

「勞工退休金條例草案爭議與保障」座談會會議實錄

一、緣起：

有關勞工退休金條例於經發會決議達成共識後，勞工退休新制儼然成形，但尚有許多爭議點，於政界、勞工界、學界熱烈討論中，中華民國退休基金協會於本次座談會中邀請到各界人士，希望藉由各方專家寶貴的意見及互動式討論，使制度的設計更為圓滿周延。

二、主辦單位：

中華民國退休基金協會

三、時間地點：

九十年十一月二十六日下午二時三十分

中國輸入銀行第一會議室

四、主持人：

符寶玲 中華民國退休基金協會副理事長

五、與談人：

王儷玲 政治大學教授

郝充仁 淡江大學教授

陳仲賢 經濟部參事

陳聽安 考試委員

單驥 中央大學教授

楊永芳 公務人員退休撫卹基金監理委員會組長

鄭村棋 台北市政府勞工保險局局長

(按姓氏筆劃排序)

六、列席單位及代表：

銓敘部退撫司 江汶珠副司長

公務人員退撫基金管理會

公務人員退撫基金監理會 柯輝芳專員

勞保局財務處 李靜韻專員

中央信託局勞基投資科 謝美玉襄理

黃美琴經理

中華民國投信投顧公會 呂芳耀召集人

建弘文教基金會 胡斐雯專員

主席：

台灣人口老化問題日益嚴重，廣大勞工人口的老年生活如何保障，實為重要且嚴肅的課題，目前正值勞工退休金條例修法之際，如何將勞工制度設計的更好，為各方關心的焦點，故希望舉辦本次研討會，廣納各界意見，以提供修法者參考，以下請各位與談人就今天主題發表看法。

陳參事仲賢：

勞工退休金制度實施雖然由來已久，但卻問題重重，包括：

1. 勞工需在同一事業服務期滿才能領到；
2. 一旦發生關廠歇業的公司，員工退休金領取權益完全無法獲得保障；
3. 舊制對雇主負擔重，且未來給付成本不易估算；

4. 一旦提撥至中央信託帳戶後，非符合領取條件不能提領，影響資金週轉率；
5. 對人力資源運用不利，因為員工一旦轉業或更換公司均無法領得退休金；
6. 不利中高齡員工更換工作，因為許多僱主不願在進用員工不久後，便須付擔高額的退休金等問題下，逐漸對舊制改革形成共識。

勞委會很早便開始規劃勞工退休金新制，在民國 84 年以前，當時規劃方向是以附加年金制為主，但 84 年之後，政策改以個人帳戶及可攜式制度作為新制主軸，但勞工團體仍堅持延續過去的規劃，以附加年金制為主要訴求，因此對二種制度的採用一直有所爭議，直至今年的經發會，經過各方協商後，方對新制達成共識。

過去文獻對於老年生活保障制度多有討論，一般區分為三層，而目前經發會共識所討論的勞工退休金是屬於第二層部分，亦即企業年金，雖然在許多國家，此部分多是由勞資協商決定，但我國目前勞基法規定是強制僱主提撥，而我們十分明白，除了靠目前的退休金保障外，第一層的社會保險或國民年金必須增加，勞工退休生活才有足夠保障。

在各方代表於經發會協商後，已對勞工退休金制度產生一個妥協的共識，但其中仍有一些待釐清處，例如所謂附加年金的「附加」究竟意指為何，是否有基礎年金？附加年金制是否有社會保險含義？在政府財政不介入的情況下，附加年金制能否自給自足，而不發生制度失敗？許多勞工反應新制有三種制度，過於十分複雜，不易選擇等。

根據經發會協商結果，勞委會隨即對新制草案進行調整，並歸納以下重點：

1. 勞工可依未來所欲領取退休金的方式，決定採行的制度，若想一次領取，可採個人帳戶制，如果想領月退休金，則採附加年金制；

2. 雖然政府財政不介入，但仍負責基金監督工作；
3. 由政府負責催繳工作；
4. 附加年金制採每三年精算一次，一旦發生財務問題，馬上重新調整，目前精算結果是每年的提撥佔退休前薪資的千分之 8，工作 30 年所得替代率為 24%。

陳考試委員聽安：

新制訂立的三制並行其實是政治妥協的結果，而附加年金制也隱含了社會保險的概念；在世界各國行之有年的社會保險制度，其實存在許多問題，主要原因在於實施的社會需符合幾個主要成立要件：

1. 人口結構須穩定，否則易發生老化過快而無法支應的情況；
2. 給付與提撥要相當，不能入不敷出；
3. 沒有政治干預，完全秉持社會保險概念實施；
4. 全體勞工的意見均得到反應，而非僅照顧部分有聲音的勞工。

我國目前所推行的勞工退休金新制-附加年金制，是否對以上成立要件都能符合，如果不能符合，未來發生制度失敗的可能性將會很大，加重社會成本。

王教授儷玲：

我認為將退休金新制改為可攜式及年金制，是一種立意良好的改變，但新制的附加年金制，對雇主提撥率設限在 6%，不足部分由員工補足，則失去原先保障的意義。

許多勞工擔心一旦退休金改為確定提撥制後，未來需承擔很大的給付風險，因此不願採行，但有些須澄清的觀念是，不論個人帳戶制或附加年金制，其實都存在著給付風險，而設計良好的制度，是可以藉由風險控管等方式將風險處理掉，所以風險不會太大，針對此一論點，我會稍後再作補充說明。

鄭局長村棋：

我認為新制本身如有設計缺陷的部分，就應作修正，而非含糊略過，造成日後適用的困難。此外，有些問題在此請教各位專

家

- 1.新制對原舊制勞工的利益並未考慮，使過去已工作數十餘年的勞工，在舊制下領不到退休金，在新制下亦無機會獲得保障，因此是否有對目前已適用多年的舊制員工進行其他的保障計畫；
- 2.目前新制過於複雜，許多勞工根本不知如何選擇，其實計畫不在多，只要能提供勞工退休後保障的計畫均可；
- 3.目前的制度是否屬於企業年金，而新制對勞工提供的保障是否足夠？

單驥教授：

就目前新制的三點共識，我提出下列意見：

- 1.目前各方代表立場不同，對於制度的適用性及優缺點爭議不休，我建議可由制度設計者、勞工主管機關、及其他勞工團體各自設計良好制度，讓勞工充分了解後，自行選擇，由於退休金屬於勞工權益，因此由勞工自己決定是最好的結果；
- 2.新制的附加年金制，對僱主設立提撥上限，而且在政府不出錢的前題下，造成勞工必須付擔不足額部分，但是否會成為世代互助而影響到制度的永續性，值得探討，此外由於政府不出錢，未來勞工退休金制度公權力介入的正當性亦受影響；
- 3.未來三制實施後，相關行政作業及管理法規應作詳細設計及規定。

在上述三項意見下，我亦提出三點解決方式，

- 1.勞工在選擇制度時，謹守「不貪」原則，否則承諾給付額愈高，未來發生給付失敗的可能性愈大；
- 2.所設計的制度未來應可實施，而不是設計一個連設計者都不敢參加的制度；
- 3.新制應儘快實施，並且開放由勞工選擇。

再談到給付估算的問題，在我對新制的提撥率進行估算的結果發現，將提撥率設為 6%的情況下，個人帳戶制領取額與附加年金制的月給付額間，會出現 2.08%的差額，這也就是要由員工自行補足部分。

另外在草案部分，有以下幾點意見：

- 1.勞工選擇新制的權利應開放至退休前五年均可變更，讓勞工有更大的選擇空間；
- 2.第 22 條勞工提撥部分以 6% 為上限的規定，應予放寬，如果是考慮稅負優惠，則在稅負部分規定優惠上限即可；
- 3.草案公式的 S/M 應加括號，以免產生誤解；
- 4.有關其他年金制部分，如果係由公司自行控制經營該公司的退休金，例如金融控股公司自行設立退休金制度，並且自行經營管理，則對公司的員工而言，是否會風險過於集中；未來員工轉業時，各制度間應如何轉換；雖說設計的制度須報主管機關核定，但一旦未審核出其中問題，應由誰負責？

陳參事仲賢：

關於新舊制轉換的問題，其中對舊制員工權益保障，我們態度是認為應由勞雇協商決定，如果協商成功，則舊制員工權益可獲得保障，如果協商不成，員工仍可於符合舊制條件後再予領取；先前勞工團體代表對此問題的看法，是認為應以退休前的薪資標準計算，其實尚未退休，以退休標準計算也不見得合理，因此我想只要是對勞工有利的方式計算均可；過去舊制實施時，有許多公司逃避退休金的繳納，因此不論舊制新制，對退休金催繳的功能都須加強。

目前新制很清楚將勞工退休金歸為第二層保障，但現在第一層保障尚未開辦；其實勞工老年生活保障部分，勞保的保障額一定要加厚，勞工的保障才會完整，而附加年金制與個人帳戶間財務缺口部分，應由勞工自行補足。

另提到可將選擇轉換制度的年限放寬，雖然對勞工會較好且實務上可行，但是我們擔心發生道德危機的問題，一旦附加年金制發生財務不佳時，就移轉至個人帳戶制，如果能夠克服其中轉換計算標準的問題，放寬轉換年限應是可行的。

鄭局長村棋：

目前新制對舊制催繳部分並無規範，即使空有年資亦無法領到退休金，對勞工而言，訴諸法律求償又遙不可及，對雇主而言

，根本也無錢給付，因此現行舊制對小企業的員工保障較少，在新制中亦對此部分略過，我認爲勞工退休金制度應是大小企業的員工都能得到保障，而不是僅照顧大企業員工，所以應從社會保險角度切入，而非僅討論企業年金。

主席：

對於退休金保障問題，我想舉出美國的例子，目前在美國有勞工退休金保障的人口僅佔全體勞工的 63%，但美國的法案規定，公司一旦承諾給員工退休金，就有義務支付，如果公司一開始表明公司福利中沒有退休金，亦不需要強制規定給。至於有承諾給付退休金的公司，除了依法可強制要求公司給付外，還有退休福利保障公司作爲後盾，以保障員工的退休金。

所以在美國不是每家公司都需要支付退休金，端看各公司規定，但目前國內法規規定僱主必須強制提撥，因此僱主無法選擇，但勞工在選擇新制制度後，是否仍會發生制度失敗的問題，尙有待精算方面的專家解惑。

郝教授充仁：

我們目前討論的勞工退休金分類，在世界銀行的三層保障中，應屬於企業年金部分，而非社會保險。在許多社會福利的國家，第一層社會保險常發生無法支應的情況，多與剛才陳聽安委員所提到四項成立要件無法達成有關，也因此發展出由勞工自己保障自己的觀念，即第二層與第三層企業年金與個人年金的部份。

過去舊制裡包含社會保險概念，使原本企業年金部分模糊化，如今都必須調整，至於新舊制轉換的問題，舊制其實已面臨走不下去的情況，使新制成爲一條非走不可的路，我想部分中間的勞工真的是被犧牲的一群，過去舊制得不到保障，現在新制也得不到；但對年輕的工作者而言，新制愈早開始實施，未來可領到的機會愈大，而對弱勢團體的保障，可以從社會救助或社會保險角度思考；至於退休金制度究竟採確定提撥制或確定給付制，則歸於勞雇關係決定。

鄭局長村棋：

有幾點問題請教各位專家，

- 1.依前面各位的論點，是否台灣根本不可能實施社會保險制，否則為何不能在目前的勞工退休新制部分，納入社會保險部分；
- 2.各位都認為目前我國的勞工退休新制屬於企業年金，但我認為在當初規劃時，並非單純僅有企業年金的構想，反而主要是社會保險概念，可是目前討論勞工老年退休保障時，都僅限於企業年金部分，而對政府責任的社會保險部分完全略過。

郝教授充仁：

有關弱勢團體的保障，是屬於政府責任，但這屬於國民年金或老年福利問題，與目前討論勞工退休金屬於勞雇關係的部分，為不同的保障層次。

陳考試委員聽安：

回應鄭局長的問題，實務上第一層與第二層不是不可能結合，但礙於目前勞基法的規定，使得勞工退休金成為一個看得到卻吃不到的餅，因此最重要的問題在於如何可以真正保障全體勞工的權益，而不是僅照顧大企業員工。過去舊制雖然好，但中小企業的員工可能從沒想過可以領到退休金，新制實施後，反而可能領到，因此實施新制後也許才真正達到保障目的。

楊組長永芳：

回應鄭局長的看法，過去舊制實施時，許多企業未將退休金視為公司成本的一部分，但這也隨著過去商品外銷，一併成為成本減項出國了，經過多年，勞工要退休而公司未提撥所需相關的費用，退休金問題逐漸惡化成為一筆無法解決的帳，舊制的員工空有年資，卻領不到錢；在現在新制規劃時，我可以理解對舊制部分未討論的心情，但是經過多年不良的實施結果後，過去留下的帳由現在的社會負擔，是否公平，應該是個嚴肅的問題。

我想解決此一問題的方式，也許可參考目前解決金融機構壞帳

而成立基金，財源為稅負收入，化為全民負擔，對於基金運作方式及如何彌補勞工保障缺失部分等問題，另再作詳細規劃。

至於大家所提到三層保障的觀念，1994年世界銀行提出此意見時，有二個並行的重要原則，第一是提供老年生活保障，第二是注重經濟成長；現在大家討論到此一問題也應該注意在兩者間取得長遠平衡的原則。值得注意的是，世界銀行在今(2001)年元月，對其所提出的三層架構推廣情形提出了檢討，特別是對制度的建立進行多面向的思考，結合確定給付與確定提撥制的特色，對各種形式的改革作了廣泛的分析，顯示了退休金制度的設立其實是可以跳脫傳統非確定給付即確定提撥的簡單思惟，而有相當多元的選擇。

在一些社會福利制度發展良好的國家，經過多年退休金制度的實施，結果顯示都是走在確定給付制與確定提撥制的中間路上。例如就目前瑞典的退休金制度來看，便是屬於此類，稱為名目的確定提撥制（Notional Defined Contribution），其中幾個重要的觀念，例如：

- 1.維持社會福利國家觀念，政府負責保證每個生產者可隨國內每年產值分享到應得的果實；
- 2.雇主的責任隨每年提撥額結清；
- 3.不採基金提存式，而採隨收隨付制；
- 4.提供退休年齡與重行加入等方面較大的彈性；
- 5.由政府負責退休金的發放。

其實制度的設計是很靈活，綜觀目前國內新制的眾多問題，也許未來可朝兼採 DB 及 DC 二制特性而設立新的制度方向思考，仍必需說明的是瑞典方式是實施在公共退休金制度前提下，這也間接說明了企業年金在不同政治體制的思惟下，亦可能由政府部門高度介入。吾人參考其例，或許必須注重基本社會的條件與差異。

王教授儷玲：

關於新舊制轉換的問題，我認為舊制員工的權益不應完全忽視，而較為合理的作法是採賦益權（Vesting）的概念，就是依目前員工工作年資，計算從現在一刻員工離職，雇主必須給付

的退休金數。

在美國的公司，不論採行 DB 或 DC，均有賦益權給付的義務，只是計算方式不同，而我國會計 18 號公報，亦對此有所規定，因此新舊制轉換的問題，可以從這方向切入。

針對目前新制三種的給付問題，我想可籍制度的設計提高勞工的保障額，對此我提出一些參考作法：假設將勞工退休金雇主提撥 6% 部分設為第一層，由勞保局交付一般商業保險運用，預定利率為 5%，則精算結果顯示，一位勞工從退休到死亡，所得替代率約為 25% 到 30%；若依舊制計算，工作 30 年，累積薪點至 45 個積數，年資成長率為 2%，則退休時購買一個商業年金，給付至死亡為止，預定利率為 4%，所得替代率為 20%~23%，如果再考量通膨情況，則所得替代率會下降至 15%~16%，計算結果顯示，新制不會比舊制領得少。

另外勞工自行提撥 6% 為第二層，有不同的投資選擇，進行額外投資，並隨本身風險偏好決定投資組合，則所得替代率會隨投資風險情況不同，從 30% 至 100% 以上，可大幅增加所得替代率。過去美國就是將退休金委由多家專業投資機構操作，藉由投資選擇的多樣化，增加報酬率，因此我們可以參考這種作法，將第二層企業年金委由商業保險或投信投顧作專業的運用，產生較佳的報酬，並對勞工提供足夠的保障，如此亦與第一層社會保險目的作區分。

主席：

過去我一直提倡個人帳戶制，主要原因在於舊制雖然保障較佳，但實際上許多員工根本領不到，但改為個人帳戶制後，至少帳戶是自己的，不會發生領不到的問題。此外新制草案的部分，目前規定勞工提撥薪資 6% 為上限，我認為應修改為上限絕對金額，並且考量全體勞工薪資水準後訂定，否則高、低薪階級均提撥 6% 免稅，對低薪階級將十分不公平。

郝教授充仁：

在美國 401(k) 或 IRA，是以美金 2000 元為免稅上限，我認為我們也可以比照，再依國內稅負情況調整。

陳考試委員聽安：

雖然目前新制對於舊制的員工權益均未保障，是件不恰當的作法，但剛提到可由租稅或全民負擔的方式來補償舊制員工，其實學理上對此種作法存著很大的爭議，因為潛在的涵意是，部分不守法的企業逃避提撥責任，須由全民承擔。

另外剛計算勞退的所得替代率為 24%，如果再加上勞保的部分，似乎也不過 40%至 50%，均偏低，但因為這些計算都只考慮雇主提撥 6%的部分，勞工本身並未提撥，所以建議可將附加年金制與個人帳戶制加總，成爲一個整體勞工退休金，才能得到足夠的所得替代率。

而未來個人帳戶制的風險控管將十分重要，因此應加強資訊透明化，由全體勞工來控管，而非單靠主管機關或勞保局。

陳參事仲賢：

目前勞退是屬於第二層保障，如果要加上社會保險部分，我想制度設計應是可行的，只要將雇主的責任設計在僅限於提撥 6%，其餘社會保險提撥責任屬於政府。

舊制勞工如果要結算年資，可以再與雇主協商，而這是屬於私權部分，政府是否適合介入，仍有待商榷。至於如果因為員工更換工作，使得前公司採用第三制其他可攜式制度的提撥率，高於更換工作後公司所採的提撥率，則可由勞工自行提撥補足，所以可能提撥率會不同，但給付是相同的；此外這些經核准的其他制度，原則上一定比前兩制好，才會通過，而且爲可攜式，因此不會有勞工更換工作是否可帶著走的問題。

其實我們有訂定提撥上限，目前授權由中央主管機關決定，此外，這些稅負優惠是屬於遞延優惠，不是不繳，而是等領到退休金的時候再繳。

鄭局長村棋：

我的問題還是舊制勞工保障的問題，勞工退休金的的規劃目標

應是在退休拿到錢，因此我建議舊制勞工的年資一併納入新制計算，至於財源由政府想辦法，而不是當舊制實施有問題時，就改實施新制，而把過去舊制的問題擺著不解決。

江副司長汶珠：

舉公務人員退撫基金的例子來看，雖然我們基金從 84 年才成立，自 89 年 7 月經過精算後，假設收益率為 7%，提撥率須達 15% 以上，才能達成長期財務平衡。目前勞工提撥率僅 6%，所得替代率僅 24%，對勞工的保障實在偏低。

再回應調高提撥率的問題，自去年精算結果出來，顯示如果繼續依目前現行提撥率執行，則軍人在 94 年，教育人員在 98 年，公務人員在 99 年基金會出現入不敷出的情況；軍人在 102 年，教育人員在 110 年，公務人員在 115 年，基金會發生破產，因此調高提撥率成爲必然的路。

當時的共識是公務人員一次調高至 8.8%，教育人員第一年提高至 9.4%，第二年提高至 10.8%，軍人分二次提高至 12%，但此決議送至主管機關，最後的結果是軍公教一致提高至 8.8%，由於軍公教退休給付條件不同，但經過多年努力，最後只提高了 0.8%，所以要提高提撥率是十分困難。

王教授儷玲：

我建議在個人帳戶制下，增加不同的投資選項，由勞工選擇，如此勞工可隨本身風險偏好，作不同的選擇，也才有可能在不增加提撥的情況下得到應有的保障。

主席：

目前眾多問題都環繞在勞工老年生活的福利給付問題上，所以我有最後一點建議，將勞工退休金條例改爲勞工退休基金條例，把問題重心著眼在如何籌措勞工退休基金的財源，而非勞工老年生活的福利給付，而將福利給付部分問題歸於人事制度的設計。

過去許多雇主藉由各種名目，逃避勞工退休金的提撥，現在新

制重新立法對基金提撥的制度加強，也就是將重心放在如何籌措勞工退休基金的財源，我想這也是今天協會舉辦本次討論目的。未來加入 WTO 後，企業競爭加劇，也許會造成許多勞工人口失業，而這些失業人口保障的問題應納入失業補助部分，屬於社會福利之一，而不是勞工退休金。

感謝各位專家於百忙中，撥戎參加今天的討論，希望以後還有機會對於今天的主題再作探討，謝謝各位。