

目次

中華民國九十六年四月 第五十期
April 2007 NO.50

考銓季刊

-
- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1 現階段退休制度改革方案之評析與期望
／吳泰成 | 131 公務人員退休制度改革之探討
／王文忠 |
| 19 當前公務人員退休制度之問題及其改革
／許濱松 | 160 美國總統的行政首長提名過程之研究
／張世賢／涂楷玲 |
| 37 公務人員退撫體制的現況與變革分析
／蔡良文 | 179 政府管制治理之新工具：管制衝擊評鑑
／鄭國泰 |
| 71 公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦
／黃世鑫 | 195 歐盟專門職業資格相互認許之沿革與發展
／黃慶章 |
| 91 公務人員退休制度改革的意義與方向
／邵靄如 | 216 公務人員升遷之衡量模式：兼論性別差異之比較分析
／黃煥榮 |
| 104 全球化與多元民主社會下政府推動行政改革方案之公平衡量研究：以公務人員退休八五制改革方案為例
／陳正料 | 238 觀察需要、滿足需要——顧客導向下的關係行銷
／朱鎮明 |
-

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、翁興利、陳德禹、陳春生、蔡志方、
張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、湯德宗、
董保城、劉宗德、劉錦樹、王麗玉、李惠宗、
洪貴參、陳荔彤、林明鏘、陳新民、陳慈陽、
柯三吉
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路1號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

印刷廠：京美印刷企業股份有限公司
地址：台北縣中和市立德街148巷50號4樓
電話：02-3234-4589
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.examin.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

現階段退休制度改革方案之評析與期望



吳泰成*

摘 要

現行公務人員退休制度自民國 84 年 7 月施行以來，已逾 11 年，其間我國遭逢政治變動、財經發展趨緩、政府再造風潮等大環境的衝擊，自有調適修正之必要。95 年 2 月考試院提出「公務人員退休法」修正案，銓敘部提出「退休所得合理化改革方案」，由於此二項改革，對現制影響深遠，且其中部分改革極富爭議性，而且均未達完全定制之程度，自有探討之空間。本文先就「常任文官之屬性及其退休制度應具功能」作理論之探討；次就「現階段退休制度面臨之難題」加以引述歸納；再就「改革方案內容檢視」最後提出「建議與期望」，對於積極改善退撫基金之經營、儘速完成公務人員退休法修正案，及依法理性處理退休所得合理化改革方案，提出具體之拙見，以供立法院及考試院、銓敘部有關部門，後續研議之參考。

* 考試院考試委員

Analysis and Expectation of the Reform Plan on the Current Retirement System

Wu Tai-Cheng

Abstract

Eleven years have passed since the current civil servant retirement system was implemented in August 1995. During this period, our country has experienced impacts from political changes, slow economic development, and government re-engineering. Of course it is necessary to modify the system. In February 2006, the Examination Yuan proposed the amendment to Civil Service Retirement Act, and the Ministry of Civil Service proposed the Reform Plan on Rationalizing the Retirement Income. These two reforms will have great impact on the current system, and some parts of the proposals are quite controversial. Before the reform plans are finally determined, there is still room for discussion. This paper first discusses in theory the attributes of civil servants and functions that the retirement system should possess. Then it quotes and sums up the difficulties faced by the current retirement system. After that, it inspects on the contents of the reform plans. And finally, it provides concrete suggestions and expectations on improving the management of retirement fund, speeding up the review process of amendment to Civil Service Retirement Act, and handling the rationalization plan of the retirement income according to the law. The paper aims to provide a reference to the Legislative Yuan, Examination Yuan, and the Ministry of Civil Service on this issue.

壹、前言

文官制度是一個國家對其公務人員之人事政策、法規及實務運作之總稱，文官制度具有：因應時代需要、漸進成長、改革不易及永難滿意等特性。各國文官制度之良窳，端視其是否能適應該國當時時空環境的需要？是否能建構國家所需的文官群為全民服務？因此各國之文官制度，理應持續改革與時俱進。

公務人員之退休制度，為文官制度中之重要環節，自應適時檢討改革。然而退休制度牽涉事項複雜：首先，制度運作所跨時程長：平均一個公務人員任職年資約 30 年¹，其任職間退休法制之適用，具有一貫性，改革應考慮當事人之權益及政府誠信，不但改變不易，況且一改之後，還想再改就更難了。其次，影響人數多，包括現職公務人員、公立學校教職員以及已退休支領月退休金人員均適用，人數多達 70 萬人²，亦即影響及 70 萬個家庭。再者，相關因素難以掌握，外在因素如國家經濟發展、財政情勢、利率高低、政治社會動向…；內在因素如文官制度改革

走向、待遇變動、公務人力之變化、退撫基金經營成效…等等，均使退休制度受到牽動，難以衡估，共識取得不易，修法過程尤難客觀順利。因此退休制度之興革，其難度最高，是以改革亟應審慎，舉凡數據之查證、相關因素之分析研判、政策之規劃、未來影響之評估、精算…，均不可草率。

本文為研究之便利，避免論述空泛，對研究範圍加以界定：

退休制度：係指常任文官之退休制度而言，文中兼及性質相同之公立學校教師之退休制度；至於屬性與此不同之政務人員、臨時約聘約僱人員之退離儲金制度，不在本文討論之列。

現階段：係將常任文官之退休制度，區分為舊制階段（指民國 84 年 6 月以前實施之純恩給制性質、確定給付制，全由政府編列預算支應，不設基金管理之老制度）、現階段（指現行制度，為兼具恩給制及自助儲金制性質、確定給付制、由政府預算及公務人員繳費共同籌措支應，設基金管理之現制）以及未來階段（指銓敘部現正研擬中³之未來新制，擬改確定給付制為確定給付與確定提撥

¹ 依據銓敘部退撫司提供之資料，公務人員平均任職年資，民國 90 年及 95 年，分別為 30.09 年及 29.35 年。

² 民國 95 年 12 月參加退撫基金人數為 590,888 人；94 年支領月退休金人數為 115,416 人，合計為 706,304 人。

³ 銓敘部正積極研究中，已於民國 95 年 10 月 18 日向考試院全體考試委員，提出「新進公務人員退休制度改採雙層制之規劃說明」簡報，現依委員意見，繼續研議中。

併行之雙層制)三大階段中之第二階段。

改革方案：現制自民國 84 年 7 月施行以來，已逾 11 年，其間我國遭逢政治變動、財經發展趨緩、政府再造風潮等大環境的衝擊，現行退休制度自有調適修正之必要。經銓敘部之研擬及考試院之審議後，於民國 95 年 2 月 16 日同時分二途進行：其一為「公務人員退休法」修正案，於是日送請立法院審議，計提出 10 個修正重點，此實係經考試院長期研議所提出，考試院與銓敘部意見完全一致，由於立法院尚未完成審議程序，故尚未施行。其二為「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」修正案(亦即退休所得合理化改革方案，媒體俗稱「18 趴改革案」)，本案因在考試院多次討論意見不一致，乃未予核定，銓敘部自行修訂發布，並自是日施行，惟立法院對此有不同意見，後續發展仍待觀察。由於此二項改革，對現制影響深遠，值得關切，且其中部分改革極富爭議性，仁智互見，而且均未達完全定制之程度，自有探討之空間。因此本文以上述二大改革為研究範圍。

本文擬先就「常任文官之屬性及其退休制度應具功能」作理論之探討；次就「現階段退休制度面臨之難題」加以引述歸納；再就「改革方案內容檢視」最後提出「建議與期望」，以供立法院及考試院、銓敘部有關部門，後續研議之參考，並期學者專家之指正。

貳、常任文官之屬性及其退休制度應具功能

一、公法上之職務關係

關於公務人員與國家之法律關係，亦即一個國家在法律上對公務人員之權利與義務如何規範？在學理及文官法制發展上，於二十世紀中葉有巨大轉變，前半個世紀於大陸法系國家盛行傳統之「特別權力關係」⁴，於第二次世界大戰後式微，在民主、平等、人權等觀念之衝擊下，各國有不同幅度之轉變，我國於民國 85 年步上了「公法上之職務關係」之新里程⁵，在法理上形成：公務人員是公民，享有完整的公民權；因服公職受僱於國家，而有其職務，職務上之行為應受法律規範；且應以法律規範其權利與義務；權

⁴ 吳庚大法官歸納學者通說，對特別權力關係之特徵列出五項：當事人地位不對等、義務不確定、有特別規則、有懲戒罰及不得爭訟。

⁵ 民國 85 年 1 月考試院提出公務人員基準法草案(條文中)，同年二月大法官釋字第 395 號(解釋理由書)第 396 號(解釋文)中，均採用「公法上職務關係」一詞，同年 6 月成立公務人員保障暨培訓委員會，同年 10 月制定公布公務人員保障法，使我國公務人員之法律新定位明確，並在實務上邁入新里程。公法上職務關係；雖為特別權力關係之一部分，但因相關學理法例及實務之發展，與其傳統之特別權力關係有頗大之差異。

利與義務應有對價關係；有關義務之要求，以遂行國家治理之需要而建構於該職務角色功能之上，且不得侵犯其基本之公民權。是以現行我國常任文官之屬性，據此而定位明確，相關法制亦據以立（修）法之中⁶。公務人員之僱主是國家，並受到公法上嚴格之義務要求；此與其他受僱者（如勞工等）係以企業主為僱主，兩者間為契約之關係，而國家只扮演仲裁保護者之角色，差別極大。因此在常任文官退休制度上，理應給予較多之照顧優待，以與其一生所盡之義務取得平衡，自為法理之當然，而退休制度中之恩給性質，乃是必要之設計，不因傳統之特別權力關係之式微而消失。

二、永業制

政務官與常任文官之屬性不同，前者依選舉及政黨之進退而任免，並以政策之成敗決定去留，其義務要求少；後者係由國家考試分發任職，有專業知能，受嚴格之培訓考核，有嚴格之義務要求，擔任政策之草擬及決策後之執行，有行政中立之要求，為使其任職期間嚴守分際、全力奉公，因而國家對渠選優嚴管，為長期之投資，並以較優之退

休給付，以為渠公職生涯辛勞之報償，期勿半途離法，因而退休給付實具「延付薪資」之特性。

三、功績制原則

功績制原則已是現代公私機構，人事行政（管理）上最重要的基礎，這已是公認的普世通則。其主要內容有二，一為職位之獲得係依其能力競爭而得；二為進用後之待遇（含獎金紅利）多少、升遷機會、退休金之多寡…均與其職位上之貢獻成正比。據此在退休制度設計上，衍生出退休金與其任職之長短、職務之高低、現職薪資之多寡成正比。進而言之，退休後之所得自應略低於退休前（最後現職）之所得，但卻應保持合理之相對比值，此亦即所謂「退休所得替代率」應合理之理由。

四、共同籌款制

20 世紀中各國面臨財政上之困難，對文官之退休金，多半走上採政府預算撥付與文官自繳之共同籌款制，且多以基金管理之方式辦理，此一制度一方面延續前述恩給制、延付薪資之意涵，另加上自行儲蓄、保險之

⁶ 已完成立法者：公務人員保障法、公務人員訓練進修法及公務人員協會法；立法中者：公務人員基準法、公務人員行政中立法。

自助互助精神，並同時降低政府財政不堪負荷時對文官退休金可能產生的不利影響。因而，文官在此新制之下，因其自繳部分基金，而對退休制度具有更明顯的發聲（表達及維護權利）力道，自此起不但政府有恩給義務，亦有尊重文官權利的必要了。

五、法制建構

自 85 年有關公務人員與國家之關係，定位為公法上之職務關係，已如前述，據此有關公務人員之權利與義務事項，自應以法律加以規範。過去凡未以法律定之者，應逐步增修法律，將原以命令辦理者，提昇其位階，允屬法理上之正辦。

民國 90 年 1 月 1 日施行「行政程序法」，使我國行政行為更能遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，誠為民國 59 年 8 月 31 日公布施行「中央法規標準法」以降，我國法制史上之大步邁進，然而立法建制非一蹴可幾，自 88 年 2 月 3 日行政程序法制定後，原圖儘速完成諸多行政法之立法事宜，但事難從人願，爰有 89 年 12 月 27 日第 174 條之 1 條文之增訂及 90 年 6 月 20 日、

90 年 12 月 28 日該條文之二度修正，依現今該條文規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」，照說現職公務人員及退休公務人員之所得，為重要之權利事項，應於民國 92 年 1 月 1 日之前，修法完成上述程序，然實務上並未如此，例如：軍公教支薪仍依「全國軍公教員工待遇支給要點」、已行之 35 年之年終工作獎金⁷，於每年春節加發 1.5 個月，仍依無法源之「軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項」，公保養老給付及一次退休金之優存則分別依「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」及「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」行之，以上均屬授益行政範圍，雖或無法源依據或有法制上之瑕疵，但在年年照發之下，一向無人挑戰。亦有謂這些授益行政之施為，乃以每年度經過立法之年度預算為之，並無法制之違失。但若這些給付之內容被刪減，自必引發法制上之爭

⁷ 年終工作獎金係於每年春節前發放，自民國 61 年起，每年發給 1 個月全薪，民國 78 年起改為 1.5 個月全薪迄今，未曾間斷。

議，而對其建制之本質屬性需重加檢查審視了。

六、特殊人事政策推動之配合措施

文官人事制度包括考試、任用、俸給、考績、訓練、保險、退休、撫卹等等，任何國家為使其文官能符合當時需要，往往需推動較特殊之人事政策，諸如：為推動員額精簡、為提昇文官素質（年輕化、高學歷化），為推動退休新制銜接上之需要…，其中難免需要經由退休制度加以配合，而給予退休給付上之優惠，以使該項政策順利完成。惟此類設計應注意評估其造成之影響，並在時空等條件上有所限制配套，並及時檢討修正，否則易衍生弊端難以收拾。

參、現階段退休制度面臨的難題

依據考試院 95 年 2 月 16 日函立法院審議之公務人員退休法修正草案之總說明指出：

退撫新制施行迄今已逾十年，已建立公務人員在職時與政府共同負擔退休準備責任

之觀念與制度；然而由於退撫新制自規劃至實施，歷時二十餘年之久，且於配合研修公務人員退休法時，為求減少推行阻力，係以原有架構為基礎，未作大幅更張。因此在實施之後，若干不合時宜之處，相繼凸顯，亟待再檢討修正；且退撫新制實施以來，國家整體社經情勢與新制實施之初已有顯著不同；此外，隨著科技與醫藥衛生發達，我國又面臨與世界已開發國家相同之人口結構高齡化及少子化社會發展趨勢，現行制度爰有配合因應調整之必要。又據歷次司法院大法官解釋之意旨及行政程序法之施行，現行人事法令規章涉及公務人員或人民基本權利之重要事項，應受法律保留原則之約束，亦應一併提升法律位階規範。

上述文字說明，其實有些晦澀不明，點到為止，筆者以為具體而言，現制面臨人力運用、政府財政負荷及制度合理性三方面的難題，茲列表分述其現象、形成原因及造成影響：

一、人力運用方面

現 象	形 成 原 因	造 成 影 響
1.平均退休年齡逐年降低：民國90年為56.70歲，民國95年為55.31歲。 2.退休時平均任職年資縮短：民國90年為30.09年；民國95年為29.35年。 3.民國88年至94年間，形成退休高峰期。	1.大環境原因：中央機關首次政黨輪替，而常任文官行政中立之制度未建立，衝擊公務機關組織文化；教育體系推動教改，造成國中小教師極大壓力；再者資訊數位時代來臨，使許多跟不上腳步者，不能勝任工作，以上原因，均易萌生早退之意。 2.退休制度設計上之瑕疵(詳制度合理性方面)，於退前退後之所得差距變小。 3.民國57年推動9年國教，連續三年大幅增加國中教師，民國61年起政府推動各項建設，陸續擴充編制員額，這些公教人員多於近年退休，故形成退休高峰期。 4.55歲退休可以加發5個基數之優惠規定，形成某種程度之鼓勵早退。	1.年齡及經驗成熟者早退，公教人力成本升高，間接增加政府財政負荷。 2.對公教人力之新陳代謝、素質提昇及電子化政府時代來臨，有所助益。

二、政府財政負荷方面

現 象	形 成 原 因	造 成 影 響
1.中央及地方政府有關公教人員退休及保險之負擔，日益加重。地方機關迭有積欠台銀優存利率情事。(中央政府公教人員退撫經費支出之預算總額，93 年為 943 億 8 千餘萬元；96 年為 1,347 億 7 千餘萬元) 2.依據精算，退撫基金未來恐有財務危機，需政府補貼。	1.適值退休高峰期(如前所述)。 2.財政收支劃分法，不利於地方之財政收支(按：中央公教人員之退休金、保險金預算係編於銓敘部及教育部，從無積欠情形，然地方公教人員此預算則編於地方，由於地方財政收入少，乃有此不公平情形)。 3.現行退休制度規劃時之精算有缺失，新舊制銜接之獎勵設計，似嫌過度優渥，增加政府及基金之負荷。 4.退撫基金經營不善，而且精算時，並未將此獲益率本可提高之因素，作合理之考量。主管機關凸顯退休制度面及財務面問題而轉移基金經營不力之責任。 5.適逢七年來國內外財經衰退，且定存利率大幅降低。	1.銓敘部多次調整退休金及公保之提撥費率，以增加收入，進而擬修法提高退休金提撥費率之法定上限。現職公教人員負擔逐步加重。 2.主管機關銓敘部及財主單位，不斷就此財政問題放話，且此本為雇主(國家)應付給受僱者(公教人員)之延付薪資，屬人事費之一部分。卻在預算上列為社福支出，進而被外界認為對其他各種社福預算有排擠作用，公教人員受到不合理之污名。 3.退休制度及公保制度都受到非理性之批判。積非成是基金經營問題反被忽略。

三、制度合理性方面

現 象	形 成 原 因	造 成 影 響
1.支領月退休人數比例過高(95 年退休公務人員中月退者占 93.99%，退休公立教師中，月退占 94.05%)。 2.極少數退休人員，其退休所得高於在職所得。 3.舊制階段退休者，其退休金金所得低，跨舊制及現制階段之退休者所得高，84 年以後新進人員日後退休所得又會稍降低。	1.原修法時增列月撫慰金之設計，以鼓勵公教人員選領月退，俾降低當時財政(一次金)負荷，並照顧退休人員之生活，加以衛生醫療條件改善，國人平均餘命延長，致使選領一次退休金者逐年減少。 2.月退休金隨現職人員待遇調整，民國 60-80 年間，多次待遇調整，使領一次退休金者(雖有 18%優存)，深覺吃虧，更何況人事局對領月退者亦發給半額之工作慰問金，在在鼓勵支領月退。 3.對退休制度之變革，如何在新舊制之間切割、銜接？84 年時所採方式，因精算不確實，且忽略諸多變數，致形成極少數之退休所得替代率過高情形。 4.民國 84 年以後，政府之調薪腳步變慢，調薪幅度亦降低，致使支領月退休金者，其公保養老給付金額(加上優存)，仍貼近在職所得，未能逐年與待遇脫節，亦為退休所得替代率高之另一原因。	1.退休後有極少數資深非主管退休人員，退休後所得高於在職之所得，嚴重違反退休與薪資制度設計之原則，令人詬病。 2.適用不同階段退休制度之公教人員，其權義間失衡，相較之下不公。

肆、改革方案內容檢視

現行退休制度面臨上述諸多難題，自應大力改革，惟退休法制興革，至為困難（如前言所述），因此相關策略及技術必需研擬得宜。目前考試院及銓敘部（教師部分由教育部配合）係採兩段式處理：現階段係在不變動基本架構之下，針對現行退休制度進行修正補強，係屬小幅度修正，希望快速獲得改善，避免曠日費時；至於下一步，亦即未來階段，則以推動改採雙曾制（確定給付制加確定提撥制）為主軸，因變動層面極大，原則上自新進人員開始適用，俾易成功。本文係對現階段改革方案，進行討論。

一、研修公務人員退休法

（一）修正主要內容

依考試院 95 年 2 月 16 日送立法院審議之本法修正內容，計有 10 個修正重點，其中最主要之內容有四：

1. 推動 85 制，延後月退休金起支年齡

對於自願退休人員的月退休金起支年齡規定以 60 歲為原則，並配合增加展期與減額月退休金的規定。另對於本法修正施行前已在職公務人員，訂有保障及過渡規定，即修正條文施行前符合自願退休領取月退休金條件者，仍得按原規定領取月退

休金，或修正條文施行第 1 年至第 10 年間，依任職滿 25 年以上條件自願退休者，除應年滿 50 歲以外，其年資與年齡合計數符合各該年度適用的指標數時，亦得領取月退休金。

2. 刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數一次退休金的規定。
3. 為落實退撫基金收支平衡原則，將退撫基金提撥費率上限提高為百分之十五。
4. 規範支（兼）領月退休金人員每月退休所得不得超過現職人員待遇一定百分比。

（二）評析

上開內容中，第 4 小項與公務人員退休所得合理化改革方案有關，留待下段再作處理，其餘各項僅評析如次：

1. 本法修正案，歷經本院第 9 屆之研討提出，復於第 10 屆於 92 年 9 月 18 日再酌予修正再度提出，惟因立法院第 5 屆立委任期屆滿前，未能完成修法程序，考試院及銓敘部乃再重行研擬，除以前開修正內容為基本架構外，並衡酌新近之發展，與學者、專家、公教人員及相關團體，以分區座談充分溝通後提出，復經考試院院會交付本院聯席委員會審查，歷經 11 次審查定案，過程理性認真，無政治力之介入，故其內容允屬合理可行。

2.關於月退休金起支年齡延後，亦即 85 制之設計部分：原本在舊制階段，並無任何起支年齡之限制，只要任職滿 25 年，即可自行擇定，但因當年國人平均餘命較短，醫藥亦不如現今發達，公教人員擇領一次金者占多數，後比例漸趨高，尤在現制推動後，雖有應年滿 50 歲始可起支之新限制，但因各種主客觀因素變遷，10 年來申領月退人數快速成長且年齡降低（均如前述），未來我國人口尚有高齡化及少子化之發展，因此乃有改革之必要，而在設計上係採漸進方式，加以未來退休人數，其舊制年資已少，有賴加長新制年資以提高其退休所得，因此，此一設計，深具合理性，阻力應不大。

3.關於刪除 55 歲加發之規定部分：民國 83 年立法院審議現行退休制度時，有立法委員認為公務人員於 55 歲時，應給予機會使其思考生涯規劃應否調整？不必人人都任到 65 歲，將有助提昇公務績效及促進公教人力之新陳代謝，乃通過此優惠措施，11 年來，確實發揮作用，惜近年來因地方財政日益困窘，致使縣市政府執行上發生困難及偏差（如退休案之核定以 65 歲者為第一優

先，以 55 歲為第二優先，排擠其他年齡者之退休優先機會等），致使原立意及公平合理性備受質疑，刪除之聲四起，其實該項立法之原始必要性業已失去，改革自屬必然。惟即將屆 55 歲者，可能尚有期待，日後立法院審議時，恐仍有異聲，有待克服。

4.關於提撥費率上限提高部分：現制實施 11 年來，多次提高提撥費率，已到現行法定 12% 之上限，其主因為基金之營運成果不佳，且經歷次精算，都不斷發出未來財務有極大危機之訊息，因此在法制面，乃不得不有及早因應之必要，12% 提高為 15%，雖只 3% 之差，對現職人員影響不大，公教人員大概尚能忍痛面對，但相關之質疑，有關機關實不能視而不見：

(1)退撫基金營運至 95 年 12 月底止，已實現收益率為 4.735%，較台銀二年期定存利率(2.864%)只高出 1.871 個百分點⁸，顯然績效欠佳，如何改善？

(2)該基金之監理單位（退撫基金監理會）及主管機關（銓敘部）有無充分發揮功能？

(3)銓敘部不斷提高費率，不停地向公教人員增扣提撥，有失該部法定應有之立

⁸ 引自 96 年 3 月 15 日朱武獻部長向考試院院會之「銓敘部暨公務人員退休撫卹基金管理委員會工作報告」之附表 10。

場，令人質疑銓敘部長兼基金管理委員會主委之合理性（角色衝突）。

- (4)軍、公、教三者退休條件不一，雖採分戶立帳，各負盈虧，三者帳面差異極大，但調整提撥率卻向來同步同比例，亦令人不服。

二、實施公務人員退休所得合理化改革方案

（一）實施方案內容

修正「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」第三點之一，自 95 年 2 月 16 日實施，其修正重點如次：

- 1.支領月退休金之退休公務人員，其每月退休所得，依其核定退休年資長短，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之百分之八十五至百分之九十五之退休所得上限百分比；簡任第十二職等或相當職等以上主管人員，其每月退休所得，依其核定退休年資長短，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之百分之七十五至百分之八十之退休所得上限百分比。
- 2.每月退休所得超過退休所得上限百分比者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額；未超過者，仍依本要點第二點、第三點規定計算得辦理優惠存款之金額。

（二）評析

1.方向正確

以「退休所得合理化」為改革之核心，期以解決 84 年現行制度推動後的極少數退休公教人員，因新舊制銜接設計上之寬列等因素（詳本文第 3 段），造成退休後所得高於其退休前任職所得之不合理現象，爰對月退人員之公保養老給付之優存予以適度減低額度，而不動退休金之內容及養老給付之本金及優存利率，亦不涉及所得較少之一次退人員，大體上說來是符合本文第貳段「常任文官之屬性及其退休制度應具功能」之各項原則。但就實質內容上則尚有悖離此方向之處，容待後敘。

銓敘部原誤以為逕修上開要點即可完全解決，不必理會立法院，但顯罔顧「公法上職務關係」精神及行政程序法施行後法制要求，後在立法院要求之下，不但在退休法修正草案中，增列第 32 條條文，以法律規定俾據以執行，此外並將上開要點修正案送立法院（亦即依中央法規標準法第 7 條及行政程序法第 4 章相關規定處理），接受國會監督，允屬適法正確之回應。

2.說法荒謬

本案銓敘部提出於 94 年 9 月中旬，趕在當年 12 月 3 日首次縣市長、縣市議員及鄉鎮長三合一選舉前定案，時機安排令人有動機為何之質疑。尤其考試院與銓敘部高

層，迭以不實之資料(將現職所得縮水十多個百分點，並誇大相關數字)影響視聽，而執政當局(包括國家領導人)在選舉期間蓄意操弄，以非理性之言語，將依法給予的公教退休所得，批成不公不義、貪得無厭、不當得利、排擠勞工退休所得、債留子孫……，甚至激成社會上的對立現象，使公教人員遭受污名。完全不顧下列之法理與事實⁹：

- (1)公私之人事制度，首重「功績制原則」之落實，因此，其在職待遇、升遷機會、退休金多寡，均應與職務上貢獻成正比。
- (2)為鼓勵公教久任，並要求貫徹義務，不得違誤，因此以「延付薪資」方式設計退休制度，在職先少領，退休再補給。
- (3)公教人員的僱主是國家，其間之關係，以數十種法律明定，有嚴格的義務要求，亦該享有適度的權利，因此政府要負責其薪資及退休金。而勞工的僱主是企業主，政府在勞退制度中所扮演的角色與此不同。
- (4)退休金、公教保險養老給付及優存規定，統統是主管機關明定，依法規所給，絕無公教人員私下可以要到，更不可能

多要，且依法有信賴保護原則之適用。

- (5)公教保險自民國 47 年開辦以來，及民國 84 年退撫新制實施以來，均向公教人員扣取自繳之費用，具有保險、共同儲金之性質，豈有單方面毀約之理。
- (6)優惠存款之設計，除照料公教退後生活之外，當年尚有鼓勵領到即回存台銀，以充實國庫可運用資金之本意，今日全忘了，況且今日一般利率大幅降低，乃是政府財經不善，反說公教退休拿多了，實在是過河拆橋、顛倒是非了。
- (7)民國 84 年實施退撫新制，為使推行阻力減少，在設計上對跨新舊年資者，有較優之過渡設計，此乃今日產生有極少數人退休所得替代率(退休後所得÷現職所得)有超過現象之原因，錯在政府。
- (8)銓敘部所推之方案，內容設計時卻選擇性的運用數據，在現職所得(分母)方面，硬把公務人員之考績獎金及中小學教師之成績考核獎金(平均每年約 1.5 個月)及每年約 0.5 個月的不休假加班費刪去(致分母少了 10%以上)，藉以誇大退休後所得過高，此與真象有 10 個百分點之差距，這也是銓敘部擬案，無法獲

⁹ 此為筆者應邀出席 95 年 12 月 28 日立法院法制委員會所舉辦「退休公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款改革方案暨其推動情形公聽會」中，主要發言內容。

得考試委員全體支持，最後不予背書的關鍵。

綜上可知，整個方案之推動，本係「對無過錯者施以處罰」，至多只能就其極端之處，婉言溫和修正，然卻先將其污名化，引發各界撻伐，再以嚴苛之方案內容來執行，令人難以接受，而原本對不合理處之修正理由，反而模糊了。

3.過程粗糙

(1)銓敘部在研議過程未舉行公聽，亦未請真正專家學者參與討論。

(2)本方案考試院審查階段，在選戰壓力下，院、部高層以政治力強力介入，壓縮理性討論空間，並以 94 年 11 月 10 日院會就四個方案表決時為最，許多院會成員只論立場不論是非，選舉之後，原本在考試院正式核定前，仍有小修補強空間，但銓敘部已無意稍作更張，在考試院 95 年 1 月 5 日院會不願核定之下，銓敘部仍以行政命令頒布，於 2 月 16 日施行。

(3)所引發退休公教人員及立法委員之批判及關切，方案內容受到嚴格檢視，不合理處更為凸顯，銓敘部則無力亦無心釐

清辯解，外界誤會更深。後立法院以凍結院、部部分年度經費為手段，強力杯葛；其後國會雖歷經政黨協商等程序，但在資料不正確不完整之下，仍只見政治角力，再三拖延，迄今未能定案。

(4)其間曾於 95 年 12 月 12 日政黨協商出一新案，但事後在野黨立法委員才發現，有人掩蓋事實，蓄意誤導，且該協商版新案與考試院原提「退休所得合理化」之基礎背道而馳，進而質疑主管機關之居心¹⁰。

4.內容欠妥

(1)本方案由於將退休前後之所得，未能以年總所得¹²核計，致有 10 個百分點以上之誤差，亦即現職所得少算了 10% 以上，使該不合理線下降，形成誇大，亦使人數暴增，扣減金額加大，以致許多中階資深非主管退休人員，每月減少達萬元以上，其餘本未多領人員亦被扣數千元，此為本案最不合理且屬欺騙國人之處。

(2)對 12 職等以上人員，壓低百分比至 80%，亦背離退休所得合理化之精神，與功績制原則亦完全悖離。

¹⁰ 詳見立法院法制委員會編製「退休公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款改革方案暨其推動情形」公聽會報告中，雷召集委員倩之主席結論及立委曹爾忠、吳育昇、徐少萍、李紀珠之發言紀錄。

- (3)計算公式過於複雜。
- (4)採一次（退休時）固定處理，若日後待遇快速調整，將形成更不合理情形，未作因應機制。
- (5)對軍公教並非採同一標準對待。

伍、建議與期望

一、積極改善退撫基金之經營

退撫基金已高達新台幣 4 千億元，但營運績效仍有極大之改進空間，對基金管理之組織，宜予擴充增加專業人才及必要人力，其管理條例應修正，使能因應現今國內外理財金融市場之競爭，貫徹制度設計之原意。監理委員會及銓敘部應認清職責，有效監理與指揮，切忌一心只想調整提撥費率或減少支出。

二、儘速完成公務人員退休法修正案

本法修正草案歷多年討論研擬，修正草案內容亦均合理可行，對退休公務人員、對公務人力、對國家財政均有助益，其政治性不高，應以民生法案視之，院部宜努力與立法院溝通儘速完成立法，推動改革。

三、依法理性處理退休所得合理化改革方案

本項改革風風雨雨一年多，資訊混淆，

說法錯亂，對公教人員、對政府各院、對各政黨都是傷害，宜儘早求得可行之平衡點，在求取最大公約數之方向下，將計算公式回歸事實，取得溫和可行之改革內容，各方才都是贏家。總之：改革是必要的，但應理性，錯誤的改革比不改還嚴重。溫和點，才能推動；合理點，才能服人。

（一）內容方面

1.95 年 12 月 20 日至 23 日，自由時報等多報刊載王院長金平、蘇院長貞昌、柯總召建銘：「均認同公務員退休所得替代率超過百分之百，只能以百分之百計算，是 18%改革案的基本精神」。同時亦報載馬主席與王院長就 18%改革案進行討論，也同意類似的看法。其實此與本方案方向是相符的。因此，此一看法，可說是各黨高層均有極高之共識，此應為本案之**最大公約數**。然而在事實內容上，差異是在銓敘部原案，對現職所得少算了 10%左右，再百分比又予壓低，亟應改正。

2.方案設計上，若要令人誠服，應將改革前案公式中之分母（亦即現職所得），回歸事實，可採下列二者之一：

(1)將考績獎金（成績考核獎金）等計入分母（亦即採年所得÷12）。

(2)或為使公式簡易，該分母以本俸乘一定倍數（例如二倍）計算，如此更可避開主管加給有無之不公問題，況且無論新舊制退休金或公保養老給付，本即依本俸為計算之基礎。

（二）法制程序方面

1.原銓敘部案經立法院法制委員會審查，認為該項修正的行政命令有法理上之問題，應溯自 95.2.16 廢止，並對相關人員加以補償，此一決議，立法院自應儘快定案請銓敘部執行。

2.未來新方案之決定，一定要依據真實數字，好好理性研擬。再以法律條文明文規定，解決法制上之爭議。其進行方式，有三種：
（1）請考試院重擬新條文，此方式雖無不可，但恐耗日費時，且內容難保有無偏差，後頭還要在立法院大動干戈。（2）請立法院，將去（95）年2月16日考試院已送到立法院審議中之公務人員退休法修正草案，先把其中第32條（新增條文，係賦予18%改革之法源，其中有「……其退休所

得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比，……應減少其養老給付得辦理優惠儲存之金額。……」），先行抽出付委好好審議，並將其文字依前述建議內容改正（包括刪除「之一定百分比」等），則可使新案敲定，此一方式最為便捷可行，況且草案係考試院所送，自無不尊重考試院職權之處。（3）若立法院不願直接處理方案實質內容及條文，則亦可對未來新案提出原則性的要求，請考試院重提法案條文，儘速完成修法。

陸、結語

公務人員退休制度關係人事政策之改進、公務人員之權益及國家財政等重大事項，針對現階段缺失進行改革，亟有必要。改革之內容及過程，涉及專業考量、法制建構，必須在平心靜氣、理性和諧、公正合理之態度及氣氛之下為之，尤賴事實客觀之數據為基礎，掌握根本原則—常任文官之屬性及其退休制度應具功能—進行政策決定，其間不應有偏頗過激之政治的或情緒上的言語，更不可預設與正題無關事項之立場（如

擬於多少年內省下多少錢……)，如此方能順利進行。請主政者及立法院、考試院參與決策者卓參三思。

參考書目

- 公職退休人員聯誼暨關懷服務協會（2007）。
協會簡訊（創刊號）。
- 立法院法制委員會（2007）。退休公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款改革方案暨其推動情形公聽會報告。
- 考試院（2006）。公務人員退休法修正草案。
- 朱武獻（2007）。銓敘部暨公務人員退休撫卹基金管理委員會工作報告。
- 吳 庚（2004）。行政法之理論與實用（增訂八版）。台北：三民書局。
- 銓敘部（2006）。新進公務人員退休制度改採雙層制之規劃說明。
- 銓敘部（2007）。93、94、95 年度退撫基金軍公教各類退休（伍）人數及基金收支概況。考試院第十屆第 224 次會議銓敘部重要業務報告。

當前公務人員退休制度之問題及其改革



許濱松*

摘 要

我國公務人員退休制度自民國成立以來，迭經變更，惟在民國 84 年 6 月以前，均係採行「恩給制」，由政府每年編列預算支付公務人員退休金。從民國 84 年 7 月起，修正為政府與公務人員共同籌措基金之「年金儲入制」，施行至今即將屆滿 12 年。改制之目的在於減輕政府財政負擔，提高退休給與。然而施行未幾，即出現嚴重之財務問題，危及退休制度之健全發展與存續。

本文旨在說明施行之現況，剖析財務問題形成之原因，進而針對原因研議興革之方向與建議，期使我國公務人員退休制度能永續發展。

關鍵字：退休、撫恤、恩給制、年金儲入制、確定給付制、展期年金

* 世新大學行政管理學系教授

The Current Issues and Reforms Concerning the Retirement System of Civil Servants

Hsu Pin-Song

Abstract

Since its inception, the retirement system of public servant has experienced continuous improvements. The superannuation system was applied before June 1995, with the governmental budget arranged for pensions while the pension saving system became the source after July of 1995, a period of nearly 12 years to date. The reforms focused on lessing financial burdens on governments and raising pension payments; however, only some-year implementation has brought significant financial problems that have undermined the healthy development and sustainability of the retirement system.

The study describes the system enforcement, analyzes causes related to the financial issues, and furthermore provides reform schemes and suggestions targeting on the above causes in order to process sustainable development for the retirement system.

Keyword: retirement, survivor pay, non contributory system, actuarial reserve, defined benefit plan, deferred annuity

壹、退休制度的演革

在民國成立之後，於民國元年 9 月 12 日北京政府公布「警察官吏卹金給與條例」；民國 3 年 3 月 2 日北京政府又公布「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之濫觴，亦為北京政府時唯一適用於文官的退休法令。如前所述，因是時尚有「警察官吏卹金給與條例」，是以「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，遂於民國 32 年 11 月 6 日重行訂頒「公務員退休法」與「公務員服務法」，自此之後，公務員之退休、撫卹則分別立法規範。

行憲之後，民國 36 年 6 月 26 日公布第一次修正之「公務員退休法」，同年 12 月 22 日公布「公務員退休法施行細則」。施行未幾，旋於翌年 4 月 10 日進行第二次修正。民國 38 年政府播遷台灣之後，百廢待舉，國民所得低，公務人員待遇微薄，政府為穩定物，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。於是銓敘部在民國 46 年春，審酌當時國家財政狀況及公務人員生活情形，並參考國軍退除役制度，將「公務員退休法」予以通盤修正。除配合憲法第 85 條及第 86 條用語，將「公務員」一詞修正為「公務人員」外，並配合「陸海空軍軍官服役條例草案」及「陸海空軍士官服役條例草案」進行修正。迨民國 48 年 11 月 2 日修正公布，其修正內容與配套措施較為特別者有二：第一、新增第 8 條條文，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、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」。民國 68 年 1 月 24 日又再次修正，其修正內容主要有四：第一、除擇領一次退休金或月退休金外，增列三種兼領方式。第二、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。」第三、退休再任人員無庸繳回已領之退休金。第四、增列支領月退休金人員死亡時，發給遺族撫卹金。

在民國 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，政府亦不作長期估計精算，亦即採行所謂「政府籌款制」(NON contributory system)。是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，但其後因公務人員人數增多，年資亦日益累積，退撫經費之支出，遂形成沈重的財政負擔。民國 63 年時，軍公教及公營事業人員的退撫經費僅新台幣 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%。嗣後增加甚速，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，亦形成為了緩減退撫經費之負擔，無法合理調整公務人員之俸給。

民國 62 年行政院人事行政局提報軍公教人員待遇調整方案時，發現由於退撫經費占總預算及人事費之比例過高，因而牽制現職公務人員待遇調整之幅度，為謀求改進遂進行研究改革。因鑑於軍公教人員之退撫制度均存在相同問題，於是針對當時軍公教人員退撫制度之缺失，參考各先進國家公務員之退撫制度進行研究，邀請學者專家共同參與，分別於民國 65 年及 68 年兩次提出具體

改革方案¹，由行政院核定後，送請考試院審議。然而因為退撫經費之籌措，由政府負擔之「恩給制」，更改為由政府與公務人員共同負擔、提撥之「年金儲入制」(actuarial reserve)，改變程度至為劇烈，難為各方所接受，無法達成共識。民國 73 年 12 月，再由銓敘部邀請有關機關組成專案小組，廣續研議改革方案，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²，其中「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」於民國 77 年 10 月 14 日由考試院審議通過，函送立法院審議。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。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。「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」亦均先後完成立法，由總統命令公布。新制公務人員退休、撫卹制度變革至鉅，影響深遠，凝聚共識誠屬匪易，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

¹ 公務人員退休撫卹制度改革案研究報告，民國 65 年。

² 公務人員退撫制度改革簡報，民國 77 年。

年之久。

新退撫制度改革之目標主要有四項目標：第一、改進經費籌措方式，健全退撫財務基礎。第二、改革退撫給付制度，提高退撫給與額數。第三、明確訂定基數內涵，促使給付公平合理。第四、延長退撫給付期限，發揮安老卹孤功能³。從官方所宣示之目標予以觀察，第一項目標實為主要目標，亦為改革之主要目的，全係考量政府財政赤字日益嚴重，希冀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「年金儲入制」。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」(defined benefit plan，簡稱DB)。支領方式包括一次金、月退休金與不同比例之兼領方式。

新制公務人員退休與撫卹制度有關法律固然於民國82年1月20日由總統命令公布，但因須俟前述其他有關法律定方能施行，是以新制公務人員退休與撫卹制度係自民國84年7月1日方始正式實施⁴。

貳、公務人員退休制度實施現況

一、參加基金人數與收繳基金

(一) 參加基金人數

截至民國85年12月底止，參加基金之機關、學校、事業機構之總數為7,812個，參加之總人數為452,211人。其中公務人員253,945人，占總人數56.16%；教育人員198,266人，占總人數43.84%⁵。10年之後，至民國95年12月底，參加基金之機關、學校、事業機構之總數為7,811個，參加之總人數為590,888人。其中公務人員282,097人，占總人數47.74%；教育人員201,187人，占總人數34.05%；軍職人員107,604人，占總人數18.21%⁶。10年之中，公務人員增加28,152人，增加比率為11.09%；教育人員增加42,921人，增加比率為21.65%。

(二) 收繳基金

在民國86年5月底，因新制施行未久，且軍職人員亦方納入，以致基金收入(不含孳息)僅390.7億元⁷。惟基金之收入(不含營運管理收入)增加頗為快速，至民國95年12月底止，為4,058.1581億元。其中，公務人員撥繳之基金費用為1,964.3095億元，占總數48.40%；教育人員為1,498.5574億元，

³ 葉長明，公務人員退撫制度改革有關問題之探討，人事月刊，第14卷，第4期，民國81年，頁52~64。

⁴ 教育人員、政務人員、軍職人員之新制退撫制度，分別於民國85年2月1日、85年5月1日及86年1月1日實施。

⁵ 銓敘部統計室，公務人員退休撫卹基金收支及運用統計分析報告(中華民國85年7月1日至86年2月28日)，公務人員退撫基金季刊，第五期，台北：公務人員退撫基金監理委員會，頁70~71。

⁶ 公務人員退撫基金管理委員會，退休撫卹基金簡訊，公務人員月刊，第128期，台北：公務人員月刊社，頁54。

占總額 36.93%；軍職人員為 595.2912 億元，占總數 14.67%⁸。將近 10 年之間，基金撥繳收入增加 3,667.4581 億元，成長比率為 938.69%，基金之撥繳收入成長頗為快速。

二、退休與撫卹給付支出

截至民國 86 年 5 月底止，退休與撫卹給付支出，合計為 13.2 億元，金額甚少，以當時累計孳息收入 33.1 億元言，以孳息收入扣除退撫給付支出，尚可節餘 19.9 億元，有助於基金之累積⁹。然而，至民國 95 年 12 月底止，退休與撫卹給付支付金額已增加為 1,101.2876 億元，增加了 1,088.0876 億元，成長了 82.43 倍。其中，公務人員部分為 327.7409 億元，占累計收入比率為 16.68%；教育人員部分為 436.5615 億元，占累計收入比率為 29.13%；軍職人員部分為 336.9852 億元，占累計收入比率為 56.61%¹⁰。

三、退休人數與退休金支領方式

民國 85 年會計年度，公務人員與教育人員退休人數合計為 4,596 人。如扣除領取補償金與資遣人數，真正於該年度辦理退休者為

4,149 人。其中支領一次退休金者 1,250 人，占該年度退休人數 30.13%；擇領或兼領月退休金者為 2,899 人，占該年度退休人數 69.87%¹¹。在 85 會計年度中，屬於公務人員退休者為 2,643 人，其中自願退休者 1,162 人，占 43.97%；命令退休者 1,481 人，占 56.03%。再者，支領一次退休金人數為 951 人，占 35.98%；擇領或兼領月退休金人數為 1,692 人，占 64.02%¹²。至民國 95 年度，公務人員、教育人員與軍職人員退休人數合計為 25,180 人，如扣除軍職人員則為 12,748 人。如與 85 會計年度相較，則增加 8,599 人，成長 2.07 倍。以公務人員部分而言，其退休人數為 7,328 人。其中支領一次金者 456 人，占其退休人數比率為 5.95%；擇領或兼領月退休金人數為 6,892 人，占其退休人數比率為 94.05%¹³。此外，自願退休人數比率亦產生劇烈變化。前已述及，在 85 年度時，自願退休人數為 1,162 人，占公務人員退休人數比率為 43.97%；命令退休人數為 1,481 人，占公務人員退休人數比率為 56.03%。惟 8 年之後，至 93

⁷ 邱進益，退撫基金之運作與興革，公務人員月刊，第 13 期，前揭書，頁 3。

⁸ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，退休撫卹基金簡訊，公務人員月刊，第 128 期，前揭文，頁 55。

⁹ 邱進益，退撫基金之運作與興革，公務人員月刊，第 13 期，前揭書，頁 3~4。

¹⁰ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，退休撫卹基金簡訊，公務人員月刊，第 128 期，前揭書，頁 55。

¹¹ 銓敘部統計室，公務人員退休撫卹基金收支及運用統計分析報告（中華民國 85 年 7 月 1 日至 86 年 3 月 31 日），前揭文，頁 72~73。

¹² 陳清添，公務人員退休制度之檢討與改革，公務人員月刊，第 107 期，台北：公務人員月刊社，頁 11。

¹³ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，退休撫卹基金簡訊，公務人員月刊，第 128 期，前揭書，頁 55。

年度時，公務人員退休者中，85.60%為自願退休；命令退休者僅占14.40%¹⁴。

四、退撫基金歷年已實現收益情形

新制公務人員退撫制度自民國84年7月1日開始實施，其後教育人員、政務人員與軍職人員亦先後相繼實施。各類人員其本人及政府撥繳之費用，如前所述，累計至民國95

年12月底止，合計為4,058.1581億元。基金之運用，除以台幣、外幣存款外，尚包括投資國內上市（上櫃）公司股票、國內外短期票券、庫券、債券、開放型受益憑證，以及國內、國外委託經營，目前基金資產與投資情形如表1所示：

表1 退撫基金資產明細表

單位：新台幣萬元；%

項目	餘額	比例
一、台幣存款	5,254,521	14.40
二、外幣存款	4,814,746	13.19
三、國內上市（上櫃）公司股票	5,596,051	15.34
四、國內外短期票券及庫券	4,396,040	12.04
五、國內外債券	4,991,134	13.68
六、國內外開放型受益憑證	847,991	2.32
七、國內外委託經營	10,207,069	27.97
八、應收款項	186,384	0.51
九、預付款項	184,193	0.51
十、信託財產	15,973	0.04
合計	36,491,102	100.00

資料來源：公務人員退撫基金管理委員會，退撫基金簡訊，公務人員月刊，第128期，頁56。

¹⁴ 陳清添，公務人員退休制度之檢討與改革，公務人員月刊，第107期，前揭文，頁11。

在前述運用方式下，退撫基金歷年已實現收益情形則如表 2 所示：

表 2 退撫基金歷年已實現收益情形

單位：新台幣千元；%

年度	已實現收益數 (A)	已實現年收益率(B)	台銀二年定 存平均利率 (C)	已實現年收益率 減台銀二年定存 平均利率 (B-C)
85	483,486	7.784	6.93	0.854
86	3,466,232	12.42	6.292	6.128
87	5,285,585	9.119	6.313	2.806
88	7,397,087	8.181	5.846	2.335
89	19,692,017	9.973	5.142	4.831
90	6,713,407	4.72	4.016	0.704
91	4,543,430	2.594	2.246	0.348
92	3,950,210	1.946	1.567	0.379
93	6,331,973	2.628	1.496	1.132
94	9,914,408	3.661	1.812	1.849
95	14,095,909	4.446	2.175	2.271
合計	81,873,744	4.735	2.864	1.871

註：本表累計平均已實現年收益率(4.735%)及台銀 2 年定存累計平均利率(2.864%)均採加權平均計算。
資料來源：公務人員退撫基金管理委員會，退撫基金簡訊，公務人員月刊，第 128 期，頁 58。

從表 2 中所示可知，基金累計已實現收益為 818.73744 億元，扣除帳面未實現跌價損失 206.81 億元，淨收益為 611.93 億元¹⁵。自新制施行以來，累計至民國 95 年 12 月底止，支付各類人員退撫給與之金額，依前所述為 1,101.2876 億元，如扣除淨收益 611.93 億元，

淨收益不足支付各類人員退撫給與之金額為 489.3576 億元。

在委託經營績效方面，依據公務人員退撫基金管理委員會之統計，截至民國 85 年 12 月底止，國內委託經營與國外委託經營之績效分別如表 3 及表 4 所示：

¹⁵ 經濟日報，民國 96 年 1 月 18 日，B4 版。

表 3 國內委託經營績效

單位：新台幣元；%

	第一次國內委託經營第 2 次續約 (94 年 7 月 16 日-95 年 12 月 31 日)	第三次國內委託經營續約 (95 年 10 月 13 日-95 年 12 月 31 日)	第四次國內委託經營 (94 年 4 月 1 日-95 年 12 月 31 日)	第五次國內委託經營 (94 年 5 月 9 日-95 年 12 月 31 日)
基金委託金額	3,274,444,436	26,651,623,691	10,500,000,000	12,000,000,000
委託資產淨值	3,787,453,723	27,568,900,414	12,317,499,785	12,789,085,847
總損益金額	513,009,287	917,276,723	1,817,499,785	789,085,847
總損益比率	15.67%	3.44%	17.31%	6.58%
大盤報酬率	22.04%	12.01%	30.27%	4.68%

附註：1. 上表係以「市價法」評價。

2. 第 2 次國內委託經營業務，原訂續約到期日為 95 年 3 月 25 日，惟 94 年 10 月 5 日起，該委託經營業務已全數提前終止。

3. 第 3 次及第 5 次國內委託經營業務，係採投資股票及債券平衡式辦理，另第 4 次國內委託經營業務無限定委託類型，係由受託業者自行設計最佳之投資組合，故皆非屬股票型委託，大盤報酬率僅供參考，不宜做為績效衡量及比較之指標。

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，退休撫卹基金簡訊，公務人員月刊，第 128 期，頁 57。

表 4 國內委託經營績效

(1) 第一次國外委託經營

	第一次國外委託經營 (92 年 12 月 21 日 95 年 12 月 31 日)			
基金類型	以美元計算		以新台幣計算	
	平衡型委任	指數型委任	平衡型委任	指數型委任
基金委託金額	300,000,000.00	200,000,000.00	(註 1)10,271,670,000	(註 1)6,847,780,000
委託資產淨值	390,683,215.51	307,757,019.96	(註 2)12,755,806,986	(註 2)10,048,266,702
總損益金額	90,683,215.51	107,757,019.96	2,484,136,986	3,200,486,702
投資報酬率	30.23%	53.88%	24.18%	46.74%
總報酬率	39.69%		33.21%	
指定指標報酬率	(註 3)36.57%	(註 4)54.41%		

註 1：依原始入帳成本匯率 34.2389 換算。

註 2：依 95 年 12 月底中央銀行金融資訊語音傳真回覆系統之新台幣對美元匯率 32.650 換算。

註 3：指定指標（平衡型）為 60% 摩根士丹利全球已開發國家指數，40% 摩根大通全球政府債券指數。

註 4：指定指標（指數型）為摩根士丹利全球已開發國家指數。

(2)第二次國外委託經營

基金類型	第二次國外委託經營 (95年9月12日 95年12月31日)	
	以美元計算	以新台幣計算
基金委託金額	600,000,000.00	(註1)19,752,000,000
委託資產淨值	644,043,262.10	(註2)21,028,012,508
總損益金額	44,046,262.10	1,276,012,508
投資報酬率	7.34%	6.46%
指定指標報酬率	-	(註3) 7.28%

註1：依95年9月11日央行收盤匯率32.92換算。

註2：依95年12月底中央銀行金融資訊語音傳真回覆系統之新台幣對美元匯率32.650換算。

註3：指定指標報酬率7.28%係台銀二年期定存利率加5%且為年報酬率，上表以新台幣計算之投資報酬率6.46%，僅為95年9月12日至95年12月31日的期間報酬率。

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，退休撫卹基金簡訊，公務人員月刊，第128期，頁58。

從表3中所示可知，第一次國內委託經營第二次續約、第三次國內委託經營續約、第四次國內委託經營以及第五次國內委託經營，總損益比率分別為15.67%、3.44%、17.31%以及6.58%，除第五次國內委託經營之總損益比率優於大盤報酬率外，其餘之國內委託經營之總損益比率均較大盤報酬率為低，且差距頗大，由此可見，經營績效難稱良好。至於國外委託經營績效方面，從表4中所示可知，第一次國外委託經營之績效，以美元計算，總報酬率為39.69%，以新台幣計算，總報酬率則為33.21%；第二次國外委託經營之績效，以美元計算，投資報酬率為7.34%，以新台幣計算，投資報酬率為6.46%，多數之情形均較指定指標報酬率為低，然而較諸內委託經營之績效，則高出甚多。鑑於國外

委託經營之績效較國內為佳，退休撫卹基金管理委員會有意於96年度，提高投資組合中的國外運用項目配置比率，包括外幣定期存款、國外短期票券及庫券、國外債券、國外上市公司股票及EFT、國外受益憑證及國外委託經營等，中心配置比率將由95年度的36%，大幅提高至45.9%，增加將近10個百分點的投資比率。以基金現有之資金規模3千6百億言，至少應可增加300億資金投資國外，對基金收益可提供相當助益。

參、公務人員退休制度面臨的問題

民國62年行政院人事行政局對於我國公務人員退撫制度所進行的改革研議，主要係基於財政考量，鑑於政府之財政赤字日益嚴重，為減輕政府對於軍、公、教人員退撫經

費之負擔，研議由「恩給制」變更為政府與軍、公、教人員共同籌款之「年金儲入制」。然而自民國 84 年 7 月 1 日始實施以來，新制退撫制度即為財務問題所困擾。潛藏負債、收支不足、收支出現虧損等問題均一一顯現，這些問題的發生與存在如果不能獲得適當的解決與改善，甚至進一步惡化，不僅會形成國家財政的沉重負荷，新制公務人員退撫制度亦將面臨崩潰的命運，對於現職與退休軍、公、教人員之權益將造成極為不利之影響。

新制退撫制度施行迄今，業已進行過三次精算。從精算結果顯示，潛藏負債至為可觀，如表 5 所示。依據「公務人員退休法」

第 8 條第 1 項規定，公務人員退休金係由政府負最後支付責任。如果潛藏負債持續膨脹，不能獲得改善，將又形成政府的財政負擔，失去新制退撫制度建制之目的。復依第三次精算期末報告顯示，在現行提撥率 12% 以及折現率為 4.0% (目前累計平均已實現年收益率為 4.735%) 之情形下，公務人員將於民國 110 年、教育人員於民國 105 年、軍職人員於民國 98 年，首次出現收支不足；公務人員將於民國 120 年，教育人員於民國 117 年、軍職人員於民國 107 年，累計收支將出現虧損，亦即基金用罄¹⁶。足見財務問題已是目前我國軍公教人員退休制度之嚴重問題，不容逃避，必須積極嚴正面對。

表 5 公務人員退撫基金歷次精算潛藏負債

	潛藏負債	已提存退休基	未提撥退休金負債
第一次精算 截至 88 年 6 月 30 日止 (精算利率 7%)	公：1,522.8 億 教：1,234.8 億 軍：776.10 億	公：1,002.85 億 教：689.16 億 軍：177.65 億	公：519.95 億 教：545.64 億 軍：598.45 億
第二次精算 截至 91 年 12 月 31 日止 (精算利率 3.65%)	公：3,134 億 教：2,827.8 億 軍：1,201.4 億	公：1,003 億 教：689.2 億 軍：177.7 億	公：2,131 億 教：2,138.6 億 軍：1,023.7 億
第三次精算 截至 94 年 12 月 31 日止	公：5,603.7 億 教：5,089.9 億 軍：2,077.6 億	公：1,712.6 億 教：1,298.86 億 軍：516.57 億	公：3,891 億 教：3,791 億 軍：1,561 億

附註：第三次精算尚未正式結案，故其數據為暫列數據。

資料來源：依據公務人員退休撫卹基金管理委員會委託精算報告及退撫基金簡訊資料製作。

¹⁶ 張邦良，難解的困境，公務人員月刊，第 128 期，前揭書，頁 2~3。

肆、公務人員退撫基金財務欠佳的原因

依據三次精算的數據，公務人員退撫基金財務欠佳的情形已如前述，是一不容漠視的事實。揆諸其形成的原因甚多，茲扼要分析於後：

一、提撥率不足

新制退撫制度自民國 84 年 7 月 1 日開始施行，為免整體制度變動幅度過大，形成推動之阻力，因此係以提撥率下限 8% 提撥，以期新制能夠順利推行。然而「不足額提撥」在建制初始即影響基金財務結構安全。在第一次精算之後，鑑於提撥率不足，潛藏負債額高，遂經考試院第 9 屆第 244 次會議決議，

自民國 91 年 1 月 1 日起，提撥率 48% 調調為 8.8%。在第二次精算之後，鑑於潛藏負債實頗為嚴重，立法院於民國 91 年 11 月 7 日法制、預算及決算委員會聯席會議作成附帶決議，認應檢討調整至 10~12% 之間。銓敘部研議之後，經考試院、行政院核定之後，自 93 年 1 月 1 日起，分 3 年調整至 12%（93 年調整至 9.8%、94 年調整至 10.8%、95 年調整至 12%）。提撥率雖然已經調整，然而與歷次精算結果最適當之提撥率差距頗大。茲將三次精算結果之最適當提撥率列表如表 6 所示：

表 6 歷次精算結果適當提撥率

適當提撥費率	第 1 次精算	第 2 次精算	第 3 次精算
	精算利率為 7%	精算利率為 3.65%	精算利率為 4%
公務人員	15.5%	26.4%	31.1%
教育人員	17.9%	28.6%	33.1%
軍職人員	21.9%	32%	36.3%

附註：第三次精算報告尚未正式結案，故其數據為暫列數據。

資料來源：依據公務人員退休撫卹基金管理委員會委託精算報告製作。

以第三次精算結果而言，公務人員不足之提撥率為 19.1%；教育人員為 21.1%；軍

職人員為 24.3%。三類人員之提撥率，近年來實均已提高，但未提撥比例並無緩解現

象。未提撥退休金與現職人員未來薪資現值之比，增幅更超過七成¹⁷。

二、折現率與已實現收益率均下滑

三次精算之折現率分別為 7%、3.65% 以及 4%，依此觀之，據以精算之假設折現率不斷下滑。依表 2 所示，自基金設置以來，歷年已實現收益率，固然均較「公務人員退休卹基金管理條例」第 9 條第 3 項規定，基金之運用，其 3 年內平均最低年收益不得低於台灣銀行二年定期存款利率計算之收益，然而台銀二年定存平均利率自民國 85 年起逐年下降，由 85 年之 6.93% 下降至最低之 93 年之 1.496%，且自民國 91 年起，台銀二年定存平均利率均在 2.246% 以下，多年之已實現年收益率均低於假設折現率。這一情形，必然惡化基金之財務結構，其潛藏負債可能比精算結果預估者為高。

基金管理條例規定，基金運用之收益，不得低於台銀二年定期存款平均利率，此一規定不僅保守且不合理。提撥率與收益率二者之間具有互動關係，收益率低，提撥率必須相對提高。以台銀二年定存平均利率作為基金經營績效之標準，固可減低經營者之經營壓力，但却將陷基金財務結構於不利之境地，除非提撥率能具有速動機制，隨之彈性

調整，然而這是不可能的事。職是之故，基金管理條例第 9 條第 3 項規定實有修正之必要。

再從表 2 觀察，在民國 89 年以前，基金之經營績效尚稱良好，自此以後則節節下滑。在民國 89 年以前，除初始之第一年較低為 7.784% 以及 88 年受亞洲金融風暴影響為 8.181% 以外，其餘各年之已實現收益率均在 9% 以上，民國 86 年甚至高達 12.42%，均較台銀二年定存平均利率高出甚多，亦較據以精算之假設折現率為高。惟民國 90 年以後，雖然每年已實現收益率均仍較台銀二年定存平均利率為高，但高出幅度至為有限。民國 92 年，已實現收益率低至 1.946%，尚不及第三次精算假設折現率 4% 之一半。經營績效隨著低利率時代來臨而下降，不僅不利於基金之財務結構，同時也顯示出經營能力與基金資產配置有值得檢討的地方。

三、選擇支領月退休金比例提高

如前所述，在 85 會計年度時，就公務人員部分而言，當年度退休者人數為 2,643 人，其中支領一次退休金者 951 人，占 35.98%；擇領或兼領月退休金者 1,692 人，占 64.02%。惟至 95 年度，公務人員退休人數為 7,328 人，其中支領一次退休金者 436 人，占其退

¹⁷ 張邦良，難解的困境，公務人員月刊，第 128 期，前揭書，頁 3~4。

休人數比率為 5.95%；擇領或兼領月退休金人數為 6,892 人，占其退休人數比率為 94.05%。擇領或兼領月退休金人數之比例，其成長幅度頗為可觀。

依據「公務人員退休撫卹基金管理委員會」於民國 92 年委託美世企業管理顧問公司所進行之第二次正式精算結果顯示，公務人員退休金之支付成本，支領月退休金者為支領一次退休金者之 2.4 倍。精算報告復指出，若選擇月退比例達到 95% 水平，公務人員退休金的正常成本會進一步提高 30% 左右。由此可見，選擇支領月退休金比例提高，對於基金之財務結構亦形成不利影響。

四、自願退休人數急遽增加

我國「公務人員退休法」規定，公務人員任職 5 年以上年滿 60 歲者，或任職滿 25 年者，得申請自願退休。在 85 年度時，公務人員部分，自願退休人數 1,162 人，占該年度公務人員退休人數比率為 43.97%。至民國 93 年，公務人員退休者中，自願退休人數比率為 85.60%，成長將近一倍。自願退休者如 50 歲以上，尚可擇領或兼領月退休金。此外，如於年滿 55 歲時得自願提前退休，並一次加發 5 個基數之一次退休金。

我國近年來人口加速老化，至民國 93 年時，男、女人口之平均壽命已分別提高為

73.45 歲與 79.55 歲。如公務人員於 50 歲自願退休並擇領月退休金，將可領取長達 24 年至 29 年之退休金。復依行政院經濟建設委員會於民國 93 年 8 月 6 日所完成之「中華民國台灣地區民國 93 年至 140 年人口推估報告」顯示，對未來人口之推估，並民國 140 年，男、女平均壽命將達到 79.2 歲及 86.1 歲。屆時公務人員於 50 歲自願退休且擇領月退休金者，男、女公務人員將分別可以領取長達 29 年至 36 年之退休金。以僅須年滿 50 及 25 之服務年資，即可領取如此漫長歲月之退休金，實欠合理，抑且將造成退撫基金之沉重負擔。

伍、公務人員退休制度的改革

依前所述，當前我國公務人員退休制度最為嚴重的問題，當屬退休撫卹基金之財務結構不佳，有欠健全，其形成之原因已如前述。審視這些原因，有的是屬於基金本身經營管理方面；有的是屬於退休制度政策規劃方面。茲針對這些原因與缺失，研議改革建議如後：

一、基金經營管理方面

如表 2 所示，退撫基金之累計平均已實現收益率值 4.735%，實嫌偏低。依據第二次精算報告，在兩次精算期間（從 88 年 6 月 30 日到 91 年 12 月 31 日止），基金之淨收率分

別為-8.70% (從 88 年 7 月 1 日到 89 年 12 月 31 日)、3.85% (90 年 1 月 1 日到 90 年 12 月 31 日) 及 -2.53% (91 年 1 月 1 日到 91 年 12 月 31 日)，均較假設的年平均折現率 7%，分別低出 19.20%、3.15% 及 9.53%，其累積不足收益率幾達 35%¹⁸。基金的預期長期投資報酬率每增加 1%，最適提撥率可望降低 2% 到 6%。相反的，基金的預期長期投資報酬率每減少 1%，最適提撥率增加幅度約在 6% 到 10% 之間，影響不可謂不大¹⁹。職是之故，提升經營績效與投資報酬率至為重要，不僅能降低潛藏負債，亦可大幅降低提高提撥率的壓力。

揆諸前述，我國公務人員退撫基金之經營績效欠佳，然而基金之營運績效又極為重要，囿於行政機關體系與制度之限制，難以進用合乎需要的人才，是以除自行運用基金外，委託經營至為重要。再者，鑑於投資多元化以及國際化為各國退休金運用之主要趨勢，應加強國外投資及委託國外專業資產管理公司代為操作。退休撫卹基金管理委員會之經驗亦顯示，國外委託經營績效亦較國內委託經營績效為佳。國外委託經營之投資報

酬率，均較國內委託經營之投資報酬率高出甚多。觀察表 3 及表 4 經營績效之數據即可瞭解。復以處此低利率之時代，銀行存款之比重應予降低。目前基金之台幣存款與外幣存款約為基金資產之 27.6%，其配置比率實在偏高。陳登源曾經分析美國西元 1995～1997 年間前 1000 大及前 2006 之確定給付制退休基金的資產配置，包括公司基金及公共基金，現金占資產配置比例均極低，前者為 2%，後者為 3%；至於投資股票的比例，前者在 62.4～66.5% 之間，後者在 52～60% 之間²⁰。依據學者的研究，觀察我國過去的實際經驗，從民國 65 年至 85 年之間，股市的平均報酬率達到 15.52%，比同期間銀行二年定期存款平均年報酬率 8.12% 高出甚多²¹。為提升我國退撫基金的經營績效，目前的資產配置實有必要重加調整。另依據學者研究，基金的投資報酬率高低，百分之九十決定於資產配置階段。資產配置一旦確定，各該項資產當期的整體投資組合也就決定了基金百分之九十的報酬率，剩下只有百分之十的空間是由經理人操作績效差異決定²²。

二、退休制度政策規劃方面

¹⁸ 張邦良，面對困境：改革是公務人員退休制度的唯一選擇，公務人員月刊，第 107 期，前揭書，頁 3。

¹⁹ 張邦良，難解的困境，前揭文，頁 4。

²⁰ 陳登源，美國退休基金經營管理剖析，公務人員月刊，第 23 期，前揭書，頁 12～13。

²¹ 楊永芳，退撫基金精算與財務運用原則淺釋，公務人員月刊，第 23 期，頁 25。

²² 楊永芳，退撫基金精算與財務運用原則淺釋，前揭文，頁 24。

當前我國「公務人員退休法」的某些規定，可以說是種下了公務人員退撫基金財務結構難以健全之先天因素，應予修正：

1、提高提撥率

就退撫基金財務結構之健全而言，提撥率與收益率二者之間具有連動關係。前已述及，基金的長期投資報酬率亦即收益率，每增加 1%，最適提撥率可望降低 2% 到 6%。反之，投資報酬率每減少 1%，最適提撥率需提高 6% 到 10%。因之，提升經營績效與投資報酬率，遠比提高提撥率重要。然而，投資報酬率之提升，並非易事，是以提撥率之提升，仍有其重要性、合理性與必要性。

公務人員之退撫新制在施行之初，因考量減輕推行阻力等實務面問題，採行 8% 之提撥率，與新制施行前之精算結果，即存在 4.55% 之差距。新制施行初期，儘管年平均收益率頗佳，遠高於第一次精算之假設折現率-7%，惟精算結果顯示，軍、公、教三類人員之最適提撥率仍然頗高，分別為 21.9%、15.5% 及 17.9%，與當時之提撥率分別存在 13.9%、7.5% 及 9.9% 之差距。提撥費率調整機制攸關基金現金流入，連帶地影響基金營運孳息之累積與後續財務規劃。惟

基金自開始建立與正式運作以來，提撥率偏低、不足，又無法隨精算結果做合理之調整，更加傷害基金之財務結構健全與永續經營。職是之故，儘管近年來提撥率已分年、分次由 8% 調高至 12%，潛藏負債不但未見改善仍持續惡化，公務人員部分，已由第一次精算之 520 億，躍升為第三次精算之 3,391 億；教育人員則由 546 億躍升為 3,791 億；軍職人員則由 599 億躍升為 1,561 億。復依第三次精算結果顯示，三類人員之最適提撥率分別為，公務人員為 31.1%；教育人員為 33.1%；軍職人員為 36.3%，均與現行之提撥率 12% 差距極大。為期基金財務結構健全，提撥率之賡續適度調整至為必要。提高提撥率所增公務人員之負荷不大，但各級政府之負擔則頗沉重。

2、建立展期年金制度

退休人員開始支領退休金之年齡、平均餘命之長短、支領退休金之方式（給付方式）等等因素，在基金精算時均須納入考量，連帶地影響到潛藏負債的多寡以及最適提撥率的高低。因之，開始支領退休金之年齡太早，平均餘命太長，均會造成基金之支付成本過高。我國與許多國家之作法不同，並未將開始

支領退休年金之年齡與退休年齡脫鉤，祇要具備規定之服務年資以及年滿50歲退休，即可開始支領月退休金。在國民平均壽命不斷提高下，可以支領月退休金之期間日益增長。在民國93年時，如前所述，已達24年至29年之久。又支領月退休金，其支付成本為支領一次金者之2.4倍。更有進者，支領月退休金人數比例，公務人員部分已由64.02%增加為94.05%。這些情形，對於退撫基金形成龐大之支付壓力。

將開始支領退休年金之年齡與退休年齡脫鉤，為許多國家之普遍作法。例如英國、德國與法國之公務員，支領退休年金均在60歲以上。美國、加拿大則採取年資搭配年齡的規定，如欲於55歲至57歲退休支領年金，其服務年資需達30年以上，任職年資僅有5年者，需至62歲始能領取退休金。韓國亦於西元2000年修法，將50歲延後為60歲。因此，我國規定年資25年且年滿50歲，即可退休並支領月退休金，不僅對退撫基金構成財務負擔，對於人力資源之有效利用亦至為不利。50多歲正是智慮最為成熟之時，如即退休賦閒實為可惜。是以提高開始支領月退休金之年齡，將

其與退休年齡脫鉤，建立展期年金制度極為必要。如建立此一制度，並應採行配套作法，同時建立減額年金與增額年金制度。

建立展期年金制度，將影響現職人員之權益，勢必遭遇公務人員之反對，其阻力勢必不亞於民國82年新制退撫制度之建立與施行。新制退撫制度從研議至建制費時20年；美國聯邦政府提高開始社會安全給付年齡，由65歲提高至67歲，前後費時22年；韓國退休給付由50歲延後至60歲，則費時20年。從這些事例可以推知建立展期年金制度勢必不易，為免時間延宕，似可考慮修法從新進人員開始施行。

3、廢止55歲退休加發5個基數之一次金

「公務人員退休法」第6條第2項規定，公務人員於年滿55歲時得自願退休，並一次加發5個基數之一次退休金。該規定係民國80年立法院審查「公務人員退休法」修正案時增加之條文，目的在鼓勵無心續任公職者提早退休離開，以免妨礙政府機關之效率、效能。惟施行至今，此一規定成為助長公務人員申請自願退休並於55歲開始支領月退休金，形成人力資源的浪費，以及對於退

撫基金構成沉重的財務負擔。這一規定已無存在之價值，應予廢除。

4、廢止最低年收益率保障之規定

「公務人員退休撫卹基金管理條例」第 5 條第 3 項規定，退撫基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於台灣銀行二年定期存款利率計算之收益，如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。此一規定存在下述問題：第一、基金運用之收益，並不必然與利率高低產生關聯，是以以台銀定存利率作為收益之目標與標準有欠合理。第二、將鼓勵基金之管理者保守、怠惰，祇要將基金存放於銀行定存或購買債券，即可達到收益目標，不必積極經營運用。第三、處於低利率時代，其收益必然偏低。第四、即使收益在台銀二年定期存款利率計算之收益以上，基金之潛藏負債最適提撥率仍然偏大、偏高。由表 2 觀察可知，退撫基金歷年已實現收益均較台銀二年定存平均利率為高，但三次精算結果，潛藏負債與最適提撥率却步步高升即可為明證。此一規定既無實益，亦欠合理，徒為具文，應予廢除。

公務人員退撫體制的現況與變革分析



蔡良文*

摘 要

由於公務人員與國家關係的改變，政經變遷與政府改造及新公共管理思潮的衝擊，國家整體的退撫制度必須配合調整。對於公務人員的退撫制度變革，關涉公務人員守法盡職，在其退離時，予以適時保障與照顧，俾其保有尊嚴與無後顧之憂，如此可再引進年青才俊之士，使人事新陳代謝，提高行政效能。有關公務人員退離照顧制度，不但關係公務人員的生涯規劃，也影響到公務人力供給素質之優否，任何改革不可不慎重。

任何制度的改變，必須掌握其趨勢，並循「變以漸也」的道理。有關公務人員退撫體制之變革，關涉到公務人力資源運用、社會安全制度、國家財政負擔、退撫基金運作，以及公務人員本身服務績效與年資採計等因素；有關退休撫卹之給予，其數據之精算推估，均非泛泛可論也。本文先探討公務人員退撫體制架構、功能、學理，及其變革方向，同時就退休所得合理化改革方案的政策原則，提出策略性、原則性意見，供各界指正參考。

關鍵字：公務人員、退休撫卹、公務人力供需、新公共管理、人事機能、功績報償、尊嚴、漸進改革

* 考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授

Analysis and Study of the Current Retirement and Indemnity System for Civil Servants and Its Reform

Tsai Liang-Wen

Abstract

Due to the changing relationship between civil servants and the nation, as well as the influences of political and economic transformation, government reform and new approaches to public management, the retirement and indemnity system of civil servants should be adjusted. Reforming the retirement and indemnity system for civil servants will involve the context wherein these servants who follow the laws and affirm their administrative responsibilities, shall have their basic life demands guaranteed and receive good care in order to protect their basic needs and maintain their respectful esteem after retiring. As well, proper introduction of new blood can then promote administrative efficiency. The retirement care system will not only be concerned with civil servants' career planning, but also impact on the quality of the labor supply; therefore, it cannot be neglected in any complete consideration.

Transformation of all systems shall correspond to the social trends and adhere to the essence of 'gradual change'. The reform will be associated with employing the human resources of public services, the social security system, the financial arrangements of the government, the application of the Civil Servants Pension Fund, and the performances and the calculation of the number of working years of civil servants. The granting of pensions shall depend on a very accurate statistical process, which will not be generally discussed. The study explores the frame, function, theory, and improvement of the retirement and indemnity system, and proposes strategic and principal suggestions targeting retirement income rationalization for future references in all fields.

Keyword: civil servants, retirement and indemnity, supply and demand of human resources in public services, new public management , personnel function, performance reward, esteem, gradual reform

壹、前言

人為萬物之靈，也是複雜的社會動物。發揮人的功能，即為人力運用。因為人力是基本資源，同時關係國力之強弱，所以，組織若忽視人力資源價值，未能適當善用，其經營管理，無異怠忽職守，不僅是組織之損失，亦構成國家整個社會無比的傷害。人力資源運用之最主要意義，不外發掘人才與運用人才；就其過程而言，可分為人力之引進、遴選、任免、陞遷、考績、獎懲、俸給、福利、教育、訓練、退休、撫卹等。茲因人力資源運用之基本前提為維護人性尊嚴、建立積極人事功能，及人力政策之規劃與實行。引申其義，即在適才適所之要求並促進人才之新陳代謝，強化工作效能等。

現代國家為使公務人員守法盡職，對於現職人員，固須保障其工作、安定其生活，即於退休後，對其晚年生計與生活，亦必須有適當之保障與照顧，然後始能讓其公爾忘私，為民服務。故於人事行政上如有健全的退休養老制度，予以適切的退休養老輔導，不僅消極地使年老力衰的公務人員，得以退休而安享餘年。若輔以彈性退離制度，更可積極地引進青年才俊之士，以發揮人力運用的功用，提高行政效能。

此種退休養老之人員退離，若就人事轉化功能而言，人力效用已盡，惟人究竟不是物質，不能視同「人渣」一丟了之，何況政府內外尚多借重其經驗，故退離人員之「剩餘價值」，誠為國家社會之寶貴人力，若能運用得當，不僅為退離人員之福利，亦為國家社會無窮之造福，況就人事業務而言，當應延長至辦理退休手續及照顧養老生活（繆全吉等，1990：589）。政府機關公務人員的供需情形與其退離照護，同樣關係公務人員的生涯規劃，當然，間接影響公務人力供給的素質優劣，所以，周妥良好的退休養老制度極為重要。

本文旨在先論述公務人員退休體制架構，退撫制度功能及學理，次對各國退休制度簡要分析，再對現制改革方案提出看法，同時兼述退休所得合理化改革方案的政策走向，俾供有司參考。

貳、退撫體制相關學理及政策內涵分析

考試院編印的考銓報告書中說明，退休乃指機關學校為強化人事機能，提高工作效率，規劃建立一種給付制度，俾使人員在屆滿相當年齡或成就特定條件而退離時，得以

受到合理之老年生活保障，進而安定人員及其家屬之生活，具有「促進新陳代謝，提升行政效率」、「免除生活憂慮，澄清吏治道德」、「建立永業制度，促進社會進步」等功能(考試院，2005：250)。

凡在機關或事業機構任職已久之人員，或年事已高，或身體衰病，致難以勝任之人員，均可適用退休之規定，而退休金之多寡，需依服務年資而定，年資長者給予多，年資短者給予少。政府給予退休金之目的，一者在酬謝公務人員在職服務期間對機關的貢獻及勞績，二者在使退休人員得以安度老年生涯，三者在使用年青力壯者得以隨時新進，俾達成機關人事新陳代謝之效(蔡良文，2006：632)。

一、退休制度的功能要述

公務人員退休制度，從政治與行政面向觀之，關係著國家整體人力資源的規劃與彈性運用、國家競爭力的提昇、財政資源的配置；從經濟面切入，國家經濟景氣的繁榮或低迷，密切影響著退休給付制度的規劃；在社會層面，由於老年化社會的提早來臨與社會結構的變遷，公務員退休制度關係著老年生活保障及社會制度是否健全(吳容明：2006：1)。至於退休的功能、作用若何？就

公務人員而言，一般認為除上述以政治面向、經濟面及社會面分析外，再細述則可分為以下三方面(徐有守，2007，第18章；陳德禹，1993，第9章；張淑珠，2006：17-18)。

(一)個人功能：1.消滅工作顧慮：免其後顧之憂，而能於現職上淬勵奮發；2.保障晚年生活：定額養老，安其餘生，可免飢寒；3.維持個人尊嚴：退休後生活無虞，如同在職。

(二)行政功能：1.促進人員更新；原職空出，新人遞補，發揮新陳代謝功能，且退休者大抵久任中級職位以上，其退休後，內部人員依次遞升，具有激勵鼓舞之效；2.鼓勵人員永業與吏治澄清，即無後顧之憂，則樂於職事，安於工作，易於久任，永續經營；無庸另為鑽營，易於廉潔自守，戮力公務。3.有效利用資源：人力更新，易於運用物力、財力、時間，以發揮行政資源，除防公務人力外流，且可吸社會幹練人才；4.提升行政倫理與效能：在個體與總體間，較易形成守法守分，敬業樂群，盡己助人，熱忱積極之良善工作態度與相互關係機制；進而消極免除顧慮，又得積極有效利用公務人

力、物力、財力、時間，尤其人才得有施展機會，自然行政效率與效能能提升。

- (三) 政治功能：1.促進社會安全:健全之公務人員退休制度，可為社會安全制度之借鏡或楷模，相互比照，良善競爭；2.維持社會秩序:公務人員退養若有虞慮，必成社會問題;若體力尚可，如無其他之謀生技能，焉知不為不善，易成社會禍害。退而能安，社會秩序穩定；3.增進社會倫理：公務人員為社會之精英，觀瞻所繫，退養無慮，別無他求，是為社會之表率，具有潛移默化之功。4.完備國家目的：退休可促進社會安全、維護社會秩序，促進社會倫理，又有免於老年匱乏之自由，以物質或精神促進福利，符合國家之目的。

二、退休制度相關學理介述

關於退休制度之理論有不同學說，所持觀點各異，茲說明如下(參考徐有守，1991:4-6；趙其文，2001:623-624；周麗芳、陳金貴，2005；8-11；柯木興。1992：168)。

- (一) 人事機能說：組織為維持生存，皆有新陳代謝之現象以維持人力與生產力

之提昇，國家亦然，爰有退休制度之建立。又國家基於道義責任，對於年老體衰之公務員，因退休後所賺取所得之能力減弱，爰予相當之退休金維持其老年生活。

- (二) 功績報償說：退休金係雇主對於忠誠員工之酬賞或酬勞，屬於恩惠性之給付，以酬庸員工長期服務忠誠盡職之貢獻。

- (三) 適當生活維持說：由經濟學者及老人經濟學家共同提出，認為員工退休時所領取之退休金額，應足以維持最基本之生活保障，同時維持適當之所得替代率。

- (四) 功能說：工業化之後，發展社會服務以協助老人是必要的。功能說引發另外理論：1.撤退說：提供「強制退休」之理論基礎。2.默認功能說：此種理論認為老化是必然現象，非關國家制度之不健全或經濟、社會發展問題。

- (五) 永久消費說：為保障人員基本生活，避免其因退休而使生活陷入困境，有必要建立退休制度以維持永久消費能力，又分為以下三種見解：1.遲延工資說：認為退休金本為薪資之一部分，

在職服務時保留一部分薪資，待其退休、殘廢或死亡時再行給付。依此說，退休給予為政府對公務人員所負擔之公法上金錢債務，不可視為人道贈與或服務賞金(於後詳述之)。2.永久所得說：為維持永久消費水準，爰將員工一生實際所得平均分配，並藉由強制性社會保險方式來平衡個人所得在不同期間之分配，以解決老年經濟問題。3.人生過程儲蓄說：此說認為終身消費水準係呈水平分布狀態，為維持退休後一定之生活水平，因此在退休前會加強儲蓄行為，以維持退休後之生活水準。

(六) 遲延工資說：係指員工對現金工資增加與退休金制度二者之間具有選擇權，如選擇後者，則視退休金給付為雇主支付勞工的一種延期工資。不論是現金工資或退休金給付延期工資，均為雇主雇用勞動的要素成本。

(七) 自力救助說：此說為基於保險理論而來，又分為 1.平衡所得說：認為一個人的工作能力與所得成正比，在其所得較豐時，予以儲備一部分所得(即參

加保險)，至年老力衰，即可以儲備所得，支付生活所需。2.危險分擔說：詳後。

(八) 勞資合作說：指勞方為求參與退休儲金之管理與運用，乃於要求雇主出資之外，並自願提撥部分薪資作為退離基金，與雇主共同管理運用。

(九) 危險分擔說：即聯合多數成立一個合作組織，預先籌集資金，以負危險擔保之責。亦即個人或少數不可預期之危險，轉嫁於多數人共同分擔之。

(十) 社會保險說：認為公務人員在職服務時，應強制其參加保險、按期繳費，以平衡其在職與退休後之所得與消費，並將個人不可預期之風險轉嫁由多數人平均分擔。

(十一) 結構依賴說：強調老人問題之發生，並非自然老化之必然現象，社會制度才是製造老人社會問題之根源。社會應提供老人就業機會，減少老人社會問題。此種學說相對於強制退休之學理，形成延後退休之理論基礎。

茲就我國退休制度發展過程，其對應學說，列表如下，並就教高明。

表一 公務人員退休制度相關學理(說)一覽表

學 說 \ 類 別	舊制	新制	相 應 學 說 觀 點 說 明
1.人事機能說	○	○	舊、新制均在維持組織生存運作，正常人事新陳代謝。
2.功績報償說	○	○	1.舊制為國家雇主對人員長期服務盡職之全部恩給性給付。(恩給制 100%) 2.新制為國家雇主對人員長期服務盡職之部分退休養(基)金給付。(儲金制中之 65%)
3.適當生活維持說	○	○	無論舊制或新制之退休制度設計，均含有適當生活維持之給付設計。又新制之退休制度之給付設計，已超過適當生活維持之給付與設計。
4.功能說	○	○	無論舊制或新制之退休制度設計，均含有老年人口在社會結構變過中所面臨的協助老人問題，惟由於家庭功能隨著都市化，工業化而遞減，此論必然愈益增強。
5.永久所得說	○	×	在舊制之恩給制，遲延工資說立論薄弱，而係傾斜於永久所得說，在平衡個人所得在不同期間之分配，解決老年經濟問題。
6.遲延工資說	×	○	新制在權利保障意識高漲的年代，認退休金不可視為人道贈與或服務賞金，而係在職服務時保留一部分薪資，待其退休、殘廢或死亡時再行給付。
7.自力救助說	×	○	1.在恩給制下，退休金無所謂自力救助。 2.新制退撫基金有 35%自繳，65%公提，應可認係國家雇主與公務員及公務員與公務員間，共同分擔風險自助互助之退休制度。
8.勞資合作說	×	○	1.在恩給制下，退休金無所謂勞資合作。 2.新制退撫基金有 35%自繳，65%公提，應可認係國家雇主與公務員間合作成立退休基金，並管理運用基金。
9.危險分擔說	×	○	1.在恩給制下，危險由國家負擔，公務員不必分擔。 2.新制退休金之給與，雖由國庫負最後給付責任，但儲金制即含有危險分擔之意涵。
10.社會保險說	×	×	舊、新制均不採。(退休制度或可解為廣義社會保險之一環，但公務員無論新舊退休制度，似無狹義社會保險之內涵，而係採公務人員退休與保險分離建制。)
11.結構依賴說	×	×	舊、新制均不採。此論認為社會制度是製造老人社會問題之根源，與退休制度係兩個併行的子制度，現階段不宜將退休制度與社會制度連結。若修憲未將考試院養老刪除，可考慮列入。

附註：跨舊制部分同舊制，含有舊制及新制年資之人員，其跨新制部分同新制。

資料來源：作者自製。

綜上，學者對於退休制度意義與理論之闡述，主要係指政府機關學校為建立公務人員永業化，所採取之人事管理措施。其在於肯定公務人員在職時之貢獻與辛勞，於一定年齡或條件下，給與一定報酬，以安定其退休後之生活。又合理之退休制度有助於公部門吸引與留住優秀人才，提高行政效率。至不合理之退休制度，如退撫新制自 84 年 7 月 1 日實施以來，於新、舊制過渡時期，因部分退休人員具有舊制年資，並按舊制標準、計算方式核給退休金及辦理優惠存款，造成其退休所得高於現職人員待遇等不符人事管理現象，實非退休制度建構之本意。

三、撫卹制度相關學理(說)介述

關於撫卹之意義，根據考試院考銓報告書所載：撫卹旨在撫孤卹寡與安老，並兼顧

崇德報功，俾促進吏治道德與提高行政效率，使公務人員能安心任職，免有後顧之憂。撫卹制度之學理，概有下列學說：

- 1.人事機能說：撫卹為機關因應人事新陳代謝之現實，對於在職死亡之公務人員所為之撫慰措施。
- 2.功績報償說：撫卹係政府機關對於忠勤於公務者在職死亡時，給與合理之金錢給與以為報償及撫孤卹寡之意。
- 3.安全保障說：撫卹係政府基於社會安全考量，對於在職亡故公務人員所留遺族之撫慰與卹孤之社會性制度。
- 4.延付薪資說：撫卹係政府機關對於所屬公務人員之薪資給付，先保留一部分，俟其在職死亡時再給付之措施。

表二 公務人員撫卹制度相關學理(說)一覽表

類別 學說	舊制	新制	相應學說觀點說明
1.人事機能說	○	○	增進行政效能及因應人事保障機能。
2.功績報償說	○	○	對公勤死亡之公務員遺族予以撫孤恤寡。
3.安全保障說	○	○	無論新、舊撫卹制度，均有安全保障之內涵。
4.延付薪資說	×	○	舊制下退休制度傾向永久所得說而非遲延工資說，故撫卹金不宜認其為延付薪資。 新制保留在職薪資之一部分，死亡時再給付。

資料來源：作者自製

依公務人員撫卹法第 15 條第 1 項規定，公務人員於本法修正施行前後之任職年資應合併計算，並均應依修正後之規定給卹，此與退休制度分別新舊制年資而為不同給付之方式不同。又撫卹之意涵雖與社會安全之範圍不同，但亦有論者認為，無論就社會安全之基本思維或社會安全給與之角度論，撫卹與社會安全措施之理念密不可分，當事人在職期間因發生不幸事故或天災人禍而死亡，致其遺族產生經濟困難或遺族乏人照顧時，撫卹之工作應即時展開，俾死亡當事人之遺族能在政府之撫卹措施或其他機制之推展下獲致基本生活之保障。撫卹給與之對象，原則上應限於適當範圍內之直系血親，必要時，亦可及於失其依靠而無法自謀生活之旁系血親。

綜上所述，退休、撫卹制度之理論各有不同論述，各國之退撫制度亦因時代背景不同而採行不同之理論基礎。例如從強調強制退休之理論，逐漸演變為對延後退休之重視；或對於員工功績之報酬觀念，轉而加入自助互助、分擔風險之精神。但綜合歸納而言，退休、撫卹制度應係基於提高工作效能、安定卹孤等目的所建立之制度。

參、公務人員退撫制度之變革過程分析

良好退休撫卹制度之設計原則，至少應按照貢獻程度，核算退撫所得。整體而言，公務人員服務年資與擔任職級，與其擔任公職之貢獻與職責程度成正比，因此公務人員退休金、撫卹金給付之計算基準，應以年資與等級為主，並按照貢獻程度不同而有所區隔，以鼓勵在職時之貢獻。如公務人員在職亡故，亦應按照撫卹之原因，區別其給付標準，對於不畏危險繁難，因執行公務而亡故者，亦應有特別加發之規定，以鼓勵公務人員勇於任事。相對應者，必須穩固經費來源，促進制度安定：任何一種退休制度均應有穩固之經費來源為基礎，始能運作良好，發揮照顧老年生活之功能。因此，健全之退休制度，應以財務收支平衡為前提，始能推行久遠。近來世界各國退休制度有逐漸自雇主恩給之財源籌措方式，轉為自助互助共同分擔籌措財源之趨勢，均值作為我國公務人員退休制度設計與改革之參考。

由於時代變遷國家發展及財政負擔等因素，使得退撫制度必須做適切的更張與變革，茲簡述如次：

一、從恩給制到共同提撥制的轉折

我國公務人員退撫制度可溯源自民國元年之「中央行政官官律法」及民國 3 年北京政府公布之「文官卹金令」，迄至 16 年 9 月 9 日國民政府公布「官吏卹金條例」，共計 36 條條文，其中 8 條為退休事項，餘為撫卹事項。23 年 3 月 26 日該條例修正為「公務員卹金條例」，仍包含退休、撫卹事項，至 32 年 11 月 16 日公布「公務員退休法」及「公務員撫卹法」，退休、撫卹始分別立法。「公務員退休法」及「公務員撫卹法」自 32 年公布施行後，曾歷數次修正，並分別於 48 年 11 月及 60 年 6 月修正為「公務人員退休法」及「公務人員撫卹法」，至 82 年 1 月始修正為現行之公務人員退休法及撫卹法，自「恩給制」改為「共同提撥制」，並授權考試院以命令定自 84 年 7 月 1 日推行。

（一）恩給制時期之特色

1. 政府逐年編列預算支付退撫經費：恩給制時

期之公務人員退撫經費係由各級政府逐年編列預算支付，公務人員並無準備責任。

2. 依功績報償，核給退撫給與：依據恩給制時期規定標準，公務人員退休金及撫卹金，均係按公務人員本俸及本人實物代金兩項合計數額為基數內涵，按其任職年資核算給與¹。

3. 年資最高採計 30 年：恩給制時期，公務人員退休、撫卹年資採計均以 30 年為限。

（二）採行「共同提撥制」以改善恩給制之缺失

由於恩給制之退撫制度自建制施行數十年，逐漸產生若干缺失，銓敘部爰邀集國防部、教育部、行政院主計處、人事行政局暨省、市政府等有關機關組成專案小組，公務人員退撫新制自民國 62 年開始研擬改革，經銓敘部、行政院人事行政局等相關機關研究規劃，最後決定參酌部分先進國家退休經費

¹ 有關退撫金，其計算標準如下：

- (1) 一次退休金：以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給與 9 個基數，每增半年加給一個基數，滿 15 年後另行一次加發 2 個基數，但最高總數以 61 個基數為限，未滿半年以半年計。
- (2) 月退休金：除本人及眷屬實物配給與眷屬補助十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同職等人員月俸額 75% 給與，以後每增 1 年，加發 1%，但以增至 90% 為限。
- (3) 在職未滿 15 年之撫卹金：公務人員在職未滿 15 年者給與一次撫卹金，不另發年撫卹金。在職滿 1 年給與 1 個基數，未滿 1 年者以 1 年計，以後每增半年加 1 個基數，未滿半年者以半年計。
- (4) 在職 15 年以上之撫卹金：在職 15 年以上者每年給與 6 個基數之年撫卹金，其一次撫卹金之給與標準如下：在職滿 15 年以上 20 年未滿者，給與 25 個基數。在職 20 年以上 25 年未滿者，給與 27 個基數。在職 25 年以上 30 年未滿者，給與 29 個基數。在職 30 年以上者，給與 31 個基數。年資之奇零數，逾 6 個月者，以 1 年計。

籌措方式，將由政府編列預算支應之「恩給制」改為由政府與公務人員比例分攤共同籌措之「共同提撥制」。恩給制計有以下缺失：

1. 恩給制之退撫經費籌措方式不當，影響預算

平衡：公務人員退撫經費係由政府按年編列預算支付，未能預儲基金準備，以致形成下列問題：(1)退撫經費分別由各級政府負擔，由於部分縣市鄉鎮財政困難，難以編列退撫經費，尚須仰賴上級政府補助，導致應退休人員未能適時辦退。又公務人員薪俸逐年調升，退撫人數日漸累積增多，導致退撫經費負擔日趨沈重。(2)公務人員薪俸與退撫經費同列人事費項下，退撫經費累積負擔過重，轉而影響現職人員待遇改善，導致俸給及退撫給與均難以大幅提高。

2. 月退休金給付比例，有悖制度常規：由於早期公務人員薪俸偏低，規定月退休金比例偏高，造成下列問題：(1)支領月退休金人員如依在職時全部現金給與計給，連同公保養老給付優惠利息計算，退休所得超過現職人員，有欠合理。(2)月退休金給與比例，任職 15 年給與月俸額 75% (平均每任職一年給與月俸額 5%)，超過 15 年部分，

每增一年加給 1%，至 90% 為止。前後相差 5 倍，對於任職年資短之人員反較任職年資長者有利，與鼓勵公務人員永業化精神欠合。

3. 退撫實質所得，仍難安老卹孤：退撫給付基

數內涵為本俸及本人實物代金，僅相當於俸給總額 50% 左右，其最高發給 61 個基數，亦僅相當於現職人員俸給總額之 30 餘個月。月退休金最高雖達 90%，惟因月退休金僅按本俸及本人實物代金計算，故實際所得最高相當於現職人員俸給總額的 40% 左右，與其他國家退休制度比較，仍有偏低現象，無法提供退休人員最低生活的基本需要。月退休金人員死亡後，僅發給遺族一次撫慰金。又公務人員在職病故或意外死亡，其遺族給卹期間短促，若配偶年邁正需照顧或子女尚未成年待撫育時，即須停止給卹，使遺族生活頓失依恃，有違政府瞻養遺孤及撫慰矜恤之意。

(三) 公務人員新退撫制度的特色

退撫新制之規劃，主要即係針對恩給制時期之缺失提出改革。為配合退撫新制之施行，除研修「公務人員退休法修正草案」及「公務人員撫卹法修正草案」外，另配合研

訂「公務人員退休撫卹基金管理條例」、「公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例」、「公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例」等相關法令，於考試院下設公務人員退休撫卹基金監理委員會負責基金之監督考核，於銓敘部下設公務人員退休撫卹基金管理委員會負責基金之收支、管理、運用，並自 84 年 7 月 1 日開始實施退撫新制。公務人員新退撫制度主要係根據社會年金保險原理而制定，其重要特色如下：

- 1.退撫經費的財務處理方式，從過去完全由政府編列預算支付的「隨收隨付制」(又稱賦課制)，改為由政府與公務人員共同提撥經費的「提存準備制」(又稱基金制)；退撫給與的給付形態仍維持「確定給付計畫」，並未採「確定提撥計畫」，僅增訂年滿 35 歲或 45 歲而自願離職者，得申請發還個人及政府共同撥繳的基金本息。
- 2.透過公務人員退休法、撫卹法的部分修訂，強制公務人員參加退撫基金，並採公辦方

式由政府負責經營，具有強制性的社會保險性質，形成保險給付的對價性格及公法上法定債之關係。

- 3.合理改訂退撫給付標準，逐漸提高退撫實質所得，以維護退休人員的適當生活水準。設置專責機關管理運用退撫基金，並實施定期精算與機動調整費率，以維持健全的財務與長期平衡。
- 4.經由新退撫制度的改革與實施，使軍公教人員所適用不同的退撫制度，在繳費給付、年資採計及財務處理等方面，求其一致或彼此接近，消除過去因制度紛歧、給付標準差異，所造成權益不平與相互援比之困擾。

二、退撫新制實施後的問題及其改革方向

雖然各國退休制度設計有別，各該國之社會福利及救助制度亦有不同，惟他山之石亦可攻錯，在分析退休制度面臨問題之前，先特別表列如下：

表三 各國公務人員退休制度一覽表

地區別	國家別	退休給付條件	退休給付標準
亞洲地區	日本	日本普通公務人員之退休年齡為 60 歲；但職務性質特殊者，另由法律規定其退職年齡。	自 1959 年，即採「儲金制」。退休年資最高採計至 40 年。
	新加坡	每月由公務人員與政府共同繳納公積金，分成三個戶頭存入公務人員的帳戶中，公務人員需配合三個戶頭之用途，符合相關條件並遇實際需要時，始得就相應用途戶頭中動支款項。	自 1968 年，採「中央公積金制」。中央公積金的參與者在年滿 55 歲時可領其帳戶內之儲金，唯因各特定戶頭而有不同之提取條件。
歐洲地區	德國	有資格領取退休恩給者為至少工作滿 5 年以上的公務人員，且並無重大疏失，亦非因故無法續任職的公務人員及處於暫時退休狀態者。	計算退休金的方式，以可計入退休的薪資高低及擔任公務的年資為基礎。
	英國	英國公務人員退休年齡原則上為 60 歲(屆齡退休)，惟機關得准予延長，最長為 5 年(65 歲，命令退休)。	2002 年 10 月以後，按「公務人員服職退休金計畫」之規定。在新的計畫之下，共有四種不同的型態：傳統型計畫、優質計畫、傳統型加值計畫、合夥型計畫。
	法國	分自願退休、命令退休、因殘疾而喪失工作能力之退休。	退休年金的結算，乃是以基礎薪資的百分之二乘以退休人員的基數而得。
美洲地區	美國	美國聯邦公務人員的退休金給付方式及標準，大多配合社會保險制度來規劃。美國現行退撫制度中，大多數公務機關的退撫經費係由政府與公務人員共同籌措，亦即採「儲金制」。	CSRS 制度：以員工服職年限乘上員工最高三年薪資的平均值 FERS 制度：員工最高三年之年薪的 1%，而且對於退休給付並沒有設定上限。
	加拿大	當公部門員工符合下列條之一，即可辦理退休。 1.已至 60 歲，具有 2 年以上之服務年資。 2.任職滿 30 年且年滿 55 歲。 3.因身心障礙退休者，均得立即領退休金。	屆齡退休：計算方式則為：2% $\times$ 服職期間 $\times$ 最高 5 年薪資的平均值。 提前退休：以遞延年金的方式請領退休金，而此年金會一直遞延到員工年 60 歲才開始給付。

資料來源：周麗芳等，2005，頁 39-40。

(一) 公務人員退撫制度面臨的問題初探

退撫新制之設計，不僅注重退休人員生活保障，更強化自助精神與公平理念，建立公務人員在職負擔部分退休準備之觀念與責

任，符合世界其他國家之制度發展趨勢。然而退撫新制推行之初，為減少反彈與阻力，爰以漸進方式推行，避免各項規定驟然大幅變更，但近年我國社會結構與經濟情勢均呈

現快速變遷，與新制實施之初已有顯著不同，因此公務人員退休制度確實面臨若干亟待研究解決之問題：

- 1.退撫基金不足額提撥：退撫新制實施初期，為避免制度轉換時立即造成公務人員及各級政府必須增加大幅撥繳基金負擔，並未採行完全準備之足額提撥，而先以法定最低 8%之提撥率開始施行。此係為減少改制阻力所採行之必要過渡措施，但隨新制逐漸步上軌道後，基金提撥率顯有繼續按照精算結果逐步調整之必要，以漸進減少不足額提撥比例，始能強化基金支付能力²。
- 2.退撫新舊制過渡期間退休人員所得有偏高現象：根據退撫新制之設計，公務人員服務 35 年月退休金最高標準為 70%(亦即本俸×2 之 70%)，由於本俸與專業加給之比約為 6:4，因此 70%之月退休金約相當於現職待

遇之八成左右，此種退休所得水準應屬合理。然而，在退撫新舊制交替之過渡期間，公務人員舊制年資所領取公保養老給付得辦理優惠存款，其優存利息對於退休所得替代率之提升具有相當程度之影響(最高約將增加三成之效果)，以致於現階段支領月退休金之公務人員，產生退休所得替代率偏高現象。

- 3.自願退休人員支領月退休金年齡偏低，無法因應人口老化之社會發展趨勢：我國早在 82 年正式成為聯合國定義之高齡化社會國家(65 歲以上人口占總人口比例 7%以上)，其後，人口老化現象日益顯著，出生率持續下降³。在此種趨勢下，現行公務人員任職滿 25 年辦理自願退休，年滿 50 歲得擇(兼)領月退休金之年齡條件，顯然有偏低情形，與整體社會結構之高齡化發

² 依據公務人員退休撫卹基金管理委員會(以下簡稱基金管理會)89 年 6 月委託完成第一次精算結果顯示，公務人員退撫基金在收益率 7%之假設水準下，正常成本費率為 15.5%，與新制推行初期所採行 8%之提撥率確有相當差距，於審酌財政等因素後，自 91 年 1 月 1 日起調整費率為 8.8%；復為因應立法院審議 92 年度中央政府總預算時對銓敘部主管收支部分作成「退撫基金提撥率應按精算結果及收支平衡原則強制訂定」之決議，再循程序陳報考試院同意，自 93 年 1 月 1 日起繼續分三年調整提撥率至現行法定費率上限之 12%。但由於現階段國內經濟活動受到全球性景氣低迷之影響，難以預期過高之收益水準，以致正常成本費率相對將更為提高。依據基金 92 年 12 月間委託完成之第二次精算，假設基金收益水準為 3.65%之情況下，公務人員退撫基金正常成本費率為 26.4%；如假設收益水準為 7%，則正常成本費率為 13%；顯示現行退撫基金提撥率，縱然提高至 12%，仍然無法完全反映精算所得之正常成本費率。

³ 根據內政部公布 93 年度零歲人口平均餘命估測數為 75.99 歲；另據行政院經濟建設委員會 93 年 7 月間完成之「93 年至 140 年人口推計」顯示，140 年我國女性與男性 0 歲人口平均餘命將分別增加為 86.1 歲及 79.2 歲。此外，由於 65 歲以上老年人口比例快速上升而出生率持續下降，未來老年人口扶養比(65 歲以上人口÷15 歲至 64 歲人口×100)將持續加重，93 年時大約 7.6 個生產者扶養一名退休者，至 115 年將演變為 3.3 個生產者扶養一名退休者，預計 140 年為 1.8 個生產者扶養一名退休者。

展趨勢無法配合。

4.依銓敘部統計，93年至95年公務人員退休人數分別為7253人、7983人、7259人，平均退休年齡分別為55.85歲、55.41歲、55.31歲，呈現逐漸下降趨勢，年滿50歲而自願退休人數占同期退休人數比例則分別為15.92%、18.50%、20.37%，雖然公務人員退休人數變化不大，但因自願退休人數增加，平均退休年齡逐年下降，又以國人平均壽命逐漸延長，致累積退休人數亦持續增加，進而導致各級政府退休經費負擔加重。

(二) 公務人員退撫基金提撥率的調整分析

為謀改善公務人員退休制度相關問題，銓敘部爰調整退撫基金提撥率，依據公務人員退休撫卹基金管理條例（以下簡稱管理條例）施行細則第17條規定，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採3年一次為原則，每次精算50年。依照上開規定，基金管理委員會爰自88年5月開始委託專業精算機構辦理基金財務精算。依照精算結果，退撫新制實施初期，為減少推行阻力所採行8%之費率，與正常成本

費率存有相當之落差，爰自91年起分階段進行調整：

1.91年1月1日起，自8%調整至8.8%：依據基金管理會於委託精算機構於89年6月之第1次精算結果顯示⁴，即在假設投資報酬率為10%，公務人員部分一次調整為8.8%；教育人員部分規劃分2年調整，每年各調1.4%至10.8%；軍職人員部分規劃分3年調整，前2年各調1.4%，第3年調整1.2%至12%。由於各類人員調整提撥率之決定權仍在各主管機關，基金管理會爰將上開建議方案於90年5月分別函請各類人員退撫主管機關核處，其中公務人員退撫基金提撥率之調整建議案，經銓敘部於90年8月9日提請考試院審議通過，自91年起實施（自8%調整為8.8%）；至於軍、教人員提撥率部分，經行政院內部通盤研議後，並未按照基金管理會所提建議案調整，而係採行與公務人員相同之調整幅度，於91年自8%調整為8.8%。

2.93年起分3年調整至法定費率上限12%：由於公務人員8.8%之提撥率，係以收益率達到10%為前提所提出之建議案，但受到

⁴ 在退撫基金投資報酬率假設為7%，提撥率為8%之水準下，軍、公、教3類人員退撫基金正常成本費率分別為21.9%、15.5%及17.9%，各身分別之退撫基金將分別於94年、99年及98年首次出現收支不足現象，並於102年、115年及110年累計收支出現虧損。依據上開結果，基金管理會爰依照管理條例規定之法定職掌，擬訂調整提撥率建議甲、乙、丙3方案，經邀集各機關會商並經基金監理會審議通過採取丙案。

整體經濟走勢以及微利時代來臨之影響，無法預期過高之收益率，因此 8.8%之提撥率又有所不足。立法院於審議 92 年度中央政府總預算時，即就此作成一項主決議⁵，為因應上開主決議，銓敘部經邀集各主管機關、財主機關及縣市政府共同研商之後，決定軍公教 3 類人員之退撫基金提撥率自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至法定費率上限 12%（第 1、2 年分別調整 1%，第 3 年調整 1.2%）⁶。

3. 研修法定費率上限規定，俾繼續按照精算結果調整提撥率：依據退撫基金 92 年 12 月委託完成之第 2 次精算結果顯示，公務人員退撫基金在收益率為 3.65%之假設水準下，正常成本費率為 26.4%，如收益率假設水準為 7%，正常成本費率為 13%，均高於現行法定費率上限 12%。有鑒於現行法定費率上限已不足因應未來提撥率調整需要，銓敘部爰研擬公務人員退休法修正草案，調整法定

費率上限規定，並擬俟修正草案完成立法之後，據以繼續調整退撫基金提撥率。

（三）展期年金制的規劃議題分析

為因應公務人員退休制度面臨的問題，銓敘部經檢討相關法令規定，規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案，即展期年金方案。因退撫新制推行之初，為減少阻力，除改變退休金籌措方式、退休金給與內涵以及退休年資採計上限之外，其餘規定多以恩給制之規定為架構，並未作大幅改變，其目的在儘量減少改革幅度，減少推行阻力。但隨新制實施日久，若干規定逐漸產生不合時宜之問題。為檢討上述規定，銓敘部爰於 89 年開始研議公務人員退休法修正草案，並 4 度送請立法院審議，惟均未完成審議程序。茲將公務人員退休法修正草案歷次研修重點說明如下：

1. 90 年 3 月 26 日函送立法院審議版本⁷：本次修正草案重點為：依考試院第 9 屆施政

⁵ 鑒於退撫基金之提撥率未依收支平衡之原則訂定，造成基金收支嚴重失衡，形成基金潛在債務危機與國家未來財政重大負擔，影響未來公務人員之退撫權益甚鉅。為改善上述缺失，銓敘部與行政院人事行政局、教育部、國防部應於立法院第 5 屆第 3 會期內，分別提出下列法律之修正案：1. 公務人員退休法第 6 條及第 8 條，2. 政務人員退職酬勞金給與條例第 4 條及第 8 條，3. 學校教職員退休條例第 5 條及第 8 條，4. 陸海空軍官士官服役條例第 25 條及第 27 條；規定各該身分別之退撫基金提撥率，應依法精算結果，以收支平衡原則強制訂定。

⁶ 經報考試院 92 年 7 月 17 日第 10 屆第 43 次會議討論通過，自 93 年 1 月 1 日起施行，至於軍、教人員部分，亦經國防部、教育部循程序報請行政院同意後施行。由於軍、教人員退撫基金之正常成本費率依據精算結果高於公務人員，但現行陸海空軍官士官服役條例、學校教職員退休條例規定之法定費率上限均為 12%，因此仍採行與公務人員相同之調整幅度，先調整至法定費率上限。

⁷ 本次修正草案係銓敘部於 89 年 5 月 8 日函送考試院，經考試院 90 年 3 月 1 日第 9 屆第 222 次會議審通過，同年 3 月 26 日函送立法院，但於立法院第 4 屆委員任期屆滿前並未完成審議程序。

綱領揭示「研修公務人員退休法及彈性退休制度，以應未來公務人力結構之演變」，規劃增加公務人員彈性退休條件，亦即於現行自願退休條件之外，增加較為寬鬆之彈性退休條件，並賦予機關得視經費編列、業務銜接等因素衡酌是否同意辦理之空間；另配合檢討放寬公務人員於年滿 35 歲、45 歲中途離職者始得領回公自提退撫基金之規定，改為繳費滿 5 年以上，非因案撤職或免職而離職者，均得申請領回公自提退撫基金本息，以增加規定之彈性。配合政府改造政策，對於機關裁撤、組織變更或業務緊縮而配合辦理退休、資遣，得加發 7 個月之俸給總額慰助金。檢討刪除現行不合時宜規定，包括：回籍旅費、本人及眷屬實物代金及眷屬補助費等。配合行政程序法之規定，將公務人員退休法施行細則中涉及公務人員重要權利義務事項提升至本法中規範。

2.91 年 8 月 26 日函送立法院審議版本⁸：由

於本次修正草案版本概以 90 年 3 月函送立法院之版本為架構，除部分條文略作文字調整，或增列授權規定以資明確外，與 90 年 3 月之版本並無太大差異。

3.92 年 9 月 18 日函送立法院審議之部分條文再修正草案⁹：本次部分條文再修正草案之重點包括：退撫基金提撥法定費率上限自 12% 調整提高至 15%。增列支領月退休金人員再任政府捐助經費達法院設立登記時財產總額 50% 以上之財團法人職務應停止領受月退休金之規定；另刪除退休人員再任有給公職之工作報酬未達委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額，即毋須停止領受月退休金之規定。退休金基數內涵自最後在職等級本俸之 2 倍，改為最後在職 3 年期間本俸平均數之 2 倍；另將未滿 1 年畸零月數按半年計給退休金之規定修正為按月計給。刪除任職滿 25 年且於年滿 55 歲自願退休時得一次加發 5 個基數退休金之規定。

⁸ 本次修正草案係銓敘部依據立法院職權行使法第 13 條有關屆期不續審法案之規定，於 91 年 5 月 30 日函送考試院，經考試院 91 年 8 月 15 日第 9 屆第 293 次會議審議通過，於同年月 26 日函送立法院審議。

⁹ 91 年 8 月 26 日考試院函送立法院之公務人員退休法修正草案尚未進行審議，立法院旋於審議 92 年度中央政府總預算時作成要求修正公務人員退休法之主決議，除上述有關退撫基金提撥率應按精算結果以收支平衡原則進行調整外，另包括降低退休所得替代率，以及退休人員如再任政府捐助之財團法人職務，應停止領受月退休金至原因消滅時止之主決議。為因應上開主決議內容，並增進退休法令之合理性，銓敘部爰再邀請相關機關開會研商，除一方面分 3 年漸進調整提高退撫基金提撥率之外，另再研擬公務人員退休法部分條文再修正草案，於 92 年 5 月 16 日函陳考試院，經考試院 92 年 9 月 4 日第 10 屆第 50 次會議審議通過，於同年月 16 日函送立法院，請立法院連同 91 年 8 月 26 日函送版本併案審議，惟在立法院第 5 屆委員任期屆滿前，並未完成審議程序。

4.95 年 2 月 16 日函送立法院審議版本¹⁰：本次修正草案之重點包括：區分公務人員退休種類分為自願退休、屆齡退休及命令退休三種。增列公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮等條件辦理退休（彈性退離機制）時，如符合「任職滿 20 年以上」、「任職滿 10 年以上，年滿 50 歲」或「任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年」等條件，亦得准自願退休。將公務人員任用法有關資遣規定納入本法，並增列資遣案件之辦理程序規定。自願退休人員之月退休金起支年齡延後並搭配實施展期年金。刪除 55 歲自願退休加發 5 個基數退休金規定。為落實退撫基金收支平衡原則，將退撫基金提撥費率上限提高為 15%。修正撫慰金請領遺族為配偶、子女及父母等核心家庭成員，並明定配偶應領撫慰金額度為 1/2。另增列配偶領取月撫慰金之年齡條件為 55 歲。規範支（兼）領月退休金人員每月退休所得不得超過現職人員待遇一定百分比。

（四）公務人員撫卹制度面臨的問題初探

前已就公務人員撫卹制度面臨之問題，併同退休制度略予探討，茲專就公務人員撫卹制度在退撫新制之後，逐漸面臨部分規定不合時宜，亟待檢討修正之問題，探討如下：

- 1.撫卹年資計算問題：依公務人員撫卹法第 4 條有關撫卹金之給與計算規定，任職未滿 15 年者，其畸零任職年資，未滿 6 個月者，給與 1 個基數，滿 6 個月以上者，以 1 年計；任職滿 15 年者，其畸零任職年資，未滿 6 個月者不計，滿 6 個月以上者，以 1 年計。由於公務人員退撫新制採年金保險精神，公務人員與政府係依費率按月繳納退撫基金，準此，畸零任職年資基數以「6 個月」為計算標準，與退撫基金繳納以「1 個月」為計算標準之作法並不一致，有違繳費義務與給付權利對等之原則，應予檢討。
- 2.因公撫卹辦理問題：依公務人員撫卹法第 3 條、第 5 條有關給與遺族撫卹金及因公給卹等規定，公務人員撫卹金係先確定亡故

¹⁰ 本次修正草案係銓敘部依立法院職權行使法第 13 條有關每屆尚未議決之議案，下屆不予繼續審議之規定，爰予重提修正草案。本次修正除以 91 年 8 月 16 日、92 年 9 月 18 日函送立法院審議之修正草案為基本架構外，並同時檢討修正自願退休公務人員自 50 歲起即可支領月退休金之規定，以因應人口結構逐漸高齡化之趨勢。此外，為符合立法院審議 95 年度中央政府總預算案時，作成預定於 95 年 2 月 16 日執行之公務人員退休所得合理化改革方案須取得法律明確授權之決議，乃配合於本法明定支（兼）領月退休金人員之每月所得，應不得超過在職同等級人員現職待遇一定比例之規定，而有關所謂退休所得、現職待遇內涵、退休所得替代率等，則明文授權由考試院會同行政院以辦法定之。

公務人員之「亡故原因」為病故或意外死亡、因公死亡後，再按照公務人員之年資換算為基數，依其最後在職時敘定之俸（薪）級計算總額。故病故或意外死亡之公務人員，如其任職年資愈短，所敘定之俸（薪）級愈低，則其撫卹金愈微薄。惟因公死亡之公務人員，其遺族可支領之撫卹金數額較病故或意外死亡之公務人員優渥，如公務人員任職年資 2 年，因病故或意外死亡者，給與 3 個基數；因公死亡者，未滿 15 年以 15 年計，給與 93.75 個基數。因此，亡故公務人員遺族常想盡辦法申請因公死亡給卹，造成服務機關或銓敘部辦理案件困擾，故有關因公死亡條件應明確客觀。

3.年資短淺給卹問題：依公務人員撫卹法第 3 條、第 4 條有關給與遺族撫卹金規定，對於病故或意外死亡任職未滿 10 年之公務人員，其撫卹金計 15 個基數，復以公務人員最後在職時之本俸加 1 倍之基數內涵計算，其遺族撫卹給與，尚屬微薄，如公務人員任職年資 10 年，晉敘至委任第 5 職等本俸 5 級 370 俸點，其遺族一次撫卹金計約 71 萬；公務人員任職年資 5 年，晉敘至委任第 5 職等本俸 1 級 330 俸點，其遺族一次撫卹金計約 31 萬。因此，基於撫卹照

顧公務人員遺族生活之意旨，宜增加渠等之撫卹給與。

4.遺族領卹範圍問題：依公務人員撫卹法第 8 條有關遺族領受撫卹金規定，領受撫卹金之遺族順序一為父母、配偶、子女及寡媳，配偶及寡媳以未再婚者為限；二為祖父母、孫子女；三為兄弟姊妹，以未成年或已成年而不能謀生者為限；四為配偶之父母、配偶之祖父母，以無人扶養者為限。茲因我國家庭結構已隨社會變遷，由大家庭轉為由父母、子女組成之核心家庭，故與公務人員共同生活及受其扶養之旁系或姻親數必遞減，且考量政府財政負擔，現行領卹遺族範圍規定，值得檢討。

5.關於權利義務規定問題：依中央法規標準法第 5 條第 2 款規定，關於人民之權利、義務者，應以法律定之，故現行公務人員撫卹法施行細則第 5 條有關因公死亡情事之認定標準、第 10 條有關退撫新制實施前、後年撫卹金給與之基數及基數內涵規定，及第 18 條遺族擇領一次撫卹金規定等，均涉及公務人員重大權利、義務事項，應以法律規範，故應提昇至本法規定，以符法制。

（五）公務人員撫卹制度的修正分析

為因應公務人員撫卹制度的問題，銓敘

部曾多次研修公務人員撫卹法，但與公務人員退休法修正草案相同，於函送立法院之後，均未完成審議，茲略述如下：

1.90 年 3 月 26 日函送立法院審議版本¹¹：其修正重點如下：(1)配合實務之遺族請卹案件，增列部分非現職人員（如休職、因案停職及留職停薪期間）死亡者，亦得辦理撫卹。(2)為照顧年資短淺人員，增列任職未滿 10 年公務人員因病故或意外在職死亡，增加其撫卹金之給與規定。(3)撫卹金以半年為計給標準之規定，改為按月計算。(4)增列領卹子女已成年因身心障礙而無謀生能力者，得繼續給卹至原因消滅止。

2.91 年 8 月 26 日及 92 年 9 月 18 日送請立法院審議之修正草案版本及部分條文再修正草案¹²：本二次修正草案版本對於部分非現職人員死亡得辦理撫卹之規定、撫卹金按月計給之規定、增列任職年資未滿 10 年在職病故或意外死亡者加給撫卹金、放寬子女延長給卹等規定，均與 90 年原送草案版本相同，另增列部分規定如下：(1)配合實務，增列自殺死亡者給予撫卹規定。(2)增列撫

卹金代位領受規定，亦即第一順序領受遺族之子女如先於公務人員死亡或於領受撫卹金前死亡時，由其未再婚配偶及子女平均領受，以免產生是類子女早亡而孫子女無法獲得照顧之情形。

3.95 年 4 月 10 日函送立法院審議版本¹³。

本次修正草案之重點包括：

(1)配合實務上得予撫卹之情形，增列公務人員自殺死亡者，比照病故者給卹。為照顧年資短淺公務人員因病故或意外死亡者之遺族生活，增列任職未滿 10 年之公務人員因病故或意外死亡者，增加其撫卹金給與之規定，並參採年金保險按月繳費精神，對於任職年資以「六個月」為計算撫卹金基數之基準，修正為以「月」為計算之基準。又因退撫基金法定提撥費率上限擬修正提高至百分之十五，故基於繳費義務與給付權利平等原則，爰配合公務人員退休法修正草案，增列本條自公務人員退休法修正施行後應發給之一次撫卹金，提高為每年一又五

¹¹ 本次修正草案經考試院於 90 年 3 月 26 日與公務人員退休法修正草案同時函送立法院，但在立法院第 4 屆委員任期屆滿前並未完成審議。

¹² 為因應立法院第 4 屆委員任期屆滿前未完成上述修正草案之審議，銓敘部爰以原送草案為架構，重新研提修正草案，並經考試院於 91 年 8 月 26 日函送立法院。嗣為因應立法院審議 92 年度中央政府總預算案之主決議，亦有部分條文再作修正，經考試院於 92 年 9 月 18 日函請立法院併案審議，惟於立法院第 5 屆委員任期屆滿前並未完成審議。

¹³ 本次修正草案係銓敘部依立法院職權行使法第 13 條有關每屆尚未議決之議案，下屆不予繼續審議之規定，爰予重提修正草案，並以 91 年 8 月 16 日、92 年 9 月 18 日函送立法院審議之修正草案為基本架構擬訂。

分之四個基數。

(2)因公撫卹事項，為符合法律保留原則，將現行撫卹法施行細則規定屬「執行職務發生危險以致死亡」因公情事範圍之「於辦公往返途中遇意外危險以致死亡者」，予以提昇至母法規範，並配合將因公加給之一次撫卹金予以重新合理分為三級。並規定得改領一次撫卹金之任職年資，下修為 15 年，使合於兼領一次及年撫卹金者均得依意願選擇改領一次撫卹金；並將改領計算標準，修正為「每任職一年給與一又二分之一個基數」，俾期明確。

(3)領受撫卹金遺族範圍修正限縮為配偶、子女、父母、祖父母及孫子女等家庭成員，並修正第一項規定給與配偶保障最少領取撫卹金之二分之一。並規範未具我國國籍之遺族，不得請領撫卹金及喪失我國國籍者喪失年撫卹金之領受權。

(4)增列退撫新制實施日期、退撫基金之撥繳費率及政府與公務人員撥繳比例等規定，並增訂不服撫卹核定案之救濟程序。

綜之，公務人員退休撫卹制度，主要在透過退休撫卹及生活照顧方式，以酬謝公務

人員服務機關之貢獻與勞績，使其退而能安，且得到應有的尊嚴與關懷。為配合法律思潮、主客觀環境變遷、政府財政狀況等因素，公務人員退休撫卹制度應作適時適當的改革，社會各界亦期待主管機關審慎研修法令，經由事前、事中、事後的溝通歧見，使法制更臻周延、健全與可行。

肆、政務人員退職制度之變革分析

就先進民主國家之政治體制而言，於政府機關任職之人員大體可區分為政務人員與常務人員，並依不同管道及遴用方式進入政府機關服務。所謂政務人員係指經政治任命，參與國家決策或依法獨立行使職權之人員；常務人員則係指遵循既定政策，依法行政之永業人員。而相關政務人員法之制定、施行，可使政務人員之行為分際、進退、權義等有明確之法律依據，對於確保民主法制之貫徹，及促進政黨政治之運作，必有助益。另有部分為臨時性契約性人員，目前以聘僱人員為主，因涉及聘用人員人事條例草案之研訂問題，本文暫略。

我國現行人事制度，雖亦有政務人員與常務人員之分，但並不明顯，如現行公務人員人事法制有關考試、任用、考績、俸給、退休、撫卹等法律，均以常務人員為適用對

象，而專就政務人員適用之法律，則僅有政務人員退職撫卹條例。有關政務人員退職制度，從早期之恩給制、退撫新制之共同提撥制及現行之儲金制，均有其歷史變革背景因素，謹說明如次：

一、恩給制階段之退職規定

我國政務人員之退職本無專法規定，民國 32 年公布之公務人員退休法規定「本法除關於命令退休之規定外，於政務官準用之。」嗣銓敘部曾草擬政務官退休條例，惟立法院於審議時將草案 19 條文刪除而遭擱置；其後銓敘部又再擬具「政務官及特任級人員退休條例」草案，於 49 年呈請中央核示略以，該法案尚無創立之必要。迄至 60 年間，為配合人事革新之「延攬人才方案」，考試院與行政院會銜函送「政務官退職酬勞金給與條例草案」，經立法院審議完竣於 61 年 2 月公布施行，始有規範政務人員退職之專法。

依據立法院審查上述政務官退職酬勞金給與條例之審查報告略以：「值茲政治革新，擴大延攬人才之時，對於年老政務官之退職，自應酌予酬勞，安定生活，以示政府崇德報功之至意，且可藉此而鼓勵依例自退，促進新陳代謝，登庸英俊之士」。基此，政務官退職酬勞金給與條例之設計精神，與永業化文官退休制度所注重酬謝功績、安定老年

生活等原則幾無二致，因此其制度規範，與公務人員退休制度極為相近，主要歸納為：

- (1)恩給制之給與：政務人員退職經費由各級政府編列預算支付；並規定常任人員與政務人員年資合併計算：政務人員至少應服務 2 年以上始得辦理退職，其曾任有給專任公務人員、下士以上軍或軍用文職、公立學校或公營事業人員之年資，未核給退休給與且有證明者，均得合併計算。
- (2)終身領取退職酬勞金之保障：政務官退職酬勞金給與條例規定之退職金種類與公務人員退休法之規定相同，計有一次退職酬勞金、月退職酬勞金及各兼領二分之一等種類，政務官任職年資達 15 年以上者即可擇領月退職酬勞金；並進一步規定遺族請領撫慰金規定：支（兼）領月退職酬勞金人員亡故時，遺族亦得申請領取撫慰金。

二、共同提撥制階段之退職規定

隨著公務人員、教育人員、軍職人員先後於 84 年 7 月 1 日、85 年 2 月 1 日、86 年 1 月 1 日實施退撫新制，立法院 88 年 6 月亦三讀通過「政務人員退職酬勞金給與條例」，規定追溯自 85 年 5 月 1 日起施行，同時規定其施行日期應至 91 年 12 月 31 日屆滿。該條例之修正，使政務人員退職制度亦自恩給制邁

入共同提撥制，至於各項規定多與公務人員退撫新制之規定相同，主要重點為：建立政務人員退撫基金：政務人員退職酬勞金改由政務人員與政府共同撥繳基金支付，其撥繳比例、法定費率上下限等規定均與公務人員退撫新制規定相同；並規定增加退職金基數內涵：退職酬勞金基數內涵改按同職務人員月俸額加一倍計算，並增列政務人員退職時年齡未滿 50 歲不得擇領月退職酬勞金之規定；又為期彈性，增加月撫慰金種類：支（兼）領月退職酬勞金之政務人員死亡時，遺族為父母、配偶或未成年子女者，若不領一次撫慰金，得按月退職酬勞金之半數改領月撫慰金。

三、儲金制階段之退職規定與其差異分析

（一）立法審議過程分析

自恩給制至共同提撥制，政務人員退職之規定均與常任公務人員退休制度幾乎相同，然隨著我國政黨政治發展日趨成熟，各民主先進國家政務人員均係政治性任命，隨政黨更替及政策需要而進退，並無一定任期，職務亦不受保障，與永業化之常任人員截然不同，爰有重新檢討建構政務人員退職制度之必要。基此，銓敘部爰依據考試院第 8 屆第 233 次會議揭示「重新建構政務人員退職制度 8 點原則」，研擬「政務人員退職撫卹

條例草案」，經考試院與行政院於 89 年 10 月會銜送請立法院審議。根據草案規劃，政務人員與事務人員服務年資應截然區分，分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金；另擔任政務人員退職者，不論年資長短均得領取退職金，但以一次發給為限，俾將政務人員退職金酬勞慰勉性質，與公務人員退休金具有鼓勵久任、保障退休後老年生活之性質加以區別。

惟該草案經送立法院後未獲審議，而政務人員退職酬勞金給與條例施行期限將屆，為避免政務人員退職失其適用法律，考試院曾與行政院函請立法院同意延長上述條例之適用期限至 92 年 12 月 31 日；嗣於 92 年 12 月間再度會銜函請立法院同意延長其施行期限至 93 年 12 月 31 日，惟並未獲致立法院同意。經多方協調後，立法院法制委員會於 92 年 12 月提案審查上述重新建構之政務人員退職撫卹條例草案，惟由於其中若干條文有待協商，經數次朝野協商之後，獲致政務人員退職制度應採行儲金制之共識，並於 92 年 12 月 30 日三讀通過「政務人員退職撫卹條例」，自 93 年 1 月 1 日開始施行，其內容重點如次：

1.適用對象：政務人員退職撫卹條例所定政務人員範圍，除副總統及直轄市市長，因係民選人員，未予納入適用範圍外，其餘均

沿用原政務人員退職酬勞金給與條例所定適用對象。

- 2.政務人員於 93 年 1 月 1 日以後之服務年資，改採離職儲金：新任或現任政務人員於 93 年 1 月 1 日以後之服務年資，改採離職儲金，每月按月俸加 1 倍之 12% 為標準，依政府負擔 65%，政務人員負擔 35% 之比例提撥儲金，並開立專戶儲存，於退職時，一次發給之。但非由軍公教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除符合因公傷病退職或死亡撫卹外，不適用上開「離職儲金」規定。
- 3.現職政務人員之過渡條款：現職政務人員於 92 年 12 月 31 日前之服務年資、應領之退職金及支給機關，明文規定仍適用政務人員退職酬勞金給與條例規定辦理。現職政務人員具有 92 年 12 月 31 日前之軍公教人員、其他公職人員或公營事業人員年資，得併計 93 年 1 月 1 日前、後未曾領取退職金、離職退費之政務人員年資，於退職或在職死亡時，依其原適用法令辦理退休（職、伍）、撫卹或按資遣規定核給一次給與。
- 4.政務人員退職撫卹條例施行後擔任政務人員者，於轉任時，其曾任軍公教等服務年資之處理方式如下：符合各該退休（職、

伍）法令之條件者，應依其原適用之各該退休（職、伍）法令核給退休（職、伍）金。未符合各該退休（職、伍）法令之條件者，有下列三種處理方式：(1)按其服務年資，依其轉任前原適用之資遣法令規定之給與標準核給一次給與。(2)於退職後 5 年內申請發給。(3)依其意願保留年資，俟再任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員時，依各該退休（職、伍）法令辦理。

- 5.訂定因公傷殘退職或死亡之加給標準：政務人員因公傷病退職或因公死亡，除發給公、自提儲金本息外，並分別加發 5 個月及 10 個月之俸給總額，以照顧因公傷病者及遺族之生活。

(二) 對本法案之評析

本條例名稱雖與考試院、行政院會銜於 89 年函送立法院審議之草案名稱完全相同，但其制度設計與規範內容卻有大幅轉變，自此政務人員退職制度改採「確定提撥」之儲金制，與公務人員「確定給付」之退休制度已有根本之差異：

- 1.政務人員範圍適切增加：包括「依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員」、「依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員」、「依憲法規定由

行政院院長提請總統任命之人員」、「其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第12職等以上職務之人員」。

2.離職儲金相關規定：「本條例施行後，由現職軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員，且於任政務人員後，年資未中斷者」、「本條例施行前已任政務人員，於本條例施行後仍接續在職，且於任政務人員前曾任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員者」、「非由軍、公、教、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員，但符合因公傷病退職或在職死亡撫卹者」，符合參加離職儲金，應依其在職時俸給總額12%之費率，由服務機關按月撥繳65%，政務人員按月撥繳35%，由服務機關自行於銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或死亡後，一次核發公自提儲金本息。

3.曾任軍、公、教人員等其他公職年資以分別適用不同退休規定為原則：本條例施行後擔任政務人員者，如係自軍、公、教、公營事業或其他公職人員轉任者，其轉任前年資符合原適用退休法令者，應於轉任政務人員一個月內依原適用退休法令規定辦理退休，或選擇保留年資；轉任前年資未

符原適用退休法令規定者，於轉任政務人員一個月內依原適用資遣法令辦理資遣，或選擇保留年資，俟日後再任各該類人員時再併計年資。惟條例施行前已擔任政務人員者，則有不同之規定，以資過渡。

綜之，由於適用至92年12月31日止之政務人員退職酬勞金給與條例，退職給與標準為「確定給付制」，而一次退職金與月退職金計算有關年資之採計，得併常務人員服務年資，對政務人員是較有保障。至現行之政務人員退職撫卹條例，改行「確定提撥制」，廢除月退職金之設計，並規定不得併計常務人員服務年資辦理退職，且非由軍公教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任者，除符合因公傷病或死亡撫卹外，不適用該條例等，均遜於舊制。按政務人員負責政策之決定與執行，影響國家發展甚鉅，故為延攬優秀政務人才參與國政，政務人員退撫制度應適時檢討修正。因此，是否刪除須由軍公教轉任始有退撫權益規定，以吸引民間優秀人才擔任政務職務，或考量提高離職儲金之費率，以增加退職給與標準，俾與常務人員退休權益衡平，均是值得繼續努力的方向。

伍、退休所得合理化改革方案的推動過程分析

一、改革方案的緣起及抉擇

銓敘部推動公務人員退休所得合理化改革方案之背景因素¹⁴：公務人員退撫新制自84年7月1日實施後，退休所得已大幅提高，乃配合將優惠存款年息18%制度採取斷源措施，依新制年資領取之一次退休金及公保養老給付均不得辦理優惠存款。但在此20餘年之過渡期間，兼具退撫新施行前、後任職年資者，因其舊制年資之退休給與享有18%之優惠存款利率，致部分人員退休後之所得，有超過在職同等級人員現職月薪資所得之不

合理現象，經銓敘部與國防部、教育部、行政院人事行政局等相關機關召開多次會議研商，並組成專案小組研議處理方案¹⁵。銓敘部推動改革方案之主要理由如下：

（一）退休所得高於現職人員待遇不符人事管理原則¹⁶：退休所得替代率高，退休年齡卻降低，造成人力資源運用的不合理，易導致人才之反淘汰，且將退休給與經費移轉由後代子孫承擔，有違社會公平正義。

（二）優惠存款差額利息補貼已成為各級政

¹⁴ 優惠存款制度相關規定：退休金辦理優惠存款之規定始於47年7月14日國防部與財政部會銜發布之「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，明定軍職人員領取之一次退伍金得辦理優存。至於公務人員一次退休金優存制度，係因早期公務人員待遇微薄，連帶造成退休實質所得偏低，進而影響退休人員養老需求及人事新陳代謝，立法院法制委員會於48年7月15日審查公務人員退休法修正草案時決議，要求銓敘部邀集有關機關會商退休金之給與標準，以彌補所領退休金偏低情形，銓敘部爰依照上開決議，於49年1月修正公務人員退休法施行細則第31條（現為第32條），規定退休人員支領一次退休金得辦理優惠存款，並於49年11月與財政部會銜發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」（現名為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」）。另，公務人員公保養老給付得辦理優存，係緣於軍職人員保險之退伍給付得依「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」辦理優存，而公保養老給付與軍保退伍給付既屬同一性質，基於文武衡平原則，銓敘部爰於63年12月訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」據以施行。依照上開規定，公務人員符合依公務人員退休法辦理退休及最後在職機關適用行政院訂定之全國軍公教員工待遇支給要點之公務人員俸額標準表支薪者，其一次退休金及公保養老給付得按最低不得低於年息18%之優惠利率儲存。此一規定，確實提高退休人員之實質所得，尤其對於早期退休支領一次退休金人員，具有彌補因通貨膨脹造成實質退休所得降低之功能。迄至84年7月1日公務人員實施退撫新制後，由於退休金基數內涵業已改按本俸之2倍計算，有助於退休所得之提升，爰配套對於優存制度採行斷源性措施，亦即公務人員在退撫新制後年資所領取之一次退休金及公保養老給付均不得辦理優惠存款。

¹⁵ 銓敘部於94年10月5日將公務人員退休所得合理化改革方案陳報考試院，嗣於同年11月29日另將改革方案之部分執行內涵修正案報考試院。並經考試院分別於第10屆第158次、第10屆第166次會議審議通過。

¹⁶ 依銓敘部分析，如以退休人數較多之等級（委任第五職等年功俸十級520俸點及薦任第七職等年功俸六級590俸點）、平均退休年資30年，依公務人員專業加給表（一）支薪（主要為中央各院部會處局署、省市縣政府及鄉鎮市區公所行政人員），於94年退休支領月退休金之非主管人員，並以月薪資所得為標準估算，委任第五職等年功俸十級非主管人員之退休所得替代率於94年時為114.09%；另薦任第七職等年功俸六級非主管人員則為113.42%，且均將於99年時達到最高（約118%左右）。另公務人員平均退休年齡已自85年之61.13歲，至93年降低為58.85歲；退休人員選擇月退休金（含兼領）之比例亦自85年的64.02%，至93年提高為93.3%。

府財政負擔：有關政府負擔優惠存款利息補貼方式，優惠存款利率與臺灣銀行牌告基本放款利率間之差額由各級政府負擔，臺灣銀行牌告基本放款利率與該行一年期存款利率間之差額，由各級政府與臺灣銀行各負擔半數¹⁷。為因應退撫新、舊制過渡期間部分人員退休所得偏高之現象，以及減緩政府財政負擔大幅成長之趨勢，銓敘部乃研擬公務人員退休所得合理化改革方案。

二、退休所得合理改革方案研議過程

銓敘部推動公務人員退休所得合理化改革方案之研議過程發現：在退撫新制實施初期，退休人員大部分年資仍屬舊制年資，得以辦理優惠存款，而新制年資又得按較高基數內涵計算退休金，因此在新舊制交替之過渡期間，爰產生部分人員退休所得替代率偏高，甚至高於現職待遇之不合理現象¹⁸。另外，由於 18%之優存利率與台灣銀行牌告基

本放款利率間之差額係由各級政府負擔，台灣銀行牌告基本放款利率與該行一年期存款利率間之差額，由各級政府與台銀各負擔半數。近年由於國內金融市場利率一再調降，18%之優存利率造成各級政府負擔相對增加。有鑑於以上問題相繼浮現，銓敘部曾進行專案檢討，並持續就相關問題進行研究：

（一）專案檢討評估優存制度：為檢討優存制度問題，考試院曾於 91 年 9 月 5 日第 10 屆第 1 次會議決議，要求銓敘部針對軍公教人員優存制度展開專案檢討。銓敘部爰先後 5 次邀請法界人士、學者專家、國防部、教育部、行政院人事行政局及財主機關等中央部會及地方政府妥慎研議，多數主張 18%之優存利率仍應維持不宜變動，惟應配套研提軍公教退休改革方案，以進一步健全各類人員退休制度¹⁹。

（二）92 年 6 月向立法院法制委員會、預算及決算委員會就優惠存款問題提出專

¹⁷ 由於近年來國內金融市場低利率之趨勢，導致政府負擔之優存差額利率相對提升，再加以通貨膨脹、待遇逐年調整及退休人數增加，政府每年負擔軍公教人員優惠存款差額利息金額，已由 84 年度之 188 億餘元，迄至 93 年度已高達 558 億餘元。另辦理優惠存款之軍公教總人數，則由 84 年度之 27 萬餘人，至 93 年度已逾 37 萬餘人，且預估上開人數與金額未來將隨退休人數之逐年累增而大幅增加。又據臺灣銀行股份有限公司提供之資料，迄至 94 年 10 月底止，各級政府機關積欠之優存差額利息金額已高達 497 億餘元。

¹⁸ 依據估算，薦任第八職等年功俸 3 級，任職年資 30 年之非主管退休人員，自 92 年起其退休所得替代率高於 100%，至 99 年將達到最高 109.68%，其後將逐漸下降，至 107 年降至 100% 以下。以上估算結果顯示，退休所得替代率偏高情形，確實將隨新制施行期間之增加而逐漸獲得改善，並於公務人員全部年資均過渡為新制年資之後獲得解決。然而退休所得與現職待遇保持基本衡平，係維繫現職人員工作士氣與勞動價值之重要原則，退休所得偏高問題縱然為階段性現象，仍需適時面對。

¹⁹ 上開檢討評估結果，經報考試院 92 年 1 月 16 日第 10 屆第 18 次會議決議，優惠存款年息 18% 之制度仍維持現狀，不作變動；另請銓敘部積極研議公務人員退休制度改革方向，另案報考試院。

案報告：立法院審議 92 年度中央政府總預算時，除作成兩項要求研修公務人員退休法之主決議（即前述調整退撫基金提撥率、再任政府捐助財團法人職務應停領月退休金），另作成一項有關優存制度之主決議，即要求銓敘部應就整體軍公教人員退休金優惠存款制度於 3 個月內儘速檢討並向相關委員會報告。銓敘部依照上開決議，爰將相關檢討評估結果，於 92 年 6 月 2 日向立法院法制委員會、預算及決算委員會提出專案報告²⁰。

（三）繼續研議退休所得替代率偏高問題之解決方案：有關優存年息 18%之制度，雖經 2 次研究，均認為宜予維持，但部分公務人員退休所得替代率偏高問題

月舉行之「2005 年青年國是會議」中表示，現行部分軍公教人員退休所得替代率高達 100%以上，違背公平正義，相關部門應研議維持 90%至 95%之替代率方案，18%之優存制度若不廢除，亦應進行改革（中時電子報，2005.9.5. 扁宣示：軍公教退休金縮減）²¹。

三、考試院審議所得合理改革方案過程分析

公務人員退休所得合理化改革方案經考試院院會交付聯席審查會審議²²。聯席審查會係以副院長為會議召集人，出席人員則包括 19 位考試委員及考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會之部會首長。針對銓敘部所報改革方案（部分執行內涵修正案），考試院聯席審查會對於退休所得替代率之定義、「現職待遇」（退休所得替代率分母值）

²⁰ 報告中指出，優存制度已行之多年，為軍公教人員所寄予信賴，且該項制度業已自退撫新制實施起，陸續採取斷源性措施，為避免引發社會動盪及造成不安與搶退風潮，仍以維持現制為宜。惟基於優存制度為退休制度之一環，為期退休制度更為健全，銓敘部業已配套研議公務人員退休制度之階段性改革。

²¹ 由於陳總統曾表示優存制度於任內不作變動，復又對優存制度作出不同之改革宣示，因而造成在野黨立法委員立即表示質疑，認為此舉係「為拚選舉犧牲政府誠信」。然而主管機關銓敘部則強調，基於合理性之考量，退休所得替代率應加以調整，惟 18%之利率仍將維持。至於具體之推行措施，則由銓敘部進行研議。

²² 銓敘部所報公務人員退休所得合理化改革方案，經 94 年 10 月 13 日考試院第 10 屆第 154 次會議決議交聯席審查會審查，於同年 10 月 18 日、20 日、27 日及 11 月 1 日、8 日召開 6 次聯席審查會（註：11 月 8 日上、下午各召開 1 次聯席審查會，其中第 5 次會議並邀請學者專家與會），審查完竣，並提 94 年 11 月 10 日考試院第 10 屆第 158 會議；另改革方案部分執行內涵修正案，經 94 年 12 月 1 日考試院第 10 屆第 161 次會議決議交聯席審查會審查，於同年 12 月 13 日、27 日及 29 日召開 4 次聯席審查會（註：12 月 27 日上、下午各召開 1 次聯席審查會），審查完竣，並提 95 年 1 月 5 日考試院第 10 屆第 166 次會議。

仍未獲致解決。陳水扁總統於 94 年 9 月之計算內涵、適用對象（僅適用於支【兼】

領月退休金之公務人員，不及於支領一次退休金者)、「現職待遇」內涵列入主管職務加給、肥高官而瘦小吏及相關法制問題疑義等，充分討論後，提出審查報告，經 94 年 11 月 10 日考試院第 10 屆第 158 次會議決議：

- (一) 有關公務人員退休所得替代率及替代率上限百分比、退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點等，涉及公共利益重大事項，應否提升至法律位階，或應否將上開優惠存款要點予以廢止等法理問題，依審查會意見，由銓敘部另案研議。
- (二) 公務人員退休所得替代率，照審查會所列甲案通過(甲案：1.現職待遇：包括本俸(年功俸)、技術或專業加給(按 25 種專業加給分別計算)、主管職務加給、年終工作獎金(1.5 個月/12)。2.退休所得：含月退休金、公保養老給付優惠存款利息、年終慰問金(約 0.75 個月/12)。3.退休所得替代率之上限百分比為：任職 25 年者，上限百分比擬定為 85%，其後每增加 1 年，增加 1 個百分比，最高 35 年，上限百分比為 95%。)
- (三) 為使高低階職務人員退休所得替代率適度衡平，本方案有關公務人員簡任

第 12 職等以上主管人員及政務人員退休所得替代率之百分比為：任職 25 年者，上限為 75%，其後每增加 1 年增加 0.5%，最高 35 年，上限為 80%。

- (四) 基於軍公教一體，有關軍教部分，請權責主管機關國防部、教育部參照本院審議決定之公務人員退休所得替代率方案、退休所得替代率之上限百分比等之原則與基準，分別依權責循程序決定後由部報院擇期同步實施。
- (五) 本案為社會大眾所關注，請部妥為預擬對外說帖，並作好對外溝通、宣導工作，或舉辦分區說明會，以利推動。有關辦理活動情形及說明資料，並應適時向院會報告。
- (六) 有關修正退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點等相關配套措施部分，由銓敘部本於權責(即依往例)辦理，並提報院會。

四、退休所得合理化改革方案後續發展分析

本改革方案為社會各界所關注，有關立法體系與考銓行政體系之互動，茲就其後續發展略述如下：

- (一) 立法院主決議方面：立法院 95 年 1 月 12 日審查中央政府總預算案時作成主決議，要求將關係軍公教退休人員優

惠存款之各項辦法與要點等規定修正方案，比照行政命令審查程序送該院審查；公務人員退休所得合理化改革方案須取得法律明確授權。配合公務人員退休所得合理化改革方案之實施（軍公教同步自 95 年 2 月 16 日施行），銓敘部本於權責於 95 年 1 月 17 日修正下達公保優存要點第 3 點之 1，並明定自 95 年 2 月 16 日實施。復依上開立法院之主決議，於 95 年 2 月 16 日將「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」及公保優存要點第 3 點之 1 函送立法院查照。

- （二）考試院修法重點：按 95 年 2 月 16 日考試院函送立法院審議之公務人員退休法修正草案，為符立法院審議 95 年度中央政府總預算案時，作成預定於 95 年 2 月 16 日執行之公務人員退休所得合理化改革方案須取得法律明確授權之決議，乃配合於本法明定支（兼）領月退休金人員之每月所得，應不得超過在職同等級人員現職待遇一定比例之規定，其中第 32 條規定：「（第 1 項）退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付依規定辦理優惠儲存之支（兼）領月退休金人員，

其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比，在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應減少其養老給付得辦理優惠儲存之金額。（第 2 項）前項退休所得、現職待遇之內涵及百分比，應參照現職公務人員待遇相關規定、俸級高低及服務年資定之。（第 3 項）前項退休所得、現職待遇之內涵、百分比及第一項優惠儲存適用對象、辦理條件、期限、利率、金額及其他相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。」

- （三）立法院再次審議過程：95 年 3 月 23 日立法院第 6 屆第 3 會期，法制、預算及決算委員會聯席審查會，經決議略以，公保優存要點第 3 點之 1 之修正，應予廢止。另附帶決議略以，為避免產生「肥大官、瘦小吏」之弊端，退休所得替代率之計算有關現職人員待遇項目，應僅包含本俸及專業加給，不應計列主管職務加給。95 年 4 月 11 日立法院院會決議，公保優存要點第 3 點之 1 交付黨團協商。嗣經於同年 10 月 26 日及 12 月 1 日、5 日、12 日四度進行朝野黨團協商。10 月 26 日朝野黨團協商結論略以，公保優存

要點第 3 點之 1 一案，提報院會議決後，通知銓敘部溯自 95 年 2 月 16 日予以廢止。並附帶決議略以，改革方案，銓敘部應會同國防部、教育部及其他機關，參考立法院多數朝野委員發言意見，於兩個月內依行政程序提報考試院院會通過後，函送立法院備查。12 月 12 日朝野黨團協商決定，同意公務人員退休法增訂第 16 條之 2 條文草案及學校教職員退休條例增訂第 21 條之 2 條文草案之修正案，並列為當（12）次院會議程逕付二讀。銓敘部函送「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」，勉予同意備查；「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」提報院會決議後，通知銓敘部溯自 95 年 2 月 16 日予以廢止。並附帶決議：退休公教人員公保養老給付得辦理優惠存款之月數，每年以 1.45 個月計算；軍職人員仍依 95 年 2 月 16 日施行之改革方案辦理。另退休公教人員在 95 年 2 月 16 日至公保優存要點溯及廢止前，因優惠存款到期換約而減少公保養老給付存款利息差額，國庫應於兩個月內補足。上開朝野黨團協商結論經提 95 年 12

月 12 日立法院院會，經宣讀協商結論後，院會中各委員並無表示不同意見。12 月 15 日立法院院會，公務人員退休法增訂第 16 條之 2 條文草案及學校教職員退休條例增訂第 21 條之 2 條文草案等 2 案列入議程，惟因國親兩黨團提出異議，因此，2 案均退回程序委員會。12 月 19 日立法院院會，民進黨團針對 12 日朝野黨團協商結論有關銓敘部函送「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」及修正公保優存要點第 3 點之 1 請查照案，提出復議，惟經決議：「另定期處理。」至 12 月 29 日立法院院會將上開復議案例為討論事項。96 年 1 月 2 日立法院院會，有關上開復議案，經決議：「協商後處理」1 月 5 日立法院院會，有關學校教職員退休條例增訂第 21 條之 2 條文修正草案及公務人員退休法增訂第 16 條之 2 條文修正草案，經決議：「退回程序委員會重新提出。」至 1 月 9 日立法院院會，有關上開復議案列為討論事項第 56 案，經決議：「另擇期處理。」

要之，由於公務人員退休所得合理化改革方案涉及層面及因素繁多，實非一般立法體系所能申算設計，且由於朝野立法委員溝

通不足，立法系統與行政系統溝通有待強化，致改革美意似乎失焦，徒增阻礙矣！而主管機關配合改革方案，修正相關退休法規，送請立法機關審議，其中涉及人民之重大權利，允宜積極慎重處理。倘懸而不決，則改革之美意，將無法順利達成，且使行政機關與公務人員間產生法令適用上之困擾。至盼退休所得合理化改革方案之爭議，儘早落幕，圓滿解決。

陸、變革策略建議——代結語

由於退休制度是政府機關為促進人事新陳代謝，對所屬任職已久或年事已高或身體衰病致難以勝任職務之公務人員辦理退休，並依其服務年資核發一定數額之退休金及給與適度之退休生活輔導，藉以酬謝其貢獻心力於國家，而使能安享天年。敬老尊賢與崇功報德是國人傳統美德，而歷代亦有類似之退休養老制度。撫卹制度則在使公務人員戮力從公，無後顧之憂，具安老卹孤之功能。二者均為人事制度重要之一環。

本文於文末，謹就展期年金及退撫改革策略提出原則建議。首先，展期年金制度之推展，應配套規劃，以期縝密可行。按以為減輕國家財政負擔，銓敘部研擬未來公務人員月退休金制度將參酌日本展期年金作法，

進行規劃，但日本公務員退休制度與我國不相同，公務員退休轉業情形亦有差異，日本公務員退職時有兩種退職給與，一為由政府經費負擔一次給付之退職津貼，二為退職年金。日本公務員退休後多能順利轉業，且政府一次支給之退職津貼，應可維持其在未領取退職年金前之生活需求，日本自 1985 年起雖規定一般國家公務員應於 60 歲退休，但其公務人員具有相當社會地位，素為民營企業所樂意延攬，政府各部門主管亦對未達退休限齡人員協助推薦其轉任民營企業就職，以暢通人事管道。轉任民營企業人員，雖無法領到全額退職年金，但轉任後之待遇對其離職後之生活並不產生匱乏。我國係採單一退休給付制度，公務人員退休後轉業機會極少，且公務員服務法限制公務員離職後一定期間不得轉任與其原職務直接相關之營利事業若干職務，大多數依賴退休金維持生活，且提早退休原因不同，有因體弱、工作環境不適，女性則多著眼照顧家庭，如規定須展延至滿 60 歲或 65 歲始能請領月退休金或減成發給，因無其他收入，可能影響其生活。另對於符合退休條件原擬選擇月退休金提早退休人員，屆時將因考量不損及請領月退休金權益，而勉強留任至符合請領規定始辦理退休，則對機關人事新陳代謝與行政效率效

能可能產生影響，青年學子就業公職機會亦可能相對減少。當然公務人力資源結構的改變、退撫基金運作、政府財政情形等，均為推動展期年金制度時應考量之因素。

其次，就退撫制度之改革應審慎周延且漸進而行。退休制度之設，係對長期服務者的報償，並以安定退休人員生活，但亦兼有提振在職人員士氣、專心工作，使無後顧之憂，兼杜聚斂之念，而收端正政風之效，基於制度之穩定性，非有確切必要，不宜動輒變更；尤其涉及公務人員權益與公法上財產請求權事項，基於信賴保護原則，應慎重處理，以免影響公務員對政府之信心、削弱制度功能。公務員退撫制度之變革，關係全體公務人員權益，與其生活安定息息相關，展期年金之規劃，已引起社會普遍關注，基於法律不溯及既往原則，公務人員亦不乏萌生修法前提早退休念頭，屆時可能造成搶退風潮，主管機關應審慎因應。復且從社會心理學觀點來看，退休是角色的一種變遷，此種角色的變化，極易造成適應不良的退休震盪，亟須政府機關給予各項有關退休的輔導，無論從公務人員的退休計畫、老化調適及生活發展來看，或是從社經環境、人口結構的變遷及人力資源的再運用來看，退休輔導的完善均甚為重要。為因應社會發展需

要，如何強化退休政策與法制，建構理想的公務人員退休撫卹制度，並健全相關配套措施，如設置公務人員退休輔導中心、輔導民間長春俱樂部的成立與活動、實施再就業服務計畫及志願服務計畫、加強濟助生活困難之退休人員等，是主管機關應慎重處理的重要課題。

綜之，就人事行政或人力資源策略管理觀點而言，退休撫卹業務絕對是必要的，其功能更是多面向的，政府如能視退休撫卹制度的重要性，並針對相關課題積極規劃完善的政策方案，則不僅可落實退休撫卹與人力新陳代謝的理想目標，更可使公務人力資源的運用與公務人員生涯規劃，達到理想目標。

參考書目

- 考試院(2005)。**考銓報告書**。台北：考試院。
- 吳容明(2006)。從公務人員退休相關數據談退休制度改革。**研習論壇**，65,1-19。
- 呂明泰(2006)。淺談公務人員退休給與機制的改革方向。**研習論壇**，65,20-37。
- 周麗芳等(2001)。**公務人員退休制度實施展期年金之可行性探討—從財務層面分析**。銓敘部委託研究。
- 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。
- 徐有守 (1991)。我國退休制度的基本概念。
載於台灣行政法學會主編，**中華民國公務人員退休撫卹制度** (頁 1-11)。台北：正中書局印行。
- 徐有守 (2007)。**考銓制度**。台北：商務印書館。
- 陳德禹 (1993)。**行政管理**。台北：三民書局。
- 張淑珠 (2006)。**我國司法退休制度之研究**。
國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班。頁 13-40。
- 葉長明 (1992)。公務人員退撫制度改革有關問題之探討。**人事月刊**，14(4),52-65。
- 趙其文 (2001)。**人事行政學－兼論現行考銓制度**。台北：華泰文化事業。
- 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。
- 考試院 <http://www.exam.gov.tw/>
銓敘部 <http://www.mocs.gov.tw/>
人事行政局 <http://www.cpa.gov.tw/>
- Berman, Evan M., Bowman, James S., Jonathan P., West, & Van Wart, Montgomery (2001). *Human resource management in public service:Paradoxes and problems*. (Thousand Oaks:SAGE Public- ation)
- Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S.(2005). *Public administration: Understanding management, politics,and law in the public sector*. New York:Mc Graw-Hill.

公務人員退休制度之改革： 切勿隨波逐流，誤入漩渦



黃世鑫*

摘 要

由於 18% 優惠存款爭議而引發社會各界對我國公務人員退休制度的普遍關切，並因而衍生要求改革現行的公務人員退休制度。惟鑑於人口老化問題，已是二十一世紀世界各國普遍必須面對的問題，故如何維護老年經濟安之保障，以及其財務之永續健全，近二十年來亦已成為急待解決的棘手問題。

我國公務人員退休制度自 1943 年建制以來，歷經一甲子的演化，整體上雖已相當具規模，且部份較諸先進國家，已相當「現代化」，但部份卻仍相當落後；不僅違背學理與歷史經驗，且亦是全世界絕無僅有。因此，談改革，必先掌握制度之演化，以及學理之基礎，才不致於迷失方向。

綜合而論，我國公務人員退休制度亟待改革者如：一次退休金（或撫慰金）應完全取消；自願退休之年齡，應嚴格限制，不得低於 63 歲；以及對已退休者，再任有給職工作，應嚴格限制。同時，為維護財務之永續健全，應採隨收隨付制（Pay-as-you-go），退撫金提撥率、所得替代率、和人口依賴，三者維持連動關係。

* 國立臺北大學財政學系專任教授兼公共事務學院院長

The Reform of the Retirement System of Civil Servants : Not Swim with the Tide

Huang Shih-Hsin

Abstract

Since the premium with 18% interest rate triggered a hot debate in Taiwan, the public has paid more attention to the retirement system of civil servants and called for reforms. Especially in this century when population aging became a worldwide problem, most nations were forced to face the dilemma of responding to the economic security of the old-age or keeping financial health.

This retirement system was established in 1943. Over the past sixty years, it developed into a large scale, as modern as those in the advanced countries. However, some parts of it are pretty backward, even counter of the historic experiences and academic theories. Therefore, to know the way of reforms means to reexamine the evolution of the system and explore the related theories.

Generally speaking, this retirement system can be changed in the following. The lump-sum payment should be cancelled. The voluntary retirement age should be strictly regulated, no less than 63. The opportunities for the retiree to get paid jobs should be exactly limited. At the same time, in order to keep financial health, the pension contribution rate, income-replacement ratio and the dependant population should interact with each other.

壹、前言

由於 18%優惠存款爭議而引發社會各界對我國公務人員退休制度的普遍關切，並因而衍生要求改革現行的公務人員退休制度。除此之外，由於人口老化，經濟、社會結構的變遷，以及政府財政赤字的不斷上升，有關老人經濟安全保障，不僅已成為世界各國普遍關切問題（Disney and Johnson, 2001, p. 1），且就我國，公務人員退休制度，亦已非僅侷限於關係「公務人員」之權益，而是衝擊社會各階層。

任何一項制度之改革，首先應先掌握：為何需要改革？其次，要知道如何改革？前者，必需了解現行制度之狀況，以及「問題」之所在。後者，除了必需由過去的歷史經驗，確實了解什麼是「合理」制度？外，更重要的是要能掌握未來政、經，社會環境的變遷。

一、鑑古知今：歷史的回顧

任何一項社會制度，均係演化的，隨著時代社會環境之變遷而變革。因此，要能確實掌握現行制度之全貌和內涵，應檢視制度之過去發展歷程。

我國公務人員退休制度係於 1943（民 32 年）制定，經 1947、1959、1979、1992 年四

度修定（表一）。首先，在退休條件方面，凡任職五年以上，均得請領退休金，又分為**聲請（或自願）退休**和**命令退休**。聲請（或自願）退休之條件，1943 年之規定為：任職十五年以上年齡已滿六十歲者，或任職二十五年以上成績昭著者。1947 年修正為：任職五年以上年齡已滿六十歲者，或任職三十年以上。1959 年復修正為：任職五年以上年齡已滿六十歲者，或任職二十五年以上，並維持迄今。命令退休之條件，1943 年之規定為：年齡已滿六十五歲者¹，或心神喪失或身體殘廢致不勝職務者，並維持迄今。

其次，在給與方式方面，分為**一次退休金**和**按期支付之年（或月）退休金**。任職未滿十五年者，給與**一次退休金**。滿十五年以上者，根據 1943 年退休法之規定，給與**年退休金**。1947 年修正為給與**一次退休金**和**年退休金**。1959 年復修正為**一次退休金**或**月退休金**，擇一支領。自 1979 年起，改為**一次退休金**、**年退休金**、或**部分一次退休金**和**部分月退休金**，擇一支領，並維持迄今。

最後，在給與水準方面，由於**一次退休金**，並無法充分發揮退休制度的功能，且根據各國經驗，亦甚少採取**一次退休金**的給與方式，因此，其給與水準是否適當，並無可

¹ 經許可得延長十年，1959 年縮短為延長五年。

資衡量的標準，故本文只討論年（或月）退休金之給與水準；除此之外，就退休制度之精神，以及各國經驗，只有達一定「法定」年齡（通常為 60~65 歲）者²，才得請領退休金，即使得提前退休者，亦僅得提前一、二年，且其給與水準，亦必減少一定百分比。因此，探討給與水準問題時，應以滿「法定」退休年齡退休者之最高給與水準為基礎。依 1943 年之退休法規定，年（或月）退休金之給與水準，係以退休者「退職時」之月俸額為基準，65 歲之最高給與水準為 65%。1947 年修正，除前述之年退休金外，再加上 36 個月的月俸額之一次退休金。除此之外，並引進物價上漲調整因素。1959 年修正之月退休金給與，除一方面，以退休者「在職之同職等人員」月俸額為基礎，且擴大月俸額之內容，即包括實領本俸及其他現金給與之外；另方面，最高給與水準提高為 90%，並包括本人及眷屬實物配給與眷屬補助費。1992 年修正之重點，主要在於：（一）以退休者「退休生效日在職同等級人員」之「本俸」的二倍為基礎。（二）最高給與水準為 70%。

歷年來我國公務人員退休制度之重大變革，除上述外，值得一提的：（一）1979 年對

支領月退休金者，增列「一次撫慰金」，即一般所稱的遺屬年金。1992 年修正為一次撫慰金和月撫慰金，擇一支領。（二）在財源方面，1992 年將完全由政府「統收統支」之一般財源支應的所謂恩給制，改變由公務人員與政府共同撥繳費用成立退休撫卹基金支應。就學理上，即由「撫卹原則」（Das Versorgungsprinzip）改為社會「保險原則」（Das Versicherungsprinzip）（黃世鑫，民 74 年，頁 141-143）。

二、合理退休金制度之判準³

退休金制度或老人年金制度係資本主義制度下的產物，從 19 世紀末開始建制以來，已超過一世紀；經百餘年來的演化，也已形成一套足供作為判準的「典型」（ideal type）。任何一種合理的退休制度，必須具備二項要件：一是提供退休者適當的退休所得，以保障有尊嚴的生活；二是確保財務的永續和穩健。

（一）什麼是「適當」的退休所得？

合理的退休制度，主要在於能否發揮維護退休者經濟安全的基本功能，即保障其得享「適當、有尊嚴」的生活水準⁴。退休金制度的功能，是否能充分發揮，首先在於其是

² 女性為 60 歲。不過，就公務人員而言，往往並無性別差異。

³ 本文主要摘錄自黃世鑫（1999）。

⁴ “Social adequacy is essentially a welfare criterion, which measures benefits not against lifetime contributions but rather against a standard of living beneath which society feels no one should fall.” (Munnell, 1977, p.6；斜體字為作者所加)

否能夠確保退休者退休後至往生時，均能有穩定的所得來源。從過去的歷史經驗，僅憑個人財富的積累，不足以保障個人老年經濟安全，故世界各國幾乎已無一次退休金；退休金之給與，均應採「按月給付」，或所謂的年金制度，「活多久、領多久」。

其次，所謂「適當、有尊嚴」的生活水準為一比較的問題；係人與人之間的比較，本質上，係一種「社會關係」。同時，這種社會關係係「自然」形成的，並非外力可以任意改變的！比較具體的，「適當、有尊嚴」的生活水準，主要決定於一個人所處的所得階層；在經濟資源私有化的資本主義之經濟體制，每一個人均仰賴其所擁有的私有化之經濟資源過活，故無形中就形成一由各個不同的所得階層所組成的社會結構；每個人就是生活在這樣的社會結構中，至其究屬那一所得階層，並非自己可以掌握的。因此，所謂「適當、有尊嚴」的生活水準，就是要維持退休前、後之所得階層不變。所得階層之比

較，又依年齡分為二群，一為屬於同年齡層之退休者彼此間的比較；另一為不同年齡層之退休者與工作者間的比較。為了使退休者所支領的退休金能維持退休前、後之所得階層不變，除了應以「所得替代率」(replacement rate) 為衡量基準外，所得替代率之計算基礎，亦是關鍵因素。

所得替代率主要用於比較退休後之生活水準與退休前之生活水準的相對差距（黃世鑫，民 74 年，頁 146）。首先，由於目前薪資所得之相關稅負，包括個人綜合所得稅和退撫保險費，相當高，而退休金往往不需負擔這二項稅負，因此，在一般退休金制度健全的國家，係以「退休後之可支配薪資所得」與「退休時之『正常』的可支配薪資所得」之比率為衡量指標（Munnell, 1977, p. 63）⁵。

其次，由於個人薪資所得係隨經濟發展而成長，而年輕的工作者之經濟來源，係工作所得，決定於當時的經濟發展程度，因此，

“An important factor in evaluating proposals for Social Security reform is the degree to which the proposed reforms provide *secure and predictable income to retirement*.”(Sass and Triest, 1997,p.51；斜體字為作者所加)。

奧地利：“the basic philosophy was that the public pensions should be *adequate enough to maintain every person's standard of living upon retirement*(except for those with high incomes)。”(Rosner, Url, and Wörgötter, 1997,pp33-34；斜體字為作者所加)。

⁵ ”Bei steigender Abgabenbelastung der Bruttoeinkommen der Erwerbstätigen (Steuerprogression) im Zuge eines inflationistischen Nominaleinkommenswachstums und zunehmender Sozialabgabenbelastung führt die bisherige Retenanpassungspraxis zwangsläufig dazu, daß die abgabenfreien Einkommen der Rentner stärker wachsen als die Nettoeinkommen der Erwerbstätigen und sich den letzteren immer mehr annähern. Deshalb wurde schon verschiedentlich angeregt, die Renten zukünftig nur noch nach dem Anstieg der Nettoarbeitsentgelte anzupassen (...).”(Winterstein, 1980, S. 50)

為使不同年齡層之退休者與工作者間的所得維持穩定適當差距，避免兩者差距擴大，導致退休者即屬窮人之不正常的社會現象，退休金尚需隨經濟成長程度而適度調整⁶，這在德國稱之為「動態化 (Dynamisierung der Rente)」⁷。也就是，當所得替代率確定之後，退休金之計算，係以退休者退休時同職等之「現職人員」的所得為計算基礎。除此之外，退休後如另擔任有給職工作，不論公或私部門，所得不得超過一定額度，超過者，將扣減退休金，即所謂“earnings test”⁸。以美國為例，對於 62-64 歲退休者，如再擔任有給職工作，其所賺取的所得，每年超過 \$ 11,640 者，每超過一美元，扣減退休金 50 ¢。過去對超過 65 歲而仍擔任有給職工作者，亦有類似規定，目前已取消 (Gruber, 2005, p. 336)。

最後，在社會保險原則之下，退休保險

費的繳納與退休金支領期間長短與任職年資有密切關係；多任職一年，即多繳一年的費額，且少領一年的退休金。因此，一般退休金制度健全的國家，滿法定年齡，例如 65 歲，才可以退休，所得替代率，亦係以任職滿 65 歲之年資，通常為 35-40 年，為計算基礎，如有提前退休者，將減退休金，延後退休者，則提高所得替代率。以美國為例，若提前退休，每提前一年，減 6.67%，所以 62 歲退休者所領之退休金，相較於 65 歲退休者，約少 20% (Gruber, 2005, p. 335; Munnell, 1977, pp. 73-74)。除此之外，如表二，通常**所得高者，替代率較低，所得低者，替代率較高**。即退休金之高低差距，應較在職之工作所得高低差距小。

(二) 什麼是永續和穩健的財務？

任何一項涉及公共支出的社會保障制

”Vom Konzept der ‘dynamischen Rente’ her gesehen, ist die **Nettoanpassung** die systemadäquate Methode, da sie die beiderseitigen **verfügbaren** Einkommen in Beziehung setzt: Soweit die Renten nicht durch Pflichtbeiträge und direkte Steuern belastet sind, sollen sie nur in dem Ausmaß wachsen, in dem sich die Nettoeinkommen der Aktiven erhöhen.” (Molitor, 1987, S. 33-34)。

⁶ 奧地利：All pensions are linked to economic development.....This is not only a safeguard against inflation, but a means of ensuring that the retired also *participate in the growth of the economy*. (Rosner, Url, and Wörgötter, 1997, p.48；斜體字為作者所加)

⁷ 註腳 5：日本亦採 price and income indexation (Kimura, 1997, p.201)。

⁸ “The earnings test reflects the basic philosophy that the social security system was designed to provide income support to people who have retired rather than an annuity to everyone who reaches the age of sixty-five. In 1939, this provision was also seen as a method of reducing unemployment by releasing jobs for unemployed younger workers.” (Munnell, 1977, p. 65)。

度，必須考慮財務的穩定與永續，否則，一切勢將流於空談。由於退休金關係退休者長期的生活保障，財務應作長期規劃，如果由統收統支的一般財源支應，勢必受到經濟穩定與否，以及其他政策優先順序的影響。因此，大部份的國家均採「社會保險」為其財務規劃原則。

不過，由於一般往往將「社會保險」與「商業保險」混淆不清，而以商業保險的「概念」，去「解析」社會保險的財務，致使社會保險的財務問題，不僅不能夠有效的解決，反而治絲益綦。故在討論社會保險財務之穩健與永續以前，應將區別「社會保險」與「商業保險」之本質上的差異。社會保險之異於商業保險者，主要有二：第一，強制性；第二，所得重分配。由於社會保險之具備強制性，因此，不致於產生逆選擇（*adverse selection*）的結果，且保險財務之收入與支出，亦均較穩定，不需有高額的安全準備金。另由於社會保險之具備所得重分配，故在財務上就無所謂「個別費率之精算」問題。具體而論，社會保險之所以為「保險」，只是運用保險之集體保障、風險分攤的原理，財務之規劃，與商業保險迥然不同。

不過，從歷史經驗，十九世紀末，退休

金建制之初，就財務之規劃，仍然受到商業保險的影響，採所謂「完全準備制」（*full funded*）。例如德國在 1889 年 Bismarck 創立公共年金制度係採「完全準備制」（*full funded*），至 1957 年，因為在經濟大恐慌和第二次世界大戰期間，累積的資本存量，嚴重浸蝕，而轉為「部份隨收隨付制」（*partial Pay-as-you-go scheme, PAYG*）；1969 年，因基金用罄，而成為「純隨收隨付制」（*pure PAYG*）。（Börsch-Supan, Reil-Held and Schnabel, 2001, pp. 162-163）。義大利 1919 民間受雇者年金制度（*The private sector employees' fund, INPS-FPLD*）建立時，係採「隨收隨付制」和「準備制」的混合制，但經過 1939-45 年的戰爭和通貨膨脹，所有的準備金（主要投資於公債）化為烏有，而於 1952 年轉變成「純隨收隨付制」（*pure PAYG*）（Brugiavini and Fornero, 2001, p. 201）。法國在 1945 年以前，亦有一些完全準備的職業年金（*fully funded occupational schemes*），但同樣經歷 1930 年代之通貨膨脹和二次世界大戰，完全被摧毀，而改為隨收隨付制（Legendre and Pelé, 2001, pp. 131-132）。

因此，目前各國退休金採隨收隨付制，係歷史自然演進的結果，所謂完全準備制係

被歷史所淘汰。不僅如此，如果真正掌握隨收隨付制之財務操作，應該就了解在一個人口老化的風險社會，唯有隨收隨付制才能確保財務的穩定與永續⁹。

就社會保險財務穩健與永續而言，主要在於維持適當的「費率」和「所得替代率」之穩定，其最重要之影響因素，為所謂的「人口老化」問題，即「生之者寡，食之者眾」。因此，如何維持社會保險之財務穩健與永續，關鍵在於如何因應人口之老化，而調整「費率」和（或）「所得替代率」。以下列式子說明之：

$$\sum_{i=1}^m P_i + R = \sum_{j=1}^n T_j$$

i：退休者（65歲以上）； m：退休者人數

j：工作者（20~64歲）； n：工作者人數

Pi：退休金金額：Pi=f(tYi，保險年資)

Tj：保險費：Tj=tYj；t：費率

Ydj：工作者之可支配所得：Ydj=(1-t)Yj

Pi/Ydi：所得替代率：Ydi·Ydj

R：安全準備金

當人口老化時，即 m/n；如果其他都

不改變，則安全準備金(R)將下降，表示財務惡化。面對此種情況，有幾種因應措施：第一，同時開源節流，即降低P，並提高t，則所得替代率Pi/Ydi可維持不變，並維持財務平衡。第二，延長退休年齡，譬如由65歲延長至67歲，則m/n將下降，如此亦可恢復財務之平衡。

三、現制之評析和改革之道

綜合前述，首先，我國現行公務人員退休制度，下列三項，應即刻檢討，馬上改進：

- 一次退休金（或撫慰金）應完全取消。目前領取月退休金者，已高達70-80%以上，且根據調查（表3），絕大多數的公、教受訪者，亦認為月退休金才能使「老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂。」且「可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活。」
- 自願退休之年齡，應嚴格限制，不得低於63歲。1979年以前，由於大部份係支領一次退休金，退休年齡高低，不影響財務。但當絕大多數的退休者均支領月退休金時，退休年齡高低，對財務影響甚大。
- 對已退休者，再任有給職工作，應嚴格限制。

⁹ 義大利的年金制度在1990年間，分別在1992和1995年改革，經歷重大的改變，但仍然維持「隨收隨付制」(Pay-as-you-go scheme)(Brugiavini and Fomero, 2001, p. 197)。

其次，在給與水準方面，目前及未來退休者，退休年資同時包括 1995 年前的舊制和 1995 年以後的新制，各職等之淨所得替代率如表四。如與其他國家相比較，不僅偏高到嚴重不合理，而且，職等愈高者，淨所得替代率亦愈高。

導致此種相當不合理的退休所得水準，主要因素，在於以稅（費）前之本俸（或年功俸）為計算基礎，且歷年來本俸和職務專業加給的調整幅度並不一致（表五），且不同職等之本俸（或年功俸）與職務專業加給之相對比重（表六）亦甚為混亂，導致淨所得替代率（表七）偏高，且分配不合理。因此，無論是退休撫卹基金之提撥或退休金，應以本俸和職務專業加給為計算基礎，才能使所得替代率趨於合理化。

結語

任何退休金的改革，不僅其影響甚為久遠，且如果對制度的內涵和運作未完全掌握，制度改革，可能反而帶來災難。歷年來我國現行的公務人員退休制度的變革，固然有進步的地方，例如：支領月退休金者，比率大幅上升；引進遺屬年金；財源由統收統支之一般稅收改為專款專用的特定稅源；以

及以現職人員之薪資為退休金計算基礎等。但此種制度的進步，卻反而導致退休金嚴重偏高，高、低所得差距擴大，以及財務的龐大負擔。

目前一般探討此一問題時，均只著眼於財務面，且隨著所謂世界潮流，以為只要提高提撥率，採「完全準備制」，即可解決，而無視過去的歷史經驗。這種缺乏歷史觀，對現制的無知，以及隨波逐流的盲從，如果再度影響制度的改革，不僅未能解決問題，可能反而製造新問題。而誠如 John Mills（1997, p. 1）所言，錯誤的政策，應是肇因於錯誤的理論：

“...that there is no necessary reason why this should have happened. It has occurred only because of clearly identifiable policy mistakes, caused by faulty analysis and intellectual error.”

“The major fault lies in widely believed ideas about economics which are not true, but which are woven deep into the consciousness of almost everyone concerned with policy formation and implementation in Britain.”

表 1：歷年來退休條件和給予方式和水準

時間	項目	內 容
1943	退休條件	公務員有左列情形之一者得聲請退休： 一、任職十五年以上年齡已滿六十歲者。 二、任職二十五年以上成績昭著者。 公務員有左列情形之一者，應命令退休。 一、年齡已滿六十五歲者。 二、心神喪失或身體殘廢致不勝職務者。
	給予方式	公務員有左列情形之一者，給與年退休金： 一、任職十五年以上已達聲請退休年齡而聲請退休者。 二、任職二十五年以上成績昭著而聲請退休者。 三、任職十五年以上已達命令退休年齡而命令退休者。 四、任職十五年以上心神喪失或身體殘廢致不勝職務而命令退休者。 五、因公傷病致心神喪失或身體殘廢不勝職務而命令退休者。 前項第五款之公務員，如任職未滿十五年者，其領受年退休金額以滿十五年論。 公務員有左列情形之一者，給與一次退休金： 一、任職五年以上十五年未滿，已達命令退休年齡而命令退休者。 二、任職五年以上十五年未滿，因心神喪失或身體殘廢，致不勝職務而命令退休者。
	給予水準	年退休金之數額，按該公務員退職時之月俸額合成年俸，依左列百分比率定之： 一、任職十五年以上二十年未滿：聲請退休者百分之四十，命令退休者百分之五十。 二、任職二十年以上二十五年未滿：聲請退休者百分之四十五，命令退休者百分之五十五。 三、任職二十五年以上三十年未滿：聲請退休者百分之五十，命令退休者百分之六十。 四、任職三十年以上：聲請退休者百分之五十五，命令退休者，百分之六十五。 一次退休金之數額，按該公務員服務年資計算，每滿一年給與退職時月俸一個月之退休金，其未滿一年而達六個月以上者，以一年計。
1947	退休條件與給予方式	公務員有左列情形之一者，將聲請退休，給與年退休金及一次退休金。 一、任職十五年以上，年齡已滿六十歲者。 二、任職三十年以上者。 公務員任職五年以上，十五年未滿，年齡已滿六十歲者，得聲請退休，給予一次退休金。 公務員有左列情形之一者，應命令退休。 一、年齡已滿六十五歲者。 二、心神喪失或身體殘廢，不勝職務者。 公務員依前條第一項第一款或第二款，經命令退休，在職十五年以上者，給予年退休金及一次退休金，在職五年以上者，給予一次退休金。 公務員依前條第一項第二款，經命令退休，而其心神喪失或身體殘廢不勝職務，係因公傷病所致者，給予年退休金及一次退休金。 前項公務員如任職未滿十五年者，其領受年退休金，以滿十五年論。

	給予水準	年退休金之數額，按該公務員退職時之月俸額，合成年俸，依左列百分比率定之。 一、任職十五年以上，二十年未滿，聲請退休者，百分之四十五，命令退休者，百分之五十。 二、任職二十年以上，二十五年未滿，聲請退休者，百分之五十，命令退休者，百分之五十五。 三、任職二十五年以上，三十年未滿，聲請退休者，百分之五十五，命令退休者，百分之六十。 四、任職三十年以上，聲請退休者，百分之六十，命令退休者，百分之六十五。 一次退休金，按公務員最後在職時月俸，依左列規定給與之。 一、合於第三條、第四條規定者，給與四個月俸。 二、合於第五條規定，任職滿五年者，給予六個月俸，每增一年，加給一個月俸。 三、合於第六條規定，任職滿五年者，給予八個月俸，每增一年，加給一個月俸。 前項第二款、第三款年資之奇零數，逾六個月者，以一年計。 物價高漲時期，退休人員除依前二條給與退休金外，並按現任公務員之增給待遇，比例增給之，但一次退休金之增給額，以待遇總額百分之六十為限。
	退休條件	公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休： 一、任職五年以上年滿六十歲者。 二、任職滿二十五年者。 公務人員任職五年以上，有左列情形之一者，應命令退休： 一、年滿六十五歲者。 二、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。
1959	給予方式和水準	退休金之給與如左： 一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。 二、任職十五年以上者，給與一次退休金，或月退休金，由退休人員擇一支領之。 一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿五年者，給與九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基數，但最高總數以六十一個基數為限，未滿半年者以半年計。 一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。 月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一，但以增至百分之九十為限。 本法第五條第一項第二款規定之退休人員，其心神喪失或身體殘廢，係因公傷病所致者，一次退休金依前條第二項及第三項之規定加給百分之二十，月退休金一律按月照在職之同職等人員月俸額百分之九十給與；其任職未滿五年者，以五年計。 前項退休人員支領一次退休金或月退休金，依其志願定之。 本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。

1979	退休金給予方式和水準	退休金之給與如左： 一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。 二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之： （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。 （四）兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。 （五）兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。 一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿五年者，給與九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基數。但最高總數以六十一個基數為限；未滿半年者以半年計。 一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。 月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與，以後每增一年，加強百分之一。但以增至百分之九十為限。 第一項第二款第三目、第四目、第五目規定之退休給與，各依退休人員應領一次退休金與月退休金按比例計算之。 本法第五條第一項第二款規定之退休人員，其心神喪失或身體殘廢，係因公傷病所致者，一次退休金依前條第二項及第三項之規定加給百分之二十，月退休金一律按月照在職之同職等人員月俸額百分之九十給與；其任職未滿五年者，以五年計。 前項退休人員支領一次退休金或月退休金，依其志願定之。 本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。
	一次撫慰金	依本法第六條第一項第二款第二目、第三目、第四目、第五目規定領受月退休金人員死亡時，應給與撫慰金，由其遺族具領。 前項撫慰金，以其核定退休年資及其死亡時同職等之現職人員月俸額暨本法第六條第五項之規定，計算其應領之一次退休金為標準，扣除已領之月退休金，補發其餘額，並發給相當於同職等之現職人員一年月俸額之撫慰金；其無餘額者亦同。 領受月退休金人員死亡，無遺族或無遺囑指定用途者，其撫慰金由原服務機關具領作其喪葬費或紀念活動所需之用。 本法修正施行前，領受月退休金人員，在本法修正施行後，仍繼續領受者，依本條各項辦理。

1992	退休金給予方式和水準	退休金之給與如左： 一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。 二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之： （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。 （四）兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。 （五）兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。 一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。 月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。公務人員年齡未滿五十歲具有工作能力而自願退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但本法修正公布前已核定延長服務有案者，不在此限。
	退休撫卹基金	公務人員退休金，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付之，並由政府負最後支付保證責任。 依本法第七條規定辦理因公傷病成殘退休者，其加發之退休金，另由政府編列預算支付之。 第一項共同撥繳費用，按公務人員本俸加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。撥繳滿三十五年後免再撥繳。 公務人員於年滿三十五歲時或年滿四十五歲時自願離職者，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。 公務人員依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。如經領回者，嗣後再任公務人員，該部分年資不得再行核計年資領取退休金。

表 2：各國所得替代率

國家	所得替代率			退休年齡		老年人口依賴率	
	相對所得	淨所得替代率	毛所得替代率	男	女	Elderly Dependency Ratio	
加拿大	低（一半）	76	59	65	65	2010	20.4
	中（平均）	44	31			2020	28.4
	高（二倍）	25	15			2030	39.1
法國	低（一半）	84	*	60	60	2010	24.6
	中（平均）	84	*			2020	32.3
	高（二倍）	73	*			2030	39.1
德國	低（一半）	67	48	65	60	2010	30.3
	中（平均）	72	45			2020	35.4
	高（二倍）	75	40			2030	49.2
義大利	低（25%）	103	103	60	55	2010	31.2
	中（平均）	90	78			2020	37.5
	高（三倍）	85	70			2030	48.3
日本	低（一半）	77	68	65	65	2010	33.0
	中（平均）	56	49			2020	43.0
	高（二倍）	43	36			2030	44.5
荷蘭	低（一半）	73	63	65	65	2010	24.2
	中（平均）	43	32			2020	33.9
	高（二倍）	25	16			2030	45.1
紐西蘭	低（一半）	75	66	63	63	2010	18.9
	中（平均）	38	33			2020	24.6
	高（二倍）	19	15			2030	30.5
英國	低（一半）	72	63	65	60	2010	25.8
	中（平均）	50	44			2020	31.2
	高（二倍）	35	33			2030	38.7
美國	低（一半）	64.6	47.2	65	65	2010	20.4
	中（平均）	54.6	37.5			2020	27.6
	高（二倍）	32.3	20.8			2030	36.8

資料來源：Disney and Johnson (2001), p. 4,11,12

表 3：公務人員、教育人員希望領取退休金之意見調查（註 1）

			一次退休金	月退休金	兼領一次、月退休金	目前未考慮	其他		
公務人員	俸點	全部：%		8.64	37.10	27.87	25.71	0.69	
		270 點以下		5.17	24.14	25.86	44.83	--	
		280-370 點		11.72	34.73	25.10	27.62	0.84	
		385-430 點		8.53	27.49	36.97	26.54	0.47	
		445-550 點		7.95	40.82	27.12	23.56	0.55	
		590-630 點		6.67	48.89	23.33	20.00	1.11	
		650-800 點		7.14	53.57	19.64	17.86	1.79	
	原因	一次退休金 (71 人) %	可自行規劃、運用或應不時之需						42.25
			政治經濟均動盪不安，政府財政不佳或制度隨時在改，沒信心領月退						28.16
			利於投資、或作為開創第二春之資金						16.9
		月退休金 (247 人) %	老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂						86.63
			可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活						5.26
			不會增加子女負擔或可分擔家計						3.64
教育人員	薪額	全部：%		9.23	38.30	29.17	23.11	0.19	
		140-230 點		11.90	30.48	30.48	27.14	--	
		245-290 點		12.90	21.77	31.45	33.06	0.18	
		310-450 點		7.39	35.21	32.75	24.65	--	
		475-525 點		5.21	42.71	27.08	25.00	--	
		550-770 點		8.91	49.86	25.35	15.60	0.28	
	原因	一次退休金 (72 人) %	可自行規劃、運用或應不時之需						45.83
			政治經濟均動盪不安，政府財政不佳或制度隨時在改，沒信心領月退						23.61
			利於投資、或作為開創第二春之資金						9.7
		月退休金 (253 人) %	老年生活安定，終身有保障，無後顧之憂						89.32
			可隨調薪而調整，避免通貨膨脹獲利率調降而影響老年生活						5.13
	不會增加子女負擔或可分擔家計						1.58		

註 1：受訪者以民國 90 年 8 月 31 日之資料為準。

資料來源：整理自：白郁婷，公務人員退休撫卹基金運作意見調查：公務人員及教育人員部份，公務人員退休撫卹基金監理委員會，民國 91 年 6 月，表 3.53，3.54，3.55，3.88，3.89，3.90。

表 4：公務人員各職等所得替代率設算試算表

職等	每月退休金 (免稅)元	現職所得		稅後現職所得		所得替代率 %	養老給付 元
		本俸	加給	設算 稅率	每月 所得		
民 68 年擔任公職，年資 25 年 (舊制 16 年新制 9 年)							
簡十四	58,588	51,480	39,440	20%	72,736	80.5	1,853,280
簡十本一	43,394	37,915	29,080	17%	55,605	78.0	1,364,940
薦九本一	36,160	31,455	25,010	15%	49,995	72.3	1,132,380
薦六本一	28,560	24,670	20,180	13%	39,019	73.2	888,120
委五本一	24,584	21,120	18,350	10%	35,523	69.2	760,320
民 68 年擔任公職，年資 30 年 (舊制 16 年新制 14 年)							
簡十四	68,884	51,480	39,440	20%	72,736	94.7	1,853,280
簡十本一	50,977	37,915	29,080	17%	55,605	91.6	1,364,940
薦九本一	42,451	31,455	25,010	15%	49,995	84.9	1,132,380
薦六本一	33,494	24,670	20,180	13%	39,019	85.8	888,120
委五本一	28,808	21,120	18,350	10%	35,523	81.1	760,320
民 64 年擔任公職，年資 35 年 (舊制 20 年新制 15 年)							
簡十四	74,546	51,480	39,440	20%	72,736	102.48	1,853,280
簡十本一	55,149	37,915	29,080	17%	55,605	99.17	1,364,940
薦九本一	45,910	31,455	25,010	15%	49,995	91.82	1,132,380
薦六本一	36,208	24,670	20,180	13%	39,019	92.79	888,120
委五本一	31,132	21,120	18,350	10%	35,523	87.63	760,320

資料來源：作者根據行政院人事行政局之公式設算。

表 5：歷年來本俸（或年功俸）/（本俸（或年功俸）+ 專業職務加給（工作補助費））之比率

職等	委 5 年功 3 (4,10)			薦 9 年功 3 (4,7)			簡 14		
	月俸 元	加給 元	比率%	月俸 元	加給 元	比率 %	月俸 元	加給 元	比率 %
60-62	1,430	240	85.6	2,023	360	84.8	2,626	420	86.2
63	1,690	700	70.7	2,419	940	72.0	3,162	1,200	72.4
64-65	2,300	1,400	62.1	3,326	2,100	61.2	4,370	3,200	57.7
66	2,610	1,520	63.1	3,750	2,300	61.9	4,910	3,500	58.3
67	3,270	1,800	64.4	4,524	2,600	63.5	5,800	4,000	59.1
68	4,190	2,500	62.6	6,014	3,700	61.9	7,870	5,400	59.3
69	5,090	3,000	62.9	7,620	4,500	62.8	9,345	6,800	57.8
70	6,410	3,500	64.6	9,710	5,300	64.6	11,960	8,200	59.3
71-73	7,755	4,150	65.1	11,715	6,250	65.1	14,415	9,700	59.7
74	8,485	4,500	65.3	12,885	6,850	65.2	15,885	10,500	60.2

75-76	10,150	5,150	66.3	15,430	7,900	66.1	19,030	12,250	60.8
77	11,435	5,700	66.7	17,485	8,700	66.7	21,610	13,850	60.9
78	12,780	6,200	67.3	19,820	9,450	67.7	24,620	15,000	62.1
79	14,970	7,550	66.4	23,110	11,300	67.1	28,660	17,700	61.8
80	17,485	9,480	64.8	26,835	13,730	66.1	33,210	21,230	61.0
81	22,945	10,670	68.2	31,535	15,170	67.5	35,600	23,120	60.6
82	24,410	11,900	67.2	33,530	16,800	62.6	37,850	27,400	58.0
83	26,380	13,430	66.2	36,245	18,720	65.9	40,915	30,170	57.5
84	27,190	14,410	65.3	37,355	19,860	65.2	42,170	31,650	57.1
85	28,560	15,710	64.5	39,240	21,430	64.6	44,300	33,810	56.7
86	29,600	16,190	64.6	40,485	22,080	64.7	45,640	34,830	56.7
87	30,490	16,730	64.5	41,700	22,810	64.6	47,010	35,980	56.6
88-89	31,430	17,290	64.5	42,980	23,570	64.5	48,450	37,170	56.6
90-93	32,410	17,810	64.5	44,320	24,280	64.6	49,965	38,290	56.6
94	33,390	18,350	64.5	45,665	25,010	64.6	51,480	39,440	56.6

資料來源：根據行政院人事行政局數據計算。

表 6：各職等歷年年功俸與專業加給（原工作補助費）之比率（%）*

職等		68	73	78	80	82	84	86	94
14		137	151	161	153	135	131	130	130
13	年功三	139	154	168	160	146	140	140	140
	年功一	136	150	163	156	142	137	136	136
12	年功四	141	156	170	162	150	145	144	144
	年功一	132	146	150	152	141	135	135	135
11	年功四、五	157	173	189	181	168	161	160	160
	年功一	143	158	172	162	150	144	144	144
10	年功四、五	168	188	203	196	181	173	172	172
	年功一	155	173	186	173	160	152	152	152
9	年功四、七	169	188	204	207	193	183	182	182
	年功一	154	170	184	172	160	151	151	151
8	年功四、六	161	179	193	191	179	169	169	168
	年功一	142	158	169	157	147	138	139	139
7	年功四、六	170	192	207	207	192	180	180	179
	年功一	156	176	188	171	159	148	149	149
6	年功四、六	170	192	205	197	182	170	170	170
	年功一	155	174	185	169	156	145	146	146
5	年功四、十	169	188	198	215	196	181	182	181
	年功一	152	168	176	157	144	133	134	134
4	年功四、八	175	189	191	193	175	162	163	162

	年功一	163	174	172	150	137	126	128	127
3	年功四、八	172	191	182	182	165	152	153	153
	年功一	163	180	165	144	130	120	122	122

* 本俸（或年功俸）÷專業加給；同職等之專業加給相同。

資料來源：根據行政院人事行政局數據計算。

表 7：各職等淨所得替代率（%）*

職等		68	78	84	94
14		65.4	69.4	99.4	99.4
13	年功三	65.7	70.7	102.3	102.3
	年功一	65.0	69.8	101.7	101.1
12	年功四	66.1	71.2	104.1	103.5
	年功一	64.2	67.7	100.5	100.5
11	年功四、五	69.0	74.0	108.0	108.0
	年功一	66.5	71.2	103.5	103.5
10	年功四、五	70.7	75.5	111.4	110.7
	年功一	68.5	73.5	106.0	106.0
9	年功四、七	70.7	75.5	113.6	113.6
	年功一	68.5	68.0	105.4	105.4
8	年功四、六	69.4	74.5	110.0	110.0
	年功一	66.1	70.7	101.7	102.3
7	年功四、六	71.2	76.0	112.9	112.9
	年功一	68.5	73.5	104.7	104.7
6	年功四、六	71.2	76.0	110.7	110.7
	年功一	68.5	73.0	104.1	104.1
5	年功四、十	70.7	75.0	112.9	112.9
	年功一	68.1	72.1	100.0	100.5
4	年功四、八	71.6	74.0	108.6	108.6
	年功一	69.8	71.2	97.7	98.3
3	年功四、八	71.2	73.0	106.0	106.0
	年功一	69.8	70.3	95.6	96.6

* 68、78 年之所得替代率為：年功俸 × 0.9 ÷ (年功俸 + 專業加給) × (1 - 20%)。

84、94 年之所得替代率為：年功俸 × 2 × 0.7 ÷ (年功俸 + 專業加給) × (1 - 20%)。

* 退休金係免稅，所得稅稅率以 20% 設算。

資料來源：根據行政院人事行政局數據計算。

參考書目

白郁婷 (2002)。公務人員退休撫卹基金運作意見調查：公務人員及教育人員部份。公務人員退休撫卹基金監理委員會。
黃世鑫 (1985)。財政學。台北：中華出版社。

黃世鑫 (1999)。老年經濟安全與政府財政－現行規劃老年退休金制度之迷思。載於郭明政編，年金制度及其法律規範(頁103~180)。台北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心(年金制度及其法律規範學術研討會論文集，1998.11.20.21)。

Börsch-Supan, Axel, and Reil-Held Anette, Schnabel, Reinhold (2001). Pension provision in Germany. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.160-196). Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Brugiavini, Agar, and Fornero, Elsa (2001). Pension provision in Italy. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.197-235). Cheltenham

(UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Disney, Richard and Johnson, Paul (2001). An overview. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.1-47). Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Gruber, Jonathan (2005). *Public finance and public policy*. New York: Worth Publishers.

Kimura, Yoko(1997). The role of the Japanese company in compensating income loss after retirement. In Martin Rein and Eskil Wadensjö(Eds.), *Enterprise and the welfare state*(ch.6). Cheltenham(UK), Lyme(US): Edward Elgar.

Legendre, Nadine, and Pelé, Louis-Paul (2001). Pension provision in France. In Richard Disney and Paul Johnson (Eds.), *Pension systems and retirement incomes across OECD countries*(pp.131-159). Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA): Edward Elgar.

Mills, John (1997). *Tackling Britain's false economy: Unemployment, inflation, slow*

- growth, basingstoke*. London: Macmillan.
- Molitor, Bruno (1987). *Soziale Sicherung*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Munnell, Alicia H.(1977). *The future of social security*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Rosner, Peter, Url, Thomas, and Wörgötter, Andreas,(1997). The Austrian pension system. In Martin Rein and Eskil Wadensjö(Eds.), *Enterprise and the welfare state*(ch.2). Cheltenham(UK), Lyme(US): Edward Elgar.
- Sass, S.A., and Triest, R.K.(1997). Social security: How social and secure should it be? In S.A. Sass and R.K. Triest(Eds.), *Social security reform: Conference proceeding, Federal Reserve Bank of Boston*(pp. 29-63).
- Winterstein, Helmut (1980). *Das System der Sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Verlag Franz Vahlen.

公務人員退休制度改革的意義與方向



邵靄如*

摘 要

適用於我國公務人員的退撫新制，近年來引起諸多的關切與討論。就其財務狀態觀之，今天雖無清償問題，但隨著退休人口比逐年增加，自願退休及支領月退金的人口比例逐年上升，加上經濟環境快速變化以及投資結果不如預期理想等因素下，其財務結構已敲起警鐘。本文就退休制度的公平性與合理性探討公務人員退休制度改革的意義，並在確保世代公務人員皆能安心退休的前提下，建議未來公務人員退休制度之改革方向。本文雖以公務人員退休制度為主要分析內涵，但文中所述及之基金財務挑戰與危機亦同樣發生於教育人員與軍職人員之退休制度上。

關鍵字：公務人員退休制度、潛藏負債、正常成本、確定給付計劃、資金平衡計畫、雙層次退休制度

* 銘傳大學風險管理與保險學系所副教授，退休金簽證精算師，美國精算學會準精算師

Directions and Insights of Reform in Taiwan Civil Service Retirement System

Shao Ai-Ju

Abstract

The article has 2 folds. First it introduces the current retirement system of employees of civil service and unveils the hidden financial crisis the system faces. Secondly, the article, in pursuing goals of financial soundness and justice among participants, suggest the reform direction that the retirement system should move on. Though this article focuses on the discussion of retirement system of civil service, the similar financial obligation happens to retirement funds for Teachers and the Military, and thus the reform suggestions apply to these two segments as well.

Keywords: retirement system of employees of civil service, accrued liability, normal cost, defined benefit, cash balance plan, multiple layers plan

一、我國公務人員退休制度概述

我國公務人員¹老年經濟安全為一兩層次保障的架構。第一層為具有社會保險性質的公教人員保險之養老給付，類似勞工保險下的老年給付之於營利事業單位之勞工；第二層為具職場退休金性質的公務人員退休法之退休給與，類似勞基法或勞退新制之退休金之於一般勞工。

公務人員老年經濟照護之第一層，即公教人員保險養老給付，其基數計算方式於88年5月歷經調整，88年5月以前的加保年資基數為一前期少後期多的設計²。88年5月以後的加保年資基數為一平準式的設計，每加保一年給予1.2個基數。公務人員申請養老給付時，即以累積基數乘上退休時本俸。因此若一退休公務人員加保年資達20年，其中10年屬於88年5月前舊年資，另外10年屬於新年資，其退休累積基數共有27點（ $5+5*1+10*1.2=22$ ）。按中信局公教人員保險統計資料，95年度養老給付平均單件金額

為NT\$140萬。近年引起諸多爭議的18%優惠存款，即針對公保養老給付可以依18%優存進行限額調整。

公務人員老年經濟照護之第二層，即公務人員退撫給與。該制度曾歷經四次修正，之前整體架構與原則均維持由政府全額負擔經費之恩給制，民國84年開始現行共同提撥之軍公教退撫新制。因此，目前在職之公務人員若於民國84年7月以前任職，其舊制年資所產生之退休給與，在恩給制的架構下，全數由國庫支出貼補³。84年7月以後新制年資所產生退休權益則由政府與參加人員共同提繳之退撫基金給付。84年7月後之退休給與計算公式為，月退俸部分以退休時在職同等級人員本俸加一倍為基數，每任職1年，照基數2%給與，最高35年，給與70%為限。一次金部分，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與1.5基數，最高35年給與53個基數。若公務人員跨有新舊年資⁴並選擇月退俸者，現行辦法甚至針對舊制年資部分有補償金給與。如此

¹ 本文主要以公務人員為分析對象，然而文中所述有關退休所得與基金財務狀況等，教育人員與軍職人員亦有極為類似情形。

² 加保年資滿5年給予5個基數，之後6~10年每滿一年給予1個基數，其後的第11~15年每加保一年給予2個基數，第16~19年每加保一年給予3個基數，加保年資超過20年者最多給予36個基數。

³ 舊年資之退休給與計算方式為，一次退休金之基數部分，服務前15年每滿一年給予2個基數，15年後每服務一年給予一個基數，最高以61個基數為限。若是月退俸時，工作滿15年給予75%，之後每服務一年則另外給予1%，最高以90%為限。無論是一次金或月退金，計算內涵皆以本俸與實物代金為計算基礎。

⁴ 舊制年資未滿15年者。

給與內涵下，退撫新制現行提撥率為本俸一倍之 12%，其中參加人員負擔 35%，政府負擔另外之 65%。

退撫新制自 85 年 7 月實施以來歷經不過 10 年，一路走來卻有諸多爭議與討論。尤其當主管機關於前年提出 18%限額優存之改革議案時，不但許多軍公教人員透過不同管道急急發聲，立法委員與各界代表亦透過媒體或政論會或公聽會各挺立場，一個影響 60 多萬人的退休制度一時之間更加成為各界注目的政治性焦點。一個特定職域的退休制度之所以引起如此廣泛的爭論，實質重點不在 18%限額優存的合理性，重點在於制度後頭一個不見底的財務漏洞，以及追根究底必須認真探討的體制合理性。一個退休制度的合理性不外乎，(1) 制度內基金財務的安全性，(2)制度外退休給與的公平性。以下將分別就基金財務之安全性與退休給與之合理性探述之。另外，本文雖主要以公務人員為探討對象，實質上，由於制度設計，我國軍職人員與教育體系人員亦同樣暴露在退休安全體制合理性的問題下。

二、我國退撫新制之財務安全性

現任公務人員若於 84 年 7 月前任職，其

服務年資統稱為舊制年資，按當時退休法令，其退撫給與係屬恩給制，公務人員於服務期間不參與提撥，舊年資衍生之退休權益給與全數由國庫支出。該給付金額預估至民國 135 年前每年都達 200 億台幣以上，舊制給付高峰期預估發生於民國 115 年左右，年給付金額預估達 400 億，悉數由國庫編列預算支出。

公務人員 84 年 7 月後之新年資按公務人員退休法第 8 條所示：「公務人員退休金，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付之，並由政府負最後支付保證責任」。因此，新制年資衍生之退休金乃由退撫基金支出，由政府擔負最後給付責任。然而，公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第十七條亦規定：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算。」亦即，**基金之成立與管理須以基金財務收支平衡為目標**，為達提撥收入可以支應給付支出之目標，需要精算作業評估應繳之提撥率，以達到基金永續發展，確實照護世代公務人員退休生活之目的。基金管理會按此條例於分別於民國 88 年、92 年與 95 年度辦理第一次，第二次與第三次精算評估作業。基管會同時亦依政

府資訊公開原則，將精算報告上網公告，讓關心制度財務發展的人都有機會上網查閱⁵。而三次精算報告的結果都揭露一個事實，即是，退撫基金財務的支撐力與穩健性有潛在的危機，而且隨著基金成立的年度越久，財務狀態越是引人擔憂。

在基金成立 3 年後，即民國 88 年的第一次精算報告顯示，在長期資產投資報酬率與折現率為 7% 的評估下，公務人員新制年資部分衍生之退撫給與潛在負債金額為 1,956 億，已提存之基金市值為 1,195 億，代表未提撥之負債達 762 億，亦代表按退撫新制應給與的內容，基金應有的準備金額短缺了 762 億之多。此外，按報告，基金若要支撐退撫制度下的給付水準，從評估日之次年開始，現職人員加計未來新進人員應有之提撥率水準為一次金部份 8.2%，月退俸部份 19.5%。然而，實際上當時參加人員與政府各機關僅按本俸兩倍之 8.8% 提繳。

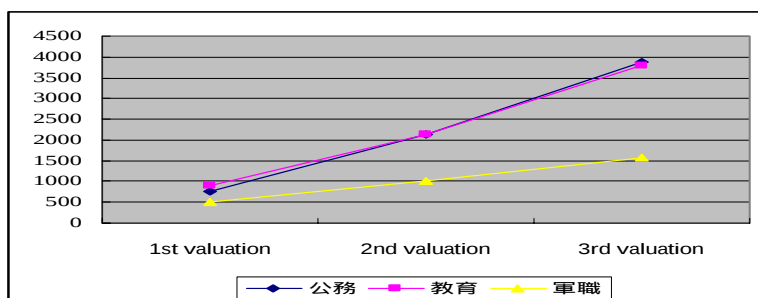
基金成立第 7 年半時間之第二次報告，即民國 92 年之精算報告揭露，由於投資環境變化，在未來資產投資報酬率與折現率下降到 3.65% 的預估下，公務人員新制年資部分

衍生之退撫給與潛藏負債金額已達 3,134 億，已提存之基金市值縮水為 1,003 億，此意味著未提撥之潛藏負債於 91 年年底已累積達 2,131 億，亦意味著，基金成立 7 年多後，應有的準備金額缺口已擴大到 2,131 億，此一缺口較 3 年前的評估結果增加了 2.8 倍。若要補足這個大缺口並能按給與內涵如期領取退休金的話，就當時已在職員人而言，提撥水準從 92 年起⁶後必須提高到本俸兩倍的 29.9%；若不補足過去殘留的缺口僅追求從此提撥的水準足以支付未來退休給與時，亦即，先行將過去準備不足的缺口凍結，然後假設一切從頭開始，均衡之提撥率亦須達到本俸兩倍之 22.7%。若加入評估日之後新進公務人員一同攤提退休金成本時，費率亦須達 26.4%。然而，實際上，當時參加人員與政府各機關僅於不同年度按本俸兩倍之 8.8%、9.8% 以及 10.8% 提繳，提撥水準僅達均衡提撥之 1/3（見圖 1）。

⁵ 第 3 次精算報告至截稿日止尚未正式公告。

⁶ 混合計算各種給付形式：月領型式、一次金型式與兼領形式。

圖 1：退撫基金不足額提撥負債金額



民國 95 年的第三次報告乃以 94 年年底為評估日，根據報告內容，在未來資產投資報酬率與折現率微幅提高到 4% 的評估下，公務人員新制年資部分衍生之退撫給與潛藏負債金額已達 5,586 億，又較 3 年前增加了 2,452 億，相當於一年增加了 817 億；而已提存之基金市值為 1,695 億，較 3 年前增加了 692 億，相當於一年增加 231 億。潛藏負債扣除已提繳之基金後，未提撥之潛藏負債已累積達 3,891 億，亦意味著實際基金儲存之水位為應有水位之 30% 左右。至於提撥率部份，若要補足過去累積之 3,891 億之缺口，同時按退撫條件領取退休給與，自 95 年起之現職公務人員應繳之足額提撥率須達 38%，此 38% 中的 14.3% 乃因攤分過去累積的不足額提撥缺口而增加的提撥成本，另外的 23.7% 則僅針對未來服務年資衍生退休金給付權益應相對提撥的成本。即使加入未來新進公務人員一

同攤計不足額提撥的缺口時，其費率亦須達 31.1%。

退撫給付之未提撥負債從 88 年之 762 億，快速膨脹到 92 年之 2,131 億，再擴增到 95 年之 3,891 億；攤計缺口之足額提撥率從 88 年之 19.5%，快速提高到 92 年之 26.4%，再快速攀升到 95 年之 31.1%⁷，主要可歸因於幾個重要因素。

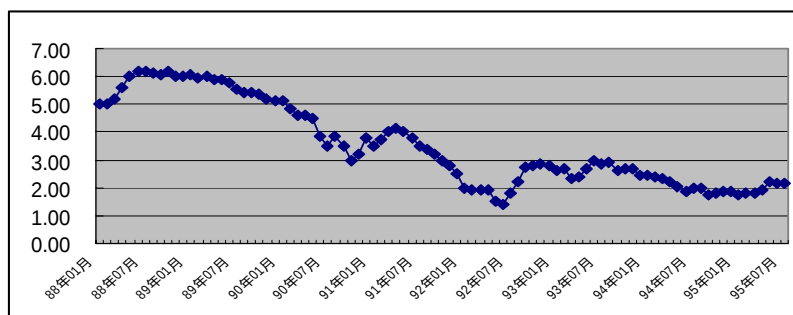
（一）總體經濟環境的改變。舉例而言，基金投資報酬率。以我國 10 年期政府公債次級市場為例，民國 88 年 10 年券之殖利率尚有 6% 之水準，88 年起呈現幾乎一路下跌的格局，至 94 年 12 月已下修至 1.84% 的水準，見圖 2；而國外金融市場雖有獲利較高之金融工具，然匯率風險亦節節升高，88 年間至 94 年底間美金對台幣最高匯率 35.0658，最低匯率為 30.4903，國外

⁷ 教育人員之未提撥負債金額從第一次精算報告的 906 億，提高到第二次的 2,138 億，繼之到第三次報告之 3,791 億；軍職人員之未提撥負債金額從第一次精算報告的 494 億，提高到第二次的 1,023 億，繼之到第三次報告之 1561 億。

投資挑戰加劇，因此追求長期高報酬之投資績效相形不易，亦更需要有專

業的投資操作與靈活適當之法令規範。

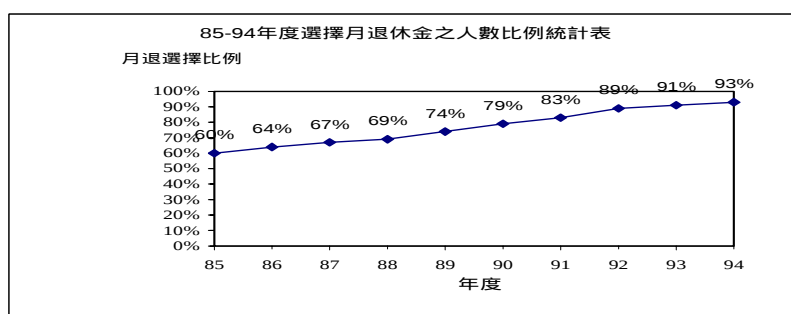
圖 2：我國 10 年期公債次級市場殖利率變化



(二) 人口精算面改變。根據基金統計資料顯示，公務人員選擇月退比例逐年增長中，第一次精算報告依據當時資料，評估月退選擇比例為 64.8%，第二次精算作業根據更新資料，評估月退選擇比例為 76.3%，至第三次精算

作業，月退選擇比例按民國 92 年至 94 年實際經驗統計已提高到 91%(見圖 3)，月退比例增加，繼之加上退休年齡逐年遞減⁸，月俸給付期間拉長，退休金給付成本快速攀升。

圖 3：公務人員選擇月退之比例



⁸ 公務人員平均退休年齡從 85 年之 62 歲逐年下降到 94 年之 56 歲，9 年間提早退休了 6 歲，教育人員亦出現相同現象。

(三)為拖延 10 年之不足額提撥政策。不足額提撥負債成長速度如滾雪球般快速。過去產生之不足額提撥金額與足額提撥費率於每次精算報告中揭露,但揭露目的竟僅止於揭露,精算報告後又繼續不足額提撥,前期不足額提撥負債衍生利息成本,新的不足額提撥負債又因新年度提撥不夠繼續產生。主管機關的延遲與參加人員的抗拒,惡性累積下,若將退休基金想像成一個水庫,水庫產生裂縫,流出的水量遠超過預期之流量,長年挹注的水流又過於細弱,水庫多年處於安全水位之下,且年年下降,此時再不快速大量灌注流入的水量或堵住超乎預期的流出量,枯竭只是遲早的事。

以上所述現象不僅發生於公務人員之退撫制度財務結構,亦同樣發生於教育人員與軍職人員。按第 3 次精算報告內容,教育人員已提存之基金僅為應準備之基金的 30%,現行繳納之提撥率僅為應繳提撥率之 36%;而軍職人員更為嚴重,其已存之基金僅為應準備基金的 15%,現行繳納之提撥率僅為應繳提撥率之 33%。無論是軍、公、教職,現行提存比率都遠遠低於基金應有準備之安全水位,國外大型之退休基金其提存率亦會隨

資本市場波動而有所變化,當資本市場表現樂觀時,提存率甚至超過 100%,就算資本市場表現不佳,提存率亦至少達 70%。

三、退休給與之合理性

根據第三次精算報告,若按 12%之現行費率繼續提撥,在預設年投資報酬率維持 4%的情形下,公務人員之退撫基金將於民國 110 年開始出現收支不足的現象,即提撥金額加上投資收入無法支應退撫給付,另外基金預估 120 年底短缺 100 多億,至民國 130 年時缺口將擴大到 8,524 億,至民國 140 年時基金缺口更惡化到 2 兆。若加計財務情形更為惡化之教育人員與軍職人員部份,120 年底基金將短缺 3,500 多億,至民國 130 年時基金缺口將累積到 2 兆,至民國 140 年時基金缺口將累積到約 4.5 兆。

當提撥加計投資收入無法支應給付時,即是基金開始乾涸之際。這個情形對公務人員而言預估發生在民國 110 年,對教育人員而言,預計發生在 105 年,對軍職人員而言,預估發生在民國 98 年。當歷年累積之基金亦完全用罄以致於無法支付任何退撫給與時,即基金宣告破產之年度,對公務人員而言,此一事件預估發生於民國 120 年,對教育人員而言預估於 117 年破產;軍職人員預估 107

年，距離現在不過幾年之隔。

這意味甚麼？意味著政府機關與參加人員若按現行 12% 提撥水準繼續提繳，亦不擬修改退撫給與辦法時，現年 45 歲以下的參加人員辦理退休時，基金水庫是乾涸的，這批青壯年代的參加人員其過去所繳的基金僅夠支付近年退休的人退撫支出，但不夠支付他們自己退休時退撫辦法所應允的給與條件。

主管機關三次委託辦理的精算報告內容已充分揭露基金財務的潛在危機與對後代基金參加人員難以交代的事實，因此補救行動是刻不容緩的。退撫制度設立與基金管理的最主要追求目標，乃是照顧參加人員退休後的經濟安定，因此必須思考如何在最大公平原則下，建立一個普遍照顧大部份參加人員利益的制度。

在公平原則下，第一個調整機制為立即提高提撥率，並至少提高到不攤計過去負債前提下之水準，以確實履行自給自足的目標。以公務人員為例，其為本俸兩倍之 23.7%⁹，亦即其分攤成本必須由現行自行負擔之 4.2% 提高到 8.295%，約為一倍成本。若以俸點 385 為例，其每月提撥金額為 NT\$4,093，較現行提撥金額多了 NT\$2,021。政府機關亦須增加成本負擔約 7.605%，若以

每年 2,000 億的公務人員薪資估量，政府機關每年必需多提撥金額達 152 億，若再加計教育人員與軍職人員部分，政府機關每年提撥金額共增加 350 億，約為三類人員年度總薪俸之 8%。

至於過去累積之不足額提撥負債部份，可區分為國庫負擔部份與參加人員負擔部份處理。國庫負擔部份可按 20 年或 30 年攤計，三類人員應攤計金額於 94 年底合計達 6,008 億，若以 30 年攤分，未來政府每年需攤計的金額三類人員合計 334 億。至於參加人員針對未提足金額應負擔的部份可採取兩種方式處理，一為不補足，但未來參加人員退休時，此段年間之退休給與需按現行提撥率與足額費率之比率關係進行適當之折價計算；二為依照參加新制年資至足額提撥年間按年數補繳應補繳金額，如同國庫貼補機制。在此建議下，國庫負擔有多沉重呢？單是公務人員部分，舊年資之退撫支出預估一年 200 億，針對未來服務成本之足額提撥金額每年估計約 312 億，再加上不足額提撥部份每年攤計 141 億，合計共 653 億。若加計教育人員與軍職人員，年負擔金額預估高過 1,000 億。

在此主管機關或參加人員都應思考，政府或國庫預算資源如此分配是否適宜？尤其

⁹ 教育人員 24.8% 與軍職人員 25.8%。

當中央政府一年稅課收入也不過只有一兆多元？尤其當國內其他職域之退休後所得替代率不足 30%時，現行退撫給與卻普遍高於一般勞工退休照護的兩倍之多時？

驟然提高提撥率，不但國庫負擔沉重，政府資源分配之合理性亦引起諸多爭議，同時參加人員現實生活中柴米油鹽醬醋茶的即時性需要亦可能受到限制。因此，為追求制度內老中青三代的公平性與制度外其他職域與軍公教間的公平性，第二個方法就是修改給付內涵，或重新檢討制度的適宜性。亦即，若提撥率驟然提高到足額的水準有實務上施行的困難，基金投資上也無法創造出績效超越無風險資產一定的高水準¹⁰時，唯一剩下的選擇就是積極推動給付內容修訂，使得大多數的參加人員都有機會獲得退休照護的均等機會，並俾助政府資源公平分配。

按第三次精算報告，現行提撥率約為足額提撥率之 1/2（未涵蓋不足額提存負債攤計）。若希冀維持現行 12%提撥率的水準，就月俸額部分，其給付內涵應自評估日起依現行辦法 50%比例計算，亦即，在公平分攤與基金財務自給自足的原則下，從評估日起參加人員之服務年資應按基數 1%給與，至於一

次金，則建議尚可維持於現行 1.5 個基數水準。按此建議，參加人員與政府機關皆可在不增加提撥金額的前提下，繼續維持一個具有月退俸給付又有一次金選擇的退撫制度，而且該制度將財務穩靠，因為現行費率基本上可以支撐該計畫的給與內容，並且過去不足額提存負債就此凍結不再擴大，對政府機關而言，唯一增加的成本就是分 20 年或 30 年攤計這個已凍結注的不足額提存負債的金額，而未來所有參加人員都可安心領取退休金，而不是擔心前人領取了後人就領不到了。

除了建議維持原來的確定給付計劃外，主管機關亦可慎重考慮將現行制度直接改為資金平衡計畫（Cash Balance Plan）。資金平衡計畫實為確定給付計劃，然有確定提撥計畫之精神。參加人員與政府機關按 12%之提撥水準，按月將資金提撥到基金管理委員會，基管會為每位參加人員開設個別虛擬帳戶，基金實則委由基管會或外部專家進行代操投資，虛擬帳戶記錄每位參加人員每月提撥之本金及分配之利息，參加人員可透過電腦系統或網路設備隨時查看基金累積情形。資金平衡計畫之所以具有確定給付之精髓在於制度具有保證機制，其保證之內容不是退

¹⁰ 按第三次精算報告，在攤計過去未提存負債基礎下，若希冀提撥率能維持於現行 12%，同時又能按現行退撫辦法給付退撫給與時，公、教、軍退撫基金應達成之投資水準須分別達 8.7%、9.9%以及 15%。國內 20 年期指標公債於 94 年 12 月之平均利率為 2.1%，是故風險溢酬需分別達 6.6%、7.8%及 12.9%。

休時給與的比例或金額，而是每年或每月分配之利息與投報率必須維持於某一約定之基準利率以上。資金平衡計畫另外具有確定提撥之精神的理由在於必須定期提繳，且影響參加人員退休生活的充裕性的關鍵因素在於實際投資績效與約定基準利率水準。

若我國公務人員之退休制度改採資金平衡計畫，政府機關與參加人員負擔之成本可完全依照現行提撥水準，基金管理委員會則擔負創造優異之投資績效或遴選突出的資產管理機構之重責大任。未來參加人員退休時，改制日前退休給與按現行確定給付辦法計算給付內涵，但改制日後可領取之退休金則完全按虛擬帳戶累積之本金或分配到的利息或紅利決定。若基金管理不甚理想，分配之利息與紅利至少按約定最低基準利率計算。一旦基金投資得宜，潛在之高獲利機會將為參加人員創造更優渥之退休經濟生活。不但所有人皆享有政府機關負擔 65% 的基金累積照護，自己亦有 35% 的貢獻，由於每位參加人員按自己薪俸提繳的金額與比例分配之利息累積退休金，因此完全沒有債務世代移轉的問題。

修改制度的構思，除了上述的原有確定給付計畫，或混合本質的資金平衡計畫外，亦可參考美國聯邦政府雇員退休計畫

(Federal Employees Retirement System, FERS) 的雙層次架構。所謂雙層次即首先建構一個較陽春的確定給付計畫，之後再疊加一層確定提撥計畫。其底部之確定給付計畫確保參加人員有一最基層經濟生活保證，之後透過確定提撥計畫鼓勵參加人員參與資本市場潛在多頭機會以增加退休財富。若希冀現行提撥率 12% 不再提高，為確保底層之確定給付計畫財務穩健，確定給付月退俸部份可能必須以低於基數 1% 給與，如本俸兩倍之 0.8% 給與，如此才有能剩餘的提撥成本作為確定提撥制之提撥本金。若未來提撥率可能提高到 15% 時，在財務穩健的規劃基礎下，12% 的提撥率必須繳入確定給付計畫之基金內，以確保月退俸部份可按基數 1% 給與，其餘 3% 的提撥率則可規劃投入確定提撥計畫下開放的各種資本市場的金融工具，如各類型基金或投資型保單。但因為是兩類型計畫合併推動，因此雙層次退休計畫相對管理成本較高。

四、結論

我國退撫新制實施初期，為避免立即造成各級政府及基金參與人員大幅撥繳退撫基金之負擔，因此按法定最低提撥費率 8% 撥繳退撫基金，為基金財務不健全之始。歷年來

提撥率由初期之 8%調整到 8.8%，繼之再調整到 9.8%、10.8%以及現行的 12%。相對給付十分優渥之退撫給與內容，溫水煮青蛙之緩慢調整提撥策略使得開辦不過 10 年之退撫基金已累積達 9,243 億之龐大未提撥負債¹¹，此一未提撥金額相當於全體軍公教 2 年 1 個月的薪資總數。現行提撥率雖已調高到 12%，但也遠遠低於不計入未提撥精算負債部分應攤計的提撥率。歷年退撫基金之精算評估報告一再顯示，退撫制度之財務危機已不容忽視，主管機關與參加人員若不積極因應，任此情形繼續拖延，基金破口將逐日擴深擴大，並於數年後出現收入無法支應給付，最後淪落至破產命運，制度中受害最深的恐怕是 45 歲以下的參加人員。

肇於基金財務的潛在危機與對制度內不公平之現象，退撫制度尋求改制或補救之道已是刻不容緩。而補救與改制之目標必須建立在如何在最大公平原則下，建立一個普遍照顧大部份參加人員利益的制度。

補救的第一個辦法可以從立即提高提撥率著手，好讓基金收入可以支應未來潛在退撫支出，並保障青壯代參加人員未來亦能領取退休金。但立即調整提撥率到足額水準意味至少兩倍的提撥成本，國庫不單負擔沉

重，而且亦可能造成國家其他預算的排擠，衍生出制度外不公平的現象，同時對參加人員亦可能造成支應日常經濟生活的沉重壓力。

補救還有其他辦法即是積極調整退撫給與內容，調整的目標乃基於建立一個讓制度內參加人員、讓制度外各職域的國人都能公平享有老年經濟照護的資源與機會。制度調整的方向有三個建議，一為維持現行確定給付計畫，在不提高現行 12%提撥成本的前提下，就月退俸部份作 50%比例給與，以確保所以參加人員都能安心奉獻公職並深知老有所終；二為改制成資金平衡計畫，享有資金運用最低基準利率保證，不但保本又能保息，同時又能連結資本市場的投資機會，參加人員未來退休所則視個人累積期間長短、提撥金額多寡與期間專業代操機構或基金管理委員會的投資績效，完全無垂直世代間債務移轉的問題。三為推動雙層次退休計畫，將確定給付部份按可負擔之提撥率折算給與，另外疊加確定提撥計畫。雙層次計劃下，為確保新計畫財務穩健，在不提高 12%提撥成本前提下，確定給付部份必須削減更多月退給付內涵，如 2%降低到 0.8%，以加入確定提撥計畫可用成本的空間。

¹¹ 公、教、軍原團體未提撥精算負債分別為 3,891 億元、3,791 億元及 1,561 億元。

退撫制度面對各方壓力，改制之道雖然窒礙難行，但卻不容不行。主管機關需要更大刀闊斧之作為。年前 18%問題引起各方諸多議論，據報載，18%限額優存一年平均不過節省 100 億元，此 100 億元比較起退撫制度截至 94 年底 9,243 億之龐大未提撥負債以及至民國 140 年時基金缺口將達 4.5 兆來說，可真說是小巫見大巫，更別提舊制年資部份尚有數兆的潛藏負債。主管機關若僅在限額優存或延展退休條件上做小小幅度的修正，不但無法根本解決問題而且因為拖延滯礙，反而造成財務問題日益惡化，對後世難以交代。放諸國內外，罕有一個制度可以討好所有的人，因為制度設計的重點是資源的分配與安排，勢必無法讓不同利益的人都同時得到最大的好處。在各方壓力下，制度檢討修正的過程中，最大眾的公平與最均等的分配是主管機關必須堅持的原則，亦是參加人員必須共同體諒的難處。

參考書目

Mitchell, Olivia S. (2002). *Redesigning public sector pensions in developing countries*. Pension Research Council Working Paper, PRC WP 2002-9.
United States General Accounting Office

(1998). *Implementation of the federal employees retirement system*. Report to the Chairman Committee on Post Office and Civil Service House of Representatives.

網路資源：

1. www.frtib.gov/index.html
2. www.fund.gov.tw
3. www.gao.gov
4. www.opm.gov
5. www.tsp.gov

全球化與多元民主社會下政府推動行政改革方案之公平衡量研究：以公務人員退休八五制改革方案為例



陳正料*

摘 要

在全球化與政府改造潮流下，為了解決退休所得不合理造成的公務精英人力流失、健全退撫基金財務、有效降低政府財政壓力，銓敘部規劃「退休八五制」方案改革公務人員退休制度，並作為推動各種行政改革基礎。由於各界對新制看法不一，又因先期實施「退休所得合理化改革方案」引發公務員群起反彈，紛紛質疑八五制的決策正當性、公平性及結果效益；此不僅引發政府團隊不安，更模糊原本改革目的，顯然地，在多元民主社會下的台灣，一種明確且讓各界均能接受有關推動八五制方案預期結果公平衡量方式，乃成為解決各界認知歧異之重要關鍵。鑒此，本文採「多元整合」觀點就「八五制」方案改革預期結果，以實驗心理學「公平衡量」方法建構分析模式，就與新制有利害關係的公務員及民眾群體進行認知實驗，將新制潛藏多元價值與關係人主觀衡量標準有效整合，使公務員與民眾均滿意新制評估結果，達成公平且一致性的改革共識。

關鍵字：退休八五制、公平衡量、變革僵固性、功能衡量

* 國立高雄海洋大學航運管理學系兼任助理教授

A Study of the Fairness Measurement of the Government's Administrative Reformation on the Globalization and Pluralistic Societies in Taiwan: the Case of the 85 Pension Project

Chen Cheng-Liaou

Abstract

To decrease the finance burden and promote the human resource dissipation of middle aged elite retirement, government plans to adopt "the 85 Pension Project" to reform the civil servants retirement system in Taiwan. It appears some cognitive conflicts and existes various differences for the anticipated outcomes of the 85 project between the citizen and servants. Especially and continuously, the civil servants questioned the adequacy, justice and benefit of decision-making of the project, therefore, it derived extreme boycott, resist and handicap.

We take the fairness measurement approach to explore the anticipated outcome benefits of the 85 pension project between the servants and citizen. In this way, we constructed an unfairness model to analyze and integrate the implicit-explicit values and multi-criterion. In conclusion, we obtain some important findings and sugges to increase the utility value that more sensitive information(ex. fairness) and adopt segmentation method to marketing the 85 pension project. It could satisfy the demandes of decision-making participation and meet the cognitive justice of 85 project for servants and citizen simultaneously.

Keywords: 85 pension project, fairness measurement, reform rigidification, functional measurement

壹、導 論

一、問題建構與研究目的

在全球化與政府改造潮流下，為了解決退休所得不合理造成精英人力流失問題、健全退撫基金財務、有效降低政府財政壓力，銓敘部規劃「退休八五制」¹方案改革公務人員退休制度，並作為推動各種行政改革基礎；因先期實施「退休所得合理化改革方案」引發公務員群起反彈，紛紛質疑八五制的決策正當性、公平性及結果效益（陳聰安，2002：55；賴俊男，2005：20；銓敘部，2006：15）。

學者指出：政府組織先天上即具「變革僵固性」，如果未能預先在內部營造變革氣候，改革時往往面臨組織僵化力量反彈；結果，原本立意良好改革往往在內部制約下難以成功（French and Bell, 1999: 37；呂育誠，1998：66；張潤書，2004：212）。因此提出「革新必先革心」、「改革須先在組織中培養

改變文化」作為推動改革前提（李允傑，1999：65；施能傑，2004：83）。Osborne 更指出政府改革成功五項策略中最關鍵是顧客策略、最難達成是文化策略；亦即推動各項改革須先在內部型塑一種接受變革組織文化，獲得共識並滿足內部與外部需求後，改革才能有效完成（汪明生等，2005：82）。

行政改革方案本質存在多參與者、多目標、多價值及主觀判斷等特性，經常顯現「不良建構」²問題型態，如僅基於單方面來考慮與制定，自然會在不同涉入者中產生不一致認知，引發人際衝突紛爭（Dunn, 2004：135；施能傑，2006：2）。這種不一致認知主要來自於各利害關係人對方案存在資訊模糊與主觀價值判斷衝突，有賴於採取「全觀型」觀點，以系統、科學、多元方式整合資訊，始能顯現方案結果真實面貌並作為客觀衡量基礎（Rosenbloom, 1998: 194; 6 Perri, 2002；孫本初，2000：10；彭錦鵬，2005：62；陳正料，2006：5）。

¹ 係依據考試院第10屆第171次院會決議並於95.02.16函送立法院審議之公務人員退休法修正草案內容，其中最大改變重點在於「規定未來公務員年齡須達60歲以上、服務年資需滿25年，或是年齡滿55歲、服務年資滿30年，即年齡與服務年資兩者合計須達85以上者，才能以支領月退休金方式退休」，整個修正內容稱為「退休八五制」方案（銓敘部，2003：5；2006：7）。

² 「不良建構」(ill-constructed)問題，係指方案具「多決策、多參與者、多重選案、衝突價值、結果未知性、無法計算可能性」等結構性，顯現「互依、主觀、人為、動態」特徵，其問題本質是「價值衝突」。不良建構方案問題解決方向需一種「全面」觀點(total、macro、holistic)之方法論，將「多元觀點」引進問題情境，藉以對方案問題本質(價值)進行界定、解構、分析與衡量（Dunn, 2004: 418；孫本初，2000：10；詹中原，2002：75；陳正料，2006：3）。

惟回顧八五制方案制定過程，卻發現其顧客策略集中在「外部」民眾所期望「減少支出」上、忽略「內部」公務員將出現的反應行為。此不僅引發政府團隊不安，更模糊新制原始改革目的。顯然地，在各界對八五制公開論證與討論漸漸由理性趨向零和氛圍下，一種明確且讓政府內外部利害關係人均滿意有關推動「八五制」方案預期結果公平衡量方式，已成為解決這些問題的關鍵。

二、整合研究途徑之採行

八五制方案涉及利害關係人眾多，預期效益不只限於「有形」財政負擔減少，尚應包含制度安定性、誠信與士氣等「無形」效益；因此，在處理不良建構問題方案並對結果評估時，學者認為必須採取一種「全面」（holistic）觀點方法論，將「多元觀點」引進改革情境並就可能引發問題本質與來源加以界定解構，進而有效整合多元資訊始能獲得方案結果客觀整體性評估，使利害關係人滿意且符合各界期望之公平目的（Kettl, 2000: 48; Dunn, 2004: 418；孫本初，2002：71；張世賢，2002：173；詹中原，2002：75；陳正料等，2006b：624）。

本文即採取「多元整合」觀點，就政府推動之公務員「退休八五制」方案，以實驗心理學資訊整合理論「公平衡量」方法建構

分析模式，就公務員與民眾進行抽樣、實施心理實驗與蒐集八五制資訊，將方案潛藏多元價值與關係人主觀衡量標準有效整合，使內外部顧客均滿意新制結果達成方案共識目的。透過這種整合過程掌握公務員與民眾對八五制的資訊處理模式，作為未來推動時化解反彈工具，消除政府可能出現裂痕；藉由所建構公平衡量認知代數提供各利害關係人一種可接受客觀的方案評估基準，避免再因評準不一而出現各說各話情形，營造快樂、和諧與效能的高績效行政團隊，持續提升國家競爭力。

貳、現況探討與文獻回顧

一、公務人員退休制度現況與問題

我國公務人員退休制度係以「公務人員退休法」及相關施行細則建構而成，最近一次全面修正是在 1995 年 7 月 1 日，由「恩給制」改成「儲金制」；惟近年來因高齡化等原因造成退休基金支出大幅攀升，各級政府財政負擔壓力擴增，又因擴大推動組織精簡、業務委外，造成不少年齡剛滿五 0 歲公務員搶退風潮，政府財政壓力更高（楊詠芳，2001：89；郭耀昌，2004：87；賴俊男，2005：19）。

此外，由於現制出現退休所得高逾現職

薪資所得不合理現象，促使公務精英人力不斷流失，又因支領月退休金人員平均年齡偏低，政府須長期負擔雙重人事費用，退休基金面臨破產財務危機（賴俊男，2005：18）。而民眾對於公務員退休所得遠高於一般企業界，在一片不景氣刺激下，頻頻對公務人員退休制度的正當性與合理性提出質疑，逐漸在社會上發酵、形成輿論與政治壓力，促成「八五新」方案之提出（楊詠芳，2001：87；銓敘部，2006：5）。

二、退休八五制方案改革芻議與預期效益

在全球化與政府改革潮流衝擊及財政壓力考量下，銓敘部參酌各國法制、政經情勢及立委提議，邀集學者、專家、各主管機關與地方政府研議，擬具公務員退休法修正草案（簡稱「八五制」），預計自2007年開始實施（呂明泰，2006：7）。新制最大變革在於規定公務員「年齡達60歲以上且服務年資滿25年，或年齡滿55歲且服務年資滿30年（二者合計達85），才能以支領月退休金方式退休」。此外規定十年過渡期作為緩衝，輔以展期及減額年金制等措施（銓敘部，2006：7）。

「八五制」改革方案預期將獲得幾項重要效益（呂明泰，2006）：第一，可紓解各級政府支付龐大退休金壓力，徹底減輕財政負擔根本性問題，此即新制預期經濟性效益。

第二，可合理調整公務員退休所得，兼顧公務人員薪資水準及先進國家公部門退休所得水準，符合社會公平原則，此即新制預期公平性效益。第三，可設計出一個能廣為社會接受且具競爭力的退休制度，有效維持施政品質、持續提升行政效率與國家競爭力，此即新制預期效率性效益。第四，增加「彈性退離機制」可真正促進各級政府人力新陳代謝、暢通人事升遷管道，有效提升現職公務人員服務士氣，改善官僚刻板形象，重新建構出「效能政府」形象，此即新制預期效果性效益。第五，透過調整基金法定費率上限，可落實退休基金收支平衡之健全運作目標，達到制度永續目的，此即新制預期經濟性與效果性效益。

三、傳統政策分析研究途徑

（一）民主社會資訊之特徵與障礙

隨著民主社會多元化發展腳步各種公共計畫資訊也趨向多樣化，促使學者更重視專業知識獲得與科際整合，便於應用整合的資訊、知識來克服社會各種危機與解決公共問題；因而，方案資訊的蒐集與分析成為公共管理主要課題，「資訊」成為解決公共問題重要工具與分析憑藉（陳正料，2006：28）。

就學理而言，想要精確評估方案是相當困難的，究其因主來自方案資訊本身「多重

備選、多重目標、偏見、結構、認知、不確定性」等限制使然，形成資訊蒐集與分析盲點，呈現複雜與衝突結果(郭昱瑩，2002:7)。

Simon 指出多數公共計畫的判斷結構係處於一種「有-無結構」之結構連續體間(較偏向無結構面)，方案內容往往顯現「多變、獨特、單一、直覺、創意、不易取得、決策標準未知、多重判斷」資訊特徵；這些因素相互糾纏往往造成資訊傳遞、篩選、蒐集障礙，也使得判斷時面臨困難及須處理複雜衝突資訊情境問題(Simon, 1997: 35)。

(二) 政策分析盲點與整合必要性

學者認為公共問題係由兩個重要概念構成：價值與公眾參與，傳統政策分析往往將「價值」排除在外，只注重從「客觀數據」所獲得資訊進行「事實判斷」，藉以根絕「偏見」發生。惟就問題「本質」來看，這種分析本身就是一種誤導，忽略問題本質關鍵在於「人」的參與互動上；事實上改革方案在社會面影響極為明顯並非只是「數字」而已，惟有確認利害關係人價值意向所在，才能解決問題(Dunn, 2004: 153)。公共計畫制定常涉及多元目標且標的間又常有「抵換關係」(trade-off)，雖可能會有部份解決方案較好，惟通常並無客觀最佳答案存在；況且公共議題常涉及利害關係人間「價值衝突」，很

少對標的及目標產生共識，決策者亦不可能辨識出所有替代方案結果(陳正料，2006: 38)。

因此，改革方案的規劃、制定與執行必須仰賴利害關係群體的「妥協、溝通」，才有「共識」出現可能(Moore, 1995: 277；孫本初，2000: 16；陳正料等，2006a: 73)。故在處理行政改革案問題的政策分析與公共管理領域中，一種兼顧方案問題「主觀」與「客觀」、「事實」與「價值」、「知識」與「問題/標的」之完整研究分析途徑顯然有其必要性。這種具多元整合的多評準途徑，不僅可使涉及多元的分析更具完整觀點，且有助於方案評估與結果衡量過程對計畫「事實認知」與「價值衝突」之管理及政治溝通(French and Bell, 1999: 56)。

四、整合的政策分析研究途徑

(一) 計畫或方案資訊的處理與整合

判斷一項方案優劣乃判斷者對於接收的方案資訊經心理智識過程獲得之推論結果，認知心理學通常將這類判斷視為一種「資訊處理機制」，過程與人類心理認知高度關連；更精確地說，「判斷」是所有人類存在對接收資訊的基本「認知」活動(Hinsz, 1999: 17；陳正料，2006: 29)。在資訊充斥問題結構中，如何取捨才能找出關鍵資訊來評估且又能為

為大眾所接受，已成方案評估或績效衡量首要克服問題；因而，應用「多評準決策」(MCDM)來處理多標的或多目標方案資訊問題，已成政策研究主要趨勢(Hatry, 1999: 33; 張世賢, 2002: 178; 郭耀昌, 2004: 102; 陳正料等, 2006a: 72; 郭昱瑩, 2006: 32)。

以「多評準決策」整合方案資訊迄今仍以管理科學或作業研究或經濟學所發展的數學規劃為主，多經由數學邏輯「一致性」來協助決策者作理性判斷與資訊整合(Zeleny, 1982: 17-18)。然而，在資訊多元與認知複雜情況的判斷或資訊整合是與人類「認知」高度相關，上述學科假設的「理性選擇」準則(例如效用極大化、偏好遞移現象等)常與日常實際情況背離；因為直覺判斷往往破壞最佳行為原則，結果各種複雜繁瑣數學規劃理論與模式本身，在實際應用上往往受本質或假定限制而有所不足，必須加入「主觀面」之考量(陳正料, 2006: 30)。

台灣社會正處轉型發展與快速變遷階段的多元民主社會，各種失調現象逐漸浮現且日益嚴重，不僅影響民眾生活品質與增加民眾對政府施政需求，更形成公共計畫產出巨

大壓力(詹中原, 2003: 9、16; 郭昱瑩, 2006: 50)。管理科學與作業研究所推導的「特定環境、固定偏好、期望效用最大化」等假設與社會實況有很大出入，被認為無法充分闡釋判斷面臨問題；因此，如何蒐集與整合多元資訊，已成公共管理主要發展方向(孫本初, 2000: 11; 張世賢, 2002: 171; 汪明生等, 2005: 431)。

(二) 資訊整合的公平衡量方法

六〇年代發展的「資訊整合理論」(Information Integration Theory, 簡稱 IIT)係源於Thurstone心理實驗，在解釋或預測人類思想行為時，傳統心理學對「刺激(S)-反應(R)」探討多數認為反應係由「單一刺激」形成，然而IIT認為「多重原因」才是基本規則；亦即人們在面對多元衝突判斷情境時須同時考量多個相關刺激屬性，「反應」(R)係由多重刺激與反應整合結果，此即「多元決定論」(Kaheman, 1991: 143; Anderson, 1996: 13)。IIT強調衡量「目的導向性」，並以「功能衡量」概念將方案資訊整合成一種代數值比較，有關資訊整合方法則以「認知代數」說明，有「相加、相乘及平均」模式³；認知

³ 以二因子三水準判斷情境為例，「相加規則」可顯示為： $\cdot_{ij} = sA_{ij} + sB_{ij}$ ； $R_{ij} = C_0 + C_1(\cdot_{ij})$ ； $R_{ij} = C_0 + C_1(sA_{ij} + sB_{ij})$ ，因子圖形可繪成三條對應的「平行」曲線。「相乘規則」可顯示為： $\cdot_{ij} = sA_i \times sB_j$ ， $R_{ij} = C_0 + C_1(sA_i \times sB_j)$ ，因子圖形可繪成「直線扇形」。「平均規則」可顯示為： $\cdot_{ij} = (w_0s_0 + wA_i sA_i + wB_j sB_j) / (w_0 + wA_i + wB_j)$ ，因子圖形可繪成「圓桶形」(引自陳正料, 2006: 61-66)。

代數與尺度值均以實驗方式獲得，適合探討判斷者主觀認知衡量問題（陳正料等，2006b：627）。

資訊整合理論「公平衡量」方法係一種「多元整合」判斷分析法，涉及對方案過程「價值」分析與多元資訊「整合」問題，係以 Farkas（1991）建構的「不公平模式」來操作；彼認為衡量涉及利害關係人主觀認知與價值衝突，與關係人「內在」心理感覺相應，想要精確衡量關係人潛藏多元價值使具一致性，須能將方案主觀感覺與價值量化整合成「可比較」數值資訊才能客觀判斷。這種方法強調以社會人際互動「不公平感覺」作為判斷尺度，將方案外在刺激物理值形成判斷者主觀心理值，以認知代數整合成「心理判斷值」，這種判斷值可以簡單圖表尺規（評分法）呈現成外在可觀察反應值來比較（陳正料，2006：43、71）。

這種方法具有幾項重要特性：第一，衡量過程係一種「多屬性效用」人際比較與社會判斷過程；第二，衡量時關注「不公平」感覺更甚於公平，確認「不公平」才是社會人際互動常態且是最易觀察與衡量；第三，認知代數可將計畫多元衝突價值有效整合，具客觀性與全面性；第四，模式所用衡量「標準」與「尺度值」相同，可適時建立方案的一致性「評準」，具客觀性與效度（Marshall,

et al., 1995: 47；陳正料等，2006a：80）。本文探討公務員退休「八五制」方案預期結果問題，須能將各關係人對新制預期結果資訊的「個別認知」與「主觀價值」予以有效整合，始可完整評估與判斷，達到「顧客滿意」之社會公平目的。

參、研究方法與研究設計

一、公平衡量八五制方案基本分析模式之建構

對「八五制」方案公平衡量，係以 Farkas（1991）提出「不公平模式」經模式適合度檢定後，建構作為基本分析模式，以認知代數表示如下：

$$Ua = \frac{Ia}{Ia + Ib} - \frac{Oa}{Oa + Ob} \quad (\text{八五制方案預期結果基本分析模式}) \dots\dots\dots (1)$$

「 Ua 」意指 A 這個人對方案預期結果情境的「不公平感覺」，「差」是取自一種通常相應的不公平（ Ua ）感覺正值，其是指「相對投入（I）」超過「相對結果（O）」之後果；模式的心理比較過程有二：相對投入與相對結果之「人際比較」、相對投入比與相對結果比之「不公平比較」（陳正料，2006：84）。

二、有效資訊確定與八五制功能衡量關係

Flynn（2003: 151-178）曾從方案結果構面，將多元資訊整合成四種「有效資訊」（經濟、效率、效果、公平）來衡量全部方案績

效，且發現當投入是固定時，整體方案結果績效水準可經由計算四種有效資訊水準而獲得 (Schneider and Ingram, 1997: 67; 施能傑, 2004: 80; 陳正料, 2006: 85)。為了公平衡量「八五制」真實結果，必須能確認出影響新制全部結果主要因素才能完整分析，且結果才能為眾多利害關係人接受 (尤其是公務員)，達到顧客滿意目的。

這裡擬將政府規畫的八五制五種預期結果效益，採 Flynn 作法依其性質歸類為「經濟、效率、效果、公平」等四類有效因子；其中，「經濟與效率」係屬具體、外顯有形結果，「效果與公平」則屬潛藏、內隱無形結果。後面以這四種因子作為八五制結果構面可觀

察刺激變數，應用「公平衡量」方法，設計不同互動情境來蒐集方案反應資訊，俾進行資訊整合與客觀分析。

從「功能衡量」觀點來看，八五制四項可觀察結果刺激變數代表新制多屬性客觀刺激值會在受測者心中相應形成一種「心理尺度值」資訊，這種主觀心理值經過受測者心理整合過程後，會在受測者心目中獲得有關八五制改革案的整體「主觀評價值」。這種心理判斷值可經由簡易圖表尺規將其線性反應呈現成一種外在「可觀察判斷值」(即分數)；在共同比較基礎下以基本不公平模式進行認知整合與代數運算，可獲內外顧客滿意目的。這種整合功能衡量關係顯示如圖 1：

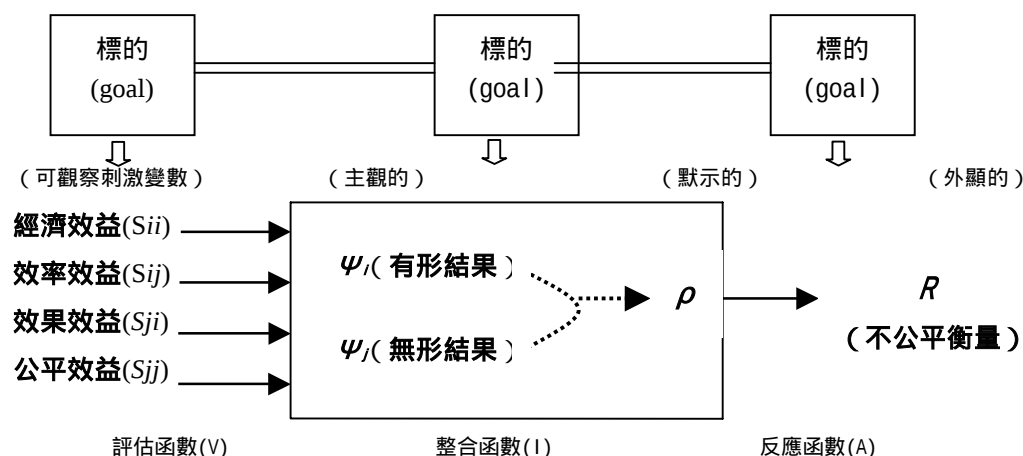


圖 1：退休八五制方案的資訊整合功能衡量關係

資料來源：依研究目的與研究範圍繪製。

三、研究假設

(一) 基本假設

假設八五制投入是單一、結果是多元構面，且設計案例假定 A 這人在結果構面上是「被少給」的（亦即存在『多給與少給』現象，當事人才會有不公平認知感覺）。假定實驗結果因子資訊處理結合規則、模式均被寫成一種「簡單無權重合計」，假定在研究中代替「加總」的一種「平均規則」是必要的。

(二) 方案資訊整合模式假設

「八五制」方案相關資訊處理與整合規則假設有二類：

第一類：多元結果資訊處理規則假設：結果整合與不公平整合

結果整合假設：假定方案所有結果構面資訊被整合來獲得結果一個「簡單價值」。當結果有二構面（經濟、公平）與三個人（a、b、c），則「結果整合」（公平整合）關於 A 所感覺的結果「不公平」程度，可以下列認知代數表示：

$$Ua = \frac{Pa}{Pa + Pb + Pc} - \frac{Ea + Fa}{Ea + Eb + Ec + Fa + Fb + Fc} \dots\dots (2)$$

Ua 符號 P 代表方案「投入績效」，E 代表「經濟效益」，F 代表「公平效益」，寫在下面的 a、b、c 代表三個人。規則中存在一種

「全體結果構成一個認知單位」隱含假定（公平整合）。方程式（2）是一個基本不公平模式「直進通則」：右邊第一個比值是 A 的「相對投入」，係以 A 投入績效除以 a、b、c 三人投入總績效而得。右邊第二個比是 A 全部結果「相對價值」，係以 A「經濟」與「公平」結果效益總數除以 a、b、c 三人所獲得「全體結果」而得。在 A「相對投入」與「全部相對結果」間的「差」，即決定 A 所經驗到的方案「不公平」感覺。

不公平整合假設：假定方案結果資訊係就「每一個」結果構面來計算「各別」的「不公平價值」，接著這些各別的「部份」不公平價值再整合起來決定「全體」的不公平；這個規則可以認知代數符號表示如下：

$$Ua = \left(\frac{Pa}{Pa + Pb + Pc} - \frac{Ea}{Ea + Eb + Ec} \right) + \left(\frac{Pa}{Pa + Pb + Pc} - \frac{Fa}{Fa + Fb + Fc} \right) \dots\dots (3)$$

Ua 右邊第一個比率是 A「相對投入」，以 A 投入績效除以 a、b、c 全體投入績效而得，正如同「基本不公平模式」一樣；然而，「比率規則」是「各別地」應用於「每一個」結果構面，如第一個括號的經濟與第二個括號的公平。「相對結果」係「各別地」就每一個結果構面「相對投入績效」中減去，將產生二個不公平「部份價值」；這二個「部分不

公平價值」加起來決定「全體」不公平。

第二類：多人比較資訊處理規則假設：
團體比較與個別比較

團體比較假設：假定二個人以上比較情境中，「其他人」被視為一個「簡單比較實體」來比較；在直進方向通則化產生下列方程式（Harmon, 1981: 25-27）：

$$Ua = \frac{Pa}{Pa + Pb + Pc} - \frac{Ea}{Ea + Eb + Ec} \dots (4)$$

這裡「投入績效比」只決定於「B與C」投入績效「合計」，不管其「個別」投入如何；方程式（4）決定在「A與『其他人團體（即B與C）』間一個比較結果」。

個別比較假設：假定方案結果資訊是「分別地」在「A與B之間」、「A與C之間」作

一種「個別性比較」結果，可以方程式表示（陳正料等，2006a：90）：

$$Ua = \left(\frac{Pa}{Pa + Pb} - \frac{Ea}{Ea + Eb} \right) + \left(\frac{Pa}{Pa + Pc} - \frac{Ea}{Ea + Ec} \right) \dots \dots \dots (5)$$

Ua 在每一組括號內表示關於「二個人」的基本不公平模式運作過程（A與B、A與C）。A所經驗的「不公平」是「各別」相對於B與相對於C的不公平「合計數」。

四、研究設計與實驗方法

（一）變項操作性定義

公平衡量「八五制」方案所設計各變項因子操作性定義，可界定如表1所示，以之作為實驗設計與施測之操作依據。

表1：退休八五制預期結果公平衡量實驗設計變項概念之操作性定義

項 目	操 作 性 定 義	
(U) 不公平	受測者對八五制整體成果的一種「不公平感覺」。	
	顯示對八五制有關投入與有關結果的預期「經濟」效益與預期「公平」效益之「整體不公平」判斷值。	
(E) 經濟效益	八五制「有形結果」的「預期經濟效益」(減少政府財政赤字)感覺。	
	顯示對八五制有形結果的「預期經濟效益」(減少政府財政赤字)之綜合認知評價程度。	
	非常高 (Hi)	八五制減少政府財政赤字高於平均很多 (減少比例在 21% 以上)
	較 高 (H)	八五制減少政府財政赤字高於平均 (減少比例為 16% -20%)

	普通 (M)	八五制減少政府財政赤字普通 (減少比例為 11% -15%)
	較低 (L)	八五制減少政府財政赤字低於平均 (減少比例 6% -10%)
	非常低 (Lo)	八五制減少政府財政赤字低於平均很多 (減少比例在 5% 以下)
(F) 公平效益	八五制「無形結果」的「預期公平效益」(使關係人滿意)感覺。	
	顯示對八五制無形結果的「預期公平效益」(使關係人滿意)之綜合認知評價程度	
	非常高 (Hi)	八五制使關係人滿意高於平均很多 (61% 以上的關係人滿意)
	較高 (H)	八五制使關係人滿意高於平均 (51% 至 60% 的關係人滿意)
	普通 (M)	八五制使關係人滿意普通 (41% 至 50% 的關係人滿意)
	較低 (L)	八五制使關係人滿意低於平均 (31% 至 40% 的關係人滿意)
	非常低 (Lo)	八五制使關係人滿意低於平均很多 (30% 以下的關係人滿意)

(二) 實驗設計

實驗情境係從八五制「簡單、二個人比較」互動，漸次擴張至「複雜、多人比較」情境，以反應真實社會下八五制的人際互動真實面貌。受測者接收到資訊是「八五制實施後二或三個公務員工作結果有效資訊」。案例中假定：「全部人作得一樣好（亦即投入一樣），但給予不同的結果評價」；因此，所設計的情境都會在二或三個關係人間產生「不公平」感覺。受測者任務是判斷「當 A 拿他自己與 B 比較時，或與 B、C 一齊比較時所感覺被『不公平對待』程度」。

多元結果設計：受測者被告知 A、B、C 三人每一位所預期的結果水準。案例中 A 與 C 給予同樣預期「經濟」結果，而 A 與 B 則

獲得同樣預期「公平」結果，因而形成一種四因子設計：有 A 預期「經濟」結果二層次 (Lo、L)、B 預期「經濟」結果三層次 (M、H、Hi)、A 預期「公平」結果二層次 (Lo、L)、C 預期「公平」結果三層次 (M、H、Hi)，將形成 36 個刺激組合。

多人比較設計：受測者接收到三件方案預期「經濟」結果資訊，A 預期結果有三層次 (Lo、L、M)，B 預期結果也有三層次 (L、M、H)，C 預期結果有三層次 (M、H、Hi)，係一種「三因子設計」形成 27 種刺激組合。結果資料互動型態與顯著性將使在團體比較與個別比較規則間差別性檢定變為可能。

(三) 反應尺度 (規)

實驗所用評分反應尺度為 300mm 單極尺

規，一邊標示對 A 絕對公平、一邊標示對 A 絕對不公平，中央部份無標示表示對二人均公平；各實驗端點錨與實務刺激均是在一般 IIT 實驗方式上設定「參考架構」實施，每位受測者係在不同設計、不同刺激組合條件扮演。受測者對每一個刺激組合均以三個連續性重複進行，每個刺激組合以指示卡代表，每組卡片係以分散亂序提示予受測者。實驗期間先提出 12 個代表性刺激組合與 8 個端點錨 (end anchors) 來校正評準尺度。

(四) 受測者與實驗分組

受測者依每一種情境分二組進行對照：官員組 (30 人)、民眾組 (30 人)，全部情境共 120 人。受測者抽樣係以「官員組」最先，每一設計分別從台北 (15 人) 與高雄 (15 人) 市政府公務員中分層 (簡薦委) 隨機抽出 (簡任 5 人、薦任 5 人、委任 5 人)。「民眾組」受測者每一設計分從北 (15 人) 高 (15 人) 兩市民眾各隨機選定五行政區，每區各抽 3 人組成 (隨機選定來區公所洽公民眾，非屬軍公教身分者)。實驗期間為 2006 年 3 月 1 日至 6 月 30 日止 (總計四個月)，官員組先進行 (約二個月)，其次為民眾組 (約二個月)。

受測者均由研究者親自說明、指引與施測 (每位需 20 分鐘)，民眾組受測者發給茶水費 300 元。

(五) 實驗操作程序

本研究所用實驗程序係基於一種「謹慎實驗過程」與「單一受測者設計」需求而建立，著重在實驗者所應重視「相關實驗過程」中幾個重要原則層面，其步驟約有：實驗指引、端點錨訂定、預試、初步練習、正式實驗，以此進行精確操作 (Anderson, 1996: 79; 陳正料, 2006: 101; 陳正料等, 2006: 97-98)。

肆、研究結果討論

一、多元結果設計實驗結果分析

(一) 多元結果政策資訊的認知代數

方程式 (2) 中關於八五制方案「結果整合」假設之認知代數可簡化成：

$$Ua = Po - \frac{Ea + Fa}{2Ea + Eb + 2Fa + Fc} \dots (6)$$

方程式 (3) 關於八五制方案「不公平整合」認知代數可簡化成：

$$Ua = \left(Po - \frac{Ea}{2Ea + Eb} \right) + \left(Po - \frac{Fa}{2Fa + Fc} \right) \dots (7)$$

Ua 「結果整合」意味 Ea 與 Fa 「不是」以加法組合的，因在方程式 (6) 中其係以「除號及加號」(平均) 分開的，相應二因子圖將顯示一種「收斂扇形」形態。「不公平整合」意指 Ea 與 Fa 以「加法」組合，因在方程式 (7) 中二者係以「加號」分開；相應二因子

圖將顯示一種「平行」型態。

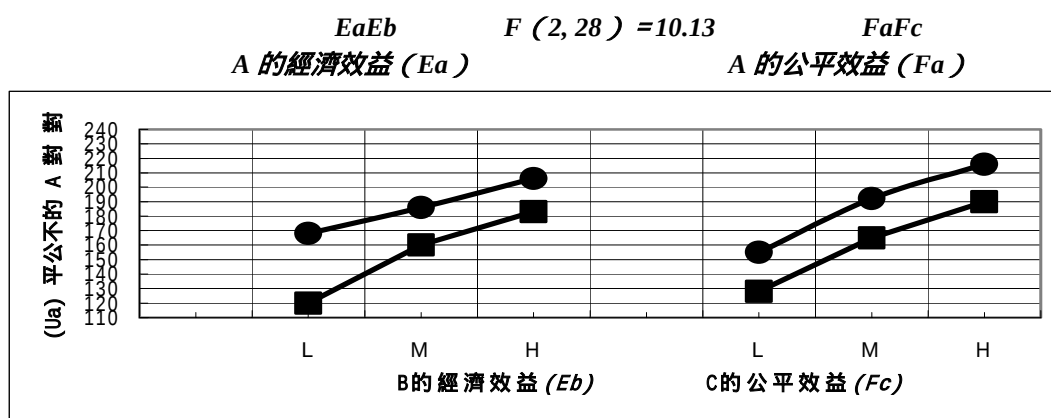
(二) 實驗檢定結果

以「 Ea 、 Fa 」雙向因子圖來看，「官員組」資料顯示於圖 2，形態幾乎是「平行」，與「結果整合」預測「不一致」，但支持「不公平整合」假設。同樣邏輯應用於設計其餘互動，實驗資料不支持「結果整合」假設；「不公平整合」假設則預測 11 個互動中 2 個（ $Ea \times Eb$ 、 $Fa \times Fc$ ）應是「非零」（即顯現「不平行」），且互動應成一組「收斂」曲線，這在圖 2 中顯示極為清楚。

二條曲線相對向上意指對 A 不公平判斷在 A 獲得預期「經濟」結果較「低」時之不公平，是比在 A 獲得預期「經濟」結果較「高」時來得大一些；曲線的「向上傾斜」也意含「對 A 不公平判斷是隨著 B 的預期經濟結果

增加而變大」，互動是顯著的： $F(2, 28) = 10.13$ 。圖 2 右邊窗格顯示「 $Fa \times Fc$ 」相應因子圖顯然是欠缺顯著性的，但出現「輕微收斂」，這個檢定是「不公平整合規則」的唯一失效，惟其對 11 個互動的 10 個仍是給予正確解釋。

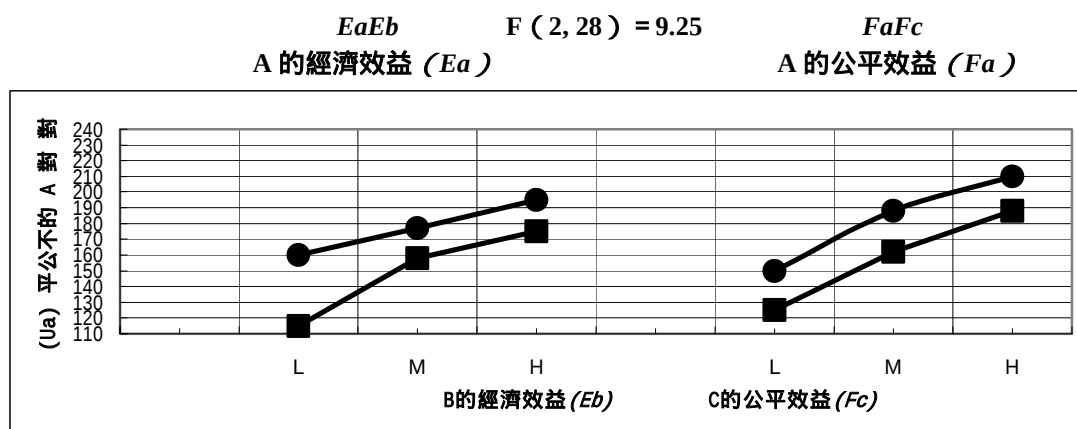
「民眾組」實驗資料顯示於圖 3，個別從因子圖形來看其幾乎與「官員組」資料型態相似。據此，本文確認檢定結果支持「不公平整合」假設作為一種方案「多元結果」資訊處理規則，其因子「資料型態」提供受測者以一種「各別」在預期「經濟」結果與「公平」結果的「差異」來推導「A 這人所感覺的不公平」，各別不公平價值組合產生「全面不公平」評分。



備註：圖中上方曲線為「低組」（低於平均很多）、下方為「高組」（低於平均）。

說明：因子圖型態弱化「結果整合」假設、支持「不公平整合」假設。

圖 2：多元結果資訊處理結構因子圖解與變異數關係（官員組）



備註：圖中上方曲線為「低組」(低於平均很多)、下方為「高組」(低於平均)。

說明：因子圖型態弱化「結果整合」假設、支持「不公平整合」假設。

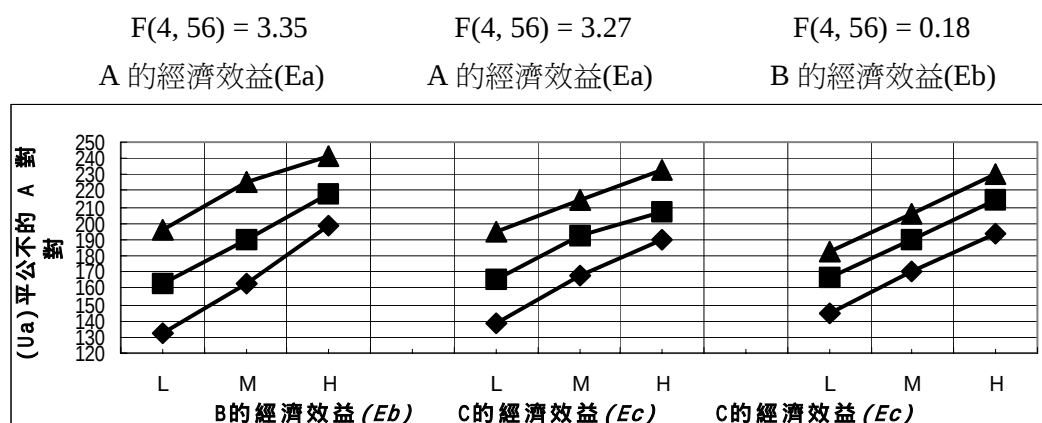
圖 3：多元結果資訊處理結構因子圖解與變異數關係（民眾組）

二、多人比較設計實驗結果分析

在「多人比較」情境方案資訊處理有團體比較（4）、個別比較（5）二替代性規則假設，二規則關於「 $Ea \times Eb$ 」與「 $Ea \times Ec$ 」互動作同樣預測。「民眾組」實驗資料因子圖繪製顯示在圖 4 左邊與中間窗格，均顯示一種「發散型態」；以「目視法」檢查發現圖中每一窗格三條曲線在左邊是比在右邊時靠近一些，這種「發散現象」在二案例中均具「顯著性」 $F(4, 56) = 3.35$ 與 3.27 ；二因子圖均

支持「團體比較」與「個別比較」規則預測。

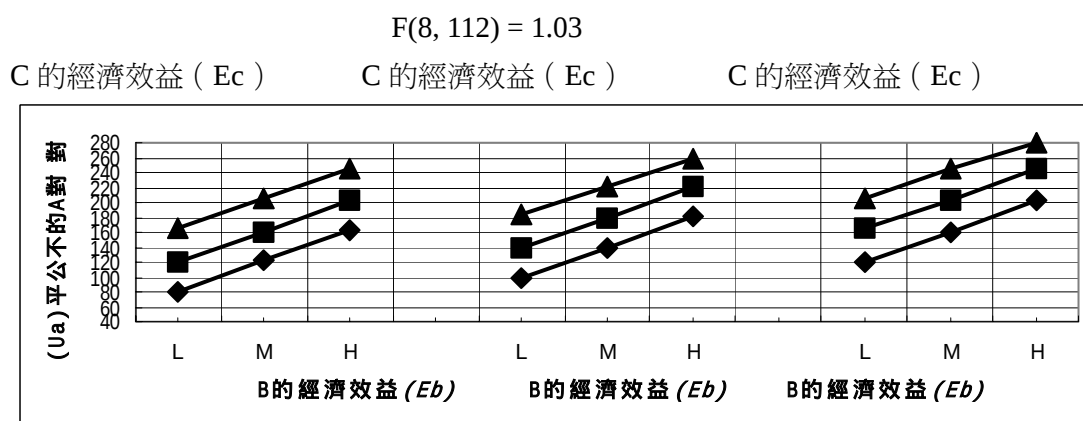
二規則有關「 $Eb \times Ec$ 」互動顯然作不同預測，「個別比較」預測因子圖應顯示一種「平行」形態，因在方程式（5）中的 Eb 與 Ec 僅以加號（+）分開，「團體比較」則預測三條曲線應顯示「收斂」。實驗因子圖顯示在圖 4 右邊窗格，以「目視法」檢查發現其顯示一種「平行」形態且不具統計「顯著性」： $F(4, 56) = 0.18$ ；檢定支持「個別比較規則」。



備註：圖中左邊與中央窗格上方曲線為「低組」(低於平均)、中間為「平均組」(平均)、下方為「高組」(高於平均)，右邊窗格上方曲線為「高組」、中間為「平均組」、下方為「低組」。

說明：支持「個別比較」假設與不支持「團體比較」假設。

圖 4：多人比較資訊處理結構 (EaEb、EaEc、EbEc 對照) (民眾組)



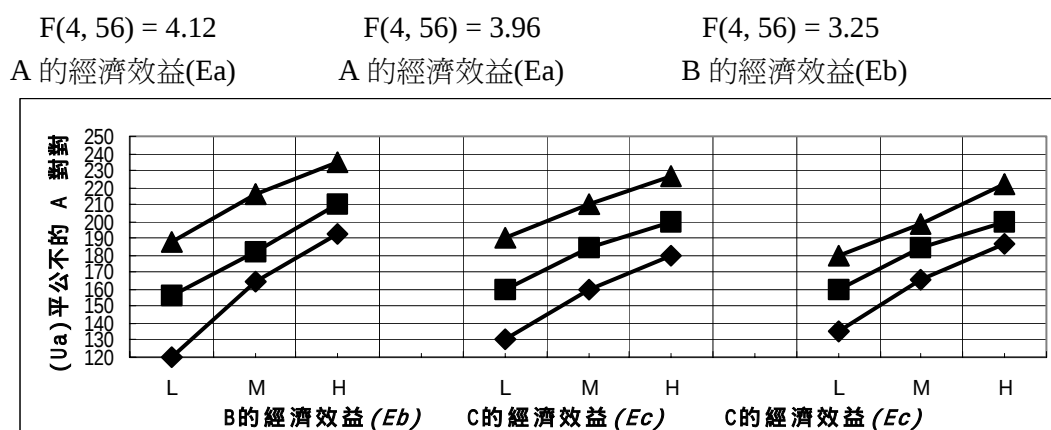
備註：三個窗格之上方曲線為「高組」(H)、中間曲線為「平均組」(M)、下方曲線為「低組」(L)，從左到右三窗格曲線大小為「A 的經濟效益」(Ea)。

說明：因子圖型態支持「個別比較」假設與不支持「團體比較」假設。

圖 5：多人比較資訊處理結構(EaEbEc)因子圖解與變異數分析 (民眾組)

另以一種「三向互動」差別性檢定來顯示，「個別比較」假設預測三向互動是「零」，意即三個窗格應有「同樣形狀」因子圖，只在「高低位置」不同；「團體比較」則預測三向互動是「非零」，意即「隨著 C 的經濟結果（ E_c ）從左邊到右邊的增加，這三個連續性窗格所在位置就更高地上升且應顯示較少的『收斂現象』」。三者互動完整繪製顯示於圖 5 中，實證結果發現三個窗格因子資料形態「幾近相同」且近乎平行， $F(8, 112) = 1.03$ ，此

與「個別比較」假設預測一致，「團體比較」假設顯然無法解釋案例情況。就「民眾組」整體檢定結果來看，「個別比較」清楚解釋四種互動因子資料型態，「團體比較」則在二種差別性預測中出現錯誤；就「多人比較」情境而言，「民眾組」受測者顯然對八五制的「不公平」判斷並非以比較「這個人與『團體規範』（即其他人被視為一個“簡單比較實體”）」而來，而是「各別地」比較這個人與「其他的個人」所得結果。



備註：圖中左邊與中央窗格上方曲線為「低組」（低於平均）、中間為「平均組」（平均）、下方為「高組」（高於平均），右邊窗格上方曲線為「高組」、中間為「平均組」、下方為「低組」。

說明：支持「團體比較」假設與不支持「個別比較」假設。

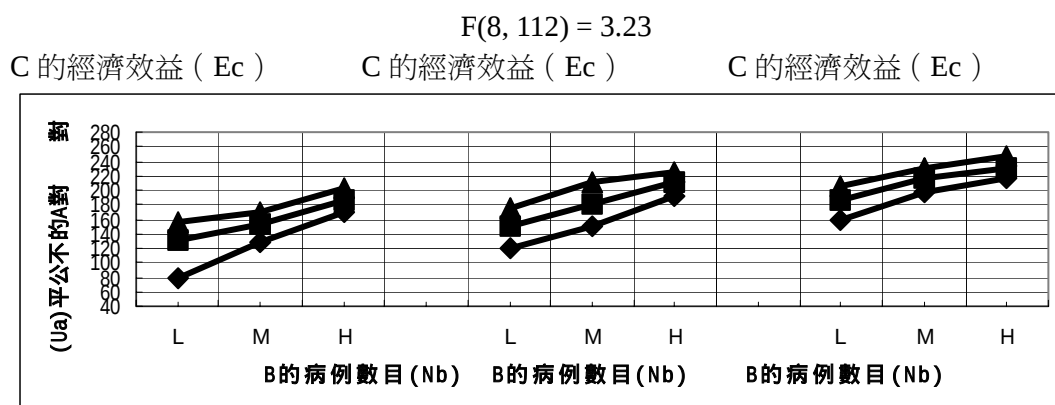
圖 6：多人比較資訊處理結構（EaEb、EaEc、EbEc 對照）（官員組）

「官員組」實驗資料分別繪製顯示於圖 6 與 7，二規則關於「 $Ea \times Eb$ 」與「 $Ea \times Ec$ 」

（圖 6 之左、中）預測檢定結果具解釋力，因子圖預測結果與「民眾組」預測結果顯然

「不一樣」。關於「 $Eb \times Ec$ 」雙向互動則作不同預測，「個別比較」預測因子圖為「平行」，「團體比較」預測曲線因子圖應顯示「收斂」且具統計「顯著性」；以「目視法」檢查圖 6 資料發現因子圖顯示一種強的「收斂現

象」且具統計「顯著性」： $F(4, 56) = 3.25$ ，「官員組」資料檢定結果支持「團體比較」規則假設、不支持「個別比較」，此顯然不同於「民眾組」檢定結果。



備註：三個窗格之上方曲線為「高組」(H)、中間曲線為「平均組」(M)、下方曲線為「低組」(L)，從左到右三窗格曲線大小為「A 的經濟效益」(Ea)。

說明：因子圖型態支持「團體比較」假設與不支持「個別比較」假設。

圖 7：多人比較資訊處理結構(EaEbEc)因子圖解與變異數分析(官員組)

另外一種「三向互動」差別性檢定結果顯示於圖 7，「個別比較」預測這種互動是「零」，意即全部三個窗格應有「同樣」型態因子圖、只在「高低位置」不同而已。「團體比較」預測三向互動是「非零」(即三個窗格因子圖型態不同)，及「隨著 C 的經濟效益 (Ec) 從左邊到右邊的增加，這三個連續性窗格所在位置就更高地上升且應顯示連續較少的『收斂現象』」；實證結果「團體比較」確實解釋這種三向互動型態及收斂現象，且

互動是顯著的： $F(8, 112) = 3.23$ ，「官員組」資料檢定結果與「民眾組」截然不同，值得注意。就「官員組」資料綜合來看，「團體比較」說明全部四種互動資料因子型態，「個別比較」則在二種檢定預測失敗；據此，本文認為公務員對八五制在「多人比較」情境，其「不公平」判斷是以比較這個人與「其他人被當作一個簡單比較實體」(即團體規範)而獲得的，並非是「個別地」比較這個人與「其他的個人」而來，與「民眾組」不同。

伍、發現與結論

一、研究發現與政策意涵

(一) 整合性分析

研究發現「民眾」與「公務員」對八五制預期結果資訊處理，在「多元結果」情境下支持「不公平整合」假設、不支持「結果整合」。但在「多人比較」情境下出現「差異」，公務員支持「團體比較」、不支持「個別比較」規則，民眾則相反。研究也發現不同質性結果資訊（有形、無形）不能一般地被合計、平均或另外整合來形成一種簡單全部結果資訊，係經常被「各別」處理來產生一種相關「不公平價值」，這些「各別不公平價值」以一種「不公平整合」來處理，而非單純「合計或平均」；此修正常見 Adams 公平模式的一般運算假定。

研究使用變異數分析檢定「顯著性」，惟從設計過程與實驗目的看，在全部設計情境中大部份問題是與資料「反應型態」有關，且這些「反應型態」又能穩定地以「目視法」來實際觀察並獲得驗證結果；（許天威，2003：189-202）。審視全部設計關注焦點在「反應型態」與「模式檢定」上，而非在「統計檢定」，這與傳統慣用統計觀點分析不同；事實上公平衡量的整個實證最重要方向均在於資料「質性」上，而資料質性又決定於「謹

慎實驗程序」（Kahneman, 1991: 144；Anderson, 1996: 79）。因此，研究發現對改革方案結果衡量實務上，統計分析比重已被稀釋，反關注因子資料圖形。

(二) 認知性分析

1. 八五制多元結果情境下須採不公平整合模式

「結果整合」（即公平規則）與「不公平整合」假設意味「不同代數結構」與相應的「不同資料型態」；實證結果支持「不公平整合」與之前學者們在方案投入多元構面之研究相一致（陳正料，2006：129-133）。換言之，在八五制改革方案「多元結果」社會互動實況中，「不公平模式」首先被應用在每一個分開的結果構面產生「個別不公平」價值，接著再被整合成「全部不公平」。

研究也證實人們在方案「結果」構面較關注「不公平」感覺、不考量「公平」感覺；亦即當「結果」構面在「質性」上是「不同」時（如實驗中的經濟與公平），則將它們整合成一種方案結果「單一價值」不是很容易。然而，如以「不公平整合」規則就每一個「各別」構面整合獲得的最後「不公平價值」，其在「質性上」卻是「相似」的，它們更容易被整合。因此，「公平衡量」研究慣用的「結果整合」假定（公平整合），在本實驗調查結果發現其假定是「不充足」的。

2. 八五制多人比較情境下須分別選用適用模式

「官員組」實證支持「團體比較」(類似「結果整合」)、不支持「個別比較」規則(類似「不公平整合」),反應公務員在八五制「多人比較」情境對「不公平」整合方式是不敏感、對「結果整合」方式較敏感的。此也顯示公務員在面臨複雜「多人比較」情境時,如使用「相似屬性」結果因子(如預期的經濟與效率結果)時係遵循「結果整合」規則來處理及整合結果資訊。「民眾組」實證支持「個別比較」、不支持「團體比較」規則,反應社會一般民眾在「八五制」多人比較情境下對「結果整合」方式不敏感、對「不公平整合」方式較敏感。

此種結果與國內學者針對重要公共議題研究結果一致;也顯示在「多人比較」情境下當結果資訊在質性上「不相似」時(如經濟與公平)係遵循「不公平整合」規則直進來處理方案結果資訊。民眾與公務員在「多人比較」情境下資訊整合方式明顯趨向於「兩極化」,顯示政府規劃、宣導與推動八五制時須分別採用不同方案目標訴求來達成內部、外部溝通目的,才能有效化解公務員反彈聲浪。

二、結論與展望

本文研究發現政府在推動行政改革方案

有幾項重要發展趨勢,值得注意;首先,無論民眾或公務員對八五制資訊處理均適用「平均」、而非單純「相加」或「相乘」認知代數。換言之,改革方案滿意水準係「同時決定」於評準所提供效用值與評準相對權重間乘積和,且效用值與相對權重可能同時受方案「評準水準」影響。因此,在提高改革方案決策總效用值策略上,建議政府宜針對效用值較高且敏感評準或資訊(如公平)設法提高其效用值,使改革案或相關配套(如所得替代合理化方案)能有效貼近關係人需求,推動時才能避免出現反彈與抵制行為。

其次,民眾與公務員面對八五制「多元結果」情境時,對方案資訊(有形、無形)處理方式是相同,均以「不公平整合」來整合。這種心理整合過程顯示關係人評估方案係「個別」比較每一項預期結果;建議政府應提出更多預期結果效益來說服關係人。最後,民眾與公務員在面對「多人比較」情境時,對方案資訊(有形、無形)處理方式「明顯不同」;「公務員」以「團體比較」方式處理;「民眾」則以「個別比較」方式處理。這種差別證實與改革案有「直接」利害者係以「團體比較」(即結果或公平整合)方式整合資訊,有「間接」關係者則以「個別比較」(

不公平整合)方式整合資訊,兩者關注焦點不同;建議政府應區分兩者不同訴求本質(一為公平、一為不公平),分採不同宣導方式。

總之本文證實整合理論「公平衡量」方法可確實釐清推動改革案面臨的一些難題,透過公平衡量可全面評估改革方案預期效益,提供政府在實際推動各種行政改革方案的「顧客滿意」基礎,俾順利推動組織再造或行政改革活動。

參考書目

王精文、范凱棠(2006)。組織發展技術在公務人員核心價值推動之應用。**考銓季刊**, 47, 44-65。

江大樹(2005)。從創新到執行力:政府改造的變革與困境。**政治科學論叢**, 26, 79-128。

呂育誠(1998)。組織文化在組織變革過程中的定位與管理者的因應策略。**中國行政評論**, 8(1), 63-84。

呂明泰(2006)。公務人員退休法修正草案簡介。**公務人員月刊**, 118, 6-12。

汪明生、陳正料、林錦郎(2005)。政府內部顧客參與行為之研究:以都市垃圾清運業務委外案為例。**公共行政學報**, 15,

81-129。

李允傑(1999)。公部門之績效評估。**人事月刊**, 29(4), 5-15。

施能傑(2004)。建立組織績效管理及引導員工績效評估的制度。**考銓季刊**, 37, 79-94。

施能傑(2006)。文官體系能力與政府競爭力:策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**, 23, 1-46。

孫本初(2000)。多元評估模式探討之研究。**人事月刊**, 183, 8-20。

孫本初(2002)。**公共管理**(第三版)。台北:智勝出版。

郭昱瑩(2002)。**公共政策:決策輔助模型個案分析**。台北:智勝文化。

郭昱瑩(2006)。施政績效評估制度之探討。**公務人員月刊**, 116, 32-50。

郭耀昌(2004)。公共決策正當性之省思:一個民主行政之觀點。**行政管理論文選輯**, 18, 97-125。

許天威(2003)。**個案實驗研究法**。台北:五南。

陳正料(2006)。**多元社會下政策績效之公平衡量:登革熱防治的資訊整合研究**。國立中山大學公共事務管理研究所博士學

- 位論文，未出版，高雄。
- 陳正料、汪明生、陳建寧 (2006a)。多元社會下政策績效公平衡量之資訊整合研究。《公共行政學報》，20，69-128。
- 陳正料、汪明生、陳建寧、王鳳蘭 (2006b)。民眾與政府對政策公平衡量多元認知之資訊整合研究：以登革熱防治案為例。《管理學報》，23 (5)，623-647。
- 陳聽安 (2002)。公務人員退撫制度之重新定位。《考銓季刊》，31，54-65。
- 張世賢 (2002)。知識經濟時代政策制定型態的探討。《行政管理論文選輯》，16，169-196。
- 張邦良 (2006)。符合社會公義退撫制度才能持久永續：兼評公務人員退休法修正草案。《公務人員月刊》，118，2-5。
- 張潤書 (2004)。《行政學》(修訂三版)。台北：華泰文化。
- 詹中原 (2002)。新公共管理與國家發展。收錄於詹中原 (主編)，《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南圖書。
- 詹中原 (2003)。《新公共政策：史學、哲學、全球化》。台北：華泰文化。
- 彭錦鵬 (2005)。全觀型治理：理論與制度化策略。《政治科學論叢》，23，61-100。
- 楊永芳 (2001)。公務人員退休金制度發展的省思。《考銓季刊》，25，85-99。
- 銓敘部 (2003)。公務人員退休金制度改革方案初步構想之研究。《公務人員月刊》，84，4-18。
- 銓敘部 (2006)。推動公務人員退休所得合理化改革方案之理由與研議情形。《公務人員月刊》，116，3-9。
- 賴俊男 (2005)。人口老化趨勢與公務人員退休制度因應方案。《公務人員月刊》，107，18-24。
- Anderson, N. H. (1996). *A functional theory of cognition*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate.
- Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis: An introduction*. Prentice-Hall, Inc.
- Farkas, A. J. (1991). Cognitive algebra of interpersonal unfairness. In N. H. Anderson (Ed.), *Contributions to information integration theory volume II: Social*. C2.
- Flynn, N. (2003). *Public sector management* (3rd ed.). NJ: Prentice Hall.
- French, W. and Bell, C. Jr. (1999). *Organization development: Behavior science interventions for organization improvement* (6th

- ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Harmon, M. M. (1981). *Action theory for public administration*. New York, N. Y., Longman.
- Hinsz, V. B. (1999). Group decision making with response of a quantitative nature: The theory of social decision schemes for quantities. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 80(1), 28-49.
- Kahneman, D. (1991). Judgement and decision making: A personal view. *Psychological Science*, 2, 142-145.
- Kettl, D. (2000). *The global public management revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Marshall, R. Lee, Kwai-Choi and Sum, Yee (1995). Toward the external validity of the information integration paradigm. *Advances in Consumer Research*, 22.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. President and Fellows of Harvard College.
- Rosenbloom, D. H. (1998). *Public administration: Understanding management, politics and laws in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
- Schneider, A. L. and Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*(4th ed.). New York, Free Press.
- Zeleny, M. (1982). *Multiple criteria decision making*. New York: McGraw Hill Book Company.
- Perri 6, Leat, Diana, Seltzer, Kimberly and Stoker, Gerry. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. New York: Palgrave.

附 錄：實驗設計問卷

一、多元結果情境設計問卷（2×3×2×3 設計）

您好：

這是一份對銓敘部研擬的「公務人員退休八五制」(簡稱八五制)改革方案之預期結果效益「公平衡量」的認知實驗研究問卷，在本實驗中我們將以「八五制」有關的二項預期結果因素：「經濟效益」與「公平效益」作為情境變數進行實驗。問卷案例中有 A、B、C 三個人，是在八五制實施後的一般政府部門中一起工作，三個人作得一樣好但給予「不同的結果評價」(A 與 C 獲得同樣預期結果「經濟」效益；A 與 B 獲得同樣預期結果「公平」效益)，這種評價結果因此會在三人中產生「不公平」感覺。您的任務是要判斷「A 這個人在這種情況下的『不公平感覺』」。本研究採用實驗方式進行，與一般問卷的填答不同，敬請您於仔細閱讀說明後配合施測者作答，如有不明白地方，請立即向施測者詢問，感謝您撥冗作答，並祝您一切如意。 ○○○ 敬上

實驗說明：

在實驗中我們將依序給您一些卡片，卡片上會提示一些由上面所提過資訊組成的相關意見，在您每次評估之前，請您「同時考慮」卡片上所提供的「全部資訊」後，在您面前的「圖表尺規」上適當位置，標出您面對該情況時您認為 A 這人對「八五制」方案預期結果的認知程度，答案並無所謂對或錯，您只需要就您的「主觀感受」加以判斷即可。

例如：

101：對於「八五制」方案：如果 A 這人獲得「低於平均很多的預期經濟效益」、B 這人獲得「平均的預期經濟效益」，同時 A 這人獲得「低於平均很多的預期公平效益」、C 這人獲得「平均的預期公平效益」；則在這種情況下您認為 A 將會感覺到的「不公平」是？

102：對於「八五制」方案：如果 A 這人獲得「低於平均很多的預期經濟效益」、B 這人獲得「平

均的預期經濟效益」，同時 A 這人獲得「低於平均很多的預期公平效益」、C 這人獲得「平均的預期公平效益」；則在這種情況下您認為 A 將會感覺到的「不公平」是？

評估方法：

請您根據卡片上的狀況來移動尺規上的指標，標出您對該狀況的感受，尺規右端表示對 A 「絕對不公平」，左端表示對 A 「絕對公平」。為了統計上的需要，您需要重複進行三次評估，這並不是在測試您的記憶，因此，您不需要刻意記憶，只需根據您看到資訊時的直接「感受」來填答即可。

請特別注意：

請精細區分您認為「A 這個人將會感受到的不公平程度」的態度，指標位置要能真正反映您真正的感受，指標位置需避開左右兩個端點。

練習部分：

在正式開始前，請您先進行一個以上的練習，以便您熟悉這種評估方法，在練習中您可以隨時修正您的評估方法及答案，直到您找到最適當的評估方法為止。答案並無所謂對與錯，您只需要就您的感受加以評估即可。

練習開始：

正式問卷：

- | |
|---|
| 101：對於「八五制」方案：如果 A 這人獲得「低於平均很多的預期經濟效益」、B 這人獲得「平均的預期經濟效益」，同時 A 這人獲得「低於平均很多的滿意度」、C 這人獲得「平均的滿意度」；則在這種情況下您認為 A 將會感覺到「不公平」是？ |
| 102：對於「八五制」方案：如果 A 這人獲得「低於平均很多的預期經濟效益」、B 這人獲得「平均的預期經濟效益」，同時 A 這人獲得「低於平均很多的預期公平效益」、C 這人獲得「高於平均的預期公平效益」；則在這種情況下您認為 A 將會感覺到「不公平」是？ |
| |
| 135：對於「八五制」方案：如果 A 這人獲得「低於平均的預期經濟效益」、B 這人獲得「高於平均很多的預期經濟效益」，同時 A 這人獲得「低於平均的預期公平效益」、C 這人獲得 |

「高於平均的預期公平效益」；則在這種情況下您認為 A 將會感覺到「不公平」是？

136：對於「八五制」方案：如果 A 這人獲得「低於平均的預期經濟效益」、B 這人獲得「高於平均很多的預期經濟效益」，同時 A 獲得「低於平均的預期公平效益」、C 獲得「高於平均很多的預期公平效益」；則在這種情況下您認為 A 將會感覺到「全部不公平」是？

受測者基本背景資料：

1. 您的性別：☐男 ☐女
2. 您的年齡：☐29 歲以下 ☐30-39 歲 ☐40-49 歲 ☐50-59 歲 ☐60 歲以上
3. 您的教育程度：☐國（初）中 ☐高中（職） ☐專科 ☐大學 ☐研究所（及以上）
4. 您目前服務年資：☐5 年以內 ☐6 至 10 年 ☐11 至 15 年 ☐16 至 20 年 ☐21 至 25 年 ☐26 至 30 年 ☐30 年以上
5. 您目前從事工作的職務屬性：
☐老闆（或行政首長） ☐高級主管（或簡任官） ☐中級主管人員（或薦任官） ☐基層人員（或委任官）
6. 您對於政府規劃的公務人員「退休八五制」方案內容：
☐完全瞭解 ☐稍微瞭解 ☐不確定是否瞭解 ☐不太瞭解 ☐完全不瞭解
7. 您對於政府規劃的公務人員「退休八五制」方案，您認為在宣導、傳達、溝通等工作上做的如何：
☐完全足夠 ☐足夠 ☐普通 ☐不夠 ☐完全不夠
8. 您對於政府規劃的公務人員「退休八五制」方案，您認為是否已完全取得足夠的計畫共識：
☐完全取得 ☐已取得 ☐普通 ☐未取得 ☐完全未取得
9. 您對於政府規劃的公務人員「退休八五制」方案將對退休制度帶來「預期經濟」結果效益，您認為是：
☐完全可能 ☐可能 ☐不知道 ☐不可能 ☐完全不可能
10. 您對於政府規劃的公務人員「退休八五制」方案將對退休制度帶來「預期公平」結果效益，您認為是：

☐完全可能 ☐可能 ☐不知道 ☐不可能 ☐完全不可能

11. 根據您的親身感覺，您認為政府規劃的公務人員「退休八五制」方案是否可以改善現行退休制度之缺失：

二、「多人比較」情境設計問卷（3×3×3 設計）（略）

公務人員退休制度改革之探討



王文忠*

摘 要

退撫改革自民國 84 年 7 月 1 日實施至今，產生諸多的問題，例如退休人員退休所得替代率過高、退休平均年齡過低、變相鼓勵自願提前退休以及擇領月退休金、給付月退休金年齡過低 等等情事，該等情事實際上與社會正義及制度的合理性產生諸多扞格。是以，公務人員退休制度時至今日，實有予以重新檢討與改革修正之必要。為釐清問題的所在以及提出對問題解決之對策，本文從社會福利理論、社會政策以及法理學的面向，就公務人員退休制度之改革予以分析探討。有關探討之內容，係從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機、從正義面向討論公務人員退休所得替代率、建立一個公平合理的退休制度以及對「公務人員退休法修正草案」之擇要評述等項，分別深入檢討與分析。希望藉此能夠釐清問題的本質與根源，讓公務人員退休制度得以回應社會變遷以及落實真正退休餘年之安養照顧與基本物質生活之保障。

關鍵字：公務人員退休、所得替代率、退撫改革、退休金

* 國立中山大學中山學術研究所博士生

Research on the Innovation of Civil Service Retirement System

Wang Wen-Jong

Abstract

The innovation of civil service retirement benefits scheme has been established since July 1, 1995. There are many problems occurred to date. For example, much higher substitution rate of payments, low average retirement age, applying for voluntary early retirement and monthly retirement pension be encouraged unreasonably, monthly retirement pension in the younger age, etc. In fact, all the above are not reasonable circumstance of the system for a fair and just society.

Therefore, it is necessary to re-criticize and amend the innovation of contemporary civil service retirement system. It would be written remarks giving some analyzing and criticizing on the theory of social welfare, social policy, and the theory of law in order to define the problem and advance the strategy for solution.

The contents of criticizing and analyzing will be mostly treated in the distribution of civil servants current, working as well as and retired age and number that affects on the potential finance crisis of retirement system of civil servant, concerning justice substitution rate of payments to retirement of civil servant, establishing a fair and reasonable system of retirement benefits, and the amendment to “the draft of Civil Service Retirement Act.”

We hope that the essence and root of problem can be defined clearly in more detail. Furthermore, the retirement scheme of civil servant should be reactive to the change of society, and the civil servants are ensured adequate care as well as provided basic material comforts in retirement.

Key words: retirement of civil service, substitution rate of payments, innovation of civil service retirement benefits, retirement pension

壹、問題之說明

有關我國公務人員退休制度之改革，最近一次是民國 84 年 7 月 1 日之退撫改革。從民國 84 年 7 月 1 日改革至今（民國 96 年 3 月），我國社會歷經政治的改革、經濟的發展、經濟環境的改變、人口結構的變化、政黨輪替與政黨意識形態的變化、國家財政的變化……等等社會事實。又因科技與醫藥的發達，促成國人平均餘命的增加、老年人口的增多¹。另因育齡婦女生育率的降低²，而產生家戶少子化的結果。因有上揭種種之情事，造成我國的社會產生社會變遷。在社會變遷下之我國公務人員退休制度，於目前此一階段似乎與社會需求及民眾期待之對應產生極大落差，因之，有予以調整修正或改革之必要。

退撫改革自民國 84 年 7 月 1 日實施至今，產生諸多的問題，例如退休人員退休所得替代率過高、退休平均年齡過低、變相鼓勵自願提前退休以及擇領月退休金、給付月退休金年齡過低……等等情事，該等情事實

際上與社會正義及制度的合理性產生諸多扞格。是以，公務人員退休制度時至今日，實有予以重新檢討與改革修正之必要。為釐清問題的所在以及提出對問題解決之對策，本文從社會福利理論、社會政策以及法理學的面向，就公務人員退休制度之改革予以分析探討。有關探討之內容，係從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機、從正義面向討論公務人員退休所得替代率、建立一個公平合理的退休制度以及對「公務人員退休法修正草案」之擇要評述等項，分別深入檢討與分析。

係從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機部分，所探討之內容係就現職公務人員之年齡、年資之分布與退休人數及退休年齡之分布對退休制度所潛存之危機，予以分析討論。從正義面向討論公務人員退休所得替代率部分，其內容係就社會正義、世代間正義等事項，加以分析探討。在建立一個公平合理的退休制度之討論

¹ 我國年滿 65 歲以上之人口占全國總人口數的比率逐年增加，從民國 84 年的百分之 7.6，進展到 89 年的百分之 8.6，到 93 年時已達百分之 9.5。另外老年人口依賴比，亦從民國 84 年的 11.1 進展到 93 年的 13.3，從而促使我國人口邁入高齡化的社會。

² 我國 15 歲至 49 歲的育齡婦女生育率，其一般生育率從民國 85 年的百分之 54，逐年下降，到 94 年降至百分之 33，而總生育率則從民國 85 年的百分之 1.76，逐年下降，降至 93 年的百分之 1.18。

部分，其檢討之內容係分別就目前我國公務人員退休制度之缺失、建立公平合理的退休制度等事項，深入予以分析探討。於「公務人員退休法修正草案」之評述，係以上揭各項分析討論之結果，就修正草案部分之修正內容提出討論並予評述。希望藉此能夠釐清問題的本質與根源，讓公務人員退休制度得以回應社會變遷以及落實真正退休餘年之安養照顧與基本物質生活之保障。

貳、從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之人數與退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存之危機

在未討論從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休之年齡分布討論公務人員退休制度潛存危機之前，先就社會變遷對退休制度的影響予以說明。我們所知，公務人員退休制度所依據的法規範是：「公務人員退休法暨其相關法規」。對公務人員退休所為之法規範最早之立法是民國 32 年 11 月 16 日由國民政府制定公布施行之「公務人員退休法」。公務人員退休法歷經多次修正，其修正分別於民國 36 年 6 月 26 日、民國 37 年 4 月 10 日、民國 48 年 11 月 2 日、民國 68 年 1 月 24

日、民國 82 年 1 月 24 日、民國 84 年 1 月 28 日等次之修正。歷次公務人員退休法之修正，其目的是在適應社會環境的變遷與回應實務的需要。如此也可以看出法律的修正，於外在方面是在適應社會環境的變遷，包括制度的更張、經濟環境的變化、人口結構的改變、價值信念的遞移轉變、政治的意識形態的轉換、國家財政的負擔狀況……等等，於內在方面則在於回應系統的需求。基本上，法律可作為社會變遷的工具，透過法律的修正達成社會變遷。也就是說，法律制度的更張，可促使社會產生變遷，公務人員退休制度的改革，亦然。

公務人員退休制度，基本上是屬於國家福利制度之一環，該項制度是屬於「制度性保障」的事項，此可從憲法本文第 83 條以及增修憲法條文第 6 條第 1 項第 2 款之規定可知。公務人員退休制度的改革更張，基本上是一種社會變遷（social change）的現象。而社會的變遷，是無時無刻都在進行著，社會是隨著時間的改變而改變，社會變遷的現象是反應在社會角色、關係、制度與規範的改變上³。社會變遷是社會現象的改變，其普遍存在於任何一個社會之中，既不可避免且無法抗拒，亦無法倒逆、喚回或變更的一股動

³ 宋鎮照（2004），社會學，五南圖書出版股份有限公司，頁 679。

力潮。社會變遷基本上是社會結構的改變、社會功能的改變，也可能是社會關係的改變、社會組織的發生修改或社會體系的改變⁴。公務人員退休制度自民國 32 年建制實施以來，歷經政治的改革、經濟的發展、經濟環境的改變、人口結構的變化、政黨輪替、政黨意識形態的遞移改變、國家財政的變化……等等事實。在該等社會事實產生變化之際，台灣的社會亦隨之產生種種變化，社會亦隨之產生種種變遷。此種社會變遷，也是時時刻刻影響到制度的運作。當制度運作產生不合理現象或與社會變遷產生扞格時，即是制度到了必須改革或更張之時，否則，制度就無法及時回應整體的社會變遷以及社會需求。我國公務人員退休制度，前經改革至今，經實踐結果，產生了與社會變遷無法對應的現象，同時亦產生無法回應實務的需求。是以，目前該制度正處於必須改革更張之時。

公務人員退休制度之建立，一方面可使公務人員於年老退休後能夠安享餘年，另一方面可促進人事新陳代謝，啟用後進，避免公務為特定人所長期把持⁵。而公務人員可否依據公務人員退休法辦理退休，所決定之因

素有二：一為年齡、另一為年資。年齡與年資可謂是決定退休制度之設計與規劃的兩個基石。退休制度良窳與否，年齡與年資有決定性的影響。公務人員退休制度自民國 32 年建制實施以來，歷經政治改革、經濟發展、政黨輪替、國家財政變化……等等事項。該等事項實際上都影響著公務人員退休制度的發展，尤其經濟、財政因素，影響最烈。公務人員退休制度最大一次的變革是民國 84 年 7 月 1 日的退撫改革，改革迄今，產生種種不合理之情事，而該等不合理之情事，就是退休制度所潛存之危機，而該等危機究竟為何？本文擬從現職公務人員之年齡與年資之分布以及退休人數與退休年齡之分布予以探討。

一、現職公務人員之年齡分布對退休制度所潛存之危機

依據銓敘部 95 年銓敘統計⁶，全國公務人員概況，於民國 95 年底，全國公務人員人數 335274 人，30 歲以下者為 20464 人；30 歲以上未滿 40 歲者有 106365 人；40 歲以上未滿 50 歲者有 126423 人；50 歲以上未滿 60 歲者有 71488 人；60 歲以上者有 10534 人。上揭人員之年齡結構，在 18 歲以上未滿 30

⁴ 宋鎮照，前揭書，頁 680。

⁵ 林明鏘、蔡茂寅（2006），公務員法，刊：翁岳生 編 行政法（上），元照出版有限公司，頁 313。

⁶ 銓敘部，銓敘統計年報（95 年），頁 5-19，website：www.mocs.gov.tw/index.htm，visited：2007/03/12。

歲者，占百分之 6.10；在 30 歲以上未滿 40 歲者，占百分之 31.72；在 40 歲以上未滿 50 歲者，占百分之 37.71；在 50 歲以上未滿 60 歲者，占百分之 21.32；60 歲以上者占百分之 3.14，平均年齡為 42.88 歲。由上揭現職公務人員年齡之分布可知，主要的公務人力係集中在 30 歲以上未滿 50 歲這個年齡層，其所占的比率為百分之 69.43。由上揭資料可將其解讀為我國現職公務人員人力素質年輕化，惟從反面予以解讀，50 以上未滿 60 歲者占百分之 21.32，60 歲以上人員僅占百分之 3.14，顯現青壯年公務人員離退率過高，增加非年老退休人數，無形將增加退休金給與之負擔，而且離退年齡過早，其與公務人員退休制度建制核心—「對於久任年老之退休人員予以基本物質生活保障」一之目的相違。從上揭之分析，其對退休制度潛存之危機為：青壯年公務人員離退率過高、離退年齡過早增加非年老退休人數，無形加重退休金給與負擔、亦與退休制度之目的不符。

二、現職公務人員之年資分布對退休制度所潛存之危機

依據銓敘部上揭銓敘統計年報，至民國 95 年底之全國公務人員人數為 335274 人，其年資結構，未滿 5 年者為百分之 10.24，人數為 34332 人；5 年以上未滿 10 年者為百分之

10.89，人數為 36511 人；10 年以上未滿 15 年者為百分之 19.94，人數為 66854 人；15 年以上未滿 20 年者為百分之 22.29，人數為 74733 人；20 年以上未滿 25 年者為百分之 16.33，人數為 54750 人；25 年以上者為百分之 20.30，人數為 68061 人。由上揭年資與人數之分布資料可知，目前公務人力年資結構係集中在 10 年以上未滿 25 年者之間，其占公務人力年資結構的百分之 58.56。至於年滿 25 年以上之久任者，所占比例為百分之 20.30，其所顯示出的意義是，有百分之 20.30 之公務人力已取得退休權以及領取退休金的權利，亦即是，有 5 分之 1 強的現職公務人員可隨時辦理退休。另一個意義是年滿 25 年以上者其離退率高。由此亦可知我國公務人員退休制度之設計並不能讓工作經驗豐富之久任者續予留任，而是鼓勵該等工作經驗豐富之青壯年久任者，提早離退。就此而言，造成公務經驗承傳之中斷，人力無法有效運用，反而增加非老年退休之人數，對退休金之負擔甚為沉重。因之，對公務人員退休年資之規範，即有延展之必要。從上揭之分析可知，其對退休制度所潛存之危機：公務人員不願久任、鼓勵工作經驗豐富青壯年之久任者提早離退、對公務人員退休年資之規定不當。

三、退休之人數與退休年齡之分布對退休制度所潛存之危機

依據銓敘部上揭銓敘統計年報以及該部歷年辦理公務人員退休人數之統計，從民國 85 年至 95 年底，公務人員退休之人數為 58295 人⁷，該等退休人員人數與現職公務人員人數 335274 人相較，退休人員與現職人員之人數百分比為百分之 17.39 (58295/335274)。退休人數會逐年增加，從而，其所影響的將是退休財政的問題與制度更張事宜，亦即，其對退休制度所潛存之危機是退休財政的重新分配以及制度架構與內容的重新檢討修正或更張。

有關退休年齡之分布，依據銓敘部上揭銓敘統計年報之銓敘業務概況之陳述，民國 94 年退休者有 7703 人，其中未滿 50 歲退休者有 142 人，50 歲退休者有 1452 人，51 歲退休者有 613 人，52 歲退休者有 571 人，53 歲退休者有 472 人，54 歲退休者有 152 人，55 歲退休者有 1801 人，65 歲退休者有 847 人，從上揭的資料顯示，該年度退休年齡之分布前五位分別為：55 歲、50 歲、65 歲、51 歲、52 歲。再從民國 95 年觀之，該年度退休人數有 7083 人，其中 50 歲退休者有 1513 人，

51 歲退休者有 465 人，52 歲退休者有 476 人，55 歲退休者有 1861 人，65 歲退休者有 730 人，從上揭資料觀之，該年度退休年齡之分布前五位分別為：55 歲、50 歲、65 歲、52 歲、51 歲，其中 55 歲與 50 歲即占該年度退休人數的百分之 45.94，占幾近一半之退休人數。如果以 55 歲、52 歲、51 歲、50 歲之人數合計其所占該年度的退休人數之百分比，其所占百分比為百分之 58.75，顯示出約有 6 成之人是在 55 歲以前退休。由上揭兩年度的統計數字觀之，此意謂著退休制度潛存一股提前自願退休之風潮。亦即是，制度對於提前自願退休之規範過於寬濫以及有不合理之誘因存在，同時亦存在著青壯年公務人員極欲脫離公務體系而另謀自己的人生發展。另外亦可發見現行退休制度其目的與手段之間不成比例，此種不符比例原則所產生之危機與風險，對退休制度的實質內涵所潛存之危機其射程範圍鉅大，其能量足以扭曲制度之本質。

青壯年公務人員的提前離退，對退休制度的損害極大，不但無法落實退休建制的真正目的，亦造成財政的極大負擔。如果從平均餘命的角度來檢視，更可看清問題的嚴重

⁷ 從民國 85 年至 95 年 11 年間之退休人數分別為：85 年 3275 人、86 年 3349 人、87 年 3288 人、88 年 4176 人、89 年 4148 人、90 年 5685 人、91 年 5859 人、92 年 6819 人、93 年 6910 人、94 年 7703 人、95 年 7083 人，合計為 58295 人。

性與改革的必要性。有關平均餘命的相關事項說明如下：

我國國民的平均餘命，因為科技、衛生醫藥的發達以及經濟的成長變遷，致使國人的平均餘命增延。國人的平均餘命，隨著時

代的進步與推演，國人之平均餘命亦隨之改變。國人從台灣光復前民國 15 年(日治時期，1926 年)至民國 94 年(2005 年)之國民生命表平均餘命之變動如下表⁸：

民國(年)	15-19	25-29	45-47	55-56	59-60	64-65	69-70	78-80	88-90	93	94
男性	38.76	41.08	60.17	65.32	66.75	68.59	69.52	71.61	73.79	74.68	74.50
女性	43.13	45.73	64.22	69.72	71.57	73.64	74.78	76.76	79.63	80.75	80.80
平均									76.49	77.48	77.42

由上表觀之，國人平均餘命，男性從民國 15 年至 19 年的 38.76 歲增延至民國 94 年的 74.50 歲，女性一樣從民國 15 年至 19 年的 43.13 歲增延至民國 94 年的 80.80 歲。因為平均餘命的增延，造成人口的結構產生變化，同時也促使社會發生變遷。

公務人員退休法於民國 48 年 11 月 2 日修正公布實施，該次的修正是政府遷台後的第 1 次修正，當時台灣男性的平均餘命為 61.88 歲，女性為 65.91 歲，到民國 82 年 1 月 20 日為退撫改革而修正公務人員退休法，那時台灣男性的平均餘命為 71.61 歲，女性為 77.52 歲⁹，在這段期間，男性平均餘命增加 9.73 歲，女性平均餘命增加 11.61 歲。因為該

段期間經濟快速的發展，市場對勞動力需求的增加，因國人平均餘命的增加，對市場勞動力的需求提供所需人力的增補。亦即，退出勞動市場的人力因為壽命的增延而相對的減緩。因有如此的因素存在，於民國 82 年 1 月 20 日的公務人員退休法修正時，才出現該法第 6 條第 2 項所規定「五五專案」鼓勵提前自願退休的優惠措施，以及第 8 條第 4 項所規定的「年滿 35 歲」或「年滿 45 歲」自願離職，可申請發還其本人及政府繳付之基金費用之鼓勵措施，可見平均餘命的增加對公務人員退休制度改革的影响，是不容小覷。

民國 94 年兩性平均餘命為 77.42 歲，其與之前各年之兩性平均餘命相較，顯現出國

⁸ 本表整理自內政部內政統計資訊服務網之生命表及民國 94 年簡易生命表提要分析之資料，website：<http://www.moi.gov.tw/stat/>，visited:2006/12/29。

⁹ 參閱內政部內政統計資訊服務網簡易生命表，website：<http://www.moi.gov.tw/stat/>，visited:2006/12/29。

人的平均餘命又往上增延，此種平均逾命的增加，勢必對公務人員退休制度產生衝擊。從上揭退休年齡之分布觀之，於 50 歲退休下來而領取月退休金，以民國 94 年平均餘命為基準，當事人尚可領取 27.42 年的月退休金，其不合理之處，不言而喻。其對退休財政之支付將產生極大衝擊與沉壓，是可想而知。亦即，平均餘命與退休財政的負擔是息息相關，因之，退休制度之改革更張，平均餘命此一因素，是不容忽視，應予嚴正看待。

依據銓敘部統計，我國公務人員平均退休年齡是逐年下降，到民國 93 年時公務人員平均退休年齡降至 55.85 歲¹⁰。公務人員屆齡退休之官方法定年齡為 65 歲，而公務人員實際退休之平均年齡為 55.85 歲，兩者的差異數為負的 9.15 (-9.15)，差距將近 10 歲，如此的差異數，實與退休制度的設計相違。此種現象顯現出公務人員退休制度設計的不當，對退休制度潛存諸多危機。是以，公務人員退休制度實有必要加以通盤檢討而有更張的必要。

參、從正義面向討論公務人員退休所得替代率

從福利國家的觀點而言，組合主義 (corporatism) 的國家，諸如德國、法國、奧地利等國家，其傳統中一個特別重要的特色，就是特地為公務人員建立起特權的福利措施，一方面是用來作為酬賞公務人員對國家忠誠的工具，另一方面是用來作為界定此一團體獨特而優越社會地位的方式¹¹。我國公務人員福利制度與一般私部門的勞工不同，其福利措施優於一般勞工，其用來作為酬賞公務人員對國忠誠之工具至明，而且從公務人員之考選、任用、俸給、考績、獎懲、服務、保障、褒揚、團結、退休、撫卹……等等事項，均有異於一般勞工之規範，彰顯出公務人員此一團體獨特而優越社會地位，與組合主義福利國家相較，其制度精神、屬性、實質作為以及特徵與組合主義福利國家似無二致。基本上，我國就公務人員福利此一制度，似可將其歸為組合主義的福利國家。也就是說，公務人員有其特權的福利措施，公務人員退休制度與一般勞工退休制度而為不同的規範。大法官會議釋字第 596 號解釋，其所採的見解與組合主義傳統的特別重要特色，若合符節。大法官在該號解釋之解釋文認為國家對勞工與公務人員退休生活

¹⁰ 銓敘部 (2005.05)，銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會 (ppt)，頁 9。

¹¹ 古允文譯 (2001)，G ø sta Esping-Andersen 著，福利資本主義的三個世界，巨流圖書有限公司，頁 42。

所為之保護，方法上未盡相同，其間差異是否牴觸憲法平等原則，應就公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係及各種保護措施為整體之觀察，未可執其一端，遽下論斷。顯然大法官對勞工與公務人員退休生活之保護，容許為不同的對待。亦即，大法官認為公務人員此一團體享有優越的社會地位以及特權的福利措施。雖然國家容許公務人員的福利制度優於私部門的勞工福利，惟公務人員福利制度的實施，是不得違反公平與正義，亦不容許世代間不合理與不正義的非理消耗。因之，本文擬從社會正義與世代間正義來討論公務人員退休所得替代率之問題。

一、社會正義

我國對公務人員的福利措施，於目前而言，其內涵基本上與西方福利國家的組合主義是為相同，並無二致。惟在實施福利措施時，基本上仍應符合正義。John Rawls 認為正義是社會制度的首要德性，就如同真理是思想體系的首要德性一樣。法律和制度不管如何有效與有條理，假如他們不具正義的話，就必須予以改革或廢除¹²。因之，法律和制度必須符合正義才能具備正當性。正義如果涉及資源分配時，應遵守交換與矯正程

序，使資源得到合理分配，始能謂之正義。我國目前公務人員退休制度，退休人員所領取的退休金，不論是一次退休金，抑或月退休金，其退休所得替代率於民國 84 年 7 月 1 日退撫改革之後，因為社會及經濟的重大變遷，造成所得替代率明顯的偏高，因而形成退休人員其所領得的月退休金超過或等同或接近與其同等級的現職人員的月薪資所得。

所謂退休「所得替代率」，係指公務人員於退休後所支領的退休金額占退休前工作薪資總額之比例，基本上所得替代率是不得等於百分之百，更加不可能高於百分之百¹³。我國退休公務人員，其領取一次退休金者，依據銓敘部之統計，到民國 95 年為止，其所得替代率平均約在百分之 85 以下，而支領月退休金人員，依據該部的統計，其退休所得替代率約在百分之 114 至百分之 116 之間¹⁴。上揭兩者的退休所得替代率過於偏高，尤其是支領月退休人員。如此過高的所得替代率，讓退休而無服勞務的退休人員的退休所得高於目前刻正服勞務的現職公務人員的月薪資所得。如此的現象與正義不符，且財政資源分配不公，亦違反交換正義與分配正義，亦造成對退休人員之退休給與過度給付

¹² John Rawls (1999), A Theory of Justice, Harvard University Press, p.3。

¹³ 郝鳳鳴 (2004)，法國公務人員退休撫卹制度，考試院銓敘部，頁 48。

¹⁴ 銓敘部 (2006)，公務人員退休所得合理化改革方案說帖，頁 2-3。

與過度照護。就因為如此而讓公務機關或學校中的編制之任一個職位（缺）同時供養現職人員與退休人員，如此現象不但不合理，而且亦不符合退休制度是用來保障退休人員於退休後的基本生活保障的建制目的。

退休人員的所得替代率，基本上可用來衡量退休制度保障是否完善的一個指標，國際勞工組織公約認為老年退休給付的所得替代率應介於百分之 40 至 50 之間，而各國實際所得替代率則介於百分之 50 至 70 之間¹⁵。反觀我國退休公務人員的所得替代率，於擇領一次退休金之人員，高達百分之 85，而擇領月退休金之人員，更高達百分之 116，如此，已完全偏離退休制度的真正目的，亦造成過度給付。由此可知，我國退休公務人員的所得替代率，與社會正義不符，與國際勞工組織公約所建議的標準差距過大，與各國實踐的結果過於極端。此亦可顯見我國公務人員退休制度，於制度設計上之不合理與不完善，實有加以改革之必要。

二、世代間正義

公務人員退休制度，實際上蘊涵著世代間正義（justice between generations）的問題。

有關世代間正義，John Rawls 認為每一代人不僅必須保持文化與文明的成果，而且也要維護已經建立的文明體制，並在各個時期保持適當的實際資本累積。假定存在著一種正義的儲蓄原則（savings principle），那麼他會告訴我們投資數量應該是多少，社會最低的保障應該確立在什麼樣的水準。如果代代都想獲得利益，各方必須同意儲蓄原則，並保證每一代都從其上一代獲利益，公平的獲得分配，在世代之間唯一的經濟交換是實際的交換¹⁶。公務人員退休制度，有關退休金之給與，存在著世代間正義的問題，不論是退撫改革前（民國 84 年 6 月 30 日之前）的恩給制，還是退撫改革後（民國 84 年 7 月 1 日之後）共同提撥制，退休人員退休金之給與，都是退休人員與其下一代人員（未退休人員）共同繳付¹⁷，如果退休人員退休所得替代率過高，將會使下一代人（未退休人員）之利益受損，下一代的負擔會比上一代更重，將會形成上一代人預先支用屬於下一代人的經濟資本，致使世代間產生不正義。亦即，世代間經濟交換產生分配不均，亦違反世代間在各個時期保持適當的實際資本積累之契

¹⁵ 同註 13。

¹⁶ John Rawls, A Theory of Justice, pp.252-253。

¹⁷ 退撫改革前之恩給制，係由政府編列預算支給退休人員退休金，而該等退休金之編列係由國家總稅收所支應，從而，可視為是退休人員與未退休人員共同繳付。

約。要改善此種世代間的不正義，有賴於體制的調整與改革。是以，我國公務人員退休制度所產生的退休所得替代率過高的問題，應從公務人員退休制度此種體制予以調整與改革，且此種改革係屬刻不容緩的要務。

肆、建立一個公平合理的退休制度

經過上揭各項分析與檢討，有關我國公務人員退休制度從現職公務人員之年齡、年資之分布以及退休之人數與退休年齡之分布，其所潛存之危機與風險，以及社會正義、世代間正義等所造成的衝擊與影響，在目前這個社會系統中無法回應社會需求與民眾期待。從而，我國公務人員退休制度應從現存潛存可能之危機與風險，以及因社會環境的改變、經濟的變遷所造成的種種不合理現象，予以釜底抽薪的解決，以建立一個公平合理的退休制度。有關公平合理的退休制度之建立之探究之內容係就目前我國公務人員退休制度的缺失以及日後更張改革時應有之對策分別予以分析討論。

一、目前我國公務人員退休制度之缺失

我國公務人員退休制度的改革，最近一次是在民國 84 年 7 月 1 日，其主要的改革在於：「(一) 退休金的給與由恩給制改為由政府與公務人員共同撥繳基金費用共同籌措退

撫經費之『共同提撥制』，(二) 退休金給與計算基準的變更與最高年資的採計、月退休金給與百分比的變更，(三) 五五專案的增列與不得擇領月退休金或兼領月退休金之規範，(四) 實物代金及補助費加發之規定，(五) 因公傷病命令退休規範的調整，(六) 規定共同撥繳費用之費率與政府及公務人員繳付之比例，(七) 年滿 35 歲或年滿 45 歲時自願離職或不合退休、資遣於中途離職或因案免職之基金費用返還之規範」。公務人員退休制度之改革於民國 84 年 7 月 1 日實施迄今 (96 年 2 月) 業已超過 11 餘年，該等退休制度經過實踐與驗證，發現該套退休制度確實存在著許多不合理的事項，於目前此一階段必須予以改革更張，始能合符制度的真正需求與社會正義。該套退休制度於改革後實施至今產生有如下之重大缺失：

(一) 退休人員退休所得替代率過高，造成過度給付：

因為公務人員退休法對於退休金給與之設計，因時勢的遷移與社會的變遷以及經濟環境的改變，致使該等退休金給與的設計業已不合時宜，造成退休人員所得替代率在擇領一次退休金人員其所得替代率約在百分之 85 之間，於擇領月退休金人員其所得替代率約在百分之 114 至百分之 116 之間。如此過

高的所得替代率，讓退休而無服勞務的退休人員的退休所得高於目前刻正服勞務與其同等級的現職公務人員的月薪資所得，因而對退休人員之給付，造成過度給付以及對特定群體過度照顧，此種不合理之情事，有賴於體制的改革來加以導正。

（二）退休平均年齡降低：

公務人員退休改革自民國 84 年 7 月 1 日啟動以來，公務人員退休年齡逐年下降，從民國 85 年的 61.13 歲，到民國 87 年的 60.6 歲，到民國 88 年的 59 歲，然後一路下滑至民國 93 年的 55.85 歲¹⁸，從此種退休平均年齡逐年下降的現象觀之，可察覺到退休制度的設計有關自願提前退休之退休利益誘因大於在職服務，換句話說，是因為制度設計之不當與不符退休建制真正目的之需求，致使可謀其他退路者，諸如到私部門繼續任職服務，在此不合乎常理的優退制度下，急於自願提前退休，以另謀人生第二春，因而衍生退休年齡逐年下降的不合理現象。

（三）變相鼓勵自願提前退休以及擇領月退休金：

在民國 82 年 1 月 20 日修正公布之「公務人員退休法」第 6 條第 2 項後段暨其施行細則第 8 條第 1 項規定，公務人員於年滿 55

歲時自願提前退休，加發一次 5 個基數之一次退休金。上揭公務人員退休法如此的規定，等於變相鼓勵公務人員提前自願退休以及選擇五五專案提前自願退休。又具有該等自願退休資格條件的人，均具有領取月退休金的資格。從而，該等人員對擇領退休金方式，則以「月退休金」為優先考量。另外搭配退休金計算方式以及內涵的改變與百分之 18 的優惠存款措施，使得退休人員退休所得替代率偏高，其所得甚至超過或等同或略低與其同等級之現職公務人員的月薪資所得，無怪乎只要具備自願退休資格條件者即欲辦理退休。如此優厚的退休條件，造成變相鼓勵青壯年公務人員提前自願退休。青壯年公務人員正值行政豐富之時，該等年齡層正是執行公務最好之人力，該等變相鼓勵該等年齡層提早離退之措施，無異是將優秀公務人力提前解甲，讓國家整體人力資源之運用產生不足，經驗承傳斷層。

茲以民國 94 年公務人員退休為例，該年退休的總人數有 7703 人。於 50 歲退休者有 1452 人，該等人員其中擇領一次退休金者有 10 人，擇領月退休金者有 1417 人，擇領兼領一次退休金與月退休金者 25 人，該 50 歲退休人員擇領月退休金（含兼領）人數為 1432

¹⁸ 同註 10。

人，占 50 歲退休人員總人數的百分之 99.31。於 55 歲退休者有 1801 人，該等退休人員擇領一次退休金者有 16 人，擇領月退休金者有 1739 人，擇領兼領一次退休金與月退休金者 46 人，該 55 歲退休人員擇領月退休金（含兼領）人數為 1785 人，占 55 歲退休人員總人數的百分之 99.11。由上揭資料顯示，選擇月退休金人員已達 9 成 9 以上，提前自願退休人員都集中在 50 歲與 55 歲這兩種年齡層，這兩種年齡層退休的人數，就占 94 年退休總人數的百分之 42.23。另外該年度於 50 歲至 55 歲退休的人數計有 5061 人，占 94 年度全部退休人員百分之 65.7。由上揭資料顯示，公務人員退休的年齡都集中在 50 至 55 歲之間，尤其是 50 歲與 55 歲這兩個年齡層。又 94 年度退休人員 7703 人之中，擇領月退休金（含兼領）的人數有 7298 人，占該年度退休人員百分之 94.74，擇領一次退休金者僅 405 人¹⁹，僅占百分之 5.26。另 95 年公務人員退休有 7083 人，自願退休占百分之 87.5，自願退休之比率自 80 年之百分之 40.61，增加到 95 年之百分之 87.53，領取一次退休金者，則由百分之 38.5 降至百分之 5.63²⁰，由此顯現，

公務人員有接近 9 成的人是自願提前退休，而非屆齡退休。而擇領退休金則是以月退休金為主。

過多青壯年公務人員自願提前退休，將會造成公務人力資源無法有效管理運用，同時也會發生反淘汰的作用，對於優秀青壯年的公務人力反而無法留住。依據銓敘部之統計，有關退休人員於退休時擇領月退休金（含兼領）之比例，於民國 85 年的百分之 64.02，逐年上升，到民國 93 年時，已高達百分之 93.3²¹，到民國 94 年亦高達百分之 94.74，在目前對提前自願退休如此的優惠措施下，財政支出實在是不堪負荷，為能永續循環運用，公務人員退休制度應該深入檢討，以謀求對策予以解決。

（四）給付月退休金的年齡過低：

目前對於任職滿 25 年已取得退休權的公務人員，其能夠領受月退休金的條件，依據公務人員退休法第 6 條第 3 項後段規定，必須年滿 50 歲以上始有資格擇領。因為科技的發達、醫藥衛生能力的提升，使得國人平均餘命增加，直至民國 94 年為止，兩性平均餘命為 77.42 歲。茲以民國 94 年國人平均餘命

¹⁹ 銓敘部，銓敘統計—銓敘統計年報—中華民國 94 年一貳、統計表一二、銓敘業務統計—（三）公務人員退休撫卹表 64、65，website:<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，visited:2006/12/29。

²⁰ 同註 6。

²¹ 銓敘部，前揭說帖，頁 4。

為例，該年男性在 50 歲時，其平均餘命為 20.42 歲，而女性在 50 歲時，其平均餘命為 32.78 歲，如果從 50 歲開始起支退休金，男性可領取月退休金之年限有 20.42 年，女性則為 32.78 年。其起支之年限，已足以再一次辦理退休之年資，其不合理之處甚明。因之，公務人員退休法第 6 條第 3 項後段所規定的年滿 50 歲起始得擇領月退休金之規範，其起支年齡實屬過低，實有檢討修正之必要。

（五）退休金的種類繁雜：

公務人員退休金的種類，依據現行公務人員退休法第 6 條第 1 項之規定，基本上可初略分為一次退休金、月退休金及兼領月退休金等三類，惟公務人員退休法對公務人員退休金之規範甚為複雜，該法第 6 條第 1 項所規定的退休金的種類計有「一次退休金」、「月退休金」、「兼領 2 分之 1 之一次退休金與 2 分之 1 之月退休金」、「兼領 3 分之 1 之一次退休金與 3 分之 2 之月退休金」、「兼領 4 分之 1 之一次退休金與 4 分之 3 之月退休金」等 5 種，其種類過於繁雜，實際上在實務運作的結果，退休人員最常選擇而採用的退休金種類是月退休金與一次退休金，以及少數的兼領一次退休金與月退休金。就以民國 94 年度為例，該年度退休人員計有 7703 人，選擇一次退休金者為 405 人，選擇月退

休金者為 6954 人，兼領 2 分之 1 之一次退休金與 2 分之 1 之月退休金者為 294 人，兼領 3 分之 1 之一次退休金與 3 分之 2 之月退休金者為 25 人，兼領 4 分之 1 之一次退休金與 4 分之 3 之月退休金者為 25 人。由上揭資料顯示，百分之 90.28 的人選擇月退休金，百分之 5.26 的人選擇一次退休金，百分之 4.46 的人選擇兼領一次退休金與月退休金。由此可知公務人員退休對領取退休金之選擇都集中在月退休金。因之，對於那些少有人選擇的退休金種類似宜檢討調整歸併而予以刪除或簡化。

（六）對於撥繳基金滿一定年限後免再撥繳費用之規定不符平等原則與世代間正義：

退休撫卹基金的撥繳，其主要的目的是在於將來用來安定並保障退休人員退休後，其基本生活之所需以及照顧其終享餘年。是以，對於費用之撥繳，應一律平等對待，不因族群、性別、官職等、年資的深淺或者撥繳期限的長久之不同，而為不同的對待。有關對基金費用之撥繳，就全部公務人員而言，是一種世代間的共同儲蓄原則，是一種共同協力互助的性質。就政府而言，是提供公務人員將來退休時終生照顧之儲蓄義務，是一種對公務人員退休生活基本保障之責

任。就政府與公務人員之間而言，係一種合致的意思表示，是為一種強制的契約行為，是一種雙方的義務履行。因之，費用之撥繳是每一位公務人員以及政府應負的責任與應盡的義務。此種責任與義務是不能因為族群、性別、官職等、年資的深淺、統治階級或者撥繳期限的長久之不同，而予以免除或部分免除。是以，公務人員退休法第 8 條第 3 項後段規定，基金費用之撥繳於撥繳滿 35 年後免再撥繳，顯已違反平等原則與正義原則，而且亦違反基金撥繳的制度之目的。因之，該等規定似宜刪除，以符平等原則與世代間正義。

（七）對於特定年齡與非特定年齡離職時申請發還其已繳付的費用之規定不符平等原則：

對於特定年齡與非特定年齡離職時申請發還其已繳付的費用，係規定在公務人員退休法第 8 條第 4 項、第 5 項。依據該條項之規定，公務人員於年滿 35 歲時或年滿 45 歲時自願離職者，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，並以台灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還；公務人員依規定不合退休、資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本人原繳付之基金費用，並以台灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。

上揭之規定，對於一定年齡之自願離職與依規定不合退休、資遣之中途離職，其基金費用之發還，於一定年齡之自願離職者可申請發還其本人及政府繳付的基金費用，而依規定不合退休、資遣之中途離職者僅能申請發還其本人原繳付之基金費用而不及於政府繳付的部分，就公務人員離職此一事物本質而言，不論是中途離職，抑或自願離職，其實都是同一性質之事物。因之，就相同之事物，應為相同的對待。是以，該等規定顯然是違反平等原則，且有圖利特定年齡之嫌。從而，該等規定似宜修正，讓中途離職者與自願離職者都能發還相同內涵的基金費用。亦即，除了個人繳付的部分外，尚應包括政府繳付的部分。另外，因案免職者之申請發還基金費用之規定，基於政府與公務人員間之撥繳費用之合意以及基金建立之目的，對於因案免職者，除了犯貪污罪以及內亂罪、外犯罪等對國家忠誠義務之違反之罪外，其餘類型之犯罪，其基金之申請發還，亦應與自願離職者相同，如此才能符合平等原則。

二、建立公平合理的退休制度

任何一項的制度之修正或更張，其實就是一項社會政策的更改，公務人員制度之改革，也是不例外。社會政策之更張，應符合正義與公平，Michael Walzer 認為「正義是人

類所創造出來的東西」，而正義並無單一的標準，其對所有的分配亦無一套單一相互聯繫的判斷標準，其主張對複雜的正義之辨識，最基本的是平等（equality）²²。是以，符合平等者為正義，不符合平等者為不正義，同樣地，符合公平者為正義，不符合公平者為不正義。

公務人員退休制度自民國 84 年 7 月 1 日修正改革實施以來，因為社會的變遷、經濟環境的改變以及制度改革當時之規劃與設計之不完善，致使改革實施至今，產生諸多缺失與不合理、不公平的現象，諸如退休所得替代率過高、退休平均年齡降低、自願退休人員月退休金起支年齡過低……等等問題，同時產生對特定族群過度照顧之現象。會產生這些不合理、不公正的種種現象，其首要的原因在於當時退休制度改革時，未能將退休制度真正宗旨與目的定位清楚所致。因之，應先將退休制度建制的真正宗旨與目的定位清楚。亦即是，先要確立退休制度的立法政策，如此所建立的制度才能確合實用。

退休制度之目的在人事制度上，是促進人事的新陳代謝與啟後進之路之作用²³，為機關注入新血，維持高度的行政效率；在公

務人員方面，則是讓公務人員退休後能夠安享晚年並保障其退休後的基本物質生活，而非對其過度照護與過度給付。就組合主義國家而言，國家有照顧退休人員之義務，我國大法官會議釋字第 455 號解釋，於解釋文第一句明白揭示：「國家對於公務員有給予退休金維持其生活之義務」，即明斯此旨。大法官會議釋字第 614 號解釋之解釋理由書第 2 段亦再度指明，國家對公務人員有給予退休金維持其生活之義務。也就是說，退休制度之建立，在人事制度上是在維持高度的行政效率以及促進人員新陳代謝與啟用後進，在公務人員個人上，則是在保障其退休後晚年的基本生活，使公務人員能夠在其退休後安養餘年。從其反面解釋可得，對公務人員退休金之給與，應避免過度給付與過度照護。

在我國老年人口日漸增多，人口結構逐漸老化而形成高齡化社會，與育齡婦女總生育率的降低，形成家戶少子化，在如此的情況下，日後必定衍生出老人照顧安養諸多問題。因之，我國公務人員退休制度之建立，必須體認現實的社會變遷，立法政策似宜以「退休人員老年照顧安養」為其核心基準。有關公務人員退休、養老事項，在我國憲法

²² Lund, Brian (2006), Distributive Justice and Social Policy, in Michael Lavalette and Alan Pratt edited, Social Policy—Theories, Concepts and Issues, pp.117-118, SAGE Publications.

²³ 林紀東 (1990), 行政法, 三民書局, 頁 246。

本文第 83 條即有明文，嗣後雖因憲法增修條文第 6 條將憲法第 83 條予以凍結，在增修條文中未明列養老事項，惟仍可將養老事項納入退休事項之中，此亦可從大法官會議釋字第 455 號解釋尋得脈絡。公務人員於達到法定的退休條件（即退休權的取得）或因為喪失服務能力而退休時，有請求國家予以照顧的權利，而國家有維持其生活之義務。亦即，公務人員對國家具有照顧請求權，而該等權利則必須等到公務人員退休時，方可行使。

由上揭分析可知，我國公務人員退休制度的核心精神，應建立在退休人員的退休餘年之終生照顧與其基本生活的保障。同時應避免過度給付與過度照護，造成社會資源分配不公。

欲建立一個公平合理的公務人員退休制度，其規範之內容，似宜有如下之內涵：

（一）明確立法政策與目的：

公務人員退休制度之主要目的如上文所分析，係在於對退休人員退休餘年之安養照顧與基本生活的保障。因之，該等立法政策與目的，應明定於公務人員退休法之中，用以表明退休制度的基本原則。鑑於民國 68 年底以前支領一次退休金之退休人員因當時退休制度規範的不完善，以及日後社會變遷與

經濟環境改變，造成退休所得偏低，讓退休人員陷於生活困境，因而衍生對民國 68 年底以前支領一次退休金生活特別困難之早期退休人員發給年節特別照顧金。為避免重蹈覆轍，有關退休之立法政策與目的應明確規定於法律之中，除可作為退休制度的基本原則外，亦可作為行政機關於日後實施的指導方針與實施之依據，以及司法機關審查之憑藉。

（二）退休金之領取應以年金制度為主：

為因應我國國人平均餘命的增加、老年人口的增多、育齡婦女總生育率的降低，以及年輕人延緩就業等之社會變遷事實與退休養老等目的之達成，有關公務人員退休金之領取應以年金為主，亦即，應以月退休金為主。如此更能突顯出公務人員退休制度，終生照顧公務人員的精神²⁴。況且目前擇領月退休金人數之比率，業已接近 9 成 5。因之，以月退休金為主之規劃，不但是未來之潮流，而且將來於改革時，其所遇到或所面臨的阻力與抗爭，相對的會減少或降低。

若再從國家對於公務人員照顧之義務而論，大法官會議釋字第 280 號解釋，其所闡述之意旨，即有退休金之給付以年金制為依歸之導向。該號解釋理由書謂：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦

²⁴ 林明鏘（2000），論公務人員退休制度，刊：公務員法研究（一），學林文化事業有限公司，頁 425。

應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第 83 條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。退休人員退休金優惠存款辦法……為政府在公務人員待遇未普遍提高或年金制度未建立之過渡措施，其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活……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者，多係基層人員，其原領退休金及養老給付為數較少，早期退休者尤然。若全部退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，不能維持退休公教人員生活，例如低於委任一職等一級公務人員月俸額者，尚難認為已足以保障其退休後之基本生活，其再任約僱員工，所得不多，僅係彌補性質，自不應一律停止其優惠存款」。

上揭解釋理由書所指國家對公務人員照顧義務，是指公務人員於未退休時國家必須給予薪俸之義務，公務人員於退休時，國家必須給予退休金，以保障退休後之基本生活之義務。而退休金之給予，在上揭解釋理由書則認為須予適當之退休年金，亦即是，退

休金之給付，須以「年金制」為之。而退休年金之給予必須保障退休後基本生活之所需。從而，退休金之領取，應以年金制為主，以保障公務人員於年老退休後之基本生活之水準。換句話說，以退休金所具有的國家照顧公務人員「頤養天年」之義務，退休金應採「終身俸」制度，讓公務人員在其退休後有生之年，每月可支領適當退休金，直至其死亡為止²⁵。

（三）透過精算，合理規範共同撥繳費用之費率：

退休撫卹基金之共同撥繳費用之費率，依據公務人員退休法第 8 條第 3 項規定，係按公務人員本俸加一倍百分之 8 至百分之 12 之費率，政府撥繳百分之 65，公務人員繳付百分之 35。於開辦初期共同提撥費用之費率為百分之 8，因為退撫基金之支出逐年增加，於民國 93 年時將費率調整為百分之 9.8，民國 94 年調整至百分之 10.8，民國 95 年調整至百分之 12，業已達法定最高費率限額。惟中央主管機關對於費率仍研議將其提高至百分之 15，其所依據乃是民國 89 年 6 委託完成第 1 次精算結果²⁶。為能合理規範以及因應社會變遷與經濟環境變化，有關費率之法定

²⁵ 陳新民（2003），行政法學總論（修訂 5 版），三民書局，頁 170 註二六。

²⁶ 銓敘部（2006），公務人員退休法修正草案總說明，頁 25，website: <http://www.mocs.gov.tw>，visited: 2006/12/29。

額，似宜再予以精算。畢竟從民國 89 年至 96 年這 7 年之間，時空的變化以及計算的基礎，已發生某種程度不一的變動。是以，為避免修法通過後，又發現不足而需再次的修法，從而，有關共同撥繳費用之費率之調整，似宜再委託精算較為妥適。另外，合理規範共同撥繳基金費用之費率，於實質上，係在實踐與調和世代間正義。如果規範的不合理，對世代間正義，即可能產生不公與不義。進而世代間的儲蓄原則與經濟分配，就會產生不均與傾斜，而使世代間各自應負的責任與義務發生偏移，世代間正義即受斷傷與損害，代際間即產生不公平。是以，費率之訂定應審慎為之，並應定期精算。

（四）退休金起支年齡延後：

我國公務人員退休金之起支，依據公務人員退休法第 4 條、第 5 條、第 6 條等之規定，於一次退休金方面，其強制適用之對象：於任職滿 25 年未滿 50 歲自願退休者或任職 5 年以上未滿 15 年而退休者；而選擇適用之對象：年滿 50 歲，任職 15 年以上而擇領一次退休金者。於月退休金方面，只要任職 15 年以上年滿 50 歲者，均得選擇月退休金。由上揭規定可知，我國公務人員退休金之起支年

齡，不論是一次退休金或月退休金，其起支年齡均屬過低。如與德國相較，德國法定退休年齡為 65 歲，而其自願退休年齡為滿 63 歲，選擇提前自願退休者其退休金會被縮減²⁷；如與美國相較，美國公職人員退休系統，於年滿 55 歲且服務滿 30 年或年滿 60 歲且服務滿 20 年或年滿 62 歲服務滿 5 年，就可退休領取退休金，於聯邦部門受雇者退休系統，年滿 60 歲且服務滿 20 年或年滿 62 歲服務滿 5 年或服務滿 30 年且年滿 55 歲至 57 歲，可退休領取退休金²⁸。我國與德、美兩國相較之下，我國公務人員退休金起支年齡顯屬較低，且德國與我國皆屬組合主義之福利國家。因之，我國公務人員退休金起支年齡有予以延後之必要與需求。退休金起支年齡延後才能真正實踐對退休人員終生照顧之目的，同時社會正義以及世代間正義才能真正獲得實踐。

（五）退休年齡之延後與服務年資之延長：

現行我國公務人員退休之年齡及服務年資，於命令退休部分，依公務人員退休法第 5 條第 1 項第 1 款規定，係服務 5 年以上年滿 65 歲；於自願退休部分，依公務人員退休法第 4 條第 1 項規定，服務 5 年以上年滿 60 歲

²⁷ 呂建德（2004），德國公務人員退休撫卹制度，刊：美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編，銓敘部，頁 117。

²⁸ 王儷伶（2004），美國公務人員退休金制度，刊：美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編，銓敘部，頁 4-6。

或服務滿 25 年。上揭規定於命令退休固無問題，但於自願退休部分，即產生問題。若從現公務人員之年齡、年資之分布與退休之人數、退休年齡之分布其所潛存之危機與風險而論，倘若不考慮公務人員之年齡與其服務年資之多寡，而讓其自願提前退休，在人口老化與家戶少子化的現在，會產生退休年齡降低、退休金起支年齡壯年化，增加退休財政的沉重負擔，形成世代間經濟分配不平均與不公正。因之，有關退休年齡與服務年資，實有延長之必要。同樣是人口老化的日本，其採取的方式也是將退休年齡與服務年資延長來因應其人口結構高齡化。日本國家公務員依據日本國家公務員法第 81 條之 2 之規定，其法定退休年齡為 60 歲，但對於醫院、療養所、診療所等之醫師、牙醫師，其退休年齡延長至 65 歲，廳舍之監視、警備等人員，其退休年齡延長至 63 歲，對於職務之責任具有特殊性以及補充困難之職員，其退休年齡由人事院為特別規定，其退休年齡延長超過 60 歲以上以至 65 歲之間，例如海難審判廳的審判官以及理事官其退休年為 63 歲²⁹。日本的作法與我國現制不同，不過其因應該國高齡化的社會所採取退休年齡延長與服務年資

延長的方法亦值得我國參採。以日本如此的作法，其退休金起支年齡為 60 歲，亦有值得我國借鏡之處。

（六）退休權的取得與退休金的給付應為分離：

我國目前公務人員之退休，退休人員於符合公務人員退休法第 4 條自願退休之規定，或符合第 5 條命令退休之規定，即得依第 6 條之規定辦理退休金之給與，如此的立法方式是為退休權之取得與退休金之給與合而為一之立法例，其優點在於實際運作簡單易行，而其缺點在於無法達成與落實退休制度真正之目的，甚至衍生出各種不合理的現象，諸如對特定年齡、特定對象之優惠，退撫基金撥繳的不足，退休人員所得替代率過高……等等不一而足。

我國對退休金之給付，係於公務人員取得退休權時，即可支領退休金，目前並無展期或延展給付之期限，因而造成部分退休人員過早支領退休金，甚至有人在公部門辦理退休後，再往私部門發展，形成退而不休的奇特現象，而該等人員就其所得而言，既有公部門退休金之給付，亦有私部門現職薪資所得，此種狀況並非退休制度所欲建立之目

²⁹ 藤原恆夫 (1997)，國家公務員法第 82 條之 2，刊：栗田久喜、柳 克樹等編—國家公務員法、地方公務員法，青林書院，頁 200-202。

的與本旨。為使世代間正義得以實現，平等的合理制度是有其必要。退休的事物本質係居於均衡調和的角色。是以，我國公務人員退休制度退休金給與，應有展期或延展支付之機制存在。亦即是，退休權之取得與退休金之給與應為分離，讓退休制度在終生照顧退休人員之餘年之目的，得以真正落實與實現。

伍、對「公務人員退休法修正草案」之要評

有關公務人員退休法之修正，考試院已將「公務人員退休法修正草案」送至立法院審查，該修正草案立法院刻正審議中，惟尚未修正三讀通過。考試院所提之「公務人員退休法修正草案」（民國 95 年 2 月 16 日送立法院版本），其主要的修正理由為：「一、退撫新制實施以來，國家整體社經情勢與新制實施之初已有顯著不同，二、隨著科技與醫藥衛生的發達，我國面臨與世界已開發國家相同之人口結構高齡化及少子化社會發展趨勢，現行制度有配合因應調整之必要，三、據歷次司法院大法官解釋之意旨及行政程序法之施行，現行人事法令規章涉及公務人員

或人民基本權利之重要事項，應受法律保留原則之約束，提升法律位階規範」³⁰。其修法原則為：「一、增列彈性退休條件，二、自願退休人員之月退休金起支年齡延後並搭配實施退休條件，三、增進退休給付之合理性，四、檢討修正不合時宜之規定，五、將涉及權利義務重要事項提升至法律位階規範」³¹。

有關考試院所擬具之「公務人員退休法修正草案」其內容之檢視，本諸本文上揭各項分析討論所得，對修正草案擇其要項，分別予以評述如下：

一、立法之宗旨與目的

因為我國國人平均餘命的增加、老年人口的增多、育齡婦女總生育率的降低，以及年輕人延緩就業等等之社會變遷事實，因之，退休制度的目的與其宗旨，應建立在對退休人員退休餘年的終生照顧與基本生活之保障。是以，該等目的與宗旨應明確規定在法律之上，以作為制度的基本原則，同時亦可作為日後行政機關實施的指導方針與司法機關審查之依據。從而，公務人員退休法修正草案第 1 條之內容應調整為：「為照顧公務人員退休安養之福利並保障其基本物質生活之水準，特制定本法。公務人員之退休，依

³⁰ 銓敘部，前揭修正草案總說明，頁 1。

³¹ 銓敘部，前揭修正草案總說明，頁 1-2。

本法行之。」。

二、退休種類

現行公務人員退休法(民國84年1月28日修正公布)第3條所規定之退休種類,分為自願退休與命令退休等兩種。實際上實務的運作,皆將任職5年以上年滿65歲之退休稱之為「屆齡退休」³²,其與公務人員退休法第5條第1項第1款所稱「命令退休」實屬一致之內涵,並無二致,其退休之因素係為「年齡」。另外公務人員退休法第5條第1項第2款之命令退休是因「心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務」,其退休之因素是「喪失工作能力」而由機關強制其退休,因之,稱為命令退休。公務人員退休法第5條第1項,將以「年齡」為退休原因以及以「喪失工作能力」為退休的原因等兩者合稱為「命令退休」實屬不妥。因為年齡之屆至而退休與因喪失工作能力而強制退休,基本上應分別以觀。對於因年齡之屆至而退休者,宜依實務之慣例,將其稱為「屆齡退休」,而對於因喪失工作能力而強制退休者,宜依現行之規定,將其稱為「命令退休」,以符實際。公務人員退休法修正草案第3條將公務人員退休之種類分為自願退休、屆齡退休、命令退休

等3種,基本上值得贊同。

三、退休權之取得與退休年齡之延後以及服務年資之延長

現行公務人員退休法對退休權之規範,係規定在該法第4條、第5條,其於民國48年11月2日修正,歷經民國68年1月24日、民國82年1月20日、民國84年1月28日等次修正,並未對該等退休權之取得作調整。

依據現行公務人員退休法第4條、第5條、第6條之規定,公務人員於取得退休權時,即同時取得退休金給與的權利。如此的規範在相關配套措施未規定或規定不完整或規定未臻成熟,或者社會產生變遷、經濟發生變化時,容易產生種種不合理現象或產生與退休制度之目的相違之情事。其較容易產生的情事,是支領退休金的年齡下降以及起支年齡過低、支領年限過久。茲以平均退休年齡為例,民國85年的公務人員平均退休年齡為61.13歲,到了民國92年平均退休年齡降到55.85歲。有關支領年限過久乙節,亦以92年為例,假若公務人員於50歲退休,而以民國92年國人的平均餘命來看,該年50歲男性的平均餘命為28.42年、50歲女性平均餘命為32.29年,其可支領月退休金以及優惠

³² 另外依公務人員退休法第5條第2項規定,對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者,其退休年齡由銓敘部酌予減低,不得少於55歲人員之退休,亦是屬於「屆齡退休」。

存款之年限，於男性部分可支領 28.42 年，於女性部分可支領 32.29 年，可支領之期限相當可觀。由此觀之，退休人員其支領月退休金以及優惠存款之期限已相當或超過現行公務人員可退休之年資，其不合理之處，不言而喻，財政負擔之沉重，如同饕餮糊口。因之，退休權之取得與退休金之領取應分別規範。

另外所謂的「五五專案」係規定在公務人員退休法第 6 條第 2 項後段，其退休之性質，仍屬自願退休，只是其專限於年滿 55 歲為之，並一次加發 5 個基數之一次退休金。該等規定，經實務的運作至今的結果，已產生不公平與不合理的情事，此等情事亟待修正及改革，為期公平與合理，該等「五五專案」實在應予以刪除。公務人員退休法修正草案第 9 條業已將該等規定予以刪除，基本上殊值贊同。

有關退休權取得之規定，應審視社會環境的變遷、經濟環境的改變、人口結構的變化、平均餘命的增加、勞動市場對人力的需求、社會正義的要求以及退休制度現有潛存之危機與風險之化解。因之，有關退休年齡的延後與服務年資的延長都有容許斟酌的空間。基本上，現行自願退休之規範其基準有二，一為服務年資加年齡，另一為服務年資。公務人員自願退休，目前以任職 5 年以上年滿 60 歲為自願退休資格條件之一，茲因我國

國人平均餘命增加，因之，對於自願退休年齡以及服務年資實有延後之必要。如欲延後退休年齡以及延長服務年資，基本上一個較為合理的延長年限，其算定的基礎，以平均餘命作為計算基準最為妥適，其起算點則以目前自願退休之 60 歲以及成年之 20 歲的平均餘命為計算基準，其起算的百分比以百分之 10 最有意義，起算年則以民國 94 年為基準年。有關自願退休年齡以及服務年資延長，其算定方式如下：

（一）自願退休年齡延長：

算定基準年為民國 94 年，計算基準以 60 歲平均餘命為基準，起算的百分比為百分之 10。民國 94 年我國 60 歲之男性與女性之平均餘命，分別為 20.42 歲以及 23.84 歲，如以平均餘命百分之 10 計算，則合理的自願退休年齡應可延至 62 至 63 歲。是以，有關退休年齡延長，其年齡可延長至 63 歲。亦即，公務人員於任職滿 5 年以上，年滿 63 歲者，取得自願退休權。

（二）服務年資延長：

對於服務滿 25 年部分，為避免退休金的提早給付以及人事的新陳代謝與啟用後進之衡平。因之，對於服務滿 25 年即取得退休權之規定，似宜調整。其調整基準以公務人員考試法第 17 條初等考試應考年齡滿 18 歲為參考之起始點，算定基準年亦為民國 94 年，

以成年之 20 歲的平均餘命為計算基準，起算的百分比亦為百分之 10。民國 94 年國人 20 歲的男性平均餘命為 55.38 歲，女性的平均餘命為 61.54 歲，以平均餘命的百分之 10 計算，任職滿 25 年的部分，似可再延長 5 至 6 年，而成為 30 年。是以，有關服務年資之延長，其可再增延之期限為 5 年。亦即，可將任職滿 25 年的部分，調整為任職滿 30 年公務人員取得自願退休權。

透過對自願退休年齡之延後與服務年資之延長之分析探討，有關自願退休年齡之延後與服務年資之延長，尚有容許調整之空間。唯有透過如此對退休年齡與服務年資之調整，才能與社會變遷、經濟環境改變、人口結構變化相契合，同時才能符合社會正義的要求以及制度潛存之危機與風險之化解。

綜上析論，公務人員退休法修正草案第 4 條第 1 項之內容宜調整為：「公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿 5 年以上，年滿 63 歲者。二、任職滿 30 年者」，又對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者之酌減自願退休年齡，公務人員退休法修正草案第 4 條第 3 項之內容仍延續現行法之規定，與上揭有關自願退休年齡延長之論述相違，是以該等年齡之延長之算定方式仍以上揭方法相同，應將年齡由 50 歲延長至 55 歲，似較妥適。

另外公務人員退休法修正草案第 4 條第 2 項對於因配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡退休之規定而為彈性規定退休條件，其所列「任職滿 20 年以上」、「任職滿 10 年以上，年滿 50 歲」、「任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年」得准其自願退休，該等草案所為之規定，基本上與目前的社會變遷不相契合，因之，似宜重新檢討，以符實際。

公務人員退休法修正草案第 5 條第 2 項對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者之酌減屆齡退休年齡，其內容仍延續現行法之規定，與上揭有關退休年齡延長之論述相違。是以，該等年齡之延長之算定方式仍應參考上揭方法，應將年齡由 55 歲延長至 58 歲，似較妥適。

四、退休金之給與與起支年齡之延後

目前現制退休金之種類繁雜，似宜予以簡化，且擇領月退休金人數之比率，業已接近 9 成 5，為因應我國國人平均餘命的增加、老年人口的增多、家戶少子化，以及年輕人延緩就業等之社會變遷事實與退休養老以及制度潛存之危機與風險之化解等目的之達成，有關公務人員退休金之領取應以年金為主。亦即，以月退休金為主。是以，公務人員退休法修正草案第 9 條之內容，建議重新調整，對退休金之給與，應以月退休金為主，

領取退休金的計算基準應為重新設計，以保障年老退休後之基本物質生活之水準。

至於月退休金之起支年齡，公務人員退休法修正草案第 11 條第 1 項規定為年滿 60 歲或任職年資滿 30 年以上且年滿 55 歲，該等草案之內容，似乎與社會變遷以及建立退休制度之目的，無法相契合。因之，建請將請領月退休金之年齡延後為：「年滿 63 歲或任職年資滿 30 年以上且年滿 60 歲」作為月退休金起支年齡。對於任職年資滿 30 年以上而未滿 60 歲者，其月退休金之起支應予以展期，展期至年滿 60 歲，始予以起支，以符退休建制之目的。至於因對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者之酌減退休年齡者，其起支月退休金之年齡似宜與一般退休人員一致，亦即，以年滿 60 歲為起支年齡。

五、共同撥繳費用之費率以及中途離職基金費用之發還

合理規範共同撥繳基金費用之費率，實質上的真正目的，係在實踐與調和世代間正義。如果費率規範的不合理，對世代間正義，即可能產生不公與不義。進而世代間的儲蓄原則與經濟分配，就會產生不均與傾斜，而使世代間各自應負的責任與義務發生偏移。為防杜世代間正義發生不合理現象與不公平情事。因之，費率的法定額，應經過嚴格精算，且精算應定期為之。有關費率的精算似

可比照保險公司的精算的方式為之。公務人員退休法修正草案第 14 條第 3 項、第 4 項，對於精算僅規定為定期為之以及共同撥繳基金費用之費率提升至百分之 15。如此之規定似有討論之空間。基本上，精算之結果，是可作為決定費率之依據，而費率則是在實踐與調和世代間正義。是以，精算此一程序必須嚴格為之，且須在一定的期限內定期為之。從而，精算之期程年限，應以法律明文規定較為妥適。而草案中所定費率百分之 15 是公務人員退休撫卹基金管理委員會於民國 89 年 6 月委託精算出來，時隔 7 年是否適用，頗值懷疑。因之，建請應重新辦理經算後再做費率之調整，較為妥適。

至於公務人員中途離職，不論是自願離職，或是不合退休、資遣之中途離職，抑或因案免職，公務人員得申請發還繳付之基金之費用，現行公務人員退休法第 8 條第 3 項、第 4 項規定，公務人員於年滿 35 歲或年滿 45 歲時自願離職，得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，除此之外，其餘因不合退休、資遣、因案免職等人員僅得申請發還其本人原繳付之基金費用。如此之規定實與平等原則有違，似應予以修正。公務人員退休法修正草案第 14 條第 5 項就特定年齡自願離職之規定予以刪除，基本上實值贊同。惟草案中對不合退休、資遣人員之中途離職之申請發

還費用，增加繳付退撫基金 5 年以上之門檻規定，始得申請發還其本人及政府繳付之基金費用，否則僅能申請發還其本人原繳付之基金費用。如此之規定，似與公務人員與政府之間共同撥繳制之契約精神相違。因之，草案如此之規定似宜調整，基於契約的遵守以及平等原則，對於 5 年之門檻規定似宜刪除。另外因案免職人員，除犯內亂罪、外患罪以及貪污罪等違反國家忠誠義務之罪外，其發還費用應與中途離職相同。

六、共同撥繳費用於一定年限後不再繳納

政府與公務人員對於退撫基金費用之共同撥繳，係建立在法律規範下之強制行為。有關對基金費用之撥繳，就全部公務人員而言，是一種世代間的共同儲蓄原則，是一種共同協力互助的性質。就政府而言，是提供公務人員將來退休時終生照顧之儲蓄義務，是一種對公務人員退休生活基本保障之責任。就政府與公務人員之間而言，係一種合致的意思表示，是為一種強制的契約行為，是一種雙方的義務履行。因之，費用之撥繳是每一位公務人員以及政府應負的責任與應盡的義務。此種責任與義務是不能因為族群、性別、官職等、年資的深淺、統治階級或者撥繳期限的長久之不同，而予以免除或部分免除。現行公務人員退休法第 8 條第 3 項規定，共同撥繳費用於撥繳 35 年後免再撥

繳。該等規定顯已違反平等原則與世代間正義，公務人員退休法修正草案第 14 條第 4 項仍依現行法之規定未予刪除，實屬不妥，是以，該等規定應予刪除。

七、退休所得替代率

有關退休人員所得替代率並未明文規定，惟實務操作結果，退休人員所得替代率過高，目前於領取月退休人員之所得替代率高達百分之 114 至 116 之間，造成過度給付且與退休目的不符。與國際勞工組織公約認為老年退休給付的所得替代率應介於百分之 40 至 50 之間，相差甚遠。而與各國實踐之結果之所得替代率為百分之 50 至 70 之間，差距甚大。因之，我國退休人員所得替代率，實有改革之必要。為避免因社會變遷、經濟環境變化，國家政治的轉變，所形成制度的興革，而使所得替代率產生不合理與不正義的現象，且退休所得替代率關涉到公務人員的退休照顧請求權，是屬於公務人員權利的重要事項，因而有法律保留原之適用。是以，有關退休所得替代率，似宜將之明定於公務人員退休法之中。為期改革合理，有關退休所得替代率之最高限額比率，宜參酌國際勞工組織公約與各國實踐結果以及我國目前之現狀與國情暨未來制度運作之可行性。是以，退休所得替代率最高限額比率，宜以各職等職務現職人員之月薪資所得百分之 80 以

下較為妥適。如此可隨社會變遷與經濟環境之轉變，得適時予以調整，讓退休人員之基本物質生活之水準獲得保障。從而，其增列之內容建議為：「公務人員請領之退休金，其所得替代率不得高於與其相當職等職務之現職人員之月薪資所得百分之八十」。

陸、結論

公務人員退休制度是國家福利制度之一環，而國家福利制度的損益更張與社會變遷之間息息相關。社會是一個動態的系統，其變遷是時時刻刻在進行。社會變遷是社會現象的改變，具有普遍存在性。一項制度處於急遽變遷的社會中，應如何對應社會需求與民眾期待，則有賴於制度本身的更張與改革。

公務人員退休制度建立之目的在於對久任年老之退休人員於退休後餘年之安養以及基本物質生活之保障，是以，對退休年齡之規範、領取退休金之起支年齡的規劃、退休所得替代率的設計、退撫基金繳交費率之精算……等等，均需與社會變遷相對應，如此才能回應社會需求與民眾期待。因為社會變遷所產生的種種社會事實，該等事實在法律未更張對應之前，這些社會事實與現行的法律規範就會產生落差，此時即是制度更張與改革的時機點，透過改革與更張，如此制度才能對外對應社會變遷，對內回應系統需

求。一項制度的實施不能冀望其能夠永遠不變，制度是隨著社會的進化與推演，而隨之變化。是以，公務人員退休制度之更張與改革，也是不能例外。就如同 John Rawls 所說的：法律和制度不管如何有效與有條理，假如他們不具正義的話，就必須予以改革或廢除。而正義之判斷，就如同 Michael Walzer 其所主張對複雜的正義之辨識，係以平等（equality）為判斷基準。是以，符合平等者為正義，不符合平等者為不正義，同樣地，符合公平者為正義，不符合公平者為不正義。目前我國公務人員退休制度經實踐結果，產生種種缺失與不合理、不公正，從而該等制度於目前此一階段實際上已不具正義，而應更張改革，使制度趨於公平，避免對退休人員之退休金給與過度給付，使國家福利資源得以有效的平均分配。

參考書目

- 古允文譯（2001）。Gøsta Esping-Andersen 著。福利資本主義的三個世界。巨流圖書有限公司。
- 宋鎮照（2004）。社會學。五南圖書出版股份有限公司。
- 林紀東（1990）。行政法。三民書局股份有限公司。
- 林明鏘（2000）。公務員法研究（一）。學林文化事業有限公司。

- 林萬億、周淑美合譯(2004)。Vic George Paul Wilding 等著。全球化與人類福利，五南圖書出版股份有限公司。
- 吳庚(2005)。行政法之理論與實用(增訂 9 版)。三民書局股份有限公司。
- 吳庚(2003)。憲法的解釋與適用(修訂版)。三民書局股份有限公司。
- 吳從周譯(1999)。Arthur Kaufmann 著。類推與「事物本質」。學林文化事業有限公司。
- 郝鳳鳴(2004)。法國公務人員退休撫卹制度。銓敘部。
- 翁岳生編(2006)。行政法(上)。元照出版有限公司。
- 黃異(2003)。從門外漢到法律人。五南圖書出版股份有限公司。
- 黃異(2006)。行政法總論(增訂 5 版)。三民書局股份有限公司。
- 陳新民(2003)。行政法學總論(修訂 5 版)。三民書局。
- 葉肅科譯(2002)。Norman Barry 著。福利。巨流圖書有限公司。
- 劉育廷等譯(2006)。Peter Taylor-Gooby 等著。壓力下的福利國家變革與展望。松慧有限公司。
- 銓敘部(2006)。公務人員退休所得合理化改革方案說帖。
- 銓敘部(2006)。公務人員退休法修正草案總說明。
- 銓敘部(2005)。銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會(ppt)。
- 銓敘部(2004)。美加英法德等五國公務人員退休撫卹制度彙編。
- 栗田久喜、柳 克樹等編(1997)。國家公務員法、地方公務員法。日本：青林書院。
- Alcock, Pete, Erskine, Angus and May, Margaret(Ed.)(2003). *The Student's companion to social policy*. Blackwell Publishing.
- Lavalette, Michael and Pratt, Alan(Ed.) (2006). *Social policy:Theories, concepts and iusses(3rd ed.)*. SAGE Publications.
- Lord Lloyd of Hampstead and Freeman, M.D.A.(1985). *Lloyd's introduction to jurisprudence*(5th ed.). Stevens & Sons.
- Rawls, John(1999). *A theory of justice*(rev. ed.). Harvard University Press.
- Vago, Steven (1997). *Law and society*(5th ed.). Prentice-Hall, Inc.
- 內政部網站，內政統計資訊服務網，website：
<http://www.moi.gov.tw>。
- 銓敘部網站，website：<http://www.mocs.gov.tw>。

美國總統的行政首長提名過程之研究



張世賢* 涂楷玲**

摘 要

本研究探討美國總統的行政首長的提名過程與作法。美國總統依據憲法所賦予的職權，擁有的政治任命職位數目眾多。究竟美國總統如何踐行聯邦憲法所賦予之行政首長提名權限？本文分別探討其依據與程序、提名習慣、提名的理論基礎、實際過程、政黨介入情形與提名的考慮因素等項目。本文研究方法採用文獻分析法，將相關的立論與實例，加以把梳分析。本文研究結論：美國總統的行政首長的提名，由於總統能力有限，是藉由公開、多元的制度化的提名機制所運作；提名的程序，在歷史的發展上，由簡單而越複雜而慎重。作者提出研究觀點，認為：到底總統所要提名的人，都要是能力相當，適才適所，且品德高超，才不會在後續的程序中，被參議院行使同意權所否決；因此美國總統的行政首長提名程序，必須是複雜而慎重的。這些程序是由總統行政權內部所訂定並發展而成的嚴謹的制度化過程，深值得我們深思與效法。

關鍵字：美國總統、行政首長、提名過程、參議員禮貌、憲法習慣。

* 中國文化大學行政管理學系教授

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士研究生

Nominative Processes of Political Appointee in USA

Chang Shih- Hsien & Twu Kae- Ling

Abstract

The purpose of this article is to study nominative process of political appointee in USA. The American President is empowered by the Federal Constitution to make multitudinous political appointments. The article discusses the basis and the processes of the nomination, the nominative custom, nominative rationale, actual nominative processes, involvement of political parties in the nominative processes, nominative projects and so on.

The method of this article to carry on is documental analysis. The findings of this article are: American President needs a nominative mechanism to make clear multitudinous nomination; the nominative procedures have developed from simple to complex and prudent. The authors conclude that in order to recruit right people to right positions, there would be a nominative mechanism developed in President Office, and then they could not be vetoed in the Senate.

Key Words : American President, political appointee, nominative process, senatorial courtesy, constitutional custom.

壹、前言

美國總統仰賴憲法賦予的職位 (Constitutional Presidency)，作為全國最高的行政首長 (Chief of Executive)，面對人員日益龐大、職能日益繁重的聯邦政府，而以體制途徑執行選民忠誠付託，人事權力益顯重要。因此，人事的任免使其成為國家行政之首 (Patterson, 1947 : 62)。對於一個良好政府的真正考驗，要視其是否具有產生良好行政的能力和傾向。而要制定好的聯邦政務人員任命辦法，是一件非常重要的事情。行政表現之良窳，無庸置疑，主要取決於官員的選任 (Hamilton, et. al., 1961)。尤其在美國總統選舉結果揭曉，總統副總統當選人產生之後，一直到總統副總統宣誓就職之日期間，在這不到三個月的時間內，總統必須做出許多影響到其未來治理國家能力的重大決定，而其中最重要的決定，莫過於其對內閣部會首長的任命，及就職後即將展開的各項低於內閣階層的政治任命 (彭錦鵬，1989 : 105)。

美國總統擁有的政治任命職位數目，迄今已超過五千個職位，任命的層次也因機關而異，甚至低至處長層級。由於人數眾多，分佈於政府各部門之廣，使得其決定，就像在一張空白的畫布上，劃下幾筆決定性的勾

勒，必然會影響未來政府的運作。如果劃錯了，固然還能修改，可是寶貴的時間浪費掉了，而擦拭的痕跡也會明顯的留在畫布上。從此一角度來看，美國總統的政治任命制度操作，就益顯重要 (彭錦鵬，1989 : 132)。美國總統的政治任命制度相當繁雜，本文只就其中的提名過程，加以研究。本文採用文獻分析法，就相關的文獻加以爬梳、整理、分析。

理論上，這些政治任命者應該就是總統派駐於每一個行政機關的代理人，是總統賴以從事行政治理的耳目與執行者。然而，在美國總統制下，大部分的政治任命職位人選的提名，實際上並非由總統所主導，總統任命的機關首長通常才是主要的「中介者」，他們負責甄補自己部門的政治任命職位，而由總統完成形式上的法定任命或提名程序。主要機關首長、次長與獨立管制委員會委員的人選等，總統也都不會積極涉入提名過程 (施能傑，1992 : 77)。究竟美國總統如何踐行聯邦憲法所賦予之提名權限？其提名的過程與作法各又如何？本文分總統提名權的依據與程序、總統提名方式的習慣、總統提名的理論基礎、總統行政首長提名的實際過程、政黨參與美國總統的提名權、總統提名的考慮因素等等探討之。

貳、總統提名權的依據與程序

總統的行政首長提名權其依據的法源，依據美國憲法第二條第二款第二項規定：「總統有權提名，並於獲得參議院同意後，任命大使、公使、領事、最高法院推事以及任命本憲法未有規定而為法律所設置之美國其他官員；但國會得就其認為適當之低級官員任命權，以法律授予總統、法院或各行政部首長」。第三項的規定：「總統對於在參議院休會時所產生之官員缺額，有權暫予補足，但其任期至參議院次一會期為止。」總統的行政首長提名權來自憲法的規定，並為整個總統人事作業過程的第一階段。

總統依憲法賦予的權限，行使政治任命，需經參院同意的有大使、公使和領事、最高法院法官及其他官員。但以今日而言，則還包括了獨立管制委員會的委員和主席、助理部長、各部高級主管、各大獨立機關主管以及總統辦公室內法定編制的大部分官員（彭錦鵬，1988：47）。

一般而言，主要的政治任命必須經由參院同意的流程，包括了白宮提名和參院同意、總統任命就職三個階段。總統的人事任命作業流程如圖 1（Mackenzie, 1981: XV）：

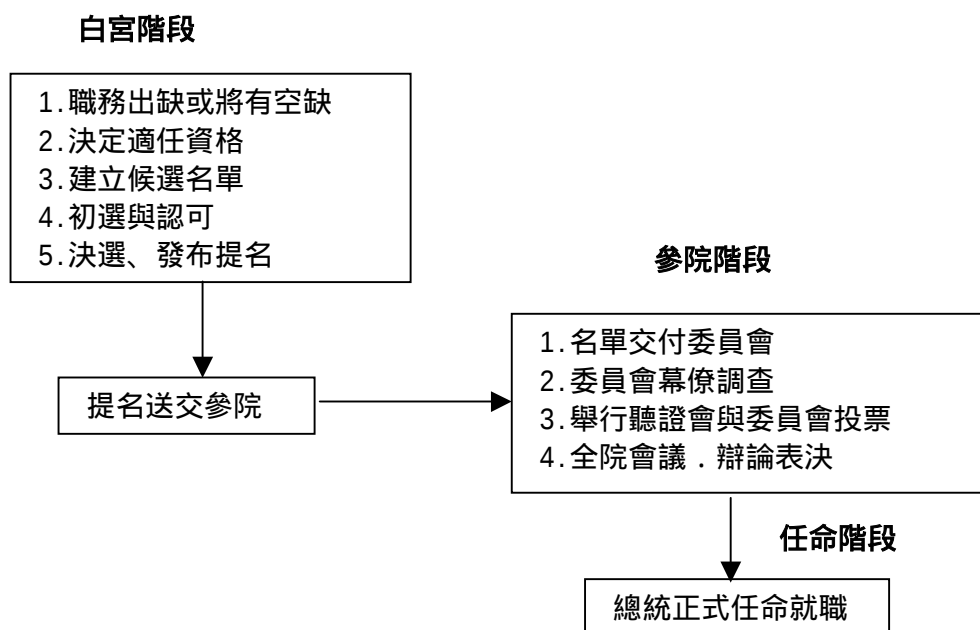


圖1：總統人事任命作業程序

資料來源：參考自Mackenzie.1981：XV

參、總統提名方式源自美國的憲法習慣

有關美國總統提名必須獲得參議院同意之後任命之方式，根據 1787 年制憲會議者的歷史觀察，是希望美國總統就任命權有完全之主動。漢米爾頓 (A. Hamilton)「在聯邦主義者」(The Federalist) 一書第六十五章之記載：

當然，對參議院這方面而言，並沒有任何行使選擇權之餘地，參議員們可能擊敗總統所做之選擇，而迫使他另作選擇，然而，他們本身卻不能做任何之選擇——他們只能批准或拒絕總統所做之選擇。

(Hamilton et. al, 1961:369-401)

在「聯邦主義者」一書第七十五章，漢米爾頓又曾做類似之詮釋。他說：

必須經由參議院同意一事，是對總統可能具有徇私主義 (favouritism) 精神，一種極佳之制衡作用。同時，也非常能夠防止某些州域觀念 (state prejudice)、家庭背景、個人感情或一種嘩眾取寵觀點等因素所做不合適之任命。

(Hamilton et. al, 1961: 449-454)

有關總統提名權緣自美國憲法的習慣的演變過程如下：

一、總統與國會就任命權之第一次爭執：

總統與國會就任命權之第一次爭執 (1789)，緣自華盛頓總統對於與參議院，有關與印第安人締結條約相互諮商而未能達成任何協議之教訓 (Horwill, 1925: 126-127)。他在行使憲法上之提名權時，就決定不再尋求參議院之意見，而僅由該院贊同或拒絕他所提出之提名。因為總統尋求參議院的意見，如果意見相同，總統的屬意的人沒有爭議，總統立即提名，便很容易獲得參議院同意，但如果意見不相同，總統屬意的人有爭議，總統是否要換另外一位屬意的人再尋求參議院的意見。如此，總統的人事提名權便「大權旁落」。

二、參議院拒絕莎伐那港 (port of Savannah) 海軍指揮官案件：

在 1789 年，參議院拒絕同意華盛頓總統對莎伐那港 (port of Savannah) 海軍指揮官之提名，同時，也未提出任何拒絕支持此項提名之理由。對此，華盛頓總統提出一項特別咨文加以回覆，對他所做選擇之適當性提出辯護；同時，在該項咨文中，他更進一步

建議：

請允准本人提出一項建議供貴院參考，即：在貴院認為本人所做之提名是否恰當一事有問題時，請即便將該種情況轉達本人知曉。同時，若貴院希望得知為何本人會做成這種任命，本人將極為樂意全盤告知。

(Horwill, 1925: 128)

為避免進一步之爭議，他又重新提名另外一位出任莎港之海軍指揮官，而該項新任命終為參議院所採納。

三、提名人選被參議院採納之原因：提名人選先與同黨籍該州聯邦參議員協商，則較易獲得批准。

在此莎伐那事件中，參議院所以會不同意該項提名，是由於兩位來自喬治亞州聯邦參議員加以反對之故，而該港口適巧正位在該州。這項反對極具重要性。因為，它導致一項妥協(**compromise**)，而憲法習慣卻使得這項妥協，成為一項憲法上之慣例。若一位總統隨隨便便將有關之任命送交參議院，而在事先並無法知悉這項任命是否會被接受，或者並不知道他將要對這項任命做多少次之修正，以便能得到必須之同意，則顯然是件非常不方便之事。然而，就另外一方面來說，

若他在做任何之任命前，都必須要在事先與全體參議員諮商始可，則又顯然是件不可能之事。在這種情況下，若總統能在事先與某職缺所轄屬之同黨籍之參議員做非正式的磋商，則總統較所做之任命，在多數之情形下，這就等於總統是將這兩位參議員所做之建議，當做其本身所做之選擇。而總統這種提名，若能得到他們之認可，則在實際上等於是就可確定得到整個參議院之最後批准。這種安排，可說是一種相互合作之方式，而被美其名為「參議員的禮貌」(**senatorial courtesy**) (Horwill, 1925: 129)。

四、案例的啟示：

從莎伐那港海軍指揮官人事案之案例中，得知一個相當重要的轉捩點，就是總統決定提名人選時，增加與該職位之地點，所在的州與總統同黨籍之聯邦州參議員協商的機制，以使總統所提名的人選，能順利獲得參議院的同意。此種在提名的過程中，以政黨來影響提名者人選推薦的做法，亦即以政黨因素的考量來介入機關的組成，在美國已成為憲法上的慣例 (Horwill, 1925: 129)。

五、「參議員的禮貌」(**senatorial courtesy**)

闡述

(一) 來源及意涵

「參議員的禮貌」(senatorial courtesy) 係從「禮貌」(courtesy) 的用法延伸而來 (Horwill, 1954: 88)。當一份早報或雜誌援用有個人版權的圖片，通常基於禮貌，會附帶條件的說明他的資料使用來源。相同的情況運用在英國，對這種「禮貌」的認同緣自於「港口的禮貌」(the courtesies of the port)。在港口的通行檢查，基於禮貌能免除平時所需要的例行檢查，後來這種習慣擴大到政府部門。

以前享有這種不受處罰而能快速通關的情形，只有對生命危急的病人。後來因為參議員和眾議員無法忍受進出港口這種嚴格的檢查，而大聲叫罵。提出使他們快速通過的要求。這種「港口的禮貌」(the courtesies of the port) 使州部門帶來壓力，後來因此免去檢查，而能快速通過。「簡化」和「禮貌」(facilitation and courtesies) 是被強調的。之後，「參議員的禮貌」(senatorial courtesy)，運用於總統在提名人選，即職缺所在地的聯邦參議員，能夠參與該職缺後候選人的推薦提名。由該州的聯邦參議員來推薦職缺的後選人，這種作法會得到其他參議員伙伴的支持。因為他們都了解，下一次相似可能發生的事 (similar contingency)，換他來推薦人選

時，也需要其他參議員的支持，這就是「參議員的禮貌」(senatorial courtesy) (Horwill, 1954: 129)。

(二) 影響政策的制定

「參議員的禮貌」對政策的影響，除對行政首長的提名，總統要尊重同黨該職缺所在的該州聯邦參議員。對聯邦參議員由影響總統人事的提名，因而對「人」引伸到相關「政策」而有其影響。尤有甚者，「參議員的禮貌」亦適用於聯邦上述法院、聯邦地區法院的法官。在司法機關方面，除聯邦最高法院法官的提名外，聯邦法官提名，通常是由聯邦法官出缺職位所在地 (州) 的聯邦參議員與總統共同決定。當一位聯邦法官出缺時，總統會謹慎觀察哪一位是該州同黨籍聯邦參議員最屬意的人選。如果忽略了聯邦參議員屬意的人選，總統的提名人選就很難在國會議院通過 (Kelly, 2003: 4)。

在法官這樣的觀念架構之下，「參議員的禮貌」(senatorial courtesy) 是可以操作的，就可以據此來說明參議員對公共政策的重要影響，也就是從被提名者所屬的地方 (the nominee home)，與總統的政黨 (president party) 來了解。從參議員藉由「參議員的禮貌」(senatorial courtesy) 來影響法官的提名

過程，可更清楚的知道，立法機關對行政的政策制定有相當大的影響(Kelly, 2003: 18)。

肆、總統提名方式的理論基礎

憲法把提名權授與總統，證明此種辦法能夠避免總統掌握絕對人事任命權時可能發生的若干不利形勢，其立論理由(Hamilton et. al, 1961) 如下：

一、避免獨斷循私

總統單獨負責處理人事任命問題，他的私人傾向和利益對他的影響就相當大，但若他必須把自己的選擇送給另一個獨立機構來討論和決定，這些影響就會小得多。這是很容易瞭解的事情。因為有被拒斥的可能，提名時就不得不小心。讓參議院發現他的循私精神或不適當的沽名作風，對他自己的名譽有危險，又若他是一個民選的總統，這種事可能危及他的政治生命，因為參議院對社會輿論的形成具有很大力量。因此他有顧慮，不敢提出來自同一州的鄉親或和他私人有關係的人，或是只知順從取悅上司的庸材來擔任最重要的職務或肥缺。

需要參議院合作的目的何在呢？答案是必須取得參議院同意這項規定具有一種強大的潛在力量。它對總統的循私精神是種很好

的牽制辦法，可以阻止他根據地域偏見、家庭關係、私人偏愛或沽名釣譽心理來派出一些不稱職的官員(Hamilton et. al., 1961)。

二、增進行政部門的穩定性

如總統獨自掌握人事大權，則政黨輪替時就會引起普遍的政府人事更動；但若必須取得參議院同意，就不會發生這樣一朝天子一朝臣的激烈變動。若是擔任某項職務的人在工作上有使人滿意的表現，證明他勝任稱職，新總統雖想換一個他認為更合用的人，也不敢隨便下手，因為怕這種企圖會受到參議院的阻礙，反而影響他自己的威望。凡重視行政工作穩定者，都會稱讚這項以參議院同意與否來決定公職人員去留的規定。由於參議院的組織具有較大的固定性，它比政府的其他部門更傾向於保持一般情況的穩定(Hamilton. et. al., 1961)。

三、提名過程透明責任明確

若是我們比較一下美國聯邦新憲法中規定的政府官員任命辦法和早期紐約州憲法的規定，我們一定會選擇前者。前項辦法明確地把提名權授與總統。由於每項提名都必須送交參議院加以討論、決定人事任命的必經過程很自然地會使它成為大眾矚目的事情。因此，社會對各有關部門的責任都看得很清

楚。提名不當是總統一個人的責任。拒絕一項適當的提名則應由參議院完全負責。由於參議院破壞了總統對人事案的良好佈局，更會加重社會對參議院的交相指責。若是政府發表一項壞的人事任命，總統和參議院都逃不掉大眾的責罵。

早期紐約州的人事任命情形正好與此相反。人事任命會議包括三至五人，其中州長一定參加。這個小團體在一間大家看不見的密室裡執行人民交付他們的責任。由於早期紐約州憲法中某些規定意義含糊，紐約州州長自稱他有提名權；但是人們不知道他用什麼方式行使這項權力，又行使到什麼程度；更不知道在什麼情況下，他會受到反對和抵制。對於一項壞的人事任命的譴責，一般都不夠強烈和持久，原因是無法知道誰是主動者，這使得攻擊沒有確定的目標。這種情況一方面為結黨營私大開方便之門，另一方面使一切責任觀念喪失。人民所能夠知道的是：紐約州州長自稱有提名權，要在少少的四個人當中對兩個加以操縱，並不太困難。若是某一特殊會議中的某些成員是些不妥協的份子，要避免他們的反對總有辦法，只需把會議時間訂在他們不便參加的時候就能如願以償。不管原因如何，大家知道紐約州曾經出

現很多極不適當的人事任命案。紐約州長是否利用他在人事大權方面的優勢來派任最適當的官員，抑或是利用這種優勢來安置私人以擴大自己的權勢，企圖建立一種可恥且危險的個人支配局面，這只有讓大家去猜測（Hamilton, et. al., 1961）。

伍、總統行政首長提名的實際過程

美國總統擁有如此龐大的政治任命權，而且又必須在上任後的短期間內完成人事的替換工作，所以總統常須面對一些策略性的選擇，諸如總統個人介入的層次要以那些職位為主？介入程度須多深？是否要藉助專人或專門組織協助政治任命作業？如何確保所任命者符合相關法律之規定等。一般說來，由於政治任命過程日趨複雜化，制度化就逐漸形成。制度化的意義主要有二：任命作業程序的制度化和負責提名作業工作機構的制度化。總統提名作業過程如圖 2：

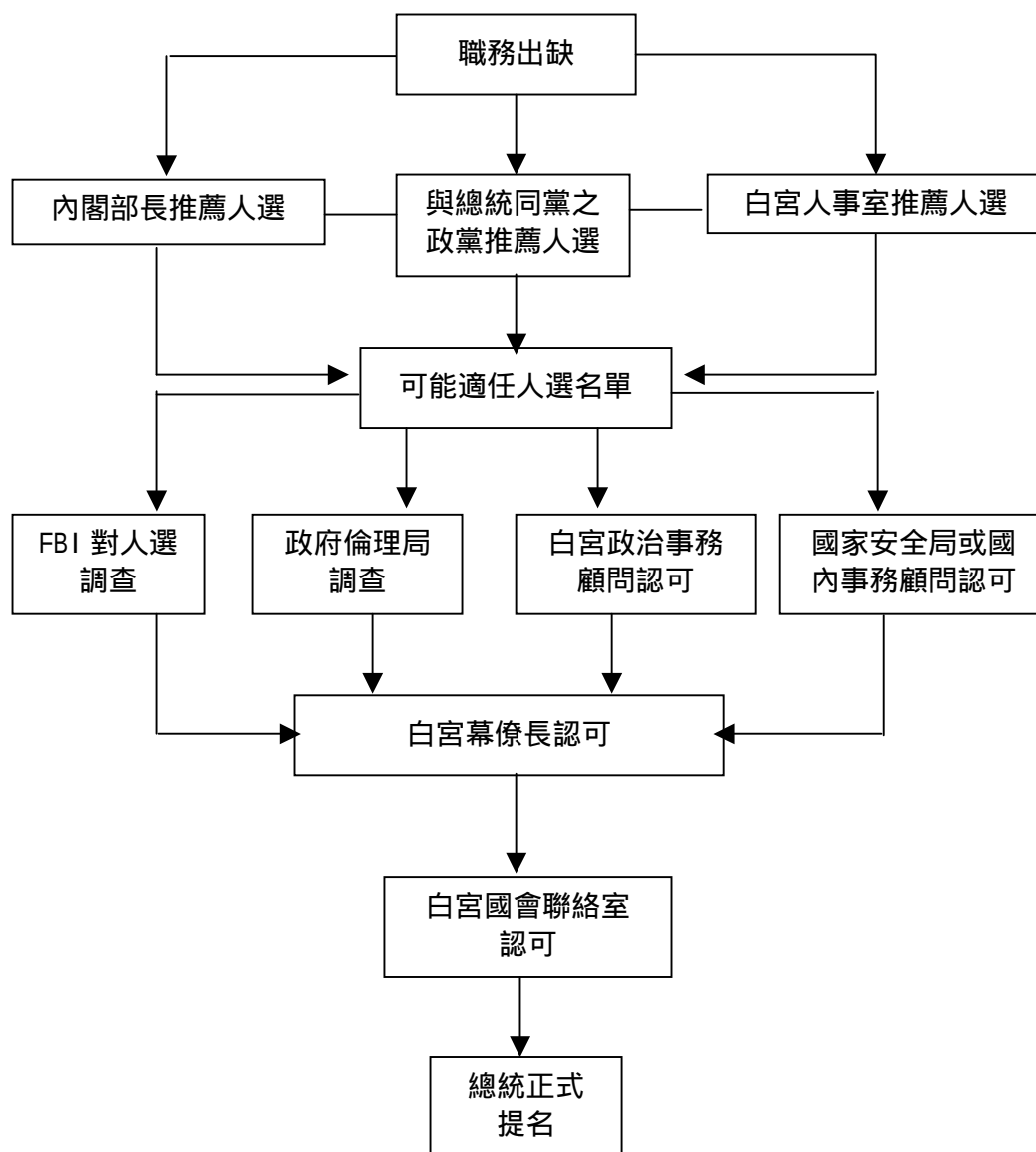


圖 2：總統提名行政首長作業過程圖
資料來源：參考自 Macy, et. al. 1983：62

一、總統提名權在實務運作的過程

總統行使政治首長提名權，有其提名過程為：

- (一) 瞭解那些職位可供政治任命。國會郵政與文官委員會(Post Office and Civil Service Committee) 在大選時會出版「政策性與輔助性職位」(policy and supporting position) 手冊，此書詳列聯邦政府內各機關所有政治職位、現職人員、職務薪水和任期屆滿的時間等資訊。
- (二) 尋找可能適任的人選。例如總統透過公開的徵才管道，就選才應具備的條件予以公開並受理申請(白宮網站，2006/12/09) 推薦人選的來源管道諸多，通常主要是由內閣部長、機關首長、與總統同黨之政黨和白宮內人事部門推薦人選。比較不重要性的職位，例如較小鎮上郵政局長之職位，通常不是依據聯邦參議員之建議，而是依據該州之聯邦眾議員的推薦。在美國這已成為一項確定的慣例，就是由與總統同黨之政黨之聯邦眾議員，來提名其選區之被任命人選。若該聯邦眾議員與總統不屬同一政黨，則此項推薦恩寵歸於該州聯邦參議員(Horwill, 1925)。

- (三) 對可能人選進行多面向與多階段的評估，由 FBI 展開對人選的調查，對人選是否有逃稅、違法行為的調查和對社交活動的瞭解等，政府倫理局對人選的調查有：1978 年政府倫理法制後，可能人選尚須符合財產申報等重要規定以防止發生利益衝突情事。此外，白宮政治事務顧問及國家安全局等也調查可能人選的政治取向、個性、忠誠度與意識型態。以上所需具備之因素也須為白宮幕僚長之認可；最後，白宮國會聯絡室也就參院對可能人選的態度進行瞭解。

- (四) 經過前面之步驟，總統最後就可能人選中確認提名人選。當提名人選送至聯邦參議院後，聯邦參院會送交相關委員會先行審查，委員會通常先由助理進行基本資料的調查，然後召開聽證會瞭解並詢問被提名人選的政策意見等、再進行投票，並將審查結果送交參議院全院討論，必要時再作辯論和表決。

二、總統提名程序制度化的形成過程

總統提名的制度化過程，Mann (1965) 彙整相關資料，研究其脈絡為：

- (一) 杜魯門總統指派道生(Donald Dawson) 專人負責政治任命人選事務是制度化

的開端。

(二) 艾森總統就職前請兩位摯友布朗捏 (Herbert Brownell) 和克雷 (Lucius Clay) 負責，後來再由幕僚長亞當斯 (Sherman Adams) 和其助理威力斯 (Charles F. Willis, Jr.) 主其事。

(三) 甘迺迪總統開啟另一個階段，就任前其幕僚們成立一個臨時性的小組稱為「獵才」(Talent Hunt) 小組，就任不久後則改請哈佛大學商學院教授費恩 (Dan Fenn) 負責此項工作，並成立一個較無永久性和系統化的單位，但人數約在 5 人以下；一方面經由布魯金斯研究所 (Brookings Institution) 協助積極發展出人才資料網路，以增加政治任命人選的來源；另一方面則使政治任命過程集權化，增加白宮對於各機關重要政治職位人選挑選的影響力。

(四) 詹森總統的作法是任命當時文官委員會主席梅西 (John Macy) 同時擔任白宮的人事主管，負責協助其從事政治任命人選之挑選工作。這種作法較為少見。

(五) 尼克森總統的方式開啟另一個階段的新作法：在白宮內成立「白宮人事小組」(White House Person Operation)，

由馬列克 (Frederic C. Malek) 主其事，小組成員增至 25 至 30 人間，更有系統地對可能人選進行評估工作，並將評估結果分列成從「必須考慮」到「政治上不適當」六種等級人選。

(六) 卡特總統則設立人才庫存計畫 (Talent Inventory Program)。

(七) 雷根總統主要承襲尼克森總統的作法，特別在白宮西廂設立一個人事小組總部，成員約有 100 位，並且破天荒地將該小組負責人傑姆斯 (Pendleton James) 的職位提高到等同於主要機構首長之職位，即均列行政主管俸表第二級 (Executive Level II)。

(八) 雖然白宮內處理政治任命的人事單位日趨專責化和龐大化，但除了雷根總統外，總統的關注重心通常僅是內閣部長層次，至於各部會內的政治任命職位常是高度分權的，由部會首長及其幕僚決定，總統和白宮人事幕僚們介入的情形並不多見 (Mann, 1965: 88)。

陸、政黨參與美國總統的提名權

一、政黨參與提名權過程及原則

總統的任命權之恩寵 (patronage) 是美

國總統最珍貴政治資產之一。因為他可以此恩寵來與國會議員交換，俾使它們能夠支持總統極力推動之立法措施。有關國會議員參與總統的提名權，不但有助於他們在本州

內，建立自己的政治核心而且也可以由他們對行政當局之立法計畫採取合作之路線，而獲取利益。究竟國會議員如何參與總統的提名權呢？以圖 3 來說明：

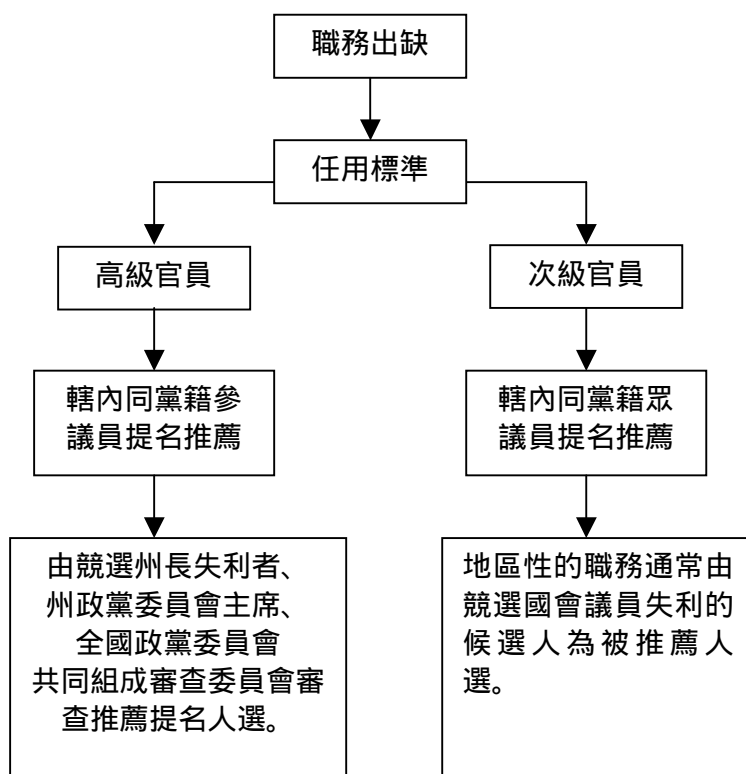


圖 3：同黨（與總統同黨）參與提名權的過程圖

資料來源：整理自 Horwill, 1925。

圖 3 是政黨參與提名權的過程原則，依據聯邦憲法之精神，聯邦參議員都應是總統憲法上之顧問，然而當總統希望任命某些人擔任某州的職位時，他卻不會向該州所選出

不同黨籍之聯邦參議員徵求意見。某些地區性的職位，通常都是經由競選國會失利的後選人之推薦而填補。至於某些較高層的聯邦級職務，例如美國聯邦法官及檢察官等，通

常都是由競選州長失利者、州政黨委員會主席、全國政黨委員會共同組成審查委員會，然後經此一委員會之推薦而任命。

因為任何具有強烈主見之總統，經常就任命事宜與整個聯邦參議院發生衝突，或是與某些具有影響力之個別參議員發生某種衝突。即使連老羅斯福總統本人，也會發現他在先前所提議具有相當妥協性質之指導原則，有時也是無法順利運作。造成總統必須主動向支持他之聯邦參議員們銷售其任命，或者，他必須千辛萬苦請求聯邦參議員們提出真正適格之人選。我們從無以數計之事例，可以得知有許多極端適格出任某些重要之全國性職務者，雖然他們都必定會為總統所採納，然而，卻被悄悄地由考慮名單中剔除，這是因為基於某些特別之原因，他們並不為某位本州選出之參議員所喜好之緣故（Horwill, 1925）。

二、運作上的案例

（一）1887 年案例

美國在 1887 年成立第一個獨立管制委員會－州際貿易委員會（Interstate Commerce Commission，簡稱 ICC），依據州際貿易法（Interstate Commerce Act）第十一條的規定，該委員會由五位委員所組成。他們在總統任命之前，必須先送請參議院的同意。第一屆委員從 1887 年 1 月 1 日起，每位委員的

任職期限分別為二年、三年、四年、五年和六年的期限。同黨的委員不得超過三人（此一立法，極為重要，奠定以後任何獨立管制委員會，同黨委員的人數不得超過該委員會總名額加一，除以二）。每個委員的任期由總統選定，但後續產生的每一個委員，將被任命為六年的期限（U. S. Government, 1887）。從 ICC 的委員提名方式中，了解提名權與任命權皆屬總統的權力，然為順利通過參議院對提名人選的同意權，一般而言，仍會透過政黨委員會審查的協商機制，先予協商後，才推薦提名人選。

（二）1974、1975 年案例

美國國會曾於 1974 年的聯邦競選法（Federal Election Campaign Act of 1974）中規定設置美國聯邦選舉委員會（Federal Elections Commission，簡稱 FEC），於 1975 年經美國國會通過議案後成立。FEC 於 1974 年 FEC 委員的選任規定中，將六名委員中之四名委員之任命權保留給國會自己。1974 年 FEC 依據聯邦競選法成立，總統提名了 John D. Aikens 等六位委員。聯邦選舉委員會的委員為六名，亦打破以往獨立管制委員會的人數為奇數的慣例。這種作法美國聯邦最高法院於 1976 年 Buckley v. Valeo 一案中即明白宣示：類似美國聯邦選舉委員會的委員為聯邦政府中的高級官員，其任命權應屬於總統，

國會不得在法律中授權其自己或國會的職員任命該等官吏。因此判決 FEC 委員的產生方式無效；自 1976 年 3 月 22 日停止運作的權力。在同年依據 1974 年修正的聯邦競選法的任命規定，由總統重新提名 FEC 六名專任委員，經參議院同意後任命，以及由參議院秘書長（Secretary of Senate）和眾議院秘書長

（Clerk of the House of Representative）（此二人沒有投票權）共同所組成。一任六年，在有投票權的六名委員中，同一黨的委員不可超過三人（U. S. C §437c）（FEC, 2005）。1976 年 5 月即成立了新的聯邦選舉委員會。新舊委員更替情形如表 1。

表 1 美國聯邦選舉委員會 1975、1976 年委員名單表

1975年4月	1976年5月
John D.Aikens	John D.Aikens
Neil O.Staebler	Neil O.Staebler
Robert O.Tiernan	Robert O.Tiernan
Thomas B.Curtis（未被再提名）	William L.Springer（1976年5月新任）
Thomas E.Harris	Thomas E.Harris
Vernon W. Thomson	Vernon W. Thomson

由表 1 分析，提名權與任命權是總統的職權，聯邦參議院只能以政黨的力量間接參與總統的提名權，最終的任命權仍在總統，國會無法取而代之。在一般設置獨立管制委員會時，國會極少會採用其在 1974 年聯邦競選法中的作法，而將委員的任命權保留給總統，但卻對總統可得提名的委員人數予以限制，例如總統所提人選必須符合委員會組織中同一政黨的委員人數的規定（參見各組織規定，及參考林子儀，1993：123-141）。

柒、總統提名的考慮因素

憲法將任命權交由總統行使的同時，也賦予總統不經參院或授權合法機關長進行甄補和任命權力。但一般而言，也屬於次要官員。總統在決定人選的過程中，也必需將諸多因素納入考量，包括勝任能力與忠誠度、是否擔任公職、是否經商、出身學界或代表選區利益等；同時，由於選舉勝利關係，也會安排部份職位作為酬庸，答謝在選舉中的支持者。因此，對於任命人選的考慮因素，可以圖 4 表示：

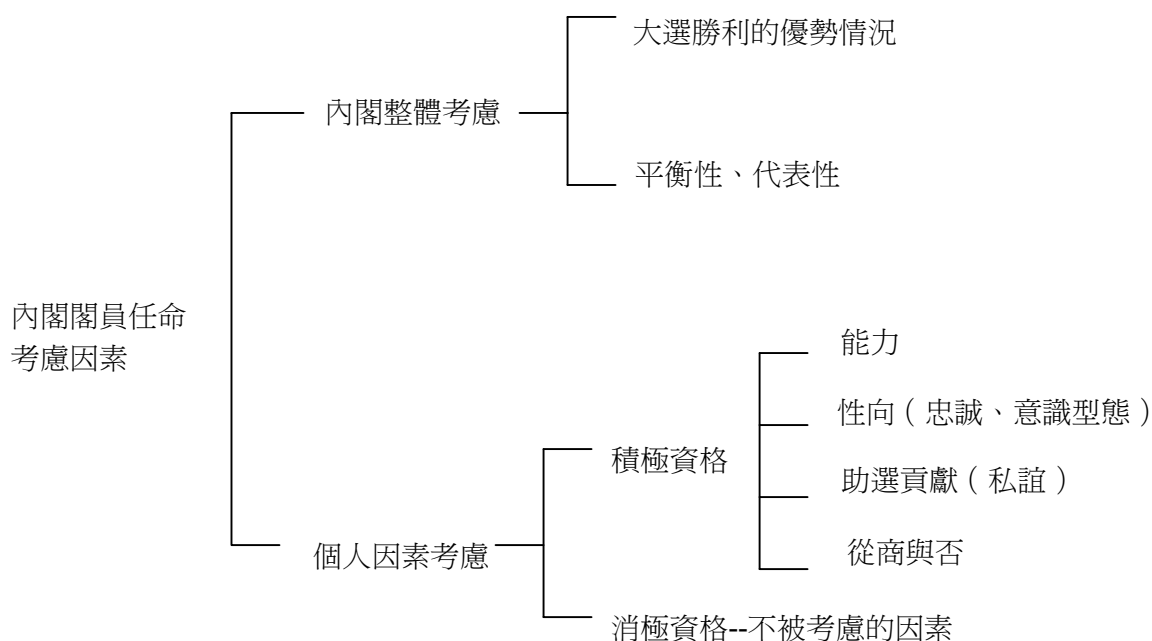


圖 4：內閣閣員任命考慮因素

資料來源：彭錦鵬，1983：117。

首先是整體內閣組成的考慮，其次是個人因素的考慮。內閣組成的整體性考慮，主要包括大選勝利的優勢及平衡性、代表性。而個人因素則包括積極資格與消極資格。積極資格主要是指能力、性向（忠誠、意識型態）、助選貢獻、與從商與否。而所謂消極資格僅具參考意義，每位總統當選人難免都會不喜歡某類人。以下就此項分析再做說明（彭錦鵬，1983）。

大選勝利的優勢，事實上即指民意付託（mandate）的強弱。對於選勝而具明顯優勢

的總統當選人而言，他可以較無拘束的選擇內閣人選，如艾森豪，卡特、雷根、布希等。然而，對大選時僅略佔上風的總統當選人而言，如何將民意付託的些微優勢，技巧地以內閣人選的妥協來加以緩和。這是重要而艱鉅的工作。甘迺迪與初次選上總統時的尼克森，都面臨相同的課題。甘迺迪瞭解到大選結果他只稍佔上風，因此雖然他任命的內政部長、勞工部長、商務部長與他關係密切，或能滿足地區性的政治勢力；不過，國務卿、

國防部長、財政部長等重要職位，則給予他不相識的人或是共和黨的人（彭錦鵬，1983）。

內閣組成的平衡性與代表性，指的是內閣閣員的地域、性別、黨籍派系、勞工、國會議員、種族、宗教等因素，都能有所考慮，並能適度地表達在提名上。不過，每位總統當選人的考慮並不都一樣，有時對於某種因素並不以為意。例如艾森豪就未曾考慮宗教的因素。考慮代表性的存在，主要用意在於顯示，總統要顧及到社會各個層面的利益表達之強烈象徵性意義。在某個特定的階段，總統任命其有某種特質的人擔任閣員，對於國家發展的利益，有著莫大的幫助。羅斯福就任後，提名第一位女性閣員，詹森則開創第一次提名黑人的先例（彭錦鵬，1983）。

其次，就個人因素考慮而言，無疑地，能力應是選擇閣員最重要的標準。能力幾乎是各位總統當選人首先考慮的任命因素。除了雷根明顯地偏向以意識型態作為用人之先決條件外，不論能力的定義有很多分歧，其重要性甚少被質疑。個性、忠誠、意識型態等因素，也是頗受重視的。當艾森豪考慮人選時，首重品性與能力，然後才考慮其在特定領域的專長（Brauer, 1986: 9）。其後歷任總統當選人也都對人格上的特質給予重視。不過，就二次大戰後的總統而言，雷根應該是

最嚴格要求閣員以及閣員以下的政治任命，都要與其相同的政治觀點（Bonafede, 1987: 48；彭錦鵬，1983）。

助選貢獻與私誼，在考慮內閣人選上也是一項重要的考慮。卡特任命的預算管理局局長藍斯（Ber Lance）是卡特擔任總統前唯一共事過的內閣人員，而他也是卡特競選州長時的競選總幹事，競選總統時期的財務支持者，雷根的競選總部主席凱西，其後被任命為中央情報局局長，以及布希的兩度競選功臣、二十年以上的老友貝克擔任國務卿，即是助選貢獻和私誼影響閣員任命最明顯的例子（彭錦鵬，1983）。

從商與否往往也是考慮的因素。有的總統喜歡有商業背景的人，如艾森豪與雷根，有的則不喜歡，如甘迺迪。艾森豪大致上強烈偏愛從商者，他想找的閣員是，本人不想追求其位，但國家又正好需要他服務的人。對這些人而言，出任閣職是種責任，也是一種犧牲（Brauer, 1986: 9）。雷根也是持著相同的看法（彭錦鵬，1983）。

閣員人選不應該具有那些消極資格呢？光是考慮閣員應該具有那些積極條件，已是夠複雜的課題，要再考慮不應具有那些特質，通常不易得到滿意的答案。不過，甘迺迪的看法也許值得參考，例如甘迺迪排斥的人選是太過執著（ideological）、太過熱心

(earnest)、太過情緒化(emotional)、太多嘴(talkative)、單調乏味的人(the dull)(Brauer, 1986: 77; 彭錦鵬, 1983)。

捌、結論

由本文對美國總統的行政首長之提名過程之分析中得知：雖然總統有著其他國家行政首長羨慕的龐大的人事任命權。但總統一人的能力有限，不可能完全瞭解各種人才，因此並非所有的人事提名權皆由總統一人所主導，而是經由公開、多元的制度化的提名機制所運作。現代民主憲政國家，政黨已成為新的政治勢力，帶動整個政治之運轉。「參議員的禮貌」即是表現總統在提名行政首長（含政治任命人員）過程中，對聯邦參議員的尊重。但是無論如何，提名權與任命權最終還是屬於總統的職權，國會或是其他管道的參與提名，都只是藉由參與推薦的過程來影響提名的結果而已。

美國總統的行政首長提名權，本文著重在提名的程序，由簡單而越慎重複雜。到底總統所要提名的人，都要是能力相當，適才適所，且品德高超，才不會在後續的程序，參議院行使同意權中被否決。因此慎重複雜的程序是必要的，包括如圖 2 所示，內閣部長推薦人選，與總統同黨之政黨推薦人選、白宮人事室推薦人選，經過「白宮人事小組」

審慎過濾，提出可能適任人選名單。再由 FBI 以及政府倫理局對人選展開調查，經過白宮政治事務顧問，與國家安全局或國內事務顧問的認可後，彙整全部的調查結果，送請白宮幕僚長認可。接著由白宮國會聯絡室就聯邦參議院對可能推薦人選進行了解，最後再由總統正式提名。總統在提名過程中，亦必須遵守相關法律的規定。美國總統的行政首長提名程序是由總統行政權內部所訂定並發展而成的嚴謹的制度化過程，深值得我們深思與效法。（本文作者：張世賢為中國文化大學行政管理學系教授；涂楷玲為國立台北大學公共行政暨政策學系碩士研究生）

參考書目

- 林子儀 (1993)。美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會。**權立分立與憲政發展**。台北：月旦出版社，123-141。
- 施能傑 (1992)。美國總統的行政能力。**美國月刊**，7 (11)，76-82。
- 施能傑 (1996)。政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示。**文官體制之比較研究**。台北：中研院歐美研究所，86-113。
- 彭錦鵬 (1989)。美國總統交替時期之政治任命。**美國總統制之運作**。台北：中研院歐美研究所，105-133。
- 廖天威 (1997)。**美國總統人事權與文官制度之研究**。政治作戰學校政治研究所碩士

論文。

- Bonafede, Dom.(1987). The White House Personnel Office from Roosevelt to Regnan. In G. Calvin Mackenzie, *The In-and-outers*, Baltimore. John Hopkins Univ. Press.
- Brauer, Carl M.(1986). *Presidential transitions: Eisenhower through Regan*. New York: Oxford Univ. Press.
- FEC.(2005). Federal Elections Commission thirty year report.
- Alexander, Hamilton, Madison, James, Jay, John(1961). *The Federal Papers*. New York: America Library Press.
- Horwill, Herbert W.(1925). *The usages of the America Constitution*. New York: Oxford University Press.
- Horwill, Herbert W.(1954). *A dictionary of modern American usage*. New York: The Clarendon Press.
- Kelly, Jason(2003). *Dynamic ideal point estimation and senatorial courtesy: Re-evaluating the influences on bureaucratic decision-making*. New York : Department of Political Science Columbia University Press.
- Kim, P. S.(2004). Presidential personnel innovation for presidential appointees in Korea: Toward an institutional presidency. *Public Administration and Development* 24 (3): 235-246.
- Mackenzie, G. Calvin(1981). *The politics of presidential appointments*, New York: Free Press.
- Mann, D. E.(1965). *The assistant secretaries: Problems and processes of appointment*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Patterson, C. Perry(1947). *Presidential government in the United States: the unwritten constitution*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Patterson, Jr. Bradley H.(1988). *The ring of power: The White House staff and its expanding role in Government*. New York: Basic Books.
- U. S. Supreme Court(1976). Buckley v. Valeo, 424 U. S. 1.
- U. S. Government(1887). Interstate Commerce Act of 1887.
- FEC 網站(2006.12.9)<http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf#page=144>
- 白宮網站(2006.12.9)<http://www.whitehouse.gov/appointments/>

政府管制治理之新工具：管制衝擊評鑑*



鄭國泰**

摘 要

管制衝擊評鑑是對產業制訂的新規定或立法建議的管制衝擊進行衡量和評估的一種方法。管制衝擊評鑑已經在已發展國家行之有年，更為國際經濟合作發展組織等國際組織極力推薦；特別是英國是所有國家中，實行了最徹底的措施，英國政府更在內閣辦公室的組織結構之下，設立了能制訂更好管制的特別小組（優化管制小組）和管制衝擊小組來強化英國的管制治理。本文先就目前政府管制治理的文獻提出現況和省思，進而探求英國管制衝擊評鑑的實際做法和經驗分析；最後，基於英國的發展模式，來說明管制衝擊評鑑在台灣發展的重要性。

關鍵字：管制衝擊評鑑、英國、管制、管制治理

* 文誠心感謝國家通訊傳播委員會委員劉孔中教授的寶貴意見和指正

** 國立新竹教育大學區域人文社會學系（所）暨職業繼續研究所合聘助理教授

New Instrument for Regulatory Governance: Regulatory Impact Assessment

Cheng Kuo-Tai

Abstract

The OECD considers the UK regulatory reform successful but there are still some aspects that need further attention for developing countries. Regulatory impact assessments in the UK promote the understanding of regulatory impacts. It ensures that the most efficient and effective policy options are chosen. Regulatory impact assessments emphasis on collaboration and cooperation draws in issues of citizen involvement, participation and consultation in order to build partnerships, strengthen social capital and secure social consent to governance, and to specific acts of policy. The purpose of this paper is to present an innovative approach to policy analysis designed to improve policymaking processes and policy outcomes, using experiences from the UK for Taiwan government.

Keywords: regulatory impact assessment, UK, regulation, regulatory governance

壹、緒論

諾貝爾經濟學得主史蒂格勒主張：我們應當檢討市場贏家和輸家對政治造成了那些影響，以便預知政府將會採取何種對策，而不是思索政府應當提供何種管制。這種主張說明了政府的真正責任所在，更能點化近來經續會的爭議，特別是「登陸上限」所引起的政治紛爭；究其原因，係在於無法提供令人信服的證據，依然停留在政治意識形態和口水的論戰，這是台灣重大公共政策長久以來的弊病。吾人認為執政者大張旗鼓的召開經續會，不如思索將管制衝擊評鑑(regulatory impact assessment, RIA)予以建制化，讓評鑑結果和證據來政策論證，以取代現有的政治口水。

管制衝擊評鑑（有些學者譯為管制影響評估）旨在對產業制訂的新舊規定或立法建議的管制衝擊進行衡量和評估的一種方法。管制衝擊評鑑對一國之經濟發展確有助益，所以，在已發展國家已行之有年，更為國際經濟合作發展組織(OECD)等國際組織極力推薦其會員國來推行；英國是所有國家中，實行了最徹底的措施，英國政府更在內閣辦公室的組織結構之下設立了能制訂更好管制的特別小組和管制衝擊小組來強化英國的管

制治理；管制衝擊評鑑不但被推廣應用到公共部門的決策管制，來對政策過程之進行規範，以使所有涉及到制定規則或立法權力的公共政策的變化都能予以評量，讓管制衝擊評鑑能被應用到公共服務和新創政策的潛在影響評估之上。

其優點係在能對政策目標與其問題進行清晰的說明，能將可能的政策備選方案，經由多元備選方案的成本利益和效益分析，進行確定；除此之外，管制衝擊評鑑以風險評估的觀點來估計，應該採取何種對策，才能將風險降至最低。其最核心的精神乃在對所有利害關係團體，以正式和非正式的諮詢方式，在經濟利益和社會福祉取得平衡。最重要的是，該方式要求主事者在看完管制衝擊評鑑說明書後，必須簽署「本人滿意說明書的成本和效益分析之合理性」，以確其責任歸屬，以免造成日後無人負責之謬誤。

本文旨在引介政府管制治理的新猷－管制衝擊評量，並以英國為主要範例，藉此了解如何評量政府管制對企業所可能產生的結果和影響，並說明目前台灣在管制衝擊評鑑的困境；吾人認為台灣由於太過重視改革的速度，而忽略有系統地評量這些管制政策及其可能造成的社會經濟影響。在這種管制政策弔詭下，管制衝擊評鑑將是有助於台灣培

養良好管制治理能力的政策工具。

貳、政府管制治理的現況

管制的治理模式或是管制型國家 (the regulatory state) 已儼然成為學術界當紅的研究興趣。自從 1980 年代開始，管制治理雖然在美國行政國家 (American administrative state) 之下，變成相當古怪的辭語，但卻成為歐盟 (the European Union) (Majone, 1994, 1997)、拉丁美洲 (Latin America) (Levi-Faur & Jordana, 2004a, 2004b; Manzetti, 1999)、東亞 (East Asia) (Jayasuriya, 2001)，以及發展中國家 (developing countries) (Cook, 2004) 革新的中心特徵。這些創新的研究的確造成吾人對管制型國家之治理的重新理解 (Jordana & Levi-Faur, 2005)。

自 20 世紀 90 年代以來，重視管制治理模式的變革，已成為一種引人注目的全球性趨勢。就我國的實際情形而言，最明顯的結果是在一定程度上促成了政府職能與角色的重新定位，以及政府與公民社會之間關係的變革。因此，吾人有必要對管制治理及管制型國家做進一步的釐清 (Jordana & Levi-Faur, 2005)。相對於「管制」(監督治理) 和「規範」(規定制約)，吾人認為「管制」一詞更能說明其精神要義，儘管它們的英文都是「 regulation 」，只因為「管制」更能夠使人感

覺到政府公權力的表彰，保護公共利益和弱勢團體的責任。總歸來說，管制治理模式有以下議題必須加以釐清 (修自 Majone, 1999, p.11)：(1)決策的制訂委由獨立機構的程度，甚於政治人物是否適切；(2)治理結構是否能使機構獨立於政治過程；(3)是否有法定的程序架構，例如：理智的要件和諮詢過程；(4)政治人物推翻機構決策的範圍為何；(5)是否具有資金來源的相對自主性；(6)事後監測的範圍，諸如：法定監督、司法檢查、公民申訴過程，是否縝密。

從上述 Majone 的分析，吾人認為已超越了傳統管制工具和程序的概念，重視更為廣泛的政治層面，也開始強調管制治理的重要性。吾人認為管制治理這意涵應超乎現有的制度架構，來獲致真實世界的公眾行動。正統的模型認為要著重在法令、組織的正式結構、理性的政策抉擇，以及正式政策的假定執行，這種思維是有嚴重的侷限，因為其過度簡化政策論證和決策之複雜過程，並且忽略了立法和法令應用之間的政治對話；值得一提，理念 (ideas)、利益 (interests) 和資源 (resources) 間的交互作用，以及其間的互動才是決定結果的主要原因。由此可知，傳統模型忽略了政策和組織失靈，或是政策創新和成功，漠視了權力和影響力關係的重要性，以及忽視了公共政策及其結果是由互

有衝突的利害關係人之間的衝突和談判所決定。

追根溯源，管制治理的濫觴主要是因為民營化和後民營化的管制革新所帶來的討論和對話。傳統的管制文獻強調制度的設計，主要是把管制視為法規基礎、順服和課責系統(Ogus, 2002)。然而，近年來的研究，特別是以歐盟國家和已開發國家的個案研究，例如：Majone 關注在政治機構及其過程之中，立法系統和行政系統之間的互動情形(Majone, 1996, 1997)。另外，則是政治學者 Moran 則關心於建構更為寬廣的「管制型國家」、「管制擄獲」，以及「管制領域」(regulatory space)，將政治和經濟的議題橋接於當代國家市場的爭辯中。而 Wilks(1996)則是將重心放在歐洲共同體的多元化之下，所造成的管制理念和實務上的衝擊。另一個管制治理的重心，便是「自我管制」(self-regulation)的型塑和組成；特別是仰賴信任來實行自我管制，以規避正式的管制負擔和繁文縟節，以及不當的政治課責(Braithwaite, 1999)。

也就是因為應將管制視為一種決策或治理的特殊模式，所以本研究認為在探索管制治理時，也必須釐清其和一般公共政策過程的關係。誠如 Majone 關注在決策權力委託給「非代表多數的機構」(non-majoritarian

institutions)的問題上；這些機構係指在公共部門中主要具有管制、司法和法院式的機關(如獨立委員會)。Majone 認為將權力委託於這些非代表多數的機構是相當危險，因為這些機構獨立於政治過程中的課責系統，卻必須完成民選官員之政策承諾(Majone, 1999, p.4)。也就是說，民選政治人物可以將其決策權授予非代表多數機構來行使，但卻無法將其正當性(legitimacy)移轉至這些機構(委員治國或決策外包)；雖然學理上委任可以形成大於代理成本的利益，但根據 Majone 的分析，這可能造成更大的「代理成本」(agency cost)。因為這些非代表多數機構可以獨立於政治控制，但並不代表能獨立於公共課責(independence from political control does not mean independence from public accountability)(Majone, 1999, p.11)。

由上述分析，本研究認為管制的釐探應超越正式法規，以及其所規範的公私部門的關係，並運用更為廣泛的國家市場互動架構來分析，才能跨越和整合不同學科對管制的不同看法和定義，唯有「跨域治理」政治、經濟、法律，以及公共政策和管理之藩籬，才能管制治理的定義和範圍更為清晰。根據上述分析，我國政府管制治理與先進市場經濟國家日趨成熟的政府管制制度還相去甚遠，因此，吾人有必要先瞭解之間的關係和

差異。

第一，政府管制治理的立基不同。

第二，政府管制治理的委託代理關係不盡相同。

第三，政府管制的法律環境系絡應加以考量。

目前台灣的法規管制方式大多由防弊的角度出發，因而難以提高社會資源運用價值。由於客觀評估決策機制並未完整建立，以致政府和委員會決策經常引起正反兩面的爭議，呈現各說各話現象，無法形成共識。因此，當公用事業是台灣經濟發展的重要角色時，政府大力推行民營化和自由化，有必要深入思量管制機構和其治理能力之建構的核心問題和策略，分析管制的執行成本與創造效益，達到提高法規品質，以避免「管制失靈」或浪費社會資源。台灣有許多的行政機構被賦予管制的職能，政府機關常常使用方式，例如：進入管制、行政管制，特別是公用事業市場化和民營化後成立獨立管制委員會，所同樣面臨著管制制度的建立，凸顯了管制治理制度和能力之重要性，但相當可惜，在台灣管制制度作為一種公共利益的利基結構，卻常被各方力量所左右，使得制度結構變成了管制者心靈的囚籠，然而面對愈發強大的管制壓力，吾人至今尚未看到一個能夠真正跟國際接軌的合格的「管制機構」

(regulator)。因此，吾人認為有必要重新釐清台灣政府管制治理應有的定位和走向。

參、管制衝擊評鑑的引介

OECD 從 1995 年起即建議其會員國政府根據下述重點，執行管制革新政策(OECD, 2002b) (請見施俊吉，2003)：

- 一、問題是否經過正確之認定 (Is the problem correctly defined) ?
- 二、政府的介入是否正當 (Is government action justified) ?
- 三、管制是否為政府介入的最佳型式 (Is regulation the best form of government action) ?
- 四、管制是否有法源基礎 (Is there a legal basis for regulation) ?
- 五、管制的層級應該有多高 (What is the appropriate level (or levels) of government for this regulation) ?
- 六、管制的效益是否符合成本 (Do the benefits of regulation justify the costs) ?
- 七、管制的成本利益分配是否透明化 (Is the distribution of effects across society transparent) ?
- 八、管制的內容是否讓使用者簡單易懂 (Is the regulation clear, consistent, comprehensible

and accessible to users) ?

九、管制影響所及的各方，是否有機會表達意見 (Have all interested parties had the opportunity to present their views) ?

十、管制的成效將如何達成 (How will compliance be achieved) ?

OECD 所公佈的這十項要點，就是「管制衝擊評鑑」的分析方法，其目的在提升政府管制的品質，以增進管制治理的成效 (OECD, 2002b)。英國政府甚且編撰實例教材，示範管制衝擊評鑑的分析方法，供各級管制機關作訓練教學之用。英國的管制革新除在治理的原理原則上有所突破之外，更在執行技能與組織結構重整方面有新穎的制度創新，這些技能與組織結構面的調整皆可被視為是達成更好管制的重要配套措施，也是管制革新工作的基礎 (施俊吉，2003)。

除此之外，在制度設計上，獨立管制機構的發展還可以被視為解決中央部會行政效率不彰和本位主義的問題，使它們集中精力處理考慮策略性問題並完成政府決策任務 (Crew & Parker, 2006)。其實，根據分析從部門進行管制 (或從屬管制機構，dependent regulators) 過渡到獨立管制的過程具有如下長處 (Better Regulation Task Force, 2000) :

1. 決策過程的更具有一致性 (More consistency of decision-making)

2.能進行長期決策而不是短期決定 (Long term decisions rather than short ones)

3.決策過程更為透明 (More transparency in decision-making)

4.課責系統更為清晰明確 (Better and clearer accountability)

5.管制機構和被管制機構之間更具信賴關係 (More trust between regulator and regulated)

6.能不受政治干擾 (Freedom from political interference)

在獨立管制機構發展的同時，英國也實行了管制改革計畫。其目的係在消除和簡化過時規定，促進制訂更有效的、將來不會構成負荷的新規範。為此制訂了如下五大原則 (Better Regulation Task Force, 1997) :

一、適度比例性 (Proportionality) :

二、課責系統 (Accountability) :

三、政策連續性 (Consistency) :

四、透明公開原則 (Transparency) :

五、標的針對性 (Targeted) :

基此，內閣辦公室 (the Cabinet Office) 在政府核心結構內進行了大量革新，以促進制訂更好的規範，並且推行了決策者在一項規定提交給大臣和議會之前對商業和服務可能造成的經濟影響進行評估的做法 (OECD,

2002a)，這些評量方式即是所謂的管制衝擊評鑑 (Regulatory Impact Assessment, RIAs)。管制衝擊評鑑係幫助決策者能瞭解與分析管制政策的各種可能影響及衝擊，使其能有效建立管制相關措施的優先順序，來對政策資源做適當的調整與分配，以使管制在最少的成本基礎上，能達成效果最大化；但管制衝擊評鑑並不僅只是一種政策評量的分析性工具，更是一種能促成政策協調的工具，因為在評量的過程之中，多元的政策目標與利益將被確認與整合，使政策的損益取舍(policy trade-offs)能被更有效的治理(Jacobs，2002)。此外，管制衝擊評鑑還具有增進政策透明度、公共諮商(public consultation)與強化政府課責的效用，因為有效的管制衝擊評鑑將可詳實地「揭露」管制措施的相關資訊，使管制政策的制定不再是黑箱作業，或是形成管制俘虜的現象(Morrall，2001)。而公眾的參與及討論亦可在管制衝擊評鑑的過程中被納入，以達集思廣益與強化政策合法性基礎的優點 (施俊吉，2003)。最後，管制衝擊評鑑更有強化政府的課責系統，讓政府只有在管制措施能被充分證明是符合社會效益，才能獲得管制的權限來介入或干涉民眾之活動，而由管制所衍生的各種成本亦需由決策當局來加以處理負責(OECD，1997b)。

一、英國的管制衝擊評鑑方法

管制衝擊評鑑是對推行新政策或修改政策之前，針對可能造成的影響來進行分析，且管制衝擊評鑑的原則乃是以證據為依據的政策制定 (evidence-based policy making)。管制衝擊評鑑必須臚列出所有需要政策來解決的風險或問題，以及可供採納的選擇－包括「不作為」和可能採取的非管制措施，如行為準則 (Codes of Practice) 等，而制定新法規或法律應被視是管制的最後一步驟。由於管制衝擊評鑑還必須計算列出每一種選項可能花費的成本和獲得的收益，因此，好的管制衝擊評鑑必須以下列的問題為核心：「這是達到政策目標的最佳方式嗎」？職此之故，管制衝擊評鑑過程必須能夠使政策官員做到以下幾點 (Better Regulation Task Force, 2000)：

- 1.仔細思考其建議所可能產生的全部影響；
(Think through the full impact of their proposals)
- 2.找出達到政策目標的所有替代措施並對其進行評估；(Identify and assess alternative options for achieving the policy goal)
- 3.確保徵求公眾意見的做法有其意義，並涵蓋最大範圍的利害關係人；(Ensure a public consultation exercise is meaningful and reaches the widest possible range of stakeholders)

4. 通報有關在歐盟所進行的談判情況；
(Inform negotiations at the European Union (EU) level)
5. 確定所獲收益是否符合成本；(Determine whether the benefits justify the costs)
6. 確定是否某一特定行業或領域不均衡地受到影響。(Determine whether particular business or other sectors are disproportionately affected)

最後，管制衝擊評鑑必須由主管大臣 (Minister) 簽字負責，以表示其在將建議提交議會形成立法之前，其對收益和成本之間的平衡表示滿意；政府部門也應該向公眾或內閣委員會為其不進行管制衝擊評鑑的決策進行政策辯護。所以，英國所有政府部門都已建立了部門管制衝擊小組，以指導其政策官員如何準備管制衝擊評鑑，並確保官員不會刻意迴避管制衝擊評鑑的要求。職此之故，良好的管制衝擊評鑑應包括如下內容：第一，當時可以得到的最及時資訊；第二，所闡述的問題和風險都已敘明清楚、言簡意賅且適度；第三，清楚地解釋問題，提出規範和選擇的替代方法，但無須引證其他檔案；最後，使用明白易懂的文字，以避免使用民眾不易了解的專業術語(OECD, 2003)。

申言之，管制衝擊評鑑是制定政策的一

項工具，以鼓勵政策官員在政策制定的初期就開始起草管制衝擊評鑑。這表示管制衝擊評鑑是一個連續不斷的過程，其主要由以下三個階段構成：第一、初始管制衝擊評鑑 (initial RIAs)：是政策想法一經醞釀出來就準備的一份簡短的文件；第二、不完全管制衝擊評鑑 (partial RIAs) 建立在初始管制衝擊評鑑的基礎上，並在徵求公眾意見之前進行，必須與徵求意見檔案附加在一起；第三、完整或最終管制衝擊評鑑 (final RIAs)：建立在對不完全管制衝擊評鑑的資訊和分析基礎之上，在徵求公眾意見之後，作為政府各部門大臣聯席審查的時候使用，以及作為管制提議時，用於議會審查過程（詳細流程請參見圖二）。各個階段臚列如下 (Better Regulation Task Force, 1997; OECD, 2002a)：

第一階段：初始管制衝擊評鑑

在管制衝擊評鑑的初期階段提供報告的規模和細節內容應與建議的潛在影響成正比。因此，初始管制衝擊評鑑應將正式的提交報告和內容通知給對建議進行審查的相關大臣。報告通常包含對已經瞭解的情況進行適當簡要的分析，其中包括對可能出現的風險、收益和成本進行的最好預測。該報告還應指出需要進一步資訊的部分有那些。

第二階段：不完全管制衝擊評鑑

不完全管制衝擊評鑑建立在初始管制衝擊評鑑的基礎之上，必須會同內閣委員會、首相辦公室或其他部門的相關大臣聯席（跨部門）一起將批准的建議書提交。還應同時提交在正式徵求公眾意見階段所發表的文件。不完全管制衝擊評鑑應經過多次討論、資料收集和非正式徵求意見之後才進行，以使官員對初始管制衝擊評鑑階段使用的成本和收益等資料進行有效研析。

而在不完全管制衝擊評鑑階段，「政策選項」應包括那些初始管制衝擊評鑑階段所提出的，以及經過進一步分析之後仍然可行的選項，這還應包括被排除的選項，解釋其原因，並說明審查過程。如果建議書有可能實施，則應包括更多的內容細節，而且其應該使用非專業人士能夠懂得的語言來述明(OECD, 2002b)。再者，不完全管制衝擊評鑑應對政策選擇執行所帶來的風險進行充分考慮，且應對每一種選擇的潛在風險來源進行解釋分析，並估計這些風險發生的可能性，以及正確執行各方案時其風險產生的後果和可能出現的後果。

第三階段：完整的管制衝擊評鑑

完整的管制衝擊評鑑建立在對不完全管制衝擊評鑑的分析基礎上。在提交給議會時應與立法一起提交；一旦一份管制評鑑在經

由主管大臣在宣誓書上簽名並存放在下院圖書館之後，便成為最終管制衝擊評鑑。所以，最終管制衝擊評鑑還應放在部門網站上供公眾流覽。申言之，完全管制衝擊評鑑應該具備以下的要件：

- 1.確立政策目標，以及明確地量化建議書中提出的風險；
- 2.敘明其他政策選項，解釋每一種選擇方案對現有規定的適用情況，並描述其可能發生的重要風險以及如何規避風險；
- 3.確立受到影響的私人企業；
- 4.提出公平且公正的問題；
- 5.對不完全管制衝擊評鑑審查的每一種方案的利益和成本進行比較。在這個階段，對成本和利益所做估算應更準確，充分利用徵求意見得來的資訊以及部門內部收集的資料和分析。如有不確定因素，則採用合理成本內進行計算，而不要不合邏輯的精確（如：200—300萬英鎊）；
- 6.敘明根據成本和利益分析所做出的假定，並提供資料來源和資料分析方法的參考資料，成本應分為「政策」和「執行」兩部分。所有影響應以貨幣價值進行衡量，當確實不能用貨幣價值進行衡量時，應做出詳細的質性分析。惟有足夠的影響分析，才能使大臣們決定是否利益和成本相適以

及接受外部審核之挑戰；

- 7.分別記錄不同成本和利益，不僅是公司、慈善機構和非政府機構，還包括消費者、公共部門以及整個經濟的成本和收益，對經濟、社會和環境的影響加以考慮；
- 8.討論分配性影響，確立收入分配或機會再分配帶來的積極和消極方面的影響；
- 9.每一種方案的成本和收益進行分析；
- 10.提供一份簡單或詳細的「競爭性評鑑」

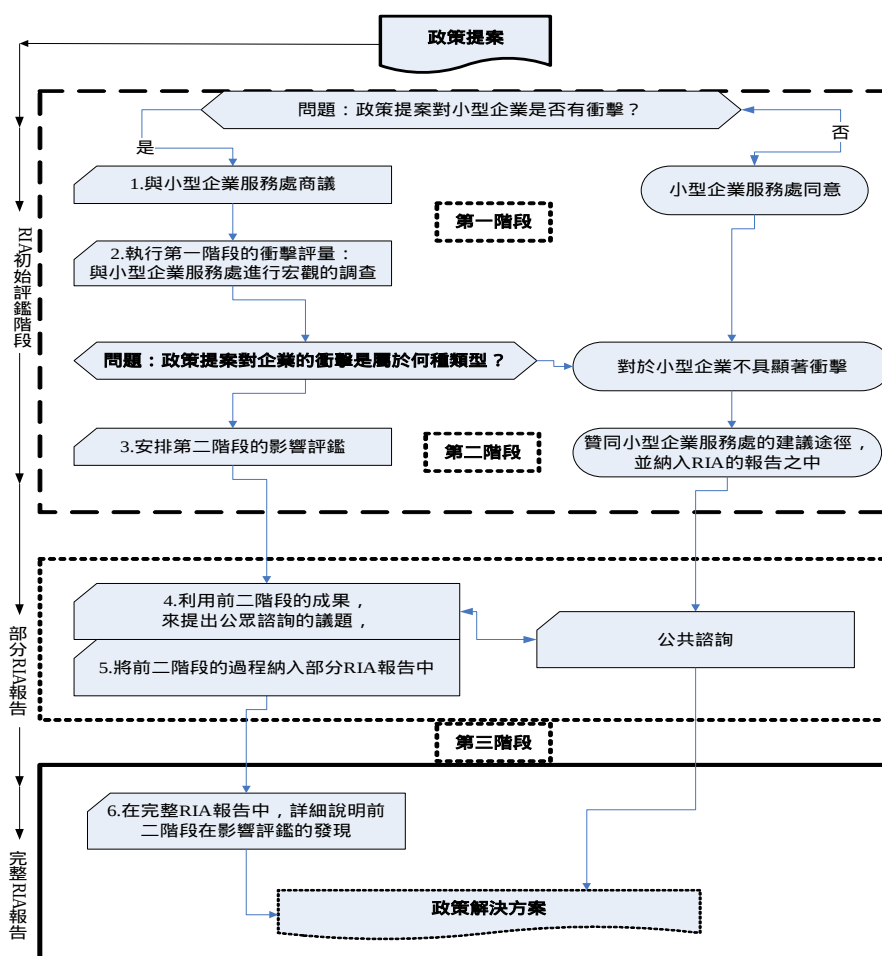
(competition assessment)：所有管制衝擊評鑑必須包含競爭性評鑑。競爭性評鑑是為了看清對英國客戶造成的影響，其應對提出的某項規定在市場內對英國公司以及向英國的進口商造成的影響進行分析。其實，競爭是健康經濟的一個重要部分，其有助於向消費者提供較低價格和多重選擇，同時提高效率，並增加創新性。

反之，當管制的影響對競爭造成負面影響時，就會阻止市場良好地運轉。例如，如果管制阻礙新產品進入市場、使得現有競爭變得扭曲、減少創新，或在其他相關活動中改變公司行為，讓消費者支付更高價格卻沒有更多選擇，那麼管制則是不可行的政策工具。其實，管制可以有很多方式來影響競爭：改變成本結構以直接

影響公司成本、資源或客戶要求；確定一個產品的最低標準，且直接確定必須要生產什麼產品或服務；以及，阻止新公司進入市場，以直接影響公司在這個市場競爭的方式。所以，政策可以具有無意識地扭曲或限制競爭的作用。因此，進行競爭評估可以幫助發現這些影響，並考慮是否通過採取替代政策或修改現有政策減輕或消除重大負面影響。

- 11.提供「小企業衝擊」測試的詳細內容 (Small Firms Impact Test) (請參見圖一)：小企業²為英國經濟做出了重要貢獻，英國境內大約有小企業 370 多萬個，雇用人員 1250 萬人，占民營領域營業額的 51%，以及英國全部商業股本的 99%。這些小企業有多種形式和規模，從剛起步的到企業股份社會企業，從個體商人和小型公司到有很多員工的大公司，政府便需要更好地理解這些小企業，才能執行有效的政策，以思索對商業所造成衝擊，因為的大多數政策建議都會或多或少將對小企業造成直接或間接衝擊。如果負責執行評鑑的官員認為建議對小企業沒有衝擊，他們則必須與小企業代表團體進行非正式討論。

² 小企業的定義為：少於 50 名雇員，以及不超過 25% 的企業為另外企業（非小企業）所擁有；以及年營業額不超過 444 萬英鎊；或年資產負債表少於 318 萬英鎊。



圖一：小型企業衝擊評鑑的流程

資料來源：修改自SBS Regulatory Policy Team, 2005, Small firms impact test guidance for policy makers, UK Cabinet.

12. 制定實施計畫，以確保與所有提出的方案保持一致，並考慮可能帶來的風險，決策部門應討論如何對政策進行管制和評量，以確定一個適當的實際成本和收益；
13. 總結徵求公眾意見活動的結果，檢視不同

領域或商業類型的回應，以確定在徵求公眾意見之後，官員是如何改變其想法、成本和建議；

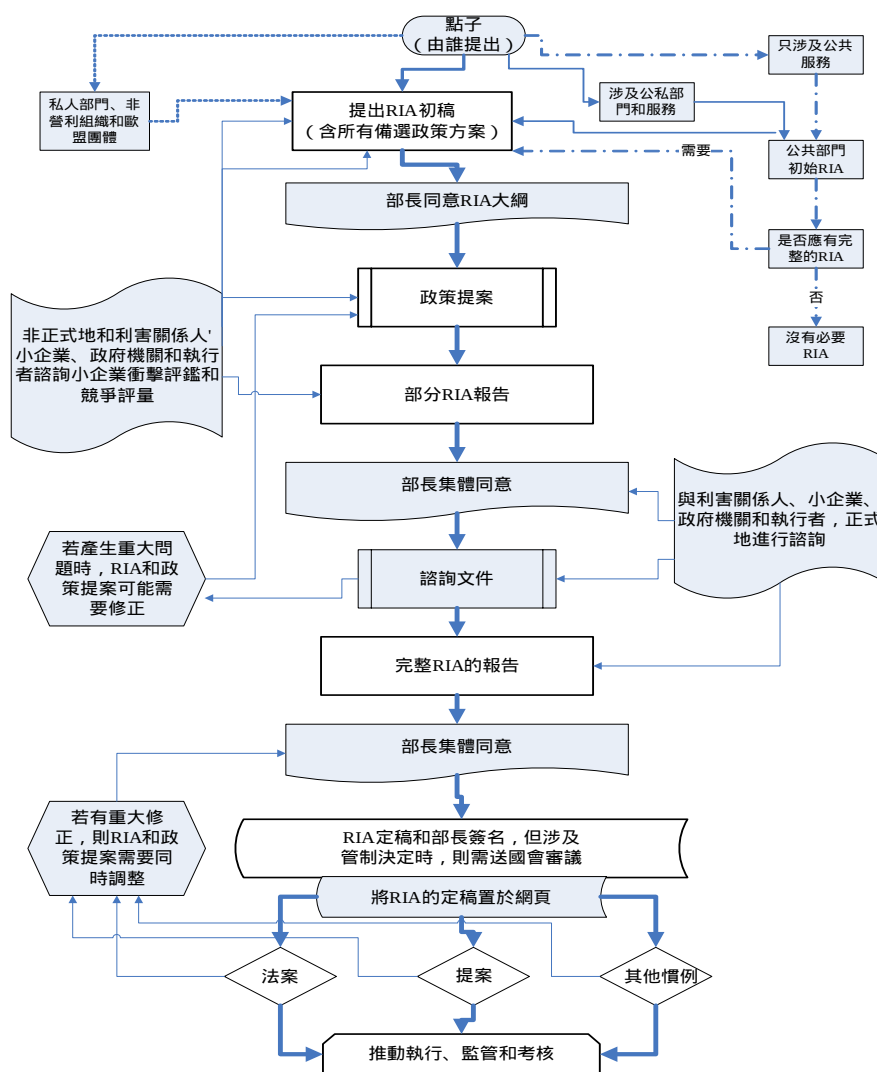
14. 總結所有影響，應包括每一種方案對小企業的影響以及幫助它們實施的措施；

15.推薦最佳政策方案，並說明其原因，但要特別說明對利益和成本進行的分析過程。

最後一階段：大臣簽署結束

一旦最終管制衝擊評鑑完成，如果大臣

選擇一項立法為政策選擇，他必須簽署以結束完全管制衝擊評鑑。如果政策需要跨兩或三個部門，則通常由簽署結束管制衝擊評鑑的主管大臣作為政策領導者。



圖二:RIA的決策過程
資料來源：修改自Cabinet Office, 2006, The RIA in the Policymaking Process .

時至今日，提供現代及有效的公共服務是仍英國政府面臨的一項重要挑戰，值得特別強調的是，在衛生、教育、犯罪司法和交通等領域提供高質量服務已經成為人們最關注的焦點。如何去除不必要的官僚主義所造成的困境，以改變現狀，來達到革新目標(OECD, 2003)。職此之故，如果我們審視英國的管理和政策改革經驗，可以得出以下兩個主要啟示：首先，體制的管理改革必須先改革政策過程，因為過程改革必須由公共管理體系本身來設計並執行。顧名思義，未經改革的治理體制不能夠有效地對自身進行改革，或制訂出更有效的決策。這是英國公共管理改革機構的基本假設，唯有制度結構改革後，他們才能將精力轉向制訂公共政策和決策的過程改革。因為他們認為制度改革帶來了國家管理文化的轉變，使那些管理公共政策的主事者採取了更靈活的態度，更願意採納改革措施。

第二個省思是認識到了取得國家體制的集中和授能之間平衡的重要性。毋庸置疑，改革設計和指導一定需由投入和資源集中的核心部門為之，由於這類革新具策略性質，所以不可能在一個體制的不同部門零散地進行。在此同時，政策過程本身一定不能過度集中，必須要為社會上廣泛的利益團體創造

機會，讓他們表達自己的觀點。傳統的由上而下制訂政策的治理模式，必定為「網路概念」所取代。「網路概念」認為在任何政策領域，都會有廣泛的利益和行動者，有的在公共部門，有的在私人領域，必須允許他們參與或至少在決策前徵詢他們的意見。歸根究底，一旦做出決策，如果那些最受影響的人參與政策的執行，那麼，這些政策效果就有可能更有效度了。

肆、結論

台灣於民國92年為推動法規影響評估各項工作之規劃、執行及協調作業，成立「行政院法規影響評估推動小組」。並且將管制衝擊評鑑視為法案前置作業，係法規制定前，藉揭露及分析法規擬定可能影響層面所涉及的效益與成本，達到提高法規品質的步驟或方法。而且要求各機關之業務單位，可視個別業務作業需要，成立工作小組進行初階之管制衝擊評鑑，必要時得透過委外方式進行分析。然而，卻因為法規會無力推動，以及上級沒有加以重視，所以現由經建會的法協中心來進行規劃和推動，也凸顯了政府不重視以證據為基礎的政策規劃，吾人可以預見管制衝擊評鑑在台灣加以落實，仍需要許久日子。

從我國通訊傳播委員會之建制過程，吾人可以發現：在制訂管制政策之時，也應釐清政府管制治理的概念和發展，確保其定位，明晰自由化、公司化或民營化過程的管制和競爭問題，以及所衍生的管制治理議題；並應分殊管制治理的相關議題，例如：管制治理機制之建構（是否造成行政一體課責系統錯置問題）、管制者之規範問題、管制和競爭的關係（與公平交易委員會）、獨立管制委員會與行政院之垂直關係和橫向關係（與交通部），傳統的韋伯式行政體系中「行政一體」和獨立委員會的關係，以及管制失靈之矯正。

吾人認為，執政者如只是寄望以大型會議的方式，來平息利害團體間的衝突，卻不思索以評鑑成果和證據來說服利害關係人，未來將還會有以意識型態來表達政策發展的戲碼發生。吾人認為短期內，諸如：登陸上限、勞基法、全民健保和個人破產法等攸關台灣整體經濟發展之法規和管制行為，宜先藉著分析法規擬訂之可能影響層面和涉及的效益與成本，讓證據來說話。另一方面，目前台灣的法規管制方式大多由防弊的角度出發，因而難以提高社會資源運用價值。以這次經續會的登陸上限比例為例，由於客觀評估決策機制並未完整建立，以致經常引起正

反兩面的爭議，呈現各說各話現象，無法形成共識。從而，才能為長期的管制行為評鑑之基礎，以揭露和分析政府一些治理行為，例如：國土變賣、BOT 規劃案等情事。為改變目前紛爭的現象，執政者有必要建立一套管制衝擊評鑑機制，分析管制的執行成本與創造效益，達到提高法規品質，以避免「管制失靈」或浪費社會資源。

總之，企業往外發展不見得是壞事；由事實來看，政府厲行管制和反壟斷政策的結果，往往不如其預期，反而變成了提升競爭力的絆腳石，減低了效率，還常常受制於被管制的企業，也付出了更高的代價；為了台灣的未來，執政者有必要再想想。

參考書目

- 施俊吉（2003）。台灣政府管制革新的原則與方向。台灣經濟戰略研討會（民國 92 年 2 月 22-23 日）。
- 鄭國泰（2006）。Researching regulatory governance for privatisation of public utilities: Issues and reflections。台北教育大學學報，19(2)，133-160。
- Better Regulation Task Force. (1997). *Principles of good regulation*. London: UK Cabinet.

- Better Regulation Task Force. (2000). *Alternatives to state regulation*. London: UK Cabinet.
- Braithwaite, J. (1999). Accountability and governance under the new regulatory state. *Australian Journal of Public Administration*, 58(1), 90-97.
- Crew, M., & Parker, D. (2006). *International handbook on economic regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2005). *The politics of regulation : Examining regulatory institutions and instruments in the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, G. (1997). *From the positive to the regulatory state : Causes and consequences of changes in the mode of governance*. *Journal of European Public Policy*, 17(2), 139-167.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.
- OECD. (2002a). *OECD reviews of regulatory reform: United Kingdom--challenges at the cutting edge*. Paris: OECD.
- OECD. (2002b). *Regulatory policies in OECD countries: From interventionism to regulatory governance*. Paris: OECD.
- OECD. (2003). *From red tape to smart tape: Administrative simplification in OECD countries*. Paris: OECD.
- Ogus, A. (2002). Comparing regulatory systems: Institutions, processes and legal forms in industrialised countries. Paper for Centre for Regulation and Competition International Workshop, 4-6 September 2002, IDPM, University of Manchester.
- Wilks, S. (1996). Regulatory compliance and capitalist diversity in Europe. *Journal of European Public Policy*, 3, 536-559.

歐盟專門職業資格相互認許之沿革與發展



黃慶章*

摘 要

專門職業人員執業資格的國際相互認許概念，最早由歐洲經濟共同體於 1957 年所創造，經歐洲法院建立完整的判例後，逐漸形成完整的立法原則。其後世界貿易組織的服務貿易總協定也鼓勵其會員進行認許談判；我國於 2005 年正式成為亞太工程師與亞太建築師等區域性專業組織的參與經濟體，目前正積極與其他參與經濟體洽談相互認許協定。歐盟專門職業資格認許的一般體系指令，以相互認許為主要原則，具有尊重各國特色的精神，可供我國與各國談判專門職業人員執業資格相互認許的重要參考。

關鍵字：相互認許、專門職業、歐洲聯盟

* 考選部專門委員

On the Development of European Union's Professional Qualification Mutual Recognition Systems

Huang Ching-Chang

Abstract

The European Economic Community was the first to invent the concept “mutual recognition” in 1957 specifically to professional qualifications. The European Court of Justice in its case law has developed the principle of mutual recognition, which gradually becomes the new regulatory strategy of EEC. The European experience of mutual recognition had its impact on World Trade Organization, Article VII of General Agreement on Trade in Services encourages its Member to recognize the education or experience obtained, requirements met, or licenses or certifications granted in a particular country. In 2005, Taiwan had become participating economy of the both regional professional organizations of APEC Engineer and APEC Architect, now arranging to negotiate mutual recognitions with other participating economies. European Union's general system for the recognition of professional qualification is based on the principle of mutual recognition and the respect of diversity or different national regulations, which should be taken into account when we negotiate professional qualifications mutual recognition agreements.

Key words: mutual recognition, professions, European Union

壹、前言

世界貿易組織（WTO）的服務貿易總協定（GATS）第 VII 條「認許」規定，WTO 會員得簽署相互認許協定（Mutual Recognition Agreement），對在特定國家取得之學位、經歷、資格、執照或證書予以認許（Recognition）。本條第 1 項規定：「為使服務提供者符合該會員所要求之所有或部分應具備之許可、核照或檢定之標準或要件，並符合第 3 項之規定¹，會員對在特定國家取得之學位、經歷、資格、執照或證書得予以認許。此類經由調和化或他法獲致之認許得依據與相關國家之協定或協議，或單方自主給予等方式達成。」

就專門職業服務業（professional services）而言，認許的內涵主要分為學歷（資格條件）、執業資格 2 個層面；廣義的認許包括單方自主認許，但一般係將認許限定在「相互認許」的意義上，以相等原則（principle of equivalence）為基礎，如果地主國（host country）的規章目標可以由當事人母國（home country）規章所滿足，地主國應接受當事人母國規章具有相等效果；如果地

主國的規章目標有一部分未能滿足，諸如建築師欠缺有關地震威力的當地知識，或二國對於執業範圍之規定有差異，則地主國應被容許設立額外的認許條件，即補償措施（compensatory measures）；另一種情況是，如果兩國或多國之間專業養成教育已經趨於完全一致，則可能自動認許（automatic recognition），無須再檢視申請人的資格條件。

目前國際間簽署的專門職業資格相互認許協定為數不多，大多集中於會計師、建築師、技師等少數專門職業，而且幾乎都附屬在 GATS 第 V 條「經濟整合」意涵下的區域貿易協定（regional trade agreements）或自由貿易協定（free trade agreements）之中。我國在 2005 年分別加入亞太建築師（APEC Architect）、亞太工程師（APEC Engineer）等 2 項區域性專門職業組織，目前正積極與各個參與經濟體洽談簽署建築師、技師資格相互認許協定，有必要蒐集分析國際間各國彼此相互認許的制度發展經驗，作為我國展開洽談工作的參據。

國際間「相互認許」的概念，最早是由歐洲有系統的應用在專門職業的領域上。早

¹ GATS 第 VII 條第 3 項：「會員於給予認許時，不得使適用於服務提供者之許可、核照或檢定等之標準或要件，在各國間造成差別待遇或造成服務貿易之隱藏性限制。」

期在歐洲經濟共同體 (European Economic Community, EEC) 的時代，即陸續發布各種過渡性指令，促進商業、工業、手工藝等技職人員的流動；其後分別整合醫事人員及建築師的培育制度，以個別的部門性指令，建立此類人員資格自動認許的制度；到 1989 年以後，再陸續訂頒 3 個一體體系的指令，歐洲聯盟 (歐盟) 的專門職業資格認許制度遂逐漸趨於完備。最近的發展則是，2005 年歐盟過去訂頒的各種資格認許指令整合成為單一指令，將自 2007 年起實施。有關歐盟及其會員國對於專門職業人員資格取得的沿革，考試院於 2003 年委託研究「我國參加 WTO 後專門職業及技術人員考試制度因應之研究」第三章中，從歐盟發展沿革、歷次簽訂之條約中，詳述其演進歷程，並就申請認許的資格條件、程序、代表性國家之制度等分別說明 (林宜男等，2003)。

歐盟專門職業資格認許制度，從早期整合培育制度的作法出發，遭遇困難後，改採相互認許作法，不再強求於整合各國培育制度，是其一項重要特色。本文將分析歐盟專門職業資格認許制度的發展背景及制度特色，尤其是其背後隱含之尊重各國制度的精神，作為我國未來與其他國家進行洽簽專門職業資格相互認許，以及規劃國內考試制度

因應策略的參考。

貳、我國對外國專門職業資格認許規定

我國於 2002 年 1 月 1 日成為 WTO 的正式會員。依據 1994 年簽署的 GATS 第 VI 條「國內規章」第 6 項規定：「與專業性服務有關之行業已被提出特定承諾時，會員應提供適當程序，以驗證其他會員專業人員之能力。」基於我國向 WTO 提出之特定承諾表中，在專門職業服務業中提出特定承諾的行業包括 1.法律服務業、2.會計、審計及簿記服務業、3.租稅服務業、4.建築服務業、5.技師服務業、6.獸醫服務業等 6 項，配合開放外國人報考律師、會計師、建築師、技師、獸醫人員等 5 項考試，記帳士法於 2004 年 6 月 2 日制定公布後，同年 10 月 19 日考試院訂定發布考試規則，亦配合於該規則第 10 條明定開放外國人報考該項考試。其中，領有外國會計師證書，經考選部認可者，得減免應試科目，由一般應考人列考之 7 科減為僅列考 3 科；領有外國建築師證書，經考選部認可，並具有建築工程工作一年以上，有證明文件者，由一般應考人列考之 6 科減為僅列考 4 科；領有外國政府相等之該類科技師證書，經考選部認可者，由一般應考人列考之 6 科

減為僅列考 3 科（參見：林宜男，2006）。

相關的職業管理法律，包括律師法、會計師法、建築師法、技師法、獸醫師法等亦配合規定外國人得依我國法律參加考試，考試及格領有證書之外國人，在中華民國執行職務，應經職業主管機關之許可；經許可在我國執行職務者，應遵守我國職業管理之一切法令及相關職業規範。此外，配合我國提出之特定承諾，律師法允許取得外國法事務律師資格者，以獨資或合夥方式設立事務所執行原資格國之法律或該國採行之國際法事務，並於我國加入 WTO 時，得僱用我國律師或與我國律師合夥設立事務所。

除了依專門職業服務業特定承諾開放外國人應考的類科外，我國也配合相關服務業作出之承諾，以及本於管理職權，開放外國人報考醫師、中醫師、牙醫師、藥師、醫事檢驗師、護理師、助產師、臨床心理師、諮商心理師、呼吸治療師、護士、助產士、醫事檢驗生；不動產估價師、地政士、不動產經紀人；保險代理人、保險經紀人、保險公證人；導遊人員、領隊人員等 21 個類科的考試。職業管理法律，包括醫師法、助產人員法、心理師法、呼吸治療師法、不動產估價師法、不動產經紀業管理條例等，均配合明定外國人得應考試（參見：林宜男，2004）。

就以上我國認許外國專門職業人員之學位、經歷、資格、執照或證書之現況而言，係屬廣義認許中之單方自主認許，而非國與國之間的相互認許。至於認許的內涵，第一是外國學歷資格：外國人具有經教育部承認之國外學校相關系科畢業資格，換言之符合教育部訂頒之國外學歷查證認定作業要點規定的外國學歷，即可報考目前開放外國人應考的 27 個考試類科；第二種認許內涵是執業資格，領有外國會計師、建築師、技師等 3 類證書者，得申請減免應試科目；取得外國法事務律師資格之外國人，可以獨資或合夥方式設立事務所執行原資格國之法律或該國採行之國際法事務。

至於相互認許，我國專門職業服務業目前尚未與其他國家簽訂任何協定。

目前國際間專門職業資格相互認許的協定，多附屬於區域或自由貿易協定之中，如歐盟、美加自由貿易協定（FTA）、北美自由貿易協定（NAFTA）、及澳紐緊密經濟關係貿易協定（ANZCERTA）。我國在 2003 年、2006 年分別與巴拿馬、瓜地馬拉簽署自由貿易協定，但內容以商品貿易為主，即使在服務貿易中亦未明定專門職業資格相互認許的機制。

不過，我國近年來在亞太經濟合作會議

(APEC) 的區域貿易協定架構下，積極爭取加入技師與建築師的區域性專業組織，在 2005 年成為亞太建築師的創始會員經濟體，並順利加入亞太工程師組織。亞太建築師註冊標準包括 4 項：1.教育基準部分，必須至少接受四年大學正規教育，主修學科為建築學。2.於母國經濟體註冊/核照為建築師之前，應有最少二年的實習年資。3.在母國經濟體完成建築師註冊/核照程序。4.首次完成建築師註冊/核照後，具備至少七年的專業實務經驗；其中至少三年的經驗必須包括獨自承擔具備中度複雜性的設計、文件和合約管理的專業職責，或以建築師身份與其他建築師合作，負責複雜建築物的設計、文件和/或合約管理等層面的專業職責；必須維持專業能力。截至 2006 年 9 月為止，我國註冊成為亞太建築師者已達 71 人。另一方面，我國亞太工程師之資格條件計有 5 項：1.符合「中華工程教育學會」認證之工程學歷或具認可之工程學歷、2.獨立執業能力、3.七年以上包含二年負責重大工程之工作經歷、4.持續專業發展、5.遵守工程師倫理規範。中華台北辦理 2006 年度第一批土木、結構及大地亞太工程師之申請，目前已有 12 人通過審查。

基本上，加入亞太工程師和亞太建築師組織，只是談洽資格相互認許的起步，以亞

太工程師為例，目前僅有日本與澳洲簽署了二國執業技師相互認許協議，申請條件計有 5 項，第 1 項即為申請人須取得母國亞太工程師資格。我國成為亞太工程師和亞太建築師參與經濟體之後，目前正著手與其他經濟體洽談專門職業資格相互認許協定。

參、早期歐洲經濟共同體相互認許制度沿革

歐盟建立內部（共同）市場的基礎是取消商品、人員、服務及資本的貿易障礙，使其能在內部市場內自由移動（free movement）；至於實現自由移動的方法，主要為 3 種（Pelkmans, 2003）：1.自由化（liberalization），在歐盟條約中，進入各國市場是具強制力的「權利」，各會員國僅能在條約明定例外授權的情況下，才能對自由移動設限。2.齊一化（harmonization），當市場失敗須透過法規管制才能克服時，調整各國法律，使跨境貿易不受障礙。3.相互認許，基於各會員國在安全、健康、環境及消費者保護等事項上存有相等的法規目標，即使各國達成目標的方法或技術規格不相一致，仍須在目標相等的前提下，准許另一會員國的合法商品或服務等進入國內市場。

「相互認許」此一概念最早在 1957 年被

正式創造出來，當年的「成立歐洲經濟共同體條約」(Treaty establishing the European Economic Community，以下簡稱 EEC 條約) 第 2 部「共同體的基礎」第 3 編「人員、服務及資本的自由移動」第 2 章「設立據點的權利」第 57 條第 1 項規定，為使人民更容易從事及執行自營者之活動，理事會 (Council) 應訂定關於相互認許文憑、證書及其他正式資格證明文件的各種指令²。

雖然當時使用的「相互認許」的概念，但由於 EEC 服務業自由化發展腳步緩慢，在建立共同市場的手段上，追隨「商品的自由移動」採行經濟政策齊一化的作法。在 1979 年 Cassis de Dijon 一案判決之前，EEC 執行委員會 (Commission) 及其他歐洲機構採行的傳統途徑，是根據 EEC 第 100 條規定：對於直接影響共同市場成立及運作的各會員國法律、規章及行政規則，應發布各種指令加以齊一化。根據這條規定，1960 年代及 1970 年代歐洲經濟共同體理事會，以共識決通過各種「垂直」指令 (“vertical” directives)，「由

上而下」對於各種產品的技術或性質特徵、職業訓練課程的內容或時間長短，均詳加界定。

此一「舊途徑」(old approach) 亦擴展及於提供服務自由及設立據點權利的領域上，特別是受法規管制的專門職業。

首先，過渡性指令。按 EEC 條約第 54 條規定，在過渡到共同市場之第 1 階段中，理事會應訂定廢除設立據點、自由提供服務既有限制的一般計畫 (general programme)，並據以發布相關指令。1960 年代，EEC 為了促進商業、工業、手工藝等技職人員的流動及在其他會員國設置據點，針對此類活動所須具備之一般商業或專業知識等技職資格 (vocational qualifications)，規範各會員國如何在過渡期間採認其「工作年資」(不是正規專業養成教育)，並據以認定其執業資格。這些指令均規定：各國法規關於執行本活動之規定獲得協調 (coordination) 並執行後，本執令之相關規定即不再適用。(按，目前各種相關的過渡性指令³已經整合在 1999 年 6 月

² 1992 年的「成立歐洲共同體條約」(The Treaty Establishing the European Community，以下簡稱 EC(92)條約)第 57 條第 1 項，以及 1997 年的「成立歐洲共同體條約」(The Treaty Establishing the European Community，以下簡稱 EC(97)條約)第 47 條第 1 項均有類似的規定。

³ 包括：

- (1)64/222/EEC(訂定關於批發商貿易及商業、工業及小型手工業仲介活動的過渡措施)。
- (2)64/427/EEC(訂定關於部分製造及生產工業自營者活動的過渡措施)。
- (3)68/364/EEC(訂定關於零售貿易自營者活動的過渡措施)。
- (4)68/366/EEC(訂定關於食品製造及酒類工業自營者活動的過渡措施)。

7 日的第 3 個一般體系指令 1999/42/EC 之中。)

至於其他專門職業服務方面，直到 1970 年代中期為止，對於這項 EEC 第 57 條第 1 項規定的主流解釋，也與商品市場同樣，認為相互認許必須奠基於文憑的相等性，而且相等性意謂相似性 (similarity)；換言之，針對各種專門職業培訓標準進行廣泛深入的齊一化，是文憑相互認許的前提。

在專門職業人員資格的相互認許領域，在長期醞釀之後，一個特殊 EC 機構 (CEDEFOP) 開始一系列且詳盡地界定各種資格條件，作為相互認許的基礎。在 1969-70 年間，執行委員會會同各會員國代表草擬了關於 20 個專門職業的廣泛提案，包括藥師、醫師、牙醫師、技師、建築師、會計師、律師、獸醫人員、助產士、配鏡師 (opticians)、

護士；對於每一個專門職業，EEC 草擬的提案中均設定了極精密的培訓條件，包括學位授予機構開設課程的最低時數等量化條件，要求每一會員國必須遵守。一旦符合這些條件，相互認許將授予在地主國享有母國原核發文憑所准許之所有專門職業活動的完全且無條件進場權利 (access) (Nicolaïdis, 2005)。

到了 1970 年代中期，第二種典範取代了前述的量化齊一，改以質化齊一作為相互認許的基礎。換言之，文憑相等性不再取決於彼此的相似性，而係奠基於相當性 (comparability)，因此齊一化除了界定必需的學習時間長度外，也訂出課程內容的廣泛指導原則。在質化齊一下訂定的部門性指令 (sectoral directives)，設有專門職業資格「自動認許」機制，主要涵蓋衛生部門，並及於建築師；部門性指令共有 12 種⁴，涵蓋 7 種

(5)68/368/EEC(訂定關於餐廳、飲食店、酒館及其他飲酒及用餐地點；旅館、民宿、宿營及其他寄宿地點人事服務部門自營者活動的過渡措施)。

(6)70/523/EEC(訂定關於煤礦批發貿易自營者活動及煤礦貿易仲介活動的過渡措施)。

(7)75/368/EEC(規範促進關於各種製造及生產活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法的過渡措施)。

(8)75/369/EEC(規範促進關於巡迴表演活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法，及其他活動的過渡措施)。

(9)82/470/EEC(規範促進運輸及旅遊機構附帶服務的自營者活動及貯藏業與庫藏業活動有效運用設立據點自由及提供服務自由的方法)。

(10) 82/489/EEC(訂定促進理髮業設立據點自由及提供服務自由的方法)。

⁴ 包括下列的理事會指令(Council Directives)：

(1)93/16/EEC(促進醫師的自由移動及其文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許)。

(2)77/452/EEC(關於負責一般照護的護士其文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。

(3)77/453/EEC((關於整合各種法律、規章及行政行為有關負責一般照護的護士活動之規定)。

專門職業：醫師、護士、牙醫師、助產士、獸醫、藥師及建築師。

在此基礎上，1970 年代中期確實通過了一系列關於醫療及準醫療專門職業的相互認許指令，但包括技師、會計師、律師等其他部門性指令則因各方意見不一陷入僵持狀態。因此，就當時歐盟區域中實際執業的將近 150 種專門職業而言，在歐盟經驗的最初 20 年中，只有少數獲得自由化。

部門性指令之特色是統一規範歐盟各會員國對該部門專門職業的養成教育或培訓制度，在此齊一標準下，「自動認許」其他會員國的專門職業資格。

舊途徑的法規管制齊一化政策，不僅造成成立共同市場時程的嚴重延宕，各會員國法規管制措施仍舊壁壘分明，商品及服務無法順利流通、自由移動，到了 1970 年代末期，也開始在司法案件中受到挑戰。

首先，是商品市場部分。1978 年 4 月 28 日，西德赫斯稅收法院（Hessisches Finanzgericht）聲請歐洲法院解釋：西德法規限制低於一定酒精濃度的酒類不得銷售，致其他國家低於該濃度的傳統酒類無法在西德境內流通，是否違反 EEC 條約第 30 條禁止數量限制相等效果之法規措施的規定（Court of Justice, 1979）。

本案肇因於法國酒商 Rewe-Zentral AG 欲將法國生產的知名品牌 Cassis de Dijon 水果酒進口至西德銷售，向西德聯邦酒類專賣局（bundesmonopolverwaltung）申請進口許可，經該局答覆以該產品之酒精含量不足，未達到在西德銷售所應具備的特質條件。當時西德相關法律及法規命令規定，水果酒的銷售必須符合酒精濃度至少 25% 以上的條件，本案之 Cassis de Dijon 雖然在法國自由銷

- (4)78/686/EEC(關於牙醫執業人員文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。
- (5)78/687/EEC(關於整合各種法律、規章及行政行為有關牙醫執業者活動之規定)。
- (6)78/1026/EEC(關於獸醫文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。
- (7)78/1027/EEC(關於整合各種法律、規章及行政行為有關獸醫師活動之規定)。
- (8)80/154/EEC(關於助產士文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。
- (9)80/155/EEC(關於整合各種法律、規章及行政行為有關助產士活動之規定)。
- (10)85/432/EEC(關於整合各種法律、規章及行政行為有關藥學領域活動之規定)。
- (11)85/433/EEC(關於藥學文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。
- (12)85/384/EEC(規範建築業文憑、證書及其他正式資格證明文件的相互認許，包括促進有效運用設立據點權利及提供服務自由的方法)。

售，但其酒精濃度僅 15-20%。對於本案，歐洲法院判決略以：最低酒精濃度的法規限制，構成違反 EEC 條約第 30 條禁止對進口商品設定數量限制的情況。只要飲用酒已經在各會員國中合法生產及銷售，就沒有理由不讓該產品引進任一會員國。

1979 年的 Cassis de Dijon 判例，是 EEC 取消及防止各種自由貿易障礙，以及成立單一市場的標竿。該判例所衍生的基本原則是「相互認許」：對在另一會員國合法生產及銷售的任一產品，即使該產品是根據不同的技術或品質標準進行生產，只要該產品能達到法規所規劃欲達成的正當目標，每一會員國就必須接受該產品。

另一方面，1980 年代初期，專門職業服務業也出現具備相互認許精神的判例：1981 年 12 月 17 日，歐洲法院在 Webb 判例中裁定：地主國必須考量服務提供者在其據點所

在會員國中因從事其活動而已經取得的相關證明及保證⁵。

雖然專門職業服務業也出現具備相互認許精神的判例，但數量微乎其微，且不甚具重要性。在舊途徑下，服務業以齊一化各會員國法規管制措施，企圖建立歐洲共同市場的作法，幾乎是到了積重難返的程度（see: Pelkmans, 1997）。

肆、相互認許與尊重各國特色

1979 年 9 月，歐洲議會針對內部市場進行討論。基於過去為了齊一化各國法律而採行的立法工作，嚴重影響內部市場的形成，當時主管內部市場事務的執行委員 M. Davignon 特別強調必須要建立一個歐洲開放空間的迫切性，以抒解歐洲共同體過去經歷的保護主義及經濟危機惡性循環，進而提議根據 Cassis de Dijon 判例設計一套新的政

⁵ Webb 判例明確宣示 2 項針對資格條件設定法規限制的原則：1.不得因服務提供者的國籍或其據點所在地而有差別待遇；2. 地主國必須考量服務提供者在其據點所在會員國中因從事其活動而已經取得的相關證明及保證。

在本案例中(Court of Justice, 1981)，Alfred John Webb 是一間根據英國法律成立、據點設在英國的人力派遣公司經理，持有英國依法核發的人力派遣執照，該公司主要業務是提供荷蘭技術人力。荷蘭法院以 Webb 違反該國法律關於人力派遣行為須經荷蘭社會部核准並發給執照之規定，向歐洲法院聲請解釋，經歐洲法院於 1981 年 12 月 17 日作成 Webb 判例，認為：基於若干服務業具特殊性質，會員國得對服務提供者設定具體條件，但自由提供服務是 EEC 條約的一項基礎原則，只能基於共同利益(general good)始能以法令酌予限制，且在該利益未得到服務提供者據點所在之會員國訂定法令加以保障下，會員國設定之法令限制必須公平適用於在該國營運的所有人或企業。換言之，EEC 條約並未限制一個會員國在要求人力派遣公司須持有該國執照的情況下，同樣要求據點設在另一會員國但在地主國從事此項活動的服務提供者，也必須遵守該項規定；但是，此一作法必須符合 2 個條件，一方面地主國在受理申請及核發執照時，不得因服務提供者的國籍或其據點所在地而有差別待遇；二方面地主國必須考量服務提供者在其據點所在會員國中因從事其活動而已經取得的相關證明及保證。

策；這項提議獲得歐洲議會的支持，一年後，1980 年 10 月 3 日，執行委員會發布 Cassis de Dijon 判例的解釋通訊（interpretative communication）：只要進口產品是「適當且令人滿意地」製造出來且符合正當目標，各會員國不得以其他會員國適用的技術規定為理由，拒絕該進口產品進入國內市場。在實務上，這項原則要求在符合正當目的及 EEC 條約規定的自由移動商品基礎原則下，必須遵守不同國家標準之間的「相等性原則」（‘principle of equivalence’）及「比例原則」（‘proportionality’）（Mattera, 2005）。

在 1980 年 10 月發布解釋通訊之後，執行委員會為落實執行相互認許原則，於 1983

年 3 月 28 日發布 83/189/EEC 指令（其後修正為 98/34/EC 指令），要求各會員國草擬各種技術標準時，必須在正式訂定發布之前，先提報執行委員會檢視其是否符合共同體的法律規定；與產品有關的技術規範，僅能在符合「必要條件」（essential requirements）的情況下，設定貿易障礙；且執行委員會透過此一政策工具，要求各國新的法規必須增訂對其他會員國合法生產之產品相互認許的條文。會員國如未遵守 83/189/EEC 指令，即被視為違反 EEC 條約第 30 條禁止各國法規措施對進口商品設立數量限制或具同等效果之規定⁶。

在相互認許成為一項立法原則後，1985

⁶ 1998 年 10 月 22 日，歐洲法院在其 Foie gras 判判中，正式肯認相互認許原則並將之定位為共同體法律體系的基礎原則。（Court of Justice, 1998）

按 1991 年 10 月 31 日，法國政府依 83/189/EEC 規定，向歐洲共同體執行委員會提報一件農業產品保護技術中心（Centre Technique de la Conservation des Produits Agricoles）擬具關於含鵝肝醬烹飪食品的法規命令草案，經執行委員會審議後，認為其有關商品標示（trade descriptions）規定過於繁複，且草案中未列有對其他會員國合法銷售之產品相互認許的條文，於 1992 年 2 月 1 日決定不予同意；同年 5 月 5 日，法國主管機關通知執行委員會表示仍要維持所有商品標示規定；7 月 3 日，執行委員會再次提示法國主管機關必須在法案中加入相互認許條文；1993 年 3 月 18 日，法國主管機關表示不同意加入此種條文，並於 8 月 9 日正式採行該法規命令。

該法規命令規定，僅限於產品成份及品質符合本項命令規定條件之鵝肝醬烹飪食品，可以使用下列標示：（以鵝或鴨肝作成的）百分之百鵝肝醬、鵝肝醬、塊狀鵝肝醬，（以鵝干或鴨肝或併用 2 種肝作成的）肝甜點、肝奶油、肝冷盤、肝奶油甜點。對於每項產品，均規定其鵝肝醬含量及容許成份的下限；並設定每項產品的蔗糖含量及調味份量上限，油脂散發度及水份的上限比例，濕度上限，以及詳細規定外觀與包裝的方法。但本項命令並無相互認許條款。其第 1 條禁止銷售或贈送未符合規定的含鵝肝醬烹飪食品；其他會員國含鵝肝醬烹飪食品必須符合本項命令之各項規定，始能在法國境內以上述商品標示銷售；如不符合規定成份及品質等規定，必須使用本命令未規定之其他商品標示銷售。

案經執行委員會於 1994 年 10 月 24 日通知法國政府表示上述規定違反 EC(92)條約第 30 條禁止各國法規措施對進口商品設立數量限制或具同等效果之規定；1995 年 1 月 16 日法國政府表示不能接受執行委員會的認定；1996 年 5 月 31 日執行委員會將本案訴請歐洲法院裁定。1998 年 10 月 22 日裁定：法國上述有關含鵝肝醬烹飪食品命令，未訂定對其他會員國所生產且符合該會員國法令之產品相互認許的條款，係不符合 EC(92)條約第 30 條之規定。

年理事會決定採行技術齊一化及標準化的「新途徑」(new approach)，其首要原則即是將法規管制措施的齊一化工作，侷限在共同體市場中各種產品必須符合的「必要條件」(see, European Commission, 2000)，即僅限於健康、安全、環境及消費者保護等事項，才進行齊一化，訂定最低標準。

新的法規管制策略，使得共同體內各國的商品管制法規必須完全遵循自由移動原則。亦即，按照 EEC 條約，原則上不能以技術規範限制商品的自由移動(第 30 條)，除非具有保護消費者及環境、保護健康安全等正當理由(第 36 條)；而在後者之例外限制情況下，原則上應適用相互認許原則，在一個會員國合法生產及銷售的商品，必須准許其自由進入其他會員國。這有賴每一會員國認同其他會員國法規管制措施具有相等性；萬一各種法規管制措施採取的方法或其目標差異太大，無法相互認許時，就由執行委員會研提齊一化的措施，但此為最低目標的新途徑齊一化，達成目標的技術規格及標準授權由專業團體或各會員國自行研訂。

根據 Atkins (1996) 的研究，歐盟內部貿易中，79% 的產品會受到法規管制措施的影響，其中 33% 係透過舊途徑的詳細齊一化取

消其貿易障礙，17% 以新途徑齊一化，28% 則依賴法規相互認許取消障礙；至於法規未管制的 21% 部分，19% 均無明顯的貿易障礙，僅 2% 是私人團體、商業公會、保險團體所訂定的技術障礙，或不具約束力的政府保護消費者指導原則或建議。

在自由移動服務方面，也逐漸出現類似於商品方面的判例，雖然約晚 10 年。其中，在專門職業服務業方面，歷經將近 20 年的長期談判後，學到的教訓已十分清楚：如果想要得到快速的進展，必須要揚棄過去盛行的部門性途徑，重新設計能夠一次廣泛清理的自由化措施，而不觸及個別特定專門職業的複雜性。1984 年，歐洲各國元首呼籲引進「一套確保大學文憑相等性的一般體系(general system)，以促成共同體內部的有效自由設立據點」。此項呼籲後來被稱為專門職業服務業自由化的水平途徑(horizontal approach)，並嵌進 1989 年起陸續訂定的各種一般體系指令之中。此途徑並不為多數專門職業團體所歡迎，在先前幾回合諮商過程中，這些團體強烈主張應該照顧它們的特殊需求及在個別法律架構下的特性(Nicolaïdis, 2005)。

一般體系共有 3 種指令⁷，原則適用於針對資格條件進行規範的所有專門職業(包括

⁷ 包括：

(1) Council Directive 89/48/EEC(規範完成 3 年以上專業教育及訓練後授予之高等教育文憑認許的一般體系)。

律師的資格認許)。不過，受法規管制的專門職業，應優先適用部門性指令或過渡性指令，不在這 2 種指令適用範圍者，才適用一般體系。

適用一般體系指令時，只要是歐盟會員國之國民，在任一個會員國中完成所有專業教育及訓練課程後，完整取得某一專門職業的執業資格，欲至另一會員國從事同一職業，而且該職業為地主國訂有法規管制的專門職業，可向地主國提出申請，並由地主國權責機關進行個案審議 (European Commission, 2001)。

在正常情況下，如果當事人在母國已經取得執行特定專門職業的資格，向地主國申請認許她(他)的資格條件以便執行相同的專門職業的話，其專門職業資格都會被認許。不過，在作決定之前，地主國權責機關會比較當事人在母國接受的專業教育及訓練，是否符合地主國所要求的水準，並應考量當事人取得執業資格後的訓練或專業經歷可否彌補原有條件之不足。如果發現雙方在時間長短或內容上有重大差異，地主國得就認許設定額外的條件，但此種額外條件僅能

以下列 3 種方式設定：(1) 要求當事人提出在母國執行該專門職業的經歷證明(如果專業養成教育或訓練時間低於地主國規定時間一年以上，通常採此一方式)，否則應(2) 要求當事人須先在地主國擔任見習人員一定期間(an adaptation period)，或(3) 要求當事人通過地主國的能力測驗(an aptitude test)(採見習或測驗方式，通常是因為當事人專業養成教育或訓練之內容與地主國之規定有重大差異，或因兩國同一專門職業執業範圍不同)。原則上，在見習或測驗 2 者之間，可由當事人自由選擇。

由於一般體系下的專門職業資格須經地主國就申請個案進行審議，因此，一般體系並未提供「自動認許」機制。

此外，有關 EEC 條約中設立據點權利及自由提供服務的各項規定，歐洲法院也發展出一套完整的判例。例如，在專門職業資格相互認許方面，1991 年 5 月 7 日，歐洲法院作成 Vlassopoulou 判例：各國對於資格條件的要求，即使適用時未因國籍而有差別待遇，仍可能會對其他會員國國民行使 EEC 條約第 52 條賦予之設立據點權利時，產生阻礙

(2) Council Directive 92/51/EEC(補充 89/48/EEC 規範專業教育及訓練認許的第 2 套一般體系)。

(3) European Parliament and Council Directive 1999/42/EC(建立有關自由化及過渡性措施之各種指令所涵蓋專業活動資格認許機制，並補充規範資格認許一般體系)。

效果；如果各國法律未考慮當事人已經在另一會員國取得的知識及資格，亦可能會發生此一情況⁸。換言之，只要能對應或相等於本國國民具備且為進入或從事某一經濟活動之必要條件的技能、知識、資格及文憑，地主國必須採認其他會員國認證之專業及技術能力，知識及資格，以及其他會員國核發的文憑或其他證書。

不論是商品或服務業，相互認許的基本想法是，各會員國根據不同法規管制措施所生產的商品或服務業，只要在其母國未損害消費者的健康、未對自然及人文環境造成無法挽回的傷害，能夠在不完整及不對稱資訊中保護從事經濟活動之人員，即均能且必須有進入所有會員國市場的權利。根據此一想法，單一歐洲的建構就不太需要法制齊一化，也不必以共同體的統一規範取代各國法

令制度。新途徑最大的特色即在於尊重不同國家的法規制度，各國可以用自己的方法保護公共利益（Kostoris Padoa Schioppa, 2002）。

伍、歐盟新制專門職業資格認許指令

歐盟的專門職業認許制度，是以受法規管制的專門職業（regulated professions）為範圍（即如無特定專門職業資格，不得執業），如果地主國對當事人原來從事專門職業並無法規管制，當事人可以自由開業，不需要申請專門職業資格的認許。

目前歐盟有關專門職業資格相互認許的機制，是由 4 類法規所規範：1. 過渡性指令。2. 部門性指令。3. 律師業指令。4. 一般體系指令。其中，如前述，過渡性指令已經整合在 1999 年 6 月 7 日第 3 個一般體系指令

⁸ 依 Court of Justice (1991)：Vlassopoulou 女士是登錄在雅典律師公會的一位希臘律師，獲有西德法律博士學位，自 1983 年 7 月起在西德 Mannheim 一家公司與幾位西德律師一起工作，1984 年 11 月，依法獲得許可處理有關希臘法律與歐洲共同體法律的外國法律事務，擔任法律諮詢(Rechtsbeistand)工作；如果涉及西德法律時，Vlassopoulou 是在其西德同事負責下執行業務。1988 年 5 月 13 日，Vlassopoulou 女士向 Baden-Wuerttemberg 邦的司法、聯邦暨歐洲事務部申請取得律師(Rechtsanwaeltin)資格，遭該部拒絕，其理由為 Vlassopoulou 女士不具法定資格，包括：必須在西德大學修習法律，通過第一階段考試，並完成準備訓練程序後，再通過第二階段考試。(按理事會於 1988 年 12 月 21 日訂定、各會員國須在 1991 年 1 月 4 日以前執行的一般體系指令 89/48/EEC 不適用於本案。)

本案經西德聯邦最高法院於 1989 年 9 月 18 日聲請解釋，歐洲法院於 1991 年 5 月 7 日作成 Vlassopoulou 判例：EEC 條約第 52 條第 2 項規定，自由設立據點包括在據點所在國家的法律規範其本國國民之相同條件下，從事及執行自雇者活動的權利。但各國對於資格條件的要求，即使適用時未因國籍而有差別待遇，仍可能會對其他會員國國民行使 EEC 條約第 52 條賦予之設立據點權利時，產生阻礙效果；如果各國法律未考慮當事人已經在另一會員國取得的知識及資格，亦可能會發生此一情況。因此，依 EEC 條約第 52 條，針對已經在其母國獲准以律師身分執業並在地主國以法律諮詢者身分執業的共同體國民，會員國的權責機關在接到其申請加入律師專門職業的案件時，必須比對此人在其母國取得之文憑證照所佐證的知識與資格，對應於地主國法規所要求之知識與資格的符合程度；如果這些文憑證照只是部分對應，地主國權責機關有權要求當事人證明其已取得欠缺之知識及資格。

1999/42/EC 之中；另外，律師業指令共有 2 個（77/249/EEC, 98/5/EC），其一規範服務提供方式，另一規範增設據點方式，均屬開業權利事項，2 個指令之規範內容不及於專門職業資格之認許問題。

在各種部門性指令中，以最小限度的訓練齊一化為基礎，對資格「自動認許」；但面對社會及科技不斷快速發展，部門性指令所規範的訓練基本條件卻缺乏彈性。至於一般體系部分，雖然適用之案例逐漸增加，但個案審查過程卻不夠透明及明確。

2001 年 5 月 14 日歐洲議會及理事會訂定 2001/19/EEC 指令，同時修正一般體系 2 個指令、部門性指令 12 個指令後，認為專門職業資格認許指令數量過多，一般人很難研讀，要求執行委員會將既有各種指令進行整合。歷經徵詢意見等法制作業程序後，歐盟議會及歐盟理事會於 2005 年 9 月 7 日制定的 2005/36/EC（規範專門職業資格認許）單一指令，將 15 個認許指令（包括 3 個一般體系指令、12 個部門性指令）進行整合，2007 年生效後，原來的一般體系指令、部門性指令均將同時廢止。

新的單一指令，除前言外，計分 6 編（通則、自由提供服務、設立據點的自由、執業的詳細規範、行政合作及執行責任、其他規

定）、共 65 條條文、7 個附件（1.愛爾蘭及英國專門職業公會組織清單、2.具特殊結構之教育課程清單、3.受管制之教育及訓練清單、4.各類別專業經驗之相關活動、5.以整合最低訓練條件為基礎的認許、6.建築師認許之既有權利、7.主管機關得要求申請人提出之文件及資格證明）。

2005/36/EC（規範專門職業資格認許）單一指令，除了整合既有的一般體系指令、部門性指令外，另一主要特色是將受法規管制的專門職業之執業方式區分為 2 種：

- 1.臨時性及偶發性的提供服務（provide services on a temporary and occasional basis）：可以不經申請資格認許，直接以當事人原有專門職業職銜在另一會員國提供服務。但地主國仍舊可以基於職業管理之需求，要求當事人登錄或提出相關文件。
- 2.在其他會員國長期設立服務據點（permanent establishment in another Member State）：對於專門職業人員欲在另一會員國境內設立據點，持續執行某項專門職業活動者，新的單一指令也涵蓋了 3 種既有的認許制度：
 - A.認許專門職業資格的一般體系（General system for the recognition of professional

qualifications): 只要不適用下述 2 種認許特別規定者, 即適用於此一般體系。一般體系是以相互認許的原則 (the principle of mutual recognition) 為基礎, 如果遷移者 (the migrant) 所受之訓練與地主國所要求之訓練二者間存在著實質的差異時, 並不排除適用補償性措施 (compensatory measures); 補償性措施可能採取的形式, 或為一定期間的見習, 或為一項能力測驗, 除特別情形外, 補償性措施究應採何種形式應由遷移者自行選擇。

B. 以專業經驗為資格證明的自動認許體系 (System of automatic recognition of qualifications attested by professional experience): 即原來過渡性指令所規範的認許制度。本指令列舉的工業、手工藝及商業活動, 應依規定之不同情況 (包括 3 類部門: 1. 紡織工業、化學工業等, 包括石油工業、印刷、製造工業、營造等; 2. 交通設備製造、以及運輸、郵政、電信、影視等相關活動; 3. 餐廳、旅館及其他個人、社區、休閒服務活動), 以專業經驗作為資格條件予以自動認許。

C. 特定專門職業資格的自動認許制度: 即原先部門性指令規範的認許制度。此種自

動認許是以協調最低訓練條件為基礎, 自動認許各會員國的訓練資格, 涵蓋下列 7 種專門職業: 醫師、護士、牙醫師、獸醫人員、助產士、藥師及建築師。

根據 GATS 第 1 條, 提供跨境服務的方法有 4 種模式, 包括: (1) 模式一: 跨越國界提供服務; (2) 模式二: 境外消費; (3) 模式三: 商業據點; (4) 模式四: 自然人呈現, 此係發生於一項服務由一個會員的專門職業人員短期出現在另一會員國境內時提供。跨越國界者並非服務本身或者顧客, 而是來自國外的專門職業人員。這不僅涵蓋專門職業人員的移動, 也涵蓋了在企業或團體內部員工的移動。此種呈現必須是暫時性的, 否則專門職業人員或員工即變成當地供應者; 換言之, 不能超過一定期間, 這可能因會員不同, 短者數個月, 長者可能 5 年。在此分類架構下, 長久以來, 學術界大多認為專門職業人員資格認許主要涉及的是模式四的問題, 而且亞太工程師及亞太建築師基本上處理重點也是模式四的跨境提供服務資格問題。

但在 EEC 條約或其後的 EC (92)、EC (97) 條約中, 則採不同的分類方式, 主要區分為臨時性或永久性在另一會員國提供服務。臨時性服務 (temporary services) 是包括

3 類：純粹的跨境服務（消費者與供應者均未移動）、消費者跨境消費、供應者跨境提供服務。永久性服務（permanent services）則適用條約中的設立據點權利規定。

即將在 2007 年實施的 2005/36/EC 指令，改革重點是對臨時提供服務者直接採認其資格；換言之，只要不是設立服務據點，不管是受僱於另一會員國的專門職業公司，或其他各種型態的臨時性服務，均不再會有障礙。這種創新制度會發揮多少成效，以及對於 WTO（GATS）將造成何種影響，均值得未來追蹤觀察。

陸、結語

1992 年簽訂的歐洲聯盟條約（Treaty on European Union）第 G 條修正 EEC 條約，並新 3b 條款，亦即歐盟法規體系中極為重要的「輔助原則」（principle of subsidiarity）：「（1）共同體應依本條約所賦予之權限及所指定之目標範圍內行使職權。（2）在非專屬於共同體權限之範圍，共同體應依輔助原則採取行動，亦即在會員國所採取之行動不足以達成所擬目標，而基於該行動之規模或效果，由共同體來做較易達成的情況下，方由共同體為之。（3）共同體之行動不得逾越達成本條約所定目標之必要程度。」（王玉葉，2000：

15）輔助原則容許差異的存在，讓每個個體或單位依據自身條件與特性，謀求各種可能的解決問題方法，不必強求以一致性的方式為之。

歐盟自 1979 年開始，陸續訂頒 3 個一般體系指令，以「相互認許」原則作為促進專門職業人員自由移動的主要機制，2007 年即將實施的 2005/36/EC，仍舊維持一般體系的制度。相互認許可謂為落實輔助原則，揚棄了過去由共同體設立齊一化法規的作法，取而代之的是共同體應維護各國、地區及地方認同和傳統的想法；即使在新途徑中，齊一化的指令僅規範有關健康及安全等事項的目標，不再含涵細節的技術標準或規格，授權由專業團體或各會員國另訂。

就實際運作而言，一般體系指令雖然對教師的自由移動產生正面影響，對受管制的專門職業卻還留有許多重要障礙。以會計部門為例，所有的會員會均依新途徑的授權仍要求申請人接受一項能力測驗；儘管顯然是促進跨境服務及移動的較好方式，新途徑卻很少被運用，而且，新途徑僅適用於個人，不適用於會計公司（Pelkmans, 1997; Trolliet & Hegarty, 2003）。

相互認許並非歐盟建立內部市場的唯一或優先原則，就歐盟處理商品與服務業法規

管制措施的經驗而言，在商品部分大致循自由化→舊途徑齊一化→相互認許→新途徑齊一化的步驟，服務業方面也可區分為舊途徑與新途徑；在自由化、齊一化、相互認許等 3 個實現自由移動的方法中，相互認許只是自由化或齊一化的替代或補充方案。其次，歐盟的相互認許制度並具有 2 項特點，使得全球體系或其他區域貿易組織很難倣效此種歐盟經驗：1.自由移動在歐盟是一項強有力的條約原則，與其他國際或區域貿易組織中的「自由貿易」有別，自由移動意謂有進入各國市場的「權利」，必須在條約明確授權下，各國才能干預自由移動。2.在 WTO 或其他區域貿易組織中，並沒有類似歐盟的超國家歐洲法院制度。但在歐盟這種有利的制度下，資格認許仍舊很難突破法規限制，專門職業人員跨境執業的人數不多。在國際間，歐盟最具有適合推展專門職業資格相互認許的條件，如果歐盟到目前為止進展有限，我們很難期待其他區域組織會有更大的成果，更別說是國際組織 WTO 了。

或許正因為這種歐盟經驗，我們其實不必太過擔心相互認許協定會對我國專門職業執業市場帶來多大的衝擊。

而且，2006 年 7 月 WTO 杜哈回合談判中止後，多邊貿易自由化遭遇挫折，各國很

可能改朝簽署區域自由貿易協定的方向發展；在當前我國藉由亞太工程師、亞太建築師等區域性專業組織，積極與其他參與經濟體洽談資格相互認許協定之際，似乎更應學習國際間區域貿易組織成立相互認許制度的經驗。過去，根據歐盟採行相互認許機制的經驗，美加自由貿易協定、北美自由貿易協定、APEC 及澳紐緊密經濟關係貿易協定等區域貿易組織均跟著要求著手相互認許談判；至於全球性的 WTO，也鼓勵在商品及服務業方面（GATS 第 7 條）進行雙方或複邊相互認許談判。

歐盟專門職業認許制度的適用對象，僅限於各會員國的國民。如前所述，我國目前對外國人專門職業資格，基本上為單方自主的認許機制，亦即並未區分申請者是否為友我國家之國民，只要具備合格資格條件，均可參加開放外國人應考的考試；未來循相互認許協定的簽署，應能有助於加強我國邦交國或友我國家之情誼。

歐盟專門職業資格認許制度所蘊含的精神，最重要的即是尊重各會員國的分殊性，僅有在各會員國彼此目標差距過太，無法進行相互認許時，才基於健康、安全、環境及消費者保護等必要條件進行最小限度的齊一化，至於達成目標的方法或技術規格，仍舊

授權專業團體或各會員國自行決定。亞太工程師與亞太建築師的相互認許制度，雖然也要求在正規學歷之外另加 7 年的專業實務經驗，作為認許具備亞太專門職業資格的條件，但對於其他資格養成方法，則尊重各參與經濟體的決定。

在未來國際化的潮流中，專門職業及技術人員跨國執業資格將是服務業貿易自由化的一項重要議題。在各國專門職業教考訓用的法規體系互有差異的情況下，不強求兩國或各國的人才培育及衡鑑制度同時改為一致，尊重各國特色的「相互認許」，是值得借重的概念。

對於相互認許的結果，應考量充分運用現行考試制度的彈性規定。依照現行專門職業及技術人員考試法第 16 條第 1 項規定，具有與專門職業及技術人員考試相當之資歷者，應專門職業及技術人員考試，得視其不同資歷，減免應試科目。除了目前會計師、建築師、技師等考試針對領有外國專門職業證書者減免應試科目外，未來可研究進一步將相互認許及其補償性措施融入考試規則中，完全符合相互認許資格者，應准予全部科目免試；必須施予補償性附帶條件者，則以部分科目免試之制度，僅列考必要的科目。

參考書目

- 王玉葉（2000）。歐洲聯盟之輔助原則。歐
美研究，30（2），1-30。
- 林宜男（2005）。我國加入 WTO 後專技人員
考試制度之認證措施研究。國家菁英季
刊，1（1），117-136。
- 林宜男（2006 年 8 月）。知識經濟時代專門
職業及技術人員考試範疇之研究。邊裕
淵（主持人），知識經濟時代專門職業
及技術人員考試範疇之研究。九十五年
度考選制度研討會系列三：知識經濟時
代專技人員考試研討會，考選部。
- 林宜男、梁玲菁、盧陽正、李正文、林江峰、
郝充仁、薛敏正、林瑞珠、陳春山、張
洋培、張耿銘、李震洲、巫義政、方秀
雀、劉淑娟、吳柏寬、張怡菁（2003）。
我國參加 WTO 後專門職業及技術人員
考試制度因應之研究。考試院研究發展
委員會研究報告。
- Atkins, W. S. (1996). *Dismantling of barriers:
technical barriers to trade* (The Single
Market Review Series Subseries III,
Summary). Retrieved August 1, 2006, from
[http://ec.europa.eu/internal_market/studies/
stud25.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/studies/stud25.htm).
- Court of Justice (1979). *Cassis de Dijon*

- (Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein). Case 120/78. ECR 649.
- (1981). Webb (Criminal proceedings against Alfred John Webb). Case 279/80. ECR 3305.
- (1985). *Failure to act* (European Parliament v Council of the European Communities). Case 13/83. ECR 1513.
- (1991). *Vlassopoulou* (Irène Vlassopoulou v Ministerium für Justiz, Bundes). Case C-340/89. ECR 2357.
- (1998). *foie gras* (Commission of the European Communities v French Republic). Case C-184/96. ECR 6197.
- European Commission (2000). *Guide to the implementation of directives based on the new approach and the global approach*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2001). *Guide for users of the general system for the recognition of professional qualifications* (MARKT/D/8327/2001-EN).
- Kostoris Padoa Schioppa, F. (2002). *Mutual recognition, unemployment and the welfare state* (European Network of Economic Policy Research Institutes working paper No. 13/September). Brussels: ENEPRI.
- Mattera, A. (2005). The principle of mutual recognition and respect for national, regional and local identities and traditions. In F. Kostoris Padoa Schioppa (Ed.), *Principles of mutual recognition in the European integration process* (pp. 1-24). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Mattoo, A., & Fink, C. (2002). *Regional Agreements and Trade in Services*. (World Bank Policy Research Working Paper 2852, June). Washington, DC: World Bank.
- Nicolaïdis, K. (2005). Globalization with human faces: Managed mutual recognition and the free movement of professionals. In F. Kostoris Padoa Schioppa (Ed.), *Principles of mutual recognition in the European integration process* (pp. 129-189). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pelkmans, J. (1997). *European integration: Methods and economic analysis*. England: Addison Wesley Longman Ltd.

----- (2003). *Mutual recognition in goods and services: An economic perspective* (European Network of Economic Policy Research Institutes working paper No. 16/March). Brussels: ENEPRI.

Trollet, C. & Hegarty, J. (2003). Regulatory reform and trade liberalization in accountancy services. In A. Mattoo and P. Sauvé (Eds.), *Domestic regulation and service trade liberalization* (pp. 147-166). Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.

公務人員升遷之衡量模式：兼論性別差異之比較分析*



黃煥榮**

摘 要

升遷是人力資源管理重要的機制，而國內對於升遷議題的相關論述和研究不在少數，其中以公務人員為研究焦點的文獻亦有相當的數量。不過，這些文獻大多是討論我國升遷法制的現況、檢討意見及改進建議，因此，大部分是屬於規範性原則的論述；相對而言，升遷的實證性研究論著則相當有限，故本文主要以經驗調查資料為基礎，嘗試建構升遷的衡量模式。綜合國內外有關升遷的文獻可知，對於升遷概念具有不同測度的方式，如何建立適合的升遷衡量指標應是重要的課題。然而，從多元運作主義的觀點，一種概念可能需要不同的多元定義來詮釋，也需要不同的多元測度來解釋，才能將該概念解釋清楚。基於此種看法，本研究以多元測度的方式來界定升遷的涵義，希望能建立較周延的測度指標；就此本文首先將升遷概念建構為客觀和主觀兩大面向，其中客觀層面又分為「升遷結果」、「升遷速率」及「升遷阻礙」三項指標；而主觀層面則包含「升遷滿意」、「升遷歧視」及「升遷機會」等三項指標；其次，則以我國行政院所屬部會機關之公務人員的調查資料為例，

* 本文初稿曾發表於 2006 年 6 月 3 日台灣公共行政與公共事務聯合會(TASPAA)主辦之 2006 年年會暨學術論文研討會。感謝評論人陳德禹教授和黃錦堂教授提供寶貴的評論意見，而文中如有不妥之處，概由作者自行負責。

** 銘傳大學公共事務學系主任

從 998 樣本當中分析其在六項升遷指標實際的表現狀況，以及這六項指標之間的關聯性程度。最後，本文尤其將探討重點放在男女公務人員差異的比較，希望能夠在理論上與實務上提供相關後續研究之參考。

關鍵字：升遷、升遷結果、升遷速率、升遷阻礙、升遷滿意、升遷歧視、升遷機會、性別差異

Exploration of the Measurement of Promotion for Civil Service : A Comparative Analysis of Gender Differences

Huang Huan-Jung

Abstract

Promotion affects almost all aspects of organizational lives. This is particularly evident from studies of human resource management. Given the importance of promotion in organizations, it is surprising that few studies have attempted to examine the types of various measurement of promotion. The discussion on administrative promotion is marked by a diversity of measurements. This paper suggests two dimensions of measuring promotion for civil service: (a) the objective dimension consists of three indicators of promotion outcomes, promotion speed, and promotion plateaus (b) and the subjective dimension also consists of three indicators of promotion satisfaction, promotion discrimination, and promotion opportunities. Data from 998 civil servants drawn from administrative agencies under Executive Yuan were used to compare a perceptually based. This study has implications not only for understanding the various types of and measurement of promotion but also addressing the issue of the under-representation of women in the upper echelon of the governments in Taiwan.

Keywords: administrative promotion, promotion outcomes, promotion speed, and promotion plateaus, promotion satisfaction, promotion discrimination, promotion opportunities, gender differences

壹、前言

升遷是人力資源管理重要的機制，對管理者而言，升遷除了配合機關業務需要之外，亦有鼓勵上進、拔擢優秀人才及調節員工志趣與需要的作用；雖然並非所有員工最後都能如願的升遷，但只要晉升的機會存在，就可以激勵員工工作士氣，提高工作效率，或增進其對組織的認同和承諾。另一方面，對員工而言，升遷代表一種榮耀，不僅意謂職務或職等的提高，通常也帶來報酬和地位的提升；故為了獲得較多的薪資或較高的社經地位，將會努力認真地工作以獲致升遷的機會，來滿足其擁有較多薪資和較高社經地位的期望（Rosenbaum,1979; Allen,1997）。

由於升遷一直是組織行為或人力資源管理所關注的重點，從過去到現在也累積了相當豐富的理論和經驗研究成果。有些研究者係從單一面向探討升遷的議題，其中關於升遷的標準（例如，Cohen & Pfeffer,1986; Ito,1994）、升遷公平性（例如，Singer,1992; Gilliland,1993）及升遷的制度設計（例如，Ferris, Buckley & Allen,1992; Herriot & Pemberton,1996）是最常被討論的焦點。

另外，則有學者提出整合性的分析架

構，研究焦點包括升遷體制的前因和後果探討，例如環境因素和組織因素（前因）如何影響升遷體制的運作，進而影響組織績效、員工態度和公平認知等（例如，Anderson, et al.,1981; Allen,1997;Phelan & Lin,2001）。不過值得注意的是，在眾多實證性研究對於升遷在概念的測度上，大都著重於某單一的面向，最常見的是透過認知型問卷以主觀指標來加以評量（Chao,1990; Nachbagauer & Riedl, 2002），而未能建立一套能夠整合升遷各種不同面的多元衡量指標。

國內對於升遷議題的相關論述和研究並不少，其中以公務人員為研究焦點的文獻亦有相當的數量；不過，這些文獻大多是討論我國升遷法制的現況、檢討意見及改進建議（例如，蕭鈺，1993；邱華君，1995；張潤書等，1996；蔡秀涓、施能傑，1996；范祥偉，2001；陳金貴、呂育誠，2004）。由於這些研究大部分是屬於規範性原則和制度面的論述；相對而言，升遷的實證性的研究論著則相當有限（參見蔡秀涓，1998；黃煥榮2000），故本文主要以經驗調查資料為基礎，嘗試建構升遷的衡量模式，希望對我國公務人員當前的升遷狀況，能夠有更全面的認識¹。

¹ 本文選擇行政機關做為研究對象主要是基於其為典型的內部勞動市場，其具有清楚而穩定的工作階梯，初任是經由低階層開始，以及隨著工作階梯而升遷等三項特質，故相較於企業或其他組織，更適於客觀的衡量與比較（Althauser & Kalleberg, 1981:130-1）。

尤其，近十餘年來，國內外對於組織升遷的研究都可發現一種事實，即組織存在一種無形的、態度的、或組織的偏差所造成的障礙，使得僅有極少數的女性能夠晉升至組織高層的職位，這種現象即被稱之為「玻璃天花板效應」(glass ceiling effect)(Snyder et al.,1994; Moseley-Braun,1994; Naff,1994, 1997; Morgan,1998；黃煥榮，2000)。玻璃天花板效應，說明了性別在升遷上的差異性，而此種現象是否真實的存在，亦與升遷的衡量有關；本文即從性別差異的觀點，比較和說明男女公務人員在升遷各面向的情況是否有顯著的不同。

針對上述問題，本文首先將升遷概念建構為客觀和主觀兩大面向，並論述如何具體的操作化和測量；其次，則對我國行政院部會機關男女公務人員所進行的問卷調查中，瞭解我國行政機關公務人員在這些升遷客觀與主觀指標的表現及關聯性，本文尤其將探討重點放在男女公務人員差異的比較，希望能夠在理論上與實務上提供相關後續研究之參考。

貳、升遷的測度與衡量

對於升遷的定義，有採廣義之界定，例如我國「公務人員陞遷法」將升任和遷調，均納入所謂升遷之範圍²，不過就人力資源管理的角度，遷調相當之職務的工作，組織成員來說並無多大的激勵效果，故本文所謂升遷主要是指向上流動(upward mobility)的意義。

綜合國內外有關升遷的文獻，升遷具有不同測量的方式，如何建立適合的升遷指標應是重要的課題。然而，過去衡量組織中的升遷，常見的是透過認知型問卷以主觀指標來加以評估，此種衡量方式容易隨著填答者過於主觀的意見而產生偏誤(Feldman, 1988)。從多元運作主義(multiple operationalism)的觀點，一種概念可能需要不同的多元定義來詮釋，也需要不同的多元測度來解釋，才能將該概念解釋清楚(Dunn,1994:8)，故除了主觀指標之外，應再加入可以衡量的客觀指標，如此才能夠提高衡量模式之效度與信度。基於此種看法，本

² 我國「公務人員陞遷法」第四條規定：「本法所稱公務人員之陞遷，係指下列情形之一：一、陞任較高之職務。二、非主管職務陞任或遷調主管職務。三、遷調相當之職務。」公務人員陞遷法施行細則第二條：「本法第四條第一款所稱陞任較高之職務，指依法陞任高一職等、官稱官階、官等官階以上之職務，其職務如跨列二個以上職等時，以所列最高職等高者，為較高之職務。本法第四條第二款所稱非主管職務陞任或遷調主管職務，指非主管依法陞任高一職等以上之主管職務或調任同一陞遷序列之主管職務。本法第四條第三款所稱遷調相當之職務，指依公務人員任用法律調任相當列等之職務。」

文便運用多元的衡量方法，希望建構一個綜合主觀和客觀的升遷衡量模式，以下就針對各種升遷衡量模式做界定和說明。

一、升遷客觀面的衡量

升遷客觀面的衡量係針對公務人員在機關中職務實際的情況來衡量，而不考慮個人主觀認知的因素；升遷客觀面又可以建構為升遷結構、升遷速率及升遷阻礙三項指標，分析如下：

（一）升遷結果

對於公務人員在組織中的升遷狀況，最常見的衡量方式，就是從其升遷結果來加以測度。過去許多升遷相關的經驗研究就針對這方面來進行分析；例如：「在你目前所服務的機關，你是否曾經升遷（有或無）？」「如果曾經升遷，在你目前所服務的機關曾經升遷多少次？」（U.S. MSPB, 1992）。然而，此類問題設計的缺點，就是不易有客觀比較標準，原因在於每人每次升遷起點、升遷級距或升遷間隔時間並不相同，因而不是理想的測度的方式。故有學者便從「最終升遷的職位或職等」來衡量升遷結果（例如，Snyder et al., 1992；Ospina, 1996），亦即職位愈高代表其升遷狀況愈好，個人事業生涯的發展也愈成功。故從這項指標來看，升遷的好與壞是表現在職務或職等差距上；而長期以來行政

機關中「男性職等偏高，女性職等偏低」的升遷不平等現象，亦是由此觀點所導致之認知（張荳雲，1988；張荳雲、莊淵傑，2004）；這種測度就比較有明確的標準，此種測度本文稱之為升遷結果；具體而言，本文是以公務人員合格實授的現任職等，作為升遷結果的衡量標準。

（二）升遷速率

上述升遷結果測量指標雖有產出結果可以比較，但此種測量亦有限制，例如，處長的職位高於科長，十二職等高於九職等，通常我們會認為前者的升遷結果較佳。但此種測量指標可能會忽略人員所投入時間成本的問題，例如，假設張三和李四都是初任六職等，張三工作二十年才升遷至十二職等處長的職位；而李四只工作了六年就升遷至九職等科長的職位；在此情況下，張三則未必較李四來得成功。

為了考量上述之情況，升遷速率亦為重要的測量面向，基於此，本研究把升遷速率，其可操作化如下：

$$\text{升遷速率} = \frac{\text{現任職等(職位)} - \text{初任職等(職位)}}{\text{年資}}$$

由上述公式的計算，數字愈大則代表升遷的效果愈好。另外，組織成員在不同時期的升遷速率並不相同，有人在早期可能意氣

風發升遷很快，到了接近高層則接近停滯的情形；有的人可能剛好相反。為了比較不同時期升遷情況的差異，亦應將升遷速率考慮不同的點做為比較之基礎，如此我們可進一步探究是否真如玻璃天花板理論所言，女性公務人員升遷障礙主要發生在晉升至高層的階段。

（三）升遷阻礙

有些學者建構另一項可以衡量升遷指標，即是測量受訪者是否已經到達其生涯的停滯期（plateau）；由於行政機關是金字塔式的組織結構，愈往上職位愈少，無法讓每位人員都能達到他們所期待中的職位，所以愈往高層，升遷就愈加困難。我們可以用「人員擔任現任職等（職位）的年資」來衡量其升遷遭受停滯不前的狀況。雖然現職工作的年資並不能直接評定一個人是否已經到了停滯階段，但可以做這樣合理的推論：一個職位愈長的時間沒有更動，那麼往上升遷的機會將愈為渺茫（Greenhaus, Parasuraman, & Wormley, 1990）。尤其，近年來隨著新公共管理思潮，推動政府組織精簡，在遇缺不補職位受限的情況下，升遷停滯的現象更會提高

（Feldman, 1988; Chao, 1990）。換言之，根據此項指標，若是一位公務人員其職等（或職位）愈久沒有更動³，代表其升遷已面臨較沈重的阻礙，因此本文將此種測度，稱之為升遷阻礙。

二、升遷主觀面的衡量

對於升遷的結果，除了客觀面以外，也應考量升遷的主觀面。因為不同組織或機關，即使有相同的職稱、職位及職等，其工作的內容、性質、報酬，甚至因這項職位所帶來的聲望、尊榮感並不會相同；所以對於升遷主觀面之衡量應有其必要。

升遷的主觀面主要涉及個人對於升遷結果的認知和評價，又可概念化為三個部分：一是指個人對自己過去升遷情形滿意之程度，可界定為**升遷滿意**；另外，是個人在組織中是否察覺遭受到不平等對待或歧視的情形，可界定為**升遷歧視**；最後則是個人對於未來升遷機會預期之程度，可界定為**升遷機會**。

（一）升遷滿意

個人對自己過去升遷情形滿意之程度，可以是透過受訪者對與自己資歷相當的同事相比、與過去職務相比較、與自己條件及付

³ 究竟在工作職位上，經過多少時間沒有變動，才稱之為升遷停滯，學者間有許多不同的爭論，例如，有學者認為要超過五年（Slocum et al. 1985; Stout, Slocum, & Cron, 1988），其他學者認為要超過七年（Gould & Penley, 1984; Veiga, 1981），甚或超過十年（Gerpott & Domsch, 1987）。不過，亦有學者主張應該將此種生涯上的停滯視為是連續的變項，不做硬性的區分（Chao, 1990），筆者傾向贊同此觀點。

出相較，以及對自己總體升遷情況等四個層面來衡量；此部分參考蔡秀涓（1998）的研究，可以具體操作化為四項具體問題，包括「與資歷相當的同事相比較，我滿意自己的升遷情形」、「與過去所任職務相較，我滿意目前工作的升遷情形」、「與工作量、努力、職責、專業知能、績效等相較起來，我對自己的升遷情形並不滿意（反向題）」以及「整體而言，我滿意目前的升遷狀況」。

（二）升遷歧視

前述玻璃天花板效應的隱喻，並非制度上或公然的歧視，而是一種針對女性升遷所設下非常巧妙的障礙，甚至幾乎察覺不出它的存在（Naff,1997:93），為了瞭解組織成員是否察覺此種性別差異，可以透過問卷來瞭解其對兩性工作平等的態度。例如，根據美國功績制保護委員會（MSPB）的調查研究顯示，男性和女性通常透過不同的透鏡（lenses）來看這個世界；換言之，他們對於身處的環境和周遭的事件，有不同方式的期望和詮釋（U.S. MSPB,1992）。

由於刻板印象確實存在，且對工作造成實質的障礙。例如，美國功績制保護委員會的研究發現，某一類工作是否應被歸類為男性化或女性化的工作？端視這類工作傳統上

究竟是由男性或女性來主導；如果女性認為某項工作需要男性的屬性，那麼她自己和別人就會認為其不能勝任此一工作。事實上，女性無法升遷至高層的職位，在某種程度上，當女性認知到她們面臨環境的限制，她們的成就動機、自信心，及對升遷的期望都會受影響而降低。許多女性因此寧願選擇避免犯錯的職位，而不願去選擇那些成就會被認同，但通常預期女性不會成功的職位。而重要的是，這種認知與錯誤的刻板印象對女性的工作績效和工作滿足感有重大的影響，因而影響其升遷的表現（U.S. MSPB,1992）。

在問卷設計的操作上，本文參考美國美國功績制保護委員會針對聯邦公務人員調查問卷的三項問題，包括「女性在工作上必須比男性表現得更好才能夠被升遷」、「在工作上，對女性要求的標準比男性高」以及「女性和男性在工作上會受到平等的對待」（反向題）。以及筆者所增加的「性別因素會限制我的升遷發展」一題，共四項問題⁴。

（三）升遷機會

前述不論關於升遷滿意或升遷歧視的衡量，皆是以個人過去的經驗為準；然而，隨著環境快速的變遷及組織不斷地變革，過去升遷的歷程，並不必然會在未來重複或再

⁴ 在此量表的計分法同註4的說明，本量表的內部一致性係數Cronbach α 為 0.839。

現。尤其，在金字塔式的組織結構中，愈往高層能夠晉升的職位愈是有限，因此衡量個人對於組織未來能夠提供升遷機會的看待亦有其意義⁵。本文對於升遷機會的測量，是藉由受訪者對於未來升遷機會的預期，來進行衡量。在操作上分為兩部分，我們問受訪者「在政府機關是否還有升遷發展的機會」，接著我們再問「若您覺得未來有升遷的機會，那麼機會有多高」，前者是屬間斷變數（discrete variable），後者則屬連續變數（continuous variable），故在統計方法的運用上會有不同。

參、研究設計與抽樣方法

本文問卷調查部分之抽樣，係以行政院暨所屬機關，適用公務人員任用法的薦任以上公務人員為對象⁶。但為求研究對象之一致性，因此在人員類別方面，排除了包含國營事業機構、關務人員、警察人員、外交人員與學校人員在內等幾項性質較為特殊的人員；而在機關層級方面，則主要係以行政院暨所屬機關之中央部會為主，排除地方機關。

在抽樣設計時則以公務人員的性別和官等作為分層控制的參考，根據行政院人事行政局所提供的總體資料（計算至 94 年 8 月 31 日），依等距法隨機抽出，交由各機關人事人員發放至被選取之受訪者，再由各受訪者填答完畢後，裝入回函信封交由該服務單位之人事人員統一收回或自行寄回。

在樣本數的考量方面，本文基本上係採取立意抽樣，並以性別與官等為分層控制的參考。因此，在母體總數 7440 人之基礎下，為使女性代表數足夠，因此，在女性簡任主管、女性簡任非主管，以及女性薦任主管等三部分，即以該類別母體總數為抽樣份數，在女性薦任非主管部分，則以女性薦任主管份數為抽樣基準。而在男性人員方面，則是以相同類別之女性抽樣份數為基準。本問卷於民國九十四年九月十六日至九月二十七日期間，於行政院人事行政局協助下進行正式問卷之發放與回收，總體問卷發放數為 2154 份，回收有效問卷為 998 份，總體有效問卷回收率為 46.33%。有關問卷抽樣與回收對象之性別與官職等分佈，請見表 1⁷。

⁵ 故此部分的衡量，主要參考 Ospina(1996)對於升遷機會的討論，包括對於「升遷機會的預期」和「升遷障礙的預期」，而由研究者自行設計所得。

⁶ 本文所調查的對象以薦任以上的人員為調查的對象，而排除委任的人員，主要的理由是，在委任階層的升遷基本上受年資的影響為大，而且這個階層升遷較為暢通，阻礙較小，也較無爭議。

⁷ 表 1 的有效問卷回收數，之所以與本研究總體有效問卷回收數有所差異，原因在於總體有效回收問卷之 998 份當中，合計在現任合格實授職等與主管職務別未填答者共計有 69 位，因此形成人數上的差異。

表 1 問卷抽樣與回收情形表—性別 VS 官等與職務別

類別	母體人數	抽樣份數	抽樣份數佔母體比例	問卷回收分數	有效問卷回收率	問卷回收佔母體比例
女性簡任主管	125	125	100.0%	48	38.4%	38.4%
男性簡任主管	598	125	20.9%	51	40.8%	8.5%
女性簡任非主管	246	246	100.0%	95	38.6%	38.6%
男性簡任非主管	783	246	31.4%	17	39.4%	12.3%
女性薦任主管	353	353	100.0%	137	38.8%	38.8%
男性薦任主管	582	353	60.7%	170	48.1%	29.2%
女性薦任非主管	2526	353	14.0%	175	49.6%	7.0%
男性薦任非主管	179	353	16.2%	156	44.1%	7.2%
總計	7440	2154	29.0%	929	43.1%	12.5%

肆、男女公務人員在各項升遷測度的差異

前述已說明升遷的不同測度和衡量方式，在此部分的分析中，將先個別比較男女公務人員在這些升遷相關測度上的差異；最後並進一步綜合比較這些升遷各面向之間的關聯情形。

一、在升遷客觀面的差異

本文對於升遷的客觀面是以升遷結果、升遷速率及升遷阻礙這三層面來衡量。從問卷調查結果的分析顯示，男女公務人員的差異分別論述如下。

(一) 升遷結果

前述學者對於升遷結果的衡量，多是以公務人員最終升遷的職位或職等來衡量 (Synder et al., 1992; Ospina, 1996)。根據行政院人事行政局對於行政院所屬機關之「一般行政機關」⁸類別的總體資料發現，中高階男女公務人員在各職等的分佈比例有相當程度之差距⁹。從表 2 顯示出男女職等分佈的差異情形，在薦任官等部分，男性的人數就明顯地多於女性；至於簡任官等的部分則差距更大，男性的人數大約為女性人數的 5.5 倍之多。因此，我們從總體的資料來觀察，可以發現行政機關的層級愈高，女性公務人員的比例愈低，由此初步觀察可知，在我國行政院部會機關「男性職等高、女性職等低」的現象相當明顯。

⁸ 此一般行政機關並不包含衛生醫療、警察、事業機關及各級學校。

⁹ 在本研究的樣本中，由於採取不等比例的抽樣方法，而且是以公務人員的官等做為分層抽樣的基準（提高了女性簡任官在樣本的比重），若只就男女在職等的分佈人數來看，可能會高估了女性在簡任職位的比重次數分配。職是之故，對於男女升遷結果在人數上的比較，若借助官方的總體統計資料來分析，將可獲得更清楚完整的資訊。

表 2 行政院暨所屬機關中高階公務人員數

官 等	簡 任				薦 任			
職 別	主 管		非主 管		主 管		非主 管	
性 別	男	女	男	女	男	女	男	女
人 數	4011	593	4139	886	17348	9932	63422	40335
合 計	4604		5025		27280		103757	
總 計	140666							

資料來源：依行政院人事行政局公務人力資料庫（2005/05/05）自行計算

上述是總體資料的部分，至於那一個職等是升遷的重要關卡所在，由於政府的人事統計僅有男女公務人員各官等的數據，缺乏更詳細的職等數據的比較。因此，須再回到本研究樣本來觀察，以更清楚的比較出兩性公務人員在各職等的分佈和比例。從圖 1 樣

本資料顯示無論是男性或女性公務人員，以九職等和十一職等的人數最多，這代表在行政院部會機關中，這二個階層是明顯的關卡，由於要衝破這兩層關卡不易，因此停留在此的人數最多。

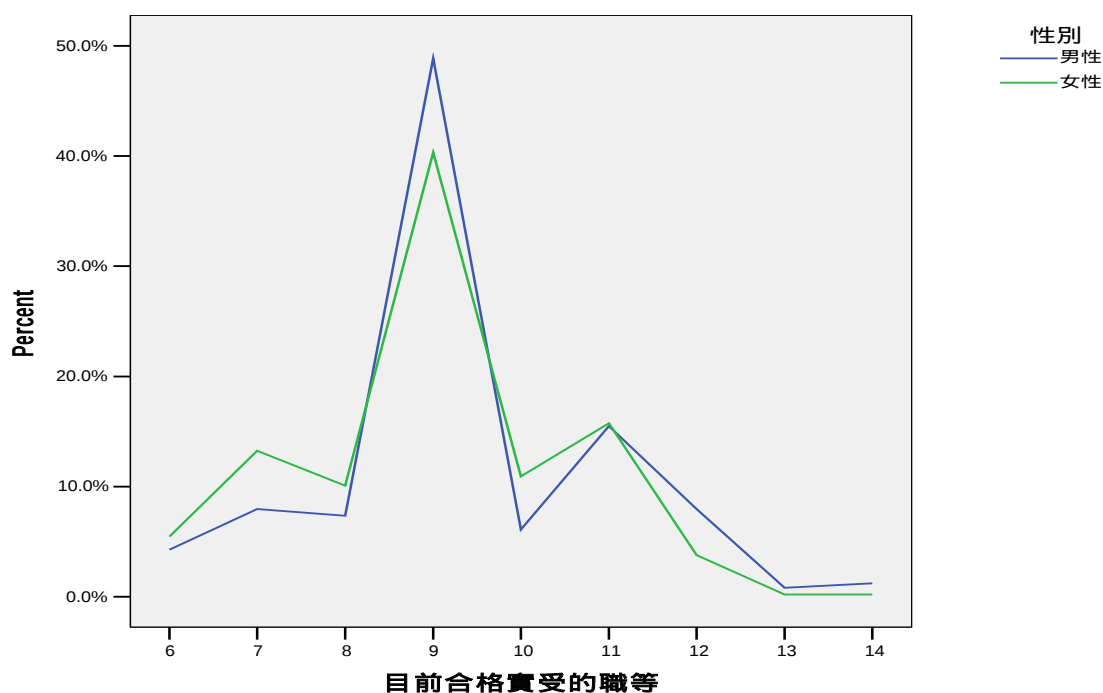


圖 1 本研究男女受訪者各職等的分佈比例

(二) 升遷速率

過去有學者以「升遷速率」作為升遷的衡量指標，其優點是能夠考量公務人員在生涯階梯上所投入的時間成本及所經歷的生涯過程，而不只是最終的結果而已。因此，將升遷速率操作化如下（張荳雲，1988）：

$$\text{升遷速率} = \frac{\text{現任職等} - \text{初任職等}}{\text{年資}}$$

這項公式的計算，每一位公務人員的升遷速率即顯示其公務人員生涯中，平均每年可以晉升多少職等，數字愈大則代表升遷的速率愈快。例如，0.2 表示平均每年升遷 0.2 職等，即平均每五年升遷一個職等；0.3 則表示平均每三年升遷一個職等，以此類推。

從表 3 受訪男女公務人員升遷速率來比較，男性受訪者平均數是 0.249，女性受訪者平均數則是 0.262，兩者未達到顯著的差異（ $t=1.25$ ， $P>.05$ ）；其部分原因可能是由於受訪者的初任的職等並不相同所致¹⁰。為了改善此種計算上的問題，並獲得相同的比較基礎，本研究把上述的公式修改為從薦任六職等及其年資算起，以獲得大部分受訪者較為一致性的比較基礎。針對本研究將公式修

改如下：

$$\text{升遷速率}^{11} = \frac{\text{現任職等} - 5}{94 - \text{擔任合格實授第六職等起始年}}$$

接著我們對薦任六職等以上的升遷速率進行分析，從研究樣本進行平均數比較和 t 值考驗，發現男性受訪者升遷速率的平均數為 0.339，標準差為 0.133；女性受訪者升遷速率的平均數為 0.342，標準差為 0.151（ t 值 $=-0.263$ ， $P>0.05$ ）；換言之，在薦任以上每一工作年資，男性平均可以升遷 0.339 個職等，而女性則可以升遷 0.342 個職等，女性公務人員的升遷速率略快，但未達顯著差異。再者，我們若進一步就男女公務人員在擔任簡任十職等之後的升遷速率比較，男性受訪者平均升遷速是 0.137，標準差為 0.236；女性受訪者是 0.173，標準差為 0.280，兩者未有顯著的差異（ $t=-1.823$ ， $P>0.05$ ）總之，從由表 3 男女公務人員不同時期升遷速率的分析可以瞭解，男女公務人員在，升遷速率並沒有很大的差異，甚至女性還比男性快了一些。

¹⁰ 本研究調查的對象，雖然都是任職於行政院及所屬機關六職等以上的公務人員，但是他們初任公務人員的方式可能並不相同，在受訪者當中有些是初任是雇員，有些是二職等或三職等任起，甚至有些是從聘派人員或軍職所轉任，這些基礎，會影響計算的準確性。

¹¹ 在此公式中分子（現任職等-5）的意義是指從薦任六職等及其年資算起，例如薦任六職等則 1（6-5），九職等則是 4（9-5），以獲得大部分受訪者較為一致性的比較基礎；而 94 則因本文資料算至 94 年度為止。

表 3 男女受訪者不同公務生涯時期之升遷速率

性別 升遷速率	男		女		t 值
	M	SD	M	SD	
初任至現任之升遷速率	0.249	0.115	0.262	0.181	-1.250
薦任六職等後之升遷速率	0.339	0.133	0.342	0.151	-0.263
擔任簡任十職等後之升遷速率	0.137	0.236	0.173	0.280	-1.823

(三) 升遷阻礙

若是一位公務人員其職務或職等愈久沒有更動，代表其升遷已面臨沈重的阻礙，那麼往上升遷的機會將愈渺茫，本研究將此種測度稱之為升遷阻礙。升遷阻礙在實際的測量上，我們是以「民國 94 年減去受訪者何時開始擔任現任職等」，做為計算升遷阻礙的基準，例如某人從民國 90 年開始擔任薦任九職等，那麼其升遷阻礙的數值就是 4 (94-90)，代表其四年來沒有任何升遷的情形。從表 4 男女公務人員在不同層級面臨的升遷阻礙可以發現，若不考慮職等的差異，以全體男女公務人員進行比較，男性公務人

員的平均數是 4.777 年，女性公務人員的平均數是 4.110 年；呈現男性升遷阻礙大於女性的情形 (t 值=2.473, $P<0.05$)，似乎與本研究的基本假設並不相符。不過，我們控制職等的因素之後，便可以發現，此種顯著的差異性便消失了。從表 4 亦可發現一種現象，就是無論是男性或女性公務人員在第九職等都面臨了最大的升遷阻礙，其中男性平均在這個職等做了 5.185 年，女性則是 5.079 年，由此也證實在我國行政機關中薦任九職等必須「久久的等」，確實是升遷階梯中一道重要的關卡。

表 4 男女公務人員不同層級面臨的升遷阻礙

性別 不同層級之升遷阻礙	男		女		t 值
	M	SD	M	SD	
全體公務人員	4.777	4.396	4.110	3.618	3.016**
薦任六至八職等	3.686	4.594	3.123	3.071	1.059
薦任九職等	5.185	4.182	5.079	3.386	0.274
簡任十至十四職等	4.794	4.550	3.712	4.112	2.041**

** $P<.01$

二、升遷的主觀面

本研究探討升遷主觀面包括個人對過去升遷滿意的程度，過去遭受升遷歧視的程度，以及對未來升遷機會的預期等三個層面，分別說明如下。

（一）升遷滿意

本研究升遷滿意量表主要是透過受訪者對與自己資歷相當的同事相比較、與過去職務相比較、與自己條件及付出相比較，以及對自己總體升遷情況等四個面向來衡量。量表皆採 Likert 的強度計分法，每一個問題的

回答從「非常同意」至「非常不同意」分為六個等級。從表 5 對升遷滿意的測量題目的 t 值考驗發現，所有測量題目，包括因素分析之後所獲得的整體分數，都顯示兩性受訪者在升遷滿意度上，並未有顯著的差異。我們發現男性受訪者的升遷滿意分數還略高於女性受訪者的情形，此種原因或許是由於男性比女性的職等較高所致，其影響的因素有待後續進一步探討。

表 5 男女公務人員在升遷滿意的平均數和 t 值考驗

研究變項 \ 性別	男		女		t 值
	M	SD	M	SD	
與資歷相當的同事相比較，我滿意自己的升遷情形。	3.51	1.39	3.49	1.31	0.187*
與過去所任職務相較，我滿意目前工作的升遷情形。	3.48	1.33	3.52	1.27	-0.465
與工作量、努力、職責、專業知能、績效等相較起來，我對自己的升遷情形並不滿意。(反向題)	3.56	1.26	3.48	1.25	0.947
整體而言，我滿意目前的升遷狀況。	3.48	1.31	3.54	1.27	-0.767
整體量表	13.92	4.56	14.07	4.57	-0.507

*P<.05

（二）升遷歧視

女性公務人員個人是否知覺或經驗到性別不公平的對待，以及受到性別歧視對待

者，其升遷過程是否會受到明顯的阻礙，或其他不利的影響。從表 8 比較男女公務人員在升遷歧視的認知，在被問及「女性在工作

上必須比男性表現得更好才能夠被升遷」時，我國受訪的女性公務人員的平均數是 3.85，而男性公務人員的平均數是 2.11，兩者之間有極為顯著的差異 ($t=-22.065$, $P<.001$)。從這些數字說明，男女公務人員在態度上有相當大的差異；女性多數感受到升遷會因性別而受到差別待遇，男性則多數不認為有此種問題存在。

其次，問及「在工作上，對女性要求的標準比男性高」時，我國受訪的女性公務人員的平均數是 3.34，而男性公務人員的平均數是 1.93，我國女性與男性受訪者同樣呈現出極為顯著的差異 ($t=-20.504$, $P<.001$)。這顯示我國行政機關中對於工作目標的要求方面性別不平等的情況。

表 8 男女公務人員在升遷歧視的平均數和 t 值考驗

研究變項	性別		性別		t 值
	M	SD	M	SD	
1.女性在工作上必須比男性表現得更好才能夠被升遷。	2.11	0.99	3.85	1.44	-22.065***
2.在工作上，對女性要求的標準比男性高。	1.93	0.84	3.34	1.27	-20.504***
3.女性和男性在工作上會受到平等的對待。(反向題)	4.27	1.29	3.54	1.21	9.158***
4.性別因素會限制我的升遷發展	1.99	0.86	3.04	1.21	-15.780***
整體量表	8.76	2.90	13.65	4.42	-20.447***

* $P<.001$

最後，問到「女性和男性在工作上會受到平等的對待」，這題是上兩題的反向題，受訪的女性公務人員的平均數是 3.54，而男性公務人員的平均數是 4.27，女性與男性受訪者亦呈現出顯著的差異 ($t=9.158$, $P<.001$)。

總之，從上述三題對於性別平等的問題

的回答情況可知，男性和女性對於兩性工作平等的態度有相當明顯的差異，台灣女性公務人員普遍都認為男女在工作上仍未達到公平的境地，其中又升遷最為明顯；相對地，多數男性並未感受到工作上有性別不平等的現象，也不認為男性在升遷方面有先天上的

優勢，兩者在態度上的歧異，值得未來進一步地思索和探討。

(三) 升遷機會

升遷機會是要反映出公務人員對於未來升遷是否仍然抱持著希望。從表 6 性別與升遷機會的交叉分析可以看出，男性全體受訪者認為未來還有升遷機會者及認為沒有升遷機會者，分別佔 65.2%和 34.8%；相對地，女性受訪者則分別佔 60.6%和 39.4%，男性對

未來有較高的升遷期望，但兩性之間並未有顯著性的差異 ($\chi^2 = 2.08$ d.f.=1 $P > .05$)。若就不同的官等來比較，則全體簡任受訪者認為未來還有升遷機會者及認為沒有升遷機會者，分別是 52.8%和 47.26%；至於全體薦任受訪者的比例則為 68.0%和 32.0%，顯示薦任人員認為未來有升遷機會的人數顯著地高於簡任人員 ($\chi^2 = 19.214$ d.f.=1 $P < .001$)。

表 6 受試者性別及官等對升遷機會的交叉分析表

性別 升遷期望	男		女		簡任		薦任	
	N	%	N	%	N	%	N	%
有升遷機會	305	65.2	280	60.6	149	52.8	423	52.8
沒有升遷機會	163	34.8	182	39.4	133	47.2	199	47.2
總和	468	100	462	100	622	100	282	100

$$\chi^2 = 2.08 \quad \text{d.f.} = 1 \quad P > .05$$

$$\chi^2 = 19.21 \quad \text{d.f.} = 1 \quad P < .001$$

為了能夠更清楚地了解性別、官等與升遷期望之間的關聯性，我們控制公務人員的官等，以探究在不同官等下，男女之間是否會有差異？從表 7 顯示，在簡任階層中，女性認為未來有升遷機會者佔 51.9%，而男性則佔 53.76%，兩者差距並未達到統計上的顯著水準 ($\chi^2 = 0.10$ d.f.=1 $P > .05$)。其次，在薦任階層方面，男女性認為未來有升遷機會者分別佔 71.2%和 64.8%，在這個階層男性同樣比女性對未來升遷期望樂觀一些，不過

同樣地在這部分的差異也未能達到統計上的顯著水準 ($\chi^2 = 2.85$ d.f.=1 $P > .05$)。

除了未來升遷預期「有或無」的問題外，從另一方面吾人更想要瞭解男女公務人員對於升遷機會「程度」上的差異。故以 t 值考驗的方式，比較男女在男女公務人員對於升遷機會程度高低的差異，從表 7 在控制官等條件下男女受試者對升遷期望的分析結果發現，升遷機會的期望上，男性受訪者的平均數 ($M = 4.71$, $SD = 2.29$) 高於女性受訪者的平

均數 ($M=4.25$, $SD=2.20$) , 且達到顯著水準 ($t=2.74$, $P<.01$) , 顯示男性公務人員比女性

公務人員對未來的升遷發展有較樂觀的預期。

表 7 控制官等條件下男女受試者對升遷期望的交叉分析表

性別 升遷期望	簡任男性		簡任女性		薦任男性		薦任女性	
	N	%	N	%	N	%	N	%
有升遷機會	79	53.7	70	51.9	222	71.2	201	64.8
沒有升遷機會	68	46.3	65	48.1	90	28.8	109	35.2
總和	147	100	135	100	312	100	310	100

$$\chi^2=0.10 \quad d.f.=1 \quad P>.05$$

$$\chi^2=2.85 \quad d.f.=1 \quad P>.05$$

三、升遷各層面之相關

在探析男女公務人員在升遷客觀面與升遷主觀面的差異性之後，以下進一步說明這些升遷面向彼此間的相關情況。從表 9 升遷相關各層面的相關矩陣表顯示，除了「升遷結果」與「升遷機會」兩者未達顯著關聯外，其餘各層面皆呈極顯著的關聯。首先就「升遷結果」與其他變項的關係來看，其與「升遷阻礙」及「升遷滿意」呈顯著正相關 ($r=.099$ 及 $.159$, $P<.01$) 而與「升遷速率」及「升遷歧視」則呈顯著負相關 ($r=-.319$, $P<.001$) , 顯示公務人員的職等愈高，所遭遇的升遷阻力會愈大，升遷速率就會變慢。蓋主要因為行政機關組織為金字塔型之設計，高層所能提供的職位愈少，競爭愈激烈所致；同時，機關愈高層人員對於未來再升遷的機會也較

不看好，而造成現職等愈高者對升遷機會預期愈低的負向關聯情形，但與其他人比較起來，他們仍是對升遷感到滿意的，也比較不會感受到在升遷的過程有受到性別歧視的情形。

其次，就「升遷速率」來看，通常升遷速率快，顯示職務向上流動性愈快，也代表現職等停留的時間愈短，因此「升遷速率」與「升遷阻礙」兩者呈顯著的負相關 ($r=-.404$, $P<.001$) 。同時，升遷速率愈快者，對升遷也較感到滿意，故「升遷速率」與「升遷滿意」是呈正相關 ($r=.175$, $P<.001$) 。至於，「升遷速率」與「升遷機會」亦呈顯著正相關 ($r=.157$, $P<.001$) , 顯示升遷速率愈快者，對未來的升遷機會也較充滿樂觀的預期。

表 9 升遷各層面間的相關矩陣表 (r 值)

	1.	2.	3.	4.	5.
1.升遷結果					
2.升遷速率	-.319***				
3.升遷阻礙	.099***	-.404***			
4.升遷滿意	.159***	.175***	-.277***		
5.升遷歧視	-.087**	-.011	-.014	-.232**	
6.升遷機會	-.034	.157***	-.279***	.289***	-.137**

*** P<.001

再者，就「升遷阻礙」來看，其與「升遷機會」及「升遷滿意」皆呈現極顯著之負相關 ($r=-.277$ 及 $r=-.279$, $P<.001$)，顯示受訪者升遷客觀面上面臨阻礙，便會影響其主觀上對升遷機會的預期及對於升遷的滿意度。

最後，就「升遷滿意」、「升遷歧視」與「升遷機會」這三項主觀的指標來看，這三者之間有明顯的關聯性，其中「升遷滿意」與「升遷機會」是呈現正相關 ($r=.289$, $P<.001$)，代表受訪者對過去或目前的升遷情形愈滿意，對於個人未來的升遷預期也愈樂觀；而「升遷歧視」與「升遷滿意」及「升遷機會」，則是呈現負相關 ($r=-.232$ 及 $r=-.137$, $P<.001$)，如前述所分析，男女公務人員對於在升遷過程中是否有遭受歧視的情形有很明顯不同的認知，大體來說在「升遷

歧視」的感受愈強烈者，其職等較低、對升遷較不滿意，對未來升遷機會的預期也較為悲觀。

伍、結語

升遷是激勵員工努力的有效工具，亦是人力資源管理的重要機制。基於過去升遷的理論與實證發現，本文認為升遷除了考量當事者主觀的認知或態度之外，亦應具客觀的標準。職是之故，本文將升遷概念建構為客觀和主觀兩大面向，其中客觀層面又分為「升遷結果」、「升遷速率」及「升遷阻礙」三項指標；而主觀層面則包含「升遷滿意」、「升遷歧視」及「升遷機會」等三項指標。從問卷調查資料分析的結果發現，升遷結果、升遷滿意與升遷歧視應是較具辨識力的指標，而升遷速率和升遷阻礙在測量上並不理想。

其原因主要是由於這兩項指標涉及過去個人公職生涯的升遷紀錄，許多受訪者對這些已經失去記憶，故未填答者甚多，而填答者能否正確填寫仍值得存疑。

再者，我國公務人員的考選及任用體系繁雜，許多由不同途徑進入公務體系，年資如何做客觀的比較仍有相當的問題。故研究者認為在本文所建立的升遷指標中，應以升遷結果與升遷歧視最具有辯識力與可信度。而近年來政府重視性別主流化的政策推動，如何消弭性別歧視亦是受重視課題（林芳玫、蔡佩珍，2003），故升遷歧視這項指標亦值得關注。

本文的研究對象為行政院暨所屬的部會機關，由於研究資源方面的限制未能擴及部會所屬的下級單位，未來可以考慮全國不同政府層級之公務人員為研究對象，以全面瞭解是否在不同政府層級升遷狀況的瞭解。本文目的是提供一個分析男女升遷層面的分析架構，此一架構除了可做為男性和女性的比較外，事實上，可以擴大探討升遷與其他相關因素之間的關聯，特別是各種不同環境因素所造成的升遷差異，例如主管的態度和偏好、組織的規模和編制，組織的工作特性，及個人的能力、專長和網絡關係等，這些因素可能在不同影響因素下，升遷的各項指標

亦顯現出不同的意義。國內過去對於升遷的討論，主要是以我國現行法規制度的討論或國外理論或實務制度的引介為主，有關升遷的實證研究數量其實非常有限，對於升遷的衡量方式也都侷限於某單一層面，然而某一層面並不能夠真正代表升遷的成敗。當然，本研究所建立的六項升遷指標，是否能夠完整的代表升遷意義仍有待後續研究進一步探討，至少這應該是一項重要的起步。

參考書目

- 林芳玫、蔡佩珍（2003）。性別主流化－促進婦女權益的新思維，*社區發展季刊*，101：29-41。
- 邱華君（1995）。公務人員升遷制度之研究，*人事月刊*，21（6），56-65。
- 范祥偉（2001）。公務人員陞遷法執行問題之探討，*人事月刊*，136，7-21。
- 張荳雲（1988）。行政組織內的個人事業生涯發展，*中央研究院民族研究所集刊*，66，1-30。
- 張荳雲（2004）。科層勞動市場之兩性職等差距，*臺灣社會學刊*，22，149-187。
- 張潤書等（1996）。公務人員陞遷制度之研究。銓敘部專案委託研究計畫報告。

- 陳金貴、呂育誠 (2004) 。公務人員陞遷制度的施行問題與展望。 *人事月刊* , 38 (5) , 9-22 。
- 黃煥榮 (2000) 。組織中玻璃天花板效應之研究 - 行政院部會機關女性升遷之實證分析。國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 蔡秀涓、施能傑 (1996) 。政府部門升遷政策設計之思考架構：公平性與策略性觀點之整合。 *公務人員月刊* , 創刊號 , 36-45 。
- 蔡秀涓 (1998) 。我國政府部門升遷現象之研究：從組織政治觀點分析。國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 蕭鈺 (1993) 。從各國文官升遷制度看我國公務人員升遷制度之改革方向， *人事行政* , 105 : 18-37 。
- Allen, G. (1997). Antecedents and outcomes of promotion system. *Human Resource Management*, 36(2):251-259.
- Althauser, R. P. (1981). Job histories, career lines and firm internal labor markets: An analysis of job shift. *Research in Social Stratification and Mobility*, 8,177-200.
- Anderson, J., Milkovich, G. , & Tsui, A. (1981). A model of intra-organization mobility. *Academy of Management Review*, 6, 529-539.
- Chao, G. T. (1990). Exploration of the conceptualization and measurement of career plateau: A comparative analysis. *Journal of Management*, 16(1)181-193.
- Cohen, Y. & Pfeffer, J. (1986). Organizational hiring standards. *Administrative Science Quarterly*, 31,1-24.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy aAnalysis: An iIntroduction* (2nd ed.) Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Feldman, D. C. (1988). Career plateaus reconsidered. *Journal of Management*, 14(1), 69-80.
- Ferris, G. R. , Buckley, M. R. & Allen, G. M. (1992). Promotion system in organizations. *Human Resources Planning*, 15,47-68.
- Gerpott, T., & Domsch, M. 1987. R & D professionals' reaction to the career plateau: An exploration of the mediating role of supervisory behaviors and job characteristics. *R & D Management*, 17,103-118.

- Gilliand, S. W. (1993). The perceived fairness of selection systems: An organizational justice perspective. *Academy of management review*, 18,694-734.
- Gould, S., & Penley, L.E. (1984). Career strategies and salary progression: A study of their relationships in a municipal bureaucracy. *Organizational Behavior and Human Performance*, 34,244-265.
- Greenhaus, J. H, Parasuraman,S., & Wormley,W. (1990). Effects of race on organizational experience, job performance evaluations, and career outcomes. *Academy of Management Journal*, 33(1), 64-86.
- Herriot, P. & Pemberton, C. (1996). Contracting Careers. *Human Relations*, 9, 757-790.
- Ito, J. K. (1994). Current staff development and expectation as criteria in selection decisions. *Public Personnel Management*, 23,361-372.
- Morgan, L. A. (1998). Glass-ceiling effect or cohort effect? A longitudinal study of the gender earnings gap for engineers,1982 to 1989. *American Sociological Review*, 63,479-483.
- Moseley-Braun, C. (1994). Affirmative action and the glass ceiling. *The Black Schola*, 25, 7-15.
- Nachbagauer, A. G. M. & Riedl, G. (2002). Effects of concepts of career plateaus on performance, work satisfaction and commitment. *International Journal of Manpower*, 23,716-733.
- Naff, K. C. (1994). Through the glass ceiling: Prospects of the advancement of women in the federal civil service. *Public Administration Review*, 54,507-514.
- Naff, K. C. (1997). Colliding with a glass ceiling: Barriers to the advancement of women and minorities. Carolyn Ban & Norma M. Riccucci (Eds.) . *Public personnel management: Current concerns-future challenges* (2nd. ed.). Longman Pub. Group.
- Ospina, S. (1996). *Illusions of opportunity: Employee expectations and Workplace Inequality*. New York: Connell University Press.

- Phelan, S. & Lin, Z. (2001). Promotion systems and organizational performance: A contingency model. *Computational & Mathematical Organization Theory*, 7, 207-232.
- Rosenbaum, J. E. (1979). Organizational career mobility: Promotion chances in a corporation during period of growth and contraction. *American Journal of sociology*, 85,21-84.
- Singer, M. S. (1992). Procedural justice in managerial selection: Identification of fairness determinants and associations of fairness perceptions. *Social Justice Research*, 5,49-69.
- Slocum, J. W. ,Jr., Cron, W. L,Hansen, R. W. & Rawlings S. (1985). Business strategy and the management of plateaued employees. *Academy of Management Journal*, 28,133-154.
- Snyder, R., Verderber, K. S., Langmeyer, L., & Myers, M. (1992). A reconsideration of self and organization referent attitudes as 'causes' of the glass ceiling effect. *Group & Organization Management*, 17,(3), 260-278.
- Stout, S. K., Slocum, J. W., Jr., & Cron, W. L. (1988). Dynamics of the career plateauing process. *Journal of Vocational Behavior*, 32,74-91.
- U.S. Merit System Protection Board. (1992). *A question of equity: Women and the glass ceiling*. Washington, D.C.: U.S. Merit System Protection Board.
- Veiga, J. F. (1981). Plateaued versus non-plateaued managers:Career patterns, attitudes, and path potential. *Academy of Management Journal*, 24,566-567.

觀察需要 滿足需要——顧客導向下的關係行銷



朱鎮明*

摘 要

近年來，政府逐步推動民營化、委外等新公共管理的服務提供模式，要求各單位能夠引入市場競爭、回應民眾需求。不過，事實上不少政策或是服務的執行成效有限，而且民眾對於不符合需要的福利或是服務僅能容忍。應該如何運用行銷策略來宣導政策理念，讓民眾接受政府的政策，公部門對此仍很陌生。

本文從「觀察需要、滿足需要」的行銷基礎出發，透過關係行銷理念，主張政府應該擴大、發展與內外顧客、利害關係人的聯繫網絡與關係，密集徵詢、諮商他們的想法、價值並且進行交換。這樣也可在人際接觸過程，直銷政策理念。此外，更要透過民調掌握執行成效，了解弱項，以民眾、顧客想要的方法去設計政策產品與服務，才能以符合民主的方法去提供顧客導向的公共服務，透過動員、虛心學習以及產生解決問題的方案，提供民眾公共價值。

關鍵字：政策行銷、公共諮商、民主行政

* 國立東華大學公共行政研究所副教授

Relationship Marketing and Customer-Oriented Principles in Public Sectors

Chu Cheng-Ming

Abstract

In recent years, public services have been subject to increasing pressure with respect to both their accountability and responsiveness to user needs. Policies have espoused more customer-oriented and market-oriented principles, but government policy have been comparatively silent about the marketing models that inform its own image and positive image.

In this article, we use the concept of relationship marketing to identify the benefits of partnership, management of network, and public consultation. By face-to-face contact, dialogue, exchange of ideas and value among stakeholders, the relationship marketing seem relevant for responding to the needs of providers and customers. Building relationship could achieve a more democratic and customer-focused service delivery process. The underlying purpose of policy marketing has everything to do with public-value creation.

Keywords: policy marketing, public consultation, democratic administration

壹、前言

當政府要推動或是修改政策，或是提供新的福利服務時，應該注意到**能否獲得民眾的支持、配合或容忍？是否做好了政策行銷的工作？**尤其當前政府資源日益稀少，但是民眾的需求水準不減反增，兩相對照之下，如何階段性的讓有限資源發揮最大效益，同時爭取最大多數民眾或是選民的支持，厥為當前公共管理的重點。

「行銷」的觀念，起始於清楚界定市場，注意客戶的需要，從而創造長期的顧客關係，以顧客滿意而獲取利潤，達其營利目的。學者 Kotler 曾對行銷的概念下過簡單扼要的定義：「行銷管理就是需求管理」(Kotler, 1997:19)，需求管理的涵義來自於商業行銷概念的精髓，是欲藉著由外而內 (outside-in) 的方式，將滿足顧客視為首要的任務。

這種觀察需要、滿足需要的過程，如被運用在政府部門的運作與管理上，這就是政策行銷。對於政策管理過程，能否援引行銷的措施與做法，正反意見仍在爭議當中，政府實務界有時候對此也抱以保留態度。但是，若從「民眾需求」角度出發，我們也不妨這樣想：推出政策產品之前，是否也應該先進行社會調查或是民眾需求調查？利害關係人對於政策或服務的「產品」有何看法？

利害關係人對於服務、政策的參與以及諮商，與決策品質以及民主正當性有何關聯性？因此，從了解民眾或是顧客的需求著眼，對於政策商品或是公共服務的提供方式等，就有諮商與徵詢使用者意見的空間，甚至於達到民主行政的可能。

人際之間可因了解而接受，因接受而更了解。多開一扇諮詢門道，政策與服務內容只會更豐富。本文從推出政策之前的預備與規劃作業來看，探討顧客導向過程中，政府與使用者的**互動關係，並且從中營造行銷氣氛**。從政策議題的討論、溝通、互動與對話思辨當中，學習建構政策的內涵。以下在第貳部份簡單介紹商業行銷的作法與案例，藉以說明顧客導向的實際作為；第參部份則是說明政策行銷的概略內涵與重點，並且介紹關係行銷的意涵以及要素；第肆部份則是透過公共諮商與民主參與，說明顧客導向的行銷，以公共行政也有某種深層的聯繫；地伍部份則是結語。

貳、行銷的關鍵：定位、差異化與顧客導向

行銷建立在「顧客導向」的思維架構上，而不是產品導向或是服務導向。過去多數服務提供者總認為，只要做好產品，顧客、消費者就會上門，或是民眾就會支持政策，因此組織是以方便公務人員為視野，將重心放

在標準作業流程產生產品與服務，提供價廉物美的產品，期待顧客上門，以此去為民眾設計服務與政策，這是早期「產品導向」的政策執行模式。

目前在先進的、以行銷為導向的跨國公司，將產品定位方法應用到新產品的開發上，在新產品概念形成時，就用定位方法進行產品的設計，這與過去先有產品再做產品定位的觀念不同。也就是說，由於市場競爭以及有效節約成本之考量，新產品就要精確定位，可以減少日後的行銷活動投資，知道花在哪裡，也清楚該花多少，不會過度浪費或是無效，減少執行時的阻力（梁開明，2006）。

產品的定位與設計，優先於產品的生產的邏輯，剛好可以福特汽車對於新款 Focus 車系新的 1.8 五門掀背車的行銷策略為參考，堪為顧客導向的政策行銷作為提供借鏡¹。

一、福特 Focus 的 1.8 掀背車的定位與設計

根據福特調查，五門掀背車相當受到年輕人的歡迎，因此該公司將 Focus 車系新款的五門掀背車，鎖定在六年級生²為主要市場。但是，六年級生對汽車的品味和需求是什麼？應該如何設計新的元素，來滿足目標顧客的需求？為了針對時下年輕人的流行與消費品味

進行研究，設計師團隊做了長時間的市場調查，除了發放傳統的問卷之外，行銷人員也到 PUB、電影院、大賣場，實際參與六年級生的消費休閒活動，紀錄他們最關心的流行事務和資訊，再分析六年級生最愛的顏色、配備和車子的性能設計。

據此，福特的設計師團隊推出的新的 Focus 1.8 五門掀背車，其產品有以下特色：1. 在色調方面，採用古銅金、綠竹銀等亞洲風的亮彩車色，內裝則是褐銀、墨銀色系，並改變車內皮椅的紋路；2. 在配備方面，加入當時國產車首見的 iPod MP3 隨身聽，並且增強音樂收錄容量。3. 在價格方面，以 Toyota (Altis)、Nissan (Sentra) 等同級的 1.8 房車為競爭對手，設定相近的售價。

調查需求、量身設計獨特、有差異性的產品或是服務，提供顧客與民眾多種選擇機會，正式商業行銷的基本邏輯。行銷策略可以在有限成本之下，達到最大的目的成果。但是，新的行銷計畫需要更精確的數字作為分析的依歸，才能發掘弱項與缺點，集中資源造成最大效益。寶僑家品以行銷手法推廣子宮頸癌篩檢，頗值得對於行銷仍有疑慮的政府部門與公務員參酌運用。

二、差異化之後：重設策略並且重組資源

今（民國 95）年 6 月 12 日出刊的《商業

¹ 取材自聯合報，民國 94 年 5 月 19 日，E3 版。

² 民國 60 年到 69 年出生者，泛稱六年級生，大約是時下 25 歲到 35 歲之間的年輕人。

週刊》，報導近年全台子宮頸癌篩檢率的增長成就（由 12 年前的 6% 到現在超過 54%），以及贊助公益活動的寶僑家品（P&G）的行銷策略。同樣是公共活動，寶僑家品的作法，有哪些值得同樣處理公共事務的政府部門參考學習？

1995 年，寶僑家品透過調查發現，台灣 30-50 歲的女性，不太關心自身健康，而且每

年奪走 1 千名女性生命的子宮頸癌，若早期發現，治癒率可達百分之百，且健保對於子宮頸癌檢查給付沒有上限。自此以後，寶僑家品將子宮頸癌篩檢活動當作公益活動加以贊助，每年擬定與執行行銷活動，透過數字來管理行銷成果與重組資源。近年來寶僑家品對於子宮頸癌的概略推廣情形與成果請參見表 1。

表 1：寶僑家品（P&G）從 1995-2006 年推廣「六分鐘護一生」公益活動簡表

寶僑投入時期	篩檢率	市場調查結果	代言人
第一期，例如 1995 年	6%	台灣 30-50 歲的女性，不太關心自身健康	崔麗心
第二期，例如 1997 年		1.教育程度較高女性受檢率提高 2.中南部的中高齡婦女，對子宮頸癌仍一知半解	陳美鳳
第三期，例如 2006 年	54%	未婚女性多因害羞等原因不願意受檢	蕭薔

資料來源：整理自楊欣怡，2006：85-86

（一）每年作「六分鐘護一生」問卷調查。

寶僑負責專案的經理，會根據上一年度的市場調查報告，擬出下一年度計畫與預算。計畫書中同時列出 30 個問題，例如：『在哪裡得知「六分鐘護一生」？』『沒有去做子宮頸癌抹片檢查的原因』。再根據答案交叉分析，接受度較高的人居住在哪裡？對特定訊息有好感或是惡感的，是哪個年齡層？

除了年度調查外，寶僑會在每週進行即時市場調查，12 年來，每逢 4-6

月，「六分鐘護一生」都會發問卷詢問民眾各種問題，如代言人最近是否形象受損害進而影響品牌形象？萬一活動有反效果，這樣才可立即中止。

（二）依據市場調查擬定與執行行銷策略。

例如寶僑最早找藝人崔麗心代言，這讓教育程度較高的女性受檢率提高，但中南部的中高齡婦女，對子宮頸癌仍一知半解，因此從 1997 年改找藝人陳美鳳以台語發音來代言。後來發現未婚女性多因害羞等原因不願意受

檢，於是找單身的蕭薈代言。

寶僑家品推動「六分鐘護一生」的公益行銷活動，堪稱很典型的數字管理與行銷成效評估。12年來，寶僑家品已經投入約1億5千萬元推廣子宮頸癌的篩檢活動，隨著篩檢率幾近最大可能的54%，寶僑近4年來轉而宣導乳癌防治，並讓乳癌的篩檢率從25%達到45%。這些數字對於擬定新的行銷工作、找尋新的目標對象以及定位非常重要。

常人看到這個案例，在意的是寶僑找了誰誰誰拍廣告擔任代言人，但是，我們認為，廣告只是理念的呈現，但最重要的是背後的意涵：透過市場調查，尋找哪個環節最為薄弱？檢討問題癥結，找到目標市場，重擬策略與資源並且付諸執行。這對習於投入經費全面播種（最關切預算執行率），把服務提供給所有的人，不問成果、進而檢討下一階段如何投入資源的政府運作來說，更形重要。

參、商業行銷對公共政策的外溢效果與關係行銷

若將前述商業行銷的作法推廣到公部門，就是政府要能把本身的政策偏好與民眾的意見相互融合，甚至是找到目標市場、專門針對特定民眾需求而設計政策。在生產服務或產品之前，需要調查、訪談焦點群體、根據數據來做好政策與服務產品的定位等，

依據民眾、顧客的需求與偏好改善服務方案，簡言之，組織是為服務對象工作，而不是為主管、首長工作，當前不少公務員是抱持著以組織、長官為中心的心態，缺乏回應顧客、消費者、社區公民的動力。

一、政策行銷

吳定教授認為（1998），政策行銷是政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促進內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或共鳴的動態性過程；其目的在增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力、達成為公眾謀福利的目標。因此，所謂的政策行銷，簡單來說，似乎可說是以特殊的方略或組織策略，讓民眾可以了解政策，並且動員社會的廣泛支持。政策行銷有以下幾個重點（林博文，2002：116-118；朱鎮明，2004a）：

- 1.政策行銷並非是單純的政令宣導、教育民眾或形象廣告（黃榮護，1998）。政策行銷更強調在政策擬定前，積極透過市場調查，蒐集內、外部顧客的期待與願望，建立大眾參與公共事務的管道。
- 2.政策行銷堪稱是民眾需求的管理與滿足過程。政策行銷是要將服務與政策成功的推銷給民眾，而且滿足民眾的需求，使雙方各取所需。因此行銷建立在「顧客導向」的思維架構上，對顧客需求的管理即是行銷管理

(吳明清, 2003)。

3.政策行銷目的在強化政策執行力。政策行銷希望使內部執行人員及外部服務對象,對於公共政策產生共識或共鳴。但政策能否獲得執行並成功,不是由政府單方面決定,而是得靠利害關係人的廣泛且實質參與才能成功。

任何的政策、服務等「產品」,一定有很多特色,需要透過行銷的方式加以包裝與展現。要行銷政策,應該建立目標,透過有關聯的人或群體,將目標、核心理念與內容等訊息以及正面形象,行銷給其他關係人知道,爭取大眾的認同以及支持。

其次,行銷不僅是促銷或是廣告,可能涉及許多不同的組織、利害關係人,共同達成政策目標。因此,行銷不僅是顧客、民眾,還應該擴及利害關係人,進行需求-供給、價值與理念的交換(魯炳炎,2006:23)。政府或公部門提供產品,而民眾則表達出需求;藉由了解顧客需求,發展出能使顧客滿意的產品與服務。唯有做好精準的事前調查和定位,了解民眾的需求,從民眾意見中得到反饋,再加上合適的促銷手段,運用媒體擴大宣導,才不會白忙一場(汪明生、馬群傑,2002:13),擺脫政令宣導的不良形象。

事實上,在諮商以及民主決策過程,也有交換理念與想法的行銷意涵隱藏其中,那

就是人際關係中面對面的接觸、對話以及會晤,因為經常接觸的熟識,建立平行的溝通渠道與通路,這種人際關係所產生的行銷效果,切合公共行政運作本質,頗值得公部門注意。透過民主的程序,公民可以決定何種價值應該生產、甚至於如何支付或是提供(Alford, 2002: 338; 轉引自魯炳炎,2006:29)。

事實上,不管外部行銷還是內部行銷,廣泛在組織內外的介面中,運用面對面的接觸與互動,透過人際、人脈關係,也可創造出交換、傳遞政策訊息的效果,達到行銷的目的。以下所介紹的關係行銷,就是人際關係的行銷策略。

二、關係行銷

一般而言,公部門並不習慣以行銷方法,告知政策背後的理念,也甚少以行銷的語言與概念去推動政策,傳遞政策的正面形象。對此,公部門的學界提出「關係行銷」(relationship marketing)的論點,以協力夥伴關係的架構,建立及發展與使用服務的民眾、供應者(包商)等利害關係人之間的關係以及網絡(network)。公共管理者要經營夥伴關係,注意文化與認知、政策形象與訊息、以及關切各方見解。除了外部顧客,內部成員也是利害關係人的群體之一,當然也是在關係行銷的範疇當中(Grönroos, 2004;

Gummesson, 1998; 2002)。

關係行銷的觀念，源於高附加價值、高度參與、以及高風險的產業政策過程中，也就是新統合主義決策體制。時至今日，學界已經對關係行銷的定義、內涵以及如何加以測量 (measurement) 等，進行概念上的釐清與發展。一般來說，關係行銷的核心觀念是：政策管理者要把與民眾、利害關係人間長期的相互依存協力關係，放在策略與工作的首位，要有市場導向、建立正面形象的想法，

而此不僅是行銷與公共關係專家的工作 (Sin et al., 2004)，更是整體管理的工作。在平常的決定、業務推動過程，就要發展與管理網絡，分享與交換理念及價值。在此主動管理的過程中，要注意三組的關係模式 (Kotler, 1994)：

- 1.外部行銷：組織與外部顧客的關係
- 2.互動行銷：組織成員與顧客的關係
- 3.內部行銷：組織與其成員的關係

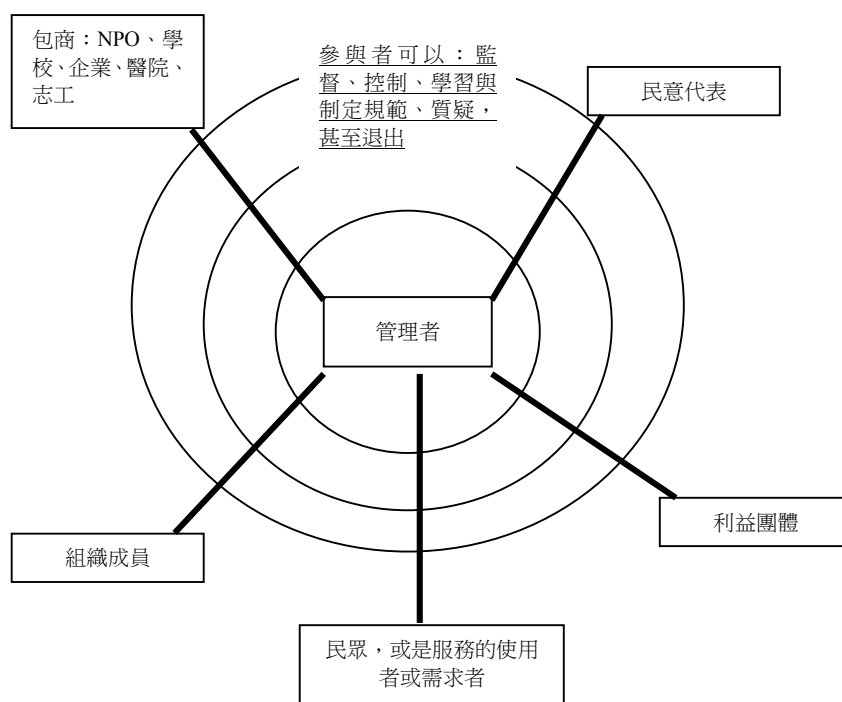


圖 1：以管理者為中心的關係行銷網

資料來源：Page, 2006: 171

管理者是所處環境的中心，週遭是利害關係人所形成的網絡。在圖 1 中可以看出，管理者無時無刻不在進行行銷，有很多機會透過關係來傳遞訊息，週邊有很多的夥伴及其資源可以運用，發展出整合型的行銷策略。特別是政府機關是公權力單位，公共政策本身就是公眾切身關心的事情，所以在主政、主導的時候，會有很多無形或有形的資源可以運用，但是，管理者必須要能釋放資源、與周邊人員進行交換（不同看法、理念、價值、意見、政策內容等），在交換過程中進行拉扯與妥協。

在內部行銷上，過去政府的決策過程，往往輕忽與內部成員之間的關係與溝通，以及網絡關係的協調。內部行銷，在產品或是服務推出之前，必須先取得內部員工的認同，將政策方向、施政理念、服務意願以及服務內容灌輸給公務人員，使其內化成為自我的理念。如此才有可能產生滿意的顧客，而員工是達成外部行銷的成功關鍵，每個人都願意用服務的心來面對民眾（陳光榮等，2002：11-12）。

行銷政策與服務產品的過程無所不在，更在日常生活點滴的互動中。「就是這樣」廣告公司的創意總監黃文博指出（2006），「消費者會透過許多介面接觸品牌，品牌會在最意想不到的地方得到、或是失去消費者的心」。同理也適用於政府業務的推動過程，民眾會在日

常生活中，與公務員接觸，有村里幹事、戶籍員、管區警察、社工人員、監理站課員、學校約聘助理等等，在點滴的網絡互動中，公務員成為今天我們所認知的公務員，政策也非草擬階段提案者期待的政策形象。

要建立政策行銷的哲學，其基礎在於成員都要有行銷的認知，融入整體文化當中，在日常業務中發展與民眾、使用者的關係並且推廣政策理念。「21 世紀所有事業都是娛樂事業。」國際行銷權威之一的施密特（Dr. Bernd Schmitt）博士強調，所以新世紀的行銷最需要重視「體驗行銷」。

被稱為體驗行銷大師的美國哥倫比亞大學教授施密特（Dr. Bernd Schmitt）博士，特別提出酒神文化（The Dionysian Culture）與太陽神文化的差別，來闡明體驗行銷與傳統行銷在思考方法上的差異。由此，將權力移轉到與民眾接觸的第一線人員，這種觀念符合公共服務的分權化以及民主化的典範。

因此，為何圖書館不能透過電話借書還書，並且送達讀者府上？醫院醫師為何不能到府看診？大學講員能不能到社區或是外面授課？政策與服務的設立，要為病患、亟需服務的家庭、弱勢團體、老人等，提供更多均等的接觸管道（equality of access）、更多資訊以及選擇機會、以及更為充分的決策參與機會，在

此相互依存的互動網絡中，政策理念、價值以及最佳實務的經驗想法容易擴散出去（Wright and Taylor, 2005）。

體驗行銷、關係行銷，對於促成夥伴關係、異業結盟來說，特別具有實際意義。中時報系/時新知識開發股份有限公司的總經理游永安，在今（95）年11月11日於東華大學舉辦的研討會中指出，從宜蘭綠色博覽會的辦理經驗來看，活動行銷有很多接觸點可以激發創意，整合外界資源。例如：

1. 可以與各級學校接觸，將綠色博覽會當成校外教學的場所，為學生特別製作戶外教學手冊，增進學習的過程。這本小冊子，又可當成企業共同行銷的平台，引入更多企業資源。
2. 與中國信託接觸，設計獨家的購票方式，並且請中國信託提供行銷的通路贊助。最後，中國信託讓各分行都張貼海報、在郵件的封面宣導介紹、卡友帳單以及自動櫃員機（ATM）的畫面上，都採用綠博的畫面。
3. 與 7-11 有耐心的一步步接觸之後，7-11 同意全省各門市的收銀機播放綠博廣告、張貼海報、在台北縣與宜蘭縣的分店都放置綠博相關概念的貨物架。更特別的是，7-11 同意製作限量、造成搶購風潮的 I-CASH 紀念卡，而且僅在綠博園區之內販賣。

政府的政策、計畫與活動，都需要大眾支持，也必定面對預算與經費不足的問題。可是，政府有很多資源是無形的，眾人的注意力也很快就會轉向政府，加上公部門週遭有很多夥伴可以提供協助，所以公務員有很多機會去發揮創意，與外界資源互動以交換價值、創意。但是，這個過程其實是充滿緊張、衝突以及妥協的，不可能盡如政府高層所喜好去規劃與塑造，只有透過衝突與對話，以從未用過的眼光看待彼此，創意才可能由此產生，處處發現寶藏。

簡言之，不管是從產品面（決策、服務）還是從程序面（參與、交換）來說，民主的要素並不是完全與行銷互斥與隔閡的，兩者之間有那麼點聯繫，這種聯繫符合當代民主社會所關切的深層民主。或許經過關係行銷，而導引出行銷的作法與實務進入公部門的可能性。

肆、諮商、網絡與關係行銷：民主行政的起點

顧客的需求愈來愈分化，喜好千變萬化，最終是要表現自己的風格。一套產品、政策、說帖打天下的模式已漸漸褪流行，冷門、不同主題與價值的產品與服務，喜歡的也大有人在。現在透過需求調查、民意調查、公共諮商等，增加對公眾的責任感，找出契合民眾及民

代需求的公共服務，並加以滿足。溝通與行銷，可以協助政府爭取社會支持，達成法定目標。

當代行銷理論與過程，將消費者視為中心，滿足他們的需求及慾望，最終希望影響其行為。這與近期政府管理與政策潮流所強調的新公共管理運動，有某種程度的契合。新公共管理關切顧客以及使用者的選擇權，主張透過民營化、委外等機制，建立內部市場或是開放民間參與公共服務，進而迫使公部門的服務、產品或是政策，設法要與顧客需求以及期望維持一致性（Aberbach and Christensen, 2005）。

即便在福利體制、政府成長較具規模的歐陸國家，近年也透過分權，將權威授予地方政府，讓地方能夠彈性運用資源，妥善發揮裁量權力，直接面對民眾來提供客製化（customization）的福利服務。例如在荷蘭，學者研究指出，即便還有很多因素或限制，使得「分權」（減少條條框框的規則、提供統籌補助費用、由適當性監督轉為合法性監督等）未必會產生期待的「正面效果」（如效率、地方政策整合、活絡地方民主），但是降低政策規劃核心到事件、問題發生的當地社區，確實有可能讓當地政府免受中央統一標準的約束，不僅地方社會團體樂於提供關鍵訊息、有效參與決策並備諮商，更能夠讓公務員視當下情境，靈活提供福

利服務或是生活補助費用（Fleurke and Hulst, 2006: 42-44）。

曾為四任美國總統（尼克森、福特、雷根、柯林頓）擔任白宮文膽的大衛·葛根，在他所寫的《見證權力：美國總統的七門課》（Eyewitness to Power）一書中指出，柯林頓永久的選戰策略之一，就是長期依賴民調，有時候以民調結果來決定政策或是採取內政或外交的行動。老布希總統在位前兩年，民調的花費為 21 萬 6 千美元，而柯林頓僅在第一年就花了 198 萬 6 千多美元，幾乎是前者的 10 倍。透過問卷進行民意調查，可以察知滿意度以及不滿意度程度，藉以調整稀少資源的分配與運用。如同績效管理所說，「沒有衡量，就沒有管理」，不知道數字成果，就無法調整金錢、時間、人力、施政優先性，做出適當的抉擇。

除了最基本的民意調查之外，制度性的公共諮商，也可用以探求利害關係人的意見，有效的與民眾及意見領袖進行溝通，並且提供他們參與決策的管道與機會，表達需求與見解，建構良性的互動網絡。所謂政策的利害關係人，就是受到政策管制的團體，或是受到未來政策影響的有關人士。例如：

- 在教師恢復課徵所得稅案中，全國教師會、家長團體、人本基金會等等，都可以稱為利害關係人。因此，要推動教師恢復課稅的配

套措施，當然也要站在教師立場，詢問教師及其代表，並對其主張的政策慎重考慮。

- 在國家公園管理處的環境教育業務中，媒體、社區與部落領袖、學校、各種公益或私益團體、協會等，也是利害關係人。主事者的關鍵工作，就是去與社區夥伴打交道，從夥伴關係中探求各種經歷與在地智慧，整合為獨特的環境教育方案，傳遞政策訊息。
- 對於戶政機關辦理國民身份證全面的換證工作來說，除了各地民眾、村里長、鄰長、村里幹事是利害關係人之外，那些多次通知而因為種種因素未能依時換證的民眾，更是

攸關政策成敗程度的關鍵關係人。那麼，該如何徵詢他們意見？該如何集中資源並執行下階段獨特的推廣策略？

行銷，係將顧客、民眾視為組織所有事物的中心，而關係行銷，更是注重強化與管理利害關係人的關係網絡，似乎與民主的政策諮商過程有了某種交集之處。政策諮商可讓受政策影響的利害關係人能從網絡互動中審慎議論、相互學習與交換資訊論點，對爭議性政策議題形成共同決策與共識，建立政治、政策變革的廣泛支持，甚至志願配合，充實民主治理（朱鎮明，2004b）。

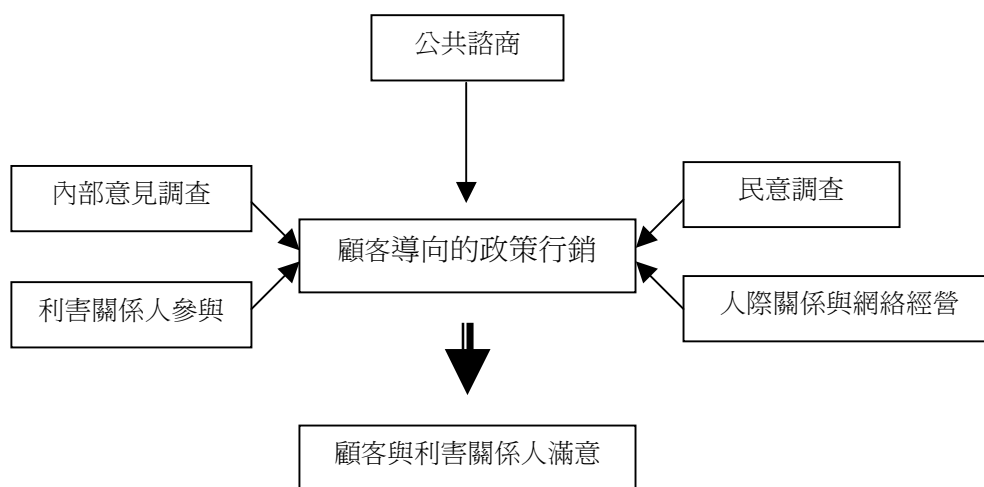


圖 2：以民主行政與公共治理為本的預備行銷

由於人類社會存在多元價值，沒有任一價值或倫理典範可權威性凌駕於其他價值。對於政治與決策來說，衝突無法避免，因而公共問題的實際判斷，過程與結果同樣重要，都要開展一個界定、價值確立、建立互動關係的過程，經由面對面的商議以及互動，從彼此日常生活情境詮釋事實、價值與假定，集體互動與論述慢慢演化出對問題的實際判斷，進而提出行動方案以及政策選項。這個辨識問題/機會，以決定範疇與資源的過程，正是發動政策過程起頭。

其次，對等的對話、討論與參與，可以激發創意。新的概念與創意，往往來自於參與者之間的不滿、衝突摩擦、抱怨。在持續的對立中，才能產生解決問題與爭端的方案，更能協調夥伴可用的資源。若是網絡中的任何人都沒有抱怨、不滿、或是只是一昧容忍，在一言堂式的決策模式之下，當局者迷，那是不可能找到美好創意與想法。

不管是私部門還是公部門，都要觀察議題所處的情境，靠策略思考以及衝突對立，來發掘創意、決定政策的範疇以及資源的配置（黃文博，2006）。這裡舉一個春秋時代的典故，說明民眾需求與首長個人需求間的差異，而唯有站在民眾立場著眼去設計方案，才能真正贏得民眾的認可並且接納。

有一天，孟嘗君派食客馮煖到薛城去收債。馮煖臨走的時候，向孟嘗君告別，問：「回來的時候，要買點什麼東西來？」孟嘗君說：「你看著辦吧，看看我家缺什麼就買什麼。」

馮煖到了薛城，把欠債的百姓都召集來，叫他們把債券拿出來核對。百姓正在發愁還不出債，馮煖卻當眾假傳孟嘗君的決定：「還不出債的，一概免了」。老百姓聽了將信將疑，馮煖乾脆點起一把火，把債券燒掉。

馮煖趕回臨淄，把收債的情況原原本本告訴孟嘗君。孟嘗君聽了十分生氣：「你把債券都燒了，我這裡三千人吃什麼！」。馮煖不慌不忙地說：「我臨走的時候，您不是說過，這兒缺什麼就買什麼嗎？我覺得您這兒別的不缺少，缺少的是老百姓的情義，所以我把『情義』買回來了。」孟嘗君說：「怎麼買義？」馮煖說：「目前您只有小小的薛城，卻不愛撫薛民，還向他們圖利，所以我詐稱您下令免除他們的債務，因而燒了那些債券，人民都

歡呼萬歲。這就是我為你買的義啊！」。孟嘗君很不高興地說：「你去休息吧！」

後來，秦昭襄王聽到齊國重用孟嘗君之後很擔心，暗中打發人到齊國去散播謠言，說孟嘗君收買民心，眼看就要當上齊王了。齊湣王聽信這些話，認為孟嘗君名聲太大，威脅他的地位，決定收回孟嘗君的相印。孟嘗君被革了職，只好回到他的封地薛城去。

這時候，三千多門客大都散了，只有馮煖跟著他，替他駕車上薛城。當他的車馬離開薛城還差一百里的時候，只見薛城的百姓扶老攜幼，都前來迎接。孟嘗君看到這番情景十分感觸。對馮煖說：「你過去給我買的『情義』，我今天才看到了。」

在馮煖與孟嘗君的對話與互動中，假若前者只是唯唯諾諾的服從者，到薛地收租金，只會讓組織窘境每況愈下。因為馮煖敢於挑戰一言堂決策，站在更寬廣的角度思索組織的需求以及民眾內心的渴望，才能找到創意與新的想法，展現品牌的特色與正面的感動。

在有限資源之下如何突破重圍？以網絡

互動與關係為主體的關係行銷，除了客觀滿意度與不滿意的數據外，也要強調透過人際溝通與互動，收集正確資訊與數據，例如會見社區領袖、其他政府官員、衛星供應商或包商，以及出席各種場合，換位思考、探知地區人士如何看待總體環境變化與外來挑戰。只要能將「人」帶進來、帶起來，人力、創意、經費、權威與合法性等資源就跟著被連結、整合與活用。

總言之，經由人際關係的互動，可以在這個接觸的過程，發掘、定義、生產公共價值。行政機關僅是眾多價值鍊的環節之一，要解決問題，必須向外徵求意見以及「民眾需求」這樣的知識（Moore, 1995: 20; Agranoff, 2005: 19）。所以，某種意義來說，圍繞著產品與服務周遭的相關管理活動，才是政策行銷的主要工作。至於方案與服務的內涵，則屬於政策規劃與決策的範疇，必須依據市場調查、數據的交叉分析、弱點與弱項評估等作業，改變計畫或是方案的內涵。

伍、結語

從寶僑家品近 12 年推動「六分鐘護一生」的子宮頸癌篩檢公益活動的案例中，可以知道政策方案要能生效，應從「顧客」、「民眾」、受到政策影響與管制的人的角度出發，為他們

需求的滿足、態度及意見的特性等，發揮創意去設計服務、政策內容，甚至精心包裝管制以及約束，最後才透過行銷計畫進行公共傳播，使內部執行人員及外部服務對象，對於公共政策產生共識或共鳴，爭取最大多數的盟友。由此來看，對於政策利害關係人之間網絡關係的經營，以及其需求的充分探知與滿足，無疑是有效行銷作為的前提要件。

政策行銷並非是單純的政令宣導、教育民眾或形象廣告。政策行銷更強調在政策擬定之前的人際互動與關係經營，積極透過市場調查，蒐集內、外部顧客的期待與願望，建立大眾參與公共事務的管道。政策創意能否獲得執行並成功，不是由政府單方面決定，而是得靠廣泛參與、充分交換訊息，經由利害關係人的連結與整合才能成功。也就是說，只要夠謙虛，就會有創意、包裝以及異業結盟的可能性。

因此，行銷與民主諮商就有了本質上的觸點聯繫，都可以視為一種政府運作與管理上的轉變，從過去不太重視公共呼聲、政府埋頭苦幹只專注內部管理，將政府的運作與管理向外延伸，擴及到當代地方層次多元利害關係人參與、學習以及協力決策過程，促成審慎思辯與議論，逐步落實治理的民主意象。

遠景的溝通以及價值、理念的傳遞，是個永不止息的行銷旅程，也要隨時貼近時代脈

動。最重要的是，諮商可以提供利害關係人共同學習的機會，建立信任與共識，這也符合民主的精神與特性，即：提供受決策影響的利害關係人充分資訊，在行政的黑盒子外，從更廣泛觀點探索政策與議題的無限可能（本文作者為東華大學公共行政研究所副教授）。

參考書目

- 朱鎮明（2004a）。政策行銷過程中政府與媒體互動之道。**立法院院聞**，32（1），49-58。
- 朱鎮明（2004b）。公共諮商：地方商議民主的初階論！？。**兩岸與國際事務季刊**，1（2），67-91。
- 吳定（1988）。政策行銷的時代意義。**公訓報導**，80，5-7。
- 吳明清（2003）。知變、應變、求變：教改政策的行銷與因應策略。**台灣教育**，620，2-13。
- 汪明生、馬群傑（2002）。地方發展競爭趨勢下之行銷實證研究。**中國地方自治**，55（2），4-26。
- 林建山（1988）。政府政策行銷。**公訓報導**，80，7-13。
- 林博文（2002）。地方政府之行銷研究。**法政學報**，15，115-158。

- 梁開明 (2006)。城市定位與城市品牌定位。
第三屆地方自治與府際關係學術論壇論文集。花蓮縣政府、東華大學公共行政研究所主辦 (民國 95 年 11 月 11 日)。
- 陳光榮、陳素娟、劉鈺貞 (2002)。推行內部行銷於政府部門之中。**研習論壇月刊**，14, 11-21。
- 黃文博 (2006)。廣告因整合傳播而偉大。
第三屆地方自治與府際關係學術論壇論文集。花蓮縣政府、東華大學公共行政研究所主辦 (民國 95 年 11 月 11 日)。
- 黃建銘 (2000)。公部門行銷模式與策略之探討。**人力發展月刊**，75，29-38。
- 黃榮護主編 (1998)。**公共管理**。台北：商鼎文化。
- 張明敏等譯，大衛·葛根 (David Gergen) 著 (2002)。**見證權力：美國總統的七門課**。臺北：時報文化。
- 楊欣怡 (2006)。推廣公益，也要看數字做行銷。**商業周刊**，968，85-86。
- 魯炳炎 (2006)。公共政策行銷理論初探。**多元治理模式的現狀與未來：兩岸治理模式比較研討會論文集**。中華發展基金管理委員會、東華大學公共行政研究所合辦 (民國 95 年 9 月 30 日)。
- Aberbach, Joel. D. and Christensen, Tom (2005). Citizen-consumer: An NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2), 225-245.
- Agranoff, Robert (2005). Managing Collaborative Performance. *Public Performance & Management Review*, 29(1), 18-45.
- Alford, John(2002). Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337-346.
- Blois, K.J. (1996). Relationship marketing in organizational markets: When is it appropriate. *Journal of Marketing Management*, 12(1-3), 161-173.
- Coffman, Larry L. (1986). *Public-sector marketing: A guide for practitioners*. Wiley Series on Business Strategy.
- Fine, Seymour H. (1990). *Social marketing: Promoting the causes of public and nonprofit agencies*. MA: Allyn and Bacon.
- Fleurke, Frederik and Hulst, Rudie (2006). A contingency approach to decentralization. *Public Organization Review*, 6, 37-56.
- Grönroos, C. (2004). The relationship marketing process: Communication, interaction, dialogue value. *Journal of*

- Business and Industrial Marketing*, 19(2), 99-113.
- Gummesson, E. (1998). Implementation requires a relationship marketing paradigm. *Journal of Academy of Marketing Science*, 26(3), 242-249.
- Gummesson, E. (2002). Relationship marketing in the new economy. *Journal of Relationship Marketing*, 1(1), 37-58.
- Hajer, Maarten and Wagenaar, Hendrik (Eds.) (2003). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koter, Philip & Andreasen, Alan R. (1991). *Strategic marketing for nonprofit organizations* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kotler, Philip (1997). Strategies for introducing marketing into nonprofit organization. *Journal of Marketing*, 43, 37-44.
- Moore, Mark(1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Page, Stephen (2006). The web of managerial accountability: The impact of reinventing government. *Administration & Society*, 38(2) , 166-197.
- Snavely, Keith(1991). Marketing in the government sector: A public policy model. *American Review of Public Administration*, 21(4), 311-327.
- Wright, Gillian and Taylor, Andrew (2005). Strategic partnerships and relationship marketing in healthcare. *Public Management Review*, 7(2), pp203-224.

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照APA格式寫作，並附字數300字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以10000字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一)第51期：公務人員俸給、待遇與福利制度（截稿日期：96年5月30日）
 - (二)第52期：公務機關廉政與防弊機制（截稿日期：96年8月30日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區116試院路1號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：(02) 82366245，傳真：(02) 82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊社得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊社應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人(作者)名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日