

調 查 報 告

壹、案由：據訴，日前財政部部長張盛和表示其妻子自教職退休後，每月退休所得高於任職薪資，引發關注；另銓敘部表示，軍公教退撫基金已瀕臨破產，將改革年金制度。究退撫基金歷年操作績效及虧損原因為何？是否有退休金之所得替代率超過 100% 之情事？退撫基金虧損之違失責任，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

有關「據訴，日前財政部部長張盛和表示其妻子自教職退休後，每月退休所得高於任職薪資，引發關注；另銓敘部表示，軍公教退撫基金已瀕臨破產，將改革年金制度。究退撫基金歷年操作績效及虧損原因為何？是否有退休金之所得替代率超過 100% 之情事？退撫基金虧損之違失責任，均有深入瞭解之必要」乙案，經調閱考試院、行政院、銓敘部、國防部、教育部、審計部、行政院主計總處（下稱主計總處）及本院公職人員財產申報處之卷證資料後，發現公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金）已面臨繳費收入成長有限、退休人數逐年累增，退休年齡偏低，給付逐年遽增、退撫基金整體收支不足情形嚴重，民國（下同）104 年已短差達新臺幣（下同）103.05 億元等內部問題；復有我國人口快速老化及少子化雙重危機，國人壽命增長，退休給付年限相對延長到近（或超過）30 年等外部問題。前揭內外部問題，使參加退撫基金之三類人員所屬基金，至 104 年均已發生收入不敷支出，且缺口日益擴大，加上基金經管發生虧損 108 億餘元，致 104 年首次發生侵蝕整體基金餘額 211.61 億元之情況。本案嗣於 105 年 3 月 18 日詢

問銓敘部、公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱退撫基金管理委員會）、國防部、教育部及行政院人事行政總處（下稱人事總處）相關業務主管，再於同年4月1日詢問財政部前部長張盛和後，業已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、政府進行三次軍公教人員退休所得合理化作業，計算所得替代率之內涵，係包括原恩給制之月退休所得、退撫新制月退休所得及舊制年資軍公教保險養老給付優惠存款利息，似已涉及軍公教人員退撫制度之改革，而非單純年金改革作業，政府允應汲取歷次辦理所得合理化方案之經驗，於未來再進行退撫制度改革時，重視已退休及在職軍公教人員等被改革者之意見，廣開與前揭人員之溝通說明渠道，以減少軍公教人員遭污名化之可能，並降低推動阻力。

(一)95年退休所得合理化緣由

我國軍公教退撫新制自84年7月1日陸續實施後，兼具新舊制退休年資之請領月退休金（俸）之軍、公、教人員，因退撫新制退休金計支內涵由本俸提高為本俸加一倍，且月退休金（俸）得隨同現職人員待遇調整而調整，加上其等支領舊制年資之保險養老給付金額得依規定辦理優惠存款，遂造成有部分退休人員月退休所得超過在職同等級人員月薪資所得之情形。

(二)軍公教人員退休所得合理化經過

- 1、嗣銓敘部自91年起邀集相關機關開會研議，並與教育部、國防部及原行政院人事行政局¹等機關組成專案小組研議後，由銓敘部研提「公務人員退休所得合理化改革方案」，並經考試院95

¹ 101年2月6日配合行政院組織改造，改制為「行政院人事行政總處」。

年1月5日第10屆第166次院會決議在案。至退休軍、教人員，亦配合上開公務人員改革方案之精神與基準，研擬「軍職人員退除所得合理化方案」、「教育人員退休所得合理化方案」，並於95年2月16日實施（下稱95年方案）。

- 2、前開95年方案實施結果產生「服務越久，扣減越多」等不合理現象，銓敘部乃再與行政院及其所屬主要主管機關多次協商後，重新研提處理方案陳報考試院，改變95年方案的計算公式，自100年1月1日實施。至退休教育人員部分，亦經行政院同意公、教人員同步實施（下稱99年方案）。至軍職人員部分因國防部多次向銓敘部表示，軍職人員並無退休所得替代率偏高情形，爰於98年3月25日經行政院同意國防部之建議，維持前開軍職人員95年方案內容，不予改變。
- 3、又因部分退休人員依99年方案計算後，「優惠存款額度可適度調增而辦理回存，遭致外界批評99年方案將增加政府財政負擔且有退休所得替代率偏高」的問題。銓敘部再次會商相關機關意見後，調整99年方案，並報考試院及行政院於100年2月1日會銜，重新訂定「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」（下稱「退休公務人員優惠存款辦法」），自同日施行，原99年方案亦自同日廢止。又教育部為配合公務人員優惠存款上開再調整方案，參照「退休公務人員優惠存款辦法」重行檢討擬具「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」（下稱「退休教職員優惠存款辦法」，並於陳報行政院同意發布後，與公務人員同步於100年2

月 1 日施行（下稱 100 年方案）。

4、前揭 95 年方案及 99 年方案曾分別因「服務越久，扣減越多」及「優惠存款額度可適度調增而辦理回存，遭致外界批評 99 年方案將增加政府財政負擔且有退休所得替代率偏高」等情形，發生計算軍公教人員之月退休所得不合理及得回存舊制年資養老給付之效果，肇致外界於未深入探究退撫新制內容及軍公教人員於退休前所負擔之繳費義務，即形成軍公教人員月退休所得偏高之刻板印象，造成社會不同職業別間之對立現象。

(三)且有關軍職人員 95 年方案暨公務人員及教育人員 100 年方案之適用人員，均屬兼具新舊制退休年資之請領月退休金（俸）之軍、公、教人員，計算退休所得替代率時，係以舊制恩給制月退休金、退撫新制月退休金及舊制年資軍公教保險養老給付優惠存款利息之合計金額除以在職所得，當計得所得替代率高於規定百分比上限時，雖不調降月退所得，而以調整可辦理優惠存款之保險養老給付，以降低月退休所得之作法，在本質上已有調整恩給制給付金額之內涵，似已涉及軍公教人員退撫制度之改革，而非單純年金改革作為。

(四)綜上，政府進行三次軍公教人員退休所得合理化作業，計算所得替代率之內涵，係包括原恩給制之月退休所得、退撫新制月退休所得及舊制年資軍公教保險養老給付優惠存款利息，似已涉及軍公教人員退撫制度之改革，而非單純年金改革作業，政府允應汲取歷次辦理所得合理化方案之經驗，於未來再進行退撫制度改革時，重視已退休及在職軍公教人員等被改革者之意見，廣開與前揭人員之溝通說明

渠道，以減少軍公教人員遭污名化之可能，並降低推動阻力。

二、公務人員、教育人員及軍職人員自 84 年 7 月 1 日起陸續實施退撫新制，惟無法因應多變之經濟情勢與社會環境，銓敘部雖自 88 年起即著手研擬「公務人員退休法」修正事宜，且於 99 年 7 月經修法通過並自 100 年 1 月 1 日起施行，惟教育人員及軍職人員並未依立法院審議「公務人員退休法」時之附帶決議完成修法，致現行公務人員之法定基金提撥率已提高為 15%、支領月退條件由「75 制」變更為「85 制」、取消 55 歲退休加發 5 個基數退休金之優惠、從嚴規範退休再任權益及配偶支領月撫慰金條件等規定內容，與軍教人員相關規定發生重大差異，造成軍公教退休人員權益失衡，並無法減緩退撫基金財務惡化速度，且加重國家財政負擔。嗣行政院及考試院為解決退撫基金迫切財務危機，雖於 104 年 6 月中達成共識，要求先行修法提高軍、教人員之法定基金提撥率，惟迄 105 年 3 月亦未完成修法，確屬失衡、失當。

(一)按公務人員自 84 年 7 月 1 日實施退撫新制(教育人員於 85 年 2 月 1 日實施，軍職人員於 86 年 1 月 1 日實施)，為減少推動阻力，採行較折衷漸進之措施，因此在退休條件、退休金給付方式等規定方面，仍以原有架構為基礎，並未大幅修正，再加上基金採不足額提撥、畸零年資非按月計算退休金，以及其他過渡性規定，致退撫新制實施後，無法因應多變之經濟情勢與社會環境。已衍生退撫基金提撥不足以反映正常成本、退休人員月退休所得偏高、自願退休公務人員支領月退休金年齡偏低及退休再任支領雙薪等問題。不僅違反退休制度照顧老年生活之本意外，更導致退休給付成本加速累積、人力

資源反淘汰現象及退休人員再任職務引發年青人就業困難等爭議。

(二)銓敘部為因應前揭問題，自 88 年起即著手研擬「公務人員退休法」（下稱「退休法」）修正事宜，惟上開「退休法」修正草案經循程序報經考試院 4 度函送立法院審議後，期間歷經該院第 4 屆至第 6 屆立法委員任期內，均未能順利完成立法程序。該部爰再重新研議修正草案，並報經考試院於 99 年 4 月 3 日第 5 度函送立法院審議，終經立法院於同年 7 月 13 日完成三讀，並於同年 8 月 4 日經總統明令公布，自 100 年 1 月 1 日起正式施行。

(三)立法院於 99 年 7 月 13 日審議「退休法」修正草案時，曾作成附帶決議：教育及軍職人員退休制度之主管機關應於 6 個月內，參照「退休法」修正規定，提出教育及軍職人員退休法律修正案。惟教育部雖參酌公務人員退撫法制、我國政經社會之情勢轉變及立法院之相關決議，並召開多次研商會議，聽取相關機關意見後，將「學校教職員退休條例」修正草案循序報經行政院函送立法院審議，然除部分條文完成修正外，全文修正並未能順利完成立法程序。在軍職人員部分，國防部為配合立法院前揭 99 年 7 月 13 日附帶決議及立法院審查 100 年度中央政府總預算案所作通案決議要求，完成「陸海空軍軍官士官服役條例」（下稱「服役條例」）第 32 條之 1²、第 32 條之 2³條文修正草案，於 100 年 5 月 13

² 支領退休俸軍人再任政府營業及非營業基金持有轉投資及財團法人等職務，月支持待遇達委任第一職等本俸最高俸額及一般公務人員專業加給合計數額以上，且高於其退休俸及優存利息合計數額者，停發其退休俸及優惠存款利息；低於其退休俸及優存利息合計數額者，停發其退休俸，但不停發其優存利息；未達委任第一職等本俸最高俸額及一般公務人員專業加給合計數額者，不停發其退休俸及優存利息。

³ 贍養金與退休俸同屬政府按月發給之退除給與，並給與終身，爰增訂支領贍養金之軍官、士官，就任公職或再任修正條文第 32 條之 1 所定符合一定條件之職務者，應停發其贍養金

日函陳報行政院後，並經該院同年 10 月 26 日檢送立法院審議，惟亦未完成修法。

(四)公務人員退休制度已於 100 年 1 月 1 日完成退撫制度第一次修正，惟教育人員及軍職人員並未同步進行，造成軍公教人員退休條件（權益）發生之明顯差異暨對退撫基金及國家財政影響列舉如下：

1、權益差異部分

(1)法定提撥費率

<1>公務人員：12%至 15%（現行提撥費率為 12%）。

<2>教育人員：8%至 12%（現行提撥費率為 12%）。

<3>軍職人員：8%至 12%（現行提撥費率為 12%）。

(2)自願退休月退休金起支年齡

<1>公務人員：

任職滿 25 年以上自願退休者，月退休金起支年齡（即 85 制）：

- 任職滿 25 年：60 歲。
- 任職滿 30 年：55 歲。

<2>教育人員：

- 任職滿 15 年且年滿 60 歲。
- 任職滿 25 年以上，年滿 50 歲。

<3>軍職人員：

服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者。

(3)55 歲自願退休加發 5 個基數一次退休金制度

<1>公務人員：刪除。

或同時停發其贍養金及優存利息之規定。

<2>教育人員：55歲自願退休者，一次加發5個基數之一次退休金。

<3>軍職人員：無此規定。

(4)合理調整退休給與方式

<1>公務人員：

退撫新舊制畸零年資分別計算；其中支領一次退休金者，其舊制年資未滿1年之畸零年資，應以「月」為標準，每1個月給與1/6個基數；支領月退休金者，舊制年資15年以內者，每1個月給與5/1200；滿15年後，每1個月給與1/1200。新制年資，未滿1年之畸零年資，亦應以「月」為標準，支領一次退休金者，每1個月給與1/8個基數；支領月退休金者，每1個月給與1/600個基數。

<2>教育人員：

退撫新制實施前後均有任職年資者，應合併計算，退撫新制實施前年資累計不滿1年之畸零數，併入退撫新制實施後年資計算，尾數不滿6個月者，給與1個基數，滿6個月以上者，以1年計。

<3>軍職人員：

同教育人員。

(5)從嚴限制退休再任支領月退休金條件

<1>公務人員：

擇(兼)領月退休金之退休公務人員再任下列職務，均應停發月退休金及優惠存款利息：

- 再任由政府編列預算支應薪資報酬之專任公職(不論再任薪資多寡)。

- 再任政府原始捐助（贈）之財團法人（政府為原始捐助人，不論占有比例）職務。
- 再任由政府捐助（贈）之財團法人累計達法院登記財產總額 20%以上之職務。
- 再任行政法人或公法人職務。
- 再任政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額 20%以上之事業職務（政府各機關或各事業機構交叉持股亦屬之）。
- 再任政府捐助（贈）成立之財團法人、行政法人、公法人之政府代表或政府轉投資事業之政府代表、公股代表（再任本項所列職務，均不論政府捐助或占有比例）。
- 任職政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表（再任本項所列職務，均不論政府捐助或占有比例）。

<2>教育人員：

- 再任由公庫支給薪俸、待遇或公費之職務者，應停發月退休金及停止原儲存之優惠存款，俟再任原因消滅後回復。
- 但再任之工作報酬每月未達公務人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者（現為 32,160 元），不在此限。

<3>軍職人員：

支領退休俸之軍官、士官，自就任公職之日起，停發其退休俸（不停辦優惠存款），俟脫離公職時恢復。

(6) 配偶支領月撫慰金條件

<1>公務人員：

- 年滿 55 歲（未滿 55 歲者，得自年滿 55 歲之日起支領）；如因身心障礙而無工作能力者，不受須年滿 55 歲之限制。
- 婚姻關係於退休人員退休生效時已存續 2 年以上，且未再婚者。
- 配偶之年齡及婚姻存續關係，均依戶籍記載認定

<2>教育人員：

領受月撫慰金之配偶，給與終身。但配偶以未再婚者為限。

<3>軍職人員：

遺族為配偶者，如不領一次撫慰金，得改支原退休俸、贍養金之半數。

2、對退撫基金及國家財務影響（有估算部分）

(1)教育人員

<1>自願退休月退休金起支年齡延後（改為 90 制）：依 102 年估算結果，退撫基金每年節省約 26.7 億元，舊制退撫經費每年節省約 8.58 億元。

<2>廢止 55 歲自願退休加發 5 個基數一次退休金制度：依 102 年推估結果，每年節省約 5.18 億元⁴（依退撫基金管理委員會 100 統計年報，100 年平均退休薪額為 46,625 元及教育部調查 95 至 101 年於 55 歲退休之教育人員平均人數 1,112 人估算）。

(2)軍職人員

據國防部依國軍退除役官兵輔導委員會

⁴ 46,625（元）x2x5x1,112=518,470,000（元）

(下稱輔導會)所提供 104 年度公勞保比對資料篩選計算，倘比照「退休法」第 23 條之再任限制規定，一年影響支出如下：

<1>退撫基金支出差額計 3.12 億餘元。

<2>政府編列預算(由輔導會支給)計 5.70 億餘元。

<3>優惠存款(由輔導會支給)計 3.64 億餘元。

(五)行政院再於 101 年 10 月下旬成立「年金制度改革小組」，自 101 年 11 月至 102 年 3 月辦理兩階段溝通座談，共計舉辦 246 場座談會，逾 3 萬人次參與，相關部會依據所收集意見規劃及修正改革方案，並據以完成軍公教人員退撫制度修正法案(包含考試院主管之公務人員退休撫卹法草案，以及行政院主管之「公立學校教職員退休撫卹條例」草案、「服役條例」與「軍人保險條例」部分條文修正草案)，並於 102 年 4 月間送請立法院審議，惟均未能完成修法。

(六)因軍、公、教人員整體性年金改革推動過程未如預期順利，相關改革法案迄 105 年 3 月均未能通過施行，然軍、公、教人員退撫基金已面臨嚴重收支失衡之財務危機，若未能及時改善，恐提早用罄破產，屆時龐大之潛藏負債將轉由政府承擔，必將嚴重衝擊政府財政。因此，銓敘部於 103 年 12 月 31 日邀集相關主管機關研商相關因應作為，並提出儘速提高軍公教人員退撫基金提撥費率及持續專案挹注軍職人員退撫基金等 2 項建議。由於前述建議涉及行政院主管權責，考試院及行政院於 104 年 6 月 15 日，就「軍、公、教人員退撫基金財務危機，應立即謀定因應對策」進行協商，決議請人事總處儘速

協調國防部及教育部提出軍、教人員退休（伍）條例所定退撫基金法定提撥費率上限之修正案，俾作為軍、公、教人員同步調整法定提撥費率之依據。嗣雖由人事總處 104 年 10 月 28 日函⁵國防部要求該部先僅就「服役條例」第 27 條第 2 項有關撥繳費用標準之規定，由現行 8% 至 12%，調整為 12% 至 15% 擬具修正草案協調立法院各黨團或立法委員提案，積極推動完成立法程序；另以該總處同日函⁶教育部，同意該部函報「學校教職員退休條例」第 8 條條文修正草案，將現行退撫基金法定提撥率，由現行 8% 至 12%，調整為 12% 至 15%，並由教育部協調立法院各黨團或立法委員提案，惟亦均未完成前揭修法作業，以作為提高提撥費率之法源依據，勢將使退撫基金收支缺口持續擴大惡化。

(七) 綜上，公務人員、教育人員及軍職人員自 84 年 7 月 1 日起陸續實施退撫新制，惟無法因應多變之經濟情勢與社會環境，銓敘部雖自 88 年起即著手研擬「退休法」修正事宜，且於 99 年 7 月經修法通過並自 100 年 1 月 1 日起施行，惟教育人員及軍職人員並未依立法院審議「退休法」時之附帶決議完成修法，致現行公務人員之法定基金提撥率已提高為 15%、支領月退條件由「75 制」變更為「85 制」、取消 55 歲退休加發 5 個基數退休金之優惠、從嚴規範退休再任權益及配偶支領月撫慰金條件等規定內容，與軍教人員相關規定發生重大差異，造成軍公教退休人員權益失衡，並無法減緩退撫基金財務惡化速度，且加重國家財政負擔。嗣行政院及考試院為解決退撫基金迫切財務危機，雖於 104 年 6 月中達

⁵ 人事總處 104 年 10 月 28 日總處給字第 10400503981 號函。

⁶ 人事總處 104 年 10 月 28 日總處給字第 10400503982 號函。

成共識，要求先行修法提高軍、教人員之法定基金提撥率，惟迄 105 年 3 月亦未完成修法，確屬失衡、失當。

三、公務人員、教職人員及軍職人員退撫新制分別自 84 年、85 年及 86 年實施後，相關人員新制年資保險養老給付已無 18% 優惠存款待遇。現行退休教育人員及軍職人員舊制年資優惠存款辦法尚無法律授權依據，行政院允應督促教育部及國防部積極改善。另，我國軍公教人員之退休所得於 95 年進行首次合理化作業後，公教人員再於 100 年 1 月及 2 月分別進行二次退休所得合理化作業。經依現行計算公式規定作業後，軍公教人員退休所得已無高（等）於同等級人員現職待遇情事。且依前揭作業規定，倘軍公教人員之月退休所得與優惠存款利息之合計數超過合理化計算之應有金額，雖維持優惠存款利率 18%，惟調降原得辦理優惠存款之軍公教保險養老給付金額，降低實際領得之優惠存款利息。因此，以該實際領得之利息與原得辦理優惠存款之軍公教保險養老給付金額計算所得之利率，已低於 18%。

(一) 退休教育人員及軍職人員優惠存款辦法尚無法律授權依據

- 1、「……涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令……退休相關權益乃涉及公共利益之重大事項，仍應以法律或法律明確授權之命令定之為宜」(司法院釋字第 614 號解釋參照)
- 2、軍職人員之優惠存款制度之建立，係政府考量早期軍公教人員待遇較低，致影響退除所得偏低，為彌補退後生活保障而設計。相關制度始於國防

部 47 年 7 月 14 日鐘鈺字 366 號令頒之「陸海空軍退伍除役軍官優惠儲蓄存款辦法」，明定軍官領取「一次退伍金」得辦理優存；另於 53 年 6 月 1 日修正之「陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」增加「軍人保險退伍給付」得辦理優惠存款，其後歷數次修正。至 84 年 8 月 11 日「服役條例施行細則」第 33 條始規定：「軍官、士官退除給與中，在「服役條例」施行前之服役年資（舊制）所核發之退伍金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由國防部會商財政部定之。」並於 85 年 11 月 27 日將「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」更名為「退除役官兵優惠存款辦法」。惟核「服役條例施行細則」係依「服役條例」第 48 條規定由行政院定頒，「退除役官兵優惠存款辦法」就法制上之定位而言，屬於「行政規則」。

- 3、退休教職員一次退休金辦理優惠存款，係比照公務人員實施「退休公務人員退休金優惠存款辦法」，54 年 2 月 22 日由教育部與財政部會銜發布「學校教職員退休金優惠存款辦法」。至於公保養老給付優惠存款部分，係由於軍人保險之退伍給付得辦理優惠存款，基於文武衡平原則，行政院 64 年 2 月 3 日以臺 64 財字第 989 號令，訂定發布「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」⁷。經核退休教職員一次退休金優惠存款辦法之授權依據，詢據教育部稱，係始於 88 年 9 月 23 日會銜財政部依「學校教職員退休條例施行細則」第 38 條第 1 項規定，法制定位上亦屬

⁷ 嗣於 100 年 1 月 1 日廢止，配合一次退休金優惠存款規定，合併訂定「教職員優惠存款辦法」，並將公保養老給付納入優存範圍。

「行政規則」，並非法律授權命令。

- 4、惟公務人員優惠存款制度係於 49 年及 63 年間，參照軍職人員之規定，建立公務人員一次退休金及公保養老給付辦理優惠存款規定。惟銓敘部考量退休公務人員按月支領之優惠存款利息，除少部分由臺灣銀行負擔外，其餘皆由各級政府編列預算補貼⁸，是其本質係屬公法上給付，爰於 100 年 1 月 1 日修正施行之「退休法」第 32 條增列優惠存款辦理之法源依據，並依該條規定由考試院會同行政院訂定優存辦法，原優存辦法及原優存要點於同日廢止。至此階段，公務人員辦理優惠存款已有明確之法律授權。
- 5、綜上，退休教育人員及軍職人員優惠存款辦法於法制定位上僅屬「行政規則」，為免其辦理缺乏法律明確授權，並回應社會各界對於優惠存款法制化之期待，允應確依司法院釋字第 614 號解釋意旨，比照公務人員優惠存款規定，儘速取得法律授權依據。

(二)95 年退休所得合理化前，月退所得偏高情形

84 年 7 月 1 日退撫新制陸續實施後，具有新舊制退休年資之請領月退休金（俸）之軍、公、教人員，因新制退撫制度退休金計支內涵由本俸提高為本俸加一倍，且月退休金（俸）得隨同現職人員待遇調整而調整，加上其等支領舊制年資之公保養老給付金額得依規定辦理優惠存款，遂造成部分退休人員月退休所得超過在職同等級人員月薪資所得

⁸ 依「公務人員優惠存款辦法」第 12 條規定，優惠存款利息是由臺銀負擔牌告 1 年期定期存款固定利率及基本放款利率與 1 年期定期存款固定利率差額之 1/2；政府（各舊制退休金支給機關）負擔優惠存款利率與基本放款利率之差額及基本放款利率與 1 年期定期存款固定利率差額之 1/2。是以，優惠存款差額利息所需經費並非以退撫基金之經費支應。

之情形，案據銓敘部、教育部及國防部查復本院資料如下：

(1) 公務人員部分

以 95 年退休、任職年資 30 年且支領月退休金之委任第五職等年功俸十級 520 俸點及薦任第七職等年功俸六級 590 俸點之非主管人員為例(按：此二職等係退休人員較多之等級)，在依公務人員專業加給表(一)⁹支薪，並以月薪資所得為標準之估算下，委任第五職等年功俸十級非主管人員之退休所得替代率為 115.05%；薦任第七職等年功俸六級非主管人員則為 114.39%。

(2) 教育人員部分

以 95 年退休、任職年資 35 年且支領月退休金之未擔任主管職務之中小學教師之退休所得替代率為 102.30%。

(3) 軍職人員部分

以 95 年退伍之一等士官長 20 級、年資 35 年無主管職務加給人員，依原計算公式所得替代率為 103%。

(三) 軍公教人員退休所得合理化內容及結果

所謂退休所得替代率，現行法令無明確定義，其內涵亦無統一說法，惟於「退休法」第 32 條第 2 項規定：「兼具退撫新制實施前、後任職年資且支(兼)領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比，在依本法支(兼)領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額」，似有退休所得替

⁹ 適用一般公務人員之專業加給，即不適用其他特殊規定(即公務人員專業加給表『二』至『二十九』)之人員。

代率之內涵在其中。涉及軍教人員退休所得替代率意涵之法令則分別為「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法」(下稱「退除役官兵優惠存款辦法」)、「退休教職員優惠存款辦法」，各類人員依其適用規定，所設公式分別計算優惠存款金額後，取最低值為可以辦理優惠存款額度，以調整軍教人員退休所得，相關計算內容摘述如下：

1、公務人員部分

有關公務人員退休所得替代率之計算公式、內涵與上限百分比，係依「退休法」第 32 條及「退休公務人員優惠存款辦法」等規定辦理，茲摘述如下：

退休所得替代率上限計算公式(取低者，超過者，減少其公保養老給付得辦理優惠存款之金額)：

(1)第 1 階段公式：

$(\text{月退休金『含月補償金』} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}) / \text{本(年功)俸} \times 2 \leq \text{退休所得比率上限}(75\% - 95\%)$

(2)第 2 階段公式：

$(\text{月退休金『含月補償金』} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}) / (\text{本『年功』俸} + \text{技術或專業加給} + \text{加權平均數} + \text{主管職務加給} + \text{年終工作獎金} / 12) \leq \text{退休所得比率上限}(70\% - 90\%)$

(3)合理化後之所得替代率

依銓敘部查復資料摘述如下：以 104 年度退休，年資 35 年之公務人員為例，退休等級為委五功十之主管及非主管所得替代率均為 90%、退休等級為簡十二功四之主管及非主管

所得替代率分別為 76.11% 及 90% 。

2、教育人員部分

有關教育人員退休所得替代率之計算公式、內涵與上限百分比，係依「退休教職員優惠存款辦法」規定辦理，茲摘述如下：

退休所得替代率上限計算公式（取低者，超過者，減少其公保養老給付得辦理優惠存款之金額）：

（1）第 1 階段公式：

$$\left(\text{月退休金『含月補償金』} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息} \right) / \text{本(年功)薪} \times 2 \leq \text{退休所得比率上限 (75\% - 95\% , 教師符合增核給與者最高採計 40 年, 增至 97.5\%)}。$$

（2）第 2 階段公式：

$$\left(\text{月退休金『含月補償金』} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息} \right) / \left(\text{本『年功』薪} + \text{學術研究費} + \text{主管加給} + \text{1/12 之年終獎金} \right) \leq \text{退休所得上限百分比 (70\% - 90\% , 教師符合增核給與者最高採計 40 年, 增至 91.25\%)}$$

（3）合理化後之所得替代率計算結

經依教育部查復資料摘述如下：以 104 年度退休，年資為 35 年之教育人員為例，退休等級為中小學教師之主管及非主管所得替代率均為 90%、退休等級為教授之主管及非主管所得替代率分別為 66.89% 及 83.36%。

3、軍職人員部分

有關軍職人員退休所得替代率之計算公式、內涵與上限百分比，係依「退除役官兵優惠存款辦法」規定辦理，支領退休俸人員每月退除所得超過退除所得上限百分比者，減少其保險退

伍給付得辦理優惠存款之額度，茲摘述如下：

(1) 退除所得替代率

<1>核定退除年資 20 年者，上限 85% ，其後每增加 1 年，增加 1% ，最高 35 年，上限 95% 。

<2>中將主管人員比照公務人員簡任第 12 職等以上主管人員，核定退除年資 25 年者，上限 75% ，其後每增加 1 年，增加 0.5% ，最高 35 年，上限 80% 。

<3>上將人員：取消保險退伍給付優惠存款。

(2) 退除所得替代率計算

<1>現職待遇（分母值）：

本俸、專業加給、主管職務加給、1/12 年終工作獎金、志願役勤務加給。

<2>退除所得（分子值）：

退休俸、保險退伍給付優惠存款每月利息、1/12 年終慰問金。

(3) 合理化後之所得替代率

依國防部查復資料摘述如下：以 104 年度退休，年資為 35 年之人員為例，退休等級為一等長¹⁰之主管及非主管所得替代率為 91% 及 95% 、退休等級為中將之主管及非主管所得替代率均為 65% 。

(四) 據上論結，公務人員、教職人員及軍職人員退撫新制分別自 84 年、85 年及 86 年實施後，相關人員新制年資之保險養老給付已無 18% 優惠存款待遇。現行退休教育人員及軍職人員舊制年資優惠存款辦法尚無法律授權依據，行政院允應督促教育部及國防

¹⁰ 一般通稱之士官長。

部積極改善。另，我國軍公教人員之退休所得於 95 年進行首次合理化作業後，公教人員再於 100 年 1 月及 2 月分別進行二次退休所得合理化作業。經依現行計算公式規定作業後，軍公教人員退休所得已無高（等）於同等級人員現職待遇情事。且依前揭作業規定，倘軍公教人員之月退休所得與優惠存款利息之合計數超過合理化計算之應有金額，雖維持優惠存款利率 18%，惟調降原得辦理優惠存款之軍公教保險養老給付金額，降低實際領得之優惠存款利息。因此，以該實際領得之利息與原得辦理優惠存款之軍公教保險養老給付金額計算所得之利率，已低於 18%。

四、有關財政部前部長張盛和之配偶退休所得，經查均無高於其在職所得情事，媒體所稱退休所得替代率高於 100% 等情，雖屬誤解，惟張前部長發言內容顯欠周延，亦有未洽。

(一)據 104 年 9 月初報載，財政部前部長張盛和於演講時，以其從國中教師退休的妻子為例稱：張夫人於國中任教時月領 6.4 萬元，退休後不減反增，月領 6.8 萬元，多了 4,000 元，所得替代率超過百分之百，「不做事竟領得比做事還要多」，說明年金制度再不改，國家不倒才怪等情。

(二)有關張夫人領取月退休所得情形，依教育部查復本院資料，張夫人為臺北市某市立國民中學退休教師，90 年 2 月 1 日辦理退休時，其平均每月退休所得為(含新舊制月退休金、每月優存利息及 1/12 年終慰問金¹¹)低於在職平均每月所得(含年終工作獎金

¹¹ 行政院 102 年 9 月 5 日院授人給字第 10200470391 號令略以：年終慰問金發給對象係指依軍公教人員退休(伍)法規，按月支(兼)領退休金(俸)(含軍職支領贍養金、生活補助費及半俸)在二萬元以下之各級政府退休(伍)人員。爰張夫人已無此項給付。

)4,064 元。嗣軍公教人員退休所得合理化方案實施後，自 100 年 7 月 1 日起，其平均月退所得更低於在職平均每月所得 10,808 元，核均無月退所得高於在職所得情形。

(三)復據本院 105 年 4 月 1 日詢問張前部長稱：「當時我並沒提所得替代率，我只表示太太退休前 6.4 萬元，退休後卻月領 6.8 萬元，我指的是淨所得的觀念。……因在職時要扣除相當多的費用，退休後不扣任何費用」張前部長並攜帶相關存摺資料到院，說明張夫人在職所得總額須扣除公教人員保險、退撫提撥等費用，而退休後則無須再繳納，退休前後實際存入帳戶金額之差異情形。

(四)綜上，有關財政部前部長張盛和之配偶退休所得，經查均無高於其在職所得情事，媒體所稱退休所得替代率高於 100% 等情，雖屬誤解，惟張前部長發言內容顯欠周延，亦有未洽。

五、政府考量軍職人員之職務特性及退除給與制度等因素，其與公教人員差異較大，僅於 95 年進行一次所得合理化作業，惟軍職人員之退除所得替代率計算公式之退除所得內容，未含「勳獎章獎金」、「榮譽獎金」及「眷補代金」等三項可辦理優惠存款之利息，倘予計入則有超出「軍職人員退除所得合理化」方案所定之退除所得替代率上限等情，業經審計部於 101 年查核發現，行政院亦已核定要求改善，然國防部迄 105 年仍未依行政院指示修正，核有違失。

(一)軍職人員退除所得合理化，在 95 年方案實施後，國防部考量其職務特性、退除給與制度等，與公教人員差異較大，又國防部多次向銓敘部表示，軍職人員並無退除所得替代率偏高情形，且其執行之依據「退除役官兵優惠存款辦法」第 3 條之 1 及第 10

條規定，亦經立法院同意備查，爰 98 年 3 月 25 日行政院同意國防部之建議，繼續維持該部 95 年方案措施。

(二)惟審計部前辦理查核國防部及所屬 6 單位之 100 年度財務收支及決算時，發現該部辦理軍職人員退除所合理化方案之缺失如下：「退除役官兵優惠存款辦法」第 3 條規定所稱優惠存款項目計有(一)退除給與：包括「年資退伍金」、「勳獎章獎金」、「榮譽獎章」及「眷補代金」暨(二)「軍人保險退伍給付」。惟國防部於 94 年 11 月報請行政院核定之「軍職人員退除所得合理化」方案，及據以訂定之「軍職人員退除所得合理化方案作業要點」，計算退除所得(分子值)，未含「勳獎章獎金」、「榮譽獎金」及「眷補代金」優惠存款之每月利息。國防部陳報行政院審查「軍職人員退除所得合理化」方案時，因未將得辦理優存之「勳獎章獎金」、「榮譽獎金」及「眷補代金」優存利息納入退除所得(分子值)，致未逾所得替代率上限。惟如計入則有超過其所得替代率規定上限之情事，經查計有 230 人因分子值加計舊制「勳獎章獎金」、「榮譽獎金」及「眷補代金」之優惠存款利息，致其退除所得替代率超出「軍職人員退除所得合理化」方案所定之退除所得替代率上限 1%至 11%不等。

(三)前揭審計部查核缺失，經以該部 101 年 6 月 7 日函¹²行政院要求督促改善後，人事總處先於 102 年 9 月 13 日邀集相關機關召開「研商國防部針對審計部認『軍職人員退除所得合理化方案』核有待檢討情事所提相關說明資料妥適性」會議決議略以，國防部

¹² 審計部 101 年 6 月 7 日台審部二字第 1010001753 號函。

原經行政院核定之合理化方案之分子項目中，宜取消「年終慰問金」項目，並加入「勳獎章獎金」、「榮譽獎金」及「眷補代金」等優惠存款利息，以符實際。另應依上開檢討方向，修正「退除役官兵優惠存款辦法」，並考量軍公教人員衡平性將已退人員檢討納入。又前揭決議事項簽奉行政院核定後，由該總處以 102 年 10 月 25 日函¹³送國防部要求儘速依上開會議結論檢討辦理未果。嗣該總處再以 103 年 5 月 5 日及 105 年 2 月 18 日函¹⁴重申上開 102 年 9 月 13 日會議決議，惟迄 105 年 3 月國防部均未依審計部查核缺失及行政院核定事項辦理。

(四) 詢據國防部稱：「國防部遵行政院政策指導，已將 86 年 1 月 1 日以前服役年資所獲得之『勳獎章獎金』、『榮譽獎金』及『眷補代金』等，納入「服役條例」第 25 條之 1 及第 37 條之 1 修正，列入退除所得替代率計算基準，並於 102 年 5 月 23 日經立法院第 8 屆第 3 會期外交及國防委員會第 28 次會議完成初審。惟相關法案因立法院第 8 會期結束前，仍未完成三讀通過」等語。然有關軍職人員退休所得替代率上限規定，係依據「退除役官兵優惠存款辦法」第 3 條之 1 及第 10 條規定辦理，該部僅需將「勳獎章獎金」、「榮譽獎金」及「眷補代金」等優惠存款利息，納入每月退除所得計算退除所得上限百分比，修正前揭優惠存款辦法第 3 條之 1 及第 10 條規定內容，再報請立法院同意備查即可改正審計部所指缺失，惟該部自 102 年 9 月人事總處要求改善起，至 105 年 3 月間歷時 2 年餘仍未依示辦理完

¹³ 人事總處 102 年 10 月 25 日總處給字第 10200528182 號函。

¹⁴ 人事總處 103 年 5 月 5 日總處給字第 1030032563 號及 105 年 2 月 18 日總處給字第 1050033048 號函。

畢，違失明確。

(五)綜上，政府考量軍職人員之職務特性及退除給與制度等因素，其與公教人員差異較大，僅於 95 年進行一次所得合理化作業，惟軍職人員之退除所得替代率計算公式之退除所得內容，未含「勳獎章獎金」、「榮譽獎金」及「眷補代金」等三項可辦理優惠存款之利息，倘予計入則有超出「軍職人員退除所得合理化」方案所定之退除所得替代率上限等情，業經審計部於 101 年查核發現，行政院亦已核定要求改善，然國防部迄 105 年仍未依行政院指示修正，核有違失。

六、退休公務人員及退休教育人員再任公職，依規定均應停辦優惠存款，惟依現行「服役條例」規定，軍人轉任後仍未停止優惠存款待遇，明顯背離權益衡平原則，並加重國庫負擔，行政院應督促速謀檢討改善。

(一)依「服役條例」第 32 條規定：「支領退休俸之軍官、士官，自就任公職之日起，停發其退休俸，俟脫離公職時恢復。……」因此，支領退休俸之軍官、士官，自就任公職之日起，僅停發其退休俸，並不停止原辦理之優惠存款待遇。詢據國防部稱：「本部自 97 年 12 月至 100 年 10 月間，『服役條例』修正事宜共計召開 12 次會議，其中有關行政院函轉立法院審查 100 年中央政府總預算案所作通案決議略以：『要求支領退休俸軍人轉任中央政府營業與非營業基金持有轉投資公司及財團法人，除法令另有規定者外，應停止支退休俸及軍人保險退伍給付優惠儲蓄存款利息，以澈底杜絕支領雙薪之議，俾符社會觀感及公平正義原則』之要求，完成『服役條例』第 32 條之 1、第 32 條之 2 條文修正草案，…

…並於 100 年 5 月 13 日函¹⁵陳報行政院審議，經行政院於同年 10 月 20 日第 3269 次院會審議通過，同年 10 月 26 日函¹⁶檢送立法院審議。惟迄立法院第 7 屆會期結束前，仍未完成審查通過。」等語。

- (二)惟「退休法」於 100 年修正後，於該法第 23 條規定，除對於退休公務人員再任專任公職應停發月退休金及停辦優惠存款外，對於再任職於受政府捐助之財團法人、行政法人、公法人、政府轉投資事業職務、政府代表或公股代表者，亦必須停領月退休金，並停辦優惠存款。
- (三)教育人員部分，雖「學校教職員退休條例」第 13 條規定：「退休教職員有左列情形之一者，停止其領受退休金之權利，至其原因消滅時恢復：……領受月退休金後，再任有給之公職者。」，並無停辦優惠存款之規定。惟同法施行細則第 38 條第 2 項另規定：「再任由公庫支給薪俸、待遇或公費之職務者，應停止原儲存之優惠存款，俟再任原因消滅後回復。……」，因此，退休教育人員倘再任由公庫支給薪俸、待遇或公費之職務者，亦需停辦優惠存款。
- (四)立法院 99 年 7 月 13 日審議「退休法」修正草案時，早經作成附帶決議摘略如下：「……軍公教人員退休制度之主管機關考試院銓敘部、行政院人事行政局、國防部、教育部、主計處，應比照『公務人員退休法』修正之規定，於 6 個月內研修相關法制，明訂軍、公、教人員退休（退伍、退職）轉（再）任公職……應立即停止領取月退休金與 18% 優惠存款。」縱「服役條例」因配合年金改革進程，難

¹⁵ 國防部 100 年 5 月 13 日國力規劃字第 1000001556 號函。

¹⁶ 行政院 100 年 10 月 26 日院授人給字第 1000056080 號函。

以進行修法，國防部亦應循退休教育人員有關再任公庫支給薪俸、待遇或公費之職務者，停止原儲存之優惠存款之作法，於「服役條例施行細則」中訂定相類規定，始能達成文武權益衡平，並減少國庫支出。

(五) 綜上，依規定退休公務人員及退休教育人員再任公職，均應停辦優惠存款，惟依現行「服役條例」規定軍人轉任後仍未停止優惠存款待遇，明顯背離權益衡平原則，並加重國庫負擔，行政院應督促速謀檢討改善。

七、退撫基金 100 年度至 104 年度已實現年收益率雖均高於法定收益率，惟倘加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之年收益率，前揭期間已有 2 年低於法定收益率，且 97 年度至 99 年度經管決算產生之國庫應撥補數計 48 億餘元，迄 105 年尚有 14 億餘元亟待撥補；退撫基金操作績效明顯不符達成收支平衡之實際需要；且依審計部近年來之查核結果，顯示基金經管情形確有再予改善之必要；另據行政院、銓敘部及財政部查復結果，國家金融安定基金尚無向退撫基金借用資金情事，容未產生依法應給予基金合理補償及收益之義務。

(一) 退撫基金經管結果及國庫撥補情形

1、經管結果

(1) 依「公務人員退休撫卹基金管理條例」第 5 條第 3 項規定：「本基金之運用，其 3 年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」

(2) 退撫基金曾於 97 年發生已實現收益-94.97 億元，且退撫基金 97 至 99 年度決算，已產生依

法國庫應撥補數計 48.81 億餘元。

(3) 104 年已實現收益數及收益率為 131.29 億元及 2.34%，惟加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益數及收益率則惡化為 -108.77 億元及 -1.94%。另截至 104 年已實現收益數合計數及總收益率為 1,897.81 億元及 3.21%，惟加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益數合計數及總收益率分別降為 1,631.08 億元及 2.76%。

2、政府撥補情形

(1) 前揭退撫基金 97 至 99 年度決算產生國庫應撥補數計 48.81 億餘元，扣除截至 105 年已實際撥補數 34.60 億餘元後，尚待國庫撥補數 14.20 億餘元。

(2) 有關前揭應行撥補情事，銓敘部前於 101 年 5 月 18 日邀集主計總處等有關機關共同研商；再於 104 年 6 月 26 日函請該總處，依立法院 100 年 6 月 13 日決議之 5 年期限完成撥補事宜，以保障基金參加人員權益。且基金管理委員會每年亦函報主計總處，請增加單位概算額度外需求，全額撥補退撫基金運用收益未達法定收益數，以期儘早補足是項資金缺口；惟主計總處表示，由於當前財政問題之主要關鍵在於歲入偏低，致無法充分支應政府各項政務支出所需，請增額度一事經其審議後，乃維持原核定數，未予增撥，致有上開尚待撥補缺口金額 14 億餘元。

(二) 經管結果不符基金收支平衡應有之投資報酬率

1、按退撫基金之運用收益標準，係以法定 3 年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行 2 年期定期存款

利率計算之收益衡量。經查退撫基金 85 年至 104 年之已實現收益率，僅 97 年收益率為 -2.46%，低於當年度臺灣銀行 2 年期定期存款利率 2.69%，嗣經 97 至 99 年度決算結果，產生前揭國庫應撥補數計 48.81 億餘元，相關撥補情形如前述。

2、因基金實際提撥率遠低於應有提撥率，致基金收支平衡應達成之投資報酬率遠高於法定最低收益率，基金投資收益遠不敷所需，相關情形略敘如下：

- (1) 85 年至 104 年間，臺灣銀行 2 年期定期存款利率已由 85 年之 6.93%，逐年下降至 104 年之 1.38%，尤有甚者，98 年曾低至 0.94%。
- (2) 退撫新制實施初期，考量各類參加人員及各級政府均須立即增加大幅之基金費用負擔等因素。因此，退撫基金成立之初並未按照當時經委託精算之正常成本(13.55%)，而先以法定最低提撥率 8% 開始實施(即採不足額提撥)。上開實際採行提撥費率(8%)與正常成本費率(13.55%)之差距，原規劃透過退撫基金之運用收益弭平。經查依前揭提撥費率退撫基金收支平衡應達成之投資報酬率，軍職人員為 18.70%、公務人員為 10.60% 及教育人員為 12.00%，均遠高於 8% 提撥率執行期間之已實現年收益率(除 86 年為 12.42% 外，其餘年度為 2.59% 至 9.97%)，已顯示退撫基金之經營收益遠不敷所需。
- (3) 再依退撫基金第 5 次精算結果顯示(精算評價日為 100 年 12 月 31 日)，在攤提過去未提存負債之基礎下，軍公教三類人員維持現行提撥費率 12% 下，為確保基金財務健全之目標，基

金應達成之投資報酬率分別為 15.26%、9.73% 及 11.58%，亦遠高於 101 年至 104 年之已實現年收益率（1.44% 至 4.6%）。有關退撫基金第 1 次至第 4 次精算結果，在實際提撥率之基礎下，歷次精算軍公教育三類人員所應達成之投資報酬率如後附表。

- (4) 詢據銓敘部稱，依第 5 次精算結果，倘公教人員之提撥率均提高至 15%、軍職人員提高至 18%，在攤提過去未提存負債之基礎下，為確保基金財務健全之目標，公務、教育及軍職人員所應達成之投資報酬率分別為 8.55%、10.09% 及 8.99%，亦遠高於 90 年以後之各年度已實現年收益率。

(三) 審計部查核發現投資虧損情形

1、98 年度

- (1) 國內股票投資虧損計 70 檔，未實現損失金額龐鉅。

98 年度執行情形，截至 98 年底自行投資之國內股票庫存 107 檔，虧損計 70 檔，其中跌幅達 20%（含）以上至 30% 者計 12 檔，跌幅達 30% 以上者計 26 檔，未實現損失仍高達 223 億餘元，約為購入成本 895 億餘元之 24.97%，雖較 97 年底受金融風暴影響下之未實現損失 501 億餘元減少，惟仍較 96 年底未實現損失 146 億餘元增加。

- (2) 基金投資外幣及外匯資產因匯率波動產生兌換損失，並侵蝕獲利。

98 年度退撫基金支出預算數，因匯率波動使投資之外幣及外匯資產相對新臺幣貶值，產生之兌換損失，其中美元兌換淨損失 20.92 億餘元、

歐元兌換淨損失 0.56 億餘元，另查截至 99 年 3 月底止，第 1、3、4 次國外委託經營以美元計算之總投資報酬率分別為負 22.47%、負 10.43% 及 8.24%，以新臺幣計算之總投資報酬率則為負 23.91%、負 13.30% 及 5.40%，顯示以美元計價之國外投資，因美元匯率波動侵蝕獲利。

2、99 年度

(1) 國內股票投資未實現損失金額仍屬龐鉅，允應賡續積極檢討處理。

截至 99 年度止，自行投資之國內股票庫存 128 檔，虧損計 83 檔，其中跌幅達 20% 至 30% 者計 11 檔，跌幅超過 30% 者計 25 檔，未實現損失金額仍高達 188.89 億餘元，約為購入成本 955.21 億餘元之 19.77%，雖較 98 年底未實現損失 223 億餘元減少，惟未實現損失金額仍鉅。

(2) 基金投資外幣及外匯資產因匯率波動產生兌換損失仍鉅，大幅侵蝕獲利。

99 年度因匯率波動使投資之外幣及外匯資產相對新臺幣貶值，產生之兌換損失，其中美元兌換淨損失達 111.92 億餘元、歐元兌換淨損失 2.39 億餘元，顯示以美(歐)元計價之國外投資，因外幣貶值侵蝕獲利。

3、100 年度

(1) 允宜正視基金投資風險，積極研謀規避投資風險之對策，並針對投資虧損問題癥結妥為檢討研謀改進，以提升基金投資績效。

100 年度退撫基金已實現收益加計未實現損益(含備供出售金融資產投資評價損失)後之損失數為 284.5 億餘元，年收益率為負 5.98%，據說明係受全球經濟歷經多重因素影響，全球股市

大幅修正所致，惟就退撫基金 100 年度操作績效與公教人員保險準備金（負 2.9%）、舊制勞工退休基金（負 3.53%）、新制勞工退休基金（負 3.95%）、勞工保險基金（負 2.97%）及國民年金保險基金（負 3.66%）等同類性質基金比較，退撫基金投資績效未臻理想。

(2) 國內股票投資未實現損失金額仍屬龐鉅，改進措施成效有限，允應賡續檢討處理。

截至 100 年度止，自行投資之國內股票庫存 138 檔，虧損計 113 檔，其中跌幅達 20%（含）以上，未達 30% 者計 22 檔，跌幅逾 30% 以上者計 64 檔，未實現損失金額高達 372 億餘元，較 99 年度未實現損失 188 億餘元大幅增加，顯示自行投資成效不彰。

4、101 年度

(1) 國內委託經營遴選機制未臻周延

基金管理委員會歷年來辦理國內委託經營遴選作業，獲選之受託機構多係各投信以往操作績效優異之明星經理人，惟代操政府基金成效卻常不如預期，最近 3 年（99 年至 101 年）國內委託經營（股票型委託）已實現收益率分別為 5.44%、負 4.10% 及負 2.98%，遠低於自行運用（國內股票）之收益率，顯示以單一經理人過往投資績效，作為評選擇優之要件，恐不盡周全。

(2) 國內委託經營投資成效未盡理想

基金管理委員會自 90 年 7 月辦理退撫基金第 1 批次國內委託經營起，迄 101 年底止，整體委託經營收益率僅 0.18%，委託經營成效未盡理想。

5、103 年度

103 年度基金運用之 14 個項目中，核有自行運用投資國內、外受益憑證及共同信託基金等 5 項未達預定收益率，與 102 年度僅自行運用國內短期票券及庫券 1 項未達預定收益目標，及 101 年度全數運用項目均達目標比較，103 年度自行運用投資績效有待提升。

(四) 國家金融安定基金有無借用退撫基金資金情事

1、依「國家金融安定基金設置及管理條例」第 4 條及第 9 條分別規定：「本基金可運用資金之總額為新臺幣 5 千億元，其來源如下：……二、借用……公務人員退休撫卹基金所屬可供證券投資而尚未投資之資金……」、「委員會以本基金名義借用第 4 條第 1 項第 2 款各基金之資金時，盈虧均歸屬本基金。但應給予各基金合理之補償及收益。……」

2、有關國家金融安定基金（下稱國安基金）是否有借用退撫基金情事，案經相關機關及主管人員說明如下：

(1) 依國安基金主管機關行政院 104 年 12 月 3 日函¹⁷查復本院略以：「『國安基金設置及管理條例』第 4 條第 1 項第 2 款規定，國安基金可運用資金來源包括借用郵政儲金、郵政壽險積存金、勞工保險基金、勞工退休基金、公務人員退休撫卹基金所屬可供證券投資而尚未投資之資金；其最高額度新臺幣 3 千億元……復查國安基金自設立後，歷次執行安定市場任務資金，均無借用公務人員退休撫卹基金之情形…

¹⁷ 行政院 104 年 12 月 3 日院授人給字第 1040053635 號函。

…國安基金未有借用退撫基金情形，爰無辦理給予補償及收益之需要。」另銓敘部¹⁸104年12月22日部退三字第10440528741函亦查復本院稱：「截至104年9月底止，國安基金均未曾向退撫基金借用資金。」

(2)105年3月18日本院再詢據銓敘部退撫司司長呂明泰稱：「基金投資在立法政策不可以與民爭利，不能投資不動產。基金也不會投資高風險資產。基金沒有借錢給國安基金護盤。」等語。另本院於同年4月1日詢問財政部前部長張盛和部長亦稱：「國安基金的運用資金來源係向銀行借，有5,000億元的額度，並沒有向退撫基金借用。」等語。

(五)綜上，退撫基金100年度至104年度已實現年收益率雖均高於法定收益率，惟倘加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之年收益率，前揭期間已有2年低於法定收益率，且97年度至99年度經管決算產生之國庫應撥補數計48億餘元，迄105年尚有14億餘元亟待撥補；退撫基金操作績效明顯不符達成收支平衡之實際需要；且依審計部近年來之查核結果，顯示基金經管情形確有再予改善之必要；另據行政院、銓敘部及財政部查復結果，國安基金尚無向退撫基金借用資金情事，容未產生依法應給予基金合理補償及收益之義務，併此敘明。

¹⁸ 負責退撫基金之收支、管理及運用業務之退撫基金管理委員會之主管機關。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、七，函請考試院及行政院檢討改進見復。
- 二、調查意見三（一），函請行政院督促教育部及國防部檢討改進見復。
- 三、調查意見五及六，函請行政院督促國防部檢討改進見復。
- 四、調查意見，函復本案陳訴人。

調查委員：李月德

包宗和

王美玉

附表：退撫基金第 1 次至第 5 次精算應有投資報酬率統計表

	提撥費率		收支平衡應達成投資報酬		
			公務人員	教育人員	軍職人員
第 1 次精算(基準日：88/6/30)	8%		10.60%	12.00%	18.70%
第 2 次精算(基準日：91/12/31)	8.8%		7.38%	8.31%	12.15%
第 3 次精算(基準日：94/12/31)	92/1/1~92/12/31	8.8%	8.70%	9.90%	15.00%
	93/1/1~93/12/31	9.8%			
	94/1/1~94/12/31	10.8%			
第 4 次精算(基準日：97/12/31)	12.0%		10.00%	11.50%	18.10%
第 5 次精算(基準日：100/12/31)	12.0%		9.73%	11.58%	15.26%

資料來源：銓敘部