



# 加拿大與南韓自僱人士 享有就業保險與 臺灣地區可行性芻議



育達科技大學社會工作系副教授 郭振昌

## 南韓自僱人士就業保險概略

在韓國自僱人士的比例遠遠高於其他先進國家，但他們在三年營運後被迫關閉他們的業務，有超過一半。於是韓國就業和勞動部（the Ministry of Employment and Labor, MOEL）2011年11月17日宣布，“就

業保險法”（the Employment Insurance Act）修改後的法案，旨在支持自僱者（self-employed people）企業經營不善後符合失業給付的資格要求。該法案於2012年1月22日生效。

根據修改後的法案，選擇自僱人士（在單人或少於 50 名員工的企業）所涵蓋的就業保險適用資格，現任自僱人士加入就業保險須於 2012 年 7 月前申請，而新的自僱人士其開業後 6 個月內申請，才有資格為失業給付的申請人。投保的唯一要求是商業登記證（the business registration certificate）。據估計，有 490 萬的自我僱用者遍布全國各地，其中 359 萬是有企業登記證書。

保險的納費是與就業和勞動部長指定的 5 個尺度參考工資（從 150 萬至 230 萬不等）成正比的。自僱的人願意參加保險，應選擇 5 個尺度之一，在認購時考慮到每月的利潤，並支付相應的金額（保險費率為 2.25%，包括申請失業給付的 2% 和就業保障和就業技能發展計畫的 0.25%），須為期一年或更長的時間交費。

一旦參加就業保險計畫，自僱人士可領取失業給付的條件是：他 / 她不由自主地關廠，如銷售下滑和持續無獲利。換句話說，故意或企業自願關閉的情況下，是沒有資格獲得失業給付的。符合條件的個體戶，企業關閉後，將得到每月提供相當於 50% 的參照薪（750,000 ~ 1,150,000 韓元）的 3 ~ 6 個月。

大量的韓國人決定採取自我就業，僅僅是因為他們很難就業，就業保險的覆蓋範圍擴大具有十分重要的意義，小個體工商戶的就業安全網可以建立。

修訂後的“就業保險法”的主要重點如下：

1. 自 2006 年 1 月 1 日起，自僱人士加入就業保險制度下的就業保障和職業技能開發計畫（the employment security and vocational skills development programs）。現在，他們也能夠參加失業給付計畫（the unemployment benefit scheme）-- 失業給付包括求職給付，參訓、個人和特殊原因的延長給付，就業促進津貼（提早再就業津貼，職業技能發展津貼，跨區域的求職費用和搬遷費用）-- 但對於自僱人士，延長給付和提早再就業津貼並不適用。
2. 要領取失業給付，自僱人士就業保險應參加至少一年，並支付就業和勞動部長宣布保險費的標準支付款項。





3. 如果自僱人士不可避免的原因中止他 / 她的業務，如銷售額下降或持續虧損（不由自主的企業關閉），他 / 她將能夠得到求職給付（**job-seeking benefits**），相當於所選擇的標準工資的 50%，為期 90 - 180 天。
4. 此外，如果自僱的人改變他 / 她的狀態成為受僱者，沒有申請求職給付，則自僱人士保險期間將可添加到受薪僱員總保險期間，不會影響他 / 她獲得失業給付的期間。如果受薪僱員切換到自僱，以前的保險期間也將增加累計。

另外，就業保險法附屬的相關法令修訂的主要重點如下。

1. 自僱的人願意加入該計畫應該在商業登記之日起的開業日期後六個月內申請。如果自僱人士已經有商業登記證，實施日期前（2012 年 1 月 22 日），他 / 她將被允許加入該計畫，直到 2012 年 7 月 21 日為止。
2. 自僱人士的保險費率定為 2% 的失業給付計畫及 0.25% 就業保障和職業技能開發計畫，以確保中期和長期的保險收入和支出之間的平衡。
3. 自僱人士如果被認為是不可避免的困難，由於業務持續虧損，快速或持續的銷售下降，自然災害，健康惡化等，進行任何更長的時間，將可以支付求職給付。
4. 但是，如果延遲支付保險費 3 次以上的自僱人士，將不支付失業給付。

5. 除失業給付，自僱人士就業保險人將有權獲技能開發的支持，如提升工作技能和自我工作學習卡系統（**the My Work Learning Card System**）-- 其目的是支持提高生產力和支持再就業。
6. 支持提升工作技能：如果是自僱的人已經完成了所有就業和勞工部長批准的培訓課程，他 / 她的培訓費用可獲補助。
7. 我的工作學習卡系統提供支持 -- 如果自僱人士已關閉他 / 她的生意，他 / 她至就業保障中心註冊當求職者，並經就業中心的諮詢確認為需要培訓後即適用之。
8. 此外，新職業介紹服務（**outplacement services**），如諮詢有關業務結束程序，諮詢業務變更，工作調動等，將在試辦基礎上提供就業服務。

為加強社會安全網，韓國 2013 年預算中將首次編列支付自僱小企業主支付失業給付金 2.9 億韓元，並為他們提供就業服務，準備支持穩定的再就業和創業。

## 加拿大自僱人士就業保險概略

加拿大 2010 年開辦自僱人士在自願基礎上獲得就業保險特定給付。

### 一、自僱人士就業保險的適用資格：

1. 自僱人士經營自己的業務；
2. 自僱人士是受僱於一家公司，但沒有資格參加受僱者的就業保險，因為控制該公司超過 40% 的有表決權股份。

3. 加拿大公民或永久居民。
4. 申請給付前須先繳一年的保險費。

透過強制魁北克省父母保險計劃的自僱人士已經涵蓋自僱人士的魁北克居民生育和家長給付，，但可以選擇參加聯邦計劃，以符合疾病和家人照顧給付的資格。

## 二、保險費用：

在 2012 年最大的就業保險保費為 839.97 加元（在魁北克為 674.73 加元）。

2012 年的保險費率為 1.83%（在魁北克 1.47%），最高可保收入為 45900 加元。

## 三、特定給付項目：

1. 產假補助金（Maternity benefits），只提供給親生母親和孩子出生涵蓋的時間（最多 15 週）。
2. 家長給付（Parental benefits），這是生育或養父母，在他們照顧新生兒或新領養兒童，這些可給付父母任何一方或由他們之間共享（最多 35 週）。
3. 疾病津貼（Sickness benefits），這是支付給因為生病，受傷，或檢疫致無法工作者（最多 15 週）。
4. 家人照顧給付（Compassionate care benefits），這是支付給為身患重病的家庭成員提供服務或支持具有顯著的死亡風險，致須暫時遠離工作者（最多 6 週）。

## 四、其他重要注意事項：

當收到就業保險特別給付時，必須繼續支付整個職業生涯中自僱就業保險保費，

而無論自僱性質的任何變化；如果還沒有收到作為自僱人士就業保險的特定給付，即可以終止協議。

如欲了解更多信息，可參閱服務加拿大自僱就業保險特定給付專頁（Service Canada's EI Special benefits for Self-Employed page）。可以申請在線審閱申請過程或訪問住家附近的加拿大服務中心（Service Canada Centre）。



## 臺灣地區自營作業者是否該納入就業保險可行性芻議

看到加拿大辦理狀況，及韓國今（2012）年就業保險最新的發展，我國臺灣地區自營作業者是否該納入就業保險呢？筆者的看法如下：

- 一、有工作者均應有保險，以保障失業期間之基本生活，臺灣地區就業保險人口僅占勞工保險人口 63%，更僅占就業人口 57%，如將約 132 萬的自營作業者納入就業保險適用範圍，可以使



此項制度的適用範圍更為周延。

二、一般反對將自營作業者納入就業保險保障範圍部分，乃因失業給付之請領須以勞工非自願離職為前提，惟自營作業者難以查核加保身分，且其失業原因亦無法確實查證，於實務認定上確有困難；另自營作業者本身並非受僱者，對於本身之就業狀況較具自主性，與一般受僱者面對非自願性失業之不可預期狀況不同，爰有關將其納入就業保險保障對象部分，基於道德風險考量，及須調整現行保險費率等諸多問題，須要審慎研議。惟可否考慮以營業登記的有無來判定是否無法繼續營業？即由經建部門認，並非由就業服務機構作失業認定。

三、世界部分國家有辦理自雇者（the self-employed）失業保障者，如英國、澳洲乃採取政府稅收的救助方式；瑞典、加拿大、德國及韓國等雖採社會保險方式，但均為自願保險，而非強制保險；另瑞典有限定行職業、加拿大不能領取失業給付，僅有生育、育幼、疾病及家人照顧等給付；德國的費率為一般者的二倍；韓國的費率亦幾乎為一般者的二倍，但不能領取延長失業給付及提早再就業津貼等。易言之，自營作業者的就業保險制度宜單獨設計，並採取不同的保險性質、薪資分級、費率、認定程序及給付內容。

四、在研擬此相關法規草案時，宜與自營作業者作充分溝通。☺





# 南歐國家年金制度改革的經驗與啟示

國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系助理教授 莊正中

## 前言

自從 2009 年底希臘主權債信危機爆發以來，鄰近的西班牙、葡萄牙及義大利等南歐諸國也相繼陷入債務危機，不僅讓歐元區經濟復甦蒙上陰影，更引發二次衰退的疑慮。根據 1992 年歐盟通過的馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)，以及 1997 年公布的歐盟穩定暨成長公約 (Stability and Growth Pact) 規定，會員國的財政

赤字及政府債務占 GDP 比重，分別不得 3% 與 60% 的警戒線。不過，2012 年 4 月歐盟統計局 (Eurostat) 的數據卻指出，南歐四國政府債務占 GDP 比率在 2008 至 2011 年間仍持續攀升。其中，2011 年的數據顯示希臘最高 (165.3%)，義大利次之 (120.1%)，葡萄牙亦達 100% 以上 (107.8%) (參表 1)。



表 1 歐盟主要國家預算赤字及政府債務

	財政赤字占 GDP (%)				政府債務占 GDP (%)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
德國	0.1	3.2	4.3	1.0	66.7	74.4	83.0	81.2
法國	3.3	7.5	7.1	5.2	68.2	79.2	82.3	85.8
希臘	9.8	15.6	10.3	9.1	113.0	129.4	145.0	165.3
西班牙	4.5	11.2	9.3	8.5	40.2	53.9	61.2	68.5
義大利	2.7	5.4	4.6	3.9	105.7	116.0	118.6	120.1
葡萄牙	3.6	10.2	9.8	4.2	71.6	83.1	93.3	107.8
歐元區 17 國	2.1	6.4	6.2	4.1	70.1	79.9	85.3	87.2
歐盟 27 國	2.4	6.9	6.5	4.5	62.5	74.8	80.0	82.5

資料來源：修改自經建會（2012）。《10.15 新聞稿：歐債危機影響歐元區及全球經濟成長》。

雖然南歐四國的財赤率在 2009-2011 年間已普遍下滑。但希臘（9.1%）與西班牙（8.5%）兩國財政赤字仍達歐盟規定的財務警戒線（3%）的三倍之多，顯示其形勢仍是相當嚴峻。

### 歐債危機前之年金改革

自 1889 年德國首創公共年金保險以來，工業化國家普遍實施隨收隨付（pay-as-you-go, PAYG）的財務規劃模式。由於經濟合作暨發展組織（OECD）國家受到人口老化、平均壽命延長，以及年金制度已臻成熟等影響，各國年金財務負擔日益沉重。在 2007 年，34 個 OECD 國家的平均年金支出已達國內生產毛額（GDP）的 7.0%，其中，義大利（14.1%）、希臘（11.9%）、葡萄牙（10.8%）等國的支出更超過合理上限（即 GDP 的 10%）。由上

可知，歐債危機陰影仍籠罩著南歐國家，而龐大的年金給付正是財政困窘的主因之一。

自 1990 年以來，年金改革的風潮已在全球如火如荼地展開。多數 OECD 為確保年金財務的永續健全，莫不視年金改革為施政首要目標之一。例如，半數以上 OECD 國家已（正）將法定退休年齡延至 65 歲或更晚；另外，隱晦的技術層面改變，例如調整給付計算或連動指標等，對改善年金財務仍是具深遠的影響。根據歐盟委員會（European Commission）的研究報告指出，這波改革成功削減龐大的年金支出，使 2060 年的年金支出降幅達 GDP 的 4.4%。

事實上，在歐債危機爆發前，葡萄牙與義大利都已積極推動年金制度的改革，以減輕長期財務支出的負擔。以主要的 OECD 國家為例，各國年金改革前後的所

得替代率，平均減少約 17.5% 的年金給付。雖然改革前所得替代率以葡萄牙及義大利最高（均為 90%），但這兩國削減所得替代率的幅度卻分別高達 36% 與 22%（參表 2）。

在 2008 年，南歐國家的年金所得替代水準已大不相同，希臘（95.7%）與西班牙（81.2%）都提供至少八成的優渥水準，僅葡萄牙（53.9%）與義大利（64.5%）趨近於整體 OECD 國家的平均值（57.3%）。

## 歐債危機後之年金改革

### 一、西班牙

歐債危機導致南歐各國失業率飆升，對年金提撥與財政永續性（sustainability）都造成嚴重打擊。例如，西班牙自出現主權債務危機以來，該國失業率由 2007 年的 8.3% 大幅攀升到 2011 年的 21.2%，導致失

業人數爆增至 200 萬人，導致提撥金的大幅衰退。

雖然西班牙 2010 年的年金支出約占 GDP 的 9%，遠低於義大利、法國等國的比重（約 14%），並且僅略高於 OECD 的平均值（8%）。不過，若未進行年金改革，預估西班牙 2050 年的年金支出將超過 GDP 的 15%，並高於 OECD 各國的支出水準（參圖 1）。再者，除非西班牙進行徹底的改變，否則年金基金在 2023 年即將用罄。

基此，工人社會黨（Partido Socialista Obrero Español，簡稱 PSOE）政府在 2011 年初，雄心勃勃的啟動年金改革計畫，主要在強化保費與給付間的連結，以維持年金財務平衡。其改革重點如下：

- (1) 2013 年起逐步調升退休年齡（全額年金年齡由 65 歲延長至 67 歲；最低退休年齡由 61 歲延長至 63 歲）。

表 2 主要 OECD 國家公共年金之所得替代率（%）

國家	所得替代率		
	改革前	改革後	減幅
英國	31	31	0
日本	41	34	7
德國	49	40	9
法國	65	51	14
瑞典	79	62	17
葡萄牙	90	54	36
義大利	90	68	22
平均值	64	49	15

資料來源：修改自公務人員退休撫卹基金（2010）。《退撫基金第 4 次精算報告書》。台北：美世。





- (2) 延長給付計算基準（由最後 15 年平均薪資改為最後 25 年）。
- (3) 延長全額年金所需提撥年資（由 35 年增至 38.5 年）。

在年金改革後，年金所得替代率將從舊制的 81.2% 降至 73.9%。另外，年金支出的增幅在 2010 年至 2050 年間將趨緩，降幅高達 GDP 的 3.5%，甚至低於義大利、法國與德國的支出比重（僅略高 OECD 的平均值），將可強化年金財務的永續性。

## 二、希臘

希臘人口正快速老化，但年金領取資格長期以來卻寬鬆而優渥。依據改革前的規定，其平均每年所得替代率（accrual rate）為 2.57%，平均總所得替代率更高達 93.6%（參表 3），其保障水準相對優渥於 OECD 國家的整體平均值（59%）。另外，給付計算基礎僅採計退休前 5 年的薪資，而非全部工作生涯薪資，故人們傾向在高新資時期退休；若預期未來來中高齡其薪資可能會下降者，則會選擇提早退休。

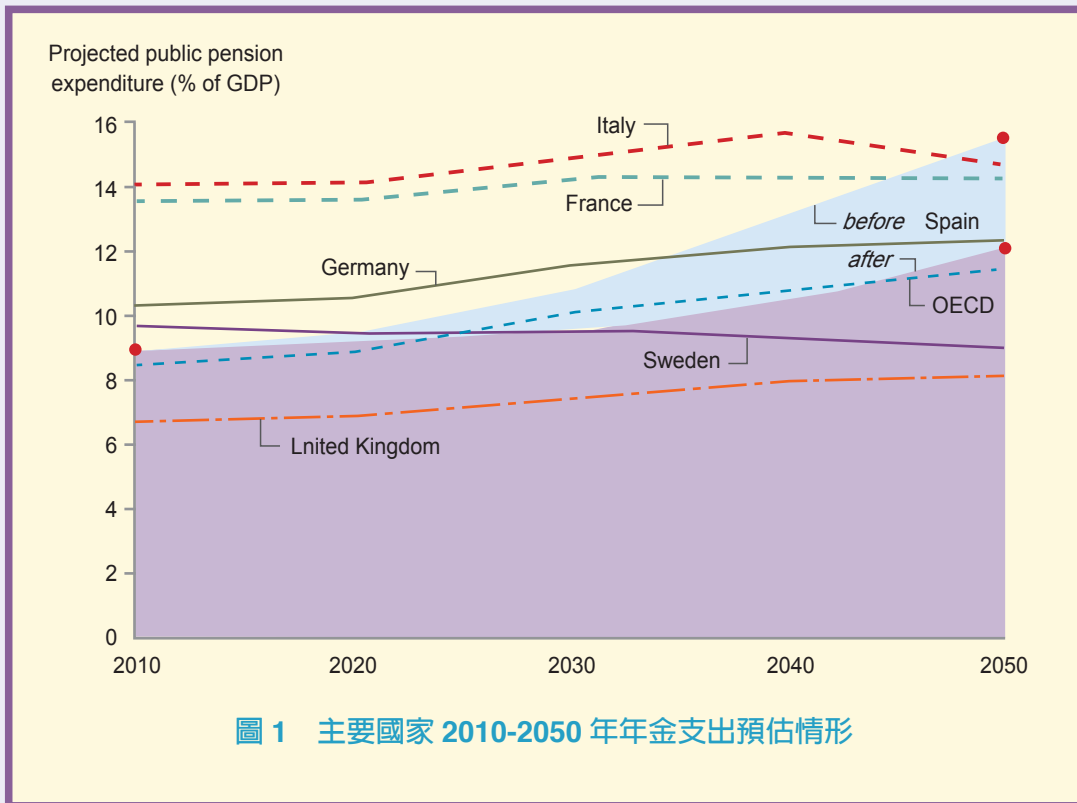


圖 1 主要國家 2010-2050 年年金支出預估情形

資料來源：OECD (2011). Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries: Country note: Spain.



雖然希臘政府規定法定退休年齡為 65 歲，但也同時規定，領取全額年金所需提撥年資僅需 35 年，較多數的國家（需滿 40 年）來的寬鬆，因此提早退休相當普遍。例如，平均退休年齡，男性為 62.4 歲、女性為 60.9 歲。55-64 歲的中高齡者的勞動參與率也只有 44%，而 OECD 國家平均是 52%。

面對債務危機，希臘國會自 2010 年 7 月通過年金改革法案，將年金制度進行結構

性的調整，改革項目包括每年所得替代率、正常或提前退休所需年資等。從 2015 年開始，新制年金給付將分成兩部分：（1）提供每月 360 歐元（註：約台幣 13,680 元）的定額基礎年金（按 2010 年物價計算）；（2）依據全部工作年資計算給付標準的「繳費式年金」（contributory pension）。

就基礎年金而言，這項「另闢蹊徑」的改革舉動被視為棄守傳統俾斯麥模式（Bismark Model），其給付主要提供居住該國滿 15 年以上、年滿 65 歲（或繳費期少於 15 年），並符合相關資產調查規定者。由於定額給付標準仍低於貧窮線水準，因此未來希臘退休老人可能會面臨無以為繼的困境。

其次，繳費式年金將全額年金所需年資從 35 年提高至 40 年，給付調整將依據 GDP 以及消費者物價指數。從 2024 年開始，年金給付將依 65 歲的預期壽命而調整。另外，針對因特殊因素退出勞動市場者，賦

表 3 主要先進國家 2008 年公共年金制度之比較

國家	法定退休年齡 (男/女)	全額年金所需 年資(年)	給付計算標準	平均每年所得 替代率(%)	平均總所得替代率 (註)(%)	給付調整
希臘	65	35	最後 5 年	2.57	93.6	無特定
加拿大	65	40	最佳 34 年	0.63	42.0	物價
法國	60	40	最佳 25 年	1.75	51.2	物價
德國	65	不適用	全部工作年資	1.00	40.5	薪資
義大利	65/60	不適用	全部工作年資	1.75	69.3	物價
日本	65	40	全部工作年資	0.55	33.5	物價
葡萄牙	65	40	全部工作年資	2.00-2.30	53.6	指數化物價
西班牙	65	35	最佳 15 年	2.90	73.0	物價
英國	65	44	全部工作年資	定額	28.9	物價
美國	67	35	最佳 35 年	1.2	37.1	物價

資料來源：OECD (2010) . Greece at a Glance: Policies for a Sustainable Recovery. Paris: OECD.



予符合資格者如同「真實」提撥般的記錄，例如，失業、養育兒女、服兵役以及接受高等教育等。

### 三、義大利

義大利過去是歐洲福利最優渥的國家之一。因此，在擲節方案尚未實施前，義大利早在 1990 年代即著手改革公共年金制度。1992 年的改革方案以提高退休年齡為主體，逐步將女性 55 歲、男性 60 歲之正常給付年齡提高為女性 60 歲、男性 65 歲。再者，根據 1995 年改革方案，年金制度已從原先「確定給付」之隨收隨付制，轉變成與瑞典相同的「名義確定提撥」(notional defined contribution, NDC) 模式(即「確定提撥」之隨收隨付制)，年金給付金額則視個人職業生涯之年金繳費多寡、總體經濟成長，以及平均餘命之變化而定。

另外，2010 年針對女性公務員退休年齡，從 2010 年的 61 歲一次提高至 2012 年的 65 歲。此一措施乃根據 2008 年歐洲法院做出改善歧視的裁決(為向男性公務員看齊)。

不過，2009 年該國政府支出社會福利規模仍高達 GDP 的 27.8%，其中用於支付

公共年金(15.4%)的比重是 34 個 OECD 會員國當中最高。相較之下，美國只有 6.8%，至於 OECD 國家的平均比率則為 7.8%。另外，義大利 2011 年的負債仍高達 1.9 兆歐元，占該國 GDP 總額 120%，債務金額更是超過希臘、西班牙、愛爾蘭及葡萄牙等國的總和。基此，義大利政府於 2011 年又立法通過一系列年金改革措施，其重要內容如下：

- (1) 在 2012 年，民營企業女性勞工的退休年齡從 60 歲提高到 62 歲，2018 年更提高到 66 歲。男性退休年齡也從 65 歲延後到 66 歲，實現到 2018 年男女均為 66 歲，在 2019 年將全部勞工提高到 67 歲，且到 2060 年更提高到 70 歲。
- (2) 在 2012 及 2013 年不按照通膨調整年金的給付金額。

因此，平均退休年齡將從 2010 年的 60-61 歲，提高到 2020 年的 64 歲，2040 年的 67 歲，2050 年的 68 歲。不過，義大利的法定退休年齡只是名義上的，如果勞工繳納的年金達到一定年限即可退休，因此，許多義大利人仍可在未到法定退休年齡就選擇退休了。



事實上，義大利年金制度改革的重點不是放在提高退休年齡上，而是逐步降低年金的支出規模控制在 GDP 的 15% 之內。例如，工作年資滿 40 年的普通勞工，其所得替代率已從舊制的 70% 大幅降到新制的 56%。義大利的改革已確保其年金財務在未來半世紀的穩健平衡。總而言之，義大利引以為豪的年金制度已然不復存在，直到 2018 年會以漸進式方式要求勞工工作超過 66 歲甚至鼓勵到 70 歲才退休，以及工作年限要超過 40 多年。

#### 四、葡萄牙

自歐債危機以來，希臘及西班牙為紓解沉重的財政負擔，被迫改革年金制度，不過葡萄牙自始自終卻未將年金方案視為「改革的核心」。歸咎其原因乃是由於該國在危機爆發以前（2005 年至 2007 年間），為改善公共債務負擔日重，已對年金制度進行一連串的改革。最主要的改革策略是導入一套（類似義大利的）自動調整機制，將給付水準與平均餘命以及終身提繳紀錄作連結。

根據 2006 的研究報告顯示，葡萄牙的年金給付支出占 GDP 的比例，將從 2004 的 11.1% 攀升到 2050 年的 20.8%。不過，相同報告在 2009 年卻指出，新制年金的支出到 2060 前僅微幅增加 2.2%，顯示葡萄牙年金改革已有效提昇年金財務的永續經營。不過，此舉意味著未來的勞工退休給付水準將面臨大幅刪減。按照樂觀的估計（排除歐債危機衝擊），年金的平均所得替代水準仍

會從 89.9% 驟降至 53.9%。

#### 南歐年金改革對我國之啓示

在歐債危機爆發前，南歐國家的年金改革程度卻大相逕庭。義大利與葡萄牙皆已了解情勢迫切，並成功的完成年金改革。反觀希臘與西班牙兩國卻缺乏大刀闊斧的改革，以致付出沉重代價。可見改革行動必須趁早，愈早改革對社會的衝擊愈低；若到了風雨飄搖之時再尋求改革，則將付出沉重代價。

近年來我國陸續推動各項年金制度均面臨龐大的潛藏債務。為避免未來進入高齡社會後，國家財政面臨不可承受之重，執政當局應借鑒義大利與葡萄牙的改革經驗，致力於改善公私部門間年金的差別待遇，並儘速建立年金財務永續性，否則南歐的今天，終將成為台灣的明天。☉



# 全球退休基金資產配置 趨勢與運用情形

勞委會 勞工退休基金監理會財務管理組  
組長 蘇嘉華 / 科長 林亞倩 / 視察 邱南源

## 前言

隨著醫療科技日益進步，延長了人類壽命，戰後嬰兒潮世代又正逢退休年紀，再加上新生兒出生率逐漸下降，使得人口高齡化趨勢已在多數國家出現，台灣也將於 2025 年邁入高齡社會（65 歲以上人口占總人口比例 20%）。全球多數國家已建置退休金制度以保障人民老年生活之經濟安全，但由於預估退休金未來之收入將無法支應給付支出，使得退休制度面臨重大挑戰。近年來各國退休制度改革之討論，包含從確定給付制（Defined Benefit Plan, DB）逐漸轉為確定提撥制（Defined Contribution Plan, DC）、延長退休年齡、提高提撥率、降低給付及調整退休基金資產配置等等面向。本文將著重於探討全球退休基金資產配置趨勢及運用情形，以提供各界及勞工朋友們參考。

## 退休基金資產配置之重要性

1990 年諾貝爾經濟學獎得主馬可維茲（Harry Markowitz）其 1958 年在財務學期刊（Journal of Finance）發表「投資組合的選擇」（Portfolio Selection<sup>1</sup>）一文中，即倡導理性投資人應分散投資至不同風險之資產，利用資產間不同程度之相關性，找出在相同預期報酬下，整體投資組合風險最

小之最適投資組合。該學說發展迄今已歷經五十餘年之驗證，已在財務學上奉為現代投資組合理論之圭臬。1991 年美國學者 Brinson、Singer 及 Beebower 在財務分析家期刊（Financial Analysts Journal）針對全球 82 支大型退休基金 1977 至 1987 間長期報酬的實證研究報告<sup>2</sup>，發現這些退休基金管理的獲利來源，91.5% 來自於資產配置政策（Asset allocation policy），其次是選股能力（Security selection）占 4.6%，而進場時機之選擇（Market timing）僅占 1.8%。此表示在投資前，只要做好資產配置，即有高達九成的機率能讓資產持續增值，惟若僅依據判斷選擇進出場時機或投資標的，獲利機會可能不到一成。

2003 年至 2007 年全球經濟因新興市場的崛起，進入了「低通膨、高成長」的黃金時代，全球股市、原物料價格高漲，使得大多數投資人均偏重高風險性投資工具尋求高額報酬。不料，2007 年美國次級房貸問題引爆 1929 年經濟大蕭條以來最嚴重的全球性金融危機，全球經濟動能逐步減弱，金融海嘯從美國撲向全世界，使得信貸市場急劇緊縮，影響資金流動，全球股市隨之崩跌，至 2008 年底全球股市市值單年內驟降超過 29 兆美元，下跌將近一半，只餘 31 兆美元規模。

1 Harry Markowitz (1952). Portfolio Selection. The Journal of Finance, 7(1),77-91.

2 G. P. Brinson, B. D. Singer, and G. L. Beebower (1991). Determinations of Portfolio Performance II : An Update. Financial Analysts Journal, 40-48.



以全球退休基金而言，此波金融危機中普遍受創，如美國加州公務員退休基金（The California Public Employees' Retirement System, CalPERS）2008年跌幅逾27%、香港強積金跌逾25%、哈佛大學及耶魯大學校務基金等不同投資組合型態之基金，其虧損亦皆逾24%以上。國內各大政府基金運用績效亦深受金融危機的影響，面臨嚴峻考驗，勞工退休基金則因有長期穩健多元之資產配置，並致力強化固定收益產品之投資，採取多項調整對策，已將大環境可能帶來之衝擊降至最低，2008年整體基金收益率雖為負8.08%，但相對國內外退休基金表現穩健，顯見退休基金資產之報酬與風險，常取決於資產配置是否得宜，因此，如何兼顧基金安全性、報酬性、流動性、公益性及福利性之原則下，在有限及可容忍的風險下進行有效配置，以獲取穩健報酬，實為退休基金運用追求之長期目標。

## 全球退休基金資產配置趨勢

### 一、權益證券配置降低，另類投資部位提高

根據 Towers Watson 2012 年全球退休基金資產研究報告顯示，全球前七大退休基金國家<sup>3</sup>2011 年底資產配置中，權益證券配置為 41%，降至近 16 年來之最低水準，相較

1995 年 49%，下跌將近 8%。如再觀察個別國家之配置情形，權益證券配置以澳洲退休基金最高，比例為 50%，其他國家均低於 50% 以下，但美、英國兩國退休基金仍維持權益證券高於債務證券之配置方式，分別為 44% 比 31% 與 45% 比 39%。

在債務證券的配置上，前七大退休基金國家 2011 年底配置比例為 37%，與 1995 年相較小幅下降 3%，但較 2007 年則提升約 9%。個別國家中，債務證券配置最高者為日本退休基金，占其資產 59%，其次為荷蘭退休基金，配置比例 58%。與 2007 年作比較，權益證券配置下降及債務證券配置之上升，在歷經 2008 年金融海嘯及 2011 年 8 月歐債危機後，全球經濟復甦力道趨緩與不確定風險影響下，金融市場迄今波動頻仍，不利退休基金之投資布局，因此調整股債配置，增加具穩定收益之債務證券。

值得注意的是在資金板塊移動下，各國退休基金在另類資產之配置均有增加趨勢。前七大退休基金國家 2011 年底配置比例 20%，較 1995 年 5% 大幅上升 15%。另類資產種類繁多，舉凡不動產、基礎建設、商品、避險基金、私募權益及其他絕對報酬投資策略工具等均包含在另類資產範疇。由於其與傳統投資工具（權益證券及債券）低度甚或負相關之特性，加入投資組合中，可

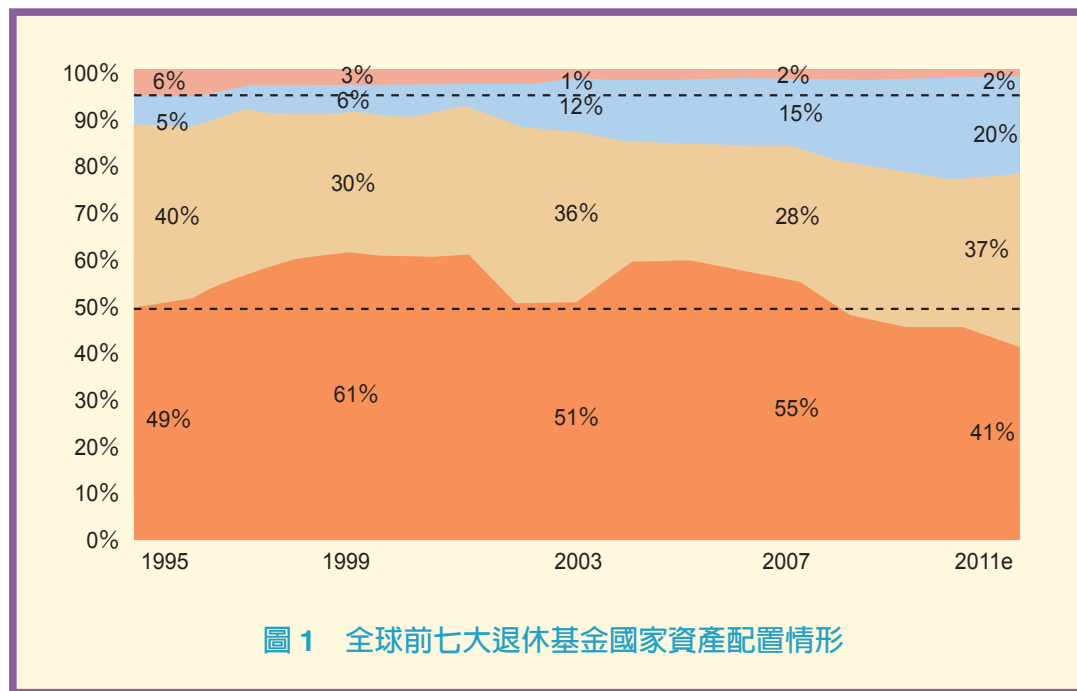
3 全球前七大退休基金國家包含美國、英國、日本、澳洲、荷蘭、加拿大及瑞士，2011 年資產規模合計 18 兆 4,913 億美元，約占全球退休基金 20 兆 7,193 億美元之 89%，詳見表三。

有效降低整體資產風險，符合多數退休基金要求低風險及穩定收益之長期目標，所以納入此一工具至資產配置已成為各長期基金之投資趨勢。前七大退休基金國家中，以瑞士退休基金配置 28% 為最高，其次為美國 25% 及澳洲 24%，每個國家相較 2001 年在另類資產之配置上均有顯著之成長。

## 二、投資國內權益證券市場比例下滑

從圖 3 明顯可觀察出退休基金權益證券部位投資在國內市場比例有持續逐年下滑趨勢，整體平均水準從 1998 年 64.7% 下滑至 2011 年 48.1%。美國退休基金投資國內權益證券佔整體權益證券比例最高，約為 7 成以上，但相較 90 年代平均約 8 成

之比率，仍呈下降態勢；加拿大退休基金則為最低水準，約僅 4 成。由於美國仍是當今全球最大經濟體，無論在股票市場總市值、成交量、公司種類或金融商品均為全球最大或最多，因此多數指數編製機構在建構納入美國股票之市場指標時，常賦予較高之權重，而多數國家退休基金投資海外權益證券亦常以持有美國股票為主要核心部位，故不難推知美國退休基金以持有其國內股票為大宗。然而近 10 年來新興市場之高度成長亦吸引長期投資者之目光，尤其在歐債危機讓歐洲陷入衰退及美國經濟維持低度成長下，新興國家或企業不論在財務體質或成長潛力上均較已開發



資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。





國家為佳，股市隱含長期較高之報酬率，但新興市場因發展晚且市場較為淺碟，受金融環境波動影響大，且常與成熟國家股市產生輪動效應，故在衡平收益性及風險

性後，多數國家退休基金將其納為衛星部位配置。

三、國內債券占整體債券部位維持高檔 相較於權益證券，退休基金之債務證

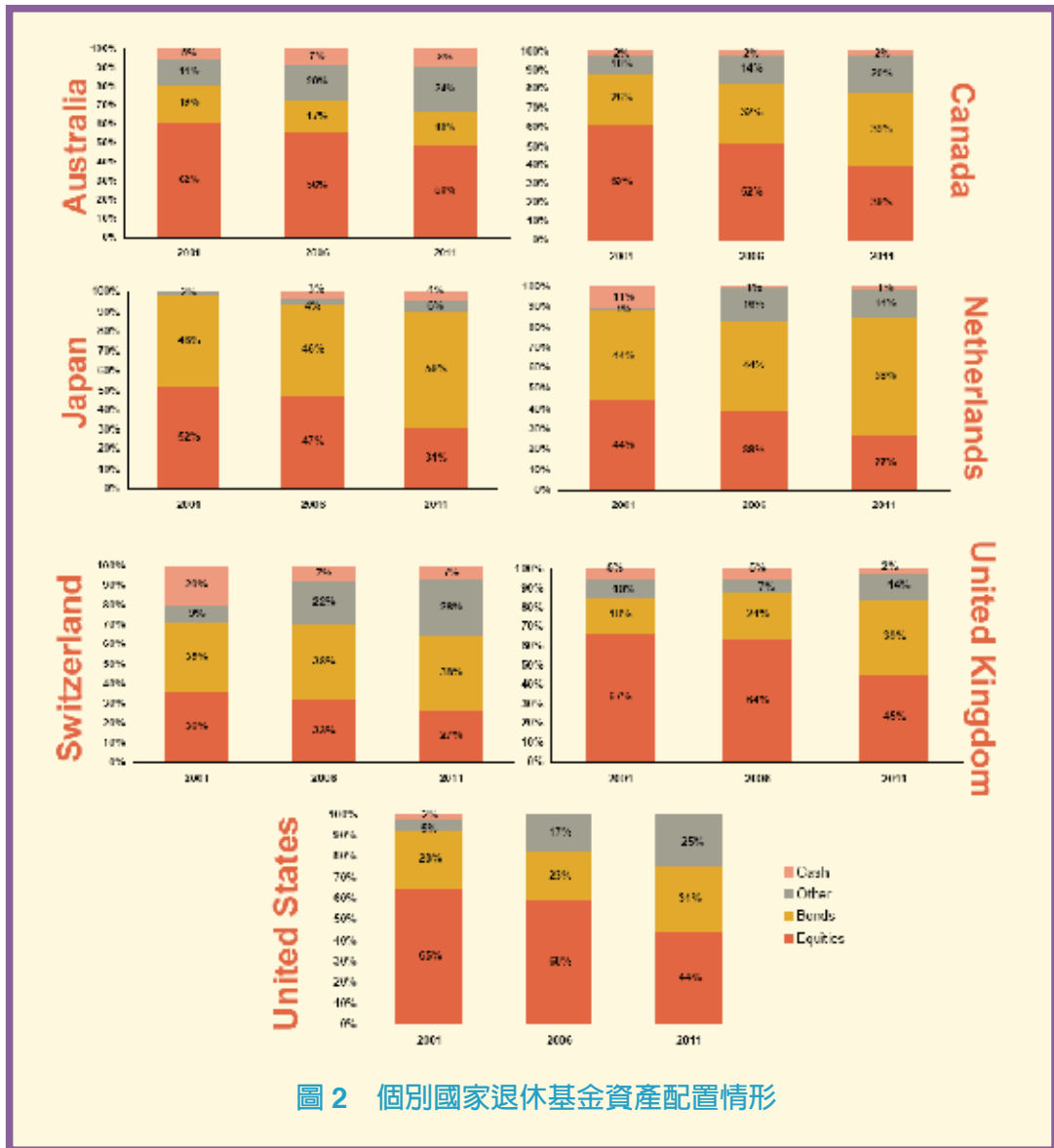
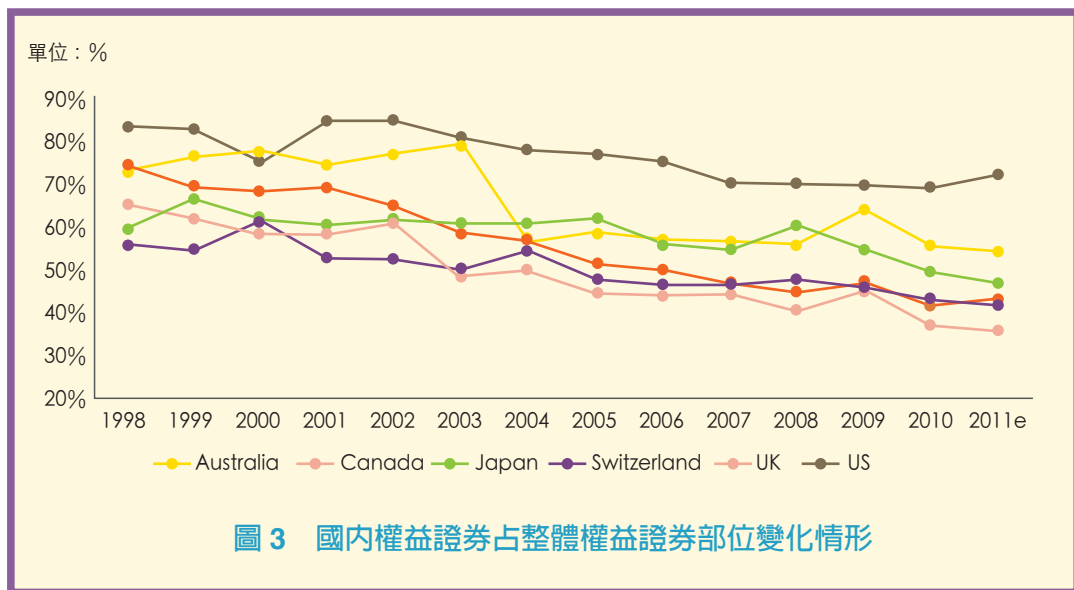


圖 2 個別國家退休基金資產配置情形

資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。



資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。

券部位投資在國內市場比例維持穩定趨勢，整體平均水準從 1998 年 88.2% 微降至 2011 年 83.6%。主要原因推測為多數國家退休金之給付仍以該國貨幣為主，投資國外債券除面對不同物價水準帶來之利率風險外，尚需考量幣別不同帶來之匯兌風險及避險成本，故仍以國內債務證券為主要考量。在前七大退休基金國家中，以加拿大和美國退休基金之國內債務證券部位占整體債券部位比例最高，澳洲則為最低。

### 勞工退休基金之資產配置

勞工退休基金之資產配置，係運用勞工退休基金監理會（以下簡稱監理會）開發之「資產配置模擬系統」，模擬在不同風險承受度下，設算基金可能達成之數種接近效率

前緣的資產配置投資組合，再參考當前退休基金資產配置趨勢與衡酌各資產項目之市場規模、未來走勢、現有部位、人力能量及達成配置之可行性等微幅調整，以決定出能兼顧報酬及風險之勞工退休基金最適資產配置。除配合預算籌編於每年 4 月訂定次年度資產配置計畫，鑒於金融市場瞬息萬變，每年 10 月再重新檢視修正，俾利基金運用管理，且計畫之擬訂均需提監理會委員會審議通過及行政院勞工委員會備查後方得以施行。

由於新制勞工退休金為確定提撥制，基金之運用績效直接關係勞工可請領退休金之金額。監理會成立後旋即進行多元資產配置，銀行存款部位從 2007 年 7 月甫成立時之 95.62%，逐步降低至 2012 年 10 月

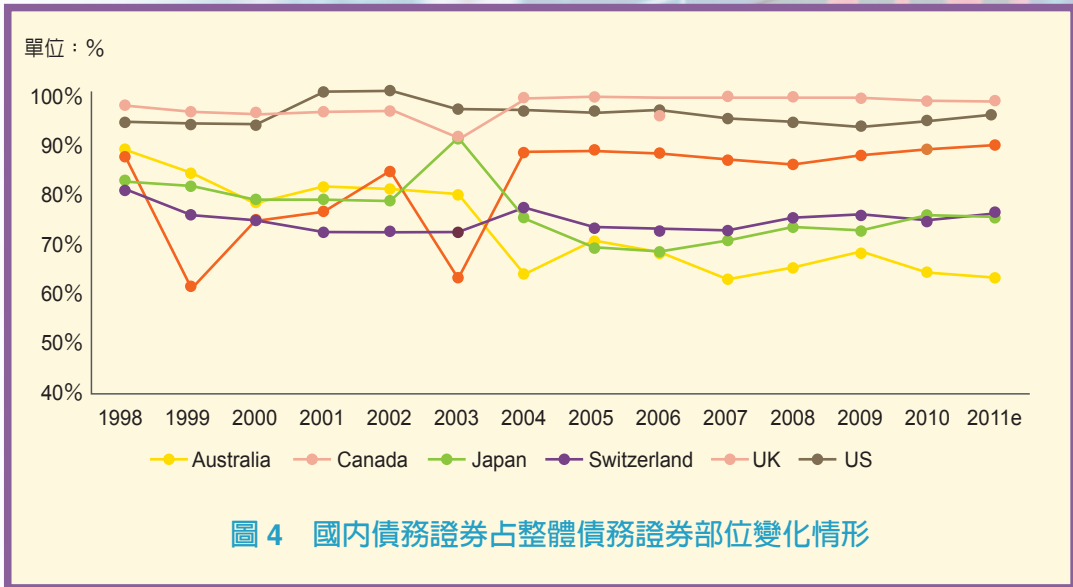


圖 4 國內債務證券占整體債務證券部位變化情形

資料來源：Global Pension Asset Study 2012/01，Towers Watson and secondary sources。

底的 21.41%，2013 年中心配置預期將降至 9%；舊制勞工退休基金則考量到給付面之流動性需求，2013 年存款中心配置預期降至 13%。

固定收益資產因具有穩定報酬之特性，故常成為壽險業及退休基金長期持有之投資工具，惟國內市場由於資金充裕，債券標的不足，使得收益持續偏低，現階段如採大部位長期持有將不利基金之收益表現；相對國外債券標的種類較多、流動性高且收益性亦較佳，但存在匯兌風險，因此勞退基金在考量利率風險、流動性及收益性後，平衡布局於國內、外債務證券市場。再者，由於台股占全球股市市值僅 1.48%<sup>4</sup>，波動程度較大，而勞退基金成長快速，在台股市場較為

淺碟情形下，為提升基金長期運用績效，正逐步提高國外投資比重。

鑒於全球金融市場將持續受市場情緒及資金流動效應影響，呈現震盪走勢，而政策因素的干擾，亦將加大金融市場波動度，故未來勞退基金將加強股債均衡配置，並避開有債信疑慮的市場。而新興市場因體質相對穩健，通膨溫和降溫，可透過寬鬆貨幣政策刺激經濟成長，因此，2013 年勞退基金仍將逐步增加新興市場投資，以分散投資組合風險。另為因應國際市場動盪，國外委託經營除持續進行傳統股票債券配置外，新增新型態委任如全球低波動指數股票型及新興市場債券委託型態，以降低基金整體股票委任組合的波動度。

4 根據 Bloomberg 統計資料，截至 2012 年 10 月底止，台股市值約當 7,473 億美元，占全球股市市值 50 兆 3,319 億美元之 1.48%。

此外，考量另類資產具絕對報酬及抗通膨之優勢，加入整體投資組合中，可有效分散風險，已成為各國退休基金資產配置之趨勢，勞工退休基金亦將持續增加另類投資部位，截至2012年10月底止已投資314億元，占其整體資產比率2.19%，2013年配置目標新制基金預計提升至5%，舊制基金將提升至3%。

## 退休基金運用情形

### 一、主要國家退休基金運用情形

根據經濟合作開發組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD<sup>5</sup>）全球退休基金統計資料顯示，全球退休基金之總規模由2001年10兆8,708億美元成長至2011年20兆7,193億美元，十餘年間規模成長將近1倍，OECD國家占97.07%，非OECD國家僅佔

表1 勞工退休基金2012年10月資產配置情形

單位：億元；%

投資項目	新制基金		舊制基金		合計	
	金額	%	金額	%	金額	%
存款	1,838.93	21.41	1,348.84	23.39	3,187.77	22.20
放款	0	0	3.75	0.07	3.75	0.03
國內債務證券	1,540.71	17.93	1,236.82	21.45	2,777.53	19.35
國內權益證券	2,095.47	24.39	1,615.30	28.02	3,710.77	25.85
國外債務證券	1,641.07	19.10	925.90	16.06	2,566.98	17.87
國外權益證券	1,204.04	14.02	591.90	10.26	1,795.94	12.51
另類投資	271.23	3.15	43.10	0.75	314.32	2.19
合計	8,591.45	100.00	5,765.61	100.00	14,357.06	100.00

表2 勞工退休基金2013年度資產配置計畫

單位：%

投資項目	新制基金	舊制基金
存款	9	13
國內債務證券	19	19
國內權益證券	28	30
國外債務證券	21	17
國外權益證券	18	18
另類投資	5	3
合計	100	100

5 根據 OECD 網站資料，2012 年 10 月底，OECD 國家包含澳洲、奧地利、比利時、加拿大、智利、捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、南韓、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國及美國等 34 個會員國，台灣則尚未加入。



2.93%。個別國家中以美國退休基金規模最大，為 10 兆 5,842 億美元，占全球退休基金規模之 51.08%，其次為英國 10.27%、日本 7.1%及澳洲 6.47%。

觀察各國退休基金績效表現，2008 年因發生全球金融海嘯，使得多數退休基金蒙受巨幅損失，雖在 2009 年及 2010 年因

表 3 OECD 國家退休基金資產變化情形

OECD countries	USD billions										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Australia(1)	268.2	281.4	348.9	443.4	548.9	658.9	964.4	916.8	811.7	1,066.2	1,340.0
Austria	5.7	7.9	10.6	12.9	14.6	16.0	18.0	18.3	19.5	20.2	20.5
Belgium	12.8	12.4	12.2	14.4	16.5	16.8	20.3	16.7	19.2	17.6	21.7
Canada	375.6	354.6	447.0	534.9	659.9	807.8	888.6	772.4	806.4	1,017.7	1,106.1
Chile	..	37.0	42.7	556.	68.4	89.0	105.6	89.5	106.6	136.3	145.5
Czech Republic	1.4	2.1	2.9	3.9	5.2	6.5	8.2	11.2	11.3	12.2	14.0
Denmark	43.6	45.3	60.6	75.3	87.0	89.6	100.9	161.6	134.0	154.4	165.7
Estonia	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.6	1.0	1.1	1.3	1.4	1.6
Finland	62.0	66.7	88.8	117.0	134.1	149.5	174.0	164.8	184.8	196.1	199.8
France(2)	..	..	..	..	0.4	1.0	1.9	2.7	4.2	5.3	6.7
Germany	65.1	70.5	88.9	104.1	112.5	122.8	154.5	172.4	175.5	178.6	195.4
Greece	..	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Hungary(3)	2.1	3.0	4.4	7.0	9.3	11.0	15.1	14.9	16.9	19.1	5.3
Iceland	6.6	7.5	10.8	14.1	19.5	21.7	26.7	19.0	14.4	15.6	18.1
Ireland(4)	45.8	42.2	62.7	77.4	96.8	110.1	118.6	92.9	100.3	100.0	100.6
Israel	28.6	28.3	30.5	33.0	42.0	45.1	54.4	85.4	90.7	106.4	120.1
Italy	25.1	28.2	36.8	44.2	49.5	56.0	68.7	78.5	86.8	93.8	106.9
Japan(5)	756.0	999.8	1,208.3	1,187.3	1,262.7	1,151.4	1,124.0	1,124.3	1,342.0	1,385.3	1,470.3
Korea	..	8.4	9.9	11.5	14.7	26.6	29.8	27.8	29.6	40.1	49.7
Luxembourg(6)	..	..	..	0.1	0.4	0.4	0.5	0.6	1.2	1.1	1.2
Mexico(7)	26.6	33.6	37.2	42.7	76.4	96.5	103.0	110.2	104.3	131.8	149.0
Netherlands	411.3	374.9	545.3	659.7	769.6	84.30	1,058.2	979.9	944.2	1,006.8	1,157.3
New Zealand(1)	7.7	7.9	9.1	11.2	12.4	13.1	14.5	13.6	13.8	19.6	24.7
Norway	9.4	10.6	14.6	16.9	20.3	22.9	27.4	27.2	27.9	32.1	36.0
Poland	4.6	7.6	11.6	17.1	26.5	38.0	51.1	57.9	58.1	74.0	77.4
Portugal(8)	13.3	14.7	18.4	18.9	23.6	26.6	30.6	29.7	30.4	26.1	18.4
Slovak Republic(9)	0.0	0.0	0.0	..	0.3	1.7	3.1	4.6	5.5	6.5	8.1
Slovenia(10)	..	..	0.1	0.3	0.5	0.6	0.9	1.0	1.3	1.4	1.7
Spain	35.1	39.1	54.8	69.1	81.5	92.5	118.5	114.2	118.2	111.2	116.1
Sweden	18.3	18.5	23.5	26.4	33.2	36.4	39.5	35.3	33.4	43.9	..
Switzerland(11)	261.4	267.6	334.8	389.5	434.7	465.4	504.6	497.0	551.4	595.8	703.9
Turkey(12)	..	..	..	1.5	3.2	4.0	7.9	10.9	14.0	17.2	17.0
United Kingdom(13)	1,040.5	930.8	1,175.3	1,467.1	1,763.8	2,002.1	2,186.5	1,698.8	1,753.0	1,990.9	2,129.5
United States	7,205.8	6,584.7	7,915.7	8,607.6	9,262.7	10,418.1	10,940.0	8,223.9	9,591.5	10,585.9	10,581.2
Total OECD	10,732.3	10,285.4	12,606.3	14,064.5	1,565.7	17,441.3	18,960.9	15,575.2	17,203.5	19,210.6	20,112.7
Total World	10,870.8	10,445.2	12,821.1	14,359.9	16,011.0	18,075.3	19,715.7	16,209.7	17,985.9	20,129.6	20,719.3

資料來源：OECD Global Pension Statistics，2012/09。



跌深反彈及景氣反轉回復正數後，2011年8月又碰上美國舉債上限議題及爆發歐債危機，造成全球金融市場巨幅動盪，致多數退休基金又呈現負向報酬。統計2008年至2011年，OECD國家退休基金平均實質淨收益率（經物價調整、扣除費用及採用當地貨幣計算）為負1.4%，表現最佳者為丹麥6.2%，其次為荷蘭4.1%、土耳其2.6%；表現最差者為愛沙尼亞負7.8%、其次為冰島負5.8%及葡萄牙負3.5%。如計算2009年至2011年金融海嘯後之收益回復情形，OECD國家退休基金平均實質淨收益率為2.2%，表現最佳者為荷蘭12.6%，其次為加拿大7.2%、智利7.0%；表現最差者為希臘負3.9%、其次為斯洛伐克負1.2%及愛沙尼亞負1.0%。

## 二、勞工退休基金運用情形

截至2012年10月，新、舊勞工退休基金規模已達1兆4,357億餘元，較2007

年7月監理會甫成立時6,186億元成長1.3倍，預估未來仍將以每年增加1,600億元之速度成長。依據Towers Watson與Pensions & Investments於2012年調查全球前300大退休基金排名，勞退基金在2011年排名67名，較2010年提升2名，成長速度名列前茅。

勞工退休基金自2008年起展開多元運用，4年多來雖經歷2008年金融風暴及2011年歐債危機引發之股災衝擊，造成虧損，但因基金在審慎穩健之長期資產配置及風險控管機制下，績效表現穩健。統計勞工退休基金自2008年起以迄2011年底止，年化平均收益率尚有0.37%，近三年（2009年至2011年）金融海嘯後之報酬，年化平均收益率為3.36%，二項收益率均高於OECD國家平均水準。

2012年截至10月底止，勞退基金獲利406億元。另以長期績效觀察，自2008年至2012年10月，新、舊制基金淨獲利達



表 4 OECD 國家退休基金收益情形

國家	2008-2011 平均收益率	2009-2011 平均收益率
荷蘭	4.1	12.6
加拿大	0.3	7.2
智利	-2.2	7.0
丹麥	6.2	7.0
匈牙利	-2.5	5.7
芬蘭	-1.5	5.7
挪威	0.5	5.0
比利時	-3.3	4.6
瑞士	N.A.	3.7
簡單平均	-1.3	2.6
加權平均	-1.4	2.2
波蘭	-3.5	2.2
斯洛維尼亞	-0.7	2.1
奧地利	-2.9	2.0
盧森堡	N.A.	1.8
義大利	-0.6	1.4
紐西蘭 註 1	-0.8	1.0
美國	-2.0	0.9
葡萄牙	-3.5	0.6
土耳其	2.6	0.2
南韓	-0.8	-0.0
捷克	-1.2	-0.2
西班牙	-3.4	-0.3
奧地利 註 1	-3.3	-0.4
冰島	-5.8	-0.8
英國	N.A.	-0.9
愛沙尼亞	-7.8	-1.0
斯洛伐克	-3.2	-1.2
希臘	-2.9	-3.9
日本	N.A.	N.A.
墨西哥	N.A.	N.A.
法國	N.A.	N.A.
德國	N.A.	N.A.
愛爾蘭	N.A.	N.A.
以色列	N.A.	N.A.
瑞典	N.A.	N.A.

資料來源：整理自 OECD Global Pension Statistics，2012/09。

註 1：澳洲及紐西蘭會計年度為 7 月 1 日到隔年的 6 月 30 日。

註 2：各國收益率係為扣除消費者物價指數及費用之實質淨收益率。

註 3：平均收益率採幾何平均計算。

註 4：N.A. 表示無資料。

表 5 勞工退休基金運用情形

單位：%，新台幣億元

基金	2008年~2011年 平均收益率	2009年~2011年 平均收益率	2012年截至10月底	
			收益率	基金規模
新制	0.61	2.94	3.07	8,591.45
舊制	0.31	3.76	2.89	5,765.61
合計	0.37	3.36	3.00	14,357.06

註：平均收益率採幾何平均計算。



656億元，基金績效表現相對優異，亦無潛藏負債問題存在。為強化政府基金委外代操投信之監管，行政院與考試院已組成跨院層級的「提升政府基金運用效能推動小組」，將加強對投信業之監控及強化資訊揭露。此外，監理會亦將持續強化內控措施。

## 結語

在歷經2008年金融海嘯及2011年歐債風暴衝擊後，全球退休基金資產配置趨勢已逐漸朝向更多元、更分散之投資策略，不再執著於追求高額報酬。然而面臨全球經濟走緩、歐債危機未解、美國財政懸崖（fiscal cliff）課題及中國經濟硬著陸疑慮，預期2013年全球經濟及金融情勢動盪頻仍，未來投資操作難度勢必更高。

勞工退休基金運用目標係以獲取長期穩定的收益，為符合勞工的期待，監理會未來除將持續參考全球退休基金配置最新趨勢，採行多元、穩健布局策略，建立長期投資部位外，於市場回檔時，將密切注意市場發展狀況，適時檢討投資部位，汰弱留強，穩定基金收益，以保障勞工退休後之經濟生活。☺





# 美國於 TPP 勞工章節 提案之初步分析

勞委會駐美國代表處經濟組秘書 黃耀滄



# TPP

## 前言

跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 以下簡稱 TPP) 係一高品質、高標準之協定，談判中所討論之勞動章節，包括承諾保障勞動權益以及透過合作、協調及對話機制處理共同關注的勞工議題等，成員國同意透過雙邊協調處理勞動力問題及透過區域專案合作加強勞工福利與就業能力，並促進人力資本發展及工作績效。我國雖然尚未加入 TPP 談判，但 TPP 的發展對亞太地區經貿活動影響重大，其談判後所成立之協定，為制定相關法規時之重要參考，我國應與國際同步檢視勞工保護規範，方能更進一步參與及促進國際雙邊及多邊貿易。



## TPP 勞工提案談判進展

### 一、談判進展

TPP 成員國已提出許多有關勞動章節的不同提案，美國於 2011 年 10 月提出其於 TPP 談判之勞工提案 (Labor Proposal)，惟此勞工提案實質內容並未公開，據聞美國對於勞動章節之提案仍可能反應或超越 2007 年 5 月 10 日布希總統與國會達成之新貿易政策標準 (A New Trade Policy for America) 協議，其內容為提高勞工與環境之保護。在 TPP 第 9 至第 15 回合談判中，成員國持續針對美國提出之勞工提案進行討論，2012 年 3 月墨爾本 (Melbourne) 回合諮商期間，美國代表指出勞工議題有特別的進展，各國將同意採取、維持及強制各國法令符合 1988 年 6 月國際勞工組織 (ILO) 通過之「工作基本原則與權利宣言 (Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)」<sup>1</sup>。TPP 也將具體指明必須完成和維持的勞工權利為何，並明確國家勞動法將擴展至加工出口區及自由貿易區。2012 年 12 月紐西蘭奧克蘭第 15 回合談判，美國認為勞工專章要有完全執行力，並且給予勝訴方選擇執行貿易制裁或由敗訴方支付罰金的兩種補償方式<sup>1</sup>。目前越南、馬來西亞與汶萊對美國立場反對最烈。

1 美國於北美自由貿易協定 (NAFTA) 制定勞工附屬協定及個別爭端解決程序後，美約 (旦) FTA 開始將勞工條款列入協定正文，美星 FTA 則列為專章，但在爭端解決方面，違反協定之罰責係以罰金為主。至 2007 年開始布希總統與國會達成協議，美秘 (魯) FTA 勞工專章始有完全執行力，並且給予勝訴方執行貿易制裁或由敗訴方支付罰金兩種罰責途徑。



加拿大則主張採取 NAFTA 勞工附屬協定的作法，僅採取罰金的作法。

## 二、各國意見

- (一) TPP 各成員國已於第 11 回合談判依美國提案擬具勞工專章草案（尚未公開），惟越南認為遵循該提案勢必使越南勞動領域面臨結構性的改變而持反對意見。
- (二) 依據 2012 年 5 月 18 日美國美國國會研究服務處（Congressional Research Service, CRS）所提出之「U.S.-Vietnam Relations in 2011: Current Issues and Implications for U.S. Policy」報告<sup>2</sup>，越南參與 TPP 談判時特別關注勞工議題，但越南政府和越南共產黨（Vietnamese Communist Party, VCP）為了維持單一政黨制度及適應快速的經社變化，可能造成勞工權利制度發展常與趨勢矛盾的情形。以結社自由與集體協商之權利為例，所有越南勞工都有參加工會的權利，所有越南工廠應該有工會，但越南勞工不能自由籌組獨立的工會，所有工會必須附屬於越南總工會（Vietnam General Confederation of Labor, VGCL），並由 VCP 所屬機構管理附屬工會。該報告根據美國

國務院 2009 年越南人權報告（2009 Country report on Vietnam's human rights）指出，越南有 85% 國營企業、60% 外國投資企業及 30% 私人企業組織工會。據聞獨立工會的領袖有被逮捕、騷擾及脅迫等情，分析者認為缺乏結社自由已阻礙其他勞工權益的改善，而集體協商仍屬少數例外。快速的經濟擴張、貪腐及資金、訓練、人力的短缺可能造成政府執行勞動法令相當困難。

## 三、美國勞工聯盟意見

美國勞工聯盟（AFL-CIO）之代表 Celeste Drake 本年 5 月 17 日於美國眾議院外交委員會反恐、防核武擴散及貿易小組（Terrorism, Nonproliferation and Trade Subcommittee）聽證會發表該聯盟對於 TPP 之證詞，針對勞工、國營事業、原產地規則、投資規則、政府採購、金融服務、貿易夥伴等議題提出看法<sup>3</sup>，重點摘錄如下：

- (一) TPP 的關鍵決定是如何規範貿易及何者獲益，而非考量是否增加貿易。許多目前的 TPP 成員已與美國簽訂自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），TPP 必須重新檢視美國當前的貿易政策。

2 請參閱：[http://insidetrade.com//index.php?option=com\\_iwpfile&file=may2012/wto2012\\_1182.pdf](http://insidetrade.com//index.php?option=com_iwpfile&file=may2012/wto2012_1182.pdf)

3 請參閱：<http://foreignaffairs.house.gov/112/HHRG-112-FA18-WState-DrakeC-20120517.pdf>

- (二) 貿易協定必須增加美國國內就業與經濟發展，鼓勵更多增加國內製造業工作的投資，而非僅考量跨國企業的利益，而造成貧富差距、失業人數及貿易赤字的增加。
- (三) 以北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 為例，美國對夥伴國間逐漸成長的貿易赤字，造成美國近 70 萬名勞工被取代，薪資成長停滯，勞工健保、退休給付縮減，同時夥伴國的勞工亦受到不當對待，故貿易協定應更新及改善現有做法。
- (四) AFL-CIO 將持續與各界合作以確保 TPP 能夠不只包含更多進步的貿易規範，也能有健全的產業策略，加強投資基礎建設、勞工教育、職業訓練，並改革勞動法令以確保國家勞資關係局 (National Labor Relations Board, NLRB) 的功能。

- (五) 建議美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 更廣泛的分享 TPP 談判目標和提案，並和成員們執行有利於創造好工作及中產階級發展的經濟發展政策。
- (六) 建議 TTP 應建構在 2007 年的美國 - 秘魯 FTA 架構上 (May 10 條款)，並包含可接受的勞動條件及平等對待移工等強制標準，貿易協定必須對勞工有利，尤其是對勞動基本權的保障。

## TPP 勞工提案可能方向與內容

雖然美國未公開勞工提案，但基於美國勞工權利保護政策有一貫性，從 2007 年「美國新貿易政策 (A New Trade Policy for America)」，美國與其他國家簽訂之雙邊投資協定 (BIT)、自由貿易協定 (FTA) 勞工專章等，仍可了解美國於 TPP 談判下勞工提案的可能方向與內容。

### 一、美國新貿易政策標準 (A New Trade Policy for America)

2007 年 5 月 10 日包括當時美國會議長 Nancy Pelosi、美財長 Henry Paulson、美貿易代表 Susan Schwab、參院財委會主席 Max Baucus、眾院歲計委員會主席 Charles Rangel 及共和黨資深議員 Jim McCrery 及部份眾議員等，召開聯合記者會宣布國會與行政部門經多次協商後，就





FTA 中之勞工及環保等議題達成共識 (May 10 條款)，其中勞工議題協議重點如下<sup>4</sup>：

- (一) FTA 簽署國需維持與執行其勞工法令，實施國際勞工組織 1998 年宣示的勞工基本工作權，包括：自由組織工會權、團體協約商、禁止強迫勞動、禁止童工及禁止就業與職業歧視等標準原則。
- (二) 因 FTA 條文對簽約國具法律上拘束力，簽約國不得降低其國內之勞動標準。
- (三) 簽約國不能以資源有限為理由，作為無法執行基本勞動標準藉口。
- (四) 簽約國間核心勞動標準之爭議，適用 FTA 貿易爭端解決機制。
- (五) 國會與行政單位將共同制定與執行「策略性勞工協助與訓練 (Strategic Worker Assistance and Training, SWAT)」措施，以推動勞工教育、訓練及分離式健康與退休給付，內容包括：公私部門合作教育青年勞工、提昇勞工工作技能、加速科技教育與研究、提供合理健康與退休給付及所得支持、提供高於現有受貿易及科技影響勞工社區更好的訓練方案。

## 二、自由貿易協定 (FTA)

美國目前已與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬及南韓等國簽訂 FTA，國會於 2007 年批准與秘魯簽訂之 FTA，並於 2011 年 10 月批准哥倫比亞、巴拿馬及南韓等國 FTA，該等 FTA 對於勞工權益保障均有相關規定。以美韓 FTA 為例<sup>5</sup>，第 19 章勞工專章共計 8 個條文，分別為共享義務之聲明、勞工基本權利、勞工法的施行、程序保證與公眾意識、設立勞工事務委員會、勞工事務之合作、勞工事務之諮商、勞工法之定義等，其中第 19.1 條重申雙方身為國際勞工組織 (ILO) 會員之義務，19.2 條明定雙方應制定法律保障國際勞工組織 1998 年宣示的勞工基本工作權，包括：自由組織工會權、團體協約商、禁止強迫勞動、禁止童工及禁止就業與職業歧視等標準原則；此外，19.4 條規定雙方須確保民眾能取得勞工法施行的相關資訊，加強大眾對勞工法的教育，提升社會大眾對勞工法的公共意識，增加勞工法施行之成效。美國的勞工議題提案大致反映美國近來與南韓、哥倫比亞及巴拿馬 FTA 之相關內涵。惟 TPP 勞工條款將如何與之前美國已協商的貿易協定勞工章節互相影響仍不明確。部分已存在的貿易協定較美國在 TPP 主張的規定弱，工會要求確保更強的 TPP 規範能普遍用在任何可能的勞工爭議。

4 請參閱：<http://waysandmeans.house.gov/media/enewsletter/5-11-07/07%2005%2010%20New%20Trade%20Policy%20Outline.pdf>

5 請參閱：<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>

### 三、美國雙邊投資協定範本 (Model BIT)

美國政府於本年 4 月 20 日公布最新的 2012 美國雙邊投資協定範本 (Model Bilateral Investment Treaty, 2012 Model BIT) 」，提供美國政府進行各類投資協議諮商的參考，透過雙邊投資條約，建立市場規則及預防差別待遇，以保障投資人在國外的投資以及進入市場的權益。2012 Model BIT 第 13 章「投資及勞動」專章之重點如下<sup>6</sup>：

(一) 當事人重申身為國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO) 成員的各自義務，及遵守「國際勞工組織關於工作的基本原則和權利宣言 (ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)」之承諾。

(二) 當事人承認不宜透過弱化或減少國內勞動法令所提供的保障以鼓勵投資。當事人應各自保證不擱置或貶損勞動法令，包括不符合自由結社、消除就業歧視的勞動法令，或未能透過持續或循環的作為或不作為有效的執行勞動法令，以促進建立、獲得、擴大或維持投資。

(三) 本章所稱「勞動法令 (Labor Laws)」係指當事人有關下列事項的法令、規章或規定：

1. 結社自由；
2. 有效承認集體協商權利；
3. 消除各種形式的強迫勞動；
4. 有效廢除童工及禁止童工；
5. 消除就業方面的歧視；
6. 可接受的勞動條件，包括最低工資、工時制度及職業安全衛生。

6. 請參閱：<http://www.state.gov/documents/organization/188371.pdf>



## 初步評析

### 一、我國勞工法規概況

美國 TPP 勞工章節提案，要求各成員國遵循與貫徹 ILO「工作基本原則與權利宣言」，該宣言包括下列原則：（一）結社之自由及有效承認集體協商之權利；（二）消除所有形式之強迫性或強制性勞動；（三）有效廢除童工；及（四）消除就業與職業上之歧視等。我國相關勞工法規概述如下：

#### （一）結社之自由及有效承認集體協商之權利

工會法、團體協約法及勞資爭議處理法已有規定相關保障措施。

#### （二）剷除所有形式之強迫性或強制性勞動

勞動基準法第 5 條規定，雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動，同法第 75 條亦有違反上述規定之罰則。

#### （三）有效廢除童工

勞動基準法第 44 條規定，15 歲以上，未滿 16 歲之受僱從事工作者謂之童工，童工不得從事繁重及危險性之工作。同法第 45 條規定，雇主不得僱用未滿 15 歲之人從事工作，但國民中學畢業或經主管機關認定期工作性質及環境無礙其身心健康者不在此限。依據 ILO1973 年童工最低年齡公約（C138 Minimum Age Convention, 1973），童工最低年齡定義為 15 歲。



#### （四）消除就業與職業上之歧視等

我國包括勞動基準法、性別工作平等法及就業服務法等，均有相關規定。

### 二、初步評析

近來國際雙邊或多邊組織及協定中，有關勞工權益保護之議題漸趨重要，國際間在強調貿易自由化之原則時，亦逐漸重視勞工權益保障議題。TPP 談判內容包含多項勞工議題之討論，我國雖然尚未加入談判，但身為跨太平洋地區之國家，相關勞工法規若能符合 TPP 要求之勞工保障規範，將有助我國爭取加入 TPP 談判，縱使短期內尚無法加入談判，在制定勞工保護相關規範時，也應符合國際標準。我國已訂有保護勞工基本權利之相關法律，相關內容尚符合國際標準之勞工保護規範，經接觸美方 TPP 相關人士，亦表示我國當前勞動法規不易成為阻礙參與談判之議題，未來我國如能即時與國際規範水準同步檢視勞工法令，並掌握我國內勞資團體對於 TPP 之立場與意見，將有助於我國推動加入 TPP 談判。☺



# 日本鼓勵 高齡人口退而不休 紓緩老化問題

勞委會綜規處專員 林政諭







日本厚生勞動省審度日本社會的少子女化、高齡化現象持續急遽發展，導致勞動力人口的減少，及整合促進青（少）年、女性、高齡、身障等就業，建構全員參加型社會，與階段性延長厚生年金請領年齡的實施，研擬鼓勵高齡者的僱用，修正部份高齡僱用安定法於 2012 年 8 月 24 日經國會審查修正通過，將於 2013 年 4 月 1 日正式施行；此次修正重點，首為原事業單位需透過勞資協商訂定之高齡繼續僱用基準的作法予以刪除，次為擴大繼續僱用制度的適用範圍擴大至該企業集團，並公布未善盡推動高齡僱用保障措施之企業名單及厚生年金給付年齡之配套措施。

### 一、日本高齡就業動向

日本人口 2010 年至 2020 年的 10 年間，15 歲 -59 歲年齡層將減少 492 萬人，而 65 歲以上的高齡者卻增加 418 萬人，換言之，每 3 人中有 1 人屬 60 歲以上的高齡者。2012 年的勞動人口約 1,183 萬人，而所謂戰後出生的「團塊世代（指 1947-1949 出生者）」在 2012-2014 時將年滿 65 歲，倘等同 2010 年的

勞動力參與率則 2010-2020 的 10 年間，60-64 歲的勞動力人口減少 154 萬人，65 歲以上的勞動人口將增加 134 萬人。

2011 年的完全失業率為 4.5%，而 60-64 歲年齡層則為 5.1%，再依性別分，男性為 4.8%、60-64 歲年齡層是 6.2%，女性為 4.1%、60-64 歲年齡層為 3.4%。由此可知男性及其 60-64 歲年齡層的失業率均較女性為高。常用勞工在 31 人以上企業其 60-64 歲年齡層的勞工數，由 2009 年的 155 萬人在 2012 年達到 196 萬人。該年齡層的就業率於 2005 年為 52.0%，而 2011 年增加至 57.3%。再依性別分，男性由 65.9% 增至 70.9%，女性為 39.0% 增至 44.2%。另依 55-59 歲勞工的工作型態，男性屬非全時工作的比例，55-59 歲占 13.2%、60-64 歲占 35.0%、65-69 歲占 64.4%，女性方面分別為 55.1%、65.1%、81.1%，隨者年齡的提高，工作人數隨之增高。

### 二、屆齡退休及高齡者繼續僱用制度

在此次高齡者僱用安定法未修正前，厚生勞動省推動保障高齡者僱用措施，鼓勵企業推動延長退休年齡、對屆齡退休之高齡者仍有意願繼續工作者採取續聘。其中廢除定年退休的企業（指常用勞工在 31 人以上者）占 2.7%，實施延長退休年齡之企業占 14.7%、採取繼續僱用制度者占 82.5%。在實施繼續僱用制度的企業中，對有意願的全部勞工為對象者占 42.8%、以符合該制度之高齡者訂定基準者則占 57.2%。又有意願的全部勞工在 65 歲以上，得工作的企業

占 48.8%。從定年退休前的勞工在繼續工作制度的選擇工作型態來看，以希望為正職勞工者占 44.2%，然實際上屬仍為正職者只占 18.6%、委託、定期契約、工讀等之非典型樣態者占 45.7%；又，希望為全時工作者占 51.6%，但實際上如願者則為 33.2%。在實施保障高齡者僱用措施的企業，導入以 1 年為期的定期契約者占 83.5%、高出 1 年以上期間者占 6.0%、而明示僱用期間者占 2.1%。

由薪資面來看，近年約有 46.3% 的企業調整薪資制度，其調高薪資的理由，以業績成效者占 23.7%、以職務職種的工作性質者占 23.3%、以執行能力者占 22.1%。而實施績效制度的企業比例占 45.6%，由此可說將近一半的企業重視營業績效，也左右企業調高薪資的左向，此點也實證日本終身僱用制度的泡沫化現象，企業扮演大家長的意願強度也逐漸轉弱。

由跳槽或轉換工作面來看其薪資情形，其獲得薪資比前職少 10% 以上者，隨年齡的增加成正比，45-49 歲者層占 18.7%、50-54 歲者層占 20.0%、55-59 歲者層占 31.5%、60-64 歲者層占 55.2%。然而 65 歲以上者層則為 39.2%，呈減少現象。又，從實施繼續僱用制度的薪資面來看，適用繼續僱用制度者的年收入，為渠等含年金在內屆齡退休前的 6 成或 7 成的薪資者占 31.6%、4 成或 5 成者占 27.6%。倘決定繼續僱用時的薪資的基準，首以達到 60 歲的薪資基準者占 41.1%、高齡僱用繼續給付之請領情形者占 25.0% 次之、視

在職勞零年金的請領情形者占 22.2% 再次之、該職務的市場薪資行情者占 21.7%、同業的行情占 18.9%。

另，有關高齡者的職災情形，由 2011 年的統計顯示因職災而休業 4 日以上的死傷人數，50 歲以上的勞工占 44.4%、60 歲以上者占 20.5%，此點或可推定高齡者與職災的發生歸為年齡因素並非成正比。在由 60 歲以上男女的工作意願來看，工作年齡達 60 歲者占 9.7%、達 65 歲者占 19.2%、達 70 歲者占 23.0%、達 75 歲者占 8.9%、達 76 歲仍有工作意願者則占 2.4%。此點可以看出年齡即使達 70 歲者其工作意願的熱度仍熾熱不減，也反應出日本人的體能健康狀況及標榜長壽社會的自豪。

### 三、加強僱用高齡者就業目標

為使高齡者就業的穩定及其他福祉的提昇，在少子化現象不斷進展中，維持經濟社會的活力，需建構完整職涯社會。另一方面日本自 2013 年起將公年金（註：日本的年金





制度分為“公的年金”(即“公共年金”)和“私的年金”兩種，日本的公共年金制度是包括自營業者和無工作者在內所有國民都加入的國民年金制度，享受“國民皆年金”的框架，其中包括國民年金、厚生年金和共濟年金。企業年金和個人年金被稱為“私的年金”，企業年金包括厚生年金基金和適格退職年金，原則上，設立這種制度的企業的職工全員加入，作為公共年金制度的補充，企業年金在一定程度上保障了勞工退休後得有寬裕的老年生活。另個人年金主要是指個人購買保險、儲蓄等。)的報酬比例部分請領年齡階段性的延長至 65 歲，因此僱用與年金的請領必須環環相扣，在此次修法明示所有企業應推動有意願工作至 65 歲的保障高齡者僱用措施及工作職場不受年齡限制的普及化，以深耕高齡者的工作機會，紓緩老化問題。

在高齡者僱用對策中，以活化運用高齡者的經驗為僱用穩定的前題，並且提供在職者得利用再就業支援制度，在企業間得順利

的移動勝任新職，同時對屬定期契約者提供早期再就業支援措施。

#### 四、課事業單位應辦事項

企業僱用勞工應不得禁限年齡，而需提供有企圖、有能力的勞動者的工作機會，以善盡企業社會責任。因此，企業的經營應考量員工年齡分佈的高齡化、年金制度實情，透過充分勞資協商途徑，保障高齡者的就業機會。

**(一) 禁止徵才晉用之年齡限制：為促進高齡者的就業機會，同意放寬僱用 60 歲以上的勞工，倘有僱用對策施行細則規定之年齡上限者，應對求職者明示其規範。**

**(二) 職能的開發與提升：運用高齡者的知識、經驗，以發展職能的效果，必須實施職業訓練，為落實職業訓練的效果，必須充分利用公共職業能力開發中心、民間教育訓練設施。**

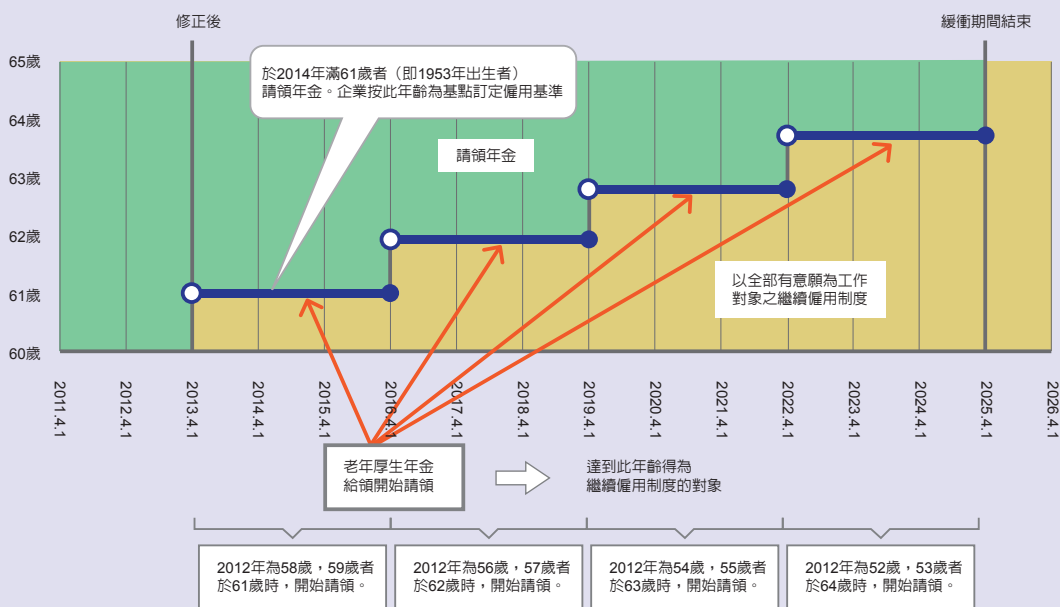
- (三) 職、廠場作業流程的改善：工作補助機具的導入等機器設備的改善、強化作業流程的省力化、單純化、照明設備的改善、導入勞動者的福利厚生設施，以維護勞動者的健康，避免因健康因素而提早退出職場。
- (四) 擴大高齡者的職場：針對勞動者年齡層的高齡化，推動職務再設計措施，促進不因身體機能的影响有效運用高齡者的知識、經驗、能力，以增加就業機會，並且非有正當理由不得因其為高齡者而排除工作機會。
- (五) 高齡者的適才適所：為保障高齡者的僱用機會，應透過職業能力評估方法、或健全資格證照制度，讓高齡者得發揮其知識能力經驗，促進適才適所的機會。

(六) 工作時間的彈性化：考量高齡者的就業意願的多元化、體力的不同等，推動時短工作、隔日工作、彈性工時等制度。

(七) 企業聯手推動：為提高高齡者僱用機會，同一產業或同一地區的企業分享僱用高齡者的經驗，協助職業能力的開發、職業能力評估方法的改善、僱用管理等聯手推動。

### 五、企業因應新法實施案例

以生產酒精飲料等產品的日本山得利公司（Suntory Holdings Limited）配合高齡者僱用安定法的修正實施，將自 2013 年 4 月起實施 65 歲定年制度。此項制度業已與工會達成協議，適用對象為其正職員工約 5 千人，該制度對仍採維持年滿 60 歲前薪資水準不變，60-65 歲的薪資則參考當事者的能力或經驗，





按 60 歲時薪資的 6 或 7 成給薪。而退休金以 60 歲時算定其額度並於 65 歲時開始支給。企業年金的支給 65 歲開始，其預定利率則由年 3% 調降至 2%。該公司目前的高齡者僱用制度，是以年滿 60 歲仍有意願繼續工作者逐年訂定 1 年的定期契約，至年滿 65 歲的再僱用制度。2011 年所屬員工達定年者計 95 人其中 82 人有意願繼續工作，而計有 80 人達成願望，因現行法規係由勞資共同訂定再僱用的基準，是故無法全部再僱用，於法有據。又 2013 年新法實施後，其人事成本將增加 10 餘億日圓，惟該公司的看法認為目前的再僱用制度的契約，倘中途解約可能造成與正式員工的疏離感，新制度上路後將視高齡者等同為正視員工，借重渠等的經驗或能力發揮效益，對於新聘應屆畢業生的計畫毫無影響，顯示該公司對於銀髮族的經驗及能力的重視，及強化公司形象的積極作為。

以興建住宅大樓的大和房地產工業公司（Daiwa House Industry Company Limited），為因應新法的實施，決定對於目前年滿 60 歲的正職員工退休年齡自 2013 年 4 月起延長至 65 歲。新制度的推動將可改善員工待遇及對於深懷技能、經驗的資深員工更掀起鼓舞作用。目前該公司的正式員工計約 13,000 人，而再僱用制度的適用對象係以年滿 60 歲的正式員工得延長至 65 歲工作，但再僱用制度係採委託辦理，其薪資比未退休前的薪資較低。

## 六、結語

日本此次就高齡者僱用安定法的修正實施，固然為因應勞動力缺口問題，但另一主要原因是日本年金制度自 2013 年 4 月起報酬比例請領給付年齡每 3 年延長一歲，即於 2012 年滿 58 歲、59 歲者，需滿 61 歲的 2013 起才可請領，故可能其銜接期間無年金或收入減少的現象，不得不解決。不管如何，在勞動人口逐漸缺少現象中，即使年滿 60 歲者，因醫學發達，身體狀況仍屬佳境，鼓勵高齡者繼續工作可以紓解老化問題，並活化渠等長年經驗、知識等的傳承，也可減輕公年金財務的壓力。惟是否因高齡者繼續就業，而影響青少年或應屆畢業生的就業機會，仍待觀察。☺

