

公務人員退休制度改革的意義與方向



邵靄如*

摘要

適用於我國公務人員的退撫新制，近年來引起諸多的關切與討論。就其財務狀態觀之，今天雖無清償問題，但隨著退休人口比逐年增加，自願退休及支領月退金的人口比例逐年上升，加上經濟環境快速變化以及投資結果不如預期理想等因素下，其財務結構已敲起警鐘。本文就退休制度的公平性與合理性探討公務人員退休制度改革的意義，並在確保世代公務人員皆能安心退休的前提下，建議未來公務人員退休制度之改革方向。本文雖以公務人員退休制度為主要分析內涵，但文中所述及之基金財務挑戰與危機亦同樣發生於教育人員與軍職人員之退休制度上。

關鍵字：公務人員退休制度、潛藏負債、正常成本、確定給付計劃、資金平衡計畫、雙層次退休制度

* 銘傳大學風險管理與保險學系所副教授，退休金簽證精算師，美國精算學會準精算師

Directions and Insights of Reform in Taiwan Civil Service Retirement System

Shao Ai-Ju

Abstract

The article has 2 folds. First it introduces the current retirement system of employees of civil service and unveils the hidden financial crisis the system faces. Secondly, the article, in pursuing goals of financial soundness and justice among participants, suggest the reform direction that the retirement system should move on. Though this article focuses on the discussion of retirement system of civil service, the similar financial obligation happens to retirement funds for Teachers and the Military, and thus the reform suggestions apply to these two segments as well.

Keywords: retirement system of employees of civil service, accrued liability, normal cost, defined benefit, cash balance plan, multiple layers plan

一、我國公務人員退休制度概述

我國公務人員¹老年經濟安全為一兩層次保障的架構。第一層為具有社會保險性質的公教人員保險之養老給付，類似勞工保險下的老年給付之於營利事業單位之勞工；第二層為具職場退休金性質的公務人員退休法之退休給與，類似勞基法或勞退新制之退休金之於一般勞工。

公務人員老年經濟照護之第一層，即公教人員保險養老給付，其基數計算方式於 88 年 5 月歷經調整，88 年 5 月以前的加保年資基數為一前期少後期多的設計²。88 年 5 月以後的加保年資基數為一平準式的設計，每加保一年給予 1.2 個基數。公務人員申請養老給予時，即以累積基數乘上退休時本俸。因此若一退休公務人員加保年資達 20 年，其中 10 年屬於 88 年 5 月前舊年資，另外 10 年屬於新年資，其退休累積基數共有 27 點（ $5+5*1+10*1.2=22$ ）。按中信局公教人員保險統計資料，95 年度養老給付平均單件金額

為 NT\$140 萬。近年引起諸多爭議的 18% 優惠存款，即針對公保養老給付可以依 18% 優存進行限額調整。

公務人員老年經濟照護之第二層，即公務人員退撫給與。該制度曾歷經四次修正，之前整體架構與原則均維持由政府全額負擔經費之恩給制，民國 84 年開始現行共同提撥之軍公教退撫新制。因此，目前在職之公務人員若於民國 84 年 7 月以前任職，其舊制年資所產生之退休給與，在恩給制的架構下，全數由國庫支出貼補³。84 年 7 月以後新制年資所產生退休權益則由政府與參加人員共同提繳之退撫基金給付。84 年 7 月後之退休給與計算公式為，月退俸部分以退休時在職同等級人員本俸加一倍為基數，每任職 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。一次金部分，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與 1.5 基數，最高 35 年給與 53 個基數。若公務人員跨有新舊年資⁴並選擇月退俸者，現行辦法甚至針對舊制年資部分有補償金給與。如此

¹ 本文主要以公務人員為分析對象，然而文中所述有關退休所得與基金財務狀況等，教育人員與軍職人員亦有極為類似情形。

² 加保年資滿 5 年給予 5 個基數，之後 6~10 年每滿一年給予 1 個基數，其後的第 11~15 年每加保一年給予 2 個基數，第 16~19 年每加保一年給予 3 個基數，加保年資超過 20 年者最多給予 36 個基數。

³ 舊年資之退休給與計算方式為，一次退休金之基數部分，服務前 15 年每滿一年給予 2 個基數，15 年後每服務一年給予一個基數，最高以 61 個基數為限。若是月退俸時，工作滿 15 年給予 75%，之後每服務一年則另外給予 1%，最高以 90% 為限。無論是一次金或月退金，計算內涵皆以本俸與實物代金為計算基礎。

⁴ 舊制年資未滿 15 年者。

給與內涵下，退撫新制現行提撥率為本俸一倍之 12%，其中參加人員負擔 35%，政府負擔另外之 65%。

退撫新制自 85 年 7 月實施以來歷經不過 10 年，一路走來卻有諸多爭議與討論。尤其當主管機關於前年提出 18% 限額優存之改革議案時，不但許多軍公教人員透過不同管道急急發聲，立法委員與各界代表亦透過媒體或政論會或公聽會各挺立場，一個影響 60 多萬人的退休制度一時之間更加成為各界注目的政治性焦點。一個特定職域的退休制度之所以引起如此廣泛的爭論，實質重點不在 18% 限額優存的合理性，重點在於制度後頭一個不見底的財務漏洞，以及追根究底必須認真探討的體制合理性。一個退休制度的合理性不外乎，(1) 制度內基金財務的安全性，(2) 制度外退休給與的公平性。以下將分別就基金財務之安全性與退休給與之合理性探述之。另外，本文雖主要以公務人員為探討對象，實質上，由於制度設計，我國軍職人員與教育體系人員亦同樣暴露在退休安全體制合理性的問題下。

二、我國退撫新制之財務安全性

現任公務人員若於 84 年 7 月前任職，其

服務年資統稱為舊制年資，按當時退休法令，其退撫給與係屬恩給制，公務人員於服務期間不參與提撥，舊年資衍生之退休權益給與全數由國庫支出。該給付金額預估至民國 135 年前每年都達 200 億台幣以上，舊制給付高峰期預估發生於民國 115 年左右，年給付金額預估達 400 億，悉數由國庫編列預算支出。

公務人員 84 年 7 月後之新年資按公務人員退休法第 8 條所示：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任」。因此，新制年資衍生之退休金乃由退撫基金支出，由政府擔負最後給付責任。然而，公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第十七條亦規定：「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。」亦即，**基金之成立與管理須以基金財務收支平衡為目標**，為達提撥收入可以支應給付支出之目標，需要精算作業評估應繳之提撥率，以達到基金永續發展，確實照護世代公務人員退休生活之目的。基金管理會按此條例於分別於民國 88 年、92 年與 95 年度辦理第一次，第二次與第三次精算評估作業。基管會同時亦依政

府資訊公開原則，將精算報告上網公告，讓關心制度財務發展的人都有機會上網查閱⁵。而三次精算報告的結果都揭露一個事實，即是，退撫基金財務的支撐力與穩健性有潛在的危機，而且隨著基金成立的年度越久，財務狀態越是引人擔憂。

在基金成立 3 年後，即民國 88 年的第一次精算報告顯示，在長期資產投資報酬率與折現率為 7% 的評估下，公務人員新制年資部分衍生之退撫給與潛在負債金額為 1,956 億，已提存之基金市值為 1,195 億，代表未提撥之負債達 762 億，亦代表按退撫新制應給與的內容，基金應有的準備金額短缺了 762 億之多。此外，按報告，基金若要支撐退撫制度下的給付水準，從評估日之次年開始，現職人員加計未來新進人員應有之提撥率水準為一次金部份 8.2%，月退俸部份 19.5%。然而，實際上當時參加人員與政府各機關僅按本俸兩倍之 8.8% 提繳。

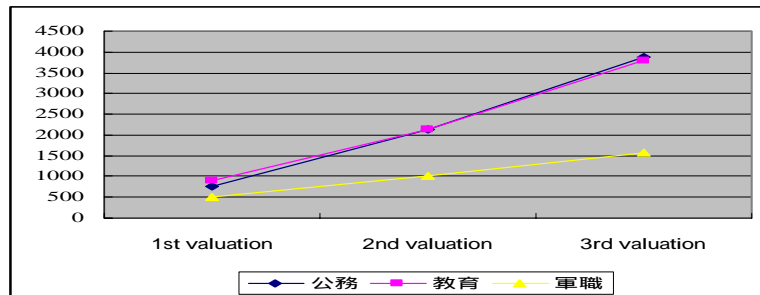
基金成立第 7 年半時間之第二次報告，即民國 92 年之精算報告揭露，由於投資環境變化，在未來資產投資報酬率與折現率下降到 3.65% 的預估下，公務人員新制年資部分

衍生之退撫給與潛藏負債金額已達 3,134 億，已提存之基金市值縮水為 1,003 億，此意味著未提撥之潛藏負債於 91 年年底已累積達 2,131 億，亦意味著，基金成立 7 年多後，應有的準備金額缺口已擴大到 2,131 億，此一缺口較 3 年前的評估結果增加了 2.8 倍。若要補足這個大缺口並能按給與內涵如期領取退休金的話，就當時已在職員人而言，提撥水準從 92 年起⁶後必須提高到本俸兩倍的 29.9%；若不補足過去殘留的缺口僅追求從此提撥的水準足以支付未來退休給與時，亦即，先行將過去準備不足的缺口凍結，然後假設一切從頭開始，均衡之提撥率亦須達到本俸兩倍之 22.7%。若加入評估日之後新進公務人員一同攤提退休金成本時，費率亦須達 26.4%。然而，實際上，當時參加人員與政府各機關僅於不同年度按本俸兩倍之 8.8%、9.8% 以及 10.8% 提繳，提撥水準僅達均衡提撥之 1/3（見圖 1）。

⁵ 第 3 次精算報告至截稿日止尚未正式公告。

⁶ 混合計算各種給付形式：月領型式、一次金型式與兼領形式。

圖 1：退撫基金不足額提撥負債金額



民國 95 年的第三次報告乃以 94 年年底為評估日，根據報告內容，在未來資產投資報酬率與折現率微幅提高到 4% 的評估下，公務人員新制年資部分衍生之退撫給與潛藏負債金額已達 5,586 億，又較 3 年前增加了 2,452 億，相當於一年增加了 817 億；而已提存之基金市值為 1,695 億，較 3 年前增加了 692 億，相當於一年增加 231 億。潛藏負債扣除已提繳之基金後，未提撥之潛藏負債已累積達 3,891 億，亦意味著實際基金儲存之水位為應有水位之 30% 左右。至於提撥率部份，若要補足過去累積之 3,891 億之缺口，同時按退撫條件領取退休給與，自 95 年起之現職公務人員應繳之足額提撥率須達 38%，此 38% 中的 14.3% 乃因攤分過去累積的不足額提撥缺口而增加的提撥成本，另外的 23.7% 則僅針對未來服務年資衍生退休金給付權益應相對提撥的成本。即使加入未來新進公務人員一

同攤計不足額提撥的缺口時，其費率亦須達 31.1%。

退撫給付之未提撥負債從 88 年之 762 億，快速膨脹到 92 年之 2,131 億，再擴增到 95 年之 3,891 億；攤計缺口之足額提撥率從 88 年之 19.5%，快速提高到 92 年之 26.4%，再快速攀升到 95 年之 31.1%⁷，主要可歸因於幾個重要因素。

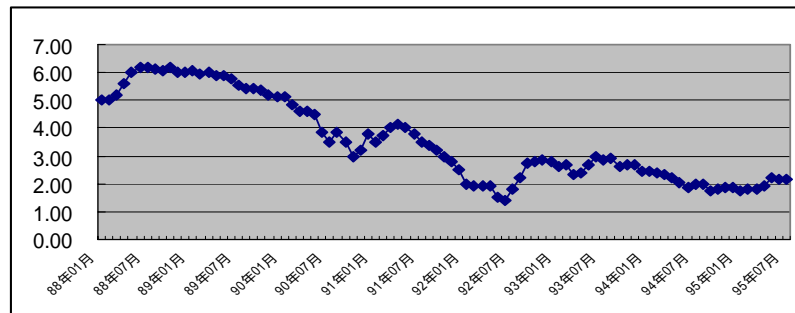
(一) 總體經濟環境的改變。舉例而言，基金投資報酬率。以我國 10 年期政府公債次級市場為例，民國 88 年 10 年券之殖利率尚有 6% 之水準，88 年起呈現幾乎一路下跌的格局，至 94 年 12 月已下修至 1.84% 的水準，見圖 2；而國外金融市場雖有獲利較高之金融工具，然匯率風險亦節節升高，88 年間至 94 年底間美金對台幣最高匯率 35.0658，最低匯率為 30.4903，國外

⁷ 教育人員之未提撥負債金額從第一次精算報告的 906 億，提高到第二次的 2,138 億，繼之到第三次報告之 3,791 億；軍職人員之未提撥負債金額從第一次精算報告的 494 億，提高到第二次的 1,023 億，繼之到第三次報告之 1,561 億。

投資挑戰加劇，因此追求長期高報酬之投資績效相形不易，亦更需要有專

業的投資操作與靈活適當之法令規範。

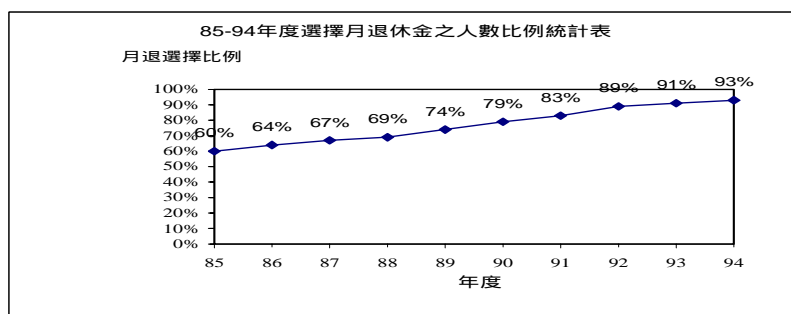
圖 2：我國 10 年期公債次級市場殖利率變化



(二) 人口精算面改變。根據基金統計資料顯示，公務人員選擇月退比例逐年增長中，第一次精算報告依據當時資料，評估月退選擇比例為 64.8%，第二次精算作業根據更新資料，評估月退選擇比例為 76.3%，至第三次精算

作業，月退選擇比例按民國 92 年至 94 年實際經驗統計已提高到 91% (見圖 3)，月退比例增加，繼之加上退休年齡逐年遞減⁸，月俸給付期間拉長，退休金給付成本快速攀升。

圖 3：公務人員選擇月退之比例



⁸ 公務人員平均退休年齡從 85 年之 62 歲逐年下降到 94 年之 56 歲，9 年間提早退休了 6 歲，教育人員亦出現相同現象。

(三)為拖延 10 年之不足額提撥政策。不足額提撥負債成長速度如滾雪球般快速。過去產生之不足額提撥金額與足額提撥費率於每次精算報告中揭露，但揭露目的竟僅止於揭露，精算報告後又繼續不足額提撥，前期不足額提撥負債衍生利息成本，新的不足額提撥負債又因新年度提撥不夠繼續產生。主管機關的延遲與參加人員的抗拒，惡性累積下，若將退休基金想像成一個水庫，水庫產生裂縫，流出的水量遠超過預期之流量，長年挹注的水流又過於細弱，水庫多年處於安全水位之下，且年年下降，此時再不快速大量灌注流入的水量或堵住超乎預期的流出量，枯竭只是遲早的事。

以上所述現象不僅發生於公務人員之退撫制度財務結構，亦同樣發生於教育人員與軍職人員。按第 3 次精算報告內容，教育人員已提存之基金僅為應準備之基金的 30%，現行繳納之提撥率僅為應繳提撥率之 36%；而軍職人員更為嚴重，其已存之基金僅為應準備基金的 15%，現行繳納之提撥率僅為應繳提撥率之 33%。無論是軍、公、教職，現行提存比率都遠遠低於基金應有準備之安全水位，國外大型之退休基金其提存率亦會隨

資本市場波動而有所變化，當資本市場表現樂觀時，提存率甚至超過 100%，就算資本市場表現不佳，提存率亦至少達 70%。

三、退休給與之合理性

根據第三次精算報告，若按 12% 之現行費率繼續提撥，在預設年投資報酬率維持 4% 的情形下，公務人員之退撫基金將於民國 110 年開始出現收支不足的現象，即提撥金額加上投資收入無法支應退撫給付，另外基金預估 120 年底短缺 100 多億，至民國 130 年時缺口將擴大到 8,524 億，至民國 140 年時基金缺口更惡化到 2 兆。若加計財務情形更為惡化之教育人員與軍職人員部份，120 年底基金將短缺 3,500 多億，至民國 130 年時基金缺口將累積到 2 兆，至民國 140 年時基金缺口將累積到約 4.5 兆。

當提撥加計投資收入無法支應給付時，即是基金開始乾涸之際。這個情形對公務人員而言預估發生在民國 110 年，對教育人員而言，預計發生在 105 年，對軍職人員而言，預估發生在民國 98 年。當歷年累積之基金亦完全用罄以致於無法支付任何退撫給與時，即基金宣告破產之年度，對公務人員而言，此一事件預估發生於民國 120 年，對教育人員而言預估於 117 年破產；軍職人員預估 107

月旦知識庫

年，距離現在不過幾年之隔。

這意味甚麼？意味著政府機關與參加人員若按現行 12% 提撥水準繼續提繳，亦不擬修改退撫給與辦法時，現年 45 歲以下的參加人員辦理退休時，基金水庫是乾涸的，這批青壯年代的參加人員其過去所繳的基金僅夠支付近年退休的人退撫支出，但不夠支付他們自己退休時退撫辦法所應允的給與條件。

主管機關三次委託辦理的精算報告內容已充分揭露基金財務的潛在危機與對後代基金參加人員難以交代的事實，因此補救行動是刻不容緩的。退撫制度設立與基金管理的最主要追求目標，乃是照顧參加人員退休後的經濟安定，因此必須思考如何在最大公平原則下，建立一個普遍照顧大部份參加人員利益的制度。

在公平原則下，第一個調整機制為立即提高提撥率，並至少提高到不攤計過去負債前提下之水準，以確實履行自給自足的目標。以公務人員為例，其為本俸兩倍之 23.7%⁹，亦即其分攤成本必須由現行自行負擔之 4.2% 提高到 8.295%，約為一倍成本。若以俸點 385 為例，其每月提撥金額為 NT\$4,093，較現行提撥金額多了 NT\$2,021。政府機關亦須增加成本負擔約 7.605%，若以

每年 2,000 億的公務人員薪資估量，政府機關每年必需多提撥金額達 152 億，若再加計教育人員與軍職人員部分，政府機關每年提撥金額共增加 350 億，約為三類人員年度總薪俸之 8%。

至於過去累積之不足額提撥負債部份，可區分為國庫負擔部份與參加人員負擔部份處理。國庫負擔部份可按 20 年或 30 年攤計，三類人員應攤計金額於 94 年底合計達 6,008 億，若以 30 年攤分，未來政府每年需攤計的金額三類人員合計 334 億。至於參加人員針對未提足金額應負擔的部份可採取兩種方式處理，一為不補足，但未來參加人員退休時，此段年間之退休給與需按現行提撥率與足額費率之比率關係進行適當之折價計算；二為依照參加新制年資至足額提撥年間按年數補繳應補繳金額，如同國庫貼補機制。在此建議下，國庫負擔有多沉重呢？單是公務人員部分，舊年資之退撫支出預估一年 200 億，針對未來服務成本之足額提撥金額每年估計約 312 億，再加上不足額提撥部份每年攤計 141 億，合計共 653 億。若加計教育人員與軍職人員，年負擔金額預估高過 1,000 億。

在此主管機關或參加人員都應思考，政府或國庫預算資源如此分配是否適宜？尤其

⁹ 教育人員 24.8% 與軍職人員 25.8%。

當中央政府一年稅課收入也不過只有一兆多元？尤其當國內其他職域之退休後所得替代率不足 30%時，現行退撫給與卻普遍高於一般勞工退休照護的兩倍之多時？

驟然提高提撥率，不但國庫負擔沉重，政府資源分配之合理性亦引起諸多爭議，同時參加人員現實生活中柴米油鹽醬醋茶的即時性需要亦可能受到限制。因此，為追求制度內老中青三代的公平性與制度外其他職域與軍公教間的公平性，第二個方法就是修改給付內涵，或重新檢討制度的適宜性。亦即，若提撥率驟然提高到足額的水準有實務上施行的困難，基金投資上也無法創造出績效超越無風險資產一定的高水準¹⁰時，唯一剩下的選擇就是積極推動給付內容修訂，使得大多數的參加人員都有機會獲得退休照護的均等機會，並俾助政府資源公平分配。

按第三次精算報告，現行提撥率約為足額提撥率之 1/2（未涵蓋不足額提存負債攤計）。若希冀維持現行 12%提撥率的水準，就月俸額部分，其給付內涵應自評估日起依現行辦法 50%比例計算，亦即，在公平分攤與基金財務自給自足的原則下，從評估日起參加人員之服務年資應按基數 1%給與，至於一

次金，則建議尚可維持於現行 1.5 個基數水準。按此建議，參加人員與政府機關皆可在不增加提撥金額的前提下，繼續維持一個具有月退俸給付又有一次金選擇的退撫制度，而且該制度將財務穩靠，因為現行費率基本上可以支撐該計畫的給與內容，並且過去不足額提存負債就此凍結不再擴大，對政府機關而言，唯一增加的成本就是分 20 年或 30 年攤計這個已凍結注的不足額提存負債的金額，而未來所有參加人員都可安心領取退休金，而不是擔心前人領取了後人就領不到了。

除了建議維持原來的確定給付計劃外，主管機關亦可慎重考慮將現行制度直接改為資金平衡計畫（Cash Balance Plan）。資金平衡計畫實為確定給付計劃，然有確定提撥計畫之精神。參加人員與政府機關按 12%之提撥水準，按月將資金提撥到基金管理委員會，基管會為每位參加人員開設個別虛擬帳戶，基金實則委由基管會或外部專家進行代操投資，虛擬帳戶記錄每位參加人員每月提撥之本金及分配之利息，參加人員可透過電腦系統或網路設備隨時查看基金累積情形。資金平衡計畫之所以具有確定給付之精髓在於制度具有保證機制，其保證之內容不是退

¹⁰ 按第三次精算報告，在攤計過去未提存負債基礎下，若希冀提撥率能維持於現行 12%，同時又能按現行退撫辦法給付退撫給與時，公、教、軍退撫基金應達成之投資水準須分別達 8.7%、9.9%以及 15%。國內 20 年期指標公債於 94 年 12 月之平均利率為 2.1%，是故風險溢酬需分別達 6.6%、7.8%及 12.9%。

休時給與的比例或金額，而是每年或每月分配之利息與投報率必須維持於某一約定之基準利率以上。資金平衡計畫另外具有確定提撥之精神的理由在於必須定期提繳，且影響參加人員退休生活的充裕性的關鍵因素在於實際投資績效與約定基準利率水準。

若我國公務人員之退休制度改採資金平衡計畫，政府機關與參加人員負擔之成本可完全依照現行提撥水準，基金管理委員會則擔負創造優異之投資績效或遴選突出的資產管理機構之重責大任。未來參加人員退休時，改制日前退休給與按現行確定給付辦法計算給付內涵，但改制日後可領取之退休金則完全按虛擬帳戶累積之本金或分配到的利息或紅利決定。若基金管理不甚理想，分配之利息與紅利至少按約定最低基準利率計算。一旦基金投資得宜，潛在之高獲利機會將為參加人員創造更優渥之退休經濟生活。不但所有人皆享有政府機關負擔 65% 的基金累積照護，自己亦有 35% 的貢獻，由於每位參加人員按自己薪俸提繳的金額與比例分配之利息累積退休金，因此完全沒有債務世代移轉的問題。

修改制度的構思，除了上述的原有確定給付計畫，或混合本質的資金平衡計畫外，亦可參考美國聯邦政府雇員退休計畫

(Federal Employees Retirement System, FERS) 的雙層次架構。所謂雙層次即首先建構一個較陽春的確定給付計畫，之後再疊加一層確定提撥計畫。其底部之確定給付計畫確保參加人員有一最基層經濟生活保證，之後透過確定提撥計畫鼓勵參加人員參與資本市場潛在多頭機會以增加退休財富。若希冀現行提撥率 12% 不再提高，為確保底層之確定給付計畫財務穩健，確定給付月退俸部份可能必須以低於基數 1% 給與，如本俸兩倍之 0.8% 給與，如此才有能剩餘的提撥成本作為確定提撥制之提撥本金。若未來提撥率可能提高到 15% 時，在財務穩健的規劃基礎下，12% 的提撥率必須繳入確定給付計畫之基金內，以確保月退俸部份可按基數 1% 給與，其餘 3% 的提撥率則可規劃投入確定提撥計畫下開放的各種資本市場的金融工具，如各類型基金或投資型保單。但因為是兩類型計畫合併推動，因此雙層次退休計畫相對管理成本較高。

四、結論

我國退撫新制實施初期，為避免立即造成各級政府及基金參與人員大幅撥繳退撫基金之負擔，因此按法定最低提撥費率 8% 撥繳退撫基金，為基金財務不健全之始。歷年來

提撥率由初期之 8% 調整到 8.8%，繼之再調整到 9.8%、10.8% 以及現行的 12%。相對給付十分優渥之退撫給與內容，溫水煮青蛙之緩慢調整提撥策略使得開辦不過 10 年之退撫基金已累積達 9,243 億之龐大未提撥負債¹¹，此一未提撥金額相當於全體軍公教 2 年 1 個月的薪資總數。現行提撥率雖已調高到 12%，但也遠遠低於不計入未提撥精算負債部分應攤計的提撥率。歷年退撫基金之精算評估報告一再顯示，退撫制度之財務危機已不容忽視，主管機關與參加人員若不積極因應，任此情形繼續拖延，基金破口將逐日擴深擴大，並於數年後出現收入無法支應給付，最後淪落至破產命運，制度中受害最深的恐怕是 45 歲以下的參加人員。

肇於基金財務的潛在危機與對制度內不公平之現象，退撫制度尋求改制或補救之道已是刻不容緩。而補救與改制之目標必須建立在如何在最大公平原則下，建立一個普遍照顧大部份參加人員利益的制度。

補救的第一個辦法可以從立即提高提撥率著手，好讓基金收入可以支應未來潛在退撫支出，並保障青壯代參加人員未來亦能領取退休金。但立即調整提撥率到足額水準意味至少兩倍的提撥成本，國庫不單負擔沉

重，而且亦可能造成國家其他預算的排擠，衍生出制度外不公平的現象，同時對參加人員亦可能造成支應日常經濟生活的沉重壓力。

補救還有其他辦法即是積極調整退撫給與內容，調整的目標乃基於建立一個讓制度內參加人員、讓制度外各職域的國人都能公平享有老年經濟照護的資源與機會。制度調整的方向有三個建議，一為維持現行確定給付計畫，在不提高現行 12% 提撥成本的前提下，就月退俸部份作 50% 比例給與，以確保所以參加人員都能安心奉獻公職並深知老有所終；二為改制成資金平衡計畫，享有資金運用最低基準利率保證，不但保本又能保息，同時又能連結資本市場的投資機會，參加人員未來退休所則視個人累積期間長短、提撥金額多寡與期間專業代操機構或基金管理委員會的投資績效，完全無垂直世代間債務移轉的問題。三為推動雙層次退休計畫，將確定給付部份按可負擔之提撥率折算給與，另外疊加確定提撥計畫。雙層次計畫下，為確保新計畫財務穩健，在不提高 12% 提撥成本前提下，確定給付部份必須削減更多月退給付內涵，如 2% 降低到 0.8%，以加入確定提撥計畫可用成本的空間。

¹¹ 公、教、軍原團體未提撥精算負債分別為 3,891 億元、3,791 億元及 1,561 億元。

月旦知識庫

退撫制度面對各方壓力，改制之道雖然窒礙難行，但卻不容不行。主管機關需要更大刀闊斧之作為。年前 18%問題引起各方諸多議論，據報載，18%限額優存一年平均不過節省 100 億元，此 100 億元比較起退撫制度截至 94 年底 9,243 億之龐大未提撥負債以及至民國 140 年時基金缺口將達 4.5 兆來說，可真說是小巫見大巫，更別提舊制年資部份尚有數兆的潛藏負債。主管機關若僅在限額優存或延展退休條件上做小小幅度的修正，不但無法根本解決問題而且因為拖延滯礙，反而造成財務問題日益惡化，對後世難以交代。放諸國內外，罕有一個制度可以討好所有的人，因為制度設計的重點是資源的分配與安排，勢必無法讓不同利益的人都同時得到最大的好處。在各方壓力下，制度檢討修正的過程中，最大眾的公平與最均等的分配是主管機關必須堅持的原則，亦是參加人員必須共同體諒的難處。

參考書目

- Mitchell, Olivia S. (2002). *Redesigning public sector pensions in developing countries*. Pension Research Council Working Paper, PRC WP 2002-9.
- United States General Accounting Office

(1998). *Implementation of the federal employees retirement system*. Report to the Chairman Committee on Post Office and Civil Service House of Representatives.

網路資源：

1. www.frtib.gov/index.html
2. www.fund.gov.tw
3. www.gao.gov
4. www.opm.gov
5. www.tsp.gov