

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文研究計畫書

指導教授：彭錦鵬 博士

從各國退休制度發展趨勢探討我國公務人員退休制度
未來改革之方向
(口試本)

研究生：劉永慧

學號：P99322016

中華民國103年7月

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	3
第三節 研究問題.....	5
第四節 章節安排.....	6
第二章 理論文獻評析與制度回顧.....	7
第一節 退休制度相關理論與類型.....	7
第二節 各國公務人員退休制度現況研析	17
第三節 我國公務人員退休制度現況研析	35
第四節 小結	41
第三章 研究設計.....	42
第一節 研究方法.....	42
第二節 研究流程與架構.....	44
第三節 研究範圍與限制.....	46
參考文獻.....	48

表目次

【表 1】德國公務員退休現制一覽表.....	19
【表 2】日本公務員退休現制一覽表.....	20
【表 3】智利公務員退休現制一覽表.....	22
【表 4】新加坡公務員退休現制一覽表.....	23
【表 5】澳洲公務員退休現制一覽表.....	25
【表 6】英國公務員退休現制一覽表.....	26
【表 7】加拿大公務員退休現制一覽表.....	29
【表 8】法國公務員退休現制一覽表.....	30
【表 9】各國退休給付類型發展趨勢一覽表.....	31
【表 10】各國退休年齡調整趨勢一覽表.....	33
【表 11】各國退休所得替代率發展趨勢一覽表.....	34
【表 12】軍公教人員退撫基金最適提撥率精算結果一覽表.....	40

第一章 緒論

第一節 研究動機

近年來，世界先進國家普遍面對高齡人口增加、生育率下降、勞動力提早退休、政府預算赤字大幅增加等問題。其中，由於人口結構逐漸老化所帶來之預期巨額公共退休金財政負擔，不但可能拖垮政府財政，更可能引發金融危機。因此，許多國家均積極研議或進行各項退休制度改革，以謀妥善因應解決。退休年金改革儼然是目前全球最熱門的改革進行式。根據 OECD 最新報告指出，自 2007 年以來，由於一連串的經濟危機與人口結構高齡化的趨勢，讓世界各國都在加速退休年金制度的改革。經綜整 OECD 國家採行的改革措施，主要可歸納為：健全年金體系之財務、延後退休年齡、增加私有年金比重及增訂年金自動調節機制等。

在健全年金體系之財務方面，過去年金給付金額多依個人職涯最高一定年數的平均薪資及繳費年資而定，並會隨年度物價或薪資成長而調整，如今包括芬蘭、挪威及西班牙等國，皆逐步讓年金給付金額和平均餘命的變化連動，而挪威更改以個人終生繳費紀錄作為給付計算基準；另一方面，捷克、匈牙利及挪威等國不再依照薪資成長來連動調整年金額度；奧地利和希臘更凍結年金金額自動調整機制，以維持年金體系的財務平衡。至於在增加延後退休之工作誘因方面，為因應平均餘命的延長，許多OECD國家已透過延長全額年金所需之繳費年資，或修法延後退休年齡，來增加延後退休之誘因。例如：法國將申領全額年金之繳費年資條件，由40年逐步調升至41.5年；而包括法國、德國、西班牙等國亦逐漸將退休年齡由65歲延後至67歲，挪威和冰島目前則已延至67歲。另提早退休者雖可申領減額年金，但減幅會加大，而延後退休者則給予增額年金或其他財稅優惠，以鼓勵高齡工作者繼續留在勞動市場，累積繳費年資以換取將來較優渥之年金給付。此外，瑞典則是在國會之下成立跨黨派的年金研究工作小組，花費10年不斷精算、協商，

建立一套排除政治喊價的自動平衡機制；退休給付、提撥費率升降均由公式計算決定，被視為年金改革之奇蹟。

前述有關年金財務危機、人口日益老化、少子化及未來勞動力不足等趨勢，我國亦面臨相同困境。在世界人口變遷的潮流中，我國不但未能免於少子化與高齡化的問題，甚至更為嚴重。以少子化的問題而言，我國的生育率之低已為世界之冠，將造成了學齡人口遞減、未來勞力不足等問題。而在高齡化的歷程上，幾乎也是世界最短的，也就是人口老化的速度是全球第一的，快速的高齡化造成社會勞動力高齡化、工作人口高齡人口負擔加重、社會福利及高齡安養需求負擔增加、以及政府社會安全制度預算逐年增加等，均嚴重影響國家財政負擔。反觀我國公務人員退休制度改革歷程，主管機關在面對各種反彈、阻力之情況下，研議規劃之改革方案是否確能對症下藥、切中時弊？公務人員或協會團體對此所持意見與態度為何？又即使年金改革法案送至立法機關審議，不論是執政黨或在野黨為了要討好選民，顧慮選票，往往容易陷入政治喊價的不歸路，使改革成效大打折扣。所以本研究希望透過各國退休制度改革之發展趨勢與實施經驗，剖析並釐清我國現行退休制度面臨的真正問題，建構一套與時俱進、公平合理之退休制度，是為本研究欲探討之重要課題，也是本研究之動機所在。

第二節 研究目的

公務人員退休制度為國家文官制度中相當重要之一環，從政治與行政方面而言，其關係國家整體人力資源運用良窳、財政資源是否合理配置，以及國家競爭力能否提升之關鍵。從經濟角度而言，其對於退休人員老年經濟安全之保障，以及社會生產力與經濟發展等密切相關。從社會層面而言，退休制度能否配合社會結構之變遷作適當調整，縮小各職業別退休所得之差距，則涉及社會公平、世代正義等議題。換言之，退休制度影響層面既深且廣，因此，如何建構一套合理健全、與時俱進的退休制度，實為現今各國政府施政所面臨之最重要課題。

我國公務人員退休制度自 1943 年開始實施，建制之初係採由政府全額編列預算支付退撫經費之恩給制。由於該制度實施後，導致政府財政負擔逐漸加重，而公務人員退撫實質所得卻未相對增加，政府爰於 1995 年 7 月 1 日實施公務人員退休撫卹新制（以下簡稱退撫新制），將退撫經費之籌措方式改由政府及公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，並由政府負擔最後支付保證責任。嗣因退撫新制實施一段時間之後，諸多不合時宜之處相繼凸顯，如過早支領月退休金、退休所得偏高及退撫基金收支失衡日益嚴重等，均有待妥慎因應處理。有鑑於此，主管機關銓敘部為解決公務人員退休制度所面臨之各項問題，經擬具公務人員退休法修正案，業完成立法，並自 2011 年 1 月 1 日起施行。

上述新修正之退休法採行之主要改革措施有：月退休金起支年齡延後方案（即外界俗稱之 85 制，將月退休金起支年齡分 10 年逐漸延後至 60 歲）、刪除 55 歲自願退休加發退休金規定、提高退撫基金法定費率上限等。惟就目前制度設計觀之，仍未能充分考量長壽風險與因應人口結構轉型的趨勢—高齡化與少子化之雙重壓力。另在制度設計上，亦未思考公務人員退休制度在公部門人力資源管理上可扮演的積極性角色，以及人事管理制度各個環節的配套措施。另外在 2012 年 10 月上旬，勞保基金財務危機率先爆發，引起勞工恐慌及全民不安，很快的這把火迅速

延燒至軍公教人員退撫基金，引發退撫基金也將在 17 年內破產的疑慮，而再度成為社會各界關注和批評的焦點。為此，總統指示由行政院會同考試院成立跨院際的年金改革小組，分別就軍公教勞各類人員之年金制度提出具體方案。上述各類人員之年金改革法案雖已於 2013 年 4、5 月間函送立法院審議，惟於立法院審查期間，朝野立法委員對於年金改革之重大議題並未達成共識，加上年底地方公職人員選舉時間逼近，因此，年金改革法案能否完成立法？抑或基於政治因素考量而將改革內容大打折扣？均存有高度不可預期之變數。

綜前所述，本研究之主要目的有以下二點：

- 一、希望藉由探討OECD國家在面對政府財政負擔、人口結構、社會經濟情勢變遷等情況下，對於年金制度所採取之改革因應措施，對照我國現今面臨之困境與挑戰，加以比較研究。
- 二、研析考試院於2013年函請立法院審議之公務人員退休撫卹法草案中所研擬之改革方案，分別就退休制度改革過程中涉及之政治、社會、經濟及法制等面向予以探討，希望透過文獻分析與制度比較，借鏡各國年金制度成功改革經驗，對於我國公務人員退休制度未來改革內容與方式進一步提出建議意見。

第三節 研究問題

本研究主要係針對 OECD 國家近年來對於年金制度所採取之一連串改革措施作為分析焦點，藉此勾勒出我國現行公務人員退休制度的問題與不足之處。首先，本研究深入分析 OECD 國家在因應社會、經濟、財政乃至於人口結構等情勢變遷之情形下，針對年金制度所採行的相關改革措施，包括：財政問題是許多國家改革核心之所在，特別是在人口高齡化、少子化的國家，為維持年金體系的財務平衡，OECD 國家已採取哪些改革措施？在年金起支年齡、退休給與計算標準及基金管理運用等方面之因應對策為何？又有哪些鼓勵延後退休之配套方案？以及上述各項改革措施中，有哪些值得我國借鏡與參考？

其次，由於我國與 OECD 國家同樣面臨年金財務失衡、人口老化、勞動力過早退休等問題，相較於 OECD 國家採行之年金改革措施，現行我國公務人員退休制度實際存在之問題為何？有何不足之處？另外，考試院於 2013 年 4 月間函請立法院審議之公務人員退休撫卹法草案中所研擬之改革方案，其主要修正重點為何？對於前述各項問題採取之因應對策為何？是否足以妥慎因應現在乃至於未來所面臨之各項挑戰？

最後，藉由歸納分析 OECD 國家年金改革趨勢與實施經驗，探究目前我國公務人員退休制度存在之問題與困境，並藉由我國在 2012、2013 年間，曾就年金制度改革相關議題，數次邀集專家學者、軍公教團體代表及各縣市政府召開公聽會與座談會，彙整社會各界對於年金制度改革的想法與意見，以及相關年金改革法案於立法院審議過程中，民意代表所持立場與主張，藉以瞭解各利害關係人的態度與偏好，以釐清改革成敗之關鍵因素，並分別就退休制度改革過程中涉及之政治、經濟與法制等不同面向予以研析，進而提供一些可行的改革方向與建議。

第四節 章節安排

本研究的第一章緒論，第一、二節說明研究動機的緣起與目的，第三節為研究問題，第四節說明研究的範圍與限制。

第二章為理論與文獻探討，第一節討論退休制度的相關理論與類型，第二節則以OECD國家退休制度為研究範圍，透過相關文獻資料的閱讀探討與分析，彙整歸納其主要面臨的問題與挑戰，以及所採行之改革措施，第三節則為我國公務人員退休制度現況研析，包含實施現況與現存問題，第四節為小結。

第三章研究設計，第一節介紹本研究使用之文獻分析法與參與觀察法兩種研究方法，第二節探究研究架構與流程，第三節說明研究範圍與限制。接下來第四章則就我國公務人員退休制度改革所涉及之相關面向逐一研析；第一節為制度面向之研析，包含各國退休制度的改革內涵與實施經驗，以及對於我國退休制度未來改革方向之啟示；第二節為社會面向之研析，包含行業不平：公務人員與勞工退休所得差異之比較分析，以及世代不均：公務人員雙重世代不均問題之分析；第三節為政治面向之研析，包含政黨選票干擾改革政策內容之分析，以及利害關係人影響改革政策走向之分析；第四節為法制面向之研析，包含退休制度改革有無違反信賴保護原則及法律不溯既往等法律原則之問題分析；第五節為小結。

最後第五章是結論與建議，依據第四章四個不同面向之檢討研析結果，藉由參考各國退休制度之改革趨勢及實施經驗，並彙整分析我國學者專家、軍公教團體等社會各界對於公務人員退休制度改革之意見，嘗試從不同利害關係人之立場與觀點予以探析尋求共識，並釐清退休制度改革成敗之關鍵因素，進而提出具有可行性之改革建議。

第二章 理論文獻評析與制度回顧

本章將進行理論與文獻回顧的探討，第一節討論退休制度之相關理論與類型。第二節就OECD國家的退休制度及其近年來各項改革的趨勢進行探討；第三節介紹我國公務人員退休制度的沿革，以及2011年1月1日公務人員退休法最近一次修正後，現行公務人員退休制制度後續相關議題之研析。第四節為小結，經由前三節文獻探析，檢視OECD國家解決年金財務危機、改善行業不平及消除世代不均等經驗，作為我國退休制度改革策略之參考。

第一節 退休制度相關理論與類型

一個國家為使其公務人員能守法盡職，為民服務，除了在職時有任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎等制度以保障其工作，安定其生活，亦須訂定完善的退休制度以保障與照顧其退休後的生計與生活。同時，適當的退休制度，亦可引進青年才俊，促進人事新陳代謝，提高行政效能。政府制定公務人員退休制度，給予退休金的目的主要有三：一則在酬謝公務人員在職服務期間對機關的貢獻及勞績；二則在使退休人員得以安度老年生涯；三則使年老力衰者逐漸退離，年青力壯者隨時新進，達成機關人事之新陳代謝（蔡良文，2006：631-632）。

公務人員退休制度的建立，關係著國家人力資源有效運用、財政資源合理配置以及國家競爭力之提升；藉由適當而合理的退休給與，一則以激勵公務人員在職期間能安於其位並戮力從公；二則在提供公務人員退休後合理的退休所得，並保障其老年生活；三則希望藉由公平合理的退休給與機制，與國家社會安全機制接軌，建構一套完整的社會安全體系網絡。由此觀之，一個國家的公務人員退休

制度與其政治、經濟、社會及行政等各方面是交互影響且密切相關的，其重要性不言而喻。

壹、退休制度相關理論與學說

理論是經由前人透過歸納或演繹的方法，從各種相關的概念、變項、陳述、形式等要項逐漸發展而成的，是一種知識形式的展現，同時也是一種觀察和思考事物的方式。退休理論發展迄今有其存在的基本概念和形式，如何將這些經前人反覆歷程經驗的結果，妥適應用到現在及未來社經發展的核心理念，是進行本研究的先決要素，故有必要探討退休理論的相關意涵。而一個機關組織的運作、業務的推動發展、人力的汰換運用，無非在機關現有人事範疇內竟其功；當組織人力趨於衰弱老化時，需要有一種機制使人力能汰老換新，這種機制具有雙面刃之功用，即甄選進用對立於資遣退休制度。因此，有關退休制度的理論與學說，可分由不同面向與觀點加以探討，茲說明如下：(王麗容，1991：18-26；周麗芳等，2005：8-11；柯木興，2007：162-169；徐有守，1991：4-6；郭世良，2003：42-48；曾德宜，1996：15-19；趙其文，2001：623-624；蔡良文，2007：41-45)

一、從社會功能角度觀之，可略分為三方面：

(一) 角色理論 (Role Theory)：

由 Cottrell 於 1940 年代所提出，認為老年人退休並結束其工具性角色之後，社會對其無明顯期望，所以亦無明顯的角色供其扮演，因而缺乏地位且同時被排除在主流組織與活動外，為防止無角色的情形，應特別為老人規劃休閒活動，創造新的角色，使老年人在社會上再度擁有具意義之地位。

(二) 撤退理論 (Disengagement Theory)：

由 Cumming 和 Henry (1961) 所提出，他們認為老年不一定是中年期的延長，乃是應從現存的社會角色、人際關係及價值體系中後

退撤離。撤退理論主張撤退是一種普遍的現象，乃基於生理的歷程所致，而由工作組織中退離之目的，在於減少因個人之衰退亡故而導致對於工作環境有不利的影響，如同新陳代謝。此理論主張應建立限齡退休制度，使勞動者個人的身心狀況有所維護，不致造成勞動者與工作組織之損失。撤退理論以功利角度思考機關與受雇者雙方的利益，而未實質考慮到受雇者的心理反應與退休後生活價值的重建。

（三）社會重建理論（Social Reconstructional Theory）：

此理論主張個人所處的社會環境會對該個人產生相對價值觀，若所處環境會對該個人的評價是負面或期待過高時，將使個人產生認同上的挫折，反之會有激勵作用。而現在社會對人的工作評價是青壯年生產力高，應從事工作以符合社會需求，而老年人因身心理衰退的原因，認為已不適合在職場，這種評價逐漸內化在個人自我觀念中，認為老了就不適合再繼續在工作職場。因此，當人經歷老化過程，接收或自我察覺到來自社會對一般老年人的定義或評價時，即可能會表現出符合該定義的行為，適時回應自我認知與社會環境期待，有利個人與社會環境的平衡。

二、另從退休金面向而言，較為一般學者探討之退休理論包括賞金理論、人力折舊理論、遞延工資理論及誘因理論等，茲分別說明如下：

（一）賞金理論（Gratuity Theory）：

此理論是最早用來解釋退休金的理論，又稱恩給制。此理論將雇主提供給員工的退休金視為一種賞金或酬勞，用以報償其在職時對雇主的奉獻與忠誠。所給與的賞賜權利，取決於恩賞者個人感念，未存有對等關係。退休金在本質上只是一種賞金合約。此種理論強烈顯示，具有封建時期之雇主恩給制和傭工忠誠的意味，已難以解

釋現今的退休金制度。

(二) 人力折舊理論 (Human Capital Depreciation Theory) :

此理論認為，人力的價值就像廠房、機器一般，因長期耗損而須折舊，故長期僱用員工亦因退休後賺取所得的能力喪失，而須由雇主給與相當充分的折舊退休金。廠房設備需要折舊作為成本分攤，人力資源亦應如此，這種折舊方法係將退休金視為費用，每年(月)提撥，雇主必須負擔此責任。「換言之，保護人力價值費用之退休金，與廠房設備折舊之成本分攤，二者對雇主而言，均為其生產上所須負擔的成本。因此，退休金之提存與保費之繳納，應由雇主負擔，同時對應之財務原則為確定提撥制。」。

(三) 遞延工資理論 (Deferred Wage Theory) :

此說認為退休金原係公務人員薪資的一部分，由國家保留至其退休、殘廢或死亡時再行給付。依此說，退休給與為一私有財產的概念，為國家對公務人員所負擔之公法上金錢債務，而非人道贈與或服務賞金，退休人員請求支付退休金，為其權利與本份。

(四) 誘因理論 (Incentive Theory) :

依誘因理論始祖馬斯洛的需求五個層次理論：生理、安全、社會、尊敬及自我實現等需求而言，退休金可以達成員工生理及安全的需求保障，機關承諾員工於一定服務年資或年老力衰退離工作時即有退休金，可以激勵員工提升生產力。雖然現代的誘因理論中，金錢所扮演的角色不若以往重要，但對於大多數人而言，養兒防老已不能保障自己晚年生活之需求，退休金仍是吸引多數人謀職或轉業時的重要考量因素。對機關而言，退休金通常係用來增加員工生產力或減少僱用成本的工具，它提供給連續服務的員工作為誘因，連續服務可降低員工流動成本，如僱用、解僱、訓練成本等。

根據以上看法，退休金是一種平衡現在產出與未來負債的工具，包括員工邊際產出所產生的遞延工資部分，而且遞延既得利益和遞延給付具有激勵特性，誘因理論藉著退休後增加退休給付，對於員工的未來具有激勵作用。

三、然而從退休制度的性質學說，或以人力資源之觀點，或以國家財政之觀點，或以社會安全之觀點，各成其說，茲說明如下：

(一) 人事機能說：

任何國家如同生物般，必須要新陳代謝的現象。亦即國家要維持其生生不息之運作，在人事制度上，不但要有進場機制(任用制度)，同時也要有退場機制(退休制度)。新進年輕優秀的之公務人員，取代年老力衰的公務人員，以保持國家的年輕、活力及效能。

(二) 功績報償說

退休給與係國家對於公務人員長期貢獻心力，盡忠職守，基於道德責任，給予之酬賞或酬勞，類屬於恩惠性之給付，以安定其老年生活。

(三) 適當生活維持說

一些經濟學者們認為國家或企業依據退休制度給予公務人員退休金，應維持相當之所得替代率，以維持其適當之生活。

(四) 功能說

此說認為老人由於生理功能日漸衰退，而且健康狀況日益下滑，容易對於週遭環境事務的興趣與參與投入減少，造成角色的喪失、接觸機會漸少以及對規範價值日益模糊等，進而導致與社會脫節。因而主張應於某一年齡「強制退休」，如此可讓老人沒有「烙印」效果，有尊嚴的從工作崗位退離。

（五）永久所得說

指為維持公務人員終生能永久維持某一消費水準，將其一生實際應得平均分配，並藉由退休制度來平衡在不同期間之分配，以解決退休後的老年經濟問題。

（六）平衡所得說

認為一個人的工作能力愈強，所得愈高，而工作能力呈拋物線的曲線。在年輕剛開始工作時，工作能力較為不足，所得較低。而後隨著年資增長，工作能力漸強，所得較豐。達到高峰後，逐漸進入老年，工作能力開始退化，所得又逐漸下滑。是以在其所得較豐時，應予以儲備一部分所得(即參加保險)，至退休後年老力衰，即可以其儲備所得，支付生活所需，平衡生活水平。

（七）危險分擔說

即聯合多數人，成立一個合作組織，以保險方式預先籌集資金，以分擔退休後生活不保之風險。亦即由多數人共同分擔少數人老年不可預期之危險。

（八）商業權益說

此說認為退休金的給與，主要是為了商業上的競爭需要。雇主辭退生產力遞減的老年員工，補入生產能力尚在上昇階段的員工，以提昇競爭力，同時可降低人事成本。

（九）勞資合作說

指勞方自願提撥部分薪資作為退離基金，同時要求雇主提撥相當比例的資金，合組退休儲金，由勞資雙方合作，共同管理與運用。

（十）社會保險說

此說認為公務人員在職服務時，應強制以社會保險的方式參加保險、並按期繳費，而將來退休後，再以分期付款方式(即年金)來支

給退休金，使退休者的老年生活，得到充分的保障。

依前述可知，從不同角度與觀點切入，將各自形成不同之退休制度理論與學說。某一時期可能因經濟環境、人口結構，或是社會情境的偶發因素等，使其中某一退休制度理論與學說成為主要論述基礎。例如我國早年因軍公教人員待遇所得較低，退休金即被視為一種遞延給付（遞延工資理論），係現職人員服務期間給付請求權之延伸，亦係政府以雇主身分，保障退休人員維持適當生活水準之重要措施（適當生活維持說）。而現今在面臨國債節節升高、人口老化、少子女化之嚴峻挑戰下，雖然退休制度是政府照顧退休人員老年基本生活而為之措施，但如果退休之後要過優逸的生活，就要為自己的退休生活多負一些責任。根據美國智庫「國際戰略研究中心」(CSIS)於 2012 年 10 月的一篇調查研究報告「The Prospect of Retirement in East Asia」指出，在東亞 6 個國家和地區中，臺灣人民是最支持應對自己退休生活負責的。換言之，退休制度的新思維已不再是由政府負擔無限責任，個人在平時也要為退休後的生活多做一些準備¹。

貳、退休制度的類型

退休制度的種類，依據公務人員是否需要提撥部分薪資、退休金額得否事先確知以及退休金財務處理方式等，可分為以下三種類型（鄭清霞，2013：6-11）：

一、依是否需要提撥部分薪資區分

退休制度的設計，如依公務人員是否需要提撥部分薪資投入，可區分為恩給制(Superannuation or Noncontributory Plan)與儲金制(Contributory Plan)兩類：

(一) 恩給制

各項退休給與係由政府編列預算支應，無需退休人員繳納任何費用，又稱為政府籌款制。恩給制的優點為可突顯照護退休人員的恩給，

¹2013 年 5 月 3 日，「從世界趨勢談公務人員年金改革」，開南大學「全球化與行政治理研討會」(考試院，2014：28-53)。

促進在職人員工的忠誠度與工作效能，其缺點則是人事預算經費負擔相當沉重，影響政府或企業的運作。

(二) 儲金制

各項退休給與係由政府的退休人員在職時繳納一部分的薪資所得，同時政府亦相對負擔一部份的金額，共同成立退休基金。儲金制的優點在於政府得以減輕退休經費的負擔，同時退休基金的適當運用亦可有所收益或孳息。其缺點則是公務人員因為要提撥部分薪資，使得在職實質所得相對減少。

二、依退休給付的金額事先得以確知區分

依退休給付的金額事先得以確知與否，退休制度可區分為確定給付制(Defined Benefit Plan，簡稱 D.B 制)與確定提撥制(Defined Contribution Plan，簡稱 D.C 制)兩類：

(一) 確定給付制

確定給付制乃是事先設定公務人員在退休時的給付公式，公式最主要的變數為年資和薪級。依此公式，公務人員可以事先算出其退休時的給付水準。同時，再依此水準反推出在職人員每月所須提撥的金額。因為年資為此種制度最主要的二大因素之一，所以，這種制度的設計，有利於減少人員的流動率，並減少新進人員的訓練費用。

(二) 確定提撥制

確定提撥制乃是事先預定公務人員、政府的提撥比例和提撥方式，定期提撥至一個專屬的個人退休金帳戶中。退休時再依此帳戶之餘額一次或分期給予退休金。其提撥的金額比例固定，但其最終的退休給付金額卻不定，視共同提撥的金額以及其基金運用績效或孳息多寡而有相當之差異。亦即有其潛在的風險，例如適逢全球不景氣、經濟大蕭條或該基金投資的股票大跌，將嚴重影響其退休金的給付水

準。但確定提撥制之設計係具有一個專屬的個人退休金帳戶，是以具有可攜性，不受個人工作異動的影響。又因為退休的給付水準與退休基金運用績效有直接絕對的關聯，是以確定提撥制除了可攜性外，另一個特點就是具有選擇性。個人可依其對風險承受與報酬需求程度比例的不同，選擇適合個人的基金加入。

三、依退休金的財務處理方式區分

依退休金財務之處理方式，退休制度可區分為隨收隨付制(Pay as you go，或稱完全賦課制)、完全提存準備制(Fully Funded，或稱基金制)與部分提存準備制(Partial Funded，或稱基金制)等三類：

(一) 隨收隨付制

在社會養老的架構下，「隨收隨付制」主要精神源於代際互助，由國家保證工作人口的奉養承諾，無需事先累積資產(準備提存)以換取對未來產出的請求權(Barr and Diamond, 2010)。賦課制與儲備制最大的不同在於是否累積準備金，但無論財源籌措來自於稅收或保險費，均可以採取隨收隨付或提存準備的財務處理方式(鄭清霞，2011)。隨收隨付制則來自於目前的保費收入，完全來自於工作世代的繳費，所以等於是將風險集中於下一代。但若是來自於稅收制的隨收隨付，則風險是由所有納稅人分擔，此納稅人可能涵蓋年金的受領者。

(二) 完全提存準備制

完全提存準備係指年金給付的財務來自於參與者事先提存累積的基金。純粹事先準備的確定提撥制，特別是個人帳戶，等於是將所有風險都由個人來回應。相對於隨收隨付制，事先提存準備主要的精神在於自我責任與事先預儲，獲得給付的資格係來自事先繳費逐步提撥，以便在退休後定期領回，換取當期產出。換言之，每一世代在退休之前，以平準保險費率完全提存老年所需費用，以維持保險財務的

健全性(柯木興，1996)。

(三) 部分提存準備制

部分提存準備則介隨收隨付制與完全提存準備制兩者之間，年金給付財務一部分來自事先提存儲備的基金，另一部分則來自於當期參與者所繳交的保費。為此，若是部分準備提存，則是將風險跨世代地相互分擔。部分提存準備可以避免兩個問題，一個是嬰兒潮世代遭遇更糟糕的給付水準，另外，在隨收隨付下更強烈的降低給付(OECD，2012)。部分提存準備儲備額的多寡影響世代的資源分配，但必須透過不同世代的薪資、死亡率、罹病率等資料方能細部評估(Barr and Diamond,2009)。加拿大、智利、瑞典、美國等國家採取準備提存，法國、德國、義大利則為隨收隨付制。

以上依不同的定義條件將退休制度的設計區分為三大類，在實務上，這些類型有相互組合、交互運用的趨勢，界線亦日趨模糊。例如儲金制可以與確定給付制或確定提撥制之退休辦法並用，甚至儲金制下，確定給付制與確定提撥制可以並存。我國現行公務人員之退休制度就是融合各種概念的一種制度。由政府 and 公務人員共同提撥基金，並由基金管理會負責運用管理及退休給付事項。依以上分類，係屬於「儲金制」，而其退休金的給付方式雖然分為月退休金、一次退休金、兼領部分月退休金及部分一次退休金等，但均屬「確定給付制」。但是依公務人員退休撫卹基金管理條例第八條的規定，基金的年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，則由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任，在「由政府負最後支付責任」之下，我國現行公務人員之退休制度雖屬「儲金制」，然實質上仍具「恩給制」的色彩。

第二節 各國公務人員退休制度現況研析

世界銀行於1994年提出一份「避免老年危機（Averting the Old Age Crisis）」的研究報告，提出「三柱保障模式」（Three-Pillar Model）。該報告建議老人經濟保障應採多層次之體系：第一層是「強制性」的社會保險年金制度，屬傳統的公共年金制度，由社會保險費作為其主要的保險財源，目標在保障國民的基本生存權利；第二層是以個人薪資為主的強制提存職業年金；第三層則以個人自願性的商業年金及儲蓄為財源，目標在提高個人退休後的生活水準。就責任歸屬上言，第一層保障強調政府的責任，第二層及第三層則強調雇主或個人的責任。2005年5月世界銀行再提出「廿一世紀老年所得維持計畫」（Old-Age Income Support in the 21st Century）的研究報告，提出五層次的老年經濟保障模式，增加第零層「非付費年金」的保障及第四層「倫理性」的家庭供養制度，中間三個層次則維持1994年的模式。第零層的建構主要係在保障終身貧窮者，以及資源不足或不適用任何法定年金制度的非正式部門和正式部門的老年人，所以比較像是社會救助的性質，目的在提供貧窮老人的最低生活保障。第四層的保障主要係考量開發中國家固有傳統社會的家庭，重視孝道的倫理思想，以及疾病相扶持的共濟觀念。第零層的保障宜由行政部門進行整體規劃，第四層的保障則偏向於文化層面。因此有關公務體系的退休制度，可回到原先三個層次的保障來探討。

壹、各國公務人員之退休制度現況

世界各國公部門退休制度設計，係為了確保公部門受僱者的工作獨立性，並吸引更多優秀的人才進入及留任公職。所以公部門退休制度之設計，一般來說較優於私部門受僱者年金制度之設計。世界各國在不同的政治、經濟及社會的環境下，各自發展出不同的公務人員退休制度與類型。綜觀目前世界各國公務人員退

休制度，依退休給付類型之不同可分為確定給付制、確定提撥制，以及確定給付制兼採確定提撥制等三大類型。採行確定給付制之國家，由於給付有確定之公式，可提供員工退休後確定金額之退休給與，亦即員工退休所得較有保障；惟此一制度長期實施後，有世代移轉之作用，亦會因人口結構老化，形成後代子孫之財政負擔；另因政府不易控制退休金成本，又必須負擔全部給付責任，造成財務負擔沉重，有無力償付之風險。如德國及日本採行此一制度。

採行確定提撥制之國家，因每一位員工均有個人帳戶，帳戶內之金額為政府與員工按一定比例共同提撥，多存即多得，屬一種自給自足之財務責任制度，無世代移轉之作用，不會造成代際間之財務壓力；惟因員工帳戶結存金額之多寡係依據提撥時間長短、提存金額大小及投資收益高低而定，如個人帳戶內積存之準備金不足，將無法發揮養老保障功能。如智利、新加坡、澳洲、紐西蘭及義大利等國均採行此一制度。至於兼採確定給付制與確定提撥制之國家，其退休制度則兼具有該兩項制度之優缺點。如英國、美國、加拿大、法國及丹麥採行此一制度。以下謹就三種類型制度具有代表性，且近年來對於退休制度進行重大變革之國家，分別予以說明。

一、採行確定給付制之國家：

介紹德國與日本等國公務人員退休制度現況。

（一）德國

德國公務員之退撫制度迄今仍然採行恩給制—即「隨收隨付的賦課制度(Pay-as-you-go System)」，故公務員的退休金由政府逐年編列預算，並以隨收隨附的稅收機制，為當年度退休的公務人員籌措退休給與。其立法最早於1873年的帝國公務員法(Reichsbeamten-gesetz)正式確立公務員的法律地位為終身職，國家有義務保障其生活，其給付條件均較其他年金保險的給付優渥。有關其退休年齡、年資條件及經費來源等，以表列方式說明如下：

表1：德國公務員退休現制一覽表

制度名稱	公務員恩給制
退休金制度類型 (DB/DC)	DB
退休年齡	1. 法定屆齡退休 ² 2. 年滿 63 歲者可提出提前退休申請 3. 實際喪失工作能力
年資條件	滿 40 年可達最高所得替代率
退休經費來源/ 提撥比率	由國家根據該會計年度的財政來支出
退休金計算方式	每多 1 年年資，所得替代率增加 1.79375%，擔任公職滿 40 年者，最高可領取的退休金擔任公職薪資的 71.75%。
退休金給付方式	按月給付
所得替代率	最高 40 年可達 71.75%
其他	推行就業者及公務員自己加保的另項補充年金(Riester 年金)

資料來源：1.2013年德盛安聯全球資產管理公司、景順德國資產管理公司暨德國法蘭克福、黑森邦政府公務人員人事及退休等相關法制訪察報告(銓敘部、公務人員退休撫卹基金管理委員會，2013：7-8)。

2.外交部 100 年 10 月 4 日外人三字第 10040063940 號函查復「英、希、德、法 4 國公務人員退撫制度改革方案及爭議彙整表」

3.王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

(二) 日本

日本國家公務員退職時，除可領取共濟年金外，尚發給一次退職津貼。至於日本的年金體系可分為三層：國民年金是第一層的老年經濟安全保障，屬於強制性質，適用於全民，但是投保對象則區分為三類，第一類是自營業者，第二類是受雇員工，包括民間的受雇者及公務員和教師，第三類則是第二類被保險人之配偶。第二層的保險依職業各有不同，勞工加

²退休年齡從滿65歲的次月開始。由於職務性質，警察及司法執勤者和消防隊員為60歲。航管人員(Flugverkehrkontrolldienst)為 55 歲。

入厚生年金，公務員及教師加入共濟年金，這兩項年金亦屬於強制性質。第三層的年金是自願性質，主要適用於厚生年金的被保險人，共濟年金的被保險人則沒有第三層的年金，但在第二層的共濟年金部分則比厚生年金多了「職域加算」，占共濟年金的20%。有關其退休年齡、年資條件及經費來源等，說明如下：

表2：日本公務員退休現制一覽表

制度名稱	退職津貼	共濟年金
退休金制度類型 (DB/DC)	DB	DB
退休年齡		65 歲
年資條件	無限制	25 年以上
退休金起支年齡	無限制	
退休經費來源/ 提撥比率	政府編列預算	保險費率為 16.216%，政府與員工各負擔 50%
退休金計算方式	基本額（退職日之俸給月額×退職理由別及任職年資之支給率）+調整額	<p>由下列3部分合計：</p> <p>1、報酬比例部分：A與B之總額。</p> <p>A.情況：2003年3月31日為止累積加入共濟組合的組合員年資</p> <p>甲</p> <p>【厚生年金相當部分】+【職域年金相當部分】</p> <p>【平均薪資月額x(7.125/1000)x甲累積月數】+【平均薪資月額x(1.425/1000)*x甲累積月數】</p> <p>註:*未達組合員年資20年者比重為(0.713/1000)</p> <p>B.情況：2003年4月1日起累積加入共濟組合組合員的年資乙</p> <p>【厚生年金相當部分】+【職域年金相當部分】</p> <p>【平均薪資月額x(5.481/1000)x乙累積月數】+【平均薪資月額x(1.096/1000)*x乙累積月數】</p> <p>註:*未達組合員年資20年者，比重為</p>

		(0.548/1000) 2、追加年金 組合員年資達20年以上，具有退職共濟年金請領權者，於達到定額給付之起支年齡時，有賴其撫養的配偶未滿65歲、其撫養子女也未滿18歲、或者撫養的子女未滿20歲但是身心障礙符合失能等級一級或二級時，給與追加年金。 3、定額部分 定額部分的基本公式為C-D。 C=1,599日圓x特別規定比率x組合員年資累積月數(以480月為上限) D=766,800日圓x(1961年4月1日，20~60 歲間加入共濟組合的年資)/(國民年金加入的年資)
退休金給付方式	一次性給付	年金

資料來源：1.2013年考試院日本年金制度考察報告(考試院，2014：28-53)。

2.王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

二、採行確定提撥制之國家：

分別介紹智利、新加坡、澳洲等國之公務人員退休制度。

(一) 智利

智利於 1924 年創立了公共年金制度，為一種基金制的社會保險制度，為能解決日益惡化之財務危機，於 1981 年起推動民營化，並改採確定提撥制。自 1983 年起，智利政府強制規定，除了自僱人員及已參加舊退休金制度者可以作選擇外，所有受雇人員均須參與現行的退休金制度。現行退休金制度的包括私人企業員工及政府公務員，但不包括軍人。加入退休金制度後便屬永久性質，即使轉業、失業、或因任何理由不再工作，亦無須轉換管理公司，直至退休為止仍是退休金制度的成員。

智利的退休金新制有所謂的「最低老年退休金擔保」。如果成員由於

某些原因(如工資收入過低、工傷事故等)而不能足額繳費，造成退休後獲得的退休金額每月少於6萬披索（約合115美元），則由政府財政部門負責支付最低退休金水準。有關其退休年齡、年資條件及經費來源等，以表列方式說明如下：

表3：智利公務員退休現制一覽表

制度名稱	強制型個人退休帳戶
退休金制度類型 (DB/DC)	DC
退休年齡	男性 65 歲，女性 60 歲 可申請提前退休
退休金起支年齡	男性 65 歲，女性 60 歲
退休經費來源/ 提撥比率	每月提撥薪資的 10%
退休金計算方式	提撥金額+投資收益， 政府提供最低收益保證
退休金給付方式	1. 即期年金 2. 暫時收入與遞延年金混合 3. 終身收入 4. 終身收入與即期年金混合
所得替代率	依提撥金額與投資績效而定，預定為 75%。
其他	推行自願提撥退休儲蓄(Voluntary Retirement Saving)。

資料來源：王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

(二) 新加坡

新加坡公務人員退休金制度設計係引自英國社會福利措施。制度創始於 1956 年的年金法(the Pension Act)。中央公積金制度 (Central Provident Fund, CPF) 於 1955 年 7 月 1 日建立後，由於其統一性管理機制，對國家及對工作者的權益較有保障。因此，自 1968 年起，部分公務人員除加入年金制度外，另須同時參加 CPF；往後參加 CPF 的公務人員逐漸擴大，同

時適用年金法的公務人員逐漸縮小。至 1977 年時，新加坡政府乃將年金制與 CPF 兩種制度合併，成為單一的 CPF。所以，目前新加坡公務人員均是 CPF 的會員。

1995年4月1日起，新加坡政府針對部分的精英公務人員另實施退休金制，由政府設立基金作為精英公務人員及其眷屬退休、撫卹、離職之給付來源。有關其退休年齡、年資條件及經費來源等，以表列方式說明如下：

表4：新加坡公務員退休現制一覽表

制度名稱	中央公積金制度
退休金制度類型 (DB/DC)	DC
退休年齡	55 歲
退休金起支年齡	55 歲
退休經費來源/ 提撥比率	1、根據經濟發展和員工工資水準、企業勞動力成本及公眾對公基金評價等因素，實行動態管理。 2、提撥比例隨受雇者年齡不同而有所不同
退休金計算方式	1、普通帳戶與特別帳戶所累積的儲金 2、若兩帳戶總和超過 5000 新加坡幣時，則必需依規定將部份存款留於退休帳戶 3、2009 年 7 月 1 日起最低留存金額為 117,000 新加坡幣。
退休金給付方式	每個會員有三個帳戶： 1、普通帳戶：可用於購屋、經核准的投資、購買經核准的保險、教育、會補充會員父母親退休金不足 2、醫療儲蓄帳戶：住院、門診、經核准的醫療保險 3、特別帳戶：養老及緊急救難之需
所得替代率	1、依提撥金額與投資績效而定 2、中央公積金法規定普通帳戶的最低保證利率為 2.5%，醫療帳戶、特別帳戶和退休帳戶的最低加計 1.5%，即合計為 4%。

資料來源：1.2012年銓敘部赴新加坡考察中央公積金制度報告(銓敘部，2012：2-14)。

2.王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

（三）澳洲

澳洲公務人員之退休金計畫歷經「公民退休金計畫」、「公部門退休金計畫」及「公部門公積金累積計畫」3 個階段。其中公民退休金計畫（Commonwealth Superannuation Scheme,CSS）成立於 1976 年，係結合「確定給付」及「確定提撥」之混合制度－在確定給付部分，係依受僱者之服務年資、退休年齡及最後在職薪資等條件，以一定之公式計算退休金；其退休金金額與消費者物價指數（CPI）連結；在確定提撥部分，含雇主提撥金額與受僱者提撥之累積額（受僱者按月強制提撥薪資之 5%，另可依意願額外提撥）。目前 CSS 計畫僅適用於 1990 年 7 月 1 日之前任職於公部門之員工。

自 1990 年 7 月 1 日起，關閉 CSS 計畫並實施公部門退休金計畫（Public Sector Superannuation,PSS）。PSS 計畫適用於 1990 年 7 月 1 日以後進入公部門任職之員工，係屬「確定給付制」之年金計畫－員工在職時可選擇提撥薪資之 2%至 10%，或不提撥，雇主則依員工提撥狀況提撥 11%至 21%（員工提撥率愈高，雇主亦相對提撥愈高）；該計畫之退休給付係依據受僱者之最後 3 年平均薪資、提撥年期及退休金給付計算因子（Benefit multiple－依員工提撥率及參加計畫時間長短決定）等條件，以一定之公式計算。

澳洲政府有鑑於人口結構高齡化之趨勢³下，負擔退休給付已造成勞動人口之沉重壓力，所以在 1992 年頒布退休金保證法（Superannuation Guarantee Act,SGA），實施公積金制度，規範雇主必須強制提撥；惟當時並不包括公務人員之雇主。迄至 2005 年國會通過退休養老金法（Superannuation 2005）後，公務人員正式納入公積金制度並自 2005 年 7 月起，公務人員原適用之 PSS 計畫關閉並實施公部門公積金積累計畫（Public Sector Superannuation accumulation plan,PSSap），改採確定提撥型態

³ 2011 年底澳洲總人口數為 2,250 萬，65 歲以上占總人口比率約為 14%，預計到 2047 年總人口數為 3,320 萬，65 歲以上占總人口比率將達 25.3%。

之退休金制度。

前述CSS及PSS計畫雖已關閉，但原已參加之成員仍可繼續參加，所以目前澳洲之公務人員退休計畫係三軌併行。有關各制度之退休年齡、年資條件及經費來源等，以表列方式說明如下：

表5：澳洲公務員退休現制一覽表

制度名稱	公民退休金計畫 (CSS)	公部門退休金計畫 (PSS)	公部門退休金積累計畫 (PSSap)
適用期間	1990年7月1日之前 服職於政府部門之 員工	2005年7月1日前進 入公部門服職的員 工	2005年7月1日後進 入公部門服職的員 工
退休金制度類型 (DB/DC)	DB+DC	DB	DC
退休年齡	55歲到75歲	55歲到75歲	55歲到75歲
年資條件	年資上限為40年	無相關規定	無相關規定
退休金起支年齡	55-60歲		
退休經費來源/ 提撥比率	僱主：約25% 員工：至少5%，可 額外自願提撥	僱主：依員工的狀況 提撥11%~21% 員工：2%-10%	僱主：至少15.4% 員工可自願提撥
退休金計算方式	CPI指數連結年金： 考慮退休年齡及服 務年資之退休前薪 資百分比。最高採計 到52.5% 一次金：員工提撥及 僱主提撥與百分比 因子相乘	退休金給與計算因 子×提撥年期×最後 平均薪資所得	根據所持有投資選 項的賣出單位價量 決定退休給付
退休金給付方式	CPI指數連結年金及 一次金	年金、一次金或前兩 種混合	一次金
所得替代率	65.00%	46.38%	依帳戶金額計算，平 均為43.46%

資料來源：1.2012年銓敘部及公務人員退休撫卹基金管理委員會赴澳洲考察報告(銓敘部、公務人員退休撫卹基金管理委員會，2012：3-7)。

2.王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

三、兼採確定給付制與確定提撥制之國家：

分別介紹英國、加拿大、法國等國之公務人員退休制度。

(一) 英國

英國公職人員退休金計劃依 1972 年退休金養老制度法案規定而建置；在 2002 年 10 月之前，大英國協中央政府之公務人員原隸屬於「公務人員退休金計劃 (Principal Civil Service Pension Scheme, PCSPS)」，此計劃稱為「傳統型計劃」。但自 2002 年 10 月起，為提供公務人員更多的選擇機會，因此將原先的公務人員退休金計劃改成「公務人員服公職退休金計劃 (Civil Service Pensions)」。另自 2007 年 7 月改革後，新進成員可選擇「Nuvos 計劃」(Nuvos pension scheme) 或「合夥型計劃」(Partnership pension account)。因此，英國共經歷五種公職人員退休金制度，包括傳統型計劃、優質計劃、傳統加值型計畫、合夥型計畫及 Nuvos 計畫供員工選擇。目前傳統型、優質型以及傳統加值型計劃是屬於舊的退休金制度，已不再開放新進員工選擇適用；現行計劃為「合夥型」及「Nuvos」計劃。有關各制度之退休年齡、年資條件及經費來源等，以表列方式說明如下：

表6：英國公務員退休現制一覽表

制度名稱	傳統型計劃	優質計劃	傳統加值型計劃	合夥型計劃	Nuvos 計劃
適用期間	2002年10月1日後不開放新任職人員適用	2002年10月到2007年7月29日新任職人員適用	2002年10月1日後不開放新任職人員適用	2002年10月1日之後新任職人員適用	2007年7月30日之後新任職人員適用
退休金制度類型 (DB/DC)	DB	DB	DB	DC	DB
退休年齡	60歲	60歲	60歲	50歲(2010以後為55至75歲皆可請領)	65歲

年資條件	可採計年資上限為 45 年	可採計年資上限 45 年	可採計年資上限為 45 年	無特殊規定	無特殊規定
退休金起支年齡				55-75 歲	65 歲
退休經費來源/提撥比率	僱主： 12-18.5% 員工： 1.5%	僱主提撥視運作狀況定期做調整。 員工：3.5%	2002 年 9 月 30 日前： 員工：1.5%； 2002 年 10 月 1 日後： 員工：3.5%。	僱主根據員工年齡及薪資提撥一定的金額。員工無強制提撥，但僱主依員工自行提撥相對提撥最高 3%	僱主提撥視運作狀況定期做調整。 員工：3.5%
退休金計算方式	年金：可採計薪資×可採計年資/80	可採計之最終薪資 ⁴ ×可採計年資/60	2002 年 9 月 30 日前，同傳統型計算；2002 年 10 月 1 日後，同優惠型計算	以退休金帳戶內金額購買年金作為退休收入	服職期間可採計薪資與積累率 ⁵ 相乘後經 RPI 指數調通貨膨脹後累計給付
退休金給付方式	年金及一次提領。 年金給付額隨指數調整通貨膨脹。 可放棄部分退休年金換取額外一次金	退休年金； 但可放棄部分退休年金換取一次金。 年金給付額隨指數調整通貨膨脹。	年金及一次提領。 可放棄部分退休年金換額外一次金	可選擇將帳戶累計額用以購買退休年金或將部分的金額留給後代	退休年金，給付額隨指數調整通貨膨脹。可放棄部分退休年金換取額外一次金。給付有上限，不得超過最高計劃薪資 ⁶ 的 75%

⁴可採計之最終薪資即為考慮通貨膨脹後以下三種方法最高者：

1. 最後 12 個月的可採計薪資（不包括特別補助）、
2. 在過去四個稅務年度內的最高可採計薪資及
3. 過去 13 年包含其它可採計特別補助的最高連續三年平均可採計薪資；一般而言，可採計之最終薪資為上述第 1 項。

⁵每一年度的積累率依規範設定及調整

⁶最高計劃薪資即為下述最高者：

1. 最終年的可採計年資、
2. 過去 10 年間之最高可採計薪資及
3. 最高連續三年平均可採計薪資。

所得替代率	45.06%	50.00%	39.46%	平均為 30.26%	51.72%
提早退休/有 無優退設計	須年滿 50 歲、至少 2 年服務年資且其退休金須高於「州退休金年齡」要求之最低保障退休年金，提前退休須扣減部分給付/無優退	無相關規定	須年滿 50 歲、至少 2 年服務年資且其退休金須高於「州退休金年齡」要求之最低保障退休年金，提前退休須扣減部分給付/無優退	自 55 歲可提領/無優退	須年滿 50 歲、至少 2 年服務年資/無優退

資料來源：1.外交部 2011 年 10 月 4 日外人三字第 10040063940 號函查復「英、希、德、法 4 國公務人員退撫制度改革方案及爭議彙整表」。

2.王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

(二) 加拿大

加拿大政府依照 1954 年公部門服職人員老年退休法（**The Public Service Superannuation Act**）成立公部門服職人員退休金計劃（**Public Service Pension Plan, PSPP**），作為加拿大政府公務人員的第一層退休金計劃。公部門服職人員退休金計劃是屬於確定給付制。此外，加拿大政府的公務人員亦須加入加拿大退休金計畫（**Canada Pension Plan, CPP**），作為第二層的退休金計劃。加拿大退休金計畫自 1966 年開辦，是由加拿大政府經營的社會安全計畫，屬於確定提撥制。有關各制度之退休年齡、年資條件及經費來源等，以表列方式說明如下：

表7：加拿大公務員退休現制一覽表

制度名稱	公部門服職人員退休計畫(PSP)	加拿大退休金計畫(CPP)
退休金制度類型 (DB/DC)	DB	DC
退休年齡	1、法定年齡：65 歲 2、年齡上限：71 歲 3、年資與年齡合計為 85	1、65 歲 2、60-64 歲(以一定薪資水準為前提)
年資條件	若欲在 65 歲以前領退休給付，需年資與年齡合計為 85 方可領取	無特殊規定
退休金起支年齡	55 歲	65 歲
退休經費來源/ 提撥比率	YMPE, Year's Maximum Pensionable Earnings 年度最大退休金收入 1、低於 YMPE，提撥上限為 6.69% 2、高於 YMPE，提撥上限為 9.55% 3、2009 年最高薪資為加幣 46,300 4、雇主與員工提撥相同比率 5、提撥年資上限為 35 年	1、員工與雇主各從收入中付一固定百分比 2、提撥支出可在所得稅申報時扣減為給付利益 3、提撥多寡視所得而定(下限固定為加幣 3,500，上限則每年調整，2009 年為加幣 46,300)
退休金計算方式	1.4%*低於 YMPE 之所得*年資 +2%*高於 YMPE 之所得*年資	依提撥金額與投資績效而定(由員工個人所提撥外，除了死亡給付，其餘給付會隨通膨而有所調整)
退休金給付方式	年金	年金
所得替代率	35%-55%(以 2007 年之數據為例)	依實際提撥率與報酬率計算，目標至少 25%

資料來源：王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

(三) 法國

公務人員退休年金法之制定始於1853年，其後歷經多次改革。從2005年開始，公務人員退休金正式改成雙層制，第一層名稱為CNRACL(Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales)，第二層名稱為RAFP(Retraite additionnelle de la fonction Publique)。CNRACL為一確定給付制的月退休金計劃；RAFP則為確定提撥制的年金計劃，2005年1月開始使用。CNRACL與RAFP皆為隨收隨付制之強制性計劃，退休金金額並會隨著通貨膨脹做調整。有關各制度之退休年齡、年資條件及經費來源等，以表列方式說明如下：

表8：法國公務員退休現制一覽表

制度名稱	CNRACL	RAFP
退休金制度類型 (DB/DC)	DB	DC
退休年齡	60~65 歲	60 歲
年資條件	15 年	無
退休金起支年齡	60 歲	60 歲
退休經費來源/ 提撥比率	共同提撥 公務員提撥 7.85% 政府提撥 27.3%	共同提撥 公務員與雇主各提撥提撥基礎之 5%
退休金計算方式	月退休金額=退休前 6 個月的平均 薪資*工作期間*規定比率	年退休金額=工作期間累積點數*當年的 服務價值
退休金給付方式	月領	年領
所得替代率	75%	依工作期間與服務價值計算，約有 15-30%

資料來源：1.外交部 2011 年 10 月 4 日外人三字第 10040063940 號函查復「英、希、德、法 4 國公務人員退撫制度改革方案及爭議彙整表」。

2.王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究。

貳、各國公務人員退休現制之比較

世界各國的退休制度因其歷史背景、制度沿革或社經發展而各有所不同，有採用確定給付制者，有採用確定提撥制者，亦有兼採確定給付制與確定提撥制者，已如前述。各國退休制度的內涵，包括退休年齡、年資條件、給付標準及經費來源等，亦有所差異。經由彙整歸納的文獻資料，各國退休制度在演進過程中，往往有相類似的發展趨勢，以下謹分別就各國公務員現行退休給付類型、退休年齡及所得替代率等部分，分別比較說明如次：

一、退休給付類型

表9：各國退休給付類型發展趨勢一覽表

國別	退休給付類型	發展趨勢
美國	雙層制：第一層 DB (FERS) 第二層 DC (FTSP)	1987 年 DB → DB+DC
英國	雙層制：第一層 DC (合夥型計畫) 或 DB (Nuvos) 二擇一 第二層 DC (公務人員自行參與的提撥儲蓄)	2007 年 DB → DB+DC(或 DC)
加拿大	雙層制：第一層 DB (PSPP) 第二層 DC (CPP 及鼓勵退休儲蓄的註冊退休儲蓄計畫)	1966 年 DB → DB+DC
法國	雙層制：第一層 DB (CNRACL) 第二層 DC (RAFP)	2005 年 DB → DB+DC
丹麥	雙層制：第一層 DB (公務人員退休金制度) 第二層 DC (ATP)	1964 年 DB → DB+DC
智利	單層制 DC (強制型個人退休帳戶)	1981 年 DB → DC
新加坡	單層制 DC (中央公積金制度)	1955 年實施 DC
澳洲	單層制 DC (PSSap)	1990 年以前 DB+DC 1990-2005 年 DB 2005 年以後 DC
紐西蘭	單層制 DC (SSRSS)	1992 年 DB → DC
義大利	單層制 DC (1995 年第 335 號法案通過實施)	1995 年 DB → DC

資料來源：

1. 外交部 100 年 10 月 4 日外人三字第 10040063940 號函查復「英、希、德、法 4 國公務人員退撫制度改革方案及爭議彙整表」
2. 王儷玲，2009，先進國家公務人員退撫制度之研究
3. 2007，考試院 96 年度國際文官制度學術交流義大利研習團研習報告
4. 2007，考試院考銓業務國外考察紐西蘭考察團考察報告

依前述一覽表顯示，目前各國退休給付類型的發展趨勢，多數為確定給付制兼採行確定提撥制。另據資料顯示（OECD Global Pension Statistics, Towers Watson Global Asset Study 2012&2013），由於確定提撥制之退休制度具有成本較低、政府財政負擔相對較輕之優點，且確定給付與確定提撥併行之方式較能符合世界銀行與國際勞工組織所提倡多層架構退休金體系之理念，儼然成為一股新潮流趨勢；例如 1980 年代，由智利引領的大多數拉丁美洲國家即改採行此一制度；另外澳洲自 1992 年起也是兼採確定提撥制。據統計，各國退休制度資產中，其確定提撥退休資產所佔比例與確定給付部分相較，已從 2002 年的 42.6%，至 2012 年增加為 45.4%。其中又以澳洲的 81%、瑞士的 59.8%與美國的 58.2%所佔比例最高。

二、退休年齡

由於人口結構老化、平均餘命逐年延長已成為世界各國面臨之相同問題，為避免退休金領取年限過長，導致政府財政負擔變加重，所以各國在退休年齡方面均有一致性的發展趨勢—即為不斷提高。有關各國退休年齡實施現況如下表所示：

表10：各國退休年齡調整趨勢一覽表

國家	法定退休年齡		最低年齡		推動時間 (年)	備註
	原年齡	提高至	原年齡	提高至		
澳大利亞	60	65			1995-2014	女性
			55	60	2015-2025	職業年金
奧地利	60	65			2023-2033	女性
			60	62	2000-2005	男性
			55	62	2000-2027	女性
比利時	60	65			1997-2009	私部門 女性
捷克 共和國	60	63			1996-2012	男性
	53-57	59-63			1996-2012	女性
義大利	60	65			1992 起	男性
	55	60			1992 起	女性
日本	60	65			2001-2013	基礎年金 男性
	60	65			2006-2018	基礎年金 女性
	60	65			2013-2025	相關年金 男性
	60	65			2018-2030	相關年金 女性
韓國	60	65			2013-2033	
			55	60	2013-2033	
瑞士	62	64			2000-2005	女性
英國	60	65			2010-2020	女性
			60	65	2010-2020	男性
美國	65	67			2000-2007	全額年金

資料來源：人口政策白皮書及實施計畫之研究--子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」期末報告，呂寶靜等，2007。

三、所得替代率

退休所得替代率係指將退休後每月退休所得除以退休前每月薪資所得之比例，主要是作為個人退休金能否支應退休後生活需求之衡量標準。所得替代率越高，代表退休後領取之退休所得愈高，除會影響現職人員工作士氣、增加政府財政負擔之外，一國公、私部門替代率的差距如果過大，亦往往造成不同職業別間之對立衝突。目前先進國家公務員平均所得替代率大都介於30%至70%之間，且有繼續調降之趨勢，如下表所示。

表11：各國退休所得替代率發展趨勢一覽表

國家	所得替代率		
	原替代率	現替代率	降幅
英國	31%	31%	0%
日本	41%	34%	7%
德國	49%	40%	9%
法國	65%	51%	14%
瑞典	79%	62%	17%
葡萄牙	90%	54%	36%
義大利	90%	68%	22%
平均值	64%	49%	15%

資料來源：2010年7月13日公務人員退休撫卹基金第4次精算報告書。

第三節 我國公務人員退休制度現況研析

有關我國公務人員退休制度之沿革、實施現況以及新制實施後相關議題之分析，分別說明如下：

壹、退休制度沿革

我國公務人員退撫規定始於民國 1912 年公布之「中央行政官官律法」，奠定了公務人員退休制度。惟當時退休制度規定簡略，且與撫卹制度合一，不足以因應實際需要，國民政府爰自 1943 年 1 月 16 日公布公務員退休法，退休制度自此與撫卹制度分立。至 1993 年 1 月 20 日之前，公務人員退休法歷經四次修正，均維持由政府全額編列預算支付之恩給制。由於恩給制之退休金制度實施多年以來，對於各級政府確實造成沉重之財政負擔，且在退休給付及年資計算方面，亦有若干殊值檢討之處。為改善恩給制時期之各種問題，政府爰歷經 20 餘年之研議規劃，於 1993 年 7 月 1 日起改採政府與公務人員共同提撥退撫基金費用支應退撫經費之「共同提撥制」。退撫新制之設計，除改善恩給制時期之制度設計缺失之外，並參採社會保險自助互助之精神，改變退撫經費籌措方式，以穩固退撫經費來源。

公務人員退撫新制實施後，由於我國人口結構逐漸老年化，老年人口之成長代表在醫療、健康、退休照護等方面的需求日益增加，以及退休、養老給付持續提高，形成政府長期之財政壓力。有鑑於此，銓敘部乃參酌我國政經、社會之變遷，邀請學者專家多次研議後，擬具公務人員退休法修正草案，經總統於 2010 年 8 月 4 日公布，自 2011 年 1 月 1 日起施行。

貳、退休制度實施現況

2011 年 1 月 1 日修正施行之公務人員退休法主要內容與重點如下：

(一) 退休條件與種類：

1.自願退休：

(1) 任職 5 年以上，年滿 60 歲者。

(2) 任職滿 25 年者。

2.彈性自願退休（須配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡者）：

(1) 任職滿 20 年以上者。

(2) 任職滿 10 年以上，年滿 50 歲者。

(3) 任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年者。

3.屆齡退休（已刪除屆齡延長服務規定）

任職 5 年以上，年滿 65 歲者。

(二) 退休金種類

有一次退休金、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等 3 種。

(三) 退休金計算方式

1.一次退休金：以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加 1 倍為基數內涵，其給與標準為：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 年者，每月給與 1/8 個基數。未滿 1 個月者，以 1 個月計。

2.月退休金：以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加 1 倍為基數內涵，其給與標準為：每任職 1 年給與 2%；最高 35 年給與 70%。未滿 1 年者，每月給與 1/600。未滿 1 個月者，以 1 個月計。

(四) 年資採計上限：

退休年資原則最高採計 35 年；惟對於 1995 年 7 月 1 日以後初任公務人員且服務逾 35 年者，如擇領一次退休金，最高可採計 42 年；如擇領月退休金，最高可採計 40 年。

(五) 支領月退休金之條件：

1.月退休金起支年齡（85 制）

(1) 任職滿 25 年者：60 歲。

(2) 任職滿 30 年者：55 歲。

2.未達月退休金起支年齡者，就下列方式擇一支領

(1) 展期月退休金：先行退休至年滿 60 歲或 55 歲之日起領取月退休金。

(2) 減額月退休金：先行退休，並提前於年滿 60 歲或 55 歲前領取月退休金。每提前 1 年減發月退休金 4%(自 60 歲或 55 歲往前逆算年數)。最多只能提前 5 年減發 20%。

參、退休新制與後續相關議題之研析

公務人員退撫制度自 1995 年 7 月 1 日施行新制以來，若干不合時宜之處，相繼凸顯；銓敘部在面臨高齡化、少子化社會發展趨勢下，擬具公務人員退休法修正草案，先後 5 度送請立法院審議，終於完成三讀修法工作，自 2011 年 1 月 1 日修正施行。上開公務人員退休法修正後，對於現階段我國退休制度所面臨之主要問題雖可獲得解決，但相較於世界各國為因應社經環境變遷所採取之相關改革趨勢，仍屬保守。謹分別研析如次：

(一)退休給與機制之問題仍繼續存在

檢視我國現行公務人員退休給與機制，仍存有下列問題：

1、大多數人仍然過早支領月退休金

以我國人口結構老化趨勢⁷觀之，2011 年我國 65 歲以上老人占總人口之比例已達 10.9%，老化指數較美國、紐西蘭及其他亞洲國家為高。觀諸加拿大「CPP 計劃」及英國之「Nuvos 計劃」所規範之退休金起支年齡均為 65 歲，丹麥「ATP 計劃」甚至將退休金起支年齡延後為 67 歲；相較之下，我國現行退休法雖已將任職 25 年自願退休者，其月退休金起支年齡由原 50 歲延後至 60 歲，但因年資 30 年以上者，

⁷依內政部 2012 年統計通報指出，我國自 82 年起邁入高齡化社會以來，65 歲以上老人所占比例持續攀升，2011 年底已達 10.9%，老化指數為 72.2%，近 3 年間已大升 10.7 個百分點。2011 年老化指數雖仍較加拿大、歐洲各國、南韓及日本等為低，但較美國、紐西蘭及其他亞洲國家為高。

仍可提早在 55 歲開始支領月退休金，所以實際上大多數人仍可在 55 歲至 60 歲間支領月退休金，支領年限仍長達 23 年至 27 年，較之美國和英國等其他先進國家，我國公務人員支領月退休金之年齡仍然過早，也因此造成政府及退撫基金沈重之財務壓力。

2、年金給付計算方式及給付水準應合理調整

加拿大公部門服務人員年金法退休金計算公式係以連續最高 5 年薪資平均數計算；韓國之公務人員退休年金則係以最後 3 年平均月薪作為計算標準；英國甚至改以公務人員終身平均工作薪資為退休金計算標準。觀諸我國現行退休給付之計算基準，是以公務人員最後在職之本俸作為計算基準，日後給付的水準也是隨著現職公務人員之俸給調整計算。亦即退休金之給付並未完全扣合反應公務人員整個公務生涯之繳費紀錄，除造成退休所得偏高之現象外，亦導致政府與退撫基金沉重之財務負擔。

3、退休所得替代率仍屬偏高

由於 1995 年 7 月 1 日新舊制前後年資計給退休金之標準不同，舊制年資係「第 1 年至第 15 年每年給與 5%，自第 16 年起每年給與 1%」（前段高於後段），新制年資係「每任職 1 年給與本（年功）俸 2 倍之 2%」（亦即每 1 年給與 4%，較舊制第 16 年起之給與為高），致現階段兼具新、舊制年資之退休人員所具第 1 年至第 15 年之舊制年資得按「每年 5%」之標準計算，新制年資又得依「每年 4%」之標準計算，爰相較於全部年資以舊制標準計算或全部年資以新制標準計算者，其退休所得確屬偏高。如以 102 年退休且服務年資 30 年之非主管公務人員為例，其退休所得替代率可高達每月薪資之 90% 以上。此與前述英國、德國及瑞典等國家所得替代率平均值在 50% 以下，差距甚大。

4、採行「確定給付制」，致政府及退撫基金負擔之退休金準備責任仍屬沈重

我國公務人員退休給與制度雖已由過去國家恩給制轉變成由政府與公務人員共同提撥費用之共同儲金制；惟就退休給與機制之觀點探討，由於兩種制度均係採確定給付制，以致在舊制年資部分，政府仍須負擔退休人員舊制年資之退休金與優惠存款利息差額；在新制年資部分，政府除須負擔現職人員公提部分之退撫基金外，尚須負最後支付保證責任。由上顯見在確定給付制下，政府及退撫基金負擔之退休金準備責任仍然十分沈重。

(二)現行公務人員退休金準備機制存有一定風險

1995年7月1日將退撫經費之籌措方式由政府編列預算支付之「恩給制」改由政府與公務人員按月提撥費用建立退撫基金支付之「共同提撥制」，對於退撫經費來源之穩固雖有助益，但實際上，現行退撫基金之財務結構卻存在若干隱憂。以下謹分就收入面及支出面探討如下：

1、收入面：

退撫新制建立之初，為使該制度能順利推動及避免立即造成各級政府及公務人員大幅撥繳退撫基金負擔，因此，將法定提撥率定為8%至12%，並先按最低提撥率8%提撥。雖自2006年起已依12%提撥，惟依據基金管理會辦理之5次精算結果(如下表)，公、教、軍各類人員最是提撥率分別為42.65%、47.77%及39.65%，與現行提撥費率12%相較，仍為不足額提撥。換言之，現行退撫基金法定提撥率仍與基金管理會精算結果之最適提撥率相差甚多，致無法解決退撫基金收支失衡問題。

表 12：軍公教人員退撫基金最適提撥率精算結果一覽表

身分別	最 適 提 撥 率				
	第 1 次 精算	第 2 次 精算	第 3 次 精算	第 4 次 精算	第 5 次 精算
公務人員	15.50%	26.40%	31.10%	40.66%	42.65%
教育人員	17.90%	28.60%	33.10%	42.32%	47.77%
軍職人員	21.90%	32.00%	36.30%	36.74%	39.65%

資料來源：2014年2月21日公務人員退休撫卹基金管理委員會第5次精算報告書。

2、支出面：

由 2002 年至 2013 年之近 12 年統計資料觀之，公務、教育、軍職三類人員退休人數均呈現逐年增加之趨勢⁸，退撫基金支出占收入比例亦呈現逐年遞增之趨勢。由於人口結構老化，國人平均餘命延長，致退撫基金給付年限隨之增長，亦將增加退撫基金未來給付壓力—以退撫基金 102 年統計年報資料顯示，公、教、軍三類人員支領月退休金平均年齡分別為 55.2 歲、53.94 歲及 43.65 歲，比較 2012 年及 2001 年臺閩地區平均餘命統計表，退休後支領月退休金餘年已分別增加 1.88 年、1.91 年及 1.93 年。由於未來退撫基金收入增加有限，而基金給付支出仍逐年快速成長，如未有合理的制度性調整，除影響退休制度的根基與退撫基金的財務健全外，長期收支失衡恐致退撫基金短期內將用罄破產，勢將造成退撫基金撥繳責任在不同世代間，產生不公平財務移轉之不合理現象。

⁸ 依據公務人員退休撫卹基金管理委員會 2014 年 5 月 1 日統計資料顯示，軍公教人員近 3 年退休人數分別為：公務人員 2011 年度 10,361 人、2012 年度 10,527 人、2013 年度 9,816 人；教育人員 2011 年度 5,560 人、2012 年度 5,774 人、2013 年度 5,213 人；軍職人員 2011 年度 13,096 人、2012 年度 15,027 人、2013 年度 17,078 人。

第四節 小結

經初步彙整並檢視各國與我國公務人員退休制度之相關文獻資料，發現我國公務人員退休制度雖已於 2011 年 1 月 1 日完成階段性之修法工程，但在現行仍採確定給付制之給與機制及退撫基金提撥率不足反映正常提撥率等情形下，縱使退休制度已進行改革，卻無法進行根本性之變革，致仍存留諸多待解決之問題。因此，本研究藉由觀諸目前世界各國公部門之退休年金制度，再回頭審視我國現行公務人員的退休給與機制，期望能從各國退休制度之改革途徑與策略中汲取經驗與啟發，其究係採取參數改革（parametric reform）抑或結構式改革？係由行政機關主導或是設立專責研究機構？又如何進行協商與對談，以避免既得利益者之反彈與衝突等？以上種種面向，均為本研究所欲探討之範圍與目的，並希能超越傳統線性思考的框架，就我國公務人員退休制度外來改革方向作整體性的規劃，提供政府未來退休制度改革規劃研議之參考。

第三章 研究設計

第一節 研究方法

本研究主要採取的研究方法是文獻分析法及參與觀察法，藉由蒐集各國退休制度改革相關文獻資料進行歸納整理，並與我國退休制度之現況作比較分析，另從參與者之角度分別以制度面、政治面、社會面及法制面等不同面向審慎檢視我國退休制度改革之過程，進而釐清改革成敗之關鍵因素。

壹、文獻分析法

文獻分析法係蒐集與議題相關之各類書籍、政府部門出具或委託研究報告、學者專家研究報告、碩博士論文、期刊、各類組織之文件紀錄或統計資料、報章雜誌新聞等。加以系統性的分析與研討，經由歸納與論證之後，作為研究結果之依據的一種研究方法。

本研究主要係針對退休制度及年金改革等議題，蒐集國內外相關書籍、學術期刊、碩博士論文、官方資料與研究報告等文獻，以及取得我國退休制度歷次改革過程之政策規劃、會議紀錄等一手資料，透過相關文獻資料的閱讀探討與分析，彙整歸納各國退休制度主要面臨的問題與挑戰，以及所採行之因應措施與實施經驗，分析其改革成功之原因與關鍵，並採行比較研究途徑，對照我國社經環境及人口結構等變遷趨勢，嘗試從不同利害關係人之立場與觀點予以探析尋求共識，並釐清退休制度改革成敗之關鍵因素，進而對未來改革方向提出建議。

貳、參與觀察法

參與觀察法主要特徵為觀察者成為被觀察團體中的一員，參與活動或生活，一方面扮演參與者的角色，另一方面扮演觀察者的角色。因此，觀察者不被視為

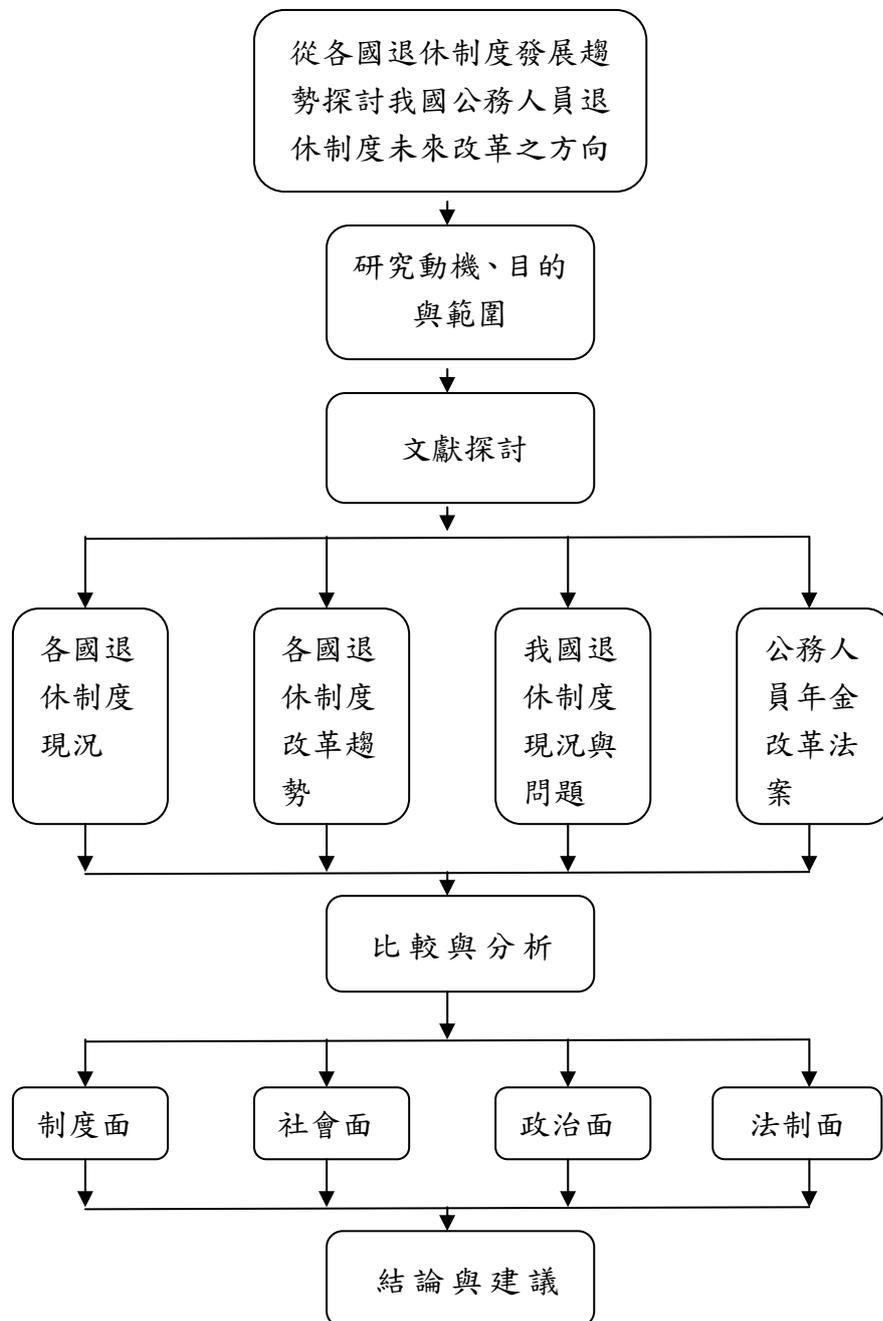
局外人，可以維持觀察時的自然情境，而且被觀察者較不會防衛自己，其所表現出來的行為也就較具真實性。參與觀察研究的優點，主要在於較易獲得真實的直接資料及可以減少被觀察者的反作用效果，所得研究結果往往具有較高的應用性。

我國公務人員退休制度的主管機關為考試院銓敘部。作者自 1997 年起於銓敘部退撫司服務迄今已逾 17 年，其間經歷了 2006 年的公務人員退休所得合理化調整方案、2011 年的公務人員退休法改革及 2013 年的年金改革法案，從政策研擬規劃、邀集學者專家、軍公教團體代表召開數十場次之公聽會與座談會均直接參與外，亦參加考試院、行政院與立法院歷次所召開之審查會與協商會議。以「參與者」的角度觀察，研析此一議題，可以對公務人員退休制度作相當完整與深入的研究。此外，銓敘部主管我國公務人員退休法制事項，其所屬公務人員退休撫卹基金管理委員會負責軍公教退休基金的經營管理，擁有國內最即時最完整的退休制度及基金營運相關文獻資料、各項專案研究報告及退休統計資訊等，作為研究分析之基礎及驗證，實為完成本研究獨特而有利的條件。

第二節 研究流程與架構

壹、研究流程

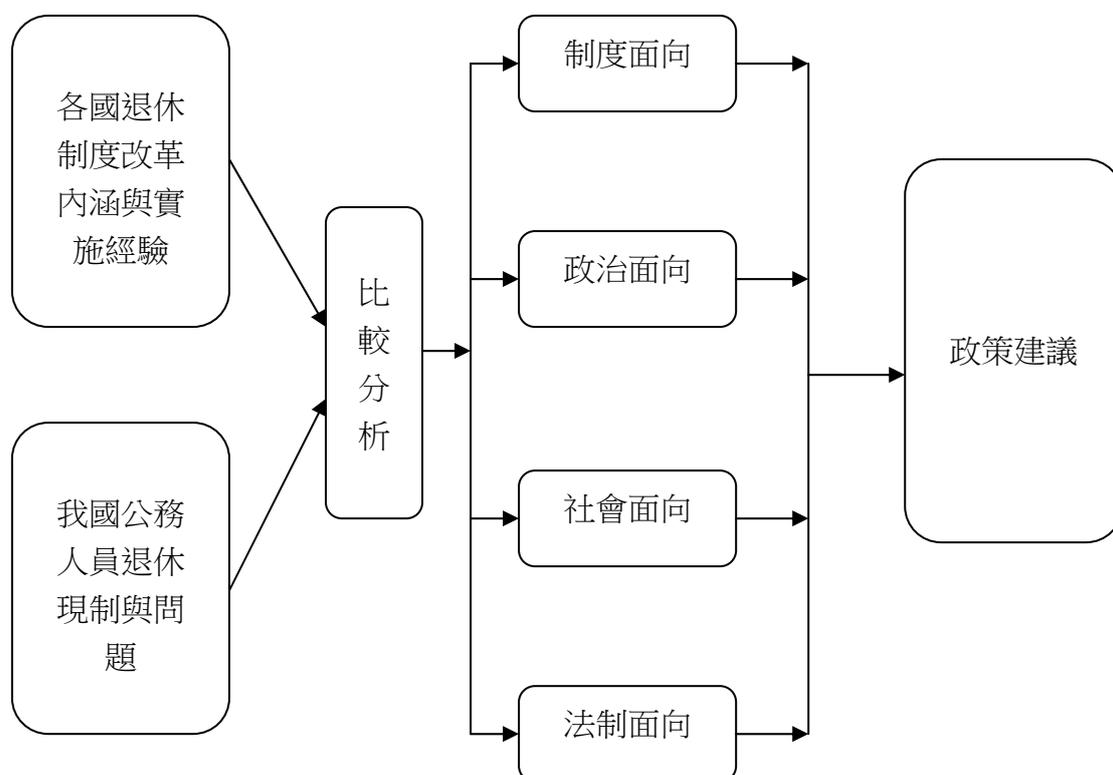
本研究流程首先確立研究動機及目的後，據以界定研究範圍，進而蒐集相關文獻資料，包括各國退休制度、改革趨勢與實施經驗、我國退休制度現況與問題、年金改革法案等，分別從制度面、社會面、政治面及法制面等面向進行探討及比較分析，最後提出結論與建議。以下為本研究之研究流程圖：



貳、研究架構

本研究對於我國公務人員退休制度未來改革之方向，將以 OECD 國家退休制度改革內涵與實施經驗、退休相關學說與理論、我國公務人員退休現制與問題，以及改革所涉及之制度、政治、社會與法制等面向，做為主要的影響因素及研析重點。另外，考試院已於 2013 年 4 月提出公務人員年金改革法案，本研究亦將其修正重點，以及行政機關與民意機關各自主張不同之版本加以比較研析，最後對我國公務人員退休制度未來改革之方向提出建議。

茲將本研究之研究架構圖示如下：



第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

近年來，世界先進國家普遍面對高齡人口增加、生育率下降、勞動力提早退休、政府預算赤字大幅增加等問題，各國也紛紛對其年金制度進行重大的改革。由於我國已逐漸轉型為已開發國家，各國年金制度改革的方向及策略，確有許多足資我國借鏡之處。為使國外年金改革實施經驗更具參考價值與實益，所以本研究除我國公務人員退休制度外，主要係以OECD國家且在過去20年內對其年金制度進行重大的改革者為研究範圍。

儘管各國年金改革的途徑不同，但各國年金改革的過程仍有許多相似之處。觀諸國內的情形，年金改革的議題也在近年來引發社會熱烈的關注。本研究藉由分析比較各國年金改革的途徑與策略，並檢視我國公務人員年金體系的現況與問題，綜合國外年金改革經驗與國內各界的意見後，分別從制度面、社會面、政治面與法制面等面向分析，進而提出改革我國公務人員年金體系之政策建議。

貳、研究限制

影響公務人員退休制度改革的因素甚多，諸如人口結構高齡化、少子女化、經濟景氣循環、國家財政資源的配置、整體人力資源的規劃及運用及世界各國公務人員退休制度的發展趨勢等，均會影響退休制度的改革，所以本研究僅以各國退休制度改革的发展趨勢作為主要研究範圍，可能有過於簡化之虞。此外，由於各國在政治、經濟、社會環境都有或多或少的差異性，其歸納出的趨勢，雖值得參考，但實務上基於歷史、國情、經濟與地理差異等因素，可能有諸多不易克服的困難，此為本研究的限制之一。

本研究採行之參與觀察法，雖然藉由取得相關文獻之一手資料，可對公務人員退休制度作完整與深入的研究，但參與觀察研究最主要的限制，是觀察者扮演

雙重角色，當他扮演參與者的角色時，自然會損及其觀察者的角色。換言之，參與者的角色扮演愈成功，則愈可能失去其所觀察的客觀性。由於作者長期直接並深度參與我國公務人員退休制度數次重大政策之變革，較易受到以行政機關方式思考框架之限制，致研究結論與建議可能流於主觀而缺乏客觀性，此為本研究限制之二。

參考文獻

壹、中文部分

公務人員退休撫卹基金管理委員會，2010，公務人員退休撫卹基金第四次精算評估報告書，台北：公務人員退休撫卹基金管理委員會。

公務人員退休撫卹基金管理委員會，2014，公務人員退休撫卹基金第五次精算評估報告書，台北：公務人員退休撫卹基金管理委員會。

王文忠，2007，〈公務人員退休制度改革之探討〉，《考銓季刊》，50：131-159。

王麗容，1991，「老年退休給付制度相關理論與國外制度之探討」，社會發展季刊，55：18-26。

王儷玲，2007，〈全球公務人員退休制度設計之改革與發展〉，《公務人員月刊》，135：2-5。

王儷玲，2009，《先進國家公務人員退撫制度之研究》，銓敘部委託研究報告。

王儷玲、黃泓智、楊曉文、蔡宗宏，2010，《公務人員退撫制度採行雙層制之制度設計及成本分析研究案》，銓敘部委託研究報告。

王儷玲，2010a，〈先進國家公務人員退撫制度之改革趨勢研究〉，《公務人員月刊》，168：4-14。

王儷玲，2010b，〈長壽風險與金融風暴對退休基金經營管理之影響〉，《人事行政》，172：8-17。

行政院經濟建設委員會，2008，「中華民國臺灣97年至145年人口推計」簡報。

行政院人事行政局編譯，2000，歐美國家公務員制度概要—美英德法之現狀，台北：行政院人事行政局。

余清祥、曾德宜，2010，〈高齡化社會對公務人員退撫制度發展的啟示〉，《人事行政》，174：12-20。

呂明泰，2010，〈建構公務人員多層退休年金的思考方向〉，《人事行政》，172：36-47。

- 呂明泰，2011，〈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》，176：5-18。
- 呂建德，2004，「德國公務人員退休撫卹制度」，收錄於銓敘部編印「美加英法德五國公務人員退休撫卹制度彙編」：108-140。
- 呂寶靜、陳正雄、羅孝賢、李晶，2007，人口政策白皮書及實施計畫之研究--子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」期末報告，內政部委託研究報告。
- 林萬億，2013，〈我國的年金改革：議題與對策〉，「年金制度的挑戰與展望研討會」，(11月1日)，臺北：國立臺灣大學社會科學學院。
- 吳泰成，2007，〈現階段退休制度改革方案之評析與期望〉，《考銓季刊》，50，1-18。
- 周麗芳、陳金貴、蕭麗卿等，2005，維持公務人員合理退休所得可行措施之研究—期末報告。銓敘部委託研究。
- 周麗芳、陳金貴、蕭麗卿等，2008，〈新進公務人員退休制度採行完全確定提撥之可行性研究〉，銓敘部委託研究報告。
- 邵靄如，2007，「公務人員退休制度改革的意義與方向」，考銓季刊，50：91-103。
- 柯木興，2000，社會保險，中國社會保險學會。
- 徐有守，1991，我國退休制度的基本概念。載於台灣行政法學會主編，中華民國公務人員退休撫卹制度，台北：正中書局印行。
- 徐有守，2007，考銓制度，台北：臺灣商務印書館。
- 郝鳳鳴，2004，「法國公務人員退休撫卹制度」，收錄於銓敘部編印「美加英法德五國公務人員退休撫卹制度彙編」：30-107。
- 施能傑，1996，〈退休制度定位問題分析〉，《公務人員月刊》，6，28-36。
- 黃榮源，2009，〈英國文官制度改革的彈性化策略：一個歷史制度途徑的分析〉，《文官制度季刊》，第一卷第二期，57-90。
- 黃麗璇，2013，〈年金改革對企業及國家競爭力可能衝擊之研究〉，行政院經濟建

設委員會委託研究報告。

張哲琛，2011，〈改善公務人員退休給與機制的策略思考〉，《公務人員月刊》，176，2-4。

許濱松，2007，「當前公務人員退休制度之問題及其改革」，考銓季刊，50：19-36。

郭世良，2003，我國公務人員退休制度之研究，台灣大學國家發展研究所碩士論文。

章舒婷，2009，OECD 國家公共年金之研究—單一制與分立制之比較，台灣大學政政治學系碩士論文。

彭錦鵬，2004，〈建構主動性文官體系之研究〉，《2004 年中國政治學會年會暨學術研討會論文》，台北：中國政治學會、成功大學政治經濟學系、行政院研考會。

彭錦鵬，2005，〈全觀型治理—理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，23：71-100。

彭錦鵬，2010，〈二十一世紀文官制度改革的重點〉，《人事月刊》，50(3)：24-36。

曾德宜，1996，我國公務人員新退休撫卹制度之研究，政治大學公共行政學系碩士論文。

程明修，2013，〈年金制度改革與信賴保護原則之研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

楊靜利，2013，〈人口結構轉型對年金制度之影響研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

趙其文，2001，人事行政學—兼論現行考銓制度，台北：華泰文化事業。

銓敘部，2004。美加英法德五國公務人員退休撫卹制度彙編，台北：銓敘部。

銓敘部，2006。確定提撥制退休金轉換年金保險設計之研究-期中報告，銓敘部委託研究案。

銓敘部，2009。「公務人員退休法修正草案總說明及條文對照表(送立法院)」，銓敘部全球資訊網，2009.5.5。

銓敘部，2009a。「公務人員退休法修正草案說明」，銓敘部全球資訊網，2009.5.5。

- 銓敘部，2009b。「自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案說明資料」，銓敘部全球資訊網，2009.5.5。
- 銓敘部，2009c。「自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案 Q&A」，銓敘部全球資訊網，2009.5.5。
- 銓敘部，2009d。「公務人員公保養老給付優惠存款改革措施修正方案說明資料」，銓敘部全球資訊網，2009.5.5。
- 銓敘部，2009e。「公務人員公保養老給付優惠存款改革措施修正方案模擬問答」，銓敘部全球資訊網，2009.5.5。
- 銓敘部，2009f。中華民國97年銓敘統計年報，台北：銓敘部。
- 銓敘部退撫司，2003。「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，84：4-18。
- 銓敘部退撫司，2005。「公務人員退休制度實施十年之成效檢討」，銓敘部94年度人事制度研究改進委員會專案研究報告，2005.12。
- 銓敘部退撫司，2008。「公務人員退休再任相關問題之研究」，銓敘部人事制度改進專案小組研究專題報告，2008.12。
- 蔡良文，2006，人事行政學－論現行考銓制度，台北：五南圖書出版公司。
- 蔡良文，2007，〈公務人員退撫體制的現況與變革分析〉，《考銓季刊》，50：37-70。
- 蔡良文，2014，〈年金制度改革中之基金管理組織改造(上)〉，《公務人員月刊》，211，71-73。
- 蔡良文，2014，〈年金制度改革中之基金管理組織改造(下)〉，《公務人員月刊》，212，59-62。
- 鄭瑞泰，2009，〈我國公務人員退休制度因應高齡化社會之研究〉，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
- 鄭清霞、陳正芬、王靜怡與陳明芳，2011，〈長期照護保險費用估算、費率精算及調整機制之探討〉，行政院衛生署長期照護保險籌備小組99年度委辦研究計

畫結案報告。

鄭清霞、王靜怡，2013，〈年金制度世代負擔公平性之研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

鄭文輝、周台龍，2013，〈年金制度合理所得替代率之研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

劉宜君，2013，〈延後退休年齡對公部門人力可能衝擊之評估研究〉，行政院經濟建設委員會委託研究報告。

蘇威郎，2008，〈我國公務人員退休政策之政經分析〉，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

貳、英文部分

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2009) Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. *International social security review*, 62 (2). pp.5-29.

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2010). *Pension reform: A Short Guide*, New York and Oxford: OUP.

Keith Ambachtsheer, 2007. Why We Need a Pension Revolution, *Perspectives, Financial Analysts Journal*, 63(1):21-25.

Disney, Richard and Paul Johnson, 2001, *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

OECD. 2005a. *Ageing and Employment Policies – Australia*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005b. *Ageing and Employment Policies – Canada*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005c. *Ageing and Employment Policies – Denmark*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005d. *Ageing and Employment Policies – Finland*, Paris: Organization for

Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005e. Ageing and Employment Policies – France, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005f. Ageing and Employment Policies – Germany, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005g. Ageing and Employment Policies – Ireland, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005h. Ageing and Employment Policies – Italy, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005i. Ageing and Employment Policies – Luxembourg, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005j. Ageing and Employment Policies – Netherlands, Austria, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005k. Ageing and Employment Policies – United States, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2005l. Long-Term Care For Older People. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

OECD. 2006. OECD Employment Outlook 2005, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD, 2007. “Trends in Severe Disability Among Elderly People: Assessing the Evidence in 12 OECD Countries and the Future Implications” ,OECD HEALTH WORKING PAPERS No. 26 .

OECD, 2007. “Public Sector Pensions and the Challenge of an Ageing Public” , OECD PROJECT ON MANAGEMENT IN GOVERNMENT Working paper 2 .

OECD, 2009. Pensions in Asia/Pacific: Ageing Asia must face its pension problems.

叁、網路資源

行政院主計總處：<http://www.dgbas.gov.tw/>

國家發展委員會：<http://www.cepd.gov.tw/>

內政部：<http://www.moi.gov.tw/>

內政統計資訊服務網：<http://www.moi.gov.tw/stat/>

銓敘部：<http://www.mocs.gov.tw/>

教育部：<http://www.edu.tw/>

新加坡公積金局：http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Ann-Rpt/Ann_Report

美國聯邦CSRS / FERS退休網站：<http://federalretirement.net/eligibility.htm>