

民國 102 年 5 月 10 日

銓敘部對公務人員退撫制度改革方案各方意見之回應與說明

本部配合公務人員退休制度改革擬訂之「公務人員退休撫卹草案」已經陳報考試院審議通過，並於本（102）年 4 月 11 日函送立法院審議，已進入第三階段立法院審議工作。

針對近來外界提出諸多疑問，本部特別作以下回應與說明：

一、提昇基金投報率及增加財源挹注後，是不是就可以不用調降給付？

（一）公務人員退撫基金的建制，一開始就採不足額提撥，雖由 8%逐年提高至 12%，但是距平準費率 42%，仍有很大差距，長期以來累積沉重負擔，加上近 10 年來公務人員退休早、年齡低且人數遽增，也導致基金投資效益無法支應快速增加且龐大支出。

（二）本次推動公務人員退撫制度改革方案，就退撫基金投資運用部分，已提出短期及長期的具體措施，且會在法制改革完成後立即啟動相關退撫基金的改革配套，所以未來退撫基金投報率將有相當程度的提昇。換句話說，這次改革如果只靠基金投報率提昇以增加財源的作法，仍然無法完全承擔過去已累積的龐大負債，所以必須從給付制度上進行根本性的改革，否則潛藏負債只是會更加擴大而且沒有終止的一天，最終就是由全民負擔及債留子孫；現行制度所存「退休早、年齡低及退休所得偏高」所衍生的行業不均與世代正義問題，也都沒有辦法解決。

二、按本俸 2 倍繳付退撫基金的年資，可不可以改用本俸 1.6 倍或 1.7 倍給付？

(一)權利義務對等原則必須建立在一開始即有衡平財務的基礎之上。然而退撫新制於 84 年 7 月 1 日建置之初，一開始即採不足額提撥，之後雖然經過幾次調整至 12%，仍與平準費率（40%以上）有相當大差距，加上個人僅須負擔 35%之部分，所以，個人繳付的金額實在遠遠低於最後可以領到的總額。

(二)此外，在長期採不足額提撥情形下，退撫基金已經累積沈重的潛藏負債，已是將大部分給付責任交由政府及後代子孫來扛，早已失去權利義務對等原則之原意。所以，本次規劃之改革方案逐年調降已退休人員退撫新制退休金，目的是使其自承過去累積的潛藏負債，也是具體可行的方法，並藉以減緩世代不均問題。另外，由於調降後之退休所得仍然遠遠超出個人實際繳付費用，所以並沒有違反社會保險權利義務對等原則問題。

三、新進人員實施多層年金，現職人員退撫基金沒有活水是否會加速原來退撫基金破產？

(一)本次推動改革方案的核心思維如下：

1. 有效減緩退撫基金的支出流量—調降退休人員的退休所得
2. 以有效資源協助退撫基金增加營收 —讓原來退撫基金有可資運用賺錢的活水
3. 現行退撫基金慢慢關門—不宜再繼續增加潛藏負債

(二)基於前述目的，爰規劃自新進人員實施多層次年金制度，在提撥及收益率的訂定，都是經過財務專家精算分

析，一方面保留 6 至 7 成的現行確定給付制退休金（占 45%~55%之間），一方面也規劃兼採 3 至 4 成的確定提撥制退休給與並建構自主投資機制，俾創造更高收益（占 20%~30%之間），且其確定給付之退撫基金採足額提撥，可逐步終止潛藏負債。

(三)將來新進人員的第二層年金的提撥金額雖然交由目前退撫基金統一管理運用，但因給與率及提撥率都與目前不同，所以一定是採「集中管理運用，擴大經營績效，但帳務是分離」的機制，更由於以下原因，新進人員所提撥的費用不僅不會被侵蝕，而且會是安全穩健的退撫基金：

1. 新進人員所撥繳的提撥費用是累積 30 年才開始提領，所以在新方案實施後，未來 30 年之內，新進人員的基金規模會不斷累增至好幾千億元（30 年之內，該數千億元與原退撫基金的財務是分開設帳，只是統一運用孳息）。所以新人的第二層退撫基金不僅不會被侵蝕，反而會不斷擴大規模。
2. 在上開 30 年之期間內，新進人員所累增的退撫基金可以暫供原來退撫基金支用（可由政府保證加收利息），俟新進人員要開始提領時，自然會由新的退撫基金帳戶給與退休金，新進人員 30 年後退休時，不必擔心領不到錢（因為新的退撫基金會不斷經營運用而賺錢，而且因自始就是足額提撥，收支永遠是平衡的）。

(四)基於以下理由，目前退撫基金的財務危機問題，在 30 年之後應有可能解決；其理由如下：

1. 由於原有基金透過改革效果，其給付的流出量就會大大減緩，原來的退撫基金就可以因為這番改革而延緩財務危機。
2. 由於屆時（30 年之後）原來退撫基金的支付壓力已經減少許多（因為 30 年間沒有新增人員，已經退人員也會逐漸凋零），所以在領錢者逐漸減少（給付額減緩）的情況下，財務自然慢慢趨向正常。換言之，透過這次改革，先將原來退撫基金止血，使之不再繼續增加潛藏負債，減緩未來的財務支付壓力。
3. 屆時（30 年之後）如原來退撫基金因為將大量累積金額交回新進人員的退撫基金而生財務短缺時，政府會依據退撫法規定（由政府負最後支付保證責任），負起撥補退撫基金財務不足的法定責任（屆時因為債務減輕，加上政府採取逐年撥補的方式處理，處理起來自然容易多了；必要時也可以由新退撫基金計息借予原來退撫基金墊付之）。
4. 綜合以上理由，將來新進人員改行多層次年金制度之後，不僅可以解決目前退撫基金的財務危機，也不至於使新進人員提撥的基金費用被侵蝕。（如果不這樣改革而繼續實施現行不足額提撥的確定給付制度，則可以預見：退撫基金的潛藏負債一定會因為不足額提撥政策而不斷增加，一直大到國家無法負擔的時候，則全民皆輸矣！）

四、公務人員退撫制度改革，對新進人員不公，沒有解決世代正義？

（一）本次規劃之公務人員退撫制度改革方案，明定已經退人

員必須調降退撫新制年資之退休給與及優惠存款利率等，目的是使其自承過去累積潛藏負債，進而減緩世代不均問題。

(二)另外，本次改革方案針對新進人員規劃實施多層次年金，採足額提撥，財務自給自足，不再有潛藏負債風險，也無須承擔過去累積債務。藉此為其建構一個財務更臻穩固、健全，以及可以永續發展的退撫制度，其退休所得預計可達本俸 1.7 倍的 75% 之退休所得，相較於已退及現職人員之退休所得以 80% 為上限而言，二者差距不大（新進人員還會多出一些）。所以，本部規劃之公務人員退撫制度改革方案，已減緩世代不平問題，亦未對新世代公務人員有不公情形。

五、年終工作獎金未計入，退休所得替代率會虛胖嗎？

(一)本次改革方案規劃的所得替代率，係以月所得為計算範圍，其公式為：

月退休金＋優存利息(或社會公保年金)

本(年功)俸＋專業加給加權平均數

(二)至於年終工作獎金屬於年所得性質，並由國家視財政狀況發給現職人員用以慰勉在職工作之辛勞，所以不予計列為現職待遇。因此，依照前述規劃方案，未來新的計算公式是以月所得為計算基礎，項目清楚簡單且已貼近真實之一般公務人員非主管人員之現職待遇。

六、外界指稱：依照退休制度改革方案，調降退休金計算基準（15 年均俸）及基數內涵（本俸 1.6 倍）後，退休所得本即不會再超過 80%，考試院所稱的 80% 是唬人的。這種說法對嗎？

- (一)改革前(即現行規定)的退休所得(即分子計算標準),由於公務人員退休金係以「最後在職等級」及「本俸 2 倍」(相當於全薪的 1.3 倍)為計算標準,再加計優惠存款利息後,其退休所得大致均在 90%至 100%之間(部分人員有可能超過現職待遇)。
- (二)改革後,退休所得(即分子計算標準)將「最後在職等級」逐年調降至 15 年平均俸額,降幅為 12%(但部分公務人員任年功俸最高級時間都很長,其降幅不大);「本俸 2 倍」逐年調降至「本俸 1.6 倍(趨近於一般公務人員非主管之實際薪資)」,降幅為 20%。所以退休所得當然會減少,但與現職待遇比,仍可能超過 80%。
- (三)以薦任九職等年功俸最高級 710 俸點為例,退休金計算基準及基數內涵在改革前後比較如下表:

現職俸遇		改革後現職待遇 (分母)		改革前退休金計算基準及內涵	改革後退休金計算基準及內涵
本俸	47,080	本俸	47,080	47,080×2	47,080×0.88×1.6
專業加給表(一)	25,770	專業加給加權平均數	27,770		
合計	72,850	合計	74,850	94,160	66,289
占全薪比例	100%	占全薪比例	103%	130%	91%

- (四)按照前表顯示,改革後,退休金計算基準及基數內涵,仍為全薪的 91%(改以專業加給加權平均數計算現職待

遇即為 88.6%)。以上述全薪 91% 為基數內涵計算，以及年資 35 年、104 年 7 月 1 退休生效、領取公保年金者為例，各職等人員退休所得如下表：

官職等	現職待遇 (專業加給表一)	改革後現職待遇 (專業加給加權平均數)	改革前退休所得金額(本俸x2)	改革前退休所得替代率 (專業加給加權平均數)	改革後退休所得金額 (15 年均 0.88x1.6)	改革後退休所得替代率 (專業加給加權平均數)
五功十	53,340	54,510	62,250	114%	50,998	94%
七功六	60,800	62,890	70,549	112%	57,775	92%
九功七	72,850	74,850	84,779	113%	69,394	93%
十二功四	89,765	91,485	95,457	104%	78,112	85%

(五)按照前表顯示，改革後(15 年均俸、1.6 倍)，具有新、舊制年資並領取公保年金者，其退休所得替代率仍會超過 80%，所以本部設計了「天花板」條款，來逐年調降退休所得，至 112 年時，使退休所得替代率降至 80%。從而外界所稱改革後不可能超過 80%，是不了解本次改革方案的說法，應予釐清。

七、公務人員退撫制度改革後，是不是繳多領少？

(一)依照歷年實際提撥費率、各年平均俸額及退休平均俸額估算後，在 100 年 1 月 1 日公務人員退休法修法前，個人實際繳付退撫基金費用(不含政府提撥費用)與最終領取之月退休金比例，約為 1:20，也就是說繳 1 元可以領回 20 元;在 100 年 1 月 1 日公務人員退休法修法後，約略降為 1:17;如照本部原規劃方案調整後，約降為 1:

11。

(二)綜上，從退撫新制建立至今，公務人員歷年繳付金額，在採不足額提撥，以及公務人員待遇的逐年調昇的情形下，都是「繳少、領多」。未來經過改革之後，個人實際提撥退撫基金金額仍然遠遠低於最終可領取之月退休金金額，整體制度還是維持「繳少、領多」，只是為了避免債留子孫，所以必須比過去負擔更多繳付責任。

八、公務人員退撫制度改革，按不同對象訂定適用方案，是不是造成另一種階級對立？

(一)為了顧及信賴保護原則，所以本次規劃的改革方案，除了採緩和漸進方式逐年調降退休所得外，針對已退、現職及新進人員等不同的信賴程度，也作層次性的保護措施如下：

1. 已退人員僅適用退休金基數內涵及優惠存款利率調降措施。
2. 現職人員已符合支領月退休金條件者，可以照已退人員適用方案辦理。
3. 現職人員尚未成就支領月退休金條件者，若於過渡期間退休，即得適用過渡規定辦理。
4. 新進人員因無信賴保護問題，故明定適用新的多層次年金制度。

(二)另外，對於 84 年 7 月 1 日以前退休者，考慮其在職時待遇偏低，退休後也沒有所得替代率過高問題，且自退休至今年事已高，如再扣減其退休給與，恐影響其基本生活，故未列為本次改革對象。

(三)綜上，本次規劃的改革方案，依前述人員為不同程度之

處理，是必要的作法，並不會有階級對立問題。

九、公務人員退撫制度改革後，勞工退休所得仍然不如公務人員？

- (一)為合理公務人員退休所得，本部規劃之公務人員退休制度改革方案，已明定退休所得（含退休金及優惠存款利息或社會保險年金）不得超過在職薪資 80%；僅具退撫新制年資者，所得替代率大致均在 80%以下；未來新進人員更僅以 75%為目標。
- (二)勞工退休所得係區分為勞工保險及勞工退休金二部分，所以公務人員與勞工退休所得的比較，應該是「公保」與「勞保」比；「公務人員退休金」與「勞工退休金」比較，不宜混淆。其中勞保年金給付率為 1.55%，相較於規劃中的公務人員保險年金給付率高；在勞退部分，目前因勞工均未配合自願提撥 6%之退休金，故所得替代率低。因此，勞工退休所得之高低，主要係取決其提撥金額之高低而定—即如其配合提撥退休金，自可提高其退休所得。反觀公務人員退休給與部分，因在職依法均應強制配合提撥公保及退撫費用，其每月應繳付金額「遠大於勞工繳付金額」，加上本次退休改革方案實施後，未來公務人員退休所得約在 70%至 80%之間，已儘可能拉近與勞工間之差距。