

公務人員退休撫卹基金組織法人化 之研究

委託單位：考試院

研究單位：銘傳大學風險管理
與保險學系

研究主持人：邵靄如副教授

協同主持人：曾妙慧副教授

研究顧問：陳登源副教授

研究助理：游竹萱、李思瑩

中華民國一〇四年六月

摘要

我國公務人員退休經濟安全保障，現階段為兩層次的架構。其中第二層為軍公教退撫制度。退撫新制於民國 84 年 7 月開始施行，由於嚴重的不足額提撥，未提撥潛藏負債已高達新台幣 2 兆 7,300 億元(第五次精算報告)。在如此沉苛的壓力下，各界都希冀退撫財務健全發展，其中提升基金績效尤最為期待。惟我國目前政府基金之操作，監理與管理均為一般行政機關，由於官僚組織的特性，使基金之投資與管理難以靈活地面對變動快速的金融環境。本研究案考量退撫基金行政法人化的可行性，期使行政法人組織產出較大的聘用彈性和專業度，並因此提升基金運作績效。

本研究首先整理分析現行軍公教退撫制度管理現況與潛藏問題。提出了幾點發現，包括：1) 軍公教監理管理困境，2) 行政機關專業人力不足且缺乏績效誘因，3) 專業分工與專業分析有待加強，4) 現行法令限制資產配置偏向短期與保守，5) 行政機關下資產管理問題決策流程過長，6) 另類投資執行困難，與 7) 諸多委外操作的管理問題。

本研究亦同時分析了現行政府組織的型態及其優缺點，包括：1) 行政機關，代表為「勞動基金運用局」與退撫基金管理/監理委員會，2) 行政法人，代表為國家表演藝術中心，3) 政府捐助財團法人組織，代表為財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會。

本研究亦比較了國外大型退休基金管理組織型態。以日本為例，其年金積立金管理運用獨立行政法人(Government Pension Investment Fund)成立於 2006 年 4 月 1 日，資本額為 1 億日圓，由日本政府全額出資。於 1988 年開始實施的韓國國民年金(National Pension Scheme)則於 1999 年設立了國家退休金管理中心(National Pension Fund Management Center)為國民年金管理樞紐，其業務職掌涵蓋基金操作與市場監控。加拿大退休金計畫(Canada Pension Plan)是透過加拿大退休金計畫投資委員會(Canada Pension Plan Investment Board)進行管理，投資委員會乃根據 1997 年加拿大國會通過退休金投資管理法案(Canada Pension Plan Investment Board Act)成立。美國 CalPERS 為加州行政體下的獨立行政機構，受加州憲法賦予資金運用及制度管理之專屬權，屬於獨立的信託單位而非政府機關。

綜整各章分析內容，本研究提出三個建議。1) 軍公教基金投資管理合流但監理分流，亦即採託管策略，基金整合管理，委由同一管理機構負責操作，但各子基金各負盈虧，各主管機關必須為子基金的提撥率與相關改制策略各自負責。同時建議組織管理層級由現行監理會層級高於基金管理會的方式改為兩者平行。2) 退撫基金管理會改制為行政法人，設置最主要目標乃追求基金管理專業性與獨立性，並發揮人事鬆綁、財政彈性與去政治化的優點；同時建立3層式的彈性薪資結構。3) 維持現行行政機關型態，但於組織人事上做部分調整並提高委外比例。

關鍵字：確定提撥、確定給付、資產配置、行政機關、行政法人、
政府捐助財團法人組織

Abstract

The current old-aged security system for civil servants (3 subset participants including military personnel, teachers of public school and public servants) of Taiwan is a two-layer design. The 2nd layer has been implemented only for 20 years but suffers from seriously unfunded status. According to the latest actuarial report, the unfunded liability amounts to NT\$2.73 trillion. Many suggestions have been proposed to mitigate the deterioration, and among them improving investment performance is the most expected. The current Public Service Pension Fund Management Board (PSPFMB) is a government agency which presents the possibility of lacking efficiency and flexibility of investment decisions. Thus this research studies the feasibility of PSPFMB's corporatization.

This study first analyzes the current problems of PSPF which include the followings: 1) it presents conflicts of interest with 3 categories of participants within one Supervisory Board, 2) lack of expertise in quantitative finance and investment are observed, 3) investment personnel need to be restructured by trading, risk management and economic analysis respectively, 4) asset allocation and investment duration tend to be conservative and short termed, 5) investment decision is not responsive enough to economic changes, 6) alternative investment is merely absent from investment portfolio, 7) many mandates issues need to be discussed and streamlined.

This research induces the strength and weakness of three types of government organizations. PSPFMB and Bureau of Labor Fund are representatives of government agencies. Center of National Performing Art is the example of executive corporate body. Finally, the Management Board for Private School Pension Fund is the representative for government sponsored foundation.

This study at the same time compares the organization structures of several large pension funds. Japan's Government Pension Investment Fund was established on April of 2006 with capital of JP\$ 0.1 billion paid by government. Korea's Nation Pension Scheme set up National Pension Fund Management Center to manage fund and monitor related risk with

investment return maintaining satisfactory. Canada Pension Plan Investment Board organized according to Canada Pension Plan Investment Board Act is completely corporatized and achieves high performance. CalPERS of US, an independent agency in the California executive branch fully trusted to manage fund, outperforms its rivals during different economic cycles.

In summary, this research made 3 suggestions. First, though investment board is suggested to be integrated, supervisory boards of 3 subset participants are suggested to be established respectively to be responsible for the solvency of financial development of 3 subset funds. In the same time, the supervisory board is suggested to be the parallel level of management board instead of the higher executive level. Secondly, PSPFSB is suggested to be corporatized in order to pursue more flexibility in compensation and recruitment criteria so to lead to more professionalism in investment performance. Thirdly, if corporatization is not feasible in the near term, restructuring the investment team and increasing the mandate ratio will be the next optimal suggestion.

Keywords: defined contribution, defined benefit, asset allocation,
government agency, executive corporate body, government
sponsored foundation

目 錄

第一章	研究主旨.....	1
第二章	背景分析.....	5
第一節	退撫基金概述.....	5
第二節	退撫基金的組織架構.....	10
第三章	退撫基金的經營績效與問題.....	33
第一節	運用概況與績效.....	33
第二節	退撫基金的資產配置.....	39
第三節	退撫基金管理主要問題.....	44
第四章	政府組織型態建置的發展與現況.....	61
第一節	行政機關.....	62
第二節	行政法人.....	70
第三節	政府捐助財團法人.....	82
第五章	國外退休基金組織型態建構經驗.....	95
第一節	日本年金.....	95
第二節	韓國國民年金公團.....	143
第三節	加拿大國民年金.....	153
第四節	美國加州公務員退休基金.....	163
第六章	公務人員退休撫卹基金組織規劃.....	173
第一節	退撫基金綜合分析.....	173
第二節	退撫基金組織規劃建議.....	179
文獻蒐集.....		199
附件.....		209

表 目 錄

表 1-1	3 類人員退撫制度主管機關及相關法律	2
表 2-1	軍公教退休給付條件	6
表 2-2	軍公教人員退撫基金歷次精算結果比	7
表 2-3	軍公教退撫基金支出佔收入比例(%)	9
表 2-4	財務組近 5 年異動統計	16
表 2-5	基管會員額統計	20
表 2-6	基金監理會員額統計	23
表 2-7	公務人員退休撫卹基金監理委員會預算員額及現有員額一覽表	26
表 2-8	退撫基金歷年財務支出	29
表 3-1	退撫基金歷年績效表 (1996-2013)	35
表 3-2	各政府基金投資報酬率概況 (2012 年 12 月底)	36
表 3-3	各政府基金投資報酬率概況 (2012 年 12 月底)	36
表 3-4	退撫基金國內委託經營績效統計表 (單位:新台幣元;%) ...	37
表 3-5	退撫基金國外委託經營績效統計表	38
表 3-6	退撫基金資產配置表 (2013 年 10 月底)	40
表 3-7	美國加州公務人員退休基金資產配置表 (2013 年 10 月底)	41
表 3-8	美國前 1000 大退休金計畫資產配置 (2013 年 9 月底)	44
表 3-9	公務人員專業表 (十七) 與公務人員專業加給表 (一) 支給數 額比較表.....	48
表 3-10	國內投信業者經理人薪資水準	49
表 4-1	退撫基金管理/監理委員會與勞動基金運用局比較	70
表 4-2	行政法人與行政機關之比較	74
表 4-3	原國立中正文化中心設置條例之主要監督事項彙整表	76
表 4-4	原國立中正文化中心改制前後相關規範比較	78
表 4-5	機關改制行政法人應研擬之法規	80
表 4-6	行政法人與政府捐助財團法人之比較	84
表 4-7	政府捐助成立之財團法人統計表	86
表 4-8	103 年財團法人私校儲金投資績效	93
表 4-9	103 年財團法人私校儲金管理委員會預算表	94
表 5-1	日本公共年金制度的法源與行政機構	97
表 5-2	日本公共年金的被保險人數、成熟度、及年金基金的管理機構 與規模.....	98

表 5-3	日本年金機構的人員編制計畫	105
表 5-4	日本公共年金基金投資管理之延革	106
表 5-5	2012 年度 GPIF 投資委託機關與委託費用明細	110
表 5-6	2012 年度 GPIF 資產管理委託機關與委託費用明細	112
表 5-7	日本「年金福祉事業團」1995 年至 1997 年的投資運用概況	112
表 5-8	GPIF 的「基本投資組合」的變化.....	116
表 5-9	2006 年至 2012 年不同投資標的之投資管理費用與費用率 ..	120
表 5-10	GPIF 的損益表.....	120
表 5-11	GPIF 第一個「中期計畫」的經費削減成效.....	121
表 5-12	GPIF 第二個「中期計畫」的經費削減成效.....	122
表 5-13	國家公務員共濟組合連合會的會員組織.....	123
表 5-14	日本國家公務員年金概況	125
表 5-15	2012 年度日本國家公務員年金給付內容	125
表 5-16	2012 年度日本國家公務員年金給付內容	126
表 5-17	2013 年 3 月末的實際投資組合	126
表 5-18	日本公務員年金資產分配狀況	127
表 5-19	日本國家公務員年金投資收益狀況	127
表 5-20	2012 年度末日本國家公務員年金委外投資狀況	128
表 5-21	2013 年度末日本國家公務員年金委外投資狀況	128
表 5-22	2012 年度日本國家公務員年金委外投資的績效	129
表 5-23	2013 年度日本國家公務員年金委外投資的績效	129
表 5-24	日本「地方公務員共濟組合連合會」的會員	130
表 5-25	地方公務員年金基金的「基本投資組合」	134
表 5-26	地方公務員年金基金的實際投資組合	134
表 5-27	地方公務員年金基金的投資運用形態	135
表 5-28	地方公務員年金基金的投資報酬率	135
表 5-29	日本私立學校振興共濟事業團的組織沿革	138
表 5-30	私立學校教職員年金基金的「基本投資組合」	141
表 5-31	私立學校教職員年金基金的實際投資組合	141
表 5-32	私立學校教職員年金基金的投資運用形態	142
表 5-33	2012 年度的不同資產投資別的修正投資報酬率	142
表 5-34	2008 年度至 2012 年度的實現報酬率與修正報酬率	143
表 5-35	韓國 NPS 投資績效.....	152
表 5-36	CPPIB 董事適任經驗分析	155
表 5-37	CPP 高階管理團隊薪資揭露	159
表 5-38	加拿大退休金計畫投資委員-投資管理部門.....	160
表 5-39	加拿大退休金計畫〈CPP〉歷年投資報酬率	163

表 5-40	加拿大退休金計畫〈CPP〉累積投資報酬率	163
表 5-41	CalPERS 歷年提撥比率	170
表 5-42	CalPERS 歷年報酬率	171
表 5-43	各國基金比較表	171
表 6-1	我國各退休基金投報率與組織型態	175
表 6-2	第二層團體績效獎金設計示例	189
表 6-3	團體績效獎金設計示例	190
表 6-4	退撫基金管理會改制行政法人應辦理事項與時程	190

圖 目 錄

圖 2-1	公務員退撫基金管理委員會組織圖	11
圖 2-2	基管會業務組年資分配圖	12
圖 2-3	基管會業務組學歷分配圖	12
圖 2-4	基管會業務組薪資分配圖	13
圖 2-5	基管會業務組專業背景分配圖	13
圖 2-6	基管會財務組年資分配圖	14
圖 2-7	基管會財務組學歷分配圖	15
圖 2-8	基管會財務組薪資分配圖	15
圖 2-9	基管會財務組專業背景分配圖	15
圖 2-10	基管會稽核組年資分配圖	17
圖 2-11	基管會稽核組學歷分配圖	17
圖 2-12	基管會稽核組薪資分配圖	17
圖 2-13	基管會稽核組專業背景分配圖	18
圖 2-14	基金管理會年度決算費用	21
圖 2-15	公務人員退休撫卹基金監理委員會組織圖	22
圖 2-16	基金監理會年資分配圖	24
圖 2-17	基金監理會學歷分配圖	24
圖 2-18	基金監理會薪資分配圖	24
圖 2-19	基金監理會專業背景分配圖	25
圖 2-20	基金監理會年度決算費用	25
圖 2-21	公務人員退休撫卹基金管理流程	28
圖 2-22	退撫基金財務支出圖	29
圖 2-23	韓國 NPS 組織結構圖	32
圖 3-1	退撫基金歷年累計平均收益率 (1995-2013)	34
圖 3-2	退撫基金歷年自行經營與國內外委託收益	39
圖 3-3	全球退休基金資產配置 (2013 年)	43
圖 3-4	全球退休基金資產配置 (2013 年)	43
圖 3-5	公務人員退撫基金行政決策組織圖	53
圖 4-1	法人之定位圖	62
圖 4-2	勞動部組織架構圖	65
圖 4-3	勞動基金運用局之組織圖	68
圖 4-4	國家表演藝術中心組織圖	76
圖 4-5	國研院組織架構圖	88

圖 4-6	財團法人私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會組織架構圖.....	90
圖 4-7	財團法人私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金監理委員會組織架構圖.....	91
圖 4-8	私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理架構圖	92
圖 5-1	日本年金體系	96
圖 5-2	日本共濟年金與厚生年金合併後的概況	97
圖 5-3	日本年金機構的角色定位	100
圖 5-4	日本年金機構的監督體制	102
圖 5-5	從社會保險聽到日本年金機構的轉換過程人員的配置	104
圖 5-6	日本年金機構的組織與人力配置	106
圖 5-7	年金積立金管理運用獨立行政法人的運作架構	108
圖 5-8	年金積立金管理運用獨立行政法人的組織圖	109
圖 5-9	2001 年至 2012 年日本年金基金投資損益狀況	113
圖 5-10	2006 年至 2012 年日本年金基金資產運用金額	114
圖 5-11	對年金積立金管理運用獨立行政法人的監督管理機制	115
圖 5-12	GPIF 的「基本投資組合」	116
圖 5-13	2013 年 3 月底 GPIF 的投資運用手法與規模.....	117
圖 5-14	受託投資機構的選定流程	118
圖 5-15	2006 年至 2012 年 GPIF 委託投資管理費用與費用率的變動趨勢.....	119
圖 5-16	國家公務員共濟組合連合會的組織	124
圖 5-17	地方公務員共濟組合連合會組織	131
圖 5-18	日本地方公務員年金基金之管理與投資運用架構	132
圖 5-19	1984-2011 年度日本地方公務員年金基金之規模	133
圖 5-20	地方公務員年金基金歷年的投資報酬率	136
圖 5-21	地方公務員年金基金歷年的累積投資報酬率	136
圖 5-22	日本私立學校振興共濟事業團加入學校的種類	137
圖 5-23	日本私立學校振興共濟事業團加入人數的區分	137
圖 5-24	日本私立學校振興共濟事業團的組織架構	140
圖 5-25	NPS 主要功能.....	144
圖 5-26	NPS 組織架構.....	145
圖 5-27	韓國國家退休基金管理委員會組織架構	146
圖 5-28	韓國 National Pension Fund Management Center 組織結構圖 ..	147
圖 5-29	韓國國家退休金管理中心轄下 3 個委員會	149
圖 5-30	韓國國民年金風險管理架構	150
圖 5-31	韓國 2013 年資產配置圖	150
圖 5-32	韓國 2013~2017 資產配置之允許變動區間	151

圖 5-33	韓國 NPS 委外代操比例.....	152
圖 5-34	韓國 NPS 各類資產代操比例.....	153
圖 5-35	加拿大退休金計畫投資董事會架構.....	156
圖 5-36	CPP 投資規畫委員會與高階管理團隊部門分類.....	158
圖 5-37	加拿大退休金計畫投資團隊海內外布局人數.....	159
圖 5-38	加拿大 CPP 員工績效獎金計算公式.....	161
圖 5-39	2014/3 加拿大退休金計畫〈CPP〉資產配置圖.....	162
圖 5-40	2014/3 加拿大退休金計畫〈CPP〉資產地區配置圖.....	162
圖 5-41	CalPERS 組織圖.....	165
圖 5-42	CalPERS 部門分工圖.....	168
圖 6-1	軍公教退撫基金運用局監理組織架構.....	183
圖 6-2	行政法人軍公教退撫基金運用局組織架構.....	187
圖 6-3	軍公教退撫基金監管架構.....	196
圖 6-4	軍公教退撫基金管理架構.....	197

第一章 研究主旨

我國公務人員退休經濟安全保障，現階段為兩層次的架構。第一層為具有社會保險性質的公教人員保險的養老給付，第二層為具職業退休金性質的公務人員退休制度的退休給付。

第二層之職業退休金部分，我國退撫新制自民國 84 年 7 月施行以來，由各政府按年編列預算提撥，配合公務人員自繳費用，共同成立退休撫卹基金。以現金流量衡量之，現階段退撫基金之財務狀況尚無清償問題，但在不足額提撥的前提下，各年度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，退撫給付壓力日益龐大，第五次退撫基金精算報告更揭露高達新台幣 2 兆 7,300 億元未提撥潛藏負債。為改善退撫基金之提撥狀況並幫助退撫制度財務健全發展，公務人員退休制度改革規劃方案（公務人員退休撫卹法草案）已於 102 年 4 月 11 日送請立法院審議，立法委員對提升基金績效有很高的期許，希望基金運用收益率達 6% 以上。歷年退撫基金精算報告亦指出，改善基金財務結構應是開源與節流並行。其中開源方面可從提高提撥率與投資效益著手。惟我國目前政府基金之操作，監理與管理均為一般行政機關，由於官僚組織的特性，使基金之投資與管理難以靈活地面對變動快速的金融環境，投資績效大幅提升似有困難。此一研究案擬考量將退撫基金行政法人化的可行性，期使行政法人組織產生較大的聘用彈性和專業度，並因此提升基金運作績效與投資報酬。本研究案探討項目分述於下：

(1) 84 年 7 月 1 日實施退撫新制，成立公務人員退休撫卹基金，退撫基金管理體系置於考試院系統之下，分設基金管理與監理單位，成為我國退撫新制之一大特色。檢討分析本基金現行監理、管理組織建制之實務運作情況與相關問題。

(2) 現行法制公務人員退休撫卹基金係由考試院統一管理，惟所涵蓋之軍公教 3 類人員退撫制度、退離條件不同，亦分屬不同機關主管(見表 1-1)，導致基金管理上產生一些困難，如立法進度不一、法定提撥費率不一致、各主管機關間溝通協商較難獲致共識等。研究分析本基金未來是否改採軍公教分途或繼續維持整併？以及分途或整併下基金管理組織層級架構之發展可能與組織法人化之可行方式？

表 1-1 3 類人員退撫制度主管機關及相關法律

	公務人員	教育人員	軍職人員
主管機關	考試院(銓敘部)	行政院(教育部)	行政院(國防部)
法律依據	<ul style="list-style-type: none"> ● 公務人員退休法 ● 公務人員撫卹法 	<ul style="list-style-type: none"> ● 學校教職員退休條例 ● 學校教職員撫卹條例 	<ul style="list-style-type: none"> ● 陸海空軍軍官士官服役條例 ● 軍人撫卹條例
法定提撥費率	12%—15%	8%—12%	8%—12%

(3) 研究分析與我國國情背景相似或基金運作績效良好之外國國家退休基金法人化之組織編制及其運作模式與績效（如日本¹、韓國²、新加坡³及美國加州公務人員退休基金⁴...等）？可為我國借鏡、學習之處。

(4) 依外國立法例顯示，公設財團法人(Incorporated Foundations)亦是政府組織再造的可能選擇方向⁵，而非以獨立機構或行政法人(non-departmentalpublicbodies)作為唯一思考。茲以我國行政法人法業於 100 年 4 月 8 日經立法院三讀通過，並奉總統同年月 27 日明令公布；另為建構財團法人周延的法制環境，鼓勵其蓬勃發展，行政院院會於 2010 年 3 月 18 日通過「財團法人法」草案⁶，並將「公設財團法人」正式定名為「政府捐

¹日本 2010 年 4 月 1 日成立「日本年金機構」(Japanpensionservice)接辦「社會保險廳」負責之國民年金、厚生年金保險等年金保險業務，以行政法人型態運作，仍受厚生勞動省之監督。日本年金機構網址：<http://www.nenkin.go.jp/n/www/index.html>。

²國民年金公團(NationalPensionService, NPS)隸屬於衛生暨福利部(MinistryofHealthandWelfare)，在組織架構上採取獨立於衛生暨福利部的法人設計。

³中央公積金局(CentralProvidentFundBoard, CPFB)，屬獨立、半官方性質之法人機構，隸屬新加坡政府人力部(MinistryofManpower)，負責執行新加坡公積金制度。CPF B 確定投資策略後，再由新加坡政府投資有限公司(GIC)等單位負責具體投資事宜。

⁴加州公務人員退休基金(CalPERS)為州政府成立法人組織經營。網址：<http://www.calpers.ca.gov/>。

⁵以新加坡公積金為例，政府將基金管理轉由具有行政公權力之的法人組織之國有政府投資公司GIC，以公司企業方式營運，目前GIC已擠身全球前100大資產管理公司行列，有鑒於GIC之成功運作模式與經驗，韓國的KIC也開始採用類似機制。

⁶「財團法人」係以獨立財產為基礎，由法律創設人格之權利義務主體。隨著民意的多元需求，越來越多的公共事務，必須仰賴非營利組織—財團法人的協助，填補政府的不足。近年來，包括財團法人在內之各種非政府組織及非營利組織，於整合多元價值、參與社會服務等面向，已發揮具體可觀效果；惟現行關於財團法人之設立及管理，係以民法相關規定及各主管機關依職權所訂定之命令為主要依據，其規範內容不僅無法

助之財團法人」，且於該法案中訂定專章。綜整國內現行各相關規定及未來相關法案，研究分析本基金組織近期可行之改善方式？以及未來長期而言，基金組織行政法人化或法人化之可行性、利弊及效益分析。

因應社會變遷，且有違反法律保留原則之虞；另由於未區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，依其性質不同予以適當管理，久為社會各界所詬病。是以，有制定「財團法人法」之必要。又有鑒於強化政府捐助之財團法人監督機制之重要性，該草案中明確區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」；按政府捐助之財團法人係政府為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置。

公務人員退休撫卹基金組織法人化之研究

第二章 背景分析

本章共分兩節，分述基金概況與其組織架構(含人事結構與財務概況)。

第一節 退撫基金概述

目前政府主管的退休基金與養老基金包括退撫基金、公保基金、勞退舊制基金、勞退新制基金、勞保基金、國保基金、私校基金等七個個別的基金，分別由公務人員退休撫卹基金管理委員會、勞動基金運用局⁷以及教育部所屬的財團法人私校退休儲金管理委員會負責保管運用，各大基金規模截至 2013 年底合計約為新台幣 3 兆元。

退撫基金係一個包括公務人員、教育人員及軍職人員三類退休性質相近（但退休給付條件仍稍有差異）的退休基金所組成⁸，該基金係採「分戶設帳，統一管理」方式管理與運用。截至 2013 年 12 月底，退撫基金的資產規模約為新台幣 5,537 億元。

退撫基金為一個確定給付（Defined Benefit, DB）式退休金計畫，目前提撥率為本俸 2 倍的 12%⁹，處於不足額提撥狀態，其中又以軍人不足的部分最為嚴重。由於軍公教退休給付條件並不完全相同，軍、公、教人員均有自己的退休條件與退休給付法規，但基於相近的「公務人員」性質，因此自立法開始，即採用完全相同的提撥率，導致目前雖然「分戶設帳」，但在「給付條件」有所差異的情況下（見表 2-1），軍人的不足額提撥，便顯得特別嚴重¹⁰。

⁷勞委會勞工退休基金監理會及勞保局主管之勞退基金及勞保基金自 2014 年改由新成立的勞動基金運用局統一管理。

⁸不包括私立學校教職員。

⁹軍公教提撥率在 1995 年剛成立時之提撥率為 8%，2002 年之提撥率為 8.8%，後因精算結果發現呈現嚴重的 underfunding 現象，故自 2004 年起分三年逐步調高，2004 年為 9.8%，2005 年為 10.8%，2006 年迄今之提撥率為 12%，公務人員法定提撥率業修正為 12%到 15%之間，惟軍、教人員法定提撥率仍為 8%到 12%。

¹⁰為落實軍公教應採不同提撥率以符退休基金的精算精神，主管機關曾多次召開會議，但因情況複雜，難有共識，因此直到目前為止，這三類性質稍有差異的「公務人員」，仍採相同的提撥率。

表 2-1 軍公教退休給付條件

	公務人員	教育人員	軍職人員
退休條件	<p>1.自願退休：</p> <p>(1)任職5年以上，年滿60歲者。</p> <p>(2)任職25年以上者。</p> <p>配合機關縮編—</p> <p>(1)任職20年以上。</p> <p>(2)任職10年以上，年滿50歲者。</p> <p>(3)任本職務最高職等年功俸最高級滿3年者。</p> <p>2.屆齡退休：</p> <p>任職5年以上，滿65歲者。</p> <p>3.命令退休：</p> <p>任職5年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務者。</p>	<p>1.得申請退休：</p> <p>(1)任職5年以上，年滿60歲。</p> <p>(2)任職25年以上。</p> <p>2.應即退休(任職5年以上)：</p> <p>(1)年滿65歲者。</p> <p>(2)身心障礙，致不堪勝任職務者。</p>	<p>1.除役年齡：</p> <p>(1)士官—50歲</p> <p>(2)士官長—58歲</p> <p>(3)尉官—50歲</p> <p>(4)校官—58歲</p> <p>(5)少將—60歲</p> <p>(6)中將—65歲</p> <p>(7)上將—70歲</p> <p>2.服現役最大年限或年齡：</p> <p>(1)士官—50歲</p> <p>(2)少尉、中尉—10年</p> <p>(3)上尉—15年</p> <p>(4)少校—20年</p> <p>(5)中校—24年</p> <p>(6)上校—28年</p> <p>(7)少將—57歲</p> <p>(8)中將—60歲</p> <p>(9)上將—64歲</p>
領取一次金條件	符合退休條件者均可選擇支領一次退休金。	符合退休條件者均可選擇支領一次退休金。	(退伍津貼)服現役3年以上，未滿20年者，給與退伍金。
領取月退休俸條件	<p>1.任職5年以上年滿60歲自願退休、屆齡退休、命令退休者：任職15年以上。</p> <p>2.任職滿25年以上自願退休者：</p> <p>「任職滿25年，年滿60歲」或「任職滿30年，年滿55歲」。</p>	任職15年以上者。	<p>1.服現役20年以上。</p> <p>2.服現役15年以上，年滿60歲者。</p>

法令依據	依據公務人員退休法第4、5、6、10、11條之規定。	依據學校教職員退休條例第3、4、5條之規定。	依據陸海空軍軍官士官服役條例第5、6、23、25條之規定。
------	----------------------------	------------------------	-------------------------------

根據退撫基金在1997年的第一次正式精算報告¹¹，在預定年利率7%的前提下，配合其它本俸調薪率、基金人數、退休年齡及脫退率（含死亡、離職、資遣、退休）等各種假設，如果依照當時領月退和一次退之實際組合比例進行精算，則公務人員「已提撥基金比率」，或稱為積存比（funding ratio），只有55%¹²，而精算提撥率（應提存之提撥率）則應為15.50%（但當時實際提撥率僅為8%）。在實施初期就開始採行不足額提撥或稱部分提存制的確定給付退休基金，如果給付條件維持不變，則基金缺口日益擴大乃在預期之中，再加上基金投資績效未如預期，因此在第二次精算評估時（2002年12月），在預定利率為3.65%的情況下，公務人員的「已提撥基金比率」直降為32%，而精算提撥率則由第一次之15.50%大幅提升至26.40%。同樣的情形，教育人員第一次精算之足額提撥率為17.90%，而第二次精算則增為28.60%。至於軍人的兩次精算結果之足額提撥率，則分別為21.90%及32%。另依據2011年12月退撫基金第五次精算分析，軍公教整體退撫基金之潛藏負債¹³金額已經由1999年第一次精算的2,565億元大幅增加為2兆7,300億元，基金缺口擴大速度驚人，不得不嚴肅看待與提出對策方案，其中特別是軍職人員部分尤為嚴重，如果沒有其他因應對策，預計將於2024年破產。（詳參表2-2）

表 2-2 軍公教人員退撫基金歷次精算結果比

第一次精算		公務人員	教育人員	軍職人員	合計
	潛藏負債	1,086	970	509	2,565
	已提存金額	597	412	101	1,110
	積存比(funding ratio)	55%	42%	20%	43%
	精算假設利率	7.00%			

¹¹有關退撫基金第一次精算報告之解讀，請參閱楊永芳（1998）「退撫基金精算與財務運用原則淺釋」，公務人員月刊，第23期。

¹²已提撥基金比率(funding ratio)= 已提存退休基金（含孳息收入）/退休金潛藏負債。

¹³潛藏負債金額係指未來應付而未付之退休金給付金額。

公務人員退休撫卹基金組織法人化之研究

	精算足額提撥率	15.50%	17.90%	21.90%	
	實際提撥率	8%			
	精算基準日	1997/6/30			
第二次精算		公務人員	教育人員	軍職人員	合計
	潛藏負債	3,134	2,828	1,201	7,163
	已提存金額	1,003	689	178	1,870
	積存比(funding ratio)	32%	24%	15%	26%
	精算假設利率	3.65%			
	精算足額提撥率	26.40%	28.60%	32.00%	
	實際提撥率	8.8%			
	精算基準日	2002/12/31			
第三次精算		公務人員	教育人員	軍職人員	合計
	潛藏負債	5,586	4,899	1,840	12,325
	已提存金額	1,695	1,108	279	3,082
	積存比(funding ratio)	30%	23%	15%	25%
	精算假設利率	4.00%			
	精算足額提撥率	31.10%	33.10%	36.30%	
	實際提撥率	8.8%			
	精算基準日	2005/12/31			
第四次精算		公務人員	教育人員	軍職人員	合計
	潛藏負債	8,055	7,238	2,692	17,985
	已提存金額	1,959	1,249	289	3,497
	積存比(funding ratio)	24%	17%	11%	19%
	精算假設利率	3.50%			
	精算足額提撥率	40.66%	42.32%	36.74%	
	實際提撥率	12.0%			
	精算基準日	2008/12/31			
第五次精算		公務人員	教育人員	軍職人員	合計
	潛藏負債	12,248	11,114	3,938	27,300
	已提存金額	2,733	1,690	371	4,794
	積存比(funding ratio)	22%	15%	9%	18%
	精算假設利率	3.00%			
	精算足額提撥率	42.65%	47.77%	39.65%	