

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國公務人員退休制度改革之研究

— 參照OECD國家經驗

Retirement System Reform of Taiwan Civil Service

劉永慧

Yung-Hui Liu

指導教授：彭錦鵬 博士

Advisor : Ching-Peng Peng, Ph.D

中華民國104年7月

July, 2015



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

我國公務人員退休制度改革之研究
----參照 OECD 國家經驗

Retirement System Reform of Taiwan Civil Service

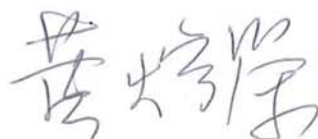
本論文係劉永慧（P99322016）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國104年6月17日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：



（簽名）

（指導教授）





謝 辭



從大學畢業之後，旋即在政府機關從事人事行政的相關工作，由於嚮往實務與理論能相互為用，所以心想有一天一定還要再回到母校繼續進修學習，沒想到一晃眼就是 20 個年頭。

能進入臺大 EMPA 就讀是人生中相當幸運的事，除能親聆國際級學術大師及實務界深具專業與實戰經驗講師教益之外，還能與來自各行業領域的同學一起度過 2 年的快樂時光，是畢生永難忘懷的珍貴記憶。

細數 2 年多沒有星期六的日子，雖然身體疲累，但心靈卻是無比充實與滿足。就好像是一塊快樂的海綿，在浩瀚學海中，努力的吸收各位老師精闢的見解與經驗，而同窗好友欣瑋、勇全、湘玲、春來、文琪、守國、淑梅、月娥、彧夫、麗莉、國興等一路相伴與鼓勵，助教欣蕾與維遠的協助與扶持，使求學過程中充滿了歡樂與喜悅。尤其是「永遠的模範班代」君萍，也是我同窗 2 年的好鄰居，一貫無私的奉獻付出與高度的熱忱關懷，對此心中更是滿滿的感謝。

本篇論文在撰寫過程中，從研究架構、資料彙整乃至於論述分析等，均承蒙彭錦鵬恩師不厭其煩的提點與指導，始得以順利完成。此外，接受深度訪談的各位長官與老師，願意傾囊相助，提供諸多寶貴意見，以及在論文計畫及口試的過程，口試委員陳金貴老師與黃煥榮老師不藏私地提出許多深入而具體的建議，使本論文內容得以琢磨的更加周延與完整，在此均致上最由衷的謝意。

同時也要感謝我職場上的好長官，張部長哲琛、呂司長明泰的指導與鼓勵，對於本論文的撰擬多有所啟發。同學欣瑋與同事芳毓在論文撰寫過程中的鼎力協助，以及家人的支持與照顧，使本論文能及時圓滿完成，謝謝你們。

永慧 謹誌於 2015 年仲夏





論文題目：我國公務人員退休制度改革之研究－參照 OECD 國家經驗 論文頁數：240

所 組 別：政治 系(所) 政府與公共事務 組 (學號：P99322016)

研 究 生：劉永慧 指導教授：彭錦鵬 博士

關 鍵 字：公務人員、退休制度、人口老化、年金制度、OECD 國家與我國年金改革

論文提要內容：

近年來由於 OECD 各國普遍面臨高齡人口增加、年金財務負擔沉重的嚴峻挑戰，對於公部門年金制度遂採取一連串的改革措施，經歸納主要改革措施包括：一、退休金起支年齡遞延趨勢。二、退休金準備責任逐漸轉變為完全提存準備制。三、健全年金體系之財務機制。四、退休給與機制多以建構多層年金為目標。五、調降退休所得替代率。六、提高公私年金之涵蓋率。七、提供適足之保障。

在綜整分析 OECD 國家公部門年金改革之經驗，以及我國考試院於 2013 年函請立法機關審議之公務人員年金改革法案後，本研究指出該法案尚待進一步審視與改進之相關問題。

本研究對於年金改革之策略，以及符合國際趨勢之諸多政策變革，提出以下建議：
一、政府應訂頒一個通盤性的年金改革計畫，並從近程至長程逐步執行各項改革政策。
二、年金改革計畫應含括軍、公、教各類人員之年金制度，並且應同步進行改革。

ABSTRACT

Retirement System Reform of Taiwan Civil Service

by

YUNG-HUI LIU

July 2015

ADVISOR(S): CHING-PENG PENG, DPA

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD : civil service, retirement system, ageing society, pension system, pension reform, OECD, Taiwan, Republic of China

OECD countries have been implementing public pension reform in recent decades in response to the aging society and huge financial burden. The reform measures include the following aspects:

1. Raising pensionable age.
2. Transforming pension system from Defined Benefit Plan to Defined Contribution Plan gradually.
3. Stabilizing financial mechanism of pension system.
4. Establishing multi-layer retirement system.
5. Reducing the income replacement rate.
6. Raising pension system coverage in both mandatory and voluntary schemes.
7. Improving the adequacy of retirement incomes.

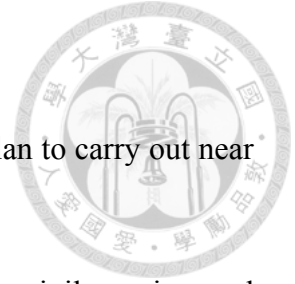
After analyzing the experiences of OECD countries and the public pension reform bill of 2013 presented to the Legislative Yuan by Examination Yuan in Taiwan, this study points out problems need to be further examined and improved that related to the bill.

This study suggests the following reform strategies and many policy changes that



conform to the international trend:

1. The government should have a comprehensive pension reform plan to carry out near term to long term reform policies.
2. The pension reform plan should cover personnel of military, civil service and teaching sectors and should be implemented at the same time.

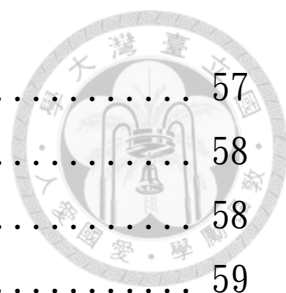




目 錄



第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
壹、研究動機	1
貳、研究目的	2
第二節 研究範圍與流程	4
壹、研究範圍	4
貳、研究流程	5
第三節 研究方法與限制	6
壹、研究方法	6
貳、研究限制	8
第二章 理論文獻探討與制度回顧	9
第一節 退休制度相關理論與類型	9
壹、退休制度相關理論與學說	9
貳、退休制度的類型	15
參、小結	17
第二節 OECD 國家退休制度改革現況	19
壹、OECD 國家退休制度改革背景	19
貳、OECD 國家退休制度改革趨勢	32
參、OECD 國家退休制度改革阻力	47
肆、小結	50
第三章 我國公務人員退休制度現況研析	51
第一節 退休制度沿革	51
第二節 退休制度現況	55
壹、退休條件與種類	55
貳、退休金種類	57
參、退休金計算方式	57
肆、退休年資採計上限	57



伍、 支領月退休金之條件	57
陸、 退休經費來源	58
柒、 其他相關重要規定	58
第三節 退休制度現存問題	59
壹、 退休給與機制之問題仍繼續存在	59
貳、 現行公務人員退休金準備機制存有一定風險	62
參、 退撫基金營運績效提升不易	65
第四章 年金改革法案相關議題研析	67
第一節 立法背景	67
第二節 年金改革之原則及面向	68
壹、 改革四原則	68
貳、 改革五面向	68
第三節 年金改革法案主要內容	69
第四節 年金改革法案之效果	72
壹、 對政府財政之效益	72
貳、 對退撫基金之效益	72
參、 對公務人員退休給與影響	72
第五節 年金改革法案相關議題研析	74
壹、 退休年齡的相關修正與議題研析	74
貳、 退休給付條件的相關修正與議題研析	84
參、 退休撫卹基金運用的相關修正與議題研析	96
肆、 相關配套規定的修正與議題研析	101
第五章 年金改革訪談結果與分析	107
第一節 研究設計	107
壹、 研究設計說明	107
貳、 訪談題綱與設計緣由	108
第二節 訪談資料呈現與分析	112
壹、 研究設計說明	112

貳、 資料編碼	112
第三節 年金制度改革之訪談分析	112
壹、 政府推行年金制度改革可採取之方式與作法	112
貳、 公務人員退休制度主要現存問題與處理優先順序	116
參、 在人口老化趨勢下，公務人員法定退休年齡應否延後 ..	119
肆、 公務人員退休金計算基準與調整機制之改革方向	120
伍、 退休給與機制改採確定提撥制或雙層制之可行性評估 ..	123
陸、 退撫基金管理組織法人化之可行性評析	124
柒、 公務人員年金制度改革涉及相關法律面向之評析	126
第四節 訪談結果分析	128
第六章 研究發現與建議	133
第一節 研究發現	133
第二節 研究建議	138
壹、 年金改革進行方式之建議	139
貳、 年金改革內容之建議	140
參考文獻	154
附錄一：公務人員退休撫卹法草案	160
附錄二：訪談結果逐字稿紀錄	203

表目錄



表 2-1	OECD 國家與我國到達 65 歲以上人口比率之年次.....	22
表 2-2	OECD 國家與我國年金基金投資報酬率	31
表 2-3	各國公務員退休金制度與非公務員制度整合程度表	34
表 2-4	日本年金制度概況.....	37
表 2-5	韓國年金制度概況.....	37
表 2-6	澳洲年金制度概況.....	38
表 2-7	智利年金制度概況.....	38
表 2-8	德國年金制度概況.....	39
表 2-9	美國、英國、德國、法國公部門職業年金所得替代率趨勢	44
表 2-10	OECD 主要國家年金所得替代率（毛所得）	45
表 2-11	OECD 主要國家年金所得替代率（淨所得）	45
表 3-1	軍公教人員退休撫卹經費支出一覽表.....	62
表 3-2	軍公教人員退撫基金最適提撥率精算結果一覽表	63
表 3-3	軍公教人員退撫制度財務概況	64
表 4-1	年金改革法案主要內容一覽表	70
表 4-2	自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表.....	75
表 4-3	OECD 國家與我國法定領取年金年齡一覽表	77
表 4-4	擔任危險或勞力等特殊性質職務自願退休人員 年資與年齡合計法定指標數表	79
表 4-5	公務人員退撫新制實施後年資退休金計算基準及基數內涵	85
表 4-6	新進公務人員之多層次退休年金制度.....	91
表 4-7	退撫基金歷年已實現收益情形	99
表 4-8	折現率變動對基金提撥率的影響	100
表 4-9	提高提撥率後基金收支不足年度比較表	101

表 5-1	深度訪談對象一覽表	108
表 5-2	訪談題綱與設計緣由	109
表 6-1	我國公務人員退休制度近程、中程及長程之規劃建議..	153



圖目錄

圖 1-1	研究流程圖.....	5
圖 2-1	OECD 國家與我國到達 65 歲以上人口比率之年次.....	23
圖 2-2	中華民國人口推計(民國 103 年至 150 年).....	24
圖 2-3	OECD 國家與我國人口老化指數.....	26
圖 2-4	OECD 國家與我國 65 歲以上人口扶養指數.....	28
圖 2-5	OECD 國家與我國總生育率.....	30
圖 2-6	OECD 國家男女可請領退休金年齡(1950 年—2050 年)...	33

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

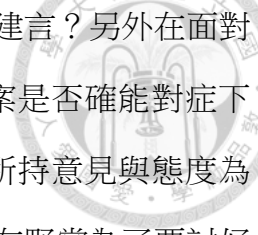


壹、研究動機

近年來，世界先進國家普遍面對高齡人口增加、生育率下降、勞動力提早退休、政府預算赤字大幅增加等問題。其中，由於人口結構逐漸老化所帶來之預期巨額公共退休金財政負擔，不但可能拖垮政府財政，更可能引發金融危機。因此，許多國家均積極研議或進行各項退休制度改革，以謀妥善因應解決。退休年金改革儼然是目前全球最熱門的改革進行式。根據世界經濟合作發展組織(Organization of Economics Cooperation and Development, OECD)最新報告指出，自 2007 年以來，由於一連串的經濟危機與人口結構高齡化的趨勢，讓世界各國都在加速退休年金制度的改革。該報告經綜整 OECD 國家採行的改革措施，主要可歸納為：健全年金體系之財務機制、延後退休年齡、增加私有年金比重及增訂年金自動調節機制等 (OECD, 2013)。

前述有關年金財務危機、人口日益老化及少子化等趨勢，我國亦面臨相同困境。在世界人口變遷的潮流中，我國不但未能免於少子化與高齡化的問題，甚至更為嚴重。以少子化的問題而言，我國的低生育率已造成了學齡人口遞減、未來勞力不足等問題。而在高齡化的歷程上，除了人口老化現象的普遍性之外，我國老化速度超快是另一個課題，與日本一樣是世界上人口老化速度最快的國家 (林萬億：1-2, 2008)。快速的高齡化造成社會勞動力高齡化、工作人口負擔加重、社會福利及老年安養需求負擔增加，以及政府社會安全預算逐年攀升等問題。此外，人口老化亦使得領取年金給付的人口增加、領取時間延長，而繳交年金保險費的人口減少，如退休制度未及時配合檢討調整，將會造成國家年金財務之沉重負擔。

反觀我國退休制度之改革歷程，軍、公、教人員之主管機關在研擬規劃各項



改革方案時，是閉門造車、各自主政，抑或是充分溝通、廣納建言？另外在面對人口結構與經濟情勢變遷之雙重危機下，研議規劃之改革方案是否確能對症下藥、切中時弊？公務人員或協會團體等相關利害關係人對此所持意見與態度為何？又即使年金改革法案送至立法機關審議，不論是執政黨或在野黨為了要討好選民，顧慮選票，往往容易陷入政治喊價的不歸路，使年金改革成效大打折扣。所以本研究希望透過各國退休制度改革之發展趨勢與實施經驗，從中汲取歸納適合我國國情之改革方案，同時剖析並釐清我國現行退休制度面臨的真正問題，建構一套與時俱進、公平合理之退休制度，是為本研究欲探討之重要課題，也是本研究之動機所在。

貳、研究目的

公務人員退休制度為國家文官制度中相當重要之一環，從政治與行政方面而言，其關係國家整體人力資源運用良窳、財政資源是否合理配置，以及國家競爭力能否提升之關鍵。從經濟角度而言，其對於退休人員老年經濟安全之保障，以及社會生產力與經濟發展等密切相關。從社會層面而言，退休制度能否配合社會結構之變遷作適當調整，縮小各職業別退休所得之差距，則涉及社會公平、世代正義等議題。換言之，退休制度影響層面既深且廣，因此，如何建構一套合理健全、與時俱進的退休制度，實為現今各國政府施政所面臨之最重要課題。

我國公務人員退休制度自 1943 年開始實施，建制之初係採由政府全額編列預算支付退撫經費之恩給制。由於該制度實施後，導致政府財政負擔逐漸加重，而公務人員退撫實質所得卻未相對增加，政府為因應解決上述問題，於 1995 年 7 月 1 日開始實施公務人員退休撫卹新制（以下簡稱退撫新制），將退撫經費之籌措方式改由政府及公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，並由政府負擔最後支付保證責任。嗣因退撫新制實施一段時間之後，諸多不合時宜之處相繼凸顯，如過早支領月退休金、退休所得偏高及退撫基金收支失衡日益嚴重等，均有待妥

慎處理。有鑑於此，主管機關銓敘部為解決公務人員退休制度所面臨之各項問題，經擬具公務人員退休法修正案，業完成立法，並自 2011 年 1 月 1 日起施行。

上述新修正之退休法採行之主要改革措施有：月退休金起支年齡延後方案（即外界俗稱之 85 制，將月退休金起支年齡分 10 年逐漸延後至 60 歲）、刪除 55 歲自願退休加發退休金規定、提高退撫基金法定費率上限等¹。惟就目前制度設計觀之，仍未能充分考量長壽風險與因應人口結構轉型的趨勢，亦即無法有效舒緩現正面臨之高齡化與少子化之雙重壓力。另在制度設計上，亦未思考公務人員退休制度在公部門人力資源管理上可扮演的積極性角色，以及人事管理制度各個環節的配套措施。

在 2012 年 10 月上旬，勞保基金財務危機率先爆發，引起勞工恐慌及全民不安，很快的這把火迅速延燒至軍公教人員退撫基金，引發退撫基金也將在 17 年內破產的疑慮，使年金制度再度成為社會各界關注的焦點。為此，馬總統於 2012 年 11 月 21 日宣布：政府將推動軍公教勞各類人員之年金制度改革。行政院於是會同考試院成立跨院際的年金改革小組，研議各項年金改革方案。總統並於 2013 年 1 月 30 日在總統府召開記者會，說明我國年金制度改革之具體方向與原則²。


上述各類人員之年金改革法案雖於 2013 年 4、5 月間函送立法院審議，惟在立法院審查期間，朝野立委對於年金改革之重大議題並未達成共識，加上 2016 年總統與立法委員選舉時間逼近，2013 年版之年金改革法案能否順利完成立法？抑或基於政治因素考量而將改革內容大打折扣？均存有高度不可預期之變數。

綜前所述，本研究之主要目的有以下三點：

一、探討分析 OECD 國家近年來實施年金改革之背景、發展歷程與所採取之改革措施，對照我國現行公務人員退休制度之實施現況與面臨之困境，從中汲取適合我國國情之實施經驗，研議政府可採取之相關作法與規劃。

¹銓敘部全球資訊網站（<http://mocs.gov.tw>）。

²行政院年金制度改革網站（<http://pension.ey.gov.tw>）。



二、研析考試院於 2013 年函請立法院審議之公務人員退休撫卹法草案中所研擬之各項改革方案，希望透過文獻分析與制度比較，檢視該項法案是否足以有效解決我國公務人員退休制度遭遇之問題與危機。

三、透過深度訪談，瞭解在面對少子女化、高齡化社會趨勢與年金財務負擔之挑戰下，我國公務人員退休制度在改革之推行方式、退休年齡、給付條件、給與機制與退撫基金等相關面向，所應採取之因應措施與解決方案。

第二節 研究範圍與流程

壹、研究範圍

近年來，世界先進國家普遍面對高齡人口增加、生育率下降、勞動力提早退休、政府預算赤字大幅增加等問題，各國也紛紛針對年金制度進行重大的改革。由於我國已逐漸轉型為已開發國家，各國年金制度改革的方向及策略，確實有許多足資我國借鏡之處。為使國外年金改革之實施經驗更具參考價值與實益，鑑於近年來 OECD 國家對其年金制度不斷進行改革，且 OECD 自 2005 年起，即持續追蹤相關會員國年金改革之情形，並每 2 年發表一次「Pensions at a Glance」報告，有相當完整且有系統之文獻與數據資料。所以本研究除我國公務人員退休制度外，主要係以 OECD 國家及過去曾對公部門年金制度進行重大改革的國家為研究範圍。

儘管各國年金改革的途徑不同，但各國年金改革的過程與改革趨勢仍有許多相似之處。觀諸國內的情形，年金改革的議題也在近年來引發社會熱烈的關注。本研究藉由分析比較各國年金改革的途徑與趨勢，並檢視我國公務人員年金體系的現況與問題，綜合國外年金改革經驗與國內各界的意見後，進而對於我國公務人員退休制度未來改革之方向，提出規劃與建議。



貳、研究流程

本研究流程首先確立研究動機及目的後，據以界定研究範圍，進而蒐集相關文獻資料，包括各國退休制度、改革策略與實施經驗、我國退休制度現況與問題及年金改革法案相關議題等，加以制度探討與比較分析，並進行深度訪談，最後提出研究發現與建議。研究流程圖如下圖1-1：

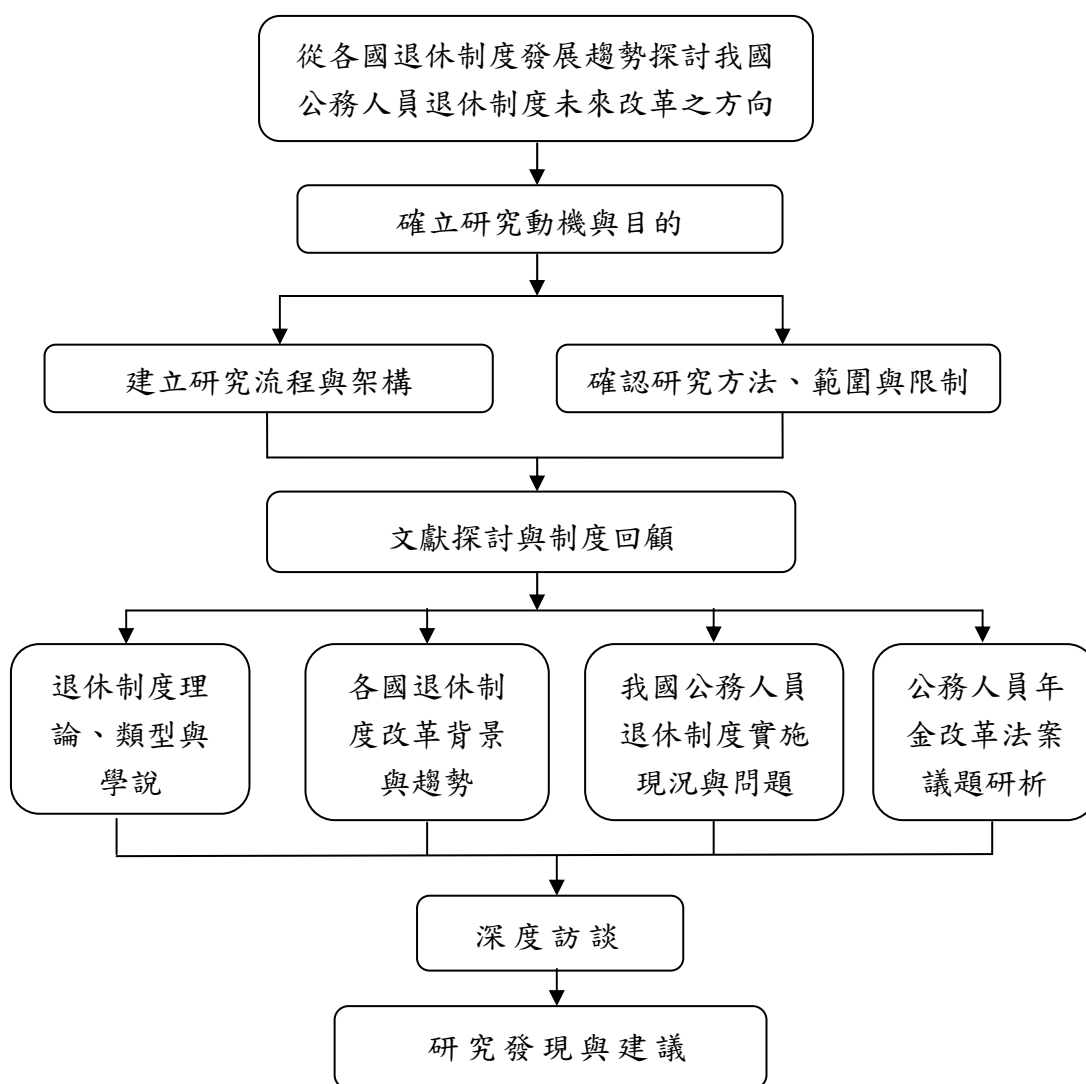


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：作者自繪。

第三節 研究方法與限制



壹、研究方法

本研究之性質屬於質性研究（qualitative research），主要採取的研究方法是文獻分析法、比較分析法、參與觀察法及深度訪談法等四種研究方法。藉由文獻資料與理論學說之整理歸納，以及各國年金制度之改革背景、策略及改革措施與我國退休現制之比較分析，並透過與專家學者針對年金改革議題之對談與互動，找出能為我國借鏡之制度與作法，供改革參考。

一、文獻分析法

文獻分析法係蒐集與議題相關之各類書籍、政府部門出版或委託研究報告、學者專家研究報告、碩博士論文、期刊、各類組織之文件紀錄或統計資料、報章雜誌新聞等。加以系統性的分析與研討，經由歸納與論證之後，作為研究結果之依據的一種研究方法。

本研究主要係針對退休制度及年金改革等議題，蒐集國內外相關書籍、學術期刊、碩博士論文、官方資料與研究報告等文獻，以及取得我國退休制度歷次改革過程之政策規劃、會議紀錄等一手資料，透過相關文獻資料的閱讀探討與分析，彙整歸納各國退休制度主要面臨的問題與挑戰，以及所採行之因應措施與實施經驗，分析其改革成功之原因與關鍵，並採行比較研究途徑，對照我國社經環境及人口結構等變遷趨勢，釐清退休制度改革成敗之關鍵因素，進而對未來改革方向提出建議。

二、比較分析法

歐美先進國家現代的年金體系多於20世紀上半葉之前即已建立，已實施超過一世紀之年金制度，而人口的持續老化，加上年金制度的成熟，使得年金給付成為國家重大的財政負擔，遂持續進行年金改革。雖然我國與其他國家在歷史沿革、

組織體制及風俗國情不盡完全相同，惟透過探討OECD國家年金制度的發展歷程，與各階段之改革背景與改革趨勢，藉由比較分析之方式，找出能為我國借鏡之制度與作法，供未來規劃改革之參考。




三、參與觀察法

參與觀察法主要特徵為觀察者成為被觀察團體中的一員，參與活動或生活，一方面扮演參與者的角色，另一方面扮演觀察者的角色。因此，觀察者不被視為局外人，可以維持觀察時的自然情境，而且被觀察者較不會防衛自己，其所表現出來的行為也就較具真實性。參與觀察研究的優點，主要在於較易獲得真實的直接資料及可以減少被觀察者的反作用效果，所得研究結果往往具有較高的應用性。

我國公務人員退休制度的主管機關為考試院銓敘部。作者自 1997 年起於銓敘部退撫司服務迄今已逾 17 年，其間經歷了 2006 年的公務人員退休所得合理化調整方案、2011 年的公務人員退休法改革及 2013 年的年金改革法案，從政策研擬規劃、邀集學者專家、軍公教團體代表召開數十場次之公聽會與座談會均直接參與外，亦參加考試院、行政院與立法院歷次所召開之審查會與協商會議。以「參與者」的角度觀察，研析此一議題，可以對公務人員退休制度作相當完整與深入的研究。此外，銓敘部主管我國公務人員退休法制事項，其所屬公務人員退休撫卹基金管理委員會負責軍公教退休基金的經營管理，擁有國內最即時最完整的退休制度及基金營運相關文獻資料、各項專案研究報告及退休統計資訊等，作為研究分析之基礎及驗證，實為完成本研究獨特而有利的條件。

四、深度訪談法

深度訪談(in-depth interviewing)是希望透過質化訪談的方式，可以獲得更深入、更豐富的資訊，所得到的結果能用來探析訪談議題的真正成因、背景脈絡、問題癥結及可能的解決之道。本研究在訪談前先針對研究議題擬訂訪談題綱，



訪談重點在於瞭解受訪者對於各項議題的觀點與看法，在訪談過程中並引導受訪者針對該議題進行深入的陳述與說明。

由於我國公務人員退休制度屬考試院之憲定職掌，並以銓敘部為主管機關；至於軍人及教育人員之退休制度則屬行政院職權，並分別以國防部及教育部為主管機關。本研究透過訪談上開機關之相關主管人員，以及對於年金制度相關議題有深入研究之學者，從不同的角度切入議題分析，以釐清我國退休制度問題之癥結與因應解決之作法。

本研究以深度訪談方式蒐集相關資料，可彌補文獻資料中的不足與遺漏處，並藉由訪談對象之觀點與建議，從不同面向審視與規劃我國公務人員退休制度未來改革因應之道。

貳、研究限制

影響公務人員退休制度改革的因素甚多，諸如人口結構高齡化、少子女化、經濟景氣循環、國家財政資源的配置、整體人力資源的規劃及運用及世界各國公務人員退休制度的發展趨勢等，均會影響退休制度的改革，所以本研究僅以各國退休制度改革的發展趨勢作為主要研究範圍，可能有過於簡化之虞。此外，由於各國在政治、經濟、社會環境都有或多或少的差異性，其歸納出的趨勢，雖值得參考，但實務上基於歷史、國情、經濟與地理差異等因素，可能有諸多不易克服的困難，此為本研究的限制之一。

本研究採行之參與觀察法，雖藉由取得相關文獻之一手資料，可對公務人員退休制度作完整與深入的研究，但參與觀察研究最主要的限制，是觀察者扮演雙重角色，當他扮演參與者的角色時，自然會損及其觀察者的角色。換言之，參與者的角色扮演愈成功，愈可能失去其觀察的客觀性。由於作者長期直接並深度參與我國公務人員退休制度數次重大政策之變革，較易受到以行政機關方式思考框架之限制，致研究結論與建議可能流於主觀而缺乏客觀性，此為本研究限制之二。

第二章 理論文獻探討與制度回顧

本章將進行理論與文獻回顧的探討，第一節討論退休制度之相關理論、類型與學說。第二節則就OECD國家的退休制度之改革現況，包括改革背景、改革策略、改革趨勢及其遭遇之改革阻力等，分別進行探討。

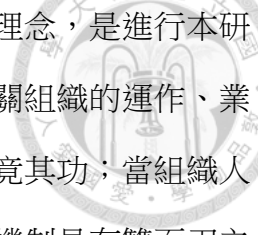
第一節 退休制度相關理論與類型

一個國家為使其公務人員能守法盡職，為民服務，除了在職時有任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎等制度以保障其工作，安定其生活，亦須訂定完善的退休制度以保障與照顧其退休後的生計與生活。同時，適當的退休制度，亦可引進青年才俊，促進人事新陳代謝，提高行政效能。政府制定公務人員退休制度，給予退休金的目的主要有三：一則在酬謝公務人員在職服務期間對機關的貢獻及勞績；二則在使退休人員得以安度老年生涯；三則使年老力衰者逐漸退離，年青力壯者隨時新進，達成機關人事之新陳代謝（蔡良文，2006：631-632）。

公務人員退休制度的建立，關係著國家人力資源有效運用、財政資源合理配置以及國家競爭力之提升；藉由適當而合理的退休給與，一則以激勵公務人員在職期間能安於其位並戮力從公；二則在提供公務人員退休後合理的退休所得，並保障其老年生活；三則希望藉由公平合理的退休給與機制，與國家社會安全機制接軌，建構一套完整的社會安全體系網絡。由此觀之，一個國家的公務人員退休制度與其政治、經濟、社會及行政等各方面是交互影響且密切相關的，其重要性不言而喻。

壹、退休制度相關理論與學說

理論是經由前人透過歸納或演繹的方法，從各種相關的概念、變項、陳述、形式等要項逐漸發展而成的，是一種知識形式的展現，同時也是一種觀察和思考事物的方式。退休理論發展迄今有其存在的基本概念和形式，如何將這些經前人



反覆歷程經驗的結果，妥適應用到現在及未來社經發展的中心理念，是進行本研究的先決要素，故有必要探討退休理論的相關意涵。而一個機關組織的運作、業務的推動發展、人力的汰換運用，無非在機關現有人事範疇內竟其功；當組織人力趨於衰弱老化時，需要有一種機制使人力能汰老換新，這種機制具有雙面刃之功用，即甄選進用對立於資遣退休制度。因此，有關退休制度的理論與學說，可分由不同面向與觀點加以探討，茲說明如下：(王麗容，1991：18-26；周麗芳等，2005：8-11；柯木興，2007：162-169；徐有守，1991：4-6；曾德宜，1996：15-19；趙其文，2001：623-624；蔡良文，2007：41-45)

一、從社會功能角度觀之，可略分為三方面：

(一) 角色理論 (Role Theory)：

由 Cottrell 於 1940 年代所提出，認為老年人退休並結束其工具性角色之後，社會對其無明顯期望，所以亦無明顯的角色供其扮演，因而缺乏地位且同時被排除在主流組織與活動外，為防止無角色的情形，應特別為老人規劃休閒活動，創造新的角色，使老年人在社會上再度擁有具意義之地位。

(二) 撤退理論 (Disengagement Theory)：

由 Cumming 和 Henry (1961) 所提出，他們認為老年不一定是中年期的延長，乃是應從現存的社會角色、人際關係及價值體系中後退撤離。撤退理論主張撤退是一種普遍的現象，乃基於生理的歷程所致，而由工作組織中退離之目的，在於減少因個人之衰退亡故而導致對於工作環境有不利的影響，如同新陳代謝。此理論主張應建立限齡退休制度，使勞動者個人的身心狀況有所維護，不致造成勞動者與工作組織之損失。撤退理論以功利角度思考機關與受雇者雙方的利益，而未實質考慮到受雇者的心理反應與退休後生活價值的重建。



(三) 社會重建理論 (Social Reconstructional Theory) :

此理論主張個人所處的社會環境會對該個人產生相對價值觀，若所處環境會對該個人的評價是負面或期待過高時，將使個人產生認同上的挫折，反之會有激勵作用。而現在社會對人的工作評價是青壯年生產力高，應從事工作以符合社會需求，而老年人因身心理衰退的原因，認為已不適合在職場，這種評價逐漸內化在個人自我觀念中，認為老了就不適合再繼續在工作職場。因此，當人經歷老化過程，接收或自我察覺到來自社會對一般老年人的定義或評價時，即可能會表現出符合該定義的行為，適時回應自我認知與社會環境期待，有利個人與社會環境的平衡。

二、另從退休金面向而言，較為一般學者探討之退休理論包括賞金理論、人力折舊理論、遞延工資理論及誘因理論等，茲分別說明如下：

(一) 賞金理論 (Gratuity Theory) :

此理論是最早用來解釋退休金的理論，又稱恩給制。此理論將雇主提供給員工的退休金視為一種賞金或酬勞，用以報償其在職時對雇主的奉獻與忠誠。所給與的賞賜權利，取決於恩賞者個人感念，未存有對等關係。退休金在本質上只是一種賞金合約。此種理論強烈顯示，具有封建時期之雇主恩給制和傭工忠誠的意味，已難以解釋現今的退休金制度。

(二) 人力折舊理論 (Human Capital Depreciation Theory) :

此理論認為，人力的價值就像廠房、機器一般，因長期耗損而須折舊，故長期僱用員工亦因退休後賺取所得的能力喪失，而須由雇主給與相當充分的折舊退休金。廠房設備需要折舊作為成本分攤，人力資源亦應如此，這種折舊方法係將退休金視為費用，每年(月)提撥，雇主必須負擔此責任。「換言之，保護人力價值費用之退休金，與廠房設備折舊之成本分攤，二者對雇主而言，均為其生產上所須負擔的成本。因此，



退休金之提存與保費之繳納，應由雇主負擔，同時對應之財務原則為確定提撥制。」。

(三) 遞延工資理論 (Deferred Wage Theory) :

此說認為退休金原係公務人員薪資的一部分，由國家保留至其退休、殘廢或死亡時再行給付。依此說，退休給與為一私有財產的概念，為國家對公務人員所負擔之公法上金錢債務，而非人道贈與或服務賞金，退休人員請求支付退休金，為其權利與本份。

(四) 誘因理論 (Incentive Theory) :

依誘因理論始祖馬斯洛的需求五個層次理論：生理、安全、社會、尊敬及自我實現等需求而言，退休金可以達成員工生理及安全的需求保障，機關承諾員工於一定服務年資或年老力衰退離工作時即有退休金，可以激勵員工提升生產力。雖然現代的誘因理論中，金錢所扮演的角色不若以往重要，但對於大多數人而言，養兒防老已不能保障自己晚年生活之需求，退休金仍是吸引多數人謀職或轉業時的重要考量因素。對機關而言，退休金通常係用來增加員工生產力或減少僱用成本的工具，它提供給連續服務的員工作為誘因，連續服務可降低員工流動成本，如僱用、解僱、訓練成本等。

根據以上看法，退休金是一種平衡現在產出與未來負債的工具，包括員工邊際產出所產生的遞延工資部分，而且遞延既得利益和遞延給付具有激勵特性，誘因理論藉著退休後增加退休給付，對於員工的未來具有激勵作用。

一、然而從退休制度的性質學說，或以人力資源之觀點，或以國家財政之觀點，或以社會安全之觀點，各成其說，茲說明如下：

(一) 人事機能說：

任何國家如同生物般，必須要新陳代謝的現象。亦即國家要維持其生生不息之運作，在人事制度上，不但要有進場機制(任用制度)，同時



也要有退場機制(退休制度)。新進年輕優秀的之公務人員，取代年老力衰的公務人員，以保持國家的年輕、活力及效能。

(二) 功績報償說

退休給與係國家對於公務人員長期貢獻心力，盡忠職守，基於道德責任，給予之酬賞或酬勞，類屬於恩惠性之給付，以安定其老年生活。

(三) 適當生活維持說

一些經濟學者們認為國家或企業依據退休制度給予公務人員退休金，應維持相當之所得替代率，以維持其適當之生活。

(四) 功能說

此說認為老人由於生理功能日漸衰退，而且健康狀況日益下滑，容易對於週遭環境事務的興趣與參與投入減少，造成角色的喪失、接觸機會漸少以及對規範價值日益模糊等，進而導致與社會脫節。因而主張應於某一年齡「強制退休」，如此可讓老人沒有「烙印」效果，有尊嚴的從工作崗位退離。

(五) 永久所得說

指為維持公務人員終生能永久維持某一消費水準，將其一生實際應得平均分配，並藉由退休制度來平衡在不同期間之分配，以解決退休後的老年經濟問題。

(六) 平衡所得說

認為一個人的工作能力愈強，所得愈高，而工作能力呈拋物線的曲線。在年輕剛開始工作時，工作能力較為不足，所得較低。而後隨著年資增長，工作能力漸強，所得較豐。達到高峰後，逐漸進入老年，工作能力開始退化，所得又逐漸下滑。是以在其所得較豐時，應予以儲備一部分所得(即參加保險)，至退休後年老力衰，即可以其儲備所得，支付生活所需，平衡生活水平。



(七) 危險分擔說

即聯合多數人，成立一個合作組織，以保險方式預先籌集資金，以分擔退休後生活不保之風險。亦即由多數人共同分擔少數人老年不可預期之危險。

(八) 商業權益說

此說認為退休金的給與，主要是為了商業上的競爭需要。雇主辭退生產力遞減的老年員工，補入生產能力尚在上昇階段的員工，以提昇競爭力，同時可降低人事成本。

(九) 勞資合作說

指勞方自願提撥部分薪資作為退離基金，同時要求雇主提撥相當比例的資金，合組退休儲金，由勞資雙方合作，共同管理與運用。

(十) 社會保險說

此說認為公務人員在職服務時，應強制以社會保險的方式參加保險、並按期繳費，而將來退休後，再以分期付款方式(即年金)來支給退休金，使退休者的老年生活，得到充分的保障。

依前述可知，從不同角度與觀點切入，將各自形成不同之退休制度理論與學說。某一時期可能因經濟環境、人口結構，或是社會情境的偶發因素等，使其中某一退休制度理論與學說成為主要論述基礎。例如我國早年因軍公教人員待遇所得較低，退休金即被視為一種遞延給付（遞延工資理論），係現職人員服務期間給付請求權之延伸，亦係政府以雇主身分，保障退休人員維持適當生活水準之重要措施（適當生活維持說）。而現今在面臨國債節節升高、人口老化、少子女化之嚴峻挑戰下，雖然退休制度是政府照顧退休人員老年基本生活而為之措施，但如果退休之後要過優逸的生活，就要為自己的退休生活多負一些責任。根據美國智庫「國際戰略研究中心」(CSIS)於2012年10月的一篇調查研究報告「The Prospect of Retirement in East Asia」指出，在東亞6個國家和地區中，臺灣人民是最支持應

對自己退休生活負責的。換言之，退休制度的新思維已不再是由政府負擔無限責任，個人在平時也要為退休後的生活多做一些準備³。



貳、退休制度的類型

退休制度的種類，依據公務人員是否需要提撥部分薪資、退休金額得否事先確知以及退休金財務處理方式等，可分為以下三種類型（鄭清霞，2013：6-11）：

一、依是否需要提撥部分薪資區分

退休制度的設計，如依公務人員是否需要提撥部分薪資投入，可區分為恩給制(Superannuation or Noncontributory Plan)與儲金制(Contributory Plan)兩類：

(一) 恩給制

各項退休給與係由政府編列預算支應，無需退休人員繳納任何費用，又稱為政府籌款制。恩給制的優點為可突顯照護退休人員的恩給，促進在職人員工的忠誠度與工作效能，其缺點則是人事預算經費負擔相當沉重，影響政府或企業的運作。

(二) 儲金制

各項退休給與係由政府的退休人員在職時繳納一部分的薪資所得，同時政府亦相對負擔一部份的金額，共同成立退休基金。儲金制的優點在於政府得以減輕退休經費的負擔，同時退休基金的適當運用亦可有所收益或孳息。其缺點則是公務人員因為要提撥部分薪資，使得在職實質所得相對減少。

二、依退休給付的金額事先得以確知區分

依退休給付的金額事先得以確知與否，退休制度可區分為確定給付制(Defined Benefit Plan，簡稱 D.B 制)與確定提撥制(Defined Contribution Plan，簡稱 D.C 制)

³關中，「從世界趨勢談公務人員年金改革」，國立開南大學「全球化與行政治理研討會」(2013：28-53)。



兩類：

(一) 確定給付制

確定給付制乃是事先設定公務人員在退休時的給付公式，公式最主要的變數為年資和薪級。依此公式，公務人員可以事先算出其退休時的給付水準。同時，再依此水準反推出在職人員每月所須提撥的金額。因為年資為此種制度最主要的二大因素之一，所以，這種制度的設計，有利於減少人員的流動率，並減少新進人員的訓練費用。

(二) 確定提撥制

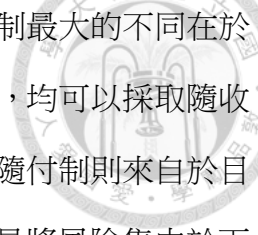
確定提撥制乃是事先預定公務人員、政府的提撥比例和提撥方式，定期提撥至一個專屬的個人退休金帳戶中。退休時再依此帳戶之餘額一次或分期給予退休金。其提撥的金額比例固定，但其最終的退休給付金額卻不定，視共同提撥的金額以及其基金運用績效或孳息多寡而有相當之差異。亦即有其潛在的風險，例如適逢全球不景氣、經濟大蕭條或該基金投資的股票大跌，將嚴重影響其退休金的給付水準。但確定提撥制之設計係具有一個專屬的個人退休金帳戶，是以具有可攜性，不受個人工作異動的影響。又因為退休的給付水準與退休基金運用績效有直接絕對的關聯，是以確定提撥制除了可攜性外，另一個特點就是具有選擇性。個人可依其對風險承受與報酬需求程度比例的不同，選擇適合個人的基金加入。

三、依退休金的財務處理方式區分

依退休金財務之處理方式，退休制度可區分為隨收隨付制(Pay as you go，或稱完全賦課制)、完全提存準備制(Fully Funded，或稱基金制)與部分提存準備制(Partial Funded，或稱基金制)等三類：

(一) 隨收隨付制

在社會養老的架構下，「隨收隨付制」主要精神源於代際互助，由國家保證工作人口的奉養承諾，無需事先累積資產(準備提存)以換取對未來



產出的請求權(Barr and Diamond ,2010)。賦課制與儲備制最大的不同在於是否累積準備金，但無論財源籌措來自於稅收或保險費，均可以採取隨收隨付或提存準備的財務處理方式(鄭清霞，2011)。隨收隨付制則來自於目前的保費收入，完全來自於工作世代的繳費，所以等於是將風險集中於下一代。但若是來自於稅收制的隨收隨付，則風險是由所有納稅人分擔，此納稅人可能涵蓋年金的受領者。

(二) 完全提存準備制

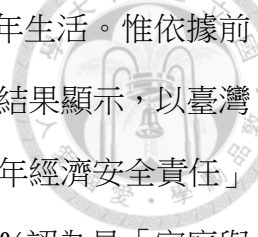
完全提存準備係指年金給付的財務來自於參與者事先提存累積的基金。純粹事先準備的確定提撥制，特別是個人帳戶，等於是將所有風險都由個人來回應。相對於隨收隨付制，事先提存準備主要的精神在於自我責任與事先預儲，獲得給付的資格係來自事先繳費逐步提撥，以便在退休後定期領回，換取當期產出。換言之，每一世代在退休之前，以平準保險費率完全提存老年所需費用，以維持保險財務的健全性(柯木興，1996)。

(三) 部分提存準備制

部分提存準備則介隨收隨付制與完全提存準備制兩者之間，年金給付財務一部分來自事先提存儲備的基金，另一部分則來自於當期參與者所繳交的保費。為此，若是部分準備提存，則是將風險跨世代地相互分擔。部分提存準備可以避免兩個問題，一個是嬰兒潮世代遭遇更糟糕的給付水準，另外，在隨收隨付下更強烈的降低給付(OECD，2012)。部分提存準備儲備額的多寡影響世代的資源分配，但必須透過不同世代的薪資、死亡率、罹病率等資料方能細部評估(Barr and Diamond,2009)。加拿大、智利、瑞典、美國等國家採取準備提存，法國、德國、義大利則為隨收隨付制。


參、小結

前述各項退休制度理論與學說，雖依其所切入之角度與觀點，會得到不同的



意涵與結果，然多數仍主張雇主（政府）應照顧員工之退休老年生活。惟依據前行政院研究發展考核委員會於 2010 年完成的一項委託調查研究結果顯示，以臺灣地區 25 歲以上民眾為對象，發現當被問到「應該由誰來負擔老年經濟安全責任」時，其中有高達 53%認為是自己、29%認為是「國家」，僅 18%認為是「家庭與子女」（傅從喜等，2012b）。顯示國人對於未來的養老態度已有所轉變，個人所應負的養老責任已有高度的體認，不再認為完全是雇主（國家）的責任。因此，在規劃研議退休制度改革時，除應強化公共年金體系外，亦應思考如何提升個人理財智能與行動。

又依不同的定義條件，雖可將退休制度的設計區分為三大類，惟就實務面而言，這些類型有相互組合、交互運用的趨勢，界線亦日趨模糊。例如儲金制可以與確定給付制或確定提撥制之退休辦法並用，甚至儲金制下，確定給付制與確定提撥制可以並存。我國現行公務人員之退休制度就是融合各種概念的一種制度。由政府與公務人員共同提撥基金，並由基金管理會負責運用管理及退休給付事項。依以上分類，係屬於「儲金制」，而其退休金的給付方式雖然分為月退休金、一次退休金、兼領部分月退休金及部分一次退休金等，但均屬「確定給付制」。但是依公務人員退休撫卹基金管理條例第八條的規定，基金的年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，則由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任，在「由政府負最後支付責任」之下，我國現行公務人員之退休制度雖屬「儲金制」，然實質上仍具「恩給制」的色彩。



第二節 OECD 國家退休制度改革現況

世界各國公部門退休制度之設計，主要係為確保公部門受僱者的工作獨立性，並吸引更多優秀的人才進入及留任公職。所以公部門退休制度之設計，一般來說較優於私部門受僱者年金制度之設計。惟自 1980 年代以來，各國在普遍面臨人口老化、經濟情勢不佳及失業率攀升等情勢之下，公共年金制度已衍生財務永續性與保障適足性等問題。因此，近年來 OECD 國家對其年金制度遂不斷進行改革，而 OECD 自 2005 年起，即持續追蹤相關國家年金改革情形，並每 2 年發表一次「Pensions at a Glance」報告。本節主要依據 OECD 自 2004 年至 2013 年 9 月將近 10 年間，彙整歸納其 34 個會員國年金制度之改革背景、主要改革趨勢（OECD，2013：17-57；傅從喜，2012b：12-21；莊正中，2013：15-22；國家發展委員會，2014：72-75）與所遭遇之改革阻力，以作為規劃我國公務人員退休制度未來改革方向之參考。

壹、OECD 國家退休制度改革背景

第二次世界大戰後，確定給付與隨收隨付式之年金制度，逐漸成為西方工業國家主要採行的公共年金制度。此種制度係由政府保障給付水準，並以量入為出的方式決定保費額度，透過當代工作人口繳費奉養退休人口，不但提供穩定的給付金額，且在老年人口比率尚不高的年代，工作者亦不須負擔太高的保費，即可支應當期年金給付所需，並獲得未來的年金領受權利，故廣受政治支持。惟確定給付與隨收隨付式年金制度有賴充分就業、經濟穩定成長，以及工作和退休人口間比例平衡等結構條件之配合，始得有效運作。然而，近年來西方工業國家平均餘命持續延長及出生率下降的趨勢下，人口結構出現重大變化。人口的持續老化，加上年金制度的成熟，使得年金給付已成為歐美高所得國家重大的財政負擔。以下謹就 OECD 國家及近年曾推行年金改革之國家，予以研析說明其改革背景。



一、人口結構變遷

聯合國人口基金會 (United Nations Population Fund, UNFPA) (2013) 指出，21 世紀最重要的趨勢之一就是人口老化，其重要性與相關影響將會衝擊到我們社會的所有層面。另依據聯合國的統計，全球的人口在 20 世紀的初期時僅達 16 億人，至 1957 年達到 30 億人，爾後人口即快速增加，至 20 世紀結束時，世界人口已超過 60 億人。聯合國人口基金會在 1996 年對世界人口成長進行了預測，認為到 2050 年，全球人口將從 60 億人增加到 94 億人。然而，聯合國人口基金會在 1999 年對世界人口成長的預測，卻由原先預估 2050 年的 94 億人，修正為 89 億人⁴，其原因主要係全球人口的總生育率的下降趨勢所造成的。

另據 2007 年 2 月 OECD 的一份「公部門退休金和高齡化社會帶來公共服務的挑戰」文件中指出，在公部門內，退休金的改革有 3 個潛在的驅動原因。首先，財政問題是許多國家改革核心之所在，特別是在人口高齡化的國家。因此，在各國都同時面臨壽命延長與生育率下降之雙重效應之下，紛紛採取一連串年金制度改革措施以資因應 (王儷玲，2010a：4-5)。謹分別就各國人口老化及少子女化之變遷趨勢，說明如下：

(一) 人口老化

要評估一個社會的高齡化趨勢，一般使用「65 歲以上人口占總人口比率」、「人口老化指數」、「對 65 歲以上人口扶養指數」(扶老比)等指標。此 3 種指標數值越高，代表整體社會面臨的問題越大，分別說明如下：

1、65 歲以上人口占總人口比率：

依照國際慣例及聯合國等國際機構的定義，一個國家社會的老年人口超過 7% 時，稱之為高齡化社會 (Ageing Society)。當老年人口超過 14% 時，稱之為高齡社會 (Aged Society)。一旦老年人口超過 20% 時，

⁴ 內政部，人口政策白皮書，2008。

即稱之為超高齡社會(Super Aged Society)。

依據國家發展委員會 2014 年 8 月公布之「中華民國人口推計（103 至 150 年）」報告數據顯示，1960 年至 2060 年主要國家 65 歲以上人口占總人口比率，均有大幅成長趨勢。其中又以韓國的 13.8 倍、日本的 7 倍、西班牙的 3.7 倍、荷蘭的 3.08 倍與美國的 2.38 倍最高。

人口老化雖然是世界各國人口結構變遷普遍的現象，但是各國自 7%的「高齡化社會」增加至 14%「高齡社會」的速度各有差異。以 65 歲人口比率自 7%增加至 14%的時間比較，法國歷時 115 年、瑞典歷時 85 年、美國歷時 73 年、英國歷時 47 年、德國歷時 40 年。預估我國只歷時 24 年，與日本歷時 25 年相近。同時，我國預估將在 2025 年進入 20%的「超高齡社會」，也就是由「高齡社會」邁入「超高齡社會」，僅歷時 8 年⁵。我國人口老化的進程，由一個階段至另一個階段，相較於歐美各國，時間相對短促許多，因此因應人口老化的各項準備工作更顯得刻不容緩。

⁵ 我國進入高齡社會(14%)預估為 2017 年，進入超高齡社會(20%)預估為 2025 年，歷時 8 年。

表2-1 OECD國家與我國到達65歲以上人口比率之年次

國別	到達 65 歲以上人口比率之年次			各階段所費時間 (年數)	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
我國	1993	2018	2025	25	7
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2018	2026	19	8
新加坡	1999	2021	2031	22	10
香港	1984	2013	2024	29	11
美國	1942	2014	2034	72	20
加拿大	1945	2010	2024	65	14
英國	1929	1976	2027	47	51
德國	1932	1972	2008	40	36
法國	1864	1991	2020	127	29
挪威	1885	1977	2036	92	59
瑞典	1887	1972	2017	85	45
荷蘭	1940	2005	2021	65	16
瑞士	1931	1985	2025	54	40
奧地利	1929	1970	2023	41	53
義大利	1927	1988	2007	61	19
西班牙	1947	1992	2021	45	29
澳洲	1939	2012	2035	73	23

資料來源：國家發展委員會「老年經濟安全制度專刊」，2014年9月。

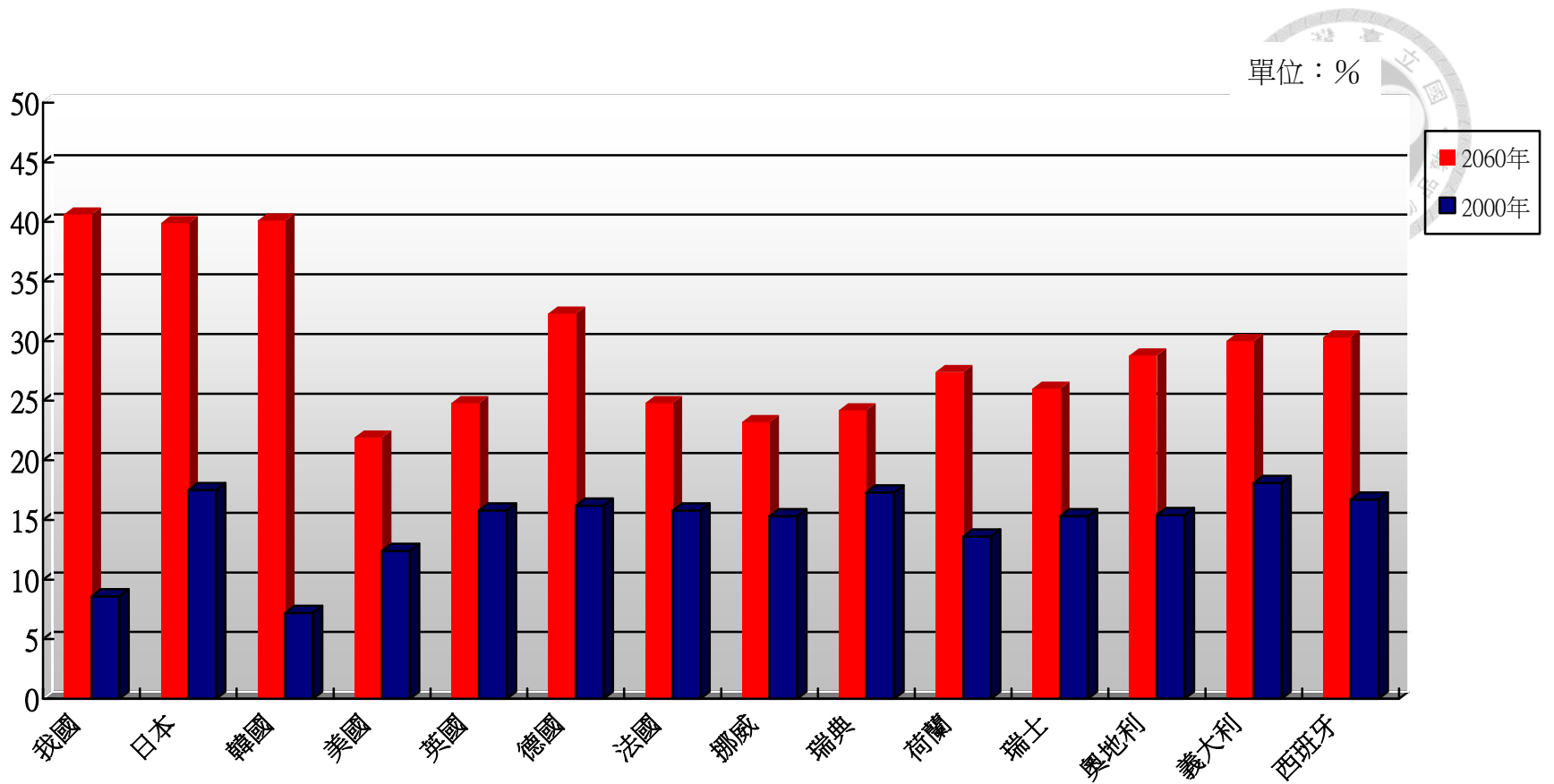
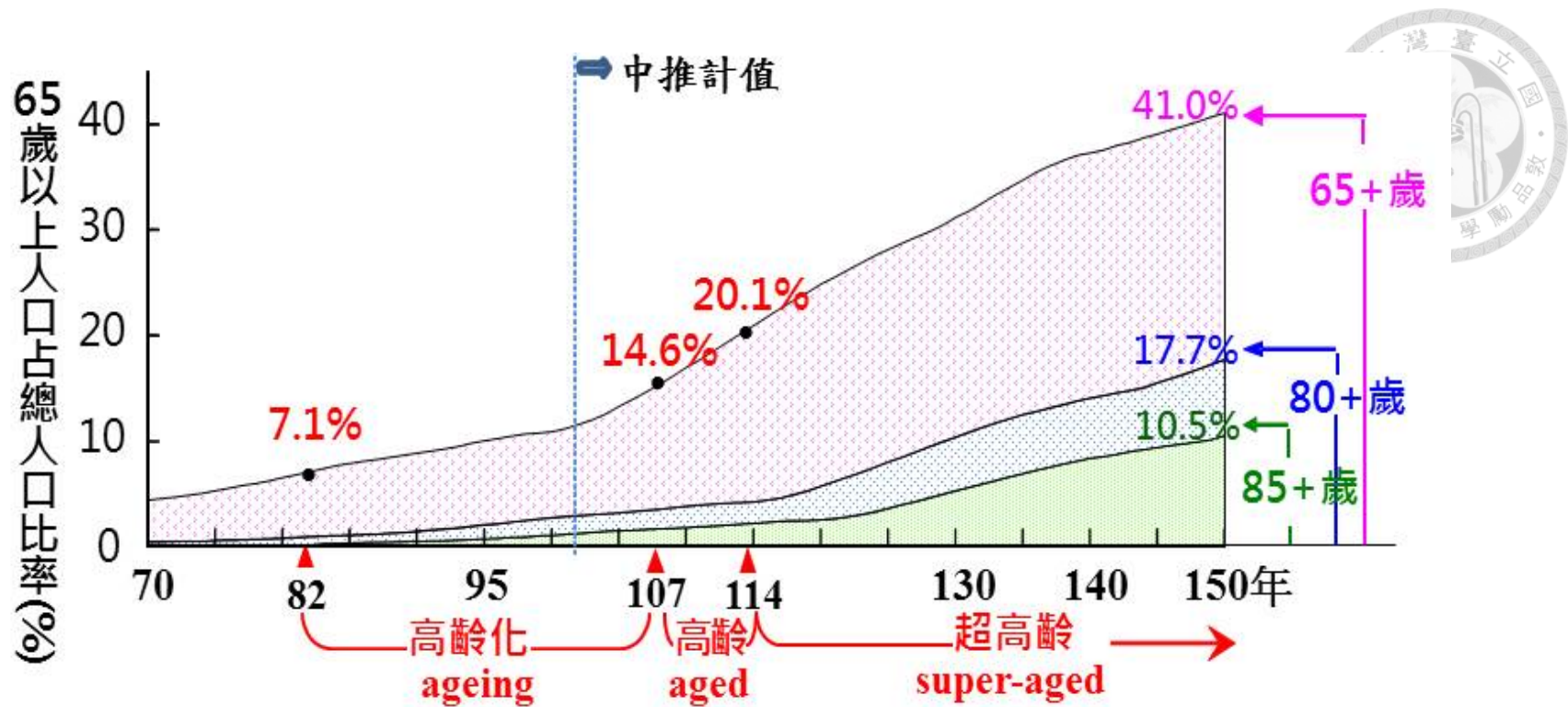


圖 2-1 OECD 國家與我國到達 65 歲以上人口比率之年次

資料來源：國家發展委員會「老年經濟安全制度專刊」，2014 年 9 月。



說明：1.國際上將65歲以上人口占總人口比率達到7%、14%及20%，分別稱為高齡化社會、高齡社會及超高齡社會。

2.因高齡人口數不受出生假設之影響，故高、中及低推估高齡化時程一致

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103至150年）」。

圖 2-2 中華民國人口推計(民國 103 年至 150 年)



2、老化指數：

人口老化指數係指 65 歲以上之老年人口數除以 14 歲以下之幼年人口數得出的百分比率，即（65 歲以上之老年人口數 / 14 歲以下之幼年人口數） \times 100，又稱為「老幼人口比」。當一個國家的人口老化指數不斷上升，反映其「高齡化且少子女化」的情形愈來愈明顯。

依據圖 2-3 數據顯示，在 1980 年以前，我國、日本、韓國、美國及大多數歐洲國家的老化指數平均約為 50% 左右；至 2010 年時，老化指數即已達 105%；其後逐年快速增加，預估至 2060 年時，各國老化指數平均約為 230% 左右。其中日本與韓國的老化指數更分別高達 437.8% 及 394%。

我國人口老化指數在 1960 年時為 5.5%，即老年人口與幼年人口之比約為 1：18.4。由於少子女化及人口高齡化之結果，人口老化指數逐漸升高。1970 年時為 7.4%，1980 年時為 13.3%，1990 年時為 23%，2000 年時為 40.9%，2010 年時為 68.6%。預估在 2015 年時，老年人口與幼年人口之比約為 1：1.0。隨後幼年人口續減及高齡人口續增，老年人口即超過幼年人口。人口老化指數 2020 年時為 130.8%，2030 年時為 215.0%，2040 年時為 303.4%，2050 年時為 417.6%，2060 年人口老化指數將高達 468.5%，即老年人口與幼年人口之比約為 1：0.2。依圖 2-3 數據所示，預估至 2050 年左右，我國老化指數高達 417.6%，已成為世界之冠。

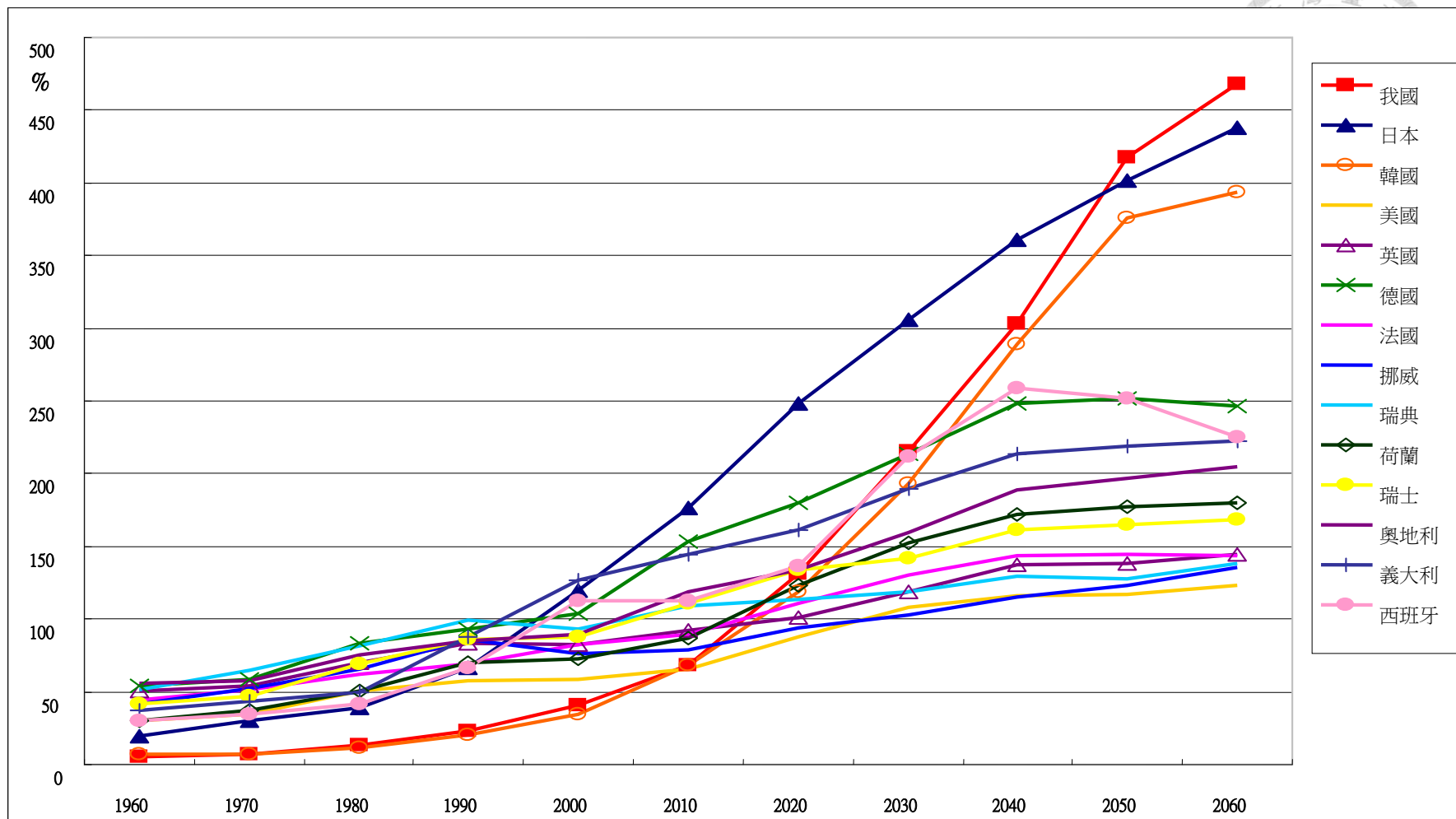


圖 2-3 OECD 國家與我國人口老化指數

資料來源：國家發展委員會「老年經濟安全制度專刊」，2014 年 9 月。



3、對65歲以上人口扶養指數(扶老比)：

扶老比係指 65 歲以上高齡人口與工作人口的比較，也就是每 100 個工作人口要扶養的老人數。為 65 歲以上人口數除以 15 至 64 歲工作人口數的百分比率，即 $(65 \text{ 歲以上之人口數} / 15 \text{ 至 } 64 \text{ 歲工作人口數}) \times 100$ ，簡稱為扶老比。此項指數若愈高，也象徵一個國家工作階層扶養老人的負擔愈重。

扶老比之變動對於經濟成長具有負向且顯著的效果；當一國之扶老比上升，老年人口對於工作人口的扶養負擔將加重，導致人口紅利縮減，因而對一國之國民所得造成負面影響（羅梅青，2014：148）。依據圖 2-4 數據顯示，在 1960 時，已開發國家如英、法、瑞典及奧地利等國之扶老比即已達 18%，惟迄至 2010 年以前之增加幅度有限，約維持在 24%至 26%之間。

我國的扶老比在 1960 年時為 4.8%，即每 100 個工作人口要扶養 4.8 個高齡人口，也就是平均 20.8 個工作人口要扶養一個高齡人口。1970 年時為 5.1%，1980 年時為 6.7%，1990 年時為 9.3%，2000 年時為 12.3%，2010 年時為 14.6%，即每 100 個工作人口要扶養 14.6 個高齡人口，也就是平均約 7 個工作人口要扶養一個高齡人口。到 2030 年時為 37.2%，預估至 2060 年扶老比將高達 79.9%，即每 100 個工作人口要扶養 79.9 個高齡人口，也就是平均 1.2 個工作人口要扶養一個高齡人口。屆時，除非老年經濟安全有相關配套措施，否則，青壯人口的扶養老人負擔將非常沈重。

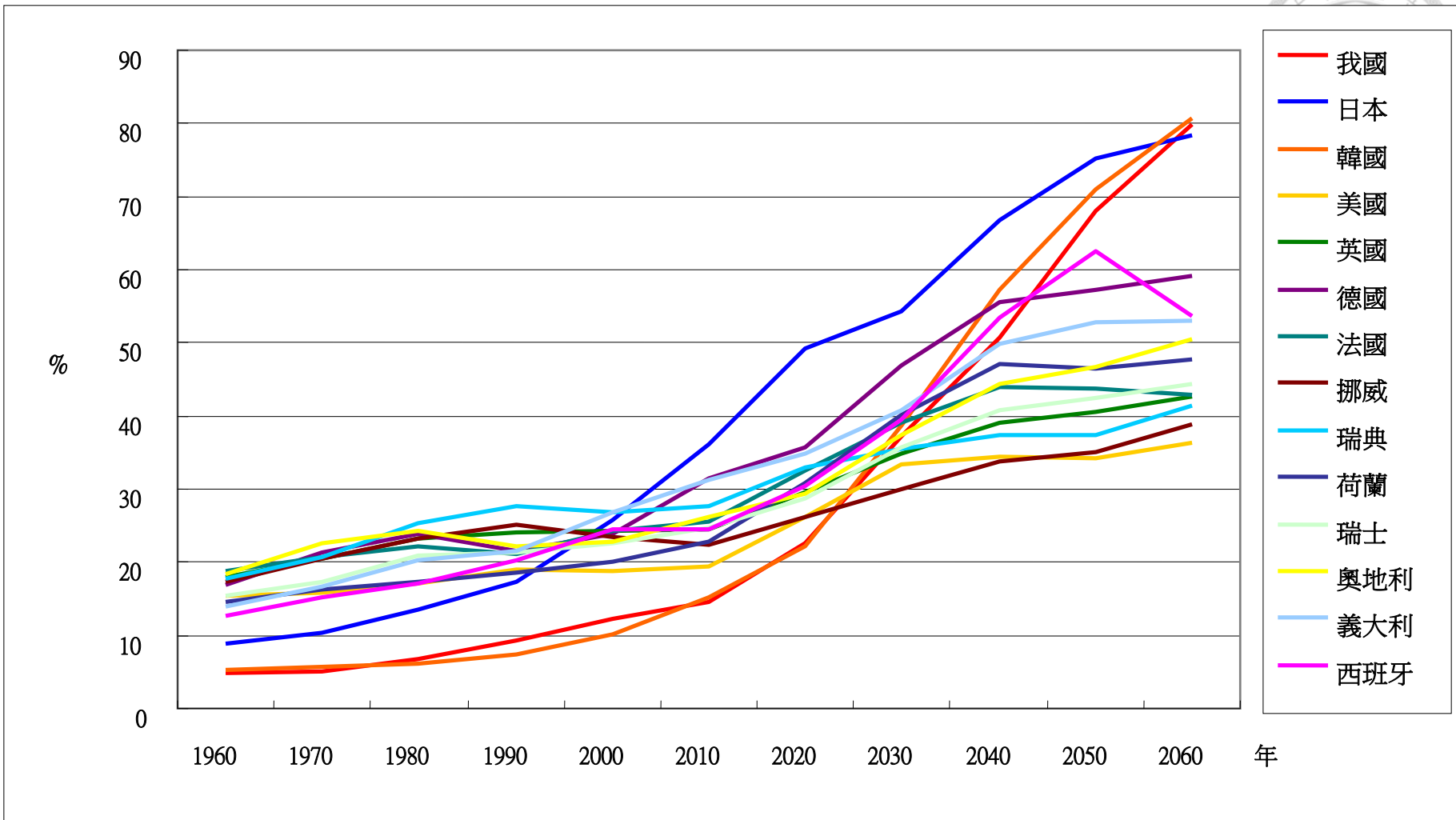


圖 2-4 OECD 國家與我國 65 歲以上人口扶養指數

資料來源：國家發展委員會「老年經濟安全制度專刊」，2014 年 9 月。



(二) 少子女化

少子化是指生育率下降，造成幼年人口逐漸減少的現象。少子化代表著未來人口可能逐漸變少，對於社會結構、經濟發展等各方面都會產生重大影響。如果新一代增加的速度遠低於上一代自然死亡的速度，更會造成人口不足，所以少子化是許多國家（特別是已開發國家）非常關心的問題。

第二次世界大戰後，由於戰後嬰兒潮及大陸遷臺大量人口，以及醫藥科技發達、衛生環境進步、國民營養改善與死亡率持續下降等因素，使得我國人口快速的成長。政府在 1968 年及 1969 年分別訂頒了「臺灣地區家庭計畫實施辦法」與「中華民國人口政策綱領」，其人口政策目標為提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分布，並積極推行人口政策及家庭計畫。當時的「一個不嫌少，兩個恰恰好」的宣導口號深入人心。然而，因為人口政策及家庭計畫的有效推展，使得我國人口成長率快速下降，總生育率由 1951 年的 7.04 人，至 1984 年降為 2.05 人，已經不及 2.1 人的人口替代水準⁶。至 2007 年，我國的總生育率降至 1.10 人，迄至 2010 年，我國每名育齡婦女平均生育人數已降至 0.90 人，不到 50 年前的六分之一，遠低於德國的 1.39 人、瑞典的 1.98 人、英國的 1.92 人、法國的 2.03 人及美國的 2.0 人等歐美國家，也低於南韓的 1.23 人、日本的 1.39 人、新加坡的 1.1 人等亞洲國家，為超低生育率國家之一（國家發展委員會，2014：59）。

依此趨勢推估，我國的人口成長將於 2023 至 2028 年間由正成長轉為負成長，總人口由 2008 年 2,305.4 萬人逐年增加，至 2026 年達最高峰 2,392.8 萬人後開始減少，2060 年將減為 1,883.8 萬人。人口成長率將由

⁶ 替代水準是指一個世代之人口完全由同一數目的下一世代所替代，即可維持長期穩定之人口結構，亦即每年每一婦女所生子女數，恰好遞補上一代之人數。理論上應是每對夫婦生 2 個小孩，而且性別比例要均衡，即可達成百分之百的替代率。但實際上，因為嬰兒夭折及不婚、不育等情形，所以一般大多以每位婦女生育 2.1 個小孩作為人口替代水準。

2008 年 3.6‰ 逐年下降，至 2026 年接近零成長的 0.1‰ 後轉為負成長，2060 年為負 11.6‰（內政部，2011：33）。

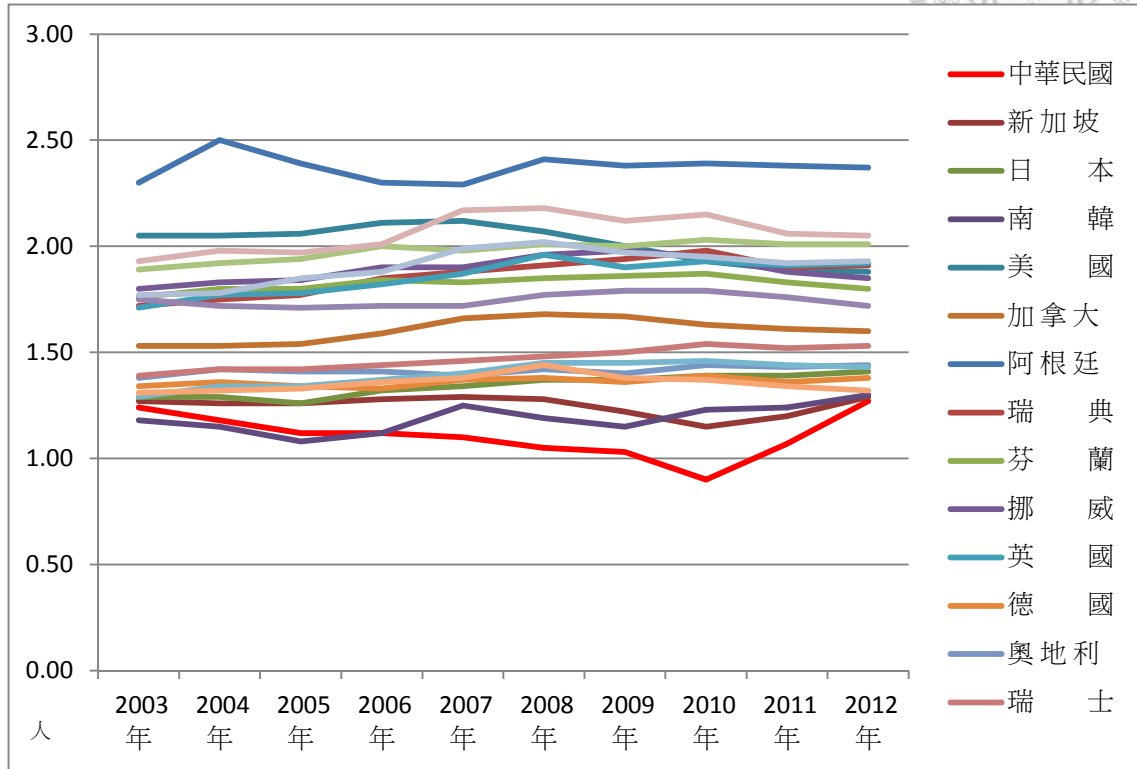


圖 2-5 OECD 國家與我國總生育率

資料來源：內政部統計處網站：國際指標－主要國家總生育率。

二、經濟情勢衝擊

2008 年全球金融風暴導致經濟衰退，以及後續引發歐洲國家債信危機，亦直接造成各國年金基金投資失利，尤其採行確定提撥或儲備制年金制度之國家，因累積龐大基金並投入資本市場，而受創甚鉅；如智利，其年金基金於 2008 年之投資報酬率為-25.3%，嚴重影響已退休者或屆齡退休者之經濟安全。有關各主要國家年金基金投資報酬率如表 2-2。

表 2-2 OECD 國家與我國年金基金投資報酬率 單位：%

國家	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
我國	2.6	2.6	4.5	5.6	-2.5	1.6	3.1
澳洲	-	8.8	9.4	12.5	-11.3	-10.5	6.2
加拿大	-7.2	9.4	10.4	1.2	-17.9	11.4	8.5
智利	-	9.6	13.5	7.9	-25.3	19.9	10.0
德國	1.3	3.2	3.1	2.0	-0.9	4.5	6.4
希臘	-	-	-	3.6	0.2	1.7	-7.5
義大利	-	-	-	-	-6.3	5.5	1.6
日本	30.1	-17.8	-8.5	-4.4	-12.5	25.2	-10.3
韓國	8.2	0.7	5.9	1.6	-3.2	-2.2	2.2
葡萄牙	-6.3	6.7	6.5	5.8	-14.7	12.5	-1.9
西班牙	-7.0	0.6	1.8	1.4	-12.2	2.8	-1.1
英國	1.4	0.9	-0.3	-0.4	-1.4	-0.2	-1.7
美國	-3.7	-0.8	-0.6	-1.6	-10.0	4.4	1.0

資料來源：1.OECD（2012）。

2.我國－公務人員退休撫卹基金管理委員會網站（2014年基金歷年績效表）。

回顧我國近 10 年來之經濟發展情勢，由於全球經濟局勢動盪，以及我國產業不斷外移，造成國內產業逐漸萎縮危機，使我國近年來之經濟發展有明顯起伏。從景氣燈號亦可看出我國近 10 年來（2005 年至 2015 年）之經濟走勢：依據國家發展委員會公布之景氣對策信號顯示，2002 年以前為國內景氣穩定之綠燈，下半年即轉為景氣欠佳及衰退之黃藍燈及藍燈，至 2005 年仍為黃藍燈；2008 年至 2009 年因受金融海嘯之影響，均為景氣衰退之藍燈。迄至 2015 年 4 月仍呈現藍燈，顯示近 10 年來國內經濟景氣欠佳，仍處於低緩狀態。

由於經濟情勢欠佳、人口結構老化，公共年金制度財務永續性之問題即伴隨而生。近年來各國多已進行一連串改革措施，惟年金制度危機仍未完全解決，故年金改革至今仍在持續進行。



貳、OECD 國家退休制度改革趨勢

由於人口結構改變、財務負擔沉重，年金制度改革儼然成為各國最關注之課題。尤其自 2007 年以來，一連串的經濟危機，更使各國加速年金改革之腳步。盱衡當前各國在建構安全社會相關機制的種種措施當中，如何將有限的國家資源做公平合理的分配與運用，使其國民都能獲得基本經濟生活的保障，幾乎是所有力圖改造其社會安全結構的國家所積極採取的施政趨勢。儘管 OECD 國家在面對公部門年金制度相關問題所採取之策略與措施未盡完全相同，但仍可歸納其主要改革趨勢如下：

一、各國公務人員退休金起支年齡遞延趨勢

觀察 OECD 國家的退休制度改革，為因應高齡化之趨勢，相當重視退休年金給與年齡合理遞延之設計。依據 OECD 報告顯示，在 1993 年時，OECD 國家中，男性平均可請領退休金之年齡為 62.4 歲，女性為 61.0 歲。在 1990 年代後期，延長工作年限成為各國政府的改革重點之一，尤其是可請領退休金之年齡，各國政府紛紛開始採取行動，並設定以 2050 年為目標，階段性地提高可請領退休金之年齡，預估男性要提升至 64.6 歲，女性則提升至 64.4 歲(OECD，2011：33)。

在 2004 至 2008 年之間，丹麥、德國及英國等國已立法，逐步增加法定退休年齡至 67 或 68 歲。捷克也將其法定退休年齡增至 65 歲。荷蘭政府則提議，將法定退休年齡從 65 歲延後為 67 歲。其他國家如匈牙利，也自 2012 年起，階段性地將法定退休年齡從 62 歲改為 65 歲。至於比利時、丹麥、希臘、匈牙利及義大利等國，也計劃提高可申請提早退休年齡之上限，有關此一規定，法國和愛爾蘭的公部門年金計畫中早已實施。荷蘭更在職業年金計畫中，減少提早退休者的賦稅優惠，以降低提早退休之誘因。另外諸如芬蘭、法國及英國等國，則是增加延後退休之誘因。截至 2010 年為止，相距低點時期，男性已提升 0.5 年，女性也提升 0.8 年。由圖 2-6 顯示，OECD 國家男女平均可請領退休金之年齡，在過去十年來



一直呈逐步增長之趨勢，預計到 2050 年皆為漸次爬升的狀態。

儘管半數的 OECD 國家現在皆已規劃繼續延後法定退休年齡，然而，未來 40 年平均餘命的增長速度，將遠超過退休年齡的延長年限。因此，退休年齡勢必須再往後延長，才能維持財務永續性（OECD, 2011: 14）。

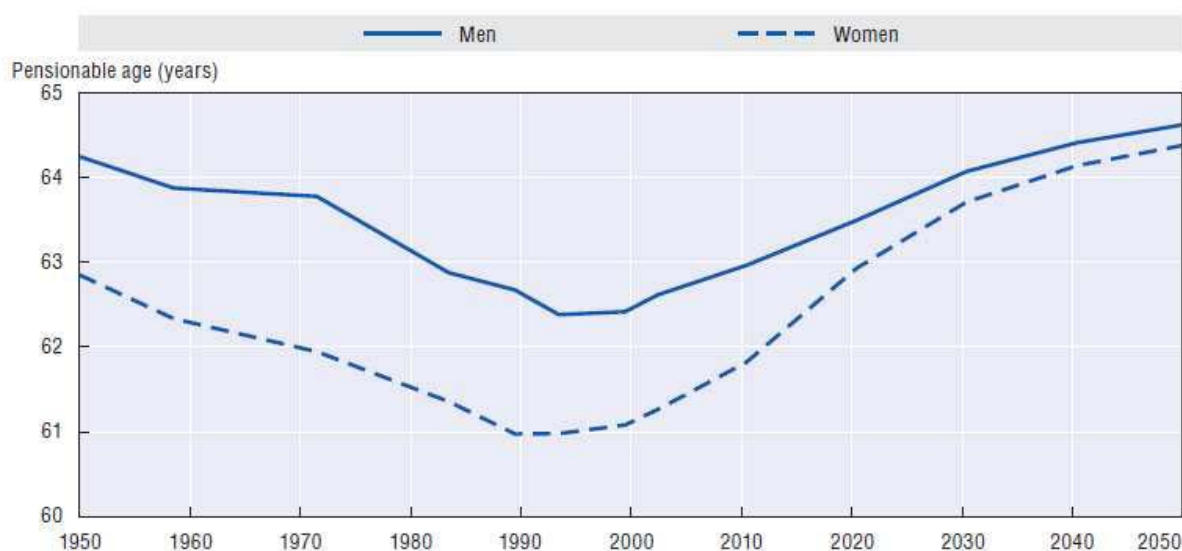


圖 2-6 OECD 國家男女可請領退休金年齡(1950 年—2050 年)

資料來源：OECD(2011：33)

此外，為因應平均餘命持續增加，大多數國家除適度延後退休以延長工作者對年金體系之財務貢獻外，實務上亦透過延長全額年金所需之繳費年資，以增加延後退休之誘因。例如，法國將申領全額年金之繳費年資要求，由 40 年逐步調升至 41.5 年。至於提早退休者雖仍可申領減額年金，但減幅會加大；對於延後退休者，則給予增額年金或其他財稅優惠，以鼓勵高齡工作者繼續留在勞動市場，累積繳費年資以獲得較為優渥之年金給付。

二、退休金準備責任逐漸轉變為完全提存準備機制

隨著平均壽命延長、退休人數增加，各國政府對於公部門退休金之籌措，發生了相當的困難性。因此，就 OECD 國家公部門退休金準備責任的發展過程而言，大都是由隨收隨付的政府籌集機制，轉變為可攜式個人帳戶的提撥儲存，以逐漸

降低或分散政府的退休金準備責任。這可由目前 OECD 諸多國家在退休金準備責任歸屬的機制上，逐漸由傳統隨收隨付的課賦準備制，轉變成完全提存準備機制（例如阿根廷、智利、捷克、匈牙利、波蘭、烏拉圭等國家，都採行此一機制）或部分提存準備機制（例如韓國、印度、蘇丹、馬來西亞、菲律賓、西班牙、泰國、美國的一部分州，也都採行此一機制），見其一斑，詳如表 2-3 所示：

表2-3 各國公務員退休金制度與非公務員制度整合程度表

採行獨立且未提存準備之制度	採行獨立但完全或部分提存準備之制度	全國性基礎保障制度+特殊的補充性職業年金基金	全國性基礎保障制度+一般性的補充性職業年金基金
阿根廷（部分省） 中國 哥倫比亞 巴西 比利時 法國(註 1) 德國(註 2) 希臘 愛爾蘭 盧森堡 墨西哥 葡萄牙 秘魯 土耳其	韓國 印度 香港 蘇丹 馬來西亞 菲律賓 西班牙 新加坡 泰國 臺灣 美國（部分州）	澳大利亞 奧地利 加拿大 哥斯大黎加 丹麥 芬蘭 冰島 義大利 日本 荷蘭 挪威 瑞典 瑞士 美國（聯邦政府員工與部分州） 英國	阿根廷（聯邦與部分省） 智利 捷克 匈牙利 波蘭 烏拉圭

資料來源：周麗芳等，新進公務人員退休制度採行完全確定提撥之可行性研究，2008。

註：1.法國公務人員退撫經費係由公務人員與政府共同籌款分擔，公務人員每月扣繳其薪俸總額 7.85%，編入政府公務預算，由國家直接管理，以作為退休撫卹費用（王儷玲，先進國家公務人員退撫制度之研究，2009）。

2.德國於 1998 年 5 月通過恩給改革法，建立恩給儲備金，以因應自 2014 年起預期將增加的恩給支出（王儷玲，先進國家公務人員退撫制度之研究，2009）。



三、健全年金體系之財務機制

許多國家年金改革係以維持年金體系財務穩健為首要目標，並由收入面及支出面同步著手改革，包括採逐步調升保費費率以挹注年金財源，以及改革既有的給付計算方式以控制給付金額成長。

過去年金給付金額多依個人職涯最高一定年數的平均薪資及繳費年資而定，並隨年度物價或薪資成長而調整，現今多數國家均針對年金財務機制進行調整。例如芬蘭、挪威及西班牙等國採年金給付金額和平均餘命連動方式；德國在給付調整機制中加入「永續發展參數」（年金領受人/繳費者之比值）；挪威則改以個人終生繳費紀錄作為退休給付計算基準；捷克、匈牙利及挪威等國不再依據薪資成長調整年金額度；至於奧地利和希臘則凍結年金額自動調整機制，以維持年金體系的財務平衡。

四、各國對於退休給與機制多以建構多層年金為目標

人口高齡化使年金改革議題成為所有福利國家最重要且最迫切的課題之一。世界銀行為解決此問題，認為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，於 1994 年提出「避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)」的研究報告，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，由社會保險費為主要的保險財源，目標在保障國民基本生存權利；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。

上開三層年金體系實施多年後，有感於既有的老年所得保障仍有不足，世界銀行遂於 2005 年 5 月再提出「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，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。第零層的建構主要係在保障終身貧窮者，目的在提供貧窮老人的最低生活保障。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。

OECD 亦強調一個分散化的退休收入保障模式是必要的，可有助於降低未來收入損失之風險。OECD 提出三支柱退休金模式，主張年金體系應使退休者可預期三種退休金來源：一是來自現收現付制退休金制度之收入；二是來自強制性、完全基金積累制退休金制度之收入；三是來自於自願性、完全基金積累制退休金制度之收入。

不論是三支柱或五層次年金體系，其設計目的一方面減緩國家在年金體系中所負擔的財務壓力，另一方面則是充足個人的老年經濟安全保障。目前 OECD 已有相當多的國家採行可以減緩國家財政負擔的「完全確定提撥制的年金」，如新加坡、瑞士、澳洲與智利等國。此外亦有「兼採確定給付與確定提撥混合的機制」——即將第二層職業退休年金切成兩層，然後與第一層社會保險年金結合後，建構成完整的三層年金體系，如英國、法國及加拿大等國。謹就現行老年經濟安全制度實施多層次保障體系之國家，摘要說明如下（國家發展委員會，2014：78-103）。

（一）日本

日本老年經濟安全制度為多層次保障體系，第一層包括自 1960 年實施之國民年金，採社會保險方式辦理，以年滿 20 歲至 59 歲之全體國民為被保險人，並由各類被保險人繳納保費支應；另外還有分別由受僱者與軍公教人員參加之厚生年金及共濟年金，屬附加年金性質。至於受僱者及軍公教人員尚有雇主提供之第二層職業年金。有關日本年金制度概況如表 2-4。



表2-4 日本年金制度概況

第二層			厚生年金基金 確定給付企業年金	工作場所 附加年金
第一層			厚生年金	共濟年金
	國民年金			
	第3類保險人	第1類保險人	第2類保險人	
對象	受僱者及軍公 教人員之配偶	自營作業、農 作、學生、無工 作、部分工時者	受僱者	軍公教人員

(二) 韓國

韓國老年安全制度為多層次保障體系，包括基本老年年金、國家年金保險、職業退休金制度及商業年金等。其中基本老年年金發給對象為 65 歲以上之國民，由政府以稅收支應；國民年金發給對象為 18 歲至 59 歲之受僱者及自僱者，包括農、漁民；60 歲至 64 歲者可自願參加；由受僱者與雇主分別負擔保費，政府則補助部分行政費用。至於企業退休年金及個人年金計畫均屬自願參加性質。有關韓國年金制度概況如表 2-5。

表2-5 韓國年金制度概況

第三層	個人年金計畫（自願參加性質）			
第二層	企業退休年金 （自願參加性質）			公部門職業年金
第一層	國民年金（1988 年實施）			
	基本老年年金（65 歲以上老人，由政府稅收支應）			
對象	受僱者	自僱者	其它	軍公教人員



(三) 澳洲

澳洲老年經濟安全制度包括公共年金制度、強制性退休儲蓄計畫及自願性儲蓄等三層次保障體系。其中公共年金係提供 65 歲以上無收入者，或低收入退休僱員之基本生活和老年保障，由政府稅收支應財源。至於強制性退休儲蓄計畫則係透過立法強制提撥，並給予稅賦優惠的社會保障制度，為確定提撥制。有關澳洲年金制度概況如表 2-6。

表2-6 澳洲年金制度概況

第三層	自願性儲蓄（所有居民）
第二層	強制性退休儲蓄計畫（18-74 歲受僱者，為確定提撥制）
第一層	公共年金制度（65 歲以上經濟弱勢者，由政府稅收支應）

(四) 智利

智利現行老年經濟安全制度包括第一層的基本保障年金、第二層的養老社會保險與強制性個人帳戶及第三層的自願性儲蓄；其中基本保障年金發給對象為 65 歲以上之國民，由政府稅收支應財源；強制性個人帳戶適用對象為 1983 年以後進入勞動市場的受僱者，包含公務員，為確定提撥制；至於養老社會保險適用對象包含計酬受僱者、薪資受僱者及自僱者。特殊職業別之受僱者另有獨立的年金體系，如鐵道員工、公務員與軍警，採確定給付的隨收隨付制，除雇主無須負擔費用外，其餘如計酬受僱者、薪資受僱者、自僱者及政府，均需負擔保費。有關智利年金制度概況如表 2-7。

表2-7 智利年金制度概況

第三層	自願性儲蓄帳戶（提供一定額度之免稅優惠）	
第二層	養老社會保險 （確定給付的隨收隨付制）	個人帳戶制 （1981 年開始為確定提撥制）
第一層	基本保障年金（政府稅收支應）	



(五) 德國

德國老年經濟安全保障制度依不同職業身分而適用不同制度，主要係以多數受僱者適用的一般年金保險制度為主，早於 1889 年即開辦，為全世界第一個老年金保險制度，屬於強制性的國家社會保險制度，滿 16 歲以上的受僱者即可參加年金保險，財務處理方式為隨收隨付制。至於私人年金係自 2002 年開始實施，由受僱者自行選擇金融機構開設個人退休帳戶，每月提撥總薪資的 4%，政府每年亦會提供補助。有關德國年金制度概況如表 2-8。

表2-8 德國年金制度概況

第三層	壽險			儲蓄（銀行儲蓄、衍生性金融商品、基金等）			
	私人年金						
第二層				礦業 者年 金保 險	國家 稅收 補助	國營 事業 附加 保障 制度	公務 員退 休保 障制 度
					企業 老年 照顧 制度		
第一層	職業 退休 體系	老農 退休 制度	強制制度		一般年金保險制度		
			自願納 保者	特殊職業 團體，如 手工藝 者、藝術 家等			
第零層	需要取向的老年基本保障制度						
對象	自僱者			勞工與職員		公務員	



五、各國對於所得替代率的關注與變革

由於合理的退休所得是落實退休給與適足性及社會安全政策的重要參照指標，因此世界各國對於退休所得的適時調整，皆視為退休制度改革的首要課題；至於其改革趨勢則多係以調降退休所得替代率為共同趨勢。謹就文獻資料蒐集較完整之國家，如美國、英國、德國及法國等國之公部門職業年金所得替代率之調降內容，彙整如表 2-9，分別說明如下：

（一）美國

美國在 1984 年之前受雇於聯邦政府的員工，適用稱為公職人員退休制度（Civil Service Retirement System，CSRS）；在 CSRS 制度下，服務任職年資越多，其退休給付將會獲得越多。此外，根據精算結果，在 CSRS 制度下，每年應計提撥率應為 25%，而實際提撥率只有 14%，日趨嚴重的不足額提撥負債問題，加以人口老化日益嚴重，致使退休金負債遽增，所以在 1987 年 1 月 1 日開始，正式實施了聯邦部門受雇者退休制度（Federal Employees Retirement System，FERS），適用於所有 1984 年起受雇於聯邦政府之員工，而 1984 年以前之公務人員，則可以自行選擇加入新的 FERS 制度或是保有原有的 CSRS 之資格。

另自 1987 年開始，CSRS 和 FERS 之下的員工都有資格參加聯邦節約儲蓄計劃（Federal Thrift Saving Plan，FTSP）。有關 CSRS、FERS 及 FTSP 各制度之職業年金所得替代率如下：

1. 在 CSRS 制度下，任職年資 1 到 5 年： $1.5\% \times \text{年數} \times \text{最高 3 年平均薪資}$ ；第 6 到 10 年： $1.75\% \times \text{年數} \times \text{最高 3 年平均薪資}$ ；第 10 年以後： $2\% \times \text{年數} \times \text{最高 3 年平均薪資}$ ，給付上限最高為 80%。
2. 在 FERS 制度下，以退休年資 30 到 40 年計算，其退休所得替代率約為 30% 到 45% 之間。



3.在 FTSP 制度下的受雇者在離開計畫 31 天之後，就可以選擇一次或每月領取 8%至 14%（以投資報酬率 4%計算）。

（二）英國

英國公務員退休制度先後於 2002 年 10 月及 2007 年 7 月，二次進行改革，歷經「傳統型計畫」、「優質計畫」、「傳統加值型計畫」、「合夥型計畫」及「Nuvos 計畫」5 種公職人員退休金制度。2010 年 5 月英國聯合政府上台後，為降低前任工黨政府遺留之龐大財政赤字，大力削減政府支出、刪減社會福利，另委託前工黨國會議員、內閣辦公室文官事務副部長 Lord Hutton 成立 IPSPC（Lord Hutton's Independent Public Commission）進行研究，於 2011 年 3 月 10 日發表「赫頓報告」。英國政府近年來對於公務員退休制度之主要改革趨勢，除延後領取全額退休金年齡外，另為降低退休所得替代率，主要採取以下 2 項措施：

1.降低退休給付金額：

（1）修改退休金計算基礎：英國原有之「傳統型計畫」、「優質計畫」、「傳統加值型計畫」3 種確定給付制退休金計畫，係以可採計之最終薪資作為計算退休給付之基礎；2007 年新增之「Nuvos 計畫」，已變更以「整個服職期間」之薪資計算，而非最終薪資，藉此降低公務員可領取之退休金金額。

（2）修改退休金調整方式：自 2011 年 4 月起，改以消費者物價指數（CPI）取代過去之零售物價指數（RPI），作為退休金之調整依據。

2.增加退休金提撥率：在原有之「傳統型計畫」下，公務員僅須按月提撥薪資之 1.5%；新增之「優質計畫」及「Nuvos 計畫」，公務員須按月提撥薪資之 3.5%；英國政府更規劃於 2012 年至 2013 年間，依公務員薪資等級



再提高退休金提撥率，最高將再增加 2.4%⁷。

(二) 德國

德國公務員退休制度迄今仍採行「恩給制」，其退休金係以公務員最後 3 年之平均薪資作為計算標準。服務年資每多 1 年，給與 1.79375%，最高 40 年給與 71.75%。惟自 2002 年以後，在年滿 65 歲以前就提前退休者，其退休給付將被縮減，最多每年將被扣除每月退休年金之 3.6%，達最低恩給額者，不再扣減（最高扣 14.4%）。

德國政府為因應日漸沉重之財政負擔及人口老化趨勢，近年來持續限縮公務員退休制度福利，除自 2011 年起漸進延後領取全額退休金之年齡外，另為降低退休給與，逐步由每 1 年給與 1.875%，最高 40 年給與 75%，降至每 1 年給與 1.79375%，最高 40 年給與 71.75%，詳見表 2-9。

(三) 法國

法國公務員退休制度除第一層之基礎年金外，自 2005 年 1 月起，將第二層職業年金改為雙層制—第一層為「CNRACL」，屬確定給付制；第二層為「RAFP」，屬確定提撥制。謹就上述 2 層制度，說明如下：

1.CNRACL（確定給付制）

(1) 退休條件：公務員服務年資滿 15 年以上且達退休年齡者，可領取退休金。公務員之法定退休年齡為 60 歲，經上級長官同意者，可延長至 65 歲退休。

(2) 退休經費來源：由政府與公務員共同提撥，公務員須按月提撥薪資

⁷ 英國政府規劃在 2012 年至 2013 年間，依公務員薪資等級提高退休金提撥率為：

- (1) 年薪 15,000 英鎊以下：不增加。
- (2) 年薪 15,001-21,000 英鎊：增加 0.6%。
- (3) 年薪 21,001-30,000 英鎊：增加 1.2%。
- (4) 年薪 30,001-50,000 英鎊：增加 1.6%。
- (5) 年薪 50,001-60,000 英鎊：增加 2.0%。
- (6) 年薪 60,001 英鎊以上：增加 2.4%。



之 8.12%。

- (3) 退休金計算基準：以公務員退休前 6 個月平均薪資作為計算標準。
- (4) 退休給付比率：從每年 2%逐年遞減，最高不得超過退休前 6 個月平均薪資之 75%⁸。延後退休者，退休年金增給 3%；提前退休者，最高減額 5%。每年之退休金總額計算之規定比率如表 2-9。

2. RAFP（確定提撥制）

- (1) 退休條件：參加 CNRACL 計畫之公務員，或參加軍人專屬退休金計畫者，方能參加 RAFP。RAFP 並不限制工作年資，只要年滿 60 歲即可領取。
- (2) 退休經費來源：RAFP 為共同提撥制，政府與公務員須各提撥占提撥基礎(contribution basis) 5%之金額。
- (3) 退休給付（老年給付）：公務員每年可領取之老年給付金額為任職期間所獲得之點數⁹乘以服務價值，每一點數之服務價值由主管機關制定，並隨通貨膨脹率調整。例如：法國政府於 2005 年、2006 年及 2007 年公告之服務價值分別為：0.04、0.0408、0.04153；如某公務員於上開 3 年分別獲得點數 Y1、Y2、Y3，則其於上開 3 年間累積之退休金總額為： $(0.04 \times Y1) + (0.0408 \times Y2) + (0.04153 \times Y3)$ 。

⁸ 享有其他加給（如：於軍隊服務之加給、子女於 2004 年 1 月 1 日以前出生享有之加給）者，所得替代率放寬為 80%；須養育 3 名以上子女者，所得替代率為 100%（亦即最終給付額度不得超過退休前之薪資水準）。

⁹ 點數之算法為：「每年提撥金額」除以「管理機關每年制定之每一點數之購買價格」。



表2-9 美國、英國、德國、法國公部門職業年金所得替代率趨勢

	美 國	英 國	德 國	法 國																										
所得替代率	1986.12.31 以前： *單層 DB 的公職人員退休制度 (CSRS)： 56.25%至80%	2007.7.29 以前： * DB 的傳統型計畫： 45.06% * DB 的優質計畫： 50% * DB 的傳統加值型計畫： 39.46% (以上三擇一)	逐步由最高40年給與 75% ，降至每1年給與1.79375%，最高40年給與 71.75% (詳見下表)。 <table border="1" data-bbox="790 654 1109 929"> <thead> <tr> <th>時間</th> <th>退休給付比率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1992.1.1 以後</td> <td>1年→1.875% 40年→75%</td> </tr> <tr> <td>2002.12.31 以後</td> <td>1年→1.79375% 40年→71.75%</td> </tr> </tbody> </table>	時間	退休給付比率	1992.1.1 以後	1年→1.875% 40年→75%	2002.12.31 以後	1年→1.79375% 40年→71.75%	*第一層DB的CNRACL：從每年2%逐年遞減(如下表)，最高不得超過退休前6個月平均薪資之 75% 。 <table border="1" data-bbox="1129 654 1396 1176"> <thead> <tr> <th>會計年度</th> <th>給付比率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2004</td><td>1.974%</td></tr> <tr><td>2005</td><td>1.948%</td></tr> <tr><td>2006</td><td>1.923%</td></tr> <tr><td>2007</td><td>1.899%</td></tr> <tr><td>2008</td><td>1.875%</td></tr> <tr><td>2009</td><td>1.863%</td></tr> <tr><td>2010</td><td>1.852%</td></tr> <tr><td>2011</td><td>1.840%</td></tr> <tr><td>2012</td><td>1.829%</td></tr> </tbody> </table>	會計年度	給付比率	2004	1.974%	2005	1.948%	2006	1.923%	2007	1.899%	2008	1.875%	2009	1.863%	2010	1.852%	2011	1.840%	2012	1.829%
	時間	退休給付比率																												
1992.1.1 以後	1年→1.875% 40年→75%																													
2002.12.31 以後	1年→1.79375% 40年→71.75%																													
會計年度	給付比率																													
2004	1.974%																													
2005	1.948%																													
2006	1.923%																													
2007	1.899%																													
2008	1.875%																													
2009	1.863%																													
2010	1.852%																													
2011	1.840%																													
2012	1.829%																													
	1987.1.1 以後— *第一層 DB 的 FERS： 30%至45% *第二層 DC 的 FTSP： 8%至14% (以投資報酬率4%計算)	2007.7.30 以後— *DC 的合夥型計畫： 30.26% *DB的Nuvos計畫：依零售物價指數(RPI)及積累率調整，最高達 51.72% (以上二擇一)		*第二層DC的RAFP- 15%至30%																										
趨勢	調 降	調 降	調 降	調 降																										

資料來源：

1. 外交部 2011 年 10 月 4 日外人三字第 10040063940 號函查復「英、希、德、法 4 國公務人員退撫制度改革方案及爭議彙整表」。
2. 王儷玲，先進國家公務人員退撫制度之研究，2009。



另由表 2-10 與 2-11 可知，OECD 國家公共年金之所得替代率，除了少數例外，平均約介於 40%至 80%之間，很少有如我國軍公教人員有高達 100%之所得替代率。此外，OECD 國家以毛所得來計算，平均所得替代率男性約 57.3%，女性較男性低約 2%（表 2-10）；若以淨所得來計算，所得替代率約 68.8%（表 2-11）。相較而言，我國公務人員的退休所得替代率明顯偏高，其所引發的社會相對剝奪感和政府沉重的財政負擔，往往是年金改革過程中關注之焦點。

表2-10 OECD主要國家年金所得替代率（毛所得）

個人收入平均 (%)	男			女		
	50%	100%	200%	50%	100%	200%
澳洲	73.3	47.3	35.4	70.8	44.8	31.8
加拿大	76.6	44.3	22.2	76.6	44.4	22.2
日本	47.9	34.5	27.0	47.9	34.5	27.0
韓國	64.1	42.1	23.9	64.1	42.1	23.9
紐西蘭	77.5	38.7	19.4	77.5	38.7	19.4
美國	51.7	39.4	29.7	51.7	39.4	29.7
法國	55.9	49.1	37.1	55.9	49.1	37.1
德國	42.0	42.0	32.3	42.0	42.0	32.3
義大利	64.5	64.5	64.5	50.6	50.6	50.6
英國	53.8	31.9	16.9	53.8	31.9	16.9
OECD 平均	72.1	57.3	47.3	70.6	55.7	45.6

資料來源：OECD，2012。



表2-11 OECD主要國家年金所得替代率（淨所得）

個人收入平均 （%）	男			女		
	50%	100%	200%	50%	100%	200%
澳洲	82.5	58.9	42.0	79.7	56.9	39.2
加拿大	88.7	57.3	31.1	88.7	57.3	31.1
日本	52.7	39.7	31.7	52.7	39.7	31.7
韓國	69.8	47.5	28.5	69.8	47.5	28.5
紐西蘭	79.4	41.5	23.0	79.4	41.5	23.0
美國	63.8	50.0	40.3	63.8	50.0	40.3
法國	69.4	60.4	49.0	69.4	60.4	49.0
德國	55.6	57.9	43.4	55.6	57.9	43.4
義大利	78.2	75.3	76.7	63.4	62.1	63.3
英國	67.5	41.5	23.9	67.5	41.5	23.9
OECD 平均	82.8	68.8	58.2	81.2	67.1	56.3

資料來源：OECD，2012。

六、提高公私年金之涵蓋率

許多國家於調整確定給付制的公共年金給付水準同時，亦透過保費免稅或補貼等方式，鼓勵或強制雇主及受僱者參加私人年金計畫，個人並可委由投資公司代為處理基金投資事宜，以提升獲利率。換言之，確定給付和確定提撥之年金制度各有其潛在風險，目前主要改革趨勢為建構公私混合之複合型保障體系，以彌補公共年金之不足，提高老年經濟安全之保障範圍，並達到分散風險之效果。以英國為例，對於收入為全國平均水準之工作者而言，英國公共年金之毛所得替代



率為 32.6%，但加計私人年金後將提高至 67.1%，可給予高齡者更充足之退休所得保障。

七、提供適足之保障

雖然私人年金的導入有助於提升退休者之經濟保障，惟低所得者卻往往因無餘力支付私人年金保費，可能因僅有的公共年金給付額偏低而落入年金貧窮 (pension poverty)。因此，部分國家在刪減公共年金給付的同時，亦透過保障低所得者年金所得替代率和最低給付額度等方式，減少年金改革對其之衝擊。一方面，大多數國家對高所得者的公共年金刪減幅度會大於低所得者，且年金所得替代率亦呈現累退趨勢，依 OECD 推估顯示，各國較低所得者(以收入為全國平均水準之一半者為例)的年金平均毛所得替代率為 71.0%，而較高所得者(以收入為全國平均水準之 1.5 倍者為例)則降為 48.4%；另一方面，多數 OECD 國家均提供退休者基本的所得保障，以維持其生活水準，主要可分為三種制度形式：提供單一給付額度，或以工作年資(而非薪資)作為給付計算基準的基礎給付 (basic schemes)、針對所得或財產在一定水準以下者的資產調查或標的給付 (resource-tested or targeted plans)，以及補充年金給付額度不足的最低年金制度(minimum pensions)。

參、OECD 國家退休制度改革阻力

年金改革不僅涉及老年經濟安全與國家財政的問題，更是具有高度政治性之議題。由OECD國家改革經驗可知，推行年金制度改革必然會面臨各種阻力，既得利益者不會輕易放棄既有權益；保障不足者積極爭取擴大權益；政黨基於選舉考量，亦不敢得罪其支持者。例如在英國及法國，為了要抗議政府將公務人員的退休年齡與退休年限延後，而引起大規模的罷工。在希臘，由於政府實行激進的退休金制度改革，將退休年齡由55歲提高到65歲，並且削減約29%的退休金，造成希臘歷史上最嚴重的罷工。



一、英國

英國政府有鑑於人口平均壽命延長，公務員支領退休金之時間隨之增長，如不改革公務員退休制度，政府財政將無法繼續負擔龐大之退休給付支出。惟英國公務員認為，近年英國物價（如汽油、電力、瓦斯等費用）上漲，通貨膨脹近 5%，失業率高（7.9%），各項社會福利津貼陸續刪減，公私機構裁員減薪，渠等實質所得已相對減少，如實施前述各項退休制度改革措施，渠等須工作更久、負擔更多、領得更少，故反對聲浪高漲。為此權益損失，公務員四大工會自 2011 年 11 月底起，連續舉行數次單日之數百萬人次全國性罷工（包含：交通、學校、醫院之公務員）。目前英國政府已先就前開赫頓報告中有關增加公務員退休金提撥率部分，與文官工會或其代表進行協商，自 2012 年 4 月起實施；其後將再就該報告中其他改革方案，持續與文官工會或代表進行協商。

二、德國

德國政府有鑑於人口結構老化趨勢，近 20 年來逐步控制公務員人數及降低退休給付金額，並著手規劃至少未來 40 年間生產能力與給付能力間之衡平措施，其各項改革措施不但能兼顧公務員工作與退休間之權利義務關係，且能輔以配套措施，以溫和漸進方式，有效降低了與舊有制度間之落差。德國政府自 2011 年起將公務員退休年齡從 65 歲漸進延長，迄 2029 年將延長至 67 歲，實施以來尚未見公務員之反彈聲浪，顯見其改革以長期持續方式進行，有效減緩了公務員之反彈，獲致極佳之效益。

三、法國

(一)法國退休方針委員會（Conseild'orientation des retraites,COR）曾公布法國財政赤字報告：估計政府為維持目前退休制度，已造成財政赤字約 300 億歐



元，倘不即時進行退休制度改革，至 2050 年財政赤字可能將增加至 720 億至 1,150 億歐元。是以，法國政府認為退休制度改革勢在必行。又由於公務員退休所得較私人企業員工優渥，因此，在私人企業員工工會訴求希望改善公、私間退休制度不公平之情況下，其改革重點亦以力求公、私部門一致之標準為考量¹⁰。

(二)法國雖以漸進方式實施退休制度改革，惟公務員仍對於必須延後退休年齡產生不滿，且法國學生亦對於公務員退休年齡延後可能造成渠等工作機會減少之問題感到不滿。因此，改革方案實施以來，已引起數次大規模之工會罷工及學生罷課行動。

四、希臘

2001 年 4 月 26 日，希臘各地舉行了 24 小時的總罷工，其規模是最近 26 年來最大的一次。希臘國家電視台將罷工形容為“希臘歷史上從來沒有過的讓國家癱瘓般的災難”。此次罷工活動的導火線是希臘政府實行激進的退休金制度改革。長期以來，希臘實行勞動者 55 歲退休的制度，退休金也較為豐厚，導致希臘政府債台高築。

希臘在 2010 年 5 月與 2012 年 5 月兩度因陷入財政絕境，被迫接受歐元集團 (Eurogroup)、歐盟執行委員會 (European Commission)、國際貨幣基金組織 (IMF) 的紓困計劃，條件則是必須厲行財政撙節措施。由於希臘民眾對紓困協議表示強烈不滿，2015 年 1 月國會選舉之後，改由矢言要廢除多項撙節措施之極左派總理齊普拉斯當選。

由於希臘倒債危機迫在眉睫，為獲取紓困金，希臘左派政府仍然不得不

¹⁰ 私人企業員工工會亦訴求希望改善公、私間退休制度不公平之情況，包括：在退休金計算方式上，退休公務員退休金係以最後 6 個月平均薪資計算，最高可領取最後 6 個月平均薪資之 75%；私人企業員工退休金係以工作期間中 25 年最佳薪資之平均數計算，最高僅得領取薪資之 50%；在退休金提撥率方面，目前公務員僅須提撥薪資之 8.12%，私人企業員工須提撥薪資之 10.65%。2010 年法國通過之 Woerth 退休改革法案，公務員退休金提撥率自 2011 年起每年增加 0.27%，並於 10 年內達致 10.55%，期使與私人企業一致。



對來自以德國為首的歐元集團的壓力低頭。希臘政府於 2015 年 5 月公開承諾，將全面檢討管控政府支出，整合退休金基金並防堵提前退休的漏洞，讓退休金制度合理化。

肆、小結

世界各國的退休制度因其歷史背景、制度沿革或社經發展而各有所不同，有採用確定給付制者，有採用確定提撥制者，亦有兼採確定給付制與確定提撥制者，已如前述。而各國退休制度的內涵，包括退休年齡、年資條件、給付標準及經費來源等，亦有所差異。經由彙整歸納的文獻資料可知，OECD 國家在普遍面臨人口老化與少子女化之雙重危機、年金財務負擔沉重等挑戰之下，對其年金制度紛紛採取若干改革策略與措施，而在退休制度演進過程中，往往有相類似的發展趨勢，包括建構多層次年金、年金給付的緊縮與鼓勵私人年金的發展等；又各國政府雖然在推動改革的過程中遭遇相當大的反彈與阻力，仍努力彰顯改革之必要性，並藉由社會對話凝聚改革共識，繼續大力推動年金改革的相關計畫。本研究嘗試借鏡各國年金改革之寶貴經驗，並汲取其中適用我國國情者，以作為我國公務人員退休制度未來發展之參考。



第三章 我國公務人員退休制度現況研析

本章主要係就我國公務人員退休制度之沿革、實施現況，以及現行制度主要面臨之問題，分別予以分析說明。

第一節 退休制度沿革

民國 3 年 3 月 2 日北京政府公布「文官卹金令」，同年 29 日公布「文官卹金令施行細則」。「文官卹金令」為民國成立以來文官卹金法律的起源，亦為北京政府時唯一適用於文官的退休法令。因為當時另有「警察官吏卹金給與條例」¹¹，所以「文官卹金令」適用對象，並不涵蓋警察官吏。至民國 16 年 9 月 9 日頒布「官吏卹金條例」；民國 23 年另頒定「公務員卹金條例」，這二者均為訓政時期公務員退休之法令依據。在此之前，公務員之退休、撫卹均合併立法。然而在抗戰之後，公務員在職死亡日增，原有合併立法之「公務員卹金條例」已難應需要。乃於民國 32 年 11 月 16 日重行訂頒「公務員退休法」與「公務員撫卹法」，自此之後，公務員之退休、撫卹則分別立法規範（許濱松，2007；21）。

行憲之後，我國退休法主要修正歷程概述如下：

一、民國 36 年 6 月 26 日公布第一次修正之「公務員退休法」

因配合實施憲政，訓政時期公布施行之若干銓敘法制，在行憲後應經立法院決議繼續施行或經立法程序加以修正施行。

二、民國 37 年 4 月 10 日進行「公務員退休法」第二次修正

將適用人員範圍放寬，增列有利於公務人員退撫條件和提高給付標準。並於正常俸額外另有各種津貼補助等，以維護公務人員生活所需。

三、民國 48 年 11 月 2 日修正公布將「公務員退休法」更名「公務人員退休法」

¹¹ 民國元年 9 月 12 日北京政府公布。



由於自政府播遷台灣之後，百廢待舉，國民所得偏低，公務人員待遇微薄，政府為穩定物價，既無力亦不敢調整公務人員待遇，遂於正常俸額之外另予各種津貼補助，致使依本俸比例計算之退休所得甚少，難以養老。因之，公務人員多戀棧不退，人事如同死水，青年登進無門（許濱松，2007；21）。於是銓敘部在民國 46 年起，審酌當時國家財政狀況及公務人員生活情形，將「公務員退休法」予以通盤檢討修正。修正內容與配套措施較為特別者有二：第一、新增規定「公務人員退休法」所稱之「月俸額」，包括實領本俸及其他現金給與。第二、在公務人員退休法施行細則中規定，退休人員或重行退休人員支領之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由銓敘部會商財政部定之。這項規定為目前優惠存款的法源依據。其後於民國 49 年 10 月 31 日由財政部與銓敘部會銜發布「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」；民國 63 年 12 月 17 日銓敘部發布「退休公務人員養老給付金額優惠存款要點」。

四、民國 68 年 1 月 24 日「公務人員退休法」第四次修正

其修正內容主要有以下四點：

- (一)除擇領一次退休金或月退休金外，增列三種兼領方式。
- (二)增列「其他現金給與之退休金應發數額，由考試院會同行政院定之」。
- (三)退休再任人員無庸繳回已領之退休金。
- (四)增列支領月退休金人員死亡時，發給遺族撫卹金。

五、民國 82 年 1 月 20 日「公務人員退休法」第五次修正

此次為我國退休制度由「恩給制」轉型為「儲金制」的重大修正。並成立「公務人員退休撫卹基金管理委員會」專責管理基金。一般以「退撫舊制」、「退撫新制」稱修正前後之制度。

民國 84 年 6 月 30 日前，我國公務人員退撫經費之籌措，係由各級政府按年編列預算支付，公務人員不要參與提撥退撫經費，亦即採行「恩給制」。當時退撫給付係按任職年資與俸額計算。在實施初期，退休人數不多，給付金額不大，



但後來因為公務人員退休人數增多，年資亦日益增長，退撫經費之支出，日漸形成沈重的財政負擔。相關資料顯示，民國 63 年時，軍公教及公營事業人員的退撫經費僅為新台幣 45 億 1 千 2 百餘萬元，占各級政府總預算 3.8%，占人事費 10.39%。至民國 83 年時，退撫經費已高達 1,262 億 7 千 6 百餘萬元，占總預算 4.22%，占人事費 14.33%。20 年間增加 28 倍，平均年增率達 18%，不僅排擠其他各項政務支出，同時為了減緩退撫經費之負擔，政府亦無法合理調整公務人員之俸給。

我國公務人員退休制度由「恩給制」轉型為「儲金制」的變革，在整個觀念、體制上的差異極大，要能達成共識實屬不易，以致從民國 62 年開始研議改革，至民國 82 年立法完成，前後歷經 20 年之久。歷程及改革目標簡述如下：

- 一、民國 62 年行政院人事行政局進行研究改革。
- 二、民國 65 年及 68 年行政院人事行政局兩度提出具體改革方案，由行政院核定後，送請考試院審議。然而無法達成共識。
- 三、民國 73 年 12 月，再由銓敘部邀請有關機關組成專案小組，賡續研議改革方案。並召開 58 場次之座談會廣徵與匯集軍公教人員代表之意見，凝聚共識，形成具體方案。經提報行政院與考試院審議後，據以研修軍公教人員退休與撫卹法律。
- 四、民國 77 年 10 月 14 日由考試院審議通過「公務人員退休法部分條文修正草案」與「公務人員撫卹法部分條文修正草案」，函送立法院審議。
- 五、立法院於民國 77 年 12 月 17 日法制委員會召開第一次審查會之後即予擱置，至民國 80 年方始恢復審查。
- 六、於民國 81 年 12 月 25 日正式完成二、三讀程序，於民國 82 年 1 月 20 日由總統命令公布。

退撫新制改革主要有四項目標：

- 一、改進經費籌措方式，健全退撫財務基礎。
- 二、改革退撫給付制度，提高退撫給與額數。



三、明確訂定基數內涵，促使給付公平合理。

四、延長退撫給付期限，發揮安老卹孤功能。

從宣示之目標予以觀察，第一項實為主要目標，也是改革之主要目的。考量政府財政赤字日益嚴重，希望將完全由政府負擔退撫經費之「恩給制」，改為政府與公務人員共同分擔之「儲金制」。新制提撥率為 8%~12%，實施初期實收 8%，其中政府負擔 65%，公務人員負擔 35%。給付則採「確定給付制」。支領方式包括一次退休金、月退休金與不同比例之兼領方式。退撫新制相關法律固然於民國 82 年 1 月 20 日由總統命令公布，但因須俟其他有關法律訂定方能施行¹²，所以新制公務人員退休與撫制度係自民國 84 年 7 月 1 日才開始正式實施(許濱松，2007：21-23)。

公務人員退撫新制實施後，由於我國人口結構逐漸老年化，老年人口之成長代表在醫療、健康、退休照護等方面的需求日益增加，以及退休、養老給付持續提高，形成政府長期之財政壓力。有鑑於此，銓敘部乃參酌我國政經、社會之變遷，邀請學者專家多次研議後，擬具公務人員退休法修正草案，經總統於民國 99 年 8 月 4 日公布，自民國 100 年 1 月 1 日起施行。

¹² 包括「公務人員退休撫卹基金管理條例」、「公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例」、「公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例」等。



第二節 退休制度現況

我國公務人員的退休制度，在世界銀行定義的三層式保障模式中，屬於第二層的職業年金。民國 84 年 7 月 1 日退撫新制實施後，公務人員在職時必須按月提撥部分薪資至退撫基金帳戶，政府亦相對提撥一定比例之退撫基金費用，屬於儲金制，並由政府負最後支付保證責任，退休給付型態則屬於確定給付制。有關現行公務人員之退休年齡、退休種類、退休金計算標準及退休金種類等相關規定，分別說明如下：

壹、退休條件與種類

依民國 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法規定，公務人員退休種類分為自願退休、彈性自願退休、屆齡退休及命令退休等四種。有關辦理各項退休之條件，說明如下：

一、自願退休：

依據公務人員退休時所擔任之職務範疇，可分為一般自願退休與危勞降齡自願退休：

(一)一般自願退休

- 1.任職 5 年以上，年滿 60 歲者。
- 2.任職滿 25 年者。

(二)危勞降齡自願退休

- 1.擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，對於自願退休年齡得酌予減低，但不得少於 50 歲。
- 2.必須由主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍通盤檢討後，送銓敘部認定。

二、彈性自願退休（須配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡者）：

- (一) 任職滿 20 年以上者。



(二) 任職滿 10 年以上，年滿 50 歲者。

(三) 任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年者。

三、屆齡退休（已刪除屆齡延長服務規定）：

依據公務人員退休時所擔任之職務，可分為一般屆齡退休與危勞降齡屆齡退休：

(一) 一般屆齡退休

任職 5 年以上，年滿 65 歲者。

(二) 危勞降齡屆齡退休

1. 擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，對於屆齡退休年齡得酌予減低，但不得少於 55 歲。

2. 必須由主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍通盤檢討，送銓敘部認定。

四、命令退休：

依據命令退休案件申請之發動權是公務人員或是服務機關，可分為一般命令退休與服務機關主動辦理之命令退休二種：

(一) 一般命令退休(由公務人員主動申請)：任職 5 年以上，因身心障礙不堪勝任職務，且具有中央衛生主管機關評鑑合格醫院出具已達公教人員保險殘廢給付標準表所定半殘廢以上之證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作者。

(二) 服務機關主動辦理命令退休：任職 5 年以上，因身心障礙不堪勝任職務，且具有具體事證而不願提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院醫療證明者，經主管人員及人事主管人員送請考績委員會初核，機關首長核定後，應令其以病假治療；逾公務人員請假規則規定期限仍不堪勝任職務或仍未痊癒者，應由機關主動辦理其命令退休。



貳、退休金種類

有一次退休金、月退休金、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金等三種。

參、退休金計算方式

一、一次退休金：以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加 1 倍為基數內涵，其給與標準為：每任職 1 年給與 1 又 1/2 基數；最高 35 年給與 53 基數。未滿 1 年者，每月給與 1/8 個基數。未滿 1 個月者，以 1 個月計。

二、月退休金：以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加 1 倍為基數內涵，其給與標準為：每任職 1 年給與 2%；最高 35 年給與 70%。未滿 1 年者，每月給與 1/600。未滿 1 個月者，以 1 個月計。

肆、退休年資採計上限

退休年資原則最高採計 35 年；惟對於民國 84 年 7 月 1 日以後初任公務人員且服務逾 35 年者，如擇領一次退休金，最高給與 60 個基數（相當於最高採計 42 年）；如擇領月退休金，最高給與 75%（相當於最高採計 40 年）。

伍、支領月退休金之條件

依民國 100 年 1 月 1 日修正施行前原公務人員退休法規定，公務人員只要任職年資滿 25 年以上、年滿 50 歲者，即可支領月退休金（即所謂 75 制）。復為因應我國人口結構高齡化之趨勢，於民國 100 年 1 月 1 日修法將支領月退休金之年齡往後遞延至 60 歲，惟因設有 10 年之過渡期，在過渡期間辦理退休之人員，只要年資加計年齡之合計數符合退休當年度指標數者，仍可支領月退休金。例如：民國 104 年度之指標數為 79，在當年 1 月 1 日至 12 月 31 日間辦理退休者，只要任職年資加計年齡之合計數大於或等於 79（如年滿 50 歲、任職滿 29 年，或年滿 51



歲、任職滿 28 年……，依此類推)，即可於退休時擇領月退休金。

一、月退休金起支年齡（85 制）：

（一）任職滿 25 年者：須年滿 60 歲。

（二）任職滿 30 年者：須年滿 55 歲。

二、未達月退休金起支年齡者，得就下列方式擇一支領：

（一）展期月退休金：先行辦理退休，至年滿 60 歲或 55 歲之日起再開始領取月退休金。

（二）減額月退休金：先行辦理退休，並提前於年滿 60 歲(任職 25 年者)或 55 歲(任職 30 年者)前領取月退休金。每提前 1 年減發月退休金 4%（自 60 歲或 55 歲往前逆算年數）。最多只能提前 5 年減發 20%。

陸、退休經費來源

我國公務人員退休金給付，係由政府與公務人員共同提撥費用所建立之退撫基金予以支應，由政府直接管理並負最後之負保證責任。所提撥之基金費用，按公務人員本（年功）俸加一倍 12% 至 15% 之費率撥繳，其中政府撥繳 65%，公務人員繳付 35%。撥繳滿 40 年後免再撥繳。

柒、其他相關重要規定

民國 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法之其他重要規定，諸如：刪除 55 歲自願退休一次加發 5 個基數退休金之規定、調整退撫基金法定提撥費率為 12% 至 15%（修法前為 8% 至 12%）、增列亡故退休人員配偶領取月撫慰金之年齡與婚姻關係存續規定，以及從嚴限制退休人員再任支領雙薪等。

第三節 退休制度現存問題



公務人員退撫制度自民國 84 年 7 月 1 日施行新制以來，若干不合時宜之處，相繼凸顯；銓敘部在面臨高齡化、少子化社會發展趨勢下，擬具公務人員退休法修正草案，先後 5 度送請立法院審議，終於完成三讀修法工作，自民國 100 年 1 月 1 日起修正施行¹³。上開公務人員退休法修正後，對於現階段我國退休制度所面臨之主要問題雖可獲得紓解，但相較於前述 OECD 各國為因應人口結構及社會經濟環境變遷所採取之相關改革措施，仍屬相對保守與不足。

有關公務人員退撫新制實施後之現況與所面臨之問題，各項文獻中曾提出諸多論述及建議。經彙整歸納後，分別就退休給與機制、退休金準備責任及退撫基金等面向予以探討研析，藉以瞭解此議題目前的研究情形，並作為本研究之重要參據(王文忠，2007：142-146；王儷玲，2011：73-75，353-358；呂明泰，2010：39-41；林萬億，2013a：23-52；邵靄如，2011：6-12，102；柯輝芳，2008：66；張哲琛，2008：17-20；陳中石，2005：114-119；蘇威郎，2008：145-154；鄭瑞泰，2009：107-118)：

壹、退休給與機制之問題仍繼續存在

公務人員退休法雖於民國 100 年 1 月 1 日修正施行，經檢視我國現行公務人員的退休給與機制，仍存有下列問題：

一、支領月退休金之年齡仍屬偏低

從我國人口結構老化趨勢¹⁴觀之，2011 年我國 65 歲以上老人占總人口之比例已達 10.9%，老化指數較美國、紐西蘭及其他亞洲國家為高。觀諸加拿大「CPP 計劃」及英國之「Nuvos 計劃」所規範之退休金起支年齡均為 65 歲，丹麥「ATP

¹³銓敘部民國 99 年 8 月編印之「公務人員退休法、撫卹法講習手冊」。

¹⁴依內政部 2012 年統計通報指出，我國自 82 年起邁入高齡化社會以來，65 歲以上老人所占比例持續攀升，2011 年底已洲各國、南韓及日本等為低，但較美國、紐西蘭及其他亞洲國家為高。



計劃」甚至將退休金起支年齡延後為 67 歲；相較之下，我國現行退休法雖已將任職 25 年自願退休者，其月退休金起支年齡由原 50 歲延後至 60 歲，但因年資 30 年以上者，仍可提早在 55 歲開始支領月退休金，所以實際上大多數人仍可在 55 歲至 60 歲間支領月退休金¹⁵，支領年限仍長達 23 年至 27 年，較之美國和英國等其他先進國家，我國公務人員支領月退休金之年齡仍然過早，也因此造成政府及退撫基金沉重之財務壓力。

二、退休金計算方式及給付水準應合理調整

加拿大公部門服務人員年金法退休金計算公式係以連續最高 5 年新資平均數計算；韓國之公務人員退休年金則係以最後 3 年平均月薪作為計算標準；英國（Nuvos 計畫）與挪威甚至改以公務人員終身平均工作薪資為退休金計算標準。觀諸我國現行退休給付之計算基準，是以公務人員最後在職之本俸作為計算基準，日後給付的水準也是隨著現職公務人員之俸給調整計算。亦即退休金之給付並未完全扣合反應公務人員整個公務生涯之繳費紀錄，除造成退休所得偏高之現象外，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。

三、退休所得替代率仍屬偏高

「退休所得替代率」係指退休後每月所得除以退休前每月所得之比率（林萬億，2013b：11）。OECD 國家公共年金之所得替代率，除了少數例外，平均約介於 40%至 80%之間（OECD，2012）。我國由於現行公務人員俸表結構之制度設計，有部分等級非主管人員之本（年功）俸占俸給總額之比例高達 65%，如以本（年功）俸 2 倍作為所得替代率之分母（即現職待遇），將導致公務人員之在職所得被高估，即使限制所得替代率為 70%~95%，實際上相較實質在職薪資，其實質所得

¹⁵依據公務人員退休撫卹基金管理會統計資料顯示，99 年度公務人員平均退休年齡為 55.16 歲，自 100 年度起，已開始微幅提高為 55.20 歲；101 年度再提高為 55.29 歲；至 102 年度則為 55.44 歲；此顯示 100 年 1 月 1 日修正施行之公務人員退休法，對於自願退休人員之月退休金起支年齡延後至 60 歲之設計已逐漸顯現成效；惟退休法因訂有 10 年過渡期間規定，以致目前實際平均退休年齡僅為 55 歲，仍有過早退休的問題，因而有再予檢討的必要。



替代率會更高，超過 100%也非罕見（林萬億，2013a：46-47）。

此外，由於公務人員退撫新制前、後年資計給退休金之標準不同，舊制年資係「第 1 年至第 15 年每年給與 5%，自第 16 年起每年給與 1%」（前段高於後段），新制年資係「每任職 1 年給與本（年功）俸 2 倍之 2%」（亦即每 1 年給與 4%，較舊制第 16 年起之給與為高），致現階段兼具新、舊制年資之退休人員所具第 1 年至第 15 年之舊制年資得按「每年 5%」之標準計算，新制年資又得依「每年 4%」之標準計算，爰相較於全部年資以舊制標準計算或全部年資以新制標準計算者，退休所得確屬偏高。如再加上 18%優惠存款利息所得，往往導致退休所得替代率超過 100%，此與前述英國、德國及瑞典等國家所得替代率平均值約在 50%以下，差距甚大。

四、採行「確定給付制」，致政府及退撫基金負擔之退休金準備責任仍然沉重

我國公務人員退休給與制度雖已由過去國家恩給制轉變成由政府與公務人員共同提撥費用之共同儲金制，惟就退休給與機制之觀點探討，由於兩種制度均係採確定給付制，以致在舊制年資部分，政府仍須負擔退休人員舊制年資之退休金與優惠存款利息差額；在新制年資部分，政府除須負擔現職人員公提部分之退撫基金費用外，尚須負最後支付保證責任。換言之，在確定給付制度之下，政府及退撫基金負擔之退休金準備責任仍然相當沉重。

如下表 3-1 所示，由於我國人口結構快速老化、領取年金給付之年限不斷延長，在確定給付的退休給與機制之下，歷年來政府與退撫基金合計所負擔之軍公教人員退休撫卹經費支出，均呈現逐年攀升之趨勢。如任由此一趨勢發展而不及時因應檢討調整，將嚴重影響國家財政之永續發展。



表3-1 軍公教人員退休撫卹經費支出一覽表

單位：新台幣億元

年 度	退休撫卹經費支出		合 計
	舊制年資	新制年資	
2005	1,301	196	1,497
2006	1,340	234	1,574
2007	1,348	255	1,603
2008	1,360	283	1,643
2009	1,368	307	1,675
2010	1,368	355	1,723
2011	1,340	426	1,766
2012	1,387	501	1,888
2013	1,399	577	1,976
2014	1,384	630	2,014

資料來源：1.舊制年資退撫經費支出部分：行政院主計總處網站。

2.新制年資退撫經費支出部分：公務人員退休撫卹基金管理委員會網站。

貳、現行公務人員退休金準備機制存有一定風險

民國 84 年 7 月 1 日將退撫經費之籌措方式由政府編列預算支付之「恩給制」改由政府與公務人員按月提撥費用建立退撫基金支付之「共同提撥制」，對於退撫經費來源之穩固雖有助益，但實際上，現行退撫基金之財務結構卻存在若干隱憂。

以下謹分就收入面及支出面探討如下：

一、收入面：

- (一) 退撫新制建立之初，為使該制度能順利推動及避免立即造成各級政府及公務人員大幅撥繳退撫基金負擔，因此，將法定提撥率定為 8% 至 12%，並先按最低提撥率 8% 提撥。雖自民國 95 年起已依 12% 提撥，惟依據基金管理會辦理之 5 次精算結果（如表 3-2），公、教、軍各類人員最適提撥率分別為 42.65%、47.77% 及 39.65%，與現行提撥費率 12% 相較，仍為不足額提



撥。換言之，現行退撫基金法定提撥率仍與基金管理會精算結果之最適提撥率相差甚多，致無法解決退撫基金收支失衡問題。

表3-2 軍公教人員退撫基金最適提撥率精算結果一覽表

身分別	最 適 提 撥 率				
	第 1 次 精算	第 2 次 精算	第 3 次 精算	第 4 次 精算	第 5 次 精算
公務人員	15.50%	26.40%	31.10%	40.66%	42.65%
教育人員	17.90%	28.60%	33.10%	42.32%	47.77%
軍職人員	21.90%	32.00%	36.30%	36.74%	39.65%

資料來源：2014年2月21日公務人員退休撫卹基金管理委員會第5次精算報告書。

(二) 依基金管理會第5次委託精算結果顯示，受政府組織精簡及少子化影響，預估公務人員自民國105年起參加人數將逐年遞減，至民國136年將少於20萬人；教育人員於民國105年以前每年參加人數以0.5%遞減，至民國106年起不再增減；軍職人員因實施全募兵制，預估參加人數增加，惟以民國100年起實施為期4年之精粹案優退措施，恐造成給與支出量大增。因此，未來幾年內，公、教人員參加基金人數將逐年減少或停滯；軍職人員募兵增加繳收入是否足以支應精粹案優退之給與支出仍屬未定之數，從而可知未來退撫基金之收入增加恐怕有限。

二、支出面：

由民國 91 年至 102 年之近 12 年統計資料觀之，公務、教育、軍職三類人員退休人數均呈現逐年增加之趨勢¹⁶，退撫基金支出占收入比例亦呈現逐年遞增之趨勢。由於人口結構老化，國人平均餘命延長，致退撫基金給付年限隨之增長，亦

¹⁶ 依據公務人員退休撫卹基金管理委員會 2014 年 5 月 1 日統計資料顯示，軍公教人員近 3 年退休人數分別為：公務人員 2011 年度 10,361 人、2012 年度 10,527 人、2013 年度 9,816 人；教育人員 2011 年度 5,560 人、2012 年度 5,774 人、2013 年度 5,213 人；軍職人員 2011 年度 13,096 人、2012 年度 15,027 人、2013 年度 17,078 人。



將增加退撫基金未來給付壓力—以退撫基金 102 年統計年報資料顯示，公、教、軍三類人員支領月退休金平均年齡分別為 55.2 歲、53.94 歲及 43.65 歲，比較民國 101 年及民國 90 年臺閩地區平均餘命統計表，退休後支領月退休金餘年已分別增加 1.88 年、1.91 年及 1.93 年。由於未來退撫基金收入增加有限，而基金給付支出仍逐年快速成長，如未有合理的制度性調整，除影響退休制度的根基與退撫基金的財務健全外，長期收支失衡恐致退撫基金短期內將用罄破產，勢將造成退撫基金撥繳責任在不同世代間，產生不公平財務移轉之不合理現象。

綜上，由於未來退撫基金之收入增加有限，而基金給付支出仍逐年大幅快速成長，致若退休給與條件不變之前提下，長期收支失衡恐致退撫基金短期內將用罄破產。依基金管理會第 5 次精算結果，公、教、軍三類人員退撫基金收入不足支出年度分別為 105 年、104 年及 100 年；如加計運用孳息，公、教、軍三類人員退撫基金規模開始連續遞減年度分別為 108 年、107 年及 100 年，並將分別於 119 年、117 年及 113 年用罄破產（如表 3-3）；況近 2 年退撫支出數均較精算預估數為高，故退撫基金實際破產時間恐較精算結果提前。

表3-3 軍公教人員退撫制度財務概況

制度	現行費率/ 法定費率 (%)	平衡費率 (%)	基金餘額 (億元)	基金收支 失衡年度	基金用罄 年度
軍公教 退撫制度	現行：12 法定 12-15	軍：39.7 公：42.7 教：47.8 平均：43	5,631 (102/12)	軍：100 年 公：108 年 教：107 年	軍：113 年 公：119 年 教：117 年

資料來源：2014 年 2 月 21 日公務人員退休撫卹基金管理委員會第 5 次精算報告書。



參、退撫基金營運績效提升不易

公務人員退撫制度自民國 84 年 7 月 1 日起採共同提撥制後，改由政府與參加基金人員共同撥繳費用成立退撫基金，並設立基金管理會負責退撫基金之收支、管理及運用。基金成立以來，歷經亞洲金融風暴、網路科技泡沫、全球金融海嘯及歐洲主權債務等重大金融事件之衝擊，導致在投資運用上遭遇極大的挑戰，近年來更面臨人口高齡化及少子化的問題，導致基金收繳收入增加有限，但給付支出卻逐年快速攀升，終致基金收支狀況嚴重惡化。以下謹就退撫基金營運績效不易提升之困境，分從四個面向檢討研析如次：

一、退撫基金已達成熟期，繳費收入成長極為有限

退撫基金自民國 84 年 7 月 1 日開辦迄今，參加人數及收繳金額之成長已達成成熟期（其成長已幾近停滯）。其中公務人員參加人數變化不大，加上組織改造之推動，並無成長空間。至於教育人員及軍職人員則分別因少子化減班或國軍陸續實施精簡政策（精實案、精進案及精粹案）等因素，參加人數均持續下滑。依基金管理會統計資料顯示，民國 91 年參加退撫基金之總人數為 616,871 人，迄至民國 102 年參加退撫基金總人數為 622,197 人，11 年間參加基金人數僅增加 5,326 人。換言之，整體參加人員幾近零成長，致退撫基金收入成長相當緩慢。

二、退休人數逐年累增，退休年齡逐年下降，導致退撫支出逐年遽增

隨著歷年軍公教退休（伍）人數持續累增，退休（伍）年齡逐年下降及國人生命餘年延長，相對增長退休給付年限，致退撫基金整體給付金額快速累增。依基金管理會統計資料顯示，近 12 年來退撫基金每年給付金額已成長近 6 倍（自 101.59 億元成長至 577.28 億元）；其中在定期給付部分其成長速度更為驚人，近 12 年來定期給付人數已成長近 4 倍（自 6 萬 7 千人累積成長至 25 萬 1 千人）；定期撥付金額亦快速累增，近 12 年來已成長逾 10 倍（自 45.63 億元成長至 488.5 億元），收支失衡情形嚴重，未來將面臨退撫基金餘額不足之窘境。



三、基金管理組織之運作存有諸多限制，亟待調整解決

目前退撫基金係以行政機關之組織型態設立，不論是在人員進用、財務預算，乃至於經營策略等方面，均受限於政府相關法令之規範，除員額編制、任用資格與薪資報酬之限制，造成人力不足、難以羅致專業經理人才，且監督機關之多重設計，亦不利基金獨立作業，使得基金在經營運作上難有理想之績效，進而導致退撫基金的財務支付能力潛藏高度隱憂。

此外，隨金融市場日漸多元化、國際化，退撫基金業務案件及基金規模亦日漸龐大，行政業務益趨繁重，在正式員額已趨飽和又無法增加專業人力之情形下，已臨無法因應基金資產規模成長、金融產品多樣化以及國際競爭力加劇的挑戰，嚴重影響基金之營運與操作。

四、全球面臨低成長、低利率時代，投資收益難以大幅提升

由於退撫基金自行經營配置於國內股票比重不低，加上國內、外委託經營配置上亦著重在股票部分，固定收益配置比例相對較低，基金績效受國際金融事件影響相當大。民國 97 年爆發金融海嘯後，在全球政府及央行聯手實施大規模的擴張性財政政策及寬鬆貨幣政策後，雖使全球經濟自民國 99 年起逐漸邁向復甦，但其後續對退撫基金投資績效影響的不利因素卻逐漸發酵，包括政府支出大增導致主要工業國家政府負債加速惡化，使主權債務問題浮上檯面，加上景氣復甦力道偏弱，使全球股市產生劇烈波動，其中新興市場股市更受資金風險趨避影響波動幅度更大。另因全球經濟復甦力道偏弱，主要國家受限債務比率偏高，擴張性財政政策難以有效推行，寬鬆貨幣政策成為刺激經濟成長主要政策，除持續維持低利率水準外，量化寬鬆政策亦成為主要工具。在股市面臨激烈震盪、固定收益利率偏低下，投資收益提升更為不易。

第四章 年金改革法案相關議題研析

第一節 立法背景¹⁷



現行公務人員退休及撫卹制度自民國 84 年 7 月 1 日起，退休金準備責任制度由恩給制轉換為儲金制，並由政府及公務人員共同成立退休撫卹基金支應退撫經費，對公務人員退休生活保障發揮有效功能，但實施迄今已近 20 年，期間由於客觀情境已然迥異於退撫新制建制之初，致退休過早、年齡過低、經費不足及世代不均等問題相繼浮現，導致政府及退撫基金沈重負擔及財務安全危機。

鑑於前述退撫新制運作近 20 年來之客觀情境與社會發展趨勢，以及政府及退撫基金目前面臨嚴重的財務困境，經銓敘部長時間之審慎研議，並依考試院民國 101 年 2 月 9 日第 11 屆第 174 次會議決議，成立「文官退撫制度及基金研究對策小組」，聘請學者專家及相關機關代表分就現行退撫制度面及退撫基金運作面存在之問題深入檢討，同時參酌世界先進國家公部門退休年金機制之改革經驗，多採行延後月退休金起支年齡、調降退休所得替代率及建構多層年金為目標，提出公務人員退撫制度初步改革構想；嗣又適逢各類人員年金制度是否公平合理及基金財務狀況能否永續經營等議題已成社會各界關注的焦點，考試院乃配合行政院成立跨院際之「年金制度改革小組」，併同於民國 102 年 1 月底提出公務人員退撫制度改革方案，擬具「公務人員退休撫卹法草案（以下簡稱年金改革法案）」，於民國 102 年 4 月 11 日函送立法院審議。目前已完成初審程序，正待二、三讀。

有關年金改革法案之原則、面向、主要內容及相關議題之研析，說明如下。

¹⁷ 考試院民國 102 年 4 月 11 日考臺組貳二字第 1020003152 號函。

第二節 年金改革之原則及面向¹⁸

為解決年金制度現行經費不足、行業不平及世代不均等問題，行政院於民國101年10月下旬成立院層級之「年金制度改革小組」，由副院長擔任召集人，以綜合檢討軍、公、教、勞等相關年金制度。本次年金改革策略秉持「全面、漸進、務實、透明」，並以「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」為改革四大原則，針對制度之「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用效率、政府責任」等五大改革面向進行檢討。謹分別說明如下：

壹、改革四原則

- (一) 財務健全：確保各年金制度安全現金流量，維持財務衡平、永續經營。
- (二) 社會公平：適度縮小不同職業別間保障之差距，並使繳費及領取給付之權利義務能夠相對應。
- (三) 世代包容：不同世代負擔合理化，促進世代包容與衡平。
- (四) 務實穩健：訂定合理時程，循序漸進，避免影響社會安定。

貳、改革五面向

- (一) 所得替代率：合理調整給付水準，減輕年金之財務負擔。
- (二) 保險費率：適度提高費率，反應保險成本。
- (三) 給付條件：檢討退休年齡與給付計算基準。
- (四) 基金運用效率：提高基金收益，挹注保險財務。
- (五) 政府責任：政府負最終支付責任，安定民心。

¹⁸ 行政院全球資訊網「年金制度改革專區」。

第三節 年金改革法案主要內容¹⁹

年金改革法案之適用對象除新進人員外，尚包含現職人員及已退休人員。一方面自新進人員實施一套全新退休制度，以終止潛藏負債並解決世代正義問題，另一方面則檢討現職及已退休人員之退休制度，適時延緩政府及退撫基金支付壓力，同時藉由退撫基金投資運用效益之提昇，解決退撫基金經費不足問題。上述三類人員所適用之年金改革項目各有所不同，謹分別說明如下：

一、新進人員部分：

參考OECD等重視社會安全國家之改革先例，以改革方案實施以後新進之公務人員為適用對象，重新建構雙層給與之職業退休金制度（即兼採確定給付與確定提撥制度）。其中確定給付制部分，最高給與 40%之基本退休給與保障。確定提撥制部分，藉由政府及個人平常財務提存準備與自主投資，以達到 20%之退休給與。

二、現職人員部分：

針對現行退撫新制所生問題，對現職公務人員採多面向及漸進式之改革措施，俾逐步調降其退休所得替代率。相關具體方案為：（一）調降屬於政策性福利措施之優惠存款利率；（二）延後月退休金起支年齡至 65 歲或 60 歲；（三）調降退休金計算基準（漸進過渡至以最後在職前 15 年之平均本俸額為計算基準）；（四）調降退撫新制退休金基數內涵（由本俸 2 倍漸進調降至以本俸 1.6 倍或 1.7 倍為基數內涵）；（五）調整退撫基金提撥費率機制，俾及時縮減退撫基金因不足額提撥之財務缺口。

三、已退休人員部分：

基於世代正義、公平處理及循序漸進原則，將已退休人員納入調降退休所得之範圍，一方面比照現職人員調降屬於政策性福利措施之優惠存款利率；二方面

¹⁹ 考試院民國 102 年 4 月 11 日考臺組貳二字第 1020003152 號函及考試院民國 102 年 6 月編印之「公務人員年金制度改革」宣傳手冊。

比照現職人員調降退撫新制退休金基數內涵，逐步調降其退休所得替代率。

有關上述三類人員各自適用之年金改革項目，謹列表說明如下：

表4-1 年金改革法案主要內容一覽表

適用對象	項目	現行退休制度	年金改革法案
現職人員	1.繳費公式	(本俸×2)×費率×分擔比 分擔比： 公務人員：政府=35:65	(本俸×1.7)×費率×分擔比 分擔比： 公務人員：政府=40:60
	2.提撥費率	12%	調整至 15%~18%
	3.月退休金起支年齡	現行 85 制： 1.年滿 60 歲、年資滿 25 年 2.年滿 55 歲、年資滿 30 年	改為 90 制： 1.年滿 65 歲、年資滿 25 年 2.年滿 60 歲、年資滿 30 年 ※90 制之實施將與 85 制之 10 年緩衝期（指標數）銜接
	4.退休金計算基準	最後在職俸額	自方案實施第 2 年(106 年)由在職最後平均俸額逐年調整至在職最後 15 年平均俸額(實施第 7 年, 110 年)
	5.退休金基數內涵	新制年資以「本俸×2」計算	調降新制年資基數內涵： 1. 具新舊制年資者：自方案實施第 1 年(105 年)從均俸×2 逐步調降為均俸×1.6 2. 純新制年資者：自方案實施第 1 年(105 年)從均俸×2 逐步調降為均俸×1.7
	6.優惠存款	1.月退休金加計優惠存款利息所得總計不超過本俸 2 倍之 75%~95%，以及現職人員待遇之 80%~90%(二者取較低)，超過部分應調整得辦理優惠存款之金額 2.優惠存款利率為 18%	1.支領月退休金及一次退休金者，均調降公保養老給付優存利率；一次退休金優存利率仍維持 18% 2.自方案實施第 2 年(106 年)起調降，至 110 年調降至一年期定期存款利率+7%，並以 9%為上限

已退休人員	1.退休金基數內涵	新制年資以「本俸×2」計算	調降新制年資基數內涵： 自方案實施第 1 年(105 年)由本俸×2 逐年調降為本俸×1.6
	2.優惠存款	同上述現職人員部分	1.84 年 7 月 1 日以前退休者：維持 18%。 2. 84 年 7 月 2 日以後退休且兼具退撫新制實施前、後年資，含支(兼)領月退休金及支領一次退休金者，其公保養老給優惠存款均應逐年調降利率（支領一次退休金優惠存款仍維持 18%）。
新進人員			建構多層次年金制度；第一層屬確定給付制之公保年金，第二層屬確定給付兼確定提撥制之職業年金。

資料來源：考試院民國102年6月編印之「公務人員年金制度改革」宣傳手冊。

第四節 年金改革法案之效果²⁰

有關民國 102 年 4 月 11 日函送立法院審議之年金改革法案預期效果如下：

壹、對政府財政之效益

本次推動改革方案之目的之一即在減緩政府對於公務人員退撫經費支出壓力，以合理分配國家資源。因此在整體多面向調降公務人員退休給與之成效上，每一年度確可為政府節省若干財政支出—單以公務人員之節省金額而言，未來 50 年內，預估可為政府節省新臺幣近 4000 億元之財務支出。


貳、對退撫基金之效益

本次推動改革方案之另一立法目的係為積極擴增退撫基金規模，減緩退撫基金支出流量，有效搶救退撫基金財務危機。因此法制上已就退撫給與之計算基準及基數內涵訂定調降方案，依據銓敘部委託精算結果，未來 50 年間，單以公務人員之節省金額而言，預估可減輕退撫基金之潛藏負債新臺幣 2100 億餘元，同時亦延後退撫基金收支不足及用罄年度，提昇退撫基金財務穩健。

參、對公務人員退休給與影響

- 一、本次退撫法制改革之另一立法目的係合理調整公務人員退休所得，落實政府對於退休人員退休生活之合理照護。爰於法制設計上係採同時適度調降公務人員之退休金給與及優惠存款利率，俾使公務人員退休後所領之退休所得趨於合理。
- 二、依據改革方案評估執行結果，在經過循序漸進的改革時期（105 年至 110 年之間）後，兼具退撫新、舊制年資者，以任職超過 30 年之中低階層公務人員（委任第五職等至薦任第九職等非主管人員）計算，其退休所得替代率，大致可達

²⁰ 考試院民國 102 年 6 月編印之「公務人員年金制度改革」宣傳手冊。



到 80% 之間；同任職年資高階非主管人員之退休所得替代率亦達 70% 至 80% 之間；僅具退撫新制年資者，則退休所得替代率則為 65% 至 75% 之間。

綜上，本次退休改革結果，不僅減輕政府對於退撫經費支出之財務負擔，亦可疏緩退撫基金財務危機，同時亦使公務人員退休所得趨於合理而能確切落實退休制度之旨意，其中適用對象包含已退休人員並調降其退撫新制退休金，使其自承過去已累積之財務負擔，避免將債務轉嫁給現職及未來新進人員。藉此以達成「退休所得趨於合理」，「兼顧世代公平正義」及「年金財務永續經營」之三大目標。

第五節 年金改革法案相關議題研析

現行公務人員退休法，原條文計有 37 條，本次年金改革法案修正後條文合計為 97 條。其修正重點及後續議題可將其分為四類：第一類為退休年齡的相關修正及議題，第二類為退休給付的相關修正及議題，第三類為退休撫卹基金運用的相關修正及議題，第四類則為配套措施的相關修正及議題。謹分別研析如下。

壹、退休年齡的相關修正與議題研析

一、草案重點研析

(一) 提高月退休金起支年齡（即90制），並搭配展期年金及減額年金

1. 草案內容

- (1) 將現行公務人員任職滿25年者須年滿60歲，以及任職滿30年者須年滿55歲者，才能擇領月退休金或兼領月退休金的規定（即實施85制），修正為：任職滿25年者須年滿65歲，以及任職滿30年者須年滿60歲者，才能擇領月退休金或兼領月退休金（即實施90制），並繼續延長5年過渡期間，亦即90制之實施將與85制之10年緩衝期（指標數）銜接。
- (2) 若已任職滿25年，但不符合「年滿65歲」或「任職年資滿30年以上且年滿60歲」者，可以選擇支領一次退休金；或是至年滿65歲時再開始領取月退休金；或是選擇提前開始領取月退休金，每提前1年減發4%，最多得提前5年減發20%。
- (3) 公務人員在辦理退休時，其年資與年齡之合計數，大於或等於退休當年度「法定指標數表」²¹規定的指標數，亦得擇領或兼領月退休金。

²¹ 自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表。

表4-2 自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表

適 用 期 間	指標數
中華民國100年1月1日至100年12月31日	75
中華民國101年1月1日至101年12月31日	76
中華民國102年1月1日至102年12月31日	77
中華民國103年1月1日至103年12月31日	78
中華民國104年1月1日至104年12月31日	79
中華民國105年1月1日至105年12月31日	80
中華民國106年1月1日至106年12月31日	81
中華民國107年1月1日至107年12月31日	82
中華民國108年1月1日至108年12月31日	83
中華民國109年1月1日至109年12月31日	84
中華民國110年1月1日至110年12月31日	85
中華民國111年1月1日至111年12月31日	86
中華民國112年1月1日至112年12月31日	87
中華民國113年1月1日至113年12月31日	88
中華民國114年1月1日至114年12月31日	89
中華民國115年1月1日以後	90

資料來源：銓敘部。

2.草案說明

民國100年1月1日修正施行之退休法，雖已將年資25年自願退休人員之月退休金起支年齡由50歲延後至60歲，惟考量：

- (1) 我國近年來人口老化趨勢未見緩和，至100年男、女零歲人口之平均餘命分別為75.96歲及82.63歲，兩性平均餘命為79.15歲；另據國家發展委員會對未來人口之推估，至149年，男、女平均餘命將分別達到82歲及88歲，是若我國公務人員月退休金之起支年齡未能再作適當調整，將無法因應人口持續老化之趨勢。
- (2) 現行制度下，公務人員於55歲至60歲之體能狀況仍屬良好，且已累積豐富工作經驗，若提早退休並開始領取月退休金，將形成人力過早

閒置情形，對國家社會整體而言，實為人力資源之浪費。

- (3) 隨國人平均餘命增長，政府及退撫基金之給付年限亦將隨之增加—以 55 歲至 60 歲退休者為例，其領受月退休金之平均年限仍長達 23 年至 27 年，對於政府及退撫基金之財務壓力仍屬沈重。

綜上，基於人口老化趨勢、人力資源政策及年金財務負擔等因素之考量，爰將現行月退休金起支年齡再作適當調整。另參照現行退休法規定，對於公務人員未符月退休金起支年齡者，仍得先行辦理退休，其擇領一次退休金者得於退休時立即領取；若擇領月退休金者，須至屆滿月退休金起支年齡再開始領取；或選擇於屆滿該年齡前提前領取減額月退休金，每提前 1 年減額 4% ，最多提前 5 年減額 20% 。

3.本項草案研析

前面曾述及，人口老化雖然是世界各國人口結構變遷普遍的現象，但是各國自 7%的「高齡化社會」增加至 14%「高齡社會」的速度各有差異。以 65 歲人口比率自 7%增加至 14%的時間比較，預估我國只歷時 24 年，與日本歷時 25 年相近。同時，我國預估將在 2025 年進入 20%的「超高齡社會」，也就是由「高齡社會」邁入「超高齡社會」，僅歷時 8 年。亦即我國人口老化的進程，由一個階段至另一個階段，相較於歐美各國，時間相對短促許多。另由表 4-3 之數據顯示，除韓國以外，其餘各國目前法定領取年金的年齡均為 65 歲以上。

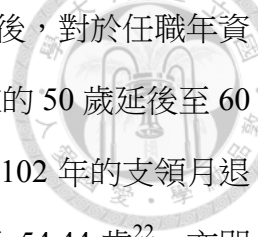
表4-3 OECD國家與我國法定領取年金年齡一覽表

國家	法定領取年金年齡（歲，男/女）	
	現況	2050年
我國	25年、60歲 30年、55歲（註1）	25年、65歲 30年、60歲（註2）
澳洲	65	67
加拿大	65	67
智利	65/60	65/60
法國	65	67
德國	65	67
希臘	67	67
義大利	66/62	67
日本	65	65
韓國	60	65
葡萄牙	65	65
西班牙	65	67
瑞典	65	65
英國	65/61	68
美國	66	67

資料來源：國家發展委員會「老年經濟安全制度專刊」，2014年9月。

註1：依2011年1月1日之公務人員退休法規定，支領月退休金之年齡，任職滿25年者須年滿60歲，任職滿30年者須年滿55歲者，且訂有10年之過渡期間。亦即上開年齡規定係自2021年才開始實施。

註2：表列年齡係2013年4月11日函送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案之規定。



公務人員退休法自民國 100 年 1 月 1 日修正施行後，對於任職年資 25 年辦理自願退休者，雖將其月退休金起支年齡由原來的 50 歲延後至 60 歲，但因有 10 年的過渡期間，所以 100 年、101 年及 102 年的支領月退休金人員之平均自願退休年齡分別為 54.65 歲、55 歲及 54.44 歲²²，亦即在過渡期間支領月退休金的年齡仍約為 54 至 55 歲左右，必須要到民國 110 年之後，才提高至 60 歲。換言之，目前我國退休公務人員實際領取年金之年齡為 55 歲，與前述各國領取年金之年齡相較，差距高達 10 歲。即便年金改革法案將原 85 制延後為 90 制，亦即任職滿 25 年者須年滿 65 歲，以及任職滿 30 年者須年滿 60 歲者，才能領取月退休金或兼領月退休金，但仍有 5 年的過渡期間，亦即要到民國 115 年以後，領取年金之年齡才會依任職年資而延後至 60 歲或 65 歲。

另就政府與退撫基金財務負擔而言，依年金改革法案之規定，任職滿 30 年者，於年滿 60 歲辦理自願退休時，即得領取月退休金。茲舉民國 104 年開始擔任公務人員的人為例，以目前初任公職的年齡約為 30 歲，當他服務滿 30 年要退休時，約為民國 134 年，也差不多是 60 歲。依中華民國臺灣 103 年至 150 年人口推計報告(中推計)，推估民國 134 年國民零歲平均餘命為 80.2 歲(男)及 86.8 歲(女)，且實際上 60 歲平均餘命會比零歲平均餘命為長約 6.91 歲²³以上。也就是一位新進公務人員 30 歲開始服務公職，並於服務 30 年、年滿 60 歲時退休，可領取 27.11 年(男)及 33.71 年(女)以上的月退休金。若推估至民國 150 年，零歲平均餘命將較民國 134 年再提高 0.85 歲²⁴，亦即可領取 27.96 年(男)及 34.56 年(女)以上的月退休金，勢將造成政府與退撫基金財務上的沉重負擔。

綜上，退休年齡延後的趨勢，不僅僅是年金的財務問題，也因為過早

²² 依據公務人員退休撫卹基金管理委員會 2014 年 5 月 1 日的統計資料。

²³ 以民國 103 年為例，國人男性之零歲平均餘命為 76.9 歲，而 60 歲平均餘命為 23.84 歲，表示 60 歲退休，平均仍可存活 23.84 年，亦即活到 83.84 歲，比零歲平均餘命為 76.9 歲，高出了 6.94 歲。

²⁴ 推估民國 150 年，國人男性之零歲平均餘命為 81 歲，女性之零歲平均餘命為 87.7 歲。

退休將不利於人力資源的運用與規劃。因此，參考世界其他國家法定領取年金之年齡規定，再對照我國人口快速老化之趨勢，將支領月退休金年齡延後至 60 歲（任職年資 30 年者）或 65 歲（任職年資 25 年者），顯然無法有效因應我國人口快速老化之趨勢。

（二）危勞降齡職務月退休金起支年齡仍維持70制

1.草案內容

對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，其退休金的給與仍維持民國 100 年 1 月 1 日修正施行之公務人員退休法之規定：

- (1) 任職5年以上未滿15年者，給與一次退休金。
- (2) 任職滿15年以上且年滿55歲者，可支領或兼領月退休金。
- (3) 任職滿15年以上未滿55歲之月退休金起支年齡者，可選擇一次退休金、展期年金或減期年金。

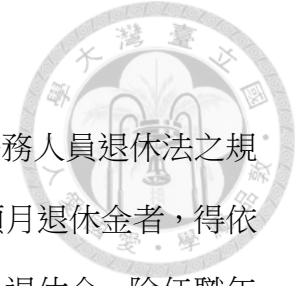
在民國 100 年 1 月 1 日前，符合危勞降齡退休條件之現職人員，適用漸進提高月退休金起支年齡之規定，其年資與年齡之合計數，大於或等於「危勞法定指標數表」²⁵規定的指標數，亦得擇領或兼領月退休金。

**表4-4 擔任危險或勞力等特殊性質職務自願退休人員
年資與年齡合計法定指標數表**

適 用 期 間	指標數
中華民國100年1月1日至100年12月31日	65
中華民國101年1月1日至101年12月31日	66
中華民國102年1月1日至102年12月31日	67
中華民國103年1月1日至103年12月31日	68
中華民國104年1月1日至104年12月31日	69
中華民國105年1月1日以後	70

資料來源：銓敘部。

²⁵ 擔任危險或勞力等特殊性質職務自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表。



2.草案說明

本項草案仍沿襲民國 100 年 1 月 1 日修正施行之公務人員退休法之規定，並未做修正，亦即對於危勞降齡自願退休人員支領月退休金者，得依降低年齡辦理自願退休（最低為 50 歲）。但如擬支領月退休金，除任職年資應達 15 年以上外，也必須年滿 55 歲，否則須選擇展期或減額領取，或領取一次退休金。

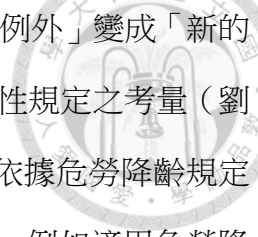
對於本項草案公布施行前已經在職的公務人員，若已符合危勞降齡自願退休條件且任職年資已滿 15 年以上者，仍可依原退休法規定，擇領或兼領月退休金。未符合條件之現職人員，適用漸進提高月退休金起支年齡之規定。在退休法正式實施後第 1 年至第 5 年間（即民國 100 年 1 月 1 日至 104 年 12 月 31 日期間），依照危勞降齡自願退休條件辦理退休者，其年資與年齡之合計數，大於或等於「危勞法定指標數表」所列各年度指標數時，只要年資已滿 15 年以上，即可支領或兼領月退休金，不受 55 歲年齡限制。

3.本項草案研析

本項有關公務人員擔任危險及勞力等特殊性質職務者²⁶，其自願退休條件與支領月退休金之條件均未作修正，亦即仍維持任職年資 15 年，年滿 55 歲以上（即所謂 70 制），否則須選擇展期或減額領取，或領取一次退休金。此項規定，主要是考量擔任危險及勞力等特殊性質職務者如果採用 90 制，這些職業的人有可能 65 歲退休，屆時可能無法適當的勝任警察、消防及醫護工作，反而產生另一種公共安全與醫療安全的疑慮。

參考其他國家作法，將警察、消防及醫護人員等認為是特殊職業的考慮，延後退休相關政策，排除「高危險性」、「勞力密集工作」等性質之公務員，具有正當性；例如德國法定退休年齡為 65 歲，警察、司法執勤人

²⁶ 依據銓敘部之相關函釋規定，目前列為危險或勞力等特殊性質職務者，包含警察、消防機關之警察、消防人員、公立醫療機構之護理人員，以及各監所矯正機關與學校之管理員等。



員及消防人員的退休年齡則定為60歲。惟為避免「過多例外」變成「新的通則」，可依據幕僚、直線業務的工作差異，進行差異性規定之考量（劉宜君，2013：94-95）。亦即現行完全以「職稱」作為依據危勞降齡規定辦理退休並支領月退休金，應進一步再做更細緻之規劃。例如適用危勞降齡職務的職稱雖同為「警察」或「護理督導長」，但對於實際從事內勤或一般行政業務者，亦即職務所需危險與勞力程度相對較低者，即排除危勞降齡規定之適用，仍應適用延後退休的法定年齡規定，以避免與未納入危勞降齡之職務者兩者退休年齡之差距過大²⁷。

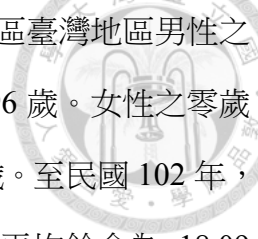
除上述應就實際從事之職務屬性考量作差異性之處理外，另就適用危勞降齡職務之規定者，只要任職滿15年、年滿55歲時辦理退休，即可支領月退休金之規定（即所謂70制），與行政機關其他人員須任職滿25年、年滿65歲時辦理退休，才可支領月退休金之規定而言（即所謂90制），兩者退撫權益之差距過大。按現今醫療衛生技術之發達、養生健康觀念之提升，國人平均壽命均大幅延長，再加上科技技術之進步，許多工作內容均不若以往須投入大量的體力與勞力，亦即工作內容屬性已有所改變。是以本項制度設計，自有再行檢討的必要；例如考量將擔任危險及勞力等特殊性質職務者的自願與屆齡退休年齡提高，或是領取月退休金之年齡往後延長等。

二、相關議題研析

（一）屆齡退休年齡

我國於民國 32 年訂頒之「公務員退休法」，以 65 歲為命令退休（即現行退休法所稱屆齡退休）年齡，超過半個世紀以來，對於命令退休的年齡，一直沒有改變（徐有守，2007：685）。然而，依據內政部網站提供之

²⁷依據銓敘部退休撫卹系統之數據資料，自 100 年 1 月 1 日退休法修正施行後至 103 年 12 月 31 日止，辦理危勞降齡自願退休者總計 1,215 人，平均自願退休年齡僅為 51.58 歲。



「台灣地區光復前生命表」²⁸，在民國 32 年，台灣地區臺灣地區男性之零歲平均餘命為 42.33 歲，而 65-69 之平均餘命為 7.96 歲。女性之零歲平均餘命為 51.50 歲，而 65-69 之平均餘命為 10.44 歲。至民國 102 年，男性之零歲平均餘命已提高為 76.91 歲，而 65-69 之平均餘命為 18.09 歲；女性之零歲平均餘命為 83.36 歲，而 65-69 之平均餘命為 21.53 歲。零歲平均餘命已提高 32 至 34 歲，65-69 之平均餘命也約提高了 11 歲，其差異之大實不可同日而語。

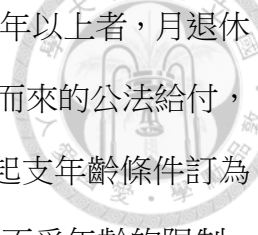
歐洲執行委員會（European Commission）曾於2012年提出相關研究，預測歐盟的27個成員國到2060年以前，可能將強制退休年齡延後至70歲（劉宜君，2013：24-25）。我國與世界各國均同樣面臨人口老化的趨勢，甚至人口老化指數與快速高齡化之問題比其他各國更為嚴重，故仍維持將屆齡退休年齡定為65歲，確實有再檢討延後之空間。

此外，屆齡退休年齡延後的趨勢，不僅是因為年金的財務問題，也因過早退休不利於人力規劃，尤其是人口老化加速，活力老化與高齡就業政策，應是未來公務人力規劃的方向。

（二）延後遺族領取月撫慰金之年齡等相關規定

我國公務人員撫慰金制度的政策背景，主要係早期退休人員大多選擇支領一次退休金，造成當時政府財政負擔，為避免擇領一次退休金的人員因通貨膨脹無法維持基本生活，是為增進退休人員擇領月退休金的意願，爰於民國 68 年 1 月 24 日修正退休法時，增訂領受月退休金人員亡故時，應給與其遺族撫慰金之規定。其後於民國 84 年 7 月 1 日退休法實施新制時，為加強保障亡故退休人員遺族生活，法制上乃比照軍職人員退除給與規定，增列月撫慰金機制。嗣為因應人口結構高齡化的社會發展趨勢，民國 100 年 1 月 1 日修正施行的退休法，將自願退休人員年滿 50 歲得支領

²⁸ 內政部網站 <http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx>



月退休金的起支年齡延後至 60 歲；如任職年資長達 30 年以上者，月退休金起支年齡為 55 歲。然由於月撫慰金係月退休金衍生而來的公法給付，其領取條件不宜較月退休金更為寬鬆，爰將月撫慰金起支年齡條件訂為 55 歲；如屬不具工作能力情形者，仍得支領月撫慰金，不受年齡的限制。

本次年金改革法案對於月撫慰金相關規定之修正，除基於國家資源得以合理分配，增列亡故退休人員之遺族如已支領其他由公庫支給之退休金、撫卹金、優惠存款利息者，不得擇領月撫慰金，以及將月撫慰金之金額調降為原領月退休金之三分之一或兼領月退休金之三分之一之外²⁹，對於亡故退休人員之配偶如欲領取月撫慰金之年齡規定，由原來的須年滿 55 歲提高為 60 歲，並以其法定婚姻關係已存續 15 年以上且未再婚者為限。此項規定之修正，依其立法理由之說明，主要係參酌世界各國制度，就配偶領取月撫慰金之條件予以限縮，並因應公務人員自願退休之月退休金起支年齡延後至 60 歲或 65 歲，而撫慰金係自月退休金衍生而來，其領取條件不宜較月退休金領取條件更為寬鬆，爰將配偶支領月撫慰金之年齡條件調整為 60 歲。

退撫基金係以公務人員在職繳費，並於本人退休後始得支領退休金為前提；惟退休金附屬的撫慰金係由遺族支領，而遺族並未繳付任何退撫基金費用，再加上部分退休人員在職時繳費年資短，退休後支領月退休金及其遺族支領月撫慰金的年限合計過高，也違反了退撫基金繳費義務與給付權利對等原則，進而影響基金支付能力。依銓敘部統計數據顯示，91 年至 100 年間，亡故退休人員遺族支領撫慰金的情形，累計 10 年間支領一次撫慰金者，計有 2,020 人，總計支領金額約 8 億 4,040 萬餘元；累計 10 年間支領月撫慰金者，計有 9,549 人，以上開申請人員的平均餘命計算，未來將增加政府及退撫基金支出約 369 億 6,335 萬餘元。此外，由近 10

²⁹ 基於保障弱勢原則，領受月撫慰金之配偶如收入較低或扶養責任較重而符合一定條件者，仍得按亡故退休人員所領月退休金之二分之一領受月撫慰金。

年來支領撫慰金的人數逐年遞增的趨勢來看，預估未來 30 年間，政府及退撫基金累計須負擔的一次撫慰金及月撫慰金數額總計將高達 985 億 8,188 萬餘元³⁰。

按撫慰金制度自建制以來，已成功導引大多數退休公務人員擇領月退休金（支領月退休金人數之比率，83 年度為 63.13%；93 年度為 93.30%；103 年度已達 96.04%）³¹。又遺族雖有照顧的必要，但目前我國第一層年金的老年基本生活保障已建構有公保、勞保及國民年金等社會保險機制。因此，在擇領月退休金的趨勢已然成熟，當初建制之立法目的已經達成，且撫慰金制度已造成政府及退撫基金沈重的財務負擔之際，該項制度之存廢或調整，確有通盤審慎檢討的必要。

如考量現階段驟然廢止撫慰金制度對於退休公務人員會造成太大的反彈與衝擊，則可考慮先進行逐步檢討調整，例如將遺族支領月撫慰金的年齡適度延後。依銓敘部退撫系統資料顯示，最近 10 年亡故退休人員的配偶初次領受月撫慰金的平均年齡已逾 65 歲；未滿 55 歲的人數，則僅占所有申請月撫慰金配偶人數的 9.30%。換言之，絕大多數配偶初次領受月撫慰金的平均年齡大於年金改革法案的 60 歲。因此，為與現職公務人員領取月退休金的起支年齡取得衡平，有效杜絕過早開始且長期領受撫慰金的問題，月撫慰金的起支年齡應仍有檢討延後的空間。

貳、退休給付條件的相關修正與議題研析

一、草案重點研析

（一）修正退休金之計算基準與基數內涵

1. 草案內容

依據年金改革法案草案之規定，退休公務人員於退休時，兼具退撫新

³⁰ 銓敘部民國 101 年 12 月「公務人員撫慰金相關問題之研究」報告。

³¹ 依據公務人員退休撫卹基金管理委員會 2015 年 4 月 16 日的統計資料。

制實施前、後之任職年資，並支（兼）領月退休金者，其退休金之計算基準與基數內涵，分別依表4-5之規定計算：

表4-5 公務人員退撫新制實施後年資退休金計算基準及基數內涵

實施年度	退休金給與之計算基準	退撫新制實施後退休金基數內涵	
		兼具退撫實施前、後年資者	僅具退撫新制實施後年資者
105年	最後在職之本（年功）俸（薪）	本（年功）俸（薪） 2倍	本（年功）俸（薪） 2倍
106年	最後在職10年之平均俸額	平均俸額1.9倍	平均俸額1.9倍
107年	最後在職11年之平均俸額	平均俸額1.8倍	平均俸額1.8倍
108年	最後在職12年之平均俸額	平均俸額1.7倍	平均俸額1.7倍
109年	最後在職13年之平均俸額	平均俸額1.6倍	平均俸額1.7倍
110年	最後在職14年之平均俸額	平均俸額1.6倍	平均俸額1.7倍
111年以後	最後在職15年之平均俸額	平均俸額1.6倍	平均俸額1.7倍

資料來源：銓敘部民國102年4月編印之「公務人員退休改革規劃方案說帖」。

2.草案說明

由於適值退撫新、舊制交替過渡期間將持續至民國140年左右，公務人員平均退休所得已可達85%至90%之間（部分人員甚至有超過現職待遇之情形），致近10年來屢屢發生公務人員過早退休、自願退休比例偏高，以及退休人數激增之現象；其影響所及，不僅造成退撫基金之財務支出壓力不斷提升，尤為嚴重者，係同時造成政府機關之菁英人力過早離開職場而影響政府機關之經驗傳承與競爭力之提升—依據銓敘部及基管會統計資料顯示，在85年度，公務人員自願退休比例，僅為40.61%，至91年度為79.88%；101年度則高達91.82%。上述公務人員過早離開職場，導致豐富經驗之有效人力快速流失，以及人力成本上升，終必引發政府及退撫基



金之財務危機。

針對現行退撫新制所生問題，對現職公務人員採多面向及漸進式之改革措施，俾逐步調降其退休所得替代率。其具體措施係規劃透過「調整退休金計算基準」與「調降退休金基數內涵」，使公務人員之退休所得趨於合理。分別說明下：

- (1) 調整退休金計算基準：由於現行制度是以「最後在職俸額」作為計算退休金的基準，而上述俸額通常為退休人員公職生涯中的最高俸額，不但形成「在職時以較低之俸額繳納退撫基金費用，最後以較高之俸額請領退休給付」的權利與義務不對等現象，也成為公務人員退休所得替代率過高之原因之一。因此，規劃將新、舊制退休金計算基準，自民國 105 年起，由「最後在職 10 年平均俸額」逐年調降至以「最後在職 15 年平均俸額」計算。
- (2) 調降退休金基數內涵：民國 84 年 7 月 1 日公務人員退撫新制實施時，考量舊制年資退休金以「本俸」為基數，造成公務人員退休所得偏低之現象，所以在新制實施後將退休金基數提高為「本俸 2 倍」計算。但因今日多數現職人員（委任第五職等至簡任第十職等者）的本（年功）俸占其薪資結構比例過高（約 65%），致現行以「本（年功）俸之 2 倍」（相當於全薪之 130%）為基數內涵計算之新制退休金，屢遭外界質疑過高；尤其兼具新、舊制年資者，以其除新制年資得依「每年本俸 2 倍之 2%」（相當於每年本俸 4%）的標準計算外，其舊制年資第 1 年至第 15 年又可以「每年給與本俸 5%」之標準計算（高於新制年資給與率），致相較於全部年資以舊制標準計算或全部年資以新制標準計算者，其退休所得確有偏高現象。基此，規劃針對兼具新、舊制年資者，將其新制退休金基數由「本俸 2 倍」逐年調降為「最後在職 15 年平均俸額之 1.6 倍」；純新制者，其新制

退休金基數逐年調降為「最後在職 15 年平均俸額之 1.7 倍」。

3.本項草案研析

國家發展委員會於2014年2月5日曾發表一份「OECD國家年金改革之重要議題」的新聞稿中指出，為維持年金體系財務之穩健，OECD國家多同時由收入面及支出面同步著手改革。其中就支出面而言，改革既有的給付計算方式以控制給付金額成長。過去年金給付金額多依個人職涯最高一定年數的平均薪資及繳費年資而定，並會隨年度物價或薪資成長而調整，如今包括芬蘭、挪威及西班牙等國，皆逐步讓年金給付金額和平均餘命的變化連動，而挪威更改以個人終生繳費紀錄作為給付計算基準。

我國目前公務人員不論是退撫新制或是舊制年資的退休金，均是以最後在職的本（年功）俸作為計算基準，亦即公務人員退休金的計算基礎，與公務人員所敘俸級息息相關。而公務人員俸表結構在設計當時，基於委任職公務人員如未經升等或高等考試及格，即無法升官等取得薦任資格，所以拉長年功俸級數（例如委任第五職等年功俸長達十級、委任第三職等與第四職等亦長達八級），形成俸額部分占非主管公務人員薪資結構比例過高（約 65%），致現行以「本（年功）俸之 2 倍」（相當於全薪之 130%）為基數內涵計算之新制退休金，退休所得替代率過高之質疑。另依據銓敘部的統計數據資料顯示，公務人員任職年資已達 25 年者，近 54% 人員的銓敘等級均已達年功俸最高級滿 5 年以上；另據統計，公務人員於任職滿 30 年辦理退休時，大致可達年功俸最高級滿 10 年。所以年金改革法案有關退休給付的計算基準，由「最後在職 10 年平均俸額」逐年調降至以「最後在職 15 年平均俸額」計算，以及退休金基數內涵改以「平均俸額之 1.7 倍」或「平均俸額之 1.6 倍」計算，確實仍有再檢討調整的空間。



(二) 修正月退休金之調整機制

1. 草案內容

依據年金改革法案之規定，公務人員退休後所領確定給付之月退休金，或遺族所領之年撫卹金及月撫慰金，得由考試院會同行政院，視國家整體經濟環境、政府及退撫基金財務狀況、消費者物價指數及現職人員待遇調整與否，審酌調整之。

2. 草案說明

現行公務人員領取之月退休金金額是隨現職人員待遇而連動調整，雖可確保退休人員之退休所得不受通貨膨脹等經濟因素影響，使退休生活獲得保障，惟以現階段正逢退撫新、舊制交替過渡期間，預估至民國140年左右，公務人員平均退休所得約可達85% 至90% 之間（部分退休等級與退休年資達35年之人員，其退休所得甚至有超過現職待遇之情形），致近10年來屢屢發生公務人員過早退休、自願退休比例偏高，以及退休人數激增之現象。因此，在本次年金制度改革中，考量目前公務人員退休所得仍高，以及目前社會政經環境困窘，所以研議在適當時機（例如當退休人員退休所得替代率低於80%時），月退休給與得由考試院會同行政院，視國家整體經濟環境、政府及退撫基金財務狀況、消費者物價指數及現職人員待遇調整與否審酌調整。

3. 本項草案研析

目前我國公務人員退休金係隨著現職人員的待遇調整而連帶調整，也因為此一調整機制，使得公務人員的退休所得較不易受到通貨膨脹等因素影響，藉以保障退休人員的經濟安全。但因現今不論是在金融環境或是社會結構均為瞬息萬變的時代，而退休金隨現職人員的待遇調整而調整，亦即僅採取單一調整指數的方式，因未具彈性，故無法因應社經環境之快速發展而為相對調整；如發生退休人員的退休所得與現職人員在職待遇未盡

衡平（例如退休所得與在職所得的金額相當，甚至是退休所得超過在職所得）等不合理情形，或是退撫基金發生財務困境時，均無法參照其他調整指數運用調整。

根據OECD 2012年的研究報告指出，由於年金給付的財務壓力，許多OECD國家建立公共年金自動調整機制，將人口或經濟發展與退休所得系統相互連結，特別是給付水準的調整。例如瑞典、德國與日本等國，均將年金給付精算公式採用一個具有彈性的「自動平衡調整機制」。其中日本年金制度改革所採用之方式，納入出生率、勞動力減少、平均餘命增加等變動指數之考量，迅速地配合人口結構、社經情勢等變化而自動調整，適度抑制給付金額的調升幅度，亦即直接依經濟情勢及人口變化等因素，自動調整年金，減少每次修法的政治風險。另德國亦建立給付動態調整機制，以平均薪資與年金領受人/繳費者之比值，作為年金給付調整之參數。

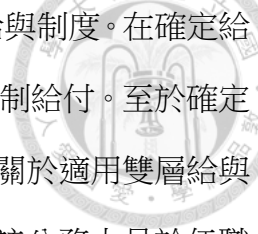
由於年金給付具長期給付之性質，其穩定性與相對水準勢必受到經濟環境的影響，尤其是面臨通貨膨脹的威脅；是以，各國多採取年金給付調整機制，以特定經濟指標做為年金給付的調整依據。本次年金改革法案對於年金調整機制不再採取單一調整指數的方式（即現職人員待遇調整與否），而將國家整體經濟環境、政府及退撫基金財務狀況及消費者物價指數等因素列入考量，雖與原年金調整機制相較已較具彈性，惟如能將人口結構變化趨勢或壽命指標（如平均餘命）等因素一併納入考量，作為是否調整之參數，對於國家財政的永續性具有相當助益，亦可避免每次修法之政治風險。

二、相關議題研析

（一）新進人員改採雙層制之規定

1.草案內容：

法案公布施行後(預計於民國 105 年 1 月 1 施行)始初任之公務人員，



其退撫給與係適用確定給付制兼採確定提撥制之雙層給與制度。在確定給付制給與部分，大致均比照現職公務人員之退休給與機制給付。至於確定提撥制之退休給與，應由公務人員退休撫卹基金管理機關於適用雙層給與人員初任公務人員時，為其設立個人退休金專戶，並由該公務人員於任職期間與政府共同按月撥繳費用，存入個人專戶累積孳息，作為該公務人員依法退休、資遣或撫卹時支領確定提撥制給與之儲存準備金。確定提撥制之退休給與，依下列規定計給：

- (1) 一次退休給與：以公務人員個人專戶之本金及累積收益計給。
- (2) 退休年金給與：以公務人員個人專戶之本金及累積收益，按下列方式擇一支領：
 - a. 攤提給付：按個人專戶內累積總金額，依平均餘命計算每月領取金額，直至專戶內累積總金額領罄為止。
 - b. 定額給付：按個人專戶內累積總金額，由公務人員於申請領受之前自行決定每月固定領受新臺幣若干元，直至專戶內累積總金額領罄為止。但每月不得少於新臺幣五千元且應以千元為單位。
 - c. 保險年金：由公務人員以一次退休給與總額，一次繳足購買符合保險法規定之年金保險，作為定期發給之退休金。

依前項規定支領定額給付者，領取期間得申請調整發給金額。但一年內之調整次數以二次為限。領取退休年金給與者，於領取期間，得向退撫基金管理機關申請辦理結清專戶內賸餘金額並予銷戶；嗣後不得再要求存入。另適用雙層給與人員於領取退休年金給與期間，得向退撫基金管理機關切結，就其個人專戶內之餘額繼續進行自主投資。但自主投資總額不得超過其個人專戶累積總金額之二分之一，並自負風險責任。有關新進公務人員實施雙層制之具體措施詳如表 4-6。

表4-6 新進公務人員之多層次退休年金制度

層別	年金類別	重點說明	
第一層 15%	確定給付 公保年金 (基礎年金)	1.維持 DB，提撥率預訂為 10%。 2.35 年給與 15%。 3.政府及個人負擔比例為 65%：35%。 4.搭配展期及遺囑年金。	
第二層	40%	確定給付 退休金 (職業年金)	1.維持 DB，提撥率預訂為 6%~12% 2.40 年給與 40%。 3.政府及個人負擔比例為 60%：40%。 4.搭配展期、減額及一次撫慰金。
	20%	確定提撥 退休金 (職業年金)	1.採行 DC，個人採自願提撥，提撥率預訂為 0%~5%；政府採強制提撥，至少須提撥 2%，最高提撥 3%。 2.引進商業年金，設計投資商品，提供公務人員自主理財平台（建置完善帳戶管理系統及提供教育訓練）。 3.搭配實施稅賦優惠配套機制。 4.搭配展期及遺囑年金。

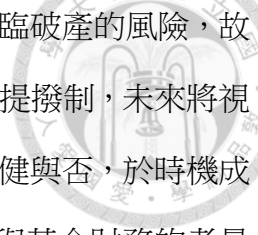
資料來源：銓敘部民國 102 年 4 月編印之「公務人員退休改革規劃方案說帖」。

2.草案說明：

本草案制定，旨在「逐步終止現行已經失衡之退撫制度」；「重新建構不留債務於後代子孫之退撫新制」，同時搭配「溫和緩進之過渡措施」及「有效緩解搶先退休機制」等多元思考，以達捨舊立新，穩健發展之理想目標。經參考OECD等重視社會安全國家之改革先例，以改革方案實施以後新進之公務人員為適用對象，重新建構雙層給與之職業退休金制度（即兼採確定給付與確定提撥制度），其中確定給付制部分，最高給與40%之基本退休給與保障；確定提撥制部分，藉由政府及個人平常財務提存準備與自主投資，以達到20%之退休給與。

3.本項草案研析

考量現行退撫基金仍有鉅額的潛藏負債，如立即改採完全確定提撥



制，退撫基金將立即減少繳費收入來源，短期內勢將面臨破產的風險，故採行緩和漸進的方式，過渡期間兼採確定給付制與確定提撥制，未來將視整體政經環境的發展情形、制度推行情況、基金運作穩健與否，於時機成熟時，再推動完全確定提撥制，是在兼顧我國實際現況與基金財務的考量下之折衷作法，有其必要性。

茲就本項草案規定的立法目的觀之，旨在「逐步終止現行已經失衡之退撫制度」、「重新建構不留債務於後代子孫之退撫新制」，惟就退休所得的角度而言，民國84年7月1日以後新進之公務人員於辦理退休時，因未具有退撫舊制年資，所以並無辦理18% 優惠存款的資格，且所有的退休年資均須按月繳交退撫基金費用，如以平均退休年資30年之標準計算，其退休所得為70%，並無偏高之情形。反觀民國84年7月1日前已任職之公務人員於辦理退休時，在現行退休制度下，由於適值退撫新、舊制交替過渡期間，現職公務人員兼具退撫新、舊制年資者，前15年年資每任職滿1年可領取5% 之月退休金，再加上18% 優惠存款利息，平均退休所得替代率可達85% 至90% 之間（部分人員甚至有超過現職待遇之不合理情形），致近10年來屢屢發生公務人員過早退休、自願退休比例偏高，以及退休人數激增之現象。

綜上，目前年金制度衍生的相關問題主要肇因於現職公務人員，為符合世代正義，避免退撫基金財務責任不公平移轉等問題，本項草案規定之適用對象僅限於法案公布施行後（民國105年1月1日施行）新進之公務人員，其退撫給與始適用確定給付制兼採確定提撥制之雙層給與制度，容有再審酌檢討之空間。

（二）限制退休所得替代率（天花板條款）

1. 草案內容

退休公務人員兼具退撫新制實施前、後年資者，其所領取退撫新制實

施前、後之月退休金，經依規定逐年調降後，其退休所得替代率不得超過80%；超過者，應調降退撫新制實施後之退休金。

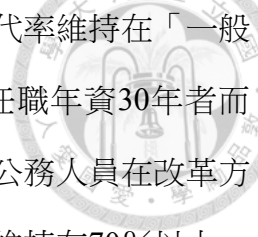
退休所得替代率指退休公務人員退休時每月退休所得占現職待遇之比率。所稱每月退休所得、現職待遇內涵如下：

- (1) 每月退休所得：於支領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）加計一次性養老給付優惠存款利息，或每月退休金（含月補償金）加計於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領之保險年金（以下簡稱社會保險年金）合計金額；於兼領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）、一次退休金優惠存款利息，加計一次性養老給付優惠存款利息或社會保險年金合計金額。
- (2) 現職待遇：指退休公務人員最後在職核敘官職等級之本（年功）俸（薪）加計各類人員適用之技術或專業加給及人數加權平均計算所得之各職等定額技術或專業加給。

2. 草案說明

依照公務人員退撫制度改革方案擬定之退休所得替代率，係以月所得計算，就學理及實務而言，其分母（即現職待遇）並無一定之內涵，全係由各國審酌其社會背景與工作者之待遇等自行決定。考量我國公務人員現職待遇內涵中較具普遍性及共通性者，以本（年功）俸（薪）、技術或專業加給二項為主，爰明定退休所得替代率之分母以該二項給與計列。至於分子部分係依月所得為計算基礎，按支領或兼領月退休者，分別明列以月退休金、優惠存款利息及於政府機關（構）、公營事業機構參加各項社會保險所支領之保險年金為計列範圍。

本草案對於現職及已退休人員所設計之退休所得調降機制，係採多面向方式調整，主要係考量任何一種單一途徑之調降方式皆無法達成前開改革方案所定搶救退撫基金及世代正義等目標，爰規劃採取一致及全面性調



降，以達公平合理原則，同時亦使調降後之退休所得替代率維持在「一般非主管公務人員現職待遇的70%至80%之間（以平均任職年資30年者而論）」；另亦特別訂定「最低保障金額」。就此而言，公務人員在改革方案實施後，其退休所得，與其最後現職待遇比較，仍可維持在70%以上，足以保障其維持退休基本生活，誠已符合比例原則。

3.本項草案研析

所得替代率係用以衡量退休金之給付水準，是否得讓退休者退休後足以與退休前維持一個「適當」的生活水準。因此，其衡量基礎，應是其退休前之「在職所得」。惟由於國外之所得稅和年金保險費，佔了在職所得相當高的比例，同時，退休所得又往往是可以減免所得稅，因此，比較精確的衡量基礎，應該是扣除所得稅和應繳之年金保險費後的「可支配所得」（disposal income）。例如，德國的年金改革，討論的一定是「淨所得」。因此，在國外之文獻上，往往又有「淨所得替代率」和「毛所得替代率」之分；且所得愈高者，二者之差距愈大，在高所得者，往往可高達一倍（黃世鑫，2013：88-89）。

有關合理年金所得替代率的理論概念，國內學者柯木興曾提出「適當生活維持說」作為依據，即「提供老年退休時可以維持某種生活水準的給付，用以維持一般社會生活水準的最基本需要」。他認為合理所得替代率大約為退休前生活水準的70% -80%（柯木興，2000：74-126）。另學者鄭文輝亦指出，對於「一生某段工作期間」平均月薪的計算，先進國家絕大多數以終生或35年為計算期間。但我國軍公教人員則依「最後在職」俸額計算，顯然遠較先進國家為短，因而高估平均月薪，導致所得替代率有低估的現象（鄭文輝等，2013：8-9）。

目前我國軍公教人員退休所得之所以有偏高之情形，主要係因適值退撫新、舊制交替過渡期間，現職公務人員兼具退撫新、舊制年資者，前15

年年資每任職滿1年可領取5% 之月退休金，再加上18% 優惠存款利息，致平均退休所得達85% 至90% 之間（部分人員甚至有超過現職待遇之不合理情形）。為解決此一不合理現象並適度調降退休所得替代率，民國100年1月1日實施所謂「優惠存款再調整方案」，藉由二階段公式分別計算退休人員公保養老給付辦理18% 優惠存款之金額，並以其中計算所得最低之金額，作為退休人員公保養老給付得辦理18% 優惠存款之金額。又上開二階段計算公式如下：

第一階段：

月退休金+公保養老給付優惠存款每月利息

本(年功)俸×2

退休所得替代率的上限規定為：年資25年者，所得替代率的上限為75%，年資每增加1年，退休所得上限增加1%，最高以年資35年的95%為限，超過退休所得上限者，則減少其公保養老給付優惠存款之金額。

第二階段：

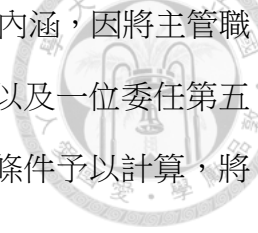
月退休金+公保養老給付優惠存款每月利息

本(年功)俸+專業加給加權平均數+主管職務加給+年終工作獎金 1/12

退休所得替代率的上限規定為：年資 25 年者，所得替代率的上限為80%，年資每增加 1 年，退休所得上限增加 1%，最高以年資 35 年的 90% 為限，超過退休所得上限者，則減少其公保養老給付優惠存款之金額。

上述第一階段計算公式中，以「本(年功)俸×2」作為現職待遇的計算內涵，由於目前敘薪委任第五職等、薦任第六職等至薦任第九職等年功俸最高級之非主管人員，其本(年功)俸額占薪資結構比例過高（約為 65%），致以「本（年功）俸之 2 倍」計算後，即相當於全薪之 130%，因此，如以此作為現職待遇之計算內涵，會造成退休所得替代率有低估的情形。

又上述第二階段計算公式中，以「本(年功)俸+專業加給加權平均數+



主管職務加給+年終工作獎金 1/12」作為現職待遇的計算內涵，因將主管職務加給計入，如以一位簡任第十二職等的高階主管人員以及一位委任第五職等的基層非主管人員，在相同退撫新、舊制退休年資條件予以計算，將會產生肥高官、瘦小吏的情形。

本次年金改革法案即著重於改善現行「優惠存款再調整方案」之缺失，以「本(年功)俸+專業加給加權平均數」作為現職待遇計算內涵，刪除最具爭議之主管職務加給，主管人員與非主管人員之扣減情形一致，符合社會大眾及公務人員對於公平之期待。惟仍有以下二點值得進一步思考：

(1) 在現職待遇計算內涵部分：

如前述部分學者指出，先進國家絕大多數以終生或 35 年作為「一生某段工作期間」平均月薪的計算。但我國軍公教人員係以「最後在職」俸額計算，而有高估平均月薪的情形，進而導致所得替代率可能有低估的現象。

(2) 在退休所得替代率上限部分

不論公務人員退休年資之長短，退休所得替代率上限一律限定為 80%，似有違服務年資愈長、貢獻愈多，退休所得應相對較高之「功績制」的精神。建議依據退休年資之長短，分別訂定高低不同之退休所得替代率。

參、退休撫卹基金運用的相關修正與議題研析

一、提高退撫基金提撥費率與分擔比例

(一) 草案內容

公務人員於退撫新制實施前年資之退撫給與，應由各級政府編列預算支給；退撫新制實施後年資之退撫給與，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給。

公務人員共同撥繳費用，於民國 104 年 12 月 31 日以前，仍照本法公布施行前之原規定辦理；於民國 105 年 1 月 1 日以後，按 12%至 18%之費率，並由政府撥付 60%，公務人員繳付 40%。

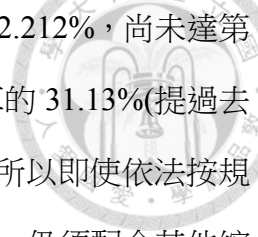


(二) 草案說明

由於退撫新制所設計之給付機制仍維持確定給付制，加上退撫基金長期不足額提撥，導致退撫基金之潛藏負債急遽增加。依據公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理第5次精算結果，軍、公、教人員最適提撥率分別為39.65%、42.65%、47.77%，而實際提撥率迄至95年1月1日調整為12%，迄今已逾8年均未再調整，換言之，軍、公、教人員之最適提撥率與實際提撥率已相差30%以上。另據公務人員退休撫卹基金管理委員會委託精算結果，截至民國100年底，軍公教人員退撫基金之潛藏負債已高達二兆元以上。因此，本次年金改革法案明定公務人員退撫基金法定費率上限調整為18%；另為適度減輕政府財政負擔，爰將政府與公務人員之退撫基金負擔比率分別調整為60%：40%。

(三) 本項草案研析

本項規定以直接提高退撫基金提撥率法定上限的方式，由原來的 12% 至 15% 提高到 12% 至 18%，並延長撥繳期間，刪除了撥繳滿 40 年後免再撥繳的規定。提高提撥率法定上限，增加退撫基金的直接收入，可使退撫基金的財務狀況得以改善。然而，依據基金管理會 103 年 8 月委託完成第五次精算結果，在攤提過去未提存負債的基礎下，以折現率 4% 之假設水準，公務人員之退撫基金最適提撥率為 31.13%。如果維持現行提撥率 12% 之下，要確保基金財務健全，基金應達成的相對收益率至少為 9.73%。在不攤提過去未提存負債之基礎下，以折現率 4% 之假設水準，公務人員之退撫基金最適提撥率為 27.66%。如果維持現行提撥率 12% 之下，要確保基金財務健全，基金應達成的相對收益率至少為 6.52%。而基金自 84 年 7



月 1 日成立以來累計至 103 年 10 月之已實現收益率為 2.212%，尚未達第五次精算的假設水準(4%)，亦即最適提撥率還要比精算的 31.13%(提過去未提存負債)或 27.66%(不攤提過去未提存負債)更高。所以即使依法按規定將法定提撥率上限提高到 18%，要確保基金財務健全，仍須配合其他縮減退休給與措施(例如延長領取月退休金年齡、調降退休金計算基準與基數內涵等)，以及提高基金的收益率，方可達成。

二、退休撫卹基金的營運績效

我國公務人員退休撫卹基金自民國 84 年 7 月 1 日成立以來，迄民國 103 年 12 月 31 日止，近 19 年時間，退撫基金之累計平均已實現收益率為 4.68%(如表 4-7)。又依據以民國 102 年 12 月 31 日為精算基準日的第五次精算報告中指出，當折現率(收益率)由 3% 往上增加至 4% 時，含未提撥精算負債攤提數之提撥率下降 7.33%。相反的，當折現率(收益率)由 3% 往下減少至 2% 時，含未提撥精算負債攤提數之提撥率上升約 9.84%，影響相當巨大(如表 4-8)。所以，提升經營績效與收益率至為重要，不僅能降低潛藏負債，亦可大幅降低提高提撥率的壓力。

表4-7 退撫基金歷年已實現收益情形

單位：新台幣億元;%

年度	已實現收益數 (A)	已實現年收益率 (B)	台銀 2 年期 定存利率 (C)	已實現年收益率 減台銀 2 年期 定存利率 (B-C)
85	4.83	7.78	6.93	0.85
86	34.66	12.42	6.29	6.13
87	52.86	9.12	6.31	2.81
88	73.97	8.18	5.85	2.33
89	196.92	9.97	5.14	4.83
90	67.13	4.72	4.02	0.70
91	45.43	2.59	2.25	0.34
92	39.50	1.95	1.57	0.38
93	63.32	2.63	1.50	1.13
94	99.14	3.66	1.81	1.85
95	140.96	4.45	2.18	2.27
96	210.88	5.62	2.47	3.15
97	-94.97	-2.46	2.69	-5.15
98	63.59	1.63	0.94	0.69
99	134.89	3.05	1.07	1.98
100	68.73	1.44	1.32	0.12
101	106.63	2.21	1.40	0.81
102	205.92	4.00	1.40	2.60
103(9月)	248.69	6.05	1.40	4.65
合計	1763.08	4.68	2.98	1.71

資料來源：公務人員退休撫卹基金 103 年 10 月電子報

表4-8 折現率變動對基金提撥率的影響

團體		折現率					
		2%	3%	4%	6%	8%	10%
原團體	未提撥精算負債攤提數	36.21%	31.13%	26.87%	19.85%	14.09%	9.16%
	未來服務成本	37.51%	27.66%	20.76%	12.20%	7.51%	4.82%
	小計	73.72%	58.79%	47.63%	32.05%	21.60%	13.99%
新進團體		34.16%	25.02%	18.66%	10.77%	6.47%	4.03%
合併團體	含未提撥精算負債攤提數	52.49%	42.65%	35.32%	24.87%	17.49%	11.77%
	不含未提撥精算負債攤提數	35.71%	26.40%	19.87%	11.72%	7.23%	4.64%

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會第5次精算報告，2014：109

依據退撫基金第五次精算報告，若基金提撥費率仍維持在 12%，公務人員的部分，首次出現收支不足的年度為民國 108 年。但若未來基金提撥費率能提高到 18%的水準，第一次出現收支不足的年度則遞延到 112 年，亦即首次出現收支不足的年度亦僅延後 4 年(如表 4-9)。另該精算報告同時指出，如目前公務人員的退休制度、退休給付水準及提撥費率 12% 都繼續維持不作變動，則退撫基金之投資報酬率必須達到 10% 到 15% 的水準，始無須提高提撥費率、降低退休給付，亦無財產破產之風險；或者，在不攤提過去未提存負債的前提下，只要長期投資報酬率的績效達到 7% ，未來 50 年的基金財務狀況就可以達到平衡。然而，在退撫基金收益率未如預期，以及目前全球經濟呈現低利率且低度成長的環境之下，基金要達到相當的投資報酬率，的確是一大挑戰。因此，如何作好資產配置，提高投資績效，同時搭配足額提撥率，實為基金財務永續發展之道。

表4-9 提高提撥率後基金收支不足年度比較表

		公務人員	教育人員	軍職人員
首次出現收支不足年度	提撥率 12%	108 年	107 年	100 年
	提撥率 15%	110 年	110 年	106 年
	提撥率 18%	112 年	112 年	115 年
累積基金虧損年度	提撥率 12%	119 年	117 年	113 年
	提撥率 15%	122 年	120 年	119 年
	提撥率 18%	125 年	123 年	125 年

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會第5次精算報告，2014：247。

肆、相關配套規定的修正與議題研析

一、修正退休再任限制規定

我國公務人員退休再任的問題，主要癥結在於公務人員領取月退休金的年齡門檻太低，以及退休所得替代率偏高之故，進而造成公務人員提早退休的強烈誘因，也間接提高了退休再就業的機會。而公務人員退休再任之所以成為社會各界批評之焦點，是因為退休人員已領有相當優厚之退休所得，如退休之後再領取雙薪，有違社會公平正義。因此，立法院於審議98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。銓敘部爰於民國100年1月1日修正公務人員退休法，明定支領月退休金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、或再任行政法人、公法人、政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達財產總額20% 以上之財團法人職務，或再任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% 以上事業之職務、或再任行

政法人、公法人之政府代表，以及再任受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人之職務或政府代表、政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資或再轉投資事業之職務或公股代表，應即停止領受月退休金與18% 優惠存款利息之權利，至原因消滅時恢復。

至於本次年金改革法案有關公務人員退休再任停發退休給與之規定，大致與原規定相同，僅基於實務需要而做以下2點之修正：

- (一) 將原規定退休人員再任「專任公職」始須停發退休給與，修正為再任「機關（構）或團體之職務」即須停發退休給與，亦即不限再任之職務是否為「專任」或「全職」，以解決實務上屢屢發生退休人員因再任職務係屬「兼任」或「兼職」，致衍生再任數個兼職之薪資總額遠遠超過再任一個專職之薪資，卻無須停發退休給與之不合理現象。
- (二) 原規定退休再任人員停發退休給與之認定要件有二：（1）再任專任職務；（2）再任薪資係由政府（公庫）支給。其中第二項要件在實務認定上常常衍生爭議，所以本次修正為再任職務每月「支領薪酬總額超過法定基本工資」者，始須停發退休給與。

公務人員退休再就業的雙薪問題，不僅存在於我國，其他國家也有類似的現象。依據前行政院研究發展考核委員會委託研究報告發現，儘管各國政府對於退休公教人員再就業的規範並不完全一致，但有幾項共同的作法：（一）傾向於設定一個「退休所得上限」，若超過上限，政府有權停發或減發退休金；（二）退休公教人員再就業時，偏好採用兼職僱用的模式，而且美國、英國和香港等都允許兼職時間未超過一定天數（時數）或是兼職薪資未超過一定額度時，可以繼續支領退休金；（三）在緊急狀況、人力嚴重短缺或是需要特殊專業人才的情況下，退休人員回任公職，除了正常支薪之外，也可以保有退休金；（四）為了因應高齡化社會來臨，愈來愈多的國家鼓勵退休人員繼續留在崗位上奉獻心力，相關措施如美國各州的「延退計畫」、英國

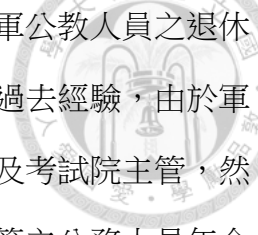
的「逐步退休計畫」和日本的「繼續就業計畫」等(蘇彩足、彭錦鵬，2008：50-51)。

茲就年金改革法案本項草案規定觀之，對於退休再任人員之再任薪資所得超過一定上限者，即停發其退休給與，固然可減少外界對於退休再任支領雙薪之不良觀感，與前述其他國家的作法尚屬一致，惟此項作法僅能治標而非治本，因造成退休再就業問題之根本，主要是因為月退休金起支年齡偏低，以及退休所得偏高，形成公務人員提早退休的強烈誘因，也提供了退休再就業的機會。因此，就長期而言，應檢討調整年金制度之相關規定，才能有效抑止提早退休的風潮，對於維持公務人員退撫基金之財務安全與退休給付之公平性，亦有相當之助益。

二、軍公教人員年金改革不一致的問題

我國軍公教人員之雇主均同為政府，長久以來，三者退休、撫卹、保險、待遇及福利等權益，可能因身分屬性而有些許的不同，但在制度上有其一致性與衡平性。以軍公教人員退休制度來說，自民國 32 年起已有月退休金之制度設計，均採由政府全額負擔退休經費的恩給制。嗣因社經環境之變遷，自 84 年 7 月 1 日開始，由公務人員率先推行退撫新制，從早期政府全額負擔退休經費的恩給制，改由政府與公務人員共同撥繳費用建立基金支付退休經費的儲金制。教育人員亦配合於 85 年 2 月 1 日開始推行，而軍職人員則於 86 年 1 月 1 日加入。俟退撫新制實施一段時間之後，因人口結構、政府財政等問題相繼浮現，軍公教權責主管機關爰分別擬具相關退休修正草案送請立法院審議；但除公務人員退休法修正草案於 100 年 1 月 1 日經立法院審議通過修正施行外³²，軍教人員之相關退休修正草案迄今均未完成立法。

³²民國 100 年 1 月 1 日修正施行之公務人員退休法，其主要修正重點為：1.延後月退休金起支年齡：將自願退休人員得擇領月退休金之起支門檻，修正為「年資滿 15 年且年滿 60 歲」或「年資滿 30 年且年滿 55 歲」。2.增加展期及減額月退休金規定。3.刪除年滿 55 歲加發 5 個基數一次退休金之規定。4.退撫基金提撥費率調整為 12%至 15%。5.退休再任公職，或政府捐助（贈）經費累計達財產總額 20%以上之財團法人、行政法人、公法人，以及政府及其所屬營業基金、非營業



從上述退休制度變革發展可知，由於改革時程不一，軍公教人員之退休制度已呈現顯著落差。就退休（伍）基本制度而論，基於過去經驗，由於軍公教人員退休制度之改革調整，依人員類別係分由行政院及考試院主管，然因主管機關的不同，導致改革時程並不一致。由考試院主管之公務人員年金改革，均較其他人員為早，惟從目前退撫基金收支情況來看，在軍公教三類人員中，以軍職人員之收支失衡情形最為嚴重，應屬最優先處理退休制度問題者，但按現行修法實施情況，卻是由公務人員率先改革，而其他人員則以特殊理由或狀況維持現狀，以致產生軍公教人員退撫權益的落差與不衡平的現象，如任由此趨勢形成且修法時間再不一致，則彼此間之權益差距更大。

除改革步調不一致之問題外，本次年金改革係以「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」為基本原則，針對軍公教人員年金制度之「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用、政府責任」等五大面向進行檢討。惟就軍公教人員各主管機關所擬具之年金改革法案內容觀之，仍存有下列不一致之處：

（一）月退休金起支年齡

依公務人員年金改革法案規定，公務人員擇（兼）領月退休金的規定修正為：任職滿 25 年者須年滿 65 歲，以及任職滿 30 年者須年滿 60 歲（即實施 90 制），並繼續延長 5 年過渡期間，亦即 90 制之實施與 85 制之 10 年緩衝期（指標數）銜接。惟依教育人員年金改革法案有關擇（兼）領月退休金的條件規定，高級中等以下學校校長及教師任職年資滿 30 年以上且年滿 55 歲；其餘教職員為任職年資滿 30 年以上且年滿 60 歲；亦即高級中等以下學校校長及教師係實施 85 制。此項規定除與公務人員年金改革法案規定不同，不僅引發公務人員協會團體屢屢質疑政府推動年金改革之公平性，亦在教育人員間引發內部不衡平的問題。對此應進一步思考，高級中

等以下學校校長及教師如實際從事行政職務，非屬第一線教學人員者，應一併納入 90 制之適用對象。

至於軍職人員部分，為維持軍力精壯之考量，對於服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，即得按月給與退休俸終身。此項規定已產生役期短、退除役早、離退率高與支領月退休俸年齡偏低等現象，與公教人員年金改革法案之規定差距更大。因此，就制度永續性而言，對於軍職人員的退撫制度應配合其退役制度之特殊性重新加以檢討（例如全面改採行確定提撥制，或是回歸適用恩給制等），以解決軍人退撫財務困境。

（二）退休給付之條件

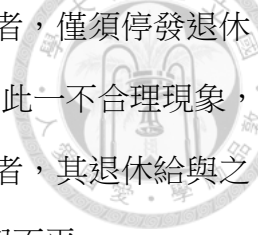
首先在退休金之計算基準部分，依公教人員年金改革法案之規定，公務人員將採最後 15 年平均俸額計算，教育人員亦同³³，惟軍人僅採本階最後 3 年³⁴，軍公教人員間不平衡的現象再次發生。其次在退休金之基數內涵部分，公務人員與中小學教師、講師的退休金基數內涵是本俸的 1.7 倍、1.6 倍，其他教育人員方面，教授是本俸的 2 倍，副教授是本俸的 1.9 倍，助理教授是本俸的 1.8 倍，而軍職人員仍維持本俸的 2 倍。事實上，承平時之軍職人員與其他公教人員任務或工作差別不大，何以其退撫權益卻出現極為嚴重的歧異？因此，應考量軍公教人員年金制度之改革內容應求其一致，以免產生不公平之爭議。

（三）退休再任停發退休給與之限制

軍公教人員退休制度另一不平衡之處，即在於退休再任停發退休給與之限制規定。依公教人員現行退休法令規定，退休公教人員再任由政府編列預算支薪之專任公職，即須同時停發月退休金與 18% 優惠存款利息。至於軍人部分，依現行退伍法令規定，退伍軍人再任職務月支待遇達委任第

³³ 公立學校教職員退休撫卹條例草案第 35 條規定第 1 項規定：「適用單層給與人員於中華民國一百零五年一月一日以後之退休金，除本條例另有規定外，應按所具退撫新制實施前、後年資分別依附表二及附表三所列計算基準及基數內涵，逐年計算核給之。」

³⁴ 依陸海空軍軍官士官服役條例部分條文修正草案條文對照表第 25 條第 1 項第 2 款規定：「二、退休俸：以退伍除役生效日前三十六個月月支本俸之平均俸額加一倍為基數，每服現役一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。未滿一年者，每一個月照基數內涵六分之一給與。未滿一個月者，以一個月計。」



一職等本俸最高俸額及一般公務人員專業加給合計數額者，僅須停發退休俸與贍養金，18% 優惠存款利息仍繼續支領，無須停發。此一不合理現象，對於同一機關內，同時有退休公教人員與退伍軍人再任者，其退休給與之停發限制規定有不同之處理，屢屢造成機關內部之爭議與不平。

再就本次年金改革法案之規定而言，公教人員部分係改以再任職務支領支薪總額是否超過法定基本工資，作為停發退休給與之認定標準³⁵；而軍人部分，雖將 18% 優惠存款利息列為停發項目，惟停發標準仍維持以「委任第一職等本俸最高俸額及一般公務人員專業加給合計數額」為基本限額³⁶；換言之，公教人員與軍人兩者停發退休給與之認定標準差距達 12,152 元，勢將引發公教人員之不滿與陳情。

基於政府同為軍公教人員之雇主，且制度衡平乃為建構軍公教退休體制之基礎，有鑑於過去 85 制之改革，因軍公教人員未同步修正施行，業已造成軍公教人員退休權益的一次嚴重落差。此次年金制度改革不應再重蹈覆轍，應避免在年金改革過程中，因對不同對象的重大差別對待，而大大折損公教人員的士氣。另為期軍公教人員改革步調一致，各相關主管機關制定（修正）草案之修法時程應務求一致，同步立（修）法，以確保未來年金改革能同步實施。

³⁵依勞動部民國 103 年 8 月 29 日發布之新聞稿，基本工資審議委員會已達成共識，自民國 104 年 7 月 1 日起，每月基本工資由 19,273 元調整至 20,008 元。

³⁶按民國 104 年 1 月 1 日之公務人員待遇標準計算，委任第一職等本俸最高俸額及一般公務人員專業加給合計數額為 32,160 元。

第五章 年金改革訪談結果與分析

在進行文獻探討、比較分析與參與觀察之後，針對本研究無法由文獻資料取得部分，透過深度訪談取得重要研究資料，最後並藉由訪談對象之觀點與看法，驗證本研究對於我國公務人員退休制度未來改革方向研提之建議，審視並評估其可行性。

第一節 研究設計

壹、研究設計說明

一、訪談時間安排

經徵得訪談對象同意後，筆者於2015年1月5日起至同年1月21日止，分4次前往進行深度訪談，以全匿名方式進行，訪談時間安排每人皆1小時。

二、訪談對象

在受訪者之選擇上，本研究藉由訪問我國退休制度之主管機關－考試院、銓敘部、行政院人事行政總處單位主管以上人員，以及對於年金制度相關議題有深入研究之國立大學教授，瞭解相關主管機關與研究學者之看法與建議。

訪談將就我國公務人員年金制度未來改革進行之方式、改革之方向與內容等議題，透過訪談瞭解國內主管機關實務方面的經驗與看法，以及研究學者理論方面的想法與建議，以補強本論文相關研究資訊，彙整如表5-1所示：

表5-1 深度訪談對象一覽表

編號	受訪人服務機關	職稱	選擇理由
A	考試院	考試委員	曾任國立大學社會科學院行政管理系、公共管理系兼任教授、中國人事行政學會常務監事兼召集人及行政學會常務理事
B	銓敘部	首長	曾任前行政院人事行政局局長、行政院副秘書長及行政院主計處副主計長
C	銓敘部	單位主管	曾任中央機關及公營事業人事單位主管
D	行政院人事行政總處	單位主管	曾任中央機關及地方政府人事單位主管
E	國立大學教授	助理教授	社會政策博士，研究專長為年金制度、社會安全制度、社會政策、比較福利國家等

資料來源：筆者自行整理

貳、訪談題綱與設計緣由

本研究之訪談題綱係依據研究目的，經由第二章所探討之理論學說、文獻分析與OECD國家退休制度之改革現況、第三章我國公務人員退休現制，以及第四章年金改革法案之相關議題而加以設計。

訪談題綱第一題與第二題希望瞭解各國年金改革進行方式之成功經驗，於我國之適用性及可行之作法；第三題希望透過訪談，瞭解相關主管機關對於現今我國公務人員退休制度面臨各種困境之認知情形，以及現存問題處理之優先順序，

並請其提供具體改革建議。第四題至第七題係在面對人口高齡化與沉重財務負擔之雙重危機下，未來我國公務人員的退休年齡、退休給付條件、退休給與機制及退撫基金等面向，希望透過訪談，瞭解相關主管機關之具體改革意見，以及其因應規劃與作法；第八題希望瞭解退休制度改革過程中，涉及之法律相關面向所必須考慮與評估的因素。以下為本研究之訪談題綱與設計緣由：

表5-2 訪談題綱與設計緣由

順序	訪談題綱	設計緣由
有關推行年金改革之方式部分：		
1	本次年金改革法案因朝野二黨各有主張之版本，加上軍公教人員極力反彈，在立法機關無法獲得共識而擱置。請問您認為年金改革之程序應如何進行，才能順利完成立法？年金改革法案如由文官自行研議、規劃與制定，是否妥適？如由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表共同組成獨立的年金改革小組，提出改革方案，再交由立法機關審議，是否較具可行性且較易成功？	參酌部分OECD國家如日本、德國與瑞典的改革成功經驗，成立跨黨派、跨世代、跨職業的年金改革工作小組，共同提出改革方案，避免因政府單方決定，或政治力過度介入，導致改革無法推行。透過訪談，希望瞭解相關主管機關與學者之認知情形，以及其因應規劃與作法。
2	部分歐美國家年金制度改革係以長期持續之方式進行，如英國為20年，德國甚至拉長至40年。請問您認為改革進行之方式係採一步到位、整體全面性改革，或是採個別修法方式，拉長改革時間，分階段逐步推動，較為可行？	本次年金改革係一次性、全面整體性之改革，遭遇相當大之反彈與阻力，致推行困難。透過訪談，希望瞭解推動年金改革政策可行性之規劃與評估，以及必須考慮之因素。
有關年金改革之實質內容部分：		

3	<p>公務人員退休法甫於民國100年1月1日修正施行，並採行若干改革措施（如85制、刪除55歲自願退休加發退休金之規定等）。請問您認為，現行公務人員退休制度仍存有哪些重大問題？其處理之優先順序為何？有何具體建議？</p>	<p>公務人員退休法雖甫於100年完成修法，惟仍存有相當多之問題亟待根本解決。希望透過訪談相關主管機關與學者，瞭解現行公務人員退休法制不足之處，以及其看法與建議，探究妥善之處理方式。</p>
4	<p>在退休年齡部分： 由於人口結構高齡化與少子化之趨勢，許多國家紛紛延後領取年金及法定退休年齡至67、68歲，如丹麥、義大利更規劃延後至69歲，以為因應。請問您認為，目前公務人員法定退休年齡是否應予延後？如是，應延後至幾歲較為妥適？</p>	<p>為因應人口老化趨勢，絕大多數OECD國家均採取之年金改革作法之一，即為延後退休年齡。透過訪談相關主管機關與學者，希望就年金改革方案中關涉退休年齡面向，瞭解其規劃與看法，以及所應列入考量之因素。</p>
5	<p>在退休給付條件部分： (1) 我國現行退休給付是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，除未完全扣合反應整個公務生涯之繳費紀錄，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。為求解決，許多國家已修改退休金計算基礎；如英國(2007年新增之「Nuvos計畫」)與挪威，已改以整個服公職期間之薪資為計算基準。請問您認為退休金之計算基準應如何調整始為合理？</p>	<p>為減輕政府年金財務負擔，調降退休給付水準已成為大多數國家採行之主要改革措施。透過訪談，希望就年金改革方案中關涉退休給付條件面向，瞭解改革政策可行性評估與規劃，以及應考慮之因素。</p>

	<p>(2) 依據OECD於2013年的研究報告 (Pensions at a Glance) 顯示,許多國家直接依經濟情勢及人口變遷等因素,增訂「年金自動調節機制」,自動調整年金金額,以維持年金體系的財務平衡。請問您對於此種做法看法為何?是否可行?</p>	<p>為避免每次修法之政治風險,許多OECD國家都增訂「年金自動調節機制」,自動調整年金金額。透過訪談,希望瞭解改革政策之可行性及其規劃評估。</p>
6	<p>在退休給與機制部分： 我國目前公務人員退休給與機制係採確定給付制 (DB)，對於退休老年生活雖較有保障，惟施行迄今除造成政府嚴重財政負擔，亦產生世代間不公平財務移轉問題。請問您認為，現行退休給與機制宜否檢討調整？可否改採確定提撥制 (DC)？或是採確定給付制與確定提撥制併行之雙層制？</p>	<p>依據相關文獻資料顯示，目前各國退休給付類型的發展趨勢，多數為確定給付制兼採行確定提撥制。透過訪談，希望就年金改革方案中關涉退休給與機制面向，瞭解改革政策之可行性評估與規劃，以及應考慮之因素。</p>
7	<p>在退撫基金部分： 目前退撫基金管理機關不論監理或管理均為一般行政機關，囿於行政組織人事、財務之種種限制，使基金之投資與管理難以靈活面對變動快速的金融環境。為提升基金運作績效與投資報酬，請問您對於退撫基金管理機關行政法人化之看法為何？是否可行？</p>	<p>目前退撫基金不論在操作營運或財務收支等均面臨困境。希望透過訪談，藉從相關主管機關與學者的角度，就年金改革方案中關涉退撫基金面向，提供相關建議與可行方案。</p>
8	<p>法律面： 依司法院釋字第717號解釋，銓敘部增訂降低優惠存款金額等相關規定係基於公益考量，並不違憲。惟以優惠存款係屬政策性福利措施，並非法定退休給與。請問您認為，公務人員退休制度改革如將已退休人員或是現職人員一併納入適用對象，有無違反信賴保護原則？以及有無違反法律不溯及既往原則？</p>	<p>在我國研議規劃年金改革過程中，屢有現職或已退休之軍公教人員主張改革有違信賴保護原則及法律不溯既往原則。透過訪談，希望瞭解年金改革政策涉及相關法律面可行性之評估，以及必須考量之因素。</p>

資料來源：筆者自行整理

第二節 訪談資料呈現與分析



壹、研究設計說明

本研究主要資料來源為訪談者的訪談資料，研究者先對受訪者訪談，並於訪談時告知受訪者須將訪談之內容錄音存檔，在訪談後將把錄音檔轉成書面逐字稿呈現，並且註明有關訪談之資訊，如受訪者以編號代替姓名、受訪者日期及訪談地點。

貳、資料編碼

訪談資料整理成逐字稿後，將逐字稿資料進行編碼，並標註可用之重點內容，以便後續檢視分析。本研究之編碼共三碼，第一碼為受訪者編號，共有A到E共5人；第二碼為受訪者提供資料之題號，以1、2、3依序表示；第三碼為受訪者提供資料之分段數，以1、2、3依序表示。

例如編號C-1-2是表示受訪者C（中央機關單位主管人員），其在訪談題綱中第一題，第二段所提供之資料與內容。又如E-5-3是表示受訪者E（國立大學教授），其在訪談題綱中第五題，第三段所提供之資料與內容。

第三節 年金制度改革之訪談分析³⁷

本節將就訪談題綱依訪談顯示資料，綜整並分析訪談資料，並簡要說明受訪者針對訪談題綱表示之意見。

壹、政府推行年金制度改革可採取之方式與作法

題綱一：本次年金改革法案因朝野二黨各有主張之版本，加上軍公教人員極力反彈，在立法機關無法獲得共識而擱置。請問您認為年金改革之程序應如何進行，才能順利完成立法？年金改革法案如由文官自行研議、規劃與制定，是否妥適？

³⁷訪談資料分析全文內容可參考附錄二：訪談結果逐字稿紀錄。

如由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表共同組成獨立的年金改革小組，提出改革方案，再交由立法機關審議，是否較具可行性且較易成功？

目前我國軍公教各類人員的年金制度，係分別由國防部、銓敘部與教育部主政辦理。有關各類人員年金制度如有進行修正，歷來均係由各主管機關自行規劃研議後，擬具年金改革法案，函請立法院審議，俟完成立法程序即公布施行。茲以民國 102 年之公務人員年金改革為例，係由銓敘部於民國 101 年 4 月間依據考試院會議決議，成立「文官退撫制度及基金研究對策小組」進行研究。嗣因適逢各項年金制度是否公平合理等議題，成為社會各界關注的焦點，考試院爰與行政院成立跨院際之「年金制度改革小組」共同研議改革方案，經總統於民國 102 年 1 月底公布初步方案內容後，再由銓敘部邀集現職人員協會、退休人員團體及學者專家召開座談會與說明會，依據各界意見研擬退撫草案，並於同年 3 月 18 日函陳考試院審議通過後，業於同年 4 月 11 日函送立法院審議³⁸。至於軍、教人員之年金改革法案，則分別由國防部與教育部於同年 4 月間函送立法院審議。

軍公教人員年金改革法案雖已函送立法院審議，惟因朝野立委對於年金改革之若干重大事項，尚未形成共識而擱置；又因各主管機關研議規劃之方案影響層面廣泛（包括新進、現職及已退人員），引起軍公教人員強烈反彈，推動阻力相當大。因此，軍公教人員年金改革法案因上述種種立法困境，迄今無法順利推行。

從前述各國年金改革的文獻資料分析可知，各國推動重大年金改革的實施經驗，均需經歷長期的社會對話與政治角力；而在改革過程中廣泛容納參與及對話，是年金改革成功之重要前提。多數受訪者亦認為，年金改革要成功，與相關利害關係人（如既得利益者）進行協商，徵詢多方意見，獲致改革共識，實有其必要性。另因年金改革法案須經立法機關審議通過後，行政機關才能據以實施，所以如能由立法院成立年金制度改革專案小組，邀集社會各界代表、學者專家與政黨代表共同參與，凝聚共識後，改革法案才較容易獲得支持，順利推行。

³⁸銓敘部民國 102 年 4 月編印之「公務人員退休改革規劃方案說帖」。



政府不論推行各項改革政策，首先必須要獲得各界相當程度的共識，改革政策才能夠順利推行。政府機關在研議規劃年金改革法案時，召開國是會議及與利害關係人（如既得利益者）進行協商，彼此交換意見與看法，實有其必要性（B-1-2）。

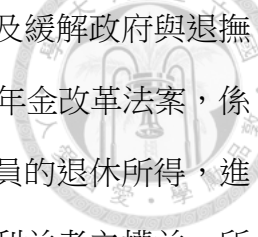
行政機關在研擬年金改革法案時，召開國是（共識）會議及與利害關係人研商是必要的（C-1-1）。為期集思廣益，於法案研議過程中，參考並徵詢多方意見，尤其是受到影響之相關利害關係人，也當然必要（C-1-2）。

年金制度改革的影響範圍應是涵蓋全體國民，且因對於既得利益者之權益有所影響，所以應該召開國是會議，邀集社會各界代表、學者專家與政黨代表共同參與，先凝聚全民改革共識後，再由立法院成立年金制度改革專案小組，將來相關年金法案送至立法院審議時，才較容易獲得支持，改革法案才能順利推行（D-1-2）。

另其他國家如英國、德國、瑞典、日本及韓國等國，都針對年金制度設有專責的研究機構，對年金制度進行長期性與前瞻性的研究外，亦可以協助推廣社會大眾對於年金制度的了解，同時納入具財務精算專長的研究人員協助年金制度的財務評估，以利年金改革的持續推動。

由於年金制度改革並非由單一部會推動即可成功，其成敗亦非單一政黨所能承擔，所以在閣揆之下，成立一專責機構，進行長期性、整體性的研究規劃，並作跨部會的協調，加強對於社會大眾的教育與宣導，如遇有重大年金制度改革時，再進行任務編組，應是較具可行性且較妥適的作法（E-1-4）。

題綱二：部分歐美國家年金制度改革係以長期持續之方式進行，如英國為20年，德國甚至拉長至40年。請問您認為改革進行之方式係採一步到位、整體全面性改革，或是採個別修法方式，拉長改革時間，分階段逐步推動，較為可行？



為因應我國所面臨之人口結構高齡化、少子化之趨勢，以及緩解政府與退撫基金之財務壓力，軍、公、教各主管機關於民國102年所提出之年金改革法案，係採取一步到位之方式，針對退休人員、現職人員乃至於新進人員的退休所得，進行全方位、整體性之改革，因影響層面既深且廣，且涉及既得利益者之權益，所以從草擬法案、開會審查，一直到送請立法院審議期間，均面臨相當大的反彈聲浪與阻力，遲遲無法完成立法，公布施行。有鑑於民國102年之年金改革經驗，多數受訪者認為，為減緩衝擊，年金改革應採取分階段進行之方式，逐步推動，改革才較易成功。

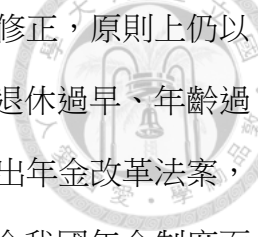
在國家經濟環境欠佳、朝野不和諧的情況之下，以延長改革時間，分階段漸進逐步推動的方式，較為可行 (A-2-7)。

為期年金制度改革能順利進行，除了將改革的時間拉長，有關改革的方式與步驟亦必須加以調整，化整為零，以個別立法的方式，分階段、分步驟以長期緩和漸進方式進行，才能將改革的衝擊降至最低。現階段宜先就現行軍、公、教退撫制度中最迫切必須改善之事項優先推動；其後廣續推動其他改善方案，以提高成功的可能性 (B-2-3)。

軍、公、教人員整體性年金改革因種種立法困境而無法順利推行，所以從現實面而言，把改革時間拉長，分階段逐步修法，持續進行改革，是基於現況考量下，不得不的權宜作法 (C-2-2)。

為降低推行阻力與衝擊，應將改革時間拉長，並採取緩和、循序漸進的方式進行，不要一步到位 (D-2-2)。

由於西方國家的年金制度約自 1980 年代開始，即進行一連串長期持續性的改革，亦即每隔幾年即會採行若干改革措施，一般人民大多具有年金制度會不斷調整的觀念，接受度也較高，所以改革的時間可以拉長，造成的衝擊也較低。反觀



我國公務人員退休制度自建制以來，在民國 100 年以前之歷次修正，原則上仍以保障公務人員退休權益、照護退休人員生活為主要考量。嗣因退休過早、年齡過低、經費不足及世代不均等問題相繼浮現，爰於民國 102 年提出年金改革法案，進行全方位的改革，實有其必要性。所以受訪者中亦有認為現今我國年金制度面臨的問題遠較其他國家嚴重且迫切，必須先進行一次根本性之改革，才能夠真正解決問題。

現今我國年金制度面臨的問題比世界其他國家還要嚴重，所以必須先要有一次大幅度、根本性的改革，解決年金制度最主要的問題，之後的改革幅度才能小，改革時間才能拉長 (E-2-4)。

貳、公務人員退休制度主要現存問題與處理優先順序

題綱三：公務人員退休法甫於民國 100 年 1 月 1 日修正施行，並採行若干改革措施（如 85 制、刪除 55 歲自願退休加發退休金之規定等）。請問您認為，現行公務人員退休制度仍存有哪些重大問題？其處理之優先順序為何？有何具體建議？

公務人員退休法於民國 100 年 1 月 1 日修正施行時，雖已採行若干改革措施，諸如：將退撫基金法定費率上限由 12%調高到 15%、限制月退休所得上限、延後月退休金起支年齡（85 制）等，惟就我國所面臨之平均壽命不斷延長、政府財政負擔過重等問題而言，仍然無法真正有效解決。對此多數受訪者認為，目前我國公務人員退休制度存在之最主要的問題，是無法因應我國人口結構快速高齡化及少子化之趨勢，將退休年齡、退休給付條件等即時配合做檢討調整，導致政府與退撫基金財務負擔日益沉重，甚至有破產之危機。

因長期不足額提撥，加上退休人數激增、退休年齡下降、我國人口結構快速高齡化及少子化，以及全球性金融環境快速變遷等發展趨勢，導致軍公教人員退撫給付潛藏負債持續增高，政府及退撫基金負擔日益沈重 (B-3-1)。



目前公務人員退休制度仍存有若干重大問題，可分為外在與內在兩項因素予以說明：其中外在因素方面：(1) 人口老化。(2) 少子女化。(3) 政治人物無整體觀，政治人物往往為了選舉或選票考量，容易陷入政治喊價的不歸路，甚至反對改革，缺乏整體觀 (C-3-3)。

我國公務人員退休制度未能及時因應人口結構快速老化的趨勢檢討調整，是最主要的問題 (D-3-1)。

公務人員退休制度現存問題中，應優先處理退休給付條件的問題 (E-3-1)。因為現行請領退休給付的條件是「一定的年資加上一定的年齡」；若符合條件者，很年輕即可100% 領取月退休金；不符合條件者，即無法領取。不但會影響勞動市場、造成公部門舉才不易，亦會加重政府財政負擔 (E-3-3)。

其次是退撫基金財務失衡的問題；因退撫新制建制初期，退撫基金提撥費率係不足額提撥，其後又未能依精算結果覈實調整費率，再加上退休人員支領退休金之年限不斷延長、退休人數快速增加及金融環境不景氣等因素綜合影響之下，導致退撫基金面臨嚴重財務失衡之問題，甚至有破產之危機。

在退撫基金部分，以軍職人員因具有退役早、役期短特性，造成給與支出快速累增，導致退撫基金失衡情形最為嚴重，應列為須優先處理的問題 (B-3-1)。

退休制度在內在因素方面的問題：(1) 退休所得替代率超高。(2) 政府財政困難。(3) 退撫基金財務有用罄破產的潛在危機 (C-3-4)。

另亦有受訪者認為，公務人員退休法業於民國 100 年 1 月 1 日修正施行，並採行若干改革措施，例如刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數之一次退休金規定、延後月退休金起支年齡、將退撫基金法定提撥費率上限由 12% 提高至 15% 等，而軍



人與教育人員並未配合同步實施改革，導致軍、公、教三類人員間之退休權益並不一致，造成不平衡，是目前面臨之主要問題。

現行退休制度存在的首要問題，我認為是軍公教人員退休制度相關規定不一致，造成退休權益不平衡的問題 (A-3-1)。

至於針對目前公務人員退休制度現存問題之具體處理建議，有受訪者提出採取分階段處理之方式－首先應優先解決退撫基金財務失衡之問題，具體措施為儘速提高軍公教人員之退撫基金提撥費率；其次為延後月退休金起支年齡，以及延長退休金之計算期間等；之後為繼續深化改革，應將退休給與機制朝確定提撥制之方向研議。

公務人員退休制度現存問題可採分階段的方式，逐步進行改善：(1) 短期內優先推動事項：改善退撫基金最迫切問題，儘速提高基金提撥費率。(2) 推動具一致性之項目：如延後月退休金(俸)起支年齡、刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數之一次退休金規定、從嚴限制退休再任現制規範等。(3) 調整或修正不合理的機制：如檢討月撫慰金支領條件，增訂同時支領月退休金等政府定期給付者，不得擇領月撫慰金之規定。(4) 持續深化改革方案：包含延後屆齡退休年齡、退休金計算基準再拉長均俸計算期間，以及退休制度未來朝確定提撥制改革等項目 (B-3-2)。

要解決退休制度現存各項問題，首先應先救急，也就是先提高退撫基金提撥費率，俾及時挹注退撫基金，其次再處理目前年金改革法案中，已有獲致共識的部分－如延後月退休金起支年齡、退休金以 5 年平均俸額為計算基準等；未來再持續作進一步的深化改革，將退休給與機制改為確定提撥制 (C-3-5)。

參、在人口老化趨勢下，公務人員法定退休年齡應否延後



題綱四：由於人口結構高齡化與少子化之趨勢，許多國家均延長法定退休年齡至 67、68 歲，如丹麥、義大利更規劃延後至 69 歲，以為因應。請問您認為，目前公務人員法定退休年齡（65 歲）是否應予延後？如是，應延後至幾歲較為妥適？

依據 OECD 預測，2010 到 2050 年之間平均餘命將增加 3 歲(OECD, 2011)，表示退休者領的退休金更多，有必要關切年金系統的財務穩定性。OECD 同時預測年金支出從 2007 年佔 GDP 的 9.2%，將增加到 2060 年的 GDP 的 12.7%；而減少年金財務壓力的方法之一是使工作者工作得更久，即延後退休年齡。United Nations System Chief Executives Board for Coordination 於 2012 年亦曾提出相關研究，預測歐盟的 27 個成員國到 2060 年以前，可能將強制退休年齡延到 70 歲，顯示延後法定退休年齡的做法，已成為全球主要趨勢之一。

本次多數受訪者均支持公務人員法定退休年齡延後之作法，並認為現行我國公務人員退休年齡仍有檢討延後之空間；至於對於法定退休年齡之具體建議，則介於 67 歲至 70 歲之間。

為配合國家人口結構高齡化與少子化的趨勢，將公務人員的法定退休年齡往後延長的規劃，原則上是對的方向 (A-4-1)。

為配合我國人口結構高齡化與少子化的趨勢，原則上應將公務人員的法定退休年齡朝往後延長的方向研議，初步規劃延後至 67 歲。至於改革的方式，則採循序漸進的方式，並搭配過渡期間的配套措施，逐步推行，以減緩對於公務員的衝擊，達到改革效益 (B-4-3)。

審酌我國人口結構老化之速度與發展趨勢，以及國人平均壽命不斷延長，現行公務人員法定退休年齡仍有過早之虞，當然必須再予延後；至於應延後至幾歲，參考其他先進國家之法定退休年齡，

原則上可延後至 70 歲 (C-4-1)。



現今各國的法定退休年齡大約是 65 歲至 68 歲，且仍持續研議規劃再酌予延長，相對於我國 65 歲的退休年齡，似有進一步檢討調整的空間。

肆、公務人員退休金計算基準與調整機制之改革方向

題綱五：由於現行公務人員退休金之計算基準（以公務人員最後在職等級為標準），以及月退休金隨現職人員待遇調整而連動調整之機制，除造成退休所得替代率有偏高之不合理現象外，亦導致政府年金財務負擔日益加重。茲就此項議題請教您的看法：

- (1) 我國現行退休給付是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，除未完全扣合反應整個公務生涯之繳費紀錄，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。為求解決，許多國家已修改退休金計算基礎；如英國（2007 年新增之「Nuvos 計畫」）與挪威，已改以整個服公職期間之薪資為計算基準。請問您認為退休金之計算基準應如何調整始為合理？

依現行公務人員退休法的規定，公務人員退休金係按最後在職的本（年功）俸計算，亦即退休金是以公務人員最後在職最高的薪資標準計算發給，此種計算方式不僅是造成退撫基金財務收支失衡的主要原因之一，也不符合繳費權利與義務對等的原則。由於公務人員所任職務會受到官職等級的限制，所以大多數的公務人員在退休前，幾乎都已晉敘至其職務所列官職等級的年功俸最高級。依據銓敘部的統計數據資料顯示，公務人員任職年資已達 25 年者，近 54% 人員的銓敘等級均已達年功俸最高級滿 5 年以上；另據估計，公務人員於任職滿 30 年辦理退休時，大致可達年功俸最高級滿 10 年。所以現行退休給付的計算方式，確實有檢討調整的空間。

有關退休金之計算基準應如何調整始為合理，有受訪者認為，可比照勞保年金給付的計算方式，改採最後在職往前推算 5 年的平均俸額計算。另有受訪



者表示，如在公務人員退休所得替代率維持 70% ~75% 水準之前題下，則最少應採 15 年平均俸額之計算基準。至於最合理之方案，則應以公務人員整個服公職期間之薪資，作為退休金之計算基準。

為符合繳費義務與權利對等原則，以及反應整個公務生涯的繳費紀錄，退休金以整個服公職期間之薪資作為計算基準乃為最佳方案，亦最為合理 (A-5-1)。

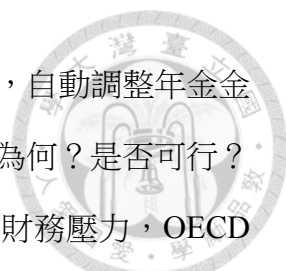
基於軍、公、教、勞各類人員一致性原則，可比照勞保年金給付的計算方式，將公務人員退休金的計算基準，改採最後在職往前推算 5 年的平均俸額計算。之後為廣續深化年金改革，再逐步延長退休給付平均俸額的計算期間，由 5 年逐漸延長為 10 年，最後再延長為 15 年 (B-5-3)。

在退休給與機制採確定給付制度之前提下，維持 70% ~75% 之退休所得替代率（為各層年金所得之總合）是必要的 (C-5-2)。所以在設計退休給與之基數內涵當本此一原則試算，最少採 15 年平均俸額是絕對必要的，退休金所得水準約會調降為 12% (C-5-3)。

惟另有受訪者從退休保障之觀點出發，認為公務人員領取之退休金應是所得維持的概念，係為保障退休後之老年生活；因此，若計算基準的期間拉太長，可能會降低退休所得水準，導致保障不足。

退休保障是考量受僱者於受僱期間的貢獻，不適合以很長的投保期間作為計基準。若因退休給付所得過高，應考慮調降給付水準。換言之，社會保險是被保險人之間互助概念，繳的少即領的少。而退休金應是所得維持的概念，若計算基準的期間拉太長，可能會影響退休所得，導致保障不足 (E-5-3)。

(2) 依據 OECD 於 2013 年的研究報告 (Pensions at a Glance) 顯示，許多國家直接



依 經濟情勢及人口變遷等因素，增訂「年金自動調節機制」，自動調整年金金額，以維持年金體系的財務平衡。請問您對於此種做法看法為何？是否可行？

依據 OECD2012 年的研究報告指出，由於年金給付的財務壓力，OECD 國家紛紛建立公共年金自動調整機制，將人口或經濟發展與退休所得系統相互連結，特別是給付水準的調整。例如瑞典、德國與日本等國，將年金給付精算公式採用一個具有彈性的「自動平衡調整機制」。其中日本年金制度改革所採用之方式，納入出生率、勞動力減少、平均餘命增加等變動指數之考量，能夠快速地配合人口結構、社經情勢等變化而自動調整，適度抑制給付金額的調升幅度，亦即直接依經濟情勢及人口變化等因素，自動調整年金，進而減少每次修法的政治風險。

本次公務人員年金改革法案有關退休給與之調整機制，係規定「月退休金得由考試院會同行政院，視國家整體經濟環境、政府及退撫基金財務狀況、消費者物價指數及現職人員調整與否，衡酌調整之。」對此有受訪者認為，除了以國家經濟情勢、財政狀況及現職人員待遇等因素，作為公務人員月退休金是否調整之考量依據之外，人口結構變遷（例如平均餘命延長、人口老化等）亦應一併納入，做為主要參考依據。

如能依據國家的經濟情勢或是人口變遷等因素，增訂「年金自動調節機制」，自動調整年金之金額，以維持年金體系的財務平衡，當然是很理想的狀態 (A-5-1)。

將國家經濟情勢、財政狀況及現職人員待遇等多方面因素，共同納入公務人員月退休金是否調整之考量依據，應可同時兼顧政府與退撫基金的財務負擔，以及退休人員年金保障的適足性 (B-5-3)。

瑞典即是採行年金自動調節機制的好例子，此一原則可行，優點是直接依據經濟情勢、人口結構變化，以及國人平均所得等因素考量，自動調整年金，以減少每次修法之政治風險

(C-5-2)。



伍、退休給與機制改採確定提撥制或雙層制之可行性評估

題綱六：我國目前公務人員退休給與機制係採確定給付制（DB），對於退休老年生活雖較有保障，惟施行迄今除造成政府嚴重財政負擔，亦產生世代間不公平財務移轉問題。請問您認為，現行退休給與機制宜否檢討調整？可否改採確定提撥制（DC）？或是採確定給付制與確定提撥制併行之雙層制？

公務人員退休給與採行確定給付制，對於退休人員之生活較有保障，惟因無法因應社會結構改變等因素，未來將有財務危機之隱憂；如採行確定提撥制，雖不致產生債務世代不公平移轉問題，卻可能有人員流動過快、經驗累積傳承不易及退休所得保障不足等疑慮。

世界銀行及國際勞工組織對於退休給與制度之概念及設計，均採行「應藉由不同層次之退休年金設計、結合確定給付制及確定提撥制之優點，來保障整體老年經濟安全」之觀點。另世界先進國家，例如美國、英國及加拿大等，其退休制度之改革趨勢，也多朝向 DB 制與 DC 制併行之方向變革。本次多數受訪者均認為，在兼顧退休人員老年生活保障，以及政府與退撫基金財務負擔之考量下，現階段退休給與機制宜兼採確定給付制及確定提撥制；惟未來在相關配套措施與前置作業準備就緒之後，可朝確定提撥制之方向研議規劃。

為使退休公教人員的老年生活獲得適度保障，在基礎保障的部分應維持確定給付制，以避免造成社會問題。未來公教人員如建構多層次的退休年金制度，則可參考部分先進國家的作法，朝兼採確定給付制與確定提撥制的方向規劃（A-6-2）。

考量現階段公務人員退休制度無法進行根本性改革的前提下，一步到位確有其困難度，所以要有一定的過渡準備期間，可先採行雙層制—即兼採確定給付制與確定提撥制，俟相關前置準備作業



完成之後，未來再朝確定提撥制的方向研議規劃 (B-6-2)。

在我國現況下，軍公教人員退撫制度如要立即採完全確定提撥制，必須要有周全的配套措施(避免退撫基金驟然無活水注入，致退撫基金財務一下崩解)。綜合以上思維，現階段採取雙層制(即兼採確定給付制與確定提撥制)應較具可行性 (C-6-3)。

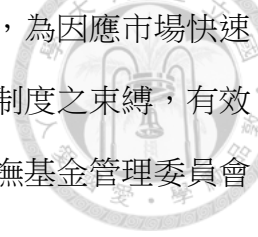
為使退休公教人員的老年生活獲得適度保障，在基礎保障的部分仍應維持確定給付制，以避免造成社會問題。如未達成減輕政府財政負擔之目標，則建議從新進的公務人員實施雙層制(兼採確定給付制與確定提撥制)，至於現職公務人員仍維持確定給付制 (D-6-2)。

軍公教人員的退休制度可朝確定提撥制的方向研議，但實施確定提撥制的前提是第一層的社會保險保障至少要有一定給付水準，才可以允許確定提撥的水準是高或低，對其退休所得的影響不致太大 (E-6-3)。

陸、退撫基金管理組織法人化之可行性評析

題綱七：目前退撫基金管理機關不論監理或管理均為一般行政機關，囿於行政組織人事、財務之種種限制，使基金之投資與管理難以靈活面對變動快速的金融環境。為提升基金運作績效與投資報酬，請問您對於退撫基金管理機關行政法人化之看法為何？是否可行？

目前公務人員退休撫卹基金管理委員會在行政機關之組織架構下，不論是在人事、會計、預算，以及採購等皆受到諸多限制，專業人力嚴重不足且缺乏績效誘因；另在現行投資法令限制下，退撫基金之資產配置偏向短期與保守，其任務內涵亦須依法行政，因此相對變通彈性較小，較無法因勢調整與作為。所以，學界、公教人員協會團體乃至於主管機關，屢有將退撫基金管理委員會改制為行政法人的主張，主要是希望透過組織型態的改變，藉以達到基金投資運用的彈性，並進而提升投資績效。



有關退撫基金管理委員會的組織定位，本次有受訪者認為，為因應市場快速變遷與未來趨勢，避免受到現行行政機關人事、會計、預算等制度之束縛，有效解決專業經理人之增補，強化基金組織的專業性與獨立性，退撫基金管理委員會轉型為行政法人實有其必要性。

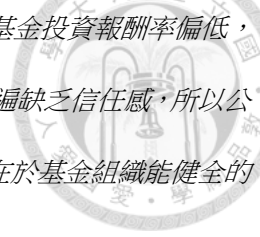
將退撫基金管理機關行政法人化，使其在政策執行選擇上，更加具有彈性，藉此擺脫傳統科層組織化的人事、會計、預算，以及採購的限制，進而可以延攬留用適當專業人才，強化基金管理機構彈性，進而提升基金整體的操作績效 (B-7-3)。

退撫基金管理會改制為行政法人的目的，主要是希望透過組織型態改變，以期達到投資運用的彈性並進而提升投資績效。但是，參採國外相關改制經驗，行政法人改制需要時間方能見到改善績效，且需要主管機關建立監督機制，並尊重其專業性適度監理。在此前提之下，建議退休撫卹基金組織可先改為公法人，再慢慢朝向獨立法人發展 (C-7-2)。

另亦有部分受訪者認為，退撫基金管理組織究竟以何種型態呈現，目前尚無定論。且基金投資績效不彰，是否係肇因於基金組織體制？退撫基金管理委員會法人化後，是否就能解決現存各項問題？以及能否獲得立法機關支持等，均仍有待進一步審慎評估。

退休基金屬長期投資之基金，其成敗根據研究有 90% 以上皆屬資產配置是否允當所致，爰以績效之良窳優劣，是否皆為組織體制所造成，實有待深入研究 (A-7-2)。退撫基金管理組織之改制，如何能獲致立法院之全力支持，恐需妥以審慎思考 (A-7-3)。

將退撫基金管理機關行政法人化之後，是否就能解決上述各項問題？基金投資績效是否就能提升？可能仍有待進一步評估 (D-7-3)。



年金制度基金的目的不是在獲益，而是在平衡世代 (E-7-1)。至於目前基金投資報酬率偏低，主要關鍵因素並不在基金組織定位的問題，主要是因為一般人民對於政府普遍缺乏信任感，所以公部門做事被綁手綁腳 (E-7-2)。基金組織定位不是最核心的問題，主要還是在於基金組織能健全的運作，包含進用必要的專業人力、績效與薪資誘因等 (E-7-3)。

柒、公務人員年金制度改革涉及相關法律面向之評析

題綱八：依司法院釋字第 717 號解釋，銓敘部增訂降低優惠存款金額等相關規定係基於公益考量，並不違憲。惟以優惠存款係屬政策性福利措施，並非法定退休給與。請問您認為，公務人員退休制度改革如將已退休人員或是現職人員一併納入適用對象，有無違反信賴保護原則？以及有無違反法律不溯及既往原則？

依司法院釋字第 717 號解釋意旨，銓敘部於民國 95 年 2 月 16 日修正施行之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第 3 點之 1 尚無涉禁止法律溯及既往之原則。上開規定生效前退休或在職之公務人員對於原定之優惠存款利息，固有值得保護之信賴利益，惟上開規定之變動確有公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，上開規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，亦未違反信賴保護原則及比例原則。

由於現行社會與人口結構之轉變、金融市場利率之微利化，以及政府與退撫基金負擔日益沈重等情事變遷，若未及時改革，將造成政府及退撫基金財務缺口持續擴大，所累積的沈重債務將轉嫁由後代子孫承受；嚴重者，將損及國家永續發展。在面對此一嚴峻現況下，本次所有受訪者都一致同意，政府基於國家公益之考量，對於公務人員未來持續領取之各項退休給與做適度限制，以維護代際正義，尚不致違反法律不溯既往及信賴保護原則。

退休金是政府給與退休人員合理的生活保障，但須衡酌國家財政負擔及社會公益的考量，與時俱進的作適度改革 (A-8-2)。已辦理退休的人員，其所適用的改革項目應與現職人員在程度上有所區別，避免有違反信賴保護及法律不溯既往原則之虞。最理想的改革作法是採循序漸進的方式，



同時採取補救措施，訂定合理的過渡期，避免對於退休人員的基本生活保障造成太大的衝擊 (A-8-3)。

研議規劃公務人員年金改革措施時，秉持合理保障退休人員權益及國家社會整體資源公平分配等原則，並採取合理緩和漸進的方式，逐年調降公務人員退休所得替代率，以維持退休人員基本的經濟生活保障，與司法院釋字第 717 號解釋揭示精神是相符合的 (B-8-3)。

為避免有違反憲政原則之虞，可參照司法院釋字第 525 號及第 717 號之解釋意旨，年金改革採溫和漸進之方式，同時訂定合理的緩衝及過渡期間，並設計完整的配套機制讓傷害減至最低，以緩和對於退休人員生活的衝擊 (C-8-3)。

政府推動年金制度改革的過程中，應踐行相關法定程序，採逐步推動的方式，並儘可能拉長改革時間，避免對於退休人員的老年生活保障造成太大的影響 (D-8-2)。

政府制定的法令規定本來就是隨著社會結構、經濟環境與時俱進的作調整修正，以符合實際情勢。現今因退休制度的實施已累積相當多的問題，所以不論是新進人員、現職人員或是已退休人員，均應一併列入改革適用對象。退休人員的生活如確有困難，可循社會救助等其他途徑去作處理 (E-8-3)。

本次多數受訪者亦表示，公務人員年金制度改革固有其必要性，惟仍應符合司法院釋字第 525 號及第 717 解釋之意旨，秉持世代正義、合理公平及循序漸進等原則，在兼顧退休人員權益之前提下，推動公務人員退休年金改革。且在推行年金改革過程中，主管機關應詳慎研究以細緻之計算方式，減緩對退休人員退休後生活與財務規劃所受衝擊；此外，政府機關亦應積極與各界人員進行溝通，善盡說明義務，給予尊嚴，以尋求共識及諒解。

第四節 訪談結果分析



本研究以深度訪談之方式，分別從公務人員年金制度現存問題、年金改革之推行方式、年金改革之實質內容（包含退休年齡、退休給付條件、退休給與機制等），以及退撫基金管理組織定位、年金改革涉及之法律原則等相關面向，經訪問主管機關首長、人事主管及學者等看法後，彙整訪談結果分析如下：

一、應先進行多方協商，凝聚改革共識，年金制度改革才較易推行

大多數受訪者均認為，年金制度改革之所以成功，最主要關鍵在於改革過程中能廣泛容納參與及對話，尤其是與相關利害關係人（如既得利益者）進行多方協商，以期獲致改革共識，將來年金改革法案送至立法機關審議時，才較易獲得支持通過。

至於凝聚改革共識之方式，參考世界各國推動重大年金改革的實施經驗，均需經歷長期的社會對話與政治角力，部分受訪者建議可召開座談會或公聽會，甚至是召開國是會議，主要目的在於廣泛邀集社會各界代表、學者專家與政黨代表共同參與及交換意見，藉由充分討論溝通並提出改革方案，雖然可能較耗費時間，惟此一方式研擬之改革法案才較容易獲得支持，順利推行。

二、為減緩衝擊與反彈阻力，年金改革應採取分階段、逐步推行之方式

由於民國 102 年所提出之年金改革法案，係採取一步到位之方式，針對退休制度進行全方位、整體性之改革，因影響層面既深且廣，導致已退休與現職公務人員相當大的反彈聲浪與阻力，而政黨基於選票考量，亦不支持行政機關研擬之年金改革法案，所以迄今遲遲無法完成立法。

基於我國現今政治環境與政黨政治運作的實際現況等因素考量，年金改革應採取分階段進行之方式，逐步推動；以現階段來說，多元調整的方式衝擊比較小，調整速度又比較快。至於退休給付下降的作法，包括調整年資給付率、拉長薪資計算基礎的年數、延後退休年齡等等。儘量減緩衝擊，先跨出改革步伐的第一步，之後再廣續深化改革，以漸進達到改革目標。



三、退休制度應儘速配合人口老化、少子女化之趨勢，因應檢討調整

人口老化雖然是現今世界各國人口結構變遷普遍的現象，但是我國人口老化的進程，與歐美各國相較，時間相對短促許多。因此，大多數受訪者均認為，目前我國公務人員退休制度所面臨最主要的問題，也是亟待優先處理的問題，即是無法因應我國人口結構快速高齡化及少子化之趨勢，將退休年齡、退休給付條件等即時配合做檢討調整，導致政府與退撫基金財務負擔日益沉重，甚至有破產之危機。

為期妥慎因應解決，主管機關應儘速檢討修正公務人員退休制度，並將退休金支領年齡、退休給付條件、退休金計算基準等與平均餘命做連結，直接依據人口結構變化或經濟情勢等因素，自動調整年金給與機制，以減少每次修法的政治風險。

四、為解決退撫基金嚴重財務失衡問題，現階段應儘速提高退撫基金提撥費率

軍公教人員退撫新制實施迄今已分別逾 17 年、19 年及 18 年，而退撫基金已遭遇嚴重的外部及內部問題；其中外部問題為：我國人口結構正面臨快速高齡化及少子化雙重危機，國人壽命增長，造成退休給付年限相對延長。內部問題則為：退撫基金現已達成熟期，繳費收入成長有限而退休人數逐年累增，再加上退休年齡逐年下降，造成退休給付逐年遽增；上述內部與外部問題互相加乘結果，導致退撫基金收支不足情形日益嚴重，甚至有用罄破產的迫切危機。

公務人員退休法於民國 100 年修正後，雖將退撫基金法定提撥費率上限提高至 15%，惟軍教人員退休（伍）制度未能同步進行改革，法定提撥費率上限仍為 12%，致迄今無法同步調整軍、公、教人員之退撫基金實際提撥費率，相對使退撫基金實際提撥費率與最適提撥費率之差距已逾 30% 以上，進而使繳費收入與支出比例失衡情形日益嚴重，甚至早於民國 100 年即已發生不敷支出情事。為解決退撫基金嚴重財務失衡問題，軍公教機關團體均提出應儘速提高提撥率之主張，朝野各界對提高提撥費率亦有共識，預期立法通過可能性高，所以當務之急，應



儘速提高退撫基金提撥費率，俾及時挹注退撫基金，以舒緩財務負擔壓力。

五、公務人員法定退休年齡應再予延後

依據統計數據顯示，我國於民國100年、101年及102年的支領月退休金人員，其平均自願退休年齡分別為54.65歲、55歲及54.44歲，必須要到民國110年公務人員退休法的過渡期結束之後，才會提高至60歲。另依前述文獻資料可知，OECD主要國家法定領取年金年齡均為65歲以上。換言之，目前我國退休公務人員實際領取年金之年齡為55歲，與各國領取年金之年齡相較，差距高達10歲。

退休年齡延後的趨勢，不僅僅是年金的財務問題，也因為過早退休將不利於人力資源的運用與規劃。因此，參考世界其他國家法定領取年金之年齡規定，再對照我國人口快速老化之趨勢，支領年金年齡與法定退休年齡實應儘速配合國人平均壽命之延長，至少應再予延後3到5歲。

六、退休金計算基準之計算期間應予拉長，以符合繳費權利與義務對等的原則

為解決年金財務負擔的問題，許多國家將年金計算的期間拉長，甚至修正改以整個服公職期間之薪資作為退休金計算基準。反觀我國公務人員退休金係以最後在職等級為基準的計算方式，除造成退撫基金財務收支失衡，也不符合繳費權利與義務對等的原則，確實應予檢討調整。

至於退休金的計算期間應定為多長始為合理？依據銓敘部的統計數據資料顯示，公務人員任職年資達25年者，近54%人員的銓敘等級均已達年功俸最高級滿5年以上；另據估計，公務人員於任職滿30年辦理退休時，大致可達年功俸最高級滿10年。在此前提之下，退休金最少應採15年平均俸額作為計算基準，才能達到改革效益。

七、修訂年金自動調節機制，以維持年金財務平衡

目前我國公務人員退休金係隨著現職人員的待遇調整而連帶調整，亦即採取單一調整指數，雖可保障退休人員的經濟安全，但因欠缺彈性，故無法因應人口



結構、經濟環境之快速發展而為相對調整。

參考其他國家訂定「年金自動調節機制」之作法，將年金之調整納入出生率、勞動力減少、平均餘命增加、國家財政狀況等變動指數之考量，以期能夠快速地配合人口結構、社經情勢等變化而自動調整，適度抑制給付金額的調升幅度，亦即直接依經濟情勢及人口變化等因素，自動調整年金，進而維持年金財務體系之平衡。

八、退休給與機制未來應朝確定提撥制之方向研議

為確保公務人員退休制度的永續經營及社會資源公平分配的原則，現行公務人員退休給與機制確實有轉換調整之必要。在考量現階段公務人員退休制度無法進行根本性改革的前提下，驟然改採行確定提撥制確有其困難度，除可能導致退撫基金無活水注入，致退撫基金財務崩解，亦可能影響退休所得之適足性，所以要有一定的過渡準備期間；而在兼顧退休人員老年生活保障，以及政府與退撫基金財務負擔之考量下，現階段公務人員退休給與機制仍宜兼採確定給付制及確定提撥制；惟未來在相關配套措施與前置作業準備就緒之後，可朝確定提撥制之方向研議規劃。

九、退撫基金管理組織可朝法人化之方向研議規劃

為因應金融市場快速變遷與未來經濟發展趨勢，避免受到現行行政機關人事、會計、預算等制度之束縛，有效解決專業經理人之增補，強化基金組織的專業性與獨立性，退撫基金管理組織轉型為行政法人是主管機關可考慮採取之選項之一。

至於如以提升退撫基金之投資績效為主要目的，而將退撫基金管理組織行政法人化，則需深入研究基金投資報酬率之高低與基金管理組織是否有直接必然之關聯性？以及其他包括如何建立合理的監督機制？是否能獲得立法機關支持？如何賦予負責投資決策者之法律責任？以及如何獲得人民的信任感等相關配套措施等，亦仍有待進一步審慎評估。

十、推行年金改革是基於公益考量，並未違反信賴保護與法律不溯既往原則

信賴保護原則並不是鐵板一塊，任何法規也不是永久都不能改變；司法院大法官釋字第 525 號及第 717 號解釋皆已明示，政府制定或發布法規，推行各項改革措施時，如係基於公益的考量（即國家社會整體利益優先於法規適用對象的個別利益時），自得依法定程序停止法規適用或修改內容；若人民因信賴先前法規繼續施行，而有信賴利益受損害者，應採取合理的補救措施或訂定過渡期間，以減輕損害。

就政府推行各項年金改革政策而言，基於退撫給付潛藏負債持續增高，政府及退撫基金負擔日益沈重，若未及時改革，將造成政府及退撫基金財務缺口持續擴大，所累積的沈重債務將轉嫁由後代子孫承受，嚴重者，將損及國家永續發展；主管機關爰研議調降公務人員退休所得替代率；對於已退休人員亦未溯及過去已領取之給與，並維持其基本經濟生活保障，以消除不合理情形，緩和退撫經費預算不當排擠其他社會福利支出效果；另對於較低階或情況特殊之退休公教人員，通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊，就此而言，年金改革措施並未逾越必要合理之程度，亦未違反信賴保護原則與法律不溯及既往原則。

第六章 研究發現與建議



本研究彙整OECD主要國家年金制度的發展與改革經驗，藉以作為我國未來年金制度改革之借鏡。本研究之進行，除了整理蒐集上述國家年金制度改革之相關文獻資料外，並就年金改革之相關議題訪談主管機關首長、人事主管與學者，以瞭解其對於年金制度改革之觀點與意見。

本章將綜整前五章之理論面與制度面之探討，藉由相關文獻資料之蒐集及OECD國家退休制度之比較分析，並佐以深度訪談之結果，將在本章對於我國公務人員退休制度未來改革之方向提出改革策略與建議，並彙整歸納以下研究發現與建議。

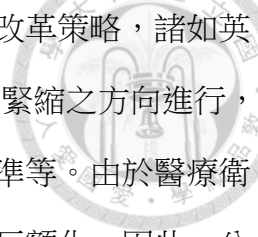
第一節 研究發現

從OECD主要國家年金制度的發展與改革經驗可以發現，雖然各國年金制度基本架構有所不同，但在近年來同樣面臨人口結構高齡化、少子女化之趨勢，以及年金財務負擔日益沉重之挑戰下，針對年金制度已紛紛進行了若干重大的改革與修正。此外，對於主管機關首長、人事主管與學者就年金制度改革之相關議題進行深度訪談後，發現受訪對象雖認為現階段我國年金制度改革有其必要性與迫切性，但對於改革所應採取之策略與方式，則有所差異。

從各國年金改革之經驗與深度訪談之結果，可彙整歸納以下研究發現：

一、現今公共年金制度採取緊縮性的改革策略，已是無法避免與逆轉之趨勢

由蒐集彙整之相關文獻資料顯示，各國推動年金改革的策略，主要可區分為擴張性策略、緊縮性策略與轉型策略。在1970年代中期以前，歐美傳統福利國家之年金制度大多已臻成熟與建構完整；惟自1980年代開始，在年金制度日趨成熟之高度成長時期過後，隨著人口結構邁入高齡化、景氣經濟成長趨緩、失業率居高不下，以及經濟全球化之干預等因素，造成各國年金制度沉重之財政負擔，直到2000年之前，多數OECD國家都曾經推動過至少



一次以上之重大年金改革。在前述歐美國家所採行的年金改革策略，諸如英國、美國、德國、法國及瑞典等國，主要都是朝向退撫權益緊縮之方向進行，包括延後退休年齡、提高年金保險費率、降低年金給付水準等。由於醫療衛生進步、平均壽命不斷增長，未來公共年金支出仍將持續巨額化。因此，公共年金制度採緊縮性的改革策略，已成為不可逆轉之趨勢。

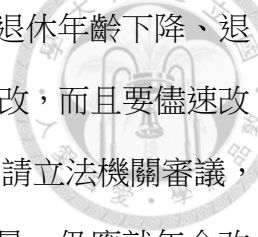
我國公務人員退休制度自建制以來，在 2011 年以前之歷次修正，原則上仍以保障公務人員退休權益、照護退休人員生活為主要考量。嗣因退休過早、年齡過低、經費不足及世代不均等問題相繼浮現，爰於 2013 年提出年金改革法案，是首度針對公務人員之退休權益進行縮減，政府也遭遇了空前的反彈阻力與反對聲浪。因此，如何化阻力為助力，讓改革得以順利推行，將是政府未來必須面對之艱鉅挑戰與任務。

二、我國年金制度已面臨嚴重危機，應儘速進行改革，以因應社會經濟快速變遷

依據國家發展委員會 2014 年 8 月公布之「中華民國人口推計（103 年至 150 年）」報告數據顯示，我國預估將在 2025 年進入 20% 的「超高齡社會」，也就是由「高齡社會」邁入「超高齡社會」，僅歷時 8 年，亦即我國人口老化的進程，相較於歐美各國，時間相對短促許多，因此我國退休制度因應人口老化的各項準備工作實已刻不容緩。

另依據行政院主計總處統計公布之 2014 年中央政府總預算數據資料中，退休撫卹經費高達 1380 億元，已佔中央政府總支出 7.2%；2105 年更增加為 1416 億元，佔中央政府總支出 7.3%。又軍公教人員之退撫基金雖有定期精算機制，惟長期以來均未按精算結果覈實調整費率，使退撫基金實際提撥費率與最適提撥費率之差距已逾 30% 以上，進而使繳費收入與支出比例失衡情形日益嚴重，甚至早於 2011 年即已發生不敷支出情事，若不及時妥慎處理，將有用罄破產之危機。

由以上政府部門相關統計數據發現，現今我國退休制度不論外部（人口



快速老化與少子女化（雙重危機）與內部（退休人數增加、退休年齡下降、退撫支出遽增），均已面臨相當嚴峻之挑戰，已經到了必須要改，而且要儘速改革之地步。雖然主管機關業於 2013 年研擬年金改革法案送請立法機關審議，惟迄今仍未完成立法。對此受訪者認為，基於實際情勢考量，仍應就年金改革項目中具有高度共識的部分，先進行改革，立法通過之可能性較高，亦即先跨出改革步伐，之後在廣續深化改革。

三、年金改革應有整體性思維與全盤性規劃，並縮減各職業別間保障之差距

由 OECD 國家退休制度之發展經驗觀之，退休金不能完全仰賴由政府承擔，而單一功能之退休制度或單一層次的職業退休金，也無法滿足個人對於退休養老之多元需求。因此，世界銀行於 1994 年首度提出三支柱養老模式，2005 年又提出五支柱的修正概念；OECD 亦倡導五層年金。不論是三支柱或五層年金，其主要目的是強調老年所得應有不同層次的保障，使風險分散化，讓退休決定更具有彈性。

目前我國老年經濟安全制度並無如前述有多層次之保障，且仍以職業別作為區分，除軍、公、教人員外，尚包括勞工、農民、漁民、榮民及其他一般國民，未若美國、英國、日本等國之年金方案係整合所有就業人口，確保所有國民的老年經濟安全。因此，我國的年金改革不只涉及財務負擔，也牽涉到職業別的差距。分歧複雜的退休保障制度，容易造成以國家資源圖利特定群體，導致利益分配不均或是不合理。就退休保障而言，往往因為給付內容、提撥費率、與財務狀況之差異，很容易援引比較，進而衍生出「各職業別不公」之現象。

未來在規劃年金改革方案時，主管機關應有整體性思維與全盤性規劃，對於國民老年經濟安全應建立不同層次的保障，且應逐步拉齊不同職業別間之保障差距。因此，未來可參考上述國家基礎年金之發展或整合經驗，規劃將我國第一層之基礎年金予以整合，使全體國民能享有相同的老年基本經濟



安全保障。

四、軍、公、教三類人員之年金制度應同幅度、同步調進行改革

在現階段我國各類人員之年金制度尚未統合之前，雇主同為政府之軍公教人員，其年金制度之調整方向應求其一致。長久以來，三類人員在退撫、保險、待遇及福利等權益方面，可能因身分屬性而有些許的不同，但在制度上則有其一致性與衡平性，不論是退休年資採計、退休給付之標準與退休條件等規定，在 2011 年以前均十分相似。惟自公務人員退休法於 2011 年 1 月 1 日修正施行後，由於改革時程不一，軍公教人員之退休制度已呈現顯著落差。

從訪談資料得知，目前軍公教各類人員年金改革步調不一、退休保障差距過大，已在公教人員內部引發爭議與不平。舉例而言，就目前退撫基金收支情況來看，在軍公教三類人員中，以軍職人員之收支失衡情形最為嚴重，應屬最優先處理退休制度問題者，但卻是由公務人員率先進行改革，而其他人員則以特殊理由維持現狀，以致產生軍公教人員退撫權益的落差與不衡平的現象，如任由此趨勢形成且修法不同步調，則彼此間之權益差距更大。未來在規劃年金改革時，應同幅度、同步調進行改革，避免對不同對象的重大差別對待，而大大折損公教人員的士氣。

五、廣納多方參與及積極溝通對話，是年金改革成功之主要關鍵因素

由 OECD 國家年金改革的經驗觀之，年金改革過程中固然涉及人口、經濟、社會、保險、財經等不同領域之專業，但其中扮演最關鍵性的因素卻是政治。政府推動各項改革政策往往需要歷經漫長的社會參與及政治角力。由於年金改革對於特定的利益團體之權益將造成相當程度之影響，而該利益團體對於政治又具有一定之影響力。因此，若缺乏因應政治干擾因素之防火牆，將導致政府在推動年金改革時舉步維艱。

本次訪談對象一致贊同，為化解改革阻力並轉為助力，在研擬改革方案與法制的過程中，應特別加強與各界溝通並廣徵民意，藉由多方充分參與及



積極溝通對話，凝聚改革共識。另年金改革工作團隊之組成亦應跨黨派、跨世代、跨職業，共同研議討論並提出改革方案，避免政府單方決定，導致爭議不斷，而斷送改革契機。

六、年金改革無法畢其功於一役，而是持續不斷進行之過程

現今我國公務人員退休制度正面臨十分嚴峻的問題，已如前述，而主管機關亟欲進行一次全面性與根本性之變革，遂提出年金改革法案送至立法機關審議，卻因遭遇種種困境而無法通過施行。其中關鍵原因之一，即為在現今我國政治環境與政黨政治運作的實際情勢下，一步到位的改革，因影響範圍與層面太大，招致激烈的反彈與對抗，而具有相當高的困難度。

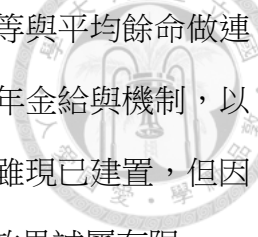
由各國年金制度改革的經驗觀之，任何制度之變革，必須考慮人民既有的年金期待權，以及現制之困境可以獲得合理解決，新制始有推行之可能，因而結束原有的制度、另建立新制度之困難度甚高。因此，各國推行之年金改革大多於現有制度內進行逐步調整，亦即所謂參數式改革。

觀諸 OECD 國家推行之各項改革措施，包括降低給付水準、提高工作年限、延後退休年齡、提高保險費率與投保薪資等，主要為長期漸進、多元調整、逐步推動之方式進行，且會因應社會與經濟情勢之變遷而隨時檢討調整。另訪談資料亦顯示，年金改革採取多元調整、長期漸進的方式，因造成的衝擊較小，接受度相對較高，改革成功的可能性亦會大幅度提高。

七、建立年金自動調節與預警機制，以健全退休財務並確保世代公平

為期年金財務能收支平衡，確保財務安全，現今包括瑞典、德國及日本等國都已建立了年金財務的自動調節機制。而目前我國公務人員退休制度尚無法因應我國人口結構快速高齡化及少子化之趨勢，將退休年齡、退休給付條件等即時配合做檢討調整，導致政府與退撫基金財務負擔日益沉重，甚至有破產之迫切危機。

為期妥慎因應解決，受訪者認為主管機關應儘速建立年金自動調節機



制，將退休金支領年齡、退休給付條件、退休金計算基準等與平均餘命做連結，直接依據人口結構變化或經濟情勢等因素，自動調整年金給與機制，以減少每次修法的政治風險。至於年金財務之定期檢視機制雖現已建置，但因主管機關並未確實依據精算結果提出相關因應之變革，致效果誠屬有限。

八、退撫基金之管理應從組織面與制度面加以檢討調整，以提升基金投資及運用效率

依據公務人員退休撫卹基金管理委員會歷年來委託辦理之精算報告發現，由於退撫基金提撥費率長期不足額提撥，再加上採行確定給付制之年金制度，無法有效因應長壽風險之挑戰，導致退撫基金之資產負債缺口有持續擴大之現象。

多數受訪者認為，目前基金提撥費率與最適提撥費率的差距過大，已嚴重侵蝕未來支付退休金的清償能力。因此，退撫基金應加強資產負債缺口之控制，透過年金制度改革以降低負債成本，並儘速調高退撫基金之提撥費率；此外，提升退撫基金的行政管理效率，以及調整資產配置增加投資報酬率，也都是基金首要任務。至於在未來長期規劃部分，基於延攬優秀專業經理人才，提高基金管理組織之獨立性與專業性等因素考量，則可將基金管理組織朝公法人或行政法人之組織型態方向研議。

第二節 研究建議

近年來由於人口結構快速高齡化，再加上年金制度漸趨穩定成熟，使得公共年金支出已成為歐美高所得國家重大的財政負擔，各國也持續進行各項年金制度的改革。從各國年金制度的發展趨勢來看，雖然各國同樣面臨類似的內外挑戰，但所採取之年金改革策略卻未盡相同。本研究借鑒 OECD 國家年金改革的成功經驗，兼顧我國國情實際現況，並藉由深度訪談瞭解主管機關與專家學者之觀點與意見，嘗試就年金改革之進行方式與改革內容分別提出下列建議，做為未來規劃

我國公務人員退休制度改革方向之參考。



壹、年金改革進行方式之建議

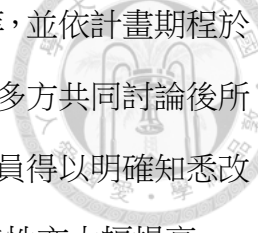
由前述現況說明可知，我國年金制度施行迄今，已面臨經費不足、行業不平及世代不均等問題，軍公教主管機關亦亟欲進行改革，但鑑於 2013 年之年金改革經驗，在現今我國政治環境與政黨政治運作的實際情勢下，欲進行一步到位、根本性的改革，實具有相當高的困難度。因此，囿於現實情況考量，對於我國年金改革之進行方式提出以下二項建議。

一、主管機關應訂頒一個 3 年到 10 年的近、中、長程年金制度改革計畫，以採取多元調整之方式，分階段逐步推動年金改革

由於我國年金制度係朝緊縮之方向改革，為避免既得利益者之強烈反彈，以及遵循司法院大法官釋字第 525 號及第 717 號解釋揭櫫之意旨，對於退休制度之變革宜採取多元調整之方式，分階段逐步推動年金改革。另參考瑞典及日本等國採行之「責難規避」(blame avoidance) 策略³⁹，在改革方案研議過程中，擴大各界參與層面，邀集朝野政黨、利害關係人及學者專家等人參與，藉由充分對話與溝通，建立改革共識，主管機關並依據此一共識擬訂年金制度改革計畫，以尋求年金改革政策實施的正當性。

誠如訪談中學者所指出，我國退休制度發生的問題已屬「重症患者」，必須先解決最主要的問題，之後改革的幅度才能小，改革時間才能拉長。因此，年金制度改革計畫應分近、中、長程等三個階段；其中近程計畫應屬立即執行，主要目的在於解決年金制度中具有迫切性與重大性的問題，例如延後領取月退休金之年齡、調降退休金基數內涵及提高退撫基金提撥費率等，且時間不宜過長，最好是 1 年內完成，最長不超過 3 年。至於中程及長程計畫則為賡續深化年金改革，主要在處理根本性與制度面的問題，例如建立年金自動調節機制、

³⁹所謂責難規避策略，指執政黨與其他政黨所達成之改革共識，不僅可獲得各黨派議員的高度支持，至少可告訴選民這是反對黨的意見，達到 blame avoidance 的效果(莊正中，2013：22)。



退休給與機制改採確定提撥制及退撫基金管理組織法人化等，並依計畫期程於 5 年至 10 年內完成。由於年金制度改革計畫係經過各界與多方共同討論後所擬定，且因預先完整公布各項改革項目之實施期程，公務人員得以明確知悉改革進程與內容，易獲得較高的支持度與接受度，成功之可能性亦大幅提高。

二、軍、公、教三類人員年金制度應併同檢討，同步進行改革

軍、公、教三類人員之年金制度自建制以來，基於雇主同為政府，所以三類人員在退休年資採計、退休計算水準，乃至於退休給付型態等，規定都大同小異。其後公務人員於 1995 年 7 月 1 日實施退休撫卹新制，軍人與教育人員亦先後於 1997 年 1 月 1 日及 1996 年 2 月 1 日開始實施。三類人員於退休撫卹新制實施前年資之退休給付，均全數由政府編列預算支給；至於退休撫卹新制實施後年資之退休給付，則由政府與個人共同提撥之退撫基金支給。

由於退休撫卹新制自實施以來，無法因應人口結構老化、政府長期之財政壓力等問題相繼浮現，所以公務人員退休制度率先於 2011 年進行改革，而軍、教人員的退休制度卻遲未同步完成修法，此乃因三類人員年金制度之主管機關不同，造成統整不易，導致現今軍公教人員之退休權益已有明顯差距，已在公教人員內部引發嚴重爭議與不平，甚至有公務員人協會團體認為，軍公教人員繳交之基金費用均相同，為何退休給與卻大不相同，指稱政府有差別待遇；如任由此趨勢形成且修法不同步調，除三類人員彼此間之權益差距更大，亦可能使得改革工作無法推行。因此，未來在規劃年金改革時，軍、公、教三類人員應同幅度、同步調進行改革，避免對不同對象的重大差別對待，而大大折損公教人員的士氣。

貳、年金改革內容之建議

針對現今我國公務人員年金制度面臨問題之急迫性，以及處理之優先順序，並參酌立法院於 2013 年審議公務人員年金改革法案時，朝野政黨與社會各界之立場與意見，分別提出近程、中程及長程之規劃建議，謹說明如下：



一、近程規劃建議（1 至 3 年內完成）

依前述分析，年金改革係採取多元調整之方式。因此，在近程規劃項目中，分別就領取年金給付之年齡、退休給與之計算、退撫基金與其他相關措施，提出建議如下。

（一）有關領取年金給付之年齡部分：

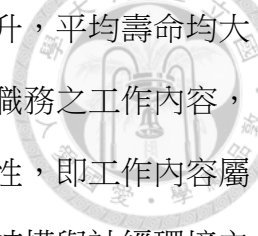
1. 延後一般自願退休之月退休金起支年齡至 67 歲

從我國近年來人口老化趨勢觀之，至 2011 年時男、女零歲人口之平均餘命分別為 75.96 歲及 82.63 歲，兩性平均餘命為 79.15 歲；另據國家發展委員會對未來人口之推估，至 2060 年，男、女平均餘命將分別達到 82 歲及 88 歲。因此，即使 2011 年公務人員已實施所謂「85 制」，將月退休金起支年齡延後至 60 歲，但因仍有 10 年的過渡期間，亦即須至 2021 年時，領取月退休金之年齡才延後至 60 歲。此與現今已有超過半數以上之 OECD 國家，對於男性須年滿 65 歲的退休年齡規定，且將修法提高至 67 歲相較，顯然仍有相當大之差距。

本次訪談對象於受訪時均認為，目前我國公務人員退休制度存在最主要的問題，即是無法因應我國人口結構快速高齡化及少子化之趨勢，將退休年齡配合做檢討調整，導致政府與退撫基金財務負擔日益沉重，甚至有破產之危機。由於 2013 年之年金改革法案於立法院初審時，有關延後月退休金之領取年齡已獲得朝野間相當程度之共識。因此，將我國公務人員一般自願退休月退休金之起支年齡延後至 67 歲，同時搭配展期月退休金與減額月退休金之配套措施，並列為年金改革之近程改革計畫項目之一。

2. 延後危勞降齡退休之月退休金起支年齡至 65 歲

目前公務人員擔任危險及勞力等特殊性質職務者，其開始領取月退休金之年齡為 55 歲（即 70 制）；另查銓敘部於 2013 年函送立法院審議之年金改革法案有關此項規定仍維持現制，未作變動。



由於現今醫療衛生技術之發達、國人健康觀念之提升，平均壽命均大幅延長，再加上科技技術之進步，許多原列為危勞降齡職務之工作內容，已不若以往須投入大量的體力與勞力，亦未具高度危險性，即工作內容屬性已有所改變。因此，主管機關應依據時空背景、人口結構與社經環境之變遷，對於列為危勞降齡之職務屬性與適用範圍確實詳加檢討，並將危勞降齡之月退休金起支年齡延後至 65 歲，以避免與一般自願退休之月退休金起支年齡兩者權益差距過大。

3.延後月撫慰金之領取年齡至 65 歲

前述第四章年金改革法案之相關議題研析中曾述及，公務人員撫慰金制度之建立，主要係為導引退休人員擇領月退休金；在現今領取月退休金的比例已高達 97%、98%，當初建制之立法目的已經達成，且撫慰金制度之實施已造成政府及退撫基金沈重的財務負擔之際，確實有通盤審慎檢討該項制度存廢之必要。

銓敘部曾於 2013 年初，針對該部初步規畫研擬之各項年金制度改革方案，舉辦一百二十二場次之座談會；其中一項改革方案即為廢止現行月撫慰金制度，招致現職及已退休公務人員極大之反彈。為避免現階段驟然廢止月撫慰金制度，引發太大衝擊，不利改革之推動，宜採漸進緩和之方式進行，先針對月撫慰金之領取年齡進行微調－基於月撫慰金係自月退休金衍生而來，為月退休金之附屬權利，其領取條件自不宜較月退休金之領取條件更為寬鬆。因此，如未來公務人員自願退休之月退休金起支年齡延後至 67 歲，則亡故退休人員之配偶支領月撫慰金之年齡條件亦應配合延後至 65 歲，始為合理。

(二)退休金改以終身平均俸額為計算基準：

依現行公務人員退休法的規定，退休金係按最後在職的本（年功）俸計算，亦即退休金是以公務人員最後在職最高的薪資標準計算發給，此種

計算方式不僅造成退撫基金財務收支失衡，也不符合繳費權利與義務對等的原則。

由於公務人員所任職務會受到官職等級的限制，所以大多數的公務人員在退休前，幾乎都已晉敘至其職務所列官職等級的年功俸最高級。依據銓敘部的統計數據資料顯示，公務人員任職年資達 25 年以上者，近 54% 人員的銓敘等級均已達年功俸最高級滿 5 年以上；且公務人員於任職滿 30 年辦理退休時，大多數均可達年功俸最高級滿 10 年。另參考 OECD 國家中，如加拿大、德國、英國、日本及韓國等國家，均係以全部繳費期間之平均薪資，作為年金給付之計算基準。因此，在年金改革之近程規劃項目中，退休金應調整為「按終身平均俸額」之標準計算，始足以有效因應人口高齡化之趨勢。

(三)有關退撫基金部分：

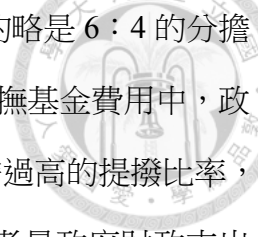
1. 修法提高退撫基金之法定提撥費率上限，並逐年提高基金提撥費率

公務人員退休法於 2011 年修正後，雖將退撫基金法定提撥費率上限提高至 15%，惟軍、教人員退休（伍）制度未能同步修法，法定提撥費率上限仍為 12%，致迄今無法同步調整軍、公、教人員之退撫基金實際提撥費率，相對使退撫基金實際提撥費率與最適提撥費率之差距已逾 30% 以上，進而使繳費收入與支出比例失衡情形日益嚴重。

由於朝野各界與軍公教機關團體對於提高提撥費率已具有高度共識，所以應儘速完成修法，將軍、教人員之退撫基金法定提撥費率上限先初步提高至 15%，俾逐年提高軍、公、教人員之退撫基金提撥費率，以及時挹注退撫基金。

2. 調整個人與政府之退撫基金提撥比率

檢視 OECD 中社會保險制度愈是成熟、健全的國家，其受僱者與雇主雙方保費分擔的比例不是對等，就是雇主些微高於受僱者。依統計顯示，



OECD 國家平均是雇主負擔 11.2%，受僱者自付 8.4%，約略是 6：4 的分擔比例（OECD，2012）。目前我國公務人員每月撥繳之退撫基金費用中，政府與公務人員分擔比率分別為 65%：35%，由於政府負擔過高的提撥比率，即使退撫基金之提撥費率已面臨嚴重不足額提撥，惟因考量政府財政支出壓力，亦無法輕易調高費率，以致退撫基金收支失衡情況陷入惡性循環。因此，除提高退撫基金法定提撥費率上限，並逐年提高退撫基金提撥費率外，政府與公務人員分擔比率應同時調整為 60%：40%，才能舒緩財務負擔壓力。

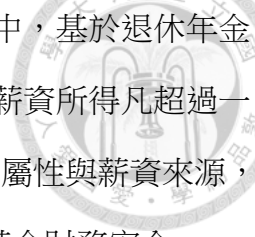
(四)其他相關措施：

1.修正退休再任之限制規定

依現行公務人員退休法之規定，退休再任人員停發退休給與之認定要件有二：（1）須再任「專任」職務；（2）再任薪資須由政府（公庫）支給。上開規定在執行上已存有下列問題：退休人員因再任的職務係屬「兼任」或「兼職」，即使再任數個兼職之薪資總額已遠超過再任一個專職之薪資，卻無須停發其退休給與；此外，再任薪資的來源在實務認定上，亦常常衍生認定不易之爭議。

為解決退休再任所衍生支領雙薪的問題，部分 OECD 國家採行的共同作法之一，即傾向於設定一個「退休所得上限」，若再任所得超過該上限者，政府有權停發或減發退休金。例如實施「退休所得測試」（Retirement Earnings Test），對於未達正常退休年齡的年金領受人，如果再擔任有給職工作，不論係再任於公部門或私部門，如其再任之所得超過一定額度者，即須扣減其退休金。

雖然造成退休再任問題之癥結，主要是因為月退休金起支年齡偏低，以及退休所得偏高，形成公務人員提早退休的強烈誘因，也提供了退休再就業的機會。就長期而言，有效抑止提早退休的風潮，其根本之道應檢討



調整年金制度之相關規定。惟在年金改革近程規劃項目中，基於退休年金之目的係保障老年經濟安全，對於退休再任人員之再任薪資所得凡超過一定上限者（上限可訂為法定基本工資），不論再任之職務屬性與薪資來源，一律停發其退休給與，以維持退休給付之公平性與退撫基金財務安全。

2.退撫給與改採按月發放之方式

目前軍公教人員退撫給與之發放，依相關退休法令規定，均為每 6 個月發給一次，並定期於每年 1 月 16 日及 7 月 16 日發給。上述提前預發半年之作法，除增加國庫及各級政府一次給付龐大退撫給與壓力外，亦造成退撫基金利息短收及收益減少之現象，進而影響基金長遠運作及永續經營。

軍公教人員退撫新、舊制年資之退撫給與（包括月退休金及月撫慰金）如改為按「月」發給，在退撫舊制部分，據財政部國庫署估算，中央及地方政府 1 年可節省債息約為 6.4 億元⁴⁰；另在退撫新制部分，依據公務人員退休撫卹基金管理委員會估算，全年度基金收益數約可增加 6 億 5,459 萬元⁴¹。換言之，軍公教人員退休制度即使未做任何變革與修正，僅僅將退撫給與之發放方式由原半年發給 1 次改為按月發給，退休人員領取之退撫給與並未減少，政府 1 年可節省之財政負擔即高達近 13 億元。

參酌部分 OECD 國家如德國、法國、英國、加拿大及日本等，其退休金或年金均採按月發放方式辦理；另目前我國之國民年金與勞保年金亦均採按月發放之方式，基於政府整體財政調度之一致性，為有效減緩各級政府財政支出壓力，並提高退撫基金之運用收益，軍公教人員退撫給與之發放期程應改採按月發給之方式辦理。

⁴⁰財政部國庫署以國庫實際運作觀察，軍職及公務人員退休給付因集中於每年 1、6、7 及 12 月等國庫資金支出高峰時期，為支應該等一次性大額支出，國庫概以發行公債為籌資工具，故以最近一期（103 年 6 月）發行之 10 年期公債利率 1.553% 估算。

⁴¹根據基管會評估結果，依 103 年上半年定期給與金額改按月給付方式，若以臺灣銀行活儲利率（0.33%）估算，全年度基金收益數約增加 3,655 萬元；若以短期票券承作利率（0.59%）估算，全年度基金收益數約增加 6,535 萬元；若以臺銀一年期定存利率（1.355%）估算，全年度基金收益數約增加 1 億 5,008 萬元；若以退撫基金近 3 年平均收益率（2.99%）估算，全年度基金收益數約增加 3 億 3,117 萬元；若以退撫基金近 5 年平均收益率（5.91%）估算，全年度基金收益數約增加 6 億 5,459 萬元。



二、中程規劃建議（3 至 5 年內完成）

（一）支領月退休金年齡與法定退休年齡與平均壽命連結

為因應我國人口快速老化之趨勢，並趕上現今 OECD 國家領取年金給付之年齡大多為 65 至 67 歲，在前述年金改革之近程改革計畫項目中，係將我國公務人員月退休金之起支年齡初步規劃延後至 67 歲。

依據人口統計資料，我國於 2000 年時預期壽命男性平均 73.8 歲，女性 79.6 歲；2010 年時男性平均預期壽命為 76.2 歲，女性 82.7 歲；推估到了 2025 年時男性將為 79 歲，女性為 86 歲。換言之，過去 10 年中，退休人口將多活 2-3 歲，未來 15 年退休人口將會再多活 3 年。因此，在中程之規劃階段，開始支領月退休金年齡與法定退休年齡均應與國人平均壽命相連結，並同樣搭配展期月退休金與減額月退休金之配套措施，除可以舒緩人口老化帶來的年金財務壓力，亦可避免每次修法之政治風險。

（二）建立年金自動調節機制

年金自動平衡機制為瑞典首創，其目的在於確保財務不受經濟（不景氣）與人口高齡化（平均餘命延長）的衝擊，透過由實際削減給付（或提高提撥率）以達成財務永續性之目標，且公平的反應出各世代就業率與生產力增長之成果（莊正中，2013：19）。另依據行政院年金制度改革小組⁴²2012 年的報告，德國與日本的公共年金改革均採行「建立給付動態調整機制」，藉由「物價上漲率」、「就業人口減少率」、「平均壽命年齡增加率」等參數，或是引進「新年金公式」，適度抑止年金給付金額的調升幅度。

我國目前公務人員退休金係隨現職人員的待遇調整而連帶調整，此一單一調整指數的方式，已無法因應社經環境之快速發展而為相對調整。本次送請立法院審議之年金改革法案修訂為：「月退休金得由考試院會同行政院，視國家整體經濟環境、政府及退撫基金財務狀況、消費者物價指數及

⁴²年金制度改革規劃(2012 年 11 月 21 日)，取自行政院年金制度改革網頁；上網日期：2013 年 5 月 25 日。

現職人員調整與否，衡酌調整之。」上開所列調整參數中，應再加入「壽命指標」，依據國人平均餘命變化作同步連動之調整，可免除日後重複修法之政治風險。



(三)退休給與機制改為確定給付制兼採確定提撥制（即雙層制）

公務人員退休給與機制如繼續維持現行確定給付制，依前述分析，將有財務危機之隱憂，且無法因應社會結構改變等因素；然而如驟然採行確定提撥制，亦將有退撫基金無活水加入而面臨破產、退休所得保障不足，以及無法處理公務留才等問題。

世界銀行及國際勞工組織對於退休給與制度之概念及設計，提出「應藉由不同層次之退休年金設計、結合確定給付制及確定提撥制之優點，來保障整體老年經濟安全」之觀點；另 Mitchell and Schieber（1997）指出最理想的退休金財務規劃，應是同時擁有結合確定給付制及確定提撥制兩種制度型態之混合型雙層計畫，因為此兩種制度在風險與報酬可互補長短(王儷玲，2011：363-364)。藉由兩種制度之互補性，減少單一制度之缺點。因此，在年金改革之中程規劃項目，建議退休給與機制改為確定給付制兼採確定提撥制，以兼顧政府與退撫基金財政及保障公務人員之退休經濟安全。

在具體作法部分，由於確定給付制之目的係保障公務人員之基本退休需求，並適度減輕政府財政負擔，故現行確定給付制之 70%退休所得替代率（任職 35 年）應酌予調降其給付水準約 40%之替代率。至於確定提撥制部分，其目的係在強化個人退休準備責任，提高個人退休後之生活水準，應由公務人員自願性撥繳儲金，政府並配合施以相對提撥、稅賦優惠、提供多元投資管道、強化投資理財教育等配套措施，藉由政府與個人平常財務提存準備與自主投資，達到 20%之退休所得水準。



(四)提高退撫基金行政管理效率

依前述分析，目前退撫基金管理組織在行政機關之架構下，已面臨薪資待遇不佳，缺乏績效誘因、囿於員額編制限制，金融專業人才不足，以及退休基金受到多重監理，無法因應市場快速變遷等問題。在現階段退撫基金管理組織仍為行政機關之架構下，欲提高退撫基金行政管理效率，可採取下列措施：

1.提高退撫基金管理人員之薪資與加給

目前退撫基金管理人員每月支領之薪給與一般行政機關人員完全相同⁴³，除與民間金融專業人員薪資所得有相當之差距之外，即使同為行政機關之金融監督管理委員會，兩機關相同等級人員之每月薪資，最高可相差約8500元⁴⁴，致有薪酬不相對等之疑慮。為延攬優秀專業經理人才，並提供充分誘因，應提升基金管理人員之薪資水準並給予專門的金融專業加給，以提升退撫基金自營能力。

2.依據基金成長規模增加管理人員之人數

依據公務人員退休撫卹基金管理委員會2015年2月之統計資料，基金資產規模由1996年的156億元，至2014年成長為5,955億元(成長38.17倍)，另淨值規模亦由156億元成長至5,948億元(成長38.13倍)。惟基金管理委員會於1995年成立當時之編制員額為88人，另有聘用員額5人，合計93人。截至2015年2月底止進用之職員有84人、聘用人員4人，合計88人，19年期間均未作調整。

由前述數據可知，基金管理員額與人數並未隨基金規模成長而相對增加。此對於基金操作效益與軍公教人員退撫權益將會造成不利之影響。因此，為免影響基金業務推動，基金管理人員數量應隨基金規模之成長，適度調整

⁴³公務人員退休撫卹基金管理委員會所屬人員每月薪給係依據公務人員俸給法令相關規定支給；其內涵包括：本（年功）俸、專業加給（依公務人員專業加給表一支給），擔任主管者可領有主管職務加給。

⁴⁴金融監督管理委員會所屬人員每月薪給雖係依據公務人員俸給法令相關規定支給，除本（年功）俸外，其專業加給係依公務人員專業加給表十七支給。



增加。

3.提高基金監理機關之獨立性與專業性

目前退撫基金受到多重監理，除了上級機關彼此監督、審計部事後稽核、立法院民意機關之監督，還有外界媒體對於基金投資損益之批評。在上述多重監督之下，往往增加許多不必要的行政流程與作業成本，因此，退撫基金要因應快速變遷的金融市場與落實專業基金運作，實具有相當困難度。

為避免過度監督，應重新檢討退撫基金監督機制與績效評估方法，建立正確監理指標，同時減輕與簡化相關行政程序與作業成本，並成立專業投資團隊與風險管理機制，以提升基金之獨立性與專業性。

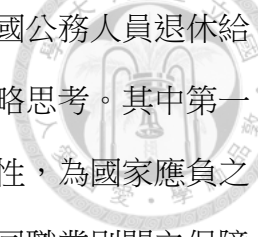
三、長程規劃建議（5 至 10 年內完成）

（一）建構多層次年金體系

在本研究第二章理論文獻與制度回顧中曾述及，為建構更完善之社會安全網絡，諸多國際組織紛紛提出了多支柱或多層次年金體系之建議。例如世界銀行於 1994 年首度提出三支柱養老模式，2005 年又提出五支柱的修正概念。OECD 因感於三層年金體系無法解決社會上所存的老人貧窮問題，因此於 2005 年再提出第 0 層年金與第四層年金（共五層年金）的主張。不論是五支柱或五層年金，其主要目的均強調老年所得應有不同層次的保障，使風險分散化，紓緩政府的財政壓力，同時避免退休人員落入老年或年金貧窮之困境。

目前我國公務人員之老年經濟安全保障可分為二層，包括第一層的公保養老給付與第二層的職業年金（月退休金）。由於上開二層制度的給付類型均採確定給付制，且未隨人口結構而因應調整，導致政府財政負擔沉重。尤其是第二層的職業年金，就現階段而言，因公務人員退休時大多數仍兼具退撫新、舊制年資，致其領取之月退休金有偏高之不合理情形。

審酌世界銀行、國際勞工組織及 OECD 多數國家，均認為應藉由不同層



次之退休年金設計，以保障整體老年經濟安全。因此，我國公務人員退休給與機制設計成「三層式年金架構」，應屬較切合實際之策略思考。其中第一層基礎年金部分，因具有提供全民老年基本生活保障之屬性，為國家應負之責任，為避免給付不公平，引發階級對立，應逐步拉近不同職業別間之保障差距，並以整合第一層基礎年金制度為最終目標；第二層職業年金部分，雖可依各職業別特性與需求而有所差別，但其給付應有上限，爰對於目前公務人員偏高之月退休金應作合理調整。至於第三層年金則為自主年金（商業年金），透過個人平常的提撥儲存與投資理財，並搭配如賦稅優惠等相關配套措施，鼓勵公務人員在職期間多參與提存，以增加個人將來的退休所得。

(二)退休給與機制改採確定提撥制

依據文獻分析與深度訪談結果可知，考量現行退撫基金仍有鉅額潛藏負債，公務人員退休給與機制如立即改採確定提撥制，退撫基金將面臨立即減少收入來源，短期內就會破產，風險過大。因此，宜採行緩和漸進之方式，在過渡階段實施確定給付制兼採確定提撥制，俟將來時機成熟或國家政經環境許可時，再採行確定提撥制。

公務人員退休給與機制未來如改採確定提撥制，政府應採取相關配套措施，諸如：對於公務人員實施投資理財的教育與訓練，強調分散投資之重要性，並提供多項不同的投資標的、建置完整資訊功能的帳戶管理系統、稅賦優惠制度，以及基金經理人評選與退場機制等配套措施，才能發揮確定提撥制之優勢特性。

又公務人員退休法未來如修法改採確定提撥制，對於原適用舊法者宜賦予其選擇權，保障其選擇適用舊法或新法之權利，以符合信賴保護與法律不溯既往原則。至於新法實施後新進之公務人員則一律適用新法，惟因新舊制度銜接有其過渡成本（退撫基金財務缺口），或可參考挪威與澳洲等國作法，成立儲備或緩衝基金，俾供年金制度改革之補充財源。



(三)設立跨部會之社會安全研究專責機構

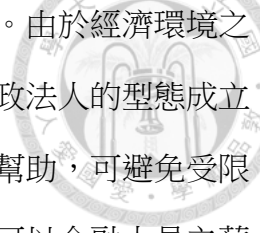
我國因受限於五權憲法的架構，國家年金制度的主管機關分屬考試院（公務人員部分）及行政院（軍職人員、教育人員、公營事業人員與勞工等）權責，以致國家的年金制度紛雜而無法有效整合，進而造成國家在年金政策上所生行業不平、階級對立之爭議日趨嚴重。是為利年金改革政策之推動，建議成立跨部會的年金改革小組，由兩院院長或共同召集，相關部會首長參與外，另邀集相關領域之學者專家與團體代表；至於改革小組的主要目的在於提出年金改革的藍圖，並有效協調各主管部門之政策，使各主管部門的改革內容與步調一致，以扭轉現行多頭馬車或本位主義之困境。

另就長期而言，應成立社會保障及人口研究之社會安全研究專責機構一類似日本在厚生勞動省之下，成立「社會保障人口研究所」，或類似韓國在總理府之下，設立「衛生及社會事務研究所(Korea Institute for Health and Social Affairs, KIHASA)」，專責辦理社會保障、年金制度與人口問題等與國民福祉相關的調查研究或規劃的研究機構，俾長期負責國家年金制度的研究、規劃及統合工作；因為這正是未來我國建構合理社會安全網絡所必須認真思考的重要課題。

(四)退撫基金管理組織型態之轉型

退撫基金成立之目的，主要為解決退撫經費來源以減輕政府財政負擔，又為穩固退撫財務收支，有效運用退撫基金，以保障參加基金人員退撫權益，爰設立專責機關負責退撫基金之收支、管理及運用。惟本次深度訪談之對象均認為，現行退撫基金之管理機關以行政組織之型態設立，造成人事、財務與投資策略之受制性，致在經營上難有理想之績效，進而導致退撫基金的財務支付能力潛藏高度隱憂。因此，對於負責投資管理之機構給予較為寬鬆之用人與會計政策實有其必要性。

參考國外績效良好的基金管理機制，多以公法人或行政法人的型態成立



基金管理單位，以解決行政機關長期專業人力不足的問題。由於經濟環境之瞬息萬變，基金累積資產規模日益龐大，如以公法人或行政法人的型態成立基金管理組織，對於用人彈性及提升基金運用效益均有所幫助，可避免受限於行政組織相關法令之限制，在人員進用方面較具彈性，可以金融人員之薪酬聘請具備財經相關專業背景之人員，並視基金規模、操作項目及操作績效隨時調整所需之適當人力。投資運用方面，由於為法人組織，可簡化投資作業流程，且投資較具效率，俾以及時因應瞬息萬變的金融市場，亦有助於基金績效之提升。

又基金管理組織型態不論轉型為公法人或行政法人之前，尚有相關疑慮待妥慎解決處理，諸如目前退撫基金因不足額提撥等因素而產生之鉅額潛藏負債之責任歸屬、建立周全的監督機制，以及法人負責人之選任等，均須有完善之配套制度設計，始能達到轉型之目的與成效。

有關本研究對於公務人員退休制度未來改革之方向，提出近程、中程及長程之規劃建議如表6-1。

表6-1 我國公務人員退休制度近程、中程及長程之規劃建議

期程規劃	建議內容
<p>近程規劃建議 (1 至 3 年內完成)</p>	<p>一、有關領取年金給付之年齡部分 (一)延後一般自願退休之月退休金起支年齡至 67 歲 (二)延後危勞降齡退休之月退休金起支年齡至 65 歲 (三)延後月撫慰金之領取年齡至 65 歲 二、退休金改以終身平均俸額為計算基準 三、有關退撫基金部分 (一)修法提高退撫基金之法定提撥費率上限，並逐年提高基金提撥費率 (二)調整個人與政府之退撫基金提撥比率 四、其他相關措施 (一)修正退休再任之限制規定 (二)退撫給與改採按月發放之方式</p>
<p>中程規劃建議 (3 至 5 年完成)</p>	<p>一、支領月退休金年齡與法定退休年齡與平均壽命連結 二、建立年金自動調節機制 三、退休給與機制改為確定給付制兼採確定提撥制（即雙層制） 四、提高退撫基金行政管理效率 (一)提高退撫基金管理人員之薪資與加給 (二)依據基金成長規模增加管理人員之人數 (三)提高基金監理機關之獨立性與專業性</p>
<p>長程規劃建議 (5 至 10 年完成)</p>	<p>一、建構多層次年金體系 二、退休給與機制改採確定提撥制 三、設立跨部會之社會安全研究專責機構 四、退撫基金管理組織型態之轉型</p>

資料來源：作者自繪。

參考文獻



壹、中文部分

公務人員退休撫卹基金管理委員會，2010，公務人員退休撫卹基金第四次精算評估報告書，台北：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，2014，公務人員退休撫卹基金第五次精算評估報告書，台北：公務人員退休撫卹基金管理委員會。

王文忠，2007，〈公務人員退休制度改革之探討〉，《考銓季刊》，50：131-159。

王麗容，1991，〈老年退休給付制度相關理論與國外制度之探討〉，《社會發展季刊》，55：18-26。

王儷玲，2007，〈全球公務人員退休制度設計之改革與發展〉，《公務人員月刊》，135：2-5。

王儷玲，2009，〈先進國家公務人員退撫制度之研究〉，銓敘部委託研究報告。

王儷玲、黃泓智、楊曉文、蔡宗宏，2010，〈公務人員退撫制度採行雙層制之制度設計及成本分析研究案〉，銓敘部委託研究報告。

王儷玲，2010a，〈先進國家公務人員退撫制度之改革趨勢研究〉，《公務人員月刊》，168：4-14。

王儷玲，2010b，〈長壽風險與金融風暴對退休基金經營管理之影響〉，《人事行政季刊》，172：8-17。

王儷玲，2011，〈我國退休基金管理制度之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

行政院經濟建設委員會，2008，「中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計」簡報。

余清祥、曾德宜，2010，〈高齡化社會對公務人員退撫制度發展的啟示〉，《人事行政季刊》，174：12-20。

呂明泰，2010，〈建構公務人員多層退休年金的思考方向〉，《人事行政》，172：36-47。

呂明泰，2011，〈確定給付乎？確定提撥乎？—論公務人員退休金給與機制的未來



- 走向》，《公務人員月刊》，176：5-18。
- 呂明泰，2013a，〈公務人員退休年金改革的理念論述--兼談改革的效益評估〉，《當代財政月刊》，29：9-28。
- 呂明泰，2013b，〈公務人員退休年金制度改革的政策解析〉，《人事行政季刊》，183：35-46。
- 呂寶靜、陳正雄、羅孝賢、李晶，2007，人口政策白皮書及實施計畫之研究--子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」期末報告，內政部委託研究報告。
- 林建成，2012，〈多層式年金改革才能突破保險困境〉，財團法人國家政策研究基金會。
- 林萬億，2008，〈高齡化社會的來臨：為 2025 年的臺灣社會規劃之整合研究〉，行政院國家科學委員會委託研究報告。
- 林萬億，2013a，〈我國的年金制度改革：危機與轉機〉，臺灣大學公共政策論壇。
- 林萬億，2013b，〈我國的年金改革：議題與對策〉，「年金制度的挑戰與展望研討會」，(11 月 1 日)，臺北：國立臺灣大學社會科學學院。
- 邵靄如，2007，〈雙層制架構下年金轉換之設計與建議〉，公務人員月刊，135：6-17。
- 邵靄如，2011，〈公務人員退撫制度採行雙層制下確定提撥部分之行政管理組織運作架構〉，銓敘部委託研究報告。
- 邵靄如，2014，〈公務人員退休撫卹基金組織法人化之研究〉，考試院委託研究報告。
- 吳泰成，2007，〈現階段退休制度改革方案之評析與期望〉，《考銓季刊》，50：1-18。
- 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〉，銓敘部委託研究報告。
- 周麗芳、陳金貴、蕭麗卿等，2008，〈新進公務人員退休制度採行完全確定提撥之可行性研究〉，銓敘部委託研究報告。
- 柯木興，2000，〈社會保險〉，中國社會保險學會。



- 柯輝芳，2008，〈退撫基金運用之我見〉，《考銓季刊》，56：9-23。
- 施能傑，1996，〈退休制度定位問題分析〉，《公務人員月刊》，6：28-36。
- 郝充仁、戴肇洋、程麗弘等，2015，〈我國政府基金管理組織整合及轉型可行性評估之研究〉，國家發展委員會委託研究報告。
- 莊正中，2014，〈不可能的任務：談日本年金之財務危機與改革困境〉，《社區發展季刊》，117：58-72。
- 黃世鑫，2013，〈官方版與民進黨版退休金改革之評析〉，《新世紀智庫論壇》，61：81-96。
- 黃麗璇，2013，〈年金改革對企業及國家競爭力可能衝擊之研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 張邦良，2006，〈探討公務人員退休制度之改革-從退休所得合理化改革方案談起〉，《人事月刊》，250：2-7。
- 張哲琛，2008a，〈公務人員退休撫卹基金運用之探討〉，《考銓季刊》，56：9-23。
- 張哲琛，2008b，〈公教人員保險未來發展的策略性思考〉，《公務人員月刊》，150：1-3。
- 張哲琛，2011，〈改善公務人員退休給與機制的策略思考〉，《公務人員月刊》，176：2-4。
- 許濱松，2007，〈當前公務人員退休制度之問題及其改革〉，《考銓季刊》，50：19-36。
- 彭錦鵬，2004，〈建構主動性文官體系之研究〉，《2004年中國政治學會年會暨學術研討會論文》，台北：中國政治學會、成功大學政治經濟學系、行政院研考會。
- 彭錦鵬，2005，〈全觀型治理－理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，23：71-100。
- 彭錦鵬，2010，〈二十一世紀文官制度改革的重點〉，《人事月刊》，50(3)：24-36。
- 彭錦鵬，2013，〈論公務員延退與年輕人進入職場機會之互動〉，財團法人國家政策研究基金會。
- 彭錦鵬、詹鎮榮、劉坤億，2014，〈行政組織屬性調整可行性評估之研究〉，國家



發展委員會委託研究報告。

程明修，2013，〈年金制度改革與信賴保護原則之研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

傅從喜，2007，〈從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論台灣年金體系的建構〉，《台灣社會福利學刊》，5(2)：31-66。

傅從喜，2008，〈德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究〉，內政部委託研究報告。

傅從喜，2012a，〈我國老人經濟安全保障體系之檢視與未來展望〉，臺灣因應高齡化社會來臨的政策研討會。

傅從喜、王宏文、施世駿，2012b，〈我國老人經濟安全保障與個人退休準備之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

傅從喜，2013，〈年金改革：長或短？緩或急？〉，《社區發展季刊》，132-139。

傅從喜、施世駿、張秋蘭、莊正中、林宏陽，2014，〈德國、日本、韓國、英國、瑞典等國家老年年金制度之演進及我國未來之改革策略〉，行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所委託研究報告。

楊靜利，2013，〈人口結構轉型對年金制度之影響研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

銓敘部，2004，〈美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編〉，台北：銓敘部。

銓敘部，2008，〈簡介公務人員退休制度改革之規劃方向〉，《公務人員月刊》，147：40-50。

銓敘部，2009a，〈公務人員退休法制改革宣導講習會資料〉。

銓敘部，2009b，〈98年日本考察團考察報告〉。臺北：銓敘部 98年度出國考察報告。

銓敘部，2013，〈公務人員年金制度改革宣導講習會資料〉。

蔡玉時，2009，〈日本因應高齡化年金制度改革對我國之影響〉，《行政院經濟建設



- 委員會經濟研究年刊》，9：91-123。
- 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。
- 蔡良文，2007，〈公務人員退撫體制的現況與變革分析〉，《考銓季刊》，50：37-70。
- 蔡良文，2014a，〈年金制度改革中之基金管理組織改造(上)〉，《公務人員月刊》，211：71-73。
- 蔡良文，2014b，〈年金制度改革中之基金管理組織改造(下)〉，《公務人員月刊》，212：59-62。
- 鄭瑞泰，2009，〈我國公務人員退休制度因應高齡化社會之研究〉，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 鄭清霞、王靜怡，2013，〈年金制度世代負擔公平性之研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 鄭文輝、周台龍，2013，〈年金制度合理所得替代率之研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 劉宜君，2013，〈延後退休年齡對公部門人力可能衝擊之評估研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 關中，2013，〈從世界趨勢談公務人員年金改革〉，國立開南大學「全球化與行政治理」研討會
- 簡淑娟，2005，〈公務人員退休撫卹基金管理機構行政法人化可行性之研究〉，國立政治大學社會科學院行政管理碩士論文。
- 羅梅青，2013，〈亞洲主要國家人口老化對經濟成長的影響〉，行政院經濟建設委員會綜合規劃處自行研究報告。
- 蘇彩足、彭錦鵬，2008，〈公、教人員退休再就業問題及對策〉，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 蘇威郎，2008，〈我國公務人員退休政策之政經分析〉，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

國家發展委員會編印，2014，〈老年經濟安全制度專刊〉，台北：國家發展委員會。



貳、英文部分

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2009) Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. *International social security review*, 62 (2).pp.5-29.

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2010). *Pension reform: A Short Guide*, New York and Oxford: OUP.

Keith Ambachtsheer, 2007, Why We Need a Pension Revolution, *Perspectives, Financial Analysts Journal*, 63(1):21-25.

Disney, Richard and Paul Johnson, 2001, *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA : Edward Elgar.

OECD. 2007a, "Trends in Severe Disability Among Elderly People: Assessing the Evidence in 12 OECD Countries and the Future Implications" ,*OECD Health Working Papers No. 26* .

OECD. 2007b, "Public Sector Pensions and the Challenge of an Ageing Public" , *OECD Project On Management In Government Working paper 2* .

OECD. 2009, *Pensions in Asia/Pacific: Ageing Asia must face its pension problems*. Paris: OECD.

OECD. 2010, *Pensions in Asia/Pacific: Ageing Asia must face its pension problems*. Paris: OECD.

OECD. 2011, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD.

OECD. 2013, *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.

參、網路資源

行政院年金改革網：<http://www.ey.gov.tw/>

行政院主計總處：<http://www.dgbas.gov.tw/>

國家發展委員會：<http://www.cepd.gov.tw/>

銓敘部公務人員年金改革專區：<http://www.mocs.gov.tw/>

內政部：<http://www.moi.gov.tw/>

內政統計資訊服務網：<http://www.moi.gov.tw/stat/>

教育部：<http://www.edu.tw/>

附錄一：公務人員退休撫卹法草案

(考試院民國 102 年 4 月 11 日函送立法院版)



第一章 總則

第一條 公務人員之退休、撫卹，依本法行之。

第二條 本法之主管機關為銓敘部。

第三條 本法適用於依公務人員任用法及相關法律任用，並經銓敘審定之人員。

前項人員退休、撫卹之辦理，除本法另有規定外，以現職人員為限。

第四條 本法用詞，定義如下：

一、本（年功）俸（薪）：指公務人員依銓敘審定之俸（薪）點，按公務人員俸給法規定折算之俸（薪）額。機關（構）所適用之待遇規定與公務人員俸給法規定不同者，其所屬公務人員銓敘審定之俸（薪）點，應比照公務人員俸給法規定折算俸（薪）額。

二、基本俸（薪）：指按公務人員本（年功）俸（薪）一點七倍計算之金額。

三、俸給總額慰助金：指公務人員退休或資遣當月所支領之下列給與項目合計數額：

(一)本（年功）俸（薪）。

(二)技術或專業加給。

(三)主管職務加給。

四、退休所得替代率：指退休公務人員退休時每月退休所得占現職待遇之比率。所稱每月退休所得、現職待遇如下：

(一)每月退休所得：於支領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）加計一次性養老給付優惠存款利息，或每月退休金（含月補償金）加計於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領之保險年金（以下簡稱社會保險年金）合計金額；於兼領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）、一次退休金優

惠存款利息，加計一次性養老給付優惠存款利息或社會保險年金合計金額。

(二)現職待遇：指退休公務人員最後在職核敘官職等級之本(年功)俸(薪)加計按各類人員適用之技術或專業加給及人數加權平均計算所得之各職等定額技術或專業加給。

五、確定給付制：指依公務人員服務年資及本(年功)俸(薪)，按本法所定計算標準核給退休金、資遣給與或撫卹金之給付制度。

六、確定提撥制：指政府為公務人員設立個人專戶，由政府與公務人員定期撥繳一定金額存入該專戶並累積孳息，於公務人員符合請領條件時，領取該專戶之累積本金及其孳息，作為退休金、資遣給與或撫卹金之給付制度。

七、單層給與：指單採確定給付制發給退休金、資遣給與或撫卹金。

八、雙層給與：指兼採確定給付制及確定提撥制，發給退休金、資遣給與或撫卹金。

九、完全提存準備責任制：指公務人員退休金、資遣給與或撫卹金之財務來源，係由政府與公務人員共同以定期且足額提撥儲存之方式籌措；發生財源不足時，應即調整提撥費率以為因應之退休金準備責任制度。

十、累積總金額：指公務人員個人專戶累積本金與孳息之總額。

第五條 依本法請領之退休金、資遣給與、撫卹金或撫慰金（以下簡稱退撫給與），包含下列二類：

一、確定給付制給與。

二、確定提撥制給與。

下列人員依本法請領之退撫給與，以前項第一款為限（以下簡稱適用單層給與人員）：

一、中華民國一百零四年十二月三十一日以前已擔任公務人員者。



二、中華民國一百零四年十二月三十一日以前曾任公務人員、教育人員、政務人員或其他編制內有給專任人員，於中華民國一百零五年一月一日以後再（轉）任公務人員者。

三、曾任志願役軍職人員轉任公務人員者。

中華民國一百零五年一月一日以後初任公務人員者（以下簡稱適用雙層給與人員），依本法請領第一項第一款及第二款退撫給與。

前項所稱初任公務人員，指初次擔任依公務人員任用法及相關法律任用，並經銓敘審定之人員。

第六條 前條第一項第一款所定確定給付制給與，於中華民國八十四年七月一日公務人員退休撫卹新制（以下簡稱退撫新制）實施前，應由各級政府編列預算支給；於退撫新制實施後，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給。

前項退撫新制之實施，因機關改制或其他原因而另定實施日期者，依其實施日期認定。

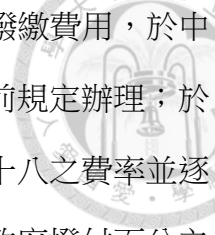
第七條 第五條第一項第二款所定確定提撥制給與，應由公務人員退休撫卹基金管理機關（以下簡稱退撫基金管理機關）於適用雙層給與人員初任公務人員時，為其設立個人退休金專戶（以下簡稱個人專戶），並由該公務人員於任職期間，與政府共同按月撥繳費用，存入個人專戶累積孳息，作為其依法退休、資遣或撫卹時支領確定提撥制給與之儲存準備金（以下簡稱退撫儲金）。

第八條 前二條所定退撫基金及退撫儲金之收支、管理及運用事項，除本法另有規定外，應以法律定之。

退撫基金管理機關對於第六條第一項所定退撫基金之財務，應每三年精算一次；每次至少精算三十年。

第二章 退撫給與之提存準備與管理

第一節 適用單層給與人員之提存



第九條 適用單層給與人員依第六條第一項規定，與政府共同撥繳費用，於中華民國一百零四年十二月三十一日以前，仍照本法公布施行前規定辦理；於中華民國一百零五年一月一日以後，按百分之十二至百分之十八之費率並逐年依附表一所定僅具退撫新制實施後年資者之基數內涵，由政府撥付百分之六十，公務人員繳付百分之四十。

適用單層給與人員依法令借調至其他公務機關服務而辦理留職停薪，且占該機關職缺並依公務人員俸給法令支薪者，其留職停薪期間之退撫基金費用撥繳事宜，應由借調機關按其銓敘審定之官職等級，比照第一項規定辦理。

退撫基金依前條第二項規定精算結果，發生收入與支出失衡時，應由考試院會商行政院，於第一項所定費率範圍內，視國家財政狀況檢討調整提撥費率，必要時由政府撥款補助，並由政府負最後支付保證責任。

前項所稱收入與支出失衡，指退撫基金依前條第二項規定精算結果之標準費率與實際提撥費率相差幅度達正負百分之五以上。

第十條 適用單層給與人員辦理退休、資遣或撫卹時，其依本法規定繳付退撫基金費用而未予併計退休、資遣或撫卹之年資，應由退撫基金管理機關按未採計之年資占繳費年資之比例計算後，一次發還其本人原繳付之退撫基金費用本息。

適用單層給與人員因不符退休、資遣條件而離職者，或死亡後不符辦理撫卹條件者，得由本人或其遺族申請發還其本人原繳付之退撫基金費用本息。繳付退撫基金費用滿十年以上者，除因案受免職或撤職處分外，得同時申請一次發給政府撥付之退撫基金費用本息。

適用單層給與人員依本法繳納退撫基金費用之年資，已按公營事業機構移轉民營條例或其他相關退休（職）、資遣規定，辦理年資結算並領取退休（職）金或資遣給與，或已領取離職給與者，不適用前項發還退撫基金費用本息之規定。



第二節 適用雙層給與人員之提存

第一款 確定給付制之提存

第十一條 適用雙層給與人員依第六條第一項規定，與政府共同撥繳費用，按公務人員基本俸（薪）百分之六至百分之十二之費率，由政府撥付百分之六十，公務人員繳付百分之四十。

適用雙層給與人員依法令借調至其他公務機關服務而辦理留職停薪，且占該機關職缺並依公務人員俸給法令支薪者，其留職停薪期間之退撫基金費用撥繳事宜，應由借調機關按其銓敍審定之官職等級，比照第一項規定辦理。

退撫基金管理機關於支付適用雙層給與人員時，應採完全提存準備責任制；發生收入與支出失衡時，應由考試院會商行政院，於第一項所定費率範圍內，調整退撫基金之提撥費率，以為十足因應，並由政府負最後支付保證責任。

前項所稱收入與支出失衡，比照第九條第四項規定認定之。

第十二條 適用雙層給與人員或其遺族申請發還退撫基金費用本息之條件及給與等相關規定，比照第十條規定。

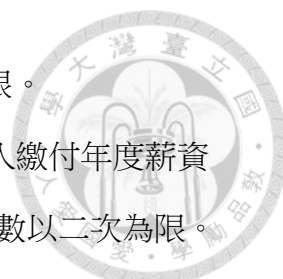
第二款 確定提撥制之提存

第十三條 適用雙層給與人員依第七條規定，與政府共同撥繳費用事項，規定如下：

一、公務人員得按月在基本俸（薪）百分之五範圍內，自願繳付費用存入個人專戶。其自願繳付費率，計算至百分率整數位為止。

二、政府每月應撥付之金額，不得少於公務人員基本俸（薪）之百分之二。

公務人員自願按月以基本俸（薪）百分之一繳付時，政府應相對以基本俸（薪）百分之二點二撥付；其後公務人員之繳付費率每增加基本俸（薪）百分之一，政府應相對增撥基本俸（薪）百分之零點二；最高以撥付基本俸（薪）百分之三為限。



政府依前項第二款規定撥付退撫儲金，最高以四十年為限。

適用雙層給與人員依第一項規定自願繳付之費用，不計入繳付年度薪資所得課稅。其自願繳付費率得依個人意願調整；一年內調整次數以二次為限。

適用雙層給與人員依法令借調至其他公務機關服務而辦理留職停薪，且占該機關職缺並依公務人員俸給法令支薪者，其留職停薪期間之退撫儲金費用撥繳事宜，應由借調機關按其銓敘審定之官職等級，比照第一項規定辦理。

政府依第一項第二款規定撥付退撫儲金存入個人專戶而有溢撥情事者，應由退撫基金管理機關覈實退回溢撥金額之本息。其應覈實退回之金額，自公務人員個人專戶內之餘額扣抵之。

第十四條 退撫基金管理機關對於適用雙層給與人員個人專戶之管理，應盡善良管理之責，並得委託專業金融機構代為辦理專戶管理作業。

退撫基金管理機關應設計不同收益、風險之投資標的組合，提供公務人員選擇；其實施辦法，由考試院定之。

前項投資標的組合選擇未實施前之個人專戶累積總金額，由退撫基金管理機關統一管理運用；統一管理運用期間超過三年，且管理運用收益低於臺灣銀行二年期定期存款利率時，應由國庫補足其差額。

第十五條 適用雙層給與人員因不符退休、資遣條件而離職者，或適用雙層給與人員死亡後不符辦理撫卹條件者，得由本人或其遺族一次領回個人專戶內所自繳之退撫儲金本息。

前項人員與政府共同撥繳退撫儲金滿十年以上者，除因案受免職、撤職處分者外，得同時申請一次發給由政府撥付之退撫儲金本息。

適用雙層給與人員所具年資已按公營事業機構移轉民營條例或其他相關退休（職）、資遣規定，辦理年資結算並領取退休（職）金或資遣給與，或已領取離職給與者，不適用前項發給政府撥付退撫儲金本息之規定。

第三章 年資採計及給與上限



第一節 適用單層給與人員年資採計

第十六條 適用單層給與人員依本法退休、資遣或撫卹時，其退撫新制實施後之任職年資，應以依法繳付退撫基金之實際月數計算。曾經申請發還離（免）職退費或核給退休（職、伍）金、資遣給與或辦理年資結算核發相當退休、資遣或離職給與之任職年資，均不得採計。

適用單層給與人員在退撫新制實施後曾任政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之年資，應於轉任公務人員時，將其與政府共同撥繳而未曾領取之退撫基金費用本息移撥公務人員退撫基金帳戶後，始得併計其任職年資。

適用單層給與人員具有退撫新制實施後之服義務役軍職、替代役年資而未併計核給退除給與者，應於初任到職支薪或復職復薪之日起五年內，依銓敘審定之等級，補繳退撫基金費用本息，始得併計年資。

前項人員係由公立學校教育人員轉任公務人員者，其所具退撫新制實施後之義務役軍職、替代役年資，應依轉任公務人員前適用之退休法令規定補繳退撫基金費用本息，並依第二項規定辦理移撥後，始得併計年資。

第三項人員於初任到職支薪或復職復薪之日起三個月內申請補繳者，其應補繳之退撫基金費用本息，由服務機關與公務人員比照第九條第一項規定之撥繳比例共同負擔，一次繳入退撫基金帳戶；逾三個月期限申請補繳退撫基金本息者，應另加計利息。

第三項及前項所定補繳退撫基金費用期限之計算，不因公務人員離（免）職而中斷。

適用單層給與人員於退撫新制實施後，曾任依其他法律規定得予併計之年資或依公務人員留職停薪辦法第四條第一項第四款及第六款規定辦理留職停薪且未核給退離給與之年資，除本法另有規定外，得於轉任公務人員到職支薪時，比照第三項及第五項規定補繳退撫基金費用本息，始得併計年資。其應補繳之退撫基金費用，由退撫基金管理機關依其任職年資、等級對照公

務人員同期間相同俸級繳費標準換算複利終值之總和後，由公務人員全額負擔，一次繳入退撫基金帳戶。

適用單層給與人員依法停職者，於復職後依公務人員俸給法補發停職期間未發之本（年功）俸（薪）時，應由服務機關與公務人員比照第九條第一項規定之撥繳比例共同負擔，一次補繳停職期間之退撫基金費用本息。

本條各項所定公務人員撥（補）繳退撫基金費用之標準、期限、申請程序及其他有關事項，由退撫基金管理機關擬訂，報銓敘部核定。

第十七條 適用單層給與人員依本法退休、資遣或撫卹時，其退撫新制實施前之年資採計範圍如下：

- 一、曾任有給專任之公務人員且具有合法證件者。
- 二、曾任軍用文職年資，未併計核給退役金或退休俸，經銓敘部登記有案，或經國防部覈實出具證明者。
- 三、曾任下士以上之軍職年資，未核給退役金或退休俸，經國防部覈實出具證明者。
- 四、中華民國八十七年六月五日以後退休、資遣生效或死亡者，其未併計核給退除給與之義務役軍職人員年資。
- 五、曾任雇員或同委任及委任或比照警佐待遇警察人員年資，未領退職金或退休金，經原服務機關覈實出具證明者。
- 六、曾任公立學校教職員或公營事業人員之年資，未依各該規定核給退休金，經原服務機關覈實出具證明者。

適用單層給與人員在退撫新制實施前曾任工友、駐衛警察、職務代理人、學校代理（課）教師或其他非經銓敘審定之年資，均不得採計為退休、資遣及撫卹年資。但本法公布施行前，經銓敘部核准採計者，依原核准規定辦理。

第十八條 本法公布施行後，由民選首長或公營事業人員轉任適用單層給與之公務人員，其轉任前年資未辦理退休、資遣或年資結算且轉任前所具退撫新

制實施後合於採計規定之民選首長或公營事業人員年資，不適用第十六條所定補繳退撫基金費用之規定。

前項人員所具轉任前合於採計規定之民選首長或公營事業人員年資，得與轉任後之公務人員年資合併計算，成就申辦退休及支領月退休金或年撫卹金之條件。但該年資應分別依第三十四條第一款或第六十九條規定，計給一次退休金或撫卹金。辦理資遣者，亦同。

前二項人員轉任前年資，除民選首長或公營事業人員年資依第一項規定辦理外，轉任前合於第十六條及第十七條規定之年資，仍照第十六條及第十七條規定辦理。

本法公布施行前，已由民選首長、公營事業人員及依規定得予併計之其他公職轉任公務人員者，仍依本法公布施行前之規定辦理。

第十九條 公務人員在退撫新制實施前、後均有任職年資者，應前、後合併計算。其中屬於退撫新制實施前之任職年資，最高採計三十年；退撫新制實施後之任職年資可連同併計；併計後年資，最高以三十五年為限。任職年資併計結果逾三十五年者，其退撫新制實施前、後年資之採計，由當事人自行取捨。

公務人員不願依前項規定取捨年資時，由退休案審定機關逕予取捨審定之。

第二十條 曾依法令辦理退休（職、伍）、資遣、離（免）職或年資結算再任適用單層給與人員者，不得繳回原已由政府編列預算支給相當退休（職、伍）、資遣或離職給與；於依本法重行退休、資遣或辦理撫卹時，亦不再核發該段年資之退撫給與。

公務人員、公立學校教育人員、政務人員、公營事業人員、民選首長及中華民國八十四年七月一日退撫新制實施後轉任之軍職人員與其他公職人員，所具前項所定已由政府編列預算支給相當退休（職、伍）、資遣或離職

給與之年資，應連同依本法重行退休、資遣之年資合計，以不超過第十九條、第三十三條及第三十四條所定最高年資採計及給與上限為限。

第一項人員重行退休時，任職年資滿十五年以上，得就第三十條所定退休金種類擇一支領，並按其審定退休年資，計算退休給與。

第一項人員重行退休者，其退撫新制實施前再任或轉任之年資，應接續於前次由政府編列預算支付退休（職、伍）金、資遣給與或年資結算給與等採計年資之後，按接續後年資之退休金種類計算標準核發給與。依本法重行資遣者，其退撫新制實施前年資之資遣給與計算方式，亦同。

第二節 適用雙層給與人員年資採計

第一款 確定給付制之年資採計

第二十一條 適用雙層給與人員依本法退休、資遣或撫卹時，其支領確定給付制給與之任職年資，比照第十六條規定採計。

適用雙層給與人員曾服義務役軍職、替代役年資，比照第十六條第三項至第五項規定補繳之退撫基金費用本息，由服務機關與公務人員比照第十一條第一項規定之撥繳費率及比例共同負擔，一次繳入退撫基金帳戶。

適用雙層給與人員依法停職者，於復職後依公務人員俸給法補發停職期間未發之本（年功）俸（薪）時，應由服務機關與公務人員比照第十六條第八項規定，補繳停職期間之退撫基金費用本息，並比照第十一條第一項規定之撥繳費率及比例共同負擔，一次繳入退撫基金帳戶。

中華民國一百零五年一月一日以後，由民選首長或公營事業人員轉任適用雙層給與人員，且轉任前年資未辦理退休、資遣或年資結算者，其所具轉任前年資應比照第十八條規定辦理；其所具轉任前合於採計規定之民選首長或公營事業人員年資，得與轉任後之公務人員年資合併計算，成就申辦退休及支領月退休金或年撫卹金之條件。但該年資應分別依第四十五條第二項第一款或第七十四條規定，計給一次退休金或撫卹金。辦理資遣者，亦同。



第二十二條 適用雙層給與人員依本法核給確定給付制退撫給與之任職年資，最高採計四十年。

公務人員依法令辦理退休（職、伍）、資遣、離（免）職或年資結算後，再任適用雙層給與人員者，其已領之退離給與，以及重行退休、資遣或撫卹年資之採計及給與等事項，比照第二十條規定辦理；其已由政府編列預算支給相當退休（職、伍）、資遣或離職給與之年資，應連同依本法重行退休、資遣之年資合計，以不超過前項最高年資採計上限為限。

第二款 確定提撥制之年資採計

第二十三條 中華民國一百零五年一月一日以後前任公立學校教育人員，再轉任適用雙層給與人員者，其任職於公立學校教育人員期間已設立之個人專戶，於轉任公務人員後，得繼續累積本金及其孳息。

適用雙層給與人員依法停職者，於復職後依公務人員俸給法補發停職期間未發之本（年功）俸（薪）時，政府應依第十三條第一項第二款規定，補撥付其停職期間之退撫儲金本息；公務人員亦可依第十三條第一項第一款規定，自願繳付退撫儲金。

適用雙層給與人員曾服義務役軍職、替代役年資而未併計核給退除給與者，得於初任到職支薪或復職復薪之日起五年內，依銓敍審定之等級，補繳退撫儲金，存入個人專戶。

前項人員補繳義務役軍職、替代役年資期間之退撫儲金時，政府應依第十三條第一項第二款規定，相對撥付退撫儲金；未自願補繳者，政府對該期間亦不負任何撥付責任。

適用雙層給與人員有下列情形之一者，除本法另有規定外，政府不負第十三條第一項第二款規定之撥付責任：

- 一、留職停薪期間。
- 二、停職期間。



三、休職期間。

四、政府為個人專戶撥付退撫儲金已滿四十年。

前項政府不負撥付責任期間，公務人員仍可自願繳付退撫儲金。

第二十四條 第二十二條第二項人員前已由政府編列預算支給相當退休（職、伍）、資遣或離職給與之年資，連同政府於其再任期間依第十三條第一項第二款規定撥付退撫儲金之年資合計後，不得超過第十三條第二項所定最高撥付年資為限。

第四章 退休

第一節 退休種類及要件

第二十五條 公務人員之退休，分自願退休、屆齡退休及命令退休。

依法銓敘審定之法官、檢察官合於本法所定退休條件者，得自願退休。

但不適用第二十七條屆齡退休及第二十八條命令退休之規定。

第二十六條 公務人員有下列情形之一者，經服務機關同意後，准其自願退休：

- 一、任職滿五年以上，年滿六十歲。
- 二、任職滿二十五年。

公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡，未符前項規定而有下列情形之一者，得准其自願退休：

- 一、任職滿二十年以上。
- 二、任職滿十年以上且年滿五十歲以上。
- 三、任本職務最高職等年功俸最高級滿三年。

第一項第一款所定年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，由權責主管機關就其職務性質，具體規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌予減低，但不得低於五十歲。

前項所稱權責主管機關，於中央指中央二級或相當二級以上機關；於直轄市指直轄市政府及直轄市議會；於縣（市）指縣（市）政府及縣（市）議



會。

第二十七條 公務人員任職滿五年以上，年滿六十五歲者，應予屆齡退休。

前項所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，由權責主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌予減低，但不得低於五十五歲。

前二項所定應予屆齡退休人員之退休生效日期如下：

- 一、於一月至六月間出生者，至遲為七月十六日。
- 二、於七月至十二月間出生者，至遲為次年一月十六日。

第二項所稱權責主管機關，比照前條第四項規定認定。

第二十八條 公務人員任職滿五年以上且有下列情事之一者，應予命令退休：

- 一、因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有中央衛生主管機關評鑑合格醫院出具已達公教人員保險殘廢給付標準之半殘廢以上證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作且出具證明。
- 二、因身心障礙，致不堪勝任職務，且有具體事實證明公務人員不願提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院之醫療證明時，其主管人員及人事主管人員應送請考績委員會初核，並經機關首長核定令其以病假治療；逾公務人員請假規則所定延長病假之期限，仍不堪勝任職務或仍未痊癒。

前項各款人員之不堪勝任職務證明，應由其服務機關出具；第二款人員之命令退休應由其服務機關主動辦理。

前項服務機關，於人事、政風及主計人員，依其具有任免、考核等權責之機關認定之。

第一項第二款人員，於主管人員及人事主管人員送請考績委員會初核前，應給予其陳述及申辯之機會。

第一項人員係因公傷病致身心障礙而不堪勝任職務者，其申請退休不受任職五年以上年資之限制。

前項所稱因公傷病，指經服務機關證明並經審定機關審查認定公務人員



之傷病確與下列情形之一具有相當因果關係者：

- 一、因執行職務發生危險，以致傷病。
- 二、在辦公場所發生意外，以致傷病。
- 三、因辦公往返途中遇意外危險，以致傷病。
- 四、於執行職務、辦公場所或辦公往返途中猝發疾病。
- 五、戮力職務，積勞過度，以致傷病。

第二十九條 公務人員有下列各款情形之一者，應予資遣：

- 一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮，不符本法所定退休規定而須裁減之人員。
- 二、現職工作不適任，經調整其他相當工作後，仍未能達到要求標準，或本機關已無其他工作可以調任。
- 三、經中央衛生主管機關評鑑合格醫院證明身心已達公教人員保險殘廢給付標準表所定部分殘廢之標準，且由服務機關認定不堪勝任職務。
- 四、依其他法規規定應辦理資遣。

以機要人員任用之公務人員，除因機關裁撤或有前項第三款及第四款情形者外，不適用前項規定。

公務人員具有第一項第三款情形而不願提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院之醫療證明者，應由服務機關比照前條第一項第二款規定之程序資遣之。

各機關對於公務人員之資遣，應由該機關首長考核後，送請權責主管機關或其授權機關（構）核定，並由該機關檢齊有關證明文件，函轉審定機關審定其年資及給與。

依第一項第二款至第四款資遣者，其機關首長考核予以資遣之前，應先經考績委員會初核；考績委員會初核前，應給予當事人陳述及申辯之機會。

第一項及第三項所稱服務機關，於人事、政風及主計人員，比照前條第三項規定認定；第四項所稱權責主管機關，比照第二十六條第四項規定認定。



第二節 適用單層給與人員退休給付

第三十條 適用單層給與人員之退休金種類如下：

- 一、一次退休金。
- 二、月退休金。
- 三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

依前項第三款規定兼領月退休金者，應依其領受一次退休金與月退休金之比例計算之。

第三十一條 適用單層給與人員於中華民國一百零四年十二月三十一日以前之退休金，應以最後在職經銓敘審定之俸（薪）級及俸（薪）點為計算基準，並依下列規定計算基數內涵：

- 一、退撫新制實施前年資之給與，一次退休金以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）加新臺幣九百三十元為基數內涵；月退休金以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）為基數內涵，另十足發給新臺幣九百三十元。
- 二、退撫新制實施後年資之給與，以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）加一倍為基數內涵。

第三十二條 適用單層給與人員於中華民國一百零五年一月一日以後之退休金，除本法另有規定外，應按所具退撫新制實施前、後年資分別依附表二及附表三所列計算基準及基數內涵，逐年計算核給之。

適用單層給與人員兼具退撫新制實施前、後年資者，依前項、第四十一條第二項及第三項規定逐年調降退休金後，其退休所得替代率不得超過百分之八十；超過者，應調降退撫新制實施後之退休金。

前項所定退撫新制實施後退休金之調降方式、標準等相關事項，於本法施行細則定之。

適用單層給與人員符合下列各款條件者，其所具退撫新制實施前年資得



按第一項附表三所定僅具退撫新制實施後年資者之基數內涵，依第三十三條規定計算退休金：

- 一、兼具退撫新制實施前、後年資。
- 二、支（兼）領月退休金。
- 三、於本法公布施行後退休生效。

前項人員所領相關給付，應比照僅具退撫新制實施後年資者計給。

第三十三條 適用單層給與人員所具退撫新制實施後任職年資應給與之退休金，依下列標準計算：

- 一、一次退休金：每任職一年，按第九條第一項所定退撫基金提撥費率，給與一又二分之一個基數至二個基數，最高三十五年給與五十三個基數至七十個基數；其實際給與基數由考試院會同行政院另定之。
- 二、月退休金：每任職一年，照基數內涵百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限；未滿一年者，每一個月照基數內涵六分之一給與；未滿一個月者，以一個月計。

退撫新制實施後初任公務人員且任職年資逾三十五年者，其退休金應依下列標準計算：

- 一、一次退休金：除依前項第一款規定給與外，自第三十六年起，每年增給二分之一個基數；最高給與五十五又二分之一個基數至七十二又二分之一個基數；未滿一年者，每一個月給與二十四分之一個基數；未滿一個月者，以一個月計。
- 二、月退休金：除依前項第二款規定給與外，自第三十六年起，每年照基數內涵二百分之一增給，以增至百分之七十二點五為限。未滿一年者，每一個月照基數內涵二千四百分之一給與。未滿一個月者，以一個月計。

第三十四條 適用單層給與人員所具退撫新制實施前任職年資應給與之退休金，依下列標準計算：

一、一次退休金：任職滿五年者，給與九個基數；以後每增一年，加給二個基數；滿十五年後，另行一次加發二個基數；最高總數以六十一個基數為限；未滿一年之畸零月數每一個月給與六分之一個基數。任職年資未滿一年者，其畸零月數每一個月給與十二分之一個基數；未滿一個月者，以一個月計。

二、月退休金：每任職一年，照基數內涵百分之五給與；未滿一年者，每一個月給與一千二百分之五；滿十五年後，每增一年給與百分之一；未滿一年者，每一個月給與一千二百分之一；最高以百分之九十為限。未滿一個月者，以一個月計。

第三十五條 適用單層給與人員依第二十八條第六項規定辦理因公傷病命令退休並請領一次退休金者，任職未滿五年，應以五年計給。請領月退休金者，任職未滿十五年，以十五年計給。

依第二十八條第六項第一款規定辦理因公傷病命令退休者，應加發五至十五個基數之一次退休金；其加發標準於本法施行細則定之。

前項人員加發一次退休金時，因同一事由而其他法律另有加發規定者，僅得擇一支領之。

第三十六條 適用單層給與人員因配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法令辦理精簡而退休或資遣者，除屆齡退休者外，得一次加發最高七個月之俸給總額慰助金。已達屆齡退休生效日前七個月者，加發之俸給總額慰助金應按提前退休之月數發給。

前項人員於退休、資遣生效日起七個月內再任第八十七條第一項第四款及第五款所列職務之一者，應由再任機關扣除其退休、資遣月數之俸給總額慰助金後，收繳其餘額，並繳回原服務機關、改隸機關或上級主管機關。

第三十七條 適用單層給與人員之資遣給與，準用第三十三條及第三十四條所定一次退休金給與標準計算。



第三十八條 適用單層給與人員任職年資未滿十五年而辦理退休者，應支領一次退休金。

適用單層給與人員任職滿十五年以上而依第二十七條或第二十八條規定辦理退休時，其退休金應由公務人員就第三十條所定退休金種類，擇一支領。

適用單層給與人員依第二十六條第二項規定辦理退休時，除任職滿二十年以上且年滿五十五歲以上者得擇領或兼領月退休金外，其餘人員僅得支領一次退休金。

第三十九條 適用單層給與人員依第二十六條第一項規定辦理退休者，應符合下列月退休金起支年齡規定之一，始得擇領或兼領月退休金：

- 一、年滿六十五歲。
- 二、任職年資滿三十年以上且年滿六十歲。

適用單層給與人員依第二十六條第一項規定辦理退休，未達前項所定月退休金起支年齡者，得就下列方式擇一請領退休金：

- 一、支領一次退休金。
- 二、至年滿月退休金起支年齡之日起，領取月退休金（以下簡稱展期月退休金）。
- 三、提前於年滿月退休金起支年齡前，開始領取月退休金；每提前一年，減發百分之四，最多得提前五年，減發百分之二十。
- 四、支領二分之一之一次退休金，並自年滿月退休金起支年齡之日起，領取二分之一之展期月退休金。
- 五、支領二分之一之一次退休金，並提前於年滿月退休金起支年齡前，開始領取二分之一之月退休金；每提前一年，減發百分之四；最多得提前五年，減發百分之二十。

依前項第二款及第四款規定請領月退休金者，其年齡不得低於五十歲。

適用單層給與人員依第二十六條第一項規定辦理退休而有下列情事之一



者，得擇領或兼領月退休金，不受第一項月退休金起支年齡之限制：

- 一、曾依公教人員保險法規定領有殘廢給付，且於退休前五年內曾有考績列丙等及請延長病假之事實。
- 二、於中華民國一百年一月一日以前具有依本法合於採計退休之年資者，依第二十六條第一項辦理退休時，其年資與年齡之合計數與附表四規定之指標數相符或高於指標數，且年滿五十歲以上者。

前項第二款所定指標數，應以整數年資及整數歲數合併計算之；未滿一年之畸零月數或年資均不予計入。

第四十條 適用單層給與人員依第二十六條第三項規定辦理退休者，其退休金依下列規定給與：

- 一、任職未滿十五年者，給與一次退休金。
- 二、任職滿十五年且年滿五十五歲者，由退休人員就第三十條所定退休金種類，擇一支領。
- 三、任職滿十五年以上，但未滿五十五歲者，依前條第二項所定方式，擇一支領。

於中華民國一百年一月一日以前具有依本法合於採計退休之年資者，依第二十六條第三項辦理退休時，其年資與年齡之合計數與附表五規定之指標數相符或高於指標數，且任職滿十五年以上者，不受前項月退休金起支年齡規定限制。

前項指標數之計算，依前條第五項規定辦理。

第四十一條 中華民國八十四年七月一日以前退休生效者，其退休給與之計算基準及基數內涵仍按其原適用規定辦理。

下列人員自中華民國一百零五年一月一日起，其所具退撫新制實施後年資應給與之退休金，應由退撫基金管理機關改依附表一所列基數內涵，逐年計算給與，不適用第三十二條第一項規定：



一、中華民國八十四年七月二日以後，至中華民國一百零四年十二月三十一日以前已退休生效者。

二、中華民國一百零四年十二月三十一日以前已符合法定支領月退休金條件而於本法公布施行後退休生效者。

前項人員所具退撫新制實施前年資應給與之退休金，仍依第三十一條第一款規定辦理。

第二項第二款所稱符合法定支領月退休金條件，指符合第三十八條第二項及第三項、第三十九條第一項及第四項、第四十條第一項第二款及第二項規定支領月退休金之條件。

第四十二條 適用單層給與人員依第三十二條及前條規定計算退休金後，每月退休所得較本法公布施行前規定計算每月退休所得低時，保障其最低應以委任第一職等本俸最高級之本俸額與一般公務人員專業加給合計數額（以下簡稱最低保障金額），支領每月退休所得。但依本法公布施行前規定計算之每月退休所得（以下簡稱原金額）原即低於最低保障金額者，保障其依原金額支給。

前項人員兼具退撫新制實施前、後年資者，其所領退休所得不足最低保障金額時，由各級政府編列預算補足之；僅具退撫新制實施後年資者，其所領退休所得不足最低保障金額時，由退撫基金補足之。依第一項但書補足原金額之差額，亦同。

第四十三條 適用單層給與人員兼具退撫新制實施前、後年資並符合原公務人員退休法第三十條第二項及第三項規定者，於本法公布施行後一年內退休時，仍得適用原公務人員退休法第三十條第二項及第三項規定，核發補償金。

第四十四條 適用單層給與人員具有退撫新制實施前任職年資領取之一次退休金，以及退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之一次養老給付，得由臺灣銀行股份有限公司辦理優惠存款。



前項一次退休金與一次養老給付優惠存款之適用對象、辦理條件、金額、利率、期限、利息差額補助、質借等相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。

中華民國一百零五年十二月三十一日以前已退休人員辦理一次養老給付優惠存款之金額，依本法公布施行前之規定辦理。

支領一次退休金或一次養老給付並辦理優惠存款人員，有第八十六條或第八十七條所定應喪失或停止領受月退休金情事者，其優惠存款應同時停止辦理。未依規定停止辦理者，應由支給機關依法追繳其自應停止辦理日起溢領之金額。

第三節 適用雙層給與人員退休給付

第一款 確定給付制退休金

第四十五條 適用雙層給與人員之確定給付制退休金種類如下：

- 一、一次退休金。
- 二、月退休金。

前項確定給付制退休金之給與，依下列標準計算：

- 一、一次退休金：以最後在職往前推算十五年繳納退撫基金費用之基本俸（薪）平均數為基數內涵，每任職一年，按第十一條第一項所定退撫基金提撥費率，給與五分之四個基數至一又二十分之一個基數，最高給至三十二個基數至四十二個基數為限；其實際基數由考試院會同行政院另定之。
- 二、月退休金：以最後在職往前推算十五年繳納退撫基金費用之基本俸（薪）平均數為基數內涵，每任職一年，照基數內涵百分之一給與，最高給至百分之四十為限。未滿一年之畸零月數，每一個月照基數內涵一千二百分之一給與；未滿一個月者，以一個月計。

前項所定最後在職往前推算十五年繳納退撫基金費用之基本俸（薪）平均數，依最後在職十五年繳納退撫基金期間各該年度待遇標準計算。繳納退

撫基金期間未滿十五年者，以其實際繳納退撫基金期間之基本俸（薪）平均數，按各該年度待遇標準計算。

第四十六條 適用雙層給與人員之確定給付制資遣給與，準用前條第二項第一款所定一次退休金標準計算。

第四十七條 適用雙層給與人員任職年資未滿十五年而辦理退休者，應給與一次退休金。

適用雙層給與人員任職滿十五年以上而依第二十七條或第二十八條規定辦理退休時，其退休金應由公務人員就第四十五條第一項所定退休金種類，擇一支領。

公務人員依第二十六條第二項規定辦理退休時，除任職滿二十年以上且年滿五十五歲者得擇領月退休金外，其餘人員僅得支領一次退休金。

第四十八條 適用雙層給與人員依第二十八條第六項規定辦理因公傷病命令退休並請領確定給付制之退休金時，比照第三十五條規定，計算任職年資。

依第二十八條第六項第一款規定辦理因公傷病命令退休者，其確定給付制給與，應加發三至九個基數之一次退休金；其加發標準於本法施行細則定之。

前項人員加發一次退休金時，因同一事由而其他法律另有加發規定者，僅得擇一支領之。

第四十九條 適用雙層給與人員依第二十六條第一項規定辦理自願退休者，其確定給付制之月退休金起支年齡比照第三十九條第一項規定；未達該條所定月退休金起支年齡者，得比照第三十九條第二項第一款至第三款及第三項規定，擇一請領退休金。

適用雙層給與人員依第二十六條第一項辦理自願退休且有第三十九條第四項第一款規定情形者，不受第一項月退休金起支年齡限制。

第五十條 適用雙層給與人員依第二十六條第三項辦理自願退休者，退休金依



下列規定給與：

- 一、任職未滿十五年者，給與一次退休金。
- 二、任職滿十五年以上且年滿五十五歲者，由退休人員就第四十五條第一項之退休金種類擇一支領。
- 三、任職滿十五年以上，但未滿五十五歲者，依第三十九條第二項第一款至第三款所定方式，擇一支領。

第五十一條 適用雙層給與人員因配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法令辦理精簡而退休或資遣者，除屆齡退休者外，依第三十六條規定加發俸給總額慰助金。

前項人員有第三十六條第二項規定應繳回已領俸給總額慰助金情形時，依該項規定辦理繳回。

第二款 確定提撥制退休給與

第五十二條 適用雙層給與人員之確定提撥制退休給與種類如下：

- 一、一次退休給與。
- 二、退休年金給與。

前項確定提撥制退休給與，依下列規定計給：

- 一、一次退休給與：以公務人員個人專戶之累積總金額計給。
- 二、退休年金給與：以公務人員個人專戶之累積總金額，按下列方式擇一支領：
 - (一) 攤提給付：依平均餘命計算每月領取金額，直至專戶內累積總金額領罄為止。
 - (二) 定額給付：由公務人員於申請領受之前，自行決定每月固定領受新臺幣若干元，直至專戶內累積總金額領罄為止。但每月不得少於新臺幣五千元且應以千元為單位。
 - (三) 保險年金：由公務人員以個人專戶內累積總金額一次繳足購買符合



保險法規定之年金保險，作為定期發給之退休金。

依前項第二款第二目支領定額給付者，領取期間得申請調整發給金額。但一年內之調整次數以二次為限。

依第二項第二款第一目及第二目領取退休年金給與者，於領取期間，得向退撫基金管理機關申請辦理結清專戶內賸餘金額並予銷戶；嗣後不得再要求存入。

適用雙層給與人員依第二項第二款第一目及第二目領取退休年金給與期間，得向退撫基金管理機關切結，就其個人專戶內之餘額繼續進行自主投資。但自主投資總額不得超過其個人專戶累積總金額之二分之一，並自負風險責任。

第五十三條 適用雙層給與人員退休時，其個人專戶累積總金額未達最後在職之基本俸（薪）十倍者，應支領一次退休給與。

適用雙層給與人員退休時，其個人專戶累積總金額達最後在職之基本俸（薪）十倍而依第二十七條或第二十八條規定辦理退休者，得依前條第一項所定給與種類，擇一支領。

適用雙層給與人員依第二十六條第二項規定辦理退休時，除個人專戶累積總金額達最後在職之基本俸（薪）十倍且年滿五十五歲者得擇領退休年金給與外，其餘人員僅得支領一次退休給與。

第五十四條 適用雙層給與人員依第二十六條第一項規定辦理退休者，應符合第三十九條第一項所定月退休金起支年齡規定，始得支領退休年金給與。

適用雙層給與人員依第二十六條第一項規定辦理退休，未達第三十九條第一項所定月退休金起支年齡者，得就下列方式擇一請領退休金：

- 一、支領一次退休給與。
- 二、至年滿退休年金起支年齡之日起，領取退休年金給與。

依前項第二款規定請領退休年金給與者，其年齡不得低於五十歲。

適用雙層給與人員依第二十六條第一項辦理退休者，有第三十九條第四項第一款規定情形者，不受第一項退休年金起支年齡限制。

第五十五條 適用雙層給與人員依第二十六條第三項辦理退休者，其確定提撥制退休給與依下列規定計給：

- 一、退休時個人專戶累積總金額未達最後在職之基本俸（薪）十倍者，給與一次退休給與。
- 二、退休時個人專戶累積總金額達最後在職之基本俸（薪）十倍且年滿五十五歲者，由退休人員就第五十二條第一項之退休金種類擇一支領。
- 三、退休時個人專戶累積總金額達最後在職之基本俸（薪）十倍，但未滿五十五歲者，依前條第二項規定方式，擇一支領。

第五十六條 適用雙層給與人員之確定提撥制資遣給與，以個人專戶累積總金額，一次給付。

第四節 遺族撫慰金及個人專戶餘額之領受

第一款 適用單層給與人員之撫慰金

第五十七條 適用單層給與人員依本法支領月退休金或兼領月退休金者，於死亡時另給與遺族一次撫慰金。

前項一次撫慰金應以經審定機關審定之退休年資及最後支領月退休金之計算基準及基數內涵，按退休時適用之支給標準計算其應領之一次退休金，扣除已領月退休金後，補發其餘額，並依最後支領退休金之計算基準及基數內涵，計算發給六個基數之撫慰金。其無餘額者，亦同。

第一項一次撫慰金之領受遺族，包含未再婚配偶及下列領受順序之遺族：

- 一、子女。
- 二、父母。
- 三、祖父母。



四、兄弟姊妹。

第一項一次撫慰金應由未再婚配偶與前項優先順序之遺族，依下列規定共同領受：

- 一、同一順序遺族有數人時，按人數平均領受。但有配偶共同領受時，配偶應領撫慰金之二分之一；其餘遺族平均領受二分之一。
- 二、同一順序遺族有拋棄或因法定事由而喪失領受權者，其撫慰金應由同一順序其他遺族依前款規定領受。無第一順序遺族時，由次一順序遺族依前款規定領受。

第五十八條 前條所定適用單層給與人員之遺族為配偶、未成年子女或父母而不支領一次撫慰金者，得依下列規定，按原領月退休金之三分之一或兼領月退休金之三分之一，改領月撫慰金：

- 一、年滿六十歲或因身心障礙而無工作能力之配偶，給與終身。但以其法定婚姻關係已存續十五年以上且未再婚者為限。
- 二、未成年子女給與至成年為止。
- 三、父母給與終身。

未滿六十歲而不得依前項第一款領受月撫慰金之配偶，得自年滿六十歲之日起，支領終身月撫慰金。

第一項規定遺族領有依本法核給或依其他法令規定由政府編列預算支給之退休金、撫卹金、優惠存款利息者或相當退離給與之定期給付者，不得擇領月撫慰金。

支領月退休金或兼領月退休金人員於本法公布施行後一年內死亡者，其遺族擇領月撫慰金，仍照本法公布施行前之原規定辦理，不適用本條規定。

第一項所定得領受月撫慰金之未再婚配偶於退休公務人員亡故時，有下列情事之一者，得按亡故退休公務人員所領月退休金之半數，領受月撫慰金，不適用前四項規定：



- 一、依法核列為低收入戶且獨居生活。
- 二、年滿五十五歲以上，家庭平均每月總所得低於第四十二條第一項所定最低保障金額，且扶養父、母或未成年子女共二人以上。
- 三、年滿六十五歲以上無人扶養，且平均每月所得未達法定基本工資。

前項配偶領受月撫慰金之比例，依前條第四項規定辦理。

第五十九條 適用單層給與人員支領月退休金或兼領月退休金者，其死亡後有下列情形之一者，原服務機關得先行具領三個基數之一次撫慰金，辦理喪葬事宜；有贖餘者，依其退撫新制實施前、後審定年資之比例計算，分別歸屬公庫及退撫基金：

- 一、無合法之撫慰金領受遺族。
- 二、在臺灣地區無遺族，其居住大陸地區遺族未隨侍辦理喪葬。
- 三、在臺灣地區無遺族且大陸地區有無遺族未明。

前項第二款、第三款人員合於請領撫慰金之大陸地區遺族，得於行政程序法所定公法請求權時效內，請領服務機關未具領之三個基數撫慰金及前項撫慰金餘額。

第六十條 適用單層給與人員生前預立遺囑，於第五十七條第三項遺族中指定撫慰金領受人者，從其遺囑。未立遺囑且同一順序遺族無法協調選擇同一種類之撫慰金時，由遺族分別依其擇領種類，按第五十七條第四項規定之比例領取。

第六十一條 適用單層給與人員依第三十九條第二項第二款、第四款及第四十條第一項第三款規定擇領或兼領展期月退休金者，於未達月退休金起支年齡前亡故時，其遺族依第五十七條或第五十八條規定，發給撫慰金。

第六十二條 適用單層給與人員擇領或兼領月退休金並於本法公布施行前亡故者，其遺族申請撫慰金，依本法公布施行前原適用之規定辦理。

本法公布施行前已擇領或兼領月退休金人員，於本法公布施行後亡故



時，其遺族依第五十七條或第五十八條規定，發給撫慰金。

退撫新制實施前擇領或兼領月退休金人員於本法公布施行後亡故時，其遺族撫慰金照退撫新制實施前原規定給與標準支給。

前項擇領或兼領月退休金人員於本法公布施行以後亡故時，其遺族符合第五十八條規定者，得改領月撫慰金。

第二款 適用雙層給與人員之撫慰金

第六十三條 適用雙層給與人員依第四十五條規定支領確定給付制之月退休金者，於死亡時另給與遺族一次撫慰金。依第四十九條第一項規定支領展期月退休金而未達月退休金起支年齡前亡故者，亦同。

前項一次撫慰金應以經審定機關審定之退休年資及最後支領退休金之基數內涵，依第四十五條規定計算其應領之一次退休金，扣除已領月退休金後，補發其餘額，並依最後支領退休金之基數內涵，計算發給六個基數之撫慰金。其無餘額者，亦同。

第一項規定之遺族領受順序及領受比例，比照第五十七條第三項、第四項及第六十條規定辦理。

第一項人員有第五十九條第一項各款情形之一者，比照第五十九條規定辦理。

第六十四條 適用雙層給與人員依第五十二條第二項第二款第一目或第二目支領攤提給付或定額給付者，於個人專戶內累積總金額未領罄前死亡時，由其遺族一次領回該專戶內賸餘金額。依第五十四條第二項第二款規定支領展期退休年金給與而未達退休年金起支年齡前亡故者，亦同。

依第五十二條第二項第二款第三目支領保險年金人員死亡而其生前已領取定期給付總額未達該保險年金之保證金額時，保險業應將保證金額扣除已領取定期給付總額後之餘額，按預定利率折現，一次發給其遺族領受。但其依規定參加之保險年金契約已約定由遺族繼續領取者，從其約定。

前二項規定之遺族領受順序及領受比例，比照第五十七條第三項、第四項及第六十條規定辦理。但於保險年金契約已約定者，從其約定。

第六十五條 適用雙層給與人員依第五十二條第二項第二款第一目或第二目支領攤提給付或定額給付者，於個人專戶內累積總金額未領罄前死亡，且有第五十九條第一項各款情形之一時，原服務機關得先行具領必要費用辦理喪葬事宜；有賸餘者，歸屬退撫基金。

前項人員有第五十九條第一項第二款或第三款情形者，其合於請領個人專戶餘額之大陸地區遺族，應於行政程序法所定公法請求權時效內，請領前項之個人專戶餘額。但大陸地區遺族請領之個人專戶餘額，連同其依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二十六條之一第一項及第二項規定請領項目，不得逾新臺幣二百萬元。

合於前條第二項所定支領保險年金人員死亡時，比照前二項規定辦理。

第五章 撫卹

第一節 撫卹要件及原因

第六十六條 公務人員有下列事由者，應由其遺族申請辦理撫卹：

- 一、在職期間死亡。
- 二、已申辦退休，但在退休案未經審定機關審定之前死亡或審定退休生效日前死亡。

公務人員於休職、停職或留職停薪期間死亡者，其遺族得依本法規定申請辦理撫卹。

第六十七條 公務人員在職死亡之撫卹原因如下：

- 一、病故或意外死亡。
- 二、因執行公務死亡（以下簡稱因公死亡）。
- 三、自殺死亡。

公務人員因涉嫌犯罪、畏罪逃亡、遭通緝期間自殺死亡者，不予撫卹。



第六十八條 現職公務人員因公死亡者，應辦理因公撫卹。

前項所稱因公死亡，指現職公務人員有下列情事之一具有相當因果關係者：

- 一、冒險犯難或戰地殉職。
- 二、執行職務發生意外或危險以致死亡。
- 三、公差期間遇險或罹病以致死亡。
- 四、於執行職務、公差期間或辦公場所猝發疾病以致死亡。
- 五、因辦公往返，猝發疾病、發生意外或危險以致死亡。
- 六、戮力職務，積勞過度以致死亡。

第二節 適用單層給與人員撫卹給與

第六十九條 適用單層給與人員因病故、意外死亡或自殺死亡者，其撫卹金之種類如下：

- 一、一次撫卹金。
- 二、一次及年撫卹金。

前項撫卹金之給與，依下列標準計算：

- 一、一次撫卹金：
 - (一) 任職未滿十五年者，給與一次撫卹金；給與之基數，比照第三十三條規定辦理。
 - (二) 任職未滿十年者，除依前目規定給卹外，並依附表六規定計算，每減一個月，加給十二分之一個基數。已由政府編列預算支給相當退休(職、伍)金、資遣給與或離職給與者，其年資應合併計算；其合計年資逾十年者不再加給。
- 二、一次及年撫卹金：任職滿十五年以上者，除每年給與五個基數之年撫卹金外，其滿十五年部分，給與十五個基數之一次撫卹金；以後每增一年，加給二分之一個基數；最高給與二十七又二分之一個基數。未滿一年者，



每一個月給與二十四分之一個基數；未滿一個月者，以一個月計。

前項各款所定基數，依附表三所列僅具退撫新制實施後年資者之基數內涵認定之。

適用單層給與人員於退撫新制實施前、後均有任職年資者，應合併計算。退撫新制實施前之任職年資，仍依原規定標準最高採計三十年；退撫新制實施後之任職年資，可連同併計，並應優先採計。

適用單層給與人員因公死亡而任職未滿十五年者，以十五年計給撫卹金；因冒險犯難或戰地殉職者，任職滿十五年以上而未滿三十五年者，以三十五年計給撫卹金。

本法公布施行前死亡之撫卹案，仍依本法公布施行前之規定辦理。

第七十條 前條所定遺族年撫卹金，應自該公務人員死亡之次月起給與；其年限規定如下：

- 一、冒險犯難或戰地殉職，給與二十年。
- 二、執行職務發生意外或危險以致死亡者，給與十五年。
- 三、公差期間遇險或罹病以致死亡者，給與十五年。
- 四、於執行職務、公差期間，或於辦公場所猝發疾病以致死亡者，給與十二年。
- 五、因辦公往返，猝發疾病、發生意外或危險以致死亡者，給與十二年。但因防（救）災趕赴辦公發生意外或危險以致死亡者，給與十五年。
- 六、戮力職務，積勞過度以致死亡者，給與十二年。
- 七、病故意外死亡或自殺死亡者，給與十年。

請領前項年撫卹金之遺族，係無子（女）之寡妻（鰥夫）者，得給與終身。

領卹子女於第一項所定給卹年限屆滿時尚未成年者，得繼續給卹至成年；子女雖已成年，仍在學就讀者，得繼續給卹至取得學士學位止。

前項所定在學就讀者，以就讀國內學校具有學籍之學生，且在法定修業年限之就學期間為限；就讀大學或獨立學院者，以取得一個學士學位為限。

中華民國八十四年六月三十日以前死亡且經審定之年撫卹金，仍依公務人員死亡時之原規定辦理；給卹年限屆滿時，依第二項及第三項規定辦理。

第七十一條 適用單層給與人員因公死亡者，除依第六十九條規定給卹外，並依下列情形，加給一次撫卹金：

- 一、冒險犯難或戰地殉職者，加給百分之五十。
- 二、執行職務發生意外或危險以致死亡，加給百分之二十五。
- 三、公差期間遇險或罹病以致死亡，加給百分之二十五。
- 四、於執行職務、公差期間，或於辦公場所猝發疾病以致死亡，加給百分之十五。
- 五、因辦公往返，猝發疾病、發生意外或危險以致死亡，加給百分之十。但本款人員因防（救）災趕赴辦公發生意外或危險以致死亡者，加給百分之二十五。
- 六、戮力職務，積勞過度以致死亡，加給百分之十。

前項第二款、第三款及第五款人員之因公死亡係因公務人員本人之交通違規行為而發生意外事故以致死亡者，依第六十九條規定給卹，不加發一次撫卹金。

第七十二條 適用單層給與人員任職滿十五年以上死亡，生前預立遺囑，不願依第六十九條第二項第二款規定請領確定給付制撫卹金者，得改按一次退休金之標準，發給一次撫卹金。其無遺囑而遺族不願依第六十九條第二項第二款規定辦理者，亦同。

前項改領之一次撫卹金，於兼具退撫新制實施前、後年資者，最高給與三十五年；於僅具退撫新制實施後年資者，最高給與四十年。

依第一項規定請領撫卹金者，其依前條規定應加給之一次撫卹金，仍依



第六十九條第二項第二款規定之標準計算。

第七十三條 適用單層給與人員死亡時，由各級政府編列預算給與殮葬補助費；公務人員於休職、停職或留職停薪期間死亡者，亦同。其給與標準於本法施行細則定之。

適用單層給與人員受有勳章或有特殊功績者，得給與勳績撫卹金；其給與標準於本法施行細則定之。

第三節 適用雙層給與人員撫卹給與

第一款 確定給付制之撫卹金

第七十四條 適用雙層給與人員因病故、意外死亡或自殺死亡者，其確定給付制撫卹金之種類如下：

- 一、一次撫卹金。
- 二、一次及年撫卹金。

前項確定給付制撫卹金之給與，依下列標準計算：

一、一次撫卹金：

- (一) 任職未滿十五年者，給與一次撫卹金；給與之基數，比照第四十五條規定辦理。
- (二) 任職未滿十年者，除依前目規定給卹外，並依附表六規定計算，每減一個月，加給二十五分之一個基數。已由政府編列預算支給相當退休(職、伍)金、資遣給與或離職給與者，其年資應合併計算；其合計年資逾十年者不再加給。

二、一次及年撫卹金：任職滿十五年以上者，除每年給與三個基數之年撫卹金外，其滿十五年部分，給與八又四分之一個基數之一次撫卹金。以後每增一年，加給四分之一個基數；最高給與十四又二分之一個基數。未滿一年者，每一個月給與四十八分之一個基數；未滿一個月者，以一個月計。



前項基數內涵之計算，以公務人員最後在職之基本俸（薪）為準。

第七十五條 前條所定遺族年撫卹金，應自該公務人員死亡之次月起給與；其給與年限比照第七十條規定辦理。

適用雙層給與人員因公死亡者，除依前條規定給卹外，並加給一次撫卹金；其加給百分率比照第七十一條規定辦理。

適用雙層給與人員因公死亡者之年資採計，比照第六十九條第五項規定辦理。

適用雙層給與人員因公死亡係因公務人員本人之交通違規行為而發生意外事故，以致死亡者，依前條規定給卹。

適用雙層給與人員任職滿十五年以上死亡，生前預立遺囑，不願依前條第二項第二款規定請領撫卹金者，得比照第七十二條規定辦理並依第四十五條第二項第一款標準計算給與。其無遺囑而遺族不願依前條第二項第二款規定辦理者，亦同。

適用雙層給與人員在職死亡者，其殮葬補助費給與及受有勳章或有特殊功績者之加發勳績撫卹金，均比照第七十三條規定辦理。

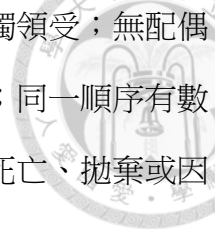
第二款 確定提撥制之撫卹給與

第七十六條 適用雙層給與人員確定提撥制撫卹給與，以公務人員個人專戶累積總金額發給一次撫卹給與。

第四節 撫卹金領受人

第七十七條 公務人員之遺族撫卹金應由未再婚配偶領受二分之一；其餘由下列順序之遺族平均領受之：

- 一、子女。
- 二、父母。
- 三、祖父母。
- 四、兄弟姊妹。



無前項第一款至第三款遺族者，撫卹金由未再婚配偶單獨領受；無配偶或配偶再婚時，其應領之撫卹金應依序由前項各款遺族領受；同一順序有數人時，撫卹金應平均分給同一順序其他有領受權之人。但有死亡、拋棄或因法定事由喪失或停止領受權者除外。

第一項第一款所定第一順序之領受人死亡、拋棄或因法定事由喪失領受權者，由其子女代位領受之。

公務人員生前預立遺囑，於第一項遺族中指定撫卹金領受人者，從其遺囑。

具有撫卹金領受權之同一順序遺族有數人者，請領撫卹金時，應共同提出，並得委任其中具有行為能力者一人代為申請；遺族均無行為能力者，由各遺族之法定代理人推派一人代為申請。但遺族未能取得一致請領之協議，或行蹤不明者，得由其他遺族按具有領受權之人數比例，分別請領撫卹金。

無第一項遺族可辦理撫卹者，公務人員之繼承人得向公務人員退撫基金管理機關，申請發還公務人員原繳付之退撫基金本息或個人專戶中自繳之退撫儲金本息；無繼承人者，得由原服務機關先行具領一次撫卹金，辦理喪葬事宜。有賸餘者，歸屬退撫基金。

第六章 退撫給與之支（發）給、保障及限制

第七十八條 本法公布施行前已經審定領取之年撫卹金、月撫慰金，仍照本法公布施行前原適用之規定，繼續發給。

第七十九條 公務人員在退撫新制實施前、後均有任職年資者，其相關給與，依下列規定支給：

- 一、退撫新制實施前任職年資應領之退撫給與，由各級政府編列預算支給。
- 二、退撫新制實施後任職年資應領之確定給付制之退撫給與，由退撫基金支給。

依第三十五條、第四十八條規定加發之退休金，及依第十八條第二項、



第二十一條第四項發給之一次退休金或撫卹金，由各級政府編列預算支給。

依第三十六條及第五十一條規定加發之俸給總額慰助金，由服務機關編列預算支給。

依第六十九條第二項第一款第二目及第七十四條第二項第一款第二目規定任職未滿十年人員、第七十一條及第七十五條規定因公死亡人員所加給之撫卹金，及依第七十三條及第七十五條第六項規定之殮葬補助費及勳績撫卹金，均由各級政府編列預算支給。

第八十條 本法所定確定給付制之退撫給與，依下列規定發給：

- 一、一次退休金及首期月退休金，經審定機關審定後，自退休生效日起發給。第二期以後之月退休金，配合統一作業，每六個月發給一次。
- 二、資遣給與，經審定機關審定年資及給與後，自資遣生效日起發給。
- 三、一次撫慰金，經審定機關審定後發給。
- 四、月撫慰金，經審定機關審定後，自退休人員死亡之次一個定期起發給。
- 五、一次撫卹金，經審定機關審定後發給。
- 六、首期年撫卹金，經審定機關審定後，自公務人員死亡之次月起發給；第二期以後之年撫卹金，配合統一作業，每年發給一次。

公務人員退休後所領確定給付制之月退休金，或遺族所領之年撫卹金或月撫慰金，得由考試院會同行政院，視國家整體經濟環境、政府及退撫基金財務狀況、消費者物價指數及現職人員待遇調整與否，衡酌調整之；其相關規定，於本法施行細則定之。

第八十一條 公務人員請領確定給付制或確定提撥制之退休金及資遣給與，屬公務人員之專屬權利，除下列情形外，不得由他人代為申請及領受：

- 一、年滿六十五歲人員拒依規定辦理屆齡退休，經服務機關主動檢具相關文件送審定機關審定者。
- 二、經服務機關依第二十八條規定，檢具相關文件送審定機關辦理命令退休



者。

三、經服務機關依第二十九條規定，檢具相關文件送權責主管機關辦理資遣者。

第八十二條 公務人員請領確定給付制或確定提撥制退撫給與之權利，不得作為扣押、讓與或供擔保之標的。但因公務人員或其遺族涉有冒領或溢領情事而應繳還溢領之退撫給與者，不在此限。

第八十三條 公務人員或其遺族請領確定給付制之退撫給與及離職退費等權利，應於行政程序法所定公法請求權時效內為之。請領公務人員個人專戶中政府撥付之退撫儲金及定期發給之月退休金、年撫卹金與月撫慰金之各期請求權時效，亦同。

依前項規定申請離職退費人員轉任公、民營單位或私立學校服務，並依勞動基準法、勞工退休金條例或私立學校教職員退休法令辦理退休者，其依第十條及第十二條規定申請發給政府及本人撥繳之退撫基金費用本息，或依第十五條第二項規定申請發給個人專戶中政府撥付之退撫儲金本息，得至遲於年滿六十五歲之日起一年內，向退撫基金管理機關提出申請，不適用前項時效規定。

第八十四條 公務人員有下列情形之一而申請退休或資遣者，應不予受理：

- 一、留職停薪期間。
- 二、停職期間。
- 三、休職期間。
- 四、動員戡亂時期終止後，涉嫌內亂罪、外患罪，尚未判決確定，或不起訴處分未確定，或緩起訴尚未期滿。
- 五、涉嫌貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪，經第一審法院判處有期徒刑以上之刑。
- 六、其他法律有特別規定。



前項第四款及第五款人員，自屆齡退休至遲生效日（以下簡稱屆退日）起，應先行停職。

第一項第二款及前項人員自屆退日至原因消滅之日，得比照停職人員發給半數之本（年功）俸額。

第一項第二款至第六款人員逾屆退日者，應於原因消滅後六個月內，以書面向原服務機關申請辦理退休。但有下列情形之一者，仍不得辦理退休：

- 一、撤職或免職。
- 二、六個月應辦理期限屆滿時，仍有第八十五條所定喪失辦理退休權利之法定事由者。

前項人員於所定六個月應辦理期限內死亡者，遺族得依下列規定請領給與：

- 一、適用單層給與人員，其遺族得申請依第三十三條及第三十四條所定一次退休金之標準核發給與。但退休條件已達得擇領月退休金者，且其遺族符合第五十八條所定條件者，得按該條規定請領月撫慰金。
- 二、適用雙層給與人員，其遺族得申請依第四十五條所定一次退休金之標準核發給與，並得將其生前之個人帳戶餘額一次領回。

前二項人員均以其屆退日為退休生效日。但休職人員應以原因消滅並經權責機關核准復職之日為其退休生效日。

前項人員依第三項規定所領之半數本（年功）俸（薪），應由退休金支給（發放）機關自所發退休給與或撫慰金中，覈實收回。

第八十五條 公務人員或其遺族有下列情形之一者，自始喪失申請退休、資遣、撫卹或撫慰之權利：

- 一、褫奪公權終身。
- 二、動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經有罪判決確定。
- 三、喪失或未具中華民國國籍。

適用雙層給與人員依前項規定喪失申請退休、資遣、撫卹或撫慰者，得一次領回公務人員個人專戶內，屬於公務人員自繳之退撫儲金本息。

第八十六條 支領確定給付制月退休金人員，或支領確定給付制年撫卹金、月撫慰金之遺族有下列情形之一者，應即喪失領受確定給付制月退休金、年撫卹金或月撫慰金之權利：

- 一、死亡。
- 二、褫奪公權終身。
- 三、動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經有罪判決確定。
- 四、喪失中華民國國籍。

支領確定提撥制退休年金給與人員或支領確定提撥制撫卹年金給與之遺族，有前項第二款至第四款情形之一時，喪失領受個人專戶中，屬於政府撥付退撫儲金本息之權利。

第八十七條 支領確定給付制月退休金人員有下列情形之一者，應即停止領受確定給付制月退休金權利，至原因消滅時恢復：

- 一、犯貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪，經判刑確定而入監服刑期間。
- 二、褫奪公權，尚未復權。
- 三、因案被通緝期間。
- 四、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）或團體之職務且支領薪酬總額超過法定基本工資。
- 五、再任下列職務且支領薪酬總額超過法定基本工資者：

(一)行政法人、公法人、政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達財產總額百分之二十以上之財團法人，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百分之二十以上事業之職務。

(二)行政法人、公法人之政府代表。



(三)受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務：

- 1.財團法人之職務或政府代表。
- 2.政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資或再轉投資事業之職務或公股代表。

擇領確定給付制月退休金人員再任第一項第五款所列機構董（理）事長或執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲；任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量，經主管院核准者，不在此限。

領受確定給付制年撫卹金或月撫慰金之遺族，有第一項第一款至第三款情形者，停止領受年撫卹金或月撫慰金之權利。

第八十八條 支領確定給付制退休金之公務人員或支領確定給付制年撫卹金、月撫慰金遺族，於行蹤不明或發放機關無法聯繫時，發放機關應暫停發給退休金、撫卹金或撫慰金，並通知受理優惠存款機構一併暫停發放優惠存款利息，俟其親自提出申請，再依相關規定補發。但已依法令辦理失蹤登記者，不在此限。

支領確定給付制退休金之公務人員或支領確定給付制年撫卹金、月撫慰金遺族，赴大陸地區長期居住，但未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，其居住大陸地區期間，發放機關應暫停發給退休金或撫卹金，俟其親自依規定申請改領一次退休金或回臺居住時，再依相關規定補發。

第八十九條 公務人員在職期間涉嫌貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪而未經停（免）職，亦未經移付懲戒或提起彈劾者，於依本法退休、資遣或離職後始經判刑確定時，應依下列規定剝奪或減少退離給與：

- 一、經判處死刑、無期徒刑或七年以上有期徒刑確定者，應自始剝奪其退離給與；其已支領者，應追繳之。
- 二、經判處有期徒刑三年以上七年未滿者，應自判刑確定之日起，減少其應



領退離給與之百分之二十。

前項人員因同一案件，於其他法律有較重之剝奪或減少退離給與處分規定者，從其規定。

第一項所定退離給與，應按最近一次退休、資遣或離職前任職年資核給；其內涵包含以下各項給與：

- 一、依本法支給之確定給付制退休金、資遣給與。
- 二、個人專戶中屬於政府撥付之退撫儲金本息。
- 三、政府撥付之退撫基金費用本息。
- 四、遺族撫慰金。

第一項人員再任公務人員時，其依第一項規定已受剝奪、減少退離給與之任職年資，於重行退休、資遣、離職或再任期間亡故而辦理撫卹時，不再核給退撫給與。

退休人員曾依第一項第二款規定減少退離給與者，於再任公務人員並依本法重行退休、資遣之年資，或再任期間政府依第十三條第一項第二款規定撥付退撫儲金之年資，連同其已受減少退離給與之任職年資併計後，不得超過第十三條第二項、第十九條及二十二條所定最高採計年資或最高撥付年資。

依本法退休、資遣後始受降級或減俸處分者，應自收受公務員懲戒委員會會議決書之翌日起，改按降級或減俸後之俸（薪）級或俸（薪）額計算退休、資遣給與。個人專戶中政府撥繳之退撫儲金，亦同。

第九十條 公務人員或其遺族有本法所定喪失、停止領受各項給付情事而有溢領確定給付制或確定提撥制之退撫給與者，溯自應喪失或停止領受之日起，主動清償；清償期限屆至，經限期催繳而未清償者，應由支給機關按年息百分之二加計利息追繳之。

第九十一條 依本法退休、資遣人員或請領撫卹金、撫慰金之遺族，對於退休案、資遣案、撫卹案、撫慰案之核（審）定結果不服者，得依公務人員保障



法提起救濟；有顯然錯誤或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由者，得依行政程序法相關規定辦理。

第七章 附則

第九十二條 自願、屆齡退休人員應檢齊有關證明文件，由服務機關於退休生效日前三個月內，送達審定機關審定。

命令退休人員應檢齊有關證明文件，由服務機關函轉審定機關審定。

審定機關受理公務人員或其遺族所提退休、資遣、撫卹或撫慰之申請案後，應於二個月內審定；必要時，得延長一個月。但因公傷病命令退休或因公撫卹案件之審定因事實查證需要，審定機關得再延長審認期間；最長以六個月為限。

第九十三條 依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日之後，不得請求變更。

公務人員或其遺族依本法請領確定給付制及確定提撥制退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經審定機關審定並領取給與後，不得請求變更。

第九十四條 本法所定公務人員退休年齡之認定，依戶籍記載，自出生之日起，十足計算。

第五十八條所定配偶領取月撫慰金之年齡及婚姻存續關係，依戶籍記載認定之。

第九十五條 本法第二十八條第六項因公傷病、第六十八條因公死亡情事之認定標準、審查機制、第七十一條第二項及第七十五條第四項所定交通違規行為之範圍，於本法施行細則定之。

第九十六條 本法施行細則，由考試院定之。

第九十七條 本法除第七條、第十一條至第十五條、第二十一條至第二十四條、第三十二條、第四十二條、第四十五條至第五十六條、第六十三條至第六十

五條、第七十四條至第七十六條自中華民國一百零五年一月一日施行外，自公布日施行。



附錄二：訪談結果逐字稿紀錄



一、受訪者：A

二、受訪時間：2015年1月8日上午10時30分

三、受訪地點：受訪者辦公室

四、訪談內容：

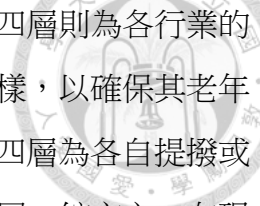
一、有關推行年金改革之方式部分：

1. 本次年金改革法案因朝野二黨各有主張之版本，加上軍公教人員極力反彈，在立法機關無法獲得共識而擱置。請問您認為年金改革之程序應如何進行，才能順利完成立法？年金改革法案如由文官自行研議、規劃與制定，是否妥適？如由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表共同組成獨立的年金改革小組，提出改革方案，再交由立法機關審議，是否較具可行性且較易成功？

A：我國公務員與國家之間的關係與世界其他國家的情形並不相同。例如美國的公務員與國家之間是屬於僱傭關係；我國公務員與國家之間在以前是屬於特別權利義務關係，現則為公法上平權關係，所以我國較傾向大陸法系制度。公務員一旦經政府依法任命後，即有依法應負之職責與義務；相對的，亦依法享有國家給與之各項權利，例如俸給權、身分保障權及退休金、撫卹金權等等。換言之，公務員與國家之間的關係，不論在內容與屬性上，均與其他國的情形並不相同。

就另一方面而言，我國憲法明定為五權分立，其中考試院之憲定職權為掌理公務人員退休相關事項；此外，由於各類人員之退休年金制度改革事項現已存有相關協調機制，即由考試院及行政院兩院之副院長成立跨院際之年金改革小組，共同協調研議年金改革法案。因此，在我國五權分立體制之下，年金改革法案仍宜由軍公教各主管機關主政辦理，但前提是必須要有完善的協調機制。

再從世界銀行所提出的三層次年金制度，或是多層次年金制度，將年金制度分成四層，最底層的基礎年金應不區分是屬於軍公教人員或是勞工，此一部



分應為全體國民均應享有之基本相同保障；至於第二層至第四層則為各行業的特色問題。軍公教人員或全民在第一層的基礎年金應該都一樣，以確保其老年基本的生活保障；至於第二層屬於職業年金部分，第三至第四層為各自提撥或商業年金部分，則依各行業別所繫屬之退休給與制度各自發展。綜言之，在現行五權分立之體制之下仍宜維持由軍公教勞各主管機關自行研議規劃年金改革法案，否則會鬆動整個憲政體制。

2. 部分歐美國家年金制度改革係以長期持續之方式進行，如英國為20年，德國甚至拉長至40年。請問您認為改革進行之方式係採一步到位、整體全面性改革，或是採個別修法方式，拉長改革時間，分階段逐步推動，較為可行？

A：我認為年金制度改革進行之方式，原則上採漸進的方式較為妥適。現行退休人員之退休給與為何有改革空間？我必須為退休人員說一句公道話，目前的退休制度將公務人員之退休所得分為3個部分，包含純由政府編列預算支給的恩給制、公保養老給付（包含每月18%優惠存款利息），以及確定給付的退撫基金等，因為將這3部分加總起來，所以才會發生退休所得有超過在職所得的情形。

退休人員所領取之恩給制退休給與，其中有一部分係屬於政府的延遲薪資性質。就早年我國經濟情況、待遇所得而言，國中小學老師的待遇普遍偏低，幾乎與加工出口區女工的待遇相近，政府為留住優秀人才，所以建置18%優惠存款制度及給予退休照護等相關福利措施，性質上等同於政府的承諾、非正式的契約關係。早年退休人員的退休所得替代率，依其退休年資多為30~40%，最高也不會超過50%，而公保養老給付有18%優惠存款利息，此乃因早年軍公教人員待遇所得較低，政府所採取之誘因措施。

由於在84年以前公務人員退休金完全是由政府編列預算支給退休給與之恩給制，公務人員無須繳交任何費用；84年開始實施退撫制度改革之後，公務人員必須每月要繳交退撫基金費用，所以退休給與也有相關優惠措施。大約是民國20年晚近到40年初左右出生之公務人員，其領取之退休所得可能會有較高之情形。

現今公務人員退休所得之所以成為社會各界關注之焦點，屢屢發生爭議，



主要是因為國際金融環境不佳、經濟景氣不順暢，國內朝野不和諧，造成勞工有相對剝奪感，感覺軍公教人員之退休所得相對較為優惠；惟如經濟情況好轉，國民所得有所提高，此一部分就不成問題。

依現行公務人員退休法規定，84年以後初任的公務人員，任職年資最高達35年的人，退休所得最高也才70%，其中還包含自己撥繳的退撫基金費用部分。至於民國30幾年至40幾年次出生的公務人員，其退休所得偏高之情形雖有檢討空間，但政府對此之說詞應不同。換言之，對於84年以後的現職公務人員而言，退休制度改革的空間並不大；再加上現今政府面臨必須與其他行業搶人才、借頭腦之情況，如無搭配相關誘因措施，應如何延攬人才？

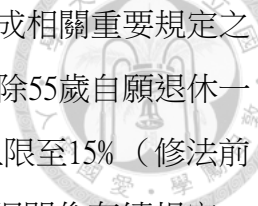
如要將軍公教人員與勞工之退休所得作比較，現今我國勞工有900多萬人，就光譜而言，勞工所任職的行業至少可分10幾20幾個類別；依國家發展委員會的委託研究報告曾分析國內各個行業，軍公教人員應置於相仿行業（例如金融業或服務業），惟現今報章雜誌媒體或社會各界就軍公教人員與勞工之退休所得作比較時，往往將軍公教人員與基層勞工相比，或是將勞工所領第一層（勞工保險之老年給付）所得，與軍公教人員所領第一層（公保養老給付）及第二層（新、舊制年資之月退休金）合計數額來作比較，比較基準完全不相符亦不甚合理。

總而言之，在國家經濟狀況良好、政局穩定、社會和諧的大前提之下，年金制度改革之進行方式可採一步到位、整體全面性改革；反之，若是在國家經濟環境欠佳、朝野不和諧的情況之下，則以延長改革時間，分階段漸進逐步推動的方式，較為可行。

二、有關年金改革之實質內容部分：

3. 公務人員退休法甫於民國100年1月1日修正施行，並採行若干改革措施（如85制、刪除55歲自願退休加發退休金之規定等）。請問您認為，現行公務人員退休制度仍存有哪些重大問題？其處理之優先順序為何？有何具體建議？

A：目前因民國102年送請立法院審議的各類人員年金制度改革法案尚未完成立法程序，公布施行，所以現行退休制度存在的首要問題，我認為是軍公教人員退休制度相關規定不一致，造成退休權益不平衡的問題。



公務人員退休法於民國100年1月1日完成修法之後，已完成相關重要規定之修正，諸如：將月退休金起支年齡往後延（即俗稱85制）、刪除55歲自願退休一次加發5個基數退休金之規定、調整退撫基金法定提撥費率上限至15%（修法前為12%）、增列亡故退休人員配偶領取月撫慰金之年齡與婚姻關係存續規定，以及從嚴限制退休人員再任支領雙薪等規定。而目前公立學校教職員年滿55歲辦理自願退休的人，還可領取一次加發5個基數之退休金，且因軍職人員與教育人員之退撫基金法定提撥費率上限仍為12%並未修正提高，所以目前三類人員之提撥費率遲遲無法調整，對於退撫基金之財務已造成嚴重影響。另外像軍人退伍再任公職的人，其原領取之18%優惠存款利息尚無須停止，仍繼續發給。以上種種不一致的規定，均導致軍公教人員之退休權益不衡平。

其次是政府財務負擔與退撫基金經營績效的問題。依銓敘部提供委託精算公司精算的相關數據資料顯示，在退撫基金潛藏負債部分，依據第1次精算結果（以88年6月30日為基準日），公務人員部分負債為1000多億元，軍公教人員合計約2千多億元，且基金用罄年度的期限至少有30年。到了第4次精算結果（以97年12月31日為基準日），退撫基金潛藏負債金額暴增，已達近1兆8千萬元，主要是因為國內政黨輪替、政局不穩定，政治和諧度不足，再加上退撫基金營運績效不彰結果所致。依最近第5次精算結果顯示（以100年12月31日為基準日），潛藏負債金額更高達近3兆元。如果政府財政狀況良好，退撫基金經營績效高，則足以支應各項退休給與，退休制度就不成問題。惟在現今國家財務狀況嚴峻，退撫基金投資績效不彰，沉重的退撫支出即成為嚴重的問題。

4. 在退休年齡部分：由於人口結構高齡化與少子化之趨勢，許多國家均延長法定退休年齡至67、68歲，如丹麥、義大利更規劃延後至69歲，以為因應。請問您認為，目前公務人員法定退休年齡是否應予延後？如是，應延後至幾歲較為妥適？

A：為配合國家人口結構高齡化與少子化的趨勢，將公務人員的法定退休年齡往後延長的規劃，原則是對的方向。但就現階段國內經濟情勢而言，就業情況並不理想，例如：薪資水準普遍較低（大學畢業生起薪僅為22K）、就業困難等，如要延長退休年齡，在現階段的情況下，是否會對國內的就業率造成負面

或不利的影響，應再予審慎評估，以及政府相關的配套措施及條件，應要有更細緻與周密的規劃。



5. 在退休給付條件部分：

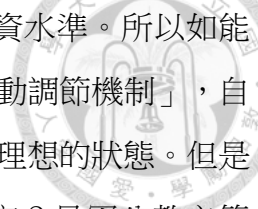
- (1) 我國現行退休給付是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，除未完全扣合反應整個公務生涯之繳費紀錄，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。為求解決，許多國家已修改退休金計算基礎；如英國（2007年新增之「Nuvos計畫」）與挪威，已改以整個服公職期間之薪資為計算基準。請問您認為退休金之計算基準應如何調整始為合理？

A：為符合繳費義務與權利對等原則，以及反應整個公務生涯的繳費紀錄，退休金以整個服公職期間之薪資作為計算基準乃為最佳方案，亦最為合理。但如要將現行以公務人員最後在職之本俸作為計算基準予以修正，為保障現職公務人員的期待利益，應要有過渡期間的配套設計。

以目前公家機關的技工、工友或是司機舉例說明，假如預期規劃要辦理退休，因為依勞工保險條例的規定，勞保一次性的老年給付係以退保之當月起前三年實際月投保薪資平均計算，所以都會在退休前三年將月薪資總額盡量衝高，以提高老年給付金額。就此一角度觀之，如要修改公務人員的退休金計算基準，從公務人員的服務貢獻度來看，至少要以10年的平均俸額計算，但是要有過渡期之設計，以適度保障公務人員的期待利益；此外，軍公教人員任職年資應要一併計算，且應與勞工老年給付的計算基準保持平衡，差距不要太大。

- (2) 依據OECD於2013年的研究報告（Pensions at a Glance）顯示，許多國家直接依經濟情勢及人口變遷等因素，增訂「年金自動調節機制」，自動調整年金金額，以維持年金體系的財務平衡。請問您對於此種做法看法為何？是否可行？

A：目前公務人員退休金的計算，是以最後在職的等級作為計算基準；由於公務人員所任職務會受到官職等級的限制，所以絕大多數的公務人員在退休前若干年，甚至是十餘年，均已晉敘至其職務所列官職等級之年功俸最高級（例如委任第五職等年功俸十級、薦任第七職等年功俸六級，或是薦任第九職等



年功俸七級)，通常也是公務人員在公務生涯中最高的薪資水準。所以如能依據國家的經濟情勢或是人口變遷等因素，增訂「年金自動調節機制」，自動調整年金金額，以維持年金體系的財務平衡，當然是很理想的狀態。但是年金究竟何時可以做調整？或是應由哪一個機關主政認定？是軍公教主管機關或是財主機關？以及認定的標準為何等，均應再進一步作更細緻規劃。此外，要注意的是，年金的調整機制應具有彈性，不要過於僵化，以避免衍生其他新的社會問題。

6. 在退休給與機制部分：我國目前公務人員退休給與機制係採確定給付制(DB)，對於退休老年生活雖較有保障，惟施行迄今除造成政府嚴重財政負擔，亦產生世代間不公平財務移轉問題。請問您認為，現行退休給與機制宜否檢討調整？可否改採確定提撥制(DC)？或是採確定給付制與確定提撥制併行之雙層制？

A：前面已經說過，我國公務員與國家之間的關係與歐美等國不同，就我國而言，政府是公務員的雇主，對於退休人員的老年基本生活應給與保障。所以退休給與機制如採行完全確定提撥制，風險相當高，將來若是再次發生金融風暴、債信危機，或是基金投資績效不彰，公務人員退休後的生活將完全沒有保障。

為使退休公教人員的老年生活獲得適度保障，在基礎保障的部分（平均約2萬元），仍應維持確定給付制，以避免造成社會問題。未來公教人員如建構多層次的退休年金制度，則可參考部分先進國家的作法，朝兼採確定給付制與確定提撥制的方向規劃。

另外就軍人的退撫給與制度部分而言，審酌軍人退役早、役期短之特性，無法有效留住退撫基金本金累積的運用收益，應就其退伍制度進行全面性檢討。爰基於以下2點理由，傾向回歸恩給制：

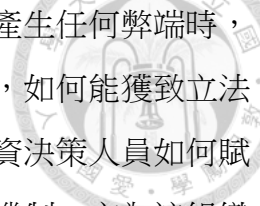
- (1) 可減輕政府財政負擔：依據銓敘部民國 102 年推動年金改革時，曾委託精算公司併同就軍職人員回歸恩給制之成本進行估算，其結果顯示，回歸恩給制時，政府總支出約可減少 909 億元(50 年間；不含 18%成本)。
- (2) 符合國際改革趨勢：各國對於軍職人員的退休制度皆依其特殊性，定有異於公教人員之退休制度（採恩給制或不採完全提撥制）。爰若軍人的退

休制度回歸恩給制，與國際上推動年金改革的趨勢相吻合。

7. 在退撫基金部分：目前退撫基金管理機關不論監理或管理均為一般行政機關，囿於行政組織人事、財務之種種限制，使基金之投資與管理難以靈活面對變動快速的金融環境。為提升基金運作績效與投資報酬，請問您對於退撫基金管理機關行政法人化之看法為何？是否可行？

A：目前考試院的政策思維，對於退撫基金管理組織究竟以何種型態呈現，似尚無定論。惟對於負責投資管理之機構給予較為寬鬆之用人與會計政策實有其必要性。如何達成改制為行政法人之政策目標，考驗相關主管部門對於該制度之規劃是否具有前瞻性與周延性之思維。茲分就下列5項議題予以說明：

- (1) 先確認基金管理行政法人化之定位及必要性：應思考基金管理行政法人化是否符合我國現行公務升遷發展體制？以及是否能達到退撫基金改革或營運管理之目的？可參考美國加州公務人員退休基金多元用人政策，除一般具有公務人員身分之雇員外，另以專案聘用之方式招募具有投資實務專業之人員，分別依其專業特性與身分擔任不同職責之工作。又如我國現行公立醫院以作業基金聘用非公務體系內人員之作法，將退撫基金之用人分為具有公務人員身分之行政經費及以退撫基金盈餘進用之聘雇人員，此兩種案例均可作為借鏡參考。
- (2) 基金之績效良窳與組織型態之關聯性：各國由於國情不同或制度設計之差異，退休基金之管理與監理因而有不同之架構。如確定提撥制之退休基金通常都是由國家制定政策或設立監督機構負責，實際運作則大多交由資產管理公司負責。我國目前退撫基金係由政府設置專責單位負責監督、管理及運用，雖然公務人員心態較為保守，但因其身分有較大的拘束力，違規事件亦較少發生。且以退休基金屬長期投資之基金，其成敗根據研究有90% 以上皆屬資產配置是否允當所致，爰以績效之良窳優劣，是否皆為組織體制所造成，實有待深入研究。
- (3) 基金管理行政法人化之國會支持及其倫理性：行政法人與公務體系最大的差異，即在其不似一般公務體系須受國會之監督。我國勞工退休基金監理會於95年至96年於該會組織立法期間，並未受到多數立法委員




的支持，原因即為龐大資金若無國會監督，屆時如產生任何弊端時，將由誰負最後責任？所以退撫基金管理組織之改制，如何能獲致立法院之全力支持，恐需妥以審慎思考。另對於負責投資決策人員如何賦予法律上之責任，以及如何建立彈性調整與用人之機制，亦為該組織可否順利運作之關鍵因素。

(4) 組織定位、組織再造與組織變革調整之議題：依目前實施之行政法人法規定，未來基金管理組織監督單位之重要性，亦須審慎思考其組織定位，並應賦予多樣化之監督工具。如何以專業之公務機關去監督，以投資專業人員組成之行政法人，當屬重要課題。而目前軍、公、教人員之主管機關係分屬三個不同部會，如何設計一個跨院部治理，以及具專業且符合行政機關之監督單位，是必須要考量之課題。

(5) 改制效果應妥慎評估分析暨併提相關配套措施：就行政法人法施行以來之個案來看，如以國立中正文化中心改制後之利弊分析，雖有人事管理制度彈性增加、經營層面多元化、顧客滿意度提升、整體營運績效增加等，惟亦相對產生許多問題，如組織運作、人員管理、監督機制、預算經費暴增、政治力介入之現象等，似與原來設立該行政法人之初衷相違，而此又關涉決策價值之抉擇議題。至於相關配套措施，當政府將退撫基金委由行政法人管理時，係以委任之方式處理，而其彼此間之權利義務與責任必須明確規範與簽定，俾期制度運作順暢。

8. 法律面：依司法院釋字第717號解釋，銓敘部增訂降低優惠存款金額等相關規定係基於公益考量，並未違憲。惟以優惠存款係屬政策性福利措施，並非法定退休給與。請問您認為，公務人員退休制度改革如將已退休人員或是現職人員一併納入適用對象，有無違反信賴保護原則？以及有無違反法律不溯及既往原則？

A：政府機關對於任何法規的修正或制度的變革，不可避免的都會涉及到信賴保護原則的問題。當然，信賴保護原則並不是鐵板一塊，依照司法院釋字第525號解釋意旨，制定或發布法規的機關基於公益的考量（即國家社會整體利益優先於法規適用對象的個別利益時），自得依法定程序停止法規適用或修改內



容；若人民因信賴先前法規繼續施行，而有信賴利益受損害者，應採取合理的補救措施或訂定過渡期間，以減輕損害。所以政府機關在修訂相關法規的時候，應配合採取相關補救措施，以避免違反信賴保護原則。

公務人員退休金是政府給與退休人員合理的生活保障，使其安養老年，但同時也必須衡酌國家財政負擔及社會公益的考量，與時俱進的作適度改革。至於法規修訂或制度變更之前已辦理退休的人員，其所適用的改革項目應與現職人員在程度上有所區別，原則上應採取高限(天花板)的制度設計，使其退休所得能適度合理的調降，同時避免有違反信賴保護及法律不溯既往原則之虞。

退休所得替代率是退休後每月退休所得與退休前每月薪資所得之比率，迄今學界對於分子（即退休所得）與分母（即現職待遇）並未有統一、明確的定義。惟如計入分母的項目（如本俸、年功俸、專業加給、主管職務加給等）能予以擴充，符合實際薪資所得，則退休所得替代率自然不會有偏高之情形，公務人員領取之退休所得亦不致被扣減太多。

最理想的作法是，參照司法院釋字第525號及第717號之解釋意旨，退休制度改革採取循序漸進的方式，拉長改革時間，同時採取補救措施，訂定合理的過渡期，並設計完整的配套機制讓影響層面降至最低，避免對於退休人員的基本生活保障造成太大的衝擊。



一、受訪者：B

二、受訪時間：2015年1月12日上午9時15分

三、受訪地點：受訪者辦公室

四、訪談內容：

一、有關推行年金改革之方式部分：

1.本次年金改革法案因朝野二黨各有主張之版本，加上軍公教人員極力反彈，在立法機關無法獲得共識而擱置。請問您認為年金改革之程序應如何進行，才能順利完成立法？年金改革法案如由文官自行研議、規劃與制定，是否妥適？如由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表共同組成獨立的年金改革小組，提出改革方案，再交由立法機關審議，是否較具可行性且較易成功？

A：世界先進國家的年金制度約在上一世紀60、70年代即已建立，建制當時的經濟環境與人口結構均與現今社會有很大的不同。就經濟與財政面而言，當時的經濟成長最高可達2位數，政府財政尚稱健全，所以支應各項退撫支出並無問題。惟以現今絕大多數國家均面臨快速高齡化及少子化的雙重危機，再加上金融市場低利率趨勢、經濟成長停滯與高失業率，導致政府財政困窘，所以要維持當時的年金制度已不可能，必須加以改革。

政府不論推行各項改革政策，首先必須要獲得各界相當程度的共識，改革政策才能夠順利推行。政府機關在研議規劃年金改革法案時，召開國是會議及與利害關係人（如既得利益者）進行協商，彼此交換意見與看法，實有其必要性。目前軍、公、教、勞各類人員之退休制度各有其主管機關，分屬考試院與行政院權責，各類人員適用之退休法令規定與給付標準等亦均不相同，如要加以整合實有其困難度。再者，由於軍、公、教人員之退休制度分屬國防部、銓敘部與教育部，軍、教退休制度如有與公務人員退休制度不一致的地方，銓敘部只能提出相關改革建議，基於權責分工，銓敘部並無強制權。

從建立年金制度的角度觀之，退休給與是政府對所有人民於退休時給與的基本生活保障，所以年金制度改革的影響範圍應是涵蓋全體國民，且因對於既得利益者之權益有所影響，所以應該召開國是會議，邀集社會各界代表、學者

專家與政黨代表共同參與，先凝聚全民改革共識後，再由立法院成立年金制度改革專案小組，將來相關年金法案送至立法院審議時，才較容易獲得支持，改革法案才能順利推行。

2.部分歐美國家年金制度改革係以長期持續之方式進行，如英國為20年，德國甚至拉長至40年。請問您認為改革進行之方式係採一步到位、整體全面性改革，或是採個別修法方式，拉長改革時間，分階段逐步推動，較為可行？

A：本次年金改革法案於民國102年送至立法院審議之後，一方面因為朝野對於軍、公、教、勞等各類人員年金改革之若干重大事項，尚未形成共識而擱置；另一方面則因為規劃之方案是針對各類人員年金制度採一步到位的方式，進行全面整體性的改革，改革內容十分複雜且影響層面相當廣泛，所引發的反彈與阻力自然不小。由於上述種種立法困境，導致年金改革法案遲遲無法順利完成立法。

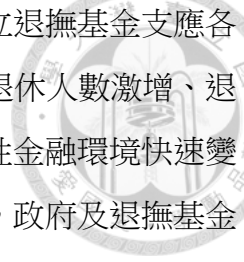
參考世界各國如英國、德國、澳洲與日本等國有關年金改革的成功經驗，其年金改革是長時間而且不斷持續的歷程；在改革過程中如能彰顯改革之必要性，並以長期漸進的方式進行，較能減緩改革帶來之爭議，進而達成改革之目標。因此，為了降低年金改革所引發的衝擊與反彈，應將改革的時間拉長。以德國為例，因其改革能兼顧公務員之需求，並能就退休基金未來40年之收支平衡作長遠考量，所以能將改革的阻力降至最低。再舉英國為例，其改革亦是持續進行20年，採漸進方式逐步改革，有效減緩了公務員的反彈。

綜上，為期年金制度改革能順利進行，除了將改革的時間拉長，有關改革的方式與步驟亦必須加以調整，化整為零，以個別立法的方式，分階段、分步驟以長期緩和漸進方式進行，才能將改革的衝擊降至最低。現階段宜先就現行軍、公、教退撫制度中最迫切必須改善之事項優先推動；其後賡續推動其他改善方案，以提高成功的可能性。

二、有關年金改革之實質內容部分：

3.公務人員退休法甫於民國100年1月1日修正施行，並採行若干改革措施（如85制、刪除55歲自願退休加發退休金之規定等）。請問您認為，現行公務人員退休制度仍存有哪些重大問題？其處理之優先順序為何？有何具體建議？

A：軍公教人員的退撫制度分別自民國86年1月1日、84年7月1日及85年2月1日起



開始實施退撫新制，改由政府及軍公教人員共同提撥費用成立退撫基金支應各項退撫給付。然以實施迄今，期間因長期不足額提撥，加上退休人數激增、退休年齡下降、我國人口結構快速高齡化及少子化，以及全球性金融環境快速變遷等發展趨勢，導致軍公教人員退撫給付潛藏負債持續增高，政府及退撫基金負擔日益沉重。尤其在退撫基金部分，收繳收入與支出給付失衡情形日益嚴重，必須儘速進行相關因應措施，以及時改善財務危機。其中又以軍職人員因具有退役早、役期短特性，造成給與支出快速累增，以及為配合政府精簡政策與推動募兵制，形成「現役繳費人數少，退役領俸人數多」，難以累積本金運用孳息，導致退撫基金失衡情形最為嚴重，應列為須優先處理的問題。

至於有關改革的具體建議，可採分階段的方式，逐步進行改善：

一、短期內優先推動事項：改善退撫基金最迫切問題，儘速提高基金提撥費率。軍、公、教人員實際提撥率自民國 95 年調整為 12% 後，迄今已 9 年未作調整，且遠低於精算結果之最適提撥率。另據推估，軍、公、教人員退撫基金提撥率每提高 1%，每年收繳總金額將增加約 51 億元，必可及時挹注退撫基金，提升退撫基金運用收益，亦可適時延後退撫基金用罄年度。為期一致，應同時啟動軍、公、教人員退休法律修法程序，單獨先修正退撫基金法定提撥費率上限，再逐步調整至 18%，以及時改善財務危機。

二、推動具一致性之項目：

有關軍公教人員一致性部分，如延後月退休金(俸)起支年齡、刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數之一次退休金規定、從嚴限制退休再任現制規範等。至於與勞工一致性部分，如軍公教人員的退撫給與改採全面按月的方式發給，以及軍公教人員退休金計算基準採最後 5 年平均俸額計算。

三、調整或修正不合理的機制：

如取消公保養老給付優惠存款逆算表、取消支(兼)領月退休金者，退休年資補償金規定、檢討月撫慰金支領條件，增訂同時支領月退休金等政府定期給付者，不得擇領月撫慰金之規定，以及修正補繳退撫基金機制，禁止公營事業等其他公職人員轉任公務人員補繳退撫基金，俾健全退撫基金財務安全。

四、持續深化改革方案：

包含延後屆齡退休年齡、退休金計算基準再拉長均俸計算期間、逐年調降優惠存款利率與退休所得替代率、調整退撫基金提撥比例，以及退休制度未來朝確定提撥制改革等項目。

4.在退休年齡部分：由於人口結構高齡化與少子化之趨勢，許多國家均延長法定退休年齡至67、68歲，如丹麥、義大利更規劃延後至69歲，以為因應。請問您認為，目前公務人員法定退休年齡是否應予延後？如是，應延後至幾歲較為妥適？

A：現今世界各國政府有鑑於人口平均壽命不斷延長，公務員支領退休金之年限亦隨之增長，如不改革公務員退休制度，政府財政將無法繼續負擔龐大的退休給付支出，所以紛紛採行各項改革措施；其中「延後退休年齡」即為絕大多數國家採行之主要改革措施之一。

目前英國法定退休年齡為男性 65 歲、女性 60 歲，英國領取退休金的年齡將在 2030 年代中期延後至 68 歲，2040 年代末期延後至 69 歲，屆時英國將成為退休年齡最高的國家之一。另根據 OECD 的統計報告，截至 2050 年，美國與德國退休年齡將達到 67 歲，另外義大利與丹麥等國的退休年齡也將為 69 歲。此外，美國目前也規劃提案，欲將退休年齡進一步延後至 70 歲。

再就我國人口老化的進程而言，由「高齡社會」邁入「超高齡社會」，相較於歐美各國，時間相對短促許多，亦即人口老化的速度相當快。為配合我國人口結構高齡化與少子化的趨勢，原則上應將公務人員的法定退休年齡朝往後延長的方向研議，初步規劃延後至 67 歲。至於改革的方式，則採循序漸進的方式，並搭配過渡期間的配套措施，逐步推行，以減緩對於公務員的衝擊，達到改革效益。

5.在退休給付條件部分：

(1) 我國現行退休給付是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，除未完全扣合反應整個公務生涯之繳費紀錄，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。為求解決，許多國家已修改退休金計算基礎；如英國（2007年新增之「Nuvos計畫」）與挪威，已改以整個服公職期間之薪資為計算基準。請問您認為退休金之計算基準應如何調整始為合理？

A：依照現行公務人員退休法的規定，公務人員退休金係按最後在職的本(年

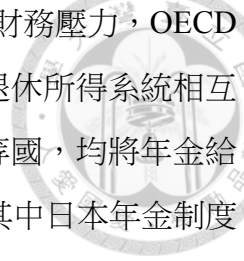
功)俸計算,亦即退休金是以公務人員最後在職最高的薪資標準計算發給,此種計算方式不僅是造成退撫基金收支失衡的原因之一,也不符合繳費權利與義務對等的原則。

由於公務人員所任職務會受到官職等級的限制,所以大多數的公務人員在退休前,幾乎都已晉敘至其職務所列官職等級的年功俸最高級,例如委任第五職等年功俸十級,或是薦任第七職等年功俸六級。依據銓敘部的統計數據資料顯示,公務人員任職年資已達 25 年者,近 54% 人員的銓敘等級均已達年功俸最高級滿 5 年以上;另據估計,公務人員於任職滿 30 年辦理退休時,大致可達年功俸最高級滿 10 年。所以現行退休給付的計算方式,確實有檢討調整的空間。

為解決現行退休給付計算基準所衍生的相關問題,基於軍、公、教、勞各類人員一致性原則,初步規劃可比照勞保年金給付的計算方式,將公務人員退休金的計算基準,改採最後在職往前推算 5 年的平均俸額計算。之後為賡續深化年金改革,再逐步延長退休給付平均俸額的計算期間,由 5 年逐漸延長為 10 年,最後再延長為 15 年。但是同樣要有過渡期間的配套設計,以減緩對於公務人員所造成的衝擊。

(2) 依據OECD於2013年的研究報告(Pensions at a Glance)顯示,許多國家直接依經濟情勢及人口變遷等因素,增訂「年金自動調節機制」,自動調整年金金額,以維持年金體系的財務平衡。請問您對於此種做法看法為何?是否可行?

A:目前我國公務人員退休金係隨著現職人員的待遇調整而連帶調整,也因為此一調整機制,使得公務人員的退休所得較不易受到通貨膨脹等因素影響,藉以保障退休人員的經濟安全。但因現今不論是在金融環境或是社會結構均為瞬息萬變的時代,而退休金隨現職人員的待遇調整而調整,亦即採取單一調整指數的方式,因未具彈性,故無法因應社經環境之快速發展而為相對調整;如發生退休人員的退休所得與現職人員在職待遇未盡衡平(例如退休所得與在職所得的金額相當,甚至是退休所得超過在職所得)等不合理情形,或是退撫基金發生財務困境時,均無法參照其他調整指數運用調整。



根據OECD2012年的研究報告指出，由於年金給付的財務壓力，OECD國家建立公共年金自動調整機制，將人口或經濟發展與退休所得系統相互連結，特別是給付水準的調整。例如瑞典、德國與日本等國，均將年金給付精算公式採用一個具有彈性的「自動平衡調整機制」。其中日本年金制度改革所採用之方式，納入出生率、勞動力減少、平均餘命增加等變動指數之考量，迅速地配合人口結構、社經情勢等變化而自動調整，適度抑制給付金額的調升幅度，亦即直接依經濟情勢及人口變化等因素，自動調整年金，減少每次修法的政治風險。

本次送請立法院審議之公務人員退休撫卹法草案有關退休給與之調整機制，主要是參考勞工保險條例規定（勞保年金給付金額於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正負5%時，即依該成長率調整之），明定「月退休金得由考試院會同行政院，視國家整體經濟環境、政府及退撫基金財務狀況、消費者物價指數及現職人員調整與否，衡酌調整之。」上開規定實已將國家經濟情勢、財政狀況及現職人員待遇等多方面因素，共同納入公務人員月退休金是否調整之考量依據，應可同時兼顧政府與退撫基金的財務負擔，以及退休人員年金保障的適足性。

6.在退休給與機制部分：我國目前公務人員退休給與機制係採確定給付制(DB)，對於退休老年生活雖較有保障，惟施行迄今除造成政府嚴重財政負擔，亦產生世代間不公平財務移轉問題。請問您認為，現行退休給與機制宜否檢討調整？可否改採確定提撥制(DC)？或是採確定給付制與確定提撥制併行之雙層制？

A：我國現行公務人員的退休給與，仍採按公務人員最後在職等級及年資核算退休金之確定給付制，且現行退休法仍明定由政府負退休金最終支付保障責任，亦即退休給與的風險完全由政府負擔，除可能引發政府及退撫基金的財務隱憂外，亦無法因應社會結構改變的趨勢。因此，為確保公務人員退休制度的永續經營及社會資源公平分配的原則，現行公務人員退休給與機制確實有轉換調整之必要。

從另一角度而言，確定提撥制雖有其優點，例如：退休金來源是全額儲備，有十足的財務準備，除可有效解決政府及退撫基金之財政隱憂，不會產生世代移轉問題，同時也可以建立可攜式退休金制度，對於公私部門人才之交流確有

助益。惟如現階段公務人員退休給與驟然全面採行確定提撥制，除退撫基金將馬上面臨無任何繳費收入的問題外，亦可能會有退休所得保障不足、人員流動過快、經驗累積傳承不易等疑慮。因此，在考量現階段公務人員退休制度無法進行根本性改革的前提下，一步到位確有其困難度，所以要有一定的過渡準備期間，可先採行雙層制—即兼採確定給付制與確定提撥制，俟相關前置準備作業完成之後，未來再朝確定提撥制的方向研議規劃。

至於事前的前置作業，必須包含以下四個步驟：

- (1) 充分宣導：退休給與制度的轉變影響層面非常廣泛，尤其是對於既得利益者會造成相當大的衝擊，所以在事前一定要有充分的宣導，使其瞭解制度變革之理由與改革內容，並協助瞭解相關退撫權益，以及爭取其對於制度的認同，才能將衝擊降至最低。
 - (2) 加強溝通：以現今整體經濟環境而言，確定提撥制即使基金投資操作的績效再好，公務人員的退休所得替代率可能無法像目前確定給付制最高可達95%的給付水準，所以要與公務人員加強溝通協調，使其預為規劃退休後的生活。
 - (3) 完整教育：由於退休給與改採確定提撥制，其退休所得替代率須達到一定之水準，才能吸引公務人員接受這項制度，並樂於參與提撥儲金，因此，投資理財的教育與訓練是相當重要的，透過教育訓練使公務人員瞭解各項投資標的之報酬與風險，強調分散投資之重要性，提供多項不同的投資標的，讓公務人員可以依據自己的風險驅避程度與距離退休時間之長短作不同的投資規劃，以降低投資風險，增加退休所得的適足性。
 - (4) 相關配套：退休給與制度的變革並非一蹴可幾，為使確定提撥制順利施行，尚須搭配相關配套措施，諸如：建置完整資訊功能的帳戶管理系統、稅賦優惠制度，以及基金經理人評選與退場機制等配套措施，才能發揮確定提撥制之優勢特性。
- 7.在退撫基金部分：目前退撫基金管理機關不論監理或管理均為一般行政機關，囿於行政組織人事、財務之種種限制，使基金之投資與管理難以靈活面對變動快速的金融環境。為提升基金運作績效與投資報酬，請問您對於退撫基金管理機關行政法人化之看法為何？是否可行？**

A：我國目前軍公教人員退撫基金的管理組織係屬行政機關的型態，使得基金專業經理人才的來源受到公務人員任用制度的限制。首先，透過公務人員考試任用制度，要找適當的財務經理或比較專業的人士均較為不易，且受到機關員額與職等限制，而有金融專業人員編制不足的現象。其次，政府基金規模日漸龐大，每個管理人員所負責的平均基金規模也相對愈來愈大，相對的經理人負責的投資金額及研究分析工作也將加重，進而有影響投資績效的可能。尤其基金操作人員薪資結構的不合理性，相較於一般民間金融機構專業經理人的薪資報酬均屬偏低，進而缺乏積極的誘因與動力。

此外，在基金組織的運作上也受到多重監督，包括：上級機關的監督、監察院審計部稽核，以及立法院的監督。不僅對於市場變遷的因應與專業運作的落實間不易取得平衡，進而衍生許多行政成本。為能因應市場快速變遷與未來趨勢，有效解決專業經理人之增補，強化基金組織的專業性與獨立性，退撫基金管理機關轉型為行政法人實有其必要性。

按行政法人設置目的，乃是希望藉由法律創設，打破以往政府、民間二分體制，將不適合行政機關與民間辦理的公共任務，改由一個與政府保持一定距離的行政法人進行處理。其目的在於引進企業經營精神，不受現行行政機關人事、會計等制度束縛，讓公共任務更加具專業與效能。換言之，將退撫基金管理機關行政法人化，使其在政策執行選擇上，更加具有彈性，藉此擺脫傳統科層組織化的人事、會計、預算，以及採購的限制，進而可以延攬留用適當專業人才，強化基金管理機構彈性，進而提升基金整體的操作績效。

8.法律面：依司法院釋字第717號解釋，銓敘部增訂降低優惠存款金額等相關規定係基於公益考量，並不違憲。惟以優惠存款係屬政策性福利措施，並非法定退休給與。請問您認為，公務人員退休制度改革如將已退休人員或是現職人員一併納入適用對象，有無違反信賴保護原則？以及有無違反法律不溯及既往原則？

A：公務人員退休制度是政府基於雇主的責任，給與退休人員合理適度的老年基本生活保障，但同時也必須衡酌國家財政負擔、整體經濟環境與社會發展趨勢，即退休制度應依據情事變更原則，與時俱進，作適度合理的調整。惟在研議規劃年金改革法案時，應要有更細緻的規劃，以符合憲法與法律所揭示的相

關原則與規定，減緩對於退休人員退休後的生活與財務規劃所遭受的衝擊，才能使制度長遠施行。

依據司法院釋字第525號解釋意旨，制定或發布法規的機關基於公益的考量（即國家社會整體利益優先於法規適用對象的個別利益時），自得依法定程序停止法規適用或修改內容；若人民因信賴先前法規繼續施行，而有信賴利益受損害者，應採取合理的補救措施或訂定過渡期間，以減輕損害。為避免有違反憲政原則之虞，可參照司法院釋字第525號及第717號之解釋意旨，年金改革採取溫和漸進之方式，同時訂定合理的緩衝及過渡期間，並設計完整的配套機制讓傷害減至最低，以緩和對於退休人員生活的衝擊。

鑑於現行公務人員退撫給付潛藏負債持續增高，政府及退撫基金負擔日益沈重，若未及時改革，將造成政府及退撫基金財務缺口持續擴大，所累積的沈重債務將轉嫁由後代子孫承受，有違世代正義與公平；嚴重者，將損及國家永續發展，此即是基於國家社會整體利益優先於法規適用對象個別利益的考量。所以在研議規劃公務人員年金改革措施時，秉持合理保障退休人員權益及國家社會整體資源公平分配等原則，並採取合理緩和漸進的方式，逐年調降公務人員退休所得替代率，以維持退休人員基本的經濟生活保障，與司法院釋字第 717 號解釋揭示精神是相符合的。



一、受訪者：C

二、受訪時間：2015年1月5日上午11時

三、受訪地點：受訪者辦公室

四、訪談內容：

一、有關推行年金改革之方式部分：

1.本次年金改革法案因朝野二黨各有主張之版本，加上軍公教人員極力反彈，在立法機關無法獲得共識而擱置。請問您認為年金改革之程序應如何進行，才能順利完成立法？年金改革法案如由文官自行研議、規劃與制定，是否妥適？如由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表共同組成獨立的年金改革小組，提出改革方案，再交由立法機關審議，是否較具可行性且較易成功？

A：國家不論推行各項改革政策，各界必須要有相當程度的共識，政策才能夠順利推行。政府機關在研議規劃年金改革法案時，召開國是（共識）會議及與利害關係人研商，彼此交換意見與看法，也有其必要性。

文官有其專業，亦有其對於制度的整體性考量，是由文官研議、規劃法案當屬必然；惟為期集思廣益，於法案研擬過程中，參考並徵詢多方意見，尤其是受到影響之相關利害關係人，也當然必要。

由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表組成獨立的年金改革小組，共同討論並提出改革方案，此種作法當然可行。但因小組成員來源迥異，所持立場不同、看法也未盡一致，如果要達成共識，勢必需要相當長的時間。

積小勝為大勝，是謀事的法則，但我國目前公務人員退休制度所面臨之問題與世界各國相較，未必完全相同。依據相關數據資料可知，目前部分兼具退撫新、舊制年資的退休人員，其退休所得高的離譜，甚至有退休所得超過在職待遇的不合理情形。再就人口結構變遷趨勢而言，我國人口高齡化與世界各國相較，老化速度相當快，且少子化情形非常嚴峻，政府與退撫基金的財政已十分困難。所以改革方式上有較為急迫的壓力。然從現實面而言，把改革時間拉長，當然是基於現況之考量下，不得不的權宜作法。

2.部分歐美國家年金制度改革係以長期持續之方式進行，如英國為20年，德國甚

至拉長至40年。請問您認為改革進行之方式係採一步到位、整體全面性改革，或是採個別修法方式，拉長改革時間，分階段逐步推動，較為可行？

A：本次年金改革法案於民國102年函送立法院審議之後，因朝野立委對軍公教勞等各類人員年金改革之若干重大事項，尚未形成共識而擱置，立法程序遲遲無法預期。

由於本次規劃之年金改革法案，對於軍公教人員年金制度係進行全方位改革—包括延後月退休金起支年齡【即90制】、提高退撫基金提撥率及調降退休所得等，內容複雜，不易完成立法；再加上本次改革措施影響層面甚為廣泛（包括新進、現職及已退休人員），招致相當大的反彈聲浪，增加推動阻力。鑑於軍、公、教人員整體性年金改革因上述種種立法困境而無法順利推行，所以從現實面而言，把改革時間拉長，分階段逐步修法，持續進行改革，是基於現況考量下，不得不的權宜作法。

二、有關年金改革之實質內容部分：

3.公務人員退休法甫於民國100年1月1日修正施行，並採行若干改革措施（如85制、刪除55歲自願退休加發退休金之規定等）。請問您認為，現行公務人員退休制度仍存有哪些重大問題？其處理之優先順序為何？有何具體建議？

A：為健全公務人員退休法制並落實國家建構社會安全網絡的既定政策，銓敘部近年來針對公務人員退休制度所面臨之問題，一直持續檢討並審慎研議公務人員退休制度改革方案，並分兩階段改革工程進行。其中第1階段退休法修法工程已於民國100年完成。至於第2階段修法工程，則為民國102年送請立法院審議之年金改革法案，現因面臨種種立法困境而遲未完成立法。

由於上述年金改革法案無法完成立法，致目前公務人員退休制度仍存有若干重大問題，可分為以下外在與內在兩項因素予以說明：

首先是外在因素方面：（1）人口老化：從內政部人口統計數據顯示，我國人口老化的進程，也就是由「高齡社會」邁入「超高齡社會」，僅歷時8年，相較於歐美各國，時間相對短促許多，而現行法定退休年齡（現雖已實施85制，但因尚有10年過渡期，致目前平均退休年齡約為55歲）實無法因應人口結構快速老化趨勢。（2）少子女化：迄至2010年，我國每名育齡婦女平均生育人數已降至0.90人，為超低生育率國家之一。換言之，軍公教人員退撫制

度若不及時著手進行改革，所衍生之嚴重財務負擔問題，勢將轉嫁由下代子孫承受，顯為世代不公。（3）政治人物無整體觀：健全、完善的文官制度應要有宏觀性思考、前瞻性規劃；由於改革是砍給付、調高費率，政治人物往往為了選舉或選票考量，容易陷入政治喊價的不歸路，甚至反對改革，缺乏整體觀。

其次是內在因素方面：（1）退休所得替代率超高：目前部分兼具退撫新、舊制年資的退休人員，除每月領取月退休金，再加上18% 優惠存款利息，其退休所得高的離譜，甚至有退休所得超過在職待遇的不合理情形。（2）政府財政困難：由於退休人數逐年累增、國人平均壽命不斷延長，造成退休金支領年限亦逐年增加，進而導致政府財政負擔加重。（3）退撫基金財務有危機：退撫基金已達成成熟期，收繳收入成長有限，加上退休人數逐年累增，而退休年齡逐年下降，造成給付亦逐年遽增，退撫基金收支不足情形已相當嚴重，甚至有用罄破產的潛在危機。

至於上述退休制度現存各項問題處理之優先順序，首先應先救急，也就是先提高退撫基金提撥費率，俾及時挹注退撫基金，其次再處理目前年金改革法案中，已有獲致共識的部分—如延後月退休金起支年齡、退休金以5年平均俸額為計算基準等；未來再持續作進一步的深化改革。至於具體建議部分，則為調降退休所得替代率，以及退休給與機制改為確定提撥制。

4.在退休年齡部分：由於人口結構高齡化與少子化之趨勢，許多國家均延長法定退休年齡至67、68歲，如丹麥、義大利更規劃延後至69歲，以為因應。請問您認為，目前公務人員法定退休年齡是否應予延後？如是，應延後至幾歲較為妥適？

A：審酌我國人口結構老化之速度與發展趨勢，以及國人平均壽命不斷延長，現行公務人員法定退休年齡仍有過早之虞，當然必須再予延後；至於應延後至幾歲，參考其他先進國家之法定退休年齡，原則上可延後至70歲。

為期此項政策之改變能推行順利、減少改革阻力，並參考其他國家改革成功的實施經驗，退休年齡之延後可採取緩進方式處理；例如德國將退休年齡由原來的65歲延後至67歲，即從2011年開始，逐年往後延1個月退休，一直到2029年為止，共歷時18年，實施以來，並未見有公務人員反彈之聲浪。顯見改革如

以長期持續、溫和漸進之方式進行，可有效減緩反彈與阻力，使改革政策較易推行。



5.在退休給付條件部分：

(1) 我國現行退休給付是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，除未完全扣合反應整個公務生涯之繳費紀錄，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。為求解決，許多國家已修改退休金計算基礎；如英國（2007年新增之「Nuvos計畫」）與挪威，已改以整個服公職期間之薪資為計算基準。請問您認為退休金之計算基準應如何調整始為合理？

A：我國現行退休金之計算，是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，也就是以公務人員在公務生涯中最高之薪資水準來計算退休金，且日後給付的水準也是隨著現職公務人員之俸給調整計算，除不符合繳費義務與權利對等原則，衍生退休所得偏高之不合理現象外，亦加重政府與退撫基金之財務負擔，當然要加以檢討調整。

在退休給與機制採確定給付制度之前提下，維持70% ~75% 之退休所得替代率（為各層年金所得之總和）是必要的。所以在設計退休給與之基數內涵當本此一原則試算，再決定究竟係採「整個服公職期間」或採「若干年之平均俸額」。

由於公務人員會受到官職等級之限制，所以絕大多數的退休人員在退休前之若干年，甚至是十餘年，均已晉敘至其職務所列官職等級之年功俸最高級，如果以低於5年的平均俸額作為退休金計算基準，退休所得均不會受到影響，等於是沒有改革，所以最少採15年平均俸額是絕對必要的，退休金所得水準約會調降為12%。

(2) 依據OECD於2013年的研究報告（Pensions at a Glance）顯示，許多國家直接依經濟情勢及人口變遷等因素，增訂「年金自動調節機制」，自動調整年金金額，以維持年金體系的財務平衡。請問您對於此種做法看法為何？是否可行？

A：目前我國公務人員退休金係隨現職人員之待遇調整而作連動調整，雖可退休所得不受通貨膨脹等因素影響，保障退休人員之經濟安全，但因其調整機制係隨現職人員待遇調整而調整，故係採單一調整指數，未具彈性，

無法因應社經環境之快速發展而為相對調整；如發生已退休人員退休所得與現職人員待遇未盡衡平時等不合理情形，或是退撫基金發生財務困境時，均無法參照其他調整指數運用調整。

現今瑞典即是採行年金自動調節機制的好例子，此一原則可行，優點是可直接依據經濟情勢、人口結構變化，以及國人平均所得等因素考量，自動調整年金，以減少每次修法之政治風險。但採行此一機制須要有相關配套措施；例如國家遭遇重大財經危機時，就應有必要的因應機制；有時年金自動調節機制亦會受到政治力介入，像日本就曾經發生過暫停自動機制的運作，最近才解凍恢復。

6.在退休給與機制部分：我國目前公務人員退休給與機制係採確定給付(DB)制，對於退休老年生活雖較有保障，惟施行迄今除造成政府嚴重財政負擔，亦產生世代間不公平財務移轉問題。請問您認為，現行退休給與機制宜否檢討調整？可否改採確定提撥制(DC)？或是採確定給付制與確定提撥制併行之雙層制？

A：公務人員退休給與機制如繼續維持現行確定給付制，未來將有財務危機之隱憂，且無法因應社會結構改變等因素；然而如全然採行確定提撥制，亦將造成人員流動過快、經驗累積傳承不易等疑慮。故俾期藉由兩種制度之互補性，減少單一制度之缺點；退休金財務規劃同時擁有確定給付制與確定提撥制兩種制度之混合型雙層計畫，即以沒有投資風險的確定給付制保障員工的基本生活需求，再以確定提撥制提供員工投資管道來增加員工退休所得之適足性，將同時具有確定給付制與確定提撥制之優勢特性。

鑑於世界銀行及國際勞工組織對於退休給與制度之概念及設計，均已採行「應藉由不同層次之退休年金設計、結合確定給付制及確定提撥制之優點，來保障整體老年經濟安全」之觀點。另世界各先進國家，包括美國、英國及加拿大等，其退休制度之改革趨勢，亦均已朝向確定給付制與確定提撥制併行之方向變革，退休給與機制走向確定提撥制仍是未來必然的趨勢。

由於雙層制之規劃涉及高度財經專業且設計上頗為複雜，相關配套措施及機制仍須再予以深入研究，始為周妥。但不可因要走向確定提撥制而不顧國家現況，致衍生新的問題。在我國現況下，軍公教人員退撫制度如要立即採完全確定提撥制，必須要有周全的配套措施（避免退撫基金驟然無活水注入，致退

撫基金財務一下崩解)。綜合以上思維，現階段採取雙層制(即兼採確定給付制與確定提撥制)應較具可行性。

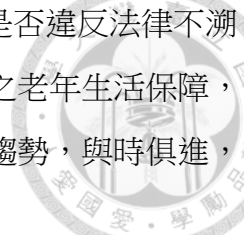
7.在退撫基金部分：目前退撫基金管理機關不論監理或管理均為一般行政機關，囿於行政組織人事、財務之種種限制，使基金之投資與管理難以靈活面對變動快速的金融環境。為提升基金運作績效與投資報酬，請問您對於退撫基金管理機關行政法人化之看法為何？是否可行？

A：目前公務人員退休撫卹基金組織在行政機關之架構下，由於受到公部門各項法令的限制，在人事安排上其成員的資格、聘任皆受到限制，專業人力嚴重不足且缺乏績效誘因，且在現行投資法令限制下，退撫基金之資產配置偏向短期與保守，其任務內涵亦須依法行政，因此相對變通彈性較小，較無法因勢調整與作為。所以，退撫基金管理機關行政法人化，一方面可保留私法組織形態下的彈性與靈活性，一方面亦具有公法組織形態下的公共性與行政監督的可能性，此一變革方向應具有可行性。

退撫基金管理會改制為行政法人的目的，主要是希望透過組織型態改變，以期達到投資運用的彈性並進而提升投資績效。但是，參採國外相關改制經驗，行政法人改制需要時間方能見到改善績效，且需要主管機關建立監督機制，並尊重其專業性適度監理。在此前提之下，建議退休撫卹基金組織可先改為公法人，再慢慢朝向獨立法人發展。

8.法律面：依司法院釋字第717號解釋，銓敘部增訂降低優惠存款金額等相關規定係基於公益考量，並不違憲。惟以優惠存款係屬政策性福利措施，並非法定退休給與。請問您認為，公務人員退休制度改革如將已退休人員或是現職人員一併納入適用對象，有無違反信賴保護原則？以及有無違反法律不溯及既往原則？

A：參酌司法院釋字第525號解釋意旨，制定或發布法規的機關基於公益的考量(即國家社會整體利益優先於法規適用對象的個別利益時)，自得依法定程序停止法規適用或修改內容；若人民因信賴先前法規繼續施行，而有信賴利益受損害者，應採取合理的補救措施或訂定過渡期間，以減輕損害。又因任何法規都不是永久不能改變，所以純屬法規適用對象主觀的願望或期待時，沒有客觀上具體表現信賴的行為，則沒有信賴保護原則的問題。



公務人員退休制度改革當然會有信賴保護的問題，也有是否違反法律不溯及既往的疑慮。雖然公務人員退休制度是給與退休人員合理之老年生活保障，但同時也必須衡酌國家財政負擔、整體經濟環境與社會發展趨勢，與時俱進，作合理的調整，才能使制度長遠施行。

為避免有違反憲政原則之虞，可參照司法院釋字第525號及第717號之解釋意旨，年金改革採溫和漸進之方式，同時訂定合理的緩衝及過渡期間，並設計完整的配套機制讓傷害減至最低，以緩和對於退休人員生活的衝擊。



一、受訪者：D

二、受訪時間：2015年1月16日下午3時

三、受訪地點：電話訪問

四、訪談內容：

一、有關推行年金改革之方式部分：

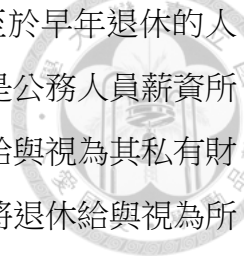
1.本次年金改革法案因朝野二黨各有主張之版本，加上軍公教人員極力反彈，在立法機關無法獲得共識而擱置。請問您認為年金改革之程序應如何進行，才能順利完成立法？年金改革法案如由文官自行研議、規劃與制定，是否妥適？如由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表共同組成獨立的年金改革小組，提出改革方案，再交由立法機關審議，是否較具可行性且較易成功？

A：由於年金改革法案影響的範圍非常廣泛，適用的對象眾多，尤其是對於既得利益者的權益影響程度相當大，所以某些特定團體或黨派基於選票考量，往往會加以介入，甚至是政治因素干擾。在我國現今政治環境與政黨政治運作的情況之下，是否能夠成立獨立、公正之年金改革小組，並提出符合理想、排除政治喊價的年金改革法案，其可行性仍有待商榷。

就政府與公務人員的關係而言，政府是公務人員的雇主，而退休金是政府對所有人民於退休時給與的基本生活保障，所以年金制度改革的影響範圍應是涵蓋全體國民，且因對於既得利益者之權益有所影響，所以應該召開國是會議，邀集社會各界代表、學者專家與政黨代表共同參與，先凝聚全民改革共識後，再由立法院成立年金制度改革專案小組，將來相關年金法案送至立法院審議時，才較容易獲得支持，改革法案才能順利推行。

2.部分歐美國家年金制度改革係以長期持續之方式進行，如英國為20年，德國甚至拉長至40年。請問您認為改革進行之方式係採一步到位、整體全面性改革，或是採個別修法方式，拉長改革時間，分階段逐步推動，較為可行？

A：有關年金制度的改革方式，會因為適用對象個別情況的不同，而會對於制度變革產生不同的認知。例如年金改革法案施行前已退休的人員會認為，其退休當時係依據政府所制定的退休相關法令辦理退休並領取相關的退休給與，係



基於政府對其退休後老年生活保障的承諾而辦理退休；甚至於早年退休的人員，因當時公務人員薪資待遇所得較低，所以認為退休金原是公務人員薪資所得的一部分，由國家保留至其退休時再行給付。亦即將退休給與視為其私有財產的概念，為國家對公務人員所負擔之公法上金錢債務，即將退休給與視為所謂「遲延工資」。所以，在國家財政尚可負擔之前提下，對於是類已退休人員應繼續維持其原領取之退休給與水準，不作變動。換言之，對於不同世代、不同適用對象，年金改革進行的方式應要有更細緻的規劃，分別規劃不同的改革策略與處理方式。

至於年金制度改革的進行方式，為降低推行阻力與衝擊，應將改革時間拉長，並採取緩和、循序漸進的方式進行，不要一步到位；最理想的情況是能和被改革者進行對話，瞭解其想法與接受程度，期能獲致共識，改革才能比較容易順利推行。

二、有關年金改革之實質內容部分：

3.公務人員退休法甫於民國100年1月1日修正施行，並採行若干改革措施（如85制、刪除55歲自願退休加發退休金之規定等）。請問您認為，現行公務人員退休制度仍存有哪些重大問題？其處理之優先順序為何？有何具體建議？

A：目前公務人員退休制度所面臨的問題當中，退休制度未能及時因應我國人口結構快速老化的趨勢檢討調整，是最主要的問題。就我國人口年齡結構的改變趨勢而言，民國102年國人的平均壽命為80.2歲，已較40年前延長15歲。另我國現今的老年人口比率已超過14%，即已成為高齡社會，且依據國家發展委員會民國103年8月公布民國103年至150年的人口推計報告顯示，我國預估將在民國114年進入老年人口比率高達20%的「超高齡社會」。就此一趨勢觀之，我國人口老化的進程相較於世界各國均快速許多。

公務人員的退休年齡未能及時因應我國人口結構快速老化的趨勢調整延後，導致公務人力過早退休，不利於人力資源有效運用與公務經驗的傳承；平均餘命的延長，亦造成支領月退休金的年限相對增加，進而導致政府與退撫基金的財務負擔加重。所以政府與退撫基金嚴重的財政負擔是最終的結果，其主要原因為退休制度未能因應人口快速老化而採取相關有效的因應措施。

4.在退休年齡部分：由於人口結構高齡化與少子化之趨勢，許多國家均延長法定

退休年齡至67、68歲，如丹麥、義大利更規劃延後至69歲，以為因應。請問您認為，目前公務人員法定退休年齡是否應予延後？如是，應延後至幾歲較為妥適？

A：前面曾經提過，近年來世界各國普遍面臨人口結構高齡化與少子化的趨勢，而延後退休年齡也是全球性共同一致性採取的年金改革措施之一。現今各國的法定退休年齡大約是65歲至68歲，且仍持續研議規劃再酌予延長，相對於我國65歲的退休年齡，似有進一步檢討調整的空間。

當然，配合人口老化將退休年齡適度的延後是必然的趨勢，但延後退休年齡對於公部門的人力資源管理、結構、組織士氣與人員流動等方面有可能產生負面的影響，諸如：年輕人的就業機會與升遷管道可能會被壓制住，公、私人才無法適當的交流；對於現職公務人員的工作士氣與激勵亦可能產生負面的影響；另外對於公共服務動機、態度與士氣，亦有不利的影響，進一步對於公共人事管理產生負面效應，甚而影響公共服務品質，影響民眾對政府機關的觀感。以上種種的問題均必須在調整延後退休年齡時，納入通盤整體審慎考量，以避免衍生其他的問題。

5.在退休給付條件部分：

(1) 我國現行退休給付是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，除未完全扣合反應整個公務生涯之繳費紀錄，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。為求解決，許多國家已修改退休金計算基礎；如英國（2007年新增之「Nuvos計畫」）與挪威，已改以整個服公職期間之薪資為計算基準。請問您認為退休金之計算基準應如何調整始為合理？

A：目前公務人員不論是退撫新制或是退撫舊制年資的退休金，均是以最後在職的本（年功）俸作為計算基準，亦即公務人員退休金的計算基礎，與公務人員所敘俸級息息相關。但因公務人員每個人的任職年資長短有別，升遷機會大不相同，所任職務的官職等級亦不盡相同，如為達成減輕政府財政負擔的目標，而將退休金計算基準改以公務人員若干年之平均俸額計算，可能會對於部分公務人員造成不公平的情況。

對於相同任職年資的退休人員而言，所敘俸級愈高者，其退休金亦相對較高。目前最主要的問題在於委任人員已可經由升官等訓練等方式晉升

薦任官等，時空背景與現行公務人員俸表結構設計當時已有所不同，且由於拉長年功俸級數，形成俸額部分占非主管公務人員薪資之比例提高，導致退休所得替代率相對偏高，以及因前後職等間俸級重疊比率甚高，例如委任第五職等年功俸十級人員與薦任第九職本俸三級相當；薦任第九職等功俸七級，則相當於簡任第十三職等本俸一級，無法比敘俸級彰顯不同職等職責程度之差異，更無激勵公務人員勇於任事，取得升任較高職務之誘因。因此，如果要減輕政府與退撫基金的財務負擔，公務人員俸表結構的調整，應是值得考慮之重要途徑之一。

(2) 依據OECD於2013年的研究報告（Pensions at a Glance）顯示，許多國家直接依經濟情勢及人口變遷等因素，增訂「年金自動調節機制」，自動調整年金金額，以維持年金體系的財務平衡。請問您對於此種做法看法為何？是否可行？

A：依現行勞工保險條例規定，勞保年金給付金額於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正負5%時，即依該成長率調整之。此項將勞保老年年金隨消費者物價指數作連動調整的機制是合理的。我國公教人員保險法於民國103年6月1日修正施行後，私立學校被保險人所領取之公保養老年金給付與遺屬年金給付，亦有參考上開勞工保險條例之規定，對於年金調整機制作相同的規範。因此，就公務人員年金給付制度而言，第一層基礎年金部分既已有調整機制，第二層職業年金的部份是否還需要建構此一調整機制？如在政府財政狀況足以承擔的前提之下，基於政府是公務人員的雇主，有照顧退休人員老年生活的責任，給與退休人員相關的優惠措施，例如退休金隨現職人員之待遇調整而作連動調整，尚非不可行。

6.在退休給與機制部分：我國目前公務人員退休給與機制係採確定給付制（DB），對於退休老年生活雖較有保障，惟施行迄今除造成政府嚴重財政負擔，亦產生世代間不公平財務移轉問題。請問您認為，現行退休給與機制宜否檢討調整？可否改採確定提撥制（DC）？或是採確定給付制與確定提撥制併行之雙層制？

A：從公務人員年金制度建立的本旨而言，政府是公務員的雇主，對於退休人員的老年基本生活應給與保障。所以公務人員退休制度自建立以來均採行確定給付制，公務人員只要具有一定的任職年資與薪資水準，即可計算出其可領取

之退休金，藉以安養老年。此亦為政府部門藉由優惠的退休制度、安定的老年生活保障，吸引優秀人才擔任公職，與民間私部門搶人才，以提升國家整體競爭力。

至於退休給與機制如採行確定提撥制，因投資風險相當高，將來若是再次發生金融風暴、債信危機，或是基金投資績效不彰，公務人員退休後的生活將相對沒有保障。為使退休公教人員的老年生活獲得適度保障，在基礎保障的部分仍應維持確定給付制，以避免造成社會問題。如未達成減輕政府財政負擔之目標，則建議從新進的公務人員實施雙層制（兼採確定給付制與確定提撥制），至於現職公務人員仍維持確定給付制。

7.在退撫基金部分：目前退撫基金管理機關不論監理或管理均為一般行政機關，囿於行政組織人事、財務之種種限制，使基金之投資與管理難以靈活面對變動快速的金融環境。為提升基金運作績效與投資報酬，請問您對於退撫基金管理機關行政法人化之看法為何？是否可行？

A：我國目前軍公教人員退撫基金的管理組織係屬行政機關的型態，使得基金不論是在人事、會計、預算，以及採購方面均受到種種的限制。其中又以專業經理人才的來源受到公務人員任用制度的限制，以及現行相關法令對於退撫基金投資標的諸多限制，均是造成基金營運管理與投資績效不彰的原因之一。因此，將退撫基金管理機關行政法人化之後，是否就能解決上述各項問題？基金投資績效是否就能提升？可能仍有待進一步評估。

再從國會監督的角度來看，行政法人與公務機關最大的差異，即在於前者不若一般公務機關須受到國會之監督。尤其是龐大資金若無國會監督，屆時如產生任何弊端時，將由誰負最後責任？所以退撫基金管理組織改制為行政法人，如何能獲致立法院之全力支持，恐需妥以審慎思考。另對於負責投資決策人員如何賦予法律上之責任，以及如何建立彈性調整與用人之機制，亦為該組織可否順利運作之關鍵因素。

8.法律面：依司法院釋字第717號解釋，銓敘部增訂降低優惠存款金額等相關規定係基於公益考量，並不違憲。惟以優惠存款係屬政策性福利措施，並非法定退休給與。請問您認為，公務人員退休制度改革如將已退休人員或是現職人員一併納入適用對象，有無違反信賴保護原則？以及有無違反法律不溯及既往原

則？

A：為因應高齡化、少子女化等客觀環境變遷造成人口結構改變，以及面對公務人員過早退休、政府退撫經費支出日益成長，所以政府推動年金制度改革，以利國家永續發展，此雖為不得不的必然措施，但對於現職與退休的公務人員而言，仍有「政府說變就變」、「有違政府誠信」，或是「政府單方面毀約」等疑慮。

依據司法院釋字第717號解釋意旨，制定或發布法規的機關基於公益的考量（即國家社會整體利益優先於法規適用對象的個別利益時），以及情事變更原則，得依法定程序停止法規適用或修改內容。但在政府推動年金制度改革的過程中，應給予現職人員及退休人員人性關懷與尊嚴，以維護公務人員士氣。同時應踐行相關法定程序，例如召開公聽會、座談會等，使利害關係人能有抒發意見、表達看法的機會，避免政府單方面做決定，造成年金改革政策不易推行之窘境。

另為避免年金改革政策之實施，有違反信賴保護之疑慮，年金改革應採逐步推動的方式，並儘可能拉長改革時間，避免對於退休人員的老年生活保障造成太大的衝擊。



一、受訪者：E

二、受訪時間：2015年1月21日上午10時

三、受訪地點：受訪者辦公室

四、訪談內容：

一、有關推行年金改革之方式部分：

1.本次年金改革法案因朝野二黨各有主張之版本，加上軍公教人員極力反彈，在立法機關無法獲得共識而擱置。請問您認為年金改革之程序應如何進行，才能順利完成立法？年金改革法案如由文官自行研議、規劃與制定，是否妥適？如由各政黨、政府機關、專家學者及軍公教代表共同組成獨立的年金改革小組，提出改革方案，再交由立法機關審議，是否較具可行性且較易成功？

A：目前軍、公、教、勞各類人員的年金制度改革法案，係分別由國防部、銓敘部、教育部及勞動部等部會各自研議規劃辦理，並分屬行政院與考試院主管權責。為期年金改革工作能順利推動，避免各主管院與部會之間的改革步調或改革內容不一致，成立一常態性的專責機構很重要，但該專責機構不一定要在國會或附屬於國會之下。

由於年金制度的改革工作應該是長期性、持續性的研究規劃，並依據國家人口結構、經濟情勢的變遷，與時俱進的配合檢討調整。但目前我國的實際現況是社會各界要求年金改革的聲浪一起，相關主管部會立即如火如荼的投入改革的規劃工作，一旦聲浪平息之後，即沒有任一機關要去主政此項業務，就未來20年、30年的年金制度持續做前瞻性、長遠的規劃，使得改革工作停擺。

由於年金改革涉及跨部會主管權責，為利協調與監督，如成立專責機構，其層級必須拉高到內閣層次。我國於十幾年前為因應人口結構高齡化的趨勢，全國社會福利委員會曾研究探討此一問題，並做成我國應成立高齡化研究中心之結論。內政部亦曾對此進行專案研究，雖然各部會均認為此一想法合理可行，但沒有一個部會要主政，負責成立常態性的專責機構。例如為統籌規劃全國性的災害防救政策之研擬、重大災害防救任務及措施之推動等事項，行政院設置災害防救辦公室，即屬於行政院本部常設性的專責單位，除國家發生重大災害事故時的緊急應變防救之外，平時即負責災害防救的整備、訓練、宣導與相關規劃業務。



由於年金制度改革並非由單一部會推動即可成功，其成敗亦非單一政黨所能承擔，所以在閣揆之下，成立一專責機構，進行長期性、整體性的研究規劃，並作跨部會的協調，加強對於社會大眾的教育與宣導，如遇有重大年金制度改革時，再進行任務編組，應是較具可行性且較妥適的作法。

2.部分歐美國家年金制度改革係以長期持續之方式進行，如英國為20年，德國甚至拉長至40年。請問您認為改革進行之方式係採一步到位、整體全面性改革，或是採個別修法方式，拉長改革時間，分階段逐步推動，較為可行？

A：西方國家的年金制度約自80年代開始，即進行一連串長期持續性的改革，亦即每隔幾年即會採行若干改革措施，一般人民大多具有年金制度會不斷調整的觀念，接受度也較高，所以改革的時間可以拉長，造成的衝擊也較低。

相較於我國，由於現今我國年金制度面臨的是過去60多年來所累積的問題，與世界其他國家年金制度問題的嚴重程度不同；如要進行年金改革，首先應考慮改革目的為何？如是為了解決問題，我國年金制度現存的問題比其他國家還要嚴重，如採行與其他國家相同的改革步調，慢慢做調整，年金制度是否還能順利運作？民眾是否能接受年金制度一直不斷在改革？均須一併審慎考量。

綜上，改革成功的關鍵在於社會對話過程，年金改革過程中要有朝野之間的對話。因年金制度改革不論改革幅度高低，都會有既得利益者的權益受到影響，因而造成反彈，所以對於年金制度改革的時程、改革的內容都必須清楚說明。由於我國民眾不若其他國家，對於年金制度會不斷持續改革已具有相當程度的認知，所以會質疑不是100年才作修改，現在又要改革，進而對政府喪失信心，產生不信任感，所以必須讓民眾瞭解為何要年金制度還需要改革？有哪些問題必須處理？以及改革的時程與階段等。

前面已說過，現今我國年金制度面臨的問題比世界其他國家還要嚴重，所以必須先要有一次大幅度、根本性的改革，解決年金制度最主要的問題，之後的改革幅度才能小，改革時間才能拉長。

二、有關年金改革之實質內容部分：

3.公務人員退休法甫於民國100年1月1日修正施行，並採行若干改革措施（如85制、刪除55歲自願退休加發退休金之規定等）。請問您認為，現行公務人員退休制度



仍存有哪些重大問題？其處理之優先順序為何？有何具體建議？

A：公務人員退休制度現存問題中，應優先處理退休給付條件的問題。目前公務人員平均退休年齡約為54、55歲左右，如以大學畢業24、25歲考上公職的人為例，工作到55歲，已任職滿30年，因符合自願退休條件且可支領相當優渥的月退休金，所以選擇退出勞動市場，不論是對人力資源運用或國家財政而言，都有不利的影響。

舉公立大學教授為例，65歲時正是學經歷最豐富、生產力最高峰、研究成果最多的時候，卻因為屆齡退休年齡的限制規定，致不能再繼續擔任教職，必須辦理退休。此乃因為現行請領退休給付的條件是「一定的年資加上一定的年齡」；若符合條件者，很年輕即可100%領取月退休金；不符合條件者，即無法領取。因此，請領退休給付的條件應考量年齡與年資，決定給付水準，退休年齡的範圍應具有彈性，同時搭配減額與增額之設計，且要與退休給付做明顯誘因連結。例如規定年滿65歲、任職30年辦理退休，可支領全額月退休金；年滿55歲時亦可辦理退休，如要提前領取月退休金，則必須減少給付的金額。

目前很多人中年轉業擔任公職，年滿65歲時即面臨必須辦理屆齡退休，因為現行退休法制在年齡上無任何的彈性。所以應考慮現今職場與以前不同，公私部門是可相互轉換的，所以退休制度應允許公部門與民間可彼此交流歷練。在現行制度下，年輕公務員因擔心會影響退撫權益，雖無繼續任公職的意願卻無法離開公職，對於人力資源的運用造成不利影響。所以退休給付條件扮演很關鍵性的因素，不但會影響勞動市場、造成公部門舉才不易，亦會加重政府財政負擔。

4.在退休年齡部分：由於人口結構高齡化與少子化之趨勢，許多國家均延長法定退休年齡至67、68歲，如丹麥、義大利更規劃延後至69歲，以為因應。請問您認為，目前公務人員法定退休年齡是否應予延後？如是，應延後至幾歲較為妥適？

A：軍公教人員的常態退休年齡應有一致性的規定，且應更具彈性，可提前或延後退休，同時搭配增額與減額年金的制度設計；若提早退休，領取之退休金必須打折；若延後退休，則退休金可加成。例如年滿60歲時退出勞動市場，50歲可辦理退休，即退休年齡具有10年的彈性，若要於50歲退休時領取退休金，則必須減額領取。換言之，退休年齡的範圍應更具彈性，且因軍公教身分職業的不同可有

不同配套設計，亦即退休年齡等條件應接近，再依各自身分別做不同制度設計。

5.在退休給付條件部分：

- (1) 我國現行退休給付是以公務人員最後在職薪資作為計算基準，除未完全扣合反應整個公務生涯之繳費紀錄，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。為求解決，許多國家已修改退休金計算基礎；如英國（2007年新增之「Nuvos計畫」）與挪威，已改以整個服公職期間之薪資為計算基準。請問您認為退休金之計算基準應如何調整始為合理？

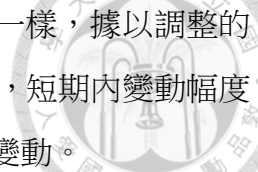
A：原則上第一層公共年金（如公保、勞保與國民年金）與第二層職業年金（如軍公教人員之退休金）性質是不相同的，亦即社會保險與退休金的邏輯應不一樣。公教保險屬基礎保障，是國家扮演的角色，因性質屬於社會保險，是被保險人之間的所得重分配，被保險人的世代連結，其基本理念是以被保險人的貢獻度作為考量，早期因低薪所以貢獻少、高薪所以貢獻多，故給付條件可用終身平均薪資作為計算標準。

至於職業年金的退休金是國家基於雇主的身份，對於受僱者於退休時所為之退休給與，是基於勞僱關係所建立的，給與受僱者的退休保障。我國早期退休給與由恩給制改為繳費制，強調的是受僱公務員的角色而非民眾的繳費。因此，社會保險所強調的付出與所得的對等原則，並不完全適用於第二層的職業年金。

社會保險以終身平均薪資做為給付計算基準，考量的是所得重分配的概念。而退休保障是考量受僱者於受僱期間的貢獻，不適合以很長的投保期間作為計算基準。若因退休給付所得過高，應考慮調降給付水準。換言之，社會保險是被保險人之間互助概念，繳的少即領的少。而退休金應是所得維持的概念，若計算基準的期間拉太長，可能會影響退休所得，導致保障不足。

- (2) 依據OECD於2013年的研究報告（Pensions at a Glance）顯示，許多國家直接依經濟情勢及人口變遷等因素，增訂「年金自動調節機制」，自動調整年金金額，以維持年金體系的財務平衡。請問您對於此種做法看法為何？是否可行？

A：年金自動調節機制與油價浮動機制相類似，但因無法及時快速因應，而



且變動幅度不大，所以只能解決部分問題。年金制度也是一樣，據以調整的相關參數（例如人口結構、經濟情勢或消費者物價指數等），短期內變動幅度不可能很大，所以年金也不可能在短期之內有大幅度的變動。

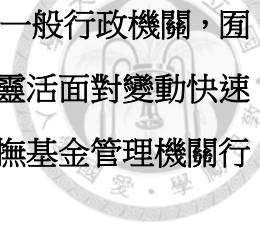
由於我國目前年金制度面臨的是相當嚴重的問題，若每年僅做微幅調整，無法根本解決問題。其他國家因為長期以來，對於年金制度持續進行相關改革措施，問題不若我國嚴重，所以進行微調即可因應。但我國現在需要的是根本性的改革，而年金調整機制僅是採行的改革策略其中之一，僅為配套，改革效益有限，並無法根本有效的解決問題。

6.在退休給與機制部分：我國目前公務人員退休給與機制係採確定給付制（DB），對於退休老年生活雖較有保障，惟施行迄今除造成政府嚴重財政負擔，亦產生世代間不公平財務移轉問題。請問您認為，現行退休給與機制宜否檢討調整？可否改採確定提撥制（DC）？或是採確定給付制與確定提撥制併行之雙層制？

A：確定給付制與確定提撥制兩種制度各有其優缺點，一個是著重於財務，一個是著重於保障；如要確保財務的永續性，則保障的適足性會有隱憂；如要確保保障的適足性，則財務的永續性會有隱憂。

我國目前第二層的軍公教人員退休金與勞工退休金，一個是採行確定給付制，一個是確定提撥制，是兩種完全不同的制度，所以社會各界會將兩種退休制度互相比來比去。如在此作為前提之下，對於各身分別的保障，其內涵或可不同，但制度的邏輯如較為接近，比較不會造成民眾對於職業別的撕裂感與對立感。

軍公教人員的退休制度可朝確定提撥制的方向研議，但實施確定提撥制的前提是第一層的社會保險保障至少要有一定給付水準，才可以允許確定提撥的水準是高或低，對其退休所得的影響不致太大。惟如現行制度仍予維持不作變動，後一世代負擔會較大。但現在新進人員的繳費收入佔給付支出的比例有愈來愈低的趨勢，問題是國家有無財政能量去解決此一制度轉換的過渡期；例如日本實施加稅，消費稅從5% 提高到8% ，大部分的稅收即是用來支應社會保險財務。退休制度給與機制無論是否轉換為確定提撥制，就目前政府與退撫基金的財務負擔而言，都需大刀闊斧的進行改革，不論是新進人員或現職人員所負擔的費率都必須大幅度的提高，以確保基金財務的永續性。



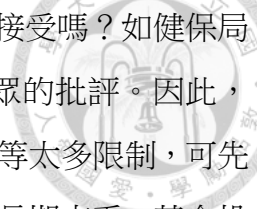
7.在退撫基金部分：目前退撫基金管理機關不論監理或管理均為一般行政機關，囿於行政組織人事、財務之種種限制，使基金之投資與管理難以靈活面對變動快速的金融環境。為提升基金運作績效與投資報酬，請問您對於退撫基金管理機關行政法人化之看法為何？是否可行？

A：從社會保險的角度來看，如無基金則為隨收隨付制，如為隨收隨付制，當面臨人口結構老化時，則下一世代的負擔會變重。成立基金的用意是現職人員繳交的費用除了支付現在各項給付之外，如有多餘的費用可留給下一代，使其不用繳交太多費用，其用意在此，所以成立基金之目的並不是在用繳交的費用去賺錢。換言之，年金制度基金的目的不是在獲益，而是在平衡世代；退休給與機制如採行確定提撥制，提撥的費用在個人帳戶裏，退休之後可領取30年、甚至50年，所以基金的運用是在避免通貨膨脹，而不是依賴基金賺錢去支付退休給與。因此，對於政府本次年金改革所提出「提高基金運用效率」的改革目標並不太認同，因為年金財務的問題不能指望提高基金收益來處理解決，基金的目的不是在賺錢，就長期而言，基金的投資報酬率只要比通貨膨脹高，或是比金融機構的存款利率高即可接受，因退休人員所領取之退休所得就不會有貶值的問題。

至於目前基金投資報酬率偏低，主要關鍵因素並不在基金組織定位的問題，基金組織法人化後投資效益不一定就會提高，主要還是因為我國目前的政治環境，一般人民對於政府普遍缺乏信任感，所以公部門做事被綁手綁腳，如將基金委由公法人投資運用，社會大眾是否就會願意將所有限制鬆綁？使其不受規範、不受監督、放手去做？

由於人民覺得基金是自己繳交的錢，所以不論是交由行政機關或公法人去投資營運都不放心，主要關鍵在於民眾對於現行基金運作機制的不信任，即使改為基金組織改為民間機構仍然缺乏信任，而之所以產生不信任感，應進一步思考，是否係因為基金投資的運作機制或投資配置決策過程等所造成。因此，政府如能設立一常設機構，能隨時與民眾說明基金是如何運作、如何做投資決策，對於過去投資績效不彰的原因能作檢討，民眾就不會因為不瞭解相關資訊而以訛傳訛。

綜上，基金組織定位不是最核心的問題，主要還是在於基金組織能健全的運作，包含進用必要的專業人力、績效與薪資誘因等。雖然跳脫行政機關模式，對



於相關人員的進用可能較具彈性，可支領較高薪資，但民眾會接受嗎？如健保局以往每年年終可領取4.6個月的年終工作獎金，即遭受社會大眾的批評。因此，如認為基金組織以行政機關模式運作會遭受人事、預算、財務等太多限制，可先從制度面作調整，例如法規監督、合理的投資標的選項等，從長期來看，基金投資達到合理的獲利水準應不會太難。

8.法律面：依司法院釋字第717號解釋，銓敘部增訂降低優惠存款金額等相關規定係基於公益考量，並不違憲。惟以優惠存款係屬政策性福利措施，並非法定退休給與。請問您認為，公務人員退休制度改革如將已退休人員或是現職人員一併納入適用對象，有無違反信賴保護原則？以及有無違反法律不溯及既往原則？

A：我國目前年金制度最大的問題，就是已退休人員是現行退休制度下最大的獲益者，其退撫舊制年資的退休金是完全由政府編列預算支給的恩給制，且前15年每1年可領取5% 之月退休金，再加上18% 優惠存款，導致部分退休人員的退休所得有超過在職所得的不合理情形。所以已退休人員是最應該進行改革的部分，但是任何制度的改革，只要是對於既得利益者的權益有不利的影響，就會引起反彈，因此，改革的合理性與合法性必須進一步審慎評估。

如法律認為信賴保護原則是一塊鐵板，不能做任何變動，相關退休法令則無法修改；若是依相關大法官解釋意旨或法律見解認為，基於國家整體公益考量，法令的修改仍有檢討空間，則應從改革訴求與合理性的角度去看，年金制度面臨的問題是過去累積造成的，現職人員或未來新進人員並無退休所得偏高的問題，如基於信賴保護原則所有的法律都不能變動，造成最根本的問題不加以解決，而去處理別的地方，讓獲益最大的人繼續獲益，這樣的改革完全無合理性。

政府制定的法令規定本來就是隨著社會結構、經濟環境與時俱進的作調整修正，以符合實際情勢。早年因軍公教人員薪資所得偏低，所以政府建立優厚的退休制度與優惠存款制度，以保障退休後的生活，是在當時背景之下所為的措施。但現今因情事變更，金融機構低利率的趨勢，退休制度的實施已累積相當多的問題，所以不論是新進、現職或是已退休人員，均應全部一起考慮，一併列入改革適用對象。退休人員的生活如確有困難，則可循社會救助等其他途徑去作處理。