

公務人員退休制度改革的意義與 影響*

100.3.11

壹、前言

- 2006年3月28日，超過100萬名英國基層公務人員集體走上街頭，抗議政府意圖反悔原訂的退休計劃。
- 2010年2月，希臘公務員工會罷工，反對政府改革退休金的計劃。
- 2010年10月，法國全國罷工示威遊行，起因於總統沙柯吉推動退休改革法案。據外電報導，造成法國每天損失4億歐元。

上述這些情形都是西方國家為改革退休制度所引發的對立衝突，但改革退休制度並非特例，而是全球在面臨高齡社會、少子化及財政赤字後的普遍現象。美國目前也有九個州著手改變退休金計畫，州立法機構開始考慮提高勞工每月需自付的退休金儲蓄額度，或是延後退休年齡¹。改革不免涉

* 民國99年公務人員退休法之修正，係公務人員退休制度近年來之重大變革，惟社會各界似僅關注於十八趴問題，為期各界了解退休法改革之全貌，爰提出本項文件。

¹ 黃靜華，〈州財政，面臨破產之虞〉，《新新聞》第1249期（2011.2.1~2.16），頁92-93。

及政策關係人的利益，因此很容易引起反彈，輕則示威、抗議，重則罷工，浪費相當多的社會成本。但是讓我們來看看另一個例子，2010年7月13日，中華民國立法院三讀通過《公務人員退休法修正草案》，同年8月4日總統公布實施，修法過程沒有任何示威抗議，雖然銓敘部張部長哲琛事先曾大力宣導²，但通過後媒體的報導也相當冷淡，至今只見到民進黨前立委林濁水先生，在媒體上讚揚我們把「七五制」退休改成「八五制」，「對國家財政影響極為深遠，貢獻卓著。」³相對於外國的激烈抗爭，我們去年退休法的改革，可算是一場社會安全制度成功的「寧靜革命」。

民國82年立法院通過新的公務人員退休法，於84年7月1日施行(通稱「退撫新制」)，迄今十餘年，退休制度並沒有太大的變動。但是這些年來，我國面臨少子化及高齡化的雙重壓力，再加上退撫基金經營遭到金融海嘯的衝擊，對基金財務形成甚大的壓力。因此如何建構更為完善的退休準備金，平衡不同世代公務人員的退休權益，並因應高齡化社會發展趨勢，成為這次退休制度的改革重點。

99年通過之公務人員退休法修正案，重要的改革內容包括「七五制改為八五制」、「取消55歲退休加發退休金的規定」、「調高提撥率上限至15%」、「展期年金及減額年金的設

² <退休法制改革，公務人員不可不知>，專輯，聯合報，2009年4月20日，A10版。

³ 林濁水，<關中從勇於任事 到灰頭土臉>，蘋果日報，2011年1月13日。

計」、「彈性設計退休條件及鼓勵延退」、「增加月撫慰金的限制」、「反肥貓條款」等，這些改革對於健全退休制度及退撫基金的長遠經營均有重大影響。

根據銓敘部估算，若包括教育人員，退休制度改革每年為政府節省的經費可達 100 億元以上。至於十八趴則只是退休制度的一部分，在退休法修正案中，除了賦予十八趴的法源依據及訂定所得替代率的上限之外，實質內涵是規定在「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」，但是社會各界對於退休法沒有注意，反而是十八趴在辦理「回存」的時候引起爭議。為了使各界了解退休法改革的意義及其影響，特別介紹這一次的改革內容，並就未來退休制度所面臨的挑戰提供幾點意見。

貳、99 年公務人員退休法改革的主要內容

民國 84 年 7 月 1 日實施退撫新制以前，退休金的籌措係由政府全額編列預算，也就是「恩給制」。新制實施後，改由政府與公務人員共同撥繳費用建立基金支付之「共同提撥制」，不論是舊制或新制，公務人員退休給與均屬於確定給付制(defined benefit, DB)⁴。退撫新制實施至今，已建立公

⁴ 確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額與薪資結構及服務年資有關。此種規定對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭受實質上的財務風險。相對於確定給付制，另一種型態為確定提撥制(defined contribution, DC)，

務人員在職時與政府共同負擔退休準備責任之觀念與制度，退撫基金之運作也日趨成熟。新制將退休金基數內涵改為本(年功)俸之兩倍，也有效地提高退休人員之所得。然而由於退撫新制自規劃至實施，歷時二十餘年之久，且於配合研修公務人員退休法時，為求減少推行阻力，係以原有架構為基礎，未作大幅更張。因此在實施之後，若干不合時宜之處，相繼顯現；又以退撫新制實施以來，國家整體社經情勢與新制實施之初已有顯著不同，隨著科技與醫藥衛生發達，我國面臨人口結構高齡化及少子化的趨勢，使得退撫基金提撥成本不斷增加。在這些因素之下，考試院認為有必要對於退撫制度再進行改革，並經立法院審查通過。茲就 99 年 8 月 4 日總統公布修正之公務人員退休法主要修正內容說明如下：

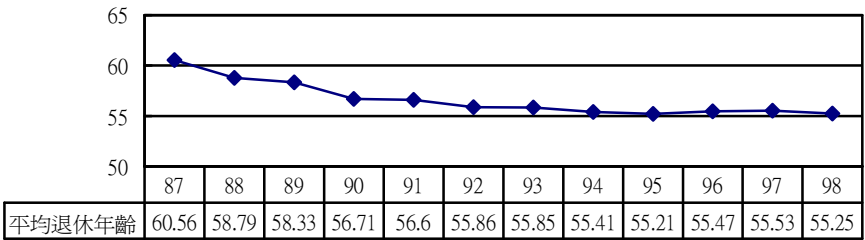
一、「七五制」改為「八五制」

七五制改為八五制可說是退休制度改革最重要的部分，所謂七五制，是指現行公務人員自願退休者，請領月退

確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年（月）提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與雇主共同提撥之資金和運用孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。就雇主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1> (2011/2/24).

休金的條件為年資滿 25 年，且年齡滿 50 歲(服務年資加年齡為 75)；修正後的八五制，則限定必須符合任職 25 年以上，且年齡滿 60 歲，或服務年資滿 30 年以上且年齡滿 55 歲(服務年資加年齡為 85)。從七五制改變為八五制，至少延長退休年齡 5 歲以上，也就是服務年資增加 5 年，對於疏解退撫基金的財政負擔有極大的幫助。

根據銓敘部的統計資料，公務人員平均退休年齡由 87 年 60.56 歲逐年下降，95 年度之 55.21 歲為最低點，98 年度則為 55.25 歲。



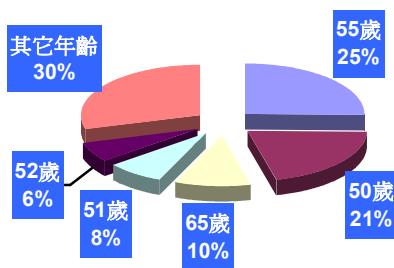
圖一：近年公務人員平均退休年齡

資料來源：銓敘部歷年統計資料，

<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>(2011/2/24).

若去除 65 歲命令退休者，單以自願退休者平均年齡統計，98 年度只有 54.07 歲。就單一年齡之退休人數排序，以 50 歲、51 歲、52 歲、55 歲及 65 歲為較多人員退休之年齡。98 年計有 7,195 位公務人員退休，以 55 歲者占 25.39% 最多；50 歲者占 20.65% 次之；65 歲屆齡退休，僅占 10.24%；第

四高及第五高排序者，分別是 51 及 52 歲。從圖二可以了解，提早退休已成爲常態，55 歲以前退休的公務人員占全體退休公務人員六成以上。從七五制改爲八五制，平均退休年齡可提高 5 歲，如以現行年齡推估，平均退休年齡可達到 60 歲以上，回復到 87 年的水準。



圖二：公務人員單一年齡退休比率圖

資料來源：中華民國 98 年銓敘統計，

<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>(2011/2/24)。

二、取消 55 歲退休加發退休金的規定

原公務人員退休法第六條規定「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。」，簡稱「五五專案」，其立法原旨，在促進機關人力新陳代謝。但由於「加發」的退休金係由各級政府預算支付，地方機關經費困難，退休預算不足，致產生除符合「五五專案」者，基於不影響其加發的權益，而准予退休外，至於其

它年齡之自願退休案件，常常因財政困難而未予核准，不但影響彼等退休請求權之行使，且形成較年輕或年長者均難以退休之現象，以及年滿 55 歲者所領退休金高於 56 歲以上退休之情形。由於這項優惠僅對單一年齡自願退休人員給與鼓勵，對其他年齡退休者造成不公平，形成制度失衡，因此屢有要求取消的建議。

根據前述統計，公務人員 55 歲退休的人數占全體退休人數 2 成以上，加發退休金的優惠除了增加提早退休的誘因外，還形成政府的財政負擔。以公務人員每年退休 7,000 人計，便有 1,700 餘人是五五專案退休。如以薦任第七職等年功俸六級，俸額 37,915 元計，即可多領 37 萬餘元，僅就公務人員部分，每年就增加政府支出 6 億多元，若加計教育人員，更高達十億元以上。自實施退撫新制以來，連同教育人員的部分，此一專案便已增加政府支出超過 100 億元。

本次修正雖然取消「五五專案」的規定，但是為了保障將達或已達 55 歲人員的退休權益，仍設有緩衝規定，即「一百零一年一月一日前，任職滿二十五年以上且年滿五十五歲者」，仍可享有加發的優惠。

除了刪除「五五專案」之外，原退休法第八條規定「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。」其它年齡的離職者，則僅能申請發還本人繳付之基金費用。由於這項規定僅限於特定

年齡，同樣形成不公平，過去曾發生年滿 35 歲者離職，領取政府繳付的基金費用後，卻又迅速回任原職的不合理現象。本次修正為「繳納基金費用五年以上，不合退休、資遣規定而自願離職者，均得申請發還公自繳之退撫基金費用本息」，使繳付基金五年以上者，均享有相同的待遇。

三、調高提撥率上限

依原退休法第八條規定，退撫基金係由政府和公務人員共同撥繳，按公務人員本俸加一倍的 8%至 12%費率，政府撥繳 65%，公務人員撥繳 35%。新制開辦時，為建立撥繳退休準備金的觀念，同時避免立即造成政府及公務人員大幅撥繳退撫基金之負擔，乃先按法定最低之 8%撥繳退撫基金。基金成立以來，收益雖超過法定標準，但法定最低費率與正常成本之間仍然存有差距。89 年 6 月依基金第 1 次精算結果，軍、公、教人員自 91 年 1 月 1 日起，由 8%調至 8.8%。復依立法院決議，自 93 年起分 3 年調整提撥費率至 12%（93 年起由 8.8%調整至 9.8%、94 年調整至 10.8%、95 年調整至 12.0%），現行提撥費率為 12%。

表一：歷年退撫基金提撥率

期間	費率	說明
84.07~90.12	8.0%	8.0%為修法前最低法定費率。
91.01~92.12	8.8%	依第 1 次精算結果調整。
93.01~93.12	9.8%	1. 依立法院審查 93 年度中央政府 總預算案主決議調整。
94.01~94.12	10.8%	
95.01~迄今	12.0%	2. 12%為修法前之法定費率上限。

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，

<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=739&CtNode=418&mp=1>(2011/2/24).

為確保參加基金人員之長遠權益，避免退撫財務責任在不同世代間之不公平移轉，基金管理會業已辦理過 4 次財務精算。第 3 次精算結果，在不攤提過去潛藏負債下，按折現率(即資產報酬率)4%的假設水準，公務人員的正常費率成本應為 23.4%⁵。第 4 次精算結果，按折現率 3.5%，提撥率應為 29.51%⁶。

由於基金收益率受到經濟景氣影響，預期過高之收益水準並不符合實際，現行法定費率上限 12%已無法滿足未來退

⁵ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第 3 次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：川誠精算顧問股份有限公司，2007 年 8 月，頁 57。

⁶ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第 4 次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：美世顧問股份有限公司，2010 年 3 月，頁 57。

撫基金之支應能力。爰參酌精算結果，將基金法定費率上限調整為 15%，以免影響現行退休制度的基礎，並造成基金撥繳責任在不同世代公務人員間存有不公平移轉之現象。但是目前並不會立即調高提撥率，未來將再根據新修正退休法的運作結果，適時釐定實際費率。

四、彈性設計退休條件及擇領月退休金條件

本次修法，為配合政府改造，爰於現行自願退休條件之外，增訂公務人員因配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法令辦理精簡者，得適用彈性退休條件辦理退休，條件為「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」。除此之外，若自願退休人員在未達申請「全額退休金」的條件(即符合 85 制)下，想提早領月退休金仍可提出申請，法案設計了「減額年金」及「展期年金」的配套措施。凡比規定提早 1 年申領，則必須減少 4% 退休金(即減額年金)，最多可提前 5 年提出申請，但必須減扣退休金達 20%，或者至屆滿規定年齡再開始領取月退休金(即展期年金)。

再者，為鼓勵延退，也延長退休年資採計上限的規定。修正前退休年資採計上限為 35 年，本次參酌公立學校教職員退休條例以及德國、丹麥及加拿大等國家的規定，並考量國民平均壽命延長、人口結構高齡化等趨勢，鼓勵中高齡者繼續任職，將年資採計上限延長。新的規定，請領一次退休金者，最高可領 60 個基數(採計 42 年，前 35 年每年 1.5 個

基數，35 年給 53 個基數，第 36 年至第 42 年每年給 1 個基數）；請領月退休金者，最高可領 75%(採計 40 年，前 35 年每年 2%，第 36 年至第 40 年每年 1%)。

五、「增加月撫慰金的限制」(防嫩妻條款)

過去的退休法規定「遺族為...配偶...者，如不領一次撫慰金時，得按原領月退休金之半數或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金。...」，本次修正提高了門檻，增列年齡及婚姻關係存續之條件。支領月撫慰金的新規定為「年滿五十五歲或因身心障礙而無工作能力之配偶，給與終身。但以其婚姻關係，於退休人員退休生效時已存續二年以上，且未再婚者為限。」

由於原退休法對於配偶領取月撫慰金並未有年齡限制，造成部分退休人員及其配偶領取月退休金與月撫慰金長達數十年之久。本次參採國外制度，例如韓國規定配偶領取年金之條件，以任職當時有婚姻關係者為限；法國規定遺孀或遺夫領取年金之條件為夫妻關係存續已達兩年以上⁷。巴西的經驗值得我們警惕，2009 年 8 月 20 日有一則外電報導，〈巴西：威而鋼效應！年輕寡婦「搞」垮巴西財政〉，巴西出現年輕人妻拖垮退休金的怪現象，由於巴西男人的壽命增加，老夫嫩妻的狀況屢見不鮮。當老邁的丈夫過世時，年輕的寡婦將可以坐領老公的退休金。該篇報導指出，寡婦占目

7 銓敘部，《公務人員退休法修正草案總說明》(第十八條條文說明欄)，下載自銓敘部 <http://www.mocs.gov.tw/index.htm> (2010/2/12)。

前退休金給付對象的 94%，領取時間遠遠超過原來預期年限，造成國家財政嚴重負擔。該報導並指出，巴西離婚男性有三分之二選擇再婚，而且明顯偏好娶比自己小 30 歲的年輕女人，結果造就一堆年輕寡婦⁸。本次修正，將可避免發生上述的情形，故被戲稱為「防嫩妻條款」。

六、「避免支領雙薪規定」(反肥貓條款)

這是為了解決部分退休人員再任有給公職支領雙薪問題。立法院於審議九十八年度中央政府總預算時曾作成決議，要求解決退休人員再任政府捐助成立之財團法人職務支領雙薪問題。於是在退休法修正條文第 23 條規定，支（兼）領月退休金權利之停止，除了「褫奪公權，尚未復權」及「再任政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費之專任公職」外，另增列再任由政府捐助（贈）之財團法人、行政法人、公法人職務或政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業職務，並具有下列條件之一者：

- (一)政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達法院登記財產總額 20%以上之財團法人、行政法人、公法人或政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額 20%以上之事業職務。
- (二)政府捐助（贈）成立財團法人、行政法人、公法人之政府代表或政府轉投資事業之公股代表。

⁸ <威而鋼效應！年輕寡婦「搞」垮巴西財政>，今日新聞網，
<http://www.nownews.com/2009/08/20/334-2494542.htm> (2011/2/25).

(三)政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表。
上開條文即是俗稱之「反肥貓條款」。

參、公務人員退休制度改革的影响

如同前述，公務人員退休制度的改革是一場「寧靜革命」，這場革命有深遠的影響。以下分就人力運用部分、基金財務部分及制度合理性說明如下：

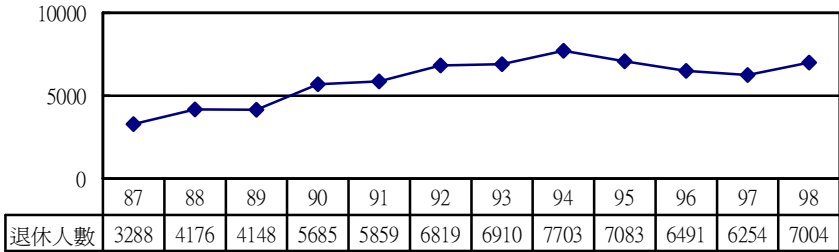
一、人力運用部分

公務人員的平均退休年齡迄今已降至 55 歲，與 12 年前相較提前了 5 年。從前述統計數據可以清楚發現，自願提前退休已成爲公務人員的常態，只有 10% 的人是屆齡退休，55 歲以前退休的公務人員占全體退休公務人員六成以上。以現今我國平均壽命來看，55 歲仍屬壯年，當年齡適當及經驗成熟者早退，將造成人力成本升高，間接增加政府財政負荷。

平均退休年齡的下降有許多的原因。首先，在大環境上，89 年中央機關首次政黨輪替，而常任文官行政中立制度尙未建立，衝擊公務機關組織文化，許多人因工作不適應而選擇提前退休⁹。從圖三可知民國 89 年至 95 年爲退休高峰

⁹ 據銓敘部的統計資料，87 年的時候，銓敘部辦理之公務人員退休人數爲 3288 人，89 年爲 4148 人，隨後快速上升，91 年達 5859 人，94 年則達最高峰的 7703 人，比 87 年的時候增加一倍有餘，隨後稍有下降，

期。



圖三：歷年公務人員退休人數統計

資料來源：銓敘部歷年統計資料，

<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>（2011/2/24）。

除了公務人員之外，教育人員也有提前退休的情形，主因為教育體系推動教改，造成中小學教師極大壓力；再者，資訊數位時代來臨，使許多跟不上腳步者，因為不能勝任工作而萌生早退之意。另一個原因則是退休制度的設計，由於退休與現職所得差距有限，等於是鼓勵提前退休¹⁰。

本次除了將七五制改為八五制，也刪除「五五專案」的優惠，平均退休年齡至少可提高5歲，再加上電子化政府推行已有相當長的時間，多數公務人員已能熟悉電腦操作公文，相信離退現象會趨緩，當可有效提高公務人力的運用。

98年為7004人。資料來源：<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>（2008/10/01）。

¹⁰ 吳泰成，〈現階段退休制度改革方案之評析與期望〉，《考銓季刊》第50期，2007年4月，頁8。

二、基金財務部分

根據銓敘部估算，本次公務人員退休制度改革，每年至少可為政府節省 48 億元的經費，若加計教育人員，金額更可達 100 億元，對於健全基金財務及節省政府支出有很大的效益。

表二：公務人員退休法制改革每年節省政府財務經費預估簡表

種類	改革前 (A)	改革後成果(B)	小計(B-A)
85 制	※	每 1 年節省 34 億元	34 億元
55 加發退休金	近 3 年來公務人員 55 歲退休加發金額每年約為 6 億元	每 1 年平均節省 6 億元	6 億元
增加月撫慰金限制	※	每 1 年預估節省 4,518 萬元	0.45 億元
年資採計上限延長	※	每 1 年預估節省 4 億 5,540 萬元	4.5 億元
其他	※	其他改革措施節省經費平均 1 年約為 3 億餘元	3 億
合計	※	※	約 48 億元

註：如教育人員採取同樣的改革，依教育部推估八五制可省 43 億元；刪除 55 歲加發機制，可節省 8 億元；整個改革至少可節省 51 億元以上。

資料來源：100 年 1 月 31 日，十八趴改革再調整方案銓敘部新聞稿附件。

目前退撫基金財務欠佳的原因甚多，包括提撥率不足、折現率及已實現收益下滑、選擇支領月退休金比例提高、自願退休人數激增等。其中自願退休人員激增的原因，已見前述，謹再就其它三項說明如下：

(一) 選擇支領月退休金比例提高

選擇月退休金比例提高，乃是退休制度設計時的本旨，希望藉由月退休金的設計，保障退休人員的生活，因此在制度設計對於選擇月退休金者比較有利。根據銓敘部統計，87年之前選擇月退休金的比例約占三分之二，隨後逐年上升，98年已有97%的退休公務人員選擇月退休金。雖然這是造成基金財務困難的原因，但卻是政府照顧退休公務人員的本意，因此解決基金財務的困難，應從其它層面著手。

(二) 提撥率不足

前已提及，退撫基金目前處於「不足額提撥」的狀態，根據退撫基金四次的精算，軍公教帳戶歷來均有嚴重的潛藏負債，以公務人員帳戶為例，第四次精算結果，在折現率3.5%的假設下，潛藏負債高達8,055億¹¹。本次將法定提撥率上限提高15%，當可適度挹注基金收入。雖然15%的提撥率仍遠低於精算結果，但基金的支付能力，不可完全寄託於提撥率的提高，畢竟基金的經營績效、退休給與的設計、退休年齡的調整等，都會影響基金的支付能力。本次由七五制調整

¹¹ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第4次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：美世顧問股份有限公司，2010年3月，頁65。

爲八五制、延長退休年資採計上限、增加月撫慰金限制等，都有助於降低退撫基金的支出。

(三)折現率

就基金的經營績效來看，退撫基金自 84 年 7 月 1 日成立以來，累計至 99 年之已實現收益率雖然高於公務人員退休撫卹基金管理條例第五條第三項所規定，三年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行二年期定期存款利率，但與基金未來的支出相比仍是明顯不足。依第四次精算結果，在提撥率維持 12%的前提下，若是不攤提過去的負債，則未來的折現率必須維持在 7%以上。

依退撫基金各年度整體運用收益情形來看，在成立迄今的 15 個年度中，僅有 7 個年度的收益率高於 7%。2008 年遭遇金融海嘯，收益率下跌至-22.333%，幸好 2009 年回升至 19.489%，2010 年則爲 3.603%。整體而言，基金的收益率仍不足支應潛藏的退休金支出。因此強化退撫基金的管理及經營績效，乃是基金永續經營的重要策略，這個部分退撫基金管理委員會必須繼續努力。

表三：退撫基金各年度整體運用收益情形表(單位：新台幣億元，%)

年 度	已實現 收益數 (億元)	已實現 收益率 (%)	加計未實現 損益及備供 出售金融資 產投資評價 損益後之收 益數(億元)	加計未實現 損益及備供 出售金融資 產投資評價 損益後之收 益率(%)	台銀 2 年期定 存利率 (%)
85	4.83	7.784	4.83	7.784	6.930
86	34.66	12.420	34.19	12.251	6.292
87	52.86	9.119	15.51	2.675	6.313
88	73.97	8.181	110.40	12.209	5.846
89	196.92	9.973	-171.83	-8.702	5.142
90	67.13	4.720	54.71	3.847	4.016
91	45.44	2.594	-44.26	-2.527	2.246
92	39.50	1.946	164.98	8.129	1.567
93	63.32	2.628	53.14	2.206	1.496
94	99.14	3.661	128.30	4.737	1.812
95	140.96	4.446	346.63	10.932	2.175
96	210.88	5.617	184.28	4.908	2.473
97	-94.97	-2.464	-860.87	-22.333	2.693
98	63.59	1.625	762.63	19.489	0.937
99	134.89	3.048	159.47	3.603	1.068

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，
<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=3333&ctNode=469&mp=1>
 (2011/2/25).

三、制度合理性部分

修正前的退休制度，存在許多不合理的現象，最常被批評的即是退休所得高於現職所得，其它尚有「五五專案」、退休人員再任有給公職支領雙薪問題、退休人員及其配偶領取月退休金與月撫慰金年限長達數十年等不合理規定。除了第一點退休所得高於現職所得的現象外，其它部分已見前述，不再重複。

在退休新舊制交替期間，有少數退休人員，發生退休所得高於現職人員所得的不合理現象，這是由於新舊制退休金計算方式不一，若干退休人員同時享有新舊制的好處所造成。舊制年資採計上限為 30 年，前 15 年每年可領本俸 5%，合計 75%，後 15 年每年 1%，總計上限為 90%。新制每年可領基數的 2%，最高 35 年為 70%，由於新制基數為本俸的二倍，因此新制退休金最高可領本俸 140%。但是新舊制交替期間，例如新制年資 20 年，舊制年資 15 年者，合併新舊制年資時，其退休金會高達本俸 155%，再加上仍有舊制年資可享有公保養老給付十八趴的利息，因此所得替代率偏高¹²。但這是過渡期間的現象，這種高所得替代率的現象將會隨著新制時間拉長而逐漸化解。政府也了解這個情形，因此才會推動十八趴的改革方案，在退休法增列所得替代率上限

¹² 公務人員的待遇主要係由本俸(年功俸)及加給組成，但各職等人員的本俸占其待遇的比率並不一致，主管與非主管人員也有別，因此即使同樣支領 140%的本俸，不同職等人員的實質所得替代率並不相同。

的規定。

修正後的退休法第三十二條規定，退休所得不得高於同等級現職人員待遇，現職待遇以本（年功）俸加一倍計算。支領月退休金人員，年資二十五年以下者，其月退休金加計公保養老給付每月利息，退休所得替代率以百分之七十五為上限；以後每增一年，上限增加百分之二，最高增至百分之九十五。這項規定，就是十八趴改革方案的基礎架構，至於具體的內容，則是規定在「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」。

根據銓敘部估算，100年2月1日實施的十八趴改革再調整方案，以100年退休生效人員為例，三個官等人員的退休所得實質替代率如表四，其中委任為78.74%~90%，薦任為73.94%~90%，簡任為53.73%~90%，部長級為64.64~69.09%。可見修正後的退休法，已經杜絕了退休所得高於現職所得的不合理現象。

表四：100年再調整方案之實質所得替代率-以100年退休生效人員為例

年資	委任	薦任	簡任	部長級
25年	78.74%~80%	73.94%~80%	53.73%~80%	64.64%
30年	85%	83.8%~85%	60.89%~85%	66.86%
35年	90%	90%	68.05%~90%	69.09%

資料來源：100年1月31日，十八趴改革再調整方案銓敘部新聞稿附件。

肆、未來挑戰與規劃方向

公務人員退休法在去年修正通過，雖然退休制度的若干缺失可獲得改善，但從我國人口快速老化、退休金準備最終責任仍由政府完全承擔、提撥率嚴重不足、僅有一層年金設計等問題來看，我國未來仍將面臨許多挑戰。經參考世界各國在退休制度上的發展趨勢，以下就我國所面臨的問題及未來規劃方向提供幾點意見：

一、多層次的設計

世界銀行於 1994 年提出一份「避免老年危機 (Averting the Old Age Crisis)」的研究報告，認為面對未來人口老化趨勢，老年安全問題必須建立在兼顧經濟發展與保障老年安全的年金體系之上，提出「三層保障模式」(Three-Pillar Model)。該報告建議老人經濟保障應採多層次之體系，第一層是「強制性」的社會保險年金制度，屬傳統的公共年金制度，由社會保險費作為其主要的保險財源，目標在保障國民的基本生存權利；第二層是以個人薪資為主的強制提存職業年金；第三層則以個人自願性的商業年金及儲蓄為財源，目標在提高個人退休後的生活水準¹³。就責任歸屬上言，第一層保障強調的是政府的責任，第二層及第三層則強調雇主或個人的責任。

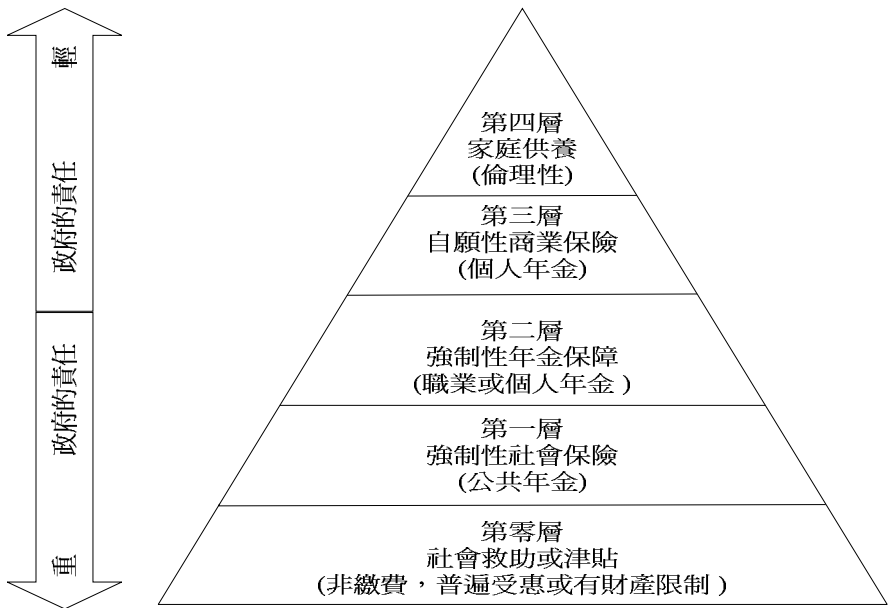
¹³ World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

目前世界上實施老年經濟保障年金制度的國家，大都參考前述三層式保障模式來建構。惟由於現有的老年所得保障制度普遍給付不足，產生所謂「年金貧窮化」(pension poverty)的現象，以及全球性退休危機的衝擊等影響，三層式保障模式已無法因應未來長壽社會與景氣變動的需求。因此，世界銀行的專家乃重新修訂，於 2005 年 5 月提出「廿一世紀老年所得維持計畫」(Old-Age Income Support in the 21st Century) 的研究報告¹⁴，提出五層次的老年經濟保障模式，增加第零層「非付費年金」的保障及第四層「倫理性」的家庭供養制度，中間三個層次則維持 1994 年的模式。這樣的變化，顯示世界銀行在建構老年經濟安全網時的思維重心，是以多層次的架構來進行全面的退休保障。

第零層的建構主要係在保障終身貧窮者，以及資源不足或不適用任何法定年金制度的非正式部門和正式部門的老年人，比較像是社會救助的性質，目的在提供貧窮老人的最低生活保障，類似我國的老人年金制度。第四層的保障主要係考量開發中國家固有傳統社會的家庭重視孝道的倫理思想，以及疾病相扶持的共濟觀念¹⁵。這二個層次的保障宜由行政部門進行整體規劃。因此有關公務體系的退休制度，可回到原先三個層次的保障來探討。

¹⁴ Robert Holzmann and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (Washington, D.C.: World Bank, 2005).

¹⁵ 黃耀滄，〈我國年金制度發展初探〉，《台灣勞工》第 14 期，2008 年 7 月，頁 25-26。



圖四：多層次老年經濟保障模式

資料來源：參考 *Old-Age Income Support in the 21st Century*, p.10. 自繪。

註：左邊「政府的責任」係本文作者所加。

我國現行退休公務人員目前僅有一層年金，即「月退休金」，相當於世界銀行模式的第二層保障。至於公保養老給付，在 84 年之前以十八趴的方式存在，亦有準年金的性質，類似第一層的保障，但 84 年之後擔任公務人員者，僅有月退休金一項年金。

根據銓敘部的規劃，為保障公務人員老年經濟生活，未來公務人員年金制度將參考世界銀行模式，採三層年金制。第一層為公保年金（約占年金制之 20%左右），目前考試院已將公教人員保險法修正草案送請立法院審議。第二、三層則將再配合公務人員退休制度採雙層制，配合研修退休法。這個部分的設計比較複雜，因為在雙層的退休制度下，將包括「確定給付制」及「確定提撥制」二種。有人建議將現行確定給付制的退撫制度拆分為兩部分，其一是政府以雇主身分提撥的 65%部分，維持確定給付制，但適度降低給付額度；其二是把現行公務人員自提的 35%部分，改採確定提撥制，允許公務人員自行選擇投資於退撫基金管理會提供的備選組合基金標的，並由退撫基金管理單位為每位參加人員開設「自提個人帳戶」，以承接年度個人累積之提撥金額與投資盈餘。「自提個人帳戶」限制至公務人員滿足其退休條件時，始得依一定方式分年或一次動支其帳戶餘額。如此，當公務人員退休時，除法定現行確定給付制的退休金外，還可從自提個人帳戶中獲得確定提撥制下所累積的退休金，兼顧基本保障與提高退休所得額的可能性¹⁶。

職業年金從確定給付制轉向確定提撥制源自於美國，而且愈來愈多國家採行這個制度。1980 年，美國有 32%的職業年金採取確定提撥制，到了 1995 年上升至 64%，2003 年

¹⁶吳容明，〈退休制度的新潮流：對我國公務人員退撫制度改革之啓示〉，《新世紀的傳承與變革：考試院第十屆施政成果及專論特刊》，考試院，2008 年 8 月，頁 115。

更高達 71%。加拿大、英國、愛爾蘭及瑞典等國，政策方向上也都朝確定提撥制傾斜¹⁷。確定提撥制較易瞭解，行政管理相對較為簡單，方便員工可攜帶工作年資轉至其他雇主，且退休投資風險轉移至受雇者，雇主（政府）的責任較輕。

上述的設計方向不但能同時結合兩制度之優點，亦符合世界退休制度改革趨勢，有助於退休制度之彈性設計，並適度減輕政府的財政壓力。不論未來規劃的內容為何，公務人員退休所領之三層年金，以合理保障退休公務人員之老年生活為原則，且不應超過現職待遇。

二、可攜式退休福利的設計

我國現行的退撫制度是由許多相互平行的單軌所構成，現行公務機關的工作者，包括政務人員、常任文官、約聘僱人員及技工工友四類，但這四類人員在退休及保險制度上係分別適用不同法令，當人員身分轉換時，許多年資卻無法相互採計，造成年資的損失。

¹⁷ OECD, *Pensions at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD Countries* (Paris: OECD, 2009), p.28.

表五：現行公務機關四類人員退休及保險所適用法規

	政務人員	常任人員	約聘僱人員	技工工友
退休 (離職)	政務人員 退職撫卹 條例	公務人員 退休法	各機關學校 聘僱人員離 職儲金給與 辦法	勞工退休金 條例
保險	公教人員 保險法	公教人員 保險法	勞工保險條 例	勞工保險條 例

約聘僱員工所適用的「各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法」，僅有一次性的給與，而非年金式設計，因此約聘僱人員要求適用勞基法及勞工退休制度。政務人員也因為「政務人員退職撫卹條例」在年資上完全無法與常任文官或學校教師接續，在保險上也無法與勞保接續，造成人才尋覓的困難。這類問題的關鍵在於國內各行業別、身分別的工作者，在退撫保險制度上不能互通。這個問題不僅存在於公務機關內部，也存在於公私部門間，即公保與勞保年資無法接續。

要解決身分轉換時年資接續的問題，可參考國外行之有年的「可攜式退休福利」，不論在公部門或私部門工作，每人都有一個可攜式個人退休福利帳戶，交由政府機構所設立或授權委託的管理機構設專戶經營，工作年資與此一專戶的本金及累積收益都可隨工作移轉，至一定年齡後享受退休福

利¹⁸。

可攜式的退休福利帳戶，最大特色係受僱者轉換雇主時，仍可保有其年金權，不因個人工作的轉換而影響其工作（或保險）年資的承認。上述「多層次的設計」已論及個人提撥的 35%，可改為確定提撥制，並開設「自提個人帳戶」，這樣可確保由於興趣不合等各種因素離開公職者，仍可延續其保險或退休年資。

若從世界銀行的模式來看，政府在第一層的保障應承擔較大的責任，也就是強制性的社會保險，政府宜從總體的角度設計不同行業別之間年資互通的機制，以利於各職業的流通。因此除了勞保與公保的互通之外，甚至於農民保險、漁民保險等，是否都應有年資接續的規劃，亦值得思考。政府基於照顧全體人民的立場，有責任提供全體老年人最低程度的基本生活保障，但如何整合目前這些形態各異的保險制度，則有賴行政主管部門深入研究，積極規劃。

三、請領退休金年齡的再思考

本次退休法的修正，雖然從七五制調整為八五制，但是可請領月退休金的年齡，與外國或勞工相比，仍是相對年輕。修正後條文規定公務人員服務 30 年且年滿 55 歲者，即可請領全額月退休金。《勞工退休金條例》第 24 條規定，勞工年滿 60 歲，工作年資滿 15 年以上者，得請領月退休金。

¹⁸ 蔡璧煌，〈全面規劃可攜式退休福利〉，2009/04/21 中國時報，A14 版。

雖然勞工請領月退休金的條件，在年資上只要 15 年，但在年齡上則限定 60 歲。公務人員甚至在年滿 50 歲，服務滿 25 年時，即可申請減額年金。大部分西方國家已經逐步將法定退休年齡延長，以減緩退休金給付的財務壓力，例如法國在 2010 年的改革，一是把最低退休年齡從 60 歲延至 62 歲，二是享有全額退休年金的年齡從 65 歲延至 67 歲。希臘也把退休年齡延後至 65 歲，我國亦有學者建議自願退休之年齡，不得低於 63 歲¹⁹。未來除可考量延後請領月退休金的年齡之外，亦可思考將開始支領退休金之年齡與實際退休年齡脫鉤，以延後請領退休金的時間。

延長請領月退休金年齡的另一個重要原因是人口老化的壓力。回顧二十世紀，由於醫療科技的進步，人類壽命已大幅延長，但是這種人口老化現象卻成爲未來社會中最大的挑戰與風險。人口老化現象不論是在已開發國家或開發中國家都是一個很大的課題。開發中國家的人口老化現象，甚至比已開發國家更快速。在比利時，60 歲以上的人從 9% 上升至 18%，總共花了 100 年的時間，相同的比例在中國大陸花了 34 年，在委內瑞拉只花了 22 年。惟人口老化對已開發國家與開發中國家的挑戰卻各有不同，前者面臨著老化、失業與年金制度持續力(sustainability)間的關係所導致的挑戰；後者則面臨著經濟持續發展、對抗貧窮與人口老化等挑戰。已開發國家的國民進入老年之前，已有相當的財富，但開發中

¹⁹ 黃世鑫，〈公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦〉，《**考銓季刊**》第 50 期，2007 年 6 月，頁 78。

國家卻在增加財富之前就將進入老年。這種差異性使得各國政府勢須採行不同的決策來因應人口老化的挑戰²⁰。

就我國而言，根據內政部的統計，民國 64 年，女性平均壽命為 73.64 歲，男性平均 66.75 歲，這是規劃退撫新制初期的平均年齡。民國 80 年，女性平均壽命達到 76.61 歲，男性達到 71.61 歲；到了 98 年，女性平均壽命達到 82.34 歲，男性則為 76.03 歲。三十多年來男性和女性的平均壽命都增加了 10 歲²¹。若以平均餘命計算，55 歲的人平均餘命是 27.32 年，意即 50 歲退休領取月退休俸者，可以領取 27 年的終身俸，甚至高於 25 年之自願退休任職年資條件。

根據行政院經濟建設委員會在民國 97 年的推估，我國 65 歲以上高齡人口在 10 年內將增為 14.7%，進入所謂「超高齡社會」的時代，民國 145 年時更將增為 37.5%，老年人口將達 772 萬人，占總人口之 35.9%。老年人口的增加，將使「扶老」比率快速增加，97 年為 7 個生產者扶養一個退休者，演變成 112 年 3.2 個生產者扶養一人，145 年將降為 1.4 人扶養一人²²。在人口結構上，我國由於全球最低的生育率使得人口老化問題更加快速，從而造成退休制度的莫大壓力。

²⁰ 柯木興、林建成，〈淺談因應長壽社會下的個人帳戶制〉，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/3487> (2011/2/25)。

²¹ 相關數據請參考內政部網站
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Life/completelist.htm> (2011/2/17)。

²² 經建會，《中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計》，經建會，2008 年 9 月。

伍、結語

「從搖籃到墳墓」的福利國政策似乎將步入終點，「目標永遠都是崇高的，結果卻都令人失望。」已故的諾貝爾經濟學獎得主傅利曼(Milton Friedman)，在看到各國社會福利的下場，都是財力無以為繼時，留下了如此的評語。西諺「天下沒有白吃的午餐」已成為經濟學的經典，也是我們規劃社會福利政策的原則。過去「恩給制」的退休福利，早已遭到揚棄，在共同提撥費用下產生的確定給付制或確定提撥制，也由於提撥率過低、領取年限過長(因壽命延長)、或是投資報酬率不高，而有改革的必要。

由於歐美國家公部門的退休福利普遍比私部門優渥，但優厚的退休金已經造成政府嚴重的財政負擔，於是英國、法國、希臘等國家均試圖改革退休制度，《經濟學人》(The Economist)形容，這是納稅人與被喻為「吃稅人」(tax eaters)的公務員之間的衝突。可是這些國家的公部門工會不但抗拒改革，而且握有強大的政治影響力。例如，英國工黨有八成經費來自於公部門工會的捐助；美國 2008 年的民主黨黨代表大會，十分之一的代表都是教師。由於政治人物改革時得面對工會龐大的壓力，因此往往以妥協收場²³，或者由於抗議、罷工而造成龐大的社會成本。

我們很慶幸，去年的退休法改革非常順利，雖然我們在

²³ 吳怡靜譯，〈改革公部門，歐美政府向工會宣戰〉，《天下》，第 464 期，2011/01，頁 263。

前年 10 月已經成立了全國公務人員協會，但我們很高興協會在這個議題相當理性，使得退休法改革能夠順利通過。有人說，政府的改革往往比企業困難，尤其是文官制度的改革，因為改革往往是使文官失去既得利益，或者增加工作負擔。但是退休法的改革卻是平靜而順利，甚至於比企業界改革員工退休方案還要順利。雖然未來我們在退休制度上仍面臨許多挑戰，但這一次的改革，為我們爭取了更多的時間和機會，讓退撫基金的經營在短時間內仍能穩健運作無虞。

展望未來，勢必仍有許多挑戰，本文提出幾項前瞻規劃的建議，希望對於健全退休制度有所助益，並提醒國人重視此一問題，也呼籲政府各有關部門及早規劃一套更完善的退休制度。