

• 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第一章 官制官規  
頁 I-391 ~ I-406

# 文官政策新發展

銓敘部部長 張哲琛

\* 本文民國 99 年 11 月發表於《研習論壇》，第 119 期。

## 壹、前言

瑞士洛桑國際管理學院（IMD）「世界競爭力報告」剛剛發表，台灣總體競爭力名次大躍進，從 2009 年的第 23 名躍升至第 8 名，不但創歷年最佳，也是受評 58 個國家中進步程度最大者。今年台灣名次躍進 15 名，主要來自企業競爭力以及政府效能方面大幅提昇，其中政府效能從第 18 名進步到第 6 名，更是歷年來最佳的改善幅度。

政府是國家社會前進的火車頭，文官則是維繫整體公共政策順遂運作的重要關鍵。我國現職經銓敘審定的常任文官約有 26 萬餘人，均係經由國家公開考試擇優進用，其素質本具相當之水平，但其績效表現往往無法滿足民眾期待，如何快速有效地提昇其效率，最簡明有效的途徑，就是透過文官法制的整建，而這也是我國文官政策的未來發展主要趨勢與致力的方向。

文官制度之所以成為政府改造的啟動軸，主要關鍵就是藉由文官法制的檢討改進，形塑具有高競爭力、高效能及應變力強的文官。此外，目前行政院正積極推動組織改造，銓敘部亦將責無旁貸，全力配合行政院相關規劃，使未來行政機關組織的調整更趨彈性，組織設計亦更形完善，俾為國家提供堅實的後盾。

## 貳、當前文官政策新發展

考試院秉於憲法賦予之職責，盱衡國家當前需要，於 98 年 6 月 18 日第 11 屆第 39 次會議通過文官制度興革規劃方案，針對文官制度應興應革事項全面推動改革，共提出「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制，活化管理體系」、「精進考選功能、積極為國舉才」、「健全培訓體制、強化高階文官」、「落實績效管理、提昇文官效能」及「改善俸給退撫、發揮給養功能」等 6 大興革方案，作為當前文官制度發展的政策方向。

銓敘部主管全國文官法制事項，面對全球化變局，理當以文官法制的推動作為努力方向，且時移勢異、環境變遷，文官法制更須隨時代的演進去蕪存菁、改革創新。前開興革事項中，即有 55 項由銓敘部負責推動，銓敘部亦刻正依各興革方案的

推動期程積極辦理，以期在掌握時代脈動、因應國家需要、順應人民期望，以及遵循憲法基本政策與落實功績制原則下，透過參酌各國興革經驗及運用現代管理技術的方法，達到再造國家新文官、建立一流政府及快速提昇國家競爭力的目標。

鑒於現行人事法規規範內涵，依其屬性可區分基礎性、結構性及輔助性法制等三類，且考量政務、常務人員之法制區隔未臻明確；常務人員人事法制仍待加強；以及政府契約用人制度亟待建立，因此，銓敘部當前乃以「建構政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系為經」，以「完備基礎性法制、強化結構性法制及調整輔助性法制為緯」，積極推動文官法制革新，俾期透過文官體系的現代化、專業化，強化其創新應變能力及服務機制，以提昇行政效能，符合民眾期望及因應國際社會的激烈競爭。以下謹就銓敘部配合當前文官政策發展所推動的文官法制整建策略及作為，向大家簡要的說明。

## 一、完備基礎性法制

### （一）頒布文官核心價值，建制文官服務守則

為使公務倫理觀念內化至文官體系，漸進型塑優質組織文化，文官制度興革規劃方案，乃擇定當前文官應具備的核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，並由銓敘部於 98 年 11 月 3 日以考試院函通函中央暨地方各主管機關暨轉知所屬遵循，以及將文官核心價值登載於院部會與行政院人事行政局（以下簡稱人事局）全球資訊網首頁，俾強化宣導效益；另外，也函請各主管機關據以規劃辦理宣導及訓練相關事宜，以確保文官核心價值落實與實踐。其主要內容如下：

1. 廉正：以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
2. 忠誠：忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。
3. 專業：掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。
4. 效能：運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本

推動期程積極辦理，以期在掌握時代脈動、因應國家需要、順應人民期望，以及遵循憲法基本政策與落實功績制原則下，透過參酌各國興革經驗及運用現代管理技術的方法，達到再造國家新文官、建立一流政府及快速提昇國家競爭力的目標。

鑒於現行人事法規規範內涵，依其屬性可區分基礎性、結構性及輔助性法制等三類，且考量政務、常務人員之法制區隔未臻明確；常務人員人事法制仍待加強；以及政府契約用人制度亟待建立，因此，銓敘部當前乃以「建構政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系為經」，以「完備基礎性法制、強化結構性法制及調整輔助性法制為緯」，積極推動文官法制革新，俾期透過文官體系的現代化、專業化，強化其創新應變能力及服務機制，以提昇行政效能，符合民眾期望及因應國際社會的激烈競爭。以下謹就銓敘部配合當前文官政策發展所推動的文官法制整建策略及作為，向大家簡要的說明。

## 一、完備基礎性法制

### （一）頒布文官核心價值，建制文官服務守則

為使公務倫理觀念內化至文官體系，漸進型塑優質組織文化，文官制度興革規劃方案，乃擇定當前文官應具備的核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，並由銓敘部於 98 年 11 月 3 日以考試院函通函中央暨地方各主管機關暨轉知所屬遵循，以及將文官核心價值登載於院部會與行政院人事行政局（以下簡稱人事局）全球資訊網首頁，俾強化宣導效益；另外，也函請各主管機關據以規劃辦理宣導及訓練相關事宜，以確保文官核心價值落實與實踐。其主要內容如下：

1. 廉正：以清廉、公正、行政中立自持，自動利益迴避，公平執行公務，兼顧各方權益之均衡，營造全民良善之生存發展環境。
2. 忠誠：忠於憲法及法律，忠於國家及全民；重視榮譽、誠信、誠實並應具道德感與責任感。
3. 專業：掌握全球化趨勢，積極充實職務所需知識技能，熟悉主管法令及相關政策措施。實踐終身學習，時時創新，保持專業水準，與時俱進，提供全民第一流的公共服務。
4. 效能：運用有效方法，簡化行政程序；研修相關法令、措施，力求符合成本

效益要求，提昇決策品質；以對的方法，做對的事；明快、主動、積極地發揮執行力，以提高行政效率與工作績效，達成施政目標，提昇國家競爭力。

5. 關懷：時時以民眾福祉為念，親切提供服務；對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感。並培養人文關懷與多元文化素養，以寬容、民主的態度，讓族群間相互尊重與包容，社會更加和諧。

另為強化組織文化與加強個人信念，並作為公務人員行為的準則，銓敘部也正依考試院興革方案第一案「建基公務倫理，型塑優質文化」所推動之建制各類公務人員服務守則，會同行政院人事行政局及各相關主管機關成立專案小組，共同研訂公務人員服務守則。至於法官、檢察官、政風、警察、消防、海巡、關務、主計、審計及人事等職務性質特殊人員之服務守則，分別由各主管機關自行訂定。

## （二）制定文官基準規範，奠定廉能政府基石

健全的文官體制，應具備全國公務人員共同適用的基本規定，並明確規範公務人員權利義務，因此，考試院關院長中上任後，即將公務人員基準法（以下簡稱基準法）草案完成立法，列為其首要推動三大法案之一。該草案前經銓敘部分別於 89 年、91 年及 95 年三度由考試院會銜行政院函請立法院審議，惟均未能完成立法程序，目前銓敘部正配合當前文官應具備之「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」等核心價值，以及參酌各機關意見，就現行人事政策發展方向，以前瞻性思維，從制度規劃與執行等面向重新研擬，預定於本年 9 月函陳考試院審議後，由考試院會同行政院函請立法院審議。

基準法草案主要規範重點如下：

1. 界定公務人員定義與分類：基準法一方面界定「公務人員」之定義，以釐清其範圍，一方面並配合適用上之需要，透過有系統之分類及確定稱謂。
2. 釐清公務人員與國家關係：依司法院釋字第 395 號、第 396 號及第 433 號等解釋，業將公務人員與國家關係，從「特別權力關係」修正為「公法上職務關係」。為順應時潮，基準法一方面規定公務人員係基於公法上職務關係，依法行使權利履行義務；一方面並允許公務人員之權利受到不法之侵害時，得依法定程序尋求救濟。

3. 保障公務人員合理權利：公務人員之權利，一般可歸納為身分保障權、經濟受益權、集會結社權及其他權利等，但往往散見於各種法令之中，允宜合併明定於一法。
4. 確定公務人員基本義務：現行「公務員服務法」係 28 年所制定，其內容須配合時代需要及社會環境變遷，予以適當改進。由於基準法將取代「公務員服務法」，爰對公務人員之義務詳予規定，並明文排除公務人員義務不確定論，相對確定公務人員義務範圍，同時檢討修正已不合時宜之現行規定，期使全體公務人員知所遵循。
5. 建立共同標準統攝人事法令：我國各類型公務人員人事制度因多軌併行、多元管理，以致龐雜紛歧，故將若干原則性及共通性事項，單獨制定一個法律，作為各種公務人員個別法律之基準，實屬必要。
6. 適應特性需要靈活管理方式：對於各類別公務人員，除共同基本事項，應作統一規定外，其餘事項宜兼顧其特性，允許作個別規定，俾保持適度彈性，以適應個別發展需要。

### （三）落實行政中立法制，兼顧文官參政權利

為因應當前民主政治與政黨政治的發展，建立公務人員共同遵守的行政中立法制，銓敘部研擬之公務人員行政中立法（以下簡稱中立法）業於 98 年 6 月 10 日奉總統明令公布，其施行細則亦於同年 11 月 13 日經考試院訂定發布，因此，現行公務人員行政中立事項之行為分際已有明確規範可資遵循，除可落實依法行政、公正執法、不偏袒特定黨派、不介入政治紛爭，盡心盡力為民服務外，更可強化文官體系之中立與廉潔，進而提昇政府效能。其主要內容如下：

1. 揭示中立法立法目的為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動。
2. 中立法之適用對象為法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。
3. 宣示公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，以及不得對任何團體或個人予以差別待遇之中立原則。
4. 公務人員有參與政治活動之權利，但不得兼任政黨及競選辦事處等職務，亦

不得介入黨政派系紛爭。

5. 公務人員參與政治活動之限制及禁制行為。
6. 公務人員經公告為公職候選人應請事假或休假之規定。
7. 公務人員對其職務上所掌管之行政資源，受理依法申請之事項時，其裁量應公正公平處理，不得有差別待遇。
8. 各機關首長或主管人員於公職人員選舉期間應辦事項及相關限制。
9. 違反中立法規定之法律效果：
  - (1) 長官不得要求公務人員從事中立法禁止之行為及課予上級長官應依法處理之責任，並規定公務人員得向監察院提出檢舉。
  - (2) 公務人員不因拒絕從事禁止行為而遭受不公平對待或不利處分及其救濟管道。
  - (3) 違反中立法規定之處理方式。
10. 中立法之準用對象，包括下列人員：
  - (1) 公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。
  - (2) 教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。
  - (3) 公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員。
  - (4) 各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。
  - (5) 各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。
  - (6) 公營事業機構純勞工以外之人員。
  - (7) 經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。
  - (8) 行政法人有給專任人員。
  - (9) 憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員。

另為落實中立法相關規定，以及強化公務人員之保障，銓敘部已將中立法相關規定、實務執行上可能發生之疑義與各界相關疑慮，製作中立法 Q&A 專輯函送中央暨地方各主管機關人事機構轉知所屬，並洽請公務人員保障暨培訓委員會及各相關主管機關加強辦理行政中立相關宣導、講習或訓練。又為順利推動中立法及妥適處理適用中立法及施行細則可能遭遇之各種疑，銓敘部也邀請學者、專家及相關機

關組成諮詢小組，提供法律等相關諮詢意見，俾使中立法之規範更臻周妥。

#### （四）建構政務人員法制，釐清政務常務分際

政務人員及常務人員的權責分際，向來為各界關切之焦點，且兩者之權利義務、行為分際、責任範圍等事項仍應有本質上之差異。因此，銓敘部為明確區隔政務人員與常務人員的人事法制體系，以及配合法案屆期不續審規定，業已重新研擬政務人員法及政務人員俸給條例草案，於 97 年 11 月 28 日函陳考試院審議，並經考試院於 98 年 4 月 3 日會銜行政院函請立法院審議，以及 98 年 4 月 30 日立法院司法及法制委員會審查決議，另擇期進行審查。銓敘部刻正積極洽請立法委員鼎力支持，俾使上開草案儘速完成立法施行。其內容重點分別為：

##### 1. 政務人員法草案部分

- (1) 明確規定政務人員之定義、範圍及職務級別。
- (2) 明確規定政務人員任命程序及消極條件。
- (3) 明確規定政務人員宣誓、申報財產及其他權利義務事項。

##### 2. 政務人員俸給條例草案部分

- (1) 明確規定政務人員俸給之內涵及月俸支給標準。
- (2) 明確規定政務人員政務加給給與辦法訂定之考量因素及權責機關等事項。
- (3) 明確規定國家安全會議諮詢委員準用本條例之規定。

## 二、強化結構性法制

### （一）配合政府組織改造，確保施政無縫接軌

我國政府在不同時期為因應國內外需求，也進行不同階段的政府改造，尤以現階段面臨全球經濟不景氣的衝擊，造成經濟發展瓶頸之際，透過行政院組織法與中央行政機關組織基準法（以下簡稱組織基準法）之修正，以及中央政府機關總員額法與行政院功能業務與組織調整暫行條例之制定，將可體現建構「高競爭力」、「高效能」、「負責任」及「應變能力強」的現代化政府，除使政府整體運作更具彈性與效能外，更可大幅提升國家競爭力。

由於相關組織調整空前巨大，又牽涉公務人員精簡移撥的大工程，後續配套尤須審慎，每一個環節都必須盯緊進度，俾使改革的負面效應降到最低。因此，銓敘



部基於主管各種文官制度之法制事項，為使政府改造期間，確保政府施政無縫接軌，配合政府組織改造，所採取的策略及作為，包括：

1. 以落實任務及顧客導向，作為強化政府改造硬體工程之原則：
  - (1) 配合組織調整，建構合理職務結構。
  - (2) 協助各機關研修組織法規，以期無縫接軌。
  - (3) 檢討職務列等，維持整體衡平。
2. 以保障既有權益，作為推動政府改造軟體工程之原則：
  - (1) 不受限制轉調之限制。
  - (2) 保障官等職等。
  - (3) 專長轉換訓練。
  - (4) 待遇支給原則，以新職銓定職等俸級之標準支給；如技術或專業、主管職務等加給較原支數額為低者，准予補足差額，並隨待遇調整併銷；比照支領主管職務加給之簡任非主管人員，由新職機關與其他簡任非主管人員一併計算考量核給主管職務加給；至於地域加給、其他法定加給及各項獎金，依新職機關所適用之規定辦理。
  - (5) 保障原有退撫權益，並對於配合行政院組織調整須精簡者，增訂相關優惠退離措施。

## （二）建構高階主管制度，打造優質領導團隊

國家政務經緯萬端，政府職能日益擴張，面對大環境之變遷，負責政策研擬與推動執行之高階主管，需具專門經驗、學識、技術及能力；為期藉由具有創新能力及高度凝聚力之高階主管，提供維持政府核心價值所需之領導能力，以因應各種挑戰，銓敘部業成立建構高階主管特別管理制度專案小組，經參酌歐美各國高階主管人員特別管理制度，如美國 1978 年聯邦政府設立之高級文官職（SES）制度、英國 1996 年建立之單獨文官制度、荷蘭 1995 年設立之高級文官團，研議建構高階主管特別管理制度。

高階主管特別管理制度規劃報告主要建制重點如下：

1. 嚴謹選拔。
2. 接受文官學院專業訓練。

3. 建立國家高階主管人才庫。
4. 成立跨部會之甄選培育委員會。
5. 建構專屬俸給制度。
6. 建構嚴格考核及退場機制。

### （三）研訂聘用人事法制，活絡人力進用管道

目前政府契約進用人力大致分為聘用人員、約僱人員及臨時人員 3 類，考量現行聘用人員聘用條例並未完整規範契約人力之各項權利義務，約僱人員及臨時人員欠缺法律位階之進用與管理依據，因此，重新整建政府契約用人法制有其必要性。

銓敍部為建立政府機關契約用人制度，參採各界意見後，改以現行聘用、約僱 2 類人員為適用對象，重新研擬聘用人員人事條例草案，其主要內容重點如下：

1. 聘用人員以契約方式進用，與國家之間為公法上契約關係。
2. 明定各機關進用之人數比率，並規定各類別各等級聘用人員應分別依所定資格條件，以公開甄選方式進用。
3. 增列聘用人員退休金之提繳、請領等準用勞工退休金條例及相關法規之規定。

由於行政院組織調整在即，考量未來行政院所屬機關將調整機關層級與組織結構，除涉及人員移撥安置，且須依照中央政府機關總員額法之規定妥適控管員額，因此各機關對於聘用人員之人力需求可能將有所改變，銓敍部將配合行政院暨所屬機關組織調整進度賡續審慎研議。

### （四）通盤檢討考績制度，落實獎優輔劣功能

為精進公務人員考績制度，以及解決以往考績獎優輔劣功能不彰與缺乏激勵效果問題，並依考試院興革方案第五案「落實績效管理，提昇文官效能」所推動之興革事項，銓敍部於綜整研析各方所提修法意見後，業擬具公務人員考績法（以下簡稱考績法）修正草案，經考試院詳慎審議完竣後，於本年 4 月 6 日函送立法院審議。考績法修正草案業經立法院召開 2 次公聽會，並經本年 5 月 20 日立法院司法及法制委員會審查竣事，以及 5 月 27 日完成朝野黨團協商。簡要而言，本次考績法主要研修重點如下：

1. 強化績效為導向之考評功能。

2. 增列考績考列優等等次及獎勵規定。
3. 修正丙等之獎懲結果。
4. 明定考績考列優等、甲等以上及丙等人數比率限制。
5. 增列實施平時考核面談機制及團體績效考核制度。

### (五) 研修完善陞遷法制，保障陞任遷調權益

為使公務人員陞遷法制與實務執行更臻完善，銓敍部前經研擬公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法）修正草案，並於 98 年 4 月 22 日經總統修正公布。另配合陞遷法之修正而研修之陞遷法施行細則修正草案，亦於 98 年 7 月 10 日經考試院修正發布。

前開陞遷法規之修正，除可達到實質激勵公務人員效益，以及兼顧機關首長用人之權限外，並可適度反應各機關業務特殊性之用人需求，改善陞遷法制與實務執行上之落差，以及建立公平、公正、公開的陞遷機制，為國家選拔優秀人才，並使優秀的公務人員勇於任事，提高組織士氣及行政效能。主要修正重點如下：

1. 增列特殊情況條件得免經公開甄選除外規定。
2. 明確界定免經甄審（選）程序職務範圍。
3. 修正優先陞任方式及陞任之消極條件。
4. 擴大職務遷調實施範圍。
5. 授權獨立人事系統、業務特殊機關（構）得另定陞遷規定。
6. 適度規範公開甄選公告期間及放寬候補名額數。
7. 增列陞遷序列表訂定原則。
8. 修正甄審委員會組設及增列其保密與迴避規定。
9. 明定公務人員因公借調期間得併計辦理陞任之規定。
10. 增訂職務列等及職務相當人員遷調情形之規範。

另為鼓勵公務人員能於工作崗位上盡忠職守，追求卓越表現，銓敍部自 98 年 10 月起即配合考試院文官制度興革規劃方案，及考績法修正草案第 6 條增列「優等」等次之規定，於陞遷法修正草案第 11 條原得優先陞任要件規定中，增列有關「最近 3 年內連續 2 年考績（成）列優等」得優先陞任之規定，以建立快速拔擢陞遷機制，並已於本年 4 月 6 日經考試院併同考績法修正草案，及公務人員任用法第

17 條條文修正草案送立法院審議。

## （六）研修退撫保險法規，完善退撫保險制度

### 1. 規劃公教人員保險養老給付年金化方案

公保養老給付年金化乃時勢所趨，就社會安全理念、因應我國人口老化、各國退休給與改革走向及退休生活保障等理由而言，均有其必要性。公保養老給付年金化係本於「穩健公保財務」、「不增加政府財政與公教人員保費之負擔」及「使公教人員退休所得與在職所得維持適當之比例」等原則，依據精算結果及建議，擬具公保養老給付年金化方案。其主要內涵如下：

- (1) 適用對象：公保養老給付年金新制施行後，新加保人員一律適用年金新制；至於現職人員得選擇請領年金或一次給付。
- (2) 請領條件：公保被保險人依法退休、資遣或年滿 55 歲且保險年資 15 年以上者，如符合下列條件之一，得請領年金給付：
  - ① 年齡 65 歲，投保年資 15 年以上。
  - ② 年齡 60 歲，投保年資 20 年以上。
  - ③ 年齡 55 歲，投保年資 30 年以上。
- (3) 展期年金：未符合養老年金給付請年資者，得選擇至年滿養老給付起支年齡之日起領取。
- (4) 年金給付標準：
  - ① 有月退休金制度者：以被保險人之保險年資計算，每滿 1 年，照被保險人最後 3 年平均保險俸〈薪〉給（隨待遇調整）之 0.65% 給與。
  - ② 無月退休金制度者：以被保險人之保險年資計算，每滿 1 年，照被保險人最後 3 年平均保險俸〈薪〉給（隨待遇調整）之 1.30% 給與。但須有相關配套，俾不致侵蝕公保準備金，亦符合平等互惠之保險原理。
- (5) 年金給與上限年資：最高採計年資上限為 35 年。
- (6) 保障年金：保障至少領足一次養老給付之金額。

### 2. 研修公務人員退休法制

為因應我國人口結構逐漸高齡化與少子化的社會發展趨勢，並顧及公務人員退休權益，銓敘部已廣續推動公務人員退休法之修正，經考試院於 98 年 4 月 3 日函送

立法院審議。銓敍部將賡續推動完成修法程序，使公務人員退休制度更臻合理健全。主要修正重點如下：

- (1) 漸進延後自願退休領取月退休金之年齡條件。
- (2) 調整現行退撫基金法定提撥率上限。
- (3) 增訂彈性退休條件。
- (4) 刪除 55 歲自願退休加發退休金規定。
- (5) 增列支（兼）領月退休金人員亡故後配偶領取月撫慰金之條件。
- (6) 明定退休人員再任公職或政府捐助之財團法人以及政府轉投資事業職務應停領月退休金之限制等規定。

### 3. 研修公務人員撫卹法制

為使公務人員因公撫卹情事更為合情合理，銓敍部擬具公務人員撫卹法施行細則第 5 條修正草案，經考試院 98 年 4 月 3 日修正發布；又為落實政府照護公務人員遺族政策，銓敍部亦已重新研擬公務人員撫卹法修正草案，報經考試院於 98 年 5 月 25 日函請立法院審議。主要修正重點如下：

- (1) 加強照護年資短淺公務人員之遺族生活。
- (2) 將因公死亡撫卹規定，作更為合理之修正。
- (3) 放寬改領一次撫卹金條件。
- (4) 因應時代潮流，修正領卹遺族範圍。
- (5) 因應其他法規變更，增刪或修正現行撫卹法若干不合時宜之處。
- (6) 將涉及權利義務之重要事項，明定於本法等。

### 4. 研修政務人員退撫法制

政務人員退職撫卹條例（以下簡稱退撫條例）自 93 年 1 月 1 日施行以來，實務上面臨若干問題亟待解決—諸如非由軍、公、教、其他公職或公營事業人員轉任政務人員者，不得參加政務人員離職儲金；軍、公、教人員無法併計政務人員年資領取退休（職）給與，致政務人員遴選不易等。為解決上開問題，銓敍部乃研修退撫條例，經 97 年 12 月 30 日函陳考試院審議，並於 98 年 4 月 3 日由考試院會銜行政院函送立法院審議。其主要修正重點如下：

- (1) 刪除非由軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員者不得參加政務人員離職儲金之規定。

- (2) 增訂政務人員年資得併計軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員退休（職、伍）年資。
- (3) 政務人員領受月退職酬勞金後，任職於政府捐助（贈）之財團法人職務或再任政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業職務者，停止領受月退職酬勞金等規定。

### 三、調整輔助性法制

#### （一）檢討退休所得合理，改革養老給付優存

針對現階段少部分退休人員退休所得偏高之情形，銓敘部前於 95 年 2 月 16 日起，實施現行公務人員公保養老給付優惠存款改革措施，對於退休所得超過規定上限者，調降其公保養老給付辦理優惠存款之額度。惟實施以來，產生 2 項主要問題：一為扣減對象集中於基層人員，高階主管人員退休所得扣減甚少，甚至不受影響，而有公平性之爭議；其二則為年資愈長扣愈多，不符合整體退休制度鼓勵久任之原則及人事制度之功績制精神。

為改善上述現象，銓敘部業已重新檢討優惠存款改革措施，報經考試院 98 年 4 月 2 日第 11 屆第 29 次會議決議，對現行改革措施予以修正，同時於考試院 98 年 4 月 3 日函送立法院審議之公務人員退休法修正草案中，增列優惠存款措施及其改革之法源依據。修正方案將俟上開修正草案完成修法程序後，與整體退休制度之改革同步實施。

又上述優惠存款措施是政府有鑑於早期公務人員待遇微薄，連帶影響退休所得偏低，本於公務人員雇主之身分，為照顧其退休生活而訂定之政策性福利措施，有其歷史背景。然 84 年 7 月 1 日公務人員退撫新制實施時，已同時作成政策決定，退撫新制實施後之年資，均不得再辦理優惠存款。因此，84 年 7 月 1 日以後新進之公務人員，除需按月繳交退撫基金費用，作為未來退休經費之財源外，其將來所領退休所得，已全數不得辦理優惠存款。部分民眾誤認所有公務人員均享有優惠存款，而有不平之感，實屬誤解。

## (二) 健全退撫基金財務，提昇基金運作績效

### 1. 退撫基金之成立

我國公務人員退撫制度係自 32 年實施，退撫經費全由政府逐年編列預算支付，即所謂之「隨收隨付制」，亦稱為「恩給制」；但由於社會變遷醫藥發達，退撫金領受人員壽命延長，領受退撫金之期間持續加長，以及領受人員逐年增加，退撫經費愈趨龐大，致成為政府財政之重大負擔。為改善此情形，自 62 年起，行政院人事行政局及銓敘部前後接續推動退撫制度改革，於 84 年 7 月 1 日起由公務人員率先實施退撫新制，將退撫經費改由政府與公務人員按月共同撥繳費用建立之公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支付。而公立學校教師、軍職人員及政務人員，因其適用之相關法律修正通過較遲，爰分別於 85 年 2 月 1 日、86 年 1 月 1 日及追溯自 85 年 5 月 1 日起，比照公務人員實施退撫新制，其退撫基金均一併納入退撫基金統一管理及運用。惟政務人員自 93 年 1 月 1 日起改適用退撫條例，已退出退撫基金，不再繳納基金費用，但對 93 年 1 月 1 日以前已加入退撫基金之政務人員年資，基金管理會仍須依法辦理撥付其退撫給與。

### 2. 退撫基金之運作概況

#### (1) 基金收支概況

退撫基金自 84 年 7 月 1 日起正式運作，截至本年 6 月底止，參加基金機關學校總數 7,849 個，參加基金人數共計 63 萬 5,118 人，歷年來基金繳費收入累計為新台幣（以下同）5,973 億 7 千 8 百萬元，退撫總支出累計為 2,112 億 6 千 7 百萬元，支出占收入比率已達 35.37%，其中以軍職人員之 64.25% 最高，顯示軍職人員將最早出現收支不足情形，基金管理會已對此情形，定期函請國防部預為因應，國防部正積極研擬對策中。

#### (2) 基金投資程序

為審慎起見，基金管理會對於各運用項目之投資決策，除依據年度基金運用計畫與資產配置辦理外，每個月均會邀集外部學者專家，召開投資諮詢小組會議，由出席與會之專家對國內外總體經濟及股匯市等進行分析，並就基金管理會整體投資方向討論後，提出當月投資建議，以供退撫基金投資決策參考。

基金管理會在參考投資諮詢小組會議之建議後，於每週召開投資策略小組會

議，會中就各運用項目投資現況之總體面、市場面及基本面等進行分析後，擬訂最適投資組合策略，並將會議決議之投資策略交由財務部門之投資執行小組續作全盤追蹤，並視市場變動趨勢作成當日投資決定。

### (3) 基金運用績效

退撫基金自 84 年 7 月成立至本年 6 月底運用之累計實現收益數為 1,019 億 4 千 7 百萬元，平均已實現收益率為 3.288%，較臺灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益率 2.420%，高 0.868 個百分點（退撫基金各年度整體運用收益情形，詳如附表）。

97 年度已實現加計未實現損益（含備供出售金融資產之投資評價損失）後之損失數為 860 億 9 千萬元，年收益率為 -22.333%。98 年度已實現加計未實現收益數（含備供出售金融資產之投資評價利益）達 762 億 6 千萬元，年收益率為 19.489%，為歷年來最高，已將 97 年之未實現損失回補了大部分。

至於 99 年度截至 6 月底止，已實現加計未實現損益（含備供出售金融資產之投資評價損失）後之損失數為 253 億 1 千 7 百萬元，期間收益率為 -5.769%，年化收益率為 -11.537%。

今（99）年以來，因受到歐洲債信危機及中國緊縮房市政策影響，全球股市普遍下跌。今年以來至 6 月止，台灣股市下跌幅度 -10.49%。MSCI 全球已開發國家指數下跌幅度 -9.84%。

## 參、結語

文官制度的良窳，攸關政府施政效能及公務人員權益，銓敘部掌理文官政策及法制之綜合規劃研究與審議，懍於職責所在，將繼續致力於文官法制之整建與銓敘業務之興革。也在此期盼各位，能夠提供銓敘部文官制度興革之相關建議，俾期我國文官制度更精進完善。



## 附表

退撫基金歷年收益率分析表

年度	已實現 收益數 (億元)	已實現 收益率 (%)	整體退撫基金收益率 (加計未實現損益數及備供出 售金融資產投資評價損益數) (%)	台銀 2 年期 定期存款 利率 (%)
85	4.84	7.784	7.784	6.930
86	34.66	12.420	12.251	6.292
87	52.86	9.119	2.675	6.313
88	73.97	8.181	12.209	5.846
89	196.92	9.973	-8.702	5.142
90	67.13	4.720	3.847	4.016
91	45.43	2.594	-2.527	2.246
92	39.50	1.946	8.129	1.567
93	63.32	2.628	2.206	1.496
94	99.14	3.661	4.737	1.812
95	140.96	4.446	10.932	2.175
96	210.88	5.617	4.908	2.473
97	-94.97	-2.464	-22.333	2.693
98	63.59	1.625	19.489	0.937
99 (6月)	21.24	0.968	-11.537	0.995
合計	1,019.47	3.288	1.707	2.420

備註：1. 89 年度係一年半之會計期間。

2. 85 至 94 年度係採成本與市價孰低法，95 年度以後則採市價法。

3. 本表歷年合計之已實現收益率、台銀 2 年期定期存款利率及整體退撫基金收益率均採加權平均法計算。