

四、勞動政策配合

正德國動態化年金之設計下，年金給付基準、退休年齡與勞動政策以及勞資集體協商制度均有密切關聯。我國是否亦有相因應的整合機制？如為因應人口老化壓力而延長退休年齡，就業市場是否能夠承受¹⁰⁰？在欠缺集體勞資協商制度保障之下，年長的就業人口是否可能淪為犧牲者？恐怕還有待進一步研究。

德國經驗顯示，社會保險財務處理方式的選擇及運作，有其歷史背景及社會條件，更重要的是跨領域的整合機制。以台灣人口、社會及經濟條件以及民衆的權利意識而言，究竟年金保險以及未來長期照護體系應該採取何種財務處理方式較為適當，同樣需要由各領域作深入的研究與整合。從平等權保障的角度觀察則應強調，如果立法者以法律制度創設世代間給付關係，必須同時考慮到世代間負擔平等的問題¹⁰¹，至少在年金保險與照護保險必須以「三代契約」為出發點，一旦世代間負擔失去平衡，勢將危及社會保險之正當性基礎。

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

郭明政**

目次

| | |
|-----------------------------|------------------------------------|
| 壹、前言 | 規劃之個人帳戶方案 |
| 貳、台灣老人安全制度之現況及其問題 | 二、國民年金規劃方案中之個人帳戶方案 |
| 一、公職人員 | 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 |
| 二、勞工 | 伍、個人帳戶方案的憲法分析(二) ——基本權利之分析 |
| 三、農民、家務工作者及非就業者 | 陸、附論——個人帳戶的迷思 |
| 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 | 柒、結語 |
| 一、勞基法勞工退休金改制 | 後記 |

¹⁰⁰ 黃世鑫，同前註3，頁139。

¹⁰¹ Haverkate, Verfassungslehre, S. 319.

* 本文承助理卓俊吉及李志好協助收集資料及校稿，復承徐國淦記者提供媒體資料，謹此致謝。本文之完稿日為2002年5月20日。

** 政治大學法學院教授。

壹、前言

隨著一九九五年全民健康保險、一九九九年勞工保險失業給付等實施，一九九八年犯罪被害人保護法及其他社會補償法制¹之立法及兒童／少年／老人福利法、身心障礙者保護法與社會救助法之修或立法，台灣在社會福利²方面，並非毫無建樹，甚至可說在通往利國家或社會國的道路上，更往前跨進了一大步³。最近，隨著職災害勞工保護法、就業保險法之制定，台灣的社會立法又有了新的貌。甚至甫完成立法的兩性工作平等法亦含有不少社會給付之規，例如養育津貼及保險費補貼之規定，也具有社會立法之性質。雖如此，在整體的社會安全體系上，卻仍有不少缺失，其中最為嚴重

有關社會補償之論述，請參見郭明政，德國暴力犯罪被害人補償制度之研究，政大法學評論第52期，頁179以下，1994年12月；郭明政，犯罪被害人保護法——後民法與社會法法律時期的成熟標竿，政大法學評論第60期，頁303以下，1998年12月。

在台灣，部份將社會福利定位為福利服務而與社會安全及社會保險明顯區隔的說法，實深值商榷。就學術而言，社會福利主要見諸英、美而稱之為Social Welfare，至於在社會保險的創始國—德國，雖亦有福利國家之用語Wohlfahrtsstaat，惟此一用語在早期係指警察國家的國家干預，近年來雖亦有將其對應為英、美所稱之Welfare State而為類似該國所通稱之社會國，但社會福利的用語Soziale Wohlfahrt仍相對少見。惟若以英文文獻為例，不論是有關福利國家或社會福利之文獻，原則上多包括社會安全與社會保險之討論，亦即將社會安全及社會保險歸類為社會福利之一環。此外，甚至有將社會福利區分為國家與私人之社會福利者，請參見Cranston, Legal Foundation of the Welfare State, 1985。就憲法而言，憲法第13章第4節社會安全中之第155條亦明文規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險。」由此可見，社會保險乃屬社會安全之一種方式，社會安全則是為達成社會福利的必要手段，因此彼此間絕非互斥的觀念。

就此，除了參見本人之專書「社會安全制度與社會法」(1997)，最近所撰之「社會安全法制的回顧與展望」，載：黃宗樂教授祝壽論文集基礎法學篇，頁47以下及“Fifty Years of Social Insurance in Taiwan”，in: FS für von Maydell (預計於2002年6月於德國Hermann Luchterhand公司出版)，以及“Development, Reform and Perspectives on Social Insurance in Taiwan”，載於由作者(Ming-Cheng Kuo)會同Zacher及Chan共同編輯之Reform and Perspectives on Social Insurance一書(預計於2002年6月由荷蘭Kluwer公司出版)。

的莫過於老年安全體制的低度發展⁴。

近年來，為了改善此等缺失，除了各種老人津貼的提出，包括各縣市政府所實施的敬老津貼、老農津貼、中低收入戶老人津貼及甫完成立法之敬老津貼外，復有勞工保險老年／殘廢／遺屬給付改採年金給付⁵、勞基法退休金制度改採附加年金或個人帳戶之改革計畫以及另行實施國民年金之規劃。惟直到目前，此等計畫或規劃案竟無一實現。雖然如此，老年安全制度之改革，仍將是未來數年最為重大的社會工程，同時也將會是社會立法的核心議題⁶。

惟觀諸最近之發展，最值得注意的乃是個人帳戶制度之提出，也就是社會福利私人化的急劇變化。按陳總統於競選期間曾親筆簽名主張「修改勞基法規定，朝向社會保險制度，使勞工轉換工作，年資可累積領取退休金」⁷，但新政府成立之後，非但原有以社會保險為基本原則的國民年金規劃發生質變，而有所謂儲蓄保險之新方案，甚至勞基法退休金制度亦未朝社會保險的方向加以規劃，而是繼續推動國民黨政府所規劃的個人帳戶制⁸。此後，雖基於經發會之決議而有所謂三軌制之規劃，但個人帳戶制仍屬其中之一，甚且是最為核心之制度⁹。針對此等改變，令人質疑的不只是政治承諾的問題，更令人顧慮的乃是：此等個人帳戶制是否經得起檢驗，其包括：

4 請參見作者(Ming-Cheng Kuo)於1990年在德國Nomos出版公司所出版的“Alterssicherung in Taiwan - Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat. 1990. Baden-Baden以及前已提及「社會安全制度與社會法」(1997)，尤其頁197以下。

5 按早在1969年即已有改採年金制之政策規劃，惟直到九〇年代初期始有較為具體之規劃。

6 參照經建會編印，九十一年全國社會福利會議分組會議由經建會人力處處長、勞委會勞保處長及內政部社會司司長分別所作「建構完善社會經濟安全體系」之報告。

7 引自「阿扁的勞工政策摘要」。

8 直到2001年8月經發會，勞委會尚且繼續偏好個人帳戶而擬加以貫徹。請參見聯合報2001年8月15日之報導。

9 何以稱其為最核心之制度，將於下文說明。

定位，此等制度之財源皆直接或間接來自國家之一般財政（即以稅收為主要來源之國家預算）；換句話說，概屬全民之負擔。

若與工業國家相較，台灣此等多軌制的公務員老年安全制度可說是一種特例。在工業國家中，若以歐、美、日為例，德國原則上係採行以退撫為主之單軌制；日本在戰前雖亦屬退撫制，但二次大戰後已改為社會保險模式的共濟組合。在美國，在一九八〇年代亦已廢棄原有之退撫制度，而將公務人員納入一般社會安全體系。

更為特別的，乃是台灣公務人員極低的退休年齡與極高的給付水準。由於公教人員的退休法律皆規定服務滿二十五年即可退休，遂造成可能未滿五十歲即可退休並請領退休或養老給付之現象。在工業國家，縱使有人未滿五十歲離職，但基於年資保留之制度設計，每每要到六十五歲始可請領，與我國可謂大不相同。台灣的退休制度（不只公教人員，勞工亦然）沒有年資保留的期待保障制度，則是另一個特異之處¹⁴。至於高水準之給付，更是工業國家所望塵莫及¹⁵。依據監察院在二〇〇一年的調查資料，只要服務滿三十年（亦即可能年滿五十歲或五十餘歲），即可能獲得高達百分之九十五，甚至百分之百原有所得（不包括主管加給）所得替代率¹⁶之老年給付。相較於工業國

¹⁴ 此等欠缺不只造成社會保障目標無法達成，甚且有違反憲法財產保障及工作自由等問題。就此，大法官會議第434號解釋已涉及此一問題，但仍未就期待保障之憲法問題予以全面性檢視。

¹⁵ 以美國為例，由於新制已將公職人員納入一般勞工之社會安全體系，因此兩者間之差異有限。至於採行退撫制度之德國，其公職人之退休給付雖以具有社會保障及雇主責任雙重性質為由，略高於工業勞工，但亦不超過十個百分點。縱然如此，在德國仍有所謂過度保障與保障不足的比較。如何將兩者拉近，遂成了學術與實務的重大的議題。此等論述請參見Ruland, *Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzlichen Rentenversicherung*, Anlagband B zum Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, 1983.

¹⁶ 參見監察院「從政策面、法令面、執行面，以歷史的、世界的、我國的觀點比較就社會福利制度總體檢座談會」會議資料（2001年10月）中銓敘部所提出之資料。按此等過度保障不只造成社會之不平等，其甚至已造成政府無法承擔的財政困境。以段宜康立法委員所揭示之資料為例，在2002年的各種支出中，僅優惠存款一項即已高達207億。2001年中央政府的預算中，人事費中竟高達32.9%。在地方政府

家，退休公務人員之所得替代率每每不到百分之六十，最高也不過百分之八十的情形¹⁷，台灣退休公務人員的所得替代率可謂獨步全球。又工業國家之最高所得替代率每每是累積四十年或四十五年之年資始可獲得，亦遠非台灣之三十年（舊制）或三十五年（新制）所可比擬。

至於其他公職人員中，職業軍人可以不到四十歲即可退伍並請領終身俸，司法人員可以終身不退休，甚至還有別於一般公務員之所謂優遇制度¹⁸。

二、勞工

相對於台灣的軍公教人員優渥的老年保障，深受工業化影響的工業勞工的老年保障不但無法與台灣的軍公教人員相比，亦無法與歐美日工業國家的勞工相比¹⁹，甚至也無法與眾多實施年金保險的開發中國家的勞工相比。按除了台灣及黎巴嫩，各國之社會保險制度莫不採行年金給付²⁰。按台灣雖早於一九五〇年即已實施勞工保險，甚至一開始即有老年／殘廢／遺屬給付之規定，但直到今日其給付竟仍維持當時一次給付的原始形態。針對此等問題，雖早有改採年金給付之規

八十八下半年及八十九年度之預算中，其人事費竟高達62.2%，甚至有三分之二的地方政府自有財源無法支應此等人事支出（以上資料載於中國時報2002年4月14日第15版）。

¹⁷ 參見人事行政局副局長在立法院之報告，立法院公報第89卷第64期，頁203。

¹⁸ 法官優遇制度可說誤解憲法有關法官終身職之憲法規定。就此請參照林紀東，*中華民國憲法逐條釋義*，第3冊第2版，頁124以下，1978年。此外，此等規定，實難以通過平等原則的審查，除了存有與一般人民之不平等的優惠待遇外，復有優惠於其他公職人員的平等問題。

¹⁹ 歐美日的年金制度，除了各國眾多的文獻外，2000年在政大舉辦的「社會保險之改革與展望」國際研討會中由Eichenhofer, Hill, Wandensjö, Pieters, Burtless, Katagiri等教授、學者所提出的國家報告，則是在台灣所提出的重要資料。按此等報告將於2002年6月出版，請參見註三。

²⁰ 請參見Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World* - 1997.

劃，惟此等規劃卻未曾實現。如今，勞委會雖再次強調此等改革的重要性，並將其列為施政的重點²¹，但何時能夠實現，仍待觀察。依據勞保局之統計，每位退休者所可請領之老年給付約為七十五萬元。此一數額不但低於公保之養老給付，且亦無公保之優惠存款。何況，公教人員尚有遠高於公保給付之退撫給付。

針對此等保障不足的現象，政府在一九八〇年代所採行的對應措施，不但不是此等勞工保險的改革，而竟是實施「私人化」的雇主責任制，亦即勞基法所實施之勞退休金制度。此等制度可說是對於社會保險及社會安全的逆向選擇，也是悖於工業國家的政策選擇²²。如今，從僅有不到百分之九的企業提撥準備金，且其所涵蓋的勞工亦不到百分之四十五，即可知此一制度已受到嚴重挫敗²³。又由於台灣的企業存續期間平均只有十三年，而勞基法又以十五年為最低請領條件，因此對多數勞工而言，此等制度可謂少有實益，何況每位勞工在同一企業之任職期間平均又僅為五·九五年²⁴。其實，此等企業存續期間的問題在實施之前即已存在。既然如此，何以不將等待期間縮短，且何以不建立期待保障及破產保障制度，甚至何以不強化原有的勞工保險並將其改為年金給付？由此亦可說明，當初之規劃竟是何等粗糙。

三、農民、家務工作者及非就業者

在台灣不但勞工未有年金制度，其他職業，諸如農民甚至連類似勞保之給付亦付諸闕如²⁵。因此，其保障可說更不如勞工。按農民雖

有農民健保，但此一保險並未有老年給付。同樣的，非就業者及家務工作者（多數為家庭主婦）²⁶也未有特別的社會給付。

在此前提之下，尤其在少數軍公教獨享優渥老年保障的情形下，老年安全的問題，不只是社會問題，同時是政治問題。在九〇年代初期，由於當時的反對黨（民進黨）屢屢以發放老人津貼為其選戰訴求，遂除了民進黨執政的縣市有所謂老人津貼之發放外，中央政府亦陸續實施中低收入老人津貼、老農津貼。又在二〇〇二年五月完成「敬老津貼暫行條例」之立法後，老年津貼已不再以中低收入為限，而成為普遍性津貼。此等津貼也因此成了非就業者及家務工作者所可期待的、唯有的老年給付。

參、勞退休金改制與國民年金之規劃方案中有關個人帳戶之規劃

一、勞基法勞工退休金改制規劃之個人帳戶方案

經由以上說明可知，過去擬經由勞基法之私人化措施解決勞工老年保障之政策可謂已宣告失敗。有鑑於此，勞委會在九九〇年，亦即在勞基法實施六年之後，即已提出附加年金之替代方案。此等方案

21 參見2002年4月23日勞委會於全國社會福利會議分組會議之報告。

22 參見作者所著「社會安全制度與社會法」一書，頁77以下。

23 此一資料係引自勞委會網站中有關勞工退休準備金提撥概況之分析。

24 參見勞委會「勞工退休金條例Q&A」及國家政策研究基金會社會安全組舉辦「勞退三軌制——可行？不可行？座談會（2001年8月31日）」實錄。

25 按社會保險及社會安全制度原是為工業勞工而設。其主要原因是鑑於工業勞工並非生產工具的所有人，且又因疾病、傷害、老年、殘廢、死亡等風險之發生，

而每每造成所得中斷等困境，因而有特別照顧之必要。惟隨著工業社會之發展，農民除了農業所得有限外，每因其子女不再從事農業，而使得過去家庭扶養的功能受到嚴重影響，因此亦發生社會保障之需求。此乃德國等國家所以另行開辦農民年金的緣由。有關社會保險之發展，請特別參照Köhler/Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, 1981, Berlin. 此書之英文版名稱為「The Evolution of Social Insurance 1881-1981」, 1982, London.

26 家務工作並不止於女性，多數為女性則是當前社會事實。再者，家務勞動是否應與一般就業區隔，而將其稱為非就業者，亦是值得商榷的問題。德國年金保險改革所以承認養育年資，甚至實施養育津貼及實施照護保險的家內照護給付，即屬承認家務勞動與工商活動的勞動無異的重要宣示與立法。

可說是回歸社會保險的一種改革。此一方案雖已送立法院審議，惟並未完成立法。此後，在許介圭擔任主委期間，則出現政策大轉彎，而有改採個人帳戶制的規劃。據此所完成的勞工退休金條例草案雖曾送行政院審議，但直到二〇〇〇年政府改組仍未送立法院進行立法程序。

按所謂個人帳戶，乃指一種別於社會保險，亦別於雇主責任的強制儲蓄措施。經由此一制度，雇主或勞工每月應提撥一定比例之工資至個人帳戶²⁷，此後將集體管理、集體投資所獲得孳息分配至每一帳戶，此等本金與孳息之總和即為勞工退休時之退休金。又智利等拉丁美洲國家所採行之個人帳戶，原則上亦屬強制儲蓄，且每位勞工亦有其個人之專屬帳戶，惟智利等國之個人帳戶制度並非由國家所經營，而係由經特許之民間公司經營；再者，其給付方式也未必是一次給付，而可轉化為年金給付。準此，此等由國家經營的個人帳戶原則上可說是一種近乎亞非英屬殖民地之公積金制度。基本上，此等公積金或個人帳戶制乃是一種缺少社會團結機制，且無法因應貨幣貶值或生活水準改變，因而也少有保障功能之制度²⁸。此等個人帳戶之保障功能及其相關之政策分析，將於下文中進一步討論。

二〇〇〇年陳水扁當選總統之後，鑑於陳總統在選舉期間修改勞基法朝向社會保險制之政策宣示²⁹，使得原有個人帳戶之規劃可能出

現重大改變之契機。雖然如此，勞委會並未改變原來個人帳戶之規劃³⁰。甚至到了二〇〇一年八月經發會開會期間，勞委會主委陳菊還力主單一的個人帳戶制³¹。惟由於經發會勞工代表的堅持，使得附加年金以雙軌並列之方式，再度受到考慮。最後，因另有經發會委員力主增加私人保險之功能，而有所謂三軌制，亦即所謂「個人帳戶、附加年金及其他可攜式年金三制併行，供勞工自由選擇適用」之決議。此後，基於此一決議，復有所謂新版的勞工退休金草案條例之提出³²。按此一條例已於二〇〇〇年年底經行政院院會通過，惟觀諸此一條例草案，雖然因採行三軌制併立之設計，而有別於過去單一個人帳戶制之設計，但個人帳戶基本問題實仍繼續存在。首先，由於第三軌的其他可攜式年金僅限三百人以上的企業才可實施，因此對大多數勞工而言，僅有兩種選擇。再者，由於選擇附加年金之勞工可能因附加年金之財務短缺，而須負擔一個不明確的保費責任³³，也因此無異驅趕勞工選擇個人帳戶制。此外，由於選擇機制的實施，使得附加年金的被保險人無法預估與掌握，此等附加年金制度也將無法具有社會保險隨收隨付之性質。在此情形下，此等附加年金將與私人保險無異，而可稱為具有充分準備金之公營保險制度。按如果是隨收隨付制，由於無須準備大量準備金，因此（尤其在初期）可有低保費高給付之制度規劃。反之，若為充分準備金之保險制，則將改變為高保費低給付。又此一制度的另一大特色在於：縱使所積累之龐大基金（不論個人帳戶及附加年金，皆可能高達數兆）因通貨膨脹或幣值變動等因素，致

27 其實，不論是雇主之名義或勞工之名義，此等提撥金額，基本上仍屬勞工薪水之一種形態，因此可謂全屬勞工之提撥。有關之分析請參見于宗先，勞基法中的核心問題——退休金給付與工資決定，經濟前瞻第1卷第1期，頁1以下。

28 針對此等個人帳戶之問題，請參見勞委會委託作者所主持「職業年金條例草案之研究」之研究報告。

29 請見競選期間陳總統親筆簽名的「阿扁的勞工政策摘要」。在未正式發表的阿扁勞動白皮書第六章則明確的指出：前者（指個人帳戶）只是一種強制儲蓄，並無社會互助與重分配功能。因而建議：修改勞基法退休金制度，朝向社會保險制，作為受雇者的第二層保障；未來將併入勞工保險合而為一，建立社會保險制的老年退休體制。同樣的主張，則見於陳總統所推薦，由台灣勞工陣線所出版的「台灣勞工的主張——2000勞工政策白皮書」，頁149以下。

30 參見經發會開會前勞委會歷次與勞工退休金改制有關之會議資料。

31 請見2001年8月15日聯合報之報導。

32 其內容，除參見條例草案外，亦請參見勞委會於2001年11月所提出的勞工退休金草案說帖。

33 依草案之規定，政府不補貼，若不足，由勞工負擔。雖然社會保險的保費亦不確定，但由於全面性的社會保險可強制特定國民參加，因此其被保險人人數可相對穩定與確定。反之，此等可由勞工選擇之附加年金制之被保險人數並不確定，因此其財務也將極不確定，而充滿變數。

大幅貶值之時，政府並不負任何責任，亦即所有的投資及幣值風險概由勞工承受的制度設計。

二、國民年金規劃方案中之個人帳戶方案

至於國民年金的規劃，雖早在一九八三年即已由經建會進行規劃，惟經由兩階段前後歷經七年的規劃，直到二〇〇〇年底政府改組仍未有結果³⁴。當二〇〇〇年新政府成立之後，負責規劃國民年金的經建會顯然不再繼續原有以社會保險為主軸的規劃方案，而提出所謂以營業稅為財源之津貼方案以及以個人帳戶為原則的所謂儲蓄保險方案³⁵。按後者乃是一個以個人帳戶（保費的百分之八十）為主，並輔以社會保險（保費的百分之二十）之複合制度。在此制度之下，每位參加國民年金之國民所繳交保費的百分之八十將置於每個人所專屬之個人帳戶之中。然後，再將管理機構集體管理與集體投資所獲得之孳息分派於各帳戶。國民年金參加者（已難以稱為被保險人）於退休時，按月提領個人帳戶之累積數額；若有不足，再從社會保險部份補足。由此可知，此制可分為第一部份之完全的個人帳及第二部份之社會保險，惟此社會保險應對第一部份之個人帳戶負擔保責任。在此情形下，此等社會保險將負擔一個極不確定的責任。換句話說，其除了要具有被保險人風險分攤及保障的任務外，尚須對個人帳戶集體投資失利負

擔保責任。此時，此等社會保險部份，也將難以稱為社會保險。不同於勞工之個人帳戶的一次給付，此等個人帳戶之給付係採年金給付之方式。又此制另有所謂最低三千元之最低給付規定。惟應指出者，此三千元給付並非來自個人帳戶之儲金，而是來自第二部份的社會保險，甚至可說是主要以政府之保費補貼及公益彩券之收入為財源之給付，其同時也是既有老人津貼之繼續，而屬於依附於此等「國民年金」之津貼制。

此等個人帳戶不同於社會保險之處，主要在於個人帳戶乃屬充分準備金之制度。此等充份準備金之制度設計，將會出現高繳費低給付之現象。至於其所累積的大量準備金則將成為政府得以支配的大量資金。以目前勞保基金或勞退基金之實際操縱為例，可以成為政府進出股市、干預股市的重要籌碼³⁶。又如同前述勞工退休金條例草案所規定的個人帳戶，此等個人帳戶投資與幣值風險原則上亦由「帳戶所有人」承擔。其雖有第二部份社會保險之「擔保」，但如果儲金的價值大幅貶值之時，此等有限的社會保險，實難以期待發揮互助功能。

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

在憲法第一條「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國」之規定中，與社會政策最具密切關係者，可說是其中「基於三民主義」與「民享」的規定。此等顯然以孫中山及林肯之主張為依據的憲法規定，雖深值商榷，但既然已為此規定，則仍有探究其內涵之必要。至於是否修改此等規定，則是另一個問題。

³⁴ 第一屆委員會的規劃報告雖曾正式提出，惟並未有具體的規劃內容。至於第2期之規劃雖較為具體，且內政部已著手進行有關法案之擬定，惟後來以九二一地震為由而宣告暫緩實施，有關的規劃也因此中止。其實，從美國在經濟大恐慌之際實施社會安全制度、德國及日本在二次世界大戰後於滿目瘡痍中重建並發展其社會保險制度，此等以地震為由的中斷措施，未必有理。第2次規劃的主要內容請參見經建會2001年6月國民年金制度規劃指導小組之「國民年金制度規劃報告簡報」。此一方案原則上可稱為社會保險方案，惟因其採行高達5年給付額的高額準備金，因而在早期可能累積極為龐大之準備金，因此與社會保險隨收隨付的基本精神仍有距離。

³⁵ 請參見經建會2001年9月之「國民年金儲蓄保險案與全民提撥平衡基金案簡報」及2002年5月「國民年金制度規劃簡報」。

³⁶ 以2002年5月20日（即總統就職2週年紀念日）為例，在該日勞保基金委外管理的150億元撥款而進入股市，惟不但未有慶祝行情，反而發生約4%之跌幅。經由此例，可見社會保險之備付金，不只成了股市護盤的工具，甚至成了「政治護盤」的工具。

就孫中山之學說而言，由於孫中山曾明確主張實施德國國家社會主義(指在納粹以前即已實施之社會政策)以照顧未成年人及老年人³⁷，因此其應對德國早在一八八九年即已實施之年金保險制度持極為肯定之態度。就此而言，德國的社會政策，尤其其所實施的社會保險年金以及未曾實施強制性個人帳戶之社會政策，乃是吾人所應了解的德國背景。此外，若論及林肯的民享主張，或更加難以掌握，尤其當林肯提出「民有、民治、民享」時，當時並未有現代的社會立法。在此情形下，更難以斷定所謂民享是否包括現代的社會安全體制。雖然如此，美國在一九三五年實施以社會保險為主要內容的社會安全制度，且迄今未曾實施任何強制性的個人帳戶或公積金制度，則是吾人所應注意的美國經驗。

若論及此等國體或國家原則之效力，德國基於其基本法第二十條、第二十八條中「社會」一詞所衍生的社會國原則，或足資參照。按德國威瑪憲法中有衆多有關國家政策的規定，在二次世界大戰後所制定的基本法中此等規定則萎縮成基本法第二十條及第二十八條條文中「社會國」的形容詞「社會」一詞。針對此等簡約的憲法規定，雖曾就所謂「社會國原則」之效力出現過爭議，但很快的就獲致其具有規範效力的通說見解³⁸。若以此為例，中華民國憲法第一條之規定亦當有其規範效力。具體言之，此等規範效力尤應表現在憲法解釋時的方向引導與解釋內涵的選擇判準。換句話說，當任何與社會保障有關之法律進行合憲性解釋或違憲審查之時，三民主義中的民生主義遂成了重要的解釋依據。此等觀點或將引起不少爭議。反對將三民主義規定於憲法中者，或將難以接受此等見解。惟經由此等說明，亦可突顯將三民主義規定於憲法中所可能產生之問題。因此，或應有自憲法刪

除之必要，並以其他文字表達國家之國體與基本原則。

就國家政策而言，首應特別提及者乃是憲法第十三章第四節第一五五條之規定，即：「國家為謀社會福利應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活之受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」。又憲法第一五六條之婦女兒童保護政策、第一五六條之公醫制度，甚至第一五〇條之失業保障亦屬相關之規定。此外，憲法增修條款中有關「國家應推行全民健康保險」、「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」等規定，則是憲法增修條款的特別規定。經由此等規定，再加上第一條之規定，可知現行憲法所揭示的乃是兼具自由經濟與社會保障的經社體制³⁹。此等經社體制，不但與德國的社會市場經濟相類似⁴⁰，甚至擁有更強的社會目標。

基於此等規定，可知以社會保險為主，並以社會扶助及救助為輔之制度，乃是憲法所揭示社會保障制度之主要內容⁴¹。又除此之外，公醫制度及針對特定福利需求者之福利服務亦屬憲法所明確規定之國家政策。復應特別說明者，乃是憲法中所稱之社會安全，尤其社會保險，究應具有何等內涵？就此，絕非得以望文生義之方式，而應在人類的經驗中尋求其答案。以國內外之國家經驗及文獻為斷，社會保險應是一種以國家法律規定的社會強制保險，又除了此等強制性質外，社會保險並無須如同私人保險般備置充足之準備金，甚至僅需必要之出納準備而稱為隨收隨付之制度；此外，此等社會保險，必也具有保

³⁷ 參見本人「社會安全制度與社會法」一書，頁106以下。

³⁸ 在眾多的文獻中，由Zacher所著之專論“Das soziale Staatsziel”(in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1987, Heidelberg, 頁1045-1111)應是最值得參閱的權威之作。

³⁹ 中華民國憲法雖有所謂節制資本之規定，但從憲法145條，尤其第3項規定，自由經濟亦應是憲法所肯認的基本原則。

⁴⁰ 又關社會市場經濟的討論，請參見作者所著「社會安全制度與社會法」一書，頁42以下。

⁴¹ 在作者的提議下，2002年8月17/18日的全國社會福利會議，再度確認此等原則，亦即：社會經濟安全之建構，應以社會保險為核心、以社會津貼為輔助、以社會救助為最後防線。

險的風險分攤性質⁴²。

復應探討者，乃是此等國家政策之規定究竟具有何等效力？按如同林紀東大法官所指陳者，憲法第十三章所規定之政策有其明確之憲法效力，惟國家縱一時無法達成，仍不應認定為違憲⁴³。基於此等解釋，憲法第十三章之規定未必課予國家作為義務（尤其當國家仍無能力之時），惟國家政策若違背此等規定，則應可據此宣告其違憲⁴⁴。以此為準，憲法第一五五條仍無法為全民健保提供充足之憲法基礎。惟因有憲法增修條款之規定，全民健保之憲法基礎也應無爭議。這也是大法官會議第四七二號解釋所以未對全民強制之規定宣告違憲的重要原由。

經由以上分析，台灣老年安全制度之建制或改革若繼續以原有勞工保險、公務人員保險等社會保險為基礎，而將其改為年金保險，自有其充分之憲法基礎。惟若置憲法原則於不顧，而任意實施與此等憲法原則相違背之勞基法雇主責任制⁴⁵或強制儲蓄的個人帳戶制，顯然皆未有足夠之憲法基礎，同時也與憲法「應實施社會保險」之規定有違，因而有嚴重違憲之虞。

伍、個人帳戶方案的憲法分析(二)——基本權利之分析

從基本權利之歷史發展觀之，不論是人權、基本權或憲法所稱之「人民權利與義務」，皆應指為了防禦個人免於受國家權力不當干預與傷害之基本權利。在此意義下，憲法所稱之人民權利，應以「防衛」或「防禦」為其主要性質。換句話說，憲法所保障的基本權利旨在防止國家的不當行為，而非要求國家為特定行為，尤其為特定的給付行為。雖然如此，隨著人權概念之擴充與成長，在一九四八年的世界人權宣言中，所謂人權已不再以此等防衛性的人權為限，而擴及工作權(right to work)及社會安全權(right to social security)等。在一九六六年經濟、社會、文化權利國際公約中，復有人人有權享有社會安全，包括社會保險之規定。按此等社會權之規定雖未必有如同憲法所明文規定的自由、平等等基本權利之規範效力，但基於此等規定，社會安全、社會保險之實施，不只不與傳統基本權利相抵觸，甚至是每個國家政策應有的目標。其甚且是解釋基本權時，所應一併考慮之要素⁴⁶。

針對此等基本權利，首應提問的乃是：眾多的社會法，包括社會保險法或社會救助法等，與憲法中自由、平等、財產權、工作權、生存權等基本權利規定究竟存有何等關係⁴⁷？就此，基於任何法規不得違背憲法之基本原則，以基本權利為準據，檢驗此等社會給付法規是否違背憲法基本權利之規定，可說兩者間最為基本的關係。換句話說，縱使是社會給付之立法，亦應受到憲法基本權利之審查，以免發生侵

⁴² 有關社會保險之特質，特別參照Molitor, Soziale Sicherung, 1987, München, 尤其頁11以下；Rejda, Social Insurance & Economic Security, 4. Ed., 1991, Englewood Cliffs, NJ, 尤其頁19以下；柯木興，社會保險，頁34以下，2000年。

⁴³ 林紀東，「中華民國憲法逐條釋義」，第四冊，頁245以下，1980年。

⁴⁴ 特別說明者：於林氏的憲法論著中，並未為如此明確之主張。此乃作者循其論述，所作之申論。

⁴⁵ 就此而言，大法官會議第189號解釋僅引述憲法154條有關勞資關係之規定而宣告工廠工人退休辦法合憲，實有待商榷。按此等辦法不只與法律保留原則有違，其與憲法應實施社會保險之基本原則亦有所違背，其甚至影響雇主之企業權（一種建立在經營自由與財產權上之權利），因此實有違憲之虞。

⁴⁶ 請參見Zacher於2000年9月29日在政大所發表有關人權與社會保險之專題演講。此演講稿業經刊載於政大勞動學報第11期，頁31以下。

⁴⁷ 除了前註Zacher教授之論述外，許宗力之博士論文「Verfassungsrechtliche Schranken der Leistungsgesetzgebung im Sozialstaat, 1986, Baden-Baden」亦與此等問題具有密切關係，而深值參照。

犯人民基本權利之情事。

若以此為斷，首先應質問的乃是，個人帳戶的實施是否違背憲法的自由與平等保障。其次，則應探究，其是否侵犯人民之生存權與財產權。就自由而言，由於個人帳戶具有強制儲蓄之性質，因而此等個人帳戶之實施，可說具有侵犯人民經濟自由與財產權之嚴重嫌疑。由於其所提撥之金額，本質上屬於勞工工資的一種形態，因此其所侵犯的尤屬勞工之經濟自由與財產權。又由於此等個人帳戶將由政府集中管理、集中投資，但竟可不負任何虧損責任的制度設計，更可說是對勞工及國民財產之嚴重侵犯。其次，由於此等個人帳戶並未能有效達成老年保障之目標，因此將影響退休者之生計問題。惟此等生計問題，可否稱為生存權侵害，則有待商榷。

又基於憲法的平等原則，目前老年安全制度所採行的「以身分、職業為依歸」而發生各有不同制度、法律，尤其不同保障內涵的歧異或不平等的制度設計，可說與憲法精神嚴重不符。在此情形下，大法官會議第四八五號所宣示的基本精神，即「有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟與財政狀況，依資源有效利用原則，注意一般國民之平等關係，就福利資源為妥善分配並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身份為區別對待之唯一依據」，即屬極為重要的判準。基於此等平等之誡令，目前軍公教人員以及法官之過度保障，即屬明顯違背此等憲法原則之社會立法，而有加以宣告違憲之必要⁴⁸。相對於此，針對其他職業或國民之社會立法，諸如此處所討論之老年保障，亦應儘量與此

等與軍公教人員之老年安全制度看齊，以實現憲法平等原則之要求。據此，勞工退休金改制或國民年金改制，皆可以公教人員已改為社會保險性質之退撫制度為典範而加以設計。果如此，不只國民之保障將可因以趨近，法律過度異化的現象也可獲得改善。反之，如果使勞工的退休制度採行個人帳戶或僅於國民年金制度中對特定國民實施個人帳戶，而不要求軍公教人員比照辦理，將與平等原則有違。因此，若要實施此等個人帳戶，則公務人員縱不率先採行，亦應一併實施。

此外，由於個人帳戶之實施，雖使得勞工不至因轉換工作，而使得其退休金可以隨同移轉，而未有侵犯其工作自由之問題。雖然如此，此等優點並非無法見諸社會保險制度或企業年金制度。按一般而言，工業國家之社會年金皆有年資保留之期待保障制度，因此不受轉換工作之影響。就此而言，台灣的勞保、公教保，雖亦有年資併計之制度設計，但因老年／養老給付概以現職者為限，亦即未為充足之期待保障，因而仍有待改善。此外，台灣勞基法之退休金制度，若能引進德國、美國等國企業年金之期待保障與破產保障制度，亦可解決此等問題。

如何以「最小的干預達成最大的給付」，則是另一個重要考量。此等考量正是憲法第二十三條所規定對於基本權利加以限制的憲法界限。就此，除了憲法第二十三條中所規定之「增進公共利益」之緣由外，所謂「踰越禁止」的基本原則更是最應考量的憲法界限。在此原則下，必要性、適當性與比例原則遂成了檢驗其是否違憲的最重要指標⁴⁹。惟踰越禁止的檢驗，不應只是法律教義(Rechtsdogmatik, Legal Doctrine)的問題，而應藉助於社會政策之理論與實證分析並加以檢驗的問題。這也是何以有下述附論「個人帳戶制之迷思」撰述之緣由。

就必要性而言，所應先行確定的乃是：基於各工業國家之經驗及學理之分析，憲法所規定的社會保險，不但已經歷百年以上之考驗；

⁴⁸ 按此等軍公教過度保障的問題，作者除在博士論文（即Alterssicherung in Taiwan一書）詳加討論外，在往後的論者亦一再提及此一問題（例如老年安全制度之諧調與整合一文）。在實務參與上，尤其參與監察院2001/2002由黃煌雄委員等所進行的社會福利專案調查時，亦特別強調此等問題，而獲得監察院重視，進而應檢討公務人員過度保障之調查報告。在2002年的全國社會福利會議分組會議上，作者提案力主應將此等改革列為改革重點，因而有「檢討軍公教老年安全體系，其年金給付開始年齡及老年所得替代率應合理調整」之決議。

⁴⁹ 請參見前述許宗力之專書（註47），尤其頁77以下及頁162以下。

如今，面對人口老化之考驗，只要經由退休年齡之延後、保費之調整或給付水準之調降，則仍可有效負起社會保障之任務。就此，德國所宣稱的「唯有繼續始能解決問題」的基本政策，美國對於年金保險的高度評價與信賴，皆是國人所不能不知的國際經驗⁵⁰。又以業已實施逾五十年的台灣勞工保險為例，其不但未有赤字，甚至已累積近五千億之準備金，而成爲解決國家財政困境的重要助力⁵¹，亦屬成功的經驗⁵²。再者，社會保險制度不但未有侵犯基本權利之虞，甚且是實現基本權利的必要手段，因此並未有改採個人帳戶之必要。

其實，只要無法通過必要性之檢驗，已無須進行適當性之檢驗，更無須進行比例原則之檢驗。就適當性而言，從附論之分析，可知強制儲蓄之個人帳戶，不但不能解決人口老化的問題，同時尚有集錢，甚至集權與極權的問題⁵³，因此可說是「未見其利，僅見其弊」的問題制度。有此可見，對於個人帳戶的質疑，不只是因其難以達成社會保障之目的，防止不自由經濟的出現，防止集權與極權政治的出現，乃是另一個重要理由。有鑑於此，個人帳戶制度無法通過適當性之檢驗。若針對比例原則加以分析，則由於個人帳戶制較高的繳費不但無法獲得較高給付的保證⁵⁴，甚可能發生給付不足的問題。按只要管理

50 參見本人所著「社會安全制度與社會法」一書，頁11及261。最近，德國雖有附加個人儲蓄之輔助措施，惟應知：其以既有的社會年金爲基本保障的原則並未改變；此等儲蓄之促進非屬強迫性質之制度。

51 其除了購買公債外，也每用爲政府干預股市的工具。就後者而言，實難以稱爲解決國家財政問題之助力。

52 有謂勞工保險具有龐大潛藏債務，而具有財務危機。這樣的說法，顯然未能了解社會保險乃是別於私人保險，而無須充分準備金，因此也未有潛藏債務之問題。社會保險所以要採行強制手段，就是爲了要克服不須充分準備金之問題。如果要有充分準備金，則不必採行強制手段。

53 如果以6%之提撥率計算，只要五年即可能超過上兆的基金。若比照現行勞退金及勞保基金之管理，此等龐大基金將成爲政府的「私房錢」，一筆得以進出股市、干預股市，甚至干預所有的經濟活動的「私房錢」。在此情形下，集權的政治因以形成，極權政治也將呼之欲出。

54 反之，社會保險之年金制度因採行隨收隨付制度，因此在年金制度未成熟前，其

機構投資或管理不當或發生幣值巨幅變動（其包括通貨膨脹及幣值貶值等問題），極可能發生儲金價值大幅縮水，甚至蕩然無存的結果，再加上未有任何國家保證之機制，因此將發生所受侵害與所獲利亦極不相稱之問題。據此，個人帳戶無法通過比例原則之檢驗。換句話說，爲了解決社會問題，尤其老年保障問題，而須實施一套社會機制加以對應之時，社會保險所採行的隨收隨付制，即以當期支出爲度之保費費率，乃是對人民最小的干預，而屬得容忍的干預。反之，若保費之收入已超出當期支出所需，即屬過度之干預，而屬違憲之行爲。又此等超收的繳費，如依目前勞保、勞退基金之管理方式，將有一大部份進入股市。將老年安全措施（尤其是基本保障的國民年金）與高風險的股市相連結，更是不當。準此，個人帳戶之實施，不論是選擇式或混合式的個人帳戶（例如勞退金改制所規劃者）或是部份的個人帳戶（例如國民年金的規劃），皆屬過度的干預，而屬違憲的制度。

陸、附論——個人帳戶的迷思⁵⁵

按與個人帳戶制相似的公積金制度原見於二次世界大戰以前的英屬亞非殖民地，即包括印度、烏干達、坦尚尼亞等亞非國家。這也是何以新加坡會實施公積金制度的緣由⁵⁶。惟如同國際勞工組織所出版社會安全導論一書所指出者：公積金計畫就是一種強迫儲蓄的制度；

繳交之保費可遠較個人帳戶爲低。

55 此處係援引Orszag/Stiglitz所著Rethinking pension reform: ten myths about social security（此文可由世銀網站下載）而爲標題。按此處所以稱之爲迷思，乃指令人無法理解的錯誤，其包括對於個人帳戶之推論與對於社會安全制度的誤解。

56 在台灣不少人訴諸新加坡而主張個人帳戶制或公積金制度。此等人或未深入了解新加坡公積金制度的實況。按新加坡公積金制度雖課處人民極高之繳費（勞雇各20%的薪資），但其成效卻有限。從該國退休者中有高達24%儲戶之儲金竟低於台幣30萬，即可知此一制度社會保障功能之有限。有關之說明請參見勞工陣線2002年所發行之勞工退休金魔法書（該書可於其網站中下載）。

惟這種方法並沒有危險分攤的功能，也不採用保險原則⁵⁷。為了解決此等沒有風險分攤的問題，國際社會安全協會(ISSA)遂特別成立公積金委員會檢討公積金制度並謀求解決之方案⁵⁸。

又當原採行公積金國家正努力擺脫此等公積金制度之時，自一九八〇年代起，由於智利Pinochet軍政府廢棄原有的社會保險制度，並改採同樣是強迫儲蓄但由私人年金公司經營的個人帳戶後，與公積金制度相類似的個人帳戶制遂風行於拉丁美洲。此後，又由於世界銀行之推行⁵⁹，此等制度復被引進共產政權瓦解後的東歐國家⁶⁰。

隨著這股風潮，在台灣亦有不少人大力提倡世界銀行所強力推薦的智利模式，也就是個人帳戶模式⁶¹。若對此等支持者之論點加以分析，其論點主要可分述如下：

一屬於確定給付之年金保險已難以為繼⁶²，且將造成政府及下一代的沈重負擔。因此，退休者也將不受保障。

⁵⁷ 引自台灣地區勞工保險局所譯之中譯本「社會安全導論」，頁16。

⁵⁸ 參見International Social Security Association - Committee on provident Funds之歷屆會議錄。

⁵⁹ 參見世界銀行在1994年所提出之報告：Averting the Old Age Crisis, A World Bank Report, 1994, Washington D.C.

⁶⁰ 有關東歐國家年金制度的改革，請參見International Social Security Review, Vol. 54/2-3所刊載由Reys所撰Introduction: social protection in central and eastern Europe ten years after及由Müller所撰The political economy of pension reform in eastern Europe等有關東歐社會安全改革之論文。

⁶¹ 參見單驥，國民退休金制度中確定提撥制與確定給付制之比較，經社法論叢第17/18期，頁65以下；盧政春，國民年金與公積金制度之模式探討，東吳社會學報第6期，頁199以下；蕭麗卿，公共年金採行確定提撥制之探討，保險專刊第49期，頁134以下；許振明，商業年金保險與國民年金配合之研究，載：經建會(編)，國民年金制度委託研究報告彙編，頁八一以下。

⁶² 將社會保險年金定位為確定給付實深值商榷。基本上，確定給付或確定提撥乃屬企業年金之中不同形態。至於公共年金，由於其給付每隨物價指數或生活水準而調動，因此並未有確定數額可言。又縱然每有相對確定給付水準之規定，但基於社會之變動，尤其人口結構之變動，其給付，包括其每一年資之所得替代率亦非完全不可變動，因此實難以稱為確定給付制。

一個人帳戶制可以增加總儲蓄，政府及下一代不受人口老化的影響，以不致增加負擔。此外，由於個人帳戶之實施，可以增進總儲蓄，進而促進經濟成長。

一此一個人帳戶制已在智利等國實驗成功，且受到世銀之大力支持。

針對以上問題，本人一再為文駁斥。除了訴諸社會保險制度在工業國家超越百年以上的經驗以及公積金及個人帳戶在亞非國家及拉丁美洲的問題外，尚且訴諸Machenroth, Samuelson, Kaufmann, Schmähl等學者之學術理論，而提出以下質疑：

一經由工業國家已長達百年以上之經驗，年金保險雖因人口老化而須有所調整，但從既有經驗可知，各國的年金制度不但未有赤字，甚至還有結餘而可協助政府之財政，例如美、日等國。因此，任意以「福利國家已經破產」、「社會保險拖垮政府財政」為由指摘年金保險，皆屬憑空之言⁶³。

一基於「代間契約」之理念，以及基於「所有生活資源必定來自當期社會生產」之理論，隨收隨付之年金保險並不會造成下一代沈重負擔的問題。反之，個人帳戶制不但不會增加總儲蓄，也不會減少下一代的負擔⁶⁴。既然如此，縱使有再多的儲蓄，也不會減少總體負擔。反之，唯有經由延長退休年齡而增加社會總生產或降低退休給付之水準，始能解決人口老化所帶來之問題。又此等解決方案，在社會保險制度中即可解決，甚至經由社會保險的機動性而更有解決之可期待性。基於此等理論，社會保險的公共年金或是以稅收為財源的津貼制，皆未有所謂潛在債務的問題。又豈止理論，這也是世界上超過一百五十個國家所實施社會保險制度的基本架構。反之，若實施個人帳戶，始有所謂潛在債務的問題，尤其如同智利、阿根

⁶³ 參見作者所著「社會安全制度與社會法」一書，頁27。

⁶⁴ 同前註63(頁28)及作者所撰「勞基法資遣費與退休金制度之改革」，載：政大勞動學報第9期，頁37以下，尤其頁54。

廷等實施個人帳戶保障收益的國家。

—當世界銀行支持個人帳戶之時，國際勞動組織及國際社會安全協會的專家們不但未支持，甚且嚴加批判⁶⁵。甚至連國際貨幣基金會的研究員⁶⁶，亦無法認同此一報告，甚且大加批評。此外，只要觀諸智利、阿根廷等國之實際經驗，應知所謂智利模式在實踐上仍有重重問題，例如有超過百分之二十的人民未加入此等計畫、並未增加國家之總儲蓄以及可觀的管理費等，而難以「成功」稱之⁶⁷。

—又個人帳戶不但有社會目標不達（即無法針對社會風險給予有效保障），復有集錢與集權之問題⁶⁸。

惟若要再深入分析，鑑於世界銀行的一九九四年年金改革報告 *Averting the Old Age Crisis* 可說是導致眾多國家，包括台灣對社會保險制度發生信心動搖的元兇，也是反福利論者用以反福利的護身符，因此或須將此一報告書之內容及其所受的批評加以簡要說明。

按由經濟學者為主所撰寫而成的此一報告書，可說世界銀行及經濟學者想跨足社會安全領域並想將之改變為財經政策，所表現旺盛企圖之標竿。首先，此一報告書將既有以隨收隨付為財務方式的社會保險年金先予極嚴厲的批判，而認為其無法解決人口老化所帶來的問題。在此前提下，遂建議應採行所謂三柱模式的新制度加以取代。其第一柱為由稅收為財源，即採行隨收隨付之財務方式並以基本保障為目的的公共給付；其第二層，也是最重要的一層乃是由民間機構管理而屬確定提撥制的個人帳戶制；第三層乃是自願性的個人預護。若論

⁶⁵ 參見作者所著社會安全制度與社會法一書（頁239以下）以及作者所著「一個充滿危險的策略——對「勞工退休金條例」採行個人帳戶制之疑慮」，載：政策月刊第48期，頁28以下。

⁶⁶ 參見作者所著「高保費低給付——國民年金需要責任準備金？」載：政策月刊第49期，頁46以下。

⁶⁷ 參見作者所著社會安全制度與社會法一書，頁235。

⁶⁸ 參見作者所著「勞工退休金個人帳戶制——從集錢到集權？」載：勞資關係月刊第18期第5卷，頁289以下。

及其基本假設，無非以為：經由強制之儲蓄將可增進總體之儲蓄，經由此等資本累積將可解決人口老化的問題。就此，在該報告書中，即明確的指出：

Funded plans have the potential to increase household saving and productive capital formation whereas pay-as-you-go plans do not. But this potential may not be realized unless pension funds are insulated from government control and their resources are channeled through the capital market, on a competitive basis, with incentives for productive investment⁶⁹。

惟當此一報告提出之後，即遭遇嚴厲的批評，其中尤以任職國際勞動組織及國際社會安全組織的Beattie及McGillivray在一九九五年所著“A risky Strategy: Reflection on the World Bank Report Averting the old age crisis”⁷⁰最具代表性。在此文中，他們首先指出世銀的報告可謂建立在對既有社會安全制度的誤解之上，其所提的建議方案不但不能解決問題，甚至將引發更多的問題。就此，他們明確指出：

The strategy outlined in the report, involving the replacement of social insurance by mandatory saving schemes, would involve an unacceptably high degree of risk for workers and pensioners, that it would make old-age protection more costly, and that the transition would impose a heavy burden on the current generation of workers.⁷¹

最近，國際社會安全協會秘書長Hoskins在二〇〇二年馬德里第二屆國際老年會議中再次提到“Whether the mode of pension financing is public or private, retirement income of the non-active older population must be paid out of the economic gains of the younger working

⁶⁹ 同前註59，頁309-310。

⁷⁰ Beattie/McGillivray, A risky strategy: Reflections on the World Report Averting the old age crisis, ISSR Vol.48/3-4，頁5以下。

⁷¹ 同前註70。

population.⁷²據此，可以見得，迄今國際社會安全協會仍深信代間契約的基本原則，並對世銀報告書採取拒斥的看法。

此後，任職於世界貨幣基金會的研究員Hemming於一九九九年所著的“Should public pension be funded?”一文，則明確寫下：

If funding has an edge over Pay-As-You-Go, it is not an overwhelming one. While funding may have a modest cost advantage over PAYG and have superior characteristics from the standpoint, its alleged superiority in handling demographic and economic risk, as well as in signaling future pension costs, is difficult to justify. While theoretical arguments tend to be consistent with the view that funding will be associated with higher saving than PAYG, convincing empirical support is missing.⁷³

據此，世銀模式可說已嚴重動搖。此後，當Orszag及Stiglitz(2001年諾貝爾經濟學獎得主)在一九九九年提出“Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security”(Stiglitz時任世界銀行的首席經濟學家兼副總裁)，則可說世銀也已完全廢棄了原有建議。此文之提出，不只是世銀的領袖人物承認世銀的錯誤，甚至可說承認過去眾多經濟學者對於國際勞動組織以及社會政策學者的挑戰已宣告失敗(至少他們兩人承認)。過去，世界銀行一再以貸款等手段逼迫拉丁美洲國家及東歐國家接受世銀模式的政策⁷⁴，可說已經在世銀內部被評斷為錯

72 Hoskins, Thinking about aging issues, ISSR 1/2002, 頁13以下(13)。

73 Hemming, Should public pension be funded? ISSR Vol.52/2, 頁3以下。

74 世銀對東歐國家及拉丁美洲國家的的影響與「壓迫」，請參見Rheinhard (Hrsg.), Demographischer Wandel und Alterssicherung – Rentenpolitik in neun europäischen Ländern und den USA im Vergleich, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, Baden-Baden頁311; Mesa-lago, Die Reform der Renten in Lateinamerika und die Position der internationalen Organisationen, ZIAS 1997, 162-198; Esponda, Analysis of the Mexican Social Security System, ZIAS 1997, 199-220; Lo Vuolo, Rentenreform in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung am Beispiel Argentiens, ZIAS 1997, 221-252, Maydell/Nußberger (Hrsg.), Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und

誤的政策。既如此，世銀逼迫各國實施個人帳戶制的作法，竟只是一場「鬧劇」。事實上，經由最近的研究分析，所謂智利模式乃是一個問題叢生的制度⁷⁵。

依據Orszag/Stiglitz之分析，他們首先指出世銀一九九四年的報告對既有社會安全制度有極為嚴重的誤解，例如誤以為：

- Declining rates of return on Pay-as-you-go systems reflect fundamental problems;
- Defined benefit plans necessarily provide more of an incentive to retire early;
- Bailout politics are worse under public defined benefits plan;
- Investment of public trust funds⁷⁶ in equities has no macroeconomic effects;
- Investment of public trust funds is always squandered and mismanaged.

其次，復指出，對個人帳戶的偏好竟是建立在極有爭議的迷思之上，亦即誤以為：

- Individual account raise national saving;
- Rates of return are higher under individual accounts;
- Labor market incentives are better under individual account;
- Competition ensures low administrative costs under individual account;
- Corrupt and inefficient government provide a rationale for individual account.

Osteuropa: Bestandsaufnahme und kristische Analyse, 2000, Berlin.

75 有關的批評除了參見前註所引之文獻，Stiglitz前述論文(註55)外，尚請參見Queisser, Pension Reform: Lessons from Latin American, 1999; The Second Generation Pension Reforms in Latin American, 1998以及Mesa-lago, Structure Reform of Social Security Pension in Latin American: Models, Characteristics, Results and Conclusions, ISSR 2001, 67-92; Ferreras Alonso, Das chilenische Rentenmodell: Mzthos und Realität, ZIAS 1999, 441-466.

76 此處所指之公共信託基金，應指社會安全制度，即公共年金亦可能累積之備付金。按公共年金因採行隨收隨付制，而未有大量準備金，而僅有支付準備金。以德國為例，該國之社會法法典明文規定此準備金之規模為0.7個月之給付額。

經由此等論證，他們提出下結論：

The paper debunks these myths, implying that the arguments most frequently used to promote individual retirement accounts are often not substantiated in either theory or practice. It therefore concluded that policy-makers must adopt a much more nuanced approach to pension reform than that offered by the common interpretation of averting the old age crisis.⁷⁷

又除了此等經濟學的分析、反省外，德國Max-Planck外國及國際社會法研究所在二〇〇一年所出版「人口變遷與老人安全——九個歐洲國家及美國年金政策之比較」一書中指出：在歐洲國家與美國所採行之改革，雖亦有私人化之措施；惟此等私人化主要仍以強制性企業年金之實施，例如瑞士、荷蘭、法國與丹麥⁷⁸以及以採行補貼或免稅等鼓勵、促進個人儲蓄之措施，例如在德國、瑞典與西班牙⁷⁹；又雖有此等私人化的措施，但在此等國家中沒有一個國家採行諸如智利模式之個人帳戶的激烈改革。雖然如此，此等私人化，尤其針對以資本累積為手段的私人化，仍受到嚴厲的批評，亦即認為：私人化的結果，不只眾多的勞工及弱勢者將受害，甚至國家本身也將受害；私人機構大量資金之累積，將使金錢的使用無法經由民主的控制程序；國家也將失去足夠的金錢支應必要的社會政策支出⁸⁰。

至於國內，當前述世銀報告於一九九四年被提出之後，在台灣，尤其經濟學界，不只獲得極大的迴響甚至將其奉為「聖經」。以許振明為經建會所作的研究報告為例，即完全以世界銀行之報告為基礎，

並提出：「世界銀行論著之問世，引發全球之關注，由於其著作中，提出三層老年安全保障之建議，並咸信其除可保障老人生活外，……」。⁸¹又以現任政務委員的前任中研院經濟所所長胡勝正為例，其論點與世界銀行之報告亦無二致，即認為：「全額儲備的國民年金制度的儲蓄效果隨人口老化遞增」及「儲備提存的比例愈高，其對國民儲蓄的效果愈可能是正的。」⁸²此外，他也引述文獻而認為：實證上，不只社會安全會導致儲蓄下降，採行公積金的代替公辦隨收隨付制社會安全，有助於智利一九八〇年代至一九九〇年代初期民間儲蓄的增加⁸³。最近，他又指出：「採行儲保制對於政府長期財政的負擔『比較小一點』，同時，社保制有潛藏債務，會將負擔移轉下一代⁸⁴。」再以中研院經濟所對於國民年金規劃的評估報告為例⁸⁵，即認為不論就給付均等性、負擔公平性、國民儲蓄、勞動供給、勞動需求，儲金制皆優於社會保險制。其中，雖對負擔公平性及勞動需求有所保留，但顯然仍傾向支持之看法。在二〇〇二年五月十七／十八日所舉辦的全國社會福利會議上，台灣經濟研究院提出的「高齡化社會之對策」，亦明確的支持經建會所規劃的儲蓄保險制，即以個人帳戶為主之制度設計。

基於此等經濟學界的認知，政府的規劃機關與人員顯然受到極為明顯的影響。舉例言之，在前述全國社會福利會議上，由經建會負責提出的「建構完善之社會經濟安全體系分組報告」，在所謂三種選項（即所謂儲保制、稅收制及社保制）中，特別於社保制中註明「應考

77 縱然Stiglitz為諾貝爾經濟學獎得主，但也不能表示他的言論必然為真。惟經由此等批判，至少表示世銀之報告絕非「聖經」。此外，則顯示經濟學對於社會安全之研究仍未有定論或仍未見成熟。

78 Rheinhard, 同前註74, 頁312。

79 同前註78, 頁314。

80 同前註78, 頁330。

81 許振明, 同前註61, 頁八—8。

82 胡勝正, 國民年金制度對國民儲蓄的影響, 載: 經建會(編), 國民年金制度委託研究彙編, 頁六—8。

83 同前註82, 頁六—9。

84 請見民生報2002年5月18日第A2版。

85 經建會編印(2002年4月23日)之「全國社會福利會議分組會議手冊——議題四: 建構完善之經濟社會安全體系」, 頁47、48。

量世代負擔的公平性」及「潛在債務責任」，亦即認為社保制具有世代負擔與潛在債務的問題，而儲保制則無此等問題⁸⁶。

縱不計及Kaufmann, Schmähl等人之德文論述，台灣學術界對Beattie/McGillivray, Hoskins, Hemming, Orszag/Stiglitz等人的英文論著顯然也是極其陌生。在此情形下，盲目地信仰世界銀行的報告，竟是台灣學術與實務唯有的選擇。其實，縱不參考外國文獻，本人及黃世鑫教授亦已撰述為數可觀的評論，指摘世界銀行報告的衆多問題⁸⁷。

惟針對以上批評，台灣的政府似乎也非一無所知，例如經建會的報告中亦曾指出：轉換為個人帳戶制的典型國家智利，其後續表現亦令許多專家擔憂⁸⁸。此外，也曾明文指出：「並非每一個人均具有同等的能力進行投資與儲蓄……。而且就生命週期的移轉仍潛藏許多不確定的因子，諸如景氣循環、通貨膨脹、生活水準逐年上升等問題，可能消蝕個人儲蓄⁸⁹。」雖然如此，何以經建會仍執意提出個人帳戶為主要內容的「儲蓄保險制」。從自願的個人儲蓄改為集體的強制儲蓄，就不再有儲蓄功能不彰問題？因此，何以要推動此等強制儲蓄的個人帳戶？應知，依據目前的規劃，尤其勞委會個人帳戶的規劃，因未有任何互助功能，且政府又未有任何收益保證⁹⁰，而將投資的風險

與不利益交由勞工承擔。其意味，縱使一名勞工終其一生提撥了現值一百萬元的儲金，其最後可能領回不到現值十分之一或百分之一。又除了集體儲蓄少有作用之外，集體投資能夠為勞工或國民創造多少福祉？從既有勞退基金及勞保基金大量的虧損的情形⁹¹，可知集體投資除了有拯救股市、拯救股民的「劫貧濟富」及「鞏固政權」的效果外，對社會保障體系之健全，不但未有實益，甚且有極大傷害。又除了此等基金可能被政府挪用為干預股市的工具，被政治人物挪用為特定政治目的之工具，負責管理基金的公務員或受委託者是否能守法、是否有足夠的投資及管理的能力，一樣令人擔憂⁹²。針對個人帳戶，Orszag/Stiglitz指出：在開發中國家因基金可能被誤用，因而認為開發中國家並不適合實施私人管理的確定提撥制的個人帳戶⁹³。如今，台灣雖已不再是開發中國家，但在一個政府官員清廉度普受質疑的國家⁹⁴，我們為何能對此等基金的管理人放心？

再者，縱使要訴諸世界銀行之三柱模式，則第一層保障之國民年金仍應採行稅收為財源之制度，而非將其第二層之個人帳戶採為第一層。由此可見，經建會儲蓄制的規劃可說比世銀模式更私人化、更資

86 曾負責國民年金規劃的經建會委員李高朝的意見，可參見工商時報2002年5月13日第六版之報導。其中，李委員認為：此等確定提撥制可以累積資金，並用以促進國家金融的發展。於此，以儲金制為手段，作為國家干預股市、拯救股市的目的，可謂顯露無疑。又其引美國為例，認為應有更多基金投入金融市場，可謂引喻失義。按美國社會安全制度的備付金並未投入股市，從事股票投資的則僅止於自願性且由企業及員工自我管理的企業年金。

87 除註63至68所提及由作者所撰寫之論述外，請參見黃世鑫，老年經濟安全與政府財政——現行規劃老年退休金制度之迷思，載：郭明政（編）：「年金制度及其法律規範」，頁103以下。

88 同前註85，頁13。

89 同前註85，頁10。

90 依據勞基法尚有2年定期存款利率的最低收益保證。其實，縱有政府之保證，其保證之資金亦屬全民之負擔。

91 以2000年為例，該年僅勞保基金及勞退基金股票投資之虧損即高達500億，而約為投資額的三分之一。此一資料引自聯合報2001年1月5日之報導。

92 向來有人主張，只要將基金委由民間投信機構代辦，即可避免違法問題，也可獲得較高之收益率。就此，民間投信機構是否可獲得較高之收益，未必成立。否則，何以眾多民間的基金竟連面值尚且不保。再者，如果於委託契約沒有明定最低收益保證（例如目前勞保基金、公教退撫基金等），則此等代為經營的投信機構可能出現重大虧損而不須負責。又由於此等委外措施，遂使得個人帳戶制將成為政府強迫人民購買特定投信基金的間接手段。此外，由於此等委外措施，將使得形式上類似亞非國家公積金制度的個人帳戶制，實質上卻是拉丁美洲的模式，也就是由私人年金公司經營的個人帳戶制。其結果，不但有公積金制度無法保障勞工或其他國民的問題，亦有拉丁美洲年金公司掌控大量資金的問題。

93 Orszag/Stiglitz，同前註55，頁40。

94 不僅貪污行為屢見不鮮，最近再三發生警察擄妓勒索，也就是竟然仍存有「官兵當強盜」的案件，更是台灣官員清廉度的負面證據。

本化。又相較於智利、阿根廷個人帳戶之「民營」及「收益保障」⁹⁵，勞退休金改制之個人帳戶制及國民年金所規劃儲蓄保險制的個人帳戶皆屬「國營」⁹⁶，且皆未有收益，因此可說比智利更國家化（組織），且更私人化（不負任何責任）的極端作法。

或謂，既然個人帳戶具有如此衆多問題，則勞基法勞工退休金制度及國民年金應如何改制？就此，因其非本文之關注重點，因此將不在此深入討論。基本上，依循工業國家百年以上之經驗以及憲法中應實施社會保險之規定，改善既有的勞工保險制度，乃屬可行之捷徑。準此，若能將勞工保險之老年／殘廢／遺屬給付改為年金給付，並將勞基法退休金之部份提撥金額（例如百分之六）改制為社會保險性質之受雇者年金或附加年金⁹⁷。其餘（即目前最高百分之十五提撥率中之百分之九部份），則任由企業依其能力、意願自行實施自願性的企業年金。果能如此，國際勞動公約一〇二號及一二八號所揭示百分之四十或百分之四十五的老年所得替代率，當可達成。台灣與工業國家的福利差距以及台灣不同職業間（尤其公務人員與勞工）的福利差距，或可有效拉近。同樣的，若要實施國民年金，則應儘可能依附勞工保

險（指改為年金給付之勞工保險）或已是年金給付的公教人員退撫制度，而不應另行實施以個人帳戶為主要內容的所謂儲蓄保險⁹⁸。

最後，復應說明的乃是，個人帳戶制度或所謂確定提撥制，如果能定位得當，並非全然不可行。在多數採行自願性企業年金的國家，例如德國、美國、日本等，此等企業年金究竟採行所謂確定給付制之企業年金或確定提撥制之個人帳戶，皆任由企業決定。與台灣所規劃的勞退個人帳戶及國民年金個人帳戶相較，此等個人帳戶所具有的「自願」、「自行管理」及「附加功能」的性質，可謂完全不同於台灣所規劃的「強制」、「政府集中管理」及「基礎／基本保障功能」⁹⁹的性質。此外，瑞士乃是少數實施強制性企業年金的國家，但此等職業年金乃屬公共年金以上的第二層保障。再者，其分散的組織以及收益保證的規定，亦與勞退休金改制的個人帳戶的設計截然不同。最為重要的是，瑞士在憲法上明文規定此等強制性企業年金為整體老年安全體制之一環，故具有強而有力的憲法基礎。準此，如果是自願性質，則個人帳戶之實施，並無不可。又縱使是強制性質，但如果

- 有足夠的憲法依據或憲法授權，
- 其任務定位為第二層的附加保障，
- 其收益有最低保證，
- 其組織為分散、自治的組織，

則個人帳戶制度不但可加以考慮，甚至是整體老年安全改革的可能方向¹⁰⁰。

⁹⁵ 確定提撥制之個人帳戶未必沒有收益保證，甚至多數拉丁美洲國家之個人帳戶皆有收益保證之規定。請參見Turner/Rajnes, Rate of return guarantees for mandatory defined contribution plans, ISSR 4/2001, 49-66.

⁹⁶ 依勞工退休金條例草案之規定，縱然管理委員會之委員至少二分之一為勞工代表，但此等管理委員會仍屬政府行政機關，其管理行為仍屬國家之行政行為。又從現行勞保或勞退基金之管理觀之，此等參與能有多少作用，實令人懷疑。

⁹⁷ 如此建議不過是為了劃清原勞基法退休金制度「不公不私、既公且私、公私不明」的渾沌現象，而將其一部份改為強制的公共年金，其餘改為自願性的企業年金。目前的勞工保險因僅有5.5%之保費，因此實難以支應包括傷病、生育、老年、殘廢、遺屬等多重給付。在此情形下，若能將勞基法退休金之一部份（如所稱之6%）轉化為第二層之受雇者年金，則對於受雇者之老年保障將有莫大助益。如果經發會之所謂三軌制的建議，乃屬必須遵循的基本方向。則可依仿日本將厚生年金委由企業自行經營的成例，亦可將此附加年金委由企業自辦。又如果由企業自辦，則個人帳戶及其他可攜式年金保險，皆屬可能之方式。果如此，所謂三軌制的原則亦可達成。

⁹⁸ 由於憲法中並未有如同全民健保之憲法規定，因此此等國民年金或不宜以強制方式行之，而是應以鼓勵代替強制之方式。當然若能修憲並列入相當於全民健保之規定，則可有充足的憲法基礎。

⁹⁹ 勞退休金改制的個人帳戶雖為勞保給付之上的第二層給付，但由於如果勞保的給付不能達到國際勞動公約所揭示40年年資45%所得替代率的最低標準，則此等第二層給付仍屬於基本之給付。

¹⁰⁰ 見作者所著「社會安全制度與社會法」一書（頁285以下）及作者受勞委會委託「職業年金條例草案之研究」之報告。

經由以上分析，在前言中所提出的三大問題，當可回答如下：

- 一個人帳戶因未有社會團結與風險分攤之功能，且其所積存之儲金又每因投資之錯誤或幣值之變動，而無法達成老年保障之任務。
- 由於國家管控大量基金的權能，而可能出現集錢與集權的問題；此時，不但社會目標不達，甚且將出現不自由經濟與集權，甚至極權政治。
- 此等強制的個人帳戶制度並不見歐美日工業國家，在實施此等制度的英屬亞非國家或拉丁美洲國家，其經驗並非成功。

柒、結 語

經由以上分析，可知台灣的老年安全制度不只存有患寡的問題，亦存有患不均的問題。為了解決此等問題，對現行制度予以全面改革乃屬當務之急。惟為了解決此等問題，而提出之個人帳戶制，則問題重重。

按此等高度私人化之提議，可說是解構社會安全制度的重要手段。然而經由社會政策之分析，此等私人化之手段，不但未能達成保障勞工、國民之社會目標，其甚至也將引發眾多負面的副作用，包括導致國家邁向集錢與集權的錯誤道路。就政策的發展觀之，由於前述兩種個人帳戶之提出，台灣的社會政策可謂比以前更加私人化，或說更徹底的反福利。此等私人化，甚至比世界銀行的建議書更甚，其所伴隨國家化與集中化，則又遠超過所謂智利模式。換句話說，台灣正在追逐的乃是兩極的私人化與國家化，而非現代福利國家的社會化。

又除了此等社會政策之分析，此等個人帳戶是否具有足夠之憲法基礎而不至違憲，竟在整個規劃過程中被嚴重忽視。經由本文之分析，不論是從憲法第一條有關國體及國家原則、憲法第十三章國家政策或基本權利之規定加以檢討，個人帳戶之提議皆與憲法之規定有違。又

無論從必要性、適當性或比例原則加以檢驗，此等個人帳戶嚴重的違反了踰越禁止的基本原則，而有嚴重違憲之虞。如果政府及立法者未能就此問題詳加考量而執意通過個人帳戶之立法，則大法官會議亦應對之宣告違憲。

至於台灣之老年安全制度，究應如何規劃，則除了社會政策之分析外，憲法所揭示的基本架構，亦即以社會保險為主軸的保障制度，應是最基本的考量。又基於憲法平等原則之考量，如何讓不同職業的國民得有相近之保障，則是另一個應予考量的重點。

後 記

二〇〇二年五月二日在經建會所召開的國民年金制度規劃溝通座談會中，經建會所偏好的儲蓄保險制，雖未能獲多數支持，但經建會的官員卻仍繼續「宣導」儲保制，甚至有「國民年金制草案幾可確定儲保制」之報導（例如工商時報五月十三日之報導）。五月十七／十八日全國社會福利會議召開之時，政府機關為因應反對儲保制之壓力，遂將儲保制改稱為「社保A制」而將原來所規劃之社保制改稱為「社保B制」，以為如此「易容」即可獲得支持。惟此等伎倆，顯然未能奏效，甚至引起社會福利團體的全面拒絕，並做成「國民年金制度之採行以社會保險模式為宜」之結論。（請參見五月十九日各大報之頭版頭條新聞）會議之後，十個民間福利團體立即舉行聯合記者會，並要求政府不能曲解此等決議。惟根據五月二十日之新聞報導（尤其工商時報），內政部、經建會及胡勝正政務委員仍無視全國社會福利會議之決議，而繼續堅持個人帳戶。就此，胡勝正委員宣稱：我國儲保制具社會保險精神，最低有三千元保障，但必須考慮世代間公平、風險分攤、所得保障、政府財政負擔及政府財務穩健規劃等原則設計，讓潛在債務在可控制範圍內。至於內政部官員則謂：國民年金必須記

取勞、健保及公教保的教訓，做審慎規劃，不能將債務留給下一代，政府施政必須做永續經營的規劃，不能有壓力及抗爭即妥協讓步。有此可見，「潛在債務」與「世代公平」仍是個人帳帳戶支持者的唯有理由。但此等立論，禁得起考驗？

世紀轉變期之日本社會福祉法制

劉宗德*

目次

| | |
|------------------------------------|---------------------------|
| 壹、序論 | (一)社會福祉改革之定義 |
| 貳、以行政為核心之給付體系——措施制度之基本構造 | (二)1980年代福祉改革之樣態 |
| 一、措施制度之意義 | (三)社會福祉基礎構造改革之理念與方向 |
| (一)狹義之措施 | 二、照護保險制度及支援費支給制度之法律關係 |
| (二)廣義之措施 | 三、社會福祉基礎構造改革之問題點 |
| (三)措施費 | (一)契約制度與措施制度之比較 |
| 二、措施制度之法律關係 | (二)措施制度之廢止與契約制度之問題點 |
| 三、措施制度之法理論 | 肆、結論——世紀末二十年之日本社會福祉及其今後展望 |
| (一)措施制度 | |
| (二)措施決定 | |
| (三)措施作用 | |
| 參、以受給者及事業者為核心之給付體系——照護保險制度及支援費支給制度 | |
| 一、社會福祉改革之論理構造 | |

* 國立政治大學法律學系教授。