

第六章 結論與建議

本研究討論英、美、香港退休金法中，相關忠實義務的實質內容，希望在信託架構下忠實義務之原始架構討論忠實義務之適用對象、內容與違反效果；並建議我國未來可考慮以信託模式經營勞退新制，由專業金融機構或雇主擔任最終責任受託人，而政府角色則提升至監理機制。

第一節、現制勞退條例忠實義務規範之缺失

本研究認為現制勞退條例下其忠實義務規範之相關缺失如下：

一、勞退條例第 42 條相關規範過於簡陋應適時修法以落實責任歸屬：

現制勞退條例第 42 條規定：「主管機關、監理會、勞保局、受委託之金融機構及其相關機關、團體所屬人員，除不得對外公布業務處理上之秘密或謀取非法利益，並應善盡管理人忠誠義務，為勞工及雇主謀取最大之經濟利益。」忠實（忠誠）義務之概念源自於信託交付的法律行為（或是委任等各種法律行為產生之「忠實關係」，但勞工退休金條例既無明定退休計畫「受託對象」之存在，且公營的勞退個人帳戶制因缺乏受託人，實際上已經形同社會保險，政府無意間承擔了無限的責任。儘管政府已負「無限的責任」，但 42 條所謂「管理人之忠誠義務」實質內容、違反效果付之闕如仍應加以修正補充；立法者應站在維護勞工權益之立場上，參照國外立法之內容適時加以修法以落實責任之歸屬。本研究建議依照退休基金之保管、收支、運用等職能之區分，判別 42 條忠實義務之適用對象與違反效果，進而達到忠實義務規範的完整及適用性。

二、監理會若違反相關法令致使勞工受有損害時，其法律責任歸屬尚不明確。

就組織架構方面，由於監理會非屬法人機構，監理會委員亦多為自然人，因此失職責任歸屬無法有效認定。一般法人機構違反法律責任、導致他人受有損害，通常由法人隸屬機關，例如民營機構之董事會，負損害賠償等法律上之各種責任。目前監理會屬國家之行政機關(committee)，若勞退基金因違反相關法令致使勞工受有損害時，是否得依照國家賠償法來請求賠償，監理委員之法律責任

歸屬在現行勞退條例下仍未能明確。

三、勞退基金以單一基金集體運並保證收益給付使「忠實義務」無法有效發揮

我國企業退休金制度由主管機關訂定提撥額度、請領條件等退休計畫基礎，但勞退基金以單一基金集體運，並保證收益給付，讓監理會操作勞退基金的投資策略上無法達到「忠實義務」下「替勞工謀取最大利益」的精神，而且也讓企業退休金喪失了許多民營下可具備之經營效率與透明度優勢。

另外，單一基金集體運作之架構，讓每個不同風險屬性的勞工必須歸屬於同一風險報酬的群組中經營退休財富，如此未考慮到不同勞工風險偏好之操作方式，似有也違背忠實義務之核心規範：「以勞工權益為第一優先考量」。

四、勞工退休金條例是由政府擔任受託人角色，無法有效監督基金之經營管理

治理受任人為最終承擔所有維護員工權益責任之人，但退休基金的各項管理工作可以委託較專業的不同的機構或人員來擔任，學理上稱為經理受任人或業務受任人，同時要求接受工作委託的機構或個人在其工作範圍內承擔責任。目前勞退條例下，由監理委員會擔任治理受任人、經理受任人及業務受任人三者身分合於一身，替勞工投資運用基金同時承擔最終收益責任；但監理委員會同時又負管理監督基金運用之責任，此球員兼裁判的「監管合一」問題，將有阻礙基金管理之效益與透明度。

第二節、勞退條例忠實義務規範之改革建議

針對以上相關缺失，本研究提出以下建議：

一、充實勞工退休金條例第 42 條之實質內容與相關違反效果

目前制度下，勞工退休金監理委員會為主掌退休基金投資運作、管理整體經營的「治理、經理、兼業務受任人」，全權負責退休基金的運作計畫、目的、細節、範圍等，即使委託金融機構運用，金融機構仍依監理會決議之配置(單一基金)去進行操作，故受委託之金融機構乃扮演業務受任人之角色，期間並無以專業之身分提供監理會更多顧問諮詢及偕同經理的職權。勞保局，則是依據退休金

條例及配合監理會操作運用基金情形、目標等，適當地在退休計畫中擔任基金保管(custodian)與行政總管(administrate)一職，為依條例執行業務的業務受任人。如前所述，政府單位與所有操作退休基金相關之機構或人員，都與勞工大眾存在一倚賴信任關係，適用對象依 42 條針對之「主管機關、監理會、勞保局、受委託之金融機構及其相關機關、團體所屬人員」無所不妥，惟要考慮未來基金是否有再委託其他私人機構或個人經營之狀況時，法條採列舉之方式恐有不足之一日。

本研究建議可以參照美國、英國、香港的信託法及退休金法，在勞退條例下增列有關忠實義務的實質內容，包含「忠誠義務」、「謹慎投資注意義務」、及「授權義務」三方面，以及「違反效果」之相關規範：

(一)、忠誠義務

最主要就是禁止計畫與其利害關係人之若干交易，同時宣示受任人對勞工、受益人「不可分割之忠誠關係」。無論於充實勞工退休金條例第 42 條忠實義務的內容，或監理會嗣後訂定保管運用退休基金之「管理規章細則」等，均應明訂忠實義務人(包含主管機關、監理會、勞保局、金融機構及其他相關機構人員等，不以其職權、層級區分)禁止為自己利益、或代與基金利益衝突之人與基金交易、從與基金交易之他人中獲取對價等等之「利益衝突禁止原則」；同時宣示忠實義務人對基金之專屬不可排他之忠誠關係，禁止免責條款。

(二)、謹慎投資注意義務

主要規範落於對基金有投資權限之職權者身上(fund manager，不以層級區分)。「謹慎條款」，即規定(治理、經理、業務)受任人必須使用注意、技能、審慎、及勤勉替退休基金作投資運用管理，此類規定多從主客觀兩方面作審視，除了經營者本身必須具備專業知識及經驗外，客觀條件下在某情境中，忠實義務人「應展現出」合理的技能與注意亦是被要求的；針對此謹慎投資注意義務，英美香港皆有類似的規定。

(三)、授權義務

即是受託人得(有時是必須,當觸及專業領域時)將處理基金事宜授與他人處理,例如治理受任人授權基金經理人投資,經理受任人授權專業顧問處理各項事宜。此時授權不僅是一個權利,更是一項義務。

(四)、違反效果

此外,在諸多規範的背後,需有一實質存在的違反效果來彰顯忠實義務的重要,更宣示忠實義務條款不是空殼,其為一真正能保護勞工大眾權益的法律。參照國外立法,我國應針對監理會董事當決策、執行決策過程中,因違反上述忠實義務內容而導致基金損失時,應負損害賠償責任,或是停職、去職處分作規範;勞保局針對基金之收支紀錄應盡詳載之責,若有不實記載應負損害賠償、甚至刑責等作規範;受委託之金融機構或其他相關機構人員若違反善良管理人之義務,應負損害賠償責任等作規範;甚者期能擴大賦予勞工、勞工之遺屬或指定請領人等相關受益人一損害賠償請求權基礎,使其監督勞委會、並能以訴訟請求因其違反義務所受之損害。同時監理會秉著治理受任人之職掌大權,現階段應負授權、基金管理運作績效之最終之責。

二、監理委員改為專職委員、同時將國家賠償法之精神納入勞退條例

就組織架構方面,本研究建議監理會應為一個「專職委員會」。現制下僅有主、副二委員為有給職,本研究認為各委員提供之意見應不僅限於「諮詢」之功能,最好為專職委員,才能有效監控勞退基金運作之投資效益,而在基金運作發生弊病之時點,也必須要能追究其相關責任,這樣勞工的權益才更有保障。

另外,由於監理會非屬法人機構,監理會委員亦多為自然人,因此失職責任歸屬無法有效認定。一般法人機構違反法律責任、導致他人受有損害,通常由法人隸屬機關,例如民營機構之董事會,負損害賠償等法律上之各種責任。目前監理會屬國家之行政機關(committee),若勞退基金因違反相關法令致使勞工受有損害時,是否得依照國家賠償法來請求賠償,監理委員之法律責任歸屬在現行勞退條例下仍未能明確。

但若依國家賠償法第二條:「本法所稱公務員者,謂依法令從事於公務之人

員。公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」與第四條：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。前項執行職務之人有故意或重大過失時，賠償義務機關對受委託之團體或個人有求償權。」之規定，國家賠償法似可以規範監理委員之法律地位與責任歸屬，因此本研究建議以國家賠償法之精神納入勞工退休金條例中，例如明確規範監理委員屬「受委託行使公權力之個人或團體」，因此視為公務員，當監理委員違反相關法令致使勞工受有損害時，監理委員應負之法律責任方可明確。

三、取消保證收益之規定，開放民營基金上架

保證收益之規定，讓監理會操作勞退基金之方式易導向「滿足保證收益」之績效即可，與「勞工利益優先、極大化勞工財富」之可能操作方式相違背。故本研究建議取消保證收益規範，賦予勞工個人帳戶之資產配置、投資標的選擇權，為落實企業退休金自由配置運用之本意。

另外，單一基金集體運作之架構，讓每個風險屬性不同之勞工必須落在同一風險報酬的群組中經營退休財富，如此操作方式未能顧及所有勞工之風險偏好，因此本研究建議開放民營基金上架、將基金經營模式改為多重基金操作，讓風險屬性不同之勞工能更有效益地管理退休財富，同時符合忠實義務之規範核心：「以勞工權益為第一優先考量」。

最後，若開放主管機關核准之民營基金上架，由勞工自行配置(一部或全部)帳戶內之資產，則勞工應自負投資績效之成敗優劣，勞保局及受委託之金融機構代為保管資產、操作基金外，監理會僅負責保證基金之操作。

四、以信託架構經營勞退基金，以金融機構或雇主為受託人

除了上述建議解決現制下三項勞退條例忠實義務規範之缺失外，為解決由監理委員會擔任治理受任人、經理受任人及業務受任人三者身分合一，承擔勞退基

金投資運用之責任同時又具管理監督基金運用之權限，此種球員兼裁判的「監管合一」問題，建議未來採取信託架構經營勞退基金，則監理會權位可提升至監督管理事宜，勞退基金之運作良莠則由受託之金融機構或雇主承擔。如此權責劃分明確，則有助於資金運用之效益與透明度。

未來勞退制度可採行類似香港以金融機構為受託人、或美國以雇主為受託人的信託化架構。企業退休金的經營結構中，籌辦人、受託人、帳戶管理人、資產管理人等都是重要的角色。不論法律是否明定這些個別角色的責任範圍，經營環節中這些機構均承擔了制度長久穩定發展的責任。一般而言，退休計畫籌辦人應指定一個法人或個人擔任受託人，受託人最重要的角色即是維護計畫參與者的權益，在整個企業退休金制度中已由本研究闡述，扮演一個極為關鍵的角色。受託人的存在不但讓退休基金運作之責任歸屬更形明確，以其適格身分掌握基金運作核心更對穩定制度起一莫大助益。

香港強制性公積金為一強制性的企業退休金制度，制度內容完全由政府法規訂定，受託人由雇主選擇，因此香港強積金制度，籌辦人的責任由雇主及政府共同分擔，不若我國無明確定義雇主責任，亦無採行受託人架構，政府一肩擔起制度的所有責任。得經營強積金的金融機構，必須具備信託資格外，同時成立信託公司；受託人通常會與壽險公司和基金公司簽約，讓壽險公司及基金公司的商品陳列在信託架構下讓員工選擇，此點亦與我國由監理會全權負責基金作單一基金投資操作不同，在在顯示我國勞退制度的狹隘面向。除此之外，香港強積金受託人受到信託法規的監督，必須站在維護員工權益之角色上安排商品同時對服務提供者適當授權；受託人同時擁有信託法中所有的權利與義務，並對計畫負最終之決策責任。

美國對退休基金的管理多是針對「雇主提供」之私人退休基金之計畫作規定（雇主自然立於受託人之地位，但多將計畫委外投資管理），對基金內部的監管法制除適用信託法外，並在 ERISA 法案中擴大對受任人的定義，嚴格執行忠實義務規範。根據立法意旨，為保護參加人（勞工）及受益人之權益，透過揭露財報及相

關資訊，建立受僱人給付計畫之受任人行為、責任、義務之標準；規定計畫必須基於信託，並同時賦予勞工、受益人、勞工部長救濟的各項權利。另外在確定提撥制度下，因賦予勞工自由配置帳戶資產之權利，尤其重視計畫使用之工具，例如文字影片，介紹員工有用之資訊及基本的投資概念。

為配合我國中小企業狀況及現既有之勞工退休金條例，本研究建議仿照香港強積金運作模式，以金融機構擔任受託人較合適，一方面金融機構較能基於投資技能之專業替勞工找尋較適當之投資標的上架，另一方面其也較具備完善資源能教育勞工、提供相對充分之資產管理訊息。

因此未來制度如漸朝信託化模式，本研究建議可由法令授權信託機構、或任何具備基金管理能力的金融機構成立退休金信託，由雇主信託予信託機構擔任受託人，類似香港強積金的運作模式；但是，台灣的信託法及信託業法規如文中所述，尚有規範內容欠缺充實之處，例如忠誠義務或注意義務均無原則性的規定，且實質內容方面也有待補充，能否發揮監督制衡，強調忠實義務之作用仍待保留觀察；其次，台灣信託法指定只有銀行能擔任受託人，對受託人之限制可能使退休基金採信託模式下，產生諸多不便，例如有相當基金管理能力的保險公司，就被排除在受託人名單外。因此將信託概念納入勞退條例中，即應從母法即開始考量到受託人資格地位的設定，建議可將受託人之條件定位，特別列出相關必備條件、且需經主管機關核准，如香港強積金制度，方可擔任退休計畫的受託人，同時配合第 42 條的內容充實，將退休基金內部運作制度各關係人職權、責任審慎切割，以忠實義務的要求保障其獨立性與安全性。

此外，本研究也建議受託人應成立補償基金或按法規購買專業彌償保險，以確保經營退休基金業務之清償能力；當受託人於執行職務期間因專業疏失而造成受益人(勞工或勞工之遺屬)的損害，保險公司得就受託人所產生之侵權行為責任作一彌償。

在信託架構下，政府所扮演之角色不外乎公權力之執行與審慎監督市場之運作，如勞退制度採取信託模式，由具備基金管理能力的金融機構擔任受託人，

制度可漸離目前公辦公營的社會保險型態，將政策上原先計畫建立企業化之退休金制度，同時也是世界銀行建議之「個人退休所得來源第二支柱」企業退休金回歸原貌，保有三層制的退休金結構。除此之外，信託模式的採用將使忠實義務規範的對象、基金操作的責任歸屬更形明確，保障退休計畫參與者(受益人)及其家屬的權益，維護勞工老年生活的安全。

第三節 彙整分析表

針對現制下勞退條例忠實義務規範之缺失，本文以建議充實勞退條例第 42 條實質內容、監理會應由「專職委員」所組成、將國家賠償法之精神納入勞退條例中、同時取消保證收益、開放民營基金上架為初步之改革建議。未來制度若能朝向信託化模式邁進，則可進一步解決現制下監理會監管合一的相關問題，同時讓企業退休金回歸自由經營之本質，政府扮演公權力執行與審慎監督市場之運作之角色，讓退休基金運作之各方角色權責劃分明確，制度透明且具備效益。以下針對本文之建議，作一簡表歸納整理，以方便讀者釐清。

表一：組織架構與責任歸屬改革建議

整理項目	現階段制度下	現制改革建議	信託架構下建議
治理受任人	1. 監理會 (由 21 委員所組成，惟主、副二委員為有給職)，其全權掌握基金運作方向，包含計畫、審議、審核、監督等權限	1. 監理會應由「專職委員」組成 2. 將國家賠償法精神納入勞退條例，以明確歸屬委員之法律責任	1. 受委託之金融機構(或雇主)，應控制退休計畫之整體運作是否合於計畫目標
經理受任人	1. 監理會 2. 統一委託受委託經營、保管勞退基金之金融機構	1. 監理會僅負責保證基金之操作 2. 建議開放多重基金民營架構 3. 受委託之金融機構，其應具備完善基金管理能力	1. 多重基金架構下受委託之金融機構，其應具備完善基金管理能力 2. 資產保管機構
業務受任人	1. 監理會	1. 勞保局	各金融機構內聘

	2. 勞保局 3. 各金融機構內聘任之職員	2. 各金融機構內聘任之職員	任之職員
其他改革建議		取消保證收益，開放民營基金架。將監理會之權限著重於監督審核基金運作	

表二：忠實義務實質內涵改革建議

整理項目	現階段制度下	現制改革建議	信託架構下建議
忠誠義務	1. 勞退條例第四十二條	1. 禁止計畫與其利害關係人之若干交易。 2. 資金不得替雇主謀利、任何免責條款無效 3. 基金投資績效、民營基金上架相關資訊之公開	1. 禁止計畫與其利害關係人之若干交易。 2. 資金不得替受託人自身謀利、任何免責條款無效 3. 基金投資績效、民營基金上架相關資訊之公開
謹慎投資注意義務	無特別規範	1. 依照謹慎之人在類似地位、熟悉類似狀況而應有之注意、技能、審慎及勤勉履行其職責 2. 計畫投資須符合分散原則 3. 雇用且配合綜合專業投資顧問 4. 風險和報酬整體關係應予考量	1. 依照謹慎之人在類似地位、熟悉類似狀況而應有之注意、技能、審慎及勤勉履行其職責 2. 基金資產配置及運用策略之研議 3. 基金運用效益及風險評估與計畫 4. 基金整體組合風險指標之計算等相關投資作業
授權義務	無特別規範	適當授權專業人	適當授權專業人

		士投資、進行行政裁量、保管資產的權限	士投資、進行行政裁量、保管資產的權限
違反效果	無特別規範	<p>1. 監理會委員當決策、執行決策過程違反忠實義務而導致基金損失時，應負損害賠償責任、停職、去職等規範</p> <p>2. 勞保局針對基金之收支紀錄應盡詳載之責，若有不實記載應負損害賠償、甚至刑責等作規範</p> <p>3. 受委託之金融機構若違反善良管理人之義務，應負損害賠償責任、終止忠實關係</p> <p>4. 將國家賠償法精神納入勞退條例，監理會因故意或過失不法侵害人民自由或權利時，國家應負損害賠償責任</p>	<p>1. 歸入權</p> <p>2. 損害賠償請求權</p> <p>3. 結束忠實關係</p> <p>4. 受託人負最終選任監督之責</p>