

第六章 結論

各國人事制度隨其政治制度之變遷而改變，政治制度又隨著時代潮流之趨勢、環境之變遷而有所不同，為期人事制度推展順利，在選擇採取措施時，應多方思考尋求解決之道，始為周妥。從世界各國退休金的趨勢發現，不同的退休金系統各有其制度上長處或短處，沒有一種制度具備面面俱到的特性，參酌他國的經驗，可以瞭解制度存續或變革之背景因素，自可提供重新思考退休金設計所需要創新的方案，以評估退休金制和其他社會保護措施的新方法。以目前實施提撥制的少數國家，因實際執行之歷程尚短，成效尚須觀察。雖然近年來英、美、德、法、日等先進國家，因履行退休金給付導致的沉重負擔之影響，逐漸有朝向確定提撥制發展的趨勢，惟此主要為私部門企業所採行，世界各國公務員退休金制，仍以採用確定給付制占大多數。

參酌漸進的方案規劃理論，在規劃方案時應以現時共有的認識為基礎，調適因時間改變所產生的邊際差距，採取權宜措施，在原有之政策目標中，就得以修正或不合時宜之處做漸進修正，此種規劃的方式，較能預見與掌控情勢，也能因應相關各方之需要，不致引起太大反感，並能獲得大多數標的人口的認同，以適應新的需要。我國退休新制推動得以順利，便是採行此種規劃方式。從我國退休制度歷經 22 年的研議，因改變退撫經費籌措方式，以穩固政府財源基礎。為避免制度變動幅度過大，乃以溫和漸進方式，儘量縮小改革幅度之原則下，對於退休條件、退休金給付方式等均維持舊制之架構，另增加採計服務年資，充實基數內涵，改進給付計算方式，提高退撫給與等內容，補足了舊制退休所得偏低之缺失，也改善政府多年來財政上的壓力。以我國退撫制度設計之原則、方向及理念，大體上是正確的，且此項改革的過程周全，在不斷的研究與修正下，獲得公務人員的支持，制度也得以順利推動。

退休金制度如單就政府財政因素考量，澈底改革方式便是完全改採確定提撥制，其對減輕政府財政負擔有顯著效益，但並非唯一選項，透過退休制度制度之設計，或自基金提撥費率與收益率著手，也是解決方法。然而政府扮演的角色，或決定政策的基點，端視減輕財政負擔、維持公務人員適當生活及人才的聘任及留任等效益如何權衡。由於維持現行確定給付制具有維持政府誠信、退休人員適當生活等效益，在現行基金收益率無法提高之情形下，復加上實施確定提撥制配套措施尚未完備前（例如以達成現行給付為目標，透過精算調整提撥率；輔以賦稅優惠制度，吸引公務人員相對提撥，累積退休金，如參考部分國家已開始實施之以確定給付制為主附加採行確定提撥制之給付方式，藉由併行兩種制度（第二層職業年金加上私人儲蓄年金），增加退休所得之保障；或引進保險公司年金保險產品，分擔政府責任；審慎選擇基金管理公司，專業經營提高收益，且最後仍由政府負擔最低保證責任；或國民年金制度實施後再重新調整公務人員退休金給付方式），僅為財務負擔、成本考量驟然改制，將財務危機轉嫁予公務人員，但因無法維持退休人員適當生活，不僅不易得到政治上支持而能順利推行，引起社會問體恐怕更大，善後成本也更高。

因此，未來退休金給付方式，如採行確定提撥制，對公務人員而言，是項重大權益的變更，以目前軍、公、教人員退休制度，均為一體適用新制，在我國全部就業人口中，軍公教人數佔 60 萬餘人，政府是最大的雇主，政府所面臨退休的受僱員工也最多，影響範圍也最廣，以目前年金給付方式較符合老年或遺屬生活的經濟安全，且我國目前領取月退休金者亦占 9 成比例之情形下，經本研究以退休人員平均退休年資、等級、俸點、平均餘命，仍按現行繳費費率繳費，得知月退休金如採行確定提撥制，依現行實際情況（數字進整，基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%），所得替代率過低，尚不原確定給付制之半數，所得替代率僅 32.65%（加上公保養老給付所得替代率為 42.31%）。而隨著我國老年人口成長，社會安全制度日益受到重視，提供老人經濟安全之適度保

障為我國未來福利發展之新方向，以目前第一層老年經濟安全保障之國民年金制度，尚在規劃階段，如驟然改變公務人員退休制度，其退休所得恐無法保障退休後之生活，更不易受到公務人員的支持，更無法達成新制推行之提高退撫所得，加強安老卹孤之改革目標。為使我國公務人員退休制度，能達到保障公務人員既有權益，維護政府誠信及照顧公務人員適當生活的維持，對於退休金給付制度之選擇，應考量退休制度本身發展過程、政府政策之延續性及財務能力等因素，才能真正兼顧公務人員退休權益及基金永續經營之理念。是以，我國公務人員退休金給付制度類型，現階段宜維持「確定給付制」。

第一節 研究發現

在目前世界先進國家退撫給與均係以年金給付為主之趨勢下，我國公務人員目前支領月退休金人數也已逾 8 成，本研究經以現行實際情況（基金評價後平均收益率 7.827%；臺銀 2 年期定期存款平均利率為 5.255%；經數字進整，即基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%）計算，發現新制退休金如採行確定提撥制，退休人員之月退休金所得（18,490 元）遠低於現制之確定給付所得（37,352 元），尚不及其所得之 50%，所得替代率確定給付制與確定提撥制分別為 65.96% 及 32.65%。顯見確定提撥制之所得替代率遠不及德國及法國之 75%，亦遠低於英國、美國及日本的多層次制保障。

依 91 年台灣地區家庭收支調查結果分析，91 年平均每戶可支配所得，換算月支配所得應為 44,238 元。如上述公務人員退休金給付方式採行確定提撥制，其月所得(18,490 元)，遠低於台灣地區所得收入者平均可支配所得，僅占其 41.79

% 之所得。顯見確定提撥制之所得亦無法維持適當生活，而現制之確定給付制（37,352 元）所得與台灣地區所得收入者平均可支配所得（44,238 元）相較，已達 84%，似較得以維持適當生活。在目前基金收益率無法提高下，銀行也趨向低利率，第一層老年經濟安全保障之國民年金制度，尚在規劃階段，如驟然改變公務人員退休制度，其退休所得恐無法保障退休後之生活，更不易受到公務人員的支持。

第二節 研究建議

經由本研究第五章退休金採行確定提撥制之可行性評估後，得知新制再要改制之可行性並不高，然而藉由經濟上可行性分析，目前政府財政負擔並未減輕之原因，大抵皆因負擔舊制年資之退休金所致，也是新舊制過渡期間必須忍受之現象，但即使服務年資完全新制，因新制之公務人員退休金，仍由政府負最後支付保證責任，如果基金經營不善，政府財政負擔問題仍然存在，只不過是導致原因不同而已。

在維持確定給付制下，但又必須克服人口老化、自願退休比率提升及領取月退休金比率增加所造成的財政負擔，所反映出我國退休人員年齡層下降及退撫基金之負擔日益劇增之趨勢。茲因退休新制基金營運情形直接影響與政府財務負擔責任，基金能否永續經營，將是制度得否存續的關鍵。在退休金給付方式仍維持給付制下，如何降低財政問題的嚴重性，便是基金財務必須健全，並能減少財務潛在危機，首先應具有合理的制度設計與有效的經營管理之基本條件，具體改革原則不外乎開源與節流，一方面為穩固退撫基金永續經營，應定

期實施基金財務精算，適度反映成本，並建立適當的提撥率調整機制及妥善委外經營模式，提高營運績效及其投資報酬率，以增加基金收入；另一方面須檢討退休給與之基數內涵，設法減少給付內容，以降低給付成本，減少政府及基金之退休開支；並適時檢討優惠存款制度，漸進調整優存利率，以期退休人員所得與現職同等級人員待遇維持合理的所得替代率。目前銓敘部在退休制度上所研擬之草案內容，業以朝降低所得替代率之方向著手，包括計算退休金基數內涵，已從最後在職時之俸級，改為在職最後 3 年俸級之平均俸額計算，且為符合繳費義務與給付權利對等之原則，將現行計算畸零年資之退休金基數或百分比給與標準之規定，修正為以「月」為計算基準，以臻合理。此外，在增加基金之收入方面，業已作成公務人員退撫基金提撥率自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至 12% 之決議。而基金管理會如何在超然獨立機構的監督下，依照法定運用範圍，靈活運用，並提高基金收益率，以為支應，實為關鍵所在。如何在財務負擔壓力尚未出現前，即能充分掌握資訊，做好完善的退休制度與退撫基金財務規劃與改革，將是因應未來變化之最佳策略，才能確保日後各項退撫給付之能力，參加退撫基金人員之權益也才能獲得充分保障。爰就有關公務人員退休制度方面及公務人員退撫基金財務危機因應措施建議如次：

壹、適度調整擇領月退休金人員合理之退休所得

(一)、調整待遇結構

由於公務人員退休時，大都會達到其職務最高職等年功俸最高級，而目前各職等年功俸最高級俸額與專業加給比例為 6：4，待遇結構中之本俸未配合過渡期間作適度調整。目前一次（月）退休金以退休生效日或最後在職時（以在職同等級人員）之本俸加一倍為基數，有違新制規劃之原意，希望基數相當於一般公務人員的俸給總額，並得按現職人員薪資指數調整。因此有

關待遇結構方面應逐漸建調整本俸為俸給總額之五成左右。

(二)、專案解決優惠存款制度

雖然公務人員優存制度是 84 年 7 月退撫新制實施前，改善退休所得偏低的補貼措施，實施迄今已逾 40 年，對於退休公務人員及其眷屬之生活保障，及維持社會安定，均有特殊之時代意義。退撫新制實施後，也有新制年資核給的退休金不得辦理優惠存款的斷源配套措施。基於政府誠信原則及數十萬軍公教人員與退休人員的退休權益考量，似不宜貿然決定廢止或調降，惟優惠存款制度在現今金融市場利率不斷調降，部分機關積欠臺銀優惠存款差額利息，遲未歸墊，國家整體財政負擔日漸沈重，並衍生退撫新、舊制交替過渡期間，部分退休人員所得替代率偏高之不合理等問題。為免增加各級政府補助優惠存款之差額利息之財政負擔，或造成修正尚屬合理設計之退撫新制，而根本轉變退休金給付方式，實應審慎評估優惠存款是否存續、應否調降利率，並提出因應方案。

貳、退撫基金費率之調整予以法制化

現行實施確定給付制國家，所得替代率在 70% 以上者，計有德國與法國，其中德國公務員退休金全額由國庫負擔之原則，公務員無須相對提撥；法國公務員則須每月扣繳其俸額中 7.85%，編入政府歲入預算，退休時所需的退休金則由國庫支給。英國、美國、及日本公務員之職業退休所得替代率雖低於 70%，但其退休制度係採多層次保障設計，總所得替代率已近 70%，其中英國為恩給制，由國會專款支給；美國基本退休金，公務員提撥金額為 0.8%；日本一次退職津貼全由政府負擔，共濟組合年金（參表 3-1）費率達 18.39%，公務員負擔約 9.20%。上述國家由於政治與經濟背景之不同，難有一致標準可循，自無須

繳費、低提撥率，至最高提撥率之日本皆有案例。我國現行提撥率為本俸之 2 倍之 8.8% ×35% 相當於全薪 3.08% ，如於 95 年將提撥率再提高至 12% ，則政府與公務人員之提撥率分別為 7.8% 與 4.2% ，與其他國家相較，並不會太高。然而究竟是否應提高提撥率，仍應盱衡情勢，基於國內基金實際情況，予以斟酌。

基於現行提撥費率與所需成本費率差距過大，退休人數及比率逐漸上升，擇領月退休金人數逐年增加等理由，基金管理會以 88 年 6 月之財務結構為基準，進行第一次基金財務精算，該精算報告於 89 年 6 月完竣後，基金管理會爰據精算結果提出提撥費率調整建議案，在退撫基金收益率達成 10% 之目標下，自 91 年 1 月 1 日起，調整公務人員退撫基金提撥率為 8.8% 。

復以 92 年 2 月 7 日公布之立法院第 5 屆第 2 會期院會審查三讀通過 92 年度中央政府總預算，所作成各該身分別之退撫基金提撥費率，應依法精算結果，以收支平衡原則強制訂定，並降低各該退休金、退職酬勞金、退伍金、退休俸之所得替代率，以挽救日漸嚴重之公務人員退撫基金財務危機之主決議，及 92 年 5 月 30 日立法院審查公務人員退撫基金 92 年度收支預算案時，作成之「請銓敘部會同行政院人事行政局、國防部、教育部等相關機關，於 92 年 3 月底前，就公務人員、軍職人員及教育人員之退休撫卹基金提撥率檢討調整至 10% 至 12% 之間，俾使基金財務健全穩固。」之附帶決議為依據，作成公務人員退撫基金提撥率自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至 12% 之決議。

然上開有關立法院所作成有關提撥率調整之決議，明文規定係依據精算而辦理，以達到基金財務收支平衡。而目前退撫基金僅完成 88 年之第 1 次精算，第 2 次精算預計將於 92 年底完成。因此在第 2 次報告未完成前，自應以 88 年之精算報告為依據，依第 1 次精算報告指出，在退撫基金假設收益率為 7%，提撥率為 8% 水準下，軍、公、教三類參加基金人員之正常成本費率分別為 21.9%、15.5% 及 17.9%，「以基金管理會之平均投資報酬率能提升至 10% 之情形下，

建議三類人員採一次或分次調整方式，將提撥率調高至合理的水準。在公務人員部分，採一次調高提撥率至 8.8%；教育人員部分，採一次或分次調高提撥率至 10.8%；軍職人員部分，由於合理提撥率高達 16.3%，未來除將提撥率調高至 12% 的上限外，更應積極循修法程序，調整提撥率之上限或調降月退休金支領之給付內容」。由於公務人員退撫基金財務較為健全，並已於 91 年 1 月 1 日修正提撥率至 8.8%，符合精算報告建議之提撥率幅度與期程。因此，應正視並課責基金管理委員會將投資報酬率預定達成目標 10% 之問題。但依照銓敘部「公務人員退撫基金提撥率自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至 12% 說明」所載，以目前國內經濟活動低迷之情形下，顯然不能對於營運績效有過高之預期。且現行軍公教人員退休法令所規定之費率上限 12%，已無法滿足退撫基金實際需求，允宜配合調整提高。經審酌基金管理委員會並未達基金管理會預定努力達成目標 10%，甚至低於第一次精算假設 7% 之水準，爰參酌第 1 次精算結果，以正常成本費率為判斷是否須提高提撥率之基準，即在基金收益率低於 7% 之情形下，公務人員退撫基金正常成本費率應高於 15.5%，財務較為健全之公務人員退撫基金提撥率最少須達 15.5% 始能達到收支平衡，已超過法定費率上限 12% 之規定。軍公教各類人員提撥率均應儘速調整至法定費率 12% 之上限，實為在現行法令規定下，基金所應採取之必要措施，經邀集國防部、教育部、財政部、行政院主計處等相關機關及縣市政府開會研商獲致共識後，由基金管理會依規定程序提報該會委員會議及基金監理會議審議通過後，由銓敘部依規定程序提報考試院院會同意公務人員退撫基金提撥率調整方案。即軍公教人員之退撫基金提撥率自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至 12% (第 1 年及第 2 年分別調整 1%，第 3 年調整 1.2%)。並修正公務人員退休法規定之退撫基金法定費率上限為 15%。

上開增加額度雖對公務人員退撫基金，長期財務之健全有所助益，惟定期精算並採行合理之費率，為退撫基金財務健全之首要條件，由於基金管理條例

第 8 條開宗明義規定，退撫基金係以收支平衡為原則，故如基金不足支付時，勢必以檢討調高費率為先；相反的，如實際費率超過成本費率時則應調降。故每 3 年精算一次之作業及精算結果之信度及效度將非常重要，而認定基金不足之機制亦應相當明確。惟現行之相關退撫法律或基金管理條例對於費率檢討、調整之相關程序並無規定。

由於費率之調整涉及參加基金人員之權益既廣且深，為避免無謂之爭議而不能適時調整，相關法律確有必要增訂費率調整之相關程序，甚至建立制度，使精算結果具有公信力，並經基金監理機關確認後直接具有執行效力，退撫主管機關即應配合據以調整費率或由政府撥補。相對的對基金管理會亦應課予一定責任，俾能有效經營管理。否則要公務人員多繳費來填補基金之不足方式，極易引致公務人員之不滿，而推動新制所宣稱提高退撫給與的目標，將淪為僅係因類似強迫儲蓄之多繳費用，致提高退撫給與的矛盾。因此，為保障參加基金人之權益，是否得以新制公務人員一次退休金不低於恩給制之一次退休金為計算基礎（最低限度的保障）（目前退撫舊制與新制之比例約為 67.85%）（參表 5-7），計算出達現制給付金額所需提撥率之上限，而所須支付月退休之成本，則由基金努力提高收益率，如公務人員確實依該提撥率繳費，而基金管理會在一定設定條件下，未能提高收益率，則必須改組或轉由民間機構經營管理，始為公平合理。

參、在現行分戶設帳下各類人員各自管理反映成本

如上述，基金因所需成本費率差距過大，且分於 91 年及 93 年 1 月 1 日起，2 次調整提撥率。但是軍職與教育人員成本費率明顯高於公務人員，但有關提撥率之調整，仍囿於形勢，比照公務人員應提撥之比率，第 1 次提高至 8.8%，第 2 次分 3 年調整至 12% 為基準，無法反應實際成本。以國人平均餘命隨醫藥衛

生發達而延長，人口老化速度亦將日漸加速，政府及退撫基金退休金支付壓力，日漸加劇，為避免造成退撫基金入不敷出，及影響未來退休人員於政府財政負擔之考量，軍職、公務、教育與政務人員費率精算等相關問題，均值得深入檢討，以健全財務制度與基金之永續經營。

肆、增加基金委外經營配置比例，強化監控稽核制度

由於區域經濟的形成及全球投資環境的不變，投資策略上更形重視借由國外投資而將國內投資風險分散於國外市場，就退休基金而言，各退休金委外經營的比重均遠大於內部自行投資運用，且有分配於國外投資之資產配置。我國為期達到「公務人員退休撫卹基金管理條例」第 5 條第 3 項訂有「本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於台灣銀行二年期定期存款利率計算之收益。」之規定，並進而獲取更高水準之收益目標，考量本基金累積金額將日趨龐大，而基金員額有限情況下，為善用社會投資專業資源，故依據上述基金管理條例第 2 條第 4 項訂定「公務人員退休撫卹基金委託經營辦法」，依財政部證券暨期貨管理委員會公布代客操作之相關辦法，分於 90 年 7 月 16 日及 91 年 3 月 15 日 2 次完成委外經營數額高達 300 億，以紓解龐大資金之運用壓力。以退撫基金是國內政府四大基金之一，日後累積可委託投資之金額相當可觀，為期增加基金收益並分散風險，基金管理會應訂定全權委託經營績效評比之基準，定期評估委託經營績效，審慎檢討委外經營額度及配置比例，規劃有效的委託經營模式，以強化資產委外經營業務，並應建立篩選淘汰之制度，積極執行委託經營業務查核工作，落實監控稽核制度，提高提昇基金的收益率。

伍、基金管理會及基金監理會之成員與屬性宜調整

基金管理會掌理退休基金的管理與運用，職司金融、保險業務，卻又隸屬

於掌理人事行政之銓敘部，由銓敘部負責監督，專業性是否具備，頗值思考。又基金管理會具有行政機關之屬性，不論行政程序與人員編制、待遇，皆受限於現有法令規章。在基金管理會仍維持現有行政機關之屬性下，基金能有效的經營管理將是新制成敗之關鍵。因為隨著新制實施期間愈久，基金累積資金愈多，退休給付金額也愈高，基金收益率愈高，政府與公務人員所須負擔的提撥費用則愈低，如何提升財務經營績效，增進投資決策品質，提升投資報酬率，除須有明確之經營目標與策略外，尚賴對金融市場及基金資產特性有充分了解之專業人員去執行，規劃最適合的投資組合，因此，基金管理會除應加強現有專業人員訓練外，為得以隨時掌握其變動及趨勢，應適時增加投資及財務專業人員，提升財務經營績效。

現行基金監理機關之組織依現行法令規定，主任委員係由考試院副院長兼任，委員 19-23 人，由政府有關機關代表及軍公教人員代表組成，由考試院院長聘任，在代表制之程度上雖有基金受益人參與，但並非真正由軍公教人員推選產生之代表參與，且由於成員中委員、顧問均為無給職，參與時間有限，而基金監會仍具有行政機關的屬性，亦受政府政策影響，減低其獨立專業運作的空間，因此，為基金人員之權益及避免外力干預，基金監理會的屬性應予調整。另由於公務人員已能組成協會，未來基金監理會委員應有該會成員加入，增加基金參加人（受益人）的代表比例。並做好風險控管，確保基金長期財務結構健全及保障所有參加基金人員權益。

