

年金政策與法制

Pension Policy and Pension Law

郭明政 著

本書收錄了作者十餘年來就勞動年金、國民年金、基準法退休金制度等勞退新制等年金政策與法制之相關論文。自始自終，作者以欠缺學理與經驗的支撐為由，嚴厲批判社會安全制度的私人化，尤其年金制度的私人化，並強力主張社會保險年金。然而隨著勞保年金及國民年金之實施，私人化的錯誤發展顯然已受到揚棄，社會保險年金也終獲得肯定。作者長期參與有關政策的辯論與規劃，因此本書除了是一位學術工作者的學術論著，也是實務參與者的工作紀錄與見證。

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

www.lawdata.com.tw

ISBN 978-986-6540-47-9



9 789866 540479



1D130GA

定價：380元



元照出版公司

地址：臺北市館前路18號5樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw

年金政策與法制

郭明政 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

年金政策與法制／郭明政著. -- 初版. -- 臺
北市：元照，2009.06
面：公分
參考書目：面

ISBN 978-986-6540-47-9（精裝）

1. 國民年金 2. 勞保年金 3. 保險法規 4.
論述分析

548.933

98005769

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

年金政策與法制

1D130GA

2009年6月 初版第1刷

作 者	郭明政
出 版 者	元照出版有限公司 100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 380 元
專 線	(02)2375-6688
傳 真	(02)2370-3286
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-6540-47-9

序

二〇〇八年十月一日台灣實施國民年金。同一年，勞保年金完成立法並將於二〇〇九年一月一號實施。後世，必將傳頌二〇〇八年及二〇〇九年在台灣天空下所寫下的歷史：一個新興福利國家，甚且是一個成熟的福利國家的誕生。在經濟與民主奇蹟之後，台灣竟也創造了社會奇蹟。但後世未必知道，如此一個大改革，竟是在一個全面反福利、反社會保險的詭異氛圍下所出現的奇蹟。

當台灣通過勞工退休金條例，也就是實施由國家所掌控的強制性個人帳戶時，台灣選擇了既私人化又國家化的集錢與集權體制。因此，作者不止寫下「今日的阿根廷、明日的台灣」的警語，也直指此一制度乃是「搜刮民財、拯救股市、鞏固政權、中飽私囊」的荒誕。作者在「向上提升或向下沉淪？」一文指出，台灣已快速烏干達化、阿根廷化。然而，當國民年與勞保年金完成立法之時，福利國家的曙光終得以再現。此時，作者寫下了「重返福利國——勞保年金與國民年金之實施」一文。隨著勞保年金與國民年金的實施，或可說：早在金融海嘯之前，台灣業已明確的揚棄了新古典或新右派經濟學以及世界銀行年金政策的魔咒。

作者何其有幸參與了台灣福利國家的規劃與建構。如此的參與，或要從一九八四年談起。一九八四年，作者獲得德國交流服務處（DAAD）獎學金負笈德國，一九八五

年進入Max-Planck外國與社會法研究所，隔年加入該研究所老年安全法制研究計畫，一九九〇年完成博士論文「台灣的老人安全——一個新興工業國家社會安全的基本問題（Alterssicherung in Taiwan: Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat）」，並獲得慕尼黑大學法學博士學位。此一論文已收入由Max-Planck外國與社會法研究所發行並由Nomos公司出版之Max-Planck外國與國際社會法研究叢書第10輯。該書指出：在一九八〇年代，台灣雖已被稱為新興工業國家，但台灣的社會安全制度卻與工業國家仍有極大的差距。台灣雖早在一九五〇年代即已實施勞工保險，但直到一九九〇年，台灣勞保的醫療給付仍未能及於退休勞工及勞工家屬，老年／殘廢／死亡給付並非年金給付，而是一次給付，也未有失業給付。再者，勞基法退休金所採行雇主責任，也與現代福利國家背道而馳。此外，軍公教福利，尤其多重的退撫、公保、優惠存款及福利互助，則遠優渥於勞工及其他職業，使得社會安全制度不但未能促進社會平等，甚且擴大社會不平等。

一九九五年台灣實施全民健保，一九九九年實施失業保險。至此，勞工年金的欠缺可說是台灣社會安全制度上最大的漏洞。此一漏洞如果不能即時填補，台灣不只不能稱為現代福利國家，甚至不能稱為現代國家。年金政策與法制，遂成了作者十九年來在學術工作上之主軸與核心所在。返國任職後，作者隨即發表「從勞動基準之制定探討作者國當前勞工福利政策」一文。接著，發表「德國一九九二年年金改革法之研究」。此後，隨著國民年金之提議，而參與經建會、內政部及銓敘部之相關規劃工作以及第一次、第二次全國社

會福利會議，也因而接連發表「瑞士年金制度之研究」、「法律在社會福利制度中之角色與任務」及「國民基礎年金、公教年金與勞動年金配合之研究」等報告、論著。

然而，作者最為關注，也是念茲在茲的，乃是勞工保險老年／殘廢／與遺屬一次給付及勞基法退休金制度的改革。作者一直深切體認，勞工保險老年／殘廢／與遺屬一次給付改制為年金給付、勞基法退休金制度的改革，皆遠較國民年金的實施更為急迫。也因此參與經建會國民年金的規劃過程中，再三主張，勞保的老年／殘廢／死亡給付務必改採年金制，甚且提出勞工以外國民自願參加勞保之德國模式「國民年金」。「年金制度之規劃及其對於現行社會保險制度之影響」之論文，即是此等主張的代表論著。

當進入二十一世紀後，勞委會再度啟動勞保年金的規劃。就此，作者除參加勞委會的有關會議並提出年金化的基本原則，而有「勞工保險老年／殘廢／遺屬給付年金化之改革」之論著。然而，在數次開會之後，作者旋被勞委會除名而未再繼續參與有關規劃。事實上，該規劃也隨即被冷凍。在二〇〇六年，隨著林萬億教授就任政務委員之後，勞委會再度提出勞保年金之規劃並邀請作者參與有關規劃及北中南東的說明會。這也是「勞保年金的規劃原則與重點」一文的背景。

在此等參與中，作者深深感到台灣所以無法建立年金制度，固然出於政府機關之被動與消極，另一方面更出於學術界上之誤解與偏見。針對台灣反福利論者對於社會福利的偏見與謬誤，作者發表了「不要命的自負——台灣經濟學界對

社會安全制度之偏見、謬誤及其批判」。針對私人化以及個人帳戶的偏好，除了前述「勞退新制——向上提升或向下沉淪？」作者復寫下「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」、「高保費低給付——國民年金應有責任準備金？」、「勞工退休金個人帳戶制——從集錢到集權？」、「勞基法資遣費與退休金制度之改革」、「個人帳戶方案之憲法分析——勞退金改制及國民年金規劃的核心問題」等論著。

在以上的參與中，個人對於私人化以及勞退新制的批判，顯然少有影響。勞退新制的立法，說明作者的極度渺小。在大法官會議第578號解釋的聽證會上，作者雖極力說明雇主責任的問題，也指出個人帳戶的不可期待。但此等論述，顯然無法獲得大法官的認同。這是「勞退新制之政策形成與立法過程之分析」以及“Privatization versus the Right to Social Security: The Taiwan Case”等論文的背景與原因。

反之，在勞保年金的規劃上，作者的主張「老年／殘廢／遺屬給付年金化之改革」、「勞保年金的規劃原則與重點」卻大抵得以實現。前述刊載於勞工行政及台灣勞工的三篇文章，亦即「年金制度之規劃及其對於現行社會保險制度之影響」、「勞工保險老年／殘廢／遺屬給付年金化之改革」及「勞保年金的規劃原則與重點」等三篇論文的主張，已不再是書生之見，而成為國家的社會政策與法制。

附帶一提的是，現行的國民年金竟也是從「個人帳戶」死裡逃生，始有今日的面貌。作者、黃世鑫教授及社會福利團體在第二次全國社會福利會議力阻所謂「個人帳戶式」國

民年金的驚險戰役，也對現行制度發揮了至為關鍵的影響。在該次會議中，作者先在經建會的分組會議中，駁斥經建會所提出以世界銀行三柱模式的社會福利原則，並強調社會保險的核心地位。此一主張，雖被會前會所接受，但經建會還是堅持個人帳戶式的「國民年金」。如此規劃，除了與將經建會的規劃人員李高朝教授、劉玉蘭有關外，時任經建會主委胡勝正教授更是關鍵人物。在會議期間，中華經濟研究院及台灣經濟研究院的院長，也在會議中極力護航。與此相對，黃世鑫教授、作者及社福團體則在場內、場外辛苦作戰。作者與黃世鑫教授、林萬億教授及黃煌雄監委合著的一篇文章「國民年金應採行社會保險模式」，也被各報社所拒刊。後來，所以有社會保險模式決議的戲劇化改變，民間社福團體，尤其殘盟、智障者家長協會及劉俠女士的堅持，則發揮了極為關鍵的影響力。

除了反對勞基法與勞退新制的私人化，追求勞保年金的社會化，作者也盡力消弭軍公教福利的特權化。在博士論文寫作期間，作者即已發現，台灣的老年安全制度，不只患寡、更患不均。軍公教人員與勞工的福利差距，可說是問題的另一大癥結。就此，除了博士論文，經建會的研究報告「國民基礎年金、公教年金與勞動年金配合之研究」以及「年金制度之諧調與整合」皆與此一議題密切關聯。在參與監察院「社會福利總體檢」的過程中，也再三告知監察委員黃煌雄等務必正視此等問題，尤其軍公教人員退撫、公保以及百分之十八優惠存款的多重制度所造成過度保護。就此，作者不止參與了監察院邀集銓敘部、人事行政局、國防部、教育部的「溝子口夜話」（在銓敘部所舉行的座談會），

也深度參與了該次會談的策劃。從此，百分之十八的議題也終於成為社會議題，甚至政治議題。

回顧二十餘年來之足跡，作者慶幸曾有的理想得有落實的機會。勞保年金與國民年金的實施，無疑是反福利論者的重挫。金融海嘯的出現，難道還不是私人化與個人帳戶支持者毀滅性的失敗。此時，反福利論者，還有何話可說？如今，當勞退基金已出現嚴重虧損之時，難道還是「大環境使然」或「長期不會有問題」即可搪塞。極為明確的是，所有的管理者薪水照領、獎金照發，也就是應驗了Modigliani所說“while enriching the asset managers”。這也再次說明，何以有人會高度主張個人帳戶。

觀諸國內年金制度相關之書籍，諸如：陳聽安、余雪明、符寶玲等人之專著無不強烈質疑社會保險，並以私人化之個人帳戶為其主要訴求。又豈止這三人，在經濟學界，除了黃世鑫、林向凱教授等極少數，幾不曾看到對福利國家，尤其社會保險的正面評價者。同樣地，在社會學、社會福利學界，強烈支持私人化的竟也為數不少，諸如盧政春等。在社會學者中，林萬億教授可說是極少數福利國家，尤其社會保險制度的支持者。國民年金與勞保年金得以上路，林萬億政務委員是極為關鍵的因素。至於法學界，基本上對於此等問題少有關心，也少有意見。像楊通軒教授般對個人帳戶極力推崇，甚且為文指責作者，並不多見。惟經由大法官會議第578號解釋，可以得知出身法學界的大法官，也是私人化，尤其是個人帳戶的重要推手。其中，訴諸世界銀行的余雪明大法官乃是明確的支持者。其他，諸如許宗力大法官，則有所謂「改善勞工退休生活，主戰場是立法院，不在大法官會

議桌上」之說。明顯的，作者的證詞以及「個人帳戶方案之憲法分析——勞退金改制及國民年金規劃的核心問題」等論文的論點，並未受到大法官的支持。近二十年來，反福利，尤其私人化的聲浪，豈止甚囂塵上，甚且囂張。因此，若不將相對的論著出版，豈不嚴重失衡，甚且是反福利論批判者的嚴重疏失。將多年著作彙集成書，以供學術、實務參考，乃是本書出版之主要緣由與目的。

如今，國民年金及勞保年金雖已實施或即將實施，但今後仍有眾多問題，等待一一克服。其中，漸進延後退休年齡及提升保費的政策，應隨時檢討並進行後續的調整。年金計算基準究採最優五年薪資或改採終身相對薪資；老年、失能與遺屬定義與範圍的重新界定；復健與職業重建制度的引進，退休者與殘廢者的就業促進；期待保障的全面落實；對第三人求償制度的建立；不同社會保險與社會安全體系間的責任區隔與分工合作；照顧子女的年資計算；離婚者對配偶年金給付的區分與請求權以及年金調整；年金制度的國際連結等，無一不是艱鉅的挑戰。在以上以議題中，作者曾受法務部委託而就離婚者的年金保障進行了專題研究。這也是本書第十二章的緣由與背景。此外，軍公教人員的過度福利如何矯正？勞退新制如何善後？在在都是嚴厲考驗。由此可見，雖然台灣已可宣稱為福利國家，但如同所有福利國家，台灣一定要面對永不停息的問題與挑戰。

為說明作者多年來的耕耘與參與，本書之論文將以發表順序加以編輯。此外，復將兩篇專書論文列為本書附錄。前所提及之論著「不要命的自負——台灣經濟學界對社會安全制度之偏見、謬誤及其批判」、「德國一九九二年年金改革

法」、「一九九四年瑞士健康保險改革及其啟示」已收入作者之專書《社會安全制度與社會法》。「年金制度的諧調與整合——以勞工與公教人員老年安全制度之趨近與整合為例之研究」已收入作者所主編《年金制度及其法律規範》一書。其餘論文之資訊，請參見作者著作目錄：

http://www.law.nccu.edu.tw/Teacher/teacher_content.asp?id=6&teacher_type=1

附帶說明：本書編輯完成之後，作者在二〇〇八年十月十六日主辦「東亞年金改革」國際研討會並發表「重返福利國家——國民年金及勞動年金之實施」之論文，將另行出版。

如果要以一句話說明本書的基本理念，作者將再次重複一九九七年作者所出版《社會安全制度與社會法》一書序言的那段話，也就是：「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後所衍生社會風險之社會問題，並藉此實現社會正義。」

身為社會政策與法制的學術工作者，作者何其有幸的躬逢福利國家的建構與改革，也得有一個可以努力耕耘的場域。本書是一位台灣社會政策與法制學術工作者的辛苦與幸運印記。

郭明政

2009年3月26日 木柵

作者簡介

作者於一九七九年畢業於政治大學法律系。其後，就讀同校法律研究所。一九八四年研究所就學期間，獲得德國DAAD獎學金赴德留學。一九八五年在黃越欽教授指導下完成「勞動關係中權利爭議處理之比較研究」碩士論文並取得碩士學位。一九八五年至一九九〇年在慕尼黑大學及Max-Planck外國及國際社會法研究所攻讀博士學位。一九九〇年在德國Max-Planck-Gesellschaft院長Zacher教授指導下完成Alterssicherung in Taiwan – Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat之博士論文並獲得德國慕尼黑大學法學博士。

一九九〇受聘為中正大學社會福利研究所副教授。一九九一年至一九九八年受聘為政治大學法律系副教授，自一九九八年起為同校系法律系教授。二〇〇七年八月借調開南大學，擔任人文社會科學院院長兼法律系主任。二〇〇八年八月回任政大教職並擔任法律系主任。在國際合作上，曾分別出任德國Max-Planck外國及國際社會法研究所以及魯汶大學ERASMUS社會安全學程之Correspondent並參與德國Max-Planck外國及國際社會法研究所歐亞身心障礙保護研究計畫並受邀於漢堡、Speyer、柏林、布魯塞爾、慕尼黑等地之國際研討會發表論文。在國內的實務參與，最為主要者為：

- 犯罪被害人保護法立委提案條文之草擬。
- 勞委會勞保年金之規劃及立法院之聽證。
- 勞委會法規會委員、訴願會委員。
- 經建會、內政部、銓敘部分別就國民年金及其相關配合措施之規劃。
- 台北市社會福利委員會委員。

- 司法院第524號、第578號之聽證。
- 參與監察院全國社會福利總體檢之諮詢會議，尤其在銓敘部舉行公教退撫制度問題座談會之規劃。

著作目錄請見：

http://www.law.nccu.edu.tw/Teacher/teacher_content.asp?id=6&teacher_type=1

目 錄

序

作者簡介

第一章 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

壹、前 言	1
貳、結語——何去何從？	12

第二章 勞工退休金個人帳戶制

——從集錢到集權？

壹、前 言	15
貳、結語——除了祝福，夫復何言？	26

第三章 高保費低給付

——國民年金應有責任準備金？

壹、前 言	29
貳、相關之規劃內容及其理由	30
參、分析與批判	32
肆、後記：阿得諾政府一九五七年年金改革之啓示	38

第四章 勞工保險老年／殘廢／遺屬給付年金化 之改革

壹、現行制度及其問題	41
貳、既有的改革規劃	43

參、勞動年金的必要性與急迫性	45
肆、改革方案之探討	48
伍、可能的困難及其對策	50

第五章 勞基法資遣費與退休金制度之改革

壹、前 言	53
貳、勞基法資遣費與退休金制度之問題	54
參、勞基法資遣費制度之改革	62
肆、勞基法退休制度之改革	67
伍、結 語	75

第六章 個人帳戶方案之憲法分析

—— 勞退金改制及國民年金規劃的核心問題

壹、前 言	79
貳、台灣老人安全制度之現況及其問題	82
參、勞退金改制與國民年金之規劃方案中有關個人帳戶 之規劃	87
肆、個人帳戶方案的憲法分析(一)——國家原則與國家 政策之分析	91
伍、個人帳戶方案的憲法分析(二)——基本權利之分析	95
陸、附論——個人帳戶的迷思	100
柒、結 語	113
捌、後 記	114

第七章 私人化、國家化或社會化

—— 台灣社會安全制度發展的三岔路

壹、社會安全政策之重要標竿	118
貳、私人化與國家化——台灣社會安全政策的基本問題	124
參、非私人化、非國家化——回歸社會化的政策傳統	127

第八章 勞退新制之政策形成與立法過程之分析

壹、前 言	129
貳、政府因素	134
參、國會因素	137
肆、司法、監察與考試因素	138
伍、政黨因素	142
陸、勞資雙方，尤其勞資團體因素	145
柒、媒體因素	148
捌、學術因素	149
玖、國際因素	154
拾、結 語	155
附論：個人帳戶支持者論點之批判	157

第九章 勞保年金的規劃原則與重點

壹、前 言	169
貳、勞動年金之必要性與急迫性	170
參、勞保年金的基本原則	173
肆、勞動年金的規劃重點	177
伍、結 語	179

第十章 勞動基準法制中企業社會給付條款之分析 與檢討

壹、前 言	181
貳、勞工的社會保障需求及其保障手段	183
參、企業社會給付之本質、任務、界限與原則	191
肆、結 語	201