發佈：2009-01-20, 週二 18:18
點擊數：15122

壹、 前言

就財務面，1995年7月1日[1]
應是我國的軍公教退撫制度具結構性改變的歷史轉折點。之前，係採用所謂的「恩給制」，其經費全由政府編列於年度預算之「普通基金」中支應，財源則係來自一般的稅收。新退撫制度則是一般所稱的「社會保險制」，其財務操作，係由政府成立「特種基金」，即「公務人員退休撫卹基金」，並設監理委員會和管理委員會做為決策、監督，和管理機構；其財源主要來自軍公教個人所繳納和政府補助的款項，以及基金之運用產生的收益或孳息。因此，除了在新退撫制度實施後才擔任軍公教之職務者或新退撫制度實施前已退休者之外，當前仍在職的軍公教人員或新退撫制度實施後退休者，均同時適用新、舊退撫制度。

由於「恩給制」之財源係來自一般的稅收，因此，其財務的穩定性受到政府的財政狀況的影響。至於新制退撫制度，因係採用所謂的「完全提存準備制」，故基金之運用損益，對退休金之給付，影響重大。

我國的軍公教退撫制度之財務問題，除了考量此種結構性的改變之外，另一常被忽視的影響因素為退休金之給與的請領方式，也就是一次退休金或月退休金的選擇。由於退休年齡的年輕化，對未來的軍公教退撫制度之財務，這項影響因素相當深遠，但卻從未被提及。

以下，將就新退撫制度之基金的運用和退休金之給與方式的選擇對軍公教退撫制度之財務的衝擊，加以剖析[2]。

貳、 一段陳年往事：黃世鑫v.s. 葉長明

整十年前，1998年1月8、9日，考試院舉辦「文官制度與國家發展研討會」，時任銓敘部主任秘書葉長明[3]
針對1995年7月1日所實施的所謂「新退撫制度」提出一篇長達一萬六千字的論文（葉長明，1998），而筆者與考試院副祕書長羅成典剛好擔任葉文的評論人。就財務面，葉文特別強調：

「新退撫制度最主要的改革內容是將公務人員退撫經費的籌措方式，由各級政府逐年編列預算的賦課制（又稱隨收隨付制（pay as you go）），改為政府與公務人員共同撥繳費用的基金制（又稱完全提存準備制（full funding））。不但可以逐漸減輕地方政府籌編退撫經費預算的困難，及避免因退休人數和年資累積增加，導致政府長期應計負債累積遞增，形成沉重的財政負擔。而且可以長期運用逐年提撥的退撫基金，從事各種有利的投資，獲得最高的收益率，進而促使提撥費率的下降，以減輕政府財政及公務人員繳費的負擔。」

緊接著，葉文引述歐洲退休基金聯盟（EFRP）的「退休基金實質報酬率」的統計數據指出：

Phoca PDF

發佈：2009-01-20, 週二 18:18
點擊數：15122

「英國全國退休基金於1984年至1993年的十年平均年度報酬率以15.48%居冠，高於德國的9.38%與瑞士的7.60%。扣除各國國內的通貨膨脹率之後，英國退休基金的實質報酬率為10.23%，僅略低於通貨膨脹率偏低的愛爾蘭10.25%報酬率，但較德國的7.15%高出3%，較瑞士的4.40%更高出近6%，顯示英國在歐洲主要國家的退休基金管理中，獲致最佳的投資績效。此項績效的差距，不但顯露管理機構經營能力與投資策略的優劣，而且影響未來退休基金成本與費率的重大差異。該聯盟預估，未來四十年英國投資平均每年實質報酬率可達6%，、、。」

至就我國的新退撫制度，葉文則根據公務人員退撫基金管理委員會八十六年度財務報告指出：

「全年度基金實際報酬率高達12.25%，較法定收益率6.25%高出6%，扣除八十六年度通貨膨脹率2.32%，實質報酬率達9.93%，今後若能持續達到此種較高的投資報酬率，則提撥費率即可相對降低，、、。」

針對以上之論述，筆者除口頭評論外，在書面評論稿中，並以【東亞金融風暴之警訊！】【歷史的教訓！】【擁抱核子彈！】【幻覺（illusion）v.s.理性】和【見利忘義！】等觀點分別就葉文所強調的「完全提存準備制」之財務風險，加以評析（黃世鑫，1998）。至為何會以「東亞金融風暴之警訊！」為評論的開頭，筆者於評論稿中曾提到：

「不過，作者之論文主題並不是討論金融風暴的問題，所以其而後究竟會如何發展，也並非評論人所關切。評論人在對本篇論文之內容，正式提出評論前之所以會提出這個看似毫無相關的問題，主要目的，係希望藉此請讀者預想一種狀況：跨世紀後，二○○八年，也就是十年後，台灣的公教人員的退休撫卹基金，如作者所言，累積金額高達四千億元，如果另一波的金融風暴，突襲台灣；台灣的股市、匯市、金融市場，連鎖崩盤；屆時這四千億元可能一夕之間，化為烏有！」

很不幸的是，實際的發展，不只是預想成真，比預想的早，且不只是「東亞的金融風暴」，而是「全球性的金融海嘯」。

參、全球性的金融海嘯之真相和衝擊

2007年第一季由美國次級房貸所引爆的「全球性金融海嘯」，迄今已近二年，仍繼續漫延，不僅在世界各國使出渾身解數，同時協力採取各種因應措施，投入金額，動輒以「兆」為單位之美元計之下，猶無法遏止。且對所造成的損害，更尚無法估測。尤其甚者，這波金融海嘯究竟何時能消弭？有何對策？似亦無人可以有明確的答案。

這波全球性的金融海嘯，直接衝擊的除了包括銀行、保險、以及證券等金融產業外，一些依賴「基金」收益做為財源的機構或財團法人，因隨著1980年代新自由主義之思潮，為追求較高的報酬率，大幅提高其基金資產結構之金融性資產的比率，在這波全球性的金融海嘯，亦嚴重受創。以向來被我國財金界視為標竿的美國最大退休基金的「加州公務人員退休系統（California

Phoca PDF

Public Employees' Retirement System）」為例，根據報導（經濟日報2008.7.21），光是2008年上半年度，「由於股票投資組合大賠10.7%的托累，6月底止的上年度虧損2.4%，績效為六年來最差，連四年獲利逾10%的紀錄也劃下句點。」同時，該基金的資產規模亦因而縮水至2,392億美元[4]。

另2008.12.5自由時報電子報亦報導：

「金融海嘯狂掃社會各層面，就連最有錢的美國高等學府哈佛大學也無法置身事外，校務基金在短短四個月內蒸發八十億美元（約台幣兩千六百八十億）的帳面價值，虧損幅度至少達二十二%。若加計難以鑑價的私募股權基金與不動產實際損失，預計本會計年度於明年六月結束時，校務基金衰退幅度甚至可能擴大到三十%。

哈佛大學二日致函各學院院長，表示校務基金「哈佛管理公司」在今年六月三十日的資產為三百六十九億美元（約台幣一兆兩千三百八十一億），但隨著「國際金融市場的嚴重混亂影響校務基金投資的所有主要資產」，基金在七月一日至十月三十一日間縮水達二十二%。哈佛過去四十年來虧損最多的一次在一九七四年，報酬率為負十二．二%。」

我國的軍公教退撫基金和勞工保險、退休基金亦難幸免。根據聯合報2008.7.28之報導：「攸關八十二萬軍公教人員退休權益的「公務人員退休撫卹基金」，今年上半年因投資失利縮水近三百億元。」三個月後，2008.11.19聯合報復報導：「全球金融風暴讓軍公教退撫基金淨值大幅縮水，九月底退撫基金淨值比去年底減少近四百六十億元，、、。全教會理事長吳忠泰說，過去一年遭逢金融風暴，截至今年九月，退撫基金淨值從去年底四○九四億縮減為三六四○億，縮減四五四億元。」同日之報導亦指出：「勞保面臨嚴重財務危機。勞保基金由年初的三千九百億元跌到兩千一百億元，除了許多保戶在年金制上路前紛紛提領，基金操作不理想也是原因：今年前三季賠了超過一成，創下基金成立五十八年來首次虧損。舊制與新制勞退基金今年都出現虧損，分別是百分之六點四七、百分之四點七五。總計三項基金前三季虧損達八百億元。」

值得關切的，以上的數字只是這波金融海嘯初期對金融市場的直接衝擊，所造成的損害，其爾後仍可能發生的連鎖反應，端視各國所採取的因應措施，是否有效。不過，如從過去的歷史經驗之長期觀察，其結果恐怕不能樂觀。

如果根據俄羅斯經濟學者Nikolai Kondratieff所提之長循環（50~55年）理論，這次的全球性金融海嘯，應該是從1787年以來，所經歷的第五次的「創造性的毀滅」之長循環（long waves of creative destruction）（Norton, 2001, pp.41~42），而非一般總體經濟學教科書所稱，因總需求與總供給失衡而導致的「景氣循環」。因此，也不是凱恩斯理論可以解釋的。這五次的長循環，其分別為：

Industrial Revolution (1787~1842): cotton textiles, iron, steam power;

The Bourgeois Kondratieff (1842~97): railroadization;

The Neo-Mercantilist Kondratieff (1897~1939): electricity, automobiles;

The Cold-War Kondratieff (1939~89): defense, TV, Mainframes;

Phoca PDF

The Information Age (1989~): PCs, telecommunications, entertainment.

其共同特徵，均是由「創造性的毀滅」之新技術的發明而帶動，並配合金融市場之信用創造而產生的泡沫。換言之，這次的全球性金融海嘯係肇始於上世紀九○年代初所謂的「新經濟（New Economy）」，加上1980年代以來，因新自由主義之思潮的影響而被解放的金融市場所「毀滅性的創造」之新金融商品（黃世鑫，2002a），二者之交互作用而產生的結果（黃世鑫，2002b）。因此，現階段的金融海嘯，只是的泡沫破滅的開始，不僅會延續多久？影響層面多廣？衝擊程度多深？均無法預估。甚至，究竟應該採行何種因應對策？似乎亦尚無頭緒。

肆、退休年齡年輕化之影響：一次給付v.s.月退休金

我國公務人員退休制度係於1943（民32年）制定，經1947、1959、1979、1992年四度修定。首先，在退休條件方面，凡任職五年以上，均得請領退休金，又分為聲請（或自願）退休和命令退休。聲請（或自願）退休之條件，1943年之規定為：任職十五年以上年齡已滿六十歲者，或任職二十五年以上成績昭著者。1947年修正為：任職五年以上年齡已滿六十歲者，或任職三十年以上。1959年復修正為：任職五年以上年齡已滿六十歲者，或任職二十五年以上，並維持迄今。命令退休之條件，1943年之規定為
：年齡已滿六十五歲者[5]，或心神喪失或身體殘廢致不勝職務者，並維持迄今。

其次，在給與方式方面，分為一次退休金和按期支付之年（或月）退休金。任職未滿十五年者，給與一次退休金。滿十五年以上者，根據1943年退休法之規定，給與年退休金。1947年修正為給與一次退休金和年退休金。1959年復修正為一次退休金或月退休金，擇一支領。自1979年起，改為一次退休金、年退休金、或部分一次退休金和部分月退休金，擇一支領，並維持迄今。

退休金的給與，正常情況應該是按期支領月退休金。一次給與的退休金，在全世界應該只是極為少數的國家才有。如果是一次給與的退休金，無論是恩給制或社會保險制，退休年齡是否提前，對財務並無影響。但是如果是支領月退休金，在社會保險制之下，退休年齡的提早，對財務勢將產生「雙重負擔」的影響；退休年齡提早一個月，一方面，退休者少繳一個月的退撫金，但另方面，則多領一個月的退休金。

過去，在恩給制之下，囿於財政問題，退休金之數額較低，絕大部份的退休者，不僅是滿65歲才屆齡強迫退休，而且大多數選擇支領一次退休金。以67年度言，領月退休金人員僅佔退休人員一八％，其餘八二％則為領一次退休金者。民國68年為提高支領月退休金者之比率，修法增列所謂遺屬年金之撫慰金。即對領月退休金者而言，當其死亡之後，其遺屬仍可繼續支領撫慰金（一次或按月）。另外，由於84年新退撫制度的實施，為配合18％優惠存款的取消，又大幅提高所得替代率，尤其再加上所謂的「55專案」，一方面，不僅退休年齡年輕化，另方面，完全選擇支領一次退休金者之比率，大幅下降。

根據公務人員退休撫卹基金監理委員會之統計數據，公務人員之平均退休年齡，85年度為61.14歲，至96年度，降為55.47歲。而選擇完全支領或兼領月退休金者之比率，由85年度的65％上升至93年度的93.3％。教育人員之平均退休年齡，85年度為56.6歲，至96年度，降為53.76歲

Phoca PDF

，選擇完全支領或兼領月退休金者之比率，由85年度的63.2%上升至93年度的88.8%[6]。

伍、結論

如前所述，由於未來數十年之軍公教退休人員仍享有部份的恩給制之退休金，其財務問題與政府的一般財政狀況，有直接的關聯。除此之外，就新制退撫制度而言，根據公務人員退休法第八條第一項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」換言之，前述金融海嘯所造成之財務問題，最後將亦由政府的一般預算承擔。只是，當前的政府財政，已是債台高築，猶如泥菩薩過江，其有能力「負最後支付保證責任」嗎？

作者黃世鑫為台北大學財政學系教授
（本文僅代表作者個人之意見，不代表本智庫之立場）

註解：
1.1995年7月1日公務人員開始實施新退撫制度，公立學校之教師和軍人，則分別於1996年2月1日、1997年1月1日，才實施新制。
2.關於我國軍公教退撫制度參考：黃世鑫（2003，2006a，2006b，2007）。
3.據葉長明自己的表明，1995新退撫制度的實施，係其擔任銓敘部退撫司長任內所策劃。
4.據2006.4.10經濟日報報導：「台大財金系教授邱顯比認為，退休基金的海外布局腳步必須加快，藉由各區域的資產配置，分散投資風險，更能爭取較高的獲益率。規模高達1,800億美元的美國加州退休基金，是美國最大規模的確定給付制基金，過去20年來，每年平均投資報酬率高達11.37%。」

5.經許可得延長十年，1959年縮短為延長五年。
6.軍人和政務人員之情況比較特殊，難以比較。

參考文獻：
葉長明（1998），新退撫制度實施後之功能與檢討，考試院，文官制度與國家發展研討會會議實錄，台北，頁668~692。
黃世鑫（1998），評論：葉長明，新退撫制度實施後之功能與檢討，考試院，文官制度與國家發展研討會會議實錄，台北，頁696~700。
黃世鑫（2002a），由異化與毀滅性的創造檢視當前金融制度的變革：透視金融資本主義制度，華信金融季刊，17期，頁37~60。
黃世鑫（2002b），全球化的智慧與金融資本主義，建華金融季刊，19期，頁 53~101。
黃世鑫（2003），由財政觀點評析18‰的軍公教退休金優惠存款：兼論信賴保護原則，新世紀智庫論壇，22期，頁91~113。
黃世鑫、郭建中（2006a），18%爭議之Q＆A及合理改革之道，政策研究學報（南華大學公共行政與政策研究所）第六期，頁19~50。
黃世鑫（2006b），如何合理化教師退休制度？引言報告：中華民國教育改革協會、社團法人社區大學全國促進會、全國家長聯盟、福留子孫連線、高雄市教師會、人本教育基金會主辦：教師退撫問題研討會（2006.1.14-15，台北市NGO會館）。
黃世鑫（2007），公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦，考銓季刊，第50期，頁71-90。
Norton, R.D. (2001), Creating the New Economy: The Entrepreneur and the US Resurgence,

Phoca PDF

發佈：2009-01-20, 週二 18:18
點擊數：15122

Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA).

Phoca PDF