

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)

第16期

擘劃永續退撫新制

楊雅惠 考試委員



“ 期許在建置完善的社會保險與退撫制度共識下，推動改革建構之個人專戶新制，能帶出新的道路，新的曙光，確保公務人員退休所得適足性，與維持退撫基金財務永續性。 ”

永續退撫制度之必要

建立社會安全保險制度，完善退休撫卹措施，期以穩定社會，保障老年經濟安全，已在不少國家陸續實施。回溯百餘年前，1889年德國鐵血首相俾斯麥創設制度，發軔濫觴。1930年代美國經濟大蕭條，羅斯福總統亟求穩定社會改善民生，推動通過了社會安全法。各國社會需求下，也紛紛張網規劃老年經濟保障制度並落實執行，包括歐洲、美洲、亞洲、澳洲等多國。世界銀行於1994年提出了三層老年經濟保障觀念，2005年更拓展為五層觀念，作了全方位架構。尤其高齡化走勢成為普遍現象，歲月不居，多人桑榆暮景，遂而建置完善的社會保險與退撫制度，已成共識，為應努力之方向。

各國身任公職的公務人員，是否擁有完善的退撫制度，為文官制度重要環節，左右了工作志氣，影響公務人力。至於此制度是否具有永續特性，多年獲得保障，不致於糧草中斷，常被提出質疑。依據OECD與歐盟之研究，各國多已面臨「退休所得適足性」與「維持財務永續性」之雙重挑戰。一方面須能提供退休後基本生活獲得保障無虞，另一方面整體財務收支須有合宜的運籌帷幄，資金如泉源源不絕，此雙向重擔扛負雙肩，常難平衡。顯然地，制度的規劃必須不分畛域，巨細無遺，周全計議，期能可長可久。

艱辛年改植種新根

我國公務人員退休撫卹制度，創立於民國32年，迄今歷經數度修改，過程艱辛。原制全由政府負擔退撫經費，稱為「恩給制」。84年7月1日設立退撫基金，由政府與個人共同出資，每月提撥至退撫基金，透過退撫基金的投資操作，期能增加收益以提高退休金發放額度。100年實施85制（年齡與年資合計達85方具領取月退金資格），並微幅調整年金計給方式。接著在107年7月1日實施的年改，更是筆路藍縷，包括調降退休所得替代率、削砍優惠存款利率，並設有最低與最高的樓地板與天花板給付金額。

上述制度下，**公教人員退休金之領取無論一次金或月退金，皆根據其退休前的薪資依某成數設算，乃是確定給付制(Defined Benefit, DB)**。於此制下，個人領取之退休金額，多超過其平時提撥的金額。如此以還，經年累月，財務負擔日益沈重，寅吃卯糧，總是一份難以安枕的重責，令人擔憂不知何年何月基金用罄，響起止付哀鐘。即使經過數度改革，降低了財政負擔，仍無法澈底解決財務的窘境。根據每三年一次銓敘部委託的精算報告，總是會算出資金枯竭的推估年度。即使政府矢志填補缺口，仍止不住市場上擔憂破產的耳語騷動。

上制不是長久之計，全新的永續制度有待披掛上陣。於107年修改定案的「**公務人員退休資遣撫卹法**」已安下重要伏筆，其中第93條規定，**應對112年7月1日新上任公務人員制定新制**。此法條的訂立，頗為關鍵，為新制植下根苗，推動進一步改革，將帶出新的道路，新的曙光，這是脫胎換骨的機會。

個人儲制跳脫夢魘

為研議新制，考試院從108年起，成立專案小組，歷經年餘規劃，研討各國年金改革經驗，諮詢各界專家學者，聽取相關單位意見，仔細斟酌後，將一份全新的個人專戶制草案，熱騰騰地端出。此制之下，由政府與個人共同提撥至基金，銖積寸累，由基金進行理財投資，並可由個人選擇偏好投資組合，任職愈久愈可能提高累算額度。未來提取的退休金，則在此個人基金額度下支取，不致於超溢額度。

此制乃是確定提撥制(Defined Contribution, DC)，在國內外已有採行案例。國內以私校退撫制度最受矚目，由政府、學校、個人，共同提撥至專戶，逐年逐月累積儲蓄，並透過基金操作投資。並可容許個人自行選擇組合模式，由基金管理單位提供穩健型、保守型或積極型的投資組合，並得增額提撥，甚至依照個人年齡而採人生週期投資模式。私校退撫制於99年1月施行，於102年3月開放自選方案，此乃全國創舉，剛上路時成員大多選擇保守型，實施後的積極型便以亮麗成績吸引了多人轉向青睞。

其他國家制度，各有採DC制、DB制或混合制。全面DC制國家以智利為首，澳洲跟進實施，新加坡另於1977年將公務人員公積金與民間企業人員公積金合併為單一的DC制。美國則採混合制，聯邦與各州公務人員退撫制度大致相近，細節則有差異，多在實施DB制外再加上DC制措施。聯邦的節約儲蓄計劃(Thrift Savings Plan, TSP)，每人設有專戶，結合租稅措施，得延後或提前課稅，並有六檔基金組合可供選擇；美國最大規模的加州公務人員退休制度(The California Public Employee Retirement System, CalPERS)亦是DB制之外，另有結合租稅措施的DC制遞延薪資計畫。

觀乎各國制度，互有差異，或許在定制之際受當時情境所限，設計之初採DB制，也逐步朝向DC制邁進，將每位個人的可領金額逐年歸入帳戶，與政府財政盈虧斷勾，不受破產與否之累，財務惡夢不復芒刺在背，甚至可能保障更高。

挑戰與前瞻

確定提撥制下的退休金額，能否在結束公職時得能理想地頤養晚年，則與投資選項與報酬率高低有關。國內外政經情勢多變，投資項目複雜多元，利率、匯率、股市、債市、基金等波動如江、難以準確掌握獲利收益，有時恐

會遭蒙損失。因此，須賴專業人士研判觀測，投資團隊無論自行操作或委外操作，對於金融脈動情勢期能有效掌握。

制度推行之初，須與各方溝通以求共識。對新進公務人員而言，投資者應認識高報酬總是伴隨高風險的現實，不同投資組合乃是提供更多機會，自己則在風險承受度下選擇適己合宜組合，風險祛避者即可採取保守型以獲保證最低收益。至於舊制公務人員之權益制度並未受折損，若因新進活水不再挹注而提早資金用罄年度，政府仔肩未卸，自應妥善精算，補足差額。

放眼國內外各種退休制度，多層多元，也陸續上路改革。展望未來，倘若不同職場的退休制度相近，則個人在職場轉換時，可將個人專戶移轉延續，成為可攜式退休帳戶(portable account)。或許有朝一日，公私部門的退休制度趨同，不同企業的退休模式相仿，帳戶彼此尚可相互移轉。對此議題的討論與實施，國際上已見端倪。

新上任的公務人員，懷著滿腔理想熱望，對世界局勢的認識更為敏銳，對新潮科技的駕馭更為嫻熟，對環境變化的因應更具彈性。新的制度上路，與公職新血相伴，發展新的世代風貌。期許退撫新制永續經營，不被退休保障問題繫念羈絆，積極發揮公務能力與退休活力，吾人延頸鶴望，計日以俟。

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