

## 公務人員退撫體制的現況與變革分析



蔡良文\*

### 摘 要

由於公務人員與國家關係的改變，政經變遷與政府改造及新公共管理思潮的衝擊，國家整體的退撫制度必須配合調整。對於公務人員的退撫制度變革，關涉公務人員守法盡職，在其退離時，予以適時保障與照顧，俾其保有尊嚴與無後顧之憂，如此可再引進年青才俊之士，使人事新陳代謝，提高行政效能。有關公務人員退離照顧制度，不但關係公務人員的生涯規劃，也影響到公務人力供給素質之優否，任何改革不可不慎重。

任何制度的改變，必須掌握其趨勢，並循「變以漸也」的道理。有關公務人員退撫體制之變革，關涉到公務人力資源運用、社會安全制度、國家財政負擔、退撫基金運作，以及公務人員本身服務績效與年資採計等因素；有關退休撫卹之給予，其數據之精算推估，均非泛泛可論也。本文先探討公務人員退撫體制架構、功能、學理，及其變革方向，同時就退休所得合理化改革方案的政策原則，提出策略性、原則性意見，供各界指正參考。

關鍵字：公務人員、退休撫卹、公務人力供需、新公共管理、人事機能、功績報償、尊嚴、漸進改革

---

\* 考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授

# Analysis and Study of the Current Retirement and Indemnity System for Civil Servants and Its Reform

Tsai Liang-Wen

## Abstract

Due to the changing relationship between civil servants and the nation, as well as the influences of political and economic transformation, government reform and new approaches to public management, the retirement and indemnity system of civil servants should be adjusted. Reforming the retirement and indemnity system for civil servants will involve the context wherein these servants who follow the laws and affirm their administrative responsibilities, shall have their basic life demands guaranteed and receive good care in order to protect their basic needs and maintain their respectful esteem after retiring. As well, proper introduction of new blood can then promote administrative efficiency. The retirement care system will not only be concerned with civil servants' career planning, but also impact on the quality of the labor supply; therefore, it cannot be neglected in any complete consideration.

Transformation of all systems shall correspond to the social trends and adhere to the essence of 'gradual change'. The reform will be associated with employing the human resources of public services, the social security system, the financial arrangements of the government, the application of the Civil Servants Pension Fund, and the performances and the calculation of the number of working years of civil servants. The granting of pensions shall depend on a very accurate statistical process, which will not be generally discussed. The study explores the frame, function, theory, and improvement of the retirement and indemnity system, and proposes strategic and principal suggestions targeting retirement income rationalization for future references in all fields.

Keyword: civil servants, retirement and indemnity, supply and demand of human resources in public services, new public management , personnel function, performance reward, esteem, gradual reform

## 壹、前言

人為萬物之靈，也是複雜的社會動物。發揮人的功能，即為人力運用。因為人力是基本資源，同時關係國力之強弱，所以，組織若忽視人力資源價值，未能適當善用，其經營管理，無異怠忽職守，不僅是組織之損失，亦構成國家整個社會無比的傷害。人力資源運用之最主要意義，不外發掘人才與運用人才；就其過程而言，可分為人力之引進、遴選、任免、陞遷、考績、獎懲、俸給、福利、教育、訓練、退休、撫卹等。茲因人力資源運用之基本前提為維護人性尊嚴、建立積極人事功能，及人力政策之規劃與實行。引申其義，即在適才適所之要求並促進人才之新陳代謝，強化工作效能等。

現代國家為使公務人員守法盡職，對於現職人員，固須保障其工作、安定其生活，即於退休後，對其晚年生計與生活，亦必須有適當之保障與照顧，然後始能讓其公爾忘私，為民服務。故於人事行政上如有健全的退休養老制度，予以適切的退休養老輔導，不僅消極地使年老力衰的公務人員，得以退休而安享餘年。若輔以彈性退離制度，更可積極地引進青年才俊之士，以發揮人力運用

的功用，提高行政效能。

此種退休養老之人員退離，若就人事轉化功能而言，人力效用已盡，惟人究竟不是物質，不能視同「人渣」一丟了之，何況政府內外尚多借重其經驗，故退離人員之「剩餘價值」，誠為國家社會之寶貴人力，若能運用得當，不僅為退離人員之福利，亦為國家社會無窮之造福，況就人事業務而言，當應延長至辦理退休手續及照顧養老生活（繆全吉等，1990：589）。政府機關公務人員的供需情形與其退離照護，同樣關係公務人員的生涯規劃，當然，間接影響公務人力供給的素質優劣，所以，周妥良好的退休養老制度極為重要。

本文旨在先論述公務人員退休體制架構，退撫制度功能及學理，次對各國退休制度簡要分析，再對現制改革方案提出看法，同時兼述退休所得合理化改革方案的政策走向，俾供有司參考。

## 貳、退撫體制相關學理及政策內涵分析

考試院編印的考銓報告書中說明，退休乃指機關學校為強化人事機能，提高工作效率，規劃建立一種給付制度，俾使人員在屆滿相當年齡或成就特定條件而退離時，得以

受到合理之老年生活保障，進而安定人員及其家屬之生活，具有「促進新陳代謝，提升行政效率」、「免除生活憂慮，澄清吏治道德」、「建立永業制度，促進社會進步」等功能(考試院，2005：250)。

凡在機關或事業機構任職已久之人員，或年事已高，或身體衰病，致難以勝任之人員，均可適用退休之規定，而退休金之多寡，需依服務年資而定，年資長者給予多，年資短者給予少。政府給予退休金之目的，一者在酬謝公務人員在職服務期間對機關的貢獻及勞績，二者在使退休人員得以安度老年生涯，三者使年青力壯者得以隨時新進，俾達成機關人事新陳代謝之效(蔡良文，2006：632)。

### 一、退休制度的功能要述

公務人員退休制度，從政治與行政面向觀之，關係著國家整體人力資源的規劃與彈性運用、國家競爭力的提昇、財政資源的配置；從經濟面切入，國家經濟景氣的繁榮或低迷，密切影響著退休給付制度的規劃；在社會層面，由於老年化社會的提早來臨與社會結構的變遷，公務員退休制度關係著老年生活保障及社會制度是否健全(吳容明：2006：1)。至於退休的功能、作用若何？就

公務人員而言，一般認為除上述以政治面向、經濟面及社會面分析外，再細述則可分為以下三方面(徐有守，2007，第18章；陳德禹，1993，第9章；張淑珠，2006：17-18)。

(一)個人功能：1.消滅工作顧慮：免其後顧之憂，而能於現職上淬勵奮發；2.保障晚年生活：定額養老，安其餘生，可免飢寒；3.維持個人尊嚴：退休後生活無虞，如同在職。

(二)行政功能：1.促進人員更新；原職空出，新人遞補，發揮新陳代謝功能，且退休者大抵久任中級職位以上，其退休後，內部人員依次遞升，具有激勵鼓舞之效；2.鼓勵人員永業與吏治澄清，即無後顧之憂，則樂於職事，安於工作，易於久任，永續經營；無庸另為鑽營，易於廉潔自守，戮力公務。3.有效利用資源：人力更新，易於運用物力、財力、時間，以發揮行政資源，除防公務人力外流，且可吸社會幹練人才；4.提升行政倫理與效能：在個體與總體間，較易形成守法守分，敬業樂群，盡己助人，熱忱積極之良善工作態度與相互關係機制；進而消極免除顧慮，又得積極有效利用公務人

# 月旦知識庫

力、物力、財力、時間，尤其人才得有施展機會，自然行政效率與效能能提升。

- (三) 政治功能：1. 促進社會安全：健全之公務人員退休制度，可為社會安全制度之借鏡或楷模，相互比照，良善競爭；2. 維持社會秩序：公務人員退養若有虞慮，必成社會問題；若體力尚可，如無其他之謀生技能，焉知不為不善，易成社會禍害。退而能安，社會秩序穩定；3. 增進社會倫理：公務人員為社會之精英，觀瞻所繫，退養無慮，別無他求，是為社會之表率，具有潛移默化之功。4. 完備國家目的：退休可促進社會安全、維護社會秩序，促進社會倫理，又有免於老年匱乏之自由，以物質或精神促進福利，符合國家之目的。

## 二、退休制度相關學理介述

關於退休制度之理論有不同學說，所持觀點各異，茲說明如下(參考徐有守，1991:4-6；趙其文，2001:623-624；周麗芳、陳金貴，2005；8-11；柯木興。1992：168)。

- (一) 人事機能說：組織為維持生存，皆有新陳代謝之現象以維持人力與生產力

之提昇，國家亦然，爰有退休制度之建立。又國家基於道義責任，對於年老體衰之公務員，因退休後所賺取所得之能力減弱，爰予相當之退休金維持其老年生活。

- (二) 功績報償說：退休金係僱主對於忠誠員工之酬賞或酬勞，屬於恩惠性之給付，以酬庸員工長期服務忠誠盡職之貢獻。

- (三) 適當生活維持說：由經濟學者及老人經濟學家共同提出，認為員工退休時所領取之退休金額，應足以維持最基本之生活保障，同時維持適當之所得替代率。

- (四) 功能說：工業化之後，發展社會服務以協助老人是必要的。功能說引發另外理論：1. 撤退說：提供「強制退休」之理論基礎。2. 默認功能說：此種理論認為老化是必然現象，非關國家制度之不健全或經濟、社會發展問題。

- (五) 永久消費說：為保障人員基本生活，避免其因退休而使生活陷入困境，有必要建立退休制度以維持永久消費能力，又分為以下三種見解：1. 遲延工資說：認為退休金本為薪資之一部分，

在職服務時保留一部分薪資，待其退休、殘廢或死亡時再行給付。依此說，退休給予為政府對公務人員所負擔之公法上金錢債務，不可視為人道贈與或服務賞金(於後詳述之)。2.永久所得說：為維持永久消費水準，爰將員工一生實際所得平均分配，並藉由強制性社會保險方式來平衡個人所得在不同期間之分配，以解決老年經濟問題。3.人生過程儲蓄說：此說認為終身消費水準係呈水平分布狀態，為維持退休後一定之生活水平，因此在退休前會加強儲蓄行為，以維持退休後之生活水準。

(六) 遲延工資說：係指員工對現金工資增加與退休金制度二者之間具有選擇權，如選擇後者，則視退休金給付為雇主支付勞工的一種延期工資。不論是現金工資或退休金給付延期工資，均為雇主雇用勞動的要素成本。

(七) 自力救助說：此說為基於保險理論而來，又分為 1.平衡所得說：認為一個人的工作能力與所得成正比，在其所得較豐時，予以儲備一部分所得(即參

加保險)，至年老力衰，即可以儲備所得，支付生活所需。2.危險分擔說：詳後。

(八) 勞資合作說：指勞方為求參與退休儲金之管理與運用，乃於要求雇主出資之外，並自願提撥部分薪資作為退離基金，與雇主共同管理運用。

(九) 危險分擔說：即聯合多數成立一個合作組織，預先籌集資金，以負危險擔保之責。亦即個人或少數不可預期之危險，轉嫁於多數人共同分擔之。

(十) 社會保險說：認為公務人員在職服務時，應強制其參加保險、按期繳費，以平衡其在職與退休後之所得與消費，並將個人不可預期之風險轉嫁由多數人平均分擔。

(十一) 結構依賴說：強調老人問題之發生，並非自然老化之必然現象，社會制度才是製造老人社會問題之根源。社會應提供老人就業機會，減少老人社會問題。此種學說相對於強制退休之學理，形成延後退休之理論基礎。

茲就我國退休制度發展過程，其對應學說，列表如下，並就教高明。

表一 公務人員退休制度相關學理(說)一覽表

學說	類別	舊制	新制	相應學說觀點說明
1.人事機能說		○	○	舊、新制均在維持組織生存運作，正常人事新陳代謝。
2.功績報償說		○	○	1.舊制為國家雇主對人員長期服務盡職之全部恩給性給付。(恩給制 100%) 2.新制為國家雇主對人員長期服務盡職之部分退休養(基)金給付。(儲金制中之 65%)
3.適當生活維持說		○	○	無論舊制或新制之退休制度設計，均含有適當生活維持之給付設計。又新制之退休制度之給付設計，已超過適當生活維持之給付與設計。
4.功能說		○	○	無論舊制或新制之退休制度設計，均含有老年人口在社會結構變過中所面臨的協助老人問題，惟由於家庭功能隨著都市化，工業化而遞減，此論必然愈益增強。
5.永久所得說		○	×	在舊制之恩給制，遲延工資說立論薄弱，而係傾斜於永久所得說，在平衡個人所得在不同期間之分配，解決老年經濟問題。
6.遲延工資說		×	○	新制在權利保障意識高漲的年代，認退休金不可視為人道贈與或服務賞金，而係在職服務時保留一部分薪資，待其退休、殘廢或死亡時再行給付。
7.自力救助說		×	○	1.在恩給制下，退休金無所謂自力救助。 2.新制退撫基金有 35%自繳，65%公提，應可認係國家雇主與公務員及公務員與公務員間，共同分擔風險自助互助之退休制度。
8.勞資合作說		×	○	1.在恩給制下，退休金無所謂勞資合作。 2.新制退撫基金有 35%自繳，65%公提，應可認係國家雇主與公務員間合作成立退休基金，並管理運用基金。
9.危險分擔說		×	○	1.在恩給制下，危險由國家負擔，公務員不必分擔。 2.新制退休金之給與，雖由國庫負最後給付責任，但儲金制即含有危險分擔之意涵。
10.社會保險說		×	×	舊、新制均不採。(退休制度或可解為廣義社會保險之一環，但公務員無論新舊退休制度，似無狹義社會保險之內涵，而係採公務人員退休與保險分離建制。)
11.結構依賴說		×	×	舊、新制均不採。此論認為社會制度是製造老人社會問題之根源，與退休制度係兩個併行的子制度，現階段不宜將退休制度與社會制度連結。若修憲未將考試院養老刪除，可考慮列入。

附註：跨舊制部分同舊制，含有舊制及新制年資之人員，其跨新制部分同新制。

資料來源：作者自製。

綜上，學者對於退休制度意義與理論之闡述，主要係指政府機關學校為建立公務人員永業化，所採取之人事管理措施。其在於肯定公務人員在職時之貢獻與辛勞，於一定年齡或條件下，給與一定報酬，以安定其退休後之生活。又合理之退休制度有助於公部門吸引與留住優秀人才，提高行政效率。至不合理之退休制度，如退撫新制自 84 年 7 月 1 日實施以來，於新、舊制過渡時期，因部分退休人員具有舊制年資，並按舊制標準、計算方式核給退休金及辦理優惠存款，造成其退休所得高於現職人員待遇等不符人事管理現象，實非退休制度建構之本意。

### 三、撫卹制度相關學理(說)介述

關於撫卹之意義，根據考試院考銓報告書所載：撫卹旨在撫孤卹寡與安老，並兼顧

崇德報功，俾促進吏治道德與提高行政效率，使公務人員能安心任職，免有後顧之憂。撫卹制度之學理，概有下列學說：

- 1.人事機能說：撫卹為機關因應人事新陳代謝之現實，對於在職死亡之公務人員所為之撫慰措施。
- 2.功績報償說：撫卹係政府機關對於忠勤於公務者在職死亡時，給與合理之金錢給與以為報償及撫孤卹寡之意。
- 3.安全保障說：撫卹係政府基於社會安全考量，對於在職亡故公務人員所留遺族之撫慰與卹孤之社會性制度。
- 4.延付薪資說：撫卹係政府機關對於所屬公務人員之薪資給付，先保留一部分，俟其在職死亡時再給付之措施。

表二 公務人員撫卹制度相關學理(說)一覽表

類別 學說	舊制	新制	相應學說觀點說明
1.人事機能說	○	○	增進行政效能及因應人事保障機能。
2.功績報償說	○	○	對公勤死亡之公務員遺族予以撫孤恤寡。
3.安全保障說	○	○	無論新、舊撫卹制度，均有安全保障之內涵。
4.延付薪資說	×	○	舊制下退休制度傾向永久所得說而非遲延工資說，故撫卹金不宜認其為延付薪資。 新制保留在職薪資之一部分，死亡時再給付。

資料來源：作者自製



依公務人員撫卹法第 15 條第 1 項規定，公務人員於本法修正施行前後之任職年資應合併計算，並均應依修正後之規定給卹，此與退休制度分別新舊制年資而為不同給付之方式不同。又撫卹之意涵雖與社會安全之範圍不同，但亦有論者認為，無論就社會安全之基本思維或社會安全給與之角度論，撫卹與社會安全措施之理念密不可分，當事人在職期間因發生不幸事故或天災人禍而死亡，致其遺族產生經濟困難或遺族乏人照顧時，撫卹之工作應即時展開，俾死亡當事人之遺族能在政府之撫卹措施或其他機制之推展下獲致基本生活之保障。撫卹給與之對象，原則上應限於適當範圍內之直系血親，必要時，亦可及於失其依靠而無法自謀生活之旁系血親。

綜上所述，退休、撫卹制度之理論各有不同論述，各國之退撫制度亦因時代背景不同而採行不同之理論基礎。例如從強調強制退休之理論，逐漸演變為對延後退休之重視；或對於員工功績之報酬觀念，轉而加入自助互助、分擔風險之精神。但綜合歸納而言，退休、撫卹制度應係基於提高工作效能、安定卹孤等目的所建立之制度。

## 參、公務人員退撫制度之變革過程分析

良好退休撫卹制度之設計原則，至少應按照貢獻程度，核算退撫所得。整體而言，公務人員服務年資與擔任職級，與其擔任公職之貢獻與職責程度成正比，因此公務人員退休金、撫卹金給付之計算基準，應以年資與等級為主，並按照貢獻程度不同而有所區隔，以鼓勵在職時之貢獻。如公務人員在職亡故，亦應按照撫卹之原因，區別其給付標準，對於不畏危險繁難，因執行公務而亡故者，亦應有特別加發之規定，以鼓勵公務人員勇於任事。相對應者，必須穩固經費來源，促進制度安定：任何一種退休制度均應有穩固之經費來源為基礎，始能運作良好，發揮照顧老年生活之功能。因此，健全之退休制度，應以財務收支平衡為前提，始能推行久遠。近來世界各國退休制度有逐漸自雇主恩給之財源籌措方式，轉為自助互助共同分擔籌措財源之趨勢，均值作為我國公務人員退休制度設計與改革之參考。

由於時代變遷國家發展及財政負擔等因素，使得退撫制度必須做適切的更張與變革，茲簡述如次：

### 一、從恩給制到共同提撥制的轉折

我國公務人員退撫制度可溯源自民國元年之「中央行政官官律法」及民國 3 年北京政府公布之「文官卹金令」，迄至 16 年 9 月 9 日國民政府公布「官吏卹金條例」，共計 36 條條文，其中 8 條為退休事項，餘為撫卹事項。23 年 3 月 26 日該條例修正為「公務員卹金條例」，仍包含退休、撫卹事項，至 32 年 11 月 16 日公布「公務員退休法」及「公務員撫卹法」，退休、撫卹始分別立法。「公務員退休法」及「公務員撫卹法」自 32 年公布施行後，曾歷數次修正，並分別於 48 年 11 月及 60 年 6 月修正為「公務人員退休法」及「公務人員撫卹法」，至 82 年 1 月始修正為現行之公務人員退休法及撫卹法，自「恩給制」改為「共同提撥制」，並授權考試院以命令定自 84 年 7 月 1 日推行。

#### (一) 恩給制時期之特色

##### 1. 政府逐年編列預算支付退撫經費：恩給制時

期之公務人員退撫經費係由各級政府逐年編列預算支付，公務人員並無準備責任。

2. 依功績報償，核給退撫給與：依據恩給制時期規定標準，公務人員退休金及撫卹金，均係按公務人員本俸及本人實物代金兩項合計數額為基數內涵，按其任職年資核算給與<sup>1</sup>。

3. 年資最高採計 30 年：恩給制時期，公務人員退休、撫卹年資採計均以 30 年為限。

#### (二) 採行「共同提撥制」以改善恩給制之缺失

由於恩給制之退撫制度自建制施行數十年，逐漸產生若干缺失，銓敘部爰邀集國防部、教育部、行政院主計處、人事行政局暨省、市政府等有關機關組成專案小組，公務人員退撫新制自民國 62 年開始研擬改革，經銓敘部、行政院人事行政局等相關機關研究規劃，最後決定參酌部分先進國家退休經費

<sup>1</sup> 有關退撫金，其計算標準如下：

- (1) 一次退休金：以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給與 9 個基數，每增半年加給一個基數，滿 15 年後另行一次加發 2 個基數，但最高總數以 61 個基數為限，未滿半年以半年計。
- (2) 月退休金：除本人及眷屬實物配給與眷屬補助十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同職等人員月俸額 75% 給與，以後每增 1 年，加發 1%，但以增至 90% 為限。
- (3) 在職未滿 15 年之撫卹金：公務人員在職未滿 15 年者給與一次撫卹金，不另發年撫卹金。在職滿 1 年給與 1 個基數，未滿 1 年者以 1 年計，以後每增半年加 1 個基數，未滿半年者以半年計。
- (4) 在職 15 年以上之撫卹金：在職 15 年以上者每年給與 6 個基數之年撫卹金，其一次撫卹金之給與標準如下：在職滿 15 年以上 20 年未滿者，給與 25 個基數。在職 20 年以上 25 年未滿者，給與 27 個基數。在職 25 年以上 30 年未滿者，給與 29 個基數。在職 30 年以上者，給與 31 個基數。年資之奇零數，逾 6 個月者，以 1 年計。

籌措方式，將由政府編列預算支應之「恩給制」改為由政府與公務人員比例分攤共同籌措之「共同提撥制」。恩給制計有以下缺失：

1. 恩給制之退撫經費籌措方式不當，影響預算平衡：公務人員退撫經費係由政府按年編列預算支付，未能預儲基金準備，以致形成下列問題：(1) 退撫經費分別由各級政府負擔，由於部分縣市鄉鎮財政困難，難以編列退撫經費，尚須仰賴上級政府補助，導致應退休人員未能適時辦退。又公務人員薪俸逐年調升，退撫人數日漸累積增多，導致退撫經費負擔日趨沈重。(2) 公務人員薪俸與退撫經費同列人事費項下，退撫經費累積負擔過重，轉而影響現職人員待遇改善，導致俸給及退撫給與均難以大幅提高。
2. 月退休金給付比例，有悖制度常規：由於早期公務人員薪俸偏低，規定月退休金比例偏高，造成下列問題：(1) 支領月退休金人員如依在職時全部現金給與計給，連同公保養老給付優惠利息計算，退休所得超過現職人員，有欠合理。(2) 月退休金給與比例，任職 15 年給與月俸額 75% (平均每任職一年給與月俸額 5%)，超過 15 年部分，

每增一年加給 1%，至 90% 為止。前後相差 5 倍，對於任職年資短之人員反較任職年資長者有利，與鼓勵公務人員永業化精神欠合。

3. 退撫實質所得，仍難安老卹孤：退撫給付基數內涵為本俸及本人實物代金，僅相當於俸給總額 50% 左右，其最高發給 61 個基數，亦僅相當於現職人員俸給總額之 30 餘個月。月退休金最高雖達 90%，惟因月退休金僅按本俸及本人實物代金計算，故實際所得最高相當於現職人員俸給總額的 40% 左右，與其他國家退休制度比較，仍有偏低現象，無法提供退休人員最低生活的基本需要。月退休金人員死亡後，僅發給遺族一次撫慰金。又公務人員在職病故或意外死亡，其遺族給卹期間短促，若配偶年邁正需照顧或子女尚未成年待撫育時，即須停止給卹，使遺族生活頓失依恃，有違政府瞻養遺孤及撫慰矜恤之意。

### (三) 公務人員新退撫制度的特色

退撫新制之規劃，主要即係針對恩給制時期之缺失提出改革。為配合退撫新制之施行，除研修「公務人員退休法修正草案」及「公務人員撫卹法修正草案」外，另配合研

訂「公務人員退休撫卹基金管理條例」、「公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例」、「公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例」等相關法令，於考試院下設公務人員退休撫卹基金監理委員會負責基金之監督考核，於銓敘部下設公務人員退休撫卹基金管理委員會負責基金之收支、管理、運用，並自 84 年 7 月 1 日開始實施退撫新制。公務人員新退撫制度主要係根據社會年金保險原理而制定，其重要特色如下：

- 1.退撫經費的財務處理方式，從過去完全由政府編列預算支付的「隨收隨付制」(又稱賦課制)，改為由政府與公務人員共同提撥經費的「提存準備制」(又稱基金制)；退撫給與的給付形態仍維持「確定給付計畫」，並未採「確定提撥計畫」，僅增訂年滿 35 歲或 45 歲而自願離職者，得申請發還個人及政府共同撥繳的基金本息。
- 2.透過公務人員退休法、撫卹法的部分修訂，強制公務人員參加退撫基金，並採公辦方

式由政府負責經營，具有強制性的社會保險性質，形成保險給付的對價性格及公法上法定債之關係。

- 3.合理改訂退撫給付標準，逐漸提高退撫實質所得，以維護退休人員的適當生活水準。設置專責機關管理運用退撫基金，並實施定期精算與機動調整費率，以維持健全的財務與長期平衡。
- 4.經由新退撫制度的改革與實施，使軍公教人員所適用不同的退撫制度，在繳費給付、年資採計及財務處理等方面，求其一致或彼此接近，消除過去因制度紛歧、給付標準差異，所造成權益不平與相互援比之困擾。

## 二、退撫新制實施後的問題及其改革方向

雖然各國退休制度設計有別，各該國之社會福利及救助制度亦有不同，惟他山之石亦可攻錯，在分析退休制度面臨問題之前，先特別表列如下：

表三 各國公務人員退休制度一覽表

地區別	國家別	退休給付條件	退休給付標準
亞洲地區	日本	日本普通公務人員之退休年齡為 60 歲；但職務性質特殊者，另由法律規定其退職年齡。	自 1959 年，即採「儲金制」。退休年資最高採計至 40 年。
	新加坡	每月由公務人員與政府共同繳納公積金，分成三個戶頭存入公務人員的帳戶中，公務人員需配合三個戶頭之用途，符合相關條件並遇實際需要時，始得就相應用途戶頭中動支款項。	自 1968 年，採「中央公積金制」。中央公積金的參與者在年滿 55 歲時可領其帳戶內之儲金，唯因各特定戶頭而有不同之提取條件。
歐洲地區	德國	有資格領取退休恩給者為至少工作滿 5 年以上的公務人員，且並無重大疏失，亦非因故無法續任職的公務人員及處於暫時退休狀態者。	計算退休金的方式，以可計入退休的薪資高低及擔任公務的年資為基礎。
	英國	英國公務人員退休年齡原則上為 60 歲(屆齡退休)，惟機關得准予延長，最長為 5 年(65 歲，命令退休)。	2002 年 10 月以後，按「公務人員服職退休金計畫」之規定。在新的計畫之下，共有四種不同的型態：傳統型計畫、優質計畫、傳統型增值計畫、合夥型計畫。
	法國	分自願退休、命令退休、因殘疾而喪失工作能力之退休。	退休年金的結算，乃是以基礎薪資的百分之二乘以退休人員的基數而得。
美洲地區	美國	美國聯邦公務人員的退休金給付方式及標準，大多配合社會保險制度來規劃。美國現行退撫制度中，大多數公務機關的退撫經費係由政府與公務人員共同籌措，亦即採「儲金制」。	CSRS 制度：以員工服職年限乘上員工最高三年薪資的平均值 FERS 制度：員工最高三年之年薪的 1%，而且對於退休給付並沒有設定上限。
	加拿大	當公部門員工符合下列條之一，即可辦理退休。 1. 已至 60 歲，具有 2 年以上之服務年資。 2. 任職滿 30 年且年滿 55 歲。 3. 因身心障礙退休者，均得立即領退休金。	屆齡退休：計算方式則為： $2\% \times$ 服職期間 $\times$ 最高 5 年薪資的平均值。 提前退休：以遞延年金的方式請領退休金，而此年金會一直遞延到員工年 60 歲才開始給付。

資料來源：周麗芳等，2005，頁 39-40。

### (一) 公務人員退撫制度面臨的問題初探

退撫新制之設計，不僅注重退休人員生活保障，更強化自助精神與公平理念，建立公務人員在職負擔部分退休準備之觀念與責

任，符合世界其他國家之制度發展趨勢。然而退撫新制推行之初，為減少反彈與阻力，爰以漸進方式推行，避免各項規定驟然大幅變更，但近年我國社會結構與經濟情勢均呈

現快速變遷，與新制實施之初已有顯著不同，因此公務人員退休制度確實面臨若干亟待研究解決之問題：

- 1.退撫基金不足額提撥：退撫新制實施初期，為避免制度轉換時立即造成公務人員及各級政府必須增加大幅撥繳基金負擔，並未採行完全準備之足額提撥，而先以法定最低 8%之提撥率開始施行。此係為減少改制阻力所採行之必要過渡措施，但隨新制逐漸步上軌道後，基金提撥率顯有繼續按照精算結果逐步調整之必要，以漸進減少不足額提撥比例，始能強化基金支付能力<sup>2</sup>。
- 2.退撫新舊制過渡期間退休人員所得有偏高現象：根據退撫新制之設計，公務人員服務 35 年月退休金最高標準為 70% (亦即本俸× 2 之 70%)，由於本俸與專業加給之比約為 6:4，因此 70%之月退休金約相當於現職待

遇之八成左右，此種退休所得水準應屬合理。然而，在退撫新舊制交替之過渡期間，公務人員舊制年資所領取公保養老給付得辦理優惠存款，其優存利息對於退休所得替代率之提升具有相當程度之影響(最高約將增加三成之效果)，以致於現階段支領月退休金之公務人員，產生退休所得替代率偏高現象。

- 3.自願退休人員支領月退休金年齡偏低，無法因應人口老化之社會發展趨勢：我國早在 82 年正式成為聯合國定義之高齡化社會國家 (65 歲以上人口占總人口比例 7% 以上)，其後，人口老化現象日益顯著，出生率持續下降<sup>3</sup>。在此種趨勢下，現行公務人員任職滿 25 年辦理自願退休，年滿 50 歲得擇 (兼) 領月退休金之年齡條件，顯然有偏低情形，與整體社會結構之高齡化發

<sup>2</sup> 依據公務人員退休撫卹基金管理委員會 (以下簡稱基金管理會) 89 年 6 月委託完成第一次精算結果顯示，公務人員退撫基金在收益率 7% 之假設水準下，正常成本費率為 15.5%，與新制推行初期所採行 8% 之提撥率確有相當差距，於審酌財政等因素後，自 91 年 1 月 1 日起調整費率為 8.8%；復為因應立法院審議 92 年度中央政府總預算時對銓敘部主管收支部分作成「退撫基金提撥率應按精算結果及收支平衡原則強制訂定」之決議，再循程序陳報考試院同意，自 93 年 1 月 1 日起繼續分三年調整提撥率至現行法定費率上限之 12%。但由於現階段國內經濟活動受到全球性景氣低迷之影響，難以預期過高之收益水準，以致正常成本費率相對將更為提高。依據基金 92 年 12 月間委託完成之第二次精算，假設基金收益水準為 3.65% 之情況下，公務人員退撫基金正常成本費率為 26.4%；如假設收益水準為 7%，則正常成本費率為 13%；顯示現行退撫基金提撥率，縱然提高至 12%，仍然無法完全反映精算所得之正常成本費率。

<sup>3</sup> 根據內政部公布 93 年度零歲人口平均餘命估測數為 75.99 歲；另據行政院經濟建設委員會 93 年 7 月間完成之「93 年至 140 年人口推計」顯示，140 年我國女性與男性 0 歲人口平均餘命將分別增加為 86.1 歲及 79.2 歲。此外，由於 65 歲以上老年人口比例快速上升而出生率持續下降，未來老年人口扶養比 (65 歲以上人口÷15 歲至 64 歲人口×100) 將持續加重，93 年時大約 7.6 個生產者扶養一名退休者，至 115 年將演變為 3.3 個生產者扶養一名退休者，預計 140 年為 1.8 個生產者扶養一名退休者。

展趨勢無法配合。

4.依銓敘部統計，93年至95年公務人員退休人數分別為7253人、7983人、7259人，平均退休年齡分別為55.85歲、55.41歲、55.31歲，呈現逐漸下降趨勢，年滿50歲而自願退休人數占同期退休人數比例則分別為15.92%、18.50%、20.37%，雖然公務人員退休人數變化不大，但因自願退休人數增加，平均退休年齡逐年下降，又以國人平均壽命逐漸延長，致累積退休人數亦持續增加，進而導致各級政府退休經費負擔加重。

#### (二) 公務人員退撫基金提撥率的調整分析

為謀改善公務人員退休制度相關問題，銓敘部爰調整退撫基金提撥率，依據公務人員退休撫卹基金管理條例（以下簡稱管理條例）施行細則第17條規定，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採3年一次為原則，每次精算50年。依照上開規定，基金管理委員會爰自88年5月開始委託專業精算機構辦理基金財務精算。依照精算結果，退撫新制實施初期，為減少推行阻力所採行8%之費率，與正常成本

費率存有相當之落差，爰自91年起分階段進行調整：

1.91年1月1日起，自8%調整至8.8%：依據基金管理會於委託精算機構於89年6月之第1次精算結果顯示<sup>4</sup>，即在假設投資報酬率為10%，公務人員部分一次調整為8.8%；教育人員部分規劃分2年調整，每年各調1.4%至10.8%；軍職人員部分規劃分3年調整，前2年各調1.4%，第3年調整1.2%至12%。由於各類人員調整提撥率之決定權仍在各主管機關，基金管理會爰將上開建議方案於90年5月分別函請各類人員退撫主管機關核處，其中公務人員退撫基金提撥率之調整建議案，經銓敘部於90年8月9日提請考試院審議通過，自91年起實施（自8%調整為8.8%）；至於軍、教人員提撥率部分，經行政院內部通盤研議後，並未按照基金管理會所提建議案調整，而係採行與公務人員相同之調整幅度，於91年自8%調整為8.8%。

2.93年起分3年調整至法定費率上限12%：由於公務人員8.8%之提撥率，係以收益率達到10%為前提所提出之建議案，但受到

<sup>4</sup> 在退撫基金投資報酬率假設為7%，提撥率為8%之水準下，軍、公、教3類人員退撫基金正常成本費率分別為21.9%、15.5%及17.9%，各身分別之退撫基金將分別於94年、99年及98年首次出現收支不足現象，並於102年、115年及110年累計收支出現虧損。依據上開結果，基金管理會爰依照管理條例規定之法定職掌，擬訂調整提撥率建議甲、乙、丙3方案，經邀集各機關會商並經基金監理會審議通過採取丙案。

整體經濟走勢以及微利時代來臨之影響，無法預期過高之收益率，因此 8.8%之提撥率又有所不足。立法院於審議 92 年度中央政府總預算時，即就此作成一項主決議<sup>5</sup>，為因應上開主決議，銓敘部經邀集各主管機關、財主機關及縣市政府共同研商之後，決定軍公教 3 類人員之退撫基金提撥率自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至法定費率上限 12%（第 1、2 年分別調整 1%，第 3 年調整 1.2%）<sup>6</sup>。

3. 研修法定費率上限規定，俾繼續按照精算結果調整提撥率：依據退撫基金 92 年 12 月委託完成之第 2 次精算結果顯示，公務人員退撫基金在收益率為 3.65%之假設水準下，正常成本費率為 26.4%，如收益率假設水準為 7%，正常成本費率為 13%，均高於現行法定費率上限 12%。有鑒於現行法定費率上限已不足因應未來提撥率調整需要，銓敘部爰研擬公務人員退休法修正草案，調整法定

費率上限規定，並擬俟修正草案完成立法之後，據以繼續調整退撫基金提撥率。

### （三）展期年金制的規劃議題分析

為因應公務人員退休制度面臨的問題，銓敘部經檢討相關法令規定，規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案，即展期年金方案。因退撫新制推行之初，為減少阻力，除改變退休金籌措方式、退休金給與內涵以及退休年資採計上限之外，其餘規定多以恩給制之規定為架構，並未作大幅改變，其目的在儘量減少改革幅度，減少推行阻力。但隨新制實施日久，若干規定逐漸產生不合時宜之問題。為檢討上述規定，銓敘部爰於 89 年開始研議公務人員退休法修正草案，並 4 度送請立法院審議，惟均未完成審議程序。茲將公務人員退休法修正草案歷次研修重點說明如下：

1.90 年 3 月 26 日函送立法院審議版本<sup>7</sup>：本次修正草案重點為：依考試院第 9 屆施政

<sup>5</sup> 鑒於退撫基金之提撥率未依收支平衡之原則訂定，造成基金收支嚴重失衡，形成基金潛在債務危機與國家未來財政重大負擔，影響未來公務人員之退撫權益甚鉅。為改善上述缺失，銓敘部與行政院人事行政局、教育部、國防部應於立法院第 5 屆第 3 會期內，分別提出下列法律之修正案：1.公務人員退休法第 6 條及第 8 條，2.政務人員退職酬勞金給與條例第 4 條及第 8 條，3.學校教職員退休條例第 5 條及第 8 條，4.陸海空軍軍官士官服役條例第 25 條及第 27 條；規定各該身分別之退撫基金提撥率，應依法精算結果，以收支平衡原則強制訂定。

<sup>6</sup> 經報考試院 92 年 7 月 17 日第 10 屆第 43 次會議討論通過，自 93 年 1 月 1 日起施行，至於軍、教人員部分，亦經國防部、教育部循程序報請行政院同意後施行。由於軍、教人員退撫基金之正常成本費率依據精算結果高於公務人員，但現行陸海空軍軍官士官服役條例、學校教職員退休條例規定之法定費率上限均為 12%，因此仍採行與公務人員相同之調整幅度，先調整至法定費率上限。

<sup>7</sup> 本次修正草案係銓敘部於 89 年 5 月 8 日函送考試院，經考試院 90 年 3 月 1 日第 9 屆第 222 次會議審通過，同年 4 月 26 日函送立法院，但於立法院第 4 屆委員任期屆滿前並未完成審議程序。



綱領揭示「研修公務人員退休法及彈性退休制度，以應未來公務人力結構之演變」，規劃增加公務人員彈性退休條件，亦即於現行自願退休條件之外，增加較為寬鬆之彈性退休條件，並賦予機關得視經費編列、業務銜接等因素衡酌是否同意辦理之空間；另配合檢討放寬公務人員於年滿 35 歲、45 歲中途離職者始得領回公自提退撫基金之規定，改為繳費滿 5 年以上，非因案撤職或免職而離職者，均得申請領回公自提退撫基金本息，以增加規定之彈性。配合政府改造政策，對於機關裁撤、組織變更或業務緊縮而配合辦理退休、資遣，得加發 7 個月之俸給總額慰助金。檢討刪除現行不合時宜規定，包括：回籍旅費、本人及眷屬實物代金及眷屬補助費等。配合行政程序法之規定，將公務人員退休法施行細則中涉及公務人員重要權利義務事項提升至本法中規範。

2.91 年 8 月 26 日函送立法院審議版本<sup>8</sup>：由

於本次修正草案版本概以 90 年 3 月函送立法院之版本為架構，除部分條文略作文字調整，或增列授權規定以資明確外，與 90 年 3 月之版本並無太大差異。

3.92 年 9 月 18 日函送立法院審議之部分條文再修正草案<sup>9</sup>：本次部分條文再修正草案之重點包括：退撫基金提撥法定費率上限自 12% 調整提高至 15%。增列支領月退休金人員再任政府捐助經費達法院設立登記時財產總額 50% 以上之財團法人職務應停止領受月退休金之規定；另刪除退休人員再任有給公職之工作報酬未達委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額，即毋須停止領受月退休金之規定。退休金基數內涵自最後在職等級本俸之 2 倍，改為最後在職 3 年期間本俸平均數之 2 倍；另將未滿 1 年畸零月數按半年計給退休金之規定修正為按月計給。刪除任職滿 25 年且於年滿 55 歲自願退休時得一次加發 5 個基數退休金之規定。

<sup>8</sup> 本次修正草案係銓敘部依據立法院職權行使法第 13 條有關屆期不續審法案之規定，於 91 年 5 月 30 日函送考試院，經考試院 91 年 8 月 15 日第 9 屆第 293 次會議審議通過，於同年月 26 日函送立法院審議。

<sup>9</sup> 91 年 8 月 26 日考試院函送立法院之公務人員退休法修正草案尚未進行審議，立法院旋於審議 92 年度中央政府總預算時作成要求修正公務人員退休法之主決議，除上述有關退撫基金提撥率應按精算結果以收支平衡原則進行調整外，另包括降低退休所得替代率，以及退休人員如再任政府捐助之財團法人職務，應停止領受月退休金至原因消滅時止之主決議。為因應上開主決議內容，並增進退休法令之合理性，銓敘部爰再邀請相關機關開會研商，除一方面分 3 年漸進調整提高退撫基金提撥率之外，另再研擬公務人員退休法部分條文再修正草案，於 92 年 5 月 16 日函陳考試院，經考試院 92 年 9 月 4 日第 10 屆第 50 次會議審議通過，於同年月 16 日函送立法院，請立法院連同 91 年 8 月 26 日函送版本併案審議，惟在立法院第 5 屆委員任期屆滿前，並未完成審議程序。

4.95 年 2 月 16 日函送立法院審議版本<sup>10</sup>：本次修正草案之重點包括：區分公務人員退休種類分為自願退休、屆齡退休及命令退休三種。增列公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮等條件辦理退休（彈性退離機制）時，如符合「任職滿 20 年以上」、「任職滿 10 年以上，年滿 50 歲」或「任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年」等條件，亦得准自願退休。將公務人員任用法有關資遣規定納入本法，並增列資遣案件之辦理程序規定。自願退休人員之月退休金起支年齡延後並搭配實施展期年金。刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數退休金規定。為落實退撫基金收支平衡原則，將退撫基金提撥費率上限提高為 15%。修正撫慰金請領遺族為配偶、子女及父母等核心家庭成員，並明定配偶應領撫慰金額度為 1/2。另增列配偶領取月撫慰金之年齡條件為 55 歲。規範支（兼）領月退休金人員每月退休所得不得超過現職人員待遇一定百分比。

#### （四）公務人員撫卹制度面臨的問題初探

前已就公務人員撫卹制度面臨之問題，併同退休制度略予探討，茲專就公務人員撫卹制度在退撫新制之後，逐漸面臨部分規定不合時宜，亟待檢討修正之問題，探討如下：

1. 撫卹年資計算問題：依公務人員撫卹法第 4 條有關撫卹金之給與計算規定，任職未滿 15 年者，其畸零任職年資，未滿 6 個月者，給與 1 個基數，滿 6 個月以上者，以 1 年計；任職滿 15 年者，其畸零任職年資，未滿 6 個月者不計，滿 6 個月以上者，以 1 年計。由於公務人員退撫新制採年金保險精神，公務人員與政府係依費率按月繳納退撫基金，準此，畸零任職年資基數以「6 個月」為計算標準，與退撫基金繳納以「1 個月」為計算標準之作法並不一致，有違繳費義務與給付權利對等之原則，應予檢討。
2. 因公撫卹辦理問題：依公務人員撫卹法第 3 條、第 5 條有關給與遺族撫卹金及因公給卹等規定，公務人員撫卹金係先確定亡故

<sup>10</sup> 本次修正草案係銓敘部依立法院職權行使法第 13 條有關每屆尚未議決之議案，下屆不予繼續審議之規定，爰予重提修正草案。本次修正除以 91 年 8 月 16 日、92 年 9 月 18 日函送立法院審議之修正草案為基本架構外，並同時檢討修正自願退休公務人員自 50 歲起即可支領月退休金之規定，以因應人口結構逐漸高齡化之趨勢。此外，為符合立法院審議 95 年度中央政府總預算案時，作成預定於 95 年 2 月 16 日執行之公務人員退休所得合理化改革方案須取得法律明確授權之決議，乃配合於本法明定支（兼）領月退休金人員之每月所得，應不得超過在職同等級人員現職待遇一定比例之規定，而有關所謂退休所得、現職待遇內涵、退休所得替代率等，則明文授權由考試院會同行政院以辦法定之。

公務人員之「亡故原因」為病故或意外死亡、因公死亡後，再按照公務人員之年資換算為基數，依其最後在職時敘定之俸（薪）級計算總額。故病故或意外死亡之公務人員，如其任職年資愈短，所敘定之俸（薪）級愈低，則其撫卹金愈微薄。惟因公死亡之公務人員，其遺族可支領之撫卹金數額較病故或意外死亡之公務人員優渥，如公務人員任職年資 2 年，因病故或意外死亡者，給與 3 個基數；因公死亡者，未滿 15 年以 15 年計，給與 93.75 個基數。因此，亡故公務人員遺族常想盡辦法申請因公死亡給卹，造成服務機關或銓敘部辦理案件困擾，故有關因公死亡條件應明確客觀。

3.年資短淺給卹問題：依公務人員撫卹法第 3 條、第 4 條有關給與遺族撫卹金規定，對於病故或意外死亡任職未滿 10 年之公務人員，其撫卹金計 15 個基數，復以公務人員最後在職時之本俸加 1 倍之基數內涵計算，其遺族撫卹給與，尚屬微薄，如公務人員任職年資 10 年，晉敘至委任第 5 職等本俸 5 級 370 俸點，其遺族一次撫卹金計約 71 萬；公務人員任職年資 5 年，晉敘至委任第 5 職等本俸 1 級 330 俸點，其遺族一次撫卹金計約 31 萬。因此，基於撫卹照

顧公務人員遺族生活之意旨，宜增加渠等之撫卹給與。

4.遺族領卹範圍問題：依公務人員撫卹法第 8 條有關遺族領受撫卹金規定，領受撫卹金之遺族順序一為父母、配偶、子女及寡媳，配偶及寡媳以未再婚者為限；二為祖父母、孫子女；三為兄弟姊妹，以未成年或已成年而不能謀生者為限；四為配偶之父母、配偶之祖父母，以無人扶養者為限。茲因我國家庭結構已隨社會變遷，由大家庭轉為由父母、子女組成之核心家庭，故與公務人員共同生活及受其扶養之旁系或姻親數必遞減，且考量政府財政負擔，現行領卹遺族範圍規定，值得檢討。

5.關於權利義務規定問題：依中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，關於人民之權利、義務者，應以法律定之，故現行公務人員撫卹法施行細則第 5 條有關因公死亡情事之認定標準、第 10 條有關退撫新制實施前、後年撫卹金給與之基數及基數內涵規定，及第 18 條遺族擇領一次撫卹金規定等，均涉及公務人員重大權利、義務事項，應以法律規範，故應提昇至本法規定，以符法制。

#### （五）公務人員撫卹制度的修正分析

為因應公務人員撫卹制度的問題，銓敘

部曾多次研修公務人員撫卹法，但與公務人員退休法修正草案相同，於函送立法院之後，均未完成審議，茲略述如下：

1.90年3月26日函送立法院審議版本<sup>11</sup>：其修正重點如下：(1)配合實務之遺族請卹案件，增列部分非現職人員（如休職、因案停職及留職停薪期間）死亡者，亦得辦理撫卹。(2)為照顧年資短淺人員，增列任職未滿10年公務人員因病故或意外在職死亡，增加其撫卹金之給與規定。(3)撫卹金以半年為計給標準之規定，改為按月計算。(4)增列領卹子女已成年因身心障礙而無謀生能力者，得繼續給卹至原因消滅止。

2.91年8月26日及92年9月18日送請立法院審議之修正草案版本及部分條文再修正草案<sup>12</sup>：本二次修正草案版本對於部分非現職人員死亡得辦理撫卹之規定、撫卹金按月計給之規定、增列任職年資未滿10年在職病故或意外死亡者加給撫卹金、放寬子女延長給卹等規定，均與90年原送草案版本相同，另增列部分規定如下：(1)配合實務，增列自殺死亡者給予撫卹規定。(2)增列撫

卹金代位領受規定，亦即第一順序領受遺族之子女如先於公務人員死亡或於領受撫卹金前死亡時，由其未再婚配偶及子女平均領受，以免產生是類子女早亡而孫子女無法獲得照顧之情形。

3.95年4月10日函送立法院審議版本<sup>13</sup>。

本次修正草案之重點包括：

(1)配合實務上得予撫卹之情形，增列公務人員自殺死亡者，比照病故者給卹。為照顧年資短淺公務人員因病故或意外死亡者之遺族生活，增列任職未滿10年之公務人員因病故或意外死亡者，增加其撫卹金給與之規定，並參採年金保險按月繳費精神，對於任職年資以「六個月」為計算撫卹金基數之基準，修正為以「月」為計算之基準。又因退撫基金法定提撥費率上限擬修正提高至百分之十五，故基於繳費義務與給付權利平等原則，爰配合公務人員退休法修正草案，增列本條自公務人員退休法修正施行後應發給之一次撫卹金，提高為每年一又五

<sup>11</sup> 本次修正草案經考試院於90年3月26日與公務人員退休法修正草案同時函送立法院，但在立法院第4屆委員任期屆滿前並未完成審議。

<sup>12</sup> 為因應立法院第4屆委員任期屆滿前未完成上述修正草案之審議，銓敘部爰以原送草案為架構，重新研提修正草案，並經考試院於91年8月26日函送立法院。嗣為因應立法院審議92年度中央政府總預算案之主決議，亦有部分條文再作修正，經考試院於92年9月18日函請立法院併案審議，惟於立法院第5屆委員任期屆滿前並未完成審議。

<sup>13</sup> 本次修正草案係銓敘部依立法院職權行使法第13條有關每屆尚未議決之議案，下屆不予繼續審議之規定，爰予重提修正草案，並以91年8月16日、92年9月18日函送立法院審議之修正草案為基本架構擬訂。

分之四個基數。

- (2)因公撫卹事項，為符合法律保留原則，將現行撫卹法施行細則規定屬「執行職務發生危險以致死亡」因公情事範圍之「於辦公往返途中遇意外危險以致死亡者」，予以提昇至母法規範，並配合將因公加給之一次撫卹金予以重新合理分為三級。並規定得改領一次撫卹金之任職年資，下修為 15 年，使合於兼領一次及年撫卹金者均得依意願選擇改領一次撫卹金；並將改領計算標準，修正為「每任職一年給與一又二分之一個基數」，俾期明確。
- (3)領受撫卹金遺族範圍修正限縮為配偶、子女、父母、祖父母及孫子女等家庭成員，並修正第一項規定給與配偶保障最少領取撫卹金之二分之一。並規範未具我國國籍之遺族，不得請領撫卹金及喪失我國國籍者喪失年撫卹金之領受權。
- (4)增列退撫新制實施日期、退撫基金之撥繳費率及政府與公務人員撥繳比例等規定，並增訂不服撫卹核定案之救濟程序。

綜之，公務人員退休撫卹制度，主要在透過退休撫卹及生活照顧方式，以酬謝公務

人員服務機關之貢獻與勞績，使其退而能安，且得到應有的尊嚴與關懷。為配合法律思潮、主客觀環境變遷、政府財政狀況等因素，公務人員退休撫卹制度應作適時適當的改革，社會各界亦期待主管機關審慎研修法令，經由事前、事中、事後的溝通歧見，使法制更臻周延、健全與可行。

#### 肆、政務人員退職制度之變革分析

就先進民主國家之政治體制而言，於政府機關任職之人員大體可區分為政務人員與常務人員，並依不同管道及遴用方式進入政府機關服務。所謂政務人員係指經政治任命，參與國家決策或依法獨立行使職權之人員；常務人員則係指遵循既定政策，依法行政之永業人員。而相關政務人員法之制定、施行，可使政務人員之行為分際、進退、權義等有明確之法律依據，對於確保民主法制之貫徹，及促進政黨政治之運作，必有助益。另有部分為臨時性契約性人員，目前以聘僱人員為主，因涉及聘用人員人事條例草案之研訂問題，本文暫略。

我國現行人事制度，雖亦有政務人員與常務人員之分，但並不明顯，如現行公務人員人事法制有關考試、任用、考績、俸給、退休、撫卹等法律，均以常務人員為適用對

象，而專就政務人員適用之法律，則僅有政務人員退職撫卹條例。有關政務人員退職制度，從早期之恩給制、退撫新制之共同提撥制及現行之儲金制，均有其歷史變革背景因素，謹說明如次：

### 一、恩給制階段之退職規定

我國政務人員之退職本無專法規定，民國 32 年公布之公務人員退休法規定「本法除關於命令退休之規定外，於政務官準用之。」嗣銓敘部曾草擬政務官退休條例，惟立法院於審議時將草案 19 條文刪除而遭擱置；其後銓敘部又再擬具「政務官及特任級人員退休條例」草案，於 49 年呈請中央核示略以，該法案尚無創立之必要。迄至 60 年間，為配合人事革新之「延攬人才方案」，考試院與行政院會銜函送「政務官退職酬勞金給與條例草案」，經立法院審議完竣於 61 年 2 月公布施行，始有規範政務人員退職之專法。

依據立法院審查上述政務官退職酬勞金給與條例之審查報告略以：「值茲政治革新，擴大延攬人才之時，對於年老政務官之退職，自應酌予酬勞，安定生活，以示政府崇德報功之至意，且可藉此而鼓勵依例自退，促進新陳代謝，登庸英俊之士」。基此，政務官退職酬勞金給與條例之設計精神，與永業化文官退休制度所注重酬謝功績、安定老年

生活等原則幾無二致，因此其制度規範，與公務人員退休制度極為相近，主要歸納為：

- (1)恩給制之給與：政務人員退職經費由各級政府編列預算支付；並規定常任人員與政務人員年資合併計算；政務人員至少應服務 2 年以上始得辦理退職，其曾任有給專任公務人員、下士以上軍或軍用文職、公立學校或公營事業人員之年資，未核給退休給與且有證明者，均得合併計算。
- (2)終身領取退職酬勞金之保障：政務官退職酬勞金給與條例規定之退職金種類與公務人員退休法之規定相同，計有一次退職酬勞金、月退職酬勞金及各兼領二分之一等種類，政務官任職年資達 15 年以上者即可擇領月退職酬勞金；並進一步規定遺族請領撫慰金規定：支（兼）領月退職酬勞金人員亡故時，遺族亦得申請領取撫慰金。

### 二、共同提撥制階段之退職規定

隨著公務人員、教育人員、軍職人員先後於 84 年 7 月 1 日、85 年 2 月 1 日、86 年 1 月 1 日實施退撫新制，立法院 88 年 6 月亦三讀通過「政務人員退職酬勞金給與條例」，規定追溯自 85 年 5 月 1 日起施行，同時規定其施行日期應至 91 年 12 月 31 日屆滿。該條例之修正，使政務人員退職制度亦自恩給制邁

入共同提撥制，至於各項規定多與公務人員退撫新制之規定相同，主要重點為：建立政務人員退撫基金：政務人員退職酬勞金改由政務人員與政府共同撥繳基金支付，其撥繳比例、法定費率上下限等規定均與公務人員退撫新制規定相同；並規定增加退職金基數內涵：退職酬勞金基數內涵改按同職務人員月俸額加一倍計算，並增列政務人員退職時年齡未滿 50 歲不得擇領月退職酬勞金之規定；又為期彈性，增加月撫慰金種類：支(兼)領月退職酬勞金之政務人員死亡時，遺族為父母、配偶或未成年子女者，若不領一次撫慰金，得按月退職酬勞金之半數改領月撫慰金。

### 三、儲金制階段之退職規定與其差異分析

#### (一) 立法審議過程分析

自恩給制至共同提撥制，政務人員退職之規定均與常任公務人員退休制度幾乎相同，然隨著我國政黨政治發展日趨成熟，各民主先進國家政務人員均係政治性任命，隨政黨更替及政策需要而進退，並無一定任期，職務亦不受保障，與永業化之常任人員截然不同，爰有重新檢討建構政務人員退職制度之必要。基此，銓敘部爰依據考試院第 8 屆第 233 次會議揭示「重新建構政務人員退職制度 8 點原則」，研擬「政務人員退職撫卹

條例草案」，經考試院與行政院於 89 年 10 月會銜送請立法院審議。根據草案規劃，政務人員與事務人員服務年資應截然區分，分別依各該退休(職)法規計算退休(職)金；另擔任政務人員退職者，不論年資長短均得領取退職金，但以一次發給為限，俾將政務人員退職金酬勞慰勉性質，與公務人員退休金具有鼓勵久任、保障退休後老年生活之性質加以區別。

惟該草案經送立法院後未獲審議，而政務人員退職酬勞金給與條例施行期限將屆，為避免政務人員退職失其適用法律，考試院曾與行政院函請立法院同意延長上述條例之適用期限至 92 年 12 月 31 日；嗣於 92 年 12 月間再度會銜函請立法院同意延長其施行期限至 93 年 12 月 31 日，惟並未獲致立法院同意。經多方協調後，立法院法制委員會於 92 年 12 月提案審查上述重新建構之政務人員退職撫卹條例草案，惟由於其中若干條文有待協商，經數次朝野協商之後，獲致政務人員退職制度應採行儲金制之共識，並於 92 年 12 月 30 日三讀通過「政務人員退職撫卹條例」，自 93 年 1 月 1 日開始施行，其內容重點如次：

1. 適用對象：政務人員退職撫卹條例所定政務人員範圍，除副總統及直轄市市長，因係民選人員，未予納入適用範圍外，其餘均

沿用原政務人員退職酬勞金給與條例所定適用對象。

- 2.政務人員於 93 年 1 月 1 日以後之服務年資，改採離職儲金：新任或現任政務人員於 93 年 1 月 1 日以後之服務年資，改採離職儲金，每月按月俸加 1 倍之 12% 為標準，依政府負擔 65%，政務人員負擔 35% 之比例提撥儲金，並開立專戶儲存，於退職時，一次發給之。但非由軍公教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除符合因公傷病退職或死亡撫卹外，不適用上開「離職儲金」規定。
- 3.現職政務人員之過渡條款：現職政務人員於 92 年 12 月 31 日前之服務年資、應領之退職金及支給機關，明文規定仍適用政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理。現職政務人員具有 92 年 12 月 31 日前之軍公教人員、其他公職人員或公營事業人員年資，得併計 93 年 1 月 1 日前、後未曾領取退職金、離職退費之政務人員年資，於退職或在職死亡時，依其原適用法令辦理退休（職、伍）、撫卹或按資遣規定核給一次給與。
- 4.政務人員退職撫卹條例施行後擔任政務人員者，於轉任時，其曾任軍公教等服務年資之處理方式如下：符合各該退休（職、

伍）法令之條件者，應依其原適用之各該退休（職、伍）法令核給退休（職、伍）金。未符合各該退休（職、伍）法令之條件者，有下列三種處理方式：(1)按其服務年資，依其轉任前原適用之資遣法令規定之給與標準核給一次給與。(2)於退職後 5 年內申請發給。(3)依其意願保留年資，俟再任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員時，依各該退休（職、伍）法令辦理。

- 5.訂定因公傷殘退職或死亡之加給標準：政務人員因公傷病退職或因公死亡，除發給公、自提儲金本息外，並分別加發 5 個月及 10 個月之俸給總額，以照顧因公傷病者及遺族之生活。

#### (二) 對本法案之評析

本條例名稱雖與考試院、行政院會銜於 89 年函送立法院審議之草案名稱完全相同，但其制度設計與規範內容卻有大幅轉變，自此政務人員退職制度改採「確定提撥」之儲金制，與公務人員「確定給付」之退休制度已有根本之差異：

- 1.政務人員範圍適切增加：包括「依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員」、「依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員」、「依憲法規定由



行政院院長提請總統任命之人員」、「其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第 12 職等以上職務之人員」。

2.離職儲金相關規定：「本條例施行後，由現職軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員，且於任政務人員後，年資未中斷者」、「本條例施行前已任政務人員，於本條例施行後仍接續在職，且於任政務人員前曾任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員者」、「非由軍、公、教、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員，但符合因公傷病退職或在職死亡撫卹者」，符合參加離職儲金，應依其在職時俸給總額 12%之費率，由服務機關按月撥繳 65%，政務人員按月撥繳 35%，由服務機關自行於銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或死亡後，一次核發公自提儲金本息。

3.曾任軍、公、教人員等其他公職年資以分別適用不同退休規定為原則：本條例施行後擔任政務人員者，如係自軍、公、教、公營事業或其他公職人員轉任者，其轉任前年資符合原適用退休法令者，應於轉任政務人員一個月內依原適用退休法令規定辦理退休，或選擇保留年資；轉任前年資未

符原適用退休法令規定者，於轉任政務人員一個月內依原適用資遣法令辦理資遣，或選擇保留年資，俟日後再任各該類人員時再併計年資。惟條例施行前已擔任政務人員者，則有不同之規定，以資過渡。

綜之，由於適用至 92 年 12 月 31 日止之政務人員退職酬勞金給與條例，退職給與標準為「確定給付制」，而一次退職金與月退職金計算有關年資之採計，得併常務人員服務年資，對政務人員是較有保障。至現行之政務人員退職撫卹條例，改行「確定提撥制」，廢除月退職金之設計，並規定不得併計常務人員服務年資辦理退職，且非由軍公教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除符合因公傷病或死亡撫卹外，不適用該條例等，均遜於舊制。按政務人員負責政策之決定與執行，影響國家發展甚鉅，故為延攬優秀政務人才參與國政，政務人員退撫制度應適時檢討修正。因此，是否刪除須由軍公教轉任始有退撫權益規定，以吸引民間優秀人才擔任政務職務，或考量提高離職儲金之費率，以增加退職給與標準，俾與常務人員退休權益衡平，均是值得繼續努力的方向。

## 伍、退休所得合理化改革方案的推動過程分析

## 一、改革方案的緣起及抉擇

銓敘部推動公務人員退休所得合理化改革方案之背景因素<sup>14</sup>：公務人員退撫新制自84年7月1日實施後，退休所得已大幅提高，乃配合將優惠存款年息18%制度採取斷源措施，依新制年資領取之一次退休金及公保養老給付均不得辦理優惠存款。但在此20餘年之過渡期間，兼具退撫新施行前、後任職年資者，因其舊制年資之退休給與享有18%之優惠存款利率，致部分人員退休後之所得，有超過在職同等級人員現職月薪資所得之不

合理現象，經銓敘部與國防部、教育部、行政院人事行政局等相關機關召開多次會議研商，並組成專案小組研議處理方案<sup>15</sup>。銓敘部推動改革方案之主要理由如下：

- (一) 退休所得高於現職人員待遇不符人事管理原則<sup>16</sup>：退休所得替代率高，退休年齡卻降低，造成人力資源運用的不合理，易導致人才之反淘汰，且將退休給與經費移轉由後代子孫承擔，有違社會公平正義。
- (二) 優惠存款差額利息補貼已成為各級政

<sup>14</sup> 優惠存款制度相關規定：退休金辦理優惠存款之規定始於47年7月14日國防部與財政部會銜發布之「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，明定軍職人員領取之一次退伍金得辦理優存。至於公務人員一次退休金優存制度，係因早期公務人員待遇微薄，連帶造成退休實質所得偏低，進而影響退休人員養老需求及人事新陳代謝，立法院法制委員會於48年7月15日審查公務人員退休法修正草案時決議，要求銓敘部邀集有關機關會商退休金之給與標準，以彌補所領退休金偏低情形，銓敘部爰依照上開決議，於49年1月修正公務人員退休法施行細則第31條(現為第32條)，規定退休人員支領一次退休金得辦理優惠存款，並於49年11月與財政部會銜發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」(現名為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」)。另，公務人員公保養老給付得辦理優存，係緣於軍職人員保險之退伍給付得依「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」辦理優存，而公保養老給付與軍保退伍給付既屬同一性質，基於文武衡平原則，銓敘部爰於63年12月訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」據以施行。依照上開規定，公務人員符合依公務人員退休法辦理退休及最後在職機關適用行政院訂定之全國軍公教員工待遇支給要點之公務人員俸額標準表支薪者，其一次退休金及公保養老給付得按最低不得低於年息18%之優惠利率儲存。此一規定，確實提高退休人員之實質所得，尤其對於早期退休支領一次退休金人員，具有彌補因通貨膨脹造成實質退休所得降低之功能。迄至84年7月1日公務人員實施退撫新制後，由於退休金基數內涵業已改按本俸之2倍計算，有助於退休所得之提升，爰配套對於優存制度採行斷源性措施，亦即公務人員在退撫新制後年資所領取之一次退休金及公保養老給付均不得辦理優惠存款。

<sup>15</sup> 銓敘部於94年10月5日將公務人員退休所得合理化改革方案陳報考試院，嗣於同年11月29日另將改革方案之部分執行內涵修正案報考試院。並經考試院分別於第10屆第158次、第10屆第166次會議審議通過。

<sup>16</sup> 依銓敘部分析，如以退休人數較多之等級(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)、平均退休年資30年，依公務人員專業加給表(一)支薪(主要為中央各院部會處局署、省市縣政府及鄉鎮市區公所行政人員)，於94年退休支領月退休金之非主管人員，並以月薪資所得為標準估算，委任第五職等年功俸十級非主管人員之退休所得替代率於94年時為114.09%；另薦任第七職等年功俸六級非主管人員則為113.42%，且均將於99年時達到最高(約118%左右)。另公務人員平均退休年齡已自85年之61.13歲，至93年降低為58.85歲；退休人員選擇月退休金(含兼領)之比例亦自85年的64.02%，至93年提高為93.3%。

府財政負擔：有關政府負擔優惠存款利息補貼方式，優惠存款利率與臺灣銀行牌告基本放款利率間之差額由各級政府負擔，臺灣銀行牌告基本放款利率與該行一年期存款利率間之差額，由各級政府與臺灣銀行各負擔半數<sup>17</sup>。為因應退撫新、舊制過渡期間部分人員退休所得偏高之現象，以及減緩政府財政負擔大幅成長之趨勢，銓敘部乃研擬公務人員退休所得合理化改革方案。

## 二、退休所得合理改革方案研議過程

銓敘部推動公務人員退休所得合理化改革方案之研議過程發現：在退撫新制實施初期，退休人員大部分年資仍屬舊制年資，得以辦理優惠存款，而新制年資又得按較高基數內涵計算退休金，因此在新舊制交替之過渡期間，爰產生部分人員退休所得替代率偏高，甚至高於現職待遇之不合理現象<sup>18</sup>。另外，由於 18% 之優存利率與臺灣銀行牌告基

本放款利率間之差額係由各級政府負擔，台銀牌告基本放款利率與該行一年期存款利率間之差額，由各級政府與台銀各負擔半數。近年由於國內金融市場利率一再調降，18% 之優存利率造成各級政府負擔相對增加。有鑑於以上問題相繼浮現，銓敘部曾進行專案檢討，並持續就相關問題進行研究：

(一) 專案檢討評估優存制度：為檢討優存制度問題，考試院曾於 91 年 9 月 5 日第 10 屆第 1 次會議決議，要求銓敘部針對軍公教人員優存制度展開專案檢討。銓敘部爰先後 5 次邀請法界人士、學者專家、國防部、教育部、行政院人事行政局及財主機關等中央部會及地方政府妥慎研議，多數主張 18% 之優存利率仍應維持不宜變動，惟應配套研提軍公教退休改革方案，以進一步健全各類人員退休制度<sup>19</sup>。

(二) 92 年 6 月向立法院法制委員會、預算及決算委員會就優惠存款問題提出專

<sup>17</sup> 由於近年來國內金融市場低利率之趨勢，導致政府負擔之優存差額利率相對提升，再加以通貨膨脹、待遇逐年調整及退休人數增加，政府每年負擔軍公教人員優惠存款差額利息金額，已由 84 年度之 188 億餘元，迄至 93 年度已高達 558 億餘元。另辦理優惠存款之軍公教總人數，則由 84 年度之 27 萬餘人，至 93 年度已逾 37 萬餘人，且預估上開人數與金額未來將隨退休人數之逐年累增而大幅增加。又據臺灣銀行股份有限公司提供之資料，迄至 94 年 10 月底止，各級政府機關積欠之優存差額利息金額已高達 497 億餘元。

<sup>18</sup> 依據估算，薦任第八職等年功俸 3 級，任職年資 30 年之非主管退休人員，自 92 年起其退休所得替代率高於 100%，至 99 年將達到最高 109.68%，其後將逐漸下降，至 107 年降至 100% 以下。以上估算結果顯示，退休所得替代率偏高情形，確實將隨新制施行期間之增加而逐漸獲得改善，並於公務人員全部年資均過渡為新制年資之後獲得解決。然而退休所得與現職待遇保持基本衡平，係維繫現職人員工作士氣與勞動價值之重要原則，退休所得偏高問題縱然為階段性現象，仍需適時面對。

<sup>19</sup> 上開檢討評估結果，經報考試院 92 年 1 月 16 日第 10 屆第 18 次會議決議，優惠存款年息 18% 之制度仍維持現狀，不作變動；另請銓敘部積極研議公務人員退休制度改革方向，另案報考試院。

案報告：立法院審議 92 年度中央政府總預算時，除作成兩項要求研修公務人員退休法之主決議（即前述調整退撫基金提撥率、再任政府捐助財團法人職務應停領月退休金），另作成一項有關優存制度之主決議，即要求銓敘部應就整體軍公教人員退休金優惠存款制度於 3 個月內儘速檢討並向相關委員會報告。銓敘部依照上開決議，爰將相關檢討評估結果，於 92 年 6 月 2 日向立法院法制委員會、預算及決算委員會提出專案報告<sup>20</sup>。

（三）繼續研議退休所得替代率偏高問題之解決方案：有關優存年息 18% 之制度，雖經 2 次研究，均認為宜予維持，但部分公務人員退休所得替代率偏高問題

月舉行之「2005 年青年國是會議」中表示，現行部分軍公教人員退休所得替代率高達 100% 以上，違背公平正義，相關部門應研議維持 90% 至 95% 之替代率方案，18% 之優存制度若不廢除，亦應進行改革（中時電子報，2005.9.5. 扁宣示：軍公教退休金縮減）<sup>21</sup>。

### 三、考試院審議所得合理改革方案過程分析

公務人員退休所得合理化改革方案經考試院院會交付聯席審查會審議<sup>22</sup>。聯席審查會係以副院長為會議召集人，出席人員則包括 19 位考試委員及考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會之部會首長。針對銓敘部所報改革方案（部分執行內涵修正案），考試院聯席審查會對於退休所得替代率之定義、「現職待遇」（退休所得替代率分母值）

<sup>20</sup> 報告中指出，優存制度已行之多年，為軍公教人員所寄予信賴，且該項制度業已自退撫新制實施起，陸續採取斷源性措施，為避免引發社會動盪及造成不安與搶退風潮，仍以維持現制為宜。惟基於優存制度為退休制度之一環，為期退休制度更為健全，銓敘部業已配套研議公務人員退休制度之階段性改革。

<sup>21</sup> 由於陳總統曾表示優存制度於任內不作變動，復又對優存制度作出不同之改革宣示，因而造成在野黨立法委員立即表示質疑，認為此舉係「為拚選舉犧牲政府誠信」。然而主管機關銓敘部則強調，基於合理性之考量，退休所得替代率應加以調整，惟 18% 之利率仍將維持。至於具體之推行措施，則由銓敘部進行研議。

<sup>22</sup> 銓敘部所報公務人員退休所得合理化改革方案，經 94 年 10 月 13 日考試院第 10 屆第 154 次會議決議交聯席審查會審查，於同年 10 月 18 日、20 日、27 日及 11 月 1 日、8 日召開 6 次聯席審查會（註：11 月 8 日上、下午各召開 1 次聯席審查會，其中第 5 次會議並邀請學者專家與會），審查完竣，並提 94 年 11 月 10 日考試院第 10 屆第 158 會議；另改革方案部分執行內涵修正案，經 94 年 12 月 1 日考試院第 10 屆第 161 次會議決議交聯席審查會審查，於同年 12 月 13 日、27 日及 29 日召開 4 次聯席審查會（註：12 月 27 日上、下午各召開 1 次聯席審查會），審查完竣，並提 95 年 1 月 5 日考試院第 10 屆第 166 次會議。

仍未獲致解決。陳水扁總統於 94 年 9 月之計算內涵、適用對象（僅適用於支【兼】

領月退休金之公務人員，不及於支領一次退休金者)、「現職待遇」內涵列入主管職務加給、肥高官而瘦小吏及相關法制問題疑義等，充分討論後，提出審查報告，經 94 年 11 月 10 日考試院第 10 屆第 158 次會議決議：

- (一) 有關公務人員退休所得替代率及替代率上限百分比、退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點等，涉及公共利益重大事項，應否提升至法律位階，或應否將上開優惠存款要點予以廢止等法理問題，依審查會意見，由銓敘部另案研議。
- (二) 公務人員退休所得替代率，照審查會所列甲案通過(甲案：1.現職待遇：包括本俸(年功俸)、技術或專業加給(按 25 種專業加給分別計算)、主管職務加給、年終工作獎金(1.5 個月/12)。2.退休所得：含月退休金、公保養老給付優惠存款利息、年終慰問金(約 0.75 個月/12)。3.退休所得替代率之上限百分比為：任職 25 年者，上限百分比擬定為 85%，其後每增加 1 年，增加 1 個百分比，最高 35 年，上限百分比為 95%。)
- (三) 為使高低階職務人員退休所得替代率適度衡平，本方案有關公務人員簡任

第 12 職等以上主管人員及政務人員退休所得替代率之百分比為：任職 25 年者，上限為 75%，其後每增加 1 年增加 0.5%，最高 35 年，上限為 80%。

- (四) 基於軍公教一體，有關軍教部分，請權責主管機關國防部、教育部參照本院審議決定之公務人員退休所得替代率方案、退休所得替代率之上限百分比等之原則與基準，分別依權責循程序決定後由部報院擇期同步實施。
- (五) 本案為社會大眾所關注，請部妥為預擬對外說帖，並作好對外溝通、宣導工作，或舉辦分區說明會，以利推動。有關辦理活動情形及說明資料，並應適時向院會報告。
- (六) 有關修正退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點等相關配套措施部分，由銓敘部本於權責(即依往例)辦理，並提報院會。

#### 四、退休所得合理化改革方案後續發展分析

本改革方案為社會各界所關注，有關立法體系與考銓行政體系之互動，茲就其後續發展略述如下：

- (一) 立法院主決議方面：立法院 95 年 1 月 12 日審查中央政府總預算案時作成主決議，要求將關係軍公教退休人員優

惠存款之各項辦法與要點等規定修正方案，比照行政命令審查程序送該院審查；公務人員退休所得合理化改革方案須取得法律明確授權。配合公務人員退休所得合理化改革方案之實施（軍公教同步自 95 年 2 月 16 日施行），銓敘部本於權責於 95 年 1 月 17 日修正下達公保優存要點第 3 點之 1，並明定自 95 年 2 月 16 日實施。復依上開立法院之主決議，於 95 年 2 月 16 日將「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」及公保優存要點第 3 點之 1 函送立法院查照。

（二）考試院修法重點：按 95 年 2 月 16 日考試院函送立法院審議之公務人員退休法修正草案，為符立法院審議 95 年度中央政府總預算案時，作成預定於 95 年 2 月 16 日執行之公務人員退休所得合理化改革方案須取得法律明確授權之決議，乃配合於本法明定支（兼）領月退休金人員之每月所得，應不得超過在職同等級人員現職待遇一定比例之規定，其中第 32 條規定：「（第 1 項）退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付依規定辦理優惠儲存之支（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，應減少其養老給付得辦理優惠儲存之金額。（第 2 項）前項退休所得、現職待遇之內涵及百分比，應參照現職公務人員待遇相關規定、俸級高低及服務年資定之。（第 3 項）前項退休所得、現職待遇之內涵、百分比及第一項優惠儲存適用對象、辦理條件、期限、利率、金額及其他相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。」

（三）立法院再次審議過程：95 年 3 月 23 日立法院第 6 屆第 3 會期，法制、預算及決算委員會聯席審查會，經決議略以，公保優存要點第 3 點之 1 之修正，應予廢止。另附帶決議略以，為避免產生「肥大官、瘦小吏」之弊端，退休所得替代率之計算有關現職人員待遇項目，應僅包含本俸及專業加給，不應計列主管職務加給。95 年 4 月 11 日立法院院會決議，公保優存要點第 3 點之 1 交付黨團協商。嗣經於同年 10 月 26 日及 12 月 1 日、5 日、12 日四度進行朝野黨團協商。10 月 26 日朝野黨團協商結論略以，公保優存

# 6 月旦知識庫

要點第 3 點之 1 一案，提報院會議決後，通知銓敘部溯自 95 年 2 月 16 日予以廢止。並附帶決議略以，改革方案，銓敘部應會同國防部、教育部及其他機關，參考立法院多數朝野委員發言意見，於兩個月內依行政程序提報考試院院會通過後，函送立法院備查。12 月 12 日朝野黨團協商決定，同意公務人員退休法增訂第 16 條之 2 條文草案及學校教職員退休條例增訂第 21 條之 2 條文草案之修正案，並列為當（12）次院會議程逕付二讀。銓敘部函送「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」，勉予同意備查；「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」提報院會決議後，通知銓敘部溯自 95 年 2 月 16 日予以廢止。並附帶決議：退休公教人員公保養老給付得辦理優惠存款之月數，每年以 1.45 個月計算；軍職人員仍依 95 年 2 月 16 日施行之改革方案辦理。另退休公教人員在 95 年 2 月 16 日至公保優存要點溯及廢止前，因優惠存款到期換約而減少公保養老給付存款利息差額，國庫應於兩個月內補足。上開朝野黨團協商結論經提 95 年 12

月 12 日立法院院會，經宣讀協商結論後，院會中各委員並無表示不同意見。12 月 15 日立法院院會，公務人員退休法增訂第 16 條之 2 條文草案及學校教職員退休條例增訂第 21 條之 2 條文草案等 2 案列入議程，惟因國親兩黨團提出異議，因此，2 案均退回程序委員會。12 月 19 日立法院院會，民進黨團針對 12 日朝野黨團協商結論有關銓敘部函送「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」及修正公保優存要點第 3 點之 1 請查照案，提出復議，惟經決議：「另定期處理。」至 12 月 29 日立法院院會將上開復議案例為討論事項。96 年 1 月 2 日立法院院會，有關上開復議案，經決議：「協商後處理」1 月 5 日立法院院會，有關學校教職員退休條例增訂第 21 條之 2 條文修正草案及公務人員退休法增訂第 16 條之 2 條文修正草案，經決議：「退回程序委員會重新提出。」至 1 月 9 日立法院院會，有關上開復議案列為討論事項第 56 案，經決議：「另擇期處理。」

要之，由於公務人員退休所得合理化改革方案涉及層面及因素繁多，實非一般立法體系所能申算設計，且由於朝野立法委員溝

通不足，立法系統與行政系統溝通有待強化，致改革美意似乎失焦，徒增阻礙矣！而主管機關配合改革方案，修正相關退休法規，送請立法機關審議，其中涉及人民之重大權利，允宜積極慎重處理。倘懸而不決，則改革之美意，將無法順利達成，且使行政機關與公務人員間產生法令適用上之困擾。至盼退休所得合理化改革方案之爭議，儘早落幕，圓滿解決。

## 陸、變革策略建議—代結語

由於退休制度是政府機關為促進人事新陳代謝，對所屬任職已久或年事已高或身體衰病致難以勝任職務之公務人員辦理退休，並依其服務年資核發一定數額之退休金及給與適度之退休生活輔導，藉以酬謝其貢獻心力於國家，而能使安享天年。敬老尊賢與崇功報德是國人傳統美德，而歷代亦有類似之退休養老制度。撫卹制度則在使公務人員戮力從公，無後顧之憂，具安老卹孤之功能。二者均為人事制度重要之一環。

本文於文末，謹就展期年金及退撫改革策略提出原則建議。首先，展期年金制度之推展，應配套規劃，以期縝密可行。按以為減輕國家財政負擔，銓敘部研擬未來公務人員月退休金制度將參酌日本展期年金作法，

進行規劃，但日本公務員退休制度與我國不相同，公務員退休轉業情形亦有差異，日本公務員退職時有兩種退職給與，一為由政府經費負擔一次給付之退職津貼，二為退職年金。日本公務員退休後多能順利轉業，且政府一次支給之退職津貼，應可維持其在未領取退職年金前之生活需求，日本自 1985 年起雖規定一般國家公務員應於 60 歲退休，但其公務人員具有相當社會地位，素為民營企業所樂意延攬，政府各部門主管亦對未達退休限齡人員協助推薦其轉任民營企業就職，以暢通人事管道。轉任民營企業人員，雖無法領到全額退職年金，但轉任後之待遇對其離職後之生活並不產生匱乏。我國係採單一退休給付制度，公務人員退休後轉業機會極少，且公務員服務法限制公務員離職後一定期間不得轉任與其原職務直接相關之營利事業若干職務，大多數依賴退休金維持生活，且提早退休原因不同，有因體弱、工作環境不適，女性則多著眼照顧家庭，如規定須展延至滿 60 歲或 65 歲始能請領月退休金或減成發給，因無其他收入，可能影響其生活。另對於符合退休條件原擬選擇月退休金提早退休人員，屆時將因考量不損及請領月退休金權益，而勉強留任至符合請領規定始辦理退休，則對機關人事新陳代謝與行政效率效



能可能產生影響，青年學子就業公職機會亦可能相對減少。當然公務人力資源結構的改變、退撫基金運作、政府財政情形等，均為推動展期年金制度時應考量之因素。

其次，就退撫制度之改革應審慎周延且漸進而行。退休制度之設，係對長期服務者的報償，並以安定退休人員生活，但亦兼有提振在職人員士氣、專心工作，使無後顧之憂，兼杜聚斂之念，而收端正政風之效，基於制度之穩定性，非有確切必要，不宜動輒變更；尤其涉及公務人員權益與公法上財產請求權事項，基於信賴保護原則，應慎重處理，以免影響公務員對政府之信心、削弱制度功能。公務員退撫制度之變革，關係全體公務人員權益，與其生活安定息息相關，展期年金之規劃，已引起社會普遍關注，基於法律不溯及既往原則，公務人員亦不乏萌生修法前提早退休念頭，屆時可能造成搶退風潮，主管機關應審慎因應。復且從社會心理學觀點來看，退休是角色的一種變遷，此種角色的變化，極易造成適應不良的退休震盪，亟須政府機關給予各項有關退休的輔導，無論從公務人員的退休計畫、老化調適及生活發展來看，或是從社經環境、人口結構的變遷及人力資源的再運用來看，退休輔導的完善均甚為重要。為因應社會發展需

要，如何強化退休政策與法制，建構理想的公務人員退休撫卹制度，並健全相關配套措施，如設置公務人員退休輔導中心、輔導民間長春俱樂部的成立與活動、實施再就業服務計畫及志願服務計畫、加強濟助生活困難之退休人員等，是主管機關應慎重處理的重要課題。

綜之，就人事行政或人力資源策略管理觀點而言，退休撫卹業務絕對是必要的，其功能更是多面向的，政府如能視退休撫卹制度的重要性，並針對相關課題積極規劃完善的政策方案，則不僅可落實退休撫卹與人力新陳代謝的理想目標，更可使公務人力資源的運用與公務人員生涯規劃，達到理想目標。

## 參考書目

- 考試院(2005)。考銓報告書。台北：考試院。
- 吳容明(2006)。從公務人員退休相關數據談退休制度改革。研習論壇，65,1-19。
- 呂明泰(2006)。淺談公務人員退休給與機制的改革方向。研習論壇，65,20-37。
- 周麗芳等(2001)。公務人員退休制度實施展期年金之可行性探討—從財務層面分析。銓敘部委託研究。
- 周麗芳、陳金貴、蕭麗卿等(2005)。維持公務人員合理退休所得可行措施之研

- 究。銓敘部委託研究。
- 徐有守 ( 1991 )。我國退休制度的基本概念。  
載於台灣行政法學會主編，**中華民國公務人員退休撫卹制度** ( 頁 1-11 )。台北：  
正中書局印行。
- 徐有守 ( 2007 )。考銓制度。台北：商務印書館。
- 陳德禹 ( 1993 )。行政管理。台北：三民書局。
- 張淑珠 ( 2006 )。我國司法退休制度之研究。  
國立台北大學公共行政暨政策學系碩士  
在職專班。頁 13-40。
- 葉長明 ( 1992 )。公務人員退撫制度改革有關  
問題之探討。人事月刊，14(4),52-65。
- 趙其文 ( 2001 )。人事行政學—兼論現行考銓  
制度。台北：華泰文化事業。
- 蔡良文 ( 2006 )。人事行政學—論現行考銓制  
度。台北：五南圖書出版公司。
- 考試院 <http://www.exam.gov.tw/>  
銓敘部 <http://www.mocs.gov.tw/>  
人事行政局 <http://www.cpa.gov.tw/>
- Berman, Evan M., Bowman, James S., Jonathan  
P., West, & Van Wart, Montgomery  
(2001). *Human resource management in  
public service:Paradoxes and problems.*  
(Thousand Oaks:SAGE Public- ation)
- Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert

S.(2005). *Public administration: Under-  
standing management, politics,and law in  
the public sector.* New York:Mc  
Graw-Hill.