



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

公平永續 創造世代共享新榮景

建構自主公平發展的勞動環境——
勞保永續 凝聚全民共享新價值

勞工是維繫經濟成長的命脈與產業發展的基石，提供人民無虞有尊嚴的退休生活，則是政府及人民嚴肅的挑戰與責任。然而面對人口與產業結構的轉型，與財務收支失衡等政經環境的變遷，年金改革無疑是當今必須面臨的挑戰。

本期「樂說頭條」從學界角度瞭解勞保財務改善之需要並提供相關見解。面對勞動環境與勞動市場的轉變，勞動政策也需與時俱進，因此本期亦刊載勞動政策的回顧與勞動市場的展望，以及勞動檢查體制的發展。

自主、公平、發展的勞動環境是全民的期待，勞保年金的永續經營是人民的希望；勞委會將肩負保障勞工權益的使命，許全民一個安心、幸福的未來。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY樂說
頭條

勞動政策的回顧與展望—— 建構自主公平發展的 勞動環境

勞委會綜合規劃處

在全球化的今天，世界是密切相關的地球村，在國際經濟環境迅速變遷下，國內產業必須快速轉型，勞委會肩負著發展國內人力資源、培養優質勞動力並提升勞動生活品質之重要使命，希望透過每一項施政，提升自主的勞動關係，創造公平正義的勞動環境，推動具有發展性的勞動市場，強化政策的規劃力、執行力與溝通能力，落實各項勞動政策，尤其是促進就業及勞動權益保障部分，勞工朋友對政府施政有更大之期待，現階段廣續傾聽民意，研擬有效措施，讓施政穩健踏實，貼近勞工朋友需求，為全體國民帶來真正的幸福感。



當前勞動情勢

一、勞動環境趨勢

去（101）年在歐債與美債的雙重衝擊下，國際景氣大幅衰退，我國經濟成長率僅1.25%，惟12月的景氣對策信號出現綠燈，是100年8月以來第一個綠燈，行政院主計總處於2月預估今（102）年經濟成長率3.59%，較1月預測上修0.06%，顯示我國景氣逐漸走出低迷。此外，今年1月失業率為4.16%，連續第3個月下降，創近8個月以來新低，但青年及高學歷者失業率仍高。另去年國內女性勞參率為50.19%，歷年首次超過5成，對勞動市場發展深具正面意義。

展望102年，雖經濟出現復甦跡象，但美國財政問題與歐洲債務危機的發展、部分國家採行如日圓貶值等寬鬆貨幣政策，及國內產業結構轉型等因素，對國內勞動市場仍造成不確定之影響，政府應以審慎態度面對挑戰，在促進就業部分，應積極研擬有效措施，加速臺灣經濟結構轉型，除讓中小企業、傳統產業與高科技產業，都能提升競爭力之外，並創造優質勞動力，促進勞動力永續發展，此外，在景氣逐步復甦下，為讓勞工能共享經濟發展之成果，提升勞動生活品質，因此，強化勞動權益保障、提升勞工福祉，及增進勞動安全與健康等，亦皆為當前勞動政策重要議題。



二、勞動市場情勢

（一）勞動力概況

101年平均勞動力人數1,134萬1千人，較100年增加14萬1千人或1.26%。全年平均勞動力參與率為58.35%，較100年上升0.18個百分點；其中男性為66.83%，女性為50.19%，女性部分為歷年首次超過5成。

（二）就業概況

102年1月就業人數為1,093萬5千人，較上月增加4千人或0.04%；如與上年同月比較，亦增12萬7千人或1.18%。各部門就業人數與上月比較，服務業部門增加4千人或0.07%，工業部門亦增1千人或0.02%，農業部門則減1千人或0.19%。若與上年同月比較，服務業部門與工業部門分別增加9萬4千人與3萬7千人或1.48%與0.93%；農業部門則減少3千人或0.56%。101年平均就業人數為1,086萬人，較100年增加15萬1千人或1.41%。

（三）失業概況

102年1月失業率為4.16%，較上月下降0.02個百分點；如與上年同月比較，亦降0.02個百分點。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

101年平均失業人數為48萬1千人，較100年減少1萬人；失業率為4.24%，較100年下降0.15個百分點，其中男性平均失業率為4.49%，女性為3.92%。

施政軌跡

一、促進勞工就業

(一) 深化就業服務功能

1. **加強就業媒合**：運用全國355個就業服務據點、全國就業e網求職求才資料庫、就業服務科技客服中心0800-777-888免費服務專線等虛實整合通路，提供求職者及求才廠商快速便捷之就業媒合服務。



2. **推動一案到底就業服務**：在區域運籌之概念下，建置就業服務、職業訓練、技能檢定及創業等多項服務在內的單一服務架構，提供求職民衆及企業求才廠商「單一窗口」、「固定專人」及「一案到底」之客製化服務，並自101年11月1日起全面推動。

(二) 提升勞工職能

1. **提升職業訓練品質效能**：為提升事業機構及訓練單位辦訓能力，提供訓練品質規範評核、輔導及訓練課程，協助其建立完整辦訓流程。101年至102年2月提供訓練單位一對一診斷、輔導服務計9,423小時，接受輔導服務之單位家數計803家。

2. **強化在職勞工進修訓練**：(1) 為鼓勵在職勞工持續進修學習，提升職場競爭力，推動「產業人才投資方案」，補助參訓學員80%至100%訓練費用，101年至102年1月底止，計訓練7萬2,298人。另推動「協助事業單位人力資源提升計畫」，提高事業單位投資發展員工訓練體系之能力與意願，101年計20萬2,939人參訓。

(2) 為因應貿易自由化可能帶來之影響，鼓勵事業單位依據營運策略或轉型、升級需求，為所屬員工規劃、研提訓練計畫，補助訓練經費，另輔導上開適用範圍之勞工參加符合產業需求、實務導向之訓練課程，補助100%訓練費用。101年補助事業單位辦理訓練376案，補助在職勞工赴外參訓1萬8,998人。

3. **增進失業者再就業技能**：勞委會職業訓練局所屬職業訓練中心依據產業發展及就業市場人才需求之特性，採自辦、委外、補助等方式，規劃辦理多



元類別之職業訓練課程，提供失業者職業訓練機會，提升其就業技能。101年至102年1月底止，計訓練5萬6,542人。

- 4. 推動技能檢定制度：**為提升勞工朋友技能，促進社經發展，辦理全國技術士技能檢定、各類專案檢定與即測即評及發證。101年度計75萬9,285人次報檢，核發技術士證計42萬9,138張。此外，補助獨力負擔家計者、中高齡非自願性失業者、身心障礙者等特定對象參加技能檢定費用，101年度計補助4萬7,859人、補助金額7,624萬5,785元。

(三) 促進青年就業

- 1. 提升青年就業能力：**推動「青年人才培訓深耕方案」，針對在學及離校青年不同發展階段需求，提供各項職業訓練措施，包括：針對國中畢業以上青少年，推動「雙軌訓練旗艦計畫」，101年至102年1月底止共訓練9,826人；針對畢業前2年在校大專校院學生，推動「補助大專校院辦理就業學程計畫」，101年至102年1月底止共訓練3萬7,727人；針對15歲至29歲缺乏工作經驗或專業技能之離校青年，推動「青年就業旗艦計畫」，101年度共訓練4,440人；另辦理產學訓合作訓練：由職訓中心提供青少年專業技術養成訓練，學員於日間、夜



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

間或例假日持續接受一般學科教育，並安排日間至事業單位實習，101年至102年1月底止共訓練2,039人。

2. 推動「青年就業讚計畫」：鼓勵未就業青年強化技能及提升就業能力，於101年1月1日啟動「青年就業讚計畫」，提供年滿18歲至29歲初次尋職或連續失業6個月之青年朋友2年12萬之訓練補助，101年計1萬5,275人完成資格認定、8,545人擬定訓練學習計畫、協助7,053人就業。

3. 提供青年客製化服務及各類徵才活動：各就業服務站設置「青年專櫃」，101年服務6萬2,541人次；辦理國軍屆退官兵就業服務、大型就業博覽會、校園徵才及各類中、小型徵才活動、結合大專校院辦理就業服務補助計畫、建置大專校院聯名入口網、大專畢業生資料介接等措施，提升青年就業能力，101年計1,623場，共10萬9,956人受益。



(四) 協助特定對象就業

1. 協助身心障礙者適性就業：結合職業輔導評量、職業訓練、職務再設計及就業服務等各類職業重建服務，協助身心障礙者提升培養獨立自主之能力。101年計身心障礙者參訓4,931人次；一般性臨櫃求職就業推介計2萬1,816人、支持性就業推介成功計3,903人。目前全國經設立許可或接受政府委託之庇護工場計118家，可提供1,771位身心障礙者庇護性就業服務機會。

2. 促進特定對象就業：協助負擔家計者、中高齡者、原住民、生活扶助戶及長期失業者等特定對象就業，辦理「職場學習及再適應計畫」，並透過僱用獎助津貼之方式，提升雇主意願，協助特定對象失業者重返職場。另廣續辦理「就業融合計畫」，提供深化個案就業管理、開拓職場體驗及多元化就業機會等服務。101年計協助16萬5,720人次就業。

3. 協助婦女及外籍與大陸地區配偶就業：針對不同類型婦女之就業困境與需求，提供個別化、多元化、在地化且具發展性就業服務，101年至102年2月底，計推介3萬2,820人就業；此外，運用就業促進工具，協助外籍及大陸

地區配偶就業，101年計協助7,834人次。

4. **協助低收入及中低收入戶就業**：社會救助法修法後，照顧低收入戶及中低收入戶涵蓋率由全國人口之1.18%，增加至3.7%，自100年7月1日起實施「100-105年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫」。101年低收入戶及中低收入戶參與多元化職業訓練983人次、補助參加技術士技能檢定報名費2萬7人次、提供職場學習及再適應計畫47人次、優先推介多元就業開發方案248人次及提供個管專業服務6,828人。
5. **執行「多元就業開發方案」**：結合政府部門及民間團體資源，開發在地就業機會，以促進地方發展，101年共協助6,044名失業者就業。另辦理「培力就業計畫」，除持續協助莫拉克風災重建的工作計畫外，並擴大實施區域，增加有關產業轉型或創新、社會性事業創業、特定族群之創業或就業支持系統，或區域再生發展，以及產業整合的計畫內容等，101年共核定19個計畫、協助358名失業者就業。此外，辦理「就業安心專案」，於101年協助1,200名失業者就業。



（五）協助勞工創業

為協助獨力負擔家計者創業，擴大對弱勢照顧，101年1月修訂「微型創業鳳凰貸款要點」，將就業服務法第24條第1項第1款所定獨力負擔家計者，納入微型創業鳳凰貸款特定身分，提供前3年免息之優惠貸款，101年度計協助125位獨力負擔家計者完成創業。

二、保障勞工權益

（一）推動施行勞動三法

新修正之「工會法」、「團體協約法」及「勞資爭議處理法」業於100年5月1日施行，截至102年2月，新成立並完成登記之工會家數共計382家，包括聯合工會組織19家、企業工會59家、產業工會78家及職業工會226家；另新修正之團體協約法自100年5月1日施行後，本會為推動團體協約誠信協商制度，積極辦理入廠輔導勞資雙方進行團體協商計畫，



100年及101年總計有32家事業單位及工會申請參加，共計完成30個入廠輔導個案；另經統計100年及101年底之重新或首次簽定團體協約家數達42家。

新修正施行之勞資爭議處理法，增設不當勞動行為裁決委員會，審理不當勞動行為案，截至102年3月5日止，共受理111件裁決申請案。另為保障勞工權益，扶助勞工訴訟，自98年5月1日成立專戶，開辦迄102年1月底止，共有2萬1,225件勞工法律扶助申請案，其中准予提供律師訴訟之扶助案件，目前已訴訟結案5,193件，有超過8成以上的判決結果對勞工有利，為勞工追回金額11億1萬831元的權益，且另提供勞工訴訟期間生活費用補助，截至102年1月底止，共補助185人次。

（二）強化勞工之保險權益

在勞工保險部分，為因應社會環境變遷，並使勞工保險制度更趨完善、增進被保險人權益，持續研議修正勞工保險相關法令。於101年12月修正通過勞工保險條例第6條、第9條、第29條之1及第30條條文，將強制加保年齡上限提高為65歲，增訂保險給付遲延應加給利息，及保險給付請求權時效延長為5年。

在就業保險部分，為強化勞工給付權益，就業保險法於101年12月19日經總統修正公布第22條之1修正條文，增訂保險人給付遲延應加給利息之規定。另

為保障大陸及外籍配偶加保權益，修正就業保險法施行細則第8條之2，放寬外籍配偶等婚姻關係消滅後，經准予繼續居留且受僱工作者，應參加就業保險。

（三）建構安全健康工作環境

1. **降低職業災害發生率**：為降災策略採行「宣導、檢查、輔導」三合一作法，並推動跨部會合作共同減災、安全夥伴制度及自主管理制度等，協助事業單位提升職場安全衛生水準。統計101年之勞保職災死亡給付千人率為0.032，失能給付千人率為0.283，傷病給付千人率為3.705，整體職災千人率為4.020，職災千人率創下10年來新低。

2. **健全職場安全衛生法制**：研提「勞工安全衛生法」修正草案，名稱修正為「職業安全衛生法」，一體適用所有工作者，並建構機械、設備及化學品源頭管理機制、健全職業病預防體系、強化勞工身心健康保護、兼顧母性保護與就業平權及強化高風險事業之定期製程安全評估監督相關制度等，該修正法案正於立法院審議中。另101年已修正發布「異常氣壓危害預防標準」、「既有危險性機械及設備安全檢查規則」、「勞工安全衛生教育訓練規則」等11種職業安全衛生相關法規制度，有效提升職場安全衛生水準。



- 3. 推動職業安全衛生管理系統：**推動系統化職業安全衛生管理制度，協助大型企業導入職業安全衛生管理系統，促使企業強化安全衛生管理，自97年6月實施至102年2月底止，計762家事業單位通過臺灣職業安全衛生管理系統（TOSHMS）驗證，約69萬勞工之安全衛生受到優質照護。經統計通過驗證事業單位，職災發生率已低於全產業平均值，且事業單位未通過驗證前3年累計之重大職業災害案件數為27件，執行TOSHMS制度後，已降為17件。
- 4. 輔導改善工作環境：**推動「中小企業勞工安全衛生在地扎根計畫」，針對製造業之中小型事業及微型工程等施予臨廠輔導、宣導及提供防災教育訓練，並提供安全衛生設施及器具改善

補助，照顧弱勢產業及弱勢勞工。96年9月實施截至102年2月底止，累計輔導4萬2,308家廠場。經統計，97年經輔導之廠場，至98年、99年及100年，其職災千人率已分別下降16.7%、23.1%及26.7%；98年經輔導之廠場，至99年及100年，其職災千人率已分別下降17.8%及20.2%，101年職災千人率刻正統計中。

- 5. 落實化學品與機械安全管理機制：**依101年4月18日訂定之「既有化學物質增補提報作業要點」，更新我國既有化學物質清單，經彙整共計7萬9,000種不重複化學物質，並累計完成危害辨識資料庫（GHS標示及物質安全資料表）共計3,780種。另推動衝剪機械等機械器具型式檢定制，101年已完成衝剪機械等型式檢定71機型及



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



防爆電氣設備檢533機型；並於101年10月1日起將木材加工用圓盤鋸及研磨機列入強制檢驗品目，且與日本產業安全技術協會、德國物理技術研究院、德國萊因技術監護公司等國際驗證機構完成防爆電氣設備測試報告國際相互承認，檢定技術能力受到國際肯定。

- 6. 實施安全衛生檢查：**為貫徹勞動法令之執行，維護職場安全，實施石化業及大型化學工廠、大型營造工地、局限空間、高科技廠房等各類高風險事業單位及作業場所之安全衛生專案檢查。101年各檢查機構共計實施安全衛生檢查逾10萬5千廠次及危險性機械及設備定期、事前檢查逾10萬9千座次。另為確保代行檢查機構檢查服務品質，本會指派北、中、南區勞動檢查所派員進駐代檢機構及實施危險性機械及設備代行檢查品質查核，

101年度共計完成品質查核2,953場次。

(四) 實施勞動條件檢查

加強針對特定行業（或對象）辦理勞動條件專案檢查，101年度共實施醫療院所、儲配運輸物流與汽車貨運業、養護機構、國道客運駕駛員工時、私立托兒所及幼稚園、保全服務業、建教生、工讀生、勞動派遣、電子科技業工資工時等勞動條件專案檢查，中央與地方全年合計共實施逾1萬5千廠次之勞動條件檢查。

(五) 改善外籍勞工聘僱管理機制

- 1. 推動外勞直接聘僱制度：**為保障雇主及外籍勞工權益，提供多元外勞引進管道，減輕外籍勞工來臺工作之負擔，勞委會自97年開辦直接聘僱聯合服務中心，截至102年1月底止，總計受理申請案件18萬4,677件，服務雇主5萬4,210名，外籍勞工6萬1,377名，為雇主節省仲介公司得向雇主收取之登記介紹費及為外籍勞工節省國外仲介費達24億9,111萬元。另於101年1月1日建置完成直接聘僱跨國選工管理服務網路系統，使雇主聘僱外籍勞工之管道更趨多元化、便捷化。
- 2. 強化保護專線服務功能：**為強化外籍勞工諮詢申訴網絡，自98年7月1日，設置「外籍勞工24小時諮詢保護專線」（1955專線），提供24小

時(含假日)、全年無休、雙語及免付費申訴諮詢服務，並於受理後，以電子派案方式請各地方勞工主管機關進行申訴案件查處，以保障外籍勞工之權益。1955專線開辦至102年1月底止，受理諮詢及申訴案件為69萬3,814件，其中諮詢服務64萬3,071件、一般申訴案件4萬6,171件、緊急申訴4,572件、協助外籍勞工轉換雇主計4,712件、追回欠款計1萬1,921件，總計追回欠款4億1,693萬7,292元。

3. **新增諮詢服務櫃台功能**：為配合國家攬才政策，減少外國專業人員來臺障礙，提升為民服務品質，針對已取得「永久居留」之外國人申請工作證，自101年12月17日起開放親自臨櫃辦理，採「隨到隨辦、立即發證」，為提供更貼心服務，午休時段服務不中斷。

三、提升勞動福祉

(一) 檢討調整基本工資

於101年8月9日召開基本工資審議委員會會議，研議基本工資調整方案。全案經陳報行政院，核定每小時基本工資准自102年1月1日起調整為109元；月薪部分可採勞委會建議調整至每月19,047元，惟應俟連續二季GDP成長超過3%或連續二月失業率低於4%後施行。勞委會並已於101年10月16日完成調整每小時基本工資之公告。

(二) 提升退休經濟生活保障

1. **加強勞工退休準備金提撥**：事業單位提撥舊制勞工退休準備金開戶狀況，與「勞工退休金條例」立法前比較呈倍數成長，截至102年1月底止，舊制勞工退休準備金累計提繳家數已達15萬餘家，基金規模約5,900億餘元。
2. **推動勞工退休金新制**：勞工退休金新制自94年7月1日開辦，截至102年1月底止，開單提繳單位數約44萬餘家，參加新制人數約564萬餘人，基金規模約9,050億餘元，平均收繳率達99.75%。
3. **提升勞工退休基金運用績效**：截至102年1月底止，新、舊兩制基金總規模合計達1兆4,952億元，勞工退休基金自97年起展開多元運用，在審慎穩健之資產配置及風險控管機制之下，5年多來(97年~102年1月)經彌平97年金融風暴虧損及100年全球股災受創後，淨獲利達1,127.25億元。在全球金融市場詭譎多變下，戮力維護基金長期穩定獲益。
4. **落實勞保年金制度**：為因應高齡化社會，已於98年1月1日施行勞保年金制度，將勞工保險老年、殘廢、死亡一次給付，改採老年、失能及遺屬年金制度。截至102年2月底止，勞保年金核付人數為38萬6,948人，累計核付金額為1,037億3,874萬餘元。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

（三）協助兼顧工作與家庭

1. 推動企業建立制度化家庭友善措施：

為協助企業規劃及建立家庭友善措施，使受僱者得以兼顧家庭照顧責任與職場工作，持續推動「臺灣職場雙贏平臺」相關措施，101年業編製企業實施家庭友善措施參考手冊2,000本、辦理事業單位種子訓練研習會，並針對有意推動家庭友善措施之企業，提供入廠輔導42場次且已輔導26家事業單位規劃推動家庭友善措施。

2. 推動員工協助方案：101年實施「員工協助方案推動計畫」，辦理「員工協助方案宣導講座」10場次，協助事業單位瞭解「員工協助方案」之推動模式、具體作法及效益，並進一步透過「員工協助方案專家入場輔導」制度，提供155家事業單位規劃「員工

協助方案」各階段工作重點之諮詢建議，另為提供事業單位推動「員工協助方案」之實務參考作法，編印「員工協助方案推動手冊」供事業單位參考。

3. 實施育嬰留職停薪津貼：

為提供勞工更周全之就業安全保障，就業保險法於98年5

月1日修正施行，增列「育嬰留職停薪津貼」為保險給付項目，以提供勞工於育嬰留職停薪期間部分所得損失之保障，並穩定就業。截至102年1月底止，核付人數16萬1千餘人，金額約137億9千餘萬元。

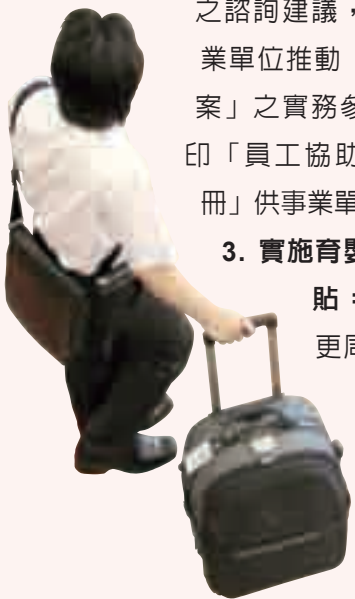
（四）加強職災勞工照護

1. 廣續推動「職業災害勞工保護法」修法：

為加強照護職災勞工，持續推動「職業災害勞工保護法」修法工作，將職業災害勞工重建工作納入法源；加強職業傷、病通報制度；擴大職業災害勞工保障；規範雇主參與職災勞工重建之責任及獎勵；擴大職災保護專款運用之範圍，提升審議機關之權限等。該修法草案已送請 大院審議。

2. 保障職災勞工及其遺屬基本生活：

勞工保險提供遭遇職災勞工及其家屬醫療、傷病、失能、死亡4種給付及失蹤津貼，101年度職災保險現金給付共核付6萬2,997件，金額達45億9,454萬餘元；醫療給付（含門、住診）共核付186萬7,495件，金額達33億6,479萬餘元。另「職業災害勞工保護法」對於無論有無參加勞保之職業災害勞工，均得依該法規定申請各項津貼補助，101年至102年1月底止，核付4,492件，金額達3億688萬餘元。



3. 增進職災勞工保險給付權益：於101年9月21日公告發布，增列「銻及其化合物引起之中毒及其續發症」、「乳膠及含乳膠產品引起之中毒及其續發症」2項為勞工保險職業病種類項目，合計我國勞工保險職業病種類項目已達167項，加強照護職災勞工生活。

4. 健全職業傷病勞工防治與服務網絡：委託臺大醫院等9個大型醫院成立各區域職業傷病防治中心及建構58家網絡醫院，提供勞工就近性之職業病預防、診治、復工、重建轉介及權益諮詢相關服務，每週開辦職業傷病門診203診次（包括過勞門診、母性健康門診），較過去提高近3倍，使全台灣勞工在30公里內即可就近尋求職業傷病之服務。101年服務人次計1萬6,247人次，協助個案管理、復工及諮詢轉介達8,398人次，其中協助復工之個案共計257人，約有60%成功返回職場。

(五) 紓解勞工經濟困難

- 1. 協助失業勞工子女就學：**為減輕失業勞工子女就學負擔，本會辦理「失業勞工子女就學補助」，101年度計補助失業勞工4,699人次，受惠勞工子女6,282人次，補助金額4,857萬元。
- 2. 辦理勞工保險紓困貸款：**為協助勞工朋友解決一時經濟困難，辦理102年

勞保被保險人紓困貸款，凡符合貸款資格的勞工朋友，均得於貸款開辦受理期間提出申請，每人最高可借得10萬元的免擔保低利貸款，截至102年2月底止，申請總件數為15萬1,959件，申請總金額151億7,345萬元，已核准通過件數達14萬3,387件，14萬1,861位勞工朋友之申請金額已撥款入戶，撥款金額計141億7,567萬元。

未來施政重點及立法計畫

勞動關係

(一) 促進工會組織健全發展

100年5月1日工會法修正後，工會呈現多元發展，為使工會有能力在勞資關係中扮演更重要角色，勞委會將積極朝促進工會組織自主發展、強化工會幹部知能，進而保障勞工權益；同時檢討修正工會法施行細則，輔導籌組企業（產）業工會。

(二) 加強集體協商及社會對話

促進勞資關係之和諧及穩定發展，向為勞動政策之核心，新團體協約法修正施行後，明定強制協商義務及誠信協商原則，並配合勞資爭議處理法之裁決機制，有效建構勞資自主協商及維繫勞資自治精神，爰本會積極強化勞資雙方之集體協商知能，同時入廠輔導簽訂團體協約，使勞資雙方得透過團體協商，



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

增進勞工福祉；並將持續檢討團體協約法制，建構更有利的協商環境。另刻正檢討現行勞資會議實施辦法，加強企業內勞資對話，並將更積極推動社會對話及落實社會夥伴合作關係，期勞資雙方透過勞工參與機制，追求企業永續發展而達到勞資雙贏目的。

（三）健全勞資爭議處理制度

為強化勞資爭議預防及處理效能，促進勞資關係穩定，透過入廠輔導、辦理企業內勞資爭議及申訴處理研習活動，建構企業內預防性勞資爭議處理機制，並廣續辦理獨任調解人認證及訓練暨回流教育；另研訂公用事業勞資爭議交付仲裁判斷裁量參考基準；研議設置區域性勞資爭議處理或諮詢中心，提供區域性勞資雙方協商、企業內勞資爭議處理或勞動法令諮詢服務。並透過檢討修正不當勞動行為裁決審理法制，確保集體勞資關係正常運作。

（四）落實尊嚴勞動理念

為推動勞動教育，使尊嚴勞動及勞動平等概念從學校教育階段開始扎根，製作尊嚴勞動相關教材，以深化及推動尊嚴勞動觀念與教育，並廣續維運「全民勞教e網」，結合政府相關資源平臺，豐富勞工學習內容，同時輔導民間團體辦理勞工教育活動，提升勞工勞動相關知能。

勞動條件

（一）檢討工時相關規定

法定正常工作時間之調整，涉及合理排班、人力調配及補充、國定假日調整等相關配套措施，本應併同審慎評估。將持續就「調整法定工時」進行社會對話，蒐集工時彈性及國定假日等規定配套修訂之意見。

（二）保障派遣勞工權益及檢討勞動契約法制

研訂派遣勞工權益保障法制，明確要派與派遣單位之雇主責任及均衡對待原則；廣續辦理勞動派遣專案檢查及宣導工作，並檢討修正勞動契約法制，增訂重要勞動契約議題相關規範。

（三）審議基本工資

為保障勞工之基本生活，將依據基本工資審議辦法規定，蒐集國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資、家庭收支調查統計等相關資料，並於今（2013）年第3季接續召開基本工資審議委員會，審議基本工資。

（四）廣續檢討勞動基準法第84條之1相關規定

勞委會前已針對勞動基準法第84條之1規定，召開檢討會議，結論包括：勞動基準法第84條之1現階段仍有存在必要；如無行政權與團結權相衝突之疑

慮，可增訂「經由工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意」程序；國定假日與女性夜間工作之規定回歸勞動基準法一般規定；例假參考同法第30條之1，允以「2週內2日」之方式排定，至有關正常工時及延長工時時數，應於考量勞工健康及福祉並兼顧事業單位營運之前提下明定時數上限。勞委會將依前開會議結論提出具體修正草案。

（五）研修勞動基準法童工保護規定

針對國民中學未畢業且未滿15歲受僱者，將研提勞動基準法第45條修正草案，授權中央主管機關就國民中學未畢業且未滿15歲受僱者，訂定工作性質及環境無礙其身心健康之認定基準、審查程序及其他應遵行事項之辦法，對其勞動權益為更細緻化之保障規範。

友善工作環境

（一）促進工作與生活平衡

為推動企業建構友善工作環境，將研議訂定以「家庭」為價值核心並兼顧企業經營需求之工作彈性機制，協助勞工紓緩工作與家庭生活兼顧之壓力，並蒐集企業推動員工工作與家庭平衡成功範例，透過企業分享交流及示範觀摩，鼓勵企業發展「員工協助方案」；辦理托兒設施或托兒措施，協助員工子女送托；鼓勵企業提供彈性工時、請假或職



務調整等，讓員工得以兼顧工作與家庭照顧責任。

（二）研議就業平等法制

為保障受僱者遭受就業歧視時之申訴、救濟權利，保障工作權之實質平等，研議就業平等法制內容、檢視及建構各項就業平等指標之內涵、整合並訂定標準化就業平等申訴處理流程，督責地方政府落實申訴處理。

勞工退休所得安全

（一）研議勞工退休金投資自選機制

為增加勞工退休金投資之自主權，並分散投資風險，規劃開放勞工自提之退休金自選投資標的，將與行政院金融監督管理委員會、財政部等部會共同研議建立投資商品種類及審核、投資平臺之建置、保管機構之監督管理及安全機制、退休金收繳之資金流向、業務作業流程等事宜。俟諮詢各界對開放自選投資方案意見後，再進行法制作業。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



（二）研議改善勞工保險年金制度

為健全勞保年金制度，行政院已於102年1月30日提出初步改革方案，分就「平均月投保薪資計算標準」、「保險費率」、「年資給付率」、「政府支付責任」及「基金運用績效」等5個面向綜合檢討，以確保勞保制度長遠經營，並將政府負最後支付責任入法，保證勞工退休後領取給付之權益。該改革方案會於綜整各界意見，並修正方案後，再進行法制作業。

職業災害勞工保障

（一）研修職業災害勞工保護法

勞委已擬具「職業災害勞工保護

法」修正草案，並於101年4月9日立法院審議，102年擬賡續溝通協調，推動修法作業。修法重點包括將職業災害勞工重建工作納入法源；加強職業傷、病通報制度；擴大職業災害勞工保障；規範雇主參與職災勞工重建之責任及獎勵；擴大職災保護專款運用之範圍，提升審議機關之權限等。

（二）推動職業災害保險單獨立法

為建立完整之職業災害保障制度，將推動職業災害保險單獨立法列為中長程施政目標。因職業災害保險單獨立法涉及現有法令之拆解整合，且擴大適用對象、增加保費負擔、行政變革等，勞委會將廣徵勞、資、政各方意見凝聚共識，以利推動完成立法，保障970餘萬勞工工作安全。

（三）建立勞工保險失能給付評估機制

現行失能程度達「終身無工作能力」項目者得免經評估，逕請領勞工保險失能年金給付，並放寬失能程度非屬「終身無工作能力」項目者，經「個別化」（由專業團隊依被保險人全人損傷百分比、未來工作收入減損、職業、年齡等，綜合評估其工作能力減損程度達一定百分比）及「職業輔導評量」專業評估後，仍無法返回職場者，亦得請領失能年金給付，保障被保險人給付權益。

勞動安全與衛生

(一) 擴大保障所有工作者之安全與健康

積極推動「勞工安全衛生法」修法，並視需要研修（訂）定機械、設備、器具及化學品源頭管理、職業傷病防治、勞工身心健康保護、高風險事業監督管理、安全衛生文化促進等相關附屬法規，俾完整建構我國職業安全衛生防護體系。

(二) 輔導中小企業改善安全衛生工作環境

除持續推動「中小企業勞工安全衛生在地扎根計畫」外，另整合經濟部及勞委會之技術、人力及經費等相關資源，規劃輔導3K傳統產業改善工作環境，吸引國人就業，並協助產業升級及提高附加價值。102年將選擇使用外勞比例較高之產業及有意願之廠商，先篩選5家廠商試辦，視其執行績效，再檢討評估，擬具較完整之推動計畫，跨部會合作辦理。

(三) 強化勞工健康照護服務

辦理職業健康服務國際研討會，引進工業先進國家之推動經驗與資訊交流；依職場健康風險，發展職業疾病預防與健康服務相關工具及指引，提升勞工健康服務成效。

(四) 持續強化勞動檢查機制

為提升勞動檢查整體效能，使國家

整體資源能妥善運用，將透過中央與地方之協調分工，互相配合，加強勞動檢查機制。

勞動市場之發展

(一) 深化就業服務功能

規劃推動就業服務站轉型為職涯發展中心，整合就業、職業訓練、創業及技能檢定等服務，提供求職者「終身職涯服務」，102年擇2個試辦點，103年續擴大試辦點，並評估104年全面辦理之可行性。

(二) 全面提升勞動競爭力

1. 穩定在職勞工就業：辦理「產業人才投資方案」，結合民間訓練單位辦理多元化實務導向的訓練課程，並補助修習課程之在職勞工80%以上訓練費用；推動「協助事業單位人力資源提升計畫」，鼓勵事業單位依據營運策略或發展需求，為所屬員工規劃、辦理訓練；推動「充電起飛計畫」，預先協助因現階段貿易自由化，競爭力較弱之需加強輔導、可能受貿易自由化影響等產業勞工提升個人工作職能，或儲備發展未來轉業所需技能。
2. 促進失業者再就業：辦理在地化失業者職業訓練，依區域訓練需求動態，即時提供所需之職業訓練諮詢輔導，並結合民間訓練資源，提供失業民衆在地就近之訓練與服務。另辦理多元就業開發方案及培力就業計畫，協助



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

發展社會事業之創業或鼓勵轉型社會企業，建構具有能展現社會性目的之企業經營模式，以落實創造失業者就業之目標。

- 3. 加強青年與職場接軌：**廣續推動青年就業讚計畫，透過彈性自主之訓練學習自付額補助，鼓勵青年提升技能；研議跨部會促進青年就業方案，對於青年所面臨就業問題提出行動方案，加強各部會合作機制，並持續檢討各計畫內容及滾動修正，以協助青年就業；持續推動「青年人才培訓深耕方案」，擴大辦理產學訓合作訓練，並規劃推動以師傅帶領徒弟之師徒訓練學習模式，以傳承產業專業技術及經驗，促進青年就業。
- 4. 推動職能發展應用：**公告職能基準發展與推動運用要點，作為各部會職能基準發展之規範，並建置完成職能基準資訊平臺，彙收並公告各目的事業主管機關訂定之產業職能基準，輔導及補助民間單位，鼓勵公、私領域推廣運用。
- 5. 促進訓練品質再升級：**為提供優質訓練服務資源，建全訓練品質評核系統，推動TTQS專業人員認證制度，102年繼續提供9,000小時以上之輔導時數，並續辦訓練品質表揚活動，獎勵辦訓單位提供優質訓練服務，持續擴散訓練品質評核系統之效益。

(三) 協助特定對象就業及創業

- 1. 強化身心障礙者職業重建服務：**建立身心障礙者職業重建個案管理制度，辦理多元化職業訓練及就業服務模式；發展區域性身心障礙者職業重建服務資源中心，成立5區資源中心，協助地方政府推動身心障礙者職業重建服務相關事宜。
- 2. 推動多元化就業協助措施：**推動就業融合計畫，依各類特定對象及弱勢者之特殊需求，提供深化及客製化之專業就業服務；推動低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫，提供職業訓練、補助參加技術士技能檢定報名費，並辦理職場學習及再適應計畫、多元就業開發方案等，提高其就業意願及技能，預定服務內政部提供名單之九成低收入戶及中低收入戶。
- 3. 提供創業協助：**加強推動微型創業鳳凰貸款及諮詢輔導服務計畫，提供免費創業研習課程、顧問諮詢輔導及低利免保人之創業貸款等創業協助措施。

跨國勞動力政策

(一) 強化外籍勞工聘僱管理制度

- 1. 擴大直接聘僱服務：**增設直接聘僱聯合服務中心實體服務據點，提供雇主優質服務品質，續辦直接聘僱輔導團至事業單位進行推廣，提高雇主採行直接聘僱引進外籍勞工意願，減少外

籍勞工仲介費用負擔。

- 2. 簡化外勞申請流程：**規劃建置外勞申審資訊系統WEB化（家庭類及製造類預定分別於102年6月及10月正式上線施行，另漁船類、醫院、養護機構業及營造業暫定103年2月正式上線），未來將設置「雇主線上申請外勞作業專區」，提供雇主線上直接申請審核，期減少雇主申辦流程所需檢附文件，進而達成簡化申辦流程及提高行政效能之目標。
- 3. 試辦「預約取件」服務：**考量雇主需求外籍看護工照顧被看護者之迫切性及符合民衆高度期待性，規劃初次招募申請案試辦「預約取件」之新措施，於送件日起第5個工作日即可領取，並配置初次招募相關審核人力及教育訓練，降低案件平均處理天數。

（二）彈性調整跨國勞動力政策

- 1. 評估彈性開放外籍專業人士政策：**因應產業之發展，以補充人才缺口之思維研議，透過勞資學政之社會對話平臺，進行政策評估協商，俾利更彈性開放外籍專業人士引進。
- 2. 調整藍領外籍勞工政策：**執行製造業外籍勞工進用機制，以促進國內經濟發展及創造國人就業機會，另試辦外籍看護工外展看護服務計畫，評估建立外籍看護工多元聘僱模式，解決家庭照顧相關問題。

結語

勞工其實已經是大多數在工作的國民，大多數國民重視的事情，也應是政府最重視的事情。勞委會秉持傾聽民意的態度，實地請益與瞭解許多基層勞工聲音及各界關於施政之建議，皆已納入確實檢討並納入施政規劃，未來各項業務之推動，將在符合經社環境變遷之需求及確保勞動福祉與企業永續發展前提下，做最有效益的規劃，期能打造更好的勞動環境，促進勞動力永續發展，進而提升國家競爭力。

另就已提送立法院審議的法案，如「性別工作平等法」及「職業災害勞工保護法」等修正案，對於保障勞工權益深具實益，勞委會將持續與立法院溝通、協調與取得共識，盼早日完成修法及早日實施。☺





1 TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

從理論與制度看 勞工保險 老年給付制度 改革的需要

中國文化大學勞工關係學系
副教授 徐廣正



前言

由於新聞持續報導勞保基金因為財務虧損，將提前破產，因此引發屆退勞工對於退休後生活的恐慌，造成短期擠領潮，對於勞保年金改革規劃與進度，造成不小的影響。

在先進國家中，德國自1881年經首相俾斯麥建議，由德皇威廉一世頒布黃金詔書，於1883年首先強制實施工人疾病保險，其後陸續實施事故保險法與傷殘及養老保險法，成為德國社會保險的基本法，也是當代各國實施社會保險的藍本。美國1929年經濟大恐慌以後，於1935年通過社會安全法案，建立全國性的社會安全體系的架構。而英國在1942年提出貝弗里奇報告，確定戰後英國社會福利體系的四項基本原則：普遍性原則、滿足最低需求原則、充分就業原則及費用共擔原則；同時確立戰後英國社會保障計畫的基本結構，是由社會保險和社會救助組成。目的在於保證個人的生活水準，不低於國家最低生活標準。依照這些原則，福利國家的理念在戰後落實為政策，提供國民包括老年、疾病、失能、死亡、職業災害、失業和家庭津貼等七大類保險項目。

依據世界銀行的規劃，勞工的老年經濟安全，由國家的社會保險、企業的退休金與個人的投資理財構成。1952年國際勞工組織第35屆大會通過的社會安



全最低標準公約（第102號公約），就在公約第11章附表的規定，規定參加社會保險的老年年金給付標準，不得少於40%的所得替代率。

但是由於當代台灣勞工，多數依賴勞工保險的老年給付做為養老主要財源，所以報告提出勞保財務出現虧損之警訊時，自然引起恐慌。不過勞保老年給付制度的改革，不應是情緒性的反彈，而是對於理論面與制度面的理性探討。因此，本文擬從理論與制度兩個面向，分別檢討勞工保險老年給付制度的改革，以及評估勞工保險老年給付制度改革方案的規劃，並提出結論與見解。

從理論面看勞工保險老年給付制度改革的需要

勞工保險是社會保險的一環，因此必須依據社會保險的原則辦理。根據大數法則與危險分擔的理念，社會保險主要的基本原則，包括強制原則、最低收入保障原則、給付與所得無直接關係



原則、給付權利原則、給付假定需要原則、自給自足原則、不必完全提存準備原則及給付依法律訂定原則等，但是勞工保險目前的運作，是否符合這些原則？

以強制原則為例，基本的原理是認為社會保險有不斷的新加入者，透過世代互助，一方面可以用當期保費收入降低保險費率，另一方面，則可以維持保險的永續經營。2012年15-64歲工作年齡人口為1,730.5萬人，其中970.9萬人參加勞保，約占總數56.1%；但是正常人口替換水準，應該是總生育率高於2.1以上。台灣地區推估自2012年的1.24上升至2035年的1.30以後長期固定，因此人口成長將呈遞減，所以估計2060年工作年齡人口將減少為959.8萬人。以相同幅度推估，參加勞保人數約537.5萬人，僅約占2012年的55.4%。目前每年約有8萬人領取老年年金給付，如因醫療衛生改善，均能達到平均餘命，則2060年將累積160萬人同時請領，每一被保險人將同時協助分擔0.3個退休被保險人的年金給付需要。

社會保險另一重要原則，就是部分提存準備原則。所謂部分提存準備，就是以完全提存準備做為計算基礎，但只保有一定百分比水準的保險基金，以維持現金收支平衡。但是2011年12月31日精算勞保未支付給付總額為7.27兆元，而勞保基金結餘僅0.43兆元，已提撥基

金比率僅6%；即使是採取部分提存準備，其提撥比率也相對偏低。雖然部分提存準備並無一定標準的百分比，但是先進國家多將規模訂在5年到10年給付總額，我國勞保更訂在20年。依據此一原則，以100年勞保一次請領老年給付與老年年金給付合計1,245億元計算，5年規模即需提存6,225億元，10年為1兆2,450億元，20年更達2兆4,900億元。101年底勞保基金4,845億元的規模，尚不足以維持最低需要。

以2002至2011年勞保收支金額為例，10年期間僅有4年收入大於支出，其中2008年支出更超過收入達1,905億元；同期勞保基金的餘額，也顯示同樣的波動狀況。2001年勞保基金餘額達5,209億元，2002年即減少至4,972億元，隨後一路減少至2008年的2,045億元最低點，再回升至2011年的4,845億元。顯示近期勞保財務受外在因素影響，亟待改革以達成自給自足原則。

2008年通過勞保條例修正案，自2009年開始實施年金制度，除引起一次請領勞保老年年金給付的高潮；更長遠的影響，則是年金成本的增加。依據內政部100年簡易生命表計算，65歲國人平均餘命已達19.17歲，每月必須為履行給付權利原則，而支付老年年金給付的行政支出。另一方面，雖然勞保老年年金給付應與其他所得，共同維持退休勞

工基本生活，但勞工多以勞保老年年金給付為主，因此為維持最低收入保障原則，勞保老年年金給付長期還必須依據物價指數波動適時調整，這也加劇勞保老年年金財務的壓力。

整體而言，目前勞保的經營，並未符合社會保險的原則。因此從社會保險的理論面來看，勞工保險老年給付制度的確有儘快改革的需要。

從實務面看勞工保險老年給付制度改革的需要

從實務面看勞工保險老年給付制度改革的需要，事實上就是根據經社狀況波動與民衆需要，檢討給付依法律訂定原則。雖然依據法律不溯既往原則，法律適用的時間效力，只能適用法律實施後所發生的事項，不能溯及適用法律施

行前所已發生的事項。由於這是法律適用之原則，而非立法原則，因此立法機關仍可制定法律效力溯及既往的條文。

以近十數年來的勞工保險條例修正歷程而言，適用法律不溯既往的例外原則的修正，概略包括如下數項：

1988年增定被裁減資遣而自願繼續參加勞工保險者，得繼續參加普通事故保險，至符合請領老年給付之日止，延長了勞工保險的給付責任。

2001年修正被保險人停保前之保險年資應予併計，被保險人已領取老年給付者，得於施行後2年內申請補發併計年資後老年給付之差額。

2008年修正老年年金給付月投保薪資計算標準，為加保期間最高60個月月投保薪資平均數；而傷病事故於保險效力停止後1年內，仍可享有傷病、失能、





死亡及職業災害醫療給付的權利；同時增定失能、老年及死亡給付年金給付規定，並規定符合請領老年給付或國民年金保險資格者，可向任一保險人請領。

2009年修正被保險人在保險有效期間懷孕，且符合規定之參加保險日數，於保險效力停止後1年內，因同一懷孕事故而分娩或早產者，得請領生育給付。而2008年勞工保險條例修正生效前，依第17條第1項規定加徵滯納金至應納費額一倍者，其應繳之保險費仍未向保險人繳納，且未經保險人處以罰鍰或處以罰鍰未執行者，不再裁處或執行。

2012年修正延後強制退休年齡為65歲，以現金發給之保險給付，逾期給付可歸責於保險人者，逾期部分應加給利息。同年並參考行政程序法，領取保險給付之請求權，自得請領之日起，由2年延長為5年。



當然保險對象的擴大、給付項目的增加，給付計算基礎的調整，都增加勞工保險給付的壓力。此外，2003年為紓解被保險人經濟困難，可向勞保基金貸款，雖然得以被保險人或其受益人領取之保險給付抵銷，但是貸款也面臨減少可以投資資金來源，或是無法歸還的風險。

以上種種法律規定的變化，如補發併計年資後老年給付之差額、以加保期間最高60個月月投保薪資平均數做為計算基礎、追溯發給生育給付、應繳未繳之保險費不再裁處或執行，以及延後強制退休年齡等規定，在修正之前並未納入保險費計算的基礎。雖然法律不溯既往原則的例外，有助於保障勞工保險被保險人的權益，但是這樣的立法，卻無異是勞保財務的噩夢。

除了上述法律不溯既往原則的例外，其他在實務面上的影響因素，還包括以下事項：

一、就業保險費率

依據勞工保險條例第13條規定，勞工保險普通事故保險費率採取階梯費率調整，102年起應該為9%。而失業保險之保險費率、實施地區、時間及辦法，依據勞工保險條例第74條規定，由行政院以命令定之。但是92



年開始實施的就業保險法第8條，已經規定就業保險之保險費率，由中央主管機關按被保險人當月之月投保薪資1%至2%擬訂，並報請行政院核定，目前訂為1%。但實務運作上，自102年1月1日起，勞工保險普通事故保險費率按8%計算，加計就業保險費率後，僅收取9%，並不符勞工保險條例的規定。

二、市場存款利率變化

中央銀行自1975年開始，對於銀行一年期定存利率，進行統計。在1981年之前，在年息9.5%至13%間波動；1982至2000年間，在年息3.5%至9%間波動；在2001年之後，在年息1.13%至2.62%間波動；其中2009年，更跌到0.89%的歷史新低。顯示不宜以定期存

款，做為基金投資標的。

三、扶養比及老化指數的變化

依據內政部101年底的統計，我國依賴人口（0-14歲及65歲以上者），對工作年齡人口（15-64歲者）之扶養比為34.7%。其中扶老比為15.0%，續呈平穩上升趨勢；扶幼比19.7%，且有逐年降低趨勢。較全世界之51.52%、開發中國家之53.85%及已開發國家之47.06%均低；但主要原因為扶老比逐年緩升，而扶幼比降幅較大所致。

我國自1993年起邁入高齡化社會以來，65歲以上老人所占比率持續攀升，101年底已達11.2%，65歲以上老年人口對0-14歲人口之老化指數為76.2%，近10年間已增加32.0個百分點。101年老化



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



指數雖仍較加拿大、歐洲各國及日本等為低，但較美國、紐西蘭、澳洲及其他亞洲國家為高。在在都顯示人口老化與出生率下降帶來的問題。

這些實務面的因素，其實在某些程度上，也影響了勞工保險老年年金給付制度的財務。就業保險費率與勞工保險費率合併收繳，實質減少了勞工保險的保險費收入；本國銀行一年期定存利率的逐年下跌，降低保險基金的增值機會。而扶養比雖然相較先進國家為低，但是主要原因是扶幼比偏低；但是預估扶老比自2014年以後將繼續提升，未來將造成勞工保險老年給付更大的財務壓力。

結論及建議

為因應勞工保險老年給付制度未來的財務需要，降低屆退勞工的恐慌，行政院提出勞保年金初步改革方案，包括「平均月投保薪資計算標準」、「保險費率」、「年資給付率」、「政府支付責任」及「基金運用績效」等五大面向，做為規劃的方向，解決人口老化及少子化，導致財務嚴重失衡的現象。

勞工保險老年給付制度的改革，雖然可以在數十年內，維持財務的健全，但是整體而言，還有一些必須改進的事項，以強化永續經營的能力。包括：就業保險費率不宜併入勞工保險費率計

收，以免實質減少勞工保險費收入；而目前基金雖因存款獲利不高，而選擇其他投資項目，但自行操作比例較高，除應引進專業人力協助規劃投資項目，亦應以投資風險組合取代投資比例限制，做為投資策略基礎，增加投資獲利能力，以因應逐年上揚的扶老比。此外，必須重視國際社會保障交換約定，可能對於勞工保險財務帶來的衝擊。至於長期失業人數的增加，對於保險費收入的影響，也應在未來慎重考慮。

另調整社會保險財務方式，一般多採取提高保險費率或降低給付標準的

方式，要求當代被保險人負擔更大的財務責任，以維護世代間的公平性。此次的改革方案，就是以此為核心措施。不過勞工保險只是老年經濟來源之一，就長期來看，提供被保險人穩定的就業機會、提高被保險人所得，以強化對於保險費增加的負擔能力，恐怕是更治本的政策措施。因此依據市場對於勞動的需求，創造長期而穩定的就業機會，並實施職業訓練，以提高勞工的就業與所得能力，應該是下一步改革方案要推動的配合工作。☺





我國年金保險 改革的另一種觀察

銘傳大學法律學院教授 劉士豪



序言

此次政府推動年金改革，不論目前規劃內容是否讓人民滿意，至少在全國不斷召開座談會，在媒體持續說明改革的初步規劃，徵詢各界意見，包括各團體，乃至於邀請反對黨共同研商。此一氣度和作為，我個人非常肯定，它讓人想起歷史上一位臨危授命而擔任宰相，救東晉於飄搖之際的政治家謝安，他曾對謝家子弟說過他個人非常喜歡的一句詩「訖謨定命，遠猷辰告。」此句出自詩經大雅，意指「把宏偉規劃制定下來，依續地將遠大的政略傳達給眾人。」這是奠定東晉穩定的重大思想。

此次勞工保險年金改革及公教人員保險年金化，掀起社會熱烈討論，綜觀世界各國實施社會保險的經驗顯示，透過年金保險制度來保障國民的老年經濟生活，已成為各國政府推行社會安全政策的主要施政之一。我國陸續於民國97年10月及98年1月先後實施國民年金保險與勞保年金制後，亦順應了老年經濟安全保障「年金制」的潮流。不論勞保或公教保均屬一種社會保險制度，並非一般狹義的社會福利。因此，權利與義務相對觀念仍須兼顧，才能使制度永續運

作。全國人民的老年保障問題，不僅是人民老年的幸福，更悠關人力規劃和國力的發展。所以本文將從另一個角度觀察來提供意見。

老年保障是全世界的問題

其實老年保障的人口結構問題與財政問題是世界性的問題，根據在十幾年前研究歐洲各國的報告已經顯示，所有歐洲的國家，其人口結構的改變已經呈現出問題，它對社會安全系統已經所造成的影響。年金的負擔在這十多年來急速的成長。歐盟層級對該問題已經組成委員會，並根據歐洲各國所共有的老年人口問題，著手解決歐洲所有的年金系統，使其能繼續發揮功能。根據該委員會的看法，年金不僅要在經濟上持續發揮功能，也要從社會大眾的利益下讓它繼續維持¹。我們可以從表一看出當時歐周盟前身的歐洲共同體就已經研究出來的負擔狀況。

根據國際間的指標以及未來各國老年保險的財政問題有相似性，可以預測各國會採用相類似的策略和解決方法以因應人口結構的問題。因此出現一個問題：各國間所採用解決各國法

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß: Die Entwicklung des Sozialschutzes in der Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten vom 11.10.2000, Kom (2000) 622 endg.; 並參考劉士豪譯, Reinhard 著,「老年保障的策略與解決方案之比較」, 銘傳大學法學論叢, 第6期, 2006年6月, 頁27-58。



表一：年金在歐盟各國的負擔比例表（佔稅前收入的百分比）²

國家	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	差別值
比利時	9.3	8.7	9.0	10.4	12.5	13.0	12.6	3.7
丹麥	10.2	11.3	12.7	14.0	14.7	13.9	13.2	4.5
德國	10.3	9.8	9.5	10.6	13.2	14.4	14.6	4.3
法國	12.1	12.2	13.1	15.0	16.0	15.8	無資料	3.9
愛爾蘭	4.6	4.5	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4
義大利	14.2	14.1	14.3	14.9	15.9	15.7	13.9	1.7
荷蘭	7.9	8.3	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2
奧地利	14.5	14.4	14.8	15.7	17.6	17.0	15.1	3.1
葡萄牙	9.8	10.8	12.0	14.4	16.0	15.8	14.2	6.2
芬蘭	11.3	10.9	11.6	14.0	15.7	16.0	16.0	4.7
瑞典	9.0	8.8	9.2	10.2	10.7	10.7	10.0	1.7
西班牙	9.4	9.2	9.3	10.2	12.9	16.3	17.7	8.3
英國	5.1	4.9	4.7	4.4	4.7	4.4	3.9	0.0

律問題，即策略和解決方法有沒有共通性？或是有那些共通性？在另一方面，可能有些國家取消了年金改革，因為它觸及了該國社會安全的核心領域（Kernbereich）³。

世界銀行曾於1994年提出三層式保障，許多國家亦據此建構經濟安全保障制度，惟三層式保障已無法因應全球性

的通貨膨脹、自由市場失靈等現象，再加上人口老化嚴重，進而影響了家庭結構的改變，過去傳統家庭養兒防老的功能已逐漸喪失，再者，新全球化趨勢，帶給婦女更多的工作及升遷機會、改變了原有的工作場所⁴，也造成了大眾對於經濟上需求的改變與需求的多樣化。職是之故，世界銀行於2005年5月提出新

2 Quelle: El Paris vom 29.1.2001, S. 56 auf der Grundlage verschiedener von der Europäischen Union veröffentlichten Angaben.

3 Hans-Joachim Reinhard 所編 Demographischer Wandel und Altersversicherung-Rentenpolitik in neuen europäischen Ländern und den USA im Vergleich, 1. Aufl., Baden-Baden, 2001.

4 如SOHO族、部落格經營者。

的五層式「老年經濟安全保障」模式⁵，將保障的對象從正式部門的勞工（formal sector workers），擴大至終生貧窮者（lifetime poor），以及非正式部門的勞工（informal sector workers）⁶。亦即透過五層式經濟安全保障模式，來補充所有年長者的老年經濟生活所需。

世界銀行新提出的五層式保障模式與原有的三層式保障模式，增加了兩個層次的保障，其將原本屬於第一層強制性社會安全制度中抽離出社會救助、社會津貼部分，單獨建構成第零層保障，以稅收籌措、資產調查等方式，提供普遍式救助、津貼，以保障生活窮困者的最低基本生活，並據此和以保險費為徵收為主要財源的社會保險制度作一區隔，藉以釐清社會福利與社會保險制度之功能和角色屬性；另增加了中國傳統



所強調的「孝道」與「家庭倫理」，此種家庭供養制度，回歸到傳統農業社會中養兒防老的觀念，也和大部分老年人對於安養天年、三代同堂享天倫之樂的想法一致，另一方面，由子女提供老年人經濟、居住與照護所需，亦同時減輕了政府對於老年經濟安全之財政負擔。惟仍應注意子女在幫忙分擔老年人之保險費後，是否仍有餘力提供老年人之生活所需，此恐怕會隨大環境之經濟景氣而有不同之改變。

5 World Bank, Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. <http://www.apapr.ro/images/BIBLIOTECA/reformageneralitati/bm%20conceptual%20framework.pdf>, visited on date: 2012/10/5.

6 上述擴大適用之對象係指：

- 一、終生貧窮者（lifetime poor）：指以勞動力為其主要工作能力之類型，其極有可能因為太窮而無法為退休預作準備，當這群人因年老而失去勞動力後，將成為弱勢族群。例如常見的獨居拾荒老人，當其因年老或生病而失去勞動力時，也失去了唯一的資產。
- 二、正式部門的勞工（formal sector workers）：這類型的人依規定應參加特別為其所設計的年金制度，但有些人可能會因年資不足或未符合給付資格條件，使得他們被排除於保障之外，導致其退休生活產生問題。
- 三、非正式部門的勞工（informal sector workers）：係指有能力參與正式部門，卻因為種種原因而沒有參與，當這些人有工作時，並不會成為貧窮人口，但是一旦缺乏正確有效的理財方式，而無法將現有財富留待年老使用時，亦極有可能使自己陷於貧困之中。如豪門世家的第二代，若只是一味的揮霍財產而不善於管理財富，恐將使自己年老時陷於貧窮的困境之中。柯木興、林建成，淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」，壽險季刊第137期，頁61-63，2005年9月；李思慧，我國國民年金制度之分析與檢討，銘傳大學法律研究所碩士論文，頁57-59，2009年6月。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

所謂五層式老年經濟安全保障模式為⁷：

- 一、**第零層**：係指一般的非納費性社會救助制度或非納費性社會福利制度，屬於殘補性的全民補助或社會年金，主要在有效保障終身貧窮者或不適用任何年金制度之正式、非正式部門勞工之最低基本生活保障，如中低收入老人生活津貼。
- 二、**第一層**：是一種強制性的社會保險年金制度，屬最傳統的公共年金制度，以社會保險保險費作為最主要的保險財務，透過社會連帶責任的再分配功能，提供老年退休者最低生活水準，如勞保之老年年金給付。
- 三、**第二層**：係指雇主依法或自發性為員工所提供之退休金，係強調雇主對於勞工確有照顧老年生活之責任，多採確定提撥制為主的完全提存處理方式，用以維持退休後能擁有與退休前相等之生活水準。
- 四、**第三層**：係指個人自願性的商業保險儲蓄制度，屬個人生涯規劃，由個人自發性的加入民間私人機構之保險制度，目的在於確保一個明確的退休目標，以提供長期的經濟保障並提高其退休後之生活品質。
- 五、**第四層**：是一種倫理性的家庭供養制度，本層導入了固有傳統社會家庭重視孝道的倫理道德思想，以及疾病互相扶持的共濟觀念。蓋社會上仍有部分人的退休資源及消費支出，並非來自國家政策的制度中，而是來自於子女的供養、家庭間移轉或個人的儲蓄。

對於老年經濟安全的保障，不論是雙層模式、三層式模式或是新的五層式模式，年金制度的成功與否，仍取決於政府的經營管理能力以及對於風險的掌管能力，綜觀世界銀行保障模式之本旨，仍係強調藉由多元化的組合模式及穩健的財務狀況，來面對、處理各種經濟及社會風險。社會保險本即係社會安

全制度的重心，更可謂為政府之責任，而世界各國亦可在符合社會安全的原則下，依其本身社會經濟的實況，調整、制定合宜的社會保險制度，無論各國所採取之制度有何不同，無論各國採取何種保障模式，皆係以達到保障國民經濟安全為最終目標。

7 柯木興、林建成，淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」，壽險季刊第137期，頁61~63，2005年9月；柯木興、林建成，淺談因應長壽社會下的個人帳戶制，壽險季刊第133期，頁5~14，2004年9月。

老年保障作為社會基本權的規定及實踐

一、「社會基本權」的概念

依據我國憲法第十三章基本國策中的規定，有許多的規定與規定在第二章人民之權利義務章中人民所享有的基本權利性質並不相同。在第二章中所規定之人民基本權利，如：平等權、自由權等等…此種權利係因人民為擺脫從前封建君主專制統治而產生之權利，蓋在從前君主專制制度下，人民的自由權、平等權是最受到政府的侵害以及掌控的，因此在憲法的制定中，通常會先規範此等較重視「防禦」機能的人民基本權利，然而隨著專制君主被推翻後，新政府的建立之後，從原本要求政府不得侵害人民的自由權，漸漸發現到光只是要求政府的不作為並不足夠，其開始認為政府應有主動問問的義務，而產生出「給付」面向的權利。

我國憲法雖在第十五條規定了「生存權」及為我國人民的基本人權，然而觀諸於我國憲法基本國策章中，仍有條文規範了此兩種基本權利，例如第一五三條規定國家應制定保護農民及勞工之法律，來改良其生活；第一五五條規定國家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。因此與其他基本權利，如自由權相比，生存權的規定條文不止規定於第二章人民之基本權利義務章中，因此學者即認為這種「權利」在憲法學上，應屬另一個領域，學界稱之為「社會權」（social rights）或是「社會基本權利」（soziale Grundrechte）以有別於其他的「自由權」⁸。

二、「社會基本權」的實踐的方法

從權利體系來看，雖然社會基本權與自由基本權都是憲法所保障的基本權利，但是社會保險或老年保障作為社

8 陳新民，憲法基本權利之基本理論，四版，民國85年1月，作者自版，第96頁。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



會基本權的實踐，能否像自由基本權一般，具有直接、強行的效力，也就是以「公法上的主觀權利」請求？一般學者認為有下列困難：

1. 權利的內容與範圍欠缺明確性

我國憲法第十五條所規定的生存權的保障，其實非常抽象，生存權作為社會基本權的內容與範圍不甚具體，例如：生存權應向何機關請求？請求內容為何？在憲法中均無明確的規定⁹。基於法律安定性的考量，這些請求的細節都應該訂定，可是憲法規定不可能鉅細靡遺，如果具體規定細節，憲法條文的份量勢必增加數倍。再者，傳統生存權的

內容主要是源自於憲法的條款，但是隨著時代的演進及社會需求改變，新的權利內容會不斷加入，像早期的生存權內涵只是維持基本生活所需，後來轉變為合理的生活水準，至今更進而為提高生活品質，甚至於包括自我實現的需求。如果要以憲法的層次實現此等權利，顯然會造成法律的安不安定。顯然憲法不能取代這些屬日後立法者的工作。基於該權利的具體必需性，非由立法者經過立法手續不可。¹⁰

2. 權力分立原則的問題

由於社會基本權在架構和內容上通常以抽象的規定，缺乏明確的具體的細節，因此需要由立法機關來規定實質的內容和架構，這些是屬於「政策的事務」（Sache der Politik）¹¹，其權限是屬於由人民選舉出來的國會所擁有¹²。從國家權力分立的角度來看，假如，承認人民可以直接由憲法取得的「老年保障的請求權」，並且可以訴請法院來實現該請求權，則無異將政治政策的決定權憲由國會轉移到法院，如此一來憲法分別賦予的立法權和司法權的任務，會因

9 參見A. Bleckmann, Allgemeine Grundrechtslehren, Köln, Berlin, 1979; S. 164. R. Alexy, Theory der Grundrecht, 2. Aufl. Frankfurt am Main, 1986, S. 461.

10 陳新民，論「社會基本權」，載：陳新民，憲法基本權利之基本理論，（上）冊，頁116。

11 D. Wiegand, Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberrecht, in DVBl 1974, S. 657-663.

12 BVerfGE 56, 54 (8) .

此而混淆¹³。更何況社會基本權的實現與一國的財政有密切的關連，在更國憲法中財政的收支，或由行政機關擬訂預算，但預算的通過與否，也是國會的職權，如果法院擁有實現社會基本權的實質權力，顯然權力分立的原則將遭到破壞¹⁴。

3. 社會基本權與其他自由權的衝突

如果所有的勞動者都有權利直接向國家請求社會保險的高標準給付，那麼國家只有兩種方法：第一個是將所有保險費大幅調高，此一問題與保險費分擔者的財產權及財產自由衝突。或者第二種方法就是透過增加國家的補助，此將涉及國家財政，連帶會牽連稅賦問題，同樣也指向社會基本權與其他自由權的衝突。國家不得無限制或無節制地要求私人或企業支付保險費或稅收，很明顯的，在市場經濟的國家中，國家只掌握有限的經濟資源¹⁵，涉及人民財產權的保護，國家為社會若過度地強加限制或剝奪私人經濟的處分權，已經構成侵

害人民的財產自由¹⁶。

4. 國家實際處分能力的問題

生存權的實現從事實的角度來看，還涉及國家對社會基本權請求內容的實際處分能力，社會保險政策還需要貿易政策、工業發展政策、人力政策、教育政策、貨幣政策、金融政策……等相互配合，另一方面，勞工、社會、經濟政策各有其重心，難免有所衝突；而且經濟變動因素有許多並非國家所能控制，例如：國際政治、經濟景氣、技術革新、人口結構改變等，同樣限制了國家要貫徹社會基本權的可能性¹⁷。

三、小結

綜合以上所述，由於社會基本權利與自由基本權利本質上的不同，故而對於其可否作為主觀上公法的請求權即有很大的疑問，對此問題應採否定之見解，蓋國家財政有限，立法者應享有是否給付，如何給付之立法裁量權，況且若沒有立法者立法，行政機關如何依法行政？司法機關又將如何依法審判？¹⁸且

13 參見陳新民，論「社會基本權」，載：陳新民，憲法基本權利之基本理論，（上）冊，頁116。黃越欽，憲法中工作權之意義暨其演進，法令月刊，第五十卷，第十期，頁35。

14 R. Alexy, Theory der Grundrecht, 2. Aufl. Fankfurt am Main, 1986, S. 462.

15 G. Brunner, Die Problematik der sozialen Grundrechte, Tübingen, 1971, S. 14f.

16 參見Th. Tomandl, Der Einbau sozialer Grundrechte in positive Recht, Tübingen, 1967, S. 30f.

17 R. Dollinger, Das Recht auf Arbeit in Wirtschaftlichen und politischen Wandel, in FS Floretta, Arbeitsrecht und soziale Grundrecht, Wien, 1983, S. 131ff.; 黃越欽，憲法中工作權之意義暨其演進，法令月刊，第五十卷，第十期，頁46。

18 法治斌、董保城，憲法新論，三版，2006年3月，元照出版，第88頁至第89頁。



如此之解釋，也將造成權力分立體制的崩解，蓋此況下將造成此「政治決策」的決定權限由國會轉移到法院的手上。又社會基本權利本身即是一個與時俱進的權利，其本身的權利內容並不確定，故其必須藉由立法具體化方得實行¹⁹。因此社會基本權利應不適合為一人民的「公法權利」直接向國家請求。

然而針對法律層次的實踐，由於我國憲法已經明文把此社會保險原則的條文規定入憲法條文之中，第155條的立意，也早已顯示出制憲者所欲保障「社會保險」此一制度的理念，故而老年保障的立法，也應為一「制度保障²⁰」的立法。然此一立法不能不考慮國家對社會

保險的支出，以及社會保險本身的財政問題。

老年保障的各種機制

對於老年給付的方式，在制度的設計上可以採用的方法主要有以下三種方法，即一次給付、公積金制以及年金給付制，以下分別介紹之：

一、一次給付制

此種方式係指被保險人於符合一定年齡時，一次性給予一筆金錢以保障其老年之生活，其優點有以下幾點²¹：

1. 社會的傳統及習俗，促使多數勞工希望採一次給付制，俾能退休時立即領到全部老年給付。
2. 勞工領受一次給付後，保險人即已無行政事務費的負擔。
3. 一次給付的金額數目較大，可使個人用以經商或作其他方面的投資。
4. 勞工退休後因已領受退休金，與其雇主並無債務關係，故不須對勞工退休後未來給付作任何調整，亦不受通貨膨脹影響。

而其缺點則為²²：

19 陳新民，同註1，第116頁。

20 制度保障的來由，請參見陳春生，司法院大法官解釋中關於制度性保障概念意涵之探討，收錄於李建良、簡資修編，憲法解釋之理論與實務，第二輯，1990年；另參見大法官解釋釋字第三八四號解釋理由書；李惠宗，憲法要義，元照出版公司，頁93，2002年初版三刷；吳庚，憲法的解釋與適用，自刊，2003年初版，頁120-125。

21 柯木興，社會保險，2007年11月版，中國社會保險學會出版，第159頁。

22 柯木興，社會保險，2007年11月版，中國社會保險學會出版，第159頁。

1. 一次給付制容易造成浪費耗盡，不符合安全感。且人類壽命普遍延長，一次給付金額較無法充分保障其晚年生活。
2. 難有適當的投資機會，或不善投資，導致老年給付無法有效運用，無法確保退休後的生活需要，有失政府辦理社會保險的本旨。

二、公積金制

此係指依照政府規定由勞雇雙方依勞工薪資所得按月提撥（存）一定百分比充當公積金，採本金加利息儲存的一種強制儲蓄制度，而每一個勞工均設有其個人帳戶，在發生特定事故時，可從本身帳戶中申請領其本息，以應需要²³。嚴格來說此公積金制並無危險分擔的保險意義及功能，純屬強制儲蓄的性質，並非真正屬於具有社會政策功能的社會安全制度範疇²⁴。

因此該制度的優點為：清楚明確，

此乃係其一開始就已經確定了勞雇雙方所要提撥的比率，以及屆齡時所得領取之給付即為本金加上利息，整個制度對於人民所要負擔的義務以及可享的給付皆可明確規定。

缺點：

1. 由於此制度係強制儲蓄的性質，故而必須要有一單位負責管理此一大筆的儲蓄金，造成管理上必須要多耗成本。
2. 另一較為嚴重之問題在於通貨膨脹之問題，蓋十年後的貨幣價值必定會與十年前的價值低，如此一來將造成人民老年時領取該筆給付時仍然無法應付老年之生活水準。

三、年金給付制

此概念由德國首相俾斯麥所創立，此制度的創立有其歷史背景存在，蓋在當時普魯士王國歷經丹麥戰爭、普奧戰爭以及普法戰爭而統一為德意志帝國，

23 柯木興，社會保險，2007年11月版，中國社會保險學會出版，第223頁。

24 柯木興，社會保險，2007年11月版，中國社會保險學會出版，第223頁。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

帝國創立後國庫空虛，然而人民開始要求國家應保障老年無工作收入的生活保障，因此創設出此制度，但國庫空虛，此況下要從何處取得該給付之財源？故其採用了「隨收隨付」之制度²⁵，當時老年人口比例很少，假設有一名老人欲請領老人年金給付四萬元，此況下政府即向二十名青壯人口收取「保險費」一人兩千元，國家再將此獲得的錢交付給老人，如此一來國家即根本不需出半毛錢即解決此一老年給付財源的問題，而由於其係收取費用後即交付給老年人口，因此其也不需耗費行政資源在管理此基金上，而對於青壯年人口，國家也承諾其到老年時也可以獲得相同程度的給付水準。

然而乍看之下年金制度是屬一完美的制度，但其最大的缺點即在於「人口結構」的改變，當年德國實施時，勞工退休年齡達70歲，老年人人口比例甚小，在上述所假設的例子中，目前德

國老年人口與青壯人口的比例係屬1比4（略低於4）的比例，二十年後據估計將達1比2.5，然而在現今的社會狀況中，由於出生率的下降以及醫藥改善導致每人平均壽命的延長，將導致現今的老年人口與青壯人口的比例呈現擴大的現象，如此一來老人變多，但青壯人口變少，負擔越變越重，整個政府所宣稱的「世代契約」開始無法維持，故此制度的缺點不可謂不大。

綜合以上所述，學者即有整理出年金給付制的優缺點如下²⁶：

優點：

1. 提供勞工終身的收入來源，對其退休後的生活具有安全保障。
2. 年金給付制旨在維持最低生活安全水準，不致發生退休金運用及投資問題。
3. 不致發生浪費或運用不當情事。
4. 對國家政治經濟安定及雇主的信賴具有相當向心力。

25 郭明政，社會安全制度與社會法，1997年11月出版，自版，第29頁。

26 柯木興，社會保險，2007年11月版，中國社會保險學會出版，第159頁至第160頁。



缺點：

1. 老年年金給付如過低時，則改制將毫無意義。
2. 年金給付需按季、按月或按週支付，所需行政事務費相當大，形成財務上負擔。（不過有學者認為，行政事務費的負擔應為在採行基金制的狀況下，才會發生，在隨收隨付的制度下此問題並不大²⁷。）
3. 老年給付常受通貨膨脹貶值影響，故必須依據經濟指標變動來調整其年金給付額，但勢必增加保險成本，將導致後代勞工難予負荷。

四、年金社會保險的財務處理方式

前已有述及，在老年保險採用年金給付的方式時，德國在當時所使用的是隨收隨付的制度，惟年金保險的財務處理方式並非只有隨收隨付制，另有所謂完全提存制以及部分提存制，前者即以平準保費率徵收保險費用以支付將來所需，與商業保險處理方式相同，此方式與隨收隨付制相比，係已經準備好了一筆完全的準備金，對被保險者較具安全性，然而其缺點即在於管理上較麻煩，且其必須更加注意通膨的問題²⁸，而後者部分提存制則係完全提存制與隨收隨付

制的折衷辦法，主要以完全提存方式為前提來處理保險財務，保有一定水準的責任準備金，剩餘不足的地方則採隨收隨付的方式²⁹。

我國現行老年保障的機制

我國現行社會保險體系中，實施老年給付者有公教人員保險與勞工保險以及國民年金保險，而勞工保險條例在2008年修正，於2009年1月1日開始實行的條文中，對於老年給付已採用了年金給付（但仍保有一次給付的方式）的方式，而公教人員保險目前現行法仍採行一次給付的方式。而於2007年7月20日通過國民年金法，並於同年8月8日公佈實行，其中也規定了老年給付，而給付方式以年金給付的方式來給予。

因此依照世界銀行所提出的老年保障理論，我國目前關於第一層的強制性社會保險年金制度為勞工保險制度以及公教人員保險，而關於退休制度的規定，例如勞工退休條例以及公務人員退休法則應屬於第二層的保障，但我國的規定不論在第一層或是第二層的保障皆並非統合為一的制度，而是依照職業別的規定方式來制定，我國第一層與第二層的保障機制可以下表表示：

27 郭明政，社會安全制度與社會法，1997年11月出版，自版，第37頁。

28 曾妙慧，社會安全與社會保險，初版，2002年12月版，華泰出版，第213頁至第214頁。

29 曾妙慧，同前註，第215頁。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

表二：我國第一層及第二層老年保障表

	第一層保障	第二層保障
一般勞工	<p>勞工保險條例第58條以及第58條之1規定：年資滿15年，年齡60歲者得請領老年給付。</p> <p>給付標準依下列方式擇優發給：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之零點七七五計算，並加計新臺幣三千元。 2. 保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。 	<p>勞工退休金條例第14條第1項規定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百分之六。</p> <p>而給付則依第23條和第24條規定可以選擇</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 一次給付 2. 月退制度（必須年資滿15年）
私立學校教職員	<p>公教人員保險法第2條第3款規定依私立學校法規定，辦妥財團法人登記，並經主管教育行政機關核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員。</p> <p>老年給付的資格依第14條規定為繳付保險費滿15年並年滿55歲而離職退保者。</p> <p>給付的標準為保險年資每滿一年給付一點二個月，最高以三十六個月為限。</p>	<p>「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」規定，由退休撫卹離職資遣儲金（簡稱退撫儲金）支付，而該儲金是由教職員（35%）、學校儲金（26%）、私立學校（6.5%）、學校主管機關（32.5%）按教職員本（年功）薪加一倍百分之十二之費率提撥。</p> <p>領取老年給付的條件為任職滿二十五年或年滿六十歲可自願退休，年滿六十五歲應由學校主動辦理屆齡退休。</p> <p>老年給付的方式：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 一次給付：以教職員個人之退撫儲金專戶本息及依本條例施行前任職年資應給付退休金之總和一次領取。 2. 定期給付：由教職員以一次給付應領取總額，投保符合保險法規定之年金保險，作為定期發給之退休金。

	第一層保障	第二層保障
		3. 兼領一次給付及定期給付：退休時得以依法領取之退休金或社會保險給付，一次繳足購買前項規定之年金保險。
公立學校教職員	<p>公教人員保險法第2條第2款規定公立學校編制內之有給專任教職員。</p> <p>給付資格以及給付部分與私立學校教職員相同。</p>	<p>學校教職員退休條例第3條和第4條的規定，退休資格為：</p> <p>一、任職五年以上，年滿六十歲。（若依職務可以調降，但不得低於55歲。）</p> <p>二、任職滿二十五年。</p> <p>三、任職五年，年滿六十五歲者，應予退休。</p> <p>給付方式：</p> <p>一、任職未滿15年者，領取一次給付。</p> <p>二、滿15年者可以選擇：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 一次退休金。 2. 月退休金。 3. 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。 4. 兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。 5. 兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。 <p>給付標準：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 一次給付：以退休生效日在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。 2. 月退休金：以在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

	第一層保障	第二層保障
一般公務人員	<p>公教人員保險法第2條第1款規定法定機關編制內之有給專任人員。</p> <p>給付資格以及給付部分與私立學校教職員相同。</p>	<p>依公務人員退休法規定，退休資格為：</p> <ul style="list-style-type: none">一、任職滿五年以上，年滿六十歲者。（若依職務降低，不得低於50歲。）二、任職滿二十五年者。三、又任職滿五年以上，年滿六十五歲者，應予屆齡退休。（若依職務降低，不得低於55歲。） <p>給付方式為：</p> <ul style="list-style-type: none">一、一次退休金。二、月退休金。三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。 <p>給付標準為：</p> <ul style="list-style-type: none">一、一次退休金：以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職一年給與一又二分之一個基數，最高三十五年給與五十三個基數。二、月退休金：以在職同等級人員之本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職一年，照基數內涵百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。
交通部所屬事業單位（中華郵政）	公教人員保險法	<p>依「交通部郵電事業人員退休撫卹條例」第1條規定交通部郵電事業人員之退休、撫卹，依本條例之規定。</p> <p>退休資格為：</p> <ul style="list-style-type: none">一、任職滿五年，年滿六十歲。（若依職務降低，不得低於50歲。）二、任職滿二十五年。三、年滿六十五歲者，應予屆齡退休。（若依職務降低，不得低於55歲。）

	第一層保障	第二層保障
		<p>給付方式：</p> <p>一、一次給付</p> <p>二、月退休金</p> <p>給付標準：（依第三條規定依本條例發給之退休金、撫卹金及撫慰金，均以交通部郵電事業人員在職同薪級人員之資位待遇百分之七十八之金額為計算基準。）</p> <p>一、一次給付：任職二十年以下者，每滿一年給與一個月退休金；超過二十年者，每滿一年給與半個月退休金。</p> <p>二、月退休金：任職二十年以下者，每滿一年給與一個月退休金百分之二點五；超過二十年至三十年者，每滿一年給與百分之一點五；超過三十年者，每滿一年給與百分之一，最高採計三十五年。</p>
交通部所屬事業單位（台灣鐵路管理局、高速公路局、公路總局、航港局、港務公司 ³⁰⁾ ）	<p>公教人員保險法：依據銓敘部第0972917218號令規定，公營事業機構之公務員兼具勞工身分者之保險事項，應依勞動基準法第84條及公教人員保險法第2條規定，一律參加公保³¹。因此關於養老給付部分與私立學校教職員相同。</p>	<p>公務人員退休法：此部分的給付資格與給付標準同一般公務人員。（不過港務局的部分，由於改制為港務公司，其原港務局人員具有公務人員任用資格者員五年內可以自行選擇要改為適用勞退或仍適用公務人員退休法³²。）</p>

30 由原本港務局改制而來，合併為一臺灣港務公司，下有基隆、臺中、高雄、花蓮四個分公司，而在行政院交通及建設部下設一航港局處理航政及港政公權力事項。

31 指北小組，公務員兼具勞工身分者應參加公教人員保險，公務人員月刊，2009年3月，第153期，第83頁。

32 參考交通部所屬各港務局組織改制及員工權益說明，第4頁。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

	第一層保障	第二層保障
經濟部所屬事業單位	公教人員保險法：同交通部所屬事業單位的說明。	<p>依「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」³³，其退休資格依第4條為： 連續工作五年，有下列狀況：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、年滿六十歲。 二、工作十五年以上年滿五十五歲。 三、工作二十五年以上。 <p>（遇到機構裁撤狀況，第一款和第二款可以提前五年。）</p> <p>又第5條規定： 各機構人員有下列情形之一者，應即退休：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、派用人員在各機構連續工作五年以上年滿六十五歲。 二、雇用人員年滿六十五歲。 <p>給付標準：依第6條的規定，按其在勞動基準法施行前後之工作年資，分別依臺灣省工廠工人退休規則及勞動基準法之規定計算。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、未超過十五年者，每滿一年給與兩個基數。 二、超過十五年者，在勞動基準法施行前者，每滿一年給與半個基數，最高給與三十五個基數。勞動基準法施行後者，每滿一年給與一個基數。但勞動基準法實行前後合併計算最高給與四十五個基數為限。 （基數為計算事由發生時一個月平均工資。平均工資依勞動基準法有關規定辦理。） <p>該辦法的規定並沒有規定可以支領月退休金，因此應都為一次給付，與勞動基準法相同。</p>

33 根據民國 100 年 12 月 28 日國營事業管理法第33條：「國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。」而目前所適用的辦法即為此「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」（民國 97 年 09 月 15 日修正）。

陸、本文的建議

一、世界銀行所提的第一、二、三層機制地必須一併考量

(一) 年金保險要統一

我國社會保險制度的建立，其歷史淵源可追溯到民國三十二年間社會部為安定鹽工生活，曾在川北各鹽區分別設置鹽工保險社，制定各鹽場鹽工保險暫行辦法，此為我國社會保險的雛型³⁴，因此社會保險的出現，一開始是由職業團體所產生的，原本只是該職業團體內部為保障各勞工生活上突然發生的狀況，由大家自發性的出錢給予該遇有困難的勞工，而後才由政府使此種制度強制化成為一社會保險的制度。

因此在社會保險在一開始的創立通常由各職業團體開始著手，而老年保障由於係屬社會保險的一環，故而雖從各職業團體開始。而我國也陸續依照各職業別開辦勞工保險、軍人保險、公務人員保險以及私立學校教職員保險等等…然而在此屬第一層保障的社會保險制度上，大部分民衆所適用者為勞工保險，而在此老年保障上實屬每一人皆會遇到的事情，因此較合適的作法應該先將目前的第一層社會保險保障設法統一，蓋在此第一層老年保障上並沒有必要去區

分各行業別的問題。

有工作者，全應投保在職保險，凡有營利事業登記證之事業單位均應為受僱人投保。其作法包括降低勞保強制保險範圍，一至四人之事業亦應在內，所有自營業者及雇主也應投保。無工作者投保國民年金保險。而失能年金保險給付，不得單純以年資作為計算依據，必須考慮生存最低標準。

保險財務宜採隨收隨付制，但因應過往勞工保險老年給付有一次給付的請求權（如保險年資跨98年實施前後者；保險年資未達十五年者），目前勞保基金中部分收支採基金制，因為此制度為維持基本保障，故而其基金的管理上自不宜投資高風險之金融商品或事業。保險財務要考慮人口結構問題，比如提高退休年齡；或提早退休者應遞減給付，延後退休者得增加給付。

(二) 退撫制度（公積金、個人帳戶）要統合

在第二層退撫機制的保障上，由於目前勞工退休金條例的部分係採取個人帳戶制，即通稱的公積金制，而目前現行的公務人員退休法、（公立）學校教職員退休條例、交通部郵電事業人員退休撫卹條例、私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例，這些規定設計有月退制

34 柯木興，社會保險，2007年11月版，中國社會保險學會出版，第415頁。



度，然而其同時也限制人力的流動，其人員將被綁死在同一退撫制度上達到一定年資，才可以獲得此退休（撫）金，如此制度並不合理，故而現行的公務人員退休法、學校教職員退休條例以、交通部郵電事業人員退休撫卹條例、私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例，應該盡量統合，且應全面改成公積金制，而且為個人帳戶制。差別只有受僱者之事業單位提撥退撫基金的比率不同，但此一個人帳戶「可以攜帶」，當一般勞工轉為私校教職員時，它也可以攜帶；私立學校教職員轉為公務員時也可以攜帶。

第二層老年保障的財務，改制如同現行勞工退休金條例，採取個人帳戶制，而採取此個人帳戶制所需面對為通貨膨脹的問題，然而此一問題若由國家

保障，如勞工退休金條例第23條第2項的規定：「依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。」因此若修法採取如同勞退新制一樣的作法，通貨膨脹的壓力應可緩解，而針對此基金的管理上，其並不需要如同第一層社會保險的基金運用相同，其應可適度放寬投資限制，其中之一種方式即為投資國營事業機構，如此一來國家就不需賤賣該些事業，而又

由於此些事業通常皆屬獨占事業，其獲利可以達到一定水準。因為這些獲利最後又可以因為屬基金收益而流向老年退休者，因此錢最後還是會進入到人民的手上，或許人民對於「油」「電」按成本的漲價也不至於過於情緒的反感。因此在第二層保障統合之後，應設立又在未來勞動部會下即有設立一「全國受僱者退休基金監理會」來負責管理運用此基金

（三）事業單位內的退休制度要各自努力

事業單位與受僱人間得共同建立事業單位內的老年保障制度，此一福利原則上沒有流動問題，所以是事業單位作為留住人才之重要手段！所以以後公立學校教師會流動到私校，私人企業也會挖角公務員，相反地也是如此。

表三：筆者建議的老年保障三層機制設計

世界銀行的規劃	保障制度	宜占替代所得	各類人員之適用	財務規劃
第一層	在職年金保險或國民年金保險	30%-40%	宜統一，以統一的投保薪資表作為收費及給付的標準！	隨收隨付制，但必須穩定人口結構，增加新生人口量及人口素質。
第二層	公積金（退撫、個人帳戶）	累積至40%-60%	宜統合，個人帳戶統一由勞動保險局主管，但各職業勞雇之繳納比例，得有所不同。但帳戶為可攜式！	1.要以投資獲利高之財務規劃，以抗拒通貨膨脹。 2.公營轉民營或由私人企業至公務機關得以克服。
第三層	各事業單位的退休保障	累積至60%-90%或更高	各自努力，由各事業單位勞雇間合意建立企業內或機關內的附加老年保障制度，原則上不流動！	事業單位要留住人才的重要機制，宜各顯神通。

二、社會保險體系宜重新整體規劃

（一）其他社會保險的搭配規劃

第一層社會保險所面臨之問題在於我國整體人口係呈現一老化的狀態以及生育率的下降³⁵，此在老年年金給付最主要的問題即在於，將產生如同前所述

的年輕人的負擔過高，導致世代契約崩潰，而解決人口老化的最重要的方法就是必須提高生育率，及提高人口素質。我國目前對於生育部分的給付有勞保條例所規定的生育給付，然而影響較大的應為就業保險法中所規定的育嬰留職停

35 劉士豪，李思慧，前揭文，第102頁至第103頁。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



薪津貼，依就業保險法第19條之2第一項的規定，被保險人育嬰留職停薪之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每一子女合計最長發給六個月，為促進生育率，應漸次增長留職停薪津貼之給付時間。各縣市政府也應提供更完整托育服務或托育津貼，讓青年族群提高意願生養兒女。最終能使人口結構逐步調整。

此外，就業保險法第一條規定，係為提昇勞工就業技能，促進就業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活，其實公教人員、私校教職員，不論是哪種行業之人皆需要如此之保障，因位公務機關也有裁併問題，公立學校、私立學校、國公營機構都會面臨規模

改變、必須裁減人力。也就是說這些機關、學校及企業的員工或教職員都有面臨失業的可能。因此就業保險法適用範圍應從勞工括及所有受僱者。

（二）保險機關的調整

目前行政院組織法已通過，各部會組織條例也會陸續通過。目前政府規劃勞動部仍主管勞工保險，就業保險，暫管農民保險；衛生及社會福利部將掌管健保與國民年金保險；銓敘部仍主管公教人員保險，但交臺灣銀行負責承保。

本文建議：所有老年保障，統一由勞動部負責，勞工保險局已經熟門熟路！公教人員、軍人、勞工、農民所有的年金保險、公積金及國民年金保險全交給勞保局管；職災保險宜擴大為職災及公共意外保險，亦歸勞保局；全部受

僱人的就業保險，包含育嬰留職停薪、各項就業促進的補薪制度歸勞保局。因為這些保險全部與人力資源有關。

有關生育、醫療、復健、照護、疾病預防交由衛生社會福利部下的全民健康保險局負責。

如此社會保險才不會疊床架屋，而且事有專門權責單位負責，政府的分工才能落實，並發揮應有的功能。

柒、結語

老年保障的問題，是人民重大的權益、是整體社會問題，它所結合的老年保險、公積金及事業單位內的退休保障，都與人力有密切相關。任合規劃都影響國家對人力的規劃。對於缺乏天然資源的臺灣，人力就是國力！人力問題解決，國家問題就解決大半。固然今天大家都主要著眼給付和財務，但我嘗試從另一個角度觀察，提出淺見：老年保障制度不僅是人民老年生活的依靠，它也是人力規劃，也就是國力規劃。如果安排得宜，不僅人民幸福，人力也得以涵養，國力更得以壯大。☺





勞工退休金制度 開放自選投資平台

國立政治大學風險管理與保險學系
特聘教授 王儷玲



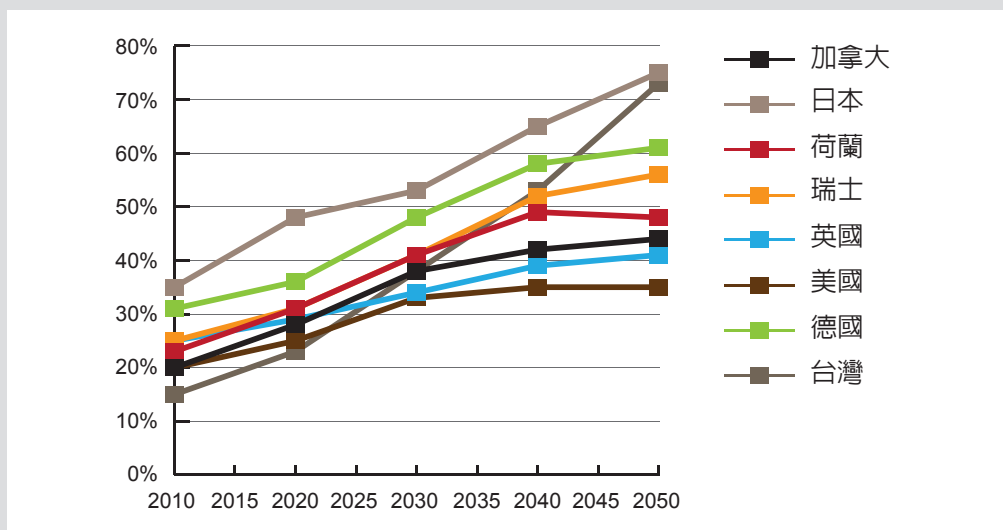
序論

目前全世界都同時面臨壽命延長與生育率的下降所結合的雙重效應，此現象將使整體社會及個人都暴露在與日遽增的長壽風險¹之中。長壽風險對一個國家的政府財政與金融市場有著非常重要的影響，尤其是對退休基金的財務健全有極大的威脅。隨著台灣人口結構的逐漸老化與少子化，我國老人扶養比例不斷地攀升，再加上金融市場利率持續走低，而且又碰到金融風暴的突襲，造成我國許多社會保險基金與退休基金，未來都面臨前所未有的破產危機。比較OECD國家與台灣的撫養比，如表一所示，在2010年時，台灣的撫養比是最低的國家，但在2050年將超過所有OECD國家，增加到73%，幾乎與日本一樣高。台灣人口老化的速度實在太快了，這也嚴重影響社會保險基金現金流量的

平衡與穩定。目前我國勞保年金因為長期的低保費高給付制度，基金已出現嚴重缺口。面對這些日益嚴重的風險，如何做好退休基金的投資管理與風險管理，以確保我國老年人口能夠得到適足又安全的退休生活保障，是目前政府以及退休基金管理單位非常重要的課題。

表一：世界各國扶老比趨勢比較

年代	2010	2020	2030	2040	2050
加拿大	20%	28%	38%	42%	44%
日本	35%	48%	53%	65%	75%
荷蘭	23%	31%	41%	49%	48%
瑞士	25%	31%	41%	52%	56%
英國	25%	29%	34%	39%	41%
美國	20%	25%	33%	35%	35%
德國	31%	36%	48%	58%	61%
台灣	15%	23%	38%	53%	73%



1 長壽風險是指個人活超過預期壽命的風險，也就是指未來死亡機率長期趨勢的不確定性。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

我國勞退新制的實施，讓台灣的勞工有了選擇確定提撥退休金儲蓄帳戶的可能性，在此制度下，勞工不但可以在稅負優惠中定期定額累積退休金，也完全沒有退休基金破產的問題。同時勞退新制也解決了許多舊制的缺點，新制中強調退休金之可攜帶性，因此明顯降低勞工領不到退休金之風險。但是，由於目前金融市場面臨低利率時代，目前勞退新制單一基金保障收益之運用模式，報酬率可能偏低，如果利率無法適時提升，可能會造成勞工未來退休金不足的隱憂。尤其，在確定提撥制下，退休時的帳戶餘額即為員工可以請領之退休金總額，因此基金的經營績效與風險控管將更加重要。為了增加勞退新制退休基金之管理績效，並進一步保障勞退新制的退休所得適足性，以及尊重參與員工不同的財務狀況與風險偏好，過去許多學者曾建議過，未來勞退新制下之資金運用應該可以考慮適時開放給優良的金融機構參與，讓多元退休儲蓄商品方式上架，以提升長期勞退基金的投資績效，如此也可能進一步降低未來勞工退休金不足的風險。

為什麼勞工退休金制度需要開放勞工自由選擇投資標的

目前在勞退新制下，投資平均收益是由政府保障兩年期定存，此機制設計

似乎可以有效降低勞工的投資風險。但是，以保障勞工退休財源的角度而言，單一基金並保障收益之運用模式，有可能會造成某些勞工未來退休金不足的隱憂，主要的原因分析如下：

- 1. 目前制度無法滿足不同勞工退休儲蓄需求：**強制規定所有勞工所提撥金額只能放在由政府統一管理的單一基金中，不但無法使勞工依據自己的風險趨避程度與距離退休時間之長短作不同的退休投資規劃以分散投資風險外，也可能無法增加勞工可能獲得較高投資報酬來增加退休所得的機會。
- 2. 保證定存利率無法對抗長壽風險與通膨風險：**由於人類的壽命不斷地延長，通貨膨脹又進而增加民衆未來退休後的生活需求成本，如此將使勞工們同時暴露在長壽風險與通貨膨脹風險中，許多研究機構的報告指出，以目前低利率時代的定存報酬率是無法對抗長壽風險與通貨膨脹風險同時造成的退休成本。
- 3. 年輕族群勞工將面對嚴重的退休金不足風險：**以目前低利率時代，金融市場投資報酬率可能偏低，再加上個人帳戶制下政府必須有兩年期定存的保障，以過去政府基金穩健保守的投資態度，如果長期投資報酬無法適時地提高，勞工又因經濟景氣不好無法自願性地多提撥，也將可能使得勞工在勞退新制帳戶下的退休所得替代率偏

低，如果退休基金的長期平均投資績效無法有效提升，將會造成年輕族群勞工更嚴重的退休金不足風險。

4. 將退休基金的資金導到入民營企業可以活絡台灣金融市場，並進一步提升基金之投資報酬率報酬率。

因此，自從勞退新制開辦以來，一直都有許多專家與學者建議，未來勞退新制之資金運用除了設法降低勞工投資風險外，應可考慮適時開放給良好的金融機構參與，以民營基金架構方式承辦退休基金經營業務，提供更多樣的商品，以提升長期之投資績效，如此才能進一步降低勞工退休金不足的風險。在參考過去許多研究文獻與世界各國退休金制度的實施經驗後，本研究提出勞退新制未來應開放勞工自由選擇投資標的之員工自選投資平台之幾個重要理由：

1. **員工自選平台是全球確定提撥退休金制度之主流趨勢：**世界主要國家確定提撥退休金制度（例如：美國、香港、新加坡、澳洲等國）都有員工自選投資機制，而且在投資選擇之相關經驗上大多是以多重基金為主，並以部分或直接開放民營退休商品居多，政府僅扮演監督者的角色。
2. **員工自選平台可以滿足不同勞工退休儲蓄需求並分散風險：**開放勞工自行選擇投資標的之優點為勞工可依個人的風險偏好與距離退休的時間作不同的投資選擇，當金融市場投資報酬率



高時，其投資績效可能高過於政府保證收益。此外，有多種不同類型民營退休投資商品，可以造成良性競爭，並可分散投資風險。

3. **員工自選平台可以抒解勞退新制行政人力有限但基金又快速成長問題：**根據統計，勞退新制自二〇〇五年實施，截至今年九月基金總額已超過七千多億元，已成為全國最大規模的基金，基金規模以每年1200億的金額快速成長，預估再累積十年，勞退新制資產應會超過一兆五千億元，占GDP三十%~五十%，龐大的資金如果只由政府管理並提供保證收益，不但保證得很辛苦，也將面對行政機關人力有限與專業人才不足的問題，如能將部分資金以投資平台方式轉移到經篩選後有經驗的優質金融機構，可以進一步活絡台灣金融保險市場。
4. **員工自選平台同時可以解決現行制度下企業年金與延壽年金問題：**目前的



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

勞退新制下的企業年金，因為有200人數限制與保證收益率的規範，員工如果離職就可以提領，而且必須提供保證的收益，造成被保險人數的太小、現金流量不確定性太高，使得保險公司經營上會有較大的利率風險、長壽風險與投資期間不確定風險，以目前我國金融環境，就算有四年的閉鎖期還是很難經營，保險公司很難做到保證，是保險公司無法承作或沒有意願承作的主要原因。若能成立勞退新制員工自選平台，自選平台可以將保險公司的年金商品納入平台中，年金商品由保險公司依員工不同需求設計商品，例如利變年金或具保證之變額年金。而且此自選平台的年金保險也可以同時讓保險公司的年金商品成為勞工退休後主要的退休給付商品，以及個人帳戶制下之延壽年金給付商品。如此員工離職可以不用提領，下個雇主也可以繼續繳保費，被保險人數可以擴大，不會有投資期間不確定性，也不需有四年的閉鎖期，因此可以解決保險公司經營上的困難。

5. 員工自選平台可以提供更有效的投資理財服務與退休教育：以目前我國政府在勞退監理會之人力資源配置恐無法勝任操作多重基金以及其帳戶管理

工作，開放民營退休商品可以藉由目前金融機構現有的行政管理作業資訊系統部分取代勞保局因為多重基金選擇平台所需建構的帳戶管理之人力與電腦作業系統成本，也可以更有效利用資源，進而降低行政成本。此外，採用民營退休投資商品可以直接提供專業的專人投資理財服務與投資教育工作，並協助勞工做正確的退休理財的資產配置。

勞退新制開放投資選擇之重要配套措施

為了使勞退新制投資選擇平台之運作上更為完善，並充分保障勞工的投資權益，未來我國勞退新制下若實施開放投資選擇時，應同時規劃實施以下的相關配套措施：

(一) 以公民營並存方式開放投資選擇平台以滿足不同勞工之投資需求

未來勞退新制可以考慮規劃以公民營並存方式進行投資，由於考量有些勞工仍希望投資在由政府投資管理的「保證收益基金」²中，因此未來的投資選擇平台，除了應保留目前由監理會投資的保證基金模式外，額外再開放民營基金與保險商品作為投資標的。如此，開

2 根據過去幾次針對勞退新制自選平台所做的民調顯示，至少有30-40%的勞工認為在開放投資選擇後仍會選擇留在「政府投資管理的保證收益基金」，可見由政府投資管理退休金的的需求還是存在的必要性。

放後勞工仍可以選擇留在目前由國庫保證兩年定期存款收益之基金，勞工權益完全不受影響，只是增加勞工可以自由選擇投資民營商品的投資選擇，這樣也可以讓希望自由選擇的勞工可以如願選擇政府「保證收益基金」之外的其他投資標的，而且勞工也可以在民營商品與政府保證收益基金之間作投資選擇之轉換。此外，公民營並存之投資選擇平台方式也較容易與目前由政府管理的單一基金銜接，投資架構簡單，勞工容易選擇。在自由選擇平台上由政府增列不同風險屬性之退休投資商品，並由政府統一管理上架，在各類風險屬性商品下由政府遴選優良金融機構來提供保證型及非保證行商品，包括國內外基金、銀行信託商品、保險公司之保單等，讓勞工可以依其投資風險屬性與退休需求作不同之投資選擇與資產配置，並由政府持續監督其投資績效。

（二）自選基金與保險商品篩選必須有嚴謹的核准程序

未來在勞退新制下所有自選基金與保險商品都必須先經過政府相關單位之核准，並透過篩選機制選出優質商品上架，並定期公布其投資績效。本研究建議篩選基金與保險商品之程序如下：

1. 上架前需先經過審核並檢視經營管理績效。政府應訂出可加入投資平台的金融機構之門檻資格，例如資本額限制、財務清償能力、風險控管機制、

資產管理專業人力與經驗及無重大違規紀錄等，一定要是優質的金融機構才能參與。

2. 基金管理者必需定期向監理機構以及向雇主及員工提交報告與相關資料。
3. 政府相關單位對涉嫌違規事件展開調查，並可要求回報改善措施。並可視調查結果正式撤銷受託基金的核准資格及終止其投資管理計劃工作，亦可對嚴重的違規行為提出檢控，或決定基金下架。

（三）對受託管理人應建立完善的善良管理人責任

未來若開放投資選擇，政府應首先釐清未來開放架構下相關受託管理人之定義（包括哪些金融機構屬於受託人、託管人、帳戶管理人、投資管理人等），再進一步參考各國之相關規範訂定針對各受託管理人建立完整之法律規範。自選平台受託管理人於履行其基金管理義務時，必須專為參加人與其受益





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

人之利益著想，並嚴格遵守善良管理人責任之規範。當受託管理人因違反忠實義務的行為義務，對勞工造成經濟損害時，其應負責任包括：

1. 對違反義務所造成的損失應回復成原狀。
2. 對因利用退休金提撥資產所生的利益應予返還。
3. 其他法院認為適當的其他衡平救濟或補救措施，包括解任受託經管人。

此外，最好必須規範受託管理人必須購買責任保險以保障彌償責任，如此才能充分維護勞工的退休金權益。例如：在美國退休金制度中，受託人可以購買受託人責任保險（Fiduciary Liability Insurance），以保護自己的退休金計畫及其因受託人違反投資或執行計畫的義務所遭受的損失。此外，在香港強積金制度下受託人必須購買彌償保險，並由強基金局設立補償基金。

（四）持續有效率地強化勞工退休投資理財教育

當然，開放勞工自行選擇投資結果也可能導致勞工因投資知識不足或錯誤選擇而導致退休金虧損，使勞工的投資績效甚至低於政府的保證收益。因此，在考慮開放投資選擇之前，應事先瞭解勞工的退休投資觀念是否正確，而且長期性有計畫地推廣退休理財教育是相當重要的。持續有效率地與勞工溝通是投資理財教育成功的必要條件。本研究建

議未來若開放投資選擇，應盡量簡化投資流程並強化資訊之流通，使勞工可以方便迅速地做投資決策。可以透過多方宣導與說明使參加退休計畫之勞工瞭解各投資標的之報酬與風險，並強調分散投資之重要性，讓勞工可以依據自己的風險屬性與距離退休時間之長短，作不同的投資規劃以降低投資風險。為了提升投資教育之品質，確保投資建議之中立性，應明確區分投資教育與投資建議提供者所扮演的角色。投資建議的提供者需由授權合格之投資顧問擔任，協助勞工選擇投資策略。此外，為了維護投資建議之中立性，身為投資教育提供者就不應該提供投資建議；身為投資建議提供者就不應該提供投資教育。而且，受託管理人必須慎選適任的投資經理人與投資顧問，藉由專業的投資經理人或是投資顧問來提供參與人足夠的訊息並解除疑問。

結論

為了落實未來我國勞退制度能邁向一個更健全的確定提撥退休金制度，以增加勞退新制退休基金管理的經營管理績效與勞工整體退休所得。本研究認為未來在勞退新制下，開放勞工選擇投資平台的主要優點如下：

1. 開放員工自選投資機制是世界主要國家確定提撥退休金制度之重要發展趨勢。

2. 勞工投資選擇平台可以公民營並存方式同時滿足不同勞工之退休需求，平台上應有保證型基金以保障投資收益，如此勞工可依個人不同的風險偏好、年齡與退休需求作投資選擇，並可藉以分散風險，提升投資績效。
3. 多種類型退休投資商品可造成市場競爭，並可讓勞工分散投資風險，也可提供更專業的專人投資理財服務，以有效推廣退休理財教育，並協助勞工工作適當的基金之資產配置。

因此，未來勞退新制下應該可以考慮規劃以公民營並存方式進行投資選擇，除了保留目前由監理會投資的保證基金模式外，額外再開放民營基金與保險商品作為投資標的。如此，開放後勞工仍可以選擇留在目前由國庫保證兩年定期存款收益之基金，勞工權益完全不受影響，只是增加勞工可以自由選擇投資民營商品的投資選擇。當然，對確定提撥退休金制度下的員工而言，投資風險會直接影響到員工的退休所得，許多員工因為資產配置不當，使得退休金

大幅縮水，退休後的生活將受到嚴重影響，因此引導民衆在自選機制下選對商品是非常重要的。長期而言，對剛進入市場的工作者，如果可以掌握正確投資機會與資產配置策略，則可能有機會因此得到比定存利率更高的長期投資報酬率。

最後，為了考量投資平台之建立，勞工理財教育及金融業者參與皆需時間準備，未來勞退新制之具體修正內容與改革方向，政府應開始積極完善規劃，並分年分階段明確規劃未來短、中、長期勞退新制改革的發展藍圖，如此能夠協助政府與金融業者積極有效地從事準備工作，包括專業人員之聘任、電腦設備之購置、行銷通路之整合、教育訓練課程之設計以及受託管理人忠實責任之規範等等配套措施之施行，唯有如此才可以避免許多不必要之行政資源與社會成本的浪費，有效地提昇勞工退休金制度的管理績效，以達到提供適足理想的退休所得替代率，保障勞工的退休福利。☺





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

我的老年也要有保障

—談離婚後配偶分配 退休金的可能性

國立臺北大學法律學系教授 郭玲惠
副教授 戴瑪如
副教授 侯岳宏
助理教授 官曉薇

小惠與阿明在同一家公司任職，與阿明結婚後即辭職，婚後育有一子一女，由小惠負責照顧。未料結婚20年後，兩人離婚。在結算兩人結婚期間之財產時，小惠因為在家從事家務，本就無收入來源，全靠阿明的薪水養家，而阿明名下的財產，也因阿明平日用錢揮霍所剩無幾。但是阿明基於勞工身分，於退休後仍有退休金以供其生活。

請問此時小惠在離婚，失去經濟來源後，又因年紀大，已不可能再進入就業市場，則她的未來生活，特別是老年生活應該如何保障？



我國法的現況

在家庭之中，如果夫妻有一方必須或是自願負擔主要家務工作的進行，與照顧子女的責任時，則其有可能因為無法外出工作，無收入來源，而成為家庭中經濟上之弱勢。

然而，當我們考量家庭中之分工，正因為夫妻中有一方犧牲工作的機會，待在家裡操持家務，才能使夫妻中之他方能無後顧之憂在外賺錢，甚至透過工作一定年限之後，於退休時能取得退休金，以供其老年生活之所需。本例中的小惠與阿明即是如此。若小惠與阿明能白頭偕老，則基於婚姻中夫妻的扶養義務，小惠仍能間接的透過阿明的退休金，安養天年。然而，當小惠與阿明離婚之後，阿明不再因婚姻而產生對小惠的扶養義務，小惠當年放棄工作從事家務所造成的經濟上不平等立即顯現出來，甚至影響其未來的老年給養，對之確有不公。

我國親屬法設有規定，於夫妻離婚時，可透過剩餘財產分配請求權以及贍養費請求權來矯正此一不公平性。但是，剩餘財產分配請求權，雖可讓小惠取得阿明於婚姻關係存續間所剩餘財產之半數，然而該可分配之財產，卻僅限於現存之財產，而不包括尚未取得僅屬

期待權階段之財產，即所謂的退休金。因此，小惠在阿明沒有現存財產時，也無法向阿明主張分配其尚未取得之退休金。

又若讓小惠以向阿明請求贍養費的方式，嘗試解決小惠未來經濟生活的困境，也可能因為兩人未協議贍養費，或是贍養費仍以向對方請求為要件，也無法確保阿明日後能履行該協議，結果仍使小惠的老年生活給養處於不確定的狀態。

如上所述，婚姻生活中的分工狀態，會導致一方配偶的老年生活無法透過退休金等社會保險制度，獲得一定之給養照顧，所以必須在現行民法親屬編之規定外尋求其他的管道，讓婚姻中之夫妻也能在老年給養上立於平等的地位。

就此問題，有許多國家已有解決之道，以下乃就美國、日本與德國之制度簡介之¹。

外國法的借鏡

一、美國

美國於西元1984年通過「退休平等法」，授權各州法院依據州法，在夫妻離婚時分配原屬聯邦法管轄的退休金。該退休金在美國會被視為婚姻財產，而

1 就三國相關制度之詳細說明與適用於我國的利弊得失，請參照行政院勞工委員會委託「勞退及勞保老年給付於離婚配偶間如何分配之法制度」研究計畫。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

由法院在分配夫妻剩餘財產時估算其現值。以下進一步說明美國的相關制度：

(一) 概說

在美國離婚財產分配實務上，勞保退休金可說佔美國許多結婚配偶間婚姻財產之最大部分，目前在離婚之財產分配處理過程，退休金如何分給前配偶，可說是在離婚過程當中，非常重要的法律問題。

1. 各種退休金制度之離婚財產分配

(1) 社會安全退休年金

美國社會安全法對於前配偶領取社會安全退休年金之利益有特別的規定，前配偶對於退休年金的受領，並不是基於婚姻財產的概念，而是國家對於人民老年之給養照顧而來。如果前配偶同時符合以下幾個要件，則符合離婚配偶 (divorced spouse) 之給付規定，即可領取與現任配偶同額的社會安全給付：

(A) 前配偶與年金領取人結婚超過十年；(B) 年齡在六十二歲以上；(C) 年金領取人已經開始領取年金（若未開始領取則領取人須年齡在六十二歲以上並以符合領取資格，且兩人已離婚兩年以上）；(D) 前配偶未再婚。

(2) 私人雇主提供之勞保退休金

目前美國法院的實務見解一般認為退休金是婚姻存續中夫妻雙方共同對於家庭財產之貢獻，因此屬於婚姻財產，可以為離婚時婚姻財產分配的對象²。由於法院實務逐漸已經建立退休金得為離婚財產分配之一般性見解，影響所及，使得在離婚之財產分配協議中，當事人通常會將協議內容包含如何分配退休金之條款，當事人若合意不分配的話（通常係該退休金之金額不多時），則會要求非勞保退休金受益人之一方須簽署棄權同意書。由於退休金的規定依照配偶之退休金種類而異，各州法制之處理也不一³，並不具有一個全國性的統一處理方式，因此在法律和會計精算方面的專業性很高，在美國的律師實務上，逐漸發展為一種分殊領域，成為某些律師專精的法領域。

2. 退休金分配的兩大方式

退休金離婚分配的方式可以大分為兩種⁴：

(1) 價值抵充分配 (offset)

此種分配方法是計算該退休計畫之現值，算入欲分配之婚姻財產價額中

2 Charles C. Marvel, Annotation, Pension or Retirement Benefits as Subject to Award or Division by Court in Settlement of Property Right Between Spouses, 94 A.L.R. 3d 176, 200 (1979).

3 Ann Moss, Your Pension Rights at Divorce: What Women Need to Know 3-10(2006).

4 94 A.L.R. 3d 176.

(the present-day valuation buy-out)，以相當於該價額之現金或他財產來抵充，優點是立即進行分配，避免將來生變數，但缺點是在計算現值時必須雇用會計師或精算師來進行估算，所費不貲。

(2) 將勞保計畫之給付直接分割 (division)

此種新興的分配方式係直接將退休計畫之給付分成兩個帳戶，保險公司依據符合法定適格家事命令 (qualified domestic relations order, QDRO) 之文件，直接將退休金之帳戶分成兩個，將前配偶納入退休金方案，作為退休金之次受益人 (alternate payee)。此種方式的優點在於，由保險公司認定法院所取得之命令是否符合QDRO資格，直接由保險公司依照法院的命令內容進行分割，省去計算保險方案現值的複雜性與專業性，避免因估算誤差造成的損失，並且確保此項分配能夠被執行，降低各種變數造成的風險；缺點是，必須取得由法院所核發的家事命令，包括財產分配的協議也須經法院核可，才能合法進行分割。

(二) 美國適格家事命令 (QDRO) 制度之簡介

值得特別介紹的是美國目前實務上分配退休金的主要作法是依照聯邦法的規定申請法院發給QDRO，以

免退休金方案現值估算的困難。美國國會在1974年制定了「受僱者退休收入保障法」(Employee Retirement Income Security Act, 簡稱“ERISA”)，以作為全國性的勞工退休保障的母法，其中規定受僱人的退休金不得轉讓分割，以保障受僱者之退休金免於受到債權人的分配而失去老年給養的目的。但是如前述，過去之法院離婚財產分配所考慮者除了州的婚姻法是否將退休金視為婚姻財產的爭議之外，ERISA此種禁止分割轉讓規定使得法院一來有可能即傾向不分配退休金（尤其是在未達賦益階段





1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



或成熟階段之退休金權利），或在抵充方法上遇到估算現值的困難，因此使得非勞保退休金權利人之配偶在財產分配時，無法獲得公平的分配。

因此，為了保護離婚時非保險配偶在婚姻中的貢獻，同時也求財產分配之公平起見，1984年國會又在另一項退休公平法（Retirement Equity Act, REA）中例外的規定了對於配偶、前配偶及遺族的特別保障。REA提供了離婚時，對於保險配偶的退休金得以透過法定程序將該給付分配給非保險配偶，成為ERISA退休金不得轉讓分割的特別規定。依此制度設計，如果前配偶依據州

法院的家事法規定取得法院判決，而該判決中涵蓋諸如應分配給前配偶之給付比例、給付數額、給付期間這些應記載事項的話，保險公司即應依照家事命令將被保險人的帳戶一分為二，前配偶因此取得一次受益人的身分，於保險給付條件成就時請求退休金之給付。這種判斷法院之家事給付命令是否符合修正之ERISA規定並由保險人准予分割保險給付之程序和制度稱為適格家事命令制度（QDRO）。

依照ERISA的定義，適格家事命令（QDRO）是指一個家事命令，它創設或承認退休金之次受益人，或賦予

一個次受益人，對於退休金之全部或一部，依據退休方案應給付方案參與者之退休金，有領取之權利。「家事命令」（DRO）則指任何裁決、裁定、命令（包含對於財產和解協議核准），並且係關於子女扶養、給付贍養費，或對配偶、前任配偶、子女、或其他受參與者扶養之人的婚姻財產上權利之條款且依據各州家事關係法（包含共同財產法）作成。家事命令之申請要件和程序，則屬於州法的權限，各州的法規不一⁵。而所謂「次受益人」係指配偶、前任配偶、子女或其他受參與者扶養之人，由家事命令所認定，對於退休金之全部或一部有取得權利之人。

保險公司若收到一DRO，則從形式上判斷其DRO是否符合以下應記載事項：（A）參與者的姓名以及最近期已知的郵寄地址（若有的話），以及命令所涵蓋的每個次受益人的姓名以及郵寄地址。（B）將由退休金計畫給付給每個替代受款人的參與者的退休金額度或百分比，或是得出上述額度或百分比的方式。（C）適用此命令的給付數額或期間，以及適用此命令的計畫。保險公司應立即將收受DRO命令之情事通知參與者與次受益人，以及該保險計畫用以判斷家事命令適格狀態的程序。在收受此

命令之後的合理期間內，計畫管理者應確認此命令是否為適格家事命令，並將判斷結果通知參與者與每個次受益人。在判斷為一適格家事命令後，則保險公司即將前配偶列為次受益人，於應給付被保險人退休金時，依照適格家事命令的比例將退休金之部分金額直接給付給次受益人。

二、日本

日本過去對於退職金與年金在財產分與的處理上存有爭議。不過，2004年對於國民年金法、厚生年金保險法等法規進行修正，導入離婚時年金分割制度，對於年金的處理有重大修正。以下進一步說明日本之相關制度。

（一）財產分與中退職金、年金之處理

日本的夫妻財產，如果未依據民法第756條規定於婚姻申報前締結夫妻財產契約，則以民法第762條的通常法定夫妻財產制為原則。依據民法第762條之規定，夫妻一方於婚前所有財產及婚姻中以自己名義取得之財產為其特有財產（同法第1項）；夫妻間歸屬不明之財產，推定為共有（同法第2項）。

離婚時夫妻財產之清算，於日本民法第768條設有財產分與制度。依照同條規定，協議離婚之一方得向他方請求

5 該家事命令不一定要由法院作成，只要依據州法有權做成關於以上事項之機關或機構做成即可。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條



財產分與（第1項），在進行分與時，原則由當事人協議之，當事人間協議不成或不能協議者，亦得請求家事法院（日文為：家庭裁判所）代為處分，但是從離婚後經過2年時不在此限（第2項）家事法院會考量當事人雙方依其協力所得財產額度以及其他一切情事，來決定是否應該分與、分與額度以及方法（第3項）。裁判離婚時依據日本民法第771條規定準用第768條規定。值得一提者，日本財產分與之性質，在實務上認為具有清算性質、扶養性質以及慰撫金

之性質⁶。分與的對象常引起爭議，特別是退職金與年金如何處理為爭議的焦點之一。

日本的年金制度，乃以一般國民共通的國民年金為基礎，另外輔以被用者年金、企業年金，成為三層構造之體系⁷。第一層國民年金，係所有國民均會加入的國民年金制度，又

稱為基礎年金；第二層被用者年金，係指厚生年金或各共濟年金；第三層企業年金，則是指厚生年金基金、確定給付企業年金、適格退職年金、以及確定據出年金⁸。值得留意者，隨著高齡化社會的發展，日本企業有將退職金以企業年金來代替的傾向⁹。

關於退職金在財產分與的情形，可區分已經取得及將來取得之類型來說明。前者，與在婚姻期間所取得之財產相同，法院判決將其作為財產分與的對象¹⁰。後者，過去法院判決對此較消

6 本沢巳代子，離婚給付の研究，頁59-101，1998年。

7 此部分可參見厚生勞動省網頁<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>（2013年3月15日）。

8 請參見日本年金機構網頁<http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=1726>（2013年3月15日）。

9 菅野和夫，労働法，頁292-293，2012年10版。

10 例如，横浜家審平成13年12月26日家月54卷7号頁64。同判決以婚姻存續期間且有同居的時期來計算應受分與的退職金額度，並認定妻的貢獻度為2分之1。

11 長野地判，昭和32年12月4日下民集8卷12号頁2271。



極¹¹，不過，近年來法院判決則有積極肯定可作為財產分與對象之見解。例如，在平成9年（1997年）水戶家事法院（家庭裁判所）龍崎支審判決指出，退職金具有強烈工資後付之性質，因為是夫妻同居中所得之工資，就結果而言，應視為夫婦協力所取得財產，不得不說申請人具有某種程度的權利，承認將來的退職金可成為財產分與的對象¹²。

關於年金的部分，雖然過去對於該如何處理存有爭議¹³。不過，2004年對於國民年金法、厚生年金保險法等法規

進行修正，導入離婚時年金分割制度。離婚時年金分割制度分兩階段實施。首先，2007年先實施合意分割制度，於同年4月1日以後離婚者，可基於當事人合意或經法院判決來決定分割比例（最高可達一半），向社會保險廳請求分割婚姻期間的厚生年金；又於2008年實施3號分割制度，讓國民年金第3號被保險人（受扶養的家庭主婦）於同年5月1日以後離婚者，可向社會保險廳請求分割同年4月1日以後婚姻期間丈夫的厚生年金。

12 水戶家龍ヶ崎支審，平成9年10月7日家月50卷11号頁86。

13 判決的發展傾向，可參見二宮周平，財產分与と年金分割一判例の整理と動向，立命館法学，第292号，頁242-289，2003年6月；本沢巳代子，離婚給付と年金分割，家族（社会と法），第23号，頁16，2007年。



（二）年金等財產分割制度

以下，針對合意分割制度與3號分割制度之概要，簡述之¹⁴。

1. 合意分割制度

2007年所實施的合意分割制度，係指在符合一定條件之下，當事人向社會保險廳請求分割婚姻期間的厚生年金紀錄之制度（厚生年金保險法第78條之2至第78條之13）。

請求分割之條件，包括：（1）2007年4月1日以後離婚或終止事實婚關係者；（2）基於當事人合意或經法院判決來決定分割比例；（3）未超過請求期限（原則上，離婚日之翌日起起算2年）（厚生年金保險法第78條之2第1項）。其中，分割比例，原則上夫妻若有合意時依其合意，為達成合意所進行的協議不成或無法進行協議時，家庭裁判所經由一方申請，按照當事人對於該對象期間保險費繳納的貢獻度以及其他一切情事，來定其分割比例（日文原文為：「按分割合」）（同條第2項）。

分割的對象，乃婚姻期間中厚生年金的保險費繳納紀錄（標準報酬月額、標準賞與額）。並非當事人將所受領的年金額度之一部分分給他方。

當事人一方提出合意分割之後，保險費繳納紀錄的管理者，便會依據分割

比例將保險費繳納紀錄進行調整。一旦標準報酬調整後，就會以調整後的標準報酬總額為基礎，來計算年金總額。換言之，年金分割後，當事人個別按照其本身的受領資格，依據分割後的保險費繳納紀錄來受領年金。

2. 3號分割制度

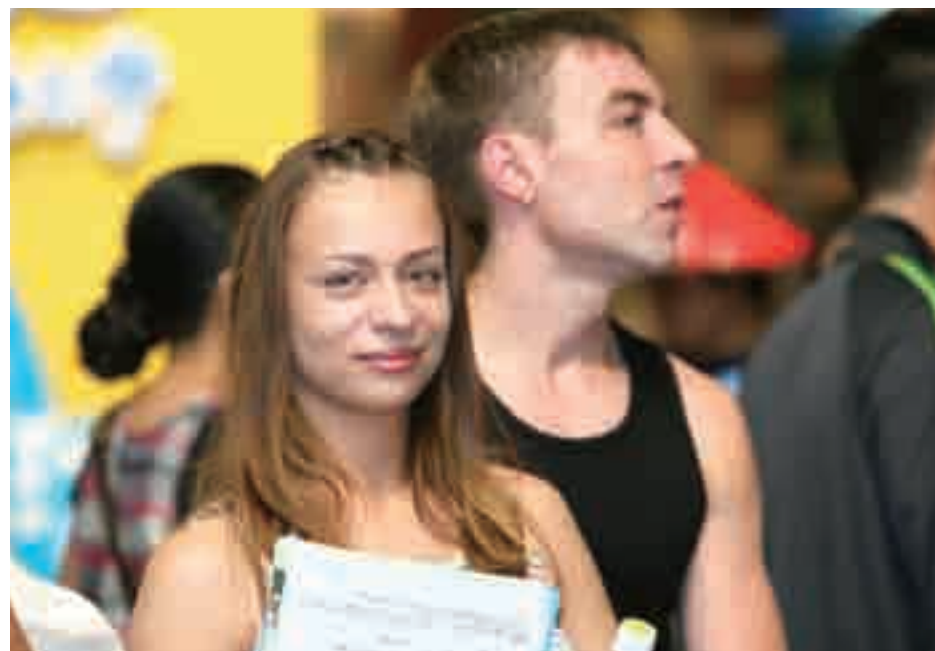
2008年5月1日所開始實施的3號分割制度，係指在一定條件下，讓國民年金第3號被保險人（受扶養的家庭主婦）可向社會保險廳請求分割同年4月1日以後婚姻期間丈夫的厚生年金紀錄的二分之一（厚生年金保險法第78條之13至第78條之21）。

3號分割制度的請求條件為：（1）於同年5月1日以後離婚者或終止事實婚關係者；（2）2008年4月1日以後，具有國民年金第3號被保險人之保險紀錄；（3）未超過請求期限（原則上，離婚日之翌日起起算2年）。

分割的對象，乃婚姻期間中，2008年4月1日以後相對人之厚生年金的保險費繳納紀錄（標準報酬月額、標準賞與額）。

由於分割的比例已定為二分之一，因此，不須再個別訂定分割比例，家庭裁判所也不用介入。

14 制度的概要，可參見厚生勞動省網頁<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/kousei-bunkatu/01.html>（2013年3月15日）。



三、德國

德國於1977年即創設照護財產分配法制而規定於民法親屬編中。所謂照護財產分配乃指夫妻於婚姻關係存續中因老年或失能所取得之退休或保險金之期待權，於夫妻離婚時，應予平均分配。其後於2009年，又將相關規定由民法親屬編中脫離，而制定單行法規，即照護財產分配法。以下進一步說明該法之內容。

(一) 德國照護財產分配法的立法背景

照護財產分配法制於德國誕生的背

景，來自對於老年給養制度的重視，而在法制度上予以強化：包括全面推動法定年金保險制度、將公務員退休保險制度擴大其適用範圍，以及對於企業老年退休給付加以法制化。此外，也由於社會型態的改變，對於老年給養無法再依賴家庭的照料，而須透過公法上或企業的退休金制度來維持。

因此，德國立法者乃於公元1976年就民法離婚相關規定為修正時，將照護財產分配法制之觀念引入，並將之納入婚姻法中規定¹⁵。其立法理由為：當夫

15 德國舊民法1587條以下。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

妻作為一共同體，配偶之一方外出工作時，另一方為使他方無後顧之憂，而放棄個人就業機會在家操持家務，因此喪失了自己因工作所可能取得的各種年金保險給付，所以婚姻關係存續中所有可期待財產之增加，皆是兩性角色分工共同努力之結果，在家之配偶自應能分享他方工作所得之利益，以作為家事勞動之對價，故當離婚時，夫妻之共同生活體不復存在後，也應將婚姻關係存續中所增加之可期待財產予以結算¹⁶。

（二）德國照護財產分配法之內容

1. 可供分配的年金權利

依照德國民法第1587條之規定，離婚配偶可根據照護財產分配法之相關規定，就彼此於婚姻存續期間依國內以及國外法所取得之年金權利（Anrechte），請求加以分配之，特別是來自於法定年金保險，或其他類似老年及失能照護制度所取得之給付期待權，如公務員年金保險，亦或專門職業人員參加公會承辦之老年失能年金保險，以及企業年金制度取得之給付，甚或基於私人契約而來之老年失能年金保險請求權或期待權等。

2. 照護財產如何分配

對於各項夫妻間所取得之退休金應如何分配，乃採用剩餘財產分配請求權

之概念，原則上應將夫妻所有於婚姻存續期間基於勞動或財產所取得的各項年金權利加以估算，並排除婚前或婚姻解消後所取得之年金權利，而於離婚時由夫妻平均分配。

因此，首先必須計算婚姻存續期間所取得之年金權利數額，其次再就該年金權利數額應如何在夫妻間分配予以規定。

（1）年金權利現值之估算

依德國照護財產分配法（以下簡稱分配法）之規定，對於婚姻存續期間年金權利現值之估算，會先以直接估算的方式為之，即年金權利可以直接配合婚姻存續期間加以估算而予分配（分配法第39條第一項）。無法直接估算時，則改以時間階段性之估算，亦即當照護財產的給付無法直接以婚姻存續期間計算，以及年金請求權金額的高低繫於保險事故發生（屆退休年齡或失能狀況）時之薪資（分配法第40條第三項）者，只能以比例計算。又在無法以前兩種方式估算時，方由法官以公正合理的評估決定婚姻期間所應均分的年金權利數額。

（2）照護財產分配之方式

由於夫妻間因工作的不同，其所取得退休金的單位亦有不同，因此德國在

16 BT-Drucks. 7/650, S.155; BT-Drucks. 7/4361 S. 19.

進行照護財產於夫妻間之分配時，原則上乃以各個照護財產分別計算之方式為之（權利內分）（分配法第10條），即個別就照護財產在其所屬之照護體系內進行分割，如此無須再針對各個照護財產預估其現值。此可避免體系間轉換產生之費用造成權益之流失，然而分配權利人也須與分配義務人共同承擔該體系運作之成敗風險¹⁷。

運作的方式，乃由家事法院通知各照護財產之投保單位，分別由各該單位對於須分配的年金權利進行估算，惟以此方式進行分配之年金權利，必須屬於同種類並於同一投保單位所產生的。因此若夫妻間之投保單位相同，年金權利之分配只要在體系內作期待權的移轉即可；若涉及公務員與軍人退撫制度，則允許為非屬公務員或軍人身分之配偶於該投保單位建立一獨立之帳戶，而產生個別的退休金期待權。

在無法以投保單位體系內個別分配時，方以總體計算之分配為之（權利外分）。此方法必須將配偶雙方於婚姻關係中取得之所有照護財產併同計

算，再就雙方總額之差額進行分配，而非針對每一個照護平衡財產分別分配。這同時也意味著必須將配偶雙方於離婚時針對所有來自於不同體系的照護平衡財產，包括法定年金保險、企業年金保險、商業年金保險等等，作不同體系間之價值轉換估算，或換算其現值，得出一個總額之後，再將夫妻間之照護財產分配請求權現值差額均分後移轉¹⁸。依分配法第14條之規定，經由家事法院的裁定，分配義務人之年金權利形成之年金保險單位與給付之單位並不相同時，才可以總體分配的方式為之，並以分配義務人與其年金保險給付單位的同意為要件，或是分配義務人之年金保險單位要求以總體計算加以分配，而該分配之年



17 Trieb, Versorgungsausgleich aktuell, 2009, Rn. 78。

18 Trieb, Versorgungsausgleich aktuell, 2009, Rn. 91。



1

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

樂說頭條

金權利於婚姻結束時估算其數額不超過全部退休金額的2%者。此時，則由分配義務人的給付單位將該應分配之年金權利，以一次性的金額向分配權利人之年金保險單位給付。

只有在無法依上述二種分配方式者，方需以債權效果的分配方式為之。大部分的情形多發生在照護財產分配時仍未確定之年金權利，或是外國照護財產體系而來的年金期待權（分配法第20條第一項），於此情形，其年金權利分配的時點會往後延，非在婚姻結束分配照護財產之際，而是於年金權利實現時，亦即分配義務人本人因為老年或失能開始請領退休金後，分配權利人的權利方能實現。此時，分配權利人可就其應得之部分，向義務人請求將該退休金予以轉讓（分配法第21條），或是將該數額，請求以一次性的給付為之（分

配法第22條），甚至也可能以補償金的方式請求（分配法第22，23條）。

3. 排除照護財產分配之情形

為了調節個案的公平性，德國照護財產分配法也增訂幾種排除照護財產分配請求權的情況：

(1) 婚姻存續期間過短（3年內的婚姻無法在離婚時或離婚後進行照護財產之分配）（分配法第3條第三項）

由於短暫的婚姻仍無法形成基於婚姻建置而成的經濟狀況。但配偶之一方若能證明其貢獻，仍然可申請對於照護財產之分配。

(2) 分配數額過低（分配法第18條）

若雙方配偶須分配的照護財產全部總數的差額過低，或是該照護財產本身若平均分配後的數額過低時，亦無須分配。



(3) 經由夫妻間契約的締結加以排除 (分配法第 6-9 條)

德國照護財產分配法亦容許由夫妻自行協議如何分配照護財產，以增加夫妻自行支配財產之空間，例如可將全部或部分的照護財產，納入婚姻財產以剩餘財產分配請求權處理，或是完全排除分配，亦或按分配法第20條或第24條之規定，以離婚後之債法請求權處理。但同時仍應透過形式要件的規制，以及法院對該協議內容之監督，來保護弱勢配偶。



對未來的展望

我國雖然早在西元1995年時，即有學者在民法親屬編修正會議上提出，建議老年給付之退休金應納入夫妻離婚後財產分配的標的，但其後夫妻財產制雖歷經多次修法，卻依然未再針對此一問題，為進一步的規制。然而，隨著薪資結構的變化，社會保險制度的蓬勃發展，以及對於養老給付的觀念改變，使得此類退休金在夫妻間財產之公平分配的議題上，日益重要，而促使主管機關未來必須正視作為養老給付之退休金，亦應有納入離婚後夫妻財產分配的管道，而予以法制化。

國外已有類似制度，可將退休金之類的權利，作為離婚後夫妻可分配之標的，只是作法各有不同：美國仍將之視

為剩餘財產分配的一環，而由法院於個案中，儘可能的於離婚夫妻間加以公平的分配。日本則以退休金之性質，區分退職金與年金而有不同的處理方式，前者仍由法院在分配夫妻剩餘財產時一併處理，後者，夫妻乃於離婚時得以合意或法定分割方式，就厚生年金為分配。至於德國，則與剩餘財產區隔開來，對各類型之退休年金權利，全面性地給予離婚後夫妻獨立請求分配的權利，更重視其養老給付之特質，而確保離婚後夫妻老年生活的保障。

是以，為了落實夫妻間於離婚後財產分配的公平性，在審慎評估我國之退休給付體制，以及考量司法、行政機關之配合度，我國應如上述各國一般，在經過審慎的思考研議後，儘速引入相類似的制度，而讓小惠在離婚後，亦能就阿明的退休金請求一定數額之分配，使其老年生活能有保障。☺



我國勞動檢查 體制發展

勞委會勞工檢查處技正 葉錦堂

國家經濟的發展和產業經營息息相關，產業能否持續發展，又與從業的勞工有關，沒有勞工默默的付出，雇主就無從營利。但雇主掌握多數的社會資源，勞工相對處於弱勢，雇主有無依據勞動法令規定，給與勞工足夠的工資與保障，生產機具設備設置足夠的安全衛生設施，讓勞工安全操作，乃需政府公權力的介入，以保障勞工生命安全健康及權益，這就是勞動檢查的使命和目的。



勞動檢查體制的演進

我國的勞動檢查始於民國二十年代。當時國民政府為保護勞工權益，於民國15年訂定「臨時工廠條例」，民國18年制定「工廠法」，民國20年公布「工廠檢查法」，民國22年設立中央工廠檢查處，辦理工廠檢查，確立我國的工廠檢查制度，然因當時國家內憂外患，導致工廠檢查成效有限。

政府遷臺初期，工業發展主要以工廠及礦場為主，工礦檢查工作原本應由中央勞工行政主管機關執行，然而當時中央政府受限於人力物力，檢查業務難以推展。到了民國39年，由台灣省政府向內政部呈准辦理工礦檢查，於民國40年成立工礦檢查委員會，接續辦理台灣地區的工礦檢查。

民國55年我國經濟轉以加工出口為主，設立了加工出口區，民國69年新竹科學工業園區成立，基於單一窗口便利招商，該兩區域的工廠檢查，交由經濟部加工出口區管理處及科學工業園區管理局辦理，日後陸續成立的南部及中部科學工業園區，也採同樣的模式授權。直轄市部分，台北市及高雄市於民國56年及68年陸續升格為院（直）轄市，同樣以業務授權模式辦理。而礦場安全檢查於民國62年轉由經濟部礦

業司辦理，工廠及礦場安全檢查，自此分離。

由上觀之，政府遷臺前後的勞動檢查有極大不同，由中央執行轉變由授權地方及經濟特區辦理。到了民國89年台灣省精省後，原屬台灣省政府的北、中、南三區勞動檢查機構改隸行政院勞工委員會後，中央始有直屬勞動檢查機構。民國99年縣市改制直轄市，5都成形後，新改制直轄市多表達希望參照北、高兩市之授權模式辦理勞動檢查業務，致使我國勞動檢查呈現多元發展狀態。





勞動檢查權責探討

中華民國憲法第108條第1項第13款規定，有關勞動法及其他社會立法，由中央立法並執行，或交由省縣執行。工廠檢查法（勞動檢查法前身）第3條規定，工廠檢查事務，由中央勞工行政機關派工廠檢查員辦理之，但必要時，省、市主管廳局亦得派員檢查，省、市所派工廠檢查員，並受中央勞工行政機關之指導、監督。勞動檢查法第5條規定，勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之；授權之勞動檢查，應受中央主管機關之指揮監督。

另外，勞工安全衛生法第27條規定，主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。勞動基準法第72條規定，中央主管機關，為貫徹本法及其他勞工法令之執行，設勞工檢查機構或授權直轄市主管機關專設檢查機構辦理之；直轄市、縣（市）主管機關於

必要時，亦得派員實施檢查。

然勞工安全衛生法及勞動檢查法明定諸如：危險性機械或設備之檢查、重大職業災害之檢查或調查、危險性工作場所之審查或檢查等事項，係屬勞動檢查機構專屬事務職能，其勞動檢查員須符合選用資格及經專業訓練，領有中央主管機關製發之勞動檢查證，方可從事該等檢查業務。由中央主管機關依勞動檢查法第5條規定授權的直轄市主管機關或有關機關專設之勞動檢查機構，始得辦理屬勞動檢查機構專屬事務職權。

現行勞工安全衛生檢查，除授權之直轄市政府設有專業勞動檢查員辦理外，縣（市）政府轄區係由行政院勞工委員會三區勞動檢查所辦理。至於勞動條件檢查部分，除中央規劃之勞動條件專案檢查由勞動檢查機構辦理外，一般勞動條件檢查，地方主管機關各自依業務情況規劃推動，而對於勞動條件申訴案件，如係勞工直接向縣（市）主管機關申訴者，即由該機關受理查處，如向



行政院勞工委員會及所屬勞動檢查機構申訴者，則由勞動檢查機構查處，但申訴案件如事涉勞資糾紛或屬爭議性質，須經縣（市）主管機關釐清事實並居中協處者，仍由縣（市）主管機關依法定權責處理。

勞動檢查業務進展

民國76年行政院勞工委員會成立及89年精省時期，中央勞政主管機關為齊一檢查體制，有效提升檢查效能，並參酌國際發展趨勢，嘗試將勞動檢查業務收歸中央辦理，然因直轄市政府授權已久，中央勞動檢查人力增加有其困難等因素，而維持授權分工的狀態。

現今中央政府組織再造在即，且縣市改制直轄市制度成形，考量勞動檢查之特殊性，行政院勞工委員會近年來在「資源不重複」、「對勞工最佳」、「組織效能最適」的原則下，規劃多種勞動檢查分工模式，與各直轄市政府進一步協商，最終獲得「在直轄市政府自

籌勞動檢查機構之組織員額及經費下，得授權其辦理部分或全部勞動檢查。」之共識。

行政院勞工委員會並於102年1月11公告高雄市政府自即日起辦理所轄行政區域勞動檢查業務。另依新北市政府勞動檢查人力情況，同日公告新北市政府自同年2月1日起辦理所轄行政區域部分勞動檢查業務；未來臺中市政府、臺南市政府及新改制之直轄市政府，將依其所設勞動檢查機構的規模，分階段授權辦理勞動檢查業務。藉由直轄市政府自籌勞動檢查機構之組織員額及經費，讓行政院勞工委員會三區勞動檢查所吃緊的勞動檢查人力得到紓解，達到合理的勞動檢查員與勞工人數比例。

目前不論是中央所設的勞動檢查機構、經授權的勞動檢查機構或未經授權之直轄市、縣（市）政府，目前均依法定之權責及分工原則運作，以保障勞工生命安全與權益。☉