# 國立政治大學勞工研究所碩士論文

我國退休基金監理機制之探討

A Study on Supervision Mechanism of Retirement Fund

in Taiwan

Zorional Chengchi University

指導教授:成之約 博士

研究生:藍元駿 撰

中華民國 106 年 6 月

# 摘要

考量社會之發展與型態變遷,以及面對國內人口結構急遽老化,政府應建立 一套完善的退休基金監理制度,以保障老年退休生活經濟安全。本研究借鏡國外 政府基金監理組織之運作經驗,並由行政、法律、政治等面向,分析我國退休基 金監理機制長期發展之情形,並進行統整性的規劃與周延性之探討,以找尋其最 適合的監理模式,達到退休基金健全及永續發展之目的,進而滿足社會各界對其 發展的價值期待。

本研究透過深度訪談之方式,共訪談政府機關代表 2 名、退休基金協會 1 名及專家學者 4 名。據本研究發現,我國退休基金監理組織型態、運作以及退休金制度上存在些許問題,如:獨立性缺乏、專業性不足、風險性過度集中...等。因此,本研究綜合文獻資料與訪談結果,歸納結論,且針對現有退休基金監理機制之問題,提出退休基金監理機制及其後續研究之相關建議,希冀改善我國退休基金監理機制所面臨之困境,並就我國退休基金監理機制之缺失或不足之處,提出建議及改善,以確保退休基金監理有效運作,保障退休人員權益。

關鍵字:退休基金、監理機制

Abstract

With the development of Taiwanese society, the pattern of social change, and the

rapidly aging population in Taiwan, the Taiwanese government will need to create a

comprehensive supervision mechanism for retirement funds to ensure citizen's

financial safety during retirement. The purpose of this research is to find the most

suitable governmental supervision mechanism that can ensure retirement funds

remain healthy and sustainable in the long-term, and can demonstrate to the public

that this is a worthwhile endeavour. This research organises, analyses and discusses

the operational experience of foreign governments with retirement funds and the

long-term development of a supervision mechanism of such funds in Taiwan from an

administrative, legal and political standpoint.

For this research, in-depth interviews with two government representatives, a

person from the Pension Fund Association and four specialists were conducted. It was

identified that there are still some problems with the structure and operation of the

supervision mechanism and of the Taiwanese pension system itself. Some example

issues are the lack of independence and expertise, and excessive concentration of risk.

By bringing together the learnings from the literature and interviews, this study offers

suggestions on how to overcome the challenges that the current supervision

mechanism of retirement funds faces and how to progress with future investigation. In

addition, this research suggests methods to improve the aspects of the supervision

mechanism that have been lacking or insufficient, hoping to ensure that it operates

effectively to protect the rights of retired citizens.

Keyword: Retirement Fund \cdot Supervision Mechanism

Ш

# 目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究方法	4
第三節 研究範圍與限制	5
第四節 研究流程與章節安排	6
第二章 退休基金監理機制之探討	9
第一節 基金監理機制意涵與設計	9
第二節 退休基金監理機制發展沿革	14
第三節 國外退休基金監理	21
第四節 小結	43
第二年 找图心外圣证显生惯啊	44
第一節 法律依據	44
第二節 制度與現況	
第三節 我國退休基金監理機制問題	66
第四節 小結	70
第四章 訪談發現與分析	71
第一節 訪談對象與訪談問項設計	71
第二節 訪談發現	76
第三節 訪談分析	95
第四節 小結	104
第四節 小結第五章 結論與建議	106
第一節 結論	
第二節 建議	110
参考文獻	113
附錄-訪談紀錄	117

# 圖目次

圖 1-1	研究流程圖7
圖 2-1	馬斯洛需求理論15
圖 2-2	加州公務人員退休基金監理組織架構圖23
圖 2-3	韓國國民年金監理組織架構圖27
圖 2-4	強積金計畫下就業人口36
圖 3-1	勞工退休基金監理會組織圖54
圖 3-2	勞退基金之監理架構58



# 表目次

表 2-1	多層次老年經濟保障制模式	. 17
表 2-2	確定給付制及確定提撥制分析表	. 19
表 2-3	中央公積金制度三大帳戶規範	. 30
表 2-4	中央公積金局組織編制	. 31
表 2-5	中央公積金會員人數	. 33
表 2-6	中央公積金帳戶餘額	. 33
表 2-7	中央公積金投資帳戶使用概況	. 34
表 2-8	強積金計畫種類	. 37
表 2-9	強積金現況	. 38
表 2-10	401(k)現況	. 42
表 2-11	國外退休基金監理綜合比較分析	. 43
表 3-1	勞工退休金舊制提繳人數	. 48
表 3-2	勞工退休金新制提繳人數	. 50
表 3-3	勞工退休金新舊制度比較	. 52
表 3-4	公務人員退休種類	. 59
表 3-5	退撫基金現況	. 62
表 3-6	國內外退休監理機制綜合比較分析	. 64
表 4-1	受訪者基本資料	. 73
表 4-2	受訪者對退休基金監督獨立性之說明	. 95
表 4-3	受訪者對退休基金監督專業性不足之說明	. 96
表 4-4	受訪者對退休基金監督風險性集中之說明	. 97
表 4-5	受訪者對退休基金監督機關多重設計之說明	. 98
表 4-6	受訪者對退休基金監理委員選任、任用及任期之說明	. 98
表 4-7	受訪者對退休基金管理人力配置僵化之說明	. 99

表 4-8	受訪者對退休基金管理薪酬制度僵化之說明	100
表 4-9	受訪者對退休基金管理受政治因素干預之說明	101
表 4-10	受訪者對退休基金監理改善與建議之說明	103



# 第一章 緒論

#### 第一節 研究動機與目的

#### 一、 研究動機

人類在歷史演化的過程中,隨著生產技術的進步、社會型態的轉變、醫療科技的發達,以及衛生環境的改善等因素,促成平均壽命得以延長、老年人口逐漸增加的狀況。台灣自 1993 年即邁入高齡化社會國家之列,我國不再依賴傳統家庭互助之方式,老年退出職場,立即失去維持生活所需之工資,即更有賴於社會安全制度,提供足以安養並維持基本經濟需求之保障。自 1990 年代起,因平均壽命延長與退休時間延後,年金保障不足與年金貧窮化(pension poverty)之問題始浮出檯面,並有學者已經直接指出歐洲、日本與北美之人口快速老化現象將嚴重衝擊整個世界經濟體制,長壽社會不僅會影響現有社會安全制度,亦會對政府財政造成重大之困難與危機(Richard Jackson,2002)。退休基金制度為老年經濟安全的重要一環,係屬建構社會安全網的重要支柱,同時負有未來保證給付的責任。

為了國人退休生活收入體系完備,使國人退休後之經濟安全獲得保障,退休金攸關企業經營成本及國家財政問題至深且鉅。美國以三腳凳的觀念比擬成退休後之收入體系,第一隻腳是社會安全系統,即為我國所稱的勞保、公保、軍保、農漁保及國民年金等退休金來源,第二隻腳為雇主負擔的退休金計畫,亦是我國勞退基金及退撫基金上雇主所應負擔的責任,而第三隻腳則是個人的意願,可以靠個人儲蓄或退休後再度就業,若退休後要達到收入來源穩定,則須要倚靠這三隻腳相互配合(Kenneth Blank, JR. Harold D. Skipper, JR2000)。

過去十多年來,世界銀行逐漸發現三層保障體系已無法因應來自全球性通膨與自由市場失靈等的挑戰,因家庭結構改變,使得養兒防老觀念受到挑戰與改變, 導致原有之三層保障體系無法因應社會變動所需。因此,世界銀行在 2005 年 5 月提出新的多層次老年經濟保障體系,並增加第零層保障和第四層保障,即是基 於儲蓄、重分配與共同保險之功能有所不同,主張不宜由單一機制提供,第零層係為有效地保障終生貧窮者、資源不足者以及不適用任何法定年金制度的非正式部門與正式部門的年老勞工所建立之非納費性社會救助,又稱非納費性之社會福利制度(Non contributory social assistance for lifetime poor),其目的係為資源不足的弱勢老年人提供最基本的生活保障。第四層之保障則考量透過家庭可以提供老年生活上的照料與安養,然而,由於傳統家庭結構的劇烈改變使得第四層保障於已開發國家皆因為少子化社會的到來使得勞動人口減少,造成透過家庭供養以達成在地老化之目標面臨可預期的困難。

面對國內人口結構急遽老化,以及考量社會型態變遷發展趨勢之脈絡,借鏡國外政府基金監理組織之運作經驗,同時依據現行行政組織之脈絡,從我國勞退基金與退撫基金監理組織長期發展的角度分析,並經由行政、法律、政治等面向,進行統整性的規劃與周延性之探討,找尋其最適合的監理模式,以達到退休基金健全及永續發展之目的,進而滿足社會各界對其發展的價值期待。

Zo Zo Chengchi University

# 二、 研究目的

檢視我國目前主要退休基金運作現況,除勞退新制為確定提撥制外,國民年金、勞保、勞退舊制與軍公教退撫基金基本上屬於確定給付制。其中於確定給付制基金部分,因過去提撥準備不足以及報酬率偏低,將隨著未來退休人數快速增加面臨更為嚴峻的負債缺口,此外,在運作制度面又受限於政府負有保證最低收益的規定,反而導致經營團隊面臨不可有投資虧損的壓力。於資產負債缺口與經營環境變動劇烈的雙重制約下,若不及時進行制度性與結構性的改革,在金融局勢劇烈變化下,有朝一日將導致財政急遽惡化,最後恐不得不將此支付責任丟給政府甚至全民共同負擔。因此,本研究希望探討現行我國退休基金監理制度及運作現況,提出退休基金監理所面臨的重要問題與警訊,藉此提升相關單位對退休基金監理的重視,並提出改進我國退休基金監理機制之建議,此為本文之探討要點,故本文之研究目的如下:

- (一)針對目前我國勞退基金與退撫基金組織型態與監理機制之問題,提供對於退休基金組織型態以及監理機制較為洽當之改善建議,使退休基金監理機制朝最適當的方向進行調整。
- (二)藉由參考、比較以及分析其他先進國家政府之退休基金監理機制,期許 能發揮他山之石之效果,對我國退休基金監理機制提供新的想法或建 議。

# 第二節 研究方法

本論文之研究方法採質性分析,透過文獻分析法、比較研究法及深度訪談法作為研究方法:

# 一、 文獻分析法

文獻分析法係對社會現象之間接觀察方法,是種應用科學方法尋找歷史資料、檢驗歷史紀錄、研究社會變遷及其規律的方法,包括對歷史資料的蒐集、檢驗、分析等內容。對各種文獻資料進行蒐集和分析,可以探索歷史發展過程中新社會現象產生之規律性,掌握社會在歷史時期所具有的準則和價值,以了解社會現象的歷史因素。

# 二、 比較研究法

在比較研究法,主要係就書面、學理、國外期刊,探討他國法制規範,汲取他國制度或監理之長處做為參考與借鏡,以利後續對我國相關監理制度進一步探討與分析。

# 三、 深度訪談法

本研究擬採取的研究方法為「半結構式深度訪談法」,半結構式深度訪談法 即為採用擬好的訪談問題大綱及主要方向,作為訪談進行間主要參考依據的訪談 方式。在訪談過程中與被研究者進行交談,從中獲得語言資料並加以分析。

# 第三節 研究範圍與限制

#### 一、 研究範圍

目前我國政府掌管的退休基金除勞工退休基金新舊制、公務人員退休撫卹基金、私立教職員退撫儲金、勞工保險及公教人員保險外,廣義來說尚含國民年金等社會保險基金,另以確定提撥制(Defined Contribution Plan)與確定給付制(Defined Benefit Plan)為分類,勞退新制及私立教職員退撫儲金為確定提撥制,公教人員保險、勞工保險、勞退舊制、退撫基金與國民年金則為確定給付制,本研究以勞退基金監理機制作為主要研究對象,並以退撫基金監理機制作為比較對象,將兩種不同退休基金監理機制與國外退休基金監理機制加以比較分析,進而提出改善與建議。

# 二、 研究限制

基於研究經費、人力、物力、資源與時間等條件限制,本研究之限制如下:

- (一)本研究雖採文獻分析法及比較研究法,並輔以深度訪談法以客觀立場分析,然我國退休基金種類繁多及監理機制問題複雜,非本研究能全部探討。
- (二)本研究訪談對象未含勞工及軍公教人員,因研究訪談深度之限制,受訪對象將以相關機關人員、退休基金協會及專家學者為主。

# 第四節 研究流程與章節安排

## 一、 研究流程

本研究以質化方式進行,擬定論文題目前,先蒐集有關退休基金監理相關文獻資料,探討現今我國退休基金監理現況與問題,藉由整理國外不同基金監理組織類型進行比較與分析,加以說明現今我國退休基金監理的重要性與必要性,透過整理與探討文獻以確立研究方向,並研擬出適當訪談大綱,以有效的個案訪談深入瞭解我國退休基金監理之現況與問題。於完成有效個案訪談後,彙整訪談內容與文獻資料,並對我國退休基金監理機制進行分析,將所有分析內容與文獻資料進行彙整,最後提出本研究的結論與建議。本研究流程如下圖所示:



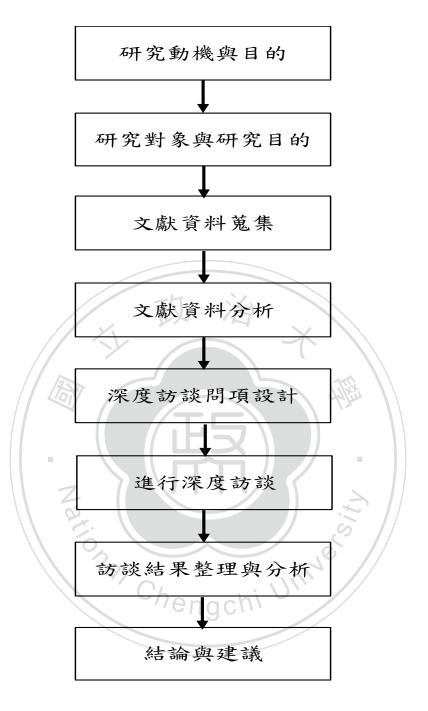


圖 1-1 研究流程圖

資料來源:作者整理

#### 二、 章節安排

本研究之章節安排分別敘述如下:

# (一) 第一章 緒論

本章將說明研究動機、研究目的、研究方法、研究範圍與限制,以 及研究流程與章節安排。

# (二) 第二章 退休基金監理機制

本章將探討退休基金監理機制發展沿革,整理國外不同基金監理組 織類型並進行比較與分析,比較國內外監理機制之異同,加以整理分析 後,作出本章小節。

# (三) 第三章 我國退休基金監理機制

本章以法律為依據探討退休基金與退撫基金監理機制之設立,並由制度面以及現況深入瞭解退休基金監理機制之問題,進而與國外退休基金監理比較分析,作出本章小節。

# (四) 第四章 訪談發現與分析

本章透過深度訪談內容,探討我國退休基金監理機制之問題與解決 方案,並且加以分析作出本章小節。

## (五) 第五章 研究結論與建議

綜合理論與訪談結果,彙整本研究發現、貢獻與研究限制,並探討 退休基金監理之重要性,對我國未來退休基金監理機制提供政府政策施 行上或未來研究之參考,並對往後的研究提出相關建議。

# 第二章 退休基金監理機制之探討

# 第一節 基金監理機制意涵與設計

退休金制度結合社會福利供給與資金匯集之強大功能,使其長久以來被認定為具有無可取代之社會經濟影響力。設立退休基金之目的,首重提供人民老年生活保障,以因應日趨嚴重的人口老化問題。但在此預設的社會福利政策之外,退休基金聚集的龐大資產與長期投資的特性,在國家金融市場的發展上也占有舉足輕重的地位。再者,為達永續經營,基金管理重點應置於基金報酬率之提升,裨益雇主善盡其扶養退休者的法定義務,並利用基金準備的增加,以防止計畫陷入破產危機。因此,如何提升退休基金之監理與管理效能,使其能有長期且穩定的獲利成效,是目前退休基金監理最重要的課題。

退休基金監管模式以公司治理角度而言,主管機關重視給付清償責任與費率之適足性,管理機關則重視資產配置投資策略與經營績效。因此,退休基金監管機關除必須整合各方立場,確保退休基金累積餘額足以支付未來給付外,更應從退休基金資產及負債兩面向思考其最適資產配置及營運模式,以確保永續經營之目標。因此,為健全我國各退休基金財務及負債面的控管,並兼顧法規的適法性與基金營運之彈性,應分別建置適合我國各類退休基金之監管指標,以發揮預警與定期評估基金經營策略與績效之功效,確保廣大受益人的權益。

依據公司治理理論,監管機關為監督管理運作之機關,主管機關為其法令訂 定與執行機關,受益人係參與退休金之人,主管機關應重視投資與營運績效,以 及監管機關與受益人重視清償能力。就整體架構而言,優良的公司治理制度需要 主管機關與監管機關相互配合,監管指標則可提供監管機關與受益人瞭解基金運 作情形與問題。

健全的基金治理,有賴內部與外部稽核控管機制的建立,可營造出高透明度 且具課責性的管理監督體制,有效降低風險至可控制的範圍內。至於績效的提升, 則有賴優越投資策略的擬定。現代的投資策略已非一昧追求缺乏責任意識的急功 近利,因此基金的投資組合除以趨利避險作為資產配置的原則外,其注意力也應 集中於被投資公司的公司治理與經營政策,將投資的考量層面擴及至社會責任。

退休基金的收益是否足以支應預設的給付標準,相當程度上係於基金治理的良莠。就治理上側重組織內部的管理與監控,亦即透過法律的制衡管控設計,有效監督組織的活動,藉此健全組織之運作,防止經營弊端的孳生,確保經營管理者能以最佳的方式運用其資金,並為其賺取應得之報酬。而在經濟層面上,治理所追求的目標,在於追求利害關係人報酬之極大化。退休基金最主要的利害關係人為參與者,即受雇之勞工、軍公教人員,以及其他受益人。政府為退休基金的管理人及出資人,依法也必須制定規範以有效管理退休基金。政府以外的利害關係人可能承受之公共退休基金管理風險大致有四項:一、政府無法履行退休保障之承諾,二、政府利用基金進行其他社會政策而非專為利害關係人之利益目的,若計畫提供最低收益保證,全體納稅人則為最終受害者,三、基金獲利欠佳係因資金直接充作政府融資或借貸的來源,四、基金損失係因政府之貪腐或經營不善(Carmichael& Palacios,2003)。

大部分國家會設立專門機構治理,專門機構則依法執行職務,以提升退休基金收益,以謀取利害關係人之最大利益為宗旨。設立專門機構之目的,係冀望該機構能發揮專業管理、獨立運作的功能,最重要的是能避免不當的政治干預。所謂不受政治干預或影響,非指完全不受政府部門或國會的監督,亦非不理會國會所確立之法律目的或政府的既定政策,也不是拒絕就管理相關問題與國會、政府官員或行政組織進行磋商,而是依其法定權限決定管理政策之際,能排除政府不當政治介入。

如果管理機構隸屬於政府行政體系之下,依據行政一體的概念,退休基金的 運作上勢必難逃政府的強力介入。以行政機關管理退休基金為例,表面上似乎較 為安全可靠,但基金的操作趨向保守,經營缺乏彈性,無法因應瞬息萬變的金融 市場,導致基金報酬率無法提升,最終將造成儲備之不足而影響受雇員工的權益, 同時,若基金的管理完全掌握在政府手上,則基金遭到濫用的機率也隨之升高。因此先進國家多已設置「獨立管理機構」,以類似獨立行政法人之方式因應,避免退休基金淪為執政者的政治工具。獨立法人的特色在於將原屬行政官僚體制層級節制之監督與指揮樣態,轉換為類似民間企業經營管理之模式。將原本應由行政機關負責的公共事務自政府部門移出,改由獨立的行政法人處理,如此不但能夠達到精簡政府組織之目的,更重要的是,透過企業經營精神的引入,能使業務之運作更符合專業,也更講求效率。(賴森本、許哲源,2005)

在實際操作上,管理的功能有時分屬為管理與監理兩個機關負責,但也可能 由一機關全權負責。若為前者,則監督與管理機構依法各盡其責,管理機構進行 基金投資,係以謀取合法的最大利潤為原則;監理機關監督基金運用的程序,確 保利害關係人的權益受到妥善的維護。

公共退休金制度於設計上,應以建立優質經營模式之積極目的為主,並以打造防止貪污與經營不善等消極機制為輔,且盡量避免基金遭到政府濫用。世界銀行專家參考國際貨幣組織所提出的「財政、貨幣與金融政策之最佳實施規定」則對建構公共退休基金管理提出了原則性建議。(Robalino, 2005)

依據世界銀行、經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development,以下簡稱 OECD)及國際社會安全協會(International Social SecurityAssociation,以下簡稱 ISSA)等具權威地位的國際組織所提出之報告,健全的公共退休基金管理機制應包含三個面向,分別為基金治理(governance)、課責性(accountability),以及投資策略(investment policy)。此三個面向相互影響,缺一不可,否則勢必損及報酬率的表現。本論文中探討的勞工退休基金及退撫基金均屬於儲金制計畫,理論上應可滿足勞工及軍公教人員退休所需,然因人口老化加速與經濟發展趨緩的影響,導致各類退休基金面臨許多潛在的經營危機,同時也擔負龐大的潛藏債務。

# 一、 基金治理

# (一) 基金的角色、目的及責任必須清楚界定

為使退休基金的運作符合透明化原則,其所欲達成的社會福利目的、所 應扮演的角色與發揮的功能,以及政府所需負擔的責任及保障,都必須明 載於相關法規之中。若為管理基金而行設立專門的機關,法規中亦應清楚 規範該機關的權責與管理方式,以及管理過失所生的責任歸屬。

#### (二) 管理機構成員的選任、解任及資格須明確規範

若管理機構納入政府行政體制的一環,對管理機構的獨立運作有其負面 的影響,故管理機構以獨立法人的形式存在,應為有利於被保險人與受益 人的做法。獨立的管理機構擁有獨立的人事權,但其最重要的內部機關(委 員會)的組成方式,須以法律清楚規範,方能使其發揮最大的效用。

# (三) 管理機構應建立內部控制與監督機制

擔任退休基金管理機構的管理委員會應建立內部監督機制,以避免或降 低貪腐及詐欺事件的發生。監督機制應包括建立具有稽核及風險管理功能 的附屬委員會,並具備暢通的通報管道,俾利管理委員會即時掌握與處理 Chengchi Univer 基金的潛在危機。

# 二、 課責性

# (一) 對管理委員之課責

課責性原則的樹立,係共同退休基金治理成功的關鍵。高度透明的課責 規範有助於管理委員會充分瞭解其對利害關係人所應盡的義務,同時也能 使委員認知其作為或不作為所可能發生之相關責任。委員雖不以專任為必 要,也無需處理基金的日常業務,但必須善盡其監督基金整體運作的義務。 確定委員是否履行其法定職責,大多以「忠誠義務」作為判斷的標準。

#### (二) 外部監督機制之建立

健全退休基金管理,應在制度上構築對管理機構的外部監督機制。管理

機構雖為獨立機關,但仍不得自外於國會的監督,以避免其演變成脫韁野馬,因此管理機構須將其各項報告定期成交國會審查。

# (三) 基金運作之透明度

為使利害關係人充份瞭解退休基金之運作管理,管理機構應於年度終了 前製發「年報」,以增加基金管理的透明度。年報的內容應盡量包含有關 基金管理的重要資訊,在客觀上應屬利害關係人所需知悉之訊息,均應在 年報中呈現。

# 三、 投資策略

討論退休基金之投資規劃前,必須先確認其運用原則。以茲作為擬訂投資策略的基礎與框架。退休基金的財務來源不像私人退休基金完全來自個人,而是有部分來自國家,所以投資原則不似私人基金僅考慮安全性、收益性、流動性即可。故長期退休基金的運用須考量因素,應包括安全性、收益性、流動性、福利性、社會性等五項原則。

Zorional Chengchi University

# 第二節 退休基金監理機制發展沿革

退休金(pension)意即當一個人由於年邁或殘廢而退休時,在某些規定條件下所定期給付的固定金額,依我國習慣,在此情況下之 pension 稱之為「退休金」。 Pension 除了付給本人之外,在當事人身故後,亦可支付給其遺屬,我國習慣上,這時的 pension 稱作「撫恤金」(符寶玲,2005)。其退休金理論包括賞金理論、人力折舊理論、遞延工資理論及誘因理論等,茲分別說明如下:

# 一、 賞金理論 (Gratuity Theory)

此理論是最早用來解釋退休金的理論,又稱恩給制。此理論將雇主提供給員工的退休金視為一種賞金或酬勞,用以報償其在職時對雇主的奉獻與忠誠。所給與的賞賜權利,取決於恩賞者個人感念,未存有對等關係。退休金在本質上只是一種賞金合約。此種理論強烈顯示,具有封建時期之雇主恩給制和傭工忠誠的意味,已難以解釋現今的退休金制度。

# 二、 人力折舊理論(Human Capital Depreciation Theory)

此理論認為,人力的價值就像廠房、機器一般,因長期耗損而須折舊,故長期僱用員工亦因退休後賺取所得的能力喪失,而須由雇主給予相當充分的折舊退休金。廠房設備需要折舊作為成本分攤,人力資源亦應如此,這種折舊方法係將退休金視為費用,每年(月)提撥,雇主必須負擔此責任。換言之,保護人力價值費用之退休金,與廠房設備折舊之成本分攤,二者對雇主而言,均為其生產上所須負擔的成本。因此,退休金之提存與保費之繳納,應由雇主負擔,同時對應之財務原則為確定提撥制。

#### 三、 遞延工資理論 (Deferred Wage Theory)

此說認為退休金原係公務人員薪資的一部分,由國家保留至其退休、殘廢或 死亡時再行給付。依此說,退休給與為一私有財產的概念,為國家對公務人員所 負擔之公法上金錢債務,而非人道贈與或服務賞金,退休人員請求支付退休金, 為其權利與本份。

# 四、 誘因理論 (Incentive Theory)

依誘因理論始祖馬斯洛的需求五個層次理論:生理、安全、社會、尊敬及自 我實現等需求而言,退休金可以達成員工生理及安全的需求保障,機關承諾員工 於一定服務年資或年老力衰退離工作時即有退休金,可以激勵員工提升生產力。 雖然現代的誘因理論中,金錢所扮演的角色不若以往重要,但對於大多數人而言, 養兒防老已不能保障自己晚年生活之需求,退休金仍是吸引多數人謀職或轉業時 的重要考量因素。對機關而言,退休金通常係用來增加員工生產力或減少僱用成 本的工具,它提供給連續服務的員工作為誘因,連續服務可降低員工流動成本, 如僱用、解僱、訓練成本等。



圖 2-1 馬斯洛需求理論

# 資料來源:作者整理

根據以上看法,退休金是一種平衡現在產出與未來負債的工具,包括員工邊際產出所產生的遞延工資部分,而且遞延既得利益和遞延給付具有激勵特性,誘因理論藉著退休後增加退休給付,對於員工的未來具有激勵作用。

世界銀行於1994年提出之「避免老人危機 (Averting the old age crisis)及2005 年提出的「廿一世紀老年所得維持(old-age income support in the 21st century)」的 研究報告,架構了多層次老年保障模式(the Muti-Pillar Approach),其架構內容 分別如下(柯木興、林建成,2005:61-67):

# 一、 第零層保障(zero pillar)

或稱作基層保障(basic pillar),是一種「殘補式」的補充或是社會年金,是一 般所謂的非納費性社會救助制度,其目的在提供貧窮老人的最低生活保障。

# 二、 第一層保障(the first pillar)

屬於「強制性」的社會保險制度,也是最為傳統的公共年金制度,由社會保 险费作為其主要財源,並依照隨收隨付的型態來運作,主要特色是透過連帶責任 的再分配功能發揮,藉著世代的所得轉移來提升老年退休者最低生活水準的終身 保障。

# 三、 第二層保障(the second pillar)

是一種「任意性」的員工退休金制度,可能是職業年金或個人年金,其主要 特色係採確定提撥制為主的完全提存方式,制度實施一段期間後,會提供個人帳 戶餘額改採終身年金的替代方式予以選擇,但目前仍有部分制度是採用確定給付 hengchi V 制。

# 四、 第三層保障(the third pillar)

此層保障是屬於「自願式」的個人商業保險儲蓄制度,其目的在於確保明確 的退休目標,採行的退休金給付型態為透過私部門的保險架構承保,以提供長期 保障。

## 五、第四層保障(the forth pillar)

為一種「倫理性」的家庭供養制度,這層保障係對無工作家庭成員提供晚年 生活照顧,此層納入建構者量是導入了開發中國家固有傳統社會的家庭倫理道德 觀念,以及疾病相扶持的共濟概念。

表 2-1 多層次老年經濟保障制模式

第零層保障:非納費性之社會救助制度

多層次老年
第一層保障:屬於「強制性」之社會保險年金制度

經濟保障制
模式
第二層保障:採確定提撥制為主之「任意性」員工退休金制度

第三層保障:屬於「自願性」之個人商業保險儲蓄制度

第四層保障:為一種「倫理性」之家庭供養制度

資料來源:柯木興、林建成, 2005,作者整理。

有關退休基金給付制度、政府資訊公開及政府基金管理人之責任相關文獻說明如下:

# 一、退休基金給付制度

有關退休金制度的設計,通常在給付上有兩種基本類型,一為確定提撥制(the defined contribution plan;簡稱 DC),一為確定給付制(the defined benefit plan;簡稱 DB)。確定提撥制係指參加退休金制度的勞工及其雇主每年均事先依照勞工薪資按月提撥固定比率的金額,俟勞工到一定請領年齡時,便可以提領在其帳戶中所儲存的基金收益本息作為退休金之用;確定給付制則是雇主於制度實施前,事先已確定老年退休給付數額以及依各勞工服務年資的給付水準,並透過精算技術預估制度內所有參與者退休時所需退休金給付成本,再決定於提撥期間須使用何種提撥率的一種制度。兩種制度最大差別在於,確定提撥制下提撥率確定,而退休金多寡取決於薪資高低及提撥率,另外因為基金運用所產生的投資報酬有高低差異而存在投資風險;確定給付制則是給付數額及給付水準確定,因此退休金給付額受經濟因素、人口結構等影響較大而具有償付能力的風險。

在個人帳戶制的部分,其特色便是轉換雇主時不受影響,並承認其賦益權 (vesting),而在財務處理上則採用完全提存(fully funding)辦理,具有適足的退休 準備財源 (柯木興,2005)。

勞工退休金新制的退休金屬於確定提撥制,且提存的資金歸勞工所有,因此所有權人擁有該財產之自主權,而自主權既然屬於勞工,則現行集中統籌管理方式應屬過渡期權宜措施,更不應該由政府負最後給付責任。另外勞工退休金新制的現金流量龐大,累積速度迅速,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,實非各界所樂見之現象。另外一旦開放勞工自行投資運用,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,所以源於勞工退休金條例中所訂之政府保證收益的機制應予廢除,同時亦不能再由政府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管理費用(劉麗茹,2008)。

按照現行法規,勞工退休金新制退休金之經營運用係由勞工退休金監理委員會統一保管、運用,而在此之下勞工退休基金之投資收益,是以提供保障收益之單一基金模式平均分配收益,也就是每個勞工退休金全部套用同樣資產配置模式,此模式可能會造成勞工未來退休金不足之隱憂 (賴彥亨,2008)。

投資風險應完全由勞工承擔,主要原因是若是臺灣勞工退休金新制開放勞工自選投資方案,卻沒有取消最低收益之保證,可能會存在道德風險,勞工有可能選擇風險性高的商品進行投資,因為就算投資失利也有政府提供保證收益,因此政府應修法取消保證最低收益,投資風險應完全由勞工自行承擔(陳炳宏,2009)。

確定提撥退休基金的成功要件要有足夠的提撥率及提供彈性的投資管道 作選擇,在此基礎上,政府須扮演主要的推動角色,在制度上提供誘因並且將 投資教育普及化,而有了前述的要件後,再配合理性成熟的投資觀念波動性低 的金融環境,確定提撥制度終將走向成功之路 (鄭義、湯雲鶴,2010)。確定給 付制及確定提撥制分析表 (王儷玲,2002),如下:

表 2-2 確定給付制及確定提撥制分析表

	確定給付制(DB)	確定提撥制(DC)
上 五 山 夕	員工退休時保證給付確定	員工定期定額提撥確定金額
主要特色	退休金	至員工退休金帳戶
投資決定權	由雇主決定	由員工決定
優點	退休給付有保障,員工沒有	員工有機會得到較高的投資
	投資風險	報酬率
缺點	攜帶性不佳	退休金額不確定,有投資風險
退休金給付方式	通常多以年金的方式給付	通常為一次給付
投資風險	由雇主承擔	由員工承擔
生存風險	利用年金方式即可避免	利用年金方式即可避免
2化叶IE II M	通常依最後薪資計算,	須透過高投資報酬率才可
通貨膨脹風險	可避免退休前之通貨膨脹	避免

資料來源:王儷玲,2002,作者整理。

# 二、政府資訊公開,人民有「知」的權利

民主原則的基本意涵為國家權力源自於人民,基於此一原則、人民為國家權力之主體,為國家事務做最終決定者,更是國家利益的享有者,但只有假設人民對所監督或決定的事物有充分的瞭解,方能肯定其監督有效性。在此前提下,除非是涉及國安、外交以及個人隱私等資訊不應提供外,人民皆有知曉的權利(詹文凱,2002)。

資訊公開揭露制度,在於要求公平的將資訊公開,除得以反應市場價格外, 也能藉著防止內部人士重大內部資訊炒作,獲取暴利,消彌市場資訊不對稱的 狀況。我國立法院曾對四大基金財務資訊之公布作具體要求,惟實務上各基金 管理機構僅改善部分資訊公開,據有利監督仍有相當大的距離。而對於特種基 金預算之監督與爭議,應跳脫政治因素考量,應以公共行政及使用者之觀點, 進行深入之探討與資訊揭露制度之建立,滿足民眾知的權利,並落實基金管理 權責相符之財務機制,使資訊使用者及監督者適時取得適當的決策資訊(李淑娟, 2009)。

#### 三、政府基金管理人之責任

大部分的國家皆會設立專門機構來管理公共退休基金,而如果該管理機構是 隸屬於政府行政體系之下,依據行政一體的概念,公共退休基金的運作勢必難 逃政府的介入。以行政機關來管理公共退休基金,表現上似乎安全可靠,但基 金的投資操作上趨於保守,經營缺乏彈性,無法因應瞬息萬變的金融市場,導 致退休基金的報酬率無法提升,最終將造成退休準備金不足而影響退休金持有 人的權益;同時,基金的管理完全掌握在政府手上,基金遭到濫用的機率也隨 之提高(郭冠甫,2001)。

由政府機關管理政府基金時,組織架構上存在許多問題,例如管理單位層級較低、受到行政體系的重重限制、管理委員專業度不足及容易受到政治干預等,難以專注在操作績效上,因此應該立法成立專責機構,提高操作單位的層級,並且保證其獨立性及專業性,另外也應該給予較良好的待遇。但是在輿論監督下,我國若想成立這樣的機構恐窒礙難行(王琁,2009)。

另外,近年來國際經濟議題不斷,從美國次貸風暴到現今仍在蔓延的歐洲 債信問題,使得市場波動度加劇,投資操作的難度亦倍增。目前政府基金投資 上仍由政府機關掌握,在人員的專業度上略顯不足,在兼具的投資環境中創造 足夠績效非常困難,若能使政府基金民營化,交由民間投資機構操作,並且建 立完善的監理機制,應能有效解決這個問題(宋禕凡,2013)。

# 第三節 國外退休基金監理

# 一、美國加州公務人員退休基金

加州公務人員退休基金(California Public Employees' Retirement System,CalPERS)是全美最大的確定給付制基金,也是美國最大的退休基金。加州公務人員退休基金於 1932 年依據州立法規成立並開始運作,為加州公務員提供退休福利。1939 年允許公職機關與學校員工簽約,為其提供退休福利。加州公務人員退休基金旨在提升所有制度參與者的健康及財務保障,而為了達成此項任務,組織成員必須創造並維持一個充滿服務熱忱的環境。其理念為:「為我們的服務感到驕傲,讓你對未來充滿自信」。

#### (一) 制度介紹

加州公務人員退休基金是加州政府為州政府公務人員以及相關成員所提供 的退休金計畫,該計畫採確定給付制,由政府承擔最後財政責任,因此加州政府 設立一個獨立政府機關,並選出執行長負責整個退休制度之管理,另外被賦予相 當程度之用人權力。

加州公務人員退休基金(CalPERS)由加州憲法明文規定,加州退休金管理 委員會擁有絕對最高權利,對基金投資管理具唯一且獨有之權利,CalPERS 受 加州憲法賦予資金運用及制度管理之專屬權,以保障基金之獨立性,其性質為獨 立的信託單位而非政府機關,惟人事任命仍須由州政府人事委員會通過, CalPERS 非投資部門員工的薪資由州政府支付,而投資部門員工的薪資則係由 投資資產所得來支付,州政府僅為名義上的支付者。

目前有超過 180 萬名會員,累積存款餘額高達 2,936 億,是全美最大的確定給付制基金,也是美國最大的退休基金。提供加州公務人員、退休人員及其眷屬管理退休津貼,截至 2015 年 9 月 30 日為止,組織提供了 116 萬名現任及非現任會員,與 64 萬名退休人員退休福利。會員身分大致上可分為三類:州政府、學校、公職機構,提供的福利則視會員的服務年限、年齡與最高薪資而定。此外,殘障或死亡也有補助,在某些情況下,符合資格的會員遺族或受益人可以領到救

濟金。

## (二) 監理機制

加州公務人員退休基金(CalPERS)的管理委員會負責 CalPERS 整體退休制度之管理與監督,為行政部門獨立機關。管理委員會是由 13 人組成的治理架構,管理委員會為 CalPERS 的特殊治理架構,以確保決策過程可以涵蓋廣泛的意見及秉持會員權益至上為原則,目的在於保護退休制度以防不當的政治壓力介入,並確保基金的唯一用途是為了提供相關給付給參與者及其受益人。

管理委員會委員共有 13 位成員,任職期間為四年,6 位由全體會員、各類會員及退休者選舉產生(選派),3 位任命,由加州州長指定 2 名官員代表,由加州州議會指定 1 名民眾代表;其他 4 位是由法令所指定的相關主管機關之官員。 13 名委員中,受僱者及雇主分別為 6 位及 7 位;6 位受僱者委員中,3 位為現職會員,3 位為退休會員。

管理委員會為加州參議院提供投資決策方向,參議院並授權予委員會為整體 退休制度之投資運用與財務管理之受託人職責,其中受託之資產管理職責為超然 獨立的立場。參議院並明確指定委員會管理運用準則為分散投資,以達到風險最 低與報酬最高之效果。又為達公眾利益,要求委員會成員須具備受託人之善盡管 理職責與忠誠義務。

委員會對於投資及制度之行政程序與作為負有全權及信賴責任,委員會聘請一位全職的執行長(CEO)與投資長(CIO)管理不同的功能委員會,特別說明基金投資相關業務的140位職員薪資,其中111位與其他1,400多位員工適用於同一薪資架構,但另外29位外聘的投資專家薪資待遇則豁免(Exempt Position)於該薪資架構,其所獲得的報酬與金融市場上退休金管理公司相關專業投資人相當,藉由這樣的模式留住且擁有較佳的投資團隊。

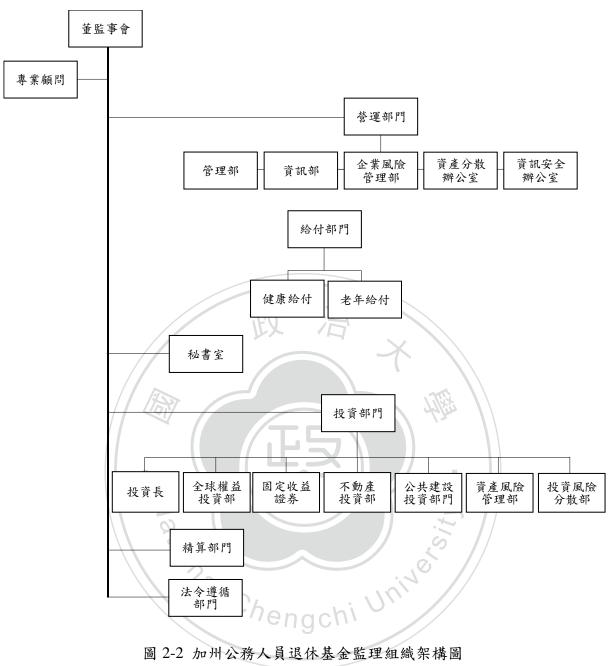


圖 2-2 加州公務人員退休基金監理組織架構圖

資料來源:加州公務人員退休基金官網,作者整理

# (三)基金現況

CalPERS 資金來源來自三方面:一為受雇者根據其收入的某個比例提撥,該 比例根據法令為固定比例,依據退休計畫的型態以及該受雇者是否參與社會福利 計畫而有所不同,該比率介於 5%至 9%之間。其二為雇主自行提撥便降低,反 之則提高。第三部分則是投資國內、外的股票、債卷、房地產以及其他投資工具

的投資獲利。其所提供的服務項目包括退休福利、遞延報酬和其他補充所得計畫、 失能給付和職業失能給付、死亡補助、健康補助、長期照護補助和會員房屋貸款 計畫。多元且優秀的資產配置是 CalPERS 擁有卓越投資績效的主因,將負債、 支出、營運費用、以及雇主和會員的提撥金額等多方面因素列入考慮之後,擬訂 最適的資產配置。並在可接受的風險水準下達到最高報酬,在短期市場波動及長 期獲利目標間取得平衡。CalPERS 的資產配置最大的特色是,資產種類相當多 元化,包括權益、固定收益、不動產及通貨膨脹連結資產。

在 2008 年 CalPERS 通過了一項新的投資政策,以 3%或美元 72 億的基金資產為撥款投資基礎設施的目標額,投資報酬目標為五 年超過淨 5%的報酬率, 且報酬率要超過通貨膨脹。加州公務員退休計畫是全美國最大的公務員退休基金, 其所管理的資產超過 2,936 億元。此退休金計畫為超過 180 萬人的加州州民、當 地機構和學校員工以及他們的家人提供退休和健康的服務。加州公務員退休計畫 的投資組合是分散到幾個資產類型,對長期而言,分散的投資組合決定了該計畫 的良好投資績效,確保一個資產的減損會讓另外一個資產的成長抵銷,所以可以 追求較穩定投資報酬。

新的加州公務員退休計畫投資政策包括:在2010年,會配置超過3%的資金在基礎建設資產上。在未來五年內,在扣除通膨、費用後,可以達到年平均報酬達5%的投資績效表現。投資在公部門和私部門的基礎建設,但不限於大眾運輸、天然資源、能源廠、水利公司以及通訊和其他社會服務工程。同時並要求投資經理人遵循加州公務員退休計畫對於勞工保障的政策,盡量減少在發展和營運基礎建設計畫時,可能產生的對公務人員有不利影響的潛在因素。

# 二、韓國國民年金

韓國之國民年金公團為管理第一層之社會年金,該層採確定給付制,由政府 負擔最後財政責任,因此韓國政府設立一個具有法人資格的國民年金公團,由 公團任命營運本部之執行長,而執行長可對外招募人員,並提供具有競爭力之 薪資條件,以提升其基金之報酬。

南韓的國民年金,現已躋身全球第三大退休基金,報酬率也相當不錯。自成立以來平均年收益率達 6.35%,其中 2009 年至 2011 年間之三年平均運用收益率為 7.31%,其運作模式及經驗均可為我國參考。韓國國民年金收益率表現突出、獲利穩定的主因之一,在於國民年金運用本部組織架構完整,具有專業化投資分工。依據投資標的性質分設 11 個部門、163 名專業基金經理人,以及紐約、倫敦 2 個海外據點,蒐集全球金融市場資訊。

# (一)制度介紹

韓國《國民年金法》於 1986 年 1 月通過,並於 1988 年 1 月 1 日起正式實施。 其適用對象,原初為雇用 10 人以上之企業員工(年齡為 18 歲以上,未滿 60 歲), 至 1992 年時則修法擴大適用至為雇用 5 人以上的企業。1995 年時再將加保對象 納入農民、漁民,以及鄉村地區民眾。1999 年修法時則將都市地區自雇者也納 入加保。至此,除了參加特殊職業年金方案的民眾外,都成為國民年金的適用對 象,成為全民普及的年金方案。

目前韓國國民年金納保對象區分為三大類,第一類為「職場加保人」,及所有在職場工作的勞工與雇主;第二類為「地區加保人」,即非第一類加保人,亦非軍保與公保者等其他條件,且年滿 18 歲以上、60 歲以下屬之;第三類則是針對非上述兩類型的年滿 18 歲以上至 60 歲以下之民眾,排除特定條件後,若有意願參加國民年金,可自願投保,領基礎年金,此類對象如:有退休年金請領權者、外國人等。除第三類以外之加保人,都是義務性質加保。

#### (二) 監理機制

在 1998 年改革之前,依法國民年金應將盈餘都提撥進「公共資本管理基金」 (Public Capital Management Fund, PCMF)。「公共資本管理基金」是韓國政府於 1993 年成立,將公部門的基金 (包括四個公共年金基金)的盈餘強制提撥到這個基金中,再將自各基金匯聚的資本轉借貸給政府用於投資與財務特殊帳戶 (Special Account for Government Investment and Financing, "Special Account")。政府在透過這個基金對各類企業提供投資與借貸,剩餘的部分則用來購買政府的公債。將國民年金強制提撥至政府基金的運作模式,引起幾個重大爭議。首先為政府資本管理基金的投資報酬率相較於國民年金基金於其他領域之投資報酬率明顯偏低;第二為政府長期須支付給國民年金的利息將快速成長;第三為管理基金之財政暨經濟部可能會將基金用於其他政策用途,而非用於追求國民年金被保險人之最大利益 (Kuo Yu-Ying, 2011)。在 1998 年改革之前,國民年金基金的管理是由衛生福祉部,但是國民年金基金管理委員會主席卻是由財政暨經濟部的部長擔任。同時由於年金基金管理委員會大部分的成員都是政府的法定代表,或是由政府指派所擔任,因此這個委員會便很難具有獨立的地位。

現今國民年金基金管理委員會由 20 名委員組成,包括政府代表、年金參加人員代表。基金管理委員會每年舉行四次以上會議,研議並核准投資管理綱領(包括資政策說明書)、中長期資產配置(包括資產配置、委外經營及匯率比顯策略),以及年度基金管理計畫。基金管理計畫須經基金管理委員會及內閣相關部會研議核准,再報國會通過。

依據《國民年金法》第二十六條之規定,該年金公團具有法人資格,並依據 《公共機關運作法》將其法人類行定位為「基金管理型準政府機關」,其屬性約 當我國行政法人。公團置理事長1人,常任理事3名以內,理事7名、監事1 名。該法第三十條規定,理事長由健康福祉部長提請總統任命。常任理事與監事 由理事長提請健康福祉部長任命,當然理事除外。公團的職員依據公團章程規定,由理事長任命。年金方案的保費徵收與給付是由國民年金公團負責,而由國民年金基金公團基金運用本部負責執行基金投資相關事宜。南韓國民年金公團的組織概況分述如下:

- 公團設立之初,下分6部、15科與14個地方支部,共計656名人員。
   隨著韓國國民年金適用對象不斷擴大。
- 2. 於 2007 年增改為 11 部處、1 個研究院、91 個地方支部、5 個綜合支援 中心與 22 個辦公室、1 個基金營運本部(國民年金基金管理中心)。
- 3. 目前為11個部門、2個中心及研究院、全國97個分區辦公室、50個諮詢中心、1個傷殘審查中心與1個國際合作中心,2011年及2012年分別在紐約、倫敦設立海外辦公室,2013年有4,781餘名員工,目前則增加至5,149名員工。

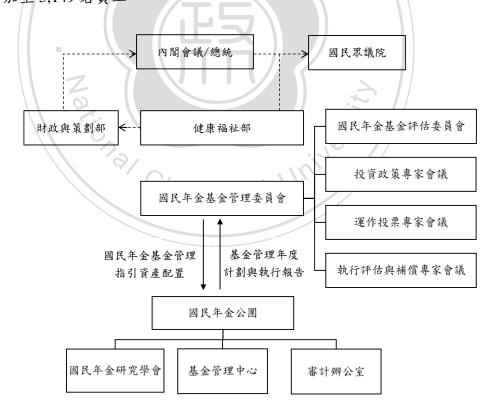


圖 2-3 韓國國民年金監理組織架構圖

資料來源:NPS官網,作者整理

## (三) 基金現況

韓國國民年金保費計算方式為保險費(每月)=基準月所得額乘以年金保險費率,其中「基準月所得額」之計算上下限範圍,依《國民年金法》之規定由健康福祉部部長依據加保者之三年內月平均所得額度算出,並於每年3月由該部部長公布,同年7月生效,效期一年。而「年金保險費率」則按照加保人身分做二大區分,「職場加保人」者為9%,其中雇主與勞方各負擔一半(4.5%),不過雇主不用區分各個勞工繳納保費,可以統一算出加總後一次繳納;「地區加保人」亦為9%,但必須由加保人單獨繳納,不過符合特定條件之農漁民身分地區加保人,其一部分之費率由政府國庫分擔。另給付的類型分成以下不同種類:第一種為加保人滿60歲(部份情況下為55歲)的老人年金給付或一次性給付,其給付標準依照加保人之加入年資、年齡、所得狀況等五種做細部分類;第二種為勞工在職場上遭遇變故成為殘障人士之殘障年金或一次性給付,第三種為加保人死亡後給予其遺族之遺族年金與一次性給付等類型。

Zorional Chengchi University

## 三、新加坡公積金

新加坡之中央公積金制度採確定提撥制,其基金管理是由政府負責,就新加坡目前的狀況而言,類似我國目前勞工退休金新制之狀況,而新加坡管理與操作方式,可分為兩種型態:首先,就管理層面而言,採用行政法人模式;其次,就操作層面而言,則是採用公司法人模式,由新加坡政府設立百分之百的官股資產管理公司,就是新加坡投資公司來負責操作。新加坡的公積金制創立於1955年,當時社會保險方案與公積金制兩案並陳,多數意見傾向社會保險,最後政府仍選擇了公積金制(所謂公積金制係指依政府規定由勞雇雙方按月提存一定比例的薪資所得,充當公積金存入勞工個人帳戶,並加以計息的強制儲蓄制度,於發生特定事故時自個人帳戶領取本息以應需要。因乏危險分擔的保險功能,被視為是一種有限社會安全保障的措施)。新加坡的退休基金制度由公務人員退休基金制度、民營企業退休公積金與中央公積金三者所組成,其中以中央公積金最重要。

## (一)制度介紹

根據新加坡政府的統計,在 2007 年時,新加坡老年人口約為 30 萬人,平均 8.5 個勞動人口扶養一名老人,但是到了 2030 年,新加坡老年人口將來到 79 萬人,屆時僅 3.5 為勞動人口便要扶養一名老人,且根據統計,在新加坡 65 歲以上的老年人口,其中約 67%可以活到 80 歲,而更有 47%的人壽命可以超過 85 歲。新加坡的退休金制度源自於英國,在新加坡獨立之後將原先的社會福利措施加以擴大推行,目前的中央公積金制度,參加者不限於公務員,是為強制性的儲蓄計畫。新加坡於 1955 年 7 月 1 日公布中央公積金條例(Central Provident Fund Act, CPF Act),保護公積金會員的合法權益,並規範公積金管理方式與儲蓄使用行為。實行公積金全國統一管理設立中央公積金局(Central Provident Fund Board)負責相關事務。創立初期的主要目的是爲職員提供足夠的儲蓄以作為退休準備,原採用公務人員退休金與民間企業人員公積金 2 種制度並行,至 1977 年合併 2

種制度,成為單一的中央公積金制度(Central Provident Fund System, CPF)。

依中央公積金條例第二條規定,凡於新加坡境內受雇從事工作領取現金報酬之受僱人,均應參加成為中央公積金會員,連同雇主應負擔的公積金一併繳交公積金局存入受僱人的公積金帳戶,按公定利率孳息。而公積金局會按照不同比例將提撥的薪資分配到雇員的普通帳戶(Ordinary Account)、特別帳戶(Special Account)以及醫療保健帳戶(Medisave Account)中。而當雇員年齡超過55歲時,必須再額外開立退休金帳戶(Retirment Account and Others)。受僱人得依規定計畫向公積金局申請核准動用個人帳戶之公積金本息,當受僱人年齡達55歲退休或因終身殘廢或永久離開新加坡、馬來西亞時,得向公積金局一次提請所有公積金本息。凡年滿55歲經提取儲金本息而繼續任職者,嗣後每隔三年(即58歲、61歲、64歲等)可再領取。若受僱人死亡則由指定受益人領取。

表 2-3 中央公積金制度三大帳戶規範

	普通帳戶	特別帳戶	醫療帳戶
主要用途	用於購屋、教育及 投資	用於退休金、重大 突發事故、投資於 退休金相關之金 融商品	用於支付醫療費 用及允許範圍內 的醫療保險費
可否自行投資	可可	可	不可
投資範圍	可投資工具較多, 操作較為積極	可投資工具較為 限縮,操作較為保 守	
新加坡政府 保證收益	2.5%	普通帳戶收益加碼 150 個基本點, 目前為 4%	普通帳戶收益加碼 150 個基本點,目前為 4%
保證收益加碼	若普通帳戶金額 達新加坡幣 20,000 元,保證收益可增 加 100 個基本點, 達到 3.5%		餘額達到新加坡幣 盖可增加 100 個基本

資料來源:新加坡公積金局官網,作者整理。

#### (二) 監理機制

依據「中央公積金條例」第三條、第四條規定,新加坡公積金局(Central Provident Fund Board, CPFB)是中央公積金之主管機關,隸屬新加坡政府人力部 (Ministry of Manpower)所設之法人機構,負責執行新加坡中央公積金制度,掌理 退休投資、購屋醫療、款項收繳、客服及法人事務、資訊、財務、政策規劃及風 險管理等事項。

中央公積金局以董事會為政策主導,設有董事長、副董事長各1位,董事暨政府、雇主、勞工代表各2位,其它如新加坡政府投資公司(GIC)、會計與企業管理局(ACRA)等大型機構代表至多不超過7位,國會議員不得擔任董事職位,相關人員經部長提名總統同意後任命,原則上任期為三年且可以連任,但人力部部長可決定縮短任期或是撤銷成員的董事身分。董事會主要任務為核准投資方針與遴選管理業者,亦可指派調查員(inspectors)確保公積金法有被正確的遵守。公積金局之行政內務則由執行長統籌管理,由3大團隊與1獨立稽核部門組成:

表 2-4 中央公積金局組織編制

# (1) 退休投資部: 處理退休計畫、投資計畫與會員帳號紀錄。 (2) 住宅與醫療照護部: 服務團隊 (Service Group, SVC) 處理住宅計畫、保險計畫、健康照護計畫。 (3) 客戶關係部: 提供會員教育、客戶諮詢服務。 (1) 收款與催收部: 收件與資料更新記錄、徵收非本國籍人士提撥、 聯繫各代辦處資料,查核雇主提撥及費用催繳, 並包含處罰延遲繳款金之滯納金與司法檢控程 收款與統合團隊 序,為組織內最大部門。雇主如於期限內未繳納 (Collections & Corporate 公積金,公積金局將於25天內進行調查及勸導, Infrastructure Group, CCI) 如雇主仍未繳納,公積金局將寄出通知函,並限 其於7至12天內繳納公積金及罰款,如雇主仍未 繳納,則公積金局將送請法院起訴,全部過程須

於46天內完成。

表 2-4 中央公積金局組織編制(續)

	(2) 資訊服務部:
	程式設計與改寫、建置退休與保險計畫資訊系
	統、建置其它計畫資訊系統、各部門系統、提供
收款與統合團隊	量化資料、保全行政資料,為組織內次大部門。
(Collections & Corporate	(3) 公共關係部:
Infrastructure Group, CCI)	提供各公司法人、對外公關事宜與各項諮詢。
	(4)風險管理部
	(5)財務部:
	基金會計與資產管理。
政策團隊 (Policy Group, POG)	<ul><li>(1) 政策規劃部: 對於現有政策、管理、法人合作等議題進行研究、 檢討以及創新。</li><li>(2) 策略及人力資源部: 人員調度安排、晉用。</li></ul>
內部稽核部門	內部稽核部門設置於3大團隊組織之外,以保持獨立
(Internal Audit Division, IAD)	稽核功能。

資料來源:新加坡公積金局官網,作者整理。

# (三) 基金現況

公積金成立之初,會員僅有 20 萬人,累積存款僅 900 萬星幣,經過 30 餘年的持續發展,至 1989 年會員人數擴充為 212 萬人,累積存款餘額高達 345 億 8 千萬星幣(相當於新臺幣 5 千 187 億元),如此龐大資金必須靈活有效運用,才能確保會員權益。依公積金條例規定,政府保證公積金的存款利率應不低於年利 2.5%,但在 1986 年 3 月以前均按年利 6.5%計算,1986 年 3 月以後,改按當地銀行界的浮動利率每六個月計算一次。

表 2-5 中央公積金會員人數

單位:百萬人

年度	2011	2012	2013	2014	2015
會員人數	3.38	3.42	3.51	3.59	3.65

資料來源:新加坡公積金局官網,作者整理。

表 2-6 中央公積金帳戶餘額

單位:新加坡幣

年度 帳戶餘額	2011	2012	2013	2014	2015
普通帳戶餘額 (Ordinary Account)	85,084.8	91,862.0	98,336.2	104,411.3	109,382.2
特別帳戶餘額 (Special Account)	46,533.7	53,191.9	60,142.6	67,151.9	73,416.9
醫療帳戶餘額 (Medisave Account)	55,329.3	60,024.4	65,576.0	71,236.8	75,543.6
退休帳戶餘額 (Retirment Account and Others)	20,597.7	25,079.3 Pengck	28,913,8	32,563.9	35,571.0

資料來源:新加坡公積金局官網,作者整理。

公積金設置的主要目標,在於提供會員殘廢、疾病及老年的生活保障。自 1955年成立以來,公積金局收入均高於支出,迄今累積存款餘額高達 345 億 8000 餘萬星幣,公積金局除依條例規定用於購買政府公債、預付保證金及定期存款以 增加利息收入外,並提供會員貸款從事各項投資計畫或用以購買自用住宅,俾公 積金能不斷成長茁壯,減輕通貨膨脹的不利影響。公積金局所推行的各項計畫如: 購屋貸款計畫、家庭保障保險計畫、醫療保健儲蓄計畫、健保雙全計畫、最低存

# 款額計畫、家屬保障保險計畫等。

表 2-7 中央公積金投資帳戶使用概況

	•					
年度	2011	2012	2013	2014	2015	
		普通帳戶	没資狀況			
使用人數 (千人)	896	896	899	904	909	
總投資金額 (新加坡幣)	23,876.7	22,244.2	21,033.0	19,891.5	19,175.7	
	特別帳戶投資狀況					
使用人數 (千人)	467	441	415	391	372	
總投資金額 (新加坡幣)	6,586.7	6,165.4	5,794.5	5,481.1	5,269.5	

Zonal Chengchi University

資料來源:新加坡公積金局官網,作者整理。

#### 四、香港強積金

由於出生率持續偏低,加上預期壽命越來越長,香港人口的老化速度相當快 速。隨著整體人口不斷老化,本來的就業人口須為更多退休人士承擔生活開支。 根據香港政府統計,在 2011 年,65 歲以上人口比例已經來到 13%,每位退休人 口由 6 位工作者供養,而到了 2041 年,65 歲以上的人口會突破 30%。屆時每 2 位工作者便要負擔 1 名退休人士的供養,適齡工作者的負擔相當沉重。跟其他 國家一樣,人口結構改變則退休金制度也應隨著改變,以因應龐大的退休金給 付,香港政府原先討論的是老年退休金計畫,希望能提供 65 歲以上民眾,有昔 日工資 30%的退休金,但是這樣的設計受到輿論壓力的反對,反對浪潮認為退 休金的多寡應該依照工作者在工作生涯中自己做準備,不該由政府統一挪用稅 金固定發放,增加政府財政負擔,而從2010年爆發的歐債危機來看,當年香港 政府的確做了最正確的決定。於是香港政府決定退休金的規劃方向以「確定提 撥制 , 為基礎, 並於 1995 年 8 月制定《強制性公積金計畫條例》, 建立了強積 金制度的框架。值得注意的是,強積金制度在2000年實施後,香港大部分僱員 已參與強積金計畫,但有些公司仍保留舊有的職業退休金計畫(俗稱公積金),因 此仍有不少僱員是公積金的成員,此點與台灣勞工退休金舊制與新制的差別相 Chengchi V' 仿。

# (一) 制度介紹

在實施強積金制度前,香港已有為數不少之企業僱主自願為其僱用員工設立退休計劃,這些僱主自願推行的計劃受1993年10月通過之「職業退休計劃條例」所規管。為配合強積金制度的實施,前述計劃如屬符合強積金條例有關豁免規定要求的職業退休計劃,可在強積金制度推行前計劃受託人或僱主申請豁免遵守強積金規定。獲強積金豁免的職業退休計劃的現有成員,以及在強積金制度實施之後合資格參加獲強積金豁免的職業退休計劃的新僱員,均獲一次機會選擇留在職業退休計劃或參加強積金計劃。如職業退休計劃未獲強積金豁免,則現有及新進

僱員必須參加強積金計劃。

根據香港政府的規定,凡年滿 18 歲但未滿 65 歲的僱員及自雇人士,除非屬於獲豁免人士,否則必須參加公積金計畫。而根據香港特別行政區政府統計處公布之 2015 年第 4 季《綜合住戶統計調查按季統計報告》,在香港 380 萬就業人口中,僱員及自雇人士的數目分別佔 347 萬及 31 萬,另外約有 1 萬 1 千人為無酬家庭從業員。截至 2015 年底香港所有就業人口中,有 73%的人參與強積金計畫保障,13%受到其他退休金計劃保障。12%就業人口並沒有法律責任參加任何本地退休金計劃。他們大部分均為家庭僱員及 65 歲以上或 18 歲以下的僱員。其餘3%的就業人口為應參加強積金計劃但尚未參加的人士。

# 按退休計畫種類劃分的就業人口



圖 2-4 強積金計畫下就業人口

資料來源:香港強制性公積金計劃管理局官網,作者整理。

香港政府核准的強積金計劃大致可以分為三個種類,分別是集成信託計劃、 雇主營辦計劃及行政計劃,而由表可以知道,截至2016年3月,香港強積金計 畫中仍以集成信託計劃為主。其分述如下:

# 1. 集成信託計劃:

集成信託計劃是最常見的強積金計劃,公開讓參與計劃雇主的僱員、自 雇人士及把累算權益從其他計劃轉移過來的人士參加。透過集合不同雇 主及其僱員和自雇人士的供款,發揮規模經濟的效應,使計劃管理更具效能。

### 2. 僱主營辦計劃:

只限受雇於同一僱主或其他有關聯公司的僱員參加。受參加條件所限, 僱主必須擁有龐大的僱員數目,計劃運作方具成本效益。

## 3. 行政計劃:

特別為飲食業和建造業的僱員而設,尤其是臨時雇員(即由僱主按日聘 用或僱用期少於60日的雇員)。臨時雇員如在該兩個行業內轉職,只要 其前雇主與新雇主都是參加同一個行業計劃,他們在轉職時便無須轉換 計劃。

表 2-8 強積金計畫種類

計劃種類	數目
集成信託計劃 (Master Trust Schemes)	35
僱主營辦計劃 (Employer Sponsored Schemes)	2
行政計劃 (Industry Schemes)	\$ 1
總計	38

資料來源:香港強制性公積金計劃管理局官網,作者整理。

# (二) 監理機制

在 1995 年香港政府制定強積金計畫條例,決定四年後強積金正式上路,另外政府也在 1998 年砸下了 50 億港幣成立監理機關積金局,積金局由董事會管治。積金局屬法人機構設有董事會。董事會除了由附設委員會協助其工作,另有兩個法定諮詢委員會(即強制性公積金計劃諮詢委員會和強制性公積金行業計劃委員會)向其提供意見。附設委員會包括行政事務委員會、審核委員會、財務委員會、指引制定委員會、薪酬委員會、投標委員會,以及多個專責工作小組。

其諮詢委員會負責就強積金條例的實施及積金局施政的效益向積金局提出

建議,該諮詢委員會係由1名積金局指派的執行董事及另外10名由香港特區行政長官委任的成員組成。另一方面,行業計劃委員會則負責監察行業計劃的效能,以及就改善行業計劃管理及運作的方法提供意見,該行業計劃委員會成員包括由香港財政司司長委任之主席、行業計劃核准受託人代表及其他人士,與積金局指定之一名執行董事所組成。

董事會是積金局的管制組織,負責制定主要機構事務策略和政策、核准積金局的機構事務計劃和財政預算及確保積金局的業務運作得到妥善策劃、授權及監察。現有 11 名非執行董事和 5 名執行董事,全部由香港特別行政區行政長官委任。董事會主席為非執行董事,而行政總監則為執行董事,為強積金局之最高行政人員,直接負責監察強積金局的日常運作。

# (三) 基金現況

到了 2000 年 12 月 1 日,強積金正式上路,並在五年內退休金規模已突破 1,000 億港幣,而在 2015 年底,強基金規模已經來到了 5,913 億港幣,成長幅度 驚人。

表 2-9 強積金現況

單位:百萬港幣

年度	2011	2012	2013	2014	2015
強基金規模	356,035	439,839	514,065	565,083	591,320

資料來源:香港強制性公積金計劃管理局官網,作者整理。

強積金制度的運作流程,其強積金的資金供給來自勞動成果,也就是由勞工本身的薪資與雇主提撥的金額所構成的現金流入,之後根據雇主所挑選的強積金計劃,將提撥的資金交由受託人。積金局為香港法人機構,專責管理規範及監督由私人營運機構管理的強積金計劃,強積金十多年來的演變與發展,積金局有著非常重要的角色。積金局的任務便是負責接受託管人的強積金計劃申請,核准後將計劃註冊,提供給供款人來選擇,另一方面也負責監督管理所有核准的強積金

計劃,確保整個強積金的制度運作流暢且順利。

進一步解析香港積金局的角色,在核准受託人時,受託人必須符合各項的法 定準則,所有強積金計劃均屬於香港法力的管轄,包括了資本是否充裕、於香港 是否有足夠的規模及控制權、是否具備經營管理強積金計劃的業務能力,以及內 部控制是否嚴謹等。另外所有強積金受託人須定期向積金局提供申請各類申報表、 財務報表和內部控制報告,且積金局有權對受託人進行實施查核。

強積金在設計上也提供賦稅的優惠,在雇主方面,雇主可就雇員所提撥的強制性及自願性供款申請扣稅(但是扣除額不得超過雇員總薪資的15%)。而雇員可就強制性供款申請扣稅,以2012-2013年課稅年度為例,最高扣除額可以達到港幣14,500元,但是雇員所出的自願性供款不可扣稅。由於強積金制度旨在協助就業人士晚年的生活做好儲蓄準備,因此原則上計劃成員必須根據《強制性公積金計劃條例》的規定,到65歲的退休年齡才可提取累算權益。



#### 五、美國 401(k)

401(k)計劃也稱作 401K 條款,此計劃始於 80 年代初,是一種由雇員、雇主 共同繳費所建立的完全基金式養老保險制度,401(k)意指美國 1978 年《國內稅 收法》新增的第 401 條 k 項條款之規定,於 1979 年得到法律認可,1981 年又追 加了實施規則,於 90 年代迅速發展,逐漸取代傳統的社會保障體系,成為美國 諸多雇主首選的社會保障計劃,並適用於私人盈利性公司。按該計劃,企業為 員工設立專門的 401(k)賬戶,員工每月從其工資中拿出一定比例的資金存入養 老金賬戶,而企業也按一定的比例(不能超過員工存入的數額)往此賬戶存入相應 的資金。與此同時,企業向員工提供 3 到 4 種不同的證券組合投資計劃,員工 可任選一種進行投資,於員工退休時,則可以選擇一次性領取、分期領取和轉 為存款等方式使用。

# (一)制度介紹

美國企業退休金制度始於 19 世紀末,由美國運通公司(American Express Company)在 1875 年開始設立的退休方案。1920 年代,美國政府開始採行稅賦優惠措施,企業得將法定範圍內之提繳金額列支為費用,才鼓勵企業較廣泛地興起建立退休金的意識。基於退休金條一種遞延薪資的概念,不論對企業或個人而言,均不應被視為所得來課稅,故在歷次所得稅法修正案中,減稅的幅度不斷擴大,直至 1942 年的美國國內稅法中,正式將企業退休金予以較整體性的具體立法。適逢 1940 年代企業的相關稅負大幅加重,而讓企業在激勵員工生產力及向心力的目標之外,有進一步的動機在完整的稅賦優惠架構下,建立企業退休金來減輕自身的稅負,因之自 1940 年代中期開始,確定給付制的企業退休金制度呈現大幅成長。

隨著確定給付制之管理日趨嚴格、詳細,企業維持退休基金運作之管理成本 漸高,且企業雇主尚須承擔基金投資風險並負退休金最終給付義務,因而,在 20世紀後半期,美國企業退休金制度漸從確定給付制移轉至確定提撥制。美國 的確定提撥制企業退休金計畫種類眾多,其中,401(k)係現行確定提撥制企業退休金計畫中最盛行的一種模式。

適用於私人公司的 401(k)係自願性質,由雇主申請設立後,在不超過 11,000 美元的額度內,員工每月自行決定提撥某一數量的薪水(薪資的 1%~15%)至 其退休金帳戶。該提撥金可以從員工的申報所得中扣除,等到年老提領時再納入 所得課稅。美國國內稅法(IRC)規定凡合於資格之受雇人(包括公務員)可以 開立退休帳戶,受雇人可以免稅的方式提撥自己的退休基金,等到提領時,則需要付稅。

按照美國政府的規定,雇主並無為員工提撥資金至員工 401(k)帳戶的義務,但是可以藉此獎勵員工或是做為公司福利的一部分。而除了雇主可以增加提撥使員工提撥意願增加外,最吸引美國民眾自願提撥的主因是賦稅減免,按照 401(k)計劃規定,雇主為員工退休金存款可以按薪資 15%進行稅收扣除,而員工用於此帳戶提撥,不計入當期的納稅額度,對存款投資收益也不徵收當期所得稅,而是等到員工年老所得高時,適用稅率也因而較高,所以 401(k)在退休提領時才納入所得課稅,對參與者本身是較有利的,因此 401(k)吸引了眾多勞工參與。而對企業而言,企業自願替員工繳費也可以抵稅,因此也達到了企業減稅的目的。

#### (二) 監理機制

401(k)計畫之監理機構可略分為稅務機關與勞工退休權益機關。前者主要職責在於防止稅收流失和稅賦優惠被濫用。後者則包含勞工部與證管會;勞工部主要負責有關計畫公開與報告、信託法與 ERISA 有關忠誠義務(Fiduciary Responsibility)及禁止交易事項等規定;證管會負責審理金融機構經營退休金產業之相關事宜。由此強調個人責任,相關監管單位對整個退休金計劃並沒有太多干預,因此 401(k)計劃可以說完全市場化的產物,由市場決定價格、費率,強化美國資本市場發展。

# (三) 基金現況

401(k)計劃的設計上對企業與勞工都做了賦稅的減免,進而鼓勵資金投入至 401(k)計劃,或許會有人質疑這樣的設計難能使企業與勞工達到雙贏的局面,卻 有可能導致國家稅收的減少,進而惡化政府的財政狀況,然而事實上,由於 401(k) 個人帳戶中的資金主要投向資本市場,美國的資本市場由此得到了長期的資金挹 注支持,對國家整體而言也具有相當程度的正面貢獻。

401(k)計劃中可供參與納入投資組合的金融商品相當多,其中包括基金、股票、債券、存款、保證產品(即保本基金,美國稱 GIC 等),且勞工可以自由選擇,但並非該帳戶所有錢都可以用於投資,每年美國國稅局會規定可用於投資的上限。截至 2015 年底,401(k)計劃中有效帳戶為 5,500 萬戶,總規模已經來到 4.65 兆美元,堪稱全世界最大的退休金計劃。

表 2-10 401(k)現況 單位:十億美元

年度	2011	2012	2013	2014	2015
401(k) 基金規模	3141	3526	4184	4559	4650

資料來源: 401(k)基金官網,作者整理

# 第四節 小結

面對人口結構高齡化及少子化等全球共同問題,以及外在金融環境險峻,為達成基金長期收支平衡以及永續經營之目標,基金監理機制更為重要。過去大部分的國家仍是透過具有確定給付型態的社會安全制度來提供老年年金,但近年來有愈來愈多國家實行強制性確定提撥至個人專屬帳戶以提供老年年金。並且在確定提撥制與包含部分提撥制的退休金制度趨勢下,政府會以提供稅賦優惠的方式來提高企業及其員工儲蓄養老的積極性。

世界各國在經濟狀況及社會民情上存有相當程度的差異,因此期待一體適用 的退休基金監理及管理制度,實際上有困難的,故國外經驗有其重要的參考價值, 但若寄望將之完全移植,無異緣木求魚。根據前面章節介紹退休基金沿革,並將 之與國外退休基金制度、監理機制比較分析,於本節彙整前述章節之重點。其簡 述如下:

表 2-11 國外退休基金監理綜合比較分析

美國	<ol> <li>CalPERS(加州公務人員退休基金)由公法人負責管理,為一確定給付制退休計畫,退休基金之性質屬於信託基金,運用績效十分良好,可說是公共退休基金之典範。</li> <li>401(k)為一種確定提撥制計畫,為美國佔有率最高的確定提撥制計畫,其監理機構可分為稅務機關與勞工退休權益。</li> </ol>
韓國	國民年金為確定給付制,其管理組織為基金型準政府機關。
新加坡	中央公積金為確定提撥制,由獨立法人(中央公積金局)負責收支及管理,並由中央公積金局擬定各項運用計畫提供參加者人選擇,自公積金存款中提取自行投資。
香港	強積金採政府監理,雇主設計計畫提供不同投資選擇,監理機關為公 法人(強制性公積金計劃管理局),受財政司之監督,採民間業者管理。

資料來源:作者整理。

# 第三章 我國退休基金監理機制

#### 第一節 法律依據

# 一、 勞退基金

1929 年國民政府公布實施之工廠法,是我國最早期的勞動法規,1975 年為 因應台灣邁進開發中國家,進行第二次大幅修法,並於 1976 年由內政部發布 實施「工廠法施行細則」。施行細則明第三十六條明訂「工廠依本法第七十五條 訂定工廠規則,應載明有關退休、撫卹、資遣、福利事項。」,該細則要求企業 自訂退休、撫卹、資遣、福利辦法,是我國最早針對勞工退休制度訂定的法規。 1984 年勞動基準法頒布實施,並訂有專章明確規範有關退休金事項;1991 年 以「勞工老年附加年金保險」草案送交立法院審議,因社會輿論、勞雇團體間 有不同意見而未能定案;1997 年 12 月依據國家發展會議之決議,改提「勞工 個人退休準備金專戶」草案,該法案秉持應使勞工能確實領取退休金並顧及雇 主之負擔能力、避免債務世代移轉等原則下,改採確定提撥制年金,以設立個 人帳戶制為方向;1999年5月勞委會提擬「勞工退休金條例」草案送交行政院 審議,並持續與社會各界說明改制之必要性,而因勞雇團體對部分議題爭論不 休而未定案;2001 年 12 月經濟發展諮詢委員會獲致「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軌併行,供勞工自由選擇適用 |之決議, 勞工退休金制度改制方向,始朝多制併行方向規劃。2001 年 12 月「勞工退休 金條例草案」( 勞退新制)獲行政院院會通過,旋即送交立法院審議,並於 2004 年 6 月 11 日獲立法院三讀通過(採行個人帳戶制為主,年金保險制為輔),並 訂於 2005 年 7 月 1 日開始實施。

2005年7月1日開辦新制勞工退休金制度,建立了勞工個人專屬的可攜式退休金帳戶。嗣後於94年7月1日完成「勞工退休金條例」第四條規定所組成之勞工退休金基金監理會(以下簡稱監理會),尤其負責審議、監督及考核勞工個人專戶所匯集而成的新制退休基金,同時納入原有舊有勞工退休基金之管理

業務,讓攸關全國勞工的勞工退休金制度從確定提撥、保證收益到穩定領取。

監理會雖然是個純粹的行政機關,但其組織卻有著不同於一般三級機關的組織型態,由 21 位監理委員所組成的委員會議,係由勞委會(現為勞動部)遴聘全國性勞工團體推薦 6 位代表、全國性雇主團體推薦 1 位代表、行政院金融監督管理委員會與財政部各推薦 1 位代表,以及勞委會推薦 3 位專家學者、全國性雇主團體 2 位學者專家,再加上 2 位依法任用的主任委員及副主任委員所組成的,其中來自勞工團體所推薦的代表達半數以上,就是為了彰顯充分尊重勞工意見的基本原則,同時學者專家也有 10 位,更希望透過專業發揮監理會獨立行使職權的功能。自 2014 年 1 月 29 日制定《勞動部勞動基金運用局組織法》。於同年 2 月 17 日整併行政院勞工委員會勞工保險局的移撥保險基金而改制為「勞動部勞動基金運用局」。

# 二、 退撫基金

我國公務人員退休撫卹制度(以下簡稱退撫制度),其中最為關鍵者,乃公務人員退休法之建置。創立於民國 32 年,實施迄今已逾半個世紀,為能符合世界潮流與因應社會政經脈動,公務人員退休法自 1943 年立法之後,於 1947 年、1948 年、1959 年、1979 年、1993 年及 1995 年,其間雖經過六次修正,但整體結構與原則均維持由政府負擔退撫經費之「恩給制」;惟由於政治、經濟、社會環境急遽變遷,早期所設的退撫制度,已面臨前所未有的挑戰,源自民國 60 年組成專案小組進行研究,研議將退撫制度改為由政府與公務人員共同撥繳費用建立退撫基金的「储金制」。經過二十餘年研議,終於在民國 84 年 7 月 1 日由公務人員率先加入退撫基金,公立學校教育人員與軍職人員則分別於民國 85 年、86 年先後加入退撫基金,自軍公教人員加入退撫基金之日起,即為各類人員適用退撫新制之日始,各類人員之新制退休金給與及撫卹金之發放,依規定即由退撫基金支付。而退撫基金之基本目標為:

#### (一) 保障退撫所得,加強安老卹孤

- (二) 依法提撥基金,確保退撫經費來源
- (三) 充分照顧退休人員,兼顧現職人員福利

為使退撫新制順利推動,經於1995年5月1日分別成立公務人員退休撫卹基金管理委員會、公務人員退休撫卹基金監理委員會,前者負責基金之收支、管理及運用;後者負責基金之審議、監督與考核,並制定公務人員退休撫卹基金管理條例。



# 第二節 制度與現況

# 一、 勞退基金

我國現行的勞工退休金制度包括《勞動基準法》所定之舊制與《勞工退休金條例》所定之新制雙軌並行,並分別成立勞工退休基金。

# (一) 勞工退休舊制

《勞動基準法》於民國 73 年制定,並訂有專章明確規範有關退休金事項。 退休金制度進入強制立法時期,受勞基法規範之行業皆須建立退休金制度,目的 是為保障勞工老年生活及有效運用社會中長期資金。雇主應按月提撥至勞工退休 準備金專戶儲存,此筆基金即為勞工退休(舊制)基金,退休金給付依照勞基法計 算,為確定給付制。參與對象為適用勞基法之勞工,雇主提撥每月工資總額 2%-15%。主管機關為行政院勞工委員會(現為勞動部),準備金提存於臺灣銀行(前 為中央信託局),尤其臺銀信託部負責投資操作,所有權屬於雇主,為事業單位 支付勞工退休金之預備,準備金如不足支應勞工退休之時,雇主仍須補足。該準 備金提撥率由事業單位考慮勞工工作年資、薪資結構、最近五年勞工流動率及後 五年退休勞工人數等因素訂定。此退休金制度,將勞工的老年照護責任全部加諸 於雇主身上,為強制的雇主責任制。

目前我國舊制退休基金累計已達7億7千多萬,其提存的戶數自民國96年起大致維持在12萬左右,但其提存的員工人數,因適用勞退新制,使得舊制提存人數逐年下降,隨著年資不斷增加,提撥金額也逐年增加,適用舊制退休人員面臨雇主依法提撥每月工資總額2%,惟事業單位一旦遇到經濟不景氣、大量裁員或關廠歇業,面臨一次結清退休金之問題時,提撥金若準備不足,事業單位將無法負擔大量退休金,導致勞資糾紛迭起。

表 3-1 勞工退休金舊制提繳人數

單位:人/元

年度	提存戶數	提存廠商開戶時 員工人數	累計提存金額 (含孳息、收益)	累計撥發金額	基金運用餘額
94	99,983	3,436,762	770,679,565	388,789,594	391,742,648
95	117,373	3,581,966	836,659,330	428,610,661	420,109,000
96	125,344	3,601,644	903,877,899	468,896,324	458,988,409
97	125,912	3,557,042	977,737,800	512,670,217	471,619,982
98	122,567	3,480,245	1,048,279,586	557,539,851	496,826,265
99	125,359	3,441,108	1,116,589,368	589,407,396	537,809,111
100	124,684	3,409,506	1,172,761,844	621,911,617	562,128,221
101	122,704	3,381,389	1,229,029,815	661,484,074	580,045,746
102	124,033	3,377,162	1,286,078,575	713,043,505	601,618,839
103	131,049	3,349,991	1,351,277,876	771,764,732	631,035,378
104	123,972	3,253,662	1,434,920,894	832,871,512	659,473,910
105	120,570	3,227,213	1,581,957,074	858,592,095	777,680,149

資料來源:勞動部官網,作者整理。

#### (二) 勞工退休新制

《勞動基準法》中的退休規定雖提供部分勞工退休保障,但近年來產業結構改變,中小企業林立,企業平均壽命不長,再加上勞工流動率提高,符合勞基法退休條件的勞工減少,退休金的計算成為雇主與勞工間的一大煩惱,甚至有雇主利用此點,以不當手段解雇勞工,衍生出的勞資問題不計其數。為改善問題,立法院於民國 91 年 6 月 11 日通過《勞工退休金條例》,以「個人退休金專戶制」為主,「年金保險制」為輔的勞工退休新制,為確定提撥制。民國 94 年 7 月 1 日起,勞工的老年照護制度正式適用勞退新制,新制具有強制儲蓄的性質,除雇主於勞工在職時定期提撥勞工退休金外,勞工亦可於其勞動期間進行適度的儲蓄,

希望勞雇雙方可透過定期式固定提撥,以兼具強制儲蓄與危險分擔雙重意義,有關勞工退休金之收支、保管、滯納金之加徵、罰鍰處分及移送強制執行等業務,由中央主管機關委任勞動部勞保局辦理。以下分別說明「個人退休金專戶制」及「年金保險制」內涵:

#### 1. 個人退休金專戶制

雇主應為適用《勞基法》之本國籍勞工,按月提繳不低於其每月工資 6 %之勞工退休金,儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶,退休金累積帶著走,不因勞工轉換工作或事業單位關廠、歇業而受影響,專戶所有權屬於勞工。勞工亦得在每月工資 6%範圍內,個人自願另行提繳退休金,勞工個人自願提繳部分,得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。勞工年滿 60 歲即得請領退休金,提繳退休金年資滿 15 年以上者,應請領月退休金,提繳退休金年資未滿 15 年者,應請領一次退休金。

# 2. 年金保險制

雇用勞工人數 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,且選擇參加年金保險之勞工人數達全體勞工人數二分之一以上,經勞動部核准後,投保符合保險法規定之年金保險。年金保險契約應由雇主擔任要保人,勞工為被保險人及受益人。事業單位以向同一保險人投保為限。年金保險之承辦機構為經中央主管機關核准之保險公司。給付請領方式依年金保險保單內容規定辦理。另外雇主每月負擔年金保險費之提繳率,不得低於勞工每月工資 6%。又事業單位實施年金保險時,有關勞退條例所規範之適用物件、新舊制度銜接、保險費計算起迄、工資、提繳率調整及申報期限及請領權利等規定,於年金保險准用個人退休金專戶之規定。如有違反者,依相關條文處罰。

自 2005 年勞工退休基金新制開辦,提撥人口數為 392 萬人,往後逐年 以平均 20 萬人成長,至 2015 年底成長至 620 萬人。其提繳工資自 2005 年勞工退休基金新制投保月工資為新台幣 30,447 元,2015 年勞工退休基金 新制投保月工資為新台幣 36,170 元,月投保工資每年成長的幅度相當少。 至基金規模方面,2005 年勞工退休基金運用餘額為 282 億元,到 2015 年時 已成長為 1,557 億元,由此可知勞工退休基金新制基金規模係逐年成長,基 金監理及投資收益對於勞工老年退休是一個重要的課題。

表 3-2 勞工退休金新制提繳人數

單位:人/元

年		總計		平均提繳工資	甘入泻用处药
+	合計	雇主提繳者	個人提繳者	十均灰級工具	基金運用餘額
94	3,923,796	3,897,829	360,592	30,447	28,213,609,808
95	4,291,152	4,265,023	305,567	30,552	127,768,299,335
96	4,506,601	4,480,007	282,114	30,970	234,680,505,271
97	4,573,412	4,546,343	272,354	31,763	340,315,655,469
98	4,737,178	4,709,595	271,801	31,776	472,413,672,548
99	5,196,134	5,166,068	318,684	32,322	597,374,432,109
100	5,482,848	5,449,754	342,363	33,179	742,798,131,149
101	5,641,538	5,606,266	336,891	33,977	884,124,826,043
102	5,798,851	5,762,868	340,541	34,736	1,078,776,307,251
103	6,020,787	5,984,369	352,648	35,386	1,310,203,361,008
104	6,221,337	6,182,499	383,495	36,127	1,521,272,125,359
105	6,251,312	6,212,040	386,624	36,602	1,557,907,343,559

資料來源:勞動部官網,作者整理。

依勞動基準法第五十六條之規定:「雇主應依勞工每月薪資總額百分之二至 百分之十五範圍內,按月提撥勞工退休準備金,專戶存儲,並不得作為讓與、扣 押、抵銷或擔保之標的;其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法,由中央主管 機關擬訂,報請行政院核定之。雇主應於每年年度終了前,估算前項勞工退休準 備金專戶餘額,若該餘額不足給付次一年度內預估達到退休條件之勞工,雇主應 於次年度三月底前一次提撥其差額,並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審 議。第一項雇主按月提撥之勞工退休準備金匯集為勞工退休基金,由中央主管機 關設勞工退休基金監理委員會管理之;其組織、會議及其他相關事項,由中央主 管機關定之。前項基金之收支、保管及運用,由中央主管機關會同財政部委託金 融機構辦理。最低收益不得低於當地銀行二年定期存款利率之收益;如有虧損, 由國庫補足之。基金之收支、保管及運用辦法,由中央主管機關擬訂,報請行政 院核定之。雇主所提撥勞工退休準備金,應由勞工與雇主共同組織勞工退休準備 金監督委員會監督之。委員會中勞工代表人數不得少於三分之二;其組織準則, 由中央主管機關定之。雇主按月提撥之勞工退休準備金比率之擬訂或調整,應經 事業單位勞工退休準備金監督委員會審議通過,並報請當地主管機關核定。金融 機構於辦理核貸業務,需查核該事業單位勞工退休準備金提撥狀況之必要資料時, 得請當地主管機關提供。金融機構依前項取得之資料,應負保密義務,並確實辦 理資料安全稽核作業。前二項有關勞工退休準備金必要資料之內容、範圍、申請 程序及其他應遵行事項之辦法,由中央主管機關會商金融監督管理委員會定之。」

勞工退休金條例第十一條規定:「本條例施行前已適用勞動基準法之勞工, 於本條例施行後,仍服務於同一事業單位而選擇適用本條例之退休金制度者,其 適用本條例前之工作年資,應予保留。」勞工退休金條例第十三條規定:「為保 障勞工之退休金,雇主應依選擇適用勞動基準法退休制度與保留適用本條例前工 作年資之勞工人數、工資、工作年資、流動率等因素精算其勞工退休準備金之提 撥率,繼續依勞動基準法第五十六條第一項規定,按月於五年內足額提撥勞工退 休準備金,以作為支付退休金之用。」至於勞工退休新、舊制比較,如下表所示:

表 3-3 勞工退休金新舊制度比較

法源	項目	舊制	新制
接行確定給付制,由雇主於平時提 採行確定提撥制,由雇主於平時為勞 存勞工退休準備金。並以事業單位 勞工退休準備金監督委員會之名 義,專戶存儲 工作年資採計以同一事業單位為 限,因離職或事業單位關廠、歇業 而就新職,工作年資重新計算 請領 1. 工作年資滿25年 1. 年海60歲 2. 未满60歲死亡,由遺屬一次領取 1. 工作年資滿15年,年齡達55歲 2. 未满60歲死亡,由遺屬一次領取 1. 月退休金:工作年資滿15年以上 2. 一次退休金:工作年資滿15年以上 2. 一次退休金:工作年資滿15年以上 2. 一次退休金:工作年資素滿15年 3. 工作年資為準 勞動基準法之本國勞工 (含本國籍外勞配偶、陸港澳地區配偶) 勞工個人退休金專戶本金及累積收益 2. (1~15年) *2基數+(16~) *1基數 5.45基數 4.45基數 5.45基數 4.16~) *1基數 5.45基數 6.16~) *1基數 5.45基數 6.16~) *1基數 5.16~) *1基數 5.45基數 6.16~) *1基數 5.46。 5.5年者以0.5年者以0.5年者;滿0.5年者以1.5年計;滿0.5年者以1.5年計,滿0.5年者以1.5年計;滿0.5年者以1.5年計,滿0.5年者以1.5年計;滿0.5年者以1.5年計,滿0.5年者以1.5年以1.5年以1.5年以1.5年以1.5年以1.5年以1.5年以1.5年			
### 第二退休準備金監督委員會之名 義,專戶存储 金專戶報(個人帳戶制)為主、年金保險制為輔 工作年資採計以同一事業單位為限、因離職或事業單位關廠、歇業 而就新職、工作年資重新計算 1. 工作年資滿25年 2. 工作年資滿15年,年齡達55歲 1. 年滿60歲 2. 未滿60歲死亡,由遺屬一次領取給予 方式 2. 工作年資滿15年,年齡達55歲 1. 年滿60歲 2. 未滿60歲死亡,由遺屬一次領取治 2. 工作年資滿15年以上 2. 一次退休金:工作年資未滿15年 3. 工作年資以實際提繳退休金之年資為準 勞動基準法勞工 (含本國籍外勞配偶、陸港澳地區配偶) 第基準法勞工 (含本國籍外勞配偶、陸港澳地區配偶) 2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基數≤45基數 臺灣銀行 單位 按工作年資,每滿1年給與2個基數、位於金專戶本金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金書戶本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險		採行確定給付制,由雇主於平時提	採行確定提撥制,由雇主於平時為勞
勞工退休準備金監督委員會之名 義,專戶存儲  工作年資採計以同一事業單位為限, 年資 限,因離職或事業單位關廠、歇業 而就新職,工作年資重新計算  1. 工作年資滿15年,年齡達55歲  徐件  2. 工作年資滿15年,年齡達55歲  治子  一次退休金  一次退休金  一次退休金  1. 是數:退休前6個月平均薪資  2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基 數△45基數  收支 保管 單位  提休金 計算  提供在  提供在  提供在  提供在  提供在  提供在  提供在  提供		存勞工退休準備金,並以事業單位	工提存退休金或保險費,以個人退休
<ul> <li>年資</li></ul>	制度	勞工退休準備金監督委員會之名	金專戶制(個人帳戶制)為主、年金保
平實 採計		義,專戶存儲	險制為輔
採計	左次	工作年資採計以同一事業單位為	工作年資不以同一事業單位為限,
請領 1. 工作年資滿25年 1. 年滿60歲 2. 未滿60歲 2. 上作年資末滿15年以上 2. 一次退休金:工作年資未滿15年 3. 工作年資以實際提繳退休金之年資為準 勞動基準法之本國勞工 (含本國籍外勞配偶、陸港澳地區配偶) 1. 基數:退休前6個月平均薪資 2. (1~15年) *2基數+(16~) *1基 数 (1~15年) *2基數+(16~) *1基 数 45基數 2. 收益不得低於當地銀行2年定期存款利率 4. 上,按工作年資,每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與1個基數,最高總數以45個基數為限。未滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以1年計 2. 以退休金:一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險		限,因離職或事業單位關廠、歇業	年資不因轉換工作或因事業單位
<ul> <li>係件 2. 工作年資滿15年,年齡達55歲</li> <li>2. 未滿60歳死亡,由遺屬一次領取</li> <li>1. 月退休金:工作年資滿15年以上</li> <li>2. 一次退休金:工作年資未滿15年</li> <li>3. 工作年資以實際提繳退休金之年資為準券動基準法学工(含本國籍外券配偶、陸港澳地區配偶)</li> <li>1. 基數:退休前6個月平均薪資</li> <li>2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基数 (45基数</li> <li>2. 收益不得低於當地銀行2年定期存款利率</li> <li>收支保管單位</li> <li>提外金書戶和金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金書計;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計</li> <li>2. 工作年資、每滿1年給與2個基数。但超過15年之工作年資、每滿1年給與1個基数,最高總数以45個基数為限。未滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計</li> <li>2. 大業滿60歳死亡,由遺屬一次領取第工個人退休金書戶本金及累積收益。年金保險領取金額,作為定期發給之退休金書戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險</li> </ul>	休司	而就新職,工作年資重新計算	關廠、歇業而受影響
1. 月退休金:工作年資滿15年以上   2. 一次退休金:工作年資滿15年以上   2. 一次退休金:工作年資末滿15年   3. 工作年資以實際提繳退休金之年資為準   券動基準法夢工   券動基準法之本國勞工 (含本國籍外勞配偶、陸港澳地區配偶)   1. 券工個人退休金專戶本金及累積收益   2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基数   收支保管 量位   上 基數:退休前6個月平均薪資   2. 收益不得低於當地銀行2年定期存款利率   交表   表表   表表   表表   表表   表表   表表   表	請領	1. 工作年資滿25年	1. 年滿60歲
2. 一次退休金:工作年資未滿15年 3. 工作年資以實際提繳退休金之年資為準  勞動基準法勞工  選休金 計算  1. 基數:退休前6個月平均薪資 2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基 數<45基數  收支 保管 單位  提工作年資,每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與1個基數,最高總數以45個基數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與1個基數,最高總數以45個基數為限。未滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以1年計  2. 一次退休金:工作年資未滿15年  勞動基準法之本國勞工 (含本國籍外勞配偶、陸港澳地區配偶)  1. 勞工個人退休金專戶本金及累積收益 次本資格於當地銀行2年定期 存款利率  勞工保險局  個人退休金專戶制: 1. 月退休金:勞工個人之退休金專戶本金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金 之退休金  2. 一次退休金:一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險	條件	2. 工作年資滿15年,年齡達55歲	2. 未滿60歲死亡,由遺屬一次領取
7式		动	1. 月退休金:工作年資滿15年以上
3. 工作年資以實際提繳退休金之 年資為準 勞動基準法之本國勞工 (含本國籍外勞配偶、陸港澳地區配 偶) 別 別 別 別 別 別 別 別 別 別 別 別 別	給予	一次退休全	2. 一次退休金:工作年資未滿15年
適用 對象  I. 基數:退休前6個月平均薪資 2. (1~15年) *2基數+(16~) *1基 數≤45基數  收支 保管 單位  I. 基數:退休前6個月平均薪資 2. 收益不得低於當地銀行2年定期 存款利率  券工保險局  個人退休金專戶制: 1. 月退休金:勞工個人之退休金專 戶本金及累積收益,依據年金生 命表,以平均餘命及利率等基礎 計算所得之金額,作為定期發給 之退休金 書) 等工個人之退休金專 一次退休金專戶制: 2. 收益不得低於當地銀行2年定期 交款利率  2. 收益不得低於當地銀行2年定期 方款利率  2. 收益不得低於當地銀行2年定期 方數利率  2. 收益不得低於當地銀行2年定期 方數利率  2. 收益不得低於當地銀行2年定期 方數利率  2. 收益不得低於當地銀行2年定期 方數利率  2. 收益。等工個人之退休金專 戶本金及累積收益,依據年金生 命表,以平均餘命及利率等基礎 計算所得之金額,作為定期發給 之退休金  2. 一次退休金:一次領取勞工個人 退休金專戶之本金及累積收 益。年金保險領取金額,依保險	方式		3. 工作年資以實際提繳退休金之
選休金計算  I. 基數:退休前6個月平均薪資 2. (1~15年) *2基數+(16~) *1基數≤45基數  收支保管量位  W大支保管量位  W大支保管量位  W大支保管量位  W大支保管量位  W大工作年資,每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與1個基數,最高總數以45個基數為限。未滿0.5年者以0.5年計:滿0.5年者以1年計  W大支保管量位  W大支保管量///  W大工作年資,每滿1年給與2個基的表別。與2個基數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基的表別。與2個基數,最高總數以45個基數為限。未滿0.5年者以0.5年計:滿0.5年者以1年計  W大大企業的表別。  W大大企業的表別。  W大大企業的表別。  W中均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金。  U、以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金。  U、以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金。  U、以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金。  U、以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金。  U、以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之。以休金。  W大公司、「以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之。以來金額,作為定期發給之。			(10)
對象  退休金 計算  1. 基數:退休前6個月平均薪資 2. (1~15年) *2基數+(16~) *1基 數≤45基數  收支 保管 單位  提休金 計算  提休金 計算  提休金 計算  提丁作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。日超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。日超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。日超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。日超過15年之工作年資,每滿1年給與2個基 數。日超過15年之工作各資,每滿1年給與2個基 計算所得之金額,作為定期發給之退休金 2. 一次退休金:一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險	適用		
退休金計算  1. 基數:退休前6個月平均薪資 2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基 數≤45基數  收支保管單位  超休金計算  提休金計算  2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基 數≤45基數  (16~)*1基 數/存款利率  (17. 基數:退休前6個月平均薪資 積收益 收益不得低於當地銀行2年定期 存款利率  (18. 基灣銀行  (18. 基數 (18. 基) (18. \Xi) (18. \Xi		勞動基準法勞工	
退休金       1. 基數:退休前6個月平均薪資       積收益         2. (1~15年) *2基數+(16~) *1基數       投益不得低於當地銀行2年定期存款利率         收支保管單位       勞工保險局         個人退休金專戶制:       1. 月退休金:勞工個人之退休金專戶本金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金         1年給與1個基數,最高總數以45個基數為限。未滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以1年計       之退休金         2. 一次退休金:一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險			
<ul> <li>計算</li> <li>2. (1~15年)*2基數+(16~)*1基數≤45基數</li> <li>收支保管量位</li> <li>基灣銀行</li> <li>以支保管量位</li> <li>以上保險局</li> <li>個人退休金專戶制:</li> <li>1. 月退休金:勞工個人之退休金專戶本金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金割;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以1年計</li> <li>2. 收益不得低於當地銀行2年定期存款利率</li> <li>少退休金: 一次退休金</li> <li>2. 收益不得低於當地銀行2年定期存款利率</li> <li>等工保險局</li> <li>2. 收益不得低於當地銀行2年定期存款利率</li> <li>等工保險局</li> <li>2. 收益不得低於當地銀行2年定期存款利率</li> <li>4. 月退休金: 今表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金</li> <li>2. 一次退休金: 一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險</li> </ul>	712 11 A	1. 基數:退休前6個月平均薪資	
收支保管 臺灣銀行		2. (1~15年) *2基數+(16~) *1基	
收支保管量/ 學工保險局	計界	數≤45基數	$\sim$ 1/
保管 臺灣銀行 第工保險局 個人退休金專戶制:  1. 月退休金:勞工個人之退休金專戶本金及累積收益,依據年金生 命表,以平均餘命及利率等基礎 計算所得之金額,作為定期發給 之退休金  基數為限。未滿0.5年者以0.5年 計;滿0.5年者以1年計 2. 一次退休金:一次領取勞工個人 退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險	14 t		1子秋利平
單位  超人退休金專戶制: 1. 月退休金:勞工個人之退休金專戶本金及累積收益,依據年金生		<b>喜繼相</b> 行	然工程除品
退休金 計算 提休金 計算 提工作年資,每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資,每滿 1年給與1個基數,最高總數以45個基數為限。未滿0.5年者以0.5年計;滿0.5年者以1年計 提休金專戶之本金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金 之退休金 2. 一次退休金:一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險	_	Manag	hl //
退休金 計算  1. 月退休金:勞工個人之退休金專戶本金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金 計算  1. 月退休金:勞工個人之退休金專戶本金及累積收益,依據年金生命表,以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額,作為定期發給之退休金  2. 一次退休金:一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險	干加	119	
退休金 數。但超過15年之工作年資,每滿 1年給與1個基數,最高總數以45個 基數為限。未滿0.5年者以0.5年 計;滿0.5年者以1年計			
退休金 計算 接工作年資,每滿1年給與2個基 數。但超過15年之工作年資,每滿 1年給與1個基數,最高總數以45個 基數為限。未滿0.5年者以0.5年 計;滿0.5年者以1年計 之退休金 2. 一次退休金:一次領取勞工個人 退休金專戶之本金及累積收 益。年金保險領取金額,依保險			,
退休金 計算 1年給與1個基數,最高總數以45個 基數為限。未滿0.5年者以0.5年 計;滿0.5年者以1年計 2. 一次退休金:一次領取勞工個人 退休金專戶之本金及累積收 益。年金保險領取金額,依保險			
計算	退休金		
基數為限。未滿0.5年者以0.5年 計;滿0.5年者以1年計 2. 一次退休金:一次領取勞工個人 退休金專戶之本金及累積收 益。年金保險領取金額,依保險	計算		
退休金專戶之本金及累積收益。年金保險領取金額,依保險			2. 一次退休金:一次領取勞工個人
		計,滿U.5年者以1年計 	退休金專戶之本金及累積收
契約之約定而定			益。年金保險領取金額,依保險
			契約之約定而定

表 3-3 勞工退休金新舊制度比較(續)

雇主 負擔 ゲエ	採彈性費率,以勞工每月工資總額 之百分之二至十五作為提撥基準, 應提撥多少退休準備金,難以估算 勞工毋需提撥	退休金提撥率採固定費率,雇主負擔 成本明確。提撥率不得低於百分之六 勞工可以自願提撥
負擔 資遣費	每滿1年給與1個基數	每滿1年給與0.5個基數,最多6個基數
退休金	雇主	<b>勞工</b>
實施 日期	1986年11月1日	2005年7月1日
優點	1. 鼓勵勞工久任 2. 單一制度,較易理解	<ol> <li>年資採計不受同一事業單位之限制,讓每一個勞工都領得到退休金</li> <li>提撥率固定,避免企業經營之不確定感</li> <li>促成公平的就業機會</li> </ol>
缺點	<ol> <li>勞工難以符合領取退休金要件</li> <li>退休金提撥率採彈性費率,造成雇主不確定的成本負擔</li> <li>僱用中高齡勞工成本相對偏高,造成中高齡勞工之就業障礙</li> </ol>	1. 員工流動率可能升高 2. 雇主提撥率偏低,退休所得替代率不足以維持退休前基本生活 3. 雇主提撥責任確定,企業經營成本增加,可能以其他之脫法行為(如:降低福利、不調薪)因應 4. 退休金通貨膨脹、基金運用風險由勞工自行承擔

資料來源:郝充仁,2015。

勞動部改制前,行政院勞工委員會為辦理勞工退休基金之審議、監督、考核及有關勞工退休金條例年金保險之實施等事項,特設勞工退休基金監理會。 依《勞工退休基金監理會組織法》之規定,勞工退休基金監理會為三級行政機關,業務受勞委會監督。置委員21人,除主任委員及副主任委員各1人依法任用外,其餘委員係來自全國性勞工團體、雇主團體及政府機關所薦,具有財金、經濟、法律、投資管理、風險控管、退休金管理或企業管理等相關學識或經驗者,經勞

委會遴聘擔任。勞工退休基金監理會乃統籌管理新舊兩種退休基金,也就是確定 給付制之舊制基金與確定提撥制之新制基金皆由監理會擔負基金之運用決策任 務。其組織圖如下:

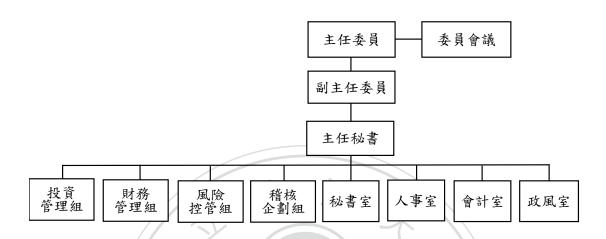


圖 3-1 勞工退休基金監理會組織圖

資料來源:勞動部官網

勞工退休基金監理會主要功能如下:

# 1. 建構新制基金資產配置方面

監理會成立後,依其所研定的法令規範,規劃採多元投資策略,除因應 資金調度外,開始將原來全由勞保局保管之定存部分進行調降,並考慮分散 風險,採國內外股債平衡原則進行配置,以強化資產配置之結構。

新制勞工退休基金每年以近千億規模迅速成長,監理會為創造最大之穩健收益,除積極辦理各項業務外,更致力於多元的資產配置。因此,有鑑於國內、外金融環境詭異多變,龐大之金融資產如配置不當,除未能創造收益外,亦可能產生鉅額損失,監理會將參考所完成的「勞工退休基金最適資產配置組合」委託研究案,研議如何配合勞工請領退休金之需求,調整資產的配置,嘗試建立最適資產配置模型,以期超越保證收益,進而達到長期穩健之收益目標,確保勞工朋友退休後經濟生活安全。

#### 2. 建置基金風險控管制度方面

監理會於現在國內政府基金中首先針對風險管理設有內部專責單位之 行政機關,於成立之初,傾力規劃建置資訊系統,除行政管理上建立其應用 系統外,於基金管理方面,分別就投資資訊源、委託經營業務、投資決策、 帳務作業管理、風險管理、稽核控管、資產配置模擬等系統之建置不斷進行 溝通、討論與修正,以配合完成監理會管理新舊二大勞工退休基金特性所需 之專有資訊系統。

基金保管及運用業務之風險控管,係由所設置之專責風險控管單位依其規範所建立之基金風險辨識、衡量、監控及報告,且為架構風險管理體系之依據。另對基金自行投資業務、委託經營投資業務及保管機構,依相關法令或契約約定採取適當控管措施,以降低風險發生之可能性及發生後的衝擊,並促進資金有效運作及維護基金安全。其中對於委託經營投資業務,乃按日進行控管彙報作業、按周進行查核控管、按季辦理績效簡報、按年檢視績效評估,以瞭解受託機構之投資狀況,如有績效不佳者,則請其檢討說明並提出改善方案,以維護基金之權益。

另一方面則透過「風險控管推動小組」篩選基金業務重大之風險管理項目,以及建立風險控管機制、審查各項處理機制標準作業流程、解決方案及定期進行各項解決方案有效性評估等,並積極運用基金控管資訊功能,查核控管基金投資是否符合相關法令,將監控結果提供基金投資參考,按期陳報並據以討論及改善、強化風險監控機制。同時,計算整體基金及個別商品風險值並按期產出風險管理報表陳報,俾供基金投資及資產配置參考。且未來將增加建置舊制國內委託經營業務之資訊應用系統,期透過該資訊應用系統之傳輸,即時掌握舊制基金國內經營之各項資訊,並快速彙整、運用及統計,充分瞭解基金運用情形及績效狀況,此將有助於提升基金作業效率。

#### 3. 建立基金稽核控管機制方面

除透過事前所建置之即時風險控管機制外,尚需事後監督查核工作以確保基金運用之紀律與安全。因此,為確保受託機構遵循法令規範,監理會設有專責稽核部門,依據經勞工退休金監理委員會會議審議通過之年度稽核計畫,按業務性質分別訂定查核頻率之週期,並採按季、按半年及年度查核項目進行查核作業,並依抽查原則,以書面稽核或實地稽核方式辦理,針對國內委託經營之受託機構、保管機構、臺灣銀行辦理舊制勞退基金管理等業務實施實地稽核,並視需要配合行政院勞工委員會查核勞工保險局辦理之新制勞工退休金收支保管業務。

又為使稽核作業彈性化以符實際業務需求,針對突發性、重大性、異常性之必要需要時,不定期執行專案稽查作業,俾達事後驗證之功能,且稽核報告均須提報委員會議,除依查核結果分別函請受託機構檢討改善外,並持續追蹤處理情形,俾維護基金安全,確保全體勞工權益。

監理會為健全並持續有效進行稽核制度,將適時請外部專家提供稽核諮詢意見,針對查核作業及技巧溝通交流,以改善內部控管制度,強化對本會內部單位、受託之國外委託經營機構以及保管銀行實施稽核之監控,以防弊興利。 提露其公寓中交加上工

# 4. 揭露基金運用資訊方面

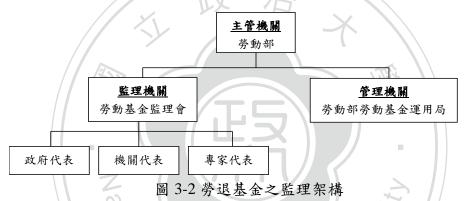
監理會於成為專責獨立行使職權前之任務編組時期,對基金資訊的揭露 僅止於自95年10月起公布之舊制基金每月運用情形,其中包括投資股票比 例、收益、持股類別、自營及委外績效。而監理會成立後,為使基金運用資 訊更加透明化、公開化,已依「政府資訊公開法」第七條之規定於網站中設 置組織簡介、新聞公佈、勞工專區、統計資訊、政府公開資訊、財務公開資 訊、廉政資訊以及服務資訊等八項專區揭露相關訊息。 因此,除按月公告當地銀行二年定期存款利率計算之保證收益率外,並按全年平均利率計算,於每月委員會議召開後,隨即發佈新聞資訊,同時更於監理會網站公告前一月之新、舊制勞工退休金運用規模與收益、資產配置、收益率、國內股票投資類別比率、國內外委託經營績效統計等概況,隨後更增加每日公布前一營業日之國內委託經營淨值、每半年終了後4個月內公布新、舊制基金前十大持股與債卷名稱與比例,以及每半年終了後2個月內公布新、舊基金中已處分出清之投資標的自營股票,故有關基金運用狀況的公開資訊已是審慎考慮且儘可能避免基金持股遭受市場銅像或反向操作而影響,並於維持基金長期獲利穩定性之情形所為之。

另監理會則按月就舊制勞工退休準備金之提撥與給付、新制勞工退休金之提繳與請領、舊制勞工退休金經營概況、收支、投資運用情形、投資股票類別以及主要經濟指標等彙編勞工退休金統計月報,並於每年10月前公告於監理站網站。再者,自成立之首年,監理會即著手進行基金年報編彙工作,將運作基金的情形完整地公布予社會大眾知悉,即是希望於資訊公開透明原則下,讓全國勞工朋友更了解新舊制勞工基金之運作狀況。

#### 5. 強化人員業務操守方面

監理會成立之初,即著手擬訂「員工利益迴避及保密義務注意事項」暨「勞退基金暨運用查核機制應行措施」等廉政規範,其目的為替監理會員工建立高標準的廉政觀念與形象。內容除要求監理會全體員工須嚴守保密責任及履行利益迴避原則外,亦要求監理會中直接參與基金投資之同仁必須簽屬「員工自律公約」,不得買賣股票。而基金管理運用之查核機制應用措施,係為防止人為不當操作而訂定,另自97年8月起,須遵照行政院指示,全體員工均需依照「公務員廉政倫理規範」相關要求辦理,同時依新修訂之「公職人員財產申報法」相關規定,要求監理會具相當職等之員工及負責公產投資之主管均須申報財產。

隨著行政院勞工委員會熄燈,遂成立「勞動部勞動基金運用局」,統籌勞動基金運用,另為加強勞動基金監理,由原先的三級監理機關提升至二級機關勞動部監理,並成立「勞動基金監理會」,主責辦理勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、積欠工資墊價基金與職業災害勞工保護專款運用等審議事項。勞動基金監理會設置委員 21 人,其中 1 人為召集人,由勞動部部長指派次長 1 人兼任,置執行秘書 1 人,其餘委員就下列人員遴聘(派)兼之。其餘委員係來自全國性勞工團體、雇主團體、政府機關及學者所薦,具有財金、經濟、法律、投資管理、風險控管、退休金管理或企業管理等相關學識或經驗者,經勞動部遴聘擔任。



資料來源:勞動部官網

# 二、 退撫基金

我國公務人員的退休制度,於世界銀行定義的三層式保障模式中,屬於第二層的職業年金,自民國84年7月1日退撫新制實施後,公務員在職時必須按月提撥部分薪資至退撫基金帳戶,政府亦相對提撥一定比率之退撫基金費用,屬於儲金制,並由政府負最後支付保證責任,退休給付型態則屬確定給付制。

(一)依民國 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法規定,公務人員退休種類 分為自願退休、彈性退休、屆齡退休及命令退休等四種,有關退休說明 如下:

表 3-4 公務人員退休種類

種類	説明
(里)织	
	1. 一般自願退休
自願退休	(1) 任職 5 年以上, 年滿 60 歲。
1 // × × 11-	(2) 任職滿 25 年者。
	2. 危險及勞力降齡自願退休
	(1) 擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者,對於自願退休
	年齡得酌予降低但不得少於50歲。
<b>居齡退休</b>	(2) 必須由主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍
	通盤檢討後,送銓敘部認定。
	1. 任職滿 20 年以上者。
彈性退休	2. 任職滿 10 年以上, 年滿 50 歲者。
	3. 任本職務最高職等年功俸最高級滿3年者。
	Z
\	
	1. 一般命令退休(由公務人員主動申請):任職 5 年以上,因身
	心障礙不堪勝任職務,據中央衛生主管機關評鑑合格醫院出
	具已達公教人員保險殘廢給付標準表所定半殘廢以上之證
	明,並經服務機關認定不能從事本職工作,亦無法擔任其他
	相當工作者。
命令退休	2. 服務機關主動辦理命令退休:任職5年以上,因身心障礙不
	堪勝任職務,且具有具體事證而不願提出中央衛生主管機關
	評鑑合格醫院證明者,經主管人員及人事主管送考績委員會
	初核,機關首長核定後,應令其以病假治療;逾公務人員請
	假規則期限仍不堪勝任職務或仍未痊癒者,應由機關主動辦
	理其命令退休。
	<b>ユ</b> 六ザマ心作

資料來源:作者整理。

- (二) 我國公務人員退休金之給付基金,係由政府與公務人員共同提撥費用所建立之退輔基金支應,由政府直接管理並負最後保證責任。其提撥之基金費用,按公務人員本俸一倍之 12%至 15%之費率提撥,其由政府提撥 65%,公務人員繳付 35%。提撥滿 40 年後即免再提撥。其給付種類可分為一次性退休金、月退休金、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金等三種。
- (三) 我國退撫基金監理機關之主管單位為考試院。而政府於考試院下分別設置公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會兩機關,統籌退撫基金之管理與監理。管理會主任委員由銓敘部部長兼任,管理會委員有13人至17人,分別由國防部、財政部、教育部、行政院主計處、行政院人事行政局、臺灣省政府、臺北市政府、高雄市政府業務主管各1人,以及專家學者組成之,管理會下設業務組、財務組、稽核組及資訊室負責退撫基金收支、管理及運用等事項。

監理會主任委員由考試院副院長兼任,監理會委員約有19人至23人,分別由行政院、司法院與考試院秘書長及銓敘部、國防部、財政部、教育部、行政院主計處、行政院人事行政局、臺灣省政府、福建省政府、臺北市政府、高雄市政府等機關首長及軍公教人員代表組成。其中,教育人員代表2人係由全國教師會派出。監理會下設置稽察組、業務組負責退撫基金之監督、審議及考核等事項。退撫基金行政組織結構如下:

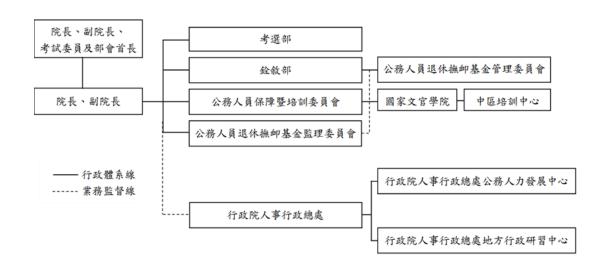


圖3-3 考試院相關系統圖

資料來源:考試院官網

根據《公務人員退休撫卹基金管理條例》,退撫基金設公務人員退休撫卹基金管理委員會負責基金之收支、管理及運用,設公務人員退休撫卹基金監理委員會負責基金之審議、監督及考核。退撫基金之來源包括各級政府依法撥繳之費用、公務人員及第一條第二項所定人員依法自繳之費用、此基金之孳息收入及其運用之收益、經政府核定撥交之補助款項及其他有關收入,其可投資運用的範圍如下:

- 1. 購買公債、庫券、短期票券、受益憑證、公司債、上市公司股票。
- 2. 存放於此基金管理委員會所指定之銀行。
- 3. 與公務人員福利有關設施之投資及貸款。
- 以貸款方式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 償還之經濟建設或投資。
- 退撫基金監理委員會審定通過,並報請考試、行政兩院核准有利於退撫基金收益之投資項目。

另退撫基金之運用及委託經營,係由基金管理委員會擬訂年度計畫,經基金 監理委員會審定後行之,並由政府負擔保責任。本基金之運用,其三年內平均最 低年收益不得低於臺灣銀行二年期定期存款利率計算之收益,如運用所得未達規定之最低收益者,由國庫補足其差額。

目前我國退撫基金累計已達 5,746 億 7 千 9 萬,其提存人員自 96 年起突破 60 萬人,自 98 年起至今大致維持約 62 萬人左右,但其提存的人數隨著年資不 斷增加,給付金額也逐年增加,自 103 年後,退撫基金不增反減,退撫基金出現 破產的危機,可見其於制度上及管理上應有所改革措施。

表3-5 退撫基金現況

單位:人/千元

年	人數	基金收支	基金餘額
95	590,888	29,586,993	364,911,027
96	603,034	27,843,676	411,336,751
97	612,755	26,143,261	350,904,957
98	629,903	24,752,823	455,897,576
99	640,082	21,260,870	496,550,194
100	631,690	15,073,709	482,144,650
101	627,163	8,898,783	519,273,738
102	622,197	1,522,298	563,137,547
103	624,993	-3,363,696	595,526,075
104	629,566	-10,305,209	574,671,253

資料來源:公務人員退休撫卹基金官網,作者整理

過去大部分的國家仍是以透過具有確定給付型態的社會安全制度提供退休金,但近年來有愈來愈多國家實行強制性的確定提撥個人專屬帳戶提供退休金。 亦有些國家結合確定給付制和確定提撥制並用於退休金制度中,形成員工既可保 有基本保障,並可自行決定個人帳戶投資計畫以提高未來退休所得的雙層制度。 在確定提撥制與包含部分提撥制的退休金制度趨勢下,政府會以提供稅賦優惠之 方式提高企業及其員工儲蓄養老的積極性。

於退休基金監理方面,各國都有不同方式,但其目的皆是達到退休基金的永續經營以及保障退休後之老年生活,我國勞退基金之監理是由勞動基金監理會與勞動部基金運用局負責;退撫基金監理與管理則分別由公務人員退休撫卹基金監理委員會及公務人員退休撫卹基金管理委員會負責。我國四大基金經常受政治因素或國家經濟影響,進行股市護盤或政治操作,此對基金的監理與運用皆為一大隱憂,相對某些國家採取金融機構或獨立機關方式運作,其專業性及獨立性皆為可考量之面向。其綜合比較分析茲以下說明:



表 3-6 國內外退休監理機制綜合比較分析

項目	美國加州公務 人員退休基金	韓國國民年金	我國退撫基金	我國勞退舊制退 休基金
退休金 給付制度	確定給付制	確定給付制	確定給付制	確定給付制
基金目的	支付所機制 人 健照 員 生付 所機職 不 補 報 化 集 補 、 及 職 , 及 未 , 及 , , 及 , , , , 。 , , , 。 , , 。 , 。 ,	支付予未參加特殊 年金方案,使其成為國民年金之適用對象,形成全民普及的年金方案	支付參加人員退休、撫恤及 資遣給付	支付舊制勞工退 休金(94年7月1日 以前適用勞基法 退休勞工)
基金監理組織	加州公務人員退休基金管理委員會	國民年金基金管理委員會	公務人員退休撫 卹基金監理委員 會	勞動基金監理會
基金監理 組織型態	行政部門獨立 機關	行政機關	行政機關	行政機關
基金管理組織	退休基金管理	由南韓衛福部成立,為基金管理型準政府機關之國民年金公團負責	公務人員退休撫 卹基金管理委員 會,為行政機關, 並篩選委外機構 運用	勞動部勞動基金 運用局,為行政機 關,並篩選委外機 構運用
基金管理組織型態	行政部門獨立 機關	基金管理型準政府機關	行政機關	行政機關

資料來源:作者整理

表3-6國內外退休監理機制綜合比較分析(續)

項目	新加坡公積金	香港強積金	美國401(k)	我國勞退新制 退休基金
退休金給付制度	確定提撥制	確定提撥制	確定提撥制	確定提撥制
基金目的	為民退險福者保育資面制於日間体計利在健、產的度外業蓄的供、定保企化會員人及社參醫、障等保養人業者的無數人。	支付參與之受雇者及自由業者退休金	美(合雇員休可式退提付國)。 國C)資色以,免撥基時內規格括開受稅自金,則 稅定之公立雇的己等需 就定之公立雇的己等需	支付新制勞工 退休金 (94年7月1日 以後退休勞工)
基金監理組織	中央公積金局 (CPFB)	強制性公積金計 畫管理局	稅務機關與 勞工退休權益 機關	勞動基金監理會
基金監理組織型態	獨立法人,隸屬新加坡政府人力部	公營機構	行政機關	行政機關
基金管理組織	新加坡政府投 資公司(GIC), 以公司企業 方式營運	由私營機構負責管理	證管會	勞動部勞動基金 運用局,為行政 機關
基金管理組織型態	公司法人	民間公司	行政機關	行政機關

資料來源:作者整理

## 第三節 我國退休基金監理機制問題

由於現行我國退休基金監理組織各自主管機關不同,加上各自成立時空背景、加入對象等之相異,雖政府表示概括承受最終給付責任,但隨外部環境變遷,使得其內部亦衍生許多問題。根據我國勞退基金、退撫基金以及相關文獻整理回顧,並加以歸納彙整出我國退休基金於監理機制常見之問題以做為退休基金監理機制發展的參考依據:

# 一、 我國退休基金監理組織型態的問題

# (一) 勞工退休基金監理會監管合一組織型態

「勞工退休基金監理會」由勞資政學等各界共21位監理委員組成,主任委員由當時之勞委會主委任命,任期三年。其名為監理會,應當只有監督功能,但實質上卻具有相當自行基金操作的能力與人力,此係因勞委會擴大解釋了「監理」二字當中的「理」,使其具有基金管理運用與操作的功能。如今勞委會已升格為勞動部,並將過去之「勞工退休基金監理會」轉變成「勞動基金監理會」與「勞動基金運用局」,負責「監督」與「管理」。監理雖已分離,但同時亦受到勞動部部長的「指揮監督」,難免讓人有球員兼裁判、自己人監督自己人的疑慮。

#### (二) 退休基金監督與管理組織均為行政機關

政府現行負責退休基金監理與管理組織之型態都為行政機關,須受政府機關與公務人員相關法規制約。相對國外政府基金操作組織型態則較為多元,包括獨立政府機關、基金型準政府機關或公司法人、民間公司或金融機構,皆非以行政機關型態運作。因此,相較於國外,政府現行之退休基金監督與管理單位於人事與財務上明顯缺乏彈性。

## (三) 勞工退休基金監理會整合問題

依據現行組織架構規劃,勞動主管機關之下設立「勞動基金監理會」,辦理 勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、積欠工資墊償基金和職業災害勞 工保護專款運用等審議事項。雖然監理會委員將涵蓋勞資政學四方代表,但若要 以監理會形式辦理性質迥異的基金與專款監理、審議工作,其監理與審議之深度 將如何?再者其勞退基金監督風險過於集中、委員專業度及委員之選任皆是勞動 基金整合所面臨的一大難題。

## (四) 政治因素影響退休基金獨立性

世界各國之大小公私退休基金的確有不少醜聞,包括內線交易、違法挪用、圖利他人等等。其實宣布「護盤」不但是政府穩定股市的手段,往往也是退休基金創造高收益的機會。然我國之國安基金資金部分來源係借自四大退休金,讓人不禁有護盤之疑慮,故退休基金應乗專業性及獨立性操作。

# 二、 我國退休基金監理組織運作的問題

# (一) 法令規範限制過嚴,導致專業人力不足

目前政府基金規模越來越大,但管理機關在政府部門人事凍結下,普遍有金融專業人員編制不足現象。除了基金管理人員的專業必須持續提供訓練,最大的問題是基金專業管理人員薪資待遇不佳,無法吸引專業人才,造成專業人員流動率高。

我國退休基金規模日漸龐大,但退休基金的管理人員數卻沒有隨之調整。隨著基金規模越趨龐大,目前每位管理人員負責管理之平均基金規模也越來越大。當每人平均管理的基金規模過大時,即可能對基金的管理績效造成負面影響。

## (二) 薪酬獎勵制度僵化,難以延攬專業人力

現行誘因設計有獎懲不對稱的問題。當績效不佳時,管理人員會受到責備; 反之,當績效良好時,管理人員卻無法得到適當的獎勵。目前基於行政院人事行 政總處的規定,政府獎金之發放有嚴格限制,故當操作績效良好時,管理人員亦 無法得到適當的獎勵報酬。反觀金融實務業界獎懲辦法明確,其誘因之機制設計也較能鼓勵金融從業人員創造優異的績效,故適度引進金融界的獎勵制度是未來可思考的方向。

#### (三) 監督機關多重設計,不利基金獨立作業

我國退休基金受到多重的監理,除了外界媒體對投資損失的看法,尚有審計部事後稽核、立法機關應民意要求監督,以及上級機關彼此監督。於多重監督下,要如何取得因應市場變遷與落實專業兩者間之運作平衡則非常困難,而且更會衍生一些不必要的行政成本。

# (四) 監理委員權責不足

目前管理或監理委員大多為兼任,且其任期及選任方式都有明文規定,但因 其獨立性及權責不足,加上缺乏良善管理人責任制度之相關規範,故要求兼任管 理委員負基金管理之成敗責任,不甚合理。

# 三、 我國退休基金制度面問題

# (一) 勞工退休基金

勞退舊制面臨的問題在於我國以中小企業為主,企業平均壽命不長,加上勞工流動率提高,符合勞基法退休條件的勞工減少,甚至有雇主以不當手段解雇勞工,使得能請領到退休金的人數偏低。目前勞退舊制確定給付的架構下,係由各企業雇主負責基金之提撥並負責最後的給付責任,但實際運作上,整體的基金操作都是由政府委託台灣銀行代為統籌管理,政府對於各企業雇主並無相關精算規範與揭露要求。由於過去雇主提撥狀況不佳,提撥金額不足,加上退休請領條件太過嚴苛,造成許多舊制員工無法請領退休金,有鑑於此,政府則於近年推動勞退新制以匡正此弊端,但目前仍有勞工繼續適用勞退舊制,因此仍需持續關注這些適用勞退舊制勞工之退休福利問題。

#### (二) 退撫基金

面對目前退撫基金現金流不足的問題,有專家提出雙層制之改革建議。於他國公務人員退休金制度改革的趨勢中,亦有許多國家將其公務人員制度中現行之確定給付制退休基金改革成雙層制。Mitchell and Schieber (1997)則指出最理想的退休金財務規劃,應是同時擁有確定給付與確定提撥制兩種制度型態之混合型雙層計畫,因為此兩制度在風險與報酬上可互補長短。退撫基金於面臨未來龐大的財務壓力下,改革已勢在必行,但若直接實行確定提撥制將無法處理公務人員留才之問題。雙層制除保留確定給付制的留才優點外,另外附加的確定提撥制亦可以透過良好的投資管道增加員工退休所得的適足度,此外雙層制也將有助於退休制度的彈性設計,促進人事新陳代謝,有益公、私部門人才交流。

## 第四節 小結

據前節所述,可大致瞭解我國退休基金監理與制度的概況以及其面臨的問題,並將之加以整理彙整出本章小結。

為了因應日趨嚴重的老年化問題,各國也開始從延後法定退休年齡、修改退休金給付公式、社會安全制度私有化等方向改革。退休基金制度與監理的重要性更是現階段極需改革之面向。於我國退休基金監理機制下,因行政機關專業人力嚴重不足及資產管理的問題,進而產生退休基金的管理人數是否應隨著基金規模適度同步調整以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制之討論,專業人才不足,且整體就業環境及獎勵制度又無法留用優秀人才,這樣的現象令人十分憂心。

於勞動基金而言,勞動基金運用局之成立,雖有助於資源整合,但不同基金間如何做好有效的人力配置,建立留才機制與提升行政效率是首要任務。勞動基金運用局之員工大多為勞工行政人才而非財務投資金融人才,如何兼顧投資專業也將是一大挑戰,再者,監理會及勞動基金運用局皆由勞動部長監督管理,基金之操作手法是否會受政治因素干預,進而影響廣大勞工之退休金權益則令人擔憂。為了要解決上述的問題,政府應推行完善的退休基金監理機制,有效率且有效能地管理退休基金,間接保障及改善我國勞工老年退休後的生活。

nengch!

# 第四章 訪談發現與分析

本章分為四個小節,首先說明選定訪談對象的選擇原因,並敘述訪談問項的 設計概要,其次將摘錄受訪者之逐字稿,整理並且分析,最後對該次訪談發現與 分析做出結論。

## 第一節 訪談對象與訪談問項設計

本研究進行方式以深度訪談為主,研究的訪談對象,包括退撫基金及勞退基金監管人員、退休基金協會人員、退休基金監理專業領域專家學者等,訪談的內容主要為我國退休基金監理機制所面臨的問題與現狀,透過監督、管理、改善與建議等問項設計,藉由分析受訪者對我國退休基金監理機制的見解與觀察,補足本研究文獻不足之處,並作為支持後續論點之依據。

#### 一、 訪談對象

在確定研究目的、研究方向後,並且考量研究上的限制因素,最後選定本研究報告深度訪談對象包括政府機關代表2名、中華民國退休基金協會1名及專家學者4名。在徵詢受訪者同意後,為避免訪談過程中有所疏漏,採取錄音及書面筆記方式進行,若需要受訪者後續補充,再透過電話或電子郵件進行訪談。為遵守質性研究中保密身分與姓名等要求,受訪者姓名將以英文代號代表之。

#### (一) 政府機關代表 2 人

受訪者 A:現任公務人員退休撫卹基金監理委員會組員。

受訪者B:現任勞動部基金運用局科員。

#### (二) 中華民國退休基金協會1人

受訪者 C:曾任台銀人壽獨立董事,現任淡江大學保險系副教授、中華民國精算學會副會員、國民年金監理會委員、勞工保險監理會委員、 私立學校退休撫卹監理會委員、中華民國退休金協會理事、中華民國 投信投顧公會理事。

## (三) 專家學者 4 人

受訪者 D:曾任公務人員退休撫卹基金管理委員會顧問、經濟部工業局工業區閒置土地處理規劃小組顧問、經濟部商業司商圈更新再造計畫服務團顧問。現任國立台灣科技大學財金所助理教授及公務人員退休撫卹基金管理委員會委員。

**受訪者** E: 曾任勞工退休基金監理委員會委員、國立政治大學社科院公 民社會暨地方治理研究中心主任、中華社會保險學會理事、政大學動學 報編輯委員。現為國立政治大學勞工研究所專任副教授兼所長。

受訪者 F: 曾任輸出入銀行官股代表理事、台灣企銀官股代表董事、經濟部商業司副司長、經濟部投審會執行秘書、中小企業信保基金董事、中華經濟研究院監察人、中小企業聯合輔導基金常駐監察人。現任勞退基金監理會委員、銘傳大學企管所專任副教授、政大財管系兼任副教授、財團法人農業信用保證基金總經理。

受訪者 G:曾任財團法人保險安定基金諮詢委員、台灣風險與保險學會秘書長及常務監事勞保基金委外代操審議委員、教育部私校退輔基金監理會顧問、保險經營與制度執行編輯、風險評論編輯委員,為研究退休金管理領域專業領域教授。現為淡江大學保險學系教授。

表 4-1 受訪者基本資料

類型	受訪者	性別	服務單位	背景經歷/專長
政府機關代表	A	男	公務人員退休撫卹	<b></b>
			基金監理委員會	相關年資約4年
	В	男	勞動部基金運用局	相關年資約2年
中華民國			11	
退休基金	С	男	某私立大學風險	中華民國退休金協會理事
協會			管理學系	
專家學者	-	112	某國立科技大學	公務人員退休撫卹基金
	D	男	財金所	管理委員會委員、顧問
	E	男	某國立大學勞工所	勞工退休基金監理委員會
				委員、勞動法專業領域教授
				公務人員退休撫卹基金管理
	F	男	某私立大學企管所	委員會顧問、勞工退休基金
	\\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\ \\			監理委員會委員
		H	某私立大學風險	汨儿人然拥事业从上划点
	G	男	管理學系	退休金管理專業領域教授

#### 二、訪談問項設計

根據研究主題、研究背景與相關資料分析,設計訪談問項,採取開放性方式進行訪談,本研究將訪談的問題可分類為三大面向,其分述如下:

## (一)監督方面

探討退休基金監理機制在退休基金監督所面對之問題,藉由退撫基金及勞退基金監理之研究,針對勞動基金監理會所產生之監督上獨立性的缺乏、專業性的不足、風險性的集中、監督機關多重設計及監理委員選任、任用及任期之問題,透過深入訪談如以下幾點:

- 1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部) 與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負 責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基 金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理, 其獨立性是否減少?其兩種基金監理機制優缺點為何?
- 勞動部勞動基金監理會委員人數 21 人,負責各項勞動基金投資運用之審議、監督及考核,其勞動基金種類與金額龐大,就其安全性上易產生風險集中的問題。
- 3. 退撫基金及勞工退休基金的監理委員會的組成皆是以兼任方式、任期有明文限制,其監理委員的任用應分為專任跟兼任、有任期的保障、專業的知識背景要求等等。

#### (二)管理方面

探討退休基金監理機制在退休基金管理上所面對之問題,經由退撫基金及勞退基金監理之研究,針對人力配置僵化及薪酬制度僵化之問題,透過深入訪談如以下幾點:

- 勞動基金運用局負責勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職 災保護專款、積欠工資墊償基金及國民年金保險基金等六項基金投資與 管理,勞動部勞動基金監理會負責六項基金監理,在其基金的監督管理 專業性與專責度略顯不足,以及退休基金的管理人數是否應隨著基金規 模適度同步調整。
- 公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局,皆屬於行政機關, 其行政效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。
- 3. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到 政治干擾,應提升專業運作獨立性。

#### (三)改善與建議

探討退休基金監理機制所面對之問題,經退撫基金及勞退基金監理之研究, 針對立即改善方向與政策建議之問題,透過深入訪談如下:

對勞工退休基金與退撫基金監理機制上最需要立即改善的方向與政策建議。

## 第二節 訪談發現

本研究藉由訪談我國退休基金監理機制所面臨的問題與現狀,並且透過深入 訪談作一完整的介紹與呈現,藉由訪談受訪者的見解與觀察,補足本研究文獻的 不足,並以此作為支持後續論點的依據。

## 一、 監督方面

#### (一)獨立性缺乏

2007年3月,立法院三讀通過《勞工退休基金監理會組織法》。同年7月2日,行政院勞工委員會成立「勞工退休基金監理會」。在2014年1月29日,制定《勞動部勞動基金運用局組織法》。同年2月17日,整併行政院勞工委員會勞工保險局的移撥保險基金而改制為「勞動部勞動基金運用局」。將管理部分交由勞動部基金運用局操作,監理方面由勞動部設立「勞動基金監理會」,但運用局局長由部長任命,並沒有任期保障,部長可隨時換人,因此運用局的運作,將更直接受到部長的「政治指揮」。其勞工退休基金監理造成監理合一的狀況,並且接受勞動部長的指揮監督管理,容易引起球員兼裁判的遐想,經由退撫基金監理與受訪者之見解,探討勞工退休基金監理之獨立性。

基金運用局成立前是勞退基金監理會,當時是同時負責監督及管理, 才有球員兼裁判的疑慮,但其實監理委員也都是外聘,後來勞動部成 立,勞動部設勞動基金監理會負責監督,另外勞退監理會和勞保局投 資部門合併成立基金運用局負責管理,專業性提升,監管分離。勞動 部的監理會,監理委員來自產官學與勞工界均有,勞動基金運用局則 是獨立運作,負責基金投資運用,並非是題目所稱勞動部長指揮監督 管理。(受訪者A)

我覺得退休基金基本上監管要分離,在勞動部改制之前勞委會時期, 那時候基金運用局前身就是勞動基金監理會就是監理合一,那個年代 時代中角色是混淆的,因為同時具有監理與管理,所以那問題會更大。那現在把拆開來以後,基本上已經解決大部分問題,因為監理與管理基本上是不一樣的角色。……當然這邊談到獨立性的問題,獨立性的問題除了階層之外,還有一個很大的部分,是這個委員會參加的份子,在商業公司裡面我們會一直強調獨立董事、監察人,還有如何去任用委員的問題,回到剛剛的問題當中我覺得其實現在勞動部這個政策當中把監理會拉出來已經解決大半問題,現在的問題會在說監理會的層級的問題。那我們來看退撫好了,退撫相對來說因為是個院的層級,所以監理會在院、管理會在部,這樣的運作相對地,部裡面是銓敘部,這樣的監督當中其獨立性是高了一些,但是後面的成員的部分我可能還要談一下。在勞動部當中,你可以這樣想勞工基金運用局就像公司,局長就像總經理,勞監會是在部裡面,就像董事會,部長某種程度來說就像董事長。當然監理會裡面的主任委員應該是政務次長,但是他是承部長之命令在做東西,所以這樣的運作當中,相對的獨立性還可以。(受訪者 C)

退撫管理會是由部長兼任主任委員,退撫基金監理會印象中好像是保訓會(現為考試院副院長擔任),兩者不是同一個部長,也不是隸屬於同一個單位。等於說部長是兼任退撫基金管理委員會主任委員,監理會主任委員是另一位考試院的,兩者不同。那監理委員部分我也看過他們的會議紀錄,當我們管理會開完之後,我們會看監理會對我們管理會有甚麼建議,以及對於我們的議案他們會提出意見,會先徵詢他們針對我們提出的議案,他們有沒有什麼想法,比如說基金的績效、投資的方針,所有管理會的運作監理會都有相對應的意見或提出其他改善的方案,所以在運作上是很獨立的。(受訪者D)

其實在基金運用局及監理會都是行政機關,都屬於內部組織,指揮監督本來就不是相對於獨立於部會政策之外,獨立於行政機關的角色, 所以還是要依法行政,所謂獨立性就是獨立於什麼之外,依法行政的 話不獨立於法律之外,但是相對於退撫基金的話,他比較獨立於政策 主導之外,是有這樣個性質。(受訪者 E)

其實應該是差不多的,我也當過公務人員退輔 3 年顧問,以前是管理委員會,屬於銓敘部長,監理會屬於考試院。勞退基金監理會主任委員是政務長兼任,運用局局長上去部長,是同屬於一個部長,其實照法律來講獨立性是還好,監理會是委員制,照理來說組織法定規約是要委員多數通過,獨立性來講,雖屬於勞動部長;公務人員退撫基金他上面也是考試院院長,一樣啊! 所以獨立性要從哪個角度去看啊,在目前的法令來講是獨立的一個是政務次長,他是屬於委員式監理,另外局長上面是部長,所以應該兩個單位是不屬於隸屬的,所以獨立性應該是還好,要從法律的角度來看。以前的監理會來說監理跟操作是同一個單位比較有這個問題,目前是分離的,監理會是幕僚式,就是勞動部福祉司負責,委員是由外面聘的,由工會及學者專家所聘的,所以從這個層面來看應該是還好。(受訪者F)

## (二)專業性不足

雖然勞工退休相關基金已經整合在基金運用局之下,但是問題並不在於操作單位的整合。監理單位是否瞭解每一個基金及專款不同的屬性?會不會成為齊一的要求?這又涉及到監理的成員是否對每一個不同的基金及專款有充分瞭解,與退撫基金監理會利用顧問會議的方式來增加專業性進行探討。

依退撫基金組織條例第五條規定,設置委員 19 人至 23 人,其中軍公教代表不得少於委員總額三分之一(目前機關代表 13 人,軍公教代表 10 人,共 23 人)。又依第九條規定,得遴聘法律、財務等專家學者 5 人至 7 人為顧問(目前為 7 人),亦均由相關專業領域遴聘之。委員係由軍公教人員代表與各機關代表組成,強調出資者代表性,由於退休基金監管所涉領域廣泛,且金融市場瞬息萬變,因應基金業務需要,得另行遴聘基金有關之法務、財務、金融等領域問之專家學者,提供諮詢意見或進行專案研究,二者性質與功能有所不同,故均有設置之必要。(受訪者 B)

所以在管理會中應該有管理指標,在監理會中應該有監理指標,因為這裡面太多專業的東西,在一般的監理會一個會議的時間大約兩小時可能沒有辦法充份討論,不妨如剛說的每三個月風險控管會的成員可以定期輪換,就主題的不同更換不同委員,我們可這些發言紀錄用來檢視監理會的成效的工具,風險控管會討論的議題可能只有兩、三個經由充分討論的結果再放到下一次委員會上做討論或備查案。 (受訪者 C)

一般金融監理涉及到政府的金管會,退撫基金及勞退基金是否接受金 管會的監督,監督的程度是否比照一般的基金。那勞退基金目前是採 取比較專業的傾向,理財方面傾向,勞雇雙方的代表性作為主要的功能,所以人數上不是問題。主要是第一個代表性足不足夠,第二是專業性的部分是來傾向制衡還是監督與管理,若是管理的話可能權責上要增加,若是監督的話可能也是增加他的監理的權責,主要是權責的不夠,現有的監理委員人數可能是 20 幾個,但是在權力上都是不怎麼足夠,他們對於利益之間的涉入或是超然程度都必須要有適當的監管。(受訪者E)

現在基金運用局操盤金大概 3 兆 4 千多億,新制大概 2 兆 6、舊制大概 8 千多億、勞保基金大概 6 千億、就保大概 1 千億、職災跟墊償還有國民年金就比較小,所以這個部分大概掌管 3 兆多,公務人員退撫基金大概 5 千多億,就運用局來說 100 多人是比較少,但是在就監理的部分 21 位委員,因為監理的部分,從不同的工會還有學者專家,他是由針對專業跟代表勞工去監督,倒是還好,因為一個組織委員太多,在討論形成共識相對會比較難,太多當然也不是很好,太少會產生壟斷,就目前 21 人我覺得還好,就跟一般公會理監事,理監事太多要討論一個案子通過也不容易,太少當然就少數人把持,再者裡面 21 人就算多一個資金也是一樣,畢竟是一個監理。......在監管專業跟專職來說應該不會說不足,專業性就是學者專家,專責就是代表不同的工會代表,這部分監理的角度來講 21 人應該還好,兼顧專業跟專責代表不同的工會屬性。(受訪者 F)

我相信在這當中多少一定有問題,沒有個別基金聘有顧問方式,那應該增加個別基金顧問上的人數,增加其專業性,在專業上有許多問題,當然顧問來至很多方面,顧問的專業性也有很大的落差,但是在選任

及條件上可能更客觀地去篩選,如果選任方面沒有做變更,那再多的報導及研究討論也是無法改變。所以在管理上人數上可能略顯不足, 監理六大基金僅有 21 位委員,委員可能就僅有的專業來做發言,就會造成專業只集中在某幾個議題。(受訪者 G)

#### (三)風險性集中

在升格成為勞動部之後,依據其機關組織條例編制之下設置勞動基金運用局, 負責統籌規模達到超過3兆3千億元以上的五個基金和專款之管理與運作。隨著 時間增加,其基金規模不斷擴大;然而,受到政府機關員額限制,肩負基金監理 成員員額並未因基金管理規模與業務運作擴大,而彈性增加人數。

我覺得監理會應該想成民營公司的董事會,要從董事會的角度去看, 董事會的成員應該也要從兩部分來說,第一部分是利益團體,出資人 本來應該就有權來管理,就退撫而政府、軍人、公務員、教師都是, 勞退就是勞工代表,在其利益團體中重要的不是專業,但是獨立第三 方需要有一定的專業度,在監理會組織當中,其成員的比例的問題, 是三分之一、四分之一還是五分之一。第二部分這是屬於複雜的東西, 商業公司也很複雜啊,但是無損於運作啊,複雜的事情總有一些人可 以處理,可以仔細分析那專業的部分有哪些,裡面可能包含精算、保 險、會計、財務、法律以及資訊揭露等,我們的監理會如果裡面的獨 立性是否應該有這些專業的人,以及這些人的席次,這些都可以幫助 我們去檢視基金監理,即使這些專業人如果進來卻消極不作為,這樣 意義也不大。(受訪者 C) 就監理會來講,剛剛提到他主要是監督,其實監督 21 人來講是一個還好,有代表學者專家還有代表不同工會代表,所以這裡是看起來金額很大,但是買賣股票不是太過於集中或太過於分散都不好,所以這個部分就 21 人來講監督這些,應該是不太會發生這個問題啊。(受訪者F)

#### (四)監督機關多重設計

在現行中央政府行政組織體系下,政府各項基金管理組織在運作上,除了受到其上級直屬機關直接進行監督之外,必須面對來自監察院審計部的稽核、立法院財政委員會之監督,以及社會(例如勞工相關團體等)的檢視、媒體輿論之批評等多重監督。在多重監督下,要在因應市場變遷與落實專業運作間取得平衡非常困難,而且更會衍生一些不必要的行政成本。

另外就其他相關的監督,勞退基金的話就是行政官員做為主管,他接受監督除了金管會之外還有監察院審計部,所以這個監督不是單純監理委員會在進行,還包括行政及一般的金融監督。那重要的我覺得可能都不是這個,因為都委外方式,所以它的運作方式不是在勞動基金運用局去操作,都是在外面金融機構操作,這裡面已經發生過好幾個案子、坑殺、舞弊的問題,這裡面好像 21 人也好、金管會也好、審計部也好,好像都比較難去監管到。(受訪者 E)

#### (五)監理委員選任、任用及任期

我國目前監理委員都採取兼任制,任期上也有明文的限制,專業的背景也有一定的要求與限制,這在我國都已行之多年,但在勞動主管機關之下設立「勞動基金監理會」,辦理基金及專款運用等審議事項。雖然監理會委員涵蓋勞資政學

四方的代表,但若要以一個監理會辦理複雜的基金與專款監理、審議工作,其監理與審議的深度如何,值得商議。

在期間有沒有連續,我覺得沒有對錯,如果做得好就繼續做兩年,若沒有就結束換人,委員會的任命就是以任務型為主,換一個新的委員是否延續前任委員在基金管理、基金監理上沒有那麼關聯性,因為每個人都有各自專業,有一些接近也有一些不同。選任委員沒有對錯,都是由主觀自由心證的做法,在這邊當然是銓敘部部長或勞動部部長來決定管理委員會及監理委員會委員,所以是有完全權限。(受訪者D)

現在就有一定的規定,重要的是他要做什麼,現階段看起來審議的功能必較強,實際上勞動基金運用局已經做好規劃、操作或是各種配置與運用的一個方式,再交給你審查,是一個審議的功能,每一季的報表結果出來以後,再由審閱及質問等等,透過質問的方式來了解基金是如何管理,主要是這個功能,目前看起來是足夠的。(受訪者E)

就目前監理會是屬於兼任,所以這裡面是否要分專任與兼任,那只是 說在委員形成的過程,我記得有分 7-8 人由學者專家去挑選,其他就 是不同工會代表,原來舊的監理會是 3 年現在改為 2 年,你說要不要 兼任、專任或一部分專任一部分兼任,這部分我沒有特別意見。這部 分如果專任比較偏向專業知識,兼任是代表來自不同工會代表,主要 代表一些公會監督,任期現在改為 2 年,就長短來講一般來說是 3 年, 2 年可能有一點短,因為這邊畢竟還是要由學者專家他也是要有這方 面要有一定經驗,要有專業知識,所以這樣會比較好一點,在這個部 份我沒什麼特別意見。目前是全部兼任,假如一部分專任比如專業知識委員,其他代表工會會員是兼任委員,這樣也很好啊,任期由2年改為3年,可能要一段時間的經驗累積,可能會好一點。(受訪者F)

要有客觀的篩選標準,用專業知識的背景的委員。在有些政府機關的 會議中若有委員意見與主管機關的不同時,可能在下任時就不再擔任, 所以在任期上的保證有很大的挑戰。若要監理委員專任的話,在其薪 酬上面有所限制,在其人數或人選運作上也是受人事行政總處管理。 (受訪者 G)

## 二、 管理方面

## (一)人力配置僵化

依據現行中央政府組織體系,目前我國退休基金管理組織係屬架構在其各自直屬機關下配合運作所設置的單位,屬於法定「公」立機關。亦即其機關組織在運作上所需要的各階層、各類別專業人力,均需透過國家所辦理的各類公職考試及訓練,取得正式公職身分進用之後,始得為之。換句話說,現行政府各項退休基金管理組織在運作上所需要具有各類相關知識的專業人力,必須符合公職人員任用資格條件,始能代表國家執行各項公務。再者隨著我國退休基金管理金額規模日益龐大,但是其所需要的各類專業人力人數,卻又無法即時配合彈性調整,使得目前每個基金在極有限的人力結構下,其每位專業人力所管理的基金平均規模越來越大,可能對基金的管理績效有負面的影響。

至於本局投資專業,嗯,大部分國家考試財稅行政與金融保險進來的, 背景與專業是絕對夠的,至於基金不斷成長,人數適度同步調整的問題,我只能說公務人員有總員額控管,我們有極力爭取(各個公家單位 基金規模會越來越大,勢必會到下個階段人員是否適度的增加,他們的薪級是否做適當的調整,人員的調整問題卡在人事行政總處,因為基金運用局是行政機關,行政機關人員的任用是受到行政院人事行政總處的調控,那基金運用局的組織型態受到這樣的調控,對他的未來的發展困難性很大,是否把基金運用局改變成行政法人。(受訪者 C)

這是比較長期的問題,就是說在勞退基金設立的時候,基金運用局管理的人員編制本來就不足,相對於一般的金融機構或是投信、投顧,民間類似基金操作來講,第一、資格及能力,第二、待遇,第三就是你問的問題就是他的編制員額,相較之下是不足的,所以我在想可能當初立法院通過這個制度的時候就已經設想好是由委外操作的方式,所以基本上人員是不夠的,大部分是屬於怎麼管理,讓他委外運作相關的事務。(受訪者E)

現在基金運用局操盤金大概 3 兆 4 千多億,新制大概 2 兆 6、舊制大概 8 千多億、勞保基金大概 6 千億、就保大概 1 千億、職災跟墊償還有國民年金就比較小,所以這個部分大概掌管 3 兆多,公務人員退撫基金大概 5 千多億,就運用局來說 100 多人是比較少。......管理人數 100 多人要操盤 3 兆 4 千億,將近大概百分之四十是委外由國內跟國外操作,所以在這部分是相對比較不足,在國外跟你的基金規模應該適度的調整,這是針對運用局的部分。(受訪者 F)

在人力上我知道好像長期屬於缺額狀況下,這是屬於行政機關編制上的問題,實務上的問題編制與實質人數有所落差。那人數上就行政而言當然要隨著成長,但是投資人員就不太需要增加,舉例來說一個基金經理人而言 30 億或 300 億只是資產配置上的問題,只是一個決策的問題,所以在後端的行政人員才需要增加人數。(受訪者 G)

# (二)薪酬制度僵化

我國退休基金管理在運作上需要聘用具有高度財務金融背景知識與能力的專業經理人力,但在現行政府公務體系極僵化的薪資待遇結構制度下,無法再行編列其他特殊專業津貼,藉以作為補助或獎勵專業人力之用,如此根本難以吸引較具有專業之人力願意投入基金運作。且基金管理組織在人力資源取得上,除現行公務體系薪資待遇偏低,難以延攬專業人力外,酬勞獎勵制度不佳,導致不易留住專業人力,是無法迴避的事實。

本局是行政機關,也是當初要接受立法院監督而定,至於行政機關是 否代表行政效率低,我個人認為當然不是,至少我覺得公務上我們局 的效率非常高,所以我也不知怎麼回應您;至於獎勵部分,本局人員 雖具金融專業,和央行或金管會同樣職系,但專業加給我們是一般行 政的加給,若是在金管會工作則是有金融專業加給,六職等就可以差 到快五千,所以在薪資上我們有一直向人事行政總處去爭取;在專業 上我們是持續有在和業界的投資單位會交換對市場看法,教育訓練也 是持續進行。(受訪者 A)

這個部份我們在會裡面也討論過了,基金操盤、基金管理人員薪資上 比較複雜,我們也有委員、顧問建議說是否直接請外面來操作,給付 的薪資跟外面業界一樣,那也有人認為把公務員這類操盤的管理人員 調薪跟業界一樣,這我們都討論過了,在現行制度裡面都行不通。不 可能獨立於行政體系,要就獨立出來讓這個基金完全獨立,跳脫行政 部門成為財團法人,到目前為止,有討論但是不可能,這是雞生蛋, 蛋生雞的問題,有人會問說假設績效不好是不是都是公務員操作,就 是以公務員心態來操盤,但我不覺得,大家都很盡力了。(受訪者D)

除非他變成金融機構,變成金融機構就有可能,金融機構的話可能還不適合在勞動部,可能是在財政部,但是財政部是否要做這個事情,自己當監督者卻自己再玩一大筆錢,這就是定位的問題......若自營部分應該是要按照金融機構得標準來任免與遷調以及敘薪,因為他做的就是金融機構的事情,而且這樣相關的人才才會來,不然招人都招不到。(受訪者E)

就是要給目前公務人員,他的專業有分一半,專業加級像金管會,他們加級比金管會選低,它們是操盤這麼高的基金,獎勵制度誘因就公務人員的薪水再加上一些獎勵,就是他的專業加級但是都比金管會選低,在整個對人員的獎勵誘因是比較欠缺,對績效或許有一些影響,在國外操盤基金大都是民間的,他們的獎金更高的,這樣可以吸引更多的人才,目前的制度來說都是用公務人員,是以比較保守的心態來管理整個基金,對他來說,獲利高也是領這麼多薪水,所以可能在整個績效會受影響,所以在這個部份我們是蠻同意的,比如說人員依照他的規模做調整,以及獎勵誘因,比如說績效好的時候多少給一些獎金吧,這樣會吸引比較好的人才,相對在操盤上面會比較積極,所以我認為這會是有影響。再進一步來講,就剛剛說提到都是公務人員行

政單位,像國外退休基金應該是屬於民間機構或行政法人,用人及獎勵考核比較能跳脫公務人員規範,有獎懲的方式,對基金操盤績效會比較好。(受訪者F)

那在現在適當獎勵誘因機制或培育計畫當然沒有,這個除非設立資產管理公司,才可能完全像業界的方式。.....在獎勵誘因機制中,這牽涉到公務員任用的標準,若能改變應該早改了,折衷的辦法能有一個專業的小組來做資產配的方式即可。(受訪者 G)

# (三)政治因素

退休基金管理操作不僅只有管理組織,外在的政治因素也是影響基金操作的 一個問題,現在報章媒體經常提到國安基金護盤等等,退休基金是否淪為政治操 作的籌碼?退休基金本應為保障軍公教勞等利益團體,就利益團體福祉為最優先 考量,不應該操作於政治因素上。

我們是勞退基金,基金所有人是勞工,退撫是考試院,服務的對象是軍公教。至於題目所稱常受政治因素干擾,我必須說,您是指哪部份?如果是大家口耳相傳的護盤,那我只能說,護盤是國安基金的工作,我們的工作是保障勞工退休經濟安全,非本局工作,而我們有自營部,也是市場的參與者,股市大跌時若有投資機會自然會進場,不可能是要等漲翻天了才進場。(受訪者 A)

現在目前的問題,政府一直要求商業公司做好公司治理,大股東不得 介入經營,可是政府卻一直違規便宜行事。國安基金的資金來源四大 基金一定是個很大的來源,四大基金不是不能投資,可是你要提供給 我一定的投資報酬以及面對的風險,還有我要放進去的資金比重多寡,應該要有人來管理這個事情。這又回到監理會的問題,基金監理的最高層級就是監理會。再來資訊是否有足夠的揭露,最擔心的你只告訴我賺的錢,但是賠的金額你卻用備抵呆帳,這樣資訊如何揭露。(受訪者 C)

就我所知退撫基金應該沒有直接參與國安基金的運作,基本上我認為沒有直接參與,間接參與會不會需要做一些資金的移轉,如從定存轉到股市,這個我沒辦法判斷。因為退撫基金畢竟是以自己基金績效為前提,國安基金的進場可能是護盤或其他目的,這不是退休基金的目的之一,退休基金就是要獲利解決退休人員退撫基金增加資產,不會因為說為了護盤賠錢,誰來認帳?當然最後還是要靠政府補貼。但是基本上依我的了解退撫無直接參與國安基金,勞退基金部分我不了解,但是現在我認為四大基金基本上不會進場護盤,是國安基金才會進場護盤,所以是外界都誤以為都是四大基金,其實沒有直接啦。(受訪者D)

我們的勞退基金的法規條例就有規定不能夠指示買進賣出,所以純粹 是操盤人員在金融上獨立判斷來做決定,其他人不能夠做影響,基本 上他有一定的獨立性。問題是在大部分都委外,委外之後獨立性如何 確保,也是一個制度上有一點問題,管不到之後變成一個市場的產物, 這是一個。然後第二個政治因素方面,我覺得退撫基金比較嚴重,因 為他的主委是政務官,政務官難免受到政務人員政策或是立法機關得 影響,那事務官的話是有職務的保障,所以影響性比較小。(受訪者 E) 其實擔任監理會委員也蠻擔心這個的,所以經常會有委員質詢在買賣股票,有分為自己操盤跟委外,一般都回應這是沒有,是照專業的角度去買賣。我知道外界、報紙都說勞退基金護盤,可是答覆都是沒有。所以從這方面來看,應該是沒有,是按照他的專業程度,假如按照政治去護盤或買賣,這裡面虧損的話,基金運用局長是要負很大的責任,所以這部分,委員倒是經常針對這個問題提出詢問,所以在目前來說,我的了解政治因素不會干擾他們的運作,因為這是比較專業的。(受訪者下)

政治因素這是當然的,若要做到獨立性是不太可能得,連央行都不可能做到了,這是現實面上的問題。若立法來進行退休金獨立運作,其可行性當然有一定的困難,畢竟監理是人的操作,這當中一定要有堅守獨立性的人出現才可以,再者這是個金融操作,專業經理人及管理單位他的自由判斷的空間就很大,如護盤來說就很難認定,所以用立法方式是無效的,如何讓護盤不要造成全民買單才是重要的問題。(受訪者G)

## 三、 改善與建議

#### (一)改善與建議

退休基金監理機制除了上述監督與管理層面的問題,其他就操作、制度面等方面也許有需要立即改善或政策建議的部分,經由受訪者的訪談探討,最後統於結論與建議作呈現。

我個人的想法是,你說的管理可以分成兩部分,資產管理與人的管理, 資產管理的問題當然就是對市場的判斷是否精準,以及即便判斷錯誤 是否有對策,因為投資就是面對不確定性,其實判斷是否正確是一回事,更重要的是事前能作周延的計畫,把所有可能的結果都考慮並做好相對應的計畫,所以我們局的作法就是多元投資,從最早的勞退監理會時期只能定存或買ETF,到現投資已經擴展不同產業、地區(國內外)、商品(股、債、另類),目標是做好風險控管,以獲取長期來看是穩健的收益。.....至於人的問題,當然就是道德風險問題,不論是局內人員,還是委外經營投信經理人等等。局內的部分是OK的,目前全局除非投資單位(人事、秘書主計等),業務組不論前後台,都不得投資國內個股,有監控個人、配偶與子女的帳戶,自營部門資訊控管(電腦、手機等)更嚴格。委外的部分,其實我們幾年前是有發生過經理人坑殺的事件,網路上都搜尋的到,像盈正案等等;解決的方法如,投資損失當然由投信公司負責(投資公司也應負他們人員管理的責任),近年已加強與金管會之異常資訊通報機制,強化投資決策流程、反向交易、內控機制之查核,並將委託經營模式由單一經理人改為投資團隊操作,降低弊端發生之機率。(受訪者A)

這兩個基金的整併說不定可以幫助政府解決一部分基金切割以後的問題,兩基金整併後,勞退部分還有許多新基金近來,舊有的缺口能否發行某種程度債卷之類的方式跟新基金去做財務上的調資,用時間來換取空間,說不定可以解決一些問題。原基金政府仍然有撥補的責任,撥補的責任可以用時間來換取空間,再撥補當中一定不是用現金來撥補,可能用資產方式來撥補,如土地、不動產的方式。.....勞退基金管理功能會越來越大,但退撫基金管理功能則反之,如果退撫基金不借助勞退基金來解決問題,現金流量問題很難做解決,如果兩基金整併可能會產生系統風險,但是基金整併起來相較於個別基金力量大,

我們之前有談到過說把它變成財團法人,現在是行政機關架構,是屬於行政組織,不可以持有不動產,這些勞退、退撫也好應該從50年、100年的角度來看,應該要跳脫傳統的行政機關概念,若要我提的建議以財團法人方式獨立於行政部門,完全獨立就剛剛所有的都可以適用......還有人提過把四大基金整合超大資產,但是其屬性不同,整合起來大概5-6兆,退休人員的屬性差異太大,我認為整合是不太好,每個人訴求也不同,人數也不一樣,整合再一起從財務的角度來看經濟規模,在未來若要走向自給自足的型式的話,走上財團法人或有人提過主權基金,自己操作自負盈虧,這時候政府派一個部長或副總統兼任,這個都是很技術性的東西,我目前也沒有想法,只是說這樣子的話操作模式會相當靈活,也許會讓基金的績效迅速爬升,可能由3%到5-8%也不一定,這個是我建議可能未來能走的方向,能不能走還要經過立法院、行政院,是很複雜且相當的不容易。(受訪者D)

現在我們定位比較困難,他是一個強迫儲蓄的,強迫儲蓄有很多不同的批評,大概有幾類:第一個是對於低薪勞工來講,薪水已經不夠,還提撥6%薪水,可能會有反效果,原來想要保障他卻拿走薪水的6%,導致薪水更低了;第二個是因為強迫儲蓄,政府做一個擔保最低的保證收益兩年期定存利率,但是政府是不是要做這個事情?這是一個反項的保障,比如說你規定提撥我6%,勞工也可以相對自提6%;提撥越高的人薪水越高,薪水花不完還有餘錢時還可以自提6%,到時候基金有虧損的時候,政府補貼的錢都進到高薪的族群,這樣是否公平嗎?低薪的是6%,數額又小,這是一個反向補貼的問題;第三補貼是納稅

人的錢,有沒有更好的機制來維持這個補貼,比如說可不可以把它變成一種儲蓄保險,類似我們中央存保,退休金多少金額以下的就給他擔保,以上的就不再擔保,但是這個涉及到整個法治上的修改,還有選擇的問題,勞工可不可以自己選擇,如果自行選擇政府是否還要做最低的擔保?.....若在監管組織方面也是有這樣的構想,就是說變成法人化、獨立機關,避免行政政治的干擾,這也是蠻好的,但是法人化之後,誰來管他?這是一個問題。政府有什麼獨立機關,他的負責人有任期制,績效不好時也換不掉,也是一個問題。不過這就是要有整個配套,要看這筆錢的性質是什麼!若基金整合風險更大,需要有風險的考量,集中有集中好處,分散有分散的好處,各有優缺點,我倒是沒什麼特別的建議。(受訪者E)

不管勞退基金或退撫基金,第一人員按照規模適度調整,第二對於績效應該要有獎懲,好的話要有獎勵,不好的時候要懲處,這個是要有這樣的機制會比較好,這是第一個看法。第二個看法反應很多人提到說,他們對目前勞工基金和退撫基金,是比較仿效先進國家的作法,政府管裡應該是在民間挑幾種比較好的基金,按照保守、穩健的基金,比如說十幾種,由勞工或公務員當事人來挑選,挑選屬於比較保守或穩健還是積極的基金。(受訪者F)

缺少一個真正監理的人,舉例來說退撫或勞保基金知道要破產不是這 幾年的事情,在十幾年前的研究報告就有告知了,沒有機制讓這個問 題提早知道,學者專家的發言跟研究沒有太大的效果。監理機制出現 的問題就是他是個封閉的系統。......退休金上完全沒有資本適足的問 題,怎麼能確保他不會破產的問題,還是因為是政府基金就不會破產, 但是在財務上沒有絕對的不會破產的,所以我認為還是回到金融體系下做監理吧。還有整併各個基金,集合基金的力量,結合管理與監督的力量,讓這麼多同樣的單位做同樣的事情,人口在減少中,政府應該更有效率整併單位。(受訪者G)



# 第三節 訪談分析

本章節針對退休基金監理機制中之政府機關人員、退休金協會人員及專家學者,共七位受訪者進行深度訪談,訪談分析依照監督、管理及改善與建議三個部分進行撰寫,如下所述:

# 一、 監督方面

#### (一)獨立性缺乏

首先為勞退基金監督機關缺乏獨立性,本研究發現勞退基金監督與管理之部門皆隸屬於同一機關,且受勞動部部長指揮監督,有球員兼裁判的疑慮。受訪者皆認為退休基金監理須監督與管理分離,原先行政院勞工委員會時期的勞退基金監理會,同時負責監理與管理,形成之監理合一方式,讓人有球員兼裁判的疑慮,此時監督與管理角色較為混淆;經由組改成為勞動部後,將勞退基金之監督與管理分離,雖仍屬同一部層級,但在組織型態是不相同的,監理屬於委員制,管理則由基金運用局自行操作,兩者能互相制衡。其中受訪者 D 認為相較於退撫基金,監理與管理皆隸屬於委員制,與勞退基金有些許差異,其監理委員會與管理委員會雖不同屬部層級,但同屬院層級,僅將監督層級提高至考試院,對其獨立性沒有太大差異。另受訪者 C 認為其獨立性會相對提高,但是影響獨立性之因素尚有監理會成員組成、監理會運作方式等問題,其說明如下:

表 4-2 受訪者對退休基金監督獨立性之說明

受訪者	說明
受訪者A	退休基金監督與管理須分離
受訪者C	退休基金監督與管理須分離;退撫基金監督之獨立性須高於勞退基
	金,但影響退休基金之因素除了階層外還有委員會成員
受訪者 D	退休基金監督與管理須分離;退撫基金監督與勞退基金之獨立性相
	差無幾,僅是將監理階層提升至院層級
受訪者E	退休基金監督與管理須分離
受訪者F	退休基金監督與管理須分離

## (二)專業性不足

於監理機關委員專業性不足部分,本研究發現勞動基金監理會中,因監理委員擅長之基金專業領域範圍不同,故面對不同的基金和專款運作,很難全然與監理委員擅長領域相符,監理委員所提出之專業性意見亦可能因此而受限。各受訪者對於專業性不足之看法及意見皆有所不同。受訪者 B 建議採退撫監理機制中之顧問會議操作方式來提升監理專業度,另受訪者 F 與受訪者 G、E 對於監理委員專業性之看法有所不同,前者認為監理委員設置 21 人,於人數、專業度與專責上是足夠的;後兩者認為勞動基金監理會負責監理不同基金與專款卻沒有設置個別基金顧問,於其專業度與專責度上有所不足,就目前監理委員之專業,若有只集中於某幾項基金上之疑慮,建議比照退撫基金監理會設置顧問會議,就個別基金再聘雇專門顧問以增加其監理專業性。再者,據受訪者 C 認為每一次會議至少需進行二至三個小時,而一個監理會同時要負責五項基金以及有關專款的討論,審議或監理機制顯然不夠細緻與深入,是否能採取次委員會的方式,由專家學者先就專業性議題進行一次討論後,再將討論結果上呈至大委員會進一步討論,此舉將能減少會議的進行時間以及提高基金監理的專業度,其說明如下:

表 4-3 受訪者對退休基金監督專業性不足之說明

受訪者	說明
受訪者 B	退休基金監督之專業性不足,建議採取退撫基金顧問會議方式,以
	提高專業性
受訪者C	退休基金監督專業性不足,建議採取次委員會方式充分討論,並提
	高基金監理的專業度
受訪者E	退休基金監督專業性不足,建議增加基金監督的權責
受訪者F	退休基金監督專業性足夠
受訪者G	退休基金監督專業性不足,建議增加顧問的人數;提出委員可能就
	自身專業發言,造成專業只集中於某幾個議題

#### (三)風險性集中

於風險性集中部分,退休基金不斷成長,受限於員額限制,肩負基金監理成員之員額並未因基金管理規模而擴大業務運作。受訪者認為風險性集中不在於監理委員人數的多寡,而是基金監理會獨立於第三方之專業度以及監理委員組成比例上之問題,基金成長於基金管理操作上,較有迫切人力上的需求,監理會的功能在於監督、考核及審議;再者,過多的委員會形成人多嘴雜之情形,對退休基金監理會議的進行,恐怕會有一定問題的存在,其說明如下:

表 4-4 受訪者對退休基金監督風險性集中之說明

資料來源:作者整理

# (四)監督機關多重設計

於監督機關多重設計的部分,本研究發現我國基金管理組織在運作上,除了受其上級直屬機關進行直接監督外,仍須面對來自監察院審計部的稽核、立法院財政委員會之監督,以及社會(例如勞工相關團體等)的檢視、媒體輿論之批評等多重監督。據受訪者表示勞退基金監理不僅受行政機關多重監督,尚有因委外機制所造成監理的問題。舉例來說,2012年,安泰投信利用代操勞退基金的機會,以人頭低買「盈正」股票,再安排勞保勞退基金高買,非法炒作套利,坑殺勞保勞退基金 2 億多元;2013年,日盛投信低價買股拉抬股價後,由勞退基金高價購買,使政府慘賠 7 億多元,牟取不法利益近 1 億元。一連串坑殺政府圖利私人的違法案件,除了侵蝕台灣投信投顧的信譽之外,勞保勞退基金委外操作的監理機制,更是亮起紅燈拉警報。由此可知退休基金監理即使已受多重機關監督,仍會因委外方式的監理機制不足,造成退休基金遭坑殺之事件,如何有效監理委外

機制也是未來值得探討的問題,其說明如下:

表 4-5 受訪者對退休基金監督機關多重設計之說明

受訪者	說明		
受訪者E	勞退基金除了受到多重機關監督外,還有委外監理機制的問題		

資料來源:作者整理

# (五)監理委員選任、任用及任期

最後就監理委員選任、任用及任期的部分,本研究發現目前我國監理委員均採取兼任方式,受訪者對於監理委員的任用、任期及選任方式都沒有太多意見,目前我國採用兼任方式已行之多年,但其功能僅審議部分較為顯著。受訪者 F提出監理委員應採取專任、兼任併用,並且延長其任期期限。專家學者採取專任方式;勞資政代表採取兼任方式,一方面可提高基金監理的專業穩定性,另一方面也使監理委員具流動性,其說明如下:

表 4-6 受訪者對退休基金監理委員選任、任用及任期之說明

受訪者	説明
受訪者D	監理委員專任、兼任皆可,對任用、任期無特別意見
受訪者E	對監理委員選任、任用、任期無特別意見
受訪者F	監理委員應採專任與兼任並行,任期由2年改為3年
受訪者G	對監理委員選任、任期無特別意見;選任部分建議要有客觀篩選標準

#### 二、 管理方面

#### (一)人力配置僵化

首先在人力配置僵化的部分,本研究發現我國退休基金管理金額規模日益龐大,但是其所需要的各類專業人力人數,卻又無法即時配合彈性調整。受訪者均認同我國行政機關式的退休基金管理組織型態會影響組織人員之彈性,受訪者 C則提到是否應將基金運用局改成行政法人,藉此擺脫行政機關的人員管控,進而使人員隨基金規模調整。我國於民國 100 年三讀通過「行政法人法」並實施,依其第二條規定,行政法人執行特定公共事務必須符合:「具有專業需求或需要強化成本效益及經營效能」、「不適合由政府機關推動,亦不宜交由民間辦理者」、「所涉公權力行使程度較低者」等三個條件。由此觀之,雖勞動基金運用局專責管理包括:勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職業災害勞工保護專款、積欠工資墊償基金、就業安定基金,以及國民年金等多項基金運用業務,符合上述三項條件規定得以轉型,但仍受立法院對於改制行政法人之單位型態、數量與績效評估決議約束,其說明如下:

表 4-7 受訪者對退休基金管理人力配置僵化之說明

受訪者	說明
受訪者A	行政機關的組織型態會影響組織人員運用的彈性
受訪者C	行政機關的組織型態會影響組織人員運用的彈性;建議組織型態改
	變為行政法人
受訪者E	行政機關的組織型態會影響組織人員上的彈性
受訪者F	行政機關的組織型態會影響組織人員上的彈性;並提出相較於金管
	會人員,勞退及退撫基金管理人員的薪資待遇偏低
受訪者G	行政機關的組織型態會影響組織人員上的彈性

#### (二)薪酬制度僵化

於薪酬制度僵化部分,本研究發現我國現行基金管理組織型態,於行政機關限制下,形成薪酬制度僵化及薪資不對稱的問題。受訪者均認同行政機關的基金管理組織型態會影響其薪資及獎勵措施,導致不易留住或招募專業人力,對基金管理是一大隱憂。受訪者F中提到組織型態應由現行行政機關朝向法人化、公司化或金融組織型態發展,進而改變其薪資結構與獎勵措施,前述人員僵化問題也將一併解套。再者,據受訪者A與受訪者F提到不同政府基金管理人員薪資水準有很大差異,雖然個別政府基金之屬性各有不同,但最終目的都是為了給付退休金福利。但勞退基金管理人員及退撫基金管理人員與金管會管理人員的薪資有很大的不同,同樣具備金融財務專業,勞退基金與退撫基金人員之薪資遠低於金管會人員薪資,這樣的薪資差異應該加以調整,其說明如下:

表 4-8 受訪者對退休基金管理薪酬制度僵化之說明

受訪者	説明
受訪者A	行政機關的組織型態會影響其薪資及獎勵措施; 同為基金管理人員, 退休基金管理人員與金管會人員之薪資報酬有差異
受訪者D	行政機關的組織型態會影響其薪資及獎勵措施
受訪者E	行政機關的組織型態會影響其薪資及獎勵措施;建議比照金融機構任免、遷調及敘薪
受訪者F	行政機關的組織型態會影響其薪資及獎勵措施,且基金管理人員薪 資報酬較低;建議組織型態應由行政機關轉型為法人化、公司化或 金融組織
受訪者G	行政機關的組織型態會影響其薪資及獎勵措施

#### (三)政治因素

政治因素的部分,本研究發現報章、新聞媒體上經常出現我國政府護盤之政治操作手法,進而影響退休基金管理上的問題。據受訪者訪談內容分析,受訪者對於政治因素影響的看法呈現不同之意見。受訪者 A、受訪者 D 及受訪者 F 認為退休基金管理操作主要目的是在於績效,應本著專業自主原則,追求退休基金資產的穩定與收益,保障軍公教、勞工退休福祉,基金操作有明確法律規範,係由金融操作人員獨立判斷,非由政治所操弄,更不是媒體或報章雜誌所稱之國安基金護盤。

再者,受訪者 C 及受訪者 G 均認為政治因素會影響基金操作,政府多重監督與干涉基金操作會降低其獨立性。退休基金應以追求基金長期穩定獲益為目的,不該成為政策護盤工具,國安基金的目的為安定國內的金融市場,避免震盪。國安基金之資金來源有二,其一是以國庫所持有之公民營事業股票為擔保,向金融機構借款,額度最多 2000 億。其二,確實可以借用政府四大基金(郵儲、退撫、勞退、勞保)中可供證券投資但尚未投資之資金,額度最多 3000 億元,若有借用時,需依照該條例第九條規定,必須給予各基金合理補償及收益。所以說,退休基金如果借錢給國安基金也是投資運用的一種,其說明如下:

表 4-9 受訪者對退休基金管理受政治因素干預之說明

受訪者	neng 說明
受訪者A	退休基金無政治因素影響;基金管理操作以專業自主為原則
受訪者C	退休基金有政治因素影響
受訪者D	退休基金無政治因素影響;基金管理操作以專業自主為原則
受訪者F	退休基金無政治因素影響;基金管理操作以專業自主為原則
受訪者G	退休基金有政治因素影響

### 三、 改善與建議

### (一)改善與建議

最後就改善與建議部分,退休基金監理機制除了有監督與管理層面上 的問題,在制度與政策上尚有進步與改善的空間。據受訪者對於退休基金 之監理改善與建議有以下幾個見解:

- 我國目前管理單位屬於行政機關,在其薪資、人員及獎懲制度上都有所限制,相較於其他國家退休基金管理組織型態,不論是採取行政機關、獨立機關的型態,或者是轉型獨立法人、公司法人的型態,其薪資、人員及獎懲制度都較為彈性,已成為許多國家學習之典範,有許多值得我們借鏡之地方。
- 2. 由於退休基金規模逐年擴大,使得委外代操金額與比例逐年提升, 考量退休基金永續經營之前提下,實有必要借鏡先進國家退休基金 監理組織之發展經驗,除針對現行退休基金監理組織型態進行統整 性分析與問延性探討外,同時亦須考量未來行政組織型態,從行政、 法律、政治、績效等層面的角度切入,規劃較適合我國退休基金發 展之監理組織。
- 3. 先進國家之確定提撥基金管理機制,大多採監、管分離,管理面則 提供多重基金的自選平臺,提供民間勞工投資並自負盈虧,政府則 擔任監理角色。勞退新制目前為單一基金保障收益之運作模式,缺 乏員工自選基金之投資機制,無法讓勞工依個人的風險偏好與距離 退休的時間作投資選擇。
- 4. 目前行政院勞動部勞動基金運用局負責的勞保、勞退,與國保等基金規模約3兆3千億,考試院銓敘部公務人員退休撫卹基金管理委員會負責的退撫基金規模約5千億,兩院四大基金若加以整合,基金規模將高達近3兆8千億臺幣。從績效的可行性出發,龐大的基

金勢必可以產生相當程度的經濟規模。再者,經由基金的整合,其 監督與管理機關亦可一併整合,不僅結合基金力量,也結合監督與 管理的力量。但也有受訪者不認同基金整合,其意見為不同基金屬 性牽涉到不同的利害關係人,各有各的基金代表,也有各別的利益 考量,其說明如下:

表 4-10 受訪者對退休基金監理改善與建議之說明

受訪者	說明
受訪者 A	建議能有效控管委外監理
受訪者C	建議基金整合
受訪者 D	改善現行行政機關組織型態;不贊成基金整合
受訪者E	改善現行行政機關組織型態;建議勞工自選機制
受訪者F	改善薪資、人員及獎懲方式;建議勞工自選機制
受訪者G	建議基金整合,認為退休基金監理制度過於封閉

資料來源:作者整理 Chengchi

#### 第四節 小結

本章主要是透過實證方式瞭解專家學者及實際從業人員對我國退休基金監 理機制的見解與觀察。經由深入訪談個受訪者後,歸納出以下心得:

我國退休基金監理機制中,勞退基金由原先行政院勞工委員會勞工退休基金監理會採「監管合一」的監管方式,當時勞委會主委對基金影響力甚鉅,有裁判兼球員的嫌疑。經由勞動部組織改造後,將管理部分交由勞動部基金運用局操作,監理方面則由勞動部設立「勞動基金監理會」,雖仍同屬於同一組織架構,但監督與管理已由不同單位負責,就某個層面來說,已經達到監管分離的狀態。其次監理委員專業度不足部分,目前勞退基金監理會編有財務、金融、法律、投資管理、風險控管、退休金管理等專業人員,但是一個監理會需要同時負責五項基金以及有關專款的討論,審議或監理機制顯然不夠細緻與深入,而且每一次會議約需二至三個小時之時間進行,是否改採取次委員會的方式,就專業性議題先由專家學者進行一次討論後,再將討論結果上呈至大委員會進一步討論,亦是可考慮之方向。

於監理風險性集中的部分,雖然基金規模不斷擴大,但監理會的功能在於監督、考核及審議,其監理委員的人數不宜過多,避免人多嘴雜,應著重於獨立第三方的專業度與監理委員會之組成。就監督機關多重設計上,退休基金受直屬上級機關多重管理的同時,也得面對立法院監督、監察院審計部稽核及社會輿論批評,造成其因應市場變化與落實專業操作的平衡取得不易,進而衍生許多行政成本或風險。至於退休基金委外機制,對於委外的監督效益不彰,進而產生許多監理上的問題與困難,在目前監理機制改善中刻不容緩。目前我國監理委員會委員皆以兼任方式擔任,雖然任期上及選任方式都有明文的規定,但是在基金不斷成長的時代,監理委員成員是否應分為專任與兼任,專家學者採取專任方式,各利益團體代表則採取兼任方式,一方面除可達到基金監理的穩定性,也可達到委員員額的流動,接著應該有客觀的篩選標準,聘用有相關專業知識的背景的委員,以避免成為執政黨的酬庸工具或橡皮圖章。

就人力配置僵化部分,受訪者均認同目前我國行政機關式的退休基金型熊管 理組織會影響組織人員上的彈性,藉由先進國家退休基金管理經驗及各種不同基 金管理組織類型比較分析,歸納其差異所在,從中找出適合作為我國政府基金管 理組織轉型調整方向之借鏡。於薪酬及獎勵措施部分,受訪者均認同我國目前的 行政組織型態會影響其薪資及獎勵措施,導致不易留住或不利招募專業人力,造 成專業人員流動率高,對基金管理是一大隱憂。受訪者提到目前我國組織型態, 應由現行行政機關朝向法人化、公司化或金融組織型態做改變,進而改變其薪資 結構與獎勵措施,並且連同人員僵化問題一併解套。於基金管理人員薪資不均之 問題,同為基金管理人員會因任職單位不同導致薪資有所差異,此易造成人才流 失與求才困難,故未來應朝向提高薪資報酬或增加額外獎金,以吸引相關金融背 景人才。政治因素影響退休基金管理方面,受訪者呈現不同看法與意見。部分受 訪者認為基金應本著專業自主原則,尋求退休基金資產的穩定性與收益性,保障 退休福祉,基金操作有明確法律規範,係由金融操作人員的獨立性判斷,非為政 治所操作,更不是媒體或報章雜誌所稱之國安基金的護盤。反之,另一部分受訪 者認為退休基金為國安基金資金一部分來源,政治因素會影響該基金操作,故國 安基金資金來源應排除四大基金,避免退休基金淪為政治操作手段。

最後改善與建議,受訪者提到開放選擇投資平台,開放員工自選投資機制, 此為確定提撥退休金制度之重要發展趨勢,以及退休基金若能整合,其產生的規 模經濟效能將比分散經營的效果更好,若將其監督與管理機關也一併整合,不僅 能結合基金規模,同時也結合監督與管理的力量,進而強化監理機制之效能。

# 第五章 結論與建議

本研究以深度訪談之方式,分析我國退休基金監理機制並進行探討。於文獻探討的部分,包括國內外退休基金監理機制的監督、管理與制度等等,亦探討影響我國退休基金監理機制之因素。於深度訪談部分,實際訪談國內退休基金相關政府機關、退休金協會及專家學者人員,就我國退休基金監理機制之問題提出見解,進而整理分析,並對我國退休基金監理機制之問題提出改善建議。

#### 第一節 結論

退休基金之良窳,攸關軍公教人員、勞工退休後之權益,但唯有健全的退休基金監理,才能使退休基金有效運用。面對未來人口結構快速老化及社會型態急劇變化,退休基金經營狀況與財務收支健全與否,已成為保障老人晚年經濟生活無法迴避的責任。目前我國退休基金資產大約2.6兆,而且每年基金資產仍持續增加,但在現行政機關管理制度下政府人事凍結,使金融專業人員編制有嚴重不足之現象,且管理人員薪資待遇不佳,無法吸引專業人才,過度勞累更造成人員流失。更重要的是,目前所有基金管理或監理委員大多為兼任,且缺乏良善管理人責任制度規範,則無法落實專業監督管理等問題。於此,我們除期待落實年金制度改革外,更加希望借鏡先進國家退休基金監管機制經驗,找出退休基金監管最合適可行的方向,藉以提高退休基金監理機制效率,進而滿足社會對其發展價值之期待。

本研究探討我國退休基金監理機制,經由前述文獻探討與國內外退休基金監理機制相較分析之後,發現我國退休基金監理機制問題,並藉由7位訪談對象之深度訪談結果與分析,希冀能對我國退休基金監理機制提供些許參考資訊,故提出以下結論:

一、勞工退休基金監理會「監管合一」的監管方式,造成獨立性缺乏

受訪者大多認同退休基金監理必須監督與管理分離,但先前行政院 勞工委員會時期的勞工退休基金監理會,同時負責監理與管理,形成監

理合一之方式,有球員兼裁判的疑慮,在此時監督與管理角色較為混淆;經由改制為勞動部之後,將勞退基金監督與管理分離,雖仍屬同一部層級,但其組織型態並不相同,監理屬於委員制,管理則由基金運用局自行操作,兩者能達互相制衡。

#### 二、勞動基金不斷成長,監理風險過於集中及專業性不足

勞動基金隨時間增加,基金規模亦不斷擴大,包含新舊制勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、積欠工資墊償基金、職業災害勞工保護專款等,其聘有財務、金融、法律、投資管理、風險控管、退休金管理等專業人員,共21位監理委員,因受到政府機關員額限制,使得基金監理委員員額並未因基金管理規模與業務運作擴大而彈性增加人數。其風險性過於集中與專業度有所不足,導致目前監理委員只專精於某幾項基金,且委員會會議討論常因時間過於倉促,以致無法進行詳細討論。

## 三、監督機關受到多重管理,不利基金獨立作業

受訪者大多認同退休基金管理組織運作受多重監督之設計,除了審計部事後稽核、立法機關查核,尚有民意機關可能非出於專業性要求為民喉舌,加上有上級機關彼此監督,雖在表面上可達到有效防弊與提高經營績效之目的,但在實際上卻又造成其在因應市場環境變化與落實專業作業之間如何取得平衡之衝突,往往因部分因素干擾而動輒得咎,如此不僅影響各項基金管理組織運作,甚至衍生許多行政成本,不利於基金獨立作業。

## 四、監理委員選任、任用及任期

據受訪者對於監理委員的任用、任期及選任方式都沒有太多意見, 目前我國採用兼任方式已行之多年,但其功能僅審議部分較為顯著。受 訪者提出監理委員應採取專任、兼任併用,並且延長其任期期限;專家 學者則採取專任方式;勞資政三方代表則採取兼任方式,一方面提高基金監理的專業穩定性,另一方面也使監理委員具流動性。目前勞退基金監理會委員須經勞動部遴聘,容易成為執政黨的酬庸工具或橡皮圖章,勞動部係行政機關,除非另有法律明文規定或設計,否則勞動部的各個委員會,無論其名稱為何,頂多只能扮演諮詢的角色與功能。

### 五、人力配置僵化,不易適時調整人力

我國公務人員採總員額管制,造成各單位出現缺額的情形,此為長久以來的問題。正因為我國退休基金監理為行政機關,人員的調整與任用掌握在人事行政總處,其人員的運用於行政機關體制下失去彈性。當退休基金不斷成長,且基金專業管理人所管理之基金規模超過一定標準時,其對於所負責投資的基金標的現況研究分析工作,也將相對較為沉重,對此基金管理績效可能帶來之負面影響或風險,恐逐漸浮現,長久下來,勢必影響基金投資經營績效,所以推動政府各項退休基金管理組織創新,顯得格外重要。

#### 六、薪酬制度僵化,不易留住專業人力

於現行政府公務體系極僵化的薪資待遇結構制度下,無法再行編列 其他特殊專業津貼作為補助或獎勵專業人力之用,如此難以吸引具有專 業能力之人才投入基金運作。且基金管理組織在人力資源取得上,除現 行公務體系薪資待遇偏低,難以延攬專業人力外,酬勞獎勵制度不佳, 導致不易留住專業人力,亦是無法迴避的事實。受訪者均認同行政機關 組織型態的基金管理,會影響其薪資及獎勵措施,導致不易留住專業人 力,對基金管理是一大隱憂。

### 七、同為基金管理人員,薪資結構不平等

據受訪者表示勞退基金和退撫基金管理人員,與行政院金融監督管理委員會皆為專業人員,但其薪資有很大的差異,同樣具備金融財務專業,勞退基金與退撫基金管理人員薪資遠低於行政院金管會人員,因此勞退及退輔管理人員流動性高,如此差別的待遇,很難吸引其他金融部門有經驗的操盤人,這是退休基金管理的另一隱憂。

#### 八、政治因素影響基金管理之獨立性

據部分受訪者認為政治因素會影響基金的操作,政府多重監督與干 涉基金管理,造成其獨立性減少。退休基金應以追求基金長期穩定獲益 為目的,不該成為政策護盤工具,國安基金的目的為安定國內的金融市 場與避免震盪,且國安基金的資金來源有一部分借自四大基金,政治的 黑手不應該干涉基金管理操作,影響其基金獨立性。

綜上,參考國外先進國家之退休基金監管經驗與改革趨勢,蒐集與進行各國之國家退休基金組織監管體系、監管理委員產生方式以及監管操作模式等制度及政策層面的分析,並與我國現行退休制度進行比較,彙整其可供我國退休基金改革借鏡之處,著重探討退休基金監督面及管理面的重要改革方向,以強化退休基金監理機制之建立。

### 第二節 建議

本研究為我國退休基金監理機制之探討,受訪者皆為我國退休基金之相關人 員或專家學者,藉由探討退休基金監理機制上的問題,瞭解我國退休基金監理機 制的現狀與困境。根據本研究發現對於我國退休基金監理機制與後續研究提出建 議。

### 一、 退休基金監理機制之建議

### (一)退休基金監督組織為行政機關

退休基金監理機制應監督與管理分離,目前我國現行負責退休基金監督與管理組織之型態都為行政機關,須受政府機關與公務人員相關法規制約。因此,我國監理機關只負責審議、監督及考核,若要維持行政機關組織型態,監督方面則應提高基金監理機關之獨立性與專業性,以減少行政機關監督成本。另管理機關執行管理與實際操作時,可以利用多種類非行政機關之組織型態,以提升基金管理機構之彈性。建議我國退休基金監理可以朝向退休基金專業性、獨立性以及透明化監理,以解決現行制度下基金監督管理所產生之問題。

## (二)監理會委員專業性及選任

監理會委員對其基金的規模身負重責大任,建議要以專任委員管理,一方面可以確保管理人員有充分的時間與精力,一方面也將權責釐清,有助增加管理效率。對於監理委員應以客觀的方式選任專業的委員,以及委員會會議方式建議採取次委員會方式,提升會議專業度及流暢度。

#### (三)退休基金管理組織型態轉型

我國現行政府基金管理與操作合一,組織型態皆屬行政機關,使得基金專業經理人才來源受到公務人員任用制度的限制。首先,透過公務人員考試任用制度,尋找適當的財務經理或較專業的人士相對不易,且受到機關員額與職等限制,普遍都有金融專業人員編制不足現象。其次,退休基金規模日漸龐大,每位管理人員所負責的平均基金規模也相對龐大,連帶影響相對經理人負責的投資金額及研究分析工作負擔加重,進而有影響投資績效之虞慮。再者,勞動基金運用局之基

金操作人員及退撫基金操作人員,其薪資報酬相對於金管會同仁明顯偏低,待遇上有失公平,使得工作缺乏積極的動力,基金的投資報酬只求安穩,間接導致人員流動率增加。相對國外政府基金管理與操作組織型態則頗為多元,包括獨立政府機關、基金型準政府機關、公司法人、民間公司或金融機構,皆非行政機關型態。建議退休基金管理組織型態應轉型為非行政機關組織型態。

## (四)退休基金管理應避免政治因素影響

據受訪者大都認為政治因素會影響退休基金管理操作,但在退休基金是否淪為國安基金操盤工具,卻呈現不同的看法。國安基金資金之來源,部分借自四大基金,約佔3千億元,讓人有政治因素干涉退休基金管理操作的疑慮,建議應廢止《國家金融安定基金設置及管理條例》第四條第一款第二項,讓四大基金的投資運用完全回歸專業。

### (五)委外經營監理機制

受限於基金自營操作專業人才不足,各基金委託經營金額與比例都逐年擴大, 尤其勞退基金需將龐大的基金金額委託外部基金經理人。國內委外困境為委外基 金規模不斷擴大,加上國內專業基金經理人培養緩慢,使得目前優秀的委外基金 經理人不足,此外,因政府委外基金操作人事費用較低,且操作限制較多,導致 優秀基金經理人較不願參與。建議應對於委外經營退休基金部分擬定相關監理方 針。

### 二、後續研究之建議

### (一)研究內容之建議

本研究範圍為我國退休基金監理機制,然因國內之退休基金並不只有退撫基金以及勞退基金。因作者無法一一探究,且尚有其他基金監理機制未被深入探討及分析,相信仍有許多潛藏的監理問題未被發現,其他基金種類亦是值得納入細究的內容,期許後續研究者能夠將其他我國基金種類,諸如勞保年金、私校年金等納入研究範圍,或許能對我國未來基金監理機制政策的設計思維更有助益。

#### (二)研究對象之建議

我國退休基金監督與管理,分別由不同行政機關所負責,但也因為退休基金監理機關的不同,而衍生出不同的問題。本研究僅就退撫基金監理委員會與勞動基金運用局實務人員作為訪談對象,唯因受作者能力及受訪者專業領域所限,無法再針對退撫基金管理委員會、勞動部勞動監理會及軍公教、勞工人員進行訪談,建議後續研究者可增加不同受訪對象,相信將能對退休基金之實務有更全面的瞭解。

# 參考文獻

### 一、中文文獻

- 王琁(2009)。退休基金管理人責任之研究-以公務人員退休撫卹基金為例
   (未出版之碩士論文)。國立臺灣大學,台北。
- 2. 王儷玲(2013)。勞工退休金制度開放自選投資平台。勞工季刊,33,54-61。
- 3. 王儷玲、林盈課、邱顯比、陳宗禧、陳怡均、陳彥志、梁永鈺(2011)。 我國退休基金管理制度之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報 告(編號:RDEC-RES-099-022)。台北市:行政院研究發展考核委員會。
- 4. 余雪明(2001)。比較退休基金法。台北:元照。
- 5. 宋禕凡(2014)。勞工退休基金民營化探討(未出版之碩士論文)。國立臺灣 大學,台北。
- 李淑娟(2009)。政府四大基金投資資訊揭露之現況探討。立法院法制局專題研究報告(編號: A00625),未出版。
- 柯木興(2002)。談社會保險年金與退休金的一些概念。保險實務與制度,
   1,1-9。
- 8. 柯木興(2010年10月26日)。試談老年安全保障的新風險—長壽風險的 衝擊【國家政策研究基金會國政評論】。取自: http://www.npf.org.tw/1/8299
- 9. 柯木興、林建成(2005)。淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」。壽 險季刊, 137,61-69。
- 10. 郝充仁、周林毅、戴卉姗、陳惠珍(2012)。我國退休基金監管指標之研究。 行政院研究發展考核委員會委託研究報告(編號: RDEC-RES-100-002)。台北市:行政院研究發展考核委員會。
- 11. 郝充仁、戴肇洋、程麗弘、詹火生、彭錦鵬、林建甫、吳濟安、陳珮蓉、 蔡君怡、彭康鈞(2015)。我國政府基金管理組織整合及轉型可行性評估 之研究。國家發展委員會委託研究報告(編號:NDC-DSD-103-002)。

- 台北市:國家發展委員會。
- 12. 符寶玲(2005)退休基金制度與管理(四版)。台北:華泰。
- 13. 郭冠甫(2011)。國外公共退休基金管理制度之發展及對我國的啟示。臺灣社會福利學刊,10(1),167-216。
- 14. 陳俊仁(2006)。論我國勞工退休金條例忠實義務規範之缺失—以美國受 雇者退休收入保險法為中心。台灣勞動法學會學報,5,1-33。
- 15. 陳炳宏(2009)。台灣勞退新制與香港強制性公積金制度之比較研究(未出版之碩士論文)。逢甲大學,台中。
- 16. 傅從喜(2014)。韓國公共年金制度之研究。考試院委託研究報告。
- 17. 詹文凱(2002)。人民知的權利與政府資訊公開制度。檔案季刊,1(3), 19-25。
- 18. 劉麗茹(2008)。淺談勞工退休金開放勞工自選方案。臺灣勞工季刊,16, 66-73。
- 19. 鄧學修(2008)。美國退休基金機構參與公司治理之探討,經濟研究,第8 期,頁237-297。
- 20. 鄭義、湯雲鶴(2010)。台灣退休基金管理自選平台芻議。貨幣觀測與信 用評等,81,4-17。
- 21. 賴彥亨(2008)。勞工自行選擇投資機構可行性之研究。臺灣勞工季刊, 11,48-61。
- 22. 賴森本、許哲源(2005)。行政法人監督機制之研究。月旦法學雜誌,116,77-94。
- 23. 魏寶生(2007)。勞動基金運用之監督與檢視評估架構比較,行政院勞工 委員會委託研究報告(編號:PG9605-0218)。

### 二、外文文獻

- 1. Black, K., & Skipper, H. D. (2000). Life and health insurance: Prentice Hall.
- 2. Carmichael, J., & Palacios, R. (2003). A framework for public pension fund management (Conference paper, 2003 Conference on Public Pension Fund Management, Washington, DC, 5-7 May). Washington, DC, World Bank.
- 3. Jackson, R. (2002). The Global Retirement Crisis. The Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice, 27(4), 486-511.

  doi:10.1111/1468-0440.00187
- 4. Kuo, Y.-Y. (2011). Retirement Pension in Taiwan, South Korea and Japan: Policy Indicator Perspective. Retrieved February, 23, 2015.
- 5. Mohsin, H. M., & Robalino, D. A. (2005). Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change: JSTOR.

Chengchi Univer

#### 三、網路資訊

- 公務人員退休撫卹基金。2017 年 5 月 10 日,取自
   http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1
- 2. 考試院。2017年5月15日,取自 http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=13684&ctNode=704&mp=1
- 3. 美國 401K 退休基金網站。2016 年 12 月 10 日,取自 https://nb.fidelity.com/public/nb/401k/home
- 4. 美國加州公務人員退休基金網站。2016 年 12 月 20 日,取自 https://www.calpers.ca.gov/
- 5. 香港強制性公積金計劃管理局。2017年4月15日,取自 http://www.mpfa.org.hk/
- 6. 勞動部。2017年4月18日,取自https://www.mol.gov.tw/
- 7. 勞動基金監理會(2016)。勞動基金監理會組成。2017 年 4 月 18 日,取自 https://www.mol.gov.tw/service/2421/23042/23045/
- 8. 勞動部基金運用局。2017年4月18日,取自 http://www.blf.gov.tw/
- 9. 新加坡公積金局。2017年4月14日,取自 https://www.cpf.gov.sg/members

Chengchi Un

10. 韓國 NPS 網站。2017 年 6 月 8 日,取自 http://www.npc.or.kr/jsppage/english/main

### 附錄-訪談紀錄

# 受訪者 A 訪談紀錄

訪談方式: 面訪

訪談時間:2017年4月29日下午6時

訪談地點:台北市某咖啡廳

1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理,其獨立性是否減少。其兩種基金監理機制優缺點為何?

基金運用局成立前是勞退基金監理會,當時是同時負責監督及管理,才有球員兼裁判的疑慮,但其實監理委員也都是外聘,後來勞動部成立,勞動部設勞動基金監理會負責監督,另外勞退監理會和勞保局投資部門合併成立基金運用局負責管理,專業性提升,監管分離。勞動部的監理會,監理委員來自產官學與勞工界均有,勞動基金運用局則是獨立運作,負責基金投資運用,並非是題目所稱勞動部長指揮監督管理。

2. 勞動基金運用局負責勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職災保護專款、積欠工資墊償基金及國民年金保險基金等六項基金投資與管理,勞動部勞動基金監理會負責六項基金監理,在其基金的監督管理專業性與專責度略顯不足,以及退休基金的管理人數是否應隨著基金規模適度同步調整。

同上,不知道所稱監督管理專業性及專責度略顯不足的依據為何?實際上是 把監理的這一塊拉到"部"裡面,監督的層級是提升,監理委員成員你可以去找找 看勞動部網站,專業度絕對是夠的。至於本局投資專業,恩,大部分國家考試財稅行政與金融保險進來的,背景與專業是絕對夠的,至於基金不斷成長,人數適度同步調整的問題,我只能說公務人員有總員額控管,我們有極力爭取(各個公家單位都在極力爭取吧?)。

3. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,應提升專業運作獨立性。

我們是勞退基金,基金所有人是勞工,退撫是考試院,服務的對象是軍公教。 至於題目所稱常受政治因素干擾,我必須說,您是指哪部份?如果是大家口耳相 傳的護盤,那我只能說,護盤是國安基金的工作,我們的工作是保障勞工退休經 濟安全,非本局工作,而我們有自營部,也是市場的參與者,股市大跌時若有投 資機會自然會進場,不可能是要等漲翻天了才進場。

4. 公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局皆屬於行政機關,其行政效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。

本局是行政機關,也是當初要接受立法院監督而定,至於行政機關是否代表行政效率低,我個人認為當然不是,至少我覺得公務上我們局的效率非常高,所以我也不知怎麼回應您;至於獎勵部分,本局人員雖具金融專業,和央行或金管會同樣職系,但專業加給我們是一般行政的加給,若是在金管會工作則是有金融專業加給,六職等就可以差到快五千,所以在薪資上我們有一直向人事行政總處去爭取;在專業上我們是持續有在和業界的投資單位交換對市場看法,教育訓練也是持續進行。

5. 對勞工退休基金與退撫基金監理機制上最需要立即改善的方向與政策建議。
監理機制上改善與政策建議,這要問勞動部喔~勞動基金管理方面的問題,

這是一個很大的問題,以我個人而言恐怕無法回答全貌,畢竟我也才待不到3年, 而且也不是前台投資部門。

我個人的想法是,你說的管理可以分成兩部分,資產管理與人的管理:資產管理的問題當然就是對市場的判斷是否精準,以及即便判斷錯誤是否有對策,因為投資就是面對不確定性,其實判斷是否正確是一回事,更重要的是事前能作問延的計畫,把所有可能的結果都考慮並做好相對應的計畫,所以我們局的作法就是多元投資,從最早的勞退監理會時期只能定存或買ETF,到現投資已經擴展不同產業、地區(國內外)、商品(股、債、另類),目標是做好風險控管,以獲取長期來看是穩健的收益。我建議您可以看我們局的年報重要工作與未來展望的部分,其內容都是說明我們面臨市場不確定下我們如何做因應。另外年報對我們局的組織沿革也有更清楚的說明。(http://www.blf.gov.tw/front/main/285)

至於人的問題,當然就是道德風險問題,不論是局內人員,還是委外經營投信經理人等等。局內的部分是OK的,目前全局除非投資單位(人事、秘書主計等),業務組不論前後台,都不得投資國內個股,有監控個人、配偶與子女的帳戶,自營部門資訊控管(電腦、手機等)更嚴格。委任的部分,其實我們幾年前是有發生過經理人坑殺的事件,網路上都搜尋的到,像盈正案等等;解決的方法如,投資損失當然由投信公司負責(投資公司也應負他們人員管理的責任),近年已加強與金管會之異常資訊通報機制,強化投資決策流程、反向交易、內控機制之查核,並將委託經營模式由單一經理人改為投資團隊操作,降低弊端發生之機率。這部分我們有新聞稿。(http://www.blf.gov.tw/front/news/223)

# 受訪者B訪談紀錄

訪談方式:電子郵件、電訪

訪談時間:2017年4月21日

訪談地點:電話通訊、電子郵件

1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理,其獨立性是否減少。其兩種基金監理機制優缺點為何?

在退撫基金監理會於民國 84 年 5 月 1 日設立,依組織條例之規定,負責基金收支、管理、運用之審議、監督及考核;監理會的角色從委員之組成面而言,係著重出資者之代表性,使得監理會以出資者立場監督管理會專業投資;若從業務監督面來看,監理會以外部監督者對管理會進行業務監理。在 2008 年全球發生金融風暴,其產生之原因雖然眾多,但部分金融體系未能遵行嚴謹之內部控制及風險控管仍為主因。因此,金融風暴之後,各機構無不加強內部控制及風險控管。然者,內部稽核固然重要,即便將其位階提昇至直接隸屬於董事會,依然脫離不了係屬一內部單位,對於事情的看法與內部決策人員較有一致性,較難跳脫以外界第三者之角度來評估與衡量事情,也就較難找出不同之思維方向,是以,各機構除設有內部稽核之機制外,皆聘有外部獨立單位進行外部稽核,諸如雇用外部會計師或審計師或獨立監察人等乃因應而生,其目的皆在獨補內部稽核機制之不足與跳脫內部人員看法的處理模式,預防任何人為疏失、舞弊或不當內控所造成無法獨補的城事。退休基金所管理的資產,除直接影響參加人員未來之退休生活保障外,更涉及政府是否需要挹注大筆資金來彌補財政缺口,其重要性絕不亞於一般金融機構,故維持外部機構的監督機制有其一定之必要性,也就是基金

管理會與監理會理應分別依其組織職掌分開運作獨立行使職權,以確保退撫基金 運作之穩定性。

2. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,應提升專業運作獨立性。

這個問題爭議性很大,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,說真的因為我不是高層決策者,不知道是否有政治干預。不過退撫基金委員會制,並非首長制,重大決定都須委員會同意決議才能施行。

3. 退撫基金及勞工退休基金的監理委員會的組成皆是以兼任方式、任期有明文限制,就其監理委員的任用應分為專任跟兼任、有任期的保障、專業的知識背景要求等等。

依退撫基金組織條例第五條規定,設置委員 19 人至 23 人,其中軍公教代表不得少於委員總額 3 分之 1(目前機關代表 13 人,軍公教代表 10 人,共 23 人)。 又依第 9 條規定,得遴聘法律、財務等專家學者 5 人至 7 人為顧問(目前為 7 人),亦均由相關專業領域遴聘之。委員係由軍公教人員代表與各機關代表組成,強調出資者代表性,由於退休基金監管所涉領域廣泛,且金融市場瞬息萬變,因應基金業務需要,得另行遴聘基金有關之法務、財務、金融等領域問之專家學者,提供諮詢意見或進行專案研究,二者性質與功能有所不同,故均有設置之必要。人選之決定就是有 列有 法務、財務、金融等領域問之專家學者,通常多數為大學教授學者,或是有擔任過退休金管理實務之人或市政府官員,可能是退休或是現任再逐一徵詢是否願意。

4. 公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局皆屬於行政機關,其行政效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。

獎勵誘因機制或培育計畫俟乎緩不濟急,改制成行政法人或公司才是主流,熱門話題。如果以法人的光譜分類可分為公司、行政法人、行政機關,其實近年來基金的管理者(操作的人),依直都有人提要改變為公司化或是折衷的行政法人。目前退撫基金基金係行政機關,依政府相關組織條例,人員配置、薪資、投資策略調整彈性、甚至人員的專業性,都被外界所批評為不如公司或行政法人具彈性及專業,因此因為前述種種往往績效業界招來更多的批評。

以加拿大安大略省教師退休基金之組織為例,該基金在2015年底資產淨值約為1,714億加元,目前基金參加人數為316,000人,包括現職小學及中學老師183,000人,退休老師133,000人。員工約有1,100人,總部設在加拿大多倫多,並在倫敦及香港設有投資辦公室。該基金設有委員會,委員會成員來自不同的背景,例如企業管理、財務、投資管理、精算及會計等,目前委員會成員有11名,並設有1名主席。委員會底下則個別設有退休給付調整小組、人力資源小組、精算小組與審計小組等。另設管理團隊設有一名執行長(CEO),統籌基金投資運用及管理。此外,另有1,400名員工任職於該基金旗下不動產分公司。根據該退休基金年報記載,2015年提供其1,137名員工的薪酬約3.14億加元,另加計投資管理及基金參加人員服務等費用,全年行政管理費用約5.16億加元。跟退撫基金管理會比較,員工人數及待遇都不可比較。年金改革中也有不少退撫基金管理會組織變革議題,也許很供就會改變。

# 受訪者C訪談紀錄

訪談方式:面訪

訪談時間:2017年4月7日中午12時

訪談地點:台北市某咖啡廳

1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理,其獨立性是否減少。其兩種基金監理機制優缺點為何?

我覺得退休基金基本上監管要分離,在勞動部改制之前勞委會時期,那時候基金運用局前身就是勞動基金監理會就是監理合一,那個年代時代中腳色是混淆的,因為同時具有監理與管理,所以那問題會更大。那現在把拆開來以後,基本上已經解決大部分問題,因為監理與管理基本上是不一樣的腳色,那我比較喜歡用商業公司的概念去談,我覺得可以把退休基金想成一間保險公司,那我就把保險公司當例子,監理會扮演的腳色比較像董事會,然後管理會比較像經理階層,監理會在執行上,一般在商業公司中的公司治理,這裡面可能會有獨立董事、次委員會,比如說一般商業公司都會有薪酬委員會、風險管理委員會來執行公司治理,這樣由外部監督比較能達成公司治理的方式。當然這邊談到獨立性的問題,獨立性的問題除了階層之外,還有一個很大的部分,是這個委員會參加的份子,在商業公司裡面我們會一直強調獨立董事、監察人,還有如何去任用委員的問題,在商業公司裡面我們會一直強調獨立董事、監察人,還有如何去任用委員的問題,可到剛剛的問題當中我覺得其實現在勞動部這個政策當中把監理會拉出來已經解決大半問題,現在的問題在於監理會的層級的問題。那我們來看退撫好了,退 撫相對來說,因為是個院的層級,所以監理會在院、管理會在部,這樣的運作相對地部裡面是銓敘部,這樣的監督當中其獨立性是高了一些,但是後面的成員的

部分我可能還要談一下。在勞動部當中,你可以這樣想勞工基金運用局就像公司, 局長就想總經理,勞監會是在部裡面,就像董事會,部長某種程度來說就像董事 長。當然監理會裡面的主任委員應該是政務次長,但是他是承部長之命令在做東 西,所以這樣的運作當中,相對的獨立性還可以。所以我比較想要從別的角度來 看這件事,我覺的除了看組織架構外,其實還有一件很重要的事情是組成與運作 的方式。我剛講到商業公司會有獨立董事,還會有風險管理委員會、薪酬委員會, 所以我們可以從這個角度來回推政府的組織當中,獨立董事代表應該是從股東、 大股東裡面提出來的,獨立董事當初的意義是跳脫大股東,來完成其獨立性,當 然希望能排除利益團體的糾葛,能夠從相對比較獨立的腳色來看整個組織的發展, 那我們如果在看這兩個組織當中,管理會而言比較沒有問題,其功能在於操作, 可以把它當作經理階層,監理會當中把他想成董事會,董事會的組成應該要有一 些利益團體的概念,但是我們需要獨立的人士,所以我建議你在這個研究當中能 把這兩個監理會組成份子做分析,拿軍公教退撫來說,其利益團體就是軍-國防 部代表、公-公務員代表、教-教師代表,所以這屬於員工層級,還有資方層級就 猶如部理的層級來代表,如國防部、銓敘部、教育部,以上這些東西當然屬於利 益團體的部分。接下來我要來談一些獨立性的部分 ,那獨立性部分可能就是學 有專精的學者,不過在學者當中就有一點複雜,我們一般來談的學者應該是獨立, 但是就像國立大學學者來出任退撫監督會就會產生一點混淆,雖然是學者的身份 但也是利益團體的身份,所以在這邊可能就要找一些更有獨立性的人來出任,舉 理來說私立學校的學者,這樣可以保證監理會在運作當中會有一個乾淨外部聲音 去對永續發展做建議。接著在監理會當中我想看說是否有次委員會的出現,這個 次委員會我舉個例子來說,我本身是國民年金監理委員會,在我們這個組成分子 有一些是社福代表、利益團體、政府組織及學者,我們這個監理會是每一個月開 一次會,以及每三個月開一次風險控管會,這就像一般公司要有一個風險管理委 員會,來做資產負債管理。那我們現在這兩個監理會,可以把當她成一般保險公

司,因為保險公司就是提供承諾,退休基金也是個承諾,那現在退撫基金管理會與基金運用局就是資產管理公司,資產管理當作有沒有配合負債的需求,因為監理會的成員不一定每一個都是專業的分子,有一些是利益團體的代表,所以我們需要相對於董事會中比較專業的成員,再組成一個次委員會,就專業的問題先進行第一次的討論,其結果再放回監理會由監理委員來回顧這個議題,這就是公司治理,這是監理會很重要的事情。薪酬委員會這個就不需要了。某種層度來說在商業公司怕公司高階主管會自肥,董事控制這件事情,但是我想公務員的薪水沒辦法自肥。所以董事會的成員是否有獨立性的成員,以及成員的比例多少,再來商業公司當中會看董事會會議中發言紀錄,有沒有做出一些比較重要性、專業性的建議事項,來代表他的獨立性。兩個監理會都依樣,勞退基金其利益團體就是勞資政三方還有獨立的專家學者,但是在這個方面國立跟私立學校學者就沒有影響,當然都有獨立性,一定是學有專精,在這要看的是成員比例的問題,至少有三分一或四分之一以上的學者專家,再來就是專家學者的背景如財務、精算、法律、社會這些都是用來檢視監理會運作的有效性。

2. 勞動基金運用局負責勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職災保護專款、積欠工資墊償基金及國民年金保險基金等六項基金投資與管理,勞動部勞動基金監理會負責六項基金監理,在其基金的監督管理專業性與專責度略顯不足,以及退休基金的管理人數是否應隨著基金規模適度同步調整。

這個問題就是經理階層的組織架構,在基金運用局這塊當中,我們可以把六 大基金分成兩類,一類就是DB、另一類就是DC,DC跟DB之間的差距,DC基本上比 較沒有負擔承諾義務,比較像商業保險中的投資型保單;DB就是像商業保險中具 有保證報酬的傳統保單,換言之基金運用局進來的基金應該分成兩種,一種是需 要有保證報酬,另一種它相對負擔沒這麼重。其中風險問題的產生可分為保證報 酬以及現金流量兩種。目前政府預算不足,在基金中具有保證性質給付上預算上

不撥補,是採用基金上挪支的,一年大概100至200億左右,這也是現金流量上的 風險。基金運用局的定位在商業保險公司裡會有個單位以精算為主,計算保費與 責任理賠金的屬於負債端,還有一個單位資產管理是屬於資產端,最後上面要有 一個風險管理控管。在政府單位中發現這三角關係中產生不平衡,在計算保費當 中只有在定期每2、3年透過由精算顧問公司計算,並沒有每個月或定期回顧保費, 在上面風險控管這塊也沒有,所以變成三角當中只有一角大,另兩角小。被迫導 致一角大的需要去做另外兩角的問題,在基金運用局裡面會有個單位做資產配置, 那個單位就隱含做這些事情,當年度再做資產配置時,在各個基金配置的金額大 小就隱含著風控及精算的部分。那在人員專業的問題,我坦白說我們沒有足夠的 專業度,在精算與風控上其薪資上是最大的問題,在商業保險公司來說有精算師 資格一個月薪資最少10至20萬,其年終最少6至8個月,一年年薪大約200至300 萬,政府沒辦法負擔,則改變成由精算顧問公司協助,每一次精算報告案的時候 基金運用局都要列席,列席去參與精算報告案的發言紀錄,精算報告合約中有沒 有要求精算公司要維持對於基金運用局的一些建議,只能靠這個方式來補強。就 商業保險公司來說董事會中要有個風險管理委員會,裡面背景要請有精算、保險 的背景學者專家來組成一個委員會,每3個月回顧資產負債管理這個部分,在這 個地方強化基金運用局,在監理這塊上層,要不要有這樣的組織來協助我們管理。 這都是補強的方式,但是在現階段是有它的困難點,可是我們不得不用這個方式 來補強。

3. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,應提升專業運作獨立性。

這當然是有啊!現在目前的問題,政府一直要求商業公司做好公司治理,大股東不得介入經營,可是政府卻一直違規便宜行事。國安基金的資金來源四大基金一定是個很大的來源,四大基金不是不能投資,可是你要提供給我一定的投資

報酬以及面對的風險,還有我要放進去的資金比重多寡,應該要有人來管理這個事情。這又回到監理會的問題,基金監理的最高層級就是監理會。再來資訊是否有足夠的揭露,最擔心的是你只告訴我賺的錢,但是賠的金額你卻用備抵呆帳,這樣資訊如何揭露?既然在商業保險公司都這樣做了,政府單位會計部門是否也應該比照辦理。這樣定期揭露當中,在監理會及風險管理會是否有定期的報告,這已經不單單是管理會的問題是組織架構的問題。

4. 勞動部勞動基金監理會委員人數 21 人,負責各項勞動基金投資運用之審議、 監督及考核,其勞動基金種類與金額龐大,就其安全性上易產生風險集中的問題。

這題我還是要回到剛才的東西,我覺得監理會應該想成民營公司的董事會,要從董事會的角度去看,董事會的成員應該也要從兩部分來說,第一部分是利益團體,出資人本來應該就有權來管理,就退撫而言政府、軍人、公務員、教師都是,勞退就是勞工代表。在其利益團體中重要的不是專業,但是獨立第三方需要有一定的專業度,在監理會組織當中,其成員的比例的問題,是三分之一、四分之一還是五分之一;第二部分這是屬於複雜的東西,商業公司也很複雜,但是無損於運作阿!複雜的事情總有一些人可以處理,可以仔細分析那專業的部分有哪些,裡面可能包含精算、保險、會計、財務、法律以及資訊揭露等,我們的監理會,如果裡面的獨立性是否應該有這些專業的人,以及這些人的席次,這些都可以幫助我們去檢視基金監理,即使這些專業人,如果進來卻消極不作為,這樣意義也不大。在商業公司當中就要從董事會中發言的紀錄,舉例來說財政部已經就,對對公股銀行做評估,董事當中發言紀錄也會當作董事會續聘的要件,我們都可以當作這個為KPI。所以在管理會中應該有管理指標,在監理會中應該有監理指標,因為這裡面太多專業的東西,在一般的監理會,一個會議的時間大約2小時,可能辦法充份討論,不彷如剛說的每三個月風險控管會的成員可以定期輪換,就

主題的不同更換不同委員,我們可以用這些發言紀錄來檢視監理會的成效,風險控管會討論的議題可能只有兩、三個,經由充分討論結果再放到下一次委員會上做討論或備查案。

5. 退撫基金及勞工退休基金的監理委員會的組成皆是以兼任方式、任期有明文限制,就其監理委員的任用應分為專任跟兼任、有任期的保障、專業的知識背景要求等等。

我覺得這個牽扯到很多問題,但是現在監理會大部分都是兼任,一個任期大概是2至3年,一次開會出席費大概2,000至3,000元,這個型態已行之多年,要改變不是那麼容易,這牽扯到政府預算的問題。倒是如果有一些難度或複雜度比較高的部分,應該增加部分委員車馬費,在每三個月的風險管理會其專業度比較高,是否能在車馬費上做調整,以及在這個風險管理會上做書面會議紀錄,這樣子專業度可能可以提高。在任期上的話,我想他有這個考量,我們到可以這樣來設計監理會成員當中,分為兩塊來進行,第一、利益團體代表隨著利益團體的資格去做調整,第二、專家學者我建議是以獨立董事方式,以法令上規定專家學者每一個任期調整以不超過二分之一為原則,保障專家學者的穩定性,這樣也有一點滾動但也有穩定性在後面,這都是一些辦法。

6. 公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局皆屬於行政機關,其行政 效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。

這個就是我三年前在國發會做的案子基金管理單位組織架構,行政單位、法 人機關、公司組織這些不外乎是兩個議題,一個是人員是否能擴張的問題,我決 這些問題當中放在這兩單位所呈現的又不太一樣。以退撫來說,基金規模不至於 再成長了,大約在5,000億上下,是屬於成熟型基金。其最大的問題是在勞退基 金,勞退一年大約平均成長3,000至4,000億,目前來說大約3兆多了,我們談到

的問題當中,要分成兩個架構來處理,第一、是否要做整併,第二、是否要做轉 型。整合的好處會產生規模經濟,舉例來說,三年前勞委會做過一次組織架構的 調整,從勞委會改成勞動部,組改當中有一個最重要的部分,把原來在勞保局財 務處人力與部裡基金管理委員會人力做一個整併,勞保局大約50人,基金管理委 員會大約70人,整併後120人,在整併當中相同部分可以做調整,我們的組織功 能做横跨,尤其是比較新興的組織來做新的基金投資研究,創造更高的報酬。在 第一階段的整併當中,基本上就是在行政院裡面把基金管理做整併,再接下來是 否做跨院做整併,退撫基金大約20人,5,000億基金,退撫基金管理委員會是否 和基金運用局做一個整併的動作,產生更大的效益。這是兩個監管機關整併困難 度比較大,這在整併的時候,原來勞保局財務處再處理基金管理的時候已經有跨 部會中的國保,所以在衛服部中的國保年金監理會也是監督基金運用局。這在我 國有前例可循,整併的最大好處是人員的留用以及規模經濟,特別是現在新型態 金融工具越來越多,更多的人力可以做研究,現階段如果政府不願意做大規模組 織調整之下可以做的權宜之計,畢竟這是權宜之計,基金規模會越來越大,勢必 會到下個階段人員是否適度的增加,他們的薪級是否做適當的調整。人員的調整 問題卡在人事行政總處,因為基金運用局是行政機關,行政機關人員的任用是受 到行政院人事行政總處的調控,那基金運用局的組織型態受到這樣的調控,對他 的未來的發展困難性很大,是否把基金用運局改變成行政法人,現有的行政法人 的組織架構,大概都屬於教育、文化類的行政法人(兩廳院),如果以後基金運用 局改變為行政法人,其組織架構型態跟教育、文化都是截然不同,他是一個資產 管理的單位。過去教育、文化所制定的結構是否適用在基金管理上,基金運用局 是行政機關轉換成一個法人機關的時候,現有留用人員的任用也是個問題,可能 造成人心浮動,尤其高階主管影響甚大。新的影響效應沒出來,卻引伸出不好的 效應,除了行政機關、法人機關以外還有公司組織,公司組織架構當中,是屬於 純官股的還是民股性質,這基金公益性問題很大屬於退休基金,如果有民股進來 是否產生利益糾葛的問題,如果是純官股,那該如何去運作以及設立,勞動部從以前來說,從未設立純官股金融機構的子公司,若設立在財政部,就屬於官股銀行。勞工退休舊制基金管理單位就是中央信託局信託處,後來被台銀併下,成為台灣銀行信託部,所以當初我們第一個在做基金管理的時候就是委由官股銀行,如果現在也是這樣辦理不就走回頭路。如果設立公銀行庫那原有的基金運用局的組織型態是否能做切割?行政作業、財務投資及管理分開。這樣的改變可能在薪資的增加不大,可是百分之百的官股,對於人員在晉用上就不需要受到行政院人事行政總處的管控,經由主管機關依據實係業務上的需要來核定人力,隨著基金越來越大人員的配置上可以增加,順勢解決一些問題。在金融機構薪資上面薪資方面較為彈性,財務管理方面的人力上可能擁有較多的薪資,可能在主管機關設立子法,來對基金管理上做一些解套,這都是未來可以考慮的方向。

7. 對勞工退休基金與退撫基金管理機制上最需要立即改善的方向與政策建議。

我覺得退撫基金這塊,這次年金改革的重點在退撫基金上,以商業保險的角度來說,它很像一家瀕臨破產的保險公司。它已經進入退場的時期,現在有一些議題已經慢慢浮現,比如新進公務員可能覺得是否要另立新基金,能與舊基金做切割。看起來這種新舊基金切割的方式也不是第一次,十年前勞工退休金、五年前私校基金也都有切割過,如果退撫基金切割也不過是第三次切割,再前兩次切割原有基金的財務狀況沒有緊迫到這樣的問題點,退撫基金的現金流入大於現金流出,而現在新任公務員減少,現金的流量問題會更大。現階段可能我們要再去思考一個問題,如果做切割,那原基金如何做管理?他是一個現金流量的問題, 這樣的管理當中,我建議是否仿效私校改革,都是確定提撥制,至於管理方式可以做參考,那新基金的問題不大就屬於資產管理的問題。另外想藉由這篇論來建議政府年金改革當中,這兩個基金的整併說不定可以幫助政府解決一部分基金切割以後的問題,兩基金整併後,勞退部分還有許多新基金近來,舊有的缺口能否

發行某種程度債卷之類的方式跟新基金去做財務上的調資,用時間來換取空間, 說不定可以解決一些問題。原基金政府仍然有撥補的責任,撥補的責任可以用時 間來換取空間,再撥補當中一定不是用現金來撥補,可能用資產方式來撥補,如 土地、不動產的方式。退撫基金監理方面是否要有1至2位監理委員擁有這種背景, 還有風險控管背景,來處理這個過渡時期。現在的問題當中,已經不是基金監理 了,已經牽扯到精算跟風控,只是政府沒有精算跟風控的人才,只能經由精算公 司運作。勞退基金管理功能會越來越大,但退撫基金管理功能則反之,如果退撫 基金如果不借助勞退基金來解決問題,現金流量問題很難做解決。如果兩基金整 併可能會產生系統風險,但是基金整併起來相較於個別基金力量大,空間的彈性 也增加,整個操作運用上也能較多元。



# 受訪者D訪談紀錄

訪談方式:面訪

訪談時間:2017年4月27日下午2時

訪談地點:台北市某大學研究室

1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理,其獨立性是否減少。其兩種基金監理機制優缺點為何?

勞動部那邊的組織架構,我不曉得管理跟監理負責人是不是同一人,是不是由部長直接兼任。在退撫方面我比較了解,將近快10年,退撫管理會是由部長兼任主任委員,退撫基金監理會印象中好像是保訓會(現為考試院副院長擔任),兩者不是同一個部長,也不是隸屬於同一個單位。等於說部長是兼任退撫基金管理委員會主任委員。監理會主任委員是另一位考試院的,兩者不同。那監理委員部分我也看過他們的會議紀錄,當我們管理會開完之後,我們會看監理會對我們管理會有甚麼建議,以及對於我們的議案他們會提出意見,會先徵詢他們針對我們提出的議案,他們有沒有什麼想法,比如說基金的績效、投資的方針,所有管理會的運作監理會都有相對應的意見或提出其他改善的方案,所以在運作上是很獨立的,委員也是完全的不同,我從來沒有參加過監理會的會議,我都是在管理會,之前是顧問後來轉任成為管理委員會的委員,主任委員是部長,所以在監理會的運作相互的平衡是蠻好的,那勞退那邊我就真的不太清楚管理委員會跟監理會的運作相互的平衡是蠻好的,那勞退那邊我就真的不太清楚管理委員會跟監理會的運作相互的平衡是蠻好的,那勞退那邊我就真的不太清楚管理委員會跟監理委員會之間是誰負責,說不定他們的運作也是類似,管理會可能是勞動部的部長養員會之間是誰負責,說不定他們的運作也是類似,管理會可能是勞動部的部長

金運用局局長擔任勞退基金管理主任委員,再找另一個監理會的主任委員是勞動部政務次長擔任,比較偏向勞工專長的政務次長,那從監督者的角色來看,退撫基金監理會的主任委員也不一定是財金背景有可能是人事或行政專長,但是在裡面委員當然都是財經背景,我看過他們的會議紀錄,當然有一些各個不同參與基金單位如教育部、國防部的代表,多數監理委員還是老師為主。那勞動部的監理會我猜大概也是這樣的機制,但是人數上我完全不知道,不過我覺得管理會委員或監理會委員數目上應該沒有一個標準,退撫基金管理會委員大概10來個,退撫基金監理會委員大概也是10來個,所以勞動那邊我不覺得有太大的差異,在一個同屋簷下考試院長不會參與,就跟勞動部部長不會主動參與管理或監理相同概念,所以我不絕的管理跟監理上有什麼特別差異,也沒有特別的疑慮。這裡面的顧問會議是屬於聯席會議,委員跟顧問同時出席,沒有特別的差異,顧問主要是專家學者為主業界很少,委員有業者、非教職的。大概前7-8年前有一些台銀董事長兼任委員,委員是常設性兼職、顧問是臨時性兼職,委員是要聘書的、顧問就沒有。委員是正是兼職,必須要行文给學校由部長發函給委員擔任,任期大概2年,顧問只是一個頭衝、委員是常設的,顧問沒有年限。

2. 勞動基金運用局負責勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職災保護專款、積欠工資墊償基金及國民年金保險基金等六項基金投資與管理,勞動部勞動基金監理會負責六項基金監理,在其基金的監督管理專業性與專責度略顯不足,以及退休基金的管理人數是否應隨著基金規模適度同步調整。

以我知道的規模,退撫基金約略大概是五千多億,那勞退新制是一兆三千多, 還是一兆五千多,他還有舊制,大概五、六千億,約略大概是兩兆左右。所以他 們那邊編制是一百三十人,退撫基金這邊大概是六、七十人,實際操盤大概二十 人,其他都是行政、協助,實際數字我不記得,大概六、七十,七、八十,你的 意思是說,兩兆五是退撫基金的五倍嘛!兩兆五,五倍,是不是應該有四百到五

百個,痾…這個我保留,我沒有辦法按照這個基金的規模去聘用更多的公務員, 這個我倒沒有直接的想法。因為資金在運用的時候,他是一個從財務的角度是投 資組合,我不太確定勞退這邊的自營部位有多大,要看他們的分類,也就是自營 的部位决定你要聘多少人,勞退的那邊,如果委外,假設自營他需要裡面有人去 做投資、去投資組合、去分析,公司、產業等等,要看他的自營部位,勞退那邊 兩兆五千億,自營的部位是一兆,還是五千億,還是三千億,還是兩千億,這個 你要看,要看自營的部位的高低跟退撫基金這邊的自營部位高低來做比較,退撫 基金這邊的自營部位約略,我猜應該是一千多億到兩千億之間,五千五百億大概 一千五到兩千億是自己操盤,所以如果八十人自己操盤,他不是只有自己操盤, 還有做其他業務,譬如說分配還有做市場調查,做總經研究等等,假設這邊是八 十個人操兩千億,勞退那邊如果是八千億自營、自己玩,然後一兆七千億是委託 給所有的國內外的操盤手,或是資產管理公司,那八千億對兩千億就四倍,那他 是三百人大概約略還可以接受啦!一百五到兩百,或是兩百五到三百,多一點是 可以,因為你自營的部位,八千億跟兩千億,畢竟規模不一樣,但是因為操盤並 沒有我們想像中那麼複雜,怎麼說?八千億裡面,假設,假設我現在假設八千億 勞退那邊是自己玩,退撫基金是兩千億自己操作,八千億裡面,我約略猜測兩成 到三成是定存,那不用人管的,這不用花腦筋的,可能剩下五六千億,退撫基金 也差不多,定存大概五百億到八百億,也不用傷腦筋,說實在,一千多億,一千 多億真正,而且退撫的操盤,他對在國際投資的金額是低的,國際投資的意思就 是說我把台幣轉換成,就是說我用台幣去投資,因為退撫基金基本上是台幣計價, 五千多億是台幣,那這裡面假設兩千億裡面扣掉五百億是定存,所以剩下一千五 百億就是它們自己操盤,國內的市場約略怎樣,不一定,要看市場的狀況,可能 是三百億,股市啦,三百億到五百億,然後剩下一千億就是買 ETF,買國外的政 府公債,這個也不需要花太多人力,對不對,相對而言,所以其實我們退撫那邊 也希望增加一點人,就是說你自己操盤不能做這麼簡單的操作,基本上都是買這 種不用花太多,大概只有…我沒有記錯,大概五百億左右,當然不是說五百億就 很容易做,也不容易,對不對,你要分配,就是說,從局外人來看,人當然越多 越好嘛!五百人當然更好啊,對不對,每一個人負責一個產業,那不是每一個產 業有十個、二十個人去分析,所以這個沒有一個標準的,從我這樣的經驗來看, 因為我們搞財務的人都知道,不是人多就比較厲害,就是看你的 know how,而 不是人力,當然人力越多越好,所以這個不能以我的意見,退撫應該增加到三百 人,那勞退應該增加到三千人,那不是更好,這個也不是很好的方向,所以你剛 講說是不是勞退應該增加人事,我保留,我的意思是說,不是人多就會操盤的比 較好,絕對沒有這回事,我從這個相對比例來看,真正自營,就是所謂退撫基金 自誉的部位,自己操作的部位,就算到 1,000 億好了,八十個人,可以說太多也 可以說太少,也沒有說一定,增加人力要看政府的預算,還有政府人事的編排, 這麼完全沒辦法,所以你們是勞工的更懂這個,到底怎麼樣增加多少、減少多少, 所以我持保留態度,不是因為資金規模大就要按照倍數增加,也沒有實際的必要 性,你要看實際操作的狀況,如果基金真的操的很差是因為人,是投資的不好還 是分析的不好,還是人太少,應該要找出問題點,所以這個我沒辦法給你答案, 我只能持保留的態度。

3. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,應提升專業運作獨立性。

就我所知退撫基金應該沒有直接參與國安基金的運作,基本上我認為沒有直接參與,間接參與會不會需要做一些資金的移轉,如從定存轉到股市,這個我沒辦法判斷。因為退撫基金畢竟是以自己基金績效為前提,國安基金的進場可能是護盤或其他目的,這不是退休基金的目的之一,退休基金就是要獲利解決退休人員退撫基金增加資產,不會因為說為了護盤賠錢,誰來認帳?當然最後還是要靠政府補貼。但是基本上依我的了解退撫無直接參與國安基金,勞退基金部分我不

了解,但是現在我認為四大基金基本上不會進場護盤,是國安基金才會進場護盤, 所以是外界都誤以為都是四大基金,其實沒有直接拉。國安基金跟退休基金是不 同的,國安基金就是500億或800億,就這樣而已。勞退跟退撫加起來3兆多,要 炒到2萬點就2萬點,那如果下跌怎麼辦?而且就我所知委員也許都不一樣的人, 國安基金要問委員才知道是否有使用到四大基金資金,就我所了解基本上不高。

4. 退撫基金及勞工退休基金的監理委員會的組成皆是以兼任方式、任期有明文限制,就其監理委員的任用應分為專任跟兼任、有任期的保障、專業的知識背景要求等等。

委員的任命我覺得有點像總統任命他的閣員的概念,這不需要徵詢任何人,他覺得喜歡你的專長或個人的偏好,當你做到這個職位的時候,你就有權去任命,如政務官或總統任命各部會首長,可能有一個小團隊,徵詢之後,在任命上沒有對錯,就是個人的專業任命,各部會首長或政務官當然有一部分是政治傾向有一部分是專業考量,怎麼選擇要看主觀的意願。在期間有沒有連續,我覺得沒有對錯,如果做得好就繼續做兩年,若沒有就結束換人,委員會的任命就是以任務型為主,換一個新的委員是否延續前任委員在基金管理、基金監理上沒有那麼關聯性,因為每個人都有各自專業,有一些接近也有一些不同。選任委員沒有對錯,都是由主觀自由心證的做法,在這邊當然是銓敘部部長或勞動部部長來決定管理委員會及監理委員會委員,所以是有完全權限。就算選出來的不喜歡也才做兩年,也不需要透過立法院,但是部長需要被監督了,所以當然不可能找認識的人來做的一大糊塗,通常是找專業,當然認識得更好,找到我可能是我的專長還蠻符合,現在操盤的需求,可能針對另類資產投資方面我是專家,找我希望進入委員會提供我的專長,專長為訴求的。

公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局皆屬於行政機關,其行政

效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。

這個部份我們在會裡面也討論過了,基金操盤、基金管理人員薪資上比較複 雜,我們也有委員、顧問建議說是否直接請外面來操作,給付的薪資跟外面業界 一樣,那也有人認為把公務員這類操盤的管理人員調薪跟業界一樣,這我們都討 論過了,在現行制度裡面都行不通。不可能獨立於行政體系,要就獨立出來讓這 個基金完全獨立,跳脫行政部門成為財團法人,到目前為止,有討論但是不可能, 這是雞生蛋蛋生雞的問題,有人會問說假設績效不好是不是都是公務員操作,就 是以公務員心態來操盤,但我覺得不覺得,大家都很盡力了。可能在年終上有加 一點點操盤的績效,但是都不多阿!就我所知,我不覺得他跟外界操盤手薪資一 樣,我認為相對而言還是相對低的,如果找更多人來不是更低。所以我有稍微看 一下,應不應該讓這些人薪資往上拉高,這樣是否對我們基金績效有所幫助,也 是一個沒有看到真相的狀況。外界操盤手一個月薪資30萬,他操盤不一定比我們 公務員好,薪水高沒有一定比較好。因為這個資產管理專長,基金監理、資產管 裡不是薪水高就比較好。當然薪水高是一個誘因可以挖高手過來,但是挖高手過 來不代表在未來5年的績效會比他過去10年績效來的好,這都沒有一定的,當然 最好是找投資專家,投資專家也差不多這樣而已。國外投資專家可能年薪是1000 萬,不可能付得起,這過不了立法院、行政院這關,所以這些我認為都是空談, 希望績效提升至10%,如果可以到10%這些公務員馬上就退休了,誰要跟你玩,你 要找國外的也不可能。所以人不可能加薪、直接找外面空降部隊也不可能保證未 來可以幫你賺更多的錢,只是以前績效很好,那你也出不了一個月30-50萬薪資, 這個也都是空談。不可能做到那些外面所想像的10%或15%,這都是外面的誤解。 公務部門跟私部門當然薪資結構、績效都完全不一樣,如果私部門也像公務員一 樣做好、做壞都是10萬塊,那誰要做好隨便做也是10萬元,做得好也不會增加至 100萬,這樣結構上都是一樣的。那如果私部門表現好給你年薪1,000萬,當然在 心態上會拼命做,這個心態上很容易,但是你如果找他來不知道能做多久,績效

好薪資1,000萬績效不好直接走人,若公部門弄得跟私部門一樣,要看有沒有這麼多資金可以給予,部長就要去辯護為什麼基金操盤手來要這麼多薪資,這裡面牽扯到我並不知道從一個基金管理的角色來看,我並不知道內部會不會比外部好很多,或是外部的來能讓績效更好。重點是薪資結構決定你的企業、雇主也好長期聘僱的因素,如果你的貢獻只有5萬元,到退休就只有5萬元,若你一來能帶給公司3,000-5,000萬業績那給你一個月50萬薪資我也願意,這很容易在商業裡面看績效,在公部門裡面是不一樣,公部門看績效好像沒有人這樣做的,除非給他獨立出來,否則要跟其他公務員不同薪資,如在考試院底下為什麼薪資不同,目前來說是做不到的一切都是空談。

6. 對勞工退休基金與退撫基金監理機制上最需要立即改善的方向與政策建議。

初步我看這個委員會架構,不管退撫也好勞退也好,現在正好在改革嗎!這裡面有很多複雜和棘手的問題,不是說我說就一定有效,我們之前有談到過說把它變成財團法人,現在是行政法人架構,是屬於行政組織,不可以持有不動產,這些勞退、退撫也好應該從50年、100年的角度來看,應該要跳脫傳統的行政法人概念,若要我提的建議以財團法人方式獨立於行政部門,完全獨立就剛剛所有的都可以適用,如聘請國際操盤手或國內高手來操盤,他可以持有任何的不動產或是有價證卷,以現在的機制中不能做放空,若以財團法人你想怎麼做就怎麼操作,可以買任何資產可是要自負盈虧,政府不在做任何的補貼,走到像歐美國家。很多人以為歐美國家、新加坡、瑞典他們獲利這摸高,他們就是走這個路,整個自己去操不好就自負應虧,多了可能造福退休人員,不好時就勒緊褲帶,敢不敢這樣操作?還有人提過把四大基金整合超大資產,但是其屬性不同,整合起來大概5-6兆,退休人員的屬性差異太大,我認為整合是不太好,每個人訴求也不同,人數也不一樣,整合再一起從財務的角度來看經濟規模,在未來若要走向自給自足的型式的話,走上財團法人或有人提過主權基金,自己操作自負盈虧,這時候

政府派一個部長或副總統兼任,這個都是很技術性的東西,我目前也沒有想法, 只是說這樣子的話操作模式會相當靈活,也許會讓基金的績效迅速爬升,可能由 3%到5-8%也不一定,這個是我建議可能未來能走的方向,能不能走還要經過立法 院、行政院,是很複雜且相當的不容易。



## 受訪者E訪談紀錄

訪談方式:面訪

訪談時間:2017年5月2日下午16時

訪談地點:台北市某大學研究室

1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理,其獨立性是否減少。其兩種基金監理機制優缺點為何?

我比較熟悉是勞退基金這部分,那退撫基金據我了解主任委員是政務官,勞退基金是事務官。雖然都是由政務委員指揮監督的,但是在運作上具體的買進賣出、配置、操作,公務人員因為有法令上的約束,它本身的權益、自己退休金會觸及某些法律;政務人員的話,隨著政府執政的更跌就會轉變,所以對職務的忠實程度比較低,對於政策取向比較高,也就是說退撫基金是政策取向高,勞動基金是事務取向高,這兩者不太一樣,各有優缺點。政策取向高代表彈性大,事務官主導的話穩定性高,也可以看到最後他們的績效,冒比較大的風險,營運績效卻不是很好,這是我初步的觀察。其實在基金運用局及監理會都是行政機關,都屬於內部組織,指揮監督本來就不是相對於獨立於部會政策之外,獨立於行政機關的腳色,所以還是要依法行政,所謂獨立性就是獨立於什麼之外,依法行政的話不獨立於法律之外,但是相對於退撫基金的話,他比較獨立於政策主導之外,是有這樣性質。

2. 勞動基金運用局負責勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職災保護專款、積欠工資墊償基金及國民年金保險基金等六項基金投資與管理,勞動部勞

動基金監理會負責六項基金監理,在其基金的監督管理專業性與專責度略顯不足,以及退休基金的管理人數是否應隨著基金規模適度同步調整。

這是比較長期的問題,就是說在勞退基金設立的時候,基金運用局管理的人員編制本來就不足,相對於一般的金融機構或是投信、投顧,民間類似基金操作來講,第一、資格及能力,第二、待遇,第三、就是你問的問題就是他的編制員額,相較之下是不足的,所以我在想可能當初立法院通過這個制度的時候就已經設想好是由委外操作的方式,所以基本上人員是不夠的,大部分是屬於怎麼委外管理,讓他委外運作相關的事務。這樣的話基本上還可以的,不是由他本身來操作,但是這個委外就是政策問題。所以一開始訂定政策就在法律的性質,以委外為主,自行操作為輔,而且他的比率是很低的,這個好壞有另外一個觀點。

3. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,應提升專業運作獨立性。

我們的勞退基金的法規條例就有規定,不能夠指示買進賣出,所以純粹是操盤人員在金融上獨立判斷來做決定,其他人不能夠做影響,基本上他有一定的獨立性。問題是在大部分都委外,委外之後獨立性如何確保,也是制度上有一點問題,管不到之後變成一個市場的產物。然後,第二個政治因素方面,我覺得退撫基金比較嚴重,因為他的主委是政務官,政務官難免受到政務人員政策或是立法機關的影響,那事務官的話,是有職務的保障,所以影響性比較小。但問題在無法控制委外之後的狀況,雖然可以就違約的部分做契約管理,至於他怎麼買賣不能做命令指示,但是別人在利益上的介入,只能說有懷疑吧!

4. 勞動部勞動基金監理會委員人數 21 人,負責各項勞動基金投資運用之審議、 監督及考核,其勞動基金種類與金額龐大,就其安全性上易產生風險集中的問題。

一般金融監理涉及到政府的金管會,退撫基金及勞退基金是否接受金管會的 監督,監督的程度是否比照一般的基金。那勞退基金目前是採取比較專業的傾向, 理財方面傾向,勞雇雙方的代表性作為主要的功能,所以人數上不是問題。主要 是第一、代表性足不足夠,第二、專業性的部分是來傾向制衡還是監督與管理, 若是管理的話可能權責上要增加,若是監督的話,可能也是增加他的監理的權責, 主要是權責的不夠。現有的監理委員人數可能是 20 幾個,但是在權力上都是不 怎麽足夠,他們對於利益之間的涉入或是超然程度都必須要有適當的監管。比如 說以前我擔任監理委員會的時候,委員會時可以看會議討論是前一季,就是可以 有效避免利益衝突。你看的都是舊的,比如說哪一支股票進進出出,這都是3 個月前,並不是即時的,但是監理委員還是有權利去看即時的,只是需要登記, 這種方法就是事後監督。另外就其他相關的監督,勞退基金的話就是行政官員做 為主管,他接受監督除了金管會之外還有監察院審計部,所以這個監督不是單純 監理委員會在進行,還包括行政及一般的金融監督。那重要的我覺得可能都不是 這個,因為都委外方式,所以它的運作方式不是在勞動基金運用局去操作,都是 在外面金融機構操作,這裡面已經發生過好幾個案子,坑殺、舞弊的問題,這裡 面好像 21 人也好、金管會也好、審計部也好,好像都比較難去監管。

5. 退撫基金及勞工退休基金的監理委員會的組成皆是以兼任方式、任期有明文限制,就其監理委員的任用應分為專任跟兼任、有任期的保障、專業的知識背景要求等等。

現在就有一定的規定,重要的是他要做什麼,現階段看起來審議的功能必較強。實際上勞動基金運用局已經做好規劃、操作或是各種配置與運用的一個方式, 再交給你審查,是一個審議的功能,每一季的報表結果出來以後,再由審閱及質問等等,透過質問的方式來了解基金是如何管理,主要是這個功能,目前看起來是足夠的。若用外部董事的方式,這也是可以的,但是問題在於有沒有監督的能 力,因為大部分都是委外方式,這要怎麼監督?外部董事有政治制衡的作用,因為董事可以決定投資什麼、買什麼、生產什麼,這是董事會裡面可以做經營上的決策,像我們這個勞動基金買什麼、賣什麼都沒有決策權,比如說:A、B、C、D、E這些基金投資公司,我委託個別公司做什麼,但實際上的操作都是個別公司操作,所以這個委員會就不像公司董事會有這麼權力這麼大,只負責做一些配置百分之多少,如國內、國外、股票、債卷這些配置,然後就是每一季的季報表、半年報表、年報表審閱的動作。不像一般公司董事會他能做這麼多投資經營決策,所以需要一個獨立董事,來幫社會公眾來制衡。

6. 公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局皆屬於行政機關,其行政 效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。

除非他變成金融機構,變成金融機構就有可能,金融機構的話可能還不適合在勞動部,可能是在財政部,但是財政部是否要做這個事情,自己當監督者卻自己再玩一大筆錢,這就是定位的問題。以現在勉勉強強不是屬於金融機構是屬於行政機關,大部分都是委外操作,現在看起來只能這樣安排,除非它的性質整個改變,人員要用什麼條件,那管理幾兆金額不是金融機構嗎?那就有相對的權責,但是現在看起來沒有啊,都是外面在做啊,他只負責發包而已。自營的部分很少,若自營部分應該是要按照金融機構得標準來任免與遷調以及敘薪,因為他做的就是金融機構的事情,而且這樣相關的人才才會來,不然招人都招不到。但是話講回來,又跟金融機構又不太一樣,金融機構是屬於自願去存款,不管理財結果怎樣就是6%法令規定來提繳,跟金融機構又不太一樣,對於貢獻6%是脫鉤的。如果在一般金融機構如果弄差了,很抱歉可能整組都裁掉,基金就關了。那你想看看,相對報酬這麼高,賦有市場的風險也高,好像又太優厚,就是這個問題。現在行政機關就像以前勞保局、健保局不是都是金融機構,立委就質詢收這個保費,難道是自己號召力很大嗎?發的年終獎金是照金融機構來計算績效,這是我們立法

委員立的法?跟你又沒有關係為什麼可以領這麼多的錢,所以現在都改回行政機關,在性質上還是有差別,如果能夠吸引比較好的人才,但是這是公務員體制,也許可以比敘層級能提高一點。

7. 對勞工退休基金與退撫基金監理機制上最需要立即改善的方向與政策建議。

現在我們定位比較困難,他是一個強迫儲蓄的,強迫儲蓄有很多不同的批評, 大概有幾類:第一、是對於低薪勞工來講,薪水已經不夠,還提撥6%薪水,可能 會有反效果,原來想要保障他,卻拿走薪水的6%,導致薪水更低了;第二個是因 為強迫儲蓄,政府做一個擔保最低的保證收益兩年期定存利率,但是政府是不是 要做這個事情?這是一個反項的保障,比如說你規定提撥我6%,勞工也可以相對 自提6%;提撥越高的人薪水越高,薪水花不完還有餘錢時還可以自提6%,到時候 基金有虧損的時候,政府補貼的錢都進到高薪的族群,這樣是否公平嗎?低薪的 是6%,數額又小,這是一個反向補貼的問題;第三、補貼是納稅人的錢,有沒有 更好的機制來維持這個補貼,比如說可不可以把它變成一種儲蓄保險,類似我們 中央存保,退休金多少金額以下的就給他擔保,以上的就不再擔保,但是這個涉 及到整個法治上的修改,還有選擇的問題,勞工可不可以自己選擇,如果自行選 擇政府是否還要做最低的擔保?如果說可以連動到擔保公平化的話,也許部分就 可以自選了,若全部擔保不能讓他們做選擇,所以是否在這邊做一些調整,再來 如果變成儲蓄險的話,由納稅人來補貼機會就降低了,你的保費裡面就由你提撥 金額去支付,納稅人的負擔就沒了,而且到最後虧損由政府擔保的話,政府的債 還嫌不夠嗎?如果這個地方不保證的話,這個提撥的強制力也會有影響,這個都 是整個系統的問題。目前是很單純就是強迫儲蓄,國家不相信老百姓的理財能力, 等於是一種勞工退休金的統制經濟制度,老百姓就是自己沒能力管,政府有能力 管。有沒有想到另一個可能性,提高誘因,這是一個金融市場的投資活動,那會 產生一些稅收,稅收有沒有可能返還給勞工做為誘因,股市、匯市、債市這裡面

會製造稅收,稅收經過精算之後可以當作利用勞工儲蓄來提供誘因,這裡面不是由稅收補貼,是由未來會給政府貢獻稅收,儲蓄方面就讓雇主繳納,其實羊毛出在羊身上,會有一個誘因在,用一個誘因的方式會不會比強制方法來的好,或是逐步由6%改成3%雇主3%自願的方式,來做逐步的調整。這時候勞工自選的問題,自選的前提,提撥是自願的,選擇的後果自行承擔,但是在風險方面可以提供一些儲蓄保險方式,比起用稅收的方式來的好。

若在監管組織方面也是有這樣的構想,就是說變成法人化、獨立機關,避免 行政政治的干擾,這也是蠻好的,但是法人化之後誰來管他?這是一個問題。政 府有什麼獨立機關,他的負責人有任期制,績效不好時也換不掉,也是一個問題。 不過這就是要有整個配套,要看這筆錢的性質是什麼!若基金整合風險更大,需 要有風險的考量,集中有集中好處,分散有分散的好處,各有優缺點,我倒是沒 什麼特別的建議,政府拿去管,是代替老百姓管,失敗了就拿稅收補貼,好像有 點不太負責任。勞退基金委外部分已有點問題,在國內投顧公司太過壟斷,選擇 性太少,國外的還比較多選擇,以及勞退基金投資管道太少。

Chengchi Univer

## 受訪者F訪談紀錄

訪談方式:面訪

訪談時間:2017年5月2日下午13時

訪談地點:某財團法人辦公室

1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理,其獨立性是否減少。其兩種基金監理機制優缺點為何?

其實應該是差不多的,我也當過公務人員退輔3年顧問,以前是管理委員會,屬於銓敘部長,監理會屬於考試院。勞退基金監理會主任委員是政務長兼任,運用局局長上去是部長,同屬於一個部長。其實照法律來講,獨立性是選好,監理會是委員制,照理來說組織法定規約是要委員多數通過,獨立性來講雖屬於勞動部長,但公務人員退撫基金他上面也是考試院院長,一樣阿!所以獨立性要從哪個角度去看阿,在目前的法令來講是獨立的,一個是政務次長,他是屬於委員式監理,另外局長上面是部長,所以應該兩個單位,是不屬於隸屬的,所以獨立性應該是選好,要從法律的角度來看。以前的監理會來說,監理跟操作是同一個單位比較有這個問題;目前是分離的,監理會是幕僚式,就是勞動部福祉司負責,委員是由外面聘的,由工會及學者專家所聘的,所以從這個層面來看應該是選好。運用局是屬於政府行政單位,有一個組織立法,公務人員退撫基金也是委員會,運用局沒有委員,在這裡管理操作會比較專一,公務人員退撫基金管理委員會,這裡面他也要委員會通過,監理會也是委員會,在運用局來講,運用局是單一的,這是一個釋權比較統一,不需要委員會同意,監理會基本上都要委員會組織,代表不同的層面,有不同勞工階級和學者專家,所以應該是各有

優缺點,不過我覺得運用局應該是比較釋權統一,這裡面操盤有 40%幾是委外操作,包括股票、債卷大概 4、50%是國外,其他是國內,只是舊制跟新制的話,新制國外比較多一點,舊制勞退基金國內比較多一點,所以整個都是委外操作,由運用局獨立去處理在釋權上比較統一。

2. 勞動基金運用局負責勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職災保護專款、積欠工資墊償基金及國民年金保險基金等六項基金投資與管理,勞動部勞動基金監理會負責六項基金監理,在其基金的監督管理專業性與專責度略顯不足,以及退休基金的管理人數是否應隨著基金規模適度同步調整。

現在基金運用局操盤金大概3兆4千多億,新制大概2兆6、舊制大概8千 多億、勞保基金大概 6 千億、就保大概 1 千億、職災跟墊償還有國民年金就比較 小,所以這個部分大概掌管 3 兆多,公務人員退撫基金大概 5 千多億,就運用局 來說 100 多人是比較少,但是在就監理的部分 21 位委員,因為監理的部分,從 不同的工會還有學者專家,他是由針對專業跟代表勞工去監督,倒是還好,因為 一個組織委員太多,在討論形成共識相對會比較難,太多當然也不是很好,太少 會產生壟斷,就目前21人我覺得還好,就跟一般公會理監事一樣,理監事太多 要討論一個案子通過也不容易,太少當然就少數人把持,再者裡面 21 人,就算 多一個資金也是一樣,畢竟是一個監理,到運用局的人數,就是下面幾題所討論 的,可能在運用局操盤 3 兆 4 千多億人是比較少的,公務人員退撫基金管理委員 **會是比較多,在監管專業跟專職來說應該不會說不足,專業性就是學者專家,專** 責就是代表不同的工會代表,這部分監理的角度來講 21 人應該還好,兼顧專業 跟專責代表不同的工會屬性;管理人數 100 多人要操盤 3 兆 4 千億,將近大概百 分之 40 是委外由國內跟國外操作,所以在這部分是相對比較不足,在國外跟你 一樣的基金規模應該適度的調整,這是針對運用局的部分,是屬於管理的部分, 大概是這樣子。

3. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,應提升專業運作獨立性。

其實擔任監理會委員也蠻擔心這個的,所以經常會有委員質詢在買賣股票, 有分為自己操盤跟委外,一般都回應這是沒有,是照專業的角度去買賣。我知道 外界、報紙都說勞退基金護盤,可是答覆都是沒有。所以從這方面來看,應該是 沒有,是按照他的專業程度,假如按照政治去護盤或買賣,這裡面虧損的話,基 金運用局長是要負很大的責任,所以這部分,委員倒是經常針對這個問題提出詢 問,所以在目前來說,我的了解政治因素不會干擾它們的運作,因為這是比較專 業的。

4. 勞動部勞動基金監理會委員人數 21 人,負責各項勞動基金投資運用之審議、 監督及考核,其勞動基金種類與金額龐大,就其安全性上易產生風險集中的問題。

就監理會來講,剛剛提到他主要是監督,其實監督21人來講是一個還好,有代表學者專家,還有代表不同工會代表,所以這裡是看起來金額很大,但是買賣股票不是太過於集中或太過於分散都不好,所以這個部分就21人來講監督這些,應該是不太會發生這個問題啊!應該從運用局的角度去看,是不太會發生這個問題。所以他們在外界提到年金改革,不管公務人員或勞保基金,他們的議題不會發生在如何操盤,外界比較關心在整個獲利增加,包括人數夠不夠,運用局是屬於政府單位,當然按照法律規定,這部分從學者專家的角度或退撫基金協會用問卷調查,應該整個像香港或新加坡那種,不應該是由政府操盤,按照目前規範來講,有郵政定存儲蓄兩年期利率的保證收益,不足的部分由政府負責來補,所以這部分就是整個規範都是來自公務人員,相對而言比較保守。所以那部分的基金管理,像歐美大部分國家是由勞工去選,由政府規範哪幾種的共同基金,共同基金由勞工去選擇,只是政府基金還是要由政府去挑,比如說挑10幾種或20種,這

幾個分成保守、穩健、積極,勞工要選擇的是由每個年齡階層、教育程度有的會選擇保守、穩健或積極的,去造成獲利高,從學術的角度研究,風險高、報酬率也高,但是波動比較大,有一些年紀比較大是想要一點穩健或保守的,可以多買一點債卷少買一點股票,所以整個報酬率低風險比較小。風險大報酬率高、風險小報酬率低,他都是均衡的,在財務上有一個均衡的,3%或5%跟10%報酬率風險就不一樣的,只是在於每個人偏好不一樣,應該朝這個方向去改革。再來年改我們都有參加都有反應,所以問題應該出在讓勞工去選,只是政府比較保母心態,怕勞工操作損失又跟政府抗爭,所以都由基金運用局去操盤,靠規定一定不能低於郵政定存儲蓄兩年期利率,如果低於就要由政府補貼,所以在操盤相對於言就會比較保守,外界在反映的問題主要是這個,監理的部分照目前21人來講是還好的,主要做監督的。

5. 退撫基金及勞工退休基金的監理委員會的組成皆是以兼任方式、任期有明文限制,就其監理委員的任用應分為專任跟兼任、有任期的保障、專業的知識背景要求等等。

就目前監理會是屬於兼任,所以這裡面是否要分專任與兼任,那只是說在委員形成的過程,我記得有分7至8人,由學者專家去挑選,其他就是不同工會代表,原來舊的監理會是3年,現在改為2年,你說要不要兼任、專任或一部分專任一部分兼任,這部分我沒有特別意見。這部分如果專任比較偏向專業知識,兼任是代表來自不同工會代表,主要代表一些公會監督,任期現在改為2年,就長短來講一般來說是3年,2年可能有一點短,因為這邊畢竟還是要由學者專家,他也是要有這方面要有一定經驗,要有專業知識,所以這樣會比較好一點,在這個部份我沒什麼特別意見。目前是全部兼任,假如一部分專任比如專業知識委員,其他代表工會會員是兼任委員,這樣也很好啊,任期由2年改為3年,可能要一段時間的經驗累積,可能會好一點。

6. 公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局皆屬於行政機關,其行政 效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。

這部分我到是蠻贊同的,其實我們在委員一些會議中也有反映過,在這次年金改革就是也提過這部分,就是要給目前公務人員,他的專業有分一半,專業加給像金管會,他們加給比金管會選低,他們是操盤這麼高的基金,獎勵制度誘因就公務人員的薪水再加上一些獎勵,就是他的專業加給但是都比金管會選低,在整個對人員的獎勵誘因是比較欠缺,對績效或許有一些影響。在國外操盤基金大都是民間的,他們的獎金更高的,這樣可以吸引更多的人才,目前的制度來說都是用公務人員,是以比較保守的心態來管理整個基金。對他來說,獲利高也是領這麼多薪水,可能在整個績效會受影響,所以在這個部份我們是蠻同意的,比如說人員依照他的規模做調整,以及獎勵誘因,比如說績效好的時候多少給一些獎金吧,這樣會吸引比較好的人才,相對在操盤上面會比較積極,所以我認為這會是有影響。再進一步來講,就剛剛說提到都是公務人員行政單位,像國外退休基金應該是屬於民間機構或行政法人,用人及獎勵考核比較能跳脫公務人員規範,有獎懲的方式,對基金操盤績效會比較好。

7. 對勞工退休基金與退撫基金監理機制上最需要立即改善的方向與政策建議。

這就是我剛剛前面所提到的,不管勞退基金或退撫基金,第一、人員按照規模適度調整,第二、對於績效應該要有獎懲,好的話要有獎勵,不好的時候要懲處,這個是要有這樣的機制會比較好,這是第一個看法。第二個看法反應很多人提到說,他們對目前勞工基金和退撫基金,是比較仿效先進國家的作法,政府管裡應該是在民間挑幾種比較好的基金,按照保守、穩健的基金,比如說10幾種,由勞工或公務員當事人來挑選,挑選屬於比較保守或穩健還是積極的基金。他們一定各有所好,比如說年輕人一定挑比較積極,年紀較大的一定挑比較保守的,配合他們的需要,這樣子的話,可能會比較好一點,那如果照勞動部基金運用局,

去年操盤整個基金3兆多,3.53的年報酬率好不好?假設跟8%或9%來比,這很難比, 因為相對的風險比較小。所以3.53是相對一個很好的基金,績效算是不錯。那有 人說到國外有10%,就像加州公務人員退撫基金,那個基金都千億以上美金,績 效有時後很好,但是在金融海嘯的時候賠了10至20%,所以這個波動比較大,追 求高報酬一定是高風險,萬一外面景氣波動,績效馬上負很多,那看你要選擇哪 一種,所以3%跟10%你很難去比,從財經的角度來看,你要把風險考慮進去,不 只是績效跟報酬率而已,這樣子的話,才能真正反映他的好壞,所以應該要讓勞 工或公務人員自行選擇他們哪幾種基金,配合他的需要,這個應該是可能是未來 朝這個方向去改,比較符合多數人的想法,退休基金協會有做過問卷調查,大概 有反映這個意見,所以這也是好幾個專業人士的看法。



## 受訪者G訪談紀錄

訪談方式:面訪

訪談時間: 2017年4月18日上午10時30分

訪談地點:台北市某大學研究室

1. 公務人員退撫基金由公務人員退休撫卹基金管理委員會(隸屬於銓敘部)與公務人員退休撫卹基金監理委員會(隸屬於考試院)兩個機關分別負責退撫基金管理與監督等相關事項,其勞動部勞動基金監理會與勞動基金運用局負責監督與管理,但在權責上皆由勞動部長所指揮監督管理,其獨立性是否減少。其兩種基金監理機制優缺點為何?

這邊我想是組織架構的問題,組織架構中有管理與監督的分層,但是在實際上能否發揮實質上的功能,舉例來說這次公務員年金改革中,當利益點是一致時就沒有管理監理的問題。就勞動基金監理的問題也是組織架構,勞動部對於基金的管理與監理沒有實際的分層,退撫基金在公務員身分是利益性團體,在某個層面來說是屬於管理與監理。目前需要做的事情,有沒有如公司裡的獨立董事的概念,在基金管理與監理上有請專家學者,但是在聘用上自有篩選的辦法,能不能帶來實質的第三方意見。這是我對整個退休基金監理上最大的問題,永遠只有一種聲音、一派意見。銀行、保險、證卷這些都由金管會做監理,為什麼退休基金卻沒有金融機構做監理,而是自己機關做立法做監督機構,這樣就失去其獨立性。國家退休基金事實上並沒有金融機構監理單位來負責做監理這個部分,目前的監理機制感到疑問,制度與實質上的監理機制是否能發揮監理功能,第三方的意見太少。退休基金是否能比照金融機構交由金管會做監理的方式可行性,在金融專業上可能有所幫助。

2. 勞動基金運用局負責勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、職災保護

專款、積欠工資墊價基金及國民年金保險基金等六項基金投資與管理,勞動部勞動基金監理會負責六項基金監理,在其基金的監督管理專業性與專責度略顯不足, 以及退休基金的管理人數是否應隨著基金規模適度同步調整。

在人力上我知道好像長期屬於缺額狀況下,這是屬於行政機關編制上的問題,實務上的問題編制與實質人數有所落差。那人數上就行政而言,當然要隨著成長,但是投資人員就不太需要增加,舉例來說一個基金經理人而言,30億或300億只是資產配置上的問題,只是一個決策的問題,所以在後端的行政人員才需要增加人數。在經理人上薪資部分是一個大問題,若用公務員來做管錢的方式其誘因機制及獎賞太少,不力於做資產管理,在其先天的制度設計上就有問題。若找經理人或經理團隊來操作,這都是成本考量,舉例來說國泰人壽資產5兆,基金運用局大概3兆多左右,相當於一個金融機構左右,是否能聘僱專業操作人員?若以去年國泰人壽操盤結果差不多是4至5%,基金運用局也有3至4%的績效,在這當中可以發現是否要聘請專業操盤人員,應該需要的是資產配置的人員。換句話說,基金運用局當中有一個團隊,專門做資產配置就能解決問題,又當中經理人方面只是搭順風車,市場好的時候很風光,若下跌時就兩手一攤!在引進專業人員應該有明確功能,在這建議做好資產配置的方式。另外還需要考量行政成本的負擔,若在增加專業經理人上,在其成本上會影響勞工權益。

3. 身為我國四大基金中的退撫跟勞退基金,政治因素常導致退休基金受到政治干擾,應提升專業運作獨立性。

政治因素這是當然的,若要做到獨立性是不太可能得,連央行都不可能做到了,這是現實面上的問題。若立法來進行退休金獨立運作,其可行性當然有一定的困難,畢竟監理是人的操作,這當中一定要有堅守獨立性的人出現才可以;再者,這是個金融操作,專業經理人及管理單位他的自由判斷的空間就很大,如護盤來說就很難認定,所以用立法方式是無效的,如何讓護盤不要造成全民買單才

是重要的問題,那就是不要護盤在高點,這就牽扯到人無法用立法來規範投資運作,我抱著高度的懷疑。若由政府給予一定保證,這樣就表明讓政府護盤合理化, 最後應該是要看在政府護盤者的操作手法。這裡面牽涉到金融操作,這當中應該 由市場操作,不應該由政府來介入護盤,導致許多投資者來吃政府的豆腐,很多 人去賣權來做金融操作來賺錢,很多專業投資者了解政府會護盤不敢讓股市大跌, 應該放手讓市場自行操作。

4. 勞動部勞動基金監理會委員人數 21 人,負責各項勞動基金投資運用之審議、 監督及考核,其勞動基金種類與金額龐大,就其安全性上易產生風險集中的問題。

我相信在這當中多少一定有問題,沒有個別基金聘任顧問方式,那應該增加個別基金顧問上的人數,增加其專業性。在專業上有許多問題,當然顧問來自很多方面,顧問的專業性也有很大的落差,但是在選任及條件上,可能更客觀地去篩選,如果選任方面沒有做變更,那再多的報導及研究討論也是無法改變。所以在管理上人數上可能略顯不足,監理六大基金僅有21位委員,委員可能就僅有的專業來做發言,就會造成專業只集中在某幾個議題。在這當中,若使用次委員會的方式來處理是可行的方法,由相關專業委員討論出一些方案,才能讓多數委員來做決定,不是由多數人吵成一團再去找方案,常常會造成溝通無效。

5. 退撫基金及勞工退休基金的監理委員會的組成皆是以兼任方式、任期有明文限制,就其監理委員的任用應分為專任跟兼任、有任期的保障、專業的知識背景要求等等。

這如同我前面所說的要有客觀的篩選標準,用專業知識的背景的委員。在有 些政府機關的會議中,若有委員意見與主觀機關的不同時,可能再下任時就不在 擔任,所以在任期上的保證有很大的挑戰。若要監理委員專任話,在其薪酬上面 有所限制,在其人數或人選運作上也是受人事行政總處管理,舉裡來說公務員被派任至金管會做監督管理工作這是可行的,專業的監理人員還要給予一定的權利與義務,就像是特任官的方式,那就乾脆回歸金管會做管理好了。政府組織很多因為需要才做增加,以前可以做得,但是隨著人口的減少,各項制度應做整併,以現有能夠提供相同功能的單位,來做整併來創造更大的功能,基金的監理是否回到金融監督的體系下。

6. 公務人員退休撫卹基金管理委員會及勞動基金運用局皆屬於行政機關,其行政 效率低以及退休基金管理人才是否應有適當獎勵誘因機制或培育計畫。

那在現在適當獎勵誘因機制或培育計畫當然沒有,這個除非設立資產管理公司,才可能完全像業界的方式。舉例來說,若聘僱一個專業的小組來做資產配置即可,資產配置之後,如何操作就可以委外方式,若要自己養一個如國壽那麼大的投資團隊是不太可能的。若成立一個國家資產管理公司,把所有政府基金都移交至該公司,這樣其獨立公司管理公共基金,像是主權基金的模式,這是一種運作模式,但是在台灣不知道能不能被接受。現在的委外代操,有點像是政府當莊家,讓業者有利可圖的方式,若成立一家公司,那其圖利性的爭議性更大。本來說報酬率最大決定因素在於資產配置,這個決策已經大概95%影響報酬率了,只要能做這個決策上的人數上不需要有多少人,若成立一間大的公司在其成本上就增加了,減少退休基金獲利的可能性。在獎勵誘因機制中,這牽涉到公務員任用的標準,若能改變應該早改了,折衷的辦法能有一個專業的小組來做資產配的方式即可。

7. 對勞工退休基金與退撫基金監理機制上最需要立即改善的方向與政策建議。

剛剛上述的問題都是阿,缺少一個真正監理的人,舉例來說退撫或勞保基金 知道要破產不是這幾年的事情,在十幾年前的研究報告就有告知了,沒有機制讓 這個問題提早知道,學者專家的發言跟研究沒有太大的效果。監理機制出現的問題,就是他是個封閉的系統,所有關於他本來應該調整的事情,都會因為這個系統是封閉的而不願意去面對,才會造成滾雪球效應越滾越大,現在改起來就更加困難,根本不會有任何一方是贏家,也可以推測說,如果我們這個議題,基金監督管理若不願意面對及改變還是維持現狀,再將來也不會變好,在所有精算報告大家都視而不見,在報告當中都顯示費率應該做調整,沒有一任的領導者願意做調整,所以沒有真正的監理機制所導致。僅有報章媒體談一談,一時熱度而已,一旦熱度過了好像又雲淡風輕了,這十幾年來都是這樣子。退休金上完全沒有資本適足的問題,怎麼能確保他不會破產的問題,還是因為是政府基金就不會破產,但是在財務上沒有絕對的不會破產的,所以我認為還是回到金融體系下做監理吧。還有整併各個基金,集合基金的力量,結合管理與監督的力量,讓這麼多同樣的單位做同樣得事情,人口再減少中,政府應該更有效率整併單位。

Zon Chengchi Univer