

# 軍公教人員退撫金恩給制改儲金制之財政迷思

韓 敬 富

## 摘 要

本研究在恩給制的退撫支出比率中，發現民國七、八〇年代間，趨迫政府推動退撫金改制的主要財政壓力，即是源於支領月退俸的老榮民，在軍公教人員逐年調薪效應連動下，所逐漸加重的財政支出。

同樣的，本研究亦發現我國恩給制軍人退撫預算在民國八〇年代後期的趨緩走向，亦是因老榮民受限於平均餘命，日漸凋零所致。

本文認為，就減輕政府在軍公教人員退撫金財政負擔的著眼上，此一恩給制改儲金制的退撫金改制措施，並無法達到減輕政府財政支出的政策目標。相對的，當年形成政府龐大財政壓力的老榮民退休俸支出，已隨著老榮民的日漸凋零，而逐漸減輕政府的財政壓力。

因而，若是基於減輕政府財政負擔的政策訴求，本文認為恩給制退撫金制度較儲金制的退撫基金新制更為理想，我國根本不需要進行此一軍公教人員退撫制度變革措施。尤其恩給制退休俸的俸率上限，系底薪的 90%，給付品質較低，更能夠有助於縮減政府的退撫財政負擔。

關鍵字：年金 (pension)，公務人員 (Government Employee)，財政 (finance)

## 壹、前言

日前，針對有媒體指稱政府將取消教師退休金 18% 優利存款，人事行政局長李逸洋於民國九十二年八月二十五日嚴正表示，基於「政府誠信」及「信賴保護原則」，行政院不會對這項措施作任何更動；且該措施核計影響 84 萬個家庭，影響 250 萬人，茲事體大，政府不會輕易為之。

李逸洋進一步指出，如果退休金優惠利率制度有所改變，將可能產生大批退休教師，要求由一次退改為領月退；而根據月退和一次退的成本計算，月退是一次退的 2.3 倍，因此貿然取消優惠利率，可能過去那些教師要求月退，反而造成政府更大的財政負擔。

而財政部長林全亦認為，軍公教 18% 優惠利率每年由台銀支付的利息補貼金額

高達七、八十億元，且台銀目前為止仍是百分之百國營行庫，換句話說，台銀與國庫只是「左手與右手的差別」，只要補貼有法源依據，財政部當然會要求台銀繼續補貼（註1）。

事實上，包括軍公教退撫金和優惠存款利息的恩給制給付結構的改制，乃是在國內政治環境改變，經濟成長，國民所得提高，和社會福利資源分配的財政壓力，所形成的改革措施。也顯然的，國內去除恩給制的政策慣性仍然在延續，形成了一項財政迷思，認為恩給制等同於財政負擔，只有廢除恩給制的給付制度，才能達到健全財政，減少公帑支出的財政目標。

政府遷台後，對於軍公教人員，採低薪資政策，再透過恩給制和配給式的福利措施，保障軍公教人員的家庭生計和退休生活保障。由於軍公教人員的薪資低，若干與薪資連動的福利補助和退撫金支出也不高，並不會形成政府的財政壓力（韓敬富，2003a），形成了低薪資與恩給制配給式福利制度的絕妙組合。

然而，六〇年代以後，國內經濟成長的果實，充分反映在軍公教人員的薪資調幅之上，逐年調薪（如附錄一），這也使得與軍公教人員薪資連動的公務人員保險、教師保險、軍人保險、軍公教人員退撫金、優惠存款（新退休者的本金增加）等給付逐年加碼（註2），使軍公教人員福利的財務支出逐年擴張，逐漸成為政府必須加以妥慎因應處理的財政問題。

相對的，七〇年代，在國內經濟發展的帶動下，援引工業主義邏輯，國內經濟成長的果實，卻並未反映在社會福利的建構和發展之上，這引發了當時國內學界和

在野勢力大加撻伐。

鄭文輝（1993：47—56）研究七〇年代的國內社會福利財政即指出：就福利受益對象分析，我國社會福利既非弱勢者福利（殘補式福利政策），又非全民福利（制度化社會福利），若稱為軍人福利或軍公教福利倒較名符其實。事實上，在我國七〇年代的社會福利（不含環保支出項）的財政支出結構中，軍公教人員的退休（伍）、撫卹的給付金額，就佔40%以上的比率，如表一。

在七〇年代國內的社會福利支出結構中，退撫項次所佔的支出比率，歷年來都高於40%以上，而其中軍人退撫，更佔了絕大部分的比重，七〇年代歷年的統計資料顯示，都超過當年國內社會福利支出的1/3（鄭文輝，1993：64—65），造成政府沈重的財政壓力，逐漸形成國內恩給制福利結構的改革契機。於是，廢除恩給制，改恩給制為儲金制，以降低政府財政成本，健全軍公教人員的退休金制度，就成為國內社會福利制度改革上的重大議題。

此一恩給制的退撫金制度的存在，每年形成了政府龐大的財政支出，究竟問題出在什麼地方？究竟是否是因為恩給制的財務結構造成國家的財政重擔？究竟要用什麼制度改革加以因應最有效率，最能夠降低國家的財政成本？這些問題的答案，是否即是否都聚合於「廢除恩給制，改恩給制為儲金制」的共識呢？換言之，恩給制改儲金制，以降低政府財政成本，雖然是一項共識，然而，此一共識，是一禁得起實證檢驗的理性決策，還是一項政策迷思呢？

表一 我國各項社會福利支出結構比（不含環保項）：71—80 年度 單位：%

年度	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
1.社會保險	50.95	53.45	56.60	56.37	55.47	59.84	57.91	64.98	63.42	63.36
1.1 保險	10.53	12.09	12.74	12.92	13.09	12.88	14.54	5.15(註3)	11.13	12.69
1.2 退撫	40.42	41.36	43.86	43.46	42.38	46.96	43.37	59.83	52.29	50.67
1.2.1 軍人退撫	34.82	35.06	38.12	36.89	34.53	38.41	33.36	50.89	42.07	39.43
1.2.2 非軍人退撫	5.60	6.30	5.74	6.57	7.86	8.55	10.01	8.94	10.22	11.24
2.社會救助	6.75	2.92	2.71	3.35	3.63	2.69	2.88	1.59	2.31	2.58
3.福利服務	15.95	17.40	16.43	16.75	18.28	18.15	18.30	21.25	25.23	23.71
4.就業服務	1.71	1.48	1.73	1.65	1.54	1.41	1.21	1.42	1.31	1.44
5.國民住宅	10.20	10.53	9.63	8.60	6.41	3.40	3.52	0.33	1.72	3.04
6.衛生保健	14.44	14.22	12.90	13.28	14.66	14.51	16.18	10.43	6.01	5.87
社會福利支出總額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

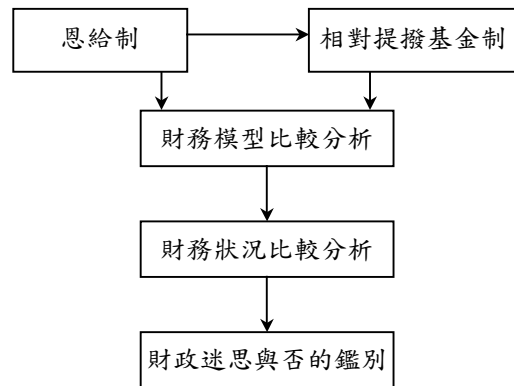
資料來源：民國 71—77 年資料引用鄭文輝（1993：55）的數據。78—80 年則由本研究至行政院主計處所蒐集之中央政府總預算資料加以彙整。

本文假設恩給制改儲金制無法降低國家財政成本，為一項具體的財政迷思。進而，本文論證的內容，亦即在於證明此一退撫金改制，並無法達到減低國家財政預算的政策目標。

基於方法論上的證偽主義，本文在研究架構上，提出「對立假設」，以作為研究內容的具體指涉：恩給制改儲金制的退撫金財務變革，乃是基於國家財政的負擔日趨加大，減輕國家的財政困境，同時，藉由軍公教人員的相對提撥，以分擔國庫負擔的比重。

亦即是說，此一對立假設認為儲金制是較恩給制節省公帑，且健全退撫金財務的一項制度建構，透過公務人員退撫基金的創設，以此基金營運，來支付軍公教人員的退休撫卹支出。倘若對立假設成立，則本文所假設的「財政迷思」就無法成立；

反之，對立假設不成立，本文即證明了恩給制的改制，對於減低政府財政成本負擔的說法，實為「財政迷思」。本文的研究架構圖如圖一所示：



圖一 研究架構圖

在研究方法方面，本文採比較研究法，透過法制分析，和相關政府預算案的史料，分析恩給制和儲金制的財務結構的

比較利益，以及具體的政府公務預算的支出狀況，和新舊制接軌過程中所形成的制度交易成本，以鑑別政府財政成本的損益狀況，證明此一制度改革是否存在著制度的迷思，最後依據具體的比較分析結果，提出政策建議。

## 貳、財務模型比較分析

年金制度的財務成本負擔，不外乎由政府、受雇者、雇主三者負擔（Palme, 1990:53），軍公教人員的退撫金制度，在財務規畫上，由於國家兼具「政府」和「雇主」的雙重角色，因而，其退撫金制度的財政提撥管道，就只侷限於政府（兼具雇主角）提撥和軍公教人員提撥，其中政府提撥的比例則混同了雇主的企業責任和政府的公共性。

然而，除了軍公教人員和國家間兩造負擔的提撥比例外，其財務規畫模式的不同，亦將影響軍公教人員退休撫卹制度的財源籌措責任和風險歸屬。在此架構下，退撫金制度的財務規畫模式，可概分為採「確定給付制」(defined benefit, DB)或「確定提撥制」(defined contribution, DC)等兩項模式，不同的制度模式，將直接影響到政府財政負擔、軍公教人員的提撥額度、軍公教退休撫卹金的給付水準、以及所得移轉或所得重分配效果等。

在不同財務規畫途徑下，軍公教人員退休撫卹制度會呈現出顯著的差異效果，因而在此探討此「確定給付制」和「確定提撥制」之間的差異。其具體內容之比較，如表二所示：

表二 確定給付制與確定提撥制之比較表

確定給付制	確定提撥制
1.給付水準以公式事先於法令中訂定。	1.提撥金額事先於法令中訂定。
2.個人以確定之給付水準享領給付，所領給付與所繳費用未必相當。	2.個人所得享領之給付，以提撥累積之金額為限，故給付與繳費間有絕對之關係。
3.政府須承擔費率提高不易或準備金不足時之財務風險責任；中、長期財務負擔沉重，有無力償付之風險。	3.政府負有基金管理運用或監督之責任，但無財政負擔之壓力。基金之運用，有投資風險。
4.注重社會適當性，故往往有所得重分配之功能。	4.重個人公平性，故無所得重分配之功能。
5.長期實施後，往往不得不採行隨收隨付制，有世代移轉之作用；易因人口老化而形成後代子孫之負擔。	5.無代間移轉，故無子孫負擔加重之問題。
6.累積相當準備金時，即易產生民意代表要求提高給付水準，降低給付條件等政治介入之風險。	6.給付水準以提撥累積之金額為度，受政治力和民代干預介入之空間有限，較無政治風險。
7.個人有失能致無力繼續提撥之失能風險，若為一次給付制，則亦有長壽風險。	7.個人有失能致無力繼續提撥之失能風險，亦有長壽致給付不足之長壽風險。

資料來源：參考蕭麗卿（1997：138—139）資料內容，本文再加以修正補充。

我國恩給制退撫金制度和新制的軍公教退撫基金制度，都是以明確的公式計算其退伍給付的額度，因而皆屬於確定給付制。

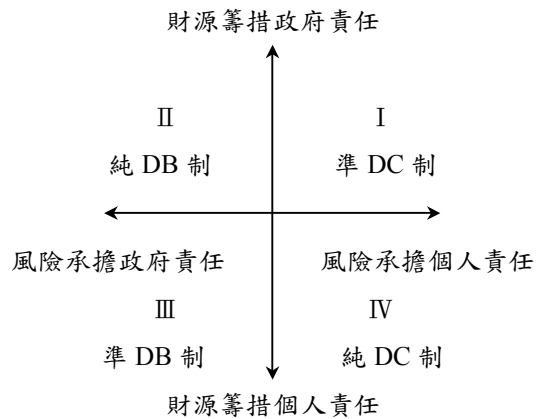
前述表列內容中，可以看到年金的基金運作型態可區分為兩種，分別是保險型的 DB 制和儲蓄型個人帳戶制的 DC 制 (Canan & Mitchell, 2000 : 34-35)，無論在理論邏輯、財源籌措責任、基金形態、風險歸屬、重分配和所得移轉效果、政治力干預效果、長壽風險等面向，都凸顯出二者間的性質差異 (McGill, Dan M. & Grubbs, Jr. Donald S., 1989 : 105-126)。

確定給付制，是指雇主（政府）於制度實施之前，事先已確定老年退休給付數額。透過精算技術預估該所屬員工或制度內全體員工退休時所需退休金給付成本，再決定於提撥期間所需提撥比率（保費或租稅）的一種制度，屬於一種「量出為入」的概念，其考量重點在於適當生活水準之維持，去商品化的色彩濃厚，因此，合理保費之繳納（租稅徵收）及雇主（政府）承擔風險，為確定給付制之基本設計理念 (王正，2000 : 9)。

確定提撥制則是指參加退休制度的勞工及其雇主（政府），每年均事先依勞工薪資，按月提撥一定比例的費用，俟勞工到達一定年齡退職時，提領在其個人帳戶中所儲存的基金收益本息，作為退休養老之用，屬於一種「量入為出」的概念，其提撥率的高低，並不會直接影響退休金的財

務平衡，而只關係到每位公務員退休後的退休年金多寡，商品化的色彩濃厚。因而，此制強調自助和自我負責的理念，缺乏社會性的互助或他助所得重分配之效果 (王正，2000 : 8)。

若是按財源籌措責任和風險承擔責任來加以探討，則前述 DB 制和 DC 制就呈現了以下的空間對應關係，其特性，亦正可以福利型、保險型、儲蓄型的制度特性相結合，更進一步的說明了本文前述各個制度模型間的財政特性。其象限關係如圖二所示：



圖二 財源籌措和風險承擔關係圖

資料來源：王正，2000 : 15。

在第二象限中，財政風險和財源籌措責任都由政府負擔，財務特性為純 DB 制，「福利型」的年金制度就是屬於此一範型，透過隨收隨付制 (pay as you go, PAYG) 的財務運作，政府以租稅來承擔財源籌措責任，同時亦要以合宜的稅制來承擔年金給付的財政風險。我國恩給制的軍公教退

撫金就是屬於福利型的年金制度，透過隨收隨付制的財務運作，由政府承擔財源籌措和財務風險，以政府財政支付軍公教退撫給與。

在第三象限中，由個人透過保費的繳納來籌措財源，再由政府來承擔給付不足的風險，這是準 DB 制，「保險型」年金制度正是屬於此一範型。我國軍公教退撫新制，即是由政府和軍公教人員共同提撥保費，透過中央公務人員退撫基金的運作，以「量出為入」的合理費率，健全財務，達到保障軍公教人員退休生活品質的政策目標。

第四象限的純 DC 制為最典型的儲蓄型年金制度，以「量入為出」為年金給付原則，雖然同樣要由個人承擔財源籌措的提撥責任，然而，由於全然強調自助精神，政府不負責承擔年金給付不足的財政風險，於是，年金給付品質和長壽風險，就成為此一年金制度範型所要進一步處理的結構性問題。通常的因應措施則是由政府透過社會救助或混合型的年金制度來加以因應，以重分配或風險分攤共濟的功能規畫，來強化儲蓄型年金制度的功能。

第一象限中的準 DC 制，就是混合型的制度範型，由於儲蓄型年金制度的缺點為個人提撥能力和基金給付功能的有限，具有低收入者提撥能力不足和年金給付的長壽風險，因而，政府適切的以殘補式的福利型政策來加以補助，或是在提撥公積金中以一定的比例，移轉至另一個保險型

的運作機制中，俾便政府承擔相對於保險型制度較輕的財政風險責任，使儲金制的風險得以得到適當的管理和因應。日前國內關於儲蓄型年金制度的規畫探討，實為混合制的範型，在制度中已加入了若干保險制或福利型的成份，而非純儲蓄型的制度規畫。

綜合以上的討論，在年金財務規畫方式方面：福利型通常是確定給付制；保險型則為準確定給付制（註 4）；儲蓄型則必然是確定提撥制。本文認為必先掌握不同的年金財務規畫方式、財源籌措責任、和風險承擔責任等規畫特性，亦才能進一步分析軍公教人員退撫金制度的財務特性。

我國軍公教人員退撫金制度的變革，在財務型態上，即是由福利型轉為保險型。因而，本文的分析架構，正是以福利型和保險型等不同的財務模型加以比較分析探討。

本文進一步以圖二的分析架構為基礎，區分為福利型、保險型、儲蓄型等三種年金財務模型加以比較分析，而第一象限的混合型（準 DC 制），由於沒有一定的混合範型，本文以下的分析就不予討論。

在此，本文結合年金財務規畫的理論概念，和軍公教退撫制度的實務特性，統整前述的討論，對於年金制度財政型態的特性，在此列表整理並加以比較，使前述的內容更能在邏輯上清楚的作區隔。

表三 軍人年金制度的財政規畫比較分析

制度型態	福利型	保險型	儲蓄型
財政類型	純 DB 制	準 DB 制	純 DC 制
財務運作	租稅制	保險制	公積金制
財務屬性	福利	保險	價格
對價關係	去商品化(權利義務對價不明顯)	介於商品化、去商品化之間	商品化(權利義務對價明顯)
財源籌措	租稅	保費	公積金個人帳戶
財務原則	集體對償性	介於個人、集體間	個人對償性
財務管理和基金型態	隨收隨付制 (pay as you go)	部分提存準備制基金或隨收隨付制 (partial funding or pay as you go ,PAYG)	完全提存準備制基金 (full funding)
財務負擔	老年年金完全由下一代負擔, 強調他助、互助精神	老年年金部分由自己負擔, 部分由下一代分擔, 強調自助及他助、互助精神	老年年金完全由自己負擔, 強調自助精神
意識型態	國家主義、社會主義	社群主義	個人主義
權利基礎	社會權、公民權、契約	社會權、契約	契約
義務	(納稅(註5))、守法	繳保費	提撥公積金
政府財務負擔比重(註6)	最重	折衷	最輕
軍公教財務負擔	最輕	折衷	最重
退撫金所得替代率	與服務年資成正比	與服役年資成正比	視提撥基金總額度而定
退撫金長壽風險	一次給付為自行承擔; 退休俸等年金給付具有代際移轉功能	一次給付為自行承擔; 退休俸、贍養金等年金給付具有代際移轉功能	自行承擔
物價風險	政治決策、代際移轉	代際移轉	自行承擔

資料來源：本研究

以儲蓄型的年金制度模型來建構軍公教人員退撫制度，則財務原則採確定提撥

制，透過國家的強制力，為所有軍公教人員建立個人儲蓄帳戶，成立公積金 (Disney

& Johnson, 2001: 28—30)。其財務來源主要為軍公教人員個人儲蓄帳戶的提撥額度，儲蓄帳戶的提撥額度係決定於退撫金計畫中明訂的公式，一經確認後即難以改變，制度較無彈性，且退休給付額度亦以各個帳戶的提撥額度為依據和範圍，由公基金來支付，理論上每個國民的退休給付為各自帳戶內的提撥金額，並以此為度，因而純確定提撥制的儲蓄型公積金制，在理論上並無所得重分配和代際移轉之效果，然而，對於軍公教人員轉業支領退休金的年金權益，卻是最有利於轉業過程中年金接軌的規畫方式（Salisbury & Jones, 1994: 3）。

在福利型的財務型態下，恩給制軍公教人員退撫金制度，其財政來源為政府的租稅融通，財務原則採確定給付制，由政府每個會計年度中編列當年度所需要的預算，來支付當年度的年金給付，因而財務屬性實為「隨收隨付制」（pay as you go），兼具有代際移轉和所得重分配的效果，並由政府承擔退撫金的給付責任和財政風險。

以保險型的財務型態來規畫軍公教人員退撫制度，則其財務來源為保費收入，包括政府和軍公教人員的相對提撥比例，透過退撫基金營運規定，財務原則採確定給付制，由政府承擔盈虧風險，財務運作採部分提存準備制基金方式運作，在適足的費率規畫下，其給付功能則兼具有代際和代內移轉性質，除了由在職的軍公教人員提撥保費支付退伍給付的代際移轉外，部分提存準備基金的財務融通，亦使得退撫給付中包含了在職人員自行提撥的比例，於是亦具有代內所得和風險移轉的重分配功能，兼具自助和他助的意義。

保險型年金制度的費率調整，若不能適切反映年金精算成本，在財務虧損、透支、入不敷出的基金財務危機狀況下，其部分提存準備基金將淪為形式，必須由政府透過租稅融通，來補貼基金給付不足的差額，承擔保險型年金制度政府財務擔保的責任。於是，財務危機下的保險制度，失去了部分提存準備的基金調控功能，其財務屬性將淪為「隨收隨付制」，具有概同於福利型的代際移轉和所得重分配的效果，同時，亦將為政府帶來沈重的財政壓力。

### 參、恩給制退撫給與的財務特性

我國現行公務人員退休、撫卹制度，於民國三十二年開始施行，政府遷台後，在軍公教人員的低薪資政策（註 7）下，由軍公教福利和退休、撫卹制度，來保障軍公教人員家庭生計、職務風險、和退休後的生計安全保障。

由於退撫金給付以軍公教人員的薪資為基數，在低薪資政策下，與軍公教人員薪資連動的恩給制退撫金制度，原本並不會造成政府財政壓力。然而，隨著六、七〇年代軍公教人員的薪資逐年調升，終於在薪資連動的效應下，形成了政府沈重的財政壓力。

事實上，在我國七〇年代的社會福利（不含環保支出項）的財政支出結構中，軍公教福利在七〇年代的財務支出比率，普遍維持在當時社會福利預算的 50% 以上，其中，軍公教人員的退休（伍）、撫卹的給付金額，就佔 40% 以上的比率，軍人退撫更佔了絕大部分的比重，七〇年代歷年的統計資料顯示，都超過當年國內社會



福利支出的三分之一。在此間，退撫金的預算過高，實為國內社福預算比例中，軍公教福利比重過高的主要原因。

對此軍公教退撫財政支出結構加以分析，七〇年代退撫預算軍人退撫占了絕大部分，而七〇年代國內並沒有戰爭和特殊緊急危難狀況發生，軍人死殘撫卹支出有限，因而，我國軍人退撫支出龐大的原因，必定是因為支付軍人退伍和退休給付所形成的規模。換言之，我國自大陸遷台老榮民的月退俸，就成為達此一退撫財政支出規模的主要原因。

事實上，自民國三十八年政府遷台以來，迄七〇年代，已歷經三十多年，政府當年要求老榮民長期在營服役，使老榮民

在軍旅貢獻了精壯歲月，到了七〇年代，這些老榮民大體上已全然離開軍隊職缺，其服役年資亦大多數超過了二、三十年，退伍後普遍都可以支領月退俸。這也使得七〇年代軍人退撫給與遠超過公教人員退撫給與的比重。

推算民國三十九年政府遷台時年方 20 歲的年輕國軍官兵，到了民國八十四年時已屆滿 65 歲的退休年齡，依據退輔會的統計資料顯示，民國八十四年我國榮民領取退除給與的方式和人數分配比率，如表四所示：

表四 八十四年我國榮民領取退伍給與區分比率

	49 歲以下	50—64 歲	65 歲以上	全體榮民
月退休俸	6.11%	46.04%	47.45%	37.19%
退伍金	91.26%	36.91%	39.58%	51.80%
無給退除	1.11%	12.12%	10.13%	8.21%
其他	1.52%	4.93%	2.84%	2.80%
累計	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
榮民人數	141998 24.37%	81480 13.99%	359069 61.64%	582547 100.00%

資料來源：退輔會，1996.11：10。

在民國八十四年所顯示的榮民退伍給與分配狀態，二代國軍這些未滿 50 歲的退伍除役人員中，具榮民身分者，領月退休俸人數只佔了 6.11%（註 8），超過 90% 領取一次退伍金。

50—64 歲這一組榮民，人數僅佔榮民人數的 14%，然而，其中有超過半數為資深榮民（退輔會，1996：10），由二代榮民低領取月退俸比率的特性加以推估，領取

月退俸者，大體上都是資深榮民，使得此一區間領取月退俸者比例相當高；65 歲以上老榮民則有 170378 人領取月退俸，此一區間支領月退俸的榮民人數比率，佔所有支領月退俸榮民人數的 78.64%。

再依九十二年九月底退輔會的統計資料加以探討，目前榮民支領月退俸的人數，資深榮民 132227 位，二代榮民則為 29691 位，老榮民佔了所有支領月退俸比率

81.66% (註 9)，這些老榮民退伍時原本薪資所得並不高，到了六〇年代末期，反映經濟成長和民間薪資所得，軍人薪資陡然調升數倍，這也連動到軍人月退休金給付的倍增，使得軍人退撫金預算，成為政府的沈重財政負擔。

本文認為，我國恩給制退撫金制度，之所以會形成政府重要的財政負擔，其主要的癥結，即在於大陸遷台的老榮民，有約二十多萬人支領月退俸，在七〇年代軍公教人員薪資大幅調升之後，形成了政府龐大的財政壓力。

而造成有這麼多大陸遷台老榮民支領月退俸的原因，乃是因為台海軍事對峙的歷史因素，這些老榮民犧牲了年輕精壯的歲月，捍衛台海數十年的國防安全，在功成身退之後，得享退休俸照顧終老，這也是政府理應承擔的財政責任。

相對的，在台入伍之二代榮民支領月退俸的比率並不高，僅為不到 7% 的人數比例，和公教人員相較，未來政府在退撫支出上的財政壓力，將由老榮民逐漸轉移到公教人員身上。隨著老榮民的日漸凋零，政府因為老榮民支領恩給制月退俸比率過高，所形成的財政壓力問題，將會逐年緩解。

面對目前國內軍公教人員的職場特性，二代榮民由於支領月退俸比例偏低，因而最不致於形成政府的退撫財政壓力。教師由於工作穩定，有寒暑假，職務異動較小，有利於兼顧家庭生活，因而支領月退俸的比率將會偏高。公務員雖然有職

務、升遷、異動等壓力，然而相較於志願役軍人面對「精實案」工作權缺乏保障的工作條件，公務員在合理的勞動權保障下，支領月退俸的比率雖然比教育人員為低，但仍然遠遠高出軍人支領退休俸的比率。

#### 肆、退撫金改制的立法理由和政策訴求

我國現行公務人員退休、撫卹制度，於民國三十二年施行至今。七〇年代以軍人退撫為主的恩給制退撫金財政結構，終於因為政府財政壓力，而步上了改制之途。在我國恩給制退撫金制度改革的工程上，透過政府和軍公教人員的相對提撥退撫基金，以保險型儲金制的財務型態，重新規畫健全且合理的財務結構，以降低政府的財政負擔，同時亦能維持既有的退休撫卹功能運作。

恩給制退撫給與制度改制的理由，在民國七十七年立法院提案討論「公務人員退休法」和「公務人員撫卹法」部分條文修正草案的過程中，當時考試院銓敘部部長陳桂華統整出三項恩給制退撫制度的缺失：

1. 退撫經費籌措方式不當，影響預算平衡；
2. 給付標準有悖制度常規；
3. 退撫給與尚難安老卹孤。

進而，陳桂華部長提出了以下的制度改革措施，以資因應，

1. 改進籌措經費方式，穩固財務基礎；

2.改進給付計算基準，提高退撫給與；  
3.放寬撫卹期限，發揮安老卹孤作用  
(立法院公報，1988：36—42)。

這三項財務措施的制度變革，除了撫卹制度的從優議卹外，其他方面主要乃是著眼於軍公教人員恩給制的退休金制度的財政問題，透過恩給制改儲金制的制度改革，提供一個足以規避政治風險 (Orloff, Ann S., 1993：89—91)，並提供較合理的年金給付額度。

退撫金恩給制的制度改革，雖然是導因於政府的財政負擔壓力，然而，在立法院提出審查的過程中，卻並不凸顯此一著眼。本文認為，陳部長所提的三項恩給制改制的缺失著眼，都並不構成解構恩給制，和導向儲金制，建構退撫基金運作的必要條件。

就退撫金的財源籌措而言，無論是採恩給制或儲金制（相對提撥制），政府都必須逐年編列預算，恩給制所存在的政府財政壓力，即使在改為儲金制之後，政府財政如欠充裕時，亦將同樣的存在著同樣的財源籌措問題；而至於地方公務員和國中、小學教師，因部分縣市鄉鎮財政困難，導致不適任現職人員無法退休的情形，則可以透過政府編列特別預算，或在中央、地方財政畫分的議題上加以研商因應，未必要建構一個儲金制的退撫金結構。

事實上，在公務人員退撫基金開始運作數年後的今日，仍可看到許多國中小學的教師，在地方政府財政困窘的情況下，無法依規定辦理退休，因為舊制（恩給制）

年資的退休金，仍然劃歸為地方財務責任，地方政府財政困難，無法支付退撫金給付的結構性問題，在退撫金改為儲金制之後，並未得到立竿見影解決。

同樣的，在合理化退休給付，改善撫卹給付的議題上，可以直接透過恩給制的制度修正和調整，未必要改隸為儲金制的財務結構才能加以因應。而即使改制為儲金制的財務結構，亦未必要透過國庫和軍公教人員相對提撥的方式提撥退撫金。完全由國庫提撥基金的保險型儲金結構，亦不乏先例，例如：軍人保險士官兵的保費負擔，即是由國庫百分之百的負擔；同樣的，我國舊制的勞基法勞退金，亦同樣是由雇主負擔 100%的退休金提撥，勞工（受雇者）並不需要相對提撥基金費率。

本文認為此一軍公教人員相對提撥退撫基金的作法，即是將原來恩給制的財務責任，部分轉嫁於軍公教人員的薪資內容，透過固定比率相對提撥的方式，由政府 and 軍公教人員共同承擔退撫支出的財務成本。具體而言，此一制度變革，較之恩給制的福利型財務型態，實為福利財政私有化的走向，將原來公務預算挹注的財政結構，轉為基金化，再透過基金財務中的相對提撥比率，達到減少政府財務支出和財政負擔的政策目標。

於是，在恩給制改儲金制的財務型態轉型的過程中，軍公教人員的退休撫卹金，由原先政府逐年編列公務預算支付，在改制後，轉由當事人和國庫相對提撥，由國庫負擔基金提撥比率 65%，當事人負

擔 35%。

當然，此一退撫金財務私有化和相對提撥的制度，較之恩給制退撫金完全不用提撥的「免費」退休金制度，在轉為部分提存準備制的基金財務結構之後，對於軍公教人員而言，無異於相對減薪的意義。因為原來恩給制的退休金是免費的，而儲金制的退休金則必須按月扣繳退撫基金，直接減少軍公教人員的可支配薪資所得，達到了實質減薪的效果，使得其政策試擬的過程中，必然會遭逢許多的阻力。

因而，在政策制訂過程中，當時考試院銓敘部和人事行政局在政策著眼上，為了克服政策推行的阻力，妥慎因應，兼顧安撫軍公教人員的情緒，並維持其既有的權益，這也使得政策內容加入了許多「非財政因素」的著眼。

在結合了非財政因素的通盤考量之下，此一退撫新制的政策內容，就結合了軍公教人員的退休、撫卹需求加以研商，大幅調整退休、撫卹的給付水準，提供合理的所得替代率規畫，使制度更趨健全合理。

由於退撫新制施行後，恩給制的軍公教人員退休金優惠存款措施同時終止，國內國民基礎年金制度又還未正式建立，於是，新制的退撫金制度，就成了未來軍公教人員唯一的一項退休年金給付，這時，年金給付的適切性與退休生活品質的維持，就成為首要考量的重點(OECD, 1992: 10)。

因此，軍公教人員退撫基金新制，就

以不低於既有的退撫金權益為規畫原則，將基數的計算，由恩給制之當事人本俸加上實物代金，調整為本俸加一倍（本俸二倍），使之與現職人員之薪資總額接近，藉以規畫合理的薪資所得替代率，提供較恩給制的退撫舊制更優渥的給付品質，結構性的調高軍公教人員退休、撫卹的給付水準（立法院公報，1988：37）。

此一公務人員退撫金恩給制改儲金制的改革草案，經由考試院銓敘部研議完成之後，為了溝通公務人員觀念，瞭解心理傾向，當時（七十六、七年間）銓敘部曾經會同國防部和行政院人事行政局，實施分區座談和問卷調查，一共舉辦了 57 個場次，共有一萬七千多位代表參加，由於新制實施之後，公務人員退撫所得較恩給制（舊制）只多不少，因此問卷調查結果，其中贊同實施改革的有百分之八十以上，顯示此一改革案的實施，已有共同的心理基礎，不致遭受推行的阻力（立法院公報，1988：40—41）。

除了公務人員退休法和撫卹法的修訂外，教師和軍人，則分別依據「學校教職員退休條例」、「學校教職員撫卹條例」、「陸海空軍軍官、士官服役條例」、和「軍人撫卹條例」和各項法規分別加以規範，而這些法規在恩給制改儲金制的立法過程中，大體上亦即是參照「公務人員退休法」、「公務人員撫卹法」制度修訂的理由和辦法加以改制（註 10）（立法院公報，1994：50；立法院公報，1994a：336），並建構出公務人員退撫基金加以運作。

民國八十四年，是我國軍公教人員退撫金正式改制的一年，八十四年七月一日，首先由公務人員開始實施，將退撫金的財務結構由恩給制改儲金制，建立公務人員退撫基金加以運作，自此以後，公務人員的死亡、殘廢撫卹，和退伍給付，月退俸，就以此一退撫基金加以運作。

民國八十五年二月一日教育人員亦納入退撫新制；軍職人員則於民國八十六年一月一日納入退撫新制，使軍公教退休撫卹給與，由恩給制逐漸走向私有化和市場化，由軍公教人員和政府共同承擔退撫金的財務成本，透過基金運作的財務結構，強調保險型年金的所得重分配機制，以及軍公教人員死、殘、退等事件的風險分攤共濟之功能。

然而，年金和退休制度著重信賴保護原則，既有的老榮民和公教人員的恩給制退休金給付，仍然必須按照原來的法規內容，給付終老。但是，對於退撫金改制後的軍公教人員而言，其所支領的撫卹金、退伍金、或月退俸，即是以此一退撫基金來支付，在合宜的財務規畫下，退撫基金

按月提撥基金，未來當可避免發生恩給制退休給付預算過高所形成的財政壓力，同時，亦可逐年減輕政府沈重的財政負擔。

此一退撫金改制工程，在財政規模上，雖然無法立竿見影的達到減少政府財政支出的效果，並且，在既有的給付責任上，政府同時還要支付退撫基金的補助比例，預先支付未來退休軍公教人員的退休金或撫卹金，短時間內，將更形擴大政府的財政負擔。然而，隨著退撫基金成立，改恩給制為儲金制，軍公教人員的退休（伍）金、撫卹金在財務上，卻得到了更健全的財務結構，得以避免政治力的干預和反撲（註 11），使軍公教人員的退休生活，得到較健全的給付承諾和年金保障。

#### 伍、儲金制退撫給與的財務分析

在退撫新制的財務運作方面，依據退撫基金管理委員會委託基準企管顧問公司，於八十九年所作的第一次基金正式精算案，對於軍公教人員加入退撫基金後的參加人數和累計提撥金額，如表五所示：

表五 軍公教人員加入退撫基金後的財務運作概況（單位：新台幣元）

參加人員	參加人數	累計提撥金額	給付支出	收支淨額	基金佔率
公務人員	280,380	52,993,563,965	2,764,231,505	50,283,332,460	53.8%
教育人員	186,279	37,410,521,532	2,045,462,848	35,365,457,684	37.2%
軍職人員	111,196	12,252,192,921	3,307,039,030	10,446,070,122	9.0%

累計統計資料截止時間：民國八十八年六月三十日

資料來源：基準企管顧問公司，2000：11,21,30,附 15。

在退撫新制的財務結構之中，和恩給制的財務結構，最明顯的不同處，乃是公務、教育人員的人數比例和基金佔率，和恩給制退撫支出比例有明顯的不同。比較本文表一的退撫金支出比率，軍人退撫佔退撫金預算八成以上，相對的，公教人員退撫只佔了兩成不到的預算比重，這其間最大的差別，即在於恩給舊制的退撫金預算，主要乃是用於支付老榮民的退休俸支出，而造成老榮民退休俸財政負擔龐大的原因，乃是因為政府遷台後建軍備戰，反共復國的基本國策所導致，要求老榮民長期在營服役，毋忘在莒。

在表五的軍公教人員退撫基金財務運作概況之中，可以看到公務人員參加人數超過 28 萬人，基金佔率達到 53.8%（註 12），為退撫基金中最龐大的族群；其次為教育人員，人數超過 18 萬六千人，基金佔率為 37.2%，由於教育人員的職務異動較小，在退休金的支付特性上，支領月退俸的比例將較軍、公人員比率為高。

軍職人員參加退撫基金人數只有 11 萬人，基金佔率僅有 9.0%，在軍公教人員之中，成為財務規模和財政成本負擔最低的族群，和恩給制的退撫金的財務結構，已有了截然不同的改變。然而，軍職人員參加人數最少，累計提撥金額最少，但退撫金給付支出項卻最高，這乃是由於軍人大多是採一次退的方式支領退伍金，因而短期之內，會形成較高的財務支出。

在目前國軍精兵政策和現階年限與限齡（註 13）制度下，軍隊要求年輕化和精壯化，使得志願役軍人即使有心服務軍旅，亦必須在三、四十歲陸續離開軍隊職

務，現制下的二代榮民享有月退俸之比率並不高，目前有 90% 以上的志願役退伍軍人都不具有月退俸資格，因而，有 90% 以上的志願役軍人退伍乃是支領退伍金而非退休俸。

由於退休俸的財務成本為一次退的 2.3 倍，因而，就長期財務成本的推估而言，軍人退撫基金的月退俸比率最低，因而相對的財務成本的負擔亦最低，即使軍人支領月退俸的法定年齡較公教人員年輕，然而，在軍人九成以上支領一次退的支付特性上，軍人退撫基金在五十年完全提存準備下的正常成本費率為 22.0%，和公務員 19.5%、教育人員 22.4%（基準企管顧問公司，2000：50）相較，實居於折衷的位置，足見目前的軍人退伍給與制度，其財務規畫和運作並無明顯失當之處，亦不會因而拖垮基金財務，軍人退撫金的財務狀況，仍能維持等同於公教人員退撫基金的合理費率水準。

雖然軍公教人員退撫金由恩給制改儲金制，由政府 and 軍公教人員相對提撥退撫基金，然而，在給付品質上，卻也同時予以調整，對於一次退的給付額度增加二分之一，使得當事人的基本退撫權益不致於受損；對於支領月退俸者，則提高了四倍的年增俸率，並且，將俸率的上限，提高到所得替代率 70% 的水準，為底薪的 140%，遠遠超過恩給制退休俸率上限底薪 90% 的規定（註 14）。

由於退撫新制的政府提撥基金比例，列入各機關的人事項支出，由福利支出項改列為人事成本項，在政府財政預算上，可以規避國會預算審查的政治風險，使軍

公教人員退撫金，在退撫基金的運作下，可以健全的營運，提供軍公教人員穩定的退撫金支付體系。

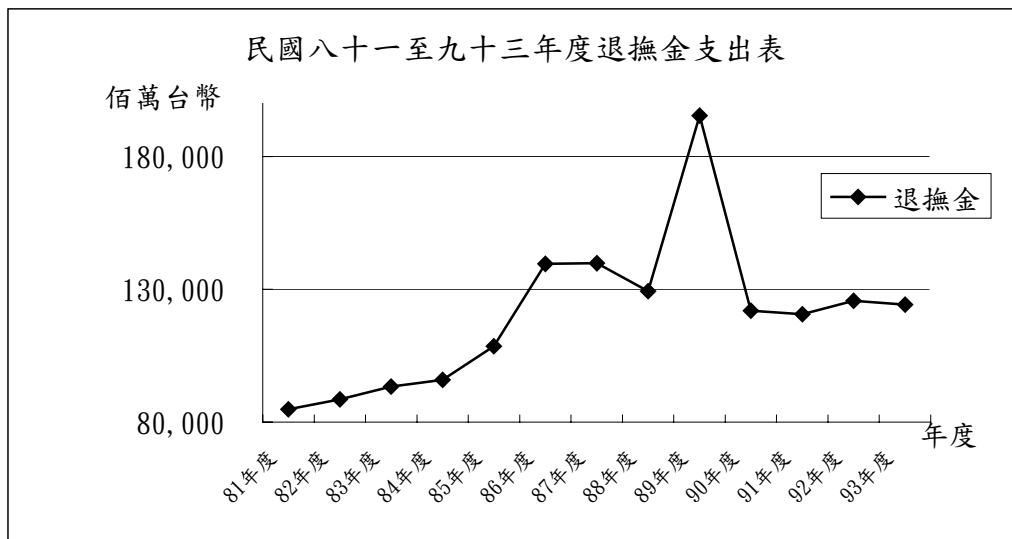
此列於人事成本上的退撫新制政府提撥比率，以本文表五累計基金提撥金額的65%加以計算，則政府迄民國八十八年六月三十日，已提撥了軍公教人員共計66,726,580,972元，在今後三年調高退撫基金費率至12%上限後，政府提撥新制退撫基金的「人事費」支出，將更為龐大，形成政府另一項「新的」財政負擔。而目前十多萬的教師和二十多萬的公務人員，未來所可能形成的退休俸財務壓力，將透過「人事費」支出的形式，為政府帶來遠超過老榮民恩給制退撫金的財政壓力。

本文認為，即使改列為人事經費，軍公教人員退撫金所形成的政府財政壓力，並未減除，反之，在更優渥的年增俸率下，

更容易誘使軍公教人員忠於職守，以得到更高的退休俸率報酬。於是，八〇年代二十多萬老榮民支領退休俸，所形成的退撫財政壓力，在退撫新制之下，並未獲得緩解，只是轉而以人事項目的預算編列方式，透過退撫基金運作，得以規避政治風險。政府對於軍公教人員的退撫金財政壓力，仍然繼續延燒，唯其在對象上，將逐漸由老榮民轉為以教師、公務員為主的支付對象上。

### 陸、財政迷思

為了驗證本文的研究假設，在此整理了八十一至九十三年度的恩給制退撫預算變動趨勢。如圖三所示：



圖三 軍公教人員 81—93 年退撫預算支出曲線

註：89 年度因會計年度調整，包括了 88 年下半年及 89 年全年，因而支出偏高。

資料來源：參考歷年中央政府收支概況表數據整理而成（註 15）。

民國八十一年至八十六年，恩給制的退撫金預算，隨著政府逐年調薪而增加，八十七年以後退撫預算成長幅度走緩，以後則維持在 1 仟 3 佰億以下的財政規模。此軍公教人員恩給制退撫預算的走緩，除了退撫新制的施行，分攤了財政成本外，本文認為老榮民的日漸凋零，才是造成恩給制退撫支出走緩的主要原因，事實上，民國八十四年支領月退俸的資深老榮民約 20 萬，到了九十二年，則只剩下 13 萬 2 仟多人，整整減少了約 1/3 的人數比例。

倘若不是因為老榮民的日漸凋零，則恩給制退撫金預算理應繼續攀高，有增無減，因為陸續退伍的軍公教人員，其恩給舊制年資，乃然要由政府以恩給制的財政預算來編列支付，而新制的部分，再享受

新制優渥的年增俸率。

這也衍生了另一個問題，原來無論是退撫金恩給舊制，或退撫基金新制，都各自有俸率上限的規定，然而，對於新舊制年資混雜的軍公教人員，則退休俸各按其新舊年資分開支給，新舊制年資二者相加的總額，就有可能超過了新、舊制各自訂頒的給付俸率上限，成為一個不受約束的年金灰色地帶，所得替代率亦有可能超過 75%（註 16）。

再回到恩給制退撫金的財務分析，由於八十一年度起，退撫預算不再列入社會安全支出項目，基於本研究分析的一致性，本文仍然將其和社會福利預算加總，計算其佔社福預算的比重，並藉此觀察老榮民退休俸佔退撫預算比率的變動趨勢。

表六 民國 81—93 年度社會福利和退撫預算支出

年度	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
1.退休撫卹	49.5	49.7	49.3	40.6	41.6	47.7	49.2	45.8	36.8	32.2	33.1	31.1	30.3
1.1 軍人退撫	40.0	40.0	39.1	34.1	31.7	37.9	39.7	40.8	29.7	25.7	27.5	25.4	24.5
1.2 非軍人退撫	9.5	9.7	10.2	6.5	9.9	9.8	9.5	5.0	7.1	6.5	5.6	5.7	5.8
2.社會保險	16.9	17.7	16.9	31.7	25.9	23.0	22.9	27.0	33.7	43.7	36.9	40.0	36.7
3.社會救助	3.3	1.3	2.6	3.1	6.7	4.8	6.4	3.4	3.3	1.5	1.5	1.7	1.8
4.福利服務	23.3	24.2	24.4	20.1	21.9	21.4	19.4	21.4	22.2	18.7	24.2	23.3	27.4
5.就業服務	1.0	1.1	1.4	0.9	1.2	1.1	0.6	0.6	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5
6.衛生保健	6.0	6.0	5.5	3.5	2.6	1.9	1.6	1.8	3.5	3.4	3.7	3.4	3.3
社福支出總額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：本文依據行政院主計處網頁資料（註 17）和主計處四科許永議所提供的數據加以計算編製而成。



在 84 年退撫預算突然降了 8 個百分點，主要乃是健保開辦，社會保險支出增加所致，到了 86 年就又回到原有的比率。雖然 85 年公教人員都納入了退撫新制，然而，非軍人退撫項的比重，卻未見減少的趨勢。民國 86 年軍人納入退撫新制，軍人退撫亦未見走緩，一直到了 88 年以後，在老榮民平均餘命的限制下，大多數老榮民都邁入了七十古稀之年，在老成凋零的情況下，使得軍人退撫比率陡然下降。

觀察恩給制退撫預算支出佔社福（含退撫）預算支出比率的變動趨勢，在 89 年以後，恩給制退撫預算的支出比例逐漸緊縮至 30%，然而非軍人退撫的比率，在上下震盪之際，卻也維持了 5—6% 的比率，變動不大；相對的，榮民退撫的預算比率，卻逐年累退，軍人退撫的比率已降至 24.5%，較退撫新制施行前降低了十個百分點，本文認為退撫新制不可能達到如此神速的「立竿見影」效果，迅速的減少政府對於軍人恩給制退撫金支出的財政負擔。相對的，本文認為老榮民受限於平均餘命，逐漸凋零，這才是造成實際上縮減政府恩給制退撫預算支出的主要原因。

因此，本文認為，恩給制改儲金制，雖足以減低政府恩給制退撫給付的財政負擔，然而，就整體新舊制加總的退撫制度而言，政府的財政負擔並未減輕。因而，本文認為，我國軍公教人員退撫金恩給制改儲金制足以降低政府財政負擔的說法，實為一項財政迷思。

面對退撫新制，政府在政策規畫的過程中，所秉持的「不減少軍公教人員權益」的制度規畫原則，已鉗制了退撫新制藉由軍公教人員相互提撥基金費率，所可以達

到的降低政府財政負擔的制度功能。這使得我國軍公教人員退撫金改制，不只無法降低政府財政壓力，其新舊制混合的灰色地帶，更為具有新舊制年資的軍公教人員額外帶來年金利基，在新舊制相互加碼的效應下，軍公教人員可以多領受「額外的」退休俸率，而政府除了要承擔此制度變革的交易成本之外，更提供了較恩給制退休金更優渥的年增俸率，提高了退撫金的給付水準，為未來的政府財政，留下了另一個可預見的財政重擔。

### 柒、結論

本研究發現，我國軍公教人員退撫金由恩給制改為儲金制，在同時調高退撫新制的給付條件之下，此一制度變革，並無法為政府降低因軍公教人員退撫制度所形成的財政負擔。相對的，退撫新制更優渥的退休俸年增俸率，更可能激勵軍公教人員堅守崗位，長期服務公職，以取得退休後優渥的年金俸率。因而，本文認為此一退撫金改制可以降低政府財政負擔的假設，實為一項財政迷思。

本研究在恩給制的退撫支出比率中，發現七、八〇年代間，趨迫政府推動退撫金改制的主要財政壓力，即是源於支領月退俸的老榮民，在軍公教人員逐年調薪效應連動下，所逐漸加重的財政支出。

同樣的，本研究亦發現我國恩給制軍人退撫預算在八〇年代後期的趨緩走向，亦是因為老榮民受限於平均餘命，日漸凋零所致。

本文認為，就減輕政府在軍公教人員退撫金財政負擔的著眼上，此一恩給制改

儲金制的退撫金改制措施，並無法達到減輕政府財政支出的政策目標。相對的，當年形成政府龐大財政壓力的老榮民退休俸支出，已隨著老榮民的日漸凋零，而逐漸減輕政府的財政壓力。

因而，若是基於減輕政府財政負擔的政策訴求，本文認為恩給制退撫金制度較儲金制的退撫基金新制更為理想，我國根本不需要進行此一軍公教人員退撫制度變革措施。尤其恩給制退休俸的俸率上限，為底薪的 90%，給付品質較低，更能有助

於縮減政府的退撫財政負擔。

然而，軍公教人員退撫金恩給制改儲金制，這種趨向於私有化走向的年金制度改革模式，規避政治風險，透過退撫基金的建立和運作，建立一種可長可久的制度措施，此亦正是我國在民主化社會中，對於軍公教福利制度轉型工程上，所秉持的制度改革原則。

(本文作者為政治作戰學校政戰一般課程組少校教官暨中正大學社會福利研究所博士候選人)

附錄一 民國六十三年度以來歷年軍公教人員待遇調整幅度表

調整時段	調整幅度	調整時段	調整幅度	調整時段	調整幅度
62.7—62.12	20%	71.7—72.6	未調整	82.7—83.6	8%
63.1—63.6	10%	72.7—73.6	未調整	83.7—84.6	3%
63.7—64.6	20%	73.7—74.6	8%	84.7—85.6	5%
64.7—65.6	未調整	74.7—75.6	8%	85.7—86.6	3%
65.7—66.6	11.2	75.7—76.6	未調整	86.7—87.6	3%
66.7—67.6	14.7%	76.7—77.6	10%	87.7—88.6	3%
67.7—68.6	20%	77.7—78.6	8%	88.7—89.12	未調整
68.7—69.6	13.8%	78.7—79.6	12%	90.1—90.12	3%
69.7—70.6	20%	79.7—80.6	13%	91.1—91.12	未調整
70.1—70.6	9%	80.7—81.6	6%	92.1—	未調整
70.7—71.6	11%	81.7—82.6	6%		

資料來源：行政院人事行政局給與處提供。

#### 註釋：

註 1：http://tw.news.yahoo.com/2003/09/27/society/ctnews/4277711.html，2003/10/1。

註 2：軍公教人員的薪資在政府遷台初期，原本相當低微，在歷經民國六、七〇年代逐年調薪後，始超過平均國民所得水準。由於軍公教人員保險、退撫金、優惠存款給付，都與薪資連動，軍公教人員調高薪資，自然而然的膨脹了退撫金、軍公教

人員保險退休給付、和優惠存款的本金，在七〇年代以後，成為政府日感沈重的財政壓力。

註 3：78 年度社會保險預算中，由於軍人退休撫卹和軍人保險，納在同一個預算項目之中，無法區隔，因而此保險項中並無軍人保險預算比率，致使預算比率偏低；同樣的，退撫金部分，亦因為加入軍人保險的預算額度，而使得預算比率偏高。

註 4：例如我國的勞保、勞退金、公教保、軍保等都是「一次給付」，倘若將此一次給付的給付措施，直接予以「年金化」處理，則此一次給付的金額有限，在年金化後，仍有給付品質不佳或當事人的長壽風險存在，轉趨儲蓄型年金制度的特性。因而，本文視保險型的年金制度為準 DB 制，而不是典型的 DB 制。我國退撫金新制，在退休俸的規畫上，由政府承擔給付保障和基金財務風險，實為典型的 DB 制。

註 5：我國軍人和國中小學教育人員，迄今仍然免徵所得稅，因而本文對於納稅一項加上括號。

註 6：在此是以同樣的給付品質為基準加以比較。

註 7：政府遷台後初期，軍公教人員的薪資偏低，以軍人薪資為例，軍人薪資所得在民國五〇年代仍然普遍低於平均國民所得，甚且低於「貧窮線」，而倚重軍眷福利制度的配給、補給、補助、和醫療服務等福利措施，才能維持軍人家庭的基本生活（韓敬富，2003）。

註 8：按榮民身分的規範要件，在民國七十九年二月八日以前，必須役滿五年，七十九年二月九日以後，必須役滿十年，方能在退伍後取得榮民身分。若依所有的志願役軍人加以計算，則二代國軍的志願役官兵在退伍後支領月退俸的人數比率，將較此 6.11% 更低。

註 9：<http://www.vac.gov.tw/statab/month/month0.htm>，2003/10/30。

註 10：民國八十三年底，當時教育部次長楊朝祥在立院報告時，即指出學校教職人員退休、撫卹條例部分條文修正，主要是秉持三個原則：1. 配合公務人員有關退休、撫卹法的條正，基於公教一致之原則加以修正，2. 因學校本身具有的特質，故亦考慮學校運作的特質予以修正，3. 因兩項條例均事關學校教職員退休及撫卹有關的福利，故在可能範圍內，儘量保障教職員福利。

在軍職人員方面，民國八十三年十二月當時國防部長孫震對立法院所提出的報告內容，亦指出「陸海空軍軍官士官服役條例」草案制訂，有兩個重點，一是退除給與改革（配合全國公教人員退撫改革，由現行恩給制改變為預儲制），一是服現役時間之變更…。

由此觀之，軍、教人員的退撫金改制的理由和辦法，乃是參照公務人員退休、撫卹辦法而修訂。

- 註 11：恩給制資源配置的原理，乃是威權政治結構下，由政治力介入，所造成的立意性資源配置模式。在我國民主政治運作機制建立之後，倚重市場分配功能，也改變了政治力的立意保障對象，此一反撲，除了意指資源分配模式的改變，「恩庇——侍從關係」和弱勢者的重新界定外，更指涉政治力可能造成的任何軍公教人員的法定權利刪減、剝奪的後果。
- 註 12：此一數據乃是累計基金佔率，公務人員退撫新制較軍教人員施行為早，佔率有偏重之嫌。倘若以 86 年軍人納入退撫新制後的數據來探討，就 86 年 7 年至 88 年 6 月 30 日區間的退撫金收支佔率加以計算分析，則公務員基金佔率為 48.2%—50.8%；教育人員基金佔率為 39.1%—39.8%；軍職人員基金佔率為 9.5%—12.7%。大體上，與累計的基金佔率差距不大。
- 註 13：依據陸海空軍軍官士官服役條例第五、六條對於服現役最大年限作出以下規定：士官 50 歲、士官長 58 歲、少尉中尉服役年限十年、上尉服役年限十五年、少校服役年限二十年、中校服役年限二十四年、上校二十八年、少將限齡 57 歲、中將 60 歲、二級上將 64 歲、一級上將終身。
- 註 14：即使恩給制的退休俸，每年加發 1.5 個月的年終獎金，每月加發 930 元的主食加給，和新制年增 4% 的俸率差距，退撫新制月退俸給付，仍遠遠超出恩給制退撫制度的給付水準。
- 註 15：<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/93btab/93b705.xls>，2003/9/28。
- 註 16：倘若我國未來施行國民基礎年金制度，在軍公教人員退休俸並非唯一退休年金的規畫下，加上國民年金的年金給付，當事人的年金所得替代率過高，除了形成政府財政壓力外，亦將使當事人再投入勞動市場的勞動參與意願降低，不利於國內生產和市場競爭力。
- 註 17：<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas01/dgbas01.htm>，2003/10/30。

#### 📖 參考書目：

- 王正（2000）我國公務員退撫基金採確定給付制或確定提撥制，公務人員月刊第 46 期。
- 王正（2000a）老有所養：國民年金制度財務屬性之探討，社區發展季刊第九十一期。
- 立法院公報（1984a）第八十三卷第七十九期委員會紀錄 2753 號，台北：立法院。
- 立法院公報（1988）第七十八卷第五十九期 2275 號，台北：立法院。
- 立法院公報（1994）第八十三卷第八十期 2754 號下冊，台北：立法院。
- 行政院退輔會（1996）中老年榮民狀況調查報告，台北：退輔會。
- 行政院退輔會（1998）中華民國國軍退除役官兵輔導工作報告書，台北：華欣。

- 徐知謹（1986）軍人權益制度，台北：三民。
- 基準企業管理顧問（股）公司（2000）公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第一次正式精算案精算報告，公務人員退休撫卹基金管理委員會。
- 許秀麗（1992）保險數學，台北：三民。
- 章璿（1985）軍人權益之理論與實務，中央警官學校。
- 劉進興、陳東升等（1995）國民年金制度，台北：民主進步黨中央黨部。
- 蔡宏昭（1990）社會福利政策－福利與經濟的整合，台北：桂冠。
- 鄭文輝（1993）我國社會福利支出之研究，行政院研考會。
- 蕭麗卿（1997）公共年金採行確定提撥制之探討，保險專刊第四十九輯。
- Canan, M.J. & Mitchell, W.D. (2000) Employee Fringe and Welfare Benefit Plans, USA: West Group.
- Disney, Richard & Paul Johnson(2001) Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries, USA: Edward Elgar.
- McGill, Dan M. & Grubbs, Jr. Donald S.(1989) Fundamentals of Private Pensions sixth edition, Pennsylvania University Press.
- Myles, John (1989) Old Age and Welfare State, Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- OECD (1992) Private Pensions and Public policy, Paris: OECD.
- Orloff, Ann Shola (1993) The Politics of Pensions: a Comparative Analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880-1940, Wisconsin University Press.
- Palme, Joakim (1990) Pension Rights in Welfare Capitalism: the development of old-age pensions in 18 OECD countries 1930-1985, Stockholms university press.
- Quadagno, Jill (1988) The Transformation of Old Age Security, Chicago: University of Chicago Press.
- Rosenberg, Alexander (1995) Philosophy of Social Science, University of Georgia.
- Salisbury, D.L. & Jones, N.S. (1994) Pension Funding and Taxation: implications for tomorrow, Washington: EBRI.
- Ware Alan & Robert E. (1990) Needs and Welfare, London: SAGE Ltd.