發佈：2013-03-25, 週一 17:22
點擊數：8319

近來退休軍公教人員是否該領取年終慰問金的問題，遭到社會輿論極大非議，甚至引起不同職業別之間、不同世代之間、甚至不同階級的社會對立。持否定論者認為，考試院銓敘部早在民國99年認為退休人員比照現職人員領年終慰問金並不合理，而刪除「公務人員退休法施行細則」中相關規定，自此發放退休人員慰問金的作法失其法源依據。但持肯定論者認為，行政院人事行政局以「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」之行政命令做為發放之延續，明定發給對象與發放流程，且年終慰問金之預算案經立法院通過，並經總統公布後成為法定預算，依司法院釋字第391號解釋，形式上與法律相當，稱之為措施性法律，並非全然無法源依據。

退休軍公教年終慰問金引發爭議

行政院長陳沖最後決定對退休軍公教人員年終慰問金發放與否，採取「照顧弱勢」立場，讓年終慰問金發放對象僅限於低薪、低階退休的基層軍公教人員，即月退休俸2萬元以下之退休人員或遺眷，以及因作戰或演訓而受傷死亡殘廢之退休人員或其遺族仍能領取年終慰問金。至於以後年度之發放標準，將參照今年訂定「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」的做法，逐年參照國家財政狀況及各界意見，每年訂定注意事項，檢討發放對象與發放標準。

福利標準與財經情勢連動

行政院此一政策方向隱含軍公教人員的福利標準將與政府財政狀況與經濟情勢連動，自此非正式掛勾。雖然行政院宣布限縮年終慰問金發放後，包括考試院、銓敘部、人事行政總處及國會辦公室，接連接到大量退休軍公教人員抗議電話，認為退休公務員自尊被踐踏、被凌遲，亦有主張當初提前退休，是因為有年終慰問金等福利，如今政府片面取消，有違信賴保護原則。退役將領甚至揚言只要政府敢刪除年終慰問金，將串聯抗議，帶頭造反。但對照政府財政嚴重惡化，退休軍公教年終慰問金卻每年花費政府近兩百億元預算，而經濟景氣情況持續低迷，相對剝奪感強烈下，社會輿論對於退休軍公教人員卻能領取年終慰問金亦有極度不滿。

景氣低迷日子難過

今年（2012）以來經濟成長預測連續十次向下修正，景氣情況持續低迷不振。總體經濟長期而言又缺乏結構調整的具體政策方向，讓原已陷入危機的財政狀況有越來越嚴重的趨勢。而經濟情勢不佳，多數人感覺日子愈來愈難過，相對剝奪感嚴重，民怨頗深更是軍公教年中慰問金缺乏社會基礎的一大原因。

失業問題嚴重、工作貧窮且薪資水準倒退、所得分配快速惡化，正是現今台灣經濟的三大問題，但面對這三大問題，至今仍然未見政府提出具體可行的政策方向。社會輿論對於退休軍公教人員領取年終慰問金及18%優惠存款自然高度不滿，造成政府必須在年終慰問金的發放上的左支右絀。行政院有不得不回應民意的壓力，但也有必須面對軍公教反彈的風險，權衡雙方不滿的輿論壓力，行政院選擇採取緩兵之計，今年先改革回應多數民意，明年再視財政情況與經濟情勢徐圖恢復，行政院觀望意味十分濃厚。但至此，確立了軍公教福利標準與政府財政與經濟情況非正式掛鉤。

公務人員加薪，基本工資不調

除年終慰問金及18%優惠存款之外，馬政府讓公務員在選舉年加薪，卻以不增加企業成本

Phoca PDF

為優先考慮，否決了廣大勞工深切期盼的基本工資調漲。政府政策選擇的優先次序，亦引起極大爭議，並加深一般社會大眾對18%優惠存款及退休軍公教人員仍然領取年終慰問金的不滿。當政府給軍公教退休族群享有18%優惠存款的同時，又能領取相當於1.5個月退休奉的年終慰問金，但於此同時卻有190餘萬人繳不出國民年金，60 萬人繳不出健保費而遭鎖卡，更有 86萬人次的年輕學子必須申請助學貸款。退休公務員年終慰問金及18%優惠存款每年合計耗費上千億元的財政資源，國家財政資源的分配是否合理，當然引起嚴肅的討論。

財政惡化，結構問題嚴重

何況政府財政問題已達嚴峻地步。根據財政部國庫署資料顯示，截至2012年6月底止，中央政府一年以上非自償性債務餘額實際數達4兆8,935億元，佔3年平均GNP的35.74%; 而按照102年度總預算案，屆時中央政府未償債務餘額將增至5兆2,691億元，占前三年度GNP平均數的37.1%，逼近公債法的40%法定舉債上限，僅剩約4,123億元的舉債額度。若加上各級政府潛藏負債近十五兆元，中央及地方非營業基金舉債共8千3百億元，中央及地方短期借款3千多億元、地方政府一年以上債務餘額逾6千5百億元，我國政府總負債已逼近22兆元。

而102年度中央政府總預算案中，債務付息預算高達1,287億元，加上債務還本770億元，明年中央政府債務還本及付息共2057億元，占總預算及特別預算歲出比重高達10.53%，等於中央政府的支出中，超過一成的支出是用來還債。此外歲入歲出差短連同債務還本，預計102年度便需要舉債2,844億。歲入歲出差短再次凸顯財政赤字逐年擴大，收支結構長期嚴重失衡，並形成結構性赤字（Structural Deficit），使財政健全原則遭到破壞，財政收支結構嚴重失衡且逐年惡化，為了平衡預算必須依賴舉借債務支應，依賴日深的結果，又使未償債務迅速累積，陷入收支失衡，債臺高築的惡性循環。

軍公教退撫支出不斷膨脹

軍公教退撫支出不斷膨脹更是財政上的極大負擔。根據行政院主計總處向立法院提出之報告，政府退撫支出預算合計從98年的2489億元，增加到102年的2627億餘元，占各級政府歲出的10%，等於政府每花十元，就有一元拿來支付給退休軍公教人員。政府負擔的軍公教退撫支出預算，包括公保提撥金、舊制退休金及新制退休金提撥等退撫給付支出、十八%優惠存款利息差額補貼、年終慰問金、三節慰問金、子女教育補助費等福利項目。政府退休撫卹支出不斷攀升，其餘可運用財政資源卻嚴重不足，造成對其他政務支出的嚴重排擠。且主計總處這項退撫支出資料還不含台銀自行承擔的優存利息差額（台銀承擔4.451%，政府補貼13.549%），台銀每年約承擔140億元軍公教優存利息差額。顯然政府之退撫支出經費龐大。

財政不佳影響公務人員福利

除了因缺乏法源依據，且每年耗費政府約200億元的軍公教年終慰問金受到檢討外，每年約15億元的三節慰問金，約三千萬元的退役將領春節慰問金，約15億元供支領月退俸軍公教人員子女比照現職人員申請子女教育補助，退伍軍眷水電還按用量享半價優惠，以及健保費補助等優惠，未來都有受到檢討的可能。

財政不佳，軍公教退撫支出卻不斷增加，考試院銓敘部研議是否將得支領月退休金之年齡由60歲往後延長得支領月退休金之年齡，並考慮目前由政府負擔給付責任的「確定給付制」的公務人員退休金制度，修正為改採類似勞退個人帳戶制「繳多少、領多少」精神的「確定提撥制」。相關方案考試院銓敘部正研議中，各方案之政策方向，或是減少福利項目，或是延後退休年齡，無非是因財政不佳，希望以縮減政府退撫支出方式，減輕政府財政負擔。

Phoca PDF

財政不佳，退休給付有可能縮水

如同雖達退休年齡，卻因退休金財源有限而被迫延後退休情形一樣，軍公教人員的退休給付內容，恐怕未來也將不得不被迫反應政府當時的財政狀況。與今年的年終慰問金被迫取消相較，退休給付內容因財政不佳而縮水，對於退休者之退休保障影響將更為劇烈。原先做為社會安全體系重要一環，用以作為退休者老年經濟安全基礎的退休金制度，越來越有不安全的疑慮。制度設計不良的退休制度，先天財務收支不健全，後天管理又人謀不臧，潛在債務龐大，面臨倒閉破產危機，不但讓原已陷入危機的財政更加惡化，有如雪上加霜，甚至隨著退休金制度的崩壞，嚴重威脅國家經濟安全。

後天管理人謀不臧的情形，如勞退、勞保與退撫等政府基金委託數家投信業者代為操作，卻遭代操業者用來作為倒貨塞貨的苦主，因而發生嚴重虧損。以「盈正案」為例，代操經理人鎖定數檔低股本、低成交量的冷門股票，先以人頭戶持有並哄抬炒高該股票價格後，逢高出脫，讓受托代操的政府基金承接，人頭戶大賺，但收托管理的政府基金卻大賠，不僅干擾金融市場秩序，更讓許多靠領取退休金維生的退些勞工及退休公務員，人心惶惶，擔心受怕，將有可能領不到退休金。

退休基金潛藏債務龐大

根據100年度中央政府總決算，政府估計潛藏負債更高達14兆9,866億元。而潛藏負債主要來自公保給付、軍公教退休金負擔、勞工保險及國民年金未提存之準備金等。而來自各項社會保險的潛藏負債，每年各自以千億甚至上兆的速度在成長。其中又以勞工保險基金最為嚴重，其普通事故老年、失能及死亡給付未提存準備，估算現值約為6兆8千5百餘億元，但目前提存責任準備只有5千3百餘億元，財務缺口高達6兆3千萬元。先天財務不健全，後天管理又人謀不臧的社會保險基金，成為政府巨額的債務負擔，而有拖垮政府財政的可能，包括公保未來負擔沈重、退撫基金未提撥準備等，也將影響公務人員未來退休的福利水準。

各級政府預估潛藏負債增減情形表
單位：新臺幣億元

項目	100年度總決算			99年度總決算			本年度與上年度比較
	小計	中央政府	地方政府	小計	中央政府	地方政府	
合計	149,866	116,563	33,303	130,191	99,671	30,520	19,675
1.舊制（84年7月1日以前）軍公教人員退休金未來應負擔數	60,531	28,850	31,681	58,361	29,487	28,874	2,170
2.退撫基金新制未提撥之退休金	19,125	19,125	-	16,495	16,495	-	2,630
3.勞工保險（普通事故老年、失能及死亡給付）未提存責任準備	63,131	63,131	-	50,437	50,437	-	12,694
4.公教人員保險給付（88年5月30日以前）未	1,602	1,602	-	1,704	1,704	-	-102

Phoca PDF

來應負擔數							
5.國民年金未提存準備	2,003	2,003	-	882	882	-	1,121
6.全民健康保險累計財務短絀	62	62	-	403	403	-	-341
7.軍人保險未提存保險責任準備	275	275	-	263	263	-	12
8.農民健康保險未來保險給付精算現值	1,499	1,499	-	-	-	-	1,499
9.各級政府積欠全民健康保險、勞工保險及就業保險等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息	1,638	16	1,622	1,646	-	1,646	-8

資料來源：100年度中央政府總決算。

退撫基金營運管理有待加強

公務人員退休撫卹基金設立目的在於運用基金本息支應公務人員退休撫卹給與，以提高公務人員退撫所得及改善政府財政負擔，保障退休人員及遺族生活，但基金營運績效不佳，委外操作又產生嚴重弊端。根據立法院公務人員退休撫卹基金102年度預算評估報告，軍公教人員退休體制不同，卻以相同提撥費率箝制，不符自給自足原則，尤其軍職人員最適提撥率最低，精算結果不盡合理，應有更翔實之財務規劃。而近10年退撫基金資產報酬率(ROA)僅1.86%，但精算假設之折現率卻設定為3.5%，偏高的折現率，造成基金潛藏負債的嚴重低估。顯示退撫基金之營運管理，仍有待加強。

各退休保險基金與美國加州退休基金經營績效比較表

年度	退撫基金	(舊制)	勞退基金(新制)	公保	勞保	國保	美國加州
最近3年	4.87%	3.63%	1.86%	4.45%	4.45%	0.05%	8.3%
最近5年	-0.19%	1.41%	0.63%	1.77%	0.76%	-	0.4%
最近10年	1.86%	2.24%	-	2.26%	2.75%	-	5.1%

※註：1.資料來源：立法院公務人員退休撫卹基金102年度預算評估報告，整理自審計部100年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）第丁-81頁（退撫基金）、第丁-86頁（勞

Phoca PDF

退舊制）、第丁-90頁（勞退新制）、銓敘部（公保準備金）、勞保局（勞保基金、國民年金）。

2.本表之計算係以民國100年12月31日為基準計算之3年、5年及10年度平均收益率（期間累計淨損益/期間平均餘額）。

3.勞工退休基金(新制)於民國94年7月始成立，僅表列最近3個及5個年度之平均收益率；國民年金保險基金於民國97年10月始成立，僅表列最近3個年度之平均收益率。

4.美國加州公務員退休基金資料來源為，http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/about/board-cal-agenda/agendas/invest/201203/item06d-01.pdf。

退休基金有破產風險

官方資料顯示，勞工保險基金、新制勞工退休基金、舊制勞工退休基金、公務人員退休撫卹基金及國民年金保險基金，截至民國100年底，管理基金規模分別為新台幣4519億餘元、7427億餘元、5621億餘元、4711億餘元及1024億餘元，合計2兆3千餘億元。但各基金的投資績效不彰，以100年度為例，各基金投資不但未達預期收益目標，甚至產生合計高達898億餘元的投資損失。其中，勞工保險基金損失124億餘元，換算後年化報酬率為-2.97%；新制勞工退休基金損失264億餘元，換算後年化報酬率為-3.95%；舊制勞工退休基金損失190億餘元，換算後年化報酬率為-3.53%；公務人員退休撫卹基金損失284億餘元，換算後年化報酬率為-5.98%；國民年金保險基金損失36億餘元，換算後年化報酬率為-3.66%。

先天財務收支不健全者，如公保、勞保、國保、軍保等各退休基金之精算報告在在顯示收支已經嚴重失衡，社會保險體系正面臨嚴重的財務問題，可能出現無以為繼的破產危險。根據勞委會及退撫基金最新精算報告，勞保基金將於民國107年入現入不敷出，116年將發生破產；軍保100年已產生入不敷出現象，預計108年就會破產；公教保險預估於107年入不敷出，116年破產；公務人員預估109年入不敷出，120年破產。諸多辛苦工作一輩子後退休著，有可能領不到退休金，面臨基本生活保障不再是保障，社會保險體制發生嚴重失能問題。

解決經濟問題才是根本

退休給付可能縮水，除了退撫與公保基金財務管理不健全之外，其實更重要的原因是經濟情勢不佳，財政不斷惡化的必然結果。不過，亦有論者以為，軍公教退休人員的退休給付內容，對國內內需消費能力的提升有所幫助。此論點由國內非假日的旅遊主力，除了陸客團之外，就屬有錢有閒的退休人員可得到例證。

就財富效果而言，增加退休人口的退休給付內容，對國內旅遊等內需消費自然將有所挹注。但退休者越注重其未來的經濟安全，大多傾向較為保守的消費特性，對退休者增加退休給付內容，所增加的消費效果往往偏低。若再考慮未來經濟景氣前景不明，可能的未雨綢繆因素，對退休者增加退休給付內容，其增加之消費效果恐怕將更為有限。由經濟學分析方法而言，退休者之邊際消費傾向往往偏低。相對的，若增加中低所得者收入，其邊際消費傾向將較高，甚至低所得者可能將新增收入全數用於消費，以滿足基本生活所需。

此外，亦有立委提出「取消退休公務員年終慰問金同時，應考慮改為以消費券方式發放」

Phoca PDF

的主張。該政策方向著眼的無非是消費券的發放，能促進國內民間消費，帶動經濟成長。但根據經建會過去推動「促進消費-發放消費券」政策方案後，就發放消費券對國內整體經濟效益影響之委託研究調查報告，消費券發放考量加碼效果後之替代效果，約
67.41%，未考量加碼效果更高達 76.06%。顯示民眾將消費券用於原日常支出約
72.07%，並不會有消費券購買較貴或較多商品，加碼消費效果並未顯現。

其實為解決退休給付水準日漸縮水的問題，根本性的做法仍是應就經濟前景不明，與財政狀況不佳等結構性問題，提出具體可行的政策方案。特別是退撫基金本身財務管理效能不彰，甚至弊端連連的問題，更是極為迫切有待改正之處。財政部長張盛和日前所提出，將國內四大基金整合為主權基金，統整各基金之市場力量，提高基金管理效能，不失為可行的做法。而國際知名的挪威退休基金，可供國內借鏡參考。若能藉由整合各退休基金而成立的主權基金投入國內實質投資，以創造國內就業機會，則將會是下一波經濟成長的正面動能來源。

此外目前不同職業別之間適用不同退休金制度，不僅僅是該退休基金是否永續的財務精算問題，更深層的一面是該如何建立合理公平制度，能兼顧保障退休者基本社會安全制度，又能衡平不同職業別之間退休金的高度落差，降低勞工或者投保國民年金者目前退休金給付水準偏低的相對剝奪感，也是未來應該思考的重點。

早在年終慰問金爭議發生之前的10月3日國民黨中常會上，業管社福業務的行政院政務委員薛承泰即公開指出，70年代的18趴、80年代開跑的敬老福利津貼、90年代的廣設高中、大學等三大政策，當初制
定政策時忽略人口因素，三大政策都
將面臨拖垮政府的危機[1]
。顯然相關問題，政府官員不是沒有發現，只是缺乏大刀闊斧的改革意志。直到事件爆發輿論壓力高漲時，政府才被動試圖提出改革方案，承諾在明年一月提出具體方案。事在人為，改革贏得掌聲，或是放任經濟不佳，軍公教福利縮水，甚至相對剝奪感強烈下，引發社會嚴重對立，考驗為政者的良心。

作者陳錦稷台灣智庫咨詢委員暨新台灣國策智庫研究員

註解：

1.全文網址: 薛承泰示警：三大德政將拖垮政府 | 德政恐拖垮政府 | 國內要聞 | 聯合新聞網 http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS5/7407628.shtml#ixzz28IDYi3hK (拜訪日期2012/10/4)

Phoca PDF