



公校退撫制度與 官版年金改革批判

羅德水

全國教師工會總聯合會



104.9.11，東森新聞報導「合理嗎？軍公教本俸7萬、退休可領14萬」，網路瘋傳

- 財政部長張盛和日前自爆「妻子退休領更多」，讓年金改革再度成了朝野熱議話題，畢竟年金破產已進入倒數階段，民眾憂心著「今日希臘，明日台灣」。目前軍公教所得替代率的「退休金基數」為本俸2倍，若該公務員的薪資10萬、本俸7萬，退休後可領到14萬元。（節錄自東森新聞<http://ppt.cc/eS5JK>）



「薪資10萬、本俸7萬，退休領14萬！」

您當然不會相信
但是，您有能力澄清嗎？



- 年金改革是社會最為關注的公共議題，為何十年來對年金制度與年金改革的公共討論品質幾乎原地踏步？

世界銀行1994提出：「三層保障模式」



世界銀行於1994年提出一份「避免老年危機」(Averting the Old Age Crisis)的研究報告

第三層則以個人自願性的商業年金及儲蓄為財源，目標在提高個人退休後的生活水準→強調「個人責任」

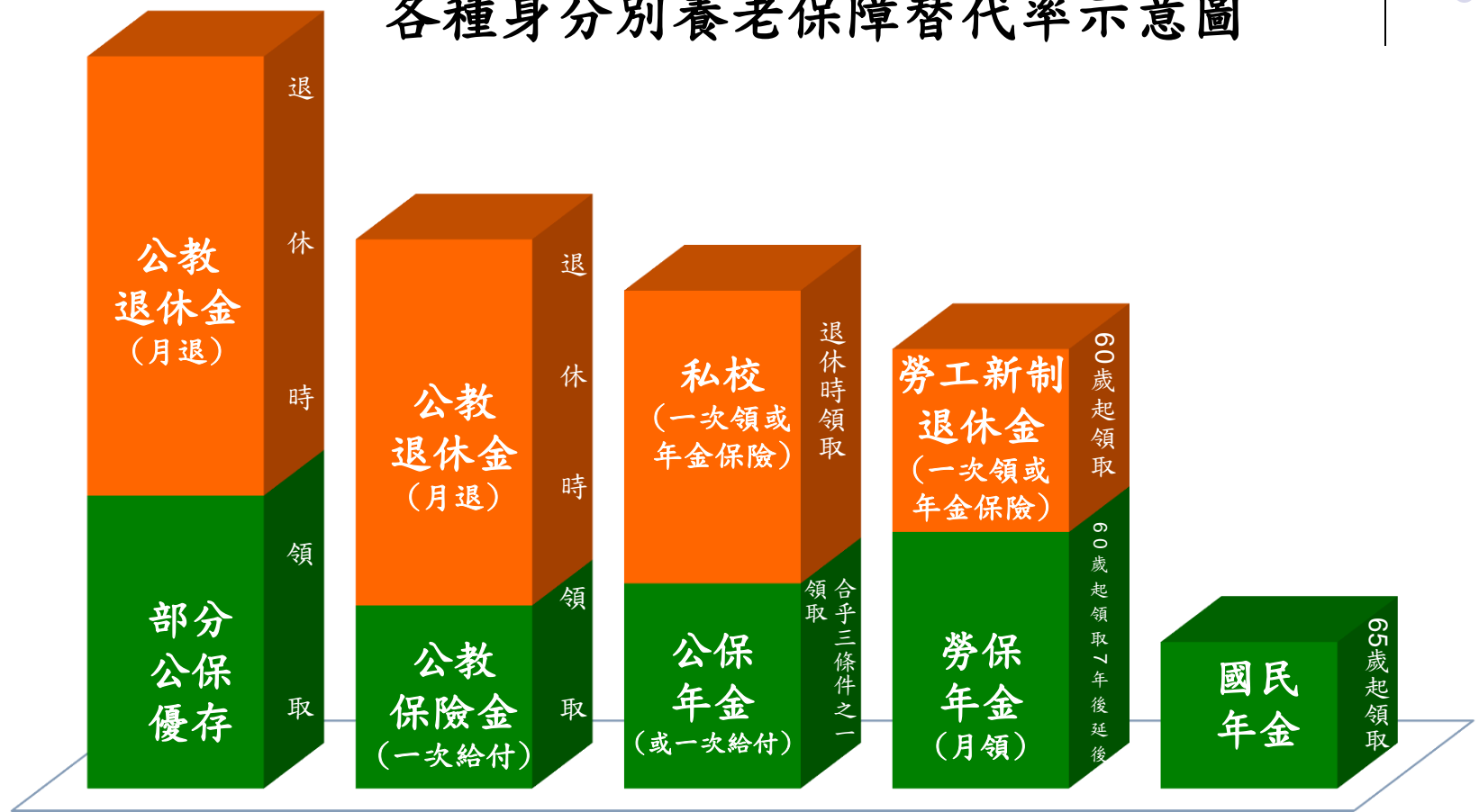
第二層是以個人薪資為主的強制提存職業年金；
→強調「雇主責任」

第一層是「強制性」的社會保險年金制度，屬傳統的公共年金制度，由社會保險費作為其主要的保險財源，目標在保障國民的基本生存權利；→強調的是「政府責任」



現行年金制度

各種身分別養老保障替代率示意圖



① 兼有85.02前後年資的公教人員

② 85.02.01以後進入公校及公職者

③ 目前私校教職員

④ 98.01.01以後仍在職之勞工

⑤ 97.10.01後身心障礙者、家庭主婦



給付方式：DC制 vs DB制

確定提撥制 (DC 制) (Defined Contribution Plan)

確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年 (月) 提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與雇主共同提撥之資金和運用孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。就雇主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。

確定給付制 (DB 制) (Defined Benefit Plan)

確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額之決定與薪資水準及服務年資有關，此種辦法對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭受實質的財務風險。



基金財務型態

- 完全準備制 (fully funded)
- 部分準備制 (partially funded)
- 隨收隨付制 (pay as you go, PAYG)



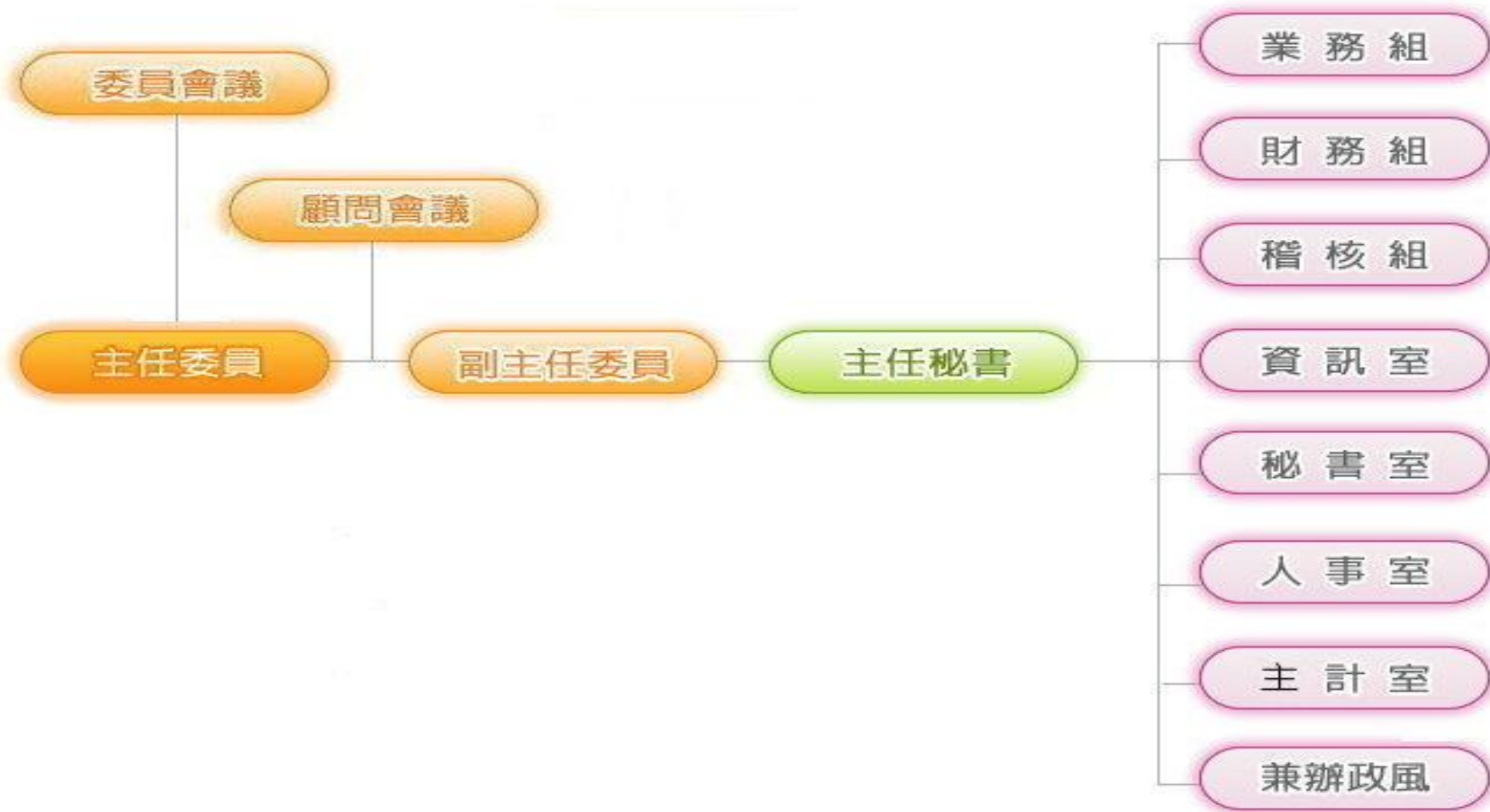
公務人員退撫制度

- 公務人員退撫制度自民國八十四年七月一日改採新制，由公務人員與政府共同撥繳費用建立退撫基金。
- 並成立公務人員退休撫卹基金管理委員會與公務人員退休撫卹基金監理委員會兩個機關，分別負責退撫基金管理與監督等相關事項。

基金監理委員會，隸屬於考試院，依法執行有關退撫基金之監理業務。



基金管理委員會本會隸屬於銓敘部，負責公務人員退休撫卹基金之收支、管理及運用。



關於公教退休制度的幾個誤解



- 18%
- 政府恩給
- 獨厚軍公教
- 所得替代率偏高
- 國家負最後支付責任



勞保好？公保好？

以保額**43,900**元為例，現行制度下每月公保被保險人較勞保被保險人多付**567**元。

公保(費率8.83%)		勞保(費率9%)		
自付(35%)	雇主(65%)	自付(20%)	雇主(70%)	政府(10%)
1,357	2,520	790	2,766	395

現行公教退休提撥



- 退撫基金—確定給付制

1. 提撥方式：本俸*2*提撥率，目前法定提撥率為12%。
2. 負擔比例：雇主（政府）部分佔65%，個人所負擔的部分佔35%。

- 公保—一次給付（30年約170萬），未來將改年金

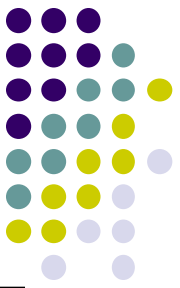
1. 提撥方式：本俸*提撥率，目前法定提撥率為8.25%（105年1月1日起調至8.83%）。
2. 負擔比例：雇主（政府）部分佔65%，個人所負擔的部分佔35%。



公教生涯總共要撥繳多少錢？

- 若每月平均繳3000元，每人每年約計提撥10萬餘元（自提36000元、政府分攤66857元）**易言之，教職生涯如有30年，提撥給退撫基金之金額約將高達300萬元（自提105萬元、政府分攤195萬元）**
- **另繳給公保約100萬（自提約35萬，政府分攤65萬）。**

退休制度是動態的發展過程



公保養老給付(A)

退撫舊制之退休金 (B)

退撫新制之退休金 (C)

- 85年2月1日前退休者： $A+B$
- 85年2月1日後退休者： $A+B+C$
- 總有一天： $A+C$

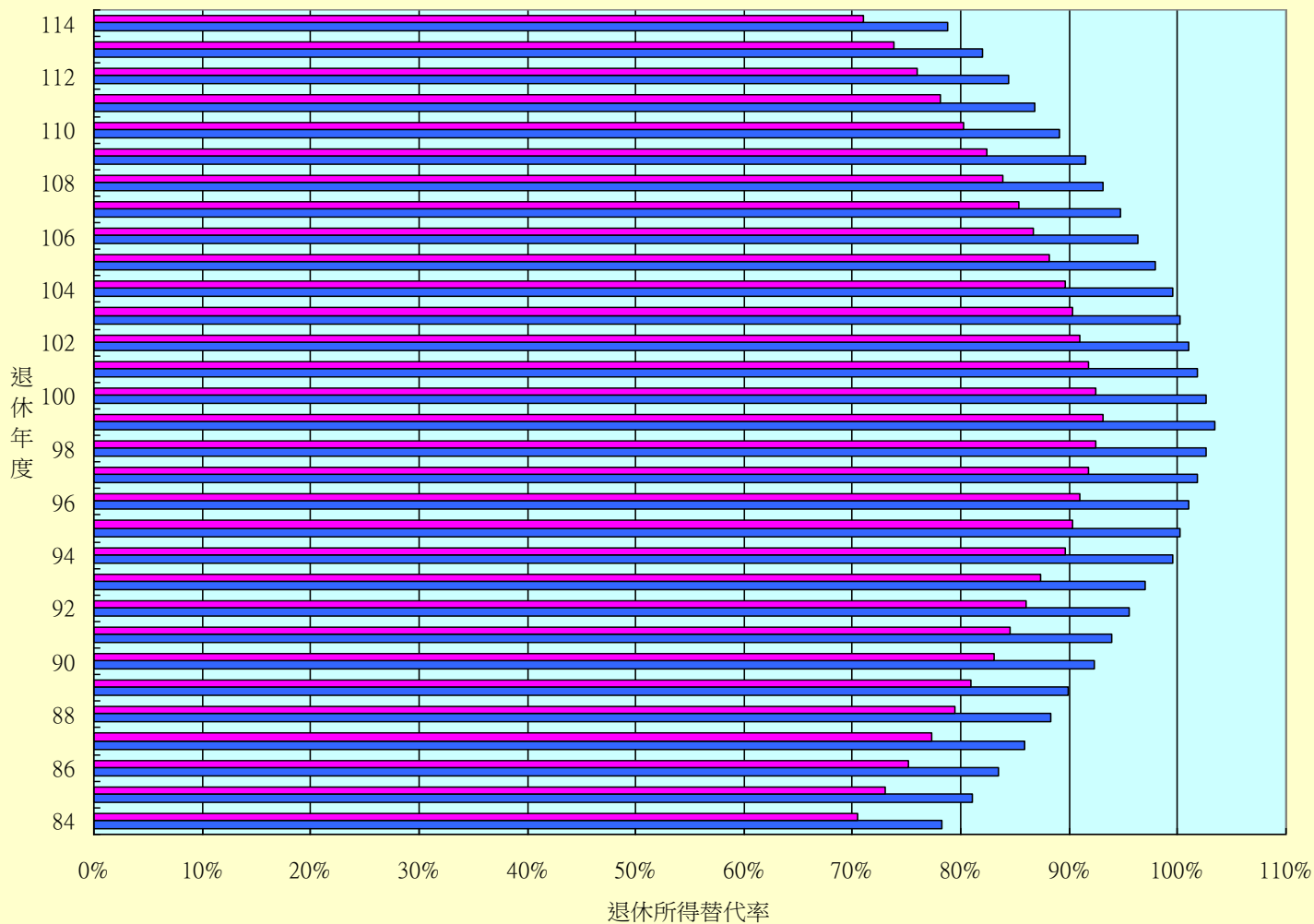


- 何謂所得替代率？

所得替代率本來就有世代差異



薦任第八職等年功俸三級任職30年領取月退休金人員



現行月退休金老、中、青差很大



63年以前退休：43302，加上公保一次給付

85年以前退休：43302(加計18%，合計6萬多)

目前：64488(若加計部分18%，合計約7萬多)

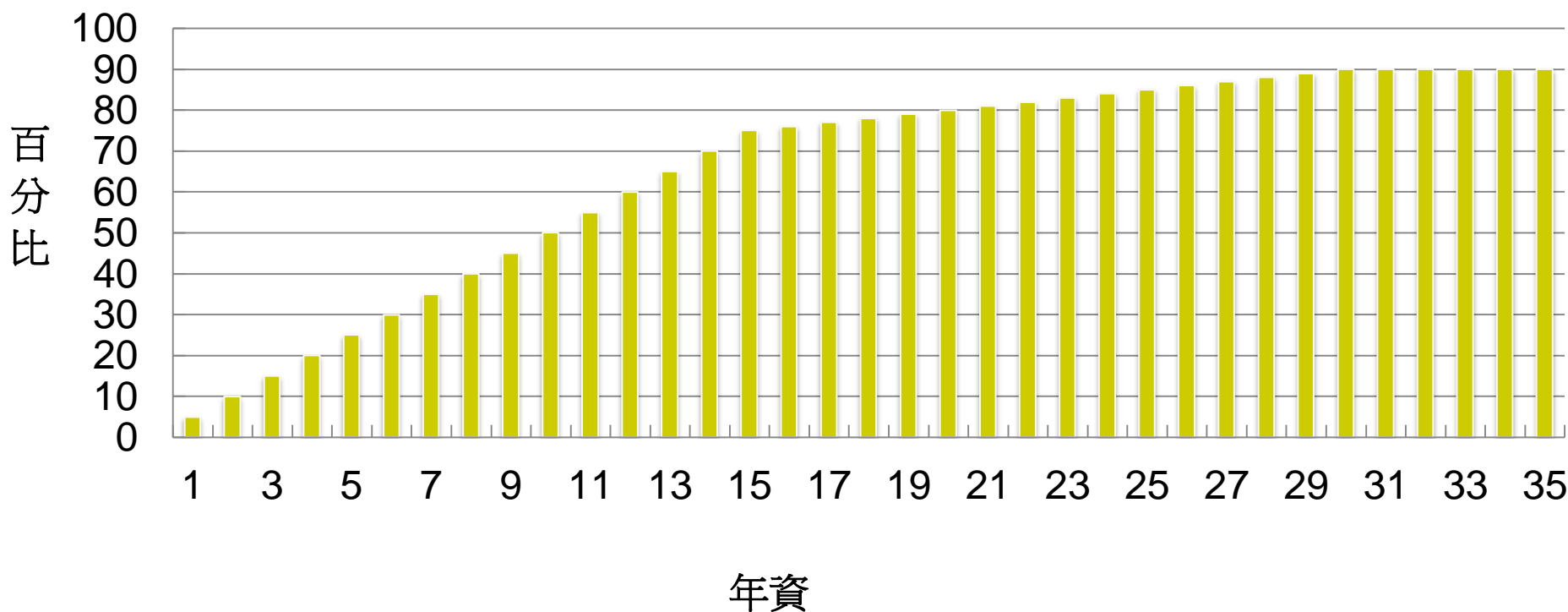
85年以後任職：56496 (沒有18%，若實施公保年金，可再加10000元)

替代率偏高是新舊制交替時之過渡現象



但若選擇月退，只需15年-20年年資即可領取與30年年資差不多之月退休俸

月退休金 百分比成長趨勢圖(舊制)

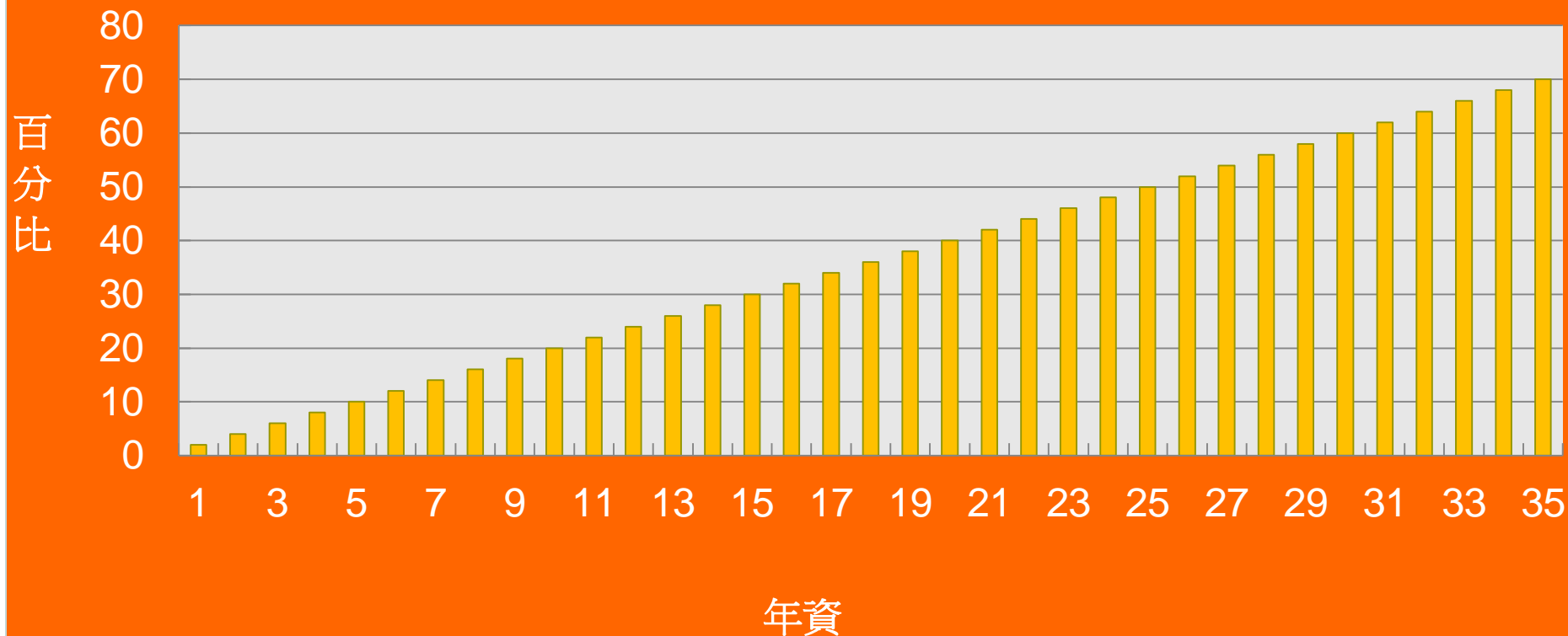


退撫舊制中月退休金的領取，中短年資特別有利的特殊情形，就已經不再發生了。

計算公式：本俸 \times 百分比（年資 \times 2%）



月退休金 百分比成長趨勢圖(新制)





退撫基金為何會有財務危機？

決定基金財務的幾個參數



- 參與基金提撥的人數
- 基金收益率
- 提撥費率高低
- 退休門檻
- 預期壽命
- 退休金多寡

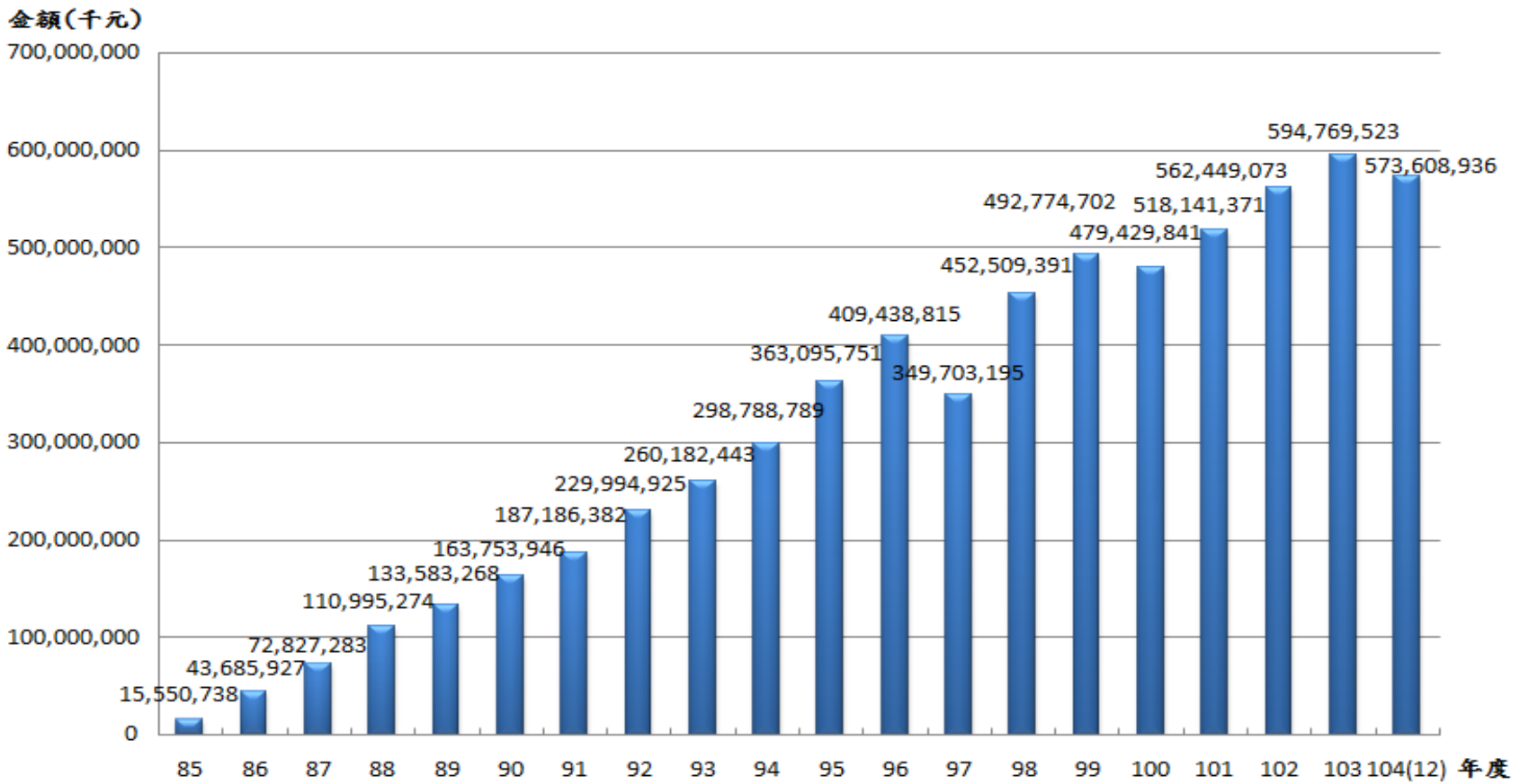
當前基金重要問題



- 退休給付條件寬鬆
- 提早退休的財務效應
- 基金提撥不足
- 長期經營績效有待提升
- 平均餘命的問題
- 少子化的影響



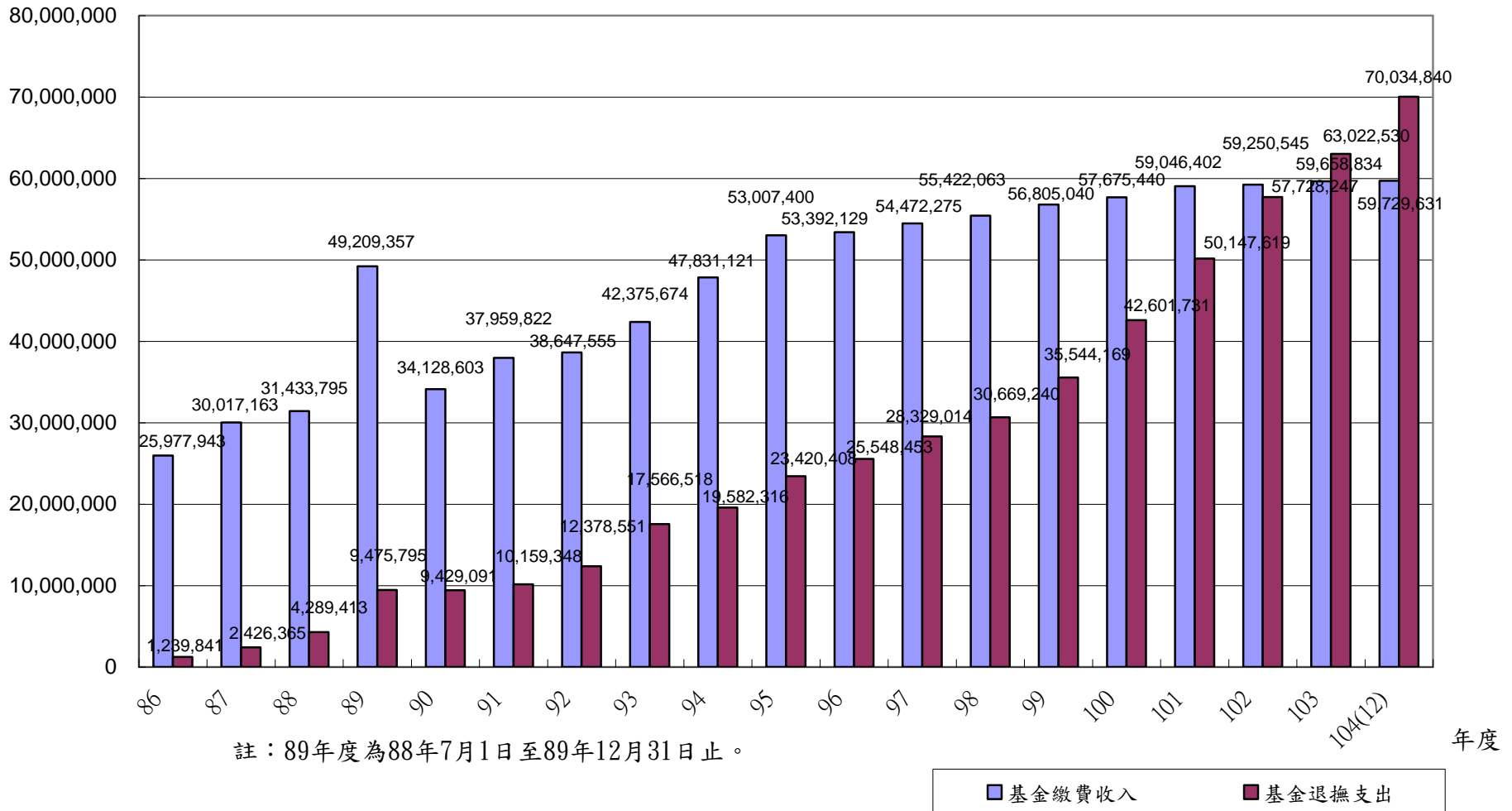
公務人員退休撫卹基金歷年基金淨值圖





公務人員退休撫卹基金歷年退撫收支圖

金額(千元)





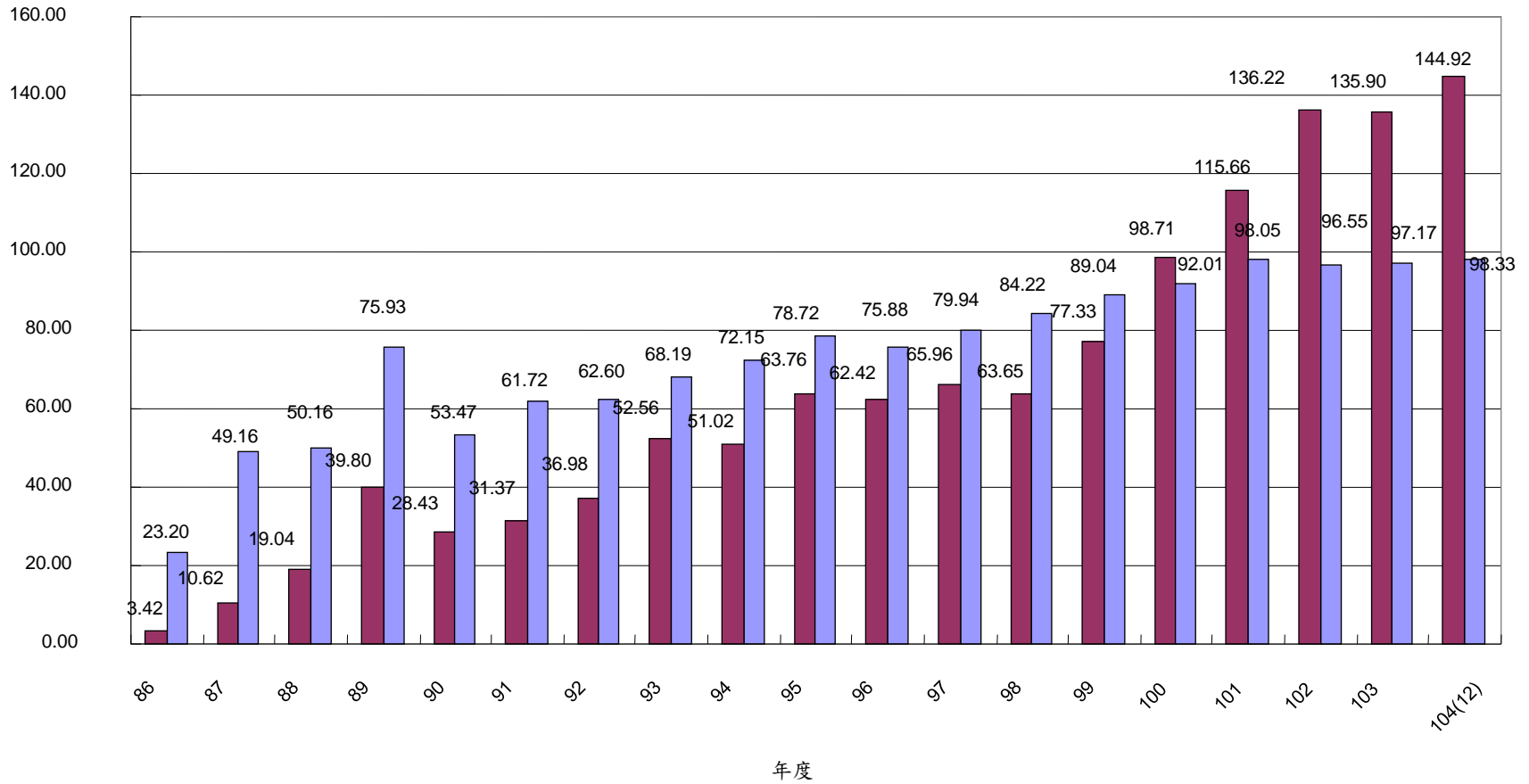
104年度收支比例**117.25%**

- 自「退撫基金」成立以來，收支比例呈現逐年上升趨勢，104年度基金收入597億、支出700億，收支比例**117.25%**。
- 連續第二年出現收支逆轉。
- 換算退撫基金自成立以來累計之平均收支比例為**55.77%**。

軍職人員收繳撥付圖



金額 (億元)





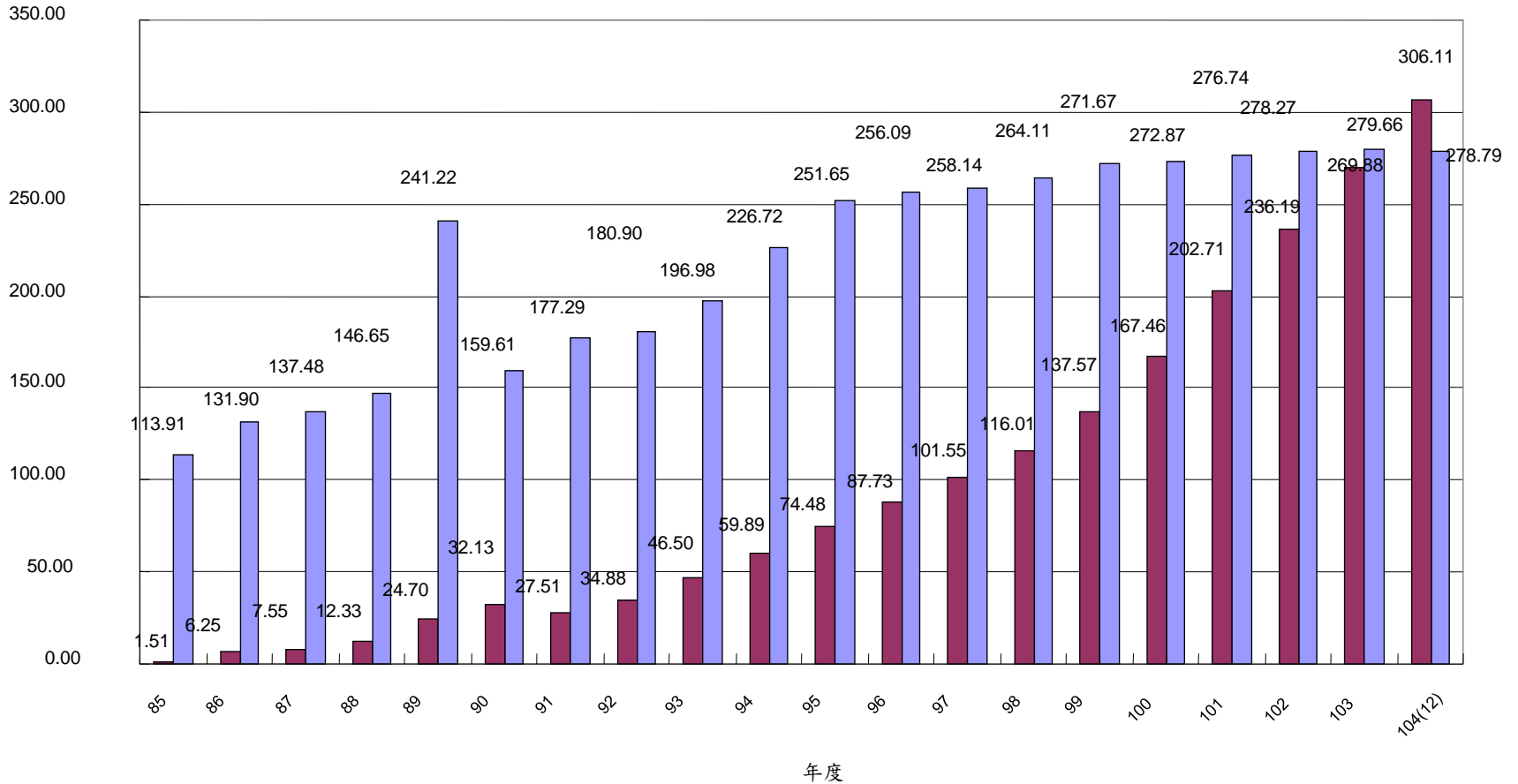
軍職人員

- 軍職人員於民國86年1月1日加入退撫基金。
- 民國86年，收入23.2億元，支出3.42億元，收支比例14.74%。
- 民國101年，收入98.05億元，支出115.66億元，收支比例達117.96%。
- 民國104年，收入98.33億元，支出144.92億元，收支比例147.38%。
- 連續第5年出現收入小於支出，且收支逆轉情形持續擴大。

公務人員收繳撥付圖



金額(億元)





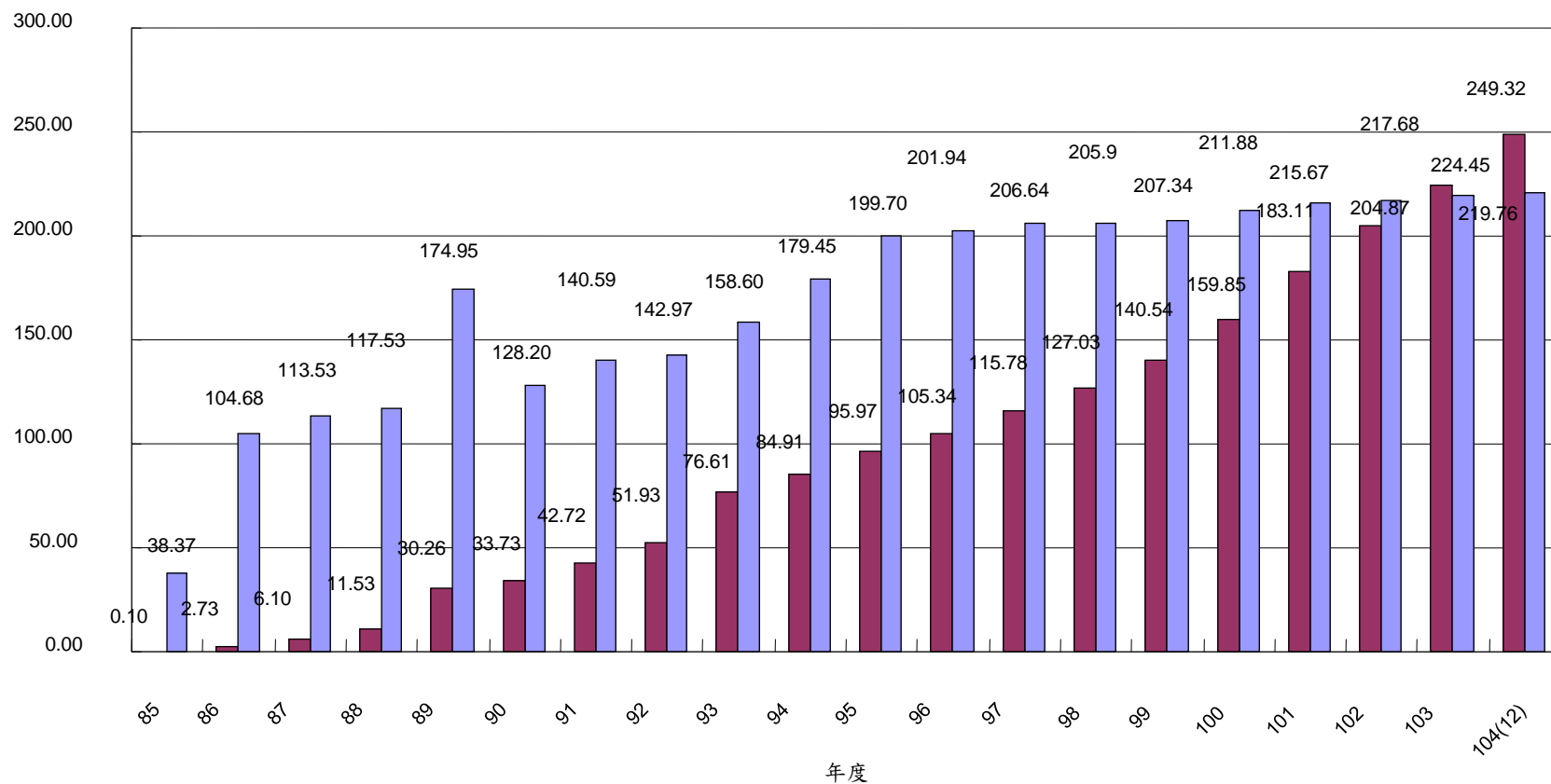
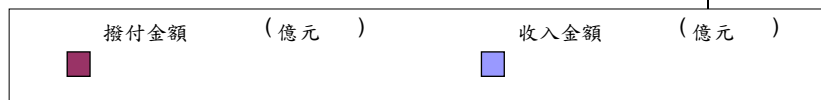
公務人員

- 公務人員於民國84年7月1日加入退撫基金。
- 民國86年，收入131.9億元，支出6.25億元，收支比例為4.74%。
- 民國104年，收入278.79億元，支出306.11億元，收支比例109.8%。
- 繼軍職人員與教育人員後，公務人員首度出現收支逆轉。

教育人員收繳撥付圖



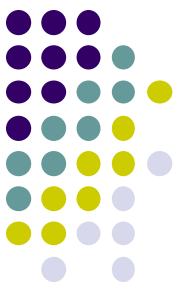
金額(億元)



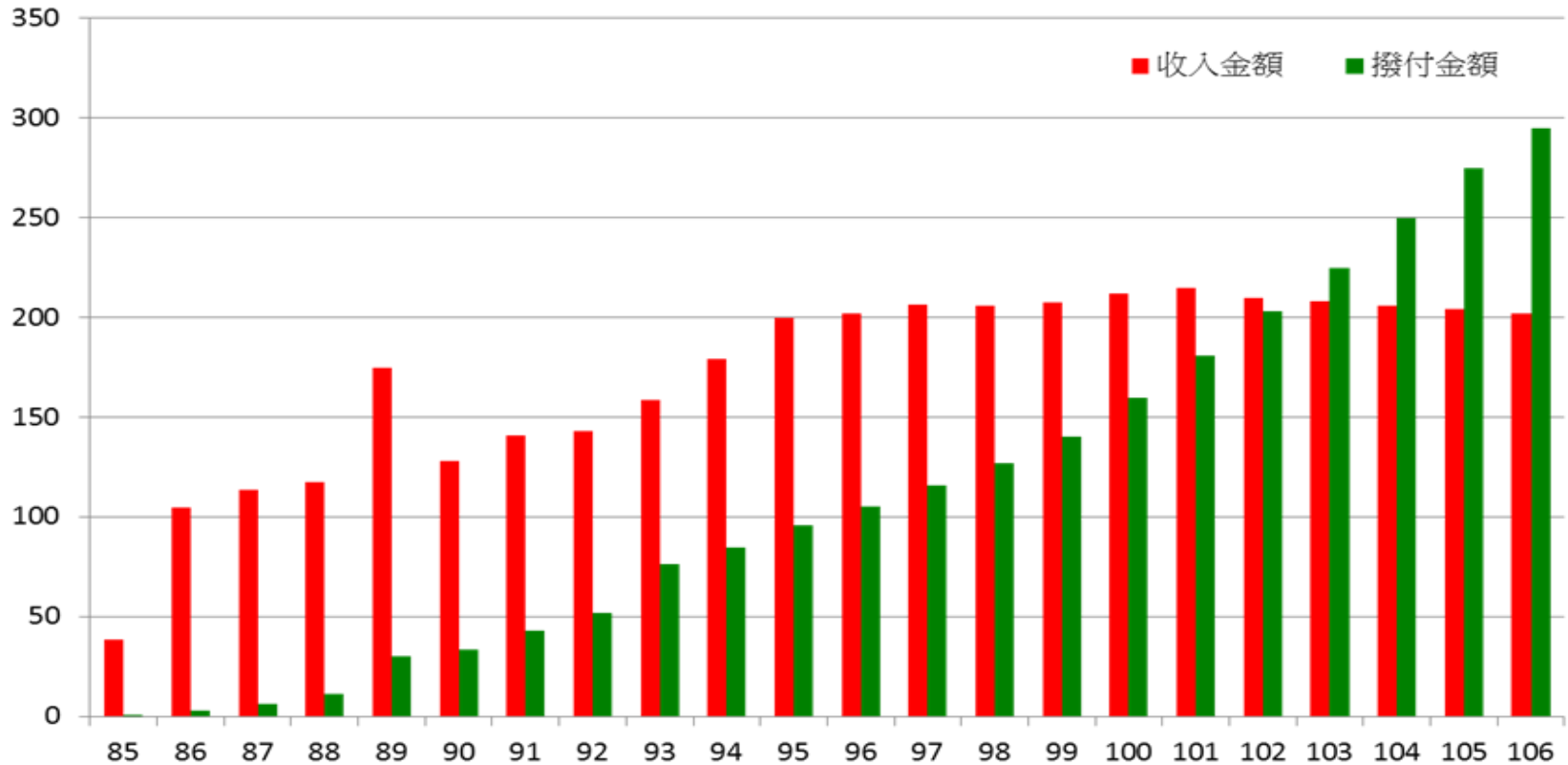


教育人員

- 教育人員於民國85年2月1日加入退撫基金。
- 民國86年，收入104.68億元，支出2.73億元，收支比例2.61%。
- 民國103年，收入219.76億元，支出224.45億元，教育人員首次出現收支逆轉，收支比例達102.13%。
- 民國104年，收入220.18億元，支出249.32億元，收支比例達113.23%，「教育人員」收支逆轉情形持續擴大。



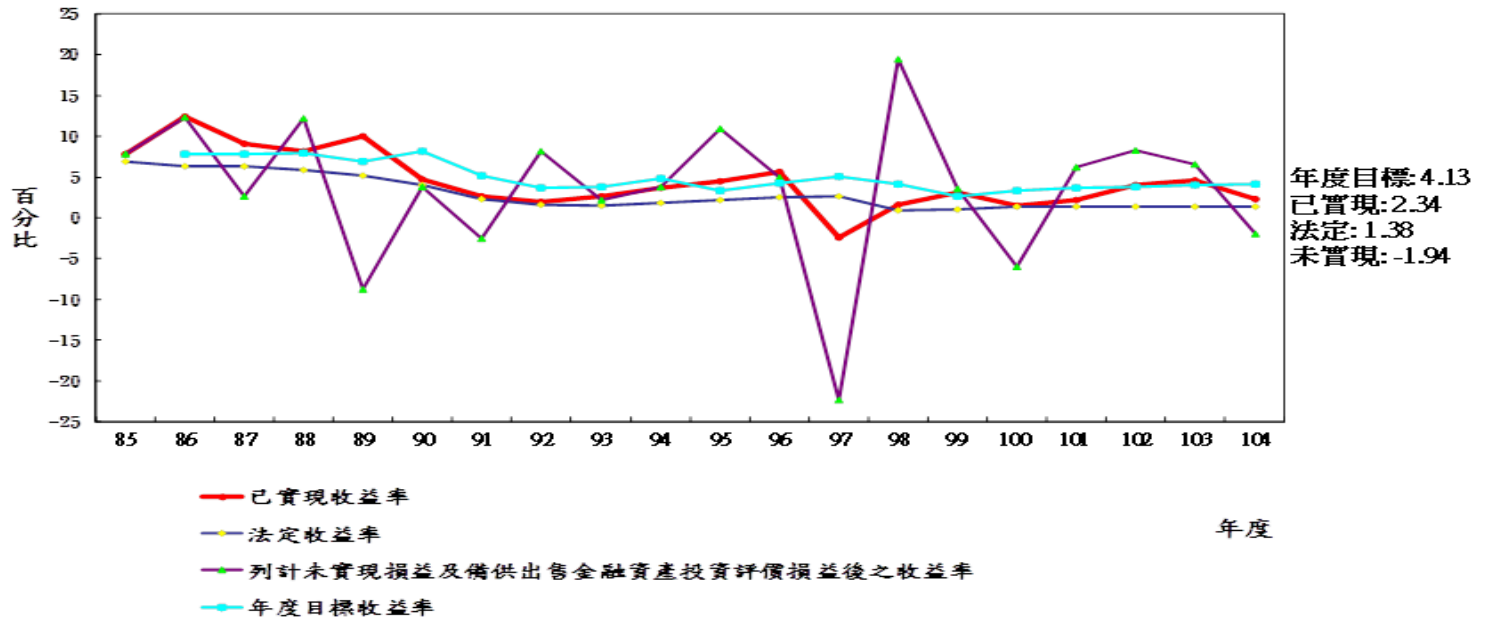
教育人員退撫基金預估收支圖(不含收益)



退撫基金歷年收益率



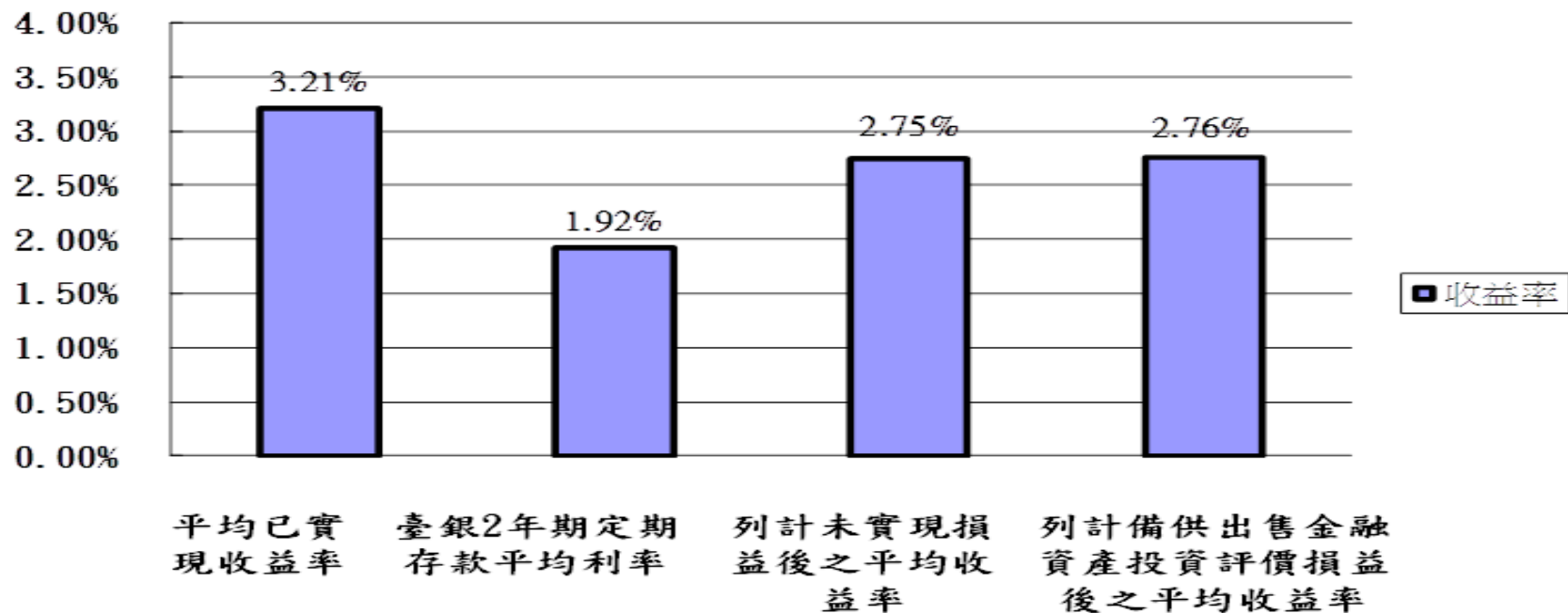
退撫基金歷年收益率與臺銀二年期定期存款利率比較情形





退撫基金歷年累計平均收益率情形

退撫基金歷年累計平均收益率情形

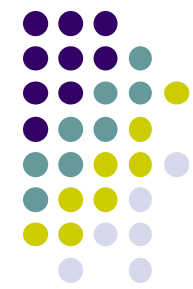


附註：資料計算期間為自84年7月至104年12月底止

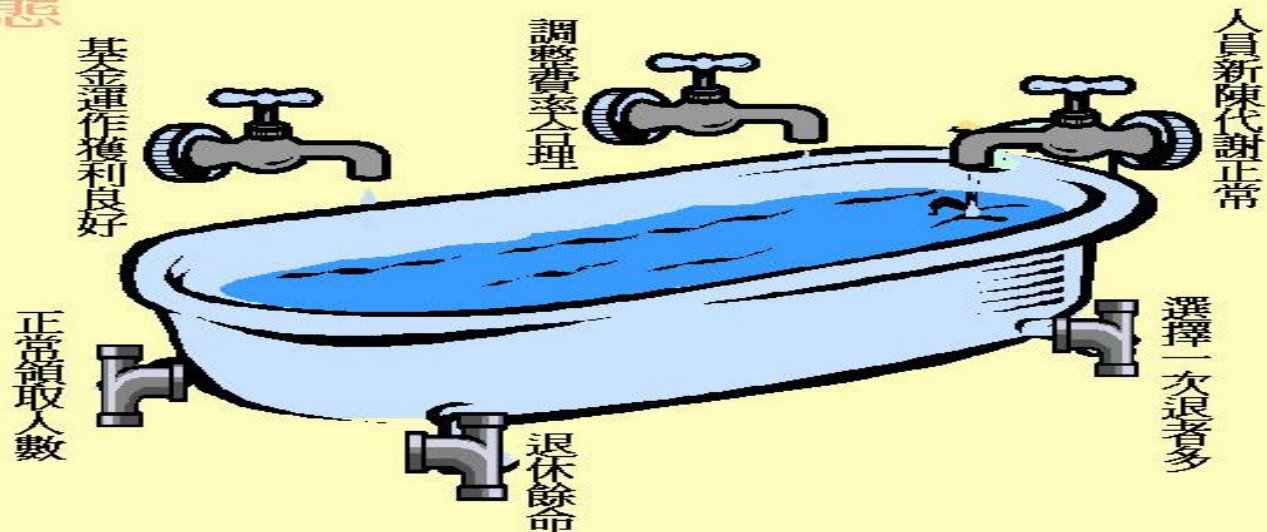
退撫基金為何不能永續？



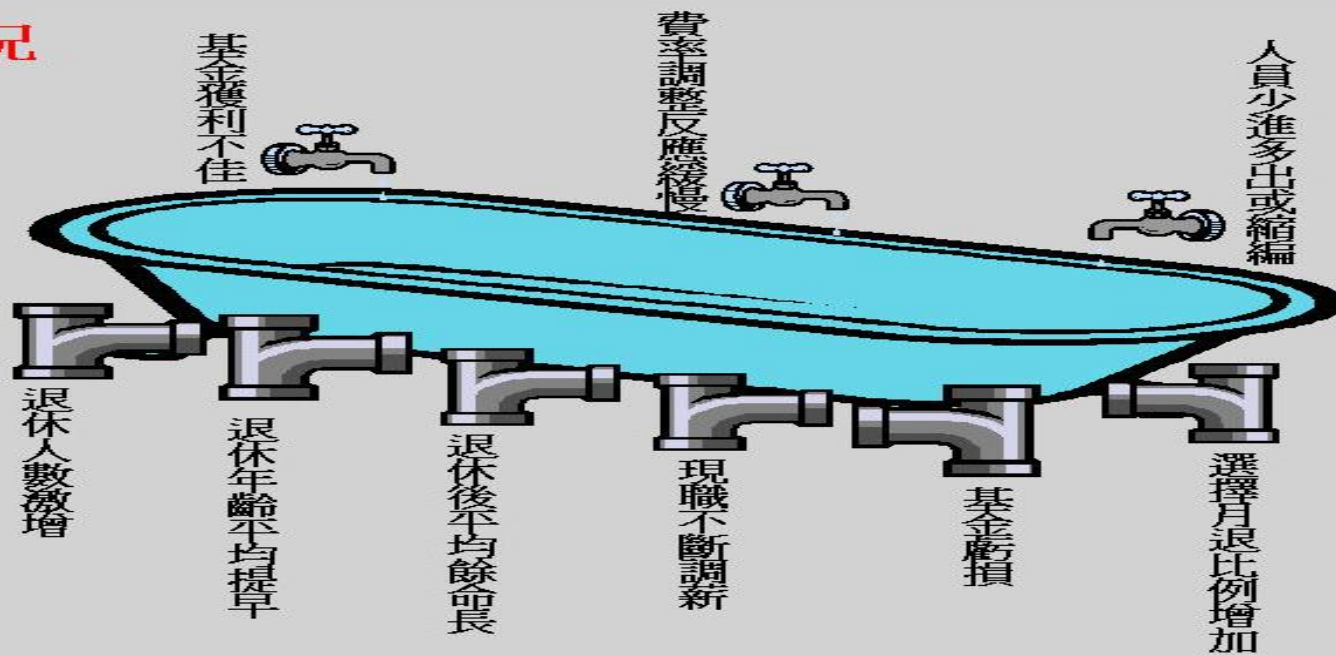
退撫基金管理圖

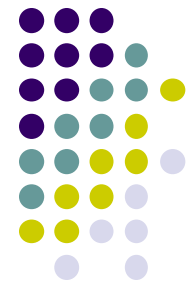


理想狀態



現況





精算結果報告





越來越少的在職教師VS越來越多的退休人員

以97年12月31日為精算評價日

- 在職人員（教師）

計200880人，平均年齡40.4歲，平均年資為14.2年，平均俸點439，平均俸額（本俸）35359元

- 領取給付人員73462人（至104年已達103840人）



歷次精算結果(最適提撥率)

參加人員	第一次精算 89/6/30	第二次精算 91/12/31	第三次精算 94/12/31	第四次精算 97/12/31
公務人員	15.5%	26.4%	31.1%	40.66%
教育人員	17.9%	28.6%	33.1%	42.32%
軍職人員	21.9%	32.0%	36.3%	36.74%



不足額提撥轉嫁給誰？

最適提撥率	88. 6. 30 第一次精算 17. 9%	91. 12. 31 第二次精算 28. 6%	94. 12. 31 第三次精算 33. 1%
實際提撥率	85年 8%	91年 8. 8%	95年以後 12%

退撫基金歷次精算最適提撥率～教育人員



精算序		第3次精算	第4次精算	第5次精算	第6次精算
精算基準日		94.12.31	97.12.31	100.12.31	103.12.31
攤提過往負債	原團體	41.7%	55.56%	73.60%	66.32%(預估)
	新進團體	22.9%	29.76%	30.66%	21.28%(預估)
	合併團體	33.1%	42.32%	47.77%	42.32%(預估)
不攤提 過往負債	原團體	24.8%	31.90%	30.83%	22.46%(預估)
	新進團體	22.9%	29.76%	30.66%	21.28%(預估)
	合併團體	23.9%	30.80%	30.72%	21.83%(預估)

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會歷次精算評估報告書/徐源凱整理104.10.26

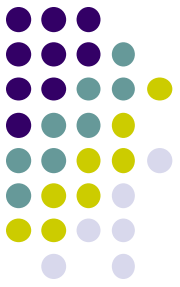
補充說明：第1次精算報告書即提醒「8%提撥率—98年收支逆轉」、「10%提撥率—99年收支逆轉」、「12%提撥率—101年收支逆轉」、「**17.9%提撥率—104年收支逆轉**」(P51參照)

歷次精算結果（潛藏負債）

（單位：億元）

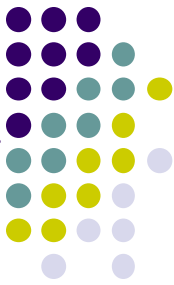


參加人員	第二次精算案 91/12/31	第三次精算案 94/12/31	第四次精算案 97/12/31
公務人員	3,134	5,586	8,055
教育人員	2,828	4,899	7,238
軍職人員	1,201	1,840	2,692
合計	7,163	12,325	17,985



- 慘痛的「改革」經驗

95年扁政府實施18%改革方案



- 設所得替代率，但因計入專業加給與職務加給，引來「肥大官，瘦小吏」爭議。



102年馬政府改革方向

- 多繳
- 少領
- 延退

年金改革之吾皇萬歲萬萬歲



- <https://www.youtube.com/watch?v=JYZShM51YAI>



多繳~1.提高教師分擔比例

現行制度：

- 本薪 $\times 2 \times 12\% \times$ 分擔比
- 現行分擔比：
- 教育人員：政府 = 35%：65%

調整方式：

- 本薪 $\times 2 \times 12\% \times$ 分擔比
- 未來分擔比：
- 教育人員：政府 = 50%：50%(or 40%：60%)

影響



- 以現行費率（12%）為例，薪級625者(本薪為47080元)，每月撥繳金額將從目前的3955元，提高至元5650元，亦即，每年將增加20340元。



多繳~ 2.提高提撥費率

- 現行制度：12%
- 調整方式：逐年提高至18%

影響



- 1.若提高至18%，薪級625者，每月撥繳金額將從目前的3955元，提高至5932元，亦即，每年將增加23725元。
- 2.若分擔比例同時調整為50%：50%，
- 薪級625者，每月撥繳金額將提高至8475元，亦即，每年自提之金額將高達101700元。



少領~1.限制退休所得替代率

現行制度：

- 1.公保養老一次性給付、退撫新、舊制退休金均依規定辦理，無替代率之限制。
- 2.公保優存金額有替代率之限制。（備註：此計算公式有肥高官、瘦小吏之流弊。）

調整方式：

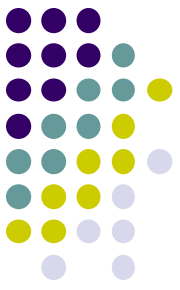
- 退休所得替代率不得高於80%。

影響



- 1. 替代率超過80%者，將減少退休給付。
- 2. 如以「現職所得」做為替代率分母，仍將出現基層人員減幅大於高階人員之流弊。

少領~ 2.降低退休金計算基準



現行制度：

- 以退休生效日在職同薪級人員本薪計算。

調整方式：

- 1.方案實施第1年（**105年**）以「最後在職**10年**平均薪額」為基準。
- 2.自方案實施第2年（**106年**）起，逐年增加為「最後在職**15年**平均薪額」為基準。
- 3.自**110年**起退休者，均以「最後在職**15年**平均薪額」為基準。

影響



- 假設年資**30**年，每年順利提敘，中小學教師將於任教第**24**年時達薪級**625**（本薪為**47080**元）
- 1.以「最後在職**10**年平均薪額」為基準，則其平均薪額將下降至**46282**元。
- 2.以「最後在職**15**年平均薪額」為基準，則其平均薪額將下降至**43729**元。
- 3.越晚達到年功俸者，其平均薪額只會更低。

少領~ 3.調降退休金基數內涵



現行制度：

- 退撫新制年資以「本薪 $\times 2$ 」計算

調整方式：

- 除大學教授外，自方案實施第1年（105年）起逐年調降：
 - 1.副教授降至1.9倍。
 - 2.助理教授降至1.8倍。
 - 3.中小學教師純新制年資者降至1.7倍。
 - 4.中小學教師兼具新舊制年資者逐年降至1.6倍。

影響



- 目前所有教育人員均以「本薪×2」計算繳費費率與退休金基數，依官版改革方案，將使同職業類別者出現繳費與給付不一致的情形，嚴重違反保險基本原理。



少領~ 4.調降公保優存利率

- **現行制度：**
- 已依照所得替代率公式，減少公保優存金額。
（備註：此計算公式有肥高官、瘦小吏之流弊。）
- **調整方式：**
- 由12%逐年調降優惠存款利率（每年1%）至台銀一年定期存款固定利率+7%，並以9%為上限。

影響



- 在所得替代率**80%**的限制下，對基層人員而言，公保優存利率實質上已經大幅降低，部分人員甚至趨近於零，所謂公保優存基本上只有高階人員方得適用。



少領~ 5.刪除年資補償金

- **現行制度**：依學校教職員退休條例第21-1條規定，舊制年資未滿15年，擇領月退休金者，有年資補償金之設計。
- **調整方式**：自方案實施第2年起退休者，不再發給年資補償金。



影響

- 補償金原係民國85年從恩給制轉成儲金制的過渡設計，月補償金並非由退撫基金支應，且明文入法，此次說刪就刪，難怪被批評為「過河拆橋」。



少領~ 6.調降月撫慰金

現行制度：

- 依學校教職員退休條例第14-1條規定，支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，另給與遺族一次撫慰金。
- 遺族為父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金時，得按原領月退休金之半數，或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金。



調整方式：

- 目前可能措施有二：
- 1.完全刪除月撫慰金，但保留一次撫慰金。
- 2.月撫慰金由原來的月退休金**2**分之**1**減少為**3**分之**1**，配偶支領年齡也從**55**歲延後到**60**歲。

影響



- 撫慰金並非公教人員獨有之設計，勞工保險條例第**63-2**條亦有遺屬年金之設計，改革應有一致的邏輯。



官版年金改革重大缺失

- 一、**違反退休學理**：整個官版改革方案最大的問題在於，無視退撫制度做為社會安全制度、以及老年經濟安全制度的性質，只一味考量基金財務狀況，在此一思維脈絡下，所提改革措施均以「多繳、少領、延退」為方向，幾乎所有參數的調整都對勞方不利，甚至不惜造成教育人員間費率、給付不一致，嚴重違背保險原理。



官版年金改革重大缺失

- **二、規避雇主責任：**雇主在退休制度中本應扮演重要角色，然而，政府做為軍公教人員之雇主，在所稱改革方案中卻處處規避雇主責任，諸如：提高受僱者分擔比例至**50%**、任意調整原先承諾之給付、取消月補償金等，實為惡雇主之示範；尤其嚴重者，未來新進人員退撫將朝「確定提撥制」轉進，無異於免除雇主責任，且將大幅降低新進人員所得替代率。



官版年金改革重大缺失

- **三、缺乏中心思想：**都說政府一體，但同一個政府卻有完全相反的改革措施，相較於勞保改革方案中，逾3萬元部分之給付降為**1.3%**（3萬元以下則維持**1.55%**），教育人員之改革方案竟然背道而馳，大學教授的給付率維持不變，薪級較低的中小學教師給付率卻打**8折**，改革毫無中心思想、毫無章法可言。



官版年金改革重大缺失

- **四、擴大階級矛盾：**官版改革聲稱要縮短公、私落差，促進社會公平，實則，是以大砍軍公教、小砍勞工之手法達成目的，如果這樣也能稱之為改革，還需要政府嗎？進一步言，官版方案甚至還擴大了同職業類別人員之矛盾，諸如：大學教授維持原給付率、中小學教師打八折給付、高中職、國中小之月退休金起支年齡不一等，進一步激化同職業類別之內部矛盾。



官版年金改革重大缺失

- **五、加速跨代剝奪：**就公部門原有退休制度而言，退撫新年資越長者原本就越為不利，詎料，在此次年金改革中，無論多繳、少領、延退均以資淺者受傷最重，以提高提撥率為例，相當程度來說，就是由短年資者負擔歷年不足額提撥之財務缺口，這不是「世代包容」，而是百分之百的「跨代掠奪」。



官版年金改革重大缺失

- **六、不談組織再造：**我國退休制度極其複雜紊亂，不僅公、私制度不一，國民年金、勞保、勞退、公保、退撫、私校教職員退撫亦分屬不同管理單位，按理，無論就政府組織再造或年金改革的角度，實應做一通盤檢討整合，以期畢其功於一役，惟目前各部會之改革版本均未針對基金經營組織再造提出對案，實在讓人不解。



官版年金改革重大缺失

- **七、未見提升績效：**現行勞保基金、退撫基金之所以出現財務危機，固然有費率、給付落差所造成之收支失衡，更有退休金操作績效長期偏低的因素使然，惟整個官版改革對於如何提升基金操作績效竟無著墨，這是預告未來隨時有可能再次「改革」嗎？

所得替代率的陷阱



退休所得（分子）

現職待遇（分母）

= 退休所得
替代率



不同意義下的所得替代率

	現職待遇	現行退休所得	以本薪2倍為替代率分母	以現職待遇為替代率分母
大專教授 (舊制年資10年、新制年資20年；薪額700；非主管)	107525 (本薪53075、學術研究費54450)	90227	85%	83.91%
中小學教師 (舊制年資10年、新制年資20年；薪額625；非主管)	73370 (本薪47080、學術研究費26290)	70159	74.5%	95.62%
中小學教師 (純新年資；薪額625；非主管)	73370 (本薪47080、學術研究費26290)	56496	60%	77%

這樣算才合理



退休所得（分子）

在職所得（分母）

本薪（年功薪）×2

= 退休所得
替代率

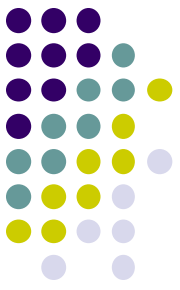


所以，我們還能怎麼辦？



誓死反對到底？
就依官版改？
爭取自己改的可能？

比一比~全教總會會員代表大會早就決議(101.09.22)



- 以105年為界，另立基金，不相流用，仍維持確定給付制，但收支須平衡，費率一步到位，未來分段給付。(預期是中費率、中給付，如單張圖)
- 過去20年的給付責任不應打折，但潛藏不足應由已退人員和未來退休人員及其雇主共同補繳，費率、費用以104年費率及在職同薪級為準，有一年新資者，補繳一年。(若補繳後仍不足支付，依法由國家付最後支付責任)



上述決議的基本思考

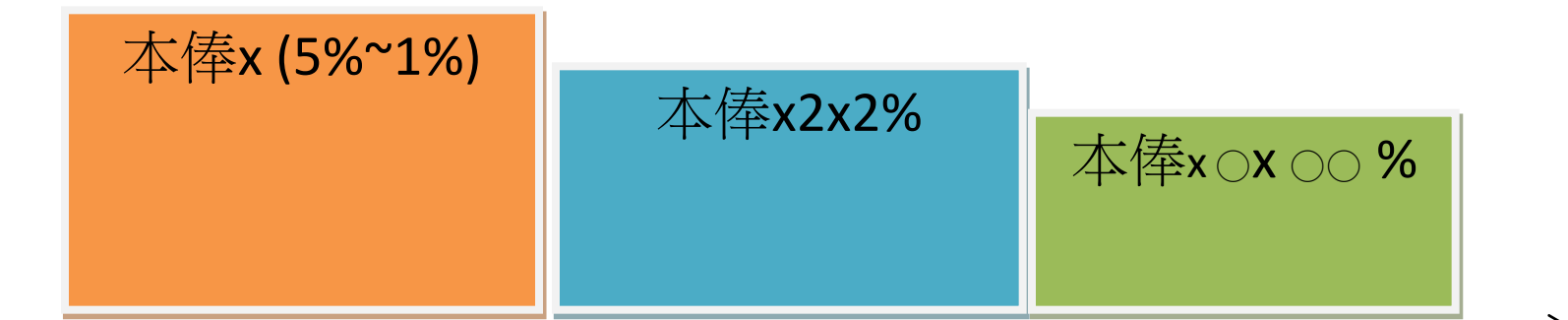
1. 避免世代之間過多債務移轉。
2. 落實國家負最後支付責任。
3. 自救且人救，將雇主之補繳責任也明列。
4. 分段救、分段改，以使責任明確：受益在那一段，補救就由哪一段負責。



X年

Y年

Z年



↓
恩給制

85年 ↓ 105年
儲金制

↓
新儲金制

這部份在退休後要
補繳Y年

0費率

費率8-12%(本俸x2)

費率〇〇%↑(本俸x〇)

全教總當時其他作為還有~



- 102.1 全教總委託民調公司作民調並召開記者會，**力爭中小學教師退休年齡不應比照公務人員。**
- 102.2 **全教總出版年金小專冊**，破解官版年金大爛案。**發文要求教育部辦理公聽會。**
- 102.3.6~4.20 全教總及各縣市工會積極參與公聽會（共25場），以專業論述挑戰官員。
- 102.4.3 全教總到行政院遞送戰帖，要求就「官版年金改革方案」進行公開論辯。
- 102.4.10 全教總召開縣市工會理事長會議，決議推動連署及5.25上街表達訴求。

- 102.5.25 「打爛案、救改革」，全教總號召5萬教師凱道怒吼，要求導正年金改革，停止惡修教師法。



- 102.6.17~19 全教總結合各界勞工團體，辦理「民間年金國是會議」，爭取人民作主。



- 103. 1. 10 全教總號召私校教師至立法院前要求通過公保年金修法。
- 103. 1. 14 立法院三讀通過公保年金修法。
- 104. 9. 9 掌握主動，聯合多個學術和社運團體組成「年金改革大聯盟」，提出改革宣言。



最新情勢



- 立法院第8屆會期(2012~2015)已結束，相關法案均歸零，媒體持續挑撥炒作。
- 國家年金改革委員會即將啟動，預計2017年519前送交國會審議。
- 我們的態度~
 1. 改革必須公平合理。
 2. 軍公教勞都改。
 3. 針對制度，不要針對人。
 4. 社會團結，世代正義。



報告完畢

敬請指教