

第五章 結論

綜觀多數學者、專家及國外經驗得知，解決社會福利問題並沒有十全十美的制度，國際社會安全協會ISSA的主張是，「每一個國家應找出適合自己的方式，有效的方法，來提供人民社會福利的保障。」（ISSA, 1992：16）

退休生活的保障，應是每一位勞務提供者（貢獻畢生精力者）離開職場後最起碼的尊嚴。勞工退休金制度之改進，隨著人口老化及產業發展具急迫性，且此勞工退休金制度攸關勞資利害關係敏感，又因累積龐大資金之運用，對於勞工權益及社會經濟影響頗大，為使勞工退休金制度之改革，能真正達到全面保障勞工退休生活、促進勞資和諧及社會經濟發展之目標，採確定提撥退休金計畫，能配合人口老化之趨勢，達到保障老年退休生活目的，且不影響國家財務規劃。

第一節 研究結果

為了達到老人退休的三個層次；即經濟生活安全層次、舒適層次、享受層次，本研究認為第一層次的基本生活需求由社會保險方式為之，第二層次的退休金來源則是勞工退休金雇主提撥制度，第三層次則採個人意願方式，依個人經濟財務狀況予以規劃，由雇主自願性提撥或個人自行購買商業保險，如遞延年金保險等，確保老年時的生活品質。

隨著科技的進步，醫藥的發達，我國國人平均壽命的延長、人口老化的迅速以及自然增加數及自然增加率的下降，逐漸邁向高齡化的

社會。面對人口高齡化的來臨，我國應及早作準備並擬妥因應對策，當前最重要議題是如何針對勞工所規劃之勞工退休金制度，以維護國人老年經濟安全。

回顧我國勞工退休金制度之濫觴，應是起源於1951年臺灣省工廠工人退休規則及臺灣省礦工退休規則。然而，在此階段有關退休金方面的規定，僅限於規範雇主之給付義務，卻無強制提撥之規定，使雇主很難確實履行。因此，除公營事業外，民營單位均未能確實執行，以致成效不彰。

政府於是在1984年公布施行勞動基準法，這乃是我國勞動立法史上第一部劃時代之法律。當時臺灣整體環境嶄露新貌，經濟、政治與社會發展突飛猛進，勞動基準法遂在此特殊背景下應運而生。有關規範勞工退休金相關事宜，內容相當簡略僅第六章有規定，期能建立事業單位之勞工退休金制度。除提撥勞工退休準備金與請領退休金權利時效為新設規範外，其餘條文沿襲舊有規範，係由臺灣省工廠工人退休規則修改而成，故施行成效與以往並無顯著差異。

然而，自施行以來，即引起各方爭議，不論資方、勞方或者學者皆有許多批評，勞工必須在同一事業單位服務年滿15年方可領取退休金，但是台灣中小企業存活年限大多低於15年，退休金服務年資的限定無疑地將使許多勞工即使終身努力，也會因為工作年資無法連續，而不能領取退休金。針對勞方權益、資方的勞動成本負擔，和整體的經濟、社會來考量，雇主的負擔與成本計算上的不確定性，造成營運上的難題。

是以勞動基準法退休金規定施行後，成效未如預期，故修正之議四起，勞工委員會遂著手進行改制規劃。經由勞工委員會規劃，勞資

協商，以及學者專家討論後達成的共識，最後始確立採「個人帳戶制」為主、「年金保險制」為輔之退休金制度，於2004年三讀通過，並於2005年7月1日施行。

勞退新制之施行有別於以往實施之退休金制度，有下列之特色：

壹、確定提撥制

勞退新舊制最大的變動在於從原本的確定給付制走向確定提撥制，勞工退休制度採確定提撥制是大勢所趨，經由各種文獻發現，似乎所有新制都是採確定提撥制，而且舊制也有改採確定提撥制的趨勢。我國勞工老年退休制度採「確定提撥制」將具有提高國民儲蓄及促進經濟發展之效果。

貳、勞工個人退休金專戶（改良式的可攜式個人帳戶制）

前勞委會主委陳菊指出：「勞工退休金條例新制是採取可攜帶式（專戶制）的設計，退休金跟著人走，換工作也不怕，看得到、也領得到，正是勞退新制的精神」。就個人帳戶制而言，設有勞工個人之可攜式帳戶，採確定提撥制，雇主負擔之退休金成本明確，由雇主依規定之提繳率按月為勞工提繳退休金，俟勞工於符合退休條件後始得請領。給付方式為月退休金，透過定期支付以確保勞工所得來源之穩定性。

勞工個人退休金專戶可以改善勞退舊制大部分勞工（尤其是中小型企業）無法成就退休條件領取退休金之缺失。雖然勞工仍然可能遭遇到雇主的解僱，但在舊制下所保留之年資雇主必須依照勞基法的標準給予資遣費（勞退條例第11條第2項），而在新制下雇主仍然必須給

付一定數額之資遣費。勞工並且可以將已累積之退休金攜帶至下一個雇主處繼續累積，（工作年資之採計亦擺脫舊制之束縛，勞工若服務於不同事業單位之工作年資將可併計而不致中斷。）故其遭遇到惡意資遣而只能領取資遣費的悲慘景象已獲得相當程度的矯正。

參、年金保險制

勞退條例中的年金保險，係舊制下所未有的規定，與德國企業退休金給付方式中之直接保險類同。就年金保險制而言，係屬商業保險機制運作，特別針對200人以上之事業單位設計，透過勞資協商，須有半數以上勞工參加並經工會同意始得參加之制度。

年金保險契約由雇主擔任要保人，勞工為被保險人及受益人。事業單位以向同一保險人投保為限，年金保險之承辦機構為經中央主管機關核准之保險公司，由勞資雙方與承保之保險公司共同規劃保險內容，退休準備金之運作亦由承保之保險公司負責，迨至保險事故（退休、死亡）發生時，勞工得直接向保險公司請求給付，惟仍須遵守本條例之規定。

肆、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，可減少雇主為規避退休金而藉故資遣、解僱員工而產生之勞資爭議，建立良好的勞資關係，因而勞工努力為公司效力，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。

伍、罰則之規定

勞退新制罰則規定之範疇明顯優於舊制，除處罰金額提高、處罰事項增加外，處罰對象尚包括雇主、運用基金之金融機構、辦理年金保險之保險人、執行處罰之主管機關公務人員。其次，懲處措施除罰鍰外，另有連續處罰、加徵滯納金、強制執行等配套措施，藉由罰則與強制力之規範以利制度之推行。

陸、新舊制度並行

由於勞工退休金制度牽涉新舊制度之銜接與適用，蓋新舊制度各有優缺點，故賦予勞工自行選擇適用之權利，勞工可根據個人需求決定選用何制。是以新制實施後並不影響既有勞工之權益，同時仍保有舊制之選擇權，全權交由勞工自行衡量。

柒、稅賦之優惠

勞退新制中，除雇主依規定強制提撥6%退休金外，勞工得在其每月工資6%範圍內，自願另行提繳退休金。勞工自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除，以鼓勵勞工儲蓄，提早籌措退休金，保障退休後之生活。

捌、兼領退休金及資遣費

勞基法舊制中，勞工無法兼領退休金及資遣費，（因勞退舊制之退休金請領條件為，必須於同一單位工作15年且年滿55歲，一般人很難達到請領資格。）但新制中，勞工除每月有雇主按月為其提繳之退

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。

玖、最低保證收益

勞退新制實施後，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。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。另為保障選擇適用年金保險制之勞工退休生活，年金保險之平均收益率亦不得低於當地銀行2年定期存款利率。

拾、延壽年金

由於我國人口結構已面臨高齡老化的社會，勞退新制中有投保延壽年金，以保障長壽生活之功能。即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，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。

因此，勞工退休金條例之改制係針對勞動基準法退休金規定所為之變革，保障了勞工的退休生活，唯有勞、資、政三方面皆能捐棄成

見共同合作，基於共存共榮之理想，秉持著為眾人謀取最大福利之信念，戮力貫徹與不斷改進，方能建立可長可久之制度。如此不僅小至個人受益，中至社會和諧，大至國家安定，整體利益亦將為全民所共享。此外，完善之勞工退休金制度不僅有實施的必要，且若我國創設之新制成效卓著，將可提供各國參考，並做為我國先進程度之指標。

第二節 研究建議

勞工退休金制度之建立固然得來不易，然而，新制絕非改革之路的終站，欲使制度更加完善，尚須不斷檢討、改進與修正，故本論文最後將針對勞工退休金新制分別對主管機關、雇主及勞工提出建議。

壹、對主管機關的建議

一、適用範圍宜再擴大

勞工退休金條例適用對象為適用勞動基法之本國籍勞工。然而目前仍有漏網之魚，還有從事一些行業之勞工不適用，依行政院主計處編列的行業有技藝表演業、藝文服務業、文學及藝術業、家事服務業及其他餐飲業等，均是不適用勞基法之行業；另有適用勞基法的單位，但其中特定工作者如：法律服務業之律師、會計服務業之會計師、醫療保健服務業之醫師、研究發展服務業之研究人員、服務於幼稚園、補習班、職業訓練機構、圖書館及檔案保存業、博物館、歷史遺址及類似機構之教師、職員與職業運動業之教練、球員及裁判等這些人員亦都是不適用勞基法的，對於這些工作人員是非常不公平的，有違全面保障勞工老年退休之生活；基於公平原則，擬建議擴大適用範圍，

將更多的行業及人員均納入勞基法之適用範圍，使更多之勞工受益。

二、定期檢討提繳率是否足夠

確定提撥計畫之提繳率是由政府統一訂定下限，雖是固定的，但應視人口、經濟、稅法等相關因素的改變，定期檢討提繳率是否足夠，故建議提繳率應採彈性調整制，方不致欠缺彈性調整之空間，亦較能反映實際情況，以真正確保老年退休經濟生活。

三、延緩領取退休金年限

新制規定之請領年齡或存有調整空間，尤其基於國人預期壽命之延長與勞工退休金財務平衡之考量更不得不然。況且給付年齡往後延伸已成為各國年金給付制度之趨勢，例如澳大利亞、德國、英國、美國、新加坡等，不論採一次給付制或月退休給付制或兩者兼併，法定退休年齡都延長至65歲，可做為我國調整請領年齡之依據，以因應國人因壽命過長所造成之財務危機。故建議採漸進調整方式，逐年提高請領年齡之條件，以因應平均餘命之變化。

四、滯納金的調降

依勞工退休金條例第56條規定，雇主未按時提繳或繳足退休金，自限期屆滿之次日起至繳交前一日止，每超過一日加徵其應提繳金額3%之滯納金，至應提繳金額之一倍為止。如仍不繳足者，自次日起按月加徵應提繳金額二倍之滯納金，至繳足為止；其按月加徵之滯納金，未滿一個月部分，則按比例計算。其立法時是為了保障勞工退休金的權利，所以在罰鍰上較為嚴苛，因此滯納金的部分最高一年可罰鍰23

倍，由於罰責太沈重，導致事業單位經營相對困難，接連倒閉，受害的還是勞工。故建議將滯納金調降為按日加徵其應提繳金額0.1%，並至應提繳金額之30%為限，並增修積欠之退休金提繳費移送強制執行規定，使提繳費強制執行金額能歸入勞工個人退休金專戶中，以確保勞工權益。

五、降低年金保險的門檻

年金保險是提供大型企業的勞工保障退休生活的另一種選擇，依勞退條例規定，僱用勞工200人以上之事業單位經工會同意，或無工會但經1/2以上勞工同意，得以年金保險的方式提繳勞工退休金。必須單位僱用200人以上且經工會或1/2以上勞工同意才有資格投保年金保險，缺一不可，能達到這門檻的企業實在不多，更何況目前台灣大部分屬於中小企業。因此建議將僱用勞工人數門檻降至100人以下，使更多的勞工可以年金保險的方式提繳勞工退休金，以維退休生活之安全。

另選擇參加之勞工已達全體勞工人數1/2以上同意投保年金保險，個別的勞工可否不參加年金保險而仍然選擇個人帳戶？本研究擬建議應尊重勞工的個人意志，自由選擇個人帳戶制或年金保險。

六、勞工退休基金監理委員會早日成立

依據勞工保險局統計，至95年6月參加勞退新制的勞工人數達408萬人，每月應提繳之勞退總金額達80億元。然而這樣龐大的勞退金，在朝野對「勞退基金監理會組織法」尚未達成共識，以致遲遲未能展開投資運用。因而有下列三個缺失：

(一) 制度不完全：新制上路以來雇主都固定提撥，但是因為監理會

尚未成立的關係，無法創造更高的投資績效，使得整個勞退新制而言缺了重要的一角。

(二) 權益不完全：因為監理會無法成立，基金只能放在銀行定存，據勞委會估計，新制勞工退休基金累積餘額到95年6月底約達788億元，以目前基金的收益率和保證收益年利率利差估算，國庫潛在撥補負擔將達2億6千萬元，在投資效益缺位的處境下，勞工權益保障並不完全。

(三) 信心不完全：據勞保局統計至95年4月底止，自願提繳勞工人數已由開辦初期的40萬人，減少為33萬人，自願提繳人數占總提繳人數的比率也由12.9%降低至8.3%，顯示勞工對於勞退基金管理信心的不足及期望值的下降。

因此建議勞工退休基金監理委員會組織法能在立法院早日通過，讓專業團隊進駐，提升勞退基金的投資績效，使勞工老年退休生活更有保障。另建議未來可視新制度實施之穩定性、金融市場之成熟度及勞資雙方之接受程度，參考香港強積金模式，提供更多種基金選擇的架構，落實勞工投資選擇權，根據自己的需求及風險承受程度自行選擇投資的標的及組合，並可考慮適時逐步開放民營模式以強化投資績效，讓勞工能夠掌握自己的未來。不可否認勞退新制成功的推動，不僅帶給勞工更完善的制度，也給勞工銀髮生活更有保障的依靠，如勞工退休基金監理委員會能成立，將使整個勞退制度更為完善。

七、勞工退休基金運用之民營化

民營化的退休金制度在社會安全體系中愈形重要，我國的勞退基

金目前均由政府單位經營，具獨占性與缺乏競爭性，往往易造成經營效率不彰，歷年勞工退休基金之實際收益率平均值皆超過6%，惟近年實際收益率並無法達到往年水準，甚至還出現低於保證收益率之狀況。是以勞工退休基金實際收益率之績效已不如以往，招致勞工退休基金之運用過於保守或缺乏效率之批評，故建議放寬運用限制，將我國勞工退休基金一部或全部交由民營的基金公司負責經理，以提高實際收益率。

貳、對雇主的建議

一、人力派遣並非萬靈丹

勞退新制實施後雇主必須於勞資雙方議定之工資外，另外再提繳6%之退休金於勞工之帳戶中，無形中是增加雇主的成本。雇主為了規避提繳退休金，以為可將部分成本轉嫁，所以改採人力外包或人力派遣方式；但人力派遣在我國的企業運作還未成熟，且法令規範大家也不是很熟悉，往往產生了許多的誤解，實際上派遣員工與一般正職員工的權利是一樣的。但派遣人員與正職員工的共事心態，公司文化的融入程度，機密的外洩以及同工不同酬的問題，均會為企業帶來不少的困擾，同時成本也不必然會減少。故建議雇主對於人力派遣的風險與效益應加以評估，不要貿然採用。

二、提昇企業的社會責任

企業的成長與壯碩勞工是具有舉足輕重的地位，雇主應本著愛才惜才的觀念，依規定再另外提繳勞工退休金，而不是將提繳之退休金內含在薪資內，也就是為了提繳退休金而無形中將原先議定的薪資調

降。一旦勞工發現所得下降，相對的也會對事業單位投入的下降，因為勞工可能為了家計，必須多兼差，於是對企業就不能全心全力的投入，企業為了省一點錢卻造成兩敗俱傷。故建議雇主應加強對社會的責任，覈實提繳勞工退休金，並提供教育訓練、進修的機會，建立良好的勞資關係，以提升企業的競爭力。雇主應是用『心』留才，而不是用『薪』留才。

參、對勞工的建議

一、督促雇主覈實提撥退休金

雇主應提撥6%的退休金是依勞資雙方議定的工資外，另外給與勞工的，有些雇主為降低成本，恐有未提撥或提撥不足額之情形，勞工為保障自身的權益，以維老年經濟收入著想，應加強與雇主之間權利義務之關係，使退休金制度真正落實在員工退休保障上。

二、妥善運用退休基金

勞退新制是採個人帳戶制，具有個人公平性且能增加儲蓄效果，惟勞工達退休資格後所領得的退休金，須有良好的理財觀念，妥善運用這筆退休金，以避免遭遇通貨膨脹、貨幣貶值之危機，影響其退休生活。

總之，任何法律之立法或制度之實施，雖然在過程中必然會有不同的聲音出現或歧異的立場產生，往往造成顧此失彼，難以兼顧雙方需求之結果。例如勞工退休金條例之施行對勞工而言是一種保障，對雇主而言卻形同負擔。因此，唯有相信法律或制度之立意良善，絕非

圖利特定對象而係以眾人利益為依歸，利害關係人並能共同遵守法制規範，才不致爭議迭起，紛擾不休。「徒法不足以自行」，故勞雇雙方除由法制之強制性加以規範外，道德的約束或輿論的壓力仍有其存在價值，畢竟法律總有疏漏或非所能及之處，此際端賴勞雇雙方的互信、合作與維繫，方能彌補法制闕漏，俾使勞工退休金制度臻於完善。

第三節 後續研究

壹、依勞退條例第37條之規定，年金保險契約係以雇主為要保人，而勞工為被保險人及受益人。如果雇主先以年金保險的方式為勞工投保，但嗣後卻提前解約，以致勞工屆臨退休無法取得保險金。對於此種可能發生的弊病究竟應如何防止？值得關心此類議題的人再做進一步的探討與研究。