



公務人員退休撫卹基金制度 研析

公務人員退休資遣撫卹法（以下簡稱退撫法）第 93 條及公立學校教職員退休資遣撫卹條例（以下簡稱退撫條例）第 98 條規定，112 年 7 月 1 日以後初任公務人員及教職員者，退休撫卹制度（以下簡稱退撫制度）由主管機關（銓敘部）重行建立，並另以法律定之。本文探討公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）現行收繳給付概況、日本與澳洲年金制度，以及未來退撫基金制度，並提出相關建議，供讀者參考。

王培珍（行政院主計總處基金預算處專員）

壹、前言

我國 32 年建制公務人員退休撫卹制度，原係由政府負擔退撫經費之「恩給制」；自 84 年 7 月 1 日起，改採共同提撥制（以下簡稱退撫新制），由政府與公務人員共同撥繳費用建立退撫基金，以支付改制後之退撫經費，嗣後教育人員、軍職人員分別於 85 年 2 月 1 日及 86 年 1 月 1 日加入退撫基

金，政務人員則自 93 年起另依法退出。

退撫新制實施後，由於採用確定給付制¹，加上不足額提撥政策，退撫基金規模逐漸縮減，且因原制度設計之退休年齡偏低，隨著人口結構快速高齡化，公務人員退休給付年限增長，退撫基金之財務負擔與日俱增，政府爰自 105 年度起進行年金改革，檢討軍、公、教退撫相關法規，修正相關退

撫法及退撫條例，調整退休撫卹制度，將提撥費率上限由 15% 調高至 18%，以及調降退休所得等，並將公務預算節省經費挹注退撫基金。

依退撫法第 93 條及退撫條例第 98 條規定，112 年 7 月 1 日以後初任公務人員及教職員者，退撫制度由主管機關重行建立，另以法律定之。近來部分輿論建議未來退撫基金管理委員會（以下簡稱基管會）

組織應朝向法人化轉型，以提升退撫基金績效，另針對新進公、教人員退撫制度，亦有調整為確定提撥制²之討論，爰本文簡要分析退撫基金收繳給付財務概況、日本及澳洲年金制度，並對未來退撫基金制度提出建議意見。

貳、退撫基金概況

退撫基金係依據退撫法、退撫條例、陸海空軍軍官士官服役條例及軍人撫卹條例等規定設立，由基管會辦理軍公教人員退休撫卹收繳作業，運用多項投資組合提高基金報酬，保障退休人員及遺族生活，減輕政府財政負擔。該基金制度現況、收繳給付、投資運用、基金淨值及未來或有給付責任，簡述如下：

一、制度現況

我國公務人員退撫制度採確定給付制，依退撫基金管理條例第5條及第8條規定，政府保障退撫基金基本投資收益並負最後支付責任。退撫基金法定提撥率上限雖配合年金改

革提高至18%，惟依108年2月第7次精算結果，軍公教人員攤提過去未提存負債之最適提撥率仍高於法定上限18%（如教育人員最適提撥率為30.24%），持續呈現不足額提撥狀況。

二、基金收繳與給付概況

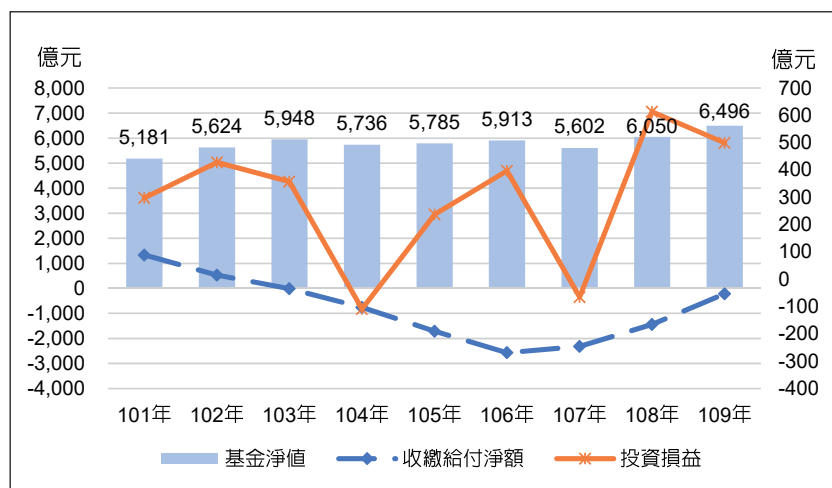
退撫基金成立之初，年度給付數占年度收繳數未達10%，隨著軍公教人員退休，退撫給付逐年增加，給付成長幅度大於收繳數成長幅度，於103年度首度收入低於給付數，差額達34億元。106年度，給

付數占收繳數達145.05%，收繳、給付差短高達269億元；至109年度雖趨緩，惟當年度給付數仍高於收繳數約53億元（附圖）。截至109年底，累計收繳數1兆2,689億元，累計給付數9,536億元，累計給付數占累計收繳數之75.15%。

三、基金投資運用概況

退撫基金自85年至109年底止，累計整體收益數³為3,313億元，平均年收益率為3.78%⁴，年度投資損益介於損失861億元及利益763億元之間（下頁表1），年收益率介

附圖 退撫基金 101 至 109 年度收繳給付、投資運用及基金淨值概況



資料來源：退撫基金網站及該基金提供資料，由作者自行繪製。

論述》預算·決算

於負 22.33% 及 19.49% 之間。

四、基金淨值概況

退撫基金淨值（含收繳給付淨額及投資損益）開辦後逐年累積，85 年底至 102 年底逐年成長，惟自 103 年度起，給付數大於收繳數，侵蝕基金淨值，致基金淨值由 103 年底 5,948 億元，降至 107 年底 5,602 億元；嗣因年金改革，將節省之退撫經費挹注退撫基金，109 年底基金淨值增加至 6,496 億元（表 1、上頁附圖）。

五、未來或有給付責任

以 109 年 12 月 31 日為基準日，並在參加退撫基金人數 67 萬餘人、折現率 4%、調薪率 0.5% 等假設條件下精算結果，未來淨給付精算現值約 3 兆 3,764 億元，扣除已提存基金數約 6,496 億元後，未來或有給付責任約 2 兆 7,268 億元。

參、日本及澳洲年金制度

行政法人日本政府退休投

資基金（Government Pension Investment Fund；GPIF）及澳洲超級年金（Superannuation）均為全球大型退休基金，茲就該二國年金制度與我國的比較，簡述如下：

一、日本

- （一）三層年金架構，主要採確定給付制，政府不負保障收益責任：日本年金制度分 3 層架構（下頁表 2），第 1 層係涵蓋所有日本國民之基礎年金，第 2 層主要係以公務員及企業僱用員工為對象之厚生年金，第 3 層均採確定給付制；至第 3 層則屬自願加入性質之企業年金。其中第 2 層以公務人員為對象之厚生年金現行提撥率 18.3%，政府係以雇主身分負擔保險費之一半，並未提供保障投資收益。
- （二）年金資金委託獨立行政法人運用管理：日本厚生勞動省（類似衛生部

表 1 退撫基金歷年收繳給付、投資運用及基金淨值概況

單位：億元

項目	年度					88 下半年 及 89 年度	90 年	91 年	92 年	93 年
	85 年	86 年	87 年	88 年	88 年					
收繳給付淨額	151	247	276	271	397	247	278	263	248	
投資損益	5	34	16	110	-171	55	-44	165	53	
基金淨值	156	437	728	1,110	1,336	1,638	1,872	2,300	2,602	
項目	年度					98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年					
收繳給付淨額	282	296	278	261	248	213	151	89	15	
投資損益	128	347	184	-861	763	159	-285	298	428	
基金淨值	2,988	3,631	4,094	3,497	4,525	4,928	4,794	5,181	5,624	
項目	年度					107 年	108 年	109 年		
	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年					
收繳給付淨額	-34	-103	-190	-269	-246	-165	-53			
投資損益	357	-109	237	397	-65	613	499			
基金淨值	5,948	5,736	5,785	5,913	5,602	6,050	6,496			

註：表列資料均為決算數。

資料來源：退撫基金網站及該基金提供資料。

及勞動部的綜合單位)將年金資金委託 GPIF 運用管理,該法人資本由政府出資,且其理事長、運用委員會成員等均由厚生勞動省指派任命。GPIF 依據厚生勞動省提出之中期目標(包含投資收益目標)及近年經濟形勢,制定資產投資組合,並由厚生勞動省設立評價委員會評定 GPIF 之操作績效,至年金給付計算等行政管理事宜,則由厚生勞動省負責。

二、澳洲

(一) 不分職業別採確定提撥

制:澳洲政府自西元 1992 年起實施「超級年金」,不分職業別均採確定提撥制,係透過立法強制雇主提撥一定比率之退休金,政府並提供賦稅優惠等措施鼓勵員工自願提撥,期透過員工自提增加其退休金(除非雇主的僱用條款中有明確規定,否則員工無自提比率限制)。超級年金整體提撥率約 12.5%,其中雇主(含政府)提撥率為 9.5%,員工平均自提比率約 3%,雇主(含政府)負擔保費比率達 76%;另澳洲政府規劃雇主

(含政府)提撥率逐年提高,至西元 2025 年達 12%。

(二) 年金資金委由民間專業機構運用管理,政府負責監理:澳洲超級年金資金之投資運用,係由雇主(含政府)信託民間專業機構運用管理,員工可自行選擇投資標的並承擔投資風險,政府則負監理責任,確保退休金制度之健全,其監理業務分由 3 個監理機構負責,分別職司監控基金營運、強制提撥情形及建立消費者保護機制等工作;其中公務人員退休年金,政府亦僅以雇主身分負提撥責任,並未提供保障投資收益。

三、年金制度的比較

日本厚生年金及我國退撫基金均為確定給付制,澳洲超級年金則為確定提撥制;我國目前整體提撥率(13%)⁵介於日本(18.3%)及澳洲(12.5%)

表 2 日本三層年金架構

年金層級	年金型態	年金對象
第 1 層	基礎年金 (確定給付制)	以提供全體日本國民基礎生活保障為目的。
第 2 層	厚生年金 (確定給付制)	主要以公務員及企業僱用員工為保險對象。
第 3 層	企業年金 (確定給付制或確定提撥制)	主要係企業為其僱用員工所提供的各種類型年金,有意願者可以自願加入。

資料來源:作者自行整理。

論述》預算·決算



表 3 日本厚生年金、澳洲超級年金及我國退撫基金制度

項目	日本	澳洲	我國
	厚生年金	超級年金	退撫基金
基金規模	188.2 兆日圓 (註 1) (2018 年)	2.08 兆美元 (註 2) (2018 年)	新臺幣 6,050 億元 (註 3) (2019 年)
保證收益	無	無	基金運用 3 年內平均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，如未達規定，由國庫補足其差額。
年金制度	確定給付制	確定提撥制	確定給付制
政府負擔責任	1. 一般企業僱用員工：政府未負擔。 2. 公務員：政府以雇主身分負擔保險費之 50%。	1. 透過賦稅優惠，以及立法強制雇主提撥一定比率，雇主（或政府）僅負擔提撥額責任。 2. 另為鼓勵低收入戶提撥，政府提供共同提撥優惠機制，即員工自提 1%，政府配合提 1%。	1. 政府以雇主身分負擔每月提撥金額之 65%。 2. 政府負最後支付責任。
提撥率	一般企業僱用員工及公務員整體提撥率 18.3%	整體提撥率約 12.5% (雇主提撥率 9.5%；員工原則上無自提比率規定，目前平均自提比率約 3%)	整體提撥率 13% 【按本（年功）俸（薪）額加一倍，以 12% 至 18% 之費率提撥】
提撥率調整機制	一般受僱於民營公司、行號之員工及公務員：逐年調高 0.354% 至 18.3%。	逐步調高雇主法定提撥率（現行 9.5%），自 2021 年起每年調升 0.5%，至 2025 年達 12%。	財務精算結果之最適提撥費率超過實際提撥費率達 1.5 倍以上時，考試院應會同行政院提高提撥費率至少 1%，但不得超過上限 18%。
收益率	4.41% (5 年) 5.05% (10 年) (註 1)	6.7% (5 年) 4.4% (10 年) (註 2)	3.8% (5 年) 3.84% (10 年) (註 3)
運作方式	1. 基金收繳及給付：厚生勞動省委託國民年金機構辦理。 2. 投資運用：厚生勞動省委託獨立行政法人 GPIF 辦理。	由雇主信託特定機構經營管理，員工可自選投資組合；依業務性質分別由澳洲金融服務監管會 (APRA)、澳洲稅務局 (ATO) 及澳洲證券投資委員會 (ASIC) 負責監理。	基金收繳及給付、資金投資運用：由基管會辦理。

註：1. 參考日本厚生勞動省及 GPIF 網站資料。

2. 參考澳洲 APRA 網站資料。

3. 由退撫基金提供。

資料來源：作者自行整理。

之間，每月提撥金額政府負擔比率（65%）亦介於日本（50%）及澳洲（76%）之間（上頁表3）。

肆、行政法人之定義、特性及監督機制

為提升退撫基金績效，近來輿論建議未來基管會組織應朝向法人化轉型，爰就我國行政法人定義、特性及監督機制，簡述如下：

一、定義

行政法人法第2條規定，行政法人係為執行特定公共任務，依法律設立之公法人；前項「特定公共任務」須符合

- （一）具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。
- （二）不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。
- （三）所涉公權力行使程度較低者。

二、特性

行政法人制度係藉由鬆綁

現行人事、會計等法令限制，透過內部、外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化及提升效能等目的，並參採企業化經營理念，增進公共利益。

三、監督機制

- （一）行政監督：董、監事人選由監督機關（即中央各目的事業主管機關）聘任；營運計畫、相關收支管理規章及預決算報告等，報請監督機關備查或核定；監督機關定期辦理績效評鑑，作為次年核撥經費之依據。
- （二）立法監督：政府核撥經費超過行政法人當年度預算收入來源50%者，應將預算書送立法院審議；年度績效評鑑報告送立法院備查；機關首長、行政法人之董（理）事長、首長或相關主管赴立法院報告營運狀況並備詢。
- （三）審計監督：行政法人應將決算報告書報請監督

機關備查，並送審計機關。前項決算報告，審計機關得審計之；審計結果，得送監督機關或其他相關機關為必要之處理。

伍、未來方向

新進公教人員退休撫卹制度之設計攸關其未來退撫權益保障，宜建立可長可久的制度規範，另基管會是否轉型，仍需視轉型是否有利於政府及公教人員而定，茲提出擬議方向如下：

一、公教人員退撫制度部分

- （一）新進公教人員退撫制度（以下簡稱新制度）宜採「確定提撥制」
- 由於「確定給付制」之未來退休給付易受年資長短、薪資水準及投資報酬等不確定因素影響，財務負擔風險相對較高；又同為職業年金之勞工退休基金亦採確定提撥制，且澳洲等國家之年金制度亦多由「確定給付制」逐漸轉為「確定提撥

論述》預算·決算



制」，爰為避免未來財務風險並符合大環境趨勢，建議新制度採「確定提撥制」。

(二) 現行公教人員退撫制度宜維持「確定給付制」

105 至 107 年度年金改革已引起部分軍公教人員反彈，鑑於現行公教人員係在確定給付之退撫制度條件下選擇從事公職，倘未來取消現行公教人員確定給付制之退撫制度，恐引發更大爭議及反彈，造成社會不安及對立；基於信賴保護及維持公務體系穩定，建議現行公教人員維持「確定給付制」，並適時檢討適當之投資報酬及提撥率等事項。

(三) 新制度另設基金，與退撫基金分帳管理

新制度若採用「確定提撥制」，由個人專戶（包括政府、個人提撥及運用收益）支應退休給付，政府負提撥及保管運用之責任，與現行退撫基金有別，爰宜另設基金，前後責任明確，且可避免新任公教人員負擔舊有公教人員退休給付之爭議，符

合世代公平原則。

(四) 允宜規劃保障新進人員權益相關配套措施

新制度若採「確定提撥制」，投資風險主要由員工自行承擔，能獲得之退休給付不若現行公教人員穩定，恐降低國人投入公職意願，爰允宜規劃新進人員權益配套措施（如調整薪資結構、減免退休金提撥與給付之課稅等）；另為避免員工於公務機關、民間單位職位轉換時工作年資無法接續，似可參考勞工保險及國民年金保險制度，合併計算保險年資、分開給付方式辦理等，以吸引人才投入公職。

(五) 新制度採行後，政府應及早規劃因應退撫基金財務缺口問題

依銓敘部精算報告，年改後在提撥率逐年調增至 18% 之條件下，退撫基金餘額將於 140 年用罄；新制度採行後，未來新進人員另設基金，現行退撫基金餘額將提前至 132 年用罄。依退撫基金管理條例第 8 條規定，

政府負最後支付責任，爰政府應及早規劃因應退撫基金財務缺口。

二、有關基管會改制為行政法人部分

(一) 日本年金委託行政法人運用管理，長期投資績效並未優於退撫基金

日本委託行政法人 GPIF 運用管理年金資金，近 5 年（2014 至 2018 年）平均收益率為 4.41%，近 10 年（2009 至 2018 年）平均收益率為 5.05%；另自 2001 年開始委託至 2018 年之平均收益率為 2.87%，尚低於退撫基金自 85 年至 109 年基金運用平均年收益率 3.78%，基管會改制行政法人能否提升管理績效，仍有待觀察。

(二) 改制為行政法人，政府仍須補助人事及維運經費

軍公教人員依法提撥予退撫基金之費用主要係作投資運用，因基管會隸屬銓敘部，相關人事及維運經費係由政府編列預算支應，倘改

制為行政法人，無自籌收入來源，政府仍須補助行政法人該等費用，並未減輕政府財政負擔。

(三) 改制為行政法人，應透過立法對其經營績效予以課責

基管會轉型為行政法人之主要目的係為使其運作更具效率及彈性，以提升投資效益；爰未來如政策決定改制為行政法人，應於確保基金投資運作績效有效提升之前提下，通盤規劃用人機制並研訂相關配套措施，包括建立人力進用、汰換、績效考核及立法課責等機制，審慎評估用人成本，以及後續恐衍生離職儲金及資遣費等相關人力支出，避免未提升績效反加重政府財政負擔。

陸、結語

因應退撫基金未來可能出現的財務缺口，政府已進行年金改革，惟仍無法澈底解決基金入不敷出的情況，倘未來新制度建立，並與現行退撫基金分帳管理，可減少退撫基金未

來在確定給付制度下的財務壓力及符合世代公平原則，但須提前面臨現行公教人員退撫給付財務缺口，以及新制度如何建立新進人員權益配套措施等問題，主管機關宜通盤檢討，及早妥善規劃。

註釋

1. 雇主承諾員工於退休時，按照約定之退休辦法給付定額退休金，給付多寡與雇主、員工提撥之資金並無必然關係，與薪資水準、服務年資有關。
2. 雇主或員工依退休辦法每年（月）提撥一定數額之資金，交付信託人保管運用，於員工退休時，將勞、雇雙方共同提撥之資金和運用孳息，給付給退休員工，雇主無保證退休金給付金額。
3. 累計整體收益數為已實現損益加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益。
4. 以加權平均方式計算。
5. 考試院、行政院於 109 年 8 月 28 日會同公告，退撫基金提撥費率自 110 年度起，每年調升 1%，由當年 12% 分 3 年調整至 15%。

參考文獻

1. 劉書籐等（2013），公務人員退休撫卹基金監理委員會 102 年出國報告，「日本退休基金運作之參訪報告」。
2. 唐雲騰等（2005），勞工保險監理委員會 94 年出國報告，「日本社會保險制度及其公共年金基金管理監督組織」。
3. 許欣欣等（2017），公務人員退休撫卹基金監理委員會 106 年出國報告，「澳洲退休基金制度暨相關產業參訪報告」。❖