

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第五章 退撫保險與基金議題
頁 V-1 ~ V-5

公教人員保險未來發展的 策略性思考

銓敘部部長 張哲琛

*本文民國 97 年 12 月發表於《公務人員月刊》，第 150 期。

公教人員保險（以下簡稱公保）從民國 47 年建制以來，迄今已歷 50 年。在這 50 年的歲月當中，公保業務的規劃與運作，在歷任先賢的運籌帷幄與悉心投入之下，早已建構了一套穩健而周全的制度，也對全國公教人員提供了相當完善的經濟生活安全的保障機制，因此，對於歷來推動公保健制與實務的前輩們，我們誠該報以至高的敬謝之意。

然而，爰隨著時代巨輪的推移及社會安全理念的倡議，再加上勞工保險制度的變革與國民年金的施行，這個時代的公保，無論在實務面或法制面，其實都走到了必須從新思考其走向的關鍵時刻。因此，本人願意從主管機關的立場，以及實際促進公保法制創新與變革的設計規劃者的角度，認真地思考公保在未來幾年內應興與應革的策略性問題。以下謹就四個面向，分述其要。

一、保險實務與財務經管應否分離

公保的業務涵蓋「承保」、「給付」及「公保準備金的經營與管理」等三大區塊。上開公保業務自建制以來的這 50 年間，先是於公保法上明定：由中央信託局（公務人員保險處）承辦除了法制以外的全部業務；繼之是依法律規定：由考試院會同行政院指定中央信託局（公務人員保險處）承辦；嗣中央信託局與台灣銀行合併之後，又依法指定由台灣銀行股份有限公司（公教保險部）繼續承辦—仍然辦理除了法制以外的全部業務。

而今，若由「法制與實務必須結合」、「公保的承保與給付業務必須由公權力機關來執行」，以及「穩健經營公保準備金」等面向考量，或許公保的整體業務有必要全由主管機關統一掌理。然而，當我們審度時代變遷的趨勢及「解構萬能政府」的思潮正方興未艾之際，有關公保的保險實務與財務經管等三大區塊業務之應否全部由主管機關收回自辦，其實是有必要再作全方位的開放思考。也因此，在兼顧法制與實務結合，以及公保財務的經營必須專業而有績效的思維之下，個人認為：目前公保業務的運作模式，似乎可以朝「實務與財務經營分離處理」的模式改變；至於其作法則為：

- (一) 公保的承保業務與現金給付業務，可以自台灣銀行移回由主管機關主政。這一點如就社會安全的三層年金體系來思考，其實是更加有其意義與必要性；

蓋因：將來公保的給付（尤其是養老給付的給與）確有必要與第二層職業（退休）年金相互結合並做整體思考；惟這一項工作的首要關鍵，就在於公保與退休資料庫的整合。因此，個人以為：未來公保的承保及給付業務似乎有回歸由主管機關處理的必要性。

(二) 公保的財務經管工作（即公保準備金的經營與管理），由於涉及投資理財等財務的管理與運用，必須有穩健的投資理財策略與專業，更須有果斷的財務操作經驗與膽識，因此將來的公保財務經管業務，誠應由主管機關先制定出嚴謹的法令，再委託由專業的財經團隊經營之，這才能夠有效確保公教人員的權益。

二、公保養老給付應否年金化的問題

幾十年來，公教人員由於已經有了優渥的退休金給與來保障其一定水準以上的退休後生活，因此公保養老給付的給與方式，一直都是維持其一次給與的方式—公教人員長久以來也都樂意於接受此一領取方式（因為有部分公保年資所計給的養老給付還可以辦理 18% 的優惠存款）。

惟就社會安全體系而言，由於三層年金的建構已然是實踐公平正義社會價值所不得不予正視的課題，再加上國內勞工的社會安全給付網也已逐漸建構起來—勞工月退休金制度已經上路年餘；國民年金也自今（97）年 10 月 1 日開始施行；勞保年金亦將自明（98）年 1 月 1 日開辦。以致於公教人員對於公保養老給付年金化的訴求日漸頻仍而彰顯；其中尤以私校教職員的訴求更為積極。因此公保養老給付轉成年金化，似乎已是必然的趨勢。

然而，公保的財務責任已自 88 年 5 月 31 日起，改成自給自足的機制—亦即公保所有的支出，都必須由所有被保險人的保費收入來承擔；若有不足，就必須調整公保費率來挹注之。因此，即便公保養老給付年金化已然是不得不然的決策方向，但藉由財務的精算來規劃方案，仍然是我們所應優先處理的要務；從而這一項公保給付的策略性思考，仍將待相關財務經算完成後，再據以實施。

三、育嬰留職停薪津貼應否納為公保的給付項目

育嬰留職停薪津貼的設計，是來自於兩性平等法的規範；其用意，除一方面在保障婦女分娩之後，仍能再次回到職場，繼續保有工作；二方面是用以鼓勵婦女勇於生育下一代，以免國家人口結構產生失衡現象（少子女化）。因此，嚴格來講，育嬰留職停薪津貼的設計，其實是屬於國家人口政策的一環，應該由國家循社會福利的政策方向去思考，並由政府編列公務預算，訂定統一發放標準來處理才對—這可從世界各國的經驗得到證實（按：即便有少數幾個國家是採社會保險的方式來實施，但各該國家的社會保險機制並不像我國採強制性的社會保險，反較類似社會福利措施）。

然而，一則考量國家的人口結構已經產生失衡的現象（人口出生率低達千分之 1.11；老年人口已高達千分之 13 以上），若不即時透過各種可行政策（如鼓勵育嬰政策）的調整，將可能會生損害於國家競爭力；二則考量我們的國家發展，正由開發中走向已開發的過度期間，所有國政都必須在一定期間之內推動完成，導致國家財政無法適切適時地調度，因此在策略考量上，似乎可以先將育嬰留職停薪津貼的給付措施，納入財務較為穩健的強制性社會保險（公保、軍保及就業保險）的給付項目之內，而後再視未來的發展，做必要的調整。

當然，我們知道把育嬰留職停薪津貼納為公保的給付項目，可能將有損於公保目前穩健財務結構的風險，也將會牴觸社會保險所強調的「公平合理」、「自助互助」、「危險分擔」、「收支平衡」及「風險成本」等保險原則，但在政府一體的思維之下，我們仍應該在兼顧上開保險原則及公保財務穩健的基礎之下，排除萬難，將公保給付納入育嬰留職停薪津貼的給付項目。

四、公保準備金的運用應否更彈性而多樣

自從 88 年 5 月 31 日以後，公保的財務責任已經改成自給自足的機制—由所有公保被保險人的保費及政府的相對補助款（被保險人自繳 35%；政府補助 65%）來自負盈虧責任。因此，目前所有公保被保險人及政府每月所繳的公保費，除了支付被保險人發生保險事故時的各項給付之外，其餘都轉成公保準備金。

由於上開準備金是用來作為「支付所有公保被保險人未來發生保險事故時的各項給付」之用，因此是項準備金的穩當管理與運用，自然就成為我們規劃公保相關機制所當嚴肅思考的課題。從而，未來對於公保準備金的經營與管理，我們定然會以相當理性而積極的態度，嚴謹地設計規劃，審慎而果決地執行，務求其運用效益達到一定的程度之上。

當然，以上的思維要落實在政策上，不僅需專業的投資理財經理人，也必須要有適切的監督管理制度來運作。因此，未來我們將會嚴加檢討現行公保的財務經營法制，並重新討公保監督管理委員會的專業要件及其職責，俾期公保準備金的運用效益能更形彰顯，所有公保被保險人的權益也更有保障。

從公保建制迄今 50 年來的發展而言，其業務已從單存而靜態的承保與給付等兩類業務，轉化成今天除了必須穩當處理既有的承保與給付兩類業務之外，還必須要隨時掌握客觀社會與財經的發展脈動，隨時設計規劃好公保準備金的經營與管理業務。因此，在面對公保已然發展成動態性業務的時候，我們所應念茲在茲的，自然是要以負責、理性的態度，來謀求全體公保被保險人最大的利益。在這樣的思維之下，我們其實應該了解的是：當我們接下了這傳承的關鍵一棒之後，我們確實應該本著戒慎恐懼的心態，積極而不躁進、穩健而不保守、理性而不遲疑的原則，適切地推動上開公保的三大區塊業務，俾能穩當地保障全體公保被保險人的最佳權益。