

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



社會政策之修訂：以我國勞工保險條例修正案為例

Revising Social Policy: Reform of Taiwan's Labor Insurance
System

吳興隆

Hsing-Lung Wu

指導教授：周嘉辰博士

Advisor: Chia-Chen Chou, Ph.D.

中華民國 104 年 1 月

Jan 2015

謝辭

不知不覺就過了三年半的時間，猶記 2011 年年初台大碩士班考試的情景，考試當天早上我遲到了 15 分鐘，匆匆忙忙趕到教室寫完考卷……。如今也順利從台大畢業了。碩一時最為辛苦，一邊工作還要一邊念書，直到碩二上學期成為全職學生後才能專注在課業上。

本論文能夠完成最感謝指導教授周老師的細心指導，讓從未寫過論文的我也可以交出成品；兩位口試委員林宗弘和張國暉老師也給了我不少寶貴的意見，讓我可以看見自己論文的盲點；中研院的焦老師和曾老師協助我尋找訪談對象，讓我可以得到足夠的訪談資料；感謝六位受訪者讓我得到豐富的資訊，使我的論文更為充實；最後也感謝所上其他老師，在 3 年多的修業生涯中獲益良多。

摘要



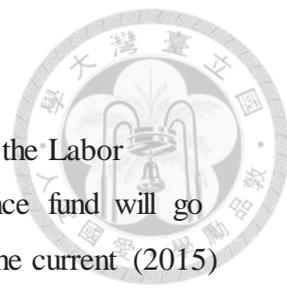
民國 101 年勞工保險財務危機引爆，根據 101 年 9 月底的勞保財務精算報告指出，勞保未來 50 年若要收支平衡，最適費率應為 27.84%，但現行（104 年）費率卻只有 9%（加計就業保險費後為 10%），若勞工保險收支狀況仍不變，勞保基金到民國 107 年就開始入不敷出，116 年就會破產。此報告一出引發社會大眾對勞保的信心危機，不少被保險人申請老年退休給付。這次事件使得勞動部開始推動修法，行政院在 102 年 4 月 25 日提交正式修法草案到立法院，但迄今尚未審議通過。

本文以我國 102 年度之勞工保險條例修正案為例，意圖探討行政部門與勞工、工商團體在修正案中的角色和立場，勞工、工商團體又用哪些方式試圖影響決策？成效又如何？藉著收集新聞稿、修法草案、立法院會議紀錄等以瞭解勞保條例修正的程序，並和勞動部、勞保局官員、勞工團體代表進行訪談，了解不同行動者對於勞工保險修正案的意見和想法？他們用了哪些方式去影響勞工保險修正案？另一方面，臺灣民主化以後社會力量崛起，政府自主性是否不如以往威權時代，尤其勞保被保險人高達九百多萬人，如此龐大的社會力量是否能左右政府決策。

研究發現，政府在修正案中的表現符合 Theda Skocpol 所言，國家在決策過程中扮演重要角色，行政部門面對勞工團體強大的反彈所做的讓步非常有限，從這點也可以觀察到行政部門確實有自己的想法和意志，儘管行政部門之決定並未得到社會支持，從 Nordlinger 對國家自主性的分析來看，該修正案所呈現的情勢是國家自主性高但社會支持程度低的「獨立國家」，即便修正案在立法院未能貫徹修法理念，但也不能否認行政部門在此修正案中所展現的意志。反觀勞工團體在決策過程中角色較為被動，只能應邀參加政府舉辦的公聽會辦說明會，或是各自間接透過民意代表陳情。

關鍵字：勞工保險、決策過程、國家自主性、行政部門、勞工團體

Abstract



Labor Insurance financial crisis occurred in 2012. According to the Labor Insurance financial report published in September 2011, labor insurance fund will go bankrupt, the optimum rate should be 27.84% the next 50 years but the current (2015) rate is only 9% (Plus Employment Insurance premiums, totaled 10%). If the rate of Labor insurance premiums remains too low, Labor Insurance Fund won't make ends meet in 2018, and it will go bankrupt in 2027. The report triggered a public confidence crisis for Labor Insurance, many insured apply for retirement payment. The incident made the Ministry of Labor began to amend the law of Labor Insurance. The Executive Yuan submitted a formal revised draft to the Legislative Yuan on April 25, 2013, but the draft has not been approved yet.

In this paper, I want to explore the role of government, labor groups and commercial organizations in the amendment of Labor Insurance during 2013. How did they influence the decision-making process? How effective is it? I tried to understand different actors' ideas by collecting news, the draft law of Labor Insurance, the record of Legislative Yuan, and interviewing with the officials of Ministry of Labor, Bureau of Labor, and representatives of labor groups. How did they influence the Labor Insurance amendment? On the other hand, the rise of social forces after Taiwan's democratization, government autonomy is not as good as in the past, especially the sum of insured of Labor Insurance is more than nine hundred million people. Can such a huge social force influence government decisions?

In this study, I found that the government's performance in the amendment meets what Theda Skocpol said, the government played an important role in the decision-making process. Faced with labor groups, the government only made little concession. The government indeed had its own ideas and will despite of that the government did not get social support. According to the national autonomy analysis of Nordlinger, the government presented in this amendment is "independent state". Even though the amendment failed in the Legislature Yuan, the government still showed its will. In contrast, labor groups were more passive in the decision-making process, they only invited to participate in a public conference held by the government, or petitioned through local legislators.

Keywords: labor insurance、decision-making、state autonomy、government、labor group

目 錄



第一章 緒 論	1
第一節 研究緣起與問題意識	1
第二節 研究目的	7
第三節 研究方法	8
第二章 理論探討與文獻回顧	12
第一節 利益團體	12
第二節 國家中心論	18
第三節 勞工保險條例相關文獻	23
第三章 勞工保險制度初探	30
第一節 社會保險	30
第二節 我國勞工保險制度沿革	41
第三節 現行勞工保險制度概述	44
壹、保險費率	46
貳、保險分攤比例	47
參、老年給付要件及計算公式	48
肆、平均月投保薪資計算期間	50
第四章 勞工保險條例修正案中的政府、勞工團體及工商團體	52
第一節 行政部門立場	52
第二節 勞工團體	57
第三節 工商團體	63
第五章 修法草案爭議點	66
第一節 保險費率	67
第二節 年金給付	70
第三節 平均月投保薪資計算期間	73
第六章 結 論	76
第一節 研究結果與討論	76
第二節 研究限制與未來研究建議	82
參考文獻	84
壹、中文	84
貳、英文	92
附錄一 訪談問題紀錄	94
附錄二 民國 102 年 4 月 25 日勞工保險條例部分條文修正草案條文對照表	100
附錄三 第二階段座談會意見一覽	109
附錄四 民國 101 年 10 月至 103 年 5 月後關於勞工保險條財務問題例	

立法委員提案一覽 121



圖表目錄



表 1	近 5 年勞工保險參加單位、投保人數和勞保收支表.....	13
表 2	臺灣權力結構模式表	19
表 3	臺灣國家與社會關係模型表.....	19
表 4	Nordlinger 建構之國家類型	22
表 5	歷年勞工保險相關文獻一覽.....	23
表 6	96 年至 101 年勞保財務評估最適費率一覽表	27
表 7	三柱年金一覽表	33
表 8	我國退休給付制度一覽表.....	36
表 9	不同退休年金之效果比較表.....	39
表 10	確定給賦予確定提撥比較一覽表	40
表 11	勞保投保人數變化及歷年來重要紀事表	42
表 12	勞保年金開辦後各項年金給付一覽表	43
表 13	勞工保險歷年收支狀況及費率一覽	47
表 14	勞工保險 5 類被保險人保險費分攤比率一覽表.....	48
表 15	川誠精算顧問有限公司 101 年評估報告建議及行政院修法草案 之對照表.....	55
表 16	102 年 2 月至 3 月勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 1 .	58
表 17	102 年 2 月至 3 月勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 2 .	59
表 18	102 年 2 月至 3 月勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 3 .	59
表 19	102 年 2 月至 3 月勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 4 .	60
表 20	勞工保險費分攤比例試算表.....	63
表 21	老年年金給付試算表	70
表 22	兩階段年金制度改革方案重點比較	77
表 23	有關勞工保險條例之生育給付立法委員提案一覽表.....	78
表 24	102 年勞工保險投保單位數及人數.....	80
圖 1	民國 101 年至 149 年勞保基金收支表	2
圖 2	勞工保險 101 年 7 月至 102 年 12 月老年一次金申請件數統計圖	3
圖 3	勞工保險歷年收支狀況	24
圖 4	民國 91 年至 149 年年扶老比趨勢圖	26
圖 5	三柱年金圖.....	32
圖 6	五層式年金架構	35
圖 7	我國 103 年至 150 年人口推計圖.....	46

第一章 緒論

第一節 研究緣起與問題意識



「勞保要倒了」，這句話在民國 101 年下半年間耳熟能詳，但勞保財務危機並非空穴來風。勞工保險局委託川誠精算顧問有限公司於 101 年 9 月底出版的勞保財務精算報告指出，勞保未來 50 年若要收支平衡，最適費率應為 27.84%（川誠精算顧問有限公司，2012：33），但現行（104 年）費率卻只有 9%¹，若勞工保險收支狀況改變，勞保基金到民國 107 年就開始入不敷出，116 年就會破產。此報告一出，社會大眾對勞保失去信心，連帶引發一波持續數月之久的勞保退休潮，許多勞保被保險人搶著申請退休，請領老年一次給付。

這偶然觸發的事件使得勞動部²開始推動修法，勞動部自 101 年 10 月至 102 年 1 月到全國各縣市召開第一階段勞工保險條例修法說明會，第一階段說明會結束後擬定勞工保險條例修正之甲乙案，隨即於 102 年 2、3 月於各縣市召開第二段說明會，並將擬定之甲乙兩案與各個與會代表討論。最後，行政院在 102 年 4 月 25 日提交正式修法草案到立法院，但迄今立法院尚未審議通過該草案。

本文正意圖探討我國 102 年度之勞工保險條例修正案，了解行政部門與勞工、工商團體在修正案中的角色和立場，勞工、工商團體又用哪些方式試圖影響決策？成效又如何？藉著收集新聞稿、修法草案、立法院會議紀錄等以瞭解勞保條例修正的程序，並和勞動部、勞保局官員、勞工團體代表進行訪談，了解不同行動者對於勞工保險修正案的意見和想法？他們用了哪些方式去影響勞工保險修正案？不同的方式又是否達成效果？

另一方面，臺灣民主化以後社會力量崛起，政府自主性是否不如以往威權時代，尤其勞保被保險人高達九百多萬人，如此龐大的社會力量應該足以左右政府

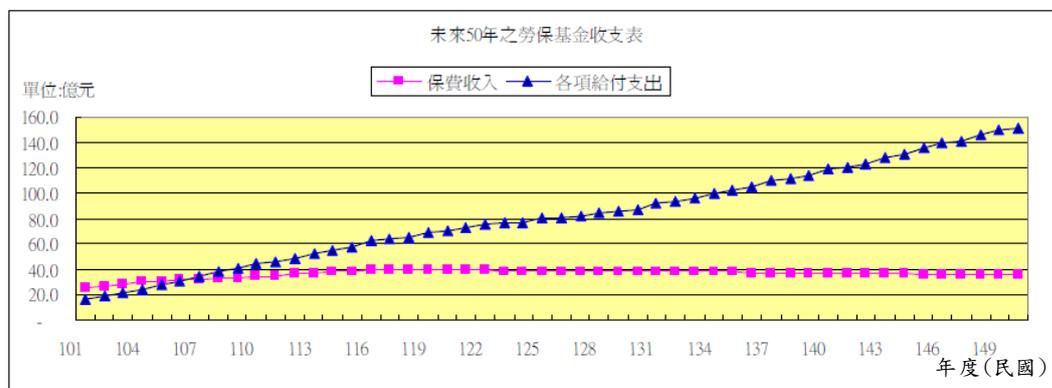
¹ 加計就業保險費 1%後為 10%。

² 103 年 2 月 17 日以後，原勞工委員會已正式改制為勞動部。

決策，在國民年金制度歷程中就有學者提到臺灣近來民主制度，社會福利政策在行政、立法以及相關利益團體等行動者的之間拉扯，最後政策充滿妥協、反覆、延宕的現象（施世駿、葉羽曼，2011：47-92），那麼面對有更多人數的勞工保險是否也是如此，在 102 年 4 月 25 日的勞工保險條例修正案中政府是否還有屬於自己的意識和自主性，也是值得探討的重點。

勞保年金給付自民國 98 年開始正式實施，短短數年就爆發財務危機，根據 101 年勞保局委託川誠精算顧問有限公司製作之精算報告顯示，勞保未來 50 年收支狀況會逐漸惡化，雖然民國 106 年以前收入仍高於支出，但幅度有限；而民國 107 年開始入不敷出，隨著時間遞延，勞保基金透支的情形會愈來愈嚴重，如圖 1 所示，勞保未來 50 年收入不但未增加還微幅下降，但支出卻逐年遞增。

圖 1 民國 101 年至 149 年勞保基金收支表



資料來源，川誠精算顧問有限公司，2012，37。

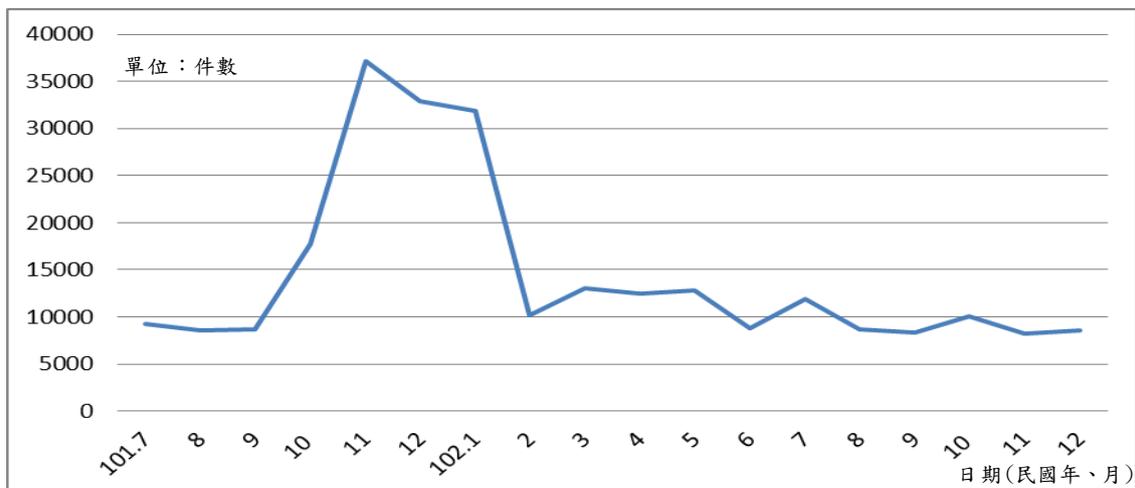
勞保財務危機事件最早可以追溯到 101 年上半年。101 年 3 月 15 日，民進黨立委管碧玲就身心障礙者提早退休一事質詢內政部長李鴻源，認為身心障礙勞工應有提早退休機制³；同年 5 月 15 日，國民黨立委楊玉欣亦以身權法 47 條為由，

³ 資料來源：立法院公報第 101 卷第 11 期。立法院第 8 屆第 1 會期社會福利及衛生環境委員會第 5 次全體委員會議。

建議行政院應建立身心障礙工作者提前退休機制⁴。勞保局應立法委員提議，於 101 年 3 月 15 日進行勞工保險財務評估報告企劃會議，同年 8 月 10 日期中審查，9 月 11 日期末審查，評估報告於 9 月底正式出爐，依規定這份財務評估報告勞保局必須主動揭露，結果引發各界譁然，勞保最適費率居然高達 27.84%，而且勞保基金破產日期從上次估計的民國 120 年提早到民國 116 年，101 年 10 月 9 日聯合報率先刊登勞保財務議題，接著各大媒體開始大篇幅報導，一般大眾開始恐慌而且意識到勞保財務狀況不如預期中穩定，101 年 10 月接著引爆勞保退休潮。

勞保財務危機引發社會大眾恐慌，不但使得眾多被保險人搶著申請老年退休金，亦讓一般大眾對勞保失去信心，這使得勞動部不得不以修法因應。從圖 2 的趨勢圖就可以發現，自 101 年 10 月開始，民眾申請老年一次給付的案件大增，最高峰是 101 年 11 月，有 37,176 個申請案件，該月核付金額就高達約 479 億。這波退休潮大約從 101 年 10 月持續到 102 年 1 月，單單這 4 個月的老年一次給付就耗費勞保局 1,475 億，如此龐大的金額一度衝擊勞保財務穩定，也讓社會大眾開始重視、討論勞保財務議題。

圖 2 勞工保險 101 年 7 月至 102 年 12 月老年一次金申請件數統計圖



自行製作，參考勞工保險業務統計 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=quVMPPeYz9Y%3d>。

⁴ 資料來源：立法院公報第 101 卷第 32 期。立法院第 8 屆第 1 會期第 11 次會議。



勞保財務事件對政府當局是非常大的衝擊，為了宣示改革決心，行政院在 101 年 10 月下旬將原本隸屬於經建會轄下的「年金制度改革規劃專案小組」提升至行政院層級之「年金制度改革小組」，並由時為行政院副院長江宜樺擔任召集人，推動我國各項年金改革並策劃兩階段工作期程。年金改革重點有調整所得替代率和給付水準，減輕年金財務負擔；適度提高費率，反映保險成本；調整給付條件，修正退休年齡與給付計算基準；提高基金收益，挹注保險財務；最後是由政府負最終支付責任。

按照行政院年金制度改革小組擬定的工作時間和改革目標，勞動部自 101 年 10 月到 102 年 1 月進行第一階段座談會，和各縣市工會、工商團體、專家學者意見交換，據此研擬修正草案；第一階段座談會尚未有明確的修法條文，但勞動部在說明會中已聚焦在「多繳少領」的方向。與此同時，已有立法委員開始提案修法，第一個勞保條例相關提案是在 101 年 10 月 12 日，提案內容提到希望政府可以進行撥補來解決勞保現有財務問題，隨後也有其他立委提案開始跟進，這些提案幾乎都是希望政府能負起最後償付責任，以及政府必須對勞保基金進行撥補。此外立法院在 101 年 11 月 7 日舉辦「勞工保險基金與勞工退休基金之財務與相關法制問題」公聽會。與會代表中有立法委員 47 位、相關政府官員、學者專家，以及工會團體 38 名代表⁵，會中討論議題有二：第一是勞工保險精算報告出爐後，勞保機制執行預修法問題；第二是勞保、勞退基金委託操作收益及監理機制問題⁶。

勞動部對外召開的第一階段座談會結束後提出初步修法草案。首先平均月投保薪資採計期間欲從現行最高 60 個月延長到 180 個月；保險費率上限從現行 13% 提高到 19.5%，且改為每年調整 0.5%；年金給付則分成甲乙兩案，甲案是年金給

5 資料來源，「勞工保險基金與勞工退休基金之財務與相關法制問題」公聽會報告，立法院整合查詢系統，<http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N097496:a001>，擷取日期 2014 年 7 月 31 日。

6 勞保基金操作之所以成為討論議題是因為發生盈正案，安泰投信副總經理謝青良代操政府勞保、勞退基金，買賣盈正（3628）股票慘賠 7821 萬元，卻被台北地檢署查出他提前布局買賣盈正，不法獲利 879 萬元。



付的所得替代率維持 1.55%，但領取年金額度累計超過一次領時，自次月起減少給付為 70%；乙案是月投保薪資 3 萬元以下部分維持現有所得替代率 1.55%、超過 3 萬元以上部分所得替代率 1 降為.3%。

勞動部擬定草案出爐後，勞動部隨即在 102 年 2、3 月再度舉辦第二階段座談會，會中將明確的修法草案和各縣市工會團體討論，包含平均月投保薪資延長至最高 180 個月平均，年資給付計算公式甲乙兩案，保費費率上限提高到 19.5%，基金運用績效以及政府支付責任等 5 個項目。在年資給付計算公式部分，不論是甲乙兩案都遭到強烈的反對，絕大多數工會都表希望可以維持現行年資給付率 1.55% 不變。

另一個遭到勞工團體強烈反對的項目是延長平均月投保薪資，現行法規是取最高 60 個月平均，最終修法草案是希望逐步延長到最高 144 個月，然而平均月投保薪資延長後會讓平均月投保薪資下降，進而拉低老年給付之金額⁷，因此延長平均月投保薪資實質上也是降低給付。

儘管修法草案遭到勞工團體強烈反對，但行政院在 102 年 4 月 25 日仍舊提交修法草案給立法院，修正項目分別是將費率上限提高到 19.5%，且逐年調升 0.5%；平均月投保薪資逐步延長到最高 144 個月；年資給付率以 3 萬元為分界點，平均月投保薪資在 3 萬元以下維持 1.55% 不變，超過 3 萬元的部分降為 1.3%；以及政府撥補責任入法。除了政府撥補這項條文以外，其他 3 項修法條文都受到勞工團體強力反彈，尤其是延長平均月投保薪資和降低年資給付率幾乎沒有工會同意，但行政院最終仍採用原本擬定之修法條文並提交給立法院。

就在行政院將草案提交給立法院的同一天，立法院召開第 2 場「勞保年金改革對勞工老年經濟生活之影響公聽會」，與會代表中有立法委員 40 位、相關政府官員、學者專家，但與會工會團體代表只剩下一位，而會議結論也足以反映勞工

⁷ 勞保老年年金給付公式為「年資*平均月投保薪資*1.55%」或「年資*平均月投保薪資*0.775%+3000」，因此平均月投保薪資降低會讓給付金額下降。



團體對行政院版本修法草案之不滿：

.....行政院勞工委員回就開始辦理全國勞資團體及學者專家會議，並在全國各縣市辦理了 34 場地方座談會，來蒐集各界對勞保年金改革的意見。勞委會並對外表示，地方座談會是透過與各地工會及總工會合作的模式，邀請工會幹部及代表參與座談，每場都大約有一至兩百人參與。但是，今天就要在行政院通過的勞保年金改革方案一出爐，可以說沒有得到任何一個勞工朋友的支持，反而被批評是：完全不理會勞工的聲音，勞工團體和工會代表更表示：「五一上街頭，走定了」.....（勞保年金改革對勞工老年經濟生活之影響公聽會會議紀錄，2013）

以上就是我國在101年至102年間勞工保險條修正案大致之政治歷程。參考歐洲國家以往改革年金的過程，或許能給我國借鏡。歐洲福利國家從1970年代以來面臨了危機（呂建德，2001：263），主因亦是人口老化以及全球經濟不景氣，因此歐洲的年金改革比臺灣早許多。人口老化的結果使得年金保險的財務狀況惡化，支出提高收入下降，加上醫藥進步使得人均壽命延長，這意味老人領取年金給付的時間也愈來愈長。此外經濟不景氣讓年金基金操作績效下滑，投資獲益下降，也讓年金財務狀況更為惡劣。即便歐洲國家雖然在年金方面的改革也遇到相當多問題和困難，有些執政黨甚至因此敗選⁸下臺，但仍持續不斷改革年金（Pochet，2003：44-63）。反觀臺灣，行政院在102年4月25日提交修法草案給立法院，迄今仍無下文，儘管勞保財務危機議題轟動一時，但似乎是雷聲大雨點小，修法議程仍舊裹足不前，如今勞保財務議題亦非熱門話題。

⁸ 如英國的柴契爾夫人以及德國的 Kohl 總理。



第二節 研究目的

勞工保險議題拋出以後引起各界譁然，新聞媒體更是在101年下半年至102年上半年間強力播報，不論是政府、勞工、資方、學者等都有不同意見，但這也成為勞工保險條例修正契機，當中政府和勞工團體的意見幾乎在對立面。政府主張要調高費率、降低給付、延長平均月投保薪資，藉以上方式來舒緩勞工保險基金財務失衡的窘境；但勞工團體的立場與政府大相逕庭，除了「政府確定撥補責任」這項修正條文外，勞工團體幾乎反對其他修法意見，其中「降低給付」受到的反彈最大，而勞工團體也透過陳情、抗議、遊行、遊說民意代表、參加說明會、公廳會等等方式企圖影響決策；無獨有偶工商團體也對這次修法有所表示，他們希望在保費負擔比率上可以調降雇主負擔的比例。以上種種不同修法意見讓該次勞工保險條例修正案趨向複雜。就臺灣近來民主制度的發展模式，社會福利政策在行政，立法過程中受到藍綠角力，以及相關利益團體等行動者的力量拉扯，到最後出爐的政策充滿妥協的痕跡，而且有決策反覆、延宕的現象（施世駿、葉羽曼，2011：47-92）。

民國 101 年下半年以來開始出現不少探討勞保財務問題的論文及文章，勞保財務入不敷出雖為一般大眾公認，行政院和勞動部也順勢在 102 年 4 月推出了修法草案，但修正案依舊遭遇到龐大的阻力。在本修正案當中政府與勞工團體是最重要的行動者。在本文中所指的政府主要是行政院、勞動部以及勞保局，行政院就年金議題特地拉高層級成立年金改革小組，勞動部則主導本次修正案，勞保局是勞工保險執行機關也是最重要的幕僚機關。雖然這次的修正案實屬意外觸發⁹，但精算報告經由政府機關和媒體揭露之後，勞保改革的呼聲應聲響起，不論是其他政府機關、民意代表、工商團體或是勞工團體等等都不能忽視在這份報告中，揭露出勞保基金財務惡化的問題，而行政機關的立場是維持勞保基金財政平衡這

⁹ 據勞保局受訪者 1 表示，101 年度的精算報告原本是為了評估身障年金提前領取對財務狀況造成的衝擊。

個大原則下，和不同意見以及立法委員的各個提案進行斡旋，希望勞工保險制度可以久久長長，行政院最終送給立法院的草案的理由亦一再強調勞保基金的財務問題，所以立法委員的提案大多基於維持勞保基金穩定之前提。

勞工團體在修法的過程也沒有閒著，他們透過陳情、遊說、上節目、遊行、發布新聞稿、參加公聽會等等方式企圖影響修法過程，但他們只侷限在表達意見，並無決策力，即便修法過程中行政、立法部門有召開說明會和公聽會，但最終決策權仍在行政、立法兩院手中，因此勞工團體的聲勢看似浩大卻似乎無法對勞保修正案有實質決策力。

此外六大工商團體也曾以新聞稿、遊說、拜會立委等等方式表達自己的訴求，希望可以調降雇主負擔保險費用的比例¹⁰，但行政院在 102 年 4 月 25 日送立法院審議的勞工保險條例草案沒有變更雇主負擔保險費用的比例，行政部門未採納雇主團體的意見，或許是因此政府本身的財政狀況已經很困難，無法再多負擔保險費；而勞工團體對於修法本身就非常反彈，更不可能去提高勞工的負擔比例，最後草案才會完全未採納工商團體的意見，因此本研究較不考慮雇主團體在修法過程中的角色。

第三節 研究方法

本文研究方法將以內容分析、次級資料分析法為主，訪談法為輔。內容分析法是對於人們各種傳播紀錄之研究，包含書本、雜誌、期刊、網頁、報紙、廣告、演講、官方文件、影片、錄影、樂譜、照片、藝術作品等等(Babbie, E: 492)，對這些研究素材進行分析，內容分析的素材有文字、意義、圖片、符號等等可用於溝通之訊息。內容分析法屬於非介入性研究，因為研究者分析資料的同時不會影

¹⁰ 民國 57 年到 84 年之間雇主負擔的比例高達 8 成，85 年之後才調降為 7 成。



響到原作者對研究素材之蒐集和製作。藉著內容分析研究者還可以分析比較不同文案。

次級資料分析法和內容分析法有些許差異，內容分析法的研究素材包含第一手資料，如本文中的立法院公報、說明會會議紀錄等等。而次級資料分析法的研究素材通常是已整理過的統計資料或文章，因不同研究目的予以重新分析。次級資料分析法有許多優點，第一是資料取得方便、便宜，而且次級資料已由上一個作者進行有系統的整理，再次運用較為容易；但次級資料會有效度的疑慮，研究者所使用的次級資料不見得符合研究架構，例如在本研究中我很好奇勞工團體對於勞保財務危機的看法，在 101 和 102 年間的勞工保險條例修法座談會集中在討論修法條文，鮮有勞工代表表達自己對勞保財務危機的意見；此外政府部門受訪者有提到立法院做出非正式決議不會降低勞保給付，也提到有不少工會幹部其實也認同勞保改革的初衷，但從立法院公報或其他次級資料上並不會看到受訪者所述之情形，因此次級資料能夠提供的資訊並非全面。

勞工保險條例歷年修正內容以及 102 年度修法草案政府和立法單位都有公佈在其官方網頁上，資料取得方便；而政府、勞工團體或是工商團體也有發布相關新聞稿，學者或其他社會人士就本議題亦有相關論文、期刊、或雜誌，這些龐大的資料足以代表不同團體對勞工保險修正的意見，適合據此來做初步的分析。修法過程中勞動部召開兩階段說明會都有詳盡會議記錄，立法院亦有兩場公聽會紀錄和個別立委提案，行政院也針對年金改革議題特地架設網站¹¹，這麼多龐大的資料以內容分析法和次級資料分析法最為合適。藉由這些資料可以了解不同行動者包含政府、勞工團體和工商團體各自對於勞保條例修正草案之意見，以及勞保條例修正大致的歷程。

內容分析和次級資料的素材有大眾媒體¹²自 2013 年 1 月以降相關新聞報導，

¹¹ 年金制度改革網 <http://pension.ey.gov.tw/>。

¹² 包含針對年金議題的新聞、雜誌報導、社論。



行政院 102 年 4 月 25 日提交給立法院的勞工保險條例修正草案，川誠精算顧問有限公司在 101 年、99 年、97 年、96 年所作的勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估，立法院在 101、102 年間針對勞工保險條例提出的各個修正案，勞動部於 101 年下半年到 102 年上半年間召開的說明會紀錄，立法院於 101 年 11 月及 102 年 4 月之公聽會紀錄，以及立法院議案查詢系統等等。藉由這些素材了解政府和工會、雇主團體的立場、主張各為何，並比較其中差異。

最後一種研究方法是深度訪談法，訪談法和前兩種研究方法不同，是介入性研究，研究者本身會影響研究情境，調查訪談是一種社會關係，包含社會角色予期望，其中研究者有明確目的希望從受訪者身上得到想要的資訊，在結構性的訪問者與受訪者關係之中，訪問者事先準備好問題並記錄受訪者的答案。在訪問過程中，訪問者只問問題而不發表意見，也不對受訪者的答案進行判斷或反應；而受訪者多數時間只回答問題，並表達自己的感覺和情緒。訪談過程中由訪問者主導問答的主題、方向和步調，並維持訪談熱度，但訪問者必須盡可能保持客觀，不影響受訪者的答案(Lawewnce, W：473)。

訪談法可以深入了解不同行動者的意見和其行為背後的意義，他們為什麼同意或反對勞工保險修正，而他們本身的意見又為何。此外他們又用了哪些手段去在修法過程中發揮自己的影響力。在面對面訪談的過程中或許可以得到在書面資料上所無法得知的訊息；但訪談法亦有缺點，訪談屬於介入性研究，因此訪問者在訪談時的言論、表情、語氣都可能在無意中影響受訪者回答，而受訪者限於訪談情境或自己的社會身分，也不必然會說出自己心中真正的想法；而且勞保被保險人將近千萬，一個勞工團體代表的意見僅僅只能代表他所屬的工會甚至是他個人，不能代表整體勞工的意見，因此訪談少數勞工團體並不足以代表整體勞工的意見。

為了瞭解修法歷程和政府、勞工團體之意見，訪談對象以政府單位和工會為



主，藉由了解政府和工會對於勞工保險制度期待為何，他們支持或反對修法，而他們又提出甚麼理由來支持自己的論點並說服其他人，影響勞工保險修正之決策過程。政府單位的訪談對象共有 4 位，皆為薦任 9 職等以上官員，訪談時其中 2 位於勞動部任職，另外 2 位於勞保局任職，這幾位訪談對象都相當熟悉勞工保險條例，且皆有參與 101 年下半年至 102 年 4 月之修法歷程；勞工團體訪談對象分別是新北市跟高雄市某職業工會之理事長，其對勞工保險條例修正案亦有相當多寶貴意見，訪談問題如附錄一。

第二章 理論探討與文獻回顧



我國的勞工保險制度是典型的社會政策範疇之一，社會政策的發展是主要是由國家決策行為者、各利益團體以及制度本身交互作用的結果（林卡、陳夢雅，2007）；此外政治過程是由憲法、政治制度、國家結構與利益團體關係、以及正式網絡所形構。在現實的政治實現中，制度也並非決定政府策略和行為者的單一因素，行動者的利益、策略、以及行動者之間的權力分配也必須考量（施世駿、葉羽曼，2011：47-92）。我國勞工保險改革議題自 101 年下半年萌生以後，政府和勞工團體對此都有相當強烈的意見，而他們在勞工保險條例決策過程中都是重要的行動者，接下來將從利益團體、國家兩方面進行探討，第三節接著分析勞保議題相關文獻。

第一節 利益團體

利益團體最簡單的定義是「有共同利益的一群人」（朱志宏、謝復生，1989），筆者認為勞工保險中的利益團體有勞保被保險人所組織的企業、職業、產業工會，以及前述工會所組成的聯合工會。由於勞工保險是在職保險，個人無法獨自加入勞工，必須透過事業單位才能加入勞工保險，這些事業單位有國民營企業、漁會、職業工會等，因此這些利益團體是制度使然，而非由勞工被保險人自願發起組成，而這些工會還會進一步組成全國或縣市層級的聯合工會，如臺北市總工會、新北市總工會等，這些聯合工會作為各個工會之聯合代表，具有比較強的代表性，在這次勞工保險修法過程中也可以看到這些聯合工會影響決策的身影。正如 Olson 在《國家的興衰：經濟增長、滯脹和社會僵化》一書中的觀點，在國家或社群之中小型的組織會慢慢形成如工會，這些組織有自己的特定利益，這讓他們有動機去遊說、影響政策，使政策產生對組織有利，而且這些分散的組織會有愈來愈多人加入，形成所謂的分配性聯盟，既得利益團體會抗拒改變。

勞工保險的相關利益團體遠多於其他社會保險；其他社會保險都是以個人身分投保，縱使人數眾多也不會組成特定的團體或組織，如國民年金被保人是待業或無業者，並未組成利益團體。根據表 1，102 年底勞工保險被保險人高達 974 萬多人，人數遠高於其他社會保險¹³，而勞保投保單位高達 517,325 個，這些單位有國營企業、民間企業、NGO 非營利團體、產職業工會、漁會等等，尤其是各縣市中為數眾多的職業工會、產業工會及所屬的會員工會，這些工會不單單只是工會，也是承辦勞保的業務單位，勞工保險修正與否與他們的利益、工作內容息息相關，因此勞工保險修正影響的不單單只有勞工個人，投保單位和利益團體也會連帶受影響。

表 1 近 5 年勞工保險參加單位、投保人數和勞保收支表

年度	投保單位數	投保人數	保險收入	保險給付
98	476196	9029279	約 1983 億	約 1407 億
99	489844	9397608	約 2071 億	約 1313 億
100	503646	9725761	約 2342 億	約 1445 億
101	508930	9709511	約 2602 億	約 2627 億
102	517325	9745794	約 2769 億	約 2800 億

資料來源，勞工保險局業務統計 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=Tu0J1IRCv%2bM%3d>。

團體組織存在的前提是「成員有共同利益」，組織是以促進成員的利益為目的，若組織無法促進成員的利益則組織不復存在，團體組織之所以能誘使個人加入是因為團體能滿足成員共同目標 (Olson, 1965)。對個別勞工而言，加入企業或工會始有加入勞保的資格，才能享受勞保提供的各項給付，這對於工會投保成員更是如此，由於無一定雇主之勞工只能向當地所屬工會申請投保，而且向工會申請納保是自願性質並無強制性，這些工會會員存在個人誘因才會選擇透過工會加入勞工保險。

¹³ 國民年金被保險人約 367 萬 (截至 102 年底)，公教人員保險被保險人約 59 萬多人 (含公務人員及公私立學校教師，截至 101 年底)。



利益團體大多只捍衛團體內成員的利益，因而團體利益會在社會公益之上（楊泰順、徐瑞希，1993）。就勞工保險修法議題而論，社會公益是甚麼或許還有討論空間，但團體利益明顯就是工會本身和其會員的利益，對工會中的勞工而言，勞保給付條件不變是最重要的；對工會而言，維持工會會員數並保持工會順利運作才是第一要務。此次修法與會勞工團體極力反對勞動部修法草案，因為降低給付、調高費率、延長平均月投保薪資都會折損勞工未來的退休給付，另外有工會代表提到許多工會會員因此退出勞工保險，這影響工會本身會務。至於勞工保險財務收支是否平衡，從說明會和公聽會紀錄來看，勞工團體鮮少討論該議題。

Olson 從個人主義的理性和自利行為假定出發，在囚犯難題中（prison's dilemma）他提到即便在團體中，個人行為依舊是自利取向，每個個體的理性決策的背後，都會對其他人自利行為進行假定、估計和預測（張世雄，1996：29）。

Olson 也指出個體的最佳選擇和團體的最佳選擇未必一致。如受訪者所述：

.....針對修法議題，不同類型的勞工也有不同意見。如果是已經退休正在領年金的人大概不會有甚麼意見，因為他們不需要交保費，領取的年金也不會折損；如果是快退休的人，會希望勞保制度在他們領取年金的期間可以穩定運作，所以也不會太反對提高費率；但如果是年輕人，就會覺得世代不均，為何自己要繳交比老人還要多的保費，他們反倒希望調低所得替代率。此外資方的部份，因為資方保費分攤比率是 70%，所以也會反對提高費率。（勞保局受訪者 1）

給付率 1.55% 也希望要降，不過這個項目遭到強烈的反對，因為多數勞工不希望退休給付的金額會變少，尤其是快退休的人最反對。（勞動部受訪者 2）

Olson 提到團體規模愈大，個別成員力量愈小，故小團體的凝聚效能雖比大團體好，但小團體間集體認同、相互承認的約束力量會被大型科層體制所取代，而且大型組織在社會中也比較有影響力，換言之大工會政治力量會比小工會強（Olson，1965：74）。勞工保險修法中利益團體呈現的樣子亦是如此，縣市層級



的聯合工會有比較大的發言權，小工會的聲音在修法之中的意見並不突出，也沒有受到行政機關的重視，如新北市某工會受訪者所述：

……這些座談會辦的再多都徒勞無功，找工會來開會根本就是一言堂，就像 102 年推出草案，勞動部關起門自己改，改完又想叫職業工會幫忙背書，改條例過程中完全不傾聽基層意見，盡找些被摸頭工運幹部背書。(勞工團體受訪者 1)

此外，一個巴掌拍不響，利益團體並不會單獨存在，必然存在與 A 利益團體立場相左的另一個 B 團體，社會現狀就是不同團體間的壓力平衡，而政府的角色是平衡各個利益團體之間的中介組織，或調和各方意見，政府的工作就是根據多數人薄弱利益，來調整少數人的利益 (Olson, 1965: 127-128)。勞工團體在此次修法中的角色就是相對於政府的存在，勞工團體之所以大動作反對也是因為政府所推出的修法草案不符合勞工團體的期望，如果沒有這次修法也不會引發勞工團體反彈。

多元論學者 Robert A. Dahl 認為國家既非爭奪利益的競技場，也非特定利益團體的代表機構。權力在社會的架構中競爭，而國家政策則是競爭後的結果，所有利益團體都有機會向國家施壓，國家行為正是由多頭政治和各種利益團體的壓力所產生。

利益團體影響政策的方式有相當多種手段，比較直接的方式有捐款、遊說、陳情、請願等等，利益團體使用這些方式能夠直接對決策者表達自己的訴求，進而影響決策者做出對利益團體有利的決定；間接的有參加公聽會、遊行、召開記者會等等，利益團體使用這些手段並不會直接接觸到決策者，尤其遊行和記者會訴諸的對象更是一般大眾。

在這次修法的過程中勞工團體的意見一直都沒有缺席，如前所述，勞工保險條例修正案對於勞工個人來說有很大的影響，他們有足夠的動機和誘因去干預決策，對此工會就成為勞工們最好的發聲管道，這相當符合 Olson 對於集體行動的描



述，因此勞工界的陳情、遊說、參加公聽會、遊行等等都是以工會的名義進行，而並會和其他勞工團體（如全國關廠工人連線）結盟共同為勞工保險議題發聲，希望政府在勞工保險條例修正案上可以做出對勞工有利的決定。而這批龐大的工會成員自然不希望退休金遭到刪減，對於行政院提出的方案也幾乎呈現抗拒的態度。

利益團體除了使用上述的手法來影響決策外，還有幾項常用的策略（葉東舜，2008：161-192）。首先，利益團體之間會策略結盟彼此援護，不同的利益團體彼此的訴求不同，但為了增加訴求的人數和聲勢，不同利益團體會互相參加彼此的公聽會或遊行，例如全國關廠工人連線本來的訴求是控訴雇主惡意倒閉希望政府解決這些失業勞工的困境，勞工保險的議題原本和該團體無關，但他們在這次勞工保險改革的議題中也有參加遊行並對外發表意見。

第二種手段是資訊策略，利益團體對於某議題有高度的理解和專業，藉著主動提供資訊，或批評政府在特定議題上專業決策的錯誤，引發社會討論並得到更多支持，藉此讓行政部門改變決策。最後一種策略也是最直接的選民壓力策略，主要是以選民的民意代表或行政首長，在選舉期間拋出議題要不同的候選人表態，利用選舉的壓力讓這些候選人必須去思考政策的方向。

只不過勞工團體在修正案中似乎仍處於被動角色，勞工團體在決策上的弱勢地位，或許能參考學者陳政亮的說法，陳政亮以勞工退休金新制之制定歷程討論國家、資本以及勞工團體在這當中所扮演的角色。他認為勞工運動在社會福利政策中逐漸失敗，敗給新自由主義中風險個人自負的主流論述，勞工退休金條例最後在立法過程形成了強制個人儲蓄制。對此他提出三個面向的解釋。

第一種解釋，當時的社會福利想像內在隱含了國族主義之中，而當族群國族主義高漲時，以社會階級作為團結號召便逐漸消失。第二種解釋從階級政治觀點出發，當 80 年代末國家在民主化浪潮下逐漸失去其國家自主性與控制力，轉而與



資本同盟之時，勞工運動仍陷於既有的企業廠場工會主義，使得工運無法跨出工會的想像界線，導致運動能量被高度限制在個別工會的議題上，缺乏一個更為廣闊的聯盟基礎，未能發展出一個整體勞工意識去和政府、資本家對抗。現實上來看，對許多大型企業工會而言：一方面在經濟鬥爭上，退休金並非是個議題，這自然導致動員上的困難，另一方面，對於其他議題，特別是對於國家性質是左是右的辯論，也缺乏長期的關注與深入，這不免使得在退休金制度的訂定上，造成勞工更為弱勢的結局。

最後一種解釋從個別行動者層次出發，他提到社會福利倡議者如何被政府逐步收編，乃至於此左傾之社會理想與勞工運動漸漸脫節而失去動力（陳政亮，2010：5-50）。臺灣勞工運動向來是以廠場／企業工會的利益與權益為主而進行動員的，是為了會員權益奮鬥。臺灣勞工並非是工人階級成員中的一員，而僅是以個別廠場／企業工會會員的方式存在，勞工的利益僅僅是會員的利益。

但利益團體理論僅從單方來看決策進程，並無綜合分析，也無法解釋政府在此次修法過程中會有別於利益團體的決策行為，利益團體雖然可以解釋為什麼勞工團體會集結起來反對政府的決策，並使用各種手段來試圖影響決策過程，但依舊無法解釋政府的草案最後即便採納了勞工團體的部分意見，但在大方向上仍固守原有的立場，力圖改善勞保基金財務狀況，提高費率並有條件地降低給付，與勞工團體的意見相左。

第二節 國家中心論



Theda Skocpol 1985 年在「把國家帶回來/Bringing the State Back In」一書中，界定了新國家主義研究的範圍與內容。她強調過去學界中特別是以社會為研究核心的美國政治科學界需要進行反省，故企圖建構一個國家理論，把國家研究當作一個研究途徑。國家中心論興起有幾個原因，第一，國家是人類社會中長年存在的事實，對於人類歷史的發展不可或缺，但以往研究卻忽略了國家的統治角色、權威基礎和組織表現。第二，1970 年代以後許多政治學者開始找尋研究的新領域，也重新開啟了國家研究的大門（陳啟清，2006：31-80）。最後，近年來國家政府角色的議題開始突現，使得相關學者意識到有些問題必須從國家角度切入為宜。

從臺灣的政治歷程來看，臺灣政治歷程大致可分成三個階段（劉佩怡、段盛華，2004：1-22），第一個階段是兩蔣時代的威權國家，此時政府較專制，但在基層行政事務上仍需與地方派系妥協；第二個階段是李登輝總統執政時期，由於國民黨出現派系紛爭，紛紛對外尋求政治聯盟，加上臺灣民主化及選舉的影響，政府專制程度和基層行政能力都下降，社會對抗政府的力量也強化，表 2 及表 3 列出了兩蔣時期和李登輝總統執政時期之比較；第三個階段是陳水扁總統執政時期至今，地方派系或社會團體的力量更為強大，在政治舞臺上也扮演更重要的角色，社會自主性相較過去更強。臺灣民主化以後社會團體的意見開始進入決策過程中（施世駿、葉羽曼，2011：47-92；葉崇揚、陳盈方，2013：45-86；林國明，2001：135-173），決策的過程更加複雜且受到多元政治和社會的影響，權力分散和多元化的特性有助於不同理念的交流與辯論，但也延緩了決策的時程。



表 2 臺灣權力結構模式表

	強國家基層行政能力	弱國家基層行政能力
強國家專制力	兩蔣時期	X
弱國家專制力	李登輝之後時期	X

資料來源：參考劉佩怡、段盛華，2004，臺灣國家權力結構的發展，玄奘資訊傳播學報，1期，P1-22。

表 3 臺灣國家與社會關係模型表

	強國家協調社會之能力	弱國家協調社會之能力
強社會對抗國家干預	李登輝後之時期	X
弱社會對抗國家干預	兩蔣時期	X

資料來源：參考劉佩怡、段盛華，2004，臺灣國家權力結構的發展，玄奘資訊傳播學報，1期，P1-22。

正如 Theda Skocpol 所言，國家權威在決策過程中扮演重要角色，對我國來說更是如此，儘管我國隨著民主化政府專制程度和行政能力下降，但仍舊不能忽略政府在該次勞保修正過程中的角色。在此政府主要指涉的是行政部門未包含立法院。勞保財務危機在 101 年下半年爆發以後，勞動部隨即在 101 年 10 月就開始舉辦說明會，為隨後的修法準備，經過兩階段說明會後於 102 年 4 月提出修法草案，在決策過程中勞動部居於主導地位，即便修法內容遭受勞工團體、立法委員反對，亦有工商團體希望修改保費分攤比例，但都沒有撼動勞動部主導性，勞動部提出的草案並未因為勞工團體強力反彈而大幅修改，因此在此次修法過程中不能忽略勞動部、勞保局等行政部門之角色。

Skocpol 以國家、政府為分析中心，帶動研究國家能力和自主性的里程碑，她認為國家機器是自主的制度和組織，對社會具有塑造力，政府官員的作為深深影響社會運作，也塑造社會團體和利益，政府官員是否有能力拒絕社會的利益，是否能帶領或連結社會團體去達成目標，是她研究的重點。而她研究中最重要概念，同時也是最主要的研究內容是國家自主性與能力。

國家能力 (state capacity) 展現在一般政策的制定與執行上，它包含國家是否



完全掌控主權完整性、行政穩定性以及軍事武裝力量的控制。國家能力指政府的潛力與完成其任務的能力，國家能否貫徹自己的政策目標，從國家徵取社會資源如稅收等，便能知道國家能力的強弱。當政府施政面對社會團體的反對或對抗時，政府能夠透過政策操作與權力運用來完成政策目標，這包括了國家的專制統治能力、國家對公共政策的執行、制度的調適能力、行政組織的運作。國家能力一詞對於決策過程有相當的解釋力，國家能力的高低在於國家在本身如何貫徹、推動想達成之目標，這同時也是強國家或弱國家的標準。國家在其發展過程當中應該符合國家公共利益的政策目標。

國家能力可以從國家滲透社會能力、汲取社會資源能力、以及國家與社會協商能力等三個指標來做為解釋判準。Weiss 和 Hobson 認為國家和社會合作進行工業化發展是必經過程，社會變得愈來愈強但不會威脅國家存續，相對地如果國家能夠展現滲透、汲取、協商等等國家能力，那麼國家匯聚有更強大的自主地位。真正國家能力強的國家能夠和民間社會力量建立合作互惠的關係，從而開拓其“基層行政能力”，並據此來促進經濟和社會的良性發展。而專制國家雖看似有絕對強制力，但實際上是能力很弱的國家，這類國家通過對社會的壓制來實現政策目標，導致政策難以有效執行，國家意志得不到真正貫徹。

國家自主性 (state autonomy) 指的是國家控制特定領土及其之上人民，可以去形成並尋求政府自己的目標，而非單純地去反應社會、階級或社會團體的利益或要求，Skocpol 認為這種自主性並非任何政府系統固定的特徵，國家自主性可能存在也可能消失。政府除了要有能力去執行他的政策外 (國家能力)，也要有足夠的自主性不被社會力量所干預，或有足夠的力量去抵抗社會力量，使決策過程中政府可以依照自己的意志來完成政策。

在上節中提到利益團體理論無法解釋勞動部和勞保局在修法過程中為何與工會團體意見相左，或許 Skocpol 的國家中心論可作為參考，尤其是國家自主性的面



向。勞動部和勞保局的訴求是維持勞保財務平衡，朝向多納費少領錢的方向來進行修法，勞工團體則持反對意見，勞動部在 101、102 年間召開了兩階段說明會，會議上工會代表幾乎都反對修法，立法院社會福利及衛生環境委員會也分別在 101 年 11 月和 102 年 4 月召開公聽會，公聽會上勞動部和勞工團體的主張依舊沒有交集，但最後行政院仍舊在 102 年 4 月 25 日將修法草案送到立法院，而草案內容卻和勞工團體的主張有相當大的差距，勞動部依舊以平衡勞保財務為目標。

勞動部的作為就如同韋伯對國家的看法，韋伯認為國家有兩個重要的命題：第一，國家有其自身獨特的利益（interests），且不可簡單化約為階級利益。第二，國家有其自身獨特的能力（capacities），這來自於它的組織化特質與壓制性能力。Theda Skocpol 和韋伯都認為國家、政府有他自己獨特的角色和能力，有自己的意志和追求和目標，絕不單單只是個反映社會意見的組織，亦非社會意見的總和（Weiss, L & John, M. Hobson, 1995）。

學者 Eric A. Nordlinger 將國家自主性進一步分析，如下表中他以國家自主性程度和社會支持國家程度為指標，建構出 4 種國家類型，分別是國家自主性和社會支持度都高的強國家；國家自主性高但社會支持度低的獨立國家；國家自主性低但社會支持度高的反應國家；最後是國家自主性和社會支持度都差的弱國家。Nordlinger 認為民主國家將其偏好轉化成權威性行動時通常是自主的，即便市民社會觀點不同，且公共政策決策權分散時同樣是自主的，故即便是弱國家，在行動上也可能排除社會偏好。



表 4 Nordlinger 建構之國家類型

	國家自主性高	國家自主性低
社會支持度高	強國	反應國家
社會支持度低	獨立國家	弱國家

自行製作。資料來源：參考 Eric, A. Nordlinger. (1981). *On the autonomy of the democratic state*. Cambridge, Mass. Harvard University Press. (孫榮飛、朱慧濤、郭繼光，2010，民主國家的自主性，江蘇人民出版社。

國家有自己的角色、能力，也有屬於他自己的利益，而國家的意志正是由政府官僚和菁英團體來執行（林卡、陳夢雅，2007）。菁英團體如專家學者提出方案和計畫，在專業領域上他們有很強的權威足以影響政治家和決策者的想法，而決策由行政官僚來執行，這些行政官僚的種種作為可視為國家自主性的展現，政府或許可以視為由專家和菁英運作的行政官僚體系（Hall et al, 1975）。

102 年勞保修法過程就是由勞動部所屬的勞保司主導（時為勞工委員會勞保處）主導，決策以及執行皆未假手他人，即便召開了兩階段的說明會，但勞工團體也僅止於表達意見，並無決策力，遑論勞工團體的反對意見竟都未進入政府的修法草案條文之中，若以 102 年度勞工保險條例修正案為例，在 Nordlinger 的分類中，政府是否偏向國家自主性高但社會支持度低的獨立國家？

綜上而論，臺灣政府的「自主性」是否已經受到嚴重的削弱，以致於政府在國家政策上沒有 Theda Skocpol 那種主動積極的情形，Skocpol 的理論或許不能完全解釋勞工保險條例修正的決策過程，但足以幫助我們從國家自主性的角度來理解這個問題，勞工保險修正一案從 101 年 10 月發酵以後，行政部門在 102 年 4 月就將修法草案送交給立法院，其間只花了 7 個月的時間，包含收集各界意見一直到政策形成，即便有許多勞工團體對修正案有諸多意見，只不過到了立法院審議至今尚未通過，甚至不少立法委員的提案與行政院版本的修正案有所出入，這是否能視為是國家自主性喪失的象徵？

但現實狀況仍有國家中心論無法解釋之處，Skocpol 的理論不能完全解釋勞工

保險條例修正的決策過程，臺灣政治發展至今和過去已經大不相同，臺灣的政治情勢已從過去兩蔣時代的威權體制轉為如今的多元態勢（劉佩怡、段盛華，2004，1-22），臺灣在民主化以後社會團體的意見開始進入決策過程中（施世駿、葉羽曼，2011：47-92；陳盈方，2013：45-86；林國明，2001：135-173），決策的過程更加複雜且受到多元政治和社會的影響，而這些都是國家中心論未能解釋之處。

第三節 勞工保險條例相關文獻

若以 101 年下半年爆發勞保財務危機之時間點作為分水嶺，此前和此後的文章有很大的轉向，如表 5，此前文章的研究重心在勞工保險「給付」層面，原因有二。首先是 101 年以前勞保財務危機尚未爆發，如圖 3 所示，民國 90 年以前勞保的收入都大於支出，91 年以後才微幅透支，僅 97 年間因為國民年金和勞保年金即將施行引發退休潮，故 97 年勞保支出大幅增加，但 98 年以後就回到原有水準，勞保收支狀況穩定，故財務狀況未成為焦點。

表 5 歷年勞工保險相關文獻一覽

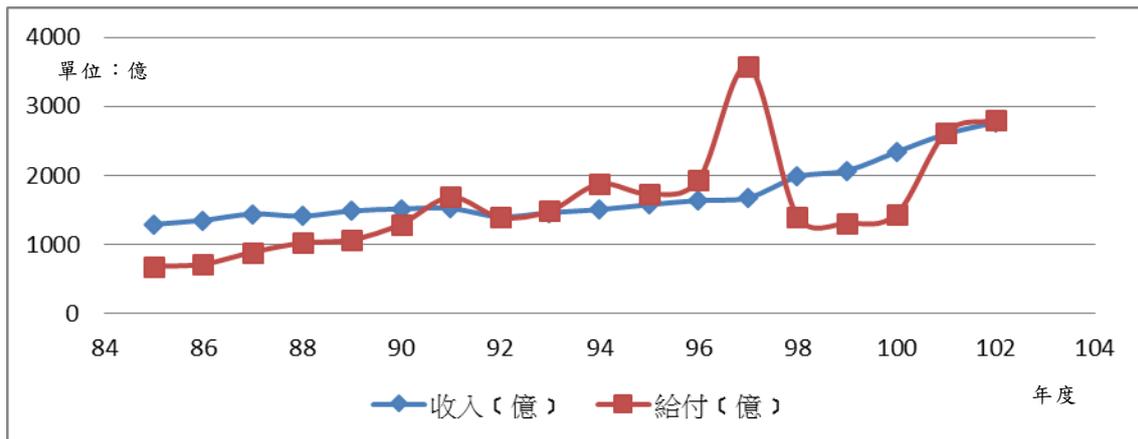
作者	時間	題目
郝鳳鳴	1997	我國勞工保險給付年金化之研究
李孟茹	2002	我國勞工保險老年給付改採年金制之研究
陳文賢	2004	我國勞工退休金制度之現況分析與探討
柯木興、林建成	2005	淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」
郭文玲	2005	我國勞工養老保障制度之變革暨其探討
劉志雄	2008	勞工保險老年給付一次給付與年金制之選擇
林桂蓮	2008	我國年金保險與退休規劃需求分析
宋逸達	2009	勞工保險條例修正問題之研究－以各項給付競合為中心
柯雅齡	2011	臺灣各類老年年金給付之適足性與公平性差異

劉育偉、盧俊良	2011	論老年生活保障之落實－以國民年金保險與勞工保險老年給付之整合為中心
2012年(民國101年)下半年勞保財務危機爆發		
白正憲	2012	搶救勞保危機總動員
張烽益	2012	勞保破產危機下的改革之路
詹火生	2013	我國年金制度改革的挑戰與展望
林世駿	2013	我國勞工退休保障制度改革之研究

資料來源，自行整理。

另一因素是勞保老年給付在民國98年以前只有一次退休金，隨著我國老年人口快速成長，醫療水準進步使平均壽命延長，一次退休金已不足以保障退休老人之經濟安全，對此年金保險是因應之道，而且年金保險早已是世界趨勢（林桂蓮，2008）。此外年金制有許多優點，例如可以隨物價指數調整給付金額，讓老人的退休給付不因通貨膨脹而縮水，就給付對象、水準、條件而言，年金制度較能因應未來社會環境變遷（李孟茹，2002：108）。

圖3 勞工保險歷年收支狀況



自行繪製。資料來源，勞工保險業務統計 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=quVMPpEyz9Y%3d>。

勞保老年年金早自民國80年開始就開始規劃，92年首次將草案送到立法院審核，經過一番波折後直到97年才通過立法，98年正式實施，只不過98年以後是一次給付與年金給付並行，面對新型的年金制度，開始有文章探討年金制和一次



給付之間的差異、優缺點（劉志雄，2008）。一次給付的金額較高，被保險人領取後可以自行投資運用，亦不必擔心勞保未來有無破產之虞，但是被保險人若壽命太長以致退休金不敷使用，乃是一大隱憂；年金制雖然每月僅能領取少額給付，但活到老領到底，不必擔心一次退休金不敷使用，而且年金給付總金額通常會高於一次給付金額¹⁴，從被險人的立場來看選擇年金給付也較划算。

就保障老人經濟安全層面，一次給付容易因為通貨膨脹以致實質給付金額縮水，如果退休老人沒有其他收入來源恐有經濟安全之虞，年金給付較能夠抵抗通貨膨脹，且我國年金給付亦有調整機制，依照現行勞工保險條例第 65 條之 4：本保險之年金給付金額，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正負 5% 時，即依該成長率調整之。

勞工保險人數雖為我國各種年金制度之冠，但勞保年金制度卻也是最晚才上路，上路後就面臨和其他年金競合之問題，如 97 年施行的國民年金和勞保年金就有許多重疊之處，兩者被保險人對象雖然不同，但皆有老年、失能、遺囑年金，以及生育、死亡給付，如果被保險人同時有這兩者保險的年資那麼該如何領取給付？國民年金的定位是補充既有社會保險制度，故以「制度分立，內涵整合」的方式整合勞工保險，被保險人於各制度累計之年資互相承認（劉育偉、盧俊良，2011：18）。例如國保和勞保的老年給付就可以互相承認年資¹⁵，勞保年資也可以併入軍公教人員保險年資合併計算¹⁶；除了不同社會保險制度之給付有整合問題

¹⁴ 根據勞保局受訪者 1 表示，年金領取 8 年後就大約等於一次給付的金額，因此多數人選擇領取年金所領取之總金額會高於一次退休金。

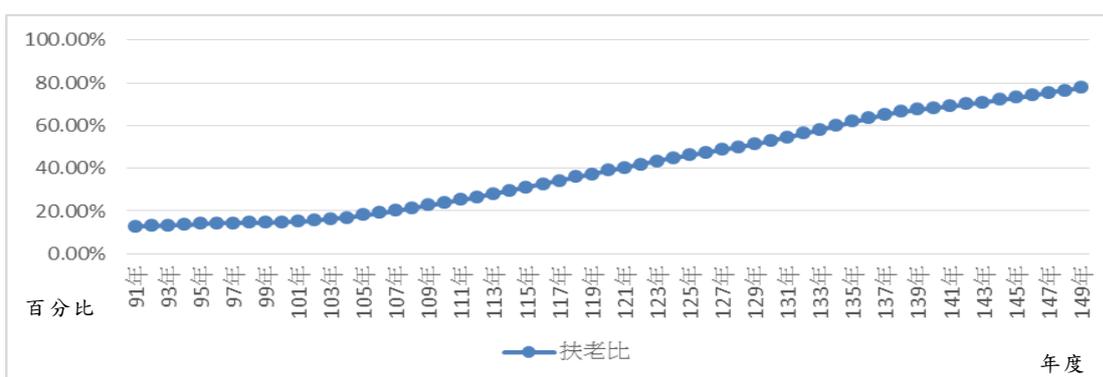
¹⁵ 按國民年金法（以下簡稱本法）第 32 條規定，被保險人符合本保險及勞工保險老年給付請領資格者，得向任一保險人同時請領，並由受請求之保險人按其各該保險之年資，依規定分別計算後合併發給；屬他保險應負擔之部分，由其保險人撥還。前項被保險人於各該保險之年資，未達請領老年年金給付之年限條件，而併計他保險之年資後已符合者，亦得請領老年年金給付。另按國民年金保險及勞工保險老年給付合併發給辦法第 3 條，具有國民年金保險（以下簡稱本保險）及勞工保險年資之被保險人，於符合本保險及勞工保險之老年給付請領資格時，得向勞工保險局提出同時請領該二保險之老年給付。

¹⁶ 按勞工保險條例第 76 條規定，被保險人於轉投軍人保險、公務人員保險或私立學校教職員保險時，不合請領老年給付條件者，其依本條例規定參加勞工保險之年資應予保留，於其年老依法退職時，得依本條例第 59 條規定標準請領老年給付。



外，勞工保險本身在請領失能、老年及死亡給付亦有重疊的問題（宋逸達，2009），勞工保險條例 65 條之 3 就明文規定被保險人如果同時符合失能年金、老年年金或遺屬年金給付條件時，只能擇一請領。

圖 4 民國 91 年至 149 年年扶老比趨勢圖



自行製作，參考行政院國家發展委員會，2012，中華民國 2012 年至 2060 年人口推計。

勞保年金化後國內所有社會福利保險皆有年金給付，公教退輔、勞保、國保、農保等 4 大社會保險構成我國主要年金體系，不同制度之間的比較、所得替代率、職業間公平性等等也成為重點探討項目（柯雅齡，2011），以所得替代率為例，公教退輔的所得替代率為 2%，勞保是 1.55%，國保是 1.3%，農保是固定領取 7000 元，光是不同制度領取的給付不同就會引起許多爭議，101 年下半年引發的勞保財務危機議題也蔓延到公教人員退撫基金，在勞保修正條例的公聽會上許多工會代表都直指公教退撫比勞保更為優渥¹⁷，應該要先於勞保改革。

在勞保財務問題成為焦點前、側重在給付層面之文獻，這些文獻鮮少觸及勞保財務議題，也沒有比較一次給付和年金給付額之差異，因此對於當今勞保財務問題參考價值有限；如部分文獻（林桂蓮，2008；李孟茹，2002；劉志雄，2008）雖然提到了年金制度許多優點，卻未重視年金制將對社會保險帶來強大財務負

¹⁷ 詳細說明會紀錄請見附錄三。



擔，儘管年金可以保障當代老人之經濟安全，但代價卻是下一年更沉重的保險費用，以及連帶引發的世代公平議題。此外，我國不同社會保險制度和給付之競合與比較（柯雅齡，2011；劉育偉、盧俊良，2011：18）亦無法應用至勞保財務問題，因我國各個社會保險基金都各自獨立運作，彼此財務並無連帶關係，即便降低較為優渥的公教退輔給付，亦無助於勞保收支問題。

在勞保財務看似穩定的時空背景下，101年以前的文獻集中探討勞保給付的各種問題，以及老年給付適足與否，鮮有文獻探討勞保本身財務狀況。其實根據勞保局96、97、99年的財務評估報告就能發現勞保財務失衡的跡象。根據川誠精算顧問有限公司於96年3月製作之勞保財務精算評估報告，由於該時尚未實施勞保年金，其計算之最適費率為14.652%，老年給付之最適費率為9.7614%，如果實施年金，老年給付最適費率也只有12.7592%（川誠精算顧問有限公司，2007：1）。97年7月之評估報告正式將勞保年金納入計算基準，結果最適費率躍升為22.0313%，老年給付之最適費率是19.2689%（川誠精算顧問有限公司，2008：5）；99年11月評估報告之最適費率和老年給付費率分別為23.8423%和21.0062%（川誠精算顧問有限公司，2010：41），各年度財務評估之最適費率可見下表：

表 6 96 年至 101 年勞保財務評估最適費率一覽表

年度	最適費率	老年給付最適費率
96	14.652%	9.7614%
97	22.0313%	19.2689%
99	23.8423%	21.0062%
101	27.8368%	25.6896%

自行製作。資料來源，川誠精算顧問有限公司，2007、2008、2010、2012，勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估。

從上表可以發現，勞保年金實施後勞保財務狀況就明顯惡化，但自97至101年間卻鮮有針對勞保財務問題進行分析之文章。直到101年下半年勞保財務危機爆發，勞保最適費率竟高達27.84%，有關勞保的文章探討重心才開始轉變，探討



重心朝向財務收支的層面進行分析，一般大眾也開始意識到國家主辦的勞工保險居然可能倒閉，過分在給付層面作文章可能淪為空談。學者詹火生提到我國年金制度面臨的問題有三項：第一是財源不足，早期保費未經精算，以致保費費率長期偏低，1993年我國人口走向高齡化後使得收支失衡；第二是行業不平，我國現有社會保險制度差異頗大；第三是世代不均，因臺灣人口結構在未來走向高齡化，屆時年輕人勢必有更沉重的負擔（詹火生，2013：34-49）。

勞保年金化以後勞保支出大幅攀升，以自付保險費計算，舊制一次給付是繳1元領3元，新制年金給付是繳1元領8.3元至9.6元（羅紀琮，2013），僅僅只是實施勞保年金就讓勞保財務陷入入不敷出的窘境，而臺灣人口結構正好會在未來2、30年快速轉變走向高齡化，臺灣扶老比從91年到103年呈現緩慢成長，雖然老年人口持續增加，但勞動人口比例仍高達7成，故扶老比只呈現微幅上升的趨勢，但往後數十年金臺灣人口結構將發生大變動，老人人口上升的同時年輕人口也在下降，兩者綜合的結果使得扶老比大幅攀升，現行法令規定勞保費率每年僅調整0.5%，且上限為13%，在未來費率調整的速度遠遠不及臺灣人口老化的速度，將是勞保財務痛處。

勞保危機迫在眉睫，有哪些方法可以因應呢？林世駿認為應該加強退休基金管理機制之行政效率，讓專業經理人員從源頭創造基金規模，並讓勞工自行選擇投資標的，開放勞工參與投資等等，藉此全面提高勞工納保意願，讓退休基金自行運作下能有穩定收入（林世駿，2013）；楊靜利以歐洲國家為借鏡，認為可以採用漸進式退休和部份年金制度，可以延緩勞保基金入不敷出和破產的時間，但無法大幅度地扭轉目前勞保老年年金的財政赤字狀況（楊靜利，2014）；黃西田認為可以延後退休年齡、退休再就業、鼓勵自行創業（黃西田，2013）。

亦有學者認為社會保險財務重點也不在於潛藏負債有多少，只要當期收入與支出平衡及基金結餘穩定且即可。社會保險財務應採隨收隨付制，也就是當期總

收入＝當期支出＋安全準備金（基金結餘），沒有必要提前準備未來幾十年的基金（白正憲，2012）。這種觀點和勞動部受訪者 1 的看法不謀而合：

……勞工保險是社會保險，社會保險不像商業保險會足額提撥，也不會讓被保險人負擔過重，現行勞保保費分攤比例勞工就只負擔 20%。評估報告中提到的潛藏負債是一種存量的概念，我不認為那是負債，那是現有勞保被保險人足額提撥所需要的費用。（勞動部受訪者 1）

101 年下半年以後的文獻終於正視勞保財務問題，開始去分析勞保年金支出比一次給付增加了多少，以及面對勞保財務危機可能的解決方案，解決方式不外乎降低給付、提高費率、調整退休條件等等。只不過多數文獻都只著重在如何解決勞保財務危機，平衡勞保收支，卻較少有文章去探討反面意見。例如在本次修法中勞工團體幾乎一面倒反對修法，他們的理由有哪些？而他們反對的條文又有哪些？101 年下半年以來關於勞保之文獻都是從「勞保財務不好」的基礎下進行進一步探討，勞保財務危機已經是先驗的命題，但其實勞保財務評估報告存在不少玄機，例如報告中假定勞保基金收益率為 4%，選擇請領年金給付比例假定為 65%，並以往後 50 年的勞保基金財務平衡為前提，這麼假設的變數使得有勞工代表¹⁸批評這種評估無法確切顯示勞工保險的真實財務狀況。

此外國民年金制度歷程有多位學者以否決者理論切入分析（施世駿、葉羽曼，2011：47-92；葉羽曼，2010；蔡宜縉，2008；朱建勳、黃全慶，2011：49-85），但勞保並無類似文獻，儘管勞保財務危機是一般人公認之事實，那為何勞保修正草案卻遭受反對，這都是既有文獻無法解釋的疑問。

¹⁸ 如苦勞網記者孫窮理。

第三章 勞工保險制度初探



本章將說明勞工保險本身的特色以及沿革。勞工保險是社會保險之一，與市場上商業保險有許多差異；此外勞工保險自民國 39 年開辦以來至今已六十幾年，期間歷經政策改變以及我國社會經濟情勢的變化，藉著本章說明能對我國勞工保險有更進一步的了解。

第一節 社會保險

勞工保險是我國社會保險之一，社會保險最大的特色是非以營利為目的，以理性、自利的個人主義出發，並以集體行動作結，發展出兩種行動邏輯。第一是互助化的團體行動邏輯，其次是社會化的集體行動邏輯。此外社會保險和一般商業保險尚有許多不同之處，社會保險的特質如下（凌氫寶、康裕民、陳森松，2008：452-455）：

- 壹、強制性：一般商業保險是採取自願納保原則，而社會保險主要的目的是集合眾多被保險人的經濟力量平均所有人風險，在大數法則下使得個別被保險人風險極小化，故社會保險經常採取強制納保，使被保險人人數極大化，如我國勞工保險亦採取強制納保原則¹⁹；此外強制納保還可以解決逆選擇²⁰的狀況。
- 貳、最低收入保障：社會保險給付通常會有最低給付額度，如勞保老年年金給付中有甲乙兩公式²¹，被保險人可擇優領取，其中甲式有最低 3000 元保障。

19 根據勞工保險條例第 6 條規定，年滿 15 歲以上，65 歲以下之下列 8 類勞工，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：一、受僱於僱用勞工五人以上之公、民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場之產業勞工及交通、公用事業之員工。二、受僱於僱用五人以上公司、行號之員工。三、受僱於僱用五人以上之新聞、文化、公益及合作事業之員工。四、依法不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公、私立學校之員工。五、受僱從事漁業生產之勞動者。六、在政府登記有案之職業訓練機構接受訓練者。七、無一定雇主或自營作業而參加職業工會者。八、無一定雇主或自營作業而參加漁會之甲類會員。

20 高風險的人加入保險，風險低的人不加入。

21 依勞工保險條例 58 條之 1，老年年金給付，依下列方式擇優發給：一、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 0.775% 計算，並加計新臺幣 3000 元。二、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算。



參、給付與所得之間距鬆散關係原則：社會保險中被保險人所繳納保費和給付不必然有等比例的關係，適足性超過個人公平性。例如我國全民健保雖依收入高低會有不同的健保費用，但被保險人得到的健保給付不會因此有所差別。至於現行勞工保險制度下，繳納保費和給付仍有關聯，如生育、傷病、失能、老年、死亡等給付項目都是根據被保險人平均月投保薪資計算給付額度。

肆、給付權利：社會保險不像社會救助需要經過資產與所得調查，只要是被保險人就有申請給付的權利。

伍、自給自足：保險財務自給自足，收支平衡。社會保險不以營利為目的，因此不需要賺錢；但社會保險攸關大眾給付權利，若長年虧損則不能順利運行。

陸、不必完全提存基金準備：就年金給付而言，商業保險通常採取完全提存準備，被險人會預先繳納足額的保費，未來給付就從這些保費中支付，我國現行的勞工退休金條例亦採這種做法；而社會保險不然，甚至會採用隨收隨付制度，按當期支出多少來決定保險費率，因此有世代轉移的功能。勞工保險是部分提存，雖有累積保險基金但不足以支付現有被保險人未來給付。

柒、給付依法律訂定：給付明訂在法律中，如勞工保險、國民年金的老年年金甲乙兩式都明文規定在法律條文中。

此外社會保險涵蓋範圍較廣，舉凡老年、醫療、傷病、職災、失業、生育、死亡等等都在社會保險的保障範圍之內，勞工保險目前亦有老年、失能、傷病、職災醫療、生育、死亡等 6 種給付，但老年給付在民國 84 年全民健保實施後就是勞工保險最大宗支出項目，亦是本文探討的重點項目。

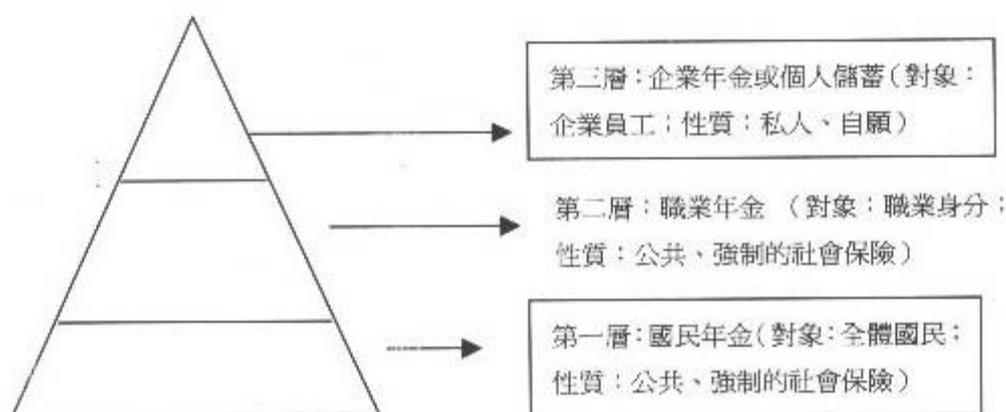
現行勞工保險老年給付是一次給付與年金給付並行，年金（Pension）是國民退休後領取的給付用來保障老年經濟生活之替代所得，多以社會保險的方式運作，年金保險的目的是解決人們長壽所造成的經濟風險，讓年老收入減少之際，



能透過年金保險有所保障，年金保險是人身保險的一種（凌氾寶、康裕民、陳森松，2008：402-407）。

年金又可以概分為3種，分別是基礎年金、企業年金、商業年金（吳明儒、張菁芬，1999：40）。1994年世界銀行提出三柱年金系統（柯木興、林建成，2005），正是以前述的基礎年金、企業年金和商業年金架構而成，各國政府可透過三層保障的年金制度來解決老年危機問題。

圖 5 三柱年金圖



資料來源：勞工陣線聯盟網站，<http://labor.ngo.tw/thelabor/L121/L121-1.html>。

壹、第一支柱年金：又稱為公共年金或國民年金，主要功能是進行重新分配社會財富，強制性結合社會上多數人經濟力量，加上政府補助所組成之年金系統，用來保障國民最低經濟安全。公共年金大多由國家主導，並由政府負擔最後償付責任，一般而言全體國民至少會涵蓋在公共年金的系統裡，且為單一費率及單一給付，如我國的國民年金²²就較接近基礎年金的模型。公共年金一般來說是國家的年金制度中最核心、最重要的項目。

貳、第二支柱年金：又稱職業保險年金或企業年金，意即就業者才能參加的保險，其主要功能是儲蓄及保險，保障就業者經濟、工作安全，並提高其退休後生

²² 我國國民年金在民國 103 年費率為 7.5%，投保薪資一律為 17280 元。



活保障，被保險人的保費和給付都和其薪資有連帶關係，被保險人薪資愈高其保費、退休金也會提高，這點也和公共年金有很大的差別，職業年金可由政府或民間主導。我國勞工退休金條例中之勞工退休金、公教人員退撫皆屬之。

參、第三支柱年金：又稱為商業年金，即一般市場上的商業保險並由市場所主導，個人依照自己的需求和經濟能力自行購買需要的保險，添加額外的保障。不過一般而言也只有經濟能力較佳的人才會有辦法額外進入商業年金市場。在我國保險法中亦將年金保險名列其中，依保險法第 135 條之 1，年金保險人於被保險人生存期間或特定期間內，依照契約負一次或分期給付一定金額之責。

三柱年金之間比較可見表 7：

表 7 三柱年金一覽表

	第一支柱	第二支柱	第三支柱
目標	財富重分配、保險	個人儲蓄及保險	個人儲蓄及保險
型態	需資產調查，提供最低年金保證或給付	個人儲蓄制度或員工退休金制度	個人儲蓄制度或商業儲蓄制度
財源	透過稅收或保費	完全提存	完全提存
性質	強制性社會安全制度	任意性員工退休金制度	自願性商業保險制度

資料來源，柯木興、林建成，2005，淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」，財團法人國家政策研究基金會（國政分析），<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-B-094-011.htm>。

但原有的三層年金架構未能擴及照顧到全體國民，仍有少數人會被排除在三層年金架構之外。第一類是終身貧窮者，這些人沒有實質參與正式部門勞動，以致於無法加入職業保險年金，也沒有錢繳費公共年金的保險費，而他們又因為貧窮無法自願參加商業年金，當這群人年老後將因沒有年金給付成為經濟弱勢；第



二類是非正式部門勞工，這些人在職期間並不會陷入貧窮，但由於他們不是在正式勞動市場中工作（如夜市），因此未能加入職業年金保險，未來老年經濟保障不足；最後是正式部門勞工，一般來說他們在三層年金架構下可以得到良好的老年經濟安全保障，但部分勞工可能因為工作年資不足，以致無法請領給付或給付金額不高，導致退休生活產生問題。

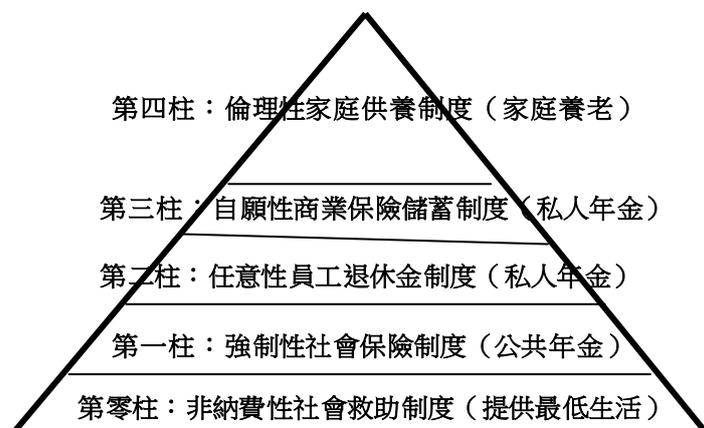
對於上述的問題，世界銀行於 2005 年 5 月間提出新的老年經濟保障模式，將原有的三層年金架構，上下各增加一層擴大為五層式年金架構。透過多層次的年金設計，補充所有年長者的老年經濟生活所需（柯木興、林建成，2005）。以下僅介紹新增的第零和第四層年金。

第零層或基層保障（zero or basic pillar）指社會救助，社會救助泛指低收入戶，是針對資產在一定水準之下的貧窮老人，提供他們最低生活保障，這些人可能是沒有任何年金給付、或年金給付不足之老年人，政府直接給予現金扶助，使他們以非年金的方式取得老年生活給付，這些給付由政府以稅收支應。只不過在國民所得提高與經濟穩定後，社會保險制度完善的情況下，第零層的保障範圍會越來越小。

第四層保障（the forth pillar）是一種「倫理性」的家庭供養制度。這層保障係對無工作的家庭成員提供其晚年生活照顧。第四層保障是參考東方國家固有傳統中，家庭重視孝道的倫理道德思想。東方社會中許多老人的退休給付並非來自正規的年金給付，也有部分來自子女的供養，由於人口老化，不論是社會保險或商業保險都可能不敷使用，此時子女的奉養反倒成為老人最佳的生活保障。多層次老年經濟保障模式如圖 6 所示：



圖 6 五層式年金架構



資料來源，柯木興、林建成，2005，淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」，財團法人國家政策研究基金會（國政分析），<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-B-094-011.htm>。

我國的勞工保險和勞工退休金組成勞工的第一和第二層支柱年金，表 8 是我國所有退休金制度一覽，以及各種年金制度之分類，第一層法定公共年金有軍、公、勞、農保以及國民年金，這些社會保險除了老年給付以外，也會有喪葬、生育、傷病等其他給付，因此保險的功能較強；第二層職業退休金的各種年金制度，就只有給付退休金。只不過勞工保險雖然被劃歸在第一層年金中，但其性質和第一層年金仍有所不同。首先勞工保險的被保險人是在職勞工，是就業者才可以參加的保險；其次，勞工保險並非單一保險費和給付，現行勞工保險投保薪資自 19273 元至 43900 元共分成 19 個等級，依據被保險人的實際薪資配以適合的級距參加勞工保險，並繳交不同的保險費用。且勞工保險之保險給付更與投保薪資有密切關聯，以老年年金給付為例，其年金公式中便有「平均月投保薪資」，因此被保險人月投保薪資高低會影響其給付額。



表 8 我國退休給付制度一覽表

身分保障層次	軍職人員	公教人員				勞工	一般國民	農民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助							
第二層 法定職業退休金	軍職人員退撫制度 (DB/年金) (62.6萬人)	公教人員退撫制度 (DB/年金)	國營事業退撫制度	政務人員離職儲蓄DC	私校教職員工退撫制度 (DC) (6.4萬人)	勞工退休金 (DC) (新/567.6萬人) (舊/162萬人)	約聘僱人員離職儲蓄金 (DC)	
第一層 法定公共年金	軍人保險 (DB) (24.3萬人)	公教人員保險 (DB) (59.3萬人)			勞工保險 (DB/年金) (980.7萬人)		國民年金 (DB/年金) (374.3萬人, 101/10)	老農津貼 (67.5萬人) 農民健康保險 (DB) (145.4萬人)

註：DB-確定給付制（隨收隨付或部分提存）；DC-確定提撥制（完全提存）

括弧內人數統計日期為101年11月。資料來源：行政院年金制度改革小組，2013，勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃簡報。

社會保險與年金具有高度關聯性，因為年金往往是以社會保險的形式來運作。根據我國 2012 年度社會福利政策綱領²³，我國社會福利內容有社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造。其中社會救助、社會津貼、社會保險更是社會安全體系的主體：

政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系（中華民國建國一百年社會福利政策綱

²³ 該綱領中關於社會保險的章節節錄如下：（一）社會保險之目的在於保障全體國民免於因年老、疾病、死亡、身心障礙、生育，以及保障受僱者免於因職業災害、失業、退休，而陷入個人及家庭的經濟危機。據此，其體系應涵蓋職業災害保險、健康保險、年金保險、就業保險、長期照護保險等。（二）社會保險應兼顧個人與家庭的所得安全，以及各人口群、職業別的所得重分配效果。（三）社會保險應依公平正義原則對經濟弱勢者提供保險費之補助，且給付應考量適足性，以維持被保險人的經濟安全。（四）與所得相關之保險給付，若因不同職業別與所得等級造成給付水準、所得替代率與給付條件等之差距，政府應積極予以縮小。（五）社會保險之退休給付與老年給付，應以年金化、年資可隨個人移轉的原則來優先設計。（六）社會保險體系之財務設計必須考量人口結構變遷所可能產生之財務危機，保險費率、給付水準、支付制度、所得替代率、行政費用等均應詳實評估，以符合財務健全與世代間公平正義。（七）社會保險保險費率應依精算結果收支連動，避免因政治及經濟等環境因素干擾，影響保險費率之調整，以健全各類社會保險的財務穩定性。

領，2012）。

社會救助的特色在於資產調查先於社會福利，只給予在貧窮線以下的家戶生活扶助，如低收入戶，因此社會救助並非普及至每位國民，是有限、殘補式福利；社會津貼是給予特定身分者一段期間的現金或實物補助，如育兒津貼、老人津貼、身心障礙者津貼等等，社會津貼的受益對象和社會救助一樣是有限的。

社會保險與社會救助、津貼最大的差異就是社會保險的對象是全體國民或大多數國民，藉著大數法則、強制性納保來達到風險分攤的效果（張世雄，1996：28；柯木興，1991），社會保險的集體性使得個人在生命中所可能遭遇到的各種風險轉由全體被保險人共同承擔，當被保險人發生年老、疾病、死亡、身心障礙、生育，職災、失業、退休等等危機，個人及家庭不會因此陷入經濟危機，因為社會保險會支付被保險人一定期間的金錢使其經濟無虞，保障他們的收入。我國最典型的社會保險有勞工保險以及全民健康保險。

保險是一種集體行動，藉著團體的力量將個人的風險分散。從個人的角度來說，為了避免風險會去參加保險或是互助會，由團體共同承擔風險帶來的負面效果，不過在一般的商業保險中多以個人公平性為原則（張世雄，1996：28），依據被保險人的性別、年齡、職業、身體狀況等等收取不同的保費，對於高風險被保險人甚至拒絕納保，形成了不同高低風險群。社會保險的出發點是為了規避風險，但其和民間商業保險最大的差異是社會保險是強制性質，而商業保險國民可自願選擇參加與否，這也導致社會保險人數較多，商業保險人數較少；此外社會保險並不以營利為目標，其主要任務是保障國民經濟安全，商業保險功能著重在分攤風險（張世雄，1996：28；柯木興，1991）。

社會保險在收入和給付的面向可以再進行細分。就保險基金帳戶的運作方式有隨收隨付制度和完全提存以及部分提存三種制度，以下將個別進行介紹。

壹、隨收隨付（pay as you go，PAYG）



隨收隨付制未預備保險基金支付退休給付，無預備基金自然也沒有資產分配和投資，退休金全靠當期的保費收入或政府稅收來支應，將當期所收取的保費支付退休人員，民國 84 年以前的軍公教人員退撫舊制即屬之。隨收隨付制是一種世代間的財富移轉制度，將當代勞動人口之收入移轉給退休人口，等到目前勞動人口退休時，其退休金則由下一代工作者負擔（林世駿，2013：23）。隨收隨付制和社會人口結構有密切關聯，因為該制度就等同於由社會中的勞動力人口支付退休金給老年人口，因此老年人口數和扶老比是其中的關鍵因素，在相等的給付條件下，扶老比愈高意味著年輕人的負擔愈重。

本制度的優點是可以發揮財富在世代間轉移的效果；費率和給付水準都可以視人口結構進行調整，較有彈性；財務狀況也比較平衡；老年給付較不受到通貨膨脹的影響。只不過隨收隨付制若要運作順利有一個先決條件，扶老比必須長期維持在適度的比例（林世駿，2013：24），如果人口結構劇烈變動極容易造成費率改變以及世代不均，尤其在各國人口逐漸高齡化的趨勢下，隨收隨付制之保費費率會不斷上升，但費率不可能永無止境提高，因此隨收隨付制有崩潰的危機。

二、完全提存

完全提存又可稱為基金累積制（pension fund）（林世駿，2013：24），這是種以個人生命歷程為前提的運作機制，與隨收隨付制相反，本制度有預備保險基金來支付退休給付，預測勞工未來所需的退休金額，於勞工在職期間收取保費累積為個人基金帳戶，在勞工退休以後由其個人基金帳戶按月撥付一定金額的退休金。因此完全提存制是根據勞工以往的繳費金額和基金投資報酬給付退休金，對勞工來說，提存的退休金就是勞工工資的延期支付（林世駿，2013：25），是個人財富的垂直轉移，我國現行的勞工退休金專戶就屬之。由於勞工退休金在退休之前已經繳納到保險基金中，因此會有一大筆的保險基金可供運用，由專責保險基金的機構進行投資取得獲利，所以勞工基金專戶除了過去自己繳納的保費外，還



會有一筆為數不小的投資盈餘。

完全提存制度的好處是個人預先繳納所有保費用來支應各個人未來的給付，換言之就是自給自足，因此在本制度下不會有財務問題，亦不會增加年輕人的負擔；但缺點是退休金仍易受到通貨膨脹的影響，導致退休金縮水，此外個人退休金帳戶中的金額是固定的，如果退休者餘命愈長則帳戶將不足以支付足額的退休金，因此無法發揮保障老人經濟安全的效果。表 9 是隨收隨付和完全提存制之間的比較。

表 9 不同退休年金之效果比較表

效果/制度	隨收隨付制	完全提存制
世代所得重分配	佳	無
儲蓄效果	無	有
退休者福利	佳	較差
年輕人負擔	重	無

自行整理。資料來源，金志婷，2011，隨收隨付與完全提存的國民退休年金：不同財政政策指標之比較，經濟論文叢刊，39（2），P213-241。

我國現行勞工保險是部分提存制，兼具隨收隨付和完全提存的特點。103 年勞保費率為 8.5%，按照現行法令規定會逐年調高 0.5% 直到 13%²⁴，勞保費率雖未如隨收隨付制能完整反映人口老化程度，但仍有逐步調整費率減緩人口老化帶來的衝擊；勞保雖有提存部分基金，但這些基金亦不足以支付現有被保險人未來所領取的給付，如 101 年度財務評估報告所指出，勞保基金到民國 107 年就會開始入不敷出，116 年就會破產。

因為退休金是勞工工作數十年以後才會領取，在過程中勞工本身的薪資、就

²⁴ 按勞工保險條例第 13 條規定，普通事故保險費率，為被保險人當月投保薪資 7.5% 至 13%；本條例中華民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行時，保險費率定為 7.5%，施行後第 3 年調高 0.5%，其後每年調高 0.5% 至 10%，並自 10% 當年起，每 2 年調高 0.5% 至上限 13%。但保險基金餘額足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高。



業狀況、通貨膨脹等等因素也會影響退休金給付（林世駿，2013：29-32），因此從支付的面向社會保險可大略分成確定給付和確定提撥兩類：

一、確定給付（Defined Benefit, DB）

以工作期間末段的結果決定給付金額，依據勞工年資和薪資計算退休金，因此退休金會有一套計算公式，是普遍的退休金型態。這項退休金制度著重在「給付」的層面，退休金公式會隨著物價指數調整，故退休人士老年經濟安全無虞。然而在本制度下，退休者所納保費通常不足以支付其退休金，必須由年輕人繳納保費來填補資金缺口。

二、確定提撥（Defined Contribution, DC）

依據工作期間的薪資、年資來決定給付金額，沒有退休金計算公式，勞工繳納的保費會撥入退休金專戶中，俟其退休後由該專戶給付退休金。確定提撥制度下個人的退休金是由自己儲存，屬個人責任取向，好處是退休金專戶財務狀況較為良好，也不會為下一代子孫帶來負擔，缺點是受到通貨膨脹和個人餘命的風險，退休金帳戶中的餘額可能不敷使用，老年經濟安全無法獲得完善保障。確定給付和確定提撥兩制度之比較如表 10 所示：

表 10 確定給付與確定提撥比較一覽表

項目	確定給付	確定提撥
主要精神	員工退休時支付確定金額的退休金	員工服務期間內籌措退休金所需費用並成立個人專戶，於員工退休後給付之
優點	<ol style="list-style-type: none">1. 確定給付制的給付標準，是依據退休前的最後平均薪資而訂，故退休給付較不受通貨膨脹所影響。2. 勞工可以於退休前，確切知道未來的退休給付金額。3. 注重社會適當性，故往往有所得重分配之功能。	<ol style="list-style-type: none">1. 雇主退休金成本固定，而且可預期，雇主較能控制成本。2. 可為雇主減少管理費用，如精算成本。3. 雇主按月提撥，若大量員工退休時，雇主不會因提撥不足而產生給付上的風險。4. 注重個人公平性，無所得重分配之功能。5. 無代際間移轉，無子孫負擔加重之問題。
缺點	<ol style="list-style-type: none">1. 必須精算處理，雇主須負擔給付不足的風	<ol style="list-style-type: none">1. 確定提撥率所計算的基礎是各期薪

	險。 2. 政府須承擔費率提高不易或準備金不足時之財務風險責任；政府中、長期財務負擔沉重。 3. 長期實施後往往不得不採行隨收隨付制，有世代移轉之作用；易因人口老化而對後代子孫造成負擔。	資，一旦通貨膨脹，恐降低勞工退休金實質購買力。 2. 當雇主在面臨公司盈餘減退時，仍須繼續提撥。
提撥方式	具彈性，由雇主或政府承諾員工在退休時支付一定額度的退休金。	不具彈性，由雇主在員工工作期間，定期提撥一定金額到員工退休金帳戶中。
投資風險	由雇主或政府承擔	員工承擔
對雇主的成本	變動	固定
員工離職時	非可攜帶退休金	可攜帶退休金
通貨膨脹風險	較不擔心，通常以退休時的平均薪資計算，故可避免退休前之通貨膨脹風險。	擔心，須透過高投資報酬率才可避免。

資料來源：整理自林雅婧（2002），我國國民年金制度與現有職域保險整合問題之研究—就財務面分析之，與張熒真（2001），我國勞工退休金制度變革之研究。

第二節 我國勞工保險制度沿革

我國勞工保險自民國 39 年 3 月 1 日開辦，開辦之初是由臺灣省政府制定「臺灣省勞工保險辦法」作為法令依據，且一開始的被保險人侷限於公營廠礦勞工。政府在民國 40 年訂定臺灣省職業工人保險辦法，民國 42 年制訂漁民保險，民國 45 年制訂蔗農保險（行政院勞工委員會勞工保險局，2010：15），以上法規都是現行勞工保險條例的前身。由於勞工被保險人愈來愈多，最終政府在民國 47 年正式通過勞工保險條例整併上述各項社會保險，並在民國 49 年 3 月 1 日正式實施，由臺灣省勞工保險局²⁵專責勞工保險業務。勞工保險歷年來重要紀事如表 11 所示：

²⁵ 該機構即勞動部勞工保險局前身。



表 11 勞保投保人數變化及歷年來重要紀事表

年代	投保人數（萬人）	重要記事
39	12.9	被保險人主要是公營事業勞工
67	206	白領勞工可自願加保
70	378	白領強制納保
78	655	自營商可以自願投保
84	764	全民健保開辦
94	854	勞退新制實施
97	880	97年10月1日國民年金開辦
98	903	勞保年金開辦
99	939	X
100	972	X
101	970	爆發勞保財務危機
102	974	X

資料來源，行政院勞工委員會勞工保險局，2010，甲子紀事 勞工保險 60年，行政院勞工委員會勞工保險局。

勞保開辦之初保險給付範圍有限，而且採非強制性，加上民間觀念認為買保險不吉利，所以願意參加勞工保險的人有限，甚至勞保局職員還要到民間公司說服職員加入勞工保險，之後政府才逐步納入其他職業類別到勞工保險體系中。民國 68 年勞工保險條例進行了一次大幅度的修正，強制規定 5 人以上公司一定要為員工投保，這使得勞工保險在民國 70 年代以後人數大幅上升，成為我國人數最多、最重要的社會保險，除了民國 84 年全民健康保險實施時有短暫的退保潮²⁶，勞保被保險人數幾乎都呈現上升趨勢，直到今日已有 9 百多萬被保險人（行政院勞工委員會勞工保險局，2010：72）。

勞保開辦時有傷害、殘廢、生育、死亡及老年 5 種給付，隨後數十年間增加了疾病住院、門診、失業、普通疾病補助等等，在民國 84 年全民健康保險實施以前，勞保支出最大宗是醫療給付，84 年後該項給付移交給健保局。為了因應世界各國的趨勢，我國政府早自民國 80 年開始就開始規劃，但所得替代率和費率卻難

²⁶ 我國全民健保開辦以前，一般人並無醫療保險，而勞保中的醫療給付是一般民眾參加勞保的誘因之一。



有定論，民國 92 年勞保年金修正案首次送到立法院時所得替代率暫訂為 1%，但朝野立委對於所得替代率和費率調整方式有所歧見，法案並未闖關成功；民國 96 年修正案第二次送審時得替代率已經提高到 1.1%，但仍舊因為所得替代率和費率上有所歧見，草案還是沒有通過。

民國 96 年國民年金法通過，由於國民年金通過後許多人可能會領取勞保老年一次給付後轉入國民年金，勞保年金修正案若不再通過可能會發生勞保擠兌，因此勞工保險修正案有迫切通過的需要。97 年送審時關於年金的所得替代率已經提高到 1.3%，但在立法院審議期間，所得替代率從原本的 1.3% 調高到 1.55%，平均月投保薪資從最高 15 年改為最高 60 個月，即便勞委會提出精算數據表示在 1.55% 的所得替代率之下勞保基金 12 年就會破產，最終 97 年 97 年 7 月 17 日仍經立法院三讀通過，自 98 年起實施失能、老年及死亡年金，雖然年金制度成功實施，但所得替代率和平均月投保採計時間都和行政院草案大相逕庭，因此給付高於支出的老年年金就在往後嚴重衝擊勞保基金財務（行政院勞工委員會勞工保險局，2010：196-198）。如表 12，勞保老年年金自開辦以來就是年金支出項目最大宗，且逐年攀升：

表 12 勞保年金開辦後各項年金給付一覽表

年度	總計	老年	失能	遺囑
98	6528	6425	24	78
99	15332	14996	69	266
100	26522	25911	89	521
101	43703	42755	127	820
102	81678	80244	186	1220

單位：百萬元。自行整理，資料來源，川誠精算顧問有限公司，2012，勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估；勞工保險局業務統計，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=lnm03APQsIY%3d>。

另根據勞保局 80 年以來的統計數據，老年給付是最主要的支出項目，84 年以後老年給付的比例超過勞保基金支出的 50%，而且隨著時間推移比例支出不斷攀

升；98年勞保年金實施以後，老年年金比例更達到9成以上，因此勞保老年給付的修正與否對於勞保基金影響甚鉅。

從勞工保險歷次的修正不難發現，整體的方向大致朝向「增加給付項目」、「放寬給付範圍」、「建立年金給付制度」以及「擴大被保險人資格」。年金是按月給付一定金額的保險制度，雖然年金按月僅領取數萬元，但被保險人可以按月領取直至死亡為止，對於人類平均年齡逐漸升高的今日，年金制度早已蔚為風潮。然而年金給付相較於一次給付的總給付金額較高，根據勞工保險局受訪者1表示，年金給付領取8年就大約等於一次給付的金額，按照臺灣人均壽命來計算，年金給付的總金額大約是一次給付的2.5倍。年金制度雖然可以保障勞工退休生活，但也造成勞工保險基金嚴重的財務負擔。

勞工保險歷年來的修正方向不斷擴大給付範圍，結果造成了今日入不敷出的窘況，尤其98年1月起實行的年金制度讓勞工保險的潛藏債務高達5兆多元（葉哲均，2012），另外根據川誠精算顧問有限公司在民國101年所作的精算評估報告，勞工保險基金於107年將出現當期保費收入少於各項給付的狀況，之後保費收入與各項給付支出缺口將逐年增加，基金資產預期在民國116年破產。勞工保險基金嚴峻的財務狀況也迫使勞工保險面臨不得不改革的境地。

第三節 現行勞工保險制度概述

我國勞工保險自民國39年開辦，以往臺灣人口結構尚未老化且勞動力充沛，勞工保險得以順利運作數十年不被財務問題所困。然而101年度勞保局委託川誠精算顧問有限公司所進行的精算報告，點出勞工保險基金入不敷出的趨勢²⁷，96、

²⁷ 本報告以100年12月31日為基準，參加勞保人數是9,454,687人，平均年齡39.7歲，平均投保年資是14.4年，平均投保薪資是28905元。假定勞保基金收益率為4%，選擇請領年金給付之比例為65%，人口結構推估以經建會99年9月出版之「2010年至2060年臺灣人口推估」作為基礎。



97、99 年度尚未施行年金給付時的精算報告也呈現相同的狀況。根據勞保局統計，在勞保老年年金實施前，勞保被保險人請領老年一次給付平均年齡是 57.76 歲，平均每件老年給付金額是 107 萬（川誠精算顧問有限公司，2012：4）。勞保年金化後，雖然被保險人按月僅領取數萬元給付，但長期下來被保險人所領取的總金額大約是一次給付的 2.5 倍²⁸，這對勞保基金來說是沉重的財務負擔；以勞保局 96 和 99 年委外的評估報告為例，96 年時計算的最適費率是 11.08%，99 年年金實施後最適費率就跳升到 23.84%（黃西田，2013：28）。此外臺灣人口結構在 99 年至 149 年間將快速老化，老年給付金額將呈現加速度的趨勢。

現行勞工保險給付項目除了老年給付外，尚有失能、死亡、生育、傷病等 4 項給付，但最大宗給付項目仍是「老年給付」，而老年給付不斷攀升也是造成勞保財務惡化的主要原因。根據 101 年勞保財務評估報告推算，單單老年給付在未來 50 年若要收支平衡，其最適費率就高達 25.69%²⁹，足見老年給付是影響勞保財務平衡的關鍵，101 年下半年以來的議題焦點和行政院修法草案也都聚焦在老年給付上。

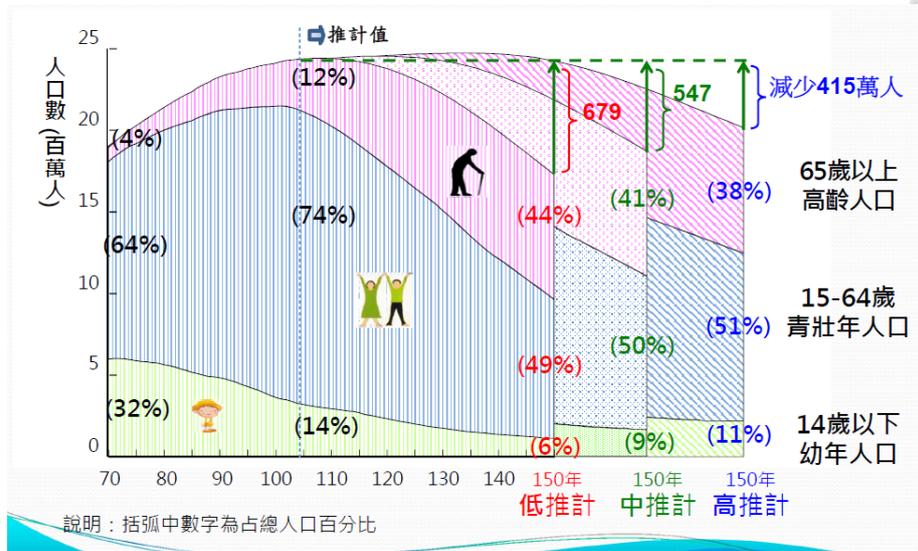
勞保老年給付多寡和臺灣人口結構有密切關係，因臺灣近數十年來出生率快速下降、死亡率低、人均平均壽命延長等等因素，以致人口結構快速老化，以圖 7 為例，民國 70 年以前臺灣高齡人口不到 4%，經過 33 年的時間（民國 103 年）高齡人口緩慢提升到 12%，青壯年人口（同時也是勞保繳費人口）比例也上升到 74%，這龐大的勞動力人口尚足以支持勞保收支平衡。然而勞保面對的危機在未來，從民國 103 年至 150 年，老年人口比例會以倍數成長到約總人口 40%，青壯年人口比例會下降到約 50%，這相當於一個年輕人要扶養一個老人 8 成的退休給付，負擔沉重可想而知。

²⁸ 根據勞保局受訪者 1 表示，個人勞保年金給付領取 8 年後大約等於一次給付的金額，按當年國人平均餘命計算，年金領取總金額大約是一次給付的 2.5 倍。

²⁹ 其餘給付項目最適費率如下：失能給付 0.31%、死亡給付 1.71%、生育給付 0.09%、傷病給付 0.04%。



圖 7 我國 103 年至 150 年人口推計圖



資料來源，國家發展委員會，2013，中華民國 103 至 150 年人口推計。

現行勞保制度中對於收入和給付的相關規定及算法都對勞保基金有莫大影響，其中又以老年給付最鉅，以下將對現行勞保制度中保險費率和老年給付進行更進一步分析。

一、保險費率

按照現行勞工保險條例第 13 條：

普通事故保險費率，為被保險人當月投保薪資 7.5% 至 13%；本條例中華民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行時，保險費率定為 7.5%，施行後第三年調高 0.5%，其後每年調高 0.5% 至 10%，並自 10% 當年起，每 2 年調高 0.5% 至上限 13%。但保險基金餘額足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高。

行政院於民國 97 年 10 月 9 日發布命令³⁰規定 13 條自 99 年 1 月 1 日起實施，但我國勞保費率在 99 年時也並非 7.5%，根據表 13，民國 96、97 兩年費率為 5.5%，98、99 年為 6.5%，自 100 年開始才根據法規逐年調升 0.5%。按照現有調整機制，民國 106 年費率會提高到 10%，接著每兩年提高 0.5%，預估民國 118 年費率會提高到上限 13%。

³⁰ 行政院院臺勞字第 0970039730 號令。



表 13 勞工保險歷年收支狀況及費率一覽

年度	保費收入(億)	給付(億)	普通事故費率(不含職災)
96	1640	1935	5.5%
97	1677	3582	5.5%
98	1982	1406	6.5%
99	2071	1313	6.5%
100	2341	1444	7%
101	2601	2626	7.5%
102	2769	2800	8%
103	尚無資料	尚無資料	8.5%

資料來源，勞工保險業務統計 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=quVMPPeyz9Y%3d>。

二、保險分攤比例

勞工保險保險費並非全由勞工負擔，雇主和政府也需要負擔一定比例，而且根據勞工身分別也會有不同分攤比例。按照現行勞工保險條例第 15 條：

勞工保險保險費之負擔，依下列規定計算之：

一、第六條第一項第一款至第六款及第八條第一項第一款至第三款規定之被保險人，其普通事故保險費由被保險人負擔百分之二十，投保單位負擔百分之七十，其餘百分之十，由中央政府補助；職業災害保險費全部由投保單位負擔。

二、第六條第一項第七款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之六十，其餘百分之四十，由中央政府補助。

三、第六條第一項第八款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之二十，其餘百分之八十，由中央政府補助。

四、第八條第一項第四款規定之被保險人，其普通事故保險費及職業災害保險費，由被保險人負擔百分之八十，其餘百分之二十，由中央政府補助。

五、第九條之一規定之被保險人，其保險費由被保險人負擔百分之八十，其餘百分之二十，由中央政府補助。

根據上述法規，勞工保險被保險人可分為 5 類，不同類別被保險人會有不一樣的保費分攤比例，各類被保人與分攤比例整理於表 14 中。根據勞保局 102 年統計資料，目前勞保被保險人第一類受雇員工占整體 69.22%，故將近 7 成勞工之勞保費用是雇主負擔 70%、自付 20%、政府負擔 10%；其次最大的投保類別是職業工會，比例為 23.93%，勞工自付 60%的勞保費，其餘 40%由政府負擔。

表 14 勞工保險 5 類被保險人保險費分攤比率一覽表

被保險人資格/保費比例	被保險人	僱主	政府
受僱員工、不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公私立學校員工、職業訓練機構接受訓練者	20%	70%	10%
參加職業工會者	60%	X	40%
參加漁會之甲類會員	20%	X	80%
參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員	80%	X	20%
應徵召服役者、派遣出國考察、研習或提供服務者、因傷病請假致留職停薪，普通傷病未超過一年，職業災害未超過二年者、在職勞工，年逾 65 歲繼續工作者、因案停職或被羈押，未經法院判決確定者	80%	X	20%

資料來源，自行整理。

三、老年給付要件及計算公式

按照現行勞工保險條例第 58 條及 58 條之 1：

年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：

- 一、保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付。
- 二、保險年資合計未滿十五年者，請領老年一次金給付。

老年年金給付，依下列方式擇優發給：

- 一、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 0.775% 計算，並加計新臺幣 3000 元。

二、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算。

老年給付的計算方式是勞工保險條例最重要的項目，按照上述法令規定，現行勞保老年給付有 3 種形式，老年一次金給付、老年年金給付、以及舊制的一次請領老年給付，舊制的老年給付僅限於 97 年 12 月 31 日以前有勞保年資者才適用，故不在本節討論之列。

1. 老年年金給付：年滿 60 歲且保險年資合計滿 15 年者，按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算。老年年金給付（按月給付）依下列方式擇優發給：

甲、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 0.775% 計算，並加計新臺幣 3000 元。（保險年資*平均月投保薪資*0.775%+3000）

乙、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算。（保險年資*平均月投保薪資*1.55%）

2. 老年一次金給付：年滿 60 歲且保險年資合計未滿 15 年者，按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算，參加保險未滿 5 年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。

此外勞保老年年金給付還有展延跟減額的設計。依照現行法令規定，被保險人原則上在 60 歲就可以申請退休，但被保險人可以提前至 55 歲或延後至 65 歲退休，依照勞工保險條例第 58 條之 2：

符合第五十八條第一項第一款及第五項所定請領老年年金給付條件而延後請領者，於請領時應發給展延老年年金給付。每延後一年，依前條規定計算之給付金額增給 4%，最多增給 20%。

被保險人保險年資滿十五年，未符合第五十八條第一項及第五項所定請領年齡者，得提前五年請領老年年金給付，每提前一年，依前條規定計算之給付金額減給 4%，最多減給 20%。

因此被保險人年滿 60 歲以後每延後退休一年，老年年金給付就增加 4%；提



前退休一年，雖可以提早領取年金，但領取金額減少 4%。這樣的設計讓勞保被保險人可以更彈性安排自己的退休時程。

四、平均月投保薪資計算期間

不論是一次金還是年金給付，都牽涉到年資、平均月投保薪資兩個概念，且兩者都會影響最後的老年給付金額。年資即指勞工參加勞工保險的時間，但平均月投保薪資稍微複雜，按照現行勞工保險條例第 19 條：

年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資：按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算；參加保險未滿 5 年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。

平均月投保薪資的計算方式僅僅採用被保險人年資最高 60 個月，但鮮少有勞工年資不足 5 年，這樣的制度造成容易取巧的空間。以最極端的例子來說明，被保險人在年輕的時候只須以最低薪資投保，保費也是以最低薪資去計算；到了 50 歲以後，預計退休的前 5 年再將保額提高到 43900 元，最後申請老年給付之際，該被保險人的平均月投保薪資仍舊是 43900 元。尤其無一定雇主之職業工會被保險人因為他們的薪資並不容易查核，且他們的投保薪資變動幅度若在 15% 以內亦不須檢證，更容易會發生這類取巧的情形。如勞動部受訪者 1 表示：

……職業工會也不是所有人都可以加入，只有無一定雇主和自雇者可以加保，不過勞保局人力有限不可能一一查核，……投保薪資的部分如果被保險人沒有辦法舉證，那就以眾數加保。此外，工會成員每年投保薪資變動 15% 以內不需要檢證，超過 15% 就要檢附相關薪資證明。(勞動部受訪者 1)

勞保除了老年給付外尚有其他給付項目，但因這些項目比重不高，亦非 102 年勞工保險條例草案修法項目，故在此不予討論。就老年給付而言，現行制度下大概有幾個問題。第一是繳少領多，勞保費率在民國 99 年以前都維持在 6.5% 以下的低水準，100 年開始才逐年調高 0.5%，但對照評估報告預估之最適費率早已超



過 20% 的水準，現行保費費率過低；第二是繳的時間短但領的時間長，勞保年金只要 60 歲以上、年資滿 15 年即符合申請資格，加上我國人均餘命延長。目前勞保已經開始延後退休年齡至 65 歲³¹；第三是繳的人少，但領的人多，因為我國高齡化和少子化，人口結構轉變使得未來工作人口所納保費恐怕不足以支應退休者的給付（呂建德，2014：46-127）。

³¹ 按勞工保險條例第 58 條規定，第一項老年給付之請領年齡，於本條例中華民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行之日起，第 10 年提高 1 歲，其後每 2 年提高 1 歲，以提高至 65 歲為限。

第四章 勞工保險條例修正案中的政府、勞工團體及工

商團體



本章將說明政府部門、勞工團體和工商團體在 102 年勞工保險條例修正案中扮演的角色，以及他們在修法歷程中有哪些主張？又有哪些方式來促進修法。

第一節 行政部門立場

民國 102 年間兩任閣揆包含陳冲及江宜樺院長，都先後公開表示年金制度非改革不可，而且改革最重要的目的是確保年金制度的永續發展。而勞動部和勞保局受訪者也都認為勞工保險，乃至於整個年金制度最重要的任務就是維持財務收支平衡，如此社會保險才能夠長長久久，若是現行這種費率過低、給付過高的狀況繼續維持，勞保基金倒閉恐勢在難免，覆巢之下無完卵，結果是所有人都沒有退休金可領。此外，隨著人口老化扶養比愈來愈高，若想要維持足夠的給付給已退休者，那麼未來的年輕人的保費只會愈來愈高，這將造成世代之間不平。因此政府的基調是，即便勞工保險的改革會衝擊到很多人的利益，但為了財務平衡，為了世代公平，修改勞工保險勢在必行。

受訪的勞動部和勞保局官員也都有相似的看法，都對現行勞保制度感到憂心，也分別提出自己對於勞保改革的看法：

勞保制度最重要的當然是財務問題，現行勞保制度費率偏低，101 年的評估報告計算的最適費率是 27.84%，但是今年(2013)的費率只有 8%，實在差太多。……理想的勞保制度必須要可以永續經營，因此財務的狀況一定要可以平衡。現行制度下政府補貼的金額已經很高，尤其年金化以後，年金請領的總金額大約是一次金的 2.5 倍，政府不可能一直這樣補貼下去，根據評估報告，勞保基金一旦開始虧損，每年的財務漏洞至少也會有一千多億，從前幾年的評估報告結果就已經認為勞保費率應該要提高。（勞保局受訪者 1）



希望勞工保險可以永續經營，因此財務面的難題一定要解決，收支一定要平衡。之前勞保危機爆發的時候，勞保局一樓櫃台擠滿了申請退休的人潮。……收支失衡的狀況是勞保最需要改善之處，手法不外乎開源節流，現行 1.55% 的所得替代率過高，是當年修法時立委加碼的結果。開源的話可以提高費率，或是提高基金投資的收益；節流的話可以延長平均月投保薪資採計期間，現行法規是只採計最高 60 個月，草案是修改為 15 年，但通過與否要看立法院是否通過。其次是平均月投保薪資，其實當初立法時是希望採計終身年資，但反彈聲浪太大，就算是現在修法要延長也一樣面臨很大的反彈。平均月投保薪資採計期間過短會讓人有取巧的地方，現行規定平均月投保薪資，年金是採計最高 60 個月予以平均，舊制一次退休金是採計退休前 36 個月，取巧的被保險人在退休前刻意拉低投保薪資，接近退休時就拉高投保薪資。（勞保局受訪者 2）

……勞保財務狀況本來就不好，但是以前都沒有改，這次一改才會讓大家覺得一次改了很多，修正是必然的，修正的方向是讓年輕人多繳一點，退休者少領一點，如此制度才能永續。（勞動部受訪者 1）

勞工保險制度行之已經六十幾年，我認為最重要的問題還是財務問題，保費收得太低，給付的部分比較先進國家也比較多，自然會財務失衡。這樣財務失衡的狀況已經持續的很多年，是因為早期政府為了照顧一般勞工大眾所以財有這樣的規劃，但是早期臺灣人口結構相當年輕，繳費的人多、領錢的人少所以沒有財務問題。但如今繳錢的人少，領錢的人多，而且個別給付的金額也愈來愈高，而未來符合老年給付資格的人會愈來愈多，如果勞保的財務狀況不再修正，那勞保基金真的會倒閉。（勞動部受訪者 2）

在 101 年勞保爆發財務危機之前，勞動部及勞保局就認為勞工保險條例有需要修改，在勞保的年金制度實施之前（即民國 98 年前），財務評估報告就已經認為現行費率過低，如民國 96 年計算的最適費率是 14.652%，民國 97 年是 22.0313%，99 年是 23.8423%，但該時的勞保費率都不到 7%，前幾年評估的結論和建議都和 101 年度的評估結果相去不遠，結果都是費率過低、給付過高以及潛藏負債問題。針對潛藏負債勞動部在 101 年就已經提案希望政府可以固定撥補，讓勞保基金的

財務狀況可以更穩定。而去年下半年勞保財務危機引爆後，由於社會各界都開始關注勞保的財務收支狀況，故勞動部進一步擴大修法範圍。

我國社會保險制度的特色之一是國家高度介入（簡廷涓，2013），對照 102 年勞保條例修法歷程，行政部門在過程中具有非常關鍵性的角色。在本文中政府指的是行政院、勞動部、以及勞工保險局。勞工保險局是勞工保險的執行單位，也是最重要的幕僚機關，重要數據和財務評估報告都是由勞保局所提供；勞動部中的勞工保險司主導修法，包含舉辦說明會、擬定草案皆由勞動部負責；行政院則因為勞保財務危機事件特地成立了年金改革小組，共同擬定勞工保險條例之修法草案。

根據民國 102 年 1 月以來新聞報導³²以及本研究訪談結果，政府單位的立場幾乎都和精算報告的意見雷同，可見行政部門在勞工保險修正案的立場上相當鮮明，行政部門相當尊重專業機構的意見，勞工保險局 101 年度委託川誠精算顧問有限公司所做之財務評估報告³³是行政部門提案最重要的依據。101 年度財務評估報告最後提出了 5 點建議。第一是加速費率調整並提高費率上限；第二是提高勞保基金投資績效；第三是降低退休給付標準或修改退休給付條件；第四是處理龐大未提撥負債；第五是兼顧勞工保障之外亦須確保基金安全性。那麼政府的立場是否和評估報告吻合呢？可參考下表：

³² 中央社，2013 年 1 月 5 日，年金改革-陳沖-盼制度永續；2013 年 1 月 9 日，年金制度-學者支持改革大方向；2013 年 1 月 31 日，江宜樺-盼 1 年內完成年金修法；2013 年 3 月 17 日，江揆-年金改革會痛-不能不做；2013 年 4 月 10 日，江揆-勞保費率緩漲納改革思考；2013 年 4 月 13 日，江揆會工會領袖-傾聽改革意見；2013 年 4 月 24 日，勞委會-政府負支付責任入法；2013 年 5 月 1 日，年金若不改-江揆-臺灣希臘化。

³³ 川誠精算顧問有限公司，2012，勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估。

表 15 川誠精算顧問有限公司 101 年評估報告建議及行政院修法草案
之對照表

101 年度川誠精算顧問公司報告	102 年行政院勞保條例草案
加速費率調整並提高費率上限	第 13 條：修正普通事故保險費率調整機制。
提高勞保基金投資績效	
降低退休給付標準或修改退休給付條件	第 19 條：修正年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資計算期間，逐年延長至被保險人加保期間最高 144 個月之月投保薪資予以平均計算。 第 58 條之 1：調整失能、老年及遺屬年金之給付標準，平均月投保薪資在新臺幣 3 萬元以下者，仍維持現行給付標準，即按 1.55% 計算；逾 3 萬元者，就超過部分按 1.3% 計算。
處理龐大未提撥負債	定明中央政府負最後支付責任，及中央主管機關訂定財務撥補計畫。
兼顧勞工保障之外亦須確保基金安全性	

自行製作。資料來源，川誠精算顧問有限公司，2012，勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估報告；102 年 4 月 25 日勞工保險條例修正草案。

經過比對可發現修正條文和評估報告建議非常一致，修正條文第 13 條要逐步調高保險費率是根據評估報告的第一點建議；19 條拉長平均月投保薪資計算期間為 144 個月，另外 53 條、58 條之 1 以及 63 條之 2 也將調降失能、老年及遺屬年金之給付標準，超過三萬元的部分所得替代率降為 1.3%，這些根據評估報告的第三點建議；69 條明訂中央政府負最後支付責任，且需訂定財務撥補計畫，符合評估報告的四、五點建議；唯一未進入修法條文的第二點建議（提高勞保基金投資績效）與修法無涉，純粹是基金經理人操作能否獲利的問題。

此外勞動部在兩階段說明會中亦有徵詢專家學者的意見³⁴，第一階段草案尚未成形時召開了 4 場，第二階段召開 1 場。專家學者的建議和政府部門立場相近，基調亦是認為勞保制度應朝向修正。草案成形之前，專家學者座談會結論認為勞保改革應循序漸進，而且要擴大幅度，主軸是開源節流。而且勞保制度須兼顧永續經營以及世代公平，制度改革務必要考慮下一代的負擔。改革細節應該朝向所得替代率、保險費率、平均月投保薪資、政府撥補、基金績效等 5 個方向。

³⁴ 詹火生、王正、柯木興、江朝國、張士傑、周麗芳、王儷玲、郝充仁、邱顯比、陳登源、邵靄如、黃介良、辛炳隆、徐廣正、莊正中、蔡吉安、劉士豪、鍾經樊、李瑞珠等教授學者。



在修法細項中，所得替代率建議應採取累退方式，提高基本保證基本額度，並降低年資所得替代率。年金給付率建議調整到 1.3%，高所得者所得替代率調降至 1.3%，低所得者所得替代率提高。

現行平均月投保薪資只採計最高 60 個月過短，可調整到被保險人加保期間最後 15 年，或最高 20 年，亦可比照希臘採取終身投保期間計算。此外逐步延後給付開始年齡，或降低退休給付標準、修改退休條件亦是可行之道。

會議中亦有學者提到可調整雇主和勞工之間的保費分攤比例，保費分攤比例可由現行的雇主 70%、勞工 20%、政府 10% 調整為雇主 50%，勞、政各 25%，或是勞 30%、政 20%。

專家學者的提議是勞動部研擬草案時重要的意見之一，如第二場意見提到改革要朝所得替代率、保險費率、平均月投保薪資、政府撥補、基金投資績效等 5 個面向，最後修法草案即採納前 4 點；所得替代率採取累退以及高所得者所得替代率調整至 1.3% 也和修法草案第 58 條之一相符。除了基金績效較不涉及修法外，學者專家的意見中唯有修改保費分攤比例未被政府採納，其餘意見或多或少都幫助 102 年的勞工保險條例修法草案成形。

在政府單位中主導修法的單位是勞動部轄下的勞動保險司（民國 103 年改制前是行政院勞工委員會勞工保險處），如前所言勞工保險條例的修正引起社會各界很大的反彈，為了弭平雜音並擴大社會共識，政府單位舉辦兩階段說明來收集勞工團體之意見，同時也向社會傳達政府的立場以及勞保基金的財務狀況。除了針對工會幹部外，政府也有針對學者、工商團體另行舉辦座談。

政府的手段不只有說明會，據勞動部及勞保局受訪者 2 表示，政府也有在平面媒體及廣播購買廣告時段及版面，宣導勞保財務狀況並呼籲大眾支持修法，也有錄製電視廣告但尚未播放，但信者恆信不信者恆不信。從以上政府種種作為來看，就勞工保險修正這件事情上政府有其自己的意志、想法，也有實際的做法來

貫徹其意志。不管是說明會、新聞稿或政府單位的對外說法都會一再強調勞工保險的財務問題。



第二節 勞工團體

學者 Wilson 認為利益團體是獨立於政府以外的團體，他們基於某種共同的目的或利益成立，目的在於影響政府的決策過程，對公共政策產生影響力。在勞保修正草案中，最符合利益團體之定義的是各縣市的勞保承保工會（包含企業工會、產業工會、職業工會）和這些工會所組成的聯合工會，這些工會是在勞保制度下所產生的，其會員都是為了參加勞保才會加入工會，而且不乏這些工會試圖參與決策的行為。根據各類勞工團體的新聞稿和新聞報導³⁵，以及勞保局和勞保處的訪談紀錄，自從勞工保險推動修法以來，勞工團體除了發布新聞稿、陳情、參加說明會表達訴求以外，102 年 5 月 1 日勞動節當天更走向街頭遊行，勞工團體對於勞工保險條例修正意見相當鮮明，幾乎完全反對政府提出的修正案，不論是提高費率、降低給付、拉長平均月投保薪資都不贊同行政院草案內容，唯一沒有意見的是政府須定期撥補及負起最後償付責任之修正條文。此外勞工團體受訪者也對行政院修法草案相當不滿。

……都不滿意，都逐年調漲 0.5%，還沒調到所說 13% 就再說沒錢？甚至還有官員要調漲到 21%，不是不能改，而是能不能到官員當初所說調漲到 13% 在分析是不是需要改革。可笑是當初 97 年還要職業工會幫忙背書、宣傳年金。（勞工團體受訪者 1）

³⁵ 全國產業總工會，2012 年 10 月 18 日，勞保破產危機 全產總呼籲政府儘速編列預算撥補；2013 年 1 月 30 日，全產總反對不公不義的勞保年金改革方案；2013 年 4 月 11 日，拒絕年金縮水，反對甲案乙案；中央社，2013 年 1 月 11 日，捍衛勞工權益-高市工會大結盟；2013 年 1 月 29 日，勞保年金改革-遭批荒謬如核災；臺灣勞工陣線，2013 年 1 月 29 日，勞保核災，重創 980 萬勞工退休本；2013 年 2 月 7 日，反勞保年金緊縮-勞團政院陳情；2013 年 4 月 25 日，不滿年金縮水-勞工五一上街；2013 年 5 月 11 日，反對勞保年金不當改革。



勞工團體當然堅決反對，延長勞保年金的平均薪資計算標準；我們的主張是，維持現行最高 60 個月平均投保薪資。

再來是關於年金給付（替代率）率，應維持現行 1.55%。勞工退休後之總所得替代率（勞退+勞保）不到 70%，實際平均金額不到 3 萬元，然而軍公教退休人員的最低收入均超過 5 萬元！實在沒有理由調低勞工的所得替代率。（勞工團體受訪者 2）

勞工保險的改變對於一般勞工影響甚鉅，勞工團體的意見在改革過程中自然不會缺席，勞工團體的訴求是所得替代率不可下降，保費費率也不可提高，縱使要多收保費也應該向財團、雇主收取，或由政府進行撥補，簡言之勞工團體最重視的是勞保必須要能夠確保勞工老年經濟安全，而且盡量不更動現有的勞保給付制度。

原則上勞工團體都反對行政院所提出的修法條文，但對於不同條文反對的程度有所區別，以下將參考 102 年 2 月至 3 月之勞工保險條例修正案說明會會議紀錄來窺視勞工團體對於修法條文的意見，這段期間說明會一共有 35 場。

表 16 102 年 2 月至 3 月勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 1

修法條文	維持現行規定	反對(含單純反對及提出其他方案)	視勞保基金營運狀況而定	無意見
平均月投保薪資	13	16	1	5

自行製作。資料來源，資料來源，行政院年金制度改革網，<http://pension.ey.gov.tw/>。詳細會議紀錄可參考附件四。

首先是平均月投保薪資，修法草案希望將平均月投保採計期間從現行最高 60 個月延長到最高 180 個月，對此多數勞工團體都表達反對之意見，有 13 場說明會結論是希望可以維持現行規定不要有任何改變；有 16 場說明會結論抱持反對立場，但有提出其他看法或折衷意見，大多是希望平均月投保採計期間不要延長到

180 個月這麼長，可延長到 72、90、或 120 個月；只有少數會議結論是無意見。



表 17 102 年 2 月至 3 月勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 2

修法條文	兩案皆反對維持現行規定	皆反對但較支持甲案	皆反對但較支持乙案	無意見
給付計算公式	19	6	7	3

自行製作。資料來源，資料來源，行政院年金制度改革網，<http://pension.ey.gov.tw/>。詳細會議紀錄可參考附件四。

在給付計算公式這項條文受到的反彈最大，現行條文勞保老年給付之公式是「年資*平均月投保薪資*1.55%」，修法草案提出了甲乙兩種修正案，甲案是退休初期所得替代率維持 1.55%，俟領取年金數額累計超過一次給付之次月起，改按原領數額 70%發給；乙案是平均月投保薪資 3 萬元以下者所得替代率維持 1.55%計；超過 3 萬元者部分以 1.3%計。

對此幾乎沒有勞工團體表達支持，有高達 19 場說明會結論都是反對甲乙兩案，並維持現行規定不變；此外有 13 場說明會結論也持反對立場，但若勉強選擇有 6 場會選擇甲案，7 場選擇乙案，但與會勞工團體亦非全盤接受行政院提出之草案，如有勞工團體希望甲案可以略做調整，取年金數額累計超過一次給付之次月起改按原領數額之 80%或 90%；亦有勞工團體希望乙案能以 4 萬元為界，平均月投保薪資超過 4 萬元部分才降低為 1.3%之所得替代率。

表 18 102 年 2 月至 3 月勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 3

修法條文	維持現行規定	反對且應調降費率	最高 13%不動，但調整幅度可加快	按現行費率調整後再視情況決定	傾向支持	無意見
保險費率	16	1	1	9	4	4

自行製作。資料來源，資料來源，行政院年金制度改革網，<http://pension.ev.gov.tw/>。詳細會議紀錄可參考附件四。

保險費率之調整是修法條文中反彈較小的項目，現行法令規定最高費率是13%(含就業保險費率1%)，自104年費率提高到10%後改成每2年調高0.5%；修法草案將最高費率提高到19.5%且逐年調高0.5%。對此多數勞工團體仍表達反對意見。僅有4場說明會結論表達支持提高費率，1場表達最高費率不變，但可以加快費率調整；16場說明會結論仍堅持要維持現行規定，甚至還有1場希望可以調降費率。

只不過勞工團體還是接受勞保財務狀況不好這個前提，因此仍有為數不少勞工團體在說明會上讓步，有9場說明會結論表達不反對費率調高，但希望能先依現行規定提高到13%以後，之後再來討論費率是否需要調整。

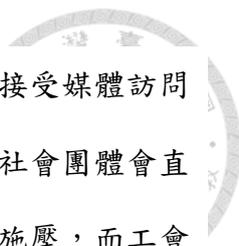
表 19 102 年 2 月至 3 月 勞保修正案說明會會議紀錄意見統計 4

修法條文	支持	反對	無意見
政府支付 責任	27	0	8

自行製作。資料來源，資料來源，行政院年金制度改革網，<http://pension.ev.gov.tw/>。詳細會議紀錄可參考附件四。

最後，勞工團體最沒有意見的是政府按年撥補並負起最後償付責任之修法條文，沒有勞工團體表達反對，一面倒贊成。

從上述數表中可以發現勞工團體和政府的立場幾乎相左，而他們又是如何表達自己的意見呢？為數不少的工會是透過說明會的方式參與決策，如前段所述政府單位針對修法議題在全臺召開了數十場說明會，會議中主要邀請各地工會出席，在說明會中工會可以表達自己的意見。只不過說明會的形式並未授予勞工實際的參政權，勞工代表只能反映自己或團體的意見給政府單位，最終做決策的還是政府。



除了說明會外，勞工團體常見反對修法的手段有發布新聞稿、接受媒體訪問或上節目，民國 102 年 5 月 1 日勞工節當日更上街遊行表達訴求，社會團體會直接和政府部門接觸給予壓力，或間接透過媒體或輿論的方式對政府施壓，而工會也幾乎都把勞工老年經濟安全當成是最重要的訴求，甚至拿來和軍公教人員進行對比，強調勞保年金額度遠低於軍公教，再調降給付只會拉大職業之間的差距。這樣的說法成功形成一股強大的輿論力量，對抗政府「勞保基金財務狀況瀕臨破產，勞保條例非改不可」的說法，不少立法委員也因為輿論的原因對行政院草案有所疑慮，希望盡可能不要調降給付。

從以上勞工團體的立場還有作法來看，他們沒有直接參與決策過程，對於行政院送交草案內容並沒有太多著力點，遊行也是在行政院送交草案之後，結果勞工團體只能藉由體制外的手段來表示自己對修法內容的不滿。不過藉著媒體強力鼓吹造就的輿論壓力，加上工會團體會向地方民意代表陳情表達意見，仍然對於修法過程產生了不小影響，最明顯的就是草案到了立法院以後，不少立法委員對修法內容都有所疑義，也有共識不會調降給付³⁶，立法委員的提案更有與行政院草案相左者，足見工會種種影響決策的手段還是影響了修法過程。

與勞保議題相關的工會團體非常多，除了各個縣市層級的總工會外，每個總工會之下還有許多工會成員，工會團體人數雖然龐大，但組織鬆散意見不一，亦無統籌機構，但勞工團體仍試圖用不同方式來影響勞保修正案。

一、說明會、公聽會

不包含專家學者場次，勞委會舉辦的公聽會有 73 場，自 2012 年 10 月至 2013 年 1 月是第一階段，2013 年 2、3 月則是第二階段，主要參加者是縣市層級的總工會、職業工會、產業工會以及這些工會所屬的會員工會，而公聽會正是工會向勞

³⁶ 根據 2013 年 10 月 3 日勞保局受訪者 1：……行政院草案送交到立法院以後，根據立院黨團決議，應該是維持現行的年資給付率不變，不過這個是非正式的決議，也沒有對外發布。



委會表達修法意見最主要的場域，也只有在公聽會上政府和工會團體才有互動溝通（相對其他方式）。在兩階段的公聽會中各縣市工會至少都參與了兩次，第二階段公聽會更是直接針對修法草案直接進行討論。在公聽會上針對修法草案逐條表示意見，結果工會團體普遍反對調低年資給付率和延長月投保薪資，尤其是調低年資給付率，許多工會團體更是直接表示完全不能接受任何形式的調整。然後在兩階段的公聽會過後，行政院在 102 年 4 月 25 日提交的修法草案仍與工會團體的意見大相逕庭，其中工會最為反對的兩個項目-調降年資給付率以及延長平均月投保薪資，在修法草案中還是出現了，草案中平均月投保薪資超過 3 萬元的一部分其年資給付率調降為 1.3%，但工會團體的意見普遍是要求不能調整；平均月投保薪資也從現行最高 60 個月改為最高 144 個月，和工會團體的意見亦不符。

二、遊說

遊說是利益團體影響決策的重要手段之一。雖然勞工團體普遍都有參加公聽會，也在會上表達了反對意見，但是從結果來看，行政院和勞動部並沒有完全納入勞工團體的意見，在修法草案中最後還是納入了勞工團體反對的部分條文，包含降低年資給付率、延長平均月投保薪資、調高費率等 3 項，根據勞工團體受訪者 1 表示，也認為勞動部舉辦的說明會流於形式，並未真正納入勞工團體的意見。相對於在公聽會上只能和勞動部官員對話，遊說的對象就比公聽會廣泛許多，包含行政院長、官員、立法委員都是主要的遊說對象，尤其是立法委員可以在立法院院會審議行政院送修的草案。勞動部舉辦的說明會不乏各地方民意代表參與，勞工團體也會主動向當地民意代表陳情，而行政院自 102 年 4 月 25 日將草案送到立法院以後，至今相關條文仍未獲立法院通過便可窺見一二，而且立委在這段期間的提案也跟行政院版本草案相抵觸。



三、遊行

工會團體和其他勞工團體在每年勞動節都會有遊行，2013年5月1日也不例外，由於年金財務問題發酵，臺灣八大工會發起“反年金不當改革”遊行，臺灣勞工陣線等30多個各行各業勞動、工運團體也發起“官逼民反——2013勞工要安全、拼未來”遊行。兩場遊行均將勞保年金改革議題作為主要訴求。此外勞工團體兩位受訪者也都表示曾參加五一大遊行表達訴求。

第三節 工商團體

除了勞工團體以外，工商團體對於勞工保險修正也有意見，勞工保險雖然最主要影響的範圍是勞工，但雇主和工商界在勞工保險中也有屬於自己的角色。如前所述，目前勞工保險費用由雇主負擔70%，因此提高勞保費率對雇主而言才是最大的衝擊，工商團體對於修正案中調升勞保費率的條文反彈最大，他們曾向政府單位表達費率和保費分攤的看法，希望費率不要提高太多或不要調高，如果費率調高勢在必行，則工商團體希望可以改變既有的保費負擔比例，希望雇主可以從現行負擔70%的保費逐步調降到50%，其餘20%改由政府負擔，如此一來資、勞、政各自的負擔比例就變成50%、20%、30%。

表 20 勞工保險費分攤比例試算表

費率	雇主	勞工	政府
9%	2765.7	790.2	395.1
10%	3073	878	439
11%	3380.3	965.8	482.9
12%	3687.6	1053.6	526.8
13%	3994.9	1141.4	570.7
14%	4302.2	1229.2	614.6
15%	4609.5	1317	658.5

16%	4916.8	1404.8	702.4
17%	5224.1	1492.6	746.3
18%	5531.4	1580.4	790.2
19%	5838.7	1668.2	834.1
19.5%	5992.35	1712.1	856.05

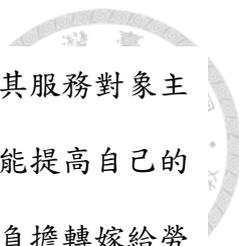
自行製作。單位：元。平均月投保薪資假定為 43900 元，分攤比例為雇主 7：勞工 2：政府 1。。

工商團體希望改變保費分攤比例的理由很簡單，就是希望可以降低雇用成本，根據上表，依照現行規定雇主必須額外支出勞工薪資的 6.3%(9%*0.7)來負擔勞保費，隨著勞保費率提升，雇主的支出會愈來愈高，當勞保費率達到 19.5%，一位薪資 43900 元的員工，雇主要額外支出近 6 千元來負擔員工的勞保費用，因此工商團體才會希望可以調降雇主對勞保費用的分攤比例。

由於勞保費率調整連帶影響工商團體，故勞動部亦有針對工商團體進行座談和說明會，工商團體最在意的是保費費率和保費分攤比例，其餘修正條文事實上和雇主並無太大關聯。此外根據報導³⁷，在勞工保險條例修正過程中工商團體曾向立法院長王金平、行政院長江宜樺、財政部長張盛和希望政府保費負擔比例提高，雇主比例下降，藉以降低工商界的負擔，也希望基金不足的部分由政府進行撥補，不要找工商界開刀。

雖然我國政商關係一向比較親密，營利事業所得稅和綜合所得稅都從 99 年度開始調降，營利事業所得稅稅率從原本的 25%調降到 17%，綜合所得稅則是各級級距均調降 1%，這些措施都對企業相當友善，足見政府在施政時往往會考慮到工商界的利益。但本次修法過程有意思的是未納入工商界的意見，在勞工保險條例中，雇主須負擔 70%的保險費，一旦保險費率提高那麼雇主的人事成本也會增加，工商團體雖已向行政、立法部門進行遊說希望可以調降雇主的負擔比例，但行政院的草案並未針對保費分攤比例一節進行任何修改。

³⁷ 中央社，2013 年 1 月 30 日，年金改革-商總憂有損競爭力。2013 年 2 月 4 日，勞保費雇主負擔-工商界籲調降。2013 年 5 月 9 日，年金改革-工商團體盼減低負擔。2013 年 5 月 17 日，工商界會江揆-盼降勞保負擔比。



不過勞工保險條例畢竟與工商界沒有直接關聯，主責的勞動部其服務對象主要是勞工，加上我國政府財政困難赤字相當高，因此政府單位不可能提高自己的負擔比例，而勞工相對於雇主和政府都是弱勢，更不可能將雇主的負擔轉嫁給勞工。結果最後的草案內容照樣提升費率，保費負擔比例也原封不動，工商團體的意見並未被採納。

第五章 修法草案爭議點



本章將深入分析 102 年 4 月 25 日勞工保險條例修正草案 3 條修法條文，政府、勞工團體、學者專家、以及工商團體對個別條文的意見和看法，並分析其中的爭議點何在。至於政府撥補入法此項條文各界均無異議，故不在本章討論之列。

行政院在 102 年 4 月 25 日行政院院會通過勞工保險條例修正草案，並在同一日以院臺勞字第 1020024079 號函送立法院審議，該函之修法理由提到勞工保險開辦已來保險費率長期過低，隨著我國人口結構快速老化及少子化，未來領取年金者眾，納保者寡，將造成勞保財務龐大壓力，為讓制度永續經營避免造成下個世代沉重負擔，必須及早進行年金制度改革。勞工保險條例之其修正要點如下：

- 一、修正普通事故保險費率調整機制。
- 二、修正年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資計算期間，逐年延長至被保險人加保期間最高一百四十四個月之月投保薪資予以平均計算。
- 三、調整失能、老年及遺屬年金之給付標準，平均月投保薪資在新臺幣三萬元以下者，仍維持現行給付標準，即按百分之一點五五計算；逾三萬元者，就超過部分按百分之一點三計算。
- 四、定明中央政府負最後支付責任，及中央主管機關訂定財務撥補計畫。



第一節 保險費率

102年4月25日修正條文草案	現行條文
<p>第十三條</p> <p>普通事故保險費率，於本條例中華民國97年7月17日修正之條文施行時，定為7.5%；施行後第三年調高0.5%；其後每年調高0.5%至13%。</p> <p>前項費率於調高至13%時，經精算結果未來20年保險基金餘額不足以支應保險給付者，其後每年應繼續調高0.5%，但不得逾19.5%。</p>	<p>第十三條</p> <p>普通事故保險費率，為被保險人當月投保薪資7.5%至13%；本條例中華民國97年7月17日修正之條文施行時，保險費率定為7.5%，施行後第三年調高0.5%，其後每年調高0.5%至10%，並自10%當年起，每2年調高0.5%至上限13%。但保險基金餘額足以支付未來20年保險給付時，不予調高。</p>

勞工保險條例修正案第13條希望修改現行普通事故保險費率調整機制。根據現行法律，勞工保險之保險費率是7.5%~13%，自民國99年開始實施費率從7.5%起跳³⁸，隨後每年調整0.5%，民國104年費率會提高到10%，接著每兩年提高0.5%，預估民國116年費率會提高到上限13%。而修法草案希望可以加快費率調整機制，現行條文當勞保費率提高到10%後，費率會改為每2年調整一次，而修法草案希望可以拿掉這個限制，讓勞保費率可以逐年調高0.5%，並將勞保費率上限提高至19.5%。

行政部門一再強調我國勞保費率長年來偏低，正如數位受訪者所述：

.....當然是財務問題，現行勞保制度費率偏低，101年的評估報告計算的最適費率是27.84%，但是今年(2013)的費率只有8%，實在差太多。.....根據評估報告，勞保基金一旦開始虧損，每年的財務漏洞至少也會有一千多億，從前幾年的評估報告結果就已經認為勞保費率應該要提高。(勞保局受訪者1)

.....第一當然是財務問題，收支失衡的狀況是勞保最需要改善的地方，手法不外乎開源節流。.....(勞保局受訪者2)

勞工保險制度行之已經六十幾年，我認為最重要的問題還是財務問題，保費收得太低，給付的部分比較先進國家也比較多，自然會財務失衡。這樣財務失衡的狀況已經持續的很多年，是因為早期政府為了照顧一般勞工大眾所以財有這樣的規劃，但是早期臺

³⁸ 該費率包含就業保險費率1%。

灣人口結構相當年輕，繳費的人多、領錢的人少所以沒有財務問題。但如今繳錢的人少，領錢的人多，而且個別給付的金額也愈來愈高，而未來符合老年給付資格的人會愈來愈多，如果勞保的財務狀況不再修正，那勞保基金真的會倒閉。(勞動部受訪者 2)

政府官員幾乎都認同勞保的費率過低，這樣的想法亦有數據支持，根據勞保財務評估報告，民國 97 年、99 年、101 年計算的最適費率都高達 20% 以上，但是現行保費調整機制最高也只能在民國 118 年調到 13%，但根據評估勞保在民國 116 年就會破產，費率緩慢調整根本無法填補勞保財務漏洞。

勞工團體對行政院版本修正案態度相當反彈，不過在修法草案主要修正內容---提高費率、調降給付、延長平均月投保薪資---之中，勞工團體對提高費率雖不滿意，但反彈相對較小。

.....都不滿意，都逐年調漲 0.5%，還沒調到所說 13% 就再說沒錢？甚至還有官員要調漲到 21%，不是不能改，而是能不能到官員當初所說調漲到 13% 再分析是不是需要改革。(勞工團體受訪者 1)

在勞動部召開的第二階段 34 場說明會中（不含專家學者座談會），嘉義市職業總工會、中華民國餐飲業工會全國聯合會、臺中市職業總工會、大臺中職業總工會、新北市職業總工會場中有會員認為，依現行規定費率調升到上限，屆時再重新計算是否有再往上調整之需要；彰化縣職業總工會場中有會員認為費率最高調整到 16% 即可；宜蘭縣總工會場中有會員認為為維持給付水準讓大家都可以領，建議費率每年調高 0.6%，且上限調高至 20%；花蓮縣總工會場中有會員建議每年調高 0.5% 至 13% 後，改每 2 年調升 0.5% 至 18% 或 19.5%，但若每年精算結果財務平衡，則停止調整。新竹市總工會場中有會員同意在給付金額計算標準（所得替代率、平均投保薪資）不變的前提下，可逐年調整保險費率至 19.5%。粗估有 10 場公聽會的工會成員並不強烈反對調高費率。

因為勞工在保險費分攤上只需負擔 20%，調升費率對勞工衝擊較小。而且為了勞保制度在未來能夠順利運作，調升費率並非不能接受。

.....已經退休正在領年金的人大概不會有甚麼意見，因為他們不需要交保費，領取的年金也不會折損；如果是快退休的人，會希望勞保制度在他們領取年金的期間可以穩定運作，所以也不會太反對提高費率.....(勞動部受訪者 2)



提高保險費用影響的不單單只是勞工本身，其實雇主才是衝擊最大的團體，勞保被保險人第一類受雇員工占整體 69.22%，這些勞工的勞保費用是由雇主負擔 70%、自付 20%、政府負擔 10%，因此勞保費率提高也會受到雇主反對，如受訪者所言：

.....此外資方的部份，因為資方保費分攤比率是 70%，所以也會反對提高費率。(勞保局受訪者 1)

工商團體曾經向行政、立法部門遊說，而他們遊說的項目也只是一項：改變勞保費用分攤比率，希望從現行雇主 70%、勞工 20%、政府 10% 逐步調整為雇主 50%、勞工 20%、政府 30%。但從結果來看工商團體的意見未被採納，主要是因為在修法草案中已經削減了勞工不少權益，不可能再調高勞工分攤比例；而政府財政困難亦無力額外負擔雇主的費用，最後草案中並未涉及保費費用分攤比例，費用分攤比例亦未成為修法過程中焦點議題。

第二節 年金給付



102 年 4 月 25 日 修正 條文 草案	現 行 條 文
<p>第五十八條之一</p> <p>老年年金給付，依下列方式擇優發給，本條例中華民國○年○月○日修正之條文施行前請領老年年金給付者，其後繼續發給之給付亦同：</p> <p>一、保險年資合計每滿一年，其平均月投保薪資在新臺幣 3 萬元以下部分，按 0.775% 計算，其逾新臺幣 3 萬元者，逾新臺幣 3 萬元之部分，按 0.65% 計算，並加計新臺幣 3000 元。</p> <p>二、保險年資合計每滿一年，其平均月投保薪資在新臺幣 3 萬元以下部分，按 1.55% 計算，其逾新臺幣 3 萬元者，逾新臺幣 3 萬元之部分，按 1.3% 計算。</p>	<p>第五十八條之一</p> <p>老年年金給付，依下列方式擇優發給：</p> <p>一、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 0.775% 計算，並加計新臺幣 3000 元。</p> <p>二、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算。</p>

102 年修法草案欲調整失能、老年及遺屬年金之給付標準，遺囑年金和失能年金支出比例在勞工保險中不高故不在本節討論之列。現行老年年金給付公式有兩種，以下簡稱為 A、B 式，A 式是「年資*0.775%*平均月投保薪資+3000」，B 式是「年資*1.55%*平均月投保薪資」，根據被保險人在兩公式中的計算結果，擇優領取；修法草案仍維持兩項公式不變，平均月投保薪資在新臺幣 3 萬元以下者維持不變，超過 3 萬元的部分第一式所得替代率降為 0.65%，第二式降為 1.3%，接著將以平均月投保薪資為 43900 元為例計算實際老年年金給付會降低多少，計算結果如下表：

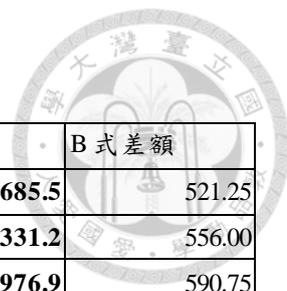


表 21 老年年金給付試算表

年資	現行 A 式	現行 B 式	草案 A 式	草案 B 式	B 式差額
15	8103.375	10206.75	7842.75	9685.5	521.25
16	8443.6	10887.20	8165.6	10331.2	556.00
17	8783.825	11567.65	8488.45	10976.9	590.75
18	9124.05	12248.10	8811.3	11622.6	625.50
19	9464.275	12928.55	9134.15	12268.3	660.25
20	9804.5	13609.00	9457	12914	695.00
21	10144.73	14289.45	9779.85	13559.7	729.75
22	10484.95	14969.90	10102.7	14205.4	764.50
23	10825.18	15650.35	10425.55	14851.1	799.25
24	11165.4	16330.80	10748.4	15496.8	834.00
25	11505.63	17011.25	11071.25	16142.5	868.75
26	11845.85	17691.70	11394.1	16788.2	903.50
27	12186.08	18372.15	11716.95	17433.9	938.25
28	12526.3	19052.60	12039.8	18079.6	973.00
29	12866.53	19733.05	12362.65	18725.3	1007.75
30	13206.75	20413.50	12685.5	19371	1042.50
31	13546.98	21093.95	13008.35	20016.7	1077.25
32	13887.2	21774.40	13331.2	20662.4	1112.00
33	14227.43	22454.85	13654.05	21308.1	1146.75
34	14567.65	23135.30	13976.9	21953.8	1181.50
35	14907.88	23815.75	14299.75	22599.5	1216.25
36	15248.1	24496.20	14622.6	23245.2	1251.00
37	15588.33	25176.65	14945.45	23890.9	1285.75
38	15928.55	25857.10	15268.3	24536.6	1320.50
39	16268.78	26537.55	15591.15	25182.3	1355.25
40	16609	27218.00	15914	25828	1390.00

平均月投保薪資假定為 43900 元。資料來源：自行製作。

勞保老年年金最低申請年資為 15 年，故自 15 年開始試算，經過計算後發現不論是現行法規或草案法規，B 式金額均高於 A 式。因此在平均月投保薪資為 43900 元的情形下，年資 15 年的被保人老年年金每月會減少 521.25 元，年資 40 年的被保人會減少 1390 元，減少比例皆為 5.1% 幅度有限。行政部門對勞工保險條例修正的主軸是開源節流，節流的手段就是降低老年給付金額，但即便減少 5.1% 給付金額亦普遍遭受到勞工團體反對。

……給付率 1.55%也希望要降，不過這個項目遭到強烈的反對，因為多數勞工不希望退休給付的金額會變少，尤其是快退休的人最反對。……即便年資給付率從 1.55%調降到 1.3%，對於勞保財務改善也很有限。(勞動部受訪者 2)



調降給付是勞工團體最反彈的項目，尤其是快退休的被保險人。根據 102 年 2 月、3 月的說明會紀錄，幾乎所有工會都反對降低給付，希望維持現行規定，不論是甲案或乙案³⁹都抱持反對態度，勞工團體受訪者亦表達反對調降給付率。

……再來是關於年金給付（替代率）率，應維持現行 1.55%。勞工退休後之總所得替代率（勞退+勞保）不到 70%，實際平均金額不到 3 萬元，然而軍公教退休人員的最低收入均超過 5 萬元！實在沒有理由調低勞工的所得替代率。(勞工團體受訪者 2)

勞工團體強烈的反對意見使得調降給付在立法院通過的機會最為渺茫。行政院本草案送交立法院後，立法委員普遍反對降低給付，並決議年資給付率不變。

……只不過行政院草案送交到立法院以後，根據立院黨團決議，應該是維持現行的年資給付率不變，不過這個是非正式的決議，也沒有對外發布。(勞保局受訪者 1)

³⁹ 甲案是年金給付的所得替代率維持 1.55%，但領取年金額度累計超過一次領時，自次月起減少給付為 70%；乙案是月投保薪資 3 萬元以下部分維持現有所得替代率 1.55%、超過 3 萬元以上部分所得替代率 1 降為 .3%。

第三節 平均月投保薪資計算期間

102年4月25日修正條文草案	現 行 條 文
<p>第十九條 年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資：按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算，並自本條例中華民國○年○月○日修正之條文施行之次年一月一日起，按最高 72 個月平均計算，其後每年一月一日起增加 12 個月至上限 144 個月；參加保險未滿所定平均月投保薪資計算期間者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。</p>	<p>第十九條 年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資：按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算；參加保險未滿 5 年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。</p>

現行老年年金給付公式和一次給付公式都牽涉到「平均月投保薪資」這個概念，現行制度平均月投保薪資計算方式是採計被保險人加保期間最高 60 個月；修法草案希望從修法通過次年起改為最高 72 個月，接著逐年延長到 144 個月。勞保給付新制最爭議的部份就在於給付的計算方式是採用加保期間最高之「60 個月」，完全忽略其他時間的投保薪資高低，因此常常會發生被保險人在最後幾年將投保薪資逐漸調高的狀況，如此退休金的計算基準較高，和繳納保費之間產生了不小的落差。

學者羅紀琮在《勞工保險老年給付之投保薪資誘因探討》一文中就提到勞保被保險人確實有誘因在退休前 3 年提高投保薪資，平均上升 10.7%，該文認為以最高 60 個月的平均月投保薪資為給付計算基礎，無法消除制度誘因，需要更長期間才能消除制度的不當誘因。而行政部門對現行平均月投保薪資計算方式也不滿意，如數位受訪者所述：

.....平均月投保薪資現行法令是最高 60 個月，但事實上世界各國制度都沒有這麼短，現行制度會讓被保險人有道德風險，年輕時投保薪資低，快退休時再把薪資提高即可。(勞動部受訪者 2)

.....其次是平均月投保薪資，其實當初立法時是希望採計終身年



資，但反彈聲浪太大，就算是現在修法要延長也一樣面臨很大的反彈。平均月投保薪資採計期間過短會讓人有取巧的地方，現行規定平均月投保薪資，年金是採計最高 60 個月來平均，一次退是採計退休前 36 個月，有心的被保險人尚未退休時投保薪資很低，接近退休時投保薪資就拉高。(勞動部受訪者 2)

就行政部門立場，修正該條文之主要理由並非改善勞保財務狀況，而是要避免道德風險，讓勞保制度更公平。正如數位受訪者所述，平均月投保薪資僅僅採計最高 60 個月實在太短，例如有兩位被保險人 A、B，A 被保人總年資 30 年投保薪資均為 43900 元，B 被保人總年資 30 年但只有最後 5 年投保薪資為 43900 元，這兩人最後領取的老年年金給付會相同，但 B 有 25 年的投保薪資在 43900 元以下，他繳納的保費也低於 A。這種不公平的現象在工會成員身上更容易產生：

……工會成員每年投保薪資變動 15% 以內不需要檢證，超過 15% 就要檢附相關薪資證明。(勞動部受訪者 1)

勞保制度中最需要改善的其次是平均月投保薪資，其實當初立法時是希望採計終身年資，但反彈聲浪太大，就算是現在修法要延長也一樣面臨很大的反彈。平均月投保薪資採計期間過短會讓人有取巧的地方，現行規定平均月投保薪資，年金是採計最高 60 個月來平均，一次退是採計退休前 36 個月，有心的被保險人尚未退休時投保薪資很低，接近退休時投保薪資就拉高。

最後是工會被保險人投資薪資容易有名實不符的狀況，例如無工作者加保，或虛報薪資等等，而且 92 年以後工會薪資調整在 15% 都不查核，所以勞保局在查核的機制上會需要再加強，工會也最反對延長平均月投保薪資。(勞保局受訪者 2)

現行勞保制度工會投保人數高達 2 百多萬人，約占整體 25%，由於工會成員無一定雇主，薪資查核不易，加上工會成員投保薪資調整幅度若在 15% 以內無須經過勞保局查核，因此工會成員更容易利用現行平均月投保薪資之法令規定提高自己未來的老年給付。

但勞工團體的想法顯與行政部門不同，首先是受訪者的意見：



.....反觀軍公教人員，都不會有這些(關廠、裁員或減薪)問題，就算遇到大環境景氣不好，頂多是不調高薪資，也不可能會降低薪資！總而言之，軍公教人員的薪資，正常均隨著服務年資而平穩上升；然而勞工呢？勞工的薪資曲線，大多數是呈現鋸齒狀（時高時低）的，僅少數大型企業或國營事業的勞工，才有可能隨年資平穩上升。因此，勞工團體當然堅決反對，延長勞保年金的平均薪資計算標準；我們的主張是，維持現行最高 60 個月平均投保薪資。(勞工團體受訪者 2)

平均月投保薪資計算方式和老年年金給付有關，因此延長平均月投保薪資就等同於降低老年年金給付，其中職業工會和漁會成員最為反彈，如前所述，這兩類成員大多無一定雇主或是自營作業者，其投保薪資若在 15% 的幅度內調整不需要經過檢核，平均月投保薪資採計期間愈短對被保險人來說愈有利。各個職業工會對該修法條文亦相當反彈，僅有少數工會願意將平均月投保薪資拉長，但也不希望延長到 144 個月之久，如桃園縣職業總工會只能接受延長到 8 年；中華民國餐飲業工會全國聯合會是 6 年；基隆市總工會、花蓮縣總工會、台東縣總工會是 10 年；彰化縣職業總工會是 7-10 年；臺北市總工會、台南市總工會、嘉義市總工會是 90 個月（7 年半）；桃園縣總工會最多只能接受延長到 6 年，除此之外，幾乎所有工會都反對延長平均月投保薪資。

第六章 結 論

第一節 研究結果與討論



回到本文一開始提到的問題，在我國 102 年度勞工保險條例修正案中，行政部門、勞工團體、工商團體在修正案中的角色和立場為何？行政部門的主張是因為未來高齡化和少子化的雙重影響，勞保財務狀況會趨向惡劣，因此改革勞保制度勢在必行，必須開源節流，力推勞保改革方案。有趣的是，行政部門在修正案中的表現相當符合 Theda Skocpol 所言，國家在決策過程中扮演重要角色，行政院和勞動部主導整個修法過程，即便舉辦了多場說明會和學者專家、勞工團體溝通，但最終仍由行政部門進行決策。

至於勞工團體的立場則是反對行政院版本修正案，多數勞工團體都主張所得替代率、平均月投保薪資、費率要維持現行規定，理由是勞工退休金已經不多，如果再調整就無法保障晚年經濟安全，另一方面軍公教人員退休金比較優渥，不該先對勞工開刀；相對於行政部門和勞工團體，工商團體在修正案中的角色和分量比較次要，唯一個主張也只有修改勞保費用的分攤比例，希望由現行資勞政 7：2：1 改成 5：2：3，理由是不希望勞保費用造成雇主太大的負擔。

另一個問題，勞工、工商團體又用哪些方式試圖影響決策？成效又如何？勞工、工商團體不外乎使用遊說、參加說明會的方式向行政院、勞動部、民意代表來表達自己的意見，成效如何或許可以從修正案的歷程來略見端倪。

勞動部在 101 年 10 月至 102 年 1 月第一階段說明會結束後就草擬出勞保修正草案，在第二階段說明會中就以該草案直接和勞工團體對談，如前所述勞工團體幾乎反對行政院方案，在說明會後行政院只有小幅修改草案，如表 22，平均月投保薪資採計期間從最高 180 個月（15 年）調降到最高 144 個月（12 年）；費率多了 13% 這個門檻，但最高費率仍可以調整到 19.5%，但根據評估報告勞保基金在民國 116 年就會破產，就實質面來看這項條文等同沒改；給付公式不論甲乙兩案都



遭到勞工團體強烈反對，但行政院最終仍採取乙案，即平均月投保薪資 3 萬元以下所得替代率以 1.55% 計；超過 3 萬元部分以 1.3% 計。行政院原封不動採用乙案而沒有任何修改。

表 22 兩階段年金制度改革方案重點比較

項目	102年1月30日改革方案	102年4月25日修正法案
1.平均月投保薪資計算標準	1.循序漸進，每年增加12個月至加保期間最高180個月平均計算 2.投保薪資上限(43,900元)維持不變	1.循序漸進，每年增加12個月至加保期間最高144個月（12年）平均計算 2.同左
2.投保費率 (不含就保費率1%)	依現行費率調整機制於104年調至9%，其後每年調高0.5%，至125年達上限19.5%	依現行費率調整機制於104年達9%，其後每年調整0.5%至13%，屆時精算如未來20年保險基金餘額不足以支應保險給付，其後每年繼續調高0.5%，但不逾19.5%上限
3.給付公式	1.甲案：退休初期維持1.55%，俟領取年金數額累計超過一次給付之次月起，改按原領數額70%發給 2.乙案：平均月投保薪資3萬元以下者以1.55%計；超過3萬元者，其中3萬元以1.55%計，超出部分以1.3%計	採乙案，平均月投保薪資3萬元以下者以1.55%計；超過3萬元者，其中3萬元以1.55%計，超出部分以1.3%計

資料來源：行政院年金制度改革網 <http://pension.ev.gov.tw/>，兩階段年金制度改革方案重點比較。

從行政部門 102 年 1 月底擬定草案和 102 年 4 月的草案相比較，行政部門面對勞工團體強大的反彈所做的讓步非常有限，只有把平均月投保薪資從最高 180 個月改成 144 個月，其餘條文並沒有變動，但從這點也可以觀察到行政部門確實有自己的想法和意志，並未因為勞工團體反彈而改變勞保修法方向。

此外由於勞工保險「條例」是法律位階，因此修法一定要經過立法院三讀通過始生效力，而非行政部門可以單獨修改。是故立法院的角色在修法過程中扮演最後的決戰點，行政部門、工會團體以及工商團體的意見最後都會彙整到立法院，而且立法委員有選舉和政治考量，不會忽視勞工團體的意見。

.....立法委員因為有政治和選舉考量，所以他們比較希望修正案可以緩一緩，或是縮小修正的幅度。只有政府撥補入法這個條文

他們不會反對。(勞動部受訪者 2)

附錄四是民國 101 年 10 月後有關勞工保險條例立法委員提案一覽表，從各個立委的提案內容可以發現立法委員的立場與行政部門並不一致，行政院的草案修法內容大致有 4 項：提高費率、降低給付、延長平均月投保薪資以及政府撥補入法。但是立法委員的提案不是無關，就是違背行政院修法的方向，僅僅呼應撥補入法這項條文，相關提案都集中在「政府撥補」或「最後支付責任」上，短短數月間不同黨派立委共有 14 個提案，卻沒有立委針對費率、給付提案；行政院提案後，亦無立委呼應行政院修法草案（提高費率、延長平均月投保薪資、降低給付），甚至還有與行政院版本相違的提案⁴⁰，不分朝野立委皆傾向維持勞保現有制度，其中 14124、14128、14159 號等提案更由不同黨派立委共同提出。

從勞工保險條例另一個修正案就可以看出勞工團體的意見有可能會對決策歷程造成影響。勞保生育給付已在 103 年 5 月從現行核發一個月給付增加為 2 個月，本案可溯自 103 年 1 月 14 日，立法院審查公教人員保險法時，經過政黨協商通過附帶決議，在公教人員保險法修正通過生育給付為 2 個月後，勞工保險之生育給付應配合修正提高為 2 個月。隨後就有許多立委提案跟進，如表 23 所示。

表 23 有關勞工保險條例之生育給付立法委員提案一覽表

提案編號	提案日期（年/月*日）	提案立委	提案概要
15927	1021227	趙天麟；楊曜；陳亭妃；林佳龍；葉宜津；蘇震清；陳歐珀	生育給付提高為 2 個月
16068	1030109	劉建國；楊曜；楊玉欣；田秋堇；陳亭妃；陳其邁	生育給付提高為 2 個月
16118	1030418	蔣乃辛；蘇清泉；李慶華；劉建國；王惠美；吳育仁	生育給付提高為 2 個月
16123	1030418	楊瓊環	生育給付提高為 2 個月
16133	1030418	楊麗環；吳育昇	生育給付提高為 2 個月
16134	1030418	李慶華	生育給付提高為

⁴⁰ 如 15043 號提案，其內容是調降保險費率調整機制至 12%；失能、老年及遺屬年金之給付標準不動。

			2個月
16164	1030418	鄭汝芬；林國正；陳學聖；吳育昇；李貴敏；盧嘉辰；陳碧涵	生育給付提高為2個月
16173	1030418	林德福；羅明才；王廷升；費鴻泰；楊瓊瓔	生育給付提高為2個月
16387	1030509	吳育仁	生育給付提高為2個月

自行整理。資料來源，立法院智庫整合查詢系統，<http://lis.ly.gov.tw/lydbc/lydbkm>。

從上表可以發現不分朝野立委都贊同將勞保中生育給付從現行1個月提高到2個月，其中 16068、16118 號提案還是由不同黨派立委共同提案。生育給付修正案經個別立法委員提案後，103 年 3 月 12 日就經過社會福利及衛生環境委員會二讀通過⁴¹，103 年 5 月 16 日交付立法院院會三讀通過。生育給付修正案僅僅歷時數月。

比較 102 年 4 月 25 日行政院提出的勞保年金修正草案以及 102 年度生育給付修正案，可以發現幾點差異：第一，前者是限縮福利，後者是擴增；第二，前者決策歷程主要是由行政部門主導，後者卻是立法部門主導；第三，前者在推動修法時事先舉辦了多場說明會和公聽會，以此收集各方意見，後者卻沒有收集意見的過程；第四，前者修法仍舊懸而未決，自 102 年 4 月提交法案迄今仍未經由委員會實質審查⁴²，而後者不到半年就完成修法。

另一個例子是同屬我國年金制度一環的老農津貼，根據 103 年 6 月 27 日以前老年農民福利津貼暫行條例第 3 條，老年農民指年滿 65 歲且參加農民健康保險 6 個月以上，即符合老農津貼申請資格。由於原本的老農津貼門檻低，而領取的給付高達 7 千元，因此有為數不少假農民藉此請領老農津貼，農委會故而被監察院糾正，民國 102 年 11 月 22 日行政院向立法院提案修法，歷經約 7 個月，103 年 6 月 27 日立法院三讀通過，老年農民資格從原本參加農民保險 6 個月大幅延長為 15 年。

若以農保的例子和勞保修正案比較，兩者都是限縮福利，而且都由行政部門

⁴¹ 立法院第 8 屆第 5 會期社會福利及衛生環境委員會第 5 次全體委員會議。

⁴² 按立法院職權行使法第 13 條，每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。



主導修法，但修法歷程卻有如此大的差異。對此或許是因為勞保人數比農保多太多，亦由為數不少的勞工團體向行政、立法部門表達意見，故從立法院這個最後的角力點來看，勞工團體的意見和遊說在 102 年 4 月 25 日的勞工保險條例修正案中仍舊發揮了效果，才會讓行政院提交的草案至今仍在立法院擱置。

勞保條例修正案中的行動者有行政部門、立法部門以及勞工團體三者，雇主團體在此修正案中著力點不足，因為勞工保險條例的內容大多是針對勞工本身，如生育、老年、傷病、死亡、失能等等給付都是勞工才能申請，在法規中與雇主有關的條文只有保險費分攤比例，而目前政府財務狀況不佳無法增加政府的分攤比例，且更不可能移轉由勞工負擔，故雇主團體之其意見最後未被採納，忽略不計。

至於勞保到底有沒有財務危機？大致可以分成兩派說法。第一種說法認為勞保危機確實存在，以勞保局財務評估報告為基底，若以未來 50 年財務平衡為考量，那麼現行的費率過低，而且未來會有龐大潛藏債務需要處理，現行勞保制度必須修正才能因應未來出現的財務危機，所以修法勢在必行，勞動部和勞保局都持這種論點，而且這種論點亦主導了 101 年下半年以來的勞保議題，新聞、文章乃至於學術論文都圍繞在財務平衡的主題上，也順勢讓行政院在違反工會意見的情況下推動修法。

最後一個問題，臺灣國家自主性是否存續？在我國國民年金制度歷程中多位學者提到社會力量展現使得決策趨向多元複雜，但若以 102 年勞工保險條例修正案為例，行政部門仍有其自主性，儘管行政部門之決定並未得到社會支持，從 Nordlinger 對國家自主性的分析來看，該修正案所呈現的情勢是國家自主性高但社會支持程度低的「獨立國家」，即便修正案在立法院未能貫徹修法理念，但也不能否認行政部門在此修正案中所展現的意志；反觀勞工團體在決策過程中角色較為被動，只能應邀參加政府舉辦的公聽會辦說明會，或是各自間接透過民意代表



陳情，唯一一個比較有象徵意義展示整體勞工意見的是 102 年 5 月 1 日的大遊行。

學者陳政亮的解釋如果對應到此次勞工保險條例修正案中，工會團體相對被動的角色，或許有可以參考之處。陳政亮認為勞工在決策中失敗的因素有 3 種可能，分別是族群國族主義高漲掩蓋社會階級意識、勞工運動陷於企業廠場工會主義、以及社會福利倡議者被政府逐步收編。本次修正案中工會團體對議題的看法相當一致，並未受到其他意識形態干擾，而且軍公教退輔基金屢屢被勞工團體指出太過優渥，相較之下勞工退休金根本不足，軍公教退輔議題發酵事實上有助於工會團體內部凝聚，許多工會代表都會對軍公教退休條件表達不滿。

勞工陷於企業廠場工會主義或許最能解釋工會團體在勞保條例修正中的被動角色，勞工保險的被保險人有 9 百多萬人，但這 9 百多萬人是分散在各個不同的投保單位和工會之中，如表 24：

表 24 102 年勞工保險投保單位數及人數

投保類別	單位數	人數	平均每單位人數
產業勞工及交通公用事業員工	144159	2895921	20.09
公司行號員工	301083	3176227	10.55
新聞、文化、公益及合作事業之員工	11481	279518	24.35
政府機關、公私立學校員工	8390	389939	46.48
受雇從事業生產勞動者	1398	1066	0.76
職訓機構受訓者	131	5243	40.02
職業勞工	3753	2332072	621.39
漁會會員	39	289246	7416.56
自願投保者	46891	373562	7.97

資料來源，勞工保險局 102 年統計年報 <http://www.bli.gov.tw/reportY.aspx?y=102&f=h020>。

勞工 9 百多萬被保險人分散在不同企業、工會後，一般公司行號平均員工都在百人以下，人數較多的投保單位只剩下工會和漁會，但是前兩者勞工並無一定雇主。因此勞工對自己工會內部事務或許能有凝聚力，若要跨工會橫向聯繫就整體勞工權益表達意見並不容易；此外，勞工被分散在數十萬個投保單位中，個別



單位或工會團體的意見最多也只能代表部分勞工意見。

勞動部在兩階段說明會中一定會邀請縣市層級的產職業工會，說明會可說是收集意見的過程，也藉此讓與會者替會議結論背書，但這不足以代表政府將這些縣市層級的產職業工會收編。最後筆者認為工會團體在論述的面向上也稍嫌弱勢。勞動部自 101 年 10 月開始推動修法時，就以勞保財務失衡為由，還另外就學者專家召開說明會，而勞保財務失衡這套說法亦有不少學者專家支持⁴³；對此工會團體與之對抗的論述有兩二，第一是勞工退休金不能縮水，必須保障勞工經濟安全；第二種說法是軍公教退休金過於優渥，因此不能拿勞工先開刀。但不論是何種說法都未能正面面對勞保財務問題。

在主流勞保財務危機的論述外，另一種說法比較中性，例如勞動部受訪者 1 認為評估報告中提到潛藏負債是一種存量的概念，不算是負債，那是現有勞保被保險人足額提撥所需要的費用；前勞退監理會委員白正憲則認為社會保險財務重點不在潛藏負債多少，只要當期收入與支出平衡、基金結餘穩定且即可（白正憲，2012）。

第二節 研究限制與未來研究建議

現有文獻中，關於年金的相關文獻比較豐富，但專門針對勞工保險條例的文獻有限，而臺灣雖有許多社會保險，但其歷史、制度、內容都不一樣，光以勞保和軍公教退撫基金比較，兩者在年金系統的層次上不一樣⁴⁴，費率、給付率、計算公式也都不一樣，難以一概而論。縱使是勞保相關文獻，在勞保財務危機爆發前（101 年）的文獻大多也是從給付面去探討勞保制度，探討勞保財務平衡的文章並不多，勞保財務危機爆發以後學界和一般大眾才開始關注勞保財務這個面向，因

⁴³ 如王儷玲教授、黃慶堂教授。

⁴⁴ 勞保是第一層年金，退撫基金是第二層職業年金。

此探討勞保財務問題的文獻有限，而且探討面向也多集中在如何解決財務問題。

另一方面，勞工保險被保險人人數高達9百多萬，投保單位共有五十多萬個，職業工會也高達3千多個，廣大的勞工被分散到不同團體之中，也因為工會團體數量眾多，亦無統一的團體或個人足以代表整體勞工的意見，因此在整理工會團體意見時會比較龐雜，而且個別工會的意見也只能夠代表該工會，除非所有工會團體對特定議題都有一致的意見，否則針對少數工會團體抽樣及訪談都難以有代表性。

勞工保險中行動者也不僅只有政府，立法院、勞工、工商界都在決策中扮演了重要角色，因此政治角力過程在此議題中並不可免，而且各個不同行動者為了可以順利推動修法或影響修法過程，都各自有不同的論述和理念，如勞動部、勞保局主要以勞保財務評估報告和專家學者意見來支持推動修法；立法院則以廣大勞工朋友反彈，故反對行政院版本之修法草案；勞工團體則以軍公教與勞工退休金差異過大，以及保障勞工退休生活為由反對行政院修法；工商團體亦以降低雇主負擔為由，希望調降雇主在保費中的分攤比例。不同行動者提出之看法、理念亦是必須觀察的重點。

就勞保財務危機這個議題未來還會不斷出現，勞保局的財務評估報告固定每兩年就會出版，而且必須公開揭露，在臺灣人口持續老化的狀況下，計算出來的最適費率預期將愈來愈高，勞保財務危機將會愈來愈迫切，但工會團體若持續反對，未來勞工保險到底會不會修正？如果修正又會在在怎樣的時空背景下發生？未來若要繼續研究勞保議題將有更多文獻和面向可以切入。

參考文獻



壹、中文

一、專書

1. 呂曜志、邱俊榮、呂建德、陳錦稷、滕西華、陳朝建、林向愷、董建宏 (2014)。《以民為本的創造性財政》。新北市：遠景出版事業有限公司。
2. 林卡、陳孟雅 (2007)。《社會政策的理論和研究範式》(Theories and paradigms in social policy research)。中國北京市：中國勞動社會保障出版社。
3. 林國明 (2001)。《臺灣的社會福利運動，民主化與社會政策的公共參與：全民健保的政策形成》。臺北市：巨流圖書公司。
4. 張安雄 (1996)。《社會福利的理念與社會安全制度》。臺北市：唐山出版社。
5. 凌毓寶、康裕民、陳森松 (2008)。《保險學：理論與實務》。臺北市：華泰文化事業股份有限公司。
6. 劉聖中 (2010)。《歷史制度主義：制度變遷的比較歷史研究》。中國上海市：上海人民出版社，P126-130。

二、期刊論文

7. 朱建勳、黃全慶 (2011)。〈我國國民年金制度立法發展過程分析：否決者理論觀點〉，《朝陽人文社會學刊》9 (1)：49-85。
8. 呂建德 (2001)。〈從福利國家到競爭式國家？全球化與福利國家的危機〉。《臺灣社會學》2：263-313。
9. 吳明儒、張菁芬 (1999)。〈私有化或多元主義？—臺灣與英國年金制度改革的比較分析〉，《社會政策與社會工作學刊》3 (2)：37-100。
10. 余瓊瑤 (2010)。〈利益團體遊說手法探析：以「以色列人公共事務委員會」



- (AIPAC) 運作情形為例》，《復興崗學報》97：159-178。
11. 辛炳隆 (2002)。〈由建構老人經濟安全體系談我國勞工保險年金化〉，《國家政策論壇》2 (3)：47-51。
 12. 金志婷 (2011)。〈隨收隨付與完全提存的國民退休年金：不同財政政策指標之比較〉，《經濟論文叢刊》39 (2)：213-241。
 13. 郝鳳鳴 (1997)。〈我國勞工保險給付年金化之研究〉，《國立臺灣大學法學論叢》26 (4)：115-159。
 14. 施世駿、葉羽曼 (2011)。〈政治民主化與社會政策：探索政治制度對臺灣年金制度建構的影響〉，《臺大社工學刊》23：47-92。
 15. 張世瑩 (2000)。〈利益團體影響政府決策之研究〉，《中國行政評論》9 (3)：23-52。
 16. 陳啟清 (2006)。〈從國家中心論的觀點論國家能力的研究〉，《國家與社會》1：31-80。
 17. 陳政亮 (2010)。〈社會保險的失敗從勞基法到勞工退休金條例〉，《臺灣社會研究季刊》79：5-50。
 18. 葉崇揚、陳盈方 (2013)。〈民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析〉，《人文及社會科學集刊》25 (1)：45-86。
 19. 葉東舜 (2008)。〈我國利益團體遊說活動初探 (1988 年至 2000 年)〉，《育達學院學報》17：161-192。
 20. 詹火生 (2013)。〈我國年金制度改革的挑戰與展望〉，《社區發展季刊》144：34-49。
 21. 劉佩怡、段盛華 (2004)。〈臺灣國家權力結構的發展〉，《玄奘資訊傳播學報》1：1-22。
 22. 劉育偉、盧俊良 (2011)。〈論老年生活保障之落實—以國民年金保險與勞工

保險老年給付之整合為中心》，《勞工安全衛生研究季刊》19：18。



三、專書譯著

23. 黃兆輝、廖志强（譯）（2009），Weiss, L & John, M. Hobson, (1995)。《國家與經濟發展：一個比較及歷史性的分析》。中國長春市：吉林出版集團公司。

四、學位論文

24. 宋倩宜（2007）。《全球化、民主化以及臺灣國家自主性與能力的變遷：以半導體產業為例（1995-2006）》。臺北市：國立臺灣大學政治學研究所，碩士論文。
25. 宋逸達（2009）。《勞工保險條例修正問題之研究—以各項給付競合為中心》。臺北市：國立臺北大學法律學研究所，碩士論文。
26. 李孟茹（2002）。《我國勞工保險老年給付改採年金制之研究》。臺北市：臺灣大學國家發展研究所，碩士論文。
27. 林世駿（2013）。《我國勞工退休保障制度改革之研究》。臺北市：臺灣大學政治學研究所，碩士論文。
28. 林桂蓮（2008）。《我國年金保險與退休規劃需求分析》。新北市：淡江大學保險學研究所，碩士論文。
29. 柯雅齡（2011）。《臺灣各類老年年金給付之適足性與公平性差異》。臺南市：國立成功大學老年學研究所，碩士論文。
30. 張珈健（2008）。《官僚自主性與金融改革表現—臺灣金融自由化的歷史制度分析》。臺北市：國立臺灣大學政治學研究所，博士論文。
31. 郭文玲（2005）。《我國勞工養老保障制度之變革暨其探討》。新北市：淡江大學保險學研究所，碩士論文。
32. 陳文賢（2004）。《我國勞工退休金制度之現況分析與探討》。臺北市：國立



- 臺灣大學財務金融學研究所，碩士論文。
33. 葉羽曼 (2010)。《誰左右國民年金比較臺灣與南韓政策否決歷程》。臺北市：國立臺灣大學國家發展研究所，碩士論文
34. 葉哲均 (2012)。《我國政府債務餘額概況分析》。新北市：淡江大學產業經濟學研究所，碩士論文。
35. 劉志雄 (2008)。《勞工保險老年給付一次給付與年金制之選擇》。臺北市：國立政治大學行政管理碩士學程，碩士論文。
36. 蔡宜縉 (2008)。《理念、利益與制度：臺灣國民年金規劃的政治分析》。臺北市：國立臺灣大學社會學研究所，碩士論文。
37. 盧奕旬 (2000)。《八零年代以來政治學中“國家能力”研究之分析》。臺北市：國立臺灣大學三民主義研究所，碩士論文。
38. 謝雅玲 (2008)。《我國利益團體遊說活動與遊說法之研究》。臺北市：國立臺灣大學國家發展研究所，碩士論文。
39. 蘇薰璇 (2013)。《市場、國家與社會：從制度論探討臺灣戰後壽險市場的發展》。臺北市：國立臺灣大學社會學研究所，博士論文。

五、研討會論文

40. 王信賢 (2007)。〈鑲嵌或自主性？中國大陸環保組織的發展：官僚競爭的觀點〉，公部門與公民社會發展學術研討會。臺北市：國立臺北大學，6月12日。

六、政府委託計畫

41. 川誠精算顧問有限公司 (2007)。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》。臺北市：行政院勞工委員會勞工保險局。
42. 川誠精算顧問有限公司 (2008)。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》。臺北市：行政院勞工委員會勞工保險局。



43. 川誠精算顧問有限公司 (2010)。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》。臺北市：行政院勞工委員會勞工保險局。
44. 川誠精算顧問有限公司 (2012)。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》。臺北市：行政院勞工委員會勞工保險局。
45. 朱志宏、謝復生等 (1989)。《利益團體參與政治過程之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
46. 溫秀珠 (2004)。《主要國家社會保險年金制度之比較研究》。臺北市：行政院勞工委員會勞工保險局。
47. 楊泰順、徐瑞希 (1993)。《建立遊說活動管理制度之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

七、官方出版品

48. 行政院勞工委員會勞工保險局 (2005)。《軌跡—走過勞工保險 55 年》。
49. 行政院勞工委員會勞工保險局 (2010)。《甲子紀事 勞工保險 60 年》。
50. 立法院 (2012)「勞工保險基金與勞工退休基金之財務與相關法制問題」公聽會會議紀錄。
51. (2013)。「勞保年金改革對勞工老年經濟生活之影響」公聽會會議紀錄。

八、統計資料庫

52. 勞動部勞工保險局 (2013)。〈勞工保險業務統計年報〉。

九、訪談資料

53. 吳興隆，2013 年 10 月 3 日。面訪，勞保局受訪者 1 (匿名)，勞動部勞工保險局 (臺北市)。
54. 吳興隆，2013 年 11 月 4 日。面訪，勞動部受訪者 1 (匿名)，勞動部 (臺北



- 市)。
55. 吳興隆，2013年12月10日。面訪，勞保局受訪者2(匿名)，勞工保險局(臺北市)。
56. 吳興隆，2013年12月11日。面訪，勞動部受訪者2(匿名)，勞動部(臺北市)。
57. 吳興隆，2014年5月22日。電子郵件，勞工團體受訪者1(匿名)。
58. 吳興隆，2014年7月30日。電子郵件，勞工團體受訪者2(匿名)。

十、網路資料

59. 白正憲(2012)。〈搶救勞保危機總動員〉。
<http://labor.ngo.tw/weekly/c20121215.htm>。2014年7月31日檢索。
60. 柯木興、林建成(2005)。〈淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」〉。
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-B-094-011.htm>。2014年7月31日檢索。
61. 張烽益(2012)。〈勞保破產危機下的改革之路〉。
<http://labor.ngo.tw/weekly/c20121208.htm>。2014年7月31日檢索。
62. 行政院年金制度改革小組(2012)。〈年金制度改革規劃報告〉。
<http://pension.ey.gov.tw/>。2014年8月15日檢索。
63. 行政院年金制度改革小組(2012)。〈勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃〉。
<http://pension.ey.gov.tw/>。2014年8月15日檢索。
64. 行政院年金制度改革小組(2012)。〈兩階段年金制度改革方案重點比較〉。
<http://pension.ey.gov.tw/>。2014年8月15日檢索。
65. 中央社(2013)。〈年金改革-陳沖-盼制度永續〉。
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201301050014-1.aspx>。2014年2月1日檢索。



66. 中央社 (2013)。〈年金制度-學者支持改革大方向〉。
<http://www.cna.com.tw/topic/popular/3463-1/201301080082-1.aspx>。2014 年 2 月 1 日檢索。
67. 中央社 (2013)。〈年金改革 江宜樺-盼 1 年內完成年金修法〉。
http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=106&docid=102194387。2014 年 2 月 1 日檢索。
68. 中央社 (2013)。〈江揆-年金改革會痛-不能不做〉。
<http://www.cna.com.tw/news/aip1/201303170129-1.aspx>。2014 年 2 月 1 日檢索。
69. 中央社 (2013)。〈江揆-勞保費率緩漲納改革思考〉。
<http://www.epochtimes.com/b5/13/4/9/n3842685.htm>。2014 年 2 月 1 日檢索。
70. 中央社 (2013)。〈江揆會工會領袖-傾聽改革意見〉。
<http://www.cna.com.tw/news/aip1/201304120318-1.aspx>。2014 年 2 月 1 日檢索。
71. 中央社 (2013)。〈勞委會-政府負支付責任入法〉。
<http://www.cna.com.tw/news/aip1/201304230364-1.aspx>。2014 年 2 月 1 日檢索。
72. 中央社 (2013)。〈年金若不改-江揆-臺灣希臘化〉。
<http://www.cna.com.tw/topic/popular/3674-1/201305010020-1.aspx>。2014 年 2 月 1 日檢索。
73. 中央社 (2013)。〈捍衛勞工權益-高市工會大結盟〉。
<http://www.cna.com.tw/news/aLOC/201301110304-1.aspx>。2014 年 2 月 1 日檢索。
74. 中央社 (2013)。〈勞保年金改革-遭批荒謬如核災〉。
<http://www.cna.com.tw/topic/popular/3512-3/201301290050-1.aspx>。2014 年 2 月 1 日檢索。
75. 中央社 (2013)。〈年金改革-商總憂有損競爭力〉。
<http://www.epochtimes.com/b5/13/1/30/n3789636.htm>。2014 年 2 月 1 日檢索。



76. 中央社 (2013)。〈勞保費雇主負擔-工商界籲調降〉。
<http://www.cna.com.tw/news/afe/201302040080-1.aspx>。2014年2月1日檢索。
77. 中央社 (2013)。〈台年金改革-工商團體盼減低負擔〉。
<http://www.epochtimes.com/b5/13/5/7/n3864439.htm>。2014年2月1日檢索。
78. 中央社 (2013)。〈工商界會江揆-盼降勞保負擔比〉。
<http://www.cna.com.tw/news/aIPL/201305170164-1.aspx>。2014年2月1日檢索。
79. 中央社, 2013年4月25日, 〈不滿年金縮水-勞工五一上街〉。
<http://www.cna.com.tw/news/aSOC/201304250255-1.aspx>。2014年2月1日檢索。
80. 全國產業總工會, 2012年10月18日, 〈勞保破產危機 全產總呼籲政府儘速編列預算撥補〉。
<http://www.tctu.org.tw/front/bin/partprint.phtml?Part=20121018&Category=0&Style=1>。2014年2月1日檢索。
81. 全國產業總工會, 2013年1月30日, 〈全產總反對不公不義的勞保年金改革方案〉。<http://www.tctu.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20130130>。2014年2月1日檢索。
82. 全國產業總工會, 2013年4月11日, 〈拒絕年金縮水, 反對甲案乙案〉。
<http://www.tctu.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20130411>。2014年2月1日檢索。
83. 臺灣勞工陣線, 2013年1月29日, 〈勞保核災, 重創980萬勞工退休本〉。
<http://www.cooloud.org.tw/node/72640>。2014年2月1日檢索。
84. 臺灣勞工陣線, 2013年2月7日, 〈反勞保年金緊縮-勞團政院陳情〉。2014年2月1日檢索。
85. 臺灣勞工陣線, 2013年5月11日, 〈反對勞保年金不當改革〉。
<http://www.cooloud.org.tw/node/73968>。2014年2月1日檢索。



貳、英文

一、專書

1. Earl, B. (2001). *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth.
2. Ertman, T. (1997). *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. (古允文譯，《福利資本主義的三個世界》。臺北：巨流圖書公司。21-55)。
4. Hall, P, Parker, R & Webb, A. (1975). *Change Choice and Conflict in Social Policy*. London: Heinemann.
5. Lawrence, W. (1997). *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approachs*. A Division of Simor & Schuster Company.
6. Mancur, O. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Massachusetts : Harvard University Press. (董安琪譯，1989，*集體行動的邏輯，遠流*)
7. Mancur, O. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Connecticut : Yale University Press
8. Eric, A. Nordlinger. (1981). *On the autonomy of the democratic state*. Cambridge, Mass. Harvard University Press. (孫榮飛、朱慧濤、郭繼光，2010，*民主國家的自主性*，江蘇人民出版社)
9. Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research In*, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds. New York: Cambridge University Press.
10. Tsebelis, G (2002). *Veto Players: How Political Institutions Works*. New York:

Cambridge University Press.



二、期刊論文

11. Abiad, A & Ashoka M. (2005). "Financial Reform: What shakes it? What shapes it? " *The American Economic Review* Vol.95 (1) : 66-88.
12. Eckardt, M. (2005). "The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of Its Effects on Pension Reforms. " *Journal of European Social Policy* Vol.15 (3) : 247-267.
13. Greener, L. (2005). "State of the art. The potential of Path Dependence in political studies. " *Politics*, Vol.25 (1) : 62-72.
14. Linda, W & John, M Hobson (1995). "State and Economic Development: A comparative Historical Analysis. " Cambridge Polity Press: 7.
15. Pearson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics. " *American Political Science Review* Vol.94 (2) : 251-267.
16. Pochet, P. (2003). "Pensions: The European Debate". In: Clark, G. L. & Whiteside, N. (eds) . *Pension Security in the 21st Century*. Oxford. Oxford University Press: 44-63.
17. Skocpol, T. (2008). "Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect. " *Scandinavian Political Studies* Vol.31 (2) : 24-109.

附錄一 訪談問題紀錄



2013年10月3日 勞工保險局受訪者1

1. 請問你/你的單位對於這次勞保改革的期許，還有草案內容的說明？
2. 你覺得現有勞工保險制度中有哪些地方最需要改善（根據委外報告指出，問
3. 現有勞工保險基金尚有數十年的提存準備，貴局中是那些人或何時決定要在今年進行勞工保險的修正，主要的理由是？
4. 你/你的單位心目中理想的勞工保險制度
5. 本次修正案的程序為何（勞保局-勞委會-行政院-立法院?）
6. 貴局曾用了哪些方式加強修正案的腳步？
7. 有哪些社會團體對於勞保修正曾向貴局表達意見？這些意見又有哪些？它們如何表達他們的意見？（陳情、投書、抗議）
8. 本次勞工保險條例最初修正版本與最後送立法院版本有何不同



2013 年 11 月 4 日 勞動部受訪者 1

1. 之前勞工保險基金評估就已經有虧損的狀況，而現有勞工保險基金尚有數十年的提存準備，那些人或何時決定要在今年進行勞工保險的修正，主要的理由是？
2. 你覺得現有勞工保險制度中有哪些地方最需要改善？
3. 針對職業工會的被保險人有沒有一套查核機制，確定這些被保險人是否有從事相關工作？
4. 你認為月投保薪資 43900 元這個天花板門檻可否提高？
5. 勞工保險最重要的任務是？
6. 民眾或民代會向勞保局表達關於勞保的修正意見嗎？這些意見又有哪些？
7. 勞保退休年齡未來每隔 2 年會延後一歲，直到 65 歲為止，但是未來人口老化的情形會很嚴重，65 歲這個退休年齡的門檻有沒有可能往後延？

2013年12月10日 勞工保險局受訪者2

1. 請問你/你的單位對於這次勞保改革的期許，還有草案內容的說明？
2. 你覺得現有勞工保險制度中有哪些地方最需要改善？
3. 行政機關本身對於修正案的意見是一致或分歧？如為分歧各種意見是甚麼？
4. 你/你們機關用甚麼方式或宣傳來說服其他意見不同的人/團體，對於一般民眾又有哪些宣導或文宣？（可詳述）





2013 年 12 月 11 日 勞動部受訪者 2

1. 你覺得現有勞工保險制度中有哪些地方最需要改善（如財務失衡）？
2. 請問你/你的單位對於這次勞保改革的期許？在立法院審議後希望可以那幾條修正項目可以通過？（調高費率、拉長平均月投保薪資到 12 年、以 3 萬元為界降低給付、政府撥補）
3. 現有勞工保險基金尚有十幾年的提存準備，且勞保收支狀況一直也不太好，從去年（2012）開始進行勞工保險的修正主要的理由是？
4. 行政機關本身對於修正案的意見是一致或分歧？如為分歧各種意見是甚麼？
5. 有哪些社會團體對於勞保修正案曾向勞委會表達意見？這些意見又有哪些？它們如何表達他們的意見？（陳情、投書、抗議）
6. 不同的立院黨團對於勞保修正案的意見？
7. 勞保處用甚麼方式或宣傳來說服其他意見不同的人/團體，對於一般民眾又有哪些宣導或文宣？

文宣還不少，不過信者恆信不信者恆不信，同意或不同意修法的人也不會因此改變立場。
8. 關於勞工保險修正案勞保處辦了幾場公聽會，與會者有哪些人？

大約有一百多場，包含勞保局在地方社區辦的座談會，此外還有透過電臺或廣播來進行宣傳。
9. 你覺得修法過程中遇到的阻礙有哪些？



2014年5月22日 新北市某職業工會受訪者

- 1、你覺得現有勞工保險制度中有哪些地方最需要改善？
- 2、對於行政院在 102 推出的勞保修法草案有哪些意見？
- 3、除了參加政府舉辦的公聽會外，還曾用甚麼方式來表達自己對於修法的訴求？又曾向哪些政府機關表達訴求？有哪些宣導或文宣？
- 4、你們表達意見的過程中遇到的阻礙有哪些？
- 5、你們對政府修法的決策過程是否滿意？你覺得怎樣的決策方式會比較好？
- 6、勞工保險財務狀況不好，政府單位也一再強調這點，對此你的看法？

2014 年 7 月 30 日 高雄市某職業工會受訪者

- 1、你覺得現有勞工保險制度中有哪些地方最需要改善？
- 2、對於行政院在 102 推出的勞保修法草案有哪些意見？
- 3、除了參加政府舉辦的公聽會外，還曾用甚麼方式來表達對修法的訴求？
- 4、勞工保險財務狀況不好，政府單位也一再強調這點，對此你的看法？



附錄二 民國 102 年 4 月 25 日勞工保險條例部分條文



修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第十三條 本保險之保險費，依被保險人當月投保薪資及保險費率計算。</p> <p>普通事故保險費率，於本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行時，定為百分之七點五；施行後第三年調高百分之零點五；其後每年調高百分之零點五至百分之十三。</p> <p><u>前項費率於調高至百分之十三時，經精算結果未來二十年保險基金餘額不足以支應保險給付者，其後每年應繼續調高百分之零點五，但不得逾百分之十九點五。</u></p> <p>職業災害保險費率，分為行業別災害費率及上、下班災害費率二種，每三年調整一次，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定，送請立法院查照。</p> <p>僱用員工達一定人數以上之投保單位，前項行業別災害費率採實績費率，按其前三年職業災害保險給付總額占應繳職業災害保險費總額之比率，由保險人依下列規定，每年計算調整之：</p> <p>一、超過百分之八十者，每增加百分之十，加收其適用行業之職業災害保險費率之百分之五，並以加收</p>	<p>第十三條 本保險之保險費，依被保險人當月投保薪資及保險費率計算。</p> <p>普通事故保險費率，<u>為被保險人當月投保薪資百分之七點五至百分之十三</u>；本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行時，<u>保險費率定為百分之七點五</u>，施行後第三年調高百分之零點五，其後每年調高百分之零點五至<u>百分之十</u>，並自<u>百分之十</u>當年起，每兩年調高<u>百分之零點五</u>至<u>上限百分之十三</u>。<u>但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。</u></p> <p>職業災害保險費率，分為行業別災害費率及上、下班災害費率二種，每三年調整一次，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定，送請立法院查照。</p> <p>僱用員工達一定人數以上之投保單位，前項行業別災害費率採實績費率，按其前三年職業災害保險給付總額占應繳職業災害保險費總額之比率，由保險人依下列規定，每年計算調整之：</p> <p>一、超過百分之八十者，每增加百分之十，加收其適用行業之職業災害保險費率之百分之五，並以加收</p>	<p>一、第一項未修正。</p> <p>二、現行雖就普通事故保險費率訂有調整機制，惟依勞工保險局一百零一年委託勞工保險普通事故保險費率精算及財務報告結果，長期平衡費率為百分之二十七點八四；又就現金流量而言，一百零七年起將出現當期保費收入不足以支付各項給付之現象，之後保費收入與各項給付支出缺口逐年快速增加，一百一十六年基金餘額不足以支應當年年給付支出。因此，現行保險費率與保險給付間已顯失衡，為減緩保費收入與各項給付支出缺口，爰修正第二項，將現行自一百零四年起每兩年調整費率百分零點五，改為每年調整。</p> <p>三、另現行保險費率上限相較於精算平衡費率已明顯偏低，為兼顧保險財務，並考量繳費者負擔能力，爰參考歐美先進國家年金保險平均費率及日本費率上限，將現行上限百分之十三，調整至百分之十九點五（均含就業保險費率百分之一）。又考量勞工團體強烈反映基金須因應各項社會、經濟及人口因素變化進行財務精算，於費率調整至現行上限後，如確有不足再予繼續調高，爰增列第三項，明定費率調整至百分之十三時經精算結果，於次年起未來二十年內任一年之保險基金餘額不足以支應保險給付時，為維持財務健全，再接續於每年一月一日調高百分之零點五，但不得逾費率上限。</p> <p>四、現行第三項至第六項內容未修正，項次遞移為第四項</p>

<p>至百分之四十為限。</p> <p>二、低於百分之七十者，每減少百分之十，減收其適用行業之職業災害保險費率之百分之五。</p> <p>前項實績費率實施之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>職業災害保險之會計，保險人應單獨辦理。</p>	<p>至百分之四十為限。</p> <p>二、低於百分之七十者，每減少百分之十，減收其適用行業之職業災害保險費率之百分之五。</p> <p>前項實績費率實施之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>職業災害保險之會計，保險人應單獨辦理。</p>	<p>至第七項。</p> 
<p>第十九條 被保險人於保險效力開始後停止前，發生保險事故者，被保險人或其受益人得依本條例規定，請領保險給付。</p> <p>以現金發給之保險給付，其金額按被保險人平均月投保薪資及給付標準計算。被保險人同時受僱於二個以上投保單位者，其普通事故保險給付之月投保薪資得合併計算，不得超過勞工保險投保薪資分級表最高一級。但連續加保未滿三十日者，不予合併計算。</p> <p>前項平均月投保薪資之計算方式如下：</p> <p>一、年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資：按被保險人加保期間最高六十個月之月投保薪資予以平均計算，<u>並自本條例中華民國○年○月○日修正之條文施行之次年一月一日起，按最高七十二個月平均計算，其後每年一月一日起增加十二個月至上限一百四十四個月</u>；參加保險未滿所定平均月投保薪資計算期間者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。但依第五十八條第二項規定選擇一次請領老年給付者，按其退保之當月起前三年之實際月投保薪資平均計算；參加保險未滿三年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。</p> <p>二、其他現金給付之平均月投</p>	<p>第十九條 被保險人於保險效力開始後停止前，發生保險事故者，被保險人或其受益人得依本條例規定，請領保險給付。</p> <p>以現金發給之保險給付，其金額按被保險人平均月投保薪資及給付標準計算。被保險人同時受僱於二個以上投保單位者，其普通事故保險給付之月投保薪資得合併計算，不得超過勞工保險投保薪資分級表最高一級。但連續加保未滿三十日者，不予合併計算。</p> <p>前項平均月投保薪資之計算方式如下：</p> <p>一、年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資：按被保險人加保期間最高六十個月之月投保薪資予以平均計算；參加保險未滿五年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。但依第五十八條第二項規定選擇一次請領老年給付者，按其退保之當月起前三年之實際月投保薪資平均計算；參加保險未滿三年者，按其實際投保年資之平均月投保薪資計算。</p> <p>二、其他現金給付之平均月投保薪資：按被保險人發生保險事故之當月起前六個月之實際月投保薪資平均計算；其以日為給付單位者，以平均月投保薪資除</p>	<p>一、第一項及第二項未修正。</p> <p>二、查勞工保險係屬社會保險，被保險人繳納之保險費與領取給付間須符合權利義務對等原則。現行規定有關平均月投保薪資之計算，於年金給付及老年一次金給付係採被保險人加保期間最高六十個月之月投保薪資平均計算，易衍生投保單位或勞工平時未覈實申報投保薪資，屆請領老年給付時始大幅調高，造成部分勞工繳納較低保費卻領取高額年金給付之道德風險，影響保險財務及被保險人間之公平。爰為完善投保薪資申報制度，及兼顧屆退勞工之給付權益，減緩對於勞工給付權益之影響，於第三項第一款修正為平均月投保薪資計算之期間採逐年增加之方式調整，並自本次修正條文施行之次年一月一日起，當年度申請之年金給付及老年一次金給付者，按最高七十二個月之月投保薪資平均計算，其後每年一月一日起，其平均月投保薪資採計期間均增加十二個月，並以增加至上限一百四十四個月為限。</p> <p>三、另有關年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資計算調整之認定時點部分，為明確及考量保險給付之公平性，增訂第四項</p>

<p>保薪資：按被保險人發生保險事故之當月起前六個月之實際月投保薪資平均計算；其以日為給付單位者，以平均月投保薪資除以三十計算。</p> <p><u>前項第一款年金給付及老年一次金給付平均月投保薪資之計算方式，以申請日為準；繼續發給之年金給付，以原申請日為準。</u></p> <p>第二項保險給付標準之計算，於保險年資未滿一年者，依其實際加保月數按比例計算；未滿三十日者，以一個月計算。</p> <p>被保險人如為漁業生產勞動者或航空、航海員工或坑內工，除依本條例規定請領保險給付外，於漁業、航空、航海或坑內作業中，遭遇意外事故致失蹤時，自失蹤之日起，按其平均月投保薪資百分之七十，給付失蹤津貼；於每滿三個月之期末給付一次，至生還之前一日或失蹤滿一年之前一日或受死亡宣告判決確定死亡時之前一日止。</p> <p>被保險人失蹤滿一年或受死亡宣告判決確定死亡時，得依第六十四條規定，請領死亡給付。</p>	<p>以三十計算。</p> <p>第二項保險給付標準之計算，於保險年資未滿一年者，依其實際加保月數按比例計算；未滿三十日者，以一個月計算。</p> <p>被保險人如為漁業生產勞動者或航空、航海員工或坑內工，除依本條例規定請領保險給付外，於漁業、航空、航海或坑內作業中，遭遇意外事故致失蹤時，自失蹤之日起，按其平均月投保薪資百分之七十，給付失蹤津貼；於每滿三個月之期末給付一次，至生還之前一日或失蹤滿一年之前一日或受死亡宣告判決確定死亡時之前一日止。</p> <p>被保險人失蹤滿一年或受死亡宣告判決確定死亡時，得依第六十四條規定，請領死亡給付。</p>	<p>以請領人向保險人申請給付之時點為準，依修正條文第三項規定計算其平均月投保薪資。但已領取之年金給付及嗣後繼續領取之給付，不受修正條文第三項逐年調整之影響，仍按原申請時之平均月投保薪資計算發給。</p> <p>四、針對修正條文第三項及第四項之適用，舉例說明如下：假設本次修正施行日為一百零三年一月一日，則平均月投保薪資自施行之次年，即一百零四年一月一日起，採最高七十二個月計算，之後每年一月一日起增加十二個月至上限一百四十四個月。如被保險人於一百零三年三月離職退保，年滿六十歲，保險年資合計三十年，其於一百零三年三月申請老年年金給付時，平均月投保薪資之計算仍按最高六十個月計算發給，嗣後繼續發給之給付亦不受修正條文第三項逐年調整平均月投保薪資之影響。另其如於一百零四年三月申請老年年金給付時，年滿六十一歲，增給百分之四之展延老年年金給付，其平均月投保薪資之計算，適用當年度規定採加保期間最高七十二個月之月投保薪資平均計算，嗣後繼續發給之給付亦不受修正條文第三項逐年調整之影響。</p> <p>五、現行第四項至第六項內容未修正，項次遞移為第五項至第七項。</p>
<p>第五十三條 被保險人遭遇普通傷害或罹患普通疾病，經治療後，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，經保險人自設或特約醫院診斷為永久失能，並符合失能給付標準規</p>	<p>第五十三條 被保險人遭遇普通傷害或罹患普通疾病，經治療後，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，經保險人自設或特約醫院診斷為永久失能，並符合失能給付標準規</p>	<p>一、第一項未修正。 二、為確保勞工保險財務之穩健發展，及考量被保險人之基本經濟生活保障，參考近來全體被保險人之平均月投保薪資為新臺幣（下同）二萬九千餘元，修正第二項規定，被保險人之平均月投保薪資在三萬元以下部</p>

定者，得按其平均月投保薪資，依規定之給付標準，請領失能補助費。

前項被保險人或被保險人為身心障礙者權益保障法所定之身心障礙者，經評估為終身無工作能力者，得請領失能年金給付。其給付標準，依被保險人之保險年資計算，每滿一年，其平均月投保薪資在新臺幣三萬元以下部分，按百分之一點五五計算，其逾新臺幣三萬元者，逾新臺幣三萬元之部分，按百分之一點三計算；本條例中華民國○年○月○日修正之條文施行前請領失能年金給付者，其後繼續發給之給付亦同。

前項失能年金給付金額不足新臺幣四千元者，按新臺幣四千元發給。

第二項被保險人具有國民年金保險年資者，得依各保險規定分別核計相關之年金給付，並由保險人合併發給，其所需經費由各保險分別支應。

本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行前有保險年資者，於符合第二項規定條件時，除依前三項規定請領年金給付外，亦得選擇一次請領失能給付，經保險人核付後，不得變更。

定者，得按其平均月投保薪資，依規定之給付標準，請領失能補助費。

前項被保險人或被保險人為身心障礙者權益保障法所定之身心障礙者，經評估為終身無工作能力者，得請領失能年金給付。其給付標準，依被保險人之保險年資計算，每滿一年，發給其平均月投保薪資之百分之一點五五；金額不足新臺幣四千元者，按新臺幣四千元發給。

前項被保險人具有國民年金保險年資者，得依各保險規定分別核計相關之年金給付，並由保險人合併發給，其所需經費由各保險分別支應。

本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行前有保險年資者，於符合第二項規定條件時，除依前二項規定請領年金給付外，亦得選擇一次請領失能給付，經保險人核付後，不得變更。

分，仍維持現行規定，即按百分之一點五五計算，其逾三萬元者，超過部分，按百分之一點三計算。又基於給付之公平性，明定本次修正條文施行前請領失能年金給付者，於修正施行後保險人繼續發給之給付亦適用年金之改革方案，即適用修正後之規定。

三、針對修正條文第二項之適用，舉例說明如下：

(一) 假設被保險人甲勞保年資合計二十五年，平均月投保薪資為二萬八千八百元，原領失能年金給付金額為一萬一千一百六十元。其平均月投保薪資因未超過三萬元，修法施行後仍按原領金額發給，不受本次修正之影響。

(二) 另假設被保險人乙勞保年資合計二十五年，平均月投保薪資為四萬三千九百元，原領失能年金給付金額為一萬七千零一十一元。修法施行後，按一萬六千一百四十三元發給(平均月投保薪資三萬元以下部分：三萬元乘以二十五年，再乘以百分之一點五五後，所得金額為一萬一千六百二十五元；另超過三萬元部分：四萬三千九百元減三萬元後，乘以二十五年再乘以百分之一點三後，所得金額為四千五百一十八元。將一萬一千六百二十五元加上四千五百一十八元後為一萬六千一百四十三元。)

四、現行第二項後段有關失能年金給付金額不足四千元者，按四千元發給之規定，新增為第三項，並酌作修正。

		<p>五、現行第三項及第四項內容未修正，項次遞移為第四項及第五項，並配合修正援引項次。</p>
<p>第五十八條之一 老年年金給付，依下列方式擇優發給，<u>本條例中華民國○年○月○日修正之條文施行前請領老年年金給付者，其後繼續發給之給付亦同：</u></p> <p>一、保險年資合計每滿一年，其平均月投保薪資<u>在新臺幣三萬元以下部分，按百分之零點七七五計算，其逾新臺幣三萬元者，逾新臺幣三萬元之部分，按百分之零點六五計算，並加計新臺幣三千元。</u></p> <p>二、保險年資合計每滿一年，其平均月投保薪資<u>在新臺幣三萬元以下部分，按百分之一點五五計算，其逾新臺幣三萬元者，逾新臺幣三萬元之部分，按百分之一點三計算。</u></p>	<p>第五十八條之一 老年年金給付，依下列方式擇優發給：</p> <p>一、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之零點七七五計算，並加計新臺幣三千元。</p> <p>二、保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。</p>	<p>一、修正序文、第一款及第二款規定，理由同修正條文第五十三條說明二。</p> <p>二、修正後被保險人請領老年年金給付，仍依第一款及第二款計算後擇優發給。被保險人如依第一款規定計算者，其平均月投保薪資在三萬元以下部分，仍維持百分之零點七七五計算，超過三萬元者，超過的部分，改按百分之零點六五計算；前開計算後之金額仍依現行規定加計三千元。又如被保險人依第二款規定計算者，其平均月投保薪資於三萬元以下部分，仍維持百分之一點五五計算，超過三萬元者，超過之部分，改按百分之一點三計算。</p> <p>三、又基於給付之公平性，於序文後段明定本次修正條文施行前請領老年年金給付者，於修正施行後保險人繼續發給之老年年金給付亦適用年金之改革方案。</p> <p>四、針對本次修正，舉例說明如下：</p> <p>(一) 假設被保險人保險年資合計十五年，平均月投保薪資為一萬二千五百四十元，其老年年金給付金額以第一款規定計算之金額較優，依現行規定年金給付金額為四千四百五十八元。修法施行後，因平均月投保薪資未超過三萬元，故仍按四千四百五十八元發給。</p> <p>(二) 假設被保險人保險年資合計三十年，平均月投保薪資為二萬八千八百元，其老年年金給付金額以第二款計算金額較優為一萬三千三百九十二元。修法施行後，因平均</p>

		<p>月投保薪資未超過三萬元，故仍按一萬三千三百九十二元發給。</p> <p>(三) 假設被保險人保險年資合計三十年，平均月投保薪資為四萬三千九百元，其老年年金給付金額以第二款計算金額較優，依現行規定年金給付金額為二萬零四百一十四元。修法施行後，改按一萬九千三百七十一元發給(三萬元以下部分：三萬元乘以三十年，再乘以百分之一點五五後，所得金額為一萬三千九百五十元。超過三萬元部分：四萬三千九百元減三萬元後，乘以三十年再乘以百分之一點三後，所得金額為五千四百二十一元。將一萬三千九百五十元加上五千四百二十一元後為一萬九千三百七十一元。)</p>
<p>第六十三條之二 前二條所定喪葬津貼、遺屬年金及遺屬津貼給付標準如下：</p> <p>一、喪葬津貼：按被保險人平均月投保薪資一次發給五個月。但其遺屬不符合請領遺屬年金給付或遺屬津貼條件，或無遺屬者，按其平均月投保薪資一次發給十個月。</p> <p>二、遺屬年金：</p> <p>(一)依第六十三條規定請領遺屬年金者：依被保險人之保險年資合計每滿一年，其平均月投保薪資在<u>新臺幣三萬元以下部分</u>，按<u>百分之一</u></p>	<p>第六十三條之二 前二條所定喪葬津貼、遺屬年金及遺屬津貼給付標準如下：</p> <p>一、喪葬津貼：按被保險人平均月投保薪資一次發給五個月。但其遺屬不符合請領遺屬年金給付或遺屬津貼條件，或無遺屬者，按其平均月投保薪資一次發給十個月。</p> <p>二、遺屬年金：</p> <p>(一)依第六十三條規定請領遺屬年金者：依被保險人之保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。</p> <p>(二)依前條規定請領遺屬年金者：依失能年金或老</p>	<p>一、修正第一項第二款第一目規定，理由同修正條文第五十三條說明二。被保險人於保險有效期間死亡者，其遺屬年金給付金額，依現行規定係以被保險人之保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。修正後被保險人之平均月投保薪資在三萬元以下部分，仍維持現行規定按百分之一點五五計算，如超過三萬元者，超過之部分，改按百分之一點三計算。至於被保險人於領取失能年金給付或老年年金給付期間死亡，有關被保險人領取年金之投保薪資如有超過三萬元者，其超過之部分，已改按百分之一點三計算發給，故其遺屬領取之遺屬年金給付仍依同款第二目規定按原領失能年金或老年年金給付標準計算</p>

<p>點五五計算，<u>其逾新臺幣三萬元者，逾新臺幣三萬元之部分，按百分之一點三計算</u>；本條例<u>中華民國○年○月○日修正之條文施行前請領遺屬年金給付者，其後繼續發給之給付亦同。</u></p> <p>(二) 依前條規定請領遺屬年金者：依失能年金或老年年金給付標準計算後金額之半數發給。</p> <p>三、遺屬津貼：</p> <p>(一) 參加保險年資合計未滿一年者，按被保險人平均月投保薪資發給十個月。</p> <p>(二) 參加保險年資合計已滿一年而未滿二年者，按被保險人平均月投保薪資發給二十個月。</p> <p>(三) 參加保險年資合計已滿二年者，按被保險人平均月投保薪資發給三十個月。</p> <p>前項第二款之遺屬年金給付金額不足新臺幣三千元者，按新臺幣三千元發給。</p> <p>遺屬年金給付於同一順序之遺屬有二人以上時，每多一人加發依第一項第二款及前項規定計算後金額之百分之二十五，最多加計百分之五十。</p>	<p>年年金給付標準計算後金額之半數發給。</p> <p>三、遺屬津貼：</p> <p>(一) 參加保險年資合計未滿一年者，按被保險人平均月投保薪資發給十個月。</p> <p>(二) 參加保險年資合計已滿一年而未滿二年者，按被保險人平均月投保薪資發給二十個月。</p> <p>(三) 參加保險年資合計已滿二年者，按被保險人平均月投保薪資發給三十個月。</p> <p>前項第二款之遺屬年金給付金額不足新臺幣三千元者，按新臺幣三千元發給。</p> <p>遺屬年金給付於同一順序之遺屬有二人以上時，每多一人加發依第一項第二款及前項規定計算後金額之百分之二十五，最多加計百分之五十。</p>	<p>後金額之半數發給。又基於給付之公平性，明定本次修正條文施行前請領遺屬年金給付者，於修正施行後保險人繼續發給之年金給付亦適用年金之改革方案，即適用修正後之規定。</p> <p>二、針對修正條文第一項第二款第一目，舉例說明如下：假設被保險人於保險有效期間死亡，其平均月投保薪資為四萬三千九百元，保險年資合計二十五年，依現行規定遺屬請領遺屬年金給付金額為一萬七千零一十一元(四萬三千九百元乘以二十五年，再乘以百分之一點五五)，修法後遺屬年金給付改按一萬六千一百四十三元發給(三萬元以下部分：三萬元乘以二十五年，再乘以百分之一點五五，所得金額為一萬一千六百二十五元。超過三萬元部分：四萬三千九百元減三萬元，乘以二十五年再乘以百分之一點三，所得金額為四千五百一十八元。將一萬一千六百二十五元加上四千五百一十八元為一萬六千一百四十三元。)</p> <p>三、第二項及第三項未修正。</p>
<p>第六十六條 勞工保險基金之來源如下：</p> <p>一、政府撥付之金額。</p> <p>二、當年度保險費及其孳息之收入與保險給付支出之結餘。</p>	<p>第六十六條 勞工保險基金之來源如左：</p> <p>一、<u>創立時政府一次撥付之金額。</u></p> <p>二、當年度保險費及其孳息之收入與保險給付支出</p>	<p>配合修正條文第六十九條增訂政府訂定撥補計畫挹注勞工保險財務，爰修正序文及第一款。</p>

<p>三、保險費滯納金。 四、基金運用之收益。</p>	<p>之結餘。 三、保險費滯納金。 四、基金運用之收益。</p>	
<p>第六十九條 勞工保險之財務，由中央政府負最後支付責任。 <u>本條例中華民國○年○月○日修正之條文施行之日起六個月內，中央主管機關應擬訂財務撥補計畫，報請行政院核定後實施。</u></p>	<p>第六十九條 勞工保險如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機關審核撥補。</p>	<p>一、勞工保險為確定給付制之強制性社會保險，開辦迄今已逾六十年，全國近半數的人民有參加勞工保險，影響層面遍及每個家庭，係臺灣社會安全制度的基石，為確保勞工給付權益，以安民心，爰參考國民年金法第四十九條立法例，於第一項明定勞工保險財務由政府負最後支付責任。</p> <p>二、勞工保險財務採部分提存準備，惟隨著我國人口結構快速老化及少子女化趨勢，過去低收費率所提存不足部分，已難以完全由世代分攤方式維持穩定運作。參考國外年金制度改革經驗，多採與時俱進方式，優先檢討保險制度，並以逐步調整保險費率、給付條件及給付標準等以為因應，政府資源挹注為補充性措施，又國內相關社會保險制度，如公教人員保險、全民健康保險及農民健康保險等，均有由政府撥補以挹注財源之成例。為勞工保險制度永續經營，並追求各類社會保險被保險人間之公平正義，及參考立法院第七屆第一會期第十九次會議通過勞工保險條例部分條文修正案附帶決議建請政府分年撥補年金實施前之潛藏負債，爰於第二項明由政府訂定財務撥補計畫。</p>
<p>第七十九條 本條例自公布日施行。 本條例中華民國九十七年七月十七日修正條文施行日期，除另定施行日期者外，由行政院定之。 本條例中華民國一百年</p>	<p>第七十九條 本條例自公布日施行。 本條例中華民國九十七年七月十七日修正條文施行日期，除另定施行日期者外，由行政院定之。 本條例中華民國一百年</p>	<p>勞工保險年金制度改革，涉及全體投保單位及被保險人權益，需有一段期間之行政作業籌備及宣導，爰增訂第四項規定，修正條文之施行日期，由行政院定之。</p>

<p>四月八日修正之第十五條之施行日期，由行政院定之。</p> <p><u>本條例中華民國○年○月○日修正之條文施行日期，由行政院定之。</u></p>	<p>四月八日修正之第十五條之施行日期，由行政院定之。</p>	
--	---------------------------------	---

附錄三 第二階段座談會意見一覽

(自行整理，資料來源，行政院年金制度改革網，<http://pension ey.gov.tw/>)

日期	與會單位	平均月投保薪資	給付計算公式	保險費率	政府支付責任
1020206	全工總 全商總 工商協進會 中小企業總會 全國總工會 全產總 全職總 全國勞工聯盟總會 職業工會 全國聯合總會 全國工人總工會 全國產職業總工會 全國勞工聯合總會 臺灣總工會	無	反對甲乙兩案，建議年資給付率維持 1.55%；惟針對職業工會會員，應調高至 2%。	政府撥補勞保基金可能會排擠其他預算支出，同樣的，提高保費亦會讓企業營運成本大幅提高，也可能對勞工的薪資產生排擠效果。	1. 97 年勞保年金立法時，立法院已附帶決議建議政府應分 10 年撥補勞保基金財務缺口，惟迄今未執行。 2. 依目前所提方案，政府每年撥補 200 億元挹注勞保基金，惟 97 年立法院決議係分 10 年撥補，一年至少撥補 1 千多億，顯然有相當差距，目前改革方案的撥補額度係如何決定？且尚須視經濟狀況而定，相較軍公教則無類似規定，不應獨厚軍公教。
1020225	嘉義市職業總工會 立法委員吳育仁 服務處趙濟民 主任	建議仍維持現行規定。	可接受乙案，惟以平均月投保薪資要以 4 萬元為分界，且要考量國內 GDP、通貨膨脹等因素作調整。	依現行規定 116 年時費率將調整成 12%，費率調整應至屆時再重新計算，是否有再往上調整之需要。	政府應負最終支付責任，且政府每年至少要有 200 億的撥補，並隨每年經濟成長率、消費者物價成長指數等來作調整撥補。
1020226	基隆市職業總工會 基隆市議長黃景泰	1. 平均月投保薪資拉長為 15 年過長，建議縮短。 2. 建議 4 萬 3,900 元的天花板可否提高，讓勞工多繳可以多領。	甲案於領取年金 8 年以後開始打 7 折不合理，希望不要打折或漸進方式，由 9 折、8 折逐漸調到 7 折。	以後保費拉到 19.5%，年輕人沒辦法繳那麼多保費。	無

1020228	桃園縣職業總工會 立委陳學聖	反對延長平均月投保薪資至15年，底線只能接受到8年。	甲乙案都不能接受，給付不能降	1. 實際上職業勞工費率還要加上職災費率，勞工無力負擔，費率調升將造成勞工不願參加工會，影響工會生存，故費率不能調升。 2. 費率調整至19.5%，會對產業造成衝擊，導致雇主不願在臺投資，影響就業機會。	1. 政府說第一年撥補200億元，以後視經濟狀況而定，但經濟狀況好壞是依政府公布的，如果景氣不好就不撥補，對勞工不利。 2. 政府應先將過去未撥補部分，進行撥補，再來談修法問題，勞工較能接受。
1020228	中華民國餐飲業工會全國聯合會 立委江惠貞	1. 反對延長平均月投保薪資，調整以72個月為上限。	所得替代率1.55%不能調整。如採乙案，建議以4萬元作分段計算。	1. 勞保為社會保險非商業保險，目前仍為順差，非逆差，建議維持現行費率規定，至116年時再依整體經濟情勢、通膨等因素考量，是否調整費率，不要現在就開始調整至19.5%。 2. 勞保費率上限維持12%，不能調整至19.5%。	政府撥補，第1年200億，以後隨每年經濟成長率、消費者物價指數成長等來作調整撥補，但每年不得低於200億。
1020304	宜蘭縣職業總工會 立法委員陳歐珀 服務處助理李後明	若未來經濟狀況轉好，或是基金投資獲利，則勞保財務虧損可望緩解，平均月投保薪資之計算標準即無須延長至180個月。	甲乙兩案皆損及勞工權益，本會都無法接受。	若未來經濟狀況轉好，費率應無須調高至19.5%。	無

1020304	宜蘭縣總工會 立法委員 陳歐珀 宜蘭縣江聰淵議員	建議維持現行規定。	甲案一次金領滿後打7折，損害勞工給付權益，相當不合理。	1. 目前費率每年僅調高0.5%，為維持給付水準，讓大家都可以領，建議費率每年調高0.6%，且上限調高至20%。 2. 改革方案所提費率調高至19.5%，屆時職業勞工一個月可能健保加上勞保要繳7千多元，負擔過重。	無
1020305	臺中市職業總工會	建議維持現行60個月之規定。	建議應採甲案。	建議仍依現行規定至116年費率調整為12%時，再研議是否需再往上調整；而若需調高至19.5%，建議所有勞工保費負擔比例應調整一致（如負擔比例皆為40%），始符公平。	現行勞保潛藏債務，建議仍應由政府全面撥補，較屬妥適。
1020305	大臺中職業總工會	建議仍應維持現行60個月之規定。	建議仍應維持現行給付公式之計算方式。	建議仍依現行規定至116年費率調整至12%上限時，再俟3年後之精算報告及當時財務狀況決定是否調高。	勞保年金施行前之潛藏債務，建議應由政府撥補，並將政府保證支付責任入法，並明列年撥補金額（如200億或300億，或訂定最低下限）至財務安全為止。



1020306	臺中市總工會 立委何欣純服務處 廖罔勳主任 立委林佳龍服務處 楊廣文助理 立委盧秀燕服務處 詹玉虎主任 立委蔡錦隆服務處 黃建彰助理	維持現行規定。	維持現行規定。	保險費率調整為 13% 已太高，如調高至 19.5%，對職業勞工負擔太大，且雇主經營成本將轉嫁勞工負擔，造成勞工失業。應修正保險費率最高到 10%。	應修法估定政府保證自今年起按年撥補 200 億。
1020306	彰化縣職業總工會 臺灣總工會 立委黃文玲 立委林滄敏服務處 吳欣宜秘書	1.勞工工作職涯前期投保薪資較低，如平均月投保薪資計算期間拉長，應當加計物價指數調整。 2.維持現行規定不變更，如平均月投保薪資計算標準需調整，上限最高為 7 或 10 年。	維持現行規定不變更。甲乙兩案中較支持乙案。	保險費率最高調到 16%。保險費率 19.5% 造成雇主經營成本大幅增加，恐造成勞工失業或雇主變相減薪，影響年輕人就業及未來給付權益。	應修法強制政府編列預算逐年撥補，並負最後支付責任。
1020308	臺東縣總工會	平均月投保薪資計算期間建議調降為 10 年。	乙案較能照顧薪水較低者的基本生活，較有意義。	無	無
1020309	臺南市總工會 立法委員陳淑慧服務處 黃堯音執行秘書 臺南市議員林美燕	平均月投保薪資期間調盡量縮短，如 90 個月。	乙案計算後所得替代率為 1.47%，尚可接受。改革要做，但可先從其他面向處理，維持 1.55% 所得替代率。	費率調漲到 19.5% 實在太高，建議可先每年 1% 調整，經常精算調整，最高只能到 13%。	無



1020309	臺灣省不動產服務業職業工會聯合會立法委員蘇清泉 立法委員王進士服務處蕭碧蓮助理 立法委員潘孟安服務處周基胡助理 臺灣省諮議員黃昌源	無	無	雖是逐年以0.5%緩慢調整費率，但最終調整到19.5%對年輕人負擔太大，應以12%作為最高上限。	無
1020310	大臺南總工會	180個月的平均月投保薪資實在太長，對有一定雇主的勞工不利。	甲案、乙案都不同意，要維持原案。	1. 費率調漲到19.5%會導致職業工會會員有出無進，職業工會會倒閉。 2. 保險費率調整到19.5%實在太高，有需要按現行法令自然可以調整費率到12%，但費率要調整到多少可以再研議，唯獨1.55%的給付所得替代率不可降，保費可以調漲，但給付不能少。	1. 每年預算有1萬7千億，國防、教育等的項目，應該都拿一點來貼補勞保水庫。 2. 建議仿效國民年金法第47條規定，將公益彩券盈餘挹注勞保基金入法。
1020311	臺北市總工會	維持現行規定，或折衷方式，逐年漸進調高至上限7年半（90個月）。	1. 投保薪資分級表上限應調高；乙案平均月投保薪資30,000元以上年資給付率為1.3%，對投保薪資較高、繳較多保費之勞工不公平。 2. 甲案應修正為不是打7折，而是降低年資給付率為1.3%，與國保相同，才不會產生社會保險制度間之差異。	1. 職業工會工人保費負擔比例為60%，政府40%，如保費提高至19.5%，建議負擔比例為勞工55%、政府45%，之後逐漸調整到50%比50%。 2. 保險費率如調高至19.5%，對職業勞工負擔太大。又增加雇	無



			3. 政府應保障最低年金給付至少 1 萬元。	主之經營成本將轉嫁勞工負擔，造成勞工失業。	
1020311	桃園縣總工會 立法委員 陳學聖	維持現行規定或提高到 6 年 (72 個月) 即可。	1. 維持現行規定。 2. 年金給付應有最低金額。 3. 甲案打 7 折不足維持勞工基本生活，或應隨物價指數調整。 4. 乙案 3 萬元以下以 1.55% 計算，該 3 萬元之設定須考量物價指數作調整。	1. 維持現行規定。 2. 保費 19.5% 將造成企業負擔增加，造成勞工失業。 3. 應等保費提高到 13% 時再來檢討。且現行勞保平衡費率須 27%，是否過幾年又要從 19.5% 提高到 27%？	1. 政府撥補入法，政府應負撥補責任。 2. 政府可考慮降低營業所得稅至 4%，並拿來撥補勞保基金，對勞資雙方均有利。 3. 政府應設定合理投資報酬率，不足部分由政府撥補。如獲利率定為 6%，實際為 3%，政府撥補不足的 3%。
1020311	嘉義市總工會	建議仍維持現行規定，或每 2 年加 12 個月，最終以最高 90 個月採計加以緩衝。	1. 建議給付計算仍維持現行法令規定。 2. 給付與保費之益本比中可看出乙案較好。 3. 應該要按勞工基本生活所需，訂出年金給付下限。	建議仍維持現行法令，調整至 12%。	政府負最終支付責任應入法，不要只有第 1 年撥補 2 百億，以及往後按經濟狀況撥補是不夠的，應該至少每年撥補 2 百億，經濟情況好時就多撥補，直到確保 30 年安全流量。
1020312	新北市總工會 立法委員 林鴻池辦公室 蔡高隆主任 立法委員 林鴻池辦公室 蔣秩敦特助 立法委員 江惠貞辦公室 蘇建銘副主任	建議仍應維持 60 個月，故反對調整為 180 個月。	1. 反對調降所得替代率計算標準，以免加深世代不均情形。 2. 建議甲案之計算標準調整為超過一次給付總額之金額以 80% 計，使勞工權益損失較小。	1. 建議仍依現行規定至 116 年費率調整至 12% 上限時，再行研議應否調整。 2. 如將保險費率調整至 19.5%，不僅不合理，對勞工負擔亦屬太重，故反對上調至 19.5%。 3. 勞保財務問題，建議應	1. 請盡快修正勞工保險條例第 69 條規定，將政府撥補 (且需保證每年至少 200 億) 及政府負最終支付責任入法，使勞工安心。 2. 建議可依中央政府總預算比例，作為撥補金額之依據，並以國營事業盈餘 (如股票上市股息)，作為撥補經費來源。



				由開闢其他財源處理，而非透過調整保險費率解決。	
1020313	嘉義縣總工會	維持現行制度。	無	現行保險費率已經會調整至上限 12%，對勞工保費壓力已經很大，年金改革方案還要將費率上限調到 19.5%，會讓未來勞工難以生存。	老農津貼、軍公教都有政府補助，政府也應該多照顧勞工。
1020313	雲林縣總工會	反對，維持原有計算方法。	無	1. 雇主保費負擔 7 成，很多都轉嫁給勞工，現在又要調整保險費率，可能會讓企業出走，將減少勞工的工作機會，反對費率上限提高至 19.5%。 2. 現行保險費率 9%，調整至 12%，對勞工生活壓力已經很大了，之後又要調整至 19.5%，下一代勞工恐無法負擔。	98 年勞保年金實施前的潛藏負債，政府要確實依照立法院決議分年撥補。

1020314	新北市職業總工會 立法委員江惠貞服務處 蘇建銘副主任 林鴻池服務處 蔣秩敦助理	維持現行以 60 個月之平均月投保薪資計算標準。	甲乙兩案傷害勞工權益，本會皆不接受。	1. 98 年勞保年金實施時，已有費率調高機制，建議應俟費率調至 13% 後，再研議是否繼續調整。 2. 勞保費率逐年調高至 13% 後，以 1.55% 之所得替代率，應可維持勞保老年給付，爰本會拒絕調漲費率。	1. 97 年勞保年金修法當時，已有政府須按年撥補虧損的附帶決議，請政府確實執行，編列預算撥補財務缺口。 2. 目前勞保基金虧損係因政府管理不當，應由政府負支付責任，儘速撥補勞保基金。
1020314	彰化縣職業聯合總會	無	1. 年資給付率不應再調降。 2. 較贊成乙案。	無	政府應逐年編列預算撥補勞保基金的缺口。
1020315	花蓮縣總工會 立法委員王廷升服務處 陳碩謀主任	平均月投保薪資建議每年調高 12 個月至最高 120 個月較合理。	維持現狀最好。若要改變應該採甲乙兩案之優點取較平衡方式處理，建議改採領取年金達一次給付金額後，月領金額打折。	建議每年調高 0.5% 至 13% 後，改每 2 年調升 0.5% 至 18% 或 19.5%，但若每年精算結果財務平衡，則停止調整。	1. 勞保年金繳多領少晚退，應該從軍公教檢討，不要只檢討勞保年金區塊，把勞工當奴工。政府有責任替這個水庫把關，只有政府撥補責任立法民眾才能安心。 2. 政府撥補責任一定要入法。
1020315	彰化縣職業工會總工會 彰化縣議員林滄喜 立法委員王惠美	維持最高投保薪資 60 個月計算期間。	勞保年金實施才短短 3 年，不應那麼快就改革。因此，堅決反對勞保年金修改。	費率亦不能提高，勞工無法負擔。	勞工無法接受。政府應每年編制三百億元以上，補助勞保年金差額。

1020315	<p>高雄市總工會 立法委員趙天麟 立法委員李昆澤 立法委員許智傑 立法委員林岱樺 立法委員服務處周忠信主任 立法委員服務處周嵩祿主任 立法委員服務處吳順國主任 立法委員林國正 立法委員服務處林永健助理</p>	<p>1. 15 年的平均投保薪資應折算物價成長指數。 2. 建議維持現行規定。</p>	<p>甲、乙二案皆不同意，反對調降所得替代率。</p>	<p>1. 反對提高勞工保險費率，應維持現行規定。 2. 保險費是否足以支持年金給付，建議等 110 年再予討論。</p>	<p>1. 政府撥補並負最終責任之安心條款，應儘速立法。 2. 政府應對勞保財務負最終責任，並應逐年編列預算補足虧損之金額。</p>
1020316	<p>苗栗縣總工會</p>	<p>無</p>	<p>1. 乙案要考量時空背景的問題，要考慮物價指數。 2. 建議甲案超過一次給付金額後，月領金額改打 8 折至 9 折。</p>	<p>無</p>	<p>勞保條例第 69 條一定要入法，政府才能依法來撥補，不然勞保基金的缺口會越來越大。</p>
1020317	<p>新北市產職業聯合總會</p>	<p>維持平均月投保薪資以 60 個月計算。</p>	<p>維持年資給付率 1.55%。</p>	<p>反對勞保費率調高到 19.5%。</p>	<p>1. 政府應撥補勞保基金不足的部分。 2. 政府應按 10 年撥補勞保的潛藏債務，之後才考慮調高費率。</p>

1020317	澎湖縣總工會 行政院長江宜樺 澎湖縣長王乾發	平均月投保薪資一路調整到 15 年，這樣最後領取老年年金時，非常難以 43,900 元作為平均月投保薪資來計算。	甲、乙案都不要，要丙案一維持現狀。	1. 未來勞保費率調整到 19.5%，是相當可怕的數字，但支持改革，軍公教保險也應隨同改革調整保險費率。 2. 年金開辦時已經規定費率將從 7% 調整到 12%，調高到 19.5% 實在不合理。何以制度設計之初沒有未雨綢繆，而如今在亡羊補牢。	相對於公務人員退撫基金已將政府支付責任入法，勞保基金由政府負最後責任應儘早入法，讓勞工安心。
1020318	基隆市總工會 立法委員謝國樑服務處 余幸運主任	建議自 105 年起每 2 年增加 12 個月至最高 120 個月（10 年平均）止。	行政院提的甲、乙兩案，勞工均無法接受。	1. 勞保不是社會福利，而是社會保險，只是大家對政府已經沒信心，費率這麼低，領多一定倒，所以發生了現在的危機。勞委會在立法院一定要替我們勞工發聲，維持現狀不退縮，必要時上街頭。 2. 費率調到 13% 就很多了，到 19% 好像市場喊價，不能接受，希望到 13% 就停了，屆時有問題再來精算，畢竟現在基金還是正成長的。	政府在加開幾場座談會也不會有結果，應該做的是逐年編列預算補助勞保基金，這樣就不會有任何問題。

1020318	新竹縣總工會	建議維持現行規定。	1. 乙案的衝擊較低。 2. 建議採丙案，即維持現行勞保給付標準而不予變更。	職業工會會員自負高達60%保險費，本次年金改革又減給保險給付，將可能造成老年給付的擠兌潮。	政府應編列預算補足財務缺口。
1020319	彰化縣職業總工會	建議維持原案。	反對甲乙兩案，傷害勞工權益，建議維持現行制度。	1. 為了確保勞保基金的財務健全，政府積極思考各種方案，本會予以肯定，但考量職業勞工保費負擔相較一般勞工已很沈重，建議保險費率可酌予調漲，但不能調太高。 2. 勞保年金實施當時，已經要調高費率，為何現在實施不到5年又要調整，建議費率維持現行制度，等到116年再來檢討是否要調整。	勞保基金面臨財務危機，這是政府管理責任，政府應確實負起撥補責任，不應藉由刪減勞工福利的方式來改革。
1020319	新高市總工會	平均月投保薪資計算標準由60個月調到180個月太長，建議縮小調整幅度。	建議甲案可修正為到達請領一次金額度之年度後，過幾年後再打7折，避免過度減少給付，無法保障勞工生活。	無	無

1020320	新竹市總工會 新竹市長許明財 新竹市議員吳青山	反對將投保薪資計算標準調升至180個月。	反對甲、乙兩案之給付公式計算標準，建議仍應維持現行計算標準。	1. 現行勞工退休時領取之給付平均不到15,000元，如將保險費率調整至19.5%，對勞工非屬公平，故反對上調至19.5%，建議仍應維持現行費率計算標準。 2. 同意在給付金額計算標準（所得替代率、平均投保薪資）不變的前提下，可逐年調整保險費率至19.5%。	1. 建議政府應將之前的潛藏債務一次撥補完畢，使勞保能真正永續經營。 2. 建議政府應保證每年至少撥補200億，以解決勞保基金財務問題。
1020320	南投縣總工會 立法委員馬文君 服務處主任黃世榮	無	不論是甲案或乙案均只以估算方式即對外提出（如缺乏30年之精算數據），建議應先精算其對勞保整體財務影響後再對外說明，始符周全。	本次改革在未考量通膨因素，及併予提高最高投保薪資下，調高保險費率至19.5%對勞工並不公平，尤其對費率調至最高上限後之初次加保者更為不利，且依現行標準職業勞工保費負擔金額較高，調整後勢必再加重其負擔，建議應再審慎考量。	建議一次清算目前勞保之債務，並由政府全面撥補，始符周延。

附錄四 民國 101 年 10 月至 103 年 5 月後關於勞工保

險條財務問題例立法委員提案一覽

自行整理。資料來源，立法院智庫整合查詢系統，<http://lis.ly.gov.tw/lydbc/lydbkm>。

提案編號	提案日期 (年/月*日)	提案立委	提案概要
13959	1011012	王惠美	政府逐年撥補潛在債務，政府負擔保責任、最後支付責任
14053	1011026	潘孟安 蔡其昌	政府逐年撥補潛在債務，並負最後支付責任
14059	1011026	高志鵬 邱議瑩 蕭美琴 楊曜 劉耀豪 林岱樺	勞保基金操作透明化
14075	1011026	李昆澤 蘇震清 吳育仁 許智傑 劉耀豪	明文規定政府應付最後支付責任
14112	1011026	趙天麟 吳秉叡 何欣純 劉耀豪 陳歐珀 鄭麗君 葉宜津 李昆澤 邱志偉 許智傑 蘇震清 林岱樺	明文規定政府應付最後支付責任
14124	1011026	蔣乃辛 吳育仁 林岱樺	勞保若有虧損或潛藏負債，應由政府撥補
14129	1011026	吳育仁 江惠貞 蔣乃辛 呂玉玲 王廷升 楊瓊瓔 林國正 紀國棟	明文規定政府應付最後支付責任
14128	1011026	管碧玲 李應元 劉耀豪 盧秀燕	明文規定政府應付最後支付責任
14158	1011102	林世嘉 黃文玲 田秋堃 林佳龍 何欣純 林岱樺 李昆澤	政府應主動編列預算補充勞保基金
14159	1011102	江惠貞 楊玉欣 蘇清泉 謝國樑 吳育仁 楊瓊瓔 林岱樺 李慶華	政府逐年撥補潛在債務，並負最後支付責任
14162	1011102	親民黨立院黨團	明訂中央政府負勞保最終支付責任外，同時增訂基金運用之最低保證收益條款，並要求按月上網透明公告基金整體財務狀況
14163	1011102	陳亭妃 林佳龍 陳歐珀 劉建國 吳秉叡 林岱樺	明訂政府須對勞工保險負最後支付與彌補虧損之責任，由中央政府分年編列預算撥補支應，以保障勞工權益
14168	1011102	蔡錦龍 江惠貞 楊瓊瓔 楊玉欣 陳淑慧 王廷升	政府逐年撥補潛在債務，並負最後支付責任
14181	1011102	臺灣團結聯盟黨團	政府逐年撥補潛在債務，並負最後支付責任
14191	1011102	劉建國 陳亭妃 林淑芬	政府逐年撥補潛在債務，並負最後支付責任
14370	1011207	潘孟安 楊曜	將勞保基金操作資訊公開透明化
14489	1011221	張嘉郡 王廷升 謝國樑 林明濤 楊玉欣 楊應雄	身心障礙者請領年金給付年齡降低到 50 歲
14566	1020104	林淑芬 尤美女 葉宜津 陳歐珀 陳亭妃 林岱樺	政府逐年撥補潛在債務，並負最後支付責任
14677	1020308	陳節如	勞保給付應加計消費者物價指數
15015	1020510	李應元 陳亭妃 許智傑 楊曜	建立修改投保薪資上限機制

15043	1020510	謝國樑	修正普通事故保險費率調整機制，最高至12%（現行為13%） 調整失能、老年及遺屬年金之給付標準，平均月投保薪資在新臺幣四萬三千九百元以下者維持現行給付標準 消費者物價指數物價波動正負3%便調整年金給付金額（現行為5%） 明訂勞工保險中央政府負最後支付責任
15062	1020517	李昆澤 魏明谷 趙天麟 邱志偉 葉宜津 林佳龍 劉權豪 何欣純	修改投保薪資上限
15083	1020524	陳其邁	保險給付請求權年限入法
15092	1020524	趙天麟 陳亭妃 邱志偉 劉權豪	修改投保薪資上限
15210	1020529	李貴敏 陳鎮湘 丁守中 王育敏 陳碧涵	提高勞保基金運作績效