

淺談公務人員退休撫卹基金 財務問題及興革

我國自 84 年 7 月 1 日起實施公務人員退撫新制，成立公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金），該基金之設立，旨在保障公務、教育及軍職人員之退撫所得，加強安老卹孤等，惟近年來退撫基金之財務狀況等問題備受各界關注，本文就其財務現況及問題予以探討，並提出建議，期能對該基金財務及運作績效有所助益。

詹玉嫻（行政院主計總處基金預算處專員）

壹、前言

我國公務人員退休撫卹制度創立於民國 32 年，期間為因應政治、經濟、社會環境變遷，經檢討自 84 年 7 月 1 日起實施公務人員退撫新制，成立退撫基金，將退撫經費由政府全數負擔之「恩給制」，改為由公務人員與政府共同撥繳退撫經費之「儲金制」，另教育及軍職人員亦分別於 85 年 2 月 1 日及 86 年 1 月 1 日起修正其退撫規定，實施退撫新制，並納入退撫基金辦理。

鑑於近年來退撫基金之財

務問題備受各界關注，故本文先就該基金財務現況及基金運作面臨之問題予以檢視分析，並就未來退休制度改革方向進行說明。

貳、現行制度概述

一、提撥率機制

目前實施之退撫新制，係



● 公務人員退休制度改革座談會（銓敘部提供）

採由政府與軍職、公務及教育人員共同撥繳費用之共同儲金制，政府及軍公教人員個人負擔比例分別為 65% 及 35%。另於退撫新制建立之初，為使該制度能順利推動，並避免立即造成各級政府及軍職、公務及教育人員大幅撥繳退撫基金負擔，爰將法定提撥率定為 8% 至 12%，且先按最低提撥率 8% 提撥，自 95 年起迄今現行提撥費率已調整為 12%。

二、政府保障機制

退撫基金管理條例第 5 條第 3 項規定，該基金之運用，其 3 年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益，如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額；同條例第 8 條並規定基金不足支付時，由政府負最後支付責任，故軍職、公務及教育人員之退休權益仍受政府一定程度之保障。

參、財務現況

一、近年收支情形

退撫基金近年收繳給付情

形如表 1，其中軍職人員淨收繳給付數於 100 年度首次產生負值 6.70 億元，101 年度淨收繳給付數負值達 17.61 億元，102 年度預算軍職人員預估當年度收繳給付缺口亦達 15.08 億元，均需動用以前年度本金支應，至公務及教育人員近年收繳數雖尚足以支應各年給付金額，但給付占收繳比率，仍有逐年增加之趨勢（表 1）。

另依退撫基金第 5 次精算評估結果顯示，以 100 年 12 月 31 日為精算評價日，在基金投資報酬率為 3%，及攤提過去未提存負債之基礎下，軍職、公務及教育人員淨收繳給付數

首次產生負值之年度分別為 100 年、108 年及 107 年，至累積餘額將分別於 113 年、119 年及 117 年用罄。

二、未提撥退休金負債精算情形

近年來各界對於該基金之未提撥退休金負債情形相當關注，依據退撫基金以 101 年 12 月 31 日為基準日之基礎資料，按該基金第 5 次精算假設條件、參加基金人數 63 萬人、折現率及投資報酬率 3%、職級變動調薪率及消費者物價指數年增率相關調薪率 0.5% 等假設條件下，估計未來淨給付精算現值

表 1 退撫基金近年收繳給付表

單位：新臺幣千元				
項 目	99 年度 決算數	100 年度 決算數	101 年度 決算數	102 年度 預算數
基金收繳	56,805,039	57,675,440	59,046,402	61,169,468
基金給付	35,544,169	42,602,731	50,147,619	54,001,291
基金收繳給付淨額	21,260,870	15,072,709	8,898,783	7,168,177
軍職人員	1,171,081	-669,772	-1,760,816	-1,507,990
公務人員	13,406,877	10,547,238	7,402,702	5,823,592
教育人員	6,679,523	5,202,832	3,256,247	2,856,743
給付占收繳比率(%)	62.57	73.87	84.93	88.28
軍職人員(%)	86.85	107.28	117.96	115.15
公務人員(%)	50.56	61.29	73.21	80.15
教育人員(%)	67.78	75.44	84.90	86.91

資料來源：整理自退撫基金提供資料。
註：99 至 100 年度為審定決算數，101 年度為自編決算數，102 年度為行政院核定預算數。

專題

約 2 兆 9,262 億元，扣除已提存基金數 5,181 億元後，未提撥退休金負債約 2 兆 4,081 億元（表 2）。

肆、問題探討

一、退撫基金投資效益

依退撫基金第 5 次精算評估結果，在提撥率維持 12% 下，為確保基金財務健全為目標，基金應達成之最低相對投資收益率，軍職、公務及教育人員分別為 15.26%、9.73% 及 11.58%，惟該基金 100 及 101 年度平均實際投資收益率分別為 -5.98% 及 6.17%，102 年度預算目標收益率亦僅預定為 3.70%，均低於前述最低相對

投資收益率。

二、提撥費率偏低

退撫基金現行提撥費率為 12%，惟依第 5 次精算結果顯示，在基金投資報酬率為 3% 之條件下，及攤提過去未提存負債之基礎，軍職、公務及教育人員最適提撥率分別為 39.65%、42.65% 及 47.77%，均與現行提撥費率相距甚遠。

三、給付條件計算基礎偏優

因軍職、公務及教育人員支月退休金起支年齡偏低（軍職人員服役 20 年或服役 15 年以上年滿 60 歲者，可自願退休；另公務及教育人員現行分

別採為 85 制及 75 制），領受月退休金之期間長達 27 年以上，以及退休金基數內涵計算基礎偏優等因素，造成退撫基金給付數偏高。

另現行規定之月撫慰金制度係由軍職、公務及教育人員遺族支領，惟考量其遺族並未盡提撥撫卹金之義務，卻可享支領退撫給與之權利，違反該基金收繳給付之權利義務對等原則。又於退撫新、舊制實施交替之際，為使軍公教人員接受共同提撥制度，所設計之年資補償金機制，考量退撫新制實施迄今已逾 17 年，前項補償金機制已非合宜。

伍、改革方向及建議

一、建構多層次退休年金制度

我國退撫基金退撫給與機制目前係採行「確定給付制」，且該基金管理條例第 8 條已明訂由政府負最終支付保證責任，故退休給與之風險係完全由政府負擔，與勞工退休新制係採風險完全由個人負擔之「確定提撥制」，形成明顯對

表 2 退撫基金近 5 年度提撥進度表

單位：新臺幣億元

年度別	領取給付人員及在職人員之未來淨給付精算現值	已提存退休基金	未提撥退休金負債	
				增減變動 (%)
97	16,737	3,497	13,240	18.55
98	19,821	4,525	15,296	15.53
99	21,423	4,928	16,495	7.84
100	23,919	4,794	19,125	15.94
101	29,262	5,181	24,081	25.91

資料來源：整理自退撫基金提供資料。

註：96 年度未提撥退休金負債為 1 兆 1,168 億元。

比。

故政府目前規劃以新進人員為適用對象，重新建構兼採「確定給付制」與「確定提撥制」之多層次年金制度，期盼採行緩和漸進之方式，於落實社會公平正義及兼顧軍公教人員權益之前提下，確保退撫基金永續經營。

二、調整提撥費率機制

為減輕退撫基金財政負擔，政府已規劃將共同儲金制中政府與軍公教個人負擔比例，由現行 65% 及 35%，調整為 60% 及 40%，另將軍公教人員之法定提撥率上限一致提高為 18%。惟依精算結果顯示，軍職人員累積餘額用罄之年度較教職及公務人員分別提早 4 至 6 年，各類人員退撫基金財務狀況並不相同，且目前規劃採行之提撥費率 18% 仍低於精算結果之最適提撥率，故後續各類人員宜視退撫基金之財務狀況，逐步檢討提高提撥費率。

三、重新檢視退撫給付之合理性

依政府目前初步改革之方

向，規劃將公務及教育人員月退休金之起支年齡改為 90 制，並將現行按最後在職等級之薪額及年資核算退休金之計算基礎，檢討修正按最後在職幾年的平均薪額計算，並調降年資數內涵，期能調降所得替代率為 80% 以下，另一併檢討月撫慰金、年資補償金及優惠存款等其他給與之合理性，以改善該基金給付條件偏優之情形。

四、提升退撫基金投資績效

銓敘部雖已提出公務人員退休制度改革方案，惟基金投資收益如能提高，亦可挹注基金財務。鑑於該基金近年實際投資收益均低於精算報告之最低相對投資收益率，故建議退撫基金可就擴大基金運用範圍及調整資產配置等進行研議，同時就自行運用及委託經營業務，隨時檢視精進相關作業程序，並落實各項稽核檢查等，期藉由穩健之投資組合及多角化之投資策略，輔以有效之控制及稽核制度，逐步提升投資效益。

五、建立基金餘額平衡準備機制

該基金目前已實現收益數超出法定收益數之部分，未以累積贖餘處理，而逕撥為基金，惟當已實現收益數小於法定收益數時，卻須由國庫撥補，恐有導致基金追求短期操作績效，忽略長期穩定獲利之投資，考量政府對退撫基金係負最終財務責任，且基金收益宜著重長期投資績效，故應可參照勞工退休基金等，建立平衡準備之機制，以提存準備或留存累積贖餘作為基金運用未達法定收益之沖抵項目，並利基金長期投資規劃。

陸、結語

退撫制度之施行係為達成保障軍公教人員退撫所得，加強安老卹孤之目標，但現行制度設計因提撥率費偏低及給付條件偏優等因素，影響退撫基金財務健全甚鉅，故惟有改革現行制度及提升基金投資運用績效，方能有效改善該基金財務問題，確保退撫基金得以永續經營。❖