

年金制度之諧調與整合

—以勞工與公教人員老年安全制度之趨近與整合為例之研究

郭明政*

壹、前言

貳、老年安全制度諧調與整合之概念與目的

一、「諧調」與「整合」之概念

二、諧調與整合之必要性

參、工業國家之經驗—以德國、日本、美國

、瑞典及瑞士為例之觀察

一、德國 二、日本 三、美國

四、瑞典 伍、瑞士 六、比較分析

肆、台灣之現行制度與規劃方案

一、現行制度

二、規劃方案

1. 經建會之規劃方案

2. 銓敘部之規劃方案

3. 勞委會之規劃方案

伍、規劃方案之檢討與建議

陸、結語

* 作者為德國慕尼黑大學法學博士，現任政治大學法律系教授。

壹、前言

本篇報告¹乃是接續本人過去在德國所完成 *Alterssicherung in Taiwan - Grundprobleme sozialer Sicherung in einem jungen Industriestaat*¹(台灣之老年安全制度- 一個新興工業國家社會安全制度之基本問題)及接受經建會委託之研究報告「我國老年安全制度之整合及其與國民年金之關係」與「國民基礎年金、公教年金與勞動年金配合之研究」等論述，所作的進一步系列研究。按「我國老年安全制度之整合及其與國民年金之關係」之報告²，係本人參加經建會第一期國民年金規劃，對規劃小組所提出之報告。至於「國民基礎年金、公教年金與勞動年金配合之研究」，則是本人參與經建會第二期國民年金規劃，對工作小組所提出之研究報告³。由於此一報告提出時，銓敘部、勞委會及內政部之

¹ 本報告於「年金制度及其法律規範研討會」宣讀之後，於1999年5月本書出版前，尚作了最後之修改，並增補最新資料。

¹ 本書業經列入 Max-Planck-Institut 外國及國際社會法研究所研究叢書第十輯(Studien aus Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht 10)，並於1990年由 Nomos 出版公司發行。

² 本人於社會保險學會所提出「國民年金之規劃及其對於現行社會保險制度之衝擊與影響」一文，主要係以此報告為基礎並加以改寫之論文。此文收錄於1995年社會保險年刊，頁103以下，並轉載於勞工行政第八十一期，頁16以下。此文於1997年經再次整理後，已收錄於本人於該年出版「社會安全制度與社會法」一書，頁197以下。

³ 此一報告收錄於經建會1997年所編印「國民年金委託研究報告彙編」，頁7-1以下。

規劃工作並未完全展開或仍未有明確之方向，因此並未將此等部會之規劃一併納入考量。如今，當此等部會之規劃已漸次完成或其方向已漸次明朗之時，或仍有必要以之為基礎，另以進一步探討。由於此等部會之規劃，本人亦皆有所參與，因此將本人在此等各部會之發言、建議，予以系統整理，併藉以向各方家求教，併期望因此對相關問題之釐清與相關制度之建制得有助益，乃是此一報告之主要目的。

延續前述研究，本篇報告所要處理之問題主要有二，即：

- 不同職業別或社會群體之老年安全制度既已存有極大差異，則此等差異是否應予調整並力求趨近？
- 如果應予肯定，則國民年金之實施，是否即可解決此等問題？
- 如果不能，尚應有何等其他措施？

惟應予說明者，本報告將特別針對勞工之老年安全制度與公教人員之老年安全制度兩者間之差異及趨近可能性，加以探討⁴。所以特別探討此等職業者之老年安全，並不表示其他職業別之老年安全不重要，諸如農民及其他自營作業者之老年安全等。惟基於以下考慮，本報告將以此兩者為例並以此二者為限，其理由如下：

- 社會安全制度之原始目的係在於解決從屬勞動者(非生產工具所有人)，遭遇社會風險時，因所得中斷或負擔增加，以致陷入生活困境之社會問題⁵。直到今日，社會安全制度之任務雖

⁴ 廣義之公職人員主要包括軍、公、教三大類。又此三大類之老年安全體系原則上各自獨立，且各有其法律。基本上，公、教間之差異小，至於職業軍人之保障則有較大差異。無論如何，職業軍人之保障絕不下於公教人員。在本文中，將主要以公教人員為例，而不考慮軍人之特例。

⁵ 請參見 Zacher, (Hrsg.) Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von

不再以此等人為限⁶，惟此等非生產工具所有人之社會保障，依然是社會安全制度之核心任務。

- 以數量論之，台灣之勞工與公教人員兩者合計已逾九百萬人。
- 相對於其他職業，此兩種職業類別皆已分別建立一定規模之特定制度。

在以下之說明、分析中，除了就台灣既有制度及目前之規劃方案加以說明並探討其問題外，復將進行比較制度與比較法之觀察。本報告所以特別注重比較研究，而非特別注重所謂理論之研究，主要之理由乃建立在社會科學實證研究之基本理念。相對於一般化與抽象化原理原則之理論與模型追求，本人始自德國 Max-Planck 外國及國際社會法研究所研究期間 (1985-1990, 1996, 1998) 所深刻體驗者乃是：正如同自然科學的實驗，其他國家的摸索與實踐乃是社會科學的實驗，此等國家乃是本國之實驗室⁷。

Sozial-versicherung, 1979; Köhler/Zacher(Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozial-versicherung, 1981.

⁶ 請特別參見 Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Aufl., 1994, 尤其頁 17 以下。

⁷ 有關方法上之討論，請參見 Zacher(Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977.

貳、老年安全制度諧調與整合之概念與目的

一、「諧調」與「整合」之概念

在進行此一議題之前，或有必要將諧調與整合之概念加以釐清與界定。在本文中所謂諧調，則約略等於 *Harmolisation* 或 *Harmolisierung*，即意指各制度雖仍彼此分立，但各制度之內容，諸如給付內容或財務方式，應如何力求彼此接近或一致。至於整合，則約略等於 *Intergration*，即意指不同制度間不但應力求彼此內容之一致，甚至應將其歸整為單一體系或重新調整為數個新體系。與此相對，「配合」(約略等於 *Coordination* 或 *Koordinierung*)，則意指：不同制度之制度內涵雖有所差異，但彼此間應如何匹配、合作之問題，諸如不同制度之年資是否應相互採計、保費之收繳及年金之給付是否委由特定機構辦理皆屬之。甚且經由諧調與整合之制度，亦仍有配合。由此可見，不同制度間之配合問題，亦屬極有意義而應加以探討之問題。惟為了將問題之焦點置於諧調與整合之上，因此本報告將不特別針對配合之問題加以討論。

二、諧調與整合之必要性

從法制史觀之，民法典之制定不只意味個人經濟與社會生活自由與自治之肯定，同時也是全社會一律平等適用一套共同法律規範之理想追求。然而隨著工業化社會與福利國家之發展，現代

社會之法律制度卻呈現高度異化之現象⁸。針對不同之社會問題予以不同之制度與法律，甚至針對不同群體給予不同之制度與法律，不只發生於工業國家，也發生於台灣。從下述台灣老年安全制度因不同職業而有重大歧異之現象，即可知其梗概。在此情形下，原有民法所追求之理想，雖不至蕩然無存，但也已受到極大的影響。在此情形下，如果未能力求各種不同制度之諧調與整合，將產生以下兩大問題⁹：

- 在形式上，由於制度與法規之愈形複雜，甚至愈加混亂，不只將發生法規之受規範者無所適從，甚至連規範之執行者亦無能為力之現象。
- 在實質上，將可能產生不平等之現象，亦即產生相同之事物卻有極為不同之規範；而此不同之規範，每意味社會資源之不平等使用。

針對第一個問題，如何經由立法技術，尤其經由法典化之立法工程以整合既有之制度與法規，乃是應予嚴肅考慮之問題¹⁰。就此，諸如德國社會法法典化以及英法等國之社會安全法典皆有參考之必要¹¹。此等形式問題，雖有其重要性，惟若以老人安全為問題，則第二個問題顯然更為重要，至少在各國受到更為熱烈之討論與研究。在本文中，將以第二個問題為主要討論之標的。

如前所述，實質上的問題將涉及資源平等使用的問題。換句話說，此一問題所涉及者，乃是社會安全與社會平等之問題。按

⁸ 請參照 Zacher, 1985, 尤其頁 47 以下。

⁹ 請參照 von Maydell, 尤其頁 143 以下。

¹⁰ Zacher, 1985。

¹¹ 有關德國社會法法典，請參見 Zacher, 1994。有關英法之社會安全法典，請參見 Eichenhofer, 1998。

社會安全制度，乃是爲了消除社會成員因遭遇社會風險以致陷入困境之社會團結措施。又如同德國社會法法典所規定者，此一制度係以人性尊嚴之維護與個人人格發展自由等爲其目的。在此基礎上，如何減少福祉之差異性，遂成了福利國或社會國之重要目標¹²。就此，若以德國之學說爲例，該國之通說雖不認爲不同群體依據不同法律所獲之不同社會給付，可以經由憲法平等原則條款予以違憲審查¹³。惟基於憲法之社會國原則，則應導出：不同群體之之制度與法律雖可能不同，但其保障內容，尤其在相同前提下，則不應有所不同¹⁴。就此，Ruland(Frankfurt 大學教授，同時也是德國年金保險機構聯盟總經理) 即曾明文指出：「憲法之社會國原則乃是具有社會正義要求之國家原則……立法者在任何時候，皆應檢視，不同之規定，是否在現實社會產生特定結果，且此等不同之措施是否符合社會正義之要求¹⁵。」

按除了藉由此等平等之保障以實現人格之尊嚴與人格發展自由等基本人權外，如何藉由此等平等保障，以防止社會不同群體之「不平等感」，進而防止不必要之失序，亦即 Ruland 所提及「在現實社會中產生特定結果」，則是另一個重要問題。

又不只在德文文獻，在英美英文獻中亦不乏此等論述，諸如 Weale 在其所著 *Equality and Social Policy* 一書中，即特別引述 Aristotle 而指出不平等乃是內國戰亂之始，並進而主張所有之民生供應與社會政策給付皆應平等分配¹⁶。

¹² 郭明政，1997，頁 128 以下。

¹³ Ruland，1983，頁 129 以下。

¹⁴ Ruland，1983，頁 133 以下及頁 236。

¹⁵ Ruland 1983，頁 236。

¹⁶ 該書頁 1，122。

參、工業國家之經驗- 以德國、日本、美國、瑞典與瑞士爲例之比較觀察

就比較國之選擇，本報告將選擇德國、日本、美國、瑞典、瑞士等五個工業國家。

所以選擇德國，一方面鑑於德國不只是社會保險，同時也是年金保險之創始國，更基於德國乃是採行勞工與公務人員老年安全制度分立之國家。

至於日本，除了鑑於日本可謂是亞洲之唯一工業國家（如果不計及其他新興工業國家），同時也是亞洲唯一全面採行社會保險制度的國家。此外，日本雖以實施全民納保之國民年金，但該國仍採行採行勞工與公務人員老年安全制度分立之制度。

就美國而言，除了台灣在二次大戰之後，在政治、經濟上與美國之緊密關係，在經社與法律制度上深受其影響之外¹⁷，則因爲美國在 1984 年採行勞工與公務人員老年安全制度兩制合一之

¹⁷ 就此，復有補充必要者，乃是台灣學術界深受美國影響之現象。就此從台灣之留美學生一直是美國外籍學生數第一名或第二名，即可見之。其次，從絕大多數社會科學學系之教授或中研院之研究員係留美博士，甚至多數之中研院院士竟是美國教授，亦可知之。此等留美學界者，不只其著作所引述之文獻爲美國文獻，其著作（不論在本國或外國發表），亦以英文書寫。就學術而言，台灣近乎是美國的殖民地。果若如此，看看「殖民祖國」的改革究竟怎麼一回事，當更有必要。其實，豈止社會科學如此，台灣竟然連外國語文之教學、研究亦幾以英美爲限。在十餘所國立大學院校之中，幾近每一大學皆設有英語系（縱以外文系爲名，惟考其實質則與英語系何異？）之時，竟僅有一所大學設有法語系，至於德文系、西班牙文則完全未有。換句話說，當台灣之國立大學中可能有多達千名英語系教授之時，專任之德語教授則可能僅有個位數。

改革，而有必要特為觀察。

又所以特別選擇瑞典，則是藉此以為北歐模式之代表。事實上，北歐模式之 Demogrant 並非始於瑞典，而是 1991 年之丹麥老人津貼制度。至於英國在二次大戰之後，依 Beveridge 之建議採行國民年金制度，惟此等英國之年金制度不過是北歐模式與德國模式之合併繼受。就此而言，瑞典制度之觀察，不只是北歐國家之代表，同時也得以間接說明英國之制度¹⁸。

最後，本報告尚特別針對一個在社會福利制度上雖然較少受重視，但卻有其特質，而長期以來為本人所高度重視之瑞士¹⁹。按瑞士年金制度之特質不只在於其高給付水準之全民性年金，更在於憲法所明文規定並受各國矚目之三柱模式。

一、德國

德國於 1889 年所建立之年金保險制度，不但是社會年金保險之先驅，同時也影響近所有工業國家之年金制度²⁰。惟若加以比較，德國與其他國家之年金制度間雖存有高度之相似性，惟彼此間亦存有不小之差異性。其中最為獨特者，乃是德國對於其傳統之堅持。其中，最為獨特者，乃是：

- 直到今日，德國於 1889 乃創立之年金保險仍堅持以從屬勞動

¹⁸ 有關英國之制度，請參見詹火生，英國年金保險制度，載：內政部（編），先進國家年金保險制度，頁 1 以下，1994。

¹⁹ 有關瑞士之年金制度，請參照郭明政，瑞士年金制度，載：內政部（編），老年年金制度相關論著彙篇，1994，頁 31 以下；郭明政 1997，頁 285 以下及郭明政等，職業年金保險條例草案之研究（勞委會委託研究計畫），1997。

²⁰ 有關德國年金制度之本國文獻，請參照郭明政，1997，頁 247 以下。

者為主要保障對象。至於其他國民，雖已經由改革而可志願加入年金保險，但仍非屬強制被保險人。相對於丹麥、瑞典等北歐國家、瑞士及日本等，德國並未有所謂有全民強制或全民皆可請求之國民年金或全民年金。

- 德國繼續採行「勞工年金保險」、「公務員、法官與軍人年金」彼此分立之制度設計²¹。除此之外，甚且尚有老農扶助及自由業者之老年照護等分立之制度。
- 不論是「勞工年金保險」或「公務員、法官與軍人年金」，皆採行原有所得維持之高水準給付之制度設計。以勞工年金保險為例，經由四十五年之就業可獲得約 70%原有淨所得之年金給付²²。至於公務員則可能獲得高達 75%所得替代率之年金²³。

經此說明，可見德國之勞工與公務員不但分屬不同之制度，且其給付水準亦不相同。所以會有所不同，除了歷史因素外，理論上則認為以一般財政為財源之公務人員年金制度，具有社會保障與雇主責任之雙重功能²⁴。基本上，該國之公務人員照護制度雖由政府之一般財政負擔，惟基於此等保障乃是整體社會之共同負擔而無異於社會保險，因此其應屬社會安全體系之一環。但公務員照護制度，尚有國家本於雇主而為給付而具雇主責任之性質。據此，公務人員之照護給付之所得替代率遂比年金保險為高，而約略等於等於勞工年金保險與企業年金（極不一致，大致上約

²¹ 公務員與法官之年金制度形式上雖分屬不同制度，但內容則未有差別。至於職業軍人之年金，遂亦屬公職人員年金之一環，但內容有極大差異。有關公務員、法官與職業軍人年金之說明，請參見 Zacher, 1983, 頁 127 以下。

²² 引自 Bundesministerium, 頁 177。

²³ 引自 Bundesministerium, 頁 441。

²⁴ Sachverständigenkommission Anlageband B, 頁 29 以下。

10%所得替代率)之總和。由此可見，此二制度間之給付水準並未有過大之差別。

由於採行此等分立制度，且又存有差異現象。因此長期以來兩種制度之諧調與整合，便成為德國實務界與學術界所共同關心的問題。就此，1980年代初期聯邦政府所特別成立之老年安全專家委員會 Sachverständigenkommission Alterssicherungs systeme，甚且以此一問題之處理為其核心任務。此一委員會雖不追求單一制度，惟此一委員會建議：不論經由何種制度，舉凡經由 40-45 年之工作，皆應以 70-90%所得替代率為其目標²⁵。此一委員會亦認為，不只所得替代率過低(保障不足 *Untersicherung*)是問題，所得替代率過高(過度保障 *Untersicherung*)也是問題。此外，該委員會復以「公務人員老年照護與法定年金保險之諧調」為其目標，並委託 Ruland 教授進行「公務人員照護趨近法定年金保險之可能性與界限」之專題研究²⁶。據此研究，基於公務人員照護之制度保障之憲法基礎，將公務人員照護制度廢除並將公務人員照護併入年金保險之方案，並不被考慮²⁷。又基於憲法平等原則之考量，亦不能當然要不同制度之公務人員照護完全相同於年金保險²⁸。雖然如此，基於憲法社會國原則，立法者則應追求兩種制度之諧調與趨近²⁹。具體言之，不只這兩重制度之內容應力求諧調，當年金保險制度之給付水準因社會變遷而應

²⁵ Sachverständigenkommission, Berichtsband 1, 頁 141。

²⁶ 此報告即 Sachverständigenkommission, Anlageband B。除此報告外，復請參照 Ruland 1995 年之論述。

²⁷ 除了 Ruland 1983 年之研究報告外，復請參照 Merten, 頁 64。

²⁸ 同上，頁 130 以下。

²⁹ 同上，頁 133 以下及頁 236。

調整之時，公務人員之照護亦應比照調整³⁰。

直到今日，年金保險與公務人員年金制度仍彼此分立，而未有整合之跡象。至於 Biedenkopf 等人所提倡類似世界銀行模式之基礎年金提議，則不但遭受學術界之嚴厲批評，在實務上也幾不受考慮³¹。至於前述委員會所作各制度間應力求諧調與趨近之建議，則已受重視。以一九九二年年金改法為例，該次改革雖以年金保險為主要改革對象，惟為了避免擴大不同制度間之差距，遂一併對公務人員之年金制度予以相似之修改³²。為了防止經由此等改革，過去只要三十五年年資即可獲得最高額年金（即 75% 所得替代率）之規定，遂被改為四十年³³。惟此一配合調整之措施並未徹底，亦即公務員照護並未採行足夠之節約措施，因此其所面臨之財政問題仍較年金保險為大³⁴。因此，近年來復有另一波改革措施之要求。

二、日本

按日本雖於二次大戰前即已建立類似德國以一般財政為財源之公務人員退撫制度，並於二次大戰期間建立其勞動年金保險制度，惟到了二次大戰之後，日本並不再依循德國模式而另闢蹊

³⁰ 同上，頁 243。

³¹ 參見郭明政，1997。從德國最近之改革觀之，德國可謂繼續堅定拒絕國民年金或基礎年金之建議，尤其世界銀行所建議之三柱模式。參見郭明政，德國 1999 年年金改革法及其對於台灣之啟示，社會保險年刊第二十一期，1999。

³² 參見郭明政，1997。

³³ Bundesministerium，頁 441。

³⁴ Ruland，1995，頁 17 以下。

徑³⁵。直到今日，日本之年金制度，尤其其針對勞工所實施之厚生年金，雖仍採德國模式之社會保險年金，惟日本尚另行發展出以下兩種異於德國之制度，即：

- 於 1948 年將公務員退撫制度，改為社會保險之共濟組合。
- 於 1959 年另行開辦國民年金，此國民年金自 1986 年起擴及其他既有年金保險之被保險人而成爲其他年金保險之一部份。

經由此等改革，若就公務人員與勞工之老年安全加以比較，其異同爲³⁶：

- 不論勞工或公務員，兩者皆納入國民年金，而以國民年金爲其基礎保障。
- 原則上，勞工之厚生年金與公務人員之共濟年金，不論其給付或財務之規定，並未有所差異。
- 企業年金係屬自願性之制度，因此並非每位勞工皆可請領，但公務人員則可在共濟年金之外，向共濟組合請領約等於 5% 至 15% 之附加年金。

經由以上說明，可以得知日本之公務人員與民營企業勞工在國民年金之部份業已整合爲一，雖然此等國民年金仍委由共濟組合及厚生年金代辦。至於超越國民年金之部份，雖分屬不同之體系，惟因其內容之趨近，因而少有因制度之歧異而有彼此諧調之問題。

三、美國

按美國於 1935 年所實施之社會安全制度，尤其該制度之核

³⁵ 有關日本之歷史發展主要參考陳雲中等，頁 12 以下。

³⁶ 中尾幸村，頁 178 以下；年金問題研究會，頁 168 以下。

心制度，即老年遺屬與失能保險 OASDI 實屬德國年金保險之翻版。就其保險對象觀之，美國亦如同德國僅以勞工為其保險對象。至於德國將公務人員排除於年金保險，而另行實施退撫制度之做法，亦見於美國。惟當德國已實施自願投保制度，而將年金保險之大門向非勞工之一般民眾敞開之時，美國並未跟進。就此而言，美國之年金制度可謂工業國家中保障對象最小之國家，此亦顯示美國至為保守之一面。

雖然如此，美國 1983 年將公務人員退撫制度廢除，而將所有新進公務員一律納入 OASDI 之作法，則是有別於德國模式之做法，而深具革命性³⁷。經由此等改革之後，美國之聯邦公務員原則上將如同勞工同受 OASDI 之保障。惟當民營企業之勞工依 ERISA 之規定，而可能得有自願性企業年金之保障之時，聯邦公務員則另依 The Federal Employees Retirement System Act 得有第二層類似企業年金之附加保障。

經由以上說明，美國依納編手段所達成之整合方式，可謂一種比德國、日本更具社會平等意義，也是更具革命性之作法。若將美、日加以比較，此兩國之差異主要在於美國採行單一組織，而日本則採分散組織。

四、瑞典

作為北歐福利國家，甚至是現代福利國家最具代表性的國家，瑞典早在 1913 即已繼丹麥(1891)之後建立以需求為前提之年金制度³⁸。二次大戰後，瑞典於 1946 年將此需求前提廢除，而建

³⁷ Rejada, 頁 436 以下。

³⁸ 有關瑞典之歷史發展與制度說明主要參照 Köhler 及 Bramstäng/Johman。

立了均等給付之國民年金。惟亦如同英國之發展³⁹，此等國民年金並未能普遍被接受，而復於 1959 年另行建立所得比例制之附加年金。就此而言，不論是瑞典或是英國均等給付國民年金之理想可謂已被宣告失敗，而重回德國社會保險之傳統。

經由此等改革之後，瑞典之勞工及公務員可謂皆已平等的受到國民年金與附加年金單一體系之保障，而未有差異可言。雖然經由此等國民基礎年金與國民附加年金，瑞典之勞工與公務員皆可獲得與原有所得維持其原有生活水準之經常性保障 (Regelsicherung)⁴⁰，但是更為優越之保障則另須依賴附加之職業年金。所謂職業年金係依據法律之規定經由勞方與僱主簽訂團體協約所實施之補充性年金。在此層面，所有之公務人員皆可獲得公務人員職業年金⁴¹。同樣的，由於團體協約之拘束性，而使得所有的勞工亦可獲得類似之勞工職業年金⁴²。

伍、瑞士

相對於德國、瑞典等歐洲國家，瑞士年金制度之發展遠較各國為晚。按瑞士直到 1947 年始實施強制性之聯邦年金保險制度⁴³。又相對於其他歐洲國家，瑞士年金制度則具有以下獨特之處⁴⁴：

³⁹ 英國亦曾以為只要國民年金即可保障國民之老年安全，惟在 1959 年亦不得不另行實施所得比例制附加年金。有關說明請參見詹火生，頁 4 以下。

⁴⁰ 有關瑞典年金制度之所得替代率並未有足夠之文獻。依照 1982 年之資料，當時男性老人之年金所得約為當時平均所得 70-110%。參見 Köhler，頁 401。

⁴¹ Bramstang/Joheman，頁 196 以下；Köhler，頁 388 以下。

⁴² Köhler，頁 389 以下。

⁴³ 請參見郭明政，1997，頁 287 以下。

⁴⁴ 同前註，頁 285 以下。

- 瑞士自始即實施既為全民性，又具所得比例制特質之年金保險制度，亦即同時具有德國與瑞典戰後國民年金之雙重特質。
- 憲法中明文規定國民之老年安全應包括國民年金、職業年金及自我預護之三層制度。
- 瑞士之法定強制性職業年金乃是工業國家中僅有之特例。

經由此等制度設計，遂使得瑞士之國民，不論是公務員、勞工或其他職業之人，皆可獲得聯邦年金保險之保障。此等年金之給付水準雖不如德國年金保險，但遠較瑞典之國民年金為高。依統計，瑞士國民年金之所得替代率單身者約為 36%，有配偶者約為 55%。

至於瑞士之職業年金，基本上乃是一種以企業、同業或各級政府為單位而分別實施之分散式社會保險。在此層次，民營企業之勞工之職業年金係依據 1982 年制定並於 1985 年實施之職業老年、遺屬與殘廢預護法而實施。至於各級政府之職業年金，則另有各自之法律基礎。依統計，瑞士之職業職業年金組合約有一萬五千個；至於公務人員之公法上職業年金組合則約有六百個⁴⁵。至於其給付之水準，職業年金之給付約為聯邦年金之 1/4 至 1/3。因此，每一名單身退休者約可獲得原有所得 60% 之年金所得，有配偶者則可達 75%⁴⁶。惟由於公務人員與勞工之職業年金所依據之法律有所區別，因此勞工與公務員之職業年金仍多少有所差別。為了能救平此等差異，各級政府之職業年金遂各自作了相應之修改，以求內容之趨近⁴⁷。

⁴⁵ Riemer，頁 45 以下；郭明政，1997，頁 299。

⁴⁶ 郭明政，1997，頁 297。

⁴⁷ Riemer，頁 46。

六、比較分析

在以上五個國家中，若以是否有全民性年金制度加以區隔，主要可分為：

- 仍未有全民性年金制度之德國與美國⁸；
- 已實施全民性年金制度之日本、瑞典與瑞士。

若又以公務人員與勞工是否納入同一體系加以區隔，則可分為：

- 公務人員與勞工原則上已整合為單一體系之美國、瑞典與瑞士。
- 公務人員與勞工仍分屬不同體系之德國與日本。

由此可見，德國與日本乃是此五個國家中整合程度最低之國家。惟由於日本有國民年金之實施，因此德國之整合程度，可謂低於其他四國。

既然美國、瑞士及瑞典之老年安全制度已高度整合，因此此等國家之配合與諧調之問題，也就相對減少。當然，針對既有被保險人及既有年資所規定之過渡條款，仍應考慮配合與諧調之問題。相對於此，日本與德國所採行之分立制，則具有配合與諧調之問題。其中，由於日本公務人員共濟組合之制度與勞工之厚生年金具有高度之同一性，因此在日本原則上僅有配合之問題，而少有諧調之問題。反之，德國則是所有國家中存在最多諧調問題，也是最重視此一問題之國家。

經由以上說明，復可得知，讓國內不同職業別或不同階層、團體得有彼此接近之老年安全制度或彼此相近之年金給付，乃是

⁸ 補充說明：由於德國尚有自願加保之制度設計，而使得全民皆可納保；反之，美國則未有。因此，兩者仍有極大差別。

所有國家之共同目標。至於其手段則未必一致。其中，瑞典、瑞士與及美國採行單一基礎制度之整合手段。反之，日本與德國則依職業別採行分立制並力求彼此配合與諧調之手段。

肆、台灣之現行制度與規劃方案

一、現行制度

依據個人在過去對於台灣老年制度所作之研究，尤其 1990 年所出版 *Alterssicherung in Taiwan*（台灣之老年安全）一書所獲致之結論，台灣之老年安全制度，主要有以下特點：

- 台灣之老年安全制度是一個極度以身分為依歸之複雜體制。在此體制之中，幾乎每一種職業各有其自有之制度與法規。概括言之，總統、中央民意代表、司法人員（包括大法官、法官與檢察官）、行政人員、公立學校教職員、職業軍人、政府機構勞工、軍中之聘雇人員、公營事業勞工（尚區分經濟部、財政部、交通部等不同部之所屬國營事業，以及地方政府所屬之公營事業）、私立學校教職員、民營企業勞工，可謂皆有其各自之老年安全制度。其中，某些職業尚有數種專屬制度，例如公務人員除了有退撫制度（尚分屬兩種法律），尚有公務人員保險，甚至所謂福利互助制度。
- 不同職業別之老年安全保障內涵有極大差異。依當時之分析，一名退休公務人員，只要有三十年年資（亦即可能不到五十歲），即可領取高達 85-90% 所得替代率之老年年金（包括公務人員退休法之退休金及公保養老給付之優惠存款）。反之，一名退休勞工最多僅可請求四十五個月投保薪資之勞保老年給付

分之十五為基數再乘以年資數之補償金。除此之外，尚有所謂五十五歲另行給與五個基數之特別規定。換句話說，原有已極為不平等之制度設計，將因此等改制及補償金之發給，而更加不平等。在此情形下，台灣公務人員之年金水準，將可高居世界之最。惟在如此低之退休年齡即如此高之給付水準之制度設計下，除了將高居「年金王國」之外，是否將產生「年金亡國」，實值有識之士三思⁵¹。

反之，當大量的工業勞工竟仍未有任何年金制度可言，而必須接受此等福利差距而不得平等享有福利資源之時，台灣之政治、社會仍可維持目前之平靜，可謂深值慶幸之奇蹟。近年來，所以每逢選舉老年津貼所以會成為選戰的主要議題，可謂是對於此等福利差距之反省、批判與挑戰。簡言之，台灣之老年安全制度，既患寡，更患不均。

二、規劃方案

1. 經建會之規劃方案

按經建會第一期國民年金之規劃已於 1995 年完成。依據經建會之規劃報告，勞工與公務人員皆將納入國民年金，勞工與公務人員之老年保障將有共同之基礎，而無有差異。至於公、勞保超過國民年金部份之附加年金，則仍待進一步規劃⁵²。

此一模式可以維持公教人員與勞工之公、勞保的現有體制；而公、勞保老年給付超出國民基礎年金保險的部份，仍可留於公

⁵¹ 就既有成例而言，不論台汽或台鐵之經營困境，皆與其年金制度有關。如果台汽會破產，不當的年金制度皆是其重要原因。

⁵² 經建會，頁 107 以下。

、勞保內；另公教人員的退休金與勞基法退休金，仍可分別成立職業年金⁵³。

就此而言，若以勞委會於 1994 年所草擬「勞工保險老年年金規劃報告」為準，即一名退休勞工最多應可請領接近原有投保薪資半數之勞動年金。

如果此一規劃得以實現，且勞基法之退休金給付亦可改採勞委會於 1991 年所提出之附加年金方案，則勞工之老年安全制度將可趨近於公務人員之老年安全。惟值得商榷者，乃是將公務人員退撫制度與勞基法退給付相提並論之問題。就此，若將勞基法之退休給付改為附加年金，亦即將其轉化為社會保險，則此二者自可加以比擬。惟令人懷疑者，乃是公務人員退休法高達 50%，甚至改制後可能高達 70%⁵⁴之給付水準，絕非勞基法改制之附加年金所可比擬。因此，將公務人員與勞工之給付水準予以等值評價，實為錯誤之表達。

第一期之規劃雖未明白指出國民年金之組織是否將為單一機構。惟經建會於 1996 年另行展開第二期之規劃時，則提出「制度分立，內涵整合」之基本原則⁵⁵。此時，經建會顯然採行分散組織之規劃方案。在此基本前提之下，經建會之規劃工作主要係針對國民年金基本原則之擬定，至於其細節則仍待內政部另行規劃。至於國民年金與勞保及公保，就應如何加以整合則另有待勞委會及銓敘部之另行規劃。

⁵³ 經建會，頁 103。

⁵⁴ 由於舊年資依舊制，新年資依新制，因此依新制獲得更高額給付之問題，將逐漸嚴重。

⁵⁵ 除歷次之會議資料外，亦請參見經建會國民年金制度工作小組，國民年金制度規劃報告-簡報，頁 16。1998。以下要點主要引自經建會之簡報。此外，並請參見劉玉蘭，國民年金制度之規劃，社會保險年刊，第 21 期，1999。

2. 銓敘部之規劃方案

按銓敘部自 1997 年 8 月成立「銓敘部公務人員保險給付年金化工作小組」後，其初期之規劃方向雖仍以經建會第一期之規劃方案為基礎而進行規劃，亦即嘗試將公務人員保險之養老／殘廢／死亡給付予以年金化。惟後來則有巨大變化，而另闢蹊徑。經此改變之後，公保之改革主要有以下要點⁵⁶：

- 新進公教人員，無論過去曾否參加公保一律參加國民年金保險。
- 在職被保險人，於一年內得選擇公保現制或改投國民年金保險。選擇公保舊制者，完全依公保現行規定辦理。選擇改投國民年金保險之現職人員，保留過去保險年資，俟被保險人依法退休（職）時，發給一次養老給付。

據此，銓敘部可謂採取了自我斷臂之措施，而打算讓「讓公保自然死亡」。由於國民年金最高給付額約僅為公務人員所得之 1/4 或更低（依經建會之計劃約為現行貨幣 9100 元），因此將來國民年金與公教人員退撫制度兩者合併之所得替代率，將有所下降。準此，公教人員過度保障之問題，將多少獲得修正。

3. 勞委會之規劃方案

在銓敘部成立專案小組之後，勞委會亦於 1998 年接連召開「研商勞工保險年金制度」之會議。經由此等會議，勞委會所主張之改革要點主要如下⁵⁷：

- 新進勞保被保險人一律參加勞保新制，即相當國民基礎年金部份，比照國民年金相關規定；超出國民基礎年金部份，仍維持一次給付方式辦理。

⁵⁶ 同前註，頁 25。

⁵⁷ 除了歷次會議資料外，請參見經建會，同前註，頁 27。以下要點主要引自經建會之簡報。

- 現職被保險人於一年內得選擇勞保舊制或參加新制。選擇勞保舊制者，完全依舊制辦理。選擇新制者，保留過去保險年資，俟被保險人符合退休（職）時，發給一次給付。

若將勞委會之規劃與銓敘部之規劃加以比較，可見勞委會之規劃，可謂是銓敘部規劃案之翻版。在此情形下，勞工保險雖未必死亡，但也將逐漸凋萎。難道勞委會不知道，銓敘部所以採行自我斷臂之做法，乃是因為公務人員已有極為優渥的公教退撫制度（因改制後已實施繳費之財務方式，因此可稱為公教退撫保險），因此為了防止過度保障而有減肥措施。至於原有保障已經明顯不足之勞工，何以亦有「減肥」措施？令人不解的是，何以勞委會竟會提出完全異於 1994 年規劃案之主張？難道勞委會已由一個積極支持社會安全之部會，變成一個對社會安全採取極端保留之部會？當然，社會安全制度並非不能質疑與拒斥，只是如此政策變化之理由何在？其政治責任又何在？

其實，勞委會所劇烈改變者，豈只是勞保年金化之問題。勞基法之改革問題，又何嘗不是如此？按 1984 年勞基法實施之時，當時主管勞工行政之內政部勞工司，是何等信誓旦旦的為勞基法之退休制度辯護，但曾幾何時又對該制度大加批評，進而於 1991 年提出附加年金之改制。惟又不出數年，則又另有所謂個人帳戶制之規劃⁸⁸。不只其「善變」令人心驚，其所提出之方案是否經得起考驗，更是令人擔憂。凡此，將於下節再行分析。

⁸⁸ 參見民國 87 年 11 月勞委會所提出之勞工退休條例草案。

伍、規劃方案之檢討與建議

經由以上說明，經建會國民年金之規劃，將使得所有國民皆可納入國民年金制度，因此將使得國民之老年保障得以較為趨近，亦即使得福利資源之使用更趨公平。惟由於國民年金之給付水準僅以生存保障為其目標，因此此等低水準給付之國民年金，尚不足以對制度之趨近得有重大貢獻。在此情形下，本人在經建會第一期規劃階段時遂做了以下建議⁹⁹：

- 勞工保險之老年／殘廢／遺屬給付改採年金給付；
- 年金給付之額度準應以原有生活水準之維持為目標¹⁰⁰。

此外，在此一階段，個人建議優先採行德國模式之年金制度。據此，除了勞工可以獲得維持原有所得水準之保障（縱不如德國之 60%~70% 至少亦可有原有所得之 50%）。在此之上，尚可實施任意性之企業年金以為附加保障（如同美國之 ERISA 或德國之 BetrAVG 企業年金法所規定之任意性企業年金），其給付水準亦可達到 20%，則老年所得最高可達 70% 之所得替代率。如此，除了勞工老年、殘廢、遺屬之保障將獲得改善，同時將拉近勞工與公教人員之福利差距。至於其他國民則可自願加入此一勞動年金，而成為人人可及之年金制度。假若如此，亦可拉近其他國民與公教人員、勞工之福利差距。更為重要的是，此等規劃將是最為簡易且容易達成之改革。其次，本人以為縱不採行德國模式，至少應採行日本模式，亦即，將勞保之老年、殘廢、遺屬給付改制為勞動年金，並將國民年金涵攝於其中，至於其他國民則另行開辦國民年金。惟本人之建議，顯然未獲採納。

至於第二階段之規劃，由於採行「內涵整合、制度分立」

⁹⁹ 郭明政，1997a，頁 197 以下。

¹⁰⁰ 所謂德國模式係指讓所有國民得自願加入之方式。

之基本原則⁶¹。因此勞委會有了更大的規劃空間，以實現其原有年金化改革之規劃，然而此時勞委會竟只計劃將國民年金部份年金化。至於超出之部分，則仍將維持一次給付⁶²。此外，勞基法之退休制度也取消了原有年金化之規劃，而擬改採個人帳戶制。

果若此等規劃付諸實行，令人擔憂的不只是勞工是否獲得有效之社會保障，勞工與公教人員之福利差距是否可以縮減亦屬不能忽視之問題。按此等規劃之問題主要在於：

1. 勞工保險超出國民年金之部分及勞基法之退休給付若不年金化，則一次給付之問題（尤其指不能以確定之一次給付保障不確定之未來，或謂不確定之存活年限）仍將繼續。

2. 勞基法之退休制度不能改為年金制，而改採個人帳戶制，將出現勞工發生殘廢或死亡之事故時，可能沒有足夠之基金，以致發生保障不足之問題。除此之外，個人帳戶制強制人民儲蓄之作法，基本上已對於人民之財產權及經濟自由作了不當之限制。其因為集體儲蓄、集體投資之制度設計更可能產生政府集錢又集權的結果。果若如此，我們當有心理準備以迎向一個不自由經濟，甚至集體經濟的時代。

基於以上說明，勞委會有必要再次審慎考慮其過去所提出勞保年金化及勞基法改為附加年金之規劃。具體言之，縱使不採行德國模式之年金制度亦應採行日本模式之年金制度。惟如果連日本模式亦不能考慮，甚且將個人帳戶之實施視為「台灣之必然宿命」，則無論如何不能採行智利模式之個人帳戶制。

按智利模式之個人帳戶制雖有支持者，但亦不乏批評者，甚

⁶¹ 參見劉玉蘭，國民年金制度之規劃，中國社會保險年刊第二十一期，第61頁以下，1999。

⁶² 亦即超出國民年金之老年給付概採一次給付。

至被稱爲一充滿危險之策略，而不能不謹慎⁶³。

按瑞士乃是當今各工業國家中唯一採行強制職業年金之國家。此等職業年金，乃是建立在其第一層社會保險年金之上，而屬於一種分散化，而介乎於企業年金與社會保險之社會保障制度。此一模式之特點在於：

- 爲強制之措施；
- 其原則上係以企業爲單位之分散體制；
- 其保障之風險不止老年，尙包括殘廢及死亡；
- 其給付係年金方式，而非一次給付。

具體言之，可將勞保超出國民年金之部分及勞基法之退休制度整合爲瑞士模式之職業年金，其給付水準應可以定位於原有所得之 30%，則再加上國民年金約 30% 之所得替代率，則每月勞工之老年所得將可達至少 60% 之所得替代率。

惟爲了能使公教人員與勞工之老年安全制度得以趨近而未有過大之差異，除了應加強勞工之保障外，公教人員之過度保障亦應加以檢討。就公教人員退撫制度之調整，不但公務人員之退休年齡應予延後，其退休後之所得替代率（包括國民年金與退撫給付）亦應降至合理之水準，例如最高以 70% 爲限。又此等延後之退休年齡，必也配合實施年資保留之期待保障制度，使得提前離職之公務人員於條件成就時（例如年滿 65 歲或發生殘廢或死亡之風險），再行領取年金給付。

至於此兩者仍存有約 10% 所得替代率之差異，則可讓諸自願性之企業年金。按瑞士雖已實施強制性之職業年金保險，惟該國尙有自願性之企業年金。只不過因爲該國之職業年金已高度發展，以致此等企業年金之發展空間已相對減少，而每併存於強制性

⁶³ 請參見 Beattie/McGillvry。

之職業年金。同樣地，台灣亦可如此。又瑞士之職業年金原則上係各企業自行設立，惟國家亦設立補充性之機構以使所屬企業來設立職業年金制度之勞工，亦得有機會獲得相近之保障。對台灣而言，由於台灣之企業並未擁有此等經驗，因此或可以國家所設立者為主，但應允許同業公會與工會自行設立職業年金保險。

陸、結語

經由以上之分析、說明，台灣之老年安全制度因職業別或社會群體之差異，而有極大差距之不平等保障。就此，不論經由理論之探究或是比較之分析，皆應盡可能消除或救平此等差距。至於其手段，則應經由不同體系之諧調與整合。

若就台灣規劃中之國民年金以及公保、勞保之相關改革規劃觀之，國民年金之實施及公、勞保之相關改革僅能極其有限的拉近公教人員與勞工之福利差距。換句話說，既皆有之不平等現象，實難以獲得改善。

在此情形下，若要使彼此之福利差距得以減少或彌平，則一方面仍應繼續減少公務人員過度保障之現象。反之，勞工亦應有趨近於公務人員之老年年金。就此，若不能實施類似德國、美國、日本等國之勞動年金制度，至少應實施類似瑞士職業年金之第二層年金，以強化勞工之老年保障。唯有如此，勞工之老年安全方可確保，年金戰爭方可避免。

參考資料

外文部分

- Zacher, Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Darstellung der Alterssicherungssysteme und Besteuerung von Altereinkommen, 1983, 頁 127 以下。
- Bramstäng/Joheman, Landesbericht Schweden, in: Zacher /bullinger/Igl(Hrsg.), Soziale Sicherung im ofentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederland, Schweden, Bergien undden Europäischen Gemeinschaften, 1982, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Übersicht über das Sozialrecht, 1997.
- Eichenhofer, "USA", in: Zacher (Hrsg.), Alterssicherugn im Rechtsvergleich, 1991, Baden-Baden, 頁 465 以下。
- Eichenhofer, Social Security Code - Code de la securite sociale - Sozial-gesetzbuch, in: FS für Zacher-Verfassung , Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1998,頁 137 以下。
- Köhler, "Schweden", in: Zacher (Hrsg.), Alterssicherugn im Rechtsvergleich, 1991, Baden-Baden, 頁 375 以下。
- Kuo, Alterssicherung in Taiwan - Grundprobleme sozialer sicherugn in einem jungen Industriestat, 1990, Baden-Baden
- Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, 3. Aufl., 1994, BerlinMerten, Die Sonderstelle, der Beamtenversorgung, in: 5. Speyerer Sozialrechtsgespräch "Hamolisierung der Alterssicherung", 1995,頁 151 下。
- Maurer, "Schweiz", in: Köhler/Zacher, Ein jahrhundert Sozialfersicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und derSchweiz, 1981, 頁 731 以下。
- v. Maydell, hamolisierung von Systemen sozialer Sicherheit ,in: Die Sozialgerichtsbarkeit 1984, 頁 142 以下。
- Naef, "Schweiz", in: Zacher (Hrsg.), Alterssicherugn im Rechtsvergleich, 1991, Baden-Baden, 頁 407 以下。

- Ruland, hamolisierung der Alterssicherugn - Zur Funktion der Renten-versicherung, in: 5. Speyerer Sozialrechtsgespräch "Hamolisierung der Alters-sicherung", 1995, 頁 17 以下。
- Rejada, Social Insurance & Economic Security, 4. ed., 1991.
- Riemer, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, 1985, Bern.
- Sachverständigenkommission Alterssicherung, -Berichtsband 1 - Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, -Berichtsband 2 - Darstellung der Alterssicherungssysteme und die Besteuerung von Alterseinkommen-Anlageband B, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung (Rechtsgutachten von Prof. Ruland), Veröffentlichung durch die Bundes-regierung, 1983.
- Weale, Equality and Social Policy, 1978, London.
- Wirth/Romer, Die zweite Säule - BVG und berufliche Vorsorge, 1984, Zürich
- Zacher, (Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, Berlin
- Zacher, Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozial-versicherung, 1979, Berlin.
- Zacher, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Kübler (Hrsg.), Ver-rechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1985, Baden-Baden.
- Zacher/Mager, "Bundesrepublik Deutschland", in: Zacher (Hrsg.), Alters-sicherugn im Rechtsvergleich, 1991, Baden-Baden, 頁 117 以下。
- Zöllner, "Deutschland", in: Köhler/Zacher, Ein jahrhundert Sozialfersicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und derSCHweiz, 1981, 頁 45 以下。

中文部分

- 林萬億，瑞典老年年金制度，載：內政部（編），先進國家年金保險制度，頁 147 以下，1994。
- 李宗派，美國老年年金制度，載：內政部（編），先進國家年金保險制度，頁 207 以下，1994。
- 吳凱勳，日本年金保險制度 - 改善歷程、面臨問題，載：內政部（編）

- ，先進國家年金保險制度，頁 173 以下，1994。
- 郭明政，社會安全制度與社會法，1997
- 郭明政等，職業年金保險條例草案之研究，勞委會委託研究計畫，1997(未出版)。
- 郭明政，國民基礎年金、公教年金與勞動年金配合之研究，載：經建會(編)，國民年金制度委託研究報告彙編，1998,頁七 - 1 以下。
- 詹火生，英國年金保險制度，載：內政部(編)，先進國家年金保險制度，1994,頁 1 以下。
- 張志銘等，我國國民年金保險法制之研究，內政部委託研究，1998(未出版)。
- 中尾幸村(內政部社會司編，林顯宗譯)，日本年金圖解，1998。
- 年金問題研究會(內政部社會司編，林顯宗譯)，日本年金額知多少，1997。