

國民年金與勞動年金——

國民年金法制訂後勞動年金法案應有的配套與修正措施

郭明政

一、前言

國民年金法業經立法院三讀通過並經總統公布在案。依該法規定，國民年金制度將於2008年10月1日付諸實施。經由此一法律的制訂，以及據以建構的國民年金制度，將使得台灣的福利國家建構更上一層樓，也因此更趨近於歐美日國家，甚且超越。按直到今天，縱使在工業國家，國民年金亦僅見諸特定國家，例如日本。止於多數工業國家，諸如德國、美國，皆未有國民年金制度之實施。雖然如此，德國、美國等工業國家，除極少數例外（例如澳洲）無不擁有歷史悠久、體系完整的勞動年金制度。

從工業國家的經驗，甚且從學理上加以分析，勞動年金制度的迫切性，絕對遠高於國民年金。甚且，勞動年金的迫切性，也遠高於附加的第二層制度，諸如勞基法或勞工退休金條例所規定的有關制度。雖然如此，台灣的勞動年金制度卻遲遲無法上路。如今，勞動年金法案（審議中的勞工保險條例修正案）正於立法院審議並已交付黨政協商，數十年規劃的勞動年金，終於可以認真的期待。勞動年金的完成立法，應只差臨門一腳。有鑑於國民年金與勞動

年金的緊密關連，因此務必就勞動年金的規劃再次檢視，並提出相對應的配套與因應措施。

二、國民年金與勞動年金的關係

從國民年金第一條之規定，可以明確得知，國民年金乃是為未加入勞工保險、公教及軍人保險之其他國民所設立的補充性制度。由此可見，勞工保險、公教保險與軍人保險必須擔負第一線的保障責任，而國民年金則屬於備位的第二線。經由此等設計，將使幾近全數國人的老年安全獲得重大突破。從此，台灣的社會安全制度，尤其在健康照護及老年安全上，將是日本、瑞士之後，採行全民性健保與年金保險的國家。然而，這一切仍得等到勞工保險年金法案得以順利完成立法，否則仍只有繼續無奈的等待。按國內的軍保、公教人員保險的退伍、養老給付雖未有改採年金的規劃，但軍公教人員（除私校教職員）的退撫制度皆已採行年金制度，因此軍保、公教保是否改採年金給付，並不若勞保改革的迫切性。國民年金之實施，非屬軍保、公教保及勞保之其他國民，也將受到年金制度之保障。如果，勞動年金不能如期完成立法，全國勞工豈不成了唯有不受

年金制度保障的國民。相對於工業國家的年金制度概以工業勞工為其最優先保障對象的制度設計以觀，台灣絕無理由將勞工摒除於年金制度之外。

其次，國民年金與勞動年金的關係，尤見於國民年金對於勞工保險的依附。按不止國民年金的投保金額將以勞保的最低級投保金額為基準，甚且其執行亦將委由勞工保險局。準此，依附於勞工保險的國民年金都已上路，主體的勞動年金，更無理由不儘速完成立法並付諸實施。

三、國民年金法與勞動年金法案之比較

若將立法院審議中的勞動年金法案與國民年金法加以比較，將可發現，已立法通過的國民年金法的主要原則與內容，相當大部分係源於勞動年金法案。就此，只要觀諸2003年12月31日立法院一讀通過的勞工保險條例修正案以及目前審議中的勞工保險年金法案，即可見之。惟在此之餘，國民年金法也有甚多異於勞動年金法案的規定，甚且是勞動年金法案所未有的內容與內容。凡此，謹擇要分述如下：

1、相同之原則與內容

- (1) 以社會保險制度作為社會安全制度的核心
經由國民年金的立法，得以再次確定的是，社會保險乃是台灣社會安全體系的主要內容。也就是，社會保險的優先性與核心地位，絕對優先於雇主責任、津貼制度與個人帳戶等制度。
- (2) 以年金制度作為老年、身心障礙者及遺屬

保障的主要手段

經由國民年金法之制訂，定期、分期給付的年金制度再次獲得明確的政策宣示。由此，無疑宣示，一次給付無法提供國民的老年安全。

- (3) 年金制度乃是涵蓋老年、身心障礙與死亡三種風險之制度

經由國民年金法之制定，再次宣示年金制度絕不止於老年保障，而包括身心障礙、死亡之風險。



亦即，任何所得永遠中斷之風險概屬年金制度之任務所在。

- (4) 年金制度乃是不受物價變動影響得以發揮實質保障功能的制度
國民年金法，尤其有關給付水準的調整規定，明確的宣示，年金給付務必隨物價指數而調整。如此，國民的保障始不致受到物價變動的影響，而可以發揮實質的保障功能。
- (5) 具有最低保障功能的制度設計
從國民年金法得知，當給付水準低於特定數額（3,000元或4,000元）時，得以請領最低數額之給付。與眾多工業國家相較，此等規定絕對是進步的規定。此外，對特殊情境者，例如扶養未成年子女之身心障礙者或遺屬最多加給達50%，也是極為重大的突破。

(6) 得以量出為入、自動調整的保費機制

保費的自動調控機制，也是揚棄過去僵化體系，向工業國家趨近的重大突破。從此，不但使得財務的危機可以獲得減少，也有除政治化的正面意義。

(7) 逐年提升保費的務實作法

基於隨收隨付的基本原則，社會保險的財務以當其收支平衡為原則。因此，保險費率的訂定，當以當期或短期財務的穩健為標準。準此，有關的基金當以一年、至多三年、五年之出納準備為已足。就此，國民年金法及勞動年金法按以20年準備金為基準的規定，實過於保守，而有檢討之必要。

(8) 期待保障之重大革新

不論是國民年金法或勞保年金法案，今後不但保險年資得以併計，轉換職業的自由、年金的期待利益也可以獲得保障。從此，因離職、出國等因素中止保險關係者，其年資該不再被沒收。如此，不只勞動自由獲得保障，國民的社會保障也才得以貫徹。

(9) 相對保險費的革新

不論是國民年金法或勞保年金法案，其年金給付的計算基準不再是最後三年的投保薪資，而是通算被保險人一生對於保險體系的相對貢獻度，並將其換算為當前（應指開始請領前一年）的保險費價值的方式，乃是克服過去低薪資、低保費而得以嘉惠勞工及所有國民的重要改革。惟此等措施，在法規中實有更為具體、明確規定之必要。

(10) 依循大法官會議第549號解釋之改革

依據大法官會議第549號解釋，遺屬給付的受領者，應以實際受被保險人扶養者為限。針對此等問題，不論國民年金法或勞動年金法案，皆已做了相當程度的回應。但為了貫徹「遺屬給付乃是扶養義務的替代，而非遺產」的基本精神，有關規定仍應有更為細緻的改革必要。

2、近似，但略有差異之原則與內容

國民年金法與勞動年金法案彼此近似，但略有差異的原則與內容主要有：

(1) 所得替代率

國民年金法已將所得替代率規定每年為1.3%，而遠高於勞動年金法案的1.1%。據此，勞動年金也有必要隨之調整。簡單的作法，乃是將勞保年金的所得替代率也改為1.3%。其次，則可以將國民年金數額之投保薪資改為1.3%，其餘再規定為1.1%或1.2%。若採後者，對於財務的壓力雖可減輕，但過於複雜，而未必給予考慮。

(2) 因應人口老化而延長退休年齡

就此，國民年金將請領資格逕定為65歲；勞動年金則採由60歲起算，並逐年延長的作法。凡此，皆屬因應人口老化所必須的必要手段。也是各工業國家最廣泛採行，也被認為是根本解決人口老化問題之必要措施。

3、不同的原則與內容

按國民年金所採取的基本原則乃是最低生存保障的原則，也因此異於勞保年金「原有所

得水準」，也就是等比例的相對水準的基本原則。在此前提之下，遂有國民年金的均等保費、均等給付，皆大異於勞動年金所採行依實際薪資而異其保費與給付的制度設計。就均等保費而言，可能出現人頭稅的問題，也就是對於弱勢者課除高賦稅負擔的問題。就此，除了國民年金的全面補貼，亦即彩券盈餘及可能的增值稅，得以減輕低受入者的負擔外，依據資力及身心障礙狀況的保費補貼，則亦可提供實質的保護作用。如此制度設計雖可更加精細，但能有此突破，亦即突破過去以身份、職業為補貼原則的陳規，可說已是值得肯定的重大突破，而深值肯定。該對於此，勞保年金的保費補貼制度卻仍未見重大改革，這或許可列為下一波改革的重點。至於勞動年金是否也應得有彩券盈餘及增值稅的挹注，則是一個嚴肅的問題。就學理而言，勞工保險的被保險人，也當享有此等補貼，至少就國民年金投保金額之部分薪資。此一問題，若不再此次改革中處理，也必是今後所應面對的根本問題。


又國民年金原則上乃是全新的制度，因此除了顧及原屬農保被保險人之國民或原已領取各種老年津貼國民之個別情況，原則上不須考慮現制轉換的問題。勞保年金法案中，有關選擇一次給付的選擇權規定，即屬此等特別規定。其他諸如，鼓勵延後退休的規定，亦僅見於勞動年金。其實，國民年金，亦可有類似之規定。甚且，不論是國民年金或是勞動年金，皆可更有進一步的勞動促進措施，諸如部分退休制度的建立等。凡此，當屬後續改革的重點問題。

四、結語—勞動年金法案應有的配套與因應措施

經由以上說明，當前所應儘速達成的無非是完成勞動年金的立法。只有國民年金，而無勞動年金，乃是本末倒置的作法，甚至是令人無法想像的奇異現象。

經由國民年金的立法，眾多的基本原則已經獲得澄清。凡此，或不應成為目前爭議的焦點。當然，此等原則需要隨時修正。工業國家的年金制度已有超越百年的歷史。而這百餘年來，也無時不在改革。國民年金與勞動年金的實施，乃是一連串改革的開始。

雖然如此，目前勞保年金法案的部分內容，仍有配合、因應國民年金法之必要。其中，所得替代率或是最為關鍵的問題。其他諸如政府補貼的財源、補貼的標準，也都可以再行檢討。至於準備金的額度以及相應的保費調整規定，則是另一個關鍵的問題。

國民年金與勞工保險年金歷經政府多年來規劃，也因為當時時空環境因素，蹉跎了許多年，好不容易國民年金法能在朝野共識下完成立法，勞工保險年金推動時機在此時更臻成熟，朝野更應拋棄成見，趁勢完成勞工保險年金法案三讀通過，讓勞工有一個選擇年金的機會，勿再讓台灣的社會安全制度建構上獨缺對勞工的完整年金保障，而留下無限遺憾！

（本文作者 國立政治大學法學院教授）