

第33期

退有所護 打造永續 年金制度

顏豪志* 銓敘部退撫司科長

“ 考試院積極打造永續年金制度，透過組織再造、新人新制等一系列政策，讓退撫制度更加完善，展現對未來世代的責任。 ”

「風風雨雨的年金改革法案終於上路了，然後呢？問題解決了嗎？」

面對退撫基金財務失衡危機的嚴峻挑戰，考試院曾經於2013年（第11屆）、2017年（第12屆）兩度提出年金改革相關法案；在經歷了衝突陳抗、以及理性溝通後，終於在2017年8月完成立法程序。

然而這並不代表相關努力可以就此打住。基金財務失衡是歷史遺留的產物，累積成為後代的沉重負擔，使得年金改革成為無奈卻必要的手段。它帶給我們的啟示是：沒有合理財務規劃的支撐，就沒有永續穩健的退撫機制。

在年改法案完成立法並上路實施後，大法官釋憲也肯認年金改革的合憲性及必要性，但後續仍有許多事項待處理。因此，讓退撫制度更加完善，能夠走得更遠，便成為第13屆考試院的首要任務。

「退撫基金的收支不平衡，這樣還要考公務員嗎？會不會退休時領不到退休金？」

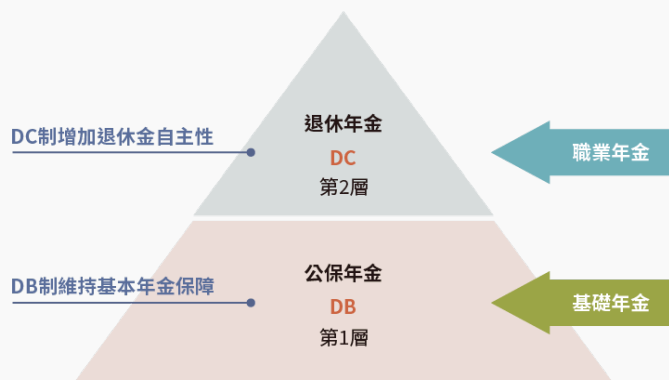
年金改革的目標，除了維持退撫基金一個世代財務穩健外，長遠來說是要建立一個可以永續發展的新退撫制度。於是，在退撫法立法之際，即訂於年金改革實施5年後，要為初任公務人員建立全新退撫制度。這個責任，就落在第13屆考試院團隊的肩上。

「新人新制」的歷史任務，是為基金的收支失衡設下一個斷點，避免下一個世代必須再次經歷年金改革的撕裂。第13屆考試院團隊一上任，就全面展開這個新制度的設計工程，由院長黃榮村親自領軍，邀請許多退撫制度專家來院內，探討其他國家相關機制的優缺點，嘗試找出最佳方案。最後，一個以「確定提撥制」為基礎的個人專戶制退撫制度，於焉誕生。

2023年1月11日制定公布個人專戶制退撫法，明定2023年7月1日以後初任公務人員的退撫給與，從「確定給付制」(Defined Benefit, DB) 轉變為「確定提撥制」(Defined Contribution, DC)，設立個人退休金專戶，加入退休金自主管理精神。

這個全新的制度採多層次年金。第一層保險給予養老年金，提供基礎年金保障，維持「確定給付制」可支領終身。而第二層職業退休金則改為「確定提撥制」，建立個人退休金專戶，透過其帳戶累積金額給付年金，給予多層次的年金保障（如圖1）。同時，配套修正這類人員須按上限年金率（1.3%）所需保險費率繳付保險費及計算養老年金給付等相關規定。

圖1 初任公務人員新退撫制度二層年金保障示意圖



資料來源：作者自行整理。

自主選擇投資組合 提高收益報酬

「個人退休金專戶一個月會撥繳多少錢？專戶裡的錢可以自行投資嗎？」

在這個嶄新的制度下，個人退休金專戶的退撫儲金，是由公務人員與政府按月強制撥繳，個人負擔35%、政府負擔65%；其提撥費率訂為15%；撥繳基準為「本（年功）俸（薪）加1倍」。值得一提的是，公務人員還可以在上限5.25%範圍內自願增加提繳，提高退休金專戶累積總金額，而且個人強制提撥與自願增加提繳的費用，都享有賦稅優惠，同時藉由基金管理局建置的自選投資平台自主管理，增加個人退休金專戶的收益，增強退休所得適足保障。

近年來國人的投資觀念愈來愈充足，因此退休理財的新趨勢，便是自行決定投資標的，掌握自己的退休規劃，享受複利帶來豐厚退休報酬的效果。

為了推動個人專戶制退休金自主管理機制，基金管理局委由信託銀行建置數位化自主投資平台，並與投資顧問公司研擬資產配置及設計不同收益、風險之投資標的組合，包括保守型、穩健型、積極型及人生週期型等4種投資組合，供公教人員自行選擇適合自身風險屬性的投資組合（如圖2）。

圖2 利用自主投資平台
自由選擇適合自己風險屬性的投資組合



註：現有庫存部位的投資組合，每年有2次免轉換手續費優惠。

資料來源：作者自行整理。

此外，為了讓公務人員更深入瞭解個人專戶制和自主投資，基金管理局透過影音、摺頁及海報等宣導品推廣分享，並邀集信託銀行與投資顧問公司共同辦理教育宣導，協助公教人員熟悉自主投資平台功能及具備理財投資基本觀念，共同打造更智慧、更靈活的退休理財生活。

保障不變 善盡政府照顧責任

「個人專戶制的確不會造成整體財務失衡的問題，但會不會犧牲新進公務人員的退休權益？」

個人專戶制雖然改變了新進公務人員退撫的財務和給付方式，然而公務人員的權益保障、退休資遣撫卹等基本條件及政府應盡照顧責任，仍承襲退撫法退撫制度，保障不變。

尤其是對於公務人員的因公傷病命令退休及撫卹者，基於公務人員與國家有公法上職務關係，國家應盡照顧退休公務人員生活及照護遺族的義務，才能使公務人員工作時能奮勉從公，無後顧之憂。因此，有關因公傷病命令退休加給的退休金，以及撫卹者撫卹金、未成年子女加發撫卹金、殮葬補助費等各項給與的發給標準及給付方式，完全照退撫法規定發放。至於其給付先由個人退休金專戶內累積金額支付，有不足支應時，則改由政府編列預算接續發給。

換句話說，政府對於新進公務人員與現職公務人員，均善盡照顧責任，新進人員退撫權益保障不因退撫給付制度改變而減損。

退有所護 因應物價調整退休給與

「物價上漲速度愈來愈快，錢愈來愈薄，會不會對已經退休的人欠缺保障？」

為了符合司法院釋字第782號解釋的意旨，考試院著手修正相關法案，保障退休人員的權益。

其一，修正退撫法第67條，明定公務人員退撫給與給付金額，於消費者物價指數累計成長率達 $\pm 5\%$ 時，即應予調整；若未達 $\pm 5\%$ ，每4年仍有檢討調整機制。

自2018年年金改革施行以來，2022年首次啟動調整機制，定期退撫給與給付金額自2022年7月1日起調高2%。又因國際社會環境因素，2022年及2023年物價指數上升速度較以往快速，於2024年再度啟動調整機制，自2024年1月1日起再調高4%。未來一旦達到法定啟動調整條件時，也會立即由銓敘部、國防部及教育部共同啟動調整機制，報請考試院及行政院會同核定公告，調整定期退撫給與，信守政府於年改時對退休人員的承諾及保障（如圖3）。

圖3 公務人員定期退撫給與調整機制



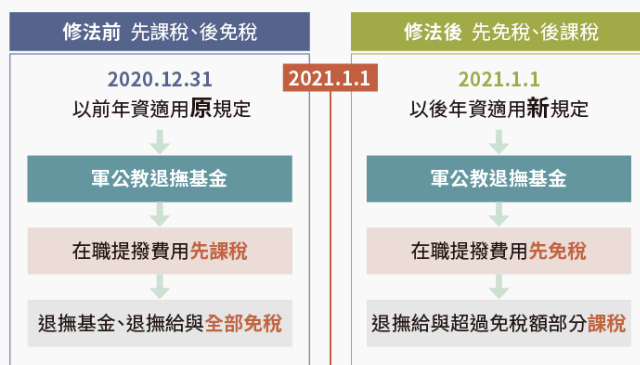
資料來源：作者自行整理。

其二，刪除退撫法及政務退撫條例有關退休（職）公（政）務人員再任私校停發月退休金（月退職酬勞金）的規定，以符合憲法平等權之意旨。

租稅公平 自提儲金不再課稅

基於租稅公平，修正退撫法第7條及政務退撫條例第5條規定，公（政）務人員按月繳付之退撫基金（自提儲金）費用不計入繳付年度薪資收入課稅。另於退撫基金管理條例明定，2020年12月31日前已繳付退撫基金費用年資所計得之退撫給與及孳息部分，仍免納所得稅，以保障權益（如圖4）。

圖4 公務人員繳付之退撫基金費用
自2021年1月1日起不計入薪資收入課稅



註：2022年1月19日修正公布退撫法第7條條文，公務人員繳付退撫基金費用溯自2021年1月1日起免納入薪資課稅，並自2021年報稅開始適用！

資料來源：作者自行整理。

以退為進 節省經費全數挹注

「新人新制不再會有財務失衡的問題，但是現在退撫基金的財務缺口，該怎麼解決？」

2018年推動的年金改革，是以維持一個世代的財務穩健，延後基金用罄危機為首要目標。

為了達到這個目的，除了採取逐步延後月退休金起支年齡至65歲，以及多元方式合理調整退休所得（分年調降18%優惠存款利率、逐年調整退休金計算基準及退休所得上限金額）等措施，更規定將調降退休所得及優惠存款利率所節省之經費，全數挹注退撫基金，以延長基金壽命，有效搶救退撫基金財務危機。

也就是說，年改降低退休所得替代率，減少了退休所得，看似退了一步，但是省下的經費全部挹注退撫基金，延續了基金的財務平衡，自己的退休金自己救，實則進了一步。

在公（政）務人員部分，自2018至2023年度累計挹注退撫基金數額已達新臺幣863.27億元，若再加上行政院主管的教育人員及軍職人員部分，更高達新臺幣2,674.59億元（如圖5）。

圖5 2018年至2023年挹注經費彙整表

單位：新臺幣(億元)						
辦理年度	公務人員	政務人員	教育人員	軍職人員	小計	
2018	60.15	0.60	76.01	4.01	100	240.77
2019	118.54	1.01	155.47	11.84	100	386.86
2020	134.24	0.76	167.39	19.31	100	421.70
2021	165.93	1.26	217.85	26.59	100	511.63
2022	180.45	1.25	223.47	33.87	100	539.04
2023	197.80	1.28	234.28	41.23	100	574.59
歷年合計	857.11	6.16	1,074.47	136.85	600*	2,674.59

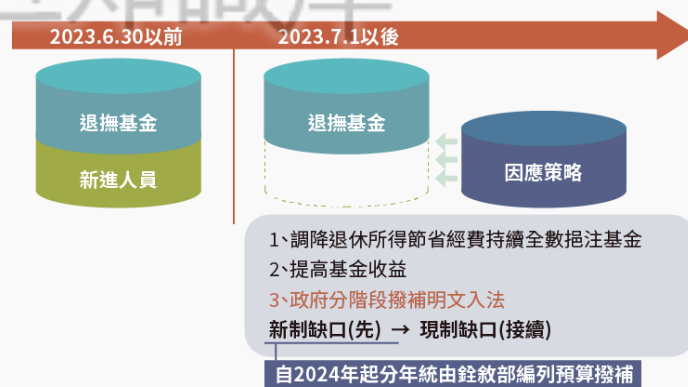
*註：因應國軍組織精簡擴大軍人退撫基金財務缺口，由國軍退除役官兵輔導委員會分10年編列預算，每年編列100億元，總額1,000億元挹注軍人退撫基金。

資料來源：作者自行整理。

這些調整的舉措，不僅有效舒緩基金財務困境，也為年金體系的永續經營奠定了基礎，保障軍公教人員退撫權益。

此外，隨著新制度的實施，產生退撫基金提早用罄的財務缺口；對此，政府透過同步修正退撫法第93條，明確由政府編列預算撥款補助，以確保制度的順利推行。未來，將持續根據財務精算結果，透過逐年預算編列方式，滾動檢討撥補時程及金額，確保退撫基金財務健全（如圖6）。

圖6 持續推動永續的退撫制度



資料來源：作者自行整理。

基金財務 績效亮麗

「要改善基金的財務問題，除了退休制度的調整外，退撫基金的操作績效可不可以再更好一點？」

這確實是我們所致力的目標。基金管理局於2023年4月30日透過組織調整，由委員制改制為首長制，在縮短決策時程的同時，也提高了應對金融市場變化和資金需求的靈活性，以配合快速變化的社會經濟環境、回應外界對於提高經營能力及營運成效的要求，同時審慎評估各項投資標的報酬與風險，兼顧基金收益性與安全性、調整投資組合及強化監控機制等各項措施。

值得一提的是，近年來退撫基金經營績效表現亮麗，**2023年截至12月底止基金整體收益數為997.75億元，收益率為13.10%，收益數表現創歷史新高**（如圖7）。另以2023年12月31日為基準日，近3年及5年之加權平均收益率分別為6.13%及7.33%，基金規模持續成長，績效表現穩健良好。

圖7 近5年退撫基金規模及績效表

年度	年底基金規模(億元)	收益數(億元)	收益率(%)
2019	5,957.77	612.54	10.62
2020	6,402.71	499.48	8.46
2021	7,286.88	795.03	11.85
2022	6,947.57	-478.44	-6.73
2023	8,147.79	997.75	13.10

註：收益率係收益數÷平均運用資金餘額。

資料來源：作者自行整理。

公保準備 操作績效技壓群雄

「新人新制自己存的退休金領完就沒了，沒有領終身怎麼辦？」

別煩惱，不論是在職或是初任人員，第一層保險都是參加公保，採足額提撥，加上公保準備金操作績效優良，財務相當穩健；其中初任人員的養老給付則給予年金化，可以支領終身。

臺灣銀行目前為公保準備金指定的承保機關，2023年公保準備金已實現收益數為112.17億元，加計未實現損益後之收益數為661.16億元，市值法年收益率為15.98%。公保準備金操作績效自2019年度至2023年度平均收益率及2023年度運用收益率，都是國內政府基金之冠（如圖8）。

圖8 最近3、5年各政府基金運用情形比較表

基金名稱 年度	勞工 保險基金	勞工 退休基金 (舊制)	勞工 退休基金 (新制)	退撫基金	國民年金 保險基金	公保準備金	
						成本法	市值法
一、整體運用收益率							
2019	13.30%	13.47%	11.45%	10.62%	12.03%	12.76%	12.57%
2020	8.83%	8.50%	6.94%	8.46%	8.76%	15.26%	13.84%
2021	9.71%	11.22%	9.66%	11.85%	9.88%	13.86%	11.40%
2022	-7.45%	-8.30%	-6.67%	-6.73%	-6.38%	-12.91%	-9.84%
2023	14.44%	14.83%	12.60%	13.10%	14.20%	18.25%	15.98%
最近3年 (2021-2023年) 平均收益率	5.57%	5.92%	5.20%	6.07%	5.90%	6.40%	5.85%
最近5年 (2019-2023年) 平均收益率	7.77%	7.94%	6.80%	7.46%	7.70%	9.44%	8.79%
二、運用規模(單位:新臺幣億元)							
2023.12.31	8,728.91	9,894.72	39,544.03	8,147.79	5,203.16	3,692.32	4,756.06

註：平均收益率係依各年度收益率以簡單平均法計算。

公保準備金市值法收益率係以會計帳列數概括計算，非由系統產出。

資料來源：作者自行整理。

另承保機關業於2023年12月8日完成第9次公保費率精算，精算結果顯示公保準備金完全提存，足以支應未來50年保險給付，充分安定公教人員老年經濟安全的基本保障，並確保公保永續經營。

組織再造 事權統整提升效能

因應個人專戶退撫制度的實施，考試院啟動組織改造，將考試院組織由原先二部二會的架構（考選部、銓敘部、保訓會、監理會），調整為二部一會。為期監理事權統整，銓敘部就退撫基金管理、監理單位進行組織調整，並將基金監理會及公保監理會整併，另成立監理司，職掌退撫基金、公保準備金及個人專戶制退撫儲金的監理業務。

此外，基於首長專業化的考量，原隸屬於銓敘部並由部長兼任主任委員的**基金管理會**，改制為首長制的**基金管理局**，以提升投資決策效能，並新設儲金管理組，負責新進公務人員的個人專戶制。

累積被討厭的勇氣 是持續改革的硬氣

年改至今，雖然承載了許多的壓力，然而在累積被討厭的勇氣後，考試院及所屬部會持續提出許多政策，已**有效兼顧公務人員退休所得適足性**，以及**維持退撫基金財務永續性**。儘管不乏有停止改革、回復年改前的聲音，但是，對的事情就要有道德勇氣去做，這不只是持續改革的硬氣，也是對未來世代的責任。

回顧過去，展望未來，這場改革的腳步不僅沒有停歇，更在臺灣的年金體系中描繪出了一幅繽紛的畫卷。期待未來的每一天，這場改革將繼續為公教人員打造更加穩定的退休生活。

*本文協作人員：考試院人事室高霈珊專員。

[全稱簡稱對照表](#)

上一篇	回前頁	下一篇
---------------------	---------------------	---------------------