

我國政府退休基金之國庫撥補問題探討

我國公務人員退休撫卹基金、舊制勞工退休基金及新制勞工退休基金等三大退休基金，皆設有保證收益制度，因此均有未達保證收益時國庫撥補制度之設計。而各基金國庫撥補的設計略有不同，筆者希望透過本文，簡單介紹國庫撥補制度之設計情形，並對於保證收益制度提出一些個人看法，希望藉此拋磚引玉，讓大家共同思考。

◎ 黃育民 (勞工退休基金監理會會計主任)

壹、前言

各國退休金制度依提撥給付辦法的不同，可分為確定給付制 (Defined Benefit Plan) 與確定提撥制 (Defined Contribution Plan)。所謂確定給付制，係指受僱者退休時支領之退休金，係根據工作年資、薪俸以及給付基數等按一定之公式計算而得，其受僱者領取

之數額不受基金營運績效影響；而確定提撥制，則指受僱者退休時支領之退休金，包含僱主所提撥之金額及基金之孳息兩部分，故受僱者領取之孳息部分，其數額將受基金營運績效影響。

目前我國政府退休基金，主要計有公務人員退休撫卹基金 (以下簡稱退撫基金)、舊制勞工退休基金 (以下簡稱舊

制勞退) 及新制勞工退休基金 (以下簡稱新制勞退) 等三大基金。而這三大退休基金，皆設有保證收益制度，因此均有未達保證收益時國庫撥補制度之設計。另外，由於屬於確定提撥制的新制勞退，退休金支出僅包含僱主所提撥之金額及基金之孳息，故基本上並無基金不足支付的情形產生；而屬於確定給付制的退撫基金與舊

制勞退，受僱者退休時支領之退休金，係根據一定之公式計算而得，倘提撥不足或營運績效不佳時，即可能產生基金不足支付的情形。惟退撫基金之雇主係各級政府，故基金最終不足支付時，則需要國庫撥補挹注。是故，各基金國庫撥補的設計略有不同，因此筆者希望透過本文，簡單介紹國庫撥補制度之設計情形，讓讀者有一初步的認識，並提出對於撥補問題的粗淺看法，就教於各方先進。

貳、各退休基金國庫撥補的法源依據

我國政府退休基金會產生需要國庫撥補的情形，可區分為兩類：一是未達保證收益時，一是基金不足支付時。而由於各退休基金的性質不同，最終支付者亦不同，因此各退

休基金面對的問題亦不同。為了解各退休基金國庫撥補的規定，筆者將相關的法規資料整理如下：

一、退撫基金：

(一) 公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項：「本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行二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」。

(二) 公務人員退休撫卹基金管理條例第8條：「……如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任」。

二、舊制勞退：勞動基準法第56條第2項：「……最低收益不得低於二年定期存

款利率之收益；如有虧損，由國庫補足之」。

三、新制勞退：勞工退休金條例第23條第2項：「……運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之」。

由上述之法規規定可知，這三大基金均設有未達保證收益之國庫撥補制度，而退撫基金更因政府負有基金不足支付時之最後支付責任。因此，國庫撥補制度設計的良窳，對於退撫基金就更形重要了。

參、國庫撥補的計算基礎

除了國庫撥補的法規外，關於如何計算應撥補的數額亦非常重要。筆者整理了行政院主計處對於退撫基金及舊制勞退未達保證收益之國庫撥補之

計算基礎的相關函釋，以及屬於確定提撥制的新制勞退與其他退休基金計算國庫撥補不同之處。分述如下：

一、退撫基金：為釐清國庫撥補之計算基礎，退撫基金會多次向行政院主計處請釋，主計處分別以90年4月24日台90處孝1字第03814號、92年1月27日處孝1字第092000610號、94年1月11日處孝1字第0940000305號及95年7月28日處孝2字第0950004585號函覆，其意旨為：基於公庫出納係以現金收付實現為基礎及合理性與一致性處理之考量，故將投資股票及受益憑證等之未實際出售，而因評價產生之未實現損益，及未實際兌換為新臺幣部分之未實現兌換損益，於計算國庫撥補時予以排

除。

二、舊制勞退：主計處90年7月10日台90處孝1字第05809號函釋，略以：「辦理評價而產生之帳面損失，既尚未實現，……將未實現跌價損失予以排除，僅以已實現跌價損失數額為衡量基準」。

三、新制勞退：由於新制勞退屬於確定提撥制（個人帳戶制），其基金運用之損益，依勞工退休金條例退休基金管理運用及盈虧分配辦法第8條規定：「本基金以每年12月31日為盈虧分配基準日，並應於每年盈虧分配基準日後3個月內，由勞工保險局辦理盈虧分配（第1項）。前項盈虧分配，依本基金當年度損益乘以個別勞工退休金專戶當年度每日結餘金額累計數後，除以本基金

當年度每日結餘金額累計數所得金額分配（第2項）。」故無論其營運結果為賺錢或虧錢，抑或實現或未實現，均須辦理分配至勞工個人帳戶內。故將來若產生運用收益未達保證收益，致需要國庫撥補時，屆時將無法以公庫出納的現金收付實現觀點，作為撥補依據。

根據主計處歷年的函釋可知，退撫基金與舊制勞退目前國庫撥補係以「已實現」（即實際出售、兌換）作為計算基礎，而非以一般公認會計原則所計算之損益作基礎。而新制勞退因係屬個人帳戶制，因此無法以「已實現」作為計算基礎。

肆、未達保證收益國庫撥補的時點

一、退撫基金：依公務人員退

休撫卹基金管理條例第5條第3項（如前述）及其施行細則第15條：「本基金收益率按年度決算逐年計算；其三年平均收益率採移動平均計算方式（第1項）。本基金運用收益，如未達本條例第五條第三項規定標準，……申請國庫補足差額（第2項）。」由此可知，退撫基金申請國庫撥補的時間點，在於三年平均「已實現收益」未達法定收益時。

二、舊制勞退：依勞工退休基金收支保管及運用辦法第11條：「本基金之運用，其每年決算分配之最低收益，不得低於依當地銀行二年定期存款利率計算之收益（第1項）。本基金運用所得於減除期末投資運用評價未實現利益，並補足前二年度累積短絀後，

有超過當地銀行二年定期存款利率計算之收益時，應以其超過部分之半數，於每年度決算後三個月內完成分配……運用所得分配後積餘全數提列作為累積積餘（第2項）。……第二項運用所得，應將股票及受益憑證等投資運用期末評價之未實現跌價損失予以排除後，再計算基金運用最低收益。上開最低收益如未達當地銀行二年定期存款利率計算之收益時，不足部分應先以累積積餘補足之；如有不足，得留待翌年之累積積餘補足之，並以二年為限。如仍無法補足時，應經主管機關核准由國庫補足其差額（第4項）。」實務上，舊制勞退係於每年先分配保證收益至各事業主帳戶，若有超額之已實現收

益時，再分配半數給各事業主帳戶，換言之收益並未完全分配，而保留有部分累計積餘，作為未來收益不足的補充，如再有不足時，才会有國庫撥補的問題。另外，依勞工退休基金資金運用作業要點第14點：「臺灣銀行在本基金年度結決算時，將股票淨收益提列百分之十做為投資損失準備……以穩定收益。」作為撥補緩衝。由上可知，舊制勞退對於未達保證收益國庫撥補之程序，設有保留部分累計積餘及提列投資損失準備兩種緩衝機制，故其撥補問題較為和緩。

三、新制勞退：依勞工退休金條例施行細則第32條第1項：「本條例第23條第2項所定勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二

年定期存款利率，由開始提繳之日起至依法領取退休金之日止期間之平均每年之年收益率，不得低於此一期間當地銀行二年定期存款利率之平均數。」及勞工退休金條例退休基金管理運用及盈虧分配辦法第3條第2項：「本基金收繳之滯納金，其支出範圍如下：一、……，本基金未達當地銀行二年定期存款利率平均數計算之收益應由國庫補足之差額。……」由上可知，新制勞退未達保證收益之國庫撥補機制，係於個別勞工依法領取退休金之日作為計算基準日，與其他兩大基金按年計算不同，且不足之數先由滯納金支應作為緩衝，再不足支應時，方由國庫補足之。又新制勞退成立不久，初期符合退

休條件的勞工不多，滯納金尚足以支應所需，故其國庫撥補之壓力並不重。

伍、各方對於未達保證收益之國庫撥補問題的看法

由前述分析可知，由於各基金對於國庫撥補制度設計不同，因此各自面臨的壓力並不一樣，而退撫基金的國庫撥補壓力似乎最大，因此退撫基金的國庫撥補問題，一直受到各方的關切。以下，僅臚列審計部等相關單位，對於退撫基金未達保證收益之國庫撥補問題的看法，供大家參考。

一、審計部在查核退撫基金94、95年度財務收支及決算時，分別指出：「國庫撥補制度及最低收益計算方式，影響基金專業投資決策，肇致投資股票未實現

損失比率偏高。」（94年度）及「保證收益制度影響基金投資效率及投資決策，宜予檢討。」並指出「倘若保證收益制度之檢討必須假以時日，則目前有關之法定收益率宜檢討修正為依市價法計算，並建立基金賸餘提存準備制度及有關之國庫撥補作業程序，俾免影響管理者之投資決策」（95年度）。

二、公務人員退休撫卹基金監理委員會第48次委員會議，會中全國教師會代表，對於退撫基金94年度工作執行成果報告暨收支決算曾提出意見：「有關股票投資等項目之未實現跌價損失，應由國庫撥補……，虧損部分若經國庫補足，挹注之可運用資金，將可產生為數可觀之孳息」。

三、銓敘部於91年7月30日曾召開會議，研商公務人員退撫基金何時申請國庫撥補等事宜，其中有關未實現跌價損失是否計入國庫撥補，曾獲致結論：「俟基金管理條例修正草案第10條增列之平衡準備完成立法後，及……金融商品等之評價方式改採公平價值法後，如有累計未實現跌價損失，始計入申請國庫補足收益差額……」。

由上述各單位的看法可知，對於目前行政院主計處基於公庫出納的現金收付實現為基礎，也就是採「已實現」觀點的撥補制度，存有不同意見。

陸、未提存負債

目前我國三大政府退休基金，僅退撫基金面臨最終基金支付不足時，需要政府撥款挹注，因此退撫基金依公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第17條：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採三年一次為原則。每次精算五十年。」規定，必須定期辦理精算。

按退撫基金第3次精算資料顯示，由於目前提撥率僅為12%（法定上限），相較於適當提撥率，顯然不足半數。因

此，以96年12月31日為基準日之基金負債已高達1兆5,262億元，未提存部分仍高達1兆1,167億元，總提撥比例僅達26.83%，財務缺口相當龐大。再從近五年提撥進度的情形觀察，提撥比例僅維持在26—29%之間，相關數據在在顯示退撫基金的財務負擔相當沉重（請參考表1、2）。

柒、結語

本文所討論的國庫撥補問題，有未達保證收益及基金不足支付（未提存負債）兩項。關於未達保證收益部分：短期而言，現階段退撫基金及勞退

表1 提撥進度表（96年12月31日）

單位：新臺幣億元；%

身分別	基金應支付之總金額 (A)	已提存基金 (B)	未提存基金負債	已提撥比例 (B/A；%)	適當提撥率 (%)
公務人員	6,933.48	2,285.55	4,647.93	32.96	31.1
教育人員	6,023.61	1,464.00	4,559.61	24.30	33.1
軍職人員	2,305.09	344.84	1,960.25	14.96	36.3
合計	15,262.18	4,094.39	11,167.79	26.83	-

表2 近五年提撥進度情形

單位：新臺幣億元；%

年度	基金應支付之總金額 (A)	已提存基金 (B)	未提存基金負債	已提撥比例 (B/A；%)	折現率假設 (%)
92	8,537.40	2,299.94	6,237.45	26.94	3.65
93	9,633.30	2,601.82	7,031.48	27.01	
94	10,812.07	3,084.24	7,727.77	28.53	
95	13,816.51	3,630.96	10,185.55	26.28	4
96	15,262.18	4,094.39	11,167.79	26.83	

舊制，似乎可以考慮回歸以一般公認會計原則計算之損益作為計算基礎。惟對於撥補壓力最大的退撫基金而言，依其施行細則第15條中，所謂「三年移動平均」意義為何？實務上，當第4年損益計入時，原先第1年如有超過保證收益之盈餘，並未保留作為準備，故其機制是否有效，尚有疑義，因此，筆者嘗試提出兩種緩衝的機制，供大家共同思考：一是比照舊制勞退，保留部分超額盈餘作為平衡準備，及就股票投資利益提列投資損失準備以穩定收益；另一是改採配合經

濟景氣循環之固定期間作為計算基礎，例如每四年或五年結算一次國庫撥補。長期而言，三大基金也可檢討廢除保證收益制度：過去大家的思維上，都會認為保證制度對於參加基金的人員是有利的。但是，事實真的是如此嗎？就筆者的觀察，其實無論是「已實現」的觀點或「保證收益」制度，或多或少都會影響基金管理者的投資決策，為避免撥補制度影響基金專業運作，筆者認為應該深入思考廢除未達保證收益的撥補制度。

關於基金不足支付部分：

其實未達保證收益的撥補問題，並非政府面臨的最大風險，筆者認為退撫基金的未提存負債，才是主政者必須嚴肅思考並及早未雨綢繆的關鍵問題。而未提存負債的大小，主要與兩個因子有關：一是提撥率，一是折現率（收益率）。其中提撥率目前已達法定上限，除非透過修法才能適度提高；而收益率的提高，則有賴基金運用績效的提升。因此，筆者認為廢除保證收益制度，讓基金運作能回歸專業以提升基金運用績效，對於未提存負債的改善應有相當的助益。❖