



# 我國勞工退休基金 之改革與運用

台大經濟學系 副教授 李顯峰

民國90年代以來，我國人口出生人數呈現快速減少的現象。因全球化環境變遷及觀念改變，生育率持續下降。民國85年出生人口數為32.55萬人（出生率為千分之15.18），但民國95年出生人口數只有20.44萬人（出生率為千分之8.96），人口結構呈現快速老化的現象，科技醫學技術發達，壽命延長，我國也面臨老年人口逐年增加的衝擊。民國82年我國已邁入高齡化社會，民國92年我國65歲以上人口占總人口比率達9%，相較同年南韓為8%，新加坡為7%，日本則高達19%。全球性人口結構的老化對於總體經濟及社會安全

需求的影響甚大，而我國人口結構的快速老化的現象更為明顯，建構完善的社會安全制度更為重要，其中勞工退休後的生活保障顯得相當重要。

由於全球化的影響，我國傳統產業外移與大量引進外勞，對國內基層勞工的影響甚大，對於勞工退休後生活的保障相當重要，如何有效管理及運用退休基金是相當重要的課題。

## 勞工退休制度之內容

民國93年之前，我國勞工退休制度原依據「勞動基準法」設計，勞工退休時一次付清退休金。然而因我國企業結構以中小企業為主，占全體企業95%左右；企業的平均存續期間不長，依據行政院勞委會統計，平均存續期間約為13.3年，勞工的流動率偏高，民國92年的調查顯示各業受雇員工在同一事業單位的服務年資平均只有6.13年（轉引自賴勁麟，2005），對於本國籍受雇員工領取退休金的保障程度有所不足，直接衝擊勞工的生計保障，須加以改進。民國93年6月立法院通過「勞工退休金條例」，於民國94年7月1日實施，但「勞工退休金條例施行細則」則延至民國96年11月才制定實施，勞工退休金制度乃採行新舊制度併軌實施方式。



表1 我國勞工退休金與勞保老年給付之比較

項目	勞工退休金		勞保老年給付
	舊制	新制	
法源依據	勞動基準法	勞工退休條例	勞工保險條例
適用	適用勞動基準法之勞工	適用勞動基準法之本國籍勞工	符合勞工保險條例規定者
收支管理單位	台灣金融控股公司（昔中央信託局，收支、保管及運用） 勞工退休基金監理會（管理、收支及運用之監督）	勞工保險局（收支及保管） 勞工退休基金監理會（審議、監督及考核）	勞工保險局
提撥	雇主依每月薪資總額2%-15%提撥勞工退休金準備金	雇主提撥勞工每月工資6%（含）以上，勞工自提每月工資6%以內	勞工每月向勞保局繳納保險費
給付方式	一次付清退休金 確定給付制	年資滿15年月退休金，年資未滿15年領取一次給付 確定提撥制	一次給付（未來將朝年金化方式規劃）
給付標準	依據退休前6個月平均工資計算。 $(1-15年) \times 2基數 + (16年-) \times 1基數 \leq 45基數$	個人帳戶累積金額及收益。 $(提繳工資 \times 6\% \times 12個月 \times 年資) + 累計投資收益$	依據退休前3年平均月投保薪資計算。 $((1-15年) \times 1個月 + (16年-) \times 2個月 \leq 45個月) + 60歲以後年資 \leq 50個月$

資料來源：行政院勞工委員會勞工保險局、劉邦寧（2005）

一項完整的退休生活保障模式可包括三層，第一層為政府提供的社會年金制度（例如國民年金給付），主要是消除貧窮因素；第二層為雇主給付的退休金制度，第三層為個人自行選擇儲蓄的退休理財，如購買商業年金保險等。本文只討論其中第二層的保障。

勞工退休制度是勞工退休時，雇主依法給付予勞工的退休金。表1列出我國勞工退休金新舊制度差異與勞保老年給付制度差異之比較。首先，比較勞工退休制度新制與舊制的差異。在法源依據方面，舊制係依據「勞動基準法」，新制則依據「勞工退休條例」的規定。適用對象亦有差異，舊制適用於勞基法之勞工，新制則只適用於勞基法之本國勞工。收支管理單位方面，舊制委託中央信託局（現在已經併入新成立的台灣金融控股公司內）管理基金的收支、保管及運用，新制則由勞工保險局負責收支保管事項，並由勞工退休基金監理會就勞工退休基金之新舊制作管理與監督。舊制由雇主依每月申報的薪資總額提撥2%至15%的金額至勞工退休準備金帳戶內，作為勞工退休準備金。該帳戶為專款專用，所有權屬於雇主。

另在請領條件方面，舊制為在服務單位退休並且符合請領退休條件時，由雇主給付退休金。但如上述，因我國許多中小企業的平均存續期間約為13年左右，加以許多雇主常忽略提存退休金準備且勞工時常更換工作，導致勞工在退休後無法領取退休金，發生生活保障的重大缺口；新制則採設置個人儲蓄帳戶方式，屬於勞工個人可攜帶式，不至因轉換工作或企業倒閉而無法領取，勞工年滿60歲時向勞保局請領個人帳戶累積的金額。給付方式方面，在舊制為退休時一次付清，新制則可自行選擇逐月領取（月退）或一次給付。至於給付標準，舊制係依據退休前6個月平均工資計算，前15年每一年給2個基數，第16年起每一年給1個基數，最高總額以45個基數為限。新制則領取個人帳戶累積金額及收益。

至於另一項勞工老年的生活保障是勞保老年給付，須注意的是該制度與勞工退休制度不同。勞保老年給付係依據「勞工保險條例」提供的一項給付，勞工每月向勞保局繳納保險費，若被保險人符合老年給付條件時，勞保局依據被保險人申請時的保險年資及投保薪資核算其老年給付金

額。給付的標準為依據退休前3年平均月投保薪資計算，前15年每一年給1個月，第16年起每一年給2個月，最高總數以45個月為限，加計60歲以後年資，最高總數以50個月為限，未來將朝年金化方式規劃。

### 勞工退休金新制之特點及舊制銜接

勞工退休金新制具有以下優點，新制度係以個人專戶為主，年金保險為輔。雇主應按勞工每月工資的6%（或以上）提繳退休金，存於勞工退休金專戶；僱用勞工人數200人以上得事業單位經公會同意，事業單位無工會者，經二分之一以上勞工同意後，可投保符合保險法規定的年金保險。其次，擴大適用對象，新制將定期契約工、工讀生、清潔工等皆納入。雇主（實際從事勞動）及不適用勞基法本國籍工作者（經雇主同意為其提繳退休金）或委任經理人等得自願提繳。勞工於新制實施後，遭雇主依法訂事宜資遣時，其適用勞工退休條例後的年資，雇主仍應發給資遣費，每滿一年給與0.5月平均工資，最高發給6個月平均工資。

此外，勞工得在其每月工資6%之內，自願另行提繳退休金。其自願提繳部份得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除，享有租稅優惠；並且勞工退休基金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率，如低於該利率由國庫補足。又年滿60歲即可請領退休金；勞工於請領退休金前死亡者，得由其遺屬或指定請領人請領一次退休金，而勞工開始請領月退休金時，應一次提繳一定金額為保險費投保年金保險，供為未來存活超過平均餘命時的生活需要。新制規定雇主應按每月工資的6%（含）以上提繳勞工退休金，使企業的營運（人事）成本明確，有利於企業的營運規劃。

退休金制度提供新制與舊制的轉換及銜接，考慮甚為周全。民國94年6月30日新制實施前已適用勞基法的勞工，得選擇適用舊制或新制，若未選擇，則維持適用舊制規定，但5年內



仍可選擇新制，並於選擇新制之日起15日內申報。而選擇新制後，不得再變更為舊制；於新制實施後，初次受雇或轉換工作之適用勞基法本國籍勞工，一律適用新制。關於舊制年資保留及結清，新制實施後勞工若仍在同一事業單位服務且選擇適用新制，其之前舊制的年資應予保留。如依規定終止勞動契約時，應以契約終止時的平均工資，計算該保留年資的資遣費或退休金。另保留的舊制年資可於勞動契約純存續期間內，由勞雇雙方約定以不低於勞動基準法的給予標準結清，結清的舊制退休金得入個人帳戶或年金保險，勞工全數移入退休金，始得採計工作年資併計為勞工退休條例的工作年資，但移入時應通知勞保局或保險人。

然而任何一項制度皆難免同時會存在優缺點。勞工退休金新制固然能避免雇主逃避僱用中高齡勞工成本相對偏高，以致降低僱用中高齡勞工的意願；且能保障勞工退休後的生計需求，採行確定提撥制（defined contribution），具有提存準備制的精神。並且規定一最低的運用保障收益，固然能保障勞工退休後的生計需求。對雇主而言，不會因勞工同時大量退休導致提撥不足而無法給付的風險，可以減少勞資糾紛。

反之，若企業面臨獲利衰退虧損時，提撥退休金將提高企業的營運成本，降低資金運用的彈性。另對於勞工而言，優點如上述可確保其權



益，缺點則為可能受到通貨膨脹的侵蝕；具有個人公平性，不具世代移轉的功能，提高勞工參與工作的意願。在退休基金的運用上，一般為多重基金管理，或直接開放委託金融機構提供基金或退休商品投資管理。（請另參見蔡美炯，2005）此外，可能導致僱主增加僱用部分工時勞工或派遣勞工，減少雇用定期契約勞工，影響勞動市場的就業結構。

### 勞工退休基金之管理運用

#### （一）勞工退休基金監理會之組織職掌

我國現行的勞工退休金制度包括上述的舊制與新制並立，分別成立勞工退休基金。以往舊制勞工退休基金依規定，委託台灣銀行辦理基金的收支、保管及運用業務。新制退休金實施後，民國96年3月經立法院通過「勞工退休基金監理委員會組織法」，經總統公布實施。民國96年7月2日成立勞工退休基金監理會，其為行政院勞工委員會下設立之三級機關，遴聘由全國性勞工團體、雇主團體及政府機關所推薦的代表與學者專家合計21位組成，並將舊制勞工退休基金納入統籌辦理。

依據勞工退休基金監理會組織法第3條，監理會掌理的事項計有17項，範圍包括該基金收支保管及運用之規劃及審議，基金整體運用績效及年度運用計畫之決定，基金投資國內外金融市場

之研究分析，基金委託國內外資產管理機構之研究及其績效分析，基金資產配置及運用策略之研議與執行，基金委託金融機構之遴選及委託合約之訂定，基金運用績效評估指標及風險準則之訂定，基金控管程序及稽核檢查作業之訂定，基金年度預算及決算報告之編制及核定事項，基金整體組合風險指標之計算，基金年度稽核計畫之訂定，基金委託經營之監督及考核，基金管理法令之執行及稽查，基金委託經營績效之監督及考核事項，基金資訊作業之整體規劃、系統分析、程式設計、資料處理及其他有關資訊管理事項，年金保險實施之相關事項，及其他關於該基金業務管理及監督事項等。涵蓋範圍相當周延。

#### （二）退休基金投資之運用

一般而言，退休基金投資運用的基本原則包括收益性原則、穩健性原則、流動性原則與福利性原則等。為提高基金的運用效益，宜考量長短期資產的配置，可將基金投資於非固定收益資產（股票基金或房地產等）。另可將基金委託專業機構或投資經理人操作，當然會涉及委外的規模大小及評選機制、委外費用、投資國外資產的比例分配等問題。

在穩健性原則方面，宜注意風險控管及分散投資。勞工退休金新制採用確定提撥制而言，積極性投資者願意承擔較高風險者可以從事較積極性的資產配置，可以配置較多股票型基金的投





資。在風險控管方面，由於新制採行確定提撥制，可參考國外的經驗，可由基金（投資者）參與者決定投資內容，因而基金參與者也須自行決策，分攤相當程度的風險管理責任。其次，流動性原則方面，宜注意因應支付隨時退休者的資金需求，由於新制採行確定提撥制，基金的投資參與者會注意隨著退休時點的來臨，可增加流動性較高資產配置的比例，以符合退休者的資金需求。至於福利性原則方面則是在退休基金運用的效率面之外，考量對社會全體或基金參與者之影響。（詳細請參考賴勁麟，2005）

以英國退休金制度為例，係由國家基本養老金（公共年金）、職業退休金及商業年金等三層支柱所構成。第一層支柱公共年金的應用，可作為隔夜拆款用途。民營的職業退休金制度則由退休金管理局監控，多數以信託方式辦理，受託人委員會對退休基金的投資安排方式包括自行經理、委託外部經理人、與保險公司簽訂契約（保險公司經理）等。英國退休金的資產配置方式，係由私人及民營職業退休金資產配置先行處理，公立退休金再跟隨處理，具有若干參考價值。（楊文學，2006）

依據「勞工退休金條例退休基金管理運用及盈虧分配辦法」或「勞工退休基金資金運用作業要點」，已對於運用原則、作業方式、風險控管等都加以規定，規範退休基金存放於金融機構的運用原則（信用評等）及存款於金融機構不得超過該金融機構淨值的一個百分比。

至於基金的福利性方面，對於勞退基金貸放供各級政府或公營事業機構辦理有償性或可分年編列預算償還的經濟建設或投資支出之作業，也已加以規定。對於投資對象之原則也加以正面表列方式規定，包括上市櫃股票、受益憑證、債券型基金、股票型基金及平衡基金、購買公債、金融債券、公司債、可轉換公司債、短期票券、外幣存款、不動產投資信託受益證券或不動產資產信託受益證券、股價指數期貨交易、有價證券借貸交易、黃金存摺等運用原則與作業方式都加以規範，但目前新金融產品創新日益蓬勃發展，以正面表列方式規定可能無法跟隨快速變化，但可透過即時彈性修訂勞工退休基金資金運用要點的方式彌補。

至於勞工退休基金資金運用收益規定為二年定期存款利率，實際上反而可能構成一項限制，未來可研究是否取消。目前新制採行確定提撥制，基金參與者自行承擔風險及基金最終盈虧，基金的操作績效高低對勞工的退休生計影響甚大。（另參見賴勁麟，2005）

關於基金的運用效率，依據行政院勞委會網站公布統計，至民國96年12月底止，新舊制勞工退休基金規模共計達6,936億6,891萬元，其中新制基金規模為2,346億8,051萬元。在資產配置方面，舊制勞退基金主要投資項目包括國內股票及受益憑證23.2%、存款39.58%、國外投資11.26%、債券及短票23.85%、貸款2.11%；新制勞退基金主要投資項目包括國內股票及受益憑證12.32%、存款82.05%、債券及短票5.63%。但受到自民國96年下半年美國次級房貸風暴對全球股市的重大打擊，台股連帶受到衝擊，導致至96年12月底止，全體基金的獲益為237億元，報酬率為3.92%，其

中舊制勞退基金獲益229億元，報酬率為5.4%；新制勞退基金獲益計7億5,552萬元，報酬率為0.42%。

勞退基金監理會表示，新制基金97年度資產配置除將銀行存款由96年度75%大幅調降為32%，在國內及國外比例分配分別為70%及30%，國外投資比例由96年度的5%提高為30%（包括權益證券13%、債務證券17%）；另考量股市波動風險及景氣下滑疑慮下，除將國內權益證券投資由96年度20%提高為25%外，並增加投資債券部位27%（包括國內10%、國外17%）。在舊制基金投資運用規劃方面，除投資國內權益證券從96年30%調升至33%外，國外投資比例亦由96年度之15%提高為20%。期望未來勞退基金資產配置持續能採取多元投資策略，分散投資風險，以國內外股債平衡配置方式，追求更穩健的運用效益。

未來我國勞工退休基金投資運用繼續朝向減少投資運用限制的方向努力，適當提高海外投資的比例，委託專業機構定期精算，審慎研擬投資運用的策略，參考外國退休基金機構評選及監控機制，注意風險管理，以提高基金運用的效率。

## 結語

由於全球化的影響，我國傳統產業外移與大量引進外勞，對國內基層勞工的影響甚大，對於勞工退休後生活的保障相當重要，如何有效管理及運用退休基金是相當重要的課題。勞工退休金新制具有相當多項的優點，採行以個人專戶為主，年金保險為輔。雇主應按勞工每月工資的6%（或以上）提繳退休金，存於勞工退休金專戶，具有確定提撥制的精神且擴大適用對象。新制規定使企業的營運（人事）成本明確，有利於企業的營運規劃。退休金制度提供新制與舊制的轉換及銜接，考慮甚為周全。

惟若企業面臨獲利衰退虧損時，提撥退休金將提高企業的營運成本，降低資金運用的彈性。另對於勞工而言，優點如上述可確保其權益，缺點則為可能受到通貨膨脹的侵蝕；具有個人公平性，不具世代移轉的功能，提高勞工參與工作的意願，可能減少雇用定期契約勞工，影響勞動市場的就業結構。

至民國96年12月底止，新舊制勞工退休基金規模共計達6,936億6,891萬元，其中新制基金規模為2,346億8,051萬元。雖然96年度的新制勞退基金獲益計7億5,552萬元，報酬率只為0.42%，仍需觀察較長的時間再檢討。未來我國勞工退休基金投資運用繼續朝向減少投資運用限制的方向努力，適當提高海外投資的比例，委託專業機構定期精算，審慎研擬投資運用的策略，參考外國退休基金機構評選及監控機制，注意風險管理，以提高基金運用的效率。🌱

