

公務人員退休年金改革之政策分析*

102.1.22

壹、前言

民國99年7月13日，立法院三讀通過《公務人員退休法修正草案》，同年8月4日總統修正公布，並自100年1月1日施行，修法過程沒有引起明顯爭議，雖然銓敘部張部長哲琛事先曾大力宣導¹，但通過後媒體的報導相當冷淡，只見到民進黨前立委林濁水先生，在媒體上讚揚考試院把「七五制」退休改成「八五制」，「對國家財政影響極為深遠，貢獻卓著」²。

99年公務人員退休法的改革，已思考到我國面臨少子化和高齡化的雙重壓力，以及退撫基金經營遭到金融海嘯的衝擊，對基金財務形成甚大的壓力。為了建構更為完善的退休準備金，平衡不同世代公務人員的退休權益，並因應高齡化

* 101年年底由於發放退休軍公教人員年終慰問金之爭議、勞保即將破產的傳聞，以及政府的債務節節升高等問題，引起各界對於年金改革的重視。馬總統並指出當前年金制度有經費不足、行業不平、世代不均等三大問題。考試院基於公務人員退休制度主管機關之立場，應針對此議題詳加研究，本人爰提出個人心得與感想，初稿完成於102年1月中旬，並呈報總統。嗣銓敘部於102年1月30日公布公務人員退休制度改革方向後，再根據銓敘部的規劃方案調整部分內容。

¹ <退休法制改革，公務人員不可不知>，專輯，聯合報，2009年4月20日，A10版。

² 林濁水，<關中從勇於任事 到灰頭土臉>，蘋果日報，2011年1月13日。

社會發展趨勢，於是推動改革，重要的改革內容包括「七五制改爲八五制」、「取消55歲退休加發退休金的規定」、「調高提撥率上限至15%」、「展期年金及減額年金的設計」、「彈性設計退休條件及鼓勵延退」、「增加月撫慰金的限制」、「增訂退休人員禁領雙薪機制」等，並在退休法第32條明文規定退休所得替代率的上限。

回顧99年退休制度的改革，考試院對於目前年金制度現存的各種問題，包括財源不足、世代不均、退休所得替代率偏高等問題，都已進行調整，從公務人員的反應來看，也可以說已獲得公務人員的認同。簡單來說，99年的改革可算是一場社會安全制度的「寧靜革命」。但是不到兩年的時間，由於發放退休軍公教人員年終慰問金之爭議、勞保即將破產的傳聞，以及政府的債務節節升高等問題，再度引起各界對於年金改革的重視。上一次退休改革幾乎是無人聞問，這一次卻是眾所矚目，除了軍公教人員外，勞保、勞退、國民年金、農民保險等，也都被外界呼籲列入檢討改革的範圍。面對社會各界要求改革的聲浪，我們必須再次思考公務人員退休制度，以回應人民的期待。

貳、政策問題

根據普遍的認知，公務人員退休年金制度長期面臨三大問題，也就是馬總統所講的「經費不足、行業不平、世代不均」。分別說明如下。

一、經費不足

84年7月1日實施退撫新制以前，退休金的籌措係由政府全額編列預算，也就是「恩給制」(通稱「舊制」)；新制實施後，改由政府與公務人員共同撥繳費用，建立由基金支付之「共同提撥制」。但不論是舊制或新制，公務人員退休給與均屬於確定給付制(defined benefit, 以下簡稱DB)³。這種DB的年金設計，僱主必須按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，對於員工而言，比較有保障，但對僱主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此僱主易遭受實質上的財務風險。我國目前的公務人員退撫基金，就面臨了財務上的風險。

除了確定給付制本身所必須承擔的財務風險之外，近年

³ 確定給付制係指僱主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於僱主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額與薪資結構及服務年資有關。此種規定對僱主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此僱主易遭受實質上的財務風險。相對於確定給付制，另一種型態為確定提撥制(defined contribution, DC)，確定提撥制係指僱主或員工依退休辦法每年(月)提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與僱主共同提撥之資金和運用孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，僱主無法保證退休金給付之數額。就僱主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，

<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1>
(2013/1/7).

來有若干因素的變化，造成基金財務日益困難：

(一)平均退休年齡降低，自願退休比例激增

自民國87年起，公務人員的平均退休年齡逐年下降，迄今已降至55.2歲，與87年相較，提前了5年多的時間退休。請見圖1：

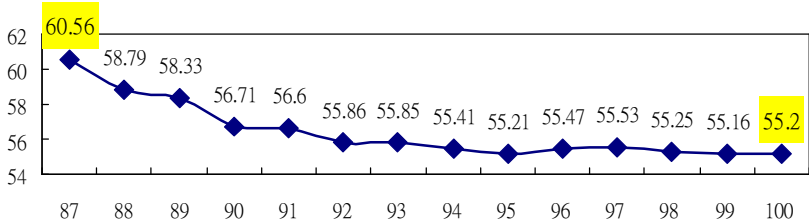


圖1 公務人員平均退休年齡(歲)

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

如再進一步分析，可以發現55歲以前退休的公務人員占全體退休公務人員6成左右⁴，以現今我國平均壽命約80歲來看，55歲仍屬壯年，當年齡適當及經驗成熟者早退，必將造成人力成本升高⁵。

隨著退休年齡的下降，顯示出自願提前退休已成為公務人員的常態。根據統計，民國82年僅有32.44%的退休人員是自願提前退休，其餘皆是屆齡(65歲)才退。但此一比率逐年

⁴ 參考銓敘部，《中華民國 100 年銓敘統計年報》，
http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4
(2013/1/6)

⁵ 另一個引人注意的統計數字，是我國女性的平均壽命高於男性約 5-6 歲，可是女性的平均退休年齡卻略早於男性。

上升，根據銓敘部100年的統計，有高達93.76%的公務人員提前退休，意指這些人請領退休金的時間更早。再從退休人員選擇「月退休金」的比率來看，其比率也是節節升高，100年的統計數據，有98.7%的退休人員選擇支領月退休金，加上平均壽命延長的因素，他們支領退休金的期間更長。我們可以說，近十餘年來，公務人員退得更早，活得更久，領得更多。

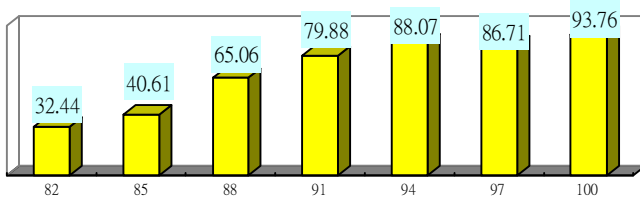


圖2 公務人員自願提前退休占退休總人數比率(%)

爲了避免公務人員過早離開職場，造成人力成本上升及組織記憶的快速流失，99年的退休法便將退休條件由75制改爲85制，並準備以10年的時間過渡，但才剛剛起步，就再度面臨更大改革的壓力。

(二)退休人數激增

近年來公務人員的退休人數激增，其原因除了人力組成的結構因素之外，公務環境的改變也是重要因素。89年中央機關首次政黨輪替，當時常任文官行政中立制度尚未建立，衝擊公務組織文化，許多人因工作不適應而提前退休。從圖3可知，民國89年至94年爲第一波退休高峰。這幾年來，18

政改革、社會整體氛圍對於政府和公務人員的批評，使得政府的公信力下降，許多文官興起不如歸去的感慨等因素，造成退休人數有增無減，100年竟超過1萬人。請見圖3：

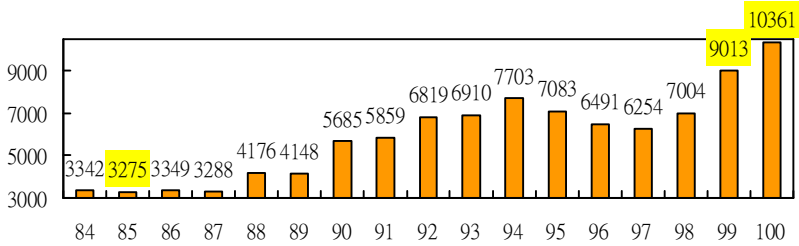


圖3 歷年公務人員退休人數

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

根據考選統計資料，70年至80年間，每年的高普特考及格人數皆超過1萬餘人，其中72年及74年高達2萬餘人，78年更超過3萬人⁶，這些人在幾年之後均將面臨退休潮，如未能儘早進行退休制度改革，屆時退撫基金的支付壓力將更沉重。

(三)基金收入與支出間失衡的隱憂

就退撫基金的經營績效來看，退撫基金自84年7月1日成立以來，累計至100年之已實現收益率雖然高於公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項所規定「3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率」。但是近幾年來，由於金融海嘯、國內經濟不景氣等因素，基金的收益情

⁶ 考選部，《100年考選統計》，考選部，101年5月，頁34、36。

形明顯不佳。以近10年爲例，退撫基金平均收益率僅1.86%，與預期報酬率7%有相當大的差距⁷。

表1 退撫基金各年度整體運用收益情形表(單位：新台幣億元，%)

年度	已實現收益數(億元)	已實現收益率(%)	加計未實現損益及備出售金融資產投資後之收益數(億元)	加計未實現損益及備出售金融資產投資後之收益率(%)	台銀2年期定存利率(%)
85	4.83	7.784	4.83	7.784	6.930
86	34.66	12.420	34.19	12.251	6.292
87	52.86	9.119	15.51	2.675	6.313
88	73.97	8.181	110.40	12.209	5.846
89	196.92	9.973	-171.83	-8.702	5.142
90	67.13	4.720	54.71	3.847	4.016
91	45.44	2.594	-44.26	-2.527	2.246
92	39.50	1.946	164.98	8.129	1.567
93	63.32	2.628	53.14	2.206	1.496
94	99.14	3.661	128.30	4.737	1.812
95	140.96	4.446	346.63	10.932	2.175
96	210.88	5.617	184.28	4.908	2.473
97	-94.97	-2.464	-860.87	-22.333	2.693
98	63.59	1.625	762.63	19.489	0.937
99	134.89	3.048	159.47	3.603	1.068
100	68.73	1.445	-284.51	-5.980	1.323

⁷ 中國時報，〈退撫基金丟人 老輸給大盤〉，102年3月11日，A7版。

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會⁸

次就基金的收入與支出相比較，隨著新制的逐年實施，基金收入逐年成長，但令人擔憂的是，退撫支出也隨著累計退休人數增加而大幅增加，其中軍人部分，在100年已呈現「入不敷出」的情形。整體而言，91年至100年，基金收入從379億元，增加至576億，成長0.52倍，但是支出卻由101億增為426億，增加了3.2倍，造成基金破產的壓力。詳見表2：

表2 近10年基金各年度收繳、支出及收支比（單位：億元）

年 度	公務人員			教育人員			軍職人員			合計		
	支出 (A)	收繳 (B)	收支比 (A/B)	支出 (A)	收繳 (B)	收支比 (A/B)	支出 (A)	收繳 (B)	收支比 (A/B)	支出 (A)	支出 (A)	收繳 (B)
91	27.50	177.29	15.51%	42.72	140.59	30.38%	31.37	61.72	50.83%	101.59	379.60	26.76%
92	34.88	180.91	19.28%	51.93	142.97	36.32%	36.98	62.60	59.08%	123.79	386.48	32.03%
93	46.50	196.98	23.61%	76.61	158.59	48.30%	52.56	68.19	77.08%	175.67	423.76	41.45%
94	59.89	226.72	26.42%	84.91	179.45	47.32%	51.02	72.14	70.72%	195.82	478.31	40.94%
95	74.48	251.65	29.60%	95.97	199.70	48.06%	63.75	78.72	81.00%	234.20	530.07	44.18%
96	87.73	256.09	34.26%	105.34	201.95	52.16%	62.42	75.88	82.26%	255.49	533.92	47.85%
97	101.55	258.14	39.34%	115.78	206.64	56.03%	65.96	79.94	82.52%	283.29	544.72	52.01%
98	116.01	264.11	43.92%	127.03	205.90	61.70%	63.65	84.21	75.58%	306.69	554.22	55.34%
99	137.57	271.67	50.64%	140.54	207.34	67.78%	77.33	89.04	86.85%	355.44	568.05	62.57%
100	167.46	272.86	61.37%	159.85	211.88	75.44%	98.71	92.01	107.28%	426.02	576.75	73.86%

⁸ <http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=4001&ctNode=469&mp=1>
(2013/1/7)

資料來源：102年1月14日公務人員退休撫基金管理委員會第166次會議議程，頁31。

再就提撥率而言，目前提撥率雖然已提高至12%，但根據退撫基金第4次精算結果(99年3月)，在未攤提過去未提存負債之基礎下，軍公教三類人員之最適提撥率分別是36.74%、40.66%、42.32%，與目前12%相較，仍有很大的差距⁹。

由於基金收益有限和退撫支出逐年上升，再加上提撥率遠遠不足，造成基金面臨經費不足的困境。根據100年度中央政府總決算報告，退撫基金的潛藏負債有1兆9,125億元。

除了前述退撫基金本身面臨的財務壓力之外，公務人員舊制(84年6月30日以前)年資所計算之退休金，仍由政府編制列預算支應，也是政府的沈重負擔。根據100年中央政府總決算報告，舊制軍公教人員退休金未來30年應負擔數，便達6兆531億元。

表3 各級政府預估潛藏負債表-舊制退休金部分(單位：億元)

	公	教	軍	合計
舊制退休金	17,158 (中央：6,820) (地方：10,137)	26,674 (中央：5,130) (地方：21,544)	17,971	60,531

⁹ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第4次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：美世顧問股份有限公司，2010年3月，頁148。

資料來源：節錄自100年中央政府總決算。

綜合上述「經費不足」的原因，可以判斷，主要是由於近年退休人數激增、退休年齡下降、基金收益低於預期、不足額提撥及國人平均壽命延長等因素。

二、行業不平

行業不平的問題主要是比較軍公教人員與勞工的退休所得，本文僅就公務人員和勞工進行比較，公務人員及勞工的退休所得，包括兩部分，一是退休金，二是保險老年給付。分別說明如下。

(一)退休所得替代率

1.公務人員部分

公務人員退休所得替代率偏高的現象，有兩個重要的原因，一是新舊制過渡期間之優惠措施，二是18%優惠存款。

公務人員退休金不論新舊制均屬確定給付制，舊制最高可領「本俸90%」（前15年每年5%，後15年每年1%，採計30年），但本俸只占公務人員薪水45%~65%，因此所得替代率大約5成上下。新制退休金最高可領「本俸140%」（每年本俸 $\times 2 \times 2\%$ ，採計35年），以本俸占待遇的45%~65%計算，退休所得替代率約63%~91%¹⁰。其中委任第5職等、薦任第7及第9職等最高俸級人員，本（年功）俸占其整體待遇比重較高，

¹⁰ $140\% \times 45\% = 63\%$ ； $140\% \times 65\% = 91\%$

因此退休所得替代率會相對高於其它人員。

值得注意的是，新舊制交替期間，退休金會高於本俸的140%，以舊制15年合併新制20年的人員計算，可支領本俸的155% ($5\% \times 15 + 4\% \times 20 = 155\%$)。此種新舊制過渡期間的所得替代率偏高的現象，除了與勞工相比不合理之外，在公務人員內部也是一種不合理的現象，因為在舊制時期，屬於恩給制，公務人員並不負擔退休金的準備責任(即無需撥繳退撫基金)；新制時期，則由政府 and 公務人員共同負擔退休退休金準備責任(共同撥繳退撫基金)，所以一個僅具純新制年資的公務人員與政府共同繳納35年退撫基金後，僅可支領140%本俸，但兼具新舊制年資者，反而可在不負擔舊制年資的退休準備責任下，支領更高的退休金。

就公保養老給付而言，仍區分新舊制。雖然養老給付是一次性的現金給付，但舊制年資所支領之養老給付，可辦理18%的優存，因此可說具有準年金的性質。新制年資則僅能支領一次性給付，並無18%優存，因此18%優存在84年實施退撫新制時，已有「落日條款」的設計。

舊制年資可辦理的18%優惠存款，依其舊制年資的長短，可存款數額並不一致；以15年舊制年資計算，便有31個月俸額可辦理優惠存款¹¹，以委任5職等最高俸額34,430元計

¹¹ 依「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第3條第1項」之附表--「公務人員退撫新制實施前公務人員保險年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準表」，舊制年資15年者，可優存月數為31個月。惟因民國100年所實施之優惠存款改革，因此每個人實際可優

算，便有超過100萬元可辦理18%優存，每月利息超過15,000元。

綜上，就公務人員而言，純新制年資人員的退休所得替代率約為63%~91%，整體而言，應在7成上下。純舊制年資人員，由於基數內涵較少，雖然公保老年給付可享有18%優存，惟整體退休所得替代率應低於純新制人員。但兼具新舊制年資者，則享有最優惠的退休所得，包括：第一，舊制年資退休金計算，每年有5%的本俸，新制年資即使自繳一部分金額，卻僅有4%的本俸。第二，舊制人員的公保養老給付可享有18%優存。這兩種優惠雖然是公務人員內部的不公平，但外界卻認為這些優惠是普遍適用於每一位公務人員，且過度放大看待，這也是近年來18%優存一再被提出來要改革的主要背景。

考試院目前已將公教人員保險法修正草案送請立法院審議，規劃走向年金化，未來公務人員之年金給付率為投保年資每1年給付0.65%（本次配合年金改革，將給付基準調整為最後15年之平均保險俸額，同時提高給付率為0.75%，惟全案尚待立法院決議）。但在公保尚未年金化之前，84年之後擔任公務人員者，退休所得仍只有一層的保障。

2. 勞工部分

勞工的退休給與也包括「勞保」及「勞退」兩種，其中勞工保險自98年1月實施年金制度，每年的年金給付為

存金額，需視其所得替代率決定。

1.55%，保險年資35年者，所得替代率可達54.25%。勞退則為確定提撥制，計算基礎受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，因此只能是假設推估的數字。根據勞委會表示，自94年施行勞退新制以後，在每年薪資成長率1%、勞工退休基金投資報酬率4%、平均餘命20年之假設前提下，工作年資35年之退休金所得替代率約為27.4%。所以一般勞工退休時，其勞保和勞退合計的所得替代率約達81.65%¹²。但這僅是最有利的推估，實際上由於勞保投保金額有43,900元的上限規定，低於部分勞工實際薪資，再加上勞保與勞退新制才實施不久，現階段的勞工退休，都有很長的舊制年資，無法得到這麼高的所得替代率。

(二)投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率

1.公務人員部分

公保之投保金額，係以月俸額為基礎，以100年的待遇為例，最高800俸點之月俸額為53,075元。公保的法定費率為投保俸額之4.5%~9%，101年釐定為7.15%(自102年1月1日起，提高為8.25%)。保費分擔部分，由政府負擔65%、公教人員負擔35%(私立學校教職員保費負擔35%，65%由私校與政府各分攤一半。)

公務人員退休金之基數內涵，為本（年功）俸2倍。以

¹² 行政院勞工委員會
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4d302c42:423d&theme= (2013/1/4)

800俸點而言，為106,150元(53,075×2=106,150)，如以這個數字計算7成的所得替代率，為7萬多元。以委任第5職等最高俸點而言，其計算基數為68,860元(34,430×2=68,860)，7成的所得替代率也有48,202元。至於退撫基金的提撥率，也是以本俸2倍為計算基準提撥之。

關於提撥率的訂定，由於政策上採「不足額提撥」，所以長期下來，導致退撫基金的潛藏負債日益增加(歷年提撥率調整情形詳見表4)。以目前費率是12%而言，與精算的成本費率差距甚大，另在提撥費用上，政府和公務人員分別負擔65%及35%。

表4 歷年退撫基金提撥率

期間	提撥率	說明
84.07~90.12	8.0%	8.0%為修法前最低法定提撥率。
91.01~92.12	8.8%	依第1次精算結果調整。
93.01~93.12	9.8%	(一)依立法院審查93年度中央政府總預算案主決議調整。
94.01~94.12	10.8%	
95.01~迄今	12.0%	(二)12%為99年修法前最高法定提撥率。

2. 勞工部分

目前勞保的最高投保薪資等級為43,900元，較許多人的實質收入為低。由於計算基礎低估，因此呈現所得愈高，其實質勞保老年給付的所得替代率愈低的情形。再者，雇主要節省保費，以多報少的情形十分普遍，因而影響投保薪資金

額。因此，勞保年金的所得替代率尚無法反映真實狀況。即便以43,900元計，與公務人員800俸點的俸額53,075元相比，最高投保金額相差近1萬元。

有關勞保費率部分，根據97年修正之勞工保險條例第13條規定，勞保費率從100年7.5%調高到8%，之後每年調漲0.5%，一直漲到104年的10%。105年起，改為每兩年漲一次，直到116年漲到勞保費率的上限13%為止，目前102年為9%。

在分擔保費比率部分，根據被保險人的類別，勞保有許多不同的設計，以「公司、行號之員工」為例，在普通事故保險費部分，被保險人分擔20%，投保單位(即雇主)分擔70%，政府分擔10%。以101年最高投保上限43,900元來計算，員工每個月要繳納747元，雇主要分擔2,612元，政府負擔373.5元。

有關勞退部分，勞退舊制僅有一次給付，並無年金；94年實施勞退新制後，採取的是確定提撥制，和公務人員的確定給付制不同，計算基礎受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，在制度設計不同的前提下，公務人員和勞工的退休年金制度實難進行比較。

勞退新制退休金是存在勞工退休金個人專戶，帳戶金額可以累積帶著走，不管勞工換幾個工作，資方都必須提繳不低於工資6%的退休金到員工的勞退個人專戶。特別注意的是，雇主不是按照本薪提繳，而是按照全部工資計算。例如本薪3萬元，績效獎金3,000元，伙食津貼1,800元，加班費

1,500元，全薪為36,300元，雇主每月必須提繳36,300元×6%（最低提繳率）=2,178元到員工個人專戶。勞工得在其每月工資6%範圍內，自願另行提繳退休金。新制實施後，不管是否仍在職，只要年滿60歲皆可請領退休金，其中工作年資滿15年以上申請退休金者，可請領月退休金；但未滿15年者，則只能請領一次退休金。

爲了比較公務人員與勞工提撥金額及負擔比率，爰以下列假設試算，勞工薪資以43,900元¹³爲例，公務人員部分，經參考公務人員俸額表，最接近勞保最高投保薪資(43,900元)等級者，爲薦任第9職等年功俸5級44,420元，以此兩例分別計算需繳納之退休及保險費，可以得到表5。

表5 公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以101年爲計算基準)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或計算基數)	44,420	88,840 (44,420×2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	7.15%	12%	8.5%	12%(6%+6%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,112	3,731	747	2,634

¹³ 勞工薪資 43,900 元，接近公務人員高考及格人員起薪 46,225 元。

從表5可知，勞保與勞退所繳納的金額，低於公保及公務人員退休金之提撥金額。如就「金錢價值比」¹⁴而言，根據政大商學院副院長王儷玲教授的研究，若僅考量員工支付的成本，不考慮政府及雇主的分擔情形，在折現率2%的假設之下，勞工的金錢價值比為23.53，而公務人員則為6.81，換句話說，勞工每支付1元，最後可收回23.53元，公務人員每支付1元，只能回收6.81元¹⁵。

(三)小結—試算公務人員與勞工退休所得

從上述「行業不平」的描述，可以概略了解公務人員退休所得高於勞工的情形，惟實際上，由於確定提撥制的計算存在許多難以預料的假設條件，因此退休金部分，兩者的比較基礎並不存在。但為了更清楚雙方在實質退休所得上的差異，本文嘗試在下列假設條件下，試算其退休所得的差異：

- 公務人員甲：委任第5職等年功俸10級退休，俸額為34,430元，專業加給為18,910元，合計月薪為53,340元，具退休新制工作年資35年，於65歲退休，支領全額月退休金(公保目前僅能支領一次性給付，尚無年金，爰暫不計入)。本文之所得替代率計算公式為：
退休金所得/(本俸+專業加給)，不包括主管加給。
月退休金所得： $(34,430元 \times 2 \times 2\%) \times 35 = 48,202元$

¹⁴ 所謂金錢價值比指的是「員工繳納金額最後拿回多少錢的比值」。

¹⁵ 王儷玲，立法院司法及法制委員會〈「我國退休制度及老年經濟安全之改革」公聽會報告〉，101年12月7日，頁135。

月退休金所得替代率：48,202元/53,340元=90%

- 公務人員乙：薦任第9職等年功俸7級退休，俸額為47,080元，專業加給為25,770元，合計月薪為72,850元，具退休新制工作年資35年，於65歲退休，支領全額月退休金。

月退休金所得：(47,080元×2×2%)×35=65,912元

月退休金所得替代率：65,912元/72,850元=90%

- 勞工丙：

1.勞保部分：退休前5年平均投保薪資為43,900元，具勞保新制工作年資35年，於65歲退休，選擇支領年金。

勞保年金每月所得：43,900元×1.55%×35=23,815元

勞保所得替代率：1.55%×35=54.25%

2.勞退部分：初任勞工之起薪為26,455元¹⁶，在投資報酬率2%，提撥率12%(雇主6%，勞工6%)，每年薪資成長2.5%，工作35年後，於65歲退休，退休時的月薪為61,252元。

勞退年金每月所得：14,859元¹⁷。

勞退所得替代率：24.86%(最後三年平均薪資比率，以下同)

¹⁶ 根據勞委會針對99年度「各行業別初任人員」統計，大學起薪為26,455元。

¹⁷ 根據「勞工個人退休金專戶試算表(勞退新制)」計算，勞工丁亦同。
http://web.cla.gov.tw/trial/personal_account_frame.asp (2013/1/20)

合併退休所得替代率為79.1%(54.25%+24.86%=79.1%)

●勞工丁

- 1.勞保部分：退休前5年平均投保薪資為43,900元，具勞保新制工作年資35年，於65歲退休，選擇支領年金。(同丙)

勞保年金每月所得：43,900元×1.55%×35=23,815元

勞保所得替代率：1.55%×35=54.25%

- 2.勞退部分：初任勞工之起薪36,275元(相當普考及格人員待遇)，投資報酬率2%，提撥率12%(雇主6%，勞工6%)，每年薪資成長2.5%，工作35年後，於65歲退休，退休時之月薪為83,988元。

勞退年金每月所得：20,339元

勞退所得替代率：24.81%

合併退休所得替代率為79%(54.25%+24.81%=79.06%)

表6 公務人員及勞工退休所得試算結果比較

	公務人員甲	公務人員乙	勞工丙	勞工丁
退休月薪	53,340	72,830	61,252	83,988
退休所得 (不含保險年金)	48,202	65,912 (不含保險年金)	38,674 (含勞保23,815+勞退14,859)	44,154 (含勞保23,815+勞退20,339)
合併所得替代率	90%	90%	79.1% (實質63.1%)	79% (實質52.6%)

註：由於勞保最高投保薪資上限為43,900元，如以上述勞工丙、勞工丁退休時之實際薪資計算，勞保部分的所得替代率，實際上僅有38.8%及28.3%。合併勞保及勞退，所得替代率分別為63.1%及52.6%。

在說明表6之前，須再次強調，這是在特定的假設條件之下，且均採新制年資進行的計算，並非目前的新舊制過渡時期。

經由上述比較，雖然僅是試算，但仍可發現：第一，即使不納入公保，公務人員的退休所得仍高於勞保加勞退，未來如果公保年金化，將再擴大勞工與公務人員實質退休所得差異，為避免行業不平的差距再擴大，必須進行改革。第二，上述比較是以純新制年資採計，包括公務人員係84年以後年資，勞工則為94年勞退新制及98年的勞保新制，如以目前新舊制過渡期間而言，公務人員部分會更高，而勞工部分則會更低，差距更明顯。第三，勞保部分如以實質月薪計，所得替代率將更低。

綜合行業不平的現象，可歸納幾點結論：

- 1.合併新舊制年資之公務人員，不僅退休所得替代率與勞工相比偏高，也比純舊制或純新制公務人員還高，可謂之為雙重不公平。至於僅具新制年資之公務人員，若未加計公保年金，退休所得替代率約63%~91%之間，平均約7成，純就所得替代率而言，與勞工差距不大。
- 2.公務人員和勞工退休所得實質差異的關鍵之一，在於

投保金額(基數內涵)，勞保最高投保金額僅43,900元，與公保最高53,075元差距約1萬元；公務人員退休金的基數內涵為本俸2倍，以委任第5職等最高俸額34,430元為例，其基數內涵為68,860元。至於勞退，涉及個別薪資的差異，以勞委會99年度「各行業別初任人員」統計，大學起薪為26,455元為例，在每年薪資成長2.5%的條件下，工作35年後，月薪為61,252元，仍比委任第5職等人員。投保金額(基數內涵)的差異，是造成實質所得差距的重要原因。

- 3.勞退及勞保新制的實施，將逐步改善勞工退休所得；公務人員新舊退休制度過渡期間，退休所得較優厚¹⁸，未來則將逐步下降，因此兩者的差距將會縮小，但以表6的估算，即使純新制計算，仍有相當差距。
- 4.勞退新制由於屬於確定提撥制，與公務人員退休金採確定給付制有別，比較基礎不同，但整體而言，在各種假設條件之下，可知尚不如公務人員退休制度。
- 5.公務人員在職期間針對公保與退撫基金所提撥之金額，高於勞工對於勞保及勞退之提撥，這也是公務人員離職後領取較高所得的原因之一。未來如擬提高勞工的退休所得，亦可考量增加在職期間的提撥金額。
- 6.就金錢價值比而言，勞工優於公務人員。

¹⁸ 根據退休法試算結果，104年退休，具有新制20年年資，舊制15年年資者，其月退休金將達到155%的本俸，為最高峰。

彼得·聖吉(Petee Senge)在《第五項修練》一書中，提到「今日的問題，經常來自昨日的解決方案」。84年推動退撫新制的時候，從恩給制改為儲金制，公務人員必須負擔一部分的退休準備金，爲了讓制度順利推動，給予新舊交替期間較爲優惠的退休金計算，同時採取不足額提撥(費率比精算結果更低)的模式，這些因素恐怕便是今日退休年金經費不足與行業不公的來源之一。

坦言之，若是20年來經濟可以持續成長，政府的財政就不會如此困窘；若是退撫基金的投資報酬率可以達到預期的7%，那麼基金便無破產之虞。只是很不幸的是，六十年代、七十年代常見的10%經濟成長率已經過去，1990年代起，經濟便步入緩慢成長的階段，多半在3%~5%之間，在2001及2009年甚至呈現負成長。再就基金經營績效而言，基金成立初期，原希望每年有7%的報酬率，但實際上，自2001年之後，報酬率從未高於7%，有4個年度甚至低於2%。過於優惠的制度設計，加上預期效益與實際操作間的落差，是造成基金財務壓力的重要原因。

三、世代不均

(一)公務人員雙重的世代不均

就公務人員退休制度而言，不公平的資源分配，主要偏向於已退休及接近退休年齡的世代，特別是兼具新舊制年資的退休者，理由如下：

- 1.僅具舊制年資人員的所得替代率，約5成上下，加計公

保18%的優惠存款，亦不至於偏高，況且該等人員的年齡應在80歲上下¹⁹，對於財政負擔將逐年減少。

2. 兼具新舊制年資人員，除了所得替代率偏高之外，基金成立初期，撥繳的費率也相對較低。反之，現職人員，提撥率逐年增加，新進人員更是如此。
3. 兼具新舊制年資者，除了享有較優惠的退休金計算方式之外，同時也享有公保養老給付18%存款。

雖然退撫基金提撥率已逐年調整，公保費率也在102年調高至8.25%，但實際的財務缺口，並未因重新調整費率而彌平。就退撫基金部分，根據基金管理會辦理過的4次財務精算，第4次(99年)精算結果，若以折現率3.5%計算，提撥率應為29.51%；若折現率為4%，提撥率應為25.91%²⁰，均高於目前費率12%，可見目前的提撥率仍是嚴重不足。這些財務缺口，除非能提高投資效益彌平，否則未來自然就會轉由現在年輕公務人員來負擔，更可能延伸到後進的人員，亦即將債務留給下一代人負擔；這就有違世代正義的原則，對後進並不公平。

簡單來說，就公務人員部分，世代不均的現象是雙重

¹⁹ 84年的銓敘統計年報，並未就平均退休年齡進行統計，僅有自願退休比率60.26%的統計。87年自願退休比率為63.2%，87年度平均退休年齡為60.56歲，因此推估84年的平均退休年齡應略高於60.56歲，如以61歲計，退撫新制實施迄今已近18年，年齡為79歲。

²⁰ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第4次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：美世顧問股份有限公司，2010年3月，頁57。

的，包括前一代繳得少，領得多，後一代繳納多，卻領得少。

(二)勞工的世代不均相對輕微

就勞工而言，世代不均的現象則相對輕微，前已提及勞工保險自98年1月才實施年金給付制度，之前的退休勞工則能支領一次性的給付。至於勞退新制也是94年才實施，之前僅有一次性給付。因此就勞工而言，目前勞工的「退休給與」與早期退休勞工相較，顯然較好。但令人擔憂的是，由於勞工保險存在6兆3,131億的潛藏負債²¹，若未能儘早處理這些潛藏負債，待基金破產，未來的勞工將無分文可領，因此世代不均的問題是源自於「經費不足」。

由於勞保有相當優厚的金錢價值比，在高出生率的時候，可以透過新進人員快速填補基金財務缺口，尚可以維持一段時間；然而在出生率快速下降，導致老人扶養比上升，以及薪資水準近乎原地踏步的情況下，保險財務會加速惡化，這便是勞保年金面臨的世代不均問題。解決方法不外乎逐步調高勞工保險費率，合理降低給付，或以終身平均月投保薪資為計算基準，且延後退休年齡至65歲等。

(三)小結

整體而言，公務人員部分，世代不均的現象是過度向已退休及兼具新舊制年資人員傾斜，對於僅具新制年資人員，

²¹ 行政院主計總處，〈100 年度中央政府總決算報告〉，101 年，頁甲 14。

相對不利，後進人員尤然；但就勞工而言，世代不均則是向新進勞工傾斜，亦即新進勞工在退休給與部分，比過去的勞工有利。但兩者都嚴重面臨經費不足的壓力，即使制度設計對於新進人員有利，但若無法保障勞保的永續經營，仍是相當大的風險。

就世代不均問題而言，其它國家也有類似情形，2012年年底經濟學人雜誌曾報導，許多工業國家中，老去的嬰兒潮世代，占去大量資源，拖垮經濟成長，也留下巨大赤字。二戰後出生的一代，不論哪個年齡層，收入都超越前一代。經濟學家估計，每個1945年出生的美國人，一生會獲得來自政府近220萬美元的資源挹注，比之前所有世代都多。國際貨幣基金組織（International Monetary Fund，IMF）調查指出，所有65歲的美國人，在2010年享受的各種社會福利總金額，居然比他們繳納的全部稅金，還多出3,300億美元。年輕世代再也沒有這種好康。現在，25歲世代享受到的，只有他們的十七分之一。「養不起」的經濟難題，再不設法解決，恐怕即將引發世代戰爭²²。

參、政策規劃

從上面的論述，可以了解，造成公務人員退休所得替代率偏高、基金財務困境、行業不平等問題，主要原因是來自

²² 引自《天下雜誌》，〈世代對立，危機臨頭〉，第507期，2012年10月3日。

於兼具新舊制年資人員的退休所得偏高及優惠存款利息，至於純新制人員的退休所得，由於仍高於勞工，本次也同時調降。有關調降退休所得可能面臨「信賴保護」爭議一節，將在後面討論，本節將先討論改革措施。

由於改革對象的差異，所採取的政策措施也有別，以下將針對新進人員、現職人員及已退休人員三類，分別論述改革的作法²³。

一、新進人員

退休年金制度改革，針對新進人員部分，無信賴保護問題，可以理性地從人口結構、未來趨勢、國家財政負擔及國家需延攬社會才彥進入軍公教階層等各方面考量，妥為規劃較為合理之退休制度。

本次社會各界對於年金改革高度關注，實際上也提供了年金制度整合的良好契機。針對新進公務人員的退休年金，參考世界銀行所建構的多層次年金計畫，謹提供幾點原則性看法。

(一)第一層次的年金規劃：整合原則

世界銀行於1994年提出一份「避免老年危機 (Averting the Old Age Crisis)」的研究報告，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

²³ 本節內容主要係參考銓敘部102年1月30日公布之〈公務人員退休制度改革方案〉及102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

之體系，第一層是「強制性」的社會保險年金制度，屬傳統的公共年金制度，由社會保險費作為其主要的保險財源，目標在保障國民的基本生存權利；第二層是以個人薪資為主的強制提存職業年金；第三層則以個人自願性的商業年金及儲蓄為財源，目標在提高個人退休後的生活水準²⁴。就責任歸屬上言，第一層保障強調政府的責任，第二層及第三層則強調雇主或個人的責任。2005年5月世界銀行再提出「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²⁵，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，以及資源不足或不適用任何法定年金制度的非正式部門和正式部門的老年人，所以比較像是社會救助的性質，目的在提供貧窮老人的最低生活保障。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²⁶。第零層的保障宜由行政部門進行整體規劃，第四層的保障則偏向於文化層面。因此有關公務體系的退休制

²⁴ World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

²⁵ Robert Holzmann and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (Washington, D.C.: World Bank, 2005)

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

度，可回到原先三個層次的保障來探討。

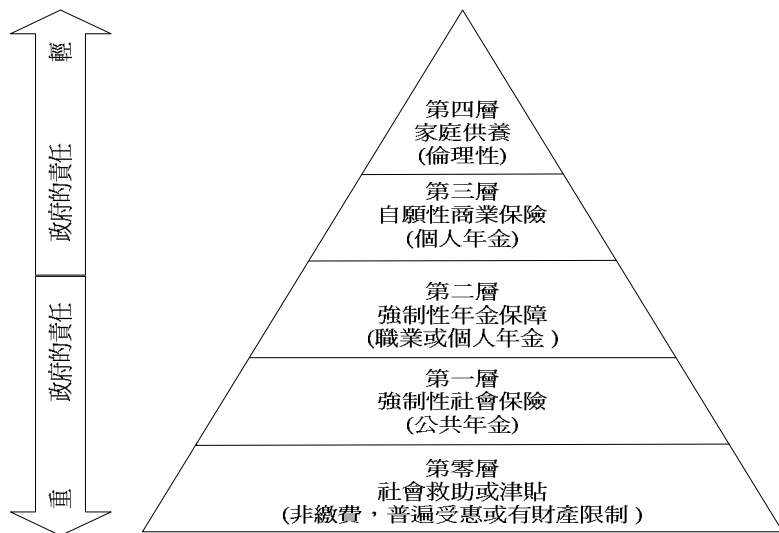


圖4 多層次老年經濟保障模式

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

註：左邊「政府的責任」係本文作者所加。

若以「保險」做為第一層次的思考，從前面的論述中，可以了解，目前勞保的年金給付制度優於公保，即使考試院推動公保年金化，但每年替代率僅0.65%²⁷，與勞保1.55%有相當大的差距。若是政府體認到此一層次的年金保障，政府

²⁷ 配合公務人員退休年金改革，銓敘部規劃將每年替代率從 0.65%調升為 0.75%，但計算基準則由退休前 3 年的平均投保俸額，調整為退休前 15 年的平均投保俸額。

宜承擔主要的責任，便應考量整合現行分散的保險制度，包括勞保、公保、農保，甚至於國民年金。

第一層次屬於「強制性」，目標在保障國民的基本生存權利，因此宜採「確定給付制」的模式，又為顧及政府財政負擔，其所得替代率不宜太高，建議不超過40%，甚至可以更低。若能整合第一層次，有助於化解「行業不公」的問題，經由整合各種保險，亦有利於未來行業轉換時之年資接續。但這個政策涉及層面較廣，宜由行政院做整體規劃。如政策方向上擬朝整合邁進，則目前立法院審議中之公保年金化方案，似可先予緩議。

(二)第二層次的年金規劃：公平原則

第一層次的整合，其實已是邁向公平的第一步，但在第一層次尚未整合之前，未來新進公務人員的退休年金，仍由考試院主管，制度的規劃將兼顧內在公平或外在公平兩個因素。

1.內在公平

內在公平是指新進公務人員和現職公務人員的差距不宜過大，也可說是公務人員內部的世代公平。從目前基金的財務狀況、國人的出生率、平均年齡等條件來看，可以預期新進公務人員未來承擔的年金保費(提撥金額)，將會高於現職人員，若是比上一代繳納更多，領得更少，就是世代不均，改革方案就是要化解或減輕這種情形的發生。

2.外在公平

外在公平是考量新進公務人員與勞工的比較，前已提及勞保每年的年金給付為1.55%，保險年資35年者，所得替代率可達54.25%。勞退則為確定提撥制，所得替代率略高於20%。銓敘部規劃未來新進人員的總所得替代率為75%，拉近勞工和公務人員的差距。

坦言之，比較公務人員和勞工退休所得替代率，並不是很適當，畢竟這是不同的職業選擇，條件不同、工作性質不同、雇主不同、風險不同、報酬結構不同，甚至於退休制度本身都不同，勞退採取的是確定提撥制，公務人員則是確定給付制，並不存在比較的基礎。但我們也了解，公務人員退休制度中若干不合理的規定，應該加以調整，希望透過這一次的改革，消除外界的疑慮和誤解。

(三)銓敘部的規劃方案

本次年金改革，銓敘部規劃將現職及已退休人員的退休所得替代率調降至80%以下，新進人員的總所得替代率為75%，使得退休所得替代率相當，除了符合內在公平性之外，也回應世代公平的理念。

根據銓敘部的規劃，新進人員將具有多層次退休年金，並規劃採行「兼採確定給付與確定提撥制」，視整體政經環境之發展情形，賡續研議檢討，於時機成熟時再推動「完全確定提撥制」，多層次的年金說明如下：

表7 新進公務人員年金規劃

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)	維持DB，希望整合各類社會保險年金為一致性基礎年金，作為強制性社會安全制度
第二層	40%	確定給付制退休金 (職業年金)	維持DB，但增加個人負擔比重，分散政府責任（政府及個人提撥負擔比率為60%：40%）
	20%	確定提撥制退休金 (職業年金)	採行DC，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）並搭配實施稅賦優惠配套機制
<p>* 考量現行退撫基金仍有潛藏負債，如立即改採完全DC，退撫基金立刻減少收入來源，短期內就會破產，風險過大，故採行緩和漸進走向兼採確定給付與確定提撥制，俟將來時機成熟與國家政經環境許可，再走向完全DC。</p> <p>* 上述第二、三層年金為雙層制之職業年金，亦規劃月退休金起支年齡為65歲並搭配實施展期及減額月退休金，同時將退休與撫卹合併立法。</p>			

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

未來新進公務人員，第一層次的保險年金加計第二層次DB的退休年金合計為55%，這兩部分屬於確定給付制，略高於目前的勞保給付。第二層次的DC部分占20%，和目前的勞退相當，整體而言，仍略優於勞工，但差距和現制相比，已明顯縮小，可見本次年金改革，業積極回應解決行業不公和世代不均的問題。

公務人員的退休年金，究應採取確定給付制或確定提撥制，除了考量經濟因素之外，尚涉及政府人力甄補空間、對於公務人員的角色期待等。過去，大學畢業生普遍是性格冒險激進的進入工商業界，期待在職期間享受高待遇，退休前賺足自己的退休基金；而希望生活穩定者，就選擇進入軍公教體系，以便在職期間生活平穩，退休以後但求生活品質有保障，因此，穩定的退休金一向是政府求才的重要誘因。

其實，若認為公務人員應永業發展，並維持較高標準的行為規範與操守，政府宜藉由穩定的退休制度來吸引優秀人才，似可考量維持確定給付制，但在這個制度下，由於雇主必須承擔極大的財政壓力，同時，若政府將龐大的社會資源投注在公務人員，勢必引起相對剝奪感。反之，政府基於雇主的立場，若是認為公私部門可以有更多的交流，則可考量採取確定提撥制。但必須提醒的是，若是採取確定提撥制，在經濟環境變動劇烈的情形下，未來可支領的年金便存在高度不確定性，進一步言，若是公務人員的待遇存在不確定性，也可能轉而影響人才延攬或行政運作的穩定性。

銓敘部經綜合考量之後，爰規劃採取折衷的方式，在第二層次的職業年金部分，一部分採取確定給付制，一部分採取確定提撥制，成為多層次的年金架構，以符合世界銀行的年金設計理念。

二、現職人員

針對現職人員的改革措施，可以操作的工具相當多，例如調降所得替代率、延後月退休金起支年齡、檢討不合適或不合理之其他給與、調整退撫基金提撥率機制、優惠存款改革等。茲分別說明如下：

(一)調降退休所得替代率

現行退休法規定，支領月退休金人員，核定退休年資25年以下者，以75%為上限；以後每增1年，上限增加2%，最高增至95%。此種設計，係將服務年資長短與退休所得替代率高低進行連結，過去幾次優惠存款的改革，也都是以所得替代率為改革軸心。本次銓敘部的規劃，則是採取更為直接的改革措施，透過「調整退休金計算基準」及「調整退休金基數內涵」兩項措施，以減少退休所得，實質達成降低所得替代率的政策目標，其作法如下：

- 1.調整退休金計算基準：退休金計算基準由「最後在職之月俸額」，逐年調降為「最後在職10年至15年平均俸額」計算（含新、舊制退休金）。
- 2.調整退休金基數內涵：目前新制退休金以「本俸(年功俸)加1倍」為基數內涵，與實際公務人員所得有一定

落差。由於多數公務人員之專業加給約為其俸額的6至7成，因此規劃逐年調降基數內涵為本俸1.6倍或1.7倍，俾貼近於實際公務人員在職所得(不含主管加給)。

當計算基準和基數內涵調降之後，經退休計算的乘數效果之後，實質退休所得便會下降。目前銓敘部的規劃，擬採逐年調降的方式：

表8 調降退休計算基準及基數內涵

退休年 度	退休金計算基準	退休金基數內涵	
		兼具新、舊制年 資者	純新制年資 者
105	最後在職本俸 (年功俸)	本(年功)俸2倍	本(年功)俸2倍
106	最後在職10年平 均俸額	平均俸額1.9倍	平均俸額1.9倍
107	最後在職11年平 均俸額	平均俸額1.8倍	平均俸額1.8倍
108	最後在職12年平 均俸額	平均俸額1.7倍	平均俸額1.7倍
109	最後在職13年平 均俸額	平均俸額1.6倍	
110	最後在職14年平 均俸額		
111以 後	最後在職15年平 均俸額		
註：由於兼具新、舊制年資者，其退休所得與純新制年資者相較，有偏高現象，爰規劃其退休金基數之調降幅度較純新制年資者調降幅度大。			

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

據銓敘部估算，在起支年齡為60歲之前提下，「最後在職10年平均俸額」約為「最後在職俸額」之92%；「最後在職15年平均俸額」約為「最後在職俸額」之88%。若以最後在職15年平均俸額為計算基準，以平均俸額1.6倍為基數內涵，可以概略計算得到 $88\% \times (1.6/2) = 70.4\%$ ，亦即月退休金的部分，約為目前的70%，也就是最大減幅約30%。但公保年金化之後，會再加回一定比率之退休所得，因此整體估算，退休所得約減少20%。(詳細扣減額度，可參考銓敘部網站公布之資料)

(二)延後月退休金起支年齡

前已提及，目前公務人員的平均退休年齡約為55歲，與世界其它國家相比太早，目前改為90制，並將申請全額退休金的條件，延後為至少年滿60歲，同時搭配99年修法時增列的「展期年金」與「減額年金」，具體規劃內容如下：

- 1.延後月退休金起支年齡(90制)；年資滿25年自願退休者，月退休金起支年齡為65歲；年資達30年以上者，月退休金起支年齡為60歲。
- 2.搭配展期及減額年金。

現行退休法75制過渡至85制的時期，為100年~110年，有關90制之實施，將規劃與85制之10年緩衝期(指標數)銜

接，以期溫和漸進及務實可行。但針對若干特殊危險職務者(如警察、消防及醫護人員)，將另作規劃：

表9 退休年度與指標數

退休年度	指標數
110	85
111	86
112	87
113	88
114	89
115(起)	90

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

所謂「展期年金」，是指若自願退休人員在未達申請「全額退休金」的條件下，想提早領月退休金仍可提出申請，但是必須等到屆滿規定年齡(如65歲)再開始領取月退休金。「減額年金」則是在未達申請「全額退休金」的條件下，提早退休，則減少一定百分比的退休金。99年修正通過的退休法，其實已經有這兩項設計，凡比規定提早1年申領，則必須減少4%退休金(即減額年金)，最多可提前5年提出申請，但必須減扣退休金達20%，或者至屆滿規定年齡再開始領取月退休金(即展期年金)。

(三)檢討不合適或不合理之其他給與

- 1.刪除年資補償金：84年實施退撫新制時，為期制度順利推動，爰設計年資補償金，其「補償率=15-舊制年資」，也就是舊制年資1年者，可以補償14%，舊制年資10年者，可以補償5%。新舊制交替期間，由於新舊年資長短的不同，會造成退休所得的差異。前已提及，舊制年資15年者最享優惠。此項年資補償金的設計，可以使舊制年資15年以內者，其退休所得達到齊頭式平等。該項措施的政策目的，是為順利推動退撫新制，但實施之後卻造成公務體系內部的權益不平衡，同時加重政府及退撫基金的財務負擔，本次規劃廢止。預定法案公布1年內退休者，仍按原規定發給年資補償金，法案公布第2年起退休者：不再發給年資補償金。
- 2.調降月撫慰金：月撫慰金的設計，係為導引公務人員擇領月退休金，避免支領一次退休金，因未能有效理財或其它原因，造成後續退休生活的困境。根據100年的統計，有高達98.7%的的退休人員選擇月退，顯見本項措施的政策目的已達成。但此一措施未符給付權利與繳費義務對等原則，並加重政府及退撫基金財政負擔。銓敘部原規劃廢止，但參考座談會及公務人員協會代表意見，考量退休人員已信賴撫慰金給予遺族的照護，如斷然全部取消，對年事已高之遺族生活

恐失所據，故保留月撫慰金制度，但增訂相關限制條件，以解決該制度原存問題。增訂限制條件如下：(1) 配偶支領月撫慰金年齡延後為60歲。(2) 改按月退休金1/3給與。(3) 限定已支領政府編列預算支給之退撫給與或相當退離給與之定期給付（如支領退休金、撫卹金或18%優存利息），不得支領。另對於法案公布1年內亡故者仍准予適用原規定，以為過渡期間。

(四)調整退撫基金提撥率機制

本機制可以採取的工具具有兩項，分述如下：

- 1.調降政府對於退休金準備的負擔比率：目前政府對於退休金準備的負擔比率為65%，公務人員35%，銓敘部原擬規劃將分擔比率調整為各50%，希望藉此降低政府對於退休金的準備責任，惟考量本次退休制度改革退休所得已大幅下降，為免對公務人員衝擊過大，於政府及個人提撥負擔比率部分，調整為60%：40%。
- 2.調高退撫基金的提撥率：目前退撫基金的實際提撥率為12%，與精算結果的要求尚有相當大的差距，未來仍需適度調整。但需注意的是：第一，調整提撥率，政府的財政負擔更大，因為政府需負擔一部分的保費。第二，勞工的提撥率已低於公務人員，調整提撥率對於目前已失衡的「金錢價值比」將更擴大。再者，根據銓敘部的估算，若是能提高1%的投資報酬率，便可減少4~5%的提撥率。本次雖然擬將提撥率上限

由15%調高至18%，但改革推動初期，仍將維持12%的費率。

(五)優惠存款改革

民進黨及國民黨執政時期，均曾對於18%優惠存款進行改革，已有相當幅度的扣減，但一般勞工對於18%優惠存款仍普遍感到不公平，存在著相對剝奪感。若是本次年金改革未能觸及此一議題，恐難符合社會的期待。本次年金改革方案，針對18%優惠存款部分，在現職人員部分有兩項政策措施，第一，降低優存金額。第二，降低優存利率。

1.降低優存金額

現行退休公務人員得辦理優惠存款之金額，係依「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第3條第1項之附表核算，該表稱為「公務人員退撫新制實施前公務人員保險年資及養老給付辦理優惠存款最高月數標準表」，通稱為「逆算表」，依該表之規定，所能辦理之優存月數相當高，舉例來說，具有舊年制資4年者，可優存最高月數為13個月，5年年資，可優存16個月。本次改革將廢止該附表，公保養老給付優惠存款按其於退撫新制實施前實際得領取之養老給付金額辦理²⁸，對於多數具舊制年資者，將大幅調降可優存

²⁸ 按原公務人員保險法第16條規定，保險年資滿5年者，給付5個月；第6~10年，每年增給1個月；第11~15年，每年增給2個月；第16~19年，每年增給3個月；滿20年者，給付36個月。

金額。

2.降低優存利率

優存利率18%預定自106年起降為12%，然後再逐年調降1%利率，至110年以後，定為臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以9%為上限（詳見已退休人員部分）。

綜合上述五個政策措施，歸納如下：

第一，調降所得替代率，符合社會公平的期待，使退休所得合理化，但實質調降幅度，需設計「天花板」與「地板」，「天花板」就是輔以給付金額(或替代率)上限的規定，對於特殊情形者，甚至研議其基數內涵低於本俸1.6倍²⁹。「地板」則是照顧弱勢，若「已退休者，如退休所得低於32,160元(相當委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額)者，不再扣減」³⁰。

第二，延後月退休金起支年齡，可同時減輕政府與退撫基金的給付壓力，並可因應人口結構轉變來留住精英人才，惟可能引發年輕人的就業問題，短期內也不利於人力的新陳

²⁹ 據銓敘部規劃，改革後之所得替代率仍高於85%者，再調降其基數內涵為平均俸額的1.5倍；高於90%者，調降為1.4倍；高於95%者，調降為1.3倍。

³⁰ 本項設計係參考司法院大法官釋字第280號解釋，該解釋文略以，領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，其退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活（例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額），其優惠存款自不應一律停止。

代謝。

第三，檢討不合適或不合理之其他給與，包括年資補償金及月撫慰金，這兩項措施都是制度推動初期的過渡設計，其政策目的均已達成，爰規劃廢止或調降。

第四，調整提撥機制，包括調降政府對於退休金準備的負擔比率及調高退撫基金的提撥率，在負擔比率部分，將政府的負擔比率由65%降為60%，以減輕政府負擔。至於調高退撫基金提撥率，雖可減輕退撫基金的財務壓力，但將增加政府的財政負擔。

第五，優惠存款改革，在優存金額部分，係廢止「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第3條第1項之附表，降低可優存之月數。在優存利率部分，則將逐年調降至不超過9%。

綜合上述5項政策措施，除第4項的「調高提撥率」，擬先修法將上限調高至18%，惟暫時仍維持12%的提撥率，嗣未來基金營運情形再斟酌調整外，其它措施均在將在本次年金改革中實施。

三、已退休人員

已退休人員部分，由於已不在職，改革工具較少，目前規劃內容包括調降所得替代率、優惠存款改革及刪除月撫慰金，分別說明如下：

(一)調降退休所得替代率

針對現職人員部分，有「調整退休金計算基準」及「調

整退休金基數內涵」兩項措施，但已退休(職)人員，因退休金均已核定支領，難以再調整其計算基準，爰僅調降退休金基數之內涵，以實質調降退休所得替代率，調降方式和現職人員相同，列表如下：

表10 已退休人員退休金基數內涵調降表

實施年度	退休金基數內涵
105	本(年功)俸2倍
106	本(年功)俸1.9倍
107	本(年功)俸1.8倍
108	本(年功)俸1.7倍
109以後	本(年功)俸1.6倍

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

(二)優惠存款改革

針對已退休人員的優存改革，係降低其優存利率，至於優存金額，則是按100年18%改革方案審定之公保養老給付優惠存款金額，不再變動。茲列表如下

表11 優惠存款改革內涵

類別	新方案實施前已退休人員	新方案實施後退休人員																								
適用對象	1.84年7月2日以後退休且兼具新舊年資者(含支領一次退休金者)。 2.政務人員一體適用。	1.兼具退撫新制實施前、後年資之人員(含支領一次退休金之人員)。 2.政務人員一體適用。																								
方案內容	1.優惠存款金額：依100年方案審定之公保養老給付優惠存款金額。 2.優惠存款利率(公保養老給付部分)： <table border="1" data-bbox="237 691 542 1107"> <thead> <tr> <th>實施年度</th> <th>優惠存款利率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>106</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>107</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>108</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>109</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>110以後</td> <td>臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。</td> </tr> </tbody> </table>	實施年度	優惠存款利率	106	12%	107	11%	108	10%	109	9%	110以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。	1.優惠存款金額：退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第3條第1項附表同步廢止，公保養老給付優惠存款按其於退撫新制實施前實際得領取之養老給付金額辦理。 2.優惠存款利率(含公保養老給付及一次退休金)： <table border="1" data-bbox="609 844 908 1254"> <thead> <tr> <th>實施年度</th> <th>優惠存款利率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>106</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>107</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>108</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>109</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>110以後</td> <td>臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。</td> </tr> </tbody> </table>	實施年度	優惠存款利率	106	12%	107	11%	108	10%	109	9%	110以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。
實施年度	優惠存款利率																									
106	12%																									
107	11%																									
108	10%																									
109	9%																									
110以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。																									
實施年度	優惠存款利率																									
106	12%																									
107	11%																									
108	10%																									
109	9%																									
110以後	臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以9%為上限。																									

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

關於優惠存款改革部分，原規劃支領一次退休金者不列入改革對象，惟經外界反映，支領月退休金人員歷次改革後，其所得有較一次退休金18%優存利率少情形，為謀公平合理，爰將兼具新舊年資且支領一次退休金者，納為改革對象，並明定其公保養老給付優惠存款亦須比照逐年調降。

(三)調降月撫慰金：(同現職人員部分)

肆、退休年金改革必須面對的三大挑戰

在政策規劃時，我們總希望能提出一勞永逸的方案，徹底解決問題，但是年金改革方案，由於存在諸多變數，包括人口結構、政府財務、基金營運等各種問題，再加上年金制度的本質是永續經營，因此，除非政府卸下照顧國人的責任，否則根本不會有完美的方案。是以，本次公務人員退休年金改革，希望達到的目標，是「確保基金30年的運作」，退休制度的改革不是刻畫一個美好的藍圖，而是要確保財務的健全和穩定，這才是真正的全民之福。

面對未來，即使本次年金改革順利通過，年金制度仍存在著諸多挑戰，最令人擔憂的現象是少子化和人口老化，這兩者將加速世代不均的情形。彼得·杜拉克曾預言，21世紀許多先進國家的社會保險與退休制度都將崩潰，大多數人可能要工作到75歲才能退休³¹。第三個挑戰則是貧窮化，指

³¹ 彼得·杜拉克著，《下一個社會》，劉真如譯，商周出版社，2003年1月出版。

政府無力支付年金支出，最後走向破產，如希臘、西班牙等國的情形。少子化和老年化是規劃年金制度的重要關鍵，而政府債務節節上升，其中一個重要原因便是老年人口增加，使得年金支出大幅上揚。誠然，年金改革無法解決上述這些問題，但規劃年金制度卻不得不面對。本文特別指出，以提醒國人共同注意解決。

一、少子化

人口為國家構成的基本要素之一，人口數量及年齡結構的變化則為決定國家發展的重要關鍵。我國在民國99年新生兒僅16萬6千多人，創我國歷史新低，同時也是世界最低生育率的國家。馬英九總統曾表示，少子化問題須提升至國家安全層級，因為少子化可能使一國勞動力減少，造成財政赤字、社會退休及福利制度崩解等重大問題。100年及101年出生人數略有成長³²，但與民國70年代之前，每年有三、四十萬新生兒相比，仍有很大的差距。

少子化最客觀的衡量指標，就是育齡婦女總生育率，亦即平均每位婦女一生中所生育的子女數的變化。根據國際標準，每位婦女生育2.1個子女數是維持替代人口的水準，但是台灣婦女總生育率卻從1950年開始一路下滑，1984年，總生育率跌破2.1人的重要關卡，敲起「人口衰退」的警鐘。2003年時，驟減至1.23人，成為「超低生育率」國家之一，2010

³² 100年為196,627人 101年為229,481人。

年更來到歷史新低0.895人。

少子化的問題，將嚴重造成社會各層的重大衝擊，可以從倒金字塔型及∩型兩種人口金字塔表達³³：

(一)倒金字塔型

由於少子化，社會的人口結構從農業社會的金字塔型轉為倒金字塔，也就是勞動人口老化，而新的勞動力因少子化而大幅降低，導致勞動人口須負擔更多的老年人口扶養經費，這可能導致國家財政崩解。在倒金字塔的人口結構下，稅收減少，支出增加，這也正是我國財政赤字屢攀新高的原因。

(二)∩型

我國面臨的另一個人口結構問題是「∩型社會」。我國近年來雖然呈現少子化的現象，但由於壽命延長，歷年的死亡人數仍低於出生人數，導致人口增加。但如果少子化情況繼續惡化，幾年後臺灣人口將會大幅下降，從現在往後看，整個人口的變化就成為「∩型」。根據經建會的預估，2022年人口自然增加接近為0，然後有可能會以較快的速度減少，若再加計國際遷徙等社會增加人口，人口零成長約在2024年發生³⁴。

³³ 參考莊淇銘－〈∩型少子化 國安土石流〉，聯合報，2011年1月10日。

³⁴ 行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，行政院經濟建設委員會出版，101年8月，頁1。本報告有關人口推計，依假設條件之差異，區分為「高、中、低推計」三種，本文所引用資料，係以「中推計」為依據，以下同。

2024年，除了人口進入零成長時代，總人口開始步向衰退。同時，這一年的65歲以上老年人將占總人口的19.3%，之後進入聯合國所定義的「超高齡」社會，每5人當中就有1名老人³⁵。2024年，剛好也是千禧寶寶滿24歲、應該步入社會的年代。然而，迎接他們進入職場的，卻是最後一批戰後嬰兒潮（1945～1964年）大量的退休人口。2024年，也就是11年後，那時候的台灣將會如何？有人說，依照這樣下降的速度，台灣的「輪椅」將逐漸取代「學步車」，學校倒閉，從幼稚園到大學，無一倖免，相關產業也將同時遭受衝擊。再不正視少子化帶來的嚴重財政黑洞，將來財政一旦崩解，社會體系也會隨之瓦解，全國上下將無人可置身事外。

二、老年化

除了少子化之外，另一個令人擔憂的問題是老年化。拜20世紀醫療科技的快速發展，過去對人類造成的致命疾病，例如天花、霍亂、鼠疫等，現在已不再是威脅，人類的平均壽命大幅延長，19世紀末，全球僅有北歐的挪威、瑞典、丹麥等國民的平均壽命超過50歲，到了20世紀末，除了少數非洲國家之外，多數國家人民的平均壽命都超過70歲³⁶。人口老化現象不論是在已開發國家或開發中國家都是一個很大的課題，但開發中國家的問題更加嚴重，簡單來說，和已開

³⁵ 同上註。

³⁶ 參考 gapminder 網站資料。<http://www.gapminder.org/downloads/> (2013/3/7)

發國家相比，我們呈現的情形是「未富先老」、「未老先退」和「老得太快」，分別說明如下：

(一)未富先老

「未富先老」指的是在經濟不夠發達、還沒有完成工業化、人民生活不夠富裕的條件下，65歲以上老年人口比例已達到7%，提前步入老齡社會。許多已開發國家是先富後老(如日本)，有的開發中國家是富而不老(如巴西)，有的開發中國家是不富不老(如印度、印尼等五國)。我國則是未富先老。

台灣、日本、南韓、新加坡、義大利、瑞士和西班牙，是全世界最老的國家群，台灣更是全球生育率最低的國家³⁷。上述這些國家，除了南韓和我國接近之外，其他都可算是已開發國家，可以說這些國家是「先富再老」，國民有時間累積足夠了財富，以國民平均所得來看，參考WEF公佈的全球競爭力報告，2011年日本國民平均所得是45,920美元，義大利是36,267美元、西班牙是32,360美元，瑞士是81,161美元，新加坡是49,271美元，只有南韓是22,778美元，和我國20,101美元相近。簡單說，我們還不算富有，但是國民的平均年齡已老化。

(二)未老先退

前面已提及公務人員的平均退休年齡提前，勞工也有類

³⁷ 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，《當世界又窮又老：全球人口老化大衝擊》，台北：天下文化，2011。

似的現象。當歐美各國紛紛構思延後65歲退休年齡之際，台灣退休年齡卻反而提早。根據勞委會的國際勞動統計資料³⁸，2004年~2009年，台灣男性實際退休年齡為61.3歲，和鄰近的日本69.7歲、韓國70.3歲相比，提早了8-9年退休。台灣女性實際退休年齡為59.5歲，也早於日本的67.3歲和韓國的69.8歲，目前韓國可說是世界上實際退休年齡最晚的國家之一³⁹。台灣兩性的實際退休年齡，甚至皆早於希臘(男性61.9歲，女性59.6歲)，我們必須再想辦法善用年長者的勞動力，避免因過早退休，加重了年金支出的負擔。

除了實際退休年齡較早之外，在勞動參與率也比外國低。根據定義，勞動參與率是指15歲以上，65歲以下可工作人口中，願意工作且有積極找工作的人數。我國男性60-64歲只有46.4%仍在職場，女性更是低到只有18.4%。此一數據和韓國、新加坡、香港、日本、美國、德國相比，均偏低。

³⁸ <http://statdb.cla.gov.tw/html/nat/0125menu.htm> (2013/3/5)

³⁹ 墨西哥男性的實際平均退休年齡為72.2歲，是唯一高於韓國的國家，女性則是69.5歲，早於韓國。

表12 男性勞動力參與率－按年齡分⁴⁰

單位：％

年齡別	中華民國 2011	韓國 2011	新加坡 2011	香港 2011	日本 2011	美國 2011	德國 2011	義大利 2011
總計	66.7	73.1	75.6	68.4	71.2	70.5	66.6	59.1
15～19歲	8.9	6.3	14.6	9.9	13.6	33.7	33.0	9.4
20～24歲	46.9	42.3	63.2	61.1	67.7	74.7	73.8	52.8
25～29歲	92.0	77.6	91.8	93.9	93.6	87.8	87.0	76.5
30～34歲	94.6	91.6	97.4	96.3	96.1	90.6	94.3	89.6
35～39歲	94.8	94.4	97.7	96.7	96.6	91.5	95.5	92.1
40～44歲	94.1	94.3	97.1	95.8	96.6	90.4	95.4	92.4
45～49歲	91.2	93.0	96.0	94.6	96.3	88.1	94.2	91.8
50～54歲	82.7	90.4	93.5	90.4	95.6	84.2	91.4	89.4
55～59歲	68.6	83.8	85.7	78.1	92.8	78.2	85.5	70.7
60～64歲	46.4	72.2	71.1	50.0	75.6	59.1	56.1	30.8
65歲以上	12.0	40.6	30.9	10.5	28.4	22.8	6.6	5.7

⁴⁰ 表 12 及 13 均來自勞委會「國際勞動統計」資料
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=47be6764
 (2013/3/5)

表13 女性勞動力參與率—按年齡分

單位：%

年齡別	中華 民國	韓 國	新加坡	香 港	日 本	美 國	德 國	義大利
	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011
總計	50.0	49.7	57.0	53.0	48.2	58.1	54.1	38.5
15~19歲	8.4	9.0	9.8	9.1	15.0	34.6	28.0	6.2
20~24歲	53.4	52.3	62.5	62.1	69.1	67.8	68.2	38.3
25~29歲	86.9	71.4	86.7	87.5	77.2	74.4	79.3	60.9
30~34歲	77.5	55.4	81.0	80.1	67.6	73.4	79.6	66.9
35~39歲	73.9	55.6	77.6	73.5	67.0	73.7	80.6	68.5
40~44歲	72.0	65.7	73.9	71.7	71.0	75.6	84.8	66.8
45~49歲	64.6	66.8	71.5	68.3	75.7	76.5	84.7	64.0
50~54歲	51.9	62.3	66.1	58.7	72.6	74.3	81.7	59.2
55~59歲	35.3	54.0	55.1	42.8	63.8	67.7	72.4	45.0
60~64歲	18.4	42.2	38.4	21.3	45.8	50.3	38.7	13.1
65歲以上	4.2	21.8	11.9	2.3	13.2	14.0	3.1	1.3

綜合上述數據，可以發現台灣60歲到65歲勞動參與率明顯低於其它國家，不論是男性或女性皆然，女性尤其嚴重。換言之，台灣「未老先退」的情形相當嚴重，高齡勞動力浪費的情況極為明顯。由於大批退休人潮將壓垮財政，這是已開發國家最棘手的題之一，因此各國都有延後退休年限的趨勢，勞動力往後延伸可解決少子化部分問題。而且60、70歲持續工作的老人還可以養80、90歲以上的老人，減輕青壯年的壓力。

(三)老得太快

所謂「老得太快」指我國從「高齡化社會」走向「高齡社會」及「超高齡社會」的時間。我國已於1993年老年人口占總人口比率超過7%，成為高齡化（ageing）社會；推計將於2018年此比率超過14%，使我國成為高齡（aged）社會，2025年此比率將再超過20%，我國將邁入成為超高齡（super-aged）社會之一員，此一速度和其它國家相比，明顯更為快速。

表14 主要國家高齡化轉變速度

國別	65歲以上人口所占比率到達年度			轉變所需時間	
	高齡化社會(7%)	高齡社會(14%)	超高齡社會(21%)	7%→14%	14%→21%
中華民國	1993	2018	2025	25	7
日本	1970	1994	2005	21	11
韓國	1999	2017	2026	18	9
新加坡	1999	2019	2026	20	7
香港	1984	2014	2023	30	9
美國	1942	2014	2034	72	20
加拿大	1945	2010	2024	65	14
德國	1932	1972	2009	40	37
法國	1864	1990	2020	126	30
英國	1929	1975	2027	46	52
挪威	1885	1977	2027	92	50
瑞典	1887	1972	2015	85	43
荷蘭	1940	2005	2021	65	16
瑞士	1931	1986	2020	55	34
奧地利	1929	1970	2020	41	50
義大利	1927	1991	2024	44	33
西班牙	1947	1991	2024	44	33
澳洲	1939	2012	2033	73	21

註：2012年之後均為推計結果，之前為實際值。

資料來源：行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，101年8月，頁62。

從上述資料，可以發現亞洲四小龍的老化速度都相當快速，但新加坡透過大量的移民，減緩少子化和人口老化的壓力，香港近年來則由於大陸人口轉移，出生率有上升情形，中華民國和韓國則相對承受比較大的壓力。隨著少子化趨勢，生產者對幼年人口之依賴負擔將逐漸減緩，也就是扶幼比下降；但隨著高齡化趨勢，扶老比則將逐漸加重。依據經建會的推估，每百位15至64歲工作年齡人口所需負擔之總依賴人口，由2012年之34.7人最低點，隨著老年人口快速增加，2060年將增加為97.1人。生產者與高齡人口之比，將由2012年每6.7個青壯年人口負擔1位老年人口，2060年轉變為每1.3個青壯年人口負擔1位老年人口⁴¹。

人口老化現象不論是在已開發國家或開發中國家都是一個很大的課題。開發中國家的人口老化現象，甚至比已開發國家更快速。惟人口老化對已開發國家與開發中國家的挑戰卻各有不同，前者面臨著老化、失業與年金制度持續力(sustainability)間的關係所導致的挑戰；後者則面臨著經濟持續發展、對抗貧窮與人口老化等挑戰。已開發國家的國民進入老年之前，已有相當的財富，但開發中國家卻在增加財富之前就將進入老年。這種差異性使得各國政府勢須採行不同的決策來因應人口老化的挑戰⁴²。

⁴¹ 行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，行政院經濟建設委員會出版，101年8月，頁III。

⁴² 柯木興、林建成，〈淺談因應長壽社會下的個人帳戶制〉，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/3487> (2011/2/25)。

三、貧窮化

有人說，這是個大債的時代，許多國家都面臨嚴重的財政危機，年金改革必須思考的一個關鍵，就是政府的財政情形如何？

(一)已經債留子孫

在談論年金改革時，我們總是希望避免「債留子孫」，但實際上，根據財政部截至102年3月6日所公布的訊息，102年2月底止，中央政府1年以上債務未償餘額5兆1,295億元，短期債務未償餘額2,850億元；平均每人負擔債務23.2萬元⁴³。這筆欠款，我們必須坦誠地表示，就是債留子孫。

1990年前，台灣財政收支處於平衡狀態，債務並不多，但六年國建（1991至1997年）的規模8.2兆，其中高達6.3兆必須透過舉債籌措，到了1994年時，不含潛藏負債，一年以上實質負債就達9137億元。隨後十餘年，民粹政治當道，不斷減稅，政客大開選舉支票，更讓收支嚴重失衡，中央政府從此年年債台高築。

剛剛完成審議的2013年中央政府總預算，歲入計列1兆7,333億元，歲出編列1兆9,076億元，歲入歲出差短數為1,743億元，連同還本數770億元，共須融資調度2,513億元，全數也以舉借債務方式彌平，一年又增加2513億，如果以這種借

⁴³ 財政部網站，
<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=71014&ctNode=2422&mp=1>
(2013/3/7)

錢的速度，一年半之後就會超過「公共債務法」的上限⁴⁴。

當然，政府舉債施政並非全無優點，1930年代，美國大蕭條時代，政府靠舉債才刺激了經濟復甦，知名經濟學者保羅·克魯曼（Paul R. Krugman）在2008年金融海嘯期間，也大力支持美國政府擴大支出，以挽救低迷的經濟。但年年追加新債，債台高築的問題必須被正視、當少子化遇到高國債，這是此刻以及未來執政者都無可迴避的責任。

⁴⁴ 公共債務法第4條規定，中央政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之40%。

表15 中央政府一年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比

製表日期：102.3.6		單位：新臺幣百萬元；%	
年 度	債務未償餘額	國內生產毛額	債務未償餘額/國內 生產毛額
82	797,108	5,830,252	13.67%
85	1,223,895	7,600,922	16.10%
88	1,312,256	9,454,090	13.88%
91	2,849,272	10,411,639	27.37%
94	3,549,926	11,740,279	30.24%
97	3,779,097	12,620,150	29.94%
100	4,768,565	13,674,346	34.87%
101	5,032,304	14,036,874	35.85%
102	5,235,822	14,472,132	36.18%

註：1.本表不包含外債。

2.100年度(含)以前為審定決算數，101年度為初估決算數，102年度為預算數。

3.國內生產毛額資料來源：行政院主計總處。

資料來源：財政部，節錄自〈中央政府債務未償餘額占國內生產毛額百分比〉，

http://www.nta.gov.tw/subject/03_index/01_main.asp?cate_id=146&sid=1850&bull_id=1872

(2013.3.7)

(二)驚人的潛藏負債

除了已經成立的債務之外，另有所謂的潛藏負債，潛在負債是指政府未來要支付的支出。根據中央政府100年總決算報告，預估中央政府未來負擔之支出約為11兆6,563億元（地方政府為3兆3,303億元，合計14兆9,866億元）。

表16 各級政府預估潛藏負債情形 單位：新臺幣億元

項目	100年度總決算		
	小計	中央政府	地方政府
合計	149,866	116,563	33,303
1.舊制（84年7月1日以前）軍公教人員退休金未來應負擔數	60,531	28,850	31,681
2.退撫基金新制未提撥之退休金	19,125	19,125	-
3.勞工保險（普通事故老年、失能及死亡給付）未提存責任準備	63,131	63,131	-
4.公教人員保險給付（88年5月30日以前）未來應負擔數	1,602	1,602	-
5.國民年金未提存準備	2,003	2,003	-
6.全民健康保險累計財務短絀	62	62	-
7.軍人保險未提存保險責任準備	275	275	-
8.農民健康保險未來保險給付精算現值	1,499	1,499	-

9.各級政府積欠全民健康保險、勞工保險及就業保險等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息	1,638	16	1,622
--	-------	----	-------

資料來源：行政院主計總處，節錄自〈100年度中央政府總決算報告〉，101年，頁甲14。

上述潛藏負債，多半是屬於社會保險、退休年金的支出，其中勞保及舊制軍教公教退休金，都高達6兆元，是最大的潛藏負債。

（三）稅收小國，福利大國

有人說，台灣是稅收小國，卻是福利大國，台灣政府稅收規模偏右派，但政府支出卻偏左派。右派政府偏資本主義，稅收低，屬「小政府」，強調政府不必過度介入發展，最好任由自由市場機制。但「在台灣人民的想像中，收入上（稅收）希望是小政府，但支出上（福利）卻又期待一個大政府」。歐洲國家以福利著稱，偏左派社會主義，稅收占GDP比例動輒超過四成，政府強力主導社會資源分配，屬於「大政府」型態。稅收愈高，表示政府「愈大」。對照之下，根據2011年、華府智庫傳統基金會（Heritage Foundation）的統計，台灣稅收占GDP的比例只有12.4%，比起越南的13.8%和馬來西亞的15.5%都低⁴⁵。

⁴⁵ 彭連漪，〈當政府的退休破產時/我的老年誰來養〉，《遠見》318期，2012年12月。

國家面臨財政困境，就是開源和節流兩個手段。開源，除非經濟持續成長，可以增加稅收，否則就必須加稅。但經濟成長不可預期，加稅又是不受歡迎的手段。因此，就只能節流，歐美2010年深陷經濟困境，許多國家採取嚴厲擰節措施，削減預算赤字和國債，許多人上網查「austerity」（擰節）一字，使它獲選為《韋氏字典》「2010年度10大熱門單字」。

上述三大挑戰，可以說沒有速成的解決方案，更別說特效藥，這幾年來政府不斷鼓勵生育，但成效似乎有效，是否要有更開放的移民政策，或許是不得不思考的選項。老年化的壓力，也是政府必須面對的難題，例如，老年長期照護政策。至於債務問題，不論政府或是民眾都應該有新的體認。對政府而言，費率不可能無限制的調高，總有一天會碰到「天花板」，不斷向未來舉債，只會債留子孫；對民眾而言，退休經濟安全不但是政府的責任，更是自己本身的責任，任何「繳得少、領得多」的制度都可能只是「龐氏騙局」（類似「老鼠會」）而已，目前世界各國年金制度所遭遇到的財務困境就是最好的寫照和提醒。天下沒有白吃的午餐，過度支出便是把債務留給後代子孫，這絕非我們所樂見。

伍、年金改革與信賴保護原則

年金改革雖然已成社會共識，但對於如何改革？及改革是否會面臨信賴保護原則之質疑？尚存在相當大的爭議。關於如何改革，已見前述政策規劃，本節的重點在於年金改革與信賴保護原則的分析。

一、何謂信賴保護原則

信賴保護原則為公法上之重要原則，主要來自法治國原則下法安定性的需求。依前大法官吳庚之見解，「信賴保護原則」具備3項要件⁴⁶：1.信賴基礎：即國家行為，例如人民產生信賴的法規、行政處分等。2.信賴表現：人民須客觀上有對信賴基礎之表現行為，換言之，表現行為應與信賴基礎有因果關係。3.值得保護之信賴利益。如符合上開3項要件，政府或行政機關之行為即應保護人民正當合理之信賴。但是信賴保護並非牢不可突，90年5月4日大法官釋字第525號解釋，對於信賴保護原則的適用有詳細的說明，茲摘錄如下⁴⁷：

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），**即行政法規之廢止或變更亦有其適用**。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或**因情事變遷而停止適用**，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信

⁴⁶ 吳庚，《行政法之理論與實用》（增訂十版），2007，頁 67。

⁴⁷ 司法院大法官解釋，釋字第 525 號解釋文。

賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。

根據大法官釋字第525號解釋，在退休年金改革之議題上，有4點分析如下：

- (一)法規因「情事變遷」而停止適用，不生信賴保護問題。
- (二)因公益之必要而廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，可採取的政策措施有二種：第一，採取合理之補救措施。第二，訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。
- (三)廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護。
- (四)純屬願望、期待者，不在保護之列。

釋字第525號解釋意旨業指明，如有因情事變遷而停止適用原有法規規定時，尙不生信賴保護之問題。是以，當情事變遷發生時，尙可據以作為排除信賴保護原則適用之依

據。

二、退休年金改革之論證邏輯

根據上述525號解釋之分析，有關退休年金之改革，比較優先的論證邏輯是「情事變遷原則做為論證主軸」，在符合情事變遷的前提下，自無信賴保護原則之適用。當然，如為減輕改革的衝擊，仍可設計過渡條款。若是情事變遷原則無法適用，則表示有信賴保護的適用，此時仍可採用兩項措施。茲分別論述如下。

(一)情事變遷原則

若是情事變遷原則之法理可以有效論證，則不生信賴保護原則之適用，這應是最好的政策選擇，在這個基礎上，年金改革可以突破信賴保護的原則，有效化解改革可能面臨的最大難題。

所謂情事變遷原則，係指當事人在法律關係發生後，因其先前之基礎或環境之情事，在該法律效力完成前，因有不可歸責於當事人之事由，致發生當初所未能預料之變遷。若依原有之法律效力加以貫徹，對當事人一方有顯失公平，或對公益有重大之危害者，當事人即得調整或終止原有之法律關係。簡言之，可歸納為：第一，變動是未能預料之情事。第二，依原有的法律效力，顯失公平或對於公益有重大危害。第三，其變動非可歸責於當事人⁴⁸。

⁴⁸ 參考林騰鶴，《行政法總論》，台北：三民，1999，頁106。

依年金改革之案例，可做如下論證：

- 1.變動是未能預料之情事：102年2月底止，中央政府1年以上債務未償餘額5兆1,295億元，短期債務未償餘額2,850億元；平均每人負擔債務23.2萬元。與84年退休法施行時約1兆相比，債務增加4兆有餘，顯示國家財政遭遇嚴重危機，加上近幾年遭遇百年僅見的全球性金融危機，致使基金投資效益不如預期，上述情況皆非退休法制定時所能預料之變遷。
- 2.依原有的法律效力，顯失公平或對於公益有重大危害：由於客觀環境的改變，制定公務人員退休制度時，社會之經濟狀況、人口結構、勞動力及政府財政狀況等，均與今日不同，倘若依現有之退休制度繼續下去，不僅將對國家財政帶來極大負擔，對於下一代亦顯失公平。再者，依100年度中央政府總決算報告，100年度軍公教人員退撫支出已達1,385億元，未來30年舊制軍公教人員退休金潛藏負債更高達6兆531億元，新制退撫基金潛藏負債為1兆9,125億元，合併將近8兆元。若軍公教人員退休年金支出占去政府過多資源，除影響整體施政之外，對於其它族群亦將產生不公平，因此對於公益有重大危害，其結果反而對全民不公平，爰此，應優先適用「情事變遷原則」。
- 3.變動非可歸責於當事人：全球系統性風險所引發之國際金融危機，以及我國高齡化及少子化所導致政府財

政重大負擔等情事變遷，其所涉及之層面廣泛，形成之因素複雜，尚非單一原因所致，其既均非政府所得預測，自亦非可完全歸責於政府。

當然，欲有效論證情事變遷原則，需有完整之經驗資料，尤其是財政資料及人口統計做為論證基礎。本文已在第二部分「政策問題」之「經費不足」進行分析說明，未來宜繼續強化，以提供完整有力的論據。

(二)過渡條款

情事變遷原則若可做為改革的初步論證，其次則是提出過渡條款，以減輕改革的衝擊。但必須提醒的是，改革的法理邏輯，仍是以「情事變遷」為主軸，雖然根據第525號解釋，即便有信賴保護原則之適用，仍可以採取「合理之補救措施」或「訂定過渡期間之條款」，但本方案既以「情事變遷」為法理論證之基礎，便不生信賴保護原則，訂定過渡期間條款，只為減輕其損害與衝擊之方法，非謂有信賴保護原則之適用。

過渡條款之訂定，係使當事人得於一定期限內使用原法令規定，或修正規定讓原有法令得繼續實施一段時間。前述「政策規劃」，針對現職人員、已退休人員所設計之政策措施，均訂有過渡期間，包括：

- 1.所得替代率的過渡：**根據前述政策規劃，「退休金計算基準」、「基數內涵」，預定均自106年起，至111年逐年調整。

2.延長退休年齡(90制)：目前退休法有關75制過渡至85制的時期，為100年~110年，90制將與85制之10年緩衝期銜接，至115年完全實施90制。

3.優惠存款：預定106年起降為12%，並逐年調降1%，至110年以後，定為臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，以9%為上限。

上述過渡條款的設計，影響的對象不同，例如：「90制」僅影響現職人員，「調降所得替代率」則影響退休及現職人員。因此透過不同的政策設計，實質上便可對不同的政策對象做差異性處理。上述過渡條款之設計，雖然可能發生「搶退」的情形，政府必須承擔此一風險，但由於改革係調降退休所得，也可能降低退休的誘因，未必會發生「搶退」的現象。

(三)信賴保護原則

若是情事變遷原則無法適用於年金改革，則表示有信賴保護的適用，根據第525號解釋，即便有信賴保護原則之適用，仍可以採取下列兩項政策措施：

1.採取合理之補救措施：「合理補救」若是給予金錢報償，恐與改革的目的是為減輕財政負擔、平衡世代及行業不平有相違。合理補救的另一個思考是附條件，例如：當政府財政情況好轉時，達到某種條件(如：國債減少至1兆、GDP成長5%等)，則回復或補償改革所遭受之損失。

2.訂定過渡期間之條款：退休制度為現職公務人員所寄予信賴之利益，爰退休制度改革應訂定過渡條款，使現職人員得於一定期限內使用原法令規定，或修正規定讓原有法令得繼續實施一段時間。

關於補救措施一節，司法院釋字第589號解釋曾指出：「如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定」⁴⁹。從釋589號解釋，可以推論，若考量國家財政負擔能力，未必要採取「補救措施」。由於年金制度面臨的難題便是經費不足，因此似不宜考慮補償措施。

綜上，似以訂定過渡條款較為可行，但必須提醒的是，若適用情事變遷原則，則過渡條款的設計只是使方案更具彈性，減少衝擊。若是適用信賴保護原則，則過渡條款便成為必要的措施。

過渡條款前了除述「所得替代率的過渡」、「延長退休年齡(90制)的過渡」和「優惠存款的過渡」之外，另一個思考重點是不同條件的人，所受的信賴保護程度有別，我們還必須針對已退人員、現職已成就退休條件人員、現職未成就退休條件人員，分別設計差異性的過渡規定。再者，年金改革未來恐難免遇到爭訟，若是政策論據的主軸為情事變遷，則

⁴⁹ 司法院大法官解釋，釋字第 589 號解釋文。

未來爭點便在於論證是否確有情事變遷的情形。若是認為有信賴保護的適用，則爭點便在於過渡措施是否合理、恰當。

必須提醒的是，若認為已退休人員的信賴保護程度較強，而保障其現有權益，只調整現職人員未來的退休給與，恐非改革的本意，亦不符合公平原則，也無法達成改革的目標。

三、小結

綜上，本次退休年金改革，可考量以釋字第525號所提情事變遷原則做為政策規劃之主要論據，並提出充分資料以說服各界，至於過渡條款的設計，也必須說明並非表示具有信賴保護原則之適用，否則將使改革的法理基礎產生混淆。若未達情事變遷，再思考信賴保護原則下，如何設計過渡條款，或者給予合理補救。

許多人認為如果推翻舊制、重新再訂一套，對那些正領退休金或即將領取者，是不公平，不僅違反信賴保護原則，而其影響更讓社會對政府的承諾失去信心，因而造成的社會動盪與不安。但從525號解釋來看，情事變遷原則優先於信賴保護原則，由於財政負擔、社會公平性考量、全球金融危機帶來的風險、少子化及老年化等人口結構改變造成的壓力，都使得我們不得不面對情事已然變遷的事實。退一步而言，如果完全偏向信賴保護原則，對於已支領退休金和已成就退休條件者，完全加以保障，只改革新進人員和未成就退休條件者，不僅無法解決年金經費不足的困境，將更加深目

前存在的不公平現象，而債留子孫、加深社會的對立和衝突，也絕非我們所樂見。

陸、結語

《經濟學人》(The Economist)雜誌曾經形容領取高額退休金的公務人員是「吃稅人」(tax eaters)，此種說法雖然可能傷害公務人員的情感，但公務人員的薪資確實來自納稅人也是不爭的事實。本次年金改革對於公務人員而言，可能面臨退休所得減少的結果。但考量政府已面臨極為嚴峻的財政困境，各種年金均面臨破產風險，資源分配不公平的現象也造成社會的對立，若未能在此時進行改革，勢必會將債務、責任、對立的後果留給後世子孫承擔，這絕非我們所樂見

政府的改革往往比企業困難，尤其是文官制度的改革。但是民國99年公務人員退休法的修正，事實上，已啟動了退休制度的改革。本次改革涉及的層面更廣、改革幅度更大、影響人數更多，但民意的期望和支持也很高，我們了解不論再理想的改革方案，都不可能令所有人滿意，在兼顧理想性的情況下，我們必須找到大家都不盡滿意、但卻都能接受的均衡點，並說服社會支持，才能促成改革，建立可永續存在的年金制。