

南 華 大 學  
國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班  
碩士論文

兩岸公務員退休制度之比較

A Comparison of Taiwan's and Mainland China's Civil  
Service Retirement System



研究生：尤亮予 撰

指導教授：胡聲平 博士

中 華 民 國 1 0 1 年 6 月 1 2 日

南 華 大 學

國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班

碩 士 學 位 論 文

兩岸公務員退休制度之比較

A Comparision of Taiwan's and Mainland  
China's Civil Service Retirement System

研究生：元亮亭

經考試合格特此證明

口試委員：蔡榮祥

張子松

胡聲平

指導教授：胡聲平

系主任(所長)：馬祥法

口試日期：中華民國 101 年 6 月 12 日

## 誌謝

我的碩士論文能夠完成，首先要特別感謝我的指導教授胡聲平老師，感謝胡老師在百忙之中給予耐心的指導與悉心的叮嚀，讓我從一個對論文寫作毫無概念的人，瞭解到論文寫作的技巧、格式與架構，尤其是在課堂上，時時關注論文的進度，讓我不敢稍有怠慢，才能夠依照預定的進度完成此篇論文，過程有些艱辛，但是，能讓我繼續堅持的，就是老師的鼓勵，能夠有機會跟著胡老師學習是我的榮幸。

感謝口試委員蔡榮祥老師、張子揚老師及胡老師在口試時給我的許多建議，使論文的內容更臻完善。另外，我還要感謝在修讀課程期間遇到的郭武平院長、馬祥祐所長、戴東清老師、孫國祥老師，讓我體認到老師們的博學多聞，啟發我對國際及兩岸事務的觀點與視野，知道今後應該多加學習，對於老師的教導，深感獲益良多。

到南華大學進修，對於工作有極大助益，尤其是面對每年研究發展的業務，是需要熟悉論文寫作技巧，我深感專業之不足，為求突破，在職進修是絕對必要的。這次有機會進修，要感謝同事賴淑貞的鼓勵，讓我燃起進修的意念。

進修期間，很高興遇見一些來自各地的開朗、年輕的同學，讓上課更加有趣。感謝系所助理瑞霞及玉玲給予耐心的說明與提醒，玉玲雖已調離系所至研發處服務，還是熱心給予幫忙與協助。我還要感謝我的外甥女李怡宣，因為她現正就讀北京大學，她願意在繁忙的課業利用空檔時間，幫小阿姨蒐集文獻資料及購買大陸出版的書籍，即時空運寄達，讓我備感窩心；另外要感謝我的同事劉佩珊老師，在我感到疲勞無力時，她會殷切關心論文的進度，時常提醒我要設定目標，加油！不能鬆懈，才能順利畢業。

最後，要感謝我的家人，尤其是先生趙宗祺，從反對到支持，不只提供資訊方面軟硬體設備的支援，時時給我鞭策，使我得以堅持下去完成學業，完成對自己的期許。

## 摘要

中國自 1978 年的改革開放，國家經濟實力快速崛起，因加入世界貿易組織(WTO)，受到國際化的影響，為因應與面對經濟體制與政治體制改革的需求，進行人事制度的變革。從 1993 年的「國家公務員暫行條例」與 2005 年的「中華人民共和國公務員法」，逐漸建立法制化的公務員制度。但「中華人民共和國公務員法」實施迄今，在男女不同齡退休、退休條件彈性不足、退休養老金的財政壓力、建立個人繳費帳戶等問題，有待檢討與改進。

我國於民國 84 年 7 月實施退撫新制，公務人員退撫經費籌措方式由傳統的恩給制改提撥的儲金制，時至今日已有多處不合時宜之處。再以，平均壽命延長、退休年齡下降、退休人數增加、支付退休金年限延長等問題，爰於民國 99 年 8 月修訂「公務人員退休法」，包括延長退休年齡、延後或展期支領月退休金、退休金合理化、刪除 55 歲自願退休加發退休金及退休再任之限制等。已完成修法工程，但對於退休給與機制及退撫基金永續經營潛藏負債危機仍未解決，有待賡續辦理第二階段改革。藉由制度之分析與比較，瞭解未來發展方向，俾能對兩岸公務員退休制度有更深入瞭解。

**關鍵字：公務員、退休制度、退休金、確定給付、確定提撥**

## Abstract

China's reform in 1978 has revived and boosted the country's economic development, and later, the joining of the World Trade Organization (WTO) has brought more impacts to this country through globalization. To cope with demands for economic and political reforms, the government has restructured the personnel system. With the promulgation of "Temporary Regulation of Civil Servants" in 1993 and "Civil Servant Law of the People Republic of China" in 2005, China has gradually built its civil servant system on a legal basis. Yet since the launch of the "Civil Servant Law of the People Republic of China" various issues have come to the surface and require review and improvement; for example, the different retirement age between men and women, inflexible retirement conditions, financial pressure from retirement pensions, and the set up of personal payment accounts.

As for Taiwan, the government has launched a new retirement pension system in July 1995, and civil servants' retirement pension budget has been changed from the conventional superannuation system to a contributory pension fund system. Various shortcomings of this new system have also gradually appeared. Furthermore, due to longer lifespans, lower retirement age, increased number of retirees, and prolonged retirement pension payments, the government amended the Civil Service Retirement Act in 2000 by delaying the age for retirement, delaying or extending the monthly retirement pension payments "Civil Service Retirement Act", rationalizing the retirement pensions, and eliminating the increasing of retirement pensions for those voluntarily retired at the age of 55 as well as restrictions on retirement reappointment. Though the amendment has been completed, liability risks still exist in the retirement pension payment system and the sustainable management of retirement pension funds. To reduce this risk, a second stage of reform is necessary. Analyzing and comparing between systems is helpful for understanding not only directions for future development but also the retirement system of civil servants of China and Taiwan.

**Keywords: Civil Service, Retirement System, Pension, Defined Benefit , Defined Contribution**

# 目錄

<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 動機與目的.....	1
第二節 研究範圍與架構.....	5
第三節 研究方法與限制.....	10
<b>第二章 公務人員退休制度之理論基礎.....</b>	<b>13</b>
第一節 重要概念探討.....	13
第二節 公務人員退休制度之文獻探討.....	23
第三節 公務人員退休制度理論.....	29
<b>第三章 中國大陸公務員退休制度之變革.....</b>	<b>35</b>
第一節 中國大陸公務員制度之轉變.....	35
第二節 中國大陸公務員退休制度之沿革.....	44
第三節 中國大陸公務員退休制度之現況.....	51
第四節 中國大陸公務員退休制度之特色.....	57
<b>第四章 我國公務人員退休制度之變革.....</b>	<b>65</b>
第一節 我國人事制度之發展.....	65
第二節 我國公務人員退休制度之沿革.....	70
第三節 我國公務人員退休制度之現況.....	78
第四節 我國公務人員退休制度之特色.....	90
<b>第五章 中國大陸與我國公務人員退休制度之比較.....</b>	<b>93</b>

第一節	兩岸公務員退休制度法制之比較.....	93
第二節	兩岸公務員退休制度實務運作之比較.....	103
第三節	兩岸公務員退休制度現階段面臨之問題.....	105
第四節	兩岸公務員退休制度未來發展方向之比較.....	110
<b>第六章</b>	<b>結論.....</b>	<b>117</b>
第一節	研究發現.....	117
第二節	建議.....	120
<b>附錄.....</b>		<b>127</b>
附錄一	中華人民共和國「國家公務員暫行條例」.....	127
附錄二	中華人民共和國「中華人民共和國公務員法」.....	129
附錄三	中華民國「公務人員退休法」.....	133
<b>參考文獻.....</b>		<b>151</b>

# 表目錄

表 3-1 中國大陸中央政府人事管理機構改制發展一覽表.....	36
表 3-2 中國建國後制定頒布關於退休的法規名稱一覽表.....	50
表 3-3 中國建國後制定頒布關於退職的法規名稱一覽表.....	50
表 3-4 職務與級別對應關係表.....	63
表 4-1 任職 25 年自願退休者之指標數.....	83
表 4-2 危勞職務降齡自願退休者之指標數.....	84
表 5-1 兩岸公務員退休方式及條件之比較.....	93
表 5-2 兩岸公務員退休經費籌措方式之比較.....	95
表 5-3 兩岸公務員退休金給與之比較.....	96
表 5-4 兩岸公務員退休政治待遇之比較.....	98
表 5-5 兩岸公務員退休其它待遇之比較.....	99
表 5-6 兩岸公務員退休安置與管理之比較.....	100
表 5-7 兩岸公務員退休再任之比較.....	101
表 5-8 兩岸公務員退休制度實務運作之比較.....	103
表 5-9 兩岸公務員退休制度面臨現階段問題之比較.....	105
表 5-10 我國公務人員退撫金基金歷次精算結果適當提撥率.....	108
表 5-11 兩岸公務員退休制度未來改革發展之比較.....	110



# 圖目錄

圖 1.1 研究架構.....	10
-----------------	----

# 第一章 緒論

根據主計處統計，我國與德國並列為全世界出生率最低的國家，<sup>1</sup>少子化加上醫藥科技的發達，人口結構的高齡化與平均壽命的延長，是社會發展的趨勢，對於各國政府，因長期支付公務人員退休金所造成的財政負擔，更是雪上加霜，未來如何妥善規畫退休金制度，似乎已成為各先進國家關切的議題。政府在提升施政績效的同時，所要面對的問題是公務員人事制度的改革，能夠任用並培訓出優質的公務人力，能讓政府擁有國家成長、創新的動能，以強化國家的競爭力。面對今日國際局勢，競爭而多變，穩定健全的公務員退休制度，是吸納優秀人才進入政府公務體系服務的一大誘因，我國是如此；反觀對岸的中國大陸，自 1978 年的改革開放，促使中國在政治、經濟、社會、文化等各方面發生深刻的變化，不僅國家經濟實力快速崛起，提升國際地位，經濟的自由化與市場化，因加入世界貿易組織（WTO）後，受到國際化的影響，要如何因應與面對經濟體制與政治體制改革的需求，對整體社會造成極大的衝擊。

## 第一節 動機與目的

### 壹、研究動機

制度的建構是因應時代的需要而蘊育產生的，制度的好壞則端賴其是否能因應當時環境的需求，是否能適時予以檢討與改進。文官制度是一個國家對其公務人員人事管理政策、法規及實務運作之總稱，<sup>2</sup>任何國家要達到良善治理的目標，應有兩種制度的配合運作：一為民主的憲政制度；二為健全的文官制度，文官制度是政治體制的一環，人事政策與制度是為配合政府功能發展的一個手段。<sup>3</sup>公務人員退休制度可說是國家文官制度中重要的環節，主要目的在於強化公務體系運作的機能，促進政府行政機關人力資源

<sup>1</sup> 「台灣出生率低的隱憂」，<http://www.epochtw.com/10/3/11/134114.htm>，瀏覽日期：2010 年 3 月 11 日。

<sup>2</sup> 泰成，「現階段退休制度改革方案之評析與期望」，*考銓季刊*，第 50 期（2007 年 7 月），頁 3。

<sup>3</sup> 關中，*文官治理：理念與制度改革*（台北：考試院，2011 年），頁 197。

之新陳代謝，並提高行政機關的行政效率，藉由健全的公務人員退休制度，落實國家建構社會安全網路的既定政策，以提高國家競爭力。<sup>4</sup>現代國家為使公務人員能夠克盡職責，保障工作與安定生活，對退休後晚年生計與生活，需要適當的保障與照顧，使其更能責無旁貸的戮力從公，為民服務。<sup>5</sup>

個人因為工作的關係，從事人事行政業務多年，對於公務人員從考試、任用、訓練、陞遷、考核、獎懲、待遇福利、退休撫卹、養老等方面的業務，雖有深刻的經歷與體驗，但均縮限於實作經驗，對整體制度缺乏通盤的瞭解，更遑論有宏觀的思維與視野。相較於我國與世界各國制度之差異，尤其是中國大陸，自 1993 年實施「國家公務員暫行條例」（以下簡稱「暫行條例」），從傳統的「幹部」的人事管理制度發展到「中華人民共和國公務員法」（以下簡稱「公務員法」）的公務員制度，仍有不足之處，如男女退休年齡的差異，退休條件彈性不足，退休金的計發與增長機制不盡合理，造成不同地區、不同層級、不同職位的退休人員之間的攀比，如何健全退休制度，應有其當務之急。對於制度的相關規定及其現況的運作機制，均有著濃厚的研究興趣，發現有若干問題是值得深入探討研究，加上近年來，我國政府在兩岸政策上正致力於兩岸經貿法規鬆綁，吸引臺商回臺投資，更簽署「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）、「金融監理合作瞭解備忘錄」，兩岸直航，開放陸客來臺觀光、陸客自由行，擴大社會文化教育交流，推動兩岸共同打擊犯罪與司法互助，開放陸生來臺就學及採認大陸國際知名大學院校學歷等方面的推行，<sup>6</sup>使得兩岸無論是在經貿合作、交通運輸、文化交流等方面的接觸，日益頻繁，互動密切。本文擬藉由兩岸在交流互動過程中，透過體制與制度的比較，更加瞭解雙方共通性與優劣點，對於現階段兩岸的政策更能深入瞭解。

## 貳、研究目的

我國公務人員退休制度自民國 32 年實施，政府有鑑於當時的公務人員基本薪俸偏

---

<sup>4</sup> 吳俐澐，「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」，**公務人員月刊**，第 176 期（2011 年 2 月），頁 32。

<sup>5</sup> 蔡良文，「公務人員退撫體制的現況與變革分析」，**考銓季刊**，第 50 期（2007 年 7 月），頁 37。

<sup>6</sup> 「兩岸政策」，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1076>，瀏覽日期：2010 年 3 月 15 日。

低，生活物質匱乏，維持日常生活實屬不易，更不足以維持退休老年生活，嚴重阻礙人事之進退。政府為安定退休人員退休生活，促進機關人事新陳代謝，除經由立法程序適時修訂「公務人員退休法」，以適度的增加退休人員權益，建制初期係採由政府全額編列預算支付退撫經費之「恩給制」，經過數十年來多次變革與研修，已日臻完善。但因退撫經費逐年增加，致使政府財政負擔亦漸趨加重，公務人員退休實質所得卻未增加，政府爰於民國 84 年 7 月 1 日實施公務人員退撫新制，將公務人員退撫經費籌措方式由傳統由政府編列預算支付的恩給制改為政府與公務人員共同繳費提撥的儲金制，建立退撫基金支付，作為因應。退撫新制之推行確實改善恩給制時期所面臨之問題，<sup>7</sup>確有成效，惟退撫新制實施迄今雖已逾 16 年，但對於當初的設計與規劃，考量要降低新制推行的阻力，新舊制實施的過渡期間多採行的折衷漸進措施，時至今日已有多處不合時宜之處。過渡期間公務人員退休制度是採行新舊制併行，政府仍須負擔原具有舊制年資退休人員的退休金及新制退休年資政府應提撥之退撫基金，政府的財政負擔仍是沉重，再加上醫藥科技發達，人口老齡化、平均壽命延長、退休年齡逐年下降、退休人數逐年增加、支付退休金年限增長等因素，導致退撫新制改革勢在必行，為減緩政府財政負擔與壓力，對於公務人員退休金給與機制，期待未來的改革與規劃。

中國大陸傳統的幹部人事管理制度，因幹部職務及待遇是終身制的特點，組織幹部是「能進不能出、能上不能下」，造成人員膨脹、制度僵化；幹部的任用範圍廣泛，包括黨、政、軍的權力機構、司法機關、國營企業及工、青、婦、教、科、文、衛等事業單位的工作人員，國家公務員與社會一般工作者混為一體，體系龐雜與混亂，幹部管理困難，加上幹部管理權限過於集中，採取黨政幹部管理的模式，強調政治思想管理，忽略職務與工作的特性，缺乏法律規範，權責不清、互相推諉，無法針對工作發展的需要，管理制度的不健全，缺乏監督機制，導致整個傳統的人事幹部制度已經無法因應社會發展的需要。

1978 年根據鄧小平所提出關於人事制度改革方針、原則，對公務員制度與理論開啓探索與研究之路，1984 年 11 月法規研討起草工作，相繼的討論研修與試點試行，從

---

<sup>7</sup> 吳俐濤，「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」，頁 32-33。

過渡到全面實施，遂有 1993 年 8 月 14 日「暫行條例」的頒布，從公務員的錄用到退休有初步的規範，使原有的政府工作人員經過簡單的考試程序轉變為國家公務員，配合暫行條例的實施，相關配套措施有 13 項的暫行規定與 13 項的實施辦法及相關政策規定與實施細則作為補充，內容涵蓋廣泛，並從 1996 年起，新進公務員則全面實施公開的考試錄用，激烈競爭打破傳統人事幹部的「鐵飯碗」、「能進不能出」的弊端。雖克服傳統幹部人事管理龐雜混亂的缺點，但隨政經社會的改革開放，對公務員的專業素養與民主性要求相對提高，對於不能勝任現職的幹部卻仍長期佔據領導地位，導致人事管理上仍停滯在「官本位」、「組織決定」等人治亂象。政經社會的轉變，行政改革勢必進行，因暫行條例的法制位階不高、約束力仍不足、公務員太過狹隘、不利統一領導、職位分類太過單一、激勵陞遷機制不夠健全等因素，遂於 2005 年 4 月 27 日頒布「公務員法」，可說是中國幹部人事制度的重大改革。<sup>8</sup>

對於擁有全世界公務員人數之冠的中國大陸，其人事制度在實務運作上，是否面臨此種政府財政負擔與壓力？綜觀國內研究，單獨針對我國公務人員退休制度相關議題者不在少數，但是對於中國大陸公務員退休制度相關的研究比較缺乏。兩岸雖具有相同歷史文化淵源的特殊關係，但歷經數十年來在不同的政治體制發展的過程，兩岸公務員退休制度，不論是在法制面或實務面，面臨問題與困境是否相同？本文研究的目的，乃期待能深入瞭解現階段中國大陸與我國公務員退休制度經歷哪些變革？影響為何？問題為何？政策改革為何？有諸多問題值得探討，期待發現有所借鏡之處，本文研究目的，主要有列幾項：

- 一、藉由探討兩岸公務人員退休制度的演進與發展，期能深入瞭解我國與中國大陸公務員退休制度的實施現況與未來改革發展方向。
- 二、藉由探討兩岸公務人員退休制度的演進與發展，在法制面及實務面之比較分析，期能做為兩岸有關公務員退休制度的運作，發現有無互為借鏡之處。
- 三、藉由剖析兩岸公務員在退休制度的發展與變革的基本內涵、運作規劃、問題與困境，

---

<sup>8</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程**，新編二版（濟南：山東大學出版社，2010 年），頁 25-34；李和中，**國家公務員制度導論**（北京：中國人民大學出版社，2011 年），頁 141-171。

對未來的研究提供建議方向。

## 第二節 研究範圍與架構

### 壹、研究範圍

本文所稱公務員制度就是文官制度，而文官制度所探討的就是人事制度，本文係探討兩岸人事制度之公務員退休制度，並以研究對象、研究時間、研究內容為探討之範圍，分述說明如下：

#### 一、研究對象

本文探討的公務人員退休制度係以我國公務人員與中國大陸公務員為研究對象。我國對於公務員之概念，可分為形式與實質兩方面，形式意義是指法令規定上之公務人員；實質上意義，公務人員是由國家之特別選任，對國家服務，且負有忠實服務之義務者而言。<sup>9</sup>依現行有關的規定相當繁複，對公務員用語極不一致，規範之類型亦多不相同，對公務員或公務人員的定義與範圍的界定，因在文義上及法制上是有所區別，本文為便於對我國公務人員退休制度探討，係採以「公務人員」稱之。在人事法制上也就是形式上意義，對於公務人員的界定各不相同：「公務人員服務法」第二十四條規定，本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。「公務人員任用法」第五條規定，公務人員依官等及職等任用之。「公務人員退休法」第二條規定，本法適用範圍，指依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員。並以公務人員任用法任用之現職人員為要件，惟所謂「任用法律」並不限於「公務人員任用法」，其涵蓋範圍包括「技術人員任用條例」、「雇員管理規則」、「派用人員派用條例」等。「公務人員退休法施行細則」第二條所規定，經「銓敘部依據公務人員任用法律審定資格或登記者，或經法律授權主管機關審定資格者。」並以「有給專任者為限」，所以本文所探討我國

---

<sup>9</sup> 蔡良文，**人事行政學—論現行考銓制度**（台北：五南圖書出版公司，1999年），頁189。

「公務人員退休法」所指的公務人員之範圍，係限於政府機關的事務官而言。<sup>10</sup>

中國大陸公務員制度中公務員的蓋念，其淵源係由傳統的幹部人事制度演變而來，依據 1993 年 10 月頒布的「暫行條例」第三條規定，本條例適用於各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員。換言之，各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員，對於其他行使國家行政職能、從事行政管理活動的單位中，除工勤人員以外的工作人員，包括能夠完全行使行政職能，使用事業編制的單位、黨的機關、人大、政協、各民主黨派以及部分社會團體機關都參照管理，均含蓋在暫行條例所稱之公務員範圍之內，如依據上述條例規定，對於公務員的範圍相當於「國家行政機關幹部」。「國家幹部」的概念籠統，幹部龐雜，使用統一的管理，忽略各類職務與工作的特性，「暫行條例」實施後仍無法有效落實管理。<sup>11</sup>根據 2005 年頒布的「公務員法」第二條規定，本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。公務員必須是納入國家行政編制序列，由國家提供工資、退休與福利並履行公職之人員，依據「公務員法」對公務員適用範圍的界定，具體的包括七類人員，即中國共產黨機關、人大機關、行政機關、政協機關、審判機關、檢察機關、民主黨派機關的工作人員等。<sup>12</sup>本文所探討的中國大陸現行的公務員退休制度，其探討研究對象係指「公務員法」所稱之公務員。

## 二、研究時間

我國公務人員退休制度從民國 32 年 11 月 6 日訂頒「公務員退休法」，始與「公務員撫卹法」分立，為配合實務需要，分別於民國 36 年、37 年修正「公務員退休法」，調高退休金數額，但與實際生活所需相差甚遠。政府播遷來台，民生物資缺乏，公務人員生活艱苦，現職人員已難獲得溫飽，更遑論退休人員。民國 48 年政府審酌國家財政狀況，通盤修正，將「公務員退休法」修改為「公務人員退休法」。之後，因客觀環境變遷，民國 68 年修正部分內容，<sup>13</sup>，惟退休法雖經歷四次的修正，仍維持政府全額編

<sup>10</sup> 邱華君，**現行考銓制度**（台北：千華出版公司，1998 年）頁 7-13。

<sup>11</sup> 舒放、王克良，**國家公務員制度**，第二版（北京：中國人民大學出版社，2011 年），頁 2。

<sup>12</sup> 王甫銀，**公務員管理**（北京：中國人民大學出版社，2008 年），頁 3。

<sup>13</sup> 李華民，**中國考銓制度**，修訂四版（台北：五南圖書出版公司，1980 年），頁 582。

列預算支付之「恩給制」，造成各級政府沉重的財政負擔，認為退休給付及年資採計理應檢討，歷經二十餘年的規劃，民國 84 年 7 月 1 日採行由公務人員及政府共同撥繳費用，建立退撫基金支付退撫經費之「共同提撥制」，簡稱「退撫新制」，改變退撫經費籌措方式，穩固退撫經費來源。<sup>14</sup>

新制實施迄今已逾 16 年，因社會人口結構少子化、高齡化的改變，不僅退休的種類、退休金種類的選擇，已有改變的趨勢，公務人員自願退休人數增加、平均退休年齡逐年降低、支領（兼）領月退休金人數比例逐年上升，相對的退休金的支出日益龐大。<sup>15</sup>公務人員原舊制年資的公保養老給付，依規定仍享有 18% 的優惠存款，在社會經濟景氣下滑的情況下，造成社會不合理的現象，對公務人員退休制度及公保優存政策的改革聲浪逐漸拉高，分別於 99 年 8 月及 100 年 2 月修訂「公務人員退休法」及「公務人員公保養老給付優惠存款改革措施方案」，以為因應之道。本文所探討之公務人員退休制度係以民國 84 年 7 月實施退撫新制改革，及 99 年修法的「八五制」為探討主要時期。

針對中國大陸公務員制度中退休制度的探討，中國的公務員制度自鄧小平於十一屆三中全會中談到經濟體制改革，提出人事制度改革的方針與原則，分為三個階段，第一階段從 1978 年至 1983 年期間的人事制度改革的醞釀和探索的階段，此階段主要對人事制度改革進行探索，從中央到地方先後進行機關改革、調整各級領導、辦理老幹部的離休與退休、廢止領導職務終身制，並對幹部的錄用、考核、交流與培訓作一系列改革探索，並研擬「國家行政機關工作人員條例（草案）」。第二階段從 1984 年至 1993 年為公務員制度的起草準備與試點階段，此一階段在 1986 年黨的十二屆六中全會後黨中央成立政治體制改革研討小組，設有七個專題組，其中之一是人事制度改革專題組，針對「國家行政機關工作人員條例草案」研修為「國家公務員暫行條例（草案）」，於黨的十三大報告中提出人事制度存在的重大缺失，1987 年成立人事部後，繼續研修「暫行條例（草案）」，擬訂配套實施方案，分別從國務院六個部門（審計署、海關總署、國家統計

---

<sup>14</sup> 銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，**公務人員月刊**，第 84 期（2003 年 6 月），頁 4。

<sup>15</sup> 陳清添，「因應人口老化—公務人員退休制度改革方案芻議」，**公務人員月刊**，第 104 期（2005 年 2 月），頁 4-5。



局、國家環保局、國家稅務局、國家建材局)及哈爾濱及深圳市等著手公務員制度試點與試行工作，從公開選拔、競爭上崗、辭職到領導職務聘任制，進一步的建立公務員制度。第三階段從 1993 年至今為公務員制度深化階段，此一階段隨著社會經濟快速發展，公務員制度在管理上面臨各項挑戰，不僅因「暫行條例」立法層次較低、人事管理有停滯的現象，社會上對公務員專業素質要求的提高，深化改革人事制度須加快推動。<sup>16</sup>本文係從上述三個發展階段作為對中國大陸公務員退休制度探討與研究的的時期。

### 三、研究內容

本文係針對我國與中國大陸公務員退休制度基本內涵與理論、沿革與發展，現況運作機制所面臨之問題，以及未來發展方向等概略敘述，俾能深入瞭解公務員制度形成的背景因素。我國公務人員退休制度改革係以民國 84 年 7 月實施的「退撫新制」改變退休金經費籌措方式為重大變革；民國 99 年 8 月修法，修正延長服務年資與年齡、延後或展期支領月退休金、刪除 55 歲自願退休加發退金之階段性規定及退休再任之限制，其支領方式退休年齡與退休年資合計要達到 85，方能選擇月退休支領月退休金，亦即俗稱「八五制」，改革內容均歷經長期的研議，屬於人事制度的重大改革，即是本文所要探討的公務人員退休制度變革的內容。

中國大陸於 2005 年 4 月 27 日公布「公務員法」，於 2006 年 1 月 1 日起替代現行「暫行條例」實施，涉及大陸公務員制度未來之政策規劃與發展趨向，俾為提出改進建議之基礎。

### 三、章節安排

本文共分爲六章，每章均有特定的主題：

- (一) 第一章為緒論，主要是闡述研究動機與目的、研究範圍與架構以及研究方法與限制。
- (二) 第二章為公務人員退休制度之理論基礎，主要探討重要概念之探討、文獻探討與公務人員退休制度理論。

---

<sup>16</sup> 劉厚金，**中外公務員制度概論**（北京：北京大學出版社，2010 年），頁 261-266。

- (三) 第三章為中國大陸公務員退休制度之變革，介紹中國大陸公務員管理機構與公務員的劃分、公務員制度的特點與管理原則，公務員離休、退休制度建立與發展、公務員退休制度現階段實務運作之情形。
- (四) 第四章為我國公務人員退休制度之變革，就我國公務人員退休制度之早期制度沿革之探討，與現階段實務之運作情形。
- (五) 第五章為兩岸公務人員退休制度之以較，針對中國大陸與我國公務員退休制度在實質內涵及實務運作機制上所面臨的困境，綜合檢討分析比較現階段實施所面臨的問題。
- (六) 第六章為結論，本文試圖藉由對兩岸公務員退休制度未來改革方向之探討，以供有意者審酌參考。

## 貳、研究架構

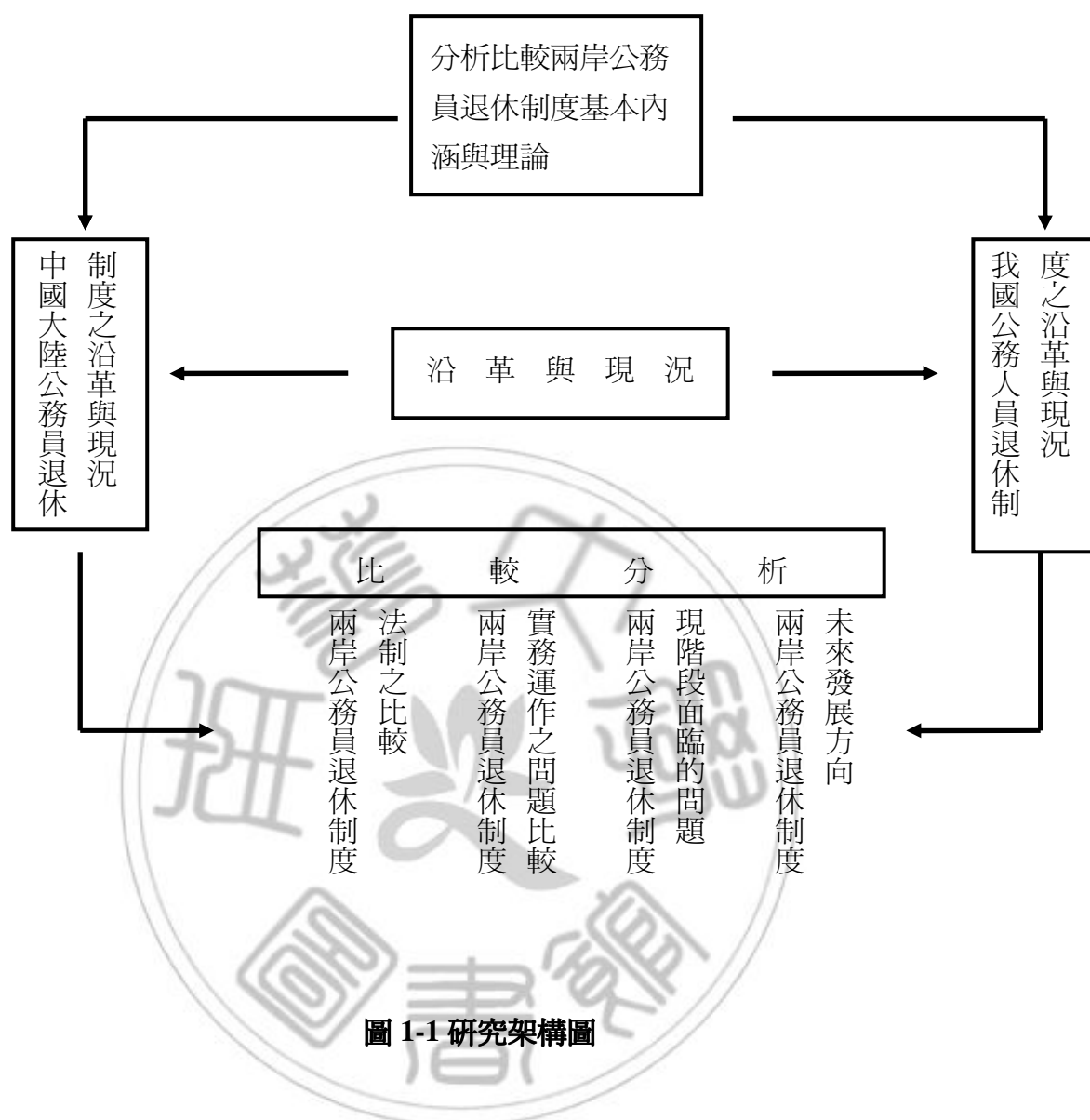


圖 1-1 研究架構圖

## 第三節 研究方法與限制

### 壹、研究方法

研究方法主要是為提供研究者一些合情合理科學方法，為探討之現象找出客觀的論述、解釋與預測，然而不見得各種現象都能經由研究方法的應用，而達到研究所要的目的。<sup>17</sup>對於社會科學的研究，針對社會現象的解釋，有時是不容易的，因為社會現象

<sup>17</sup> 王玉民，**社會科學研究分法原理**（台北：洪葉文化事業有限公司，1994年），頁19。

的發生有時是極複雜的現象，容易混淆研究的正確方向，本文所探討的是兩岸公務員退休制度之比較，從法制面、實務面以及未來發展面等將作系統的探討分析，主要採取文獻分析法為主，將研究所蒐集的相關論著、期刊論文、研究報告、政府文件及法令規章等參考文獻，進行整理分析。除比較兩岸制度的發展變革、法令等差異，藉以增進對兩岸公務員退休制度的瞭解，比較雙方的優劣，作為未來制度修正之參考，茲分別敘明如下：

#### 一、歷史研究法：

任何制度的建立均有其歷史背景與環境因素，兩岸公務員退休制度的建立，也有其歷史背景與環境因素，本文將嘗試以兩岸雖屬於相同的中華文化的歷史背景，但分屬於不同政治體制的運作下，公務員的退休制度經歷多次的變革，有著顯著迥異，如能瞭解歷史發展的脈絡，對於兩岸的公務員退休制度之研究，將有助於提供有價值的分析與推論。

#### 二、法制研究法：

法制研究係針對兩岸公務員相關制度及其法規為依據，探討公務員退休制度在整體人事制度中的發展與變革的角色，明瞭其運作與功能，俾以進一步瞭解法規制度設計的思維與目的。

#### 三、比較研究法：

對於兩岸公務員的退休制度，擬透過所蒐集的相關論著、期刊論文、研究報告、政府報告、公告文件及制訂的法令規章等參考文獻，進行整理比較，對照兩岸公務員在退休制度之沿革、發展、運作、現有的問題及未來發展的趨勢，說明其優劣，提出檢討與建議。

#### 四、文獻分析法：

一般文獻分析，分為官方與非官方文獻兩種，而研究的目的就是想藉由廣泛閱讀兩岸有關公務員退休制度相關的公告資料、書籍、期刊、論文、法規等，以期能

進行精細的探索與分析，有助於瞭解過去、現行與未來制度變革的因果關係。

## 貳、研究限制

兩岸由於不同的意識形態與政治生態環境，有著不同的政治體制發展，<sup>18</sup>制度的建立均有其歷史背景，兩岸雖屬相同的文化淵源，但在不同政治體制下發展，造成的國情的差異，本文藉由文獻的探討與分析，針對現行兩岸的公務員退休制度相關之法律規章、制度與發展，對照說明其發展異同，並提出檢討與建議。本文由於涉及研究範圍較為廣泛，對於中國大陸公務員制度之運作現況與發展，僅能從書面資料作分析探討，無法赴大陸作長期且深入的訪談與調查，雖然中國大陸已改革開放，各項書籍、圖書出版已逐漸鬆綁，各方專家、學者著作亦紛紛出籠，惟對國家公務員退休制度，僅以現有的制度與法令規章予以探討，無法真正呈現完整的態樣。在探討過程中，法律規定會因時空更迭而有所修正與變動，影響其客觀理性之研判。

---

<sup>18</sup> 行政院大陸委員會編印，**中共實施國家公務員制度之研究—兼論中共人事制度改革現況**（台北：冠順印刷，1997年）頁5。

## 第二章 公務人員退休制度之理論基礎

兩岸政經社會體制的變革與現況發展的迥異，造成公務員制度規範的差異，如退休的定義、退休條件、退休的種類、退休年齡、退休金發放及退休照護與管理，展現極為不同。本文在探討中國大陸與我國公務人員退休制度前，對於兩岸公務人員退休制度的重要的概念、相關的文獻及退休制度理論應詳加瞭解，必有利於比較兩岸公務人員退休制度的演進與變革過程。

### 第一節 重要概念探討

中國大陸的公務員退休制度係以幹部人事管理制度為基礎所建立，其發展有特殊性，對於公務員退休制度相關重要概念，如公務員定義界定、公務員種類、退休種類、退休金給付類型等，應先予以釐清。

#### 壹、兩岸

依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第二條規定，本條例用詞，定義如下：一、臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。二、大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土。三、臺灣地區人民：指在臺灣地區設有戶籍之人民。四、大陸地區人民：指在大陸地區設有戶籍之人民。本文所稱兩岸係指臺灣地區與大陸地區之統稱。

#### 貳、幹部

學者劉俊生認為中國大陸的「幹部」一辭，有雙層涵義：一是指國家機關、軍隊、人民團體中的公職人員，但士兵與工勤人員除外；二是指擔任一定的領導工作或管理工

作的人員，此種公職人員、領導人員與管理人員之界定範疇，均有其交叉關係。從社會的角度看，幹部是一種身份，其本質上是一種身份制度，是國家在政策層面上，將勞動者分為幹部、工人與農民三層次，形成一種無形的身分等級制度。幹部階層在社會上是處於優勢地位，尤其是黨政機關幹部，因掌握公權力，更是位於金字塔的層峰，幹部易與權力、地位、福利結合，較難與責任、義務、為民服務等概念相連結。<sup>1</sup>

## 參、公務員與公務人員

### 一、我國之公務人員

#### (一) 公務人員之定義

關於公務員之定義，在現行法律上，尚無單一的定義，學者意見不甚一致，吳庚認為公務員係指經國家或地方自治團體之任用，並與國家或地方自治團體發生公法上職務關係及負有忠實義務關係之人員。<sup>2</sup>林紀東認為公務員係由國家特別選任，對國家服務，且負有忠實之義務者。<sup>3</sup>李飛鵬認為公務員乃由國家特別選任，對於國家服無定量之勤務，且負有忠實之義務者。<sup>4</sup>綜合此等意見，依據學理上而言，公務員係由國家依據法令規定特別選任，取得法定任用資格，與國家建立特別的權利與義務之關係，依據法令執行公務行使公權力，對國家不但負有服勤務之義務，依國家之要求，更負有服無定量勤務之義務，其執行職務時更應積極竭盡所能，考慮國家最大利益，對國家負有忠實之義務。

在學理與法令上有形式上與實質上之區別，形式上的意義指的是法令所規定的公務員之意義，實質上的意義指的是政府依法令選任從事公務，對國家有忠誠、服無定量勤務義務之人員；而形式上因其制定時間、目的、適用對象與範圍之不同而有所不同，有最廣義、廣義與狹義之差異，分別概述如下：<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 劉俊生，**公共人事制度**（北京：中國人民出版社，2009年），頁2。

<sup>2</sup> 吳庚，**行政法之理論與實用**，增訂十一版（臺北：三民書局，2010年），頁197-200。

<sup>3</sup> 林紀東，**行政法**，修訂初版（臺北，三民書局，1886年），頁230。

<sup>4</sup> 李飛鵬，**考銓法規概要**，修訂初版（臺北，五南圖書出版公司，1987年），頁23。

<sup>5</sup> 李華民，**中國考銓制度**，頁13-15；李華民，**人事行政學-兼論考制度**（台北：五南圖書出版公司，1984

## 1.最廣義公務人員

- (1)「憲法」第十八條：「人民有應考試、服公職之權」。所稱之公職，範圍最廣。依司法院大法官會議釋字第四十二號解釋：「憲法第十八條所稱之公職涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之」。
- (2)「刑法」第十條第二項規定：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者」。此一定義之公務員除依法從事公務之人員，尚包括從事與委託機關權限有關之公共事務者，範圍更加擴大。
- (3)「國家賠償法」第二條第二項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員」。亦為最廣義公務員之定義，不論是否受有俸給、編制內或編制外、文職或武職、政務官或事務官、中央或地方、長期或臨時聘用或僱用、公營事業機構之服務人員或各級民意代表、或受機關委託行使公權力之人員，只要是依法從事公務之人員均屬之。

## 2.廣義公務人員

- (1)「公務員服務法」第二十四條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之」。適用範圍包括行政機關、事業機構之人員，另依據銓敘部 96 年 4 月 25 日部法一字第 0962741639 號書函略以，「公務員服務法」第二十四條所適用對象包括服務於行政機關及公立學校之職員（含聘用人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用之聘僱人員）、公立學校兼任行政職務之教師、警察、現役軍（士）官、依法令從事公務之義務役士兵、公營事業機關服務人員（含受有俸給代表民股之董



事或監察人，惟不包括純勞工），以及擔任政府投資民營事業機構且受有俸給之官股董事。

- (2) 「公務員懲戒法」第一條規定：「公務員非依本法不受懲戒」。懲戒對象之公務員，除中央及地方政府之政務官（含民選行政首長）及事務官外，依據大法官解釋應包括軍職人員及公營事業機關之人員。
- (3) 「公務人員保險法」第二條規定：「本保險之保險對象包括下列人員：一、法定機關編制內之有給專任人員。二、公立學校編制內之有給專任教職員。三、依私立學校法規定，辦妥財團法人登記，並經主管教育行政機關核准立案之私立學校編制內之有給專任教職員」。

### 3.狹義公務人員

- (1) 「公務人員任用法」第五條規定：「公務人員依官等及職等任用之。官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等。委任為第一至第五職等，薦任為第六至第九職等；簡任為第十至第十四職等。」
- (2) 依上法施行細則第二條規定：「本法所稱公務人員，指各機關組織法規中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等、職等之人員。前項所稱各機關，指下列之機關、學校及機構：一、中央政府及其所屬各機關。二、地方政府及其所屬各機關。三、各級民意機關。四、各級公立學校。五、公營事業機構。六、交通事業機構。七、其他依法組織之機關」。

## (二) 公務人員之分類

公務員種類，因任用範圍與方式而不同，無統一分類，一般分為文職與武職、政務官與事務官、行政人員與司法人員、任命人員與民選人員、常任人員與臨時人員，簡述如下：<sup>6</sup>

### 1.文職與武職

公務人員依照所任職務性質與所具身分標準，可分為文職人員和武職人員，即文

---

<sup>6</sup> 吳庚，**行政法之理論與實用**，頁 227-233；林紀東，**行政法**，頁 232-237；李華民，**中國考銓制度**，頁 18-23；李飛鵬，**考銓法規概要**，頁 28-30；張家洋，**行政法**，增訂三版（臺北：三民書局，2002 年），頁 329-332。

官和武官，凡屬軍事編制、從事戰鬥序列及其他法定軍務之現役軍人，稱為武職或軍官、軍職人員；除武職範圍以外，不擔任戰鬥行為或類似軍事任務之公務員，屬於文職人員，即一般公務人員。軍職人員因任務特殊，對國家之命令服從關係，更甚於文職人員，軍職人員任官任職之養成過程、陞遷條件與服從義務，與文職人員有別，適用不同之法令規定。

## 2.政務官和事務官

政務官係參與國家政策或行政方針之決定者，如各部會首長、政務委員、政務次長等，無任用限制，任官職等為特任或簡任，無任職上之保障，其進退係隨著政黨選舉與政策成敗而決定，得隨時去職，亦不適用「公務人員考績法」及「公務人員退休法」；除政務官之外的公務員為事務官，是屬於常任性質，法律保障其身份，不會因為政黨選舉或政策改變而更迭。

## 3.任命人員與民選人員

依據「公務人員任用法」或特別法律任用之人員，必須具備任用法所規定之任用條件方得任命，稱為任命人員，除正式常任或永業性之公務人員外，尚包括非永業性質之派用人員；民選人員是指由人民選舉產生之縣市長、鄉鎮長，均有一定任期限制，可連選連任，任期屆滿即應解職，雖無任用資格之限制，仍須符合〈公職人員選舉罷免法〉所規定之候選人資格，一旦當選即可享有民選人員之職稱與薪俸的權利。

## 4.行政人員與司法人員

文職人員依其職務性質，可分為行政人員與司法人員，即行政官與司法官，司法人員係指各級法院掌理民事刑事訴訟審判之人員，此等人員依據法律獨立審判不受干涉；行政人員係各級行政機關辦理行政業務之人員，兩者差異有二，一為獨立行使職權不同，二為保障不同。在獨立行使職權方面，司法官係依據法律獨立審判不受上級指令，行政人員在執行職務時必須接受上級的指揮監督；在保障方面，公務人員考績法免職之規定並不適用司法官，非經本人同意或法定原因外，不得轉任法官以外之職務或不同地區的職務調動。

## 5. 常任人員與臨時人員

依公務人員任期長短為標準，分為常任人員與臨時人員，常任人員是無任期之永業性人員，臨時人員係指辦理臨時性、專案性或季節性事務之人員，無任何身份保障。

## 二、中國大陸之公務員

中國大陸公務員的概念，在現行法律體系中較少出現，如「憲法」或「刑法」常用相同用語有「國家工作人員」、「國家機關工作人員」、「行政工作人員」、「司法工作人員」等概念。<sup>7</sup>

### (一) 公務員之定義

「中華人民共和國公務員法」第二條規定：「本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。」公務員必須符合三個條件：一是依法履行公職，即是依法從事公務活動之人員，包括國家機構工作人員、政黨機關及人民政協機關工作人員；二是納入國家行政編制，國家事業單位工作人員，雖從事公務活動，但並未納入國家行政編制序列，故不能認定為公務員；三是由國家財政負擔工資福利的工作人員，公務員是由國家提供工資、退休和福利等保障，屬於國家財政供養之人員，但並非所有國家財政供養之人員都是公務員，如學校教師、科研院所的科研人員等，雖由國家負擔其工資與福利，但未符合其他兩個要件，亦不能稱為公務員。<sup>8</sup>

#### 1. 國家工作人員

(1) 廣義國家工作人員：指依法從事公務之人員。「刑法」第九十三條：「本法所稱國家工作人員，是指國家機關中從事公務的人員。國有公司、企業、事業單位、人民團體中從事公務的人員和國家機關、國有公司、企業、事業單位委派到非國有公司、企業、事業單位、社會團體從事公務的人員，以及其他

<sup>7</sup> 劉俊生，**公共人事制度**，頁5。

<sup>8</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，第三版（北京：中國人民大學出版社，2008年），頁2。

依法從事公務的人員，以國家工作人員論。」

- (2) 狹義國家工作人員：指國家機關從事公務的人員。「刑法」第一〇九條：「國家機關工作人員在履行公務期間，擅離崗位，叛逃境外或者在境外判逃，危害中華人民共和國國家安全的，處五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利；情節嚴重者，處五年以上十年以下有期徒刑」。

## 2. 行政工作人員

- (1) 廣義行政工作人員：指依法從事公務管理的人員。「憲法」第一〇七條規定：「縣級以上地方各級人民政府依照法律規定的權限...任免、培訓、考核和獎懲行政工作人員」。此為廣義的行政工作人員。
- (2) 狹義行政工作人員：國家行政機關從事公務的人員。

### (二) 公務員之分類

公務員是對各級政黨機關幹部的一種稱謂，並無政務官、事務官或任期制、常任制之分，但有政府組成人員與非政府組成人員之分，所謂政府組成人員是指政府正副首長和各部會首長，其餘為非政府組成人員，例如中央政府組成人員包括總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任，審計署審計長，中國人民銀行行長和國務院秘書長，此與政務官概念不同，而非政府組成人員亦與事務官性質不同。<sup>9</sup>

### (三) 公務員之範圍

依據「公務員法」界定標準，公務員之範圍主要是以下七類機關之工作人員：<sup>10</sup>

1. 中國共產黨機關工作人員，包括中央和地方各級黨委、紀委的專職領導成員，中央和地方各級黨委工作部門工作人員和紀檢機關的工作人員，街道、鄉鎮黨委機關工作人員。
2. 人大機關工作人員，包括全國人大常委會委員長、專職副委員長、秘書長、專職

<sup>9</sup> 劉俊生，**公共人事制度**，頁5。

<sup>10</sup> 法規中心，**中華人民共和國公務員法注釋本**（北京，法律出版社，2007年），頁2。

常委，地方各級人大常委會主任、專職副主任、秘書長、專職常委，鄉鎮人大機關專職主席、副主席，各級人大常委會機關工作人員，各級人大專門委員會組成人員及其辦事機構工作人員。

- 3.行政機關工作人員，包括各級人民政府的組成人員、工作部門及派出機構的工作人員。
- 4.政協機關工作人員，包括政協各級委員會主席、專職副主席、秘書長、政協各級委員會工作機構的工作人員及辦事機構的工作人員。
- 5.審判機關工作人員，包括最高人民法院的法官、審判輔助人員和行政管理人員。
- 6.檢察機關工作人員，包括最高人民檢察院、地方各級人民檢察院的檢察官、檢查輔助人員和行政管理人員。
- 7.民主黨派機關工作人員包括八個民主黨派中央和地方各級委員會主席（主委）、專職（駐會）副主席（副主委）、秘書長，中央和地方各級委員會職能部門和辦事機構的工作人員。

## 肆、退休

### 一、退休之定義：

- （一）徐有守認為退休係指公務人員退離職守得以休養之意，包括政務官之退職及法官之退養。<sup>11</sup>
- （二）傅肅良認為退休是指機關或事業單位，為促新人事新陳代謝，對於所屬任職已久之人員，或年事已高或身體衰病，致難勝任職務之人員，予以退休，並依其服務年資及退休時奉給，給予退休金及適度生活照顧，酬庸其服務及安度老年生活。<sup>12</sup>
- （三）蔡良文認為退休是指凡在機關或事業機構任職已久之人員，或年事已高，或身體衰弱，致難以勝任之人員，自應許其退休，給予退休金即適度照顧退休生活，以

<sup>11</sup> 徐有守，**我國當今人事制度析論**（台北：臺灣商務，1984年），頁234-235。

<sup>12</sup> 傅肅良，**考銓制度**，三修訂初版（台北：三民書局，1987年），頁519。

酬謝其在職服務期間之辛勞與得以安度老年生涯。<sup>13</sup>

(四) 邱華君指出公務人員退休即指公務人員因年老力衰，或因疾病、或因傷殘不克繼續服務時，依法使之退職，由政府行政機關給與一定數額之退休金，俾其安享餘年。<sup>14</sup>

(五) 李華民認為退休係指對年老力衰或因公殘廢不能繼續服務之公務人員，依法准予退去職務，政府對其本人予以相當給與，俾於退休後不致生活困難。<sup>15</sup>

(六) 大陸地區對於公務員退休，是指企業事業組織的職工和機關工作人員達到一定年齡時或在其他法定情形下，離開原來工作崗位，並按照相關規定領取一定的退休金的制度。<sup>16</sup>

## 二、退休之種類：

### (一) 台灣地區退休種類

1. 自願退休：公務人員之自願退休，係屬退休種類之一，指公務人員達到一定之年齡與年資，因考量身體力衰或因公殘廢，出於自願提出申請退休。<sup>17</sup>

(1) 公務人員任職滿五年以上，年滿六十歲者。或任職滿二十五年者。

(2) 對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，由主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌予減低，但不得少於五十歲。

(3) 配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡，未符前項規定而有下列情形之一者，得准其自願退休：一、任職滿二十年以上者。二、任職滿十年以上，年滿五十歲者。三、任本職務最高職等年功俸最高級滿三年者。

2. 屆齡退休

(1) 公務人員任職滿五年以上，年滿六十五歲者，應予屆齡退休。

(2) 對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，由主管機關就其職務性質具體

<sup>13</sup> 蔡良文，**人事行政學—論現行考銓制度**，頁 615-616。

<sup>14</sup> 邱華君，**現行考銓制度**（台北：一品出版公司，2011 年），頁 179。

<sup>15</sup> 李華民，**現行考銓制度**，頁 593。

<sup>16</sup> 法規中心，**中華人民共和國公務員法注釋本**，頁 65。

<sup>17</sup> 李華民，**現行考銓制度**，頁 597。

規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌予減低，但不得少於五十五歲。

### 3.命令退休

- (1) 公務人員任職滿五年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有中央衛生主管機關評鑑合格醫院出具已達公教人員保險殘廢給付標準表所定半殘廢以上之證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作且出具證明者，應予命令退休。
- (2) 公務人員任職滿五年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，且有具體事證而不願提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院醫療證明者，經主管人員及人事主管人員送請考績委員會初核，機關首長核定後，應令其以病假治療；逾「公務人員請假規則」規定期限仍不堪勝任職務或仍未痊癒，應由機關主動辦理其命令退休。

## (二) 大陸地區退休種類

- 1.命令退休：指公務員達到國家規定的退休年齡或者完全喪失工作能力的，應當退休。(一)公務員達到國家規定的退休年齡，即男性為 60 周歲，女性為 55 周歲，應當退休。(二)公務員因患病或意外事故，導致生理或心理受到極大的損害，無法從事正常工作的狀況，完全喪失工作能力，應當退休。
- 2.自願退休：是指公務員達到一定年齡以前，在符合法律規定的條件，本人自願提出申請，經任免機關批准，可以提前退休：(一)工作年限滿三十年的；(二)距國家規定的退休年齡不足五年，且工作年限滿二十年的；(三)符合國家規定的可以提前退休的其他情形的。

## 伍、提撥制

- 一、世界各國為擲節財政，對於退休金給付方式，由傳統的恩給制，改為國家法定給付制，再演進為年金保險制或公積金制，我國於民國 84 年實施退撫新制，即是從傳統由政府給付制改為提撥基金制，由政府與公務人員共同按月提撥繳費，建立基金，

並由國家保證其實現。<sup>18</sup>

二、「公務人員退休法」第十四條規定，公務人員退休撫卹新制（以下簡稱退撫新制）

自民國 84 年 7 月 1 日起實施。退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。按公務人員本（年功）俸加一倍 12% 至 15% 費率，政府撥繳 65%，公務人員繳付 35%。撥繳滿四十年後免再撥繳。

## 陸、雙層制

公務人員退撫新制實施至今已逾 16 年，由政府及公務人員共同提撥費用的共同儲金制，惟現行退休給付仍採確定給付制（Defined Benefit Plan，以下簡稱 DB 制），<sup>19</sup>顯與我國勞工退休新制所採取風險完全由個人負擔之確定提撥制（Defined Contribution Plan，以下簡稱 DC 制）不同，<sup>20</sup>銓敘部為健全公務人員退休制度，研議退休機制改革，認為新進公務人員退休給與機制宜採 DB 制與 DC 制並行之雙層制，減少確定給付制的部份比例，再附加確定提撥制的部份儲蓄，設置個人儲蓄帳戶，由公務人員自願性的提撥至個人帳戶，政府則提供相對提撥、賦稅優惠、投資教育訓練、基金經理人遴選與退場機制等相關配套措施，鼓勵公務人員儲蓄以提高退休所得，建構合理適切的退休制度。<sup>21</sup>

## 第二節 公務人員退休制度之文獻探討

<sup>18</sup> 鍾象本，「我國公務人員退休制度之演進」，**人事月刊**，第 180 期（2000 年 8 月），頁 33。

<sup>19</sup> 確定給付制：指僱主承諾員工於退休時，按約定之退休辦法，一次或分期支付定額之退休金，至於僱主與員工所提撥之退休基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額是決定於薪資水準及服務年資。

<sup>20</sup> 確定提撥制：指僱主或員工依退休辦法，定期提撥一定數額之退休基金於帳戶中，交付信託人保管運用。員工退休時，將帳戶內之資金和孳息給付退休之員工，因此，退休所得決定於基金提撥之多寡及基金之投資收益狀況。

<sup>21</sup> 呂明泰，「公務人員退休法制改革的守與變」，**公務人員月刊**，第 147 期（2008 年 9 月），頁 19-33；吳俐濤，「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」，頁 32-40。



我國對於公務人員退休制度相關專書多屬於考銓制度中的一章節，但於民國84年7月1日歷經長期研議過程的「退撫新制」實施後，對其相關的研究頗為豐富，但對於中國大陸公務員退休制度之研究，係由於中國大陸的公務員制度始自1978年鄧小平於十一屆三中全會中談到經濟體制改革時，提出關於人事制度改革的方針與原則，開啓公務員制度的試探，於1993年10月實施「暫行條例」以及2005年修訂「公務員法」的實施，較有相關的論文著作，主要都是在探討中國大陸公務員制度，對於對於中國大陸公務員退休制度之探討卻寥寥無幾，更遑論對於兩岸公務人員退休制度比較之相關論文著作。本文係針對兩岸在公務員退休制度的演變與發展，逐一比較探討，期望對兩岸人事制度更加深入瞭解。

## 壹、我國之文獻探討

我國對於現行公務人員退休制度之改革係源於民國84年7月施行「退撫新制」迄今，因國內外政經環境變遷的衝擊，改革是必行之道，因與現行體制影響深遠，有眾多專家學者提出不同論述，經過蒐集分析，僅就近年來專家學者對退休改革重點相關文獻簡述如下：

- 一、針對退休制度法制面改革作為探討內容之文獻計有吳泰成撰寫的「現階段退休制度改革方案之評析與期望」、邵靄如撰寫的「公務人員退休制度改革的意義與方向」、蔡良文撰寫的「公務人員退撫體制的現況與變革分析」、張邦良撰寫的「探討公務人員退休制度之改革—從退休所得合理化改革方案談起」、陳清添撰寫的「公務人員退休制度之檢討與改革」等，<sup>22</sup>各專家學者對於現行公務人員退休制度提出建議：
  - （一）退休制度應改革內容如退撫基金之營運、儘速修法及退休所得合理化改革等提出具體意見。
  - （二）退休所得合理化改革、提出展期年金制、建構退休照護與輔

---

<sup>22</sup> 吳泰成，「現階段退休制度改革方案之評析與期望」，頁 1-18；邵靄如，「公務人員退休制度改革的意義與方向」，**考銓季刊**，第 50 期（2007 年 7 月），頁 91-103；蔡良文，「公務人員退撫體制的現況與變革分析」，頁 37-70；張邦良「探討公務人員退休制度之改革—從退休所得合理化改革方案談起」，**人事月刊**，第 250 期（2006 年 6 月），頁 2-7；陳清添，「公務人員退休制度之檢討與改革」，**公務人員月刊**，第 107 期（2005 年 5 月），頁 10-17。

導政策，如設置公務人員退休輔導中心，輔導民間長春社俱樂部的建構、實施退休再就業與志願服務等，加強濟助生活困難之退休人員等（三）退休制度之財務安全性因應之道，即維持現行確定給付計畫、改制基金平衡計劃、推動雙層次計劃等。

二、針對退休金給與及退撫基金實務營運面之改革作為探討內容之文獻計有許濱松撰寫的「當前公務人員退休制度之問題及其改革」、邵靄如撰寫的「雙層制架構下年金轉換之設計與建議」、吳俐濤撰寫的「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」、王儷玲撰寫的「我國公務人員退休制度未來改革方向」、呂明泰撰寫的「確定給付乎？確定提撥乎？—論公務人員退休金給與機制的未來走向」、賴俊男撰寫的「人口老化趨勢與公務人員退休制度因應方案」、藍夏瑩撰寫的「健全退撫基金，確保退休權益」、施恩華撰寫的「從全球退休金制度的發展趨勢思考我國公務人員退休制度的未來走向」等，<sup>23</sup>各專家學者均認為現階段退撫新制實施仍處於過渡時期，支領月退休金的人數逐年增加、申請退休之人員年齡逐年下降、財政負擔仍然沉重，再加上人口高齡化及少子化的社會因素，促使支付退休金期間增長，退撫基金折現率與實現收益率下滑、政府負擔最後保證責任等因素，均造成政府財政負擔加劇，提出興革建議如下：（一）在第一階段的修法工程完成後，第二階段研議採行確定給付制與確定提撥制之混合型態的雙層制。（二）將原有單一但保障相對較低的確定給付制，外加確定提撥制，並參酌國外經驗提出儲金制下，有效轉換商業年金或延壽年金的規劃方式，建議累積儲金部份發放方式採取完全開放方式、開放投資型保單參與基金累積、儲金給付時開放分紅設計之保證利率保單及投資型保單等方式。（三）退休給付朝向確定給付制（DB制）與確定提撥制（DC制）兩帳戶並行、加上完善配套、妥善規劃基金的行政管理、年金的設計並參考勞工退休新制、

---

<sup>23</sup> 許濱松，「當前公務人員退休制度之問題及其改革」，**考銓季刊**，第 50 期（2007 年 7 月），頁 19-36；邵靄如，「雙層架構下年金轉換之設計與建議」**公務人員月刊**，第 135 期（2007 年 9 月），頁 6-17；吳俐濤，「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」，頁 32-40；王儷玲，「我國公務人員退休制度未來改革方向」，**公務人員月刊**，第 147 期（2008 年 9 月），頁 9-18；呂明泰，〈確定給付乎？確定提撥乎？—論公務人員退休金給與機制的未來走向—〉，**公務人員月刊**，第 176 期（2011 年 2 月），頁 5-18；賴俊男，「人口老化趨勢與公務人員退休制度因應方案」，**公務人員月刊**，第 107 期（2005 年 5 月），頁 18-24；藍夏瑩，「健全退撫基金，確保退休權益」，**公務人員月刊**，第 107 期（2005 年 5 月），頁 25-31；施恩華，「從全球退休金制度的發展趨勢思考我國公務人員退休制度的未來走向」，**公務人員月刊**，第 135 期（2007 年 9 月），頁 18-27。

充分的溝通宣導與適時的推動。(四)雙層制之規劃涉及高度財經專業，應有詳盡的配套與完善的機制，雙層設計應落實基金負債資產管理的管理模式，以解除基金財務問題及提升基金的提存比例與投資績效。

專家學者對於公務人員退休制度之改革建議，多著墨於退撫基金提撥率不足、退撫基金之營運不佳、退撫基金應採行雙層制、年金制設計、退休所得合理化、加強退休照護政策等面向。針對專家學者在退休法制、退休金給與機制及退撫基金實務運作之建議，提出下列幾點意見：

- 一、銓敘部針對退休制度改革方案，於 99 年 8 月完成第一階段的修法工程，修法重點在於退撫基金法定提撥率調高至 15%、退休金起支年齡延後至 60 歲、展期與減額退休金配套措施、刪除 55 歲加發退休金之階段性措施、增訂彈性退休條件、增列配偶支領月撫慰金之條件、退休所得合理化、退休再任停發月退休金及支領優惠存款利息之規定等等，部分已回應上開的建議，且暫時紓緩政府財政負擔之燃眉之急，但並不能解決退撫基金財政隱憂及嚴重提撥不足之問題。
- 二、根據退撫基金管理委員會 97 年 12 月 31 日所作的第 4 次精算，假設折現率為 3.5%，公務人員最適當提撥率應為 40.66%，當今修法提撥率雖已提高至 15%，但與精算結果 40.66%相距甚遠，仍無法反映正常成本，足額提撥是根本絕決問題的方法，但是要達到足額提撥，對於政府及公務人員都是一項沉重的負擔。針對退撫基金之營運，不應任由政府對退撫基金之運用多採政策性投資，常為穩定股市動用基金進場護盤，為配合政策無法作專業選擇投資標的，導致投資失當虧損，影響基金運作之收益及退休人員權益。建議應聘請專業投資顧問協助投資，提供收支、管理、投資運用等服務，藉由市場化機制以提高營運收益，以健全退撫基金永續經營。
- 三、專家學者均建議政府對於退休給與機制應採行確定給付制與確定提撥制並行之雙層制，方能緩解政府財政負擔及退撫基金財務隱憂，民國 99 年之修法，對於退休給與機制並未提出任何改進措施，目前仍採行確定給付制，對退休人員的權益是有保障，但不利於政府財政壓力，故對於建議採行雙層制之退休給與機制，目前雖

處於規劃階段，應積極加速進行有關個人帳戶管理、稅賦優惠、投資教育與訓練、基金經理人評選、退場機制等相關的配套措施之訂定，對改革目標作適時充分的溝通宣導，以利政策改革與推動。

四、專家學者對於退休給與，除建議採行確定給付與確定提撥混搭運用之雙層制外，應另行規劃未來建構多層年金制，第一層是政府確定給付性質的公保養老年金，第二層是確定給付的月退休金，第三層是個人儲蓄的商業年金，以多元管道分散退休金準備責任機制，建構多層次的年金架構，以為退休保障機制。

## 貳、中國大陸之文獻探討

中國大陸分別於 1993 年與 2005 年「暫行條例」及「公務員法」，建置公務員制度之法制，新制度仍會衍生新的問題，更何況是新舊制度交替的過渡時期，問題叢生，專家學者對於公務員退休制度之研究多涵蓋在公務員制度之內，本文僅就與退休相關文獻簡要概述如下：

一、針對退休制度及退休年齡、人力資源等作為探討內容之文獻計有何平、邱樹彬合撰的「行政官員退休制度的歷史變遷及啓示」、喬世坤撰寫「退休制度改革出路在哪裡」、劉丹丹撰寫的「論中國公務員制度與西方公務員制度的區別-退休制度」、張明麗、李方、秦笑梅合撰的「我國退休制度的歷史沿革與創新發展研究」等，<sup>24</sup>主要是針對退休制度應改革提出建議，(一) 退休公務員關係國家社會的穩定，應關切公務員的新陳代謝與社會保障，以及關注與引導退休人員的人力資源與社會作用。(二) 退休制度應按工齡計算對國家社會的貢獻程度，據以辦理與核算退休，並採取彈性退休制度，以衡平人口與地區發展特性之差異，以靈活退休制度。(三) 應嚴格堅持到齡退休，並依分類管理原則辦理退休；建議退休金與養老金制度應

---

<sup>24</sup> 何平、邱樹彬，「行政官員退休制度的歷史變遷及啓示」，**中共石家庄市委黨校學報**，第 9 卷第 9 期(2007 年 9 月)，頁 28-30；喬世坤，「退休制度改革出路在哪裡」，**公共管理** (2008 年 12 月)，頁 33-35；劉丹丹「論中國公務員制度與西方公務員制度的區別-退休制度」，**學理論** (2009 年)，頁 54-55；張明麗、李方、秦笑梅「我國退休制度的歷史沿革與創新發展研究」，**湖北社會科學**，第 78 期 (2005 年)，頁 50-52。

結合，提高工資待遇健全退休制度，吸引更多人才為公務體系服務，以提高政府機構的效能與廉潔。(四) 提前退休嚴重造成退休年齡降低，退休年齡缺乏調整，現職人員高齡化將造成人事成本增加，退休制度缺乏彈性造成人力資源浪費，實施延長退休年齡與彈性退休是社會的趨勢。

二、針對現行退休金及養老金制度應改革之建議作為探討內容計有何曉燕撰寫「國家公務員養老制度的完善」、孫志筠、汪林平合撰的「部分國家公務員退休養老制度及其啓示」、張倩、余愛雲合撰的「論中國公務員養老保養配套制度的改革」、杜萬松撰寫的「公務員退休金制度改革：理由與方略」、楊燕綏、胡乃軍合撰的「財政支出比較視角下公務員退休金制度設計」、張寧寧、張雪靜合撰的「論完善公務員退休金制度與防止腐敗」，<sup>25</sup>專家學者對於現行公務員退休金制度實施面臨問題之改革建議（一）公務員退休金制度應採取退休養老金加老年福利制度，並延長退休年齡以發揮人力資源與緩解養老保險基金的壓力；加強養老保險基金投資經營與管理，以優化基金。（二）養老保險金之籌集應採共同負擔制度，政府負擔部份採現收現付方式，個人繳費採個人帳戶方式。（三）退休養老金制度改革的配套在制度面應提高法定退休年齡、實施男女同齡退休制；在工資面應提高工資以降低隱性收入問題，並引進績效工資，為激勵作用；在法制面公務員退休養老金應先行立法，明確規定政府職責及基金管理、託管及投資機構之規範。（四）明確規範養老金支付目標，建立基礎養老金、職業養老金與廉政獎勵養老金制度。（五）建立多層次退休養老金制度以明確養老金目的，籌資採取完全積累或部份積累制度，建立多元的退休保障制度等面向採取新舊分類實施。

針對專家學者在退休法制與實務運作面之建議，提出下列幾點見解：

一、面臨高齡化社會的趨勢，建議採行延長退休年齡以降低退休養老金的缺口，應考量

<sup>25</sup> 何曉燕，「國家公務員養老制度的完善」，**政法論壇**（2010年，10月（下）），頁147-148；孫志筠、汪林平「部分國家公務員退休養老制度及其啓示」，**國財經**，第11期（1998年），頁56-59；張倩、余愛雲「論中國公務員養老保養配套制度的改革」，**經濟與管理**，第24卷第3期（2010年3月），頁11-16；杜萬松「公務員退休金制度改革：理由與方略」，**行政與法**（2005年10月），頁54-56；楊燕綏、胡乃軍「財政支出比較視角下公務員退休金制度設計」，**公共管理學報**，第7卷第2期（2010年4月），頁21-27；張寧寧、張雪靜「論完善公務員退休金制度與防止腐敗」，**現代商務工業**，第2期（2009年），頁261-262。

政府機關的人員新陳代謝率降低、增加人力成本、減少社會的就業機會，對於年輕勞動資源是一種人力浪費，將造成國家社會總體就業壓力，如何因應制度改革的負面效應，應值得關注。

二、實施男女同齡退休是改革必行之勢，對於男女不同齡退休制度有其歷史與社會發展背景，早期社會因工作多以勞動為主，女性教育程度較低，家務繁忙，生育多健康條件比男性差，為保護女性提早從工作中解脫，一般均贊同女性公務員提早退休；但因現今社會變遷與經濟發展、教育普遍提高、平均壽命延長、工作環境改善及獨生子女政策，使女性早早擺脫家務與育兒辛勞，女性提早退休年齡已不符合社會需求，將女性視為弱勢族群，造成性別歧視，有損害女性權益，故退休年齡一致性是改革趨勢。

三、針對退休養老金制度提出應採行的措施，如建立基礎養老金、職業養老金與廉政獎勵養老金制度等多層次養老金制度，立意良善，但屬於改革方向，針對龐大的公務體系的運作，改革政策如何規劃與實施，應有更明確而具體之建議措施與方法。

四、專家多參採國外經驗所作之分析，但制度的改革極需長時間規劃與研擬，在實務運作上多採漸進式或新舊交替過渡作法，否則全面實施將面臨反對聲浪阻礙政策執行。

### **第三節 公務人員退休制度理論**

現代國家政府為提高行政效率，對於人力資源的需求，不外發掘與進用人才，經由建立公務人員制度，以考試、任免、陞遷、考績、獎懲、俸給、福利、訓練、退休、撫卹等，規劃與執行人事制度，以達人力運用上之適才適所，促進人力新陳代謝，以強化國家行政效能。為能使公務人員對國家能夠奉公守法，盡忠職守，對於現職公務人員除了保障其工作及生活所需無虞外，於其年老力衰或因公傷殘而未能繼續服公職時，更要保障與照護晚年生活，使公務人員執行公務時無後顧之憂，戮力從公，為民服務。

## 壹、退休制度功能

依據考試院編印的「考銓報告書」，指出退休是機關學校為強化人事管理機能以提高工作效率，所規劃建立的一種退休金給付制度，俾使公務人員在公職服務屆滿相當年齡年老力衰或因公傷殘無法再勝任職務而退離時，可獲得合理之老年生活保障，安定公務人員及其家屬的生活，可知退休制度在政治、經濟、社會三層面上具有其功能，分述如下：

### 一、促進新陳代謝，提升行政效率

政府機關係由公務人員所組成的組織體，在人事管理可藉由退休制度的執行，使老年久任的公務人員得以退休，空出職缺，遞補新人，機關組織得以注入新血，並吸收社會上優秀的青年精英投入公務體系，除人力更新外，更可發揮新陳代謝的功能；退休者如為中高階主管人員，其退休後，更可藉由內部人員依序陞遷，更具激勵與鼓舞工作士氣，與提高行政效率。

### 二、免除生活憂慮，澄清吏治道德

政府所採行的公務人員退休制度，是要照顧公務人員退休後的生活與所需，預為籌措，以免除其晚年生活負擔，促使公務人員能夠負責盡職，奉公守法，無庸另為鑽營，易於廉潔自持，促使吏治清明。

### 三、建立永業制度，促進社會進步

建立公務人員制度，從考試任用到退休撫卹之各項法律規定，對公務人員有一定的保障制度，健全的退休制度，不僅使得公務人員得以安心任職，勇於任事，並能久任其職，公務體系得以永續經營，有助於公務人員的永業化，更可維護社會秩序，促進社會安全與進步。<sup>26</sup>

## 貳、退休制度理論

<sup>26</sup> 考試院編印，**考銓報告書**（臺北：2005年），頁250。

公務人員退休制度的理論，主要是探討退休制度的基本概念，關鍵在於要如何規劃與設計，才能發揮退休制度的功能，對於退休制度理論，學者各有不同見解與闡述，分述如下：<sup>27</sup>

### 一、功績報償說

退休金是雇主對於忠誠員工在工作上終身奉獻，於退出職場後的一種酬賞或酬勞，是屬於恩惠性質的給付，以酬庸員工長期盡忠職守。公務人員終其一生的犧牲奉獻，自有其勞績，除在職時所支領的薪俸作為生計外，當其年事已高或因病因公傷殘，無法繼續任職而退休離開職場，亦應給予一定數額的報償，以眷顧其忠勤辛勞。

### 二、人事機能說

機關組織為永續發展，促進人力的新陳代謝以提升機關的行政效率，其管理機制就是人力的新進舊退，老殘病弱之退離與青壯新健之加入，以發揮人事機能，健全的退休制度能貫徹此一機能，對於年老體衰的公務人員，因能力減弱，給予相當的退休金以維持老年生活，使其樂於離退，是有其必要性的。

### 三、永久消費說

退休金設計的目的，是為保障退休人員基本生活，避免因退出職場而使生活陷入困境，建立退休制度以維持永久消費能力，又可分為下列三種：

（一）遲延工資說：認為退休金是薪資所得之一部分，為平衡在職與退休的所得及消費，將在職服務時之薪資所得之一部分保留至退休或傷殘無法繼續服務而退職時，再行給付。此一說法認為退休給與是政府對於公務人員所負擔的公法上金錢債務，此與恩賞不同，不得視為贈與或賞金。

（二）永久所得說：為維持永久消費能力，將公務人員一生實質所得平均分配，藉由強制式的社會保險，分配與平衡不同時期的不同所得，以維持老年生

---

<sup>27</sup> 銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁 5-6；蔡良文，**我國文官體制之變革：政府再造的價值**（臺北：五南圖書出版社，2008 年），頁 218-223；考試院考銓叢書指導委員會主編，**中華民國公務人員退休撫卹制度**（臺北：中正書局，1991 年），頁 4-6。



活亦有相當的消費水準。

(三) 人生過程儲蓄說：此說認為要維持公務人員終身消費能力不減，尤其是退休後的生活，在職服務時就必須加強儲蓄行為，退休後才有得以維持生活消費能力。

#### 四、延付薪資說

認為員工在職服務時，對現金工資增加與退休金領取之間可做一選擇，如選擇後者則將退休金視為延期支付一部分的薪資所得，即是將在職時的工作所得的一部份，保留至退離後給付。

#### 五、適當生活維持說

認為員工退休時所領取之退休金額，必須足以維持退休後最基本之生活保障，此說著重在社會保險老年給付的部分，重視充實社會保險年金給付的內容，除社會保險外，加上職業年金及個人儲蓄計畫之設計與實施方式，以確保提高老年給付的所得，足夠維持退休後適當的生活消費所需，並可獲得相當於與在職時所得替代率之百分之七十左右之實質所得，不受社會經濟通貨膨脹的影響，以實現退休維持適當生活水準。

#### 六、社會保險說

此說乃是基於互助與保險原理，認為應強制公務人員在職時參加保險，按期繳費，以平衡在職時與退休後的所得及消費，平時可以將不可預期的風險，轉嫁由多數人平均承擔，以取得退休給付之權益，此種方式已成為現今社會安全機制重要的一環。

#### 七、自力救濟說

認為公務人員在職期間按月繳付退休基金，以供退休後再分年連同孳息取回以維持老年生活，此一說法又可分為「平衡所得說」及「危險分擔說」。

(一) 平衡所得說：認為一個人畢生所得有多有少，應有所調整，在其工作能力

強所得豐厚之時，應儲蓄一部分所得，至年老力衰時，可予以利用儲蓄之所得，支付生活所需。

(二) 危險分擔說：認為基於保險理論概念，平時已預先籌集資金，以負擔個人或少數人不可預測之危險，由多數人共同分擔。

## 八、勞資合作說

為建立退休金之給付，勞方除自願提撥部分薪資作為退離基金外，並要求雇主出資，雙方達成協議共同參與退休儲金之管理與運作。

綜上所述，退休制度以不同角度，用不同理論來解釋，均有其適用性，對於退休立論之探討，似乎沒有放諸四海皆準的論述，但是退休制度已是現今社會安全制度重要的一環是無庸置疑的，對於社會安全的維護是不容忽視，惟有建立健全的退休制度，發揮其應有的功能，保障與照護退休人員的生活，以促進社會安定和諧與進步。

## 第三章 中國大陸公務員退休制度之變革

中國大陸人事管理制度，係以革命時期的幹部人事制度為基礎，以及社會主義革命與建設實際需要而建立與發展。建國初期，政府的幹部人事制度必須貫徹黨的組織路線、政策方針，相互緊密的結合。十一屆三中全會之後，黨的重心工作移轉至經濟建設，恢復政府幹部人事管理工作，包括解決幹部的退休問題，為因應經濟體制的改革，要求行政管理體制改革，隨著政府人事機構的設置不斷改制，人事制度隨之進入全面改革的階段。公務員制度從醞釀、起草與試點，到「暫行條例」及「公務員法」發布施行，建設法制的人事制度。

### 第一節 中國大陸公務員制度之轉變

#### 壹、人事管理機構之變革

中國大陸人事管理機構的設置及職務配置係採雙軌制，由各級黨委組織與各級政府所設置的人事部門，對於人事管理工作均具有相當的管理權限。在實務運作上，由黨委組織制定人事管理的方針、政策及基本的指導原則，用以指導各級政府的人事管理工作，從中央到地方建立管理機構，確立「黨管幹部」的原則與制度。所謂的「黨管幹部」是指對於幹部任免、流動、培訓和待遇等方面都制定相關規定，並形成制度。由各級政府所設置的人事部門負責貫徹人事管理與落實人事政策與方針，具體執行人事的管理工作。<sup>1</sup>

中國大陸自建國以來，除「文化大革命」時期停滯中斷，中央政府系統一直設有人事管理機構。為因應制度改革需要，中央政府管理機構變動頻繁，除 1950 年至 1954 年設置人事部外，其餘，或設為層級較低的直屬機構，或設為內務部、民政部

---

<sup>1</sup> 魏娜、吳愛明，**當代中國政府與行政**，二版（北京：中國人民出版社，2009 年），頁 107-108；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**（天津：天津大學出版社，2009 年），頁 47。

的內設機構，或與其他業務部結合設立一個機構，無法充分展現人事機構的重要性、獨立性、特殊性與完整性，使得政府人事管理機構的功能不健全，內設機構層級低，管理力量明顯不足。<sup>2</sup>其歷經多次的改制與發展，其成立、撤銷與整併機構如下表：

表 3-1 中國大陸中央政府人事管理機構改制發展一覽表

資料來源：作者整理，參照魏娜、吳愛明，**當代中國政府與行政**，二版，頁 107-108； 劉俊生，**公共人**

時 間	撤銷及成立人事機構名稱
1949 年 10 月	成立人事局。
1950 年 11 月	撤銷人事局，成立中央人事部。
1954 年 12 月	撤銷中央人事部，成立國務院人事局。
1959 年 7 月	撤銷國務院人事局，成立內務部政府機關人事局。
1978 年 3 月	撤銷內務部政府機關人事局，成立民政部政府機關人事局。
1980 年 7 月	撤銷民政部政府機關人事局及國務院軍隊轉業幹部安置工作辦公室，成立國家人事局。
1982 年 5 月	合併國家人事局、國家勞動總局、國家法制委員會、國務院科技幹部局，成立國家勞動人事部。
1988 年 3 月	將人事部、勞動部分開，成立人事部。
2008 年 3 月	將人事部、勞動部和社會部合併，成立人力資源和社會保障部國家公務員局。

**事制度**（北京：中國人民出版社，2009 年），頁 240-242。

## 貳、公務員管理機構的組織形式

公務員管理機構是指以推行公務員管理制度為目標，對公務員的考試、任用、考核、獎懲、陞遷、培訓、待遇、保險、退休等事務執行綜合管理之組織。公務員管理機構之設立，其目的在於建立公務員制度，以保障制度之運作，它不僅是指某一機關，而是對承擔公務員管理事務機構之統稱，「公務員法」對公務員管理機構的

<sup>2</sup> 李和中，**國家公務員制度導論**，頁 194。

設置、組織形式、職責權限有明確的規範。公務員的管理內容繁重複雜，若無法律明確依據，難以保持機關組織之穩定性。<sup>3</sup>

### 一、公務員管理機構的組織形式

世界各國人事管理機構依據其與政府行政組織的關係，概括分為部內制、部外制與折衷制等形式之管理機構。<sup>4</sup>

**(一) 部內制：**所謂部內制管理機構，又稱為非獨立制，是指在行政系統內設置人事機構，負責處理本部的各項人事業務，此制以法國、德國為代表。其優點：在於組織上，人事機構與行政機關合為一體，防止職權矛盾，避免工作重複性。在權限上，因事權統一便於合作，提升效率。在管理上，瞭解部門人員的狀況與需求，人事管理之措施，較能切合實際。缺點：各部門人事管理各自為政，無法統一。選拔人才受制於首長好惡，難有公平客觀。因人事機構只是行政機關內部一個單位，難以推行與貫徹人事政策。

**(二) 部外制：**所謂部外制是指在政府行政組織外，設置獨立的人事機構，統管人事大權，獨立行使公務員的考試、任用、考核、獎懲、陞遷、培訓、待遇福利、保險、退休等各項事務，此制以美國、日本為代表。其優點：在組織上，地位超然，能獨立行使職權。在管理上，態度公平，不易受到黨派與機關首長的干涉。在人員任用上，能集中人力與財力，獨立選拔人才。但其缺點：人事機構獨立於行政部門之外，不易查覺各部門人員之狀況與需求，人事管理之措施，較難切合實際需要。人事權與行政權分離，亦與機關首長產生矛盾，人事機構較難以發揮其功能。

**(三) 折衷制：**所謂折衷制是指綜合部內制與部外制，揚長避短，採取折衷辦法，建立半獨立式的人事機構，以英國為代表。其特點：考試權由獨立機關總攬負責，任用管理權由行政機關負責，結合人事機構與行政部門，避免矛盾。

中國政府的管理層級上係屬於中央集權的單一制國家，中央與地方政府權力的

<sup>3</sup> 王甫銀主編，**公務員管理**，頁 15-18；舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 30-31。

<sup>4</sup> 舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 32-33。

劃分原則是民主集中制，其中央與地方政府間關係模式是以條塊關係為基礎，具體表現在各管理規則系統。「條條」、「塊塊」的說法出自毛澤東，成為中央領導人與學術研究經常出現的詞彙，已成為一種約定成俗的概念。現今中國政府在條塊的結構上更加複雜，條是指政府的縱向層級化，政府按等級原則，對行政權限和職責進行垂直劃分，表現在政府行政組織的層級；塊是指橫向部門化，是政府按其管理對象之內容和屬性，對行政權限和職責進行橫向劃分，表現在各層級政府內部各部門組織。層級化將整個行政區域切成塊塊，各層級對應的部門化把塊塊切成條條，形成條塊結合的體系。依其領導關係，條條有兩種主要類型，一是接受雙重領導，即各級職能政府除接受本機關政府的領導外，接受上級政府主要部門的業務指導或領導；二是實行垂直管理，各級政府行政機關單位或部門，其人員由上級政府職能部門控制人事任免及財政。此種「雙重從屬性」的條塊結構，是中國政府管理的一大特徵。<sup>5</sup>

以條塊概念來看中國公務員管理機構組織形式，以條的縱向面可分為兩類：一為黨中央和中央人民政府設立之公務員管理機構，如中共中央組織部、國家人事部和國務院各部門設立之公務員管理機構；二為地方黨委和地方人民政府設立之公務員管理機構，如縣級以上地方的組織部門和人事部門。以塊的橫向面亦可分為兩類：一為各級黨委和人民政府設立之綜合性公務員管理機構，如各級組織部門和人事部門。二為各級人民政府的各部門設立之執行性公務員管理機構，如內設的組織部門和人事（司）、處、科等。依據中國「憲法」規定，無論是上級、下級人民政府所設立之公務員管理機構以及各級人民政府與其各部門內所設立之公務員管理機構之間，均為業務指導與監督關係，即有「雙重從屬性」的關係。<sup>6</sup>

## 二、公務員管理機構的職能

「公務員法」第十條規定，「中央公務員主管部門負責全國公務員的綜合管理工作。縣級以上地方各級公務員主管部門負責本轄區內公務員的綜合管理工作。上

<sup>5</sup> 張康之、石國亮，**中國政府管理**（北京：研究出版社，2009年），頁27-30。

<sup>6</sup> 舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁30-31；王甫銀主編，**公務員管理**，頁16。

級公務員主管部門指導下級公務員主管部門的公務員管理工作。各級公務員主管部門指導同級各機關的公務員管理工作。」此乃對公務員管理機構及其職責，作原則性規範。根據「公務員法」規定與人事管理之執行，在實務上，公務員管理機構可分為綜合性管理機構及執行性管理機構。<sup>7</sup>

### **(一) 綜合性管理機構**

包括中央公務員主管部門及縣級以上地方各級公務員主管部門，其職能：

- 1.制定公務員管理規範，人力資源和社會保障部透過國務院向人大常委會提出立法建議案，擬訂各項公務員基本法及其相關管理條例，並解釋公務員管理之相關法規、規章、規定、辦法等。
- 2.代國務院管理部份由國務院任命的公務員，人力資源和社會保障部是國務院人事管理之執行部門，負責部份高級公務員選拔、任免、遷調之資格審查等事宜。
- 3.對政府各部門的人事機構和地方政府人事部門進行業務指導，人力資源和社會保障部為統一管理，負有指揮監督國務院各部門和地方政府人事部門公務員管理工作的責任。
- 4.根據公務員管理工作的需要，可對公務員管理事務執行跨部門、跨地區之組織協調。
- 5.對公務員管理工作實施監督，如管理事務執行審核、審批權，其目的是實行統一管理與加強監督。<sup>8</sup>

### **(二) 執行性管理機構**

設置政府各部門的人事機構，是公務員管理的執行機構，受本部門首長的領導，是行政首長之幕僚單位，同時接受同級政府人事部門的業務指導和監督。部門執行機構主要是管理本部門及本機關之公務員，分別實行垂直的領導，上級部門的人事機構管理下級部門的公務員，其職能表現在公務員之任用、考

<sup>7</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 58-62；李和中，**國家公務員制度導論**，頁 194-197。

<sup>8</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 58-60。

核、獎懲、陞遷等各項人事業務。<sup>9</sup>

### 叁、公務員制度建立與發展

中國幹部人事制度淵源於革命時期和軍隊及解放區的幹部制度，逐步的建立與發展，<sup>10</sup>在建國初期，軍隊的幹部管理是單獨管理，其他所有的幹部管理及相關事務，均由中國共產黨中央委員會及各委員會來掌管，此為中國人事管理工作的基本原則，由中央的黨組織機構負責制定人事管理的方針、政策與原則，對於幹部的培養、選拔與任用，均依據黨中央在不同時期所訂的不同的政策與指導方針，職務管理分別由中央到地方的黨委及黨組織負責。

中國公務員制度之建立，係因應經濟體制的改革，迫切要求改革行政管理體制的背景下推行，其制度建立分為醞釀階段、起草與試點階段、從「暫行條例」到「公務員法」階段，分述如下：

#### 一、醞釀階段（1978-1983）

1978年黨召開十一屆三中全會後，國家工作重點在經濟建設發展，落實與深化政治、經濟、教育、科技體制的改革。但幹部人事管理制度存在種種弊端，如管理過於集中、管人與管事脫節、缺乏競爭激勵機制、管理方式陳舊單一、體制不健全、缺乏法制觀念等，針對人事管理制度作出重要改革，遂於80年代進行幹部「四化」<sup>11</sup>建設，此乃中國幹部人事制度的重要改革，除「四化」方針之外，包括廢除幹部領導職務的終身制、改革幹部管理體制及下放管理權限。

1980年8月18日鄧小平在中共中央政治局擴大會議發表的「黨和國家領導制度的改革」講話內容，有系統的說明人事制度應改革的思想，為公務員管理制度的建立，指明改革的方向、內容、方法與步驟，他提出「堅決解放思想，克服重重困

<sup>9</sup> 李和中，**國家公務員制度導論**，頁196-197。

<sup>10</sup> 王甫銀主編，**公務員管理**，頁6。

<sup>11</sup> 魏娜、吳愛明，**當代中國政府與行政**，頁108-109。所謂「四化」建設，即指幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化和專業化。



難，打破老框框，勇於改革不合時宜的組織制度、人事制度」，並強調改革幹部人事制度「關鍵是要健全幹部的選舉、招考、任免、考核、彈劾、輪換制度，對各級各類的領導幹部（包括選舉產生、委任和聘用的）職務的任期，以及離休、退休，要按照不同的情況，作出適當的、明確的規定」，<sup>12</sup>這是中國大陸實施幹部人事制度改革的重要依據。從 1982 年至 1983 年從中央到地方進行機構改革，將國家人事局、國家勞動總局、國家法制委員會、國務院科技幹部局，合併成立國家勞動人事部。對領導幹部提出離休與退休制度的改革，首度出現國家領導幹部不再是終身制，同時對進行幹部的錄用、考核、交流、培訓等一系列的改革。<sup>13</sup>

## 二、起草與試點階段（1984-1993）

1984 年黨中央組織部與勞動人事部提出訂定「國家機關工作人員法」，並進行相關法規研討起草工作，1986 年 7 月改成「國家行政機關工作人員條例」，依據鄧小平的建議，成立政治體制改革研究小組，下設幹部人事制度改革專題組，根據公務員制度試點和實際情況，對「國家行政機關工作人員條例」做修正，將其更名為「暫行條例」，並於 1987 年 10 月黨的十三大正式提出，作為政治體制改革的一項重要任務，向全黨公佈。<sup>14</sup>

1988 年 3 月黨中央為加強政府人事管理工作，積極推動公務員制度，將勞動與人事部分開，成立人事部，是公務員的主要管理機構，其重要職責在推行公務員制度，繼續研議暫行條例，擬定配套法規與實施方案，同時在審計署、海關總署、國家統計局、國家稅務局、國家環保局、國家建材局等六個國務院部門實行公務員制度試點工作。1990 年選擇哈爾濱市及深圳市實行試點工作。

1993 年 8 月 14 日由國務院總理李鵬簽署中華人民共和國國務院令 125 號，發布「暫行條例」，自 1993 年 10 月 1 日起施行，對公務員從錄用到退休的各項管理制度均作出明確規定，此條例之頒布，標誌著中國公務員制度正式建立。<sup>15</sup>

<sup>12</sup> 鄧小平，**鄧小平文選**，第 2 卷（北京：人民出版社，1994 年），頁 326-331。

<sup>13</sup> 劉厚金，**中外公務員制度概論**，頁 262-266。

<sup>14</sup> 薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 50-52。

<sup>15</sup> 薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 51；紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 28-29。

### 三、從「暫行條例」到「公務員法」階段（1994-至今）

「暫行條例」發布後，1993-1995 年係屬新舊體制過渡階段，對現職機關工作人員經由簡單的考試程序，過渡轉變成為公務員，新進人員則實行嚴格的考試制度，實行所謂的「老人老辦法，新人新辦法」。<sup>16</sup>有關公務員的職位分類、考試錄用、考核、工資福利、退休制度等各種配套制度措施與法規辦法相繼訂定，有利於保障和推行公務員制度的實施，至 1998 年底，建立從中央、省、地（市）、縣、鄉（鎮）五級政府機關公務員制度基本工作。

「暫行條例」對於原有幹部人事制度的改革與發展，明定機關與公務員的權利和義務關係、以考試錄用為重點，強化公務員職能，規範公務員任用到退休的制度，設置保障公務員權益的措施，改革幹部人事制度的不健全與用人法制之不足，初步建構一套人事管理制度。

從「暫行條例」頒布到實施十多年，期間歷經政經社會的巨大變化，尤其是加入世貿組織，需融入全球化的環境，國家對外關係必須面對國際規則制約，對國家政府行政能力與公務員專業能力提出更高要求，對於公務員管理制度無疑是一大挑戰，在健全幹部人事管理機制、調整公務員範圍、確立分類管理原則、改善職務級別制度、明確規定職位聘任等制度等方面，以因應國際化需要，要求公務員應具備依法行政的能力，爰於 2000-2004 年起草研修「公務員法」，2005 年 4 月 27 日經全國人大常委會審查通過，國家主席簽署公布，自 2006 年 1 月 1 日起實施，是國家公務員進入法制化的里程碑，是一部幹部人事管理的法律。<sup>17</sup>

### 肆、公務員制度之特點<sup>18</sup>

中國建立公務員制度之目的，係針對幹部人事制度的主要缺失，如「國家幹部」的概念過於籠統、管理權限過於集中、管人與管事脫節、管理方式陳舊單一、阻礙

<sup>16</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 29。

<sup>17</sup> 王甫銀主編，**公務員管理**，頁 7-8。

<sup>18</sup> 劉厚金，**中外公務員制度概論**，頁 268-270；舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 10-12；王甫銀主編，**公務員管理**，頁 12-15；紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 35-38；法規中心，**中華人民共和國公務員法注釋本**，頁 4-5。

人才成長、管理制度不健全、缺乏用人法制等缺失，欲藉由通過法律與規章，對於執行國家公權力之公務員，進行科學化管理。主要原則是必須堅持黨的經濟建設為中心、堅持四項基本原則以及堅持改革開放的基本路線，為適應社會主義市場經濟體制需要，建設具有中國特色的機關人事管理制度，公務員制度的特點分述如下：

### 一、公務員制度不實施政治中立，並無政務官與事務官之劃分

世界各國對於公務員參與國家政治活動，必須保持行政中立，公務員參加政黨或政治活動，受到限制或禁止。但在中國，公務員不僅可以參加政黨活動，更要積極參與國家政治活動，對領導工作可提出建議與批評。公務員如係共產黨員，應貫徹執行黨的基本路線和各項方針、政策、決定，服從黨組織的分配任務，接受黨組織的指揮監督，並要求公務員在政治上與黨中央保持一致性，故公務員制度並不實施政治中立，亦無政務官與事務官之劃分。

### 二、堅持和貫徹黨管幹部的原則

許多國家實施兩黨制或多黨制之政治競爭，以輪替方式執政，為使國家公務員不因執政黨更替，造成執行職務之混亂，強調公務員是一獨立管理系統，不受政黨干預，與黨派脫鉤。但在中國，黨管幹部是公務員管理基本原則，各項具體管理制度，係按照黨的幹部路線、方針、政策制定，各級政府高層公務員係由黨委組織部門任免與管理，「公務員法」根據幹部管理體制，明確規範公務員主管部門在執行職務時，係由黨委組織部門和政府人事部門根據職責劃分，執行對公務員的綜合管理。

### 三、堅持黨的四項基本原則，堅決執行黨的路線、方針、政策

依據「公務員法」規定，公務員制度要堅持馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導，貫徹社會主義初級階段的基本路線，是指「一個中心」、「兩個基本點」，即以經濟建設為中心、堅持四項基本原則<sup>19</sup>、

---

<sup>19</sup> 四項基本原則，是指堅持社會主義路線、堅持人民民主專政、堅持中國共產黨的領導、堅持馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導。

堅持改革開放。

#### 四、堅持為人民服務之宗旨

馬克斯主義要求國家幹部要成為人民的公僕、勤務員。「公務員法」規定，公務員必須堅持全心全意為人民服務的宗旨，接受人民的監督，作為公務員的行為準則。

#### 伍、小結

世界各國政府推行政策，均需仰賴公務員，公務員因執行不同的職責，而設置不同的職務，關係錯綜複雜，公務員制度的建立，是為因應國家公務員有效的管理，建置一套關於公務員的職務與級別、考試任用、考核、獎懲、陞遷、培訓、待遇福利、退休、保障等完整的法規體系，是公務員管理的基本法律。

中國的公務員制度是以幹部人事制度為基礎所建立與發展，在鄧小平理論指引下，1987年黨的十三大報告正式提出建立國家公務員制度的指示目標，於1993年國務院頒布「暫行條例」，於2005年全國人大常委會頒布「公務員法」，公務員制度是持續20年的幹部改革，是幹部人事制度的法制化。黨政機關工作人員從幹部中分離，明確界定公務員概念範圍，制定具有總法性質的「公務員法」，使黨政機關的人事行政行為有法律依據，並建立各種有關公務員管理制度相關的具體規定，有利於國家的人事制度之管理。<sup>20</sup>

### 第二節 中國大陸公務員退休制度之沿革

退休制度是國家給予公務員的一種保障制度，包括退休的條件、待遇、審批、安置管理等相關規定。公務員退休是指公務員任職達到一定年齡、年限，或者因喪失工作能力，依法定程序退出工作崗位，享受一定數額的退休金及其他待遇與安置，

---

<sup>20</sup> 劉俊生，**公共人事制度**，頁5-6。

得以安享老年生活。

中國大陸早期幹部退休制度是在新中國成立，取得政權後逐步建立，退休制度之沿革發展過程可分為四階段：第一階段為 1949 年至 1965 年的創立發展階段、第二階段為 1966 年至 1977 年的停滯階段、第三階段為 1978 年至 1992 年的過渡階段、第四時期為 1993 年迄今的法制化建設階段，各階段重點分述如下：<sup>21</sup>

## 壹、創立發展階段（1949-1965）

從中華人民共和國成立以後至 1966 年「文化大革命」時期以前，先後制頒 3 種關於幹部退休規定：

### 一、建立幹部退休規定

（一）1950 年 3 月政務院發布「中央人民政府政務院財政經濟委員會關於退休人員處理辦法的通知」，當時國家財政經濟狀況緊張，主要為解決逐漸突顯的幹部退休問題，規定幹部退休事項，只適用的範圍僅限於過去有退休金之機關、鐵路、海關、郵電等單位的職工，對於符合條件給於一次退休金。

（二）1955 年 12 月國務院發布「關於國家機關工作人員退休處理暫行辦法」，對退休條件、待遇及退休手續等作具體規定，其適用範圍擴大到國家機關的工作人員及其所屬事業單位的幹部，在退休待遇上，按工齡長短核定退休月薪，從此，建立國家工作人員的退休制度。

（三）1958 年 2 月全國人大常委會頒布「國務院關於工人、職員退休處理的暫行規定」，其適用範圍是國營、公私合營的企業、事業單位和國家機關、人民團體的工人、職員。把工人與幹部一併統一納入文件中，對於幹部退休的條件和待遇作一比較詳細的規定，其中對於身體衰弱的職業革命者予以照顧。

---

<sup>21</sup> 舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 225；李和中，**國家公務員制度導論**，頁 142；王科萍，「我國公務員退休制度研究」（上海：上海交通大學國際與公共事務學院學位論文，2008 年），頁 22-25；吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」（臺北：中國文化大學政治學研究所職專班碩士論文，2000 年），頁 15-34。

## 二、建立幹部退職規定

中國的幹部退休制度包括退職制度，退職是指幹部因達到退休年齡，或因身體疾病喪失工作能力，無法再繼續擔任幹部職務，但未達到退休年限，不符合退休條件，無法辦理退休而離開工作崗位，退出公職時只能享受低於退休標準的待遇者。幹部的退職制度是退休制度的一種輔助與補充的形式，發揮歷史性重要功能與階段任務。<sup>22</sup>此一階段先後制頒五種關於幹部退職規定：

- (一) 1948年11月中共華北解放軍制定「華北人民政府關於華北區年老病弱退職人員待遇辦法」，該辦法規定解放區工作人員，因年老或長期病弱不能繼續工作者，經醫生證明、機關長官批准，可脫離生產退職並發給退職生產補助金。
- (二) 1951年11月「內務部關於1951年處理革命工作人員退職辦法通知」，其適用對象為國家機關工作人員，規定參加革命滿3年，因年老或長期病弱不能繼續工作者，發給退職生產補助金。
- (三) 1952年10月政務院頒布「各級人民政府工作人員退職暫行辦法」，其適用對象為各級人民政府及其所屬機關之工作人員，規定參加革命滿2年，因年老(55歲以上)體弱或殘廢不能繼續工作，自願申請退職者發給退職生產補助糧。
- (四) 1955年12月「國務院關於國家機關工作人員退職處理暫行辦法」，其適用對象為國家機關工作人員，規定年老或病弱不能繼續工作，自願申請退職或不適宜現職工作者，發給退職金。
- (五) 1958年3月「國務院關於工人、職員退職處理的暫行規定」，其適用對象為國營、公私合營的企業、事業單位和國家機關、人民團體的工人、職員。規定年老體衰，經勞動鑑定委員會或醫師證明不能繼續從事原來工作，本企業、機關內部確實無輕便工作可以分配，又不符合退休條件者；或自願申請退職無妨礙退職單位的生產者；或連續3年因病或非因公負傷停止工作滿1年者；或錄用6個月內發現有慢性疾病，不能堅持工作者，發給一次退職補助費。此規定

---

<sup>22</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁229；吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁21-22。

對於退職原因規定，已較為詳盡。

### 三、幹部離休規定

幹部離休制度，指的是建國以前參加革命工作的老幹部，在達到一定年齡或身體狀況不能堅持在工作崗位上繼續正常工作，離開工作崗位時，國家給予從優安置的特殊退休方式。離休制度是幹部退休制度的一種重要的組成，規定離休的條件、待遇與安置管理。1958年6月中共中央曾發布〈關於安排一部分老同志擔任各種榮譽性職務的通知〉，規定第二次國內革命戰爭期間，及其以前參加革命、現任職務為縣委部長以上職務、思想作風好，但因年老體衰，對於擔任實際工作確實有困難的老幹部，可以調離現職工作，照發工資。<sup>23</sup>這份通知是幹部離休制度最早的規定。

## 貳、停滯階段（1966-1977）

中國大陸從1966年開始的「文化大革命」十年動亂期間，不僅政府機關的幹部人事管理制度受到嚴重破壞，國家社會動亂，政府體制混亂，黨中央與國家機關幾近癱瘓，絕大多數的人事幹部遭受批判與迫害，幹部管理機構陸續被撤銷，人事管理工作無法正常運行。幹部管理與制度背道而馳，錯誤的政治標誌成爲主流，任意提拔造反者爲領導幹部，人事管理工作陷於混亂狀態，大批人員靠邊站，被剝奪工作權利，退休工作處於停止執行的狀態，大批具備退休條件的企業職工及政府工作人員，得不到妥適安置，造成幹部隊伍嚴重老化，機關人事擁腫，加重國家財政與企業經濟負擔。<sup>24</sup>

## 參、過渡階段（1978-1992）

1978年召開十一屆三中全會後，國家的工作重點移向經濟建設，要求政治、經濟、教育、科技及行政體制改革，使得當時的幹部管理制度弊端逐漸顯露。在鄧小

<sup>23</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁229。

<sup>24</sup> 李和中，**國家公務員制度導論**，頁140；吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁26-27。

平指示下，改革不合時宜的人事管理制度，確立幹部革命化、年輕化、知識化、專業化的「四化」方針；要求廢除幹部領導職務的終身制，其過渡辦法，一是在中央和省兩級設立顧問委員會，二是關於老幹部離退休制度的規定，建立老幹部離退休和退居二線的制度。<sup>25</sup>此階段先後制頒關於幹部退休規定，分述如下：

## 一、幹部退休規定

- (一) 1978年6月國務院制定「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」，重新整理「文化大革命」浩劫後國家幹部的退休工作，用以解決該期間停滯執行所造成的幹部嚴重老化的問題。其適用對象為黨政機關、群眾團體、企業、事業單位的幹部。退休條件為男年滿60周歲，女年滿55周歲，參加革命工作年限滿10年者；或退休條件為男年滿50周歲，女年滿45周歲，參加革命工作年限滿10年，經醫院證明完全喪失工作能力者；或因公致殘，經醫院證明完全喪失工作能力者。依規定每月發給退休費。<sup>26</sup>
- (二) 1980年2月黨召開十一屆五中全會，提出廢除領導幹部職務終身制，經黨十二大通過新黨章，宣布中央和省級設立顧問委員會，選出鄧小平為中央顧問委員會主任委員，其目的是要解決中央領導機關新舊交替的組織形式，使中央委員年輕化與老幹部退出第一線後亦能繼續發揮作用，亦即使幹部領導職務終身制走向退休制度的一個過渡時性作法。<sup>27</sup>
- (三) 1982年2月中共中央頒布「關於建立老幹部退休制度的決定」，循序妥善解決新老幹部交替的問題，肯定老幹部的歷史功勛是建立退休制度的重大意義。<sup>28</sup>從1982年至1989年全國已有390萬名老幹部辦理離休或退休手續，<sup>29</sup>有效的緩解文革時期幹部嚴重老化的問題。

## 二、幹部退職規定

---

<sup>25</sup> 魏娜、吳愛明，**當代中國政府與行政**，頁109-110。

<sup>26</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁233。

<sup>27</sup> 王科萍，「我國公務員退休制度研究」，頁23-24。

<sup>28</sup> 王科萍，「我國公務員退休制度研究」，頁23-24。

<sup>29</sup> 李和中，**國家公務員制度導論**，頁142。



(一) 國務院的「關於工人、職員退職處理的暫行規定」，沿用至 1978 年，已有 20 年之久，1978 年 6 月國務院制定「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」。對於幹部退職之規定，其適用對象為國營、公私合營的企業、事業單位和國家機關、人民團體的工人、職員。經醫院證明完全喪失工作能力，又不具備退休條件的幹部，依規定按月發給生活費。

(二) 1991 年國務院頒布「關於企業職工養老保險制度改革的決定」，取消對工人退職的規定。作為幹部退職方式的終結，公務員制度已無退職方式的規定。<sup>30</sup>

### 三、幹部離休規定

(一) 1978 年 6 月國務院相繼制定「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」、「關於老幹部離職休養的暫行規定」及 1982 年的「關於老幹部離職休養的幾項規定」等，其中的「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」條文首次明列「離職休養、工資照發」制度，是對於幹部離休時辦理特殊退休之法制化，其適用對象為 1949 年以前的革命幹部，喪失工作能力者，予以「離職休養」，離休後「政治待遇不變，生活待遇略為從優」。<sup>31</sup>

(二) 1982 年 9 月黨的十二大通過黨章明確規定，幹部的年齡和身體狀況不適合再繼續擔任工作者，應按規定辦理離休或退休。對於老幹部的離休制度已逐漸的建立，使老幹部獲得合理的安置。<sup>32</sup>

## 肆、法制化建設階段（1993-迄今）

### 一、幹部退休法制

(一) 1993 年「暫行條例」，規定國家公務員的退休，其適用對象為各級國家行政機關，除工勤人員以外的工作人員。退休條件為男年滿 60 周歲，女年滿 55 周歲或喪失工作能力者應當退休；男年滿 55 周歲，女年滿 50 周歲，工作年限滿 20 年，或工作年限滿 30 年可以申請提前退休。依規定每月發給退休費。此乃公

<sup>30</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 229。

<sup>31</sup> 吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 33；李和中，**國家公務員制度導論**，頁 142。

<sup>32</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 229。

務員的退休年齡制度基本形成。

(二) 2005 年「公務員法」，係以法律的形式對公務員退休制度加以規範，正式實施後相關配套不斷制定，使公務員退休制度更臻完備。

表 3-2 中國建國後制定頒布關於退休的法規名稱一覽表

時間	法規名稱
1950 年 3 月	中央人民政府政務院財政經濟委員會關於退休人員處理辦法的通知
1955 年 12 月	關於國家機關工作人員退休處理暫行辦法
1958 年 2 月	國務院關於工人、職員退休處理的暫行規定
1978 年 6 月	關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法
1982 年 2 月	關於建立老幹部退休制度的決定
1993 年 8 月	國家公務員暫行條例
2005 年 4 月	中華人民共和國公務員法

表 3-3 中國建國後制定頒布關於退職的法規名稱一覽表

時間	法規名稱
1948 年 11 月	華北人民政府關於華北區年老病弱退職人員待遇辦法
1951 年 11 月	內務部關於 1951 年處理革命工作人員退職辦法通知
1952 年 10 月	各級人民政府工作人員退職暫行辦法
1955 年 12 月	國務院關於國家機關工作人員退職處理暫行辦法
1958 年 3 月	國務院關於工人、職員退職處理的暫行規定
1978 年 6 月	關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法
1991 年	關於企業職工養老保險制度改革的決定

資料來源：作者整理

## 伍、小結

中國建立公務員退休制度始於 1955 年國務院頒布「關於國家機關工作人員退

休處理暫行辦法」，對於退休條件、退休待遇及退休手續有明確規定。文革期間，退休制度遭受破壞，至 1978 年十一屆三中全會後，黨以經濟建設為中心，為配合行政體制改革，改革不合時宜的人事管理制度，並實施幹部「四化」方針，為達成廢除幹部領導職務的終身制，調整各級領導，循序妥善解決新老幹部交替的問題，在過渡時期建立老幹部的離休、退休制度，使老幹部獲得合理的安置，並肯定老幹部的歷史功勳。1993 年的「暫行條例」以及 2005 年的「公務員法」，對於公務員退休制度已有詳細明確的規定，建立法制化退休制度，使退休制度成為公務員實現老有所養的基本保障，並保障公務員管理體系之人力更新，健全公務員的退休制度，讓公務員於退休後享有優厚待遇，不必擔憂退休後老年生活，必有利於激勵公務員能夠忠於職守，廉潔自律的作用。

### 第三節 中國大陸公務員退休制度之現況

中國公務員退休制度的建立，對退休條件、退休手續及退休待遇的具體規定，始於 1955 年的「國家機關工作人員退休處理暫行辦法」，但經過文革期間的破壞，摧毀殆盡，退休制度有名無實，直到 1978 年的「關於安置老病殘弱幹部的暫行辦法」，以解決文革期間所停滯的退休工作，1993 年的「暫行條例」，規定國家公務員退休條件與程序，2005 年的「公務員法」，不僅是立法層次的提升，建立完善的公務員退休制度，落實「憲法」規定：「國家依照法律規定實行企業事業組織的職工和國家機關工作人員的退休制度。退休人員的生活受到國家社會的保障。」公務員退休制度在公務員管理制度是屬於重要環節部分，對於年老或喪失工作能力的公務員，能及時退出工作崗位，退休後生活獲得照護與保障、安置與管理，是公務員的權利。公務員退休生活獲得重要保障，免除後顧之憂，激發公務員的工作效率，機關人力得以正常代謝，促使提升機關的行政效率。

## 壹、公務員制度方面

### 一、退休條件

中國大陸公務員退休方式，分爲命令退休與自願退休兩種方式，命令退休係從 1993 年「暫行條例」始有規定「男年滿 60 周歲、女年滿 55 周歲，應當退休」，至 2005 年頒布的「公務員法」，進行重新確定。

#### (一) 命令退休

依據「公務員法」第八十七條規定，公務員達到國家規定的退休年齡或者完全喪失工作能力的，應當退休。規定公務員強制退休的條件有二：

1. 年齡條件：男年滿 60 周歲，女年滿 55 周歲。凡是達到法定的退休年齡，無論其工作年限長短，依法辦理退些手續。此乃沿用幹部退休的條件，但已取消工作年限的限制。1978 年的「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」規定，政黨機關、群眾團體、企業、事業單位幹部，男年滿 60 周歲，女年滿 55 周歲，可以退休，幹部顯然也可以不退休。退休的年齡條件隨意性極大，尤其是在領導崗位的幹部，不願意退下職務，幹部隊伍日趨龐大、機關擁腫、青年才俊無法陞任、工作效率低落等現象，爲改革制度弊端，爰於 1993 年訂頒「暫行條例」「男年滿 60 周歲、女年滿 55 周歲，應當退休」的規定，具有強制性，而「公務員法」對於強制退休年齡重新確認，使公務員退休年齡的執行有法律依據。

2. 完全喪失工作能力：是指因病或意外事故，人的生理或心理受到極大的損害，無法從事正常工作的狀況。無論是何種原因，只要是喪失工作能力，應當退休。依「公務員法」規定，因公致殘，不得辭退，應該退休。如非因公致殘者，得視情況而處理。<sup>33</sup>

#### (二) 自願退休

---

<sup>33</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 145-151；法規中心，**中華人民共和國公務員法注釋本**，頁 65-66；舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 231-237；李和中，**國家公務員制度導論**，頁 442-446；王銀甫主編，**公務員管理**，頁 236-242。

「公務員法」第八十八條規定，公務員符合下列條件之一的，本人自願提出申請，經任免機關批准，可以提前退休：（一）工作年限滿 30 年；（二）距國家規定的退休年齡不足 5 年，且工作年限滿 20 年的；（三）符合國家規定的可以提前退休的其他情形的。

公務員在崗位上服務達到退休年齡前，符合規定條件，自願提出申請，並經過任免機關核准其退休，便可享受退休待遇。規定「其他情形的」，是針對在高度危險或接觸有毒害物質的特殊崗位的公務員，所作出的規定，由於工作的特殊條件，為保護其健康，只要符合條件之一，國家允許提前退休。

### （三）延遲退休概念

延遲退休，是指公務員已達「公務員法」所規定的退休年齡，但因為工作需要，且本人身體能夠維持正常工作負擔，經免機關核准可延長服務年齡。如高級幹部，可依據實際情況實施延長退休，依工作需要，幹部的身體健康狀況，適當放寬退休年齡。在實務上，省部級正職可延長至 65 歲；依法選舉任職的高級幹部，可延至任期屆滿退休，在全國及省級人大、政協擔任常委的幹部，最遲可延至 65 周歲或 70 周歲退休。另外，在職務上需要高級專門職務，經本人與機關同意，可延長服務年齡。<sup>34</sup>

## 二、退休待遇

退休待遇是公務員退休制度之核心，是指公務員退休後所享有的權利，最主要是指維持退休後之生活必須經濟待遇。

### （一）政治待遇

政治待遇是指退休後的社會地位、政治地位和應該享有的各種政治權利。依據「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」規定：「退休幹部可按照規定看文件、聽報告」。即公務員於退休後，仍接受專門的管理機構的政治學習與組織生活，學習文件、聽取報告或參加黨的組織活動，即時瞭解黨的政策與方針，及國內

---

<sup>34</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 147；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 119。

外大事，對於長期擔任領導職務，有豐富知識與工作經驗的退休幹部，繼續為國家社會發揮作用。<sup>35</sup>

## (二) 退休金待遇

退休金待遇又稱為退休費、養老保險金，是保障公務員在退休的晚年生活。退休金係依據工作年限按比例發放，工作年限長，退休金標準高，工作年限短，退休金標準低。公務員退休費係依據 1993 年 10 月和 2006 年 7 月工資制度改革方案規定計發有兩階段：

1.第一階段：1993 年 10 月 1 日工資制度改革，依據「國務院辦公廳關於印發機關、事業單位工資制度改革三個實施辦法的通知」規定：實行職級工資制度後離退休的人員，在新的養老保險制度建立前，離退休費暫按下列辦法計發：退休人員的退休費、基礎工資和工齡工資按本人原標準的全額計發<sup>36</sup>，職務工資和級別工資按本人原標準的一定比例計發。工作滿 35 年，職務工資、級別工資按 88%計發；工作滿 30 年不滿 35 年，職務工資、級別工資按 82%計發；工作滿 20 年不滿 30 年，職務工資、級別工資按 75%計發。工作滿 10 年不滿 20 年，職務工資、級別工資按 60%計發。工作不滿 10 年，職務工資、級別工資按 40%計發。在 1993 年 10 月工資制度改革後，機關退休人員工作滿 35 年退休費計發比例按上述規定執行。<sup>37</sup>

2.第二階段：2006 年 10 月 1 日工資制度改革，公務員基本工資構成由現行的職務工資、級別工資、基礎工資和工齡工資四項調整為職務工資、級別工資兩項，取消基礎工資和工齡工資。<sup>38</sup>依據人事部、財政部「關於印發（關於機關事業單位離退休人員計發離退休費等問題的實施辦法）的通知」規定 2006 年

<sup>35</sup> 吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 39-40；舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 234；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 119；舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 229。

<sup>36</sup> 職務工資，依公務員職務高低、責任輕重和工作難易程度確定的工資標準，一個職務對應一個工資標，領導職務與非領導職務對應不同的工資標準。級別工資，依公務員的能力和資歷確定的工資標準，公務員的級別由 15 級調整為 27 級，每職務對應若干級別，每級對應不同的工資標準。（如附表 3-4）

<sup>37</sup> 魏珉，「在機關工作年限滿 35 年的退休人員如何計發退休費比例？」，**政策信箱**，（2011 年 1 月號總第 154 期），頁 54；閻健，「對 2006 年 7 月 1 日以後機關事業單位離退休人員計發退休費的有關規定」**老同志之友**，（2007 年 1 月），頁 18。

<sup>38</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 196。

7月1日後離退休的人員，在養老保險制度建立前，暫按下列辦法計發：公務員退休後的退休費按本人退休前職務工資和級別工資之一定比例計發。工作年限滿35年，按90%計發；工作年限滿30年不滿35年，按85%計發；工作年限滿20年不滿30年，按80%計發。退休金之支付原由國家負擔，隨著養老保險金制度改革，建立由國家與個人共同負擔養老保險基金管理制度。<sup>39</sup>

3.退休金之支付原由國家統包負擔，2008年2月29日國務院通過「事業單位工作人員養老保險制度改革試點方案」，確立在山西、上海、浙江、廣東、重慶5省市先行展開試點，將事業單位人員之退休養老保險費用採由單位與個人共同負擔，基金由省級統籌，建立職業年金制度，目前係屬過渡時期，隨著養老保險金制度改革，建立由國家與個人共同負擔養老保險基金管理制度。<sup>40</sup>

### （三）其他待遇

公務員退休除政治待遇與退休金待遇之外，尚可享受其他物質待遇：1.物價生活補貼和各項福利待遇，例如取暖。2.地區津貼：可享有原單位所在地同職級在職人員相同的地區津貼。3.住房待遇：其住房標準和辦法按同職級在職人員的規定優先辦理。4.醫療和傷殘保險待遇：可享有同職級在職人員相同的醫療待遇。5.公傷殘保險金：對於因公傷殘退休之公務員發給因公傷殘保險金。6.護理費：因公傷殘退休者以致生活無法自理、飲食起居需人照料，按月發給一定數額的護理費。7.喪葬、撫卹待遇：退休公務員去世，其喪葬補助與家屬撫卹費與在職人員相同。8.另有易地安家補助費、車旅費、特殊貢獻補助費。<sup>41</sup>

## 貳、公務員退休管理與安置方面

退休管理是指已獲得批准退休之公務員，為其晚年安置生活所執行的管理工

<sup>39</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁148-149；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁119-120；李和中，**國家公務員制度導論**，頁374。

<sup>40</sup> 何曉燕，「國家公務員養老制度的完善」，頁147。

<sup>41</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁148-149；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁119-120；王甫銀主編，**公務員管理**，頁237；李和中，**國家公務員制度導論**，頁445。

作。包括辦理退休手續、核發退休費、聯繫落實安置地點、住房的選擇及組織文化娛樂活動及其他待遇等各項福利所應管理與執行事項，對退休公務員晚年生活有重要的作用，對社會的安定與發展影重大影響。

### 一、公務員退休管理

退休公務員的管理方式可分為兩種方式，一為分散式管理，以公務員退休前最後任職單位和當地的人事部門負責，此體制乃是計劃經濟時期的退休幹部管理方式，利用公務員服務單位，熟悉公務員個人情況，便於照顧及落實退休公務員之管理服務工作；二為集中的社會化管理，統一由社會保障機構負責。隨社會主義市場經濟的建立，社會人口急速老齡化現象，轉換管理機制，對退休公務員的管理改革實施屬地化與社會化管理模式，建構集中式社會化管理服務網路。

### 二、公務員退休安置

退休公務員管理首重在退休公務員的安置問題，包括安置地點的選擇、住房和接收單位的聯繫、核發退休費及其他待遇之保障，以照顧退休人員的生活。安置以原任機關所在地為原則，特殊情況稱為易地安置：（一）隻身一人在一地，可至配偶所在地。（二）工作地沒子女照顧者，可至子女所在地。（三）由內地至邊遠、艱苦地區服務，確實無法適應當地生活，可至退休所在的省、自治區，條件較佳的城鎮，或回原調出單位所在地，或回本人、配偶原籍之鄉鎮。<sup>42</sup>

### 三、退休再任

「公務員法」第一〇二條規定，公務員辭去公職或者退休，原係領導成員的公務員，在離職三年內，其他公務員在離職兩年內，不得回原工作業務直接相關的企業或其他營利性組織任職，亦不得從事與原工作業務直接相關的營利性活動。公務員辭去公職或退休後有違反前款規定行為，由原服務機關主管部門責令限期改正；逾期不改正，由縣級以上管理部門沒收該人員從業期間的違法所得，責令接收單位將該人員予以清退，並根據情節輕重，對接收單位處以被處罰人員違法所得一倍以

<sup>42</sup> 舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 232。



上五倍以下的罰款。法律對於公務員退休再任國營或民間企業任職或從事商業行為，嚴格的禁止規定，以避免離退休幹部興辦公司發揮幹部之餘權與影響力。退休後如滿年限再任原所在機關主管的行業或企業任職，必經原服務機關退休公務員管理部門批准，原服務機關即中止其享受的各項生活待遇，改由任職單位負責，辭職後再恢復原退休之生活待遇。<sup>43</sup>

### 參、小結

從 1980 年 8 月鄧小平發表的「黨和國家領導制度的改革」講話，針對幹部人事制度的缺失，指出應改革的關鍵與重點，逐步建立公務員退休制度，在政治、經濟、社會與行政上，極富重大意義。首先是廢除幹部領導職務終身制，改革幹部制度的各種弊端，其關係到國家行政體制的長治久安；其次，建立幹部正常退場機制，使幹部在人力資源運用確實落實「四化」方針，有利於優化人事體系；再其次，健全的退休制度可免除公務員後顧之憂，有利於激發公務員在工作崗位的熱情，發揮積極性與創造性，提高工作效率；最後，對於建國有功之人員，所給予的特殊時期的特殊照顧政策，「基本政治待遇不變，生活待遇略為從優」，是符合中國大陸之國情需要。

## 第四節 中國大陸公務員退休制度之特色

回溯中國歷史的發展過程，建國初期，黨借鑑當時蘇聯的經驗與做法，建構具有中國特色的社會主義國家的行政機構與制度，退休制度隨行政制度的變化而變化。以幹部制度為基礎，建構的人事管理制度與公務員退休制度，有別於世界各國的公務員退休制度，其所具有的制度特色，詳述如下：

---

<sup>43</sup> 吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 111-112。

## 壹、保障老幹部的離休制度

離休制度指的是在建國前，參加革命工作的老幹部，在達到一定年齡或身體狀況不能繼續堅持在工作崗位，必須從國家機關工作崗位上退休的一種從優安置的特殊退休制度。老幹部離休制度的特殊方式是在退休待遇，離休費係按照在職工資百分之百核發，在其他待遇方面的福利標準是比退休公務員高。在中國大陸的公務員退休制度，離休、退休是不能混淆的，因為離休幹部指的是「有特殊待遇退休的幹部」。

離休是離關工作崗位，並非退出工作崗位，建國老幹部一生南征北討，長期革命、鬥爭，為社會主義建設之工作，極為艱苦辛勞，為黨國人民犧牲奉獻，老年離職休養是國家對其體現「在政治上尊敬，在生活上予以照顧」之責任。1958年的「關於安排一部分老同志擔任各種榮譽性職務的通知」，是幹部離休制度最早的規定，但並未確實執行，成效不彰。1978年的「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」、1980年的「關於老幹部離職休養的暫行規定」，對幹部的離休有更明確的規定，1982年的「關於老幹部離職休養的幾項規定」，修正老幹部離休條件、生活待遇的規定，對於老幹部的離休制度已逐漸的建立，使老幹部獲得合理的安置。<sup>44</sup>

## 貳、取消退職制度

幹部的退職制度是退休制度的一種輔助與補充的形式，是指幹部因達到退休年齡，或因身體疾病喪失工作能力，無法再繼續擔任幹部職務，但未達退休年限，產生「想退而不能退」的窘境，對於這些想退離工作崗位的幹部，設計出退職制度，以作為退休制度的補充規定，退職乃退出公職之意，其各項待遇低於退休的待遇標準。

早期 1948 年的「華北人民政府關於華北區年老病弱退職人員待遇辦法」，1951 年的「內務部關於 1951 年處理革命工作人員退職辦法通知」、1952 年的「各級人民政府工作人員退職暫行辦法」、1955 年的「國務院關於國家機關工作人員退職處理暫行辦

---

<sup>44</sup> 吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 64-66；舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 229；李和中，**國家公務員制度導論**，頁 142。

法」、1958 年的「國務院關於工人、職員退職處理的暫行規定」，沿用近 20 年之久，在 1978 年以前退職幹部只能享有一次退職補助費，其數額取決於幹部參加革命工作之年限長短，最多以不超過本人 30 個月的標準工資，亦停止退職後的醫療待遇。1978 年的「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」，對於退職有新規定，退職補助費修正為按月核發，直至去世為止，提高退職待遇，以確保退職幹部的基本生活所需。

1991 年的「關於企業職工養老保險制度改革的決定」，取消對工人退職的規定，作為幹部退職方式的終結，幹部退職制度已發揮歷史性重要功能與完成階段任務。現行公務員退休制度其退休條件恢復命令退休的方式，取消工齡和身體狀況條件的限制，其在工齡及因公或非因公喪失工作能力，公務員達到退休年齡，均需強迫退休，未符合退休條件者，則適用「國家公務員辭職辭退暫行條例」的規定辦理，退職制度已隨著公務員制度的建立，已被時間所淘汰，無存在之必要。<sup>45</sup>

### 叁、特殊的政治待遇及生活待遇名目繁多<sup>46</sup>

政治待遇是中國幹部退休制度的一個特點，為落實此特點，國務院的文件中明確的規定，離休幹部的「基本政治待遇保持不變」，規定離休或退休幹部享有看文件、聽報告、學習與閱讀有關資料、及參加重要的政治活動與會議。對於建國前參與革命的老幹部，離休時由最後任職所在地的省、自治區、直轄市人民政府或中央機關各部委授予離休幹部「老幹部離休榮譽證」，享有與同等級在職幹部的各項政治待遇，能即時瞭解政治社會事件和黨的政策、方針與國內外大事，在重要慶典上獲邀代表出席，形式上比退休幹部享有較高的政治待遇。

政治待遇並不是具體的福利性利質的退休待遇，是對於長期擔任領導職務，具有豐富知識與工作經驗的老幹部，一生為黨國鞠躬盡瘁的一種尊敬，使其退休後仍擁有一定的政治地位。此待遇是一種政治策略運用，提供各種條件與方便，可體現黨國對其政

<sup>45</sup> 舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 229；吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 66-68。

<sup>46</sup> 吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 68-69；舒放、王克良，**公務員制度教程**，頁 236；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 120；舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 230-231。

治的關懷，增強退休幹部對黨國的向心力，提供政治學習更可加強政治思想之管理，勉勵其繼續為黨國發揮作用。

退休公務員退休待遇除生活待遇之基本退休金待遇、地區津貼、物價、生活補貼和其他各項福利待遇外、還有醫療和傷殘保險待遇、住房待遇、喪葬、撫卹待遇、特殊貢獻補助費、易地安家補助費、護理費、車旅費等名目繁多，最主要就是要落實憲法的規定，在老年「有從國家和社會獲得物質的幫助的權利」的宗旨。

## 肆、退休年齡的特點

退休年齡是退休條件的一項重要因素。退休年齡的設定應考量幾項因素，(1) 國家政策需要與公務員制度結構，(2) 國民健康與平均壽命，(3) 社會人力資源的供需，(4) 國家經濟財政的負擔能力。值得關注的是，世界各國為因應社會人口高齡化的現象，對於公務員退休制度已有延長服務與提高退休年齡的趨勢。<sup>47</sup>

中國現行公務員退休年齡，源自 1978 年的「關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法」規定，1993 年的「暫行條例」及 2005 年的「公務員法」繼續沿用多年，變化不大。現行的法規與規定對年齡的政策，有幾項特點，一是在性別上男高女低，一般男性高於女性 5 周歲；二是一般性義務退休年齡的區別，幹部總體上一般性男為 60 周歲，女為 55 周歲，但如有工作需要及考量幹部身體狀況，少數幹部可延遲退休年齡，如省部級正職幹部可至 65 周歲退休、經選舉任職的幹部可延至任期屆滿退休，最遲可至 65 周歲或 70 周歲；三是自願退休年齡，低於一般性義務退休年齡 5 周歲。對於退休年齡的規定，無法完全統一。

現行的男高女低的退休年齡政策，其發展有其歷史的背景，建國初期在人口預期壽命，女性壽命比較低；在文化素質上，女性文化水平比較低；在經濟上，女性需負擔家庭生活勞動力比較大等因素，為保障與維護女性權益，實施男高女低的退休年齡政策，以符合當時社會需要。但隨社會經濟的發展，男女不同齡政策面臨新的挑戰，要求

---

<sup>47</sup> 薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 121。

實施男女同齡退休的聲

浪漸高，世界各國實施男女同齡退休的國家居多，其發展的趨勢應審慎的考量。<sup>48</sup>

## 伍、強制的退休管理與安置

公務員退休制度另一特點是退休管理與安置。退休公務員的管理和服務是公務員退休工作的重要項目，在中央機構設有離休退休司，規定各部會或局處設立專司處理老幹部退休管理，從中央到地方對於退休公務員管理非常重視，各單位基本上設有退休幹部管理部門和專職人員負責。隨著公務員退休制度的演進，加以退休人員逐年增加，退休管理工作將日趨繁重，其退休管理機制，應朝向實施社會化管理體制方向發展，設立退休公務員管理的專責機構負責，建構集中式社會化管理服務網路。<sup>49</sup>

退休公務員管理的首重工作在於退休安置，由於中國大陸地大人口眾多，沿海區和內陸地區發展極不平均，城鄉貧富差距懸殊，各地居住環境品質差異大，為避免過度集中沿海地區，對於居住實施嚴格管控，公務員並無自由選擇居住的權利。退休公務員的住房是國家所配給，一般選擇安置於原服務機關所在地，即「就地安置」，另外，尚有特殊情況可以選擇易地安置：（1）隻身一人在一地，可至配偶所在地。（2）工作地沒子女照顧者，可至子女所在地。（3）由內地至邊遠、艱苦地區服務，確實無法適應當地生活，可至退休所在的省、自治區，條件較佳的城鎮，或回原調出單位所在地，或回本人、配偶原籍之鄉鎮。<sup>50</sup>

## 陸、小結

中國實施公務員退休制度，其在制度上的特點有別於國外的制度，其離休制度是黨為體恤「參與建國有功」的老幹部所設計的特殊禮遇，推崇老幹部對國家的犧牲奉獻，

<sup>48</sup> 王甫銀主編，**公務員管理**，頁 239-240；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 120。

<sup>49</sup> 紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 150；舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 232；吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 70。

<sup>50</sup> 舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 232；吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 70。

期許其關心國家社會發展並繼續發揮作用，在能力範圍所及繼續為黨國做出新的貢獻，藉由對其貢獻加以宣揚報導，以消彌幹部實施「年輕化」所造成之衝擊與不滿情緒。退職制度是幹部退休制度的補充性質，其取消是因應歷史性功能與任務的完成。對於退休公務員的特殊政治待遇以及名目繁多的生活上各項的待遇，主要是要落實憲法所規範的宗旨。公務員男高女低的退休年齡是為保障婦女權益，但隨社會經濟的發展，退休年齡政策已面臨新的課題。公務員退休管理與安置是考量地區發展、城鄉差距及居住環境品質等因素，實施嚴格管控，避免城鄉人口分布及東西部發展不均的結構性問題。公務員退休制度隨著法制化的過程，及社會的發展需要，在實務運作上必須有適時予以檢討與修正，方為因應之道。

表 3-4 職務與級別對應關係表

級 別	職 務									
一	國家級正職									
二	國家級副職									
三										
四										
五	省部級正職									
六										
七	省部級副職									
八										
九	廳局級正職									
十										
十一	廳局級副職									
十二										
十三	縣處級正職									
十四										
十五	縣處級副職									
十六										
十七	鄉科級正職									
十八										
十九	鄉科級副職									
二十										
二十一	科員									
二十二										
二十三	辦事員									
二十四										
二十五										
二十六										
二十七										

資料來源：參照紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，頁 75。

## 第四章 我國公務人員退休制度之變革

### 第一節 我國人事制度之發展

人事制度涵蓋人事行政與人事管理，人事行政是機關為達成工作使命，對其工作人員作最適切最有效的選拔、任用、考核時，所需的方法與措施，目的在使所屬工作人員能發揮內在潛能。人事管理則是對於機關內部人員管理工作，以科學管理的方法與設計、監督與指揮，以最少的人力實現機關的政策目標。人事主管機關基於職權，制定人事政策法規，監督機關人事機構，配合所在機關業務需要，依法確實執行人事業務，以達到人盡其才，事竟其功。人事行政常與人事管理相通用，人與事適切配合，「人盡其才」、「才得其位」，方為健全的人事制度。<sup>1</sup>

#### 壹、人事機構之設置、地位與類型

現代國家行政職能擴大，政府工作繁雜，公務人員數目不斷增加，舉凡公務人員之考試、任用、銓敘、考績、獎懲、陞遷、訓練、進修、福利、撫卹、退休、保障等事項，管理範圍廣泛，性質種類複雜，為有效處理人事工作，達成政府政策目標，成立專門的機構來處理人事業務，是政府組織發展過程的必然現象。

##### 一、人事機構設置的理由

人事機構設置的理由，在政治上，是一個超然的獨立機關，可防止行政權力過度擴張，實施公開、公正、公平的方式考選任用人員，可保持政治清明，消除分贓政治的弊端。在行政上，人事業務統由一個部門掌管，對人事工作統籌設計、安排與管理，可達事權統一與發揮專業幕僚功能。在管理經濟效益上，因為公務人員數量不斷增加，政府用人多寡及人員素質良莠不齊，影響行政績

---

<sup>1</sup> 傅肅良，**考銓制度**，頁 551；邱華君，**現行考銓制度**，一版（臺北：一品出版公司，2011 年），頁 5-8；李華民，**人事行政學-兼論考制度**（臺北：五南圖書出版公司，1994 年），頁 8-11。



效。用人多則人事費用增加，用人少則工作效率不彰，人員如何選用與管理是需有專門機構負責，成立專職機構處理複雜的人事業務實有必要。<sup>2</sup>

## 二、人事機構的地位

### (一) 超然獨立地位

我國人事機構是指考試院及行政院人事行政總處（原行政院人事行政局於民國 101 年 2 月 6 日改制為行政院人事行政總處）。<sup>3</sup>考試院在政府體制係處於超然獨立地位，依「憲法」規定，考試院為國家最高考試機關，除掌理考選業務外，在業務上可指揮監督行政院人事行政總處，人事法規的提出，由考試院向立法院提出。行政院人事行政總處是行政院暨所屬各機關的人事單位的最高指揮與管理機關，掌理所屬各機關的人事單位的人事業務，屬於一條鞭式的超然系統。

### (二) 幕僚地位

各機關的人事機構具有幕僚機構性質，協助機關首長貫徹人事業務，其在機關內部所處的地位，人事機構之性質：

- 1.是事務機構非業務機構，人事機構在機關內部主要係協助首長辦理所屬人員之任用、考核、陞遷、訓練、獎勵、退休、撫卹、保障等事務性工作，屬事務性質非業務性質。
- 2.是輔助機構非權力機構，人事機構主要是配合機關首長，提昇人員工作效率，促進人員協調與合作，並依法貫徹首長之意志，屬輔助性質非權力性質。
- 3.是協調機構非管轄機構，人事機構為講求人與事適切配合，對人員要求合理的分工合作，透過協調機制進行，係屬協調性質非管理性質。
- 4.是參贊機構非決策機構，人事機構主要提供人事資料讓首長在人員任免、

<sup>2</sup> 張潤書，**行政學**，增訂新版（臺北：三民書局，1986 年），頁 493-494。

<sup>3</sup> 「關於人事總處一沿革」，<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=138&CtNode=1181&mp=4>，瀏覽日期：2012 年 4 月 4 日。

考核、獎勵時參酌，以做出正確的決定，本身並無決定權，係屬於參贊性質非決策性質。<sup>4</sup>

### 三、人事機構的類型<sup>5</sup>

#### (一) 以外部關係論

世界各國人事管理機構，依其與政府行政組織的關係，概括分為部內制、部外制與折衷制等形式之管理機構，我國的考試院係屬於部外制的人事機構，由於部外制的缺點，如人事機構獨立於行政部門之外，對於機關內部行政運作不甚熟悉，不易察覺各部門人員之狀況與需求，人事管理所為之措施，難切合實際需要。人事管轄的編制、陞遷、獎懲與福利等事權原屬於首長，部外制分出後削弱首長領導權，使人事權與行政權分離，易與機關首長產生矛盾，人事機構較難以發揮其功能。我國人事行政革新過程，針對部外制的缺點，於民國 56 年依據「動員戡亂時期臨時條款」第五項的規定，以行政命令方式成立行政院人事行政局，使我國人事機構逐漸由部外制走向折衷制的人事機構。

#### (二) 以本身組織論

人事機構本身之組織，可分為首長制、委員制、混合制三種。人事機構工作繁雜，該採何種組織，尚無定論，以我國考試院為例，考試院設院長 1 人，重要決策須經考試院會議決定，由全體考試委員負責，可視為委員制。行政院人事行政總處設有處長 1 人，為首長制，由處長總覽總處業務，但內部設有委員會，有若干委員會性質，也可視為混合制。

## 貳、人事機構的職權

### 一、考試院職權

考試院設院長、副院長各 1 人，考試委員 19 人，由總統提名，經監察院同意

<sup>4</sup> 張潤書，**行政學**，頁 495-496。

<sup>5</sup> 張潤書，**行政學**，頁 497-498；舒放、王克良，**國家公務員制度**，頁 32-33。

任命之。<sup>6</sup>「憲法」第八十三條規定考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、俸級、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。由此可知，考試院是人事行政的總機關，其職權並非考試一項，包括人事管理權，如任用銓敘審定、考績審定、陞遷與調任銓敘審定，俸級審查，退休撫卹審定等人事管理事項；另依據「憲法」第八十七條規定，考試院對於所掌管事項，指與人事行政有關之法律，得向立法院提出法律案。

## 二、行政院人事行政總處職權

行政院人事行政局，於民國 56 年依據「動員戡亂時期臨時條款」規定，以行政命令方式成立的機關，統籌行政院暨所屬各級行政機關人事業務，同時也是行政院的人事幕僚機構。「動員戡亂時期」終止後，依「憲法」增修條文規定，於民國 82 年 12 月 30 日完成組織法制化，成為行政院常設機關。立法院於民國 93 年 6 月 31 日三讀通過「中央行政機關組織基準法」，行政機關由原 35 個部會縮編為 13 個部會、5 個獨立機關及 4 個政策統合委員會。我國為因應「企業型政府」進行政府改造與組織精簡政策，揭開序幕。<sup>7</sup>至民國 101 年 2 月 6 日配合行政院組織改造，調整為「行政院人事行政總處」(以下簡稱本總處)。有關考銓業務，並受考試院之監督。行政院人事行政總處設人事長一人，特任。總處掌理下列事項：一、人事法制之研究建議及行政院所屬機關人事行政之綜合規劃。二、行政院所屬機關及地方機關人事機構設置、人事人員管理、訓練、進修與人事資訊系統之研析、規劃及推動。三、行政院所屬機關組織結構功能與行政法人制度之研析及推動。四、機關員額管理之研析、規劃、監督、評鑑與有關法令之研擬及解釋。五、行政院所屬機關及地方機關公務人員考試分發、任免、級俸與陞遷之規劃、執行及國營事業機構負責人、經理人派免之審核。六、行政院所屬機關及地方機關公務人員訓練、進修與在職培訓發展之規劃、執行及評鑑。七、行政院所屬機關及地方機關公務人員服務、差勤

<sup>6</sup> 中華民國憲法第八十四條及考試院組織法第三條及第五條規定。

<sup>7</sup> 蔡允棟、宋學文，「各國人事制度對我國考試權及相關組織改革之參考」，**考銓季刊**，第 41 期（2005 年 1 月），頁 92。

之研究建議與辦公時間之規劃、擬議及考績、考核、考成與獎懲之規劃及執行。八、員工給與之規劃及擬議。九、行政院所屬機關及地方機關公務人員退休、撫卹之核轉、研究建議與保險、資遣、福利之規劃及執行。十、其他有關人事行政之政策規劃、執行及發展業務。<sup>8</sup>

### 三、人事行政發展趨勢

人事行政的職能發展至今，趨向制度化、科學化、民主化、人性化與專業化。因工作複雜，範圍廣大，處理方式已非昔日由機關首長或單位，單憑個人主觀判斷所能決定，漸以制度取代，而趨向制度化。人事行政為配合機關組織目標，為達行政效率要求，人事業務以科學的精神與方法，客觀標準審慎為之，如人事資訊管理系統之開發，推行工作簡化與提昇工作效率為原則，為科學化之應用。人事行政工作由過去的集中在機關首長的決定，單憑個人意見所做之決定常失周延。共同參與、集體參與，讓員工有機會表達意見，乃為民主化的趨勢。為深入瞭解員工的行為、工作尊嚴、工作意願，關注機關的組織氣候、員工的人群關係，對員工的工作士氣有激勵作用，人性化管理已受重視。現代人事行政部門，除一般性人事業務，對於機關業務之流程，工作設計均須瞭解，其工作內容、方法與人事安排，日益專業化。

9

### 叁、公務人員制度建立與發展

我國人事制度初創始於民國 18 年 10 月 29 日國民政府公布之「公務員任用條例」，其內容皆以人為中心的品位分類制度，依人員所具備的資格條件，確定其品位等次，以簡任、薦任、委任三等的人事分類制度，訂定各項人事規章，歷經修正與整合，民國 43 年配合憲法，貫徹考試用人原則。民國 58 年推行職位分類制度，乃以職位為對象，依職務內涵，予以區分類別，其目的在於專才專業，適才適所，任

---

<sup>8</sup> 行政院人事行政總處組織法第一條、第二條及第三條規定。

<sup>9</sup> 邱華君，**現行考銓制度**，頁 13-14。

用與調任並重，達到人與事適切配合，以利人事管理之運用。人事任用體制先後歷經以「人」為主之簡薦委制或品位制，與以「事」為職位分類制之任用理念。民國 76 年實施新人事制度，採行以品位制為「體」，職位分類為「用」之公務職位分類制，將原有簡薦委制度與職位分類制度兩制合一，即為現行公務人員人事制度。現行人事制度係以「公務人員考試法」、「公務人員任用法」、「公務人員俸給法」、「公務人員考績法」為主要架構，相輔相成，互為環扣，建構求才、用才、育才與留才的嚴密且完整的考銓體系。<sup>10</sup>

## 肆、小結

在理論上，人事機構雖是超然獨立，但人事業務是總體行政之一環，人事權責是行政權責之一部分，人事管理業務在維持幕僚的角色之外，擔任幕僚的過程中更應趨向以服務取代管制，與業務部門共同承擔人員管理職責，依據機關的需求訂定各項人事政策與方案，以協助機關組織之管理與發展。

## 第二節 我國公務人員退休制度之沿革

### 壹、民國 84 年改革階段前（1995 以前）

我國公務員退撫規定始於民國元年的「中央行政官官律法」、民國 3 年的「文官卹金令」及民國 16 年的「官吏卹金條例」，是我國現行退休制度的濫觴。<sup>11</sup>退休制度實施修正情形：

- 一、民國 32 年 11 月國民政府公布「公務員退休法」，規定退休人員的適用範圍、退休方式、退休條件、退休金種類及年資計算。其施行細則於民國 33 年 2 月公布，此乃退休脫離撫卹而初建退休制度。

<sup>10</sup> 李華民，**人事行政學-兼論考制度**，頁 168；顏秋來，「現行公務人事制度之檢討與改進芻議」，**考銓季刊**，第 49 期（2007 年 1 月），頁 107。

<sup>11</sup> 銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁 4。

- 二、民國 40 年當時政府鑑於公務人員基本薪俸偏低，難以維持退休生活，制定「公務人員保險法」以補充退撫制度之不足，民國 48 年 11 月修訂為「公務人員退休法」。
- 三、民國 68 年 1 月修正「公務人員退休法」，明定退休人員之範圍係指以「公務人員任用法任用」之現職人員；退休種類分為自願退休及命令退休二種。
- 四、民國 82 年 1 月修正「公務人員退休法」，以紓解政府財政負擔，將退撫給與由傳統的「恩給制」改為「儲金制」，即提撥基金制，退撫經費改由政府與公務人員共同負擔，提撥繳費建立基金支付，並公布以民國 84 年 7 月 1 日為施行日期，修正後之退撫制度通稱為「退撫新制」。<sup>12</sup>

## 貳、民國 84 改革階段（1995-2010）

### 一、退休法改革重點

民國 84 年 7 月修正之公務人員退撫新制係以「發揮自助互助精神、加強社會安全保障、安定公務人員生活、紓解政府財政負擔」所為之基本理念，重行規劃與設計，退休制度改革重點如下：<sup>13</sup>

#### （一）改變退休經費籌措方式

公務人員退休金給付由各級政府編列預算支付之「恩給制」改由政府與公務人員共同撥繳費用建立基金支付之「儲金制」，政府與公務人員以 65%、35% 的提撥比例分擔，按月撥繳經費，存入退撫基金，屬於共同提撥制，其本質上屬於儲金制。對於解決政府財政負擔、退休經費籌措及建立公務人員負擔退休金準備責任，確有成效。

#### （二）增加採計退休年資，改變退休金基數內涵與核給方式

<sup>12</sup> 鍾象本，「我國公務人員退休制度之演進」，頁 28-29；張邦良，「探討公務人員退休制度之改革—從退休所得合理化改革方案談起」，頁 2。

<sup>13</sup> 張邦良，「探討公務人員退休制度之改革—從退休所得合理化改革方案談起」，頁 2；銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁 7-8；陳清添，「公務人員退休制度之檢討與改革」，頁 10。

新制為穩固退休經費來源，增加退休所得，將退休年資由 30 年提高至 35 年。舊制退休金內涵是以「本俸及本人實務代金」，僅略高於本俸，退休年資最高 30 年，月退休金之給付率為任職年資前 15 年每年 5%，後 15 年每年 1% 之計算，退休金最高基數可達 90%；一次退休金最高基數可達 61 倍。為合理提高退休所得，新制修正退休金基數內涵為「本俸加一倍」，較為接近公務人員每月之薪俸所得，退休年資 35 年，月退休金給付率為每年 2%，月退休金最高基數可達 70%；一次退休金最高基數可達 53 倍，目的在鼓勵公務人員久任其職與退撫基金撥繳。

### **(三) 實施階段式離職、退休誘因**

所謂「階段式離職、退休」，乃是對於年滿 35 歲、45 歲或 55 歲之公務人員之特殊離退規定，自願於年滿 35 歲或 45 歲離職之公務人員，得申請發還本人及政府撥繳之退撫基金費用本息，其他年齡離職，僅能申請發還本人撥繳之退撫基金費用。公務人員服務滿 25 年，年滿 55 歲申請自願退休者，得加發 5 基數之一次退休金，為鼓勵公務人員辦理階段式離職與退休，以促進機關人力之新陳代謝。

### **(四) 增加自願退休支領月退休金之年齡條件**

舊制對於公務人員申請自願退休支領月退休金並無年齡之限制，但新制為避免公務人員過早申請自願退休，長期支領月退休金，造成政府財政負擔，爰增訂任職 25 年，年滿 50 歲或不具工作能力，方能申請自願退休支領月退休金，即俗稱「七五制」。

### **(五) 優惠存款制度採斷源性措施**

新制對優惠存款制度採取斷源性措施，明定新制實施後，即民國 84 年 7 月 1 日以後之公保年資，於退休後所領取之公保養老給付及一次退休金，不得辦理優惠存款，即所謂「18%優惠利率存款」，以降低國庫負擔。

## **二、退休改革實施成果**

公務人員退撫新制實施之成果，分述如下：<sup>14</sup>

- (一) 現職公務人員對於撥繳退休準備金之觀念已建立，且普遍認同，對於制度之穩定建立良好基礎，已達推動新制階段性任務。
- (二) 改變退休年資及退休金計算方式，對於久任人員具有相當的鼓勵效果，退休金基數內涵以本俸（年功俸）的二倍計算基礎，約與現職每月支領俸給總額相當，較舊制為高，對於提升退休實質所得，增加退休人員老年生活保障更有助益。以新制月退休之給與標準，按任職年資每年 2%，35 年給與 70%（即相當於現職人員每月薪俸總額的 70%，約舊制標準的 140%）；新制一次退休金每年給與 1.5 基數，35 年給與 53 基數（約舊制標準的 106 基數），退休人員實質所提高之後，對於採取斷源性措施的優惠存款，順利推行。
- (三) 退撫基金成立運作以來，承擔退撫經費之支付責任，其運作情形影響全體參加基金人員之權益，整體財務穩定，有利於穩固退休制度。
- (四) 選擇支領月退休金之自願退休人數比例增加，新制實施增列公務人員特定遺族得擇領月撫慰金之規定，目的在增加退休人員擇領月退休金之誘因，定期給付以增加保障老年生活。

### 三、實施新制所面臨的問題

退撫新制之實施，對於舊制缺失，確實有改善成效，實施初期，為避免體制變動幅度太大並降低新制推行的阻力，多採取折衷漸進之措施，以利制度安定性，但實施日久，不合時宜的現象與問題逐漸產生，亟待修正：

#### **（一）退撫基金撥繳費率偏低，不符自給自足之設計原則**

參加基金人員，除政務人員，採行法定費率上限 12% 的撥繳基金費率外，其餘公務人員、軍人與教育人員在實施新制時，為避免現職人員及政府驟然大幅增加負擔，均以退休法所規定之最低下限 8% 為撥繳基金費率。但實施多

---

<sup>14</sup> 張邦良，「探討公務人員退休制度之改革—從退休所得合理化改革方案談起」，頁 3；銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁 8-9；陳清添，「公務人員退休制度之檢討與改革」，頁 10-11。



年後，89年第一次精算顯示，基金投資報酬率假設為7%及提撥率為8%之前提下，公務人員退撫基金正常成本費率為15.5%，與提撥率8%有相當差距，揭露公務人員退撫基金於115年將出現累計收支虧損之情形，必須適時提高提撥率，方能因應財務警訊。<sup>15</sup>退撫基金提撥率自91年1月1日起調整為8.8%，以為因應，但依據退撫基金92年第二次精算結果顯示，基金投資報酬率假設為7%及提撥率為8.8%之前提下，公務人員退撫基金正常成本費率為26.4%，即使提撥率調高至12%，仍無法反映精算所得之正常成本費率。

16

### **(二) 現階段各級政府支付退休經費持續增加**

減輕政府財政負擔是退撫新制實施目標之一，但在新舊制過渡期間，各級政府雖減少公務人員新制年資之退休經費預算，仍須負擔舊制年資部分之退休經費與優惠存款差息，近來適逢全球經濟蕭條，金融機構存款利息偏低，增加政府需負擔優惠存款差息，另，政府按月需負擔提撥新制退撫基金65%公提費用，產生雙重負擔，致每年編列之退撫經費不減反增。<sup>17</sup>

### **(三) 支領月退休金年齡偏低，悖離退休制度養老之本旨**

我國現行退休法規定，任職年資25年申請自願退休者，以年滿50歲為支領月退休金之最低年齡條件，原修法之意旨係為考量月退休金支領宜有年齡最低下限，避免人力提早流失，形成公務人力資源浪費；壯年而仍堪任職人員提早開始長期支領月退休金，與退休制度照顧老年生活本意相違背；越早退休者，得按較低提撥率繳納退撫基金費用，並領取長期之月退休金，其退休金成本轉嫁由較晚退休人員負擔，形成代際責任不公平移轉。<sup>18</sup>我國於民國82年早已正式成為高齡化社會國家，其後65歲以上人口比例持續增加，根

<sup>15</sup> 銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁10。

<sup>16</sup> 陳清添，「公務人員退休制度之檢討與改革」，頁12-13；許濱松，「當前公務人員退休制度之問題及其改革」，頁30。

<sup>17</sup> 銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁10-11。

<sup>18</sup> 銓敘部，「銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會資料」，(2005年4月)，頁16。

據統計，我國 98 年男性女性平均餘命為 75.88 歲及 82.64 歲，高齡化趨勢日益顯著。<sup>19</sup> 參考世界先進國家的退休制度，退休金計算係以服務年資與年齡搭配設計，服務年資長者，領取退休金約為 55 至 57 歲，如美國與加拿大；服務年資短者，領取退休金多在 60 歲以上，如英國與法國。鄰近的韓國原規定領取退休金年齡為 50 歲，現已修正為 60 歲。我國以任職 25 年年滿 50 歲即可擇領月退休金，起支月退休金年齡顯然偏低，加上公務人員平均退休年齡逐年下降，使月退休金領取年限逐漸增加，均顯示現行自願退休支領月退休金年齡之規定，是無法因應人口高齡結構之社會發展趨勢，必須檢討。<sup>20</sup>

#### **(四) 現階段退休人員所得偏高**

退休所得係指退休人員於退休後所領取之退休金佔退休前薪資所得之比率，稱為「退休所得替代率」，端視各國國情與財力，並無一定標準。以歐美先進國家公務員任職 30 年為例，退休替代率最高約達 75% 至 80%。我國新制退休制度規定，月退休金每年給與 2%，已 35 年年資計算，可達 70%，應屬合理，但新制實施初期，公務人員退休兼具新制、舊制年資，且舊制年資所領取之公保養老給付尚可辦理優惠存款，此乃有別世界各國，新制退休金按新制內涵(本俸或年功俸的二倍計算，1 年給與 2%，等於舊制 4% 之標準)支給，導致退休所得偏高，甚至高於現職待遇之不公平現象。<sup>21</sup>

### **參、民國 99 改革階段 (2010-迄今)**

鑑於退撫新制產生的問題，研議規劃改革，以維繫退休制度的健全。民國 99

---

<sup>19</sup> 「台灣人平均壽命 78.97 歲，女比男長壽」，<http://www.epochtimes.com/b5/10/1/18/n2791169.htm>，瀏覽日期：2012 年 3 月 11 日。

<sup>20</sup> 陳清添，「公務人員退休制度之檢討與改革」，頁 15；銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁 11；銓敘部，「銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會資料」，頁 13。

<sup>21</sup> 陳清添，「公務人員退休制度之檢討與改革」，頁 15；銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁 11。

年 8 月修正之「公務人員退休法」，其主要變革，分述如下：<sup>22</sup>

### 一、延後月退休金起支年齡（俗稱八五制）

原規定為避免公務人員過早支領月退休金，形成政府財政及人力資源之浪費，規定申請自願退休人員以 50 歲為支領月退休金之條件。但因社會人口老齡化，以 50 歲支領月退休金，已不合時宜，為發揮照顧老年殘弱人員之意旨，修正「公務人員退休法」支領月退休金之年齡延後至 60 歲以上，如任職年資超過 30 年以上者，月退休金起支年齡為 55 歲，即為通稱之「八五制」。

### 二、增列彈性退休條件、退休金之給付方式及展期或減額領取退休金

為提供公務人員多樣化選擇，增加「任職 20 年以上、任職 10 年以上且年滿 50 歲、任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年以上」三款條件，放寬中途離職申請發還退撫基金費用之規定，彈性退休條件增加退休人員選擇機會。展期領取月退休金，係指公務人員符合自願退休條件時，先行辦理退休，時至年滿 60 歲（任職年資 25 年以上，未滿 30 年）或年滿 55 歲（任職年資 30 年以上），始得領取退休金；減額領取月退休金，係指公務人員符合自願退休條件時，辦理退休時，亦得選擇在未達到月退休金起支年齡前，提前領取退休金，每提前 1 年應減少 4% 之退休金，最多提前 5 年減少 20%。

### 三、調整退撫基金法定費率為 12% 至 15%

退撫基金精算之結果顯示，12% 費率已不足因應退撫基金之需要，將公務人員退撫基金法定提撥費率，由現行 12% 提高至 15%，為能合理反映基金正常成本。

### 四、刪除階段式退休規定

原規定任職滿 25 年以上且年滿 55 歲，申請自願退休者，得一次加發 5 基數之

---

<sup>22</sup> 銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，頁 15-16；施恩華，「我國公務人員保險及退休制度晚近變革之介紹」，**人事月刊**，第 292 期（2009 年 12 月），頁 53；許濱松，「當前公務人員退休制度之問題及其改革」，頁 35；銓敘部，**公務人員退休法、撫卹法講習手冊**（臺北：銓敘部，2010 年 8 月），頁 2-45。

退休金及年滿 35 歲或 45 歲自願離職者，得申請發還個人及政府撥繳之退撫基金費用，其原意旨係鼓勵無心任職者，提早退休或離職，以免影響政府機關效能，但過份偏重特定年齡，對於其他年齡退休者，顯然不公，反造成制度失衡。

#### 五、降低退休所得替代率

為減低新舊制過渡時期，所造成退休所得替代率偏高之情形，公務人員退休前任較高職等辦理退休，將造成繳費與給付不對等現象，改採最後數年任職平均俸級計算退休金，以資因應。

#### 六、優惠存款制度入法並合理退休所得

優惠存款制度係源自早期公務員的待遇偏低，老年退休生活堪慮，乃比照軍職人員優惠存款辦法，以退休支領的一次退休金辦理優惠儲蓄，以改善退休人員生活。退休新制實施，退休人員實質所得提高，對於公務人員具有退撫新制前任職年資，於支領一次退休金及公保養老給付仍得辦理優惠存款，引起各界質疑，為維持合理的退休所得，規定其辦理優惠存款之上限。

#### 七、退休人員再任公職支領雙薪問題

退休人員如再任由政府編列預算支給俸給、待遇或公費之專任公職；再任職於受政府捐助設立資本額超過 20% 的財團法人、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 20% 以上之事業職務；擔任政府捐助成立財團法人之政府代表或政府轉投資事業之公股代表，均須停止支領退休金及優惠存款，以避免支領雙薪。

#### 八、提高新制實施後初任公職之年資及退休給與

對於退休新制實施以後初任公職之人員，服務年資超過 35 年者，其一次退休金及退休金，分別提高至 60 基數及 75%。

#### 九、調整退休金給付之計算方式

原規定公務人員任職年資未滿 6 個月者，以 6 個月核計退休金；滿 6 個月以上

者，以 1 年標準核計，為其符合公平原則，改採以月為計發標準，依照基數內涵給與，未滿 1 個月者，以 1 個月計算，以促進退休合理性。

## 肆、小結

我國退休制度隨著社會保險理論之興起，加入自助與互助精神，退休金提撥改由個人與政府共同負擔，新制改革初期，為減低推行阻力與反對聲浪，並未大幅度改革，故在實施多年之後，對於制度不合理及不合時宜的部份，應作檢討與修正，符合社會公義，對於退撫基金面臨的財務壓力，雖無立即運作危機，但能否保證永續經營，保障退休人員權益，應及早思考擬定因應對策。

## 第三節 我國公務人員退休制度之現況

民國 84 年 7 月實施退撫新制已逾 16 年，面臨老齡化及少子化的社會發展趨勢，問題更加凸顯，為合理建構社會安全網絡的既定政策，「公務人員退休制度」歷經研議審酌，積極的宣導與溝通，於民國 99 年 7 月 28 日總統明令公布，自民國 100 年 1 月 1 日起施行。

### 壹、退休制度實施面

#### 一、退休條件

##### (一) 適用範圍<sup>23</sup>

公務人員經依法任用銓敘審定之現職公務人員。指經銓敘部依「公務人員任用法」任用，審定資格或登記，或經主管機關審定資格。現職人員，係指辦理退休時具有現職身分，且依「公務人員俸給法」核敘等級，支領俸給之有給專任公務人員。

---

<sup>23</sup> 公務人員退休法第二條規定；銓敘部，**公務人員退休法、撫卹法講習手冊**，頁 2。

## (二) 退休種類

公務人員退休種類分爲自願退休、屆齡退休及命令退休 3 種。<sup>24</sup>

1.自願退休：分爲一般自願退休、彈性自願退休及危勞降齡自願退休三種。退休年齡以戶籍記載出生之日十足計算。

(1) 一般自願退休：任職 5 年以上，年滿 60 歲者；任職 25 年者。即符合申請自願退休條件。

(2) 彈性自願退休：辦理條件爲須配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法辦理精簡。彈性條件爲任職滿 20 年者或任職滿 10 年以上，年滿 50 歲，或任本職最高職等年功俸最高級滿 3 年，依法得申請退休。

(3) 危勞降齡自願退休：擔任具有危勞職務，自願退休年齡得酌於減低，但不得少於 50 歲。所謂危勞職務，經銓敘部認定列爲危勞特殊性質之職務，自願退休與屆齡退休之年齡，均應予以調降。

2.屆齡退休：分爲一般屆齡退休、危勞降齡屆齡退休二種。

(1) 一般屆齡退休：任職 5 年以上，年滿 65 歲。屆齡退休者如於 1 月至 6 月間出生，最遲至 7 月 16 日退休生效；於 7 月至 12 月間出生，最遲至次年 1 月 16 日退休生效。

(2) 危勞降齡屆齡退休：擔任具有危勞特殊性質職務者，對於屆齡退休年齡得酌予減低，但不得少於 55 歲。危勞職務須經銓敘部認定。

3.命令退休：分爲一般命令退休及因公傷殘命令退休二種。

(1) 一般命令退休：任職 5 年以上，因身心殘礙致不堪勝任職務者，且繳合格醫院出具已達殘廢給付標準所定半殘以上之證明，或經服務機關認定其無法從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作之證明。經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作證明，卻不願提出醫療證明者，如已逾「請假規則」規定期限，仍不堪勝任職務及未痊癒，應由服務

<sup>24</sup> 邱華君，**現行考銓制度**，頁 179-182；公務人員退休法第三、四、五、六、十三、十六條規定；銓敘部，**公務人員退休法、撫卹法講習手冊**，頁 2-6。

機關主動辦理其命令退休。

- (2) 因公傷殘命令退休：因執行職務發生危險，或在辦公場所發生意外，或因辦公往返途中遇意外危險，或盡力職務，積勞過度等四種因素導以致傷病者，並經服務機關證明，得申辦因公傷殘命令退休。辦理因公傷殘命令退休之年資計算，不受 5 年以上年資之限制，係按年資計算，任職未滿 5 年，以 5 年計，請領一次退休金；任職未滿 20 年，以 20 年計，領取退休金。「因執行職務發生危險，以致傷病」，加發 5 至 15 個基數之一次退休金。<sup>25</sup>

## 二、退休待遇<sup>26</sup>

### (一) 退休金：

公務人員退休種類分為一次退休金、月退休金及兼領二分之一之一次退休金及二分之一之月退休金三種。

#### 1. 一次退休金之計算：

- (1) 退撫新制後之年資，以退休生效日在職同等級人員本俸（年功俸）加 1 倍為基數內涵，其給與標準是每任職 1 年給與 1 又 1/2 基數，最高 35 年給與 53 基數；未滿 1 年，給與 1/8 個基數，未滿 1 個月，以 1 個月計。
- (2) 退撫新制前之年資，按退休生效日在職同等級人員本俸（年功俸）加本人實務代金 930 元為基數內涵，給與標準是任職滿 5 年，給與 9 個基數，每增 1 年加給 2 個基數，滿 15 年後，另行一次加發 2 個基數，最高以 61 個基數，未滿 1 個月，以 1 個月計。
- (3) 84 年 7 月以後初任公職且服務逾 35 年，增加年資採計及增給之退休給與，

<sup>25</sup> 依考試院於民國 99 年 11 月 10 日公布「公務人員退休法施行細則」第十八條規定，公務人員執行職務發生危險致身心障礙者，應依本法第十三條第二項規定加發退休金；其加發標準如下：一、全殘廢致全身癱瘓或致日常生活無法自理者：加發十五個基數之一次退休金。二、全殘廢且日常生活尚能自理者：加發十個基數之一次退休金。三、半殘廢者：加發五個基數之一次退休金。前項殘廢等級之認定證明，應由中央衛生主管機關評鑑合格醫院依公教人員保險殘廢給付標準表出具之。

<sup>26</sup> 邱華君，**現行考銓制度**，頁 185-188；公務人員退休法第九、十、十一、十二、十八條規定；銓敘部，**公務人員退休法、撫卹法講習手冊**，頁 9-30。

自第 36 年，每年增給 1 個基數，最高給與 60 個基數（年資 42 年），未滿 1 年，每月給與  $1/12$  個基數，未滿 1 個月，以 1 個月計。

## 2.月退休金之計算：

- (1) 退撫新制後之年資，以退休生效日在職同等級人員本俸（年功俸）加 1 倍為基數內涵，給與標準是每任職 1 年給與 2%，最高 35 年給與 70%；未滿 1 年，每月給與  $1/600$ （每年  $2\% \div 12$ ），未滿 1 個月，以 1 個月計。
- (2) 退撫新制前之年資，按退休生效日在職同等級人員本俸（年功俸）為基數內涵，給與標準是任職滿 1 年給與 5%，未滿 1 年，每 1 月給與  $5/1200$ （每年  $2\% \div 12$ ），未滿 1 個月，以 1 個月計，另發給本人實物代金 930 元。
- (3) 84 年 7 月以後初任公職且服務逾 35 年，增加年資採計及增給之退休給與，自第 36 年，每年增給 1%，以增至 75% 為限（年資 40 年），未滿 1 年，每 1 個月給與  $1/1200$ （ $1\% \div 12$ ），未滿 1 個月，以 1 個月計。

3.兼領二分之一之一次退休金及二分之一之月退休金：兼領月退休金之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金安比例計算。

4.擇（兼）領月退休金條件：指月退休金起支年齡。

- (1) 任職 5 年以上年滿 60 歲自願退休、屆齡退休、命令退休者：任職 5 年以上，未滿 15 年者之領一次退休金。任職 15 年以上，支領月退休金。
- (2) 依彈性退休條件自願退休：任職滿 10 年以上，年滿 50 歲；或任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年；或任職滿 20 年以上，年齡未滿 55 歲，支領一次退休金。任職滿 20 年以上，年齡滿 55 歲者，支領月退休金。
- (3) 對於任職滿 25 年以上自願退休：任職滿 25 年以上，年滿 60 歲者或任職滿 30 年以上，年滿 55 歲，支領月退休金。未達支領月退休金起支年齡，其支領退休金方式有五：
  - a. 支領一次退休金。
  - b. 展期支領月退休金：可先行辦理退休，至年滿 60 歲或 55 歲之日起領取月退休金。



- c.減額領取退休金：提前於年滿 60 歲或 55 歲前領取月退休金，每提早 1 年減發 4%月退休金，最多提前 5 年減發 20%。
- d.支領二分之一之一次退休金；二分之一之月退休金展期至年滿 60 歲或 55 歲之日起領取。
- e.支領二分之一之一次退休金；二分之一之月退休金提前至年滿 60 歲或 55 歲前領取減額月退休金。

(4) 危勞降齡自願退休者：任職未滿 15 年者，支領一次退休金。任職滿 15 年，年滿 55 歲，支領月退休金；未達月退休金起支年齡，其支領退休金方式有五：

- a.支領一次退休金。
- b.展期支領月退休金：可先行辦理退休至年滿 55 歲之日起領取月退休金。
- c.減額領取退休金：提前於年滿 55 歲前領取月退休金，每提早 1 年減發 4 %月退休金，最多提前 5 年減發 20%。
- d.支領二分之一之一次退休金；二分之一之月退休金展期至年滿 55 歲之日起領取。
- e.支領二分之一之一次退休金；二分之一之月退休金提前至年滿 55 歲前領取減額月退休金。

(5) 月退休金起支年齡之過渡規定

- a.仍適用原規定：民國 99 年 12 月 31 日以前任職已滿 25 年以上且年滿 55 歲，或符合危勞降齡自願退休條件且已任職年滿 15 年以上，仍得依原規定擇領月退休金，不受月退休金起支年齡限制。
- b.依指標數定：謂「指標數」是指年齡加年資之合計數。新修正退休法規定，「指標數」實施第 1 年（民國 100 年），指標數是 75，逐年加 1，至第 109 年為 84 為止。指標數逐年增加 1 單位，但公務人員每多任職 1 年，其年齡及年資均增加，等於增加 2 單位，公務人員個人指標數增加之速度，高於指標數，如擬依「任職滿 25 年以上」條件辦理自願退

休者，其年齡已達 50 歲以上，且個人實際年齡及服務年資之合計數，大於或等於指標數時，即可領取月退休金。民國 99 年 12 月 31 日以前具有合於採計年資者，於任職滿 25 年，年滿 50 歲以上時，或符合危勞降齡自願退休條件且以任職年滿 15 年以上者，其「年齡+年資」之合計數，等於或高於指標數，得擇領月退休金，不受月退休金起支年齡限制。如不符合指標數或民國 100 年 1 月 1 日以後任職者，應回歸退休法規定月退休金起支年齡或未達起支年齡所適用之方式擇一辦理。

表 4-1 任職 25 年自願退休者之指標數

適用期間	指標數
100 年 1 月 1 日至 100 年 12 月 31 日	75
101 年 1 月 1 日至 101 年 12 月 31 日	76
102 年 1 月 1 日至 102 年 12 月 31 日	77
103 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日	78
104 年 1 月 1 日至 104 年 12 月 31 日	79
105 年 1 月 1 日至 105 年 12 月 31 日	80
106 年 1 月 1 日至 106 年 12 月 31 日	81
107 年 1 月 1 日至 107 年 12 月 31 日	82
108 年 1 月 1 日至 108 年 12 月 31 日	83
109 年 1 月 1 日至 109 年 12 月 31 日	84

表 4-2 危勞職務降齡自願退休者之指標數

適用期間	指標數
100 年 1 月 1 日至 100 年 12 月 31 日	65
101 年 1 月 1 日至 101 年 12 月 31 日	66
102 年 1 月 1 日至 102 年 12 月 31 日	67
103 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日	68

資料來源：參照銓敘部，**公務人員退休法、撫卹法講習手冊**，頁 14-16。

5. 55 歲自願退休加發者：指民國 100 年 12 月 31 日以前任職滿 25 年且年滿 55 歲者（民國 46 年 1 月 1 日以後出生者，均不適用規定）。於年滿 55 歲之日起 1 年內，最遲於 56 歲生日之前 1 日止。依本（年功）俸 2 倍為基數內涵，一次加發 5 的基數之一次退休金，並由政府編列預算支付。退休後 1 年內，再任政府編列預算支給薪俸之專任公職，應由再任機關按比例收繳加發之退休金，繳回原退休機關；比例係指其再任之月數占 12 個月之比例，未滿 1 的月以實際日數比例計算。
6. 退撫基金之提撥：退撫新制實施後，公務人員退休金應由政府與公務人員共同撥繳退撫費用，公務人員按本俸（年功俸）加一倍 12% 至 15% 之費率，政府撥繳 65%，公務人員撥繳 35%，建立之退休撫卹基金管理機關，公務人員新制年資之退休金由退撫基金支給，並由政府負最後保證責任。針對政府退撫基金之財務狀況，並實施定期精算。
7. 月退休金發給：首期以退休生效日起發給；次期以每 6 個月發給一次，定期於每年 1 月 16 日及 7 月 16 日發給 1 至 6 月及 7 至 12 月之月退休金。
8. 領退休金之限制：退休公務人員有下列情形者，其支領退休金權利受到限制：
  - (1) 停止領退休金權利：退休公務人員因褫奪公權尚未復權，或支領退休金再任政府編列預算支給薪俸之專任公職，或再任職於受政府捐助設立資本額超過 20% 的財團法人、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 20% 以上之事業職務；或擔任政府捐助成立財團法人之政府代表或政府轉投資事業之公股代表，則停止支領退休金。
  - (2) 喪失領退休金權利：退休公務人員因死亡、終身褫奪公權、犯內亂或外患罪，經判刑確定、喪失中華民國國籍等，喪失支領退休金權利。
  - (3) 消滅領退休金權利：退休金之請領，經 5 年不行使而消滅，但因不可抗力之事由，導致不能行使，可自請求權可行使之日起算。

## (二) 新舊制補償金<sup>27</sup>

公務人員具有新舊制年資，擇（兼）領月退休金者，其補償金種類為：

1.依第 30 條第 2 款之補償金：核定退休舊制年資未滿 15 年，支領方式有二：

(1) 一次補償金：按舊制年資未滿 15 年之年資計算，每減少 1 年，增給 1/2 個基數（本\*2\*1/2）。

(2) 月補償金：按退休舊制年資未滿 15 年之年資計算，每減少 1 年，增給基數 1/200%（本俸\*2\*0.005%），隨同舊制的月退休金發給。經費係由各級政府支給。

2.依第 30 條第 3 款之補償金：核定退休舊制年資未滿 20 年且新、舊制年資合計未滿 26 年：

(1) 前段增發補償金：按核定新舊制任職年資合併計算，至 20 年止之新制繳費年資，每滿 6 個月，發給 1/2 個基數，最高發給 3 個基數。

(2) 後段減發補償金：按核定新舊制任職年資合併計算，至 21 年以後之年資，每滿 1 年，減發 1/2 個基數，至 26 年，不再增減。經費由退撫基金支給。

3.再任重行退休年資計算：再任人員重行退休時，其前一次退休之舊制年資與重行退休之舊制年資合併計算，如符合規定，使得核給補償金。

## (三) 其他現金補償金<sup>28</sup>

依據「公教人員退休金其它現金補償金發給辦法」規定，84 年 6 月 30 日以前核定年資者，以本俸\*15%\*一次退休金基數。經費由各級政府支給並同退休金

<sup>27</sup> 指退撫新制前後任職年資，擇領月退休金人員者，任職前 15 年，每年按月照在職之同職等人員月俸額 5% 給與，條件較為優厚；新制實施後，每任職 1 年則均照基數（本俸加一倍）2% 給與，退休所得相對減少，爰增訂補償規定。新制前任職年資未滿 15 年，按未滿 15 年之年資為準，任由退休人員選擇支給一次補償金或月補償金，以補足其差額，並避免繳費多而所得少之情事。另基於平衡考量，新制前任職未滿 20 年，其前後任職年資合計滿 15 年而支領月退休金者，新制後年資，每滿半年，一次增發半個基數之補償金，最高一次增發 3 個基數，至 20 年為止。新制前後任職年資超過 20 年者，每滿 1 年減發半個基數，至滿 26 年者，不再增減，其增減之基數，由公務人員退休撫卹基金支給。

<sup>28</sup> 所謂其他現金補償金，是指舊制退休法所定公務人員退休金給與之內涵，應包含其他現金給與；而該項給與因遲至 84 年以後，始經考試院會同行政院綜合考量國家財政資源及平衡退休所得等因素後，決定發給其他現金給與補償金，並依退撫新制實施前之公務人員退休法計算其應領一次退休金之基數為補償金基數，並以退休時薪俸等級及當年度（84 年 7 月 1 日以前退休，以 85 年度為基準）相同俸薪等級之本俸或年功俸之 15% 為補償金基數內涵；至於補償金之總額則以補償金基數乘補償金基數內涵計算。

發給。

#### (四) 公保養老金<sup>29</sup>

公保優惠存款措施的調整：公保優惠存款措施歷經數次調整並說明如下：

- 1.民國 84 年 7 月 1 日的調整：配合退撫新制實施，採取斷源措施，即公務人員於 84 年 7 月 1 日以後之任職年資，取消優惠存款，不得再辦理優惠存款。
- 2.民國 95 年 2 月 16 日的調整：在優惠存款利率及法定退休金不變動之情形，推動養優惠存款的調整，調降退休所得替代率偏高之優惠存款的額度(以下簡稱 95 年方案)；其計算公式如下：

$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付每月優惠存款利息} + \text{年終慰問金之} 1/12}{\text{本(年)功俸} + \text{專業加給} + \text{加權平均數} + \text{主管職務加給} + \text{年終工作獎金之} 1/12} \begin{matrix} 85\% \sim 95\% (\text{一般人員適用}) \\ \leq 75\% \sim 80\% (\text{簡任第十二職等以 \\ 上之主管人員及政務人員適用}) \end{matrix}$$

資料來源：退休公務人員優惠存款措施再調整方案說帖

- 3.9 民國 9 年 8 月 4 日的調整：95 年方案實施結果，產生「肥高官而瘦小吏」及「服務越久，扣減越多」等不合理的現象，銓敘部重新研議並納入「公務人員退休法」，變更 95 年方案的計算公式，自民國 100 年 1 月 1 日實施(以下簡稱 99 年方案)。99 年方案之計算公式如下：

$$\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本(年)功俸} \times 2} \leq 75\% \sim 95\%$$

資料來源：退休公務人員優惠存款措施再調整方案說帖，頁 2-6。

- 4.民國 100 年 2 月 1 日的再調整：部分退休人員依 99 年方案的公式計算優惠存款額度後調增而辦理回存，導致社會各界批評聲浪，認為 99 年方案將造成政

<sup>29</sup> 公務人員退休法第三十二條規定；銓敘部退撫司，「退休公務人員優惠存款措施再調整方案說帖」(2010 年 8 月)，頁 2-6。

府財政負擔、退休所得替代率偏高及軍公教人員的福利與其他民眾差距過大，不符合社會公平正義。為回應民意，銓敘部重新審視 99 年方案，於 100 年 2 月 1 日重新訂定「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」，並廢止 99 年方案。

- 5.民國 100 年 2 月 1 日再調整方案之計算內容：公保養老給付優惠存款額度之計算，除 99 年改革方案之規定，退休人員的每月退休所得不可以超過個人最後在職之本(年功)俸 2 倍的 75%至 95%外，亦不得超過在職時實質所得的 70%至 90%；超過者，應再調降其公保養老給付辦理優惠存款之額度。其計算是以下列 2 階段處理：

**(第 1 階段)**

$$\frac{\text{月退休金+公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本(年功)俸}\times 2} \leq 75\%\sim 95\%$$

**(第 2 階段)**

$$\frac{\text{月退休金+公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本(年功)俸+專業加給加權平均數+主管職務加給+年終工作獎金 } 1/12} \leq 70\%\sim 90\%$$

資料來源：退休公務人員優惠存款措施再調整方案說帖

- 6.再調整方案的計算內容：公務人員退休時兼具有退撫新舊制年資並支領月退休金者，須依上述之計算公式分別計算優惠存款的額度，再與調整方案實施前（民國 95 年以前）辦理優惠存款的額度，相互比較，採取最低的額度，作為實際可以辦理優惠存款的金額。

**(五) 撫慰金**

- 1.領受人：支（兼）領月退休金人員死亡時，給與未再婚之配偶與各順序遺族依規定共同領受撫慰金。同一順序遺族有數人時，按人數平均領受，但有配偶共同領受時，配偶應領撫慰金二分之一，其餘遺族平均領受二分之一。同一順序遺族如有拋棄或因法定事由喪失領授權者，其撫慰金應由同一順位其

他遺族依規定領受，無第一順序遺族時，由次一順序遺族依規定領受。退休人員於生前已預立遺囑，於遺族中指定領受及比例，從其遺囑內容。大陸地區遺族則依「台灣與大陸地區人民關係條例」及「大陸地區遺族或法定受益人請領公務人員保險死亡給付一次撫卹金及一次撫慰金作業規定」辦理。

2.種類：分爲一次撫慰金及月撫慰金兩種。

(1) 一次撫慰金金額：應領一次退休金－已領月退休金＝餘額。餘額÷6 個基數撫慰金（無餘額時亦同）＝一次撫慰金總額。6 個基數撫慰金係本（年功）俸\*2\*6；兼領退休金則依兼領比例計算。

(2) 月撫慰金：請領對象爲配偶、子女、父母。配偶須婚姻關係於退休人員退休生效時已存續 2 年以上，且未再婚，年齡須年滿 55 歲之日終身起支領月撫慰金；子女以未成年支領至成年或已成年因身心障礙而無謀生能力者終身支領；父母終身支領。同一順序遺族無法協調，擇同一種類之撫慰金時，由遺族分別依其擇領種類及比例各領取之。月撫慰金係以月退休金之半數發給，發給首期以退休人員死亡時次一定期發給，其後隨同退休金發給時間每 6 個月發給一次。

#### **（六）其他待遇及優惠**

退休公務人員除上述領取之退休金、補償金、其他現金補償金、公保養老金、撫慰金外，尙有其他待遇及優惠：

- 1.服務獎章獎勵金：公務人員退休時，依其退休年資請頒服務獎章，服務獎章分爲三等，並依請頒之獎章等別請領獎勵金。
- 2.子女教育補助費：支領月退休金或兼領退休人員，若子女尙在求學階段，可申請子女教育補助費，兼領月退休金人員則按比例請領。
- 3.考績獎金：退休生效當年度服務年資已滿 6 個月以上未滿 12 個月，得辦理另予考績；退休生效當年度服務年資已滿 12 個月，得辦理年終考績，並依規定領取核定之考績獎金。
- 4.年終慰問金：支領月退休金或兼領月退休金者爲限，兼領月退休金者按比

例請領。年終慰問金係分爲舊制年資：以本（年功）俸\*1.5 倍\*百分比（退休年資滿 15 年給與 75%，以後每增 1 年加發 1%；已滿半年，未滿 1 年，以 1 年計）。新制年制：以本（年功）俸\*1.5 倍\*百分比（退休年資每滿 1 年給與 1%；已滿半年，未滿 1 年，以 1 年計）。新舊制年資合計最高採計 35 年，給予 95%。

5.退休人員憑退休證可享有交通公車、參觀門票、優惠商店或醫療門診等各項優惠措施。

## **貳、公務人員退休照護方面**

### **一、實施退休照護**

我國對於退休公務人員除依服務年資核給退休金、補償金、公保養老金及其優惠存款外，行政院於民國 89 年 11 月修正之「退休人員照護事項」規定退休人員適用範圍爲退休（職）人員退休時年滿六十歲；或任職滿二十五年，年滿五十五歲者或未具工作能力之退休（職）人員始予以照護。各機關對於退休人員如符合上述照護對象，於每年三節前發放三節慰問金。

### **二、退休公教志工服務**

行政院爲貫徹志願服務法之施行，有效運用社會人力資源參與公共事務，以提升服務品質及行政效能，特訂定「推動公教志工志願服務要點」，得採取（一）各機關應主動調查屆齡或自願退休公教人員擔任志工之意願，並蒐集需用志工機關之工作需求，建立資料提供與資訊交換。（二）各機關應將建立之資料，送該地區退休公教人員協會予以轉介，或送請需用機關參考選用。（三）各直轄市政府及縣（市）政府應積極輔導退休公教人員協會建立退休公教人員人事資料，形成退休人員人力銀行，強化媒合、轉介功能，以加強推動退休公教人員從事志願服務。



## 叁、小結

針對我國退撫新制面臨的問題，銓敘部研擬的改革方案有二階段，一為「公務人員退休法」的修法工程，二為新進公務人員退休制度改採雙層制之規劃工程。民國 99 年 8 月修正之退休法，即第一階段修法工程的完成，修正退休法內容，對於現存的問題，如退撫基金提撥率不足、公務人員支領月退休金年齡偏低、退休人員實質所得偏高、退休再任支領雙薪等問題，退休法內容已作大幅修正，但即使完成修法工程，退撫基金提撥率最高上限調整至 15%，仍不足以反映正常成本，政府最終仍負保證責任及退撫基金營運仍存有財務上隱憂，銓敘部期望透過改採雙層制之改革工程，退撫基金能永續經營。<sup>30</sup>

## 第四節 我國公務人員退休制度之特色

### 壹、發揮自助互助精神

我國退撫新制的規劃，將退休經費原由政府以編列預算支付方式的「恩給制」，改成由政府與公務人員按比例共同撥繳之「儲金制」，主要是根據社會年金保險原理而制定，以公務人員在職服務時，強制參加退撫基金，並按月提撥繳款退撫費用，以本（年功）俸\*2\*12%，公務人員負擔 35%，政府負擔 65%，撥繳滿 40 年後免再撥繳，不但可作為平衡在職時與退休後之所得，亦可將不可預測之風險轉嫁給多數人平均分擔，以發揮自助人助精神，建立基金運用孳息，穩定退休經費來源，保障退休人員權益。

### 貳、建構國家社會安全體系

現代國家極為重視人民的社會安全保障，舉凡人民的生、老、病、死、就業等

---

<sup>30</sup>吳俐濤，「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」，頁 32-34。

問題，均屬於社會安全保障的範疇。公務人員為社會之菁英，觀瞻所繫，如能建立一套完善的公務人員退休制度，照顧退休公務人員及其遺族老年生活，致退養無虞，俾能促進社會安全、維持社會秩序的目的。

### **叁、安定退休人員生活**

政府為期公務人員在工作崗位上能安心工作，認真負責勇敢任事，安定生活，使其無後顧之憂是極為重要的，健全的退休制度，使其無庸擔憂退休後的生活，俾能奉公守法廉潔自持，亦能促進政治清廉。有健全的退休制度，對於年邁體弱或殘廢不適任工作者，樂於將職位讓出，退出職場，享受退休生活，機關人力得以新陳代謝，亦有助於吸引更多青年才俊參與公務工作，應試者越多，越能提高選拔水準，越有利於人力資源的開發與管理。

### **肆、緩解政府財政負擔之措施**

公務人員退休給與係按服務年資計算，目前仍屬於退休新舊制過渡階段，因支領月退休人數激增及退休年齡下降的情況下，政府負擔退休年限增長，退休經費迅速膨脹，政府財政負擔加劇，對於退休制度之改革，除提高退撫基金法定提撥率上限為 15% 外，納入延後月退休金起支年齡、實施展期與減額月退休金、刪除階段式退休機制（55 歲退休加發退休金部分）、再任者停發月退休金及優惠存款利息、調整退休金計算方式，增列配偶支領月撫慰金之條件限制，以維持退休所得合理化，緩解現階段政府財政負擔。

### **伍、彈性退休機制**

為配合政府組織再造，促進人才交流，以利生涯規畫，促進新陳代謝，暢通人事任用與升遷管道，增列公務人員彈性退休選擇與放寬中途離職退費之規定。公務人員如須配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法辦理精簡者。彈性條件為任職

滿 20 年者或任職滿 10 年以上，年滿 50 歲者，或任本職最高職等年功俸最高級滿 3 年者，依法得申請退休。另對於現職公務人員繳納退撫基金費用 5 年以上者離職，得申請發還自繳退輔基金費用本息。

## 第五章 中國大陸與我國公務人員退休制度之比較

制度的變革過程中，受到內外環境因素的影響，公務員退休制度亦不例外，中國大陸與我國的人事制度在不同的政治體制下，為配合政治體制發展的需求，歷經多次改革，已發展出不同運作模式的人事管理制度，本文擬藉由對兩岸公務員退休制度在法制規範之內涵、實務運作機制及現階段實施所面臨的問題及未來發展等面向予以比較分析，期能加以深入探討與瞭解。

### 第一節 兩岸公務員退休制度法制之比較

中國大陸與我國對於公務員退休制度之建制，受到歷史背景與政治體制的差異性，制度的發展亦隨著社會的發展，均歷經多次的變革，呈現不同樣貌的制度內涵，其在法制面的分析比較如下：

#### 壹、退休方式及條件

表 5-1 兩岸公務員退休方式及條件之比較

大陸地區	臺灣地區
退休方式及條件： 一、公務員退休方式：命令退休、自願退休兩種。 二、退休條件： （一）自願退休：工作年限滿 30 年；男年滿 55 周歲，女年滿 50 周歲，且工作年限滿 20 年。	退休方式及條件： 一、公務人員退休方式：自願退休、屆齡退休及命令退休三種。 二、退休條件： （一）自願退休：任職滿 5 年以上，年滿 60 歲者；或任職滿 25 年者。配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法

<p>(二) 命令退休：男年滿 60 周歲，女年滿 55 周歲；喪失工作能力。</p>	<p>令辦理精簡，並具有任職滿 20 年以上；或任職滿 10 年以上年滿 50 歲者；或任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年者。擔任危勞職務，不得少於 50 歲。</p> <p>(二) 屆齡退休：任職滿 5 年以上，年滿 65 歲者。擔任危勞職務，不得少於 55 歲。</p> <p>(三) 命令退休：任職滿 5 年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有合格醫院出具已達公教人員保險半殘以上之證明，服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作且出具證明。</p>
---	--

資料來源：作者整理

中國大陸公務員退休的方式與條件，分為命令退休及自願退休兩種，命令退休條件為男年滿 60 周歲，女年滿 55 周歲；或喪失工作能力。自願退休條件為男年滿 55 周歲，女年滿 50 周歲，且工作年限滿 20 年，或工作年限滿 30 年。在我國，公務人員退休分為自願退休、屆齡退休及命令退休三種，自願退休條件為任職滿 5 年以上，年滿 60 歲者；或任職滿 25 年；配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，任職滿 20 年以上，或任職滿 10 年以上，年滿 50 歲，或任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年，得准其自願退休。擔任危勞職務者不得少於 50 歲。屆齡退休條件為任職滿 5 年以上，年滿 65 歲。擔任危勞職務者不得少於 55 歲。命令退休條件為任職滿 5 年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有合格醫院出具之證明。

中國大陸公務員自願退休或命令退休年齡均較我國縮短 5 年，女性更減少 10 年，因性別而有差異性的規定。任職部份，中國大陸公務員自願退休任職年資需 20 年或工

作年限滿 30 年，我國自願及命令退休規定，任職 5 年以上，配合年齡規定或任職滿 25 年即可申退休，兩相比較，大陸地區規定自願退休任職年資較我國為長，工作年限較長較能符合未來社會人員老齡化的發展趨勢，降低人力資源的浪費。我國退休種類較多，較具有彈性，退休人員於成就退休條件時，比較有選擇機會，對公務人員較有利。

## 貳、退休經費籌措方式

表 5-2 兩岸公務員退休經費籌措方式之比較

大陸地區	臺灣地區
<p>退休經費籌措：</p> <p>一、退休金之支付由國家統包負擔。</p> <p>二、2008 年 2 月 29 日國務院在山西、上海、浙江、廣東、重慶 5 省市先行展開試點，將事業單位人員之退休養老保險費用採由單位與個人共同負擔，基金由省級統籌，建立職業年金制度，現階段係屬過渡時期。</p>	<p>退休經費籌措：</p> <p>一、民國 84 年 7 月退撫新制前之任職年資，退休金由政府編列預算支付。</p> <p>二、退撫新制後之任職年資，退休金由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退撫基金支給，由政府負最後支付保證責任。撥繳費用按公務人員本（年功）俸加一倍之 12% 至 15% 之費率，政府撥繳 65%，公務人員繳付 35%。撥繳滿 40 年免再撥繳。</p>

資料來源：作者整理

中國大陸公務員退休金費用由國家統包，每年編列財政預算，實行現收現付，未形成累積，完全依賴國家負擔，隨著人口老齡化的加速及退休人數逐年持續增加，造成國家財政嚴重負擔，應建立由政府與個人共同負擔的職業養老年金制度，以改革退休金籌措方式，目前仍處於試點階段，選擇在山西、上海、浙江、廣東、重慶 5 省市先行展開試點，推展事業單位人員之退休養老保險費用，採由單位與個人共同負擔的職業基金

管理型態。<sup>1</sup>

我國公務人員退休經費籌措，在民國 84 年 7 月 1 日退撫新制前是由各級政府按年編列預算支付，即所謂「政府籌款制」，亦稱「恩給制」，公務人員無需參與提撥退撫經費，政府亦無須定期估計精算。實施退撫新制後，由政府負擔之「恩給制」改為由政府及公務人員共同負擔之「儲金制」，新制提撥率原訂 8% 至 12%，政府負擔 65%，公務人員負擔 35%，由政府負最後支付保證責任之「確定給付制」，為舒緩政府財政沉重負擔，爰於民國 99 年 8 月調高法定提撥率調高為 12% 至 15%，以降低退撫基金潛藏隱憂。

### 參、退休金給與

表 5-3 兩岸公務員退休金給與之比較

大陸地區	臺灣地區
一、退休金待遇又稱為退休費、養老保險金，依據 2006 年工資制度改革方案規定計發。	一、退休金之給與種類分為一次退休金、月退休金、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。
二、2006 年 10 月 1 日實施工資制度改革規定，在養老保險制度建立前，暫按下列辦法計發：公務員退休的退休費：按本人退休前職務工資和級別工資一定比例計發。工作年限滿 35 年，按 90% 計發；工作年限滿 30 年不滿 35 年，按 85% 計發；工作年限滿 20 年不滿 30 年，按 80% 計發。	二、一次退休金，以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職一年給與一又二分之一個基數，最高 35 年給與 53 個基數。未滿 1 年，每 1 個月給與 1/8 個基數。未滿 1 個月，以 1 個月計。
	三、月退休金，以在職同等級人員之本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職 1 年，照基數內涵 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。未滿 1 年，每 1 個月

<sup>1</sup> 何曉燕，「國家公務員養老制度的完善」，頁 147。

	<p>照基數內涵 1/600 給與。未滿 1 個月者，以 1 個月計。</p> <p>四、兼領月退休金之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。</p> <p>五、84 年 7 月初任公務人員且服務逾 35 年者，一次退休金之給與，自第 36 年起，每年增給一個基數，但最高給與 60 個基數為限；月退休金之給與，自第 36 年起，每年增給 1%，以增至 75% 為限；未滿 1 年，每 1 個月照基數 1/1200 給與，未滿 1 個月，以 1 個月計。</p>
--	---

資料來源：作者整理

中國大陸公務員退休養老金制度之建制仍在試點試辦階段，退休人員退休給與係依工資制度改革內容核發退休費，按本人退休前職務工資和級別工資之和的一定比例計發，退休人員對於退休金支領沒有選擇機會，所發金額亦受物價波動及幣值貶值影響，以致影響公務員退休後生活。我國公務人員退休制度對於退休給與分為一次退休金、月退休金，兼領一次及月退休金三種，提供退休人員因不同需求的不同選擇，退休金計算方式分新舊制年資係採計不同基數內涵以兩段式計算方式給與，退休年資採計最高為 35 年，但在新制實施初任者，任職年資得 40 年。



## 肆、政治待遇

表 5-4 兩岸公務員退休政治待遇之比較

大陸地區	臺灣地區
<p>政治待遇：</p> <p>一、指退休後的社會地位、政治地位和應該享有的各種政治權利。</p> <p>二、依 1978 年國務院頒布〈關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法〉規定：「退休幹部可按照規定看文件、聽報告」。</p> <p>。公務員退休後仍可政治學習與組織生活，看文件、聽取報告或參加黨的組織活動，以瞭解黨的政策與方針以及國內外大事，並對國家社會發揮作用。</p>	<p>未訂定相關規範。</p>

資料來源：作者整理

中國大陸注重退休人員的政治待遇，且明文規定，如 1978 年國務院頒布「關於安置老弱殘疾幹部的暫行辦法」規定：「退休幹部可按照規定看文件、聽報告、閱讀有關資料」。對於離休的老幹部，強調「政治待遇基本不變」，並授予「老幹部離休榮譽證」，並享有同級現職幹部的政治待遇。現職人員的學習資料，亦發給退休人員學習，隨時洞悉國家社會的發展與政策方針，代表退休人員在形式上仍保有一定的政治地位與權利，也能體現黨國之關懷。中國大陸對退休幹部的政治待遇，另有其特定的作用，一為加強退休人員對黨國政權的向心力，方便組織動員的聯繫，增加退休人員對黨務的參與感，以保有對黨的革命情感。二為管理退休人員的政治思想，退休人員雖已卸職，但對國家仍有政治責任，政治待遇變成管理退休人員絕佳途徑。<sup>2</sup>我國的退休人員僅享有一般的

<sup>2</sup> 吳癸受，「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」，頁 109。

生活保障，無法與中國大陸的政治環境相比擬。

## 伍、其他待遇

表 5-5 兩岸公務員退休其它待遇之比較

大陸地區	臺灣地區
<p>退休其它待遇：</p> <p>一、物價、生活補貼和各項福利待遇：例如取暖。</p> <p>二、地區津貼：可享有原單位所在地同職級在職人員相同的地區津貼。</p> <p>三、住房待遇：其住房標準和辦法按同職級在職人員的規定優先辦理。</p> <p>四、醫療和傷殘保險待遇：可享有同職級在職人員相同的醫療待遇。</p> <p>五、因公傷殘保險金：對於因公傷殘退休之公務員發給因公傷殘保險金。</p> <p>六、護理費：因公傷殘退休者，以致生活無法自理、飲食起居需人照料，按月發給一定數額的護理費。</p> <p>七、喪葬、撫卹待遇：退休公務員去世，其喪葬補助與家屬撫卹費與在職人員相同。</p> <p>八、易地安家補助費、車旅費、特殊貢獻補助費。</p>	<p>退休其它待遇：</p> <p>一、新舊制補償金：一次補償金月補償金兩種。</p> <p>二、其他現金補償金：由各級政府支給並同退休金一次發給。</p> <p>三、年終慰問金：以支領月退休金或兼領月退休金者為限，兼領月退休金者按比例請領。</p> <p>四、撫慰金：支（兼）領月退休金人員死亡時，分為一次撫卹金及月撫慰金兩種。</p> <p>五、服務獎章獎勵金：依年資請頒之獎章等別請領獎勵金。</p> <p>六、子女教育補助費：支領月退休金或兼領退休人員，若子女尚在求學階段，可申請子女教育補助費，兼領月退休人員按比例請領。</p>

資料來源：作者整理

中國大陸對於退休人員退休時，除基本退休金待遇外，其他退休給與名目繁多，可享有物價、生活補貼，與現職人員相同的福利如地區津貼、醫療待遇、住房待遇、喪葬、撫卹待遇、因公傷殘保險金、因公傷殘退休，以致生活無法自理、飲食起居需人照料者，按月發給一定數額的護理費。另有易地安家補助費、車旅費、特殊貢獻補助費等。我國退休法規定，退休給與除退休金外，在其他退休待遇有公保養老金；依公保優惠存款措施規定，辦理優惠存款；退撫新制後，舊制年資退休金核發其他現金補償金、依新舊制年資核發一次補償金或月補償金；退休人員退休時當年度依服務時間辦理年終考績或另予考績，得支領年終考績獎金或另予考績獎金；按其服務年資長短辦理請領服務獎章，得支領服務獎章獎勵金；月退休金及兼領退休金之退休人員尚支領年終慰問金、子女教育補助費等待遇；月退休金及兼領退休金之退休人員去世，其遺族可選擇改領一次撫慰金或支領月撫慰金。兩岸對於退休人員在其他待遇之規定，因制度發展不同，其規定亦大相逕庭，差異極大，各有其特色，其目的均是對退休人員之照護。

## 陸、退休安置管理與照護

表 5-6 兩岸公務員退休安置與管理之比較

大陸地區	臺灣地區
一、退休安置：退休安置以原任機關所在地為原則，特殊情況稱為易地安置： （一）隻身一人在一地，可至配偶所在地。（二）工作地沒子女照顧者，可至子女所在地。（三）由內地至邊遠、艱苦地區服務，確實無法適應當地生活，可至退休所在的省、自治區，條件較佳的城鎮，或回原調出單位所在地，或回本人、配偶原籍之鄉	一、退休安置與管理：無相關規範。 二、退休照護：各機關對退休人員如符合照護對象，於每年三節前核發三節慰問金。

<p>鎮。</p> <p>二、退休管理：退休管理分為分散式管理及集中的社會化管理，統一由社會保障機構負責兩種。隨社會經濟發展及人口急速老齡化，對退休公務員的管理改實施屬地化與社會化管理模式，建構集中式社會化管理服務網路。</p>	
--	--

資料來源：作者整理

中國大陸對於退休安置以原任機關所在地為原則，易地安置屬於特殊情況，（一）隻身一人在一地，可至配偶所在地。（二）工作地沒子女照顧者，可至子女所在地。（三）由內地至邊遠、艱苦地區服務，確實無法適應當地生活，可至退休所在的省、自治區，條件較佳的城鎮，或回原調出單位所在地，或回本人、配偶原籍之鄉鎮，以避免退休人於退休後集中沿海城市，影響東西部人口的發展。在退休人員管理，分為分散式管理及集中的社會化管理，統一由社會保障機構負責兩種。此種安置與管理之規定亦十足展現社會主義管理制度之特色。我國憲法保障人民有遷移之自由，對於退休人員並無限制居住安置與管理之規範，在退休照護方面，各機關對退休人員如符合照護對象，於每年三節前核發三節慰問金。

## 柒、退休再任

表 5-7 兩岸公務員退休再任之比較

大陸地區	臺灣地區
<p>退休再任：</p> <p>一、退休公務員退休原係領導職務的公務員，在離職 3 年內，其他公務員在離</p>	<p>退休再任：</p> <p>一、支領退休金再任政府編列預算支給薪俸之專任公職。</p>

<p>職兩年內，不得回原工作業務直接相關的企業或其他營利性組織任職，不得從事與原工作業務直接相關的營利性活動。</p> <p>二、退休公務員違反前款規定行為的，由原服務機關主管部門責令限期改正；逾期不改正的，由縣級以上管理部門沒收該人員從業期間的違法所得，責令接收單位將該人員予以清退，並根據情節輕重，對接收單位處以被處罰人員違法所得 1 倍以上 5 倍以下的罰款。</p>	<p>二、再任職於受政府捐助設立資本額超過 20% 的財團法人、政府所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額 20% 以上之事業職務。</p> <p>三、擔任政府捐助成立之財團法人之政府代表或政府轉投資事業之公股代表者，則停止支領退休金。</p> <p>四、公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。</p>
---	--

資料來源：作者整理

中國大陸對於退休公務員退休再任國營或民間企業任職或從事商業行為，嚴格的禁止規定，以避免離退休幹部興辦公司發揮餘權。退休後如滿年限再任原服務機關主管的行業或企業任職，須經所在機關退休公務員管理部門批准，原服務機關即中止其享受的各項生活待遇，改由任職單位負責，辭職後再恢復原退休之生活待遇。違反規定者由其原服務機關主管部門責令限期改正；逾期不改正的，由縣級以上管理部門沒收該所得，責令清退，依情節輕重對任職單位處以一定倍數罰款。

我國對於退休公務人員再任，予以停止支領退休金：一、再任政府編列預算支給薪俸之專任公職。二、再任職於受政府捐助設立資本額超過 20% 之財團法人、政府所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額 20% 以上之事業職務。三、擔任政府捐助成立之財團法人之政府代表或政府轉投資事業之公股代表，則停止支領退休金。對於公務員離職亦有限制，於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

## 捌、小結

中國大陸為健全公務員退休制度，從退休金、政治待遇、其他待遇、退休安置與管理、退休再任等法制面的規定，在在均顯示為照護公務員退休後生活，使無後顧之憂，有利於激發公務員在工作崗位上的發揮服務熱忱，積極主動創造，提高工作效率與機關效能；我國的公務人員退休制度建立宗旨，亦復如此。

## 第二節 兩岸公務員退休制度實務運作之比較

兩岸給與公務人員辦理退休的程序，各依「公務員法」及「公務人員退休法」

之規定，提出申請退休、核定退休、核發退休養老金及各項待遇，並給予退休人員安置與管理或照護等相關作業程序，促使公務人員終身為國家人民犧牲奉獻，給予退休生活保障。

表 5-8 兩岸公務員退休制度實務運作之比較

大陸地區	臺灣地區
一、符合退休條件提出退休申請。	一、符合退休條件提出退休申請。
二、核發退休金及各項待遇。	二、核發退休金及各項待遇。
三、退休人員安置與管理。	三、核發撫慰金。
	四、退休人員照護與公教志工。

資料來源：作者整理

### 壹、中國大陸公務員退休制度之實務運作情形

中國大陸對於符合自願退休或命令退休之公務員，依規定辦理退休之申請。由所在單位按照幹部管理權限報任免機關批准，任免機關核准方式有三：允許退休、維持退休和展緩退休。自願退休即由本人主動申請辦理，經人事管理部門審查報行政首長批

准，任免機關應於三個月內答覆命；命令退休者無需本人申請和機關的批准，在應當退休前一個月前通知退休人員辦理退休手續。依工資制度改革辦法計發公務員退休的退休費及各項待遇。除退休養老金與其他待遇，以保障退休生活外，對於退休人員的居住地，實施嚴格管制的「就地安置」的措施，以避免退休公務員居住集中在大城市或沿海地區，造成東西部與城鄉在人口分布與發展上不平衡現象。普設退休管理機構，由政府與其人事部門實行監督，對於退休人員能夠全面的組織與動員，參與各種政治性活動，使其退休後在行動上、思想上與政府保持一致性，發揮監督功能，以確保社會安全與和諧。

## **貳、我國現階段公務員退休制度之實務運作情形**

我國為健全公務人員退休制度，對於公務人員符合退休條件，決定退休三個月前，檢附個人服務證件及退休事實表向服務機關提出申請，經主管機關送至銓敘部核定生效，依公務人員申請退休種類，核算退休金及養老金，採行新舊制並行，分別計算新舊制年資應核發之退休金，舊制退休金仍由政府支付，新制退休金，由退撫基金支付。對於現職公務人員或退休支（兼）領月退休金人員死亡時，遺族依法得支領撫卹金及撫慰金，給與遺族相當之生計保障，不但增加公務人員工作士氣，更有利於公務人員任職永業化。退休人員如符合照護對象，依三節派員核發慰問金。另為充分及有效運用優質且豐沛之退休人力，協助推動公共事務，以豐富退休生活，各機關協助公教志工的需求登錄與退休人員的服務志願，予以媒合管道及供需相關訊息，鼓勵退休人員加入公教志工行列。

## **參、小結**

為使公務人員在職時能克盡職守，年老力衰時，樂意退出職場，不再戀棧職務，讓出職位，兩岸國家政府對於公務人員符合退休條件，尊重其退休生涯規畫，服務機關或單位均依規定辦理退休申請、核准、核發退休養老金及各項待遇，並給予安置與管理或照護，使其安渡晚年，並鼓勵退休人員運用工作上經驗與知識，積極協助推動公共

事務，以豐富退休生活與展現自我價值，而機關對其退休遺缺可另覓進用新人為機關投入新血，永保機關人事新穎。

### 第三節 兩岸公務員退休制度現階段面臨之問題

中國大陸自分別於 1993 年「暫行條例」及 2005 年「公務員法」，以健全公務員退休制度，針對公務員退休制度以法律形式對退休條件、退休待遇及退休安置與管理作出具體規定與訂定相關配套措施，上至國家導人，下至基層辦事員，均列為退休規範的對象，對建制公務員退休制度的法制化，有相當建設性，但對於現行制度的運作機制仍存在問題，有待進一步改進。我國針對現行的公務人員退休制度，於民國 99 年 8 月透過第一階段的修法工程，針對新制產生之不合理及不合時宜的部份，予以完成修法，修正內容如提高退休年齡、延後月退休金起支年齡、增列彈性退休條件、退休金之給付方式及展期或減額領取退休金、調整退撫基金法定費率至 15%、刪除階段式優惠退休規定、降低退休所得替代率、優惠存款入法並合理退休所得、退休人員再任公職支領雙薪等，但對於退撫基金面臨的財務壓力，其潛藏隱憂仍未解決，能否保證永續經營，應及早因應。

表 5-9 兩岸公務員退休制度面臨現階段問題之比較

大陸地區	臺灣地區
一、男女不同齡退休條件。 二、退休條件彈性不足。 三、公務員養老保險制度缺乏建立個人繳費帳戶。 四、退休金計發與增長機制不盡合理。 五、缺乏統一的公務員養老保險制度。	一、退休法定提撥率最高上限已調整至 15%，仍不足以反映正常成本。 二、退休給與機制之缺失仍繼續存在。

資料來源：作者整理



## 壹、中國大陸現階段公務員退休制度存在之問題

中國大陸對於公務員退休之規定，立法層次不斷的提升，以落實憲法有關退休人員的生活受到國家社會的保障之規定，公務員退休制度歷經多次變革，因社會的變遷，仍面臨許多的問題，分述如下：

### 一、男女不同齡退休條件，造成不同性別工作權不平等現象<sup>3</sup>

公務員命令退休年齡為男性 60 周歲，女性 55 周歲；自願申請退休的年齡條件男性為 55 周歲，女性為 50 周歲。兩種情況女性退休年齡條件均比男性提早 5 年退休，初始用意在於為照顧女性，因考量女性身兼家庭與工作，身體狀況恐無法長期的負荷，現今社會趨勢，女性教育程度普遍提高，平均壽命年齡超過男性，工作環境改善，家庭以獨生子女居多，女性早早擺脫育兒辛勞，家庭勞動力降低，能全心全意投入工作，對於女性降低年齡提早退休的規定，顯然早已不符合社會的需求；再者，女性比男性提早 5 歲退休，對於女性職務的陞遷、任免，規定比男性小 5 歲，例如擔任鄉科級、縣處級等領導職務改任為非領導職務的年齡界限分別男性為 57 歲，女性為 52 歲，顯然不公；女性提早 5 歲辦理退休，其退休所得計算相對減少，影響退休權益，不僅無法照顧女性，反而是一種潛在的性別歧視，造成兩性工作權的不平等及人力資源的浪費。

### 二、退休條件彈性不足

「公務員法」所建構的職務與級別制度，係按照公務員職位的性質、特點與管理需要，將公務員職位劃分為綜合管理類、專業技術類和行政執法類，不同類別的職位，對公務員的專業素養與工作經驗有不同的需求，如綜合管理類職位，是具體從事規劃、決策、組織、指揮、協調、監督與管理工作，高職級的綜合管理類職位，承擔政治領導的重大決策責任，須具備高度政治敏銳性、從政經驗豐富的

---

<sup>3</sup> 王科萍，「我國公務員退休制度研究」，頁 32-35；張倩、余愛雲，「論中國公務員養老保養配套制的改革」，頁 11-12。

要求，比對基層綜合管理類職位的要求較高；而專業技術職位，係從事專業技術工作，高職級的專業技術職位，對於專業素養、研究經驗的要求，相對比基層專業技術職位要高。目前公務員彈性退休條件規定是申請自願退休條件上，即男性年滿 55 周歲，女性年滿 50 周歲，且工作年限滿 20 年，或工作年限滿 30 年即可申請自願退休，此種不分職務和級別之規定，對於不同的人力資源需求，彈性不足，不利於人力資源的充分運用。

### 三、公務員養老保險制度缺乏建立個人繳費帳戶<sup>4</sup>

基本退休金給與由國家統包，雖於 2008 年 2 月國務院為改革退休養老保險費用之籌措方式，採由單位與個人共同負擔的基金制度，選擇山西、上海、浙江、廣東、重慶 5 省市先行展開試點，基金由省級統籌，以建立職業年金制度。在過渡時期尚建立個人繳費帳戶制度，由政府編列預算，實行現收現付，但隨者人口老齡化及退休人數增加，國家財政負擔沉重，有些地區出現退休金拖欠現象，退休人員生活受到影響。致公務員擔心恐將影響退休待遇，想退又不敢退，人員流動困難，造成機關普遍冗員現象。

### 四、退休金計發與增長機制不盡合理

退休金計發係按退休人員退休時基本工資的一定比例核發，隨著在職人員工資調整，並無正常的調節機制，難以解決退休人員的待遇與物價上漲的情況。全國各省除 2008 年選擇 5 省市先行展開試點試辦退休養老保險費用採由單位與個人共同負擔制度外，全國各省在實施退休金給與方面，省與省、縣與縣因經濟發展之差異，而有不同的規定，造成退休公務員間的互相攀比。

### 五、缺乏法制的、單獨的公務員養老保險制度<sup>5</sup>

行政機關與事業單位對於退休制度實施兩種不同的養老保險制度，致使繳費的事業退休人員的退休待遇比未繳費的機關退休人員的退休待遇差，引發事業人員的

<sup>4</sup> 薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 193。

<sup>5</sup> 張倩、余愛雲，「論中國公務員養老保險配套制的改革」，頁 15-16。

不滿與矛盾。雖然學者認為公務員與事業單位人員應平等對待，但公務員是國家法律制定者與執行者，與事業單位人員的勞動性質仍有區別，公務員單獨適用一種養老保險制度，建立法制的規範，將有利解決公務員養老保險制度改革之問題，目前公務員養老保險制度運作上仍缺乏法律層次的規範。

## 貳、我國現階段公務員退休制度存在之問題

我國現階段公務人員退休制度存在最大的問題，在於退休金係由政府與公務人員共同提撥費用共同建立之退撫基金支付，民國 100 年 1 月 1 日實行新法，針對提高法定提撥率、退休所得合理化、月退休金起支年齡延後、提高退休年齡、退休再任支領雙薪等問題予以修法，並未修正退休金給付機制，仍由政府負擔最後支付保證責任，對於退撫基金能否永續經營及退休給與機制仍存有問題，分述如下：<sup>6</sup>

### 一、退休法定提撥率最高上限已調整至 15% 仍不足以反映正常成本

表 5-10 我國公務人員退撫金基金歷次精算結果適當提撥率

歷次精算	精算日期	適當提撥率	法定提撥率	與當時提撥率差額
第 1 次精算	88.6.30	15.5%	8%	7.5%
第 2 次精算	91.12.31	26.4%	8.8%	17.6%
第 3 次精算	94.12.31	31.1%	12%	19.1%
第 4 次精算	97.12.31	40.66%	12%	28.66%

資料來源：吳俐濤，〈公務人員退休制度未來來改採雙層制之規劃案簡介〉，頁 33。

我國建立退撫基金初期，為避免造成公務人員沉重負擔，將法定提撥率定為 8% 至 12%，按最低提撥率 8% 提撥，雖然現已提高至 12% 提撥，但根據基金管理委員會提供 4 次基金精算結果：88 年 6 月 30 日第 1 次精算最適當的提撥率為 15.5%，法定提撥率與當時提撥率差額為 7.5%；91 年 12 月 31 日第 2 次精算最適當的提撥率為 26.4%，法定提撥率與當時提撥率差額為 17.6%；94 年 12 月 31 日第 3 次精算最適當的提撥率為

<sup>6</sup> 吳俐濤，「公務人員退休制度未來來改採雙層制之規劃案簡介」，頁 32-34。

31.1%，法定提撥率與當時提撥率差額為 19.1%；97 年 12 月 31 日第 4 次經算最適當的提撥率為 40.66%，法定提撥率與當時提撥率差額為 28.66%；依上開 4 次精算結果顯示退撫基金最適提撥率逐年往上攀升，提撥率不足之差距逐年增加，即使退撫基金法定提撥率已修法調高至 15%，現行提撥率 12%與第 4 次精算最適提撥率 40.66%差距相當懸殊，根本不足以反映正常成本，退撫基金潛藏隱憂並未徹底解決。

## 二、退休給與機制之缺失仍繼續存在

我國公務人員退撫新制實施雖已 16 年，退休給與由過去的「恩給制」變革成共同提撥費用之「儲金制」，新舊制退休給與機制均由政府負擔最後支付保證責任，均屬於公務人員最後在職等級及年資核算退休金之 DB 制，現階段辦理退休之人員均有新舊制服務年資，係屬新舊制並行之過渡期，政府不僅要負擔舊制退休金和公保優惠存款利息，尚需負擔現職人員新制年資公提部分之退撫基金費用，兼具雙重負擔。我國社會發展趨勢，政府及退撫基金支付退休金年限增長，支出日益增多，將引發政府及退撫基金財務隱憂，在第一階段修法工程，對於退休給與機制並未提出任何改進措施，導致退撫基金在法定提撥率不足之情況及採取 DB 制之退休給與機制，仍未進行根本性之改革。

## 叁、小結

兩岸公務員退休制度面臨不同階段的問題，中國大陸的退休制度除法制規定有關男女不同齡退休條件、退休條件彈性不足外，於退休金給付機制及退休金籌集、個人繳費帳戶之建立及退休金計發與增長機制不盡合理等現象外，公務員是否另循一套獨立於社會保險之外的養老保險制度，仍有待研議。我國現行退休制度對於新制退休的不合時宜的規定與現象，雖已完成修法，但對於調高退撫基金之退休法定提撥率至 15%，仍不足以反映正常成本及退休給付機制缺失等問題，兩岸對於退休制度無論是修法實施同齡退休、彈性退休制度及提高退休年齡，或試點試辦改革外，最終考量的關鍵均在改革退休給與以減輕政府財政負擔及確保退休制度之永續發展，以健全公務人員退休法制並建構社會安全體系。

## 第四節 兩岸公務員退休制度未來發展方向之比較

中國大陸公務員退休制度對現存的法制問題，建議除應著重修正「公務員法」有關公務員退休之男女年齡、提高對休年齡等相規定外，更應建立退休養老制度及個人繳費帳戶，以因應社會發展趨勢—人口風險及財務風險等。對於我國公務人員退休給與方式，建議若能在現行確定給付制度下兼採確定提撥制型態之個人退休儲金帳戶，對於未來將有助於基金營運與減緩政府負擔，分述如下：

表 5-11 兩岸公務員退休制度未來改革發展之比較

大陸地區	臺灣地區
一、實行男女同齡退休條件。 二、實行彈性退休制度。 三、提高公務員法定退休年齡。 四、建立合理的工資結構制度。 五、建立法制的、單獨的公務員養老保險制度。 六、建立個人繳費帳戶。	一、退休制度改採雙層制。 二、建構多層次年金。 三、建立個人可攜式退休儲金帳戶。 四、刪除支領月退休金人員亡故遺族改支領月撫慰金規定。 五、落實退撫基金資產負債管理模式。

資料來源：作者整理

### 壹、中國大陸公務員退休制度未來發展方向

中國大陸社會隨著人口老齡化的加劇，政府財政負擔壓力不斷升高，缺乏統一的公務員退休養老制度，行政機關退休人員與企業退休人員養老制度不一，影響社會的和諧。為解決公務員退休制度所面臨的問題，改革應朝向實行男女同齡退休、實行彈性退休制度、提高公務員法定退休年齡、建立合理的工資結構制度、建立法制的、單獨的公務員養老保險制度及個人繳費帳戶，改革內容分述如下：<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 張倩、余愛雲，「論中國公務員養老保養配套制的改革」，頁 11-16；孫志筠、汪林平，「部分國家公務

## 一、實行男女同齡退休條件

中國大陸對於公務員退休年齡的規定，實施男女不同的退休年齡，如自願退休的退休年齡為男性年滿 55 周歲，女性年滿 50 周歲，且工作年限滿 20 年；應當退休的退休年齡為男性年滿 60 周歲，女性年滿 55 周歲。針對公務員實施不同年齡退休條件，有二種觀點，一是認為不合理，將女性視為弱勢族群，對女性權益受損，存有性別歧視；二是認為較合理，因女性受限於生理條件，對保護女性較有利。但隨著社會發展的趨勢，工作環境及教育水準提高，家事與育兒之辛勞，不復從前，女性降低年齡的規定早不符合社會的需求。世界各國如美國、法國、德國、日本、加拿大、澳大利亞及瑞典等國家對於男女退休年齡均實施同齡退休享受社會保障。提早退休縮減服務年資，影響退休金替代率，遠低於提前退休的男性與正常年齡退休之女性，為落實社會保障制度，實施男女同齡退休，有利於提高女性退休晚年生活質量。

## 二、實行彈性退休制度

中國大陸在人口與地區在城鄉差距上發展出不平衡的特殊性，應推行適合國情的彈性退休制度，即在退休年齡、退休方式及退休金給與方式，具有選擇的彈性。現行的退休政策是實施「一刀切」的規定，任何行業均一體適用，規定缺乏彈性，此乃諸多問題的根源所在，解決對策就是實施彈性退休制度。退休制度與退休人員有切身利益關係，應考量工作屬性與身體狀況，如屬於知識性工作，身體健康良好者，退休年齡可適度延長，如屬於體力勞動工作，其身體狀況不適合繼續工作者，退休年齡則可適當提前，因應個人需求有彈性選擇，對於年老力衰者得以解脫，對於健強體優者得以充分發揮。

## 三、提高公務員法定退休年齡

現行自願退休的年齡為男性年滿 55 周歲，女性年滿 50 周歲；應當提高退休的年

---

員退休養老制度及其啓示」，頁 58-59；何曉燕，「國家公務員養老制度的完善」，頁 147-148；商世坤，「退休制度改革出路在哪裡」，頁 34；薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**，頁 193。

齡為男性年滿 60 周歲，女性年滿 55 周歲。據調查 2000 年中國大陸人民的平均壽命是 70 歲左右，其中男性為 69 歲，女性是 71 歲；到 2009 年中國的平均壽命是 73.05 歲，其中男性為 71.3 歲，女性是 74.8 歲。<sup>8</sup>數據顯示對於現行退休年齡的規定，個人工作時間在個人生命週期的比重大幅下降，對養老保險財務的持續發展是一大挑戰，由於平均壽命提高，老年人口增多，據統計截至 2005 年 11 月 1 日，60 歲以上的人口 14,408 萬人，占總人口的 11.3%，越來越多人主張提高法定退休年齡，以減輕「白色浪潮」對社會養老的壓力。平均壽命延長、受教育年限增長，工作年限亦應相對延長，提高公務員法定退休年齡，可採取實施方式，一是退休年齡，年滿 55 歲至 60 歲可以申請自願退休，延後支領退休養老金；二是領取養老金年齡，年滿 60 歲至 65 歲退休人員可領取養老金，以減緩政府支付退休養老金的財政壓力。

#### 四、建立合理的工資制度<sup>9</sup>

中國大陸於 2006 年實施的新工資標準，仍依照 1993 年的工資制度之基礎，並未進行根本性的改革。因中國長期實施低工資政策，基本工資低，隱性的收入名目繁多，如酬金、福利、補助等等，使非工資性收入及非實物形式收入比重過大，各地區依據經濟發展水平及財務收支狀況，發放相應的津貼各不相同，經濟發達地區如廣州、深圳等地區工資較高，經濟落後地區缺乏資金，連基本工資都難以順利發放，造成工資水平在各地區間的存有差異之不平衡現象。基本工資低，勢必降低退休養老金，根本無法支應退休生活所需。公務員薪資結構應以基本工資為主，津貼為輔，如引進績效獎金制度，將減少隱性收入的產生。徹底改革「低工資、多補貼、泛福利」的政策，並減少地區性差異，建立合理的工資結構制度，依法管理，政策將更趨透明與穩定。

#### 五、建立法制的、單獨的公務員養老保險制度

<sup>8</sup> 「各國平均壽命變化（圖）」，<http://news.xinmin.cn/rollnews/2010/04/21/4541467.html>，瀏覽日期：2010 年 4 月 21 日。

<sup>9</sup> 中國大陸工資制度係以職務和級別為主的職級工資制，即按照公務員的職務、級別、年功和實際貢獻，確定工資標準的一種制度，分為職務工資、級別工資、基礎工資和工齡工資四部份。

養老保險制度是一種社會經濟制度，是一項法律制度，是衡量一個國家的社會保障制度是否健全的重要指標。先進國家建立養老保險制度的趨勢，是先制定相關法律，作為實施與規範的依據。依據「社會保險法」第十條規定，公務員和參照「公務員法」管理的工作人員參加基本養老金保險的辦法由國務院規定，為公務員養老保險規定由國務院訂定，實施單獨養老保險制度之依據。中國要解決公務員養老保險制度存在的問題，應加速建立公務員養老保險法，才是根本方法。公務員養老保險的規定，目前仍停留在「決定」、「通知」和政府部門「規章」層次，未及法律的層次，提高法律層次，以明確規範政府的行政管理責任及財政責任、公務員依法繳納養老保險費之義務及基金管理、信託、投資機構，方能落實養老保險制度的改革與持續發展。

## 六、建立個人繳費帳戶

公務員退休制度衍生的問題，非只有退休年齡條件，主要問題就是退休費之籌措，全部由政府負擔，單一的費用來源，導致政府的負擔沉重，不利於退休制度健全發展。退休制度改革重點在於退休養老保險金之籌措，建議公務員養老保險費的籌集，分為政府及個人負擔，政府負擔部份可採取現支現付，編列預算繳付，利用社會統籌的機制提高保障程度；個人部分實施個人繳費，建立個人帳戶儲存，記錄個人繳費情況，方便個人職務調動之個人帳戶移轉，增強公務員的自我保障意識，表現政府與個人分別承擔責任與義務，目前實施試點是以社會統籌與個人帳戶相結合的制度模式，有利於建立合理的養老金給付機制。對於公務員養老保險政策的制定與操作、費用籌集與支付、預算分配與執行等各環節，更應加強政府管理與監督的職能。

## 貳、我國公務員退休制度未來發展方向

我國在民國 99 年 8 月於退休制度改革修法時，對於退休給與機制並未提出改進措施，導致退撫基金在法定提撥率不足之情況下，仍採取 DB 制之退休給與機制，對此，



專家學者認為應參採世界各先進國家對於退休制度之設計經驗，藉由不同層次之退休年金設計，結合 DB 制與 DC 制兩種混合的雙層制，建立個人可攜式退休儲金帳戶，以避免單一制度的缺點，確保整體社會老年經濟安全。針對我國公務員退休制度在未來改革內容分述如：<sup>10</sup>

## 一、退休制度改採雙層制

我國「公務人員退休法」第十四條第二項規定「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支給，並由政府負最後支付保證責任。」基金經費係由政府與公務人員共同繳費，仍採取 DB 制之退休給與機制，退休給與風險完全由政府負擔。為解決政府與基金之財政隱憂，應規劃在不增加政府財政負擔、不減少個人退休所得、維持基金永續發展的原則下，研擬採取雙層制，減少 DB 制部分的比例，將現行 70%~90%退休所的替代率，應酌予調降 DB 制比例，以減輕退撫基金不斷調高提撥率之壓力；另採行 DC 制之儲金制度，由公務人員自願性撥繳儲金，政府相對提撥，給與稅賦優惠、提供多元投資管道等配套，應可有效解決政府與基金之財政隱憂。

## 二、建構多層次年金

世界各國均積極關注退休金給與機制之改善，在 OECD 國家中已有多國建立三層年金體系，第一層為基礎年金，由政府負責的 DB 制；第二層為職業年金，由雇主規劃的 DB 制；第三層為儲蓄商業年金，由個人儲蓄所得的 DC 制。我國目前仍全部採取 DB 制，屬於欠缺「世代公平」的機制，因現行的退休制度，採取不足額提撥費率，退休人員卻享有十足的月退休金，退休人員死亡時遺族（配偶）尚可終身支領月撫慰金，造成債留子孫的不合理現象。對於退休金應採分散式的準備機制，設計符合適合我國制度實施之策略，第一層年金為公保養老年金，退休所得替代率為 20%，屬於 DB 制；第二層年金為月退休年金，退休所得替代率為

---

<sup>10</sup> 吳俐濤，「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」，頁 36-38；王儷玲，「我國公務人員退休制度未來改革方向」，頁 10-17；銓敘部退撫司，「簡介公務人員退休制度改革之規劃方向」，**公務人員月刊**，第 147 期（2008 年 9 月），頁 46-49；呂明泰，「確定給付乎？確定提撥乎？—論公務人員退休金給與機制的未來走向—」，頁 13-17；張哲琛，「改善公務人員退休給與機制的策略思考」，**公務人員月刊**，第 176 期（2011 年 2 月），頁 2-4；邱成喜，「我國公務人員退休制度改革之研究」（臺北：銘傳大學公共事務學系碩士在職專班學位論文，2008 年），頁 143。

40%~50%，屬於 DB 制；第三層年金為個人儲蓄商業年金，退休所得替代率為 20%，由個人儲蓄投資的 DC 制。

### 三、建立個人可攜式退休儲金帳戶

對於未來新進人員退休制度，由個人負擔 35% 的部分，應強制存入個人儲蓄帳戶，係屬 DC 制，並由公務人員視個人需要，除應提撥之部分外，鼓勵公務人員自發性撥繳儲金，政府除相對提撥儲金外，並給與稅賦優惠及提供多元投資管道等配套鼓勵公務人員多儲蓄。公務人員可以提撥金額進行投資，在個人帳戶下，公務人員可選擇不同投資方式，但至少應包含不同類型投資標的，如銀行定存、債券基金、股票基金及保險公司年金商品，以降低投資風險。得到較高的投資報酬，可增加退休時提領帳戶內累計之收益本息，其投資正確性與報酬性高低直接影響退休時所領取之額度，但因有不可預期性、不確定性，需考慮社會經濟通膨因素，需加強人員專業訓練，因可攜式高，跟隨個人職務調動，不只適用於公務體系，更有利於公私部門人才交流。

### 四、刪除支領月退休金人員亡故遺族改支領月撫慰金規定

「公務人員退休法」第十八條第一項規定，明定支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，給與遺族一次撫慰金。同條第四項規定遺族為配偶、為成年子女、已成年因身心障礙而無謀生能力之子女或父母，如不領一次撫慰金，得依下列規定，按原領月退休金之半數或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金：（一）年滿 55 歲或因身心障礙而無謀生能力之配偶，給與終身，但其婚姻關係，於退休人員退休生效時已存續 2 年以上，且以未再婚者為限。（二）未成年子女給與至成年為止。（三）已成年因身心障礙而無謀生能力之子女及父母給與終身。對配偶支領月撫慰金雖已規範條件限制，必須 2 年以上婚姻關係、年滿 55 年及未再婚等條件限制，但為避免其遺族支領月撫慰金之年限合計過高，違反退撫基金繳費義務與給付權利之對等原則，影響退撫基金支付能力，建議支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，應比照公務人員死亡，遺族支領遺族支領一次撫卹金或年撫卹金之年限

定。

### 五、落實退撫基金資產負債管理模式

退撫基金為永續經營，應有效的控管資產負債管理風險，所謂資產負債管理的模式，整合資產與負債所面臨的風險，已達降低基金整體風險，進一步創造利潤，此種管理方式經常用於保險公司與金融機構。基金管理主要目的是控管基金盈餘，即基金資產減去負債後的淨值。基金的營運與投資管理，以目前實施確定給付制，加上法定提撥率不足的情況下，不僅要能滿足給付所有退休人員的退休金，還能控制基金盈餘風險在可以忍受範圍下，提高投資報酬率。退撫基金有嚴重的資產負債缺口，主要來自基金投資運作與決定資產配置時，未考慮控管負債面風險，僅單純考量如何投資以降低風險的資產配置，並未落實控管基金風險管理。退撫基金管理除提高投資績效外，更應儘快落實資產負債管理的模式，降低負債缺口，以解決未來基金財務上危機。

### 叁、小結

兩岸為健全的公務人員退休制度，安定公務人員生活，鼓勵其工作情緒，提高工作效率與士氣，促成人事的新陳代謝，在實務運作上，因社會環境變遷，均面臨不同層次的問題，制度變革因影響層面廣大，會呈現一段新舊制度交替的過渡期，非短時間立即見效，故不得不謹慎斟酌因應之道。中國大陸為解決公務員退休制度所面臨的問題，其改革應修法實行男女同齡退休、彈性退休制度並提高公務員法定退休年齡，建立合理的工資結構制度、建立單獨的公務員養老保險制度及個人繳費帳戶。我國於民國84年實施退休新制，雖已改變退休經費籌措方式，仍由政府負擔最後保證責任的DB制，雖於民國99年完成第一階段修法工程，但仍有緩不濟急之隱憂，雖調高退撫基金之法定提撥率仍無法反映正常成本，對於退休金給付機制應兼採確定給付制與確定提撥制之雙層制，並建構多層次年金、個人可攜式退休儲金帳戶，而退撫基金要永續經營，應有效的控管資產負債管理風險，俾利基金之永續發展。

## 第六章 結論

際此 21 世紀，世界各國均面臨環境變遷之局勢，無論是在提升國家競爭力或發展國家經濟及安定社會秩序，政府機關更應努力不懈對其現行的政策運作進行檢討與改進，對現行的制度亦必須不斷研革與修正，以因應社會實際的需要。制度的建立乃是社會環境的產物，是一套認同的價值體系，關係著國家社會的發展以及符合社會環境變遷的需要，影響人事制度的因素包括政治體制、經濟結構、社會體制與教育文化理念等。<sup>1</sup>兩岸因為國情不同，其人事制度發展亦不盡相同，面對社會的變遷，做到「法隨時轉」，方能符合社會上實際的需要，即所謂的「制度是成長，不是創造」。<sup>2</sup>除此之外，對於個別的法規在訂定時，需注意應環環相扣，緊密連結，以構成整體且完善的人事制度。兩岸建立公務人員退休制度及相關規定，均已歷經多次的變革，期望公務員退休制度對公務員體系能發揮應有的功能，為人民創造安定福利的社會。

### 第一節 研究發現

本文對於兩岸公務員退休制度之探討，從資料蒐集與分析到實際寫作研究的過程中，從法制面、實務運作、現階段問題與未來發展等方面之比較，雖然社會變遷因素不同，政治體制發展不同，但是，卻同樣面臨少子化及人民平均壽命延長，政府支付退休金年限增長，政府財政負擔日益嚴重之問題，研究發現其差異如下：

#### 壹、兩岸公務員退休制度發展基礎具有差異性

一、中國大陸的社會主義係以共產黨領導的「多黨合作制」，其政治體制是以「一黨專政」，所有行政體制均配合黨的政治路線之模式運作，尤以幹部人事管理制度為

---

<sup>1</sup> 邱華君，**現行考銓制度**，頁 11-12。

<sup>2</sup> 顏秋來，「現行公務人事制度之檢討與改進芻議」，**考銓季刊**，第 49 期（2007 年 1 月），頁 106-124。

最，由黨委組織堅持貫徹執行黨的幹部管理路線、方針、政策及基本的指導原則，以指導各級政府的人事管理工作，從中央到地方建立管理機構，確立「黨管幹部」的原則與制度，公務員制度是黨的幹部制度的一個組成，是關係到黨的事業成敗與執政地位之鞏固。公務員制度之建立與公務員新陳代謝，係考量維護「政治體制」所需，非考量「公務員」權益所需。

二、我國公務人員退休制度，是為安定公務人員生活，保障其工作，以提高行政效率所為之各項措施，以公務人員的立場為考量重點，兼顧工作與生活之權益，訂定較為周延的法規與措施。

## **貳、中國大陸公務員退休法制之建立比較晚**

一、中國大陸公務員退休制度之建立，由建國初期的幹部離退休制度沿革發展逐步建立，早期幹部的離退休制度的規範，以 1955 年的「關於國家機關工作人員退休處理暫行辦法」規定辦理，經過「文化大革命」十年動亂期間，不僅政府機關的幹部人事管理制度受到嚴重破壞，國家社會動亂，政府體制混亂，國家機關幾近癱瘓，人事管理工作無法正常進行，造成幹部嚴重老化與人員膨脹，1978 年的「關於安置老病殘弱幹部的暫行辦法」，有效的緩解幹部老化與人事冗員的問題，從 1982 年至 1989 年全國已有 390 萬名老幹部辦理離休或退休手續。1993 年制定「暫行條例」，欲建制公務員法制化制度，但因環境的轉變，積極參與國際，「暫行條例」之法律位階，已不足因應國內外社會經濟環境變遷，爰於 2005 年制頒「公務員法」，2006 年 1 月施行，但實施迄今，立法層次雖已提升，短期間實難評估其成效，能否落實公務員退休制度之法制化仍有待觀察。

二、我國公務人員退休制度於民國 32 年制訂「公務員退休法」，已歷經多次沿革與修訂，尤以民國 84 年 7 月修訂的「公務人員退休法」實施新制，可說是公務人員退休制度一大突破，但實施迄今，有過渡性缺失存在，民國 99 年 8 月針對現階段所面臨的問題，再修正「公務人員退休法」，以為因應。我國在公務人員退休制度之法制

建立，較中國大陸為早，針對制度的缺失較能及早研擬因應之道。

### **參、中國大陸公務員退休法制化未如我國周延**

- 一、中國大陸公務員制度除「暫行條例」與「公務員法」基本法制外，對於公務員職位分類、領導幹部選拔任用、公務員錄用、考核、任免升降、獎懲、考核、辭職辭退等均有單行規定，惟公務員退休養老保險制度個別法規至今仍未制訂，仍援用 80 年代舊有規定，不利於退休養老金籌集方式改革與減輕政府財政負擔，盡速制定單項法規，方能保障公務員退休之權益。
- 二、我國公務人員退休制度，除「公務人員退休法」外，尚有「公務人員撫卹法」、「公教人員保險法」、「公務人員資遣給與辦法」等法規及其施行細則以及行政規定，法規的規範相當完整。

### **肆、中國大陸公務員退休法功能未如我國完善**

- 一、中國大陸「憲法」規定：「退休人員的生活受到國家社會的保障。」退休人員有權利向國家定期領取維持本人生活的退休金，但從 1978 年的「關於安置老病殘弱幹部的暫行辦法」，主要是鼓勵老幹部的離退休，目的在於處理文革期間停滯的幹部人事管理業務，以解決老幹部問題及機關人事龐大擁腫，效率不彰的現象，當時進行的行政體制改革以實施「四化」為原則，強調人事幹部應具備革命化、知識化、年輕化、專業化之原則，以促進人事領導幹部的新陳代謝，但卻造成大量離退休幹部再任從事經商業、金融或擔任企業等職務，衍生社會腐敗之現象。
- 二、我國公務人員退休制度功能，依據考試院編印的「考銓報告書」指出退休功能在於為強化人事管理機能以提高工作效率，俾使公務人員在公職服務屆滿相當年齡，年老力衰或因公傷殘無法再勝任職務而退離時，可獲得合理之老年生活保障，安定公務人員及其家屬的生活。

## 伍、兩岸公務員退休制度現階段所面臨的問題不同

- 一、中國大陸對於現階段公務員退休之法規定，以「暫行條例」與「公務員法」基本法為主，但公務員退休制度在男女不同齡退休條件、退休條件彈性不足、退休金給付機制、退休養老金財政壓力、建立個人繳費帳戶等問題，而公務員是否另循一套獨立於社會保險之外的養老保險制度，均有待檢討與改進。
- 二、我國針對退休新制實施所面臨的問題，銓敘部研擬的改革方案分為兩階段，第一階段係對現職公務人員退休法的修法工程，第二階段係對於新進公務人員退休制度改採雙層制之規劃工程。民國 99 年 8 月修正發布的「公務人員退休法」，即是第一階段修法工程的完成，修正公務人員退休法內容，對於現存的問題，如退撫基金提撥率不足、公務人員支領月退休金年齡偏低、退休人員實質所得偏高、退休再任支領雙薪等問題，退休法已作大幅修正，但即使完成修法工程，退撫基金提撥率最高上限調整至 15%，仍不足以反映正常成本，政府最終仍負保證責任及退撫基金營運仍存有財務上隱憂，銓敘部期望透過改採雙層制之改革工程，退撫基金能永續經營。從兩岸現階段實施公務員退休制度所面臨的問題不盡相同，需配合社會經濟環境因素，各自採取不同因應之道。

## 第二節 建議

公務人員擔任公職的誘因於在職時工作及退休後生活均受保障，使公務人員得以全心全意、無後顧之憂地在工作上施展所長，戮力從公，故健全的公務人員退休制度在整個人事體系佔有極為重要地位。兩岸在現行公務員退休制度上均面臨不同層次的問題，而中國大陸雖於 2005 年訂定「公務員法」，實施已有 6 年有餘，但公務員仍難以跳脫以「黨管幹部」之政治制約與限制，對於公務員退休制度之規定仍然比照舊有規定，要落實公務員制度，保障公務員權益，應加速公務員退休法之立法工作，並修正現行的不合時宜的規定，使各項退休工作有法源依據，才是完善退休制度之根本之道。我國的

公務人員退休制度，於民國 100 年 8 月已完成「公務人員退休法」修法工作，但仍未有效解決政府及退撫基金財政隱憂，經本文研究有以下建議：

## **壹、中國大陸公務員退休制度之建議**

### **一、應盡速訂定與修正公務員退休法規**

中國大陸為解決公務員退休制度所面臨的問題，對於「暫行條例」、「公務員法」均為原則性規定，惟公務員退休養老保險制度並無制訂法規，仍援用 80 年代舊有規定，顯然已不合時宜，盡速制定單項法規，方能保障公務員退休之權益。中國大陸新的養老保險制度改革保險金募集的方式是改變以往由政府統包方式，改由國家與個人共同繳費負擔，係將退休金給與納入公務員保險制度之一環，另外，有關實施男女同齡退休、實行彈性退休制度、提高公務員法定退休年齡等規定，亦應一併修正，以確立法制化之推動。

#### **(一) 實施男女同齡退休**

中國大陸因社會經濟的發展，工作環境改善及人民教育水準提高，在公務員隊伍中，女性幹部占 40% 以上，女性高級知識份子約占高級專業技術人員的 45%，男女性就業比率相當，<sup>3</sup>其次是女性平均壽命比男性長，取消男女不同齡退休，將可減輕養老保險基金支付壓力，再次是實施男女同齡退休更可貫徹「中國婦女發展綱要」之宗旨，促進男女性別平等，以符合世界潮流。

#### **(二) 實行彈性退休制度**

現行的退休條件缺乏彈性，應考量工作屬性與身體狀況，屬於知識性、專業性、技術性工作，如科研工作、醫師等屬於專業技術工作者，身體健康良好者，其退休年齡應可適度延長，如屬於體力勞動工作，其身體狀況不適合繼續工作者，退休年齡則可適當提前，依個人需求彈性選擇，適時建立彈性退休制度。

#### **(三) 提高公務員法定退休年齡**

---

<sup>3</sup> 胡藝，「提高我國公民退休年齡應對人口老齡化」，**現代營銷**，第 9 期（2011 年 9 月），頁 188。



由於平均壽命提高，老年人口增多，加上受教育年限增長，工作年限亦應相對延長，提高公務員法定退休年齡，可延後支領退休養老金，更可減緩政府支付退休養老金的財政壓力。

## 二、建立合理的工資制度

中國大陸長期實施低工資政策，基本工資低，隱性的收入名目繁多，使非工資性收入及非實物形式收入比重過大。公務員薪資結構應以基本工資為主，津貼為輔，引進績效獎金制度，減少隱性收入的產生，徹底改革「低工資、多補貼、泛福利」的政策，並減少地區性差異，建立合理的工資結構制度，不但減少福利經費支出，紓緩財政壓力，更可提高公務員之退休金，藉由立法程序，依法管理，使政策更趨透明化與穩定。

## 三、中國大陸應建立單獨的公務員養老保險制度，建立個人帳戶

### （一）建立單獨的公務員養老保險制度

養老保險制度是社會經濟制度，亦是法律制度，是衡量社會保障制度是否健全的重要指標。依據 2010 年 10 月頒佈的「社會保險法」第十條規定，公務員和參照「公務員法」管理的工作人員參加基本養老金保險的辦法由國務院規定。是指公務員得單獨適用之養老保險制度。有關公務員養老保險的規定，仍停留在「決定」、「通知」和政府部門「規章」層次，未及法律的層次，提高至法律層次，以明確規範，方能確保養老保險制度的改革與持續發展。

### （二）建立個人繳費帳戶

公務員退休制度存在的問題不只是退休年齡條件，主要在於支付退休養老金的問題。依據中國人力資源和社會保障部統計，至 2010 年中國大陸離退休人員已高達 6300 萬人，至 2030 年前後退休將達到高峰時期，未來 20 年徵收養老金與支付養老金的缺口將高達 1.8 兆元，倘若基金缺口部份得不到補償，勢必將影響中國養老保險基金之正常運作。退休費全部由政府負擔，導致政府的負擔沉重，不利於退休制度健全發展，故其退休制度改革重點，在於退休養老保險金之籌措方式，建

議公務員養老保險費的籌集改由政府及個人負擔方式，建立個人帳戶儲存，以記錄個人繳費情況，方便個人職務調動時，個人帳戶之移轉，另外應加強公務員本身的自我保障意識，由政府與個人共同承擔責任與義務，目前實施試點的社會統籌與個人帳戶相結合的制度模式，建立合理的養老金給付機制。

## 貳、我國公務人員退休制度之建議

### 一、應改採雙層制、建構多層次年金及個人帳戶

我國在 99 年 8 月於退休制度修法改革並未修正退休給與機制，致使退撫基金在法定提撥率不足的情況下，仍採取 DB 制之退休給與機制。參採世界各先進國家對於退休制度之設計經驗，藉由不同層次之退休年金設計，結合 DB 制與 DC 制兩種混合的雙層制，建立個人可攜式退休儲金帳戶，以避免單一制度的缺點，藉以保障整體社會老年經濟安全。針對我國公務員退休制度未來改革之建議：

#### （一）退休制度改採雙層制

我國公務人員退休法第 14 條明定公務人員退休金係由政府負最後之負保證責任。雖然退撫基金的經費係由政府與公務人員共同繳費，仍採取 DB 制之退休給與機制，退休給與的風險完全由政府負擔。為解決政府財政隱憂，並維持基金永續發展，建議應研擬採取雙層制，即依現行的 DB 制，減少退休金確定給付部分的比例，將現行 70%~90% 退休所的替代率，應酌予調降確定給付水準，以減輕退撫基金不斷調高提撥率之壓力；另外採行 DC 制之儲金制度，由公務人員自願性撥繳儲金，政府相對提撥，給與稅賦優惠、提供多元投資管道等配套，將有效解決政府與基金之財政隱憂。

#### （二）建構多層次年金

世界各國均積極關注退休金給與機制之改善，在 OECD 國家中已有多國建立三層年金體系，第一層為基礎年金，屬於政府負責的 DB 制；第二層為職業年金，屬於雇主規劃的 DB 制；第三層為儲蓄商業年金，屬於個人儲蓄所得的 DC 制。我國

目前仍全部採取 DB 制機制，屬於欠缺「世代公平」的機制，對於現行的退休制度，因基金目前仍是不足額提撥費率的情狀，但退休人員卻能享有十足支領月退休金，月退休人員死亡，遺族（配偶）尚可終身支領月撫慰金，造成債留子孫的不公平現象。對於退休金應採分散式的準備機制，設計符合適合我國公務人員退休制度適合實施之策略，應規劃將公保養老年金列為第一層年金，占退休所得替代率為 20%，屬於 DB 制；月退休年金列為第二層年金，退休所得替代率為 40%~50%，屬於 DB 制；個人儲蓄商業年金列為第三層年金，退休所得替代率為 20%，屬於個人儲蓄投資的 DC 制，合理建立退休所得比例。

### （三）建立個人可攜式退休儲金帳戶

公務人員退休制度實施雙層制及建構多層次年金後，對於新進人員之退休制度，應由個人負責提撥的部分的 35% 強制存入個人儲蓄帳戶，係屬確定提撥制，並鼓勵公務人員自發性撥繳儲金，政府除相對提撥儲金外，並給與稅賦優惠及提供多元投資管道等配套鼓勵公務人員多儲蓄。公務人員可以提撥金額進行投資，在個人帳戶下，公務人員可選擇不同投資方式，為分散風險，至少應包含不同類型的投資標的，包括銀行定存、債券基金、股票基金及保險公司年金商品。投資正確性與報酬性高低直接影響退休時所領取之額度，具有不可預期性、不確定性及保障性，應加強專業與技術訓練，但因個人帳戶屬於可攜式，可跟隨個人職務之異動，較有利於公私部門人才交流。

## 二、支領月退休金人員亡故遺族支領月撫慰金，應比照支領撫卹金之年限規定

依「公務人員退休法」第十八條第 1 項規定，已明定支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，給與遺族一次撫慰金或月撫慰金之對象與條件。並對配偶支領月撫慰金已修法規範條件限制，必須 2 年以上婚姻關係、年滿 55 年及未再婚等條件限制。為避免其已領月退休金與遺族支領月撫慰金之合計年限過高，違反退撫基金繳費義務與給付權利之不對等，影響退撫基金支付能力，建議支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，應比照公務人員死亡，遺族支領遺族支領一次撫卹金

或年撫卹金之年限定。

### 三、落實退撫基金資產負債管理模式

公務人員退撫基金能否有效的控管資產負債之管理風險，關係到基金之永續經營。基金管理主要目的是控管基金盈餘，基金的營運與投資管理，以目前實施 DB 制，在法定提撥率不足的情況下，不僅要能實足給付所有退休人員的退休金。退撫基金有嚴重的資產負債缺口，主要來自基金投資運作與決定資產配置時，未考慮控管負債面風險，僅單純考量如何投資，以降低風險的資產配置，並未落實控管基金風險管理。退撫基金管理除提高投資績效外，更應儘快落實資產負債管理的模式，降低負債缺口，以解決未來基金財務上危機。

## 附錄

### 一、中華人民共和國「國家公務員暫行條例」<sup>1</sup>（節錄）

#### 第一章 總則

第一條 爲了實現對國家公務員的科學管理，保障國家公務員的優化、廉潔，提高行政效能，根據憲法，制定本條例。

第二條 國家公務員制度貫徹以經濟建設爲中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放的基本路線；堅持爲人民服務的宗旨和德才兼備的用人標準；貫徹公開、平等、競爭、擇優的原則。

第三條 本條例適用於各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員。

第四條 國家公務員依法執行職務，受法律保護。

第五條 國家公務員中的各級人民政府組成人員的產生和任免，依照國家有關法律規定辦理。

#### 第十四章 辭職辭退

第七十一條 國家公務員辭職，應當向任免機關提出書面申請；任免機關應當在三個月內予以審批。審批期間，申請人不得擅自離職。

國家行政機關可以根據實際情況，規定國家公務員三至五年的最低服務年限；未滿最低服務年限的，不得辭職。

在涉及國家安全、重要機密等特殊職位上任職的國家公務員，不得辭職。

第七十二條 國家行政機關對違反本條例第七十一條規定擅自離職的國家公務員，給予開除處分。

第七十三條 國家公務員辭職後，二年內到與原機關有隸屬關係的企業或者營利性的事業單位任職，須經原任免機關批准。

第七十四條 國家公務員有下列情形之一的，予以辭退：

（一）在年度考核中，連續兩年被確定爲不稱職的；

---

<sup>1</sup>「國家公務員暫行條例」，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.bj.xinhuanet.com/bjpd-zhuanti/2006-01/18/content\\_6078258.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.bj.xinhuanet.com/bjpd-zhuanti/2006-01/18/content_6078258.htm) 瀏覽日期：2010年4月7日。

- (二) 不勝任現職工作，又不接受其他安排的；
- (三) 因單位調整、撤銷、合併或者縮減編制員額需要調整工作，本人拒絕合理安排的；
- (四) 曠工或者無正當理由逾期不歸連續超過十五天，或者一年內累計超過三十天的；
- (五) 不履行國家公務員義務，不遵守國家公務員紀律，經多次教育仍無轉變，又不宜給予開除處分的。

第七十五條 辭退國家公務員，由所在機關提出建議，按管理許可權報任免機關審批，並以書面形式通知本人。

第七十六條 被辭退的國家公務員，可以根據國家有關規定享受待業保險。

第七十七條 國家公務員辭職或者被辭退，離職前應當辦理公務交接手續，必要時接受財務審計。

辭職離開國家行政機關和被辭退的國家公務員，不再保留國家公務員的身份。

## 第十五章 退休

第七十八條 除國家另有規定外，國家公務員符合下列條件之一的，應當退休：

- (一) 男年滿六十周歲，女年滿五十五周歲；
- (二) 喪失工作能力的。

第七十九條 國家公務員符合下列條件之一的，本人提出要求，經任免機關批准，可以提前退休：

- (一) 男年滿五十五周歲，女年滿五十周歲，且工作年限滿二十年的；
- (二) 工作年限滿三十年的。

第八十條 國家公務員退休後，享受國家規定的養老保險金和其他各項待遇。

## 第十八章 附則

第八十七條 本條例由國務院人事部門負責解釋。

第八十八條 本條例自一九九三年十月一日起施行。施行的具體部署和步驟由國務院規定。

## 二、中華人民共和國「中華人民共和國公務員法」<sup>2</sup>（節錄）

2005年4月27日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議通過

### 第一章 總 則

第一條 爲了規範公務員的管理，保障公務員的合法權益，加強對公務員的監督，建設高素質的公務員隊伍，促進勤政廉政，提高工作效能，根據憲法，制定本法。

第二條 本法所稱公務員，是指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。

第三條 公務員的義務、權利和管理，適用本法。

法律對公務員中的領導成員的產生、任免、監督以及法官、檢察官等的義務、權利和管理另有規定的，從其規定。

第四條 公務員制度堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和“三個代表”重要思想爲指導，貫徹社會主義初級階段的基本路線，貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，堅持黨管幹部原則。

第五條 公務員的管理，堅持公開、平等、競爭、擇優的原則，依照法定的許可權、條件、標準和程式進行。

第六條 公務員的管理，堅持監督約束與激勵保障並重的原則。

第七條 公務員的任用，堅持任人唯賢、德才兼備的原則，注重工作實績。

第八條 國家對公務員實行分類管理，提高管理效能和科學化水準。

第九條 公務員依法履行職務的行爲，受法律保護。

第十條 中央公務員主管部門負責全國公務員的綜合管理工作。縣級以上地方各級公務員主管部門負責本轄區內公務員的綜合管理工作。上級公務員主管部門指導下級公務員主管部門的公務員管理工作。各級公務員主管部門指導同級各機關的公務員管理工作。

### 第十二章 工資福利保險

第七十三條 公務員實行國家統一的職務與級別相結合的工資制度。

---

<sup>2</sup> 「中華人民共和國公務員法」， [http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content\\_8249.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm)，瀏覽日期：2010年4月28日。

公務員工資制度貫徹按勞分配的原則，體現工作職責、工作能力、工作實績、資歷等因素，保持不同職務、級別之間的合理工資差距。

國家建立公務員工資的正常增長機制。

第七十四條 公務員工資包括基本工資、津貼、補貼和獎金。

公務員按照國家規定享受地區附加津貼、艱苦邊遠地區津貼、崗位津貼等津貼。

公務員按照國家規定享受住房、醫療等補貼、補助。

公務員在定期考核中被確定為優秀、稱職的，按照國家規定享受年終獎金。

公務員工資應當按時足額發放。

第七十五條 公務員的工資水準應當與國民經濟發展相協調、與社會進步相適應。

國家實行工資調查制度，定期進行公務員和企業相當人員工資水準的調查比較，並將工資調查比較結果作為調整公務員工資水準的依據。

第七十六條 公務員按照國家規定享受福利待遇。國家根據經濟社會發展水準提高公務員的福利待遇。

公務員實行國家規定的工時制度，按照國家規定享受休假。公務員在法定工作日之外加班的，應當給予相應的補休。

第七十七條 國家建立公務員保險制度，保障公務員在退休、患病、工傷、生育、失業等情況下獲得幫助和補償。

公務員因公致殘的，享受國家規定的傷殘待遇。公務員因公犧牲、因公死亡或者病故的，其親屬享受國家規定的撫恤和優待。

第七十八條 任何機關不得違反國家規定自行更改公務員工資、福利、保險政策，擅自提高或者降低公務員的工資、福利、保險待遇。任何機關不得扣減或者拖欠公務員的工資。

第七十九條 公務員工資、福利、保險、退休金以及錄用、培訓、獎勵、辭退等所需經費，應當列入財政預算，予以保障。

第十三章 辭職辭退



第八十條 公務員辭去公職，應當向任免機關提出書面申請。任免機關應當自接到申請之日起三十日內予以審批，其中對領導成員辭去公職的申請，應當自接到申請之日起九十日內予以審批。

第八十一條 公務員有下列情形之一的，不得辭去公職：

- (一) 未滿國家規定的最低服務年限的；
- (二) 在涉及國家秘密等特殊職位任職或者離開上述職位不滿國家規定的脫密期限的；
- (三) 重要公務尚未處理完畢，且須由本人繼續處理的；
- (四) 正在接受審計、紀律審查，或者涉嫌犯罪，司法程式尚未終結的；
- (五) 法律、行政法規規定的其他不得辭去公職的情形。

第八十二條 擔任領導職務的公務員，因工作變動依照法律規定需要辭去現任職務的，應當履行辭職手續。

擔任領導職務的公務員，因個人或者其他原因，可以自願提出辭去領導職務。

領導成員因工作嚴重失誤、失職造成重大損失或者惡劣社會影響的，或者對重大事故負有領導責任的，應當引咎辭去領導職務。

領導成員應當引咎辭職或者因其他原因不再適合擔任現任領導職務，本人不提出辭職的，應當責令其辭去領導職務。

第八十三條 公務員有下列情形之一的，予以辭退：

- (一) 在年度考核中，連續兩年被確定為不稱職的；
- (二) 不勝任現職工作，又不接受其他安排的；
- (三) 因所在機關調整、撤銷、合並或者縮減編制員額需要調整工作，本人拒絕合理安排的；
- (四) 不履行公務員義務，不遵守公務員紀律，經教育仍無轉變，不適合繼續在機關工作，又不宜給予開除處分的；
- (五) 曠工或者因公外出、請假期滿無正當理由逾期不歸連續超過十五天，或者一年內累計超過三十天的。

第八十四條 對有下列情形之一的公務員，不得辭退：

- (一) 因公致殘，被確認喪失或者部分喪失工作能力的；
- (二) 患病或者負傷，在規定的醫療期內的；
- (三) 女性公務員在孕期、產假、哺乳期內的；
- (四) 法律、行政法規規定的其他不得辭退的情形。

第八十五條 辭退公務員，按照管理許可權決定。辭退決定應當以書面形式通知被辭退的公務員。

被辭退的公務員，可以領取辭退費或者根據國家有關規定享受失業保險。

第八十六條 公務員辭職或者被辭退，離職前應當辦理公務交接手續，必要時按照規定接受審計。

第八十七條 公務員達到國家規定的退休年齡或者完全喪失工作能力的，應當退休。

第八十八條 公務員符合下列條件之一的，本人自願提出申請，經任免機關批准，可以提前退休：

- (一) 工作年限滿三十年的；
- (二) 距國家規定的退休年齡不足五年，且工作年限滿二十年的；
- (三) 符合國家規定的可以提前退休的其他情形的。

第八十九條 公務員退休後，享受國家規定的退休金和其他待遇，國家為其生活和健康提供必要的服務和幫助，鼓勵發揮個人專長，參與社會發展。

## 第十八章 附 則

第一百零五條 本法所稱領導成員，是指機關的領導人員，不包括機關內設機構擔任領導職務的人員。

第一百零六條 法律、法規授權的具有公共事務管理職能的事業單位中除工勤人員以外的工作人員，經批准參照本法進行管理。

第一百零七條 本法自 2006 年 1 月 1 日起施行。全國人民代表大會常務委員會 1957 年 10 月 23 日批准、國務院 1957 年 10 月 26 日公布的「國務院關於國家行政機關工作人員的獎懲暫行規定」、1993 年 8 月 14 日國務院公布的「國家公務員暫行條例」同時廢止。

### 三、中華民國「公務人員退休法」<sup>3</sup>

中華民國 99 年 8 月 4 日

華總一義字第 09900192611 號

第一條 公務人員之退休，依本法行之。

第二條 本法適用範圍，指依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員。

前項人員退休、資遣之辦理，除本法另有規定外，以現職人員為限。

第三條 公務人員之退休，分自願退休、屆齡退休及命令退休。

第四條 公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：

一、任職滿五年以上，年滿六十歲者。

二、任職滿二十五年者。

配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡，未符前項規定而有  
下列情形之一者，得准其自願退休：

一、任職滿二十年以上者。

二、任職滿十年以上，年滿五十歲者。

三、任本職務最高職等年功俸最高級滿三年者。

第一項第一款所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，  
由主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌  
予減低，但不得少於五十歲。

本法所稱主管機關為中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議  
會、縣（市）政府及縣（市）議會。

第五條 公務人員任職滿五年以上，年滿六十五歲者，應予屆齡退休。

前項所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，由主管機  
關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌予減低，  
但不得少於五十五歲。

---

<sup>3</sup> 「公務人員退休法」，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=S0080001> 瀏覽日期：2010 年 4 月 28 日。

第六條 公務人員任職滿五年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有中央衛生主管機關評鑑合格醫院出具已達公教人員保險殘廢給付標準表所定半殘廢以上之證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作且出具證明者，應予命令退休。

公務人員任職滿五年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，且有具體事證而不願提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院醫療證明者，經主管人員及人事主管人員送請考績委員會初核，機關首長核定後，應令其以病假治療；逾公務人員請假規則規定期限仍不堪勝任職務或仍未痊癒，應由機關主動辦理其命令退休。

前二項人員係因公傷病致身心障礙而不堪勝任職務者，不受任職五年以上年資之限制。

前項所稱因公傷病，指經服務機關證明具有下列情形之一者：

- 一、因執行職務發生危險，以致傷病。
- 二、在辦公場所發生意外，以致傷病。
- 三、因辦公往返途中遇意外危險，以致傷病。
- 四、盡力職務，積勞過度，以致傷病。

第七條 公務人員有下列各款情形之一者，予以資遣：

- 一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮，不符本法所定退休規定而須裁減人員者。
- 二、現職工作不適任，經調整其他相當工作後，仍未能達到要求標準，或本機關已無其他工作可以調任者。
- 三、未符前條第一項規定，經中央衛生主管機關評鑑合格醫院證明身心衰弱，致不堪勝任職務者。
- 四、依其他法規規定應辦理資遣者。

以機要人員任用之公務人員，除因機關裁撤或有前項第三款及第四款情形者外，不適用前項規定。

公務人員具有第一項第三款身心衰弱致不堪勝任工作情形，而不願提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院醫療證明者，應由服務機關比照前條第二項規定之程序予以資遣。

各機關對於公務人員之資遣，應由該機關首長考核後送請主管機關核定，並由該機關檢齊有關證明文件函轉銓敘部審定其年資及給與。依第一項第二款至第四款資遣者，於機關首長考核之前應先經考績委員會初核。考績委員會初核前應給予當事人陳述及申辯之機會。

資遣人員之給與，準用第九條第二項及第三十一條第四項一次退休金給與標準計算。

符合第一項條件而有第二十一條第一項各款情形之一者，主管機關應不受理其資遣案，於原因消滅後準用第二十一條第二項至第四項規定辦理資遣。

第八條 因配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法令辦理精簡而退休或資遣人員，除屆齡退休者外，得最高一次加發七個月之俸給總額慰助金。已達屆齡退休生效日前七個月者，加發之俸給總額慰助金按提前退休之月數發給。加發之經費由服務機關編列預算支給。

前項人員於退休、資遣生效日起七個月內再任下列職務之一者，應由再任機關扣除其退休、資遣月數之俸給總額慰助金後，收繳其餘額，並繳回原服務機關、改隸機關或上級主管機關：

一、由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費之專任公職。

二、由政府捐助（贈）之財團法人、行政法人、公法人職務或政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業職務，並具有下列條件之一者：

(一)任職於政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達法院登記財產總額百分之二十以上之財團法人、行政法人、公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之事業職務。

(二)擔任政府捐助（贈）成立財團法人、行政法人、公法人之政府代表或政

府轉投資事業之公股代表。

(三)任職政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表。

第一項所稱俸給總額慰助金，係按退休、資遣當月所支下列項目之合計數額計算：

- 一、本（年功）俸。
- 二、技術加給或專業加給。
- 三、主管職務加給。

第九條 退休金之給與種類如下：

- 一、一次退休金。
- 二、月退休金。
- 三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

一次退休金，以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職一年給與一又二分之一個基數，最高三十五年給與五十三個基數。未滿一年者，每一個月給與八分之一個基數。未滿一個月者，以一個月計。

月退休金，以在職同等級人員之本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職一年，照基數內涵百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。未滿一年者，每一個月照基數內涵六百分之一給與。未滿一個月者，以一個月計。本法所稱之等級，指公務人員經銓敘審定之俸（薪）級及俸（薪）點；本（年功）俸應按公務人員俸給法規定折算俸額計算。

依第一項第三款兼領月退休金之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。

中華民國八十四年七月一日以後初任公務人員且服務逾三十五年者，一次退休金之給與，自第三十六年起，每年增給一個基數，但最高給與六十個基數為限；月退休金之給與，自第三十六年起，每年增給百分之一，以增至百分之七十五為限；未滿一年者，每一個月照基數一千二百分之一給與，未滿一

個月者，以一個月計。

第十條 依第四條第一項第一款、第五條及第六條辦理退休者，退休金依下列規定給與：

- 一、任職五年以上未滿十五年或屆齡延長服務者，給與一次退休金。
  - 二、任職滿十五年以上，由退休人員就前條第一項之退休金種類擇一支領。
- 依第四條第二項規定辦理退休人員，除任職滿二十年以上且年滿五十五歲者得擇領或兼領月退休金外，僅得支領一次退休金。

第十一條 依第四條第一項第二款辦理退休時，符合下列月退休金起支年齡規定者，得擇領或兼領月退休金：

- 一、年滿六十歲。
- 二、任職年資滿三十年以上且年滿五十五歲。

依第四條第一項第二款辦理退休，未達前項第一款、第二款規定月退休金起支年齡者，就下列方式擇一領取退休金：

- 一、支領一次退休金。
- 二、至年滿月退休金起支年齡之日起領取月退休金。
- 三、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。
- 四、支領二分之一之一次退休金，並至年滿月退休金起支年齡之日起領取二分之一之月退休金。
- 五、支領二分之一之一次退休金，並提前於年滿月退休金起支年齡前開始領取二分之一之月退休金，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。

依第四條第一項第二款辦理退休人員，曾依公教人員保險法規定領有殘廢給付，且於退休前五年內曾有考績列丙等及請延長病假之事實者，得擇領或兼領月退休金，不受第一項月退休金起支年齡限制。

本法中華民國一百年一月一日修正施行前任職滿二十五年以上且年滿五十

歲者，依第四條第一項第二款辦理退休時，得就第九條第一項之退休金種類擇一支領，不受第一項月退休金起支年齡之限制。

除前項人員外，本法中華民國一百年一月一日修正施行前具有依本法合於採計退休之年資者，依第四條第一項第二款辦理退休時，其年資與年齡之合計數與附表一規定之指標數相符或高於指標數，且年滿五十歲以上者，亦得擇領或兼領月退休金，不受第一項月退休金起支年齡之限制。年資與年齡合計數之計算，未滿一年畸零月數不計入。

中華民國一百零一年一月一日前修正施行前任職滿二十五年以上且年滿五十五歲者，於年滿五十五歲之日起一年內，依第四條第一項第二款辦理退休時，得一次加發五個基數之一次退休金，並由各級政府編列預算支給。前項人員於退休生效日起一年內，再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費之專任公職，應由再任機關按比例收繳其加發之退休金，並繳回原服務機關。

第十二條 依第四條第三項辦理退休者，退休金依下列規定給與：

- 一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。
- 二、任職滿十五年以上且年滿五十五歲者，由退休人員就第九條第一項之退休金種類擇一支領。
- 三、任職滿十五年以上未滿五十五歲之月退休金起支年齡者，依前條第二項規定方式擇一領取退休金。

本法中華民國一百年一月一日修正施行前符合第四條第三項規定條件，且任職滿十五年以上者，依第四條第三項規定辦理退休時，得就第九條第一項之退休金種類擇一支領，不受前項月退休金起支年齡之限制。

本法中華民國一百年一月一日修正施行前具有依本法合於採計退休之年資者，依第四條第三項辦理退休時，其年資與年齡之合計數與附表二規定之指標數相符或高於指標數，且任職滿十五年以上者，亦得擇領或兼領月退休金，不受第一項規定月退休金起支年齡之限制。年資與年齡合計數之計



算，未滿一年畸零月數不計入。

第十三條 因公傷病之命令退休人員請領一次退休金者，任職未滿五年，以五年計。如係請領月退休金者，任職未滿二十年，以二十年計。

依第六條第四項第一款辦理退休人員，另加發五至十五個基數之一次退休金，其加發之標準，由考試院定之。因同一事由，其他法律另有加發退休金之規定者，僅得擇一支領之。

前二項規定加發之退休金，由各級政府編列預算支給。

第十四條 公務人員退休撫卹新制（以下簡稱退撫新制）自中華民國八十四年七月一日起實施。因機關改制或其他原因而另定實施日期者，依其實施日期認定。退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。

公務人員退休撫卹基金管理機關（以下簡稱基金管理機關）對前項退撫基金之財務，應實施定期精算。

第二項共同撥繳費用，按公務人員本（年功）俸加一倍百分之十二至百分之十五之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。撥繳滿四十年後免再撥繳。

公務人員辦理退休時，其繳納基金費用未予併計退休之年資，應一次發還其本人原繳付之退撫基金費用本息。

公務人員依規定不合退休、資遣於中途離職者，得申請一次發還其本人原繳付之退撫基金費用本息。繳付退撫基金五年以上，除因案免職或撤職而離職者外，得同時申請一次發給政府撥繳之退撫基金費用本息。

公務人員退撫新制實施後之年資，已按公營事業移轉民營條例或其他退休（職）、資遣法令辦理年資結算、退休（職）或資遣者，不適用前項發還退撫基金費用本息之規定。

第二項退撫基金之撥繳，管理及運用等事項，另以法律定之。

第十五條 依本法退休、資遣人員，在退撫新制實施後之任職年資，除本法另有規定外，應以依法繳付退撫基金之實際月數計算。未依法繳付退撫基金之任職年資或曾經申請發還離職、免職退費或核給退休（職、伍）金、資遣給與或辦理年資結算核發相當退休、資遣或離職給與之任職年資，均不得採計。

公務人員在退撫新制實施後曾任政務人員、公立學校教育人員或軍職人員之年資，應於轉任公務人員時，將其與政府共同撥繳未曾領取之退撫基金費用本息移撥公務人員退撫基金帳戶，始得併計其任職年資。

公務人員在退撫新制實施後，曾任依規定得予併計之其他公職、公營事業人員年資，得於轉任公務人員到職支薪之日起五年內，由服務機關向基金管理機關申請補繳退撫基金費用。於轉任之日起三個月內申請補繳者，其應繳之退撫基金費用，由基金管理機關依其任職年資、等級對照公務人員同期間相同俸級繳費標準換算複利終值之總和，由公務人員全額負擔一次繳入退撫基金帳戶。逾三個月期限申請補繳退撫基金者，另加計利息，始得併計其任職年資。

公務人員於退撫新制實施後，曾服義務役軍職、替代役人員年資，其未併計核給退除給與者，應於初任到職支薪或復職復薪時，依銓敘審定之等級，比照前項規定補繳退撫基金費用，始得併計年資。其應補繳之退撫基金費用，由服務機關與公務人員比照前條第四項規定之撥繳比例共同負擔。曾任公立學校教育人員或軍職人員轉任公務人員者，其退撫新制實施後曾服之義務役軍職、替代役人員年資，應依轉任公務人員前適用之退休（伍）法令規定補繳退撫基金費用，並依第二項規定辦理移撥，始得併計年資。

有關公務人員撥（補）繳退撫基金費用之標準、期限、申請程序及其他有關事項，由基金管理機關擬訂，報請銓敘部核定發布。

第十六條 公務人員退休年齡之認定，依戶籍記載自出生之日起十足計算。

依第五條規定應予屆齡退休人員之退休生效日期如下：

一、於一月至六月間出生者，至遲為七月十六日。

二、於七月至十二月間出生者，至遲為次年一月十六日。

月退休金自退休生效日起發給。

第十七條 依本法退休、資遣或離職者，如再任公務人員時，無須繳回已領之退休金、資遣給與或離職退費。其退休、資遣或離職前之任職年資，於重行退休時不予計算。

曾依本法或其他法令辦理退休（職、伍）、資遣、離（免）職退費或年資結算核發相當退休、資遣或離職給與之公務人員、公立學校教育人員、政務人員、公營事業人員、民選首長及中華民國八十四年七月一日以後轉任之軍職人員與其他公職人員，於再任或轉任公務人員並依本法重行退休、資遣之年資，連同以前由政府編列預算支付退休（職、伍）金、資遣給與、離（免）職退費或辦理年資結算給與之年資合併計算，以不超過第九條及第二十九條所定最高採計年資為限。

前項人員重行退休時，其再任或轉任後之任職年資滿十五年以上者，得就第九條第一項之退休金種類擇一支領，並按其核定之退休年資計算退休給與。但其退撫新制實施前再任或轉任之年資，應接續於前次由政府編列預算支付退休（職、伍）金、資遣給與或年資結算給與等採計年資之後，按接續後年資之退休金種類計算標準核發給與。依本法重行資遣者，其退撫新制實施前年資之資遣給與計算方式亦同。

第十八條 依本法支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，另給與遺族一次撫慰金。

除未再婚配偶為領受撫慰金遺族外，依下列順序領受：

- 一、子女。
- 二、父母。
- 三、兄弟姊妹。
- 四、祖父母。

配偶與各順序遺族依下列規定共同領受撫慰金：

- 一、同一順序遺族有數人時，按人數平均領受。但有配偶共同領受時，配偶

應領撫慰金之二分之一，其餘遺族平均領受二分之一。

二、同一順序遺族如有拋棄或因法定事由喪失領受權者，其撫慰金應由同一順序其他遺族依前款規定領受。無第一順序遺族時，由次一順序遺族依前款規定領受。

第一項之一次撫慰金，以其核定退休年資、等級，按死亡時同等級現職人員本（年功）俸，依第九條及第三十一條計算其應領之一次退休金為標準，扣除已領之月退休金，補發其餘額，並依同等級現職人員本（年功）俸計算發給六個基數之撫慰金。其無餘額者亦同。

遺族為配偶、未成年子女、已成年因身心障礙而無謀生能力之子女或父母，如不領一次撫慰金，得依下列規定，按原領月退休金之半數或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金：

- 一、年滿五十五歲或因身心障礙而無工作能力之配偶，給與終身。但以其婚姻關係，於退休人員退休生效時已存續二年以上，且未再婚者為限。
- 二、未成年子女給與至成年為止。
- 三、已成年因身心障礙而無謀生能力之子女及父母給與終身。

未滿五十五歲而不得依前項第一款領受終身月撫慰金之配偶，得自年滿五十五歲之日起，支領終身月撫慰金。

月撫慰金，自退休人員死亡時之次一個定期起發給。

退休人員生前預立遺囑，於第一項遺族中指定撫慰金領受人者，從其遺囑。如未立遺囑，且同一順序遺族無法協調選擇同一種類之撫慰金時，由遺族分別依其擇領種類，按第二項規定之比例領取。

第一項人員有下列情形之一者，原服務機關得先行具領三個基數之一次撫慰金辦理喪葬事宜，如有剩餘，依其退撫新制實施前、後核定年資之比例計算，分別歸屬公庫及退撫基金：

- 一、無合法之撫慰金領受遺族者。
- 二、在臺灣地區無遺族，其居住大陸地區遺族未隨侍辦理喪葬者。

三、在臺灣地區無遺族，大陸地區有無遺族未明者。

前項第二款、第三款人員合於請領撫慰金之大陸地區遺族，得於五年請領時效內請領服務機關未具領之三個基數撫慰金及前項撫慰金餘額。

依第十一條第二項第二款及第四款規定擇領或兼領月退休金人員，未達月退休金起支年齡前亡故者，依第一項至第九項規定發給撫慰金。

第十九條 退撫新制實施前擇領或兼領月退休金人員，其所支月退休金及遺族一次撫慰金，均照退撫新制實施前原規定給與標準支給。

前項支領月退休金人員於退撫新制實施後死亡者，其遺族符合前條第四項規定者，得改領月撫慰金。

第二十條 自願、屆齡退休人員應檢齊有關證明文件，報請服務機關於退休生效日前送達銓敘部核定，並以退休生效日前三個月送達為原則。

命令退休人員，應檢齊有關證明文件，由服務機關函轉銓敘部核定。

第二十一條 公務人員有下列情形之一者，銓敘部應不受理其退休申請案：

一、留職停薪期間。

二、停職期間。

三、休職期間。

四、動員戡亂時期終止後，涉嫌內亂罪、外患罪，尙未判刑確定、不起訴處分尙未確定，或緩起訴尙未期滿。

五、其他法律有特別規定。

前項第二款至第五款人員，逾屆齡退休年齡，應於原因消滅後六個月內，以書面向原服務機關申請辦理退休。但有下列情形之一者，仍不得辦理退休：

一、撤職或免職。

二、六個月應辦理期限屆滿時，仍有第二十二條規定喪失辦理退休權利之法定事由者。

前項人員於所定六個月應辦理期限內死亡者，遺族得申請依一次退休金之

標準核發給與。但退休條件已達得擇領月退休金，且其遺族符合第十八條第四項所定條件者，得按應領月退休金之半數給與月撫慰金。

前二項人員均以其原因消滅之次日為退休生效日。

第二十二條 公務人員有下列情形之一者，喪失其申請辦理退休、資遣之權利：

- 一、褫奪公權終身。
- 二、動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定。
- 三、喪失中華民國國籍。
- 四、其他法律有特別規定。

第二十三條 擇領或兼領月退休金之人員有下列情形之一者，停止領受月退休金之權利，至其原因消滅時恢復：

- 一、褫奪公權，尚未復權。
- 二、領受月退休金後再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費之專任公職。
- 三、再任由政府捐助（贈）之財團法人、行政法人、公法人職務或政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業職務，並具有下列條件之一者：
  - (一)任職於政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達法院登記財產總額百分之二十以上之財團法人、行政法人、公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之事業職務。
  - (二)擔任政府捐助（贈）成立財團法人、行政法人、公法人之政府代表或政府轉投資事業之公股代表。
  - (三)任職政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表。

本法中華民國一百年一月一日修正施行前擇領或兼領月退休金人員有下列情形之一者，自一百年四月一日起停止領受月退休金之權利，至原因消

減時恢復：

一、有前項第二款規定情形，且再任職務之固定性工作報酬每月未達委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額。

二、有前項第三款規定之情形。

領受月撫慰金之遺族，有第一項第一款情形者，停止領受月撫慰金之權利。

未依規定自再任之日起停止支領月退休金而有溢領情事者，應由支給機關依法追繳自應停止支領日起溢領之退休金。

年滿六十五歲，擇領或兼領月退休金之人員，不得再任第一項第二款或第三款之職務。但再任政務人員、民意代表或民選首長者，不在此限。

本法中華民國一百年一月一日修正施行前已任職者，得繼續任職至任期屆滿或離職時止，不受前項規定之限制。

擇領或兼領月退休金之人員，再於第一項第三款所列機構任董（理）事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲；任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量，經主管院核准者，不在此限。

第二十四條 擇領或兼領月退休金之人員有下列情形之一者，喪失領受月退休金之權利：

一、死亡。

二、褫奪公權終身。

三、動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定。

四、喪失中華民國國籍。

第二十五條 支領或兼領月退休金人員死亡時，其遺族有下列情形之一者，不得申請撫慰金：

一、褫奪公權終身。

二、動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定。

三、未具中華民國國籍。

依第十八條第四項請領月撫慰金遺族，有死亡、喪失中華民國國籍或前項

第一款及

第二款情形之一者，喪失領受月撫慰金之權利。

第二十六條 請領退休金、撫慰金、資遣給與之權利，不得作為扣押、讓與或供擔保之標的。

第二十七條 請領退休金、資遣給與、離職退費、撫慰金等之權利，自請求權可行使之日起，因五年間不行使而當然消滅。

前項之離職退費人員如轉任民營單位或私立學校服務，依勞動基準法、勞工退休金條例或私立學校教職員退休法令辦理退休者，其依第十四條第六項申請發給政府及本人繳付之退撫基金費用本息，得至遲於年滿六十五歲之日起一年內向基金管理機關提出申請，不適用前項時效規定。

定期發給之月退休金、月撫慰金各期請求權時效，依第一項規定計算。

第二十八條 本法所定之屆齡及命令退休不適用於法官。但法官合於本法所定之退休條件者，亦得自願退休。

第二十九條 公務人員在退撫新制實施前、後均有任職年資者，應前、後合併計算。但退撫新制實施前之任職年資，仍依原規定標準最高採計三十年。退撫新制實施後之任職年資，可連同併計，最高採計三十五年。任職年資逾三十五年者，其前、後年資之採計由當事人取捨。

公務人員在退撫新制實施前、後均有任職年資者，其退休金或資遣給與，依下列規定併計給與：

一、退撫新制實施前任職年資應領之退休金或資遣給與，依第三十一條規定標準，由各級政府編列預算支給。

二、退撫新制實施後任職年資應領之退休金或資遣給與，依第九條第二項至第六項規定標準，由退撫基金支給。

依本法規定繳納基金費用未予併計退休之年資，依其本人繳付退撫基金費用之本息，按未採計之退撫新制實施後年資占繳費年資之比例計算，由退撫基金一次發還。



第三十條 公務人員在退撫新制實施前、後均有任職年資，合計滿十五年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。

退撫新制實施前已有任職年資未滿十五年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿十五年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿十五年之年資為準，依下列規定擇一支給補償金，由各級政府編列預算支給：

一、每減一年增給二分之一個基數之一次補償金。

二、每減一年，增給基數二百分之一之月補償金。

退撫新制實施前已有任職年資未滿二十年，於退撫新制實施後退休，其前後任職年資合計滿十五年擇領月退休金者，依其在退撫新制實施後年資，每滿六個月一次增發二分之一個基數之補償金，最高一次增發三個基數，至滿二十年止。其前、後任職年資合計逾二十年者，每滿一年減發二分之一個基數之補償金，至滿二十六年者不再增減。其增減基數之補償金，由退撫基金支給。

第三十一條 公務人員退撫新制實施前之年資併計，除本法另有規定外，仍適用退撫新制實施前規定。

中華民國八十七年六月五日以後退休、資遣生效，其退撫新制實施前曾任義務役軍職人員年資，未併計核給退除給與者，亦得採計為退休、資遣年資。

公務人員具各縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所設立之托兒所納編前保育員任職年資，應予併計退休年資。但因該年資不具備公務人員資格且已支領離職互助金，不再計算退休給付。

公務人員退撫新制實施前任職年資應給與之退休金，依下列標準計算：

一、一次退休金，以退休人員最後在職等級，按退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加新臺幣九百三十元為基數內涵，任職滿五年者，給與九個基數，每增一年加給二個基數；滿十五年後，另行一次加發二個基數，最高總數以六十一個基數為限。未滿一年者，每一個

月給與六分之一個基數。未滿一個月者，以一個月計。

二、月退休金，以退休人員最後在職等級，按在職同等級人員本（年功）俸為基數內涵，每任職一年，照基數內涵百分之五給與，未滿一年者，每一個月給與一千二百分之五；滿十五年後，每增一年給與百分之一，未滿一年者，每一個月給與一千二百分之一，最高以百分之九十為限。未滿一個月者，以一個月計。

另十足發給新臺幣九百三十元。

第三十二條 退撫新制實施前任職年資，依前條或退撫新制實施前原規定標準核發之一次退休金及退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付，得由臺灣銀行股份有限公司辦理優惠存款。

兼具退撫新制實施前、後任職年資且支（兼）領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比（以下簡稱退休所得比率上限），在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額。

前項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；現職待遇以本（年功）俸加一倍計算。退休所得比率上限計算如下：

一、支領月退休金人員，核定退休年資二十五年以下者，以百分之七十五為上限；以後每增一年，上限增加百分之二，最高增至百分之九十五。未滿六個月者，增加百分之一；滿六個月以上未滿一年者，以一年計。

二、兼領月退休金人員，依前款比率，按其兼領月退休金之比例折算。

前項人員所領退休所得不得高於同等級現職人員待遇。

第一項一次退休金與養老給付優惠存款之適用對象、辦理條件、期限、利率、利息差額補助、金額及前二項退休所得、現職待遇、百分比訂定之細節等相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。

支領一次退休金或養老給付，並依第一項規定辦理優惠存款人員，如有第

二十三條及第二十四條規定應停止或喪失領受月退休金情事者，其優惠存款應同時停止辦理。

未依規定停止辦理者，應由支給機關依法追繳其自應停止辦理日起溢領之金額。

第三十三條 銓敘部於受理退休、資遣或撫慰金案之申請，應於二個月內核定或審定；必要時，得延長一個月。

退休、資遣人員或請領撫慰金遺族，對於退休、資遣案或撫慰金案之核(審)定之結果如有不服，得依公務人員保障法提起救濟；如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。

第三十四條 依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。

公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。

第三十五條 依本法辦理退休、資遣並於中華民國一百年四月一日前生效者，其退撫新制實施前年資累計不滿一年之畸零數，依本法一百年一月一日修正施行前原規定計算。

第三十六條 本法施行細則，由考試院定之。

第三十七條 本法自公布日施行。

本法中華民國九十九年七月十三日修正條文自一百年一月一日施行。

## 參考文獻

### 一、中文部份

#### (一) 專書

王甫銀主編，**公務員管理**（北京：中國人民大學出版社，2008年）。

王玉民，**社會科學研究分法原理**（臺北：洪葉文化事業有限公司，1994年）。

行政院大陸委員會編印，**中共行政組織與人事制度改革之研究**（臺北：上海印刷，1993年）。

李和中，**國家公務員制度導論**（北京：中國人民大學出版社，2011年）。

李華民，**中國考銓制度**，修定四版（臺北：五南圖書出版公司，1980年）。

李華民，**現行考銓制度**，再版（台北：五南圖書出版公司，1996年）。

李華民，**人事行政學-兼論考制度**（臺北：五南圖書出版公司，1994年）。

李飛鵬，**考銓法規概要**，修訂初版（臺北，五南圖書出版公司，1987年）。

考試院考銓叢書指導委員會主編，**中華民國公務人員退休撫卹制度**（臺北：中正書局，1991年）。

考試院，**考銓報告書**（臺北，考試院，2005年）。

林紀東，**行政法**，修訂初版（臺北，三民書局，1886年）。

邱華君，**現行考銓制度**，一版（臺北：一品出版公司，2011年）。

邱華君，**現行考銓制度**（台北：千華出版公司，1998年）。

法規中心，**中華人民共和國公務員法注釋本**（北京，法律出版社，2007年）。

吳庚，**行政法之理論與實用**，增訂十一版（臺北：三民書局，2010年）。

行政院大陸委員會編印，**中共實施國家公務員制度之研究—兼論中共人事制度改革現況**（臺北：冠順印刷，1997年）。

紀培榮、宋世明，**國家公務員制度教程新編**，第二版（濟南：山東大學出版社，2010

年)。

俞可平，**中國政治體制**（臺北：風雲論壇，2001年）。

徐有守，**考銓新論**（臺北：臺灣商務，1996年）。

徐有守，**我國當今人事制度析論**（臺北：臺灣商務，1984年）。

孫柏瑛，祁光華，**公共部門人力資源開發與管理**，二版（北京：中國人民大學出版社，2009年）。

許南雄，**各國人事制度**，增訂9版（臺北：商鼎文化，2008年）。

許南雄，**考銓制度概論**（台北：商鼎文化出版社，1996年）。

許禎元，**政治學研究與網路應用**（臺北：立威出版股份有限公司，1998年）。

郭秋永，**社會科學方法論**（臺北：五南圖書出版公司，2010年）。

張潤書，**行政學**，增訂新版（臺北：三民書局，1986年）。

張家洋，**行政法**，增訂三版（臺北：三民書局，2002年）。

張康之、石國亮，**中國政府管理**（北京：研究出版社，2009年）。

張可婷譯，**做出有效的研究論文與計劃**（臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2009年）。

舒放、王克良，**公務員制度教程**，第三版（北京：中國人民大學出版社，2008年）。

舒放、王克良，**國家公務員制度**，第二版（北京：中國人民大學出版社，2011年）。

傅肅良，**考銓制度**，三修訂初版（臺北：三民書局，1987年）。

董紅亞，**中國社會養老服務體系檢社研究**（北京：中國設學出版社，2011年）。

銓敘部，**公務人員退休法、撫卹法講習手冊**（臺北：銓敘部，2010年8月）。

趙曼、陳全明，**公共部門人力資源管理**（北京：清華大學出版社，2010年）。

劉厚金，**中外公務員制度概論**（北京：北京大學出版社，2010年）。

劉俊生，**公共人事制度**（北京：中國人民出版社，2009年）。

蔡良文，**人事行政學—論現行考銓制度**，四版（臺北：五南圖書出版社，2008年）。

蔡良文，**我國文官體制之變革：政府再造的價值**（臺北：五南圖書出版社，2008年）。

鄧小平，**鄧小平文選**，第2卷（北京：人民出版社，1994年），頁326-331。

薛立強、楊書文，**當代中國公務員制度**（天津：天津大學出版社，2009年）。

蕭全政等，**重建文官體制**（臺北：業強出版社，1994年）。

謝慶生、楊鳳春、燕繼榮，**中國大陸政府與政治**（臺北：五南圖書出版社，1999年）。

關中，**文官治理：理念與制度革新**（臺北：考試院，2011年）。

魏娜、吳愛明，**當代中國政府與行政**，二版（北京：中國人民出版社，2009年）。

## （二）專書論文

陳慧美，「我國公務人員退休撫卹新制之研究」，行政院人事行政局編，**研究發展第二十七輯**（臺北：行政院人事行政局，1998年），頁 669-720。

藍夏瑩，「公務人員退休制改革方案研究」，銓敘部編，**改進人事制度專案研究報告（二）**（臺北：銓敘部，2004年），頁 75-106。

## （三）期刊論文

王儷玲，「我國公務人員退休制度兼採節約儲蓄制度之可行性分析」，**公務人員月刊**，第 94 期（2004 年 4 月），頁 19-26。

王儷玲，「公教人員保險養老給付年金化之可行性」，**公務人員月刊**，第 96 期（2004 年 6 月），頁 13-25。

王儷玲，「全球公務人員退休制度設計之改革與發展」，**公務人員月刊**，第 135 期（2007 年 9 月），頁 2-5。

王儷玲，「我國公務人員退休制度未來改革方向」，**公務人員月刊**，第 147 期（2008 年 9 月），頁 9-18。

方信翔，「美國退休基金管理制度之初探」，**人事月刊**，第 250 期（2006 年 6 月），頁 8-13。

石紹斌，「論我國公務員退出機制的發展與完善」，**江西社會科學**（2008 年 10 月），頁 213-216。

何平、邱樹彬，「行政官員退休制度的歷史變遷及啓示」，**中共石家莊市委黨校學報**，第 9 卷第 9 期（2007 年 9 月），頁 28-30。

- 何曉燕，「國家公務員養老制度的完善」，**政法論壇**（2010年，10月（下）），頁147-148。
- 杜萬松，「公務員退休金制度改革：理由與方略」，**行政與法**，第10期（2005年，5月）  
頁54-56。
- 李氤娥、韓傳，「我國國家公務員的特色」，**徵文專輯紀念「國家公務員暫行條例」頒布  
10周年**（2003年），頁103-104。
- 呂明泰，「公務人員退休制度因應人口結構變化應有的變革」，**公務人員月刊**，第124  
期（2006年10月），頁23-35。
- 呂明泰，「公務人員退休法制改革的守與變」，**公務人員月刊**，第147期（2008年9月），  
頁19-33。
- 呂明泰，「確定給付乎？確定提撥乎？——論公務人員退休金給與機制的未來走向——」，**公  
務人員月刊**，第176期（2011年2月），頁5-18。
- 吳家懷，「退撫儲金制之基金管理規劃——從國外公務人員確定提撥制退休金之實務談  
起」，**公務人員月刊**，第104期（2005年2月），頁23-32。
- 吳家懷，「退休金制度改採確定提撥制觀念上應有的認識」，**公務人員月刊**，第135期  
（2007年9月），頁28-37。
- 吳泰成，「現階段退休制度改革方案之評析與期望」，**考銓季刊**，第50期（2007年7月），  
頁1-18。
- 吳泰成，「影響公務人員退休制度設計的重要因素」，**公務人員月刊**，第147期（2008  
年9月），頁5-8。
- 吳俐濤，「公務人員退休制度未來改採雙層制之規劃案簡介」，**公務人員月刊**，第176  
期（2011年2月），頁32-40。
- 邵靄如，「公務人員退休制度改革的意義與方向」，**考銓季刊**，第50期（2007年7月），  
頁91-103。
- 邵靄如，「雙層架構下年金轉換之設計與建議」，**公務人員月刊**，第135期（2007年9  
月），頁6-17。
- 胡藝，「提高我國公民退休年齡應對人口老齡化」，**現代營銷**，第9期（2011年9月），

頁 188。

施恩華，「從全球退休金制度的發展驅勢思考我國公務人員退休制度的未來走向」，**公務人員月刊**，第 135 期（2007 年 9 月），頁 18-27。

施恩華，「我國公務人員保險及退休制度晚近變革之介紹」，**人事月刊**，第 292 期（2009 年 12 月），頁 51-56。

孫志筠、汪林平，「部分國家公務員退休養老制度及啓示」，**財政研究**，第 11 期（1998 年），頁 56-59。

許濱松，「當前公務人員退休制度之問題及其改革」，**考銓季刊**，第 50 期（2007 年 7 月），頁 19-36。

許南雄，「中國大陸人事制度特色與海峽兩岸人事制度比較」，**中國行政評論**，第 7 卷第 2 期（1998 年 3 月），頁 1-60。

陳清添，「規劃彈性退休制度，納入公務人員退休法制」，**公務人員月刊**，第 61 期（2001 年 7 月），頁 18-20。

陳清添，「因應人口老化—公務人員退休制度改革方案芻議」，**公務人員月刊**，第 104 期（2005 年 2 月），頁 4-13。

陳清添，「公務人員退休制度之檢討與改革」，**公務人員月刊**，第 107 期（2005 年 5 月），頁 10-17。

張明麗、李方、秦笑梅，「我國退休制度的歷史沿革與創新發展研究」，**湖北社會科學**，第 78 期（2005 年），頁 50-52。

張哲琛，「改善公務人員退休給與機制的策略思考」，**公務人員月刊**，第 176 期（2011 年 2 月），頁 1-4。

張寧寧、張雪，「論完善公務員退休金制度與防止腐敗」，**現代商務工業**，第 2 期（2009 年），頁 261-262。

張倩、余愛雲，「論中國公務員養老保養配套制度的改革」，**經濟與管理**，第 24 卷第 3 期（2010 年 3 月），頁 11-16。

張邦良，「面對困境：改革是公務人員退休制度改的唯一選擇」，**公務人員月刊**，第 107



期（2005年5月），頁1-7。

張邦良，「探討公務人員退休制度之改革—從退休所得合理化改革方案談起」，**人事月刊**，第250期（2006年6月），頁2-7。

喬世坤，「退休制度改革出路在哪裡」，**公共管理**，（2008年12月），頁33-35。

曹敏暉，「論我國公務員退出機制的優化」，**領導科學**（2009年6月），頁29-30。

黃世鑫，「公務人員退休制度之改革：切勿隨波逐流，誤入漩渦」，**考銓季刊**，第50期（2007年7月），頁71-90。

楊燕綏、胡乃軍，「財政支出比較視角下公務員退休金制度設計」，**公共管理學報**，第7卷第2期（2010年4月），頁21-27。

銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想草案」，**公務人員月刊**，第80期（2003年2月），頁24-33。

銓敘部退撫司，「公務人員退休制度改革方案初步構想之研議」，**公務人員月刊**，第84期（2003年6月），頁4-18。

銓敘部退撫司，「如何健全公務人員退休制度」，**公務人員月刊**，第88期（2003年10月），頁39-49。

銓敘部退撫司，「簡介公務人員退休制度改革之規劃方向」，**公務人員月刊**，第147期（2008年9月），頁40-50。

劉丹丹，「論中國公務員制度與西方公務員制度的區別—退休制度」，**政治研究**（2009年），頁54-55。

鄭振宇，「構建公務員退出機制的國際視野及啓示」，**科技和產業**，第11卷第4期（2011年4月），頁118-120。

蔡良文，「公務人員退撫體制的現況與變革分析」，**考銓季刊**，第50期（2007年7月），頁37-70。

蔡允棟、宋學文，「各國人事制度對我國考試權及相關組織改革之參考」，**考銓季刊**，第41期（2005年1月），頁90-107。

賴俊男，「我國公務人員退制度實施展期金之研究—美、英、加各國制度概述」，**公務人**

員月刊，第 84 期（2003 年 6 月），頁 19-28。

賴俊男，「人口老化趨勢與公務人員退休制度因應方案」，**公務人員月刊**，第 107 期（2005 年 5 月），頁 18-24。

鍾象本，「我國公務人員退休制度之演進」，**人事月刊**，第 180 期（2000 年 8 月），頁 22-34。

鍾象本，「中國文官退休制度演進之研究—兼論悉臺灣海峽兩岸公務員法定退休年齡」，**人事管理**，第 8 期（1998 年 9 月），頁 23-51。

顏秋來，「現行公務人事制度之檢討與改進芻議」，**考銓季刊**，第 49 期（2007 年 1 月），頁 106-124。

藍夏瑩，「健全退撫基金，確保退休權益」，**公務人員月刊**，第 107 期（2005 年 5 月），頁 25-31。

#### （四）學位論文

王科萍，**我國公務員退休制度研究**（上海：上海交通大學國際與公共事務學院學位論文，2008 年）。

林安，**中共國家公務員制度之研究（1987~2003）**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班碩士論文，2005 年）。

邱成喜，**我國公務人員退休制度改革之研究**（臺北：銘傳大學公共事務學系碩士在職專班學位論文，2008 年）。

邱瓊輝，**中共國家公務員制度之研究**（臺北：淡江大學中國大陸研究所文化教育組碩士論文，1999 年）。

吳癸受，**我國與中共公務員退撫制度之比較研究**（臺北：中國文化大學政治學研究所在職專班碩士論文，2000 年）。

張耀欣，**兩岸公務員權利與義務制度之比較研究**（臺北：銘傳大學國家發展與兩岸關係碩士學位論文，2005 年）。

張瑞芳，**我國教師退休制度之變革**（臺北：國立中山大學政治研究所在職專班碩士論文，

2004 年)。

陶陶，**我國公務員退出機制研究**（長沙：湖南大學政治與公共學院行政管理碩士學位論文，2009 年）。

賴坤山，**中共國家公務員制度之研究**（臺北：國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文，1994 年）。

黃煥然，**中共現階段國家公務員制度之研究(1993~2007)**（臺北：中國文化大學政治學研究所在職專班碩士論文，2007 年）。

劉博，**我國公務員退出制度研究**（上海：華東師範大學政治學與行政管理系碩士學位論文，2006 年）。

劉義，**完善我國公務員退出制度的對策研究**（南京：何海大學管理學碩士學位論文，2007 年）。

顏碧雲，**我國公教退休制度之研究**（屏東：國立屏東教育大學教育行政研究所碩士論文，2007 年）。

蘇淑惠，**中共國家公務員制度之建立與發展取向之研究（1987~1999）**（高雄：國立中山大學大陸研究所碩士論文，1999 年）。

## （五）網際網路

「公務人員退休法」，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=S0080001>，  
瀏覽日期：2012 年 4 月 28 日。

「中華人民共和國公務員法」，[http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content\\_8249.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm)，瀏覽  
日期：2012 年 4 月 28 日。

「台灣出生率低的隱憂」，<http://www.epochtw.com/10/3/11/134114.htm>，瀏覽日期：2012  
年 3 月 11 日。

「台灣人平均壽命 78.97 歲，女比男長壽」，[http://www.epochtimes.com/b5/10/1/18/n2791  
169.htm](http://www.epochtimes.com/b5/10/1/18/n2791169.htm)，瀏覽日期：2012 年 3 月 11 日。

「各國平均壽命變化（圖）」，<http://news.xinmin.cn/rollnews/2010/04/21/4541467.htm>，

瀏覽日期：2012 年 4 月 21 日。

「兩岸政策」，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1076>，瀏覽日期：2012 年 3 月 15 日。

「國家公務員暫行條例」，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.bj.xinhuanet.com/bjpd-zhuanti/2006-01/18/content\\_6078258.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.bj.xinhuanet.com/bjpd-zhuanti/2006-01/18/content_6078258.htm)，瀏覽日期：2012 年 4 月 7 日。

「銓敘部研究規劃自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案座談會資料」，(2005 年 5 月)，頁 16，<http://www.mocs.gov.tw/pages/list.aspx?Node=701&Code=&Index=2>，瀏覽日期：2012 年 3 月 15 日。

「退休公務人員優惠存款措施再調整方案說帖」，(2010 年 8 月)，頁 2-6。<http://www.mocs.gov.tw/pages/list.aspx?Node=701&Code=&Index=2>，瀏覽日期：2012 年 3 月 15 日。

「關於人事總處一沿革」，<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=138&CtNode=1181&mp=4>，瀏覽日期：2012 年 4 月 4 日。

## 二、中文部份

### (一) 專書

Berman, Evan M., Bowman, James S., Jonathan P., West, & Van Wart, Montgomery ,  
*Human resource management in public service:Paradoxes and problems* (2001)

E.P. Davis, *1995 Pension Funds:Retirement-income Security and Capital Markets: an International Perspective*, (New York: Oxford University Press,1995)

Laurence J.Kotlikoff &Scott Burns, *The Coming Generational Storm:What You Need to Know about America's Economic Future* (2003)

### (二) 期刊論文

Beverly G. Landstorm, "Resolving Problems in Pension Plan Funding," *Compensation and*

*Benefits Review*, Vol.36, No.6 ( 2004 ) ,pp28-32.

Guardiancich, Igor, "Pan-European pension funds: Current situation and future prospects,

"*International Social Security Review*, Vol. 64 ,Issue 1 ( Jan-Mar2011 ) , pp15-36.

Moore, Perry, "Comparison of State and Local Employee Benefits and Private Employee

Benefits," *The Journal of the International Personnel Management*, Vol.20 No.4, pp.

429 ~ 438.

Mcclearn Matthew, "Retirement denied", *Canadian Business*, Vol. 85, Issue 6 ( April ,2012 ) ,

pp.26-30.

Stephan Bredt, "Between labour market and retirement pension — flexible transition as a new

paradigm for ageing societies? ", *Legal Advisor for Social Policy to the Bundestag*,

*Germany*, Vol. 61 Issue 4 ( Oct-Dec 2008 ) , pp. 95-112.

Whiteford P., and Whitehouse, E., "Pension challenges and pension reforms in OECD

countries," *Oxford review of economic policy* ,Vol.22, No.1 ( 2006 ) ,pp.78-94.