

# 重建符合世代正義的公務人員退撫制度

銓敘部 呂明泰

## 摘 要

盱衡近幾年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致力的施政趨勢。

同樣的情形，我國近幾年來也因應世界人權的發展趨勢，就建構社會安全網絡的工作，積極推動全民都能享有合理退撫年金的政策。但一則因公務人員退休撫卹基金的財務精算結果已然顯示「如果現行制度再不大幅調整，其資金用罄必然會在幾年之後發生」；二則因國家人口結構已然發生急速變化，後代子孫所該承擔扶養老人的責任定會更為沉重；三則因公務人員退休的圖像已經變得非常畸形，以致社會公正人士，甚至是年輕一代的公務人員，均無不針對現存公務人員退撫制度的問題提出針貶，進而持續呼籲應從資源分配的正當性或分配正義的角度切入，就現行公務人員退撫制度提出大刀闊斧的改革，以落實世代正義的基本價值。

基於以上體認，在面對「退撫給與的財務短缺日益惡化」、「扶養比持續急遽遞減的人口結構變化」、「世代間公務人員的退撫給與日益失衡」等多重挑戰的情境下，短期之內，公務人員退撫制度的確應該從公平正義理念出發，本於「減低政府對於公務人員退撫給與的準備責任」、「大幅改善退休撫卹基金的財務危機」、「導正目前不合理的退撫給與機制」、「為下一代重建一套足以永續發展的退撫制度」及「以留才與用才的思維重建穩當的退撫制度」等策略思考，速謀改善對策並據以貫徹執行，這才能使公務人員退撫制度符合社會公義，進而合理地發揮其留住國家菁英人才，並盡其合理照護公務人員退休生活的正向功能。

隨著民主政治發展所孕育出來的公民社會所期於實現的理想，正是強調以「合作」為基礎，以「自助互助」為原則，以「公平參與」為手段，以「自由安全社會」為目標的運作原則，透過公平合理的制度建構，使其世代代的參與者都能生活在「機會均等」及「弱勢優先」的正義社會裡頭。因此理性面對目前公務人員退撫制度失之偏頗的機制，跳脫線性思考的框架，勇於承擔逆來的反對聲浪，擬定合宜的政策來謀求適當保障退休公務人員的權益，進而又能夠為下一代公務人員重建一套不再債留子孫且能長治久安的公務人員退撫制度，自當是政府相關權責機關極其重要使命。

## 壹、前言

盱衡近幾年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致力的施政趨勢<sup>1</sup>。

同樣的情形，我國近幾年來也因應世界人權的發展趨勢，就建構社會安全網絡的工作，積極推動全民都能享有合理退撫年金的政策。但一則因公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）的財務精算結果已然顯示「如果現行制度再不大幅調整，其資金用罄必然會在幾年之後發生<sup>2</sup>」；二則因國家人口結構已然發生急速變化（少子化<sup>3</sup>與高齡化<sup>4</sup>），後代子孫所該承擔扶養老人的責任定會更為沉重

---

<sup>1</sup> 綜合世界各國在退休金制度上的改革情形，大致上是朝向三個趨勢發展。其一為「改變退休金準備責任—從隨收隨付機制（pay as you go）逐漸走向提存準備機制（funded system）」；其二為「調降退撫給與的替代率—OECD 國家的平均退休所得替代率是 57% 以下」；其三是延後年金起支年齡—多數國家已經紛紛將起支年金的年齡延至 60 歲以上（甚至是 65 歲至 70 歲）。

<sup>2</sup> 依據退撫基金第五次精算結果，公務人員退撫基金帳戶的平準費率應該是 42.63%。但目前實際繳費率卻只有 12%；期間 30% 以上的財務缺口如果不速速預謀因應，則可能會在 119 年用罄所有的準備金。（基金管理會提供）。

<sup>3</sup> 我國人口出生率從 1950 年代（嬰兒潮）的高出生率（平均每位婦女生育 7 人）逐漸下降，迄 2000 年時，每位婦女的平均生育人口數已經低於 1.5 人；2010 年更低於 0.9 人（平均 0.895 人）；2011 年雖然回升到 1.1 人；2012 年再增至 1.3 人，但仍屬低生育率國家—較全球生育率（2.8 人）、中國大陸（1.5 人）、日本（1.4 人）都低，高於南韓（1.2 人）及新加坡（1.2 人）（中華民國統計資訊網，國情統計通報第 147 號，2013 年 8 月 6 日）。

<sup>5</sup>；三則因公務人員退休的圖像已經變得非常畸形（退休人數快速激增<sup>6</sup>，平均退休年齡持續下降<sup>7</sup>），以致學者、專家等社會公正人士，甚至是年輕一代的公務人員，均無不針對現存公務人員退撫制度的問題提出針貶，進而持續呼籲應從資源分配的正當性或分配正義的角度切入，就現行公務人員退撫制度提出大刀闊斧的改革，以落實世代正義的基本價值。

基於以上認知，本社會安全理念，認真思考社會資源的合理分配，並從正義的角度來調整因應策略，自然是重建我國公務人員退撫制度首當認真思考的重要課題。

## 貳、我國公務人員退撫制度的現存問題

我國公務人員退撫制度雖然已在 100 年 1 月 1 日完成階段性的修法工程（包含「合理調整退撫給付方式」、「延後自願退休人員月退休金起支年齡（俗稱「75 制」改為「85 制」）」及「規範支（兼）領月退休金人員每月退休所得上限」等機制），並就退撫基金營運進行改善措施；但因現行公務人員退休給付仍採行「按最後在職等級及年資，以一定公式核算退休金之確定給付制」，加以我國人口老化及少子化之現象日益嚴重，致公務人員退休制度及退撫基金仍存有下列問題：

### 一、現行公務人員退休金準備機制有違世代正義

---

<sup>4</sup> 依行政院主計總處 102 年 10 月 8 日國情統計通報（第 190 號）顯示，截至 2013 年 6 月底止，我國 65 歲以上老人所占比所佔人口比率已達 11%，老化指數為 78%。在諸多開發中國家裡，老化指數居於第一位，較南韓（69）、新加坡（63）、中國大陸（56）及南美諸國（25）為高，甚至高於美國（74）、紐西蘭（70）。

<sup>5</sup> 依據行政院經濟建設委員會 2012 年 8 月公布的民國 50 年至 149 年的人口統計顯示：我國人口結構變化之後，人口扶養比（扶幼比與扶老比的總和）正隨者人口老化與少子化，逐漸出現明顯變化—由 1961 年代的 93.6%；1981 年代變為 56.3%；至 2012 年變成 35.1%（幾乎是 2 點多個工作者必須扶養 1 個老人及幼兒）。此一變化趨勢，不僅對年輕人不公平，對國家的發展也甚為不利。

<sup>6</sup> 近 10 年來的退休公務人員數，自 91 年的 5859 人逐年增加，至 101 年已經增加至 10,527 人。

<sup>7</sup> 近 10 年來公務人員平均退休年齡，自 91 年的 56.6 歲逐年下降，至 101 年已經下降至 55.74 歲。

現行公務人員退撫制度的退撫給與準備機制仍採部分提存準備機制（Partially Funded System），加上長期採取「不足額提撥」的儲存政策<sup>8</sup>，致在持續累積的效應下，未來年輕公務人員恐必須背負極為沉重的債務。

## 二、目前公務人員退休的發展趨勢將快速累積世代債務

依據銓敘部統計資料顯示，近 10 年來公務人員退休情況的發展趨勢已造成退撫基金的財務支出快速增加；茲說明如下：

### （一）退休人數逐年攀升；平均退休年齡逐年下降

觀諸近 10 年來公務人員退休人數的增長情形（如下表），由於人數逐年攀升，新增加的月退休金人數逐年累積至次 1 年度支領定期給與，加上未來隨新制年資增長，退休人員支領退休金也隨之增加，因此可以預見退撫基金定期給與金額定將逐年增加<sup>9</sup>。

近 10 年來公務人員退休人數、平均年齡、起支月退休金之增長情形一覽表

| 年度 | 退 休 人 數 | 平均退休年齡 | 開始支領月退休金之平均年齡 |
|----|---------|--------|---------------|
| 92 | 7,322   | 55.86  | 55.74         |
| 93 | 7,254   | 55.85  | 55.71         |
| 94 | 7,983   | 55.41  | 55.33         |
| 95 | 7,344   | 55.21  | 55.19         |
| 96 | 6,664   | 55.47  | 55.41         |
| 97 | 6,388   | 55.53  | 55.52         |
| 98 | 7,195   | 55.25  | 55.21         |

<sup>8</sup> 退撫基金設立初期，由於客觀條件還好，當時是以極為樂觀的政策思考來訂定退撫基金的儲存提撥率，所以提撥率是以差距 5% 以上的思維，訂定出「不足額提撥」政策—當時精算的成本應是 13.52%，卻決定以 8% 繳費。以致長期累積的結果，目前不足額的提撥率已經超 30%（基金管理會提供）。

<sup>9</sup> 基金支出占收入比例自 91 年 26.76%，增加至 100 年 73.86%；其中公務人員自 15.36% 增加至 61.29%；教育人員自 30.38% 增加至 75.44%；軍職人員自 50.83% 增加至 107.28%。

|                          |        |       |       |
|--------------------------|--------|-------|-------|
| 99                       | 9,013  | 55.16 | 55.16 |
| 100                      | 10,361 | 55.20 | 55.2  |
| 101                      | 10,527 | 55.74 | 54.85 |
| 資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料 |        |       |       |

## (二) 退休人員的壽命延長

以退撫基金 100 年統計年報資料顯示，公務人員支領月退休金的平均年齡是 55.2 歲，比較 100 年及 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增加 1.88 年。換言之，因為人口老化及平均餘命延長，退撫基金自然要增加定期給與負擔——以 100 年給與支出約 426 億元估算，未來增加 2 年給與支出之後，未來的 3 年恐將大於 600 億元。

## 三、退休人員的退休所得偏高

由於具有退撫新制實施前、後（以下分別簡稱舊制、新制）年資者可以分別依新、舊制年資，分別計算退撫給與，致目前「兼具新、舊制年資」的退休人員所領得的月退休金，相較於「全部年資都屬舊制年資」，或「全部年資都屬新制年資」者，其退休所得確有偏高現象<sup>10</sup>——以 101 年退休且服務年資 30 年之非主管公務人員為例，其退休金所得替代率即高達每月薪資之 81%至 89%（詳下表）。

### 民國 101 至 105 年公務人員退休所得替代率發展情形

| 退休等級   |       | 五等功十 |     | 七等功六 |     | 九等功七 |     | 十二等功四 |     |
|--------|-------|------|-----|------|-----|------|-----|-------|-----|
| 主管/非主管 |       | 主管   | 非主管 | 主管   | 非主管 | 主管   | 非主管 | 主管    | 非主管 |
| 退休所    | 101 退 | 83%  | 89% | 81%  | 88% | 78%  | 86% | 79%   | 89% |
|        | 102 退 | 83%  | 89% | 81%  | 88% | 78%  | 86% | 79%   | 89% |

<sup>10</sup> 因為是類人員所具第 1 年至第 15 年的舊制年資得按「每年 5%」的標準計算給與，新制年資又得依「每年 4%」的標準計算給與，以致月退休金最高可以領得本俸 155%；相較於全屬舊制者最高只能領取本俸的 90%；全屬新制者最高只能領取本俸的 140%（但自繳費用越來越高）。

|                                           |       |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-------------------------------------------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 得<br>替<br>代<br>率                          | 103 退 | 83% | 89% | 81% | 88% | 78% | 86% | 79% | 89% |
|                                           | 104 退 | 83% | 89% | 81% | 88% | 78% | 86% | 79% | 89% |
|                                           | 105 退 | 83% | 89% | 81% | 88% | 78% | 86% | 79% | 89% |
| 本表所稱「退休所得替代率」係指：退休人員退休後所領月退休金占退休前薪資所得之比率。 |       |     |     |     |     |     |     |     |     |

#### 四、退撫基金收支失衡情形越來越嚴重

由於現行退撫制度失衡，導致近 10 年來公務人員的退休人數逐年增加；平均退休年齡也逐年下降；退休人員新制年資及平均壽命都日益增長，從而使得退撫基金累積下來的收支失衡情形也越來越沉重。以近 10 年來看，公務人員的收支比率是持續在增加——92 年當年收支比是 19.2%；96 年當年收支比是 34.26%；100 年當年收支比已高達 61.3%<sup>11</sup>。這在退撫基金潛藏負債正逐漸增加而可能面臨失控的情況下（詳見下表），無疑將使現行公務人員退撫制度逐步走向崩解之路；對後進公務人員或後代子孫無疑是項極不公平的發展情狀。

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<br>精算 | 第 2 次<br>精算 | 第 3 次<br>精算 | 第 4 次<br>精算 | 第 5 次<br>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%      |

<sup>11</sup> 除了公務人員退撫基金帳戶的收支比正逐漸惡化之外，其實教育人員及軍人退撫基金帳戶的收支比是更為嚴重的。以教育人員而言，其 92 年的當年收支比是 36.32%；96 年的當年收支比是 52.16%；100 年的當年收支比是 75.44%；至於軍人帳戶則更為嚴重——92 年的當年收支比是 59.08%；96 年的當年收支比是 82.26%；100 年的當年收支比是 107.28%；101 年更高達 117%。

| 實際<br>提撥率          | 8%          | 8.8%           | 12%             | 12%             | 12%             |
|--------------------|-------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| *未來<br>50年潛<br>藏負債 | 2,565<br>億元 | 7,170.11<br>億元 | 12,335.12<br>億元 | 17,992.55<br>億元 | 22,515.27<br>億元 |

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會

\*表內未來 50 年潛藏負債係扣除已提存金額後之潛債

綜合以上就現行公務人員退撫制度所生問題的分析，我們可以判斷：假定我們堅持現行制度必須繼續運作，不容許做任何制度性改善，那麼現行制度的崩解必然是遲早要出現的圖像。因此，即便我國已完成公務人員退休法制中若干不合理機制的改革，但仍應慎思現行退撫制度對於「世代正義」所疏於關注的核心價值——追求全人的公平正義，進而跨越傳統線性思考的框架，再慎作全觀的設計與規劃。

### 叁、以世代正義原則重建公務人員退撫制度的策略思考

隨著社會價值與經濟情勢的轉變，公務人員退撫制度必須在兼顧社會公義及建構完整社會安全網絡的思維下，審慎思考其應有的建構方向，這才能使公務人員退撫制度成為可以合理照顧退休公務人員退休生活，又能落實「人人都能公平分享退撫資源」的完善制度。但因此一理想的實現必須主其事者都能秉持正義的理念，勇於承擔並貫徹始終，而後才能克竟其功。為此，謹提出以下重建公務人員退撫制度的策略思考：

#### 一、必須減低政府對於公務人員退撫給與的準備責任

由於現行公務人員退撫給與的準備機制仍然採行「部分提存準備」機制，因此對國家財政所造成的財務壓力已經到了不得不予正

視的情境<sup>12</sup>，因此，本於「減低政府對於公務人員退撫給與的準備責任」當即是重建公務人員退撫制度的第一個策略思考。因為，只有如此才能讓國家推展理性衡平的政策，進行公平分配社會資源，落實世代正義。

## 二、必須大幅改善退休撫卹基金的財務危機

退撫基金的財務危機，以 101 年底的統計資料而言，其累積支出總比率已經超過 43%<sup>13</sup>；此外，若就其未來 50 年退撫基金的現金流量並以一定折現率來看，退撫基金未來勢將會有相當大量的財務支出必須面對<sup>14</sup>。因此藉由改造公務人員退撫給與制度（合理調降退撫給與），改善退撫基金的財務危機，當然也是重建公務人員退撫制度的另一個策略思考。

## 三、導正目前不合理的退撫給與機制

目前公務人員退撫給與制度在民國 84 年改變了退休金的準備機制後，除了同時改變了退撫給與的計給內涵之外，也增加了諸多名目的給與（例如終身月撫慰金、年資補償金，優惠存款的特許等），以致部分人員的退休所得確實偏離了退撫給與的合理照護功能<sup>15</sup>。因此，以多元途徑，合理調降公務人員的退撫給與<sup>16</sup>，自然也

---

<sup>12</sup> 以中央機關近三年來在退撫經費的支出預算來看—99 年編預算為 190 億餘元（不含優惠存款利息補貼 60 億元）；100 年為 201 億餘元（不含優惠存款利息補貼 62 億元）；101 年為 212 億餘元（不含優惠存款利息補貼 62.6 億餘元），這顯示了中央機關近三年來在退撫經費的支出的確是不斷在增加當中；也增加了政府負擔的困難性。〈銓敘部統計資料〉

<sup>13</sup> 依據退撫基金整理的統計資料顯示，18 年來退撫基金所累積繳費收入共超過 7,400 億餘元；歷年退撫給與共支付了 3,200 億元以上。

<sup>14</sup> 依據退撫基金管理會委託第五次精算結果來看，未來 50 年退撫基金的潛藏負債早已超過新台幣 2 兆元。以 101 年底的統計結果來看，該年退撫基金的收支比率已達 84.93%；其中軍職人員的收支比率早已超過 118%。〈退撫基金管理會的統計資料〉。

<sup>15</sup> 將原來「本俸 1 倍加 930 元」的計給內涵，改成「本俸 2 倍」。期間由於忽略了本俸結構的問題（多數中低階層公務人員的本俸佔率偏高），加上相當多照顧退休生活的補助性給與（如月撫慰金、年資補償金、優惠存款等），以致近幾年來公務人員的退休所得確有偏高的現象（其中退休所得超過同等級人員現職待遇的情形，的確是存在的事實）。〈銓敘部統計資料〉

<sup>16</sup> 由於現行退撫給與制度所設計的計算給與機制過於多元，且環環相扣，相當複雜，因此改造退撫給與必須從多元角度下手，不可偏廢，否則必然會事倍功半，徒勞無功。這部分銓敘部本次推動年金給格的做法是正確的。至於銓敘部的規劃方案是：調降計算退撫給與的計算基準為 15 年均俸；調降退撫給與的給與基數內涵為本俸的 1.6 倍；大幅度調低優惠存款的利率與額度等。



是落實世代正義的另一個改造公務人員退撫給與的策略思考。

#### 四、必須為下一代重建一套足以永續發展的退撫制度

由於現行公務人員退撫給與準備機制是採部分提存準備責任機制，且由政府負最後支付保證責任，外加退撫基金長期不足額提撥的結果，政府公務預算用在軍公教人員的退撫經費支出，91 年至 100 年之間，是由 91 年的 2021 餘億元逐年增加到 100 年的 2742 億餘元；退撫基金的支付數也在同樣其間之內，增加了 3 倍多（由 101 億餘元逐漸增加到 426 億餘元）。此一現象如果不予立即改善，其可預見的是，未來年輕一代的公務人員不僅將要背負極為沉重的財務重擔，也將會因退撫給與準備不足而無法享有安老的退撫照護。因此本於正義理念來為下一代公務人員重建永續的退撫給與準備機制，自然也是落實世代正義的另一個必要策略思考<sup>17</sup>。

#### 五、以留才與用才的思維重建穩當的退撫給與制度

現行公務人員退撫給與制度由於受到早期「公務人員待遇偏低，所以必須以較好的退撫給與來補過去薪資的不足」，以及「必須藉由優惠存款的補助，才可以補足偏低退休所得」的思維影響，以致發展至今，反而變成部分中低階層公務人員的退休所得高於同等級現職人員待遇的失衡現象<sup>18</sup>。因此如何藉由有效而適當的機制來調整退撫給與，俾一則減輕政府與退撫基金的財務負擔壓力，二則落實「以合理的退撫給與來實踐退休照護功能」的退休意旨；三則保有一定誘因，以吸引人才加入為民服務的行列。當然也是重建符合正義價值之退撫給與制度的另一項重要策略思考。

<sup>17</sup> 這部分銓敘部的因應措施是：為新進人員設計一套「不再有潛藏負債，不再債來子孫」的多層次退撫年金制度來因應。這個策略思考是採務實態度，也兼顧了國家利益與公務人員利益。

<sup>18</sup> 由於 72 年設計現行公務人員退休年金制度的時候，設計者為了要保障現職人員既有權益；82 年立法通過現行退休制度的參與者也都抱持同樣的思維，以至於兼具有新、舊制年資的公務人員的退休所得提高許多；又加上優惠存款制度沒能做澈底的改革，終造成了委任第五職等至簡任第十職等的非主管同仁的退休所得，動則超過 90%，甚至超過 100%——這有銓敘部的統計資料可得證明。

## 肆、結語

隨著民主政治發展所孕育出來的公民社會所期於實現的理想，正是強調以「合作」為基礎，以「自助互助」為原則，以「公平參與」為手段，以「自由安全社會」為目標的運作原則，透過公平合理的制度建構，使其世代代的參與者都能生活在「機會均等」及「弱勢優先」的正義社會裡頭。因此理性面對目前公務人員退撫制度失之偏頗的機制，跳脫線性思考的框架，勇於承擔逆來的反對聲浪，擬定合宜的政策來謀求適當保障退休公務人員的權益，進而又能夠為下一代公務人員重建一套不再債留子孫且能長治久安的公務人員退撫制度，自當是政府相關權責機關極其重要使命。