

第一章 緒 論

隨著生育率逐年的降低，及醫療科技的進步，人類平均餘命不斷的延長，人口結構逐漸趨向老化，老年經濟安全議題受到重視與關切。因為老人經濟保障不足，除造成老人貧窮外，也連帶造成社會問題，然而支付龐大巨額之退休金，更將造成政府與納稅人的重擔，促使各國尋求退休金制度的改革¹。

國內於 84 年實施公務人員新退休制度，而勞工退休金適用之勞動基準法也朝改革方向研擬，何種退休金制度能因應高齡化之社會趨勢，保障退休後之生活水準，應是方案設計所重視的課題。因此，本研究乃擬由職業退休制度設計的理論切入，評析我國公務人員退休金制度，並進行世界各國退休金制度之現況與背景比較，從事可行性評估，俾期符合社會安全理念。

為進行本研究，允宜先界定問題核心，而研究指涉之幾項重要名詞，為便於瞭解，亦當予以說明，另有關研究動機與目的、研究使用之方法，甚或研究中所面臨之限制等，都將先予釐清，因此，乃於研究之前，先確定上述概念，並分述如次。

¹ 2000 年 5 月 1 日國際勞工組織 (ILO)「社會安全退休金之發展與改革」報告，指出全球 90% 的工作人口，於年老時未獲得養老制度之保障，而必須面對貧窮，這些人大多處於開發中國家；而目前先進國家係以全國歲入 10% 分配於占總人口 18% 的 60 歲以上人口，但仍有不足，惟政策上業已不容許再增加 (柯輝芳，民國 90：43)。

第一節 研究動機

我國公務人員退休新制，自 62 年開始研究改革，經過 22 年研議規劃完成，自 84 年 7 月 1 日實施，將退撫經費完全由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成立退撫基金之共同提撥制，可謂重大改革。然甫實施不久的新制，依公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱基金管理委員會）於 89 年 6 月辦理完竣之第一次正式財務精算結果顯示，衡量未來 50 年基金現金流量估計，在維持目前基金提撥率 8% 之情形下，公務人員將在 99 年度首次出現收支不足，而於 115 年累計收支出現虧損（破產），已透露出基金財務收支不平衡之嚴重警訊。部分論者²認為，我國應順應世界潮流，儘早規劃推動公務人員退休金確定提撥制度。面對基金的財務警訊，亟需及早因應，並妥謀改善對策，為解決我國基金財務問題，全面將退休金給付方式採行確定提撥制是否可行？又是否是唯一選項之解決方法？頗值思考與研究。

此外，國內文獻對公務人員退休議題，大都著重探討各國或我國退休制度之法律層面比較分析，以我國退休制度歷經各朝代的演進，進入民國後如何從恩給制轉變到 84 年的退撫新制之提撥制，及新舊制的比較（如林秋雲，民國 84；陳榮宗，民國 84；曾德宜，民國 84；吳葵受，民國 89）；或著重退休態度與意向之探討，以個人的健康、工作的態度與經濟因素來調查個人退休的意願與決定（譚以敬，民國 81；陳淑文，民國 83）；或退休後生活的調查及人力運用層面（廖靜芝，民國 75；何智綺，民國 83）。由於公務人員退撫新制實施迄今僅 8 年餘，相關探討退休基金主題較為罕有，偶有會計層面與制度設計及退休基金

²90 年 3 月 1 日聯合報第 6 版，立法委員簡錫珪及經建會副主委李高朝，認為勞工及軍公教人員退休制度均應朝個人帳戶制修正，不應採取確定給付制，使全國各職業均得流通打破年資無法帶走的難題。另參見吳聰成（民國 87），陳聽安（民國 91a）。

制度之管理與運用探討(陳慧美,民國 87;蘇書玄,民國 88;李松杰,民國 88),有關退休金制之研究,大抵以勞工為研究對象,並僅限於對成本、會計層面的少數研究而已(施博棋,民國 84;林妙珊,民國 87)。另有關公務人員退休金給付制度之研究,雖有銓敘部委託王正教授,提出「公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性」之專題研究,自年金財務之國際潮流、退休金制度之定位與財務結構等理論面向予以探討,惟並未針對目前外國公務員退休金制度之趨勢,及改變我國退休金給付方式之可行性,自經濟、政治、適當生活的維持等實務面向予以分析。有鑑於此,本研究擬從實務的觀點,自不同評估面向,進行整體性評估,分析有關公務人員新制退休金採行確定提撥制之可行性,以補充文獻之不足。

第二節 研究目的與問題

基於社會安全之考量,設計健全的退休制度,予以適切的退休老年經濟輔導,平衡公務人員個人終生服務公職所得及基本生活需求,務使公務人員盡職奉獻,而以其所遺之職位交與新進的人員,使國家機關汰舊引新,永維行政效能,不僅消極地使年老力衰的公務人員,得以退休安養餘年,更可積極地引進青年才俊之士,以發揮新陳代謝的功用,提高行政效率,退休制度從而成為調節公務人力之重要機制。因此,何種退休金給付方式,較能提供合理數額的退休金,予以保障與贍養,便成為周妥良善的退休制度的重要關鍵。本研究之目的,俾發揮公務人退休制度的功能性,以期維持公務人員退休所得的適足性。旨在探討建立確定提撥制之個人帳戶制,對解決基金財務問題之可行性,並藉

由彙整國外公務員退休金制度之相關經驗，俾供未來規劃公務人員制度及訂定相關法規的參考，以激發更多相關之研究。

因此，本研究就有關公務人員退休金給付方式，探討相關問題如下：

- 一、研究政府推動新退休制度，有關改進退撫經費籌措方式，減輕政府財政負擔；及提高退撫所得，加強安老卹孤之改革目標，若新制退休金改完全採行確定提撥制後，是否仍能達成該目標？
- 二、研究世界各國公務員退休金制度，採行確定給付制與確定提撥制例證，其實施現況及面臨困境或改革之趨勢如何？國外經驗能否在制訂退休金政策時有所啓示？
- 三、根據幾個重要性評估面向，進行確定給付制與確定提撥制綜合評估，以探討何種給付方式較能維持公務人員現有權益？較能維持退休前之生活水準？

第三節 研究方法與限制

壹、研究方法

本研究所使用之資料蒐集和分析方法如下：

一、文獻分析法，除就有關我國考銓制度專論或相關人事行政學、人力資源管理書籍進行閱讀瞭解，並參考國內相關著作、專業期刊、網站訊息及統計資料，與各國退休法令規章，作為本研究分析的基本依據，針對多數對各國政府退休金之現況，所提出改革問題之建議與評估，由此衍生的相關問題探討，亦可視為國外經驗的總體評估與檢討。

二、歷史研究法，制度研究法與比較方法。比照或對照我國過去與目前，我國與歐美先進國家或亞洲鄰近國家（如日本），及近年實行確定提撥，著有績效而廣受世界銀行推崇之瑞士、智利、阿根廷等國家退休金制度的異同，作為本研究之參據。

有關調查公務人員之意向方面，鑒於一般公務人員無法深切體認確定提撥制與確定給付制之意涵，問卷設計上亦無法經由設計簡單選項，逕依普遍調查而探知意向。且若以深度訪談法進行研究，茲因國內對公務人員退休金給付制度鑽研之學者較為少見，而人事行政決策機關，雖有實務經驗之專家，但此退休金改革方案涉及機關之政策考量，未便探求其真意，亦未具實益。本研究以銓敘部委託「公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究」計畫【王正（民國 88 年），該研究報告係從新制財務性質、定位及財務制度規劃等面向予以分析，提出維持現行確定給付制之結論】作為各機關參考資料，而將各機關回復意見作為探測公務人員意向之指標，而回復意見機關包括財主機關（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和行政院主計處及基金管理會），以及主要人事機關（行政院人事行政局、教育部、國防部、臺北市政府與高雄市政府），另外各人事機關亦係經彙整所屬機關（單位）所為之函復意見，足具公務人員樣本之代表性。因此，本研究將不進行問卷調查法或深度訪談法。

貳、研究限制

本研究在探討確定提撥之應用模式時，為簡化過於複雜之計算，本研究所建構的精算模型，著重於一般確定提撥計畫的退休金給付精算評估上，因此，不考慮其他死亡、失能、醫療等附加給付的精算成本。

第四節 重要名詞解釋

壹、確定提撥退休年金計畫(Defined Contribution Pension Plan)

為退休金給付之一種方式，係指雇主依退休辦法每年提撥一定數額的退休基金，交付信託人保管運用，於僱員退休時，將屬於該僱員之退休基金（含雇主提撥數及基金孳息），支付給僱員，雇主並不保證退休給付數額。

貳、確定給付退休年金計畫(Defined Benefit Pension Plan)

係雇主承諾於僱員退休時一次支付一定數額的退休金，或退休後按（期）支付一定數額之退休金；至於是否按月（期）提撥退休基金，則在所不問。

參、退休撫卹基金

84 年 7 月 1 日實施公務人員退撫新制，由政府與公務人員共同撥繳費用建立退休撫卹基金支付退休金、撫卹金，並由政府負最後支付保證責任。其共同撥繳費用，按公務人員本俸加 1 倍 8%至 12%之費率，政府撥繳 65%，公務人

員繳付 35%；另依公務人員退休法第 16 條之 1 第 1 項規定，公務人員退撫新制實施後之任職年資，最高採計 35 年，政府與公務人員撥繳退撫基金滿 35 年後免再撥繳。

肆、退休金基數內涵

為計算公務人員退休金之單位，分為公務人員退撫新制時實施前、後 2 種計算方式。依現行公務人員退休法施行細則第 44 條之規定，在新制實施前年資之退休金基數內涵，仍依 84 年 7 月 1 日修正施行前原公務人員退休法第 6 條第 2 項規定，以退休人員最後在職之月俸額及本人實物代金為準；84 年 7 月 1 日以後年資之核給標準，依現行公務人員退休法第 6 條規定，以退休生效日在職同等級人員之本俸加 1 倍為準。

伍、撫慰金

依公務人員退休法第 13 條之 1 規定，支領或兼領月退休金人員死亡時，另給與遺族一次撫慰金。一次撫慰金，以其核定退休年資及其死亡時同等級之現職人員本俸額及公務人員退休法第 6 條之規定，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，並發給相當於同等級之現職人員六個基數之撫慰金。其無餘額者亦同。另為期照顧退休人員遺族生活，加強社會安全保障功能，遺族為父母、配偶或未成年子女。如不領一次撫慰金時，得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。

陸、退休金優惠存款（具有退撫舊制年資者，始得領取）

目前公務人員辦理優惠存款，須符合下列三項條件：（1）依公務人員退休法辦理退休。（2）最後在職之機關係適用行政院訂定之全國軍公教員工待遇支給要點之公務人員俸額標準表支薪。（3）依 84 年 7 月 1 日公務人員退休法修正施行前原規定標準核發之一次退休金，及公務人員退休法修正施行前之公務人

員保險年資，所核發之公保養老給付，始得辦理優惠存款。退休公務人員將所領一次退休金及公保養老給付，於退休生效後，持銓敘部核發之退休案審定函及退休金證書，向臺灣銀行（以下簡稱臺銀）及其各地分行存款，可享受較普通儲蓄存款優惠的利息，目前為年息 18%，屬於政策上之一種補貼措施。

柒、其他現金給與補償金（具有退撫舊制年資者，始得領取）

依 68 年 1 月 24 日修正公布之公務人員退休法第 8 條暨同法施行細則第 18 條第 1 項規定，其他現金給與之退休金應發給數額，授權考試院及行政院審酌政府財政狀況及現職人員待遇與退休人員所得合理平衡等因素加以考量訂定，由於法令規定多年均未實施，經立法院於審議於 84 年實施之公務人員退休法草案時，作成刪除退休法該項規定之決議，並附帶決議，另定補償辦法。經考試院會同行政院，於 84 年 10 月 17 日訂定公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，以為發放之依據。補償金計算標準，係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；補償金之總額即以補償金基數乘補償金基數內涵計算。