

新制退撫 退休金風險公教個人自負

陳國樑／政大財政系教授

December 11, '22

107 年軍公教年金改革後，該年 7 月 1 日施行之《公務人員退休資遣撫卹法》第 93 條與《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》第 98 條，各規定 112 年 7 月 1 日以後初任公務人員與公立學校初任教職員者（合稱「初任公教人員」），退撫制度應由主管機關重行建立，並另以法律定之。

行政院與考試院於今年 3 月各自提出《公立學校教職員個人專戶制退休資遣撫卹條例草案》與《公務人員個人專戶制退休資遣撫卹法草案》；兩案均已於 5 月初審通過（立法院「司法及法制」、「教育及文化」兩委員會聯席會議與「司法及法制」委員會議審竣），尚待完成後續立法程序。

現任公務人員與公立學校教職員（合稱「現任公教人員」）退撫採「確定給付制」，在退休所得替代率固定下，所需財源由政府與公教人員、按法定費率與分攤比率繳付基金因應之。但自制度實施之初，法定費率即嚴重低於精算之財務平衡費率，在經濟成長減緩與人口結構演變（高齡化及少子化）下，基金收支失衡情形愈趨嚴峻，改革有其必要性。

新制規劃 112 年 7 月 1 日以後初任公教人員之退撫改採「確定提撥制」；其基本設計與勞退新制相同，在提撥率固定下，政府（「雇主」）與初任公教人員（「員工」）每月依分攤比率，共同提撥「個人退休金專戶」。初任公教人員於退休後，則自個人帳戶提領退休金；是以，新制標榜不會再有財務收支失衡之破產危機，可「逐步終結政府長遠財務負擔」。此外，新制亦提倡「自主管理精神」，透過基金主管機關設置之投資平台，提供多元化投資標的組合供參加者選擇，並由政府保證最低收益。

唯「求而得之必有失焉」，新制並非沒有疑慮。

首先，現制之「確定給付」，在政府擔負「最後支付保證責任」的情形下，政府不會倒、確定的給付，對於退休公教人員而言，有如「活到老、領到老」的年金保險，完全不須擔心老年生活失去財務保障。

新制之退休金來自在職時、政府與初任公教人員所共同提存之儲金以及其投資所產生之收益，一旦個人退休金專戶提領用罄，即不再會有給付。因此，新制的最大疑慮在於——破壞了現制公教人員退撫制度的年金保險精神；一旦參與新制者退休後「活得太久」（超過個人退休金專戶餘額轉為零之日），即失去退撫制度所

能提供之老年生活財源，是以「活到老、未必能領到老」。就此而言，新制所標榜之「基金財務無虞」，只不過是將退休者老年生活財務保障的風險，從「雇主」移轉給「員工」自行負擔。

其次，「投資一定有風險」，沒有穩賺不賠的投資；若在職時所提存之儲金投資收益為負，退休時個人退休金專戶餘額差澀，老年生活何以為繼？此絕非危言聳聽，根據最新統計，退撫基金今年前 10 個月虧損達 597.97 億元、收益率為負 8.38%。即便政府保證投資最低收益，由於保障收益有限一兩年期定期存款利率，未必能夠「回補」投資損失。進而論之，此一保證收益率，政府還是必須編列預算以為因應，因此新制未必如標榜之可「終結政府長遠財務負擔」。

最後，由於新制與現制退休基金財務完全切割，初任公教人員不再挹注現制退撫基金，將使現制退撫基金財務雪上加霜。

根據 7 月 28 日所公布之最近一次精算評估報告書，在初任公教人員持續參加現制退撫基金的精算條件下，公務人員與公立學校教育人員基金累積餘額，將分別於 140 年與 137 年轉為負值，亦即所謂「破產」。而在初任公教人員不再參加現制退撫基金的精算條件下，公務人員與公立學校教育人員基金，將分別於 135 年與 133 年破產，各提前了 5 年與 4 年。

根據以上討論，退撫新制一旦施行，實得失兼具，但求不會發生得不償失的結果。目前主管機關一味標榜新制之「得」，卻對退休與投資風險自負、而使召募優秀公教條件惡化，以及現制退撫基金財務健全隱憂等，實施新制後之「失」，有如視而不見、充耳不聞，無具體因應對策。果如古書所云：「肉食者鄙，未能遠謀」乎？