

國家與亞洲國家在開辦公共年金時便採行確定提撥制，要求個人為自己年老的生活多做準備。在歐美先進國家方面，儘管大多數國家因受制於既得利益者的強烈反對，而無法改變原有之確定給付制，但倡議確定提撥制的改革聲浪卻從未停歇過。

雖然勞退新制不僅有助於解決國內老人經濟安全問題，也符合世界潮流，但在制度設計與實際執行方面仍有尚待努力之處。其中較為迫切者包括成立勞退基金專責監理機構，以及提高勞工對基金營運之參與。雖然根據勞工退休金條例的規定，政府必須成立專責監理機構來管理勞退基金的操作運用，但由於立法院迄今對該機構的屬性尚未達成共識，導致相關組織條例遲遲無法立法通過。在這種情況下，目前所累積的勞退基金只能存放於勞保局，賺取微薄的定存利率，嚴重影響勞工的權益。

在勞工參與方面，由於在個人帳戶制下，基金運用績效直接影響勞工未來所能領取退休金的金額，而不同勞工對投資組合各有所偏好，因此，適度提高勞工對基金運用的參與不僅可以保障勞工的權益，也可以讓勞工對投資組合有更多元的選擇。惟目前國內許多勞工對基金操作的專業知識仍十分缺乏，若任由他們自行決定投資組合，反而會使他們不知所措，因此，一個比較妥當的作法是由政府相關單位為其規劃出幾種不同的投資組合，有些是高風險，高報酬，有些是低風險，低報酬，再由勞工依其偏好從中做選擇。

如前面所言，儲蓄意願不足雖然是造成老人經濟不安全的重要原因，但絕非唯一原因。事實上，在退休之前因儲蓄能力不足，無法預先累積足夠財富也是造成老人經濟不安全的關鍵因素。因此，除了勞退新制之外，政府也應儘速推動國民年金與勞保老年給付年金制，以社會保險方式來確保勞工不會因儲蓄能力不足，而面臨退休後之經濟困境。

（本文作者 台灣大學國家發展研究所副教授）

推動勞工退休金新制之回顧與展望

陳忠良

勞工退休金條例（簡稱新制）施行，距73年勞動基準法的公布施行，相隔了將近的20年漫長歲月。兩項法律均是以國家公權力介入的方式，強制雇主必須負擔給付勞工退休金的責任。回顧當年勞動基準法的立法過程，我們不難發現，諸如：退休年齡何者為宜？退休金是否足夠維持老年生活？如何避免雇主惡意以資遣方式規避退休金？以及我國事業單位規模以中小企業為主可能衍生的問題等曾經在國會殿堂與民間社會引發熱烈討論的議題，於勞工退休金條例研議及立法過程中一再出現。

勞工退休金制度必須要改制

勞動基準法之勞工退休制度設計之原理，乃係兼顧改善勞工生活與穩定勞資關係，強調個人功績與照顧義務之相互配合，不重視費率及給付等形式上之平等保障及所得重分配的效果，此目的於立法機關立法當時亦相當明瞭，立法說明中已明示。惟基於勞動基準法之規定，雇主雖負有給付退休金之責任，不過此時之退休金請求權充其量只是一種抽象債權存在。具體之債權形成，必須俟勞工滿足一定期間繼續勤務後，依據工作規則或勞基法所定基準評價確定額度後，始發生具體之退休金請求權。亦即，在我國並非每一位勞工皆有向雇主請求退休金之具體權利，必須在同一雇主僱用下持續提供勞務至少十五年以後，方有退休金之具體請求權。由此觀之，我國勞動基準法之退休金制度，對勞工而言是屬於一種不確定獲得之勞動條件，也使照顧勞工老年生活所需之意涵大為減低。

從每年平均由從中央信託局的退休準備金專戶動支給付退休金的勞工約一萬餘人之情形觀之，只有少數的勞工能夠真正受到舊制的保障。

勞工退休金制度改革之研議與規劃

79年7月起勞委會即開始著手勞動基準法退休金的改制規劃工作，初步規劃甲、乙、丙三案。甲案：採個人退職金制。乙案：將勞基法退休制度與勞保老年給付合併改為年金。丙案：改進現制之平均工資定義。經研商規劃後，於同年9月15日將草擬修正草案陳報行政院審查。甲案：實施勞工個人退職金專戶存儲制度。乙案：實施勞工保險老年年金制度。丙案：實施勞工個人退職金專戶存儲制度，但原適用本法之勞工有選擇舊制之權利。經審查認為應將勞基法現行退休制度修正為年金給付制度，但為顧及現行適用該法勞工之權益，仍賦予其選擇適用舊制之權利，最後定案改制為「勞工老年附加年金保險」於80年元月送立法院審議，勞退改制開始漫長的等待。

85年12月23日召開之國家發展會議，與會人士決議「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。」，咸認有必要從整體觀點規劃勞工退休制度。國家發展會議決議並未否定年金保險的可行性，惟隨研議開辦國民年金及勞工保險配合年金化之情勢，促使重新檢討年金保險之定位。勞委會改採確定提撥方式，以建立勞工個人退休金專戶制為規劃方向，初提「勞工退休金條例」草案於86年12月24日報行政院審議。惟在工會高舉「退休金縮水」批判聲浪，即便詹火生主委承諾「資遣費不縮水」，案經行政院召開五次審查會議，即因有關「現行資遣費制度是否取消」議題，相關部會仍有不同之主張，行政院交由勞委會併同勞動基準法有關工時、資遣費等規定，會商相關機關重新檢討修正，惟隨政府之更軌，最後無疾而終，迄召開經濟發展諮詢委員會議勞退改制始再度燃起希望。

經濟發展諮詢委員會議（簡稱經發會）就業組於90年8月25日就「勞工退休制度改制為個人帳戶制或年金保險制」議題，達成（一）應採行可攜帶式退休制度，以保障勞工生活權益。（二）雇主提撥率確定，並由百分之二至百分之六採漸進式調整。（三）個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制並行，提供勞工選擇，不管那一方式，不增加政府財政負擔。個人帳戶制勞工可自行相對提撥；年金制若費率超過百分之六之部分，由勞工負擔，強制提撥。勞工提撥部分研議給予免稅。

經發會對勞工退休制度之改制應採何種制度作成具體建議，與過去不同的是增加「其他可攜式年金制」此項另類思考方向。個人帳戶制、附加年金制及其他可攜式年金制三制並行，再加上舊制共四制，對於制度間勾串、企業人事管理及勞工選擇權無疑是一項考驗，經發會繼86年勞委會提出草案之後再次點燃論戰，91至92年間勞委會與工會共同舉辦說明會，並實施喜好

問卷調查，個人帳戶制分別以42.39 % 及38.6 % 獲得勞工青睞，成為日後立法院審查會議之重要參考資料。

司法院第五七八號解釋加速立法進度

93年3月4日司法院大法官會議召開高瑋工業股份有限公司就臺灣高等法院八十九年度勞上易字第四十三號民事判決適用勞動基準法第55條第1項規定聲請釋憲審查會議。案爭焦點起於該公司和勞工協商每年結清退休金，法院判決退休時仍應給付退休金，但事業單位認為勞動基準法不尊重勞資雙方協議之空間，也侵害企業權利，繼而聲請釋憲期能藉此宣告勞動基準法之勞工退休金制度違背憲法第十五條財產權應予保障之精神。本案並提出提出憲法第7條平等權議題，以我國勞工工作平均年資十三餘年，但勞動基準法規定至少為十五年，造成大小企業間不公平競爭。對勞工而言也不公平，大企業勞工才領得到，不符合憲法第7條精神。

本次聲請釋憲案提出有關財產權、平等權、扶助並保護中小企業生存與發展、契約自由及比例原則等基本價值之議題深值探討，惟對於勞工退休制度之建構，須顧及人口結構、政府財政、國民心態及企業競爭力等因素，對於各種人權間之矛盾衝突之解決本即困難之事，絕非利用制度之比較，即可塑造或論斷。93年5月21日司法院作成第578號解釋「由於攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，仍屬立法形成之事項，允宜在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡，由相關機關根據我國憲法保障勞工之基本精神及國家對人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨，參酌有關國際勞工公約之規定，並衡量國家總體發展，通盤檢討」。此解釋賦予勞動基準法勞工退休金制度之合憲性，並督促立法機關在兼顧現制下勞工既有權益之保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡下，儘速完成勞工退休金制度改革任務，隨社會經社情況之變遷採取必要作為之壓力及效果，同年6月11日立法院隨即通過勞工退休金條例。



改革成果得來不易

勞退新制改革從民國79年起迄93年完成，立法期間長達十四年，歷經五任勞委會主任委員與五任勞動條件處處長，召開無數次協調會，立法之際勞委會陳菊主委、賴勁麟副主委及勞動條件處李來希處長四處奔走，經由公開呼籲或私下說服活動，提出各項修正配套方案，修法過程中的辛酸及承受責難壓力之大，非外人所能體會。

歷經十四年之延宕，固然蓄足勞動基準法退休金制度需要改革的聲音與能量。但如果只是修改現行勞動基準法的退休要件，仍難以徹底解決雇主採行的種種措施，諸如拒絕勞工加班、調降工資藉以減少退休金，調職逼退等。改制過程中，社會各界至為關心，但是不同的制度有著截然不同的理論基礎與設計，各有其優缺點，不易取得共識，在各團體相繼表態之際，全國產業總工會理事長盧天麟即以「陽春麵與牛肉麵」為題投書點出勞工面對勞退改制的掙扎。

總計送入立法院審查版本計11個版本，各有驚奇之處，其中有採「強制皆應參加附加年金制」者，有採「與勞工保險老年給付合併為單一年金給付制度」者，而有關制度的路線之爭與新舊制度的銜接設計，始終是改制的過程中討論的焦點：

（一）「社會保險」與「個人帳戶」應採何制

89年政府輪替，勞委會仍力推個人退休金專戶制，迄90年8月25日召開之經發會，達成「個人帳戶制、附加年金制及其他年金制三制並行，供勞工自由選擇」之決議，使勞工退休制度改制邁入新的歷程，提供各界意見進一步討論的機會。惟輿論及勞委會意見調查反映，咸認為採行「三制併行」，企業及勞工均不易調適，採行單一制度較為可行。92年立法院審查，對於附加年金制之財務安全多所保留，立法委員即有尋求整合個人帳戶制及附加年金制之各種建議，如立法委員黃義交提出「設立單一退休基金，由勞工於退休時選擇請領一次退休金或年金」之構想試圖整合，然方案有資產無法有效配置，造成退休基金財務堪慮之虞。於兼顧勞工對月退休金之需求及勞工退休基金財務安全之原則下，個人帳戶制爰有月退休金請領方式之產生，92年立法院第5屆第4會期衛生環境暨社會福利委員會激辯下終確立採勞退新制採「個人退休金專戶制為主、年金保險制為輔」之體例。

（二）6%提撥率一次到位或是分三年調高

勞工退休制度研議改制多年，有關雇主每月應負擔之勞工退休金提繳率，86年間以個人帳戶制為方向所規劃之「勞工退休金條例」草案，即以工資的6%為準。採6%是否足以

保障老年生活及兼顧雇主經營能力，可以預見難有共識。90年間總統召開之經濟發展諮詢委員會就勞工退休制度之改制，達成「提繳率由2%至6%漸進調整」之共識，考量經發會至93年立院審查法案之際已二年有餘，且新制公布後至開始施行亦尚有一年之緩衝期，企業應有充分時間調整營運方法，立法者乃決定「自該條例施行之日起即採6%提繳率」，而非分階段調高。

回顧立法之際，雇主團體掀起反彈聲浪，親赴立法院會見各黨團代表遊說，並提出「最低工作年限」之附帶條件，立法陷泥淖，此時立法者縱不願再承受立法怠惰之名，錯失改制機會，惟各方角力，法案僅能崎嶇前行闖關，聯合報「政治與階級的拔河：勞退條例在拉鋸驚險過關」社論一篇即道盡其中之折衝及驚險。

（三）舊制年資的處理陷於財產權及退休金權益保障兩難中

為顧及原已適用勞動基準法勞工之權益，不得不賦與勞工選擇新舊之退休金制度之權利。對於勞工舊制工作年資之保障，亦配合加重罰責，本於法律不溯既往原則，舊制期間之年資採計及給付條件維持原有之法律關係，不任意變動應是較好的模式。惟處理舊制年資之困難程度卻較協調提繳率6%議題為甚，92年立法院第五屆第四會期確立採「個人退休金專戶制為主、年金保險制為輔」之體例，惟舊制年資難以處理，保留再議。

主張「應採一次結清給與勞工或撥入勞工帳戶」的意見，固對勞工有利，惟違背「法律不溯既往」的原則，且勞工未成就退休要件，即強制雇主給與退休金，亦有違反憲法對財產權保障之虞。此項爭議解決之道，即是勞工退休金條例具爭議性之第13條「五年足額提撥勞工退休準備金」之由來。舊制年資的處理經二次朝野協商仍未能拍板定案，第13條成為立法通過必備的臨門一腳，在各黨團相繼召開記者會闡述己見、指責行政官員，瀕臨破局局面下，最後以「五年內提撥至勞工退休準備金專戶」「五年內提撥至個人專戶」「七年內足額提撥勞工退休準備金」三案並陳院會表決定案。

（四）新制承辦與基金收支、保管及運用機構之擇定

勞動基準法規定之勞工退休基金採「統收統支」之方式，由中央信託局管理及運用，惟此管理模式之效率及正當性常受各界批評。86年間勞委會首次規劃「勞工退休金條例」草案之時，為求穩定及簡化作業，勞工退休金之收支運用係規劃由勞保局承辦；90年依經發會決議規劃「勞工退休金條例」草案時，為配合政府組織精簡之政策，改規劃由民間金

融機構承辦，由於此案開放民間金融機構參與勞工退休金運用機會，使勞委會備受「圖利財團」之譏。

迄立法院審查，立法委員周清玉、廖婉汝提「勞保局承辦業務並負擔費用」之版本，國家介入勞工退休基金業務之可能性又提昇。因多數立法委員認為，勞保局擁有之經驗及信譽，始足以為強化勞工退休基金之管理與安全機制，勞退新制之收支、保管業務終仍交由勞保局承辦，惟有關運用業務部分，在效益及安全兩項價值的衝突下，朝野協商最後僅能決定另以法律定之並延宕至今。

未來與展望

面臨長期不景氣，強調終生僱用之日本大型企業深為採行確定給付制之退休年金所帶來的財務負擔所苦，自立法鼓勵採行確定提撥制後，沒有無清償風險的確定提撥制受到重視，此由日本2001年至2004期間開辦及參加確定提撥制之企業及勞工分由70家、88千人增加至1,402家、1,255千人可證採行確定提撥之退休金制度吸引人之處。



此次勞退新制立法已將勞動基準法退休金制度中勞工不可預期的問題，轉變成較為明確的權利義務關係。退休金的保障範圍擴及定期契約工、派遣勞工、部分工時工作者、工讀生、臨時人員等各式非典型工作者。適用勞動基準法的勞工只要有受僱工作獲致工資之事實，雇主即須為其提繳退休金，屬強制適用對象；至於「實際從事勞動之雇主」以及經雇主同意未其提繳之「不適用勞動基準法之本國籍工作者」與「委任經理人」等非強制適用對象，亦可自願參加新制。隨適用範圍擴大，開辦後截至95年5月18日，選擇適用對象達406萬人，已收的勞退基金規模約650億元，符合推動改制之預期及長期發展趨勢。惟勞退新制立法時面臨立法院會期將屆，內容充滿妥協，條文文字難免疏漏，故行政院在法案通過後，已明示要求未來必須針對未盡周延之處進行檢討修正。綜觀未來，另有幾項期待之處：

（一）設立專業化、透明化之基金監管機制

美國Calpers基金除每年發布年報、公布投資原則、投資組合比例、相關費用及投資績效外，依該機構網站資料顯示，該機構每季發布基金淨值、投資組合比例、運用績效及評

比指標，供受益人查詢。另，依據香港強積金計畫管理局於2004年6月新訂發布「強積金投資基金披露守則」，強積金局之核准基金應每年最少二次（其中一次須配合會計年度結算日）發布「基金便覽」予會員，公布基金基本資料。有關會計報告、年度決算、費用、忠實義務、守密等之規範，新制均已提昇至法律位階，勞工退休基金之管理將比過去更透明、專業，可望獲得有效監控。隨著法治社會的進展及人民知的權利的重視，勞退基金財務報表及營運相關資訊社會各界至為關心，相關資訊自宜主動公開，以利大眾知悉。

（二）逐步開放自行選擇投資運用機構

勞工退休金條例(新制)於94年7月1日正式實施至今期間未滿一年，尚處於新舊制退休金制度交替磨合期，勞工理財觀念仍待宣導、教育，而開放由勞工自行運用退休金，退休金收繳作業方式與目前勞退新制由勞保局開單計收勞工退休金之作業方式亦有所出入，故目前尚不宜開放做不同的投資規劃並自行承擔投資風險，惟隨勞工退休基金累積日益龐大，如何有效管理自甚重要，監理會組成後，應視資產管理市場及金融市場狀況，參考國外制度，研議逐步開放選擇運用方式，避免因無力運用而做為定存之用。

（三）視基金實際運作結果，重新思考保證收益之必要性

勞退新制對企業固然沒有退休金債務無法清償的風險，但能否產生勞工實質保障則取決於投資策略：包括資產的多樣化、流動性、財務槓桿、國內外配置比例等。透過選擇投資機構為企業作專業規劃及風險分散的機制，可以降低投資風險，確保可以得到良好的績效及服務。保證收益規定之必要性，未來應視基金實證經驗，重新檢驗對基金操作之正負面效應，以追求更佳之報酬。

（四）維持終身不能從事工作勞工之生活

勞工因故而致身心障礙喪失工作能力，生活困頓，原屬社會安全體系所應處理之問題，惟終身不能從事工作，即使領取勞工保險之殘廢給付後，恐仍不足支應維持生活所需，香港、新加坡及日本之體例，針對身心障礙喪失工作能力者即有特別考量，故有必要開放提前一次領取個人退休金專戶之退休金及收益，以維持不能從事工作期間之生活。

（五）宣導鼓勵勞工為退休生活預作準備

老年生活的保障來自於三方面，一是政府基於照扶人民所建構的基礎性社會保障體系（如勞工保險或農民、漁民保險等）；二是雇主給付予勞工之企業退休金，（如勞動基準

法與勞工退休金條例之退休金制度)；三是每個人對其自身生活的規劃(如個人儲蓄、理財投資等)。為因應人口老化，各國紛紛鼓勵國民為自身退休生活預作準備，勞工自願提繳之退休金，多係自當年度所得中扣除，而於領取時始併入所得課稅。我國雇主為其勞工退休生活負擔的部分，包含舊制提撥勞工每月薪資總額的2%-15%、勞工保險(含就業保險)費率6.5%中的7成，合計已達勞工工資的6.55%-19.55%；但勞工個人為其老年生活負擔的部份僅有勞工保險費率5.5%中的1成，約佔勞工工資的1.1%，與國外相較，勞工個人儲蓄部分尚有極大的空間可再提升。為改變勞工個人為其退休生活預作準備之比重過低之現況，勞委會力爭勞退新制除雇主需為強制適用之勞工提繳退休金外，勞工亦可依其意願在每月工資6%的範圍內自願提繳。在提繳及領取退休金年度均享有定額免稅的優惠下，勞工朋友應該多多利用，政府亦應對於此項制度應多加宣導。

(六) 協助保險業扮演穩健之退休金管理者

保險公司長期資產管理的專業價值是其他金融機構所無法取代的，勞退新制在個人專戶制外，開闢允許投保年金保險，開放保險業參與勞工退休金之同時，保單型態固然可以朝多元的型態發展，期待看到保險業者能跳出比較短期的投資收益的框架，轉化為為扮演保障與資產管理者的角色，除了利潤外，還必須有敏銳的風險觀念。目前勞委會與金管會已陸續展開保單審查作業，保險商品即將上市，惟面對勞工對保險商品及民間保險業者普遍仍存有相當疑慮之情形下，如何提昇各界之信賴，業者及主管機關仍必須努力。



(七) 開放自營作業者自願參加提繳

勞退新制的強制範圍已擴及定期契約工、派遣勞工、部分工時工作者、工讀生、臨時人員等各式非典型工作者，惟自營作業者因無僱用者，並無雇主為其提繳退休金，全然須靠自己累積退休金，而勞退新制卻未將其納入鼓勵自願提繳之範疇。自營作業者與勞工同為對經濟發展具有貢獻者，自宜開放自願提繳並給予稅賦優惠。

(本文作者 行政院勞工委員會勞動條件處科長)



淺談退休基金的投資管理

徐燕山

壹、前言

台灣勞工退休新制(確定提撥制)於2005年7月開始實施，雇主與勞工每個月所提撥的金額達新台幣80億元，換句話說，新制退休金將以每年新台幣1,000億元的速度增長，連同舊制勞工退休基金(確定給付制)的新台幣4,000億元、勞保基金的4,300億元、及公務人員退撫基金的2,800億元，台灣目前的退休基金規模已達新台幣1兆2,000億元。預估在未來十年期間，退休基金規模將成長至少一倍以上，總規模將達新台幣2兆5,000億元以上。針對如此龐大的退休基金規模，如何做好投資管理，以提升勞工的退休福利及降低納稅人的負擔，是值得探討的課題。

退休基金管理所涉及的層面深且廣，從退休基金治理委員會的組織架構，退休基金的使命、政策、及策略，到退休基金投資管理形式，都會影響到退休基金的管理績效。本文僅就投資管理的相關層面加以分析探討，或可供退休基金在制定投資政策及執行投資決策上的參考。