

第三章 我國勞工退休金之問題與演進

一個新制度的制定一定有它的時空背景，我國勞退新制之制定實施，是在施行多年勞基法退休制度引起很多的爭議之下才產生的。本章主要是探討我國勞工退休制度的問題與演進過程。本研究係先分析勞基法上勞退制度的相關問題、臺灣社會人口老化的問題，再回顧我國勞工退休金制度之演進過程，瞭解目前我國所施行勞工退休金新制的現況與優缺點，便於往後作研究的探討。

第一節 我國勞工退休金制度之相關問題

勞基法上的退休制度可說是我國勞退制度紛亂之源。勞基法未實施之前各種身分人員如郵電、鐵路、國營企業、金融人員各有其適用法令，本來無事。但勞基法實施後使得適用上發生爭執已如上述。其次，則是勞基法退休制度仍有缺失，以下將我國勞基法退休金制度之相關問題分述如下：

壹、雇主負責一次給付，負擔沈重，成本不易估算

行政院成立經濟革新委員會於1985年，經革會成立時，曾針對勞基法上有關勞工退休對資方負擔的問題做過估算。（經革會，1986：3）

例一：假定目前勞工平均薪資為13,000元，平均年資為5年，折合為6.875個基數，以300萬勞工計算，所應提撥之金額為2,680億，約佔當時國民生產毛額之12%，此一金額雖尚須扣除部份廠商已提撥之退休基金，而且並非立即給付，但退休金以勞工退休前6個月之平均工資計算，因此對雇主之實際影響尚不止此數。

例二：某一工廠成立於民國40年代，目前資本額為6,000萬元，員工200餘人，依規定該工廠74年有37人符合退休條件，可領退休金約4,000萬元，75年有17人退休，支付退休金為2,000萬元，二者合計等於全部資本額。

例三：某一工廠成立於民國50年代，資本額1,500萬元，員工200餘人，平均年齡34歲。依法12年後將有42人退休，支付退休金7,400萬元，約等於今後12年中資本報酬率須高達40%，始得在不調高薪資的情況下支應。

例四：假定一工廠之員工為25人，平均薪資12,500元，實質薪資上漲率為8%，實質利率為2%，每年退休率為4%，對原未提撥退休金者，其勞動成本將上升13.9%。

例五：設一新廠，勞工工作30年退休，年利率為8%，薪資上漲率為10%，員工離職率為0，則退休準備提撥率為15.4%。

就上述五例而言，不論係新廠或舊廠，不論是否已提列退休準備金，勞基法對雇主成本之影響非常明顯。在雇主無法支應的情況下，易以各種情況脫法，使勞工利益難獲保障。

貳、雇主存心不提撥退休準備金

雇主存心不提撥勞工退休準備，與企業壽命太短有關。根據研究，台灣地區製造業的各廠商存活率達16年以上者，約只有24.7%，存活率達26年以上者，降至4.4%，廠商存活時間有限將直接影響到勞工對於退休金請領的可能性。其中，礦業及土石採取業、營造業及社會團體及個人服務業的存活率更低於製造業的廠商。而運輸、倉儲及通信業、

金融、保險、不動產及工商服務業之存活率相對較高。(單驥, 1992: 27) 此外, 我國企業以中小企業為主。中小企業體質調整快, 我國能夠免於亞洲金融風暴威脅, 他們功不可沒。但企業存活年限較短則不利勞工權益的保障。根據統計, 企業的平均壽命為13.3年, 存活30年以上之事業單位僅佔10.75%。(行政院勞委會, 1998: 93) 很多勞工尚未成就退休條件, 企業即關門不存在了, 要雇主提撥退休準備, 確如緣木求魚。截至2005年8月止, 計有68,435家廠商依法提撥退休準備, 提撥率為16.83%, 提撥率偏低。(行政院勞委會, <http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/24040.htm/2006/9/20>)

參、制度設計不利勞工轉換工作

我國勞工流動率偏高, 累積年資不易。勞工在同一事業單位之平均年資只有8.3年, 且55歲以上勞工的年資也只有18.7年。此外, 制度設計前後年資不能合併, 對勞工過於苛刻。(勞委會, 1998: 93) 因為1. 勞工年資只能在同一事業單位計算而不能合併計算, 結果是那些服務年資越高的勞工其轉業成本越大, 因而可能被卡在該事業中, 受到雇主不公平的待遇或剝削而無反應的能力。2. 若事業單位改組或轉讓, 新雇主為避免退休金過重負擔, 可能資遣年資較深的員工, 因而資深員工更易受到傷害。

肆、制度設計以製造業為主, 其他行業適用困難

勞基法中有關退休金的規定, 非但未能突破以往「工廠工人退休規則」之窠臼, 並且仍然承襲了以往該規則中許多缺失。缺失包括退休準備的提撥。各單位的提撥率由雇主依其實際情形, 考慮下列因素

自行擬定。1. 勞工工作年資，2. 薪資結構，3. 最近5年勞工流動率，4. 今後5年勞工待退的人數，5. 勞基法實施前已有的退休準備，6. 勞基法施行前廠商已向保險公司投保「退休商業保險」而確認能做為勞工之退休準備金者。依規定，各事業單位對於退休金的提撥是以該事業單位為一整體，而不是以勞工個人為單位。因此若事業單位制度優良，工作環境愉快使勞工流動率降低，則事業單位要提高比率的退休準備。相反的，經營不善的雇主反而只要提撥較低比率的退休準備。（單驥，1987：60-63）很明顯這是「懲優獎劣」。而這套制度隨著勞基法擴大適用及於各行各業，適用可能更有問題。

伍、退休金採一次給付，對勞工生活保障不周

ILO（國際勞工局）的主張是退休金採年金給付，並予指數化。勞基法上的勞退制度是一次給付，勞工如不善理財或投資不當，對其晚年生活就沒有保障。

陸、基金制度的僵化

以國際潮流而言，退休財務安全制度的設計是多元化的。我國勞基法及軍、公、教人員相關的退休法卻都是全面採用單一化的確定給付方式，由雇主承擔全部的風險，這就是我國企業不願意積極配合建足額退休金制度的主要原因之一。（黃雅如，2002：14）

柒、國際投資的迷思

世界各國裕國內長期資金供給來源並避免過度涉入地區性之投資風險。故對於退休基金進行國際投資都有相當限制，我國也不例外。

此外，由於我國退休基金規模不夠，再加上語言之差異及對國外市場使用方式不夠熟悉，所以目前國際投資可以說與國外專業水準仍無法比擬。

第二節 臺灣社會人口老化之問題

對已開發國家或是開發中國家而言，人口高齡化是一個全球的趨勢。高齡化社會的來臨，可以說是現代國家的成就，代表著生活福祉與醫療科技的進步；但相對而言，高齡化社會也帶來了許多挑戰，這些挑戰，簡單而言，就是高齡人口社會福利需求的增加，使得退休後經濟保障的需求更顯重要。

現今社會有所謂的強制退休制度，換言之，當一個人到達退休年齡時就必須要離開職場，這也意謂著薪資的終止，在此種情形下，除非老年人有其他替代性的所得來源，（孫健忠，2002：1）否則將面臨生活的困境。台灣地區近年來年齡結構與扶養比呈現出快速老化的現象，說明如下：

壹、老年人口的扶養比

所謂扶養比（又稱依賴比）係指依賴人口對具有工作能力人口的比率而言，亦即幼年人口及老年人口對青壯年人口的比率。從工作人口與老年人口的扶養比觀察，在1951年至1971年間，老年人口的扶養比（old age dependency ratio）在5%左右，亦即約每20位工作年齡人口扶養1位老人，至1995年時，已升至每9位工作年齡人口扶養1位老年人口，到了2005年年底我國老年人口的扶養比為40，即100位具有工

作能力人口應扶養40位依賴人口，其中老年人口的扶養比為13，換言之，即每9位工作年齡人口扶養1位老年人口。預估至2036年時，由於嬰兒潮時期出生的人口邁入老年時期，將變成每2.2位工作年齡人口必須扶養1位老人的情況，至2051年時情況更是嚴重，甚至將變成每1.4位工作年齡人口必須扶養1位老人。(http://www.cepd.gov.tw/2006/7/27)

此種老年扶養比升高所顯示的是老年人口對社會中工作人口將帶來沉重的負荷，亦即社會養老負擔加重。臺灣地區老年人口數及老年依賴比如附表3-1：

表 3-1 臺灣地區老年人口數及老年依賴比表

年別	65歲以上人口(千人)	佔總人口%	老年人口扶養比(%)
1951	193	2.5	4.4
1971	454	3.0	5.2
1993	1491	7.1	10.5
1995	1626	7.6	11.1
2006	2264	9.9	13.8
2011	2469	10.7	14.5
2036	6125	29.2	45.9
2051	6862	40.2	73.8

資料來源：行政院經建會，2006/7/27

<http://www.cepd.gov.tw/upload/MANP/plan/b3@700064.7650492887>.

表3-2 我國近年來受扶養人數與比率表

年底別	總人口數	65歲以上總人口數	老年人口占總人口%	0-14歲	0-14歲占總人口%
1990	20,401,305	1,268,631	6.2	5,525,365	27.1
1991	20,605,831	1,345,429	6.5	5,427,150	26.3
1992	20,802,622	1,416,133	6.8	5,361,347	25.8
1993	20,995,416	1,490,801	7.1	5,279,705	25.1
1994	21,177,874	1,562,356	7.4	5,169,581	24.4
1995	21,357,431	1,631,054	7.6	5,076,083	23.8
1996	21,525,433	1,691,608	7.9	4,982,543	23.1
1997	21,742,815	1,752,056	8.1	4,914,280	22.6
1998	21,928,591	1,810,231	8.3	4,815,400	22.0
1999	22,092,387	1,865,472	8.4	4,734,596	21.4
2000	22,276,672	1,921,308	8.6	4,703,093	21.1
2001	22,405,568	1,973,357	8.8	4,661,884	20.8
2002	22,520,776	2,031,300	9.0	4,598,892	20.4
2003	22,604,550	2,087,734	9.2	4,481,620	19.8
2004	22,689,122	2,150,475	9.5	4,387,082	19.3
2005	22,770,383	2,216,804	9.7	4,259,049	18.7

資料來源：內政部戶政司 (<http://moi.gov.tw/stat/2006/6/8>)

將上表製圖如下：

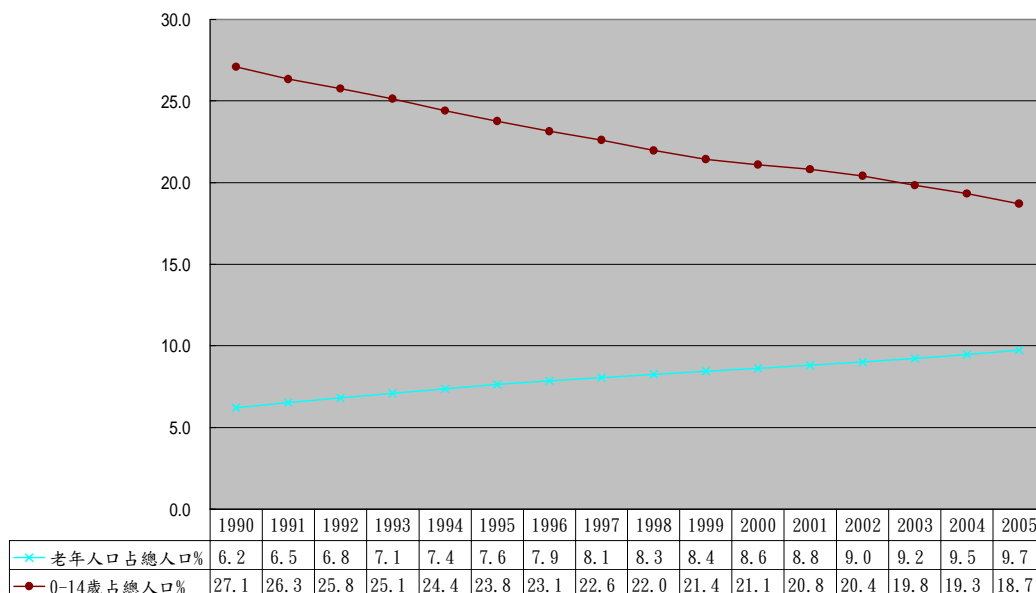


圖 3-1 我國受扶養人口趨勢圖

資料來源:內政部戶政司 (<http://moi.gov.tw/stat/2006/6/8>)

因為人口結構的變化，影響著扶養人口比例，從近年來人口扶養比的趨勢看來，65 歲以上老年人口受扶養比逐年提高，幼年人口扶養比逐漸的下滑。顯示出我們面臨著老年人口的增加及未來扶養人口減少的雙重壓力。

另自然增加數及自然增加率：2005年的出生數為20萬5854人，較2004年減少1萬565人；出生率為0.906%，較2004年減少0.50個千分點。2005年的死亡數為13萬9398人，較2004年增加4306人；死亡率為0.61%，較2004年增加0.16個千分點。2005年因為出生人數減少，死亡人數增加，自然增加數減為6萬6456人，較2004年減少1萬4871人；自然增加率為0.292%，較2004年減少0.67個千分點，故自然增加數及自

然增加率皆減少。(內政部網站：<http://www.ris.gov.tw/2006/9/12>)

貳、快速增長的老年人口與國際比較

在1951年，臺灣65歲以上的人口只有19萬3000人，佔總人口的2.5%，1993年底，65歲以上人口的比例佔總人口的比例已達7.1%，正式邁入聯合國所界定的高齡化社會。根據行政院經建會的推估，2011年時此比例將上升至10.7%，2036年時將到達29.2%，2051年時甚至將達40.2%（見表3-1），也就是隨著人口結構快速的老化，將導致社會的變遷與家庭結構嚴重改變。根據經濟建設委員會之數據顯示，（國民年金規劃指導小組，1999：3）我國老年人口從10%上升到20%之倍數成長，其所需時間僅20餘年，遠較日本24年，德國56年，美國59年為快，顯見我國人口結構老化程度相當迅速。這種變動，已經使臺灣地區人口的結構由幼齡人口為主的年青社會，經過青壯時期而進入老化的社會。

我國人口老化速度遠超過歐美國家及鄰近的日本，1995年的實際資料及2025年的預估資料如下表3-3：

表3-3 人口老化速度之國際比較表

單位：%，年

國別	1995			2025			10%上升至 20% 所需經歷的年數
	年齡結構		生產者與 退休者之 比	年齡結構		生產者與 退休者之 比	
	20-64	65+		20-64	65+		
中華民國	59.1	7.5	7.9 : 1	64.0	18.5	3.4 : 1	18 【2007-2025】
日本	62.7	14.5	4.3 : 1	55.4	27.4	2.0 : 1	24 【1985-2009】
芬蘭	60.4	14.2	4.3 : 1	56.0	24.5	2.3 : 1	48 【1973-2021】
荷蘭	62.5	13.2	4.7 : 1	58.4	23.2	2.5 : 1	52 【1968-2020】
瑞士	62.5	14.6	4.3 : 1	58.0	23.4	2.5 : 1	54 【1958-2012】
德國	63.3	15.3	4.1 : 1	58.8	23.2	2.5 : 1	56 【1954-2010】
丹麥	61.2	15.3	4.0 : 1	57.6	23.0	2.5 : 1	61 【1956-2017】
瑞典	58.0	17.5	3.3 : 1	57.6	22.4	2.6 : 1	85 【1929-2014】
美國	58.5	12.8	4.5 : 1	55.0	18.0	3.1 : 1	59 【1971-2030】

資料來源：中華民國部分來自行政院經建會 91 年修正版「中華民國台灣地區民國 91-140 年人口推計」，其他各國部分來自 U.S. Bureau of the Census, International Data Base.

(http://www.peace.org.tw/activity/2003activity/20030822_01.doc.)

參、平均餘命的延長

由於生活水準與醫療技術不斷的進步，人類在歷史演化的過程中，隨著生產技術的進步、社會型態的轉變以及衛生環境的改善等因素，台灣地區人口的平均壽命也不斷延長、老年人口逐漸增加的狀況。目前我國國人的零歲時平均餘命，(王振寰，2003：458)以2005年的人口統計資料顯示兩性估計為76.53歲，(內政部戶政司，2006/3/14編製)較2004年增加0.16歲；其中男性估計為73.72歲，較2004年增加0.25歲；女性估計為79.79歲，較2004年增加0.09歲。就長期趨勢而言，國人的零歲時平均餘命維持穩定延長的幅度。

其次分析人口結構，我國已於1993年9月底始達到聯合國世界衛生

組織（World Health Organization，簡稱WHO）所定義「高齡化社會」之標準，即老年人口占總人口的比率超過7%。2005年的人口結構中，幼年人口（0歲至14歲）為425萬9049人，較2004年減少12萬8033人，占總人口的18.70%，較2004年減少0.64個百分點；青壯年人口（15歲至64歲）為1629萬4530人，較2004年增加14萬2965人，占總人口的71.56%，較2004年增加0.37個百分點；老年人口（65歲以上）為221萬6804人，較2004年增加6萬6329人，占總人口的9.74%，較2004年增加0.26個百分點。由此可知，我國邁入老年化國家之列迄今已逾10年之久，且老年人口占總人口的比率亦逐年增加。參表3-4：

表3-4 歷年我國百歲以上老年人口及國民平均餘命一覽表

年底別	百歲以上人瑞(人數)			最高齡者(歲數)		平均餘命(歲數)		
	男	女	合計	男	女	男	女	兩性合計
81年	79	212	291	(尚未建立統計資料)		71.78	77.19	74.26
82年	122	258	380	...		71.61	77.52	74.28
83年	164	333	497	...		71.81	77.76	74.50
84年	330	175	505	...		71.85	77.74	74.53
85年	115	325	440	110	113	71.89	77.77	74.55
86年	164	365	529	111	114	71.93	77.81	74.58
87年	168	398	566	114	115	72.20	77.96	74.83
88年	124	309	433	112	115	72.46	78.12	75.04
89年	126	369	495	111	116	72.67	78.44	75.30
90年	141	414	555	108	116	72.87	78.75	75.58
91年	197	443	640	109	117	(73.03)	(78.82)	(75.66)

資料來源：內政部：http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07_1.2.htm。

1. 資料更新日期：92.2。
2. 百歲人瑞資料來源：依戶籍資料統計至91年底實歲屆滿百歲(民國前10年底以前出生者)，並經各地方政府於91年7月底實際訪查結果資料。
3. 歲數以實足年齡計算，如民國27年出生者為117歲。
4. 平均餘命資料來源：依本部統計處。

綜上所述，我國人口的未來趨勢約可歸納為下列幾點：零歲時平均餘命延長、人口結構老化迅速、老年人口的扶養比逐年增加、自然增加數及自然增加率漸漸下降。若就此趨勢長期發展而言，老年人口數及老年人口占總人口的比率都將持續上升。因此，面對我國未來老年人口日漸增多的現象，老年經濟安全保障制度的規劃乃刻不容緩之議題，政府亦責無旁貸，必須未雨綢繆，並及早擬妥對策以為因應，否則屆時所須耗費之成本將更難以估計。

從資料顯示國人每年平均餘命都有增長之趨勢。這個現象將增長退休後的時間，人們勢必儲蓄更多的資產，或以其他的方式來因應退休後經濟生活之保障。（內政部網站，網址：<http://www.ris.gov.tw/>，中華民國臺閩地區重要人口指標。2006/9/12）

第三節 我國勞工退休金制度之沿革與發展

我國勞工退休金制度之演進，自1950年政府遷台以後的演進和發展過程，及其制訂之相關內容，隨著人口老化及社會經濟結構之改變，退休制度之變革如同一部歷史。政府為落實照顧勞工老年退休後生活之政策，大致可分為臺灣省工廠工人退休規則時期、勞動基準法退休金規定時期、勞工退休金制度改革時期、勞工退休金條例時期等四個時期。在臺灣省工廠工人退休規則時期，係臺灣省政府所訂定之命令，法律位階與適用範圍皆有限，故難以確保雇主履行債務。在勞動基準法退休金規定時期，除提撥勞工退休準備金與請領退休金權利消滅時效為新設規範外，大致仍沿襲臺灣省工廠工人退休規則時期法規，成效仍然不彰。在勞工退休金制度改革時期，面臨附加年金制或個人帳

戶制之取捨，亦曾出現雙軌並行制與加入其他年金制之三軌制，最後始確立個人帳戶制為主，年金保險制為輔之體例。本節主要探討我國勞工退休金制度之演進，由於勞動基準法退休金規定時期、勞工退休金制度改革時期及勞工退休金條例時期在施行時間上有部分重疊，不但立法過程長且勞工退休金條例施行後有新、舊制度銜接之緩衝期，故本節鎖定前三個演進時期，分述如下。

壹、臺灣省工廠工人退休規則時期

我國於1929年由國民政府公佈實施的工廠法，是我國最早期的勞動法規。並於1950年實施勞工保險，開辦之初即列有老年給付之規定。勞動基準法訂頒實施前，係以工廠法與礦場法為主，回顧我國勞工退休金制度沿革史，可追溯至政府播遷來臺後，於1951年7月30日由臺灣省政府所公布之「臺灣省工廠工人退休規則」及「臺灣省礦工退休規則」，以行政命令鼓勵民營廠礦建立退休制度。當時政府為體恤勞工一生辛勞，照顧勞工退休生活而訂定。此二項規則係我國勞工退休金制度法制化之濫觴，並深刻影響未來50餘年的勞工退休金制度。

一、臺灣省工廠工人退休規則階段

臺灣省工廠工人退休規則其立法目的旨在促進工廠工人新陳代謝，提高生產效率，並維護其退休後之生活。主管機關為臺灣省政府社會處。適用對象為工廠法施行細則所稱之工廠及工人，範圍有限。退休條件分為自願退休及命令退休：工作15年以上年滿55歲者，或工作25年以上者，為自願退休；年滿60歲者，或精神障礙或身體殘廢不堪勝任職務者，應命令退休。工作年資之計算以連續服務同一工

廠為限，轉廠年資則不予計入，但由廠方調動者不在此限。退休金之給與規定：工作年資滿 15 年者，應給與 30 個基數之退休金；工作年資超過 15 年者，每逾一年增給半個基數之退休金，合計最高以 35 個基數為限。基數之計算方式係按月平均工資而定，月平均工資為核准退休前 3 個月平均工資所得為準。（臺灣省工廠工人退休規則第 1 條至第 6 條、第 8 條至第 10 條。）

爾後於 1975 年為因應臺灣邁進開發中國家，進行大幅修法，並於 1976 年由內政部發佈實施「工廠法施行細則」。施行細則第 36 條明訂要求企業自訂退休、撫卹、資遣、福利辦法，是我國最早針對勞工退休制度訂定的法規。1984 年 8 月以後雖由勞動基準法退休金規定所取代，惟該規則仍可適用。相關解釋文方面，1984 年 10 月 5 日司法院大法官會議做成釋字第一百八十九號解釋，認為本規則關於工人自願退休之規定與憲法並無牴觸，並肯定臺灣省政府訂立單行法規之權限。1988 年 5 月 20 日司法院大法官會議做成釋字第二百二十六號解釋，「事務性工人」如係受雇主僱用而於工廠之作業場所或事業場所從事工作而獲致工資者，亦包括在本規則內，故適用範圍略做擴大解釋。

二、臺灣省礦工退休規則階段

臺灣省礦工退休規則係針對礦工而訂定，凡礦場法所規定之礦場工人，其退休事宜除依本規則之規定辦理外，亦適用臺灣省工廠工人退休規則之規定。（臺灣省礦工退休規則第 1 條）故除礦工工作年資之計算有別外，即礦工工作 15 年以上，年齡滿 50 歲者及工作滿 30 年者，得申請退休，其餘內容多比照前項規則辦理，爾後本規則未曾修正。

1965 年內政部、財政部、經濟部與審計部等各部會代表於集會研

商後決定，在勞工法未完成立法前，依法訂有退休辦法者，應暫以經濟部所屬事業機構員工退休暫行規則、臺灣省工廠工人退休規則與臺灣省礦工退休規則為準，(柯木興，1986：8) 奠定退休法令參考之依據。

綜觀此一時期之勞工退休金制度，此二項規則係臺灣省政府所訂定之命令，適用範圍不僅有限，亦僅規定雇主之給付義務，欠缺強制提撥之規定，難以確保雇主履行債務之能力。(郝鳳鳴，2004：178) 其次，礙於法源位階較低，在強制力與執行面皆有所不足，故除公營事業所屬工廠外，民營單位多未據以執行。此外，根據臺灣省政府社會處於1984年所完成之臺灣省勞工生活狀況調查報告中指出，勞工服務單位有建立退休辦法者之比例為百分之23.1%，無任何退休給付者為74.4%，故成效可謂不彰。(蔡志勇，1998：74；林炫秋，2001：15)

惟值得注意的是，此二項原屬臺灣省政府所訂立之規則，於臺北市及高雄市分別升格為直轄市後仍賡續沿用；其次，1984年所制定之勞動基準法退休金規定中，更多以此二項規則做為立法參考之範本，故可謂該制度實施長達50餘年之久，影響深遠可見一斑。

貳、勞動基準法退休金時期

勞動基準法於1984年7月30日公布，同年8月1日實施，這是我國企業退休金制度演變過程的重要里程碑，亦是我國勞動立法史上一部劃時代之法律。當時的社會從以農業生產社會的進口替代時期，慢慢地工業開始蓬勃發展，大規模的工廠及企業相繼設立，工商發達，經濟繁榮；政治民主化逐步展開，社會多元化趨勢明朗，同時也造成勞資糾紛案件層出不窮，甚至演變成暴力衝突事件。(黃越欽，2002：18-19)

礙於當時法令已不敷解決勞工問題，亟待立法改制。勞動基準法在此特殊時空背景下應運而生，並開創未來勞動法制新局面。

據郭明政所指出勞動基準法係一個經由國家公權力制定勞動條件，並以國家警察權及刑罰權加以貫徹之國家法制，言下之意即，勞動基準法或可視為勞動警察法及勞動刑法。值得探究的是，此等採警察及刑法手段以維護勞動秩序之措施為何亦見於歐美等工業國家？蓋工業國家之勞動法制，部分係以干預行政及刑法予以貫徹之勞動保護法，肇因事關勞工生命、身體、健康等，始由國家立法保護。（郭明政，2000：41）

勞動基準法第53至第58條，係規範勞工退休金等相關事宜。為確保企業有能力支付勞工退休金，其中第56條第1項規定：「本法施行後，雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶儲存，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保。其提撥率，由中央主管機關擬定，報請行政院核定之。」另第2項又規定：「勞工退休金，由中央主管機關會同財政部指定金融機構保管運用。最低收益不得低於當地銀行2年期定期存款利率計算之收益；如有虧損由國庫補足之。」

另為能有效確保勞工退休金的財務責任與償付能力，內政部於1985年7月1日發布「勞工退休準備金提撥及管理辦法」、「事業單位勞工退休準備金監督委員會組織準則」二項相關命令。1986年5月8日公告指定同年11月1日為事業單位提撥勞工退休準備金開始日期。其中勞工退休準備金提撥及管理辦法第2條規定：「勞工退休準備金由各事業單位依每月薪資總額2%至15%範圍內按月提撥之。」依規定凡適用勞動基準法之事業單位，均需依法按月提撥勞工退休準備金專戶存儲，充做未來支付勞工退休金的準備，使雇主具有充足的償付能力，

確保勞工權益，以減少因退休金給付問題所引起之勞資糾紛所造成之社會問題。(柯木興，1998：70)此項規定雖係強制性質，但自實施以來，一般企業仍多不遵守提撥退休金之規定，有負勞基法對於照顧勞工退休福利的美意。從勞動基準法有關退休的相關條文中，不難看出此法係依臺灣省工廠工人退休規則與臺灣省礦工退休規則之脈絡，稍做修正。但在立法的過程中仍然存在許多爭議，故勞動基準法退休金規定之成效與臺灣省工廠工人退休規則時期應不致有太大差異。因此，勞委會於1989年及1990年委託柯木興教授、台灣經濟研究所、勞資關係協進會及陳繼盛、吳凱勳、單驥、張志銘等專家學者研究，以改進現行勞基法退休制度，研商規劃後計三個方案報院審查。(張熒真，2001：52)

參、勞工退休金制度改革時期

實施 20 餘年的勞動基準法，由於成效不彰，仍存在諸多問題有待商榷，修正之議四起，行政院勞工委員會曾多次致力於勞工退休金之改革，改革過程概述如下：

一、附加年金制階段

行政院勞工委員會於1991年1月24日以「勞工老年附加年金保險」草案送交立法院審議，將勞工退休準備金以社會保險方式辦理，由原事業單位個別負擔責任轉變為全體事業單位雇主共同連帶責任，而勞工工作年資計算也同一事業單位改為不限同一事業單位，其投保附加年金之年資得以併計。我國企業退休金制度，強制適用勞基法並且採行屬於基數制的「確定給付制」之退休金計畫，由於社會輿論、勞雇

團體間彼此對於其中之財務規劃及給付標準有不同意見，該法案因此未能定案。

二、個人帳戶制階段

1996年12月23日召開國家發展會議，各方專家學者及勞雇團體均認為須從整體觀點規劃勞工退休金制度，決議「建立妥適之勞工退休制度，增訂國民年金、勞工老年附加年金採保險或公積金制度」。於1997年12月24日提「勞工退休金條例」草案報行政院審議，該草案是依據國家發展會議之決議，勞工委員會遂深入評估附加年金制與個人帳戶制之優缺點。（蔡志勇，1998：78；陳菊，2002：12）秉持應使勞工能確實領得到退休金、並顧及雇主之負擔能力、避免債務世代移轉及不由國庫補貼之原則下，改採確定提撥方式，以設立個人帳戶制為方向。故勞工退休金制度改制走向自此丕變，由附加年金制轉向為個人帳戶制。

1991年的「勞工老年附加年金保險案」與1997年「個人退休準備金專戶案」之比較詳見表3-5，從中可獲知我國在勞工退休金發展上的過程及趨勢。

表3-5 1991年勞工老年附加年金保險案與

1997年勞工個人退休準備金專戶案比較表

內容	1991年勞工老年附加年金保險案	1997年勞工個人退休準備金專戶案
特色	具保險的風險分擔特色，強調世代互助	具有強制儲蓄特性，強調個人自助
性質	1. 強調繳費制 2. 社會保險	1. 強制提撥制 2. 雇主個別責任
給付方式	採年金給付	採一次退休金、月退休金或兼領一次退休金及月退休金
財務處理	部分準備或隨收隨付方式，世代互助，收支風險較大	確定提撥制，財務自存自取，收支較無風險
國庫負擔	1. 年金保險基金如能有效管理運用收益，雖可降低發生虧損之機率，惟一但受外在因素干擾，無法依精算費率收取保險費以至虧損，需由政府負擔 2. 政府對退休基金運用亦須承擔責任	政府僅負保證勞工退休基金運用收益之責任
所得維持	1. 採確定給付制，年金可隨物價指數等因素調整，較能維持退休前所得水準。惟費率及給付水準調整不易，易造成長期財務壓力及債務世代轉移 2. 退休基金運用之風險係由全體參加保險者分擔，且依照投保薪資分級表給付，較能提供低薪資勞工最低給付水準之保險	1. 可滿足勞工對一次領取退休金之需求，具個人公平性，且有提高勞動意願、鼓勵儲蓄等效果，惟退休勞工須妥善運用退休金，以避免遭遇通貨膨脹、貨幣貶值之影響 2. 基金運用風險由勞工個人承擔，給付水準端賴個人出金之本利和多寡，而儲金多寡則是基金運用績效及通貨膨脹程度而定

續前頁表3-5

退休基金之經濟效果	年金保險採部分提存準備方式，能累積資金供國家建設之用	勞工個人退休金專戶制是一種確定提撥制，因此基金累積更為迅速，對國內資本市場影響重大
改制優點	1. 具保險之風險分擔功能 2. 年金給付確保退休後生活 3. 工作年資不受同一事業單位限制 4. 確保領取退休金	1. 工作年資不受同一事業單位限制 2. 結合公積金及年金保險制度 3. 確保領取退休金 4. 財務收支較無風險 5. 雇主經營成本易於估算
改制缺點	1. 財務收支風險大 2. 企業退休金以社會保險制辦理，勞基法企業退休金之定位，恐將與目前社會保險開辦之勞保老年給付產生混淆	1. 無風險分擔之功能 2. 採確定提撥制，平日累積之退休金，較易受通貨膨脹影響

資料來源：本研究整理

三、經濟發展諮詢委員會議

陳水扁於2000年當選總統，此為我國首度政黨輪替，新政府執政初期政局不穩，經濟嚴重受創，加以國際景氣衰退，為我國有史以來經濟成長率首度負成長、高失業率現象。為了挽救經濟的頹勢，陳水扁總統於2001年8月25日召開經濟發展諮詢委員會議，經由黨政協商、勞資溝通與專家學者之參與共同討論，會後並達成勞工退休金制度改革之共識，就業組並於報告中歸納出以下三個重點：(中華民國總統府網站，網址：<http://www.president.gov.tw/2006/06/30>.)

(一) 勞工退休制度應採行可攜帶式，以保障勞工之退休生活。

(二) 確定雇主提撥率，由2%至6%採漸進式調整。

(三) 採可攜式之個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三軌並行，供勞工自由選擇適用，且不得增加政府的財政負擔。個人帳戶制勞工可自願提撥；年金制若費率超過6%之部分，由勞工負擔，強制提撥。勞工自願提撥部分研議予以免稅。

為貫徹經濟發展諮詢委員會議之共識，於同年12月26日獲行政院會審查勞工委員會依上述共識草擬之「勞工退休金條例草案(行政院版本)」，通過決議，旋即送立法院審議。勞工退休制度改制方向，確立將朝三軌並行制方向規劃。

四、勞工退休金條例草案階段

2002年2月27日，行政院會通過勞工退休金條例草案，並於同年3月1日核轉送請立法院審議，推動立法。(立法院，2002：70)立法院第五屆第二會期衛生環境及社會福利委員會於同年10月9日首度進行勞工退休金條例草案審查，不幸地會中未通過任何條文，對勞工退休金條例草案審查無任何進展。

2003年4月30日進行勞退條例第二次審查，逐條審查，僅審查4條，1條通過3條待議。(立法院，2003：195-200)2003年12月31日立法院第五屆第四會期衛生環境及社會福利委員會完成審查，但勞工委員會所提勞工退休金三軌並行規劃，遭到朝野合力推翻，刪除原草案所規劃之附加年金制，確立將採以「個人帳戶制」為主、「年金保險制」為輔之體例。故勞工退休金制度再度出現重大轉折，改為個人帳戶制及年金保險制之雙軌並行制。(立法院，2004：275)

2004年6月11日立法院第5屆第5會期三讀通過勞工退休金條例，完成立法程序，於同年6月30日公布，並於2005年7月1日起

實施。在這勞工退休金條例的立法過程可說是倍感艱辛，這段長達 14 年的研議與規劃、衝突與妥協之歷程，終於在勞工委員會與朝野立法委員的合作下完成立法工作，雖然最終的結果與勞工委員會最初之構想存有迥異思維，由原先的附加年金制轉向為個人帳戶制，雇主應為適用本條例之勞工，不得低於勞工每月薪資之 6% 按月提繳勞工退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。為我國勞工退休金制度史寫下新的里程碑。有關我國勞工退休金制度相關事件如表 3-6：

表 3-6 我國勞工退休金制度沿革之相關事件表

日期	相關事件	相關事件摘要
1931.08.01	工廠法施行	工廠法正式實施
1951.07.30	臺灣省政府發布退休規則	發布臺灣省工廠工人退休規則及臺灣省礦工退休規則
1975.12.19	工廠法修訂	工廠法大幅修訂後公佈實施
1976.06.24	工廠法施行細則	工廠法施行細則公佈實施
1984.07.30	公布勞動基準法	退休金規定訂於第六章退休
1984.08.01	勞動基準法施行	勞動基準法退休金規定時期
1984.10.05	釋字第一百八十九號解釋	解釋文稱臺灣省工廠工人退休規則關於工人自願退休之規定與憲法尚無抵觸
1985.02.27	勞動基準法施行細則附加年金提案	公佈實施 80 年間—「勞工老年附加年金保險」草案，勞委會提案(未定案)
1985.07.01	內政部發布相關命令	發布勞工退休準備金提撥及管理辦法、事業單位勞工退休準備金監督委員會組織準則
1986.11.01	提撥退休準備金起始日	事業單位提撥勞工退休準備金之開始日期
1987.08.01	勞工委員會成立	行政院設置勞工委員會，首任主任委員趙守博

(續 1) 表 3-6

1988.05.20	釋字第二百二十六號解釋	解釋文稱「事務性工人」包括在臺灣省工廠工人退休規則
1990.07.01	勞工委員會進行勞工退休金制度改制規劃	勞工委員會著手進行勞動基準法退休金規定的改制規劃工作
1990.09.15	勞工委員會草擬完成三案	甲案：個人退職金制 乙案：勞工保險老年年金制度 丙案：個人退職金制，原適用勞動基準法勞工具有選擇權
1991.01.24	行政院將改制草案送請立法院審議	行政院院會定案改制為勞工老年附加年金保險，以社會保險方式辦理，送請立法院審議，惟遭擱置
1996.12.06	勞動基準法第一次修正	增訂第 84 條之 2，將退休金給與標準過渡條款明文規定分段適用原則。第 84 條之 3 勞工老年附加年金保險制度草案暫予刪除
1996.12.23	召開國家發展會議	國家發展會議獲致建立妥適之勞工退休制度，增訂國民年金、勞工老年附加年金採保險或公積金制度之決議
1996.12.27	勞動基準法修正通過	公布勞動基準法第一次修正案
1997.12.24	勞工委員會研提勞工退休金條例草案	勞工委員會研擬勞工退休金條例草案，提送行政院審議，以建立勞工個人帳戶為主要內容
1999.01.01	勞動基準法擴大適用範圍	勞動基準法擴大適用範圍，致家數提存率及受益員工率皆大幅下降
2001.08.25	經濟發展諮詢委員會議	經濟發展諮詢委員會議達成採行個人帳戶制、附加年金制及其他年金制之三軌並行制之共識
2001.12.26	勞工退休金條例草案採三軌並行制	行政院院會審查勞工退休金條例草案並決議通過，確立改採三軌並行制
2002.02.27	行政院通過勞工退休金條例草案	行政院院會通過勞工退休金條例草案，計八章共 85 條

(續 2) 表 3-6

2002.03.01	勞工退休金條例草案送請立法院審議	行政院將勞工退休金條例草案核轉送請立法院審議
2002.05.21	勞動基準法第 5 次修正	其中第 56 條之修正係配合行政程序法施行，增列訂定授權依據
2002.06.12	勞動基準法修正通過	公布勞動基準法第 5 次修正案
2003.12.31	勞工退休金條例確定採個人帳戶制	立法院審查勞工退休金條例，確立採個人帳戶制與年金保險制，刪除附加年金制
2004.05.21	釋字第五百七十八號解釋	解釋文稱雇主支付退休金及提撥退休準備金之義務並未抵觸憲法
2004.06.11	立法院三讀通過勞工退休金條例	立法院通過勞工退休金條例，確立勞工退休金條例以個人帳戶制為主，年金保險制為輔
2004.06.30	公布勞工退休金條例	公布勞工退休金條例，勞工退休金制度採單獨立法
2005.01.19	勞工委員會發布相關命令	發布勞工退休金條例施行細則及勞工退休金月提繳工資分級表
2005.07.01	勞工退休金條例施行	勞工退休金條例時期

資料來源：本研究整理

第四節 勞工退休金制度的現況與優缺點

勞退新制上路已滿一週年，參加新制勞工超過 408 萬人、事業單位提繳費實收率達 99%，傲人的數據下，代表著勞退新制獲得多數勞工的肯定。一個退休制度的推動與建立需要耗費很長的時間，台灣勞工退休金新制在立法一年後就正式實施，開辦階段勞保局全員上下不辭辛勞自動加班，完成這一項「不可能的任務」，也交出一張傲人的

成績單。

2006年7月勞退新制上路滿一週年，根據勞保局內部統計，2005年7月開辦時，勞工參加新制的人數為307萬人，截至2006年6月底已達412萬人，成長幅度高達34%；而適用新制提繳單位也由24萬9,919家增加到34萬8,215家，可見勞退新制已經被大多數勞工及事業單位所接受。(勞工保險局<http://www.bli.gov.tw/sitemap.asp>. 2006/8/12)

在勞工自願提繳的部份，新制開辦之初有39萬4,368人參加，但截至今年2006年6月降低為32萬7,683人，勞工退休金業務處經理羅五湖指出，會出現這樣的下降情況主要有兩個原因，第一個是勞工退休基金監理委員會遲遲未能成立，導致退休金投資無法發揮更大效益；第二是許多自願提繳者如醫生、律師，發現其所得為「執行業務所得」而非薪資所得，無法符合自願提繳退休金可以從薪資總額扣除達到節稅的優惠條件，因而停止自願提繳。

表 3-7 勞工退休金提繳單位及參加人數統計表

日期	提繳單位	提繳人數	自願提繳人數
2005年07月	249,919	3,073,839	394,368
2005年08月	292,732	3,629,224	396,425
2005年09月	303,267	3,731,076	389,523
2005年10月	313,345	3,829,512	381,031
2005年11月	320,314	3,895,933	373,096
2005年12月	325,190	3,923,796	360,592
2006年01月	331,092	3,994,521	358,931
2006年02月	334,863	3,996,067	348,810
2006年03月	339,590	4,041,004	341,319
2006年04月	343,583	4,089,219	338,053
2006年05月	346,211	4,109,025	330,929
2006年06月	348,215	4,128,078	327,683

資料來源：勞工保險局 (<http://www.bli.gov.tw/sitemap.asp>. 2006/8/12)

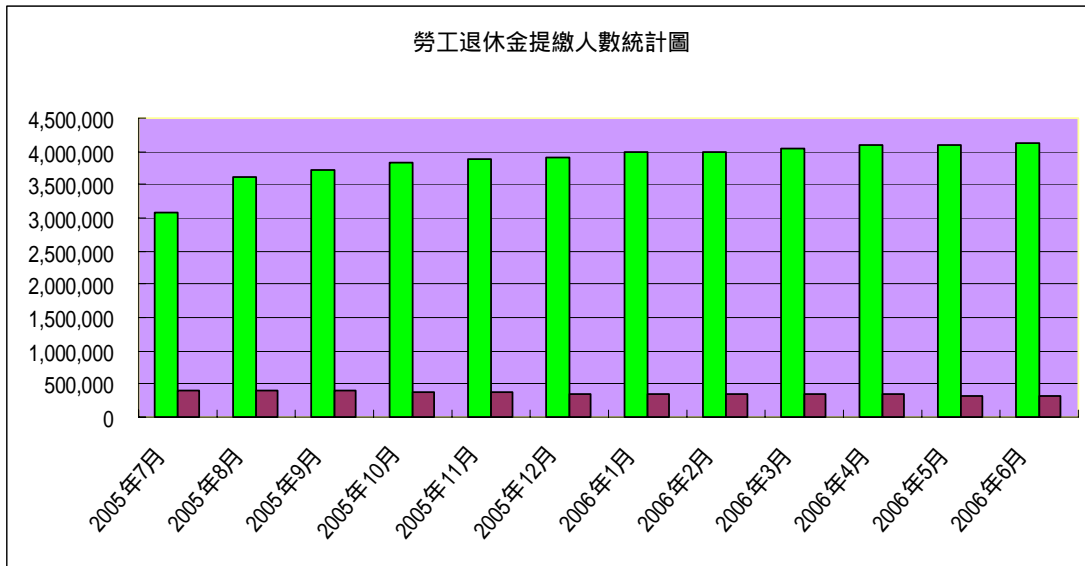


圖 3-2 勞工退休金提繳人數統計圖

資料來源：勞工保險局 (<http://www.bli.gov.tw/sitemap.asp>, 2006/8/12)

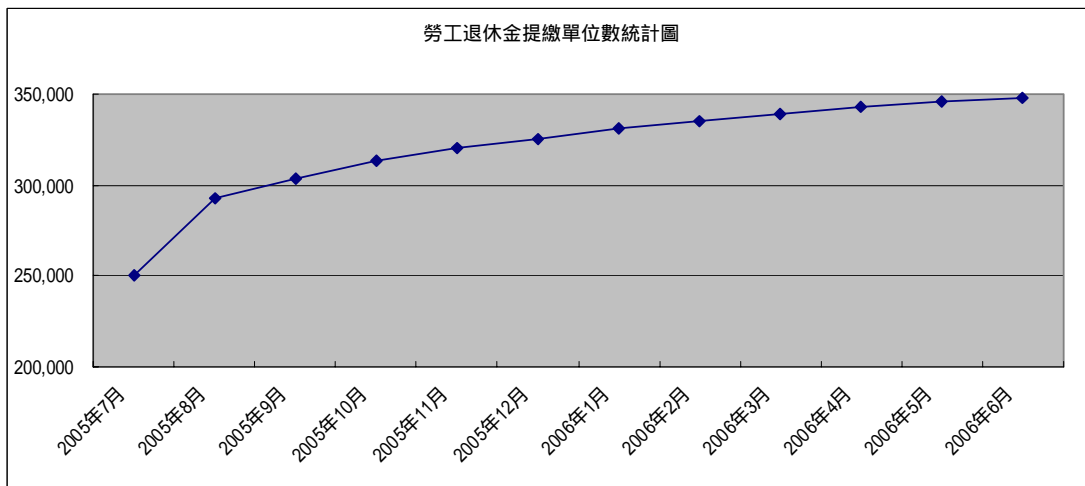


圖 3-3 勞工退休金提繳單位數統計圖

資料來源：勞工保險局 (<http://www.bli.gov.tw/sitemap.asp>, 2006/8/12)

勞退新制開辦後，為提供勞工最方便的查詢機制，勞保局與四家銀行（玉山銀行、台灣土地銀行、台北富邦銀行、台新銀行）於 2005 年 11 月合作推出勞動保障卡，並自 2006 年 7 月起新增查詢勞保個人投保資料，一卡在手掌握勞退、勞保資訊，真是一舉兩得。

過去勞工朋友要查詢自己勞保的加、退保異動資料，不是透過申請自然人憑證，就是親自走一趟勞保局或各地辦事處臨櫃查詢，從 2006 年 7 月 1 日起有一個更簡便的查詢方式，那就是向勞保局所委託的台新銀行、台北富邦銀行、玉山銀行、土地銀行等 4 家銀行申請勞動保障卡。透過發卡銀行所屬的 ATM，你不但可以查詢自己退休金專戶中的金額，還可以查詢自己勞保最近日期的 6 筆異動紀錄，內容包括身分證號(後 4 碼隱藏)、勞保加保退保、投保單位、異動日期及投保薪資。有了勞動保障卡，勞工朋友隨時可確認老闆是否準時提繳退休金外，也可以看到自己勞保的投保異動資料，老闆有沒有依法投保、申報勞保投保薪資。不必等到發生事故，申請勞保相關給付時，才發現老闆低報勞保投保薪資，甚至根本沒幫你投保勞保，平白喪失自己的權益。

根據勞保局統計，勞動保障卡從 2005 年 11 月開辦以來，勞動保障卡發卡量已經超過 30 萬張，若以參加勞退新制 404 萬勞工朋友計算，平均 13 位勞工就有一名勞工申請勞動保障卡，可見勞動保障卡的方便性已經普遍獲得大家的肯定。

勞保局勞退處經理羅五湖指出：「一條高速公路建造是否成功，不在通車當天使用量多寡，而是在路線規劃及施工品質。也許由於趕工，通車時周邊措施不完善，道路不夠漂亮，吸引不了太多用路人，但只要道路基礎完善，施工品質良好，不用多久，高速公路的效益一定出來。」（羅五湖，2006：14）因此，一個制度的催生就好比是生

育一個小孩一樣，需要灌溉慢慢茁壯，目前勞退新制這個 Baby 才剛滿週歲，還在學習走路階段，還有很多地方可以調整、改進，希望勞保局將繼續扮演好照顧這個制度的角色，讓勞退新制平平順順地成長下去。一個新的制度施行，必有其改革之特色、相對的也有其盲點，將勞退新制的優點及缺失說明如下：

壹、勞退新制的優點

新制勞工退休金制度是為改進勞動基準法退休金制度缺失所產生出來的制度，亦是經由政黨的協商、學者專家的討論，勞資雙方的協議，以及社會公正人士的主張等所完成的共識，再由行政院勞工委員會的提案，以及立法院的立法，始有退休金條例的產生，而在各部門共識所形成的制度中，理論上其所含蓋的內容應有其社會的正義與功能，而其主要的特性包括年資的持續性，擴大適用對象，雇主經營成本明確，自願提繳退休金並享有稅賦優惠，最低保證收益，新舊制度並存，勞工自行選擇新舊制，請領退休金條件放寬，資遣費的抵充以及投保延壽年金等，茲根據新制的内容，臚列其主要的特性如下：

一、年資的持續性

在勞退新制中，工作年資不會因勞工轉換工作，或事業單位結束營業而受到影響，因為勞退新制是屬於可攜式的退休金制度，退休金是隨勞工的職務改變而移轉，年資不會因工作的轉移、或事業單位關廠、歇業而停頓，也由於年資具有持續性，故可確保勞工在其離開工作崗位以後，工作年資可以合併計算，亦即退休金是看得到且領得到。（謝明瑞，2005：356）

二、擴大適用對象

(一) 強制提繳對象

適用勞基法之本國籍勞工。但依私立學校法之規定提撥退休準備金者，不適用之。凡受雇主僱用從事工作獲致工資之適用勞基法本國籍勞工，皆適用新制。以往定期契約工、工讀生、清潔工多無法成就勞基法退休要件，所以沒有領取退休金的機會。新制開辦後，前述勞工皆為勞退新制之強制提繳對象，亦可領取到退休金。

(二) 自願提繳對象

實際從事勞動之雇主及經雇主同意為其提繳退休金之不適用勞基法本國籍工作者或委任經理人，得個人自願提繳，並依勞退條例之規定提繳及請領退休金。

(三) 公務機構臨時人員

行政院 2005 年 5 月 20 日核示，公務機構非依公務人員法制進用之臨時人員，雖仍不適用勞基法，惟應由用人機關參照勞退條例第 7 條第 2 項之精神，為其提繳勞退新制退休金。

三、雇主經營成本明確

根據勞工退休金條例內容，雇主每月負擔之勞工退休金提繳率不得低於勞工每月工資的 6%，僱用勞工數可依企業需要而彈性處理，成本容易估算，由於勞工成本明確，經營成本明確易估計，（謝明瑞，2005：356）可減少為規避退休金而藉故資遣、解僱員工之勞資爭議，有利企業競爭力之提升，對於企業未來的發展具有正面的作用。

四、勞工得自願提繳退休金並享有稅賦優惠

勞退新制中，勞工得在不超過每月工資 6% 以內的範圍，自願另行提繳退休金，這筆勞工自願提繳的部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。（楊秀清，2004：16）

五、勞工退休金有最低保證收益

新制實施後，統一收取企業雇主提繳的勞工退休金是由勞工保險局負責彙總成退休基金，交由勞退金監理委員會監管。依勞退條例規定，勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行 2 年定期存款利率；如有不足由國庫補足。（楊秀清，2004：17）未來個人退休金專戶的收益情形可能受投資結果所影響，但因具有最低保證收益，所以將來勞工領取退休金時，除了歷年提繳的累積本金外，保證至少都會有等同銀行 2 年期定期存款利率的收益。（勞退條例第 23 條）

六、新舊制度並存

新制勞工退休金制度於 2005 年 7 月 1 日開始實施以後，並未完全割捨舊制勞工退休金制度實施，勞工可依其受益情形作適當的選擇，若其舊制可領取退休金者，可以繼續選擇使用舊制，且並不影響退休金的額度；而勞工若選擇新制者，則其原先屬於舊制之工作年資先予保留，待符合退休要件時，再依勞基法計算給付退休金。（勞退條例第 11 條第 1 項）

七、勞工自行選擇新舊制度

新制勞工退休金制度實施之後，原來使用勞基法之勞工，得就新舊制勞工退休金制度之間，選擇其認為比較有利的制度，且勞工擁有自主權，亦即勞工可自由選擇採用原來的勞工退休金制度，或改採新制勞工退休金制度。（勞退條例第9條）

八、請領退休金條件放寬

新制實施後，不管是否仍在職，只要年滿60歲皆可請領退休金。工作年資滿15年請領退休金者，應請領月退休金；但未滿15年者，則應請領一次退休金。另勞退新制規定遺屬或指定請領人可請領死亡勞工之退休金，勞工於請領退休金前死亡者，得由其遺屬或指定請領人請領一次退休金。（楊秀清，2004：18）已領取月退休金勞工於平均餘命前死亡者，停止給付月退休金。其個人退休金專戶結算剩餘金額，得由其遺屬或指定請領人領回。

九、資遣費的抵充

勞基法舊制中，勞工無法兼領退休金及資遣費，但新制中，勞工除每月有雇主按月為其提繳之退休金外，如於新制實施後，遭雇主依法定事宜資遣時，其適用本條例後之工作年資，雇主仍應發給資遣費，資遣費計算每滿1年發給0.5個月之平均工資，未滿1年者以比例計給，最高以發給6個月平均工資為限。

十、投保延壽年金，保障長壽生活

勞工存活年限超過所定之平均餘命時，為維持其後續生活，規定於開始請領月退休金時，應一次提繳一定金額保險費，投保年金保險，

（勞退條例第 25 條）作為超過領取退休金當時所預定平均餘命以後期間之生活來源。為保障大多數勞工的權益，凡不適用於勞基法之行業的雇主及委任經理人、或不適用勞基法之本國籍勞工，得自願參加新制勞工退休金制，在這樣的規範下，讓更多的勞工有參與新制勞工退休金制度的機會，以確保經濟弱勢族群的退休生活。

貳、勞退新制之缺失

相較於施行多年的勞基法退休金（舊制），勞退新制雖有其優點，但是在倉促立法之下，仍有考慮不周延的地方，仍有待主管機關解決。在此將勞退新制之一些缺點，僅供主管機關參考：

一、並未全面受保障仍有漏網之魚

勞退新制所適用的範圍為適用「勞動基準法」行業的勞工，雖然勞基法於 1999 年已將大部分的勞工納入適用的範圍，但依行政院主計處所編列的行業別中仍有些許行業的受雇者成為受保障的漏網之魚，如從事醫療保健服務業的醫生、公立醫院的工作者、技藝表演業工作者、從事藝文服務業的所有工作者，雖有受僱事實，卻未受到相當的保障。（于泳泓，2004：85）

二、年金保險之門檻過高

勞退條例規定，僱用勞工人數在 200 人以上之事業單位，要超過半數勞工同意才能選擇年金制，因為條例中對 200 人以上的企業定義不明，因此在解釋上衍生出許多爭端。惟有許多企業有意以同一關係企業來投保年金保險，但勞委會於 2005 年 1 月 18 日提出解釋指出，

關係企業在公司法中屬於不同事業單位，所僱用勞工之人數應分開不能合併計算。

根據勞退條例規定，企業必須有 200 人以上之投保人數時，才可以選擇年金保險制，對投保的限制應該放寬，不應以 200 人作為門檻，更何況目前我國以中小企業為主，此過高的門檻來限制中小企業在個人帳戶或年金保險之間的選擇權利，有欠妥當。（張秋政、石盛豪，2005：9-10）

三、資遣費縮水

無論勞退新、舊制對資遣費均有明確的規定，選擇勞退舊制的勞工，其資遣費的給付標準為工作年資滿 1 年給予 1 個月之平均工資，並無上限；但選擇勞退新制的勞工，其資遣費的給付標準為工作年資滿 1 年給予 0.5 個月之平均工資，且領取之資遣費最多以 6 個月（相當於 12 年的工作年資）為限，顯見新制的資遣費縮水了。（鄭津津，2005：78）

四、保證收益有欠公平

依勞退條例規定，所提繳之勞工退休金之收益，不得低於當地銀行 2 年期定期存款。個人帳戶制的退休金將委託金融機構投資運用，若平均收益低於 2 年期定存者，由國庫補貼其差額，如此以納稅大眾的錢，來彌補金融機構的虧損（扣除行政管理費用），這對於選擇年金保險制的勞工，及其他不適用勞退新制的勞工而言，實在不公平。（張秋政、石盛豪，2005：10）

五、退休金之收支保管及其運用的細則不明確

勞退條例提及，個人帳戶制退休金的收支保管及運用，將委託金融機構辦理，但對於個人帳戶制資金運用之經營結構，則尚無詳細規劃。若以平均薪資 35,000 元，企業提撥 6%，受僱勞工人數 550 萬初估，第一年大約有 1,380 億，占 GDP 的 1.6%，不用多久，勞退基金的規模即可突破兆元大關，初估約 7 年後，累積總額將達到目前 GDP 的 10%，面對如此龐大的基金，該金融機構是否有足夠的管理能力，是否有適當的監理機制，則仍待商榷。

六、監理問題

勞工退休金條例第 4 條明定組成勞工退休金監理委員會，來獨立行使其權職，負責勞工退休基金之審議、監督、考核業務及第四章年金保險之實施審核業務，如此攸關勞工大眾 500 萬人權益的監理會，至今仍未見蹤跡，雖條文說明於開辦後需要專人辦理相關業務，但開辦至今，監理會尚未成立，更遑論條文中的“監理會的組織、會議、及其他相關事項，仍需另以法律定之”，建請主管機關，加快審理，重視監理會之成立。（李孟茹，2006：41）

七、未隨景氣調整提撥率

依勞退新制的規定，雇主必須每個月固定提撥員工薪資的 6%，這樣的規定未盡完善。固定的提撥率，並不能及時反應總體經濟指標，應該隨總體經濟指標及其他環境、人口結構因素，來不斷的做調整，（張秋政、石盛豪，2005：11）在景氣好的時候，可以增加提撥率；

在景氣不好的時候，可以降低提撥率，以期更能及時反應整個社會的景氣榮枯。

八、缺漏職災強制退休保障機制

依勞退條例施行細則第 10 條明定，勞工若因遭遇職業災害，在醫療中不能工作，雇主本人道主義，仍應依勞基法第 59 條第 2 款規定之原領工資，依月提繳工資分級表按月為勞工提繳退休金，勞工在此規定下退休金之提繳不會因職災無法工作而中斷。

另依勞基法第 54 條規定，勞工係「心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作」得強制退休，且其因工作關係所造成的「心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作」，則依勞基法規定，退休給付標準應加給 20%。勞退新制雖有不中斷提繳之規定，但並無勞工因職災而提供較優惠的給付。

勞退新、舊制在制度設計上當然有所不同，適用新制的勞工難免會發生嚴重職災，而不得不離開職場，但勞退新制並無「強制退休」機制，雖然在勞基法上享有因職災而獲得補償的保障，且在退休給付上應否有較優渥的保障，勞退條例並無任何規定，且亦無其他保障的配套措施，由此可知，勞退新制在這一方面的規範是較不周全的。（鄭津津，2005：80）

九、收益保證

個人帳戶制中，以國庫來補貼不足最低保證收益率的差額，保證勞工領取退休金時，其退休金平均歷年收益，不得低於同期間銀行 2 年定期存款利率，亦即透過最低收益的保障，來對抗勞工退休金因通貨膨脹而縮水。但是這僅是勞工在結算退休金總額時的最低保障，退

休後若基金有所虧損，不在政府負責的範圍之內。

另外勞工退休金年金保險實施辦法中，第五章第 53 條之 4，明定計給勞工或遺屬或指定請領人之平均收益率，扣除行政費用後，不得低於本條例第 23 條第 2 項所定之 2 年定期存款利率。勞工退休金年金保險實施辦法中規定保險公司的收益率，必須要高於銀行 2 年期定期存款利率，若勞工請領退休金時，未達此一標準，甚至如同日本日產生命、東邦生命、東京生命…等公司一樣申請破產，或發生巨額虧損而倒閉的情況，並未加以說明，因此政府根本無法可管，對於保障勞工退休生活而言，實在是有相當高的風險。

十、緊急支用

勞工退休金條例第 24 條規定，勞工必需年滿 60 歲，才符合請領退休金的條件，即年滿 60 歲才可以領退休金；若勞工因失業或天災事變，發生緊急救助需求時，不可提前動支其個人退休金帳戶，請領退休金。（張秋政、石盛豪，2005：13）希望將來透過修訂勞工退休金條例，增列除外條款後，再開放勞工提前領取，以利勞工緊急救助需求。但提前領取的條件需嚴加把關，若是放寬提前領取條件，將喪失原本保障老年生活的美意。

十一、延壽年金的規定

勞工退休金條例第 23 條規定，勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。（張秋政、石盛豪，2005：13）同條例第 25 條規定，勞工開始請領月退休金時，應一次提繳一定金額，購買延壽

年金，作為存活超過平均餘命之年金給付之用。又同條例第 26 條規定，已開始請領月退休金之勞工，在平均餘命前死亡者，停止給付月退休金。其個人退休金專戶結算的剩餘金額，由其遺屬或指定請領人領回。

這樣之設計稱為“Life-Expectancy Certain & Life”，其實這樣設計有很大的問題存在。目前是根據平均餘命來支付月退休金，存活超過平均餘命時，繼續以延壽年金支付。而逐年增加的平均餘命，將造成延壽年金的保費逐年改變。平均餘命的計算是以平均值的概念求得，而且通常是對剛出生的小孩而言。如果現在剛出生的小孩平均餘命是 80 歲，對於現在已年滿 60 歲的勞工，其平均餘命應該小於 20 年。因為醫療的進步及其他種種因素，不但不同年齡的人，皆有不同的平均餘命，即使同樣年齡的人只要是屬於不同時代，就有不同的平均餘命。也就是說平均餘命並非絕對值，所以平均餘命當成計算的指標，實有待商榷。再者，勞退條例規定開始請領月退休金時，應一次提繳一定金額購買延壽年金，但男性與女性勞工平均餘命不同，因此是否提繳相同的金額，也有待主管機關研究。

還有對於新、舊制年資的計算問題，勞工換工作時保險人的轉換問題，勞工從大公司轉小公司的問題，及個人帳戶制及年金保險制的轉換問題，延壽年金提繳金額的多寡等，仍有許多不明確的地，仍待主管機關釐清。