

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第五章 退撫保險與基金議題
頁 V-13~V-16

公教人員保險養老給付年金化 議題之要析

考試委員 蔡良文

*本文民國 99 年 3 月發表於《公務人員月刊》，第 165 期。

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。故以人事行政上健全的退休養老制度，予以適切的退休、養老及輔導。憲法上原明定退休與養老為兩個項目，但其間關係極為密切；後憲法增修條文刪除「養老」，有關養老則併入內政部所掌社會福利事項。就我國現行公務人員退休法之規定目的而言，實已包含有養老之意，但就其條文內容言，又未包括養老在內，因此有關養老之規定尚未立法，而是散見在有關之行政規章中。

復就人力資源管理的策略途徑而論，即在配合組織整體策略及其他資源等，發展建構及完成組織目標（Towers, 1992: 149），其管理運作過程表現之功能有四：（一）引用功能（staffing function）；（二）激勵功能（motivation function）；（三）發展功能（Training and development function）；（四）維持功能（Maintenance function）。若參照上述內涵，文官體制之功能歸納為：（一）經由多元考選制度與政策規劃之調整，暨政府彈性用人政策與法制之變革，以落實引進與甄補性功能；（二）經由績效管理與考核，配合修訂考績法制，落實更新與發展性功能；（三）推動績效俸給及彈性福利之法制與措施，展現激勵決策功能；（四）以行政中立法制之建構，以及退撫制度（含公保養老給付）之改革，賡續實現維持與保障決策功能；並進一步讓公務人員勇於任事，免除後顧之憂。其中後者有關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，銓敘部爰於 1974 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。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 1995 年 7 月 1 日公務人員實施退撫現制後，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。

要之，退休所得合理化改革方案主要在增長行政價值，合理改革不但不會減損行政價值的永業保障功能，也相應的增長了政治價值。故對公務人員退休給與的合理改革，要能把握理性與公正原則，考量成本效益，使現存人力與組織能發揮最佳效能，而不應以政治思維混淆常任文官之維持與保障功能。且以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，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。允宜再積極慎重處理。

再者，敬老尊賢與崇德報功是國人傳統美德，而歷代亦有類似之退休養老制度。世界銀行於 1994 年時提出三層退休年金保障體系之構想包括：第一層為政府責任之基礎年金；第二層為雇主責任之職業年金；第三層則為個人責任之私人年金。公務人員退休金亦宜建構之，其中第二、三層係配合公務人員退休制度採雙層制，至第一層年金則由現行制度轉換為基礎年金制，或謂公保養老給付年金制來做配套處理。至於規劃方案，應考量者有二：

其一、規劃公保養老給付年金制度，除應考量公務人員及公立學校教師等適用月退休制度之人員外，尚應包括私立學校教職員、公營事業機構兼具勞工身分之公務人員、國策顧問、未具任用資格之駐衛警、編制內之約聘人員及準用人員等未能適用月退休制度等人員之多元適用問題，及其退休所得之合理性。

其二、採三層年金制，原則上退休所得不宜超過現職待遇，而第一層公保年金，因涉公保財務自給自足，以及與月退休金合併計算後之所得替代率問題，其規劃原則為：1、不增加政府及公教人員之負擔；2、穩健公保財務；3、採保障年金之設計。

關於公保設計之理，係採「平等互惠」、「自助互助」、「危險分擔」及「大數法則」等，為強制性社會保險，其彼此間之權利義務應採一致為原則。是故公保養老給付年金化之規劃，至少應優先考量合理所得替代率及財務精算，前者著重點是公務人員退休所得與社會觀感的衡平點；後者應考量公保財務與保險費率之平衡，以利永續經營。

至於 2009 年 5 月 20 日立法院第 7 屆第 3 會期第 14 次會議，部分委員提案建議於修正公教人員保險法一次現金給付相關條文中，比照勞工保險條例增列失能年金、老年年金及遺屬年金乙節，以彼此法制之屬性與精神不同，法制規範對象亦異；況公保已有殘廢給付；且被保險人在職死亡，其未成年子女與父母及配偶享有月撫慰金等之照護，考量社會評價與國家資源分配等理由，對於立法委員之建議，以不推動為宜。倘考銓機關順勢推動該草案，則將陷入尼斯坎南（W. Niskanen,

1971) 莫艾 (T. Moe, 1989) 所言之官僚預算行為、官僚的自利行為；或謂組織成員 (特別是上層主管) 的自行行為，導致政府官僚體制傾向於不合理地擴大機關預算，造成社會輿論不良的觀感。

綜上，有關公保養老給付年金化議題，吾人認為可得言之者有三，其一，在考量因應國內高齡化社會與少子化趨勢之下，仿效各國推動年金化，以及保障性功能，使退休者領受適切年金，且不受通貨膨脹或消費物價指數影響，得以安享老年經濟生活等，在此政策思維原則下，積極推動年金化政策，可謂此其時矣。

其二，公保養老給付年金化方案的成敗關鍵因素，非但從人力資源策略管理觀點出發，以公平正義、合理合宜、貢獻與報償衡平為原則，以提升公務人員對政府之信心，尤應考量退休合理所得與財政負擔以及社會觀感之衡平性。

其三，在公教保險養老給付年金之改革上，銓敘部研提改革方案，不可有過多的「自利」思維與作法，而應考量公民社會之觀感與政務推動之順利。對此改革方案之決定，應有公正的抉擇，當然爭取立法部門之支持更是必要的。要之，公保養老給付年金化之變革，必須在行政部門與立法部門間建立互賴互信良善關係與運作機制，方能有成。