



- 現行制度之問題究竟何在？
- 能否從此問題中獲得教訓？

問題的背景：勞基法退休制度之不當規劃

將台灣定位為新興的工業國家，基本上不會有太大的爭議。惟在社會建設，尤其社會安全之建制上，若與歐美日工業國家相較，卻有重大差距。就此，近年來由於全民健保及勞工保險失業給付之實施，此等差距可謂已有所拉近。惟在社會安全制度中，佔有極為重要份量之老年／殘廢／遺屬年金，則除了軍公教人員得享有退撫制度之年金給付外，其他人民，尤其身受工業化影響最深之工業勞工，直到今日仍未有相關之年金制度。相較於1889年即已實施年金保險之德國，台灣以落後百年以上。與1935年實施年金保險之美國相較，亦已落後六十年以上。如今，觀諸所有歐美日工業國家，年金制度可謂所有工業國家之共同特徵。就此而言，台灣仍稱不是一個工業國家。

雖然如此，年金制度之建制，並非無法期待。按台灣早在1950年，即已建立勞工保險制度。惟該保險之老年／殘廢／遺屬給付，在建制之初並未採行工業國家之年金給付，亦即概已一次給付為其給付方式。針對此等方式，歷年之政策宣示與經建計畫，亦一再以年金之改制為目標。其實，台灣只要依照此等經建計畫，早日將勞保之老年／殘廢／遺屬給付年金化，則台灣早已擁有類似工業國家之年金制度。

惟直到今日，此等計畫仍止於計畫與宣示。數十年來勞工保險之老年／殘廢／遺屬給付，遲遲不能年金化，可說明台灣對於社會安全制度之嚴重忽視。至於1984年勞基法之實施，更是拒斥社會安全制度之明確宣示。按勞基法中最引起爭論者，莫過於資遣費與退休給付之規定。考其內涵，此等資遣費與退休金之規定，乃是強制性之雇主責任。其中，強制性之雇主退休給付，可說是一種不曾見於工業國家之創舉。按工業國家雖亦有企業年金之制度，惟此等企業年金概屬任意性質。經由此等強制性雇主退休給付之規定，可以得知台灣已採行了所謂私人化之社會政策。亦即，國家或社會並打算進一步負起勞工老年保障之任務，而將其規定為雇

主之私人義務。惟勞基法之退休準備金係由國家統一管理，則又具有國家化之特色。換句話說，台灣所採行社會政策既是私人化又是國家化，唯獨不採行工業國家已施行百年之社會化。

依當時主管部會之解釋，台灣之所以制定勞基法，係為了加強勞工之保障，因而參照工業國家之成例而制定勞基法。由於工業國家中並未有強制雇主給付退休金之規定，因此訴諸工業國家，可謂引喻失意。由此，亦可見台灣對於工業國家所知之有限。

其實，工業國家所以在上世紀即已採行年金制度，乃是該等國家早已體認，單憑雇主之能力，實難以達成保護勞工之目標。甚且，由於將勞工之社會風險轉化惟雇主之經濟風險，實不利經濟之發展。由此可見，勞基法之規定，既不利勞工之社會保障，又有礙經濟發展。因此，可說是一個百害而無一利之制度。

既然勞基法之退休制度，具有此等本質上之缺失，因此其難以為繼，也就毫不稀奇。為了彌補此一千瘡百孔之制度，勞委會遂於1991年提出所謂附加年金之替代方案，亦即擬廢棄原有之雇主責任制，而改採社會保險制。惟不出數年，勞委會又將附加年金之規劃加以廢棄，並於1998年提出所謂「勞工退休金條例草案」而擬採行所謂個人帳戶制。當本人於1990年返國服務時，勞委會是何等盡心盡力的為勞基法之退休制度辯護，此後又力圖推銷其附加年金之規劃。如今，不只認為勞基法之規定不當，甚至也不再主張附加年金，而一再宣導個人帳戶之優點。至此，在質疑勞委會「善變」、「兒戲」之餘，又不能不佩服其推銷員能力。

如今，依據「勞工退休金草案」，勞委會對勞基法退休制度之批評為：「我國中小企業較多，企業平均壽命不長，勞工流動率高，符合退休條件者不多，且雇主給付退休金成本估算困難，甚至衍生勞資爭議，亟待改善。茲為確保勞工能獲領退休金、雇主給付退金成本明確，並避免債務世代移轉，爰擬具『勞工退休金條例』草案。」就勞委會對勞基法之批評，可見勞委會也已承認勞基法具有嚴重瑕疵。令人質疑的是，當初對勞基法辯護有加



的是勞委會，如今對其責難有加的也是勞委會，甚且其規劃人員亦未有重大改變。然而「我國中小企業較多且企業平均壽命不長」等現象，並非今日始有之現象，何以過去不知？因此，實不能不追究此等規劃者（包括勞基法及附加年金兩者）之責任。「知過能改」或「因時制宜」，可能是理由，但何嘗不是遁辭？知過能改固值肯定，但因此即可不追究責任？又十餘年來，台灣之經社結構，雖多少有所改變，但終究不是革命般的巨變，何以在政策上要採取革命式的巨變？

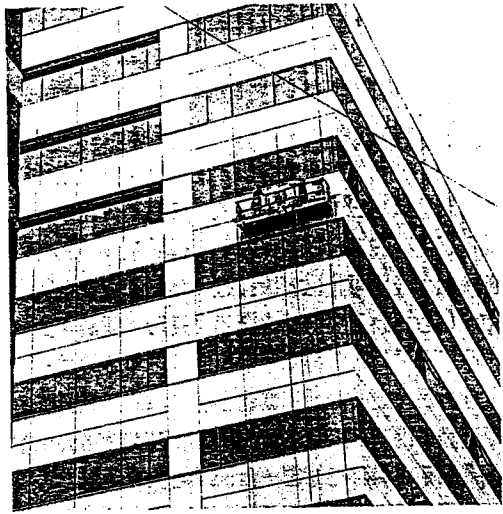
至於勞委會提出個人帳戶制之理由，顯然著眼於所謂「確保勞工能獲領退休金、雇主給付退金成本明確，並避免債務世代移轉」。果若以此為目標，則個人帳戶制是否為唯一選擇？最為重要者，採行個人帳戶制，雖有此等優點，但是否亦如同勞基法一樣具有致命之缺點？如果繼續採行附加年金制，是否得以既有上述優點，但又無其缺點？此外，是否尚有其他替代方案？凡此，勞委會似乎未為深入之評估，而只是孤注一擲的擁抱個人帳戶制。然而，個人帳戶制是否如此美好，將分析如下。

問題分析



在過去本人已一再對個人帳戶制提出質疑並以論述vi，惟此等批判顯然僅具極其有限之作用，而不能讓政策之規劃者有所改變。相對於過去之論述，以下將如前述特別引述Beattie/McGillivray之論文，以說明個人帳戶制之問題。

按個人帳戶制基本上與公積金制Provident Funds少有差別，亦即一種經由強制儲蓄並由個人自負其責，而未有社會團結與社會互助功能之一種制度。又此一制度，近年來雖經由智利之採行而每被稱為智利模式，甚至由於世界銀行之建議而被稱為世銀模式，但此一制度在二次世界大戰以前即已盛行於英屬殖民地，其包括馬來西亞、印度及英屬非洲等。在當時，此等公積金制度，與其說是社會保障制度，毋寧說是殖民祖國對殖民地之經濟控制手段。由於此等制度並未能有效達成社會保障之目



標，因此ISSA於1975年即特別成立公積金特別委員會，檢討公積金制度之問題，並既已協助有關國家揚棄公積金制度而改採其他替代方案。

惟在原有採行公積金國家逐一改採社會保險等替代方案之時，1980年智利Pinochet軍政府竟將其原有年金保險廢棄而改採公積金模式之個人帳戶制。其後，甚至在拉丁美洲造成一股風潮。緊接者，世界銀行於1994年出版之研究報告"Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth"，所提出之所謂「世銀三層模式」中，建議以個人帳戶為第二層之保障制度，更使得不少人以為：個人帳戶制乃是得以替代工業國家社會安全制度之救世靈丹。然而是否果真如此，卻不能不加以檢驗。難道ILO及其相關機構ISSA八十年來成千上萬的研究報告，竟不如世界銀行此一社會安全「門外漢」的一本報告？當然，如果世銀的報告確實經得起考驗，自有參考價值。惟經由分析，世銀的報告卻是問題多多。在此情形下，遂有Beattie及McGillivray之論述與批評vii。依其分析，世銀之建議不只是其論文標題所稱之危險政策(A risky strategy)，在內文中甚至將其稱為一個充滿高度危險之策略(A high-risk strategy)viii。又之所以將其稱為高度危險，乃是此等建議竟是一個對勞工、雇主及政府皆有所傷害之建議。在該文之摘要中，因而明文指出：



結語—何去何從？



經由以上分析，可見本人對於勞委會所規劃之個人帳戶制採取極端保留，甚至全面拒斥之評價。惟本人之主張，亦不過如同Beattie及McGillivray之深切憂慮。本人無法理解台灣為何會相信，在學理上仍充滿問題，而在實踐上未見諸任何歐美日工業國家之個人帳戶制？採行個人帳戶制，在加重勞工負擔知情形下，既難以達到保護勞工之目的，又有眾多之併發症，尤其可能導致國家走上集體與統治經濟之路，實不能不謹慎小心。從紐西蘭對改採行個人帳戶制所進行之舉國辯論與極其例外的於1997採行公民投票，可知採行個人帳戶制，是一件何等重大之社會工程，而不可率性而為。又從紐西蘭壓倒性反對的投票結果，更可知個人帳戶制所受到之不信任。就此，台灣可獲得獲得一些啟示？

限於篇幅，本文僅能就個人帳戶之問題提出分析，並呼籲能夠緊急煞車。至於勞基法退休制度何去何從之問題，則限於篇幅，而無法充分討論。就此，基本上台灣應參照工業國家之經驗，建立一套完善之勞動年金制度。既然國民年金及即將實施，何以不繼續採行過去所規劃之附加年金制度。至少也應依仿瑞士之職業年金保險，建立一套以職業為依歸的分散式職業年金保險xvi。

最後，個人深知此等呼籲將僅具極其有限之作用。1984年台灣制定勞基法而實施不曾見於歐美日等工業國家，而僅見於中共、越南之強制性企業退休制度時，學術界或沒有提供足夠之支援。因此，當時之政策規劃者，或可歸責學術界。如今，當台灣再度規劃一個不見容於所有歐美日工業國家，而主要見於原為英國殖民地之亞非國家或拉丁美洲國家之個人帳戶制，也因而自願殖民化與拉丁化之時，或謂台灣一方面要力行更徹底的私人化（過去是雇主責任之私人化，現在則是勞工自負責任之私人化）與國家化（更為龐大的基金與政府掌控）而對社會化少有所知之時，此文當只可作為見證：當時，學術界並非沒有提供任何必要的資訊。就此，再次提出本人所著「社會安全制度與社會法」一書序言中所寫的一段話：福利國家的出現不在國家

化、不在官僚化、不在私人化、也不在商業化，而是在於社會化—如何藉由社會團結、經由社會自治解決社會變遷所衍生社會風險之社會問題，併藉此實現社會正義。（作者為政治大學法律系教授■）

註釋：



1. ISSR, 3 - 4/95, 頁5以下。
2. ISSR2/99, 頁3以下。
3. 中國時報1999年6月19日第一版及第二版。
4. 在本人參加由立法院厚生會所舉辦之公聽會中，得知勞工陣線以及立委簡錫瑋等，保持反對之意見，而力主社會保險。
5. 郭明政，社會安全制度與社會法，1997，頁77以下。
6. 請參見郭明政，頁1及頁229以下及郭明政等職業年金保險條例草案之研究，勞委會委託研究計劃，1998，（未出版）
7. 特別針對世銀建議而加以批評之論文，並不止於Beattie/McGillivray之論文。其他諸如Becker-Neetz所發表之"Der Weltbankbericht uber die Krise der Alters-sicherungssysteme" (DRV 4/1995, 頁201以下)亦屬相類之批評。
8. ISSR, 3-4/95, 頁13。
9. ISSR, 3-4/95, 頁5。
10. ISSR, 3-4/95, 頁13。
11. ISSR, 3-4/95, 頁15。
12. 郭明政，同註六，頁27以下。
13. 此等論述雖以公共年金為對象，惟亦可援用於個人帳戶制，尤其當個人帳戶制係採行集體管理、集體投資之時，可謂等同於準備金制之公共年金。
14. 按Hemming之論文雖非國際貨幣基金會之意見，但任職其中Fiscal Affairs Department之人員提出之論文併發表於ISSR，則可見WB與ISSA之歧見已在消除中，兩個機構之緊張關係也在消弭中。值得注意的是，所謂歧見的消失，基本上是WB修正其見解，而非ISSA。
15. ISSR, 3-4/95, 頁15。
16. 請參見郭明政等，同註六。