

勞退新制之政策形成與立法過程之分析

郭明政

政治大學法學院勞動法與社會法研究中心教授

綱 要

- 壹、前言
- 貳、政府因素
- 參、國會因素
- 肆、司法、監察與考試因素
- 伍、政黨因素
- 陸、勞資雙方，尤其勞資團體因素
- 柒、媒體因素
- 捌、學術因素
- 玖、國際因素
- 拾、結語

壹、前言

勞工退休金條例在 2004 年 6 月 11 日完成三讀的立法程序，並將於 2005 年 7 月 1 日付諸實施。從此，自 1984 年立法、實施後即爭議不斷的勞動基準法退休金制度，終於出現了首次，也是全面性的修改，而進入一個新時代。

對於此一新制，推動勞退新制的關鍵人物沈富雄立法委員以為：「我認為這是非常偉大的成就，而且我們現在這個制度，恐怕已經引起全世界注意了，因為這是獨一無二、獨創的、非常接近完美的制度，……」¹陳總統也以為：「勞退新制的建立與施行，絕對是台灣歷史上革命性的大事，將全面提升台灣勞工的價值及產業競爭力。」²此外，陳總統也指出：「勞退新制讓過去超過九成領不到退休金的勞工，不但『看得到』也『領得到』，對勞工朋友們的老年生活提供了基本的保障，但更重要的是提供了勞工們更有彈性的就業環境。」在 6 月 17 日的阿扁總統電子報，陳總統除了完全同意勞委會主委所指稱：「這個條例雖然不能讓勞方與資方都能 100% 滿意，但絕對是為國家長遠的發展，以及勞資的和諧與共容取得最好的平衡點。」³此外，更認為：「勞退新制的施行將會與解除戒嚴、勞基法的實施、全民健保的開辦，在台灣歷史上享有相同的地位。……勞退制度的改革絕對不是 0 分與 100 分的選擇。過去各方堅持一定要 100 分，結果 14 年來一直是 0 分。改革的理想反而成為改革的障礙。目

¹ 立法院公報第 93 卷第 34 期，907。

² 此等談話，引自民進黨第十屆第八十五次中常會新聞稿。

³ 阿扁總統電子報 140 期，http://www.president.gov.tw/1_epaper/93/930617.html。

前通過的勞退新制或許只有 80 分，大家都不滿意，但可以確定的是 80 分一定比 0 分好。」⁴如此場景，有如時光倒流。回顧當年制訂勞動基準法時，當時的內政部長及總統，不也如此歡欣雀躍⁵。

然而，這樣的一個新時代，究竟是向上提升或向下沈淪，則不能不謹慎以對。針對此一問題，本人已分別在 2005 年 4 月 6 日由台灣國際勞雇組織基金會、政大勞工研究所、政大法學院勞動法與社會法研究中心聯合舉辦的「勞工退休保障國際研討會」中提出「台灣勞工退休保障制度之改革與檢討」⁶，在同年 4 月 28 日由政治大學勞工研究所所主辦的「93 年度勞動人權評估座談會」中提出「2004 年台灣社會安全制度之回顧與檢討」兩篇報告，並指出：此一新制不只沒有讓台灣向上提升，甚且快速向下沈淪。此外，更以為：在建構現代福利國家的道路上，2004 年是繼 1984 年之後最為嚴寒的冬天，甚且超過 1984 年十、百倍的冷酷冬天。

所以會有以上評論，其理由主要在於：

1. 個人帳戶因不具風險分攤功能，又未有依消費或薪資指數調整給付水準之機制，因此無法因應消費指數、物價指數變動⁷，甚至通貨膨脹，而無法發揮社會保障功能。

⁴ 同前註。

⁵ 勞動基準法通過之後，除了當時的內政部長吳伯雄著文而引為政府施政成果，當時的總統蔣經國亦在國民黨中常會發表談話讚許此一立法。有關文獻請參見 1984 年台灣省政府所出版的勞動基準法時論選集。

⁶ 此文之篇名已改為「勞退新制：向上提升或向下沈淪？」，並收錄於財團法人台灣國際勞雇組織基金會出版，勞工退休保障制度國際比較，2005，1-17。

⁷ 就此，勞委會在該會網頁勞退金試算表所假設的每年 3% 薪資上漲率，6% 投資報

準此，社會保障目標，無由達成⁸。至於私人保險，同樣的難以具有社會保險依消費或薪資指數調整給付水準之機制，亦無法具有社會保險的社會保障功能。因此，經

酬率，已是悖離現實的假設。按近年來的不但薪資成長率接近零成長，勞保、勞退基金基金的投資報酬率也遠低於6%。依審計部2005年中央政府總決算審核報告書，勞保基金投資股市的平均年報酬率僅有0.76%，銀行存款的年度報酬率也僅有1.07%，又委託專業投資機構操作之部分則「績效欠彰」。至於勞退基金由中央信託局自行運用的年收益率僅為1.84%。此外，勞委會的試算，竟未考慮幣制貶值、物價指數等問題。因此，其所謂高達百分之二十幾，甚至百分之四十幾的所得替代率已不具意義。此外，其完全不提物價指數的變動，甚至通貨膨脹的影響。鄭津津在其「我國勞退新制相關問題之探討」（台灣本土法學雜誌第78期，2005年7月號，頁64-86）中曾引用中華民國退休金協會之資料，指出：如果基金的收益率只有百分之三，再加上通貨膨脹，所得替代率可能就會低於百分之十。按其所假設的通貨膨脹率為每年百分之一。又過去數十年，台灣的物價向稱穩定，幣值也相當穩定，相對於美金甚且升值，但從1960到2004的44年期間台灣物價指數呈現7.83倍的成長；若以1971-2000三十年為例，亦有4.69倍的成長。（此等數據係依據主計處台灣地區消費物價指數對上年同月漲跌率統計表所推算）。準此，縱有最低收益保證，也無濟於事。準此，所謂看得到、拿得到，少有意義。除此之外，勞委會向全國民眾廣發的宣傳品「全力打造勞工幸福」中竟謂：「90-91年舊制退休金領取狀況：只有2萬678人領到退休金，佔勞工人數的0.7%，99%以上領不到退休金。」然而，這應非事實。將勞基法勞退金的請領人數與勞保老年給付人數加以比較，退休勞工能領到勞基法退休金之人數約百分之十。據此，勞基法的勞退制度，確實存有重大問題。雖然如此，絕不是0.7%的請領比例。此等悖離事實的陳述，與詐欺何異？

⁸ 有謂，社會保障乃是勞工保險的任務，且在此方面已另有規劃。惟此一方面的規劃，例如於2003年12月31日與勞退新制同時完成一讀的勞保條例修正案，並未進入二、三讀。由此可見，該等立法只是行政與立法機關的障眼法。何時才能完成修法，無可預料。再者，由於勞退新制部分已被政府強行取走6%薪資，因此勞保的財源已受到嚴重壓擠，勞保的給付也將受到嚴重排擠。據此，工業國家高達50%、60%、甚至60%以上的年金所得替代率難以期待，甚至連ILO128號公約的45%所得替代率亦難以期待。

由三、四十年所累積的儲備，不但極可能無法達成勞委會所宣稱高達 26% 或 41% 的所得替代⁹，可能連 10% 都無法達成，甚至在通貨膨脹等特別情勢下，將全數化為烏有。準此，所謂「看得到、拿得到」的說法毫無意義，甚至與詐欺無異。

2. 由於個人帳戶採行壟斷的國營體制，因此將使國家擁有高達數兆，也就是可能超過年度國民生產總額的鉅額基金。又除非改變現行勞退基金的管理方式，否則基金將可任意進出股市或從事其他型態之投資，其結果將造成政府掌控整體國家經濟之結果。
3. 又除非改變現行勞退基金的管理方式，否則此等基金的投資極可能與民主選舉相結合。其不止可能成為股市護盤的工具，也進而成為政治操縱的工具。
4. 又除非改變現行勞退基金的管理方式，否則基金的管理將可自外於預算、依法行政與結算的控制程序。其結果，將任由基金的控管者依其「良知」或「貪婪」之尺度，任意行事。
5. 勞退新制不只無法禁得起學術的檢驗，也無法在國際經驗中獲得驗證。勞退新制所採行國家壟斷管理又可投資股市的個人帳戶制，也就是強制儲蓄，不但未見於德美日等工業國家¹⁰，別於拉丁美洲或香港分散組織的個人帳

⁹ 依據勞委會的試算表及其所設定的條件，三十年及四十年的個人帳戶所得替代率分別是 26% 及 41%。

¹⁰ 就此，將於附論中進一步討論。

戶，也別於新加坡不得有高風險投資的公積金制度¹¹。這種集私人化、集體化於一體的制度，確如沈富雄所說，是台灣所獨創的制度。只是，此一制度會是偉大的發明？如果全世界都在看，究竟是讚美，還是看笑話？

6. 勞退新制因對於勞工、雇主的財產具有重大干預而有侵害人權之虞。勞退新制不是憲法第十三章第四節，尤其第 155 條所授權與要求的社會安全措施，也不是世界人權宣言、聯合國經濟、社會、文化權利國際盟約所主張社會權的內涵，也與 ILO 公約，尤其第 102 號、128 號等公約的要求不符。因此，勞退新制不只違憲、也違背國際公約，尤其人權公約。

綜合言之，勞退新制實施之後，福利社會不再，自由經濟不再，民主政治不再，法治國家不再。據此，本人曾謂：勞退新制可以以十六字形容，亦即：收刮民財、拯救股市、鞏固政權、中飽私囊。既如此，將沒有福利國家、又豈止為沒有福利，甚至連國家也沒有。果如此，台灣也可能遭遇如同阿根廷所遭遇的經濟與社會危機¹²。這也是我曾有的警言，亦即：今日的阿根廷，明日的台灣？

除非以上所言不堪檢驗¹³，否則有關勞退新制良窳的討論，

¹¹ 就此，將於附論中再進一步討論。

¹² 請參見 Bertranuo/Rofman/Grushka, *From reform to crisis: Argentina's pension*, ISSR 2/2003, 103-114.

¹³ 有關勞退新制，尤其個人帳戶的討論，除了本人前述兩篇會議論文，尚請參見本

少有意義。有鑑於此，本文將把焦點置重於政策的形成與立法過程，尤其探究¹⁴：

- 何以會有此一制度？
- 何種因素促成了此一制度？

就此，將分別就政府、國會、監察、考試與司法、政黨、勞資雙方、媒體、學術及國際因素加以分析。如果勞退新制或整體的老年安全制度，甚至整體的社會福利體系能有改革，問題的關鍵，應在於政策形成與立法過程關鍵因素是否有所改變。指出該等關鍵因素，將是該等關鍵因素的變異可能或變異途徑的必要前提。

人所著

- 社會安全制度與社會法 1997, 1-52, 229-246；
- 一個充滿危險的策略—對「勞工退休金條例草案」採行個人帳戶制之疑慮與批評，政策月刊第 48 期（1999），28-33；
- 勞工退休金個人帳戶制—從集錢到集權，勞資關係月刊第十八卷第五期（1999），33-47；
- 個人帳戶方案之憲法分析，當代公法新論（下）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002，497-532。
- Privatization Versus the Right to Social Security: The Taiwan Case，發表於由 Association for Social Security Belgian section of the European Institute of Social Security 在 2006 年 2 月 18-19 日於 Palais des Académies 舉辦的 The Right to Social Security Internation Confererce 中。

¹⁴ 黃世鑫在前述 2005 年 4 月 6 日「勞工退休保障國際研討會」所提出的書面報告「評析勞退新制的立法過程：是無知、盲從、偏執還是居心叵測與權力？」也是特別針對立法過程的分析，深值參照。此文已收錄於財團法人台灣國際勞雇組織基金會，同註 6，375-430。

貳、政府因素

若要探討政府的角色，應從 2001 年的經發會決議作為討論的起點。按 2001 年召開經發會時，雖然當時的勞委會力主個人帳戶制，但經由勞工代表之提議以及其他與會者之建議，而有所謂「以不增加政府財政負擔情形下，個人帳戶制、附加年金制及其他可攜帶式年金三制並行，提供勞工選擇」的共同意見。此後，勞委會及行政院雖然提出了所謂三軌制的勞工退休金條例草案，而且勞委會主委也為文為三軌制辯護¹⁵。但從立法過程中可得知，勞委會與行政院念茲在茲的還是如何貫徹個人帳戶制，因此所謂三軌制的規劃，可說是虛應故事。與經發會的決議相較，勞退新制的實施，不只由勞工就三制加以選擇的機制已不存在，甚且由於保證收益之規定而所謂不增加政府財政負擔的經發會決議，也不再被遵守。

按勞退新制的最後版本，雖由立法委員以動議案的方式提出，但提出之後，卻未見勞委會及行政院有任何意見，甚且刊登廣告為之護航。主導勞退新制的沈富雄在審查會中，甚且明白指出，該動議案乃是他與勞委會溝通的結果¹⁶。此外，媒體也報導，勞委會主委在立法院強力運作勞退新制闖關，甚至說下「阻擋勞退新制者、應受台灣社會全體民眾的譴責」¹⁷。此外，連總

¹⁵ 陳菊，建構符合現代勞動市場需求之勞工退休制度—勞工退休金條例草案內容及說明，立法專刊，第 30 卷第 3 期，11-20。

¹⁶ 立法院公報第 93 卷第 6 期，278。

¹⁷ 中國時報 2004 年 6 月 11 日 A2 版；工商時報 2004 年 6 月 13 日第八版。

統也加入遊說的行列¹⁸。

由此可見，陳總統所謂各行政機關皆有遵守經發會決議的訓示，已被勞委會與行政院完全背棄。又觀諸陳總統對勞退新制的支持，連他本人都背棄了經發會的決議。豈止如此，他也背棄了自己在選舉時曾有的承諾。按陳水扁在 2000 年參與總統選舉時，在他親筆簽名的「阿扁的勞工政策摘要」的第三項即明文指出：「修改勞基法退休金制度規定，朝向社會保險制度，使勞工轉換工作年資可累積領取退休金。」¹⁹ 由此可見，陳總統早已清楚瞭解，社會保險乃是解決勞基法退休金制度不可攜帶性的對策。由此亦可知，僅以可攜帶性作為個人帳戶的理由，無法成立²⁰。

值得探討的是何以勞委會及行政院如此鍾情於個人帳戶？由於此等由國家管理的個人帳戶，因缺少民主控制程序而近乎「私房錢」的公積金制度，每有助於政府及特定政黨，尤其執政黨的權力擴充，因此被掌權者所青睞，或不難理解。又除此之外，特定具有政策決定權的政務官的態度，亦屬即為關鍵的因素。按不只勞委會主委陳菊對個人帳戶的推動不遺餘力，甚至勞委會的副主委郭吉仁也明白表示他個人對於個人帳戶的偏好²¹。又他的繼任者賴勁麟，雖在擔任立委期間曾領銜提出草案，但綜

¹⁸ 中國時報 2004 年 6 月 11 日 A2 版。

¹⁹ 2000 年 1 月 30 日於競選網站上所公布的「阿扁的勞動政策白皮書」，亦揭示此一政見。

²⁰ 美國、德國等有關期待權或既得權保護及破產保障的立法，則是貫徹自願性雇主勞退給付並保障勞工期待利益與職業自由的重要對策。因此，加強勞基法的期待保障，也是可以強化的對策。勞基法未有此等規定，具有高度違憲之虞。

²¹ 立法院公報第 92 卷第 27 期，202。

觀他在立法院的發言，亦可發現，他主張將附加年金與個人帳戶整合為單一制度²²。換句話說，他所主張的年金制度，並非具有社會保險性質的年金制度。

至於行政院，應予質疑的是，何以行政院長、副院長竟也對經發會決議之貫徹採取極度消極的態度。又如果論及特定人的選擇與偏好，則不能不提及負責審查勞退新制法案的政務委員，也就是 2004 年大選之後擔任經建會主委的胡勝正。從胡主委所發表的論文，亦可知他對於社會保險的拒斥態度與對個人帳戶的偏好。他在 1998 年為經建會所做的報告「國民年金制度對國民儲蓄的影響」中，即明文指出：

正當我國規劃國民年金之時，歐美各國卻因社會安全制度面臨困難，亟思改革。主要的原因是，他們的社會安全採「隨收隨付」制來籌措財源，以代間移轉方式來保障老年安全。……但隨著生命期限延長，人口高齡化，社會安全制度加諸於工作人口的負擔就變得太高，同時也扭曲儲蓄與勞動參與意願，因此紛紛被迫採行因應措施。……有些國家更朝部分或全額「儲備制」的方向進行改革，「務使社會安全體系不致因為扭曲的誘因或財務的虧絀而對經濟造成過度負擔。……智利的年金改革以私營的公積金代替公辦的隨收隨付制，有助智利 1980 年代至 1990 年代初期民間儲蓄的增加」²³

²² 同前註，203。

²³ 本文載於經建會所編「國民年金制度委託研究報告彙篇」六一—1，六一—9。

如果以上的立論確實可以成立，則具有充分儲備性質的個人帳戶，也極可能成了優先選擇的政策選項。問題是，此等立論果真可以成立，是否經得起檢驗，乃是極大問號。此等學術問題，在下文有關學術因素的討論中將再行分析。於此，至少可以明確得知，胡主委是一名個人帳戶的偏好者。

經由以上說明，具有政策決定權的官員所以支持個人帳戶，究竟是為了政黨或政府的利益、基於個人的利益或偏好或還有其他理由，或不能明確證實，但「他們都支持個人帳戶」則是相對明確的。

參、國會因素

在政黨政治成熟的國家裡，國會議員的立法行為每與所屬政黨有關，執政黨的國會議員甚且是政府提案的主要支持者。惟在勞退新制的立法過程中，除了行政院草案，由立法委員分別提出的草案尚多達九個，而其中竟有五個係由執政的民進黨立委所領銜提出。

就此，首先應予探討的是，此等立委何以會提出如此眾多版本？他們果真關心此一議題？他們對此一議題已充分瞭解並有其主張？針對此等問題，除了就提案的內容，復可就審查會或大會的發言加以分析，或可得到答案。惟令人驚訝的是，在審查會中，竟有草案領銜提案人不曾出席的異象，例如周清玉委員。又在第一次審查會，同時也是第一次公聽會，沈富雄、廖婉汝、李鎮楠等領銜提案人竟也未出席。雖然所有關提案，並非全數自始提出，但不論是不出席或未出席，皆說明他們的關心是有限的。

其次，縱然在後續的審查會中，雖曾有不少激辯，然而在

2003年12月31日由沈富雄、侯彩鳳、鄭三元等立委提出修正動議後，不止徹底推翻了行政院草案，各委員所領銜提出的草案，甚至也推翻了審查會的主要議決。至此，審查會的討論已少有意義。換句話說，決定法案最終內容的不是公開的辯論，而是私下的密商。

以第三軌的其他年金為例，不只在各委員的提案中僅出現於分別由周清玉、黃義交、李鎮楠領銜提案的草案，在審查會中絕大多數委員亦力主刪除，甚至也作成了刪除的決議²⁴。然而，在密商之後的動議中，此一第三軌卻得以敗部復活。從立法資料上，無法看到何以會有如此結果。雖然如此，全產總副秘書長的指控卻透露了不少訊息，他說：

我不知道審查會為何如此立法？我很無奈，因為工人沒有錢，工會沒有力量，只能遊說立委提案，可是我們無法收買立委支持提案到底，所以我們支持的提案一夕之間統統被審查會刪除。……只為了保險公司與金融財團的利益設想，將我們這一點棺材本拿來當籌碼玩……。」²⁵

面對這樣的指控，立法院與立法委員或得給人民，尤其勞工，一個答案，也就是他們是否收受特定利益、是否為了特定人

²⁴ 立法院公報第92卷第34期，133。

²⁵ 立法院公報第93卷第33期，128。由於為數龐大的儲備金極可能委外管理，因此勞退新制與投信業者具有極為密切的關係。此外，不論是企業投保的年金保險或所謂長壽年金，皆與私人保險具有密切關連。就此，沈富雄委員即明確的提到：當然所有的保險業者也是虎視眈眈在看這個法，這也不能怪他們，因為這本來就是一個商機。（同註16，285）

的利益或為自己的利益而制訂此一法律？按除非改變現行勞保、勞退基金委託管理的辦法，否則縱然鉅額虧損也不必負責的基金管理，極可能淪為特定股票、特定公司或特定目的的護盤基金，或成為操縱股價的工具。換句話說，如果立法委員正是特定投信或公司的股東，或與之具有密切關連，則他們可能從中獲得巨大利益，乃是合理的懷疑²⁶。

肆、司法、監察與考試因素

相對於行政與立法，司法、監察與考試的因素可為相對有限。雖然如此，卻也非全然無關。

就司法而言，大法官會議「恰巧」在法案通過前公布第 578 號解釋，亦即宣告勞基法退休金規定不違憲的一號解釋。此號解釋不只不能肯定人民的社會權，甚且連勞工的財產權、勞動自由以及企業的企業權（或企業的財產權及營業自由）也加以否定的一號解釋。現行法中缺乏期待保障（vesting 或德文所稱的 Unverfallbarkeit 或 Anwartschaft），而有嚴重缺失，但此號解釋竟也完全不加以處理。經由此號解釋，大法官無異公然宣示：國家（尤其立法與行政）只要以社會之名即可干預企業的財產與經營自由的一號解釋。再者，由於勞退給付具有延付工資的性質，因此實質上乃容許雇主剋扣勞工的薪水以為忠誠保證；再由於未有期待保障，而使得勞工的財產權與轉業自由、工作自由受到嚴重剝奪。既然大法官已認可立法、行政有此等侵害人民基本權利

²⁶ 國會議員、政府官員或受託管理的投信機構是否會以違法行為獲取鉅大的私人利益，仍有待檢驗。然而可以確信的是，勞退新制的實施為他們開啓了可能的管道。

的權限，因此立法院、行政院自也可以毫無顧忌的貫徹更為明確侵害人民財產權與經濟自由的個人帳戶²⁷。又豈止如此，在余雪明大法官所提出的協同意見書，甚且表達了他對個人帳戶的極度偏好。惟至為遺憾的是，此一協同意見書竟未就是否侵害基本權利、是否違反基本國策加以驗證。從余大法官提出社會保險具有潛在債務及債留子孫的論點，可見他對社會保險的認知深值商榷²⁸。此外，許宗力大法官的協同意見書提到：他個人傾向社會保險，但就採社會保險或採個人帳戶則應由國會決定，而非大法官。就此，許大法官顯然不考慮個人帳戶可能涉及侵害人民財產權、經濟自由，更未考慮到以憲法所規定的國家政策或國際公約所規定的社會權作為違憲審查的基準。凡此，皆與第六屆大法官在第 472 號、549 號等所揭示的社會思想全然背道而馳。

由於第 578 號大法官會議解釋，行政院與立法院顯然獲得司法的重大支持。在此情形下，大法官會議，成了此等法案的指導者，甚至是共同行為人。如果此一法案乃是對於人權的危害，大法官也成了共犯、也成了人權的殺手。

至於監察，監察院就社會福利所進行的調查、糾彈相對有限。2002 年監察院的「我國社會福利制度總體檢調查報告」，

²⁷ 個人帳戶乃是對於人民財產、自由的干預，應無庸置疑。由於個人帳戶未能獲得如同社會保險、全民健保得有憲法之授權或委託而得到干預的正當性。因此，凡能以社會保險實施者，應不得以其他手段。若實施其他手段，則應進行嚴格的違憲審查，尤其是否確屬憲法第 23 條所規定維持社會秩序或增進人民福祉所必須之必要與合適手段。就此，不止 ILO 公約，學者、專家的論述，乃是極為重要的論證基礎。未知大法官有何依據得以反對在附論中所提及 von Maydell, Stiglitz, Modigliani 等學者的論述？就此，尚請參見本人「個人帳戶的憲法分析」一文。

²⁸ 此等立論將於附論中進一步分析並批判。

乃屬少數與社會福利有關的調查報告。其中，在老年安全部分，監察院特別要求應就國民年金及勞保老年給付之年金化加以改善。雖然如此，立法院所通過的法案卻是監察院所未提及的個人帳戶，而非監察院所要求的勞保老年給付年金化。除此之外，監察院已注意到勞退基金的經營具有異常現象，尤其其收益率過低的問題，例如在 2002 年僅為 0.8%，因而懷疑：「勞委會主管的基金涉及違失，其中是否還牽扯借用該基金操作股市，護航特定投資標的等弊端」²⁹。按如果此一調查案，能有明確之結果，尤其能有具體違失之發現，當能對勞退新制的立法產生嚇阻作用。然而，非但未有嚇阻，反而出現更大的基金，開啟了更多操縱股市、護航特定標的，也就是中飽私囊的可能途徑。

至於考試，由於考試所掌管的是公務人員退撫、公教保險及其眾多配套措施，例如 18% 的優惠存款，而與勞工的退休保障未有直接關係。按軍公教人員雖僅佔約所有就業人口的十分之一，但他們攫取半數以上福利資源的社會不平等現象，乃是台灣社會福利制度未能步上正軌的問題核心³⁰。台灣的社會福利確有

²⁹ 參見 2004 年 1 月 5 日中國時報 B3 版。按此等弊端的獲利者，不只是特定公司或投資者，也更可能是受委託的投信公司、政府或受委託基金的操盤者、任何對操盤者具有下命權的長官以及所有得以獲得有關資訊的相關人員。

³⁰ 台灣軍公教人員的過度保障尤見於軍公教人員極度優惠的退休保障。按台灣軍公教人員可以在四十幾歲退休，五十歲者即可請領年金給付（職業軍人則未有五十歲之限制）的低年齡乃是舉世少有的特例。又併合月退俸、公教保險/軍人保險的給付及百分之十八優惠存款，一位五十歲的退休者，即可能獲得超過百分之百的所得替代率，也是舉世奇譚。再由於退休者若從事非公職之工作，其退休給付將不受影響，因此可能獲得超過百分之二百的所得替代率。除此之外，司法人員（包括法官、檢察官、公務人員懲戒委員會的委員）可以終身不退休或享受特別優裕的優遇。如果只就軍公教人員論之，台灣可說是「年金王國」，但也可能是

造成財政負擔的問題，但此等問題主要來自不當的制度設計，尤其軍公教的過度福利以及不當保費補貼等。此等不當的制度，導致了國人對於社會福利的錯誤認知，因此唯有解決此等不當，方可將社會福利導入正軌。如今，勞工的老年保障不能如同工業國家的以社會保險為核心，而係另創規格地訴諸個人帳戶，與國內不當軍公教福利具有相當關係。除此之外，勞委會的公務員未能具有現代社會福利、社會保險的基本常識，進而對社會保險有極為嚴重的誤解，則說明經由考試院所考選的公務員已無法因應現代社會之需求³¹。此外，勞委會可以宣稱只有 0.7% 的勞工獲得勞基法退休金的陳述，不只不具應有學術能力，竟連一般國民應有的常識也不具備。既然公務員僅有如此水準，曷可期待？

伍、政黨因素

在各政黨中，所應優先提及的是當今的執政黨—民進黨。

導致「年金亡國」。台灣的軍公教人員可以獲得如此不平等的福祉，可以退休後另覓新職但退休給付卻不受影響，百分之十八的優惠可以未有法律明文，司法人員可以終身不退休，也可以獲得優於其他公教人員之優遇，不只是社會政策的問題，也是法律問題。凡此，皆應屬違憲之制度。有關的給付，應屬公法上的不當得利。有關軍公教人員的特權待遇，除了參見監察院的報告，復請參見本人所著「年金制度之諧調與整合」，載本人所編「年金制度及其法律規範」一書，1999, 261-290。

³¹ 在各種考試院的考試科目中，幾未見有社會保險或社會安全的科目。以律師、法官或法制人員為例，則不見有社會法或勞動法之科目。當 1930 年在中國大陸的律師考試已有勞動法、土地法科目時，而今竟仍以民法、刑法、行政法為範疇，充其量僅有與商務、財務有關的商事法，可見有關考試的不只與社會變遷及社會的既有制度脫節。若以人權為斷，人權公約中社會權的規定，可謂完全不受重視。

若論及民進黨對於勞退金改制的主張，從 1997 年 12 月 12 日民進黨立委簡錫堦及劉進興所發表的「針對勞工退休金新制的一些看法」，可得知民進黨在未執政以前的主張。在該等「看法」中，簡、劉兩位立委不只主張應將勞退制度改為附加年金，甚且認為：「改制後的退休新制（指由國民黨政府提出的公積金制度）解除了雇主的退休金負擔，而唯一有利勞工的僅是讓所有勞工都能領到微薄的退休金，這種『均貧主義的作法』令人無法苟同。」2000 年陳總統經由民進黨提名競選總統時，他也主張勞基法的退休金制度實應改採附加年金³²。

然而當民進黨執政之後，此一政策顯然有了重大轉變。在 2001 年經發會召開之時，民進黨籍的勞委會主委顯然已不再支持民進黨所主張的附加年金制，而轉向支持國民黨執政後期所提出的公積金制度³³。此等改變，乃是改採勞退新制最為關鍵的因素。此後，雖然有經發會三軌制之決議，甚至有三軌制勞工退休金條例草案之提出。但這一切顯然只是虛應故事。此外，由民進黨立委提出各種草案，包括周清玉領銜的草案，由賴勁麟領銜的草案、由廖婉汝領銜的草案、由沈富雄領銜的草案、由李鎮楠領銜的草案，不只說明民進黨的立委並未支持勞委會及行政院의 提案，甚至說明民進黨並未有明確的政策。其中，最強調社會保險精神的版本乃是由全產總所草擬並透過周清玉立委所提出所謂「一主二輔」的版本。惟自始自終，未見周清玉為此一版本辯

³² 就此，除了在 2000 年 1 月 30 日民進黨中央黨部公佈的阿扁勞動政策白皮書第六章中明確主張將勞退制度改為社會保險的附加年金。在陳總統親自簽名的阿扁的勞工政策摘要中，亦再次主張附加年金制。

³³ 請參見勞動者電子報 120 期大同工會白正憲理事長之專訪。

護，也未見其他連署的立委的說明。

至於由沈富雄領銜所提出的版本，亦即主張將勞保與勞退整合為一，並包含保費調整、年金給付制及所得替代率的制度設計，也是具有高度社會保險性質之主張³⁴。在 2003 年 4 月 30 日的審查會上，沈富雄說³⁵：

「現在大家都要社會保險制，而且總統見了已故的劉俠女士之後也宣示要建立社會保險制，雖然我不確定總統知道何謂社會保險，事實上我認為劉俠也不懂……所以我們真的需要儲蓄戶嗎？……問題相當複雜、縱的、橫的，都可以一併考慮，不必太急於一時……以德國為例，德國是世界上社會福利最好的國家，事實上相關的政策，他們也是研擬多年才定案。」

然而沈富雄委員在 2003 年 5 月 21 日的審查會卻說³⁶：

「我要代表民主進步黨向大家道歉，因為民進黨在野的時候一直主張隨收隨付以稅收支付的年金制，這是我以前的版本，但是後來幸虧國民黨反對、抵死不從，才沒有通過。如果當時國民黨也糊塗，同意通過我的版本，今天可能無法收場。今天我在這裡公然承認我過去的錯誤。幸虧我的版本沒有通過。否則我就完了。」

³⁴ 同註 1，491-497。

³⁵ 同註 21，183-184。

³⁶ 同註 24，176。

此後，沈委員在 12 月 31 日會同國民黨侯彩鳳、親民黨鄭三元等提出以公積金制度為主要內容的修正案，也就不足為奇了。就此，全產總副秘書長即曾以「沈委員出賣了自己」來形容他的改變³⁷。其實，豈止沈委員一人。又如此隨機、隨性立法，明顯說明台灣立法委員及立法院的品質。經由此一法案，台灣所面臨的不只是社會危機或福利國家的危機，更是民主危機。

除了民進黨之外，此一法案最具關鍵性的支持力量則是國民黨。按國民黨僅有侯彩鳳所提出以公積金為內容的提案。此一提案可謂延續了國民黨執政後期的主張。令人疑惑的是，此等近似政府「私房錢」的基金³⁸，對任何執政黨而言極可能是選舉的秘密武器，也因此是對在野黨的極大威脅，但何以在野的國民黨會支持此一法案？然而，從林惠官委員的以下談話，亦不難理解。林委員說：

「你個人（勞委會副主委郭吉仁）是比較傾向個人帳戶制。我認為個人帳戶制是一種不負責任的表現，甚至於可以說政府坐視不管，也沒有達到勞工退休年金條例的真正用

³⁷ 同註 25，128。

³⁸ 以勞保基金或勞退基金為例，基金的管理、投資，乃異於政府的一般行政，而幾乎不受到政府預算、結算程序之拘束（不論是自行管理或委外管理），其尤見於股票、債券買賣。購買何等股票，以何等價格購買、何時購買，可謂完全任由操盤者自行決定。由於主管官員對於操盤者具有人事權，對於委外管理亦有決定權（每每透過遴選委員之任命，而間接影響），因此操盤者的決定權限，極可能受制於有關官員。在選舉期間，藉由股價的拉抬，以創造經濟繁榮及政府的政績的假象，乃是極可能的選舉手段。此時，此等私房錢也就明顯的發揮了其選舉操縱的政治效能。

意。也許你們明年就要下台……照你們的說法，國民黨會很高興，因你們把球作得這麼漂亮。」³⁹

經由這段發言，也就不難理解，何以國民黨會支持勞退新制。同樣的心理，當也見諸民進黨。

又除了民進黨與國民黨兩大黨之外，親民黨雖分別由林惠官與黃義交提出不同的版本，無黨籍的高金素梅亦提出自己的版本，然而在兩大黨的合作之下，此等版本已少有空間。何況當勞退新制完成立法時，除了台聯的立委還有所保留外，不止國民黨的立法委員感激不盡（尤其侯彩鳳、陳杰、楊麗環），民進黨的立委興高采烈（尤其沈富雄、賴清德），連親民黨的立委林惠官也說：「雖然不滿意，但勉強可以接受」⁴⁰。由此亦可清楚看見，台灣政黨政治的面貌及其影響。以勞退新制而言，民進黨、國民黨，甚至親民黨，可謂組成了「大聯盟政府」，問題是此一大聯盟政府是民意的回應，還只是政黨利益的結合？此「大聯盟」究給人民帶來福祉，還是災難？

陸、勞資雙方，尤其勞資團體因素

於此所要討論的是，與勞退新制利益攸關的勞資雙方，在勞退新制的建構中，究竟扮演了何種角色？就此，將特別著重立法期間，尤其兩次公聽會中，勞資雙方的意見與主張⁴¹。

按第一次公聽會中，代表勞方出席的計有全國總工會秘書

³⁹ 同註 21，208。

⁴⁰ 同註 1，905-908。

⁴¹ 立法院公報第 91 卷第 64 期，3 以下；第 93 卷第 33 期，121 以下。

長王娟萍、全產總副秘書長林明賢、工人立法行動委員會秘書長莊妙慈。除此之外，立法委員林惠官，同時也是全國總工會的理事長。代表資方出席的有工業總會顧問蔡光職，工業總會秘書長郭永雄及商業總會秘書長王大偉。

就他們的意見加以分析，勞工代表，尤其全產總的副秘書長林明賢及全總理事長林惠官委員，皆極為明確的主張附加年金制。惟全產總經由周清玉等委員提出的版本，在考量經發會共識之前提下，提出了所謂一主二輔的制度，亦即以附加年金為主並輔以個人帳戶及其他可攜式年金保險。此外，王娟萍及莊妙慈雖未明確表達支持附加年金或個人帳戶，但皆明確的要求應修正既有的勞基法，使勞工的既有年資可以攜帶。

相對於勞工團體的主張，工業總會的兩位代表，則明確的主張個人帳戶制。商業總會的代表，除了表示第三軌的其他可攜式年金應不予考慮外，他建議應將個人帳戶與附加年金制度加以整合為一制。同樣的，工業總會顧問蔡光職也要求應將制度單純化。又深值注意的是，當工業總會顧問蔡光職第二次發言時，他提到：「對於採用附加年金或個人帳戶，我們並沒有成見，如果大家認為附加年金比較好，我們也贊成。」⁴²

至於二次的公聽會，全產總、全國總工會的代表再次強調社會保險的附加年金。其中，全國總工會的代表復建議：勞基法所規定退休金之提撥金，於勞工離職時，應成立專戶成為可攜式的帳戶。至於資方的代表，除了重申個人帳戶之主張外，則對該次公聽會的主要議題，即就年資之清算及提撥率（第一年就應為

⁴² 同前註，25。

2%或 6%提撥率)發表保留的看法。惟如同第一次公聽會，工業總會的顧問蔡光職再次聲明：如果大家認為附加年金比個人帳戶好的話，我們比較關心的是提撥率的問題，假設提撥率可以解決，我們也可以考慮⁴³。

若將以上意見加以整理，可以得知：

- 勞方主張附加年金制；同時也認為：勞基法的退休給付，應受到期待保障而可攜帶；
- 資方雖主張個人帳戶制，但仍可接受附加年金制，至於第三軌則不予考慮。

然而，從勞退金條例完全排除附加年金，卻又保留第三軌其他可攜式年金，以及舊年仍未有期待保障之立法，可以得知勞資雙方的意見，對於法案內容的形成，幾乎未有任何影響力。又相對資方主張的貫徹，勞方的主張更是完全未有任何影響力。以上資訊中，最有意義的發現乃是，資方與勞方並非沒有共識，也就是只要提撥率可以明確，勞方所提出的附加年金，亦可為資方所接受。由此可見，勞委會主委以為在台灣不可能有社會保險的附加年金，實有待商榷⁴⁴。此種不可能或許存在，例如存在勞委會主委個人的偏見或其他因素，但不能說是因為勞資雙方完全沒有交集。

又除了在前述公聽會上的意見之外，從立法期間，尤其

⁴³ 同註 25，123。

⁴⁴ 同註 41，42。

2004年6月11日完成三讀前後勞資雙方的主張加以觀察，則可發現勞資雙方對於新制的反彈實至為有限。按資方團體雖有不少意見，惟其意見主要集中在於：反對將過去勞基法時期的年資加以結算，並於五年內補足提撥額；反對一次6%到位，而非採逐年漸進式提撥率⁴⁵。後來，由於勞委會再三宣示未有補足提撥額之政策，因此資方的抗議也就隨之減弱。

至於勞方團體，從全國總工會理事長，也是親民黨立法委員最後也加入勞退新制的支持陣營，可知全國總工會並未貫徹其原有的主張，尤其對於附加年金的主張。至於另一個具有代表性的勞工團體—全國產業總工會，雖再三宣稱仍繼續支持附加年金制，甚且要推動附加年金的全民公投⁴⁶。但從立法期間全產總極度消極的態度，甚至幾乎未有任何抗議聲音的表現，其對附加年金的支持的真實性，不免令人懷疑。除此之外，其他勞工團體的抗爭則置重於年資保留與年資結算，甚至抗議新制較勞基法縮水的議題⁴⁷；也因此，並未把問題聚焦在勞退新制，尤其個人帳戶之上⁴⁸。

經由勞退新制的立法，台灣的工會或勞工團體究竟是為勞工的利益而存在，還是另有目的？其究為廣大勞工的工會或團體，還是極少數人的工會或團體？這也暴露了台灣工會與勞工團體的微弱與不可期待。

⁴⁵ 參見諸如2004年6月7日工商時報的報導。

⁴⁶ 參見中國時報2004年6月1日全產總理事長之投書。

⁴⁷ 2004年6月5日中國時報之報導。

⁴⁸ 請見工商時報2004年6月25日第五版報導。

柒、媒體因素

勞退新制可以在爭議之中過關，除了行政機關、特定立法委員展現最高度的投入與運作之外，行政機關充分利用媒體也是極為重要的因素。在立法期間，勞委會在各大報連續刊登廣告，並極度誇大勞退新制的優點，例如過度高估的投資報酬率以及完全未考量物價指數、通貨膨脹等因素的極高所得替代率。此等廣告不只與事實有間，也不具應有的說明，因此乃屬具有高度詐欺嫌疑的不實廣告。就此，各媒體是否應負連帶責任，乃是一個值得檢討的法律問題。

此外，透過專訪而達到所謂置入性行銷目的手段亦所在多有，例如自由時報在 2004 年 5 月 10 日的專題報導，即將勞退新制的優點吹捧成毫無缺點的完美制度。在該專訪中，勞委會勞動條件處處長宣稱退休金發展趨勢上各國已朝確定提撥制發展，甚且認通貨膨脹等問題皆可克服。其他，諸如 2004 年 6 月 13 日工商時報對於勞委會主委的專訪，亦然。

除此之外，觀諸各大報的報導，除了少數、零星的報導提及勞退新制的可能缺點外⁴⁹，有關的報導可說一面倒的傾向護衛新制。其中，最為明顯的乃是中國時報系統。該報系的工商時報在立法期間分別在 6 月 5、6、11 日社論以及中國時報在 6 月 9、13 日共計五篇的社論，可謂卯足全力為勞退新制護航。惟觀諸其論點則不外乎人口老化或看得到領得到等陳詞。甚至該報的記者，也再三以專家的身分紛紛為文為勞退新制護航，例如王淑

⁴⁹ 例如中國時報 6 月 12 日刊載林萬億的批評，6 月 13 日刊載本人的批評以及在 6 月 6 日刊載黃越欽、黃世鑫、王惠玲、鄭村棋的批評。

美於 6 月 8、10 日在中國時報的評論，高有智在 6 月 9 日在中國時報的評論，以及王莫昀於 6 月 8 日在工商時報的評論。然而，此等評論能經得起檢驗嗎？

經由以上說明，可以確信的是，媒體確實投身此一政策的辯論、辯護，甚且自以為專家或慈善家加入辯論、辯護行列。其結果，遂營造了政府貫徹其主張的輿論條件與社會條件。媒體，遂成為勞退新制得以過關的關鍵因素。

捌、學術因素

在學術上，勞工老年保障，尤其對於個人帳戶的評價，向來有不同主張。其中，對個人帳戶執持肯定評價者，尤見於經濟學界。其中，又以單驥、陳聽安為代表⁵⁰。此外，前文所提及的現任經建會主委、中研院院士的經濟學者胡勝正顯然也是個人帳戶的支持者。又除了經濟學界，在社會學界、法學界亦不乏個人帳戶的支持者，例如社會學者盧正春⁵¹、原為法學教授的余雪明大法官⁵²。勞退新制實施後，對此一新制肯定有加者，亦不乏其人，例如楊通軒⁵³。反之，對個人帳戶抱持質疑，甚至反對者，

⁵⁰ 單驥，勞工附加年金真的比較好嗎？，經社法制論叢 12 期（1993）43；單驥，國民年金制度中確定提撥制之比較，經社法制論叢 17/18 期，65 以下；陳聽安，國民年金制度，2003。

⁵¹ 盧正春，國民年金與公積金模式的探討，東吳社會學報第 6 期（1997），155 以下。

⁵² 除了他在 578 號大法官會議的協同意見書，請參見其所著「比較退休基金法」一書（2001）。

⁵³ 楊通軒，勞工退休金條例相關法律問題之解析，台灣本土法學 2005 年 7 月號，87-118（尤其 100）

除了本人外，對於個人帳戶抱持批判態度者亦不乏其人，例如社會學者林萬億⁵⁴、經濟學者黃世鑫⁵⁵。

觀諸支持者之論調，其主要理由無非：

1. 人口老化，社會保險無以為繼；反之，個人帳戶可以因應人口老化的問題；
2. 社會保險會減少工作意願、導致提前退休，也會導致儲蓄率下降，反之，個人帳戶可促進工作意願，不致提前退休，還可提升儲蓄率；
3. 社會保險容易受到政治的影響；反之，個人帳戶可以免除政治之影響；
4. 歐美國家因社會保險而深受其苦；反之，智利、新加坡則因實施個人帳戶及公積金而飽受讚美，甚至瑞典、香港亦紛採個人帳戶制；
5. 個人帳戶具可攜式與確定提撥的優點；
6. 世界銀行極力主張個人帳戶制；
7. 只要是合法操作可以投資股市，賺取合理利潤投資股市；反之，若不投資股市，乃自命清高且違反市場法則與國際潮流；勞退新制將成立外部監督機制的監理委員會，乃進步之舉。

⁵⁴ 參見中國時報 6 月 12 日之報導。

⁵⁵ 除了黃教授在立法院公聽會的發言，尚請參見其論文「老年經濟安全與政府財政—現行規劃老年退休制度之迷思」，載：郭明政（編），年金制度及其法律規範，1999，103-180。以及專文「真理或邪說？理論或教條？—獨尊新古典經濟主義的禍患」，收錄於李文志、蕭全政（編），社會科學在臺灣，2002，159-213。

由於本文主要的討論標的乃是法社會學的政策形成與立法過程的分析，因此此等立論的問題並非本文的核心議題。何況，此等問題已在本人過去的論述中多所討論。然而，如果此等立論無法成立，則學術界對於個人帳戶的鼓吹與支持，乃成了錯誤的勞退新制的重要幫凶，甚至原凶。因此，仍有必要給予簡要討論並於附論中加以申述。

經由附論之說明，國內學術界對於個人帳戶此等立論並無法成立。就此，國內學術界如果不能進行有效的辯論，則有待胡勝正、單驥、陳聽安、盧正春、余雪明、楊通軒等人對 Kaufmann, Schmähl, von Maydell, Barr, Stiglitz, Modigliani 的論述加以駁斥。

雖然個人帳戶支持者的論點仍有太多疑點，但經由勞退新制的立法，前述個人帳戶支持者的學術主張，可說在實務上獲得了強力的支持。然而，所以採行勞退新制的個人帳戶，是否全然受到此等學術主張的影響，則不能不加以觀察。

如果就整個立法過程加以觀察，將可發現，學術的考量其實至為有限，學者的角色也微不足道。按勞退新制在立法院審議過程中，雖曾召開過兩次公聽會，並有不少學者與會，但其影響力顯然至為有限。第一次公聽會係於 2002 年 10 月 9 日舉行。參與的學者中，除了作者、黃世鑫明確的對個人帳戶持高度的保留態度外，吳慎宜對於附加年金的積極功能，尤其是代間互助的觀念亦多所肯定⁵⁶。此外，王秉鈞及邱顯比雖然未拒斥個人帳戶，但皆主張三制（個人帳戶、附加年金及其他年金）或二制（個人

⁵⁶ 同註 41，10 以下，18 以下，25 以下。

帳戶及附加年金) 得以併存⁵⁷。就此，邱顯比尚以為所謂第三制的其他年金根本沒有必要。除此之外，台科大的化工系教授也是勞委會顧問的劉進興也在會場上的發言。他說：如果只能選擇一種制度的話，我會選擇附加年金，因為這是對人民、勞工最有保障的制度⁵⁸。

在 2003 年 12 月 31 日立法院審查會將附加年金刪除之後，而有重大變化。此後，雖於 2004 年 5 月 27 日再次舉行第二次公聽會，但立法院所在意的已非個人帳戶與附加年金的優劣與選擇問題。雖然如此，與會的學者諸如辛炳隆仍認為應將勞保及勞退整合成一個單一的年金保險制度⁵⁹。又周麗芳雖然對於任由勞工選擇的設計有所疑慮，但對於龐大基金的管理存有極大的疑慮。按周教授的疑慮雖係針對勞保而發言，但勞退新制更為龐大的基金，豈不更令人疑慮。除此之外，在所有學者中，唯一贊成單一強制個人帳戶的朱澤民，卻也提及世銀模式的第二層乃是「偏向於政府只要法令規定，由民間負責管理即可。」若以此為準，現行由政府管理的模式，是否也是他的主張，則未明確表達。就此，以專家身份出席的精算師張擊予、林中君及律師黃慶源皆明確表示，第二層的企業年金不應由政府主導，而應由企業自行管

⁵⁷ 同註 41，13 以下，17 以下。

⁵⁸ 同註 41，21。然而，勞委會絕對的力挺個人帳戶，卻極可能也是劉顧問的堅持。換言之，他在立法院的證詞，乃是他的在公開場合的另一套說法。當勞委會如火如荼推動個人帳戶之時，劉顧問可曾發表任何質疑的言論，或採行必要措施加以防止？劉顧問何以還是勞委會勞退新制推動小組的成員？

⁵⁹ 同註 25，113 以下。雖然如此，辛教授在行動上則是勞退新制的主要推手。他不但是勞委會勞退新制推動小組的成員，甚且是名列勞委會勞退新制講師中唯一的大學教授。

理⁶⁰。

綜觀以上聽證會上的學者意見，可以歸納出：

——不只作者與黃世鑫教授主張社會保險模式的附加年金，其他財經學者亦未有將年金保險給予排除的主張，特別被指明應被排除的乃是所謂第三制的其他年金保險；

——雖亦有不少人主張個人帳戶制，但絕大多數認為不應由政府主導，而應企業自我管理。

然而勞退新制，一方面把附加年金完全刪除，他方面卻保留了第三軌的其他年金制，甚且採行百分之九十以上的勞工務必納入單一、集中且由國家統一管理的公積金制度。對照公聽會上學者、專家的發言，勞退條例所規定的公積金制度，可說是一種未得到學術界支持、肯定的制度。這樣的結果，說明：公聽會根本沒有任何作用可言，學者、專家的意見根本不受任何重視。

又除了公聽會，在法案審查中，偶而雖亦有立委提及學術意見，但顯然也少有作用。其中，侯水盛立委就本人對個人帳戶之批評，請問勞委會主委。但勞委會主委的答覆則是：那是郭教授自己的看法；他有許多對於社會制度理想的期待，他的理想我們都瞭解，我也期盼郭教授所提到的制度能早日在很多國家實現，包括台灣，但這是不可能的⁶¹。此外，全產總理事長曾訴諸 Stiglitz，指陳個人帳戶的問題不能解決人口老化的問題⁶²。然而

⁶⁰ 同註 25，118 以下。

⁶¹ 同註 41，42。

⁶² 同註 25，122。

他的意見，顯然不引起任何回應。又主導整個法案的沈富雄也曾訴諸經濟學人的報導，縱然此等報導僅有有限的學術價值。令人懷疑的是，依照經濟學人的報導，豈能實施個人帳戶。按沈委員所引述之資料指出，近年來美國各企業的退休基金皆出現高達20%以上的虧損，負保證責任的保險公司則面臨倒閉。雖然如此，沈委員得到的結論，不但不是基金不可行，反而是德國、北歐模式的社會保險不可行⁶³。縱然如此，沈委員卻主導了整個立法。由此，再次證實學術全然不受重視的角色。

縱然如此，卻仍然難以否定前述支持個人帳戶的學者，尤其經濟學者的支配性影響。其中，最具影響力的無非訴諸子孫而反對社會保險，再藉以導出個人帳戶。按此等說法，不止見諸雇主團體⁶⁴，見諸勞工退休金協會⁶⁵，也再見諸立法委員的論述，尤其對新制法案最具支配性的立法委員沈富雄的發言⁶⁶。如果沒有胡勝正等極具問題的學術論述，或許也不會有相同得政策主張。果如此，所謂勞退新制，也就未必出現。這也就是，何以學術是勞退新制的主要推手、做手或原凶。由此，也可以看見學術

⁶³ 同上。沈委員認為德國的社會保險不可行的理由是，德國社會保險的支出過大非國家稅收所能負擔。就此，沈委員顯然以為社會保險的財源係來自稅收。然而，德國的制度非如此。按德國的社會保險，除了年金保險的給付中固定比例由國家補貼外，其餘概來自保費。至於，年金保險的國家補貼，乃是始自俾斯麥的傳統。俾斯麥以為，國家不應因實施年金保險而獲利，亦即減少對於窮困老人扶助之獲利，因而堅持應有國家之補貼。

⁶⁴ 同註 41，8。

⁶⁵ 同註 25，116。此處乃是退休金協會理事長符寶玲之發言。她的相同論點尤見於其所著「退休基金—制度與管理」一書，尤其 1-14。

⁶⁶ 同註 21，188；同註 24，127- 132。此外，此等意見也見諸其他委員，例如李鎮楠的書面意見（同註 24，173）。

是何等的具有支配力。錯誤的學術，乃是錯誤政策的源流。

玖、國際因素

過去，台灣曾被稱為亞細亞孤兒。今日，豈止是亞細亞孤兒，甚且是世界孤兒。這個世界孤兒，不只和絕大多數的國家無邦交，不只被排除在聯合國之外，其他國際組織，例如與勞工退休最具密切關係的 ILO 的會籍也早已被中華人民共和國取代。在此情形下，台灣失去了與其他國家交換意見、討論，甚至共同形成國際政策、制訂國際公約機會與的國際平台。在此情形下，如果台灣未能主動獲取此等國際組織的資訊，極可能無法與國際社會同步。

在此情形下，每每只訴諸國人較為熟悉的世界銀行等機構的資訊。國人過度的信賴世界銀行有關老年安全報告書，並忽視 ILO 有關的政策與公約，可說是勞退新制的國際因素。如果台灣是 ILO 的成員，如果台灣能以 ILO 公約做為政策規劃的主要依據，勞工退休制度的改革，當非今日的面貌。對現代文明的拒斥及對國際資訊的隔離，更說明台灣乃是道地的世界孤兒。

在此高度封閉的情景下，經由留學生所帶回的資訊或建立起的國際合作管道，每每成為國際交流、合作的替代管道。但如果此等學者並未受到應有的訓練，或囿於其原有知識領域而做不當的推論，極可能產生極為嚴重的偏差。過去，劉泰英、費景漢基於極為嚴重錯誤的社會安全認知極力反對社會安全制度，乃是 1980 年代社會安全制度無法成長的重要緣由⁶⁷。在社會安全制度

⁶⁷ 劉泰英/費景漢，從經濟學觀點論「勞動基準法草案」，中國時報，1982 年 8 月 21、22 日。有關台灣社會安全政策與法制的發展過程參見本人所著「社會安全制

被嚴加拒絕之後，雇主責任制的勞基法退休金制度遂成了當時台灣的無奈與錯誤選擇。如今，此等悲劇再次上演。由於單驥、胡勝正等人對於社會安全極有爭議的認知以及對於個人帳戶的偏好，而給了政治人物的選擇提供了學術背書，進而有今日勞退新制的發展，一種悖於國際傳統與發展的逆流。除了眾多國際比較的文獻，在 2005 年 4 月 6~8 日在政大舉辦的勞工退休保障國際研討會，來自德國、奧地利、加拿大與日本學者的論述⁶⁸，再次印證台灣的選擇乃是自以為是的自創規格。⁶⁹

拾、結語

經由以上說明，勞退新制的立法乃是如同勞基法退休制度，一種兼具絕對私人化與絕對國家化的無機組合，一種不具社會思想，而是具有高度父權思想的體制，一種沒有充足學術論證，也未有國際經驗支持的自以為是。經由以上說明，勞基法退休制度的失敗，並未帶來教訓。反而，變本加厲，越陷越深。勞退新制，不止使社會福祉受到威脅，自由經濟、民主政治、法治國家也將一併受到威脅。勞退新制的實施，不只是現代福利國家

度與社會法」，同註 13，77-92；Development, Reform and Perspectives on Social Insurance in Taiwan，收錄在 Kuo, Zacher and Chan (ed.), Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West, 2002；郭明政，台灣社會保險之改革與展望，收錄於郭明政主編，社會保險之改革與展望，2006，325-346。

⁶⁸ 在此一研討會計有來自德國的 Trier 大學的 Birk 教授、來自奧地利 Innsbruck 大學的 Wachter 教授、來自加拿大 Albert 大學的 Christian 教授、來自日本愛知大學的 Kuwahara 教授分別提出各國勞工退休制度改革之報告。

⁶⁹ 參見黃越欽，國際勞工公約與憲法法院一兼論大法官釋字第三七三號解釋，憲政時代第 28 卷第 3 期（2003），3-49。

的全面抗拒、否定，不只是父權思想的復活，甚至是殖民體制的再現。經由勞退新制，台灣已穩健的走上「集錢」、「集權」與「極權」的道路。

從以上分析，勞退新制並不是勞委會、行政院、甚至是總統一貫的主張。勞退新制，不是眾多立法委員自始的主張，也不是立法機關基於民意的立法。它也不是各政黨、勞資團體、學術界的一致主張。然而，它卻在勞委會的強力運作下、在少數立委的領導下，在各政黨的黨政協商下，幾乎無異議地完成了立法程序。由此可見：勞退新制不是民主的產物，也不是人民的選擇。

勞退新制乃是與眾多利益有關的法案。這些人，未必是勞工，也未必是雇主，而是投信業者、是保險公司、是特定的企業主、股市做手以及所有與基金管理有關的人政治人物、官員。至於他們何以既遂，政府機關（包括立法、行政、司法、監察、考試）、勞資團體、媒體、學術界都負有責任，甚至拋棄台灣的國際社會，尤其 ILO 也有責任。

勞退新制說明，直到二十一世紀初期，台灣仍是一個繼續抗拒近世文明的開發中或未開發國家。勞退新制記載了台灣二十一世紀初的無知與貪婪。人性的貪婪乃是勞退新制最為關鍵的要素。

此一問題應如何解決？除了無知與貪婪的治癒，認知歐美日工業國家的社會安全制度（尤其以社會保險為核心的社會安全制度）以及有關國際公約（尤其 ILO102、128 號公約），儘速以國際主流為依歸，何難之有？

附論：個人帳戶支持者論點之批判

個人帳戶，尤其強制性的個人帳戶，存有太多缺點。其中，最為重要的是，無法因應物價的變動、無法確保一定的所得替代率，因此無法達成老年保障的功能。此外，轉換過程的雙重負擔，也是重大問題。然此等問題，都是個人帳戶支持者所刻意忽視的問題。按只要此等問題不能解決，即未有實施強制性個人帳戶之餘地。但以下所要討論的，則以台灣學者中最常執持之理由為限。同樣的，此等理由如果不能成立或仍有重大疑義，也將使其立論無法成立。

1. 人口老化，社會保險無以為繼？個人帳戶可以因應人口老化的問題？

此一問題，乃是最被常提及的問題。如果此一前提不能成立，所有支持個人帳戶的前提或理論基礎隨之消失。就此，德國的社會學者學者 Franz-Xaver Kaufmann⁷⁰、經濟學者 Manfred Schmähl⁷¹ 早已為文駁斥此等說法。在台灣，相類的批判，亦非陌生⁷²。就此，英國的經濟學者 Nicholas Barr 在其 2000 年提交

⁷⁰ 尤請參見他和 Lutz Leisering 所合著之 Demographic Change as a Problem for Social Security Systems, ISSR 4/1984, 388 以下。

⁷¹ 尤請參見他的論文 Fundamental Decisions for the Reform of Pension Reform, ISSR 3/99, 45-55。

⁷² 本人所著社會安全制度與社會法，27-36；黃世鑫，同註 55，128-136。

IMF 的報告書復明文寫下：

In sum, the argument that funding insulates pensioners from demographic change should not be overstated. The policy implication is that from an economic point of view demographic change is not a strong argument for a shift towards funding⁷³.

對此，國內的個人帳戶支持者，有何批判，有何更高明的見解？

2. 社會保險會也會導致儲蓄率下降、減少工作意願、導致提前退休？個人可促進儲蓄、促進工作意願，不致造成退休？

針對此等問題，黃世鑫教授及本人皆曾為文加以駁斥⁷⁴。然而如此論述，顯然無法為國人理解。如今，再引述 Stiglitz 等人的批判如下：

其一，針對儲蓄的問題：

Even if the introduction of a pay-as-you-go system reduces national saving, as some studies suggest), shifting to individual accounts in a manner that accomplishes only narrow prefunding would not raise national saving.Indeed, broad prefunding – done either way- may not increase social welfare.⁷⁵

⁷³ 請參見其為 IMF 所做的研究報告 Reforming Pension: Myths, Truths, and Policy Choices, 2000, IMF Working Paper WP/001/139, 11。

⁷⁴ 黃世鑫，同註 55，136-140；本人所著社會安全制度與社會法，22-27, 15-18。

⁷⁵ 請參見 Orszag/Stiglitz, Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security

其二，針對工作意願的問題：

...., but it is wrong to infer that the mandatory savings program necessary reduces labor supply.... They conclude that there is no simple dominance of one system over another in terms of labor supply.⁷⁶

其三，針對提前退休的問題：

The key point is that the encouragement or early retirement is not a necessary element of public defined plan, and the Gruber-Wise finding do not necessarily provide a rationale for moving to individual accounts⁷⁷.

除此之外，實證研究則顯示，智利的個人帳戶雖已囊括了大量的國民儲蓄，甚至已高達百分之五十以上的 GDP，但總體上不但未增加國家的總儲蓄，甚且造成總儲蓄的下降⁷⁸。

當然，Stiglitz 等人的論證未必絕對正確。智利的經驗，也可再進一步觀察。所要指出的乃是，國內一廂情願的片面思考，絕非學術界的定論，也未能獲得實務的驗證。然而，面對前述立

Systems, in: Holzmann/Stiglitz (eds.), *New Ideas About Old Age Security*, 17-56 (23)

⁷⁶ Orszag/Stiglitz, 同前註, 33。此外，亦請參見 Barr 受 IMF 委託的報告，同註 73, 19-21。

⁷⁷ Orszag/Stiglitz, 同前註, 35。

⁷⁸ 此等報告係分別由 Robert Holzmann, Alberto Arenas de Mesa 所提出。有關的說明及分析，請參見 Mesa-lago, *Structural reform of social security pensions in Latin American: Models, Characteristics, results and conclusion*, ISSR. 4 /2001, 67-92 (80-82)

論與報告，國內的個人帳戶支持者，有何批判，有何更高明的見解？

3. 社會保險容易受到政治的影響？個人帳戶可以免除政治之影響？

在學術上，此等主張並未獲得支持。經由 Joseph E. Stiglitz, Peter R. Orszag Nicholas Barr 等學者的研究，個人帳戶制，一樣亦受到政治的影響⁷⁹。就此，德國的法學者 von Maydell 也曾指出⁸⁰：「The formation of a capital stock entails the danger of state employing these capital reserves to other ends.」在政治清廉度遠較台灣可以期待的歐洲國家，尚有如此憂慮，何以台灣可以沒有此等警惕？難道，台灣可以證明台灣的政治必可期待，或台灣必能研議出更為有效的管理法規？

再從拉丁美洲個人帳戶的經驗，更說明個人帳戶可能被政治誤用。就此，Gill, Packard 及 Yermo 在其 2003 年受世銀委託的報告書中指出：

The ability of multi-pillar model to isolate the pension system from abuse by governments may have been oversold by reformers... Argentina illustrates how any govern-organized retirement security

⁷⁹ Orszag/Stiglitz 同註 75，38-40, Barr, 同註 73，31-32

⁸⁰ 引自其論文 Social Insurance – an Instrument of Social Security in the Future? in: Engles/Weiss (eds.), Liber Amicorum in honour of Rogor Blanpain, 1998，125-140(131)

system [public or private], can fall prey to politicians [but] similar threats to the viability of funded pension schemes can merge in other countries of the region⁸¹ .

應予指出者，拉丁美洲國家的個人帳戶，是分散化、得由個人選擇的個人帳戶制。此等訴諸市場機制的個人帳戶制，尚且無法避免政治的干預、誤用。反觀台灣，台灣由政府統一管理的基金，使得政府得以集錢，進而集權。再加上可以進出股市，其可能被誤用、濫用的風險，將高於拉丁美洲的制度。

4. 歐美國家因社會保險而深受其苦；反之，智利、新加坡則因實施個人帳戶及公積金而飽受讚美，甚至瑞典、澳洲、香港亦紛採個人帳戶制？

針對此等意見，必也請問：個人帳戶的支持者可曾知道在德國、美國、日本的年金保險度是否出現過虧損並造成政府的財政負擔⁸²？就此，黃世鑫在立法院的公聽會上也提到社會保險被污名化的問題，並質問歐洲國家的社會保險何有財務危機。按此等國家的年金保險不但未曾出現虧損，有些國家甚且有巨額結餘。以美國為例，其尚且有上兆美金之結餘，而有助政府之財政。甚至，美國的社會保險，即 OASDI，被美國人認為是最有

⁸¹ 引自 Mesa-lago, Assessing the World Bank report Keeping the promise, ISSR 2-3/2005, 97-117 (115)

⁸² 同註 41, 12。

成效也是最受歡迎的內國制度⁸³。又從德國、日本先後實施長期照護保險之發展觀之，在此二國家社會保險不止仍受到高度肯定，甚且有進一步的開拓性發展。深值注意的，世界銀行的高級研究員 Fox 也指出：The DB（意指社會保險）system has proved more robust than expected, as some countries have opted to fix their DB systems⁸⁴。

若舉智利為例，應知智利所採行的制度乃是 Pinochet 獨裁政權下的產物，甚至是為獨裁政權服務的措施。雖然如此，智利的個人帳戶仍非國家壟斷的體制，甚至其他拉丁美洲國家的個人帳戶制，也是如此。更為重要的是，此等個人帳戶乃是充滿問題的嘗試，其能否成功，仍言之過早⁸⁵。就此，由世界銀行所委託針對拉丁美洲國家年金改革的評估報告，不只指出智利模式具有重重缺點，甚且明確指出：「even in countries that have the capacity to implement them, mandatory saving schemes are not always necessary⁸⁶。」如果強制性的儲蓄，也就是強制性的個人帳戶廢除，則所謂智利模式不也就宣告全然失敗。

至於新加坡，應知新加坡的公積金制度，乃是英國在亞非殖民地所實施的經濟控制手段。直到今天，他的經濟目的，仍高

⁸³ OECD, *Private Pensions in OECD Countries – The United States*, 1993, 71.

⁸⁴ Fox/Palmer, *New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World Is going On?* In: Holzmann/Stiglitz (eds.), 同註 75, 90-132 (126)

⁸⁵ 就此，除了眾多的評論，例如 Mesa-lago 教授的眾多論述（例如發表在 ISSR 2-3/2005 的論文 *Assessing the World Bank report Keeping the promise*”，Claramunt 發表在 ISSR 2/2004 的論文 *Assessing Pension System Reforms in Latin America*

⁸⁶ Gill/Packard/Pugatch/Yermo, *Rethinking Social Security in Latin American*, ISSR 2-3/2005, 71-96 (95)

於社會目的。就社會保障功能而言，新加坡的經驗可謂乏善可陳。按新加坡的提撥率高達月薪 30% 以上（最高為 40%），但其每位勞工帳戶所累積的金額卻極度有限。在 2000 年，每個帳戶僅有約 16000 美元的結餘，不到一年的薪水數額，因此少有老年保障之功能⁸⁷。以下乃是新加坡大學 Asher 教授對於新加坡公積金的描述：

The CPF does not cover inflation and longevity risks.....It is widely accepted even by the policy makers that the CPF by itself will be inadequate to finance old age.The Singapore experience demonstrates both the strengths the limitations of the State mandated and managed DC/FF system of financing old age⁸⁸ .

既如此，還能以新加坡為師？惟應予指出者，新加坡的公積金，雖由政府統一掌管，惟此一基金僅能購買政府的非市場債券，而不能投資於股市。又符合法定要件者，則可借出並可由個人決定其投資，包括股票投資。與此相較，台灣的勞保基金或勞退基金，雖也是有政府掌控，但卻可投資於具有高風險的股市。此外，也未有個人投資的設計。

至於瑞典，該國雖也引進部分的個人帳戶制，惟其僅佔很小的比例，約僅為社會保險年金保費的六分之一⁸⁹。因此，該國

⁸⁷ Asher/Newman, Hong Kong and Singapore: Two approaches to the provision of pensions in Asia, *Pensions: an international Journal*, 2001, 155-166 (157.)

⁸⁸ Asher, *The Pension system in Singapore*, 1999. WBI Recommended Readings. (下載自 <http://www.worldbank.org.wbi/pensions/courses/march2000/proceedings/proceedings.html>) , 27-28.

⁸⁹ Wandensjö, *Social Insurance in Sweden: The Swedish Model and Its Challenge in the*

的老年安全仍以社會年金為其主要支柱。但台灣的個人帳戶提撥金額，竟比勞保的保費還高。更何況，台灣仍未有勞工的年金保險。再者，瑞典的個人帳戶乃是可任由勞工自行選擇的市場機制，而非台灣的集錢與集權。又原來未有年金保險的香港，雖也採行個人帳戶⁹⁰，但也非台灣集中、壟斷的管理模式。至於澳洲的 Superannuation⁹¹，則是接近瑞士職業年金⁹²，一種以企業為基礎的保障體系。在澳洲，計有多達二十四萬個此等基金。由此可知，他既非智利寡佔的個人帳戶制度，也非台灣的獨佔、壟斷的個人帳戶，因此不可同日而語。

除了此等無法比較的嚴重差異，更為重要的是，此等國家的嘗試，究會有何結果，目前仍難預料。因此，台灣所應取法的是德國、美國、日本的制度，即以社會保險為主再附加自願性企業年金體制，或是還在摸索、但存有眾多疑點的智利模式。此外，縱然瑞士的職業年金、瑞典的個人帳戶或澳洲的 Superannuation 可以列為政策的選項，但務必認知他們的共通特性，也就附加的定位與分散的體制，而絕非集錢、集權、壟斷，也是殖民、父權以及集體經濟的體制。

21st Century, in: Kuo/Zacher/Chan (eds.), *Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West*, 2002, 55-72; Turner, *Individual Account: Lessons from Sweden*, ISSR, 1/2004, 65-84; Palmer/Wandensjö, *Public Pension Reform and Contractual Agreements in Sweden: From Defined Benefit to Defined Contribution*, in: Rein/Schmähl (eds.), *Rethinking the Welfare State*, 2004, 226-250.

⁹⁰ Asher/Newman, 同註 87, 155-166。

⁹¹ Whiteford, *Reforming Pensions: The Australia Experience*, in: Rein/Schmähl (eds.), *Rethinking the Welfare State*, 2004, 226-250/83-101.

⁹² Benoli, *The Institutionalization of the Swiss Multi-pillar Pension System*, in: Rein/Schmähl (eds.), *Rethinking the Welfare State*, 2004, 102-121.

5. 個人帳戶具可攜式與確定提撥的優點？

就此，應請問，難道社會保險不可攜帶？在立法院公聽會時，吳慎宜已提出此一觀點，但顯無作用⁹³。又如果能如同 ERISA 制訂期待權保護機制，連企業年金，甚至勞基法的退休金亦可能攜帶。難道此等常識，不為國人所知。

對雇主而言，個人帳戶的確定提撥機制具有成本明確之優點，然而社會保險的保費對於雇主而言，不也是法定的，且免負擔保責任的確定責任。雖然，保費的費率可能有所調整，但此等調整，不只是漸進的調整，且其是否調整亦可從社會保險的財務發展加以預知。

由此可見，既然可攜帶與資方成本明確不是個人帳戶所獨有，因此無法以此，尤其「可攜帶性」，作為實施個人帳戶的理由。

6. 世界銀行所建議的個人帳戶制經得起考驗？

台灣所以會走上個人帳戶的道路，與其說是世銀的影響，不如說是台灣的政治人物、媒體、學者等的集體創作。他們雖動輒訴諸世界銀行的建議，但他們可曾研讀、分析過世銀的建議書？雖然如此，世銀的建議書，卻使得他們的主張得以合理化。問題是，世銀的建議書經得起檢驗嗎？按 1994 年所出版的 *Averting the old age crisis* 一書，基本上是一本由 Estelle James 所

⁹³ 同註 41, 12。

主筆的研究報告，而稱不上是世銀的建議書。此書主張：社會保險因人口老化而不保，因此應改採所謂三層模式的老年安全保障制度。其中，第一層乃是以稅收為財源的基本保障體系，第二層則是智利模式的個人帳戶，第三層則是自願性的附加保障。此中，又以第二層為制度之核心。依此建議，歐美國家實施百年以上的社會年金保險制度，必將走入歷史。豈止如此，世界人權宣言、國際經濟、社會、文化權利盟約中有關社會安全、社會保險的社會權規定以及 ILO102 號社會安全最低基準公約也必將被廢棄。果如此，那將是一場世界革命。這也是何以世銀的資深研究員 Fox 會以 *What in the World Is Going On?* 來描述此建議書及其影響⁹⁴。

然而，此一建議書，卻問題百出。在 1995 年，任職 ILO 及 ISSA (International Social Security Association) 的 Beattie 及 McGillivray 即已為文反駁，並將此一建議形容為一個充滿風險的年金改革建議⁹⁵。緊接著，在 1998 年 IMF 的研究員 Hemming 在其 *Should Public Pension Be Funded?*⁹⁶ 的研究報告指出：公共年金並沒有準備金之必要，尤其在工業國家；至於在開發中國家則基於經濟發展之目的，仍有實施個人帳戶之必要。但在 1999 年當時世界銀行副總裁兼首席經濟學家的 Stiglitz 及 Orszag 的論文 *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security*

⁹⁴ 同註 84。

⁹⁵ Beattie/McGillivray, *A risky strategy: Reflection on the World Bank Report Averting the old age crisis*, ISSR 3-4/95, 5-26.

⁹⁶ Hemming, *Should Public Pension Be Funded?* (IMF Working Paper98/35) 該報告之精簡版刊載於 ISSR2/99, 3-29.

Systems 論文中，則以為：

In developing countries, there is not we would argue, any assumption in favor of the conventional wisdom – a privately managed, defined contribution system. Less developed countries usually have less developed capital markets, with less informed investors and less regulatory capacity, making the scope for potential abuse of many types of financing markets make many kinds of insurance provided by traditional defined benefit programs all the more valuable⁹⁷.

以此為斷，已開發國家沒有實施個人帳戶的必要，開發中國家則未有實施個人帳戶的條件。就工業化、平均國民所得以及勞工保險已有半世紀以上之歷史，台灣可謂接近工業國家，因此無須實施個人帳戶。但就年金工業而言，台灣絕對是開發中國家。按台灣不只自願性的企業年金低度發達，甚至幾不存在；至於私人的年金保險也是高度的未開發。準此，台灣沒有實施個人帳戶的條件。

又 Stiglitz 及 Orszag 的論文不只指出此等問題，他們甚至把世銀的報告書從根刨除，並以為原來的建議書犯下了十個致命的錯誤。按只要任何一個錯誤成立，世銀 Averting The Old Age Crisis 的建議，已難以成立。何況，其所指摘的錯誤竟達十個之多。在該文的結論中，他們寫下：

Unfortunately, as often happens, the suggestions have come to

⁹⁷ Orszag/Stiglitz, 同註 75, 43。

be viewed narrowly – focusing in a second pillar limited to a private, nonredistributive, defined contribution approach. Most of the arguments in favor of this particular reform are based on a set of myths that are often not substantiated in either theory or practice⁹⁸ .

此外，在 1999 年世銀高等研究員 Fox 和瑞典年金局局長 Palmer 所合著的“New Approach to Multipillar Pension Systems: What in the World Is Going On?” 不只指出社會保險的可期待性，還指出：

Finally, it is important to emphasize that it is not necessary to go from unfunded PAYG DB to funded, individual account DC system to create sustainability in the public provision of mandatory old age pensions⁹⁹ .

至此，世銀模式可謂已被批評的體無完膚。在政策上，世界銀行及 IMF 雖未明白宣告徹底放棄原有的建議書，但經由副總裁、資深研究員的評論，亦可見 Averting the Old Age Crisis 建議書已被全然廢棄。

又針對世銀報告書的亂象，也使得經濟學界的藏經閣老僧 Modigliani 無法安寧，進而出版 Rethinking Pension Reform 的專書，並沈痛指出：

In many cases, the reforms that emphasize three-pillar systems (with a funded, mandatory DC relying on individual accounts as a

⁹⁸ Orszag/Stiglitz，同註 75，42。

⁹⁹ Fox/Palmer，同註 84，127。

second pillar anchor) will lead to an enormous waste of resources and run the risk of leaving individuals with poor balances in their DC accounts while enriching asset managers¹⁰⁰.

據此，所有台灣的個人帳戶支持者，難道不也是努力的在浪擲社會資源，盡力使國民更加貧窮，一意讓基金的管理人更加富裕。面對如此指控，能無所愧？當然，如果 Modigliani 有錯，自仍待台灣的「智者」加以指正。

7. 勞退新制的監理會是可以被信賴？勞退基金應投資股市以符市場法則及國際潮流？

依據勞委會的草案，勞退新制的監理委員會，將會是所謂行政法人的一個組織。此一組織將由政府指派的專職主任委員、其他勞資方代表及專家學者組成。此一委員會也將是形同勞委會一樣，是由政府指派主任委員、勞資方代表、其他部會代表及專家學者所共同組成的一個組織。因此，其與勞委會或金管會等政府機關何異？最值得注意的是，此一機關不只有「立法權」，即制定有關規章的權利；復有「行政權」，即選定受委託金融機構之權；更有「監督、監察權」，即監督各受委託金融機構之權。換句話說，將是一個前所未見的集錢與集權，但可能不受政府、國會監督的太上機構。這就是進步？

如果世銀模式或智利模式是所謂世界潮流（實質上應不

¹⁰⁰ Modigliani/Muralidhar, Rethinking Pension Reform, 2004, 222.

是)，也絕對不是台灣所採行由國家壟斷或少數人把持的集錢與集權模式。由此可見，此等監理會的組織，絕不會是世界潮流之所向。

再者，令人擔憂的是，此等委員會的委員將如何產生？其程序如何？資格又應如何？如何確保他們在能力上必然可以勝任，在品德上必無缺點？凡此，竟未有任何法律規定。此外，基金的管理、投資，竟僅是以行政命令加以規範，且其內容竟又是極其簡陋。至於監理委員會將會有何等進一步規定，亦無可預知。就此，何以台灣不需要如同美國 ERISA 中有關基金管理、投資的法律規定。按美國的企業年金除了各企業有其企業年金的的管理與監督機制，國家的法律復對企業年金的的管理、投資有極其詳細的管制規定。在美國此一判例法的國家，也是金融市場高度發展的國家，對於自願性企業年金的的管理、投資，尚且需要極為詳細、綿密的國家法律，何以台灣可以不要？何況，台灣的勞退基金竟是由國家所強制的基金。

在此情形下，個人帳戶將會是如同 Modigliani 所說的，圖利少數基金管理人的社會災難。這也就是所謂中飽私囊。在台灣，由於高度國家化的結果，管理人將不只是監理委員會的委員、職員，還包括所有可能染指的眾多的政治人物與官員。問題是，如何防範此等管理人的私心？

在立法院審查法案期間，「護盤」、「私心」的憂慮，已一再被立法委員提及¹⁰¹，但他們不但未制訂任何防範的法規，甚且還讓勞退新制輕易完成立法。按立法委員的憂慮有其道理。

¹⁰¹ 同註 41，4、29、46、48；同註 24，157。

就國內實務而言，若以既有的勞退基金為例，在勞退條例審查期間，其投入股市的基金僅有七百餘億，但未實現的損失卻高達292 億¹⁰²。必也質問，此等損失，究竟是來自於純粹的市場因素，還是人為因素？如果是人為因素，到底哪些人？

就此，國人或應仔細研讀 Modigliani 和 Muralidhar 的學術分析，他們指出¹⁰³：

Participants are vulnerable to fraud, as custody arrangements, performance, and risk reporting standards are not standardized and are, therefore, not uniform for all fund managers.....In Brief, strong regulation of these funds is called for and in many cases has been implemented. Fund manager are required in some cases to coinvest in their own fund to insure a personal incentive to maximize the value of the respective fund.Although regulators monitor performance and are more capable of evaluating it than individuals, they face no monetary penalty (it is not clear if they face nonmonetary penalties) should an investment manager renege on his or her commitments and defraud the group of participants by appropriating funds and declaring the fund bankrupt. Coinvestment is one measure, but even coinvestment is not sufficient to prevent fraud....

經由以上的說明，國內個人帳戶的支持者，每為管理人，或管理人候選人，竟是可能的詐欺者？面對此等指控，除了為文駁斥 Modigliani，還有何話說？

¹⁰² 同註 24，154。

¹⁰³ 同註 100，66-67。