

行政院國家科學委員會委託研究計畫報告 —

退休基金法之比較研究 (2/3)

(各論)

執行機關：國立台灣大學法律學系

計畫主持人：余雪明教授

研究助理：胡浩歡、涂予尹

計畫編號：NSC 89-2414-H-002-005

一般型研究計畫（個別型）、多年型

中華民國八十九年十二月

目次

第一章 美國	1
第一節 主管機關	1
一、聯邦法	1
二、州法	3
第二節 各州公共退休基金及其管理	3
一、州公共退休基金之重要性	3
二、加州公務人員退休基金	4
三、加州教師退休基金	6
第三節 受雇人退休收益保障法概說	14
一、企業退休金之發展	14
二、退休金計畫之類別及定義	14
三、ERISA 之立法意旨與涵蓋範圍	16
第四節 退休計畫之參加	17
一、參加之資格	17
二、年齡及服務期之限制	17
三、涵蓋不得歧視之原則	18
第五節 退休金之給付、權利確定與分發	19
一、退休金之給付	19
二、給付權之確定	20
三、給付之分發	20
第六節 退休基金之積儲	22
一、最低提撥	22
二、積儲不足與給付保險制度	24
三、積儲狀況之揭露	25
四、提撥之形式	25
五、提撥之扣除	26
六、返還雇主之限制	26
第七節 計畫之修正與終止	26
一、計畫之修正	26
二、計畫之分立、合併與重編	27
三、計畫之終止	28
第二章 英國	29
第一節 概說	29
一、退休金法的架構	29
二、歐盟政策及規範之影響	29

第二節 退休基金的種類	31
一、概說	31
二、個人退休金計畫	32
三、利益關係人退休金	33
四、個人退休帳戶	34
第三節 計畫之設立、修正與終止	35
一、計畫之設立	35
二、計畫之修正	35
三、計畫之終止	35
第四節 退休計畫之給付	36
一、給付權之保障及轉讓之限制	36
二、離婚時配偶之權利	37
三、給付之保全、調整與轉帳	37
四、補償基金	38
第五節 由雇員選出之受託人	38
一、一九九五年退休金法	38
二、二〇〇〇年之兒童教養、退休金及社會安全法	39
第六節 基金的積儲	39
一、一九九五年退休金法	39
二、最低積儲標準之改革建議	41
第七節 基金之剩餘	42
一、概說	42
二、退休金法之規定	42
第三章 日本	44
第一節 退休計畫之種類	44
一、概說	44
二、厚生年金保險	44
三、國民年金	45
四、國民年金基金	45
五、共濟年金	45
六、厚生年金基金	46
七、適格退休年金	46
八、不適格之退休計畫	47
九、個人退休計畫	47
第二節 資產之管理與規範	48
一、退休計畫面臨之挑戰	48
二、退休給付保證制度	49
三、計畫受任人責任之建立	49

四、公司治理問題	50
五、退休基金協會	50
六、資產管理運用之自由化	50
第三節 改革之前景	51
一、公共退休基金之改革	51
二、企業退休金法之制訂	52
第四章 香港	54
第一節 沿革與管理架構	54
一、香港退休金制度的沿革	54
二、職業退休計畫條例	55
三、強制性公積金計畫條例	56
第二節 強制性公積金條例之內容	57
一、涵蓋及導言	57
二、主管機關	57
三、計畫的提撥（供款）	58
四、計畫之受託人	59
五、計畫的註冊、終止、合併、分拆與管理局之職權	60
六、服務提供者	61
七、計畫之投資	63
八、罰則或責任等	64
第三節 退休金計畫之挑戰	65
一、理念之爭與保障是否足夠	65
二、新舊制之銜接	66
三、執法之問題及影響	67
第五章 中國大陸	69
第一節 退休基金管理制度之沿革	69
一、早期制度	69
二、制度之重建與更張	69
三、現制之主要問題	71
第二節 現行退休基金管理之架構	72
一、法律架構	72
二、主管機關	73
三、基金的管理與運用	75
第三節 退休基金制度的發展	77
一、世界銀行的報告	77
二、監管制度之發展	79
三、基金的運用與投資	80
第六章 其他各國	82

第一節	加拿大.....	82
一、	種類.....	82
二、	法律架構.....	86
三、	註冊退休金計畫中的確定給付制及確定提撥制.....	90
四、	退休基金的運用與執行.....	91
第二節	法國.....	93
一、	概述.....	93
二、	特徵.....	94
三、	生命保險與由公司提供的基金.....	95
四、	未來的轉變.....	97
第三節	比利時.....	100
一、	概述.....	100
二、	種類.....	100
三、	未來的轉變與改革.....	102
第四節	義大利.....	104
一、	概述.....	104
二、	種類.....	107
三、	退休基金的執行與運用.....	108
四、	問題與改革.....	111
第五節	西班牙.....	115
一、	概述.....	115
二、	種類與政府之政策取向.....	116
三、	問題、改革與展望.....	117
第六節	愛爾蘭的退休金計畫.....	119
一、	發展及種類.....	119
二、	法律架構.....	122
三、	退休基金的運作及執行.....	125
第七節	紐西蘭.....	127
一、	概說.....	127
二、	法律架構.....	129
三、	退休基金的執行與管理.....	133

第一章 美國

第一節 主管機關

一、聯邦法

聯邦法所提供第一層次保障之社會安全法下各種信託基金，以及提供第二層次保障之聯邦公務員退休基金，均屬公共退休基金性質，另有特別法規範（參看總論第三章第二節）。後者依一九七四年之受雇人退休收益保障法（ERISA）第四條二項一款屬於「政府受雇人給付計畫」（包括福利給付或退休金給付計畫）不受該法規範。本節所討論者為受 ERISA 規範之企業退休金計畫之主管機關。除美國證管會（SEC）對若干公開規定，以及對基金提供資金管理服務者依 1940 年投資顧問法加以規範外，企業退休基金之主管機關有三：

（1） 財政部：

企業提供退休基金之主要誘因之一是稅的優惠，美國內地稅法（internal revenue code）對稅捐優惠的相關條件有極繁複之規範，與 ERISA 重疊之處甚多，其相關之內容見以下各節之討論。而負責之單位為美國財政部之內地稅局（internal revenue services），相對於勞工部，其主要責任之劃分在有關資金提撥、參加者給付權之發生與確定等。而基金成立時其稅務地位之確定（是否符合免稅資格），亦屬其職責¹。

（2） 勞工部：

負 ERISA 執法之主要責任，其負責單位為其所屬之「退休金及福利給付局」（Office of Pension and Welfare Benefits Administration）發佈極多規章，其分配之主要責任為有關公開及報告規定、信賴責任及禁止交易等。該局有員工約八百人，在華府有二百二十五人，其餘在各地區辦事處（分為五個 district offices 及 10 個 regional offices）等。置局長（assistant secretary）一人，副局長（deputy assistant secretary）二人，分掌政策（policy）及營運（program operations），一級下屬單位有「政策及研究」（policy and research）、「計畫策劃、評估及經理」（program planning, evaluation and management）、「執法」（enforcement）、「章則及解釋」（regulations and

¹ 關於稅之問題，參看 Peter J. Wiedenbeck and Russell K. Osgood, Cases and Materials on Employee Benefits, West, 1996（簡稱 Wiedenbeck and Osgood）, c. 1。

interpretations)、「會計」(chief accountant)、「計畫服務」(program services)、「豁免決定」(exemption determinations)、「資訊經理」(information management)、「健康計畫標準及遵法協助」(health plan standards and compliance assistance)等。其所掌理之退休及福利計畫約七十萬個，涵蓋員工及退休人員有七千萬人（有分屬不同計畫或重複計算之情形）。

在執法方面，平均每年進行五千次調查，被認定違法者不及半數，多數未經訴訟，而以和解收場。出現最多之種類為在 401K 計畫中，雇主拖延撥發資金。在 1999 年為參加人（退休人員）取回之賠償達三億美元²。此外該局並以出版品及其他方式，對參加人提供教育與協助，並每年向美國國會提出工作報告³。

(3) 退休金給付保證公司 (Pension Benefits Guaranty Corporation)：

依 ERISA 第四編 (Title IV) 成立，對確定給付退休計畫提供保險，為獨立之公法人，受勞工部監督，但與勞工部、財政部分擔退休計畫之監理責任。設董事會，由勞工部長擔任董事會主席，財政部長及商務部長分任董事決定政策。下設總經理 (executive director) 負執行責任。其提供之保險分為「單一雇主計畫」(single employer program)，受保障者包括四萬二千個退休計畫之三千三百萬員工及退休人員，及「多雇主計畫」(multi-employer program)，受保障者包括二千個退休計畫之八百七十萬員工及退休人員。後者乃基於每一產業之勞資談判而設立。而「單一雇主計畫」之保費為每一參加人每年美金十九元，提撥不足 (underfunded) 之計畫依一定公式之變動費率加繳每一千元已確定給付權而未提撥者 (unfunded vested benefits) 為美金九元。「多雇主計畫」之保費則為每一參加人每年美金二元六角。對提撥不足之計畫有早期警告系統及加強監理計畫，在一九九九年，其保證給付之上限為每月美金 3051.14 元 (或美金 36,613.68 元一年)，每年均會加以調整。由於其風險受總體經濟變動影響甚大，難以如一般保險依大數法則或經驗法則加以估計，所以其營運二十五年來有二十一年為赤字，只有最近四年由於美國經濟景氣較好及修法對提撥給予誘因，方有盈餘⁴。

² 作者於 2000 年 5 月 18 日承財政部涉外法律室主任 Russell Munk 之安排，訪問美國勞工部退休金及福利給付局，承副局長 Alan Lebowitz 及政策與研究部門主管 Richard Hinz 接見，並提供相關資料，在此敬表謝意。

³ 其出版品如：“What you should know about your pension rights”、“Protect your pension: A quick reference guide”等。其最近之報告為 US Department of Labor, Pension and Welfare Benefits Administration, Employee Retirement Income Security Act 1998 Report to Congress。

⁴ 作者於 2000 年 5 月 17 日訪問該公司，承其研究部門之 David Crawford 先生及林正基先生接待並提供資料，在此敬表謝意。以上說明見 Pension Benefits Guaranty Corporation, 1998 annual report 及 PBGC Facts (3/99)。一般參看 John H. Langbein and Bruce A. Wolk, Pension and Employee

二、州法

各州之企業退休基金（計畫）均須依照聯邦法及 ERISA，如各州之信託法與 ERISA 衝突，則不再適用該信託法。但各地方政府公教人員之退休計畫，則免 ERISA 之適用，由各州訂立特別法加以規範，實務上多比照 ERISA 之規定。其受託人或為各州之財政廳長，或就個別基金分別成立受託人會，而由地方政府之財政首長任命或參與，屬於管理（management）與監理（supervision）合一之狀態，但在運作上依「謹慎投資人原則」，而有其獨立性，趨勢上則因為早期以財政首長為單一受託人易生流弊，而已有改革之勢⁵。

第二節 各州公共退休基金及其管理

一、州公共退休基金之重要性

據美國聯邦儲備局之統計，在一九九九年底，美國退休基金總資產為 10.4 兆美元（包括保險公司管理及由共同基金管理之 401K 計畫資產），較一九九四年成長 112.2%，其中私人退休計畫（包括聯邦公務員儲蓄計畫之 947 億美元）占 6.6 兆美元，在此當中，確定給付計畫與確定提撥計畫約各為 2.5 兆美元，但州及地方之退休基金（以確定給付為主）則有三兆美元⁶。在投資方面，以股票投資為主（約佔其資產的三分之二），比重高於私人確定計畫（約佔 56%）及私人確定提撥計畫（約佔 54%）。在股票投資方式上，對國內股票，以指數投資（passive or indexed investing）為主，因而在公司治理方面極為重視（見總論第七章第二節）。在國際投資亦居領先地位（如「加州公務員退休基金」投資國外已超過 20%），可說是退休基金實務之模範生，其運作值得重視。以下以「加州公務員退休基金」（California Public Employees' Retirement System, Calpers）及

Benefits Law, West, 1990 (Langbein and Wolk) c. 15; Wiedenbeck and Osgood, C 9E; James H. Smallhout, *The Uncertain Retirement: Securing Pension Promise in a World of Risk*, 1996 (Smallhout)。

⁵ “Nappier announces reforms” Pension and Investments (P & I), Jan 24, 2000, at 90（康內地克州於醜聞發生後改革，包括投資決策透明化、加強投資顧問委員會功能、禁止政治介入及業者對第三人付款之公開等）。

⁶ “US pension assets cross \$10 trillion, doubling in 5 years” P & I, March 20, 2000, at 1。由於計算基準之不同，InterSec Research 所做之估計，1999 年全球退休基金資產約為 13 兆美元，較 1994 年成長 95%，美國之退休基金資產則為 7.8 兆美元，較 1994 年年成長 140%，占全球退休基金資產之六成。日本退休基金資產為 1.5 兆美元，英國則為 1.4 兆美元。參見 Economist, May 20, 2000,

「加州教師退休基金」(California State Teachers' Retirement System, CalSTRS) 為例，說明其運作之法律架構⁷。

二、加州公務人員退休基金

(1) 州憲法的規定

加州州憲法第十六編第十七條 (Article XVI, Section 17) 規定州之各退休基金董事會對投資及其系統之行政有全權及信賴責任，並依下列規定：(a) 退休基金或退休系統之董事會對其資產有專屬及排他之信賴責任。董事會同時有使系統行政能迅速發放給付於參加人及其受益人之責任。公共退休基金或系統之資產屬於信託基金，其排他之目的在提供參加人及其受益人之給付，以及系統行政之合理開支；(b) 董事會對參加人及其受益人之義務優先於其他義務；(c) 董事會成員應因謹慎之人在類似地位並熟悉相關事項之注意、技能、謹慎及勤勉以履行其對退休基金之責任(謹慎投資人原則)；(d) 董事會成員應分散投資以降低損失之風險並增加收益，除非依當時情形不分散明顯合乎謹慎原則；(e) 董事會成員為使其資產合宜，而有精算之責任；(f) 董事會如有雇員選出之成員，則其數目、任期與選舉及免職非經選舉人過半數之認可，不得立法修改；(g) 州議會得以立法繼續禁止某項投資，但以合乎公共利益且不違反董事會依本節之注意義務及忠實義務為限；(h) 董事會之定義包括 board of administration, board of trustees, board of directors 及其他公共退休基金之決策機構 (governing body)。

以上憲法之規定保障退休基金之獨立性，以減少政治干預，將謹慎投資人原則入憲，並強調退休基金董事會之責任，以保護參加人。

(2) 組織及運作規範

加州公務人員退休基金之運作規定於加州公務人員退休法⁸第二章，其第一編 (Article I) 規定董事會 (Board of Administration) 之成員包括州政府人事局代表一人 (State Personnel Board)、人事行政廳廳長 (director of the Dept. of Personnel Administration)、主計長 (Controller)、財政廳廳長

at 139。

⁷ 承 William Mercer (退休基金顧問) 駐台代表 Mr. Louis Yen 之安排，作者於 2000 年 5 月 8 日訪問舊金山該公司 Mr. Robert Blum，對加州公共退休基金管理架構說明並提供有關資料，並安排於次日訪問加州教師基金之法務室主任 Chris Waddell 及主管公司治理之 Janice Hester Amey，深入訪談，獲益良多，在此敬表謝意。在 1999 年底，加州公共退休基金在世界三百大退休基金中占七個，其中「加州公務人員退休基金」(總資產 1558 億美元) 及「加州教師退休基金」(總資產 984 億美元) 分居第一及第五位。"World's 300 largest pension funds grew by 9% during 1999" P & I. Sep. 18, 2000, at 14(在 2000 年 10 月，此兩基金分別為 1710 億與 1160 億，P & I. Oct 2, 2000, at 2 & 3.)

⁸ California Public Employees' Retirement Law, Jan. 1, 2000, ch. 2, Administration of the System,

(State Treasurer)，由州長任命之人壽保險公司職員及主管訂約之官員 (an elected official of a contracting agency)，由州下院議長及上院規範委員會 (Senate Committee on Rules) 共同任命公眾代表一人，六名成員在董事會監督下由選舉產生：由本系統成員互選產生者二人，由州內工作中成員產生者二人，由學區雇員或郡教員局長互選產生一人，地方成員而非學區雇員或郡教育局長互選產生者一人，由本系統已退休之成員互選產生者一人 (第 20090 條)。任期為四年 (第 20095 條)，開會法定人數為七人，主席由董事互選產生 (第 20097 條)。董事會任命總經理 (executive officer)、經理 (assistant executive officers) 及其他必要職員，並決定其待遇 (第 20098 條)。董事會得授權其成員一人或多人組成之委員會或總經理履行其職權，而其所做之決定須向董事會報告，後者審查予以批准或否決。總經理亦得授權其下屬，除非董事會決議限制總經理個人履行之職權 (第 20099 條)。

第二編規定董事會之職權 (Article II, Power and Duties of the Board)，包括系統之經營與控制，規章之制訂，給付之決定或調整，受領人之決定，生命表、精算利率之決定，定期精算 (至少四年一次)，為決定權義之公聽等 (第 20120 至 20138 條)。

第三編規定董事會之信賴責任 (Article III, Fiduciary Duties)，禁止董事會成員或雇員在投資上有直接或間接之利益，為自己或他人向系統借款或存款，或為投資之背書人、保證人或義務人 (第 20150 條)。董事會、重要職員及雇員在履行職責時只能考慮系統參加人及受益人之利益，其目的在能對成員及受益人提供給付、支付行政之必要費用；減少雇主提供給付之成本，並在投資時盡謹慎投資人之義務 (第 20151 條)。提供服務者如有對董事會成員、系統職員或雇員有五十美元以上之禮物或二百五十美元以上之競選捐款時，須以書面公開，否則剝奪其參與資格 (第 20152.5 條)。董事會成員或職員在決定契約過程中不得對利益關人揭露，除非為評估過程之一部分；在投資交易評估時，利益關係人亦不得向董事會成員查詢，除非事前以書面向董事會或總經理說明其內容。參與聯絡之董事會成員亦應於決定前對董事會及總經理揭露其內容，違反規定者，由董事會作適當之處置 (第 20153 條)。

第五編為退休基金 (Article V, the Retirement Fund)，其性質為系統成員、退休成員及其受益人利益而設立、管理之信託基金 (第 20170 條)。董事會對基金有排他之控制、管理及投資之權限 (第 20171 條)，董事會得任用銀行或信託公司為基金之保管人，負責保管、交付、證券評價、投資表現報告及其他與投資相關之服務 (第 20172 條)。

第六編為投資 (Article VI, Investments) 規定董事會之權限，其決定以七票可決票定之，並得做成投資之規範決議，詳細說明可接受之投資範圍。在投資決定做成一年後，應公開之。立法者雖有若干優先投資之指示，但仍需依市場利率，並合乎謹慎投資人原則。董事會應雇用投資顧問，並在職員中任用專人監督其所投資公司之經營，作成投票之建議 (第 20190 條至 20210 條)。

第七編為記錄及報告 (Article VII, Records and Reports)，包括對州長及州議會之年度報告，其內容包括：(a)年度審計、系統資產分配策略之檢討、投資財經環境之檢討、一般投資策略報告、目前各項投資之成本及市價，包括年度內之處分；(b)不同資產種類之報酬率報告，包括過去五年、三年、一年之市價報酬率，不同資產報酬率之比較，本州內投資之成本及市價，保管及現金管理之檢討 (第 20232 條)、每季資產檢討 (第 20235 條) 等。

此外，加州管理法典 (California Code of Regulations) 亦有部分涉及退休法之條文，如可能涉及利益衝突之行為 (第 558 條之 incompatible Activities Statement)；涉及利益之報告 (第 560 條之 statement of economic interests)；涉及管理公共投資，應依 Form 721 Statement of Economic Interests 提出報告者包括：董事會成員、總經理 (Chief Executive Officer)、投資部經理 (Chief Investment Officer)、負責投資業務之助理總經理 (Assistant Executive Officer – Investment Operations)、投資部專員 (Principal Investment Officers, All Classes)、擔保投資專員 (Mortgage Investment Officer, All Classes)，以及依契約管理公共投資者。

有關加州公務人員退休基金涉及公司治理之活動，參看總論第七章第二節。

三、加州教師退休基金

1. 組織及規範運作

該基金運作規範規定於「教師退休法」(Teachers' Retirement Law)⁹。該法第三章規定退休基金之董事會 (Retirement Board)，其成員包括教育廳長 (Superintendent of Public Instruction)、主計長、財政廳長、金融局長 (Director

⁹ Teachers' Retirement Law, Jan. 1, 2000, Pts. 13, 13.5 and 14 of Division 1 of the California Education Code。而該基金董事會所訂立之章則，則被列入 California Code of Regulations。

of Finance)；學區或社區學院區董事局之成員一人；確定給付計畫或現金帳計畫之參加人三人。其分配如下：幼稚園或中小學教師二人，社區學院商學或經濟之講師一人，由州長在加州社區學院董事會所提供之名單中任命之；退休之會員一人；人壽公司職員一人，由州長任命，參議會同意，任期四年；銀行或儲蓄銀行富投資經驗之職員一人，由州長任命，參議會同意，任期四年；代表公眾者一人，由州長任命，參議會同意，任期四年；前述學區或社區學院董事會成員、退休成員、幼稚園及中小學教師之成員，由州長在教育廳長提出之名單中任命之，任期四年。董事長及副董事長由董事會成員互選之（第 22200 條）。與公務人員退休基金會成員多由選舉產生不同，教師退休基金會董事會成員則由州長任命，故後者較無工會等政治因素參與，反較專業而表現較佳¹⁰。

董事會決定政策及有關給付及計畫行政之相關事項，每季至少開會一次，由董事長（缺席則由副董事長）主持（第 22201 條）。法定出席人士為過半數，缺位則不予考慮，並以出席過半數為決議（第 22201.2 條）。系統之總經理為董事會之秘書，有作成往來文件及紀錄之責（第 22201.3），董事會全權控制資金行政，支出應經其授權並合乎法定目的為之（第 22202 條）。除加州憲法及法律另有規定外，董事會得自由裁量決定資產之投資，但以該項投資充分瞭解後合乎審慎原則為限（第 22203 條）。依規定於秘密會議作成之投資交易應以記名表決為之。董事會於投資交易作成後一年應於公開會議中揭露及報告該項投資（第 22203.5 條）。董事會得任命二或多名董事成立委員會，代行其職權。董事會授權總經理履行此等職責。除明示授與全權外，委員會或總經理應於次一會期向董事會報告，董事會可審查、批准或否決之（第 22208 條）。總理由董事會任免之（第 22209 條）。董事會有任用管理系統必要職員之權（第 22212 條）。董事會應每年雇用會計師審核其財務報表，並依一般公認會計原則及控制作成記錄及帳冊（第 22217 條、22218 條）。自 1995 年 3 月 1 日起，董事會應每年向州議會歲計委員會及金融局長報告過去一年之投資收益及系統之實際人事支出（payroll）（第 22218.5 條）。董事會為決定他人在系統之權利、義務或給付，得舉行公聽會，其程序依法律有關行政處分（Administrative Adjudication）之規定，但其時間、地點由董事會定之（第 22219 條）。董事會有權強迫證人出席作證（第 22220 條）。董事會為系統資產負債之評價或其他依法必要之決定或計算，應依精算師之建議，應採必要之生命表或其他表格或利率（第 22221 條）。如最新精算報告顯示調整不致增加正常成本（normal cost），董事會得依加州都會區物價指數調整死亡給付，並針對調整之數目在確定給付計畫之內容加以修改（adopt a plan amendment）（第 22222 條）。董事會成員如非確定給付計畫或現金帳計畫之參加人並為州長依第 22200 條所任命者，出

¹⁰ 2000 年 5 月 8 日訪談 William Mercer 之在三藩市投資部門主管 Mr. Robert Blum 時之說明。

席董事會或其委員會應支給出席費每日一百美元，及其他為履行其職責之必要旅行費用（第 22223 條）。確定給付計畫及現金帳給付計畫中，參加人被州長任命為董事會成員，或被董事會任命參加委員會或小組，其雇主應對其出席，核予足夠之公假（第 22224 條）。前條參加人應享之報酬，其雇主不得因其出席上述會議不能參加正常工作而加以削減，如因而應雇用代理人所增加之支出由退休基金補償之（第 22225 條）。

該法第三章規定信賴責任（Fiduciary Duties）。系統之董事會、職員及雇員對系統及計畫職責之履行應以計畫參加人及受益人之利益為依歸：(a)對參加人及受益人提供給付及行政之合理支出；(b)依謹慎之人在類似地位、熟悉類似狀況而應有之注意、技能、審慎及勤勉履行期職責；(c)將計畫投資加以分散，以降低重大損失之風險，除非依其情形不分散明顯符合審慎原則；(d)依系統及計畫之文件及章則（如符合本法）（第 22250 條），除雇主因事實上之錯誤而提撥，而得於發現錯誤一年後內請求返還外，系統之資產不得利益雇主，只限用於計畫參與人及受益人之給付與系統行政的合理費用（第 22251 條）。

除法律另有規定外，系統之董事會、職員或雇員不得明知或可得而支使系統從事交易如其乃直接或間接：(1)以不相當之對價與系統參加人或受益人作財產之買賣、交換或租賃；(2)對系統參加人或受益人以過低之利息或不充分之擔保作貸款或授信，或以過高之利息或過當之擔保，自系統參加人或受益人借款或取得授信；(3)以不相當之對價與系統參加人或受益人從事提供商品、服務與設施；(4)與計畫參加人、受益人移轉或為其利益使用計畫資產而對價不相當者；(5)代表系統向雇主取得雇主之證券、不動產或貸款（第 22252 條）。

此外，系統董事會、職員或雇員不得為下列行為：(a)為自己之利益或計算，而與系統及計畫資產交易；(b)以個人或其他身份，在涉及系統之交易中，為或代表與系統利益相反之一方，或與系統參加人利益相反之一方；(c)在涉及系統資產之交易中，為自己之計算，自為與系統交易之一方而取得對價（第 22253 條）。違反前三條規定之人，應賠償基金之損失，歸還其利益以及其他法院認為必要之救濟，包括免除其職務。但董事會及重要職員對職前，或離職後之行為，不必負此責任（第 22254 條）。第 22256 條規定董事及重要職員相互監督之責任，及違反時之連帶責任，如在選擇及監督投資經理人已盡責，則不必對其行為負責（第 22257 條）。如符合第 22250 條之規定，系統得對雇主發行之債券提供擔保（credit enhancement）（第 22260 條）。

第五章為行政，包括總經理之職責及授權（第 22300、22301 條），參加人保護官（Ombudsman）之設置（第 22302 條），參加人及受益人資料之保密（第 22306 條），對參加人之每年帳戶報告（第 22309 條）。精算報告及其後董事會對計畫應採之投資報酬率、提撥率、生命表、服務表等（第 22311 條），提撥率及年金給付之修正不得於決議日前生效（第 22311 條）。對州長及州議會之年度報告（第 22324 條，其內容類似上述公務員退休基金之規定）。

第六章為投資（Investments），包括系統獲得最佳投資專業之必要性（第 22350 條），應雇用配合投資組合之綜合專業投資顧問（第 22351 條）。如州公務員分類內無法提供必要之投資專業，得經州人事局之同意，由董事會雇用必要之投資經理人，並向州長、州議會及相關委員會報告契約之內容及費用，並每年提出（第 22352 條）。董事會至少應以契約雇用二個個別之投資顧問（第 22353 條）。雇員有公司治理專業之投資經理人或專職職員（第 22354 條）。

第七章為系統總部（System Headquarters）之取得、多餘空間之出租、會計等（第 22357-22380 條）。第八章為基金之設立或控制。

2. 公司治理之政策

加州教師退休基金對公司治理頗為積極，在內部設立單位專司每年股東會議投票委託書之處理（因其投資美國國內公司三千家，而業務極為繁忙），國外投資則由投資經理人依其基金之政策處理¹¹。此政策見於投資責任聲明（State Teachers' Retirement System: Statement of Investment Responsibility）¹²及企業投資之財務責任標準（Financial Responsibility Criteria for Corporate Investments）¹³。

（1）投資責任聲明：

投資政策應反應董事會之信賴責任在於提供參加人給付及系統行政成本之主要目的，公共退休基金之營運及投資活動相當公開，其社會責任亦較私營退休基金為重。除對參加人之信賴責任外，董事會有社會及倫理責任要求其投資之公司在營運上行為為符合高標準。對公司證券投資主要反應其報酬率使其為有吸引力之判斷，但亦可能被視為股東認同公司之政策或產品。系統為主要投資人，因而有能力影響其所投資之公司（哲學）。

¹¹ 2000 年 5 月 9 日對該基金訪談時之說明。

¹² Adopted by the Retirement Board Nov. 9, 1997.

¹³ Approved by Investment Committee and Ratified by Teachers' Retirement Board, Nov. 6, 1997.

基於上述之認定 (findings)，系統對投資政策責任有下列之原則：

- A. 保本及增加收益：為選擇及保留證券之基本原則。
- B. 非經濟因素：非經濟因素補充獲利之經濟因素。此指不直接涉及保本及增加收益之因素，其考慮之目的在確保系統之作為或不作為不致於造成、原諒或方便社會損害 (social injury)。
- C. 社會損害：指公司活動危及基本人權或尊嚴，包括僱傭之機會均等、住房機會及醫療、交通、教育及休閒之機會。
- D. 公司作為 (Corporation Practice)：如董事會認為公司作為對他人有嚴重之副作用 (side effects) 亦可能構成社會損害，包括環境損害 (如廢棄物之不當處分等) 壓迫人權 (如對獨裁國有系統壓迫人權者輸出武器、對使用強制勞工之國家輸出或購買商品)、危及健康 (如污染產品、罔顧員工工作環境等，但公司不對有交易關係之其他個體負責)。
- E. 系統採取措施以防止、減少或消除社會損害之程度視其持股之數量與損害之嚴重性而定。其指導原則 (Guidelines) 如下：

I. 在選擇投資時，對國內及國際投資：(a)不以社會責任為唯一標準；(b)應考慮社會因素是否影響投資之財務可行性 (financial advisability)，即是否對該公司財務有實質影響 (demonstrated negative effect on corporations, financial viability)；(c)一般而言，社會因素在所有財務標準滿足後方加以考慮。

II. 在行使股東權時：

(a)代理投票權：系統原則上應行使投票權，在涉及社會責任時如果棄權，應說明理由。對可能預防、減少或消除社會損害之股東會決議，應投票贊成，反之則應投反對票。如決議將使公司與同樣造成社會損害之對手在競爭上處於不利之地位時，系統應先探究公司是否以合理努力促成產業自動遵守 (社會責任)，如然則系統可以棄權，否則棄權之說明中應包括應遵守之勸告。系統作為主要股東將投票支持利益和哲學與系統相同者進入公司董事會，並經常監督公司作為是否遵守標準；

(b)其他股東權：董事會為補強投票權之行使，可採：①與公司書信往來；②與公司經營者及其他股東討論；③與經營者及其他股東達成協議，如報告或其他監督行為；④必要時提出股東會議案。

(c)程序：執行社會責任指導原則之責任授與投資委員會 (Investment Committee)，而最終的權力與責任仍在董事會。為決定社會損害是否存在，董事會應：①如經請求，准許系統參加人及公眾對董事會提出證詞；②與相關法律之主管機關建立溝通管道；③與受害人之代表接觸。

III. 制裁方面：

(a)如依(b)之救濟方法而仍無法取得公司改進之承諾。董事會應考慮於健全投資作法上，是否應不再做新的投資或撤資。作此決定之因素包括：
①經營者及主要股東一再拒絕支持改進之股東決議；②經營者拒絕透露作投資決定之必要資訊，尤其是有關可能作成社會損害之公司作法。

(b)造成社會損害之公司如從事有利於社會之活動，可不成為撤資之目標，如利大於弊時。但此點不表示原諒其所造成之社會損害，亦不妨害行使股東權以減少損害。

(2) 企業投資之財務責任標準

此等標準主要為涉及公司財務之投票指導原則，決定時仍應就個案加以考量，如國外市場之特性、資訊不足無法作成決定等。原則涉及持股經濟價值之問題上不應缺席，當事人應盡力取得資料，並保存投票之記錄，董事會決意無論直接或間接均行使投票權。

A. 查核會計師 (auditors)：如有理由相信公司之會計師輕忽其職責時，得投票不予續聘。

B. 董事會 (Board Directors)：

I. 原則上投票贊成公司每年改選董事會，而反對任期相錯 (staggered terms)。一旦股東會通過任期相錯，則被提名人應依資格及能力應選。

II. 原則上對合併之決議贊成以簡單多數決為之。更高之可決比率只有在合乎系統之財務利益時方予考慮。公司董事會之主要職責在為全體股東經營公司。

III. 任何候選人之資格應以其能為全體股東服務之能力為準。原則上系統支持公司董事長應獨立行使職權，不兼理公司行政之原則 (independent non-executive chairman)，且其過去五年與公司亦無實質僱傭關係。以任滿一年以上之董事其缺席率達百分之七十五者應投票反對其連任。在董事選舉時應考慮其財務表現，如相對於市場及產業之長期表現太差，得對全體董事投反對票。

IV. 原則上對空白限制董事及重要職員責任及賠償之請求予以反對 (如通常縱有重大過失仍予免責)，因其不符合全體股東之最佳利益。此外尚須注意：(a)如合法及狀況適宜，如符合「誠信原則」(good faith)得同意經營者提議增加對董事及重要職員因違反注意義務之補償。更廣之保障如有正當理由亦可加以支持；(b)如合法及情況適宜，對董事及重要職員抗辯不成立時之補償亦可贊成，除非法院認為不符誠信，且非為公司之最佳利益；(c)如合法及情況適宜，得投票反對公司建議消除或限制董事之過失責任，或其他超過合理標準之注意義務違反，除非市場或當地有通常相反之作法。

V. 如過半數董事候選人同時（或曾）為公司之重要職員，得對全體董事投反對票。如董事會過去對其監督未盡職，亦可對全體董事不予贊成，如無足夠資料，則依情況證據及當事者之判斷。

VI. 原則上反對內部董事收受規費（fees），對外部董事原則上反對其退休給付或股票選擇權，或贈與股票，除非當地另有習慣。但對董事支付股票而非現金待遇，則予贊同。

VII. 對有固有利益衝突之董事，如收受規費之投資銀行或法律顧問，則不予贊成。因外部董事應有獨立性以為全體股東服務。

VIII. 如經營者採取防衛措施以自我保護並妨礙合併，則對其全體提議之董事不予贊成。

IX. 在公司持股達二成之董事候選人視為內部董事。如多數董事候選人為內部董事或有利益衝突，則可對全體董事名單不予贊成。

X. 系統相信主要之審查（review）委員會，如提名、監督，以及報酬委員會，應完全由獨立董事組成。

XI. 對限制董事任期之提案，予以反對，要求董事持有一定數目之股票者，亦同。

C. 公司治理

I. 如有可能，應投票贊同累積投票制；II. 一般反對股東優先認股權而贊成取消此種權利之建議，但在不同市場可能有不同之考慮。

D. 經理人報酬

I. 股票選擇權及誘因報酬計畫應以激勵公司人員為目標。為確保此類計畫在成本或表現上之效率，應注意公司之表現，單純為配合稅法扣減規則之經理人報酬建議，原則上應予贊同，但例外如過大之授與、與表現之關連性不明、表現門檻過於寬大、與無確定比較標準則為例外。股票選擇權與他種長期誘因之結合（tandem stock option）、股票增值權、購買選擇權（purchased option：行使價低於授與時之公平市價，以授與價值之小部出售）則予以反對。

II. 對將達公司發行股份 10% 保留予經理人誘因之股票選擇權計畫予以反對，除非市場習慣許可。此一數字包括所有新舊計畫，以及已授與選擇權但尚未行使者。每年股東權益之沖淡不得多於百分之一。

III. 選擇權行使價格低於授與時之市價 85% 者予以投票反對。

原則上反對以貸款伴隨之股票選擇權計畫。IV.

V. 包括供其因行使而產生之納稅義務。

VI. 原則上亦反對限制股票選擇權計畫、股票贈與或其他安排如堆金字塔（pyramiding）、股票增值權或無現金行使，亦反對未經股東同意取代因股價下跌而行使價格過高之選擇權（underwater option）或重定其行使價格。

VII. 經理人指公司報酬最高之五個經理人，以及其他非以一般雇員而被列入經理人誘因報酬計畫者。

VIII. 公司有清楚解釋計畫效益之義務。

IX. 公司降低股票選擇權行使價格之建議予以嚴格審查，如因股價之全面下挫，正面考慮為可能，如股價相對於市場下跌，且其原因為經理部門之決策，則否決可能頗高。

X. 一般而言，在出售公司時提高報酬應予以反對，但可就個案另外加以考慮。

E. 受雇人報酬

原則上受雇人股票購買計畫、儲蓄及投資計畫，或儲蓄計畫如行使或購買價不低於授予或購買時公平市價之百分之八十五且並無貸款時，均應予以贊成。受雇人股權計畫（ESOP）如以公司之貸款取得，或占股權比率過高，或對股權或投票權稀釋過大，均應予以慎重考慮，如無特定正面利益，均不予贊同。股東建議對此投票之主張，則予以贊同。

F. 公司併購

I. 所有之要約應予評估，防衛措施原則上予以反對，包括：黃金降落傘（golden parachutes）、毒藥丸優先股（poison-pill preferred）、鎖住請求權（lock-up options）、超級多數決議、公平價格或最低價格規定、依持股加重其表決權、必須出席而非書面同意表決之規定、要約必先經由董事會或經理部門之同意方提股東會之規定等。此外下列有關董事會之規定亦同：增加董事名額由董事會決定；須經股東會超級多數決議；董事缺額由董事會任命而不必經股東會同意；規定董事需有正當理由方得經股東會以超級多數去職，並允許董事會任命全任期之補選董事；建立候選董事名單；只有董事長或董事會方有權召集臨時股東會之規定，或只有超級多數股東之請求方可召開，或增加股東會臨時會之法定人數；對目標公司及利害關係股東之交易採超級多數；將多數決議基於已發行股份而非實際投票數；規定如敵對收購者取得一定股權比例時，其他股東有權請求公司以一定價格購回其持股；規定董事會或經理部門在評估要約時應考慮社會經濟或其他因素，而非專注於價格因素；給予擔任董事長或總經理之董事第二張或可否同數時之決定性一票；改制他州立案以獲得要約收購之保護；發行新股於友善人士之手；舉大額之債以收購股份而危及公司之資本健全。

II. 如建議之主要目的在鞏固經營者權位，而將股東之控制權侵奪，則反對之。

III. 系統反對所謂「雜項決議」（Omnibus Resolutions），也就是將有利股東之一項決議與不利股東之他項決議一併表決。

IV. 反對授權董事會採取妨害之步驟，使此併購在財務上極端不利或極困

難，除非事前已獲股東同意。

V. 重新立案之建議應個案考慮。

G. 公司財務建議

I. 原則上增加發行股份之授權應限於未來十二個月之財務需要範圍內，除非有不得已之事由。為使股東對可能影響公司本質之併購有表達意見之機會，應使其對股份發行之授權或實際發行有控制力。較現有股份增加百分之十五之建議，原則上可予以支持。

II. 所有關係公司財務之建議均應由系統審慎考慮，公司有對其充分反應之責任。

第三節 受雇人退休收益保障法概說

一、企業退休金之發展

1875 年起美國企業開始對員工提供退休金，早期在運輸業（主要為鐵路公司），至 1929 年已有約 10% 之非農業員工在有提供退休金之公司服務。1905 年起，工會亦開始提供退休金，其後之經濟蕭條對產業及工會退休基金造成重大打擊，無力履行退休金承諾，1935 年之鐵路退休法（Railroad Retirement Act 1935）對鐵路員工提供準公共退休制，其他產業則降低給付、提高門檻，甚至結束退休計畫。二次大戰之工資管制無意中刺激退休金之提供以爭取員工，而稅法之優惠亦鼓勵公司提供退休金。在 1950 年至 1980 年間，私人退休計畫之涵蓋率由 25% 增至 48%，約有三千六百萬人受益¹⁴。

二、退休金計畫之類別及定義

受雇人收益退休保障法（ERISA）第三條第三款將「受雇人給付計畫」（employee benefits plan）定義為：「員工福利給付計畫」（employee welfare benefits plan）或「受雇人退休金給付計畫」（employee pension benefit plan）或兼具兩者之計畫。有系統將現金報酬延至僱傭終了後為退休金計畫（ERISA Section 3(2)(A)），提供特別給付（如醫藥、傷殘、死亡、失業、旅遊等），不論即時或延後皆為福利計畫（ERISA Section 3(1)）。能享受稅之優惠者為合格（qualified）計畫，反之則為不合格（non-qualified）。「確定提撥計畫」（defined

¹⁴ Wiedenbeck and Osgood, 71~77。

contribution plan) 亦稱「個人帳戶計畫」(individual account plan)，乃指對每一參加人提供個人帳戶，其給付基於對該帳戶提撥之金額及其上之收益、費用及任何對其他參加人之帳戶所為之沒入而分配入該帳戶之金額 (ERISA Section 3(34))。其他延後報酬之安排則屬「確定給付計畫」(defined benefit plan)(ERISA Section (35))。給付金額不必確定，只需有確定之公式為提撥或給付之依據。確定提撥由雇員，確定給付則由雇主承擔投資風險，而後者之規範遠較前者為嚴格¹⁵。

確定提撥計畫之典型為「現金購買退休金計畫」(money purchase pension plan)，不論雇主之獲利情形，每年需提撥參加人報酬之一定比例 (Treas. Reg. Sec. 1.401-1(b)(1)(i))。「利潤分享計畫」(profit sharing plan) 為確定提撥之一種，但提撥額可視利潤或公司董事會之裁量，但必須有一定之公式以分配提撥於參加人之帳戶。「股票紅利計畫」(stock bonus plan) 與「利潤分享計畫」同屬裁量之提撥計畫，但是以雇主股票之形式提撥。此二者均可包括現金或延付安排 (cash or deferred arrangement, CODA 也就是 401(K) 計畫)，容許受雇人將部分所得選擇提撥於計畫之個人帳戶中，而有延後付稅及累積退休所得之效¹⁶。

確定給付退休金計畫所用之公式通常有下列兩種：

(1) 單位法或年資法 (unit credit plan)

此一公式下之退休給付考慮：(a) 服務或參加期 (service factor)，即在該雇主服務或參加該退休計畫已有若干年；(b) 一定之百分比 (通常在百分之一至三間)；(c) 一定標準之報酬：可為工作期平均報酬、最高之三至五年平均報酬，或退職前一年之平均報酬。

(2) 單一法 (flat benefit plan)

此一公式則考慮：(a) 一定標準之報酬；(b) 一定之百分比，如百分之六十。通常需有最低之服務期 (如十年) 方能享受全額給付，不足期則其給付比例減少。由於所須之提撥繫於將來不確定之因素，確定給付計畫之提撥額須以精算定之。由於計畫成立前年資之承認 (part service credit)，可能造成積儲不足 (underfunded liability) 之情形，而須由最低積儲規定 (minimum funding rules) 加以處理¹⁷。

年金計畫 (annuity plan) 指透過向保險公司購買年金契約而成立之退休金計畫，其法律上之性質為契約而非信託 (IRC Secs. 403(a), 404(a)(2))。

另一分類為「單一雇主計畫」(single employer plan) 及「多雇主計畫」(multiemployer plan)，後者依針對多於一個雇主之勞資協約 (collective

¹⁵ Ibid 132~134

¹⁶ Ibid 135, 356~365

¹⁷ Ibid 135~136；有關退休基金之積儲規範，見 C.5.

bargaining agreement) 而成立，多於一個雇主有提撥義務。基於同一控制之企業則視為一個雇主。此種計畫多為工會所提供，常見於流動率較高之產業如建築業等，在協約內不同雇主之年資可累計計算給付，此類計畫在積儲基金上，有特殊之困難¹⁸。

三、ERISA 之立法意旨與涵蓋範圍

在 1990 年，受雇人之給付計畫約佔企業人事支出之 38.4%，其中有給假的約佔 10.5%（如計入工作日之休息期則為 12.9%），醫藥給付占 9.9%，其他依法之支付（如社會安全、醫藥及失業保險）占 8.8%，退休及儲蓄計畫之提撥占 5.5%。從稅收損失（tax expenditure）之角度來看，在 1994 會計年度，淨提撥及收益在合格退休計畫之扣除額達 553 億美元，為稅收損失之最大宗，高於雇主之醫藥給付扣除（367 億美元）¹⁹。

ERISA 並不涵蓋所有之受雇人給付計畫，凡不符合上述受雇人福利給付計畫或受雇人退休金給付計畫之定義者，即任何非退休金給付計畫而未列舉於福利計畫之定義者，均不在該法範圍之內，如無延付性質對員工之支給，或未在福利計畫法定列舉範圍者均是²⁰。

該法之立法意旨分見於第二條第二項：「本法之目的在保護州際商務及受雇人給付計畫參加人及其受益人之利益，而透過要求對參加人及受益人揭露及報告財務及其他相關資訊，以及建立受雇人給付計畫之受任人（fiduciaries）行為（conduct）、責任（responsibility）及義務（obligation）之標準，並規定向聯邦法院獲得適當之救濟及制裁。」及第二條第三項：「在此再申明本法之目的在保護州際商務、聯邦賦稅權，以及私人退休金計畫參加人及其受益人之利益，改善此等計畫之公平性及健全性，包括要求對已服務相當期間之受雇人已發生之給付權予以確定，滿足最低積儲標準，以及提供計畫終止之保險（plan termination insurance）。」

該法對受雇人給付之管理分兩個不同層次。較低之層次為對所有受雇人給付計畫之行政在三方面加以規範。首先，有關於報告及資訊揭露之規定需將計畫內容及財務向勞工部長、參加人及受益人提出（ERISA Sections 101~105）。其次，計畫受任人依信託法需遵守嚴格之行為規範（ERISA Sections 401(a), 401）。第三，聯邦法取代州法以規範退休金及福利計畫，聯邦法院並對

¹⁸ Ibid 136~137; C.9F

¹⁹ Ibid 161~162

²⁰ 如 Murphy v. Inesco Oil Co. 611 F. 2d 570(5 cir. 1980)案中基於鑽探利益對員工之紅利計畫立即支給，並無延付性質。一般參看 Wiedenbeck and Osgood 139~161。

執行 ERISA 規定（包括受任人或信賴責任）有排他之管轄權，而與參加人或受益人對計畫內容提出之訴訟則與州法官有共同之管轄權（ERISA Section 502(e)(1), 514）。進一步之規範則適用於退休金計畫，包括延後報酬計畫之最低標準，如參加人之資格不得嚴於二十一歲及一年服務期滿（ERISA Section 202(a)(1)(A)）、給付權於一定合理期間內需確定（如五年）（ERISA Section 203）、參加人配偶之保護（ERISA Section 205, 206(d)(3)）、參加人在計畫之利益之不可分性（inalienable）（ERISA Section 206(d)(1)）。此外，確定給付退休金計畫尚有最低給付權發生率（ERISA Section 204）、（基金）最低儲積標準（ERISA Section 301(a)(8), 302~308）、退休金給付保證公司（PBGC）之計畫終止保險（ERISA Section 4021(a), (b)(1)）及終止限制（ERISA Section 4041, 4041A）等。反之，ERISA 對福利計畫之「內容」則不加以規範，只對「行為」規範，對退休金計畫則兼及二者²¹（退休金計畫之公開義務及受任人責任請參看總論第三章第二節）。

第四節 退休計畫之參加

一、參加之資格

原則上雇主無提供退休金計畫之義務，退休金計畫只須一般有利於雇員，但其利益不必及於全體雇員，換言之，雇主可對雇員參加計畫之資格設限（eligibility rules），但限制之內容必須規定於計畫之書面文件（ERISA Section 402(a)(1), (b)(4); Treas. Reg. Sec. 1.401-1(a)(2)）。但此種設計上之限制，仍受法律之規範，即某些年齡及服務期限限制，只能在一定範圍內為有效（ERISA Sec. 202; IRC Sec. 410(a)）；如高所得參加人之比率遠高於低所得參加人時，計畫可能無法享受稅之優惠（IRC Sec. 410(b)）；此外計畫需滿足最低涵蓋標準；受益人不得少於五十人或員工之四成（IRC Section 401(a)(26)）。

二、年齡及服務期之限制

美國內地稅法禁止退休金計畫以長於一年之服務期，或高於二十一歲作為其參加條件。ERISA 更將此規定適用於多數不享稅法優惠之退休金計畫，但無積儲（unfunded）只適用於經理人員之退休金計畫（high hat plan）則不在此限（ERISA Sec. 201(2)）。此為最低標準，雇主可適用對受雇人更有利之標準。此外，亦不得有最高參加年齡之限制（IRC Sec. 410(a)(2), ERISA Sec. 202(a)(2)）。

²¹ Ibid 163~180

在計算服務期上，一年之服務期指受雇人在十二個月時期內至少有 1000 小時 (hour) 之服務。第一個十二月期間自開始受雇日計算。小時之計算可採真實計時 (hour counting)、相當時數 (hour equivalency methods)，或經過時間法 (elapsed time method)。工作中斷 (break in service)，指一定其間工作不滿 500 小時，可導致參加計畫延後，或中斷前之服務不列入計算其參加資格。但產假含照顧兒女假期在 501 小時內，不影響其參加資格。此外尚有照顧兒女及家人之不支薪假期、退伍軍人復職等例外規定。

雇員之開始參加日不得後於其滿足上述最低條件後之第一個計畫年度開始日或其滿足條件後之六個月內，以先者為準 (IRC Sec. 410(a)(4); ERISA Sec. 202(a)(4))。

在職參加人不一定給付權隨年資發生，確定提撥計畫得規定縱在一年內工作一千小時，如計畫年度最後一日不在職時其帳務不予提撥。確定給付計畫則必須對其發生給付權，在職少於一千小時則可不計，對已滿一千小時但非全期工作者，可依比例發生給付權²²。

三、涵蓋不得歧視之原則

為避免稅捐優惠主要有利於高所得員工，計畫必須滿足以下兩個標準之一：

(a)相對涵蓋標準 (relative coverage test)，即非高所得員工之受益比率，除以高所得員工的受益比率，其比率不低於百分之七十者²³；(b)平均給付標準 (average benefit test)：對所有非高所得員工之平均給付不得少於對高所得員工平均給付之七成。且需滿足勞工部之不歧視分類標準，其計算十分複雜，可將若干法人視為同一企業或將一法人分為若干產業，排除某類員工，或某類計畫（如經勞資協約而成立之計畫）。此種立法政策，從成本效益而言，十分可疑²⁴。此外 IRC Sec. 401(a)(26)尚有一絕對之涵蓋標準：計畫之最低受益人數為 40 人或所有員工之四成，以低者為準。其立法意旨乃為防止過多之小型計畫²⁵。

²² Ibid 184~201

²³ 其公式如下：計畫之百分比 (ratio percentage) = 受益之非高所得員工數在所有非高所得員工之比率，除以受益高所得員工在所有高所得員工的比率。

²⁴ Wiedenbeck and Osgood, 201~245

²⁵ Ibid 245~250

第五節 退休金之給付、權利確定與分發

一、退休金之給付

關於退休金計畫之參加人對給付內容有知的權利，已見總論第三章第二節²⁶。給付權發生之比率（rate of benefit accrual）則規定在美國內地稅法第 412 條第 2 項及 ERISA Sec.204，此類規定只適用於確定給付計畫。基本上可使用下列三種方法之一：

1. 百分比之三法（three percent method）：假定參加人在最早可能參加計畫之年齡參加，工作至六十五歲或計畫之正常退休年齡退休（以較先者為準），所得之給付為「百分之三法給付」，計畫符合該法如計畫年度終了，參加人發生之給付不少於「百分之三法給付的百分之三，乘以參加年度（不多於 33 又 1/3）」。

2. 133 又 1/3 百分法（133 1/3 percent rule）：即在後年度之給付權發生率不得高於在前年度的 133 1/3%。

3. 分數法（fractional rule）：即參加人發生之給付權不少於「分數法給付」（意義同「百分之三法給付」）乘以參加人在計畫參加年度，除以參加人工作至正常退休年度方離職所得之分數。

此三種方法容許不同程度之末期給付權之加重（backloading）²⁷。但由於設計不慎，或與 Social Security 整合，則可能不合於此三種方法²⁸。

給付不得歧視（benefit non-discrimination）原則規定於美國內地稅法第 401 條第一項第四款中，規定稅法適格計畫之提撥或給付不得優惠高所得之雇員。但基於一定比率公式（如薪資的百分之五）而得出之較高金額不構成優惠（IRC Sec.401(a)(5)B）。但超過一定金額之薪資不予計算（compensation cap, IRC 401(c)(17)）。依財政部之章則（Trea. Reg. Sec. 1.401(a)(4)-1），提撥或給付必須在數量上不歧視；計畫之給付享受（benefit availability）權利或特性必不得優惠高所得者；任何計畫修改或終止之效果不得有利於高所得者，其細節之計算極為複雜²⁹。

美國內地稅法第 415 條規定給付之限額，違反者將導致稅捐優惠的喪失。在計算限額時所有參加人在雇主不同之確定給付計畫之給付加總不得超過九萬

²⁶ 並請參看 Ibid 253~266.

²⁷ Ibid 267~273

²⁸ Revenue Ruling 78~252

²⁹ Wiedenbeck and Osgood, 273~368

美元（依通膨調整，在 1996 年為 12 萬元）或最高三年所得之百分之百（以少者為準）。在確定提撥計畫為三萬美元（依通膨調整）或報酬之百分之二十五，參加二者亦整合計算以免重複³⁰。

二、給付權之確定

給付權通常由一定在職期之經過而確定（vested）。不歧視規則通常規定應依一定之時間表（schedule）。美國內地稅法第 401 條第 1 項第 7 款、第 411 條及 ERISA 第 203 條規定對雇主提撥給付權之確定可採服務五年百分之百確定或三至七年比例確定（即三年確定比例為二成、四年四成、五年六成、六年八成、七年以上全部確定），兩種方法之一。雇員自己之提撥發生給付權則自始全部確定，不得剝奪（non-forfeitable）。已發生之給付權於未確定前離職，仍可能被剝奪。雇主可採對員工更有利之確定時間表。如計畫終止（或部分終止），在基金已積儲（funded）之程度內，已發生之給付權即確定。在法律限度內給付權確定時間表之制訂，屬退休計畫之設計問題，屬雇主之權利，不屬於其受任人之責任範圍，只有在退休計畫之行政及資產管理上，方有受任人責任問題（Bryant v. Food Lion Inc. 774F.Supp 1484(D.S.C.1991)）。在決定計畫是否部分終止，則考慮其受影響員工之百分比是否重大、經理部門決策之誠信等（Halliburton Company v. Commissioner, 100 T.C.216(1993)）。美國內地稅法第 411 條第 4 項第 6 款及 ERISA 第 204 條第 7 項並禁止以計畫之修正減少參加人已發生之給付權，包括提早退休給付或退休類補貼或給付之選擇權形式（限於修正前服務已發生之給付權）之取消或減少。經勞工部長許可，由於業務上之困難，修正得回溯一計畫年度生效（IRC Sec.412(c)(8)）³¹。

三、給付之分發（distribution）

財務部章則（Trea. Reg. Sec. 1.401-1）將適格計畫分為二類：(a)退休金計畫包括所有確定給付計畫以及現金購買確定提撥計畫，以及(b)利潤分享計畫及股票紅利計畫。前者必須對雇員退休後一定年限，通常為其在世期，規定確實可確定之給付（definitely determinable benefit）為有系統之支付（payment），並得規定傷殘退休金（disability pension）或附帶之死亡給付（incidental death benefits）。但不得規定通常不在退休計畫內之給付，如失業（layoff）、疾病（sickness）、意外（accident）、住院（hospitalization）或醫藥費用（medical expenses）。但第 401 條第 8 項所規定之醫藥給付則不在此限。後者則可分發累

³⁰ Ibid 368~385：確定給付或提撥計畫二者實際給付與最大給付系數之合不得大於一。

³¹ Ibid 543~626

積於計畫一定年度後之資金，到達一定年齡後，或發生一定事故後（如失業、疾病、傷殘、退休、死亡或離職）。後者亦得規定分配於受益人帳戶之金額，得使用於受益人或其家庭之附帶之人壽、意外或健康保險。

IRC Sec. 401(a)(13)及 ERISA Sec. 206(d)規定給付權利不得處分或分離（benefit...may not be assigned or alienated），以保護受益人或強調其屬人性。但有二例外：（I）合格家事命令（a qualified domestic relations order）下之支付；（II）以參加人或受益人已確定之給付權為擔保之貸款（其利率必須合理，通常為向計畫借款）。參加人或受益人之一般債權人或破產財團對此給付無權扣押或將其列入。

IRC Sec.4980A 對超額之分發（excess distribution）課以百分之十五的特產稅（excise tax）。超額分發指退休之分發（retirement distribution）在任何年度來自所有適格計畫之總數超過十五萬或十一萬二千五百美元（依通膨調整，在 1996 年為十五萬五千美元）部分。排除分發包括上述合格家事命令之支付、參加人或受益人死亡後之分發、參加人投資契約之分發、轉入其他退休帳戶（rolled over）之分發。IRC Sec.72(t)對退休計畫之分發課以額外百分之十的所得稅，但豁免下列之分發：受雇人五十九歲半後之分發；因受雇人死亡對受益人之分發；因受雇人傷殘之分發；在受雇人生存期（或其他與指定受益人共同生命期）內一系列相同之定期分發；其他五十五歲後之離職分發；若干受雇人股權計畫（ESOP）之股利分發。

IRC Sec.401(a)(14)及 ERISA Sec.206(a)規定除非參加人同意，給付至遲應於六十五歲或更早之正常退休年齡；參加之第十年度；或離職之最後發生者之計畫年度結束後六十日支付。為避免分發過於延後，IRC Sec.401(a)(9)規定參加人必須於到達七十歲半後之下一曆年收到給付；參加人所有之利益應於其生命期或統計預期生命期，或參加人或其指定受益人之共同生命期內分發；如參加人在分發前死亡，應於五年內全額付款，或於一年內開始付款而於指定受益人之生命期支付。

IRC Sec.402(a)及 72 規定計畫分派所課之所得稅，一般適用年金課稅之規定，一次支付亦折算為年金課稅，原則上視為一般所得而課稅³²。

³² Ibid 627~729

第六節 退休基金之積儲

一、最低提撥

提撥 (contribution) 與積儲 (funding) 為一體之二面，二者常交互使用。提撥為委託人 (settler)，即雇主或雇員將資金，通常為薪水之一定比例 (提撥率) 撥至退休基金之行為。對基金而言，即計畫或其基金之積儲。積儲率 (funding rate) 為基金已積儲之金額相對於計畫之給付責任之比率。在確定提撥計畫，依計畫所定之提撥率 (在現金購買計畫為薪資之一定百分比，在利潤分享計畫則依雇主之裁量) 撥入，即滿足法定之最低積儲標準 (minimum funding standards)，如有不足，除非有：一時實質上業務之困難，且合乎一定條件，需對其累積不足額 (accumulated funding deficiency) 課以百分之十之罰款 (IRC Sec.412(a)(1)(h), 4971, 412(d)(1))。

在 ERISA 制訂前，美國內稅局對適格之確定給付計畫，只要求每年提撥當年服務之成本及過去服務給付成本未積儲之利息。國會在制訂 ERISA 時為鼓勵企業對計畫設立前之年資加以承認 (past service credit)，故許其責任分四十年提撥，在該法生效後承認或增加之過去服務年資，則分三十年提撥 (ERISA Sec.302(b)(2)(B)(i)~(iii))。

計畫之精算積儲方式 (actuarial funding method) 類似企業生產設備之折舊 (deprecations)。後者為估計產生一定收入之成本，前者則為估計給付責任之總成本而將其分配於發生給付責任之各年度之方法。退休給付之公式考慮參加人之年資、報酬及退休年齡，未來之退休金只能基於若干假設，如服務之時間，未來報酬之增加、退休年齡、生命表等。如計畫提供附帶給付如傷殘所得或生命保險，則其可能率之估計亦應考慮。此等假設需合理 (IRC Sec.412(c)(3)) 並隨經驗而修正。ERISA 承認六種精算積儲方式，基本上可分為二類：①給付分配法 (benefit allocation method)：考慮依計畫內容參加人之全部給付其權利在本年度發生者為若干，以決定今年應積儲，含利息足以購買其退休時給付之金額，換言之全部預計給付依其發生時期而分配 (如採分數法三十年退休，總金額三十分之一為每年發生之給付)，由於越近退休之年賺取利息之時間越少，所以雇主對特定參加人之積儲義務隨年齡而增加；②「成本分配法」(cost allocation method)：此一方法乃預計參加人退休金之總成本而將其平均分配於各期間，或為一定之金額或其報酬之百分比，而不考慮給付權實際發生之比率，結果為一直線之積儲，與給付分配法相較，參加人之早年提撥較高。決定雇主最低積儲義務之假設中，利率關係最大。如假設利率為百分之七，減少兩個百分點可增

加退休金成本百分之六十，增加兩個百分點則幾可減少成本百分之四十（給付 = 提撥 + 收益。利率高表示收益高，故可以降低提撥，即雇主之成本）。

ERISA Sec.3(31)准許六種精算積儲方式，並禁止二種方式，其分類除以上之「給付分配」與「成本分配」之標準外，亦可視其對過去服務年資處理方式之不同（可視為產生額外之成本(supplemental liability)在一定年度內分攤；亦可平均分攤於參加人未來服務之年度），或對錯誤之調整方法不同而分別。

採用給付分配法之精算積儲方式為：「給付發生」(accrued benefit)或「單位計分法」(unit credit method)，此方法之每年成本依參加人之年齡而增加。由於考慮者為預計之未來給付，故採用最後年度或服務期平均薪資之計畫必考慮未來薪資之增加，並平均分配於每一服務之年度（包括過去服務年資），並依計畫之給付公式決定過去服務年資之補充責任。因誤差而生之精算利益或損失或假設之變更亦列入補充責任於五或十年內攤平。

採用成本分配法而性質屬個別法(individual methods)者有「進入年齡正常成本法」(entry age normal cost)，每一參加人之整體預期給付之成本（金額或薪資比例）平均分配於如當時成立，參加人將成為成員（進入年齡）及其假設退休年齡之各年度。於進入年齡時需決定每一參加人給付之預計精算現值，連同利息分擔各年（平均金額攤提(level dollars amortization)）。如採「百分比攤提」(level percentage of pay)，首先進入年齡預計給付之現值，以僱傭之基礎分級一年一元之年金之成本自進入年齡至退休年齡加以平均，其除數為現值。正常成本百分比則將進入年齡正常成本，除以參加人之分級進入年齡薪資。「個別平均保費成本法」(individual level premium cost method)將每一參加人之整體預計給付平均分配於參加人現在年齡及其預計退休年齡之各年度。此法不產生過去服務年資之補充責任，但產生較高之正常成本。

「整體成本法」(aggregate cost method)正常成本發生之計算不考慮個別參加人而以計畫之整體為基礎，而以薪資之百分比表示。正常成本發生率之產生為將全體參加人未來給付之現值除以全體參加人預計未來薪資之現值。此發生率再乘以每年全體薪資(total annual earnings)以決定計畫之開始正常成本。決定計畫開始後之成本發生，需對計畫資產（累積以抵銷過去發生之正常成本）加以承認。對計畫成立後之各年，其發生率之決定為整體未來給付之現值，扣除計畫資產後，除以未來薪資之現值。上述方法不產生補充責任，但精算師可使用個別成本法產生之補充責任。在採「現齡正常法」(attained age normal method)時，此種未積儲之補充責任自整體未來給付之現值中扣除以計算正常成本比例，此比例再乘以全部現在薪資以產生正常成本。而補充責任則另行攤提。依「凍結初期責任法」(frozen initial liability method)，此種未積儲之補充

責任在整體未來給付現值中扣除以計算其後之正常成本比例。過去法律規定每三年精算一次，目前則需每年精算一次（IRC Sec.423 (c) (9)）。在計算資產現值除公平市價外，得使用包括本年在內若干年之平均市值，一般而言如與目前公平市值相差不超過百分之二十，或五年平均值之百分之十五，均被接受。

IRC Sec.412(b)及 ERISA Sec.302(b)規定最低積儲標準下每一退休基金（計畫）需設立積儲標準帳戶（funding standard account），此帳戶之目的在容許年度間積儲之彈性。該帳戶應於每一計畫年度記入借方（charge），如該年之正常成本、補充責任之攤提等，貸方（credit）則為提撥金額及精算盈餘之攤提等。如無累積之積儲赤字（對該帳戶之累年累積借方大於貸方）。1987 年之法律為限制避稅，將積儲上限定為現行責任（current liability，即假設計畫現在終止之給付責任之現值），超過部分不得在稅基中扣除（ERISA Sec.302(c)(7)(A)、IRC Sec.412(c) (7)(A)、404(a)(1)(A)）。同年之立法（IRC Sec.412(l)及 ERISA Sec.302(d)）規定如過去年度涵蓋員工超過一百人，而單一雇主計畫之積儲率依假設終止基礎上不足百分之九十，其差額自 1987 年起需依十八年度攤提。在該年後積儲不足責任（unfunded new liability amount）之一定百分比應每年提撥（e.g. 積儲率在百分之六十或以下，此百分比為百分之三十）。因不能預計因素而發生之積儲不足之一部分亦應提撥。用以計算現行責任所使用之利率不得超過或低於計畫年度開始前四年發行之三十年公債之加權平均利率之百分之十。在 1999 年以後則為超過百分之五或低於百分之十（IRC Sec.412(b)(5)(B), 412(l)(7)(c)(i)）。1994 年之法律並規定需使用法定之生命表（IRC Sec.412(l)(7)(c)(ii)）。因假設變更而增加之積儲不足應分十二年攤提（IRC Sec.412(l)(3)(D)）。如雇主因業務之暫時困難，得向財政部請求暫免（waive）遵守最低積儲標準（IRC Sec.412(d)(1), ERISA Sec.303(a)）。如有計畫無法維持之危險時，其提撥責任可延長至十年攤提（IRC Sec.412(e), ERISA Sec.304(a)）。延後提撥需計息。雇主及其控制集團之成員需對提撥負連帶責任（IRC Sec.412(c)(11)），如不足超過一百萬美元，計畫對雇主及其控制集團之成員財產有留置權（IRC Sec.412(n), ERISA Sec.302(f)）。計畫參加人、受益人及受任人得請求執行 ERISA 相關條文（ERISA Sec.502(a)(3)）。單一雇主計畫如涵蓋一百個以上員工積儲不足需維持相當於過去一年支出之三倍流動資產（IRC Sec.412(m)(5)(A);(E)）³³。

二、積儲不足與給付保險制度

由於退休基金積儲制度法律之漏洞頗多，故 ERISA 設立確定給付計畫之給付保險制度，設立退休金給付保證公司（PBGC），為防止風險過大，有關積儲之規定亦逐步收緊，除限制計畫之自願結束，保證給付之限額等規定外，1994

³³ Ibid 386~437

年之法律對最低積儲亦加以新規範，包括新增給付之加速積儲、利率及生命表之限制等，而 1987 年新增之 IRC Sec.412(l)亦為保障此保險制度之健全。但多數確定給付計畫均已充分積儲而無違約之風險³⁴。

三、積儲狀況之揭露

ERISA 原來對積儲狀況之對參加人報告義務內容頗為簡陋，如簡略年度報告需說明計畫是否合乎該年之最低積儲標準，如積儲不足當年責任之七成，則報告其積儲之比率。1994 年之立法新增 ERISA Sec.4011，規定計畫積儲不足九成時，需通知參加人及受益人積儲之現況，以及如計畫終止，保險公司保證之限度。PBGC 亦提出標準之通知格式。

有關退休金會計之規定，1980 年財務會計準則委員會 (Financial Accounting Standards Board(FASB)) 發佈之「財務會計準則第三十五號」(Statement of Financial Accounting Standard No. 35, Accounting and Reporting by Defined Benefit Pension Plans) 規定確定給付退休計畫之財務報告。該準則只提供報告之標準，作用不大。1986 年 12 月之準則第八十七號，雇主之對退休金會計 (Employers Accounting for Pensions)，建立提供退休金給付之財務會計及報告標準³⁵。

四、提撥之形式

原則上提撥限於現金，但在利潤分享計畫或股票紅利計畫由於積儲屬雇主之裁量，可提撥無抵押權之現物。而「合格之個人帳戶計畫」在一定條件下可接受雇主之證券或不動產 (IRC Sec.4975(d)(B), ERISA Sec.408(e), 407(d)(3))。勞工部長可豁免「禁止交易」之規定而准許雇主之現物提撥 (ERISA Sec.408(a), IRC Sec.4975(c)(2)。如通用汽車公司為減少其計時雇員退休計畫積儲不足 180 億美元問題，建議提撥六十億美元之 Class E 普通股與四十億美元之現金獲准。接受此種提撥計畫受任人遵守有關「謹慎」專為參加人 (受雇人) 利益及「分散」之 ERISA 責任 (ERISA Sec.404(a))³⁶。

³⁴ Ibid 437~444

³⁵ Ibid 444~452

³⁶ Ibid 453~464

五、提撥之扣除

提撥之扣除規定於 IRC Sec.404，通常以業務費用而扣除 (Sec.162)，有時亦可以投資相關費用而扣除 (Sec.212)。該條規定扣除限於支付當年，並對數額加以限制。如積儲不足，可將不足數之提撥全扣除，如提撥已足，則限於現行責任之 150%，或已發生之責任 (accrued liability)，以少者為準，超過計畫資產之部分。現行責任指終止責任，已發生之責任指精算責任，後者可能遠超過前者。對確定提撥制，如為現金購買計畫，為依計畫當年應提撥之金額。利潤分享或股票紅利計畫，最多不得超過薪資的百分之十五，其計算個人部分薪資限十五萬美元年薪（依指數調整）方可計入。多個計畫整合計算不得超過所有涵蓋雇員年薪之百分之二十五³⁷。

六、返還雇主之限制

原則上已提撥至計畫之資金不得返還於雇主 (exclusive benefit rule(IRC. Sec.401(a)(2), ERISA Sec.403(c)(1))。但因事實錯誤，以稅法承諾為條件，或得扣除為條件之提撥不在此限 (ERISA Sec.403(c)(2))。確定給付計畫因計畫終止，多餘資金返還於雇主原則可以，但國會以課稅方式加以限制³⁸。

第七節 計畫之修正與終止

一、計畫之修正

為配合時代、職場及法律之變更，計畫提供人原則上有修改計畫之權。ERISA 第四〇二條第一項規定退休計畫應以書面設立，並指定受任人 (named fiduciaries) 以控制及管理計畫之行政及營運。同條第二項規定計畫應有程序以建立及執行配合計畫目標及本法規定之積儲政策；規定計畫營運及行政責任之分配程序；規定計畫修改之程序，以及有權修改計畫之人。第三項則規定一人可以充當計畫不同性質之受任人，而受任人就任何責任雇用顧問，或任命投資經理人。在 *Curtiss-Wright Corp. v. Schoonejongen*³⁹一案中，最高法院認為計畫

³⁷ Ibid 464~473

³⁸ Ibid 477~482

³⁹ 115 S. Ct 1223(1995)

中之保留條款：「公司保留隨時對計畫內容全部或一部修改之權」是滿足該條第二項第三款之規定，因為「公司」可為有權之人，而程序則依公司法原則由公司內部程序進行。該案涉及退休後健康給付之終止，該法主要針對退休給付，對福利計畫採低度管理之原則，而該案為頗單純之計畫，健康給付純屬公司之自願與額外之提供，均影響法院之決定。此修改計畫之條文亦適用於計畫之完全終止。

退休計畫之設計與修改屬公司之「委託人」(settler)功能，而非「受託人」或「受任人」之功能，無所謂違背受任人責任之問題⁴⁰。但 ERISA Sec204(g)及 IRC Sec.411(d)(6)禁止導致減少參加人已發生之給付權，包括可歸因於修正前服務之提早退休給付，或取消給付之選擇權利之修改。可能影響參加人已確定之給付權之確定表 (vesting schedule) 之修改亦不被容許 (IRC Sec.411(a)(10)(A); ERISA Sec.203(c)(1)(A))。對計畫無意中違反法律之內容准予修正，溯及既往生效 (IRC Sec.410(6))。

二、計畫之分立、合併與重編

公司併購後新之所有人可能需重新考慮員工退休給付之問題。其目的可能為降低成本、提高士氣或精簡行政。過渡期前雇主之計畫可能凍結或終結，新雇主之計畫在移轉日生效。或前雇主計畫之資產與負債移轉至新雇主之計畫，後者承擔已發生及新之給付。

IRC Sec.414(l)規定如確定提撥計畫分割，其後每一參加人帳戶之餘額在不同計畫之加總必須與分割前相同；分割後每一計畫之資產必須與該計畫所有參加人帳戶餘額相同。如確定提撥計畫合併，所有計畫資產必須合併，合併前所有帳戶餘額必須與合併計畫資產之公平市價相同；合併後每一參加人帳戶餘額必須與合併前各帳戶在不同計畫之餘額加總相同。在確定給付計畫，每一參加人已積儲之已發生給付權 (funded accrued benefit) 不得因此交易而減少。就分割而言，分割後之計畫必須充分積儲，如原始計畫在終止基礎上 (on a termination basis) 積儲不足，必須採步驟防止分割導致原積儲較佳計畫參加人之積儲給付權因而減少。

⁴⁰ Johnson v. Georgia-Pacific Corp. 19 F. 3d 1184(7 cir. 1994)。在該案公司為對抗收購要約，修改退休計畫，增加現職人員之給付，並予以確定 (vested) 以消化計畫之多餘資金。已退休人員主張亦應同享權利，且公司以違背其受任人責任。法院認為退休人員只能享受契約上之權利，而非計畫資產之所有權。但不同法院對計畫「修改」能否導致受任人責任之違反，看法未盡一致。Wiedenbeck and Osgood 745~746

三、計畫之終止

IRC Sec.411(d)(3)規定所有已發生之給付權在計畫終止時立即確定。在利潤分享計畫或股票紅利計畫提撥完全停止時，亦同。在確定提撥計畫，縱給付權剝奪，計畫資產亦不得返還於雇主。計畫終止，信託仍可能存在以依計畫條款，將給付分派參加人（凍結之計畫）。通常計畫在終止時修正，規定信託之清算，一次給付於所有參加人之帳戶。

原則上在確定給付計畫中，雇主在計畫終止時得取回滿足給付責任外之多餘資產。但考慮退休給付為延後之薪資，對退休給付增加以反應通膨之合理預期，以及稅務政策之觀點，法律上有眾多之限制。IRC Sec.401(a)(2)禁止所有對雇員及受益人之給付責任滿足前計畫資產之移出。原則上雇主只能於終止時取回因精算錯誤所致之結餘⁴¹（ERISA Sec.4044(d)(1)(C)）。並規定只有在信託文件明訂時，資產方得返還。計畫終止時，給付責任依 ERISA Sec.4041(b)(3)(A)可依下列方式履行：①計畫向保險公司以單一保費購買不得參加、不得贖回之年金契約提供給付；②不經參加人之同意，一次給付，如給付尚未至支付期，而給付現金值不超過三千五百美元；③更大之一次支付需經參加人及其配偶之同意。其年金現金值之計算使用規定之死亡表及分配日前一個月三十年公債利率。

IRC Sec.4980 規定返還雇主之金額需課百分之二十（1990 年修改，1988 年為百分之十五，1985 年為百分之十）不得扣除之特產稅，IRC Sec.4980(d)規定如計畫終結時未提供新計畫或增加給付，則稅率增加為百分之五十。

如確定給付計畫在積儲不足下終止，員工將蒙受損失（如雇主無履行給付責任之能力），故 ERISA 第四編（Title IV）規定確定給付計畫之保險。計畫終結其資產之分配採破產法之方式，給付請求權分為六類之優先權，對其餘不足支付之「不能剝奪之給付權」由給付保證公司（PBGC）以自己資金支付之，但有限制。依 ERISA Sec.4042(a)之規定，PBGC 為避免損失擴大，有終止計畫之權。如認為原計畫提供人（ERISA Sec.4041）或依 ERISA Sec.4042 終止計畫不當，亦有回復計畫之權（ERISA Sec.4047）。為防止不履行給付之任意終止，在原提供企業有能力支付時，其終止亦有限制⁴²。

⁴¹ Ibid 758~784

⁴² Ibid 787~840

第二章 英國

第一節 概說

一、退休金法的架構

除信託法及內地稅局之規範外，英國退休金主要由下列法律構成：(1)「1993年之退休計畫法」(Pension Schemes Act of 1993)，主要規範英國政府第二退休金外包(contracting out)之規範，在退休年齡前離開計畫員工之保護，退休金保護官或公斷人(pension ombudsman)等；(2)「1995年退休金法」(Pension Act, 1995)為最主要之法律，規定退休金計畫之主管機關及其職權，受託人、爭端之處理，基金之積儲，(兩性)平等待遇，計畫之修改，受益權之剝奪，破產及計畫之終止等；(3)「1999年之福利改革及退休金法」(Welfare Reform and Pensions Act 1999)於1999年11月制訂，規定離婚時配偶對退休金上之權利，受給付人破產時退休金之保護(不屬於破產財團)，以及雇主需提供新種退休金安排義務之原則(stakeholder pension)；(4)「1999年之僱傭關係法」(Employment Relations Act, enacted July 1999)規定非全職員工(part timers)平等保護之原則；(5)「兒童教養、退休金及社會安全法」(Child Support, Pensions, and Social Security Act, enacted July 2000)則規定新的第二政府退休金，修正由員工選出受託人、退休金保護官之職權，加強職業退休金管理局在清算之職權，規定退休金購買退休金計畫需對參加人依格式提出年度給付計算表，同時參加 stakeholder 及確定給付計畫之規範等⁴³。

二、歐盟政策及規範之影響

歐盟之憲章、指令(directive)及規則(regulation)及歐洲法院之判決，可直接或間接影響英國退休金相關法令。如羅馬條約第一一九條規定男女薪給需平等之規定於1990年5月17日 Barber 案判決認為包括退休金在內，為執行該判決英國雇主估計需增加五百億英鎊之負擔⁴⁴。為促進工人在歐體內之流動性，並避免會員國在僱傭政策上謀取不當之競爭利益。歐盟對會員國之國內法在社會安全、僱傭及貿易上加以干預。在社會安全方面，在協調政府退休金，企業

⁴³ 1 Ellison: Pensions Law and Practice Sec. 1.056; Pension Management, Sept. 2000 at 68, "Legal Update"; 並參考總論第三章第三節(英國)。

⁴⁴ Barber v. GRE Eg, Case c 262/88, [1990] ECR I-1889; [1991] 1 QB 344; 1 Ellison Sec. 1.066.

(補充)退休金及退休年齡之彈性化；在僱傭政策方面、在執行男女待遇平等之原則，保護雇員退休金在雇主破產時之地位，或被併購時雇員之權利，保護非全職或臨時員工之權利；在貿易方易，減少會員國間投資或退休金管理服務之障礙⁴⁵。

歐體亦在考慮建立全歐退休基金（如多國企業）之問題，最大之困難在課稅標準不一，多數國家採 EET（積蓄及投資所得免稅，給付時納稅），而有的國家如德國則反其道而行之，涉及稅收頗鉅，解決不易。歐洲法院亦認為某些層面具獨占性之退休基金，涉及違反公平交易法之問題。荷蘭之新稅法將准許對核准之外國退休計畫之提撥免稅，是第一個配合改革之國家⁴⁶。

在一九九一年歐盟發表「退休金指令草案」，希望對退休基金作全歐性之規範⁴⁷，其重點在於提供跨國投資服務的自由，以及退休基金作跨國投資的自由。至於退休計畫接受跨國參加人，則有待各國稅制配合方考慮。此指令仍容許限制八成資產於本國貨幣，其實並不理想，但由於法國等堅決反對而撤回。其進步之處在採謹慎投資人原則，而取消資產別上下限之規定，其原則為：(a)資產分配應配合負債之性質及其時間之長短，以及積儲之程度；並考慮投資組合整體之安全性、品質、流動性及收益性；(b)資產應充分分散以避免風險在組合投資之主要累積；(c)對企業本身之投資應限制於合理範圍。其後歐洲議會建議該指令應修改，包括：(a)退休基金受託人之半數應為參加人之代表；(b)資金資產應由獨立於雇主之保管人保管；(c)投資人應考慮對經濟長期發展之影響；(d)對企業本身之投資應限制在 15% 以內；(e)基金之剩餘 (surplus) 不得返還於雇主；(f)應有某種之破產保險。1997 年 6 月 Monti 委員提出綠皮書，討論會員國對退休基金投資之限制，於次年四月開會討論。1998 年 10 月歐洲議會同意綠皮書之目標，並要求歐洲執委會採步驟調和稅制以利全歐性退休金之設立。2000 年 10 月歐洲執委會提出新之退休金指令草案，其重點在許可退休金得在七成範圍內，投資於真實資產（如股票）並許其在三成之內，投資於非本國貨幣之資產⁴⁸。新的指令草案對反對原草案者，作了某種程度之讓步，且由於歐元之使用，其對非本國貨幣資產之限制，其實不大，但對於未加入歐元之英國，是增加其加入之壓力。

⁴⁵ 1 Ellison Secs. 1.067~1.074.

⁴⁶ 1 Ellison Secs. 1.075~1.076; "Pensions and Investments," Oct. 16 2000 at 4; "Pensions rules outlined by EU," Fin. Times, Oct. 2000 at 4.

⁴⁷ EC Commission, 16 Oct. 1991 COM(91)301 final, Proposal for a Council Directive on the Coordination of Laws, Regulations and Administrative Provisions Relating to the Freedom of Management and Investment of Funds Held by Institutions for Retirement Provision, sent by the Commission to the Council of Ministers, Nov. 1991.

⁴⁸ 1 Ellison Sec. 1.078; "EU to allow more investment freedom for Pension Funds" Fin Times, Oct. 2, 2000 at 16.

第二節 退休基金的種類

一、概說

提供第一層次保障之政府退休金 (state pension) 分為「基本退休金」(basic pension) 及「第二退休金」(state earnings related pensions, SERPs) 為隨收隨附制 (在 1994/95 會計年度, 國家保險費收入只夠支出之一半), 前者約相當於平均收入之百分之十六, 二者合計為百分之二十五。退休金依物價調整, 為確定給付制, 前者凡達到退休年齡, 依規定滿足納保費條件均得為請求。後者為依一定公式, 在收入一定限度內繳納保費, 在 1986 年後可外包至現金購買制之職業退休金或個人退休金計畫。英國工黨政府並考慮最終廢止 SERPs 而由以需要 (means tested) 為基準之第二國家退休金 (Second State Pension) 取代⁴⁹。

由政府提供第二層次保障之職業退休金有中央公務員退休金計畫 (civil service pension scheme) 及地方公務員退休金計畫 (local authority schemes)。前者為確定給付, 雙方提撥 (雇員提撥 1.5%, 其餘由雇主提撥), 隨收隨附之退休金, 參加人約有一百二十五萬人。將來擬改為確定給付與確定提撥混合制, 新雇員只能參加新制, 原有員工則可在新舊二制之選擇。新制可能減少不必要之給付種類, 或增加員工提撥比例⁵⁰。後者為有積儲基金之確定給付制, 由中央政府規範, 其積儲之法定比率為 75% 而非 100%, 會計無法符合一般規範者需公開, 投資可雇用外部資金經理人, 其投資組合每三個月檢討一次, 並定期評估經理人。趨勢為中央將交由地方政府自行規範, 而 75% 之積儲比將依歐盟規範提升為 100%⁵¹。

由私人企業所提供之職業退休金計畫可以是「中央集合型」(centralized schemes), 乃由公會 (trade association)、工會或其他組織所提供, 不限於同一產業者, 可以是確定給付或確定提撥制⁵²。最普遍者為單一雇主提供之職業退休金計畫, 主要採確定給付制 (佔八成以上), 近年確定提撥制有增加之趨勢。雇主是否提供退休金計畫為自願 (但參看 stakeholder 之發展), 自 1998 年後, 員工是否參加退休計畫亦為自願 (新進適格員工不參加者約有 10%)⁵³。

⁴⁹ Ellison, c.3。此外尚有不需交保費之退休金, 如在軍中負傷退役者, 及依歐盟規定在一個以上會員國工作之 migrant worker 之保障及防止重複給付之規定 (Regulation 1408/71), 見 2 Ellison Secs. 3.181~3.184 (War Pensions) 及 Secs. 3.185~3.210(EU)。

⁵⁰ "Civil service ends consultation on new hybrid pension scheme", Pensions Management, July 1999 at 10.

⁵¹ 1 Ellison Secs. 2.021~2.025 at 29.

⁵² 1 Ellison Secs. 2.030~2.033 at 49.

⁵³ Ellison, c.5.

較特殊者為個人退休金計畫（personal pensions），包括自行執業（self-employed）或不能享受退休金受雇人之個人年金計畫，以及本可參加企業之職業退休金計畫而選擇參加獨立之個人退休金，或參加企業之退休金計畫而額外加自願提撥者（見後）⁵⁴。最新之發展為依 1999 年立法，將在 2001 年 4 月實施之「利害關係人退休金」（stakeholder pension），透過低費用、規格化及雇主之配合義務，以鼓勵低所得者之退休積儲（見後）⁵⁵。

據 1996 年之一項調查，提供最後薪資、確定給付制之計畫約為 84%，混合型者 2%，現金購買、確定提撥者為 12%，集合個人退休金（groups personal pension，亦為確定提撥制）為 2%。預估將來第一種將減少，其他三種將為增加之趨勢⁵⁶。私人退休金（含個人退休金）之涵蓋率約為工作人口的三分之二。

二、個人退休金計畫

個人退休金是相對於集體提供之職業退休金計畫而言，為強調其獨立性與選擇，原來只適用於自行執業者或受顧而無法參加職業退休金者，後來再擴及於希望脫離職業退休金計畫者，或自國家 SERPs 退休金轉出（contract out of SERPs）者，實際提供資金管理服務者不限於原來之保險業，而擴及其他法律許可之金融業者所提供之特定金融產品。凡七十五歲以內之人，可以在所得 17.5% 之限度內，參加個人退休金，但需：(a) 有相關之所得（relevant earnings）；或 (b) 自其他退休金安排轉入個人退休金計畫；或 (c) 為職業退休金計畫參加人，希望能有一計畫能就額外政府退休金給付作最低之提撥。個人退休金為確定提撥制，其方式（options）約有下列幾種：

- ① 純粹之個人退休金；
- ② 提供政府給付之個人退休金⁵⁷；
- ③ 合夥之年金（partnership annuity）⁵⁸；
- ④ 繼續之自行執業者年金（continuing self-employed annuity）：自 1988 年 7 月 1 日後不能新參加；
- ⑤ 自行決定投資標的之個人年金（Self-Invested Personal Pensions, SIPP），基本上為不收佣金之產品，其標的須經英國內稅局之退休金計畫室（Pension

⁵⁴ Ellison, c.4.

⁵⁵ 1 Ellison Secs. 2.100~2.107.

⁵⁶ 1 Ellison Sec. 2.005 C.

⁵⁷ 1 Ellison Secs. 4.030, 4.194.

⁵⁸ 1 Ellison Secs. 4.346~4.423.

Scheme Office) 表列核准⁵⁹。

⑥ 集體個人退休金 (group personal pension)：其產品提供者經雇主之推薦⁶⁰。

三、利益關係人退休金

在 1999 年 11 月立法之「福利改革及退休金法」中規定之利益關係人退休金 (stakeholder pension)，是為鼓勵低收入人士儲蓄退休金之一種低成本、有保障之退休金規格，目前立法只規定雇主之配合義務，將來可能演變成如澳洲之強制確定提撥制職業退休金，其主要內容如下⁶¹：

1. 最低標準：

最高之每年管理費用不得超過百分之一（如需個別建議，可另收費）；每月最低提撥額二十英鎊；提撥次數無最低限制；計畫應有備用投資標的之安排 (default choice)；加入及退出不得收費。合稱為 CAT (cost, access and terms) 標準。

2. 管理架構 (Governance)：

計畫之管理架構必須確保為參加人之利益而經營，遵守最低標準及其他有關規定，提供高品質之服務與資訊。以信託為基礎之計畫不得以財務狀況，提撥金額或方式限制參加人，但得以雇主別或產業/公會別 (affinity group) 限制。非以信託為基礎之計畫則不得對參加人作任何限制。所有計畫必須有「投資原則聲明」(Statement of Investment Principles)，其提供之投資選擇必須符合「適宜」(suitability) 及「多元」(diversification) 之原則，並在參加人不作選擇時有備用選擇。

職業退休金計畫或個人退休金計畫得向退休金計畫主管機關 (OPRA) 登記為利益關係人退休金需符合法定條件，包括依信託或其他准許之架構而成立；為現金購買之給付 (確定提撥制)；遵守 1995 年退休金法所規定之最低標準及公開義務；接受其他核准安排之轉入並須經稅法許可。服務提供者仍受金融總署 (Financial Service Authority, FSA) 之管理 (主要為依契約法之架構)。信託法之受託人則受 OPRA 管理。各類利益關係人退休金之推銷則受 FSA 管理。

⁵⁹ 1 Ellison Secs. 4.032-4.033.

⁶⁰ 1 Ellison Secs. 4.034.

⁶¹ 1 Ellison Secs. 2.100-2.107; "countdown to stakeholder", Pensions Management(special supplement), April 2000; "stakeholder pensions guide", Pensions Management(special supplement), May 2000; "stakeholder solutions guide", Pensions Management(special supplement), October 2000.

3. 雇主之義務

豁免規範之雇主包括：雇員少於五人者；雇員所得均少於國家保險納費之最低標準者；已提供符合標準之雇主職業退休金計畫或集體個人退休金計畫者。此種標準符合標準之計畫之規則則需容許十八歲以上之員工均可參加（但五年內將達正常退休年齡者不在此限），參加之等待期在十二個月以內者。如提供之計畫為集體個人退休計畫者，雇主之提撥不得少於百分之三。

對不符合豁免規定之雇主，可將其現行計畫修改以滿足新規定，或維持原計畫而提供相關雇員參加利益關係人退休金之機會（指定一向 OPRA 註冊之計畫並與員工諮詢後為之，但不需對該計畫之表現負責，但有代參加員工之提撥扣款等義務）。另一選擇為將現行之現金購買職業退休金計畫轉換為新制之利益關係人退休金計畫。如雇主無現行退休金計畫，得需提供雇員參加利益關係人退休金計畫，但自行建立新之利益關係人退休金計畫。中低收入之員工，在有未使用完畢之免稅額範圍內，縱已參加職業退休金計畫，仍可以另行參加利益關係人退休金計畫⁶²。

如此新規定未能達到增加中低收入之員工退休儲蓄之目的，政府可能參考澳洲推動確定提撥制退休金之經驗，強制雇主提撥及建立利益關係人退休金計畫。依澳洲經驗，在九〇年代初雇主提撥 3%，目前為 7%，至 2002 年將增至 9%。相較於八〇年代中期只有 37% 之雇員參加率，目前雇員之參加率已達 90%。但雇員有自願提撥者則只有 50%。自行執業者由於無強制參加義務，有退休金儲蓄者僅四成⁶³。

4. 稅制

原規定參加人每年提撥之免稅額為三千六百英鎊或收入之全部（少者為準），停止工作者在五年內仍可繼續提撥。依新之確定提撥整合稅制，提撥限額為三千六百英鎊或個人退休金限額（依年齡為法定可計收入之 17.5% 至 40%），以多者為準。

四、個人退休帳戶

個人退休帳戶（individual pension account）並非一種新的退休金計畫，只是個人退休金計畫之一種新之選擇或包裝，可以使中低所得者較有效率地儲蓄退休金。在此帳戶下之開放型投資公司（Oeics）受益憑證之投資可免 0.5% 之印

⁶² “Decent Proposals”(partial concurrency), Pensions Management, April 2000 at 62.

⁶³ “Compulsion – is it the only answer?”, Pensions Management(special supplement)Oct. 2000 at 15.

花稅。英國政府希望可以類似美國 401K 計畫之成功⁶⁴。

第三節 計畫之設立、修正與終止

一、計畫之設立

退休金計畫申請之許可需先經英國內稅局退休計畫室 (Pension Schemes Office)，由計畫之「行政者」(administrator) — 通常為雇主、保險公司或顧問，將設立之文件、規則、帳目及精算報告提出，其目的需為提供退休給付。計畫成立需至少有雇主提撥之支付，信託宣言之簽署及對參加人將計畫內容傳達。申請至遲需於第一納稅年度結束前提出，事實上有六個月之寬限期⁶⁵。

二、計畫之修正

1995 年退休金法第六十七條禁止影響參加人既得權益 (entitlement and accrued right) — 應指已確定之給付權及提早退休權等。六十九至七十一條則授權主管機關於計畫文件無授權時，核准計畫之修正⁶⁶。

三、計畫之終止

原則上雇主如有於信託條款上保留權利，可以終止退休計畫取回剩餘，但不得影響雇員既有之權利。1995 年退休金法有關計畫終止之條文有⁶⁷：

1. 第十一條規定主管機關(OPRA)得為多數參加人之權益終止計畫(如無 OPRA 參與將無法終止時)；
2. 第三十八條規定受託人如認為終止計畫時機不宜(如購買年金價格過高)可以繼續計畫之運作，但前提為計畫積儲達到最低標準(MFR)，有能力逐步履行責任；
3. 第七十五條規定計畫資產不足履行責任時，不足數為雇主對受託人之負債，

⁶⁴ “New PIA will offer greater freedom says Treasury”, Pensions Management, Aug. 2000 at 11; “More questions than answers”, Pensions Management, Sept. 2000 at 62.

⁶⁵ 1 Ellison Secs. 6.018, 6.031~6.032.

⁶⁶ 1 Ellison Secs. 7.001~7.026~28; Ken Dierden and David Pollard, The Guide to the Pensions Act 1995, c.4.

但此種債在雇主之破產財團無優先權；

4. 第七十三條規定計畫終止時資產分配之優先次序為：必要之費用；參加人額外志願提撥之給付（AVC benefits）；支付中之退休金及已確定之給付權（如一次支付退休金或對遺屬之附條件給付，但不包括未來退休金之調整）；給付權已發生之退休金包括年資不滿二年提撥之退回，但不包括退休金之增加；前二項退休金之調整增加額；餘下之資產則依計畫之規則處分。
5. 第七十四條規定受託人於計畫終止時可以以下列方式解除責任：(a)將責任移轉於另一職業退休金計畫；(b)移轉於個人退休金；(c)自保險公司購買年金；(d)其他法定之安排。
6. 第七十六條規定如計畫終止時計畫規則容許支付予雇主時，多餘資產於滿足下列條件後可予返還：(a)計畫之責任已完全履行；(b)得將資產分配於雇主外他人之權力已行使或決定不行使；(c)所有退休金應每年依物價指數或內稅局之規定調整；(d)應將返還剩餘予雇主之決定通知參加人。
7. 第七十七條規定受託人於剩餘將以無主物歸政府時（如計畫明確宣示資產不得返還雇主），得先增加參加人之給付。

第四節 退休計畫之給付

一、給付權之保障及轉讓之限制

1995 年退休金法的相關規定如下⁶⁷：

1. 第九十一條規定職業退休金計畫之權利（entitlement）或已發生之給付權，除合乎特定例外，不得轉讓、交換、放棄、供擔保、為留置權或抵銷權之標的、一切相關之契約均不得執行（unenforceable），此權利亦不轉入破產財團（does not pass to a trustee on bankruptcy）。例外為對遺屬之移轉；退休時或退休後或重病時給付之交換；於特定情形交換對遺屬之給付等。對留置、抵銷之例外為對雇主之債務及特定犯罪行為。
2. 第九十二條規定職業退休金計畫之權利或已發生之給付權不得剝奪之原則，但有若干例外，如破產，此時給付可支付於下列人之一或所有下列人：破產之參加人；該參加人之配偶；依賴破產人為生之人或其他法定之人。此規定之目的為保障破產參加人家族之生活。其他得剝奪之情形包括在退休金應支付前犯重罪（叛國罪或判十年以上之罪）。
3. 第九十三條規定此權利如對雇主犯刑事、過失或詐欺致對雇主負償還責任時

⁶⁷ Dierden and Pollard c.30.

⁶⁸ Ibid c.3.

可剝奪。

4. 第九十五條為防止破產人濫用第九十一條保障，規定法院得經破產財團管理人之申請，對破產前五年提撥之請求權，但只得在該提撥過份而有害於債權人，方得為之。

二、離婚時配偶之權利

退休金給付對頗多家庭而言，是僅次於自有住宅之財產。參加人之配偶在離婚時將喪失兩項權利：參加人死亡時之遺屬退休金；以及參加人在工作期死亡之一次給付。參加人離婚時其退休金權利之分配有三種方法：(a)將兩人所有財產一併考慮，如參加人可保留其本身之退休金，而將自有住宅分配給配偶 (balancing/offsetting)；(2)命退休計畫管理人將參加人退休金給付之一部支付其配偶 (earmarking)，其弊為支付繫於參加人，如支付開始日，甚至可能因參加人之死亡而喪失權利；(3)較現代之作法為於離婚時將給付權分割為獨立之二份 (splitting/sharing) 或二人均成為計畫之參加人，或前配偶將其一份轉至其他退休金計畫 (如 personal pension 或 stakeholder pension)。1995 年退休金法於第一六六條採(1)或(2)法。1999 年之福利改革及退休金法則增加(3)，但不排除(1)(2)兩法⁶⁹。

三、給付之保全、調整與轉帳

在退休前離職或離開原退休計畫 (early leavers) 之員工，不論自願或被迫 (如公司合併或計畫終止)，可能發生之問題為給付可能被剝奪；或因通貨膨脹減少購買力 (發生於尚未到達退休年齡，需屆時能領取退休金)；或給付無法移轉至其他計畫 (因原計畫或新計畫無移出或移入之規定)。解決之道為在法律上保全其給付權，依物價指數調整，及依給付權現金值移轉之權利⁷⁰。原則上服務滿二年，已發生之給付權即確定，且無年齡限制，不得剝奪。給付權按年依消費者物價指數調整，以 5% 為上限。計畫間依移轉值 (transfer value) 移轉之權予以保障，受託人應於限期日內提供估計值及保證值 (二個月內有效) 及實際移轉，如計畫提撥不足，可依比例降低，其內容分別規定於 1993 年之退休計畫法及 1995 年之退休金法。

⁶⁹ Ibid c.3; 2 Ellison, c.21; "What's mine is half yours", Pensions Management, June 2000 at 60.

⁷⁰ 2 Ellison c.18; Dierden and Pollard cs.11 and 25.

四、補償基金

為避免道德風險，一九九五年退休金法不採美國給付保險之方式，而是採在特定情形下，給予補償之方式。透過退休計畫收費建立補償基金，由獨立之補償局管理（由退休金保護官兼任主席）⁷¹。該法第八十一條規定補償前提為：(a)計畫需為信託形式；(b)雇主已破產；(c)計畫之資產減少而有合理理由相信是由於「法定犯行」(prescribed offence)所致。主要指管理資產之雇主、受託人、資金經理人等之詐欺、侵佔或不法處分等行為，但不包括一般之違反信託本旨(breach of trust)或不當之投資決定；(d)如為與薪資有關之信託計畫、資產之價值低於責任金額之九成；(e)考量一切情形後，參加人獲得補償為合理者。補償請求應於雇主破產一年內或計畫之會計師、精算師、受託人明知或可得而知資產價值減少已發生，以發生後者為準（第八十二條）。補償額不得超過損失之九成或（在與薪資有關之計畫）在計算日(settlement date)時能使計畫資產恢復至責任金額九成之支付（第八十三條）。政府得以章則修改補償條款始能配合現金購買計畫或其他混合型計畫之需要（第八十六條）。有關補償局(Compensation Board)之組織與職權規定於第七十八條至第八十條。

第五節 由雇員選出之受託人

一、一九九五年退休金法

為保障退休金之安全，除加強監管，及加重受託人、資金經理人、精算師等之責任外（見總論第三章第三節）⁷²，該法並規定由員工選出部分受託人之原則，以保護計畫之參加人⁷³：

1. 除雇主建議另作安排(opt-out)並經員工同意外，計畫之受託人應作適當安排選出三分之一之員工代表為受託人（不得少於二人），其任期為三至六年，雇主得否決非員工之員工代表受託人，員工受託人連選得連任，非經其他全

⁷¹ Dierden and Pollard cs. 5 and 14.

⁷² 一般參看 Ibid cs. 1(administration), 2(advisor), 7(disclosure), 13(investment management), 22(regulator), 23(self-investment), 26 and 27(trustee)。2 Ellison cs. 12(supervision and reporting), 14(trustees), 17(managers and advisers).

⁷³ Dierden and Pollard c.15; 2 Ellison Secs. 14.010~14.013-14。在該法前有權任命受託人之人（通常為雇主）可自由任命有行為能力之人為受託人，雖然實務上頗多較大之退休計畫均有員工代表由選擇或任命方式，出任受託人。法律上之限制包括：小型由參加人指示運用之計畫（small self-administered schemes）以及雇主破產時，需任命獨立之受託人。

體受託人之同意，不得由雇主解職（一般規定於該法第十六條至第二十一條）。

2. 受託人作上述安排之程序為首先通知全體在職員工（active member）上述權利，並提出具體建議（如受託人共九人，六人由雇主任命，三人由員工選出，任期三年），如建議未受百分之十或一千員工反對即成立，如受反對則由員工投票，以普通多數通過，即由員工提名，超過應選人數即投票，否則自動當選，受託人應做紀錄（第十六條）；
3. 雇主有不同之安排須經員工同 2. 之程序同意（第十七條）；
4. 如法人為受託人，該法人與雇主有關時（connected），依個人為受託人同樣之程序。

二、二〇〇〇年之兒童教養、退休金及社會安全法

1998 年政府提出綠皮書⁷⁴，建議廢除雇主作不同意安排之規定，所有計畫均須有三分之一受託人由員工選出。較大型成熟之計畫需保留一席受託人予正領取退休金之已退休員中。該建議已納入於二〇〇〇年七月立法之「兒童教養、退休金及社會安全法」（Child Support Pensions and Social Security Act, enacted July 2000）⁷⁵。

第六節 基金的積儲

一、一九九五年退休金法

在退休金法規定最低積儲標準（minimum funding requirement, MFR）前，英國並無法定之積儲標準，只有內稅局規定合格之職業退休金計畫雇主至少需提撥基金積儲之 10%，每三年半由精算師對積儲情形精算一次，並限制過度積儲；在國家退休金外包予職業退休金時，每隔三年需取得精算證明可保障最低保證退休金（GMP）及對參加人之公開規定。一般確定給付制之私人職業退休金計畫均在信託條款及計畫規定中規定提撥責任，或為固定比例（如員工及雇主各按薪資提撥一定比例），或由雇主負責補足雇員提撥不足之數（多數計畫如此，稱為 balance of cost schemes）。一般積儲目標為有足夠資產支應參加人過去服務及未來薪資增加之給付（PBO 或 IBO），通常基於長期之假設而非一時之

⁷⁴ A new contract for welfare: Partnership in Pensions, Cm 4176(1998)

⁷⁵ “MNTs, welcome to practical proposals”, Pensions Management, Aug. 2000 at 58.

市場狀況⁷⁶。

退休金法之最低積儲標準規定於第五十六條至第六十一條，原則上除非豁免所有職業退休金計畫均受規範，豁免者包括公職人員之退休金計畫，政府保證之計畫。現金購買計畫可以以章則規範（如涉及對參加人以計畫資產交換保證退休金時）。此標準包括：

1. 至少每三年由精算師對計畫資產評估一次，並計算其到達 MFR 之程度，由精算師作成證書。資產依市場中間價格（mid market value, 即報價及出價之中間價），對雇主之貸款以零計算，由雇主使用之不動產以閒置估值（與雇主有關之投資不能超過百分之五），市價得以一定期間（如六個月）之均價計算。責任價值則為假設在職員工在計算日離職時之現金轉移值（ABO）。如尚有十年以上方退休，採股價收益率（equity yield），如在十年內退休，則採股價及公債收益率之混合。已領退休金者，則為自閉鎖基金（closed fund）支付未來給付或自保險公司購買年金所需金額。在職及離職尚未達退休年齡者則只包括保證之給付，基於目前之薪資。此外需考慮各種費用（第五十七條及相關章則）；
2. 如 MFR 低至 90~100% 間，應採取行動於五年內將其提升至 100%。如降至 90% 以下，則應於精算師估計報告，或估計報告間之說明積儲不足之證書簽署一年內將其提升至 90%，否則受託人應向主管機關報告及向參加人公開。提升可以現金或章則許可之代替資產（如銀行保證信用狀、現金存單（在提升至 90% 後可返還雇主）等）（第六十條）。
3. 一九九七年後一定期間後雇主應與受託人訂定提撥表（contribution schedule）規定未來至少五年雇主之提撥、雇員之提撥及提撥之到期日。此提撥表原則上應基於精算師對長期積儲之建議。事實上可能發展出基於 MFR 之正式提撥表，以及基於長期積儲之正式提撥表，前者提撥比例較低，以避免萬一不能達成時之報告義務。此提撥表須經精算師認證能滿足 MFR 之要求。如不能達成協議受託人應經精算師認證提出能滿足 MFR 之提撥表（第五十八條）。
4. 提撥表應於精算師精算評價後每年認證一次，以確認該表仍能滿足 MFR。如認為提撥不足，應提出否定意見，在一定時期內，雇主及受託人應提出修正之提撥表。如大致評估發現 MFR 低於 90%，應於六個月重新作精算評估（第五十七條）；
5. 在每年之檢討期中間，雇主與受託人得合意修改提撥表，以因應事實需要，此修正之提撥表仍應經精算師認證合乎 MFR 規定（第五十八條第三項）；
6. 如五年期滿仍未達到 MFR 100%，受託人應提出法定內容之報告（第五十九條第三項）。

⁷⁶ Dierden and Pollard c.16.

以上規定於一九九七年後方生效。

二、最低積儲標準之改革建議

英國一九九五年立法之最低積儲標準雖未必能完全確保計畫履行給付責任之能力，但較諸以前及美國（見第一章第六節）已較實在。但新制推行未久已備受評擊，主要是英政府取消退休基金之公司股利所得稅扣抵（tax credits to Pension Funds on dividend income），以及公司以買回等方式將資金退還股東，影響股利之成長，衝擊基金假設⁷⁷，而更基本之問題為 MFR 影響受託人之投資決定，使偏向債券，影響確定給付制退休基金之運作成本，可能使雇主改走向確定提撥制，不利雇員，所以乃是如何在成本與保障給付安全間取得平衡點之問題，此基本上是政治決定，英國工黨已有意重新檢討此制度⁷⁸。至 2000 年 10 月，主要之發展為：

1. 精算師協會（Faculty and Institute of Actuaries, FIA）在檢討各種可能選擇後，建議 MFR 應以債券收益率為基礎，將健全性標準（solvency test）與 MFR 分開，作為安全性之最高標準（2000 年 5 月之報告）；
2. 財政部及社會安全部拒絕推行 FIA 之建議，而要全盤檢討，故立法修改最早要到 2002 年前方有可能，其可能代替方案包括：加強主管機關之健全性監理；強制保險，可能採共同或商業性方式；中央基金（central discontinuance fund）之建立；其他。
3. 中央基金：此為討論較熱烈之選擇，由此基金負責承擔結束計畫之資產及負債，使計畫能從事長期較有利之股權投資而不必過度考量流動性問題，其弊為道德風險，以及是否仍有一最後擔保者（guarantee of last resort），政府已明示拒絕承擔此責任。由 Deutsche Asset Management 建議之方案為所有合格計畫初期（基金成立第十年），自資產每年提撥十個基本點（0.1%）至基金，至基金達參加計畫資產之 1% 為止。在初期基金可能無力因應其責任，由政府發行計畫資產 1% 之公債作過渡期之保障。雇主需破產方能由基金清償，並需追究受託人、精算師等之責任以降低道德風險。有此基金後 MFR 之要求可以降低，如延長補足缺額之期間等。

⁷⁷ “Funding out of kilter”, Pensions Management, Feb. 2000 at 27.

⁷⁸ “It is lack to square one on MFR”, Pensions Management, Oct. 2000 at 8; “Pickering urges positive steps from Whitehall”, Pensions Management, Sept. 2000 at 4; “Actuaries set out alternatives to MFR”, Pensions Management, July 1999 at 14; “How a CDF can reduce the burden”, Pensions Management, Oct. 2000 at 66; “The Central Issue”, Pensions Management, Aug. 1999 at 34; “New pensions report helps sterling bonds”, Fin. Times, Sept. 15, 2000 at 27.

第七節 基金之剩餘

一、概說

自一九八〇年代後由於投資增值與工作人口之減少，退休計畫之剩餘（surplus）日漸普遍，剩餘之歸屬亦成法律問題⁷⁹。剩餘指退休計畫終止，在對給付責任及相關費用支付後餘下之資產。對繼續運作之計畫而言，指精算評估後資產超過給付責任之部分。依英國內稅局之規定，如剩餘依法定計算標準（GAD）超過 5%，計畫管理人應提出建議將其降至 5% 以內，其方法包括(a)支付予雇主；(b)在五年內暫停或減少雇主/雇員之提撥義務；(c)增加對參加人之給付。剩餘之處分應依計畫文件之規定，或其修改或依法由主管機關修改。如需修改，法院判例有認為需合乎信託之目的，通常需提高給付，方得受託人之同意。純在信託法之立場，如雇主方有提撥之義務，或雇主需負擔提撥差額，則剩餘歸於雇主，但法律之限制甚多，且歸還雇主之剩餘需納 40% 之稅。

二、退休金法之規定

1995 年退休金法就計畫是繼續運作或終止，計畫條款對剩餘之歸還是容許、無規定或禁止而有不同之規定：

1. 第三十七條：如運作中之計畫容許剩餘歸還雇主，應由受託人行使此權力，其條件為：依英國內稅局所定之方式為之；受託人已考慮參加人之最佳利益；雇主之請求或同意；對參加人過去及未來之給付依有限之物價指數（最多 5% 調整）；對參加人通知；在一定情形下需主管機關之認可；
2. 第七十六條：適用於計畫終止時，如計畫條款容許剩餘歸還，由雇主或受託人依條款規定為之。其條件為滿足所有給付責任；對參加人作 5% 以內物價指數調整之給付；通知參加人；在一定情形下需主管機關認可。
3. 第六十九條第三項第一款：運作中之計畫無權力或無規定，由受託人提出建議；經由英國內稅局退休計畫室核准；受託人認為合乎參加人最佳利益；主管機關同意計畫條款之修改；對參加人之給付作 5% 內依物價指數之調整；通知參加人。
4. 第六十九條第三項第二款：計畫終止、條款無規定，由受託人行使權力；所

⁷⁹ 1 Ellison Secs. 7.012~7.062; Dierden and Pollard c.2(refunds of surplus), c.30(winding up); "Electric shocks", Pensions Management, Oct. 1999 at 42; "Wound up over a split decision", Pensions Management, July 1999 at 50; R. Pearce and John Stevens, The Law of Trusts and Equitable Obligations, 2nd ed., 1998, 558~563.

有給付責任充分滿足；主管機關同意修改；遵守其他章則之規定；依社會安全法對給付予以 5% 以內物價指數之調整；無通知參加人之規定。

5. 第七十七條：計畫終止，其條款禁止剩餘之返還；由受託人行使權力；完全滿足給付責任；依物價指數在 5% 內調整；在內稅局容許限度內提高給付；無通知規定亦不必主管機關同意。

第三章 日本

第一節 退休計畫之種類

一、概說

日本退休計畫之簡介，見總論第三章第四節第一目。就經營主體分為公部門之國民年金、厚生年金保險，均為有社會保險性質、確定給付之隨收隨附制，以及與私部門對應，以公務員為對象之共濟年金，均已因老年化而發生嚴重經營之危機，故以延長退休年齡（原則上分期提高至六十五歲方能受領給付），並降低給付（降低給付水準、工資浮動制之凍結），於1994年及2000年3月（「年金改正關連法」及「互動關係四法」）修法改革⁸⁰。私部門則有企業之厚生年金基金、適格退職年金，以及自雇者之國民年金基金。此外尚有無稅捐優惠之企業退休計畫，若干準公營之特種退休計畫，若干個人退休計畫等。雖然日本幾乎沒有確定提撥制之退休計畫，但仍有若干計畫有類似美國401(K)計畫或確定提撥制者，如受雇人資產形成儲蓄計畫（zaikai）等。至於未來擬引進之確定提撥計畫之介紹，見總論第三章第四節第三目。至於原擬制訂之全面性企業退休金法，最快需於2001年夏天方有可能⁸¹。

二、厚生年金保險

涵蓋事業之受雇人，保費為月薪之17.35%加上上年紅利之1%（上限計算額為575,000日圓），原規定60歲開始受領給付，自2000年4月1日起，三十八歲以下男性（女性為三十三歲）至六十五歲時方能受領年金。如提前至六十歲受領，受領額最多會減至42%。六十五歲至六十九歲仍在工作者，其收入與厚生年金之報酬比例部分合計超過三十七萬日圓，其超過部分之二分之一從可受領之年金加以扣除。由於工資浮動制之凍結，自四月份起，給付水準減少5%。2013年至2015年間，開始給付年齡由六十歲逐步調升至六十五歲。保險費率自2025年原將倍增至34.5%（雇主與雇員各半負擔）。依2000年3月之改正法，預測可降至27.6%，若基礎年金之國庫負擔調升二分之一，則費率只需25.2%⁸²。

⁸⁰ 除參看總論第三章第四節所引資料外，一般參看 Curuby & Co., Japan's Pension Market to 2005, 1998, c.2。關於2000年3月之修法，見日本昭和新聞日報，2000年3月29日。

⁸¹ "Japan faces criticism over pension reform", Financial Times, Nov. 3, 2000 at 7.

⁸² Curuby & Co. at 15 及日本昭和新聞日報，2000年3月29日。。

關於管理及其改革見下二節。

三、國民年金

原涵蓋自雇人員，後擴張至受雇人及其配偶，以及外國人等，成為全國住民之基礎年金，並與厚生年金保險（私部門之受雇人）與共濟年金（公務員）整合，成為其取代部分（其他則為補充，與報酬比例部分 earning related portion），以消除重複。每月給付額固定（1998 年為 12,700 日圓），每年增加 500 日圓，至 21,700 日圓為上限。2000 年 3 月之修法保留物價浮動，但凍結工資浮動，其給付年齡限制同厚生年金保險。為降低保費調升之影響，國庫負擔之部分，自 2004 年時，自現行之三分之一提升為二分之一⁸³。

四、國民年金基金

此為對自雇者基礎年金之補充，相當於企業之厚生年金基金，其給付標準自訂，上限為每月六萬八千日圓。其組織可為地區，於四十七縣分設地區辦事處，亦有依產業別，有二十五個基金。除東京都自行管理其資產外，其他縣辦事處多交由國民年金基金協會管理，後者再委由信託銀行、投資顧問管理。產業基金則多自行管理⁸⁴。

五、共濟年金

目前約有一百個共濟年金組合，分為國家公務員及地方公務員兩大系統（參看總論第三章第四節第二目），並包括學校及農漁合作社之雇員等。一九九六年四月下院通過法案，將日本鐵路、日本煙草及日本電話通訊整合於厚生年金保險系統。日本電話電訊將其取代部分之資產併入厚生年金保險系統，而於一九九七年四月將其剩餘資產（計畫之補充部分）成立新之企業厚生年金基金，其資產約為六千億日圓（以一百日圓等於一美元計，約為六十億美元）。而在一九九七年三月所有共濟組合之總資產為四千五百億美元，整合於厚生年金保險雖為趨勢，但困難不少⁸⁵。

⁸³ Ibid

⁸⁴ Curuby & Co. 16~17

⁸⁵ Ibid 17~18.

六、厚生年金基金

厚生年金基金與適格退休年金同為享有稅捐優惠之企業退休計畫，前者享有之優惠較大，故較為重要。厚生年金基金為獨立法人，主管機關為厚生省。在一九九七年底計有 1,883 個基金，總資產約合四千四百九十億美元，平均值為美金二億三千八百萬元，分為三類：(1)為單一公司提供之退休計畫；(2)為關係企業集團共同提供者；(3)多雇主計畫，一般多與產業公會（industrial association）結合。就計畫設計而言，又可分為二類：(1)只提供取代部分（即與報酬相關之公共年金部分，其費用由雇主與雇員各半支付，而相對於法定公共年金部分，後者為政府負責），故只是厚生年金保險系統之代理人性質；(2)除上述取代部分外，由雇主提供補充部分，其金額由雇主決定，其費用依通常精算方法定之，由雇主負擔。其法律依據為受雇人年金保險法。單一公司計畫其最低成員為五百人，關係企業計畫為八百人，多雇主計畫為三千人。至一九九七年三月底其涵蓋成員為一千二百一十萬人。其給付權確定之規定為取代部分：參加一個月；補充部分（職業退休金）通常為參加 15-20 年。其給付方式為終身之退休金（年金）。

在資產管理方面，多委託予信託銀行、人壽保險公司及投資顧問，但部分仍交由財政投融资（zaitoh）運作（詳後）。在稅方面，雇主之提撥可扣除，雇員亦同。資產在一定額度內免稅，超過部分課徵 1%。退休金給付作為所得課稅，特別扣除額同厚生年金保險。一次支領作為退休所得享優惠稅率⁸⁶。

七、適格退休年金

無獨立之法人格，而以信託或保險契約方式創立，主管機關為大藏省國稅局，只有補充部分，其適用法律為公司稅法。用信託方式或保險方式者其最低成員均為十五人。在一九九七年三月有 90,243 個計畫涵蓋之成員有一千零六十萬人。其給付權確定通常需 15-30 年。由於非法人，其業務通常由公司派員處理。其給付為老人年金（不一定終身）。在一九九七年三月其資產約為一千八百五十億美元。相較於厚生年金基金，適格退休年金多為中小企業所設立，在稅方面亦相對不利。雇主之提撥可以全額扣除，雇員之提撥則在保險契約同樣之額度內扣除。基金之資產須納 1% 之國稅及 0.173% 之地方稅。給付之扣稅同厚生年金基金⁸⁷。

⁸⁶ Ibid 18-20.

⁸⁷ Ibid 20-21.

八、不適格之退休計畫

不能享受稅優惠之退休計畫又分為公司及其他組織二者。前者為公司對員工或依法不參加厚生年金基金補充部分之公司董事等而設立者，多以保險方式為之（因保費多可以費用扣除）。在一九九七年三月，保險公司約設立二萬個不適格退休年金帳戶，其中 19,000 個為公司，1,000 個為其他組織，其資產約為一千七百億美元。由於其保證收益由 5.5%（1994 年前）降至 4.5%（1994），再降至 2.5%（1996），其吸引力已不如前，除信託銀行外，外國投資顧問並以設立於海外之單一投資人共同基金產品作為替代選擇。

其他為中小企業或職業團體會員所設立之不適格退休年金約有資產美金一千二百六十億元⁸⁸。

九、個人退休計畫

據日本政府 1994 年家庭儲蓄調查，個人退休資產（不計公共及企業退休金資產）約佔個人儲蓄之 4%，預估在世紀末將占 7%，至 2005 年達 13%。在 1997 年底，約有三千七百億美元累積之個人退休給付。此種資產持有之主要方式包括⁸⁹：

（1） 個人年金保險：

此為最受歡迎之方式，因保費可以在稅基中扣除，在 1998 年約有一千三百四十萬帳戶，資產約為一千五百三十億美元。

（2） 共濟年金：

此為公務員退休一次受領金額轉入之帳戶，多以貸款信託方式存入信託銀行，其資產約為一千億美元。

（3） 郵政保險：

郵局約有四百五十萬個人退休金保險帳戶，地區農業信用合作社則有約一百二十萬帳戶，資產合計約一千億美元。

（4） 受雇人資產形成儲蓄計畫：

此為勞動省主管，依德國模式於 1971 年引入，可享稅捐優惠，分為房屋儲蓄、退休金儲蓄，及一般等三種計畫，由雇主代雇員在薪水中扣款，與若干金融機構訂約，由雇員選擇與之訂約開立帳戶，而獲得有限度之可攜性（portable）一如新雇主與同一機構訂約。雇主另可能附帶提撥小額。

⁸⁸ Ibid 21~23.

⁸⁹ Ibid 23~27.

不便之處為如達五百五十萬日圓即需了結，且只能開立一帳戶。此為日本退休金計畫最接近美國個人退休帳戶或 401(K)帳戶者。在一九九七年三月，總資產為一千八百三十億美元，其中退休金資產為四百三十億美元，有三百一十萬帳戶，多為銀行存款及保險產品，在投資信託者只有二十億美元⁹⁰。

估計每年之退休給付超過一千億美元，由於受領人可選擇對補充部分一次或分次受領，由於一次受領可享特別稅率，故傳統上九成均為一次受領，近年由於留於基金之法定收益率（5.5%）高於市場利率，故降為 50%一次受領⁹¹。

第二節 資產之管理與規範

一、退休計畫面臨之挑戰

由於過去法定之精算及投資收益率（5.5%）不切實際，加上投資限制甚多，故甚多厚生年金基金計畫均有未實現之損失，自一九九八年三月底起，投資組合將改依市價（而非帳面價格）評估，差價損失，將須分五至十年攤提。自一九九七年四月起厚生省准許符合一定條件之厚生年金基金計畫調整給付水準及降低其假設之收益率。同時規定以清算為基礎之最低積儲標準，基金資產之市值不得低於最低責任準備之 105%。此標準則以 90%起分期實施，並在七年內達到目標。在 1996 年三月，約四成之計畫未能達到此標準，且有惡化之趨勢。由於企業經營環境影響公司增加提撥之能力，基金資產之營運益形重要。在另一方面，退休金成本之增加亦影響公司之資產負債表甚大，在 1996 年三月，24 家有 ADR 上市之日本公司，其退休金積儲不足達二百七十三億美元，退休金費用佔其淨利之 54%⁹²。投資銀行 Goldman Sachs 則估計在 1997 會計年度（至 1998 年三月底）東京證券交易所第一部上市公司積儲不足（依 PBO 基礎）為八十兆日圓，所使用之折現率為 2%。事實上對二十七家公司之調查，其平均折現率為 3.8%，較當時國債收益率 1.7% 高出甚多（使用之折現率愈高，所得出之退休金責任現值愈低）⁹³。相應新之會計規則，公司應於 2001 年三月起充分顯示退休金帳目，並應於十五年內補足差額，頗多公司已紛紛對計畫注入資金（產）以提前處理問題，如日產汽車在至 1999 年 9 月底之半年內提撥 2740 億日圓，而在帳上顯示 5,900 億元之損失（該公司退休計畫積儲不足為 7000 億日圓約為淨值之 54.8%），日本電話電報公司雖積儲退休金足額，對退休時一次給

⁹⁰ Ibid 127~128.

⁹¹ Ibid at 25.

⁹² Ibid 29~31.

⁹³ “Japanese pension chiefs peer into a bottomless pit”, Fin. Times, July 16, 1999 at 22; “Pension underfunding – Goldman Sachs”, F.T., July 19, 1999 at 17.

付金只準備 80%，故一次提撥足額 7900 億日圓而在當年度產生 1260 億日圓之損失⁹⁴。其他如豐田汽車在至 1999 年三月之會計年度其退休金準備不足 6000 億日圓，而考慮以現金或關係企業股票撥入退休計畫補足⁹⁵。

二、退休給付保證制度

相對於美國（參看第一章第一節），日本之退休給付保證公司只是空殼。其參加為自願，雖規定對積儲之計畫加收保費，但亦無強制力。計畫終止時，提供計畫之公司應將積儲不足之數撥交保證公司，除非資產足供給付，但此規定亦無強制力。此制度之基本問題為：目前為互助組織，其參加為自願；其檢查積儲水準之程序效率不足；其本身準備金過低，根本無力處理問題。負責管理該公司保證付款業務之退休金協會正研究相關問題⁹⁶。

三、計畫受任人責任之建立

1994 年 11 月日本紡紗業厚生年金基金破產後，該企業計畫之主席及董事被公司會員控告，被法院判決因過失負個人責任。此案引起有關人士注意計畫受任人責任之問題。在厚生省 1996 年 6 月厚生年金基金系統改革之報告中，認為應澄清與資產管理相關人士之責任，並指出計畫董事及外部資金經理在其職業判斷有以為受益人獲利為唯一目標之責任。報告並指出，受託人忠實管理之義務規定於民法及受雇人福利退休金法；受託人及投資經理人作為忠實經理人之責任規定於信託法及投資顧問法。1997 年 4 月厚生省宣布厚生年金基金資產管理信賴責任之指導原則，對基金管理之責任有大致之規定，初步規定其董事之責任，並宣布將在以後制定之企業退休金法中加以規範。但該原則仍有流於空泛之情形，如規定：「執行資產管理及經理之董事應對該業務有適當程度之努力及注意」、「管理資產應努力分散，並著重整體資產之收益性及風險性」。由於頗多計畫之高級職員為厚生省之退休職員，是否能注意該原則提醒將資金自動交收關係企業之資金經理人管理而未經適當評估，可能涉及忠實義務違反之問題。1997 年 9 月勞動省在確定提撥制之報告亦指出雇主及金融機構有對受雇人公開投資情形及投資教育之信賴責任。大藏省之自主退休金資產管理研究中針對未來公共退休金資產管理架構時，亦指出：「涉及資產經理及管理主不避對因市價變動之投資結果負責，但對其是否盡注意之能事，則應負責。」但在建立信賴責任之標準上，未對較有歷史及精確之西方標準有足夠之注意，且管理為

⁹⁴ “Japan Firms Bite the Bullet to Fill Fund Hole”, AWSJ, Nov. 29, 1999 at 1.

⁹⁵ “Toyota Pension Reserves Fall Short by ¥600 bn.”, F.T., Nov. 19, 1999 at 20.

⁹⁶ Curuby & Co. at 31.

割裂，如厚生省之指導原則及於厚生年金基金，但不適用於適格退休年金。而信託銀行、投資顧問及人壽保險公司又由大藏省管理，只是一般性由信託法、投資顧問法及保險法上之信賴責任規範，而非具體之「謹慎投資人」原則。此點美國之「受雇人退休所得保障法」被引進之程度為何，值得觀察⁹⁷。

四、公司治理問題

公司治理問題近年在日本亦受到注意，並有「公司治理論壇」之設立。退休基金協會亦開始對此問題進行研究。投票權通常由信託銀行及人壽保險公司為自己之利益，而非為退休基金或其受益人之利益而行使。退休基金本身對投票權之行使亦漠不關心。但較國際化之公司，則歡迎國際機構投資人之壓力以助對抗工會及受雇人以符合國際標準。此問題將在起草企業退休金法時加以考慮⁹⁸。

五、退休基金協會

退休基金協會由厚生省於1967年核准成立，所有厚生年金基金均為會員，其主要任務包括：(1)管理給付權確定但未屆退休年齡之離職雇員，或終止運作之計畫參加人之退休金資產；(2)對終止運作計畫之給付權確定之參加人擔任保證支付；(3)對較小型之退休計畫提供行政服務。而其中較主要者為(1)項，在泡沫經濟破滅後，由該協會管理之資產已快速增加⁹⁹。

六、資產管理運用之自由化

日本退休基金（計畫）之資產管理運用之規範極為複雜，其主要目的為透過財政投融资、計畫本身運用資產能力及委託外部經理之限制，以及資產別投資比例之限制等引導資金走向政府希望之方向，其結果為資金運用效率降低，導致大部分退休計畫積儲不足，其造成之問題與銀行之不良資產同等嚴重，政府亦瞭解其嚴重性而逐步走向自由化¹⁰⁰。

在公共退休金方面，厚生年金保險及國民年金之提撥均交由大藏省之信託基金局管理，作為財政投融资之財源。其主要投資為政府公債及特別公法人之

⁹⁷ Ibid 34~36, 188~189.

⁹⁸ Ibid 36~37.

⁹⁹ Ibid 37.

¹⁰⁰ Ibid c.4.

放款，但由於其經營之無效率，呆帳驚人。此資產之 19%（在 1997 年 3 月）轉貸予年金福祉事業團運用，約九成由外部經理。由於運用收益低於借入成本，在 1997 年三月到期之會計年度中，虧損達 4130 億日圓，累積虧損則為 1 兆 4224 億日圓。國民年金基金則由各計畫自行及委外運用。共濟組合（公務員退休計畫）之部分資產需存入大藏省之信託基金局購買地方政府公債或國債。其餘則可自主或委外運用（不得超過資產 30%）。原則上運用需遵守 5（安全固定所得投資不得少於五成）3（日本股票不得多於三成）3（外國投資不得多於三成）原則（公共退休基金不得投資於不動產，故不動產投資不得多於二成之原則不適用）。1997 年 4 月，自治省對地方公務員共濟組合外委託銀行及投資顧問部分，不再受 5-3-3 原則之限制，但計畫整體仍受限。國家公務員共濟組合之投資（受大藏省管理）限制較多，除部分外委信託銀行及人壽保險公司外，最近方小量外委投資顧問¹⁰¹。

在企業退休計畫方面，早期不得自行運用資金，其理由為計畫缺乏金融人才，且政府希望引導其投資目標。在七〇年代，計畫之提供人（企業）藉由退休金之運用加強與金融機構之關係。八〇年代由於投資環境惡化，不易獲得精算之目標收益率，企業希望參與投資目標之決定。在 1986 年由於厚生年金基金規範之修正，計畫已可與參與基本投資目標之設定。少數計畫建立資產分配及期限結構之原則。適格退休年金則無此規定。1990 年 4 月，厚生省准許符合一定原則之計畫，使用投資顧問及新型之信託銀行及人壽保險公司帳戶。所謂 5-3-3-2 原則，由不適用於部分外部經理開始（仍適用於計畫整體），於 1998 年初不再適用於厚生年金基金及國民年金基金。自 1996 年 4 月，可由外部經理管理之資產由三分之一增加為一半，並自 1999 年 4 月起不加限制。自 1998 年 3 月底，退休金會計原則改採市值，將對資金管理之生態發生重大衝擊¹⁰²。

第三節 改革之前景

一、公共退休基金之改革

由於 1994 年之改革以不能趕上老年化、投資收益降低之腳步，1997 年 12 月厚生省提出厚生年金保險之制度改革白皮書，提出五種選擇方案，前四種大體維持現制，只是在保費基礎、給付、保險比率、受領人年齡限制上變動，最後一種則是民營化（只保留國民年金一種公共年金），但對目前受領退休金者給

¹⁰¹ Ibid 43~46.

¹⁰² Ibid 47~53.

付財源之負擔將達 350 兆日圓（假定 2000 年民營化），如需工作中之參加人負擔，將在其個人保費外，每人負擔一千萬日圓，故不予考慮¹⁰³。2000 年三月之改革，已見前。在共濟組合方面，亦有相互整合、最後與厚生年金保險整合之趨勢¹⁰⁴。

在公共年金資產管理方面，其趨勢為透過資本市場運用而非透過財政投融資制度。自主退休金資產運用研究組於 1997 年 9 月 1 日發表報告，其目標為提高投資收益以降低未來財政負擔，並提出新的資產運用架構。在此架構下國民年金及厚生年金保險之資產運用由厚生省決策，並由新設立之資產管理會議提供意見協助，實際之資產運用則由另一新設之投資委員會負責。部分固定所得投資可由內部管理，其他則委由外部經理負責¹⁰⁵。在此計畫年金福祉事業團將廢止，財政投融資制度亦將改革。過去將郵政儲蓄、退休基金、特別帳戶盈餘存放於信託基金局，再放款於特別法人或計畫之方式，自 2001 年起，郵政儲金及退休基金將以購買財政投融資代理債券、政府保證債券方式，將資金由特別法人運用。以購置財政投融資債券，將資金經由新設特別帳戶，放款予特別法人運用。政府之特別帳戶盈餘，則以存放於新設特別帳戶，轉貸特別法人運用。另設工業投資特別帳戶，以投資方式，將資金交特別法人運用。對公共退休基金而言，是透過金融市場投資，較有彈性¹⁰⁶。

二、企業退休金法之制訂

目前在企業退休基金之主管機關分別為厚生省（厚生年金基金）、大藏省（適格退休年金）及勞動省（受雇人資產形成計畫），由於厚生年金基金較為重要，目前全面性企業退休基金法之草擬，為厚生省負責。其初稿為以厚生年金基金為著眼點，未就基本問題如代替及補充給付、厚生年金基金補充部分與適格退休年金之整合，整體稅制及退休金權利之可攜性（轉移於不同之雇主），以及退休金政策及管理架構等考慮。雖包括適格退休年金之計畫提供人，但未明訂涵蓋勞動部主管之受雇人資產形成計畫，對資金外部經理人之責任則未提及¹⁰⁷。

企業退休基金法於 1998 年 2 月發表之起草小組第一次報告中指出之內容包括¹⁰⁸：

- （1） 政府對企業退休金計畫之基本政策，享受稅務優惠計畫之最低標準，

¹⁰³ Ibid 115~117.

¹⁰⁴ Ibid 117~118.

¹⁰⁵ Ibid 118~222.

¹⁰⁶ Warburg Dillon Read（即 Warburg UBS），Japan Economic Perspectives, 3 September, 1999, 9~10.

¹⁰⁷ Curuby & Co. 122~124.

¹⁰⁸ Ibid 178~180.

以及有關計畫監理之規定；

(2) 理想之企業退休計畫應提供終身年金，有保障之確定受益權，穩定性與繼續性，其經營應獨立於企業之外，並有雇主與雇員之參與；

(3) 政府依稅法豁免納稅，以利計畫達成上述政策目標。

(4) 確定受益權之架構：

由計畫資產提供給付與美國 ERISA 之給付權確定概念相近，但與日本傳統勞工關係之習慣不符，故應討論下列問題：關於給付權確定之最低管理（參加人之資格；給付權確定之期間；給付之設計）；財務標準（財務檢查；基於精算之最低積儲標準；暫停提撥期之規定）；修改或終止退休金計畫之程序；安全網（給付保證系統）；

(5) 信賴責任：

退休計畫營運相關人士信賴責任應在企業退休金法中規定，計畫之董事及受託人機構應負共同之信賴責任。委託人機構作為忠實管理者之注意義務及保障其為計畫參加人排他之利益努力之責任應加以定義。在行政之信賴責任，確保基金積儲之措施，以及公開，應有劃一之規定。對其他有關企業退休計畫營運之信賴責任亦應規範，但重點應為基金資產之管理應以計畫參加人之利益為準。

(6) 引進確定提撥計畫。

(7) 退休金之可攜性：

其方法之一為將其一次取出之給付權現值交獨立機構管理，或設立類似美國個人退休帳戶；

(8) 退休金計畫應為獨立於提供者之獨立法人。

(9) 退休金計畫之監理：

應注重事後之指導或監督，而非嚴格之事前規範，對計畫應有獨立之檢查制度。

第四章 香港

第一節 沿革與管理架構

一、香港退休金制度的沿革

香港最早之退休金制度係在1919年以信託形式引進，其後在所謂「洋行」及公用事業採用，政府對公務員亦建立退休制度。1960年代中期英政府曾指示若干屬地建立公積金制度（provident fund），但港政府亦未隨星、馬建立該制，但以後建立以需要為基礎（means tested），對六十五歲以上居民之固定金額（flat rate）最低所得津貼（social security allowance scheme），由一般稅收支付。在一九七〇及八〇年代。頗多公司對其雇員建立退休計畫，但除稅法對免稅略有規定外，並無規範，曾發生退休基金貸款予雇主，後者破產而雇員喪失退休給付之情形。此外，勞工法中並規定雇主在遣散或員工退休時應發給最低之遣散費及長期服務金¹⁰⁹。對企業退休金計畫之較詳細之規範，始於1993年之「職業退休金計畫條例」（Occupational Retirement Schemes Ordinance, ORSO）¹¹⁰。其後立法局於1995年通過「強制性公積金計畫條例」（Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance）¹¹¹，除少數例外，涵蓋所有18~64歲之香港受雇人及自雇人士，強制雇主及雇員提撥所得各5%累積至退休一次給付，並自2000年十二月一日起實施¹¹²。

¹⁰⁹ Stuart H. Leckie, *Pension Funds in China*, ISI Publications, 1999 c.10 at 69(Leckie); Towers Perrin, *Retirement Income Around the World*, 1998 at 18(Towers Perrin).

¹¹⁰ Law No. 86 of 1993, as amended, cap. 426.

¹¹¹ Law No. 80 of 1995, as amended, cap. 485.

¹¹² 一般參看 Leckie c.10, Towers Perrin 18~19; William M. Mercer, *Defined Contribution Retirement Plans around the World: A Guide for Employers* 1998 12~13 (Mercer); Michael Yuen, 香港地區退休金制度發展現況 — 邁向兩千年強制公積金之路，見亞洲暨歐美退休金制度比較研討會（證券投信/顧公會及富林明資產管理集團主辦）1998年7月28日, (Yuen); Jardine Fleming Asset Management, *Mandatory Provident Fund*, March 2000(JF); AIA-JF, *Standard Sales Pitch: A Presentation on the Mandatory Provident Fund (AIA-JF)*; Schroders, 美英港確定提撥退休金制度比較研討會，1999年12月17日（介紹美401K，英 stakeholder 及香港強公積金制度）。此外，作者於20~21 March 2000 經香港富怡資產管理公司 managing director Mr. Blair Pickerell，強積金業務推廣總監謝佩蘭女士，香港區主席鍾瑞明（行政院議員，參與該法制定），Mr. Martin G. Barrow（前立法局議員），Mr. Anthony Griffiths（退休金顧問），林李靜文（董事局顧問），以及AIG集團之陳國傑（managing director of AIA Pension and Trustee Co.）及杜永耀先生（助理副總裁及區域精算師），香港強制性公積金計畫管理局（Mandatory Provident Fund Schemes Authority）執行董事譚偉民先生，高級經理袁鍾凌真女士，服務監督鄭文華先生及香港華信惠悅顧問有限公司米高畢頓常務董事等，解答諸多問題及提供寶貴資料，敬表謝意。

在 1997 年底，依 ORSO 註冊之退休計畫有 18,259 個，資產為 1050 億港元，其中 92% 之計畫為確定提撥計畫（defined contribution plans，港譯「界定供款」或「確定繳款」計畫）。但由於較大之計畫多為確定給付計畫（defined benefit plan，港譯「界定利益」或「確定福利」計畫），故其資產可能較多。多數計畫資產均在一千萬港元以下，而 868 個計畫已占資產 910 億港元¹¹³。職業退休計畫只涵蓋了三百萬工作人口的一百萬人。大部分公務員參與政府隨收隨付之確定給付計畫，其他則於契約終止時收到離職金。目前超過 65 歲之人口約為 10%，至 2036 年則為 20%，且出生率為 1.15，較維持穩定人口的 2.1 為低，生命預期為男 76 歲、女 82 歲，故人口老化及斷層之情形嚴重¹¹⁴。由於熱心人士的努力，幾經波折，終於促成了強制性公積金制度¹¹⁵。

二、職業退休計畫條例

在此條例下計畫之提供與參加均為自願。其管理架構為除豁免計畫外，所有職業退休計畫應向職業退休計畫註冊處註冊（第三、五、六條）。申請人應為雇主，或集團計畫之雇主代表，依一定之格式、規則、附規費、計畫之文件，並由匯集協議（pooling agreement）之管理人（administrator）或信託之受託人，或相關保險人提出承諾履行本條例規定之職能（第十五條）。如處長認為第十五條已滿足，有符合第二十五條二項之獨立受託人，計畫之條款保障在計畫終止時給付能直接付給參加人等，則准予註冊（第十八條）。

註冊之管理人應對其資產、負債及金融性交易在每一財政年度結束後作成適當之帳目及記錄，製備財務報表交核數師（auditor）審計，該報表應允當表達其資產負債之狀況，審計報告應對帳目、紀錄是否清楚；如為確定給付計畫，精算證書之承諾是否已履行；如為確定提撥計畫，是否已依規定提撥，或有不足之數；在財政年度結束日資產有無質押等情形；有無被妨礙取得必要資訊；等（第二十條）。

計畫之資產應與雇主及管理人之資產分開。基金資產淨值如超過過去服務總負債，而計畫之條款容許剩餘返還雇主時，本條例不予禁止（第二十一條）。

在確定給付計畫，註冊計畫之資產應足夠支付既有總負債，並依計畫條款及精算證書之建議積儲。在現有計畫成為註冊計畫後，應於生效日期五年內提

¹¹³ Leckie at 71。另依 William M. Mercer 之估計，在 1998 年確定提撥計畫約佔 75%，至 2003 年則增至 85%，Mercer at 12。

¹¹⁴ Leckie at 72; Schroders（香港強制性公積金制度）at 1。

¹¹⁵ 中間曾考慮新加坡之中央公積金制度，及隨收隨附制的老人年金，見“Retirement Fund in Hong Kong is result of big debate,” Asian Wall Street Journal Dec 1, 2000 at 1。

供足夠資源滿足既有總負債（aggregated vested liabilities），並在雇主與管理人之期限內，滿足過去服務總負債（aggregated past service liabilities）（第二十四條）。

在投資方面，對雇主有關證券之投資，不得超過資產百分之十；對非上市證券之投資，不得超過資產百分之十五（第二十七條）。

在監督方面，計畫應每年向註冊處長提出報告（第三十條）；確定給付計畫每三年至少精算一次，由精算師向處長提出足夠證明書或不足額證明書，後者情形計畫需每年精算一次（第三十一條）。處長亦得要求一定之資訊或報告（第三十一、三十二條）。計畫成員超過二十人時，得由成員成立諮詢委員會，對計畫管理人提供意見，接受資料（第三十一、三十二條）。此案尚有撤銷註冊（第四十二條至四十五條），清算時資產分配之次序（第五十六條），雇員、管理者及他人導致損失時責任之追究等（第五十七條）。精算師及律師之獨立性（第六十九條）。附表二則規定精算師之證明書及不足額證明書之格式。

三、強制性公積金計畫條例

此條例採確定提撥制，強制受雇人及自雇人士參加，其主要內容如下¹¹⁶：

- (1) 設立強制性公積金計畫管理局為主管機關；
- (2) 月入港幣 4,000~20,000 元內，雇主與雇員各提撥 5%。月收入少於 4,000 元者，雇主提撥 5%。雇主與雇員可自動額外提撥。
- (3) 在各雇員收入 15%內，雇主之提撥免稅；在每年 12,000 元內，雇主及自雇者之提撥免稅；
- (4) 提撥後受益權利立即確定，原則尚須至六十五歲（提早退休年齡為六十歲）方可提領。
- (5) 雇主有義務使雇員參加計畫；計畫亦不能拒絕合格之雇員或自雇者之參加；
- (6) 計畫需基於信託，主要分為單一雇主計畫、行業計畫（industry scheme）及集成信託計畫（master trust scheme）；
- (7) 對受託人及其他服務提供者加以規範；
- (8) 投資原則上依謹慎投資人原則，提供不同性質之基金由雇員或自雇者選擇。該法只規定港幣定價資產不少於三成及禁止投機等（leverage）。
- (9) 設立補償基金（compensation fund）以補償參加人因受託人與計畫行政有關人士不法及濫權行為所致之損失。

¹¹⁶ Leckie 72~74; Yuen 3~13.

第二節 強制性公積金條例之內容

一、涵蓋及導言

強積金條例附表一豁免在政府各法定退休計畫適用之人員；該附表生效日已滿六十四歲之受雇人或自雇人士；僱傭契約不足六十日之受雇人士；自雇小販；家務僱傭；暫時在港工作一年或以下，已在本國獲得同類計畫保障之人士（第四條）。

第五條並授權管理局豁免符合一定情形職業退休基金及其適用人士，此等計畫需在 1995 年 10 月 15 日或之前成立，在 1996 年 11 月 15 日或之前提交註冊或豁免申請；計畫需以信託為基礎，並符合受託人及投資事項之最低標準。第五條之一則規定對豁免計畫需置備紀錄冊。定義在第二條。

二、主管機關

主管機關規定於第六條至第六條之二十三（6W）。

強制性公積金計畫管理局（Mandatory Provident Fund Schemes Authority）為公法人（第六條）。由不少於十名由行政長官委任之董事所組成，不少於四名為執行董事，其他為非執行董事（需過半數），非執行董事需有一至二人代表雇主利益，及同等人數代表雇員利益。董事需行使合理注意與努力以確保管理局功能之適當執行（第六條之一）。執行董事之一人為行政總監，兼副主席。主席則在非執行董事中委任之（第六條之二及之三）。管理局可設小組委員會，依管理局之指示，就任何有關事宜提供意見及協助（第六條之四）。管理局之職權（function）包括：(1)確保條例被遵守；(2)計畫之註冊；(3)核准符合資格之人為計畫之受託人；(4)對受託人管理以確保其審慎管理註冊之計畫；(5)對強制提撥之支付及註冊計畫之相關行政發佈規則（rules）及指引（guidelines）；(6)行使其他法定職權。管理局有行使其職權所必要之附帶權力（ancillary powers）。行政長官對管理局有指示權，但不得與本條例抵觸（第六條之五）。其他條文規定管理局之授權（第六條之六）。委任職員與顧問（第六條之六），對相關人士發出指引（第六條之八）、向財政司長提出年度報告（第六條之九）、下一年度之事務計畫（第六條之十），或其他報告（第六條之十一）。第六條之十二至十七為有關財務之規定。第六條之十八為規定諮詢委員會之成員，包括一名管理局之執行董事及九至十一名由行政長官任命之人士，需包括有投資及財務經驗、有處理退休計畫之知識及經驗者，以及相同數目、代表雇主及雇員之人士。第

六條之二十規定該委員會之職權為就條例之實施，管理局之效能或效率，提出建議。第六條之二十一至第六條之二十三則規定行業計畫委員會。

三、計畫的提撥（供款）

計畫之提撥規定於條例第七至第十九條以及規例（Mandatory Provident Fund Schemes (General) Regulation）¹¹⁷第十一部（計畫成員與供款）。第七條規定雇主採可行步驟使雇員成為註冊計畫成員之義務。第七條之一規定雇主本身及代雇員扣款提撥各為薪資百分之五（或規例所訂之不同比率）之義務。提撥之款項應支付予雇員為成員之註冊計畫之核准受託人。第七條之二規定前二條不適用於雇用期少於六十日之雇員（臨時雇員例外）。第七條之三規定自雇人士成為計畫成員之責任。

第九條規定雇員或自雇人士收入低於附表二所定之最低水準（月入四千港元）無提撥義務，但雇員可通知雇主自願提撥。第十條規定雇員及自雇人員收入超過附表三所定最高水準（月入二萬港元），對超過部分無提撥義務，但可自願提撥，雇主對超過部分可自願（但無義務）作相對提撥。第十一條規定為註冊計畫成員之雇員或自雇人士於到達退休年齡仍繼續受雇或工作時，得繼續提撥，雇主亦可自願（但無義務）相對提撥。

第十二條規定提撥一旦支付於計畫受託人，即屬計畫成員之累算權益（accrued benefits）而歸屬（vested）之。其所產生之收益（或損失）亦同。第十二條之一則規定某些遣散費（severance payments）與長期服務金（long service payments）需從累算權益中支付。第十三條規定累算權益之保存（preservation），不依條例規定，不得支付（即未屆退休或提早退休年齡或其他法定事由不得由成員提領）。第十四條規定累算權益之可調動性（可攜性 portability）。在一雇主提供計畫之雇員離職時，應將其累算權益轉至另一註冊計畫。前後計畫之受託人處理此轉移時應依規例之相關規定，其前後雇主亦同。規例亦應就通知及程序做出規定。詳細規定在規例之 144 至 157 條。第十五條規定到達退休年齡之計畫成員有權將累計權益一次領取，到達附表七所定年齡並向受託人聲明已永久停止工作，或合乎規例所定要件之人，亦同（如離港、失去工作能力等）。第十六條規定因強制提撥而發生之累算權益不得為強制執行或轉讓之標的。

第十七條規定設立補償基金（先由政府提供種子基金，以後由註冊計畫依資產比例出規費）以補償註冊計畫成員累算權益因計畫受託人或其他計畫行政人員不法行為所導致之損失。而因作為或不作為導致損失之人需補償此補償基

¹¹⁷ Chapter 485 Subsidiary Legislation, as amended to 17 Sept. 1999.

金因而發生之支付。第十七條之一至之三為申請補償之程序規定。有關補償基金之細部規定在規例第 176 至 191 條。

第十八條規定強制提撥之追討。第十九條則規定獲授權人之檢查權。

四、計畫之受託人

1. 受託人之核准

第二十條規定執行受託人業務須經營管理局之核准。申請人如為法人，其董事至少一人應為獨立董事（依規例第九條，指非申請人或其關係人之雇員、合夥人；非申請人關係人之董事；不持有申請人或其關係人之股份；無現在或過去能影響其獨立判斷之與申請人、申請人之控制者、申請人或其控制者之關係人之財務或其他關係；非申請人之控制者、近親…；非申請人管理之計畫之核數師(auditor)或精算師(actuary)）。如為自然人，不得為公職人員、無行為能力、破產未復權。申請需依一定格式並提供必要文件。管理局在確信申請人有能力適當履行其職責，並承諾不拒絕有資格者參加計畫並滿足規例之其他要求，方與核准。其細節則規定於規例第十六（在港立案公司）、十七（在香港地區以外立案之公司）及第十九條（自然人）包括資格、財力，如為法人其控制者之適當性；如為自然人其品格、知識、經驗，並提供履約保證。條例第二十條之一至之三規定核准之暫時撤銷（suspension）、撤銷（revocation）與核准受託人記錄冊。

2. 受託人之權責：

條例第二十四條規定如計畫之信託文件（governing rules 管限規則）未明訂受託人之責任，則視為有附表五有關信賴責任之規定，所有相反規定均無效。附表五內容為：(a)核准受託人將遵守管限規則；(b)在管理計畫時，將行使熟悉公積金計畫運作，在管理公積金時所應有之注意、技能、努力與審慎；(c)在管理計畫時，將使用其職業或業務之所有有關之知識及技能；(d)將為計畫成員之利益，而非本身之利益而行事；(e)將盡力將資金分散於不同之投資，以將可能損失降至最低限度，除非不分散在當時合於審慎原則。

第二十五條規定核准受託人為公司時，其高級人員（officers）應盡力確保計畫合乎第二十一條之三之標準，遵守受託人之責任，及實行第二十七條所定之職權。

第二十六條規定管限規則不得豁免核准受託人違背信託等責任。

第二十七條規定受託人之權責包括：收取強制提撥；對計畫投資之控制與監督；成員查詢與投訴之處理；保全計畫成員之相關記錄；對管理局提供資訊及文件；維持計畫交易及財務狀況之會計記錄；定期作成計畫之財務報表；如為分公司其各高級人員依規例作公開；如為自然人亦同；對上述公開列入紀錄冊（如為適當）。受託人除本條例另有規定外，有信託法上所有之責任及權力。對服務提供者之授權不能免除受託人對計畫之責任或服務提供者未履行該責任之後果。

細部規定則見規例第四十三至六十七條，包括投資經理之委任（第四十四至四十七條）、受託人本身對計畫資金之責任（第四十九條）、資產保管人之任命（第五十條）、對成員資訊之提供等（第五十四條至五十九條）、利益衝突之公開（第六十一條）、對管理局之報告義務（第六十二條）、確保計畫資產之分開（第六十四條）等。

五、計畫的註冊、終止、合併、分拆與管理局之職權

1. 計畫之註冊：

第二十一條規定單一雇主計畫（雇主管辦計畫）及集成信託計畫之註冊，需由受託人之申請，附計畫之詳情、有關管限規則、申請費及其他要求之文件。管理局在計畫符合第二十一條之三規定，受香港法律規範，並承諾不拒絕合格雇員或自雇人之加入，方准予註冊。第二十一條之一規定行業計畫之註冊。第二十一條之二規定計畫之紀錄冊。

第二十一條之三規定註冊計畫應符合之要求及標準，在規例中定之，包括累算權益歸屬於計畫成員；受託人接受成員之強制及自願供款；計畫成員累算權益之保存；累算權益在帳戶或計畫間之移轉；累算權益之投資；又受託人如為公司，其董事會或委員會之組成；計畫之紀錄；對計畫成員資訊之提供；計畫財務及其他報告之準備及出版；對管理局資訊及文件之提供；對計畫相關人士資訊之提供；計畫之財務可行性。

計畫註冊之細部規定在規例第二十一至四十二條，包括申請人遵守規定及標準之承諾（第二十二條），申請之要求，包括履約擔保（performance guarantee）須由認可金融機構或保險人發出，其責任至少為一千萬港元或計畫資產百分之五十（少者為準），並須有補償計畫成員因計畫行政損失之足夠保險（第二十三條）。申請須有「投資政策陳述書 statement of investment policy」（第二十四條）。計畫得有一個或多個獨立基金（第三十六條），有關

保本基金之規定（第三十七條）。控制目標及內部控制程序（第三十九條）等。

2. 管理局之職權：

除條例第六條之五以下等職權外，第二十三條規定管理局得設立「補遺公積金計畫」（Residual Provident Fund Scheme）在雇主無法設立、自雇人士無法參加退休計畫時，使相關雇員及受雇人士能參加該計畫。此外如合理相信有危及成員累算權益情形，得要求受託人安排核數師作調查並提出報告（第三十條）；為確保條例被遵守，進入計畫處所查案（第三十條之一）；以書面通知受託人提供資料或文件（第三十一條）；如認為有人違反條例，有危害成員權益之情形，或受託人未能履行其職責，得對通知指定事項作調查（第三十二條）；如合理相信受託人之行為危及計畫財務健全，或作被禁止之投資活動，得說明理由，暫停受託人之管理權。如在調查後確認此點，則應終止其管理權（第三十三條）。在暫停或終止時委任管理人（第三十三條之一），在終止時則委任替任受託人（第三十三條之二）。

3. 計畫之終止（winding up）：

分為雇主管辦計畫之自願終止，須經管理局同意，如已無成員，成員利益獲滿意安排或移轉至另一註冊計畫及資產可應付現有法律責任（第三十四條）；以及由管理局向法院申請計畫之終止，須成員利益已有充分保障，如成員繼續累算權益，移轉至另一註冊計畫。法院亦得委任清算人進行清算（第三十四條之一）。

4. 計畫之合併（merger）或分拆（divide）：

(a) 二或更多之雇主管辦計畫或集成信託計畫之受託人可向管理局申請合併為單一之同類計畫（第三十四條之二）；

(b) 一個雇主管辦計畫或集成信託計畫之受託人可向管理局申請分拆為二或多個新之同類計畫（第三十四條之三）。

六、服務提供者

關於服務提供者（service providers）之規定主要在規例之第六部分，分為保管人（custodians）及一般規定。第七部分有關會計及其他紀錄；第八部分核數師之功能，以及第五部分（核准受託人職能）中有關投資經理及保管人之規

定。由於強制公積金計畫採確定提撥（供款）制，不比確定給付制須精算，故條例中並無精算師之規定，但由於依職業退休計畫條例成立之確定給付制計畫仍存在，有關精算或精算師則依職業退休計畫條例之規定。

1. 一般規定：

(a)服務提供者對受託人之報告：

計畫之受託人應要求服務提供者向其提出報告，以履行受託人在條例下之職責。此等報告包括發生重大事件之報告及年報。重大事件包括有關服務提供者資格之重大變化或嚴重違反其義務。受託人應審慎評估該等報告，如有疑問，需作必要之查證，如不認為已履行其義務，則應終止其委任或糾正之（第七十四條）。

(b)發現違規等情形時向管理局報告之義務：

服務提供者在履行其對計畫之義務時，發現受託人未遵守第七十七條（置備適當會計義務）及第七十八條（對每一計畫成員設獨立帳戶）；或發現不當挪用計畫資金或資產之交易；發現計畫之支付對成員重大不利或違反條例第十四條（累算權益之可調動性）、第十五條（累算權益之提取）或依其所定之規例者；基金資產與受託人或他人資產混合者；未能遵守禁止投資等規範者。在向管理局報告前得先告知受託人或請其解釋（第七十五條）。第七十六條規定管理局收到上述報告時之糾正權，受託人無合理理由，不遵守指示即違法，可處第六級之罰款。

2. 保管人：

需為認可之金融機構，在港註冊實收資本不少於一億五千萬港元之信託機構；資本五千萬港元但有認可金融機構提供財務支援者；其有至少美金兩億之實收資本之核准海外銀行，核准海外保險人或核准海外信託公司，且均需在港有足夠之規範及控制權（第六十八條）。計畫與其委任之保管人須有符合附表三規定之保管協議（第六十九條）。其內容包括資產之紀錄及控制應合乎常規，計畫資產應作為信託財產而管理，與保管人與受託人之資產分別紀錄，資產除特定情形，不得質押。資產必須為計畫之目的而使用。保管人需賠償因其受雇人詐欺或疏失而導致計畫資產之損失，包括授權人之行為。保管人有資格不符或違約情事為報告及定期報告發生之重要事件。每會計年度終結六十天內其授權人有無資格不符情事，保管人如為公司其資產負債表、損益表及核數師之報告。保管人對計畫資產需維持正確之紀錄並許受託人檢查。保管人需負與受託人同樣之善良義務管理人注意義務。協議需為書面並依香港法。（附表三）

3. 投資經理：

規例第四十四條規定受託人需委託投資經理以控制基金投資，其合約需符附表二之規定。如成分基金之累算權益只投資於核准匯集投資基金（pooled investment funds），由計畫成員直控制則可不必委任投資經理。被委任者需為在港立案，實收資本不少於一千萬港元，但為證券條例之投資顧問。投資經理需無不利成員之利益衝突。有足夠之資源，且對投資基金有足夠之控制及保障措施。投資經理需獨立於受託人及保管人。第四十五條規定投資職能之轉授限於對符合規定之人。經委託人之核准，繼續受合約之約束，且獨立於受託人及保管人之外。第四十六條規定投資經理之獨立性。第四十七條規定控管合約。其詳細內容則見附表二，如揭露報酬，每三個月報告所收取經紀費及佣金。如第三者直接或間接支付之款項來自計畫資產之取得及處理，需記到帳戶之貸方，提供投資及其收益之資訊，善良管理人之注意義務等。

4. 核數師：

規例第九十五至第一百零八條規定核數師之職能。如受託人需確保財務報表經審計（第九十五條），任命核數師以審計計畫之帳（第九十六條），如未任命，管理局有權任命核數師並命該受託人付費（第九十七條），第九十八條規定核數師之資格，第九十九條規定其任免與辭任。第一零二條規定核數師需就計畫財務報表，會計紀錄等對受託人做出報告。報告需說明財務報表主要內容是否允當表達（give a true and fair view）相關事宜並合乎八十至八十四條（會計政策陳述書，是否符合會計指引，包括前期之比較金額等），是否有不當之處；在相關期間計畫之資金，資產及財務交易是否帳目清楚；計畫資產在期終有無不合給定之質押，或不符合規定之投資。第一零三條規定核數師對管理局之報告義務，第一零四條規定管理局在獲報告後對受託人之糾正權，及命核數師查明是否已糾正之報告。第一零五條為核數師調閱計畫紀錄之權。第一零六條規定核數師需對是否已獲得所需之資料及解釋表達意見。第一零七條規定妨害核數師履行職責時受託人及其他服務提供者之法律責任。

七、計畫之投資

條例第二十八條規定管理局可以計畫之財務穩健為由發表指引，禁制某類投資活動。第二十九條規定在被限制投資中，受託人只能在限度內投資（指雇主發行之證券或對雇主之貸款）。規例附表一為計畫投資之規定，其內容包括義務，一般限制（投資任一人發行之證券不得超過成分基金百分十，而成分基金

亦不可取得任何人發行任何證券之十分之一），借入及借出證券之限制（不得借入，借出需為已繳清款之證券，且符規例五十二條之規定，即任何時點不能超過資產百分之十及計畫持有該類證券百分之五十），借入款項之限制（只能為支付成員累算權益，不能逾成立基金資產百分之十，借期不得逾九十天等）；不得為成分基金取得帶有無限法律責任之證券；可投資債券包括獲豁免當局所發行或擔保之債券，有管理局規定之最低信用評等或在交易所上市之公司債、股票。但在未被承認證券交易所上市者不得超過成分基金百分之十；可轉換債券；認股權證（不含賣權 put warrant 除非用於避險），不得逾成分基金百分之五；存款；對債券之包銷（不得超過存款），參與對公眾要約之證券（不得超過存款）期貨及選擇權契約（原則上限於避險，如非避險，則不得用於槓桿目的（leverage），且暴險（effective explosive）不得逾基金市值百分之十，且亦限於受託人及投資經理有被管理局核定之特殊資格時）。貨幣遠期契約（限於避險或為結算取得證券有關之交易，其期間不得逾十二個月。至少基金資產三成需為以港元定價之投資。成分基金可投資於匯集投資基金。核准之單位信託（unit trust）或互惠基金（共同基金 mutual fund）或特定保險單（如與投資連動之保險單）。

八、罰則或責任等

1. 保密及得透露之情形：

第四十一條規定因執行職務取得資料不得透露之原則，違者需處第四級罰款。第四十二條規定管理局在下列情形仍得公開：以摘要而不顯示個人身份方式；為進行刑事調查或程序；為管理局進行民事程序；如認為有利於計畫成員，公益或履行職務所必要告知相關行政首長；為團體進行懲戒程序；對海外有類似功能單位透露。第四十二條之一為核數師及服務提供者對管理局真誠提供資訊、意見及文件之免責。

2. 未經核准從事受託人或管理計畫業務之責任（第四十三條）。

3. 受託人不依規定支付，或不支付計畫成員之累計權益、或違反限制投資之責任（第四十三條之一）。

4. 雇主未依規定安排雇員成為計畫成員，或未依規定，安排雇員權益之移轉責任（第四十三條之二）。

5. 自雇人士未依規定為計畫成員並供款之責任（第四十三條之三）。

6. 妨礙管理局行使職權之罪（第四十三條之四）

7. 對管理局、受託人或核數師提出虛偽或誤導文件或陳述之罪（第四十三條之五）

8. 凡公司合夥犯本條例之罪，其同意或縱容之高級人員、控管人員或合夥之合夥人亦同樣責任（第四十四條）

9. 管理局對不履行職責，或不按時交費或供款者得通知其繳罰款（第四十五至第四十五之四）
10. 一事不能同時罰款及判刑（第四十五條之五）。
11. 法院對正違反或將違法本條例者得依管理官或利害關係人之申請，對其發出禁制令（第四十五條之六）。
12. 因他人違規致發生財務損失之人對違規者之損害賠償請求權（第四十五條七）。
13. 行政長官在行政會議得制訂規例（Regulation）以執行本條例（第四十六條）。
14. 管理局得制訂規則（Rules）以執行條例相關事宜（第四十七條）。

第三節 退休金計畫之挑戰

一、理念之爭與保障是否足夠

1. 理念之爭

在傳統自由之香港社會，推行強制性之公積金計畫，加以設計上之若干問題，自然引起爭議¹¹⁸。如是否違反香港之自由傳統；是否提高成本使香港喪失競爭力；有關現存計畫繼續運作之規定是否太複雜；一次推出（在2000年12月1日）是否不如逐步推出；推行是否困難？與產業專家之諮詢是否不足？應否限制一定比率之港元資產？一網打盡（幾乎沒有豁免）是否可行？入息之門檻是否過低？行政太複雜？政府是否應作基本建設之投資以免業者重複投資？有關歸屬（vesting）之規定是否不足，至雇主無誘因（或保留員工之能力喪失）？有關保本基金之強制規定是否錯誤（致無法累計較多退休金）？是否應強制已有退休計畫之雇主提出強制退休金之選擇？管理者太多等。事實上二〇〇〇年十二月一日期限已過，仍有半數以上之雇主未執行，可見問題的確嚴重¹¹⁹。而業者（服務提供者）競爭甚烈，約二、三十家，估計須十年後方能賺錢，且將存活者恐只有五、六家¹²⁰。

¹¹⁸ Blair Pickerrell, Hong Kong's Mandatory Provident Fund and its Implications for Taiwan, 39~40 以及 2000 年三月香港之訪談。

2. 保障是否足夠：

由於最樂觀之估計，在合計 10% 之提撥率下，將來退休員工之替代率 (replacement ratio) 恐只有 30%~40%，實不足維持生活¹²¹。且新制推行後，雇主可能結束原來對雇員較佳之計畫（現制雇主之提撥有高達 15% 者），只提供法定之強積金，對雇員反而不利。由於新制屆齡一次提出，並無須購年金之規定（由於過去香港通貨膨脹，此種年金無市場），是否用於退休亦無法確定¹²²。此問題只能寄望額外自願提撥可以另有規定而解決。在新制下運作成本高，可能為資產之 2~3%（相較英國 stakeholder 之 1%），是一問題¹²³。

二、新舊制之銜接

基本上，以提供職業退休計畫之雇主在新法施行後有幾種基本選擇：¹²⁴

1. 繼續維持現有計畫，但依法仍須另行提供強積金計畫以供員工選擇；
2. 結束現有計畫，完全轉入強積金計畫：

現有員工停止向職業退休計畫提撥，改向強積金計畫提撥。現有員工在原計畫之權益現金結算保留至退休（離職）時發放。強積金之權益在六十五歲時發放。新進員工向強積金計畫提撥，其權益保留至六十五歲時發放。

3. 原有計畫只對原有員工開放，新進員工只能參加強積金計畫。對決定留在原計畫之現有員工而言，提撥不變，職業退休計畫之權益依歸屬程度在離職時發放。決定轉入強積金計畫之現有員工停止向職業退休計畫提撥，改向強積金計畫提撥，原職業計畫之權益依歸屬程度以現金於離職時發放，強積金權益保留至六十五歲時發放。新進員工向強積金提撥，其權益保留至六十五歲時發放。
4. 將現有計畫凍結，不接受新提撥，其結果與 2. 同，只是不必結算。理論上仍可投資，依規定發放權益。
5. 將現有計畫改為額外之計畫 (top up plan)，即以強積金計畫為主題，原計畫依雇主需求改組為激勵員工之另一計畫。

¹²¹ Leckie at 72.

¹²² 與陳國傑及杜永耀先生之訪談。

¹²³ 與 Watson Wyatt 之 managing director Mr. Michael G. Button 之訪談。Schroders 之估計則為 1.5%~2.5% at 12（職業退休計畫之成本為 0.5%~1.5%）。

¹²⁴ Pickerrell, 註 118 前引 at 25; Jardine Fleming (March 2000) 11~25; Yuen 15~17.

如何決定選擇，雇主與雇員各有考慮，兩種計畫特色之比較如下¹²⁵：

特 色	職 業 退 休 計 畫	強 積 金 計 畫
參加資格	完成試用期後	完成 60 日雇用期後
雇主提撥率	5~15%	5% (自受雇日起)
雇員提撥率	0~5%	5% (首 30 日免提)
薪資定義	基本薪資	現金收入
收入下限	無	月港元四千 (如低於下限，雇主需提撥 5%，雇員自願)
收入上限	無	月港元二萬 (超過部分可自願提撥)
退休年齡	60	65
提早退休年齡	無	60
權益歸屬 (vesting)	歸屬比率依年資	立即全部歸屬
未歸屬權益用途	減少雇主提撥	無
可調動性 (portability)	無	有
保存規定	無	至 65 歲
成員投資選擇	有	有
稅務優惠	強積金實施後，最多一萬二千元	決定提撥上限為一萬二千元

由於兩者有不同之資格、提撥率、薪資結構、歸屬比率、調動性有無之不同，以及成本不同，雇主之考慮為成本，對員工之激勵與留住員工 (recruit, reward and retrain)，員工之考慮則是生涯規劃以及彈性 (換工作或取得現金)。故雇主雖有決定權，與員工之溝通及如何不影響員工之既得權益 (由於通常雇佣契約很少對退休權益明白規定，此點可能有爭議) 需費思量¹²⁶。

三、執法之問題及影響

由於新制將涵蓋勞工由原有的約一百萬人增加兩百萬人，包括眾多中小企業及自雇者，執法之困難可想而知。預期初期只能達至百分之五十之參加率。強積金管理局正積極擴充，包括調查員之人數，最後目標為員工六百人。此外現在員工多數沒有契約。可算是逐月之契約，因此可能主張不能滿足工作

¹²⁵ Jardin Fleming 12~13.

¹²⁶ Ibid at 14, Schrodgers at 10 以及作者在 2000 年 3 月 20 日與陳國傑、杜永耀之訪談。

六十天之要求而不辦扣款。為阻止法律漏洞，將對強積金條例做技術修正¹²⁷。

在影響方面，在總體經濟面，每年雇員及雇主的總提款（提撥）將達港幣三百億元，佔 GDP 的百分之三。雇員可動用現金減少百分之五。雇主生產成本增加百分之五。在短期將減少消費力，增加經營成本。在長期而言，強積金累積二十五年後將占香港股市總市值百分之五，法定百分之三十須為港元資產有助於穩定港元，此累積資金亦有助於香港維持其亞太金融中心之地位。由於對政府福利負擔之減輕，可維持目前之低稅制以保香港公司之競爭力¹²⁸。

另據寶源投資管理公司（Schroders）之估計，現未參加職業計畫者為自雇者及受雇於 30 萬中小企業之 210 萬人。假設參與率百分之百，每年強制公積金提撥三十億美元，自願提撥十三億美元。但初期涵蓋率可能只有百分之五十，大部分雇主金選擇集成信託計畫，多數大雇主將保留原職業退休計畫，在此情形雇員多數可能選擇留在原職業計畫，行業計畫則為流動性較高之行業而設，特別是飲食業及建築業¹²⁹。對服務提供者而言，前五年將競爭激烈，品牌及行銷網路較重要，雇主比較比較喜歡全套服務，而人事部門較財物部門有決定權。在推行五年後，強積金較被接受。雇員將要求投資績效、行政管理、與投資人教育、全套綜合式服務漸被專業組合式服務所取代。在雇主方面，則財務部門自人事部門中取得主導權。職業計畫與強積金計畫將互有消長，前者之資產將自一百六十億美元降至一百億美元，後者則由零於五年後升至兩百一十億美元¹³⁰。

¹²⁷ 作者 2000 年 3 月 21 日在強積金管理局之訪談。

¹²⁸ Yuen 18~19.

¹²⁹ Schroders 3~4.

¹³⁰ Ibid 15~17.

第五章 中國大陸

第一節 退休基金管理制度之沿革

一、早期制度

在歷史演進上，一九五一年已頒佈「中華人民共和國勞動保險條例」，適用於一百人以上之企業，其後擴充適用範圍，在一九五六年實行勞動保險的機構職工人數達一千六百萬人，簽訂集體勞動保險合同之職工（即暫不實行但比照該條例之單位與工會協商而有某程度之保障）亦有七百萬，約為當年國營、公私合營、私營企業職工總人數的百分之九十四。由資方按薪資百分之三作為勞動保險金，其中三成存入總工會戶頭，作為勞動保險總基金，作集體勞動保險事業之用；七成則由工會基層委員會經營，作為勞動保險基金、支付撫卹費、補助金與救濟費。有餘則撥入勞動保險調劑金，由省市工會或產業公會經營，作為基層不足開支時補助。屆齡退休可按年資等有原薪資之五至七成¹³¹。對於國家機關及事業單位之工作人員，則按現收現支方式，由預算中列支，而另有單行法規管理¹³²。在1966~1976年期間（文革），工會組織停止活動，取消社會統籌，支出改在營業外，成為企（事）業的負擔¹³³。

二、制度之重建與更張

一九七八年實行改革開放政策，政府對社會保障制度進行改革，國務院發出：「關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法」、「關於工人退休，退職暫行辦法」，對於黨政機關、群眾團體及全民所有制企業、事業單位之幹部，以及工人，並適用於大型集體所有制之企業。退休年齡維持男性六十歲，女性五十五歲，危險工作另作調整。領取退休金（費）之資格從繼續工作二十年改為十年。工資滿二十年為標準工資之七成五，十五年至二十年為七成，十年至十五年則為六

¹³¹ 詹火生、楊瑩、張菁芬，中國大陸社會安全制度，民國82年9月（詹火生等），頁79~82，206~213；宋曉梧、孔涇源，中國社會保障基金營運管理，1999年2月，頁6，35；Stuart H. Leckie, *Pension Funds in China*, 1999 (Leckie), 9~10。一般請參看 *The World Bank, Old Age Security: Pension Reform in China*, 1997 (World Bank); Guo Shanquan and Chi Fulin, *China's Social Security System*, 1994 (Gou and Chi).

¹³² 詹火生等，頁82~86，285~308；宋曉梧、孔涇源，頁6。

¹³³ 詹火生等，頁104~107；宋曉梧、孔涇源，頁6。

成，其最低保證退休費為每月三十元¹³⁴。此制度造成舊企業與新興企業由於退職人員與在職人員比率不同之分擔不平衡以及鼓勵提早退休之後果，在 1978 至 1985 年間退休人員增加五倍，而退休金在城市薪資所佔比率由 2.8% 升至 10.6%¹³⁵。

1986 年之改革對國營企業實施一部份以市為單位之社會統籌，參加企業依劃一標準收取費用，以有餘補不足。此外並推行勞動合同制，參加員工需繳納費用。至 1980 年後期，統籌在部分城市擴及集體所有制之工人，其後部分城市亦將其他形式之企業納入，但不徹底。對國有企業之省級統籌亦出現¹³⁶。

1991 年國務院發佈：「關於企業職工養老保險制度改革的決定」（1991 年 6 月 26 日國發(1991)第 33 號），實行養老保險社會統籌，費用由國家、企業及職工三方面負擔，基金實行部分累積。在實施中又成了「行業統籌」（鐵路等十一個行業）與「地方統籌」並行，後者又分縣級、地方市級及省級等情形¹³⁷。

1995 年 3 月，國務院下發「關於深化企業職工養老保險制度改革的通知」（國發(1995)第 6 號），確定基本保險實行社會統籌與個人帳戶相結合的制度，並逐步形成「基本保險」、「企業補充保險」和「個人積蓄性保險」相結合的多層次養老保險制度。但由於各地個人帳戶比率不一（從 3% 至 17%），導致各地養老金水平相互攀比，中央難以管理、調整、職工流動困難。1997 年 7 月 16 日國務院發佈「關於建立統一企業職工基本養老保險制度的決定」（國發(1997)第 26 號），確定了全國城鎮企業職工基本養老保險實行統一方案，其要點為：(1) 按職工本人繳費工資的 11% 為職工建立基本養老保險個人帳戶，個人繳費全部記入個人帳戶，其餘部分由企業繳費中劃轉，個人繳費比例 1997 年不得低於本人繳費工資的 4%，1998 年起每兩年提高一個百分點，最終到達個人繳費工資的 8%。有條件地區及工資增長較快的年份，加快提高速度，企業劃入部分逐步降至 3%；(2) 社會統籌部分由統籌地區人民政府確定企業繳費比例，但包括劃入個人帳戶部分的企業繳費比例，原則上不得超過工資總額的 20%。少數地區如因離退人數較多，需超過此比例須報有關部門的審批；(3) 養老金支付分兩部分，一為基礎養老金，標準為當地職工上年度月平均工資的 20%；二為個人帳戶養老金，月發放標準為個人帳戶累計儲存額除以 120¹³⁸。

¹³⁴ 詹火生等，頁 121~138，附錄五及六(頁 483~495)；Leckie at 10; World Bank at 16.

¹³⁵ Leckie at 10.

¹³⁶ Leckie 10~11; World Bank 16.

¹³⁷ Leckie 11；宋曉梧、孔涇源，頁 36~37。

¹³⁸ Ibid.

三、現制之主要問題

中國大陸人口老化情形，有急速惡化之趨勢¹³⁹，由於一胎化政策，以及生命期待值（life expectancy）的增加，有所謂 1-2-4 問題（小孩一人，父母二人，祖父母四人）。1990 年之人口普查，60 歲以上人口已達 8.5%。在 2020 年及 2030 年，此比例將增至 16% 及 22%。依賴比率（退休與工作員工之比）則將由 1995 年之 21% 增至 2030 年之 42%，在 2050 及 2100 年將達 55% 及 71%。另根據世界銀行之估計，在 2030 年中國勞動人口之絕對值將開始下降，在 2050 年（假定退休年齡延至 65 歲），工作人口與退休人口之比率將從 1995 年之 10：1 降為 3：1。此將引爆國有企業之退休金危機。此問題亦與國有企業改革息息相關。據美國人口統計局之資料，60 歲以上人口將從占 10% 增加至 20%，在中國大陸（1999~2026）及台灣（1992~2019）均為二十七年，日本為二十八年（1967~1995），香港（1980~2015）為三十五年，美國（1933~2014）則為八十一年。在 1998 及 2025 年，超過 60 歲人口所佔比例，日本為 22.1% 及 33%，美國為 16.5% 及 24.6%，香港為 14.2% 及 33.4%，台灣為 11.6% 及 24.8%，中國大陸則為 9.9% 與 19.8%。

在中國大陸之不同地區其老年化之程度亦有異。經濟發展較快之沿海地區，如上海、天津、北京、江蘇、浙江依賴比率均頗高，上海 1996 年之樣本普查其依賴比率（65 歲以上與 14~64 歲之比）達 17.36%，遠高於全國平均之 10.3%。此外都市化現象使農村人口自 1978 年之 82.1% 減至 1997 年之 70.6%，世界銀行估計農業之人口參與率將由目前之 50% 漸降至 2030 年之 17% 及 2050 年之 10%。

以上人口老化及工作人口都市化之現象顯示目前仍以現收現付制為主之退休金制度有儘速改革之必要¹⁴⁰。現制之主要問題包括：(1) 現收現付、無基金，國有企業員工退休所得之替代率達 80%，根本無力支付，演變成國有企業依賴銀行體系融資，銀行體系依賴政府之局面；(2) 涵蓋面低，主要是國有及集體所有制企業，非政府企業涵蓋率低，而後者幾占雇用人口之半，至經營成本高，由於負擔大，後者亦極力避免參加；(3) 在 1996 年平均提撥率（供款率）達總薪資之 23.58%，其盈餘約為薪資之 3%（在當期支付退休金後），但有些企業提撥率高達三成。如包括所有社會保障之給付（養老、醫療、失業、工傷、生育、住房等），其提撥率在資方約為薪資之 37~48%，雇員為 11%，成本極高，急需整合以達高效率。而其依法提撥之比率亦由 1992 年之 95% 降至 1997 年之 80%；(4) 政策多變及各地規定不一影響對預期提撥及給付之信心，而類似企業在不同

¹³⁹ Leckie 3~8; World Bank 1~2.

¹⁴⁰ Leckie 12~17; World Bank 2~6, 18~26; 宋曉梧、孔涇源，頁 10~15。

省份之提撥率差別亦影響其競爭力；(5)投資限制僵化缺乏分配效率；(6)不同地區，甚至地區內之可攜性（工作變動而不影響其退休給付）均未建立；(7)法律架構未建立，主管單位政出多門。

第二節 現行退休基金管理之架構

一、法律架構

由於規範整個社會保障制度之「社會保險法」以及規範基金管理之「信託法」仍未制訂，至缺乏整體之規劃與執行力（如未依規定提撥無法至法院體系要求強制執行），目前仍依賴上述國務院之三個文件（國發 1991 第 33 號；國發 1995 第 6 號；國發 1997 第 26 號）以及地方政府之單行規章，作為整個制度之基礎。

1991 年國務院關於企業職工養老保險制度改革的決定（國發 1991 第 33 號）指出了改革之方向。目前考慮不同之利益及情形，容許各地方對職工養老保險做出具體規定，而有一定之差距。隨經濟之發展逐步建立基本養老保險、企業補充養老保險，與職工個人儲蓄性養老保險三者相結合，國家、企業、個人共同負擔費用之制度。基本養老保險基金是以支定收，略有結餘，部分累積之原則，各地確定具體之提取比例與累積率報國務院備案。企業及個人繳納之保險費記入「職工養老保險手冊」。企業所繳保險費由開戶銀行按法定比例代為扣繳（於稅前提取），個人保費在開始時不超過個人薪資 3%，發放工資時代為扣繳。保費轉入「社會保險管理機構」在銀行開設之「養老保險基金專戶」專款專用。累積基金一部份可以購買國家債券。地方各級政府要設立「養老保險基金委員會」由各級政府領導擔任主任，勞動、財政、計畫、審計、銀行、工會等部門負責同志參加，辦公室設於勞動部門。該文件並規定了企業補充養老保險與個人儲蓄性養老保險依能力及自願辦理（第八點）。勞動部門的職責（第九點）。管理費（第十點）。該決定並適用於全民所有制企業，城鎮集體所有制企業參照執行；外商投資在企業之中方職工、城鎮私營企業職工、個體勞動者亦逐步建立養老保險制度，具體辦法由各級地方政府制訂（第十一點）。國家機關、軍事單位和鄉村（含鄉鎮企業）的養老保險制度改革，分別由人事部、民政部負責，具體辦法另行制訂（第十二點）。

1995 年國務院關於深化企業職工養老保險制度改革的通知（國發(1995)第 6 號）提出基本養老保險之兩種模式供地方政府選擇：計畫一由體制改革委員

會主導，較強調個人帳戶；計畫二由勞動部主導，較強調社會統籌，只是劃入個人帳戶比例之大小，以及給付源自個人帳戶或社會統籌與個人帳戶結合之別¹⁴¹。

統一退休金制度之最新規定則是 1997 年 7 月「國務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定」(國發(1997)第 26 號)。該決定指出自國發(1995)第 6 號通知，實行「社會統籌」與「個人帳戶」相結合之養老保險制度改革方案，但由於「試點」階段仍存有制度不統一、企業負擔重、統籌層次低、管理制度不健全等問題，因此決定：(1)本世紀末前建立新之養老保險體制，其原則為適用於城鎮各類職工及個體勞動者，資金來源多渠道，保障方式多層次，社會統籌與個人帳戶相結合，權利與義務相對應。做到社會互濟與自我保障相結合，行政管理與基金管理分離；(2)建立三層次之養老保險制度：①第一層次為基本養老保險，為強制確定給付，省級統籌、隨收隨附、最終做到部分累積。其費用提撥為雇主提撥 13% (將增至 17%) 實際薪資，其上、下限為該省平均工資之 300% 及 60%。給付則是該省平均工資之二成，依消費者物價指數調整；②第二層次是強制之確定提撥，個人帳戶累積制，其提撥為薪資之 11%，個人原始提撥 4%，最後增至 8%，不足之數由雇主負擔。帳戶可隨工作移轉。決定實施後參加工作滿十五年後發給基本養老金，不滿者將個人帳戶儲存額一次支給。基本養老金由基礎養老金 (即上述省平均薪資之二成) 及個人帳戶所組成，後者為帳戶儲存額除以 120，按月發給。實施前工作，實施後退休且個人繳費或視同繳費滿十五年者，發給過渡性養老金；③第三層次為企業補充養老保險及個人自願之商業保險，視企業或個人之需要而辦理。(另一分類為將①與②合為基本養老保險即統帳結合為第一層次，企業補充養老保險為第二層次。個人儲蓄性養老保險(商業保險)為第三層次)；(3)加強基金管理及社會化之發放¹⁴²。

此統帳結合之基本養老保險之目標替代率為 58.5%¹⁴³，已可保障基本生活。企業補充養老保險及個人儲蓄性養老保險則可隨需要及能力發展，目前例子不多，可以是購買商業保險，在少數合資或外資企業，則是自辦或海外補充計畫辦理¹⁴⁴。

二、主管機關

據學者之看法，現行社會保障體制分散，政出多門，以養老保險為例，就涉及勞動、人事、民政、財政、人民銀行、保險公司、工商管理局、總工會等

¹⁴¹ Leckie 27~28; World Bank 17~18。對該二計畫有較具體之說明。

¹⁴² Leckie 29~30。

¹⁴³ “養老保險基本概念”，<http://www.molss.gov.cn/column/ylbx/ylbxqn.htm> 2000/6/28。

¹⁴⁴ Leckie 33~34。

多個部門與組織。按部門分管延伸到地方，自成系統，分險種、分部門規劃實施，與新加坡之綜合管理在效率上確有差別。加以政事不分，擬法、實施、監督、營運管理集於一身，缺乏有效之制衡與監督機制，在「政事分離」改革呼聲中，將機構一分为幾，增人增支，但本質上未觸動原有體制和運行機制，行政管理與業務管理始終未能分離，監督體系未能形成。行政部門爭辦各類保險，地方自主性強，更增加了盲目投資及浪費等流弊¹⁴⁵。

在「勞動保險條例」時期，國家機關工作人員之退休等保險基金由內務部和財政部共同監督，企業職工勞動保險基金由總工會和勞動部共同管理，總工會是全國勞動保險事業的最高領導機關，勞動部是最高監督機關。1991年規定基本養老保險基金，由社會保險管理機構（勞動部）經辦業務管理，各級地方政府設養老保險基金委員會，對其指導和監督，由政府主管領導擔任主任，勞動、財政、計畫、審計、銀行、工會等部門負責同志參加，辦公室設在勞動部門¹⁴⁶。

在商業性保險方面，1982年上海等地保險公司開始辦理集體企業職工的勞動保險（養老保險），1985年之「保險企業管理暫行條例」准許保險企業自主運用企業資金。1995年制訂「中華人民共和國保險法」，由人民銀行負責保險業之監管。但由於社會保險尚未有統一的法律，一些部門盲目開辦屬於社會保險性質的商業保險，未列入人民銀行監管範圍，不需資本，人員資格未經審查，條款費率未經批准，不依商業保險原則提存準備金，不必納稅，潛存金融風險，政府一方面加重風險亦流失稅收，亦破壞金融秩序。而法規未統一，國發(1991)第33號第八條：允許試行將個人儲蓄性養老保險與企業補充養老保險掛勾的辦法。補充養老保險基金由社會保險管理機構按國家技術監督局發佈的社會保障號碼記入職工個人帳戶。第十二條規定：「國家機關、事業單位和農村（含鄉鎮企業）的養老保險制度改革，分別由人事部、民政部負責。具體辦法另行制訂。」國發(1995)第6號文第五條規定：「企業補充養老保險和個人儲蓄性養老保險由企業和個人自主選擇經辦機構。」於是各部門利用經辦基本養老保險的優勢爭辦養老保險，如何定性與統一規範監管，有待解決¹⁴⁷。

新成立之勞動和社會保障部負責整合企業養老保險系統之監管及法律架構。有關資金管理方面，則與人民銀行與財政部協調。勞動和社會保障部之養老保險司負責研究及政策規劃、執行之監督。該部在各省、市、縣之對應單位負責執行。該部之社會保險事業管理局負責城鎮社會保險基金之運作與管理，包括基本系統如財務、會計、統計與內部稽核，以及其業務之監察與監督¹⁴⁸。

¹⁴⁵ 宋曉梧、孔涇源，頁11~12。

¹⁴⁶ Ibid 6~9。

¹⁴⁷ Ibid 201~212。

¹⁴⁸ Leckie 51~52。

在社會保障基金的財政監督上，建國初期企業職工社會保險基金由勞動部與總工會共同監督，財政部予以核實與備查，並在財務制度上主導。國家機關工作人員按現收現支，在國家預算列支和管理。基本上沒有明確的分工。至文革前分工較明確，業務上企業職工社會保險由總工會負責，勞動部負責政策、法規制定，財政部監督收支預決算及業務計畫的執行。改革開放後，繼 1995 年 3 月國務院的通知，財政部亦積極參與企業職工養老保險制度改革，加強財務管理工作。1996 訂定、統一社會保障基金的財務會計制度。1994 年底財政部與勞動部聯合下發：「關於加強企業職工社會保險基金投資管理的暫行規定」，結餘資金絕大部分需購買國債。1995 年 8 月規定基金的專項財務檢查，查出挪用投資，超標準提取和濫支管理費等問題。1996 年亦規定養老、失業基金專戶儲存、專款專用。由於過去社會保障財務會計制度均是勞動、衛生、民政、人事部門制訂，財政部門成立社會保障機構（財政部社會保障司），財政監管制度尚處於起步階段。1996 年財政部頒佈實施養老、失業、醫療和社會保險經辦機構的財務管理制度，並將各地分散管理的社會保險基金存入設在銀行之「財政專戶」，確保基金的安全和保值、增值。社會保險之地方機構負責收取提撥，入帳後財政部再撥支。將來提撥將由稅務單位收取，另立社會保障預算向退休人員支付養老金、實行集中管理¹⁴⁹。

三、基金的管理與運用

1997 年國務院國發（1997）第 26 號決定第七條規定抓緊制定「企業職工養老保險條例」加強養老保險基金的管理。實行「收支兩條線」管理、保證專款專用，嚴禁擠占挪用和揮霍浪費。基金結餘額，除預留相當於兩個月的支付費用外，應全部購買國家債券和存入專戶，嚴格禁止投入其他金融和經營性事業。要建立健全社會保險基金監督機構。財務、審計部門要依法加強監督，確保基金的安全。

第八條規定逐步由縣級統籌向省或省授權的地區統籌過渡。待全國基本實現省級統籌後，原經國務院批准，由有關部門和單位組織統籌的企業，參加所在地區的社會統籌。

第九條規定儘快將目前由企業發放養老金改為社會化發放，積極創造條件將離退人員的管理服務工作由企業轉向社會，減輕企業之負擔。各級社會保險機構要進一步加強基礎建設，提高服務品質。

¹⁴⁹ 宋曉梧、孔涇源，頁 221~241；Leckie 52.

由於現收現付制轉向完全累積 (fully funded) 將發生「雙重負擔」(養上一代和自己一代) 問題, 且據測算如中國大陸按完全累積模式籌資, 養老保險負擔費率一開始就要達到工資總額的 33% 以下, 2004 至 2031 年一直保持在 37% 左右, 成本過高, 且巨額養老保險基金投資營運, 亦是問題, 且市場難以消化, 故採部分累積的所謂社會統籌與個人帳戶相結合 (「統帳結合」) 的辦法, 以平衡社會和個人誘因的問題¹⁵⁰。

在 1996 年底, 全國城鎮企業職工參加基金養老保險達 8758.4 萬, 離退休人員 2358.3 萬人, 分別比上年增長 0.23% 和 5.23%, 職工覆蓋 (涵蓋) 78.4%, 離退人員覆蓋 95.3%, 分別比上年提高 1.5 和 0.6%。基金收支規模擴大, 結餘基金支付能力增強。1996 年基金養老保險結餘 139.89 億元, 其中基金收支結餘 44.84 億元。歷年滾存積累 578.56 億元, 比上年增長 34.6%。全國結餘基金按當年支付水平可支付 7.1 個月的離退休費用, 比上年提高 0.7 個月。1996 年和 1992 年相比, 年中滾存基金規模就增加 1.3 倍¹⁵¹。

養老保險基金結餘情況表 (單位: 人民幣億元)

年 份	當 年 結 餘	年 終 滾 存 結 餘
1992	50.53	253.83
1994	54.27	323.32
1995	113.77	441.25
1996	139.89	578.56

據有關方面估計, 在現行繳費比例下, 如以完全預籌累積計算, 中國養老基金缺口約為 20,000 億至 30,000 億元人民幣。目前對策是將統籌基金與個人帳戶混用, 用「新人」預籌累積的個人帳戶基金支付「老人」的養老金 (包括隨在職職工工資增長或物價上漲而實行的調整部分) 和填補「中人」的名義記帳繳費。此現象導致個人帳戶有帳目無資金之「空帳」情形。如不從開源節流改進, 有最後由部分累積變成現收現付制之可能¹⁵²。解決此問題有賴擴大基金之覆蓋面, 由國有企業擴大至私營、外資、合資和個體 (在 1996 年, 私營經濟從業人員為 1,171 萬人, 個體經濟從業人員為 5,017 萬人) 以降低過高之繳費率與減輕支付壓力¹⁵³。以及在基金管理上從地方集中, 以有效調劑使用, 提高基金相對獨立性, 減少地方行政干預。在 1996 年, 全國養老基金被挪用、占用, 以致損失達 92 億元。此外, 如何對基金提供有效增值手段, 防止貶值 (因目前原則 80% 購買國債, 20% 存入銀行)。如在 1994 年, 基金結餘部分利息收入 23.7 億元, 年增值率為 11.4%, 遠低於當年物價上漲指數的 21.7%。這方面也賴資本市場的培育發展以提供較佳之投資管道, 而有效的基金與資本市場的監管制

¹⁵⁰ 宋曉梧、孔涇源, 頁 37-48。

¹⁵¹ Ibid 41, 45-46.

¹⁵² Ibid 41-42。此空帳估計達人民幣一千億元, "Call for China to Focus on Pension System", Fin. Times, May 11 2000 at 6.

¹⁵³ Ibid 42.

度亦必須建立與改進¹⁵⁴。

第三節 退休基金制度的發展

一、世界銀行的報告

世界銀行於 1995 年派團至中國大陸就退休金的改革從事考察，並對此問題作分析及提出若干建議，該報告於 1997 年出版¹⁵⁵。該報告指出中國大陸經濟成長率高（過去十五年平均超過 10%），儲蓄率超過 GDP 之 40%，外匯儲備超過 1000 億美元，有能力面對問題解決，長期問題是老年化，短期問題是國有企業之退休金支付危機¹⁵⁶。現制下之主要問題包括：(1)涵蓋限於都市地區之國有企業，對農村及其他形式企業無涵蓋或涵蓋不足；(2)提撥率高而不平均；(3)主管機關制度割裂，且過份分散於地方；(4)制度改變過密導致不穩定性。實際影響國企負擔未能減輕，空帳現象有走向隨收隨付可能，而依規定儲備投資於國債及存款者可能只有 50%，另 50%被流用於地方之計畫，故一透明性，有較高收益率之機制有其必要。如提撥率為 10%，如真實利率及薪資成長率均為 8%，其替代率為 40%。反之，如真實薪資成長 5%而真實利率（收益率）為 0，則其替代率僅為 10%。另一影響為經濟效率之喪失，如造成勞工流動之障礙，企業負擔之不平等，名目之個人帳戶不能達到鼓勵儲蓄之效果，亦不能達到金融中介（將儲蓄轉化為長期基礎建設投資之機會）之效益¹⁵⁷。

適當之政策可將改革之過渡成本降至最低，除制度上必須統一外，應提升退休年齡（目前男 60，女 55 之退休年齡建立時平均壽命為 50 年，目前則為 71 年）逐步至 65 歲，此問題因國企富餘勞力問題而複雜化，但勞力調撥較提早退休更有效解決問題。降低目前 80%之替代率至 60%，將退休金與通膨率而非薪資成長率連結等方式以降低成本。其他配合措施為擴大退休金之覆蓋面，建立有實質累積之個人帳戶以及金融改革，國際經驗指出潛在退休金債務約為退休金支出之二十至三十倍。1994 年中國之退休金支出約為 GDP 之 2.3%，顯示此債務為 GDP 之 46 至 69%。如企業退休金潛在負債為 GDP 之 50%以下，將遠較智利及阿根廷之 80~120%的 GDP 為低而有利於由隨收隨附過渡至預籌累積制。政府可使用國債，提高稅收、降低支出，及公共資產移轉等方式籌措財源。1995 年初估國企生產性資產超過二兆元，非生產性資產（土地、建築）則超過

¹⁵⁴ Ibid 47~53.

¹⁵⁵ World Bank，註 131 前引，acknowledgements.

¹⁵⁶ World Bank 13~15.

¹⁵⁷ Ibid 18~26.

五兆元，其帳上負債在二兆元以下，而退休金及失業負債亦在二兆元以下，故基本上是正數。使用國企資產以解決從隨收隨付過渡至累積之個人帳戶至應注意：①移轉至退休基金之資產應有市場性並依市價；②資產出售與受益人之關係應力求密切。中國過渡在未來 15~20 年有下列有利因素（但至 2030 年此等因素將消失）：①制度統一可產生相當之節約資源；②高成長及高儲蓄率亦有利籌資，但關鍵為需改用依通膨而非薪資成長連結之制度，否則成長之利益被成本增加吸收；③經濟之結構性變化如勞力由農村走向都市，從農業走向非農業，從國企走向私經濟，農村勞力可補整體勞力成長降低而擴大提撥之基礎；④國企在中國未如其他社會主義國家之崩潰，它提供政府收入之七成，亦在儲蓄、出口、經濟成長有重大貢獻，故為過渡之正面因素¹⁵⁸。

在制度設計方面，該報告主張結合確定給付制（給付確定，但長期收益不確定而受總體經濟因素影響，而需由基金管理者面對其不對稱）與確定提撥制（風險移轉於個人，但其遵行及儲蓄之誘因仍強）。確定給付制度提供最低收入保障，對工作四十年者提供，涵蓋城鎮職工，由薪資扣繳繳稅支應，退休金約為平均薪資之 24%（每年約為 0.6%）。對私營企業新加入者，基本給付為每年年資 1%，以 24%為上限，可包括傷殘及撫卹給付。由資方負擔提撥，為第一層次。第二層次則為充分累積之強制確定提撥個人帳戶制。給付與提撥連結。可以與雇用聯結或純個人帳戶。純個人帳戶提供個人選擇及市場競爭，但風險全由個人承擔，成本亦較高。以雇主為基礎之計畫有規模經濟，雇主亦可承擔部分風險，但其控制可能挪用基金，不利雇員，亦不利勞力之流動性。考慮後之建議為完全累積之個人帳戶，由雇員與雇主各提撥 50%，而雇員之提撥可逐步提高。其提撥率為薪資 8%，在四十年後之替代率為最近淨薪資之 36%，假設其收益率相當於薪資成長率。政府可提供保證最低收益率以降低投資風險。第三層次則為基於志願提撥之補充性退休金，不論其基於雇主、企業職工、農民或個體戶，亦可在一定程度內提撥免稅，但須提撥於經政府許可並監管之退休基金或管理機構¹⁵⁹。

在基金的法律架構及監管方面，該報告建議「社會保險法」應規定退休金之基本架構如涵蓋、退休年齡、給付公式、給付權確定期以及強制部分之提撥公式，主管機關及各級政府之責任，負責操作基礎退休金及個人帳戶之機構之法律及監理架構，而此兩層次應予劃分。其他如資訊公開、投資限制以及其他健全監理與反詐欺規定等。新之主管機關應負責執行社會保險法，統一有關退休金之政策，許可退休金操作機關並與財政部及中央銀行對其監理，建立組訓能量以及退休金管理之電腦系統。退休基金之管理（administration）應由另一單位負責，基礎退休金（第一層次）與個人帳戶（第二層次）之管理應分離。

¹⁵⁸ Ibid 27~35.

¹⁵⁹ Ibid 42~45.

個人帳戶應由經許可之退休基金管理公司分散操作¹⁶⁰。

二、監管制度之發展

在現行制度上政府之退休金行政、退休基金之監理、退休計畫（基金）之內部管理並未明白分別獨立。而所謂第一，二層次（基礎養老金及個人帳戶養老金）混為一談而稱為「基本養老保險」，在管理上因「統帳結合」無法清楚劃分而為官方之第一層次，而官方第二層次「企業補充養老保險」幾乎只是概念之存在。要實化為世界銀行或外國學者之第二層次只有靠目前存有「空帳」問題之個人帳戶從基本養老保險獨立出來而實體化，而官方之第二層次「企業補充養老保險」在世界銀行概念中則是與官方之第三層次「個人儲蓄性養老保險」同屬第三層次。不同層次之劃分雖然是「形式」問題，在監管制度設計上，卻因其性質之不同，亦有不同之待遇。在政府管理、確定給付、提供基本保障之第一層次，其政府行政、監理、與基金內部管理與運用之劃分主要是責任及效率之問題，純是政府內部問題。強制個人帳戶（第二層次）與企業與個人自願儲蓄，則牽涉到政府與企業及個人利益衝突，以及企業提供計畫及個人儲蓄之誘因問題，以及整個制度之可行性與效率，不同功能之獨立，至為重要。

目前已成立勞動及社會保障部，作為社會保險（包括養老保險即退休金制度）之主管機關。另財政部社會保障司則監控基金之收支管理，以確保基金之安全。由各地區和有關部門設立，由政府代表、企業代表、公會代表和離退休人員組成之社會保險監督委員會有雇員五萬八千人，監督社會保險有關機構之運作，其中有關養老保險者達四萬一千人，包括收款、支付及基金管理及運作之監督¹⁶¹。學者設想設立社會保險部（即現在之勞動和社會保障部）以統一社會保險之政府行政管理。監理（基金監理機構）則強化內部和外部監督。財政及審計部門（似只能限於第一層次目前含個人帳戶）加強對基金營運管理之監督。定時公布基金狀況，另設類似上述社會保險監督委員會之「養老保險監督委員會」對養老保險基金經辦機構、營運機構日常工作進行監督。基金經辦機構（行政業務）目前有社會保險局、基金經辦中心等形式，接受行政管理機構之直接指導，負責收支等暫時在財政、審計部門監督下處理投資營運工作。基金營運機構隨個人帳戶儲存額的增大，要逐步從基金經辦機構中獨立出來，由獨立、市場化營運的基金營運機構負責。經金融管理機構審核後符合條件的銀行、信託投資公司、基金會、保險公司等均可。如成為養老基金的保管人、委託人（受託人？）、經理人，相互制約和監督¹⁶²。

¹⁶⁰ Ibid 56~68.

¹⁶¹ Leckie 53~54

¹⁶² 宋曉梧，孔涇源，頁 58~60。

在世界銀行之構想，在第一層次之過渡，為使個人帳戶資金之流用透明化，可由過渡基金以發行債券向第一，二（指個人帳戶）借款，比照政府債券支付真實利率。第一層次之統籌可由省最後提升至全國層次。第二層次（個人帳戶）之發展應與金融改革與資本市場發展同步，以獲得真實之收益率（達到5%應屬可行）。政府亦可對其發行指數債券，以達到保證收益率。為避免道德風險，政府不宜保證收益率本身，但可用真實收益率作為監理之工具。退休（養老）基金之投資組合應要求分散，初期對投資工作做上、下限之規定。中期以後可以開放公司股票及公司債之投資。國外投資在資本帳開放後進行。此外應有對單一發行人及地區集中之上下限（如10%）。基礎層次與個人帳戶層次之營運必須分離，前者可由與社會保險局有關之社會保險公司營運，後者則由合格投資公司以分散競爭方式進行。退休基金管理公司應有足夠資本及準備，可由中央銀行規定，管理契約可三至五年為期，經理人及經理公司應每年評估、報酬與表現連結。退休基金為提撥之工人所有，有關資訊公開規定於社會保險法，該法亦應規定退休基金管理公司之監理。第二層次提供者「企業退休基金（或養老基金）」及保險公司之監理有待建立，可比照國際標準在「社會保險法」中規定。企業退休基金應獨立於計畫提供者，並由有工人代表之受託人管理，法律應規定獨立保管人，對企業本身投資之限制，受託人之獨立性、精算資訊等¹⁶³。

三、基金的運用與投資

為防弊而規定養老保險基金限於投資國債及存款，缺乏保證增值工具為最大問題。在1996年，養老保險基金歷年滾存結餘578.56億元。其中銀行存款占65.8%，購置國債16.5%。為優化投資結構，學者之構想為：在保證基金流動性前提，逐步減少銀行存款比例；隨投資工具之增加，減少持有國債比例；鼓勵投資市政債券；適度開放股票市場投資；在社會保險法制定前，先制定：保險基金管理條例，對投資機構或養老保險保託機構責任權限之規定；規定各類投資最高限額比例等；投資收益數額與稅額分配；投資優惠條件；資產管理與負債管理準則並建立健全之基金投資監督體系，如設立社會保險基金監督委員會，下設養老基金投資監理委員會，對投資計畫、方案的合理性；投資的社會效益；投資的收益狀況；是否有投機行為；投資收益的基金化程度；投資的風險分散程度等監督。並以收益超過一定數額者，設立養老基金投資風險準備金¹⁶⁴。

¹⁶³ World Bank 57~68.

¹⁶⁴ 宋曉梧、孔涇源，頁53~57。

最近政府積極進行國企改革¹⁶⁵，並加強金融改革與資本市場改革¹⁶⁶，以充實退休金改革需運用金融工具之條件¹⁶⁷。其作法包括最高領導人強調股市之重要，總理朱榕基親率高級官員上股市知識基本課程，向亞洲開發銀行及共同提供資金者貸款五億美元充實社會保障基金及起草社會保障信託法、資金管理法之技術援助，容許外人投資機構承銷人民幣債券，成立櫃臺債券市場、第二板市場，容許本國機構成立開放型基金，外人合資機構之共同基金，保險公司可漸增對股市之投資，最後並將容許外國機構參與 A 股市場，及 AB 股之市場整合。在金融改革方面，將逐步利率自由化。為強化四大國家銀行之競爭力，四家資產管理公司將收購 1.2 兆人民幣之不良貸款。最終目標則為資本帳之自由化。最近國務院體改辦主任劉仲黎表示將邀請外國投資機構協助管理退休基金，財政部正積極起草規範退休基金資產分配之法規，如本國債券、本國股票、工業計畫、海外股票比例等。並預測個人帳戶之提撥將達人民幣每年一千億元，並保守估計三十年後可達三兆人民幣¹⁶⁸。

作者於 2000 年 9 月 15 日在北京參加「中國社會保障體系改革及退休金管理」高層研討會（國務院體改辦和怡富集團共同主辦）中大陸人士發言，亦有投資不能太保守之體認，否則追不上薪資之高成長率（過去二十年平均薪資成長十倍，每年成長 5%）。在基金運作方面，可能全國為一基金（基本養老保險基金），有一個受託人，投資收益平均分攤於各帳戶，並制定一系列之營運規定。在監督上成立有專家、勞工代表參加之超政府委員會，制定及監督其規則之實施。投資管理機構偏向專營¹⁶⁹。

¹⁶⁵ 參看「國企改革今年達成有信心」，經濟日報，民國八十九年三月八日，十一版；「大陸今年下崗職工將增五百萬人」，Ibid；「下崗制度 2003 年年底廢止」，經濟日報，民國八十九年七月二十日，十一版；「東莞退休保險金提報率提高為 40%」，經濟日報八十九年十一月二日，第十一版。

¹⁶⁶ “China’s burden of age”, Fin. Times, June 1, 2000 at 14; “Jiang backs Chinese stock markets”, Fin. Times, June 15, 2000 at 1; “Call for China to focus on pensions system”, Fin. Times, May 11, 2000 at 6.

¹⁶⁷ “China wins ADB loan for social security”, Fin. Times, June 16, 2000 at 6; “China may invite foreign group management of pension funds”, Fin. Times, Oct. 23, 2000 at 16; “Pact may encourage China to let foreigners manage pension funds”, AWSJ, Nov. 19, 1999, at 1.

¹⁶⁸ 關於大陸之股市，參看 Leckie 61~67；大陸之證券法參看 徐學鹿編，商法系列，顧功耘著，證券法，人民法院出版社，1999；楊志華，證券法律制度研究，中國政法大學出版社，1993；中華人民共和國證券法（1998 年 12 月 29 日第十二號令公布）。

¹⁶⁹ 作者在此對邀請單位怡富集團許立慶董事長及其他人員的協助及提供相關資料表示感謝。

第六章 其他各國

第一節 加拿大

一、種類¹⁷⁰

(一) 公共退休金 (Public Pension)

加拿大的收入安全系統 (income security system) 透過下列三個計畫的組合而提供公家退休金：

1.老人年金 (Old Age Security)：由一個統一的方案提供給付給所有六十五歲以上並符合居住資格的老人。

2.保證收入補助及配偶津貼 (Guaranteed Income Supplement and Spouses' Allowance)：對於符合所得檢驗標準者的給付福利方案。

3.加拿大及魁北克退休金計畫 (Canada and Quebec Pension Plans)：對於那些於其工作時期提撥基金者所提供與其收入相關的社會保險計畫¹⁷¹。

老人年金給付、保證收入補助及配偶津貼皆由「老人年金法」(Old Age Security Act) 所規範，而其所有的資金都來自於一般的稅捐。而「加拿大及魁北克退休金計畫」的資金則是來自於雇主、雇員、自雇者之強制性的提撥 (Compulsory Contribution)。

老人年金法於一九五二年起提供養老金給六十五歲以上 (一般為七十) 的加拿大居民 (不論其是否有收入)。居住於加拿大十年以上乃唯一之條件，而其資金完全來自於「統一稅收基金」(Consolidated Revenue Fund)。於一九九一年，居住滿四十年以上者每月可領 54.92 加幣 (居住滿四十年以上者可獲得最高額之給付，其餘則隨著定居時間的縮短而減少其給付)。於一九九一年全加拿大約共有 3,029,000 人享有本項計畫之給付 (佔符合老人年金法條件的百分之九十八)。此外，「老人年金法」亦提供配偶津貼 (Spouse's Allowance) 給六十歲以上者，及保證收入補助 (Guaranteed Income Supplement) 給六十五歲以上的低收入者。

¹⁷⁰ Private Pensions in OECD Countries — Canada, Social Policy Studies No. 15., 1995, OECD, 8~11

¹⁷¹ Tamim Bayoumi, Aging Population and Canadian Public Pension Plans, August 1994, International Monetary Fund, 1~2.

加拿大/魁北克退休金計畫的對象為十七歲以上，七十歲以下加拿大居民，並為一強制性、提撥性，與收入相關的系統。加拿大退休金計畫（Canada Pension Plans, CPP）與魁北克退休金計畫（Quebec Pension Plans, QPP），雖然有不同之法源，但是除了在是否提撫卹金受領者（survivors）及殘障者（disables）的基金給付不同外，兩者可說是一模一樣的。而魁北克退休金計畫為加拿大退休金計畫規模的三分之一，兩者間並具有可攜性（portability），故兩者常被當為一個退休金系統（加拿大/魁北克退休金計畫，Canada/Quebec Pension Plan, (C/QPP)）。

加拿大/魁北克退休金計畫完全由雇員的提撥、與其相稱雇主的提撥及自雇者（self-employed）的提撥（必須提撥前兩者費率之結合）所組成。其六十五歲時最高的退休金給付是「個人平均工資的百分之二十五」（依據通貨膨脹來調整），而其每年金額上限為平均工資（於一九九一年為 30,500 美元）。而此種退休金可提前於六十歲時請求給付（以較少的數額給付之），或延後至七十歲時給付（以較高的數額給付之）。而加拿大/魁北克退休金計畫亦提供遺族撫卹金、殘障補助金及死亡給付。

· 加拿大/魁北克退休金計畫於一九八九年根據所得稅註冊登記的資料，約有 11,709,000 人加入（有些低收收入者因無須納稅而沒有在紀錄中，所以其實際數目應為略多）。而一九八九年約有 2,100,000 人從本計畫中獲得給付，而計畫所有的受益人（包含個人及其配偶）則約有 2,900,000 人，其數目幾乎與 OAS 相同。

（二）註冊退休基金（Registered Pension Plan, RPP）

對於私人退休基金而言，加拿大政府設計有三種可享有租稅優遇而受大眾歡迎的退休金計畫，分別為「註冊退休金計畫」（Registered Pension Plan, RPP）、「註冊遲延利益分享計畫」（Registered Deferred Profit Sharing Plan, DPSP）及「註冊退休儲蓄計畫」（Registered Pension Savings Plan）。以上三者所謂之「註冊」（registered）乃指在所得稅法下所為的聯邦註冊登記。

註冊退休基金，包含公共部門（public-sector）及私人部門（private-sector）的雇員。如果符合所得稅法中詳細的要件，一個已註冊的退休金基金即可享有優惠的租稅減免。在此計畫下的雇主必須為計畫的當事人並同時為計畫之提撥者，而雇員則選擇可提撥或不提撥，而在事實上雇員常因為提撥可享有租稅減免而參與提撥。

註冊退休金計畫可為「確定給付制」(defined-benefit)或「確定提撥制」(defined-contribution)(現金購買計畫, Money Purchase Plan)。其提供給付的形式除了因為雇員死亡或短時間即離職而可例外允許一次領取外(lump-sum settlement),必須以年金的方式發放。而退休基金資產的投資除了少數依據其自有法源的公共部分外,必須依照其所規範之法規。

一九八九年共有 20,250 個退休金計畫為了稅捐的目的而為登記,涵蓋了 4,965,000 個勞工(去除自雇者、在家工作者及失業者後,佔勞動人口比例的百分之三十七,受有報酬人口比例的百分之四十五)。在此之中,公部門(public sector)的退休金計畫有九百一十四個,涵蓋了 2,211,000 位勞工;私部門(private)的退休金計畫則有 19,366 個,包含 2,754,000 位勞工。在投資資產方面,於一九八九年私人退休金計畫(private pension plans)約有一千九百億美金的資產(包含信託及保險計畫,但不含八百二十億的「統一稅收基金」(Consolidated Revenue Funds))。

(三) 遲延利益分享計畫 (Deferred Profit Sharing Plans,

DPSPs)

註冊的「遲延利益分享計畫」(DPSPs)乃是一種退休金計畫之下的利益分享形式,雇主由其利益中提撥,而雇員是不需亦不准為提撥的。提撥基金及投資收入必須每年置於個人的帳戶中,且必須在二年內確定(vested)。遲延利益分享計畫與註冊退休金計畫的不同之處在於其可允許在任何時點一次領取,且於其關於投資的限制較少。有某些退休基金計畫也採用利益分享之模式,但其僅為依雇主利益而變動其提撥範圍的現金購買型的註冊基金計畫(money purchase RPPs),本質上仍不同於利益分享計畫(DPSPs)。而相較於註冊退休金計畫(RPPs)與註冊退休儲蓄計畫(RRSPs),遲延利益分享計畫並非十分重要。

根據加拿大生命及健康保險協會(Canadian Life and Health Insurance Association, CLHIA)於一九八九年的調查,約有 1,489 個 DPSPs 計畫,共有 45,453 個成員,約八千二百萬的保費,五百三十三萬美元的資產。

(四) 註冊退休儲蓄計畫(Registered Retirement Savings

Plans, RRSPs)

註冊退休儲蓄計畫乃於一九五七年被引進加拿大，原先之目的乃對自雇者為其退休所為之儲蓄提供租稅減免，使其享有與一般雇員相似之權利。然而演變到後來，一般的受雇人不論其是否為註冊退休金計畫之成員，亦可享有參加此一計畫的權利。

註冊退休儲蓄計畫乃是介於納稅人與授權發行者間的個別契約，納稅人在某些限制下由其收入中提撥，而在領取基金之前累積這些提撥。累積所得的資產除了一般被用來購買終身年金（life annuity）外，還有兩種選擇：購買保證年金（guaranteed annuity），或是移至為「註冊退休收入基金」（Registered Retirement Income Fund, RRIF）。於 RRIF 累積的資金可以隨時被提領，但於提領時必須視為所得而加以課稅。雇主們可以安排為其雇員安排以團體的方式參加 RRSPs，也就是 RRSPs 雖然被設計為個人所使用，但是團體性的 RRSPs 已經在相當程度上成為雇員參與退休所得計畫的工具，而逐漸取代所謂的現金購買計畫（money purchase pension plans）。

依據所得稅的統計資料，於一九八七年為止，約有 3,484,000 個納稅義務人申請此項退休金計畫，而整個退休金計畫的資產則有七百九十五億美元，每年並以百分之十五的比例增加。

（五）最近的趨勢¹⁷²

一項適用於退休儲蓄的稅捐新制度在一九九一年一月正式在加拿大生效。在此項新制下，不論是採用 RPP、RRSP、DPSP 或綜合上述各種退休金計畫的個人，都可享有相同的稅捐優惠（tax shelter），這也正是本項制度的主要功能。此外，一項對於雇主及雇員關於所有註冊退休金計畫提撥的限制，亦同時施行。其內容為每人每年的提撥，以上一年所得的百分之十八為其上限，至於其金額的上限於一九九五年時為一萬五千五百美元（此種金額的限制會隨著每年的平均工資而做調整）。

新制以上述綜合的限制（comprehensive limit）減去個人前一年透過雇主參與型的 DDSPs 及 RPPs 所為的儲蓄，來決定個人型 RRSP 所可為退休儲蓄金額。對於 DPSPs 及現金購買型的 RPPs，其所可為的儲蓄金額為其成員所可為總提撥額之限制。然而，在一個確定給付型的 RPP 中，來自於雇主的儲蓄金額是不

¹⁷² supra note 170, 11

能那麼輕易的決定的，一年中所賺取的確定給付在此種稅制的目的下，是被視為相當於年金退休金給付的九倍減去一千美元。

二、法律架構

（一）概述

加拿大如同其他國家一樣，其退休制度來自於三個主要的源頭：①政府的社會安全計畫；②由雇主所建立的退休金計畫；③個人的儲蓄。而在加拿大的私人退休金計畫（private pension plans）中，利益分享計畫（profit-sharing plans）及個人退休儲蓄計畫（individual retirement savings plans）受到所得稅優裕的獎勵。由於雇主是不准任意退出私人退休金計畫，以致於私人退休金計畫與公共退休金計畫（public pension plans）間的界線十分清楚，雖然來自於私人計畫的給付常被來自於政府的給付所整合¹⁷³。

基於憲法上的理由，加拿大關於退休金計畫的法規是分散在十一個不同的司法體制下（一個聯邦政府加上十個省），這也導致整個國家缺乏一個統一的制度及徒增執行上之麻煩。所有的十個省及聯邦政府皆有制訂所謂的「退休金給付法」（Pension Benefits Acts），來監督規範退休金計畫，在這些規定下，除了某些公共計畫外，雇主所運作的關於其雇員的退休金計畫皆必須在各省的法令下註冊，並遵守其要求，否則一概違法。而聯邦政府在過去是間接透過所得稅法（Income Tax Act）來規範退休金計畫，也就是在加拿大，任何一個退休金計畫必須依據所得稅法而為註冊，方能取得租稅優惠的資格。而若欲於聯邦政府註冊，則必須先依據各省的「退休金給付法」（Pension Benefits Acts）於各省註冊，這也就表示所得稅的主管機關在某些程度上必須仰賴省級（provincial）監督。而於一九九一年一月以後，所得稅法的註冊要求將會於所得稅法中明訂，但是仍會要求省級的註冊。由此可知，絕大多數的退休金計畫於加拿大都必須註冊兩次——在各省依據「退休金給付法」，而在加拿大聯邦政府則依據「所得稅法」。而所謂的「註冊退休金計畫」（Registered Pension Plan, RPP）在本文中乃指為了稅的目的而於聯邦註冊者而言。

¹⁷³ Private Pensions in OECD Countries — Canada, Social Policy Studies No. 15., 1995, OECD, 7~8.

(二) 關於私人退休金計畫的政府規範¹⁷⁴

1. 規範目的

在加拿大的退休金計畫都必須依照各省的「退休金給付法」(Pension Benefits Acts)，此外就實際而言，也沒有任何雇主會在欠缺所得稅法登記的情形下，來運作退休金計畫（因為欠缺登記即不能享有所得稅優惠）。而所得稅法要求登記的目的在：確保退休金計畫為真實的、可信的，而不是僅為規避稅捐的手段，進而建立稅捐減免的限制以保護國家收益。至於退休金給付法的目的則是在：去促進、改善退休金計畫的公平性和支付能力，並且保障參與成員的利益。

2. 所得稅法關於登記的要求

- (1) 加拿大早期如要符合在所得稅法下註冊之資格，退休金計畫需達到「資訊公告」(Information Circular) 72-13R8 的要求，而此要求已在一九九一年為所得稅修正法所修正及取代。
- (2) 一個已註冊的退休金計畫其主要的目的在於對一個沒有提前提取其基金的雇員，於其退休時提供終身的退休金（除非該雇員有特殊之情形，例如死亡或短期離職，而提前為領取）。而雇主必須對退休金計畫為提撥，且計畫的給付必須在一定期間內為確定 (defined)，並可精確地陳述 (precisely defined)。此外退休金計畫必須經由保險契約、信託基金 (a trust fund)、退休基金協會 (a pension fund society) 或政府年金 (government annuities) 所運作。以上的這些運作必須有指定的執行者來全權負責，而執行者之一必須為定居於加拿大的個人或公司。
- (3) 在給付的數額方面，「確定給付制」(defined benefits) 的退休金計畫其給付的上限為：
 - ① 每年 1,772 美元乘以其可以領取退休金的年數。
 - ② 最高三年薪水平均的百分之二乘以可領退休金之年數。例外的是，退休後對於因通貨膨脹所增加的補償是可以允許其超過上限的。
- (4) 只有在參與計畫成員年齡已至六十，或其發生死亡或殘障的情形時，累積所得的退休金方能在早期分文未少地領出。而退休金的給付最遲不可超過七十歲，給付的方式如同前述，乃以年金 (life annuity) 的方式為主，只又在年金累積的數目微薄 (trivial) 或參與成員英年早逝時，才可以選

¹⁷⁴ Ibid 45-47.

擇以現金的方式一次領取 (commutation for cash)。

3. 退休金給付法關於登記的要求

(1) 演進的過程：

早期的退休金給付法 (1965~1967) 是著重於改進退休金基金的「確定」(vesting) 及「償付能力」(solvency)。而近年來，隨著法令的不斷增修，其要求也變得越來越廣泛：

①退休金的給付必須在一定的短時間內確定 (各省要求的時間不一)，進而言之，所有的提撥 (contributions) 在確定時必須封閉 (locked in)，換句話說，也就是其參與之成員除非有特殊之情況 (死亡等)，否則不能中途折換成現金而領出。

②未來服務退休金的確定 (vesting of future service pensions) 必須發生 (occur) 於加入計畫後二年，或加入計畫後五年，或參與成員的年齡加上年資達四十五年以上時 (其要求隨著各省的立法而有所不同)。

③在退休金給付法增修前所累積的退休金，仍依照未增修前的法令，其要求通常為：給付需在成員工作滿十年且其年齡達四十五歲時確定。

(2) 關於退休金給付法的一般規則 (隨著各省法制而稍有不同)：

①不強制雇主建立退休金計畫，但若其一旦建立，則必須讓服務兩年以上的雇員加入，此外兼職 (part time) 之員工若其薪資達到二年全職平均薪資的百分之三十五，或其年工作時數達七百個小時，雇主也有義務使其加入一個類似全職員工般的退休金計畫。

②退休金必須建立在一個「共同及倖存」(joint and survivor) 的基礎上。也就是除非參與計畫的夫妻雙方皆以書面聲明放棄，否則至少需給付生存之一方百分之六十的退休金。

③在一個雇員提撥的退休金計畫 (contributory pension plans) 中，雇主在一特定的日期 (specified date) 時必須至少支付個人退休金給付費用的半數以上。

④計畫的資金提供必須經過「特定的償付能力測驗」(specified solvency test)，隨收隨付制 (pay as you go) 與最後方提撥 (terminal funding) 是不被允許的。此外基金必須投資於有市價的證券 (marketable securities)，或不動產 (real estate) 等。

⑤除了雇主為了提供女性相同的給付因而提高其提撥外，因性別的差異而在給付 (benefits)、提撥 (contributions) 或條件 (conditions)

上有所不同是被禁止的。

⑥加拿大各省的退休金給付法均要求雇主完全揭露關於計畫的所有資訊 (disclose full information about the plan)，並必須對所有參加的成員為個別的送達。

4. 登記退休儲蓄計畫 (RRSPs) 的規範要求：

- (1) 任何由個人與信託公司、保險公司、特許銀行 (chartered bank) 或其他經允許的承銷商 (underwriter) 所簽訂的退休金計畫契約，只要符合所得稅法下支要件，即可獲得 RRSPs 下的所得稅優惠 (shelter)。而此種計畫必須提供計畫參與者終身的年金 (包括其存活的配偶)，關於此年金的給付有層級 (level) 的區分，並可能因為投資的結果、物價的變動或與公退休基金 (public pension) 的整合，而有所不同。此外，全部獲一部的現金折算 (commutation) 亦被允許，但其因此提領的金額將因此失去稅捐優惠。
- (2) RRSPs 必須於其成員年齡達到七十一歲時或以前「完成」(mature)，換句話說在此時，「終身年金」(life annuity) 或「保障年金」(guaranteed annuity) 必須被購買 (purchased) 或其資產必須被移轉為「註冊退休收入基金」(Registered Retirement Income Fund) ()。RRSPs 的資產如同「註冊退休金計畫」(Registered Pension Plans) 一樣，必須為「符合資格的投資」(qualified investments)。

5. 延遲利益分享計畫 (DPSPs) 的規範要求：

DPSPs 乃一種允許員工分享公司賺取之利潤的計畫。一九九〇年後，員工不能提撥其薪資至 DPSPs，而雇主的提撥除了需受限制之外，並且要在每年年中起算的九十天內，將原有之提撥與投資所得，及任何因員工離職而未確定配額的喪失權利部分 (any forfeitures arising from unvested allocations of employees who leave)，分配給參與計畫的員工。此外，每一種如此之分配必須在分配日期起的兩年內，對於參與計畫的員工確定其分配額。最後，如同其他的註冊計畫，DPSPs 的資產亦需為「符合資格的投資」(qualified investments)，否則將會遭受到嚴厲的稅捐懲罰。

三、註冊退休金計畫中的確定給付制及確定提撥制

加拿大所有的註冊退休金計畫（registered pension plans）可被分為確定給付制（defined benefit）與確定提撥制（defined contribution）兩種。確定給付制的退休金計畫於一九八九年時佔所有已註冊計畫的百分之四十點四，及所有參加成員的百分之九十一點五，而確定提撥制（defined contribution）（在此指現金購買計畫，Money Purchase Plans）則佔所有已註冊計畫總數的百分之五十八點五，及所有以參加成員的百分之七點六。

於一九八二年到八八年這一段期間，現金購買計畫的數目增加了一倍，其參加成員也多了百分之五十，此種趨勢可歸因於：

- ①關於確定給付制的省級立法日趨複雜，使之比現金購買計畫多了更多的限制。
- ②現金購買計畫的高利率報酬使之更受歡迎。

也正因為如此使得近年來大多數的退休金計畫多為現金購買制，而許多現存的確定給付計畫以紛紛轉型為現金購買計畫。許多雇主也紛紛以集團式的RRSPs取代「註冊退休金計畫」。而現金購買計畫中有一小部分為所謂的「利益分享型退休金計畫」（profit-sharing pension plans），也就是雇主所為之提撥是與基金所產生的利潤互相有關連的。而幾乎所有的現金購買計畫（當然包括所有的利益分享計畫）是屬於私部門（private sector）的計畫。

在以上的趨勢下，確定給付計畫演變為三種主要的類型：

I. 最後收入計畫（*Final-earning Plans*）：取最後五年或最佳五年（即收入最高的時點）的平均薪資為計算給付之標準。

II. 終身職業平均計畫（*Career-average Plans*）：以就業所有年度的平均薪資為計算給付的標準。

III. 固定給付計畫（*Flat-benefit plans*）：不論雇員的收入，取一固定的數額為計算給付之標準。

值得注意的是「終身職業平均計畫」為了使退休金與雇員最新（up-to-date）的收入情形互相關連，每年都會有所增補（amend），如有適當的規劃，將使得其將趨近於採用最後收入計畫之結果。與此相相似的，固定給付計畫每隔一段時間也都會有所演進（通常是由於工會與資方談判之結果）¹⁷⁵。

¹⁷⁵ Ibid 21~29.

四、退休基金的運用與執行

(一) 加拿大退休基金之運用

加拿大的退休金計畫必須經由信託契約 (trust agreement)、與在加拿大獲得許可經營的保險公司簽訂的契約、政府年金契約 (government annuity contract) 或聯邦政府、地方政府的安排等方式來加以運用，任何未提撥基金 (unfunded) 或最後方提撥 (terminally funded) 的計畫是不被允許的。

而有三分之二以上的退休金計畫屬於信託退休金計畫 (trusteed pension plans)，其平均會員數為六百人；七分之二的計畫由保險公司所提供所提供數個不同的安排所運作，其平均會員數為四十五個人；此外，有二十個公部門 (public-sector) 的退休金計畫雖無確定 (vested) 之資產，但有來自於政府的統一稅收基金 (consolidated revenue funds) 所擔保，其平均會員數為 36,000 人，而這些公部門之團體包括聯邦公務員、軍隊、RCMO 及一些地方公務員和老師。以下就簡單介紹者幾種運作的方式¹⁷⁶：

1. 政府年金 (Government Annuities)：

政府年金在加拿大曾經有一度由加拿大政府，以非常吸引人的價錢出售，以致於其常常被人民用來作為退休的儲蓄，而這種由 1908 年起由「加拿大政府年金法」(the Canadian Government Annuities Act) 所規定的年金販售，雖已於 1975 年終止，但其年金的資產淨值在所有的退休金計畫中，仍有六十億美元。

2. 信託退休金計畫 (Trusteed Pension Plans)：

信託型退休金計畫可能由公司型的信託機構 (如信託公司)，或個人型的受託人來掌控、經營基金，而其中個人型的受託人必須至少要有三位受託人居住於加拿大，一人獨立於公司之外，方符合加拿大政府的規定。受託人於從事基金投資時，必須謹慎為之 (exercise prudence)，其中之一就是必須遵守加國政府的法令。而其投資的標的在一定的限制下可以為：股票、債券、抵押權 (mortgages)、不動產 (real estate) 等等。

為了確保其運用的多樣性，基金的投資不得超過任何公司、個人所有之股票、債券或其他有價證券的百分之十，而同樣的規則亦適用在退休基金成員的

¹⁷⁶ Ibid 31~32.

雇主及公司上。此外，退休基金不得擁有每一公司有投票權股份的百分之三十；關於投資政府的債券則無任何限制；至於到外國投資的部分（包括對美國的投資），不得超過基金總值的百分之十（但此項限制可能會因為投資 small Canada venture 而超過），加拿大政府有意將此項限制放寬到百分之二十，但目前尚未立法通過；對於不動產投資的限制則為基金總額的百分之五。

3. 保險型的退休金計畫（Insured Pension Plans）：

數年來，加拿大的保險業於退休金計畫的承銷上，做了許多更彈性的安排，原先由保險公司所承擔，某些存在於投資回收及抵押權（mortality）上的風險，已經被移轉到退休金計畫的提供者（the pension plan sponsor）身上，但相對的，保險公司也有大筆的投資來保障利潤，並在保證終身年金上（guaranteed life annuities）承擔大量風險。

有關於保險型的退休金計畫的最近趨勢中，以個別成員之生命的遲延年金契約的集合（a collection of deferred annuity contracts on the lives of individual members）所運作的類型，已逐漸消失，而曾經於三十年前盛行一時的團體型年金契約的運作方式，亦已有相當程度的衰退。取而代之的，則為「儲蓄執行契約」（deposit administration contracts）與「個別基金契約」（segregated fund contracts）的運作方式，其中的「個別基金契約」（segregated fund contracts）使得保險公司於一九六一年起，能在相同的基礎上與信託公司於退休基金資產（pension fund assets）的經營上，相互競爭。至於「個別基金契約」（segregated fund contracts）於投資上的限制，則與信託型的退休金基金相同。

（二）加拿大退休基金的執行¹⁷⁷

加拿大每一個退休金計畫都必須有一個執行者，此執行者可以為雇主、退休金委員會或保險公司，其主要負責在加國的法令限制內操作退休基金、向政府定期報告（filing returns with government）、維持紀錄及投資基金。執行者亦可雇用謹慎（prudent）的代理人來執行。

在魁北克省，退休金計畫的委員會必須容許雇員參與，而該委員會有權可以從事「制訂投資政策」、「調解紛爭」、「指定精算人員」、「制訂規則」等種種事項，但其底線是不能夠更改退休金計畫的類型。在 Ontario 省，如果退休金計畫的成員有要求，則必須成立「諮詢委員會」（advisory committee）負責監督與提出建議，但仍不可修改計畫類型。雖然加拿大各省大多有提供雇員參與退休

¹⁷⁷ Ibid 33.

金計畫執行的管道，但除了魁北克省及同時有數位雇主時的情形(multi-employer situation)外，實際上雇員的參與並不普遍。

在加拿大的執行者，通常會將基金的投資經營授權給能與雇主討論風險容忍、資產組合、績效期待的信託公司、保險公司、投資顧問。Ontario 與魁北克省近來會傾向於要求執行者，採用「投資政策與目標的陳述」(Statement of Investment Policies and Goals)，也就是所有關於退休金基金的設計規劃、經營方式，都必須向政府提出陳述、報告，而每當有變動時，亦同。

第二節 法國

一、概述¹⁷⁸

法國的退休金計畫在近 30 年來已經引起廣泛注意。但是其債務基本上欠缺穩固的資金基礎，且高齡人口對於此種「即收即付」(pay-as-you-go)體系的長期可能性感到懷疑。

預先提供資金基礎的退休金計畫，由於可以擔保退休金基金將終極地用在退休金領受者、收入分配(income distribution)以及改制的成本之上，而找到了正當性基礎。但是這裡卻忽略了改制對於資本市場的影響。

法國雖然並未確定採行大規模的預先提供資金基礎的退休金計畫；然而，大量的法國勞動人口以及家計單位，已經顯示出對於和退休金基金(pension funds)有相同特徵的財務工具，有高度的興趣。例如購買生命保險及年金、參與由公司監督的儲蓄基金等。這代表市場可能已經為漸進推動退休金基金做好了準備，且最近的研究亦顯示，從「即收即付」的體系，轉型至「預先提供資金基礎」的計畫，可以在不傷害任何人，並有益於某些人的前提下被達成。

¹⁷⁸

二、特徵¹⁷⁹

（一）法國退休金體系的特徵

在法國，個人的所得在 66 至 70 歲之間達到顛峰，且高出 31 至 40 歲之間的人口 25%。其中退休者 80% 的收入是來自於退休金。除了相對高的收入以外，高齡者中的大多數（70%）擁有至少一間房子。從以上統計資料，似乎可認為相對優渥的退休者在近年內將增加。

法國的退休金體系包括大量的、欠缺穩固資金基礎的架構。以實施對象作為區別基礎，又可分為下列三種主要計畫：1. 私部門的人員（private sector employees）；2. 自雇者（the self-employed），以及 3. 公部門的人員（public sector employees）和一些特殊領域的勞工，例如鐵路人員及商船人員等。

私部門人員的退休金計畫包含兩個層次：「基本層次」（régime général）和「補充層次」（régimes complémentaires）。兩個層次的資金來源皆是強制性的，且從屬於特定上限。所有的工商企業皆被要求去參加一個產業等同業的計畫。

基本層次的利益取決於受益者提供資金來源的年數，且會受到物價水準以及平均工資所影響。而補充層次的利益乃是依個人在退休前所累積的「基數」計算而得。這些點數通常是透過購買而得；從不同的來源累積退休金是被允許的，而且大多數人通常都有多於一份的獲取管道。

「補充層次」可以將有效回收率的降低，結合於繳納費用的增加之上。雖然勞工、退休者所須繳交的費用有所增加，但是處理長期下逐漸增加的退休人口的財務成本，近幾年來已限制住了退休金體系。換句話說，退休金所增加的成本反映在為了退休金基金所支付額度的增加之上。

（二）中長期觀點

如果退休金的給付繼續隨著工資成長，所須繳交的費用也將相應地增加。受益者除以提供者的比例變化，將需要增加 66% 至 127% 的應繳交費用，這也意味著應繳交費用除以工資的比例將提升至 41%。

¹⁷⁹ Ibid

在增加應繳交費用或減少退休金給付之前，2010 年以前即會發展出大量的財務短缺。Livre Blanc 建議在 2010 年以前，為了平衡社會安全體系，應有下列主要的改變：1.增長獲取全額退休金的繳交費用期間；2.增長計算退休金給付（benefits）的考量期間；3.將消費者物價指數（CPI）納入作為計算退休金給付的計算基礎，而取代目前以平均工資水準作為基礎的方式。這三項錯失將在 2000 年以前達到有剩餘的目標，且能維持至 2010 年。

總括言之，維持一個「即收即付」的體系，將需要超過毛工資 30% 的資金。這顯然欠缺可行性，且勞動人口和家計單位則可能會在私部門中選擇在資本市場中佔有優勢且低通膨的商品。

三、生命保險與由公司提供的基金¹⁸⁰

由公司提供的基金（company-sponsored funds）和生命保險的特徵，與退休金基金（pension funds）相似；它們都是由私部門所提供，且對於退休金基金普遍體系的建立，都是具有吸引力的開端。它們的成長率驚人，原因之一是由於稅的優惠。不過此種優惠不需完全引入退休金基金。退休金基金是由於稅捐義務的延遲履行而享受利益，並非是因為免稅。換句話說：退休金基金的提撥（contributions）只有在作為退休金而被提出時才課稅，其處理方式與目前社會安全的資金收入來源類似。

（一）生命保險

1993 年，生命保險的保單或年金吸收了大約 60% 的家計儲蓄。其成長的原因有三。首先是 1980 年代的財政自由化；1985 年，法國政府開始允許銀行及其他金融機構透過它們的附屬機構販售保單。競爭一方面增加了零售的銷售通路，另一方面也增加了保單的數量。其次是由於稅捐的優惠；包括按投資額比例的減稅、持有財產 8 年以上所生的資本利得免除所得稅等。另外則是由於工人「長期需求」的新觀念；這些新觀念反映了對於未來收入的關心，以及已擁有房屋者多樣化其資產的慾望。

（二）由公司提供的儲蓄基金

「由公司提供的儲蓄基金」（company-sponsored saving fund）和生命保險最

¹⁸⁰ Ibid

基本的不同點在於：後者乃是由家計單位，以個人為基礎購買；前者則是依一項 1967 年起推動的管制措施，要求員額超過 100 名勞工以上的公司，和勞方分享部分利潤。法律規定：屬於勞工的部分必須凍結 5 年，期間之中這筆資金可存放於銀行帳戶或 FCPEs 中。1993 年初，這筆資金達到 8 千萬法郎，其中有半數投資於基金。

而工人的利潤分享部分並非流向 FCPEs 基金的唯一來源。公司可以創造特別的基金，以鼓勵參與。1959 年起，工人們開始接受和生產力措施搭配的「動機性給付」，這種給付可享有稅捐優惠。到了 1990 年，有 200 萬左右的員工接受了此種給付。另外，來自於勞工自發性的資金來源（contributions）也是 PEEs 財務的重要來源。這些現象說明了這些基金和其他國家的退休金基金並沒有太大的不同。

PEEs 在選擇其投資策略上享有高度自由，因為它們是處理「契約性儲蓄」的機構。存放於 PEEs 的基金可投資於個人帳戶，或各種封閉型共同基金（closed-end mutual funds）。絕大部分的 FCPEs 是由外於監督公司的財務機構所管理（主要是銀行及保險公司），並為員工代表佔多數的委員會所監督。激烈的競爭使得這些機構提供了多樣性的儲蓄工具，並僅索取相對低的管理費用。

（三）生命保險公司及 FCPEs 的地位

生命保險公司及 PEEs 的利潤組成結構顯示出在法國契約式儲蓄的投資模式。它們的資產分布不同，一方面是因為前者所提供的是較規格化的產品，而後者提供的則是有時可被認為是監督公司財務計畫一部份的訂製產品。

保險產業的利潤組成結構通常是由固定的收入資產所組成，這被解釋成是由於近年來這些資產的流動性及其相對高的回收的緣故。而不動產及貸款的比例則因為金融市場的發展及低通膨而大幅降低；另外，股票的比例也低於允許上限的 65%。而增加持有股票的比例，將是項具有吸引力的，能夠改善對抗通膨地位的方式；特別是若平均持有保單的期間超過 10 年時。最近關於盈餘分配管制的改變即被期望朝向以「以保證回收為代價、增加不動產的吸引力」的方向進行。FCPEs 的總和利潤組成已包括高比例的股票。另外如之前所提及的：對於 PEEs 所持有的金融資產型式，幾乎沒有限制；這相當於允許它們去利用本質上「相對長期」的優勢（稅捐動機），且因此高比例地投資於股票。

四、未來的轉變¹⁸¹

（一）代際成本

如同眾所周知的，當整體勞工報酬逐漸成長，「即收即付」(pay-as-you-go)的體系可能較「預先提供資金基礎」(prefunded)的體系來的有效率；但事實上並非如此。一方面，社會安全的資金來源通常被當作是對勞工課稅，會破壞並減少勞力供給；另一方面，由於儲蓄是消費的代際決策的結果，而非關於勞力供給，因此「繳交至預先提供資金基礎的退休金計畫的費用」(contributions to prefunded pension plans)被視為是「中性的」。將這些因素納入考慮，特別是在勞力供給上「課稅」的效應，和內在的(endogenous)勞力供給重疊於世代模型，將可以看出「預先提供資金基礎」(prefunded)的體系比「即收即付」(pay-as-you-go)的體系來的有效率。

執行此種轉變，將可能需要增加公債，以反應退休金體系潛在的負債。由於法國的年度國內生產毛額超過所預定的目標，因此在不傷害任何世代，並完全變遷至「預先提供資金基礎」(prefunded)的體系可能是可行的。然而，變遷的效應並非是線性的，許多變遷可藉由「無基金」計畫(unfunded schemes)所提供資金的部分減少，以及退休金基金的設立而達成。這些謹慎的進路亦可使導致總體經濟及金融不確定性的分配效應最小化，這是之前的討論所未提及的。

（二）對抗通膨的保護

在法國，反對「提撥足額退休金計畫」(funded pension schemes)的人，往往訴諸幾次失敗的經驗。這些失敗乃歸因於1945年所做的選擇，透過「即收即付」(pay-as-you-go)的方法，作為國家社會安全體系的基礎。目前，金融市場增加中的複雜性以及通膨的持續降低，已減低通膨威脅的重要性；但審視「預先提供資金基礎的退休金制度」如何在此領域中作用，仍有其意義。

為了對抗通膨所做的保護，根據監督公司如何評估退休金而不同。然而，提供保護的能力最終是繫於利潤的回收，以及那些實質回收不受通膨系統性腐蝕的資產。在最近這25年，對抗通膨所做的保護措施是有效率的；且多數的已發展國家，退休金基金利潤的平均回收似乎已超過通膨。

¹⁸¹ Ibid

回收繫於退休金基金所持有資產的分布，且此分布狀況各國不同，繫於退休金基金所持有資產的分布，且此分布狀況各國不同，和下列三個因素有關：1. 退休金計算方式的內容（the extent of indexation of pensions）；2. 最低提撥標準（minimum funding requirements）；以及 3. 政府債券的供給（the supply of government bonds）。若偏重於第一個因素，將偏愛選擇股票，因其回收反映了實質經濟的成長。若偏重第二個因素，通常會導致基金去投資於低變動性的資產，並因此減少持有股票及長成熟期的基金。若偏重於第三個因素，也就是選擇持有公債，其較高的供給將會增加資產的流動性。然而，對抗通膨的保護效應仍未明朗；不過有研究指出，退休金基金將繼續提供對抗通膨的有效保護。

（三）對於資本市場的影響

國際經驗顯示：退休金基金扶持了資本市場的發展；主要是由於其運作的規模、其債務的本質，以及其使用複雜財務工具的需要與能力。同時指出：如果這些基金受到來自外在的管理，這些效應將被擴大。而退休金基金亦可藉由提供大而穩定的投資管道，以幫助民營化的推行。在法國，目前民營化的規模（大約 1 年 5 千萬法郎）可輕易地被退休金基金所提供的投資管道所吸收。

退休金基金，如同其他機構的投資者，製造了銀行「非中立者化」的動機。因為基金創造了大量的安全需求，他們可能鼓勵公司去發行股票或基金，以取代向銀行尋求貸款。機構的投資者傾向於要求公司提供大眾更多的資訊，因為通常它們相對於銀行較不可能去直接涉入公司的管理。

普遍來說，更多的資訊應導向更好的投資分配。然而，由於機構投資者對於流動性小的資產較為厭惡，這將使小公司相對於大公司處於劣勢，且迫使小公司繼續依賴向銀行貸款，這將使得這些公司的基金成本高於較大的公司。不過由於大型的儲蓄集合（larger savings pool）及財務市場中的競爭應可降低基金的絕對成本，以使得退休金基金的整體效應亦對小公司有利。

退休金基金對於法國資本市場的效應將是正面的。當然，這也繫於政府所採取的管制以及所建立起的監督權力。如果採取一種工人有權利選擇及變更它們的儲蓄的經理的架構，則經營「共同基金」（mutual funds）的產業可預期地將會發展。

（三）確定提撥制與確定給付制間的選擇

雖然確定提撥制的退休金計畫（defined contribution pensions）越來越風行，但是已發展國家私部門的退休金基金（private pension funds）主要仍是由確定給付制計畫（defined-benefit schemes）所構成。採取確定提撥制計畫的主要優勢在於：公司必須承受提供退休金大部分的風險，且它們提供了達成部分所得重分配目標的可能性；而採取確定給付制的主要優勢則是在於其靈活性以及透明性。

由於退休金將和一般儲蓄工具十分相似，而易於為大多數的勞工所接受；再加上靈活性高，一個以確定提撥制計畫為基礎的體系將較容易實行。此外，研究指出確定提撥制退休金計畫：1. 比起確定給付的計畫，將可為投資者提供更高的安全性（確定給付制計畫，其退休金將繫於監督公司的命運。）2. 可為抵抗通膨提供屏障，只要在退休金基金關於股票的投資上，沒有不正當的限制。3. 應從屬於關於早期撤回的限制上，以確保在退休面的最小儲蓄。

（四）脫離預先提供資金計畫的選擇

扶植私的退休金基金，只是籌措足夠基金，以作為 2010 年以後退休金的財務基礎的手段之一。未來，累積資源的方式可以透過增加繳交費用，或者是減少給付增加的方向進行。

私部門的退休金可以分散退休金籌措資金的來源，且可藉由同意部分人脫離此體系，以交換凍結繳交費率的方式達成。同時，這也可以減少此體系未來的債務，因為勞工也可以繳交部分費用於他們所選擇的區分資金來源的計畫，以取代要求它們參與現行的退休金制度。這項轉變將可增加儲蓄，且利於更快的經濟成長。然而，減少進入「即收即付」體系的流量，可能需要減少那些已經準備好去領取退休金者的給付。另外，積存一部份的勞工收入於儲蓄性工具，應該對於年輕的勞工特別具有吸引力，因為他們大部分的給付是來自於財務資產的回收。以上這種方式的優勢在於：不需要增加財政上的豁免；且將維持隨收隨附制的基本原則。

第三節 比利時

一、概述¹⁸²

本節的焦點乃是審視 1995 年至 2050 年間，比利時退休金制度在財務面的可能變化，特別是關於公部門以及私部門常態性退休的退休金。在開始正式討論前必須先說明的是，本文並未將給予遺屬的或給予殘障者的年金、自雇者（self-employed）的退休金，以及早期退休者的退休金納入討論範圍。因為自雇者的部分相對上欠缺重要性；早期退休者的部分相對上也較小，且中長期而言應該會減少；而給予遺族的年金雖然佔勞工退休金架構支出的 30%，但是其演變難以估計，因為其與預期壽命的演化、老年退休金和遺族年金如何結合的規則，以及社會結構的變遷相關。

如同一些其他的工業化國家，未來半個世紀的比利時正面臨著人口穩定地高齡化的困局。壽命的延長以及出生率的降低，再加上減少中的移民數量，預料將對比利時的人口結構帶來重大變化。

雖然五十年後的人口總數不會有太大的變化，但是老年人的分得部分（shares）將從 1995 年總人口的 16% 提升至 2050 年的 26%。由於工作人口減少，老年人對於工作人口的依賴比率將從 1995 年的 26% 倍增至 2050 年的 51%。老年人對於工作人口的依賴比率倍增無疑地將對比利時的社會安全體系造成衝擊，特別是關於退休金支出的部分。

本節下述的內容將先評估未來半個世紀，比利時的人口統計變化趨勢。在第三部分，則將提到公、私部門退休金架構的細節。其次，第四部分則提出一些改革的可能選擇暨其對於比利時財務永續性的衝擊，第五部分則提出比利時退休金制度改革的「代際觀點」。

二、種類¹⁸³

所有比利時的退休金領受者皆是透過「即收即付」（pay-as-you-go）的方式領受其利益。主要的退休金支付體系依其對象可分為：「政府官員」、「勞工」、「自我雇用」以及「保證最低收入戶」（guaranteed minimum income）四大類。雖然四個體系在利益以及資金來源的規則上有不小的差異，但相同的是政府力量均

¹⁸²

¹⁸³ Ibid

介入得很深。

以下將集中焦點於勞工以及政府官員的退休金支付體系的部分，討論其運作的主要相關特徵：

（一）私部門的退休金計畫

勞工的退休金來源繫於三個因素：1. 整個工作生涯的薪資、2. 工作生涯的長度，以及 3. 退休時的婚姻狀況。退休金收入從屬於最高收入的上限，但是資金來源則沒有任何限度。勞工退休金的來源是以其整個工作生涯的平均薪資為基礎，儘管這之中有工作生涯的中斷。比利時的勞工可以選擇在 60 歲至 65 歲之間退休。如果男性工作滿 45 年，女性工作滿 40 年，將可獲得全額的退休金。若工作未滿前述年限，則依比例領取退休金。家中僅有一份退休金的已婚領受者可領取其平均薪資 75% 的退休金；而單身的領受者、家中有多於一份退休金的領受者，以及遺族年金的受益人則可領受 60%。

私部門的退休金資金基礎來自於勞工所得以及政府提撥的社會安全資金。相對於給予退休金設有上限，退休金的資金來源則沒有設限。自 1981 年起，勞工從其毛收入中提出 7.5% 至退休基金中，雇主則另外提供 8.86%。而政府於 1991 年則提供了 1 億 9300 萬比利時法郎（BF）作為社會安全支出，並承諾每年將為同額名目支出。在 1995 年，政府總共提供了 8 千萬比利時法郎至勞工退休金計畫中，相當於當年國內生產毛額的 1%。

（二）公部門的退休金計畫

公部門的退休金乃是由一般政府預算中支出。法定退休年齡不分男女均為 65 歲，且以服務至少 20 年為前提。退休金的計算係於下列因素：1. 參考薪水（the reference salary）、2. 服務生涯長度，以及 3. 一種關於服務生涯長度的轉換比例（tandem）。簡單地說，退休金的計算即是「參考薪水 × 服務生涯長度 × 轉換比例」。

這個轉換比例不能超過 75%，原則上在服務滿 45 年之後即可達到這個上限。除了轉換比例有上限以外，對於政府官員的退休金給付額度亦有限制。不過，對於政府官員的退休金給予不像對於勞工退休金給予一般，以家庭結構為基礎作區別。而顯然地，比利時對於政府官員的退休金給予比私部門人員來的優惠。不僅須繳的資金較低、退休金收入從屬於較高的上限，且其參考薪資也

較高。

三、未來的轉變與改革¹⁸⁴

接下來要談的是幾個可能的改革的選項。以下提到四個改革的選項，它們均能導致未來五十年退休金支出的穩定成長：

(一) 方向

1. 第一種政策措施：關於私部門退休金上限的通膨的調整(**partial adjustment to inflation of the ceiling for private sector pension**)

一個改革可以考慮的選擇是：慢慢減低統制勞工退休金的退休金給付額度上限。對於勞工退休金而言，在2010年以前，總基本支出會被限制在每年國內生產毛額0.7%的水準；其後，此項措施的效應在2050年將增加至每年0.7%的水準。因此，來自勞工退休金計畫的債務定量將從國內生產毛額的127.4%減至100.6%；財務缺口也將從國內生產毛額的1.3%減至國內生產毛額的1%。而這項改革主要的變數在於退休金達到退休金給付額度上限的退休者人數，以及其漸進性的本質。

2. 第二種政策措施：僅對於公部門退休金的通膨作調整(**adjustment of public sector pensions only to inflation**)

公部門的退休金計畫顯然較勞工的退休金計畫來的優惠。在這個改革選項中，將退休金計入工資(*peréquation*)的規定將被廢除，公部門的退休金將計入CPI的變化，而不再是計入工資。若依照這個措施，公部門的退休金支出將會降低；且公部門退休金計畫的年度短缺數額也會減少。這連帶地也會使得總計債務以及財務缺口將相應地減少。

3. 第三種政策措施：公部門以及私部門退休金計畫計算方式的部分調和(**Partial harmonization of the calculation of public and private sector pensions**)

這裡嘗試著要去分析，依照勞工退休金計算的方式應用至公部門退休金的計算，會有何種效應。除了廢除將退休金計入工資(*peréquation*)的規定外（依名目工資成長計算退休金），公部門退休金的收益將以政府官員整個薪資歷史為基礎來計算，而非如現行制度般以工作生涯最後五年的薪資作為計算基礎。且參考薪資也將以物價變化為基礎重估，而非以工資增加為基礎計算。

這個措施相當程度地減少了公部門退休金的負擔，公部門退休金的支出由

¹⁸⁴ Ibid

於將退休金計入工資（*peréquation*）規定的廢除而快速地減少。而且財務缺口也會由於此項措施的推行而相應地減少。

4. 第四種政策措施：男女退休年限以及女性退休金給予參考期限的提高（**an increase in the retirement age for men and women and in the reference period for women's pensions**）

最後一個政策選項是：不論是服務於公部門或私部門，增加男性以及女性的退休年限至 65 歲，並且將服務於私部門的女性獲取全額退休金的資格年限，提高至 45 年。目前，在私部門服務的男性在服務滿 45 年之後，可任意於 60 至 65 歲間退休，並有權領取全額退休金。而在私部門服務的女性則是在服務滿 40 年後，到了 60 歲即有權領取全額的退休金。

在比利時，超過 55 歲後的勞力參與率是非常低的。其大幅增加將衝擊退休金計畫的財務狀況。首先，在不用大量舉債的情況下，這將增加勞工的實質附加收益。其次，較高的女性參與率，將減少平均名目替代率（the average nominal replacement rate）。最後，在「即收即付」（*pay-as-you-go*）的體系中，替代率的增加將撫平人口統計學上的震撼。當人口高齡化被預期去減低失業率，並導致勞動市場參與率增加時，一個部分「自我更正」的機制（a partial self-correcting mechanism）將會運作著。當這些改革措施被採行時，整體的支出將大幅地減少，總計的債務以及財務缺口亦會變小。

（二）代際觀點

前面所提到的幾種改革可能的選項，都涉及到抑制退休金支出費用的問題。然而，各個抑制退休金的機制非常不同，且兩種主要的退休金系統可能會以非常不同的方式對不同世代造成衝擊。第一種政策措施會使得調整的負擔落到未來的世代，由於退休金領受者不斷增加的退休金收入，將在他們退休時將達到上限的緣故，他們將發現作為退休前收入一部份的退休金快速減少。換句話說，這項措施將不會影響到現在的退休金領受者、政府官員以及其他受雇於公部門的人員。

第二項政策措施則是將調整的負擔置於公部門退休金計畫的領受者。由於這項措施廢除了將退休金自動計入工資的規定，它將「平等地」影響所有世代。而第三種措施，也就是部分地調和公部門以及私部門退休金計畫計算方式，則是將調整的負擔置於公務人員，現代的退休金領受者不會因為作為計算退休金利益基礎的工作生涯認定方式而受到影響，這項措施毋寧是會對未來的退休者影響較大。

第四種政策措施則是設定一個隨著時間經過而輕微地減少的負擔，平等地影響了公部門以及私部門。因為五十年後的預期壽命將會提高，屆時女性退休者將比男性承受更重的負擔；而現代的退休金領受者則不會受此項措施所影響。

透過比較分析，調整的負擔應該偏重於現存的退休金領受者，或者是較老的人員（較接近退休的人員），以及政府官員。因為他們相對上享有較佳的優惠。據此可知，公、私部門間退休金計畫的調和、現存退休金領受者利益的減少，以及退休年限的立即提升，將是在代際平衡立場下，較佳的選擇。各種結合的措施必須導引退休金支出走向一個更永續的路途上去。由於提高退休年限以及調和兩個主要的退休金體系，不會是達成此項目標最有效率的方式；為了減少較老人員的收益以及增加其所提供的資金，回收計算比率（the rate of return calculations）的重新評估或許是項值得思考的方向。另外，對現代的退休金領受者課徵「世代間結合稅」（inter-generational solidarity tax），以作為為未來退休金支出預先提供資金來源的緩衝，也是可能的改革手段。

第四節 義大利

一、概述

（一）簡介

義大利的公共退休金計畫所支出的費用，在 1960 年代早期時，僅占義大利國民生產毛額的百分之五，但是到了 1990 年代早期，其所占之比例則超過百分之十五，已超過義大利政府支出的其他主要項目，這項數據也使得義大利成為所有工業化國家中，在公共退休金計畫中花費最鉅者。此外在歐盟各國中，義大利政府於公共退休金計畫的支出亦超過歐盟各國平均值的三分之二。而這種現象將因義大利未來人口統計上的逆潮流（老年人口的增多），而變得更加嚴重，如果再不為任何真正確實、有效的改革，義大利政府為公共退休金計畫所支出的費用在下個世紀時，將超過國民生產毛額的百分之二十。義大利政府為了改變此種可怕的趨勢，於 1994 年時曾經提出一項改革的草案，後來因社會勞工團體的抗議而胎死腹中，而在 1995 年在與社會勞工工商團體協商後，終於訂出新的改革法案，於 1997 年通過，1998 年開始施行¹⁸⁵。

¹⁸⁵ Patrizia Canziani and Dimitri G. Demekas, *The Italian Public Pension System: Current Prospects*

（二）沿革

義大利退休金系統的發展如同歐盟的其他國家一樣，第一個退休金計畫是在十九世紀下半誕生，乃一針對公務員所設計的退休金計畫，而第一個私人雇員的退休金計畫則是建立在 1898 年，此一計畫（剛開始為自願性，後於 1918 年改為強制性）為充分提撥制（fully funded）。而其他計畫之經費多由所得稅（payroll tax）所支付，而老人年金及失能給付則以提撥的方式支應其給付。

義大利於第二次世紀大戰後出現通貨膨脹的現象，而這也意味著先前所建立充分提撥的制度已不能單純由提撥來支應其給付，於是義大利政府遂開始傾向改用「隨收隨附制」（pay as you go），而在 1952 年義大利政府在對於退休金系統所進行的改革中，採用隨收隨附制的情形達到顛峰。在此次的改革中，雖然原則上退休金之給付仍與提撥相連結，但是給付亦會隨著物價及個人的生活支出而有所調整，此外，亦引進了最低退休金保障的制度。

義大利的退休金系統到了 1960 年代又有一次很大的變革：此次變革遠離十九世紀時退休金系統設計之目的，進一步擴張涵蓋到社會福利給付（welfare benefits），而決定給付的標準從以提撥為基準的公式轉變為以收入為基準，並且對於低收入老人亦提供給付（*pensiumi sociali*）。而在 1950 到 1960 十年間，義大利退休金系統的涵蓋範圍亦漸漸擴及至自營業者，而「資深退休制度」（seniority pensions）¹⁸⁶亦被引進義大利。以上種種制度的引進與變革，可以觀察出：第一、義大利政府有意將退休基金系統當成其施行社會政策的工具，（例如提供農業工作者收入補助）。第二、許多證據正顯示出義大利部分的退休基金系統遭到濫用（特別在失能給付的部分）。結果造成以上種種改革反而使得義大利退休基金系統所支出之經費佔國民生產毛額的比例，增加了一倍（從百分之五增加到百分之十）。

而直到 1980 年代，義大利政府才開始著手控制因不當改革所造成經費暴增的不正常現象，也就是開始對於失能給付的申請者採取嚴格的測試標準，加強執行上的控制並緊縮可以獲得失能給付合格率。在此同時，可受領退休金給付的收入上限亦被廢除，並嚴明公共部分及私人部門退休金系統間的區別。在 1990

and Reform Options, 1995, IMF Working Paper, March 1995, International Monetary Fund, 1~2。

¹⁸⁶ 「資深退休金制度」（seniority pensions）為義大利退休金系統中一種特殊的制度，其乃對於雖未達最低退休年齡，但已提撥達特定年數的所謂資深人員，提供退休金給付。此項退休金制度與其他國家（包括義大利本身在內）的「一般提前退休金制度」（usual early retirement schemes）不同，因其並不會因為參與成員的提早退休，而對其可受領之退休金給付有所刪減，而仍可保持與一般遵守法定最低年齡退休者相同之給付。

年時，對於自營業者、農夫及工匠（artisan）的退休金給付被大幅提高。以上的改革雖然縮減了某些項目的給付及支出但卻在其他方面的給付廣開方便之門，結果是：義大利退休基金系統所需之經費仍然快速地增加，整個計畫中財務失真的情形越來越惡化，而 1970 到 1980 年間義大利退休基金系統所需之經費成為義大利政府預算赤字增加的重要因素。

1980 年代中期後，義大利整個退休金基系統的收支已經嚴重的不平衡，而呈現難以為繼的狀態，學者們紛紛建議必須採取大膽、積極的改革方案才能平衡收支，修正財務失真的情況。而其中，義大利學者 Franco（1993a）所提的研究報告則指出：義大利政府於 1980 年代對於退休金系統所進行一連串改革，基本上都跳脫不了一定的模式，而缺乏實益。其實根據義大利政府的一個委員會 Castellino Commission 於 1981 年曾提出一份研究報告，認為義大利政府應改革的方向如下：①將可受領退休金的法定年齡提高；②延長評估退休金給付的時間¹⁸⁷；③減少不同類型工作者彼此間給付的差別待遇；④增加「資深退休制度」資格中的提撥年數¹⁸⁸（contribution period）。但以上的這些提案在送交立法時，因為政治上、選票上的考量，遭到義大利國會的封殺，而這也反映出義大利的退休金制度長久以來都被政客當成討好人民而肆意運用的工具。

最後由於整個退休基金系統瀕臨崩潰的邊緣，義大利政府終於在 1992 年開始真正的改革，此次改革的主要目標在：減少各個退休金計畫彼此的差異性；穩定退休金系統支出經費所佔義大利國民生產毛額之比例。其所採取的改革方法大多十分激烈，例如：義大利原本退休金給付會隨著物價及工資而加以調整，在 1992 年的改革過後，變成只有在物價變動時才加以調整。也正因為此次改革的幅度非常之大、非常之激烈，為了避免民眾的適應不良，許多較為激進的方法分為多年加以實行，但亦有緊急的改革措施以挽救經費支出的繼續膨脹，例如：將資深退休制度的給付凍結到 1993 年 12 月 31 日；在 1992 年取消退休金給付隨著物價波動而調整的計畫。而其他的改革措施則尚包括：無論是受雇或自雇者所參與的退休金計畫，都採取的都為充分提撥的制度，並由一獨立的帳戶（severance benefit account, TFR account）來加以管理。

很多學著質疑義大利政府 1992 年改革的成效，而根據事後的觀察，在縮減每個退休金計畫彼此間差異的部分，是有顯著的成果，也就是在退休金年齡限

¹⁸⁷ 所謂「評估退休金給付的時間」指的是，因為一個人一生中工作的薪資不可能相同，薪資往往會隨著年資、經歷而加以調整，而要計算一個人可得受領的退休金往往以其薪資為標準，所以究竟要以哪幾年的薪資作為標準，往往會關係到退休金數額的多寡（如都以最後幾年的薪資作為標準，則因為最後幾年的薪資依常理推斷應為一生中最高者，故所得受領的退休金相對上亦將為最多），而在一般計算的標準上，大都是以受領人在退休前的一定工作期間的薪資，作為評定其可受領退休金數額多寡的標準，例如以受領者退休前最後五年的平均薪資作為計算其退休金的基數。

制、評估退休金給付的時間上，公共部門及私人部門退休金計畫間已經獲得調和，不過其他的部分仍較有利於參與公共部門退休金計畫的成員。此外，在改善財務失真、健全退休金系統的財政上，1992 年的改革並沒有什麼成效，而有待進一步的改革行動。

於 1994 年時，義大利政府原本預計要在 1995 年大幅地的刪減退休金系統的支出，尤其是在「資深退休制度」的部分，並加速實踐 1992 年的改革中尚未完成的部分。但此次計畫在勞工團體、工會的抵制下而胎死腹中（除了加速實踐 1992 改革的部分外），但在 1994 年義大利政府與勞工團體達成協議，決定在 1995 年後進行全面性的改革，如：①以平衡退休金系統的收支為長程的目標；②完全調合各個退休金計畫間的差異；③重新檢討失能給付、遺族撫卹給付及最低收入保證給付；④以預期平均壽命來訂定法定最低退休年齡與給付之標準。

二、種類¹⁸⁹

義大利的公共退休基金計畫系統現在無論在公共部門或非公共部門，都涵蓋了自雇者及受雇者，而整個系統有著過多種類的給付及基金的執行機構，造成一個獨立的個體可能會從不同的機構領到二種以上不同的給付（實際上亦經常發生）。

而義大利退休金系統所提供的給付大致可以分為四大類：

（一）IVS 退休基金

IVS 退休基金（*pensioni di invalidita', di vecchiaia e anzianta', ed ai superstiti*）乃義大利最重要也是本文主要所介紹的類型，而此一類型的退休基金依其給付類型又可分為四種：①「老人年金」（old age pensions, *vecchiaia*）；②資深退休基金（seniority pensions, *anzianita'*）（即不問年齡而以是否已有一定的提撥期間為準）；③失能基金（disability pensions, *invalidita'*）；④遺族撫卹基金（survivors' pensions, *superstiti*）。符合 IVS 退休金受領資格者並不排除其受領其他類型給付的資格。

（二）補償退休基金

補償退休基金（compensatory pensions, *pensioni indennitarie*）對於工作中生

¹⁸⁸ 所謂的「提撥年數」即指退休金計畫參與者，在其工作期間退退休基金有為提撥的年數。

¹⁸⁹ Supra note 185, 5。

病、體弱者，或在戰爭中受傷者所提供之給付。

（三）扶助退休基金

扶助退休基金（support pensions, *pensioni assistenziali*）對於無力維持生計的視障、聽障或其他身心障礙者或六十五歲以上之人所為之給付，而這一類基金的給付是與提撥無關的。

（四）獎勵退休基金

獎勵退休基金（merit pensions, *pensioni di benemerenzia*）對於戰爭中有傑出表現者所給予之獎勵給付。

三、退休基金的執行與運用

（一）退休基金的執行¹⁹⁰

上述 IVS 退休基金的給付大約占義大利所有基金類型的百分之八十，而且占有基金支出經費的百分之九十，而在 IVS 此一類型的退休基金中的「老人年金」及「資深退休基金」則占有基金支出費用的一半。

IVS 退休基金在政府部門（government sector）是由許多不同的基金來支應不同雇員的給付，在這數種不同類型的基金當中，其中最重要的有：「支應中央政府員工的基金」、「支應地方執行單位員工的基金」、「健康系統基金」、「托兒所老師的基金」、「司法人員的基金」。以上的這些基金長久以來一直都由義大利財政部（Ministry of Treasury）所主管，而在一九九四年，這些基金（除了中央政府的員工基金仍由財政部主管）與其他政府部門的小型基金全部移交由一新成立的機構——INPDAP（*Istituto Nazionale di Previdenza per I Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica*）所主管，而 INPDAP 此一單位則在義大利勞工部、社會安全部及財政部的共同監督下，來經營、運用這些基金。

而在非政府部門的部分（nongovernment sector，在這裡指私部門加上在政府機構外廣義的公共部門），INPS 則是 IVS 退休金計畫給付的最大供應者，正

¹⁹⁰ Ibid, 6。

如同政府部門的退休基金一樣，在 INPS 當中也有數種不同的基金類型，其中最重要者為為雇員所提供之基金 (FPLD, Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti)，此外對於自營業者所提供之基金又可分為三種：農夫、工匠及商人 (farmers, artisans, traders)，並包含其他為特定種類雇員所提供的小型特別基金（例如公共運輸、電信、電力、空運等）。

除了以上所提到義大利退休基金的三大主管、執行機關：政府部門的義大利財政部、INPDAP 及非政府部門的 INPS，亦有許多為了特定種類職業的雇員或專門職業技術人員 (professionals) 而設立，長久以來即已存在的不同基金主管、執行機構，例如國有銀行的員工、海員 (maritime employees)、律師、會計師、業務經理人、醫生、工程師、藝術家記者等。而最近義大利政府則有整合這些基金主管機關的趨勢，例如國有銀行員工的基金整合其他三種不同的海員退休基金，而由 IPSEMA (*Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo*，與 INPS 一樣由相同法源所創設的機構) 來管理，而其他的退休基金也在一九九五年後慢慢整合。

除了 IVS 退休基金之外，INAIL (*Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Indfortuni sul Lavoro*) 則負責管理「補償基金」(compensatory pensions)，而對於公、私部門中因工作時的意外而受傷、死亡的工人加以給付。而「扶助基金」(support pensions) 則由義大利政府內政部 (Ministry of Interior) 及 INPS 所管理及給付基金：由義大利內政部對於符合資格且到達退休年齡者，給付退休金及家庭津貼 (family allowance)，INPS 則只給付退休金。最後，由義大利財政部負責管理對失能的無工作者所給付的失能基金，及對戰爭中表現傑出者所給付之「獎勵基金」(merit pensions)。

以上所述的公共退休基金執行、管理單位，在義大利目前以 INPS 最大，占全部公共退休基金的百分之七十，所有經費的三分之二，而原本第二大的主管機關——義大利財政部，已被一九九四年所創立的 INPDAP 所取代。

(二) 退休基金的運用¹⁹¹

在 1980 年代，義大利開始成立了一些新的組織機構 (*Casse Previdenzial*)，該組織的主要成員為銀行及保險公司，其成立的目的乃是為了構築整體退休基金系統，而以雇員、雇主所提撥的資金來進行投資，義大利的此種機構 (*Casse Previdenzial*) 此時被視為一種長期而非正式性的退休基金管理、執行組織。而根據 1996 年義大利學者 Assoprevidenza 的一份報告，以上這些機構運用基金

¹⁹¹ Andrea Beltratti, *Asset Allocations of Pension Funds: Identification of Benchmarks*, 7.

的方式，只有百分之三十六是投資在所謂的財務工具（financial instruments）上，而其中有百分之九十投資於短期及長期的公債，只有大約百分之十投資於共同基金及股票（股票投資為極少數）。而這些機構（*Casse Previdenzial*）主要是將基金投資於不動產（real estate）之上。

義大利政府於 1997 年通過關於退休基金的新法案，而新通過的法案關於基金投資運用的部分，主要的規範內容為：從 1998 年開始，義大利退休基金的投資必須有多樣化的投資組合。此一規定亦將一體適用於先前由 *Casse Previdenzial* 所管理、運用的基金。

（三）給付的計算標準

如前所述，義大利規範公共部門 IVS 退休基金主要的法源（特別是「老人年金」及「資深退休金計畫」部分）於 1992 年開始逐步趨向整合，而在本小節中就要介紹整合過渡期間的措施。

一般而言，義大利的退休金給付與個人所得乃是相關連的，也就是退休金的給付是以一個固定評估收入的給付前權利率（accrual rate）（提撥者在退休前某一特定期間的收入）乘上其所提撥的年數來計算退休金應給付的數額（以其納入評估的收入的百分之八十為給付上限）。而給付前權利率則因政府員工及非政府員工而有所不同：大多數由 INPS 涵蓋前者（政府員工），其給付前權利率（accrual rate）為百分之二；而後者（非政府員工）則依時間區分為，前十五年提撥期間為百分之二點三三，之後為百分之一點八。在這裡需注意的是，於一九九二年後，納入評估的所得為一生（lifetime）所有的所得¹⁹²。而如果計算出來的結果少於特定數額，除非該家庭所有人的所得超過最低退休金數額的三倍（單身無家庭者則為兩倍），否則政府都必須提升退休金的給付至該特定數額（*trattamento minimo*）。

現在義大利最低退休年年齡男性為六十一歲，女性為五十六歲，而要符合受領老人年金的資格還要再加上提撥滿十七年以上的這個標準（至二零零零年提升為二十年）。可以取代老人年金的相同給付為「資深退休基金」（seniority pensions），也就是不論年齡而只以最少提撥年數為標準而為給付的退休基金，這個最少提撥年數在義大利目前為三十五年。退休金給付會隨著生活費用於每

¹⁹² 一九九二年以前，對於私人部門的雇員，其納入評估的所得為退休前一個月到最後五年的薪資，對於自雇者則為最後十年的所得，但一九九二年後全部改為以終身所得為評估的標準。對於已為提撥者，此項改革只適用於那些在一九九二年十二月三十一日以前提撥未滿五年者，至於已經提撥滿十五年以上者，延長其評估期間五到十年，而提撥已經滿五到十五年者，延長其評估期間五年。

年十一月調整一次（在一九九二年之前工業部門的退休基金還可隨著最低工資而調整，現已取消）。

最後，在所有退休金計畫的資金來源方面，提撥（contributions）為主要的資金來源，主要是來自雇主的提撥：對於雇員而言，雇主的提撥費率為總工資的百分之 26.47，雇員則僅為百分之 8.34，至於自雇者的提撥費率則並未如此之高。

四、問題與改革

義大利的退休金系統目前在改革上面對數個重要的現象：①義大利的退休金系統有多麼的慷慨？②退休金系統主要的資金提供者 INPS 目前的財務狀況為何？③人口統計數字的改變對於義大利退休金系統長期的遠景有何衝擊？以下僅是就這幾點為一探討介紹。

（一）退休基金系統所面臨的問題

1. 義大利退休金系統有多慷慨？

比較其他國家退休金系統的給付，就可以評估義大利退休金系統有多慷慨，假使義大利政府已經完全實施 1992 年的改革，但在七大工業國家（G7）中，義大利退休金系統中給付相對於收入的比例仍為最高；the accrual factor and the maximum replacement rate with respect to the last income are the highest；退休的最低提撥期間（contributory period）則為最低。此外正如前面所述，義大利是七大工業國中為一提供「資深退休金」給付的，也就是在法定最低退休年齡屆至前退休者，只要符合最低的提撥要求，即可獲得全額的退休金而不用受到任何懲罰（penalty）。而如果以義大利政府未能完全實踐 1992 年改革的現狀來看，則相較於其他七大工業國的國家，其情況將會更糟。

以上的情形如相較於其他歐盟國家（除了少數幾個國家，如丹麥、荷蘭外），義大利的退休金計畫的情形亦十分不理想。例如在 1991 年義大利老人年金支出佔其國民生產毛額（GDP）的比例相較於其他歐盟各國乃為最高：法國僅為其比例的百分之八十；丹麥與荷蘭則為百分之七十；歐盟國家平均值的百分之六十五。

義大利的退休金計畫除了在給付上相較於其他歐盟國家來得慷慨，在潛在請求者（potential claimer）的數目上亦是數一數二的高，也就是義大利六

十歲以上者大約占總人口的百分之二十點六，此一比例在七大工業國中，使僅次於英國（百分之二十點八）而為第二高者，而與 OECD 的會員國相較之下，亦為偏高（OECD 會員國老年人口的平均值為百分之十八點二）。就長遠而言，義大利老年人口的成長比例亦為最高，在 2050 年，義大利六十歲以上的老年者佔總人口的比例將成長到總人口的百分之三十六點五，相較於其他六十餘個 OECD 會員國的百分之三十一點二亦為最高者。

在經由以上的介紹後，不難發現義大利政府在退休基金系統的支出佔其國民生產毛額的比例，相較於其他國家而言，大為偏高。雖然在 1969 年代早期，義大利政府的退休金支出佔其國民生產毛額的比例，仍相近於七大工業國的平均值（約為百分五、六左右），到了 1980 年代早期，也仍低於德國與法國，但到了 1992 年，義大利政府在公共退休基金系統的支出上佔其國民生產毛額的百分之十四點四，躍居七大工業國之首，而在 OECD 會員國中，除了澳洲等少數國家外，亦為最高。而退休基金系統的支出佔義大利政府的支出（百分之三十七）亦為七大工業國之首，在 OECD 會員國中，除了澳洲外，亦為相同之情形。

2. 社會安全對抗社會福利（social security vs. welfare）：INPS

的財務狀況

INPS 目前為止為義大利最大的退休金供應者，所以義大利的退休金系統是否能維持下去的最大爭議即集中在 INPS 的財務狀況及遠景，如要對此做出評估，則先要解開 INPS 中由不同機構所執行各種退休金給付的情形。

INPS 主要負責執行三種類型的給付：①對於不同工作種類的工人（雇員）所為之退休金給付；②對於工人（雇員）所為之暫時性收入補助給付（*prestazioni temporanee*），如失業給付、生產給付、疾病給付及收入補助；③福利給付（welfare benefits），例如對於本地及多種收入給付所為之老人年金給付（old-age pensions for the indigent and various income support schemes）。以上這些給付乃為數個不同的大型基金所執行。

義大利政府 1989 年的 Law No.88 將些不同的 INPS 基金分為大兩類：①社會安全（social security, *previdenza*），包括退休金，及對於工人（雇員）的暫時性給付；②社會福利（welfare, *assistenza*）。在每個中種類當中，雖然不同的給付乃由不同的基金所執行、發放，但其資源是可以相互流用的（fungible）：一個基金資源的盈餘（surplus）可以用來填補其他資金的赤字（deficits）。雖然如此，該法律仍為該兩大種類的財務來源作了明顯的區分：社會安全的經費應由提撥所支出，而社會福利的經費應由政府預算所支出。

1993 年的一項數據顯示，INPS 的社會安全帳戶是可以自給自足（self-financing）（1993 年除外），而 INPS 全部的虧損主要係歸因於社會福利的支

出。在這裡需注意的是社會安全帳戶中的各個基金間的盈虧狀況亦存在著許多差異：雇員的退休金基金（FPLD）與農夫的退休金基金的虧損正快速地增加，而其他的基金仍有小額的盈餘，而社會安全帳戶之所以能維持其收支平衡的狀態，主要是因為對於雇員所提供的暫時性給付有著大幅度的盈餘，所以使得 INPS 的社會安全帳戶可以大略保持自給自足的狀況。

在這裡值得討論的是：義大利政府 1989 年的 Law No.88 雖然精確地將給付劃分為社會安全及社會福利兩類，但並沒有一個清楚的經濟上理由作為區分的標準。例如劃分為社會福利的基金種類中，有些如收入維持給付（income maintenance）、家庭補貼（family allowance）等有著明顯的社會福利色彩，但是有些支出被劃分為社會福利的理由卻是十分模擬兩可，簡介如下：

①農夫的退休基金（包括對其遺族的撫卹基金）在 1989 年以前因為其農業勞動人口減少的關係，所以被歸類為社會福利，而非被劃分為社會安全，但在一個「隨收隨附制」的系統中，某一種類的勞動人口減少所帶來的影響應該被另一種類勞動人口增加所產生的效果所抵銷，所以如此之劃分似有不妥。

②由於退休金給付的增加只會獎勵到那些目前正在受領給付的某些特定種類受領退休金者：所以可知，對於此一類型的退休金在義大利 1989 年的 Law No.88 中被劃分為社會福利的目的在於，避免去破壞目前退休金給付及目前退休金提撥兩者間的平衡。但是對於某些增加的給付而言，其是否可被提撥所涵蓋是很有爭議的。

③對於那些因為提早退休（或達到資深退休要求者）而享有利益者，及享有免除或部分免除提撥者所為之退休給付，不能被歸類為社會安全的理由，大概可被推測為：以上這些退休金給付乃廣義政府社會政策下的產物，但其被歸類為社會福利的立論亦不足夠，而在這些給付並非在補助勞工收入，且未經嚴格的測試的情形下，其立論之欠缺尤其嚴重。

④部分的「工資補助基金」（Wage Supplementation Fund）（又稱為「特別」CIG 給付）被歸類為社會福利，然而「一般」的 CIG 給付卻被歸類社會安全，以上兩者同屬失業給付，而其之所以如此區別的理由並不十分清楚。

⑤將退休金提高至與法定最低數額的補助給付，因為屬於收入補助的一種，而被歸類為社會福利，但是義大利的憲法法院最近認為，此種給付乃一種社會安全制度。

總而言之，社會安全與社會福利之間的區別有必要在義大利下一次關於退休金的改革中重新思考。

3. 義大利退休金系統的遠景

關於義大利退休金系統的任何改革，除了需要將其財政狀況回復真實面外，並必須要擔保其長程遠景能夠維持改革的效力。而此一小段中，即要從幾個面向來探討整個系統的遠景。

衡量人口統計上變化的最簡單方法，就是比較可以受領退休金者與工作人口（15 歲以上到可受領退休金之年齡）的比例，這種方式可以呈現在一個「隨收隨附制」（pay-as you-go）的系統中，需要被工作世代供養的潛在可受領退休金者的數目。在義大利政府一項估算 1995 年至 2050 年需依靠老年人口的統計數字中，1995 年時期比例約為百分之二十九之後逐年成長於 2040 年達到百分之七十三的高峰，而在 2050 年跌回至百分之五十，此一統計數字可以清楚地呈現義大利長期人口變化的趨勢。

（二）改革之道¹⁹³

在前面幾個章節中，我們透過一國際性的比較觀點來檢驗義大利的退休金系統，並從統計的數字中得知義大利退休金系統未來可能的遠景，可清楚地得出義大利退休金系統未來應改進的方向：①在給付方面，逐步地使其與其他工業國家的標準一致（在退休金支出的層級上亦同）；②維持 INPS 中各種基金的收支平衡；③妥善處理人口統計上的變化。但學者提出，這些改革方向的前提為：如何去明確地區分社會安全與社會福利，並妥善規劃其財政收入。也就是只有在社會安全與社會福利兩者間的界線能被清楚劃分的前提下，才有可能規劃出適當的改革措施。以下試著簡單地介紹此位學者所建議的改革選擇：

1. Lowering the accrual rate：

義大利現行的 accrual rate 為百分之二，乃所有工業化國家之中最高者，如能適當地加以降低，不但可以使得義大利與其他工業化國家趨於一致，並且可以得到相當大的儲蓄。

2. 提高婦女的法定最低退休年齡：

雖然所有的法定最低退休年齡在義大利 1992 年的改革中皆有加以提高，但是義大利女性的法定退休年齡仍然低於男性，而此種制度搭配上女性的平均壽命高於男性，將會造成女性通常可領到更多的退休金給付。所以如果能夠提高女性的法定最低退休年齡，將有助於減少退休金系統此方面的支出。

3. 在資深退休金制度中引進懲罰（penalty）：

如上所述，資深退休制度（seniority retirement）乃義大利退休金系統的一大特色，也就是不需達到法定退休年齡，只需符合最低的提撥年數的要求，即可獲得給付。此一制度將提供人們提早退休在另尋第二份工作，以獲得更多利益的誘因，所以學者們一致指出此一制度需要大幅度的改革。也就是引進「懲罰」（penalty）制度，對於那些提前退休而享有「資深退休金」者，將

¹⁹³ Supra note 185, 15~19.

其可受領之數額，依其提前退休的年數，予以一定百分比之扣除。

4.減少遺族的撫卹金給付

不論原退休金受益者的服務年資而給予其遺族撫卹金的制度，乃是退休金可轉移性的展現，但如能對於那些尚處於工作年齡的遺族，減少其可受領給付之數額，亦可在兼具公平性原則下，達到縮減支出的方法。

第五節 西班牙

一、概述¹⁹⁴¹⁹⁵

在西班牙，社會安全系統（social security system）從 1970 年代晚期開始穩健的成長，到現在公共衛生照顧系統（public health care system）幾乎涵蓋西班牙所有的人口，而退休金計畫系統（pension plans system）在維持老年人口的生活水準上，也有顯著的成就。然而在此同時，社會安全所需的費用也急速地增加，在 1994 年時已超過西班牙國民省產毛額（GDP）的百分之十五，而成為西班牙政府財政赤字的主要原因之一。

西班牙的退休金計畫系統所面臨的挑戰主要來自於未來，在 21 世紀的第一個十年（decade）於西班牙的人口比例中，六十五歲以上的人口將會有明顯的增加。而在西班牙退休金計畫現行仍維持「隨收隨付」（pay as you go）制度的情形下，人口年齡的老化將導致提撥費率大量的增加。也就是西班牙未來將會面臨的是，由於生育率下降及生命預期壽命的增加，所帶來人口老化的現象。而在西班牙現行退休金計畫採取「隨收隨付」制度的情形下，將導致必須大量提高提撥的費率，才足以支應退休金之供給。因此如何預防、改善這種結果乃是西班牙現行退休金計畫改革的當務之急。

西班牙社會安全費用為一般政府經費的三分之一，並占西班牙國民生產毛額的六分之一強（占中央政府預算的百分之三十六，國民生產毛額的百分之十五點九）。而其經費的收入來源主要為：雇主、雇員的提撥及西班牙中央政府的補助。其中由雇主、雇員所提撥的部分占有經費的百分之六十，而來自於中央政府的補助則佔百分之四十（雖然徵收「加值稅」（value-added tax, VAT）的目的並不在於補助社會安全經費，但在中央政府的補助中，大部分卻是由加值

¹⁹⁴ 本節中主要的參考資料為：Joaquim V. Levy, *The Spanish Security : Prospects of the Pension and Heath-Care Systems*, IMF Working Paper, July 1995, International Monetary Fund

¹⁹⁵ 本節中所介紹的西班牙退休金計畫主要為「公共退休金計畫」（public pension fund plans）。

稅的稅收所支應。)西班牙現行的提撥費率加上來自於中央政府的補助，雖然足夠支應退休金計畫系統所需之費用，但因健康照顧系統經費短缺，再加上面對未來人口老化的挑戰下，勢必大幅調高提撥費率來因應，而此對於西班牙總體經濟的發展，及勞工保護的政策將造成不良之影響。

二、種類與政府之政策取向

西班牙的退休金計畫系統由二十世紀初開始，經過數次的演進加上不同計畫的建立而逐漸成形。而正如許多其他的國家一樣，這些計畫彼此間存在有差異性，不過其中有許多計畫都是採取先付 (pre-paid) 但欠缺經費來源 (poorly funded)，所以每每因為經濟環境的變遷而受到重擊。

在過去三十年中，西班牙的退休金計畫歷經四次的改革。第一次改革是隨著 1963 年所公布、1967 年所實行的立法而來，這次改革將所有的退休金計畫都改為「隨收隨付制」，而由於該法案設定一個很低的提撥費率，以致於社會安全系統所需的資金必須仰賴政府稅收的補助。1972 年的第二次改革則使得提撥費率與薪資所得的比例相符，但同時也大幅放寬可以受領給付的標準，埋下日後請領給付浮濫的禍根。第三次改革，於 1977 年展開，該次改革嘗試著調整所有的計畫，整合其執行單位，並減少個別不同計畫的差異性，使得所有的退休金計畫都劃歸由新的機構——國家社會安全機構 (National Social Security Institute, NSSI) 所管轄。但緊接而來的退休金計畫涵蓋率的擴張，及退休金計畫所投資不動產價值的急速增加，則促成了第四次改革，在 1984~85 年間，對於殘障、失能計畫中請領給付標準的緊縮、延長受領退休金所需的提撥時期 (contribution period)，為此次改革的重點。

(一) 種類

西班牙的退休金計畫系統主要包含六個基本的計畫：①一般計畫 (general regime)；②農業工作者計畫 (regime for workers in the agriculture)；③礦工計畫 (miners' regime)；④從事海上工作者計畫 (seaworkers' regime)；⑤家居工作者計畫 (household workers' regime)；⑥自雇者計畫 (the self-employed's regime)，再加上一個「職業風險保險計畫」(occupational risk insurance regime)。而所有計畫的退休金受領者的人數，從 1977 年的三百八十萬人增加到 1994 年的六百八十萬人，而增加如此迅速的因素主要為：資格標準的放寬及老年人口的逐步的增加¹⁹⁶。

¹⁹⁶ 六十五歲以上的人口占西班牙總人口的比例，從 1980 年的百分之十一點三增加到 1993 年的

與其他歐洲各國的退休金計畫所需資格相較，西班牙可受領退休金的最低年齡相對較高，而所必須之提撥時期（contribution period）則較低。也就是在西班牙請領退休金計畫的資格為：標準退休年齡為六十五歲；若欲獲得全額退休金所需提撥的時間¹⁹⁷則為三十五年。而此一標準在西班牙過去的社會中或許合適，但在退休金計畫涵蓋率持續增加的今天，如此短的提撥時間雖說為維持正義的手段，但卻可能會對整體提撥的持續穩定性造成損害。另一方面，一個較高的退休標準年齡將會對那些提早投入就業市場者造成一種懲罰，如果欲以提高退休年齡的方式來縮減符合受領退休金資格的人數，此一情況將更加惡化。而如果以延長提撥時間為改革的手段，一方面可以減少符合受領資格的人數，一方面則可避免對於那些較早進入就業市場者造成歧視。

（二）經費來源

西班牙公共退休金計畫在過去十年中，每年平均每人增加百分之二的受領金額，再加上退休人數的增加，可知西班牙的退休金計畫佔西班牙國民生產毛額的比例也逐年增加，到從 1985 到 1994 年大約增加了百分之九比例。如前所述，西班牙的退休金計畫依目前的提撥費率來看，雖仍足夠支應其所給付的金額。但其中某些計畫因為政府政策的保障，其經費則大多全部來自於政府的補助，而根據統計，大約有百分之三十的退休金計畫及百分之四十的遺族撫卹計畫是屬於此種類型。

三、問題、改革與展望

（一）問題與改革

在過去，西班牙的退休金系統所面臨的最大問題為：詐欺（fraud）及失能（disability）給付的大幅成長。這些問題經過西班牙政府數年來的努力，已發展出許多方式以解決這些問題，試簡介如下：

（1）詐欺式的破產（**fraudulent bankruptcies**）：1980 年代西班牙經濟蕭條時，

百分之十四點八，而相對應的符合受領年金資格的工作人口比例，則從 1977 年的百分之三十增加到 1993 年的百分之五十三。

¹⁹⁷ 在此所謂的「提撥時間」（contribution period）即指：受領年金者在其工作期間內有提撥薪資至其退休金之期間。

許多西班牙的公司為了逃避退休金之給付，往往選擇以假破產的不法方式，來規避自己的責任，而在西班牙政府一連串的查緝行為後，此種不法勾當以較少出現。

（2）偽裝失能（disability）以請領給付：

1995 年以前，西班牙有三種殘障、失能給付計畫：①短暫（transient）失能給付（incapacidad laboral transitoria, ILT）；②一時（temporary）失能給付（invalidéz provisional）；及③永久（permanent）失能給付。其中永久的失能給付因其所需的提撥時間過短，造成許多奇特的現象，例如在 1980 年代初期，一般退休金計畫（general regime）中的永久失能給付比例竟然比「職業風險保險計畫」中的「鬥牛士退休金計畫」的永久失能給付的比例高出許多。而在 1984 年西班牙政府緊縮了給付標準及延長提撥時間後，此種情形才慢慢獲得改善。

而短暫、一時失能給付則造成其他的問題，「短暫失能給付」所需的經費到了 1990 年代較 1970 年代增加了百分之二十，此乃因為公司在經濟不景氣時，多會以此種方式來支付員工薪資，員工也十分樂意，此種現象不獨存在於西班牙，歐洲其他各國也有此一困擾。而「一時失能給付」所造成的問題則為，因為西班牙的法令規定，一時失能的員工保有重返原工作崗位的機會，且此一權利可持續六年，造成許多公司的困擾。針對以上的問題，西班牙政府的因應之道主要為下列兩種：①透過 1992 年的立法，規定因生病所造成的暫時失能，其給付需於十六天後方能領取；②透過 1995 年的立法，將「一時失能給付」與「暫時時能給付」合併為「一時失能給付計畫」（incapacidad temporal），並加強審查的程序。

（二）未來的展望

西班牙因為受到 1930 年代內戰所導致出生率偏低及嬰幼兒死亡率偏高的影響，使得西班牙的退休金計畫系統未來的發展，就中、短期來看（short- and medium term outlook），因為在此段時間內，新增加的退休人數的成長程度十分和緩，所以在財務運作、資金來源上並沒有太大的問題。然而就長期而言，此種平和的現象將在西元 2000 年後才會發生變化。

西班牙社會安全制度的長程財務情形將受到以下兩個因素的影響：一是下一世紀老年人口成長的幅度，另一則為西班牙勞動市場的開發。首先在老年人口成長的幅度方面，西班牙的嬰兒潮（baby-boom）現象由於受到先前內戰影響，大約較歐洲各國晚了十到十五年的時間，因此西班牙的工作人口在全體人口所佔之比例，大約在 2020 年左右才會發生衰退的情形。此外在勞動市場方面，因

為西班牙的失業率較諸歐洲各國是屬於偏高的情形，在 1994 年時大約是百分之二十四，因此西班牙勞動市場的成長及彈性化在退休金計畫未來長程的財務規劃上，扮演舉足輕重的角色，而西班牙的失業率偏高主要可歸因為：整體社會的經濟情況仍處於農業的轉型階段、婦女參與工作的比例偏低等因素。若能於中短期階段（亦即西元 2000 年初）設法開發出一百萬的就業市場及就業人口，則不用調高現行的提撥費率就可以達成退休金計畫的收支平衡。就長期而言，更有彈性、更為開發的勞動市場，亦可減輕西班牙政府財政上之負擔。

第六節 愛爾蘭的退休金計畫

一、發展及種類

（一）私部門退休金計畫的發展

在愛爾蘭，公部門職業退休基金的制度自從愛爾蘭於一九二一年建國時即已建立，但其私部門的職業退休金制度於近年方有顯著之成長。在一九八五年時，愛爾蘭私部門的職業退休金計畫約有 2,457 個，而在這當中只有百分之六是在一九六〇前之前就存在，大約有百分之四十二是在一九六一到一九七五年設立，其餘的百分之五十二則是在一九七六到一九八五年才設立。

在一九三〇到一九四〇年代，愛爾蘭的農業人口衰退而工業及服務業人口成長，此一趨勢在第二次世界大戰後，由於鄉村人口向都市流入而更加明顯。在一九五〇年代中期，愛爾蘭政府採取發展工業政策，對於外國公司至愛爾蘭設廠而對外出口者，給予融資及稅捐上之優惠，此一政策成功地吸引許多英國及其他國家的公司到愛爾蘭設廠，而這些公司也在其愛爾蘭子公司引入其本國的職業退休金制度，因而影響了愛爾蘭整個退休金制度。

愛爾蘭的 1958、1967、1972 年的財政法案（the Finance Acts）對於退休金計畫所給予稅捐優惠上的演進，乃為愛爾蘭私部門職業退休金計畫數目成長的一項重要因素，這些法案消除了先前立法的缺點，而對於國家稅捐局是否同意對退休金計畫給予稅捐優惠上，引入明確的新條件，並擴大退休、在職撫卹及其他給付的適用範圍。同時也正由於這些法案的通過，使得愛爾蘭私部門退休金計畫事業有機會開發職業退休金計畫的市場。

由國家提撥而成立的老人年金計畫在一九六一年時被引進愛爾蘭，可領取年金者的年齡資格原先設定為七十歲，後來降至六十六歲，此一計畫並不以領取者已退休為要件。此外愛爾蘭政府亦於一九七〇年引入勞工退休金計畫，其年齡資格為六十五歲，但必須為已退休者。以上兩種退休金制度皆由勞工與資方所共同提撥的社會保險基金及政府由全國納稅人的稅捐中所提撥的基金加以支應。此一由政府所提供的計畫則成為職業退休金計畫發展的基礎。

愛爾蘭所有私部門有提撥標準社會保險基金的勞工，皆為政府退休金計畫所涵蓋。許多公部門的雇員之所以未被涵蓋在內，乃是因為其所得之退休金給付，一般上咸認為已經足夠支應其老年生活。而自雇者（self-employed）在一九八八年前，是排除在愛爾蘭政府提供年金給付的範圍，但其若符合依需求標準（mean test）則可獲得政府所提供的補助退休金。而愛爾蘭的社會保險制度對於公部門及私部門雇員的涵蓋率之所以有所不同，主要是因為多數公部門的退休金計畫並未整合在愛爾蘭的社會保險制度中，而私部門的退休金計畫則往往已被整合。

此外，在老人年金的制度部分，於一九〇九年愛爾蘭即存在有無庸提撥的老人年金制度，當時愛爾蘭仍為英國的一部份而尚未獨立，而適用英國國會一九〇八年的「老人年金法」（Old-Age Pension Act of 1908）。愛爾蘭政府於一九二一年獨立後仍維持此一制度，也因此影響了私部門退休金計畫的發展。另一個影響愛爾蘭退休金計畫發展的因素為愛爾蘭於一九七一年開始施行的國家工資協議（national wage agreements），由雇員與愛爾蘭貿易聯盟組織所達成的此一協議，限定了特定期間的工資成長，因而造成了勞方在薪資調整上的談判力量遭到限制，但是在額外福利的爭取上則有相當的談判空間。

（二）公部門退休金計畫

公部門的退休金計畫在愛爾蘭被區分為：全體公務員（civil service）、地方政府（local government services）、國防人員（the defense forces）、司法人員（judiciary）、警察人員（the police）、獄政及消防人員（the prison and fire brigade）、醫療人員、教育人員。以下試一一簡述之：

1. 全體公務員（civil service）

一般公務員在愛爾蘭依其被任用的方式可以區分為「建立的」（established）及「未建立的」（unestablished），各有其獨自的退休金計畫，這些計畫中參加者

無庸進行提撥，但相對的其給付亦較低。

此兩種退休金計畫在參加者服務滿五年後即告確定，而參加者可於六十歲行使其退休金權利，此外亦提供死亡給付及短期服務給付，此外尚包括參與者的配偶給付及子女給付。

最後需說明的是，在 1990 年以前，「未建立」(unestablished) 的類型的公務員並沒有自己獨立的退休金計畫，大部分只是靠愛爾蘭財政部所提供一種無法律上義務的退休給付。

2. 地方政府 (Local Authorities)

對於地方公政府而言，存在有兩種不同的退休金計畫，此乃依據愛爾蘭 1956 年「地方政府法」的退休金部分 (Local Government Act (superannuation))，將退休金區分為「官員」(officer) 及「服務人員」(servant)。「官員計畫」(the officer schemes) 包括「辦事員」(clerical)、「執行者」(executive) 及「專業人員」(professional staff)，而「服務人員」(the servant schemes) 則包括「零售商」(tradesman)、「手工藝者」(manual) 及其他工人，此外對於其配偶及子女亦有另外的計畫。以上這些計畫包括所有地方政府的人員及職業教育委員會 (包括地方技術學院)、郡農業委員會、學校看護委員會、健康委員會及依據 1961 年健康法設立之機構、依據 1971 年地方政府法設立之機構的所有工作人員¹⁹⁸。

在地方政府所推動的「官員」退休金計畫中，參與者自身的提撥率為百分之五加上其配偶子女的百分之一點五，退休金的年增率為三十分之一，於工作滿四十五年後最高可至薪水之一半，一般的退休年齡為六十五歲，但亦可選擇於六十歲時退休。而「服務人員」退休金計畫中雇員的提撥率則為每一愛爾蘭幣提撥四便士，退休金年增率為三十分之一，工作滿四十年後最高可至薪水的三分之二。工作中死亡對於其遺孀及子女的撫卹金依其工作年資而為給付，給付之金額最高可至其一年份的薪水。

地方政府所推動的退休金計畫的財政基礎乃是建立在「即收即付」(pay-as-you-go) 之上，而每個計畫都由地方政府來執行，並受中央政府相關單位的監督。

3. 教育部門 (Education Sector)

教育部門的退休金計畫可分為國家教師 (national teacher) 及次級教師 (secondary teacher) 兩種，國家教師的退休金計畫是強制性參加，而次級教師退休金計畫則為自願性的。兩種計畫則的共通點在於教師自身的提撥率為百分之五，對其配偶及子女則為百分之一點五而退休金年增率為八十分之一，最高可至薪水之一半。在標準退休年齡方面，國家教師為六十五歲，但若其服務年

¹⁹⁸ See Department of Social Welfare, Ireland, 1976, Chapter 2.

資滿三十五年則可於五十五歲時退休。國家教師退休金計畫是以「即收即付制」為基礎，而由愛爾蘭教育部來運作基金；次級教師退休計畫則為提撥制而由愛爾蘭教育部長來執行、管理基金，此種退休金計畫雖為提撥制，但是有時仍不足以支應所有之給付而由愛爾蘭教育部以預算加以補助。

4. 三級學院的工作人員 (Staff of Third-level Colleges)

三級學院的學術、行政及技術人員的退休金計畫分別由其所受雇之學院或機構來執行、管理。愛爾蘭各大專院校（包括 the High Education Authority, the National University of Ireland, Trinity College, Dublin City University, the University of Limerick, the Royal College of Surgeons in Ireland, the College of Pharmacy, the Teacher Training Colleges, the Dublin Institution for Advanced Studies, the National College of Physical Education and the National College of Art and Design）皆有獨立的退休金計畫以涵蓋其長期、全職之雇員。

在種種計畫之中，大學的退休金計畫為提撥制，其他則為非提撥制的。此種計畫的共通點在於，服務滿四十年後，大多數的計畫可獲得的退休金為最終薪資的三分之二，此外亦可選擇一次全部提領或是就部分為一次提領。此外計畫的退休年齡為一般為六十五歲。

此種計畫在對於參與成員遺族的撫卹基金上則有較大的差異，對於配偶的撫卹津貼亦可能成為一種獨立的退休金（通常為參與成員可以受領的三分之一到二分之一）、慰問金或者是養老保單的現金價值。而對於子女則給付固定的零用金及一部份的配偶撫卹補助。而以上種種配偶及子女撫卹基金多交由民間私人或保險公司來執行、運作。

二、法律架構

（一）私人部門的法律架構

1. 1991 年以前的法律架構

愛爾蘭的國家退休金委員會（The National Pensions Board）於一九八七年指出，愛爾蘭職業退休金計畫參與成員獲得相關資訊的法定權利，乃是來自於信託法、1972 年的財政法（the Finance Act of 1972）、1973 年的勞動基準法（the Minimum Notice and Terms of Employment Act of 1973），及 1986 年的公司法增補（the Companies (Amendment) Act of 1986）。參與退休金計畫的成員或受益者

依據信託法有權要求受託人提供計畫的一般資訊，但實際上該一般內容並未特定，而受託人也沒有義務將此一訊息通知參與之成員。

愛爾蘭稅務委員會於 1983 年規定，任何加入職業退休金計畫的雇員若欲取得稅捐豁免的資格，必須提出下列文件：

- ① 計畫中符合退休資格可受領退休金的一般退休年齡；
- ② 雇員提前退休或中途退出計畫時可享有之權利計畫；
- ③ 退休前死亡可獲得之給付，及退休後死亡對於配偶及其他依賴者所提供之給付
- ④ 折算（commutation）的權利或任何獨立一次提領之權利；
- ⑤ 雇員必須提撥的費率。

雇員可以依據 1973 年愛爾蘭勞基法要求雇主提供職業退休金計畫條款的書面文件，但是雇主提供文件的內容為何，該法律並未規定。該法只規定雇主對於新進之雇員必須於其開始工作的一個月內，提供有關職業退休金計畫的相關資料。

依據愛爾蘭 1986 年的公司法增補規定，除了銀行及保險公司以外的「特定公司」以及「非營利公司」有義務將其職業退休金計畫的內文加以揭露，該法並特定必須揭露的內容（除了一些規模較小的公司不需為完全之揭露），這些公司有義務揭露的不但包括公司的資產負債表，亦包括關於該退休金計畫是否有任何附加之條款。此外，公司也必須揭露「退休金計畫的本質、財務運作的安排、其給付義務是否經過精確地估算，以及精算報告的有效性」。

2. 1990 年的退休金法（The Pension Act of 1990）

針對 1990 年以前原有退休金法規的缺失，愛爾蘭政府於 1990 年 4 月引進了一項退休金法案 “Dáil Eireann”，此一法案於同年七月經由國會通過，於 1991 年 1 月開始施行。新的退休金法的立法目的在於提供一套完善的法律架構以建立退休金計畫實行的適宜標準，而能確保參與成員及其依賴者的退休金權利。

1990 年愛爾蘭退休金法的內容包括：建立一個新的退休金委員會、退休金權利的保留、最低給付標準、資訊的揭露、受託人的義務及責任、男女的平等待遇。以下試分別介紹之：

（1）退休金委員會的建立

退休金委員會的成員包括一名主席、十二位代表不同利益團體的成員，及

由委員會所指派的執行長。雇主及工會各有一席代表，愛爾蘭的兩大退休金計畫（「愛爾蘭退休基金協會」及「愛爾保險聯盟」）則有各有一席代表，精算界、會計界及法律界亦各有一席代表，其他五席代表則由愛爾蘭財政部、社會福利部等部會指派。此一委員會的主要任務為規範及監督各個職業退休金計畫的發展，及確保每個計畫都能遵循退休金法的規範，此外亦必須對愛爾蘭社會福利部所面臨的問題提出建言。

（2）退休金權利的保留

愛爾蘭新的退休金法要求每個退休金計畫對於更換工作的參與成員，必須保留並重新評估其退休金權利，並規定可獲得保留的最低標準工作期間為五年。而被保留的退休金給付必須依當年的消費者物價指數，或者每年依百分之四來加以調整。此一調整的條款直至 1996 年 1 月方才生效。

（3）最低基金標準

確定給付制的計畫必須確保在十年內，將會有足夠的基金支應對於參與成員的退休金支付承諾，而受託人則被要求每三年半就必須實踐其當初的估算，而百分之百滿足退休金給付、退休金權利的移轉及其他自願提撥者的要求。此一成果並必須經過退休金委員會的審核。

（4）資訊的揭露

由於從職業退休金計畫可取得的退休金金額龐大，於是新的退休金法立法目的其中之一就是資訊需充分公開以保護參與之成員，首先每一退休金計畫每年必須對於參與之成員提出報告，報告的內容包括：計畫的財務情形、資產及負債，及受託人於該年中所達成之義務¹⁹⁹。除了提供年度報告之外，尚必須提供受託人報告、投資報告、會計報告及最新的資金運用報告。此外，參與計畫之成員亦有權要求知悉其所參與計畫的給付及提撥架構、閱覽所有相關之文件，及聽取其個別退休金權利之報告。

（5）受託人的義務及責任

愛爾蘭新的退休金法案清楚地規定受託人的義務及參與成員面對計畫未能如期完成的救濟途徑，而補充了原有信託法於受託人義務及信託人救濟規範上的缺漏。本法規定受託人的主要義務如下：確定每筆計畫所提撥的金額都會納

¹⁹⁹ 但此一資訊揭露的義務並不適用在「沒有提撥的基金、死亡給付計畫或其他一些已被凍結的計畫」。

入基金並為適當之投資、安排計畫的每筆給付都能依照計畫的規定而為給付，以及保留適當的財務記錄。受託人如未遵守以上義務則可處以 10,000 元愛爾蘭幣及兩年以上有期徒刑。而依照本法，愛爾蘭的高等法院亦可在退休金委員會的要求下，為計畫參與成員的利益，撤換計畫的受託人。

(6) 男女的平等待遇

本法實踐了歐盟 86/378/EC 此一指令所要求：職業退休金計畫的給付在成員的資格要求、雇主及雇員的提撥率以及給付權上，不得因為性別而為不同之待遇。但該號指令對於依賴者的給付則容許其可存在差異性，並給於十年的調整期間。

三、退休基金的運作及執行

(一) 運作方式

愛爾蘭的職業退休金計畫乃由以下數種不同之方式來加以運作、執行：「即收即付」制 (pay-as-you-go)、保險契約、自我執行基金 (self-administered fund)、由投資顧問所操作的基金。私部門的職業退休金計畫在資金運用上，必須考量到因為指定用途的資產不存而導致退休基金破產、參與者無退休金可領的實際風險。而在愛爾蘭，保險契約無論在確定給付制或確定提撥制中，咸被認為是適宜運作資金的投資中介工具。這些由保險公司所提供的保險契約，擔保一定金額的給付，而如果該保險公司投資、營運良好，退休者尚可獲得額外的給付。在確定給付制的退休金計畫中，如果保險公司的投資表現不足以提供原先承諾給付的全額時，必須由雇主來補足其中的差額。確定提撥制的退休金計畫則將此一風險移轉給雇員，而對於那些相對於大公司而言風險承擔能力較弱的小公司，則大多傾向於採取現金購買計畫 (money-purchase)。

由保險公司或個人或投資顧問所執行之保險契約所涵蓋的參與者，在涵蓋的比例上，女性幾乎是男性的兩倍（女性 32%，男性 17%）。而百分之七十五的參與者（包括百分之八十的男性參與者及百分之六十三弱的女性參與者）所參與的計畫則是屬於自我執行 (self-administered) 或由退休或投資顧問所執行者。

在私部門的退休金計畫中，採取即收即付制 (PAYG) 此種不累積基金的計畫者，僅占有非常少的比例（男性參與者少於 3%，女性參與者少於 6%）。相

較之下，公部門的退休金計畫則大多採用即收即付制，此乃因其有政府作為最終保證者。

(二) 基金資產的配置

依據 Bristow 與 Ryan 所提供有關於愛爾蘭退休基金資產配置的資訊，顯示約有四分之三的基金資產配置於愛爾蘭國內，而約有四分之一投資於愛爾蘭以外之國家。對於愛爾蘭的退休基金而言，可有下列幾種方式來加以投資：

1.「遞延年金」(deferred annuity)及「存款執行契約」(deposit

administration contract)：

此種類型的投資乃源自於個人生命保險，其一般乃是以隨著投資收益而調整給付的方式運作 (with-profit basis，即美國所謂的「可變年金」(variable annuities))，是故其藉由基本資產所得到的收益，可以透過保險公司獲利宣言的方式，和緩地分配至參與者之退休生活。

2.「單位連結基金」(unit-linked funds)或「聯營基金」(pooled

funds)：

來自於數個計畫的提撥而由一個單一基金依次將其投資到一個直接的資產投資組合，而基於基本資產的價值，基金被規律的估價 (通常一個月一次)，此點則有助於基金的估價與進出，而聯營基金乃由銀行及保險公司共同執行運作。

3.分離的投資組合 (segregated portfolio)：

此種方式的投資組合包含股票、政府債券、不動產所有權等，而直接由計畫受託人之名義或由其所指定之專家代表受託人所持有。

1983 年時，愛爾蘭退休基金於其國內資產投資配置的比例為：超過百分之

四十的部分投資於愛爾蘭之債券，百分之二十投資於股票，百分之二十五投資於不動產，而剩餘的部分則是以現金或其他資產的方式持有。相較之下，其於國外的投資比例為：略多於百分之十投資於海外債券，將近有百分之八十五投資於股票，而剩下的百分之五則為現金或投資於不動產。從以上的資料可以看出，投資於海外的部分多集中於股票，而在愛爾蘭國內的部分則多集中於債券，而將海內外的投資合併起來觀察則可以發現，債券的投資、股票的投資及其他資產的投資，三者各佔所有資產的三分之一，而呈現一個均衡的狀態。而在愛爾蘭在傳統的交易條件上，債券相對於股票而言是較為有利的，也就是國內外投資組合的比例之所以不同，主要是愛爾蘭的退休基金經營者欲調和這種差異，達到整體平衡而所為之安排。

投資組合的平衡主要是受「事業謹慎人」(prudent man of business) (即謹慎人原則) 的概念及退休基金投資政策的信託原則所影響，退休基金之受託人須為計畫經營及投資策略的各個部分負責，整個信託制度掌控了投資，而受託人必須遵守「謹慎人原則」，為退休金計畫參與成員的最大利益而努力。

愛爾蘭 1983 年時的外匯影響退休基金海外與國內投資的比率，而隨著 1989 年外匯管制措施的移除，造成了愛爾蘭國內的資金大量的外移，同樣也使得退休基金投資的比例重點由債券轉向股票，而投資於國外的比例也由 1988 年的 19% 成長至 1989 年的 29%。

至於投資於保險契約的退休基金則被愛爾蘭關於保險公司的規範所影響，而其規範的內容為在愛爾蘭的保險公司必須將其資產的百分之六十投資於於其在愛爾蘭境內相關或不相關的事業（投資於不相關的事業不得超過百分之八十）。而愛爾蘭的「工業及商業部」則監督保險公司資產的配置。但以上的這些規定卻常常不能限制保險公司之投資。

第七節 紐西蘭

一、概說

在紐西蘭，退休基金無論是由雇員或雇主所提撥、一次給付或分期給付，皆屬於私部門的退休金計畫。此一對私部門退休金計畫的定義，包含由「政府退休金基金」(Government Superannuation Fund, GSF) 所提供的中央政府公務員退休基金，及由「國家公積金基金」(National Provident Fund, NPF) 所提供

的地方政府公務員退休基金。而後之「國家公積金退休基金」(NPF)，亦對於私部門的個人、公司及產業提供退休基金²⁰⁰。

由國家所提供的退休金給付是由稅捐收入所支付，從 1976 年到 1990 年，此一退休基金在紐西蘭的名稱為「國家退休基金」(National Superannuation)。而在 1990 年 4 月 1 日開始，此一退休基金的名稱變更為「保證退休收入」(Guaranteed Retirement Income)，此也代表著該計畫某些程度的修正。而於 1990 年 10 月開始執政的國家黨政府 (National Government)，則宣布自己的退休金改革計畫，其中包含將新制退休金回復為舊制的計畫。而新制退休基金的改革是由前工黨政府從 1987 年 12 月 17 日開始，而於 1990 年 4 月 1 日完成。此一改革導致紐西蘭退休金的儲蓄如同一般銀行裡的儲蓄一樣，此乃是因為從 1987 年 12 月起，紐西蘭所有對退休金的提撥皆來自於稅後的收入，而從 1990 年 4 月 1 日時開始所有退休基金的投資獲利全額皆須被課稅，也就是只有在退休金給付時，方得免稅。而以上此一改革制度並沒有過渡條款的立法 (grandfather clauses)，使得許多原有計畫必須轉變、終結或停止對新雇員提供。而除了這些稅捐上的改革之外，此時執政的工黨政府亦逐漸減少退休金與平均工資間的關連，並將可受領退休金的年齡由 60 歲提高至 65 歲。

工黨政府取消退休金儲蓄稅捐優惠的措施遭致民間很大的反彈，而在國家黨勝選後，人民則一直期盼新政府能改變前工黨政府的政策，但人民此一期望後來完全落空，在 1990 年 6 月 21 日，國家黨政府宣布，為了維持國家安定，新政府將不回復以往對退休金的稅捐優惠。但這並不表示紐西蘭新的國家黨政府完全贊成將退休金儲蓄與一般儲蓄等同，所以新政府另外引進新的制度，對於已確定的退休積儲給予部分的稅捐減免，並且嘗試提出一新的法案，使得將來執政的政府不能對現行唯一可獲免稅優惠的退休金給付再加以課稅²⁰¹。

在 1970 年代晚期至 1980 年代初期，紐西蘭關於「政府退休金基金」(GSF) 與「國家公積金基金」(NPF) 以外的退休金計畫資料非常的少，而在 1976 年的「退休金計畫法」(the Superannuation Schemes Act 1976) 下，私的退休金計畫必須符合政府的數項要求方能得到核准，而只有取得該法的核准，並被歸類為一次給付或分期給付的退休基金，方能享受紐西蘭 1976 年所得稅法 (the Income Tax Act 1976) 的稅捐優惠。而在該稅捐優惠的制度底下，雇主對於分期退休金計畫的提撥，較一次領取退休金的提撥，更能享受優惠的待遇，此乃為了限制個人從一次給付中獲得更大的稅捐優惠。而在 1980 年代初期，紐西蘭縮減對於職業退休金計畫中一次領取計畫優惠的等級，並逐漸削減對於個人一

²⁰⁰ Susan St. John and Toni Ashton, *Private Pensions in OECD Countries — New Zealand*, OECD Social Policy Studies No.11, OECD, at 7.

²⁰¹ Ibid 8.

次領取退休金計畫的優惠，以鼓勵大家採取分期給付計畫，但是在當時前者採行的比例仍明顯高於後者。

1987年12月17日在一波對於退休金稅務及給付系統的改革中，工黨政府宣布，由於退休儲蓄與一般儲蓄並無不同之處，於是取消對退休基金原先的稅捐優惠，而此一改革於1990年4月1日正式完成。在此一新制下，所有的退休金計畫必須從過去的「被核准」(approved)而有稅捐優惠的情形，轉變為「已註冊」(registered)的退休金計畫。而以往「被核准」但尚未轉變為「未註冊」的退休金計畫也於1990年4月1日起，全部轉變為1989退休金計畫法下的「已註冊計畫」。轉變為「已註冊」計畫後，退休金計畫的信託本身需符合新法，而計畫之受託人必須一次削減計畫之給付以符合新的稅制，而有些退休金計畫(包含「政府退休金基金」(GSF)與某些由「國家公積金基金」(NPF)所提供之計畫)則必須對於現存及將來的退休金受領者，削減其所得受領之給付²⁰²。

二、法律架構

1. 一般法律規定²⁰³

紐西蘭關於退休金制度的法律包含：1989年的退休金計畫法(Superannuation Schemes Act 1989)、1956年的受託人法(Trustee Act 1956)及其1988年的增補，以及1976年的所得稅法(Income Tax Act 1976)及其1989年的增補。以上這些法律主要規範無稅捐優惠計畫的公積金監督(provident supervision)，而較少涉及有稅捐優惠的退休金計畫。

紐西蘭1989年的退休金計畫法提供了一個向「精算部」(Government Actuary)註冊的自願性制度，而且註冊並不以該信託獲得政府核准為前提，相對的，只要受託人能證明該信託符合「退休金法」及「受託人法」的條文即可。而上述條文的內容則包括：投資謹慎人原則(prudent-person approach to investment)、某些資訊揭露的要求，以及當信託內容因增補而對其成員有不利影響時，需先經其成員同意之原則等。退休金計畫信託的內容需特定參與者加入之條件、參與者資格終了條件、提撥的金額、給付的類型及金額、受託人的人數及其受指定與退休的條款、計畫可能被終結的情形，以及資產於計畫終結後如何分配等諸如此類的規定。

²⁰² 紐西蘭退休金新制的主要目的在於維持稅捐的中立性(neutrality)，而在該新制施行初期，對於國家的稅捐收入的確有相當支助益，但是此一助益很快被紐西蘭個人所得稅調漲的措施所抵銷。Ibid 10.

對於投資的謹慎人原則，在上述法條中並沒有對何謂謹慎人經營做出清楚的定義，而只有一長串期望受託人能夠加以考量的事項。這些就是「標準投資準則」(standard investment criteria)，其中包含：投資的分散、資本保持真實價值的需要、資本損失的風險 (the risk of capital loss)、可能的收入報酬、信託可能存續的期間、投資的市場性 (marketability of investment)、可能影響投資價值的通貨膨脹 (inflation) 等等。

已註冊的計畫被要求必須在每個財務年度結束後的六個月內，備置年度報告 (annual report)，並且必須將報告之副本送至政府相關單位，而此一年報必須包含以下所列的內容：

- (1) 成員人數變動的陳述；
- (2) 計畫的年度帳目；
- (3) 會計師對於帳目的報告；
- (4) 所有被要求的提撥是否與信託條款一致而由受託人所為的聲明；
- (5) 受託人對下列事項所為的證明憑證：
 - ① 所有被要求為給付的金額是否與信託條款所載之內容一致；
 - ② 財務年度終了時，計畫的累積給付義務 (accumulated benefit obligation, ABO)，即已為給付的現存給付請求。
- (6) 如果計畫超過百分之十的資產直接或間接投資於雇主或與計畫有關連之公司時，所必須為之通知 (包括其詳情)；
- (7) 在年中，依據法律要求所必須提出計畫精算報告的摘要，以及由精算師是否對於提撥率或數額有所建議的聲明；
- (8) 在年中信託內容增補的摘要；
- (9) 計畫受託人、精算師、律師、投資經理、執行經理、會計師有所變動時，該變動人員之姓名；
- (10) 受託人的姓名及其聯絡的方式。

已註冊計畫 (registered schemes) 的受託人除了需提供計畫所有參與者或預計將成為參與者之人 (prospective members) 關於其計畫下的權利及可得給付之書面資料外，尚必須確保計畫之參與者能夠取得信託內容的資料與任何依據法規所必須提供的精算報告，以及只要成員們要求即可取得其現有給付的統計。此外，所有的計畫參與者能在財務年度結束後六個月內，收到受託人製作的年度報告。如信託的內容有所變動或增補，受託人必須向精算部報告，此外，如信託內容的變動有涉及到：減少參與者過去服務年資的給付、增加參與者之提撥，或者是增加分配給雇主之資產。此時，必須取得可能會受影響者的書面同意。

²⁰³ Ibid 67-68.

依據法令，紐西蘭政府的精算部有權撤銷計畫之註冊，或在計畫並非依據1989年退休金法的規定而為運作，或是在計畫的財務狀況或經營被認為是不適當的時，有權命其終結。但是精算部無權代表受到因此而受損害的參與者，糾正該計畫的缺失，而此種糾正措施的權利只能由法院來加以行使。

既然退休金計畫是否要註冊乃自願性而非強迫性，而且已註冊計畫的受託人必須受到上述種種規定的拘束，為何受託人還會想要將計畫向紐西蘭政府註冊？其原因如下：第一，已註冊的計畫在稅捐上會有不同的待遇；第二，已註冊的計畫可以豁免紐西蘭證券法（Securities Act）下，必須對所有預期參與者提供公開說明書的要求；第三，經由註冊可以增加計畫可信度，以吸引大眾加入。

2. 與性別、種族、婚姻狀況、離婚有關的法律規定

除了退休金法、受託人法、所得稅法的一般規定外，在紐西蘭還有其他規範退休金計畫組織或執行的法律規定。這些法律規定包括：1971年的種族關係法（the Race Relations Act 1971）、1977年的人權委員會法（the Human Rights Commission Act）。在這些法律的規定下，所有因為性別、種族、婚姻狀況而為之歧視性規定，均為無效。而其中的例外為人權委員會法規定，退休金給付如是基於男、女生命預期值的不同而有所差異，則此種因性別所為的差別待遇是被允許的。而這也代表著女性可能會因其有較長的生命預期值而獲得較少的退休金給付，不過此種規定不能類推到毛利人的情形，也就是不會因毛利人的預期壽命較一般歐洲來的白人為短而增加其每次的退休金給付。

紐西蘭在一九七七年以前，對於寡婦而非鰥夫所提供的配偶退休金給付是非常少見的，而此種情形在人權委員會法的通過後變成非法，此外，此法尚規定對於男女有不同退休年齡之規定亦為違法。

對照上述反對性別歧視的規定，紐西蘭相關法規對於禁止因婚姻狀態而有所歧視之規定並非十分清楚，而此種情形在配偶給付（spouse's benefit）中尤其明顯，有些計畫只准許對於有權利的婚姻（*de jure* marriage）方為給付，對於事實上的婚姻（*de facto* marriage）則並不允許為給付，而在以下之情況發生是否構成歧視的問題：受託人接到計畫參與者的通知，希望將其事實上婚姻的伴侶視為信託約款下的配偶。

紐西蘭1976年的婚姻財產法（the Matrimonial Property Act 1976）規定，在

離婚時，於先前婚姻關係持續時所確定的退休金給付必須如同其他婚姻中取得財產一樣，平分給夫妻雙方。通常的作法是一刀兩斷，也就是以從加入計畫開始到離婚時所可領取的一次給付（lump-sum）為計算之基礎，而該計畫之參與者通常會買下其配偶 50% 的持份（share），雖然在某些情形配偶對退休金的持份必須被保留至參與者退休時方才為給付。

在一開始的時候，退休金權利的價值被解釋為於離婚之日參與者所得享有之權利，而此種方式較有利於參與者，此乃因為：①由於退休金給付權權利並沒有 100% 確定，所以預先提領（withdrawal）的所可得之給付必定少於原先之給付；②在確定給付計畫中，離婚的配偶將失去參與者將來可得取得的退休金權利。此種有利於參與者的情形於紐西蘭 1981 年法院的判決中被推翻，法院認為退休金權利應包含已確定者及可能取得者（future contingent rights）。這項判決要求參與者全部權利的估價應包含未來可得者，而歸入直到離婚時參與者所可得的給付中。

3. 法律規定的失敗

紐西蘭私部門退休計畫的無效率性表現在下列的情形之中：低涵蓋率、提前領取的高利率、缺乏適當的分次給付退休金增加率、給付條款的設計偏向一次給付、不容易確定、缺乏攜帶性，以及偏低的配偶給付。而以上種種情形皆可藉由改進規範本身與其執行而加以達成，然而在對退休金採取無稅捐優惠的制度下，紐西蘭政府選擇放棄以立法之方式來改革其退休金制度。

而在 1989 及 1990 年的新制下（相較於過去的舊法制），明顯可見的優點為加重受託人的責任，尤其是在投資方面的責任，但在其違反責任的效力上仍有問題，因為透過法院來糾正或課與其責任往往曠日廢時。

因為紐西蘭的退休金制度必須以其所有之優點與其他的存款制度競爭，所以退休金計畫可能會進一步滿足其參與者之需求，也就是越多的競爭將帶來更多的進步，例如權利的早日確定與更多的分期給付退休金。但是在缺乏稅捐優惠的誘因下，實在很難想像紐西蘭的私部門退休金計畫能夠比過去更有效率、更能提供穩定及可靠的退休收入。

三、退休基金的執行與管理²⁰⁴

1. 積儲的安排 (funding arrangement)

在紐西蘭，關於私部門退休金積儲的方法與程度，並沒有直接的法律規定。而對於雇主而言，為退休金的給付設立一個由信託所監管的外部基金乃是一件悉鬆平常的事情，而雇主以「隨收隨付制」(PAYG)的方式來積儲則是非常少見的。

在1989年以前，只有為信託約款所控制的計畫方能得到紐西蘭政府的核准，而能享受到稅捐優惠，在1989年以後，雖然稅捐優惠的制度已經取消，但依據1989年退休金法的規定，只有以信託方式為積儲的計畫方能向紐西蘭政府申請登記，而此一規定即對於計畫以一獨立基金運作的方式，提供了間接的誘因。此外，由於「政府退休金基金」(GSF)及「國家公積金基金」(NPF)均為依照紐西蘭國會所制訂的法律而設立，國家公積金基金(NPF)與一般私人公司的計畫一樣，均為雇員及雇主之提撥設立一獨立的基金來積儲²⁰⁵。而在「政府退休金基金」(GSF)的情形，只有為雇員之提撥設立獨立的基金積儲，而其他剩餘的未積儲責任於給付責任發生時，由一般的稅捐收入來支出。

2. 精算的方法 (actuarial methods)

紐西蘭有百分八十的退休金計畫為確定給付制的計畫，但是法律卻沒有規定一特定的方法來為確定給付制的退休金計畫來精算，而唯一的限制僅規定從1988年12月15日開始，任何來自於美國父母的補助，其退休金支出必須採用「計畫單位信用」(projected-unit-credit)的方法。某些大型的計畫也依循此一限制。不過紐西蘭一般最普遍適用的精算方法還是所謂的「聚集積儲方法」(aggregate-funding method)。而以上兩種方法主要係雇主費用在時間的配置上有所不同。

²⁰⁴ Ibid 39-45.

²⁰⁵ 紐西蘭的「國家公積金基金」(NPF)的基金除了來自於雇主與雇員的提撥外，中央政府每年尚給予地方政府的此類計畫百分之六的補助（在1989年時），而此一補助於1990年4月1日後將逐步被消除。

3. 未積儲的責任 (unfunded liabilities) ²⁰⁶

積儲不足 (underfunded) 或積儲過剩 (overfunded) 的情形可能發生在於以確定的給付責任或所有的給付責任或預期的給付責任，而就後者而言，基金剩餘及赤字的情形由於其僅為精算的功能、假設及基金的完成，所以可能會持續不斷地發生。

由於高收益、低薪資增加率及可觀的勞力縮減，目前紐西蘭許多的確定給付計畫仍為持有剩餘之情形，然而由於下列二理由，有走向積儲不足的情形：①雇主已不能從對基金的提撥中獲得稅捐優惠；②在最近紐西蘭法院判定一信託條款的增補為無效的案件中，法院認為計畫在結束後，基金的剩餘應分配給先前的參與成員，而非分配給公司。

雖然私部門的計畫如未過度積儲，於一般的實務上是必須充分提撥的，但是紐西蘭仍有許多積儲不足的計畫，而這些未積儲的責任則由新計畫成立所供應的過去服務給付所引發，而此一情形在新計畫成立後應可獲得解決。「政府退休金基金」(GSF) 是唯一對於過去服務仍有未積儲責任的制度，在 1984 年 3 月 31 日時，未積儲的責任約有 25 億美元，而在 1989 年 3 月 31 日將增至 117 億美元。而在「國家公積金基金」(NPF) 的情形，雖然大部分的計畫皆為充分提撥的，但是其地方政府計畫部分的赤字約在一億四千萬至三億七千萬紐西蘭幣之間，而在 1990 年 8 月時，紐西蘭政府則同意撥給二億三千萬紐幣，以滿足政府對於 NPF 確定給付計畫的保證承諾，其他短缺的部分則由地方政府補足。

4. 計畫的執行 (administration) ²⁰⁷

在紐西蘭，退休金計畫可以直接由受託人，或經由保險公司 (Life Office)、獨立的執行者 (如諮詢精算師) 的協助而為執行。一般執行的責任包括：信託條款的規劃、保持參與成員的紀錄、對於參與成員及預計成為成員者的資訊提供及建議，以及準備年度報告。此外，尚包括有財務責任，諸如：帳戶的維持、精算的審查、中長程投資策略的研究以及投資組合的決定。

對於執行者責任的課予尚必須依據計畫的規模大小、受託者的經驗、計畫是否成熟等等因素來決定。而在紐西蘭，許多的計畫委託保險公司 (Life Office) 及其他外部組織來操作其資產的投資，根據 1990 年的一項統計，有 55% 的計畫

²⁰⁶ Ibid 40.

²⁰⁷ Ibid 42-44.

是由公司或受託人為內部執行，但只有 12% 的投資經理是由內部執行。而由保險公司執行者，占 27%，但由其經營之投資則占 38%。

而紐西蘭關於退休金基金執行的最新趨勢為如下：第一，越來越競爭的環境使得受託人傾向對於執行、保險及投資分別規劃，而非如以前般，將三者完全包裹委託給保險公司或其他退休金經理人；第二，由於 1988 年受託人法加重了受託人的責任，此種變革使得受託人傾向不親自去參與基金之投資，而使得在 1987 到 1990 三年間，受託人自行投資的比率從 20% 降至 12%，而受託人雇用更多投資經理人的比例也漸漸上升。但由於受託人在法律上仍為退休金基金的管理人 (custodian)，所以即使其雇用他人執行其計畫或經理其投資，仍不能免除其所應付之責任。

1988 年受託人法的增補及 1989 年的退休金計畫法給予受託人更多的自由去執行計畫與更大的權限去經理投資，但隨著權限的擴大，受託人所應負的責任也隨之加重，新法的立法意旨正是要求受託人需對計畫的執行與基金投資全權負責。新法除了更多的規範外，更重要的是引進「謹慎監督」(prudential supervision) 此一原則，此一原則要求計畫之受託人、為受託人所雇用的投資經理人，在投資時必須要具備「商業上謹慎之人在從事經營業務時，所應有之注意、勤勉及技術 (care, diligence and skill)。」此一原則本質上會使得身為計畫參與成員代理人 (agent) 的受託人，在法律上百分之百必須對退休金基金的經理負責，新法並明訂受託人所應負責的對象包括：現在及將來的退休金計畫的參與成員及其依賴者 (dependent)。此外受託人只應為上述人等的利益而努力，而不包括計畫提供者的雇主或其他第三人的利益。

受託人可能由自然人所組成的群體或是扮演單一受託人角色的公司組織體，後者通常是公司的董事們被指派為受託人，而由公司的秘書處或資深經理人負責每天的執行業務。而由個人受託人通常由計畫提供之公司所指派，然而亦有相當比例的計畫允許由提撥的參與成員及受益人選舉出。但也因為由公司指派受託人乃為常態，是故除了由工會所提供的計畫外，受託人往往為提供計畫公司之執行者而非工會或其他雇員的代表，只有即少數的工會有所謂的「勞工受託人」(worker trustees)。

僅僅只有低層次的雇員參與 (相較於公司而言) 已經成為紐西蘭退休金計畫設計上一個主要的問題，缺乏攜帶性 (portability)、稀少的員工支持、較長期間的確定期，已經造成紐西蘭工會的批評與不滿，儘管法律上要求受託人須為雇員的最大利益而非公司的利益而執行，但是在受託人往往為公司代表的情形下，往往只會造成利益衝突的情形。

5. 投資組合 (portfolio management) ²⁰⁸

1980 年代初期紐西蘭的財務市場，充滿著許多異於平常的高密度規範，如：政府對利率及匯率的控制、貨幣管制、對所有金融機構強制性的準備率的要求、信用評等質與量的規範，及其他一大堆的介入性規範。此外，退休金計畫的資產尚被要求必須要將一定比例投資於紐西蘭國內的公共證券、不動產。此種最低投資要求規定的比例，於 1970 至 1980 年代早期修正過數次，而於 1985 年 2 月 11 日被完全廢除，而此時投資的比例占非保險部分的 41% (31% 於公共證券、10 於其他國內證券及不動產)，而占保險部分的 51% (31% 於公共證券，20% 於不動產)。在以上這種環境下，投資經理人在資產混合 (asset mix) 的選擇上受到很大的限制：只能投資在有固定收益 (fixed-interest) 的金融資產，而只能投資一小部分於股票市場上，而在海外投資上，亦只限於少數有在紐西蘭證券交易市場上市的外國股票，而其中大部分都是來自於澳洲。

1984 年紐西蘭工黨贏得大選後，開始了一連串金融去規範化 (deregulation) 的措施，從 1985 年 3 月開始，利率控制、準備率要求及貨幣管制措施完全被廢止，而匯率也改採浮動制。退休基金投資雖然仍被限制在一些被核准的項目中，但已逐漸走向多樣性，其中以海外投資的開放為然。然而由於紐西蘭的投資經理人相對地仍較無經驗，加上紐西蘭不動產及股票的價格快速的上漲，造成在投資多樣化上仍有相當地限制，預期的資本利得及報酬回收率仍然偏低乃是造成此種現象的主因，卻很少考慮到風險的問題。而退休基金相較於其他基金的收益率偏低，更加重上述的此種「賽馬心理」(race-horse mentality)，但卻忽略了高收益高風險的相對風險問題。

在 1980 年代晚期的發生一連串事件，大大地改變了紐西蘭原來的投資風貌。1987 年 10 月時，紐西蘭股票市場崩盤，隨之而來的是不動產市場由上漲轉趨下跌，1987 年 12 月的稅制改革，及 1988 年 10 月受託人法的增補引進的「謹慎投資人」原則所造成的影響。而以上的種種事件造成退休金計畫受託人的過份驚恐，以致於變得十分小心，這種後遺症只有借重投資經理人對受託人的再教育，才能加以解決。而參與成員退出的可能性、某些計畫的終結、由一次給付轉變為分次給付之傾向，以及參與成員需年滿 50 歲方能退出提前領取限制的取消，則造成受託人多將基金以現金之方式持有的現象。

紐西蘭的投資經理人現在多採用「現代投資組合經管理論」(modern portfolio management theory) 與「謹慎市場分析」(careful market analysis) 的數量模型方式，以進行更精緻、更科學的投資。而在投資權責日益相符的趨勢下，

²⁰⁸ Ibid 44-45.

退休金計畫種種因素的變遷，例如：從確定給付制走向確定提撥制、權利確定規定的改進等，造成了基金傾向於短程、低風險的投資。最近紐西蘭在投資組合改變的方向上，趨向於大幅度地減少現金、固定收益投資、不動產的持有，取而代之的是股票的持有（尤其是海外股票的持有），以及外國債券的持有。而在以上的這種趨勢下，退休金計畫的受託人在謹慎投資人原則的責任制度影響下，對於高風險資產的投資（尤其是海外新興市場的股票市場），仍舊十分小心翼翼。

至於那些投資於保險公司的基金往往與其他計畫的基金集合在一起，而投資於二種主要的投資媒介（media）：「與投資連結保險」（investment-linked policy）及「資本保證保險」（capital-guarantee）。此外，有些保險公司尚對於大型計畫在個別的基礎上提供投資組合經理。在「與投資連結保險」的類型中，投資人是購買投資組合的單位（或股份），而投資的收益也決定於會隨著市場價值波動的單位價格。而在「資本保證保險」中，計畫每年都有保證的收益率，也就是該投入之資本及承諾的收益完全由保險公司所擔保，而該種保險的投資收益並不包括資產市場價格尚未實現的變動²⁰⁹。

²⁰⁹ 在紐西蘭較小的退休金計畫及某些確定提撥計畫傾向於採用「資本保證保險」，Ibid 45。