

三、功能運作方面

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(一)

目錄：建立公務人員退休撫卹基金管理暨監理制度之研究

章節：三、功能運作方面

有關退撫基金的運用方式及其預期發揮的功能，在公務人員退休法及其施行細則與公務人員退休撫卹基金管理條例及其施行細則中有明確的規定，茲分項探討如下：

(一) 基金來源：包括：各級政府依法撥繳之費用；公務人員及政務官、教育人員、軍職

人員依法自繳之費用；基金之孳息收入及其運用之收益；經政府核定撥交之補助款

項；其他有關收入。另在公務人員退休法第八條中明定，退撫基金由政府與公務人

員共同撥繳，費率係按公務人員本俸加一倍百分之八至百分之十二訂定，政府撥繳百

分之六十五，公務人員則負擔百分之三十五，繳費滿三十五年後免再撥繳；並由政府

負最後支付保證責任。八十四年六月二十六日公務人員退休撫卹基金監理委員會第一

次委員會議通過銓敘部所提新制施行初年，費率訂為百分之八。費率百分之八到百分

之十二乙節，係退撫新制研擬過程中，委託學者專家，所精算而得的，實施第一年訂

為百分之八係為考慮開辦初期，不要使公務人員有相對減薪之感，因此政府以年度調

薪及訂定最低費率的方式，平衡公務人員退撫基金的支出（註三十五）。然而在此，

吾人不免進而考慮，如果基金不足支付退撫金時，當該如何？按公務人員退休撫卹基

基金管理條例第八條後段規定，如退撫金不足支付時，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。這裏有幾點值得探討

1 · 調整繳費費率，倘調高費率，而公務人員年度調薪尚未能涵蓋退撫金之繳費支出，復加之通貨膨脹因素等，則對公務人員來說，是否益形相對減薪？

2 · 由政府撥款補助，退撫基金係由政府與公務人員共同撥繳成立的，倘再由政府撥款補助，不啻失去了當初成立退撫基金制度，減輕財政負擔的原意？因此，惟有督促基金管理會，積極營運基金增加收益，以避免發生此一情況。

3 · 由政府負最後支付保證責任，此舉係為照顧公務人員，蓋政府在形式上是廣大公務員的「雇主」（實質上是由全民稅捐支付公務員薪資），故由政府負最後擔保責任，亦即保障公務人員的退休、撫卹金，使之確能安老卹孤，然而基金既然獨立運作，自然應自負盈虧，若有仰仗政府擔保撥補之心，則是否影響基金的積極運作？又對全民而言，是否負擔公平？這些問題在正常營運下，當然希望是不會發生，在此僅作為進一步的省思（註三十六）。

（二）運用範圍：退撫新制的重點，在於注入商業經營的精神，使基金兼具儲蓄與獲利的目

的，以保障公務人員生活，並嘉惠公務人員在職時之福利。因此，基金如何運作獲利

，就成了基金管理會與監理會的重責大任。退撫基金管理條例第五條明定基金之運用

範圍如下：

- 1 · 購買公債、庫券、短期票券、受益憑證、公司債、上市公司股票
- 2 · 存放於本基金管理委員會所指定之銀行。
- 3 · 與第一條所定人員（公務人員、政務官、教育人員及軍職人

員)

福利有關設施之投資及貸款。

4 · 以貸款方式供各級政府或公營事業機構辦理有償性或可分年編列

預算償還之經濟建設或投資。

5 · 經本基金監理委員會審定通過，並報請考試、行政兩院核准有利

於本基金收益之投資項目。

退撫基金的運用範圍，係為明定退撫基金營運可從事的事項，本節在立法過程中，主要強調的重點有：

(1) 反對投資投機行業，退撫基金強調收益性、安全性及流動性，故基本上，應以收益安

全、容易變現為主。因此，千萬不可投資投機行業，以免影響基金的回收，進而影響

公務人員的權益。所以，反對以基金投資不動產及公司債等具有投機性又不易變現的

項目(註三十七)。

(2) 反對投資不動產，退撫基金管理條例草案送立法院審查時，曾將不動產的投資包括在

內，在草案一讀會時，審查委員曾質疑不動產應如何投資？若整體大環境發生變動，

則已投下的不動產資金難以急速抽回，影響退撫基金制度之支付能力(註三十八)。

然於一讀會時尚未取消不動產一項。至二讀會時，院會審查認為不動產不宜列入理由

有三：1 不動產的流動性、變現性低；2 不動產屬資本擁有之形式必須負擔利息機

會成本；3 不動產的景氣循環非常長，影響資金靈活運用。再者，買賣不動產的價格

認定，產權歸屬，都是問題，設若抵押不動產，又恐影響其他金融市場的資金使用者

，造成金融市場資金的排擠(註三十九)。基於前開理由，審查會爰將不動產投資一

項刪除，餘則依原擬條文通過。以上為立法院之意見，然而實際經驗上是否真有困難

呢？茲舉類似案例觀之，目前勞工保險基金之來源亦同樣來自勞資雙方所繳納之保險

費及政府補助之保險費，旨在支應各類保險給付，其運用購置之

財產目的在於增加保

險基金之收益，鞏固勞保財力。如勞工保險條例第六十七條（註四十）。所以在從事

基金運作時，就可以購置不動產或動產，然而勞保局並非法人機構，僅為法人（省）

之土地管理機關，故是否能將基金購置之財產，登記其名下，有其實質問題。在現行

制度下勞保局仍為政府機關，由基金所購置的財產，即屬公有財產，則有關產權及買

賣事宜須受國有財產法或省有財產管理規則等相關法令限制，其規定較嚴謹，處理程

序繁雜且作業費時，難以確實掌握時效，致無法發揮投資功能。因此，勞工委員會等

有關單位正針對本項問題，積極研擬補救辦法。

就實例看來，不動產的投資所考慮的面向較普通資產複雜，雖然不動產之規定，在基金管理條例第五條已被刪除，但本條第一項第三款、及第五款後規定：「與第一條所定人員福利有關設施之投資及貸款」、「經本基金監理委員會審定通過，並報請考試、行政兩院核准有利於本基金收益之投資項目」，都是以蓋括形式規定基金運用範圍，目前公務人員退休撫卹基金管理委員會為行政機關並非法人組織，設若日後有不動產之購置問題，亦無法登記於其名下，前述之例似可引以為鑑，日後主事者在操作營運基金時，當必須對產權歸屬，變現容易度審慎評量，同時參考立法過程中立法院的審查意見，再確定該項投資之必要性。

（三）會計作業：會計制度關係著基金財務帳目狀況，基金管理及監理的任務，在保障全體

公務人員之權益及避免國庫之損失，因此基金的運用只能盈不能虧，如何有效增進基

金運用效益及避免風險，當務之急在建立完善的會計制度，使具備監、管之查核功效

。在實際運作上，目前最大的問題，在於基金收入面尚未發展出更具體的帳目明細表

，申言之，基金管理會只掌握到各個機關匯繳到各指定銀行的退撫基金總數而已，對

於各該機關是否確應報繳多少數額的退撫基金及參加退撫基金各類職等之員額，並未

執行對帳。因此，各機關辦理基金扣繳作業之出納、或會計人員的素質與職責，亦隨

之加重。究而言之，興利防弊之道，在於建立「退撫基金扣繳的個人總歸戶」系統，

基金管理會在收到各單位送來之參加退撫新制人員名冊，及每個人員扣繳金額，按月

逐筆登錄電腦，使各單位匯繳之基金與員額能夠勾稽、對帳，如此則不僅基金收入

之大數可知，個人扣繳金額方可列出明細表，才能掌握基金收入之確實數額。為執行

本項工作，管理會目前會計人員之人力及員額編制似嫌不足，而本項工作又須仰賴電

腦作業系統的配合，因此，人力問題以及基金收繳管理的資訊作業系統，皆是建立完

善會計制度的必要條件，這些問題實有賴基金管理單位儘速加以改善。

（四）基金屬性：退撫基金之屬性為特種基金，但究為何種特種基金，則須進一步探討。依

前章理論部分所述，退休撫卹計畫可分為確定給付制與確定提撥制，若採確定提撥制

則所撥繳之款項完全屬於個人帳戶之所有，其運用及管理事務亦甚單純。而我國之退

撫基金制度係採確定給付制，公務人員及政府共同撥繳之退撫基金，屬於全體公務人

員共同公有之資產，並非政府撥款或捐助成立之特種基金。依預算法第四條規定：為

國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或為處分者，為信託基金。復依中

央政府特種基金管理準則第十二條規定：特種基金預算之審核，除信託基金依法按所

定條件管理或處分外，其餘均應依預算法之規定辦理。由此可見，信託基金不受預算

法上之規定限制，亦即無須送立法院、審計部、財政部及中央主計機關審核。至此，

則吾人復須探討，國家行政機關可否編製信託基金？若可，則該項業務脫離立法單位

之監督是否合於行政機關之體制？再者，若不送立法院審議而全部由退撫基金監理委

員會做最後的審議單位，則是否就能達到公開的原則？

我國退撫基金性質上究屬信託基金或應依預算法規定編製附屬單位預算，目前主

計機關尚未明確界定，惟八十五年度並未依預算法規定編製附屬單位預算或單位預算

，基金屬性定位清楚後，未來各項資產及交易產權之登錄，才能有所依據，基金之會

計制度亦方可據以研訂。另外，基金屬性問題尚牽涉到機關定位問題，目前最大的困

難點在於，我國鮮有行政機關管理信託基金之例，以公保運作為例，公務人員保險法

第五條規定，公務人員保險業務由中央信託局為承保機關，並負責承保盈虧責任；如

有虧損，由財政部審核撥補。蓋中央信託局為國營事業單位，並非行政單位，其所以

承保，乃是接受政府機關委託，並收取事務費（註四十一）。而基金管理會為行政單

位，並非受銓敘部委託管理之機構，故無法比照中信局之情況處理。依客觀情勢看來

，退撫基金管理條例暨二委員會甫行通過、開辦，短時間要修法改變基金管理會之體

質，似無可能，若更改管理會組織性質，則監理會之性質又需否調整？故目前較可行

之道，似宜先從行政機關間之協商著手，在取得共同認定的條件下，設計合理可行的

基金會計制度，至於牽涉機關定位問題，則有待日後修法，才能大幅度改變體制。究

而言之，退撫基金與信託基金性質較為吻合，宜爭取界定為信託基金，以利日後之管

理與運用。

（五）基金控管：由於退撫基金規模龐大，又涉及營運收益事項，對於交易、授權和分工等

問題：應詳為規劃，建立嚴密的內部控管體系，並以近來發生的財務金融弊案為殷鑑

（如國外的霸菱案、國內的國票案等，皆為內部控管發生問題），目前類似之法令規

定僅定於基金監理會辦事細則第十六條及基金管理會辦事細則第二十條之迴避條款（

註四十二)。而內部控管的制度及作業程序方面實有必要明文規範以昭大信於公務

人員，這一點似宜二委員會共同研商訂定。

(六) 營運費用及獎酬：基金管理條例第十條規定，基金之管理及監理所需之費用，由政府

編列預算支付。由於二委員會屬行政機關，故其行政經費確應由政府經費支出。但有

關基金委託經營所發生之相關費用，則屬於增加基金收益所發生之費用，似不宜由政府

編列預算支付。另外，為吸引優秀的財經人才投入基金管理工作似可訂定績效獎

酬辦法，惟該部分獎金支出，係因基金營運優良所致，故不宜編列政府預算支應，亦

應由基金之獲利盈餘部分支付。故在擬訂獎勵辦法時，應考量發放獎金的合理性及公

平性，因基金的投資效益須經長期累積，才得見其營運績效，因此，獎勵辦法中宜訂

定發放獎金之指標、獎金的額度比例，並相對訂定未達法定最低收益之責任程度，以

達信賞必罰，權責一致。而該獎勵辦法該由何單位核議訂定，似乎又是一個值得討論

的重點，是通過基金監理會審查即可自行核發，或是依法制程序，呈考試院核定？蓋

在「公務員協會」尚未成立，監理會委員尚未純然由公務員選任的情況下，目前的監

理會委員之意見，是否能代表全體公務員之意願尚未可知，因此，有關獎酬發放一

案，在現階段而言，似可從長再議。
