

• 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-27 ~ V-30

改善公務人員退休給與機制的 策略思考

銓敘部部長 張哲琛

*本文民國 100 年 2 月發表於《公務人員月刊》，第 176 期。

考試院第十一屆考試委員就職迄今，已經超過兩年；這期間，銓敍部在關院長的引領下，得蒙各位考試委員的督促與支持，已經順利完成了公務人員退休法制的大幅改革¹。因此，審度公務人員退休法制的修正後內涵，在未來一段較長期間之內，公務人員現行退休制度上的顧慮或所生缺失，當可獲得大幅改善。然而，審酌國家積極推展的社會安全政策，以及世界各國在退休給與機制的改革與發展趨勢，我們可以確定現行公務人員退休法制在退休給與機制上，其實仍存有若干可再予改善的空間。

至於公務人員退休給與機制的再予改善，考量近二十年來世界先進國家在建構安全社會的相關機制當中，總脫離不了「因應國家人口結構老化」、「考量政府財政」、「分散退休金準備責任」及「考量國家資源的合理分配，建構適度而合理的多層次年金」等面向的思考，所以，未來我國公務人員退休給與機制的再改善，的確也應參考各國面對同樣問題的改革思維，在策略上做較為前瞻性的思考。茲摘其要者，說明如下：

一、應採分散式的退休金準備責任機制

公務人員的退休金準備責任機制，雖然自 84 年 7 月 1 日以後，已經改成「政府與公務人員共同提撥儲存」的共同提撥機制，但一則因為目前仍屬退休新、舊制度轉變的過渡時期；二則由於現行公務人員的退休金給與仍係由政府負最後支付保證責任，因此政府仍然承擔著很重的退休金準備責任；其影響所及，是使政府更難有餘力去做合理的資源分配，以周全落實「照護社會弱勢者」的社會安全政策。

為此，未來公務人員退休給與機制的再改善，策略上誠應參考經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development；以下簡稱 OECD）中諸多國家在退休金準備責任的發展經驗²，考慮採行「分散式的退休金準備責任機

¹ 公務人員退休法最近的修正重點，包括循序漸進地合理調整公務人員支領月退休金的起始年齡（即所謂 85 制），以改善公部門人力資運用的窘境；改善現行退休金給與的計算方式；鼓勵公務人員久任的退休金給與機制；刪除 55 歲退休者可加發給與的失衡機制，以及限制退休再任的相關機制……等。

² 經濟合作暨發展組織的國家中，多已由隨收隨付（Pay-as-you-go）的政府籌集準備機制，轉變成部分提存準備（Partially Funded）或完全提存準備（Full Funded）的可攜式個人帳戶機制。

制」。也就是說：政府固然應該以雇主的身份，負起一部分退休金的籌措責任，但另一方面也應由公務人員透過平常的節約儲蓄機制³，負起一部分退休金的準備責任。

至於所以希望在策略上有此思考，除一方面在於重視國家資源的合理分配之外，另一方面也希望能彰顯公務人員自己能對於退休後經濟生活的保障，負起自主的責任，俾全民都能同享國家以有限資源建構「完整社會安全網絡」的施政利益。

二、退休給與機制應以建構三層年金為未來的規劃方針

近十餘年來，世界各國在社會安全作為上所面臨的共同問題是：面對人口逐漸老化的趨勢中，如何在兼顧政府財政的情況下，積極確保退休人員不虞匱乏的經濟生活。因此各國都無不積極關注於退休金給與機制的改善與調整。以 OECD 的國家來說，多數國家已經建構起完整的三層年金體系（第一層是由政府負責的確定給付的「基礎年金」；第二層是由雇主負責規劃的確定給付的「職業年金」；第三層是屬於個人儲蓄的「商業年金」）。但反觀公務人員的退休給與機制，雖然我們現在已有了幾乎可以稱之為世界上最好的退休金制度，但因現在的退休金給與機制欠缺了「世代公平」的配套思考⁴，因此，設若沒能未雨綢繆並思圖改革策略，未來恐難免會發生預料不到的後果。

為此，將來公務人員退休給與機制應再予改善的策略，理應本於上開「分散式的退休金準備責任機制」的思維，再藉由政府精心設計，將公務人員的退休給與機制，規劃成多層式年金的架構，以建構起完整的年金保障機制。至於未來多層式年金的規劃構想，一方面考量國家資源有限；二方面顧及國內本於社會公平理念所揭示「全民照護」的文化籲求已然形成，所以，在可預知的未來幾十年之內，將公務人員退休給與機制設計成「三層式年金架構」，應該是比較切合實際的策略思考。

³ 所謂個人的節約儲蓄機制，在 OECD 的國家中，都是藉由確定提撥機制，由政府與公務人員定期自薪資當中，按照一定提撥率，分別提撥一定金額，存入預先設置的個人帳戶之內；嗣再由政府責由專責機關（構），為公務人員經營或投資，以累積較為優渥的退休金。

⁴ 所以說公務人員退休給與機制欠缺「社會公平」的配套思考，實在是因為現行給與機制存有「退撫基金採取了不足額提撥的提撥費率」及「退休人員在享有相當適足的月退休金之外，還可以由其遺眷（配偶）享有終身月撫慰金」等可能造成債留子孫的不合理現象。

至於三層式年金架構則是：

- (一) 第一層年金是確定給付性質的「公保養老給付年金」。
- (二) 第二層年金也是確定給付的「公務人員月退休金」。
- (三) 第三層年金則是屬於確定提撥性質的「個人儲蓄商業年金」。

三、退休給與應設定合理的所得替代率

由於合理的退休所得替代率⁵是落實退休給與適足性及社會安全政策的重要參照指標，因此世界各國對於退休所得替代率的適時調整，皆莫不視為退休制度改革的首要課題。然而觀諸目前公務人員的退休所得替代率，由於計算退休金的基數內涵與在職待遇中的本俸相扣合，導致部分職等人員的退休金給與很接近現職待遇⁶，進而型塑出「公務人員只要成就退休條件，隨即申請退休」的畸形文化；最終更使政府在人力資源運用上，產生了極大的困境。

為此，未來公務人員退休給與的再予改善，確實應在兼顧「維持退休所得的適足性」及「不影響現職人員工作士氣」的思維上，本於上開「三層式年金架構」，設計成不超過「最後在職薪資所得的 90%」的總所得替代率。換言之，將來公務人員退休給與的再予改善，策略上是應考慮將第一層「公保養老給付年金」的所得替代率訂定在「不超過最後在職薪資所得的 20%」；第二層「月退休年金」的所得替代率應設定在「不超過最後在職薪資所得的 50%」；第三層「個人節約儲蓄年金」的所得替代率應設定在「不超過最後在職薪資所得的 20%」的範圍之內。

由於退休給與機制之是否適足又合理，不僅關涉個人退休後經濟生活的安穩與否，也攸關一個國家能否建構出符合社會公平的社會安全網絡。因此，在公務人員退休法制已經完成階段性改革之後，個人再就公務人員退休給與機制的三個面向提出再予改善的策略性思考，其實是基於「好還要更好」的思維，希望國家能建構出一套可以長治久安的公務人員退休給與制度。

⁵ 所謂「退休所得替代率」是指：退休人員所領得的「定期退休給與」與其最後在職時的定期薪資所得的比率；至於所謂的「定期」則有「按月」或「按年」之分。因此才有「年所得替代率」或「月所得替代率」的差別。

⁶ 因為目前公務人員的待遇結構中，部分職等的本俸占率高達 65%，以致以「本俸 2 倍」所計算出來的退休金，可能會高達同等級現職人員每月薪資所得的 91%。