

# 公務人員退休制度之改革： 切勿隨波逐流，誤入漩渦

黃世鑫\*

## 摘 要

由於 18% 優惠存款爭議而引發社會各界對我國公務人員退休制度的普遍關切，並因而衍生要求改革現行的公務人員退休制度。惟鑑於人口老化問題，已是二十一世紀世界各國普遍必須面對的問題，故如何維護老年經濟安之保障，以及其財務之永續健全，近二十年來亦已成為急待解決的棘手問題。

我國公務人員退休制度自 1943 年建制以來，歷經一甲子的演化，整體上雖已相當具規模，且部份較諸先進國家，已相當「現代化」，但部份卻仍相當落後；不僅違背學理與歷史經驗，且亦是全世界絕無僅有。因此，談改革，必先掌握制度之演化，以及學理之基礎，才不致於迷失方向。

綜合而論，我國公務人員退休制度亟待改革者如：一次退休金（或撫慰金）應完全取消；自願退休之年齡，應嚴格限制，不得低於 63 歲；以及對已退休者，再任有給職工作，應嚴格限制。同時，為維護財務之永續健全，應採隨收隨付制（Pay-as-you-go），退撫金提撥率、所得替代率、和人口依賴，三者維持連動關係。

---

\* 國立臺北大學財政學系專任教授兼公共事務學院院長

# The Reform of the Retirement System of Civil Servants : Not Swim with the Tide

Huang Shih-Hsin

## Abstract

Since the premium with 18% interest rate triggered a hot debate in Taiwan, the public has paid more attention to the retirement system of civil servants and called for reforms. Especially in this century when population aging became a worldwide problem, most nations were forced to face the dilemma of responding to the economic security of the old-age or keeping financial health.

This retirement system was established in 1943. Over the past sixty years, it developed into a large scale, as modern as those in the advanced countries. However, some parts of it are pretty backward, even counter of the historic experiences and academic theories. Therefore, to know the way of reforms means to reexamine the evolution of the system and explore the related theories.

Generally speaking, this retirement system can be changed in the following. The lump-sum payment should be cancelled. The voluntary retirement age should be strictly regulated, no less than 63. The opportunities for the retiree to get paid jobs should be exactly limited. At the same time, in order to keep financial health, the pension contribution rate, income-replacement ratio and the dependant population should interact with each other.

## 壹、前言

由於 18% 優惠存款爭議而引發社會各界對我國公務人員退休制度的普遍關切，並因而衍生要求改革現行的公務人員退休制度。除此之外，由於人口老化，經濟、社會結構的變遷，以及政府財政赤字的不斷上升，有關老人經濟安全保障，不僅已成為世界各國普遍關切問題 (Disney and Johnson, 2001, p. 1)，且就我國，公務人員退休制度，亦已不僅侷限於關係「公務人員」之權益，而是衝擊社會各階層。

任何一項制度之改革，首先應先掌握：為何需要改革？其次，要知道如何改革？前者，必需了解現行制度之狀況，以及「問題」之所在。後者，除了必需由過去的歷史經驗，確實了解什麼是「合理」制度？外，更重要的是要能掌握未來政、經，社會環境的變遷。

### 一、鑑古知今：歷史的回顧

任何一項社會制度，均係演化的，隨著時代社會環境之變遷而變革。因此，要能確實掌握現行制度之全貌和內涵，應檢視制度之過去發展歷程。

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 (表一)。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<sup>1</sup>，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。

最後，在給與水準方面，由於**一次退休金**，並無法充分發揮退休制度的功能，且根據各國經驗，亦甚少採取**一次退休金**的給與方式，因此，其給與水準是否適當，並無可

<sup>1</sup> 經許可得延長十年，1959 年縮短為延長五年。

資衡量的標準，故本文只討論年（或月）退休金之給與水準；除此之外，就退休制度之精神，以及各國經驗，只有達一定「法定」年齡（通常為 60~65 歲）者<sup>2</sup>，才得請領退休金，即使得提前退休者，亦僅得提前一、二年，且其給與水準，亦必減少一定百分比。因此，探討給與水準問題時，應以滿「法定」退休年齡退休者之最高給與水準為基礎。依 1943 年之退休法規定，年（或月）退休金之給與水準，係以退休者「退職時」之月俸額為基準，65 歲之最高給與水準為 65%。1947 年修正，除前述之年退休金外，再加上 36 個月的月俸額之一次退休金。除此之外，並引進物價上漲調整因素。1959 年修正之月退休金給與，除一方面，以退休者「在職之同職等人員」月俸額為基礎，且擴大月俸額之內容，即包括實領本俸及其他現金給與之外；另方面，最高給與水準提高為 90%，並包括本人及眷屬實物配給與眷屬補助費。1992 年修正之重點，主要在於：（一）以退休者「退休生效日在職同等級人員」之「本俸」的二倍為基礎。（二）最高給與水準為 70%。

歷年來我國公務人員退休制度之重大變革，除上述外，值得一提的：（一）1979 年對

支領月退休金者，增列「一次撫慰金」，即一般所稱的遺屬年金。1992 年修正為一次撫慰金和月撫慰金，擇一支領。（二）在財源方面，1992 年將完全由政府「統收統支」之一般財源支應的所謂恩給制，改變由公務人員與政府共同撥繳費用成立退休撫卹基金支應。就學理上，即由「撫卹原則」（Das Versorgungsprinzip）改為社會「保險原則」（Das Versicherungsprinzip）（黃世鑫，民 74 年，頁 141-143）。

## 二、合理退休金制度之判準<sup>3</sup>

退休金制度或老人年金制度係資本主義制度下的產物，從 19 世紀末開始建制以來，已超過一世紀；經百餘年來的演化，也已形成一套足供作為判準的「典型」（ideal type）。任何一種合理的退休制度，必須具備二項要件：一是提供退休者適當的退休所得，以保障有尊嚴的生活；二是確保財務的永續和穩健。

（一）什麼是「適當」的退休所得？

合理的退休制度，主要在於能否發揮維護退休者經濟安全的基本功能，即保障其得享「適當、有尊嚴」的生活水準<sup>4</sup>。退休金制度的功能，是否能充分發揮，首先在於其是

<sup>2</sup> 女性為 60 歲。不過，就公務人員而言，往往並無性別差異。

<sup>3</sup> 本文主要摘錄自黃世鑫（1999）。

<sup>4</sup> “Social adequacy is essentially a welfare criterion, which measures benefits not against lifetime contributions but rather against a standard of living beneath which society feels no one should fall.” (Munnell, 1977, p.6; 斜體字為作者所加)

否能夠確保退休者退休後至往生時，均能有穩定的所得來源。從過去的歷史經驗，僅憑個人財富的積累，不足以保障個人老年經濟安全，故世界各國幾乎已無一次退休金；退休金之給與，均應採「按月給付」，或所謂的年金制度，「活多久、領多久」。

其次，所謂「適當、有尊嚴」的生活水準為一比較的問題；係人與人之間的比較，本質上，係一種「社會關係」。同時，這種社會關係係「自然」形成的，並非外力可以任意改變的！比較具體的，「適當、有尊嚴」的生活水準，主要決定於一個人所處的所得階層；在經濟資源私有化的資本主義之經濟體制，每一個人均仰賴其所擁有的私有化之經濟資源過活，故無形中就形成一由各個不同的所得階層所組成的社會結構；每個人就是生活在這樣的社會結構中，至其究屬那一所得階層，並非自己可以掌握的。因此，所謂「適當、有尊嚴」的生活水準，就是要維持退休前、後之所得階層不變。所得階層之比

較，又依年齡分為二群，一為屬於同年齡層之退休者彼此間的比較；另一為不同年齡層之退休者與工作者間的比較。為了使退休者所支領的退休金能維持退休前、後之所得階層不變，除了應以「所得替代率（replacement rate）為衡量基準外，所得替代率之計算基礎，亦是關鍵因素。

所得替代率主要用於比較退休後之生活水準與退休前之生活水準的相對差距（黃世鑫，民 74 年，頁 146）。首先，由於目前薪資所得之相關稅負，包括個人綜合所得稅和退撫保險費，相當高，而退休金往往不需負擔這二項稅負，因此，在一般退休金制度健全的國家，係以「退休後之可支配薪資所得」與「退休時之『正常』的可支配薪資所得」之比率為衡量指標（Munnell, 1977, p. 63）<sup>5</sup>。

其次，由於個人薪資所得係隨經濟發展而成長，而年輕的工作者之經濟來源，係工作所得，決定於當時的經濟發展程度，因此，

---

“An important factor in evaluating proposals for Social Security reform is the degree to which the proposed reforms provide *secure and predictable income to retirement*.” (Sass and Triest, 1997, p. 51; 斜體字為作者所加)。

奧地利：“the basic philosophy was that the public pensions should be *adequate enough to maintain every person's standard of living upon retirement* (except for those with high incomes).” (Rosner, Url, and Wörgötter, 1997, pp. 33-34; 斜體字為作者所加)。

<sup>5</sup> “Bei steigender Abgabenbelastung der Bruttoeinkommen der Erwerbstätigen (Steuerprogression) im Zuge eines inflationistischen Nominaleinkommenswachstums und zunehmender Sozialabgabenbelastung führt die bisherige Retenanpassungspraxis zwangsläufig dazu, daß die abgabenfreien Einkommen der Rentner stärker wachsen als die Nettoeinkommen der Erwerbstätigen und sich den letzteren immer mehr annähern. Deshalb wurde schon verschiedentlich angeregt, die Renten zukünftig nur noch nach dem Anstieg der Nettoarbeitsentgelte anzupassen (...).” (Winterstein, 1980, S. 50)

為使不同年齡層之退休者與工作者間的所得維持穩定適當差距，避免兩者差距擴大，導致退休者即屬窮人之不正常的社會現象，退休金尚需隨經濟成長程度而適度調整<sup>6</sup>，這在德國稱之為「動態化 ( Dynamisierung der Rente )」<sup>7</sup>。也就是，當所得替代率確定之後，退休金之計算，係以退休者退休時同職等之「現職人員」的所得為計算基礎。除此之外，退休後如另擔任有給職工作，不論公或私部門，所得不得超過一定額度，超過者，將扣減退休金，即所謂“earnings test”<sup>8</sup>。以美國為例，對於 62-64 歲退休者，如再擔任有給職工作，其所賺取的所得，每年超過 \$ 11,640 者，每超過一美元，扣減退休金 50¢。過去對超過 65 歲而仍擔任有給職工作者，亦有類似規定，目前已取消 ( Gruber, 2005, p. 336 )。

最後，在社會保險原則之下，退休保險

費的繳納與退休金支領期間長短與任職年資有密切關係；多任職一年，即多繳一年的費額，且少領一年的退休金。因此，一般退休金制度健全的國家，滿法定年齡，例如 65 歲，才可以退休，所得替代率，亦係以任職滿 65 歲之年資，通常為 35-40 年，為計算基礎，如有提前退休者，將減退休金，延後退休者，則提高所得替代率。以美國為例，若提前退休，每提前一年，減 6.67%，所以 62 歲退休者所領之退休金，相較於 65 歲退休者，約少 20% ( Gruber, 2005, p. 335 ; Munnell, 1977, pp. 73-74 )。除此之外，如表二，通常**所得高者，替代率較低，所得低者，替代率較高**。即退休金之高低差距，應較在職之工作所得高低差距小。

(二) 什麼是永續和穩健的財務？

任何一項涉及公共支出的社會保障制

---

”Vom Konzept der ‘dynamischen Rente’ her gesehen, ist die **Nettoanpassung** die systemadäquate Methode, da sie die beiderseitigen **verfügbaren** Einkommen in Beziehung setzt: Soweit die Renten nicht durch Pflichtbeiträge und direkte Steuern belastet sind, sollen sie nur in dem Ausmaß wachsen, in dem sich die Nettoeinkommen der Aktiven erhöhen.” (Molitor, 1987, S. 33-34)。

<sup>6</sup> 奧地利：All pensions are linked to economic development....This is not only a safeguard against inflation, but a means of ensuring that the retired also *participate in the growth of the economy*. ( Rosner, Url, and Wörgötter, 1997,p.48 ; 斜體字為作者所加 )

<sup>7</sup> 註腳 5：日本亦採 price and income indexation ( Kimura, 1997, p.201 )。

<sup>8</sup> “The earnings test reflects the basic philosophy that the social security system was designed to provide income support to people who have retired rather than an annuity to everyone who reaches the age of sixty-five. In 1939, this provision was also seen as a method of reducing unemployment by releasing jobs for unemployed younger workers.” (Munnell, 1977, p. 65)。

度，必須考慮財務的穩定與永續，否則，一切勢將流於空談。由於退休金關係退休者長期的生活保障，財務應作長期規劃，如果由統收統支的一般財源支應，勢必受到經濟穩定與否，以及其他政策優先順序的影響。因此，大部份的國家均採「社會保險」為其財務規劃原則。

不過，由於一般往往將「社會保險」與「商業保險」混淆不清，而以商業保險的「概念」，去「解析」社會保險的財務，致使社會保險的財務問題，不僅不能夠有效的解決，反而治絲益綦。故在討論社會保險財務之穩健與永續以前，應將區別「社會保險」與「商業保險」之本質上的差異。社會保險之異於商業保險者，主要有二：第一，強制性；第二，所得重分配。由於社會保險之具備強制性，因此，不致於產生逆選擇（adverse selection）的結果，且保險財務之收入與支出，亦均較穩定，不需有高額的安全準備金。另由於社會保險之具備所得重分配，故在財務上就無所謂「個別費率之精算」問題。具體而論，社會保險之所以為「保險」，只是運用保險之集體保障、風險分攤的原理，財務之規劃，與商業保險迥然不同。

不過，從歷史經驗，十九世紀末，退休

金建制之初，就財務之規劃，仍然受到商業保險的影響，採所謂「完全準備制」( full funded )。例如德國在 1889 年 Bismarck 創立公共年金制度係採「完全準備制」( full funded )，至 1957 年，因為在經濟大恐慌和第二次世界大戰期間，累積的資本存量，嚴重浸蝕，而轉為「部份隨收隨付制」( partial Pay-as-you-go scheme, PAYG )；1969 年，因基金用罄，而成為「純隨收隨付制」( pure PAYG )。( Börsch-Supan, Reil-Held and Schnabel, 2001, pp. 162-163 )。義大利 1919 民間受雇者年金制度 ( The private sector employees' fund, INPS-FPLD ) 建立時，係採「隨收隨付制」和「準備制」的混合制，但經過 1939-45 年的戰爭和通貨膨脹，所有的準備金 ( 主要投資於公債 ) 化為烏有，而於 1952 年轉變成「純隨收隨付制」( pure PAYG ) ( Brugiavini and Fornero, 2001, p. 201 )。法國在 1945 年以前，亦有一些完全準備的職業年金 ( fully funded occupational schemes )，但同樣經歷 1930 年代之通貨膨脹和二次世界大戰，完全被摧毀，而改為隨收隨付制 ( Legendre and Pelé, 2001, pp. 131-132 )。

因此，目前各國退休金採隨收隨付制，係歷史自然演進的結果，所謂完全準備制係

被歷史所淘汰。不僅如此，如果真正掌握隨收隨付制之財務操作，應該就了解在一個人口老化的風險社會，唯有隨收隨付制才能確保財務的穩定與永續<sup>9</sup>。

就社會保險財務穩健與永續而言，主要在於維持適當的「費率」和「所得替代率」之穩定，其最重要之影響因素，為所謂的「人口老化」問題，即「生之者寡，食之者眾」。因此，如何維持社會保險之財務穩健與永續，關鍵在於如何因應人口之老化，而調整「費率」和（或）「所得替代率」。以下列式子說明之：

$$\sum_{i=1}^m P_i + R = \sum_{j=1}^n T_j$$

i: 退休者 (65 歲以上); m: 退休者人數

j: 工作者 (20~64 歲); n: 工作者人數

P<sub>i</sub>: 退休金金額: P<sub>i</sub> = f (tY<sub>i</sub>, 保險年資)

T<sub>j</sub>: 保險費: T<sub>j</sub> = tY<sub>j</sub>; t: 費率

Y<sub>dj</sub>: 工作者之可支配所得: Y<sub>dj</sub> = (1-t) Y<sub>j</sub>

P<sub>i</sub> / Y<sub>di</sub>: 所得替代率: Y<sub>di</sub> · Y<sub>dj</sub>

R: 安全準備金

當人口老化時，即 m / n · ; 如果其他都

不改變，則安全準備金 (R) 將下降，表示財務惡化。面對此種情況，有幾種因應措施：第一，同時開源節流，即降低 P，並提高 t，則所得替代率 P<sub>i</sub> / Y<sub>di</sub> 可維持不變，並維持財務平衡。第二，延長退休年齡，譬如由 65 歲延長至 67 歲，則 m / n 將下降，如此亦可恢復財務之平衡。

### 三、現制之評析和改革之道

綜合前述，首先，我國現行公務人員退休制度，下列三項，應即刻檢討，馬上改進：

- 一次退休金 (或撫慰金) 應完全取消。目前領取月退休金者，已高達 70-80% 以上，且根據調查 (表 3)，絕大多數的公、教受訪者，亦認為月退休金才能使「老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂。」且「可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活。」
- 自願退休之年齡，應嚴格限制，不得低於 63 歲。1979 年以前，由於大部份係支領一次退休金，退休年齡高低，不影響財務。但當絕大多數的退休者均支領月退休金時，退休年齡高低，對財務影響甚大。
- 對已退休者，再任有給職工作，應嚴格限制。

<sup>9</sup> 義大利的年金制度在 1990 年間，分別在 1992 和 1995 年改革，經歷重大的改變，但仍然維持「隨收隨付制」(Pay-as-you-go scheme) (Brugiavini and Fornero, 2001, p. 197)。



# 月旦知識庫

其次，在給與水準方面，目前及未來退休者，退休年資同時包括 1995 年前的舊制和 1995 年以後的新制，各職等之淨所得替代率如表四。如與其他國家相比較，不僅偏高到嚴重不合理，而且，職等愈高者，淨所得替代率亦愈高。

導致此種相當不合理的退休所得水準，主要因素，在於以稅（費）前之本俸（或年功俸）為計算基礎，且歷年來本俸和職務專業加給的調整幅度並不一致（表五），且不同職等之本俸（或年功俸）與職務專業加給之相對比重（表六）亦甚為混亂，導致淨所得替代率（表七）偏高，且分配不合理。因此，無論是退休撫卹基金之提撥或退休金，應以本俸和職務專業加給為計算基礎，才能使所得替代率趨於合理化。

## 結語

任何退休金的改革，不僅其影響甚為久遠，且如果對制度的內涵和運作未完全掌握，制度改革，可能反而帶來災難。歷年來我國現行的公務人員退休制度的變革，固然有進步的地方，例如：支領月退休金者，比率大幅上升；引進遺屬年金；財源由統收統支之一般稅收改為專款專用的特定稅源；以

及以現職人員之薪資為退休金計算基礎等。但此種制度的進步，卻反而導致退休金嚴重偏高，高、低所得差距擴大，以及財務的龐大負擔。

目前一般探討此一問題時，均只著眼於財務面，且隨著所謂世界潮流，以為只要提高提撥率，採「完全準備制」，即可解決，而無視過去的歷史經驗。這種缺乏歷史觀，對現制的無知，以及隨波逐流的盲從，如果再度影響制度的改革，不僅未能解決問題，可能反而製造新問題。而誠如 John Mills（1997, p. 1）所言，錯誤的政策，應是肇因於錯誤的理論：

“...that there is no necessary reason why this should have happened. It has occurred only because of clearly identifiable policy mistakes, caused by faulty analysis and intellectual error.”

“The major fault lies in widely believed ideas about economics which are not true, but which are woven deep into the consciousness of almost everyone concerned with policy formation and implementation in Britain.”

表 1：歷年來退休條件和給予方式和水準

時間	項目	內 容
1943	退休條件	<p>公務員有左列情形之一者得<b>聲請退休</b>：</p> <p>一、任職十五年以上年齡已滿六十歲者。</p> <p>二、任職二十五年以上成績昭著者。</p> <p>公務員有左列情形之一者，應<b>命令退休</b>。</p> <p>一、年齡已滿六十五歲者。</p> <p>二、心神喪失或身體殘廢致不勝職務者。</p>
	給予方式	<p>公務員有左列情形之一者，給與<b>年退休金</b>：</p> <p>一、任職十五年以上已達聲請退休年齡而聲請退休者。</p> <p>二、任職二十五年以上成績昭著而聲請退休者。</p> <p>三、任職十五年以上已達命令退休年齡而命令退休者。</p> <p>四、任職十五年以上心神喪失或身體殘廢致不勝職務而命令退休者。</p> <p>五、因公傷病致心神喪失或身體殘廢不勝職務而命令退休者。</p> <p>前項第五款之公務員，如任職未滿十五年者，其領受年退休金額以滿十五年論。</p> <p>公務員有左列情形之一者，給與<b>一次退休金</b>：</p> <p>一、任職五年以上十五年未滿，已達命令退休年齡而命令退休者。</p> <p>二、任職五年以上十五年未滿，因心神喪失或身體殘廢，致不勝職務而命令退休者。</p>
	給予水準	<p>年退休金之數額，按該公務員退職時之<b>月俸額合成年俸</b>，依左列百分比率定之：</p> <p>一、任職十五年以上二十年未滿：聲請退休者百分之四十，命令退休者百分之五十。</p> <p>二、任職二十年以上二十五年未滿：聲請退休者百分之四十五，命令退休者百分之五十五。</p> <p>三、任職二十五年以上三十年未滿：聲請退休者百分之五十，命令退休者百分之六十。</p> <p>四、任職三十年以上：聲請退休者百分之五十五，命令退休者，百分之六十五。</p> <p>一次退休金之數額，按該公務員服務年資計算，每滿一年給與退職時月俸一個月之退休金，其未滿一年而達六個月以上者，以一年計。</p>
1947	退休條件與給予方式	<p>公務員有左列情形之一者，將<b>聲請退休</b>，給與<b>年退休金及一次退休金</b>。</p> <p>一、任職十五年以上，年齡已滿六十歲者。</p> <p>二、任職三十年以上者。</p> <p>公務員任職五年以上，十五年未滿，年齡已滿六十歲者，得聲請退休，給予一次退休金。</p> <p>公務員有左列情形之一者，應<b>命令退休</b>。</p> <p>一、年齡已滿六十五歲者。</p> <p>二、心神喪失或身體殘廢，不勝職務者。</p> <p>公務員依前條第一項第一款或第二款，經命令退休，在職十五年以上者，給予<b>年退休金及一次退休金</b>，在職五年以上者，給予<b>一次退休金</b>。</p> <p>公務員依前條第一項第二款，經命令退休，而其心神喪失或身體殘廢不勝職務，係因公傷病所致者，給予<b>年退休金及一次退休金</b>。</p> <p>前項公務員如任職未滿十五年者，其領受<b>年退休金</b>，以滿十五年論。</p>

	<p>給予水準</p>	<p>年退休金之數額，按該公務員退職時之月俸額，合成年俸，依左列百分比率定之。</p> <p>一、任職十五年以上，二十年未滿，<b>聲請退休者</b>，百分之四十五，<b>命令退休者</b>，百分之五十。</p> <p>二、任職二十年以上，二十五年未滿，<b>聲請退休者</b>，百分之五十，<b>命令退休者</b>，百分之五十五。</p> <p>三、任職二十五年以上，三十年未滿，<b>聲請退休者</b>，百分之五十五，<b>命令退休者</b>，百分之六十。</p> <p>四、任職三十年以上，<b>聲請退休者</b>，百分之六十，<b>命令退休者</b>，百分之六十五。</p> <p>一次退休金，按公務員最後在職時月俸，依左列規定給與之。</p> <p>一、合於第三條、第四條規定者，給與四個月俸。</p> <p>二、合於第五條規定，任職滿五年者，給予六個月俸，每增一年，加給一個月俸。</p> <p>三、合於第六條規定，任職滿五年者，給予八個月俸，每增一年，加給一個月俸。</p> <p>前項第二款、第三款年資之奇零數，逾六個月者，以一年計。</p> <p><b>物價高漲時期</b>，退休人員除依前二條給與退休金外，並按現任公務員之增給待遇，比例增給之，但一次退休金之增給額，以待遇總額百分之六十為限。</p>
	<p>退休條件</p>	<p>公務人員有左列情形之一者，應准其<b>自願退休</b>：</p> <p>一、任職五年以上年滿六十歲者。</p> <p>二、任職滿二十五年者。</p> <p>公務人員任職五年以上，有左列情形之一者，應<b>命令退休</b>：</p> <p>一、年滿六十五歲者。</p> <p>二、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。</p>
<p>1959</p>	<p>給予方式和水準</p>	<p>退休金之給與如左：</p> <p>一、任職五年以上未滿十五年者，給與<b>一次退休金</b>。</p> <p>二、任職十五年以上者，給與<b>一次退休金</b>，或<b>月退休金</b>，由退休人員擇一支領之。</p> <p>一次退休金，以退休人員<b>最後在職之月俸額</b>，及<b>本人實物代金</b>為基數，任職滿五年者，給與九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基數，但最高總數以六十一個基數為限，未滿半年者以半年計。</p> <p>一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。</p> <p>月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照<b>在職之同職等人員月俸額</b>百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一，但以增至百分之九十為限。</p> <p>本法第五條第一項第二款規定之退休人員，其心神喪失或身體殘廢，係因公傷病所致者，一次退休金依前條第二項及第三項之規定加給百分之二十，月退休金一律按月照在職之同職等人員月俸額百分之九十給與；其任職未滿五年者，以五年計。</p> <p>前項退休人員支領一次退休金或月退休金，依其志願定之。</p> <p>本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。</p>

<p>1979</p>	<p>退休金給予方式和水準</p>	<p>退休金之給與如左：</p> <p>一、任職五年以上未滿十五年者，給與<b>一次退休金</b>。</p> <p>二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：</p> <p>（一）<b>一次退休金</b>。</p> <p>（二）<b>月退休金</b>。</p> <p>（三）<b>兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金</b>。</p> <p>（四）<b>兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金</b>。</p> <p>（五）<b>兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金</b>。</p> <p><b>一次退休金</b>，以退休人員<b>最後在職之月俸額</b>，及本人<b>實物代金</b>為基數，任職滿五年者，給與九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基數。但最高總數以六十一個基數為限；未滿半年者以半年計。</p> <p><b>一次退休金</b>，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。</p> <p><b>月退休金</b>，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與，以後每增一年，加強百分之一。但以增至<b>百分之九十</b>為限。</p> <p>第一項第二款第三目、第四目、第五目規定之退休給與，各依退休人員應領一次退休金與月退休金按比例計算之。</p> <p>本法第五條第一項第二款規定之退休人員，其心神喪失或身體殘廢，係因公傷病所致者，一次退休金依前條第二項及第三項之規定加給百分之二十，月退休金一律按月照在職之同職等人員月俸額百分之九十給與；其任職未滿五年者，以五年計。</p> <p>前項退休人員支領一次退休金或月退休金，依其志願定之。</p> <p>本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。</p>
	<p>一次撫慰金</p>	<p>依本法第六條第一項第二款第二目、第三目、第四目、第五目規定領受月退休金人員死亡時，應給與<b>撫慰金</b>，由其遺族具領。</p> <p>前項撫慰金，以其核定退休年資及其死亡時同職等之現職人員月俸額暨本法第六條第五項之規定，計算其應領之一次退休金為標準，扣除已領之月退休金，補發其餘額，並發給相當於同職等之現職人員一年月俸額之撫慰金；其無餘額者亦同。</p> <p>領受月退休金人員死亡，無遺族或無遺囑指定用途者，其撫慰金由原服務機關具領作其喪葬費或紀念活動所需之用。</p> <p>本法修正施行前，領受月退休金人員，在本法修正施行後，仍繼續領受者，依本條各項辦理。</p>

<p>1992</p>	<p>退休金給予方式和水準</p>	<p>退休金之給與如左：</p> <p>一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。</p> <p>二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：</p> <p>（一）一次退休金。</p> <p>（二）月退休金。</p> <p>（三）兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。</p> <p>（四）兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。</p> <p>（五）兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。</p> <p>一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。</p> <p>月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。公務人員年齡未滿五十歲具有工作能力而自願退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但本法修正公布前已核定延長服務有案者，不在此限。</p>
	<p>退休撫卹基金</p>	<p>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。</p> <p>依本法第七條規定辦理因公傷病成殘退休者，其加發之退休金，另由政府編列預算支付之。</p> <p>第一項共同撥繳費用，按公務人員本俸加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。撥繳滿三十五年後免再撥繳。</p> <p>公務人員於年滿三十五歲時或年滿四十五歲時自願離職者，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。</p> <p>公務人員依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。如經領回者，嗣後再任公務人員，該部分年資不得再行核計年資領取退休金。</p>

表 2：各國所得替代率

國家	所得替代率			退休年齡		老年人口依賴率	
	相對所得	淨所得替代率	毛所得替代率	男	女	Elderly Dependency Ratio	
加拿大	低(一半)	76	59	65	65	2010	20.4
	中(平均)	44	31			2020	28.4
	高(二倍)	25	15			2030	39.1
法國	低(一半)	84	*	60	60	2010	24.6
	中(平均)	84	*			2020	32.3
	高(二倍)	73	*			2030	39.1
德國	低(一半)	67	48	65	60	2010	30.3
	中(平均)	72	45			2020	35.4
	高(二倍)	75	40			2030	49.2
義大利	低(25%)	103	103	60	55	2010	31.2
	中(平均)	90	78			2020	37.5
	高(三倍)	85	70			2030	48.3
日本	低(一半)	77	68	65	65	2010	33.0
	中(平均)	56	49			2020	43.0
	高(二倍)	43	36			2030	44.5
荷蘭	低(一半)	73	63	65	65	2010	24.2
	中(平均)	43	32			2020	33.9
	高(二倍)	25	16			2030	45.1
紐西蘭	低(一半)	75	66	63	63	2010	18.9
	中(平均)	38	33			2020	24.6
	高(二倍)	19	15			2030	30.5
英國	低(一半)	72	63	65	60	2010	25.8
	中(平均)	50	44			2020	31.2
	高(二倍)	35	33			2030	38.7
美國	低(一半)	64.6	47.2	65	65	2010	20.4
	中(平均)	54.6	37.5			2020	27.6
	高(二倍)	32.3	20.8			2030	36.8

資料來源：Disney and Johnson (2001), p. 4,11,12



 月旦知識庫

表 3：公務人員、教育人員希望領取退休金之意見調查（註 1）

			一次退休金	月退休金	兼領一次、月退休金	目前未考慮	其他
公務人員	俸點	全部：%	8.64	37.10	27.87	25.71	0.69
		270 點以下	5.17	24.14	25.86	44.83	--
		280-370 點	11.72	34.73	25.10	27.62	0.84
		385-430 點	8.53	27.49	36.97	26.54	0.47
		445-550 點	7.95	40.82	27.12	23.56	0.55
		590-630 點	6.67	48.89	23.33	20.00	1.11
		650-800 點	7.14	53.57	19.64	17.86	1.79
原因	一次退休金 (71 人) %	可自行規劃、運用或應不時之需					42.25
		政治經濟均動盪不安，政府財政不佳或制度隨時在改，沒信心領月退					28.16
		利於投資、或作為開創第二春之資金					16.9
	月退休金 (247 人) %	老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂					86.63
可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活						5.26	
不會增加子女負擔或可分擔家計						3.64	
教育人員	薪額	全部：%	9.23	38.30	29.17	23.11	0.19
		140-230 點	11.90	30.48	30.48	27.14	--
		245-290 點	12.90	21.77	31.45	33.06	0.18
		310-450 點	7.39	35.21	32.75	24.65	--
		475-525 點	5.21	42.71	27.08	25.00	--
		550-770 點	8.91	49.86	25.35	15.60	0.28
		原因	一次退休金 (72 人) %	可自行規劃、運用或應不時之需			
政治經濟均動盪不安，政府財政不佳或制度隨時在改，沒信心領月退					23.61		
利於投資、或作為開創第二春之資金					9.7		
月退休金 (253 人) %	老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂						89.32
	可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活					5.13	
	不會增加子女負擔或可分擔家計					1.58	

註 1：受訪者以民國 90 年 8 月 31 日之資料為準。

資料來源：整理自：白郁婷，公務人員退休撫卹基金運作意見調查：公務人員及教育人員部份，公務人員退休撫卹基金監理委員會，民國 91 年 6 月，表 3.53，3.54，3.55，3.88，3.89，3.90。

表 4：公務人員各職等所得替代率設算試算表

職等	每月退休金 (免稅)元	現職所得		稅後現職所得		所得替代率 %	養老給付 元
		本俸	加給	設算 稅率	每月 所得		
民 68 年擔任公職，年資 25 年 (舊制 16 年新制 9 年)							
簡十四	<b>58,588</b>	51,480	39,440	20%	<b>72,736</b>	<b>80.5</b>	<b>1,853,280</b>
簡十本一	<b>43,394</b>	37,915	29,080	17%	<b>55,605</b>	<b>78.0</b>	<b>1,364,940</b>
薦九本一	<b>36,160</b>	31,455	25,010	15%	<b>49,995</b>	<b>72.3</b>	<b>1,132,380</b>
薦六本一	<b>28,560</b>	24,670	20,180	13%	<b>39,019</b>	<b>73.2</b>	<b>888,120</b>
委五本一	<b>24,584</b>	21,120	18,350	10%	<b>35,523</b>	<b>69.2</b>	<b>760,320</b>
民 68 年擔任公職，年資 30 年 (舊制 16 年新制 14 年)							
簡十四	<b>68,884</b>	51,480	39,440	20%	<b>72,736</b>	<b>94.7</b>	<b>1,853,280</b>
簡十本一	<b>50,977</b>	37,915	29,080	17%	<b>55,605</b>	<b>91.6</b>	<b>1,364,940</b>
薦九本一	<b>42,451</b>	31,455	25,010	15%	<b>49,995</b>	<b>84.9</b>	<b>1,132,380</b>
薦六本一	<b>33,494</b>	24,670	20,180	13%	<b>39,019</b>	<b>85.8</b>	<b>888,120</b>
委五本一	<b>28,808</b>	21,120	18,350	10%	<b>35,523</b>	<b>81.1</b>	<b>760,320</b>
民 64 年擔任公職，年資 35 年 (舊制 20 年新制 15 年)							
簡十四	<b>74,546</b>	51,480	39,440	20%	<b>72,736</b>	<b>102.48</b>	<b>1,853,280</b>
簡十本一	<b>55,149</b>	37,915	29,080	17%	<b>55,605</b>	<b>99.17</b>	<b>1,364,940</b>
薦九本一	<b>45,910</b>	31,455	25,010	15%	<b>49,995</b>	<b>91.82</b>	<b>1,132,380</b>
薦六本一	<b>36,208</b>	24,670	20,180	13%	<b>39,019</b>	<b>92.79</b>	<b>888,120</b>
委五本一	<b>31,132</b>	21,120	18,350	10%	<b>35,523</b>	<b>87.63</b>	<b>760,320</b>

資料來源：作者根據行政院人事行政局之公式設算。

表 5：歷年來本俸 (或年功俸) / (本俸 (或年功俸) + 專業職務加給 (工作補助費)) 之比率

職等	委 5 年功 3 (4,10)			薦 9 年功 3 (4,7)			簡 14		
	月俸 元	加給 元	比率%	月俸 元	加給 元	比率 %	月俸 元	加給 元	比率 %
60-62	1,430	240	85.6	2,023	360	84.8	2,626	420	86.2
63	1,690	700	70.7	2,419	940	72.0	3,162	1,200	72.4
64-65	2,300	1,400	62.1	3,326	2,100	61.2	4,370	3,200	57.7
66	2,610	1,520	63.1	3,750	2,300	61.9	4,910	3,500	58.3
67	3,270	1,800	64.4	4,524	2,600	63.5	5,800	4,000	59.1
68	4,190	2,500	62.6	6,014	3,700	61.9	7,870	5,400	59.3
69	5,090	3,000	62.9	7,620	4,500	62.8	9,345	6,800	57.8
70	6,410	3,500	64.6	9,710	5,300	64.6	11,960	8,200	59.3
71-73	7,755	4,150	65.1	11,715	6,250	65.1	14,415	9,700	59.7
74	8,485	4,500	65.3	12,885	6,850	65.2	15,885	10,500	60.2



75-76	10,150	5,150	66.3	15,430	7,900	66.1	19,030	12,250	60.8
77	11,435	5,700	66.7	17,485	8,700	66.7	21,610	13,850	60.9
78	12,780	6,200	67.3	19,820	9,450	67.7	24,620	15,000	62.1
79	14,970	7,550	66.4	23,110	11,300	67.1	28,660	17,700	61.8
80	17,485	9,480	64.8	26,835	13,730	66.1	33,210	21,230	61.0
81	22,945	10,670	68.2	31,535	15,170	67.5	35,600	23,120	60.6
82	24,410	11,900	67.2	33,530	16,800	62.6	37,850	27,400	58.0
83	26,380	13,430	66.2	36,245	18,720	65.9	40,915	30,170	57.5
84	27,190	14,410	65.3	37,355	19,860	65.2	42,170	31,650	57.1
85	28,560	15,710	64.5	39,240	21,430	64.6	44,300	33,810	56.7
86	29,600	16,190	64.6	40,485	22,080	64.7	45,640	34,830	56.7
87	30,490	16,730	64.5	41,700	22,810	64.6	47,010	35,980	56.6
88-89	31,430	17,290	64.5	42,980	23,570	64.5	48,450	37,170	56.6
90-93	32,410	17,810	64.5	44,320	24,280	64.6	49,965	38,290	56.6
94	33,390	18,350	64.5	45,665	25,010	64.6	51,480	39,440	56.6

資料來源：根據行政院人事行政局數據計算。

表 6：各職等歷年年功俸與專業加給（原工作補助費）之比率（%）\*

職等	68	73	78	80	82	84	86	94
14	<b>137</b>	<b>151</b>	<b>161</b>	<b>153</b>	<b>135</b>	<b>131</b>	<b>130</b>	<b>130</b>
13	年功三	<b>139</b>	<b>154</b>	<b>168</b>	<b>160</b>	<b>146</b>	<b>140</b>	<b>140</b>
	年功一	136	150	163	156	142	137	136
12	年功四	<b>141</b>	<b>156</b>	<b>170</b>	<b>162</b>	<b>150</b>	<b>145</b>	<b>144</b>
	年功一	132	146	150	152	141	135	135
11	年功四、五	<b>157</b>	<b>173</b>	<b>189</b>	<b>181</b>	<b>168</b>	<b>161</b>	<b>160</b>
	年功一	143	158	172	162	150	144	144
10	年功四、五	<b>168</b>	<b>188</b>	<b>203</b>	<b>196</b>	<b>181</b>	<b>173</b>	<b>172</b>
	年功一	155	173	186	173	160	152	152
9	年功四、七	<b>169</b>	<b>188</b>	<b>204</b>	<b>207</b>	<b>193</b>	<b>183</b>	<b>182</b>
	年功一	154	170	184	172	<b>160</b>	151	151
8	年功四、六	<b>161</b>	<b>179</b>	<b>193</b>	<b>191</b>	179	<b>169</b>	<b>169</b>
	年功一	142	158	169	157	<b>147</b>	138	139
7	年功四、六	<b>170</b>	<b>192</b>	<b>207</b>	<b>207</b>	192	<b>180</b>	<b>180</b>
	年功一	156	176	188	171	<b>159</b>	148	149
6	年功四、六	<b>170</b>	<b>192</b>	<b>205</b>	<b>197</b>	<b>182</b>	<b>170</b>	<b>170</b>
	年功一	155	174	185	169	156	145	146
5	年功四、十	<b>169</b>	<b>188</b>	<b>198</b>	<b>215</b>	<b>196</b>	<b>181</b>	<b>182</b>
	年功一	152	168	176	157	144	133	134
4	年功四、八	<b>175</b>	<b>189</b>	<b>191</b>	<b>193</b>	<b>175</b>	<b>162</b>	<b>162</b>

	年功一	163	174	172	150	137	126	128	127
3	年功四、八	<b>172</b>	<b>191</b>	<b>182</b>	<b>182</b>	<b>165</b>	<b>152</b>	<b>153</b>	<b>153</b>
	年功一	163	180	165	144	130	120	122	122

\*本俸（或年功俸）÷專業加給；同職等之專業加給相同。

資料來源：根據行政院人事行政局數據計算。

表 7：各職等淨所得替代率（%）\*

職等	68	78	84	94
14	<b>65.4</b>	<b>69.4</b>	<b>99.4</b>	<b>99.4</b>
13	年功三	<b>65.7</b>	<b>70.7</b>	<b>102.3</b>
	年功一	65.0	69.8	101.7
12	年功四	<b>66.1</b>	<b>71.2</b>	<b>104.1</b>
	年功一	64.2	67.7	100.5
11	年功四、五	<b>69.0</b>	<b>74.0</b>	<b>108.0</b>
	年功一	66.5	71.2	103.5
10	年功四、五	<b>70.7</b>	<b>75.5</b>	<b>111.4</b>
	年功一	68.5	73.5	106.0
9	年功四、七	<b>70.7</b>	<b>75.5</b>	<b>113.6</b>
	年功一	68.5	<b>68.0</b>	105.4
8	年功四、六	<b>69.4</b>	74.5	<b>110.0</b>
	年功一	66.1	<b>70.7</b>	101.7
7	年功四、六	<b>71.2</b>	76.0	<b>112.9</b>
	年功一	68.5	<b>73.5</b>	104.7
6	年功四、六	<b>71.2</b>	<b>76.0</b>	<b>110.7</b>
	年功一	68.5	73.0	104.1
5	年功四、十	<b>70.7</b>	<b>75.0</b>	<b>112.9</b>
	年功一	68.1	72.1	100.0
4	年功四、八	<b>71.6</b>	<b>74.0</b>	<b>108.6</b>
	年功一	69.8	71.2	97.7
3	年功四、八	<b>71.2</b>	<b>73.0</b>	<b>106.0</b>
	年功一	69.8	70.3	95.6

\*68、78年之所得替代率為：年功俸 × 0.9 ÷ (年功俸 + 專業加給) × (1 - 20%)。

84、94年之所得替代率為：年功俸 × 2 × 0.7 ÷ (年功俸 + 專業加給) × (1 - 20%)。

\*退休金係免稅，所得稅稅率以20%設算。

資料來源：根據行政院人事行政局數據計算。

## 參考書目

白郁婷 (2002)。公務人員退休撫卹基金運作意見調查：公務人員及教育人員部份。公務人員退休撫卹基金監理委員會。

黃世鑫 (1985)。財政學。台北：中華出版社。

黃世鑫 (1999)。老年經濟安全與政府財政－現行規劃老年退休金制度之迷思。載於郭明政編，年金制度及其法律規範(頁103~180)。台北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心(年金制度及其法律規範學術研討會論文集，1998.11.20.21)。

Börsch-Supan, Axel, and Reil-Held Anette, Schnabel, Reinhold (2001). Pension provision in Germany. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.160-196). Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Brugiavini, Agar, and Fornero, Elsa (2001). Pension provision in Italy. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.197-235). Cheltenham

(UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Disney, Richard and Johnson, Paul (2001). An overview. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.1-47). Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Gruber, Jonathan (2005). *Public finance and public policy*. New York: Worth Publishers.

Kimura, Yoko(1997). The role of the Japanese company in compensating income loss after retirement. In Martin Rein and Eskil Wadensjö(Eds.), *Enterprise and the welfare state*(ch.6). Cheltenham(UK), Lyme(US): Edward Elgar.

Legendre, Nadine, and Pelé, Louis-Paul (2001). Pension provision in France. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.131-159). Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Mills, John (1997). *Tackling Britain's false economy: Unemployment, inflation, slow*

- growth, basingstoke*. London: Macmillan.
- Molitor, Bruno (1987). *Soziale Sicherung*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Munnell, Alicia H.(1977). *The future of social security*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Rosner, Peter, Url, Thomas, and Wörgötter, Andreas,(1997). The Austrian pension system. In Martin Rein and Eskil Wadensjö(Eds.), *Enterprise and the welfare state*(ch.2). Cheltenham(UK), Lyme(US): Edward Elgar.
- Sass, S.A., and Triest, R.K.(1997). Social security: How social and secure should it be? In S.A. Sass and R.K. Triest(Eds.), *Social security reform: Conference proceeding, Federal Reserve Bank of Boston*(pp. 29-63).
- Winterstein, Helmut (1980). *Das System der Sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Verlag Franz Vahlen.