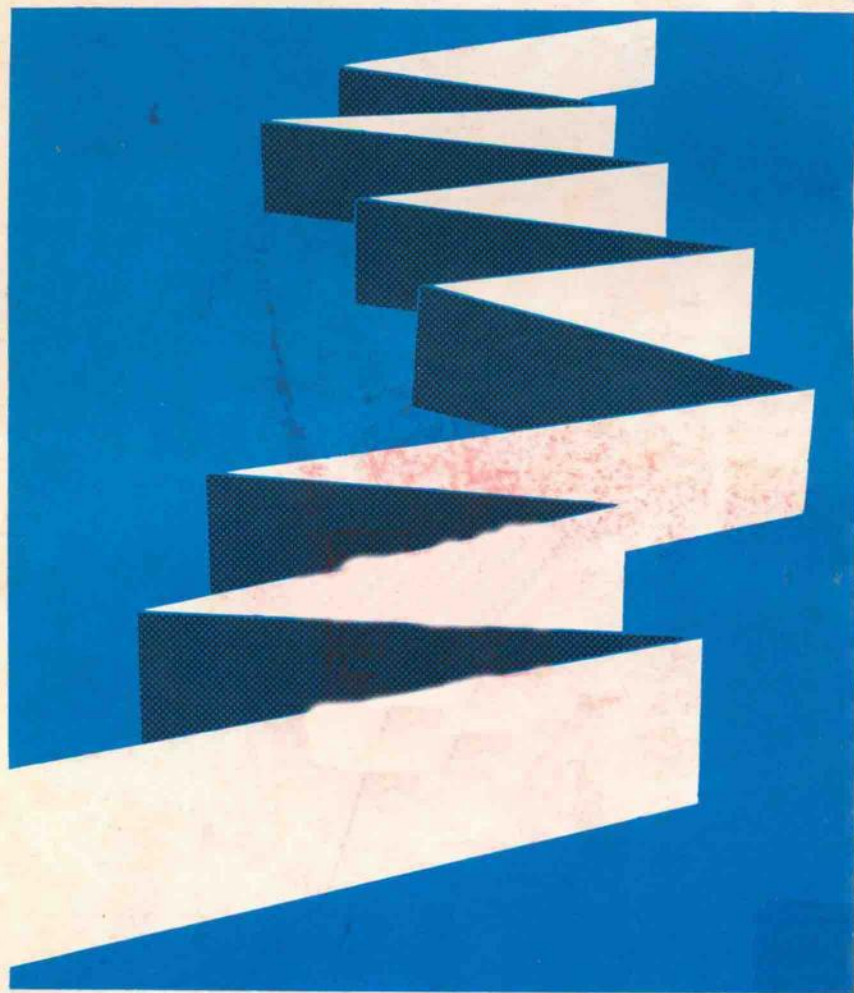


民營企業員工退休撫卹 公積金制度之研究



行政院研究發展考核委員會編印

民營企業員工退休撫卹 公積金制度之研究

研究主持人：陸 光
研 究 員：柯 木 興
 章 滌 吾
 謝 繼 煌
助理研究員：歐 紉 芳
 林 振 春

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國七十一年三月

民營企業員工退休撫卹公積
金制度之研究

編印者：

行政院研究發展考核委員會
臺北市忠孝東路一段一號
電話：三四一七八三五
印刷者：

率 眞 印 製 廠

臺北市北安路五〇一巷七七號
電話：五八一七四八七

出版時間：

中華民國七十一年三月

序 言

本會爲加強研究發展，推動行政革新，每年度分由一般行政、政治社會及財政經濟等方面選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分爲委託學者專家研究、本會人員自行研究，以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「民營企業員工退休撫卹公積金制度之研究」係本會六十九年度委託國立台灣師範大學陸光教授主持研究之專題。

本研究係內政部致函本會，希望能研究探討「公民營企業從業員工退休撫卹公積金制度」之可行性，以便做爲研擬勞動基準法之參考。因此，本會特敦請陸教授主持本項研究，對民營企業從業員工退休撫卹制度深入研究，提出結論與建議，以探討建立公積金制度解決民營企業員工退休撫卹問題之可行性；進一步尋求澈底解決我國勞工退休撫卹問題之最佳模式。

本研究採文獻分析法，配合經驗調查及集體座談等方法。先後搜集美國、日本、西德、韓國、印度、新加坡等國有關資料，分別研究，比較其得失；並調查我國民營企業各單位辦理退休撫卹之情況，徵詢各方對於建立公積金制度之意見，加以整理分析；然後擬定報告初步架構，邀請專家學者商討指正，綜合各方理論實務、兼顧國內情形與世界潮流，完成本報告。

本研究之重要建議如下：

(一)政府不宜改採公積金制度來代替現行勞保制度，亦不宜採公積金與勞保兩制並存。(二)鼓勵民間自動建立退休撫卹制度，採企業公積金制度或企業年金制度以加強保障。(三)政府應以提撥退休基金得減免稅捐之規定，誘導民間建立退休撫卹制度，不必採強制立法方式，硬性統一規定。(四)政府應參考先進國家成例，制定民營企業退休撫卹辦法範例，以供民間參考。(五)允許委託專業性之信託公司或保險公司有效運用退休基金，以增加入息，減少貨幣貶值之損失。(六)政府應鼓勵小型企業自行組織退休基金聯合組織，作爲法人，共

同辦理退休事宜。(t)建議內政部邀約財政、經濟各部策劃設立退休基金保證公司，或指定再保公司辦理再保，以保障退休基金之安全；並使勞工在不同單位之納費年資能透過保證公司之紀錄而予銜接合併，以確保勞工權益。(v)政府應制定有關法規，對民營企業因故終止或結束其退休基金辦法時，應禁止雇主提取基金之餘額；並准許未屆退休年齡且未提取基金之員工保留所有權利及其服務年資，以免此類勞工無故喪失退休資格。(w)民營企業自動建立之退休撫卹辦法，如採年金制度，則應規定參照物價指數定期調整年金給付金額。

本報告初稿完成後，經本會邀請有關機關代表及學者專家座談研商，並提報本會第一二七次委員會議審議討論修正通過，爰鉛印成冊，俾供有關主管機關改進業務之參考。

本報告除由國立台灣師範大學陸光教授主持研究外，柯木興、章滌吾、謝繼煌、林振春等先生及歐紐芳女士均協助及參與研究，本會專員葉維銓負責聯繫及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

目次

提要	一
壹、前言	九
一、研究緣起	九
二、研究方法	十三
三、名詞詮釋	十四
貳、各國退休撫卹辦法簡介	十九
一、各國政府採行退撫辦法概說	十九
二、各國政府實施社會保險概況	二一
三、各國民間所訂退撫辦法概說	三七
四、日本民間退休撫卹制度之研究	四一
五、美國民間退休撫卹制度之研究	五五
六、西德民營企業員工退休撫卹辦法之研究	六四
七、韓國民營企業員工退休撫卹及互助金制度之研究	七二
叁、公積金制度實施概況	八一
一、公積金制度的意義	八一
二、實施公積金制度的國家	八一
三、公積金制度的內容	八二
四、公積金制度在印度	九一

五、公積金制度在新加坡·····	九八
六、公積金制度的評述·····	一一四
肆、社會保險與公積金制度之比較·····	一一七
伍、我國民營企業辦理員工退休撫卹概況·····	一三一
陸、各方對公積金制度意見之調查分析·····	一四一
柒、研判與建議·····	一六一
捌、結語·····	一八一
附錄一、行政院研究發展考核委員會研商「民營企業員工退休撫卹公積金制度之研究」座談會紀錄·····	一八七
附錄二、民營企業從業員工退休撫卹制度徵詢意見調查問卷(格式)·····	一九九
附錄三、民營企業從業員工退休撫卹公積儲金辦法範本(草案)·····	二〇三
附錄四、對現行所得稅法第三十三條條文修正意見(試擬條文)·····	二〇九
附錄五、民營企業設置員工退休撫卹公積金保管運用及支付辦法(草案)·····	二一一
參考書目·····	二二三

提要

一、研究目的

本研究之目的，在運用科學方法，根據理論實務，對民營企業從業員工退休撫卹制度，從事客觀深入之研究，提出結論與建議，備供各方參考。近程目的，在瞭解建立公積金制度解決我國民營企業從業員工退休撫卹問題之可行性。遠程目的，在尋求徹底解決我國勞工退休撫卹問題之最佳模式。

二、研究方法

本研究所用方法，以國際比較、調查統計、專案分析及集體座談為主。先搜集美國、日本、西德、韓國、印度、新加坡等國有關資料，分別研究，比較其得失；再調查我國民營企業各單位辦理退休撫卹實況及徵詢各方對於建立公積金制度之意見，加以整理分析；然後擬定報告初步架構，邀請專家學者商討指正，最後綜合各方理論實務、知識經驗，兼顧國內情形與世界潮流，草成本報告。

三、研究內容

本研究包括八大章節，壹、前言，說明研究緣起與研究方法。貳、介紹各國退休撫卹辦法概況，並分論日本、美國、西德、韓國情形，評其得失。參、介紹公積金制度實施概況，說明其意義與內容，並以印度及新加坡為例，詳加介紹與評述。肆、比較社會保險與公積金制度之特性與異同澄清各方觀念。伍、探討我國民營企業辦理員工退休撫卹之概況及其所遭遇之問題，並加評估。陸、根據本研究專案調查結果，分析各方對退休撫卹及公積金制度之意見，以爲決策之參考。柒、綜合以上研究所得，作成三點結論十四項

意見，分別說明形成原因，並提出應與應革之建議四十五項，以供各方參考採納。捌、結語。

四、研究發現與建議

綜觀各國解決國民退休撫卹辦法之發展趨勢，從產生先後來看，多數先由民間因應需要自動辦理，再由政府立法保障負責主辦，並保存民間原有作法，最後由政府積極鼓勵輔助民間企業單位改進原有辦法或另創設新法，提高水準，加強辦理，以補政府照顧之不週，力量之不足。從人民所受之保障來看，大致可分為兩個層次，第一層次是政府辦理的，政府主動立法負責解決國民因退休、殘廢、死亡而引起的基本生活問題。第二層次是民間主辦的，政府從旁指導民間企業單位自動協助從業員工，使能獲得更多資源，更順利的解決退撫問題。從立法性質來看，第一層次的立法是強制性的，由政府負責執行。第二層次的立法是訓示性的，由民間配合實施。

第一層次的作法，可分為三大類，如政府訂頒勞工立法，課予雇主單獨責任，辦法雖然簡明，但因企業負擔能力不一等原因，較難收到預期效果。一為公積金制度，雇勞雙方提存公積金備用，雖有儲蓄之利惜無互助之功。一為社會保險方式雇勞雙方繳納保費，俟有事故，領取給付，以應需要。這三種方法，各國從第一層次的保障來說，多擇一而行，並無重複。社會保險方式，利多弊少，並有促進經社發展之功能，已成爲各國政府解決退撫問題的主要辦法，原採用勞工立法方式的，如韓國已改訂國民福祉年金法予以代替，原採用公積金制度的，如馬來西亞，亦已兼採社會保險方式漸以代替。

第二層次的作法，原由各民營企業單位自動辦理，各有各的主觀目的與客觀條件，所定辦法亦異；有雇主出資的，有雇勞共同出資的；有一次贈與的，有分期發給年金的；有購買民間團體保險的，有委託保險或信託公司辦理企業年金的；採取多元方式，彼此各不相同，政府亦未直接加以干預。後因雇主重視社會責任，退撫辦法日多，並因政府加強輔導，規定民間退休撫卹辦法如能符合政府規定標準，其所需之退休

費用，可免稅優待，乃促使各民營企業單位將原訂退休辦法參照規定修改，彼此作法漸趨接近，並使政府獲得了間接影響之力量。

工業民主國家，例如美國、西德、日本等，對於退休勞工的第一層保障是社會年金保險，第二層保障是民間企業單位自訂合於政府免稅標準的各種退休辦法。民間退休給付方式，在一九六〇年代之前，頗多採用一次給付方式，現在由於政府免稅的鼓勵與誘導，漸漸改採分期或稱年金給付方式。這一發展趨勢，可視為工業民主國家解決勞工退休撫卹問題的主流。

我國經濟發展快速，受僱員工增加，人民多數依賴薪資生活，加以社會結構改變，老年人口增加，家庭組織縮小。養子防老的希望既難實現，強迫退休的壓力又使人沮喪，尤其是對於我國第一代離開農業純粹從事工業生產而即將退休的勞工，在經濟上心理上引起了極大的衝擊。我們必需依照先總統 蔣公民生主義育樂兩篇補述的訓示，迅速建立現代化的退休撫卹制度，方能徹底加以解決。

我國勞工退撫問題，已由政府採取社會保險方式舉辦勞工保險作為第一層的保障，立法相當進步。第二層的保障，在公營事業方面，省市採用台灣省訂工廠工人及礦工退休規則辦理，中央採用雇勞雙方共同提存儲金，亦即公積金的方式辦理，照顧相當週全；在民營企業方面，僅有上述省訂退休規則加以約束，但因種種原因，績效有欠理想。今後應如何建立簡明可行、安全實惠的民間的退休撫卹制度，尚待各方繼續探討。本研究根據研究結果，按照研究目的，謹先提出三點結論。

一、近程的做法：我國民營企業退撫問題，政府已採第三類社會保險方式給予勞工第一層次的保障，政府在政策與理論上不宜再採第一類制訂勞工立法強制雇主負擔方式或採第二類公積金制度的方式重疊用作第一層次的保障。台灣省現有工人退休辦法，並非中央法律，可任其存在，視作第二層次的保險。公積金制度不及社會保險制度優良，政府不宜改採公積金制度代替勞工之保險，亦不宜兼採公積金制度與勞工保險並存，但政府鼓勵民間企業自動做照公積金制度給予員工第二層次的保障，自無不可。

二、遠程的做法，我國經社變遷快速，年老勞工退休問題日趨嚴重。政府應繼續改善勞工保險辦法強化第一層次的保障，並積極鼓勵民間企業自訂退休撫卹辦法，加強第二層次的保障。政府爲使民間所訂辦法，能維持一定水準，確保財務安全，並普遍推廣起見，應即從事研訂合格退休辦法範本，修改現行退休基金保管運用辦法，研訂小型企業聯合組織退休基金辦法，籌設退休基金保證公司等工作，以建立民間完整之現代化的退休撫卹制度。

三、中程的做法：在推動民營企業自訂退休撫卹法的發展過程中，政府宜不作硬性規定，僅在勞動基準法或中央政府命令中，作一彈性規定，約束並鼓勵民營企業單位根據本身需要與負擔能力，自行研訂辦法實施，或採台灣省訂雇主負擔一次給付辦法或採經濟部訂雇勞共同提存儲金辦法，或採工業國家通用之企業內年金辦法，均屬可行。但望能夠運用免稅優待辦法，加以積極鼓勵，並予定向誘導，使各企業單位退休撫卹法能夠由無到有，由有到足，由暫到久。

今後努力之方向，具體言之，似可參照下列十四項意見，向前推進。

一、我國政府維護勞工退休、殘廢、死亡後本人及遺屬生活的第一線保障，現採勞工保險方式，辦法理想，不應改用公積金制度或其他辦法來代替，但仍應繼續改善加強，增加業別，擴大對象，提高給付。並將一次給付方式，改爲年金給付方式，使其能真正達成完整的社會保險制度。

二、我國爲求加速經社發展，減少勞工異動，提高國民生活，應該鼓勵民營企業單位自動建立退休撫卹制度，加強年老勞工退休撫卹生活的第二線保障，但因各國民間退休辦法採取多元方式，我國經濟部與台灣省政府所訂退休有關辦法，亦不相同，似可不必再採強制立法方式，硬性加以統一規定。未來勞動基準法立法原則宜採彈性，規定各民營企業單位應自行訂定退休撫卹辦法，報送主管機關備查實施。

三、我國民間建立第二線的退休撫卹保障，除任由企業單位繼續採行台灣省訂模式外，宜建議企業單位依照經濟部所訂模式採取釀金方式由雇勞雙方集款，增加財源，然後根據企業單位本身之考慮，分別採用企業

公積金制度或企業年金制度加強保障。初辦階段，採取公積金方式較易推行。但將來仍應以年金給付方式，作為最終之努力目標。

四、政府為鼓勵民營企業單位建立退休撫卹制度，並使符合若干基本的要求，應該運用提撥退休基金可以減免稅捐的規定，加以誘導。惟現訂免稅比率，宜再放寬，以發揮更大的影響力量。

五、政府為使各企業單位自訂退休撫卹法能夠具備某些標準，並便於審核可否准予減免稅捐，應參考美、日成例，制定民營企業退休撫卹辦法範例，或稱合格退休撫卹法免稅的基本條件，以便提高水準，並可與利防弊。

六、為使各單位退休撫卹法之財務穩定，免除疑慮，宜指導各單位先根據雇勞雙方納費能力，訂定納費標準，再行量入為出，計算可以負擔之給付標準；俟將來奠定基礎，另再考慮給付標準能否滿足實際需要而加調整，必要時，可同時調整收費率。各企業單位自訂退休撫卹法，宜從穩定嘗試之中，徐求進步。

七、退休基金管理模式，原有許多類型，雇勞之間曾為此發生權力之爭議，但自勞資雙方共同納費情形普遍及退休基金收支作業制度化之後，管理組織如何，已屬次要。今後為求勞資同心協力做好退撫工作，管理機構宜以平等、民主、公開及簡化為原則，由勞資雙方產生各半代表組成委員會共同管理之。財政部現行辦法，勞方代表倍於資方代表，宜加修正。

八、近年來通貨膨脹、物價上升，各國對於退休基金之保管運用，既要保值增息又要安全機動，殊感困難。我國宜做他國先例，允許企業單位或退休基金管理委員會將基金委託專業性之信託公司或保險公司營運之，以增加入息，或並用以購買團體壽險、年金保險，以發揮基金之功用，減少貨幣貶值之損失，並增加勞工退休後生活之保障。

九、各企業單位提存退休公積金之後，從業員工如何方能加以支用，成為雇勞雙方討論之主題。有主張僅於發生退休、殘廢、死亡之事故時動用者，有主張放寬限制准許勞工於部份殘廢、身患重病、發生災

害之時亦可動用者。退休基金既以退休爲名，其動用應以退休、殘廢、死亡三者爲限。如因其他理由而確實需款週轉之時，可准酌量借支，但應責令分期付息還本，以免忽視設立退休基金之主要目標。政府如另訂有購屋等勞工福利政策，自可由政勞資三方面洽商後配合辦理。

十、民間退休撫卹制度之推行，在小型企業方面最爲困難。若干工業國家乃爲此專訂辦法，鼓勵小型企業自行組織退休基金聯合組織，作爲法人，共同辦理退休事宜。我國亦應研訂小型企業聯合組織退休基金管理委員會之辦法，鼓勵小型企業相互合作，共同解決年老員工退休問題，並克服如無退休辦法延攬新進人才將有之困難。

十一、退休基金之提撥、管理、運用爲一永久性之事業，但各企業單位本身，每因各種原因而難免停業、歇業，甚至倒閉破產，致使受僱勞工之退休權益，平白遭受損失。我國亦宜參照他國成功之經驗，由內政部邀約財政、經濟各部共同策劃，設立退休基金保證公司，或指定再保公司辦理再保，以保證退休基金之安全，保障勞工應得之權益，並使勞工先後在不同單位服務納費之年資，能夠透過保證公司之紀錄而前後銜接，合併計算。

十二、民營企業員工退休撫卹辦法，如採用年金制度分期給付，可使退休勞工終身獲得收入，無虞生計匱乏，但却每因物價上漲貨幣貶值而會感到生活壓迫。我國民間如採此制亦宜參照各國先例，參照物價指數定期調整年金給付金額，這種給付的增加或來自本金孳息，或由隔代分擔，無論理論如何，每年均應按照實況注意調整，俾使勞工老年退休、殘廢、死亡後本人及其家屬之生活，能夠維持一定水準。

十三、各企業單位因故終止或結束其退休基金辦法之時，政府應訂有如何終結之詳細規定，以保障勞工之權益。例如禁止雇主提取基金之餘額，授權基金保證公司繼承雇主及基金管理委員會之權利與責任，准許未屆退休年齡尚未提取基金之員工保留所有權利及其服務年資，於再度就業或年屆退休之時，前後併同計算給付，以免此類勞工無故喪失退休資格。

十四、建立現代化的民營企業員工退休撫卹制度，爲一相當複雜之過程，從政府的任務來看包括宣導、提倡，輔助、審查、鼓勵、保證各方面，從政府的分工來看，又包括勞工、福利、財政、工商各級主管單位。我國宜即參照雇勞雙方意見及本研究之結果研訂民營企業員工退休撫卹整套辦法，輔助民間自動辦理。規定以內政部爲主管機關，成立專責單位負責行政，並由財經等單位政府官員、勞資雙方代表及專家學者成立指導協調委員會負責規劃，共同推動一切有關事宜。

以上所提結論與建議意見，祇舉瑣瑣大者，每一項目尙需詳加規劃，制訂章則，方能付諸實施。本研究因時間人力有限，資料亦嫌不足，所見容有未週，敬祈各方先進，不吝指正，俾使我國民間退休撫卹制度能夠配合民生主義的理想、國家社會的需要以及世界發展的潮流，邁向成功的新方向。

壹、前言

一、研究緣起

(一)國家對人民之生存，勞工之生活，應該妥予照料，對於年老勞工，更應研究設法予以特別之保護：依照憲法第十五條之規定，「人民之生存權、工作權，及財產權，應予保障」。第一百五十三條規定，「國家爲改良勞工及農民生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護」。第一百五十四條規定「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。……」。第一百五十五條規定，「國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」。旨在尋求各種方法建立社會安全制度，使人民均能獲得生活安全之保障。^①

(二)民生主義育樂兩篇補述，提示老年問題，我們究應如何實踐先總統 蔣公養老制度遺訓，亟待研究：

先總統 蔣公對於老年問題，在民國四十二年曾有深刻之提示：在農業社會，老年人在家族裡在社會上均受人尊敬。只有不幸的老年人才倚賴於宗族鄉里的扶助。中國古來厚生的設施與養老的禮典，就是要使老者能衣帛食肉，不餓不寒。到了工業社會，一般老年人走入困窮的境遇，構成民生問題，必須特別注意研究和準備解決。首先主張實行年老退休的制度。其次提倡養老金的制度，以補家庭力量之不足；凡是在政府和公私事業裡盡了一番努力的人，到了年老退休以後，仍應給予贍養，使其不至增加他子女的負擔，而後過最低的生活。最後設立養老院，使無家可歸的老者有所存養。養老金的制度爲遺訓之核心，指示應

註① 方青儒，中華民國憲法要義（台北：正中書局，五十六年）。

從政府和公私工礦交通事業做起；民間如何實踐，實為政府與國人共同之責任。

(三)公積金制度，在若干國家，用以解決退休撫卹問題，行之甚著績效，值得研究探討：

公積金制度亦屬社會安全制度之一種類型，流行於原屬英國殖民地，現為大英國協各國之間。現有斐濟、迦納、印度、肯亞、馬來西亞、尼泊爾、奈及利亞、新加坡、斯里蘭卡、史瓦濟蘭、坦尚尼亞、烏干達、及尚比亞等十三國，採行此一制度，用以解決退休撫卹等問題。^②我國近鄰新加坡，採行此一制度，並運用其資金，使與國民住宅計畫相接合，卓著成效。此為我國訪新歸來人士所樂道，並擬建議我國政府，研究做行。^③

(四)我國民營企業單位，很少訂有從業員工退休撫卹辦法，並無法律約束力量，宜加研究改善：

我國勞工退休辦法，原由民間自行處理。民國四十年七月三十日台灣省政府同時公佈「台灣省工廠工人退休規則」及「台灣省礦工退休規則」，是為政府參與勞工退休事宜之開始，隨之復有交通部及經濟部分別令頒所屬事業機構員工退休暫行規則及撫卹暫行規則，付之實施。六十四年一月八日，行政院又頒佈「經濟部所屬事業人員退休、撫卹及資遣辦法」，促使我國公營事業從業員工退休、撫卹及資遣之時，可以獲得適當之保障。^④民營企業部份，經調查獲悉，僅有少數大型企業單位，如新力、德州、利台、東元等公司，自行訂有職工退休辦法、養老積金辦法、職工退休儲蓄基金計畫等之外，其他中小企業，極少自註^⑤ U. S. Department of Health, EDUCATION AND WELFARE: SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD, 1977.

註^③ 行政院研究發展考核委員會於六十一年十一月九日，財政部於六十二年二月一日，分別邀請各界有關人士，商討「建立年金制度或設置福利儲蓄基金」及「全國軍公教人員及企業員工福利儲蓄基金」等會議，介紹引進公積金制度。

註^④ 台灣省工廠工人退休規則，台灣省礦工退休規則，及經濟部所屬事業人員退休、撫卹及資遣辦法等，詳見內政部編印「中華民國勞工法令彙編」（五十七年），「勞工法令輯要」（六十五年），經濟部編印「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」（六十五年）。