

## 第八章

# 勞退新制之政策形成 與立法過程之分析

### 壹、前言

勞工退休金條例在二〇〇四年六月十一日完成三讀的立法程序，並將於二〇〇五年七月一日付諸實施。從此，自一九八四年立法、實施後即爭議不斷勞動基準法退休金制度，終於出現了首次，也是全面性的修改，而進入一個新時代。

對於此一新制，推動勞退新制的關鍵人物沈富雄立法委員以爲：「我認爲這是非常偉大的成就，而且我們現在這個制度，恐怕已經引起全世界注意了，因爲這是獨一無二、獨創的、非常接近完美的制度，……<sup>1</sup>。」陳總統也以爲：「勞退新制的建立與施行，絕對是台灣歷史上革命性的大事，將全面提升台灣勞工的價值及產業競爭力<sup>2</sup>。」當時，陳水扁總統也指出：「勞退新制讓過去超過九成領不到退休金的勞工，不但『看得到』也『領得到』，對勞工朋友們的老年生活提供了基本的保障，但更重要的是提供了勞工們更有彈性的就業環境。」在六月十七日的阿扁總統電子報，陳總統除了完全同意勞委會主委所指稱：「這個條例雖然不能讓勞方與資方都能百分之百滿意，但絕對是爲國家長遠

---

<sup>1</sup> 立法院公報，第93卷第34期，頁907。

<sup>2</sup> 此等談話，引自民進黨第10屆第85次中常會新聞稿。

的發展，以及勞資的和諧與共容取得最好的平衡點<sup>3</sup>。」此外，更認為：「勞退新制的施行將會與解除戒嚴、勞基法的實施、全民健保的開辦，在台灣歷史上享有相同的地位。……勞退制度的改革絕對不是零分與一百分的選擇。過去各方堅持一定要一百分，結果十四年來一直是零分。改革的理想反而成為改革的障礙。目前通過的勞退新制或許只有八十分，大家都不滿意，但可以確定的是八十分一定比零分好<sup>4</sup>。」如此場景，有如時光倒流。回顧當年制訂勞動基準法時，當時的內政部長及總統，不也如此歡欣雀躍<sup>5</sup>。

然而，這樣的一個新時代，究竟是向上提升或向下沉淪，則不能不謹慎以對。針對此一問題，本人已分別在二〇〇五年四月六日由台灣國際勞雇組織基金會、政大勞工研究所、政大法學院勞動法與社會法研究中心聯合舉辦的「勞工退休保障國際研討會」提出「台灣勞工退休保障制度之改革與檢討<sup>6</sup>」、在同年四月二十八日由政治大學勞工研究所所主辦「九十三年度勞動人權評估座談會」提出「二〇〇四年台灣社會安全制度之回顧與檢討」兩篇報告，並指出：此一新制不只沒有讓台灣向上提升，甚且快速向下沉淪。此外，更以為：在建構現代福利國家的道路上，二〇〇四年是繼一九八四年之後最為嚴寒的冬天，甚且超過一九八四年十倍、百倍的冷酷冬天。

所以會有以上評論，其理由主要在於：

---

<sup>3</sup> 阿扁總統電子報第140期，[http://www.president.gov.tw/1\\_epaper/93/930617.html](http://www.president.gov.tw/1_epaper/93/930617.html)。

<sup>4</sup> 同前註。

<sup>5</sup> 勞動基準法通過之後，除了當時的內政部長吳伯雄著文而引為政府施政成果，當時的總統蔣經國亦在國民黨中常會發表談話讚許此一立法。有關文獻請參見台灣省政府社會處（編），1984。

<sup>6</sup> 參見本書附錄一。

一、個人帳戶因不具風險分攤功能，又未有依消費或薪資指數調整給付水準之機制，因此無法因應消費指數、物價指數變動<sup>7</sup>，甚至通貨膨脹，而無法發揮社會保障功能。準此，社會保障目標，無由達成<sup>8</sup>。至於私人保險，同樣的難以具有社會保險依消

<sup>7</sup> 就此，勞委會在該會網頁勞退金試算表所假設的每年3%薪資上漲率，6%投資報酬率，已是悖離現實的假設。按近年來的不但薪資成長率接近零成長，勞保、勞退基金基金的投資報酬率也遠低於6%。依審計部2005年中央政府總決算審核報告書，勞保基金投資股市的平均年報酬率僅有0.76%，銀行存款的年度報酬率也僅有1.07%，又委託專業投資機構操作之部分則「績效欠彰」。至於勞退基金由中央信託局自行運用的年收益率僅為1.84%。此外，勞委會的試算，竟未考慮幣制貶值、物價指數等問題。因此，其所謂高達百分之二十幾，甚至百分之四十幾的所得替代率已不具意義。此外，其完全不提物價指數的變動，甚至通貨膨脹的影響。鄭津津，2005，頁64-86，曾引用中華民國退休金協會之資料，指出：「如果基金的收益率只有3%，再加上通貨膨脹，所得替代率可能就會低於10%。按其所假設的通貨膨脹率為每年1%。又過去數十年，台灣的物價向稱穩定，幣值也相當穩定，相對於美金甚且升值，但從1960年到2004年的四十四年期間台灣物價指數呈現7.83倍的成長；若以1971年到2000年三十年為例，亦有4.69倍的成長。（此等數據係依據主計處台灣地區消費物價指數對上年同月漲跌率統計表所推算。）準此，縱有最低收益保證，也無濟於事。準此，所謂看得到、拿得到，少有意義。除此之外，勞委會向全國民眾廣發的宣傳品『全力打造勞工幸福』中竟謂：『90年到91年舊制退休金領取狀況：只有20,678人領到退休金，占勞工人數的0.7%，99%以上領不到退休金。』然而，這應非事實。將勞基法勞退金的請領人數與勞保老年給付人數加以比較，退休勞工能領到勞基法退休金之人數約10%。據此，勞基法的勞退制度，確實存有重大問題。雖然如此，絕不是0.7%的請領比例。此等悖離事實的陳述，與詐欺何異？」

<sup>8</sup> 有謂，社會保障乃是勞工保險的任務，且在此方面已另有規劃。惟此一方面的規劃，例如於2003年12月31日與勞退新制同時完成一讀的勞保條例修正案，並未進入二、三讀。由此可見，該等立法只是行政與立法機關的障眼法。何時才能完成修法，無可預料。再者，由於勞退新制部分已被政府強行取走6%薪資，因此勞保的財源已受到嚴重壓擠，勞保的給付也將受到嚴重排擠。據此，工業國家高達50%、60%、甚至60%以上的年金所得替代率難以期待，甚至連ILO第128號公約的45%所得替代率亦難以期待。

費或薪資指數調整給付水準之機制，亦無法具有社會保險的社會保障功能。因此，經由三、四十年所累積的儲備，不但極可能無法達成勞委會所宣稱高達百分之二十六或百分之四十一的所得替代<sup>9</sup>，可能連百分之十都無法達成，甚至在通貨膨脹等特別情勢下，將全數化為烏有。準此，所謂「看得到、拿得到」的說法毫無意義，甚至與詐欺無異。

二、由於個人帳戶採行壟斷的國營體制，因此將使國家擁有高達數兆，也就是可能超過年度國民生產總額的鉅額基金。又除非改變現行勞退基金的管理方式，否則基金將可任意進出股市或從事其他形態之投資，其結果將造成政府掌控整體國家經濟之結果。

三、又除非改變現行勞退基金的管理方式，否則此等基金的投資極可能與民主選舉相結合。其不止可能成為股市護盤的工具，也進而成為政治操縱的工具。

四、又除非改變現行勞退基金的管理方式，否則基金的管理將可自外於預算、依法行政與結算的控制程序。其結果，將任由基金的控管者依其「良知」或「貪婪」之尺度，任意行事。

五、勞退新制不只無法禁得起學術的檢驗，也無法在國際經驗中獲得驗證。勞退新制所採行國家壟斷管理又可投資股市的個人帳戶制，也就是強制儲蓄，不但未見於德、美、日等工業國家<sup>10</sup>，別於拉丁美洲或香港分散組織的個人帳戶，也有別於新加坡不得有高風險投資的公積金制度<sup>11</sup>。這種集私人化、集體化於一體的制度，確如沈富雄所說，是台灣所獨創的制度。只是，此

---

<sup>9</sup> 依據勞委會的試算表及其所設定的條件，三十年及四十年的個人帳戶所得替代率分別是26%及41%。

<sup>10</sup> 就此，將於本章附論中進一步討論。

<sup>11</sup> 就此，將於本章附論中再進一步討論。

一制度會是偉大的發明？如果全世界都在看，究竟是讚美，還是看笑話？

六、勞退新制因對於勞工、雇主的財產具有重大干預而有侵害人權之虞。勞退新制不是憲法第十三章第四節，尤其第一五五條所授權與要求的社會安全措施，也不是世界人權宣言、聯合國經濟、社會、文化權利國際盟約所主張社會權的內涵，也與ILO公約，尤其第一〇二號、第一二八號等公約的要求不符。因此，勞退新制不只違憲、也違背國際公約，尤其人權公約。

綜而言之，勞退新制實施之後，福利社會不再，自由經濟不再，民主政治不再，法治國家不再。據此，本人曾謂：「勞退新制可以以十六字形容，亦即：「搜刮民財、拯救股市、鞏固政權、中飽私囊。」既如此，將沒有福利國家、又豈止為沒有福利，甚至連國家也沒有。果如此，台灣也可能遭遇如同阿根廷所遭遇的經濟與社會危機<sup>12</sup>。這也是我曾有的警言，亦即：「今日的阿根廷，明日的台灣？」

除非以上所言不堪檢驗<sup>13</sup>，否則有關勞退新制良窳的討論，少有意義。有鑒於此，本文將把焦點置重於政策的形成與立法過程，尤其探究<sup>14</sup>：

- 一、何以會有此一制度？
- 二、何種因素促成了此一制度？

就此，將分別就政府、國會、監察、考試與司法、政黨、勞資雙方、媒體、學術及國際因素加以分析。如果勞退新制或整體的老年安全制度，甚至整體的社會福利體系能有改革，問題的關

---

<sup>12</sup> Bertranuo/Rofman/Grushka, 2003, 103-114.

<sup>13</sup> 有關勞退新制，尤其個人帳戶的討論，除了本人前述兩篇會議論文，尚請參見郭明政，1997a，與本書第一章、第二章、第六章、附錄二。

<sup>14</sup> 黃世鑫，2005，頁375-430。