



轉變中的國家 勞動經濟政策

林建山

1990年代以來的二十年間，兩大變遷對各國政府勞動政策構成相當程度的衝擊與挑戰。在需求面的全球經濟生產體制轉型，以及在供給面的勞動市場加速全球化整合，都同樣對於國家勞動力市場情勢及國家勞動政策抉擇直接造成影響，而且是既深且遠¹。

產業與勞動力的大規模跨境移動

WTO體制正式運作之際，也正是政經大改革大開大闢而促使中國、印度與蘇東波等前共產經濟社會國家，大量開放龐然的勞動力融入市場經濟體之時；同一時間，世界科技發展併同跨境貿易限制的解除，也促進了全球經濟體制（global production system, GPS）大鬆綁，產製流程可以被知識化拆解分段分立而致得以化整為零，廣泛散布到世界各個更具有比較優勢的地點去分開獨立作業，其結果是促使世界市場上出現各式各樣全球混同的產品與服務。國際化企業生產基地的設置所在，無一不在更具體反映各國真實的相對生產成本的高低；而勞動力的跨境移動，亦為之蕪現出數量既多而且頻繁（包括合法與非法移動）之前所未見景象。

在此一發展態勢之下，2007年各國政府與學者專家、意見領袖所共同關注的是新興經濟體及開發中國家大量釋出的技能工與無技能工，究竟對先進經濟的就業與薪資水準已經產生了何種影響：

- 全球性勞動供給成長速度有多快？哪些流通管道帶來的衝擊最大？
- 跨境勞動力在各國所占份額及其對當地薪給水準之影響？配合科技變遷，當地勞動市場發生何種變革？對技能工及非技能工部門之影響各有何不同？
- 各國勞動政策作何調適變革？何種政策較被普遍採行？何種政策比較有效？

〔注釋〕

1. IMF, The Globalization of Labour. Washington D.C. 2007.

國際間對於中國、印度及蘇東波各國大量勞動力的釋出與跨境移動，其效應的評量，第一種簡易的指標是「出口占GDP比重」(export-to-GDP ratio)²，準以計算，則1980年到2005年，全球勞動供給增加了四倍之多，而且大部的增長發生在1990年之後³。其中有一半是出自於東亞地區，南亞及蘇東波國家的增量，相對上則較少。從存量上看，全球新增的勞動力多屬於低教育水準的體力工，但從流量角度看，則在過去25年間，大學程度以上高等教育勞動力的增加率，超過了50%，最為引人矚目。



先進國家利用全球勞動倍增情勢的方式有二：一是透過商品勞務的進口，一是直接引進外勞，但在前者管制鬆綁，後者管制仍緊的情形下，貿易還是最主要的「勞動力引進利用」型態。其實包括台灣在內的新興工業國家，以及開發中經濟體的情況，大體相仿。不過，值得注意的是，以OECD會員國為主的先進國家，外勞依存度或利用率（占國內勞動人口比重）卻見顯著攀升，最多的國家是德國、義大利、英國及美國。美國外勞依存度在2007年已升達15%，大致與其進口貿易依存度相當。

世界勞動力利用型態改變對就業市場的衝擊

從過去二十年有效勞動力的全球化規模成長總增量超過四倍的情勢看，聯合國的預測更進一步指出，到2050年全球工作年齡人口數要再增加40%，世界貿易開放程度還會再擴大提升，尤其是服務業貿易的開放幅度，將更大過於製造業部門的開放，而且對世界就業市場態勢的影響也更大，是則意味到2050年有效勞動力供給的全球化規模，還要比今天再增加兩倍⁴。



先進國家對於這些外加的增量勞動力的利用，主要還是透過貿易進口與開放勞工移民兩種方式。受到歷史經驗的影響，多數先進國家對於移民政策，預期即使到2050年也都還可能不會採取過度激進的開放，但在商品貿易方面之更大幅度開放，則應當還是可以期待的。先進國家之增加利用全球化勞動

〔注釋〕

2. 參見James Harrigan and Rita A. Balaban, "U.S. Wages in General Equilibrium: The Effects of Prices, Technology, and Factor Supplies, 1963-1991." NBER Working Paper, No. 6981. Cambridge, MA: NBER, 1999. 其所使用的評量方法可以比較精確反映出口品的相對資本密集程度。IMF更加入貿易權重因素，比較更能掌握到勞動人口移動的效應。
3. 推計參見Richard B. Freeman, "Labor Market Imbalances: Shortages, or Surpluses, or Fish Stories?" paper presented at the Boston Federal Reserve Economic Conference, "Global Imbalances- As Giants Evolve." Chatham, MA., June 14-16, 2006. 單單中國、印度及蘇東波三地的增量，就已是全球二倍增量的貢獻者。
4. 聯合國之推計係採取中估計數字，其基本假設乃建之在各國非石油出口占GDP比值上。世界銀行（2006）的預測，則僅推計到2030年，但顯示的是，主要的增量都屬於無技能的體力工，而高技能工的相對成長率則較快較高，是另一應注意的發展現象。



力，對各該國家本身的所得及工資水準都不免產生負面的影響。另一方面資訊及交通運輸通信部門的演變，也造成極大衝擊，特別是對於製造業產銷布局，以至經濟生產價值鏈的全球化分工的改變影響最大。

勞動政策必然變革的因素與課題

分析以上重要發展所造成全球勞動政策變革，可以歸納出以下幾個背景因素：

第一、世界經濟之轉型為全球化，已然是一個不容變易的大勢，先進國家的高齡化與人口遞減趨勢也

是既定的，先進社會舊有的固附型機構機制，也都逐步轉向彈性化，過去造成國家勞動政策僵固性的主客觀因素，大部分都在近二十年內是消失了。

第二、傳統上經常可以看得到的任何勞動政策改革，無非都在強調「社會重分配(redistribution)」的主軸思維，這一基本作法與今天多數先進國家政府所正在強調的是以「政策措施本身的效能效率改革」為主軸的新政策取向，是大有不同的。

第三、目前全球主流的新經濟政策，其施政重點已經大幅度轉移，多數先進國家政府現在所著重的乃是人才資本的誘發與引進、分享式資本經濟 (shared capitalism)、促進式的家庭及婦女解放政策、高科技的社會基礎建設(包括研發設計的強調重視)與優質經濟 (grounding economies)，用能同時兼顧到供給面與需求面的發展。

第四、新興大國的崛起，所帶來的世界勞動市場衝擊：共產主義崩決的蘇東波經濟轉型、印度脫出獨立經濟接軌國際、中國經濟的急轉市場化，三者共振所造成的全球有效勞動力陡增29.3億人（中國增加7.6億人、印度4.4億人、蘇東波2.6億人），幾乎已導致世界勞動市場的大爆炸。否則，扣除前揭三者，全世界的有效勞動人口加總也不過14.6億人，僅及其二分之一不到。

第五、前項原因引申全球平均每一勞動力可動用資本比率 (global capital/labor ratio) 的明顯下降，立即有力地鼓舞了世界企業產銷布局的大挪移，大量企業轉向低成本地區進駐營運據點；中國、印度及蘇東波所釋放出來的，固然是大量的無技能工為主，但是過去二十年間，這幾個國家地區的高技能工的增長率，卻遠遠高過於其他任何一個地區與國家，也遠高於其本身既見的無技能工成長率。

過去二十年這一波世界勞動市場的重大變遷，給全球經濟帶來的最大衝擊是全球不平等性 (word inequality) 的改變：新興大國的勞動福祉提高了，實質平均工資率，在中國提高了6%，印度也提高了4%，但相對於80年代以來舊有的大多數開發中國家，其現有的勞動福祉，則顯然是相對劣化了；另者，由於中國及印度本皆屬於低所得貧窮國家，兩國的脫貧，無形中也大大改善了全球不平等性水準；但是也因為這兩個國家的大量有效勞動力釋出，肇致全球每一勞動力平均工資水準下降，正是促使這幾年來其他舊有開發中國家經濟發展轉緩，勞動福祉普遍滑落的重要原因。

全球勞動經濟的變遷，特別是對先進國家與後進國家之間經濟影響效應的擴大劣化，也引伸出若干不容輕忽的世界性調適課題：

- 一、是資金資本對於市場的左右力量，更加超越了人力資本的影響力，亦即鈔票（或財務）的影響力大過於人力資本（或勞務）的影響力，也無形當中擴大了每一個別國家的內部不平等性，或即所謂的城鄉落差、工農落差問題的尖銳化。
- 二、是非傳統式/非典型就業型態，在全球的擴大普及，特別是在低度開發國家，包括拉丁美洲、非洲、亞洲部份國家，產生的衝擊最大，其對各國勞動福祉的結構性影響，可謂既深且遠；而事實上，即使是在先進經濟體，這類新型就業方式，也都已經產生了一定的影響。
- 三、大量有效的全球化人力之進入全球勞動市場場域，最大得獲益者還是中國與印度本身，一般推計，中印兩國在五十年內可以順利達致先進所得水準，亦足以反映這兩個國家的長期經濟轉型，將具有相當正面效益。

主要國家工作年齡15-59之人口趨勢預測

(單位:百萬人；%)

年期	美國	西歐	日本	中國	印度	西歐占比%	
						占先進國家%	占主要國家%
1975	132	99	71	497	335	33	9
2000	176	113	79	829	594	31	6
2025	196	100	65	913	869	28	5
2050	217	86	49	787	939	24	4

註明：本表先進國家為美國、西歐及日本；主要國家為前三者加計中國、印度。

資料來源：參見美國哈佛大學教授Richard B. Freeman 之預測：Richard B. Freeman, Labour Policy in the Global Economy :Going beyond Orthodox Reforms. Harvard University and NBER, Centre for Economic Performance, LSE, The Work Foundation, December 13,2006.

世界主要勞動政策之調適取向

面對全球勞動經濟變局，主要國家的調適政策取向，大致上的可以分為傳統勞動經濟思維之政策調適及廿一世紀新思維之政策調適，兩種類型。

傳統勞動經濟思維面對任何政治經濟社會變局所採取的對策調適作法，基本所會強調的通常就是依循過去兩個世紀所長期主張的「勞工保護法制的周密嚴格化」及「福利國家法制化」之兩個重點取向；然則當世界經濟正式邁入廿一世紀，目前多數的主要先進國家，不論其為自由市場主義或為積極政府主義國家，已經截然不同於過去，大幅度改變其慣常的制式反應，而採取古典保守主義的對策調適策略：「減少政府有形之手的直接干預！」



國際勞動組織，在2006年底設定的新世紀ILO新願景，就是以追求全球勞動者的正直工作與生活（to bringing decent work and livelihood），讓所有勞動者都能在自由、平等、安全、尊嚴條件下，從事生產性工作，作為全球勞動政策的核心價值。在此一新願景之下，ILO力促達成四大工作目標（the four strategic objectives）：



- 一、伸張工作權（right at work）：促進並實現工作標準、工作之基本原則與工作權。
- 二、就業促進promoting employment：為男女性勞動人口開創更多更大的工作機會，包括促進企業家精神與促進創業在內，以確保正直就業與正直所得（to secure decent employment and income）
- 三、社會保障social protection：促進社會保障之全面涵蓋與全面落實。
- 四、社會對話social dialogue：強化三方主義體制與社會對話（strengthen tripartism and social dialogue）。

ILO面對新世紀經濟社會新態勢所進行的全面組織再造，亦以此四種任務目標作

為其新組織建構的基本架構骨幹，並用以區劃部門處署單位，並已在2006年底正式完成開始運作⁵。不過，ILO四大新願景的實現狀況與實際效益，在國際間所得到的迴響，正反兩方面都有，目前是以自由市場之市場化，比較成為重要的世界性顯學。

全球產銷體制GPS彈性化促動就業型態彈性化

然而全球產業經濟變遷，在進入新世紀知識經濟社會時代，更為加速進行，而且大大改變了整個世界的產銷型態與布局，對於ILO所欲追求的理想勞動者之正直工作政策也帶來了極大的衝擊，主要見於兩方面：一是工作機會的新創問題，二是就業品質的維繫問題。大量全球化有效勞動力的投入，使勞動市場的參與工作機會大受稀釋，特別是女性就業機會所受影響更大，同時，高技能工與無技能體力工也同樣深受衝擊。

就業品質之受影響，主要出現在：生產彈性化程度的快速高升、國際長單銳減而短單大增、季節性循環及消費者偏好周期同樣加速縮短，非正規工作機會固然激增，但定制性的長期工作量及職位數則同告銳減。就業彈性化的另一面意涵，正是長期定制性工作機會的加緊加速被壓縮，在國際勞動市場至少已出現三種重要的彈性就業類型：⁶

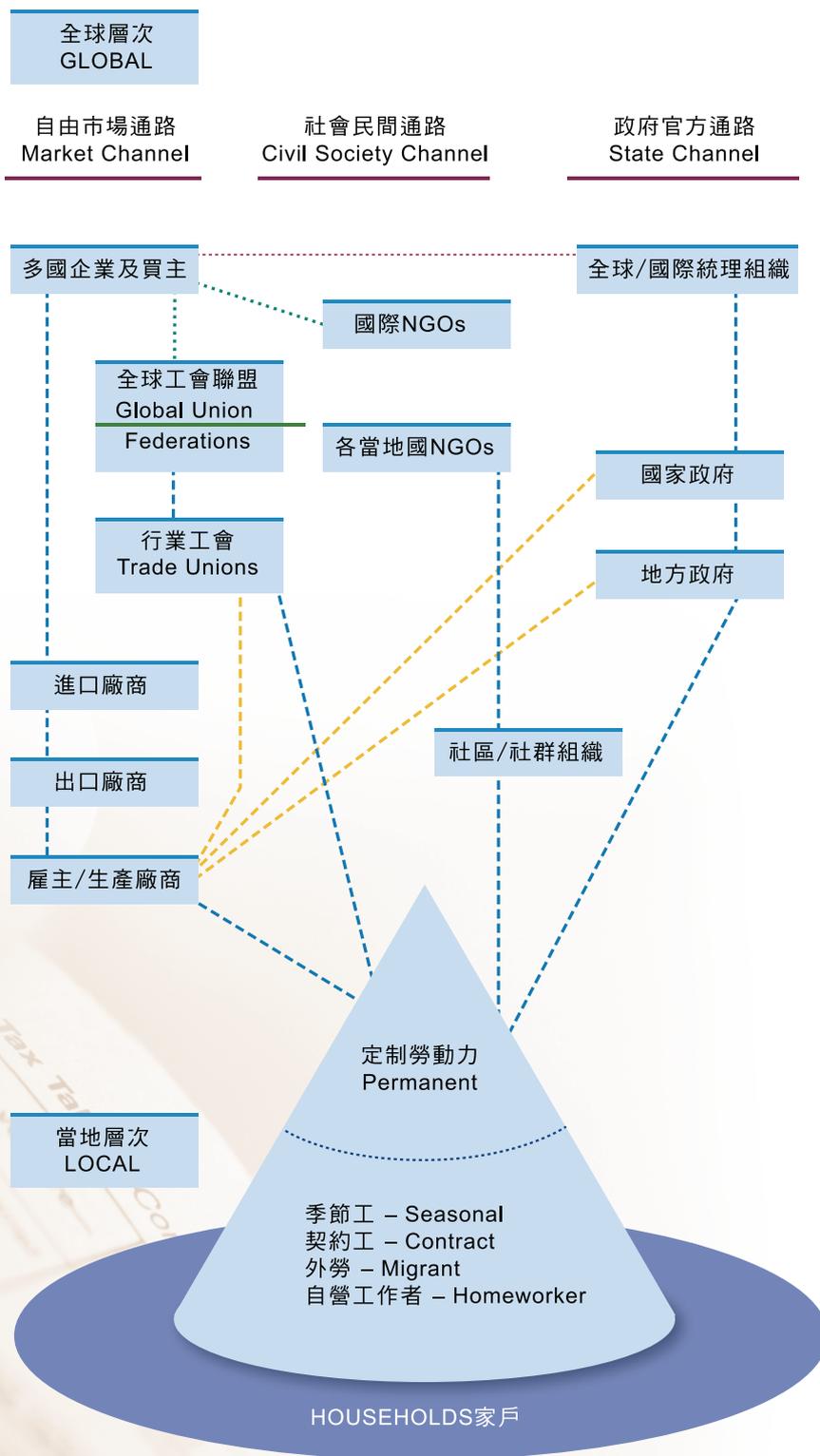
- 職能彈性（functional flexibility）：使特定工作職位的勞動者必要適應多樣多元的工作職能。
- 待遇彈性（pay flexibility）：勞動者的定制給付方式之變革與多樣化，如固定薪變成浮動的計時計件薪。
- 數字彈性（numerical flexibility）：每一作業人數可以隨時／即時多元多樣改變調度，以短約工或派遣人力為彈性調度之基礎。

〔注釋〕

5. 訪談Mrs. Barb Collins/Head, Management Service, Policy Integration Department, ILO, October 10, 2006.

6. 參見Dr. Stephanie Ware Barrientos, Global Production Systems and Decent Work. ILO: Geneva, Working Paper No.77., May 2007

全球產銷體制變遷與跨境游動選擇對各國勞動就業之衝擊



資料來源:A. Barrientos and Ware Barrientos (2002), Extending Social Protection to Informal Workers in the Horticulture Global Value Chain. Washington D.C., The World Bank.

新世紀概念之行業分類:依技能密集度之區分

現行主分類法	Main classification	新世紀分類法	Alternative Classification
無技能	Unskilled	低技能	Low skilled
農業	Agriculture	農業	Agriculture
採礦	Mining	採礦	Mining
食品菸及菸草	Food and tobacco	食品菸及菸草	Food and tobacco
紡織、成衣及皮件	Textiles, apparel, and leather	紡織、成衣及皮件	Textiles, apparel, and leather
木製品	Wood	木製品	Wood
其他非金屬製品	Other nonmetal products	其他非金屬製品	Other nonmetal products
金屬及金屬製品	Metals and metal products	金屬及金屬製品	Metals and metal products
運輸工具	Transport equipment	營建	Construction
其他製造業	Other manufacturing		
營建	Construction	中技能	Medium skilled
貿易、旅宿及餐飲	Trade, hotels, and restaurants	紙製品及出版印刷	Paper and publishing
		運輸工具	Transport equipment
		其他製造業	Other manufacturing
		公共事業	Utilities
		貿易、旅宿疾餐飲	Trade, hotels, and restaurants
		交通運輸及通信	Transport and communications
有技能	Skilled	高技能	High skilled
紙製品及出版印刷	Paper and publishing	燃料、化學及橡膠	Fuel, chemicals, and rubber
燃料、化學及橡膠	Fuel, chemicals, and rubber	機械及工具機	Machinery and equipment
機械及工具機	Machinery and equipment	工商服務業	Business service
公用事業	Utilities	社會及個人服務業	Social and personal services
交通運輸及通信	Transport and communications		
工商服務業	Business service		
社會及個人服務業	Social and personal services		

資料來源：2007 OECD；IMF研究小組之推計準據。

這種彈性作法，已經從非正規工作部門大規模滲進了正規部門（formal sectors），此一發展趨勢，更因為全球性的「規制鬆綁（the climate of deregulation）」而更為加速普遍⁷。

全球生產體制變遷，一方面挑戰了ILO正直工作的新願景與新政策目標，另一方面也因此創出了更多元多樣的大量工作機會。從勞動經濟政策角度看，則此一變化，正在改變的傳統勞動經濟政策思維與作法，更進一步也挑戰了「社會對話」機制的政策效益性，至少，從最近IMF及OECD的研究中，已明確顯現了此一趨向。

〔注釋〕

7. 見ILO（2002），Decent Work and Informal Economy. ILO: Geneva, International Labour Conference, 90th Session. ILO重新定義所謂的非正規經濟informal economy已經包括了日以增高的無正式契約、無法定福利、亦無社會保障之雇工在內。

先進國家的政策調適變革

面對新世紀全球化有效勞動力的爆增及世界產業經濟營運模式的重大變遷,已開放的先進經濟體政府已經分別採取了不同勞動經濟政策調適變革,不過,大體上的施政思維取向,都有趨同的現象。

OECD在2005年起開始採取的勞動經濟政策調適取向,重點在「鬆綁(deregulation)」,亦即祛除掉過去長期力行的傳統勞動經濟政策思維與作法,主要的具體措施是:



- 一、增進勞動市場時數彈性化 (increase flexibility of working time)。
- 二、使勞動薪酬與勞動成本之函數關係更加彈性化 (make wage/labor costs more flexible)。
- 三、鬆緩就業保障、就業保險及相關給付制度的僵固規制 (weaken employment security, UI and related benefit systems)。
- 四、強化更積極主動勞動市場政策措施 (active labor market policies), 包括職業訓練, 就業輔導服務等。

OECD的檢討與政策調適,也明白指出,社會對話體制 (social dialogue systems) 比較適行於實物經濟社會 (real economy), 但對於高度化運資通信時代的知識經濟社會 (modern knowledge economy), 則該一體制已經失去作用,明確地說,OECD國家政府的整個政策調適思維,已完全轉向美國模式推進,亦即結構性地放棄了力行逾三十年的福利國家主義而轉向自由市場的效率競爭主義。

目前已能具體見到的對於先進國家勞動市場政策體制,從光譜譜系觀點,主要有三大政策取向:最左的是歐盟(EU)國家的社會福利經濟取向,以工作保障與勞動福祉為核心,以政府有形之手,用機構之形式干預勞動市場,最右的是美國的自由市場取向,以競爭與效率為核心,以市場無形之手決定勞動市場的發展,中間則有許多不同政府與市場比重的組合政策,有所謂英語系中間與非英語系中間之不同⁸。

勞動機制與勞動市場結構之差異比較

自由市場取向的美國 ←—————▶ 中間 ←—————▶ 社會經濟取向的EU

	歐盟社會對話導向	美國市場驅動導向
團體協商CB比例%	77 %	13 %
分級分類設定工資之公司	68 %	7 %
就業保證之立法	2.3 %	0.7 %
廠商設置准駁之程序天數	64	7
政府佔GDP比重%	48 %	32 %

資料來源:參見美國哈佛大學教授Richard B. Freeman 之預測: Richard B. Freeman, Labour Policy in the Global Economy :Going beyond Orthodox Reforms. Harvard University and NBER, Centre for Economic Performance, LSE, The Work Foundation, December 13,2006.

[注釋]

8. 參見Richard B. Freeman, Labour Policy in the Global Economy: Going beyond Orthodox Reforms. Harvard University and NBER, Centre for Economic Performance, LSE, The Work Foundation, December13, 2006.



但是，事實上過去十年間，比較可以在政策效益上作為明顯對比的還是以歐盟的社會對話模式政策與美國的自由市場模式政策。值得今天多數國家主政者注視的，有兩個重點：第一，在兩種模式之下，歐盟模式之強調社會對話，其實際執行的結果是，各會員國家工會抗爭有增無減，罷工事件屢見激化成為整個國家社會問題，但是，反觀美國模式，市場無形之手則發揮了相當積極作用，工會化比例(unionization)下降，勞雇抗爭比較趨近理性化，較少見有特別延燒擴大的激烈罷工事件。

第二是2003年及2006年IMF的評估報告及2004年/2006年OECD評估所共同反映的現象與課題：機構干預對於勞動市場的穩定性，其實施之成效既不直接也不彰顯，反例是透過租稅及市場價格體制所誘導產生的市場機制，所能發揮的就業促進與失業率抑降作用，則甚為明確而且具體有效⁹。

得為政府勞動施政決策之參考建議

未來全球勞動經濟政策發展之議題與變遷移轉，可以歸納為以下幾個重點，應當可以資為包括我國在內的各國政府勞動經濟施政決策之重要參考：

第一、移民或勞動力的跨境遷移問題越來越為重要，必要列入為重點施政議題（national agenda）。新世紀全球化運動的主角，已顯然與1950年代中期之情況不同，過去全球化是以商品貿易與資本投資為擔綱，但是今天，則是移民與科技為擔綱，易言之，商品及資金資本的角色地位，正逐漸被人力資本（human capital）所取代。依2007年最新統計，全世界有3%人口居住在「他國」，9%外人新生兒是在先進經濟國家出生的，此一數字已經直逼商品與資本的「境外比例（off-shore ratio）」。**國家人力資本發展體制方案（national human capital development system, NHCDS）**已是先進高峰國家的重要前瞻政策事項，在我國當然也有必要予以正視與規劃推動。

第二、全球工資的不平等性(global wage inequality) 會不斷再促進/誘發更積極的更大量更多質的移民勞動力跨境遷移。以最高國家與最低國家之工資不平等性對比看：

- 依大麥克價格比（Big Mac price ratio），高20國與低20國之差比是1.9比1。
- 依資本成本比（cost of capital），高25國與低25國之差比是1.43比1。
- 依工資率比（wage ratio），高20國與低20國之差比，按匯率兌價之直線計算是8-16比1，另按購買力平價PPP之加權計算則是3-7比1。



[注釋]

9. 參見IMF 2003/2006 Economic Outlook report 及OECD 2004/2006 Employment Outlook report.

第三種指標都同時指向「全球勞動遷移的方興未艾」，此一潛在發展趨勢的事實存在，這固然會大大改變各國產業布局地圖，也當然會改變廠商據點屬地與投資屬地之布局地圖，對於世界勞動就業機會與勞動利用率，都會產生莫大且深遠之影響。

第三、科技基礎建設的良否，對於國家勞動力的職能升級與福祉升級影響很大。經濟越先進的國家，會更大規模投資於高科技部門以吸引更多高技能人才，同時也會用力維繫不易被誘引他遷的本國特色產業的永續經營。根據 IMF 及 OECD 的調查，各先進國家對於無技能密集產業及高技能密集產業的定義，會大大影響到各該國家的本國勞動力配置利用，以致造成其國際競爭力之改變，在產業政策上以及勞動政策上，都不免會依循新的市場思維進行必要而且重大的定義改寫。（參見附表）



第四、分享式資本主義（shared capitalism）正當紅而且盛行：企業所有權體制（ownership）積極有效結合資本與勞動，員工因分紅入股成為所有權人之一，即員工即老闆 employee ownership 與獲利共享 profit sharing，個人及群體之股票選擇

權與有效持股（options and share ownership），團隊經營與團隊生產（team production），凡此種種之發展，無一不是針對各國事業統理權制度（corporate governance）及傳統勞動政策思維予以重大衝擊，這也是美國工會化比率（unionization）日趨下降與私部門罷工事件銳減的重要因素。

第五、家庭政策與女性參與勞動政策的影響效應正在擴大：女性受教育程度提高及照護子女機會的增加，都已成為新職場福利要項，對於各國女性參與率情勢的改變非常之大；其次是家戶單位的市場化（marketization of household），如「家即職場」、「家即工作室」、「家即企業（一人公司、一元公司）」、「家即多樣勞動的共同休憩場」之改變，都是知識經濟社會的「家的解放」現象。而各國租稅政策，特別是個人所得稅及營業稅，乃至投資稅制上的配合改革，更能產生重大的誘發變革力量。

第六、市場價格機制比工資議價機制（wage bargaining）更能改變勞動經濟情勢：新世紀經濟社會運資通科技的加速發展，大大降低了實體商品的產銷成本，也同時大大提高了低度開發國家的工資水準，引申所至的是，全球勞動標準在可預見的未來會被要求作進一步更大幅度的提升。

第七、世界普遍化的儲蓄政策，有效提高了全球性的平均每一勞動資本率（K/L），亦即每一勞動力的資本密集度提高，對每一國家經濟之生產力、生產效率以至資本使用效率的改變影響至為深遠。越是經濟發展落後的國家，未來所必須要將承受的挑戰壓力也就越大。

第八、「社會工資（social wage）」觀念的普及與落實：每一國家的公園數、警察數、學校數、以及全國健保制度，以被納列為每一勞動力的「社會工資」水準的計算基礎。

第九、研發（R&D）的投資與創新，成為各國勞動經濟政策的顯學：各國為促進更高技能密集產業經濟發展，以及高科技職能工作，則資訊的普及擴散、智慧產權（智財權）的妥適配置利用，都是當前要務，政府及民間的研發投資與創新，漸從航太軍事領域轉向環境、能源、及經濟發展、市場競爭、企業經營等領域。🌱

（本文作者 財團法人環球經濟社社長兼公共政策研究所所長）



工會財務的檢討與發展

張家春

工會財務制度背景說明

工會的成立有其政治、社會、教育及心理精神層次的目的，其運作有著在規章所訂定理、監事會、大會等既定組織架構潛藏著派系、樁腳、元老之影響的各種不同型態的運作模式。也因為多樣的運作模式，工會會務管理及運作也有著迥然不同的面貌。

工會發展不可避免得有其歷史延續的因素，世界各國的工會也因此有不同的運作方式及內涵，強做並列之比較，常會淪為「橘子與香蕉」類比之譏；同樣的，過度強調引進外國既有的制度，也會有「橘逾淮為枳」之慮。所以撰寫工會研究常需深入追究其社會背景、歷史沿革、政治環境及組織運作型態，在周全的檢視後，庶幾可以較無偏誤的闡述其問題，探討其解決方案。研究工會財務制度當然也必須對工會有全貌的了解，才能了解其財務運作背後的影響因素，否則只是膚淺的財務報表比例分析，必然搔不到癢處，抓不到重點。因此本文乃針對台灣工會財務所整體收支情形、衍生的風險及有關財務管理、揭露內容及監督做如下之探討。

工會擴大財源的可行作法

由於工會法第二十二條限制工會的經費來源為：一、會員入會費及經常會費。二、特別基金。三、臨時募集金。四、政府補助金。前項入會費，每人不得超過其入會時兩日工資之所得。經常會費不得超過各該會員一月收入百分之二。特別基金、臨時募集金之徵收，均應經會員大會或代表大會之議決，並報主管機關備查。政府補助金，以補助縣（市）以上總工會為限，並應分別列入國家、地方預算。會員工會對上級工會會費之繳納，得依照該會收入或出席代表人數比例分擔。其辦法由代表大會決定之。大部份的工會並不強調建立本身的專業權威，不論在專業認證或是在參與職業標準的設定上鮮少提出主張，同時對於法律、法規、標章、標準、規定方面也不多是經由工會遊說立法成功或不多見專屬法律、標章、標準之推廣及宣導權力的爭取，使得台灣的工會很難在專業上創造一定的利基開創財源。

在以合作方式來從事集體的保險、消費或生產的方面，亦只發現於少數工會。因此，台灣工會所呈現的現象是普遍仰賴會費收入¹，既使財務健全的工會亦不見財源來自專業獨佔或經由集體議價優勢所產生的創造性財源，反而大多以會費、代收勞健保利息收入、政府補助收入、其他（房租、利息及事業盈餘繳納）收入為主。在財源受限下，職業工會的運作就以會員服務、聯誼及執行勞健保代收業務為主，

〔注釋〕

1. 參見「工會概況調查報告」行政院勞工委員會 中華民國90年

連教育訓練都只是聊備一格，遑論有更積極的政策參與作為。產業工會則因有固定雇主對象，所以扮演較大的溝通中介、集體協商、爭議代表的角色，而平時則以會員服務、爭取福利、聯誼的經常性會務為主，間或有立法遊說作為（尤其以國營事業的產業工會在遊說方面更見突出）。這些勞動權力的展現或許可凝聚更多會員向心力，但是就平均每人的運作費用而言卻無法帶來明顯的增加，尤其抗爭可能造成事業主支持的下降，從而更讓工會會員遭受打壓與排擠²。因此可以看出，要根本上改變工會收入的貧瘠現象，一方面工會應加強其專業，加強政治上遊說的影響力，創造具影響政策的遊說規模人數，如此有利於在專業上創造其獨占的優勢，是創造工會財務運作良性循環所必須。舉例而言，如果工會可以提出工作上相關安全法規的技術規則，並遊說政府訂定法律或辦法來落實，如此則工會自然享有知識上的領先優勢，從而推動認證或創造工會標章來保障施工品質安全，如此既改善整體勞動條件，保障生產品質也自然開拓長遠的利基³。二方面則應利用其團體議價優勢創造會員利多，例如美國諸多工會從是會員團體保險溢價的爭取，投資固定報酬基金⁴等有利會員的集體經濟行為，如此則可根本上對其財務產生開源的效果，當然在開源的同時是否應該確立會員普遍性受益原則，產業發展的影響評估等經濟課題及法律上公平正義的最高原則等，此有賴執事者進一步深思擘畫。當然此為前瞻性的討論課題，眼下現時的工會財務運作狀況及政府可以扮演的監督角色為何，本文作如下之說明。

工會財務的監督與揭露

縱使台灣工會的經費來源缺乏開創性，台灣仍有許多成功的工會，會員人數眾多，會費收入相當龐大，此種工會之財務當如何管理？又當如何受到監督？中小型的工會財務與大型工會財務管理、監督重點有何不同？產、職業工會財務監督是否又有不同？則是工會財務之另一重要面向。工會的財務制度研究，上位者可以探討國家在工會財務監督上的法律命令；中位者可以探討各工會自己本身的財務監督、內部控管制度設計；實務上，會計的稽核是本於機構組織的屬性，運作情形及法律、規章的規定來決定的程序及內容。以下就此三個層次財務探討說明如下：

台灣一直缺乏有關勞工團體（會）財務監督的立法研究，也很少對監督的原則提出討論，透過比較台灣與美國在勞工團體財務監督方面的法律規範比較，或可找出一些依循的原則。在工會會計的特殊性方面，首先值得一提的是餘絀不分配原則：也就是說基於公眾權益（即使只屬於一部分特定群體群眾的權益）的確保，工會會計原則以非營利機構的不分配盈餘為基本原則。因為不論是產業或職業工會，其集結因素是身分別的集結而非募集資金的比例集結。因此以資本為計算基礎的分配原則並不適當，而以身分或人頭的分配計算基礎更違反經濟思潮。其二是充分揭露原則：美國勞工部列舉出三項勞工團體財務揭露改革的主要利益，一、更好的財務揭露報告能允許團體成員對於監督他們團體有較好的決策；二、越詳細的財務報告越困難隱藏造假；三、越詳細的報告越能有效嚇阻財務的錯誤操作。

〔注釋〕

2. 彭百崇「勞動關係與勞動學的建立-資本主義的另一條路」華泰書局 中華民國93年，PP.157

3. 詳見美國國會聽證 United States House of Representatives ,The Committee on Energy and Commerce “Testimony of Jim Dushaw on behalf of the International Brotherhood of Electrical Workers “ April 18, 2002

4. 詳見美國工會保險中心報告 <http://www.weinsureunions.com/>

一、工會財務風險的發生原因

工會組織的財務風險主要來自以下幾個方面：(一) 經常性收入以會費為主，收費金額偏低；(二) 職業工會勞、健保代收業務成為營運重要業務，行政補助成為重要收入，並且成為週轉資金的來源，風險因而產生；(三) 人力使用不夠透明，成為隱藏的自我圖利因子；(四) 資產處分不夠透明，價值估算沒有一定的基準；(五) 財務延續性的資料缺乏，成為監督漏洞；(六) 內部監督未建規範機制，部分工會內部控管疏鬆；(七) 經營內容彈性過大，易成為核心幹部圖謀私利的工具；(八) 應收與應付帳款未建立合理控管，恐遭侵吞；(九) 會員對於工會財務普遍缺乏認知，不知建全的工會財務標準為何，缺乏主動的監督動機；(十) 財務透明程度不足，平時幾乎沒有會員會去查閱帳務，遑論理監事會具有主動公佈的動機；(十一) 主管官署人力不足，難以負荷稽核人力需求；(十二)、勞健保費用之稽核官署與工會主管官署無統一事權，財務查核內容分散。

二、台灣與美國關於工會財務管理與揭露之法令比較

在國家對工會財務揭露的法規方面，我國在工會財務監督管理辦法尚未訂定的情況下，以工會財務管理辦法參考範本為較具體的會計說明，其他工會法及其施行細則、人民團體法、勞工保險條例及全民健康保險法都是更為上層的法源，其中會有關於工會財源、資產處理都是片斷的簡單規範及勞健保法規中亦僅對保費繳費作規定而已，尤其是稽查辦法由工會自行規定報政府機關備案而已（工會法第二十五條：工會經費支配標準、經費支付及稽核方法之擬定，工會經費支配之標準及經費支付與稽核之方法，由工會自行擬定，函請主管機關備案），更可見其監督管理之規範不足。

美國政府於 1959 年通過《勞動 - 管理報告及揭露法 (Labor-Management and Disclosure Act.)》，亦稱《藍卓格里芬法 (the Landrum-Griffin Act)》，明確規定工會財務必須完全公開透明，尤其針對退休金和福利基金方面，另外也保障工會會員對於工會財務有知的權利。該法案主旨在於對適用於勞工團體財務揭露的要求做改革。勞工部對適用於勞工團體財務報告要求改革的目的是在於「針對勞工團體成員、社會大眾及政府增進該團體透明度 (transparency) 及可靠性 (accountability)；促進資訊的方便取得及揭露在這些報告中資料的可懂及易讀性」。

自從 Landrum-Griffin 法案提出超過 40 年，這法案沒有更動或修正，只有在 1992 年在老布希政府時提出增加支出的細項分類，但 1993 年隨即在克林頓政府手上廢除所做的更動。勞工部在 2002 年建議應該是改革報告要求的時候，尤其是因為科技進步的結果已經影響了勞工組織更影響了財務報告（形式，方便性）。勞工部這次提出的提議原則包括：(1) 對於勞動團體財務揭露表格 LM-2 電子檔案的要求；(2) 「主要」收入及支出分條目方式揭露；(3) 對於超過 20 萬美元（含）以上，符合法律規範「信託」(trust) 標準的資產、負債、收入、支出於年度報告中揭露原則。

美國工會財務揭露其實是整體工會揭露報告的一部分。因為工會的活動是財務發生的基本原因，既然是為了工會的目標而發生財務活動，財務的揭露自然就與工會的整體活動密不可分，因而美國的立法所定的揭露報告中自然與活動的紀錄密不可分，也就形成錯綜的登錄要求。也就是財務報告要忠於活動的實際登陸，活動的登陸要有對應的財務紀錄。美國勞工部的 2002 年提議原則中不難發現，對於 e 化的進一步改進，讓使用者更容易，工會的行政配合也更落實。同時對於現在複雜的財務處理也有了會計上項目的進一步配合。並且對於工會與其子工會應該依照信託法的精神及要求，對於選舉及財務的強制禁止介入外，更要求財務報表



上必須揭露其資金的流向及相關的成本效益。此種修正原則對於時下透過資金遊戲，達到避免監督的作法無異是相當明智的修法意見。然而經濟學家對於門檻的規定違反市場經濟法則，不能建立簽證市場監督機制仍然不盡滿意。然而不難推知，依據歷史衍生的登錄揭露作法要一步到位的引進市場監督機制實有其不易之處。

以美國的工會財務揭露法案的規範內容對照台灣的工會財務管理及監督，我們可以發現台灣的工會每年財務揭露資訊都是片面的，一貫原則的違反也未得到糾正。所謂片面的是許多收入沒有列入，工作與經費開銷也無從配合檢視。例如勞、健保費的代收業務不會出現在財務揭露中，政府補助費用也未見明顯的說明。政府監理事權分散，單一主管機關可能無法窺見全貌，遑論任何有興趣的工會成員、外部監督者的資訊缺乏，這是片面資訊最大的缺點。單一年度的財務揭露，使得我們的財務報表欠缺延續性。不像美國的財務資訊全面e化，強調從創設的開始日起，一切登錄都有延續性，如此防弊的功能必然大增。不像我們的財務報表是虛應故事的登錄，原始價值、帳面價值及處分價值都無法對照，對於成立年月越久的工會稽查其資產現況更是曠日廢時的沉重工作。

美國工會的財報揭露最重要原則是透明及制衡設計。透明到最可能圖利自己的工會幹部及員工，必須詳細的條列所有的支付金額，從薪資、福利、費用一項一項條列，毫無作假之可能。更有甚者還有填寫所擔任職務的內容及工作時間分配，從而得以檢視其所得與所做的工是否相稱的問題。反觀台灣的工會財報，根本語焉不詳或是隻字未提，結果親屬朋友中飽私囊的圖利空間於焉發生。再者，美國工會財報揭露以應收、應付、貸款的詳細條列最值得參考，台灣工會或有逾期應收、應付的情形發生，但是因為沒有任何紀錄可資追蹤，所以就可能發生呆帳，對於貸款

沒有任何償還計畫，也就有可能掏空。所以美國工會財務揭露報表LM-2中有關應收、應付及貸借款的詳細條列登錄及揭露是非常值得參考的作法。LM-2中對於資產的處置登錄也是別具新裁的設計，從取得成本、帳面價值及處分金額，依序條列也使得評論者得以有所依據檢視其合理性。另外對於投資、誠信債券來確保道德風險的做法或許是美國特有的環境才有的項目，但是也非常值得我們參考。

美國規定不得參與母工會所創設子工會間的財務及會務，更是防止假組織增生實際掏空母會的情形。規定必須在母工會的財務揭露中與登錄，更是強迫告知母會成員其增生效益與成本。最後以定期改選來強迫管理階層換血，並且在財務揭露中也一併顯示改選日程，作為監督依據。

美國工會財務揭露依據工會規模（每年收入金額大小區分）不同，適用LM-2、LM-3及LM-4不同的表格，這樣做是為了實務上減少管理成本的做法。雖然學者或有批評，但是也從1959年制定LMDRA後實施了超過40年的制度，可見其會計監督與工會運作的實務運用的結合是相當成功的。在2002年勞工部所提出的建議原則（實則為修訂意見）也僅是對於e化及項目及日漸普遍的信託管理做更合理的與時俱進作法建議，並不減損原法案的價值。他山之石可以攻錯，我們有關工會財務監督工作應當即起直追，才能跟上時代的腳步，防止我國工會現存的財務風險發生惡化，同時對於未來工會創造性財源的監督也有未雨綢繆的作用。

三、工會的自我財務監督機制

我國產業工會受到資方的影響較大（台灣省1995年勞工處調查報告），事業單位對籌組工會員工或已組成工會會員有差別待遇，受訪員工之回答有近16%為嚴重或非常嚴重，顯見產業工會受資方之影響頗大。由事業單位贊助產業工會經

以美國的工會財務揭露法案的規範內容對照台灣的工會財務管理及監督，我們可以發現台灣的工會每年財務揭露資訊都是片面的，一貫原則的違反也未得到糾正。

費收支情形相當分歧，簡言之，行業別有明顯差異，其中以專業、科學及技術服務業的企業全額贊助比例最高，佔33%，其次為其他服務業全額贊助比例亦有25%，水電燃氣業有10%，營造業亦有5%左右。國營事業的雖然資方或有一定比例之盈餘贊助，但是佔工會整體收入比例不高（低於2%，且多用於教育訓練），多以會員會收入為主，受到資方影響的決策可能較小。由成立時間來看，民國76年以前成立者，資方全額贊助比例有7.6%，到民國91~94年間成立者，資方全額贊助者有6.25%。介於兩年限間成立者，資方全額贊助者介於1.3~2.86%間。其他產業資方或選擇部分贊助或沒有贊助，情況不一。但是工會組織率低於20%或介於20~40%之間者，完全靠工會自籌經費的比例較低，分別佔工會比例的64.71%及66.67%，組織率高於40%以上則明顯的自籌經費比例提升到70%以上（以上統計詳見附表一）。越是強制入會，工會自籌比例越高。這些產業工會的自我監督機制也較為完全，因為工會規模較大，而且多為強制入會方式。這裡所謂的自我監督機制來自於理監事的選舉多必須透過分會或公司組織內的組織系統動員，經過競爭才能出線，這樣的競選行為總帶出監督、批評的動機，因而也帶動財務系統的獨立建置與專責人員的引進，從而帶動較為健全的財務管理。然而過多依賴強制入會及雇主在薪酬中配合扣繳會費的方便性，往往也造成工會受到資方操縱，幹部投入會務時間偏低的結果，這在財務分析上應該會發現經費支出不符組織目標的結果。

職業工會的家數、人數及會員人數組織率都遠甚於產業工會（詳如附表二、附表三、附表四及附表五），可見勞健保的強制加入工會做為繳費的會辦單位是主要原因之一。可是職業工會的籌組相當程度的依賴社群力量、人際關係及可能存在的宗族力量、地方勢力，因此在人擇的影響因素（核心與非核心會員；積極與疏離會員）上顯得相當明顯。職業工會的規模對於職業工會的財務影響非常重大，大規模的職業工會，財務來源較無問題，規模小的職業工會則經常連維持工



會正常業務的經費都有困難（陳慶良：基層工會組織功能之限制和障礙——以雲林縣為例，中正大學勞研所89），職業工會淪為專辦勞健保費用代收的業務，不熱衷於勞工權益方面的提昇是可能的運作情形，在財務監督上也就可能發生核章不實，內部控管不週及保費遭挪移他用的情形。如果再加上派系長期把持的情形，就非常有可能造成任用私人圖利自己的情事發生。良好的職業工會其財務管理或成立財務委員會、或成立監察人審理制度、或將收支情形詳細登錄並且每月於會刊中公佈，並且對於幹部親屬關係人的晉用嚴格禁止或限制，藉以杜絕任用私人，圖利自己並且有隱藏性的資金往來的情事發生。

四、實務上會計規範的探討

行政院勞工委員會於中華民國九十三年十一月編印之「各級工會團體研訂工會財務管理辦法參考範本」為目前關於工會財務實務上最為完整的規範參考。其於前言中所舉的例子中指出各基層職業工會依勞工保險條例及全民健康保險法規，以投保單位名義服務會員，代收勞健保保險費時，因部分工會代收之保險費遭工會幹部或會務工作人員挪用或侵占，影響會員保險權益情事，時有所聞，工會財務處理制度與運作程序亦對會員權益的保障非常重要。為輔導各級工會團體財務運作正常發展，免於無所適從之境地，特

研擬參考作法，供各級工會團體參考，以便自行訂定工會財務管理辦法。惟各級工會在援引相關作法時，仍應循內部民主程序，提經會員（代表）大會議決通過，方為有據。可見工會運作上侵占保險費用等會計、出納制度不容許的情形成為常見之大患，縱或不然，制度上監督不嚴的實務運作中，亦已成為隱憂。但是參考範本僅具道德規勸性質，實在難以收到嚇阻的實效。

其實在美國的工會財務揭露法案頒布之前，美國工會亦發生嚴重的幹部貪污事件，重創工會的形像，從而促使1959勞動-管理報告及揭露法案（Labor - Management and Disclosure Act）的制定及頒布。所以不論中外，工會財務的監督都是漸進演化而成，其中針對實務中所發生的弊端，訂定適切的揭露原則是各國所應參酌各國實情與以訂定，充分揭露的原則一樣，但是台灣就應該對於代辦的勞健保費用收取做一定的與工會業務區隔，並應採酌實際收支的週期，訂定較為嚴謹的收取保費入帳規範。如此才能就事論事實際解決弊端。例如我國某職業工會為了防止會務人員延緩保費入帳的情形，規定當天的保費收入必須於當天下班前將帳目彙整報告予會計人員知悉，隔日再交由出納入帳。對於預計傍晚或晚上擬收取的保費要做成預計金額同樣於下班前通報，隔日再將實收與預計的出入情形於入帳時交代。保險費用的代收與工會財務分開，不得混用或動支，一但違反以錯誤情節重大議處。這樣子的內控制度及財務報表的延伸設計才是實際解決我國工會財務弊端的應有做法。此種應收、應付帳款的改進，是必須在日常的收帳作業做內部控管的作為，同時在財務報表上改進到逐筆登錄以利追蹤才可以，同時應該每月做應收代繳保費、應付代繳保費的會計科目，才可確實看出是否有滯延的情形。

其次，在我國工會實務上還會面對另一個潛藏的特殊課題就是固定資產的處分問題。由於我國曾經歷過1970~1980年代的房地產飆漲歷史，使得許多工會按照歷史成本入價的房地產被嚴重

低估，從而使得工會資產處分容易發生弊端及爭端，所以應該作資產重估，同時在處分時應該注意其實際交易價格與公開市場價格的比對，如有折讓則應載明理由報請理監事會同意，並應於大會公佈的財務資訊中揭露。

再者，我國少數工會也存在公關費用使用目的不明確，年節禮品大量消耗會費的情形。這些內是會務的內部監控問題，應該由預算審查來著手，也就是說在年度開始之時，對於公關、年節採購等作計劃說明，目的、執行方法及成效評估方式，帳目細節上應注意其帳目是否存在假帳、虛報及經手人、收受人過於集中的問題，年末審計時即可據以查核。

少數工會存在任用私人問題，這樣的問題一方面應該由工會本身訂定人事任用的相關規定來解決。二方面在財報資訊上，應該從人事費用佔整體支出費用的比例來加以審度，例如，加班費用、獎金、差旅費用的杜絕浮濫，就應該仿照美國工會的財務揭露方式，詳細填報工作工時，各項人事費用的細目，在財務揭露資訊中呈現。

目前存在於少數工會但尚未普遍的潛在最大問題則在於工會經營事業或經手買賣的問題。不可諱言的是，我國有工會從事生前契約的銷售，牛肉麵的經營，還有介紹保險的仲介型為。





這些不合法定工會成立目的的業務經營在實務上確實增加管理上的困難，一但蔚為成風，那麼工會去標攬工程、保全、清潔工作又有何不可？去經營高爾夫球場、旅社、旅行社、保險又有何不可？幾經論辯，筆者認為因為工會這樣的經營模式實涉企業營利內容，結果當然是在追求最大利潤（除非只服務會員，一概成本計算），又因為工會為人的集合體，非資金的集合體，這樣的經營模式雷同於合作社的經營，應該以合作社法為其管理依據，所以應鼓勵有此經營志向的工會，另外成立合作社，工會則為母體，合作社為其子體。母子間的財務資訊揭露原則則可參酌美國母、子工會間的財務揭露原則，應建立關聯財報，但是財務資金上除了子體在成立時的基金由母體挹注外，財務會計應該分開，建立獨立財務報告，切不可相互混淆，形成無法追蹤的爛帳，同時也可以獨立呈現其經營績效。也應該仿效美國在母、子工會間做出人員任用上的限制，以免母工會藉由子工會出帳溢領津貼，經營所得利益用來圖利少數人或自己之情事發生，許多資金相互流動用以逃避母工會的財務監督的弊端。這些母、子工會間的財務爛帳，曾經釀成美國工會的

災難，因此在我國工會初露端倪的現在，執事者就應該慎思，如何合理的經營管理，財務資訊應該作如何之規範，以其防杜於機先。

結論與建議

在「工會財務輔導工作參考手冊」中載明工會的經費來源有四項中的第四項其他開源節流的收入，包括辦理生產事業、利用社會資源、出租不動產和社會各界之捐助等。由於出自官方的指導手冊，確明確指出辦理生產事業、利用社會資源及出租不動產等企業經營項目，於是有研究工會財務制度之文章乃著論於：「職業工會各方面客觀條件都和一般企業相類似，職業工會管理階層人員應本著經營營利企業般的基及精神和進取態度來從事管理職業工會所擁有的財務、人物和事務…」。基於釐清觀念混淆的可能，本文不得不指出工會與企業卻有若干不同：

- 一、工會是人的組合非如企業為資金的組合
- 二、工會追求目標的是團結勞工，爭取勞工權益，企業追求的目標是最大的利潤。
- 三、工會的財務是餘絀不分配原則，企業是可以做盈餘分配的。
- 四、工會財務是取之於會員，用之於會員整體之目標事務，可能是長期目標靠著短期資金的不斷挹注來追求達成，企業是講求資金配合原則，長期資金用於長期投資，短期資金用於短期投資。
- 五、工會為理、監事會的結構，企業為股東、董事會的結構，選舉的決定因素大不相同。

因為上述的根本本質的不同，工會財務可能產生的弊端及其財務風險與企業經營有著極大的不同，切不可一體視之。本文指出工會財務風險來自下列之因素：

- 一、經常性收入以會費為主，收費金額偏低，層層上繳的結果造成越上層的工會財務越困窘情形。

- 二、職業工會勞、健保代收業務成為營運重要業務，行政補助成為重要收入，並且成為週轉資金的來源，其中產生暫收款項累積卻不用立即上繳的餘額，捲款潛逃的風險因而產生。
- 三、人力雇用制度不夠透明，親契朋黨的相互引進成為隱藏的自我潛在可能。
- 四、資產處分不夠透明，歷史價值久未重估，市場價值估算沒有一定的標準，產生高價低賣，掏空資產的風險。
- 五、財務延續性的資料缺乏，會計年度資訊空洞，無法作成有效財報分析，成為監督漏洞。
- 六、內部監督未建規範機制，會計與出納職責未加區隔，監理之查核形同虛設，形成內部控管疏鬆之財務風險。
- 七、經營內容彈性過大，許多兼營的營利事業成為平常業務的重心，假帳、虛帳的產生，易成為核心幹部圖謀私利的工具。
- 八、應收與應付帳款未建立合理控管，核心會員假借應收或應付款項間的週轉期間差距，產生私下借款，挪用公款情形，產生侵吞風險
- 九、會員對於工會財務普遍缺乏認知，不知健全的工會財務標準為何，缺乏主動的監督動機。
- 十、財務透明程度不足，一年一度的會員大會形同大拜拜，報告項目粗略，預決算制度如同虛設，平時也沒有適當資訊揭露，幾乎沒有會員會去查閱帳務，產生做帳動機，粉飾虛實的風險。
- 十一、主管官署人力不足，難以負荷稽核人力需求。
- 十二、勞健保費用之稽核官署與工會主管官署無統一事權，財務查核內容分散。

基於上述之各項經營管理及財務風險的產生原因，本文乃提出以下政策上的建議：

- 一、工會應該更多的朝向符合工會會員集體權益所依賴的立法或市場標準的建立來努力，例如電機或水電相關的工會可以朝家用電器、電路施設安全標準的引進或訂定來努力。汽

車修護業可以藉由工會來保證修護品質，建立工會商標價值。如此既創造利基，同時也對促進社會的進步，保障消費者權益達到一定的功效。一定可以爭取更大社會認同，同時也對工會的長遠發展有益。

- 二、財務資訊的揭露一定要本於即時、可靠、透明、易讀的方面做改革，對於實務上容易產生弊端的應收、應付帳款，會員借支、資產登錄、基金管理、轉投資事業的母子財報資訊都必須詳細登錄，依照相關的會計、簿記處理原則來處理。本文建議轉投資事業不但要加以會計分離，人事亦須分離，同時應該以合作事業轉投資的處理方式，公佈母工會與事業體的聯立財報，以供查察。
- 三、政府宜仿效美國工會財務揭露管理辦法，從速建立電子化財報登錄的相關作業系統，同時提供細部的實務參考報表，工各工會參酌採用。將法律所規定的單據保留10年，轉化成可供長期追蹤分析的財務指標，以利於長期分析工會財務管理之良窳。
- 四、各工會宜加強內部監控機制及管理制度的改善，尤其工會中人事參雜的利益分配問題更應該重視。必要情況下可考慮強制輪替與利益排除條款的設置。尤其對於會計、出納部門的獨立與專業應該視為最基本的要求。工會財務財務的改善應朝在開源、防弊、法令訂定、政府行政監督管理、工會內部管理、e化的促進及實務報表設計改善多方努力下，才能期待其進步發展，這方面由須大家共同的努力才能達成。本篇文章是以拋磚引玉的態度撰寫，將整體問題，分析層面及思維構面做介紹性的陳述，盼望有識之士能在各子題上能做更深入的研究，如此工會發展與國家經濟必能朝向繁榮的路上逐日邁進。🍀

(本文作者 中國文化大學勞動暨人力資源學系 副教授)

附表一、事業單位贊助產業工會經費支出情形

項目別	回收工會數	合計	全部由事業單位贊助	50%以上由事業單位贊助	小部分(低50%)由事業單位贊助	全部由工會自行籌措
總計	655	100.00	5.04	5.19	18.78	70.99
行業						
農、林、漁、牧業	6	100.00	-	-	16.67	83.33
礦業及土石採取業	5	100.00	-	-	40.00	60.00
製造業	465	100.00	5.81	6.45	19.57	68.17
水電燃氣業	10	100.00	10.00	10.00	30.00	50.00
營造業	6	100.00	-	-	50.00	50.00
批發及零售業	9	100.00	-	-	33.33	66.67
住宿及餐飲業	4	100.00	-	-	-	100.00
運輸、倉儲及通信業	77	100.00	1.30	2.60	20.78	75.32
金融及保險業	31	100.00	6.45	-	6.45	87.10
專業、科學及技術服務業	3	100.00	33.33	-	-	66.67
教育服務業	2	100.00	-	-	-	100.00
醫療、保健及社會福利服務業	3	100.00	-	-	-	100.00
文化、運動及休閒服務業	13	100.00	-	7.69	15.38	76.92
其他服務業	4	100.00	25.00	-	-	75.00
公共行政業	17	100.00	-	-	-	100.00
成立年期						
76 年以前	302	100.00	7.62	6.95	23.18	62.25
76 ~ 80年	178	100.00	2.81	5.06	16.85	75.28
81 ~ 85年	73	100.00	1.37	1.37	17.81	79.45
86 ~ 90年	70	100.00	2.86	1.43	11.43	84.29
91 ~ 94年	32	100.00	6.25	6.25	6.25	81.25
員工規模						
29 人以下	13	100.00	7.69	23.08	-	69.23
30 ~ 99人	132	100.00	9.09	4.55	18.18	68.18
100 ~ 299人	231	100.00	4.76	3.46	17.75	74.03
300 ~ 499人	100	100.00	6.00	5.00	24.00	65.00
500 ~ 699人	46	100.00	-	6.52	10.87	82.61
700人以上	133	100.00	2.26	6.77	21.80	69.17
會員規模						
29 人以下	16	100.00	12.50	12.50	-	75.00
30 ~ 99人	163	100.00	8.59	4.29	18.40	68.71
100 ~ 299人	230	100.00	4.78	4.35	17.83	73.04
300 ~ 499人	91	100.00	4.40	5.49	23.08	67.03
500 ~ 699人	41	100.00	-	7.32	14.63	78.05
700人以上	114	100.00	1.75	6.14	21.93	70.18
工會組織率						
未滿 20 %	17	100.00	5.88	11.76	17.65	64.71
20%~未滿40%	15	100.00	20.00	-	13.33	66.67
40%~未滿60%	30	100.00	3.33	-	23.33	73.33
60%~未滿80%	74	100.00	9.46	2.70	16.22	71.62
80%以上	519	100.00	4.05	5.78	19.08	71.10
入會方式						
依法強制新進公司人員即成為會員，並強制扣繳會費	381	100.00	2.62	7.09	20.21	70.08
工會要求一定加入	145	100.00	5.52	2.76	15.17	76.55
自由入會	129	100.00	11.63	2.33	18.60	67.44

附表二、產業工會數及會員數

員工規模	回收工會數	會員數
29人以下	13	494
30 ~ 99人	132	7,895
100 ~ 299人	231	38,122
300 ~ 499人	100	33,740
500 ~ 699人	46	23,417
700人以上	133	335,802
會員規模		
29人以下	16	393
30 ~ 99人	163	10,214
100 ~ 299人	230	41,417
300 ~ 499人	91	34,898
500 ~ 699人	41	23,379
700人以上	114	329,169
工會組織率		
未滿 20 %	17	3,541
20 % ~未滿 40 %	15	3,407
40 % ~未滿 60 %	30	7,784
60 % ~未滿 80 %	74	38,247
80 % 以上	519	386,491
入會方式		
依法強制新進公司人員即成為會員，並強制扣繳會費	381	306,098
工會要求一定加入	145	77,874
自由入會	129	55,498

附表三、我國各類工會家數統計

	總計	總工會	產業工會聯合會	職業工會聯合會	產業工會	職業工會
84年底	3,704	25	20	42	1,204	2,413
85年底	3,700	25	20	43	1,190	2,422
86年底	3,714	25	20	46	1,196	2,427
87年底	3,732	25	20	47	1,176	2,464
88年底	3,804	25	20	50	1,175	2,534
89年底	3,836	25	20	50	1,128	2,613
90年底	3,945	31	22	75	1,091	2,726
91年底	4,093	39	22	80	1,104	2,848
92年底	4,158	48	23	82	1,103	2,902
93年底	4,290	53	23	81	1,109	3,024
94年底	4,310	58	25	81	1,027	3,119
95年底	4,476	69	36	105	989	3,277
96年底	4,522	72	36	105	990	3,319

附表四、我國各類工會會員數統計

	總計	產業工會	職業工會
84年底	3,135,875	598,479	2,537,396
85年底	3,048,270	587,559	2,460,711
86年底	2,952,883	588,997	2,363,886
87年底	2,921,400	575,606	2,345,794
88年底	2,927,361	613,963	2,313,398
89年底	2,868,330	588,832	2,279,498
90年底	2,879,627	584,337	2,295,290
91年底	2,860,298	561,140	2,299,158
92年底	2,901,972	558,195	2,343,777
93年底	2,964,611	593,907	2,370,704
94年底	2,986,804	618,006	2,368,798
95年底	2,978,973	579,291	2,399,682
96年底	2,993,293	577,154	2,416,139

附表五、我國各類工會組織率統計

	產業工會工會組織率	會員人數總計組織率	產業工會-會員人數組織率	職業工會-會員人數組織率
84年底	3.89	46.58	25.35	58.05
85年底	3.88	44.6	23.58	56.66
86年底	4.27	42.2	23.03	53.25
87年底	4.13	41.09	22.06	52.12
88年底	4.08	39.98	22.53	50.33
89年底	3.88	38.46	20.88	49.16
90年底	3.72	39.4	20.89	50.88
91年底	3.8	38.44	20.28	49.19
92年底	4.1	38.3	19.42	49.83
93年底	3.5	37.69	19.61	49.02
94年底	3.27	36.95	19.64	47.98
95年底	3.17	35.94	18.11	47.15
96年 1季底	3.19	35.83	17.87	47.2
96年 2季底	3.18	35.87	17.99	47.05

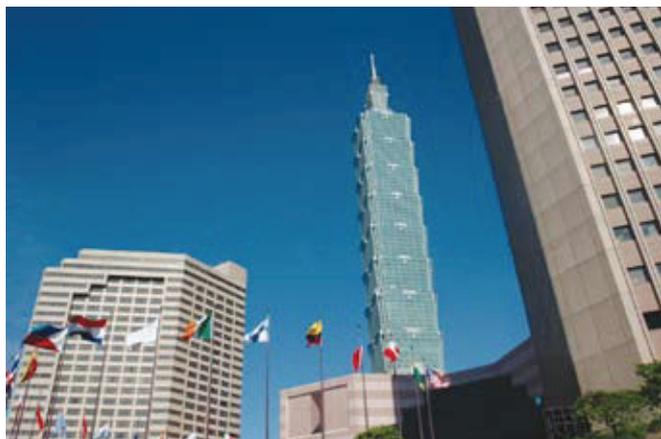
由企業社會責任 看勞工董事、獨立董事 之新定位

陳彥良

企業社會責任概說

一、定義

企業社會責任之定義何在，企業社會責任的範圍通常係引用2002年歐盟綠皮書之定義：「企業社會責任是企業於其商業活動有關環境與社會方面之影響加以調和，並且以自發形成為基礎，而著重於與利害關係人之互動。」企業社會責任的概念係為對社會的正面貢獻最大化，例如在環境保護、社會正義實踐或是對人權的尊重；以及將企業活動在企業社會責任範圍中對社會的負面影響最小化。



對於企業社會責任內涵與界定，一直以來都是學界爭論不休的一個研究話題，所以有許多學者從各種角度對企業社會責任進行分析。

首先，我們必須，公司到底是為何而存在，其經營之利益到底是為何人所作為，只為股東之利益，或是社會公益，而經營之董事除了股東外，對於他人是否有一定的義務存在，從企業社會責任所強調的利益主體來看，它超脫狹隘的股東至上主義，關注與企業生存發展有密切聯繫的各種利益相關者，包括企業的股東、債權人、雇員、消費者、供應商、政府部門、當地社區、自然環境、人類後代等。

所謂公司的經營理和內部或者是外部控制，有諸多不同之理論，但以最基本解構公司經營之本質結構，基本上可認為是透過公司各經營組織的的設計再透過制度，以內部、外部的控制，將公司營所需之各構成要素結合，使公司各成員得以共同追求公司整體之利益，而不只是只考量到個人之利害關係。

此處所要完成之“經營統合”，就是要整合公司經營所需之各構成要素，以保障經營之安定性，也經由經營權之行使，透過公司內部上下階層所存在之強制關係，控制該整個經營組織，也就是說即使是以經營學之角度來看，公司也是存在著紛爭和對立之可能性。

如何去化解或甚至是利用因經營組織本身便已存在之階層對立，最主要之方法便是以制度的方式來調和公司階層、成員或是其他有關團體之利害關係。其實公司治理經營所生之紛爭大多是因控制關係而生的權力爭奪，調整傳統上的公司治理的控制關係，以解決公司自體的鬥爭，應採取另一種治理方式，而其中一種可參考之方式便是德國於企業組織法與共同決定法之經營體制，一種雙方性經營體制。（經濟民主之代議制度），綜觀傳統之企業經營組織，經營權是專屬於企業之經營機關，操控權完全集中於股東大會所選之董事與監察人，此時仍是個“企業內資本之代議制”此處我們則可以試著由控制關係調整和變革，對經營機關結構加以改造



企業社會責任的形成一般公認有三個階段：第一階段是著重於企業的短期利益；第二階段是著重於長期的經營策略，即長期利益；現在則為第三階段，係以關注企業於公共領域所應扮演的角色，例如貧窮，以及環保議題。在前兩個階段，企業將企業社會責任視為一種自發性的慈善行為（這種慈善行為確實是企業社會責任的發展基石）。

一般而言，企業社會責任有四種來源：國際條約或協定、非政府組織的指南、個別企業的商業協定、以及國內政府所制訂之與企業社會責任有關之法規範。

當企業社會責任被理解為將企業對社會的負面影響最小化以及正面影響最大化時，企業必須注意企業社會責任的三個核心領域：

- 一、控制企業活動所造成之正面及負面潛在影響，包含與供應的上下游市場有關之因素。
- 二、對較廣泛的公共領域之社會責任投資。
- 三、提高企業在公共政策形成之正面效應。

二、將企業社會責任帶進法律體系

自發性的主動精神有助於企業社會責任價值的具體化，而且與法律規範相比下更為有彈性及快速。但是仍須將企業社會責任帶進法律體系，理由如下：

- 一、企業社會責任建立於自發性基礎，對企業而言，係關注於對企業活動之規劃所造成的社會回應，更勝過於活動對社會的影響本身。
- 二、企業社會責任的自發性行為定義係試著要將焦點集中於鼓勵企業做出最佳實施例的企業活動，而不具強制力。
- 三、自發性的基礎有其界限，並不能期待企業從事各種與企業社會責任有關之活動。
- 四、法令規範帶來企業社會責任範圍的新內容。透過訴訟案例中法律的適用去檢驗企業社會責任的界限，而且自發性基礎的企業活動本身也會帶來新的法律規範，特別是在公司治理以及有關社會及環保議題上。

五、負社會責任的企業行為，仍然不可避免的與企業活動只需達成法律規範的最小要求水準相連結，例如環保、勞工權益保障、公平競爭以及公司治理方面。

其次，從企業社會責任的層次劃分來看，卡羅爾的“企業社會責任金字塔”理論獲得了人們較多的認可，他將企業社會責任分為四個層次：第一層企業的經濟責任是基本責任，處於金字塔的底部；第二層是企業的法律責任，企業必須在社會制定的法律框架內運作；第三層是企業的倫理責任，指那些為社會所期望或禁止的、尚未形成法律條文的活動和做法，包括公平、公正、道德、規範等。第四層是企業的慈善責任。再者，從官方的法律檔來看，歐盟對企業社會責任的定義為，企業在自願的基礎上，將對社會和環境的關注融入到其商業運作以及企業與其利益相關方的相互關係中。

在對企業社會責任概念的探討中，經常引起爭議和混淆的就是企業社會責任和法律責任的關係。在前述卡羅爾的層次劃分中社會責任是涵蓋法律責任的，法律責任只是社會責任的下位概念；或有部分學者認為，企業社會責任和法律責任是等同的，如認為企業的社會責任，就其本質和基礎而言，主要是指企業對於社會所應承擔的法律責任；而在國外許多企業社會責任的研究文獻中，企業社會責任與法律責任是一個相互交錯又相互獨立的概念，並且企業社會責任概念更加強調的是企業對那些超出法律義務規定的符合社會價值和期望的責任的承擔，是一種超越法律責任的責任，從歐盟的企業社會責任定義中對企業自願行為的強調就可以看出端倪。

企業社會責任理論之爭議

而企業的社會責任之討論又有些理論存在，大體上四種理論模型：

一、股東優先理論

係指經營階層特別是董事其所負受人義務對應負責之對象只有股東，所以其應遵守之原則就是股東利益最大化原則，董事或經營階層不應也不能考量到其他人之利益，例如勞工之利益等，否則可能有損害賠償之問題。

二、團隊生產模型理論

其係對於公司之組織和參與者有一團隊之概念，企業並非僅由股東所組成之經濟體，而參與團隊者包括股東、員工、經理人、債權人、社區，而所生產出之利益也是由團隊共同生產出來，故利益亦應均享，故必須以一定妥善之方式公平的加以分配利益。以利益分配之方式應給予獨立第三人來決定，而非股東決定，也因公司經營所有之分離，此第三人即為「董事會」，而董事會是對團隊負有義務，而非對股東負有義務。此說最大之缺失在於董事會最大之操控權仍在於股東，故其他參與者議價力量並無法發揮

三、利害關係人理論

利害關係人理論其認為公司目標並非是對單一，股東利益也非唯一目標，故除極盡可能實現股東利益外，亦應考量所有之利害關係人和社會利益，在傳統公司理論裡，公司的所有人，毫無疑問地，就是

出資的股東。但在利害關係人理論為認為，則是認為：公司的實際所有權人，除股東之外，應當還包括了經理人、員工、供應商、經銷商、債權人（銀行），乃至於顧客、消費者，甚至產業中的競爭同業、社區、政府機關及社會公眾等一切具有利害關係的個人或組織（stakeholders）。沒有獲得這些利害關係人的支持，企業的營運將成為不可能。因此，企業應對全體的利害關係人負起忠實義務，也必須顧及全體利害關係人的利益，不應僅追求短期利益，而應認為企業對社會之貢獻對於其本身如聲譽及其他亦有長期之利益。

四、公司社會責任理論

公司社會責任理論則是對於無止境追求股東利益和分配財富不均的情形做全盤之檢討，對於企業盡其主會責任不再單單視同為因其符合企業之長期利益而可以支持，而是為企業本身就已有社會責任之存在。

而上述理論演進之變化，在現今企業中，掌握有經營權之董事會更應有所體認，但是一般之董事真能超脫股東最大利益之情懷嗎？亦或是必須有其他特殊董事方能增進企業社會責任對公司之影響力，特別是獨立與勞工董事。

獨立董事與勞工董事之新定位——企業社會責任之執行者

在各國法律規定中，有關公司制衡監督機關的部分，我們可以發現到，其存在模式，大致上可以區分成兩種情形：一者為將經營機關與監督機關合而為一的「一元制模式」；一者為將經營機關與監督機關相互分離，使其彼此獨立之「二元制模式」。而英美法系的公司法制所採取者，即「一元制模式」，獨立董事制度即在此種模式下應運而生。

啓始時，由於認為公司是由股東所投資成立，股東在法律上的地位，乃是公司的擁有者，所以有權參與公司的經營與控制，當然可以介入公司日常業務之執行，此即「股東會中心主義」。然而，隨著公司規模日漸擴大，競爭日益激烈，公司之經營決策必須靈活、快速，以便對詭譎多變的市場作出適當的因應，此時股權益趨分散之結果，造成擁有公司之一般大眾股東往往沒有親自參與公司事務，而對公司機制普遍呈現漠不關心的心態，所以有關公司業務執行權限之歸屬，逐漸移到董事會手上，此即「董事會中心主義」。

然而從最近的發展中卻發現，大型公司事務之經營權，已經逐漸轉移至高階經理人（CEO，公司執行長）的身上，而由其領導經營團隊，研擬並執行決策。至於董事會，則從過去親自經營的角色，轉變為僅透過對決策之指示、建言與監督執行成效，或是限制在重要交易時需經批准等等方式，來參與指揮公司之業務經營。然而，高階經理人往往亦是董事會的成員董事之一，通常即為董事長，於是乎，董事會中之成員董事就自然形成了兩派：一派是參與經營的内部董事；另一派則是不參與經營的外部董事。

因為外部董事不參與公司日常業務之執行，而逐漸轉變成為監督者的角色。獨立董事制度，就是在這種情形下，於一元制的模式中發展出來的內部制衡機制，由其獨立監督公司管理階層，制約内部董事利用其控制地位作出不利於公司或其他股東之行為，減輕内部董事控制帶來的問題。我國之公司監督體

制，乃是採取經營、監督分立之二元制國家。因此，對於是否將一元制體系下發展出來的獨立董事制度引進，亦引發不小的爭論。

反對者認為，同時存在獨立董事與監察人兩個監督機制，有疊床架屋之感，況且，若監察人無法發揮監督之功能，如何企求新制的獨立董事超脫監察人之宿命，甚至亦可能妨礙董事監督之效益。因此，不如思索如何強化現有之監察人制度。



然而持肯定論者則認為，監察人乃自外於董事會之機關組織，對於董事會之會議雖「得」列席，但參與其實非常有限，而監督上亦常流於形式，往往只能針對董事會所提供的資料判斷，或是作事後監督。相對的，若採獨立董事及由獨立董事組成之審計委員會取代監察人時，這些成員也都是董事會中之成員，監控之機制還包括了直接參與公司之經營決策，相較之下，更可以做有效的監督。此外，從現行公司法第二〇六條準用第一七八條規定，董事就有利害關係致有害公司利害之虞時，不得加入表決，並不得代理他董事行使表決權。此條在關係人交易，包括關係企業或控制股東組成之投資公司法人董事所任命之代表，或決定涉及其利益時均需迴避（不能獨立判斷作之決定均有損及公司利益之虞）。此時如無相當數目之獨立董事，則董事會將無法運作。

我國起初在引進獨立董事法制時，是以不具法律位階效力之軟法-臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則作要求，使證交所及櫃買中心透過契約訂立之方式要求欲上市櫃公司需設置獨立董事來推行公司治理，而被論者主張法理上似有不妥。於是，主管機關遂決定以立法的方式為之，而在民國九十五年五月三十日修正通過之證券交易法第十四條之二以下，將獨立董事制度作明文規定，賦予該制度以法律之位階。至於獨立董事所應具備之各種積極、消極資格等，除在證交法中作部份規定外，主管機關主要係依證交法之授權，在「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則補充規定」以及「公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法」等軟法中載明。分析該些規定後吾人可以發現，獨立董事制度所強調的兩個重點，即獨立董事之「能力」及「獨立性」，亦落實在我國之法文中。此外，為了強化獨立董事之責任，對於證交法十四條之三應提董事會之事項，亦規定獨立董事應親自出席，不得委由一般董事代理，使得獨立董事可以取得最直接之資訊，此為健全獨立董事制度有資訊原則之下位概念。

相較於我國勞工董事規定於國營事業管理法第三十五條，而由法律條文觀之，某程度而言其實就是特殊法定公股代表，而類似公股對國營事業董事會之特定派遣權。且限定於國營事業，故僅能說是一個實驗性的且有侷限性之勞工參與機制。也與我國目前證券交易法所規定之獨立董事在本質上、功能上皆有不同，係我國特殊之勞工參與制度，且仍依附在公股權能下之產物。而非勞工依產業民主概念下之真正的非財產之參與，故無論在功能以及定位上都仍需更多理論架構及實務操作之協助，方得以使此一階段性制度順暢運行。

國營事業管理法第三十五條之規定：

我國勞工董事相關規定之法律基礎在於國營事業管理法第三十五條之規定，即：第三十五條（董事監察人或理監事兼任之禁止）

國營事業董事、監察人或理、監事，不得兼任其他國營事業董事、監察人或理、監事。但為推動合併或成立控股公司而兼任者，僅得兼任一職，且擔任董事或理事者不得兼任監察人或監事，反之亦然；並得被選任為董事長、副董事長或相當之職位。

前項董事或理事，其代表政府股份者，應至少有五分之一席次，由國營事業主管機關聘請工會推派之代表擔任。

前項工會推派之代表，有不適任情形者，該國營事業工會得另行推派之。

政府機關對於國營事業管理法第三十五條之誤解

政府機關無法想像其對於公股的董事無任何的指揮或干預權限，因此，於法條之解釋上，必須堅持「代表政府股份」之意義，亦即，勞工董事當然為政府公股的代表，人選可以讓給工會去作決定，然而其他權限之行使，甚至積極及消極資格的問題，都與其他的公股董事沒有兩樣。

「代表政府股份」只是表示勞工董事制度立法決定先限於政府股份，別無其他意義，這表示勞工董事席次的權利來源，並非股權的讓渡。

經濟部2002年8月24日經（八九）國營字第八九0二二六八三號函中表示，「工會推派之公股董事若係由工會會員中遴選，其身份將造成公司法、工會法與勞動基準法之競合，故各事業應於公司章程中訂明：工會推派之董事如為工會會員，任職後必須退出工會…」；此一指示似乎違反國營事業管理法第三十五條之文義解釋，但深刻的表現出主管機關的關懷與擔憂。

勞工董事來自於勞工的團結組織（工會），是群體與群體（董事會與工會）的關係，並非成為勞工董事的個人關係變化。此外，勞工董事沒有法律上的身份競合問題，只有行為適用何一法律的問題。

財政部於2002年6月檢送各工會所謂的「聘任所屬國營金融機構產業工會推舉代表擔任公股董（理）事注意事項」，嚴格要求勞工董事的具體資格，其程度不輸「銀行負責人應具備資格條件準則」中對於銀行總經理的要求，甚至比之主管機關對其他公民營金融行庫的董監事資格，更為嚴厲許多。

癥結在於，國營事業之主管機關，在未對於勞工董事、甚至產業民主的制度本質有正確理解之前，即從國營事業管理法第三十五條的法律文字著手，一概作有利於己之解釋，認僅需將最終之推派權保留予工會，其他均無須理會，甚至可以往「除此之外，將勞工董事與工會脫鉤」的方向努力。另者勞工董事本身對其定位是否亦過於狹隘，而使得社會上未必能認同勞工董事之存在。

而由上述獨立董事以及勞工董事所產生之方式而言，以現今大型公司係經營與所有分離之情形下，董事會所占之地位已是經營之主導者，相較於一般董事，獨立董事以及勞工董事因係具有其獨立性和外部性，對於利害關係人更有能有較專業之關注，獨立董事也不單單是應關注於公司本身內控之功能，而應對於其他參與者有更多之關注，勞工董事也必須除了勞工權益外多關注到社會功能和創造社區共同福利，方能使勞工董事制度藉由公司企業社會責任之興起，認清本身之新定位，而得以使勞工董事制度推展到一般企業，和取得社會大眾之認同，使其更受尊重和需要。🌱

（本文作者 國立東華大學財經法律研究所 副教授兼所長）

淺談美國 遺屬給付與 我國勞工保險遺屬津貼相關問題

陳怡君

前言

社會安全制度是任何有效的市場經濟創立的必要制度架構，而創造社會團結也是長期經濟發展所必須的¹。勞工保險係為社會安全制度之一種，乃運用保險技術，經由制度之運作，結合受僱者、雇主及政府之力量，以保障勞動者及其眷屬之經濟安全。從社會福利先進諸國之社會安全度發展史來看，可發現：在保障之對象上，社會保限制度起初以保障低收入之受僱勞工為主要目的，逐漸擴張至所有具僱傭關係之工作人口，並逐漸將全體受僱人之眷屬納為保障之對象，最後擴張解釋受僱人及工作人口的定義，盡可能將所有國民與居民納入社會保險制度中；在保障範圍以及給付水準方面，亦呈現相同之發展趨勢，及社會保險之給付項目、範圍與水準呈遞增現象，以期保障對象皆能免於生、老、病、死、殘廢、失業等社會風險所導致的經濟安全威脅，以維持人生任何時期之生存基本需求。

目前我國在勞工保險條例中，所列之保險給付，計有：生育、傷病、醫療、殘廢、老年、死亡等給付。其中有關死亡給付，則包括被保險人死亡時所給予之喪葬津貼，以及若被保險人遺有配偶、子女及父母、祖父母或專受其扶養之孫子女及兄弟、姊妹者，則可以請領遺屬津貼。本文將以遺屬津貼之相關問題加以關注，並概述外國有關遺屬給付之制度，希冀做為我國制度運作上之借鏡。

〔注釋〕

1. Michael Cichon and Krzysztof Hagemeyer, Changing the Development Policy Paradigm: Investing in a Social Security Floor for All, *International Social Security Review*, Vol.60, 2-3/2007, 頁170。



淺談遺屬給付的源由－親屬法與社會法的交錯

一、社會福利法制國家的基本假設

在市場經濟系統中，可界定出四個不同的運作及問題領域，即勞動與所得、需求滿足、家計生活和財產。個人藉由勞動換取薪資所得養活自己與維持家計。而在家計單位的基本假設是：受僱者（以男性為主）以勞務換取薪資，作為最主要的經濟來源，滿足個人與其家屬的物質需求；另一方面家務操持、教育養育子女，則有賴女性成員從事家事活動來滿足。

當勞動力受生老病死殘廢或失業等社會風險，導致薪資全部或一部、暫時或永久的無法使用，進而使薪資所得產生減少或中斷，或因為該等社會風險因素導致需求增加，使得原有所得無法滿足其需求時。因工業化社會結構急遽改變，

家庭已不是生產單位的，多數的就業者成為從屬勞動者，便容易因上述的社會風險而中斷所得；而又因為家庭不再是生產單位，大量的核心家庭出現，也使得傳統家庭團結的期待可能性降低，均可能導致家庭功能失靈²。



如何解決此等問題，多數工業國家不以直接改變各原生的生活領域內的法律秩序，這種「內化」的方式；而是以原生經濟生活領域外另外找尋、建立措施，此即「外化」的方式。國家基於公平正義的考量以集體的力量設立的補償或預防措施，來填補家庭需求未受滿足的部分，例如本文將討論的勞工保險，即是一種以外化的手段在工業國家由來已久的社會保險態樣。

二、親屬法與社會法的交集

我國親屬法所規範的身份關係與財產關係，一方面移植自西方基督教教義及工業革命、資本主義發達以來所形塑的核心家庭圖像，強調人性尊嚴之保障、個人本位與性別平等，另一方面家庭人倫秩序仍深受傳統家父長制傳統的影響，因此我國親屬法呈現了兩種不同價值觀交織的家庭圖像³。

〔注釋〕

2. 郭明政，社會安全制度與社會法，18-19

3. 我國親屬法係繼受西方家庭圖像，以核心家庭為主軸加以規範；另外一部份也受到傳統中華文化的影響，例如一〇八四條第一項「子女應孝敬父母」此一孝道與長幼尊卑的倫理概念，也影響了撫養義務的順序。參見，孫迺翊，親屬法與社會法的交錯領域——一個教學的嘗試，台灣本土法學，89期，2006年12月，頁90-91。

4. 參見，黃宗樂，扶養之順序，台灣本土法學，第36期，2002年7月，182-183。

5. 民法一一一八條：因負擔扶養義務而無法維持自己之生活者，免除其義務。但受扶養權利人為直系血親尊親屬或配偶者，減輕其義務；一一一九條：扶養之程度，以受扶養者之需要與扶養義務人之經濟能力與身份定之。這些條文均可部分反應家庭之經濟依賴功能。

核心家庭的親屬法，是以婚姻的締結相關規定開始，並接續規範父母與未成年子女之親子關係、未成年人的監護規定，而家與家庭會議的相關規定置於最後；而親屬法上的權利義務，包括撫養義務、財產關係、保護教養關係等，則以親屬身份關係之得喪變更作為前提。

所謂的扶養義務，乃指一定親屬間有經濟能力者，對於不能維持生活者，予以必要的經濟上供給之親屬法上義務。履行扶養義務之範圍和程度，我國民法並無特別規定，但大多數學者認為應參照瑞士民法之規定，區分父母對於未成年子女所負之生活保持義務，夫妻間之扶養義務，亦同；其他親屬間之扶養義務則為生活扶助義務。關於前者，扶養為其身份關係之本質、不可或缺之要素，維持對方生活即係保持自己生活，其程度與自己之生活程度相等，縱使犧牲與自己地位相稱之生活，亦須全面的予以維持；反之，生活扶助義務者，扶養為偶然的、例外的現象，惟於不犧牲與自己地位相稱的生活之程度，維持對方之最低生活。再者，生活保持義務與生活扶助義務，若發生兩種義務相競合時，以生活保持義務為先⁴。

三、家庭功能失靈的外化解決

為滿足扶養者的生活需求，扶養義務之履行須以經濟能力最為後盾⁵，對於生活保持義務之履行而言，如對直系血親尊親屬、配偶與未成年子女之扶養，扶養義務人經濟能力縱有不足，仍無法免除其義務，然而此項規定顯然無法解決扶養義務無法履行，受扶養義務者的需求無法被滿足的困境，而須求助外界的支援；對於生活扶助義務之履行，扶養義務人如無經濟能力無法維持生活，固可免除扶養義務，此時無謀生能力之受扶養權利人的需求，也同樣需要藉助家庭以外之協助才能獲得滿足。

在家庭功能已無法過份期待保障個人的安全，在現代國家發展更臻成熟之際，人們才有意識的透過國家公權力，設立制度以團結的力量來支持核心家庭的不足。如一六〇一年英國的濟貧法、德國一八八一年起實施的各項社會強制保險，後者是以預防性措施維持家庭完整性，保護個人與家庭因應社會風險的預護措施。自此，屬於私法領域親屬法與屬於公法領域的社會保險法有了第一次的連結，西方各國也依循此一脈絡，紛紛採取公法的外化解決方式，建立社會給付體系。由此可說，社會保險制度的建立意味著法律體制由民法遞嬗到後民法與社會法的時期⁶。

四、小結

社會法發展之初，以確保資本主義體制下受僱者的所得穩定性為主，避免勞工及其家庭因疾病、失業、失能或退休等風險之發生，致使薪資流失而陷入經濟困境。而本文所要探討的遺屬給付，乃為以互助、風險分攤的方式減輕受僱者履行扶養義務的經濟負擔，以維持其生存配偶及其未成年子女的生活⁷。

美國遺屬保險制度之概況

美國於一九三五年首度制訂社會安全法(Social Security Act)，即開辦老年退休金給付，一九三九年首次修正該法案，增辦遺屬與受撫養人給付，一九五六年又增辦殘廢給付，至一九五八年續辦殘廢工人扶養人給付，自此，老年殘廢遺屬保險制度⁸(The Old Age Survivor and Disability Insurance)成為美國最大所得維持方案。美國老年殘廢遺屬保險制度係屬於社會保險體制，以有酬受僱者及部分自僱者



為對象，給付採取年金方式，及對退休勞工、殘廢勞工及受其扶養人以及被保險人撫養人及遺屬等按月提供現金給付，以維持勞工遭遇老年、殘廢與死亡等事故發生時正常經濟生活，以免陷入貧窮。此種保險給付的主要財源是來自於雇主、受僱者與自僱者所繳納之保險費。除此，聯邦政府亦支付部分免費給付對象的給付成本，給付所得之課稅以及保險費結餘之投資利潤⁹。目前是超過80%美國老年人最主要的收入，實際上也是40%最貧困老人唯一的收入，社會安全提供人們受保障且是隨通貨膨脹的退休給付，因此此一制度普遍被認為是美國歷史上，最成功的政策之一¹⁰。

一、遺屬給付之定義、資格與額度¹¹

當工作者及以支付保費(social security taxes)者死亡，家庭的特定成員可請領遺屬給付。依據該受雇者死亡時的年齡，至少需要十年的工作年資才能適格請領遺屬給付。以下為遺屬年金的適格者：

1. 寡婦或鰥夫—有研究指出鰥寡者家庭經濟來源的減少並不一定是其配偶死亡所必然造成的結

[注釋]

6. 參見，郭明政，社會法的概念、範疇與體系—以德國法制為例之比較觀察，政大法學評論，58期，1997年12月，頁369。

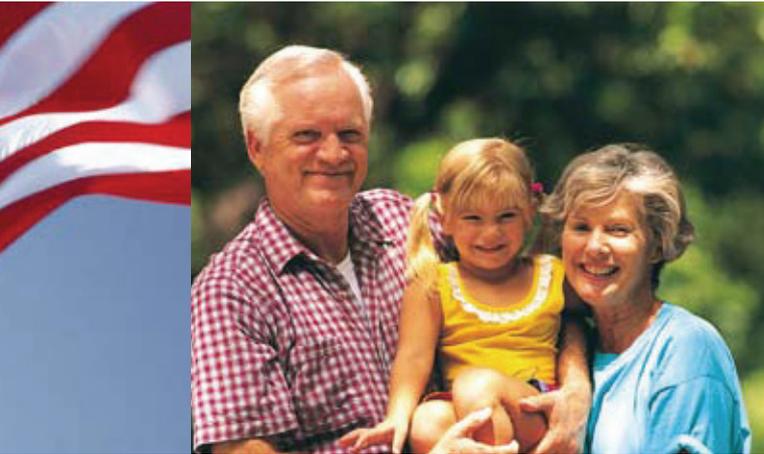
7. 同註2，頁93-94。

8. 老年、遺屬、殘廢保險計畫(OASDI)多數人亦稱為社會安全(Social Security)

9. 參見，鄭清風，美國老年殘廢遺屬保險制度之概況，勞工之友，516期，82年12月，頁14。

10. Maya Rockeymoore, The Social Security Privatization Crisis: Assessing the Impact on African American Families, 2005, 頁3。
<http://www.house.gov/mcdermott/pdf/SSPrivatizationonAfrican%20American.pdf>

11. 資料引自美國社會安全署 Social Security Administration (SSA) <http://www.ssa.gov/ww&os2.htm>



果，造成鰥寡者收入減少的最大原因是維持家計之工作者的死亡（過去可能以男性為維持家計之工作者為多，現在婦女工作者數量亦增加中，只是通常不是家庭生計唯一的收入，而男性為家庭唯一收入的比例較高）。這樣始得鰥寡者經歷非自願退休以及鰥寡的雙重危機¹²。

於完全退休（full retirement age¹³）者，可請領百分之一百的遺屬年金，或早在六十歲時就開始請領減額年金（reductions benefits），遺屬配偶的社會安全給付與減額年金是會隨著請領年齡呈現比例的改變。蓋身為遺屬可領取社會安全遺屬給付最早可從六十歲開始，但也可等到完全退休年齡在請領。如果提早請領，則直到達到完全退休年齡前，其給付將會依比例的每個月酌減，約可領取其工人基礎年金之71.5%到99%¹⁴。提早請領亦有其優缺點，優點是可以領取到較長時間的給付；缺點則是給付數額將永遠的縮減，這是可以依照個人不同狀況去決定¹⁵。

殘廢無工作能力之寡婦或鰥夫，則最早在五十歲到五十九歲之間均可請領，其年金給付額為基礎年金之71.5%。若寡婦或鰥夫照顧十六歲以下子女或殘廢者，則不論年齡均可請領遺屬給付，該年金給付為工人基礎年金之75%。

2. 孤兒—十八歲以下未婚的子女或十八至十九歲但須全天至高中上課的小孩。在某些情況下，繼子女、孫子女或是養子女都可以請領給付，可以領取之年金額度為基礎年金的75%。若二十二歲以前殘廢者，則無年齡之限制。
3. 父母—受其撫養之父母需年滿六十二歲，或是更年長，方可請領。

二、影響遺屬年金請領之因素

1. 工作：

遺屬請領給付時，可以同時工作，但是取決於請領者的年齡，如果收入超過特定數額，領取之給付則會減少。至於會對年金給付有多少的影響，討論如下：如果假設領取年金者是在1942年1月2日到1943年1月1日前出生者，完全退休年齡是65歲又10個月，如果工作到完全退休年齡或是更長者才退休，不管之後工作賺取多少，都可以請領到全額的給付。但是，若在完全退休年齡前提早請領給付者，則對領取到的薪資與社會安全給付上將會設限。如果在2007年時未滿完全退休年齡者，則收入高於12,960美元者，每超過2美元就減少1元的年金給付；如果在2007年就達完全退休年齡者，則收入超過34,440美元者，每超過3美元，就減少1美元的年金給付直到滿足完全退休年齡的該月份¹⁶。

〔注釋〕

12. Karen Holden and Jennie Brand, Income Change and Distribution upon Widowhood: Comparison of Britain, the United State and Germany, in: Pension: Challenges and Reforms, edited by Einar Overbye/Peter A.Kemp, 1988, 頁212。
13. 出生年份的不同，會有不同的完全退休年齡。在一九三九年或更早出生者，其完全退休年齡為六十五歲，此後越晚出生者，每一年延後退休兩個月，在一九六二年及之後的年代出生者，該等的退休年齡已延後到六十七歲。以因應人口老化對勞動市場與社會安全制度的衝擊。
14. 參見SSA對給付額度的規定<http://www.ssa.gov/survivorplan/ifyou5.htm>
15. 見<http://www.ssa.gov/survivorchartred.htm>
16. How Work Affects Your Benefits, (2007) 頁3。 <http://www.socialsecurity.gov>

以下表格可簡略說明，在完全退休年齡前工作者收入對請領年金給付的計算¹⁷：

完全退休年齡前工作者收入對請領年金給付的計算		
低於完全退休年齡之工作者		
每月社會安全津貼	工作收入	一年可以領取的津貼總額
\$ 700	\$ 12,960或更低	\$ 8,400
\$ 700	\$ 15,000	\$ 7,380
\$ 700	\$ 20,000	\$ 4,880
\$ 900	\$ 12,960或更低	\$ 10,800
\$ 900	\$ 15,000	\$ 9,780
\$ 900	\$ 20,000	\$ 7,280
\$ 1,100	\$ 12,960或更低	\$ 13,200
\$ 1,100	\$ 15,000	\$ 12,180
\$ 1,100	\$ 20,000	\$ 9,680

至於社會保險的收入限制，計算的方式，對受僱者與自僱者有不同的區別。若僅為單純的受僱者，只單純計算薪資；若為自僱者，僅列淨收入在內。關於社會保險的收入限制，將政府津貼、投資盈餘、利息收入、年金、津貼與資本額獲利等等，諸如此類與工作未有直接因果關係的收入排除在外。另外，在計算的時點上，也是有所區別：受僱者計算收入時，是以應得之收入之時，而非是以實際給付之時，如果本年度應得之薪資卻在下一個年度才給付，是不計入實際領取的該年度的收入中；若為自僱者，收入是在實際收受到的當時算入，而非應可收入當時，除非該收入是在其符合社會安全給付資格後實際領取或是在符合給付資格前應計算為收入者¹⁸。

當收入有改變時，工作者對社會安全署（SSA）則產生報告的義務，乃因根據每一年的收入該署會調整社會安全給付津貼的數額。如果其他家庭成員是領取以工作者薪資收入為計算基準的年金給付¹⁹，若工作者開始請領退休給付後，就會影響到家庭成員的給付；但如果工作者的配偶或孩子以家庭成員的身份領取給付，則該成員的收入僅會影響到自己的給付²⁰。

2. 離婚：

如果其離婚配偶死亡，維持婚姻生活十年以上或更長久之該離婚配偶，可以請領遺屬給付²¹。支付給生存的離婚配偶的給付，並不會影響到其他遺屬請領給付的比率。這種以前任配偶全部工作年資為基準的給付，為離婚配偶提供了保障，因為工作者若需要照顧子女就會削減賺取薪資的能力，使其蒙受某種程度上的經濟風險，這對未來的工作與退休都會受影響²²。因此對結婚十年以上的配偶，肯定其家事勞務的有價性以及家事勞務對工作者薪資收入的貢獻，在社會安全中，給與可以工作者之薪資為計算基準的給付。

〔注釋〕

17. 同前註，頁5。

18. 同註15，頁6。

19. 例如遺屬給付中不與工作者同居之配偶、若無生存配偶時，請領遺屬給付的未成年子女，都是以其死亡的工作者生前工作之薪資為計算津貼給付之基準。

20. 同註15，頁8。

21. 但請領者仍需要符合年滿六十歲或殘廢者年滿五十歲的資格要件。

22. Melissa M. Favreault/C. Eugene Steuerle, Social Security Spouse and Survivor Benefits for the Modern Family, The Retirement Project Discussion Paper, 2007, 頁5。 http://www.urban.org/UploadedPDF/311436_Social_Security.pdf

3. 再婚：

一般來說如果在六十歲之前再婚是無法請領遺屬給付的，除非後婚的婚姻關係消滅（不論以什麼原因：死亡、離婚或撤銷）。如果在六十歲之後再婚（殘廢者在五十歲之後），仍然可以從前婚配偶記錄中請領年金給付。而當請領者年滿六十二歲時，新婚配偶的退休年金給付更高，更可以得到退休年金給付。再婚並不會對子女能應到的給付產生影響。

4. 退休：

當遺屬請領遺屬年金時，若其剛好達到退休年齡，當年齡達到六十二歲時，可以選擇將遺屬給付轉換為自己的退休給付。（假設該請領者為符合資格且退休給付率高於遺屬給付比率）

5. 領取其他年金：

如果由非屬於社會安全政策涵蓋的工作所領取到的年金（例如中央、聯邦或地方政府公部門這些不需要繳交社會安全稅的工作），則任何原先可依其配偶工作年資所領取的遺屬給付，將可能被縮減，這種型態的給付減額稱作政府年金抵銷GPO（Government Pension Offset）²³。這種年金給付的抵銷會縮減社會安全遺屬或扶養給付的三分之二，換言之，這也將造成社會安全給付津貼的總體減少。

為何會有這種年金的縮減制度，乃因在1930年代OASDI制度的遺屬給付是為了補助在家中養育小孩以及經濟上全仰賴工作的配偶者，但是當結婚配偶雙方都投入職場的情況越形普通，雙方都有自己的社會安全退休津貼，法律則規定以配

偶、寡婦或鰥夫身份請領的給付，必須斟酌其退休津貼來扣減²⁴。在1977年，國會重新檢視社會安全法案，包括禁止個人同時領取本身的社會安全給付與遺屬（或扶養）的津貼的雙重資格原則（dual entitlement rule），國會也認為同時請領政府年金與遺屬（或扶養）津貼者，也違反了此一原則，最終國會認為政府所發放的年金等同於社會安全制度的退休給付。其實國會可以簡單的將政府所發放的年金視為類似於私部門之職業或是中央、地方政府中適用於社會保險計畫之工作的年金，如此一來就不會有雙重資格原則的發生，但國會卻未採取此一見解²⁵。

例外不適用GPO的情形有以下幾種：1、領取在國家或地方政府所發放的非以自己收入為計算基準的職業年金；2、在1997年12月1日前可領取年金給付者；3、在1982年12月1日前領取非屬社會保險年金者以及在1977年1月滿足遺屬與扶養津貼給付要件者；4、領取由非社會安全所包括的軍人服務年金此一政府年金。

有見解認為GPO是不公平的政策，當GPO立法通過時，國家忽略了遺屬、扶養津貼最初的目的是為了當工作者退休、殘障或是死亡時，在經濟上依賴其之丈夫或妻子，而當GPO減少了該遺屬、受扶養者之給付，就是對經濟上依賴的家屬造成傷害。最容易受到影響的即是大部份時間在持家，卻只在外工作過一小段期間的婦女，這樣的結果可知GPO破壞了社會安全遺屬、扶養津貼原先的美意²⁶。

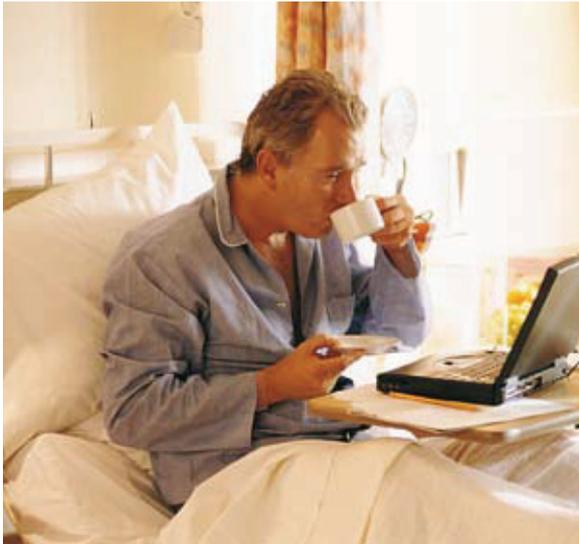
[注釋]

23. 見SSA <http://ssa.gov/retire2/gpo.htm>

24. 換言之，如果一位女性過去曾工作並在退休時可以請領每個月800元美金的退休給付，但是同時她也身為配偶以其丈夫工作年資而可請領每個月500美元的配偶給付，在此政府將不發給配偶津貼。但在GPO規定實施前，如果同樣的女性，但是她是政府公部門之工作者，無需繳納社會安全稅卻可以得到每個月800元的年金，且不需扣減給付，同時在政府年金外還需附加給付其全部的配偶津貼。參見，SSA <http://www.ssa.gov/pubs/10007.html>

25. 見social security offset: frequently asked questions. (NEA) <http://www.nea.org/lac/socsec/gpofaq.html>

26. 同前註。



三、美國OASDI遺屬給付的檢討

美國的社會安全制度將給付的特定部分授與給退休、殘障與死亡工作者的配偶或遺屬。工作者的配偶在工作者仍存活時，有資格可以領取相當於工作者基礎年金（Primary Insurance Amount, PIA）的一半；以及當工作者死亡時，可以領取其基礎年金的全部，但是工作者卻不需要為這些額外的保障另繳薪資稅（保費）。理論上，社會安全對配偶的津貼是滿足家庭的補充，而不是只針對個人。社會保險使工作者可以對成殘或活得比預期長久（比經濟的收入維持的時間長久）這些風險，此制度將其風險分散。

一個哲學上的問題是，是否社會保險計畫的保費繳納者比須為對配偶與遺屬的附加保障繳納額外的保費。早期，因為高齡貧窮的問題嚴重，特別是寡婦，而且女性工作者在外工作的比率又

相對的低，此一現象使配偶的津貼相對的較無爭議。現今，老年貧窮的問題卻沒有兒童貧窮的問題嚴重。分析家認為社會安全制度對遺屬、配偶給付壓制老年貧窮的能力提出論點，當在美國家庭改變下，又以同樣的態度還處理不同的族群的問題²⁷。

有論者認為，給付是以工作者婚姻期間以及其收入作為依據，而不是以遺屬的需求。有較高薪資收入的配偶他方會領取到的給付比以較低收入工作者薪資為基礎的津貼為多。這種結果，因為工作者未遺屬給付另外繳交薪資稅，則社會保險可以暗中將風險由較危險的族群（單一中低收入戶）轉嫁到風險較低的族群（高收入工作者的遺屬或配偶）身上。這麼一來，並未考量到遺屬或配偶是否養育子女，因為遺屬給付的適格是依據法定婚姻的地位，而不是依據養育配偶子女的事實狀況²⁸。在承認習慣法婚姻的州，這種婚姻形態是可以符合社會安全配偶獲遺屬給付的資格；即使承認同性婚姻的州別，這種婚姻仍是不被社會安全制度所認可，因為婚姻保護法案²⁹（Defense of Marriage Act）的規定。

且OASDI制度的補充性給付，也對婚姻與結婚、離婚的時機帶來了奇怪的影響。學者認為有許多異例³⁰，例如：維持十年以上婚姻關係難以達成的給付門檻、對配偶死亡的低收入配偶嚴格的再婚障礙，壓制了再婚的機會、多次的婚姻關係而得到為數不小的津貼、離婚配偶當其前婚配偶死亡時可以領取到比配偶生存時所發給的津貼

〔注釋〕

27. 當更多人選擇不婚、飄高的離婚率及更多已婚婦女投入職場的現象，會使得原先植根於典型傳統家庭——一個家計負擔者、一個家務操持者——的OASDI給付產生結構上的配合錯誤。

28. 同註22，頁5-6。

29. 1996年聯邦的婚姻保護法案通過，這個法案把婚姻定義成為：一男一女間的公民結合。反對聯邦認可同性婚姻，同時也允許美國各州份可以不承認在其他州份獲國家進行的同性婚姻（雖然當前沒有一個美國州份提供同性婚姻）。接著，很多州份都通過立法或修改憲法來確定它們不認可同性結合，也不會從法律上認可在其他州的同性結合。這些法律後來被稱為「小婚姻保護法」。

30. Steuerle, C. Eugene, Statement before the Committee on Aging, United States Senate, The Treatment of the Family and Divorce in the Social Security Program, 1999.

多³¹、以配偶年齡不同為基礎變化的重新分配，配偶年紀較長者潛在的給付比配偶較年輕者的遺屬給付為多。

另外在美國還有一個必需要注意的問題，就是種族階級在社會安全制度中，會影響到遺屬給付的適用狀況，根據研究指出黑人（非裔美國人）佔美國人口的12%，其中8%為領取退休給付、13%領取遺屬給付以及18%的黑人領取殘廢給付³²。美國社會安全署的調查數據，證明黑人家庭相較於白人家庭對於OASDI提供給付的關係為不同，是更加依賴社會安全的遺屬與殘廢給付³³。

遺屬津貼給付除了上述對於現在家庭男女婚姻與家務型態的轉變、離婚率增加的現實情形下，可能會有給付上發生不平均的問題；也有弱勢種族的問題，但其仍然是在美國多數人遭遇社會風險時，庇佑其免於貧窮最為人讚許的制度。

我國遺屬津貼相關問題

一、制度介紹

我國遺屬給付，是由勞工保險條例在死亡給付章節中立法規定，死亡給付是因被保險人本人死亡或其家屬死亡，所發給之保險給付，用以彌補因死亡而增加之額外支出，及死亡所致之未來收入損失，以保障遺屬未來之經濟安全，分為喪葬津貼及遺屬津貼。而喪葬津貼與遺屬津貼係死亡給付內不同項目。喪葬津貼在補助被保險人死亡時之埋葬等費用，而遺屬津貼旨在保障被保險人遺屬最低生活之安全，兩種性質不同，得分

別請領³⁴。本文所要探討的是保障被保險人遺屬最低生活安全的遺屬給付。

查其給付標準，需受到保險年資與投保金額（即被保險人月平均投保薪資）的限制，一次發給遺屬津貼³⁵。另外因職業傷害或罹患職業病死亡之時之遺屬津貼，係被保險人因職業傷害或罹患職業病而致死亡者，不論其保險年資，除按其月平均投保薪資，一次發給喪葬給付五個月外，對於遺屬給與遺屬津貼四十個月³⁶。

至於請領津貼之對象資格，依勞工保險條例第六十五條規定請領之順序：一為配偶及子女、二為父母、三為祖父母、四為、孫子女、五為兄弟姊妹。有關勞工保險被保險人於申請殘廢給付後死亡，依照勞工保險條例第二十一條規定由其當序受領遺屬津貼人承領殘廢給付，其中「當序」乃指同條例第六十五條之請領順序；「受領遺屬津貼人」則指同條例第六十三條及第六十四條之請領資格要件，且因其給付仍屬遺屬津貼性質，故僅遺有孫子女及兄弟、姊妹請領，仍須符合專受被保險人扶養之要件³⁷。

二、相關問題

1. 遺屬之認定：

社會法所規定的各種給付是為家庭經濟能力與需求滿足預作準備或補其不足，因此家庭與扶養親屬關係，通常是判斷經濟能力或需求程度的基本單位，身分關係、扶養義務之存否與範圍，都需藉助民法親屬編作為依據。勞工保險條例

〔注釋〕

31. 前者是前婚配偶基礎年金的100%，後者是其基礎年金的50%。

32. 同註10，頁4。

33. 美國人領取OASDI給付的比例中，依照種族與給付的種類來區分：黑人家庭領取退休給付佔54%、遺屬給付佔19%、殘廢給付佔27%；白人家庭領取退休給付佔73%、遺屬給付佔14%、殘廢給付佔13%。同前註。

34. 參閱（80）台勞保二字第31048號函示。

35. 勞工保險條例第六十三條。

36. 同法六十四條。

37. 參照（87）台勞保二字第053005號函示。

的遺屬津貼，性質上為所得替代，用以避免遺屬因被保險人亡故而陷入生活無依之境，勞工保險條例第六十三條對遺屬之認定包括配偶、子女及父母、祖父母或專受其扶養之孫子女及兄弟姊妹，以法釋義的角度而言，該條文所稱之配偶、子女、父母等親屬概念，應依親屬法之規定加以認定，如此才能透過社會給付解決個人或家庭經濟能力不足的問題。所以在此，親屬法對於勞工保險的法律關係據有前提決定的性質³⁸。

勞工保險條例第六十五條所規定請領津貼之順序，與民法第一一六條受扶養權利者之扶養順序大致相同，其中配偶與子女、父母、祖父母係基於倫常關係，一律得依勞工保險條例第六十四條規定之順位受領，其於孫子女與兄弟姊妹則基於照護扶養原則，須有「專受」被保險人扶養之事實，始能受領給付。遺屬津貼原為補貼被保險人生前所扶養之該遺屬生活所需，免其流離失所，因此無論是配偶與子女（養子女）、父母、祖父母或是孫子女或兄弟姊妹，均應同以「受被保險人生前扶養」與「無謀生能力」之事實為請領遺屬津貼之要件³⁹。由此一來似乎將「生活扶助義務」中受扶養權利人「不能維持生活而無謀生能力」要件，套用於屬於「生活保持義務」範圍的配偶、子女與直系血親尊親屬，使請領條件趨向嚴格，同時也跨越法律抽象規定而取決於扶養之事實狀態⁴⁰。



但因扶養親屬的形態，常隨著時代而改變，傳統親屬法律中所規定的夫婦子女概念，亦有新的詮釋。如同性婚姻，是一個新興的概念，在報章新聞上也略有所聞，但我國傳統倫常觀念的影響，也使一般多數人無法接受同性婚姻；但同居者的是否算入受社會安全給付的範圍涵蓋，在現今法律規定下，被保險人之同居者僅能算與其雖非親屬而以永久共同生活為目的同居一家者除家長外之家族構成份子，不必限於具有親屬關係，可將其視為家屬⁴¹。但是家長與家屬、配偶之父母、子媳與女婿雖均是親屬法上所訂的扶養義務人，但在勞工保險條例中則不予考慮。

本文認為，遺屬津貼究其本意是為所得替代，當被保險人死亡前，受其扶養之人仍依賴

〔注釋〕

38. 同註3，頁96。

39. 大法官釋字第549號解釋理由書（節錄）：勞工保險條例第二十七條規定：「被保險人之養子女，其收養登記在保險事故發生時未滿六個月者，不得享有領取保險給付之權利。」以養子女收養登記滿六個月為領取保險給付之限制，雖含有防止詐領保險給付之意，惟為貫徹國家對人民無力生活者負扶助與救濟義務之憲法意旨，以收養子女經法院認可後，確有受被保險人生前扶養暨其本身無謀生能力之事實為請領遺屬津貼之要件，更能符合勞工保險條例關於遺屬津貼之制度設計。又同條例第六十三條及第六十四條之遺屬津貼，於配偶、子女、父母、祖父母係基於倫常關係，一律得依同條例第六十五條順序受領。至其餘孫子女與兄弟姊妹則須有專受被保險人扶養之事實，始能受領給付，係基於應受照護扶養遺屬之原則而為之規定。然鑑於上開規定之遺屬得受領遺屬津貼，原為補貼被保險人生前所扶養該遺屬之生活費用而設，以免流離失所，生活陷於絕境，從而其請領遺屬津貼亦應同以受被保險人生前扶養暨無謀生能力之事實為要件，始符前開憲法旨意。

40. 同註3，頁97。

41. 民法第一一二三條第三項。

其薪資收入維生，故仍應限定可以受領津貼之資格，以免給付遭濫用，而使社會安全之目的不達。由於同居者的扶養事實難以認定，除修法將其納入外，不宜擴大給付之對象。

2. 年金化：

目前遺屬給付的發放，由前所述，是採取一次發給的方式。按一次給付的缺陷主要在於：確定金額的一次給付，無法保障不確定的未來，包括不確定的存活年限以及不確定的物價與幣值。有鑑於此，國際勞工組織的102、128號公約，皆明確規定：老年、殘廢與遺屬之給付應採定期的年金給付，且應隨物價所得或生活水準調整⁴²。大法官在釋字549號解釋文中，也期囑相關單位就遺屬津貼等保險給付及與此相關事項，參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計。改制後若能延續重視被保險人遺屬之經濟保障之精神，使遺屬年金給付之平均給付金額不低於老年給付，則被保險人原扶養之未成年遺屬與配偶皆可獲得較為優渥之經濟安全保障。

針對給付年金化的改革，在勞工保險條例部分條文修正草案中已著手改造。其總說明中指明，因我國已進入高齡化社會，再加上少子化趨勢，未來勞工老年退休生活之保障允宜重視，勞工保險已有妥善規劃年金制度之需求。為建立完善勞工保險年金保障體系，提供被保險人或其遺屬長期生活照顧，參酌各界意見、我國國情及先進國家年金制度實施經驗，並同時規劃身心障礙、老年及遺屬年金制度…。其修正要點中即對遺屬年金之給付條件、給付標準及職業災害死亡補償一次金等規定重新檢視⁴³。

結語

若以美國OASDI制度遺屬給付與我國勞工保險中的遺屬津貼簡單相較，明顯除了前述提到未有年金化的問題外，我國在遺屬給付中似乎看不出如同美國制度中，對於女性在家庭功能的強調與重視，因離婚、再婚的配偶，符合一定要件及可以請領遺屬津貼，現行勞保條例全無類似規定，在修正草案中，也僅將再婚列為是給付停止發放的情況。美國在肯定家事勞動有價而落實在社會安全制度中，或可令我國參考。另外有關保險受益人本身工作或領取其他年金對遺屬津貼的影響計算，也是可以參仿的對象。又為了防止福利依賴，配偶，由其得以其待其工作之配偶，應提供就業促進之相關措施，此等給付，比金錢上的給付更為重要。🌱

(本文作者 政治大學法律所研究生)



[注釋]

42. 參見，郭明政，勞保年金的規劃原則與重點，臺灣勞工，第九期，2006年9月，頁46。

43. 如明訂個別遺屬身分者請領遺屬年金給付所需具備之條件、工作影響年金請領等。

勞工自行選擇投資機構 可行性之研究

賴彥亨

前言

我國勞工退休金條例自94年7月1日施行，勞退新制實施以後改選新制之勞工及離職後再受僱之勞工，雇主應依勞退條例規定按勞工每月工資之6%提繳退休金制勞保局個人專戶。勞退新制屬確定提撥制，其年資為可攜式，勞工不受轉換工作、離職、資遣而影響，可於不同事業單位間累積，因此明顯降低舊制（勞動基準法）勞工領不到退休金之風險。勞退新制自94年7月1日施行僅2年多，截至96年8月，參加新制勞工數已達443萬4,058人，佔勞工總數（適用勞動基準法的勞工總人數）之79%，比例之高，可見勞退新制改革之迫切需要。

但因為勞退新制屬於確定提撥制，雇主每月提撥工資6%即可，勞工退休時所領取之退休金是否足夠，即與雇主無涉；但勞工退休時所領取之退休金是否足夠，卻直接影響勞工老年生活之保障是否足夠；因此，如何透過勞工退休基金之保管、運用，使勞工退休金增值，確保勞工老年領取之退休金數額足夠，即為最重要之工作。假使退休金缺乏妥善運用，勞退新制之實施，只能說發揮了一半的功效。



目前勞退新制退休金之經營與運用，依照勞工退休金條例、勞工退休基金監理會組織法的規定，係由勞工退休基金監理會統一保管、運用，但監理會得委託金融機構辦理；惟不管如何，在監理會保管、運用下勞工退休基金之投資收益，則係以提供保障收益之單一基金模式平均分配收益（也就是說每個勞工的退休金都全部套用同一種資產配套模式）；學者認為就勞工退休金保障是否足夠之觀點而言，上開模式可能會造成勞工未來退休金不足的隱憂。理由為目前經濟景氣面臨低利率時代，投資報酬率可能偏低，以過去政府基金經營之保守態度，雖然個人帳戶制下有兩年期定存的保障，如果投資報酬無法適時地提高，仍可能使得退休所得替代率偏低。故為了增加勞退新制退休基金之管理績效，以進一步保障勞退新制的退休所得適足性，以及尊重參與員工不同的財務狀況與風險偏好，建議未來勞退新制下之資金運用應可考慮適時開放給良好的金融機構參與，例如以預製型基金或民營基金商品（包括信託計劃、專屬基金或共同基金等方式）上架¹。

就理論上而言，確定提撥制之退休基金強調個人主義，不像確定給付制強調集體主義。在確定給付制之下，退休金給付責任係雇主，因此雇主因此對於退休基金的運作程序必須密切參與。但確定提撥制之退休基金由參加人自行負責風險，雇主不承擔最後責任，因此其基本精神為尊重參加人之意願及給予選擇機會²。由於我國勞退新制惟個人帳戶制，因此本文參考國外其他實施確定提撥制之國家，有關其退休基金之管理、運用開放勞工投資選擇之相關經驗加以分析。



退休基金之管理相關問題之分析

在英、美、日等先進國家，因信託制度起源甚早且已趨成熟，因此被廣泛運用於財產管理上。退休基金之管理亦通常以信託方式為之，以確保基金資產之獨立與安全，並加諸予退休基金管理相關人員專業之善良管理人責任。

隨著退休基金事業越發達，金融分工也就越趨多元化，因此在退休基金之管理架構中，除所謂之「受託人」外，退休基金之管理可以委託專業之「投資經理人」（Investment Manager）經理、「保管機構」（Custodian）保管，並聘請「退休基金顧問」（Pension Consultant）協助制度設計、資產配置、投資經理人及保管機構之遴選³。以下就退休基金管理相關問題進行分析：

一、退休基金應交由專業資金經理人來運用

退休基金是長期的資金，資金的運用績效越好，退休基金的增值越快，在確定提撥制之下受益人可享受更大福利。在政府提供保證收益之下，投資績效不彰，政府負擔就會加重。因此，尋找優秀的基金經

〔注釋〕

1. 參閱行政院勞工委員會委託王儷玲教授，勞工退休金開放自行選擇投資機構相關問題之探討，2006年，p2。
2. 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p174。
3. 參閱劉玉枝，美、日退休制度與基金管理研討報告，「退休基金之管理」，2002年，p8。

理人是退休基金的一大要務。以美國為例，美國的民營退休基金多半由專家經理，分別由銀行、保險公司和投資顧問三分其市場。資金經理在投資有價證券時，為提高資金之績效可採取積極型、消極型、或混合型的經理策略。

資金經理業與其他金融服務業不同，它不需要龐大的資本和組織。許多「個體戶」的資金經理公司規模都很小，用人也很精簡。我國以往退休基金交由銀行以代為確定用途信託資金的方式運用，等於是銀行存款，銀行並未發揮資金經理的積極功能。與其他國家不同的是，我國的保險公司不得提供資金經理的服務，所以不是退休基金的資金經理人。

我國自民國72年制訂「證券投資信託事業管理規則」及「證券投資顧問事業管理規則」，使我國開始有證券投資信託公司（以下簡稱投信）及證券投資顧問公司（以下簡稱投顧）的金融機構。這兩類機構具備可以成為退休基金經理人的潛力。民國89年根據新修訂之金融法規，投信業者可以經營「全權委託投資業務」，即「不被指定用途的信託資金」（discretionary trust fund），也就是一般國際間退休基金委託專業資金經理人代為經理資金的模式，給予後者充分的裁量權來選擇有價證券及掌握買進賣出有價證券的時機成為退休基金的資金經理人。目前各國在退休基金交由專業資金經理人運用方面，除「委託代操」模式外，更已在尊重參加人之意願及給予選擇機會之下，由勞工選擇專業資金經理人進行其退休金之投資運用⁴。



二、退休基金資產應由保管機構保管

退休基金資產安全的維護十分重要，須由可靠的機構代為保管，這種保管的機構通常由銀行來擔任，稱為保管機構（custodian）或保管銀行。

以一般基金為例，依據我國法令規定，證券投資信託事業募集的證券投資信託資金，與證券投資信託事業的自有財產應分別獨立，以保障投資人權益，因此基金經理公司以委託人身份覓妥合格的保管機構，由保管機構擔任受託人的角色，以維護全體受益人權益為原則，並對基金經理公司的指示，具有審查權。另外，基金保管機構自有財產，也應與信託基金分別獨立，所以基金資產在保管機構是設有專戶保管的。

將受益人的錢由保管機構設獨立基金專戶，資產所有權將非常明確，達到財務獨立的目的。當基金經理人或保管機構經營不善時，債權人不得對基金資產請求扣押或行使其他權利，可有效保護受益人權益。

資產交由專業投資機構保管，同時也達到專業分工的效果，保管機構會審查基金經理公司一切交易、交割流程、投資標的是否全無瑕疵，將資金用用透明化。而基金經理公司，只負責基金投資操作，為受益人謀求最大利益⁵。

〔注釋〕

4. 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p74-77。

5. 錢money理財研究室編，基金投資-小錢也能大投資，p77-78，1994年。

三、退休基金的管理成本：

一個退休基金是否有效率，跟管理成本有很大的關係。以職業退休基金來說，退休基金管理成本越高，不是受雇人的退休福利越少，就是雇主需要提撥更多的退休準備金。以個人退休基金來說，退休基金管理成本的高低可能影響個人提存退休基金的意願。因此退休基金的管理成本是值得重視的管理項目。退休基金管理成本過高時，不僅加重贊助人的財務負擔，損及受雇人的權益，甚至影響到整個基金能否繼續存在。

衡量一個退休基金的管理成本通常可以有4種方式：

1. 計算管理成本佔當年給付的比率；
2. 計算管理成本佔當年提存準備金的比率；
3. 比較每一個參加人的退休基金成本；
4. 比較退休基金成本與平退休基金總資產的比率⁶。

以一般基金來說，受益人享有基金經理公司完善的投資服務以及保管機構安全無虞的資產保障後，可放心的追求資產增值利益。但須支付基金經理費用以及保管費用，一般約為總資產的1.5%及0.2%⁷。

各國投資選擇之實施狀況

一、新加坡中央公積金制度：

(一) 制度簡介：

新加坡於1955年7月1日制訂中央公積金條例，開始實施中央公積金制度(Central Provident Fund, CPF)。該制度創立出其主要是為受僱勞工提供足夠的儲蓄，以便在退休後或喪失工作時提供經濟保障。經過多年的調整，中央公積金已由一個簡單的退休儲蓄計畫演變成包含儲蓄、保險計畫的社會福利制度，提供參加者在退休、醫療保健、住宅、教育、家庭保障及資產強化等方面的社會保障，並由中央公積金局負責統一管理相關事務。

新加坡的每一受雇人都是公積金的參加人，稱為「會員」(member)。新加坡公積金會會員有一個統一編號，以其個人名義開設帳戶。每個會員擁有3個戶頭：

1. 普通帳戶 (Ordinary Account)：普通帳戶中的存款可用作經核准之投資、購買房屋、支付公積金經辦的保險、教育計畫，以及補充父母退休金的不足。
2. 保健儲蓄帳戶 (Medisave Account)：用以支付會員及其家屬的住院費用、B型肝炎疫苗、經核准的治療項目、醫療保險費等。

[注釋]

6 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p85-87。

7 錢money理財研究室編，基金投資-小錢也能大投資，p78，1994年。



3. 特別帳戶 (Special Account)：其中特別帳戶的存款是保留作為晚年和應急之用。會員遭遇災害或意外急難時，可以向中央公基金申請貸款。會員 55 歲時可以參加「最低金額計畫」(minimum sum scheme)，同時增加一個退休金帳戶 (retirement account)⁸。

有關公積金之提存，係由雇主及受雇人按薪資之某一提存比率定期存入，提存比率及分擔比率隨經濟發展及工資成長情形調整。會員及雇主所提存的公積金分別轉入普通、保健儲蓄及特別帳戶中，其分配比率依年齡而有不同的偏重。目前公積金的提存比率如表1⁹：

至於公積金之收款實務作業，其規範如下：

年齡	雇主分擔	雇員分擔	現在繳交率	長期的繳交率
50歲及以下	13%	20%	33%	30-36%
55-55歲	9%	18%	27% (註)	24-30%
55-60歲	6%	12.5%	18.5%	18.5%
60-65歲	3.5%	7.5%	11%	11%
65歲以上	3.5%	5%	8.5%	8.5%

註：從2006年1月1日起，50歲到55歲雇員的公積金提存率從30%減少到27%。

(資料來源：勞工保險局出國考察報告，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p6。)

1. 雇主註冊：

只要雇主雇用第1位勞工後，就有義務向公積金局申請單位開戶並未勞工提存公積金，經審查通過後，公積金局將給與單位編號，並且連同付款通知單一並寄送，請單位作第一次款。

2. 提存流程：

- (1) 新勞工到職申報：雇主雇用新勞工後，必須填寫申報表，填寫勞工基本資料，包括：姓名、身分證編號、出生日期，且雇主須自行計算雇主和勞工提繳公積金的總額。
 - (2) 公積金局每月寄發付款通知單，請雇主確認提存金額，如勞工離職或薪資變動，於該通知單填寫即可，無須另外申報。付款通知單內的薪資資料，是公積金局根據雇主所申報的資料，以及上個月每位勞工的提存情形，結算這個月應繳金額；但是如果所列資料與當月資料不符時，則雇主可直接在相關欄位上更正，公積金局即依照雇主所呈報的資料收取款項。
- 付款通知單所列項目，可分兩大部分，第一部分是提存項目 (Payment Detail For) 與總金額，其中載明公積金的提存，還有其他代收項目的金額，並列出當月份提存的總金額。
- 第二部分係提存細目 (Contribution Details)，其中分列每位勞工的基本資料以及提存金額的詳細情形。



3. 支付方式：

雇主每月應繳之公積金包含雇主應付及勞工自付之總合。公積金局於每月的月中，依雇主上個月註冊之雇員人數、雇員薪資，計算該月雇主應負責繳納總金額，列印付款通知單，寄送給雇主：

[注釋]

8. 參閱勞工保險局出國考察報告，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p4。符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p258-259。

9. 參閱勞工保險局出國考察報告，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p5-6。

雇主須於該月底前，將總金額以電子轉帳或寄送支票方式繳納，但逾月底仍可有14天的寬限期（即實際繳納期限為次月之14日）¹⁰。

(二) 政府責任：

公積金由中央公積金局統一運用，運用後的所得扣除有關費用之後，以利息方式分配到每一個會員帳戶中。利率採4家本國銀行一年期定存利率的簡單平均數，政府提供保證收益，最低不得低於2.5%。特別帳戶之保證收益存款利率不得低於4%。

(三) 公積金的運用政策：

公積金存入之後，早期由中央公積金局統一運用。目前新加坡公積金局所從事之投資活動可分3類：

1. 會員選擇將每月提撥之退休金存於退休金帳戶內，享受公積金局之保證收益：由公積金局透過適當之投資以支付保證收益。公積金局將此部分之資金全數投資於政府公債；由新加坡財政部發行與保證收益相同之國債來支應退休金之保證存款收益；所不同的是，退休金每年支付利息給會員，新加坡政府公債則每半年支付利息予公積金局，其因支付時間不同所產生之利得則成為公積金支付組織之營運成本的來源之一。

新加坡政府透過發債所取得的退休準備金，除用於支付公共建設外，其餘交由新加坡政府投資公司（Government of Singapore Investment Corporation Pte Ltd, GIC）集中投資運用。公積金存款僅係GIC來源之一。新加坡政府透過GIC將所有政府募集之資金集中投資，以增強新加坡在國際金融市場之談判力（Bargaining Power），並因此要求國際金融機構與資產管理公司必須在新加坡設點，如此而早就新加坡今日之亞太金融中心地位。

2. 會員選擇將退休金自行投資於被核准之投資計畫：

會員得選擇不參加公積金局所提供的保證收益計畫；而選擇將普通帳戶與特別帳戶之存款全部或部分自行投資於公積金局核准之中央公積金投資計畫（CPF Investment Scheme, CPFIS）中。參加計畫的成員可以以投資的方式增加CPF帳戶之收益，依自身對風險的承受能力高低選取適合的投資計畫，可選擇之投資標的如表2。但會員須符合2個要件：

- (1) 年滿 21 歲；
- (2) 帳戶金額超過最低存款限制¹¹。

普通帳戶儲金可投資：	特別帳戶儲金可投資：
定存	固定的儲蓄
新加坡政府債券	新加坡政府債券
政府法定債券	政府法定債券
經新加坡政府保證之債券	經新加坡政府保證之債券
年金	年金
人壽保險	人壽保險
投資型保險產品	投資型保險產品
單位信託基金	單位信託基金
ETFs基金	ETFs基金
基金管理帳戶	
黃金	

資料來源：新加坡中央公積局，2005年。轉引自行勞工保險局，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p41。

[注釋]

10. 參閱勞工保險局出國考察報告，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p15-23。

11. 參閱勞工保險局出國考察報告，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p4，p40。



特別帳戶主要為低風險之投資。CPFIS須符合新加坡貨幣管理局（Money Authority of Singapore，MAS）以及CPF嚴格的申請、投資、以及報告要求。提供CPFIS的資產管理公司必須通過MAS及CPF的審核與挑選。事實上，CPF聘請專業投資顧問Mercer為其提供以下投資顧問服務：

- a. 將各種投資組合依報酬與風險區分不同類型，由資產管理公司案類型提案申請；
- b. 審核並挑選所有資產管理公司所提之投資計畫；
- c. CPFIS資產管理公司向Mercer定期報告投資組合之情形，由Mercer進行績效評估。

在普通與特別帳戶中，大約只有30%之退休準備金用於投資CPFIS，而70%之會員退休金選擇將錢存放於帳戶內以享受公積金保證利息¹²。

3. 保險基金之投資：

普通帳戶得用以支付公積金經辦的保險，公積金諸多保險計畫所收取之保險費，公積金局將此保險基金全數委外投資。委外類型有全球債券型、全球股票型、新加坡債券、及新興國家之投資。且自2005年CPF陸續將部份保險基金移給私有保險機構負責管理，由私有保險機構負責這些保險基金的資產負債管理以及確保財務償付能力（Financial Solvency）。CPF只保留少數保險計畫基金，如此不僅減清CPF之負擔，且充分利用私有保險機構之資產負債管理專業。

（四）公積金之提取：

會員年滿55歲或因健康原因不再受雇時，應先經申請獲准後，得提存其普通帳戶及特別帳戶之存款，但須將其一定金額（目前為90000新元）存入「最低金額計畫」（minimun sum scheme）。此一金額每年隨情形調整，以確保會員在退休以後的生計之用，當會員於官方退休年齡62歲退休，每月可領到

〔注釋〕

12 參閱勞工保險局出國考察報告，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p41-42。



部分退休金，連續領20年，直至會員於82歲帳戶歸零為止。90000新元中的半數，也可以用房地產抵押，取代最低金額。CPF鼓勵會員用最低金額購買年金保險，也可以存入經核准的銀行，或者留在CPF局。

二、智利AFP制度

(一) 制度簡介：

智利私營退休基金創立於1981年，用以取代先前的隨收隨付制。新的退休基金制度規定所有受僱人每月需將薪資的部份比率（目前為13%）存入私營退休基金，受僱人也可自願多提繳退休準備金，所提之退休準備金可以享受免稅之優惠。

至於智利之提存比率，由受僱人按薪資之某一提存比率(目前為13%)定期存入私營退休基金，受僱人也可自願提繳退休金。退休基金則由退休基金管理公司經理。智利是第一個以民營方式來經營強制退休基金的國家，退休基金管理公司（簡稱AFP）負責行政作業，資金運用由AFP成立的投資管理公司負責，失能、遺屬收入保障及年金業務由壽險公司承作。

至於智利之帳戶實務作業，為了使制度簡潔易行，特別是考慮到眾多勞工仍是較單純的投資人，對複雜的投資商品無法分辨。智利選擇一人一戶，一公司一基金的政策¹³。

(二) 政府責任：

政府在退休金制度中扮演兩項重要角色，一為監理者，一為最終保證人，資金運用有質量規範，資產託管機構為中央銀行。

另外，智利政府提供下列之保證：

1. 對已經參加提撥20年以上之勞工，政府保證給付相當於平均工資的22%~25%的最低退休金。
2. 保證退休基金之最低收益率。不足平均數之投資報酬先由盈餘準備，其次由AFP的投資準備，最後不足時由政府補足。

[注釋]

13. 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p271-275。

智利中央銀行保證受雇人退休基金的安全，一旦任何資金經理公司因競爭失利而破產，受雇人可以有90天的時間選擇新的資金經理人，因此儘管資金經理公司之間競爭十分激烈。智利的受薪階級卻可受惠。另外，AFP所經理之退休基金，無論是法律上或財務上都與AFP分離。

有關智利公共年金之費用問題，由於受雇人可以每3個月更換資金經理人1次，資金經理公司因此必須降低費用，提供更好的服務及較高的投資報酬率以保住客戶。對於AFP的收費，政府也加以規範。每一筆退休準備金的提存，AFP可以收取固定費用，按薪資的比率收費、開戶費用、退休福利金給付的費用、自願儲蓄費用的帳戶等。但因受雇人可以每3個月更換資金經理人1次，因此AFP彼此間競爭十分激烈，資金經理公司因此必須降低費用，提供更好的服務及較高的投資報酬率以保住客戶。故通常AFP收費之項目不會如此之多，AFP不能因關閉帳戶而收費，避免藉此阻撓勞工轉向其他AFP，也不可按資產的比例收費，以免吃掉不活躍帳戶的錢¹⁴。

(三) 投資運用：

智利政府資金運用有質量規範，對於退休基金的投資採取逐步放寬的政策，原先退休基金不得投資於股票與海外有價證券，隨後開放，金額也逐漸加大。對各類投資設定上限，而不設定下限。

在1981年至2000年期間平均投資報酬率為11%，其中最高為29.7%（1991），最低為0.5%，由於投資規範深入操作細節，因此各家AFP投資績效非常類似，費用收取也差異不大，競爭多集中於行銷手法¹⁵。

智利政府對於AFP的投資績效最高與最低之標準，以減少AFP之間的差異。AFP基金的實質收益率依12個月移動平均法來計算，當超過全體AFP基金的平均投資報酬率的50%，或者高出2個百分點（兩者中較高者），這個AFP需將超額部分之投資報酬轉進「獲利波動準備」（Yield Fluctuation Reserve）中，這個「獲利波動準備」仍是退休基金的資產。反之，如果一個退休基金的實質投資報酬不及平均數的一半，或者是低過2個百分點（兩者中較低者為準），這個AFP必需由其「獲利波動準備」帳戶中提出資金以補足，如果盈餘準備帳戶之金額不足以彌補，則必須由AFP自有投資準備金帳戶中填補。假如AFP無能力補足，這個AFP就得宣告破產，其退休資金資產將轉移給其他AFP，由政府補足差額¹⁶。

〔注釋〕

14 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p271-275。

15 參閱碩群精算管理顧問公司「介紹美國401K及IRA業務」簡報資料。

16 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p271-277。辛炳隆，簡介智利公共年金，勞工退休基金運用及勞工退休制度改制規劃研討會，p86。



至於資訊公開規定，AFP每4個月需提供書面報告給參加提撥的勞工，說明4個月來勞工每月提撥的情形，退休基金的表現，以及每一個別帳戶之累積金額及投資報酬率。

(四) 領取方式：

年滿65歲的男性或年滿60歲的女性，且具有20年繳納保險費紀錄者。如果年金領取者其可領取的退休金已達過去10年平均工資的50%，並且相當於最低老年年金額的110%時，勞工在達法定退休年齡前，可申請提早退休。

為了保證勞工老年有足夠退休金過活，智利勞工可以選擇：一是購買年金保險，一是退休時不一次領取退休福利金而分次領取，每次所可領取的金額則是根據平均壽命計算。或採用兩者並行的方式領取¹⁷。

三、香港強積金制度

(一) 制度簡介：

香港在1995採取確定提撥制的退休制度。凡年齡在18歲以上，64歲以下之受雇人，除另有特例之外，都要提存。由雇主及受雇人各提存薪資的5%。自由業者沒有雇主可以提存養老準備金，但本人仍須以受雇人身分提存5%。短期工作者，工作期間不到60天時，不必提存，但如工作期間超過60時，仍需提存，其中雇主應自受雇之日起算，勞工可自第31天起算。

強積金是以信託型態運作的私人退休金計畫，為確定提撥制。主要由私部門來辦理受託人、委任服務提供者(保管人、投資經理、強積金中介人)等角色，提供收支、保管、投資運用等服務，而政府僅著力於退休金計畫的規管、查核、處罰及審查，以確保強積金計畫的落實。

至於退休計畫的種類如下：（受僱 60 日以上雇主才有強制義務）

1. 雇主營辦計畫（Employer-Sponsored Schemes）：僅提供受僱於同一名雇主及關係企業的僱員加入。由於對成員資格的限制，僱員人數必須龐大才可使資金運作得到效益。
2. 集成信託計畫（Master Trust Schemes）：這類計畫適合中小型公司的雇主及僱員或自僱人士參加，這類計畫是集合不同雇主、僱員以及自僱人士的投資計畫，有助於提高計畫的運作成效。
3. 行業計畫（Industry Schemes）：為流動性高的行業如建造業及飲食業而設立。凡受僱於該兩業之按日僱用或僱用期少於60日的短期僱員，均可選擇參加。僱員轉職時，只要前雇主及新雇主都參加同一行業計畫，該僱員毋須轉換計畫，且對於新雇主的申報手續十分簡便，無須另外向行業計畫的受託人開設個人戶頭。值得注意的是，該等行業的雇主仍可參加前兩種計畫，但無法享有行業計畫的便利性。

在強積金制度中，各參與者角色分工如下述：雇主必須在市場選取一個（或多個）強積金計畫，或設立雇主營辦計畫，並依規定申報僱員參加計畫，雇主除了雇主繳納的部分，也有義務向勞工收取勞工的強制性供款（存款），一併於每月10日前向受託人作出供款（存款）（負責挑選要委託哪家金融機構辦理及託管僱員的退休金）；金融機構提供不同的投資方案供雇主選擇，每一投資方案下有多檔不同的基金商品，員工自行選擇每月10%（企業雇主與僱員各提撥薪資5%）的薪資要投資在哪幾檔基金上¹⁸。

〔注釋〕

17. 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p271-277。勞工保險局編印，1999各國社會安全制度要覽，2001年，p97。

至於強積金運作的流程分述如下，首先，雇主必須選定強積金計畫，須填妥受託人的參加表格，辦理單位開戶，並從受託人處獲得「參與證明書」後，須張貼於公司顯眼處。只要有雇員受僱滿60日，則須為其參加強積金，但建築業、飲食業之臨時雇員無論受僱日是否滿60日，均需皆須參加。

受託人在收到雇主寄送的雇員申請表格後60日內，必須受託人的代表向雇員講解計畫的內容，及介紹計畫內的投資基金。而雇主須於每一糧期（原則是1個月）為雇員計算有關入息，並於糧期後10日內（雇員領薪月份的次月10日內）為雇員作出供款，同時必須於供款（繳款）後7日內向雇員發出供款紀錄，且須保存強積金紀錄。雇員每月收到供款紀錄後，應核對雇主的供款是否正確，且定期查核強積金戶口的供款情況及基金價格，離職時可選擇是否將累積金額轉到另一個強積金計畫¹⁹。

（二）政府責任（角色）：

強積金是以信託型態運作的私人退休金計畫，政府僅著力於退休金計畫的規管、查核、處罰及審查，以確保強積金計畫的落實。香港政府於1998年9月設立強制性公積金計畫管理局（Mandatory Provident Fund Authority，簡稱MPFSA），管理局經常以公報公布不宜投資的項目以供許可受託人遵循，避免危及退休計畫的財務穩健。為貫徹強制性公積金設立之精神，管理局得帶人在日間或夜間的合理時間內進入任何有可能有人受雇獲自由業者執行業務之處所執行，並要求在該處所之人出示證明文件，以確保雇主、受雇人及自由業者依照公積金條例行事。

強積金管理局應設立一個補償基金，負責補償由於受託人或其他人在管理、經理及維護退休退休計畫時的違法或失當行為所造成受雇人累積強基金權益的損失。賠償的申請由管理局向法院提出，經法院裁定後為之。管理局為成立補償基金得向各退休計畫收費，其費率另定之。各退休計畫之受託人得自所保管之公積金中給付該項規費。任何人（包括註冊計畫的受託人）由於疏失或不當的行為造成受雇人累積公積金的損失，在其損失經賠償基金賠償之後，此一任何人應負則償還損失賠償的金額連同利息給公積金監理單位，由後者歸墊賠償基金²⁰。

（三）強積金的投資及運用：

在資金運用方面，香港仿照智利的退休基金制度，將退休基金交由民間業者管理，而不模仿新加坡的公積金制度，由政府機關來集中管理退休基金的應用。其設計的著言點在於係認為資金運用交給公務員，不及交給民營業者的收益好。且香港在1997年之後回歸中國，退休基金之民營可避免被政治性操縱的危險²¹。

（四）強積金的提領：

參加強積金計畫之成員屆滿65歲時，成員可向受託人提領其累積的累算權益。不過當雇員與自雇人士再特殊情形時，可提前領取累算權益，如：年滿60歲並已退休時、永久離開香港、完全喪失目前工作能力或死亡時。計畫成員提取強積金時，得全數一次提取。現任雇主所提撥之退休準備金可用以抵銷對受雇人的遣散費²²。

〔注釋〕

18. 參閱張一明，美國與香港私人退休金相關產品與服務概況介紹，退休基金年刊，中華民國退休基金協會出版，2005年，p46-47。

19. 參閱勞工保險局出國考察報告，94年「考察新加坡、香港勞工退休金實務作業」出國報告，p23-32。

20. 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p282-283。

21. 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p282。

22. 參閱符寶玲，退休基金-制度與管理，2005年4版，華泰出版，p282-283。

四、各國比較

以下就新加坡、智利、香港及我國之確定提撥制（個人帳戶制與年金保險制）之異同，整理分析如表3：

	新加坡	智利	香港	我國個人帳戶制	我國年金保險制
年代	1995	1981	1995	2005	2005
制度性質	確定提撥制	確定提撥制	確定提撥制	確定提撥制	確定提撥制
雇主責任	強制性	強制性	強制性	強制性	強制性
政府責任	提供保證收益4%	提供12個月平均數之保證收益	設立補償基金	提供2年定存利率之保證收益	規範保險公司提供2年定存利率之保證收益
監理單位	公積金局	退休基金管理公司暨監察署	強制性公積金計畫管理局	勞工退休基金監理會	金管會
費用	部分利息成為公積金局營運成本來源之一。	可以收費	可以收費	國庫支付行政成本	保險公司由收益扣除行政費用
繳費模式	雇主連同受雇人負擔部分，繳給公積金局	受雇人負擔部分繳給私營退休基金公司	雇主連同受雇人負擔部份，繳給私營退休基金公司	雇主負擔部分（含勞工自願提繳部份）直接繳給勞保局	雇主負擔部分（含勞工自願提繳部份）直接繳給保險公司
開放勞工自行選擇投資情形	政府集中管理，但開放會員選擇投資計畫	直接交由民間業者管理	直接交由民間業者管理	尚未開放	保險公司自行投資運用
提取限制	62歲開始給付退休金	男65歲；女60歲。20年繳納保險費紀錄	65歲	60歲	60歲
提取方式	分次領取，20年。購買商業年金。存入經核准的銀行。	購買年金保險。分次領取，每次所可領取的金額則是根據平均壽命計算。採用兩者並行的方式領取。	一次給付，由受雇人向基金公司深索累算權益。	一次給付。分次請領，每次所可領取的金額則是根據平均餘命計算。延壽年金。	一次給付。分次請領，至遲領取至110歲

我國個人帳戶制開放勞工自選投資機構可行性分析

我國勞退新制之個人帳戶制與新加坡、智利、香港一樣，皆屬於強制性之確定提撥制。因此，以下就我國個人帳戶制開戶開放勞工自選投資機構可能涉及之各種問題，參考新加坡、智利、香港之做法，分析各種可行方案之優缺點。



一、就開放勞工自選投資機構之收支面：

有關勞工退休金之收支，目前個人帳戶制係由勞保局統一收支，雇主負擔部分（含勞工自願提繳部份）直接繳給勞保局；惟勞退新制之年金保險制有關退休金之提繳，原則上係由單一雇主選擇一家保險公司後開辦（但金控公司及其子公司得以「多個企業體」為單位併同為開辦單位），再由雇主向收支保管機構申報，由收支保管機構依事業單位申報之前1個月工資計算，並於每月25日前將繳款單寄送事業單位，雇主應於次月月底前繳納（但在開辦年金保險制之公司，勞工仍可選擇參加個人帳戶制，由雇主向勞保局申報後繳款）。

新加坡因係由公積金局統一保管，因此其收支係由雇主連同受雇人之部份負擔，一併繳給公積金局；智利及香港則是直接繳交給私營退休基金公司。未來我國如開放勞工自選投資機構，有關退休金之收支部分，有兩個方案：

(一) 維持現行個人帳戶制之提繳方式，與新加坡類似。

優點：此為現行個人帳戶制運作方式，因此無變更問題，較為簡易可行。

缺點：可能造成對年金保險制之不公平競爭，因為年金保險公司需付出收支成本處理帳務問題，但基金公司不僅可以收取管理費，且沒有收支成本，有違公平原則。

(二) 採年金保險制之提繳方式，與智利、香港類似，由雇主直接繳給基金公司。

優點：因退休金直接交由民間業者管理，由其直接收取。

缺點：如此一來，基金公司因有收支成本之支出，相關費用將轉嫁到勞工身上，增加其負擔。

二、就開放勞工自選投資機構帳戶管理之成本面：

目前我國個人帳戶制之行政作業成本，係由勞工保險局處理，而勞保局之行政費用係由國庫編列預算支應，因此就成本之觀點而言，此一部份之成本等於是國家幫參加勞工吸收。在年金保險制，其行政作業成本係由保險公司從參加勞工之收益中扣除（但仍不得低於保證收益），等於是勞工自行負擔。

至於新加坡公積金局之行政作業來源，每年由公積金局編列預算，經費來源係從每年之投資所得、利息、收益、資料處理費、及其他收益等收入，支應人員薪資、設備費及保證收益利息等費用，如有不足則須編列補充預算²³；所以其行政作業成本等於是從勞工之收益中扣除。至於智利及香港，因為都委託私人基金公司辦理，都是由基金公司向勞工收取管理費用，而非由投資利得中扣除。

開放勞工自選投資機構時，首先必須面對的便是該勞工接受所有的「成本」皆需「自付」，不管投資報酬率如何，管理費用是免不了的。

三、就開放勞工自選投資機構之制度設計面：

我國勞退個人帳戶制有銀行2年定存利率保證收益率的限制，退休金給付責任不足由國庫負擔，至於年金保險制亦有保證收益之規定，如有不足須由保險公司之盈餘準備金支付；跟其他國家比較，新加坡公積金制度有提供2.5%及4%之保證收益，智利制度也有提供平均數之保證收益；香港雖沒有提供保證收益，但設立補償基金保障勞工之退休金。我國在這方面亦不惶多讓。

由於我國與新加坡一樣，退休金由政府集中管理，同樣提供保證收益，因此如採取勞工得選擇參加有保證收益或無保證收益之制度設計，對於我國而言最為簡易可行，只須增加提供無保證收益之配套即可。至於智利提供12個月平均數之保證收益，就其執行之負面效果而言，參考價值恐怕不大。至於香港之補償基金模式，由於補償基金之財源係向各退休計畫收費，等於由退休計畫參加人員共同負擔有問題之基金公司之損失，除有違公平原則外，尚導致成本增加之問題。

〔注釋〕

²³ 參閱公積金條例5A。Annual Report 2004, Central Provident Fund Board, p42。



由於國庫負有保證收益之責任，故退休金由由國家（監理會）以單一基金模式管理具有正當性，但此一模式也導致每個勞工的退休金都全部套用同一種資產配套模式。問題是每一個人的年紀、財務狀況、風險偏好以及其他條件都會有所不同，不可能讓所有人都穿同樣的衣服。在確定提撥的制度之下，雇主平時提繳的錢就是勞工將來退休時可以領到的錢，是由參加者自行負擔所有的風險與報酬，如以保證收益率的規定繼續維持，在自由選擇的情況下，相信所有勞工都會選擇風險最高的投資組合，因為賺錢算是勞工賺到，一旦賠錢就利用保證收益率的規定由國庫買單，這就形成十分矛盾的狀況²⁴。因此，如欲開放勞工自行選擇投資機構，有關保證收益之規定即有檢討之必要。惟配合開放自選而將保證收益率取消，萬一投資報酬呈「負數」局面，屆時當政者是否可以承擔的起來自輿論及勞工的責難，恐是值得認真思考的問題。

四、就開放勞工自選投資機構之領取面：

有關退休金之領取，我國之個人帳戶制目前係採一次給付與分次請領（每次所可領取的金額則是根據平均餘命計算）。至於超過平均餘命之部分，則規劃延壽年金辦理。至於年金保險制則是分次領取至死亡為止。

至於新加坡則是20年分次領取，但允許購買商業年金，或將之存入銀行；智利則是依平均餘命之期間分次領取，亦允許購買商業年金，或者兩者並行。至於香港則是一次給付。

我國現行退休金之領取，個人帳戶有分次領取之規定，對於勞工老年生活已較有保障；同時對於超過平均餘命之部分規劃延壽年金保險，對於勞工平均餘命後之生活最有保障，惟延壽年金目前仍尚未開辦，且係我國獨有之設計，成效尚不得而知。開放勞工自選投資機構，在退休金給付面上，必須克服的是勞退新制以「月退休金」為原則，目前除保險業外，投信恐難以承擔此項責任，投信在爭取此項業務之餘，必須想想能替勞工作哪些服務。

五、就開放勞工自選投資機構之退休金保管面：

在勞退新制之個人帳戶制，依勞退條例之規定，其保管業務，係委任勞保局執行。至於年金保險制則係規定保險公司須專設帳簿，記載其投資資產之價值。

新加坡有關政府提供保證收益之部分，因係全部購買政府公債，再由公債支付利息，所以等於是新加坡政府負責保管問題；智利AFP所經理之退休資金，無論在法律或財務上都與AFP分離。香港則是由保管機構負責保管。

開放自選投資機構後就保管面可行性而言，若為維持現行由勞工保險局負責保管業務之做法，應無可能，故制度設計上必須對保管機構之管理作規範。🌱

（本文作者 勞工委員會勞動條件處 科員）

〔注釋〕

24. 參閱邱顯比，勞退新制之溝通、立法與展望，退休基金年刊，中華民國退休基金協會出版，2005年，p21。