

立法院法制局專題研究報告

編號：1762

本報告僅供委員參考

公務人員退休金制度改革之探討

法制局 賴怡瑩 撰

中華民國 114 年 5 月

公務人員退休金制度改革之探討

目 次

摘要

壹、前言.....	1
貳、公務人員退休金制度改革情形.....	1
一、年金改革前後退休內涵比較.....	1
二、司法院釋字第 782 號解釋.....	7
三、退撫法修正及檢討情形.....	9
參、問題研析與建議.....	11
一、年金改革後政府應優予撥補退撫基金，並建議於一定年限內之撥補金額比例.....	11
二、立法政策上提高警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員退休給付，基於衡平，適用確定提撥制之新進人員似得進一步研議強化政府照顧義務.....	14
三、退休金仍可能具有遞延工資性質；為落實政府照顧義務，建議評估縮小退休所得替代率之調降幅度或延長調降期間.....	17
四、退休金計算基準年數較公保及勞保相關給付之平均俸（薪）額年數為高，仍有檢討調降空間.....	21
五、建議評估月退休金隨現職人員俸給調整之可行性....	22
六、建議評估恢復一次性年資補償金制度或另行規劃適當之補償措施.....	23
七、超過 35 年之退休年資替代率應有衡平對待及月退休起支條件之彈性設計.....	25

八、 退休再任公職停領月退之薪酬標準宜為最低保障金額	26
參、 結論.....	27
參考文獻.....	29
附錄：「公務人員退休金制度改革之探討」專題研究報告（初稿）	
座談會紀錄及參採情形.....	32

摘 要

107年7月1日年金改革迄今已逾6年餘，各方對其成效仍有不同意見，本報告綜整年金改革制度內涵及司法院釋字第782號解釋意旨，並就年金改革後各界主要討論問題進行研析。

本報告認為年金改革後已採行開源節流措施，如仍不足以維持退撫基金時，政府應承擔最後支付責任，優予撥補退撫基金。再者，公務員以其資歷專長再任廣義公部門職務，係有促進高齡就業並兼顧退休生活適足性之正面效益；退休再任公職停領月退之薪酬標準宜放寬為最低保障金額。另在退休給付規定部分，退休金仍可能具有遞延工資給付性質及為落實政府照顧義務，建議評估減緩退休所得替代率之調降幅度或延長調降時程；立法政策上提高警察、消防、海巡、移民及空中勤務總隊人員退休給付，基於衡平，針對適用確定提撥制之新進人員，政府照顧義務仍得研議再予強化。此外，另提出退休金計算基準年數仍有檢討調降空間；月退休金隨現職人員俸給調整及恢復一次性年資補償金制度或另行規劃適當之補償措施之可行性，均得再予評估；超過35年之退休年資替代率應有衡平對待及月退休起支條件考慮年資因素之彈性設計等建議，俾供委員問政或立法之參考。

公務人員退休金制度改革之探討

壹、前言

我國公務人員退休制度最早係採行恩給制，民國（以下同）84年7月1日則由恩給制改為退撫新制¹，由政府與公務人員按月共同提撥一定數額，建立公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金），用以支應公務人員退休金，退休金給付方式為確定給付制。

自84年7月1日退撫新制實施起，由於並未依照歷次精算最適提撥費率繳費，加上給付和優惠存款制度設計造成平均月退休所得超過現職待遇的8成，甚至100%以上者，為減緩退撫基金財務缺口，除曾進行優惠存款調整方案外，因月退休金起支年齡偏低、退休所得替代率偏高及退休金安全準備不足等根本問題，於105年成立國家年金改革委員會，設定退撫基金至少維持約一個世代不用罄的目標，進行年金改革；考試院隨後送出公務人員退休撫卹法草案，經立法院修正後通過，並自107年7月1日施行²。

司法院釋字第782號解釋認為，除退休人員月退休所得調整機制及退休公務人員再任有給私校職務外，均肯認各項調整退休金給付措施之合憲性。惟鑑於年金改革迄今已逾6年餘，且警察人員人事條例甫於114年1月7日三讀通過提高警察、消防及海巡人員月退休所得替代率。本報告擬重新檢視年金改革各項規定，探討公務人員退休金制度相關問題，以供委員問政或立法之參考。

貳、公務人員退休金制度改革情形

一、年金改革前後退休內涵比較

（一）月退休金請領資格

¹ 依公務人員退休資遣撫卹法第4條第1款規定，退撫新制指中華民國84年7月1日起實施之公務人員退休撫卹制度；該制度係由政府與公務人員共同提撥費用建立公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）之「共同儲金制」。

² 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第11屆第2會期司法及法制委員會「公務人員退休資遣撫卹法相關法案」公聽會報告》，113年12月9日，頁1。

1、年金改革前

依公務人員退休法（下稱退休法）第 11 條規定，任職年資滿 25 年以上、未滿 30 年者，月退休金起支年齡為 60 歲；任職年資滿 30 年以上者，月退休金起支年齡為 55 歲，此即俗稱之 85 制（年資+年齡=85）。

2、年金改革後

依公務人員退休資遣撫卹法（下稱退撫法）第 31 條規定，以 10 年過渡期間與 85 制之 10 年緩衝期指標數銜接，逐年延後月退休金起支年齡至 65 歲，亦即 110 年退休者，月退休金起支年齡應年滿 60 歲，其後每 1 年提高 1 歲，自 115 年 1 月 1 日以後為 65 歲。但符合過渡期間指標數年齡及「退休年資+實際年齡」之年度指標數者，不在此限。

（二）調整退休給付

1、調整退休金計算基準

（1）年金改革前

依退休法第 9 條第 2 項、第 3 項、第 31 條第 4 項第 1、2 款規定，退休金計算基準為「退休生效日在職同等級人員本（年功）俸額」。

（2）年金改革後

依退撫法第 27 條則規定，逐步調整為最後在職前 15 年平均俸（薪）額；107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日為「最後在職往前 5 年平均俸（薪）額」，之後逐年延長均俸年度，調整至 118 年以後為「最後在職往前 15 年平均俸（薪）額」。但於退撫法公布施行（107 年 6 月 30 日）前，已達支領月退休金條件，於退撫法公布施行後退休生效之公務人員，仍得以最後在職本（年功）俸額計算退休金，不受上開規定限制。

2、調降退休所得

（1）年金改革前

依退休法第 32 條規定，退休所得以月退休金及公保養老給付優惠存款每月利息計算；退休所得不得超過最後在職同等級人員「本（年功）俸加 1 倍」之 75%（年資 25 年）至 95%（年資 35 年），另依「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」（以下簡稱優存辦法）第 4 條規定，亦不得超過「同等級現職人員待遇」之 80%（年資 25 年）至 90%（年資 35 年）；超過者，均調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額。

（2）年金改革後

依退撫法第 4 條第 4 款、第 37 條至第 39 條規定，所得替代率上限以 10 年時間（107 年 7 月 1 日至 118 年 1 月 1 日）逐年調降；已退人員年資 35 年從 75% 降至 60%，年資 30 年從 67.5% 降至 52.5%，年資 25 年從 60% 降至 45%，年資 15 年從 45% 降至 30%；現職人員可採計 40 年年資，上限為 77.5% 降至 62.5%；替代率和已退人員相同；退休所得調降至最低保障金額時，維持領取最低保障金額；如調降前之月退休總所得已低於最低保障金額，則不予調降。

3、調整優惠存款制度

（1）年金改革前

原優存制度依退休法第 32 條及優存辦法相關規定已有調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額之方式，適度限制退休所得。

（2）年金改革後

依退撫法第 35 條及第 36 條規定，支（兼）領月退休金者：107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日降為 9%，110 年 1 月 1 日起歸零。月退休所得經調降後，低於替代率調降方案最末年（第 11 年）之上限金額中，屬於公保優存部分，仍照 18% 利率計算其相應可辦理優惠存款之本金；支領一次退休金者：保障其最低保障金額範圍內之利息相應之本金，仍按年息 18% 計息，超過最低保障金額之利息相應之本金，107 年 7 月 1 日至 109 年

12月31日利率降至12%；110年1月1日至111年12月31日為10%；112年1月1日至113年12月31日為8%；114年1月1日起為6%。未超過最低保障金額者，維持原領金額不予變動。

4、取消年資補償金

(1) 年金改革前

依退休法第30條規定，退撫新制實施前已有任職年資未滿15年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿15年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿15年之年資為準，依規定擇支領一次補償金或月補償金；退撫新制實施前已有任職年資未滿20年，於退撫新制實施後退休，其前後任職年資合計滿15年擇領月退休金者，依其在退撫新制實施後年資按規定計給再一次補償金。

(2) 年金改革後

依退撫法第34條規定，108年7月1日以後退休者，不再發給年資補償金。原審定擇領月補償金者，於107年7月1日前、後，所領月補償金總額未達原得領取之一次補償金金額者，補發其餘額。

(三) 增加財源

1、調整退撫基金提撥費率

(1) 年金改革前

依退休法第14條第4項規定，退撫基金共同撥繳費用，按公務人員本(年功)俸加一倍12%至15%之之費率，政府撥繳65%，公務人員繳付35%。撥繳滿40年後免再撥繳。

(2) 年金改革後

依退撫法第7條第2項規定，法定費率提撥區間調整為12%~18%；政府與個人分擔比率仍為65%：35%。

2、退撫基金支付保證責任

(1) 年金改革前

依退休法第 14 條第 2 項規定，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用，並由政府負最後支付保證責任。

(2) 年金改革後

依退撫法第 7 條第 1 項規定，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用，並由政府負最後支付保證責任。另退撫法第 93 條進一步規定，112 年 7 月 1 日以後初任公務人員者，其退撫制度由主管機關另以法律規定後，退撫基金用罄年度提前之財務缺口，由政府依退撫基金財務精算結果，自前項退撫制度實施之日起，分年編列預算撥款補助之；政府完成撥補後，應依退撫基金財務精算結果，接續分年編列預算撥補現行退撫基金，以健全基金財務。

3、調降退休所得節省費用挹注

(1) 年金改革前

並無調降退休所得節省費用挹注退撫基金規定。

(2) 年金改革後

依退撫法第 40 條規定，調降退休所得和優惠存款利率所節省經費，應全部挹注退撫基金。

(四) 月退休金調整機制

1、年金改革前

依退休法施行細則第 31 條規定，月退休金發給後，如遇公務人員俸給調整時，應於下次發給月退休金時，配合補發或調整。

2、年金改革後

依退撫法第 67 條規定，公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數（下稱 CPI）調整之；其相關執行規定，於該法施行細則定之。

(五) 再任公職停領退休金

1、年金改革前

依退休法第 23 條第 1 項第 4 款及 5 款分別規定，「再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。」及「再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者：（一）行政法人、公法人、政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達財產總額百分之二十以上之財團法人，或政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。（二）行政法人、公法人之政府代表。（三）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務或政府代表或公股代表：1. 財團法人及其所屬團體或機構。2. 事業機構及其所屬團體或機構。」停止領受月退休金之權利，至原因消滅時恢復。未有退休再任私校限制支領薪酬之規定。

2、年金改革後

依退撫法第 77 條第 1 項規定：「退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）、學校或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：（一）行政法人或公法人之職務。（二）由政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費，累計達財產總額百分之二十以上之財團法人之職務。（三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。（四）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務：1. 財團法人及其所屬團體或機構。2. 事業機構及其所屬團體或機構。三、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。」年金改革後始首次明定退

休再任私校限制支領薪酬之規定。

二、司法院釋字第 782 號解釋

司法院於 108 年 8 月 23 日作成釋字第 782 號解釋（公務人員退撫給與案），摘述解釋文及理由如下：

- （一）公務人員退休資遣撫卹法第 7 條第 2 項規定（前項退撫基金費用按公務人員本（年功）俸（薪）額加 1 倍 12% 至 18% 之提撥費率，按月由政府撥繳 65%；公務人員繳付 35%。）無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未抵觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。理由主要為，提高退撫基金提撥費率雖會增加現職人員之負擔，然其係於系爭法律施行後，始對未來發生效力，並未溯及適用於過去已完成之撥繳，自無聲請人所指摘之法律溯及適用之情形，亦無聲請人所指侵害受規範對象工作權之問題，且逐步調至上限之 18%。系爭法律採取漸進手段，調高撥繳費用之基準至 18%，與立法目的之達成間，確有合理關聯。
- （二）同法第 4 條第 6 款（最低保障金額：指公務人員委任第 1 職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額。）、第 39 條第 2 項（退休人員每月所領退休所得，依第 37 條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。）規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。理由主要為，原退休所得低於最低保障金額者，或因其服務年資較短，或因其在職時之本俸較低所致，而非因系爭法律所造成。第 39 條第 2 項但書規定，係保障原低於最低保障金額者之退休所得不被調降，其性質係在保障退休人員之權益，而非不利於其等之規定。此與最低生活費標準（社會救助法第 4 條參照）之概念有別。是對原退休所得低於最低保障金額者，即使不予補足，亦尚與憲法所保障之生存權無違。

(三) 同法第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條第 1 項等降低退休給付相關規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。理由主要如下：

1、無涉法律不溯及既往原則

新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。對於非屬一次性之退撫給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休金，因退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退撫給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已受領之退撫給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

2、上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

(1) 系爭法律之施行，仍顯未扣減僅具退撫新制年資者個人於任職期間，依法提撥之費用本息。對於兼具退撫新舊制年資者，依系爭法律第 39 條第 1 項經由優存利息、退撫舊制月退休金至退撫新制月退休金之扣減順序規定，受規範對象在職期間繳納之提撥費用本息不在被調降扣減範圍。調降之部分，僅觸及前述所稱恩給制範疇。

(2) 退休所得之信賴利益值得保護，惟基於不同年代之退撫制度設計，導致服務年資相同、等級亦相同之退休公務人員，因服務期間之不同，月退休所得有顯著之差異；優存利息不具合理性、年資補償之給付，使此群體間退休所得不均衡；人口結構老化，領取退撫給與人數與年數增加，復因少子化結果，繳納費用者人數愈少；退撫基金因自始提撥費率與收益率不足，提高撥繳費用之基準、調降受規範對象之退撫新制退撫給與，目的係為

維護退撫基金之存續；退休所得與現職人員待遇相差不大，造成早退及人才流失等理由，為追求重要公共利益，對原退撫給與作適度調降。

(四) 相關機關至遲應於按同法第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就同法附表 3 中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

(五) 同法第 67 條第 1 項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」，與同法第 36 條至第 39 條設定現階段合理退休所得替代率之改革目的不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

(六) 同法第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……三、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。」與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

三、退撫法修正及檢討情形

(一) 配合司法院釋字第 782 號解釋修正規定

因司法院釋字第 782 號解釋，宣告退撫法第 67 條第 1 項前段規定，未對相關機關課以依消費者物價指數調整月退休金、月撫卹金及遺屬年金之義務，與該法改革初衷不盡一致，應依該解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整

月退休金、月撫卹金及遺屬年金；以及宣告該法第 77 條第 1 項第 3 款規定，與憲法保障平等權之意旨有違，應自解釋公布之日起，失其效力，爰配合於 111 年 1 月修正公布退撫法第 67 條第 1 項規定為：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金給付金額，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正、負百分之五時，應予調整，其調整比率由考試院會同行政院，考量國家經濟環境、政府財政與退撫基金準備率定之；或至少每四年應予檢討；其相關執行規定，於本法施行細則定之。」，及配合刪除第 77 條第 1 項第 3 款有關「再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資」之規定。

（二）定期檢討情形

退撫法第 92 條規定，本法公布施行後，考試院應會同行政院建立年金制度監控機制，5 年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。司法院釋字第 782 號解釋亦請主管機關為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就同法附表 3 中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

考量軍公教人員均併同參加退撫基金，且於軍教人員退撫法律亦定有相同檢討規範，為求一致性處理，銓敘部於 112 年 4 月 10 日邀集國防部、教育部及有關機關召開會議進行首次檢討，共同研商軍公教人員年金制度監控機制之建立；銓敘部根據前述會議共同研商確立的監控機制及定期檢討方案，經提報考試院同年 7 月 6 日院會審議通過並依法完成與行政院會同建立程序，未來將以 1、退撫基金財務定期精算結果；2、年金永續指數及永續指標燈號；3、退撫基金收、支情形及營運績效；4、退休(職、伍)人員調降所得節省退撫經費挹注退撫基金情形；5、配合 112 年初任公務(教育)人員個人專戶制退撫制度實施，政府編列預算撥補情

形；及 6、軍公教人員定期退撫給與給付金額調整情形，作為監測指標；未來透過持續觀測上述監測指標，據以評估退撫基金財務之永續性，並以一個世代為 30 年之基期，確保退撫基金財務穩健，之後每 5 年進行定期檢討³。

考試院進一步說明，為使公務人員年金制度設計趨於合理並確保退撫基金財務穩健，政府自 107 年 7 月 1 日起實施各項年金改革措施，採循序漸進方式，以兼顧對退休人員之衝擊性，經過首次檢討後，隨著 112 年 7 月 1 日以後初任公務人員改適用個人專戶制退撫制度，現行退撫基金財務仍須另由政府編列預算撥補，因此，目前各項改革措施仍予維持，以確保改革目標得予落實⁴。

參、問題研析與建議

一、年金改革後政府應優予撥補退撫基金，並建議明定於一定年限內之撥補金額比例

（一）退休制度設計及基金經費挹注之法令及執行情形

確定給付制 (Defined Benefit Plan) 簡稱 DB，係指雇主承諾員工於退休時，按照約定之退休辦法支付定額退休金，或分期支付一定數額之退休俸，至於退休給付多寡與雇主及員工提撥之資金並無必然關係，其金額與薪資水準及服務年資有關。此種辦法對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，退休金之精算成本為估計值，較不確定⁵。我國現行退休制度係採確定給付制，依退撫法第 7 條第 1 項規定，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用，並由政府負最後支付保證責任。另公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條後段規定，如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費

³ 考試院官網/新聞與公告/本院新聞/考試行政兩院共同建立年金制度監控機制，並完成首次定期檢討，112 年 7 月 28 日，網址：https://www.exam.gov.tw/News_Content.aspx?n=3438&s=47330，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。

⁴ 同前註。

⁵ 公務人員退休撫卹基金管理委員會官網/資訊專區/退撫基金詞彙 197，網址：https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=708&sms=9395&_Query=c88253dc-067f-4205-8270-e41b6683b7a5&page=10&PageSize=20，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。

率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。

除依上開規定撥繳退撫基金費用外，在政府撥款補助部分，依退撫法第 93 條第 1 項及第 2 項規定，112 年 7 月 1 日以後初任公務人員者（已改採確定提撥制），其退撫制度由主管機關另以法律規定，退撫基金用罄年度提前之財務缺口，由政府依退撫基金財務精算結果，自前項退撫制度實施之日起，分年編列預算撥款補助。爰此，為因應 112 年公教退撫新制實施後，原退撫基金財務缺口，銓敘部前於 112 年 3 月 13 日邀集教育部及財政部、行政院主計總處等有關機關開會研商，並獲致結論略以：在先撥補初任公務人員實施個人專戶制後，現行公務人員退撫基金將提前 5 年（140 年提前至 135 年）用罄之財務缺口原則下，並參照銓敘部及教育部於立法過程中委託進行精算之結果，自 113 年度起，分 10 年撥補，其中公務人員部分，由銓敘部每年編列預算撥補新臺幣（以下同）194 億元；教育人員部分，由教育部每年編列預算撥補 123 億元，並請行政院主計總處慎重考量⁶；另據 112 年審計部決算報告，銓敘部及教育部依「政府編列預算撥補公教人員退撫基金之執行事宜會議」決議，每年度應撥補公務人員及教育人員數額分別為 194 億元及 123 億元，合計 317 億元，並於 113 年度撥補退撫基金 100 億元，其中 113 年度仍有 217 億元尚未撥補，已經連同 114 年度應撥補數額 317 億元，共計 534 億元，編入退撫基金 114 年度預算案，未來將依會議決議賡續辦理撥補退撫基金，持續改善基金收支情形，以保障公務人員之退休權益⁷。惟查，114 年政府撥補數額為 194 億元⁸，併計 113 年度 100 億元，共計撥補

⁶ 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第 10 屆第 8 會期司法及法制委員會「112 年公教退撫新制實施後，原退撫基金財務缺口如何補？」專題報告》，112 年 10 月 25 日，頁 2-3。

⁷ 審計部網站/審計報告/總決算審核報告/112 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告_非營業部分（丁 31），網址：<https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=577&mid=152>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 16 日。

⁸ 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第 11 屆第 2 會期司法及法制委員會第 16 次全體委員會議「公務人員退休撫卹基金及公教人員個人專戶制退撫儲金基金 114 年度業務計畫及收支預算案口頭報告（資料截至 113 年 10 月底）」》，113 年 11 月 27 日，頁 9。

294 億元，距上開二年度撥補總數額仍有 340 億元⁹差距。再者，依退撫法第 93 條第 3 項規定，政府完成該條第 2 項撥補後，才會再接再續分年編列預算撥補現行退撫基金，以健全基金財務。因此，第一階段的政府撥補措施愈晚完成，第二階段由政府接續撥補現行退撫基金財務缺口的責任，就愈晚開始¹⁰。

在調降退休所得節省費用挹注部分，年金改革前並無調降退休所得節省費用挹注；年金改革後依退撫法第 40 條規定，調降退休所得和優惠存款利率所節省經費，應全部挹注退撫基金；107 年至 112 年軍公教人員節省經費挹注退撫基金達 2,774 億元¹¹。

(二) 公務人員有別於勞動法之勞動關係，政府宜優予考量退撫基金撥補數額，以強化公務人員對政府照顧責任之信心

公務人員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務人員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務¹²，亦即揭櫫國家對公務人員之照顧原則；學者認為，公務人員仍被認為有別於勞動法上勞動法律關係之特別法律關係，除了忠誠、執行職務義務外，對於公務人員生活維持有關者，特別是兼職限制以及不能透過團體協約與「雇主」（國家）協議勞動條件，相對國家應給予俸給與退休金以照顧其生活¹³，亦再肯認政府照顧責任。

司法院釋字第 782 號解釋（理由書第 67 段）認為，政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府應另以預算為撥款補助支應。分年編列預算撥款補助經費情形，事涉政府資源如何分配，惟在公教人員已於 107 年 7 月 1 日實施年金改革（已開源節流）後，政府財主單位是

⁹ 分 10 年撥補退撫基金財務缺口情形下，113 年及 114 年需各撥補 317 億元，扣除 113 度撥補 100 億元及 114 年度撥補 194 億元，尚有 340 億元未撥補。

¹⁰ 詳參本報告附錄之銓敘部邱專門委員德明發言意見。

¹¹ 同註 7，（丁 30）。

¹² 司法院釋字第 433 號解釋理由書第 1 段。

¹³ 張桐銳，〈公務人員退休制度之年金保險化：公務人員退休制度之改革評析〉，《東吳法律學報》，30 卷 1 期，107 年 7 月，頁 49。

否能基於確定給付制精神，優予考量分年編列預算撥款補助經費數額，以使公務人員退撫基金財務健全及永續，攸關公務人員對政府照顧義務之信心；爰此，建議政府善盡公教退撫基金撥補責任。

(三) 法制上建議明定政府於一定年限內之撥補金額比例，以促使政府善盡撥補責任

承前述，113 年及 114 年撥補數額均有不足，且因退撫法第 93 條第 3 項規定，完成第一階段撥補，才能進行第二階段撥補，及銓敘部精算之結果¹⁴，越晚完成第一階段撥補，政府撥補總額將越多，對政府財務實屬不利，故建議於法制上明定政府於一定年限內之撥補金額比例，以資促使政府善盡撥補責任。

二、立法政策上提高警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員退休給付，基於衡平，適用確定提撥制之新進人員似得進一步研議強化政府照顧義務

(一) 警察人員人事條例有關退撫規定及其部分條文修正情形

警察人員人事條例係依公務人員任用法第 32 條授權制定之特種人事法律，依該條例第 35 條規定，警察人員之退休，除「一、警正以下擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，其退休年齡，得依照公務人員退休法之規定酌予降低。二、在執行勤務中遭受暴力或意外危害，致身心障礙，不堪勝任職務並依公務人員退休法命令退休者，其退休金除依規定按因公傷病標準給與外，另加發五至十五個基數。基數內涵均依所任職務最高等階年功俸最高俸級計算。三、領有勳章、獎章者，得加發退休金。」外，適用退休法（即年金改革後之退撫法）規定。第 36 條規定，警察人員之撫卹，除「一、在執行勤務中殉職者，其撫卹金基數內涵依其所任職務最高等階年功俸最高俸級計算，並比照戰地殉職人員加發撫卹金。二、領有勳章、獎章者，得加發撫卹金。」外，適用撫卹法（即年金改革後

¹⁴ 同註 10。

之退撫法)規定。亦即警察人員原則適用退撫法，並因其職務之特殊性，得於該條例明定退撫法之例外規定。另，依該條例第 39 條之 1 規定，消防人員及海巡人員具警察官身分者亦適用警察人員人事條例相關規定，因之，亦與警察人員適用相同之退撫給與規定。

警察人員人事條例部分條文修正草案於 114 年 1 月 7 日經立法院第 11 屆第 2 會期第 16 次會議三讀通過。本次第 7 條、第 10 條至第 12 條、第 15 條、第 16 條、第 21 條、第 23 條及第 34 條係配合法制用語酌作修正；第 36 條係配合修正規定名稱；另第 35 條增修相關項次內容，實質提高警消等危勞人員退休所得¹⁵。

因警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員屬危勞職務，爰修正警察人員人事條例第 35 條規定，提高每月退休所得替代為任職滿 15 年者，替代率為 43.25%，其後每增加 1 年，替代率增給 1.75%，最高增至 36 年，為 80%；任職滿 37 年至第 40 年者，維持 80%。另本次修正條文公布施行前退休生效者，亦適用提高所得替代率規定；該等人員應按現職同等級人員之待遇標準重新計算每月退休所得，並隨在職同等級人員本（年功）俸之調整而調整。再者，前述修正內容所生退撫基金增加之支出，行政院應每年自公務預算辦理撥補。

（二）警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員與一般公務人員退撫制度之比較

本次修正警察人員人事管理條例第 35 條規定，與一般公務人員退撫制度不同部分如下：

1、退休所得替代率

警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員任職滿 15 年者每月退休所得替代較公務人員提高 13.5%，其後每增加 1 年，

¹⁵ 立法院公報，第 114 卷，第 10 期，院會紀錄，114 年 1 月 17 日出版，頁 81-109。

替代率較公務人員增給 0.25%，最高增至 36 年者，每月退休所得替代較公務人員提高 19.5%，任職滿 37 年至第 40 年者，每月退休所得替代較公務人員提高 19%至 17.5%。另本次修正提高之退休所得替代率溯及已退休人員，該等人員應按現職同等級人員之待遇標準重新計算每月退休所得。

2、月退休金調整機制

警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員每月退休所得之調整，係隨在職同等級人員本（年功）俸之調整而調整，一般公務人員退休所得調整則與在職公務人員脫勾，改依消費者物價指數累計成長率達正、負 5%時，應予調整，其調整比率由考試院會同行政院，考量國家經濟環境、政府財政與退撫基金準備率定之；或至少每 4 年應予檢討。

3、月退休金來源

一般公務人員 84 年 7 月 1 日以前依工作年資核定之月退休金，由政府編列預算支應，84 年 7 月 1 日以後依工作年資核定之月退休金由退撫基金支應。本次修正警察人員人事管理條例第 35 條提高之退休所得替代率，每月退休所得隨在職同等級人員本（年功）俸調整等增加退撫基金之支出，行政院應每年自公務預算辦理撥補。

（三）基於危勞職務性質，提高警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員之退休給付，為期衡平，適用確定提撥制之新進人員，似得進一步研議強化政府照顧義務

本次警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員以修正警察人員人事條例方式，提高退休所得相關給付，係基於渠等人員之危勞因素考量，於立法政策上為特別優厚之設計，因此增加之支出，在政策配套措施上，亦明定以公務預算撥補退撫基金，以期強化對警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員照顧義務。

另，112年7月1日起新進、警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員係適用公務人員個人專戶制退休資遣撫卹法，退休金性質係由確定給付制修正為確定提撥制，本次在立法政策上給予確定給付制人員較為優厚之退休給付設計，並未及於前揭新進人員，爰此，基於、警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員退休給付之內部衡平性，適用確定提撥制之新進人員似得進一步研議是否一併提高退休給付，以強化政府照顧義務。

三、退休金仍可能具有遞延工資性質；為落實政府照顧義務，建議評估縮小退休所得替代率之調降幅度或延長調降期間

(一) 退休金制度理論及我國退休金制度定性

依據不同退休理論規劃所得之退休制度各有不同特色，而歸論學者所提之退休理論，主要包括人事機能說、人力折舊說、功績報償說、遞延薪資說及社會保險說等¹⁶。不同見解析述如下：

1、司法院釋字第782號解釋（理由書第69段）認為非遞延工資

勞退新制之勞工「個人退休金專戶」或可解為遞延工資之給付，然公務人員月退休所得之總額繫於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異，是「退撫給與並非遞延工資之給付」。本號解釋不認為公務人員退休金屬遞延工資理論，惟亦未指出我國相關退休理論究竟為何？¹⁷。

2、退撫新舊制兼有不同性質（部分具有遞延工資性質）

學者指出，32年11月6日制定公布之公務人員退休法，除採政府編列預算支應之「恩給制」外，亦含功績報償之觀點，依退休年資、等級計給退休金；另因具有促進新陳代謝與平衡個人終身所得與消費需要之功能，而兼含人事機能說及遞延薪資說之性質；自84年7月1日起改為共同提撥制之退撫新制，則已加入社會保

¹⁶ 林文燦，《考銓制度》（三版一刷），五南圖書出版，112年9月，頁295-296。

¹⁷ 蔡明誠，司法院釋字第782號解釋部分協同部分不同意見書，頁3及頁8-9。

險觀點¹⁸。本次年金改革範疇涵括退撫新、舊制年資，在退撫舊制（恩給制）部分係有遞延薪資說之性質，司法院釋字第 782 號解釋以公務人員月退休金為終身給付為由，未見窺得我國公務人員退休金制度所採退休理論全貌。

3、部分大法官認為公務人員退休金得定性為遞延工資

湯德宗大法官認為，首先，退撫給與之計算，無論是退撫舊制、退撫新制、乃至軍公教年改三法，皆涉及「本俸」（計算基礎），如何能說「與在職時之俸給（含本俸）」無關？其次，「遞延工資」說似為說明在軍公教大幅調薪，並改採「共同提撥制」之前（即「退撫舊制」時期）的「退撫給與」性質，司法院釋字第 782 號解釋似未注意即此。再者，即使勞工「個人退休金專戶」與軍公教「月退俸」性質不同，也不足以否定退撫給與為遞延工資之給付¹⁹。

吳陳鑽大法官則指出，依憲法保障人民服公職權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退休公務人員退休給與係屬將國家應支付公務人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之公務人員，自有義務給予適當之退休給與，以吸納優秀人才投入公務人員之行列，並確保公務人員於在職時得不受外力之不當影響，中立執行職務，退休時之生活條件與尊嚴亦得以獲得保障，縱未採由公務人員與政府共同提撥基金之共同提撥制，而採例如德國之完全由政府提撥基金之政府提撥制，或仍採恩給制，均無不同。故採提撥基金制，如提撥之基金不足以支付退休公務人員之退休給與時，國家仍有義務給予退休公務人員適當之退休給與，以保障退休公務人員之生活條件與尊嚴²⁰。

黃璽君大法官亦提出，公務人員退休金請求等權利，係基於其公務人員身分衍生而來。人民任公務人員從事公務，國家給與之報

¹⁸ 林文燦，同註 16。

¹⁹ 湯德宗，司法院釋字第 782 號解釋部分不同意見書，頁 32。

²⁰ 吳陳鑽，司法院釋字第 782 號解釋部分不同意見書，頁 4-5。

酬，除任公務人員期間之俸給外，於退休時之退休金等退休給與亦屬之。故人民自擔任公務人員之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與，而於其退休時取得退休金等退休給與之請求權²¹。

(二) 公務人員退休金得視為總待遇之一環，為公務職業選擇者之重要考量因素

適用退撫法之在職人員及已退休人員決定報考公職時，月退休制度可能為年資加年齡之 75 制或 85 制或年金改革後制度或 112 年 7 月 1 日之個人專戶制；依一般經驗法則，在以公部門為職業選擇時，係有考量公部門在職待遇及退休後之退休金給付情形。

在我國公務體系之下，俸給是俸給，福利是福利，退休金是退休金，壁壘分明，但實際上是有待商榷的，人事行政領域學者指出，運用總待遇概念，才能獲致公務人員給與制度的全貌，因之，就性質而言，退休金是俸給的另一種型態，是公務人員月支俸給遲延給付²²。爰此，司法院釋字第 782 號解釋認定退休給付非遞延工資，並不符合公務職業選擇者將退休給付視為總待遇之實情。

(三) 已退休人員因應經濟變動能力低；基於照顧義務考量，建議評估縮小退休所得替代率之調降幅度或延長調降期間

司法院釋字第 782 號解釋（理由書第 99 段至 102 段）認為，人口結構老化，領取退撫給與人數與年數增加；復因少子化結果，繳納費用者人數愈少；退撫基金因自始提撥費率與收益率不足，提高撥繳費用之基準、調降受規範對象之退撫新制退撫給與，目的係為維護退撫基金之存續；退休所得與現職人員待遇相差不大，造成早退及人才流失等理由，為追求重要公共利益，對原退撫給與作適度調降。

考試院 106 年 3 月 30 日函請立法院審議「公務人員退休撫卹

²¹ 黃璽君，司法院釋字第 782 號解釋部分不同意見書，頁 3。

²² 林文燦，同註 16，頁 168-169。

法草案」，其中草案第 4 條第 4 款、第 37 條至第 39 條規定，所得替代率上限以 10 年時間逐年調降；已退人員年資 35 年從 80% 降至 70%，年資 30 年從 75% 降至 65%，年資 25 年從 70% 降至 60%，年資 15 年從 55% 降至 45%；現職人員可採計 40 年年資，上限為 85% 降至 75%；替代率和已退人員相同²³。對照現行年金改革後之所得替代率，10 年期間每年調降幅度多 0.5%，不同退休年資調降幅度亦較考試院版本多達 10% 至 15% 間，明顯呈現出較考試院版本調降幅度高。

學者指出，本次年金改革相較於德國法定年金以及公務人員退撫制度改革，過渡期間與調降幅度的確短促而劇烈，惟不可忽略的是，德國法定年金保險與公務人員退休制度改革之前的所得替代率上限並非如我國高達在職人員薪資之 95%，且自 1990 年代起即依照人口結構、經濟社會條件變遷的長期預估，理性而務實推動修法，以長期過渡期間減少對即將退休者及已退休者之生活衝擊，而這正是我國軍公教年金制度發展過程中最欠缺的機制²⁴。爰此，調降後之所得替代率，雖經司法院釋字第 782 號解釋肯認為適度之調降，惟過渡期間與調降幅度的確短促而劇烈，確實造成退休生活規劃之劇烈衝擊；鑑於已退休人員因應經濟變動能力低，亦無法改變或增加原有退休年資以提高退休給付，基此，為落實政府照顧義務，建議重行評估退休所得替代率之調降幅度及調降期程。

（四）小結

本次年金改革範疇涵括退撫新、舊制年資，有學說認為在退撫舊制（恩給制）部分係有採遞延薪資說之性質；另部分大法官認為，基於公務人員與國家之公法上職務關係、相關大法官解釋、退休金規定脈絡，將退休金給付定性為遞延工資；再者，依一般經驗法制及總待遇概念，選擇公務員為職業者，會將退休金給付認定具

²³ 立法院第 9 屆第 3 會期第 8 次會議議案關係文書（院總第 234 號政府提案第 15945 號），106 年 4 月 5 日印發。

²⁴ 孫迺翊，〈再探公共年金制度、法律不溯及既往原則與信賴保護原則：我國軍公教年金改革過渡條款之考察〉，《興大法學》，28 期，109 年 11 月，頁 146。

遞延工資性質。綜上，司法院釋字第 782 號解釋認為公務人員退撫給與非遞延工資給付，仍有商榷空間。另調降後之所得替代率，雖經司法院釋字第 782 號解釋肯認為適度之調降，惟過渡期間與調降幅度的確短促而劇烈，確實造成對退休人員生活規劃之劇烈衝擊。為此，所得替代率調降幅度及調降期程建議再予評估予以減緩或延長之。

四、退休金計算基準年數較公保及勞保相關給付之平均俸(薪)額年數為高，仍有檢討調降空間

年金改革前，退休金計算基準為「退休生效日在職同等級人員本(年功)俸額」；年金改革後，逐步調整為最後在職前 15 年平均俸(薪)額；107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日為「最後在職往前 5 年平均俸(薪)額」，之後逐年延長均俸年度，調整至 118 年以後為「最後在職往前 15 年平均俸(薪)額」。

以本俸(年功俸)計算，不同職級公務人員退休金差距不大，再輔以 15 年均俸，則不同職級公務人員退休金更加降低差距，此制度設計似無法激勵公務人員勇於任事，追求職涯發展，提升職級。再者，學者認為，依照顧原則，國家有義務終身照顧公務人員及其家屬，退休從而是法律關係之變更，而非終止，換言之，公務人員在職關係與退休關係應有其一定之延續性，公務人員最後在職所取得之職務，不應稀釋為最後在職 15 年之職位²⁵。亦即為激勵公務人員，並以公務人員與國家關係為公法上職務關係之定位，應以最後在職職位之本俸(年功俸)為退休金計算基準。

另在保險制度上，公教人員保險法第 12 條第 1 項第 1 款規定，養老給付及死亡給付係依被保險人發生保險事故當月起，前 10 年投保年資之實際保險俸(薪)額平均計算；勞工保險條例第 19 條第 3 項第 1 款規定，年金給付及老年一次金給付之平均月投保

²⁵ 張桐銳，同註 13，頁 80。

薪資係按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算，係採 10 年、5 年均俸為基準。雖社會保險制度與退休金制度性質仍屬有別，惟公務人員退休金計算基準採計均俸年數遠較上述之保險給付高出許多，是否合理，或仍有檢視調降空間。

綜上，公務人員退休金計算基準依最後在職 15 年之平均俸(薪)額，無法激勵公務人員追求職涯發展，且未彰顯公務人員在職關係與退休關係之延續性，亦較公保及勞保退休金性質相關給付之平均俸(薪)額年數為高，實存有再予檢討空間。

五、建議評估月退休金隨現職人員俸給調整之可行性

年金改革後，將退休人員月退休所得調整機制與在職人員切割，自 107 年 7 月 1 日以來，改依 CPI 累計成長率達正負 5% 時予以調整，或至少每 4 年應予檢討，退休人員退休金自 111 年 7 月 1 日起調高 2%，113 年度調高 4%²⁶。惟在職人員自 107 年 7 月 1 日以來，111 年調高 4%，113 年調高 4%²⁷，114 年調高 3%²⁸，調整幅度較退休人員多達 5%，造成退休人員相對剝奪感，主張應恢復年金改革前隨現職人員待遇調整機制。

銓敘部認為，現職工作者待遇是對其工作付出和貢獻的報償，其待遇調整考量因素，除了 CPI 外，自然還會綜合考量民間薪資水準變動、政府財政、工作辛勞成果、政治支持等等因素，調整頻率和幅度都應當有別於已退休人員，方符合激勵現職人員的原理²⁹。惟基於公務人員退休並非法律關係之終止，而係變更，公務人員在職時支領俸給，退休後支領退休金，從而退休金與俸給皆具有

²⁶ 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第 11 屆第 2 會期司法及法制委員會「公務人員退休資遣撫卹法相關法案」公聽會報告》，113 年 12 月 16 日，頁 5。

²⁷ 行政院人事行政總處官網/新聞稿/關於媒體報導軍公教員工調薪追不上物價、實質所得縮水，非屬實情，特予澄清，112 年 6 月 28 日，網址：<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=82&pid=11427>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。

²⁸ 行政院人事行政總處官網/新聞稿/人事總處新聞稿消息：軍公教員工待遇自 114 年 1 月 1 日起調整 3%，自 88 年迄今 25 年來，首度連續 2 年調薪，113 年 7 月 22 日，網址：<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=82&pid=11986>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。

²⁹ 同註 26，頁 5-6。

職務給與之性質，因此月退休金隨現職人員俸給調整³⁰，並非未具合理性；另警察、消防及海巡人員月退休金調整機制業回復為隨現職人員待遇調整機制，亦同此理。爰此，建議評估月退休金隨現職人員俸給調整之可行性。

六、建議評估恢復一次性年資補償金制度或另行規劃適當之補償措施

(一) 年資補償金緣由

公務人員退撫制度從 84 年 7 月 1 日由政府恩給制改為由政府及公務人員按月提撥費用成立基金之儲金制，為順利將退撫制度成功轉換為退撫新制，爰設計年資補償金機制，對於退撫新、舊制年資月退休金給與之差異，給予補償³¹。

該制度設計是基於公務人員舊制及新制月退休金在前 15 年是有差異的，舊制基數為本(年功)俸+930，不須提撥退撫基金，其中第 1 年至第 15 年每年發給 5%月退休金(15 年 x5%=75%)；第 16 年開始，每年發給 1%；最高 30 年(15x5%+15x1%=90%)。新制基數為本(年功)俸 2 倍；須依規定提撥退撫基金，每 1 年都給 2%；新制 15 年相當 60%(2 x 15x2%=60%)本(年功)俸；最高 35 年相當 140%(2 x 35 x2%=140%)本(年功)俸，依上，舊制在前 15 年有 75%本(年功)俸的月退休金，而新制前 15 年者則僅有相當 60%本(年功)俸月退休金，舊制多出新制 15%(75%—60%=15%)，而且新制年資還需要繳付退撫基金。因此，在退撫新制實施時，為利新制推行並避免年資未滿 15 年者，因退撫新制實施而減損月退休金，爰於退休法第 30 條規定補償金給與補償，所以只以擇(兼)領月退休金者且舊制年資低於 15 年者為限，只要舊制年資未滿 15 年者，月退休

³⁰ 張桐銳，同註 13，頁 48。

³¹ 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第 10 屆第 3 會期司法及法制委員會第 8 次全體委員會議「考試院函請審議、國民黨黨團、立法委員賴品妤等 16 人、立法委員鍾佳濱等 20 人、立法委員謝衣鳳等 17 人、立法委員林奕華等 18 人、立法委員林奕華等 19 人、立法委員張廖萬堅等 21 人及立法委員林為洲等 16 人所提公務人員退休資遣撫卹法部分條文修正草案口頭報告」》，110 年 3 月 31 日，頁 5。

金均補足至 75%³²。

(二) 取消年資補償金

退休法第 30 條第 2 項規定係對於舊制年資低於 15 年者，保證均得支領 75% 之月退休金，但再加計退撫新制年資以本俸 2 倍計算之月退休金，即可能發生退休所得在不加計優惠存款利息情形下，與現職待遇相近之現象，且是項制度僅適用兼舊制年資符合退休法第 30 條規定人員，對於純舊制或純新制人員均不適用，造成公務人員間年資給與失衡³³。爰此，年金改革後，依退撫法第 34 條規定，108 年 7 月 1 日以後退休者，不再發給年資補償金。原審定擇領月補償金者，於 107 年 7 月 1 日前、後，所領月補償金總額未達原得領取之一次補償金金額者，補發其餘額。

(三) 基於比例原則及公平原則，建議評估恢復一次年資補償金制度或另行規劃適當之措施

依退撫法第 4 條第 5 款規定，支領月退休金人員，每月退休所得指每月所領月退休金(含月補償金)加計公務人員保險一次養老給付優惠存款利息，或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金之合計金額。第 39 條第 1 項規定，退休人員每月退休所得，依第 36 條規定調降優存利息後，仍超出各年度替代率上限者，應依「1、每月所領公保一次養老給付或一次退休金優存利息。2、退撫新制實施前年資所計得之月退休金(含月補償金)。3、退撫新制實施後年資所計得之月退休金。」順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止，依上，月補償金屬退休所得，自受年金改革後所得替代率扣減限制。經查不同等級與職務人員，原退休所得被調降平均比例，僅具退撫舊制年資者為 22.04% 至 30.88%、兼具退撫新舊制年資者為 24.96%

³² 銓敘部臉書/104.10.19 什麼是公務人員退休法第 30 條第 2 項補償金？，網址：<https://www.facebook.com/retire.mocs.gov.tw/posts/1041019>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。

³³ 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第 9 屆第 6 會期司法及法制委員會第 16 次全體委員會議「柯志恩委員等 17 人提出之公務人員退休資遣撫卹法第 4 條、第 34 條及第 39 條條文修正草案口頭報告」》，107 年 11 月 33 日，頁 2-3。

至 38.24%、僅具退撫新制年資者為 6.59%至 14.29%³⁴，爰此，退休人員選擇領取月補償金者，月補償金有極大可能遭致刪減，對上述補償金制度已有適度檢討。惟除上述月補償金改革措施外，退撫法第 34 條第 1 項進一步規定，給予 1 年緩衝期間（本法公布施行之日起 1 年內）仍得領取年資補償金外，自 108 年 7 月 1 日以後退休者，不再發給年資補償金；係再以較嚴格之手段，直接取消補償金制度。

論者認為，從補償金立法緣由可知，補償金性質屬於因制度改革受損而填補損失的補償制度，且由政府編列預算支出，與退撫基金財務毫無關係；年金改革後，竟將與退撫基金毫無關係的「年資補償金」一併刪除，尤其有失公允者，同為「補償金」，軍人繼續保留給與，但公務人員、教育人員卻被刪除，建議政府施政不應厚此薄彼，應返還公教補償金³⁵。基於前述月補償金已因調降退休所得替代率而有大幅度限縮；取消公教補償金制度，造成同一補償金制度，對於軍人、現職與退休公務人員出現不同標準，基於比例原則及公平原則，建議評估恢復一次性補償金制度或另行規劃適當之補償措施。

七、超過 35 年之退休年資替代率應有衡平對待及月退休起支條件之彈性設計

（一）給付率和替代率之差距應以等比例考量

退撫法第 14 條第 2 項規定，退撫新制實施前、後之任職年資可連同併計；擇領月退休金者，最高採計 40 年；另同法第 29 條第 2 款規定，月退休金：按照任職年資，每任職 1 年，照基數內涵 2%給與，最高 35 年，給與 70%；退休審定總年資超過 35 年者，

³⁴ 司法院釋字第 782 號解釋理由書第 90 段。

³⁵ 許若茵，賴政府 520 上台！全教總提 3 大修法建議：返還公教年資補償金，113 年 4 月 16 日，網址：
https://www.nownews.com/news/6406402?srltid=AfmBOooVyR4teWpHLeeLckH1Q5t4Oc72vciXhNyib9Xc5zsyOfsPof_0，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

自第 36 年起，每增 1 年，照基數內涵 1% 給與，最高給與 75%；又同法第 38 條第 2 項規定，任職滿第 15 年至第 35 年者，每增加 1 年，替代率增給 1.5%；超過第 35 年者，每增加 1 年，增給 0.5%，最高增至 40 年止。依上規定，新制年資 35 年以下者，每任職 1 年，給付率為基數內涵 2% 給與，替代率則為每增加 1 年，增給 1.5%；超過 35 年至 40 年者，每任職 1 年，給付率為基數內涵 1% 給與，替代率則為每增加 1 年，增給 0.5%。

退休所得替代率上限之設計是為合理調降公務人員每月退休所得，爰替代率%（每 1 年）之設計不應高於退休金給與%（每 1 年）³⁶。前揭二者之間（年資 35 年以下與超過 35 年至 40 年者）給付率和替代率之差距為 0.5%，惟為期衡平，給付率和替代率之差距建議應為等比級數而非等差級數，亦即超過 35 年至 40 年者，建議替代率則為每增加 1 年，應增給 0.75%。

（二）月退休金起支年齡應有例外之彈性設計

公務人員自 115 年以後，除符合過渡期間指標數年齡及「退休年資+實際年齡」之年度指標數者外，月退休金起支年齡為 65 歲，不問任職年資長短，均強迫 65 歲方得請領全額月退休金。依前述規定，超過 40 年之年資不得採計為退撫年資；惟既已強制規定月退休金起支年齡為 65 歲，則在職期間年資採計為退撫年資之設計是否不應有上限規定？如仍維持上限設計，是否得考慮年資因素，以退休年資滿 40 年為得支領全額月退休金之條件？建議主管機關進一步研議月退休起支條件之彈性設計。

八、退休再任公職停領月退之薪酬標準宜為最低保障金額

依司法院釋字第 782 號解釋，其中以支領或兼領月退休金之退休人員，因再任私立學校有給職務應停止領受月退休金之規定未區分政府補助私校有限制用途（例如不得用於支付退休再任公務人員之薪資）、私校是否均受有獎補助或獎補助金額多寡等及政

³⁶ 本報告附錄之銓敘部邱專門委員德明發言意見。

府獎補助對象並未限於私校等，致所採手段與目的之達成間不具有實質關聯，與憲法保障平等權之意旨有違，應自該號解釋公布之日起失其效力，銓敘部爰據以刪除退撫法第 77 條第 1 項第 3 款。

公務人員退休再任廣義公部門之限制始於 100 年 1 月 1 日施行之退休法第 23 條第 1 項第 2 款、第 3 款規定，當時並無再任每月支領薪酬總額限制；105 年 5 月 11 日修正公布第 23 條條文，放寬為再任職務每月支領薪酬總額超過基本工資則停止領受月退休金；考試院於 106 年 3 月 30 日函送本院審查退撫法草案，該草案第 77 條第 1 項第 3 款規定，始首次提出退休人員再任私立學校職務及廣義公部門職務且每月支領俸（薪）給、待遇或公費總額已達最低保障金額（指公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額，113 年數額為 37,000 元）者，停止領受月退休金之權利³⁷，上開條文於本院審議中修正為再任職務每月支領薪酬總額超過基本工資（目前基本工資為 28,590 元）則停止領受月退休金，並自 107 年 7 月 1 日施行。

經考量上開退休金調降幅度、月退金人員起支年齡目前為 64 歲（115 年為 65 歲），公務員以其資歷專長再任廣義公部門職務，係有促進高齡就業並兼顧退休生活之適足性之正面效益；再者，退撫法第 77 條第 3 項規定擔任機構董（理）事長及執行長者，其初任年齡不得逾 65 歲，115 年起即無社會大眾一般認為之雙薪肥貓疑慮。爰此，支領薪酬之限制宜採放寬規定，建議公務人員退休再任廣義公部門職務停止領受月退休金之薪酬標準宜為最低保障金額。

參、結論

107 年 7 月 1 日年金改革迄今已逾 6 年餘，考試院和行政院雖於 112 年間提出年金改革之檢討，惟偏向財政面向，未有整體之檢討。本報告經檢視相關制度內涵，提出下列建議，並期各界再予討論。

³⁷同註 23。

就「未涉退休給付規定」面向，本報告認為年金改革已採行大幅調降退休公務人員所得，並提高在職人員退撫基金提撥率等開源節流措施，如仍不足以維持退撫基金時，政府應承擔最後支付責任，優予撥補退撫基金，以強化公務人員對政府照顧義務之信心。再者，基於年金改革後退休給付大幅減少，月退休金起支年齡除符合過渡期間之指標數規定外，自115年起為65歲，公務員以其資歷專長再任廣義公部門職務，係有促進高齡就業並兼顧退休生活之適足性之正面效益；退休再任公職停領月退之薪酬標準宜放寬為最低保障金額。

就涉及「退休給付規定」面向，警察、消防、海巡、移民及空中勤務總隊人員因危勞因素考量而提高退休給付（確定給付制），惟112年7月1日起新進人員係適用公務人員個人專戶制退休資遣撫卹法（確定提撥制），提高退休給付相關規定並未及於前揭新進人員，爰此，基於警察、消防、海巡、移民及空中勤務總隊人員退休給付之內部衡平性，似得進一步研議是否併同提高新進人員之退休給付，以強化政府照顧義務。另，在退撫舊制（恩給制）部分係有採遞延薪資說之性質，部分大法官亦肯認退休金給付仍屬遞延工資性質；輔以本次年金改革退休所得替代率調降幅度過於劇烈，已退休人員因應經濟變動能力低，為落實政府照顧義務，建議評估減緩退休所得替代率調降幅度或延長調降期程；又，退休金計算基準年數較公保及勞保相關給付之平均俸（薪）額年數為高，是否予以調降？月退休金可否隨現職人員俸給調整？一次性年資補償金制度是否恢復或另行規劃適當之補償措施？均建議再予檢討；再者，建議超過35年之退休年資替代率應衡平對待及月退休起支條件得否有考慮年資因素之彈性設計等，亦有必要併同檢討。

參考文獻

一、政府出版品、圖書

1. 立法院第9屆第3會期第8次會議議案關係文書（院總第234號 政府提案第15945號），106年4月5日印發。
2. 立法院公報，第114卷，第10期，院會紀錄，114年1月17日出版。
3. 林文燦，《考銓制度》（三版一刷），五南圖書出版，112年9月。
4. 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第10屆第3會期司法及法制委員會第8次全體委員會議「考試院函請審議、國民黨黨團、立法委員賴品妤等16人、立法委員鍾佳濱等20人、立法委員謝衣鳳等17人、立法委員林奕華等18人、立法委員林奕華等19人、立法委員張廖萬堅等21人及立法委員林為洲等16人所提公務人員退休資遣撫卹法部分條文修正草案口頭報告」》，110年3月31日。
5. 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第10屆第8會期司法及法制委員會「112年公教退撫新制實施後，原退撫基金財務缺口如何補？」專題報告》，112年10月25日。
6. 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第11屆第2會期司法及法制委員會第16次全體委員會議「公務人員退休撫卹基金及公教人員個人專戶制退撫儲金基金114年度業務計畫及收支預算案口頭報告（資料截至113年10月底）」》，113年11月27日。
7. 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第11屆第2會期司法及法制委員會「公務人員退休資遣撫卹法相關法案」公聽會報告》，113年12月9日。
8. 銓敘部，〈銓敘部書面報告〉，《立法院第11屆第2會期司法及法制委員會「公務人員退休資遣撫卹法相關法案」公聽會報告》，113年12

月 16 日。

二、期刊論文

1. 孫迺翊，〈再探公共年金制度、法律不溯及既往原則與信賴保護原則：我國軍公教年金改革過渡條款之考察〉，《興大法學》，28 期，109 年 11 月，頁 85-161。
2. 張桐銳，〈公務人員退休制度之年金保險化：公務人員退休制度之改革評析〉，《東吳法律學報》，30 卷 1 期，107 年 7 月，頁 49-87。

三、網路資源

1. 公務人員退休撫卹基金管理委員會官網/資訊專區/退撫基金詞彙 197，網址：
https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=708&sms=9395&_Query=c88253dc-067f-4205-8270-e41b6683b7a5&page=10&PageSize=20，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。
2. 行政院人事行政總處官網/新聞稿/關於媒體報導軍公教員工調薪追不上物價、實質所得縮水，非屬實情，特予澄清，112 年 6 月 28 日，網址：
<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=82&pid=11427>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。
3. 行政院人事行政總處官網/新聞稿/人事總處新聞稿消息：軍公教員工待遇自 114 年 1 月 1 日起調整 3%，自 88 年迄今 25 年來，首度連續 2 年調薪，113 年 7 月 22 日，網址：
<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=82&pid=11986>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。

4. 考試院官網/新聞與公告/本院新聞/考試行政兩院共同建立年金制度
監控機制，並完成首次定期檢討，112 年 7 月 28 日，網址：
https://www.exam.gov.tw/News_Content.aspx?n=3438&s=47330，
最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。
5. 銓敘部臉書/104.10.19 什麼是公務人員退休法第 30 條第 2 項補償
金？，網址：
<https://www.facebook.com/retire.mocs.gov.tw/posts/1041019>，
最後瀏覽日期：114 年 2 月 19 日。
6. 審計部網站/審計報告/總決算審核報告/112 年度中央政府總決算附
屬單位決算及綜計表審核報告_非營業部分(丁 31)，網址：
<https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=577&mid=152>，最後瀏
覽日期：114 年 1 月 16 日。

附錄：「公務人員退休金制度改革之探討」專題研究報告（初稿）

座談會紀錄及參採情形

時間：114年3月27日（星期四）下午2時30分

地點：立法院法制局304會議室

主席：方組長華香（黃組長良瑩代理）

紀錄：賴怡瑩

參加人員：

一、學者專家

國立政治大學法律系 張教授桐銳

二、銓敘部

專門委員 邱德明

三、行政院人事行政總處

科長 陳宥蓁

四、本局出席人員

康研究員世宗

傅副研究員朝文

楊助理研究員蕙如

發言要點：

國立政治大學法律系張教授桐銳：

一、年金改革後政府是否應優予撥補退撫基金？

（一）撥補依據退撫法第93條第2項規定，對於如何撥補與撥補數額未明文規定，而僅規定「依退撫基金財務精算結果」撥補。

（二）銓敘部於112年3月13日邀集教育部、財政部及行政院主計總處會商結論，參照銓敘部與教育部委託精算結果，應由銓敘部每年撥補194億元，教育部撥補123億元，合計317億元。惟實際上113年度僅撥補100億元，114年度撥補194億元，尚不足340億元。確有未充分執行法律之情形。

（三）惟此僅涉及法律執行之問題，恐非制度改革問題。

二、基於內部衡平，對於適用確定提撥制之新進警消海巡人員，是否進一

步研擬強化政府照顧義務？

- (一) 依 114 年 1 月 7 日修正三讀通過之警察人員人事條例規定，警消海巡人員等任職滿 15 年者，替代率為 43.25%，其後每增加一年，替代率增給 1.75%，最高增至 36 年，為 80%。
- (二) 年金改革調降退休公務人員退休所得替代率，前述修法使警消海巡人員等退休金之所得替代率，不僅遠高於改革後之公務人員退休金，也遠高於改革前之公務人員退休金(2%*35=70%)。恐有違反體系正義(平等原則)之疑慮。因此，不宜再以此次修法為標準，再針對 112 年以後之新進警消海巡人員進行制度變革。
- (三) 針對警消海巡人員等之特殊照顧，應已反映在其專業加給與危險加給，以及退休年齡之設計上，應無須另作考量。惟公務人員個人專戶退休制度係參考勞工退休金制度而設計，而勞工退休金制度係以工資為計算基礎，公務人員個人專戶退休制度則以 2 倍本俸為基礎，並無法完全反映工作所得。建議修正公務人員個人專戶退休制度，所有人員皆以實際薪俸為退休金計算基礎，所謂實際薪俸，應以本俸加上專業加給計算，至於主管加給與危險加給以具體職務之執行為前提，自可毋庸計入。如此，即可在退休階段亦反映警消海巡人員等之特殊照顧。

三、是否基於情事變更及總待遇之概念，停降退休所得替代率？

- (一) 經濟情勢波動本為通常情形，不應以近年經濟熱絡，政府有稅收超徵情形即認定有情事變更。
- (二) 年金改革之重要精神在於因應人口結構轉變，亦即少子化與平均餘命延長，致使未來工作負擔加重，或如不加重其負擔則將產生預算排擠效應。人口結構轉變情形，目前並無緩減趨勢，反有日趨嚴重之趨勢，就此並無情事改變之情形。
- (三) 關於公務人員退休金，報告雖有引述學者認為係屬月支俸給遲延給付以及總待遇之見解，然而，退休金如屬月支俸額之遲延給付，其當屬定額，而公務人員月退休金之數額並非定額，而是終身領取，因此月支俸額之遲延給付的見解恐難成立。此亦已於司法院釋字第

782 號解釋說明甚詳。報告若擬引用學者上開見解，則對於司法院釋字第 782 號解釋所採見解應有適切批駁，否則論證難稱合理。

(四) 綜上所述，情事變更與總待遇之見解，均不足為停降退休所得替代率之理由。

(五) 另外，報告引述公務人員協會見解，稱退休人員仍需養老育兒負擔家庭經濟，或因衰老而有重大傷病支出，而認為退休所得替代率逐年遞減，已嚴重影響生存權。惟憲法對於生存權之保障，係保障人民能滿足最低生活需求，所謂最低生活需求，於現行法係由社會救助法規定之最低生活費加以具體化。公務人員退休金之刪減，不致降至最低生活費之程度，故與生存權無涉。

(六) 惟學說上亦有主張公務人員退休金之調降確實過於劇烈，或可考慮延長退休金調降之過渡期間，以避免對於退休公務人員衝擊過鉅。

四、退休金計算基數應否回復以最後在職同等級人員本俸為計算基礎？

公務人員退休金之計算基數回復以最後在職同等級人員之本俸為基準，係回復至公務人員退休金之基本邏輯，反映公務人員制度中之職級原則，可以支持。

五、退休金是否應隨現職人員待遇調整而調整？

(一) 退休係公務人員法律關係之變更而非消滅，退休金隨現職公務人員待遇調整而調整，符合公務人員退休制度之原則，可以支持。

(二) 在職人員待遇調整不論本俸或加給皆有調整，退休人員退休金之調整僅限於本俸部分，其調整幅度本與現職人員不完全相同。因此，退休人員與在職人員之差別，應不足以作為反對隨同調整之理由。

六、是否恢復一次性補償金？

(一) 一次補償金依據為依退撫舊制，退休公務人員前 15 年年資替代率為每年 5% (75% 除以 15 = 5%)；退撫新制則為每年 4% (2% * 2 = 4%)。

(二) 然而，退休新制整體而言對於公務人員較為有利，將前 15 年年資另行切出，而單就此部分之變革而論，對於有舊制年資公務人員不利，因此給予補償金，本非合理，更無回復一次補償金之必要。

七、超過 35 年之退休年資替代率是否應與其他年資相同處理？

- (一) 超過 35 年之年資部分與其他年資相同處理，此可由立法裁量決定。
- (二) 比較法上，德國聯邦公務人員退休金為 $1.79375\% * 40 = 71.75\%$ ，並就 35 年以後年資另行處理，可為參照。

八、退休再任公職停領月退，是否應改以最低保障金額為標準？

退休再任公職停領月退，是否應改以最低保障金額為標準，此屬立法裁量，可由政策決定。

參採情形：

- 一、第一點意見贊同本報告意見部分，錄供參考；另本報告建議從法制面強化或改善目前執行面撥補額度不足之問題，爰配合補充相關法制建議。
- 二、第二點意見，本報告係立基於本年修正通過之警察人員人事條例，已於立法政策上給予採確定給付制之警察、消防、海岸巡防、移民及空中勤務總隊人員較為優厚之退休給付設計，基於上述人員之群體公平性及危勞職務之同質性，故政府亦應強化對確定提撥制之新進人員照顧義務，而非再將渠等人員與一般公務人員做對比；其餘所提意見錄供銓敘部參考。
- 三、第三點意見，原則贊同延長調降期間，至於論述部分，本報告已參採修正，以強化論證。
- 四、第四點意見及第五點意見，贊同本報告意見，錄供參考。
- 五、第六點意見，基於月補償金已因調降退休所得替代率而有大幅度限縮；取消公教補償金制度，造成同一補償金制度，對於軍人、現職與退休公務人員出現不同標準，基於比例原則及公平原則，爰仍維持建議評估恢復一次性補償金制度或另行規劃適當之補償措施。
- 六、第七點意見、第八點意見，認為屬政策決定，錄供參考。

銓敘部邱專門委員德明：

一、「年金改革後政府應優予撥補退撫基金」，意見如下：

- (一) 該報告認為公務人員與國家之間係為公法上職務關係，有別於勞動

法之勞動關係，政府宜優予考量退撫基金撥補數額，以強化公務人員對政府照顧責任之信心。本項建議係增加政府預算撥補退撫基金，因涉及政府整體財政事項，宜通盤考量，此部分尊重行政院（財主單位）權責。

（二）建議報告內可再加強論述部分，退撫法第 93 條第 2 項規定，112 年新人新制的退撫制度建立，致退撫基金用罄年度提前之財務缺口，由政府依退撫基金財務精算結果，自退撫制度實施之日起，分年編列預算撥款補助。政府完成該條第 2 項撥補後，才會再依第 93 條第 3 項規定，接續接續分年編列預算撥補現行退撫基金，以健全基金財務。因此，第一階段的政府撥補措施愈晚完成，第二階段由政府接續撥補現行退撫基金財務缺口的責任，就愈晚開始。這對於基金財務是較為不利的方式。再者，根據本部日前送交立法院之報告，若以公、教分別將於 140 年、137 年用罄為基準，並採分「10 年」、「15 年」及「20 年」補足退撫基金方式，各方案之撥補金額如下：

- 1、分 10 年撥補：公務人員每年 194 億元、教育人員每年 123 億元，10 年合計撥補 3,170 億元。
- 2、分 15 年撥補：公務人員每年 145 億元、教育人員每年 90 億元，15 年合計撥補 3,525 億元。
- 3、分 20 年撥補：公務人員每年 120 億元、教育人員每年 74 億元，20 年合計撥補 3,880 億元。

如依照本部上開精算數據，顯見越快完成對新制上路缺口的撥補，政府總撥補數越少。分 20 年撥補的數字，要比分 10 年撥補多出 710 億元，選擇在 10 年內完成撥補，對基金永續與政府財務支出最為有利。

二、「立法政策上提高警察、消防及海巡人員退休給付，基於衡平，適用確定提撥制之新進人員似得進一步研議強化政府照顧義務」，意見如下：

查退撫法第 4 條至第 7 條及第 36 條至第 39 條等規定，已就退

休所得替代率(以下簡稱替代率)之定義及每月退休所得涉及替代率上限的計算與扣減方式予以明定，其中 84 年 6 月 30 日以前年資計得之退休金，係由各級政府編列預算支應，84 年 7 月 1 日以後年資計得之退休金，則由公務人員與政府共同按月撥繳費用設立之公務人員退休撫卹基金支給，上開兩者合計金額不得超過依替代率上限計算之金額。至於個人專戶制退撫法則係以公務人員與政府按月共同撥繳及公務人員自願增加提繳之退撫儲金費用與孳息，作為依法退休、資遣或撫卹時，給付其本人或遺族退撫給與之儲存準備，是類人員退休金之多寡，端賴個人專戶退撫儲金之收益而定，並無替代率的相關規定，且對於第一層公保養老給付仍維持確定給付制並給予年金化，構成二層年金保障。因此，兩種制度全然不同，尚無法比較孰優孰劣，爰不生所謂內部衡平性之問題。

三、「基於情事變更及總待遇概念，建議評估停降退休所得替代率」，意見如下：

- (一)按任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，其所適用之法規未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要，始得予變動。基此，當立法者審酌社會整體公益優先於法規適用對象之個別利益時，得依法定程序修正或廢止其原適用之法規；惟因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡—除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。準此，人民對於授益法規如有值得保護之信賴利益，在確有國家公益考量，並衡酌所欲達成之公益及信賴利益在未逾越必要合理程度內予以變動(避免將全部給付逕予終止)、採取分階段實施或訂定過渡期間條款，以及考量規範對象承受能力差異等情況下，即不違反信賴保護原則；期間為避免修法所

追求公益目的遲未能實現，若係採過渡期間來減低過度損害者，其過渡期間不宜過長（司法院釋字第 525 號、第 605 號及第 717 號解釋參照）。

（二）公務人員退撫新制自 84 年 7 月 1 日實施迄至 107 年推行年金改革時，由於政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，致原有公務人員退休制度已面臨諸如(1)國家人口結構老化及少子女化的雙重危機，導致退休給付年限延長；進而致政府財政及退撫基金面臨沈重之財務支出壓力；(2)金融市場之利率持續走低，造成政府補貼優惠存款差額利息之負擔加重；(3)退撫基金收支嚴重失衡，衍生急迫性財務危機；(4)退撫舊制經費支出仍持續累增（含舊制年資之退休金及其優惠存款之差額利息，以及政府尚補助每月提撥基金費用之 65%）；(5)公務人員退休制度多項提高退休所得措施（包括提高退休金基數內涵、增給年資補償金及提高優惠存款金額計算標準等），在公務人員待遇結構已有調整，退休所得亦有相當幅度提昇的情況下，原有退休制度之部分規定已不合時宜等諸多亟待改革的問題。爰為解決原公務人員退休制度所面臨上述種種問題，經立法院制定退撫法明定調整公務人員退休所得之規定，係在維持公務人員退撫制度之公平合理及永續經營；其立法目的係基於原公務人員退休制度確有改革之迫切公益需求。

（三）退撫法第 36 條至第 39 條規定，採 10 年半，逐年調降退休所得替代率上限；優惠存款利率於擇領月退休金者，則採 2 年半利率歸零；於擇領一次退休金者，其等於或低於最低保障金額部分維持 18% 利率；超出最低保障金額部分，採 6 年半逐步降低其利率至 6% 止。準此，上述規定並未全部逕予終止退休人員之退休給付；所採取分階段實施減少給付之緩步改革作法，已給予充分過渡期間。此外，退撫法亦設有最低保障金額機制，於第 36 條第 3 項及第 39 條第 2 項，明定公務人員退休所得於依規定調降時，每月所領退休所得不得低於最低保障金額。上述所定最低保障金額，係參照司法院釋字第 280 號解釋意旨所定「得以維持退休人員基本生活之標準」，於

退撫法第 4 條明定以「委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給（指專業加給表一）合計數額」。另基於人道關懷及弱勢照顧精神，於退撫法第 36 條第 2 項明定，支領月退休金人員，如調降優惠存款利息後之每月退休所得低於 118 年以後替代率上限金額時，可按該金額中，屬於公保養老給付優惠存款利息部分，照年息 18% 回推得辦理優惠存款之金額，予以補足。

（四）綜前所述，退撫法變更已退休公務人員之退休給付，係基於維持公務人員退休制度之永續經營及國家財政健全之重大公益考量，所採取之逐年調降退休所得替代率上限及優惠存款利率之緩步改革作法，已給予充分過渡期間，同時定有最低保障金額，不致影響已退休公務人員之生活尊嚴，並特別考量情況特殊之退休公務人員承受變動能力較低，因而給予人道關懷之保障機制，以減緩衝擊。

（五）上述年金改革措施均已經司法院釋字第 782 號解釋肯認，且與信賴保護原則、比例原則尚無違背。進言之，107 年公務人員年金改革，確係政府本於誠信原則，在充分考量公益維護、世代正義之餘，所為必要而合宜之作為。

（六）至於建議評估停降所得替代率一節，另說明如下：

1、若提前停止所得替代率下降年度，退撫基金用罄年度將提早 4 年至 5 年發生，財務年度收支將再度失衡：

（1）107 年至 112 年軍公教人員各級政府每年所節省之退撫經費全數挹注退撫基金達 2774 億元，另撥補 294 億元補助因實施個人專戶制退撫制度造成的財務缺口。若提前停止退休所得替代率再逐年調降，每年節省退撫經費全數挹注退撫基金的金額，公務人員部分預計將減少約 2,800 億元（50 年合計，未折現）。

（2）退撫基金因可運用投資金額減少，投資收益亦將隨之減損。

（3）年金改革後，年度收支已轉為均衡的改善狀況（從 108 年收支比最高的 145.3%，持續降至 112 年的 98.6%），若提前停止所得替代率下降年度，收支預計將再快速轉為負數。

2、提早停止調降後的退撫基金財務缺口，如主要依賴政府補助，將

引發世代公平性爭議：

退撫基金長期收支失衡持續累積，112 年未提存退休金精算負債高達約 2.9 兆元，此乃在大多數已退休者任職時期發生。努力提高退撫基金投資報酬率（85-113/9 平均年收益率為 5.1%）或許對減少缺口會有助益，但政府依法需負最後支付責任，自然會是補助財務缺口的重要來源，此即是由全民再負更多責任分擔純屬軍公教人員的退休所得，背離年金改革受到支持的社會世代正義觀點。

3、年金改革前後各年度退休者之 113 年實支月退休所得，多數仍高於 5.1 萬元；109 年以後退休者之月退休所得更達 5.5 萬元以上，足以維持退休個人基本生活所需。目前已退休者平均實支月退休金額，約是現職工作者月俸給之八成，也高於 112 年民間平均每月經常性薪資 4.58 萬元（行政院主計總處）。

（七）無論是確定給付制或確定提撥制，關於退休金制度之設計都不會將政府財政好壞作為調整因素。

（八）總待遇概念不應用來支持退休給付為月支俸給遲延給付之說明，如要利用總待遇概念，退休金給付金額應該要比現行制度更低，才符合人事總成本之策略思考。

四、「退休金計算基準年數較公保及勞保相關給付之平均俸（薪）額年數為高，仍有檢討調降空間」，意見如下：

（一）依據原公務人員退休法（以下簡稱原退休法）規定，公務人員退休金基數，係以退休人員最後在職等級，按照退休生效時在職同等級人員之本俸加 1 倍計算。由於退休人員最後在職等級，通常為退休人員公職生涯中最高等級，以該等級核算退休金，所得難免偏高。是為合理調整公務人員退休所得，退撫法爰將退休金基數內涵，逐步調整為最後在職前 15 年平均俸（薪）額計算退休金【107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日訂為「最後在職往前 5 年平均俸（薪）額」，之後逐年拉長 1 年（109 年為 6 年均俸，以此類推），調整至 118 年以後為「最後在職往前 15 年平均俸（薪）額」】。又由於公務

人員在退撫新制實施後，應按月繳納退撫基金費用始得併計年資，為期繳費義務與給付權利間之對等關係，故採以平均俸（薪）額作為退休金基數內涵計算退休金，應屬合宜。再者，OECD 國家若是採行確定給付制者，其年金計算標準多數是以終身工作年資平均計算。

(二) 又為實施上開調整退休金計算基準措施，另配套規範退撫法施行前已退休者或已達月退休金起支條件，於退撫法施行後退休生效者，以最後在職經銓敘審定之本俸計算，不予調整。

五、「建議評估月退休金隨現職人員俸給調整之可行性」，意見如下：

(一) 配合年金改革之推動，自 107 年 7 月 1 日退撫法施行後，退休公務人員所領月退休金及遺族所領年撫卹金或月撫慰金等定期給與（以下簡稱定期退撫給與）不再隨現職待遇調整而調整，其立法理由係考量退撫法施行前，定期退撫給與均隨現職待遇調整而調整，除衍生退休所得與在職人員待遇相近之不合理現象外，亦造成退撫基金長遠負擔及繳費義務與給付權利之不對等情形，爰修法予以取消。

(二) 又為兼顧退休人員或遺族權益，以及衡酌隨著物價成長，必須維持退休所得實質上不減損，爰退撫法第 67 條已明定公務人員退休後所領月退休金等定期退撫給與給付金額，於 CPI 累計成長率達正、負 5% 時，應予調整給付金額，或至少每 4 年應予檢討，作為啟動調整之具體條件，由本部會同國防部及教育部組成專業評估小組，綜合考量國家經濟環境、政府財政與退撫基金準備率等 3 項法定因子擬具評估報告或調整方案，報請考試院會同行政院核定公告。

(三) 實務上，於 111 年 7 月 1 日起已照前述機制調高定期給付 2%；113 年度，因 CPI 累計成長率已達 5%，已由考試院及行政院會同核定公告自 113 年 1 月 1 日起再調高 4%。

(四) 據上，現行退休公務人員月退休金等定期退撫給與給付金額，與現職公務人員待遇調整脫鉤，俾維持退撫基金繳費義務與給付權利之對等，且避免對現職人員造成不公平，有其實施之必要性及合理性。

又退休公務人員月退休金等定期退撫給與調整，上開退撫法已為明確法律依據，亦有司法院釋字第 782 號解釋諭示，明定必須因應物價指數成長而調整（未來有可能退休人員依法應調整，而現職人員待遇未必調整之現象）。據此，退撫法第 67 條所定機制顯較現職人員待遇調整方式更具法制上之保障。

（五）又修法使公務人員定期退撫給與可隨現職人員待遇調整，且仍得依退撫法第 67 條所定定期退撫給與給付金額調整機制調整，將使公務人員每月退休所得有雙重調整之虞，爰宜予維持現行退撫法之規定。

六、「建議評估恢復一次性年資補償金制度或另行規劃適當之補償措施」，意見如下：

（一）公務人員年金改革「取消年資補償金」之研議過程：

1、查原退休法第 30 條規定之年資補償金，僅適用於退撫新制實施前（以下簡稱舊制）年資低於 15 年或低於 20 年之兼具退撫新、舊制年資並支領月退休金人員。其立法意旨係考量舊制年資之前 15 年每年給與本俸 5% 之月退休金（第 16 年以後至第 30 年每年給與本俸 1% 之月退休金），而退撫新制實施後（以下簡稱新制）年資，每年給與 2 倍本俸 2% 之月退休金，僅相當於本俸 4%。另因舊制年資未滿 15 年之人員，於新制除須配合撥繳退撫基金，其前 15 年之月退休金反而減少，爰設計此類補償金予以補償—對於舊制年資低於 15 年者，保證均得支領 75% 之月退休金。合先敘明。

2、前開規定雖係為順利將退撫制度成功轉換為退撫新制所設計之補償機制，但退撫新制實施迄至 107 年推動年金改革時，已逾 23 年，該規定不僅已不合時宜，且衍生以下失衡問題：

（1）退休給付偏高：以原退休法第 30 條第 2 項規定而言，係對於舊制年資低於 15 年者，保證均得支領 75% 之月退休金，但隨新制年資逐漸增長，若再加計新制年資以本俸 2 倍計算之月退休金，即可能發生退休所得在不加計優惠存款利息情形下，

與現職待遇相近之現象。

- (2) 退撫給與制度間不衡平：倘未實施退撫新制，以舊制年資最高僅得採計 30 年而言，擇領月退休金者，最高給與本俸 90%，但實施退撫新制後，以同樣任職年資 30 年而言，即使未加計年資補償金，兼具新舊制年資或純新制年資且擇領月退休金者，其給與均超過本俸 90%，因此，原退休法第 30 條之年資補償金設計，僅以舊制未滿 15 年部分之退休給與為發給考量，忽略了按退休總年資計算後，實施退撫新制可計給之退休給付總數仍高於純舊制之情形，顯非妥適及合理，且一旦再加計年資補償金，渠等人員給與偏高現象將愈加明顯。
- (3) 公務人員內部年資給與失衡：由於年資補償金規定僅適用於舊制年資低於 15 年或低於 20 年之兼具新舊制年資且支領月退休金人員，對於純舊制或純新制人員均不適用，因此，隨舊制年資逐年縮短，上開年資補償金措施所產生公務人員間年資給與失衡現象將愈趨顯著。

3、基於以上考量，年資補償金機制確有應檢討之必要，爰配合國家推行年金改革政策，於公務人員退休撫卹法草案規劃「取消年資補償金」，並基於信賴保護原則，給予 1 年過渡期間（法公布施行後 1 年內退休，仍照原規定）。案經考試院審查通過函送立法院三讀通過後，經總統公布並自 107 年 7 月 1 日施行（自 108 年 7 月 1 日以後退休生效者，不再發給年資補償金）。因此，依上述說明，取消年資補償金有其立法目的，爰為期促進並維護退休制度之合理性，上開「取消年資補償金」之年金改革措施仍有維持之必要。

4、至於軍職人員保留發給一次補償金，沒有全面廢止一節，依國防部說明略以，其理由主要為考量軍人有限役限齡退役的制度設計，致具「役期短、退除早、離退率高」等特殊性的特性，前於總統府國家年金改革委員會已確立軍人年金改革方案，採單獨設計之原則並與公教人員脫鉤處理。同時為避免大量軍、士官搶退（當時

符合領取年資補償金人員計 7 千餘員)，致人力因無法於短期內補充，造成軍事經驗斷層，影響國防安全。

(二) 綜前說明，本次公務人員年金改革取消年資補償金機制，主要係為期促進公務人員退休制度之合理性並解決公務人員間年資給與失衡問題；依上述立法理由及國家年金改革政策，本項建議允宜審慎考量；至於未來上述年資補償金機制是否繼續施行，本部將遵照立法院最後審查結果，並於立法程序完成後配合執行之。

七、「超過 35 年之退休年資替代率應有公平對待或降低退休起支年齡」，意見如下：

(一) 考量國民平均壽命延長、人口結構高齡化等趨勢，鼓勵中高齡者繼續任職，原退休法對於 84 年 7 月 1 日以後初任公務人員者，其退休年資最高採計上限，准予其超過 35 年。其立法緣由係因兼具有新舊制年資之退休公務人員，其退休所得已經偏高，而新制以後初任公職者，其公保養老給付已不得辦理優惠存款，其退休所得將不致有超過現職人員情形。至於兼具新舊制年資之退休公務人員，其退休所得已經偏高，爰增加年資採計之規定，僅限 84 年 7 月 1 日以後初任公務人員者適用。

(二) 107 年退撫法實施後，一方面提高退撫基金提撥費率，一方面調降退休金計算基準，現職人員未來都將面臨繳多、領少之境，為鼓勵公務人員久任，爰提高其年資採計上限（支領月退休金為 40 年，無論係兼具新舊制年資者或僅具新制年資者均得適用；舊制年資最高採計 30 年，新制年資最高採計 35 年，新舊制年資合計最高採計 40 年）。

(三) 據上，在退撫法施行前，僅有單純具新制年資者之退休年資最高採計上限得超過 35 年，並增核其退休金百分比至 75% 為限（相當 40 年）；而退撫法施行後，已放寬最高年資採計上限適用對象包含兼具新舊制年資之公務人員均得適用。又替代率上限之設計是為合理調降公務人員每月退休所得，爰替代率%（每 1 年）之設計不應高於退休金給與%（每 1 年）。退撫法施行後，支領月退休金人員，其新制

年資 35 年以下者，每任職 1 年，給付率照基數內涵 2%給與（替代率則為每增加 1 年，增給 1.5%）；而超過 35 年者之給付率，係照基數內涵 1%給與。因此，基於替代率及給付率之衡平，超過 35 年者之替代率，每增加 1 年，增給 0.5%之規定，尚屬妥適。若再增加 35 年以上年資之替代率，恐將造成退休所得替代率上限大於退休金給付率，使上限之規範形同虛設。

（四）此外，考量「人口結構高齡化趨勢未見緩和」、「退休年齡過早將形成人力過早閒置」及「隨國人平均餘命增長，政府及退撫基金之給付年限亦將隨之增加」，延後公務人員退休年齡，不但可強化公務人力資源之運用，亦可延後政府及退撫基金退休金給付時間，有利減緩政府及退撫基金之財務壓力。因此，國家年金改革委員會於 106 年 1 月 19 日公布之「2017 年國家年金改革方案」（草案），其中在延後請領年齡方面，除危勞（例如警消）及特殊職務（例如中小學教師）外，未來公教人員請領年金年齡均漸進調整，逐年延後至 65 歲（採單一年齡設計）。此與年資採計上限之規範係屬二事，尚不宜以年資採計有上限，作為應降低月退休金起支年齡之理由。

八、「退休再任公職停領月退之薪酬標準宜為最低保障金額」，意見如下：

查 106 年退撫法修法之初，本部曾參照司法院釋字第 280 號解釋意旨，以最低保障金額作為停發月退休金權利之限制標準。惟該法於立法院審查階段，仍依照立法院各黨團及相關委員之提案版本，維持原退休法第 23 條規定「法定基本工資」之條文文字完成立法程序。本項建議上開公務人員退休再任相關職務之限制標準宜為最低保障金額部分，與本部原所持意見相同，惟是否完成修法程序仍需立法院各黨團及委員的支持，允宜視政府整體財政狀況並凝聚各界共識後再予推動之。

參採情形：

- 一、第一點意見，已參採修正本報告內容。
- 二、第二點意見，同張教授桐銳第二點意見之參採情形。

- 三、第三點意見，同張教授桐銳第三點意見之參採情形。
- 四、第四點意見及第五點意見，與會學者贊同本報告建議，顯見並非無據，爰仍擬維持本報告之相關建議。
- 五、第六點意見，同張教授桐銳第六點意見之參採情形。
- 六、第七點意見，同意「替代率%（每1年）之設計不應高於退休金給與%（每1年）」意見，惟（年資35年以下與超過35年至40年者）給付率和替代率之差距建議應為等比級數而非等差級數；其餘仍維持月退休金起支條件應考量年資因素之建議。
- 七、第八點意見，未反對本報告建議，錄供參考。

行政院人事行政總處陳科長宥蓁：

- 一、「年金改革後政府應優予撥補退撫基金」，意見如下：

有關編列預算撥補退撫基金，涉及中央政府總預算案之實際核編數額，屬行政院主計總處權責。因112年7月1日以後新進公教人員不再參加退撫基金，原退撫基金財務缺口也將由少漸多，以政府撥補退撫基金財務責任已明文入法，且並未明訂撥補年限及各年度之撥補數額，爰各相關主管機關（銓敘部及教育部）將就112年新退撫制度建立造成退撫基金提早用罄之財務缺口及精算結果滾動式分年編列預算撥補退撫基金，以提升退撫基金財務安全，保障公教人員退撫權益。

- 二、「立法政策上提高警察、消防及海巡人員退休給付，基於衡平，適用確定提撥制之新進人員似得進一步研議強化政府照顧義務」，意見如下：

- （一）現職警消人員因危勞工作特性已從優待遇，包含在職待遇、撫卹及因公傷亡慰問金等，都有遠較其他公務人員為優之規定。
- （二）新退撫制度係採個人專戶之確定提撥制，其退休所得須視個人帳戶累積、選擇投資組合之投資績效及發放方式而定，與現行確定給付制係按一定公式計算退休所得，兩者並不同。又前據銓敘部表示，

新退撫制度尚無所得替代率之概念，但如在相同年資條件下，以收益率 4% 估算，加上公保養老年金給付，新退撫制度之所得替代率應與現行制度相當、或差距不遠。

- (三) 考量確定提撥制之退休所得取決於在職時提撥之費用，以及基金之投資收益，任職年資越長，提撥時間越長，則個人退休金專戶累積之金額則越多。是以，針對警消等危勞職務人員可能因退休年齡較低，導致其退休所得保障較為不足，爰是類人員提撥額度宜否適度調整，以保障其老年經濟生活安全，本總處尊重公務人員退撫法制主管機關銓敘部之意見。

三、「基於情事變更及總待遇概念，建議評估停降退休所得替代率」，意見如下：

為公務人員年金制度之長治久安及退撫基金財務穩健，仍宜維持現行退休所得替代率遞減措施，理由如下：

- (一) 退撫法自 107 年 7 月 1 日施行，司法院釋字第 782 號解釋均肯認相關措施的合憲性；又考試院及行政院業依退撫法第 92 條規定會同建立年金制度監控機制，並於該法公布施行後 5 年（112 年）完成首次定期檢討，依檢討結果，考量現行公務人員退撫基金財務於一個世代 30 年內仍有用罄風險，且配合 112 年 7 月 1 日以後初任公務人員實施個人專戶制退撫制度，致衍生退撫基金財務缺口仍須由政府編列預算撥補，現行各項措施（包含退休所得與現職人員待遇調整脫鉤、逐年調降退休所得替代率等）允宜繼續維持，之後每 5 年定期進行檢視。
- (二) 按現行退撫法規定，各級政府每年因年金改革所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金。近年挹注退撫基金金額已有逐年增加之趨勢，且預估將於 118 年達最高峰，如停止逐年調降退休所得替代率，將導致挹注退撫基金金額減少，經銓敘部估算減少約新臺幣 2,800 億元，推估退撫基金用罄年度將提前 4 至 5 年。如退撫基金可運用投資金額減少，投資收益亦將隨之減少，若再加上 112 年 7 月 1 日初任公務人員改採個人專戶制退撫制度，用罄年度將向前推

至 131 年，影響基金餘額至少 30 年（約接近 140 年）不用罄的目標及全體公務人員退撫權益。

四、「退休金計算基準年數較公保及勞保相關給付之平均俸（薪）額年數為高，仍有檢討調降空間」，意見如下：

查公教人員（勞工）保險年金係屬第一層社會保險基礎年金，而公務人員月退休金屬第二層職業年金，兩者性質不同，設計亦不同，不宜將二者相互比較。上開公教人員保險及公務人員退休法制權責機關為銓敘部，本總處尊重該部之意見。

五、「建議評估月退休金隨現職人員俸給調整之可行性」，意見如下：

退撫法施行後，定期退撫給與已不再隨現職人員待遇調整，政府為兼顧退休人員權益及物價上漲可能影響老年經濟安全，亦已明定公務人員退撫給與調整機制於消費者物價指數（CPI）累計成長率達正、負 5%時應予調整，另為避免 CPI 累積變動達 5%以上需時甚久，亦明定或至少每 4 年應予檢討。107 年 7 月 1 日以後，考試院、行政院業會同核定調高定期退撫給與 2 次，分別於 111 年 7 月 1 日調高 2%及 113 年 1 月 1 日調高 4%，以反映物價變動及照顧退休公務人員。爰建議宜維持現行所定調整機制。

六、「建議評估恢復一次性年資補償金制度或另行規劃適當之補償措施」，意見如下：

年資補償金規定僅適用於兼具退撫新、舊制年資且舊制年資低於 15 年或低於 20 年之支領月退休金人員，對於純舊制或純新制人員均不適用，隨著時代變遷，卻造成具相同年資者，因新、舊制年資長短不同，而權益不衡平現象，爰於 107 年年金改革檢討時取消發給年資補償金之規定，並定有 1 年過渡期（108 年 6 月 30 日前退休生效者仍依原規定核發）。事涉公教人員退撫制度，宜參酌公教退撫法制主管機關銓敘部及教育部之意見。

七、「超過 35 年之退休年資替代率應有公平對待或降低退休起支年齡」，意見如下：

查退撫法就退休所得替代率之立法意旨，係審酌調降退休所得替

代率之適用對象，除現職人員外，尚包括所有已退休之公務人員，惟已退休人員因應經濟變動能力低，亦無法改變或增加原有退休年資以提高退休給付，爰為避免因退休所得調降後過度衝擊已退休人員原有退休生活之經濟安排，經審慎評估並通盤考量後，規劃分 10 年逐年調降替代率，俾減少衝擊，並使退休年資較短淺退休人員之退休所得，最終均尚能維持適足性保障。如提高年資超過 35 年者之退休所得替代率，相對增加退撫基金財務負擔並請參酌主管機關銓敘部之意見。

八、「退休再任公職停領月退之薪酬標準宜為最低保障金額」，意見如下：

退撫法關於公務人員退休再任停發月退休金（含優惠存款利息，以下同）之規定，係為社會資源之合理分配並避免退休公務人員除支領月退休金外，因再任職務同時領取由政府編列預算支給之現職薪酬之情形（即所謂支領雙薪）。退休公務人員如係於私部門再就業者，則非屬退撫法所定應予停發月退休金之對象。是以退撫法對於公務人員退休再任須停發月退休金之限制，有其立法目的，且此項規定涉及支領雙薪及工作機會釋出等面向問題，尚須社會一致共識。至是否放寬以最低保障金額為停發月退休金之標準，本總處尊重公務人員退撫法制主管機關銓敘部之意見。

參採情形：

上開意見或為立論方向與銓敘部一致，或為尊重銓敘部等相關機關意見，爰同銓敘部意見之參採情形。

康研究員世宗：

一、本報告針對公務人員退休金制度之改革，提出年金改革後政府應優予撥補退撫基金、評估停降退休所得替代率及恢復一次性年資補償金制度或另行規劃適當之補償措施等建議，對於未來年金改革修法內容之研議以及實務運作皆具有重要意義，原則可資贊同，以下意見一併供作參考。

二、本報告第 20 頁，述及本次年金改革相較於德國法定年金以及公務人

員退撫制度改革，過渡期間與調降幅度的確短促而劇烈等語，原則可資贊同，除本報告建議評估停降退休所得替代率外，為免本次年金改革因過渡期間太過短促，致使 60 年次以後出生之公務人員，幾無適用過渡條款之空間，且因僵化之月退休金擇一支領方式（無法展期＋減額），一律只能等到近 65 歲，才有機會支領全額月退休金，加劇世代間支領年金之相對剝奪感等後遺，除建議宜適時研議修正相關過渡規定外，為完善月退休金支領方式，爰建議修正退撫法第 31 條第 4 項規定略以：「前三項人員於未達月退休金起支年齡前，得就下列方式，擇一請領退休金……二、至年滿月退休金起支年齡之日起，領取全額月退休金（以下簡稱展期月退休金）或提前於年滿月退休金起支年齡前，開始領取月退休金；每提前一年，減發百分之四，最多得提前五年，減發百分之二十（以下簡稱展期併減額月退休金）。」，以尊重公務人員選擇起支月退休金年齡之意願，俾資周延。

三、有關義務役與志願役服役年資之計算應衡平一致，以符司法院釋字第 455 號解釋所揭示「軍人為公務員之一種……得依法以其軍中服役年資與任公務員之年資合併計算……對於軍中服役年資之採計並不因志願役或義務役……而有所區別。」之精神，爰建議修正退撫法第 12 條第 4 款規定：「具有退撫新制實施後之義務役年資，未併計核給退離給與者，應於初任到職支薪或復職復薪之日起十年內，依銓敘審定等級，由服務機關與公務人員比照第七條第二項規定之撥繳比率，共同負擔並一次補繳退撫基金費用本息後，始得併計年資。其退休給付給與基數內涵之計給標準，比照陸海空軍軍官士官服役條例第二十六條第二項第二款規定，每一年，照基數內涵百分之二·七五給與。」，以資完備。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告建議，錄供參考。
- 二、第二點意見及第三點意見，深具參考價值，錄供銓敘部進一步研議。

傅副研究員朝文：

- 一、本報告係針對「公務人員退休金制度改革」進行探討，其體系完整、論述詳實，所建議方向皆深具參考價值。
- 二、本報告問題研析與建議第三點有關基於情事變更及總待遇概念，建議評估停降退休所得替代率部分，由於司法院釋字第 782 號解釋已明確指出退撫給與並非遞延工資之給付，恐不宜再以總待遇概念作為停降退休所得替代率之理由。建議改以大法官所認同之政府對退休公務人員之照顧義務為理由較為妥適。另有關情事變更部分，文內似未闡明究竟有何情事變更之事實，建議可略述近年之全球通膨或政府稅收超徵以資補充。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，同張教授桐銳第三點意見之參採情形。

楊助理研究員蕙如：

- 一、本報告第 25 頁問題研析與建議七「超過 35 年之退休年資替代率應有公平對待或降低退休起支年齡」述及：「退撫法……第 38 條第 2 項規定，任職滿第 15 年至第 35 年者，每增加 1 年，替代率增給 1.5%；超過第 35 年者，每增加 1 年，增給 0.5%……第 35 年至第 40 年資之所得替代率為第 15 年至第 35 年的 1/3，亦即 30 歲以前任公職且未中斷年資者，得承擔上述之不利益結果。……」。根據考選部送交立法院的報告指出，從最近 5 年考取公職錄取人員年齡分布比例，年齡區間在 25 歲以下者占年度錄取人數比例，有逐年提高傾向；並且在年齡分布方面，30 歲以下者在各年度均有超過 50%，並以 21 歲至 25 歲者為多數。然現制公務人員必須 65 歲後方能支領退休金規定下，對有志從事公職並於 20 多歲考取之公務人員並不公允。若為顧及公平性，兼考量避免增加國家過大財政負擔故無法維持 1.5%之替代率，或可建議退撫法第 38 條第 2 項修正為：「超過第 35 年者，

每增加1年，增給1%，最高增至40年止」。

- 二、退撫法規定夫妻兩人都是公務員，一人死亡，另一人不能領遺屬年金；惟若只有一人是公務員，另一人為勞工，勞工可以領已故公務員之遺屬年金，故社會上對此制度有懲罰雙薪公職家庭之譏。由於最新制的公務員現在也採專戶制，將來退休月退休金的組成包含公保年金跟專戶裡面的錢，與勞工制度相似。如果適用最新制的公務員與基金制的公務員結婚，基金制的公務員亡故，配偶可否領遺屬年金？本報告雖無觸及相關討論，惟與公務人員退休撫卹保障有關，為未來可資進一步探討之議題。
- 三、近年公務人員「辭職」流向私人企業者人數驟增，造成不少優秀人才流失，此亦為大環境變遷及該等人員在公職與私人企業職涯評估之理性選擇。國家未來規劃整體公務人員薪資及退休制度時，除考量財政負擔外，亦應思考加強吸引優秀人才進入並留在公職體系之意願。
- 四、本報告其餘內容及建議事項，敬表同意。

參採情形：

- 一、第一點意見係引述本報告內容，惟提出退休年資超過第35年者替代率數額修正為每1年增給1%，並無提出「數額額度」之立論依據。
- 二、第二點意見未引述退撫法規定及112年7月1日新進公務人員適用之退休法律內容，似應再予釐清論述；所提意見錄供銓敘部參考。
- 三、第三點意見及第四點意見，錄供參考。

散會：下午3時50分