

## 第五章 採行確定提撥制的評估

老年經濟安全保障是現代社會安全體系中最主要的項目之一，也是國家邁入現代化之一項重要指標。隨著生育率逐年的降低，及醫療科技的進步，使得台灣地區 65 歲以上的老年人口，於民國 82 年底達總人口比率 7.1%，正式邁入聯合國世界衛生組織所稱之高齡化社會（7%以上），根據行政院經濟建設委員會中華民國臺灣地區民國 91 年至 140 年人口推計結果，未來人口結構老化的速度尚在持續增加，社會安全制度愈益受到重視。以社會層面而言，國家是社會安全體系的最後防衛者，老年經濟安全保障體制的完整，有助於安定老年的經濟生活與社會福利政策的達成，較易對抗政治風險和財政不穩定，較不會有扭曲的經濟影響；對經濟層面而言，退休基金為龐大資金的累積，如屬於長期且固定來源之資本，可支援國家重大建設、長期投資，對於金融市場的發展作出貢獻，使其更富流動性，並有助於經濟成長，同時減少政治和經濟風險；就政府而言，政府推動適當有效且優於一般職業的退休制度，除可避免失業等各項不確定因素干擾其生涯規劃，且因將來生活有一定之保障，自可延攬優秀人才擔任公職並願以其畢生精力貢獻所任公務，促進永業化及加強社會安全保障。

由於退休制度從恩給制轉變至 84 年之共同提撥制，因與過去歷史沿革不同，可謂重大改革，改革的意義主要有二，一是確保退休經費的來源，由政府與公務人員共同撥繳費用，建立退撫基金，以確保退撫經費的來源，不受到舊制時期，退撫經費應由各級政府編列預算以為支應的限制，避免發生「想退休而無法退休的現象」。二是加強安老卹孤的功能，透過退撫基金穩定及安全的收益，藉由充實的收入，以發揮安老恤孤的功能（關中，民國 87：4）。因其改革係建立在改進舊制時期制度設計的缺失，改革步驟溫和漸進，與制度內容的落實，改善退撫經費籌措問題，減輕政府財政上的壓力，對公務人員及遺屬生活

的保障，都有前瞻性的作法，因此能獲得多數公務人員的支持，而能順利推動。

惟依本研究第三節曾述及，銓敘部指出現行退休制度面臨若干階段性問題，大都係財務負擔增加，且因推動新制甫建立之退撫基金，依基金精算結果也顯示出財務危機。

退休制度，包含退休條件、退休年齡、服務年資、退休種類與退休金，而退休金制度則可再細分退休金經費來源、退休金給與之種類、退休金給付方式。單將退休金給付方式採行確定提撥制，是否能解決或減輕財務問題，除必須從經濟上分析外，亦須考量政治因素。在退休舊制退休金給付方式為恩給制，存在著退撫經費籌措方式不當，也造成財政負擔之問題及缺失，而在 84 年 7 月推動新退休制度，將以往由政府按年編列預算支付退撫給與，改為由政府與公務人員共同提撥經費基金之支付制度，在政治方面受到支持的因素，包括政黨、民意機關、相關主管機關、公務人員，甚至學者等等。而在新制推行後，為解決財政問題，將退休金給付方式全面改採確定提撥制，是否同樣具有政治上之支持的可能性，尚須審慎評估，故於本章第二節政治上可行性予以分析。又政府推動新退休制度，所建立之提高退撫所得，加強安老卹孤之改革目標，在公務人員退休金採行確定提撥制，是否仍能達成該目標，允宜詳為研析，爰列第三節適當生活維持分析。

正當人口老化、都市化及全球化效應，降低年輕世代的能力及意願，來照顧家庭裡老人人數上升的現有狀況下，必須全面檢視老人收入供養可幫助平衡為個人和社會利益所設的非正式和正式、市場基礎和政府補助、風險複製和風險減緩的方法和工具。儘管退休金改革的普遍問題和制度上的議題，涵蓋範圍小，退休方案的優勢仍在進化中，但許多國家存在的給付條款、給付方式都提供了替代制度設計或改革的參考機會，如何避免犯世界其他國家的錯誤，創新甚或助長金融市場，均是方案考量的重點，畢竟經驗學習也可作為分析面向，

所以將本研究第三章外國公務員退休金給付方式，有關實施確定給付制與提撥制國家的經驗分析設為評估面向，另列節次於本章第四節外國退休金經驗予以分析。

## 第一節 經濟上可行性分析

本研究因係探討公務人員退休金給付方式，有關經濟上可行性針對財政及人口狀況二方面分析。由於我國退休新制之面臨問題，大都為退休經費負擔沉重。由於退撫新制實施迄今（92年6月底）僅8年，在符合辦理退休者之退休年資中，新舊制年資皆有，依公務人員退休法之規定，舊制年資退休經費之負擔，仍係由中央、直轄市及各縣市政府負擔；新制年資退休金始由基金管理會支付，因此退撫新制後所面臨財務負擔問題，必須分別自舊制年資之政府負擔及新制年資之退撫基金財務負擔二個面向分述。另有關我國未來人口趨勢分析，因高齡化的社會與人口的轉型，在財政上之意義，是社會及未來人口養老的負擔加重，因此，擬從我國現行實際老年人口之成長、數量、未來人口負擔指數及平均餘命等項目的改變與遷移之主要趨勢，作為制定政策之參據。

### 壹、退撫經費財政狀況

#### 一、政府財政負擔並未減輕之探討

根據銓敘部推動退撫改革時，提出新制實施以後因基金逐年增加，預計自第8年起，政府退撫經費之負擔，將開始減少，估計第15年當年起，即可減少預算支出551億餘元，具有解決經費來源及減輕財政負擔之效益（銓敘部，

民國 84：88)。然而參見表 4-5 所示，退撫新制實施前 83 年度中央政府退撫給付支出約 943 億元，占中央政府歲出總額之比例為 8.86%，新制實施後中央政府退撫給付支出仍為減少，占歲出總額之比例，仍達 9% 以上左右，甚至 86 年、87 年、88 年 3 個年度，一路攀升至 10% 以上，分別為 12.04%、12.47%、10.41% 左右，俟 89 年度以後始略為緩減，對於退撫經費負擔仍然沈重，無法明顯減輕，推究其原因除自願退休及選擇領取月退休金人員增加，與國人平均壽命延長，造成退撫經費支出無法緩減之原因外，下列幾項事項，也是無法降低退撫支出之因素，允宜審慎探討。

(一) 首先，即使實施退撫新制，在新、舊制過渡期間，政府必須負擔退撫舊制時期已退休人員持續支領之月退休金及優惠存款差額利息、55 歲自願退休者所加發 5 個基數之退休金、84 年因立法院附帶決議而增加之加發本俸 15% 之公教人員其他現金給與補償金，尚須負擔新制實施後由政府按月撥繳之公提儲金（公務人員本俸之 2 倍之  $8.8\% \times 65\%$ ），於是產生階段性雙重負擔之情形。

(二) 為落實近年民營化、台灣省政府功能業務與組織調整、政府再造等政策之實現，而訂頒之優退措施。另部分縣市政府及鄉鎮市公所機關，因財政困難或預算增刪除等因素，加上銀行利率一再調降，導致各級政府負擔優存差額利率遂不斷提升，相對造成各級政府財政負擔<sup>12</sup>（參表 4-6），

---

<sup>12</sup>根據民國 92 年 6 月 2 日銓敘部向立法院法制、預算及決算委員會提交「軍公教人員一次退休（伍）金及公（軍）保養老給付優惠存款制度（年息 18%）暨公務人員退休制度改革方向報告」頁 5。若依據臺灣銀行 91 年 7 月之牌告利率，基本放款利率為 6.625%，一年定期存款利率為 2.125%，政府（含各級政府）需負擔二者差額之半數，及基本放款利率與年息 18% 之差距，應負擔利率為 13.625%。隨著國內金融市場利率一再調降，18% 之優惠存款利率造成各級政府財政負擔相對增加，72 年 12 月間，一年期定存利率為 8.5%，政府負擔之優存差額利率為 8.25%，至 91 年 7 月政府負擔之優存差額利率相對增為 13.625%，19 年間成長近 7 成。加上通貨膨脹、待遇逐年調整及退休人數增加等因素，政府負擔優存差額利息有逐年增加之趨勢。根據統計，至 79 年 6 月底，政府負擔公、教人員及軍職人員優存差額利息數額分別為 41 億餘元及

以致積欠臺銀之優存差額利息遲未歸還。

然上述有關退撫舊制造成之財政負擔，因下列理由，仍有緩減之機會。

- (一) 目前因各級政府仍須按規定支付恩給制年資之退撫給與，並再撥繳退撫新制之基金費用所致，此為恩給制與退撫新制過渡期間之短暫現象，可藉由賡續推動退撫新制，予以解決。
- (二) 如係因實施國家政策，而增加退撫給與之支出，待階段性任務完成後便可減輕負擔，且隨著退撫新制實施期間愈久，公務人員各項退撫給與將逐漸轉由退撫基金負擔，各級政府退撫經費負擔亦隨之減輕。
- (三) 個別不合理之高所得替代率，乃過渡時期現象，亦可以專案解決。

目前社會環境變遷，金融市場利率不斷調降，國家整體財政負擔日漸沈重之情況下，有關高額補貼措施之優惠存款制度確已衍生若干公平性等問題，且在現已實施新制下，除造成政府負擔外，更造成在新、舊制過渡時期退休者，所得替代率過高，甚至造成支領月退休金之所得超過現職同等級待遇之不合理現象。這是因為目前新制實施 8 年，得辦理退休者必須符合基本退休年資 25 年以上之規定，換言之，退休人員舊制年資多數超過 15 年，且退休年資中多數仍屬舊制年資，所核給之退休金及領取之公保養老給付仍得辦理優存，由於公務人員舊制年資前 15 年每年給與為基數內涵之 5%；新制年資則每年給與相當於舊制基數內涵之 4%，而致超過 15 年之年資部分，因新制之實施，每任職 1 年，可多領取基數內涵之 3%，加上優存利息所得，乃造成現階段支領月退休金人員之退休所得替代率，有高於原法定設計 70% 之情況。然而，此一現象係退撫新制實施初期之過渡性現象，未來將隨退

---

30 億餘元；至 90 年 12 月底之決算結果，上開數額已高達 262 億及 134 億餘元（合計 396 億餘元），11 年間分別成長 6.4 倍及 4.5 倍。

撫新制年資之逐年增加而消失，即在公務人員退休年資將至 119 年（新制實施 35 年後）完全過渡為新制年資，得辦理優存之年資，也同時消除。

綜觀世界各先進國家，職業退休金所得替代率之設計多界定在 44% 至 75%（因有些國家尚有基礎國民年金補貼），俾使與現職人員待遇維持合理差距。現行退休新制規定，擇領月退休金人員，需服務年資長達最高採計之 35 年，其退休所得始能達到最高之 70%，與先進國家一致尚屬合理。如僅因新、舊制過渡時期，具有舊制年資者因得領取退休優惠存款，才形成所得替代率及政府財務負擔過高之不合理現象，因此，應針對該項補貼政策個別改革，或隨新制年資之增加而逐漸改善此現象，而非更動尚屬合理退休新制退休金給付方式。

#### （四）修正公務人員退休法

立法院於 92 年 1 月 10 日會議審查通過 92 年度中央政府總預算時，曾作成與退休制度相關之主決議，應於 3 個月內提出法律修正案，規定各該身分別退撫基金提撥率，應依法精算結果以收支平衡原則強制訂定，並降低退休所得替代率；以及軍公教人員退休轉任由政府捐助成立之財團法人，即應停止領取月退休金（退休俸），俟其不再擔任該職務後再行恢復等。銓敘部業依上開主決議，修正退休法相關規定，屆時將可減輕政府負擔（銓敘部，民國 92：17-19）。

從目前政府財政負擔並未減輕之原因，大抵都因負擔舊制年資之退休金所致，因此，縱使退休金改為確定提撥制，此部分之負擔責任依舊存在。因為有關未來辦理退休之公務人員，具有舊制服務年資者，依司法院釋字第 187 號解釋，公務員依法辦理退休，請領退休金乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。另依釋字第 313 號解釋，公務人員退休金為公法上財產請求權。退

退休金屬於公法上之給付，依司法院釋字第 525 號解釋，給付行政受惠之相對人，有構成信賴要件之事實，且在客觀上有具體表現之行爲，其信賴即值得保護。且公務人員在實施新制已訂有過渡條款，於公務人員退休法施行細則第 44 條明定，公務人員在本法修正施行前之年資併計及退休金、撫慰金基數內涵，仍適用本細則修正前規定。即有信賴保護原則之適用，國家不得以事後之法規變更而損及人民之信賴。因此，倘驟然改制，對於具有舊制服務年資之公務人員而言，恐有違反社會公平原則之虞。因此，退休金制採爲確定提撥制，以減輕政府目前政府之財政負擔，可行性並不高。

## 二、退撫基金財務潛在危機之探討

本研究之主題係研究新退休制度退休金給付方式，是否有制度變革之必要性，必須以新制之制度是否完善，退撫基金是否有成效爲評估的基準。新制係由政府及軍公教人員，共同撥繳費用並成立退撫基金，依照初期費率 8% 估計，預計 10 年內之基金累積數，可達 4 千餘億元（銓敘部，民國 84：89）。基金在超然獨立機構的監督下，依照法定運用範圍，靈活運用。其運作之效益，經統計後退撫基金成立 7 年 6 個月來（自 84 年 7 月至 91 年 12 月），歷年來退撫基金各年度之收益率及各年度之平均收益率，均較目前法定收益（臺銀 91 年 7 月 1 日 2 年定期存款利率爲 2.2%）爲高，且基金總收入在扣除收益後之累計實現收益數爲 475 億 8 千 1 百 24 萬元，平均已實現收益率爲 7.827%，雖已超過法定最低收益率（台灣銀行 2 年期定期存款平均利率 5.255%）計 2.572%（參表 4-4）。但依本研究第四章提及基金管理委員會 88 年精算報告指出，在預定年利率爲 7% 時，公務人員依目前支領組合方式（月退休金及一次退休金之權數比率分爲 64.8%、35.2%）下：1.若以收益率（指基金之投資報酬率）7% 爲前提，公務人員之提撥率（正常成本費率）應爲 15.5%。2.若公務人員之現行提撥率 8%（精算當時）爲前提，欲達成長期收支平衡應達到平均收益率 10.6%。3.依衡

量未來 50 年基金現金流量估計，在維持基金提撥率 8% 之情形下，公務人員將在 99 年度首次出現收支不足，將於 115 年累計收支出現虧損（破產）之危機。

本節次自財務評估觀點分析新制之退休金政策方案，以能否解除基金沈重的財政負擔為指標，最簡易之衡量方式，即須減少支出。換言之，仍按現行繳費方式繳費，基金若能減少退休人員退休金之支出，對於實際可運用之資金比例將增加，財政壓力亦隨之緩減。為比較新制退休金採行確定提撥制及給付制之退休所得（已無優惠存款 18% 之利息所得），爰設計試算表（表 5-1），分別試算在完全新制年資，採行確定給付制與確定提撥制時，所對應之數據，計算基金所需支付之退休金金額。

表 5-1 公務人員繳費 28 年採給付制或提撥制一次給付對照表

| 繳費資料              |    |  | 確 定 給 付 制                   |                                   | 確 定 提 撥 制   |   | 自提/退撫<br>新制之比值   |
|-------------------|----|--|-----------------------------|-----------------------------------|---|---|--|
| 利率<br>(基金<br>收益率) | 繳費 | 本俸金額<br>B                                  | 一次退休金 C                     |                                   | 期滿本利和 D   |   |  |
|                   | 年資 | (G=4--3%)*                                 | 退撫新制<br>C1                  | 退撫舊制<br>C2                        | 公提+自提<br>D1   | 公提 D2   | D3%  |
|                   | A  | $B=1 \times 1.04 \text{ or } 1.03^{(A-1)}$ | $C1=2B \times A \times 1.5$ | $C2=B \times (2A \text{ or } +1)$ | $D1 = (2B \times 0.088 \times 12) \times (1+I)^{(N-A)}$ | $D2 = (2B \times 0.088 \times 12) \times (1+I)^{(N-A)} \times 0.65$ | $D3\% = \frac{(2B \times 0.088 \times 12) \times (1+I)^{(N-A)} \times 0.35}{C1}$ |
| 0%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 103.6463  | 67.3701   | 0.1618   |
| 1%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 116.1624  | 75.5056   | 0.1814   |
| 2%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 130.8402  | 85.0461   | 0.2043   |
| 3%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 148.1004  | 96.2653   | 0.2312   |
| 4%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 168.4495  | 109.4922  | 0.2630   |
| 5%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 192.4965  | 125.1227  | 0.3005   |
| 6%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 220.9737  | 143.6329  | 0.3450   |
| 7%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 254.7620  | 165.5953  | 0.3977   |
| 8%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 294.9206  | 191.6984  | 0.4604   |
| 9%                | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 342.7226  | 222.7697  | 0.5351   |
| 10%               | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 399.6978  | 259.8036  | 0.6240   |
| 11%               | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 467.6839  | 303.9945  | 0.7301   |
| 12%               | 28 | 2.6689                                     | 224.1871                    | 152.1269                          | 548.8873  | 356.7767  | 0.8569   |



說明：1.本表假設提撥率=8.8%。繳費基數，係假設初任人員之本俸為B，其後任職期間，前20年之年增率(G)為4%（考績晉級1%、調薪3%），後15年之年增率為3%（僅有調薪）。退休時所領金額，等於B乘以繳費第28年對照之倍數。

2.公務人員平均退休等級為薦任第8職等年功俸2級535俸點，平均退休年齡56歲，平均退休年資28年，平均餘命23年（有關試算表之假設基礎與平均年資、等級等項目，將於第三節適當生活維持分析節次中予以詳述）。

由上表觀基金收益率7%以上，確定提撥制退休時所領一次給付（254.7620），將會高於確定給付制（224.1871），由於基金目前平均收益率為7.827%，採取整數計算，假設基金在收益率為7%及8%時，經參照上述表5-1採給付制或提撥制之一次給付所得比例試算結果顯示，如全選擇一次退休金辦理退休，基金反較確定給付制（現制）增加負擔13.64%【 $(254.7620 - 224.1871) \div 224.1871$ 】與31.55%【 $(294.9206 - 224.1871) \div 224.1871$ 】。惟現行公務人員擇領月退金人數較多，一般而言，支領月退金人員比例愈高，費率成本愈高（吳聰成，民國87：52），基金負擔也愈重。

退休公務人員如選擇月退休金，以上述一次退休金之計算方式，分別算出確定提撥制與確定給付制在收益率維持在7%及8%時所領之一次退休金金額，在假設退休後平均餘命為23年，給付調整率為3%（按：已無考績晉級，只隨現職人員待遇調整率為3%），且實施提撥制後所支領之一次退休金金額存款利率，仍由基金支付且能維持於7%及8%利率（最低保障承諾）時，轉化成定期之年金給付表，以比較二制每月月退金所得之金額（參附錄表3-11；3-12），再計算二制在平均餘命23年間領取月退休金金額。

按91年度實際退休公務人員5,859人估算（一次退休金759人；為求簡化兼領月退休金人數計至月退休金人數共5,100人）基金負擔退休經費情形，因給付制與基金收益率無關，無論收益率7%及8%，給付制均負擔76,311,551,646元；而採提撥制，收益率如維持在7%時，將比現行確定給付制減少支付39,197,911,137元，收益率維持8%時，則減少29,779,508,670（表5-2）。

表 5-2 91 年度退休人員確定給付制及提撥制退休金給付金額表

單位：元

| 項目   | 給付/提撥制<br>提撥收益率 7% | 金額計算        |          |                |
|--|--------------------|-------------|----------|----------------|
| 一次退休   | 確定給付               | 2,801,394×  | 759人 =   | 2,126,258,046  |
| "  | 確定提撥               | 3,183,451×  | 759人 =   | 2,416,239,309  |
| 月退休  | 確定給付               | 14,546,136× | 5,100人 = | 74,185,293,600 |
| "  | 確定提撥               | 6,803,412×  | 5,100人 = | 34,697,401,200 |
| (1)確定提撥合計 37,113,640,509 ；(2)確定給付合計 76,311,551,646 |                    |             |          |                |
| (1)-(2)=-39,197,911,137 (確定提撥較確定給付減少數)             |                    |             |          |                |
| 項目   | 給付/提撥制<br>提撥收益率 8% | 金額計算        |          |                |
| 一次退休   | 確定給付               | 2,801,394×  | 759人 =   | 2,126,258,046  |
| "  | 確定提撥               | 3,685,264×  | 759人 =   | 2,797,115,376  |
| 月退休  | 確定給付               | 14,546,136× | 5,100人 = | 74,185,293,600 |
| "  | 確定提撥               | 8,575,476×  | 5,100人 = | 43,734,927,600 |
| (1)確定提撥合計 46,532,042,976 ；(2)確定給付合計 76,311,551,646 |                    |             |          |                |
| (1)-(2)=-29,779,508,670 (確定提撥較確定給付減少數)             |                    |             |          |                |

依上表資料，如轉換比較方式，按 91 年度實際每一領取月退休金人員之月退休金所得計算，基金負擔退休經費情形，因給付制與基金收益率無關，無論收益率 7% 及 8%，給付制均負擔 14,546,136 元；而採提撥制，收益率如維持在 7% 時，將比現行確定給付制減少支付 7,742,724 元 (14,546,136-6,803,412)，收益率維持 8% 時，則減少支付 5,970,660 元 (14,546,136-8,575,476)。

然而在基金實施提撥制後，基金如不須負擔退休人員退休後之年金給付，而是將退休人員應領之一次退休金，轉由承受年金給付之金融公司或銀行負責

時，基金將只須負擔該全部退休人員 5,859 人之一次退休金金額。因為支領月退休金者所領取之月退休金，係其應領之一次退休金金額移至銀行存款轉換成定期年金給付，由各承接年金給付之銀行負擔，基金所負擔數額將會更為減少。

以 91 年度實際退休公務人員 5,859 人估算，在給付制時，基金仍須依退休人員選擇退休金之種類而為支付，即支付 759 人之一次退休金，5,100 人之月退休金，應負擔金額仍為 76,311,551,646 元。而在提撥制下，因基金須負擔全部退休人員 5,859 人之一次退休金金額，如收益率維持在 7% 時，須負擔  $3,183,451 \times 5,859 = 18,651,839,409$  元，將比現行確定給付制下減少支付 57,659,712,237 元，收益率維持在 8% 時，則須負擔  $3,685,264 \times 5,859 = 21,591,961,776$  元，比現行確定給付制下減少支付 54,719,589,870 元。

退撫基金財務健全，主要措施即為增加基金之收入。基金之主要收入為政府與公務人員撥繳之退撫基金及其運用收益。因此，基金管理會如何提高基金收益率，並適時調整提撥率至正常成本費率，以為支應，均為重要課題。依公務人員退休法第 8 條之規定，新制退休金，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付之，並由政府負最後支付保證責任。因此，若是公務人員之提撥率無法達到該精算報告之正常成本費率之 15.5% 情形下，或是基金長期收支平衡無法達到平均收益率 10.6% 下，是無法減輕政府負最後支付保證責任之財政負擔。因此，退休金制度如單就政府財政因素考量，而改採確定提撥制，確實具有減輕政府之財政負擔之可行性，對於財政負擔自可減輕許多。

## 貳、我國未來人口趨勢分析

近年來，我國隨著經濟成長與政治民主化的過程，國民對社會福利的關注與需求急速增加。隨著家庭計畫的推動，及社會的變遷改變了國人的生育觀念，

使人口數量的成長趨緩，伴隨著國民生育率逐年下降、平均壽命逐年提升，未來人口年齡結構(圖5-1)，幼年人口比例逐年減少，老年人口比例逐年增加現象。

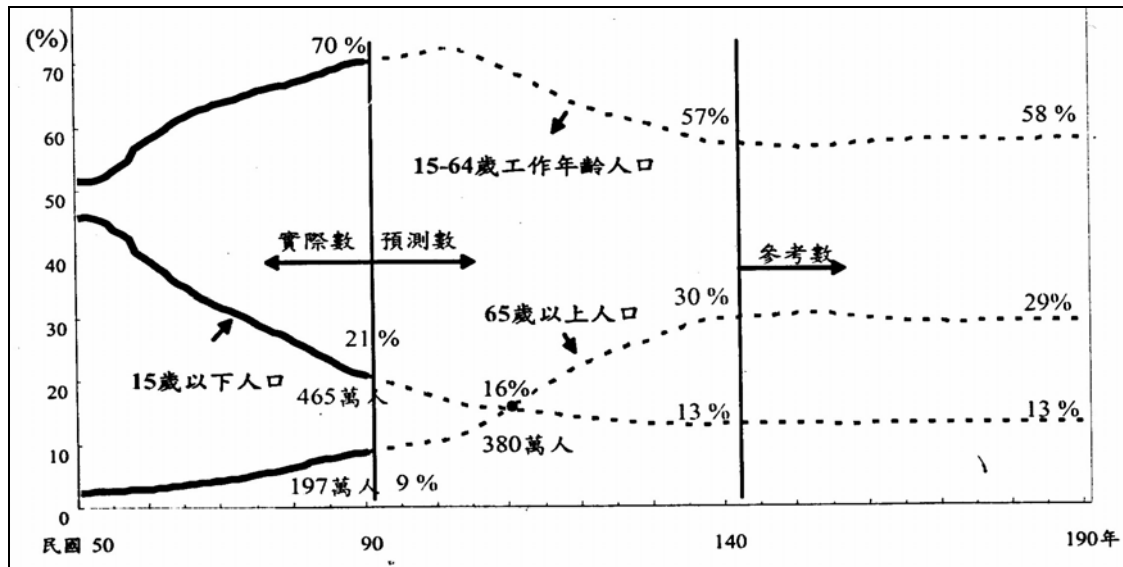


圖 5-1 臺灣地區未來三階段人口年齡結構趨勢圖

說明：工作年齡人口比例：15-64歲工作年齡人口比例，在91至100年間尚維持70%左右，之後開始下降，至140年則降為57%。每100個15-64歲工作年齡人口需扶養之幼齡人口由91年之29人至140年稍減為23人；但對老年人口之扶養數，則將由13人增至52人。

資料來源：行政院經濟建設委員會，民國91a：17。

而未來人口年齡結構由青壯之燈籠型態，逐漸進入高齡之倒金鐘型態，及轉變呈穩定之長柱型態（行政院經濟建設委員會，民國91a：16）（圖5-2）再加上晚婚之盛行及平均壽命逐年提高（附錄表1-1），65歲以上男性由91年73.10歲至140年之79歲，女性則將由79.04歲提高至86歲。屆時每150個15至64歲工作年齡人口需扶養之老年人口（附錄表1-2），由91年之12人至140年增為51人（圖5-3）。因應高齡化社會的來臨，老年經濟安全保障措施，必須及早研議。

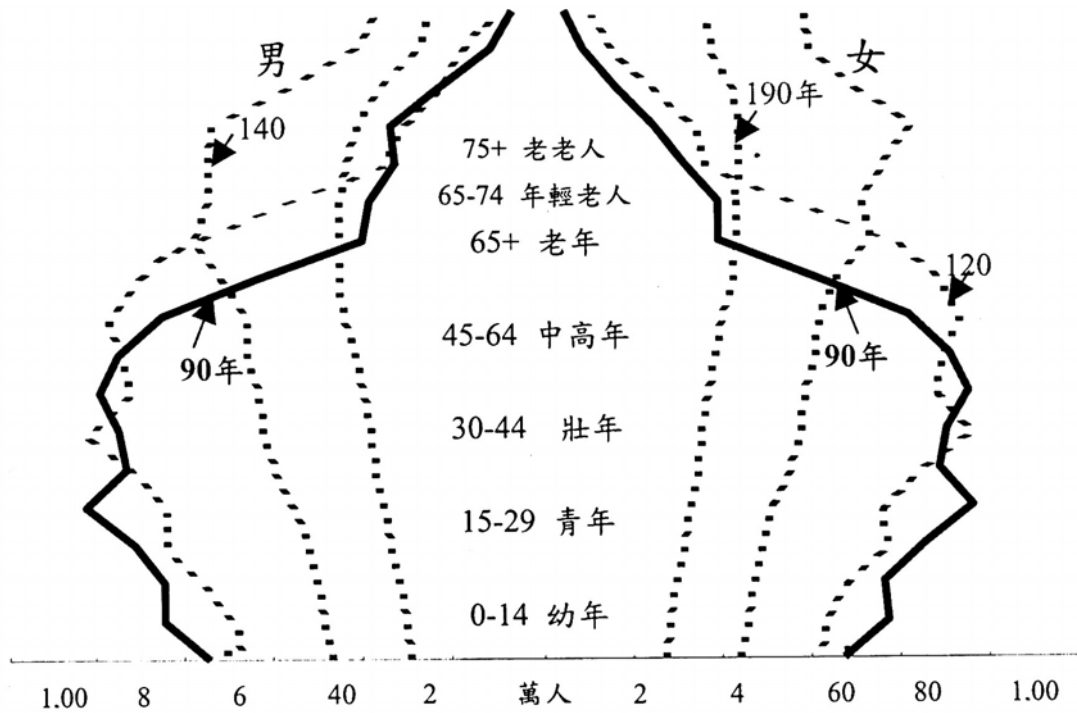


圖 5-2 臺灣地區未來人口金字塔-中推計

說明：由於未來人口結構將由青壯之燈籠型態，逐漸進入高齡之倒金鐘型態，及轉變成穩定之長柱型態，人口年齡中位數將由91年之33.0歲，升至100年之37.2歲及140年接近50歲。

資料來源：行政院經濟建設委員會，民國91a：16。

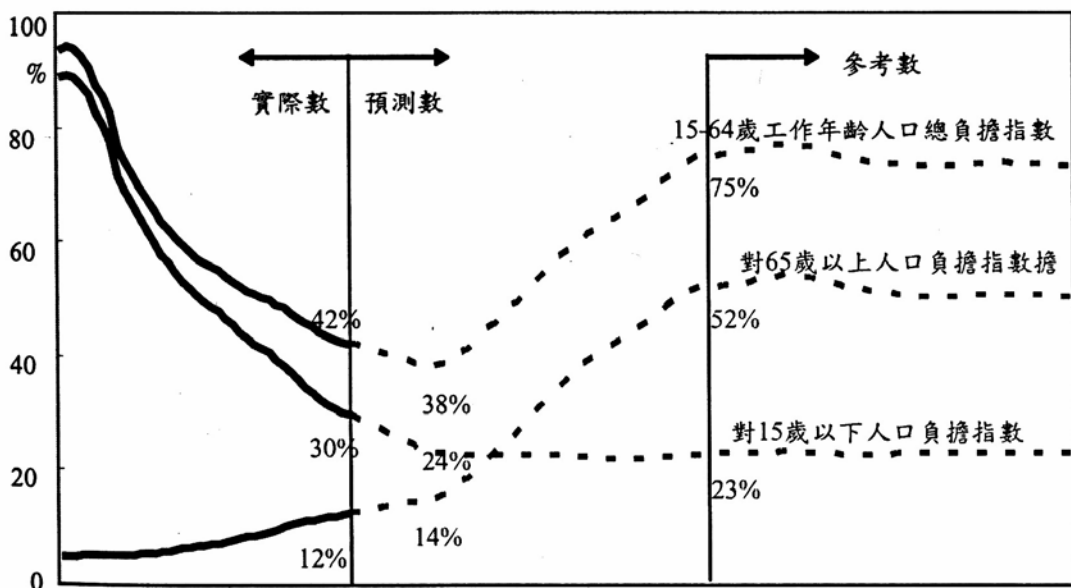


圖 5-3 臺灣地區未來負擔指數增加趨勢圖-中推計

說明：由於未來人口結構將由青壯之燈籠型態，逐漸進入高齡之倒金鐘型態，及轉變成穩定之長柱型態，人口年齡中位數將由91年之33.0歲，升至100年之37.2歲及140年接近50歲。

資料來源：行政院經濟建設委員會，民國91a：17。

從上述人口資料趨勢顯示，如我國出生時預期壽命 91 年男性 73.1 歲，女性 79.0 歲，至 140 年時將會再延長 6 歲為 79 歲，女性會再延長 7 歲為 86 歲。而幼齡人口與老年人口之相對比 91 年為 1:0.4，至 140 年轉變為 1:2.2，顯見幼齡人口之比例逐漸減少，而老年人口逐漸增加。有關工作年齡人口對老人人口之扶養數，則由 91 年的 13 人，增至 140 年的 52 人（行政院經濟建設委員會，民國 91a：2；3；17）。

而平均壽命的延長、老人人口比率的增加、扶養老人負擔的加重，導致老人問題愈顯重要，也意味著社會養老負擔加重，因此，若是為減輕政府負最後支付保證責任之財政上考量，實行確定提撥制，確實得以減輕政府之財政負擔。

然而本研究第一章第一節曾提及，我國 65 歲以上國民最主要經濟來源為子女奉養或退休金撫卹金或保險給付，其中以子女奉養者為最多，占 47.13%，退休金撫卹金或保險給付占 15.39%次之。因此，政府僅為減少財政負擔的考量，而對依賴退休金等為主要經濟來源之 15.39%人數中之公務人員，減少給付，將會增加這些老人之經濟風險，在人口老化的快速趨勢下，勢將責任歸屬到家庭領域，屆時家庭將出現無法負荷的困境，國家仍必然需花費更高的社會成本進行修補。國家各項社會福利措施的推動，當然需要考量老年人口增加的財政負擔，但不能片面性的只從減輕政府財政壓力的角度去規劃或修正政策，否則將會引發制度矛盾，以老人經濟安全議題已從個人生存、家庭生活到社會安定，甚或國家發展的階段，如何建構一套整體性老年經濟安全體系，應是未來更為重要的課題。

## 第二節 政治上可行性分析

在民主國家，政府的施政原則上應以民意為基礎，任何一項公共政策之制（修）訂，必須得到人民的政治支持，方能建立政策合法化的地位，理論上應經由民意機關之民意核可才能獲得支持，進而取得合法化地位。而民意機關代表民意，除得主動行使代議權，亦被動的受選民傳達與影響，甚或牽制。由於軍職及教育人員係比照公務人員退休制度，同為共同提撥之基金制，因此退休制度若再變革，影響人員將遍及 60 餘萬軍公教人員（表 5-3），範圍甚為廣泛，一項政策的制定或修訂能否得到支持，端視此等標的團體（人口）能否順服。

表 5-3 91 年底參加退撫基金人數及比例

| 職業別   | 軍職人員    | 政務人員 | 公務人員    | 教育人員    | 總數      |
|-------|---------|------|---------|---------|---------|
| 人數    | 122,611 | 324  | 291,052 | 203,880 | 617,867 |
| 比例(%) | 19.84   | 0.05 | 47.11   | 33.00   | 100     |

資料來源：公務人員退休撫卹基金通訊季刊，第 2 卷第 1 期，頁 3。

基於退休金給付方式之變革方案，相較於實施新制時之退休金給付型態仍維持確定給付制而言，將是另一階段之改革，且因直接影響退休所得，可謂重大變革，是否具備政治可行性，將是能否順利推行之重要關鍵。由於退休新制實施迄今尚無重大有關公務人員退休金改革方案，進入立法院之審議程序，尚無法推知退休金確定提撥制在政治上獲得支持之效果。惟實施新制時，主要之改革方案，便是改變退休經費籌措方式，由恩給制改為政府與公務人員共同提

撥之制度，在變革幅度上亦不算小，其因獲致各方瞭解與支持，而得以順利推行或改革成功。因此，本研究爰以 84 年退休制度改革成功之支持因素予以分析，探討現時若欲再改制，是否具備相當之支持因素。及以退休新制實施以來，具有相同屬性（同屬退休金）與退休金改革議題相涉，但影響層面較小之公務人員優惠存款制度，立法院、相關機關及公務人員所持態度與立場[公務人員一次退休金及公保養老給付惠存款制度（年息 18%）問卷調查統計結果補充說明]，作為預測退休金給付方式改變，能否獲得政治上支持之指標。

以下分就立法部門（民意機關）、相關主管機關及一般公務人員，對公務人員退休政策之態度與意向，退休金給付方式採行確定提撥制之意見，藉以分析退休金給付方式改變在政治上之可行性。

#### 壹、立法部門（民意機關）之立場

我國 84 年實施之退撫新制，將經費改採共同提撥之方案，係經過 22 年的研議規劃推動改革，始於行政院人事行政局 62 年為配合同年該局訂定之公務人員待遇改進方案」所提出，雖然當時國民黨仍是一黨獨大之執政黨，此外，軍公教人員也是國民黨的主要支持者，基於選票因素及選民服務等因素考量，因影響層面甚廣，著實不易立即受到朝野立委一致之支持。嗣後隨著政經情勢之轉變，依當時主要改革者前銓敘部長陳桂華指出，彼時軍公教人員待遇偏低，退撫經費所需預算比調高待遇之預算高出許多，政府若不改變此種退撫經費之籌措方式勢將難以大幅提高軍公教人員待遇（江大樹，民國 86：244）。然而推動新制之改革方案，係經考試、行政兩院核定，採取溫和漸進之方式，以在安定中求改革為原則，儘量縮小改革幅度，期能順利推行，逐步完成改革目標。另為使改革方案易獲各方瞭解與支持，銓敘部於 74 年 8 月至 11 月分區至各機關或地區，舉辦 58 場次之退撫改革訪問宣導座談會，再經問卷調查，以切實瞭解



公務人員意向，據以修正相關條文，方於 77 年 10 月經考試院會同行政院通過後，函送立法院審議，在立法院歷經 4 次簡報 3 次審查 1 次公聽會，於 81 年 12 月底第一屆立法委員任期結束前夕，完成立法程序，經總統 82 年 1 月公布，並自 84 年 7 月 1 日施行（銓敘部，民國 77：1-2；江大樹，民國 86：350-352）。

自實施新退休制以來 8 年內，就退休項目之政策而言，並無重大變革。其間為實現第 9 屆考試院許院長水德所提出之彈性退休政策，俾使無意願留置公部門之公務人員，有多樣化退休之選擇機會，加速人事新陳代謝。及歷次司法院大法官解釋及配合行政程序法於 90 年 1 月 1 日施行，而將現行涉及公務人員重要權利、義務事項，予以提昇至本法位階規定（法律保留原則之適用），經銓敘部組成專案小組研議，並邀集各機關研商公務人員退休法修正草案，曾於 91 年 8 月 26 日函送立法院審議。惟立法院屆期不連續，該法尚未進入立法部門審議，無法得知其政治上獲得支持之效果。惟既存優惠存款制度同屬退休金之一部分，在新制實施後，新制年資雖然不得辦理優惠存款，但目前就職具有舊制年資之 50 餘萬軍公教人員，仍可適用優存利率，尚包括已經退休近 34 萬適用優惠存款制度人員（銓敘部，民國 92：4）。而新制要全面採行確定提撥制，直接受影響的是現職 60 餘萬軍公教人員，影響層面同樣廣泛。因此，本研究擬以具有相同屬性（同屬退休金）與退休改革議題相涉之公務人員優惠存款制度，作為預測立法部門是否會支持之指標。

優惠存款制度，影響公務人員甚鉅，曾於民國 91 年因立法院台聯黨籍立法委員提出，而引發社會廣泛討論。公務人員退休金優惠存款制度之建立，係源於 48 年 7 月 15 日立法院法制委員會審查公務人員退休法修正草案時，基於公務人員支領之一次退休金，係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數內涵，造成退休實質所得偏低，為照顧退休人員生活，爰決議由銓敘部邀請有關機關開會研商，經銓敘部與財政部於 49 年 10 月 31 日會銜發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」。目前適用該制度人員，除軍、公、教人員外，尚包括政

務人員、卸任資深中央民意代表、縣市長及鄉鎮縣轄市長等公職人員，分屬內政部、國防部、教育部、行政院人事行政局及銓敘部等機關主管權責。上述人員一次退休（伍）金辦理優惠存款，係分別依據「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」、「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」、「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」及「退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法」等規定辦理。茲因上述得辦理優惠存款之辦法及要點，係分別由各該主管機關依據軍公教人員及政務人員相關退伍（休、職）法律施行細則之授權而訂定，並非法律，故無須送至立法院審議。

由於現行軍公教人員及政務人員優惠存款辦法及要點均明定，各類人員退撫新制施行前之舊制服務年資，領取之一次退休（伍）金及公（軍）保養老給付，符合各該優惠存款辦法及要點之條件規定者，得辦理優惠存款，且優惠存款利率最低不得低於年息 18%。在現今社會環境變遷、銀行利率不斷調降及國家整體財政負擔日漸沉重之情形下，公教人員仍享有高達 18%優惠存款利率，引發立法委員及社會各界熱烈探討，而引起社會大眾關注。

據銓敘部研擬之 92 年 1 月 16 日新聞稿「軍公教人員一次退休（伍）金及公（軍）保養老給付優惠存款制度（年息 18%）說帖」所載，考試院 91 年 9 月 5 日第 10 屆第 1 次院會決議：「本案交銓敘業務組會同保訓暨綜合業務組，對軍公教優惠利息補貼政策進行研究評估，於 3 個月內提會討論。」

銓敘部乃積極數次邀集有關部會及直轄市、各縣市政府與學者專家開會研商，研議具體方案與相關配套措施，嗣經考試院於 92 年 1 月 16 日第 10 屆第 18 次會議依據全院委員審查會結論，作成公務人員一次退休金及公保養老給付優惠存款制度（年息 18%），仍維持現制，不作變動之決議，另作成積極研議公務人員退休制度改革方向等決議，且為期外界對於軍公教人員優惠存款制度更為明瞭，消除疑慮與誤解，亦擬具說帖對外澄清說明。

嗣後立法院 92 年 1 月 10 日第 5 屆第 2 會期第 17 次會議，審議 92 年度中央政府總預算案時，作成主決議：「整體軍公教人員退休金優惠利息制度，請銓敘部於 3 個月內儘速檢討，並向相關委員會報告。」案經銓敘部提出報告報請考試院核備後，於 92 年 6 月 2 日立法院法制、預算及決算委員會提出報告時，並無作成改制之決議，由此推論，同屬影響層面甚廣，涉及退休金制重大變革之改採確定提撥制，除非執政政府強力主張，並積極克服公務人員的反對聲音，否則立法院基於選舉考量未必會轉向支持。

## 貳、相關主管機關對退休金政策之立場

由於舊制恩給制之公務人員退撫制度係由政府按年編列預算支付公務人員退休金、撫卹金；公務人員無須負擔退撫給與費用即得依功績報償，核給退撫給與；其設計在以農立國的時代，除具有社會安全功能之外，尚能滿足文官系統的需要，此外，其對於建立公務人員永業化、促進新陳代謝，以維政府組織機制運作正常，保持一定之行政效率，誠有其貢獻。

嗣因國家客觀環境變更，上開恩給之退撫制度，經深入檢討後，計有下列三項重大缺失必須謀求改革並推行退撫新制，其缺失簡述如次：

### 一、退撫經費籌措方式不當，造成財政負擔

舊制退撫經費完全由政府負擔，且未存有準備金，長期以負債方式處理，累積至公務人員退休或死亡時，再由各級政府於年度預算中編列。在制度實施初期因退撫人數不多，給付金額不致過大，但隨者人數及年資之累積，政府長期應支付之負債數額逐年增加，形成沉重負擔，影響各級政府的財政計畫與預算平衡。

根據各級政府退撫經費統計，63 年度僅 45 億 1 千 2 百餘萬元，至 83 年度已高達 1 千 2 百 62 億 7 千 6 百餘萬元，20 年間增加 28 倍，平均年增率 18%，在政府過去財政收入成長良好之情況下尚能支應，但在 78 年度以後，因政府之實質收支發生短絀，退撫經費儼然成爲一項沉重負擔，而在預算限額下現職人員待遇的調整亦受到牽制，俸額無法合理調整，致退休給付之水準日益降低。在退撫經費持續膨脹，若未能預爲計畫改革是將影響未來財政，造成嚴重的世代間債務移轉（銓敘部，民國 77：2；關中，民國 88：2-3）。

## 二、制度設計不當

民國 40、50 年代，因國內經濟尚在起步階段，國民所得偏低，軍公教人員待遇微薄，政府爲保障退休人員生活，於 48 年修正公務人員退休法，將任職 15 年至 30 年應發給之月俸額，由 45%至 65%，提高爲 75%至 90%，由於給付標準欠缺數理關係，比率設計不當，造成支領月退休金者，前 15 年任職年資，每年給與 5%；後 15 年則每年給與 1%，前後年資相差 5 倍，造成資深者邊際所得替代率低於資淺者，違背鼓勵常任公務人員久任之宗旨（葉長明，民國 88：7）。

且自 52 年開始，公保養老給付月數隨著保險年資增加而逐年遞增，如果支領月退休人員月俸額，係依照在職時全部薪俸計算，月退休金可達現職待遇之 9 成，連同公保養老給付計算擇期退休所得將超過在職人員，有欠合理。

## 三、實質所得偏低

爲消弭前述不合理現象，行政院乃於 59 年 6 月訂頒「60 年度軍公教人員待遇調整辦法」，於 61 年將公務人員待遇結構加以改變，退撫給與僅按本俸及實物代金計給，其餘主管及專業加給等現金給與項目，均不列入退撫給與基數內計算。經過多年待遇調整結果，至 84 年度一般公務人員專業加給占俸額的比例

已提高 75%至 145%，造成以本俸為基數內涵之退撫給與相對偏低，實質所得難以完全發揮安老卹孤作用（銓敘部，民 77：3-4；關中，民國 88：3-4）。

另有關特別權力關係之逐漸式微，如 78 年司法院釋字第 246 號解釋，有關「公務人員之退休及養老，依法固有請領退休金及保險金之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或法律授權之命令定之」。本號解釋雖謂「既有法規乃係斟酌國家財力、人員服勤與否或保險費繳納情形而為者，尚未逾越立法或立法授權之裁量範圍與憲法並無牴觸」，然也反映出以往政府囿於財政壓力，有關退休、養老及保險給付似有未盡完善之處。嗣後人事主管機關對退撫經費由「恩給制」改採「儲金制」之政策推動轉為積極，或與此類爭端日趨司法化的壓力也不無關係（江大樹，民國 86：244）。

此外，亦有學者比較法制觀點說明，退撫制度應屬社會安全制度之一環，我國採取由政府負擔之恩給制，將導致政府財政負擔，尤其是地方政府。認為唯有徹底改革退撫經費由政府與公務人員共同撥繳經費以支付之，才能穩固財政及維持適當的退休人員生活水準。因此新制的推行，也獲得學界的普遍支持（吳庚、楊建華等，民國 79：110-127）。

綜上，因國內政治、經濟、社會環境變遷，早年設計之退撫制度，面臨經費籌措方式不當，造成財政負擔嚴重，制度設計不良，造成實質所得偏低，未能因應實際需要，無法發揮安老恤孤之作用等缺失，因此，從 62 年起即由相關單位組成專案小組研擬改革方案，歷經 20 餘年之研議，而且政策推動目的，是在兼顧公務人員權益、人事行政之健全與國家財政負擔的考量下，於 84 年 7 月 1 日實施新制。

新制實施後，尚無重大退休金政策之審議，因此，預測主管機關對退休金給付方式採行確定提撥制之立場，仍以上述其對優惠存款制度所持立場觀察，由於考試院代表最高人事行政機關，負有人事行政決策權，對於退休金政策之

立場，如上所述，優惠存款制度，基於信賴保護的原則及維持退休人員生活的保障，由考試院全院委員審查會決議，公務人員一次退休金及公保養老給付優惠存款制度（年息 18%），仍維持現制。從相關機關立場觀之，影響公務人員權益事項，欲獲得其支持不易，遑論退休金給付方式之重大變革。

#### 參、公務人員的態度意向

首先就 84 年 7 月推動新退休制度當時公務人員所持立場分析，由於新退休制度規定，政府與公務人員必須共同撥繳基金費用，影響其權益。然而當時公務人員態度傾向中立或支持，學者分析主要係基於以下原因，而未變成抗拒改革之因素，第一、公務人員體認到政府之財政壓力日益增大，改革已勢在必行，抗拒改革不僅對公權力挑戰，也遭致民眾的反感；第二，按月撥繳自提儲金，相當於自我儲蓄，該筆支出日後得以領回，並無損失；第三，按月撥繳之費用不高，對於日常生活之開支，影響不大；第四，衡量新制的設計，對退休人員確實較為有利，無理由反對（陳金貴，民國 85：34-35）。因此，公務人員縱然必須自付一部分的退休金額，但基於退撫所得提高、累積基金資本、嘉惠公務人員及促進經濟發展等效益之考量而予以支持，始進行修法完成現行相關法制，也是改革方案推行時未受到阻力，得以順利推動的關鍵。

再以公務人員對優惠存款所持態度與立場分析，根據銓敘部於 91 年 12 月 26 日所作「公務人員一次退休金及公保養老給付惠存款制度（年息 18%）問卷調查統計結果補充說明」予以分析，該問卷計至 91 年 12 月 3 日止，問卷件數累積達 1,280 份，其中同意優惠存款制度，將隨新制之逐年實施而漸進取消者，占 77.82%，又如優惠存款制度有所變革，會提前申請辦理退休者，高達 83.66%（銓敘部，民國 91：1）（附錄表 2-1）。

最後就公務人員對退休金政策之立場觀之，因公務人員退撫制度改採「確

定提撥制」，涉及公務人員退撫權益事項之政策決定，為期審慎並使各機關對該政策方案的了解，銓敘部前於 88 年檢附該部委託王正教授「公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究」之研究報告作為參考資料，函請行政院經濟建設委員會等 10 個機關表示意見，本研究即以各機關函覆意見，作為探測公務人員意向之指標，茲將各機關意見略述如下：

#### 一、漸進式同意採行確定提撥制者

##### (一)、財政部：<sup>13</sup>

根據基金管理會於 86 年提出精算報告結論指出，現行退撫基金實際費率與精算平準費率之差距過大，僅為正常成本費率之一半，日後勢必造成入不敷出，形成基金財務危機，應及早籌謀因應。

有關退撫基金撥繳率不足財務結構不良之問題，似可循（1）開源方面：檢討調高繳費費率或加強基金運用增加收益，以達基金長期財務收支平衡。（2）節流方面：修正退撫制度提高退休條件、調整退撫給與標準，以健全基金財務等途徑解決。如未來公務人員退撫制度研究改採政府負擔較輕之確定提撥制，原則贊同。

##### (二)、行政院經濟建設委員會<sup>14</sup>

公務人員退撫制度之位階相當於勞工之退休金制度，勞基法退休金改制後，公務人員退撫制度如繼續維持高給付之確定給付制，因費率過低而需仰賴

---

<sup>13</sup>財政部 88.8.24 台財庫第 880554700 號書函。

<sup>14</sup>行政院經濟建設委員會 88.9.8 人力 88 字第 4081 號函。

政府補貼，恐有不公的爭議。

就國家財政負擔、公平性、與時代潮流考量，公務人員退撫制度宜改採確定提撥制，惟退撫新制實施僅數年，為保障既有權益者，提供在職人員選擇權方式辦理，僅新進人員一律適用新制。且為考量新舊公務人員權益之差異，制度設計似可比照勞基法退休金提撥方式，即由政府全額提撥，公務人員無須相對提撥。另為維持基金財務健全，現制之費率亦需視實際精算成本調高費率。

### （三）、行政院主計處<sup>15</sup>

依我國目前退撫現況，確定給付制提供之確定退休給與數額，對退休人員晚年生活而言，較有保障。惟因現行退撫基金核定費率八%偏低，依所附資料顯示，政府有潛藏之債務問題。而確定提撥制對退休時之保障性較差，惟就政府財政負擔而言，僅止於在各該年度編列預算，且各該年度預算應編列之金額較為穩定，亦不致有潛藏債務產生。

現行制度若再改制，將會形成一人適用三制度（即恩給制、確定給付制及確定提撥制）之困擾，為免制度變動過於頻繁，短期而言，現行制度似可暫予維持。惟據分析由於現行費率偏低，將來必定發生收支失衡，故宜朝向逐步調整費率以資因應。

我國在實施國民年金保險制度，退休公務人員有雙層保障之後，現行退撫制度對退休公務人員之重要性將降低，為期減輕政府財政負擔，長期而言，似可將確定提撥制作為政府未來努力之目標。惟未來能否實施，仍應視我國資本市場是否健全而定。

---

<sup>15</sup>行政院主計處 88.9.17 台 88 處忠字第 09062 號書函。



#### (四)、公務人員退休撫卹基金監理委員會<sup>16</sup>

未來推動實際改革時，似可考量維持政府提撥部分為確定給付制並依此調整給付條件，以達基本所得替代水準之保障功能；參加人員提撥部分則改為確定提撥制，完全視基金累積狀況決定個人退休給與金額，兩者之總和即構成公務人員的職業退休金內涵。

為有效提供退休基金制度之發展空間，除於租稅方面必需有適當遞延課稅配合外，健全國內整體金融市場及委託經營制度的推動與整體監理、保障等法制面建制亦當補強，使基金運用的專用功能得以充分發揮，才能真正達成退撫基金改革的目標以及政府、公務人員和市場三贏的局面。

#### (五)、公務人員退休撫卹基金管理委員會<sup>17</sup>

採確定提撥制之退休金制度確具有 1.參加基金人員權利義務相平衡；2.避免退撫基金之負債轉移；3.使退撫基金得以永續經營；4.有利於退休制度之彈性設計等優點。

世界先進國家包括英、美、日及歐陸等國家都已規劃將改採確定提撥制，而新加坡、瑞士及智利所採行之確定提撥制更獲得世界銀行推薦為各國學習之對象；而我國行之有年之勞動基準法亦已修訂，將勞工退休制度由原來之確定給付制改為確定提撥制，將來勞工退休制度改採確定提撥制後，必會對公務人員退撫制度之改革造成極大壓力與衝擊。是以，採行確定提撥制已為國內外之趨勢，為使退撫基金能永續經營以保障參加基金人員之退撫權益，我國退撫制度之財務管理宜考量往確定提撥制規劃。

---

<sup>16</sup>公務人員退休撫卹基金監理委員會 88.9.10 八八退監業字第 0180 號書函。

<sup>17</sup>公務人員退休撫卹基金管理委員會 88.10.21 八八台管業一字第 0138147 號書函。

惟在基金穩健經營下，4年多以來之年平均收益率均高於精算假設之年收益率，並無立即之風險，故對我國現行退撫制度之改革，宜採漸進方式進行，但不論是對現行確定給付制之局部修正或完全改為確定提撥制，應僅以新進人員為適用之對象、俾保障改制前人員之既有權益。且政府應對於退撫基金之運用訂定最低保障收益率，不足部分由政府補足，俾能獲得參加基金人員之支持。

## 二、不同意採行確定提撥制者

### (一)、行政院人事行政局<sup>18</sup>

如改採確定提撥制，公務人員退休金之給與將類同於聘僱人員之離職儲金給與制度，可能造成公務人員退休實質所得降低，引起公務人員之反彈。又該等退休金財務結構規劃，似屬一次性給與方式，對於擇（兼）領月退休金人員之給與應如何規劃辦理，亦值斟酌。

我國退休制度目的除為促進人事新陳代謝外，並隱含功勞報酬之概念，以此概念延申之退休金財務規劃，似應以確定給付制為前提。提撥基金如有不足，似宜採行透過精算適度調整退撫基金之提撥率及提高公務人員退休撫卹基金管理委員會對基金之管理及運用能力，以增加退撫基金孳息收入及其收益等措施較為妥適，尚不宜逕改採確定提撥制。

### (二)、教育部<sup>19</sup>

職業退休財務制度之影響因素複雜，然職業之特性應為重要考量。為落實

---

<sup>18</sup>行政院人事行政局 88.8.19 八十八局給字第 023067 號書函。

<sup>19</sup>教育部 88.8.27 台 88 人三字第 88095709 號書函。

對公務人員退休生活之保障，確定給付制之財務特質目前不易轉變。就財務運作角度觀之，目前我國退撫基金財務壓力主因，似在於政策核定之費率無法反映退休金之真正成本。因此，即使將退撫財務制度改為確定提撥制，在相同保障水準下，基金累積仍無法完全提存準備，政府及公務員之財務負擔，與確定給付制實質差異不大，且以我國資本市場發展之現況考量，改採確定提撥制之時機似尚未成熟。公務員退休給付財務制度，現階段仍宜維持確定給付型態。

有關財務運作之改善，可朝適時合理調整費率、漸進調整退休給付水準及健全資本市場等方向努力。至未來政府就公務人員退休生活保障責任之定位如有修正，其應對之財務型態，自應配合作結構性調整。

### (三)、台北市政府<sup>20</sup>

目前我國公務員退撫基金財政困難主因若確為費率偏低，無法反映退休金的真正成本，而需提高費率因應，應再研商提高費率之財源及整體配套方案，亦應檢討並強化基金之管理收益。

公務人員之退休制度旨在保障公務員退休後能維持適當之生活水準。其內涵為政府對公務員照顧之社會責任，非僅以技術、成本層面檢視現行退撫制度為已足。現行退撫制度實施僅四年餘，時間尚短，建請仍維持現制，再予評估為宜。

### (四)、高雄市政府<sup>21</sup>

確定提撥制之公務人員退休金給與，相較於現行確定給付制，可能造成公

---

<sup>20</sup>台北市政府 88.9.14 府人四字第 8805882800 號書函。

<sup>21</sup>高雄市政府 88.9.9 八八高市府人四字第 28535 號書函。

務人員退休實質所得降低，無法提供公務人員退休後之充分保障，恐引起公務人員之反彈。

退休金並具有保障公務人員退休後之經濟生活，承擔其財務金融風險等性質，非屬市場機制，似不應以公務人員退撫基金財務困難為由，研擬採行確定提撥制，將風險轉由公務人員承擔，悖離政府照護退休人員之意旨。且新制甫施行不久，即以目前費率過低，提撥基金不足，致未來可能發生潛在財務危機等因素，研議改採確定提撥制，易遭受質疑。宜就現行制度改善執行及運用等技術層面，衡酌各類人員退撫基金概況調整撥繳費率，提高公務人員退撫基金對基金管理與運作能力，增加基金孳息收入及收益等措施較為妥適。

#### （五）、國防部<sup>22</sup>

依軍公教退休（伍）相關法律均明定，政府負最後支付責任，如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足差額，確也顯示退伍（休）金給付制度由「恩給制」改為「儲金制」，仍維持「確定給付制」之基本原則。

退休制度攸關全國軍公教人員權益及社會安全，舉凡重大制度之變革應與廣大之當事人充分溝通，獲得共識，始能實施。退休基金除應考量收支平衡外，亦應重視退伍（休）金給付所隱含維護社會安全等因素。如不論軍公教不同職業類別，亦不考量其工作任務特性及法定服務年限等相關差異因素，而實施齊頭式收支管理之「確定提撥制」，期使以當事人現職期間之儲蓄完全支付其退休給付，似未盡公平合理。

軍職退撫新制於 86 年 1 月 1 日施行迄今僅 3 年，如改採實施「確定提撥制」之退休金制，非國防部參加新退撫制度之本旨，為維護軍職人員權益，及政府

---

<sup>22</sup>國防部 89.1.7 鍊鈦字第 8900000420 號書函。

對軍職人員加入退休撫卹新制之信諾，不同意改制。

綜上所述，新制實施後與退休金政策相涉之優惠存款制度改革方案，因影響公務人員權益事項，無論立法院、相關機關及公務人員均支持維持現制，顯見，變動過大之改革方案，不亦獲得支持。

另有關退休金採確定提撥制，各機關函復意見觀察，我國主要人事機構（行政院人事行政局、教育部、國防部、臺北市政府、高雄市政府等 5 個機關）之公務人員均不同意我國退休金制逕予改採確定提撥制機關。而財主機關（財政部、行政院經濟建設委員會、公務人員退休撫卹基金監理委員會、行政院主計處及基金管理會等 5 個機關）則是主張在一定條件下，始作改制之考量，例如兼採確定提撥制與確定給付（公提儲金為給付制，自提儲金為提撥制）、或在全面實施國民年金制度時再研究改制、或新制度適用對象僅以新進人員為限、或由公務人員自行選擇是否適用新制度、或調整提撥率、或提高收益率、或從退休制度的給付比率調整等，俾保障現職公務人員既有權益。因此，自民意機關、相關主管機關與公務人員的態度分析，退休金變革方案，若改革幅度過大，影響層面廣泛，均可能引起抗拒，不易推行，相對而言在政治上也降低其可行性。

針對新退休制度改革時，公務人員並無抗拒改變或爭辯不休，主要是退撫所得並未減少，對公務人員也有較優厚的考量，包括照顧遺屬。然而，若要將退休金改變為確定提撥制，對其而言將是重大權益的變動，且據本章第三節適當生活的維持之分析，採確定提撥制之退休金所得無法達到現制（確定給付制）所得之一半，勢將影響其退休後的生活水準，相較於 84 年推動新制時的提高退休所得而言，反而是減少所得。在目前國內資本市場不甚健全之情況下，老年經濟安全保障體系之基礎年金尚未全面推行，政府亦無規劃提供補助或免稅配套措施，加強第三層之保障，驟然將第二層之職業退休金制度，全面改制，變動性太高，無法輕易獲得在政治上之支持。

### 第三節 適當生活維持分析

退休舊制之「恩給制」為國家恩惠思想，嗣因國家客觀環境變更，退休制度內含精神亦有所不同，換言之，新退休制度之「共同提撥制」為工業社會勞資交換思想，係因應社會保險理論之興起、醫藥衛生發達以及全球人口逐漸老化等現象，強調國家照顧責任、依法主張權利義務之重要性，以因應工業社會效率的措施。「新制推行的最根本不同點是制度背後所傾向的理念，即是將公務員退休制度的定位朝向社會安全概念方向發展，不再以單純勞資關係定位，改變退撫舊制混淆了政府在退休金制度上究竟是「雇主」角色（勞資關係定位）或「政府」角色（社會安全定位）的作法，這也符合多數國家政府人員退休制度之主要潮流。」（施能傑，民 85：28-32）。

本研究旨在探討新制之公務人員退休金政策方案，是否合理可行，自應以是否具有「經濟安全」（又有稱社會安全或社會保障）為指標，由於經濟上的安全與所得的持續有關，衡量退休所得，常以所得替代率計算之，即指退休人員退休後所領之退休金占退休前薪資所得之比率。計算所得替代率所涉及退休金及退休前薪資所得之採計方式有許多種，但實務上總以能適切表達退休後所得，占工作期間經常穩定之收入流量之適當比率為原則，藉以評估退休給付是否足夠，俾使退休人員可支配之所得，不論退休前、後均能維持適當的生活品質。

依據國際勞動組織（ILO）的基準，1967 年 128 號條約規定老年年金給付的所得替代率應達到 45%，同年 131 號建議改為 55%。而歐美各國一般年金給付實際所得替代率均介於 40% 至 60% 間者為多（柯木興，民國 89：182-183）。

由於退休前之工作期間除支付日常之生活相關費用、繳稅及社交禮儀支出外，尚須儲存子女教育、生活及退休後生活等費用，通常於退休後此類費用不必支付或大幅減少，但某些支出項目數額反而提高，諸如特殊醫療照護費用、休閒旅遊娛樂費用等，此外，由於生活水準日漸提高及老年消費市場的逐漸擴展，也使得退休後生活費用難以大幅降低。柯木興（民國 89 年：168）建議退休後的生活水準約為退休前生活水準的 70%，即可維持員工退休後適當生活水準的目標。因此本研究乃參酌上述國家及學者所提出之意見，以 70%之所得替代率作為方案評估的基準，試算新制退休金制度下，採行確定給付制與確定提撥制之退休所得，何者較能達成此比率之所得替代，以維持退休前生活水準、社會地位與尊嚴。

為比較新制退休金完全採行確定提撥制及確定給付制之退休所得（已無優惠存款 18% 之利息所得），如仍按現行繳費方式繳費，經設計試算表，依基金管理委員會統計 84 年 7 月至 91 年 7 月之退休資料，公務人員平均退休等級為薦任第 8 職等年功俸 2 級 535 俸點（退休時本俸 3,3350 元；本俸+專業加給 = 5,6630 元），平均退休年齡為 56 歲，平均退休年資為 28 年<sup>23</sup>，平均餘命為 23 年（內政部 91 年臺閩地區簡易生命表統計年齡為 56 歲者，平均餘命為 23 年）。依 91 年度之待遇標準，按確定提撥制之收益率為年利率為 0%至 12%（目前法定收益率依 91 年 12 月底臺銀 2 年期定期存款利率為 1.875%。截至 91 年 12 月底退撫基金評價後平均收益率 7.827%；臺銀 2 年期定期存款平均利率為 5.255%，參表 4-4）時，分別試算在完全新制年資，採行確定給付制與確定提撥制時，退休時所領之退休金金額。

---

<sup>23</sup> 本研究試算基礎以任職年資前 20 年，保俸年增率為 4%，含晉級 1%及調薪 3%；後 8 年為 3%，僅調薪 3%為基準。

## 壹、一次退休金之比較

茲因計算所得替代率，必須換算成年金，即每月所得之月退休金金額始可比較，因此，在一次退休金之比較上，只能比較二制實際所得金額之多寡。本研究設計完全採新制年資之一次退休金基礎試算表，係假設在初任公務人員之本俸，在新制實施後任職最高採計 35 年年資期間，前 20 年之年增率為 4%（考績晉級 1%、調薪 3%），後 15 年之年增率為 3%（僅有調薪），確定提撥與確定給付制下，本俸與繳費基數之在年利率（基金收益率）0~12%之對應關係，而後配合任職年資推算出退休時所領金額。由於基金平均收益率為 7.827%，為減少陳列表格之頁數，僅附基金在收益率為 7%之計算過程為樣本（附錄表 3-1）。嗣後以平均服務年資 28 年，依表 5-1 之對照表（圖 5-4），加入平均退休等級薦任第 8 職等年功俸 2 級 535 俸點之本俸俸額 3,335 元，乘以繳費第 28 年對照之倍數，算出在確定給付制與確定提撥制退休金金額與比例。

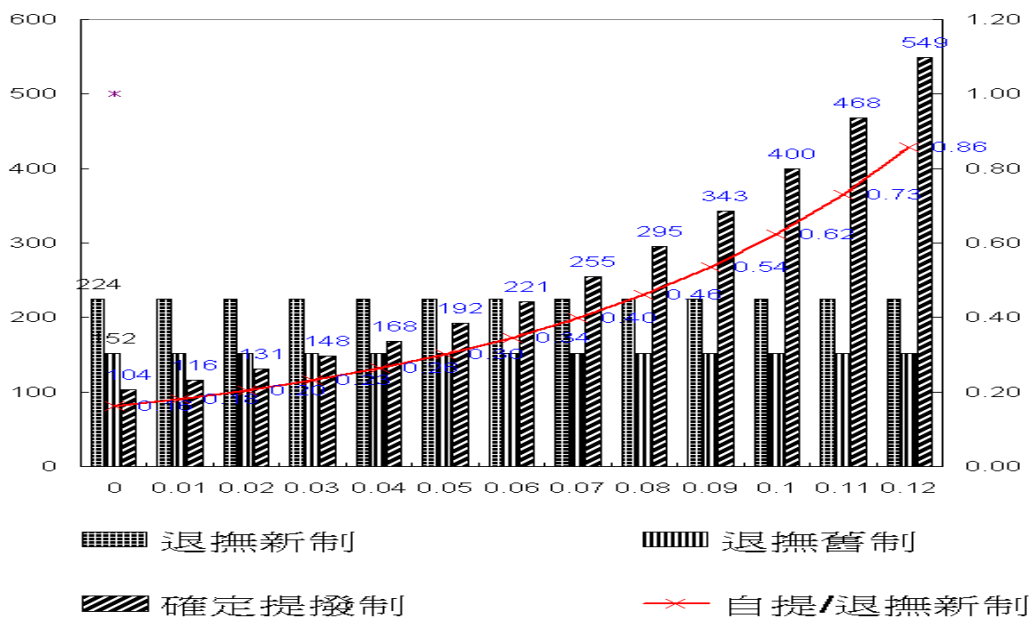


圖 5-4 公務人員繳費 28 年採給付制或提撥制一次給付對照圖

說明：同表 5-7，年利率=0~12%



在收益率達 6%時，確定給付制退休金額為 281 萬 394 元 ( $3,3350 \div 2.6689 \times 224.1871 = 2,810,394$ )<sup>24</sup>，確定提撥制退休金額為 276 萬 1,240 元 ( $3,3350 \div 2.6689 \times 220.9737 = 2,761,240$ )，提撥制與現行新制確定給付制之所得始接近，其比例係提撥制/退撫新制為 98.25%。換言之，在領取一次退休金時，提撥制必須保持收益率在 7%以上，其退休所得始能高於確定給付制（提撥制/退撫新制 113.64%）（附錄表 3-2）。以目前基金平均收益率為 7.827%之情形下，若於公務人員平均任職 28 年間，基金皆能維持此 7.827%之收益率水準，則確定提撥制之一次退休金所得將高於確定給付制。

## 貳、月退休金

乃以上述一次退休金之計算方式，分別算出確定提撥制與確定給付制，在年利率 0~12%時之一次退休金金額，運用試算年金換算公式（附錄表 3-3），在退休後平均餘命為 23 年，給付調整率為 3%（按：隨現職人員待遇調整率為 3%）時，分別算出退休後該筆依次退休金金額，放置在銀行之存款利率於 0~12%時，轉化成定期之年金給付表，以比較二制每月月退金所得之金額（附錄表 3-4 至表 3-16），並經由每月所得金額除以現職人員待遇（本俸+專業加給），則推算出二制在收益率與銀行利率不同組合下，所得替代率對照表（附錄表 3-17），以求得比較之基準。

經由試算結果顯示，同樣以平均薦任第 8 職等 535 俸點及平均年資 28 年試算，雖然在上述附錄表 3-2 顯示，在領取一次退休金額時，確定提撥制必須提撥

---

<sup>24</sup> 本項參考表 5-7 對照表試算結果，經以同樣退休等級（薦任第 8 職等年功俸 2 級 535 俸點）、退休年資（在新制實施後服務滿 28 年退休），依現行公務人員退休法規定之一次退休金計算公式（本俸 3,3350 元 $\times 2 \times 1.5$  基數 $\times 28 = 2,810,400$ ），所計算在確定給付制下退休金金額，僅差距 6 元，正確率達 99.99%。而誤差 0.01% 之原因，係為求表格精簡，故表 5-7 列出之比例數字，僅採小數點後 4 位數字，實際對照表數字為小數點後 11 位數字。

收益率維持在 7%時，始能高於確定給付制之退休所得（截至 91 年 12 月底止基金平均收益率為 7.827%）。假設以此收益率維持在 7%時所領之一次退休金金額，運用年金換算公式，並假設退休時該筆基金放置銀行之存款利率，也能維持在 7%時，則其退休後第 1 年月退休金金額，經進行比較發現以下結論：

一、在利率 7%如採確定給付制時，退休金額為 37,352 元，所得替代率制為 65.96%，如採確定提撥制，為 17,470 元，所得替代率為 30.85%<sup>25</sup>。確定給付制較確定提撥制所領之月退休金金額多增 19,882 元，確定提撥制月退所得為原確定給付制金額之 46.77%，已短少一半多之金額（附錄表 3-11）。

二、採確定提撥制在服務年資 28 年期間，收益率必須維持之比率，及退休後 23 年平均餘命期間，銀行利率必須維持之比率，必須是以下組合，提撥制所得始能高於確定給付制。

（一）、在收益率維持 10%時，銀行利率維持 11%以上（附錄表 3-14）；

（二）、或在收益率維持 11%時，銀行利率維持 9%以上（附錄表 3-15）；

（三）、或收益率維持 12%時，銀行利率維持 8%以上（附錄表 3-16）。

三、以現行實際情況（基金評價後平均收益率 7.827%；臺銀 2 年期定期存款平均利率為 5.255%；經數字進整，即基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%）為例，採確定提撥制所得替代率僅為 32.65%。

基金成立 8 餘年來（自 84 年 7 月至 91 年 12 月）股票及受益憑證之資產評

---

<sup>25</sup> 確定給付制替代率： $3,7352 \div 5,6630$ （本俸+專業加給=全薪）=65.96%；

確定提撥制替代率： $1,7470 \div 5,6630 = 30.85\%$ （小數點以下 2 位 4 捨 5 入）。

價，如採公認會計原則之「成本與市價孰低法」評價，評價後平均收益率僅 7.827%，臺銀 2 年期定期存款平均利率為 5.255% 為例進行試算。為求簡化，茲將上述比率進整，即以基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%，經參考附錄表 3-12 之「提撥收益率=8% 月退休金試算表」得知，確定提撥制之一次退休所得(3,789,146 元)略高於確定給付制(2,880,360 元)(因一次退休金不受銀行利率影響)，但月退休金所得(18,490 元)遠低於現制之確定給付(37,352 元)所得，尚不及其所得之 50%。因此，月退休金採確定給付制之所得替代率為 65.96%，而確定提撥制所得替代率僅為 32.65% (附錄表 3-17)。

另依行政院主計處網站資料之 91 年台灣地區家庭收支調查結果分析，91 年平均每戶可支配所得(消費+儲蓄)為 875,919 元，平均每戶就業人數為 3.65 人，平均每戶所得收入者人數為 1.65 人，平均每戶所得收入者可支配所得為 530,860 元，換算月支配所得應為 44,238 元(行政院主計處，民國 92：62-63)。如上述公務人員退休金給付方式採確定提撥制，其月所得僅為 18,490 元，遠低於台灣地區所得收入者平均可支配所得，僅占其 41.79% 之所得，顯見確定提撥制無法維持適當生活，而現制之確定給付制(37,352 元)所得與台灣地區所得收入者平均可支配所得(44,238)相較，已達 84%，似較得以維持適當生活。

四、以現行實際情況(即數字進整，基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%)

為例，即使公保養老給付併入月退休金所得計算，確定提撥制所得替代率僅為 42.31% (退休金 32.65%；公保養老給付 9.66%)。

本研究第三章所列舉之實施確定給付制國家，其公務員退休所得替代率，如德國(公務員無須繳費，採計 40 年，替代率 75%)及法國(繳納相當於含稅薪資 7.85% 之費用，採計 37.5 年，替代率 75%)退休所得替代率高於 70%。英國、美國、及日本公務員之職業退休所得替代率雖低於 70%，但其退休制度係

採多層次保障設計，例如英國公務員除得領取月退休金外，尚得領取一次退休金。對於繳足保費而屆齡退休者，亦能領取第一層基礎年金計畫之定額年金。另得自願參與第三層之退休儲蓄計畫。美國公務員除第二層次之職業年金之基本福利計畫（以任職 30 年為例，替代率 30% 至 33%）外，亦有第一層的社會安全福利給付，平均所得替代率為 42%，薪資較低者可達 56%，另有第三層次之節約儲蓄計畫增加退休金。日本與英國相同，公務員除得領取共濟年金組合，尚得領取一次退職金，由政府全額負擔國民年金，總所得替代率已近 70%。

由於我國現行公務人員老年經濟保障制度，除了公務人員退休金外，尚有公保養老給付。一般而言，若依世界銀行三層老年經濟安全架構之分析，公保養老給付應屬於第一層之基礎年金。本研究係以職業年金為探討課題，原對第一層之基礎年金不加入探討，但因我國未實施國民年金，對於該部分因被保險人依法退休所得之一次養老給付，應否計算為退休所得，仍有討論之空間。本研究為求周延，乃另計算公保養老給付，換算為年金之月給付。

茲以本研究之平均退休年資 28 年，與平均退休等級薦任第 8 職等年功俸 2 級 535 俸點（本俸 33,350 元）為計算基準，所得領取之一次公保養老給付金額<sup>26</sup>為  $28 \times 1.2 \times 33350 = 1,120,560$  元，該筆金額放置銀行，在銀行年利率 0~12% 時，運用附錄表 3-3 之試算年金換算公式，給付調整率為 3%，轉化成定期之年金給付表，計算出換算後之月給付金額（附錄 3-18），並經由每月所得之金額除以現職人員待遇（本俸 + 專業加給），推算出所得替代率之數字（附錄表 3-19）。

若將上述三、之月退休金試算結果，加上公保養老給付後，確定提撥制與

---

<sup>26</sup>公教人員保險法第 9 條第 1 項，本保險之保險費率為被保險人每月保險俸（薪）給 4.5% 至 9%；第 3 項，所稱每月保險俸（薪）給，係依公務人員俸（薪）給法規所定本俸（薪）或年功俸（薪）為準。第 14 條：被保險人依法退休、資遣者或繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以一次養老給付。依其保險年資每滿 1 年給付 1.2 個月，最高以 36 個月為限。畸零月數按比例發給。

確定給付制退休金所得，各增加 5,468 元（附錄表 3-18），所得替代率增加 9.66%（附錄表 3-19）。以現行實際情況（數字進整，基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%）為例，確定提撥制之月退休金所得（18,490 元 + 5,468 元 = 23,958 元）仍低於現制之確定給付（37,352 元 + 5,468 元 = 42,820 元）所得，尚不及其所得之 56%，亦遠低於台灣地區所得收入者平均每月可支配所得之 44,238 元。

因此，加入公保養老給付計算後之月退休金，採確定給付制之所得替代率為 75.62%（65.96% + 9.66%），而確定提撥制所得替代率僅為 42.31%（32.65% + 9.66%）（附錄表 3-19），仍無法維持適當生活，所得遠不及德國及法國之替代率 75%，亦遠低於英國、美國及日本的多層次制保障。

綜上分析，由於何時發生所得中斷之風險並不確定，例如殘廢及死亡之風險，因此如工作年資不長，如果提撥之金額不足，不能確保退休或殘廢公務人員及遺族之生活，自無法達到退撫新制所欲達成加強安老卹孤之保障功能。且從我國公務人員退撫制度沿革而言，均以提高公務人員退撫所得為主要目的，如改採確定提撥制，將無法維持退休人員適當生活。以現行實際情況分析（即數字進整，基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%），因確定給付制月退休金之所得替代率為 65.96%，加入公保養老給付計算後之替代率增為 75.62%，雖然替代率較高，然而參與基金之公務人員，本身也按月自行提撥 35% 之自提儲金，因此該替代率亦須打折（參考表 5-1 可知，如以退休年資 28 年為例，在基金收益率為 8% 時，其自提/退撫新制之比值為 46.04%，即將近 4 成 6 為公務人員自我儲蓄之性質，不宜加計入狹義的所得替代率來分析）。而採行確定提撥制之一次退休金若在收益率未達 7%，退休所得較確定給付制為低。退休人員如選擇月退休金者，以現行實際情況分析，採確定提撥制所得替代率僅為 32.65%，即使公保養老給付併入月退休金所得計算，確定提撥制所得替代率僅為 42.31%。在目前基金收益率無法提高下，銀行也趨向低利率，如改採確定提撥制將無法提供與確定給付制相當之退休所得水準，當然無法達到提高退撫所得之目

標。若欲維持公務人員相同給付水準，則提撥率勢須大幅調高，此將增加公務人員負擔，影響其權益，由於改變退休制度，變動法律秩序，將增加無法成就退休條件之現職人員不安，及引致提早退休之搶退風潮。在目前支領月退休金人數已逾 8 成之情況下，採行確定提撥制將無法保障目前超過 80% 支領月退休金人員之生活，足見以適當生活維持之指標分析，退休金制採行確定提撥制，其可行性之說服力顯然不足。

#### 第四節 外國政府人員退休金的經驗分析

一般而言，早期大多數國家之退休金給付方式，係採確定給付制，隨著世界性的人口老化、失業惡化及財政赤字惡化，一樣存在著財務問題，世界各國對於養老政策能否貫徹，不甚樂觀，因此，各國實施退休制度之現況、經驗與面對財務問題時，其解決方式及改革趨向，均得為方案評估的參據，畢竟他山之石可以攻錯，經由比較法之觀點，就各國公務人員退休金給付方式，提供我國退休制度究應採取何種給付方式之參考。

以下分就他國退休金實行確定給付制與提撥制的經驗，評析如次：

##### 壹、實行確定給付制國家

實行退休金確定給付制國家之退休制度，除了設有彈性退離制度<sup>27</sup>（許南雄，民國 91：525）外，更有多層次社會安全保障措施，主要先進國家之第二層

---

<sup>27</sup> 其廣義指退休年齡與退休給與均含彈性或多樣規定，如美國退休制；狹義彈性退休則僅指退休年齡採彈性規定方式，如法國與日本退休制）

保障為職業年金退撫給與均與第一層保障為基礎年金社會保險（如英國之健保養老給付，美國之社會安全年金給付）相互配合，增加退休數額。英美兩國更以免稅方式鼓勵購買第三層的商業（私人）年金，符合世界銀行提出的三層保障的老年經濟安全保障制度架構。

英美各國早期實施年金制度，均係採行確定給付制，由於合於給付資格少或年資甚短，即使合於給付條件，其所需給付費用甚少，若實施隨收隨付制的財務方式，被保險人或雇主之負擔亦輕，惟隨著時間的增加，服務年資的增長，合於請領老年年金給付者愈來愈多，其年金給付額愈來愈大，漸漸增加財務的壓力，因為在確定給付制下，雇主必須對其在職員工保證其退休後的所得水準，雖然這個保證可透過逐年的精算而對其提撥率(contribution rate)作逐年的調整，但由於人口老化的速度遠超過退休制度訂定時的預期，加以既有基金投資報酬率的不確定性，使得幾乎所有的確定給付制在實施一段時間後，雇主都難以避免地要面對一個逐年提高且無法承受的提撥率，以維持所謂的精算上的財務平衡，或政府透過租稅等各種方式來解決退休員工的給付問題。惟對於全體納稅人而言，則必然有不同的聲音，而這其中最常被提起的便是「代際負擔」的問題。

在整個制度財務壓力逐漸增加，為因應財務上採隨收隨付制度致財政困難，及因人口老化導致人口結構改變與職業流動性之增加，各國私部門之中小企業便於退休年資銜接轉換工作，及避免年長者因雇主考量需多負擔其退休金而拒絕僱用之情形，有些國家便將制度變革，而改採用確定提撥制以為因應。因退休金計畫涉及時間相當長遠，雇主所給與受雇者退休後之給付承諾，須擔負財務負擔不確定之風險，而平時又必須花費成本管理此一退休基金，如採「確定提撥制」，直接在薪資發生之同時，提撥一筆確定的退休金準備，雇員屆退所得退休金，將與雇主無關，可避免財務不確定之風險（楊永芳，民國 90：64-65）。

以日本為例，在私部門的企業年金部分，業已通過法令自 2001 年 10 月 1 日起仿效美國 401(k) 退休金計畫，實施確定提撥制，將企業所提撥之退休金直接撥入各受僱員工之退休金帳戶中，員工離職時，可將此帳戶內之退休金一併轉至新公司繼續提存，每位退休金帳戶之所有人，可依自己的理財計畫，決定自己退休金之投資原則；至於公部門則仍維持確定給付制。

然而目前採取或仍維持確定給付制之國家，例如 OECD 國家，在不澈底變革制度之考量下，仍必須克服人口老化等所引申出的巨額潛藏負債，紛紛提出相對配套或調整方案（詳見本研究第三章第一節實行確定給付國家的改革措施），如降低給付條件、提高提撥率、延長退休年齡、採用一次給付、避免高到無法維持的強制替代率、減少為退休者提供過多的生活福利等措施，以減低福利支出；或者維持未提撥基金方案的低範圍、堅持由獨立的精算委員會來做精算評估、維持儲備基金良好管理與經營等方式以為因應，截至目前為止，尚未實施退休金改採確定提撥制。

## 貳、實行確定提撥制國家

智利於 1981 年進行年金改革，由社會保險制改採個人帳戶制，由於是公共年金前所未有之創新模式，又被稱為「智利模式」，引發許多中南美國家仿效，受到世界銀行之推崇，並以此為架構，於 1994 年在《避免老年危機》報告書中，提出一套建議各國採行的多層年金制，及對於公共年金的批判與分析，引起許多關注年金改革者的重視與討論，也成為許多國家進行年金改革的參考藍圖，強化其影響層面<sup>28</sup>。而受到世界銀行報告書的推薦仿效之新加坡及瑞士經驗，或

---

<sup>28</sup>資料來源：郭昭男，民國 90 年：26。由世界銀行直接協助改革年金制度的國家，包括拉脫維亞、波蘭、匈牙利、阿根廷、墨西哥、哥倫比亞、秘魯、烏拉圭、玻利維亞；透過技術協助計畫者，包括中國、俄羅斯、土耳其、泰國、韓國、肯亞、摩洛哥及埃及，以發展中國家為主。



是推崇肯定之「智利模式」，實施確定提撥制之成效如何，值得觀察？本研究乃根據「國際社會安全協會」(ISSA)及「國際勞工組織」(ILO)、世界銀行與國內、外學者發表的論述觀點及相關論文、著作予以評析。

目前實施國家強制公積金制（給付類型上屬於確定提撥制）（汶萊、香港、印尼、馬來西亞、巴布紐幾內亞和新加坡）；其中汶萊、印尼、馬來西亞、巴布紐幾內亞和新加坡的補助基金制在公營組織主要以國家層級來運作。只有香港2000年開辦的委託強制性公積金制係仰賴分散的民營管理，以確定提撥基礎運作的強制性公積金享有全額補助，且原則上提供強力的給付－提撥連結，使其避開現收現付社會保險制的金融不穩定和扭曲。

Holzmann, Mac Arthur 和 Sin（2000年）認為，許多委託基金的集中管理本質仍有許多特別的問題：例如，（1）投資命令和限制（如限制或不准國外投資以將基金保留在國內），導致缺乏多角化，因國內少有選擇，傾向存款和政府公債的低表現投資組合；（2）政府控制基金利用一個過度呈現利益的管理結構，因此使得基金資源成為公營單位和預算需求的抵押；（3）管理應用強調社會和經濟決策目標（如資助公營單位計畫、住宅、衛生等）勝過老人收入供養，導致投資的低財務報酬；（4）一個對金融市場和工具發展沒有貢獻的投資政體，部分表露不適當的年金供給（即補助幾乎都是一次給付總額）以及短期資產和長期債務的錯誤組合；（5）投資決策缺乏透明及處理風險的能力，影響資本市場的發展。這些也是強制公積金所具有的特點，因此，提撥款有重要的稅收和風險成分，替代率也非常的低。再者，這些方案下的人力涵蓋範圍一般而言很低，且在大部分的國家，香港可能例外，安全網薄弱。這突顯了現有制度對富人和窮人一樣的限制。

如上述，世界銀行在1994年出版一本退休金改革相關的啓發性書籍，名為「Averting The Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth」

(避免老人危機)，也推薦智利、新加坡與瑞士實行確定提撥制之經驗，予世界各國學習。但世界銀行也在「避免老人危機」一書出版 5 年後，由經濟學家 Peter, R. Orszag 與擔任世界銀行首席經濟學家的 Joseph E. Stiglitz 在世界銀行於 1999 年 9 月舉辦一項會議重新檢視退休金改革議題之會議上，發表一份報告「Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems.」，指出「避免老人危機」一書，所強調的老人社會安全討論中存在的大量神話，主要有（一）總體經濟神話方面：神話一：個人帳戶增加總儲蓄。神話二：個人帳戶下的報酬率較高。神話三：現收現付制的報酬率下降反映了基本的問題。神話四：公共信託基金投資股票沒有巨觀經濟效益。（二）個體經濟神話方面：神話五：個人帳戶下的勞動力市場誘因較佳。神話六：明確的津貼計畫必須提供提早退休的更大誘因。神話七：個人帳戶下競爭確保低管理成本。（三）政治經濟神話方面：神話八：腐敗無效能的政府為個人帳戶提供理論基礎。神話九：公營津貼計畫下的緊急援助政策較差。神話十：公共信託基金投資被浪費且管理不當。並提出論證——檢視這十個神話，希望藉此次會議中引發的討論，能使決策者瞭解退休金之複雜性，並無最佳應用模式。

該報告並說明繼 1980 年代早期智利啟發性的改革及世銀的支持下，許多國家已從公營確定給付退休制轉向民營確定提撥制，如阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞、匈牙利、哈薩克、拉脫維亞、秘魯、波蘭、瑞典和烏拉圭之退休金改革，這類型的轉移至確定提撥（個人帳戶）退休制——是否如其建議者所稱是全球受惠的最佳應用模式？認為上述許多神話是因辨識退休金制度之面向失敗所產生的。因大部份個人帳戶制的討論包括了委外經營、預先提撥、多角化投資、以及確定給付和確定提撥之間的差異等四個元素，如 Geanakoplos、Mitchell 和 Zeldes 所強調的，無法明辨個人帳戶建議中不同面向而模糊了許多根本的現實，因為任何這四種元素的結合都是可能的。理想化的模式可能永遠無法實現在應用上，必須在實際運用檢視特定“制度性的細節”。例如，公共系統主要是由

政府組成及管理；民營系統主要由政府外的單位組成及管理。然而公營系統可能包含了一些私人機構：例如，民營機構可能作為公營信託基金的金融管理者。同樣地，民營系統也可能包含了一些公營職責，至少在執行法律上是如此。而預先提撥也是程度上的問題，因退休金可以部分預先提撥。而多角化投資多種資產，非僅投資政府公債，也有投資程度上的差異。至於確定給付和確定提撥間的差異並非單純區分，確定給付方案也得以確定提撥方案結合，以消除工作者的剩餘風險。混合確定給付方案和確定提撥方案不僅在理論上可行，同時也存在現實中，決策者必須以較廣的觀點予以衡量（引自 Orszag, & Stiglitz, 1999：5-6）。

鑒於實行公積金制度未能達成社會保障之目的，因此「國際社會安全協會」於 1975 年即特別成立公積金特別委員會，檢討並協助有關國家揚棄公積金制度而改採其他替代方案。另國際安全組織於 2002 年亦曾提出一份報告「Reforming Pension： Myths, Truths, and policy choice」亦回應上述說法。部分學者也指出此等個人帳戶制，並沒有風險分擔、團體互助之保障功能，再加上貨幣貶值或通貨膨脹等可能遭遇，對雇員少有保障功能，又此等強制儲蓄制度，除了剝奪人民之財產自主權，同時也因集體儲蓄的龐大資金被集中於少數管理公司（如智利）或政府手中（如原英屬殖民地的亞非國家），也因而對自由經濟產生極嚴重之衝擊，尤其後者，因政府可以匯集大量不受預算、決算程序管制的私房錢，可能產生集錢與集權的結果（郭明政，民國 88b：33-47），這也是所有歐美日工業國家對公務員之退休制度無一採行個人帳戶制的重要理由。

#### 一、智利的個人帳戶制

智利模式的實施，一直受到正反兩面的評價，主要支持者，以經濟學界為多，也反映在世界銀行報告論述之中，認為兼顧智利經濟發展與老年生活的維

持；然以 ILD 爲主的社會安全支持者與部分經濟學家，則對智利模式採批判之觀點<sup>29</sup>（郭昭男，民國 90：29、58）。

智利於 1952 年建立舊制度，財務來源採隨收隨付制（社會保險制度）（確定給付制度），保障的對象係依職業別爲區分也包括公務人員在內（楊瑩，民國 90：96-99）智利舊制度的缺點，根據許多專家學者提出具有下列缺點：

### 1. 缺乏社會適當性與公平性

因舊制係依職業別爲區分以致發展過多的制度，造成各種年金保險制度雜陳，且因個別制度對退休年齡規定之不同，及給付水準的不公平，往往導致許多參加小型保險者，領取過於寬厚的給付，以致缺乏社會公平性。

### 2. 巨額的預算赤字

智利的社會安全制度於 1970 年代晚期，面臨嚴重財務困難，政府必須從一般稅收來補貼，於 1980 年政府須補貼 29%，若此項補貼政策持續，預估在未來二十年會增加十倍，因此許多決策者因恐懼於高比例補貼，將會導致社會保險制度之破產，因而改革聲浪不斷造成預算赤字原因如下：

（1）平均餘命增加：由於人口平均餘命的增加，使得工作者占受益者的比率由 1960 年的 8：1；至 1980 年的 2：1。

（2）保費的拒繳：雇主及受雇者，有故意不繳納保費；或因給付的計算標準係以最後五年平均投保薪資爲計算基準，導致平時以多報少，至退休前五年再以高薪資投保，巧取年資給付，導致收支失衡，制度難以營運。

（3）重複投保增加社會成本：舊制允許人民參加兩種以上的制度，特別是

---

<sup>29</sup>1992 年由 ILO 社會安全部主席 Colin Gillion 與 Alejandro Bonilla 所撰寫的文章，曾提出較有

公務人員，導致整個經濟體系的成本增加。

### 3.行政效率低落

(1) 舊制雜陳，過多給付計算方式，與監管機關鬆散，導致行政效率低落，造成人民對政府信心的削減。

(2) 在無現代電子設備的協助，為保存每位參加者的終生繳費資料，廣泛儲存資料，致使行政成本提高。

### 4.通貨膨脹

舊制多將部分基金予以資本化，例如以建築物予以抵押，或發行公債，惟其係以名目資產為入帳基礎，常因通貨膨脹而導致實質價值降低。

### 5.政治干預

行政管理亦受政治干預，而影響基金投資決策，致投資報酬率不高，且此項資本常無法分配到最具生產力的使用上，皆使經濟缺乏成長。又因利益團體的操控，使低所得者常無法得到利益（劉惠玲，民國 86：41-44）

肇因上述缺失及退休金財務的壓力，於 1981 年將實施已久之社會安全體制改為強制性的個人退休帳戶，其公務員退休基金與一般人員一致，均係採新退休制度規定。

由於智利之制度並非由國家成立公基金管理局，而是委由私人公司經營，由於此等私人公司又每與外國公司有密切關聯，因此，有學者言，「智利的新制無疑是強制其人民繳交其薪資之一部分給特定的公司（或謂深受外國控的公司）」。在當時此種公積金制度與其說是社會保障制度，毋寧說是殖民祖國對殖民地之經濟控制手段，如二次世界大戰以前英國在其殖民地（馬來西亞、印度、及非洲）為了經濟控制而實施之制度（郭明政，民國 91：235）。

---

系統的評論（Colin & Bonilla 1992）。

智利新制（確定提撥之個人帳戶制）相對於舊制（確定給付之隨收隨付制），具有以下優點：1.基金實施民營化的結果，使得各類工作者處於平等、一致、合理的水平，一改舊制時依職業別的不同而給予差別性的待遇。2.給付水準完全基於工作者所累積的儲金上，可解除在舊制下政府以稅收融通而造成財政長期性的赤字危機。3.受雇者可自由選擇參加某家基金管理公司，也可選擇額外提存更多的儲金（薪資所得的 10%為上限），投資帳戶隨著工作轉換而移轉，不限制工作者就業的選擇，讓工作者得以控制本身擁有的資源。4.每一工作者的個人帳戶，因給付公式的透明化與電腦的普及運用，及採行按物價指數以保持累積儲金的實質價值，取代舊制複雜與績效不良的作法，行政較具效率，增加個人對退休帳戶的信心。5.個人退休帳戶係由民間機構管理，較具競爭力，也避免因受政治壓力而錯誤配置資金的問題，使基金平均收益大幅提高，給付額也較高。而快速累積的資金則成為穩定的長期資本，有助於經濟成長，也有有效的激勵金融市場與制度的發展（劉惠玲，民國 86：64-66）。

如今，在智利已實施新制多年，對於智利的改革則有不少質疑與批評（劉惠玲，民國 86：68-72；郭明政，民國 91：235-236，郭昭男，民國 90 年：58-60），舉凡重要者如次：

- 1.遵循範圍有待擴大，軍警人員並不納入保障，而自營作業者可自由加入，但卻絕少有人參加，約有 20%之勞動人口並未納入保障體系，此外，約有半數已登記者未繳費。
- 2.此一制度並未有殘障及遺屬給付，保障性不足，除非與保險公司另訂契約，個人帳戶之保障範圍並不提供殘障及遺屬給付，違反社會保險的互助原則，也缺乏不同世代間與同一世代內的所得重分配原則。
- 3.此等改革對人民之福祉少有貢獻。依據 1900 年之資料，當時智利之總人口中，約有 3 分之 1 人口（約 5 百萬人）之所得低於貧窮線，而在總人口中，

約有 13% 之比例為無所得者。至於有工作者其年金給付約 44% 的所得替代率亦低於一般 ILO 公約基準。

4. 此一制度無助於總體儲蓄。按智利於實施確定提撥之個人帳戶制時之儲蓄率為 21%，但 1989 年時亦僅有 20%。
5. 此一制度造成社會財富集中於少數特許公司。13 家年金公司中有，非收費最低且報酬最高然而最致力於行銷市場 3 家公司，承保對象近 65% 投保人。最大的 4 家年金公司係由外國公司所控制。依據 1999 年資料顯示，所有特許公司所累積的資金已達 43% 社會生產毛額，且預計 2025 年將約等於年度生產毛額之總數。
6. 此一制度在轉換過程中由於政府的承諾，仍須支付一大筆的一般稅收來支應，舉凡已退休的給付，概由政府稅收負擔，前述未繳費之最低年金亦由國家保證，因此改革結果反而增加國家財政負擔有關政府負責融通此制度的部分變動成本，對新制實施所作的允諾如下：
  - (1) 對舊制轉換制新制的工作者，提供確認債券，所負擔的潛藏債務。
  - (2) 融通政府所保證的最低年金負債。
  - (3) 政府負擔私人年金保險公司與年金基金管理公司可能破產的成本。
  - (4) 政府在基金未能充分獲利時，必須提供保證。
  - (5) 只要舊制仍然繼續營運（預估尚須存在 40 至 50 年），則政府仍然必須融通舊制所產生的赤字。
  - (6) 在新制下，基金或私人保險公司必須保證其提供的年資，係採指數化調整，然而，為了允諾此項規定，基金或私人保險公司乃將相當大比例之資產，自願回流投資在有指數連動的政府債券上（基金公司 40% 之比例，保險公司 50% 以上之比例）對政府而言，所承擔的成本亦相對提高。

7.此一制度的行政費用過高。按此一制度，雇用的人員改革前僅為 3 千人，改革後增為 8 千人。而行政費用與退休儲金的比例，從 1989 年的 25%，1990 年的 15%至 1995 年的 13%，雖有遞減趨勢，但與美國社會安全計畫，其行政支出小於 1%的資料觀之，智利民營化的行政成本確屬偏高，在未來愈來愈多的人領取定期性給付之情況下，此項成本將會更高。

## 二、新加坡的公積金制

新加坡實行之公積金制度乃是世界銀行所推薦的制度，一直以來也頗受好評，然而也有學者認為世界銀行本身並未具有社會安全制度的經驗，僅考量經濟層面，即考量社會安全制度的財務問題，以及制度是否會影響國家財政及經濟問題，較少顧及社會安全需求（郭明政，民國 91：236）。

根據世界銀行於 2000 年 6 月所發表一份有關「東亞及太平洋地區的退休金制：挑戰及機會」（Pensions Systems in East Asia and the Pacific : Challenges and Opportunities）報告<sup>30</sup>之附錄 B10： Country profile for Singapore <sup>31</sup>，除分析新加坡的退休金制度及適用範圍，與 CPF 之會員與投資等現況外，並提出改革的議題與選擇，本篇附錄指出，英國移民署於 1955 年 7 月 1 日制定中央公積金法，並據此設立了中央公積金制（CPF）。由勞工部長自僱主、工會、政府及專家代表人指派一法定委員會來營運。大多數公務員也適用之中央公積金制度，現在，僅有身為新加坡公民永久居民的雇員才能參與 CPF。外籍勞工，包括外籍專業人士，則不得參與。雇員或雇主自願提撥退休金是無法免稅的。CPF 係以個人

---

<sup>30</sup>三位作者是 Robert Holzmann, Diirecor, Social Protection, The World Bank ; Ian W. Mac Arthur, Operation Officer, Social Protection, The World Bank ; Yvonne Sin, Sr. Social Protection, Specialist, Social Protection, The World Bank.

<sup>31</sup> Mukul , G. Asher, National University of Singapore prepared this pfofile, and Ian W. Mac Arthur, The World Bank revised it.



帳戶為基礎，故在換工作時即隨著雇員轉換。

在 1968 年後，政府大肆擴大了 CPF 的角色以滿足許多社會、政治及其他財政需求的目的，包括住宅所有、退休前投資、保險、新加坡境內的高等教育、醫療費用及 62 歲以後的每月固定收入。因此，CPF 不僅是社會保險制，而且是一個主要的政經政策制定工具。

為容納諸多計畫的雄大目標，雇員及雇主的提撥率及每月最大提撥金已逐漸大幅增加。因此，政府以一連串的步驟將 CPF 一開始僅 10% 的提撥率提升至 1984 年 7 月的 50%；1985 年、1986 年為抵抗景氣衰退，提撥率降至 35%，僅在 1994 年 7 月政府到當時的長期目標 40%。雇員及雇主的提撥率相同。然而，東亞危機迫使提撥率從 40% 驟降至 1999 年 1 月的 30%。起初提撥率削減的期間是 2 年，但因決策者認為高提撥是新加坡缺乏成本競爭力的原因，因此回復至 40% 的提撥率必須採漸進的方式（Asher, 2000：3-4）

由於新加坡退休金制幾乎僅依賴國營管理儲蓄柱來提供正式退休金制，這使它結合了多元的目的，就此方面來看，CPF 不僅是一個退休金方案，它也提供住宅、醫療、高等教育之資助，容納這些與時俱進的方案，提撥率有必要大幅增加，曾經高達薪資的 50%，此外，政府利用了將近 2/3 人力的可支配所得來達成社會政治及經濟目的。

CPF 的運作及優良資訊科技建設和技巧，或許提供了決策者一個有關人口社經輪廓的無比的資料庫。雖然這個制度有許多力量，特別是它著重了確定提撥和完全提撥基金。它也有以下幾個嚴重的缺點，例如，

#### 1. 低替代率

高提撥率及快速經濟及薪資成長，CPF 會員的平均餘額還是相當低，CPF 委員會並未出版基金替代率或精算情形的相關資訊。1987 年度報告中，CPF

委員會指出替代率介 20%至 40%間。另 1996 年，Watson Wyatt Worldwide 保險公司的模擬研究指出，假設 CPF 的典型使用，低、中、高收入者每月將各提撥額外的 18.7%、32.6%及 46.6%收入以達到等同最後收入 2/3 的標準替代率。對於已經很高的 CPF 提撥率，如此規模的額外提撥金仍是不足。再者，最近 Leong 和 Das-Gupta 所作一項未出版的模擬研究指出，“...大體上來看，CPF 並不適合老年保險”（Asher,2000：12-13）

## 2.有限風險承保範圍及保護受利較少者

由於 CPF 並未包含通貨膨脹或長壽風險，且未提供遺眷補助。而且，因為它是一種確定提撥方案，它沒有任何正式的機制來分配國家的經濟成長，因此突顯了退休前的不平衡。即使決策者廣泛同意 CPF 本身將不適合用來資助老年。然而，他們卻不願考慮換成一種多柱社會保險制，要求加強稅收資助的第一柱。例如，為了為老年人提供更大的社會保護，可能需要考慮放寬公共協助規定及大幅增加補助等措施。另一個選擇是由政府補助會員自有餘額所得年金，以達到適當確定替代率所需的一個值（以通貨膨脹為指標並涵蓋長壽風險）。

鑑於 CPFIS 下投資的平均金額很低，銀行和聯合信託課徵的費用的固定性質，及這些基金經營業缺乏競爭的緣故，承擔著高成本。最近的改革方向，就投資組合及資產分配規定多元化方面，個人可根據他們的風險喜好和投資者的老謀深算來作投資選擇。但是因為高處理成本，CPF 委員會可能要考慮軍人 Saver 方案中不同基金管理及資產分級均採中央級的方式，減少處理成本及確保採用專家建議。這將允許 CPF 委員會不再僅以管理固定利率投資政府公債。CPFIS 可繼續存在，但基礎必須是以提供會員投資組合選擇的方式，包括以集中方式挑選的不同風險報酬。新加坡的經驗證實政府委託和經營的確定提撥的力量和限制，完全資助老人保護制度。新加坡財務、人力資源以及回應人口物質需求

的證實紀錄，Mukul 建議改革最好在執行能力範圍內（ Asher,2000：13-14）

### 三、瑞士

瑞士的第一層（國民年金）保障受到人民高度支持，但實施不久的職業年金則有待考驗。因採行保障分散（第一、二層）固可達分散風險的目的，但同時也增加了行政費用，且採行有準備金之儲備制，亦可能因通貨膨脹而貶值。前瑞士聯邦總統對此複雜制度，亦採保留態度。由於第二層之職業年金採行準備金的結果，遂導致一樣的繳費，卻僅有 1/3 或 1/2 給付的結果。而採行差別費率則可能影響高齡就業之困難，不僅影響高齡者之福祉，也可能影響社會之總體生產。在此情形下，不僅產生因無法工作而減少繳費之財務危機，更加重下一代工作者的負擔。由此可見，準備金制，尤其是依年齡採行差別費率之方式，非但未能解決人口老化之財務問題反而加劇此一問題（郭明政，民國 91：300-301）。

綜上，在選擇退休金之架構，不論採用確定給付制或確定提撥制並無一定的對錯，而需針對各國特有的不同環境及各職業特性來考量，才能選出適合其勞動力人口的退休金架構。確定提撥制依據有關學者專家之研究，其財政支出確實較確定給付制之安全性高，且繳費多所得多，繳費少所得少，符合公平原則，有鼓勵勞動之作用，並可因應人口快速老化之社會，避免造成下一代沉重之負擔及退撫基金之財務危機等優點，因此，有些國家為財務考量，或企業雇主規避不確定的退休財務責任風險，以及為因應投資工具多樣化、投資決策專業化的發展，降低退休基金操作風險及管理成本，而改採確定提撥制。

而日本、美國等國家實施確定給付制造成龐大的財政負擔，而不得以增稅、或提高退休年齡、提高保險費率、降低給付水準或勵行制度改革方式以為因應，惟為期履行政府誠信及照顧公務員權益之考量，對公務員退休金給付仍

維持確定給付制，主要理由為支持政府支出的最終財源為立法權與租稅，對於公務員的應負退休金義務，政府當然亦可設置基金累積緩衝，但因不會有破產的財務風險，並不需要以改變給付方式來轉移財務風險；此外，政府作為社會安全體系的最後保障者，原即須運用各種工具建立完整的老年經濟安全保障制度，若僅以財務負擔為由採用確定提撥制，一旦提撥之基金累積不足支應退休公務員生活所需，一樣造成社會問題，對政府而言只是換一個部門處理而已，甚至善後成本更高亦未可知。因此，除非周邊環境發展理想，否則不宜率爾盡廢確定給付制所提供公務員之退休金保障（楊永芳，民國 90：64-65）。

又根據美國精算學會召開 1997 年年會時，與會學者專家熱烈討論後，多數認為美國社會安全制度並無必要改採確定提撥制，做澈底的結構性改變，只需做適度修正，且美國人民普遍也無此種要求，因為確定提撥制仍無法長久提供適當的給付保障（柯木興，民國 89：213-214）。另依 1997 年調查美國前 1000 大的退休基金資產統計，主要仍以採確定給付制為主，占 78%，而確定提撥制僅占 22%（關中，民 85：15）。

目前全球共有 107 個國家採行確定給付的年金保險，而有 20 個國家採行確定提撥計畫的公積金制度（葉長明，民國 88：17），根據各國公積金制的立法年代及其發展加以觀之，訂有公積金制度之國家有 33 個，其中有 11 個國家已採行社會保險制度，例如埃及、伊拉克、奈及利亞及多明尼加等國（一國（泰國）尚未實施、一國（迦納）已取消），目前尚有 20 國採行此種制度（柯木興，民國 90：27）。約有 70 餘個國家為其公務人員建立特別的退撫制度，絕大多數採行確定給付計畫，具有保障退休所得及重分配功能，並作為提升公務人員生產力的管理工具（葉長明，民國 85：21）。換言之，現在世界各國公務員退休金制確實以採用確定給付制占大多數，確定提撥制亦非公部門退休金制之潮流趨勢，且實施提撥制國家制度是否完善無缺，也引起許多人質疑與批判，又提撥

制國家實際執行之時間歷程尚短，成效上尚須觀察。從各國實行經驗觀察，我國公務人員退休金制進行改革，可參照大多數給付制國家的經驗，從退休制度改革著手，而非僅有採行確定提撥制之唯一選項。

## 第五節 整體性評估

我國在選擇退休金給與方式之架構，不論採用確定給付制或確定提撥制均各有其優缺點，須針對現存政經環境及職業特性來考量，才能選出適合其勞動力人口的退休金架構。本研究以所蒐集之法令規章、官方統計資料、相關研究報告及國內外期刊、論文為基礎，探討我國公務人員退休制度之現況及問題，經由本研究之制度變革可行性整體評估後，歸納我國新制退休金採行確定給付制或確定提撥制之效益分析如下，以作為方案選擇之參據。

### 壹、新制退休金採行確定提撥制之效益分析

#### 一、減輕基金財政負擔及財務風險責任

經本章第一節以 91 年度實際退休公務人員 5,859 人估算，在現行給付條件與基金實際收益率情況下，維持確定給付制，因基金仍須依退休人員選擇退休金之種類而為支付，應負擔金額（76,311,551,646 元），為改採確定提撥制（因基金須負擔全部退休人員 5,859 人之一次退休金金額），應負擔金額，如收益率維持在 7%（負擔 18,651,839,409 元）之 4.09 倍；收益率維持在 8%（負擔

21,591,961,776 元) 之 3.53 倍，因此，單就考量減輕政府之財政負擔，採行確定提撥制，對於財政負擔自可減輕許多。

在現行確定給付制下，因政府給予公務人員依法給付之承諾，必須承受退休金成本之控制，基金收益之規劃，及面對費率提高不易或準備金不足之財務風險責任。如改為確定提撥制，政府直接在公務人員薪資發生的同時，只須依法提撥一定金額後，公務人員未來實際所得退休金，便與政府無關，因此，得以避免財務風險責任。

## 二、明確劃分基金經營主導權

在現行確定給付制下，由於退休金係政府與公務人員共同提撥參加基金，二者似乎對基金經營均有主導權，但由於公務人員所得退休金與提撥金額多寡無關，一但基金失衡必須調高提撥率時，必然遭遇強大阻力。且因政府依法給付退休金或最後保證責任之義務，不會隨基金是否提撥或提撥多少基金，而得以免除，因此，其對基金挹注資金的額度與運用方式，仍有相當影響力，因而配合國家政策之投資（護盤），無法避免。

如改為確定提撥制，政府依法提撥一定金額後，即完全歸公務人員所有，公務人員未來實際所得退休金，與基金經營績效息息相關，此對基金經營方式當然有絕對的主導權（楊永芳，民國 90：58-59）。

## 三、參加基金人員權利義務相平衡

現行新制退休金如改為確定提撥制後，參加基金人員領取之退休給與，為其公、自繳基金費用累積之本息，不會發生有提撥多者較提撥少者，所領退休給與反而較少之不公平現象，參加基金人員自初任至退休對政府之總體貢獻，

將更公平、真實地反映於其退休所得中，則參加基金之機關及人員何時繳費即自何時計息，由於影響參加基金人員退休所得，將促使其能主動及早繳費，亦不會發生基金負債代際轉移之問題（吳聰成，民國 87：56-62）。

#### 四、有利於退休制度之彈性設計

新制之退休給與，係依參加基金人員之任職年資及最後薪資決定，故除命令退休外，參加基金人員常以其是否處於最有利之時機而決定是否自願退休，至於現職之工作效率如何、本身對工作滿意度如何，甚至長遠之生涯規劃如何，反而非其首要之考量因素。依公務人員退休法規定，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付之，並由政府負最後支付保證責任，故仍具有相當之恩給制色彩，參加基金人員均須服務一定年資及達相當年齡，即對國家須有一定之貢獻後始可退休，如此，反不利於人事之新陳代謝及彈性退休制度之設計。

如改為確定提撥制後，由於提早退休不會增加政府（基金）退休給與之負擔，故退休條件之限制，應可降至最低（吳聰成，民國 87：56-62）。

#### 五、促進政府與民間人才之交流

現行退休金制度，曾任民間機構轉換至公部門任職，或從公部門轉換至民間機構服務，其先前服務年資即為中斷，除影響個人的退休權益外，也阻礙社會就業流動性。隨著經濟、科技環境快速變遷，民眾對品質之要求不斷提高，需求種類亦日趨多元化，政府在面臨國際上政經情勢，亟須優秀人力投身服務，若在退休金制度予以彈性設計，將得以延攬民間人才，達成活化政府人力之目的。

而確定提撥之個人帳戶制，因具有服務年資相互採計、工作可攜性等特點，

將方便於轉換工作，有助於國家延攬優秀人力，促使公私部門人才相互交流。

除分述重要項目外，並就其相關效益列表如後（表 5-4）

表 5-4 我國退休金採行確定提撥效益表

| 評估結果          | 確定提撥制   |
|---------------|---|
| 減輕基金財政負擔      | 在現行給付條件與基金實際收益率情況下，基金將減少支出收 3 至 4 倍之給付金額。                     |
| 避免政府財務風險      | 政府只須依法提撥一定金額後，公務人員未來實際所得退休金，便與政府無關，避免財務風險責任。                  |
| 明確劃分基金經營主導權   | 公務人員未來實際所得退休金，與基金經營績效息息相關，此對基金經營方式當然有絕對的主導權。                  |
| 避免基金護盤        | 因基金收益攸關公務人員退休所得，政策性護盤不易發生。                                    |
| 權利義務平衡（符合公平性） | 自初任至退休對政府之總體貢獻，將更公平、真實地反映於其退休所得中。                             |
| 避免代際負擔        | 屬於一種自給自足的財務責任制度，無世代間移轉之作用，不會造成代際間的財務壓力。                       |
| 退休制度彈性設計      | 因提早退休不會增加基金負擔，故退休條件之設定，得較為彈性設計，應可降至最低請領資格條件。                  |
| 有利人事新陳代謝      | 因退休金資格條件之降低，對於已工作相當時間，但無意願繼續擔任公務人員者，得申請提早退休。                  |
| 有利公私人才交流      | 具工作可攜性及個人選擇性，退休年資及其他權益，可隨個人工作變遷而延續累積，不受職業別異動限制，可促進政府與民間人才之交流。 |

（自行整理）

## 貳、新制退休金採行確定給付制之效益分析

### 一、維護公務人員權益及政府誠信

公務人員退休制度歷經 22 年研議，最後於 84 年 7 月 1 日開始實施新制。將過去由政府全額負擔退撫經費之恩給制，改為政府與公務人員共同負擔之共



同提撥制（兩者均屬確定給付制）。公務人員對於退休新制實施之目的與目標，如改進退撫經費籌措方式，減輕政府財政負擔；提高退撫所得，加強安老卹孤；增訂分齡退離規定，促進人事新陳代謝等，均相當熟悉。如短期內將退休制度改為確定提撥制，將有違政府當初推動實施退撫制度之宗旨，公務人員恐不易接受，且將對政府之誠信產生質疑。

此外，新制參加基金人員與舊制人員所得相比較，除無 18% 優惠存款利息與公教人員退休金其他現金給與補償金外，目前每月尚須提撥費率 8.8% 之本俸之 2 倍之 35% 之自提儲金，作為退休基金。如僅因具有舊制年資且得領取退休優惠存款者，所造成之所得替代率及政府財務負擔過高，而轉向修正、更動尚屬合理設計之新制（所得替代率最高為 70% ），轉變退休金給付方式，將影響參加基金人員之權益，更有本末倒置之嫌，且若無須繳費而享受恩給制之舊制年資多者，其利益大於自繳基金但所得降低，亦非公平合理。因此，在國家經濟成長穩定之情況下，基於維護公務人員權益，允宜妥善運用基金，提高收益率，以維繫基金之永續經營。另即使退撫基金現行撥繳之費率不足以支應公務人員退撫給付，尚可在 8% 至 12% 之法定費率範圍內，先予調高費率，如再有不足，再進一步考量修法，如調高法定費率範圍或採取其他解決途徑。惟如將退休金給付方式，由確定給付制改為確定提撥制，則為維持相同的給付水準，勢須大幅調高提撥率，必定加重公務人員負擔，為維護公務人員權益，仍宜維持現制。

## 二、維持適當生活

本研究為比較採行確定提撥制及確定給付制之退休所得，經設計試算表，在相同條件下，以公務人員平均退休等級為薦任第 8 職等年功俸 2 級 535 俸點，平均退休年資為 28 年，平均退休年齡為 56 歲。平均餘命為 23 年，依 91 年度之待遇標準，分別試算在確定給付制與確定提撥制下，退休時所領之退休金額。

發現在現今基金平均收益率約為 8%時，月退休金採確定給付制之所得替代率為 65.96%，加入公保養老給付計算後之月退休金之所得替代率為 75.62%，其中將近 4 成 6 屬於公務人員自我儲蓄之性質，與採行確定給付制之先進國家之公務員退休所得替代率相當，亦達台灣地區所得收入者平均可支配所得 84%。因此，在公務人員退撫新制施行後，退休金基數內涵提升為本（年功）俸之 2 倍，約與現職待遇相當，且依退休制度設計，公務人員支領月退休金之所得替代率最高約在 70%左右，俾維持適當生活的水準，應屬合理。

而月退休金採確定提撥制退休所得，若以現行實際情況（基金評價後平均收益率 7.827%；臺銀 2 年期定期存款平均利率為 5.255%；經數字進整，即基金收益率維持 8%，銀行利率維持 6%）計算，採確定提撥制所得替代率僅為 32.65%，遠低於台灣地區所得收入者平均可支配所得，僅占其 41.79% 之所得，顯見確定提撥制無法維持適當生活。

### 三、促使基金管理會加強經營責任

公務人員退撫新制實施 8 年餘，基金管理運用之相關作業亟待積極展開，基金之成長及管理運用之績效，經參照表 5-2 公務人員退休撫卹基金整體運用收益分析表，實施迄 91 年 12 月止，各年度之收益率及各年度之平均收益率均較目前法定收益（臺銀 91 年 7 月 1 日 2 年定期存款利率為 2.2%）為高，按前開基金管理會委託辦理基金第一次正式精算案精算報告指出，在利率水準 6%至 10%之區間，由其敏感度之分析結果得知，當完全採用支領一次退休金假設時，退撫基金平均報酬率（收益率）如能增加 1 個百分點，則參加基金人員之正常成本費率（提撥率）約可下降 1 個百分點；當完全採用支領月退休金假設時，退撫基金平均報酬率（收益率）增加 1 個百分點，則參加基金人員之正常成本費率（提撥率）可下降 3.5 個百分點（精算報告第 58 頁）。是以，有效提升退撫

基金收益率，除有助於基金財務之收支平衡外，亦可減輕參加基金人員及政府之財政負擔。

以退撫基金過去營運績效亦屬良好，且基金管理會為提昇運用效益，已規劃基金規模 20%至 30%額度從事委託經營業務，並強化資產委外經營業務，現已循法定程序完成委託經營之資格審查、計畫審查、費率評比以及契約簽訂之各項作業，自退撫基金於 90 年 7 月 16 日第 1 次委託經營撥款 150 億元給怡富等 9 家投信公司代為操作後，截至 91 年 3 月 4 日為止，委託淨值達 186 億 2 千 9 百 36 萬元，報酬率為 24.20%，收益情形尚稱平穩（退休金季刊，民國 90：37）。並自 91 年 1 月 1 日調高公務人員退撫基金提撥率為 8.8%。是以，退撫基金如能有效提高投資績效規劃，應不致產生財務之危機，維持目前確定給付制將可促使基金管理會加強經營責任，妥善運用基金。

#### 四、延攬優秀人才

政府推動適當有效且優於一般職業的「確定給付制」，除可避免各項不確定因素干擾公務人員之生涯規劃外，且因將來生活有一定之保障，可吸引優秀人才至公部門，並願以其畢生精力服務公職，促進永業化及加強社會安全保障。反之，如因採退撫所得較低之「確定提撥制」，以其具有可攜性及個人選擇性的特色，則常任文官制度似有遭破壞之虞，亦可能造成公務機關反淘汰現象。

#### 五、為我國建立各種職業年金的參考

先進國家建立公務人員退撫制度，遠在社會保障制度之前，例如法國 1853 年立法建立文官退撫制度，而其社會保險法於 1920 年制定；美國於 1920 年制定退休法與年金法，至 1936 年始制定社會安全法；日本於 1884 年實施文官恩給制度，民間受雇者年金制度則於 1939 年實施。嗣後因政經環境的變遷及福利

國家的擴展，促使社會保障制度遠較設公務人員退撫制度成長迅速。二次世界大戰後，文官退撫制度經過不斷地改革充實與調整，發展漸臻完善，形成特殊的保障制度，也成為文官制度不可缺少的一環（葉長明，民國 87a：688）。其主要特徵係以任職年資及職務等級為基準，訂定與其在職時貢獻相當的退休給與，俾酬謝公務員多年的辛勞。我國建立公務人員退撫制度，亦在社會保障制度之前。而退休新制實施以來，不僅提升公務人員的福利、士氣和工作效率，而且使得退休人員與遺族生活獲得更妥善的照顧，以為我國建立職業年金制度提供良好的典範。

除上分述重要項目外，並就其相關效益列表如後（表 5-5）

表 5-5 我國退休金維持確定給付制效益表

| 評估結果<br>效益因素 | 確定給付制                                   |
|--------------|---|
| 維護政府誠信       | 可以維護政府誠信。                               |
| 保障退撫所得       | 相同退休等級與年資試算，退休所得約為「確定提撥制」的兩倍以上。         |
| 維護既有權益       | 維護公務人員既有權益，保障信賴利益。                      |
| 吸引優秀人才       | 因提供退休確定金額之保障，俾生涯規劃，並吸引優秀人才至公部門服務。       |
| 職業年金之參考      | 公務人員退休制度，歷來均採此制，已為我國退休制度建立良好典範。         |
| 退休制度一貫性      | 退休制度實施 50 餘年，無論新、舊兩制均係採此制。              |
| 注重社會適當性      | 注重社會適當性，故往往有所得重分配功能。                    |
| 符合先進國家趨勢     | 英、美、德、法、日等多數國家採行。                       |
| 避免造成搶退風潮     | 此制度較穩定，公務人員確知未來退休給付數額，得以保障老年生活，較不易提早退休。 |
| 避免通貨膨脹影響     | 給付標準依退休時或退休前幾年之平均薪資計算，退休給付較不受通貨膨脹之影響。   |
| 制度轉換成本       | 採行現制即無須支付制度轉換成本。                        |
| 公務人員無投資風險負擔  | 投資風險由雇主（政府）負擔。                          |

（自行整理）

參、新制退休金採行確定給付制與確定提撥制之整體評估

本章經以經濟上可行性、政治可行性、適當生活維持、外國退休金經驗四項評估面向予以分析，發現退休金採行確定提撥制之方案，對我國現存基金之財務問題確可提供有效之解決方式，但經其餘三個面向評估後，其方案之可行性便降低許多（表 5-6），雖然此四項評估面向權值未必相等，端視退休金背後所隱涵的意識理念、社會責任、政治生態以及整體大環境等深層結構種種因素的考量（王正，民國 88：8-1-8-2）予以取捨。

表 5-6 新制退休金採行確定提撥制可行性綜合評估表

| 評估項目      | 細目   | 說明   | 確定給付制 | 確定提撥制 |
|-----------|------|--|-------|-------|
| 經濟上可行性分析  | 財政分析 | 確實具有減輕政府之財政負擔之可行性。   | X     | V     |
|           | 人口分析 | 平均壽命的延長、老人人口比率的增加、扶養老人負擔的加重，導致老人問題愈顯重要，也意味著社會養老負擔加重。                                       | X     | V     |
| 政治可行性分析   |      | 主要人事機構等 5 個機關對退休制度採行確定提撥制，均持反對立場，足見在行政上獲得支持的可行性並不高。  | V     | X     |
| 適當生活維持分析  |      | 以平均基金收益率與臺銀利率分析，給付制替代率為 65.96%，提撥制僅有 32.65%。目前支領月退休金人數已逾 8 成，採行確定提撥制將無法保障 80% 以上月退休金人員之生活。 | V     | X     |
| 外國退休金經驗分析 |      | 現在世界各國公務員退休金制，以採用確定給付制占大多數。  | V     | X     |

說明：V 表示具有高度可行性；△表示具有中度可行性；X 表示不具可行性。

（自行整理）

## 一、我國退休金制度之設計符合學說理論

檢視第二章所述退休金制度的五種理論學說，(1) 賞金理論；(2) 人力折舊理論；(3) 遞延工資理論；(4) 適當生活維持說；(5) 國家責任說。除了賞金理論具有封建時期之雇主恩給和傭工忠誠的意味，已難用以解釋現今的退休金制度外，上述學說理論，發現基本上人力折舊觀點可以融合在遞延工資理論中，而我國公務人員的退休金則含有混合性質之特質，兼採上述理論，例如舊制恩給制退休制度係採第一種理論。

維持適當生活，係本研究在規劃退休金制度時所考量的重點，因退休後的生活水準應能與退休前相當，乃是探討退休金制度的核心。就適當生活維持說而言，其對應之財務規劃，為確定提撥制或確定給付制皆可，主要決定在於「替代率」之高低，一般而言，確定給付制之給付水準設計，較能滿足此目標。雖然，就技術層面而言，得由確定提撥制的退休金提供特定的給付水準替代率。惟因外在整體經濟環境的變遷，及整體資本市場的交易情形，確定提撥制的費率必須經常的調整。此種調整過程，對雇主及員工而言，顯得相當的複雜，交易成本頗高。

目前退休新制規定公務人員須按月繳納本俸加 1 倍之 8% 至 12% 費率之 35% 費用，其餘 65% 由政府負擔，與薪資連動，性質類似第二種遞延工資理論，而其中退休人員有擇領或兼領一定比例月退休金之設計，其遞延給付之時間至退休人員亡故時，其對應之財務規劃為確定給付制，也符合該項理論。至於擇領月退休金者，與在職同等級人員薪資連動，遇有臨時加發薪金（按指年終慰問金）時，擇領月退休金者亦得按比率支給，則充分反應第四種適當生活維持之理論。

另有關公務員退休金，依公務人員退休法第 8 條之規定，係由政府與公務

人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，並由政府負最後支付保障責任，也適度反應國家責任之說法。雖說退休給付應以員工個人退休前的生活水準為依據，且雇主因員工付出的勞動而獲益，員工者本身也是退休金的受益人，所以對於不同水準的退休生活負擔，應是雇主和員工的責任，而不應是整體社會及國家的責任，只是公務人員與國家之間，國家是雇主，公務人員是受僱者，就如同一般民間企業，事業主與受僱之職員間，依現行法律規定，服務達一定年限後，亦享有退休權利，並由雇主支付退休金。綜上所述，我國退撫制度設計之原則、方向及理念，大體上是正確的。

## 二、維持制度一貫性，有助提昇行政效率

退休新制之實施，改變原退休制度的財務結構，具有相當的開創性，雖然其中有許多原則之調整，對退休的公務人員有較優厚的考量，但公務人員亦要相對由每月的薪資中扣繳費用，為自己的退休做準備，與不需要提撥退休金之勞工相比，在實際感覺中，自然會引起公務人員的質疑，故在研擬法案初期仍有不小阻力，然而在整個方案進行時，政府以提高退撫所得為號召，且鼓勵公務人員培養儲蓄養老的概念，因此能夠被普遍接受及順利推動。惟實施至今僅 8 年餘，現若驟改為確定提撥制，是否顯示政府才大力改革推動的退撫新制，即將面臨財務壓力，亦造成制度不能久安的潛在疑慮，增添體制轉換之困難，且退休制度間轉換所增加的社會成本無法估算（如智利，在改採公積金制度後，原有制度的債務將是一大隱憂）。因此，在現有制度之基礎上謀求改善，未嘗不是一種解決問題之方法，如逕行改制將會形成「恩給制」、「確定給付制」及「確定提撥制」等多層制度併行，勢必衍生退休給與之複雜性，致退休人員無法估算未來退休給付數額。

退休制度為人事行政中重要項目，就系統模式觀之，人事系統之輸出項，

基本上是竭盡所能為公共服務之退休公務人員，以人力資源之角度觀之，有完善退休制度的足以吸引秀異人士投身政府，貢獻畢身心力，並砥勵現職人員戮力從公，無後顧之憂，使公務人力保持青壯，提高國家競爭力，而累積之才智與豐富經驗，亦係國家之寶貴人力資源，足以提昇國家的行政效率。

### 三、提供老人經濟安全適當之保障為未來我國福利發展之方向

公務人員之退休生活是否能獲得足夠的保障，是老人經濟安全維護首要考量項目，雖然採行確定提撥制，對我國基金之財務問題確可提供有效且快速之解決方式，並有助於政府與民間人才之交流。惟若從社會保險理論與實務、公務人員退撫權益與觀點分析，即有不同的看法與結論。按社會保險理論係根據自助互助、所得重分配及風險分擔等原則，強調社會適當性（係指所有被保險人發生保險事故時，所提供維持某種生活水準的給付，用以維持一般社會生活水準的最基本條件需要，依此原則，有些人所領到的老年給付可能會超過其所繳付的保險費）及個人公平性（係指被保險人所領受之保險給付與其所繳付的保險費有直接的數理關係，依此原則，所領受之給付等於所繳付的保險費）間之平衡。確定提撥制強調參加基金人員權利義務之平衡，著重個人公平性之結果，繳付保費少者，因所領得的給付亦少，可能無法維持最低生活水準，而確定給付制之退撫所得明顯較高，較具社會適當性。從我國公務人員退撫制度沿革而言，均以提高公務人員退撫所得為主要目的，如改採確定提撥制，而欲維持公務人員相同給付水準，則提撥率勢須大幅調高，此將增加公務人員負擔，影響其權益，除阻礙優秀人才之延攬外，由於改變退休制度，變動法律秩序，將增加無法成就退休條件之現職人員不安，及引致提早退休之搶退風潮，影響公務體系之正常運作。



#### 四、確定給付制度下亦可達成才交流之目標

隨著社會進步漸趨多元化，政府所面對的公共問題日益龐雜，民眾參與公共事務亦日益頻繁，國家除面臨外部環境高度競爭力外，如何有效、適時且民主地回應民眾需求，提升政府行政效能和服務品質，已成當務之急，以政府與民間社會之互動均較過往密切與頻繁，汲取民間企業管理精神，增加互動之機制，亦屬必然。

公務人員退休制度是永業制的保障體制，在維繫永業為主之文官制度下，方案設計仍須以維繫永業制度為指標，除在退休金制度變革，藉由實施確定提撥制，將公私部門年資，予以銜接併計外，其實在退休金上層概念之退休制度予以改革，例如：公務人員退休條件之彈性設計，放寬離職給與之條件，便可減少公私人才交流的障礙，使公務人員不致受限於因任職年資無法符合領取退休給與條件，而必須繼續留任政府部門，阻礙其個人生涯，也因欠缺工作意願，而影響機關效率。或是在公務人員任用制度之法規上予以鬆綁，研擬彈性用人相關之實施辦法，同意在私部門年資，得於轉任公務人員時予以購買年資等方式，均得以建構政府與民間人才交流可行方案，且目前各項人事政策也已趨向人才交流，研擬相關配套措施。例如：

- (一)、為有助公私部門人才交流，目前於考試院審議之「公務人員退休法修正草案」增列三款彈性退休條件，及繳費滿5年中途離職時，採確定提撥制之精神，准予申請公、自提基金本息退費等，彈性退休與離職退費之規定，俟完成立法程序後，對於擬轉往民間機構發展，而無意續任公職之人員而言，因其在公職服務之年資均得以核發退休金或離職給與，其轉業之障礙業已消除，對公私部門人才之交流，應有助益。

(二)、為培育政府管理人才及借重民間專業人才，提升政府效能，陳總統於就職前 89 年 4 月訪視考試院時，指示應促進政府與民間人才交流制度，以延攬企業、科技、學術、文化等人才進入政府系統，強化政府活力，銓敘部為此亦研擬「政府機關與民間機構人才交流實施辦法草案」，暨考試院函請立法院審議中之「聘任人員人事條例草案」規定研究、科技、社會教育、文化、訓練單位人才之進用方式之彈性與擴大（蔡良文，民 90：7-8）。

(三)、為加強政府績效管理，提升政府經營競爭力，總統府成立「政府改造委員會」，於 91 年 9 月 15 日舉行第 6 次委員會議，所通過之「政府人力運用彈性化計畫方案」，會議擬具之 3 個政府人力任用制度改革分案：(1) 政務職位制度方案；(2) 高級行政主管職位制度方案；(3) 契約性職位制度方案。

上述措施，均是積極性人力任用彈性作法，開放民間優秀人才進入政府服務之機會，服務年資達退休條件者，得以適用公務人員退休制度，將使政府各階層人力的運用具有更彈性的管道。銓敘部目前也正研擬相關配套法案，若上述相關人才交流法案完成立法程序後，除將無意留任公職者，得無障礙之轉往民間機構服務外，另政府即可派遣公務人員至民間機構學習歷練，又得借重民間專業、科技、文化等特殊人才，以提升行政效能，亦可達成人才交流之目的，故不宜單就人才交流便利為考量，而推論公務人員退休制度，應朝採個人帳戶制度修正，採取確定提撥制。換言之，以本項人才交流進行可行性分析之指標發現，採行確定提撥制，確實可達成人才交流之目標，但並非唯一方式，因為透過退休制度之設計或相關人事交流法案之實施，在維持確定給付制度下亦可達成此部分之目標。

## 五、實施確定提撥制配套措施尚未完備

確定給付制條件由於牽涉公共給付，通常要繳費滿一定之年限、達到一定之年齡，才能符合退休資格以領取年金給付，提前退休的彈性有限，並且提前退休通常只能領取減額年金。採行確定提撥制在理性模式下的設計，是可滿足彈性退休之需求，因有足夠之積蓄而後退休，才是理性的作法，欲提早自職場退休者，可將平日在職時的提撥率提高，一旦帳戶內之金額累積至足以維持退休生活水準時，即可則選擇退休，或從事其他的生涯規劃，若自覺體力及精力良好，亦可回到職場再任公務人員，而不必擔心繼續工作會如確定給付制條件喪失提領退休金之資格。但實施確定提撥之個人帳戶的基金運作，其財務處理方式為完全提存制，就長期而言，在通貨膨脹及經濟難以預測的情況下，可能因巨幅之經濟波動而導致通貨膨脹，屆退休時個人帳戶內存款大幅縮水，致無法維持老年經濟安全，且個人帳戶的基金運作，必須仰賴成熟穩定的的金融市場，提供多元之投資環境，目前我國投資環境尚屬淺碟型的市場，亦受政治等因素影響，波動性較大，多元的投資工具已逐漸在發展中，在這些社會政治及金融條件尚未完備之情形下，帳戶內能否有足夠之積蓄而能提早退休，尚難預期。

參照外國經驗分析，新加坡在實施公積金制度（確定提撥制）時，大多數之公民並沒有老年保障制度，所以該制度能為多數人民所接受與支持，主要是因為制度是「從零到有」。但我國已實施多項老年經濟安全保障制度，老年給付包括公保之養老給付屬於社會保險，公務人員的退撫基金則由雇主（政府）與受僱者共同提撥，若要採用公積金制度，就不是從無到有的問題，而是屬於制度上之選擇，公務人員是否接受尚有待考量。且綜觀目前實施公積金制度之國家，多有一強勢政府，智利、阿根廷、新加坡與馬來西亞，公積金制度可以順利推行，多尤其政府強勢主導，近幾年台灣民主化程度已深，政府公權力之執

行皆需有民意基礎，否則易引起公務人員反彈，影響社會安定。此從近年來英、美、德、法、日等先進國家實施退休制度之經驗觀察，儘管因履行退休金給付導致的沉重負擔，其解決方式，均係由退休制度中建立改革措施，但其退休金給付方式仍維持著確定給付制自明。

上述維護政府誠信、保障退撫所得、維持適當生活、保障信賴利益、吸引優秀人才至公部門服務，維持制度之一貫性或減少制度轉換成本，及避免搶退風潮、社會安全秩序之維護角度等效益綜合評估後，解決我國基金財務問題，並非全面將退休金給付方式採行確定提撥制之唯一選項。