

第30期

公務人員退休行為改變嗎？

林俞君* 國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授



“ 年金改革降低了自願退休的比例，依然選擇自願退休的群體也有退休年齡延後、年資提升、俸點提升的現象。 ”

公務人員退休資遣撫卹法於2017年8月9日制定公布，並於隔年2018年7月1日正式上路。年金改革制度的幾項重點，包含了延後月退休金起支年齡、延長退休金計算基準年數、調降退休所得替代率、原18%優惠存款利率改革，以及退撫基金提撥率逐年調升等。這些改革實際上造成改變嗎？本文分析2011年至2022年全國公務人員退休相關資料，包含公務人員退休率、退休時年資的占比、退休年齡、年資、退休指數與俸點的改變，一窺年金改革所帶來的變動。

退休率整體變化

公務人員總退休率年改前後確實呈現下降趨勢。從圖1的統計結果可知，在2017年年金改革以前，公務人員總退休率皆大於2.5%，2015年甚至高達3.26%；2017年年金改革之後，[\[1\]](#)總退休率數值一路往下，雖稍有起伏，但

在2021年前皆未超過2%。從平均退休率來看，年改前2011年至2016年的總退休率平均為2.84%，年改後總退休率降為1.82%。

年改之後退休率的變化在中央政府、六都、縣市政府呈現相同的下降趨勢。中央政府年改後退休率下降1.15%，六都政府下降1.33%，縣市政府下降1.50%；整體來說以縣市政府的退休率下降最多。但2022年各級政府的退休率皆止跌回升，但回升的幅度並未回到年改前的基準。

圖1 全國公務人員總退休率變化

年份	公務人員數(人)	總退休率(%)	中央(%)	六都(%)	縣市(%)
2011	343,323	2.85	4.11	3.20	3.45
2012	343,861	2.92	4.22	3.31	3.69
2013	346,059	2.72	3.82	3.30	3.52
2014	347,816	2.68	3.73	3.16	3.77
2015	347,552	3.26	4.79	3.73	4.68
2016	347,572	2.63	3.97	2.91	3.68
2017年7月年金改革後					
2017	349,676	1.90	3.13	1.98	2.36
2018	356,878	1.75	2.84	1.91	2.04
2019	361,421	1.97	3.27	1.97	2.48
2020	366,494	1.68	2.60	1.83	2.36
2021	363,197	1.55	2.64	1.61	1.77
2022	364,654	2.06	3.27	2.31	2.76
年改前		2.84	4.11	3.27	3.80
年改後		1.82	2.96	1.94	2.30

資料來源：本文自行整理。

自願退休的比例也是一個重要的參考指標。從圖2可知，在年金改革前，自願退休的比例在總退休人口中之占比皆高於85%。2017年上半年，雖然年金改革尚未正式啟動，但自願退休率已經降至80%以下；下半年正式啟動之後，一直到2022年，自願退休率甚少高於80%，2021年、2022年已經接近、甚至低於70%。屆齡退休的占比則完全相反，從年改前約略10%左右的占比，一路爬升至年改後接近、甚至超過30%的占比。整體來說，年改前自願退休人數約占總退休人數的88.6%，年改後自願退休的比例平均為75.8%，下降12.8%；屆齡退休占比在年改前平均為10.5%，年改後升高至23.4%。

整體來說，年改後公務人員的退休率確實下降，而且自願退休的比例減少，屆齡退休的比例增加。

圖2 退休類別人數與占比

年份	退休人數	退休類別			占比(%)		
		自願	屆齡	命令	自願	屆齡	命令
2011	9,787	9,047	665	76	92.4	6.8	0.8
2012	10,049	9,119	830	82	90.7	8.3	0.8
2013	9,422	8,382	952	81	89.0	10.1	0.9
2014	9,333	8,145	1,089	91	87.3	11.7	1.0
2015	11,345	10,104	1,169	78	89.1	10.3	0.7
2016	9,146	7,855	1,209	80	85.9	13.2	0.9
2017a*	3,278	2,609	643	33	79.6	19.6	1.0
2017b*	3,359	2,775	547	46	82.6	16.3	1.4
2018	6,248	4,949	1,231	62	79.2	19.7	1.0
2019	7,116	5,783	1,287	41	81.3	18.1	0.6
2020	6,149	4,698	1,412	34	76.4	23.0	0.6
2021	5,630	3,763	1,814	40	66.8	32.2	0.7
2022	7,522	5,328	2,148	39	70.8	28.6	0.5
年改前	62,360	55,261	6,557	521	88.6	10.5	0.9
年改後	36,024	27,296	8,439	262	75.8	23.4	0.7

註：2017a指當年6月30日前，2017b指當年7月1日後。

資料來源：本文自行整理。

自願退休者退休時俸點、年齡、年資、與退休指數

本文進一步分析自願退休者在俸點、年齡、年資與退休指數在年改前後的變化；圖3、圖4呈現不同人員類別的相關統計。

首先看一般公務人員（簡薦委）。簡薦委的俸點在年改前的平均是587.7，2011年至2017年的區間落在581至597；年改後的平均是594.8，2017年至2022年的區間是582至610。以退休的平均年齡和年資來看，簡薦委的退休平均年齡從年改前平均56.4歲，提升至年改後的57.6歲；年資則是從年改前平均28.7年，提升至年改後29.5年；退休指數自然隨著年齡與年資的提升而提升。

警察人員的變化趨勢和簡薦委類似。俸點年改前的平均是504.9，年改後提升至521.6；尤其是2019年後提升相當明顯。警察退休人員的年齡平均，年改前51.7歲，年改後52.1歲，稍有提升；年資則是從平均30.2年，提升至年改後的31.3年；退休指數亦隨之稍有提升。

交通人員的俸點從年改前的平均485.5，下降至年改後的454.0，改變方向與簡薦委和警察不同。交通人員的退休年齡平均從年改前的58.7歲，上升至59.8歲；年資也是微幅從年改前的31.2年，上升至31.4年；退休指數隨著年

齡與年資的上升而微幅提升。交通人員的退休平均年齡、年資、指數皆微幅提升的情況之下，俸點的平均值下降，箇中的原因或許可以分析退休人員退休時的職等、官等比例在年改前後的變化，探究是否在年改之後較低官職等的人員（俸點較低）延後退休的比例顯著提高所致。

圖5的資料或許可以略窺交通人員年改後退休平均俸點降低的原因。圖5比較了各類人員年改前後自願與屆齡退休人員的年資、退休指數與俸點差異。在交通人員部分，無論是自願退休或屆齡退休年改前後的俸點皆下降，屆齡退休的俸點減少了53，更甚自願退休的-32，意味著原本年改前自願退休的這一群人，年改後改為屆齡退休，降低了屆齡退休人員的俸點；換言之，這群延後退休者，多數為俸點較低者。

圖3 自願退休者平均退休年齡、年資、指數與俸點 (1)

年份	簡薦委				警察				交通			
	俸點	年齡	年資	指數	俸點	年齡	年資	指數	俸點	年齡	年資	指數
2011	597.8	55.5	29.1	84.6	505.3	52.7	30.9	83.6	493.4	57.9	32.0	89.9
2012	596.4	55.5	28.9	84.5	505.0	52.0	30.4	82.4	516.1	58.8	32.1	90.8
2013	585.4	55.8	28.4	84.2	503.7	51.5	30.0	81.5	487.7	59.2	31.5	90.7
2014	581.3	56.3	28.3	84.6	503.0	51.3	29.9	81.2	480.1	58.3	31.0	89.3
2015	582.9	56.6	28.8	85.3	504.3	51.6	29.9	81.5	476.8	59.3	31.0	90.3
2016	584.4	57.2	28.8	86.0	506.8	51.6	30.5	82.1	479.1	58.6	30.9	89.5
2017a*	585.9	57.6	28.9	86.5	506.4	51.1	29.9	81.0	465.1	58.8	30.1	88.9
2017b*	582.5	56.8	28.5	85.3	501.9	50.8	29.8	80.5	450.7	58.5	29.2	87.7
2018	587.0	57.3	28.8	86.1	506.6	51.2	30.1	81.4	445.6	59.6	30.0	89.6
2019	586.3	57.9	29.3	87.2	527.4	51.7	31.0	82.7	439.1	59.9	30.5	90.3
2020	602.7	57.0	29.9	86.9	528.1	52.2	31.8	84.0	460.1	59.5	31.9	91.3
2021	600.4	58.0	29.7	87.7	532.9	52.8	31.9	84.7	465.5	60.5	32.9	93.3
2022	610.1	58.6	30.9	89.5	532.6	53.9	33.0	86.9	462.8	60.6	33.7	94.3
年改前	587.7	56.4	28.7	85.1	504.9	51.7	30.2	81.9	485.5	58.7	31.2	89.9
年改後	594.8	57.6	29.5	87.1	521.6	52.1	31.3	83.4	454.0	59.8	31.4	91.1

資料來源：本文自行整理。

關務人員退休時的平均俸點，從年改前的639.7下降至年改後的636.4。平均年齡則是幾乎沒有變動，從年改前的58.6歲，略升為年改後的58.9歲；年資的變動幅度同樣不明顯，從年改前的32.3年，略降為年改後的32.0年。退休指數的變化幾乎相同，年改前為90.9，年改後為90.8。就關務人員而言，在退休年齡、年資與退休指數變動小的情況下，俸點略微下降，同樣的情況也發生在交通人員。從圖5的資料來看，關務人員年改前後自願退休人員的俸點減少4，而屆齡退休的俸點則減少23；屆齡退休的俸點減少的幅度大於自願

退休者，這樣的趨勢與交通人員相同，可能因為年改後延後退休者多為俸點較低的人員所致。若要確定這樣的假設是否為真，應檢視年改前後退休人員的官職等與俸點有關的條件。

醫事人員的俸點從年改前的601.9，提升至年改後的608.4；平均退休年齡從年改前的54.5歲，提升至年改後的55.3歲；年資從年改前的28.3年，提升至年改後的29.1年；退休指數亦從年改前的82.8，上升為年改後的84.4。醫事人員與簡薦委、警察人員類似，在年改後呈現延後退休且俸點增加的樣態。

法官與檢察官的俸點在年改前後幾乎持平，應該是因為他們退休時的俸點幾乎已經到頂，因此幾無變化空間的原因。年齡在年改之後有明顯提升，從年改前的平均62.9歲，提升至年改後的65.7歲；年資從年改前的32.9年，提升至年改後的36.4年。退休指數的變化從年改前的95.7，提升至年改後的102.1。

整體來說，我國各類公務人員在年改後的退休指數都已經接近或超過85；尤其是交通人員、關務人員、法官檢察官等之退休指數，已經突破90甚至100。換言之，年金改革除了降低了自願退休的比例，依然選擇自願退休的群體也有退休年齡延後、年資提升、俸點提升的現象。

圖4 自願退休者平均退休年齡、年資、指數與俸點(2)

年份	關務				醫事				法官/檢察官			
	俸點	年齡	年資	指數	俸點	年齡	年資	指數	俸點	年齡	年資	指數
2011	639.0	58.3	32.3	90.6	594.6	53.3	28.3	81.6	800.0	66.1	34.3	100.4
2012	635.4	58.2	32.4	90.6	601.3	53.7	28.4	82.1	798.1	63.3	33.9	97.1
2013	634.8	58.6	32.7	91.3	601.9	53.7	28.1	81.9	799.1	63.2	33.5	96.7
2014	638.9	58.5	32.3	90.8	597.9	54.6	28.3	82.9	798.6	61.0	30.8	91.7
2015	640.8	59.2	32.3	91.5	607.3	54.8	28.3	83.0	798.8	63.9	33.6	97.5
2016	635.7	58.0	31.8	89.8	600.5	55.3	28.6	84.0	800.0	61.6	30.9	92.4
2017a*	653.3	59.3	32.5	91.8	609.9	55.8	28.4	84.2	797.3	61.2	33.0	94.2
2017b*	627.7	60.2	32.6	92.8	609.6	54.7	28.4	83.0	800.0	64.1	35.8	99.8
2018	641.8	57.9	31.5	89.4	607.1	55.0	28.3	83.4	800.0	64.4	35.8	100.3
2019	646.3	59.0	32.2	91.2	608.3	55.3	29.1	84.5	799.9	65.0	36.7	101.7
2020	635.5	57.6	31.9	89.4	609.1	54.8	29.7	84.5	800.0	67.0	40.0	107.0
2021	634.6	59.7	31.6	91.4	607.4	55.6	29.1	84.7	799.6	63.8	35.1	98.8
2022	632.7	58.7	31.9	90.6	609.0	56.5	30.0	86.5	800.0	70.0	35.0	105.0
年改前	639.7	58.6	32.3	90.9	601.9	54.5	28.3	82.8	798.8	62.9	32.9	95.7
年改後	636.4	58.9	32.0	90.8	608.4	55.3	29.1	84.4	799.9	65.7	36.4	102.1

資料來源：本文自行整理。

屆齡退休與自願退休者的比較

年改之後屆齡退休人員比例上升，自願退休人員比例下降，且自願退休年齡延後、年資提升、退休指數、俸點提升，可以預期屆齡退休與自願退休者在年齡、年資、退休指數、俸點的差距上應有縮小。圖5依照簡薦委、警察、交通、關務、醫事人員的分類，一一檢視年改前後各類人員的年資、退休指數與俸點是否自願退休與屆齡退休人員的差距真的縮小。

簡薦委人員年改前後屆齡與自願退休人員的年資、指數差距有些微擴大，俸點則是小幅縮小，整體來說年改前後的年資、指數、俸點的差距不大。警察人員的同樣在年資與指數部分的差距些微增加，但俸點則差距明顯縮小。交通、關務、醫事人員同樣是年資與指數部分差距些微增加，俸點差距明顯縮小。

年資與指數差距擴大的原因，應該在於屆齡退休者增加，意味者年資與年齡同步增加，因此提升的幅度更為明顯。然而年資與退休指數增加的幅度，卻沒有同步擴大俸點的差距，原因在於簡薦委與警察人員年改後自願退休者的俸點增加更為明顯，而交通、關務與醫事人員年改後俸點減少。

圖5 自願退休和屆齡退休者的平均退休年資、指數和俸點比較

		簡薦委			警察			交通			關務			醫事		
		自願	屆齡	差距												
年改前	年資	29	29	1	30	34	4	31	33	2	32	34	2	28	28	0
	指數	85	94	9	82	95	13	90	98	8	91	100	9	83	92	10
	俸點	588	624	36	505	564	59	486	532	46	640	688	48	602	686	84
年改後	年資	30	33	4	31	38	6	31	34	3	32	36	4	29	31	2
	指數	87	98	11	83	99	15	91	99	8	91	101	10	84	96	11
	俸點	595	629	34	522	565	43	454	479	25	636	665	29	608	670	62
前後差距	年資	1	4		1	4		0	1		0	1		1	3	
	指數	2	4		2	3		1	1		0	1		2	3	
	俸點	7	5		17	1		-32	-53		-4	-23		6	-16	

註：表格內數值為四捨五入後之數值。差距欄位之計算為「屆齡-自願」四捨五入後之值，因此部分運算結果與直接計算不同。例如簡薦委自願年資原始數值為28.7，屆齡年資原始數值為29.2， $29.2-28.7=0.5$ ，分別四捨五入之後數值為29、29、1。

資料來源：本文自行整理。

結論

從分析結果來看，年金改革所提供的延退誘因，自願退休率降低、屆齡退休率提升，確實提升了退休年齡、退休年資、退休指數，但在退休俸點上，不

同類別的人員有不同的趨勢，值得進一步探究。

年改處理財務健全和世代公平等重要課題，當初重點不在於人力資源退休與公務人力新陳代謝。本文分析後者議題發現，**自願退休的降低、退休年齡、退休年資、退休指數的上升**，究竟應解釋為新陳代謝延滯，還是有助於經驗傳承與人才養成，仍有待更後續更長時間觀察。然而本文從統計數據所發現之各種退休現象的改變，隱含了許多應當持續挖掘的重要議題：（1）因為年金改革，原本應該會選擇自願退休而改為屆齡退休者，具備哪些特質？制度的改變留下了哪些人？（2）並非所有人員類別都因為年改後的退休行為改變而增加退休平均俸點，俸點減少的原因為何？整體來說，俸點並未因為人員的延退而顯著增加，意味著薪資支出並未因為人員延退而增加嗎？（3）人員延退雖然有助於組織記憶的流存與經驗傳承，但所造成的人力流動的停滯，該如何搭配其他人力資源策略調整？（4）人口老化與少子化的雙重壓力，未來一定也會影響到公務機關，此種延退的程度，是否有助於足夠減緩公務人力流失的速度？亦值得持續評估。

* 本文由林俞君助理教授執筆，相關數據由國立政治大學公共行政學系教授施能傑帶領之資料分析團隊共同參與完成，團隊成員包含東吳大學政治學系教授蔡秀涓、國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授黃婉玲及助理教授林俞君、東吳大學政治學系助理教授賴怡樺、文化大學政治學系助理教授王賢。

[1] 年改生效日為2018年7月1日，本文假定法律通過前就開始影響退休行為及決定，故以2011年至2017年6月為年改前，2017年7月至2022年為年改後。

延伸閱讀

· [公務員變老了嗎？公務人力結構變化的省思](#)  / 朱楠賢 / 國家人力資源論壇第18期

· [公務人力高齡化現象下之人力資源管理對策](#)  / 董祥開、簡榮綺、蘇珮文 / 文官制度季刊第11卷第3期

· [公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵](#)  / 施能傑 / 文官制度季刊第1卷第3期

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)
