

公務人員退休制度的改革

文 ■ 吳容明 ■ 銓敘部部長

編者按／依目前經濟情勢紛在全球不景氣的狀態下能擔任公務人員痠擁有一份安定的工作及不算低的待遇痠吾人實在應心懷感恩痠兢兢業業、誠惶誠恐地任事。而公務人員服務到了一定年限痠即得以退休痠而隨著人口結構的改變痠公務員退休以後還有數十年的歲月要過痠退休金即是維持生活資源所必要的痠因此退休制度攸關公務人員的福祉與權益痠林務局顏局長有鑒於此痠特於九十二年十月十七日邀請考試院銓敘部長吳容明先生講述「公務人員退休制度的改革」痠讓全體同仁都能掌握退休制度的變遷痠本刊特全文刊出演講內容。

壹、前言

今天非常榮幸，承蒙顏局長的邀請，得與各位同仁共聚一堂，探討公務人員退休制度相關問題，也因此有機會與過去省府的老同事、老朋友見面，內心感到特別的愉快。尤其民國八十七年十二月修憲精省後，林務局能在短短時間內積極進行組織法制化作業，以及根據精省暫行條例的規定，參照中央機關職務列等表的規定提高職務列等，使各層級職務人員，普遍提高一至二個職等，

對於貴機關同仁都能獲得良好的安置、照顧與發展，更是替大家感到高興。容明過去在省府服務將近十一年，經常有機會到對面糧政大樓的省府台北辦公室洽公或開會，對此地環境非常熟悉，來到這裏有一種很親切的感覺，今天想藉這個難得機會，和大家談談近年來頗受各界關注的話題，也就是公務人員退休制度與退休金優惠存款的相關議題。

大家都知道我國公務人員退休制度，原係以「恩給制」的精神設計，亦即退休給與全數由政府編列預算支應，自八十四年七月一日以後，修改公務人員退休法，改為由政府與公務人員共同撥繳費用的「共同提撥制」（簡稱退撫新制），惟該制實施以來，仍有若干問題必須設法解決，否則對公務人員退休制度長遠的發展，會有不利的影響。由於公務人員退休制度與全體公務人員權益息息相關，也受到各位的關注，因此，今天就以「公務人員退休制度的改革」為題，談談目前之規劃與實際推動情形。

貳、公務人員退休制度之設計原則與規範重點

世界各國的公務人員退休制度，由於各

有不同的環境、背景，因此，所持的制度理論與制度設計之內涵，也不盡相同。惟綜合來說，退休制度應係基於強化人力新陳代謝、提高行政效率、安定退休人員老年生活之目的而建立。為達該等目的，我國現行公務人員退休制度的設計原則與規範重點，大致可歸納為下列幾項：

一、因應時代需要訂定合理退休條件

退休條件之訂定，應兼顧機關保有優秀人才，同時提供年邁體衰人員之退離管道，以促進機關新陳代謝。同時為因應時代變遷與人才交流的社會發展需要，退休條件應有更為彈性靈活之設計，以提供公務人員多樣化之選擇機會。

我國現行公務人員退休法規定，公務人員任職五年以上年滿六十歲者，或任職滿二十五年者，以及擔任具有危險及勞力特殊性質職務酌予減低年齡者，應准其自願退休；任職五年以上年滿六十五歲者，或心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者，以及擔任具有危險及勞力特殊性質職務酌予減低年齡者，應命令退休；此外，公務人員於年滿三十五歲或年滿四十五歲時自願離職者，得申請發還本人及政府撥付之基金費用。以現行公務人員退休法所規定之退休或離職條件，具有自願退休、命令退休及特定年齡離職申請發還撥繳基金費用等三種彈性，尚能符合公務人員生涯規劃的需求，但是否符合與社會人才交流需要，則值得進一步研究、探討。

二、按照年資等級核算退休所得

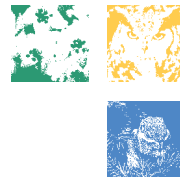
整體而言，公務人員服務年資之長短，

與擔任職務等級之高低，以及在職期間之貢獻程度幾乎成正比。因此，公務人員退休金給付之計算基準，應以年資與等級為主，亦即按照貢獻程度（年資、等級）不同區隔給付水準，以鼓勵貢獻程度較高的人員。

我國現行公務人員退休法規定，任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金；任職十五年以上者，由退休人員自行選擇一次退休金、月退休金或兼領之退休金，但年齡未滿五十歲而自願退休或年滿六十五歲而延長服務者，不得選擇月退休金及兼領之退休金。一次退休金、月退休金，均以最後在職同等級人員之本俸加一倍為基數，年資採計最高三十五年，一次退休金最高給與五十三個基數；月退休金最高給與百分之七十；兼領退休金，則按兼領比例分別計算一次退休金與月退休金。另目前處於新舊退休制度交替期間，退休金的計算屬舊制年資者按舊制規定計算，屬新制年資者按新制規定計算。以上公務人員退休法所規定之退休金內涵，係以退休人員之服務年資及最後在職等級計算。換句話說，也就是依退休人員的貢獻程度計算其退休金，尚能符合退休制度設計之原則。

三、維護工作士氣訂定合理退休給與

合理的退休所得，能提供退休人員老年基本生活之保障，並使現職人員無後顧之憂，進而得以全心工作，提高行政效率。但退休所得應與現職人員待遇合理區隔，如退休所得過高，勢將影響現職人員工作士氣，形成人力反淘汰。



我國現行公務人員退休制度，退休金計算同時依新制、舊制規定分別處理，其中新制年資之一次退休金最高給與五十三個基數，月退休金最高給與百分之七十；舊制年資之一次退休金最高給與六十一個基數，月退休金最高給與百分之九十。以上兩種情形，無論係依新制規定或是按舊制規定，退休人員的退休所得，大致尚能滿足退休人員老年基本生活之保障，以及區隔現職人員與退休人員所得之差異，亦符合退休制度設計之原則。惟因現階段仍處於退休制度之新舊交替期，每位退休人員均有新舊制年資之退休金，再加上公保養老給付，及舊制年資之退休所得可以辦理優惠存款，以致退休人員與現職人員所得差距縮小，甚至有少數退休人員所得，高於同等級現職人員之現象。

四、穩固經費來源促進制度安定

任何一種退休制度，如欲運作良好、推行久遠，必須要有穩固之經費來源為基礎。因此，健全的退休制度，應以財務收支平衡為前提。近幾年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。

我國現行公務人員退休法規定，公務人員之退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用，建立退休撫卹基金支付；而所謂共同撥繳費用，係按公務人員本俸加一倍的百分之八至百分之十二為費率，其中政府撥付百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。從以上規定可知，我國公務人員退休制度，業已隨國際趨勢，由過去之恩給制走向共同



(圖／高遠文化)

提撥制，這種改變對於穩固公務人員退休經費來源，促進制度之健全安定，具有積極正面之意義。

參、公務人員退休制度面臨之問題

公務人員退撫新制實施，確實有助於改善恩給制時期之各項缺失，未來為持續穩定公務人員退休經費來源，自應以繼續推行退撫新制為目標。然而退撫新制實施初期，因改變退撫經費之籌措方式，為免制度變動幅度過大，爰儘量採行溫和漸進之小幅改革原則，以利制度之安定性，因此在退休條件、退休金給付方式等其他規定方面，仍以恩給制時期之架構為主，並未大幅修正，以致於退撫新制實施後，存有若干規定無法因應多變之經濟情勢與社會環境，使現行公務人員退休制度，仍然面臨以下幾項問題，亟待檢討修正：

一、退撫基金撥繳筭率偏低不符自給自足原則

退撫新制推行之初，軍公教三類人員均採行法定最低八％費率撥繳，期俟逐步建立撥繳退撫基金之觀念後，再依退休撫卹基金管理條例之相關規定辦理精算並調整提撥率。上開方式，係為溫和漸進改革退休制度，及減少制度轉換時之阻力，應屬務實可行，然而在制度建立、觀念形成之後，並未適時調整提撥率，以反映正常成本。依退撫基金管理委員會於八十九年六月委託精算公司完成第一次精算報告顯示，在退撫基金投資報酬率假設為七％，提撥率為八％之水準下，軍公教三類參加基金人員之退撫基金正常成本費率分別為二十一．九％、十五．五％及十七．九％，與精算當時實際採行八％之提撥率確有相當差距；且按上開假設精算結果顯示，軍公教各身分別之退撫基金，將分別於九十四年、九十九年及九十八年首次出現年度收支不足現象，並於一〇二年、一一五年及一一〇年累計收支出現虧損。

由於退撫基金提撥率之調整機制尚未法制化，以及參加退撫基金人員，對於提撥率應逐步調整反映正常成本之做法，尚未能普遍支持，且部分人員還有「調整退撫基金提撥率係為彌補基金運作虧損」之誤解。因此，依據第一次精算結果進行提撥率調整時，軍公教人員之退撫基金提撥率雖自九十一年一月一日起均調整為八．八％，但仍與正常成本費率差距甚大，不符自給自足之設計原則。

二、現階段各級政府養撫支出仍持續增加

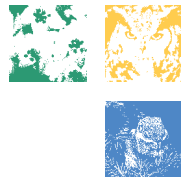
公務人員退撫新制實施目標之一，即在

藉由退撫基金之建立，減輕政府財政負擔。根據經驗資料顯示，新制實施後截至九十二年六月止之八年間，由基金管理委員會所支出之公務人員退撫經費計新臺幣一二五億三千餘萬元。換言之，若八十四年七月一日並未實施退撫新制而繼續實施恩給制，則上述經費在扣除公務人員撥繳退撫基金之成本後，仍須由各級政府編列預算支付。

然而就退撫新制施行後實際情況觀之，各級政府雖得減少編列新制年資之退撫經費預算，但仍須負擔舊制時期已退休人員持續支領之月退休金及優惠存款差額利息，以及新制施行後退休人員之舊制年資應核給之退休金與優惠存款差額利息。又近二年適逢全球性經濟蕭條，面臨微利時代，金融機構存款利率偏低，各級政府負擔舊制年資優存差額利息因而增加，另外又須按月繳納現職人員之退撫基金，致產生每年實際編列之退撫經費預算並未減少，反有增加之情形。

三、月退休金給付年齡偏低悖離養老本意

經參考世界其他先進國家退休制度，各國對於公務人員職業退休年金部分，多以服務年資與年齡搭配設計，如服務年資較長（例如三十年以上），則領取退休金年齡約訂為五十五歲至五十七歲（例如美國及加拿大）；如服務年資較短，則領取年齡多在六十歲以上（例如英國及法國）。我國自八十二年正式成為高齡化社會國家（依據聯合國之定義，高齡化社會國家指老年人口占總人口達七％以上），其後六十五歲以上人口比例繼



續成長，至八十九年達到八．六%，九十年又提升為八．八%。我國現行公務人員退休法規定，公務人員任職滿二十五年自願退休者，以年滿五十歲為支領月退休金之年齡條件，與上述各國規定相比，確屬偏低，顯然無法因應人口結構逐漸趨於高齡化之社會發展趨勢，而偏離退休制度養老之設計本意。

四、退休條件及給付方式彈性不足

由世界各先進國家之公務人員退休制度觀之，各國對於退休條件及退休金給付方式，均有不同設計與組合。例如對於不適任工作而自願提前離退者，或因部門改組而非自願性辦理退休者，均有較為彈性之退離規定，同時亦配合將退休條件與退休金給付方式分離規定，不但提供公務人員選擇不同退休金給付方式之機會，亦可兼顧退休條件之彈性與給付方式之合理性，不至因退休條件之多樣化而造成給付過於寬鬆之缺失。

我國公務人員退休制度在實施退撫新制前，係由政府全額編列預算支付退撫經費，制度之設計理念較為著重於功績之報償，因此退休條件之訂定，亦以永業化之文官政策為主要考量，彈性較為不足。例如現行公務人員自願退休條件，僅規定「任職五年以上且年滿六十歲」或「任職滿二十五年」及因擔任具有危險及勞力等特殊性質職務而酌予調降年齡者三種，然而對於久任一職無心續任之人員，或因機關裁撤、組織變更之人員，若未達自願退休條件者，則仍無從辦理退休，是以確有增加彈性之必要。又配合時代需要，著力於退休條件之放寬外，亦應同

時重視給付條件應與退休條件分離規定，以合理延後給付年齡，俾確實照顧老年殘弱人員生活，並兼顧在職人員與退撫基金負擔。因此，除退休條件之放寬以外，退休金給付方式之多樣化，以及與退休條件之分離規定，均為我國公務人員退休制度改革之重要方向。

五、現階段退休人員所得有偏高現象

退休所得之合理性，一般係以退休所得替代率為衡量指標，亦即退休人員在退休後所領之退休金佔退休前薪資所得之比率。茲因退休所得替代率係依各國國情、財力等不同狀況而有所差異，並無統一之標準，但以歐美先進國家為例，其公務人員退休所得替代率至多達八十%左右。例如美國1978年起適用之聯邦公務員退休制度，第一層次之社會安全給付平均所得替代率，加上第二層次之聯邦公務員退休制度之退休所得替代率，再加上第三層次節約儲蓄制度之所得替代率，總數約可達八十%左右。另如英國公務人員在2002年十月施行之傳統型退休金計劃，其退休年金所得替代率為三十七．五%（任職年資三十年）至五十六．二五%（任職年資四十五年），此外尚得領取一次退休金，惟兩者合計亦不超過八十%；又依其新制之優質計劃領取退休年金者，其退休所得替代率為五十%（任職年資三十年）至七十五%（任職年資四十五年）。至於德國公務員退休金給付比例最高為七十五%。

依據我國退撫新制施行後之規定，月退休金每年給與二%，最高採計三十五年，給



(圖／高遠文化)

與七十%，加以我國目前尚未施行國民年金制度，因此其所得替代率設計之比例與前述各國公務人員退休所得替代率相較，應屬合理。然而由於退撫新制實施初期，公務人員兼具新、舊制年資，其舊制年資領取之公保養老給付仍得辦理優惠存款，而新制年資又按新制規定內涵支給，以現階段退休人員之退休所得替代率確有呈現偏高現象。

肆、公務人員退休制度之改革構想與落實情形

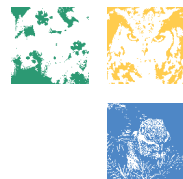
有鑑於公務人員退休制度現階段確實面臨若干問題，為避免問題日益擴大，允宜及早研議規劃改革方向，藉由適時進行階段性調整，維繫制度之合理健全。若無法防患未然，日後可能必須以更強烈之手段進行改革。銓敘部經就公務人員退休制度所面臨之問題詳慎檢討後，規劃各項階段性改革方案，並於本（九十二）年三月五日邀請相關機關共同研商後，依據會議共識積極進行各項改革措施。有關公務人員退休制度改革方

案之辦理情形如下：

一、分三年調整現行退撫基金提撥率

退撫新制實施初期未能足額提撥退撫基金，係基於漸進改革之考量，而在基金運作已逐漸成熟時，自應按照精算結果逐步調整提撥率，否則即係將足額提撥之責任，轉嫁由資淺人員或未來新進人員承擔。亦即年資較淺或未來新進人員，除須繳納本身之退撫基金費用外，尚須承擔過去退撫基金長期不足額提撥所產生之收支不平衡風險，形成代際間之不公平現象；同時亦造成退撫基金入不敷出之不良體質，不但可能無法保障未來退休人員之權益，甚至可能損及已退休人員繼續支領退休金之權益。依據前述基金管理委員會八十九年六月委託完成第一次精算結果顯示，軍公教人員退撫基金在投資報酬率七％之水準下，正常成本費率分別為二十一．九％、十五．五％及十七．九％，與現行提撥率八．八％仍有相當之差距，且現行法定費率上限十二％，亦無法符合提撥率調整之需求。

為健全退撫基金財務，減少現行提撥率與正常成本費率間之差距，銓敘部依據會商有關機關共識，擬訂退撫基金提撥率調整方案，自九十三年一月一日起軍公教人員退撫基金提撥率自現行八．八％分三年調整至十二％（第一年調整至九．八％，第二年調整至十．八％，第三年調整至十二％）。其中有關公務人員提撥率調整部分，業經陳報考試院同意後，於本年七月二十五日通函中央暨地方各主管機關配合辦理在案；至於軍、教



人員之提撥率調整部分，則亦經國防部及教育部等主管機關分別陳報行政院核定後，同步施行。

二、研修公務人員退休法部分條文再修正草案函送立法院審議設以增進退休條件之彈性、降低退休所得替代率設以促進退休制度之合理健全

為配合政府改造政策、提供公務人員多樣化退休選擇機會，並配合行政程序法之施行，銓敘部前經研擬完成公務人員退休法修正草案，納入彈性退休制度，在現行自願退休條件之外，增列「任職滿二十年以上」、「任職滿十年以上，年滿六十歲」以及「任本職務最高職等年功俸最高級滿三年」等三款條件，經陳報考試院審議通過後於九十一年八月二十六日函送立法院審議，迄未進行審查程序。嗣因立法院於審議九十二年度中央政府總預算時，曾對本部主管收支部分作成決議，責由銓敘部檢討優存制度後向相關委員會提出報告，並應研修公務人員退休法相關規定，訂定退撫基金提撥率應以收支平衡原則訂定，並對退休再任政府捐助成立之財團法人職務者訂定停止領受月退休金之規定。由於上述決議內容與銓敘部研議之公務人員退休制度各項改革方案具有密切相關，銓敘部爰納入前述研商會議中一併討論，並依據會議結論研擬公務人員退休法部分條文再修正草案，經陳報考試院本年九月四日第十屆第五十次會議審議通過後，於同年月十八日函送立法院併同九十二年八月二十六日原送草案併案審議。本次再修正草案共計十

三條條文，修正重點包括：

（一）提高退撫基金法定費率上限：

參照退撫基金精算結果，將公務人員退撫基金提撥率之法定費率上限自十二%調整提高至十五%，以符正常成本費率之調整需要。

（二）調整退休金計算及給付基礎，以降低退休所得替代率

公務人員退休金基數內涵，自本草案預訂施行日期（九十三年一月一日）滿三年後之次年一月一日（九十六年一月一日）起之退休人員，將現行以退休生效日在職同等級人之本俸加一倍為退休金基數之計算方式，改以公務人員最後在職三年之俸（薪、等）級平均俸額加一倍計算，以適度減輕退休所得替代率偏高狀況。

依照現行規定，公務人員退撫新制實施前未滿一年之畸零年資係併入新制計算退休金。為使制度更為公平合理，爰修正相關規定，自本草案預訂施行日期一年後（九十四年一月一日），公務人員具有退撫新制實施前未滿一年之畸零年資，均改按舊制標準計給退休金。

依照現行規定，公務人員任職年資未滿半年者以半年計給退休金，滿半年以上者以一年標準計給退休金。本次再修正草案將上述規定修正為畸零年資按月計給退休金，以促進退休給付之合理性。

（三）

刪除現行法有關公務人員任職滿二十五年且年滿五十五歲自願退休得加發五個基數

退休金之規定，但另訂有過渡時期之保障規定，亦即對於本草案施行前已經符合現行加發條件之人員，於年滿五十五歲起至五十六歲前自願退休生效，仍得按照原規定加發五個基數退休金。

（四）增修公務人員退休再任相關規定

增訂公務人員退休後擔任政府捐助經費達法院設立登記財產總額百分之五十以上之財團法人職務者，應停止領受月退休金，至原因消滅時恢復。

刪除現行退休再任有給公職，每月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標準，即毋須停止月退休金之規定，亦即退休人員再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費之專任公職，不論每月所支工作報酬為何，均一律停止領受月退休金，以合理減少退休再任支領雙薪情形。

三、繼續研究公務人員支領月退休金年齡延後及實施展期年金制度等改革方案

有鑒於退休條件不斷因應時代與環境之需要，逐漸增加彈性之同時，退休金之給付方式亦有配合調整之需要，因此銓敘部乃參採世界其他先進國家退休條件與給付條件分離規定之原則，在放寬退休條件之同時，另研究對於退休金之給付訂定不同條件，例如已經符合退休條件辦理退休之公務人員，仍應屆滿最低給付年齡時再開始領取退休金，或得在最低給付年齡之前選擇提前領取退休金，但應按固定比例減額發給，亦即展期年金與減額年金之設計，以增加公務人按照個

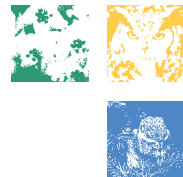
人需求，選擇不同退休金給付方式之彈性。

另針對支領月退休金年齡偏低之情形，亦研議合理延後之可行性，以符人口老化之社會發展變化，切合退休制度照顧老年殘弱人員之本意。

有關銓敘部規劃對現職公務人員延後月退休金支領年齡並實施展期年金制度方案，曾於九十一年十一月至十二月間邀請相關機關及學者專家進行討論，並於同年十二月下旬分區舉辦五場次之訪談會，聽取在職公務人員之意見，同時在前述三月五日之研商會議中，亦提出討論並獲致與會機關代表之認同。然而由於該項方案對於現行公務人員退休制度之影響範圍較廣，且尚須經過初步財務精算，始能評估改革方案對於政府及退撫基金之財務影響，因此本次並未納入公務人員退休法部分條文再修正草案中。但為期廣徵各界意見，銓敘部曾於本年八月二十七日與臺灣日報共同舉辦「如何健全公務人員退休制度」座談會，邀請專家學者就實施展期年金制度之規劃方向提供意見，亦獲得與會學者之認同。是以，未來銓敘部將會參照各界意見，繼續積極研議並廣為溝通、宣導，俟規劃具體可行方案並普獲社會各界及公務人員認同時，適時推動。

四、專案檢討退休金優惠存款制度

退休金優惠存款制度係基於早年公務人員待遇微薄，連帶影響退休實質所得偏低，立法院法制委員會於四十八年審查公務人員退休法修正草案時作成決議，要求銓敘部邀請有關機關會商退休金之給與標準，以彌補



退休金偏低情形。經銓敘部邀請相關機關會商後決定，以退休人員所支領之一次退休待遇，准照軍職人員優利存款辦法辦理優惠儲蓄之方式，增加退休人員所得。由此觀之，該項制度確實有其存在之歷史背與階段性之需要。

公務人員退撫新制自八十四年七月一日實施之後，由於退休人員實質所得業已提升，因此公務人員新制實施後年資之退休金，規定不得再辦理優惠存款，也預期如無其他特別因素，該項優惠存款制度，嗣後應可隨時間逐步獲得解決。惟近年來各銀行之一般存款利率快速下降，且多已降至二%以下，相較於退休金優惠存款仍維持十八%之利率，就顯得特別突出，因此常引發各界之質疑與關注。銓敘部爰遵照考試院決議進行通盤研議檢討，五次邀請學者專家及有關機關開會研商，審慎研析後獲致結論，因該項制度在退撫新制後，已陸續採行斷源性措施，建議仍維持現行年息十八%之規定，但應配合研議具體退休制度改革措施。此外，依九十二年中央政府總預算案之主決議：「整體軍公教人員退休金優惠存款制度，請銓敘部於三個月內儘速檢討，並向立法院相關委員會報告」，業經銓敘部列席立法院本年六月二日第五屆第三會期法制、預算及決算兩委員會第一次聯席會議，提出「檢討整體軍公教人員退休金優惠利息制度」之報告，亦明確表示，優惠存款制度之過渡存在，有其特殊背景及原因，基於整體制度考量，並維護政府誠信，目前仍宜維持不變。

伍、結論

公務人員退休制度為人事制度重要的一環，其建置與設計，不但要貫徹整體人事政策，且攸關全體公務人員權益與生活保障，更與國家整體財政密切相關，影響極其深遠。我國公務人員退休制度隨社會保險理論之興起，加入自助互助之精神，改由公務人員與政府共同提撥費用建立基金支付，與世界各先進國家之改革趨勢應屬一致。惟退撫新制實施時，為減少阻力，並未採行大幅更張之改革方式，因此在新制實施後，仍有持續檢討改進之必要。加以時代變遷，面對多變之國際政經情勢，人事政策必須更具彈性、更靈活之設計規劃，始能順應時代潮流與變革，提升國家競爭力。銓敘部為因應時代需要，將繼續努力規劃，在退撫新制之基礎上，就目前所面臨之問題逐步進行因應改革，以建立更為健全合理之退休制度，保障公務人員長遠退休權益。🌱



(圖／高遠文化)