

# 養老保障制度(台灣 孫迺翊)

國立政治大學勞工研究所/中華社會保險學會合辦

## 海峽兩岸社會保障制度學術研討會

2010/09/13 圓桌論壇與談稿

國立政治大學法律系副教授 孫迺翊

我國老年安全保障制度，原已設有勞工保險與公教人員保險兩大體系，提供一次性老年給付，施行逾四十年，最近幾年則有幾項最新重要進展：首先，立法院 2007 年完成國民年金法之立法，2008 年 10 月 1 日起開辦國民年金保險。此項制度保障最主要是為被排除於公保、勞保的國民提供老年經濟保障：在 25 至 65 歲的就業人口中，參加勞保者佔 53.98%，軍公教保佔 3.79%，私校教職員保佔 0.26%，其餘未加入任何社會保險之人口佔 32.16%，其中包括家庭主婦、未就業之身心障礙者、長期失業、轉業待職者以及六十五歲以下的農民等。這些國民多屬經濟弱勢者，如能納入原有老年社會保險體系，較能符合社會互助原則，惟國民年金制度規劃與立法時無法克服體系整合之困難，因而為其獨立設置一項社會保險體系，使其單獨形成一「弱勢互助」的團體。其次，國民年金制度之施行，同時也意味著我國老年安全保障制度在「津貼」與「社會保險」兩種典型中明確選擇了後者，過去為未能加入公保、勞保的經濟弱勢民眾所設置之各種津貼制度，隨著國民年金之實施逐步退場。除此之外，保險對象涵蓋最廣的勞工保險法也隨之修正，從一次性給付改為年金給付，退休年齡亦將逐步提高至六十五歲，

按社會法為高度政策導向的法領域，對於社會福利制度的研究，法律學門大多追隨於社會學或福利政策之後，當政策已告確立、法律制度建立後，為解決因此產生的爭議問題，法釋義學才開始針對法律關係、憲法保障、權利性質加以研究。但社會保險制度的存續不能自外於動態發展的社經結構條件，需要經常動態調整，例如退休年齡之提高、保費費率與給付水準之調整，在法釋義學上，除須探究如何確保保險人（國家）與被保險人（國民）之間的法律關係及雙方之權利義務之外，如何在長期性的權利保障與動態調整之間取得平衡，亦為一項重要課題。以全民健保為例，全民健保制度實施之後，健保局與被保險人間及其與醫事服務機構之間的法律關係、全民健保醫療給付請求權之內涵等議題開始受到重視，相關法釋義學之研究即明顯獲得充實。如今年金社會保險制度漸趨完整，涵蓋面已達全體國民，相關的法律爭議亦將隨之增加，法學上能否作出符合福利國家與社會保險本旨，兼顧基本權利保障之法釋義，攸關我國年金保險未來的發展。法律人倘若未能認知各該社會立法所欲追求的社會政策目的，社會政策背後所展現的福利國家意識型態，以及社會安全體系所立基之人口、

經濟與社會條件，那麼法律適用結果可能背離制度設立之目的，甚至阻礙社會安全體系的永續發展，或者製造更多的不公平現象。

事實上，我國大法官已針對勞工保險與公教人員保險作出多項憲法解釋，例如勞工保險的效力（釋字第 568 號）、保險給付（釋字第 310、316、549、560 號）、被保險人範圍（釋字第 456 號）、能否帶病投保（釋字第 609 號）等，也對於全民強制投保是否合憲（釋字第 472 號）、中央健保局與被保險人及其與保險醫事服務機構之間的法律關係定性問題（釋字第 466、533 號）、憲法上地方自治團體是否有分攤保費之義務（釋字第 550 號）等基本爭議問題，依據憲法的價值決定作出判斷。其中與，大法官釋字第 434 號解釋肯認公務人員保險法所生之養老給付請求權與期待權應受憲法財產權之保障。據此，倘若立法者為因應財政能力變化而調整社會保險給付或其計算方式，是否即屬侵害被保險人的財產權？此項解釋能否套用在勞工保險與國民年金的老年給付請求權？在後者尤有疑義，因為國家針對國民年金被保險人經濟能力上之差異，提供 40% 至 100% 不等的保費補助，則此類非由被保險人自己繳納保費所形成的年金給付權利，是否受同等的財產權保障？

就此，應可參酌德國聯邦憲法法院之見解。按德國聯邦憲法法院判決（BVerfGE 53, 257）關於公法上具有財產權性質的請求權是否受財產權保障所作的法學釋義，是立基於該國法定年金體系「隨收隨付」、「動態調整」的基本架構，它一方面強化負有繳納保費義務的被保險人相對於國家的權利地位，另一方面社會保險給付請求權的憲法保障並不阻礙社會保險制度的改革與變遷；它清楚地告訴立法者與被保險人，維繫社會保險制度的永續存在乃是所有被保險人共同承擔的責任，當社會與經濟結構變遷產生制度改革需求時，立法者調整制度的形成自由界限何在，被保險人所能享有、不能任意加以剝奪的權利內涵又何在。晚近德國為因應生育率過低、人口結構老化帶來的年金保險財務危機而採取一連串改革措施，其聯邦憲法法院也同樣透過憲法解釋（BVerfGE 103, 242），宣告向來二代契約模式的法定年金保險制度設計違憲，促使立法者將育兒、照顧失能家人等無償家務勞動的貢獻，納入社會保險的權利建構面向，藉以調整德國福利國家性別二元化的結構，而其中聯邦憲法法院判決所稱之「世代保費」（generativer Beitrag）即延續社會保險相互性關係以及憲法上平等原則發展而來。我國年金保險之財務運作並未採取「隨收隨付」制，德國法學釋義是否全盤繼受容有討論餘地，但其所遵循之相關基本原則亦為歐洲人權法院判決所採，仍值得我國大法官解決相關爭議時參考。