

# 高齡化社會對公務人員退撫制度發展的啟示

余清祥(國立政治大學統計系教授)

曾德宜(國立政治大學商學院服務創新研究中心副主任)

## 人口老化與社會福利

20 世紀至今百餘年來，因為醫藥、經濟生活等因素的改善，人類壽命經歷了有史以來最大的增幅，平均壽命達到了空前最高的數字。以美國為例，20 世紀初期男女兩性的平均壽命都不足 50 歲，到了 20 世紀末期，兩者都超過 70 歲，增加接近 30 歲，平均在 20 世紀每年約可增加 0.3 歲的壽命（圖 1）。平均壽命增長趨勢進入 21 世紀並未有明顯減緩，美國政府對 2008 年男女兩性的平均壽命估計約為 75 歲及 81 歲<sup>1</sup>。台灣地區居民的平均壽命也有類似現象，從二次世界大戰後有明顯增加，在 1950 年代的壽命僅為 50 餘歲，雖然低於同時期的美國居民壽命，惟因為近年來上升幅度較高，在 20 世紀末已與美國的數值大致相當，近幾年台灣居民的平均壽命甚至高於美國等先進國家。

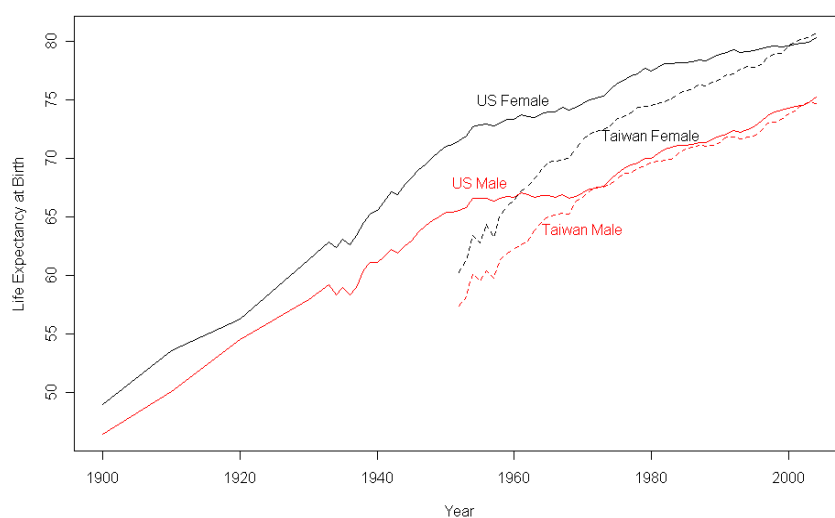


圖 1、20 世紀美國平均壽命趨勢變化

<sup>1</sup> 詳細內容可參考 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2102.html>

壽命大幅延長改變了人們的生活安排，尤其是退休後的經濟來源。過去認為壽命上限為 85 歲，因此社會保險、社會福利等制度多以此年齡為規劃上限。如果壽命持續增加，勢必影響政府的政策規劃與資源分配、個人經濟生活安排，因此近年對於壽命是否有極限，成為熱門的研究課題之一。舉例而言，低估壽命將影響社會制度的財務自主，美國因為老年人的平均餘命大幅增加，加上近幾年二次大戰後嬰兒潮 (Baby Boomer) 開始大量退休，使得社會安全保險 (Social Security Insurance) 制度瀕臨破產。根據 2010 年初公布的推估，老人醫療健康保險 (Medicare) 在 10 年之內首先破產、繼而為國民年金，社會保險制度的崩潰轉眼可見<sup>2</sup>。

同樣的情形也出現在歐洲。2010 年前幾個月歐洲的金融動盪，其根源與希臘的高額外債有關，而希臘有非常好的社會福利是其中的原因之一（例如：希臘平均退休年齡為 55 歲，遠早於德國的 67 歲）。社會安全制度的原意在於保障民眾的生活安定，不當的制度卻會引發道德危機 (Moral Hazard)，造成民眾的投機心理、濫用社會資源，因此，退休年齡較早並享有較優渥的年金制度規畫，在高齡化社會實有檢討的必要。另一個較知名的不當退休金的制度設計，為南美的巴西，該國退休金的受領人身故，配偶可繼續全額領取退休金直到身故，導致國家退休金制度難以負荷；根據巴西國家社會安全研究所報告，這種因此一制度所出現的老夫少妻「威而鋼效應」，產生一大群年輕寡婦領取退休金時間遠超過原本預期。

### 壽命延長對退休制度的影響

因為人類壽命的延長，退休金制度大概是二十世紀中葉最為民眾重視的社會福利制度。其中退休金的原理非常簡單，只需確保退

---

<sup>2</sup> 台灣也有類似的人口老化危機，根據行政院經濟建設委員會在民國 97 年公布的推估報告，台灣地區 65 歲以上人口將在 2025 年、2040 年超過 20%、30% 的門檻，屆時將使全民健保等制度更加雪上加霜。

退休前累積與退休後領取的金額相同，如果人們的退休年齡固定、壽命變化不大，退休金累積與領取的金額計算並不困難。例如：工作時間為 30 年、退休後的平均餘命為 20 年，如此退休後每個月所需的生活費，平均約為工作每 1.5 個月的累積。然而，退休前累積的年資或金額較容易決定，與法令規定及個人生涯有關，退休後的領取金額取決於生存機率（或壽命），其中包含許多不確定性，近年的趨勢顯示不可輕忽壽命延長的影響。

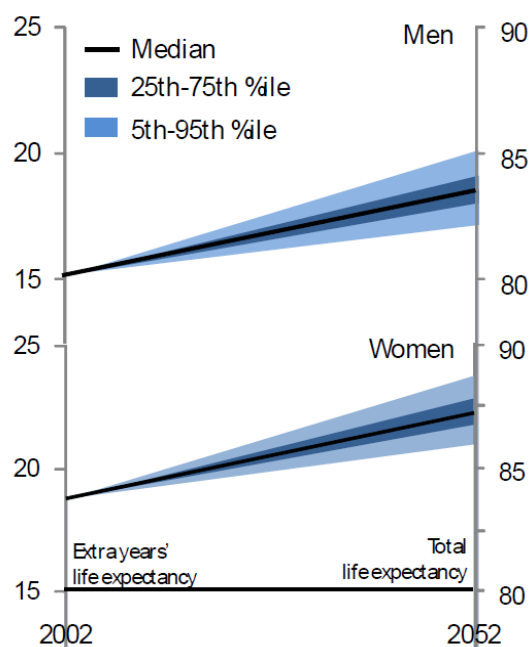


圖 2、歐盟國家居民未來壽命推估<sup>3</sup>

歐盟(EU)預估未來居民的壽命將持續延長(圖 2)，平均壽命(亦即 0 歲的平均餘命)及 65 歲平均餘命都有顯著的增加，若以今日的規劃退休金，將導致許多國家財政破產。有學者預測未來 30 年，因為老年人口的增加(壽命延長)，大多數已開發國家將會增加至少 9% 到 16% 國內生產毛額(GDP)的額外支出，如果轉嫁到工作人口的

<sup>3</sup> Life-expectancy links: The quiet revolution in pension policy, [http://www.oecdwash.org/PDFFILES/022808\\_Life\\_Expectancy\\_Links.pdf](http://www.oecdwash.org/PDFFILES/022808_Life_Expectancy_Links.pdf)

賦稅負擔，平均將使薪資所得工作者增加額外 25%到 40%<sup>4</sup>。這對歐洲國家、尤其是北歐社會福利行之有年的國家，原先已高達 40%以上薪資所得稅率，將是另一場難以想像的夢魘。

壽命延長對商業保險也有類似的影響。Willets 等人(2004)根據 20 世紀資料，推估 21 世紀英國居民的壽命，發現如果以 2000 年壽命計算商業保險的年金險，將嚴重低估保費。平均少收的保費幅度約為 34%，若壽命延長的幅度更大，低估幅度將高達 50%左右<sup>5</sup>；台灣地區的保費低估研究也有相同結果，年金商品的保險低估也有 30%以上<sup>6</sup>。有鑑於壽命延長對壽險業的衝擊，歐美各國從 2000 年開始舉辦跨國性的「長壽風險」研討會，希冀找出應對的策略。

當然，上述提及的危機與壽命推估有關，而推估大多建築在過去經驗，未來不見得會和過去相同，學術界至今人無定論。認為人類壽命不會再繼續延長，不少人是從生物學的觀點論述，其中較為知名的為黑弗克極限(Hayflick limit)，Hayflick 認為人體細胞頂多可分裂 40 至 60 次，接著就會無疾而終。有學者也指出過去一個世紀的壽命延長，因為醫療進步及環境改善，消滅了許多細菌、病毒等相關疾病，也使得心臟病等疾病不再有高的致死率，但現在的主要疾病多為慢性或與老化有關的（退化性）疾病，根治、或治療並不容易。

### 各國面對壽命延長的應變對策

無論未來壽命是否會繼續延長，退休後退休金制度的完善與否，如何決定退休後的平均餘命將是關鍵因素，以下先介紹歐盟國家的

---

<sup>4</sup> 老年潮(2000)，聯經出版社，Peter G. Peterson 著，王晶譯。

<sup>5</sup> Longevity in the 21<sup>st</sup> Century (2004)，  
[http://www.actuaries.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0015/31623/sm20040426\\_longevity.pdf](http://www.actuaries.org.uk/_data/assets/pdf_file/0015/31623/sm20040426_longevity.pdf)

<sup>6</sup> 余清祥、曾奕翔(2005)。Lee-Carter模型分析:台灣地區死亡率推估之研究。二十一世紀的臺灣人口發展：趨勢與挑戰。2005年台灣人口學會學術研討會，國立台灣大學。

面對未來壽命不確定性的因應措施。

和世界各國類似，傳統的歐盟各國退休制度採「確定給付制」(DB; Defined benefit scheme)，在 20 世紀後半期，無論是官方或私人，大多數都採 DB 制，由於壽命延長超乎預期，近年歐盟各國的 DB 制朝向另一種退休制度「確定提撥制」(DC; Defined contribution scheme)修正。如果選擇月退，因為 DB 制通常保證每月的退休金金額，在固定工作年資及退休年齡之下，退休者活得愈久，政府及雇主等退休金提供者的負擔就愈重，個人完全不必負擔壽命延長的風險(0%風險)。反觀 DC 制，每月的退休金金額與退休前累積的金額有關(包括每月提撥及投資績效的總和)，退休者活得愈久、每月領取的金額也就愈少，政府及雇主沒有額外負擔，壽命延長的風險全部在個人身上(100%風險)！

如果不修正傳統的 DB 制，壽命延長引發的財政負擔可藉由直接轉嫁到下一代，或是減少當初保證退休者的每月金額，亦即兩種極端作法(個人承擔 0%或 100%)，近年歐盟的作法多了一些可能性，各國的制度中個人負擔比重介於 0%~100%。歐盟 30 國中有 13 個國家採取修正的 DB 制，大致可分為四種修正方向：

- 直接採行 DC 制：奧地利等八國
- 國家帳戶(National account)：義大利等三國
- 調整每月給付金額：德國等三國
- 規定全額月退的額外條件：法國等三國

前兩種修正與 DC 制有關(退休金累積)，後兩種修正考量退休者的未來壽命(退休金領取)，有些國家同時考慮兩者。

以退休者的角度而言，圖 3 為歐美各國個人承擔壽命延長的風險比例，包括上述提到的歐盟 13 個國家，其中美國及日本個人為零負擔，而法國的制度較為複雜，無法直接轉換成一定的比例。無論

負擔的比例為何，歐盟的年金制度變革，背後代表的意義是個人也應負擔壽命延長的風險，而不是全然由政府概括承受（或是轉嫁到下一代）。對 DB 制的國家而言，每個人在不同時期會同時扮演貢獻者及受益人，愈穩定及愈高的年金金額，也代表工作時必須付出更高的所得稅。天下沒有白吃的午餐，累積與領取金額兩者間需取得平衡，以確保年金制度的財務健全，避免債留子孫。

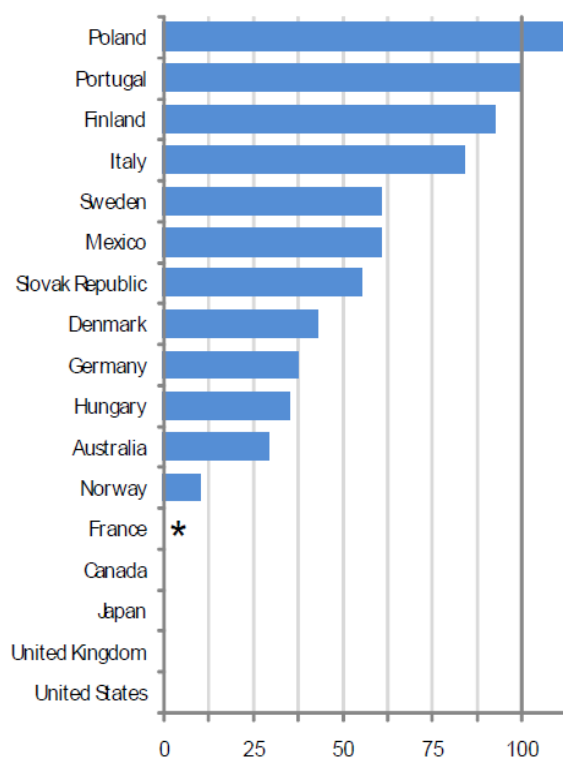


圖 3、世界各國個人的壽命延長風險負擔比例<sup>7</sup>

對於商業的年金險而言，因為保險契約多半保證固定給付（或隨消費者物價指數 CPI 調升），調降每月退休金的可能性不高，現在保險公司的作法多半採世代生命表(Cohort life table)，亦即年金計算建築在預估的死亡率，而非常用的年代生命表(Period life table)。不過，雖然許多國家都發現國民的平均壽命和 40 年前有很大的差異，

<sup>7</sup> Whitehouse, E.R. (2007), "Life-expectancy risk and pensions: who bears the burden?" Social Employment and Migration Working Paper No. 60, OECD, Paris.

現在僅有英國及德國的商業保險採取死亡率變動的世代生命表，還沒有國家採行這種調整方式。

### 公務人員退撫制度的省思

目前我國公務人員退撫制度之給付方式，係採確定給付制，同時，計算的基數係依照公務人員退休時的本俸的二倍，乘以在職服務年資計算而得。依據現行《公務人員退休法》凡公務人員服務年資滿 25 年、年滿 50 歲，即可申請退休並請領全額月退休金。惟日前政府考量到科技與醫藥衛生發達，我國又面臨與世界已開發國家相同之人口結構高齡化及少子化社會發展趨勢，因此，立法院司法法制委員會於 98 年 12 月 31 日初審通過考試院提出的公務人員退休法修正草案，將規定公務人員日後必須服務年資滿 25 年、年滿 60 歲，或是任職年資超過 30 年，退休生效時已經年滿 55 歲的人，才能申請退休並請領月退休金。

從前文高齡化社會的現象與變遷說明中，本文認為未來退休撫卹政策與制度的規劃，為謀有效因應長壽風險與社會人口結構的變遷，政府在退撫制度的長期規劃上，應跳脫家長式的思維模式，提供更多彈性的退休給與提供方式、尊重公務人員「選擇的自由」(Freedom of choice)；以及以更具前瞻的觀點，思考現行退撫基金設計的提撥及調整機制，是否足以因應高齡化及少子化社會下的代際所得移轉的風險？同時，在整體制度設計上應考量降低道德風險，平衡公務人員退休收入上的個人責任(Individual responsibility)及老年生活安全保障的國家責任，俾以解決高齡化社會的結構性的問題，有效運用有限的資源，並能發揮退撫制度安老恤孤的功能。

在彈性的退休給與提供方式的安排上，目前政府已開放社會保險老年給付、軍公教退撫金等給予民營退休基金管理機構經營管

理，如保險公司、投信、投顧業者等經營與管理；惟除了政府所提供的集體解決方案外(collective solutions)，尚可考慮增加個人的選擇自由，在適當公務人員退撫基金的部分自負額比例中，允公務人員可依據其風險承受度、偏好與年金險購買的目的，選擇成長型基金、債券型基金、貨幣市場基金、平衡型基金及國際型基金等種類之產品，得以滿足個人多元化的需求、分散集體風險與強化個人的財務責任意識，得以更有效地保障退休後的經濟安全。

再者，在人事政策與制度上，目前公務人員退撫制度及基金給付方式之調整機制並未有周詳的設計，同時，其給與的內涵係以年資做為基數的計算基礎並與現職人員待遇之本俸薪資連結。這般的制度設計，難以發揮人事管理上的激勵效果，與因對於請領退休金年齡未有適當的配套性規範，造成許多屆齡自願退休後，即轉往私人機構任職，形成令人詬病的雙薪所得之不公正現象；或者 55 歲尚有工作能力時，因可請領終身退休金，而失去勞動參與意願等道德風險的情況，這將產生社會公平的爭議及不利於公務人力資源發展與運用的情事。因此，在未來的少子化的高齡社會，退撫制度設計上應兼顧提升勞動參與意願，避免人力資源浪費，與達成社會公平與正義的目標，實為未來公務人員退撫制度改革的重要課題。

同時，現行的制度設計的爭議，如對自願退休一事並無特殊限制，以及僅以「年資」作為退休所得基數計算的基礎，如若缺乏績效管理制度上的配套設計，往往在實務上有能力者通常會選擇離開公部門體系進入私人企業服務，能力與績效較差者也能依靠年資的累積而獲得退休後相同的收入結果。這一方面將不利於政府部門在中高階主管及專業人才就業市場上的競爭力，以及留用能力與績效優異的資深公務人員；另一方面，易養成部分公務人員僅以追求年資為目標，在工作上缺乏創新的動力並養成因循懈怠的態度，造成



組織績效管理與教育訓練的死角。

同時，因老年年金係長期性給付，於給付期間年金易受薪資、物價或其他經濟因素的變動而產生實質上的改變，目前我國退撫基金的給付調整機制過於僵化，且無適當與公平的調整原則及方式，因此現行制度將影響政府部門人事管理及因應高齡化社會風險之能力，形成一定程度的惡性循環。綜觀公務人員退撫新制自民國 85 年實施以來，公務人員待遇調整比例與民間就業市場上薪給調整現況有明顯的落差，也因此影響現行公務人員對於日後退休後收入的預期所得與公共服務意願，造成公務人力甄補及績效管理上的不利影響。

並且，因現制下退撫基金之提撥比例與給付調整機制未設有適當的程序與調整基礎。雖從結果而論，目前現制規定如退撫金不足支付時，應由基金檢討調證費率或由政府撥款補助，且政府保證承受最後對於公務人員給與之支付責任；然而，在這過程中將可能造成世代間所得轉移與負擔不公平的情形，與基金之功能、信用和支付能力受到破壞，造成嚴重的社會問題，故未來勢必需考量基金提撥比例的調整機制，以利退撫基金的永續經營。

另外，在給付調整機制方面，目前現制一方面完全比照現職人員待遇幅度進行調整，將羈絆現行公務人員合理待遇水準之調整幅度，並影響現職人員的工作士氣與政府調整公務人員薪資的激勵效果，另一方面，則因薪資及退撫年金調整的基礎無視於通貨膨脹、國民所得成長率，或物價指數等客觀整體經濟數據，日後退休所得日否能維持適當的生活水準？以及在少子化時代，是否會造成代際間負擔不公平性的問題，皆有其不確定的風險存在。

因此，本文建議政府負責退撫基金政策與管理之相關部門，可參考 OECD 等相關先進組織之國家社會發展與年金改革經驗，從前

述方向著手，從增加公務人員對於自身退休收入的選擇自由，包括提供設計能滿足公務人員個人多元需求的商業年金保險或相關產品選擇；從整體的人事行政角度思考，改變僅以年資為基礎的計算方式，並應考慮退撫制度如何與績效管理進行連結，以達成策略性公部門人力資源管理的目標；以及改變目前現職人員薪資調整與退撫給與調整一致之措施，應考慮退休保障安全性的特色，採用較為客觀的整體經濟數據為提撥與調整的依據，以維持代際間負擔的公平性，以及確保公務人員退休後的生活水準，甫能於日後避免日後嚴重的社會問題。

## 結論

以中國人的傳統而言，長命百歲向來是好事，專屬有福有德的長者。因為經濟、社會、醫療等的進步，國民的平均壽命在過去 40 年大幅延長，與已開發國家相當，根據內政部的資料，今日出生的嬰兒中，男性有半數以上的人可存活至 78 歲，半數以上的女性可存活至 85 歲，「人生七十古來稀」早已成為歷史。若以 65 歲作為退休年齡，男性及女性至少可再存活 17 年及 20 年，退休後有足夠時間開始另一種生活。正因為壽命的延長，退休後的身體健康、經濟支撐，是保障老年生活品質的重要關鍵，政府近年開辦的全民健康保險及國民年金制度，就是針對老人健康及經濟的社會福利制度。

然而，保障個人退休後的生活品質，也需要考量社會公平，無限制保障個人將使國家財政陷入危機。歐洲各國實施社會福利制度多年，累積許多珍貴的失敗與成功的經驗，近年因為壽命延長，發現傳統固定給付制導致不公平，上一代生活安定將建築在下一代的痛苦。為確保國家永續發展、社會公平正義，歐洲各國朝向固定提撥制及縮減年金給付發展，壽命延長的風險不由國家和個人某一方

獨力負擔，雙方均承受某種程度的風險。

目前我國國民壽命延長速度比歐美各國快，承擔的風險更高，更需提早因應。像是我國現行公務人員退撫制度採確定給付制，風險全部由政府負擔，與勞退新制的固定提撥制，延壽風險全由個人承擔形成對比。為求社會公平性，過去因政府對公務人員退休撫卹制度的設計上，因考量到早期追隨國府播遷來台人員的養老恤孤問題，因此在制度設計上有其時空背景因素，惟近年來因國家發展情勢與社會環境迥異於過去，而相關制度設計與年金規劃並未做整體結構性的改革，導致現行制度存有許多不確定的失敗風險因子；同時，目前制度的設計，一方面未能因應人口結構轉型的趨勢--高齡化與少子化社會的成型的雙重壓力，另一方面則未能與時俱進地思考，公務人員退休撫卹制度在策略性公部門人力資源管理可扮演的角色，導致社會大眾對於公務人員及公職生涯的印象不佳，甚至形成對於人力甄補及留用高階人才形成負面的影響，

因此，本文建議政府應考量前述之論點，適當修正公務人員的退撫制度，以減少不同行職業間的摩擦，避免造成社會福利階級化的現象。同時，應重新根據先進國家的經驗，如依據歐洲各國的修正方向，並配合我國的公務人力體制之國情與輿情，以兼顧養老恤孤的政府責任與建立策略性公務人力績效體制的國家發展需求為目標，進行通盤的退休撫卹制度檢討與再設計，以避免頭痛醫頭腳痛醫腳的困境，以因應社會人口結構轉型趨勢。