

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

去(94)年9月4日陳水扁總統於「2005年青年國事會議」中，針對軍公教人員一次退休金及公保養老給付可以18%利率優惠存款，降低退休金所得替代率等作出「政策」宣示，要求相關單位提出改革方案。另於國慶日當天表示，針對軍公教優惠存款利率改革目標，擬訂退休金額度以退休前實質所得九成為上限，並將節省下來的經費用於充當老農津貼之用。

多年來，我國公務人員即享有退休金及公保養老幾付之制度，以應公務人員退休後安養天年之所需，使得退休人員與遺族生活獲得更妥當的照顧，並對於鼓勵公務人員久任及永業化，確實提供了制度性的誘因(周正山，2003:2)。然而，由於大環境的因素，使得近年來政府的財政狀況每況愈下，在加上選舉手段的操作，使得公務人員的福利往往成為社會大眾所矚目甚至評論聚焦的所在。

面臨這股檢討公務人員退休所得的風潮，首先應該正視的問題，即是現行側重於保障面與政府責任的公務人員老年經濟安全制度，所造成政府沉重的財政負擔的問題(周正山，2003:3)，並重新思考此項制度對社會公義與資源分配、運用所產生的影響。

我國公務人員退輔制度，開始於民國32年，至民國84年新制施行，其間歷經6次修正，均維持由政府於公務人員退休時編列預算給付退休金之「隨收隨付制」，又稱為「恩給制」。84年7月1日所施行的新制則改採提撥式的「基金制」，是由政府及公務人員共同提撥薪資的一定比例組成基金，作為日後退休給付的財源。其中領取月退休金人口比率自85年度之62.02%逐年增加至92年度92.04%，首度超過九成，93年度更增為93.30%，與85年度相較，已大幅增加30%。在平均退休年齡方面，由85年度61.13歲逐年下降至93年度的55.85歲。

在平均退休年齡下降及領取月退休金人口增加的情況下，政府財政與退撫基

金負擔本已沉重，而軍公教人員一次退休金及公保養老給付可以 18% 利率優惠存款之政府負擔額度，更隨著一般存款利率的下降而增加。目前(91 年 8 月)優惠存款利息超過一般利率之金額，每年為 565 億元，其中 485 億元由各級政府之公庫補貼，餘 80 億元由臺灣銀行負擔。然因臺灣銀行仍屬公營行庫，其所承擔 80 億元，亦屬國庫負擔；因此，每年國庫負擔應該以 565 億元計算(黃世鑫，2002:19)。

有鑑於此，考試院於 95 年 1 月 5 日第 10 屆第 166 次會議決議，由銓敘部併同考試院 94 年 11 月 10 日第 158 次會議決議方案，參酌軍教方案處理內涵，由銓敘部自行負責處理。銓敘部依據上開決議，邀集行政院人事行政局、國防部、教育部等主管機關開會研商後，決議軍公教人員改革方案整體同步實施。

經過以上的分析可以瞭解，在公務人員領取月退休金人數逐年增加及公保養老給付可享有 18% 優惠存款利率雙重影響下，是造成政府財政負擔日益沉重的主因，故如何透過退休金所得替代率的改制以達成減輕政府財政負擔、並兼顧公務人員老年經濟安全的保障，便為至關重要。

二、研究目的

為解決我國政府財政困難，且讓公務人員退休所得合理化，本研究擬針對考試院所提出「公務人員退休所得合理化改革方案」之內涵，分析公務人員退休所得替代率的調整方式，並探討相關問題如下：

- (一) 早年公務人員待遇低，退休金的 18% 優惠利率只是對其生活的一種補助。且早期通貨膨脹率與利率水準經常居高不下，退休金的利息不得不隨之調整。但從何時開始，公務人員的平均所得已開始超過一般國民所得？而 18% 優惠利率水準是否仍能忠實反應通貨膨脹率與一般銀行存款利率？
- (二) 目前公務人員的退休所得替代率為何？造成所得替代率偏高的主因？政府在調降公務人員退休所得替代率後，對於新退休制度，有關提高公務人員退休所得，加強安老撫恤的目標，是否仍能達成？
- (三) 研究世界各國公務人員退休金制度，其退休所得替代率的演進與改革之趨勢

為何？有無可借鏡之處。

- (四)改革方案對公務人員退休所得替代率的調整是否合理？若不合理，問題出在何處？是否能針對退休人員退休待遇的調整有更理想的改革方式？

第二節 研究方法與限制

一、研究方法

本研究所使用的分析方法如下：

(一)制度比較法

比較我國與先進國家的公務人員退休所得替代率之差異、各國退休所得的組成、並探討世界銀行有關老年經濟安全保障制度架構的基礎，作為本研究之參考依據。

(二)模擬分析法

以所得替代率公式來模擬計算，在不同變數設定（工作年資、職等）下，新、舊制對政府財政負擔所帶來的影響，並評估公務人員未來老年退休之所得是否足夠。

二、研究限制

- (一)本研究只探討公務人員退休所得替代率的變化，至於政務、軍職及教師人員不在本研究之中。其次，就給付發生的原因觀之，本研究以討論「退休制度」為限。
- (二)本研究在計算公務人員退休所得替代率時，是針對領取月退休金及公保養老給付可優存數額所產生的利息收入來做計算。凡支領一次退休金之人員，不論是方案實施前、後辦理退休者，因其退休所得替代率並無偏高現象（銓敘部，2006：5），故不納入研究。至於兼領月退休金者，因其退休所得並無超過在職同等級人員現職月薪資，故亦不納入研究。「五五優退」方案所得，不納入退休所得計算。
- (三)本研究所設定的研究標的是以舊制年資 15 年加上新制年資 10 年、15 年、

20年，合計公職年資25年、30年、35年來作研究。並計算上述三種年資最有利的退休時間(所得替代率最高)與退休條件，來與新制度的變革做比較，故不需以折現率來折算當年度退休所得。

(四) 本研究在探討各先進國家公務人員退休所得替代率時，雖可從文獻中獲得各退休計畫的所得替代率，但因無法對該國家公務人員薪資結構有充分的瞭解，故無法明確掌握該國所得替代率的信度。

(五) 本研究在探討退休所得替代率是否充足時，除著重在一般適足的生活評估外，其他如死亡、失能、醫療用品等附加成本，亦為評估的重點。但因筆者能力不足，無法在現有的資料上求出精算結果。

(六) 由於公務人員所得替代率偏高是近年來才受到重視的議題，相關論文、期刊較缺乏深入探討；另改革方案在今(95)年2月15日實施至今不滿1年，相關資料如方案實施後減少支付公保養老優存利息數額、各職等退休人數等資料尚未統計，故資料在蒐集上較為困難。

第三節 章節結構

第一章 緒論

介紹本研究的動機與目的，並說明研究方法與研究限制，使讀者瞭解本文之重點所在，並對本研究有初步的認識與瞭解。

第二章 文獻探討

就現有的論文資料，討論退休所得替代率該為多少方能維持適足的退休生活。

第三章 世界各國公務人員退休所得替代率之研究

探討美國、英國、法國、日本等先進國家的退休所得替代率，並參酌世界銀行所提出的老年經濟安全保障制度，以為我國制度改善的參考。

第四章 我國公務人員退休金制度內涵與改革爭議

探討公務人員退休制度的變革，18%優惠存款利率出現的時空背景，及「公務人員退休所得合理化改革方案」所導致的經濟效果(所得替代率的下降，對公務人員工作意願、退休行為、社會公平與效率的影響)，並提供筆者的建議。

第五章 模擬的設定

以「各職等最高年功俸」退休人員，及依據公務人員退休基金會統計資料，近三年公務人員平均退休為「薦任八職等、年功俸三、年資三十年」為計算標的。年資採計分別以舊制 15 年加上新制 10 年、15 年、20 年合計總任職年資 25 年、30 年、35 年來做計算。

第六章 模擬結果

探討改革方案對公務人員退休所得產生的變化；比較退休前擔任主管職務人員及非主管職務人員退休後所得的影響。

第七章 結論與建議

根據以上實證分析結果，瞭解制度設計的不盡理想之處，問題發生的主因，該如何尋求解決，及政府該如何建立一套符合世界潮流的退休金制度規劃。

第四節 重要名詞解釋

一、退休金籌措與幾付類型

(一) 依財源籌措方式區分為「隨收隨付制」與「基金提存制」

1、隨收隨付制 (PAYG)

指當年度的退休經費是用當年度預算編列收入以支付之制度。因經費來源為國人納稅所得，故該制度在工作人口比例及勞動參與率較高的國家中施行較為適合。若在人口結構老化的國家施行，會形成代際移轉不公的問題。

2、基金提存制 (funded)

退休經費由預先提存的基金支應。又可分為「足額提撥」(完全提存準備制，full funding) 及「不足額提撥」(部分提存準備制，partial funding)，前者為事先提存之基金資產，足以支付未來退休給付之所需；後者之基金則與未來所需支付的退休給付有所差距。

(二) 依給付方式區分為「確定給付制」與「確定提撥制」

1、確定給付制 (defined benefit, DB)

退休金給付是按員工服務年資與等級，依法定標準計算而得，因此員工可事先得知其退休金給付數額。DB 制由雇主保證給付，所有財務風險均由雇主承擔。

雇主需精算訂定適當的提撥費率。因此學者稱之為「量出為入」制度。缺點為缺乏可攜性。

2、確定提撥制 (defined contribution, DC)

由雇主與員工在工作期間，定期提撥固定比例金額作為退休給付之準備。員工退休時提領帳戶內累計之本息，取決於以提撥金額進行投資決策之正確性與報酬率高低，故員工難以預估退休所得。因此學者稱之為「量入為出」制度。

一般而言，確定給付制之經費籌措方式可能為隨收隨付制或基金提存制；而確定提撥制則為基金提存制，因其給付並不固定，端視提撥金額與運用收益而定，因此確定提撥制為完全提存準備制。

二、退休金基數內涵

計算公務人員退休所得的單位，以 84 年 7 月 1 日區分新舊兩種計算方式。舊制規定，以退休人員最後在職之月俸額及本人實務代金為準，除本人實務代金十足發給外，任職 1-15 年者，每任職 1 年按月照在職之同職等人員月俸額給與 5% 之月退休金，任職滿 15 年以上者，每增 1 年，加發 1%，但以 90% 為限；新制規定，以退休生效日在職同等級人員之本俸加 1 倍為準，每任職 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給予 70% 為限，尾數未滿半年者，加發 1%，滿 6 個月以上未滿 1 年者，以 1 年計。

三、退休所得替代率 (Income Replacement Ratio)

係指「退休人員在退休後所領退休金佔退休前薪資所得之比率」，是衡量退休以後能否過著與退休前相同的生活水準的指標。計算公式為：「所得替代率」= 退休後實質所得/退休前之平均薪資（依年或月為單位衡量）。

四、公保養老給付(公教人員保險法)

被保險人依法退休、資遣者或繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以一次養老給付。被保險人 88 年 5 月 31 日本法修正實施後之保險年資每滿 1 年給付 1.2 個月，最高以 36 個月為限。畸零月數按比例發給。被保險人 88 年 5 月 31 日本法修正實施前之保險年資，仍依原公務人員保險法或原私立學校教職員

保險條例規定標準計算，其未滿5年者，每滿1年給付1個月，未滿1年之畸零月數，按比例發給。

原公務人員保險法第16條規定，被保險人繳付保險費5年以上退休時，依下列規定予以一次養老給付：(1)繳付保險費滿5年者，給付5個月；(2)繳付保險費超過5年者，自第6年起至第10年，每超過1年增給1個月；(3)繳付保險費超過10年者，自第11年起至第15年，每超過1年增給2個月；繳付保險費超過15年者，自第16年起至第19年，每超過1年增給3個月；繳付保險費20年以上者，給付36個月。

被保險人於88年5月31日本法修正實施前、後之保險年資應予合併計算發給養老給付，並受最高36個月之限制。保險俸給額係依公務人員本俸或年功俸為準。

五、退休金優惠存款（於84年7月1日前任職者，始得領取）

公務人員辦理優惠存款，須符合下列三項條件：(1)依公務人員退休法辦理。(2)最後在職之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。(3)依84年7月1日公務人員退休法修正施行前原規定標準核發之一次退休金，及公務人員退休法施行前之公務人員保險薪資，所核發之公保養老給付，始得辦理優惠存款。目前為年息18%，屬於政策上之一種補貼措施（呂淑芳，2004：7-8）。

84年7月1日新制施行前公保年資及養老給付辦理優惠存款之最高月數，依下列標準表1-1計算：

表 1-1 公保養老給付辦理優惠存款之最高月數標準表

實施前 公保年資	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
優惠存款 最高月數	4	7	10	13	16	18	20	22	24	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36

六、年終慰問金

退休公務人員支領月退休金者，照現職人員俸額一項，依下列規定計算發給一個半月之年終慰問金：

(1)民國 84 年 7 月 1 日公務人員退撫新制實施前核定退休之退休人員，依其支領之月退休金百分比計算發給。

(2)民國 84 年 7 月 2 日公務人員退撫新制實施後核定退休之退休人員，依下列百分比計算發給：退休人員核定採計退休年資滿十五年者，給與百分之七十五，以後每增一年，加發百分之一，舊制核定年資最高採計三十年，新舊制核定退休年資連同累計最高採計三十五年(已滿半年，未滿一年者，以一年計)，給與百分之九十五。

