

軍公教退撫改制之過渡設計的告白



報告人：葉長明

民國105年8月25日

國家年金改革委員會第十次會議

前言： 從陳新民大法官釋字第717號解釋之協同意見書說起.....



- 一. 以「浮士德」最後一幕獨白做標題：「我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受、倒霉透頂！」，這是表達臺灣退休公僕的心聲與吶喊。
- 二. 其結論指出本號解釋並未替今後「一路開綠燈」式刪減公務人員退休給付提供理論依據。

壹問：

公教退休所得過高，皆是有新舊制年資者，顯見退撫改制所造成的？(1)



- 一. 新制施行後未滿25年，新進人員尚未具備退休資格條件，祇有兼具新舊制年資者取得舊制資淺利多因素，使其退休所得高於純粹舊制與新制之所得。
- 二. 舊制月退給付率分兩段計算，前15年每年5%給付75%，後15年每年1%給付15%，30年合計90%，教師30年以上至40年加給5%至95%

壹問：

公教退休所得過高，皆是有新舊制年資者，顯見退撫改制所造成的？(2)



- 三. 新制施行後退休人員，倘若舊制年資在15年以下者，連同新制年資20年至25年，公務人員最高可達155%本俸，教師最高可達175%本薪。
- 四. 公保養老給付優存利息是舊制退休所得的一部分，倘若照新制施行前後12年期間，政府每年調薪3%至13%，優存利息占退休所得比重會逐年降低，但近17年來幾乎凍薪狀態，加上新舊制月退金，就會促使部分人員的退休所得超過同等級人員的現職待遇。

貳問： 當年訂有多重優惠以使各方願意轉入新制，以致產生不正常之給付(1)



一. 48.11.2修正公布公務人員退休法，公務人員一次金最高給與61個月俸額（教師最高81個月俸額），月退給付率如上述。施行後曾經採取兩次調整措施：

（一）49年實施一次金優惠存款辦法，以縮短一次退休金與月退休金年金現值總和之差距。

（二）63年實施公保養老給付優惠存款辦法，以彌補退休金未將法定的其他現金給與併入計算。

貳問： 當年訂有多重優惠以使各方願意轉入新制，以致產生不正常之給付(2)

二. 公教人員退休金其他現金給與補償金之發給

- (一) 行政院曾於59年7月發布「軍公教人員待遇調整辦法」，將公務人員月俸額區分為本俸與各項加給，並將各項加給不列入退休金計算。
- (二) 68.1.24修正公布公務人員退休法第8條增訂第2項規定「前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之。」迨退撫新制施行前，兩院均未依法執行。
- (三) 84年初退撫新制施行在即，全國退休公教團體向主管機關陳情抗爭，爰經雙方代表協商取得共識，行政、考試兩院於84.10.17會同發布「公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法」規定，以具59.7月至84.6月舊制年資為發給對象，僅按本俸15%發給一次補償金，已退休人員分3年發給。

貳問：

當年訂有多重優惠以使各方願意轉入新制，以致產生不正常之給付(3)

(三) 退撫新制實施原因

地方政府財政短絀無法逐年編列所需公教人員退撫給付預算

中央政府軍職人員退撫給付預算激增

以86、87年度為例，其預算金額達1,143億及1,231億，占中央總歲出預算比重9.57%及10.05%，連同中央公教人員退撫給付預算所占比重達12.04%及12.47%

★84新制改變退撫經費籌措方式，並調整退休金基數內涵與年金給付率；軍公教退撫給付預算比重乃逐年降低。

貳問：

當年訂有多重優惠以使各方願意轉入新制，以致產生不正常之給付(4)



四. 新制並無多重優惠設計，茲將個人權益比較如次：

(一)舊制一次金每年給付約2個本俸，新制每年給付3個本俸，但其中1.05個本俸是個人繳納基金所取得的，且不能辦理優存。

(二)舊制月退金每年平均給付3%本俸，新制每年給付4%，但其中1.4%本俸也是個人繳納基金所取得的。

五. 臺鐵交通事業人員轉入新制，乃利用罷工手段壓迫政府接受，以期紓緩臺鐵經營困境。

參問：

改革須針對制度，並非針對群體。對個人過去服務經歷，要求公開說明改革關鍵(1)

- 一. 任何一種制度絕不可能只有利而無弊，亦絕不可能歷久而不變。依據經驗法則，制度是一種規矩，若能適合自己群體需要，且能產生正面的效益，就是好的制度。任何制度與其適用的群體之間，具有共生的連結關係，制度的變革必然涉及群體成員的利害關係。
- 二. 本人於70年代後期調任銓敘部服務，當時軍公教退撫改革方案已全部定案，祇是在退撫司長任內將相關退撫制度組織管理五種法案推動完成立法。95年退休所得合理化方案發布前屆齡退休，在方案規劃期間，並非擔任業務主管司長，惟遇機關首長垂詢自當盡力提供意見。

參問：

改革須針對制度，並非針對群體。對個人過去服務經歷，要求公開說明改革關鍵(2)



三. 公保養老給付優存金額設限先後三次，依其法規條文整理出關鍵因素及預期效果如次：

(一)95年方案：施行期間95.2.16至99.12.31，所得替代率分母為最後在職同等級人員之現職待遇(含本俸、加權平均專業加給、主管加給及年終工作獎金1/12共4項)，高階主管上限75%至80%，其餘人員上限85%至95%，特任官亦併同調整，上限亦為75%至80%，已達到預定目標。

參問：

改革須針對制度，並非針對群體。對個人過去服務經歷，要求公開說明改革關鍵(3)



(二)99年方案：施行期間僅1個月，其規定如下：

- 1、替代率分母依公務人員退休法第32條規定為本俸加一倍；替代率上限為75%至95%(刪除高階主管75%至80%上限)。
- 2、前項金額不得超過最後在職同等級人員之現職待遇(含95年方案4項再增加年終考績獎金及地域加給共6項)，無上限。
- 3、特任官則比照辦理。

★本方案因大部分在95方案扣減較重者，在99方案實施後可適度辦理回存，立即引社會各界議論，因此被迫緊急喊停。

參問：

改革須針對制度，並非針對群體。對個人過去服務經歷，要求公開說明改革關鍵(4)



(三) 100年方案：施行期間100.2.1迄今

1、替代率分母改採兩種並只能擇低者辦理：

- (1) 依公務人員退休法第32條規定：本俸加一倍，上限75%至95%。
- (2) 依前開公務人員退休法第32條授權訂定之退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法規定：最後在職同等級人員之現職待遇(同95年方案)；上限80%至90%。

2、特任官比照辦理，但優存額度以200萬元為上限。

結語(1)



- 一. 世界各國年金制度皆已面臨超低利率與少子化高齡化的多重衝擊，究其緣由仍屬各國政府政策使然。如何搶救年金制度的財務危機，應由核心問題著手、對症下藥。我們可以師法國外典範，從強化管理組織（獨立行政法人）、改進投資策略（主權財富基金）及提高經營績效（72法則）等方面努力，以期健全年金財務結構。
- 二. 年金改革工程猶如整理活化既有的年金水庫，比設計闢建嶄新的年金制度還難，因為現有開源節流管道缺乏彈性調整空間，並且必須負擔制度轉換的交易成本支出，研議過程必須講求程序正義，具體實質內容並須恪守法治國法律原則。

結語(2)



三. 政府應該誠實的面對問題，不要去搞謀略欺騙、移花接木與民粹鬥爭手段，釐清公共責任與僱主責任的分際，調整年金制度的各種參數，包括繳費給付基數內涵、提撥費率分擔比例、給付標準年資採計、退休條件年金起支年齡及增額減額年金規範等，將整體年金的資源做出最有效的運用。