

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 社會保險的失敗從勞基法到勞工退休金條例

Failure in the Campaign for Social Security a Historical Review from Labor Standards Act to Labor Pension Act

doi:10.29816/TARQSS.201009.0002

台灣社會研究季刊, (79), 2010

Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies, (79), 2010

作者/Author：陳政亮(Cheng-Liang Chen)

頁數/Page：5-50

出版日期/Publication Date：2010/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.29816/TARQSS.201009.0002>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



社會保險的失敗
從勞基法到勞工退休金條例*
陳政亮**

Failure in the Campaign for Social Security
A Historical Review from Labor Standards Act to Labor Pension Act
by Cheng-Liang CHEN

關鍵字：新自由主義、社會福利、社會保險、勞工退休、國族主義、企業廠場工會

Keywords: Neoliberalist, social welfare, social security, labor pension, nationalism, corporation-unionism

收稿日期：2009年2月25日；接受日期：2009年7月30日。

Received: February 25, 2009; in revised form: July 30, 2009.

* 本文初稿原刊登在《工運年鑑2004.06 - 2005.05》，後發表於世新社會發展研究所所舉辦的「第一屆勞工研究研討會」，此處文字經過修改已有更動。寫作過程感謝孫窮理、陳信行、傅立葉、林明賢以及兩位匿名評審對本文的寶貴意見，他／她們各以不同的方式，開拓了我的視野；當然，本文有任何闕漏，是作者之責。

** 服務單位：世新大學社會發展研究所

通訊地址：116 台北市文山區木柵路一段111號

E-mail: chencl@cc.shu.edu.tw

摘要

本文企圖透過分析勞工退休制度改變的歷史過程，探索曾經在1990年代初期，由勞工運動支撐住的社會福利想像，何以在推動過程中逐漸失敗，最後讓位給新自由主義的個人自負風險論述，並在立法上形成了強制個人儲蓄制的勞工退休金條例。於此歷史書寫中，本文接合了三個面向的解釋，首先，在論述的面向上指出，當時的社會福利想像內在隱含了族群國族主義的邏輯，而當族群國族主義高漲時，其社會階級作為團結的號召便逐漸消失；從階級政治觀點出發則說明了，當國家與資本逐漸同盟的過程中，勞工運動仍陷於既有的企業廠場工會主義，無法發展出超越「會員身份」的認同與力量；最後，在個別行動者的層次上，則指明了社會福利的倡議者，如何為民進黨逐步收編，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。透過此分析，正可以看出新自由主義在台灣取得勝利的種種複雜且具體的歷史條件。

Abstract

By analyzing the transformation from Labor Standards Act to Labor Pension Act, this article explores how the idea of social security failed to be materialized. The idea, sustained by the labor movement in the early 90's, was defeated by the Neoliberalism, in the way which 'individuals-in-market', rather than solidarity within working class, became the principle in the enactment of Labor Pension Act. Three different dimensions have been stressed to explicate this defeat. First of all, it shows that the idea of social security encompassed ethnic-nationalist imagination, an imagination with exclusion that jeopardized the fundamental of solidarity. Secondly, from the perspective of class politics, it pointed out that, while the state was forced to align itself with the capital, the labor movement failed to go beyond its own historical restriction of corporation-unionism and, as a result, lacked the power against the

Neoliberalism. Finally, since DPP gained the power in 2000, some campaigners in the labor movement were, to some extent, incorporated into the regime whether deliberately or not, and disconnected themselves from the movement; as a result, the idea of social security lost its foundation, and played trivial role in the enactment of Labor Pension Act. Through this historical review, this article shows the various conditions of the Neoliberalist victory in Taiwan.

2004年6月11日立法院三讀通過勞工退休金條例，隔年7月1日開始實施，從此，台灣勞工的退休有了一個全新的局面。當時勞委會主委陳菊曾經認為，相對於過去「看得到領不到」的勞基法退休金，此條例的通過保證了勞工退休後皆能享有一定的月退金，這乃是「台灣勞工的福氣」¹；而整個民進黨政府也與陳菊持相同的立場，認為此制度「將全面提升台灣勞工的價值以及產業的競爭力」²，台灣又往前邁進了一步。

本文並不贊同這種觀點。從社會保險或社會福利³的角度來看，我認為此勞退新制定案所代表的是：曾經在90年代中期由勞工運動間接支撐住的、具有左傾意義的社會福利想像，徹底陣亡。陣亡的原因頗多，本文將從三個不同的面向上來解釋，以期看到更為複雜的歷史圖像。第一，從論述上來分析當時所提出的社會福利想像，其在現實上乃是連結著族群國族主義的排除原則，亦即，社會福利的提出並非

1 行政院勞工委員會2004年6月11日新聞稿。

2 民主進步黨第十屆第八十五次中常會(2004年6月15日)新聞稿。

3 本文對於社會福利(social welfare)與社會保障(social security)的使用，採用比較寬鬆的定義，亦即，從「集體保障個人」的這個原則性判準出發，並不特別區分這兩個詞的使用狀況。雖然，前者比較是強調經由國家稅收的福利措施，因而接近北歐的社會民主制度；而後者則比較偏向階級與職業內在的集體保障的概念，因而接近德國的社會保險制度。不過，在後者的制度設計上，國家也未必完全不介入。由於本文分析的重點側重在「個人自負其責」的經濟倫理觀如何可能，以及「集體保障個人」勞工附加年金制如何失敗，從這個層次上來說，暫時性的混用，是一個方便的作法，當然這當中會衍申出一些問題(容下詳述)。最重要的是，在台灣特殊的政治脈絡下，對於這兩者的使用是不加以區分的，例如：福利國、社會民主、社會保險……等等用語，常常被交互使用，本文特別保留這個台灣特殊的使用方式；一方面，可以呈現分析對象本身的想像，另一方面，則可以保留進一步追問「為何福利與社會保險的想像可以被放在一起」的可能性，我認為這便是上述所謂「衍申出來」的問題：在台灣當年左傾政治派系的主張中，北歐的社會福利提法何以逐漸轉變為社會保險的實踐？或者，更直接的發問，這兩者的區別的政治意義是否真正被討論過？無論如何，本文的分析焦點「勞退新制的轉變」，無能承擔這個更具挑戰性的提問，只好暫時將兩者皆先放在一個「集體保障個人」的框架下來進行分析。最後，值得說明的是，本文所指涉的社會保險是social security，具有社會保障的內涵，並非social insurance這個具有商業保險意義的概念。

是以社會階級內在團結為號召，反倒是以「方便的」族群福利分配不均為原則，來訴求對「軍公教」、「外省人」、「老芋仔」福利的不滿。這個以族群對抗為運動的核心，面對國族主義高漲的歷史時刻，其內在的階級團結傾向便逐步消失。

再者，從階級政治的面向上來看，當80年代末，國家力量消退，轉而與資本同盟之時，由於台灣整體勞工運動的狀態，過度依賴著大型廠場／企業工會的力量，而廠場／企業工會的文化限制，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。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，造成弱勢勞工更為弱勢的結局。與這一點相關的證據是，立法院通過勞退新制的當時，同時有著勞動三法修正案的戰鬥，這對於工會而言，是更為直接的議題，因此，便算有心對抗勞退新制，在現實的動員上不免將重兵集於勞動三法，力量分散。

最後，從個別行動者（以及團體）的角度來說，此福利國家想像的主要倡議者勞工陣線以及全國產業總工會，在後期的推動過程中，由於自覺或不自覺的為民進黨所吸納，轉而採取進入國家內部政策鬥爭的策略，某種程度上，放棄了連結其他的進步力量以便對官方持續施壓，甚至在最後關頭自我棄守，使得新自由主義的「個人自負其責」的思維高漲，「集體保障個人」⁴的社會福利或保險原則在法令制定過程

4 集體保障個人的想像，不見得是反資本主義的，也有可能是幫助了資本的再生產。這個福利（對個人的保障）與資本（掃除資本積累的障礙）的矛盾，的確是福利國家（welfare state）在學術政治上的爭論焦點。Gough認為，這類福利國家的困境，其實正反映了資本主義生產方式內在的矛盾（1995：18）。不過在這裡，我們尚不需要進入這個辯論之中，因為在台灣歷史的發展中，集體保障個人這種思維幾乎不可得，也稱不上有什麼值得辯論的機會了。因此，本文暫且，相對於個人自負其責的右翼想

中，徹底被掃除。

無論如何，整體來看，2004年的盛夏，勞工運動無能在社會福利的議題上與國家相對抗，左傾的社會福利或保險的想像，宣告陣亡。而此一社會福利亡魂，在2007年7月20日所通過的國民年金法⁵，更煙消雲散，無能召喚，完全是個弱弱自助的法案。另外，隨著這個福利想像的逐步消失，則是國家的壯大與對社會穿透力的增強：從勞基法時代那個強弩之末的國家機器，在搖搖擺擺中藉著國族主義的動員，逐步自信的展現了分化與控制台灣社會的能力，今日更毫不遲疑的與資本共同拒斥了福利國家的計畫，甚至藉著「福利」之名，動員了勞工的儲蓄，而與資本分潤了整個勞工退休基金所帶來的巨大政治與經濟利益。

若從上述這個意義上看來，勞退新制當然並非代表著進步，相反的，還是一個糟糕的「反社會」政策。以下，本文想要透過說明勞基法退休金與勞退新制轉變的歷史過程，來看待新自由主義在台灣的發展，從中討論國家、資本以及社會福利與保險的倡議者勞工陣線與全產總在這當中所扮演的角色，並且旁及其他工運與工會力量的各種作為，希望呈現出這些行動者在政策形成過程中，如何彼此對抗，以及如何想像的細節樣貌。不過，在闡明整個過程之前，值得先說明一點：這一個新自由主義政策的勝利本身充滿了歷史的曲折，它並非簡單的反映了資本全球化的腳步，雖然這是一個關鍵的力量；也不是階級政治的某種反射，雖然表面是有著勞資對抗的雛形；更不是一個自主的國家力量的完全展現，雖然在某些時刻國家展現了操控社會團體的高度影響力。由於，這整個鬥爭發生在台灣特殊的歷史舞台上，使得它充滿了在地的脈絡，特別是族群政治(乃至於國族主義的)、與廠

法，把這集體保障個人當成是個進步的概念。

5 參見一篇短文，苦勞社論〈殘缺的國民年金〉，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/5459>

場企業的工會的痕跡。以下我將先討論勞基法的失敗，以及之後各方力量如何面對勞工退休金的鬥爭。

一、勞基法退休金：國家幻想下的「單位責任」

勞工退休金條例主要是因勞基法的失敗而來的。正如眾人熟知，1984年所訂定的勞基法並非是國內階級政治的結果，而是美國企圖提高台灣生產成本所形塑的勞工法律。當時，國家雖然不斷的面對社會各種力量的挑戰，但也依然強而有力，他所訂定出來的、高於現實勞動條件的勞基法，正反映了他高於資本與勞工的力量，這部份形成了後來台灣工運順法鬥爭的條件⁶。無論如何，特別是關於勞工退休金的章節，更可以看到國家意志凌駕資本與工人的樣貌。

以勞工退休金來說，按照勞基法的規定，資方必須提撥一定的勞工退休準備金，以「專戶儲存」之，等到勞工達到退休的要件時（在同一個事業單位工作15年以上滿55歲，或工作了25年以上），就可以領到根據其年資計算的退休金⁷。原則上，這筆退休金的計算，是以勞工退休前半年的平均工資作為一個基數，然後與年資加乘，因此，不會因為通貨膨脹而導致退休金實質縮水。不過，由於規定此退休金只能一次領完，因此對於勞工退休生活的保障，當然是遠不如年金來得全面。

事實上，這個時候的台灣，只有軍公教人員的退休福利一支獨

6 「順法鬥爭」作為工運的重要策略，很大一部份的條件是來自於勞基法的立法。正如〈邁向公共化、超克後威權：民主左派論述的初構〉一文所指出的，台灣80年代的勞工運動，「藉助並未落實的國家進步立法（即，勞基法），向資本提出訴求」（台社編委會，2003：7）。另外，關於台灣勞基法的訂立，參見《勞工看的台灣史》第三冊《經濟自由化與大量失業的年代》，頁7，這也應當放在美國（與英國）80年代開始的新自由主義的脈絡下來理解，參見金寶瑜，2005。

7 參見勞動基準法第六章「退休」，第53到58條。

秀，其退休要件非常容易，只要工作滿25年，無論歲數，便可領取老年給付；無論年齡退休的職業軍人以及滿50歲的公教人員則可以請領年金給付；尚有公保與軍人保險退休給付，這個部份若一次請領還有優惠儲蓄利率(所謂18%)，其所得替代率可以到達百分之百(郭明政，2006：283-4)。從這個角度上來看，整個國家的福利政策是不當的偏向軍公教人員，並且是以稅收的方式來達成此「侍從關係」下的忠誠交換⁸。如果，所有公民都能享受到如此的退休景象，台灣的社會福利肯定是世界奇蹟。這，當然是個幻想，軍公教人員退休的高水準福利，乃是國民黨透過分化而控制台灣社會的一個要件，並不是社會對國家進行任何要求的結果。不過，透過勞工退休與軍公教退休的比較，我們卻可以看到勞基法的不切實際。

勞工退休準備金的財源來自資方(雖然國家擔保其在市場操作後一定的收益)，並且是以資方的「財產」(所謂專戶)方式儲存在國家的手上。按照勞基法的規定，它在未發放前屬於資方財產的一部份，只是資方不能動它而已。這個財源的設計與管理精神的問題在於，按一般社會福利或社會保險的原則，是由國家或(部份)社會共同擔保所有人的基本生活條件(生、養、殘、病、老、失業)，不論是透過稅收還是所有被保險人共同支付其財源，本意皆是企圖透過集體的力量來保障個人的生存；而財源既然來自集體，透過一個合乎正義的再分配的過程，每個個人皆可獲得整個社會的保護。但是勞基法規定的退休準備金，卻仍然是資方名下的財產，除非達到一定條件的勞工，在一般狀況下，沒有人可以使用。這也是為什麼當勞工進行關廠鬥爭時，支領這筆退休準備金來支付積欠工資或是資遣費，仍然必須經過資方簽名蓋章的理由⁹。而既然這是屬於資方的財產，它便不具有「集體保障個

8 參見王振寰對「侍從關係」的解釋(1996：59)。

9 實務上，關廠時勞工要拿這筆錢得經過一個複雜的程序。首先，勞僱關係必須先行結束，這個時候，資方專戶內的退休準備金就會因為勞工人數下降(甚至到零)，而

人」的社會保險意義，事實上，這個制度設計的性質是：國家強迫的賦予了「企業照顧終身員工的責任」¹⁰。

很有意思的，這其實很類似中國1949年後，改革開放前的「單位」制—每個人在一個單位(企業、學校或其他機關)裡生老病死。然而，台灣是私有制的社會，國家強制性的賦予「企業責任」，並迫其繳交部份財產，存入企業自身名義之帳戶，這除了在憲法上出問題外¹¹，在現實上幾乎是不可行。因為，如果(撇開所有權制是私有制或公有制不論)在國家力量完全凌駕資本、並向勞工傾斜的狀態下，這個制度或許還有點可行性，然則，1984年以降的台灣，資本相繼「出走」，1990年3月大資本家們更史無前例的聯名發表〈資本家之怒〉批評政府之無能(王振寰，1995：97)，國家的正當性正受到來自資本與政治／社會運動的巨大衝擊，他又有何能力保證這個制度的確實實施？縱使私營大企業在政策保護下能穩定成長且員工人數夠多而能確實提撥，但是，這也不依賴於國家之強制力，而是依賴於其在市場的獲利能力，因此，就如同社會上的一般認知，員工退休保障乃是大企業藉以吸引其所需之勞動力的條件，這正是典型的市場狀態，絕非是以社會福利或

變成「超額提存」。如此，資方才能拿回這筆錢，再用這筆錢來支付勞工的積欠工資、資遣費、預告工資、加班費……等等。

10 參見郭明政(1997：79-83)對勞基法中退休部份的批評。他亦提及了當時勞基法立法過程中，有關積欠工資優先於抵押權的討論。無論如何，他的立場是贊成(積欠工資墊償基金)保險制度，反對積欠工資高於抵押權的，他認為若是如此將會造成資方經營風險之增加。後來勞基法中對薪資保障的確是用保險制度來設計，參見以下對積欠工資墊償基金的分析。

11 參見《工運年鑑2003.06 - 2004.05》頁158，2004/05/21的條目，針對大法官第578號解釋的爭議。在一個私有制的社會中，國家對私有財產之干預，是否僅能以社會保險之名義為之，不僅是法理的問題，還是社會制度如何變革的問題，從後者來看，當社會力量足以要求國家對資本進行干預時，也未必非得要以社會保險之名為之；但是，若在一個強大的國家機器之下，如此的干預，同時也會弱化社會力量，將集體個人化，勞退新制就是如此。關於這一點參見郭明政的說法，他對578號解釋非常不滿，認為這剛好呼應了後來勞退新制中，國家對勞工私有財產之干預，而又非以社會保險制度為之(2006：281-2)。

保險的形式與意義存在。簡單的說，國家在設計勞基法退休金制度時，過度放大自己對資本的控制能力，這是第一個不切實際。

第二個不切實際的是，勞工很難達到請領退休金的條件。立法當時工商普查數據(1981年)就已經證明，佔台灣廠商96%的中小企業(員工百人以下)其本身壽命就很難超過15年(單驥，1987:63)，而這還是經濟起飛中的台灣企業狀態，到了2002年，根據統計其平均壽命更降到了13年以下(詹火生、林昌勳，2002)；在此狀況下，就算資方按期提撥，其勞工也無法依法領到退休金，更何況惡意關廠的企業所在多有，在退休請領條件到達前將員工解僱或誘使其離職者，簡直可說是社會常態，如此退休金的設計如何能保障眾多勞工的退休生活？事實上，在企業壽命偏低，且企業提撥比率僅有10%左右的狀況下，根據2002年的資料統計，真正領到勞基法退休金的勞工大約僅有10%上下¹²。換句話說，原先勞基法退休金乃是基礎在一個「企業穩定，終身僱用」的「單位責任」幻想上，這個幻想直接導致了現實上大多數勞工總是為其退休煩惱的苦境，或者說，煩惱其被提前解僱的厄運的到

12 1990年，當時勞委會主委趙守博表示，企業實際上提撥者只佔百分之十點多(趙守博，1992:358-9)。另外，詹火生、林昌勳引用行政院經建會的統計資料，認為至1998年3月底，企業依法提存比率僅占應提存的百分之十六(詹火生、林昌勳，2002)。2002年10月9日立法院衛環及社福委員會召開勞退條例修改的公聽會時，工運團體工人立法行動委員會莊妙慈則認為，不到百分之十的企業提撥退休金(立法院公報，91卷64期下，頁15)。無論如何，提撥率僅有百分之十上下，大概是個事實。至於有多少人可以領到退休金，2002年時，根據當時勞委會主委陳菊自己的說法是，超過百分之七十五的勞工領不到退休金(Ibid.:34)。她的屬下勞動條件處處長黃秋桂則說，從中央信託局所領取的退休金來看，不到百分之二十的勞工領到退休金(Ibid.:62)。莊妙慈則認為不到百分之十(Ibid.:15)。比較可靠的計算應當是，根據某年勞保請領老年給付人數與勞基法退休金請領人數來加以比較，根據郭明政的計算，在2001到2002年間，大約是百分之十的勞工領到勞基法的退休金(2006:272)。這裡採取郭明政的數據。有意思的是，勞委會自己在2004年時，卻說2002年只有0.7%(26780人)的勞工拿到勞基法退休金，藉此推銷勞退新制，大概如郭明政所言，「與詐欺何異？」(Ibid.)。因為回推回去，若26780人等於0.7%，那麼，請領的勞工不就等於382萬人嗎？全國適用勞基法之勞工才六百多萬人，怎麼六成左右都是55歲以上了？這的確是個詐欺。

來。

在說明這兩個不切實際之後，為了釐清勞基法退休金的基本性質，我們還可以比較積欠工資墊償基金制度。基本上，積欠工資墊償基金由所有資方每月提撥其勞保投保薪資總額萬分之二點五，儲存於勞保局的公積金。一旦企業關廠，還不出積欠工資時，勞工便可以請求這個基金來墊償(六個月工資為限)¹³。國家當然會要求資方必須要償還，不過一旦找不著人，國家便會以呆帳的方式消掉這筆支出。換句話說，這是由國家作證下的「資方互保制度」，用以保證勞動的報酬。

當然，從現實運作的角度上來看，資方所提撥的每一分錢都可能透過各種方式轉嫁到勞工身上，以降低勞動條件來作為自己人事成本的補償，這一點不管是勞工退休準備金還是積欠工資墊償基金的提撥，皆是如此。換句話說，作為「資方互保」的墊償基金，在這個意義上也可以說是國家作證下的「勞工互保」，且其基金並非企業名下的財產，而是公共基金，因而比較接近社會保險的精神，也許可以說是種變形的社會保險制。而勞工退休金制度卻非如此，資方可以透過轉嫁，從勞工身上提撥出退休準備金，但是最後卻以企業的財產出現，一旦企業關廠，也無公共基金來給付勞工退休金，國家更不負擔任何保證之責。這種奇怪的制度，既不是社會保險，不是勞工個人的儲蓄，更非在公有制下的公社老年安養，無以名之，只好稱之為「強制之單位責任」制。而國家可以說是不切實際的、過度高估自己能力，在幻想中實施了這個制度，當然，實施之後，很快的便面對了現實的挑戰。

13 參見積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法。

二、福利的呼聲

勞基法實施五年後，也就是1989年，官方就承認了勞基法退休制度的「確有窒礙難行之處」，當時趙守博就任勞委會主委時後便不斷表明要研議勞工退休保險制度¹⁴。1991年，勞委會提出了附加年金保險制的勞基法與勞保兩個修正草案。現在看起來，這個法案是個典型的社會保險制。首先，修改勞基法退休專章，加入條文，使之成為附加年金制之法源，然後於勞保條例中增加附加年金之保險。後者的大概內容是：由僱主固定提撥一定的薪資比例(初期設定百分之四到七，僱主負擔七成，勞工三成)到年金基金裡頭，等到勞工退職時，若是滿60歲，且參與保險之年資已經25年者，不論是否在同一事業單位，可以請領最高30年之年資，亦即，以每一個年資換算為1%來計算，再乘以退休前半年之平均工資，因此最高每個月可以領到其薪水30%的年金¹⁵。

這個草案從社會保險的角度上來講，相對於勞基法，可以說是一個進步；不過，請領條件實在太過嚴苛，若未參與保險25年以上，竟然只能請領一次給付，而且還規定了最高以30年年資為限，對以上之年資不予計算，未免為德不卒。再者，眾所皆知，勞保投保薪資實質上遠低於勞工的實質薪資(大約薪資的一半左右)，如此計算下的最高30%的所得替代率，恐怕不如預期。而就因為這個理由，這個草案後來在工運團體的反對下停擺未審(吳也魯，2002：61)¹⁶。另外，此法

14 根據趙守博的說法，1989年勞委會完成了勞基法初步修正工作，其中就是要將退休金改為較為進步的、具有社會保險性質的附加年金制度(趙守博，1992：95-101)。

15 參見《勞動者》第52期，頁16。以及立法院公報，第81期，第10卷，頁58-72。

16 根據記載是勞動黨主席羅美文在1991年10月22日，立法院內政、經濟、司法三委員會審查「勞動基準法部份條文修正草案」第一次聯席會議台下，抗議不準旁聽，後委員會內對開放旁聽與否有不同意見，於是宣佈散會(立法院公報，第80卷，第84期，頁162)。這次散會，是行政院此波修法的結束。

稱之為勞工「附加」年金保險，然而，1991年的台灣尚無「基礎」年金的規劃，按照勞委會當時在立法院的解釋，似乎是將原來勞保的老年給付當作是基礎年金來想像¹⁷；但是老年給付畢竟是僅止於參與勞保的被保險人，而非所有國民，那麼，此「基礎」與其它「基礎」（例如公教人員）是否平等？退一步說，就算不管勞工与其它類屬的社會團體之間基礎的分配正義問題，光就勞保的投保人與勞基法所涵蓋的勞工就有極大的差異。參與勞保者基礎廣闊，涵蓋了許多自僱勞動者（以職業工會會員身分入保），而此附加年金既然在勞保條例下，理應包含這些無僱主之勞工，但是，其法源又來自勞基法，原先在勞保下頭的許多被保險人根本尚未納入勞基法中，此草案顯然無法整合不同的對象¹⁸。

無論如何，這個草案大概反映了一個事實：此勞工附加年金保險制是個「半套且草率的社會保險制」。雖然它取消了勞基法退休金制度下同一事業單位才能請領退休金的限制，並且也改為較有保障的年金制，但是，由於它請領的條件太過嚴苛，非得工作25年以上，而其最高的年資計數又嚴重受限，更不知道作為「附加」之「基礎」何在，這導致了此修正案，在尚未能引起社會討論，便直接在工運團體抗議下，於立院委員會中夭折了¹⁹。

平心而論，就整體的國家制度來說，這個草案透露出社會安全政

17 1991年10月22日，趙守博於立法院內政、經濟、司法三委員會審查「勞動基準法部份條文修正草案」第一次聯席會議上表示，勞保老年給付不會因為此附加年金而消失，勞工將可領取兩份（立法院公報，第80卷，第84期，頁161）。看起來勞保似乎是被當作基礎年金來理解。

18 勞保老年給付與附加年金保險制之間該如何整合的問題，在1990年12月22日的立法院內政委員會就被同黨立委葛雨琴提出來了。當時趙守博的回答，針對附加年金制的部份，是以適用勞基法的勞工為納保原則（立法院公報，第80卷，第77期，頁134-5）。而一年後其所提出之草案，對此問題依然不加以整合。

19 勞基法修正草案於1991年10月22日在羅美文鬧場停審後，12月2日的勞保修正草案中附加年金部份，也因為沒有法源，隨之喊停，說要等勞基法修正通過附加年金後再審（立法院公報，第80卷，第98期，頁234-56）。不過從此之後，附加年金制完全不再跟勞保條例扯在一起，而是準備另立新法。

策立法能力的貧乏。這有下列幾個面向：第一，國民黨當時對於國民年金的想法據說是有著「制度分立、內容整合」的原則，亦即勞保、農保、軍公教等等各自獨立，但皆以國民年金的意義存在(郭明政，1997：231)。然則，正因為缺乏整體規劃而導致各自的制度設計在內容上無法兩相整合，這種草案根本禁不起任何細緻的討論，別的不說，連勞保被保險人與勞基法適用對象，這兩者之間的不同都無法整合，能說什麼勞工社會保險？更別提連勞保自身的老年給付都尚未年金化，農保與軍公教的退休又如何轉變的問題。第二，這個「制度分立」的原則，其實背後的心態還是一樣的：不肯面對社會上對福利重分配的呼聲，亦即，軍公教的過度福利仍然獨立於其他的社會保險之外，而不被納入一個完整的社會安全政策來考量，或者說，因為這樣，也不可能出現一個整體的社會安全政策。從這個角度來看，如此半套草率的勞工附加保險毫無社會重分配的效果，甚至還可以說是窮人們的自助方案了。

關於福利重分配的呼聲是以選戰策略的方式出現在歷史舞台。就在上述法案失敗的隔年，1992年年底立委選舉，民進黨籍台南縣立委參選人，新潮流系的蘇煥智在其助選者簡錫堦的規劃下，策動了養老年金運動，這個以社會福利之名作為選舉主軸的戰術，除了令蘇煥智成功當選立委之外，也引起了民進黨內的一陣風潮²⁰。1993年縣市長選舉，民進黨新潮流系更在重陽節之前直接成立了「敬老年金行動聯盟」，發動了「重陽節送暖大遊行」，高喊著社會福利的口號²¹。其聯盟的召集人洪奇昌更於10月在立法院提出了國民年金法草案，雖然此草

20 事實上，關於「福利國家」的論述，在民進黨內存在已久。在1986年第一版的黨綱草案中就已經強調要建立「福利國家」。各派系中也有以「福利國」(謝長廷領導的)自我標榜的，雖然根據簡錫堦的說法，與美國殘餘式的社會保險沒有什麼不同(簡錫堦，1993：20-2)。

21 召集人是洪奇昌，副召集人為高植澎、蘇煥智、李逸洋。完全是新潮流的行動組織。

airiti

案在立法院委員會中就被國民黨「幹掉」²²，但是觀察到於此同時、1993年復刊的《新潮流》雜誌，從第三期開始幾乎每期都有關於社會福利的文章，這一系列的事件顯然是一個政治派系的集體動員。在雜誌中的文章，或者批評軍公教福利、或者倡議國民年金、或者介紹瑞典的福利制度……等等，皆很明顯的展現了新潮流系有別於其他政治勢力的政治主張²³。

很有意思的，這個由新潮流發動的運動策略，最後成為整個民進黨選戰的主要武器，「福利」儼然成為民進黨最高的實踐黨綱。例如，這類政治主張在1994年時，成為民進黨的戰鬥利器，當年7月1日，所有民進黨執政的縣市開始發放排除退休軍公教的「敬老津貼」，發放前還舉辦一次靜坐(5月23日起一連五天)，一次大遊行(6月26日)，幾乎是全黨動員的規模，其訴求說：「你我攏會老，老來要按怎，誰人無父母，年金盡大孝」，在這裡，福利論述同時包含著具有「國家向老年人盡孝」之「道德運動」。事實上，新潮流所發放的《敬老年金運動問答手冊》中便提及為什麼使用「敬老」而不用「國民年金」這個標準的社會福利語彙：

第一、是為了凸顯「敬老年金」是由一群65歲以下的幹部，地方人士一起推動，以表示對我們的父母，長輩的尊敬……第二、台灣已進入高齡化社會(老人佔7%)……年輕人出外打天下，顧三餐，有時連父母都無時間去孝順，所以用「敬老」，是希望社會大眾及國家對過去貢獻社會的父老長輩，能以實際的行動來服務，

22 國民黨在內政委員會第一次審查洪奇昌、蘇煥智聯名的國民年金法草案時，就以非常手段七：二通過散會動議，根本連討論都不允許(立法院公報，第82卷，第59期，頁3-25)。當然，這天是1993年10月20日，距離縣市長投票日11月29日，剩下一個多月，這個封殺不過是選戰策略的對抗。

23 從第3期(1993.9.15)開始到第20期(1995.7.15)，除了第13期(1994.7.15)沒有提到社會福利、敬老年金、社會民主……之外，每期都在強調福利國家的好處。

孝順他們²⁴。

看起來，此論述表面上看起來是福利主張與傳統家庭道德訴說的相互融合，國家同時扮演資源分配者，與「孝順的晚輩」的角色。當然，對比於1992年國民黨郝柏村內閣所提倡的「中國式老人福利就是家庭照顧」(王增勇，2005：95)，把公共的分配正義議題推回到私人的領域去解決的說法，民進黨的福利訴求似乎包含了更高度的「社會性」。然則，在具體的操作上，卻非如此。1992年蘇煥智的選舉，真正喊出的口號是「老芋仔(意指老榮民)每個月可領到四千多塊，我們為什麼一塊錢也領不到？」(傅立葉，2000：243)。換句話說，這個操作的真正效果不是社會性與公共性之建構，而是排他的「我群」宣稱。在此宣稱下，省籍作為社會切分線再度被動員起來，這是台灣典型的族群政治的一環，雖然表面上是福利的社會性主張。這樣看來，為什麼是「敬老年金」，而非「國民年金」，應當並不單純是某種「化文言而白話」的競選策略，比較像是在牽引我群中的特定的集體經驗(特別是：年輕勞動力從鄉村到都市的遷移的歷史經驗)與道德規範，更暗示著「新的國家將會完全代表我群的經驗與道德」。總結一句話，社會福利是表面的論述，背後則是族群政治的動員。這是為什麼國民黨的候選人在1993年縣市長選舉時也能喊出相同的訴求；這個相對於老榮民的「本省人」的經驗，在李登輝主政的國民黨下，暫時還無法被民進黨單獨的壟斷。

而當國民黨一方面把社會之責推到私人領域的時候，另一方面，卻與資本更緊密的攜手。1990年面對資本的怒火，國民黨開始企圖掃蕩社會運動，9月新上台的郝柏村指示行政單位以〈檢肅流氓條例〉對付「社運流氓」，更宣示重大經濟建設勢在必行。這一年，跨行業的

24 參見敬老年金行動聯盟所發行之《敬老年金運動問答手冊》第一部份問題四。

「中生代」資本家由於不耐「公權力不彰」決定加速集結，「主動出擊」掃除投資障礙，成立「工商建研會」²⁵，在1991年12月1日，這個研究會研究出了一個「阻礙經濟發展」的二十幾條「不當法令」，其中勞基法相關的就佔了九條²⁶。而1991年的勞基法修法失敗後，兩年後國民黨捲土從來，再度提出勞基法修正案，整體來看，此修正案回應了工商建研會的建議，順從了資本的意願，企圖降低勞動條件²⁷。

面對國家與資本的聯盟，勞工運動在當時的修法鬥爭中提出了兩個對案(工委會版本以及勞工陣線版本)²⁸，在1993年10月1日與勞委會公開的對勞基法修正展開辯論，10月5日以「撤回官方版、支持勞工版(勞陣版及工委會版)」為訴求，工運團體與自主工會全力動員，以將近三千人包圍了立法院。這個對抗的結果是10月16日立法院要求行政院撤回修正草案²⁹。接下來則是11月12日由工委會單獨發起的秋鬥，三千人蛋洗了勞委會。這波勞基法的修正案被擋下來後，緊接著全民健保的鬥爭。這個從1993年纏鬥到1994年夏天(甚至延續到1995年)的大動員，引發了許多相關於福利國家議題的討論，例如對於憲法中如何定義人民醫療權、健保財源是稅收還是保費、保費的各種職業

25 見《中國時報》，1991年11月7日。

26 見《自立早報》，1991年12月2日。內容是取消資遣費(以保險為之)、取消退休金(以保險為之)、取消年終紅利與獎金、降低特休日數、取消假日工資、停發產假工資、取消婚假並停發喪假工資、病假由勞資雙方協商、取消會務假。亦參見女工團結生產線、勞工教育發展中心出版的《台灣工運》第1期，1992。

27 此次勞基法修正草案被稱為勞動條件降低法，主要內容是平均工資縮水、資遣與退休不溯及既往、資遣費以四個月為限、退休給付減少、增長試用期、曠工解僱更為容易、加班費可以用協商方式為之、變形工時、懷孕改調困難、產假可以縮短。參見《勞動者》第57期，1992年11月1日。

28 見《勞動者》第58期，1992年12月31日，以及《台灣工運》第3、4期，1993年12月31日。

29 見《勞動者》第65期，1993年11月20日。勞基法被擋下來後，關於勞保條例是否要繼續增加附加年金的條文，在1994年6月27日，連戰主掌的行政院決定另立新法單獨處理，不再與勞保掛鉤，見行政院函，中華民國八十三年6月27日台八十三勞字第 二四三六一號。。

團體與勞資政之間的分擔比例、以及究竟產生了什麼樣的重分配效果……等等，雖然這些議題並非是整體的在面對國家性質的問題，而是在單一議題上的延伸，但是卻在效果上支撐了福利國家論述出現的時效性。

無論如何，在這個轟轟烈烈的幾年之中，國家在其力量衰退的同時，很快的便與資本形成了同盟，開始減緩了社會福利的行動。而資本的力量迅速壯大，不再避諱公開發表激烈言論，且形成新的行動組織，走上街頭，甚至包圍立法院³⁰。勞工則在自身的運動中展現出對資本的批評，勞工陣線的刊物《勞動者》，以及工委會的刊物《台灣工運》，很大一部份關注工運的特定事件、關廠、以及其引發的退休資遣、大量解僱、單一工會鬥爭、民營化、職災、外勞處境……等等議題，當然，也因此多少觸及了福利國家或是社會保險的問題。整體看來，社會福利的大論述是以新潮流系為主而發動的。而這時的新潮流尚未與工運脫離關係，為新潮流雜誌撰寫社會福利相關文章者也包含了部份參與勞工運動的人，這些人大致上也是新系所掌控的台灣勞工陣線的相關人士。雖然新潮流系其中有部份的鼓吹者與工人運動重疊在一起，但是不能說是勞工運動完全跟著此政治主張而前進；但也不是說勞工運動堅決的主張福利國家的路線，因此帶動了政治部門的政策規劃。

回顧來看，這比較像是歷史上兩條偶然交會的弧線：勞工運動因為在退休金、失業、特別是全民健保等直接利益問題上與官資鬥爭，因此在效果上支援著福利國家的論述，而新潮流系所展開的論述也援引了工運某些的訴求，以成就自身對於(新)國家性質的規劃。問題在於，以族群政治作為福利論述背後的根基，其內在強大的我群想像，

30 1994年5月13日健保中關於保費勞資分擔比例大戰方酣，商總與工總到立法院陳情，要求五五比，並「留下了百餘台進口車包圍立法院的奇景」，參見《台灣工運》第7期，1994年8月10日。

很快的會抵觸福利論述真正的社會性，幾乎可以預見這個論述的衰退乃是族群政治不斷上昇的必然後果³¹。而從勞工運動這條弧線來看，這類福利國家的願景也並非是什麼堅定的政治主張，反而比較像是作為議題的「延伸論述」，真正能夠進行大動員的皆是現實且直接的（乃至「身體的」）利益鬥爭³²。因此，1995年全民健保的鬥爭結束後，勞工運動也就沒有與福利國家的大論述產生進一步的關連。當然，在族群動員升高，而政治派系與工運漸行漸遠後³³，工運也不可能逼迫它維持原有的主張，甚至到後來反而開始退潮，逐漸消失，最後僅在勞工退休金與失業等議題上，零星的出現某些論述，也同樣的集中在與勞工陣線相關的人士上。

1995年前後，當時工運的發展幾乎是與產業工會聯盟成立相關的（1993年銀行員工會全國聯合會、1994年北縣產總、1995年南縣產總、宜縣產總，全國公營事業工會聯合會、1996年高縣產總、1997年北市產總，高市產總，竹縣產總、1998年苗縣產總，全產總）：這個發展是在解嚴七、八年後，也是自主工會力量（以及數量）逐漸壯大的時

31 1994年省市長選舉時，民進黨的口號是「四百年來第一戰」。我想不在台灣脈絡的人，大概很難想像在過去一年內，整個黨還在談老人年金、社會福利，但從此時起，福利論述卻迅速消失。對活在這裡的人來說，這幾乎沒有什麼難以想像之處，因為背後族群政治的邏輯才是真正的力量。

32 例如保費分攤比、工時、休假、工會會務假……等等。這個直接的利益鬥爭，也是非常「身體性」的展現。這時出現的各種動員口號，都是「剝皮」、「踐踏」、「餓死」、「勞飢法」、「吐血」、「討一口氣」、「宰割」、「翻身」、「血汗」……等等。

33 1995年之後，新潮流系似乎很少再提什麼福利國家的論述了。至於整個民進黨大概是在1994年全民健保鬥爭（勞資政分攤比）的時候，不再懼怕跟資方站在一起。這個鬥爭的詳情請參閱《台灣工運》第7期，頁16-21，這裡詳細紀錄了民進黨與國民黨共同通過健保的過程。最有意思的是，勞工陣線的靈魂人物簡錫堉，既是新潮流成員、又是勞工運動的中堅，在1995年時選擇成為由新系配票支持的不分區立委，因而導致勞陣內部的路線爭議。1995年底勞陣將反對派逐一解僱，反對派也出刊物《紅燈左轉》猛烈批評（「紅燈派」由此得名），勞陣正式分裂。關於台灣社會福利運動的發展，這個分裂究竟帶來什麼樣的影響，很難評估。不過，保守的說，新潮流系一方面逐漸不提福利國家的大論述，再加上勞陣分裂後，勞工運動內部對於新系的疑慮更深，這個議題恐怕在歷史上只剩下了選舉策略的地位。

刻。這些歷經大小鬥爭的自主工會，面對了既有體制下工會聯盟(包含著職業工會的總工會)的顛覆，加上自組的工會聯盟仍是以廠場/企業工會為基礎，對既有工會體制不至於產生太大的問題³⁴，成立自主的產業工會聯盟順理成章。而在因反民營化而展現出高度動員實力的國公營事業工會聯盟的支撐下，與全國各縣市逐漸籌組成的產業總工會的成熟條件，在1998年勞動節兩萬人的新社會之夢大遊行後，全國產業總工會正式宣告開始運作——雖然遲至2000年民進黨上台後才承認。無論如何，全產總的成立代表著台灣工運的一個新的階段，原先相關於勞工退休金的福利論述，開始集中成為兩個主要的議題：國民年金的立法，以及勞工附加年金保險。這兩個議題成為全產總公告的政治主張後，並不同幽黯潛蛟舞出驚人氣勢，倒是孤舟嫠婦的暗夜泣訴，原因不在全產總以及倡議者勞工陣線缺乏論述能力，而是在2000年執政後的民進黨逐步的滲透下，自我瓦解。

三、公積金制：強制個人儲蓄的正式出現

整個瓦解的過程應當從1996年的國家發展會議說起。透過國族主義的動員而在第一次總統直選囊括了54%得票的李登輝，意氣風發的在12月23日召開了國家發展會議，轟轟烈烈的邀請了各黨各派民間人士參加。會中對於勞工退休的結論是「建立妥適之勞工退休制度，增訂國民年金，勞工老年附加年金採保險或公積金制度」³⁵。事實上，這個結論與1991年勞委會所提出的附加年金保險方案的一個重大的不同是：毫無社會風險分攤概念、完全個人主義的「公積金制度」的正式出

34 所謂「不至於產生太大的問題」是我的後見之明，在全產總成立後，民進黨就很有自信的操作著舊日國民黨拿手的侍從主義，事實上，產總體制對所有統治者而言都是很容易操控的。即便如此，1994年北縣產總，也仍是要靠民進黨縣長尤清下頭的勞工局長郭吉仁幫忙，才順利成立，可見當時國民黨仍然沒有自信面對工運。

35 引自詹火生、林昌勳，2002。

現。此後，勞工退休金的立法幾乎環繞在此制度上打轉，似乎很難再扭轉到社會保險的意義上。

所謂公積金制度其實就是國家強制個人儲蓄，亦即，國家規定勞、資或雙方按月提撥一定的薪資比例，儲存於每個個人的帳戶中，而整體之公積金有一定之利息收益，或可或不可的投入市場操作，而於勞工退休或達到一定請領與投資條件時，個人便得以年金或一次的方式請領、或投資於特定股市或房市等。在這樣的制度下，每一個人皆被認定是一個個獨立的經濟個體，其退休後的保障也完全取決於自身的工作生涯狀況，與他人無涉³⁶。這樣的制度想像，完全反應了右翼新自由主義弱肉強食的政治哲學，百餘年來社會福利或社會保險對於風險由集體吸收的思惟，正是此公積金制的對立面。

這時候的國家力量壯盛且大步邁向新自由主義，1997年11月的勞委會所提出的勞工退休金草案正是典型的公積金方案，而不是國發會結論的另一個選擇：附加年金保險方案。在此公積金方案中，國家強制個別勞工按月儲蓄6%的薪資到個人帳戶裡，加上一定的收益，在退休後可以選擇一次請領、按月請領、或一次領取部份，餘按月請領的方式，將自己的錢領出來。這當然與1991年的規劃精神完全不同，此時，勞工所領用的是自己的儲蓄，便縱是按月領取，但其總數依舊不變；而先前版本中勞工所領取的，雖然是依照自身的年資與薪資比例來計算，某種程度上的確是跟著自己的薪資水平而定的，然而這卻是從勞工集體提撥的基金中，按月給付且直至死亡的年金，而不是在個人儲蓄累積到一定總額下的分月給予。換句話說，雖然先前版本問題重重，重分配的意義仍然微弱，然而這個社會保險的精神倒還是稀薄

36 公積金的英文 *provident funds*，有節儉、未雨綢繆之意，在香港，其英文更清楚的顯示其特色：*mandatory provident funds* 譯為「強基金」，強調這是依法強制性的、且具有節儉意義的個人儲蓄；因此，公積金的翻譯其實是值得檢討，這裡的「公」究竟從何而來？

的存在著，但在1997年的版本，則變成「由個人完全面對市場狀態」的立法了。

更進一步說，這個版本的給付水準甚至比1991年版還要差。若根據勞委會1991年的草案，最高每個月將可以領到其退休前薪水30%的年金，但若以此時版本來計算，在高估的狀況下，竟然也只有18%而已（以第一年投保薪資三萬，每年調薪3%，提撥率6%，銀行年利率／收益保證6%，來計算，30年年資將可領取總數兩百五十三萬兩千三百元左右，以60歲退休，1997年統計的平均餘命16年來計算，則每月僅可領取一萬三千一百八十九元，其退休時薪資大約是七萬兩千八百元，所得替代率僅達18%）³⁷。如果考慮通貨膨脹的因素，30年後的一萬三千一百八十九元，恐怕連低收入戶的補助都不如了，何況台灣的工資在殘酷剝削移住勞工勞動力的狀況下，要有每年3%的調薪水準，也不是容易的事，更別提銀行利率或收益要有6%，現在看來簡直是幻想，18%已經是極度高估了。另外，若以一次領取來看，也僅是舊有勞基法的77%而已（舊有勞基法可以領到三百二十七萬七千元左右）。最後，這個版本更荒謬的是，他對於新舊制轉換過程完全沒有任何的保障設計，若當真實施，舊制勞基法的退休金等於是付諸東流。

若要說1997這個版本有著「建立妥適之勞工退休制度」的安定社會的企圖，不如說是提供了國家往新自由主義傾斜的明證。1991年版本的社會保險精神，在這裡已經被一腳踢開，代替成「個人自負其責」的精神了。從勞工運動的角度來看，當時已成為民進黨不分區立委的簡錫堦除了要求提撥率必須到10%以上之外，也提出必須改以附加年金社會保險方式才是正辦，與簡錫堦相關的工運組織勞工陣線，除了要求當時勞委會主委許介圭下台之外，也提出了附加年金社會保險的訴

37 以上計算參見《勞動者》第92期，第二、三版，1997年12月15日。並加入退休後平均餘命的計算。

airiti
求³⁸。

社會保險時運不濟，命途多舛。2000年的總統大選，代表民進黨的陳水扁承諾了勞工退休金制度將會走向社會保險的原則³⁹，於此同時，勞工陣線也出版了勞動政策白皮書，提出了附加年金保險的八項原則：社會保險、強制性、保費勞僱二八分攤、所得重分配、具一定給付水準、基金管理勞方佔半、保障既有權益、過度時期之彈性⁴⁰。如此看來，只要陳水扁上台，社會保險的附加年金似乎有可能成為未來國家的基本社會政策。但是，很不幸的，陳水扁上台後卻是往相反的方向前進。2001年7月，陳水扁模仿李登輝召開國發會的手法，轟轟烈烈的召開全國經濟發展諮詢會議，宣稱要「拼經濟」。8月25日，針對勞工退休的部份又達成了一個完全不同於國發會的共識：「採行可攜式之個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三制併行，供勞工自由選擇適用，不論哪一方式，不增加政府負擔」⁴¹，其中，勞方參與討論者有全產總的代表三人（黃清賢、白正憲、黃水泉）、全總一人（林惠官）。

這個共識內在問題重重。第一點必須說明的是，這個共識當中的個人帳戶制，跟1998年國發會的公積金制是一模一樣的東西，還是新自由主義的個人自行負責的政治哲學。第二點是，也是最嚴重的，社會集體分攤市場風險的精神已經「被吃了」。怎麼說呢？所謂集體分攤風險，或說某種程度的重分配，關鍵點乃在於「強制加入」，若沒有這點條件，社會作為一個集體共同保障每個個人這個理想，便如鏡花水

38 參見《勞動者》第91期，1997年11月5日，頭版標題為「許介圭下台」。後來，許介圭也真的很快就下台了。另外，工人立法行動委員會與勞陣都認為，若是按這個辦法實施，提撥率實在太低，應當提高到10%以上。見台灣青年之聲FM96.9與台灣青年成長團聯合出版的《青年之聲》第16期，頁14-5。

39 參見阿扁勞動政策白皮書第六章。

40 台灣勞工陣線出版的《台灣勞工的主張：2000年勞動政策白皮書》，頁：156-7。

41 經發會就業組共同意見編號410503。

月，毫無基礎。準此，若是採社會保險制的附加年金，本不該存在著「選擇」之自由，若有此「自由」，社會之集體性、互助性亦隨之消逝，反倒是個別個人如何精算自己在什麼制度下獲得最多利益的純粹經濟考量了。這是為什麼勞工陣線2000年提出的八大原則中，跟著社會保險後頭的第一要務便是「強制性」。眾人皆知，假設高薪勞動者，皆選擇個人帳戶制，以便藉此投入各式市場獲得更高之利益，那附加年金制難道不成為低薪勞動者自身的集體保險而已？換句話說，所謂強制性原則自然是排除自由選擇的，而此這個共識中，卻是在自由選擇下的「(假)強制性」⁴²。說到底，這整個共識真正的原則只有一個，就是「在社會互助意義的消失下，個人有選擇對自己最有利之自由」，此「個人選擇」之右翼原則後來在立法院的立法過程中，無堅不摧，最終成就了個人帳戶制的勝利。

而參與者此共識的討論者有，全產總代表三人：黃清賢、白正憲、黃水泉，全總代表一人：林惠官。由於全總對此問題並沒有深刻的論述，這裡難以分析；僅以全產總的代表們來說，社會保險精神的附加年金制是其既定的政治主張，此三人長期以來，更是此主張倡議者勞工陣線的重要領導人，在此共識下簽名的確令人意外，而於經發會後一個月，全產總於第一期《工訊》上，完全沒有注意到這個共識的精神根本就不可能出現社會保險制，反倒是不斷的計算在「自由選擇下」的附加年金制中，(根本無從預估多少勞工會選擇下的)提撥率應當是多少的問題⁴³。

不僅是全產總對這個不可能的附加年金制的提撥率，薪資替代率

42 大同工會理事長白正憲認為：「相信台灣的勞工獲得一定的訊息時，一定會選擇附加年金制」。再者，他強調，如果沒有妥協，以便把這個「選擇」加入，恐怕只有個人帳戶制之結論了(《勞動者》第120期，2001年10月，頁4)。不過，1996年的國發會一樣有「附加年金制」，但卻是清楚的以不可協調的「或」來表達的，可不是讓人「自由選擇」的；更何況，社會保險附加年金制還是陳水扁的勞動政策政見呢。

43 2001年9月20日出版，頁16-7。

airiti

的詳細計算，此共識通過後，陳菊主掌下的勞委會也義無反顧的繼續努力玩下去。很快的，勞委會在10月份將勞工退休金條例草案送達行政院，明白表示是根據經發會「自由選擇」的結論來規劃的。而根據其草案，針對附加年金制的部份，會是每個年資0.8%的所得替代率。草案中規定，勞工年滿60歲，參與保險年資達到15年即可請領，其請領金額的計算是：個人每月投保薪資除以所有保險人平均月投保薪資之百分比(A)，乘以全體被保險人退休前三年的平均月投保薪資，乘以投保年資，再乘以固定的年金給付率0.8%。這個公式看似複雜，其實A的意義是個人相對於集體的「比例」，亦即，如果一個勞工的投保薪資一直等於所有勞工的平均數值，那麼A這個數值就是100%，在這種情況下，若此勞工保險年資30年，將會有24%(30乘以0.8%)的所得替代率。當然，若是投保薪資長期低於平均值，那麼，自然也就達不到0.8%的所得替代了，而反之亦然⁴⁴。

針對這個版本，勞工陣線很快的在當年的12月出版了一份勞動者特刊，其中不斷的反駁個人帳戶制在經過通貨膨脹後拿不到什麼錢，並且強調附加年金制的種種好處。勞工陣線認為，只要打破經發會共識中所謂的「選擇」，去除個人帳戶制，讓附加年金制出線，那麼應當可以將年金給付率0.8%提高到1.5%，也就是說，每個年資將可以有平均1.5%的所得替代率，這將會比1991年的版本更完美⁴⁵。在這裡，勞工陣線清楚而明白的說明了這個「自由選擇」的不當，只是，由於已經在經發會中對於自由選擇制背書，在論述與行動上很難要國家撤銷這個「個人選擇」之「共識」；再者，如果沒有動員，也很難把給付率從0.8%提高到1.5%。

平心而論，對照著1996年底的國發會共識，此共識不能不說是個歷史鬧劇。至少前者清楚而明白的要在公積金制與附加年金制，這兩

44 以上計算參見行政院勞委會印製的《當前重要勞工法案說帖》，2002年3月。

45 《勞動者》第121期，2001年12月17日，頁12。

個不可能協調的政策當中選擇一個；而後者，竟然可以離奇的融合成一種方案。不過，也從這個離奇當中，我們看到了民進黨執政後的某些軌跡。首先，民進黨上台前後，與之長期關係密切的勞工陣線、以及後來的全產總的主張，能夠部份的進入政策形成的初步階段。像是陳水扁的社會保險主張，怕也是勞陣或全產總相關人士所促成的，而經發會中的共識延續到後來的勞委會的勞退金草案中的附加年金制，也都部份符合了勞工陣線與全產總的主張。看起來，社會福利或保險的部份精神也尋著這麼一條細細的線索，進入了國家政策形成的初期階段。第二，由於過去的關係密切，民進黨除了不敢公開的反對這些主張之外，也順勢吸納特定人士進入國家之中，不論是以現職國策顧問，或是以未來特定官位為籌碼來操作，一方面削弱了社會的反抗力量，另一方面，則可以進一步對社運團體穿透、分化、乃至於培養國家的人馬。最後，過去的主張並非是被粗魯的刪除，而是在技巧上讓其實質意義消失；令每個主張都銷融在更大的右翼框架下，再加以消磨。由此看來，1993年前後那種勞工運動與政治派系那兩條弧線的交錯情形已經不再，現在是勞方的主張被加以技巧性的收納轉化後，節節敗退⁴⁶。

我們以下將會看到在「個人」的原則下，社會保險精神如何在現實操作上，被逐漸收納轉化，然後消磨掉的過程。

四、個人帳戶制的勝利

根據2001年勞委會提出的草案，在2002年10月9日上午立法院的公聽會上，官方、學者、勞工團體、以及資方團體各自針對這個所謂的「三軌制」(其實是個人帳戶與附加年金兩軌制而已，所謂第三制)其

46 這時《勞動者》的主編夏傳位已經明白的批判勞委會遺棄了附加年金制的精神，見《勞動者》第122期，2002年1月，頁6-8。

他年金制」基本上就是企業內部的商業保險)提出批評與意見。而當日下午,立法院衛環與社福委員會則針對勞委會以及全產總版本(提出者周清玉,竟然沒有出席)進行討論⁴⁷。觀察所有人大致上的發言,都集中在過去勞基法退休金的不切實際上,因此,皆希望能夠修改成為領得到的勞退制度。如同之前對於勞基法不切實際的批評,勞工陷入「單位責任制」之中,使得退休金也被綁在同一事業單位的帳戶裡。要鬆綁這個「單位責任制」,社會保險是一個方式,公積金的個人帳戶制也是一個方式,然則,如前所述,兩者的意義完全不同,前者代表的是一個社會的連帶,後者則是個人作為一個經濟體的存在而已。

首先,對於社會集體的強調僅有全產總的林明賢,以及幾位左傾的學者(王世鑫、吳慎宜、郭明政),全總則認為只要將勞基法的單位企業限制去除即可,並沒有什麼社會集體的強調,而這也是全總面對任何重大政策的基調——不碰太難的問題,只求細節上能表現「照顧勞工」的誠意就好;而官方的立場則是不斷強調什麼制都比過去好、並且尊重勞工「自由選擇」的態度。不過,事實上,隔年4月30日,副主委郭吉仁便表明了就個人立場而言,自己傾向於個人帳戶制⁴⁸;資方(工總)則表示了「個人帳戶才具有公平性」,反對「大鍋飯」的立場;商總則說如果兩者並存,根本無法計算附加年金的提撥率,這一點除了說明了商總腦袋清晰,也反映了資方計較的重點主要是「提撥率不要太高」而已。很有意思的,後來成為勞委會副主委、此時仍是新潮流系立委的賴勁麟則表示說,「全產總與勞委會版中的附加年金不是著重在所得重分配」,既然如此,「個人帳戶與附加年金都是個人存多少領多少,只是一次或分次領走」,因此兩者「可以整合在一起」(賴清德也是

47 參見立法院公報,第91卷,第64期(下),頁1-64,包含了上午公聽會與下午衛環與社福委員會的記錄。

48 下詳見。

如此意見⁴⁹。最後，賴勁麟的「整合說」在委員會中成為主流意見，並要求勞委會重新思考制度單純化的問題——這多少預示了後來2004年通過的整合版本。

若觀察從公聽會到委員會的過程，一個主要的差異是：在公聽會上除了討論資方的勞工如何領到退休金、退休金又有多少、過去的年資如何彌補、以及提撥率的問題外，尚能在社會集體互助以及個人帳戶之間，何者具有公平性的問題上對話，亦即，尚能在哲學的高度上討論何謂正義；而到了委員會後，問題便顯得相當失焦，幾乎沒有什麼社會政策意義的辯論，僅僅集中在提撥率、過去與未來制度的罰則、誰來管理退休基金、如何領退休金、退休金又有多少……等層次的問題上打轉，完全不論作為一個社會安全政策的根本性質為何。最為關鍵的是，在委員會上賴勁麟的「整合說」成為共識，當然，附加年金與個人帳戶制的意義根本不同，「整合說」很難站得住腳。

仔細的說，賴勁麟與賴清德所認為的「是個人存多少領多少，只是一次或分次領走」，事實上並不是附加年金的真正意義。固然，在附加年金制當中，的確是由資方根據個人薪資比例加以提撥，然則，其重點乃在於年金給付的所得替代率：亦即，是勞工退休到死亡之間的老年保障才是出發點，根據這個保障，才反過頭來計算提撥率該有多少的問題；抽象來說，個人薪資作為一個數學上的變數，乃是集體為了算出該如何有效的將其保障而存在的，因此，一旦社會條件改變，首先要討論的便是如何使保障落實（甚至擴大保障範圍），不一定要調高提撥率，例如：透過擴大社會連帶，再定義「勞動者」的範疇，而將整體的財源擴大，甚至透過社會整體的承擔，以特定稅收（例如：彩卷）加以部份補助……等等，換句話說，調高提撥率不過是眾多手段之一。這當然與個人帳戶制完全不同。個人帳戶制所提撥的，完全是個

49 立法院公報，第91卷，第64期(下)，頁60-1。

airiti

人的所得，與他人無涉，至於老年的保障，完全取決於個人生涯選擇的狀況，一旦社會條件改變，那也不過就是個人自身的問題而已，解決之道當然也僅能從個人下手，亦即調高提撥率而已，換句話說，在此，個人不僅是個獨立的經濟體，還是孤立的道德單位，在倫理的意義上，人人自負其責。

賴勁麟與賴清德的「整合說」，其實說的是這個「個人自負其責」的原則，與勞工陣線、全產總所提的附加年金制根本無關。只是，由於全產總所委託提案的周清玉根本不在現場（事實上，她似乎從來沒出現在與勞退新制相關的立院討論中），根本無人理解全產總版本的意義到底是什麼。當然，便算周清玉在場也未必會捍衛社會保險之精神；或者，換個方式講，全產總既然在民進黨上台後選擇了「進入民進黨內部，用以換取進步的勞工政策之機會」之戰略——這個延續著1996年勞工陣線簡錫堉與劉進興選擇成為民進黨立委的戰略⁵⁰；那麼，如此公聽會、討論會可以說是關鍵的戰場，賴版的「整合說」成為共識因而過關，顯現這個戰略值得進一步檢討。按照實務經驗來推想，其所委託的周清玉，恐怕僅是因為與全產總的幹部相識而答應幫忙而已，當然不可能談什麼戰鬥與對抗了。

無論如何，此整合說，到了2003年4月與5月委員會開會逐條討論勞退金條例草案的時候，在勞委會副主委郭吉仁的說法中，露出了其意義的內核。當時立委高明見曾經詢問：「假如你要參加的話，不要考慮自己的身分，依你個人的利益，將會選擇哪一種制度對自己最有利？」，而郭吉仁的回答是：「個人帳戶制」，因為「我每個月都可以看

50 2001年5月全產總理事長黃清賢成陳水扁的國策顧問，宣告了勞工運動力量被收編的可能性，也宣告了戰鬥將會大幅受限在官場之中，如果有戰鬥的話。無論如何，這個戰略無論有多少的爭議性，在1996年勞基法修改時，至少簡錫堉還以犧牲勞動條件「換到了」勞基法擴大適用，這件事他稱之為「心中難以承受之重」。當然，這樣做對勞工運動本身的破壞，特別是在規範層次上對勞工自我價值認同的傷害，是很巨大的。參見陳政亮，2006。

到這些錢在銀行裡，而繳多少錢是根據公式計算出來……第二個制度比較複雜，幾千億或上兆元的錢是不是足夠，我們比較不能知道，因為很難去預測幾十年後的狀況」⁵¹。透過這個答詢，我們清楚看到「個人乃為經濟理財之行動者」的概念被上升為討論的原則與基礎。5月19日，委員會繼續討論，郭吉仁繼續以整合說來表達「兩者相同」，他說：「如果可以不讓(附加年金制的)提撥與領取的部份差距太大，那此精神是較接近個人帳戶制，幾乎可說兩者是相同的」⁵²。這當然是個胡說。就算是附加年金制所提撥的與所領取的比例，與個人帳戶一模一樣，這兩者的意義也完全不同。問題不在於到底提撥了多少，或者領了多少，而在於整個制度的設計、實施、以及未來不斷的修改過程中，所展現的究竟是「集體保障個人」還是「個人自負成敗」的原則，就在這一點上，天差地別。不管如何，到此，郭吉仁的說法已經清楚顯示勞委會的企圖：「整合說」掛著「附加年金制」的門面，卻充滿了個人帳戶制的內容。

而也就在這天逐條審查的時候，整合說確定了其文字表達。立委沈富雄在不斷的發言中強調，這兩個制度有「六點不同」：給付方式、給付保障、提撥幅度、再分配、壽命風險分攤、政府保證之職能。而根據他的看法，給付保障、再分配、壽命風險分攤不甚重要，而且可以把兩者設計成一樣，因此不必討論；需要討論的就剩下給付方式、提撥幅度、以及政府保證之職能了。於是乎，他認為，第一、給付方式應採年金制，以免大家一次領光，造成對長命者不公平。第二、因為投資報酬率降低，若確定給付將造成債留子孫，因此提撥應當固定。第三、由於採確定提撥制，政府當然不必負擔最後的保證責任了。所以，經過這樣設計，「這兩個制度便可以一樣的了」⁵³。

51 立法院公報，第92卷第27期，頁202。

52 立法院公報，第92卷第34期，頁124。

53 沈富雄的發言次數多，且非常冗長，但是支配了整個討論的方向。以上整理來自立

在其短短的發言中，層次錯亂到令人不知從何理解起。首先，這「六點不同」都是在更大的政治哲學範疇之下，相互關連、並且整合在一起的「技術性概念」，根本無法各自切割來比較；舉例來說，若從社會保險或個人帳戶制的角度出發，每一個概念就有不同的意義，因此，這些概念的比較，必須先被放回到更大的脈絡下來理解，否則無法比較。換句話說，若把這些技術性概念當成是問題核心，其實是把枝節當成重點，把基本討論變成技術討論了。那有意思的是，既然是失去脈絡的技術討論，在這裡，沈富雄又不知道是根據什麼樣的脈絡，竟能說「給付保障、再分配、壽命風險分攤」是「不甚重要」的？然後，同時又說「給付方式應採年金制，以免大家一次領光，造成對長命者不公平」這種直接關連到所謂「不甚重要」的「壽命風險分攤」概念的話？

不過，要理解沈富雄的邏輯也並非難事，事實上是：他一方面贊成了「個人自負其責」的原則，因此逃避了對「給付保障、再分配、壽命風險分攤」的討論，另一方面，他又想像所有繳交的錢皆集中在一起，因此必須想辦法，讓大家透過壽命的機制公平的領取，這樣一來，他又同時贊成了社會保險的原則了。不過，他又擔心如果現在年輕人繳交的收入，被老年人領走（所謂「債留子孫」），這樣似乎又對個人不公平，這時，他又硬是回到了「個人」原則。

就在他不斷的反反覆覆之中，本來應當是基本的討論，全成了枝節的、技術性的混戰，他說得層次錯亂，大家也囫圇吞棗，但是又隱隱然覺得可以這兩種制度似乎真的可以加以整合的樣子，於是乎，委員會竟在這種混沌狀態下，達成「文字上的共識」：將「三軌制」的字眼全部拿掉，改成籠統的「勞工退休金」。到此，不同制度的字眼完全消失，「整合說」獲得文字上的勝利⁵⁴。

法院公報，第92卷第34期，頁119-223。是在127頁處他表明了此六點不同。

54 諷刺的是，文字上的整合說是沈富雄提議，新系賴勁麟附議，全總林惠官同意。立

2003年12月31日，委員會通過了非常接近最後定案的版本，僅保留了六條關連到新舊制度銜接問題的條文。此時，擔任主席的沈富雄公開說明，他與勞委會密集協商後，討論出了一個「個人帳戶為主、附加年金為輔」的制度，他更得意稱之為「附加年金插枝法」；這意思是說，以確定提撥的方式將一定比例的個人薪資，儲存到個人的帳戶之中，到了一定的退休要件，便將這些錢除以平均餘命後，以月退的方式領出，而國家保則證了兩年定存之利率，如此一來，他說：「附加年金制的優點幾乎沒有一個遺漏的」⁵⁵。

這一次，勞委會終於顯現出自己的意圖，沈富雄也終於明白了自己真正的立場，也把整個委員會帶向了個人帳戶的方向。過去勞委會模糊的個人選擇說，衛環與社福委員會曖昧的整合說，這一次終於都被徹底掃除，彷彿是勞委會與委員會緊擁在一起，借著對方的口，說出了自己的心聲一般。

正確來講，沈富雄與勞委會所謂的「附加年金制的優點幾乎沒有一個遺漏的」還是在胡說。首先，附加年金的集體互助的優點幾乎根本就不存在：所謂以月退方式領出，如果還是領自己的存款，哪怎能說是附加年金制集體互助的優點呢？第二，所謂國家保證兩年利率也難以說服人，因為個別勞工把自己的薪資存到銀行，在15年後領取，其利率難道不會超過兩年期定存嗎？如此的政府保證，不就等於是沒有保證嗎？最後，條文上還說，超過平均餘命的錢，則是由勞工自己領月退時，又開始繼續花錢投保，亦即，還是要個人自己負責「超過平均餘命」的責任了。這樣看來，此處所謂的「插枝法」了，到底插入了什麼附加年金制的好處？其實，真正插入的不過只是個附加年金制的枝微技術而已，表面上好像是「年金」，骨子裡卻回到了1997年勞委會許介圭時代下所提出的公積金制了。2001年經發會以來，從「自由選擇」到

法院公報，第92卷第34期，頁134。

55 立法院公報，第93第6期，頁276。

「整合說」，到「去除三軌名字之文字整合」，到「插枝法」，繞了這麼一大圈，以勞工陣線與全產總為主，所提的附加年金訴求最後終於戰敗，被打回新自由主義的道路上。

值得進一步討論的是，從「自由選擇說」開始，「公平」的定義就已經被固著在個人自身的努力上了，彷彿所有的社會連帶已經消失不見，「個人」是此類論述的唯一起點與終點。在議會鬥爭中，如此預設幾乎沒有遭遇任何對抗，甚至根本沒有人心裡堅實的明白，這得加以對抗。社會保險制裡頭所得再分配的議題，被賴勁麟等人輕輕帶過，而在這個右翼的政治哲學話語之後的，便是典型的市場殺戮了。這大概也顯現出台灣缺乏對抗右翼的文化傳統，連社會保險所在意者便是重分配，所意欲挑戰者正是「個人自負其責」，如此基本的概念，都能夠在國會被荒謬的加以「詮釋」。

五、最後的戰鬥

2003年最後一天通過的這個草案，很快的引起了除了全總之外的工運團體不滿。當天，勞工陣線與全產總措詞強烈的批評這個制度是個「強制儲蓄又不確定給付的個人帳戶制」，勞工將自己承受退休的風險，簡直是「對勞工的欺騙」。工委會則認為如此一來，勞工的退休金將大幅縮水，並表明台灣勞工絕對不會接受這個制度。不過，全總則認為在這個制度下，勞工將會獲得比勞基法退休金時代下更大的保障⁵⁶。這樣看來，除了全總之外，工運團體與工會聯合會——特別是長期追求社會保險的全產總與勞工陣線，當會戮力動員進一步擋下這個有嚴重問題的「強制個人儲蓄」法。但是，事實卻不是如此。2004的2月，勞工陣線只在自己刊物上寫了篇文章，說這個草案必須等到勞保

56 關於全產總、全總、勞陣與工委會的反應，參見《工運年鑑2003.06-2004.05》頁110，2003/12/31條目。

年金化後再審，完全沒有動員的準備⁵⁷；而全產總僅在2月21日，作了一個呼應陳水扁飛彈公投的「工投救台灣」民意調查，說有69.55%的勞工贊成附加年金制⁵⁸；然後，在五一勞動節的時候，辦了個記者會，表示將聯合民間團體推動「公投改造勞退制度與改革國會」⁵⁹。此後，到6月勞退大戰，兩者並沒有其他行動。

其他的團體則一如往常的忙著許多重大議題：2、3月時，工人立法行動委員會正在組「廢票聯盟」，並且以此為主，對一般大眾進行政治上的教育與動員。3、4月地方產總則忙著因陳國樑會務假案延伸出來的「搶救工會大聯盟」。就幾個大工會來看，2004整個上半年，中華電信工會尚在為阻擋私有化進行最後的鬥爭；而2003年最具爆發力的台鐵工會已經在本年年初時，取得了具體的成果，暫時休養生息；銀行員則在合併浪潮中，捍衛即將被併吞的銀行員工的權益；教師會則針對教師不得組工會持續鬥爭中；其他尚有個別工會的零星動員，如宜興客運(欠薪)、豐達(裁員)、信立(年終獎金)、慶光(欠薪)、中客(欠薪與打壓工會)、左營醫院(打壓工會)、尊龍客運(打壓工會)、中鋼(釋股)、新光人壽(降低勞動條件)、北市捷運局(解僱)、台電(撤換董事)、桃勤(年終獎金)……等等⁶⁰。

從如此記錄中，也許我們能夠明白台灣工人的力量此時何在。台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，或者說，為了「會員權益」在奮鬥，除此之外，難有他求；事實彷彿是如此：台灣的勞動者在此根本不能說是個做為工人階級成員的工人，而僅是以個別廠場／企業工會會員的方式存在而已。當然，這個上半年的工運狀況也無例外：沒有一個工會能夠超越自身的議題而有

57 《勞動者》第132期，頁49-51。

58 《工運年鑑2003.06-2004.05》頁131，2004/02/21條目。

59 《工運年鑑2003.06-2004.05》頁155，2004/05/01條目。

60 請參考《工運年鑑2003.06-2004.05》頁112-159。

所動員，其所組成之工會聯盟也大概是如此。從這個角度來看，所謂勞工現實而直接的利益，其實不過是會員的利益。工運團體與工會自然不同；不過，工委會似乎不把社會保險當成是既定的政治目標，當然並不會將之排在其政治議程中，也不會特別進行倡議與動員。勞動人權協會在五一時的動員焦點，則集中在兩顆子彈與對抗台獨法西斯。而長期推動社會保險制的勞工陣線，面對著自己所提的政策主張，在進入國家政策的制定過程中被逐步剷除，卻還是無法切斷與政黨勢力的連帶，而僅僅以寫文章來表達意見，如此的態度，等於是放棄了動員，因此，也就失去了團結其他組織的可能性。這個上半年台灣工運的整個狀態，宣告了勞退鬥爭必敗無疑。

2004的上半年就在紛紛擾擾的兩顆子彈中過去了，5月27日立法院衛環與社福委員會一讀通過了「插枝法」下的「個人帳戶年金制」，以「確定提撥制」與「個人帳戶」為其特點，僱主每月將提撥勞工薪資的6%進入勞工的個人帳戶，整個基金會進行市場操作以獲得利益，而政府則保證2%的利率，勞工等到年滿60歲，投保年資達到15年以上，可以請領月退，若年資未滿則是請領一次給付。月退部份，是以平均餘命來計算，超過部份，則如先前所言，勞工必須得在請領月退時再度花錢加保⁶¹。此時勞委會為了讓此新制能順利過關，還特別刊登廣告，宣稱在提撥率6%，勞退基金收益6%的狀況下，將來勞工退休後的所得替代率會是24%，加上勞保年金，所得替代率可以到達54%左右。不過，勞委會忘了計算通貨膨脹率，也高估了基金的收益，根據中華民國退休金協會的精算，如果加上1%以上的通貨膨脹率，基金收益僅有3%，以30年年資來計算，最後的所得替代率還不到10%⁶²。就算先不論勞保年金化的問題，這個所得替代率比起1991年以來的各種

61 參見苦勞報導，2004/05/27。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=93917。

62 苦勞評論，2004/06/12。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=95118。勞委會在報紙上的廣告(六月三日)請參見《工運年鑑2004.06-2005.05》頁11。

版本都相差太過遙遠。

為此，27日當天工運團體開始動員施壓，立法院外聚集了兩、三百人，勞方除了批評確定提撥制無法保證「確定給付」的社會正義精神之外，也抨擊勞工會因為許多不確定因素(如通貨膨脹、薪資成長率、基金收益)無法獲得恰當的保障。不過，綜觀整個勞工運動的策略似乎是集中在「舊制退休金如何保障」的議題上，特別是面對到個人帳戶制幾乎是無法推翻的狀況下，舊制的保障成了唯一的題目。正因為這一個集中反對將舊制一筆勾消的火力，要求舊制退休金應當併入新制一起計算，使得整個爭議繼續延續，部份條文也無法通過而保留到朝野協商⁶³。6月4日，整個條文除了國民黨與民進黨黨團簽字同意之外，代表全總／親民黨的林惠官，以及與工委會合作的無盟高金素梅皆拒絕簽字。林惠官信誓旦旦的表示，如果親民黨向勞委會妥協，他將要求新舊制銜接的條文記名表決，要「全國勞工看看是那個立委讓勞工損失上百萬元的退休金」⁶⁴。高金素梅與工委會還要提出如下的修正條文：「將舊制年資併入新制中，由僱主三年內提撥完成」⁶⁵。以後見之明來說，這策略似乎是無力翻轉整個勞退新制下的一種邊退邊打；不過，勞委會之所以會強力推動勞退新制，正是要一筆勾消過去勞基法下的退休金責任，這從1989年趙守博以來的歷任勞委會，立場都是一致的，歷史上看來，也許這反而是最難以攻破的城牆。

無論如何，這時行政院也推出了一個纏鬥多年的勞動三法修正案，由於其中對於教師組工會、會務假、與罷工等議題依然採取限制

63 苦勞報導，2004/05/27-2。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=93927。

64 苦勞報導，2004/06/04。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94565。另外，林惠官自己發出所謂「林惠官委員對於退出六月四日勞退條例黨團協商的主張」新聞稿說，這種法案「棄勞工如敝屣，親民黨怎可簽字？」見http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94561。

65 工人立法行動委員會新聞稿，2004/06/04。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94555。

的態度的態度，迅速引起工運與工會的緊張與動員⁶⁶。最耐人尋味的是，全產總就在6月4日這一天舉辦記者會，呼籲立法院儘速通過全產總版的勞動三法，讓勞工籌組工會能有更大的空間，為工會運動注入新的活力⁶⁷，看起來，整個焦點轉向到勞動三法的討論，客觀上不利於集中勞工的力量。此時，全產總自己過去的主張即將失敗，實在不應當僅僅提出勞動三法的訴求而已。

6月7日中午，朝野重新展開勞退金新制協商的同時，勞委會現場提出一項對舊年資保障的修正案：「將針對舊制年資的提撥率進行精算，並要求僱主五年內足額提撥，如有違反將按月連續處罰」⁶⁸。對此，林惠官則於下午表示，在「不滿意但勉強予以接受」的狀況下，他會簽署協商結果；同時，他也發出新聞稿說：「明定僱主五年內足額提撥的責任，勞工至少可以……嚴加監督把關……今天的結果，其實只是勞工的小勝」，並「相約下一步再戰」⁶⁹。這裡所謂「勞工小勝、相約再戰」恐怕是個一廂情願的看法。因為過去勞委會無能處理勞基法下的退休金，更有心要丟開這個責任，加上這一條修正案也不可能處理這個問題的。勞委會這個作法基本上是欺騙的成份居多。

不過，真正高段的是資方與勞委會的雙口相聲。6月8日，工業總會等資方團體直接到立法院公開向立委們表示，新制中提撥率6%太高，很難立即達成，而舊制中五年內撥足的規定更將造成企業龐大負擔⁷⁰。工總忘記了在過去三年的立法過程中，自己或其代理人們從來沒有一次提出6%提撥率太高的說法，這個時候來鬧場，恐怕是趁亂打劫

66 苦勞報導，2004/06/09-2。http://old.cooloud.org.tw/articles/article.asp?id=94928。

67 請參考《工運年鑑2004.06-2005.05》頁10，2004/06/04條目。

68 苦勞報導，2004/06/07。http://old.cooloud.org.tw/articles/article.asp?id=94795。

69 全國總工會、立法委員林惠官辦公室。標題為「勞退金條例協商，不滿意但勉強暫予接受。協商版僅現職者舊年資獲保障，相約下一步再戰！」

http://old.cooloud.org.tw/articles/article.asp?id=94790。

70 請參考《工運年鑑2004.06-2005.05》頁14，2004/06/08條目。

的成份居多。當天，陳菊馬上跳出來高分貝向社會喊話，說勞退條例已經空轉十年，倘若再不通過將難以向八百萬名勞工交代⁷¹。6月10日，繼工總之後，全國商業總會與中小企業協會也舉行記者會說，在未與工商及勞工團體針對勞退金新制充分協商、建立共識前，即讓政府以公權力強制規定企業將大筆資金投入閒置又沒有效率的基金中，是不負責任的做法⁷²。與工總一樣，商總與中小企業協會，以及其代理人們，在立法過程中從來也沒有為此問題說過話，目的恐怕也是想看看能否不戰得利。這時，中小企業主代理人的台聯立委程振隆急忙跳出來演了一齣「盡忠報主」的好戲，他說，台聯希望資方的負擔不要太重，因此新制的提撥率應分三年逐步從2%、4%到6%，而舊制中五年足額提撥，也應改成七年，並以撤簽朝野協商作為挾持⁷³。陳菊這天抖出重話了，說「誰阻擋勞退金新制，誰就是歷史罪人」⁷⁴。這明的是對著資方晃刀，暗的卻是向著勞方開槍。當時勞委會已經放出耳語暗指無盟及工委會為特定政治利益，而阻礙廣大勞工受勞退新法的保障了⁷⁵。

資方或許想在亂軍中撈到好處，但是與勞委會這場雙口相聲，不折不扣是記重手。過去勞基法無法保障勞工退休的錯誤，突然變成是勞方的責任，變成誰要不棄守，誰就是歷史罪人一樣。這一天，無盟發表聲明，除了新舊年資銜接條文將要求記名表決之外，會簽署朝野協商，這也意味著勞退金新制將在院會表決後通過了⁷⁶。戰場已經清

71 見《聯合報》，2004年6月8日。標題為「陳菊指勞退條例拖十年未通過對勞工無法交代」。

72 請參考《工運年鑑2004.06-2005.05》頁17，2004/06/10條目。

73 苦勞報導，2004/06/10。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94963。

74 請參考《工運年鑑2004.06-2005.05》頁17，2004/06/10條目。

75 工委會新聞稿，2004年6月10日。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94946。

76 高金素梅立委辦公室新聞稿，2004年6月10日。文稿中說：「無黨團結聯盟不會簽署協商版本，但是無黨團結聯盟也不會技術擱置勞退新制，讓我們在院會中，記名表

理，剩下的不過是謝幕後的問題了。

工運團體以及具有動員實力的工會，包括全總、全產總、自主工聯、中華電信工會、全國教師會、台塑聯合會、高醫工會、台灣電力工會、台灣省自來水工會、左營海軍醫院工會、大台北瓦斯工會、欣欣天然氣工會、尊龍客運產業、新竹縣產總、勞權會……等等，於11日開始聚集在立法院外，主要目的不是反對勞退新制，而是反對限制教師組工會、不得罷工以及罷工冷卻期的勞動三法修正案。當晚9點15分，勞退金條例進行爭議條文的表決，通過了朝野協商的版本，明定了舊制年資保留不保障，舊制退休金五年內足額提撥，新制提撥率從第一年必須是6%的條文。作足戲的台聯於新制通過後，也沒忘記資方的利益，提出了附帶決議案，要求政府以低於金融行庫利率，將新制勞退基金提供給中小企業貸款。雖然，此附帶決議並未通過，但應當也足以令資方溫暖在心頭。而攸關全國勞工團結與爭議權的勞動三法，則在抗議聲不斷下，沒有通過⁷⁷。單以勞工退休金新制來說，可算是大獲全勝的陳菊，自言：「回顧一生，曾經歷許多挑戰與艱苦……我還是不放棄希望」，並說此勞退金新制通過乃是「14年的爭議終於找到一個共識的新起點，是台灣勞工的福氣」⁷⁸。

新制通過四天後，就在全國工運團體痛罵勞委會與立法委員的高聲之中，選擇不參與戰鬥的全產總，這時突然再度提出附加年金的主張。6月15日，應陳水扁之邀，全產總理事長盧天麟赴總統府表達意見說，未來對於以兆計的勞退基金的管理與運用必須要有嚴格的監督機制，而舊制中的五年足額提撥，全產總也對勞委會「寄予相當厚望」，另外，勞保老年給付的年金化「刻不容緩」。最重要的，全產總說

決」。亦即，除了新舊年資條文的協商版本之外，無盟不會拒絕簽署朝野協商，而使
得立法院無法進行三讀。<http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94936>

77 以上整理參見《工運年鑑2004.06-2005.05》頁18-20，2004/06/11條目。

78 行政院勞工委員會新聞稿，2004年6月11日。

<http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=95031>。標題為「0611主委致詞參考」。

「仍然會持續推動附加年金的公投，從法律通過到勞工開始請領個人帳戶中之退休金還有一段時間，我們不放棄任何能夠扭轉制度的可能機會」⁷⁹，著實令人錯愕。

無論如何，一個恐怕會令林惠官憤怒的消息是，根據苦勞網記者的實地採訪，2005年3月28日，在勞委會與人力資源企管顧問座談中，勞動條件處處長李來希竟然敢公開說，勞退金條例所稱舊制中五年足額提撥的部份，關於足額的認定，並沒有統一的標準，事實上無法執行，請資方不必緊張。沒想到李來希說了實話，見了報，卻因此調了職⁸⁰。

六、勞退對抗失敗之後

從1984年的勞基法到2004年的勞工退休金條例，整整20年來的轉變不可謂不大，以後見之明來說，從「單位責任制」變成「個人帳戶制」的轉折，也許可以直觀的說是新自由主義的勝利；但是，在這過程當中，社會保險並非一點機會也沒有。回顧歷史，我們看到的並不是社會保險制必然會落敗，而是在有機會推動的狀況下，不戰而敗；至少，1991年的勞委會版、1996年國發會的二選一、2000年陳水扁競選承諾、乃至2001年的自由選擇中，都曾經出現過這個主張（即便是部份的出現過），在全力推動的狀況下，也不見得無法激起有意義的社會辯論。可惜的是，議題的推動者在民進黨當權後，缺乏必要的堅持，乃至於後來一敗塗地，拱手將這些歷史機會白白浪費掉，也把這個議題「消費」掉了。當然，除了如此批評之外，最重要的是理解這個失敗

79 全國產業總工會新聞稿，2004年6月15日，題為「全產總向總統陳情，表達對勞工退休金之訴求」。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=95323。盧天麟這時所說的「不放棄任何扭轉制度的可能機會」，恐怕已經很難令人信服了

80 見《工運年鑑2004.06-2005.05》頁154，2005/03/28條目。這是經過苦勞網記者的證實。

背後更為歷史性與結構性的因素。

回到一開始所提出的，本文包含了三個分析的面向：論述的、階級政治的、以及個別行動者的。在論述分析的面向上來看，可以進一步看到福利論述消失的原因。當然，過去20年來高喊著「東方福利國」的民進黨政治派系，以及外圍攀緣者，在人們回過頭來檢視他們過去的主張時，可能看到的是一個政治欺騙的典型：他們可以很快把過去的主張丟到一旁，縱使這些主張曾經讓他們在大大小小的選舉中獲得人民的青睞，也絲毫不覺得難為情。這固然是一種檢驗方式，但是顯然還無法解釋民進黨政治派系的轉變。事實上，這些福利主張的實際運作過程裡，真正的原則是族群國族主義，福利論述可以說是個「附加的」、或是「額外的」政見，用以補充「新」國家的社會內容；而即便是額外的性質，福利國家論述中的社會性，都必須被修訂為「社群性」的，以免與族群政治內在的排他性相衝突。這是為什麼在1995年以來，族群國族主義一路跟著李登輝與陳水扁高漲後，在民進黨中的福利國家論述就一路消失的歷史結構⁸¹。

再者，從階級政治的面向來分析，首先是國家的角色問題。當它的正當性在80年代末被資本與工運挑戰的同時，逐步的與資本同盟，以掃蕩社會運動、降低勞動條件，順從了資本的意願。這個資本與國家同盟的狀況維持到了兩千年民進黨取得政權後，表面上看起來似乎有了些許的不同，社會福利的聲音似乎可以在政策形成初期發揮影響力。不過，正如上述論述分析所言，民進黨的政治傾向從來就未曾真正經歷過左翼的挑戰，福利論述不過是曇花一現的、乃至於符合國族動員的選舉策略而已，期待這個政權會自然向左轉變，支持社會福利與保險的政策，恐怕也不太可能，更何況，如同本文之前所言，在1994年關於健保的勞資政分攤比的鬥爭中，民進黨已經不再懼怕與資

81 甚至到了民進黨執政末期，都還可以利用公教人員的「18%」來做族群動員。可見福利論述要出現是高難度的。

本站在一起了，那麼兩千年後的國家性質，也就不可能左傾而轉向社會福利。準此，表面上的些微轉變，並非是關聯到國家性質的意義了，相反地，具有一個「複製歷史」的性質。

所謂「複製歷史」是指國家統合主義的再生。在兩千年取得政權的民進黨，因為過去與社會運動的關係密切，使得部份左傾人士、與所代表的福利聲音隱隱的保留在這個國族主義的政黨之中。這在兩方面都是有用的，第一，民進黨巧妙的運用了既有的工運關係，將工運頭人逐步收編，外在的瓦解了工運的對抗力量；更進一步的，扶植特定的人士，滲入工會聯盟之中取得領導權，從內在瓦解了聯盟的力量，直接對可能的反對者消音。這種透過利益與權位分配來操控著社會團體的動員(與反動員)的手法，看起來與國民黨過去的統合主義類似，唯一不同的是，當時國民黨背後聳立的是軍警暴力的恐怖監禁，這時民進黨肩上揹的則是國族主義的閃耀金刀；若要說國民黨是「威權侍統合主義」，這裡不妨說民進黨是「國族統合主義」(當然，這一點不是這篇文章所能完整論證的了)。第二，福利的聲音被統合進民進黨裡頭，卻一點都不保證它的擴散，反而見證其凋零；民進黨透過一個簡單的「自由選擇」概念框架，就可以把一個左傾的社會保險制度想像給悶死，在缺乏左翼傳統的台灣社會裡，把「個人」抬高到社會公平問題的起點的地位，然後透過在議會而非街頭的對抗，以精巧的措辭逐步的將法案文字轉向，乃至最終完全將意義掉轉，徹底取消了福利想像的可能性。

無論如何，在階級政治的分析上，除了國家與資本的同盟之外的力量，便是在企業／廠場工會制度下的勞工運動。正如一開始所說的，1984年訂定的勞基法實際上無法保障大多數勞工的退休生活；而所謂「大多數」也者，主要是指涉在私營企業以及中小企業裡頭的勞動者。當然，自主工會是保障勞工的重要機制，如果台灣的自主工會強盛，也許可以透過與資方簽訂團體協約來爭取更大的退休保障。但也

如眾人所知，真正具有力量的工會通常是傳統公營事業以及大型私人公司下的廠場／企業工會，這些勞工在舊制的退休準備金提撥上也大致沒有問題，換句話說，退休生活未獲保障之勞工，存在於工會組織力量最為薄弱之處。於是，我們看到了一個景象，真正具有對抗實力的工會恰好是不須面對此次勞退制度轉變的工會，而沒有工會保護之勞工，也無能在歷史上為自己發聲，形同啞。這正是以廠場／企業工會為主的台灣工運最大的問題：無能去組織與保護那些未受組織保護者，使其在制度的更替之中，更形弱勢，更為邊緣，更受剝削。另外，由於這個特殊的組織形式，使得勞工對「工會事務」的想像，極為貧乏，會員與幹部兩相牽制，將運動能量緊緊鎖在自己會務的直接利益上，無法透過組織的擴大而產生思惟的交流與激盪，這種狀況下當然不可能對於整體國家性質有何種特定的看法。

最後，則是個人行動者（以及團體）的分析面向。在這整個制度的轉變過程中，無論是1991年勞基法與勞保修正案、1993年的勞基法修正案、1994年的健保鬥爭、到1997年的公積金方案、2001年的經發會、以及後來進入立法院的戰鬥，特定的行動者與團體在特定的時刻考慮了特定的因素，做了一些決定，產生了一定的效果，特別是在90年代幾次工運與資本、國家的對抗，都取得了某些成果，暫緩了新自由主義的擴張。當然，這些決定與行動並非是沒有限制的，更不是完全「自願主義」的，他們的行動，是在國族主義的威力下、在企業廠場工會的限制中、在勞、資、政三方架構裡、在資本與國家逐步夾擊之際、最後，是為（新的）國家統合主義架構所吸納，成為國家的一部分。正是因為作為行動者的力量，曾經奮力抵抗過新自由主義的實現，人們因而承擔了被批評的歷史責任；也正是因為作為行動者的力量，在結構困境下逐步退卻，人們因此更需看到遠為複雜的歷史面向，尋求超越的可能。

無論如何，總結台灣80年代末逐步浮現的左傾政治力量，在1994

年前後由勞工運動所支撐住的社會福利想像，與新潮流系的大論述兩兩交織，剛好形成了一場歷史的誤會：右邊是族群政治下的額外裝飾，左邊則是工會直接利益的勉強延伸，兩個既真實又虛偽的相遇，激盪出一場既豐盛又貧脊的福利風潮。而如果說此次勞退制度的歷史案例能夠提供我們什麼樣的省思或啟示的話，也許我們應當要先面對的不是國家與資本的同盟，而是工運內的廠場／企業工會的形態與想像，唯有先改變此體制，才有可能建造真正屬於勞工的聯盟，並從中創造新的認同。再者，如果福利論述要能夠真正發揮作用，還是得先面對台灣特殊的族群政治，除了得避免掉入社群排他性思索的陷阱，更得直接的對抗這個以族群作為切分線的國族主義。最後，在一個缺乏團結傳統的社會之中，「個人自負其責」之原則，正是個值得不惜代價直接對抗的重要課題。

參考書目

- Gough, Ian (1995), 《福利國家的政治經濟學》，古允文譯。台北：巨流。
- 王振寰(1995)，〈台灣新政商關係的形成與政治轉型〉，見徐正光、蕭新煌編《台灣的國家與社會》。台北：東大。
- (1996)，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 王增勇(2005)，〈社區照顧的再省思：小型化？規格化？產業化？〉。《台灣社會研究季刊》59期。
- 台社編委會(2004)，〈邁向公共化、超克後威權：民主左派論述的初構〉。《台灣社會研究季刊》53期。
- 台灣勞工陣線(1999)，《台灣勞工的主張：2000年勞動政策白皮書》。台北：勞動者雜誌社。
- 吳也魯(2002)，〈退休金改制之探討〉，見苦勞工作站編《審判經發會》。台北：苦勞工作站。
- 金寶瑜(2005)，《全球化與資本主義危機》。台北：巨流。
- 陳政亮等編(2006)，《工運年鑑2003.06 - 2004.05》。台北：世新大學社會發展研究所、苦勞網、台灣勞工資訊教育協會。
- (2007)，《工運年鑑2004.06 - 2005.05》。台北：世新大學社會發展研究所、

苦勞網、台灣勞工資訊教育協會。

郭明政(1997)，《社會安全制度與社會法》。政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。

——(2006)，〈勞退新制之政策形成與立法中分析〉。《台灣勞動法學會學報》5期。

單驥(1987)，《勞基法中退休準備金提撥率之調查及研究》。中華經濟研究院。

傅立葉(2000)，〈老年年金、政黨競爭與選舉〉，見蕭新煌、林國明編《台灣的社會福利運動》。台北：巨流。

詹火生、林昌勳(2002)，〈勞工退休金政策分析：國家干預的觀點〉。《國政研究報告》。網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-020.htm>

趙守博(1992)，《勞工政策與勞工問題》。中國生產力中心。

簡錫堦(1993)，〈窮人互助會怎算是福利制度〉。《新潮流》5期。

官方資料

立法院公報：第80卷，第77期；第80卷，第84期；第80卷，第98期；第81卷，第10期；第82卷，第59期；第91卷，第64期(下)；第92卷，第27期；第92卷，第34期；第93卷，第6期

行政院函，中華民國八十三年6月27日台八十三勞字第二四三六一號。

行政院勞委會《當前重要勞工法案說帖》，2002年3月。

其他

《工訊》：第1期

《台灣工運》：第1、7期

《青年之聲》：第16期

《紅燈左轉》

《勞動者》：第52、57、58、65、91、92、120、121、122、132期

《新潮流》：第3至20期

《敬老年金運動問答手冊》

《中國時報》，1991年11月7日。

《自立早報》，1991年12月2日。

《聯合報》，2004年6月8日

苦勞報導，2004/05/27。<http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=93917>

苦勞報導，2004/05/27-2。<http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=93927>

苦勞報導，2004/06/04。<http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94565>

- 苦勞報導，2004/06/07。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94795
- 苦勞報導，2004/06/09-2。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94928
- 苦勞報導，2004/06/10。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94963
- 苦勞評論，2004/06/12。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=95118
- 苦勞社論，2007/07/22。http://www.coolloud.org.tw/node/5459
- 工委會新聞稿，2004/06/04。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94555。
- ，2004/06/10。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94946。
- 民主進步黨第十屆第八十五次中常會新聞稿，2004/06/15。
- 全國產業總工會新聞稿，2004/06/15。
- http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=95323。
- 全國總工會、立法委員林惠官辦公室新聞稿，2004/06/04。
- http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94561。
- ，2004/06/07。http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94790。
- 行政院勞工委員會新聞稿，2004/06/11。
- http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=95031。
- 高金素梅立委辦公室新聞稿，2004/06/10。
- http://old.coolloud.org.tw/articles/article.asp?id=94936