員 Pete Sessions 聯名其他 50 位眾議員提出法案 H.R.1731 - Social Security Earnings Limit Repeal Act of 2001，希望完全刪除退休收入檢測(RET)²⁵⁸，以及同樣在 2001 年底，共和黨眾議員 Eugene Clay Shaw Jr.提出法案 H.R.3497 - Social Security Guarantee Plus Act of 2001 討論相類似的內容，希望完全刪除退休收入檢測(RET)²⁵⁹。

美國共和黨眾議院議員 Jackie Walorski²⁶⁰長年來關注退休收入檢測(RET)，數次倡議完全廢除退休收入檢測制度(RET)，對此議題不遺餘力。Jackie Walorski 於 2019 年 5 月 10 日提出法案 Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2019 (H.R. 2663)，該法案在 2019 年送入眾議院，不過由於法案眾多，遲遲未進入實質討論。該法案的立法內容在於終止領取退休老年年金卻繼續工作的年長者退休收入檢測制度(RET)之適用，最主要的切入點是 Jackie Walorski 認為退休收入檢測 (RET) 制度是「懲罰」想要繼續工作的年長者，其主張「任何想在領取社會安全年金之後繼續工作的美國年長者，都不應該減少或延遲其年金給付。消除這種不必要的懲罰是一項簡單但重要的改革，而這只是常識，The Senior Citizens' Freedom to Work Act 將要幫助想要工作的年長者，並為那些依賴社會安全制度的人簡化社會安全制度」²⁶¹。

另外，Sam Johnson 是美國眾議院共和黨的資深眾議員²⁶²，擔任過美國眾議院歲入委員會 (House Committee on Ways and Means)的臨時主席，以及擔任前述委員會下級的社會安全小組委員會的主席(Subcommittee on Social Security)。對於退休收入檢測(RET)長期以來關注，甚至是 2000 年主導刪除退休收入檢測(RET)適用於完全退休年齡(FRA)之上的發起人²⁶³。Sam Johnson 在 2016 年 12 月 8 日提交

²⁵⁸ H.R.1731 - Social Security Earnings Limit Repeal Act of 2001, at <https://tinyurl.com/28p7kccm> (last visited Apr. 25, 2021).

²⁵⁹ H.R.3497 - Social Security Guarantee Plus Act of 2001, at <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3497> (last visited Apr. 25, 2021).

²⁶⁰ Jackie Walorski 對於社會安全制度非常嗤之以鼻，其在 2010 年 3 月 18 日訪談中表示「我認為我們必須要做的事情，就是將社會安全制度私人化，並且讓人們投資自己的退休生活」。U.S. House hopeful Walorski: Bipartisan, extremist, in between?, at <https://archive.is/R7L4U> (last visited Apr. 25, 2021).

²⁶¹ Walorski Introduces Bill to End Penalty on Working Seniors, at <https://walorski.house.gov/senior-citizens-freedom-work/> (last visited Apr. 25, 2021).

²⁶² 生於 1930 年 10 月 11 日，死於 2020 年 5 月 27 日。任期內過世，是當時美國眾議院最年長的眾議員。

²⁶³ Social Security Administration, SENIOR CITIZENS' FREEDOM TO WORK ACT OF 2000 H.R. 5 PUBLIC LW 106-182 106TH CONGRESS REPORTS, BILLS, DEBATES, AND ACT, at <https://tinyurl.com/pf5kze6b> (last visited Apr. 25, 2021).

法案 H.R.6489 - Social Security Reform Act of 2016 到眾議院，其中一個內容是完整刪除退休收入檢測(RET)，此法案誦經眾議院一讀後，再送入委員會，不過沒有實質討論。隨後在 2017 年的時候，Sam Johnson 跟 Jackie Walorski 眾議員聯名提出法案 H.R.3077 - Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2017。對此法案，Sam Johnson 闡明「2000 年，我的法案終結對於年長者一旦達到完全退休年齡(FRA)時的收入懲罰，但這還不夠，現在是刪除所有社會安全制度受益人的收入懲罰的時候」²⁶⁴，是以 Sam Johnson 也跟 Jackie Walorski 眾議員一樣認為退休收入檢測(RET)制度是對退休者的一種懲罰，忽略社會保險本旨之意義。

第六項 美國法制之啟示

從比較法的方式上，透過前述的段落清楚瞭解美國退休收入檢測(RET)的全貌，是以在此項提出本文對於美國法制之看法。

第一款 肯認扣減制度之年金

社會安全計畫下轄的退休收入檢測(RET)，存在的目的是要貫徹社會保險之本旨。向退休後的受益人發放年金給付，類似保險公司因投保人發生損害而理賠的狀況。保險原則要求的是除非有證據說明存在損失，否則不能支付全額給付。就社會安全退休給付而言，退休收入檢測(RET)確保低於完全退休年齡(FRA)的受益人只有在遭受「重大損失」的情況下，才適格獲得全額給付。因此，退休收入檢測(RET)的設立是為了遵守長期以來的保險原則，即「有損失，才有給付」²⁶⁵。

退休收入檢測(RET)最初採取「全有，否則全無」(all-or-nothing)的退休檢驗，導致只要退休後再繼續工作有些許的收入，將會導致退休給付完全被扣留(withholding)。然而，隨著時間的推移，退休收入檢測(RET)已經脫離最初「全有，否則全無」的性質，若堅守此原則恐過於嚴格，甚或導致勞動者不願退休後再繼續工作，導致總體勞動力供給減少，傷害社會整體效益²⁶⁶。

再者，將年金發放給有大量收入的人沒有「社會必要性」。但是，對於從事部分工時或是低薪工作的勞動者而言，發放部分或是全額年金是具有正當性，而此差別對待就是問題的關鍵所在²⁶⁷，希望藉此讓低薪勞動者可以賺取年金不足之處，但又不因此違背社會保險之學理。

²⁶⁴ Walorski Introduces Bill to Stop Punishing Seniors Who Work, at <https://walorski.house.gov/senior-citizens-freedom-to-work-act/> (last visited Apr. 25, 2021).

²⁶⁵ Zhe Li, *supra* note 30, at 24.

²⁶⁶ *Id.* at 1.

²⁶⁷ Robert J. Myers, *supra* note 107, at 3

第二款 肯認所得損失之量化概念

在前述肯認對於年金可以扣減發放後，即需要創設一個基準概念，讓扣減制度有所依循。過往的所得損失僅是指「退休後中斷收入」的情況，美國退休收入檢測(RET)細緻化所得「重大損失(significant loss)」的概念，透過量化標準的方式，只要在豁免門檻以下的再工作收入，就認定為所得「重大損失」，因而可以領取全額年金²⁶⁸。詳言之，當再工作收入高於特定程度，可謂受益人因「所得無損失」，適用於扣減計算後導致年金完全被扣減，所以不得請領年金；當再工作收入具有相當程度，可謂受益人因「所得部分損失」，適用於扣減計算後導致年金被部分扣減，所以得請領部分年金；當再工作收入低於基準程度，可謂受益人因「所得重大損失」，適用於扣減計算後導致年金不被扣減，所以得請領全額年金。

另外，美國退休收入檢測(RET)的豁免門檻金額通常按照國民經濟的平均工資增長幅度來調整金額，但如果生活成本調整(COLA)沒有變動的話，退休收入檢測(RET)的門檻則不會有所變化²⁶⁹，本文對此亦肯認，透過連結經濟指標的方式，進而讓扣減制度的門檻有所依循，達到與時俱進的效果，減少立法調整的紛擾。

第三款 適用無年齡上限

社會安全計畫創立的目的是在於提供社會保險，以抗衡離開職場後造成所得消失的情況，其並非如同商業保險那樣，繳滿保費一定期間之後，在固定的年齡提供定期年金(annuity)。美國逐步降低退休收入檢測(RET)適用對象之年齡上限，從1950年首次修法刪除75歲以上之適用，進而降低到72歲(1954年修法)、70歲(1977年修法)，最後在2000年修法降低至完全退休年齡(FRA)。對於此等年齡門檻之上勞動者，只要在其年輕時候繳社會安全工資保費期滿之後，即可在年齡門檻之上領取全額老年年金，無論其是否有再工作享有高額收入之情形。此等忽視社會安全所關乎的「退休」的概念，即對於退休者是認為其無工作期待可能性而無收入²⁷⁰，是以透過社會安全之老年年金此等所得替代維持老年生活。

因此，本文認為應當對於退休勞動者終生適用扣減制度，如果設定適用之年齡門檻，無非是將社會保險轉變為商業保險，即投保繳費達一定時間之後，即具有領取金錢資格，形成在領取社會保險之老年年金期間，脫離社會保險法律關係之適用，所以本文以為適用年齡不應設限，領取年金期間須受社會安制度之適用。

²⁶⁸ Zhe Li, *supra* note 30, at 24.

²⁶⁹ Anya Olsen and Kathleen Romig, *supra* note 153, at 40.

²⁷⁰ 郭明政，同註2，頁42。

第四款 扣減之年金不應發還

美國退休收入檢測(RET)制度除了有「課稅」面向的扣減制度，最不為人所知的是「移轉」面向的方式，也就是扣減的年金在達到完全退休年齡(FRA)之後發還，立基於不認同「終生稅」的概念而創設²⁷¹。

本文對此持不同看法。首先，若將被扣減的年金發還，在平均餘命的精算調整基礎上來說，事實上等同於沒有扣減年金的効果，也就是回到原始的問題點，即退休後有再工作收入導致與社會保險的學理違背。

再者，移轉發還機制等同於商業保險之年金險，因為退休收入檢測(RET)扣減的年金等同於購買商業保險之年金險，繳滿一定期數後，在完全退休年齡(FRA)開始請領先前被扣減的年金，並且取決於壽命的長短，來確定能否領回被扣減的數額，將商業保險之作法嫁接在社會保險制度之上，產生制度之矛盾。

末者，年金給付額是透過在職時期的投保薪資、投保年資以及年資給付率計算而成，進而保障退休後的老年經濟安全，保障當下每一個月領有老年年金得以享有老年經濟安全生活。然而在退休後發生退而不休之情事，導致年金發放的必要性產生疑慮，是以透過年金扣減緩和本是應全額停發的狀況，但對此不應該改變移轉為後續每月的年金數額，因為其是透過退休前在職期間之狀況換算下的年金給付。

第七項 軍公教再任私立學校職務之爭議

第一款 年金改革與釋憲之過程

2016 年政黨輪替後，蔡英文政府為兌現選舉時對於年金改革的選舉承諾，以總統府的層級設立國家年金改革委員會，密集討論年金總體性以及各職業別之問題。隨後在 2017 及 2018 年立法院制定或修正軍公教退撫相關法制，大抵改革的內容為：1.調降優惠存款利率 2.調整與月退金相關的計算基準進而降低月退金給付數額 3.退休後再任私校職務者，停發其月退金²⁷²。立委對於軍公教退撫三法之適用產生諸多疑慮因而提出釋憲，大法官在 2019 年分別就軍人、公務員以及公教人員做出釋字 781、782、783 號之解釋²⁷³。

²⁷¹ Jonathan Gruber and Peter Orszag, *supra* note 45, at 5.

²⁷² 孫迺翊，2019 年憲法發展回顧，臺大法學論叢，第 49 卷特刊，頁 1488，2020 年 11 月。

²⁷³ 對此三號大法官解釋之整理，可參見李玉君，軍公教年金改革釋憲解釋之評析，軍公教退休

對於此三號大法官解釋，社會上大多關注的焦點在於信賴保護及溯及既往之討論，而對於退休再任的問題不若前等聲量。事實上不難理解，由於降低月退休金之發放觸及到信賴保護及溯及既往，想當然爾是整個年金改革的核心，而此相對於再任之雙薪問題可謂先決問題。此外，對於再任雙薪問題，似乎在違憲審查上，相較於信賴保護及溯及既往等爭議，獲得更一致的認同，認為該條款違憲，不過對於應當如何修法則存有不同之論述。國內對於信賴保護及溯及既往討論之文獻可謂汗牛充棟²⁷⁴，而對於再任雙薪問題，僅有台灣行政法學會以專題方式，發表六篇文章聚焦於再任雙薪之問題²⁷⁵，其它文獻討論到再任問題僅是附帶一小段。

大法官分別在釋字 781、782、783 號就陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款以及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 3 款有關於再任之規定，即從事私立學校職務且收入超過一定數額導致全部停發退休金(俸)²⁷⁶，大法官對此宣告違憲，並且自解釋公布日起，失其效力。在法令未修改以前，軍公教人員從事私立學校教職務，無論收入數額多少，都不會影響退休金(俸)之發放，現下形成「雙薪」的狀態。

第二款 大法官對於再任雙薪規定之解釋見解

由於大法官釋字 781、782、783 號就陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款以及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 3 款，關於再任雙薪規定之法理解釋完全相同，為避免重複引述相類似之內容，因此以釋字 782 號關於公務人員年金改革之再任論述作為代表，說明大法官對於再任私立學校之職務且收入超過一定數額導致停發退休金(俸)之解釋見解，合先敘明。

就系爭法律規定，大法官參照過去釋字對於平等原則審查之內容²⁷⁷，首先探討系爭法律規範所為「差別待遇之目的」是否合憲，其所採取之分類與規範目的之

金制度之憲法爭議研析，頁 2-12，2020 年 12 月。

²⁷⁴ 詳參孫迺翊，再探公共年金制度、法律不溯及既往原則與信賴保護原則——我國軍公教年金改革過渡條款之考察，興大法學，第 28 期，頁 119 以下，2020 年 11 月。孫教授整理大法官與各方學說之見解，並據以回應。

²⁷⁵ 台灣行政法學會(主編)，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019 年 4 月。

²⁷⁶ 軍公教之再任規定，三部法律有些許不同。就再任學校及職務之差異，公務人員與公教人員是規定「私立學校職務」、軍人是規定「私立大學之專任教師」。就再任薪酬之最高限制，公務人員與公教人員是規定「基本工資」、軍人是規定「公務人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者」。雖然有此兩者差異，但是對於退休後再任之法理討論相同，是以本文不詳述三部法律之差異。詳見董保城、朱敏賢，限制退休軍職人員再任私立大學專任教師合憲性之探討，年金改革施行後若干憲法問題之研究，頁 135-137、162-163，2019 年 4 月。

²⁷⁷ 司法院釋字第 593 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 760 號及第 764 號解釋。

達成間，是否存有一定程度之關聯性而定」²⁷⁸。

再接續論述分類標準與審查密度，見諸「係以受規範對象再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為由，而停止其原得領受之月退休金權利，顯係以受規範對象是否再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為分類標準，而直接限制受規範對象之財產權；因退休公務人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。綜合考量上開規定之分類標準及其差別待遇所涉之權利類型，本院就此應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性，除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，始符合憲法第 7 條保障平等權之意旨」²⁷⁹，採取中度的實質關聯性標準審查系爭規定。

大法官檢視系爭法規範之立法目的，在於「在於防止出現支（兼）領月退休金之退休人員再任受有政府獎補助私立學校職務領取薪酬，而發生從政府實際領受雙薪之現象，以及提供年輕人較多工作機會（立法院公報第 105 卷第 82 期委員會紀錄第 364 頁至第 402 頁、銓敘部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會，就說明會爭點題綱第 7 點之說明參照）。此二目的均係為追求重要公共利益」²⁸⁰。

但在手段上，大法官認為分類標準有一個過廣以及兩個過窄：

1. 首先，教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點第 9 點第 5 款第 3 目、教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點第 8 點第 1 款第 1 目規定，私立技專校院不得使用獎補助經費支付有支（兼）領退休金之公務人員再任薪資；另外，104 年 6 月 10 日修正公布施行之學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例第 8 條第 8 項規定，政府不負擔支（兼）領退休金公務人員，再任私立學校教職員之退撫儲金等，「足見政府對於私立學校之獎補助經費，原則上不致發生退休公務人員再任私立學校職務時，從政府直接領受雙薪之問題。且縱認政府對私立學校之補助亦可能構成對退休人員再任私立學校職務薪資之實質給付，致其有從政府實際上領受雙薪之顧慮」。

但以私立大學獎補助款為例，於各大學間存有重大差異，甚有自願放棄獎補助之私立大學，是以「非所有再任職於私立學校者，都會發生上述從政府實際領受雙薪之問題」，就前述規定「未區分該私立學校是否受有政府獎補助，或獎補助金額是否足以支付再任職者之薪資，即以防止受規範對象從政府實際領受雙薪為由，一律停止再任私立學校職務領有超過法定基本工資之受規範對象，領受月

²⁷⁸ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 126 段。

²⁷⁹ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 127 段。

²⁸⁰ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 128 段。

退休金權利，其所採分類標準顯然涵蓋過廣，尚難謂與防止從政府實際領受雙薪目的之達成間具有實質關聯」²⁸¹。

2.再者，大法官指出「政府給予獎補助之對象，並未限於私立學校」，以及「政府對於其他私人機構亦得依法提供獎勵、補助或稅捐之減免……然上開規定對於同樣受有政府獎補助之其他私人機構擔任全職之受規範對象，並未停止其繼續領受月退休金之權利。故任職於同受政府獎補助之私人機構之受規範對象，將因其係任職於私立學校或其他私人機構，而受有是否停發月退休金權利之差別待遇。就避免政府實際支付雙薪、提供年輕人較多工作機會等目的之達成而言，上開規定所採之分類標準，顯然涵蓋過窄，尚難謂具有實質關聯」²⁸²。

3.另外，「退休公務人員本得自由選擇領取一次退休金或月退休金，二者僅有領取方式之差異，然其本質上均為退撫給與，則無不同。上開規定僅限制支（兼）領月退休金之公務人員領受月退休金權利，而不及於領取一次退休金者，其分類標準，顯然涵蓋過窄，亦尚難謂具有實質關聯」²⁸³。

綜上所述，大法官宣告再任雙薪之系爭規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自解釋公布之日起，失其效力。

不過大法官在理由書的最後，另有留下立法建議的指引方向，「至未來立法者如為提供年輕人較多工作機會而擴大限制範圍，而將全部私立學校或私人機構之職務均予納入，或為促進中高齡者再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，或採取其他適當手段，立法者固有一定形成空間，然仍應符合平等原則，自屬當然」²⁸⁴。

第三款 再任雙薪之評析

第一目 工作權

大法官對於工作權之論述，李玉君教授提出不同意見。大法官在釋字 782 號中提到「因退休公務人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇」，李教授認為大法官對此似乎是基於「年齡」歧視去討論，因而有職業選擇自由中

²⁸¹ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 130 段。

²⁸² 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 131 段。

²⁸³ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 132 段。

²⁸⁴ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 134 段。

主觀資格條件限制，李教授指出再任停發之規範，可以讓退休人員選擇「停領月退休金，而再任私校」或「繼續領取月退休金，並再任私校，但擔任支領法定金額以下薪酬之職務」，因此認為禁止再任私校並非法律規定必然的結果，退休人員還是有選擇再任之可能性，只是「執行職業自由」的問題，並非職業選擇自由主觀資格條件之限制，所以應適用寬鬆審查進行違憲審查²⁸⁵。

另有柯格鐘教授同樣對於工作權之主觀資格條件提出適用疑慮，氏一樣認為再任條款沒有對於再任者的就業或職業行為的限制²⁸⁶。張桐銳教授在其擔任釋字 782 號之鑑定人之書面意見裡，提到再任規定並沒有對於職業選擇自由之主觀及客觀設定許可條件，並且認為對於職業活動沒有規範，因此難以適用職業自由之三階段理論。不過其援引類似再任之公務員服務法第 14 條之 1 之規定，指出司法院釋字 637 號解釋「國家為保護重要公益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，以法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許」，所以只要基於「重要公益」即可，是以認為可以比主觀許可條件寬鬆，只要基於「公益目的」審查系爭規定即可，亦必須符合比例原則²⁸⁷。本文贊同張桐銳教授之見解，確實對於再任雙薪要如何適用職業自由之三階段論有其困難，比擬公務員服務法第 14 條之 1 之實屬論述有據。

另外，董保城教授主張在工作權上，立法者需要證明系爭規定有產生公眾危害才得以阻卻違憲²⁸⁸。然而退撫基金來自於政府提撥及個人提撥，而此政府提撥之部分乃是人民之納稅錢，個人提撥則是不斷新加入的公務人員所繳納，如果堅守原有之退撫規定，在高齡化之發展下，愈來愈多退休軍公教人員領取月退金，勢必會增加人民稅收以及新進公務員之提繳負擔，進而產生世代不正義之問題，是以難以否認無公眾危害之虞。另外，當面臨少子女化的當下，若不考量人口結構的變化，對於軍公教退休金制度完全不能修改，有可能呈現體系不正義之現象²⁸⁹。

第二目 生存權

就生存權之部分，董保城教授說明在高齡化之下，退休人員會面臨醫療照護等費用之支出，可能難以維繫晚年生活，如果再限制任職獲取其他收入，可能對

²⁸⁵ 李玉君，同註 273，頁 26-27。

²⁸⁶ 柯格鐘，公校教師退休金制度改革規範之合憲性——釋字第 783 號之問題綱與解釋意旨的考察，軍公教退休金制度之憲法爭議研析，頁 339，2020 年 12 月。

²⁸⁷ 張桐銳，司法院 107 年度憲一字第 3 號立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人聲請公務人員退休資遣撫卹法解釋案」鑑定意見，頁 28-29，<https://tinyurl.com/2w2vfayk> (最後瀏覽日 2021.05.02)。

²⁸⁸ 董保城、朱敏賢，同註 276，頁 150。

²⁸⁹ 張桐銳，關於年金改革之一些想法，人社東華電子季刊，2016 年第 12 期，可見網路資料庫 <https://tinyurl.com/y488psht> (最後瀏覽日 2021.04.30)。

生存權之保障有所危害²⁹⁰。對此說法不無商榷之處，首先，列舉私人生活費用會產生言人人殊之效應，可能有人會列舉退休後需要高額月退休金才足以生活²⁹¹，是以難有一致之標準。再者，2017、2018 年之軍公教退撫三法亦有規定修法後有最低保障金額之適用，藉此緩和劇烈變化之影響。退步言之，有許多退休人士領取比軍公教退撫三法更低之退休金仍能生活，主張生存權能否有理恐需再思量。

第三目 財產權

柯格鐘教授認為應從財產權保障的角度，切入討論月退休金中個人提撥、政府提撥以及政府補助之部分，分別去檢驗一律停發之手段是否與目的達成間存有實質關聯性²⁹²。董保城教授就財產權之部分，認為退休金請求權是公法上之財產請求權，與私立學校領取收入之私法上之財產請求權，兩者不可混為一談，對此有不當聯結之顧慮，因而認為侵害財產權²⁹³。董保城教授又以既得權遞延工資之論述，認為對於退休金不應有任何打折給付²⁹⁴。

廖元豪教授認為月退休金是退休人士的酬勞，是軍公教人士的法定權利，只要符合法定要件-即依法工作並且服務一定年限-就可以領取月退休金，氏認定退休金是具有對價性質的酬勞，因此主張退休給付是服務多年的「對待給付」，對之有任何刪減、停止以及限制，都有違反信賴保護或契約之虞，所以認為再任私立學教職之規定，不應有任何限制退休金之限制²⁹⁵。

大法官釋字說明退休金並非遞延工資，由於退休金之總額取決於退休人員之壽命，無法與勞退新制之退休金相類比，故不認同為遞延工資²⁹⁶。亦有論者指出將遞延工資說作為軍公教退休金不可刪減之理由，係將私有化年金之學理嫁接在公共年金之上，導致討論之謬誤²⁹⁷。

²⁹⁰ 董保城、朱敏賢，同註 276，頁 151-152。

²⁹¹ 「花 20 萬到美國玩 15 天」 退休師：年金改革要有同理心，<https://tinyurl.com/muv97j2t> (最後瀏覽日 2021.05.02)。

²⁹² 柯格鐘，同註 286，頁 339。

²⁹³ 董保城、朱敏賢，教師退休金制度改革之法制爭議——以公立學校教職員退休資遣撫卹條例為核心，法治國原則與 2018 年金改革，頁 231-232，2018 年 6 月。董保城、朱敏賢，同註 276，頁 150。吳志光，公立學校教師退休後再任私校教師停止核發月退休金之法律爭，議年金改革施行後若干憲法問題之研究，頁 179，2019 年 4 月。

²⁹⁴ 董保城、朱敏賢，同註 293，頁 231-232。董保城、朱敏賢，同註 276，頁 150、164。

²⁹⁵ 廖元豪，禁止事業第二春？—公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，年金改革施行後若干憲法問題之研究，頁 188-191，2019 年 4 月。

²⁹⁶ 釋字 782 號第 68-69 段。

²⁹⁷ 孫迺翊，同註 274，頁 134。

第四目 社會保險與平等原則之思考

對於軍公教退撫三法，不少論者會因為法律名稱含有退休而直接認定為職業年金，因而將職業年金之學理套用在軍公教退撫三法之上，進而建構後續論述過程。雖然我國確實有公教人員保險法作為公共年金下社會保險制度之建構，但事實上公保之養老給付承載之老年經濟安全部分微乎其微，主要還是依靠軍公教退撫三法達到老年經濟安全保障的部分。

此外，孫迺翊教授指出退撫基金是由公教人員與政府按薪資提撥一定比例於基金內，而退休金則依照退休、失能及遺屬照顧需求為依據，所以認為退撫制度並非職業年金之個人帳戶制，而在性質上接近社會保險，是以應可參考社會保險年金權利來討論²⁹⁸。另外，孫教授認為退撫制度與社會保險同屬於公共年金之度，所指公共年金是以「稅收或社會保險之保費為財源、達到一定年齡為請領要件、為確保老年經濟生活安全而採確定給付設計之金錢給付」²⁹⁹，氏補充軍公教之退撫制度中政府亦有提撥費用，財源皆來自稅收，會牽涉到其他預算編目，所以具備高度公共性，因而同列公共年金，可相互參考³⁰⁰，並提到德國聯邦憲法法院認為雖然退撫制度跟社會保險年金制度之憲法基礎不同，但社會保險之年金制度對於公務員退撫制度具有指標性意義³⁰¹。張桐銳教授對於 2017 年退撫新制認為相比起 1995 年之退撫制度，更進一步有「年金保險化」之現象³⁰²。

前述認定退撫三法可參考於社會保險之學理，雖然在釋字 781、782、783 裡面沒有明確提到「社會保險」及「社會安全」等用語，但從「共同提撥制之精神而言，其制度設計之原意在使退撫基金以自給自足及財務收支平衡之方式運作」³⁰³之文字，可看出有社會保險最為核心概念的「隨收隨付制」之運用³⁰⁴。事實上，軍公教之退休金(俸)乃是具備社會安全(社會保險概念之基礎年金)和附加年金(職業年金)之雙重屬性的複合制度³⁰⁵，也就是基礎保障與附加保障的體系³⁰⁶

我國憲法第 155 條明文規定「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人

²⁹⁸ 孫迺翊，同註 11，頁 99。不過孫教授所討論之範疇為 1995 年公務員退休金改採政府與公務人員共同提撥之儲金制，指其接近社會保險之色彩。相同論者另有鍾秉正，同註 11，頁 38。現行法對此儲金制沒有法理上修正，一樣為共同提撥之儲金制。

²⁹⁹ 孫迺翊，同註 11，頁 87。

³⁰⁰ 同前註，頁 87。

³⁰¹ 同前註，頁 97。

³⁰² 張桐銳，同註 10，頁 61-64。

³⁰³ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 66 段。

³⁰⁴ 鍾秉正，同註 11，頁 145。

³⁰⁵ 郭明政，同註 9。

³⁰⁶ 張桐銳，同註 10，頁 60。

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」，以及憲法增修條文第 10 條第 8 項規定「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」。從前述兩個條文中，顯示社會保險是憲法層次位階的思考，如果違背前述條文，則是違憲。此外，前述條文也是社會國原則之具體彰顯，社會國原則主要在履行「社會安全」與「社會公平」之兩大任務³⁰⁷，得以建立各職業別以及無職業者之社會安全網³⁰⁸，

對於軍公教再任私校職務且受領超過一定數額停發月退金之規定，從社會保險之經濟安全來看，年金的目的是在於透過所得替代的發放，使退休人士得以保障其老年經濟生活。然而退而不休之狀態，按照嚴格學理來說，則不應該發放年金。

釋字 549 號中指出「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」。釋字 549 號最大的重點在於若法令違背社會保險之本旨，即可據以宣告違憲。

另外，參酌其他國家之社會安全制度，例如：本文一開始提到的德國 1992 年金法之改革、本文探討之美國社會安全法之退休收入檢測(RET)。另有賴宇松教授引介日本法對於退休公務員再任之部分年金制度³⁰⁹，以及紀和均教授引介法國法對於退休文武職公務員之年金與收入總額制度³¹⁰。都不一而同指出再工作收入在一定數額以下，仍然可以領取全額年金，但是對於一定數額以上，則有扣減年金制度之適用。事實上亦有論者認為全部停發月退金確實有違憲可能，但若請領一定比例內之月退金，可以作為禁止雙薪條款的合憲性面向³¹¹。

我國軍公教再任私校雙薪之規定，就收入超過一定數額之部分，乃是採取一律停發退休金(俸)，類似於前述美國法論及「全有，否則全無」的嚴格狀態，對此應該放寬適用，可參考美國退休收入檢測(RET)建立豁免門檻，在門檻以下不扣減退休金(俸)，在門檻以上則適用一定比例的扣減率，不讓退休軍公教人士產生兩難極端之選擇。

雖然制度事在人為，就本次大法官爭議的再任教職之部分，退休人士擔任私立大學教職能否對於高教產生助益，論者莫衷一是³¹²。不過，此緩和月退金「全

³⁰⁷ 鍾秉正，同註 11，頁 23。

³⁰⁸ 柯格鐘，同註 286，頁 317。

³⁰⁹ 賴宇松，日本年金制度改革與高齡雇用促進法制——兼論我國公務人員退撫法之修正，年金改革施行後若干憲法問題之研究，頁 217-222，2019 年 4 月。

³¹⁰ 紀和均，退休軍公教人員禁止任教私立院校之合憲性簡析，年金改革施行後若干憲法問題之研究，頁 248-249，2019 年 4 月。

³¹¹ 吳志光，同註 293，頁 180。

³¹² 否定論者，參見周平，雙薪教授是高教亂源，台灣社會研究季刊，第 89 期，2012 年 12 月。

有，否則全無」之方式，可以讓有志發揮長才的軍公教退休人士繼續投入職場傳承經驗，對於總體勞動力供給亦有所助益，進而增加社會總效益。

另外，對於此次釋憲爭議的陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款以及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 3 款關於再任雙薪規定，限縮於私立學校之職務，是否違反平等原則，不無疑慮。

柯格鐘教授不認為再任有平等原則違反之問題，氏指出若從平等原則論述，立法者之立法空間僅剩限制再任所有職業之可能，或者全面開放任何職業，前者可能造成過度干預，後者可能形成雙薪之局面。柯教授認為應該基於比例原則去檢驗再任規定，考量私立學校受教育部或是地方教育機關之經費補助，以及顧慮私立學校之專任教師缺額極為鮮少，是以贊同立法者在比例原則下，基於正當目的做出最小程度之干預，因而不牴觸比例原則³¹³。另有董保城、朱敏賢教授認為系爭條文僅限私立學校，而不包含公司企業等，亦有違背平等原則³¹⁴。

有論者指出對於再任私校停發退休金(奉)是基於許多新秀學者因少子女化、大學減少招生等因素而無法尋得教職，是以為了因應社會風氣而修正³¹⁵。檢視陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 1 款與第 2 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 1 款與第 2 款以及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 1 款與第 2 款，可以得知立法者對於再任停發月退金的邏輯，在於退休人員從公務機關退休，若再回公部門，基於同一僱主，不宜同時發放報酬以及退休金。對於公部門之認定採實質說，即便組織形式是私法人之形式，只要政府實質控制該組織，就遽以認定是公部門。對於釋字之系爭規定則似乎是直觀認為私立學校受有國家補助，因具有類似性而將私立學校列入³¹⁶

本文以為重點不在於限制的職業類型，而是再工作收入的多寡是否影響社會安全制度之本旨，易言之，是否會與年金給付之目的相互斥。在釋字 485 號中，大法官表示社會政策之立法，要思索國家財政狀況，將資源做有效分配，不可僅因受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一標準，是以就給付方式及額度，應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過立法目的之必要限度而給予明顯過度之保障。因此，立法者在立法時應遵守前述之過度照顧禁止原則³¹⁷。此外，

肯定論者，參見吳志光，同註 293，頁 177-179；董保城、朱敏賢，同註 276，頁 232。

³¹³ 柯格鐘，同註 286，頁 348-348、363。

³¹⁴ 董保城、朱敏賢，同註 293，頁 231-232。董保城、朱敏賢，同註 276，頁 164。

³¹⁵ 張哲愷，以參與者觀點簡析司法院釋字第 781 號解釋，軍法專刊，66 卷 3 期，頁 143，2020 年 6 月。

³¹⁶ 張桐銳，同註 287，頁 30-31。

³¹⁷ 劉靜怡，年金改革釋憲的省思——美國法制經驗的啟示，軍公教退休金制度之憲法爭議研析，頁 110，2020 年 12 月。

釋字 549 號揭示如果立法政策有違社會保險之本旨，即可宣告違憲。

如果僅限制某些職業，對於私人學校以外的私人機構不限制，導致退休軍公教人員到該機構工作，領超過一定數額之收入，都不會扣減其退休金(俸)的話，此種狀況就會形成雙薪之現象。然而，再工作之收入達到一定數額，顯示無須月退金之照顧，此情況下仍發放月退金，無非就是釋字 485 號所指「過度保障」之狀況，乃是跟社會保險之目的相斥，因而亦有違背釋字 549 號所表明之社會保險之本旨理念，並且過度限縮於私立學校，是以違背平等原則。

問題的關鍵在於陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項以及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項應是各個條文第 1 項都違背社會保險之本旨與平等原則之適用，不應僅是各個規定第 1 項第 3 款違憲，所以應修法為再從事任何單位之職務，且收入超過一定數額者，適用扣減年金之制度。

第八項 公共年金之整體性思考

大法官釋字 781、782、783 號僅是處理軍公教退撫制度中，退休人員到私立學校擔任職務且再工作收入超過一定數額門檻則停發退休金(俸)的問題。大法官在釋字討論的面向僅是私立機構是否受有政府「獎勵、補助或稅捐之減免」，藉此論述說私立學校並非一概受有政府獎補助等措施，因而宣告系爭規定違憲。

大法官在此容有討論面向過窄的問題，關鍵的問題應是再工作收入導致退休金(俸)是否有發放必要性，無關乎其從事之機構是否有受有政府「獎勵、補助或稅捐之減免」。

關於退休後再工作應就整體性一併思考相關公共年金制度，其包含「公教人員保險、勞工保險、國民年金、軍人保險等社會保險，老農津貼制度，與公務人員、公立學校教職員、軍人之退撫制度，以及同樣具有保障退休生活功能的退休軍公教人員優惠存款制度」³¹⁸。本文以為上述之受益人，只要在請領金錢給付的時候，同時具有再工作收入，無關乎其再任機構為何，一律應適用扣減年金制度，讓社會給付不會發生過度照顧之結果，進而達到公平性之要求。

不過在此要提出一個擔憂，美國制度是在 1935 年社會安全法就提出最嚴格的立法模式，即退休後若從繼續性就業領有薪水，則年金停發，而後走向逐步放寬。我國相關社會安全制度立法至今除退撫三法外，全無相關條款，足以說明是最寬鬆之模式，要建立相關扣減年金規定，在修法上可能會遇到較大的阻力。

³¹⁸ 孫迺翊，同註 11，頁 87。

第四章 結論

在人類歷史上，所有的國家都必須解決經濟安全的問題，意即在個人年老、身障、失業或者家庭經濟支柱早逝的狀況下，為其提供生活保障。從工業革命以降，如歐英美等工業化的國家都產生了根本性的變化，我們變成了在城市中依靠工資而存活的人，家庭從大家庭轉變為核心家庭，以及壽命急速性成長，經濟安全的議題已經不可避免地與某種形式的現金收入綁在一起。

特別是老年問題，當大多數人年事已高，無法繼續從事生產力工作的時候，特別是在以勞務換取報酬的工業經濟中，這長期以來一直是已開發國家的棘手問題。一代又一代的年長勞動者，發現自己無法創造足夠的收入而可以停止工作，社會保險的發展就是要處理此一難題，社會保險的出現，賦予勞動者在其職業生涯末期可以安然選擇退休。

從美國的歷史經驗中，社會安全制度的創建者認為社會保險計畫是提供給想退休卻擔心經濟安全的年長勞動者一個必要的經濟保障，使他們能夠安心且有尊嚴地享受退休生活。在大蕭條的時代背景下，並非因為年輕人的職位被年長勞動者佔據，才要因為產業政策目標而創設社會安全制度，在當時事實上年長勞動者在職場的數量甚為小眾，創建者看的是更長久的未來，是希望每一位勞動者的老年經濟安全都能安全無虞，基於此哲理而創設社會安全制度。

對於退休收入檢測(RET)的出現，事實上是為了嚴守社會保險的本旨，也就是所得中斷才有所得替代，若無所得中斷則無所得替代。隨著時間推演，因為歷史修正主義的緣故，認為退休收入檢測(RET)是基於產業政策的論述愈來愈多，即認為退休收入檢測(RET)制度是為了驅逐年長勞動者離開勞動力市場的懲罰做法。然而，經過歷史的考據來說並不正確，退休收入檢測(RET)的立法目的僅只是為了符合社會保險的學理而已。

1935 年的社會安全法雖然沒有退休收入檢測(RET)的相關文字，但可從條文看到蛛絲馬跡，透過最嚴格的立法精神，即任何已退休的勞動者只要領取任何一分錢，年金給付就會予以停發。隨後經歷數次修法，主要在豁免門檻、扣減率以及適用年齡的上限有所著墨。豁免門檻過去依照修法確定，到後來與國民的平均工資漲幅做連結，產生較為公允的調幅機制。扣減率從最早的超過豁免門檻就完全停發，到後來形成高、低豁免門檻分適用 50%、33 1/3%的扣減率。而最令人不能苟同的是逐次下降適用年齡的人口群，在政治的場域上，立法者選擇迎合退休勞動者，使他們可以在退休後領取年金的同時賺取收入，對此，很顯然社會保險的純粹性已經被拋棄，現在最後一塊堡壘守在完全退休年齡(FRA)。

在退休收入檢測(RET)成立之初，即 1935 年社會安全法通過之時，當時論戰就已經確立退休收入檢測(RET)為恪守社會保險本旨之立法制度。然而，時至 2019 年，仍有國會議員不諳其理，欲將此制度完全廢除。如果走向回頭路，再以嚴格解釋社會保險原則之適用的話，可能會產生一旦退休後繼續工作，由於持續有所得進來，反而不應該領取具有所得替代效果的老年年金，因此對於退休收入檢測(RET)能否堅守住存有一大問號。

前面講述退休收入檢測(RET)的「課稅」面向，然而退休收入檢測(RET)較不廣為人知的是「移轉」面向，一年發還大約 7%的扣減額，至多 15 年將所有被扣減的年金發還回去，如果在發還期滿前過世，會形成終生稅的效果，如果在發還期滿後續領，會形成終生津貼的效果。美國此等概念是立基於無終生稅的概念，希望對退休勞動者不再課稅，所以在兼顧社會保險學理以及不課終生稅的情況下，對於低於完全退休年齡(FRA)的退休勞動者且超過豁免門檻金額的人課稅，但是在完全退休年齡(FRA)之後，按照精算調整的方式發還回去，導致年金有所增加。

因為「移轉」面向的緣故，導致前面「課稅」面向事實上其實並不是一種「課稅」。雖然受益人因為再工作收入超過豁免金額的部分，會因為退休收入檢測(RET)扣減年金，形成直觀上「課稅」的效果，但因為會在完全退休年齡(FRA)之後發還，所以事實上先前被扣減的年金，並不是「課稅」。而所謂的「移轉」發還機制，其實等同於商業保險之年金險，壽命低於一定年數可能領不滿被扣減的年金；反之，壽命超過一定年數則可領取超過先前被扣減的年金。導致受益人領取社會保險年金給付的同時，卻又適用商業保險之概念，形成制度之矛盾。

美國退休人員協會(AARP)為了得知民眾對於退休收入檢測(RET)的瞭解情況，進行一項問卷調查，發顯顯僅有 40%的受試者知道這些被扣減的年金會在未來返還，也就是說高達 60%的受試者誤解退休收入檢測(RET)是純然課稅的制度。台灣國內論者在談論到美國退休收入檢測(RET)全部都僅談到「課稅」面向，而忽視「移轉」面向。事實上連許多美國本土的文獻也是如此，如果連美國本土學者都會誤解，如何期待美國民間大眾以及台灣能夠正確理解退休收入檢測(RET)的全貌。

對於退休收入檢測(RET)政策議題的量化研究上，整理美國學者的主要六大研究方向，包含退休收入檢測下的 1.個人集中行為、2.總體勞動力供給、3.受益人之間的公平性、4.申請給付行為、5.貧窮率以及 6.社會安全基金等。研究結論得出：1.為了避免次適用退休收入檢測(RET)之扣減計算，低所得退休勞動者的再工作收入多半會接近豁免門檻。2.近期的研究呈現總體勞動力供給會因為退休收入檢測(RET)降低。3.高收入之受益人較可能享有終生津貼、低收入之收益人則可能獲得終身稅；若廢除退休收入檢測(RET)，可能對於高收入之受益人會產生更高的收入，而對於低收入之受益人來說沒有影響。4.廢除退休收入檢測(RET)可能會

導致提前申請年金。5.廢除退休收入檢測(RET)，除了導致提前申請年金的行為外，還必須永遠適用提前退休的減額年金，導致更年長時容易產生貧窮的狀況。6.廢除退休收入檢測(RET)對於社會安全基金會產生減少支出的情況，也就是說如果完全學習美國的制度，將會對於勞保基金產生更多的支出，無法達到節流的效果。

從美國法制之啟示，如果恪守嚴格社會保險學理的狀況下，會產生「無所得，有年金」、「有所得，無年金」的情況。為了緩和受益人處於兩難極端之狀況，肯認應建立扣減制度之年金。為了創建此制度，則應先重新定義「所得損失」之概念，美國法是建立所得「重大損失」的概念，透過數值化的方式，界定為再工作收入低於一定數額為所得「重大損失」，仍可領全額年金，若再工作收入高於一定數額，則非「重大損失」，逐步扣減其年金給付。詳言之，當再工作收入高於特定程度，可謂受益人因「所得無損失」，適用於扣減計算後導致年金完全被扣減，所以不得請領年金；當再工作收入具有相當程度，可謂受益人因「所得部分損失」，適用於扣減計算後導致年金被部分扣減，所以得請領部分年金；當再工作收入低於基準程度，可謂受益人因「所得重大損失」，適用於扣減計算後導致年金不被扣減，所以得請領全額年金。

此外，此等扣減制度不應設立年齡適用上限，若設立年齡上限，無異是將社會保險轉變為商業保險之年金險，只要繳滿一定期間之保費，在達到一定年齡之後，不再適用社會保險法律關係，無論任何情況都可以領到年金(annuity)。此等作法，完全違背社會保險之本旨，因此所有退休勞動者都應適用扣減制度。對於扣減之年金，本文不採美國移轉發還之作法，事實上這等同於商業保險之年金險，即被扣減之年金等同於繳納商業保險之年金險保費，在完全退休年齡(FRA)之後開始請領商業保險之年金險給付，而能否完全領回先前被扣減之年金，取決於壽命長短。另外，如果將扣減之年金發還，則等同於沒有扣減的效果，會使退休後有再工作收入導致與社會保險的學理違背，而且年金給付數額是透過在職時期的投保狀況去計算決定，不應將扣減之年金移轉變為後續增加之年金數額。

國內關於軍公教退休後再任私立大學教職之爭議，過往規定是收入超過一定數額則全部停發退休金(俸)，大法官釋字在 781、782、783 號解釋宣告陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款以及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 3 款違憲。退撫制度具有社會保險(基礎保障)以及職業年金(附加保障)的複合屬性，並且退撫制度與社會保險同屬公共年金，兩者制度可供相互參照，應參考美國法的經驗，建立社會安全法制之部分扣減停發制度。

事實上，大法官之討論面向僅是以私立學校是否受有政府補助與獎勵為斷。本文之討論面向從社會保險進入，無關乎所限制職業是否受有政府補助與獎勵。

因此，檢視陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 1 款與第 2 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 1 款與第 2 款以及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 1 款與第 2 款限制其他具有實體認定之公部門範疇，鑒於釋字 485 號表明社會給付過度保障之禁止原則與平等原則之確立、釋字 549 號提出須參酌國際勞工公約及社會安全制度之社會保險本質，是以本文以為應一併修法為在任何機構工作且再工作收入低於一定門檻全額發放月退金，超過一定門檻則適用扣減制度，緩和過於僵化的門檻。

此外，亦應一併檢討相關公共年金之規定，除了前述軍公教退撫制度外，還包含「公教人員保險、勞工保險、國民年金、軍人保險等社會保險，老農津貼制度……以及同樣具有保障退休生活功能的退休軍公教人員優惠存款制度」，只要在領取金錢給付時，具有再工作收入，無論收入來自於何種再任機構，超過一定門檻則適用扣減制度。

另外，如果肯認美國民眾對於退休收入檢測(RET)制度存有相當程度的誤解，不無對於所有的量化研究可提出有效性的質疑。不過或許正因為美國民眾以為是課稅扣減不會發還的誤解，剛好可以成為台灣立法時得以參考的研究數據。

透過美國退休收入檢測(RET)的研究，創設台灣本土之漸進緩和扣減年金制度，促使有志於傳承經驗的退休人士，再進入勞動力市場傳承多年工作經驗，不用背負雙薪肥貓的罵名，並且增加社會總體動能。此外，因為扣減年金制度的設計，具有減少年金支出的效果，進而讓台灣享有永續年金的社會安全制度。

行文至此想起法國巴黎第一大學社會法領域的 Francis Kessler 教授在其著作《Droit de la protection sociale》(法文書名，直譯為「社會保障法」)的一段話。Francis Kessler 將德國社會學家 Moshé Levin 於 1924 年關於德國社會保險的評述摘譯成法文版：「對於社會保險這個新的權利，大多數的法學者是陌生的，他們內心深處拒絕碰觸這個特殊權利，也因而未致力於這個偉大概念的法學論理中」³¹⁹。Francis Kessler 留下感嘆：「1924 年的文字，2019 年依然受用……」³²⁰。其實對社會保險制度不了解的何嘗僅有法學者，社會上的大多數人其實也是如此。

最後，本文以美國社會安全局歷史辦公室第四任負責人 Larry DeWitt 學者的話作為這本論文的結語——「社會保險基本原則的喪失，無疑地會讓一些人鼓掌喝采，也會讓一些人悲傷不已」³²¹。

³¹⁹ M. Levin, *Über die erzieherische Bedeutung des Sozialrechts*, Juristische Woche 1924, 1017. As cited in Francis Kessler, *Droit de la protection sociale*, Dalloz, 2014, p2.

³²⁰ Francis Kessler, *supra* note 319, at 2.

³²¹ Larry DeWitt, *supra* note 39.

參考文獻

一、 中文資料（依筆畫排序）

（一）專書

台灣社會法與社會政策學會(主編)，郭明政、林宏陽撰寫部分，社會法，社會法與經濟社會變遷，2015年1月。

成之約、潘世偉、李健鴻、辛炳隆、張玉燕、陳秋蓉，勞動政策，2012年1月。

符寶玲，退休撫卹基金制度與管理，1997年。

鍾秉正，社會保險法論，2012年9月，2版。

（二）專書論文

吳志光，公立學校教師退休後再任私校教師停止核發月退金之法律爭，議年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月。

李玉君，軍公教年金改革釋憲解釋之評析，軍公教退休金制度之憲法爭議研析，2020年12月。

柯格鐘，公校教師退休金制度改革規範之合憲性——釋字第783號之問題題綱與解釋意旨的考察，軍公教退休金制度之憲法爭議研析，2020年12月。

紀和均，退休軍公教人員禁止任教私立院校之合憲性簡析，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月。

宮文祥，退休公務員與公立教師退休再任私立學校停領月退休金法律爭議，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月。

郭明政，年金保險制度規劃方案之探討，社會安全制度與社會法，1998年7月。

郭明政，私人化、國家化與社會化——台灣社會安全制度發展之三岔路，年金政策與法制，2009年6月。

董保城、朱敏賢，限制退休軍職人員再任私立大學專任教師合憲性之探討，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月。

董保城、朱敏賢，教師退休金制度改革之法制爭議——以公立學校教職員退休資遣撫卹條例為核心，法治國原則與2018年金改革，2018年6月。

廖元豪，禁止事業第二春？——公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月。

劉靜怡，年金改革釋憲的省思——美國法制經驗的啟示，軍公教退休金制度之憲法爭議研析，2020年12月。

蕭麗卿，部分國家老年年金制實施概況，高齡社會的老年年金制度，1994年3月。

賴宇松，日本年金制度改革與高齡雇用促進法制——兼論我國公務人員退撫法之

修正，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月。
關中，高階文官應有的政策思維—年金改革的經驗，健全制度 永續發展，2014年。

(三)期刊論文

- 周平，雙薪教授是高教亂源，台灣社會研究季刊，第89期，2012年12月。
- 孫迺翊，2019年憲法發展回顧，臺大法學論叢，第49卷特刊，頁1488，2020年11月。
- 孫迺翊，再探公共年金制度、法律不溯及既往原則與信賴保護原則——我國軍公教年金改革過渡條款之考察，興大法學，第28期，2020年11月。
- 孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障：兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學，268期，2017。
- 孫迺翊，年金制度改革的幾個法學面向思考，月旦法學，第222期，2013年11月。
- 張哲愷，以參與者觀點簡析司法院釋字第781號解釋，軍法專刊，66卷3期，2020年6月。
- 張桐銳，公務人員退休制度之年金保險化—公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報，30卷1期，2018年07月。
- 張桐銳，關於年金改革之一些想法，人社東華電子季刊，2016年第12期。
- 郭明政，不要命的自負—臺灣經濟學界對社會安全制度之偏見、謬誤及其批判，當代，第118期，1996年2月。
- 郭明政，年金改革的核心問題—“人口老化 VS.年輕化”以及“準備金 VS.隨收隨付”，社會保障研究，2013年第2卷(總第18卷)，2013年。
- 郭明政，社會安全制度—一個遭受嚴重誤解與曲解的現代社會制度，社會安全制度與社會法，1998年7月。
- 郭明政，勞工退休金個人帳戶--從集錢到集權？，勞資關係月刊，18卷5期，1999。
- 郭明政，德國一九九二年年金改革法之研究，政大法學評論，第47期，1993年6月。
- 黃世鑫，公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流誤入漩渦，考銓季刊，第50期，頁76，2007年4月。

(四)網路資料

- 「花 20 萬到美國玩 15 天」 退休師：年金改革要有同理心，
<https://tinyurl.com/muv97j2t>
- 自由時報，政大法律系教授郭明政：軍公教年金不改革 台灣恐淪退撫亡國，
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/859190>
- 李玉君、吳明孝、陳竹上，化解隔閡、追求永續的年改釋憲，

<https://tinyurl.com/y7fp6tcc>

張桐銳，司法院 107 年度憲一字第 3 號立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人聲請公務人員退休資遣撫卹法解釋案」鑑定意見，

<https://tinyurl.com/2w2vfayk>

莊正中，「禁雙薪教授改革見樹不見林」，中國時報，102 年 4 月 2 日，名人觀點，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20130402000506-260109?chdtv>

郭明政，立法院第 9 屆第 3 會期司法及法制委員會「公務人員退休撫卹法草案」公聽會意見書，<http://newdoc.nccu.edu.tw/teapaper/10/416226.pdf>

勞動部，<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/47018/>

勞動部勞動統計網，<https://tinyurl.com/375uppsj>

曾巨威，年改消滅「雙薪肥貓」不如建立「第四支柱」，工商時報，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170623000117-260202?chdtv>

二、 外文資料（依字母排序）

（一）專書

EDWARD D. BERKOWITZ, AMERICA'S WELFARE STATE FROM ROOSEVELT TO REAGAN (1991).

EDWIN E. WITTE, THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL SECURITY ACT (1963).

FRANCES PERKINS, THE ROOSEVELT I KNEW (1964).

Francis Kessler, Droit de la protection sociale, Dalloz, 2014.

FRANKLIN D. ROOSEVELT, THE PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN ROOSEVELT, VOL. 1 (1938).

FRANKLIN D. ROOSEVELT, THE PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN ROOSEVELT, VOL. 3 (1938).

FRANKLIN D. ROOSEVELT, THE PUBLIC PAPERS AND ADDRESSES OF FRANKLIN ROOSEVELT, VOL. 4 (1938).

GOVERNMENT PRINTING OFFICE, REPORT TO THE PRESIDENT OF THE COMMITTEE ON ECONOMIC SECURITY (1935).

HARVEY S. ROSEN, PUBLIC FINANCE (1995).

I. M. RUBINOW, THE QUEST FOR SECURITY (1934).

J. DOUGLAS BROWN, AN AMERICAN PHILOSOPHY OF SOCIAL SECURITY: EVOLUTION AND ISSUES (1972).

J.K. LASSER INSTITUTE, J.K. LASSER'S YOUR INCOME TAX 1998 (1997).

JOSEPH MATTHEWS, SOCIAL SECURITY, MEDICARE & GOVERNMENT PENSIONS (2017).

ROBERT J. MYERS, SOCIAL SECURITY (1993).

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION OFFICE OF RESEARCH, EVALUATION AND STATISTICS, SOCIAL SECURITY PROGRAMS IN THE UNITED STATES (1997).

SOCIAL SECURITY BOARD, SOCIAL SECURITY IN AMERICA (1937).

STANLEY TOMKIEL III, THE SOCIAL SECURITY BENEFITS HANDBOOK (2008).

WILBUR COHEN, RETIREMENT POLICIES UNDER SOCIAL SECURITY (1957).

(二)專書論文

Lee Cohen, Eugene Steuerle, and Adam Carasso, *Redistribution Under OASDI: How Much and to Whom?*, in STRENGTHENING COMMUNITY: SOCIAL SECURITY IN A DIVERSE AMERICA (Kathleen Buto, Martha Priddy Patterson, William E. Spriggs and Maya Rockeymoore ed. 2004).

(三)期刊論文

Alan Gustman and Thomas Steinmeier, *The 1983 Social Security Reforms and Labor Supply Adjustment of Older Individuals in the Long Run*, Journal of Labor Economics Vol. 3 No. 2 (1985).

Alexander M. Gelber, Damon Jones, and Daniel W. Sacks, *Estimating Adjustment Frictions Using Nonlinear Budget Sets: Method and Evidence from the Earnings Test*, American Economic Journal: Applied Economics Vol. 12 No. 1 (2020).

Anya Olsen and Kathleen Romig, *Modeling Behavioral Responses to Eliminating the Retirement Earnings Test*, Social Security Bulletin Vol. 73 No. 1 (2013).

Chen Tengjiao, Yajie Sheng, and Yu Xu, *The Anticipation Effect of the Earnings Test Reform on Younger Cohorts*, Public Finance Review Vol. 48 No. 4 (2020).

Cordelia Reimers and Marjorie Honig, *Responses to Social Security by Men and Women: Myopic and Far-Sighted Behavior*, Journal of Human Resources Vol. 31, No. 2 (1996).

Cordelia Reimers and Marjorie Honig, *The Perceived Budget Constraint under Social Security: Evidence from Reentry Behavior*, Journal of Labor Economics Vol. 11 No. 1 (1993).

Dale S. Bremmer and Randy Kesselring, *How Social Security's Earning Test, Age and Education Affect Female Labor Supply*, Atlantic Economic Journal Vol. 46 (2018).

David A. Weaver, *Widows and Social Security*, Social Security Bulletin Vol.70 No. 3 (2010).

Gary Burtless and Robert A. Moffitt, *The Joint Choice of Retirement Age and Postretirement Hours of Work*, Journal of Labor Economics Vol. 3 No. 2 (1985).

Gary V. Engelhardt and Anil Kumar, *Taxes and the Labor Supply of Older Americans: Recent Evidence from the Social Security Earnings Test*, National Tax Journal Vol. 67 No. 2 (2014).

Gary V. Engelhardt and Anil Kumar, *The Repeal of the Retirement Earnings Test and the Labor Supply of Older Men*, Journal of Pension Economics & Finance, Vol. 8 Iss. 4 (2009).

- Hugo Benítez-Silva and Frank Heiland, *The Social Security Earnings Test and Work Incentives*, *Journal of Policy Analysis and Management* Vol. 26, No. 3 (2007).
- J Snee and M Ross, *Social Security Amendments of 1977: Legislative History and Summary of Provisions*, *Social Security Bulletin*, Vol. 41 No.3 (1978).
- Jae G. Song and Joyce Manchester, *How Have People Responded to Changes in the Retirement Earnings Test in 2000*, *Social Security Bulletin* Vol. 67 No. 1 (2007).
- Jae G. Song, *Evaluating the Initial Impact of Eliminating the Retirement Earnings Test*, *Social Security Bulletin* Vol. 65 No. 1 (2004).
- Jonathan Gruber and Peter Orszag, *Does the Social Security Earnings Test Affect Labor Supply and Benefits Receipt?*, *National Tax Journal* Vol. 56 No. 4 (2003).
- Jonathan Gruber and Peter Orszag, *What To Do About The Social Security Earnings Test?*, *Issues in Brief Number 1*, Center for Retirement Research (1999).
- Kevin Whitman, *An Overview of the Railroad Retirement Program*, *Social Security Bulletin* Vol. 68 No. 2 (2008).
- Leora Friedberg, *The Social Security Earnings Test and Labor Supply of Older Men*, *Tax Policy and the Economy* Vol. 12 (1998).
- Marjorie Honig and Cordelia Reimers, *Is It Worth Eliminating the Retirement Test?*, *The American Economic Review*, Vol. 79 No. 2 (1989).
- Michael A. Anzick and David A. Weaver, *The Impact of Repealing the Retirement Earnings Test on Rates of Poverty*, *Social Security Bulletin*, Vol. 63 No. 2 (2000).
- Michael Leonesio, *The Effects of the Social Security Earnings Test on the Labor-Market Activity of Older Americans: A Review of Empirical Evidence*, *Social Security Bulletin* Vol. 53 No. 5 (1990).
- Murray N. Rothbard, *Origins of the Welfare State in America*, *Journal of Libertarian Studies* 12 No. 2 (1996).
- Neha Bairoliya, *Pension Plan Heterogeneity and Retirement Behavior*, *European Economic Review* Vol. 116 (2019).
- Paul H. Douglas, *Dr. I. M. Rubinow's Contribution to Social Security*, *The Forum Report* Vol. 1. Series 1. (1970).
- Philip Elkin, *The Father of American Social Insurance: I. M. Rubinow*, *The Review of Insurance Studies* Vol. 3 No. 3 (1956).
- Robert J. Myers, *Basis and Background of the Retirement Test*, *Social Security Bulletin* Vol. 17 No.3 (1954).
- Robert J. Myers, *Earnings Test Under Old-Age, Survivors, and Disability Insurance: Basis, Background, and Experience*, *Social Security Bulletin* Vol. 27 No. 5 (1964).
- Steven Haider and David Loughran, *The Effect of the Social Security Earnings Test on Male Labor Supply: New Evidence from Survey and Administrative Data*, *Journal of Human Resources* Vol. 43 No. 1 (2008).

Theodore Figinski and David Neumark, *Does Eliminating the Earnings Test Increase the Incidence of Low Income Among Older Women?*, *Research on Aging* Vol. 40 No. 1 (2018).

Theodore R. Marmor and Jerry L. Mashaw, *Understanding Social Insurance: Fairness, Affordability, and the 'Modernization' of Social Security and Medicare*, *Health Affairs* vol.25 (2006).

(四)政府出版品

1930 U.S. Census, Volume 4, Occupations, at <https://tinyurl.com/r4zpvvmjn>

CRS Report R44948, Social Security Disability Insurance (SSDI) and Supplemental Security Income (SSI): Eligibility, Benefits, and Financing.

D. D. EISENHOWER, DWIGHT D. EISENHOWER: 1954 : CONTAINING THE PUBLIC MESSAGES, SPEECHES, AND STATEMENTS OF THE PRESIDENT, JANUARY 1 TO DECEMBER 31, 1954 (1960).

Government Printing Office, Hearings Before the Committee on Finance of the United States Senate on S. 1130 (1935).

Government Printing Office, Recommendations for Social Security Legislation: The Reports of The Advisory Council on Social Security to the Senate Committee on Finance, Advisory Council on Social Security (1947-1948) (1949).

Government Printing Office, Testimony of the Honorable John J. Rhodes, III, Social Security Retirement Test, Hearing Before the Subcommittee on Social Security of the Committee on Ways and Means of the House of Representative, Serial 102-28 May 23, 1991 (1991).

Government Printing Office, The Social Security Bill (S. Rept. 628 on H. R. 7260, 74th Cong., 1st sess.) (1935).

House debate, Congressional Record, daily edition, Vol. 146 part 36, 1441-1447(Mar. 28, 2000).

Patrick J. Purcell, *Employment at Older Ages and Social Security Benefit Claiming, 1980–2018*, Research and Statistics Note 2020-01, at <https://ssrn.com/abstract=3578518>

Tyler Q. Welch and Zhe Li, Social Security Retirement Earnings Test: How Earnings Affect Benefits, Congressional Research Service, (2019), at <https://tinyurl.com/3zfdp8hp>

United States, Congress. House. Committee on Ways and Means, Senior Citizens' Right to Work Act of 1995 Report (to Accompany H.R. 2684), Report 104-379 (1995).

Zhe Li, Social Security Retirement Earnings Test: How Earnings Affect Benefits, Congressional Research Service R41242, (2021), at <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41242.pdf>.

(五)研究報告

Alan L. Gustman and Thomas L. Steinmeier, *The Social Security Retirement Earnings Test, Retirement and Benefit Claiming*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 10905 (2004).

Alexander M. Gelber, Damon Jones, Daniel W. Sacks and Jae Song, *Using Non-Linear Budget Sets to Estimate Extensive Margin Responses: Method and Evidence from the Social Security Earnings Test*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 23362 (2018).

Caroline Ratcliffe, Jillian Berk, Kevin Perese and Eric Toder, *Impact of the Social Security Retirement Earnings Test on 62-64-Year-Olds*, AARP, 21(2003).

Giovanni Mastrobuoni, *The Social Security Earnings Test Removal. Money Saved or Money Spent by the Trust Fund?*, Industrial Relations Section Working Paper No. 513. (2006).

Leora Friedberg, *The Labor Supply Effects of the Social Security Earnings Test*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7200 (1999).

S. Kathi Brown and Rebecca Perron, *Assessing Current and Future Beneficiaries' Knowledge of Social Security Benefits*, AARP Research (2011).

Steven J. Haider and David Loughran, *Do the Elderly Respond to Taxes on Earnings? Evidence from the Social Security Retirement Earnings Test*, RAND Labor and Population, Working Paper No. WR-223-1 (2007).

(六)網路資料

Barbara Nachtrieb Armstrong, Columbia University Oral History Interview (1965), at <https://clio.columbia.edu/catalog/13556123>

C. Eugene Steuerle, *The COVID-19 Crisis Reveals the Need to Let Eligible Workers and Retirees Take Partial Social Security Benefits*, at <https://www.urban.org/urban-wire/covid-19-crisis-reveals-need-let-eligible-workers-and-retirees-take-partial-social-security-benefits>

Committee on Economic Security, Report of the Committee on Economic Security, at <http://www.socialsecurity.gov/history/reports/ces5.html>

Congressional Record, Senate: June 14, 1935, Volume 79, Part 9, 9286(1935) at <https://tinyurl.com/54yw8den>

H.R.1731 - Social Security Earnings Limit Repeal Act of 2001, at <https://tinyurl.com/28p7kccm>

H.R.3497 - Social Security Guarantee Plus Act of 2001, at <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3497>

Jeffrey Brown, *The Social Security Earnings Test Is Not A Tax*, at

<https://tinyurl.com/2ha7st8m>

Larry DeWitt, *The History and Development of the Social Security Retirement Earnings Test*, Social Security Administration: Reports and Studies (1999), at <https://www.ssa.gov/history/ret2.html>

Laurel Beedon and Mitja Ng-Baumhackl, THE SOCIAL SECURITY BENEFIT FORMULA, AARP Public Policy Institute, (2003), at https://assets.aarp.org/rgcenter/econ/fs59r_ssbenefit.pdf

P.L. 74-271, the Social Security Act of 1935, §202(d), at <https://tinyurl.com/yu6zf69y>

Robert J. Myers, Social Security Administration Oral History Interview with Robert J. Myers, SSA History Archives, at <http://www.ssa.gov/history/myersorl.html>

Ron Packard, *Orange County Voices Social Security; Antiquated Earnings Test an Injustice to Senior Citizens*, Los Angeles Times, at <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1990-04-09-me-894-story.html>

Scott Harrison, *From the Archives: Long Beach doctor proposes the Townsend Pension Plan*, the Los Angeles Times, at <https://tinyurl.com/2r9eumsx>

Social Security Administration, “Benefits Planner: Retirement,” at <https://www.ssa.gov/planners/retire/retirechart.html>

Social Security Administration, “Exempt Amounts Under The Earnings Test,” at <http://www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/rtea.html>

Social Security Administration, “Types Of Beneficiaries”, at <https://www.ssa.gov/oact/progdata/types.html>

Social Security Administration, SENIOR CITIZENS' FREEDOM TO WORK ACT OF 2000 H.R. 5 PUBLIC LW 106-182 106TH CONGRESS REPORTS, BILLS, DEBATES, AND ACT, at <https://tinyurl.com/pf5kze6b>

Social Security Administration, Social Security Beneficiary Statistics, *Number of Beneficiaries Receiving Benefits on December 31, 1970-2020*, at <https://www.ssa.gov/oact/STATS/OASDIbenies.html>

Social Security Online, Social Security Benefits, at https://www.ssa.gov/oact/quickcalc/early_late.html

SSA, Automatic Determinations, Exempt Amounts 1975-1999, October 2008, at <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/rteahistory.html>

SSA, Historical Background And Development Of Social Security, <https://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

SSA, OACT, Provisions Affecting Level of Monthly Benefits, Option B7.11, Summary measures and graphs https://www.ssa.gov/oact/solvency/provisions/charts/chart_run309.html

SSA, Program Operations Manual System (POMS) RS 025 Annual Earnings Test, at <https://secure.ssa.gov/apps10/poms.nsf/subchapterlist!openview&restricttocat>

egory=03025

SSA, Program Operations Manual System (POMS) RS 02501.100 Imposing Work Suspensions, at <https://secure.ssa.gov/apps10/poms.nsf/lnx/0302501100>

SSA, Program Operations Manual System (POMS) RS 02505.005 How to Count Wages Under the Earnings Test (ET), 05/29/2012, at <https://secure.ssa.gov/poms.nsf/lnx/0302505005>

SSA, Social Security Handbook, Chapter 18: Reduction or Nonpayment of Social Security Benefits, 1807 Grace Year and Non-Service Month Defined, 01/29/2021, at <https://tinyurl.com/37243e7v>

SSA, Social Security Handbook, Reduction or Nonpayment of Social Security Benefits, 1806.2 When Is The Partial Monthly Benefit Paid?, at <https://tinyurl.com/28j4xrv9>

Stephen C. Goss, at https://www.ssa.gov/OACT/solvency/JWalorski_20190514.pdf

U.S. House hopeful Walorski: Bipartisan, extremist, in between?, at <https://archive.is/R7L4U>

Walorski Introduces Bill to End Penalty on Working Seniors, at <https://walorski.house.gov/senior-citizens-freedom-work/>

Walorski Introduces Bill to Stop Punishing Seniors Who Work, at <https://walorski.house.gov/senior-citizens-freedom-to-work-act/>

