

勞工退休制度的改革

新境界智庫勞動政策小組

一、前言

一份勞保局定期的勞保財務精算報告，經由媒體報導的曝光，勞保財務危機這個早已存在的客觀事實，引起社會大眾得注意甚至引爆勞工提早請領的恐慌潮。根據該精算報告的內容，勞保將提前在民國 116 年入不敷出，造成虧損，勞委會為因應此現象，希望能比照軍公教人員相關退休法令中，政府預算撥補與最後保證支付責任的條文，在勞保條例也增列類似條文，但卻被行政院否決，引發勞工對政府獨厚軍公教的憤怒。後來在民意強大壓力之下，立法院於審查勞保條例時，行政院同意增列該條文，才緩和了民眾的不安，但勞工對勞保破產的疑慮，對政府的不信任卻依然存在。

在少子女化與人口老化的危機之下，包括勞退新制與勞工保險的這雙層勞工退休保障制度，該如何進行進一步的改革，才能永續發展，恐怕是不分朝野都必須嚴肅面對的嚴峻挑戰。

二、勞保老年一次給付下的擠兌恐懼

勞工保險自 1958 年開始實施，已經超過 50 年，目前涵蓋了 900 多萬勞工，規模僅次於全民健保。勞保給付項目涵蓋了生老病死，其中最大宗的給付項目為老年給付。但由於勞保老年給付長期以來，一直採取「一次給付」的方式，且退休資格寬鬆¹，許多人在年齡上雖然已具備請領資格，隨時可到勞保局申請退休，但由於超過投保年資 15 年之後，每一年有兩個基數的加倍效果，導致許多勞工都希望累積到最高的 45 個基數再申請退休。因此具備退休資格但未領取一次給付的潛在退休者相當龐大，而勞保局為防止這些潛在的退休者，因某種因素突然擠兌的情形發生，因此勞保基金必須經常性地累積大約 4-5 千億的龐大準備金因應之。

勞保最近最大的一波請領潮，是在 2008 年 10 月國民年金保險開辦，敬老津貼將隨著同步逐漸落日，而勞保年金在同年 7 月通過修法，並即將在 2009 年 1 月開始實施。使得在 2008 年第四季，許多潛在退休勞工因訊息的不充分，紛紛

¹ 根據勞保條例第 58 條，符合下列之一者，可申請老年給付：1. 勞保年資一年，男性 60 歲、女性 55 歲。2. 投保年資 15 年且 55 歲。3. 同一投保單位年資 25 年。4. 投保年資 25 年且 50 歲。5. 危險性特殊工作年資 5 年且 55 歲。

提前領取一次給付，以便依法加入國保到 65 歲後能領取 3000 元外加的保證年金，使得勞保湧現擠兌人潮，基金規模一度低於兩千億元。

三、誤入歧途--提高股市獲利解救勞保

由於勞保為了應付老年一次給付，必須經常性累積龐大基金，使得這龐大基金的管理運用成為一個重要的課題。反觀，以德國的老年保險為例，由於採取年金制，因此其準備金僅有一個月的現金流量作為準備，隨收隨付，根本沒有基金運用的問題。而臺灣目前勞退舊制約有 5600 億元、勞退新制約有 7800 億元，依法 40% 可投入股市。而勞保基金約有 5500 億，投入股市無法定上限，目前約 40% 投入股市。光是上述三個基金就高達 1.5 兆，若再加上國保與就保基金，恐怕將逼近 2 兆。因此約有 8 千億可以由國家自行操作或委託民間業者操作投入股市。

近來，勞保財務危機逼近，因此許多財經學者以及投顧業者，紛紛透過財經雜誌與報紙，表達要拯救危機，必須更積極投入股市以提高獲利率，這種幾乎是拿勞工的錢投入高風險的股市操作，來解決財務問題，完全是誤入歧途，這是以解決政府財務大旗為藉口，行投信業者大賺基金管理費之實。

更何況最近所爆發的「盈正案」，安泰投信的基金經理人謝青良操作受委託的勞保勞退基金，涉嫌坑殺政府 2 億元暴利。這龐大的基金委外操作運用，不知還有多少黑暗內幕要爆發？這其中的利益輸送，與股市崩盤的高風險，恐怕才是真正的破產風暴。

四、2009 年勞保老年年金的實施與挑戰

由於臺灣人口快速老化與生育率持續降低所導致的少子女化，任何社會保險都必須面對這個挑戰，勞保也不例外。因此，費率逐年提高、退休年齡逐步提高早已無可避免。因此勞保財務是否會破產，其實是人口因素的結構性問題，而且早有因應。

2008 年 7 月勞保條例的修正通過，當時已經意識到勞保在財務精算推估之後的收支不平衡，因此在修法條文當中明列了幾項改革方案，以減緩因應的財務缺口：1. 新增老年年金給付，修法後才首度加保者只適用年金制，使得老年一次給付逐步落日。2. 年金給付資格從修法後第 10 年起，從 60 歲逐步提高到 65 歲。3. 費率從修法後逐步提高到 13%。4. 年金給付新採用「保留年資」規定。這些內建並明訂在勞保條例當中的逐年調整方案，以一次性修法來解決未來將發生的

問題，可說是一難得朝野共識的開創性與負責任的修法，能讓勞保長遠的財務問題有了逐步改善的依循路徑。

五、龐大勞退基金的管理風險

於 2005 年開始實施的勞退新制個人帳戶，這種確定提撥制，本質上是一種個人儲蓄，因此國家根本不會有財務破產問題。但是卻會有國家金融集權、基金運用弊端與通貨膨脹等問題存在。而臺灣的勞退新制是將強制提撥的金額全數集中到國家的共同基金層次，約每年以 1000 億的速度累積，目前已經累積超過 7000 億，預期開辦後 15 年內領取者不多，在只進不出的情形下，將累積龐大基金，這與香港的強積金分散在企業層次，未集中到國家層次不同。與同樣集中到國家層次的新加坡公積金非常接近，但以新加坡的金融透明度與國家治理的廉潔度，恐怕都不是臺灣所能企及的。因此如何管理運用這筆龐大基金，就成了一個艱鉅的燙手山芋。

根據 2013 年 1 月新勞動部成立之後的規畫，原來「勞退金監理會」結合勞保局的部分基金運用人力，成立一新的「勞動基金運用局」，未來「勞動基金運用局」將有接近 2 兆元的政府基金管理運用，全數由該局集中管理。該局為三級行政機關，其首長由勞動部長任命，層級低，極易受到政治力影響，擁有龐大基金運作權力，未來不只成為脫韁野馬，更恐成金融酷斯拉，勞工血汗錢將淪為金權內幕交易的犧牲品。

六、「過早請領且替代率高」的軍公教退休制度

民眾對勞保可能破產的恐慌不安，甚至進而產生憤怒，其最重要的因素就是當前「獨厚軍公教」的退休制度，所造成的不滿。這個不滿情緒的蔓延，將影響國民對於政府的不信任感加劇，破壞社會的團結。

首先是「政府撥補並保證最後支付責任」的議題。對軍公教的相關退休保險，政府過去十幾年來已經以編列預算的方式撥補上千億，並在法條上也有明列政府保證最後支付責任，由政府編列預算撥補的文字。但是這次勞委會也在勞保條例當中提出類似精神的條文，但卻在行政院跨部會協商被拒絕，此一消息傳出，引發廣大勞工的憤怒，最後立法院與行政院在強大民意壓力之下，才在於委員會審查時，同意納入上述文字。但是勞工與社會大眾的怒火已經燒到軍公教上。

其次，軍公教退休人員領取「年終慰問金」的議題。軍公教的退休本來就相當優厚，後來又被媒體挖出，政府每年要編列 202 億元，發放年終慰問金給已經退休的軍公教人員，而且毫無法源依據，這個事件所引發的風暴，更掃到立法委員自身也刪除沒有法源依據的九項津貼(9A)，後來行政院長陳冲提出月退俸兩萬元以下才繼續發放的構想，才暫時平息眾怒，但該構想尚未獲得立法院的通過。

最後，雖然公務人員已經從「七五制」逐漸過渡到「八五制」，但依然可以在 55 歲左右就領取月退俸，而教師可在 50 歲、軍人服役 20 年就可領取月退俸，這種過早領取月退俸的現象，甚至進一步造成到私立學校或私部門任職領雙薪的情形，且再加上公保一次金與退輔舊制一次金都可轉存 18%優惠存款，形成了「過早請領且替代率高」的超優厚退休保障。

七、當「階層對立」轉變成「世代對立」

基本上，「軍公教福利國」的形成，乃是國民黨威權統治下的政治產物，軍公教的超高退休福利乃是由全民預算堆砌出來，雖然在民國 84 年的改革，讓過去恩給制慢慢走向共同提撥制，但是比其勞工的退休保障還是相對優厚，且造成國庫龐大負擔。某些縣市政府支付公教人員的月退休金與 18%優惠存款利息補貼居然超過年度總稅收，就可以知其荒謬性有多大。但即使在軍公教內部，年輕的公務人員所提撥的退撫與公保費用，絕大部分都被用來支付已經退休公務員的退休近，這也形成軍公教內部的世代不正義。

勞工保險的財務危機是被鑲嵌在臺灣快速人口老化這個時代巨輪之下，任何社會保障制度都躲不過這個人口浪潮，如何保持世代間的正義，如何兼顧老年退休照顧與青年工作人口的繳費負擔，就成了執政者走鋼絲的兩難，社會保險的世代契約是否會被撕毀否決，其實是考驗著人民對政府的信任度高低。一旦繳費的青年工作人口，因保費負擔過重，且失去對政府的信任，甚至對未來三、四十年之後的期待保障失去信心，而拒絕繳費之際，那當代的老年人的給付勢必被縮減，這時臺灣將會從「勞工對抗軍公教」的「階層對立」轉變成「年輕世代對抗老年世代」的「世代對立」。因此朝野如何共同理性思考整體軍公教、勞保、國保等退休制度改革，而不是激情加碼或相互指責，才是負責任的政府所應當的作為。

八、退休制度改革方案

以下提出包含軍公教與勞工退休制度的改革大方向，希望能挽救臺灣的退休制度，並藉由此制度性改革來防止社會階層對立，更進一步促進臺灣不同職業族群與不同世代之間的社會團結。

(一) 軍公教退休制度部分

1. 軍公教領取月退休金的年齡，應調整與勞工一致為 65 歲。雖然公務人員退休法於 2010 年修法，將原有的「七五制」(年資加年齡為 75)從民國 101 年開始，分十年，每年提高一歲，逐步過渡到「八五制」。雖然如此，以 25 歲擔任公職者為例，依然可在 55 歲就開始領取月退休金。勞保年金請領年齡目前雖然為 60 歲(逐步調整到 2018 年時為 65 歲)，國民年金 65 歲，勞退新制須 60 歲才請領，而差距依然很大，為了讓社會各階層的退休請領資格一致，軍公教領取月退休金應調整為與勞工一致。
2. 新增「保留年資」規定。目前軍公教的退休金，不管是公保還是退撫，都沒有「保留年資」的規定，也就是說，軍公教人員必須在退休當天仍然為軍公教身分方能申請退休金，使得軍公教人員不敢離職，除非離職後，在退休前再回任公務員，不然過去的軍公教任職期間的年資將消失。目前只有 2005 年的勞退新制與 2009 年新通過的勞保年金有保留年資的規定，軍公教退撫或公保也應比照。讓軍公教人員可以離職轉任民間企業工作後，於 65 歲再開始請領相關月退休金。
3. 軍公教的退休保障應保險化，財務自律，不再依賴預算撥補。目前的公教退撫與公保都應朝向社會保險，保費與給付相關的財務平衡原則，以過去政府大開支票，但是僅依照軍公教的被保險人群體，跟無法負擔其財務平衡，必須大量依賴政府預算撥補，根本是名義上是採保險制，但實質上根本是國家恩給制。反觀，政府對於勞工保險卻採取嚴格的保險財務自律標準，這其中所存在的巨大差異，當然會引發勞工不滿。
4. 月退俸的調整與 CPI 同步，並取消年終慰問金。目前軍公教的月退俸的調整是與現職軍公教人員的調薪來連動，是相當不正確的做法。因為現職公務員調薪與為激勵現職軍公教人員，退休人員領取退休俸，是為退休生活花費，因此應該是維持其購買力不要被物價的上漲所抵銷掉，而影響退休生活，因此，軍公教月退俸應與勞保年金與國民年金一致，採取與消費者物價指數作連動。退休人員的年終慰問金的發放，沒有法源依據，對地方政府的財政也造成嚴重財務負擔，必須立即應停止發放。

5. 目前未滿 60 歲之退休軍公教人員，應立即提止發放月退俸，等屆齡 60 歲(後逐步提高到 65 歲與勞工一致)之後才發放。年金的發放乃是針對喪失工作能力之後，防止因所得中斷造成生活無以為繼的經濟風險。但是目前領取月退俸之軍公教人員，絕大部分還不到 60 歲，都還有很旺盛的工作能力，且很大部分都在繼續從事工作，因此月退俸的發放造成國家資源錯置與浪費。因此為了改善國家財政，應立即停止發放 60 歲之軍公教人員之月退俸。

(二) 勞工保險部分

1. 「國家預算撥補與保證支付責任」相關文字應入法。

目前軍公教相關退休法令當中，皆有關政府預算撥補與最後保證支付責任的相關明文規定。對於涵蓋層面更廣的勞工保險，更需要得到廣大勞工的信任，因此相關條文一定要於勞工保險條例當中明文記載，也讓目前的勞保被保險人能安心繼續繳交保費。

2. 準備金精算後應降至六個月。

社會保險採取隨收隨付，其準備金僅是支付緊急狀況，由於臺灣過去採取一次給付，且給付門檻低，因此無法預期許多達退休條件勞工是否會突然請領，因此必須準備龐大準備金因應。但勞保年金實施之後，有資格請領一次給付的被保險人逐漸降低。以德國為例，其老年年金保險請領已經進入人口成熟期，透過嚴密精算，其準備金僅有一個月就已經足夠因應。勞保也應逐漸降低其準備金，以避免基金管理的風險。

3. 調整平均投保薪資以最高 120 個月計算。

目前勞保年金採取最高 60 個月投保薪資的平均(瑞典 40 年平均)，作為年金計算的基準，而老年一次給付則採去最後 3 年平均，這些計算方式免不了會發生道德風險，因此勞委會於日前曾提出採取全職業生涯的投保薪資來平均，但這影響勞工權益太大，政治上幾乎不可行。務實做法應是，無論是年金採最高 60 個月或一次給付採最後 3 年平均的計算方式，一律調整到採計最高 120 個月平均，以在道德風險與給付水準之間取得平衡。

4. 強制一定限期前選擇退休給付方式。

目前只要是 2008 年 7 月 17 日前曾經有加入勞保者，都可有一次給付與年金給付兩種退休選項，而且可在退休當日才做出決定領取方式，如此一來，讓勞保基金的財務給付變得無法預測與充滿不確定性。因此，應該立法要求，於一定退休期限前，必須提早決定領取方式，以穩定勞保財務規劃。

5. 老年一次給付也應採取保留年資。

目前勞保僅有 2009 年實施的年金給付有保留年資的規定，導致中高齡失業者必須想辦法加入職業工會或寄保在某企業當中全額負擔保費，造成勞工沉重負擔。也有勞工忽略年輕時的勞保年資，後因家庭因素未再就業，而未再加入勞保，造成之前投保年資的喪失。因此保留年資的規定，應該也擴及老年一次給付，以保障勞工權益。

6. 無一定雇主與自營作業者等職業工人之投保薪資，應採定額加保。

由於職業工人之薪資所得難以認定，目前勞保局默許職業工會以每年提高 15% 投保薪資的方式，逐年提高投保薪資，造成一定程度的道德風險，並衍生爭議。因此，為了公平性勞保職業工人應比照國民年金方式繳費，投保薪資固定基本工資並隨 CPI 之 3% 調整，平均投保薪資採退休當月投保薪資計算。

（三）勞工退休金個人帳戶部分

1. 勞退監理會應提升其獨立地位與行政位階，主委與委員應有任期保障。

勞動部明年 1 月成立後，新成立的「勞動基金運用局」將管理運用近 2 兆元的政府基金，恐將淪為政治金融操作犧牲品，該局為三級行政機關，專業自主性極易受到上級勞動部長政治力影響，因此應維持目前「勞退監理會」型態，並提升位階與勞動部平行，監理會主委與委員也應以任期制保障，避免受政治任命的部長或院長的政治干預而影響其專業性與獨立性，因此龐大的勞工退休金管理，首重安全性，應以「去政治化」的獨立行使職權的委員會來加以監理，以確保勞工退休基金的穩健發展與安全。

2. 勞退新制之月退休金領取規定，應明確化。

目前勞退新制所累積的個人帳戶，於 60 歲年資滿 15 年，得請領「月退休金」，也就是帳戶總額除以當期平均餘命之月數，按月分期給付。但其規定並不明確，應修法改成「應」領取月退休金。

3. 基金收益應以「複利」計算。

個人帳戶的保證收益依法不能低於兩年定存，但勞委會在「勞工退休金條例退休基金管理與盈虧分配辦法」第 9 條當中，卻自行將其收益定義為以「單利」計算，也就是不把前期的利息滾入本金計算，這對於提撥勞退新制大都超過 30 年的勞工，其權益影響甚大。因此應該於勞工退休金條例的母法當中，明文規定以複利計算，以保障勞工退休權益。