

泰國政府退休基金 The Government Pension Fund

(GPF)考察報告

完稿日期：94.11.30

領隊：簡組長益謙

副領隊：莊專門委員淑芳、黃主任育民

團員：洪科長美妙、陳科長榮坤、蕭科長正祥、楊科長惠娟、

張科長淑惠、許專員勝源、杜稽核慧芬、劉助理設計師、

陳科員秀玉等。

註：本文業經刊載於民國 95 年 5、6 月號公務人員月刊第 119、120 期，著作權所有。引述轉載時，請逕洽該刊。

一、前言

目前全球各主要國家都面臨到出生率降低、平均壽命延長，以及人口老化比經濟成長還要快速等的人口結構壓力的改變，再加上各國政府均致力削減預算赤字，社會福利支出減緩，和勞力市場的扭曲等因素，已使各主要國家體認到退休年金支付的難題。退休資源是否會因人口老化或老人退休安養等議題受到影響，已成為當今學者所關注的焦點。

面對高齡化社會的來臨，各國對於老人經濟安全皆有不同程度年金制度的保障。我國六十五歲以上老年人口於八十二年時，即已超過總人口百分之七而正式進入高齡化社會，並預估至民國一百年時，老年人口將增至約人口的百分之十，到一百二十五年時將增加至約百分之二十二。此一人口老化現象首先反映在人口扶養負擔上。意即，預估至一百二十五年時，每四位工作年齡人

口需扶養一位老人，逐漸顯示建構老人經濟安全制度的重要性。

綜觀全球退休金（Pension）或稱年金制度，從相關資料顯示¹，普遍面臨財政困難，不論其對象是全民、企業員工，或公務員，均亟待改革。其原因乃係在人口老年化現象之下，由工作生產者繳納費用，供退休者之給付的所謂世代間轉移（inter-generation transfer），在退休者相對於工作生產者比例日增，且到了需增加費用或減少給付不可，而面臨了需改弦更張之境。在經濟合作暨發展組織（OECD）報告中指出，此情形將使該組織會員政府負債大幅上升，必須及早謀求解決之道。

由於公務人員與國家之間因職務身分所發生的法律關係，迥異於人民與國家之間的統治關係。故基於公務人員特殊身分地位、永業化專業化性質、公法上的職務關係等考量，全世界仍有為數不少之國家單獨為公務人員設立特別的退撫制度。其他國家則基於普遍性及平等性原則，將公務人員退撫給付納入社會安全制度之內，提供公務人員老年、殘障、遺屬的經濟安全保障²；惟亦有部分社會學者³亦認為軍公教人員退撫制度應不屬於社會保險範圍。雖然兩者所規定之保障對象、實施方法、給付標準及權利義務有所不同，但其目的則在提供老年殘廢或死亡之經濟安全保障則無二致。

公務人員之退撫制度雖係屬社會安全制度三大系統之一環，且相對於社會其他行業別，具有其獨特性；惟面臨人口老化、國內財政困難、社會福利資源應公平使用、政府再造、公私部門

¹ 余雪明、何憲章，*軍公教退撫基金如何有效管理運用之研究*，銓敘部委託研究；民 84 年 7 月，頁 39—40；陳登源，*我國退休基金制度之探討*，*退撫基金文集（二）*，公務人員退休撫卹基金監理委員會編印，民 90 年 12 月，頁 29—34；柯輝芳，*公元 2000 年全球退休金改革趨勢*，*退撫基金文集（二）*，頁 43—44。

² 葉長明，*公務人員退撫制度檢討改進之研究*，*公務人員月刊*第 6 期，銓敘部發行，民 85 年 12 月，頁 3。

³ 柯木興，*社會保險*，中國社會保險學會，民 89 年 8 月，頁 55—56。

人才交流、全球性退休基金之改革、等相關議題時，應如何求取較適當之平衡，均須更為審慎因應。我國退撫新制實施後，特別成立基金管理機關，負責基金之收支、管理及運用，期以有效之專責經營提高基金之收益，俾作為支付退撫給與之財源，並達成減輕政府財政負擔及提高公務人員退撫所得之目標。退撫基金的主要財源係來自政府（雇主）及參與的軍公教人員按月提撥的金額以及基金之投資孳息所得，期以提存累積鉅額的基金和孳息，支應未來退撫給付之需，因此須有效管理與運用基金，方可達成退撫制度改革之目標及預期效益。

依據公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱基管會）實施二次精算結果，在財務潛藏負債上，不足額提撥金額高達七千億，另在整體退撫基金中之軍職人員部分，預計將在明（95）年首次出現收支不足現象，在在都顯示須嚴正面對此一問題。而基管會亦基於善良管理人之責，不僅在有關投資人才的網羅，投資策略、投資工具的研議，自行運用或委託經營之效益等各項可增進收益之議案上，進行多方的研討，期收事功外；亦在過去數年間，分赴國外瞭解並蒐集相關退休基金之資訊，俾利進行相關退休制度、退休基金管理運用之研析，以提供可借鏡之處。

本次考察團係首次由銓敘部及基管會相關同仁各推派6人共同組成，謹代表我們這次泰國考察團的成員，感謝部長給予我們增廣見聞的機會，所謂百聞不如一見，讀萬卷書也要行萬里路，這次的行程中看到不少與國內相異的生活文化、人文景觀；同時也到參訪機構泰國政府退休基金拜訪，瞭解泰國的文官退休制度及其退休基金；此次期程自93年12月5日至同年月10日止，共計6日；考察團成員，銓敘部為：莊專門委員淑芳、洪科長美妙、陳科長榮坤、蕭科長正祥、楊科長惠娟、許專員勝源；基管會為：簡組長益謙、黃主任育民、張科長淑惠、杜稽核慧芬、劉

助理設計師、陳科員秀玉等；雖屬首次，但是這趟行程除了平安順利外，大家也都很愉快，所以再次向部長致謝，如果有機會也希望部長能多讓其他同仁感受一下部長愛護所有同仁的用心。

（一）研習緣起

東南亞因地理上鄰近我國，加上當地華裔人口眾多，歷史、文化與我國關係向來密切，再者東協（ASEAN，The Association of Southeast Asian Nations）亦為全球進行地區經濟合作、貿易自由化等課題之重要區域；而泰國又為東協各國中在政經情勢相對較為穩定之國家，近年來為解決其公部門之退休問題，從而進行相關改革及退休金資產管理之變革，為瞭解其變革情形與作法，俾資參考，是為此次考察之重點。

一九九七年影響東南亞股市、匯市甚鉅之「亞洲金融風暴」乃起源於泰國，並波及到馬來西亞、新加坡、印尼及菲律賓，而後經過臺灣、香港達到南韓。簡單的說金融風暴起因於，先前外資流進太多，造成日後外資同時撤出，以致於對匯市及股市產生強烈衝擊；而泰國更是首當其衝，股市重挫、匯率急速貶值、外資流出、房地產及土地開發業等等都受到經濟風暴的衝擊、經營不良之企業紛紛倒閉。因此，金融風暴對國內經濟、產業、外匯市場、股票市場而勞動市場的影響，可說是一波接著一波。

然而，泰國政府在金融風暴發生中，採取有系統之因應措施，並接受 IMF（International Monetary Fund 國際貨幣基金會）之援助，積極展開金融改革以建立投資者信心、清償債務、調整產業體質、企業重整再造及整頓銀行的財務結構等，近年來泰國已逐漸從金融風暴中復甦且其經濟及資產管理均有顯著的發展。泰國與我國鄰近，雖然臺灣也在此波亞洲金融風暴影響中，但因為經濟結構較健全，所受之衝擊較小，但並不意味我們可以完全免

疫。有鑑於金融體系的動盪不僅影響到國內的經濟成長，同時也
和人民的就業問題、生活的保障、企業的生存、以及國家社會安
定息息相關，乃以泰國為考察地點；本次考察以泰國國家退休基
金（G.P.F.）及 Ayudhya JF Asset Management Ltd 為拜會之主
要對象。

因考察期間短暫，為期增進考察效益，考察團於事前即積極
籌劃考察事宜，並收集研討相關料，除商請本會陳稽核明堂代為
聯絡拜會機構外，亦承蒙駐泰國台北經濟文化辦事處楊登仕秘書
的接待及提供相關協助，由於他們的幫忙使得本次考察得以順利
完成；另對所有在這次行程提供諮詢與協助的長官或同仁，均在此
併致誠摯感謝。本文內容係以泰國文官退休制度與其退休基金
為主，至於拜會 Ayudhya JF Asset Management Ltd 資產管理公司
有關之資產配置、投資操作、風險控管等相關專業資訊，均由基
管會財務組同仁另行研參，不在本文之列，附為敘明。

（二）研習主題及項目

1、泰國退休制度：

- （1）泰國文官制度。
- （2）泰國文官退休制度之設計。
- （3）退休基金規模、參加人數及其他相關措施。

2、泰國退休基金管理：

- （1）泰國退休基金宗旨與任務。
- （2）基金組織架構與運用管理情形。
- （3）基金之投資政策、資產配置與運用績效。

二、全球性人口老化之壓力

革新是一個全球社會政策值得關注的新興架構，除醫療護理

和緊急救濟之外，人口老化影響老人經濟安全問題是已開發與開發中國家社會政策的問題；也是關於新福利國家的社會政策所產生的一個相對新的現象。

（一）老人經濟安全

世界銀行（The World Bank）及國際貨幣基金（IMF）等國際性機構的社會安全財經專家們，曾於 1994 年及 1996 年先後提出有關避免老年危機（Adverting the Old Age Crisis）和人口老化與公共年金制度（Aging Population and Public Pension Schemes）等研究報告。

老年安全，大多數研究國際社會組織影響的團體，都集中在老年人口活動對國家的影響和政策說明上。而這些研究在進行實證分析世界社會過程中，由於相互影響而在不同的國際發展組織之間產生效應；養老金改革即已成為核心議題之一，且美國社會政策的題目亦將之納入其建議之列。而南美的智利更早在的 20 世紀 80 年代就進行有關養老金方面（確定提撥制—Defined Benefit Pension Plan）的改革政策。

鑑於各國社會安全制度的危機四伏，使其不能不加緊改革的步伐，年金制度的改革更是如此，部分國家如德、日、英等國採取局部的改革，或將退休年限延長，或將給付水準降低，或取消優惠。另有些國家，如智利、阿根廷、墨西哥、匈牙利、波蘭、拉脫維亞等則做結構性的變革。後者的國家，其改革的大方向為由確定給付制改為確定提撥制。財務融通方式，從隨收隨付制或賦課制，改為完全提存準備制，或稱儲金制。由統收統支改為個人設帳。保險基金的管理由公辦公營改為公辦民營，即由政府負責監督，交民間公司管理運用。是以，學者認為，在確定提撥制之下，權利與義務對等，責任明確，亦節省人力稽查之必要；在

確定提撥制之下，不受人口結構改變影響，無加重後代保險負擔的後遺症；採確定提撥制，財務上為十足準備，是以任何人不會產生終身提撥卻領不到給付之虞；確定提撥制採民營化經營年金基金，亦可帶動資本市場深化。

再者，人口老化將降低勞工的流動性與適應性，減弱企業活力，也將減緩未來全球經濟成長的速度，此外人口老化將使未來勞工總供給額減少，並加重未來工作人口的經濟負擔⁴。是以，退休資源是否會因人口老化或老人退休安養等議題受到影響，已成為當今學者所關注的焦點。

（二）退休金的重要性

退休金制度不容忽視之因，就社會層面而言，良好之退休金制度，係提供退休員工社會保險外之另一層的生活保障，將有助於安定老年之經濟生活與社會福利之達成；就經濟層面而言，退休基金屬於來源固定之長期資金，若適當運用於資本市場，將可累積資本形成並促進經濟之發展；就雇主而言，實施退休金制度除可穩定勞資關係、增加生產力之外，亦可藉此吸引優秀人才為雇主效力，且藉由退休基金的特殊性質，採行適當的提撥策略，既可享受租稅利益、增加企業內部資金來源，亦有助於整體企業價值之提昇。因此，基於對退休金重要性之認知，先進國家早已發展成熟的職域退休金制度，並制定適當之法令加以規範。同時，學術界亦經由經濟、社會、企業的層面發表論文，強調退休金制度的重要性以喚起政府及雇主之重視。其中較為一般學者所探討之退休金理論⁵包括：賞金理論、人力折舊理論、遞延工資理論及激勵理論等。

一個退休制度的好壞，僅就財務經濟面考量，對受雇者、雇

⁴ 符寶玲，*退休基金制度與管理*，華泰書局，2005年1月，四版，頁2-14。

⁵ 陳月霞、施博基，*台灣企業退休金概述*，*公務人員退撫基金季刊*第二期、民85年6月，頁13。

主及整個社會都會產生深遠的影響。就受雇者而言，其可在青壯年時期努力工作，累積不同程度的條件及資源，換取退休後經濟生活的一定保障；從雇主而言，可以進行明確的財務安排，將員工應得到的合理工作報酬規劃為當期報酬及退休金準備兩部分給付。就社會整體而言，因為退休者的消費仍必須由社會的當期生產來支應，所以良好的退休制度除了對受雇者及雇主都能提供明確的保障及規範外，還必須考量是不是提供了個人過早退出就業市場的誘因，造成所謂「食之者眾，生之者寡」的現象，加重政府及企業的負擔，反而降低經濟長期發展的潛力。

因此，退休制度存在的終極價值就是一個多重平衡的關係，這樣的平衡，對辛勞一生的受雇者提供了退休後相當的經濟保障，也為社會奠定生生不息的堅實基礎，當然更是我們理想中良好退休制度的最重要意義。

公務人員退撫制度之議題，就公共政策而言，已形成一個政策問題。早期學者認為公務員與國家之間的法律關係是一種「特別權力關係」，公務員喪失某些國民的權利和自由，因此國家有義務依供給原則建立公務員退撫制度，是以早期大都採行財政負擔的恩給制度，於公務員老年殘廢或死亡時發給相當數額之金額，以酬庸其勞績與貢獻。二次世界大戰結束以後，法政思想蛻變發展，促使「特別權力關係」的主張傾向修正為「公法上職務關係」。而此一修正及轉變，亦可從我國司法院大法官會議釋字第一八七號、二〇一號、二四三號、二六六號、二九八號、三一二號及三三八號等解釋中充分瞭解，為符合法治國家之要求，國家對公務人員基本權利所作之保障。再者，公務人員保障法及公務人員協會法之相繼公布施行，對此涉及渠等權利義務，乃至退休後生活之保障等公共問題之提出，均關係到整個國家文官體制之運作。

畢竟，政府為因應日益繁重的挑戰，完成現代化的任務，必須有精實的公務人員；為了達成現代化國家政府的使命與任務，各國亦莫不致力於健全公務人員體制；而退休制度又為文官體制中之重要一環，除為期公務人員盡忠職守外，且能有使之於退職時無後顧之憂及發揮新陳代謝之作用。

三、泰國文官及其退休制度

泰國面積約五十萬平方公里，與法國國土相若。人口約六千餘萬，泰境當地居民其實是由多種民族組成。主要有泰人、蒙人、高棉人、寮國人、中國人、馬來人、波斯人和印度人，可說沒有純種的泰國人。因此泰人體型、骨格高矮不一、五官輪廓各異，而膚色深淺也有很大差別。泰國屬熱帶性氣候，全年三季分明：三月至五月為夏季，六月至九月是陽光充沛的雨季，十月到翌年二月為清涼季節，超過九成泰國人信奉塔娜娃達佛教，日常生活亦深受影響。

泰國為君主立憲民主制度，二次大戰後泰國政治發展是一部軍人政權與文人政權相互交替的歷史，其中軍人統治占了大部分時間；但從發展趨勢看，文人政治家已逐步成為政治舞台的主角。

另就泰國的社會安全體系而言，可依世界銀行（The World Bank）及國際貨幣基金（IMF）等國際性機構的社會安全財經專家們，曾於 1994 年及 1996 年先後提出有關避免老年危機（Adverting the Old Age Crisis）和人口老化與公共年金制度（Aging Population and Public Pension Schemes）等研究報告對照觀之，其對於人口老化影響老人經濟安全問題所提建議中，提出所謂三層保障的經濟安全構想；第一層為強制性的社會安全制度，採社會保險、社會救助或社會津貼等方式辦理；第二層為任意性的員工退休金制度，採強制儲蓄方式辦理；第三層保障為個

人保險儲蓄或其他財產形成制度，採任意方式辦理。

透過這三層保障的運作以發揮制度本身所具有的再分配、保險或儲蓄的功能以解決老人經濟危機，達成保障老人經濟安全之目的。依此構想，建構出泰國的社安全網（制度），而其文官制度中的退休制度，即為屬於第二層職域年金部分。

第一層	第二層	第三層
社會安全：採確定給付制（尚未建立）	採確定提撥制	以保險方式採任意方式辦理
採強制性基礎年金	僅公務體系職域（退休）年金	自願（公私均有）個人年金

（一）泰國文官制度

泰國文官制度始於 1928 年，並於日後逐漸形考試、訓練、出國深造、晉升、退休等一整套日臻完備之文官制度。1932 年設立文官委員會，由總理、副總理分任主席與副主席。其文官體系幾乎包括除軍人以外的一切政治的和職業的公務員，其主要是政府機關、皇室宮廷、警察、學校、省區的行政機構和獨立的法定機構之公職人員。軍人、法官、檢察官以及村鎮一級的雇員另外單獨管理。除了月俸外，文官還可享有醫療保健和子女教育福利，文官本人及其配偶、父母和子女均可在公立醫院免費就醫，子女從小學到高中可享受免費教育。雖然文官待遇相較低於同層級之私部門人員，但由於收入穩定、生活有保障，所以仍有較大吸引力。

（二）泰國文官退休制度

退休舊制：泰國公務人員退職與退休金之給付，係依據 1951 年通過之退職與退休法辦理。其給與係採確定給付制，退休金之計算以最後 5 年平均薪資為計算基礎，並由政府預算支應，在財務籌措上為隨收隨付制。退休給付依服務年資之不同分為二種：

A、服務年資 10 年以上、25 年以下者，得請領一次給付之退職金。B、25 年以上者得選擇一次給付或月給付。

退休新制：嗣因財政負擔沉重，造成公務人員加薪不易，難以吸收新進人員；且退撫支出因按年編列預算，占政府支出比重逐年增加，對財政穩健產生威脅，而於 1997 年成立泰國政府退休基金（GPF，Government Pension Fund）。自此，由原確定給付制修正為確定給付與確定提撥兼採制。

對於在基金成立前已有公務任職年資者，可選擇不加入基金，按原退休計畫領取百分之百退職或退休金。對於選擇加入基金或嗣後加入基金者，退休金部分仍由預算支付，唯其額度僅原有之百分之七十。原隨收隨付制下減少之百分之三十，由基金個別帳戶中餘額取代。泰國政府退休基金具有法人地位，設立此一退休基金計畫目的，在新增另一種退休金計畫的選擇，以補強過去政府所無力支持的長期提撥不足的隨收隨付(Pay-as-you-go)退休制度，並得以開始做更審慎的財務管理。

泰國政府退休基金的法定責任也延伸到由泰國政府財政部主計處所主持的確定給付制(DB)退休計畫內，透過上述條例的規定，每年提存給公務員退休養老及退職金的國家預算中，以不得低於 20%的金額匯存於政府公務員的保管帳戶；而泰國政府退休基金就是受託於此保管帳戶，進行管理這部分屬於原確定給付制的退休金。

1、確定給付：(全舊制或新舊制均有者)

舊制年資給付（政府支付）一次或年金之給付

年金給付之計算： $(\text{最後在職該月薪資} \times \text{服務年資}) \div 50$

一次給付之計算： $\text{最後在職該月薪資} \times \text{服務年資}$

新制年資給付（政府支付）一次或年金之給付

年金給付之計算：

A、（最後在職 5 年內之平均薪資×服務年資）÷50

B、且不得超過最後在職 5 年內平均薪資之 70%

一次給付之計算：最後在職該月薪資×服務年資

2、確定提撥（新制）

（1）提撥情形：

A、參加者提撥部分：個人月薪之百分之三匯入基金。

B、政府提撥部分，相對提撥員工月薪之百分之三。

C、補償性提撥部分：補償確定給付因公式變更減少部分。相等於個別員工月薪之百分之二。已退休選擇月退休金者，亦得享有此部分基金。

D、初始基金：此係一次由政府撥入之款項支應有舊制年資選擇加入基金者。

（2）給付（基金支付）：

$25 \times \text{薪資} \times (1.09 \times \text{年資} - 1.08 \times \text{年資}) \div 1.08 \times \text{年資}$

A、當基金參加成員年齡達 60 歲，自公職服務屆滿退休之時，才能從泰國政府退休基金領取一次定額退休基金。

B、現行退休基金給付規定仍不允許退休金可攜性，也不能領取年金化退休金。

（三）退休基金規模、參加人數及其他相關措施

泰國退休基金截至 2004 年底止資產規模約為 2828 億泰銖，

折合約 60 億美元（約臺幣 1980 億；匯率以 1:33 美元計算）。其參加人員計 120 萬人，涵蓋法定之一般公務人員、司法人員，檢察官、大學教職員、國會官員、警察及軍職人員等十二類人員。

- 1.依公務員法任用的公務員
- 2.依司法人員法律任用的法院官員
- 3.依檢察人員法律任用的檢察官
- 4.依大學公務員法律任用的大學官員
- 5.依教師法律任用的教師。
- 6.依國會人員法律任用的國會官員
- 7.依警察人員法律任用的警察
- 8.依國防法任用的的軍官
- 9.依憲法法庭規範任用的官員
- 10.依行政法院規範任用的官員
- 11.依廉政委員會規範任用的官員
- 12.依審計法規範任用的官員

在基金成立日，1997 年 3 月 27 日約有當時合格人員 150 萬人之百分之七十選擇加入基金，每人均設一獨立帳戶。退休離職或死亡時，每一參加人有權一次領取個別帳戶中自行儲蓄部分、政府提撥部分及其孳息，惟其帳戶目前為不可攜式。

1、基金參加成員之義務

(1) 符合參加資格的公務員若早在本基金成立以前就任職公務員者，給予其一次選擇是否參加本基金的機會；至最終選擇日期 1997 年 3 月 27 日止，約有當時 150 萬公務員中的 70% 贊成

參加本基金，同時選擇成為儲蓄與非儲蓄兩種會員別。所謂的儲蓄會員，係指同意每月自其薪資中扣取 3% 金額提撥至本基金，而且政府也相對的提供同等金額補助之基金會員。

(2) 現階段並不允許參加成員的提撥率多於或少於規定的 3%; 所有在 1997 年 3 月 27 日以後的參加成員均屬強制性加入性質，也必須是加入為儲蓄會員。

2、基金提供之其他福利

(1) 財務諮詢顧問：提供會員有關財務諮詢顧問服務。

(2) 提供保險計劃：鑑於保險事項對會員生活上的重要性，而以長期儲蓄觀點提供保障基金參加成員及其家庭未來的財務安全。因此，泰國政府退休基金(GPF)的保險計畫營造出讓參加成員享受到政府額外的福利。GPF 將選擇最適合的保單內容與最佳服務的保險公司，同時洽商保險公司對參加成員收取的保費低於一般客戶。GPF 將出面介紹其保險計畫，寄送足夠的訊息資料供參加成員自行決定是否參加該保險計畫；假若決定參加的話，則可透過基金管道直接與保險公司聯絡上。

(3) 發行會員卡：泰國政府退休基金亦對每位參加成員發行會員卡，藉以提供參加成員未來可能享受的優惠事項，如享有全國各大百貨公司的特別折價優惠等。另外，其他未來更多的福利措施也將陸續推出，例如允許貸款給參加成員，但其附帶條件是貸款額度僅限於參加成員自提金額部分，且貸款用途限於購屋與受教育費用目的而已。

3、租稅優惠

- (1) 基金參加成員每年提撥金額最高三十萬泰銖可以免稅。
- (2) 在合乎若干條件下且年齡至少須達 50 歲，可以從基金中提領出一定金額亦獲免稅。
- (3) 在不符合條件而從基金提領出的金額應課以延遲納稅之責。

四、泰國退休基金

泰國政府退休基金依法係一獨立法人，其目的在確保退職、退休金安全與支付，促進參加人之儲蓄及提供參加人之相關福利。

(一) 泰國退休基金宗旨與任務

1、宗旨

- (1) 確保國家退休金給付義務，可以在參加成員於服務公職屆滿時獲得支給。
- (2) 促進參加成員的長期儲蓄意願。
- (3) 提供參加成員的福利與收益。

2、任務

- (1) 以善良管理人立場提供參加成員良好的服務。
- (2) 以具備現代化、彈性化及堅固的組織自我要求。
- (3) 以誠信及正直的態度處理事務。
- (4) 激勵受雇員工積極發展工作潛能。
- (5) 促進長期契約式儲蓄。

(6) 推動泰國金融機構實行良好的公司治理實務。

(二) 基金組織架構與運用管理

1、組織架構

委員會

共由 25 名成員組成，由三個部分組成；其一計有 12 名係由各類公務人員選舉其成員代表產生，其二由各相關主管機關代表產生 9 人，其三係為由 3 位專家和秘書長。3 位專家部分，依法係由主任委員在法律、投資和金融及審計等領域之傑出者中選任。

各類公務人員選舉其成員代表產生12人

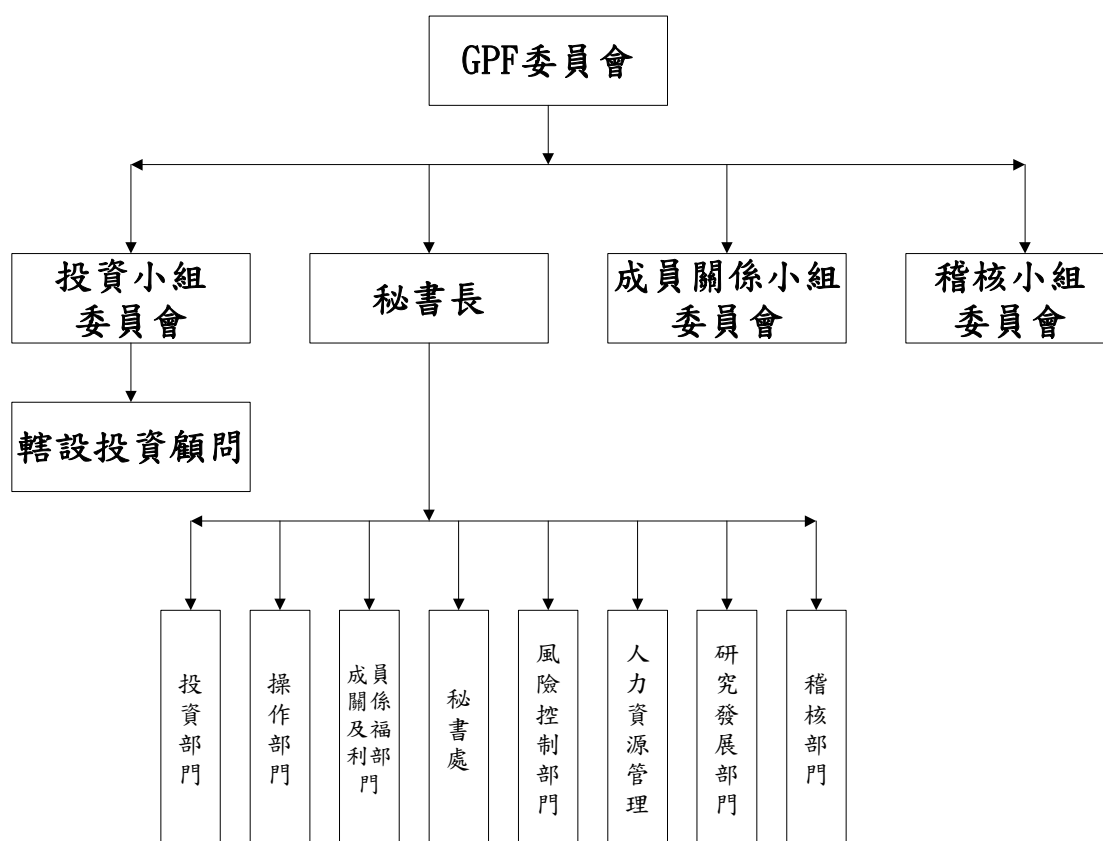
各相關主管機關代表產生9人

3 位專家及秘書長1人

各相關主管機關代表如下：

- (1) 財政部常務次長（委員會主任委員）
- (2) 預算局局長
- (3) 政務院秘書長
- (4) 文官委員會秘書
- (5) 國家經濟社會發展暨人力規劃委員會秘書長
- (6) 財政部國庫署署長
- (7) 財政部主計局局長
- (8) 泰國中央銀行總裁
- (9) 証券交易委員會秘書長

其組織結構決策中心—委員會轄設三個小組委員會：投資小組委員會（另轄設投資顧問），成員關係小組委員會，稽核小組委員會。另由秘書長掌理所有執行事項，並向委員會負責。



圖一：GPF 委員會組織架構圖

2、運用管理

(1) 投資小組委員會

由財政部國庫署長為主席，另有來自泰國央行的代表，以及由該基金秘書長委任的 4 位投資專家等所組成。泰國退休基金法案也授權投資小組委員會依所訂標準遴選外部基金經理，進行基金運用之監控，並將基金投資結果以及投資的運用操作等製成完整報告，以供委員會投資政策之建議。

(2) 成員關係小組委員會

其功能在於規劃提供基金相關資訊給參加基金人員，以幫助參加基金人員瞭解退休儲蓄哲學和投資過程；同時就相關的福利規定以及其他有益於參加基金人員之事項向基金會提出建議。

(3) 稽核小組委員會

稽核小組委員會首要職能在於對基金的監控，以保證基金管理在各方面的透明度和責任。此外，小組委員會亦就基金稽核部門所提各細部稽核事項與基金財務部門所提財務報表等相關報告，先行審議，並據以向基金會提出建議。而這些稽核顧問所提建議亦為定期作業規範。

(4) 秘書長所轄各部門之職掌

A、投資部門

a.投資研究 b.投資監控 c.房地產投資 d.專款管理 e.証券經營 f.其它的投資。

B、操作部門

a.成員服務 b.技術 c.一般的事務 d.流通服務和圖書館 e.財務金融：會計、財務、管理說明。

C、成員關係及福利部門

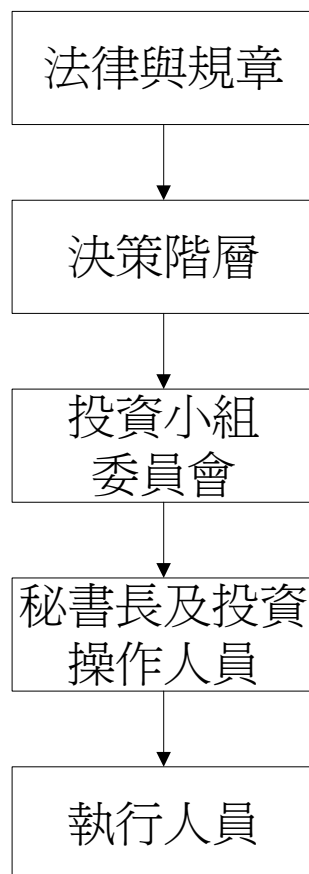
a.生產和分發 b.大眾宣傳媒介 c.成員福利 d.參加人員之服務收繳、帳戶之設立、收益分配、年金之解說、福利、參加人員之聯繫、設立聯絡中心。

D、秘書處的辦公室

a.董事會的秘書處 b.法律部門。

另尚有風險控制部門、人力資源管理、研究發展部門、稽核部門等，共計 8 個行政單位。

其投資決策與執行如下圖所示：



圖二：GPF 投資決策與執行示意圖

法律與規章：建立目標與投資範圍

決策階層：投資決策之決定與監督

投資小組委員會：審查投資計劃及給與投資建議

秘書長及投資操作人員：進行戰術性資產配置（投資組合）

執行人員：在上述策略下進行各項投資操作

（三）投資政策、資產配置與運用績效

1、投資政策

（1）、基金投資自然地採行長期投資策略；目前該基金只運作單一匯集式基金(Pooled fund)，並未像可選擇式基金，提供不同的投資計畫給參加成員作選擇。

因屬確定提撥制，且又具有強制儲蓄性的特色，投資目標是提供退休福利給參加的公務員，該基金中百分之九十的參加成員年齡未滿五十歲；如世界銀行所謂的²第二層職業退休基金，所採納的投資政策一樣。

（2）、作為該基金善良管理人的主要挑戰，在於如何維護基金資產保值與基金長期增值之間的平衡

有關基金持續性巨大風險是不被接受的，而且基金只能容忍其資產價值溫和波動。因此，資產報酬係受財政部訂頒之管理條例所指導與規範；其資產組合在資產保值方面，規定百分之六十的投資組合需投資在低風險的投資工具上，如銀行存款、政府公債及經政府保證的國營企業債券等。在追求基金資產增值方面，以不超過百分之四十的投資組合內允許設資其他投資工具；但限制該基金投資股票或未經評等之公司債券，不得超過總投資組合的百分之十，或者是任一公司之持股不得超過總資產之百分之二。

（3）、基金法定管理條例的資產配置旨在強調分散風險，

由基金自行管理三分之二的總資產，其餘部分則委外專業經理人代操(目前委託五家基金經理人代操)

基金績效考核係由投資小組委員會承辦，其職掌為定期性評估事先已設定好之投資組合與基金績效衡量指標(benchmark)的差異，自成立五年以來基金績效已獲得優良紀錄。這項成果主要受惠於基金審慎管理策略，包括適當的資產配置、選股與投資組合自動平衡操作；然為了增強基金投資組合報酬與分散風險計，對不動產投資及另類投資 (Alternative Investments) 亦加以考量納入投資範圍。另類投資包括創業投資、合資事業及不動產投資等。

2、資產配置

儘可能掌握各種內部、外部資訊，以進行各項投資研析
投資要求：

須有 60% 以上資金投資於低風險工具上

不得有 40% 以上資金投資於高風險工具上

國外投資不得超過 10%

方針：目標報酬、風險容忍範圍、投資策略、內控機制

GPF2004 年初之資產配置與執行情形

資產配置	配置	執行
固定收入	80%、	79.1%
股票	12%、	14.7
不動產 real estate	5%、	3.5%
其他 alternative	3%、	2.7%

表一：GPF2001 年 12 月與 2004 年 12 月資產配置比較表

投資標的	百分比	
	2001.12	2004.12
政府公債、政府保證及公營事業公司債	51	38.75
銀行存款	23	5.06
公司債	10	16.51
其他金融機構債	3	17.85
公司股票、認股權證及基金	8	18.80
其他投資	1	0.01
不動產投資	4	3.02
合計	100	100

* 低風險的投資標的：銀行存款、泰國政府公債及經政府保證的國有企業債券。

* 較高風險的投資標的：股票、債券、可轉換公司債及認股權證等 10%的資產配置比率下投資股票及公司債。

* 高風險的投資標的：在 2%的比率下投資未上市私人股票，但投資非上市有價

證券必須經委員會核可；這兩者的投資部位乃在求取高報酬。

* 基金投資更具彈性化：國外投資不得超過 10%

基金之營運管理

(1) • 以審慎為指導原則，基金策略目標是替參加成員確保至少不低於他們所擁有的投資獲利，因此，基金績效衡量指標 (benchmark) 目前是以五家國內最大銀行的一年期定存利率為比較標準。

(2) • 基金管理嚴格執行由財政部所定的管理規則，及其中規定的資產配置與風險分散準則，現行財政部第 4 號管理規則嚴格限制本基金的投資行為，

(3) • 管理規則允許該基金運作採自行管理及委外代操兩種方式，目前該基金自行管理約 65% 的總資產，其他的 35% 則委託當地五家基金經理人代操。雖然該基金屬於組合匯集式基金 (a pooled fund)，但是現階段並不允許參加成員選擇或轉換其帳戶餘額到各種不同風險等級的投資標的。

3、運用績效

以 2001 年 12 月之資產配置來看，(請參閱表一)，政府公債、政府保證債及公營事業公司債約占總資產之 51%、銀行存款 23%、公司債 10%、其他金融機構債 3%、公司股票、認股權證及基金 8%、其他投資 1%、不動產投資 4%。到 2004 年之資產配置則大幅改變低風險的投資標的之配置，對於高風險的投資標的之配置較以前更具積極性，此係其考量未來給付壓力所致。

過去 5 年績效分別為 6.41%、7.22%、8.21%、11.84%、4.29%；其過去 5 年經營成本占淨資產價值，分別為 0.24%、0.26%、0.28%、0.23%、0.23%。

雖然該基金成立尚屬青年期，但是為盡基金善良管理人責任，確保基金安全及參加成員對該基金的信賴，將克盡全責維護基金利益。公司治理已被採納為基金管理與保護基金利益的手段之一，未來該基金計劃擴大其投資範圍，也計劃提供不同的投資方案給參加成員選擇，以求合乎其對不同風險承擔與投資報酬的要求。

五、考察心得與建議

(一) 考察心得

1、人口老化與退休金財務負擔能力不足係全球所須面對的問題：

隨著生育率逐年的降低，及醫療科技的進步，各國國民的平均餘命大幅提高，使得六十五歲以上的老年人口⁶佔勞動人口的比例逐年攀升，並加速了未來人口結構老化的速度，造成對國家社會的重大衝擊，西方國家發展如此，臺灣的情況亦然。面對高齡化社會的來臨，各國對於老人經濟安全皆有不同程度年金制度的保障。

2、建構世界銀行面對老年經濟安全所研議的三柱（層）理論有其市場：

世界銀行（the World Bank）於一九九四年提出「避免老年危機」之研究報告（Averting the Old Age Crisis）指出：老年經濟保障制度的三個功能—即再分配（Redistribution）、儲蓄（Saving）與保險（Insurance），可透過三層保障的方式來達成，通常在第一層保障的社會保險體制裡（例如國民基礎年金）大都採用確定給付制，而屬於第二層保障的職業年金體制裡，雇主大都兩制擇一採行或雙層制混合並行，第三層保障採任意式的個人保險儲蓄

⁶ 人口老化指數係將 65 歲以上人口除以 15 歲以下人口之比率。

方式辦理。即第一層保障採強制性的法定公共制度含社會保險或社會救助等方式辦理，用以減少老人的貧窮問題；第二、三層保障採民營式的強制儲蓄制度，並透過三種保障的共保方式來解決老年人的經濟風險，以達成其經濟保障的目標。

職業年金的財務規劃無論採確定提撥制或確定給付制，均將受到勞動市場中勞動者的行為與決策，資本市場中退休基金對資金的結構及報酬率變化，以及商品市場中產業結構的轉型等因素的影響，因此問題往往顯得非常複雜難以掌握。除了經濟因素外，其他如政治因素和社會因素等也都會影響到職業年金的財務特質。同時，鑑於各國社會安全制度的危機四伏，不得不加緊改革的步伐，年金制度的改革即是如此，其改革的大方向為由確定給付制改為確定提撥制。

3、檢討確定給付制的負擔與轉換確定提撥制的研議與執行：

退休基金體系之所以面臨改革，主要的原因是基金財務的壓力，而壓力的主要來源則是人口老化所造成的未來「確定給付」制面臨給付的信心危機。換言之，人口老化是確定給付制之退休基金難以維持的主要原因。另外，提撥率由於收益率之減少而必須提高，其結果為增加政府之財政負擔，減少企業之競爭力，或削減外人投資之誘因，以及增加員工之負擔。因此退休制度與退休基金之管理運用則為唇齒相依。

確定提撥制退休金的設計「理念」並不是維持退休後適當之生活水準（或所得水準），因為受雇者承擔投資報酬的風險，其性質較類似於儲蓄或延期工資。該制之採納在精神上係模擬個人退休帳戶（individual retirement account）制度之設計，惟其一次性給付與年金市場（annuity market）加以配套後，亦足以保障退休後之生活。

然有關職業年金財務定位的影響因素，包含國內與國外非常多元且複雜，故於決策考量時，實應注重其背後所隱含的意識理念、社會責任、政治生態以及整體大環境等深層結構之因素。

(二) 建議事項

1、退休制度之檢討修正

退撫制度係人事體系之一環，既屬公共行政之領域，亦為公共管理之範疇。值此倡導政府改造之際，如何有效提昇政府效能，以因應社會多元之變遷，並滿足民眾多樣需求，係公共行政學者所關注與致力解決之課題。由於當今所處之環境系絡有別於往昔，就有關社會與組織日趨複雜、公私部門互動日趨頻繁、技術不斷地變遷、公部門資源之有限性、工作團隊及服務對象之多元化、個人主義及個人責任之強調、生活品質的重視、持續且漸近式的改進與轉換等公共管理之特徵而言，其未來發展，公部門之管理者不但須有典範轉移之決心與毅力，甚且須使自己成為專業之公經理人，進而帶動公部門管理文化之更新，並發掘及面對真實關鍵的問題，以求真務實之科學態度來加以解決⁷。

退撫基金的主要財源係來自政府（雇主）及參與的軍公教人員按月提撥的金額以及基金的投資孳息所得。在退撫新制實施迄今已 10 年，相關探討文獻中所提出的改進意見中，在制度上有：退撫基金的屬性、退撫基金管理會的組織型態、給付（條件）制度、退休體制與財源籌措之關係、、、等；在實務上則有：精算失衡、提撥率偏低、財務管理困難、全民負擔潛藏負債、不同給付水準卻採相同提撥率、、、等，其精義皆指出，退休制度、基金財務運用與提撥率均關係著退撫新制運作的成敗。

⁷ 孫本初，*公共管理（再版）*，智勝文化，台北，民 89 年 3 月，頁 21—24。

我國退撫新制在世界銀行三層理論之架構下，究屬社會保險抑或退休制度，其間所涉及的是，應採取相對應的確定給付制抑或確定提撥制；其所影響的是，相關之財務制度、財務準備、財務給付、財務責任、資源分配、等均值探索與因應。

另為謀求解決退撫基金潛藏負債之對策，現階段所提降低給付、調高提撥率及提高退休年齡等方案，係仍採確定給付制，若運用收益不佳導致正常成本不足時，只能再將上述方案予以重新上演一次；再者，提高退休年齡將造成人力資源新陳代謝不足，且屆時退休年資增加，退休俸點因年資長而隨之提高，其財政缺口未必轉小，似僅將更大之財政壓力往後遞延，讓後代去解決而已。

近數十年，因衛生醫療科技進步，人類生活環境改善，平均壽命延長，加以政經結構與社會文化急速變遷，各國公務人員之退休資格條件亦隨之改變，大都朝彈性化、多樣化的方向發展。確定提撥制，可提供人員選擇符合其個人需要的不同退休種類、提撥率、給付方式及投資類別等。同時可協助退休基金的成本管理，提高工作士氣和生產力，加強人力資源的發展與運用。它是一種新穎的觀念和制度，不但反映社會結構與工作環境的改變，而且強調人性管理與成本控制的重要性，或可成為政府推動組織再造提供一項有力的誘因。

2、基金運用管理

(1) 收繳：

退撫基金自 84 年 7 月 1 日正式運作以來，截至本 (94) 年 10 月底止，參加基金人數總計 597,561 人，其中包括公務人員

282,489 人；教育人員 201,507 人；軍職人員 113,565 人；參加之機關（構）、學校數為 7,789 個；退撫基金淨值已累積約達新台幣 2,892 億 6 仟萬元，目前仍持續成長中。是以，如何管理及運用此龐大之基金，使退撫基金得以發揮最大之效益，創造高水準長期穩定之收益，並為全體參加基金人員謀福利，以減輕政府之財政負擔，保障參加基金人員之退撫權益，乃是基管會成立之主要目的與責任。

為期各機關（構）、學校及軍職單位承辦人員能夠充分熟悉退撫基金之收支、管理及運用相關法令及作業程序，以提高基金收支、管理及運用之效率性及正確性，基管會除編印基金管理法規暨實務彙編與基金繳納作業手冊分送各機關學校參考使用外，自 84 年起，已辦理 126 場次之單向作業講習，嗣為進一步加強與各機關學校、軍事單位之連繫溝通，自 90 年起以隔年分區採座談會方式辦理，迄今亦已辦理 50 餘場次，皆能順利圓滿完成，對基金作業效率與行政管理之促進助益甚大。惟為配合政府 E 化進程，基金收繳撥付作業可取法銓敘部已完成開發之網際網路申辦及報送(備)作業系統、網際網路查詢作業系統等系統之經驗，並可經由明(95)年將全面推動網路申辦作業系統(組編、銓審、退撫)之規劃，運用機關電子憑證及自然人憑證機制，使基金收繳業務除能夠迅速便捷外，亦可使網路作業之安全維護，獲致最大的保障。

(2) 運用：

由於退撫新制係採行基金制，於實施之初，為避免制度轉換立即造成參加基金人員及各級政府需增加大額撥繳基金負擔，爰未採行完全準備之足額提撥，而係先採以法定最低 8% 費率撥繳。此乃為減少改制阻力所採行之必要過渡措施，但依據基金

89年6月及92年12月委託完成第1、2次精算結果顯示，現行退撫基金提撥率雖預計於95年起調整至現行法定費率上限12%，但仍未能完全反映精算所得之正常成本費率。而現行參加退撫基金人員，雖然已有在職撥繳基金之觀念，但對於提撥率應逐步調整，俾以反映正常成本費率，尚未能普遍認知，甚至有認為調整退撫基金提撥率係為彌補基金運作虧損之誤解。然而以當前經濟及投資環境不盡理想之情況下，退撫基金自成立以來，截至94年10月底之累計平均已實現收益率為4.919%，仍較所規定三年內平均最低收益率不得低於臺灣銀行二年定期存款利率計算之累計平均收益率4.163%高出0.756個百分點，退撫基金之營運實已堪稱穩定。惟現面對國內外投資環境不甚理想之微利時代，退撫基金除仍應以達到長期財務穩健為最高宗旨努力外，亦應朝下列目標進行規劃：

(A) 擴大基金運用範圍，增加投資深度與廣度：由於退撫基金運用績效良窳，攸關參加基金人員之權益，運用時除應遵照相關法令、管理運用作業規範等從事各項投資事宜，以確保基金資產安全外，並應隨時掌握推陳出新之金融商品，擴大運用範圍，增加投資深度與廣度，在兼顧安全性與收益性下，希望藉由多角化、多元化之投資選擇，有效分散基金運用風險，提升經營績效，以維護參加基金人員之權益。

(B) 委託專業機構進行資產配置研究：綜觀各國退休基金之屬性，為使基金永續經營，均係以長期投資為主，短期投資為輔，以維持基金之收支平衡，且考量基金資產配置對於運用績效之良窳，具有絕對性的影響，是以，退撫基金應在兼顧長期收益與短期獲利下，配合國內外經濟金融情勢之發展，妥慎規劃基金年度運用方針及投資組合，以穩健的投資組合，靈活、彈性之投資策略，使基金之運用收益得以長期穩健成長。

(C) 繼續辦理委託經營，以專業管理提昇運用效益：基金管理委員會囿於公務體系制度上之規範與限制，人員進用並無法隨著基金淨值之遞增而增加，面對瞬息萬變之金融市場，對於基金運用項目中屬於風險性及專業性較高之資產，繼續採行「委託經營與自行運用並重」之經營策略，結合民間資產管理資源，依法運用公開評選方式，遴選優秀經營團隊，使基金能夠達到降低風險、專業管理、提升效率及增加投資績效等多重經營目標。

(D) 積極從事國外投資，增進基金收益及分散風險：鑑於投資多元化、國際化為現今各國退休基金運用之主要趨勢，如退休基金只著眼於本國單一市場之投資，不僅不符合時代潮流，且將會錯失很多的獲利機會，故退撫基金應積極從事海外投資，除可吸引國際專業投資機構進入國內，進一步引進資產管理技術，促成國際經營管理模式來台生根外，並可藉由不同幣別、投資項目之全球佈局方式，降低匯率波動風險及區域風險，俾提昇退休基金整體收益，以維護參加基金人員之權益。

參考資料

余雪明、何憲章，*軍公教退撫基金如何有效管理運用之研究*，銓敘部委託研究；民 84 年 7 月。

柯木興，*社會保險*，中國社會保險學會，民 89 年 8 月。

柯輝芳，*公元 2000 年全球退休金改革趨勢*，*退撫基金文集(二)*。

孫本初，*公共管理(再版)*，智勝文化，民 89 年 3 月，

泰國政府退休基金條例 (Government Pension Fund Act)。

張錫鎮著/李炳南主編，*東南亞政治與政府*，揚智，民 88 年 3 月。

符寶玲，*退休基金制度與管理*，華泰書局，2005 年 1 月。

陳月霞、施博基，*台灣企業退休金概述*，*公務人員退撫基金季刊*

第二期、民 85 年 6 月。

陳登源，我國退休基金制度之探討，*退撫基金文集（二）*，公務人員退休撫卹基金監理委員會編印，民 90 年 12 月。

葉長明，公務人員退撫制度檢討改進之研究，*公務人員月刊*第 6 期，銓敘部發行，民 85 年 12 月。