

- 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-59~V-66

公務人員退休年金制度改革 相關議題研析

考試委員 蔡良文

* 本文民國 102 年 7 月發表於《主計月刊》，第 692 期。

壹、前言

近來我國公務人員退休及年金制度改革，因涉及層面廣泛，複雜度及爭議性均係前所未有的，馬總統及關院長中亦均於相關場合明確指出：本次改革之重點至少有三項：一為經費不足、二為行業不平、三為世代不均（關中院長對於公務人員退休年金改革的理念與說明，2013：146-152）。另關院長則配合提出從所得替代率、提撥率、延長退休金起支年齡及提高投資報酬率等面向進行改革，以有效解決相關問題（關中，同上：157-162）。為全面關照、因應高齡化、少子化等客觀環境變遷造成人口結構改變，以及面對公務人員過早退休、政府菁英快速流失、政府退撫經費支出日益成長造成之政府及退撫基金財務困境，就相關人事法制上，重新檢討建構合理穩健之公務人員退撫法制，為確保退撫基金之財務健全，以及就退撫基金運用上，從基金管理部門行政法人化之擬議、提高資金運用效率、檢討委外機制及增進投資多元佈局等面向檢討改進，以提高退撫基金經營績效外，茲為確保本次退撫改革成效及貫徹馬總統宣示本次改革後，30 年內無庸再為改革之政策主張，並期在改革過程中，應予退休公職人員人性關懷與尊嚴，以維護公務人員士氣，相對應如中央政府改造工程，暨五都一準避免改制員額增加及人事費驟增之壓力等議題，有關人事法制及官制官規亦應整體配套思考，方能收相輔相成之效，爰試提淺見，以就教高明。

貳、退撫年金改革的緣起概述

在公務人員退休撫卹法制歷經將近 80 年之運作，現行公務人員退休及撫卹制度除自 84 年 7 月 1 日起的改革，退休金準備責任制度由恩給制轉換為儲金制，由政府及公務人員共同成立公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支應退撫經費，對公務人員退休生活保障發揮應有功能，並經 99 年退撫制度之大幅度制度性改革外，但至今仍應正視「公務人員過早退休」、「政府菁英人力快速流失」、「政府退撫經費支出日益成長」及「退撫基金財務危機顯現」等重大課題。

回顧實施十八年迄今，由於客觀環境迥異於退撫新制建制之初，如退休過早、

年齡過低、經費不足及世代不均等問題相繼浮現，導致政府及退撫基金沉重負擔及財務安全危機；經參照考試院、銓敘部之分析，其原因略以，（一）退撫基金潛藏負債激增，已危及退撫基金永續經營的根基；（二）退休人數激增及退休年齡下降，致退休給付人數及年限增長，政府財政負擔日漸加重，退撫基金之收支結構亦愈趨險峻；（三）我國人口結構快速高齡化及少子化，短期內已是無可逆轉之趨勢，如何調和世代正義與包容，應併同考量；（四）政府及退撫基金已面臨重大財務支出壓力，必須立刻防阻惡化；（五）公務人員提早退休情形日益嚴重，不利國家發展（參照考試院、銓敘部：公務人員退休撫卹法總說明）。

要之，本次公務人員退撫年金改革之緣起與改革動能，不但影響國家永續發展之客觀情事重大變遷，亦係基於迫切的公共利益維護的必要性。同時制度變革中，必須考量公務人才培養及其生涯發展等，方能適時、適切重構良善的退撫制度。

參、改革政策方向之檢視

關於退撫年金改革的原則方面，茲以考試院為確保制度建構之合理性與永續性，並依前開改革方案，擬訂原則略以（銓敘部，2013，公務人員改革規劃方案說帖）：其一、採取溫和漸進模式，規劃適切配套制度，務求合理可行；其二、統整軍、公、教退撫基金管理一元化之理念與實務，藉由公務人員退撫法制改革，帶動軍、教人員退撫法制之一致性改革；其三、建構穩健退休撫卹制度，兼採開源及節流機制，減緩退撫基金支出流量，有效搶救退撫基金財務危機，確保退撫基金財務永續健全；其四、兼顧退撫權益及退休所得合理，俾符社會公平、世代正義與世代正義（包容）；其五、減輕政府負擔公務人員退撫經費壓力，合理分配國家資源，促進國家均衡發展及全民公益；及其六、避免公務人員提早退休，有效留住菁英人力，以利政府機關經驗傳承，提升國家競爭力。

茲再以我國公務人員退休撫卹制度給付標準，以及退休金準備責任等變革所適用之理論脈絡觀之，緣於早期公務人員待遇偏低及採行恩給制時期，確係著重「功績原則」及「延遲薪資理念」；然而隨著公務人員待遇大幅提昇，以及實施退撫新制採行共同提撥制之後，公務人員退撫制度之發展建構則趨向「社會保險」之自助互助、權利義務對等及適當生活維持等論述理路。從而衡酌現今退休及撫卹制度建

構理念基礎，以及基於退休年齡偏低、平均退休所得偏高所引發政府與退撫基金財務安全危機等情事之重大變遷，以及迫切性國家公共利益等考量，現行公務人員退休及撫卹制度確實必須立即進行合理妥慎之調整，方可落實社會公義，進而解決現存行業不平、世代不公及分配不均等世代正義與包容。且因涉及對現有法制之修正，自應謹守信賴保護、比例及平等原則等一定法理原則，方不致引發爭議，俾達到減緩政府對公務人員退撫經費支出壓力，合理分配國家資源；積極擴增退撫基金規模，解決退撫基金財政危機；合理調整公務人員退休所得，落實政府對於退休人員退休生活之合理照護等目的。當然，改革過程，必須先讓標的團體體悟支持，維護渠等尊嚴及予必要之關懷，方能於底於成。

要之，本次改革法案之立法架構，係依據前開改革方案制定，考試院主張在「逐步終止現行已經失衡之退撫制度」；「重新建構不留債務於後代子孫之退撫新制」，並同時搭配「溫和緩進之過渡措施」及「有效緩解搶先退休機制」等多元思考，以達穩健發展之理想目標，並賡續請求各界支持與諒解。爰以全案於 102 年 4 月 11 日函送立法院審議，其過程尤應積極加強溝通協調，讓全案更周全可行，早日完成立法。

肆、改革之必要配套作為

一、整體衡平的心念與思維：

對於部擬議方案初時，筆者曾多次提出整體意見略以，在規劃公務人員退休年金制度改革方案時，主政機關除了考量「政府財政狀況」及「社會觀感」外，尤應適度適切維護「公務人員權益」，並請找到上述 3 個面向的平衡點，作通盤而周全的考量。亦即在規劃改革方案時，應同時作正面思考，政府各相關部門多考量如何「興利」應比「除弊」更為重要。並贊同軍公教人員退休制度應尋求基準點同步改革，當然，內外環境的和諧樂觀是改革成功的重要因素。

二、釐清相關法理與提升基金投資報酬：

為確保本次改革成效及避免公務人員退休制度處於不穩定狀態，影響未來公務

人力運用與士氣，實有全面研議相關問題必要（蔡良文、黃俊英，考試院第 227 次院會提案（102.3.7），包括（一）90 制之月退制度實施之法理及期程：部雖基於信賴保護原則之適用，將 90 制之實施採取過渡、漸進方式為之，惟如依部擬議方案，90 制真正落實需至 115 年，距今尚有 13 年之久，對於該項改革方案之成效能否符合社會大眾之期待，恐有疑義，且部所擬議過渡期間分別係以由 75 制改 85 制之 10 年過渡期間，以及再由 85 制改為 90 制之 5 年過渡期間，此對於同屬有信賴保護原則適用之公務人員，其所適用過渡期間何以會有不同，宜有合理之法理說明。為盡量避免讓公務人員對該過渡期間之適用，有全憑個人運氣之感，或應將此過渡期間之適用時程再做考量，以順暢落實 90 制之施行。（二）退撫基金收益應予提高：有關退撫基金投資績效在整個基金財務運作上，實扮演相當重要的角色。誠如關院長所提：績效的提升可以期待，但不能依賴。惟如能一併檢討，使其有效改善，對退撫基金財務負擔應有實質助益。至其改善方式，除關院長所提長遠擬將管理部門行政法人化，不失為澈底解決之道外，筆者等認為目前至少可從下列三面向檢討改進：

其一、提高資金運用效率方面：茲以約當現金之短期票券投資為例，由於票券利率偏低，因此，一般退休基金除因退休給付之需求外，多僅供投資於其他資產類別前之短暫停泊之用，甚少配置過高之比例，而退撫基金有關短期票券每年之中心配置比例均維持 5% 左右，實際配置比例更高達 12% 以上，雖然仍在允許變動區間範圍內，但終究顯現資金運用效率仍有可改善空間，尚宜重新檢討妥善運用；

其二、全面檢討委外機制方面：據瞭解，國內委外代操雖已有超過十年的歷史與經驗，惟其仍有些許問題，除國內投信業者選擇性不多，投資類型高度相似，存在嚴重之系統性風險外，其他尚包括資訊不對稱所引發之逆向選擇，以及道德風險等代理問題、獎懲制度不够周延問題、委託期間或績效評估期間過短造成經理人趨於短視，以致於「殺進殺出」問題、管理費率太低問題等等，其中除有賴主管機關金管會建立完備之代操機制，並查察不法情事；投信公會發起業者自律等外，亦請基金管理部門以委託者立場，就目前委外實務作法，進行全面檢討改善；

其三、多元佈局，增加基礎建設、不動產、天然資源等另類資產之投資，並增加海外投資比重方面：根據 J.P.Morgan 調查北美機構法人對於退休金管理時資產配置，在金融海嘯後已有改變，其中最大改變即係「降低股票部位，提高另類投資比

重」，由於金融海嘯時，全球股票債券資產大縮水，因此，法人機構、退休基金或慈善基金等對股票的配置都降至五成以下，取而代之的是，對沖基金、房地產、私募股權和公共基礎建設等另類投資比重的提高，並具有分散投資、降低資產波動度、增進收益與抗通膨等優點。另據研究指出，歐美退休基金多已將另類資產之投資比重，提高到二成以上，即便鄰國日本於 2012 年另類資產佈局，亦有約 7% 之投資比重，退撫基金宜儘速研議如何逐步增加另類資產之佈局。復以不動產投資為例，縱使退撫基金成立之初，未獲立法院同意將不動產投資列為該基金之投資項目，惟其既已歷經 17 年之後，時空背景已然不同，且新制勞退基金亦已無此限制。因此，宜請儘速檢討修正公務人員退休撫卹基金管理條例，使退撫基金成為可以登記取得不動產之權利義務主體，以增列不動產之投資項目。至於該條例未修正前，或應權宜使其得先就不動產投資信託或不動產資產信託等相關商品進行投資，以增加其投資績效。

三、相關人事法制之檢討與修正

就本案相關之人事法制之配套改革，至少有三（蔡良文，第 11 屆第 235 次會議（102.5.9）提口頭原則報告，第 11 屆第 238 次會議（102.5.30）提書面報告案）：

（一）修正公務人員俸表結構

目前公務人員退休金等退撫給與之計算基礎，均與公務人員所敘俸級息息相關，對於相同年資之退休者而言，所敘俸級高者，退休金相對較高。目前最主要問題在於委任已可經由升官等訓練等方式晉升薦任官等，時空背景與現行公務人俸表結構設計之初已有不同，且由於拉長年功俸級數，形成俸額部分占非主管公務人員薪資之比例提高，導致退休所得替代率相對攀高，以及因前後職等間俸級重疊比率甚高，委任第五職等年功俸 10 級，與薦任第九職等本俸 3 級相當，九職等年功俸 7 級，則相當簡任第十三職等本俸 1 級，無法比敘俸級彰顯不同職等職責程度之差異，更無激勵公務人員勇於任事，取得升任較高職務之作用，爰為減輕退撫基金財務負擔，以及發揮激勵公務人員勇於任事等作用，俸表結構調整是值得考慮之重要途徑之一。

（二）檢討職等標準及各機關職稱及官等職等員額配置準則：

職等標準係敘述每一職等之工作繁、簡、難、易，責任輕、重及所需資格條件程度之文書，隨著歷次職務列等調整，以及科技進步、業務資訊電子化及委外政策之推動，各機關基層勞動、執行性、例行性之非核心業務逐漸朝委外或替代性人力方式辦理，職等標準及各機關職稱及官等職等員額配置準則均宜適度研修，以符實際需要，以及鑑於年金改革每年雖約節約 60 餘億，惟五都一準改制前後員額增加、職等提高，每年即增加人事經費約 90 餘億元，未來尚可能續增加員額數千餘人，除增加人事負擔成本外，亦造致未來退休金負擔日益沉重，銓敘部於面對各機關要求增加員額配置或提高職務列等時，宜有衡平審核機制，並應促請考試院洽商行政院或請人事行政總處協調各該直轄市相關機關，進行嚴謹員額管控，以達三贏的境域，至於因應中央政府改造工程者，亦然。

（三）重新思考考試及格人員之任用與考績升等

公務人員任用法第 13 條有關考試及格人員之任用部分，均規定無相當職等職務可資任用時，得先以低一職等任用，公務人員俸給法第 6 條亦規定初任各官等職務人員，先以低一職等任用者之等級起敘規定。惟 84 年及 85 年調高中央及地方機關基層職務列等後，基層職務多已列委任第五職等至薦任第七職等，並派薦任第六職等。復因現行考績升等條件較寬鬆，因此多數公務人員於十餘年間即可達到其最高俸級，爰請銓敘部邀請人事總處等機關，就整體公務人力運用、初任公務人員職務職等取得，以及考績升等條件與其年限等議題，予以通盤審慎研議解決。

伍、結語

吾人檢視本次改革所涉層面廣泛，考試院基於憲定職掌權限，雖僅及於公務人員部分，惟銓敘部於擬議公務人員退撫年金改革時，仍已儘量併同考慮不同行業別、不同世代間權益及弱勢族群衡平等問題，俾達共體時艱及和諧尊嚴的改革目標。

再者，本次改革涉及各該院部會主管之法制，包括公務人員退休法、公務人員撫卹法、學校教職員退休條例、陸海空軍軍官士官服役條例及勞工退休金條例等相

關法規修正（目前立法院僅審議勞保條例，先予敘明），為使該等法規得以同步施行，各部會已加強協調，使立法期程一致，未來更企盼立法院在審議時能衡平審酌。

綜之，退撫年金改革預期法益，不僅希冀減輕政府對於退撫經費支出之財務負擔，疏緩退撫基金財務危機，同時能兼顧公務人員權益，使其退休所得趨於合理，並降低已累積之財務負擔及避免將債務轉嫁給現職及未來新進人員。爰以在面對國內外經濟金融環境之不利情勢下，為達成改革之理想目標，必須戒慎虔誠、戮力以赴，尤其立法過程尋求各標的團體之支持與諒解，立法院朝野委員之支持，才是成功的關鍵。