

## 公務人員退休制度改革之探討

王文忠\*

### 摘要

退撫改革自民國 84 年 7 月 1 日實施至今，產生諸多的問題，例如退休人員退休所得替代率過高、退休平均年齡過低、變相鼓勵自願提前退休以及擇領月退休金、給付月退休金年齡過低 等等情事，該等情事實際上與社會正義及制度的合理性產生諸多扞格。是以，公務人員退休制度時至今日，實有予以重新檢討與改革修正之必要。為釐清問題的所在以及提出對問題解決之對策，本文從社會福利理論、社會政策以及法理學的面向，就公務人員退休制度之改革予以分析探討。有關探討之內容，係從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機、從正義面向討論公務人員退休所得替代率、建立一個公平合理的退休制度以及對「公務人員退休法修正草案」之擇要評述等項，分別深入檢討與分析。希望藉此能夠釐清問題的本質與根源，讓公務人員退休制度得以回應社會變遷以及落實真正退休餘年之安養照顧與基本物質生活之保障。

關鍵字：公務人員退休、所得替代率、退撫改革、退休金

---

\* 國立中山大學中山學術研究所博士生

# Research on the Innovation of Civil Service Retirement System

Wang Wen-Jong

## Abstract

The innovation of civil service retirement benefits scheme has been established since July 1, 1995. There are many problems occurred to date. For example, much higher substitution rate of payments, low average retirement age, applying for voluntary early retirement and monthly retirement pension be encouraged unreasonably, monthly retirement pension in the younger age, etc. In fact, all the above are not reasonable circumstance of the system for a fair and just society.

Therefore, it is necessary to re-criticize and amend the innovation of contemporary civil service retirement system. It would be written remarks giving some analyzing and criticizing on the theory of social welfare, social policy, and the theory of law in order to define the problem and advance the strategy for solution.

The contents of criticizing and analyzing will be mostly treated in the distribution of civil servants current, working as well as and retired age and number that affects on the potential finance crisis of retirement system of civil servant, concerning justice substitution rate of payments to retirement of civil servant, establishing a fair and reasonable system of retirement benefits, and the amendment to “the draft of Civil Service Retirement Act.”

We hope that the essence and root of problem can be defined clearly in more detail. Furthermore, the retirement scheme of civil servant should be reactive to the change of society, and the civil servants are ensured adequate care as well as provided basic material comforts in retirement.

**Key words:** retirement of civil service, substitution rate of payments, innovation of civil service retirement benefits, retirement pension

## 壹、問題之說明

有關我國公務人員退休制度之改革，最近一次是民國 84 年 7 月 1 日之退撫改革。從民國 84 年 7 月 1 日改革至今（民國 96 年 3 月），我國社會歷經政治的改革、經濟的發展、經濟環境的改變、人口結構的變化、政黨輪替與政黨意識形態的變化、國家財政的變化……等等社會事實。又因科技與醫藥的發達，促成國人平均餘命的增加、老年人口的增多<sup>1</sup>。另因育齡婦女生育率的降低<sup>2</sup>，而產生家戶少子化的結果。因有上揭種種之情事，造成我國的社會產生社會變遷。在社會變遷下之我國公務人員退休制度，於目前此一階段似乎與社會需求及民眾期待之對應產生極大落差，因之，有予以調整修正或改革之必要。

退撫改革自民國 84 年 7 月 1 日實施至今，產生諸多的問題，例如退休人員退休所得替代率過高、退休平均年齡過低、變相鼓勵自願提前退休以及擇領月退休金、給付月退休金年齡過低……等等情事，該等情事實

際上與社會正義及制度的合理性產生諸多扞格。是以，公務人員退休制度時至今日，實有予以重新檢討與改革修正之必要。為釐清問題的所在以及提出對問題解決之對策，本文從社會福利理論、社會政策以及法理學的面向，就公務人員退休制度之改革予以分析探討。有關探討之內容，係從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機、從正義面向討論公務人員退休所得替代率、建立一個公平合理的退休制度以及對「公務人員退休法修正草案」之擇要評述等項，分別深入檢討與分析。

係從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機部分，所探討之內容係就現職公務人員之年齡、年資之分布與退休人數及退休年齡之分布對退休制度所潛存之危機，予以分析討論。從正義面向討論公務人員退休所得替代率部分，其內容係就社會正義、世代間正義等事項，加以分析探討。在建立一個公平合理的退休制度之討論

<sup>1</sup> 我國年滿 65 歲以上之人口占全國總人口數的比率逐年增加，從民國 84 年的百分之 7.6，進展到 89 年的百分之 8.6，到 93 年時已達百分之 9.5。另外老年人口依賴比，亦從民國 84 年的 11.1 進展到 93 年的 13.3，從而促使我國人口邁入高齡化的社會。

<sup>2</sup> 我國 15 歲至 49 歲的育齡婦女生育率，其一般生育率從民國 85 年的百分之 54，逐年下降，到 94 年降至百分之 33，而總生育率則從民國 85 年的百分之 1.76，逐年下降，降至 93 年的百分之 1.18。

部分，其檢討之內容係分別就目前我國公務人員退休制度之缺失、建立公平合理的退休制度等事項，深入予以分析探討。於「公務人員退休法修正草案」之評述，係以上揭各項分析討論之結果，就修正草案部分之修正內容提出討論並予評述。希望藉此能夠釐清問題的本質與根源，讓公務人員退休制度得以回應社會變遷以及落實真正退休餘年之安養照顧與基本物質生活之保障。

## 貳、從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機

在未討論從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存危機之前，先就社會變遷對退休制度的影響予以說明。我們所知，公務人員退休制度所依據的法規範是：「公務人員退休法暨其相關法規」。對公務人員退休所為之法規範最早之立法是民國 32 年 11 月 16 日由國民政府制定公布施行之「公務人員退休法」。公務人員退休法歷經多次修正，其修正分別於民國 36 年 6 月 26 日、民國 37 年 4 月 10 日、民國 48 年 11 月 2 日、民國 68 年 1 月 24

日、民國 82 年 1 月 24 日、民國 84 年 1 月 28 日等次之修正。歷次公務人員退休法之修正，其目的是在適應社會環境的變遷與回應實務的需要。如此也可以看出法律的修正，於外在方面是在適應社會環境的變遷，包括制度的更張、經濟環境的變化、人口結構的改變、價值信念的遞移轉變、政治的意識形態的轉換、國家財政的負擔狀況……等等，於內在方面則在於回應系統的需求。基本上，法律可作為社會變遷的工具，透過法律的修正達成社會變遷。也就是說，法律制度的更張，可促使社會產生變遷，公務人員退休制度的改革，亦然。

公務人員退休制度，基本上是屬於國家福利制度之一環，該項制度是屬於「制度性保障」的事項，此可從憲法本文第 83 條以及增修憲法條文第 6 條第 1 項第 2 款之規定可知。公務人員退休制度的改革更張，基本上是一種社會變遷（social change）的現象。而社會的變遷，是無時無刻都在進行著，社會是隨著時間的改變而改變，社會變遷的現象是反應在社會角色、關係、制度與規範的改變上<sup>3</sup>。社會變遷是社會現象的改變，其普遍存在於任何一個社會之中，既不可避免且無法抗拒，亦無法倒逆、喚回或變更的一股動

<sup>3</sup> 宋鎮照（2004），社會學，五南圖書出版股份有限公司，頁 679。

力潮。社會變遷基本上是社會結構的改變、社會功能的改變，也可能是社會關係的改變、社會組織的發生修改或社會體系的改變<sup>4</sup>。公務人員退休制度自民國 32 年建制實施以來，歷經政治的改革、經濟的發展、經濟環境的改變、人口結構的變化、政黨輪替、政黨意識形態的遞移改變、國家財政的變化……等等事實。在該等社會事實產生變化之際，台灣的社會亦隨之產生種種變化，社會亦隨之產生種種變遷。此種社會變遷，也是時時刻刻影響到制度的運作。當制度運作產生不合理現象或與社會變遷產生扞格時，即是制度到了必須改革或更張之時，否則，制度就無法及時回應整體的社會變遷以及社會需求。我國公務人員退休制度，前經改革至今，經實踐結果，產生了與社會變遷無法對應的現象，同時亦產生無法回應實務的需求。是以，目前該制度正處於必須改革更張之時。

公務人員退休制度之建立，一方面可使公務人員於年老退休後能夠安享餘年，另一方面可促進人事新陳代謝，啟用後進，避免公務為特定人所長期把持<sup>5</sup>。而公務人員可否依據公務人員退休法辦理退休，所決定之因

素有二：一為年齡、另一為年資。年齡與年資可謂是決定退休制度之設計與規劃的兩個基石。退休制度良窳與否，年齡與年資有決定性的影響。公務人員退休制度自民國 32 年建制實施以來，歷經政治改革、經濟發展、政黨輪替、國家財政變化……等等事項。該等事項實際上都影響著公務人員退休制度的發展，尤其經濟、財政因素，影響最烈。公務人員退休制度最大一次的變革是民國 84 年 7 月 1 日的退撫改革，改革迄今，產生種種不合理之情事，而該等不合理之情事，就是退休制度所潛存之危機，而該等危機究竟為何？本文擬從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休人數與退休年齡之分布予以探討。

#### 一、現職公務人員之年齡分布對退休制度所潛存之危機

依據銓敘部 95 年銓敘統計<sup>6</sup>，全國公務人員概況，於民國 95 年底，全國公務人員人數 335274 人，30 歲以下者為 20464 人；30 歲以上未滿 40 歲者有 106365 人；40 歲以上未滿 50 歲者有 126423 人；50 歲以上未滿 60 歲者有 71488 人；60 歲以上者有 10534 人。上揭人員之年齡結構，在 18 歲以上未滿 30

<sup>4</sup> 宋鎮照，前揭書，頁 680。

<sup>5</sup> 林明鏞、蔡茂寅（2006），公務員法，刊：翁岳生編 行政法（上），元照出版有限公司，頁 313。

<sup>6</sup> 銓敘部，銓敘統計年報（95 年），頁 5-19，website：[www.mocs.gov.tw/index.htm](http://www.mocs.gov.tw/index.htm)，visited：2007/03/12。

歲者，占百分之 6.10；在 30 歲以上未滿 40 歲者，占百分之 31.72；在 40 歲以上未滿 50 歲者，占百分之 37.71；在 50 歲以上未滿 60 歲者，占百分之 21.32；60 歲以上者占百分之 3.14，平均年齡為 42.88 歲。由上揭現職公務人員年齡之分布可知，主要的公務人力係集中在 30 歲以上未滿 50 歲這個年齡層，其所占的比率為百分之 69.43。由上揭資料可將其解讀為我國現職公務人員人力素質年輕化，惟從反面予以解讀，50 以上未滿 60 歲者占百分之 21.32，60 歲以上人員僅占百分之 3.14，顯現青壯年公務人員離退率過高，增加非年老退休人數，無形將增加退休金給與之負擔，而且離退年齡過早，其與公務人員退休制度建制核心—「對於久任年老之退休人員予以基本物質生活保障」—之目的相違。從上揭之分析，其對退休制度潛存之危機為：青壯年公務人員離退率過高、離退年齡過早增加非年老退休人數，無形加重退休金給與負擔、亦與退休制度之目的不符。

## 二、現職公務人員之年資分布對退休制度所潛存之危機

依據銓敘部上揭銓敘統計年報，至民國 95 年底之全國公務人員人數為 335274 人，其年資結構，未滿 5 年者為百分之 10.24，人數為 34332 人；5 年以上未滿 10 年者為百分之

10.89，人數為 36511 人；10 年以上未滿 15 年者為百分之 19.94，人數為 66854 人；15 年以上未滿 20 年者為百分之 22.29，人數為 74733 人；20 年以上未滿 25 年者為百分之 16.33，人數為 54750 人；25 年以上者為百分之 20.30，人數為 68061 人。由上揭年資與人數之分布資料可知，目前公務人力年資結構係集中在 10 年以上未滿 25 年者之間，其占公務人力年資結構的百分之 58.56。至於年滿 25 年以上之久任者，所占比例為百分之 20.30，其所顯示出的意義是，有百分之 20.30 之公務人力已取得退休權以及領取退休金的權利，亦即是，有 5 分之 1 強的現職公務人員可隨時辦理退休。另一個意義是年滿 25 年以上者其離退率高。由此亦可知我國公務人員退休制度之設計並不能讓工作經驗豐富之久任者續予留任，而是鼓勵該等工作經驗豐富之青壯年久任者，提早離退。就此而言，造成公務經驗承傳之中斷，人力無法有效運用，反而增加非老年退休之人數，對退休金之負擔甚為沉重。因之，對公務人員退休年資之規範，即有延展之必要。從上揭之分析可知，其對退休制度所潛存之危機：公務人員不願久任、鼓勵工作經驗豐富青壯年之久任者提早離退、對公務人員退休年資之規定不當。

### 三、退休之人數與退休年齡之分布對退休制度所潛存之危機

依據銓敘部上揭銓敘統計年報以及該部歷年辦理公務人員退休人數之統計，從民國 85 年至 95 年底，公務人員退休之人數為 58295 人<sup>7</sup>，該等退休人員人數與現職公務人員人數 335274 人相較，退休人員與現職人員之人數百分比為百分之 17.39 ( 58295/335274 )。退休人數會逐年增加，從而，其所影響的將是退休財政的問題與制度更張事宜，亦即，其對退休制度所潛存之危機是退休財政的重新分配以及制度架構與內容的重新檢討修正或更張。

有關退休年齡之分布，依據銓敘部上揭銓敘統計年報之銓敘業務概況之陳述，民國 94 年退休者有 7703 人，其中未滿 50 歲退休者有 142 人，50 歲退休者有 1452 人，51 歲退休者有 613 人，52 歲退休者有 571 人，53 歲退休者有 472 人，54 歲退休者有 152 人，55 歲退休者有 1801 人，65 歲退休者有 847 人，從上揭的資料顯示，該年度退休年齡之分布前五位分別為：55 歲、50 歲、65 歲、51 歲、52 歲。再從民國 95 年觀之，該年度退休人數有 7083 人，其中 50 歲退休者有 1513 人，

51 歲退休者有 465 人，52 歲退休者有 476 人，55 歲退休者有 1861 人，65 歲退休者有 730 人，從上揭資料觀之，該年度退休年齡之分布前五位分別為：55 歲、50 歲、65 歲、52 歲、51 歲，其中 55 歲與 50 歲即占該年度退休人數的百分之 45.94，占幾近一半之退休人數。如果以 55 歲、52 歲、51 歲、50 歲之人數合計其所占該年度的退休人數之百分比，其所占百分比為百分之 58.75，顯示出約有 6 成之人是在 55 歲以前退休。由上揭兩年度的統計數字觀之，此意謂著退休制度潛存一股提前自願退休之風潮。亦即是，制度對於提前自願退休之規範過於寬濫以及有不合理之誘因存在，同時亦存在著青壯年公務人員極欲脫離公務體系而另謀自己的人生發展。另外亦可發見現行退休制度其目的與手段之間不成比例，此種不符比例原則所產生之危機與風險，對退休制度的實質內涵所潛存之危機其射程範圍鉅大，其能量足以扭曲制度之本質。

青壯年公務人員的提前離退，對退休制度的損害極大，不但無法落實退休建制的真正目的，亦造成財政的極大負擔。如果從平均餘命的角度來檢視，更可看清問題的嚴重

<sup>7</sup>從民國 85 年至 95 年 11 年間之退休人數分別為：85 年 3275 人、86 年 3349 人、87 年 3288 人、88 年 4176 人、89 年 4148 人、90 年 5685 人、91 年 5859 人、92 年 6819 人、93 年 6910 人、94 年 7703 人、95 年 7083 人，合計為 58295 人。

性與改革的必要性。有關平均餘命的相關事項說明如下：

我國國民的平均餘命，因為科技、衛生醫藥的發達以及經濟的成長變遷，致使國人的平均餘命增延。國人的平均餘命，隨著時

代的進步與推演，國人之平均餘命亦隨之改變。國人從台灣光復前民國 15 年(日治時期，1926 年)至民國 94 年(2005 年)之國民生命表平均餘命之變動如下表<sup>8</sup>：

民國(年)	15-19	25-29	45-47	55-56	59-60	64-65	69-70	78-80	88-90	93	94
男性	38.76	41.08	60.17	65.32	66.75	68.59	69.52	71.61	73.79	74.68	74.50
女性	43.13	45.73	64.22	69.72	71.57	73.64	74.78	76.76	79.63	80.75	80.80
平均									76.49	77.48	77.42

由上表觀之，國人平均餘命，男性從民國 15 年至 19 年的 38.76 歲增延至民國 94 年的 74.50 歲，女性一樣從民國 15 年至 19 年的 43.13 歲增延至民國 94 年的 80.80 歲。因為平均餘命的增延，造成人口的結構產生變化，同時也促使社會發生變遷。

公務人員退休法於民國 48 年 11 月 2 日修正公布實施，該次的修正是政府遷台後的第一次修正，當時台灣男性的平均餘命為 61.88 歲，女性為 65.91 歲，到民國 82 年 1 月 20 日為退撫改革而修正公務人員退休法，那時台灣男性的平均餘命為 71.61 歲，女性為 77.52 歲<sup>9</sup>，在這段期間，男性平均餘命增加 9.73 歲，女性平均餘命增加 11.61 歲。因為該

段期間經濟快速的發展，市場對勞動力需求的增加，因國人平均餘命的增加，對市場勞動力的需求提供所需人力的增補。亦即，退出勞動市場的人力因為壽命的增延而相對的減緩。因有如此的因素存在，於民國 82 年 1 月 20 日的公務人員退休法修正時，才出現該法第 6 條第 2 項所規定「五五專案」鼓勵提前自願退休的優惠措施，以及第 8 條第 4 項所規定的「年滿 35 歲」或「年滿 45 歲」自願離職，可申請發還其本人及政府繳付之基金費用之鼓勵措施，可見平均餘命的增加對公務人員退休制度改革的影响，是不容小覷。

民國 94 年兩性平均餘命為 77.42 歲，其與之前各年之兩性平均餘命相較，顯現出國

<sup>8</sup> 本表整理自內政部內政統計資訊服務網之生命表及民國 94 年簡易生命表提要分析之資料，website：<http://www.moi.gov.tw/stat/>，visited:2006/12/29。

<sup>9</sup> 參閱內政部內政統計資訊服務網簡易生命表，website：<http://www.moi.gov.tw/stat/>，visited:2006/12/29。

人的平均餘命又往上增延，此種平均逾命的增加，勢必對公務人員退休制度產生衝擊。從上揭退休年齡之分布觀之，於 50 歲退休下來而領取月退休金，以民國 94 年平均餘命為基準，當事人尚可領取 27.42 年的月退休金，其不合理之處，不言而喻。其對退休財政之支付將產生極大衝擊與沉壓，是可想而知。亦即，平均餘命與退休財政的負擔是息息相關，因之，退休制度之改革更張，平均餘命此一項因素，是不容忽視，應予嚴正看待。

依據銓敘部統計，我國公務人員平均退休年齡是逐年下降，到民國 93 年時公務人員平均退休年齡降至 55.85 歲<sup>10</sup>。公務人員屆齡退休之官方法定年齡為 65 歲，而公務人員實際退休之平均年齡為 55.85 歲，兩者的差異數為負的 9.15 ( -9.15 )，差距將近 10 歲，如此的差異數，實與退休制度的設計相違。此種現象顯現出公務人員退休制度設計的不當，對退休制度潛存諸多危機。是以，公務人員退休制度實有必要加以通盤檢討而有更張的必要。

### 參、從正義面向討論公務人員退休所得替代率

從福利國家的觀點而言，組合主義 ( corporatism ) 的國家，諸如德國、法國、奧地利等國家，其傳統中一個特別重要的特色，就是特地為公務人員建立起特權的福利措施，一方面是用來作為酬賞公務人員對國家忠誠的工具，另一方面是用來作為界定此一團體獨特而優越社會地位的方式<sup>11</sup>。我國公務人員福利制度與一般私部門的勞工不同，其福利措施優於一般勞工，其用來作為酬賞公務人員對國忠誠之工具至明，而且從公務人員之考選、任用、俸給、考績、獎懲、服務、保障、褒揚、團結、退休、撫卹……等等事項，均有異於一般勞工之規範，彰顯出公務人員此一團體獨特而優越社會地位，與組合主義福利國家相較，其制度精神、屬性、實質作為以及特徵與組合主義福利國家似無二致。基本上，我國就公務人員福利此一制度，似可將其歸為組合主義的福利國家。也就是說，公務人員有其特權的福利措施，公務人員退休制度與一般勞工退休制度而為不同的規範。大法官會議釋字第 596 號解釋，其所採的見解與組合主義傳統的特別重要特色，若合符節。大法官在該號解釋之解釋文認為國家對勞工與公務人員退休生活

<sup>10</sup> 銓敘部 ( 2005.05 )，銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會 ( ppt )，頁 9。

<sup>11</sup> 古允文譯 ( 2001 )，G ø sta Esping-Andersen 著，福利資本主義的三個世界，巨流圖書有限公司，頁 42。

所為之保護，方法上未盡相同，其間差異是否抵觸憲法平等原則，應就公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係及各種保護措施為整體之觀察，未可執其一端，遽下論斷。顯然大法官對勞工與公務人員退休生活之保護，容許為不同的對待。亦即，大法官認為公務人員此一團體享有優越的社會地位以及特權的福利措施。雖然國家容許公務人員的福利制度優於私部門的勞工福利，惟公務人員福利制度的實施，是不得違反公平與正義，亦不容許世代間不合理與不正義的非理消耗。因之，本文擬從社會正義與世代間正義來討論公務人員退休所得替代率之問題。

### 一、社會正義

我國對公務人員的福利措施，於目前而言，其內涵基本上與西方福利國家的組合主義是為相同，並無二致。惟在實施福利措施時，基本上仍應符合正義。John Rawls 認為正義是社會制度的首要德性，就如同真理是思想體系的首要德性一樣。法律和制度不管如何有效與有條理，假如他們不具正義的話，就必須予以改革或廢除<sup>12</sup>。因之，法律和制度必須符合正義才能具備正當性。正義如果涉及資源分配時，應遵守交換與矯正程

序，使資源得到合理分配，始能謂之正義。我國目前公務人員退休制度，退休人員所領取的退休金，不論是一次退休金，抑或月退休金，其退休所得替代率於民國 84 年 7 月 1 日退撫改革之後，因為社會及經濟的重大變遷，造成所得替代率明顯的偏高，因而形成退休人員其所領得的月退休金超過或等同或接近與其同等級的現職人員的月薪資所得。

所謂退休「所得替代率」，係指公務人員於退休後所支領的退休金額占退休前工作薪資總額之比例，基本上所得替代率是不得等於百分之百，更加不可能高於百分之百<sup>13</sup>。我國退休公務人員，其領取一次退休金者，依據銓敘部之統計，到民國 95 年為止，其所得替代率平均約在百分之 85 以下，而支領月退休金人員，依據該部的統計，其退休所得替代率約在百分之 114 至百分之 116 之間<sup>14</sup>。上揭兩者的退休所得替代率過於偏高，尤其是支領月退休人員。如此過高的所得替代率，讓退休而無服勞務的退休人員的退休所得高於目前刻正服勞務的現職公務人員的月薪資所得。如此的現象與正義不符，且財政資源分配不公，亦違反交換正義與分配正義，亦造成對退休人員之退休給與過度給付

<sup>12</sup> John Rawls (1999), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, p.3。

<sup>13</sup> 郝鳳鳴 (2004), 法國公務人員退休撫卹制度, 考試院銓敘部, 頁 48。

<sup>14</sup> 銓敘部 (2006), 公務人員退休所得合理化改革方案說帖, 頁 2-3。

與過度照護。就因為如此而讓公務機關或學校中的編制之任一個職位（缺）同時供養現職人員與退休人員，如此現象不但不合理，而且亦不符合退休制度是用來保障退休人員於退休後的基本生活保障的建制目的。

退休人員的所得替代率，基本上可用來衡量退休制度保障是否完善的一個指標，國際勞工組織公約認為老年退休給付的所得替代率應介於百分之 40 至 50 之間，而各國實際所得替代率則介於百分之 50 至 70 之間<sup>15</sup>。反觀我國退休公務人員的所得替代率，於擇領一次退休金之人員，高達百分之 85，而擇領月退休金之人員，更高達百分之 116，如此，已完全偏離退休制度的真正目的，亦造成過度給付。由此可知，我國退休公務人員的所得替代率，與社會正義不符，與國際勞工組織公約所建議的標準差距過大，與各國實踐的結果過於極端。此亦可顯見我國公務人員退休制度，於制度設計上之不合理與不完善，實有加以改革之必要。

## 二、世代間正義

公務人員退休制度，實際上蘊涵著世代間正義( *justice between generations* )的問題。

有關世代間正義，John Rawls 認為每一代人不僅必須保持文化與文明的成果，而且也要維護已經建立的文明體制，並在各個時期保持適當的實際資本累積。假定存在著一種正義的儲蓄原則( *savings principle* )，那麼他會告訴我們投資數量應該是多少，社會最低的保障應該確立在什麼樣的水準。如果代代都想獲得利益，各方必須同意儲蓄原則，並保證每一代都從其上一代獲利益，公平的獲得分配，在世代之間唯一的經濟交換是實際的交換<sup>16</sup>。公務人員退休制度，有關退休金之給與，存在著世代間正義的問題，不論是退撫改革前(民國 84 年 6 月 30 日之前)的恩給制，還是退撫改革後(民國 84 年 7 月 1 日之後)共同提撥制，退休人員退休金之給與，都是退休人員與其下一代人員(未退休人員)共同繳付<sup>17</sup>，如果退休人員退休所得替代率過高，將會使下一代人(未退休人員)之利益受損，下一代的負擔會比上一代更重，將會形成上一代人預先支用屬於下一代人的經濟資本，致使世代間產生不正義。亦即，世代間經濟交換產生分配不均，亦違反世代間在各個時期保持適當的實際資本積累之契

<sup>15</sup> 同註 13。

<sup>16</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, pp.252-253。

<sup>17</sup> 退撫改革前之恩給制，係由政府編列預算支給退休人員退休金，而該等退休金之編列係由國家總稅收所支應，從而，可視為是退休人員與未退休人員共同繳付。

約。要改善此種世代間的不正義，有賴於體制的調整與改革。是以，我國公務人員退休制度所產生的退休所得替代率過高的問題，應從公務人員退休制度此種體制予以調整與改革，且此種改革係屬刻不容緩的要務。

#### 肆、建立一個公平合理的退休制度

經過上揭各項分析與檢討，有關我國公務人員退休制度從現職公務人員之年齡、年資之分布以及退休之人數與退休年齡之分布，其所潛存之危機與風險，以及社會正義、世代間正義等所造成的衝擊與影響，在目前這個社會系統中無法回應社會需求與民眾期待。從而，我國公務人員退休制度應從現存潛存可能之危機與風險，以及因社會環境的改變、經濟的變遷所造成的種種不合理現象，予以釜底抽薪的解決，以建立一個公平合理的退休制度。有關公平合理的退休制度之建立之探究之內容係就目前我國公務人員退休制度的缺失以及日後更張改革時應有之對策分別予以分析討論。

##### 一、目前我國公務人員退休制度之缺失

我國公務人員退休制度的改革，最近一次是在民國 84 年 7 月 1 日，其主要的改革在於：「(一) 退休金的給與由恩給制改為由政府與公務人員共同撥繳基金費用共同籌措退

撫經費之『共同提撥制』，(二) 退休金給與計算基準的變更與最高年資的採計、月退休金給與百分比的變更，(三) 五五專案的增列與不得擇領月退休金或兼領月退休金之規範，(四) 實物代金及補助費加發之規定，(五) 因公傷病命令退休規範的調整，(六) 規定共同撥繳費用之費率與政府及公務人員繳付之比例，(七) 年滿 35 歲或年滿 45 歲時自願離職或不合退休、資遣於中途離職或因案免職之基金費用返還之規範」。公務人員退休制度之改革於民國 84 年 7 月 1 日實施迄今 (96 年 2 月) 業已超過 11 餘年，該等退休制度經過實踐與驗證，發現該套退休制度確實存在著許多不合理的事項，於目前此一階段必須予以改革更張，始能合符制度的真正需求與社會正義。該套退休制度於改革後實施至今產生有如下之重大缺失：

(一) 退休人員退休所得替代率過高，造成過度給付：

因為公務人員退休法對於退休金給與之設計，因時勢的遷移與社會的變遷以及經濟環境的改變，致使該等退休金給與的設計業已不合時宜，造成退休人員所得替代率在擇領一次退休金人員其所得替代率約在百分之 85 之間，於擇領月退休金人員其所得替代率約在百分之 114 至百分之 116 之間。如此過

高的所得替代率，讓退休而無服勞務的退休人員的退休所得高於目前刻正服勞務與其同等級的現職公務人員的月薪資所得，因而對退休人員之給付，造成過度給付以及對特定群體過度照顧，此種不合理之情事，有賴於體制的改革來加以導正。

### （二）退休平均年齡降低：

公務人員退休改革自民國 84 年 7 月 1 日啟動以來，公務人員退休年齡逐年下降，從民國 85 年的 61.13 歲，到民國 87 年的 60.6 歲，到民國 88 年的 59 歲，然後一路下滑至民國 93 年的 55.85 歲<sup>18</sup>，從此種退休平均年齡逐年下降的現象觀之，可察覺到退休制度的設計有關自願提前退休之退休利益誘因大於在職服務，換句話說，是因為制度設計之不當與不符退休建制真正目的之需求，致使可謀其他退路者，諸如到私部門繼續任職服務，在此不合乎常理的優退制度下，急於自願提前退休，以另謀人生第二春，因而衍生退休年齡逐年下降的不合理現象。

### （三）變相鼓勵自願提前退休以及擇領月退休金：

在民國 82 年 1 月 20 日修正公布之「公務人員退休法」第 6 條第 2 項後段暨其施行細則第 8 條第 1 項規定，公務人員於年滿 55

歲時自願提前退休，加發一次 5 個基數之一次退休金。上揭公務人員退休法如此的規定，等於變相鼓勵公務人員提前自願退休以及選擇五五專案提前自願退休。又具有該等自願退休資格條件的人，均具有領取月退休金的資格。從而，該等人員對擇領退休金方式，則以「月退休金」為優先考量。另外搭配退休金計算方式以及內涵的改變與百分之 18 的優惠存款措施，使得退休人員退休所得替代率偏高，其所得甚至超過或等同或略低與其同等級之現職公務人員的月薪資所得，無怪乎只要具備自願退休資格條件者即欲辦理退休。如此優厚的退休條件，造成變相鼓勵青壯年公務人員提前自願退休。青壯年公務人員正值行政豐富之時，該等年齡層正是執行公務最好之人力，該等變相鼓勵該等年齡層提早離退之措施，無異是將優秀公務人力提前解甲，讓國家整體人力資源之運用產生不足，經驗承傳斷層。

茲以民國 94 年公務人員退休為例，該年退休的總人數有 7703 人。於 50 歲退休者有 1452 人，該等人員其中擇領一次退休金者有 10 人，擇領月退休金者有 1417 人，擇領兼領一次退休金與月退休金者 25 人，該 50 歲退休人員擇領月退休金（含兼領）人數為 1432

<sup>18</sup> 同註 10。

人，占 50 歲退休人員總人數的百分之 99.31。於 55 歲退休者有 1801 人，該等退休人員擇領一次退休金者有 16 人，擇領月退休金者有 1739 人，擇領兼領一次退休金與月退休金者 46 人，該 55 歲退休人員擇領月退休金(含兼領)人數為 1785 人，占 55 歲退休人員總人數的百分之 99.11。由上揭資料顯示，選擇月退休金人員已達 9 成 9 以上，提前自願退休人員都集中在 50 歲與 55 歲這兩種年齡層，這兩種年齡層退休的人數，就占 94 年退休總人數的百分之 42.23。另外該年度於 50 歲至 55 歲退休的人數計有 5061 人，占 94 年度全部退休人員百分之 65.7。由上揭資料顯示，公務人員退休的年齡都集中在 50 至 55 歲之間，尤其是 50 歲與 55 歲這兩個年齡層。又 94 年度退休人員 7703 人之中，擇領月退休金(含兼領)的人數有 7298 人，占該年度退休人員百分之 94.74，擇領一次退休金者僅 405 人<sup>19</sup>，僅占百分之 5.26。另 95 年公務人員退休有 7083 人，自願退休占百分之 87.5，自願退休之比率自 80 年之百分之 40.61，增加到 95 年之百分之 87.53，領取一次退休金者，則由百分之 38.5 降至百分之 5.63<sup>20</sup>，由此顯現，

公務人員有接近 9 成的人是自願提前退休，而非屆齡退休。而擇領退休金則是以月退休金為主。

過多青壯年公務人員自願提前退休，將會造成公務人力資源無法有效管理運用，同時也會發生反淘汰的作用，對於優秀青壯年的公務人力反而無法留住。依據銓敘部之統計，有關退休人員於退休時擇領月退休金(含兼領)之比例，於民國 85 年的百分之 64.02，逐年上升，到民國 93 年時，已高達百分之 93.3<sup>21</sup>，到民國 94 年亦高達百分之 94.74，在目前對提前自願退休如此的優惠措施下，財政支出實在是不堪負荷，為能永續循環運用，公務人員退休制度應該深入檢討，以謀求對策予以解決。

(四) 給付月退休金的年齡過低：

目前對於任職滿 25 年已取得退休權的公務人員，其能夠領受月退休金的條件，依據公務人員退休法第 6 條第 3 項後段規定，必須年滿 50 歲以上始有資格擇領。因為科技的發達、醫藥衛生能力的提升，使得國人平均餘命增加，直至民國 94 年為止，兩性平均餘命為 77.42 歲。茲以民國 94 年國人平均餘命

<sup>19</sup> 銓敘部，銓敘統計—銓敘統計年報—中華民國 94 年一貳、統計表一二、銓敘業務統計—(三)公務人員退休撫卹表 64、65，website:<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，visited:2006/12/29。

<sup>20</sup> 同註 6。

<sup>21</sup> 銓敘部，前揭說帖，頁 4。

為例，該年男性在 50 歲時，其平均餘命為 20.42 歲，而女性在 50 歲時，其平均餘命為 32.78 歲，如果從 50 歲開始起支退休金，男性可領取月退休金之年限有 20.42 年，女性則為 32.78 年。其起支的年限，已足以再一次辦理退休之年資，其不合理之處甚明。因之，公務人員退休法第 6 條第 3 項後段所規定的年滿 50 歲起始得擇領月退休金之規範，其起支年齡實屬過低，實有檢討修正之必要。

#### (五) 退休金的種類繁雜：

公務人員退休金的種類，依據現行公務人員退休法第 6 條第 1 項之規定，基本上可初略分為一次退休金、月退休金及兼領月退休金等三類，惟公務人員退休法對公務人員退休金之規範甚為複雜，該法第 6 條第 1 項所規定的退休金的種類計有「一次退休金」、「月退休金」、「兼領 2 分之 1 之一次退休金與 2 分之 1 之月退休金」、「兼領 3 分之 1 之一次退休金與 3 分之 2 之月退休金」、「兼領 4 分之 1 之一次退休金與 4 分之 3 之月退休金」等 5 種，其種類過於繁雜，實際上在實務運作的結果，退休人員最常選擇而採用的退休金種類是月退休金與一次退休金，以及少數的兼領一次退休金與月退休金。就以民國 94 年度為例，該年度退休人員計有 7703 人，選擇一次退休金者為 405 人，選擇月退

退休金者為 6954 人，兼領 2 分之 1 之一次退休金與 2 分之 1 之月退休金者為 294 人，兼領 3 分之 1 之一次退休金與 3 分之 2 之月退休金者為 25 人，兼領 4 分之 1 之一次退休金與 4 分之 3 之月退休金者為 25 人。由上揭資料顯示，百分之 90.28 的人選擇月退休金，百分之 5.26 的人選擇一次退休金，百分之 4.46 的人選擇兼領一次退休金與月退休金。由此可知公務人員退休對領取退休金之選擇都集中在月退休金。因之，對於那些少有人選擇的退休金種類似宜檢討調整歸併而予以刪除或簡化。

#### (六) 對於撥繳基金滿一定年限後免再撥繳費用之規定不符平等原則與世代間正義：

退休撫卹基金的撥繳，其主要的目的是在於將來用來安定並保障退休人員退休後，其基本生活之所需以及照顧其終享餘年。是以，對於費用之撥繳，應一律平等對待，不因族群、性別、官職等、年資的深淺或者撥繳期限的長久之不同，而為不同的對待。有關對基金費用之撥繳，就全部公務人員而言，是一種世代間的共同儲蓄原則，是一種共同協力互助的性質。就政府而言，是提供公務人員將來退休時終生照顧之儲蓄義務，是一種對公務人員退休生活基本保障之責

任。就政府與公務人員之間而言，係一種合致的意思表示，是為一種強制的契約行為，是一種雙方的義務履行。因之，費用之撥繳是每一位公務人員以及政府應負的責任與應盡的義務。此種責任與義務是不能因為族群、性別、官職等、年資的深淺、統治階級或者撥繳期限的長久之不同，而予以免除或部分免除。是以，公務人員退休法第 8 條第 3 項後段規定，基金費用之撥繳於撥繳滿 35 年後免再撥繳，顯已違反平等原則與正義原則，而且亦違反基金撥繳的制度之目的。因之，該等規定似宜刪除，以符平等原則與世代間正義。

(七) 對於特定年齡與非特定年齡離職時申請發還其已繳付的費用之規定不符平等原則：

對於特定年齡與非特定年齡離職時申請發還其已繳付的費用，係規定在公務人員退休法第 8 條第 4 項、第 5 項。依據該條項之規定，公務人員於年滿 35 歲時或年滿 45 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，並以台灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還；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，並以台灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。

上揭之規定，對於一定年齡之自願離職與依規定不合退休、資遣之中途離職，其基金費用之發還，於一定年齡之自願離職者可申請發還其本人及政府繳付的基金費用，而依規定不合退休、資遣之中途離職者僅能申請發還其本人原繳付之基金費用而不及於政府繳付的部分，就公務人員離職此一事物本質而言，不論是中途離職，抑或自願離職，其實都是同一性質之事物。因之，就相同之事物，應為相同的對待。是以，該等規定顯然是違反平等原則，且有圖利特定年齡之嫌。從而，該等規定似宜修正，讓中途離職者與自願離職者都能發還相同內涵的基金費用。亦即，除了個人繳付的部分外，尚應包括政府繳付的部分。另外，因案免職者之申請發還基金費用之規定，基於政府與公務人員間之撥繳費用之合意以及基金建立之目的，對於因案免職者，除了犯貪污罪以及內亂罪、外犯罪等對國家忠誠義務之違反之罪外，其餘類型之犯罪，其基金之申請發還，亦應與自願離職者相同，如此才能符合平等原則。

## 二、建立公平合理的退休制度

任何一項的制度之修正或更張，其實就是一項社會政策的更改，公務人員制度之改革，也是不例外。社會政策之更張，應符合正義與公平，Michael Walzer 認為「正義是人

類所創造出來的東西」，而正義並無單一的標準，其對所有的分配亦無一套單一相互聯繫的判斷標準，其主張對複雜的正義之辨識，最基本的是平等（equality）<sup>22</sup>。是以，符合平等者為正義，不符合平等者為不正義，同樣地，符合公平者為正義，不符合公平者為不正義。

公務人員退休制度自民國 84 年 7 月 1 日修正改革實施以來，因為社會的變遷、經濟環境的改變以及制度改革當時之規劃與設計之不完善，致使改革實施至今，產生諸多缺失與不合理、不公平的現象，諸如退休所得替代率過高、退休平均年齡降低、自願退休人員月退休金起支年齡過低……等等問題，同時產生對特定族群過度照顧之現象。會產生這些不合理、不公正的種種現象，其首要的原因在於當時退休制度改革時，未能將退休制度真正宗旨與目的定位清楚所致。因之，應先將退休制度建制的真正宗旨與目的定位清楚。亦即是，先要確立退休制度的立法政策，如此所建立的制度才能確合實用。

退休制度之目的在人事制度上，是促進人事的新陳代謝與啟後進之路之作用<sup>23</sup>，為機關注入新血，維持高度的行政效率；在公

務人員方面，則是讓公務人員退休後能夠安享晚年並保障其退休後的基本物質生活，而非對其過度照顧與過度給付。就組合主義國家而言，國家有照顧退休人員之義務，我國大法官會議釋字第 455 號解釋，於解釋文第一句明白揭示：「國家對於公務員有給予退休金維持其生活之義務」，即明斯此旨。大法官會議釋字第 614 號解釋之解釋理由書第 2 段亦再度指明，國家對公務人員有給予退休金維持其生活之義務。也就是說，退休制度之建立，在人事制度上是在維持高度的行政效率以及促進人員新陳代謝與啟用後進，在公務人員個人上，則是在保障其退休後晚年的基本生活，使公務人員能夠在其退休後安養餘年。從其反面解釋可得，對公務人員退休金之給與，應避免過度給付與過度照顧。

在我國老年人口日漸增多，人口結構逐漸老化而形成高齡化社會，與育齡婦女總生育率的降低，形成家戶少子化，在如此的情況下，日後必定衍生出老人照顧安養諸多問題。因之，我國公務人員退休制度之建立，必須體認現實的社會變遷，立法政策似宜以「退休人員老年照顧安養」為其核心基準。有關公務人員退休、養老事項，在我國憲法

<sup>22</sup> Lund, Brian (2006), *Distributive Justice and Social Policy*, in Michael Lavalette and Alan Pratt edited, *Social Policy—Theories, Concepts and Issues*, pp.117-118, SAGE Publications.

<sup>23</sup> 林紀東 (1990), *行政法*, 三民書局, 頁 246。

本文第 83 條即有明文，嗣後雖因憲法增修條文第 6 條將憲法第 83 條予以凍結，在增修條文中未明列養老事項，惟仍可將養老事項納入退休事項之中，此亦可從大法官會議釋字第 455 號解釋尋得脈絡。公務人員於達到法定的退休條件（即退休權的取得）或因為喪失服務能力而退休時，有請求國家予以照顧的權利，而國家有維持其生活之義務。亦即，公務人員對國家具有照顧請求權，而該等權利則必須等到公務人員退休時，方可行使。

由上揭分析可知，我國公務人員退休制度的核心精神，應建立在退休人員的退休餘年之終生照顧與其基本生活的保障。同時應避免過度給付與過度照護，造成社會資源分配不公。

欲建立一個公平合理的公務人員退休制度，其規範之內容，似宜有如下之內涵：

（一）明確立法政策與目的：

公務人員退休制度之主要目的如上文所分析，係在於對退休人員退休餘年之安養照顧與基本生活的保障。因之，該等立法政策與目的，應明定於公務人員退休法之中，用以表明退休制度的基本原則。鑑於民國 68 年底以前支領一次退休金之退休人員因當時退休制度規範的不完善，以及日後社會變遷與

經濟環境改變，造成退休所得偏低，讓退休人員陷於生活困境，因而衍生對民國 68 年底以前支領一次退休金生活特別困難之早期退休人員發給年節特別照顧金。為避免重蹈覆轍，有關退休之立法政策與目的應明確規定於法律之中，除可作為退休制度的基本原則外，亦可作為行政機關於日後實施的指導方針與實施之依據，以及司法機關審查之憑藉。

（二）退休金之領取應以年金制度為主：

為因應我國國人平均餘命的增加、老年人口的增多、育齡婦女總生育率的降低，以及年輕人延緩就業等之社會變遷事實與退休養老等目的之達成，有關公務人員退休金之領取應以年金為主，亦即，應以月退休金為主。如此更能突顯出公務人員退休制度，終生照顧公務人員的精神<sup>24</sup>。況且目前擇領月退休金人數之比率，業已接近 9 成 5。因之，以月退休金為主之規劃，不但是未來之潮流，而且將來於改革時，其所遇到或所面臨的阻力與抗爭，相對的會減少或降低。

若再從國家對於公務人員照顧之義務而論，大法官會議釋字第 280 號解釋，其所闡述之意旨，即有退休金之給付以年金制為依歸之導向。該號解釋理由書謂：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦

<sup>24</sup> 林明鏘（2000），論公務人員退休制度，刊：公務員法研究（一），學林文化事業有限公司，頁 425。

應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第 83 條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。退休人員退休金優惠存款辦法……為政府在公務人員待遇未普遍提高或年金制度未建立之過渡措施，其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活……領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工者，多係基層人員，其原領退休金及養老給付為數較少，早期退休者尤然。若全部退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，不能維持退休公教人員生活，例如低於委任一職等一級公務人員月俸額者，尚難認為已足以保障其退休後之基本生活，其再任約僱員工，所得不多，僅係彌補性質，自不應一律停止其優惠存款」。

上揭解釋理由書所指國家對公務人員照顧義務，是指公務人員於未退休時國家必須給予薪俸之義務，公務人員於退休時，國家必須給予退休金，以保障退休後之基本生活之義務。而退休金之給予，在上揭解釋理由書則認為須予適當之退休年金，亦即是，退

休金之給付，須以「年金制」為之。而退休年金之給予必須保障退休後基本生活之所需。從而，退休金之領取，應以年金制為主，以保障公務人員於年老退休後之基本生活之水準。換句話說，以退休金所具有的國家照顧公務人員「頤養天年」之義務，退休金應採「終身俸」制度，讓公務人員在其退休後有生之年，每月可支領適當退休金，直至其死亡為止<sup>25</sup>。

(三) 透過精算，合理規範共同撥繳費用之費率：

退休撫卹基金之共同撥繳費用之費率，依據公務人員退休法第 8 條第 3 項規定，係按公務人員本俸加一倍百分之 8 至百分之 12 之費率，政府撥繳百分之 65，公務人員繳付百分之 35。於開辦初期共同提撥費用之費率為百分之 8，因為退撫基金之支出逐年增加，於民國 93 年時將費率調整為百分之 9.8，民國 94 年調整至百分之 10.8，民國 95 年調整至百分之 12，業已達法定最高費率限額。惟中央主管機關對於費率仍研議將其提高至百分之 15，其所依據乃是民國 89 年 6 委託完成第 1 次精算結果<sup>26</sup>。為能合理規範以及因應社會變遷與經濟環境變化，有關費率之法定

<sup>25</sup> 陳新民 (2003)，行政法學總論 (修訂 5 版)，三民書局，頁 170 註二六。

<sup>26</sup> 銓敘部 (2006)，公務人員退休法修正草案總說明，頁 25，website: <http://www.mocs.gov.tw>，visited: 2006/12/29。

額，似宜再予以精算。畢竟從民國 89 年至 96 年這 7 年之間，時空的變化以及計算的基礎，已發生某種程度不一的變動。是以，為避免修法通過後，又發現不足而需再次的修法，從而，有關共同撥繳費用之費率之調整，似宜再委託精算較為妥適。另外，合理規範共同撥繳基金費用之費率，於實質上，係在實踐與調和世代間正義。如果規範的不合理，對世代間正義，即可能產生不公與不義。進而世代間的儲蓄原則與經濟分配，就會產生不均與傾斜，而使世代間各自應負的責任與義務發生偏移，世代間正義即受斷傷與損害，代際間即產生不公平。是以，費率之訂定應審慎為之，並應定期精算。

(四) 退休金起支年齡延後：

我國公務人員退休金之起支，依據公務人員退休法第 4 條、第 5 條、第 6 條等之規定，於一次退休金方面，其強制適用之對象：於任職滿 25 年未滿 50 歲自願退休者或任職 5 年以上未滿 15 年而退休者；而選擇適用之對象：年滿 50 歲，任職 15 年以上而擇領一次退休金者。於月退休金方面，只要任職 15 年以上年滿 50 歲者，均得選擇月退休金。由上揭規定可知，我國公務人員退休金之起支年

齡，不論是一次退休金或月退休金，其起支年齡均屬過低。如與德國相較，德國法定退休年齡為 65 歲，而其自願退休年齡為滿 63 歲，選擇提前自願退休者其退休金會被縮減<sup>27</sup>；如與美國相較，美國公職人員退休系統，於年滿 55 歲且服務滿 30 年或年滿 60 歲且服務滿 20 年或年滿 62 歲服務滿 5 年，就可退休領取退休金，於聯邦部門受雇者退休系統，年滿 60 歲且服務滿 20 年或年滿 62 歲服務滿 5 年或服務滿 30 年且年滿 55 歲至 57 歲，可退休領取退休金<sup>28</sup>。我國與德、美兩國相較之下，我國公務人員退休金起支年齡顯屬較低，且德國與我國皆屬組合主義之福利國家。因之，我國公務人員退休金起支年齡有予以延後之必要與需求。退休金起支年齡延後才能真正實踐對退休人員終生照顧之目的，同時社會正義以及世代間正義才能真正獲得實踐。

(五) 退休年齡之延後與服務年資之延長：

現行我國公務人員退休之年齡及服務年資，於命令退休部分，依公務人員退休法第 5 條第 1 項第 1 款規定，係服務 5 年以上年滿 65 歲；於自願退休部分，依公務人員退休法第 4 條第 1 項規定，服務 5 年以上年滿 60 歲

<sup>27</sup> 呂建德 (2004)，德國公務人員退休撫卹制度，刊：美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編，銓敘部，頁 117。

<sup>28</sup> 王儷伶 (2004)，美國公務人員退休金制度，刊：美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編，銓敘部，頁 4-6。

或服務滿 25 年。上揭規定於命令退休固無問題，但於自願退休部分，即產生問題。若從現公務人員之年齡、年資之分布與退休之人數、退休年齡之分布其所潛存之危機與風險而論，倘若不考慮公務人員之年齡與其服務年資之多寡，而讓其自願提前退休，在人口老化與家戶少子化的現在，會產生退休年齡降低、退休金起支年齡壯年化，增加退休財政的沉重負擔，形成世代間經濟分配不平均與不公正。因之，有關退休年齡與服務年資，實有延長之必要。同樣是人口老化的日本，其採取的方式也是將退休年齡與服務年資延長來因應其人口結構高齡化。日本國家公務員依據日本國家公務員法第 81 條之 2 之規定，其法定退休年齡為 60 歲，但對於醫院、療養所、診療所等之醫師、牙醫師，其退休年齡延長至 65 歲，廳舍之監視、警備等人員，其退休年齡延長至 63 歲，對於職務之責任具有特殊性以及補充困難之職員，其退休年齡由人事院為特別規定，其退休年齡延長超過 60 歲以上以至 65 歲之間，例如海難審判廳的審判官以及理事官其退休年為 63 歲<sup>29</sup>。日本的作法與我國現制不同，不過其因應該國高齡化的社會所採取退休年齡延長與服務年資

延長的方法亦值得我國參採。以日本如此的作法，其退休金起支年齡為 60 歲，亦有值得我國借鏡之處。

(六) 退休權的取得與退休金的給付應為分離：

我國目前公務人員之退休，退休人員於符合公務人員退休法第 4 條自願退休之規定，或符合第 5 條命令退休之規定，即得依第 6 條之規定辦理退休金之給與，如此的立法方式是為退休權之取得與退休金之給與合而為一之立法例，其優點在於實際運作簡單易行，而其缺點在於無法達成與落實退休制度真正之目的，甚至衍生出各種不合理的現象，諸如對特定年齡、特定對象之優惠，退撫基金撥繳的不足，退休人員所得替代率過高……等等不一而足。

我國對退休金之給付，係於公務人員取得退休權時，即可支領退休金，目前並無展期或延展給付之期限，因而造成部分退休人員過早支領退休金，甚至有人在公部門辦理退休後，再往私部門發展，形成退而不休的奇特現象，而該等人員就其所得而言，既有公部門退休金之給付，亦有私部門現職薪資所得，此種狀況並非退休制度所欲建立之目

<sup>29</sup> 藤原恆夫 (1997)，國家公務員法第 82 條之 2，刊：栗田久喜、柳克樹等編—國家公務員法、地方公務員法，青林書院，頁 200-202。

的與本旨。為使世代間正義得以實現，平等的合理制度是有其必要。退休的事物本質係居於均衡調和的角色。是以，我國公務人員退休制度退休金給與，應有展期或延展支付之機制存在。亦即是，退休權之取得與退休金之給與應為分離，讓退休制度在終生照顧退休人員之餘年之目的，得以真正落實與實現。

## 伍、對「公務人員退休法修正草案」之要評

有關公務人員退休法之修正，考試院已將「公務人員退休法修正草案」送至立法院審查，該修正草案立法院刻正審議中，惟尚未修正三讀通過。考試院所提之「公務人員退休法修正草案」(民國95年2月16日送立法院版本)，其主要的修正理由為：「一、退撫新制實施以來，國家整體社經情勢與新制實施之初已有顯著不同，二、隨著科技與醫藥衛生的發達，我國面臨與世界已開發國家相同之人口結構高齡化及少子化社會發展趨勢，現行制度有配合因應調整之必要，三、據歷次司法院大法官解釋之意旨及行政程序法之施行，現行人事法令規章涉及公務人員

或人民基本權利之重要事項，應受法律保留原則之約束，提升法律位階規範」<sup>30</sup>。其修法原則為：「一、增列彈性退休條件，二、自願退休人員之月退休金起支年齡延後並搭配實施退休條件，三、增進退休給付之合理性，四、檢討修正不合時宜之規定，五、將涉及權利義務重要事項提升至法律位階規範」<sup>31</sup>。

有關考試院所擬具之「公務人員退休法修正草案」其內容之檢視，本諸本文上揭各項分析討論所得，對修正草案擇其要項，分別予以評述如下：

### 一、立法之宗旨與目的

因為我國國人平均餘命的增加、老年人口的增多、育齡婦女總生育率的降低，以及年輕人延緩就業等等之社會變遷事實，因之，退休制度的目的與其宗旨，應建立在對退休人員退休餘年的終生照顧與基本生活之保障。是以，該等目的與宗旨應明確規定在法律之上，以作為制度的基本原則，同時亦可作為日後行政機關實施的指導方針與司法機關審查之依據。從而，公務人員退休法修正草案第1條之內容應調整為：「為照顧公務人員退休安養之福利並保障其基本物質生活之水準，特制定本法。公務人員之退休，依

<sup>30</sup> 銓敘部，前揭修正草案總說明，頁1。

<sup>31</sup> 銓敘部，前揭修正草案總說明，頁1-2。

本法行之。」。

## 二、退休種類

現行公務人員退休法(民國84年1月28日修正公布)第3條所規定之退休種類,分為自願退休與命令退休等兩種。實際上實務的運作,皆將任職5年以上年滿65歲之退休稱之為「屆齡退休」<sup>32</sup>,其與公務人員退休法第5條第1項第1款所稱「命令退休」實屬一致之內涵,並無二致,其退休之因素係為「年齡」。另外公務人員退休法第5條第1項第2款之命令退休是因「心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務」,其退休之因素是「喪失工作能力」而由機關強制其退休,因之,稱為命令退休。公務人員退休法第5條第1項,將以「年齡」為退休原因以及以「喪失工作能力」為退休的原因等兩者合稱為「命令退休」實屬不妥。因為年齡的屆至而退休與因喪失工作能力而強制退休,基本上應分別以觀。對於因年齡之屆至而退休者,宜依實務之慣例,將其稱為「屆齡退休」,而對於因喪失工作能力而強制退休者,宜依現行之規定,將其稱為「命令退休」,以符實際。公務人員退休法修正草案第3條將公務人員退休之種類分為自願退休、屆齡退休、命令退休

等3種,基本上值得贊同。

## 三、退休權之取得與退休年齡之延後以及服務年資之延長

現行公務人員退休法對退休權之規範,係規定在該法第4條、第5條,其於民國48年11月2日修正,歷經民國68年1月24日、民國82年1月20日、民國84年1月28日等次修正,並未對該等退休權之取得作調整。

依據現行公務人員退休法第4條、第5條、第6條之規定,公務人員於取得退休權時,即同時取得退休金給與的權利。如此的規範在相關配套措施未規定或規定不完整或規定未臻成熟,或者社會產生變遷、經濟發生變化時,容易產生種種不合理現象或產生與退休制度之目的相違之情事。其較容易產生的情事,是支領退休金的年齡下降以及起支年齡過低、支領年限過久。茲以平均退休年齡為例,民國85年的公務人員平均退休年齡為61.13歲,到了民國92年平均退休年齡降到55.85歲。有關支領年限過久乙節,亦以92年為例,假若公務人員於50歲退休,而以民國92年國人的平均餘命來看,該年50歲男性的平均餘命為28.42年、50歲女性平均餘命為32.29年,其可支領月退休金以及優惠

<sup>32</sup> 另外依公務人員退休法第5條第2項規定,對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者,其退休年齡由銓敘部酌予減低,不得少於55歲人員之退休,亦是屬於「屆齡退休」。

存款之年限，於男性部分可支領 28.42 年，於女性部分可支領 32.29 年，可支領之期限相當可觀。由此觀之，退休人員其支領月退休金以及優惠存款之期限已相當或超過現行公務人員可退休之年資，其不合理之處，不言而喻，財政負擔之沉重，如同饕餮糊口。因之，退休權之取得與退休金之領取應分別規範。

另外所謂的「五五專案」係規定在公務人員退休法第 6 條第 2 項後段，其退休之性質，仍屬自願退休，只是其專限於年滿 55 歲為之，並一次加發 5 個基數之一次退休金。該等規定，經實務的運作至今的結果，已產生不公平與不合理的情事，此等情事亟待修正及改革，為期公平與合理，該等「五五專案」實在應予以刪除。公務人員退休法修正草案第 9 條業已將該等規定予以刪除，基本上殊值贊同。

有關退休權取得之規定，應審視社會環境的變遷、經濟環境的改變、人口結構的變化、平均餘命的增加、勞動市場對人力的需求、社會正義的要求以及退休制度現有潛存之危機與風險之化解。因之，有關退休年齡的延後與服務年資的延長都有容許斟酌的空間。基本上，現行自願退休之規範其基準有二，一為服務年資加年齡，另一為服務年資。公務人員自願退休，目前以任職 5 年以上年滿 60 歲為自願退休資格條件之一，茲因我國

國人平均餘命增加，因之，對於自願退休年齡以及服務年資實有延後之必要。如欲延後退休年齡以及延長服務年資，基本上一個較為合理的延長年限，其算定的基礎，以平均餘命作為計算基準最為妥適，其起算點則以目前自願退休之 60 歲以及成年之 20 歲的平均餘命為計算基準，其起算的百分比以百分之 10 最有意義，起算年則以民國 94 年為基準年。有關自願退休年齡以及服務年資延長，其算定方式如下：

(一) 自願退休年齡延長：

算定基準年為民國 94 年，計算基準以 60 歲平均餘命為基準，起算的百分比為百分之 10。民國 94 年我國 60 歲之男性與女性之平均餘命，分別為 20.42 歲以及 23.84 歲，如以平均餘命百分之 10 計算，則合理的自願退休年齡應可延至 62 至 63 歲。是以，有關退休年齡延長，其年齡可延長至 63 歲。亦即，公務人員於任職滿 5 年以上，年滿 63 歲者，取得自願退休權。

(二) 服務年資延長：

對於服務滿 25 年部分，為避免退休金的提早給付以及人事的新陳代謝與啟用後進之衡平。因之，對於服務滿 25 年即取得退休權之規定，似宜調整。其調整基準以公務人員考試法第 17 條初等考試應考年齡滿 18 歲為參考之起始點，算定基準年亦為民國 94 年，

以成年之 20 歲的平均餘命為計算基準，起算的百分比亦為百分之 10。民國 94 年國人 20 歲的男性平均餘命為 55.38 歲，女性的平均餘命為 61.54 歲，以平均餘命的百分之 10 計算，任職滿 25 年的部分，似可再延長 5 至 6 年，而成為 30 年。是以，有關服務年資之延長，其可再增延之期限為 5 年。亦即，可將任職滿 25 年的部分，調整為任職滿 30 年公務人員取得自願退休權。

透過對自願退休年齡之延後與服務年資之延長之分析探討，有關自願退休年齡之延後與服務年資之延長，尚有容許調整之空間。唯有透過如此對退休年齡與服務年資之調整，才能與社會變遷、經濟環境改變、人口結構變化相契合，同時才能符合社會正義的要求以及制度潛存之危機與風險之化解。

綜上析論，公務人員退休法修正草案第 4 條第 1 項之內容宜調整為：「公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿 5 年以上，年滿 63 歲者。二、任職滿 30 年者」，又對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者之酌減自願退休年齡，公務人員退休法修正草案第 4 條第 3 項之內容仍延續現行法之規定，與上揭有關自願退休年齡延長之論述相違，是以該等年齡之延長之算定方式仍以上揭方法相同，應將年齡由 50 歲延長至 55 歲，似較妥適。

另外公務人員退休法修正草案第 4 條第 2 項對於因配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡退休之規定而為彈性規定退休條件，其所列「任職滿 20 年以上」、「任職滿 10 年以上，年滿 50 歲」、「任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年」得准其自願退休，該等草案所為之規定，基本上與目前的社會變遷不相契合，因之，似宜重新檢討，以符實際。

公務人員退休法修正草案第 5 條第 2 項對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者之酌減屆齡退休年齡，其內容仍延續現行法之規定，與上揭有關退休年齡延長之論述相違。是以，該等年齡之延長之算定方式仍應參考上揭方法，應將年齡由 55 歲延長至 58 歲，似較妥適。

#### 四、退休金之給與與起支年齡之延後

目前現制退休金之種類繁雜，似宜予以簡化，且擇領月退休金人數之比率，業已接近 9 成 5，為因應我國國人平均餘命的增加、老年人口的增多、家戶少子化，以及年輕人延緩就業等之社會變遷事實與退休養老以及制度潛存之危機與風險之化解等目的之達成，有關公務人員退休金之領取應以年金為主。亦即，以月退休金為主。是以，公務人員退休法修正草案第 9 條之內容，建議重新調整，對退休金之給與，應以月退休金為主，

領取退休金的計算基準應為重新設計，以保障年老退休後之基本物質生活之水準。

至於月退休金之起支年齡，公務人員退休法修正草案第 11 條第 1 項規定為年滿 60 歲或任職年資滿 30 年以上且年滿 55 歲，該等草案之內容，似乎與社會變遷以及建立退休制度之目的，無法相契合。因之，建請將請領月退休金之年齡延後為：「年滿 63 歲或任職年資滿 30 年以上且年滿 60 歲」作為月退休金起支年齡。對於任職年資滿 30 年以上而未滿 60 歲者，其月退休金之起支應予以展期，展期至年滿 60 歲，始予以起支，以符退休建制之目的。至於因對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者之酌減退休年齡者，其起支月退休金之年齡似宜與一般退休人員一致，亦即，以年滿 60 歲為起支年齡。

#### 五、共同撥繳費用之費率以及中途離職基金費用之發還

合理規範共同撥繳基金費用之費率，實質上的真正目的，係在實踐與調和世代間正義。如果費率規範的不合理，對世代間正義，即可能產生不公與不義。進而世代間的儲蓄原則與經濟分配，就會產生不均與傾斜，而使世代間各自應負的責任與義務發生偏移。為防杜世代間正義發生不合理現象與不公平情事。因之，費率的法定額，應經過嚴格精算，且精算應定期為之。有關費率的精算似

可比照保險公司的精算的方式為之。公務人員退休法修正草案第 14 條第 3 項、第 4 項，對於精算僅規定為定期為之以及共同撥繳基金費用之費率提升至百分之 15。如此之規定似有討論之空間。基本上，精算之結果，是可作為決定費率之依據，而費率則是在實踐與調和世代間正義。是以，精算此一程序必須嚴格為之，且須在一定的期限內定期為之。從而，精算之期程年限，應以法律明文規定較為妥適。而草案中所定費率百分之 15 是公務人員退休撫卹基金管理委員會於民國 89 年 6 月委託精算出來，時隔 7 年是否適用，頗值懷疑。因之，建請應重新辦理經算後再做費率之調整，較為妥適。

至於公務人員中途離職，不論是自願離職，或是不合退休、資遣之中途離職，抑或因案免職，公務人員得申請發還繳付之基金之費用，現行公務人員退休法第 8 條第 3 項、第 4 項規定，公務人員於年滿 35 歲或年滿 45 歲時自願離職，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，除此之外，其餘因不合退休、資遣、因案免職等人員僅得申請發還其本人原繳付之基金費用。如此之規定實與平等原則有違，似應予以修正。公務人員退休法修正草案第 14 條第 5 項就特定年齡自願離職之規定予以刪除，基本上實值贊同。惟草案中對不合退休、資遣人員之中途離職之申請發

還費用，增加繳付退撫基金 5 年以上之門檻規定，始得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，否則僅能申請發還其本人原繳付之基金費用。如此之規定，似與公務人員與政府之間共同撥繳制之契約精神相違。因之，草案如此之規定似宜調整，基於契約的遵守以及平等原則，對於 5 年之門檻規定似宜刪除。另外因案免職人員，除犯內亂罪、外患罪以及貪污罪等違反國家忠誠義務之罪外，其發還費用應與中途離職相同。

#### 六、共同撥繳費用於一定年限後不再繳納

政府與公務人員對於退撫基金費用之共同撥繳，係建立在法律規範下之強制行為。有關對基金費用之撥繳，就全部公務人員而言，是一種世代間的共同儲蓄原則，是一種共同協力互助的性質。就政府而言，是提供公務人員將來退休時終生照顧之儲蓄義務，是一種對公務人員退休生活基本保障之責任。就政府與公務人員之間而言，係一種合致的意思表示，是為一種強制的契約行為，是一種雙方的義務履行。因之，費用之撥繳是每一位公務人員以及政府應負的責任與應盡的義務。此種責任與義務是不能因為族群、性別、官職等、年資的深淺、統治階級或者撥繳期限的長久之不同，而予以免除或部分免除。現行公務人員退休法第 8 條第 3 項規定，共同撥繳費用於撥繳 35 年後免再撥

繳。該等規定顯已違反平等原則與世代間正義，公務人員退休法修正草案第 14 條第 4 項仍依現行法之規定未予刪除，實屬不妥，是以，該等規定應予刪除。

#### 七、退休所得替代率

有關退休人員所得替代率並未明文規定，惟實務操作結果，退休人員所得替代率過高，目前於領取月退休人員之所得替代率高達百分之 114 至 116 之間，造成過度給付且與退休目的不符。與國際勞工組織公約認為老年退休給付的所得替代率應介於百分之 40 至 50 之間，相差甚遠。而與各國實踐之結果之所得替代率為百分之 50 至 70 之間，差距甚大。因之，我國退休人員所得替代率，實有改革之必要。為避免因社會變遷、經濟環境變化，國家政治的轉變，所形成制度的興革，而使所得替代率產生不合理與不正義的現象，且退休所得替代率關涉到公務人員的退休照顧請求權，是屬於公務人員權利的重要事項，因而有法律保留原之適用。是以，有關退休所得替代率，似宜將之明定於公務人員退休法之中。為期改革合理，有關退休所得替代率之最高限額比率，宜參酌國際勞工組織公約與各國實踐結果以及我國目前之現狀與國情暨未來制度運作之可行性。是以，退休所得替代率最高限額比率，宜以各職等職務現職人員之月薪資所得百分之 80 以

下較為妥適。如此可隨社會變遷與經濟環境之轉變，得適時予以調整，讓退休人員之基本物質生活之水準獲得保障。從而，其增列之內容建議為：「公務人員請領之退休金，其所得替代率不得高於與其相當職等職務之現職人員之月薪資所得百分之八十」。

## 陸、結論

公務人員退休制度是國家福利制度之一環，而國家福利制度的損益更張與社會變遷之間息息相關。社會是一個動態的系統，其變遷是時時刻刻在進行。社會變遷是社會現象的改變，具有普遍存在性。一項制度處於急遽變遷的社會中，應如何對應社會需求與民眾期待，則有賴於制度本身的更張與改革。

公務人員退休制度建立之目的在於對久任年老之退休人員於退休後餘年之安養以及基本物質生活之保障，是以，對退休年齡之規範、領取退休金之起支年齡的規劃、退休所得替代率的設計、退撫基金繳交費率之精算……等等，均需與社會變遷相對應，如此才能回應社會需求與民眾期待。因為社會變遷所產生的種種社會事實，該等事實在法律未更張對應之前，這些社會事實與現行的法律規範就會產生落差，此時即是制度更張與改革的時機點，透過改革與更張，如此制度才能對外對應社會變遷，對內回應系統需

求。一項制度的實施不能冀望其能夠永遠不變，制度是隨著社會的進化與推演，而隨之變化。是以，公務人員退休制度之更張與改革，也是不能例外。就如同 John Rawls 所說的：法律和制度不管如何有效與有條理，假如他們不具正義的話，就必須予以改革或廢除。而正義之判斷，就如同 Michael Walzer 其所主張對複雜的正義之辨識，係以平等（equality）為判斷基準。是以，符合平等者為正義，不符合平等者為不正義，同樣地，符合公平者為正義，不符合公平者為不正義。目前我國公務人員退休制度經實踐結果，產生種種缺失與不合理、不公正，從而該等制度於目前此一階段實際上已不具正義，而應更張改革，使制度趨於公平，避免對退休人員之退休金給與過度給付，使國家福利資源得以有效的平均分配。

## 參考書目

- 古允文譯（2001）。Gøsta Esping-Andersen 著。福利資本主義的三個世界。巨流圖書有限公司。
- 宋鎮照（2004）。社會學。五南圖書出版股份有限公司。
- 林紀東（1990）。行政法。三民書局股份有限公司。
- 林明鏘（2000）。公務員法研究（一）。學林文化事業有限公司。

林萬億、周淑美合譯(2004)。Vic George Paul Wilding 等著。全球化與人類福利，五南圖書出版股份有限公司。

吳庚(2005)。行政法之理論與實用(增訂9版)。三民書局股份有限公司。

吳庚(2003)。憲法的解釋與適用(修訂版)。三民書局股份有限公司。

吳從周譯(1999)。Arthur Kaufmann 著。類推與「事物本質」。學林文化事業有限公司。

郝鳳鳴(2004)。法國公務人員退休撫卹制度。銓敘部。

翁岳生編(2006)。行政法(上)。元照出版有限公司。

黃異(2003)。從門外漢到法律人。五南圖書出版股份有限公司。

黃異(2006)。行政法總論(增訂5版)。三民書局股份有限公司。

陳新民(2003)。行政法學總論(修訂5版)。三民書局。

葉肅科譯(2002)。Norman Barry 著。福利。巨流圖書有限公司。

劉育廷等譯(2006)。Peter Taylor-Gooby 等著。壓力下的福利國家變革與展望。松慧有限公司。

銓敘部(2006)。公務人員退休所得合理化改革方案說帖。

銓敘部(2006)。公務人員退休法修正草案總說明。

銓敘部(2005)。銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會(ppt)。

銓敘部(2004)。美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編。

栗田久喜、柳克樹等編(1997)。國家公務員法、地方公務員法。日本：青林書院。

Alcock, Pete, Erskine, Angus and May, Margaret(Ed.)(2003). *The Student's companion to social policy*. Blackwell Publishing.

Lavalette, Michael and Pratt, Alan(Ed.)(2006). *Social policy: Theories, concepts and issues(3rd ed.)*. SAGE Publications.

Lord Lloyd of Hampstead and Freeman, M.D.A.(1985). *Lloyd's introduction to jurisprudence(5th ed.)*. Stevens & Sons.

Rawls, John(1999). *A theory of justice(rev. ed.)*. Harvard University Press.

Vago, Steven(1997). *Law and society(5th ed.)*. Prentice-Hall, Inc.

內政部網站，內政統計資訊服務網，website：  
<http://www.moi.gov.tw>。

銓敘部網站，website：<http://www.mocs.gov.tw>。