



淺談勞工退休金 開放勞工自選方案

勞工委員會勞工退休基金監理會 主任秘書 劉麗茹

今年九月初，由於國內股市連續重挫，甚至有投資人不堪股票大賠而自殺，媒體訪問財政單位首長表示投資人要為自己的投資抉擇負責，卻引起軒然大波。撇開探討股市為何下跌或回應的時機與技巧是否合宜等問題，僅就「自己決定、自己負責」這個觀念來看，不是本來就該如此的嗎？但是我們看到媒體撻伐的報導，似乎意味著社會大眾的認知並不是這樣，這不禁讓人想提筆談談勞工退休金開放勞工自行選擇投資運用方式的議題。

經歷 14 年¹的長期努力，透過社會形成共識而於 94 年 7 月 1 日所開辦採確定提撥制的勞工退休金新制（以下稱勞退新制），是截然不同於以前舊制（即勞動基準法之退休金制度）的不確定是否可以領取給付的制度。由於在舊制中，勞工符合退休要件的機率不高，導致獲領退休金的機會實在不大，也因為舊制退休金是偏向屬於恩惠性一次給與的性質，使得勞工在平時甚少關切僱主是否提撥退休準備金，以及所提撥的準備金運用績效如何。但隨著勞退新制的施行，以及法定退休年齡的延後²，除了引發請領勞工退休金之年齡是否應隨退休年齡的延後而予以調整的考量外，再進一步必須慎重思考的是，個人退休金帳戶所累積的金額將隨勞動年限的延長而增加，而現在這種由政府統一擔負保證收益的運用模式是否在未來的環境中持續合適，抑或應該及早研議是否調整與如何調整，以免日後有因規劃不周而有急就章的紊亂情形出現。

勞退舊制是當勞工符合退休條件申請退休時才擁有退休金的所有權，因此在僱主提撥的當下，該項退休準備金並非專屬於任何一位個別勞工所有；而勞退新制的退休金則自僱主提撥出來時即屬勞工個人所有，只不過是限制用途的遞延給付，故從本質而言，由所有權人擁有該財產之自主權應是無庸置疑

〔註釋〕

1. 勞動基準法所定之退休制度自民國 79 年起提出修正草案，其修正方向從勞工保險附加年金保險改為單一個人帳戶再改為個人專戶、附加年金、其他年金保險三制並行，最後於民國 93 年 6 月通過個人退休金專戶制為主、年金保險制為輔之「勞工退休金條例」。
2. 97 年 5 月 14 日總統令修正公布勞動基準法第 54 條，將僱主得強制勞工退休之年齡規定由原來的 60 歲延後至 65 歲。

的。又再進一步論，既屬勞工，則現行集中統籌管理方式應屬權宜措施，實不應與其他由政府負最後給付責任之制度，如勞工保險制度、國民年金制度等繼續採取皆由政府統籌辦理之方式處理之。

現行勞退新制是採政府主動集中辦理的模式，對於勞工的選擇權利，嚴格來說，只有賦予 200 人以上的事業單位，在層層條件下勞工才有選擇年金保險（屬商業年金性質）³ 的情形，但迄今並無人選擇，然而是否無限制就會有人選擇呢？而所謂開放勞工自選究竟是指什麼？各界所認為的自選方案是不是同一個模式？為了日後各界是在同一個基礎下進行溝通與規劃，就必須先行釐清並定調勞工自選是架構在什麼樣的前提下。

譬如，由勞工自行主張投資方式，那僱主是否可以有參與之處？如果是參考香港強積金制度⁴，先由僱主選擇投資機構，再由勞工依僱主所選定之投資機構所提供之投資商品進行選擇，是否會引發僱主責任問題？而全然由勞工自行在金融市場中選擇投資商品，要如何引導其進行選擇？是否強迫勞工限期選擇或提供不表態選擇者的預設選擇項目？政府是否身兼制度的決定者與投資商品的提供者雙重角色？種種應先行考慮或決定之議題僅初步提出如附表一。

附表一：研議勞工退休金開放自選方案應思考之議題

1. 直接由勞工選擇投資商品	VS	先由僱主決定投資機構再由勞工選擇該等投資機構所提供之商品
2. 刪除政府保證收益之規定		政府所規劃之投資商品仍有保證收益
3. 強制所有勞工一定要選擇		規範預設項目予屆期未選擇之勞工
4. 由參與之金融機構自行向事業單位辦理勞工退休金之收繳作業		先由政府辦理統一收繳業務再分交由各金融機構依勞工選擇之投資商品型態進行投資運用
5. 僅由合格之金融機構提供所有投資商品		政府亦同時提供具保證收益與非保證收益之投資商品
6. 由參與之金融機構設立共同投資平台提供投資商品相關資訊並處理勞工選擇與變更作業		由政府設立投資平台提供金融機構使用以及勞工進行選擇或變更投資商品
7. 由參與之金融機構自行辦理支付勞工退休金作業		由政府確認結算勞工各項投資商品金額總歸戶後始進行支付作業
8. 由金融機構自行催繳逾期未繳之退休金		由政府設立專責機關催繳逾期未繳之退休金並進行處罰與強制執行業務
9. 由金融機構自行訂定管理費用標準		由政府統一訂定金融機構管理費用之收取標準
10. 所有投資商品應強制投保以維勞工投資之權益		由政府提供之投資商品無須強制投保

〔註釋〕

3. 依勞工退休金條例第 35 條第 1 項規定，僱用勞工人數 200 人以上之事業單位經工會同意，事業單位無工會者，經二分之一以上勞工同意後，得選擇投保符合保險法規定之年金保險，而不須由僱主為勞工提繳退休金於勞保局所設立之個人退休金專戶，但如果在事業單位中選擇參加年金保險之勞工人數未達「全體勞工」人數二分之一以上者，就無法實施此種方式，意即勞工如果選擇勞退新制，則只有適用勞保局的個人退休金專戶。

4. 香港政府於 1995 年制定「強制性公積金計畫條例」(Mandatory Provident Fund, MPF)，2000 年 12 月開始正式推行強積金計畫，除豁免人士外，凡年齡介於 18 至 65 歲的僱員和自僱人士，皆須參加。基本上，由僱主及僱員強制按月各依僱員有關收入的 5% 提繳，總繳率為 10% 至僱員所選定經核准之受託人 (Trustee) 所提供的投資標的。

香港強積金截至 2008 年 6 月底，參與人數約 266 萬人，計畫總資產達港幣 2,495 億（約新台幣 9,706 億）。

勞工退休金制度乃長久大計，雖然推動勞工自選退休金投資方案是未來適合也是應該要走的方向，因為新制基金的累積速度實在太快，若持續由政府統一管理，就會將政府推向金融巨無霸的境地，而這應該是不為各界所樂意看到的現象。但從舊制改革到新制開辦是走了將近 14 年才完成的狀況來看，為了不要再一次花費十年才完成改革，完整的規劃絕對是不可缺少，而且是絕對要經過審慎整體性的評估。可以理解開放勞工自選方案是具增加金融機構商機、尊重勞工意願及消滅政府統籌管理之疑慮，惟可能有下列幾個面向或爭點有待釐清以利進行研議工作（另簡要整理如附表二）：

附表二：推動勞工退休金開放自選方案各方面應注意配合之事項

	法 制 面	管 理 面	宣 導 面
政府方面	1. 修正勞工退休金條例及檢討相關金融法規 2. 明定制度實施之日出條款與勞工選擇之日落條款 3. 訂定金融機構與投資商品之遴選機制 4. 制定相關政府組織之法源依據與經費來源	1. 設置全國勞工退休金帳戶管理中心 2. 設立催繳與處罰之執行單位 3. 成立監管從事勞工自選投資標的金融機構之專責單位並提供金融機構必要之協助 4. 規範金融機構投資平台運作機制與制定金融機構管理費用標準	1. 全面宣導制度調整方案及蒐集意見納入宣導內容 2. 明確表達變革之處與權益相關影響程度及其期限 3. 結合金融機構協助（補助）及輔導事業單位辦理新增提繳作業
事業單位	1. 僱主應充分給與勞工選擇權 2. 配合金融機構覈實繳納	1. 調整退休金提繳作業方式 2. 審慎決定投資機構	1. 確實與勞工溝通選定投資機構 2. 協助所屬勞工選擇投資商品
金融機構	1. 提供各種商品（含保本保息） 2. 從事年金給付作業	1. 評估參與所需配置之軟硬體設備、人力與經費 2. 建置穩定、安全、透明之帳務管理系統與交易平台	成立專業輔導團隊參與提昇勞工投資概念與理財知識工作

（一）法制面

1. 刪除「保證收益」以及取消政府統收統支之方式：

開放由勞工自選投資運用方式時，本於自己選擇、自己承擔的概念，應不能繼續由政府（全民）承擔投資運用的操作損失，所以原於勞工退休金條例中所定由政府保證二年期定期存款利率⁵收益的保護傘機制應予廢除，同時亦不能再由政府（勞保局）支應並擔任統一的收繳與支付工作，而應本於使用者付費原則，由勞工自行負擔所選擇之金融機構的管理費用，但此種回歸「投資風險自負」的正當理念以及可能未見收益即須先行支付帳戶管理費用的情形，是否能面對勞工日後對於投資結果不佳的責難與各界的質疑，實有待多方溝通釐清，甚至可以說是「教育」！

2. 改採退休金以一次給付為原則：

勞工退休金條例所定退休金給付方式原係為因應高齡化而採「月退休金」為支付原則，惟目前除壽險業者有年金之給付經驗外，其他如投信業者一般均屬從事一次給付方式。如開放勞工自選，以現今投資共同基金是甚為普遍的投資方式來看，如果堅持年金給付方式反而會有偏重保險業者之嫌而未達開放選擇之目的，故極可能因應而將一次給付變成為主要的支付型態，但這是否有違勞退新制之初衷？！

〔註釋〕

5. 依勞工退休金條例施行細則第 32 條規定，勞工退休金運用收益不得低於當地銀行二年定期存款利率；所稱當地銀行二年定期存款利率指依台銀、一銀、合庫、華銀、土銀、彰銀 6 家行庫每月第 1 個營業日牌告二年期小額定存固定利率計算之平均年利率。

3. 明定制度改革之日出條款：

制度的大轉變必須是立足在定案的法制上，同時須有各項成熟完備的配合機制，例如對於勞工的宣導是否充分、輔導事業單位是否足夠、監督的法令機制是否完整、相關金融機構是否準備妥當且專業穩定等等，才能讓勞工自己決定退休金的運用單位，而這些都必須要「時間」來進行。

又，此項改變必須投入大量的人力、財力，如果未以立法方式確認執行的可信度，是無法得到各界的全力配合，特別是金融機構的參與，且因涉及的層面甚廣，除了法律修正的速度外，就制度推動的時間規劃，參考香港經驗，復加考量我國勞工人數、產業結構與規模等狀況，其複雜度更甚於香港，乃建議以三至五年為推動基期較為妥適。

4. 明定勞工選擇之日落條款：

複雜的選擇或容許多次的變更選擇將等於沒有

選擇或不會選擇，所以對於勞工的選擇，宜以逐步漸進方式引導勞工進行自主決定，且為減緩不安定感，制度改變初期建議宜有政府所規劃之投資商品在列，並可採取勞工如不為意思表示者即屬選擇政府所規劃商品之方式，但正因為是政府規劃，故提供具有保證收益之標的恐在所難免，可是這將會衍生公營與民營投資商品間之公平性爭議，同時有政府辦理的方案存在是否將陷入政府角色持續深化之議？！

再者，為兼顧落實改革，似乎宜就勞工所為之意思表示訂有期限，並可免除外界對於政府角色持續介入過多之譏，但方式為何？是否強制勞工從選擇政府所規劃的投資商品改為其他民營金融機構提供之投資商品，還是將政府所規劃的商品限期移轉為民營金融機構管理？則可再進一步討論。

5. 轉為信託關係：

勞工自選投資運用方式應屬建構於勞工與金融機構間的信託法律關係上，能夠從事該等業務的金融機構應屬特許制，因而有關參與之金融機構的遴選原則、投資商品的規範（從上市到下架）、帳務保管機構的作業標準等等，皆須在確定的法律架構下詳細規範各方的權利義務關係。同時為確保勞工權益不因金融機構的違約行為而受損，特有強制保險機制似亦應列入考量，因此相關的金融法規應進行檢視是否予以配合修正。





（二）管理面

1. 政府執法機關仍須維持：

開放勞工自選投資運用商品，其提繳與給付作業如何能主張應繼續維持由政府（勞保局）開單計收之作業方式？不能僅因為勞保局現在負責退休金之提繳與給付業務，所以就想當然爾。理論上，應由辦理的金融機構自行處理所應收繳與給付之退休金才合情合理。但不可諱言，由政府統一收繳後再交由各金融機構運用甚具經濟成本效益，而為什麼政府要做所有金融機構的帳務管理後台？其人力與經費來源又該如何處理？如由參與之金融機構共同出資分擔此項帳管業務，似乎不失為一合理可行之道，只不過規劃方式必須要各方詳細商議。

此外，如何確保僱主依規覈實提繳？個人認為基於使用者付費原則，既然不應再沿用由政府負擔全體勞工個別帳戶之收支管理工作，而為隨時掌握提繳狀況，仍須另外設置全國性帳戶掌控中心以及催繳與處罰的執行機關，這同時可與前述帳務管理後台結合，也可以與後述之金融機構退休金投資商品共同平台結合為一，讓所有勞工退休金的投資選擇、變更、結算、領取、稽催、處罰、資訊提供等功能都能在同一個系統下進行，而此平台的安全性將無比重要。

另，為規範合格的勞工自選投資運用金融機構與投資商品，應設有遴選與監督管理從事該等業務之專責單位，但該專責單位所需之人力與專業度將不是現今勞工退休基金監理會的編制所能勝任的。以香港強積金局⁶為例，其負責核准及監管受託人、註冊強積金計畫及制訂相關規範，屬於依法處理行政事務之單位，其人力是監理會的5倍之多。由此而知，政府行使公權力的機制仍必須同時常態存在，故增加專業人力以提高全面監管功能將是必然的，並不因改變為非集中管理模式而得以縮減，反而是必須大幅增加。

〔註釋〕

6. 香港強積金局係於1998年成立，負責核准及監管受託人、註冊強積金計畫及制訂相關規範，並辦理欠繳費用之追討、罰款及訴訟事宜，人員皆由其自行進用約300人。至於強積金之投資運用、收款及帳戶管理等事宜係由各受託人自行辦理，並有義務向強積金局申報僱主申請加入強積金之情形，以及定期呈報相關財務報表或內部控制報表。

2. 增加事業單位的作業繁複度：

勞退新制開辦時，為快速變革、落實提繳，以及降低僱主的反彈，採取了勞保、健保、退休金三合一的單純作業方式。如改由勞工自選，對於 40 幾萬家事業單位的人事管理部門而言，原僅需與勞保局維持作業關係的現況將因而調整，使得僱主在退休金作業之管理面上擴大為面對多數金融業者，意謂事業單位人事管理之繁瑣性與費用率恐將大幅增加。如果為了能順利推動改革，並妥適處理反彈聲浪，很可能就必須由政府與金融機構大量投入專業人力與資源，聯合協助及輔導事業單位接受並配合新制度。

3. 金融機構應展現配合度：

由勞工自行選擇退休金之投資運用方式並非以金融機構受惠為出發點，而是為了能讓勞工真正為自身退休生活作主，因此，各個金融機構本應評估參與所需配置之軟硬體設備、人力與經費，同時必須自行建置完善可靠的帳務管理與交易系統，並確保資訊安全與透明，若真能符合高彈性化、程序簡易、低費用率等原則，就是為準備改革跨出一大步。

採取統一化的共同投資平台設計應較為經濟可行，但此投資平台的建置者應由誰擔綱？又由誰負擔該平台之維護工作與費用支出？理論上應由各參與之金融機構負擔，但可想而知，勞工將是最後的出資者，因此，應進行管理費用之評估，並制定一定的標準，同時教導勞工以較有效率的方式正確使用該平台，亦可達儘量減少勞工負擔之綜效。





（三）宣導面：

1. 勞工理財觀念的教育：

600 多萬的勞工背景結構差異甚大，如此重要的改革必須全面性且一定程度的宣導教育，使勞工知道為何選擇、如何選擇，同時必須告知將無政府保證收益的機制存在的情形；又，推動改革之初期必須有未表態選擇者的預設選擇設定模式，且為免爭議，研議以政府辦理之投資商品為預設值雖然有其合理性，但是否反而會造成較無所謂理財概念者，因未有意思表示而自然趨向於參加政府規劃的方案，形成某一類別風險過度集中的情形？另，勞工是否理解以及能夠承受風險與報酬的關聯度？這些都亟需專業輔導團隊的參與，透過兼具廣度與深度的宣導，以提昇勞工投資概念與理財知識。

2. 事業單位的接受度：

由於將改變現有統一提繳作業方式，除使得事業單位的人事管理面象擴增外，如採取僱主選擇投資機構，勞工再選擇投資商品之模式，或有因僱主考量作業繁雜度，以及或有商業利益存在，是否真能願意給予勞工有充分選擇的自由？以及僱主應如何進行選擇投資機構？可否有工會的參與？是否應有勞資協議的程序？對於極可能引發的作業繁瑣爭議、僱主選擇的公正性與合理性、增加的費用支出等問題，如何能有效地減低其影響性，實應廣徵各界意見，妥善規劃因應策略。

3. 金融機構的理解度：

我國金融體制是否完善足以確實保護勞工在公平的制度下進行選擇行為，實有待金融監理機關建構成熟穩健的市場機制輔助之。以目前新制勞工退休金每月超過 90 億元的額度流入來看，其年淨成長的資金與近一年來⁷所有投信公司在國內發行的共同基金之淨流量相當，所以當新制退休金可直接導入共同基金市場的同時，必須是這個金融市場有相當程度的胃納量，以免有市場過度膨脹的情形發生。又，各募集基金皆有其可承受與合適的容量，如果有過度集中或偏好狀況出現都不利制度正常發展，因此屆時平衡規劃或限制措施將在所難免，而金融機構的業者必須能體認到金融秩序的成熟與維護是需要所有人的貢獻。

〔註釋〕

7. 96.8 月~97.7 月投信公司在國內發行共同基金的淨流量（總申購扣除總買回）約為 1,300 億元。

開放勞工自選方案的中心思想應是為了還給勞工自主規劃退休生活的主權，並儘量降低政府主動的角色，因此，即使是為了順利推動改革而讓政府介入，但其範圍與程度應逐步調整，所持立場應是作為制度的維護者而非參與者。

當初推動勞退新制所面對的社會大眾，從執行面發現，基本上主要是約 38 萬家⁸的事業單位，但一旦轉為開放勞工自選，所涉及的不只是原來的 38 萬家事業單位，還有數百家的國內外金融機構⁹，以及數十萬人的金融從業人員¹⁰，但最困難的是如何面對、協助與輔導高達已有退休金個人帳戶的 674 萬¹¹以上的勞工朋友。坦白說，這是一個讓行政人員想到就會頭皮發麻的社會改革工程，因為制度是不容失敗，而投資確是需要時間，並非一蹴可及。然而在遭遇美國次級房貸風暴衝擊、高油價時代、通膨壓力、大型金融機構破產或財務危機以及全球經濟衰退之陰影影響的當下，我國的勞工朋友對於投資的理解度與可忍受度究竟有多少？若是勞工朋友與社會大眾對於時間的容忍度較低，則「英雄氣短」恐將是行政人員最可能會面臨的窘境。

勞工自選方案所涉及的層面相當廣，影響幅度更是大，所以除了進行各方面的問卷調查或溝通瞭解蒐集意見外，如果在先就某一區塊試行之，或許參考性或佐證價值，同時也的概念有較清楚的認識。例強制性的部分，其原先的用勵勞工自提退休金以強化退休乎可以考慮先以有自提退休放其自提的金額自選投資商品，再視該部分執行的成效推估全面開放的狀況，以減緩衝擊性。

開放勞工自選方案的中心思想，應是為了還給勞工自主規劃退休生活的主權，並儘量降低政府主動的角色。

確定所欲規劃的架構時能對於未來推動的策略具有可以讓社會大眾對於投資如，勞退新制中有屬於非意即在於用稅賦優惠來鼓休生活的保障，因此，似金的勞工¹²為對象，開

面臨高齡化社會的趨勢，如何妥善確保勞工老年生活，退休制度的規劃不得不慎重，而安全是所有改變之下的唯一不變法則。勞退新制正式實施至今已三年多，非常樂於見到它觸動勞工的老年保障意識，而關於退休金如何由勞工自行選擇其運用方式，相信行政部門將審慎研議，考量在資產管理市場以及國內外金融環境合宜的情形下，參考國外發展制度以及相關的配套措施，期在完備的情況下逐步進行，以符合勞工希望、業者期待以及政府期望，並持續落實發揮社會安全網的功能。◆

〔註釋〕

8. 截至 97 年 7 月底止，提繳勞工退休金之事業單位數有 380,882 家。
9. 依行政院金融監督管理委員會網站資料顯示，登記之證券商有 151 家、投信公司有 39 家、投顧公司有 143 家、人身保險機構有 31 家、金控公司有 15 家、銀行 30 家（皆不含其分支機構）。
10. 依行政院主計處「人力資源調查」資料，金融及保險業 97 年 7 月份之就業人數為 41 萬 7 千人。
11. 截至 97 年 7 月底止，個人退休金專戶數為 6,654,799 戶；提繳個人退休金專戶之人數為 4,617,126 人。
12. 截至 97 年 7 月底止，自提退休金的勞工人數為 279,461 人。