

# 公務人員退休年金設計： 確定給付制、確定提撥制或雙層制？\*

郭昱瑩\*\*、余致力\*\*\*、蔡馨芳\*\*\*\*

## 《摘要》

2017年6月27日立法院三讀通過公務人員退休資遣撫卹法，該法第93條規定「中華民國112年7月1日以後初任公務人員者，其退撫制度由主管機關重行建立，並另以法律定之。」未來新進公務人員之職業退休金制度，究竟應維持現制，採取兼具確定給付與確定提撥之雙層制，或是完全確定提撥制，是當前公務人員退休年金制度改革刻不容緩的議題。

本研究由公務人員退休撫卹基金管理委員會協助完成抽樣名冊後，選取10,000位受訪者，透過網路問卷，詢問受訪者對於現行確定給付制的看法，以及確定提撥制與雙層制優、缺點之同意度，總計回收8,275份有效問卷，問卷有效回收率達82.8%。研究發現若退休制度改變，多數現職公務人員仍會續任，且傾向維持現行確定給付制，退休制度若改變，新制採用雙層制的接受度高於確定提撥制，年資較短者對於確定提撥制接受度較高。本研究藉由現職公務人員的調查，了

---

投稿日期：108年12月2日。

\* 感謝兩位審稿人提供寶貴意見；也誠摯感謝銓敘部、公務人員退休撫卹基金管理委員會與受訪者協助研究順利執行。

\*\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: yykuo@mail.ntpu.edu.tw。

\*\*\* 世新大學行政管理學系特聘教授，e-mail: cyu@mail.shu.edu.tw。

\*\*\*\* 中國文化大學行政管理學系副教授，e-mail: cxf2@ulive.pccu.edu.tw。

解其想法與觀點，以為未來政策設計參考，研究結果建議制度變革應做好利害關係人管理，對現職公務人員尤須善盡告知責任，促使制度變遷平和順利。

[關鍵詞]：確定給付制、確定提撥制、雙層制、年金改革

## 壹、前言

2013年4月11日考試院函送立法院審議「公務人員退休撫卹法草案」（簡稱2013年退撫法草案），對未來新進公務人員的規劃，擬建構兼採確定給付（defined benefit, 簡稱 DB）與確定提撥（defined contribution, 簡稱 DC）的多層次年金制度，但該草案並未完成立法。2016年民進黨執政後，再啟年金改革，並於2017年6月27日立法院三讀通過，於同年8月9日經總統令公布制定公務人員退休資遣撫卹法，該法第93條規定「中華民國112年7月1日以後初任公務人員者，其退撫制度由主管機關重行建立，並另以法律定之。」未來新進公務人員之職業退休金制度，應維持現制，採取兼具確定給付與確定提撥之雙層制，或是完全確定提撥制，是當前公務人員退休年金制度改革刻不容緩的議題。本研究藉由現職公務人員的調查，了解其想法與觀點，以為未來政策設計參考。

公務人員退休撫卹基金管理委員會（簡稱基金管理會）對 DB 的定義則是：「指雇主承諾員工於退休時，按照約定之退休辦法支付定額退休金，或分期支付一定數額之退休俸，至於退休給付多寡與雇主及員工提撥之資金並無必然關係，其金額與薪資水準及服務年資有關。此種辦法對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，退休金之精算成本為估計值，較不確定。」DB 制的退休金多寡與薪水和服務年資相關，和提撥金額無必然關係，與基金的投資報酬率更是無涉。簡言之，DB 於制度設計時便事先透過精算，確定退休金的給付水準，然後評估參加人的年齡及年滿 65 歲的年金成本，再決定薪資提撥比例。理論上 DB 制最大的特點便是提供穩定、可預期的退休金給付，並由雇主承擔最後給付責任。但在 DB 制下，由於各種假設往往與事實有落差（例如投資報酬率、物價膨脹指數、薪資成長率等），尤其數十年

後才支領年金給付，變數相當大，收支之間容易產生巨大變動。若提存金額不足或者收益不如預期，便是基金的財務支付能力不足，此時若無其它的財務支援（例如：政府挹注），或採取補救措施（例如：減少支付、延長退休條件、增加提撥金額、提高基金收益等），那麼基金的壽命便會縮短，也就是提早破產（熊忠勇，2019）。

基金管理會對 DC 的定義則是「指雇主或員工依退休辦法每年（月）提撥一定數額之資金，交付信託人保管運用，於員工退休時，將員工與雇主共同提撥之資金和運用孳息，給付給退休員工。此種辦法，員工所能領取之退休金取決於提撥資金多寡及孳息大小，雇主無法保證退休金給付金額。就雇主而言，此制無需複雜之精算技術，可節省管理費用。」<sup>1</sup>

在 DB 制之下，退休金的給付責任在雇主（通常是政府），而且給付水準是確定的。DC 制則由個人承擔退休金的責任，給付多寡則大幅取決於投資報酬率，如何投資便非常重要，而由於是個人帳戶，因此個人多半有權自主選擇投資標的，並為自己的退休準備負責。若公務人員職業退休金採 DC 制，似乎是解決政府或者基金財政困境的良方，因為政府只要每個月提撥金額至員工的個人帳戶，員工最後能支領多少退休金，則由員工自行負責。然而，DC 制將年金私人化（由自己承擔年金準備責任）、商業化（累積的資金大都交由投資公司負責管理經營），甚至於擔心員工因投資失利而血本無歸（熊忠勇，2019）。我國目前的年金制度中，除 2005 年實施的新制勞工退休金及 2010 年實施的私校退撫儲金屬於 DC，<sup>2</sup> 其它的年金制度均屬 DB。

---

<sup>1</sup> 引自公務人員退休撫卹基金委員會>資訊專區>理財教室>理財小百科網頁  
([https://www.fund.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=1862&s=14433](https://www.fund.gov.tw/News_Content.aspx?n=1862&s=14433)，檢閱日期：2018 年 8 月 28 日)。

<sup>2</sup> 勞退新制與私校退撫仍稍有不同，在年金給付部分，勞退係依個人退休金專戶累積本金及收益，依據年金生命表，以平均餘命、利率等因素計算每月應核發退休金金額定期按季發給。私校退撫則是滿 15 年年資者，於退休時可就帳戶內額餘，選擇一次給付、定期給付或兼領等方式。

## 貳、文獻評析

近半世紀以來，確定提撥制逐漸成為公共退休制度變革的趨勢，已開發國家如美國、英國、加拿大、紐西蘭等，相繼採確定提撥制（劉永慧，2014），世界銀行2013年出版的專書 *Matching Contributions for Pensions* (Hinz, Holzmann, Tuesta, & Takayama, 2013)，探討美國、德國、紐西蘭、英國、日本、韓國等國家的年金制度，發現確定提撥制的相對提撥（即書中所稱的 *matching contributions*）越來越為多數國家採用（如表 1）。因此，確定提撥制不是沒有先進國家的施行經驗，更不是只有第三世界國家（新近中南美洲國家年金制度設計）才採用的次級制度（單驥，2016）。

表 1 各國公共年金制度類型發展趨勢

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：劉永慧（2014：19）

Organization for Economic Cooperation and Development[OECD] (2016) 部分國家逐步停止 DB 制退休計畫，將 DB 轉換為 DC 的立法改革也在多國展開。由於政府必須為籌措 DB 資金負責，幾乎完全承擔 DB 所面臨的風險，如基金短收、負債、投資失利、利差與平均餘命延長等難題，2008 年的金融海嘯，低利率甚至負利率使長期公債的收益減損，衝擊新發行的政府公債之銷售，使退休基金入不敷出。DC 的優勢在於其退休給付者參與提撥退休金，其與退休基金收益連動，政府無須針對退休福利給予承諾，再者，可攜式年金更能提供職業流動的設計；惟 DC 的缺點是風險與給付責任多半由受雇者自行承擔，選擇投資何種標的、風險如何評估、何時退休、以及退休後可以有多少退休金等問題，若參與者不具備相關專業知識，可能會使退休生活陷於經濟不穩定的狀態。

圖 1 為 OECD 年金體系圖，表 2 為 OECD 國家制度現況，其中，第一層為強制性，包含住民（residence-based）或標的團體資格（targeted）、基礎提撥（contribution-based basic）與最低限度（minimum）3 種，住民或標的團體資格是指年金給付條件可能隨所得或資產多寡而改變，一般會提供較好的給付給較有需要的年金投保人或對較優渥的人減少給付，此乃社會基礎安全網，OECD 36 個會員國中有 13 個國家採行此制度；基礎制是指給付多寡與居住年期或工作年資相關，如表 2 所示，9 個 OECD 國家採行此制度；最低限度是以提撥期間或年金收入較低者為考量，15 個 OECD 國家採行此制度。第二層公部門年金有 4 種，其一為確定給付制，17 個國家採行；其二，確定提撥制，設計有個人帳戶，3 個國家採行，其中，瑞典與拉脫維亞結合名目帳戶（notional accounts）制度；其三，即為前述確定提撥名目帳戶制（notional defined contribution, NDC），此乃個人帳戶所提撥金額假定可能的投資報酬，退休時總年金採分期給付，義大利、拉脫維亞、挪威、波蘭與瑞典等國實施；其四，點數（Points）制，藉由薪資獲取年金點數，於退休時乘以點值，獲得定期年金給付，愛沙尼亞、法國、德國、立陶宛與斯洛伐克採行此制（郭昱瑩，2014；OECD, 2019）。值得一提的是，針對 2018 以後退休者，智利、愛沙尼亞、義大利、拉脫維亞、立陶宛、墨西哥、挪威、波蘭與瑞典於公部門現有年金制度加上確定給付的設計（OECD, 2019）。

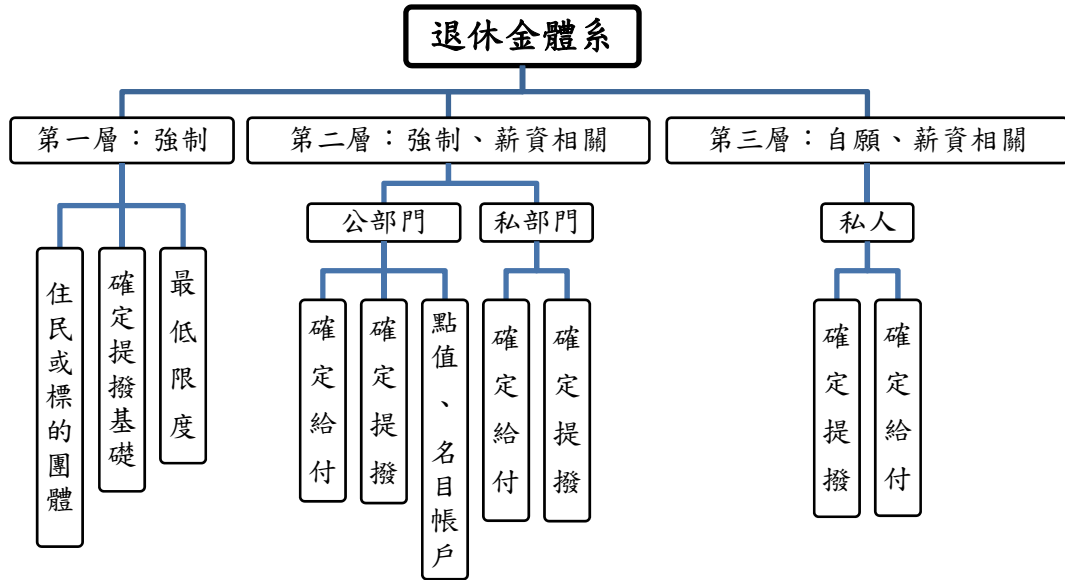


圖 1 OECD 國家年金體系

資料來源：OECD (2019: 133)。

表 2 OECD 國家退休金制度

OECD 會員國	第一層			第二層	
	住民或標的 團體資格	公部門		公部門	私部門
		基礎提撥	最低限度	類型	類型
澳大利亞	✓				FDC
奧地利			✓	DB	
比利時			✓	DB	
加拿大	✓			DB	
智利	✓				FDC
捷克		✓	✓	DB	
丹麥	✓			FDC	FDC
愛沙尼亞		✓		Points	FDC
芬蘭	✓			DB	
法國			✓	DB+Points	
德國	✓			Points	
希臘	✓			DB	
匈牙利			✓	DB	
冰島	✓				DB
愛爾蘭		✓			

表 2 (續)

OECD 會員國	第一層			第二層	
	住民或標的 團體資格	公部門		公部門	私部門
		基礎提撥	最低限度	類型	類型
以色列	✓	✓			FDC
義大利				NDC	
日本		✓		DB	
韓國		✓		DB	
拉脫維亞			✓	NDC+FDC	
立陶宛		✓		Points	
盧森堡		✓	✓	DB	
墨西哥			✓		FDC
荷蘭	✓				DB
紐西蘭	✓				
挪威	✓			NDC	FDC
波蘭			✓	NDC	
葡萄牙			✓	DB	
斯洛伐克			✓	Points	
斯洛維尼亞			✓	DB	
西班牙			✓	DB	
瑞典	✓			NDC+FDC	FDC
瑞士			✓	DB	DB
土耳其			✓	DB	
英國		✓			
美國				DB	
<b>其他主要經濟體</b>					
阿根廷		✓	✓	DB	
巴西			✓	DB	
中國			✓	NDC+FDC	
印度			✓	DB + FDC	
印尼			✓	DB+FDC	
俄羅斯		✓		Points	FDC
沙烏地阿拉伯			✓	DB	
南非		✓			

註：DB (defined benefit) = 確定給付；FDC (funded defined contribution) = 確定提撥；  
Points = 點數；NDC (Notional accounts) = 名目帳戶。

資料來源：OECD (2019: 133)。

徐振文（2018）提及 OECD 國家已逐漸將公務人員年金制度與一般社會保險年金制度整合或調整一致，第一、二層平均毛所得替代率為 52.9%。董安琪與謝餘慶（2017）採世代會計方法研究，發現臺灣的財政既不永續，世代也不公平，改革刻不容緩。就財政永續性而言，他們建議年金改革方案應確立根本目標，並作總體精算，同時採多重政策進行通盤規劃，藉經濟成長強化各世代負擔能力，藉增稅以完成財政平衡，藉提高基金報酬率來減少國家負債。熊忠勇（2019）認為 DB 與 DC 在概念上的意涵與實際運作的結果有不小的差距，DB 雖由政府（或雇主）承擔最後支付責任，然而可能因財政不足、資源分配公平性等考量，導致政府無法（或不願意）提供原定的給付；DC 由個人承擔，政府不必承擔退休金支付責任，可是若退休金無法支持基本生活需求時，政府仍需伸出援手。再者，DB 投資收益高度影響基金財務的健全性，更是能否完全給付的關鍵；DC 投資收益亦是給付水準的重要關鍵，可看出實際運作上 DB 與 DC 是趨同的。Ali 與 Frank（2019）的研究指出美國越來越多州採用確定提撥作為確定給付年金的替代方案或補充方案，主要是考量職員的偏好與長期財政效果，研究結果呈現教育程度較高者傾向增加確定提撥比例，而教育程度較低者偏向於傳統確定給付方式。Cumbie、Ice 與 Krishnan（2018）運用隨機投資報酬（random investment returns）概念比較確定提撥與確定給付對個人理財的效果，發現較短年資者偏好確定提撥制，而確定提撥與確定給付對個人財務效果並無顯著差異，仍視個人對平均餘命與風險承擔評估結果而定。

由於 DB 與 DC 制度設計各有其優缺點，為能藉由兩種制度之互補，彌補單一制度之缺點，而有折衷之雙層制。參考 2013 年退撫法草案，此制乃當時為新進人員規劃，可強化個人退休金準備責任，並適度減輕政府財政負擔，其中於確定給付制之財務責任，將採完全適足提撥，避免再發生潛藏負債；於確定提撥制則成立個人專戶，由政府及公務人員定期撥繳費用至該帳戶，俟其成就請領條件時，領取該帳戶累積總金額（含本金與孳息）。

2013 年退撫法草案第 7 條規定：初任公務人員時，為其設立個人退休金專戶，並由該公務人員於任職期間，與政府共同按月撥繳費用，存入個人專戶累積孳息，作為其依法退休、資遣或撫卹時支領確定提撥制給與之儲存準備金。另第 13 條第 1 項：適用雙層給與人員依第 7 條規定，與政府共同撥繳費用事項，規定：

一、公務人員得按月在基本俸（薪）5% 範圍內，自願繳付費用存入個人專戶。其



自願繳付費率，計算至百分率整數位為止。

二、政府每月應撥付之金額，不得少於公務人員基本俸（薪）之 2%。公務人員自願按月以基本俸（薪）1% 繳付時，政府應相對以基本俸（薪）2.2% 撥付；其後公務人員之繳付費率每增加基本俸（薪）1%，政府應相對增撥基本俸（薪）0.2%；最高以撥付基本俸（薪）0.3% 為限。

政府依前規定撥付退撫儲金，最高以 40 年為限。提撥方式如表 3：

表 3 2013 年退撫法草案新進人員雙層制提撥率

公務人員自願提撥	政府相對提撥	總提撥
0%	2%	2%
1%	2.2%	3.2%
2%	2.4%	4.4%
3%	2.6%	5.6%
4%	2.8%	6.8%
5%	3.0%	8.0%

資料來源：整理自銓敘部（2013：30-31）。

換言之，雙層制的設計將確定給付部分的退休所得替代率（指退休所得占退休前薪資之比率）調整至 40% 左右，增設「個人退休金帳戶」，希望能藉此帳戶提供 20% 的所得替代率，以維持個人退休所得，並由個人依需求，決定自願性的撥繳金額至個人帳戶中以作為退休儲金。而政府鼓勵公務員儲蓄，也會提供相對提撥金額（如公務員提撥 500 元，政府相對再提撥 1,000 元，如多提撥，政府也隨之增加相對提撥金額）、賦稅優惠（當年提撥之金額可予免稅，惟有免稅上限）等配套措施。至於個人帳戶中之退休儲金，政府會提供多種不同投資風險及報酬之組合，由公務人員自行選擇投資標的並承擔投資風險，待退休時，始將個人帳戶內本息，以一次或分期的方式領出。新進人員採雙層制，適足提撥，不會再有潛藏負債問題，亦可避免債留子孫，增進國家永續發展。雙層制架構如表 4 所示。

表 4 雙層制各層年金比例

層別		年金類別
第一層 15%		確定給付 (DB) 公保年金 (基礎年金)
第二層	40%	確定給付制 (DB) 退休金 (職業年金)
	20%	確定提撥制 (DC) 退休金 (職業年金)

資料來源：整理自銓敘部 (2013: 4-5)。

林文燦 (2018) 借鏡 OECD 年金改革經驗，說明年金改革的政策目的是在於建構制度，公務人員待遇制度及退休制度在同工同酬的功績原則下，均追求公平價值，惟待遇制度是在公平的基礎上，反映知識、技術等差別因素，激勵員工創造價值，待遇高低不同。而退休所得旨在維持退休人員退休後基本經濟生活安全，此時所追求的公平價值，在於降低退休所得差距，調整退休人員所得替代率便是方法之一。我國年金改革的理念：兼顧整體面的退撫基金財務永續發展，以及維護個體面之個人退休所得適足性。此兩項理念與公平價值建構出年改案有 3 個面向：(一) 年金改革擲節經費全數挹注退撫基金，以求退撫基金財務之永續性；(二) 建構年金改革天花板與樓地板，合理規劃退休人員維持基本、尊嚴的生活水準 (適足性)；(三) 設計所得替代率分母以本俸加一倍計算，以求得人員間、新舊間及職務間退休所得之公平給付。

## 參、研究方法

為了解現職公務人員對於年金制度 DB、DC 或雙層制的接受度，本研究設計網路問卷進行調查。問卷題項參考周麗芳、陳金貴與蕭麗卿 (2008) 及陳清添、江汶珠、莊淑芳、賴俊男與施華恩 (2004) 設計，分為 7 部分，第一部分為對現行確定給付制的看法，第二至五部分則為對於確定提撥制與雙層制優、缺點看法，最後則為制度選擇與基本資料，題項臚列如下：

第一部分，有關確定給付制的描述，您同意嗎？

1. 公務人員對未來退休金可以有明確的期待與規劃
2. 政府承擔公務人員退休金給與及保障的最後責任

3. 公務人員無法自由選擇退休基金投資方式
4. 造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營

第二部分，公務人員退休制度若改採確定提撥制，可能有下列優點，您同意嗎？

1. 公務人員退休後，有機會獲得更高的所得替代率
2. 政府提供相對提撥金額，將退休金的餅做大
3. 個人提撥金額部分，可享受免稅的優惠
4. 可依個人需要，自行決定退休儲蓄帳戶的投資組合
5. 准許個人在重大需要時，得提出帳戶內之資金
6. 紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮

第三部分，公務人員退休制度若改採確定提撥制，可能有下列缺點，您同意嗎？

1. 公務人員退休所得之不確定性提高
2. 造成公務人員之招募不易
3. 降低公務人員之士氣
4. 造成公務人員的人才流失
5. 降低公務人員服公職的榮譽感
6. 有損公務人員終身永業受保障的價值

第四部分，公務人員退休制度若改採雙層制，可能有下列優點，您同意嗎？

1. 公務人員退休後，有機會獲得更高的所得替代率
2. 若確定給付產生問題，尚有個人儲金帳戶可保障退休後之經濟生活
3. 可舒緩政府財政負擔，確保退撫基金永續經營
4. 政府提供相對提撥金額，將退休金的餅做大
5. 個人提撥金額部分，可享受免稅的優惠
6. 可依個人需要，自行決定退休儲蓄帳戶的投資組合
7. 准許個人在重大需要時，得提出帳戶內之資金
8. 紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮

第五部分，公務人員退休制度若改採雙層制，可能有下列缺點，您同意嗎？

1. 公務人員退休所得之不確定性提高
2. 造成公務人員之招募不易
3. 降低公務人員之士氣

4. 造成公務人員的人才流失
5. 降低公務人員服公職的榮譽感
6. 有損公務人員終身永業受保障的價值

#### 第六部分，制度選擇

- (一) 公務人員退休制度若改採確定提撥制，對於您擔任公職之意願有何影響？
- 1. 我會有離職的考量〔請答第(三)題，免答第(二)題〕
  - 2. 我仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量〔請答第(二)題〕
- (二) 若採行確定提撥制，您仍決定留任公職，則可以對退休制度做一選擇。請問您比較可能的選擇為何？
- 1. 我會選擇繼續適用現行的確定給付制
  - 2. 我會選擇確定提撥制
- (三) 公務人員退休制度若改採雙層制，對於您擔任公職之意願有何影響？
- 1. 我會有離職的考量
  - 2. 我仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量〔請答第(四)題〕
- (四) 公務人員退休制度若改採雙層制，您離職的可能原因為何？(複選)
- 1. 退休金金額不確定
  - 2. 退休金可能嚴重縮水，影響退休後之經濟生活
  - 3. 確定提撥部分與勞工退休金制度同為可攜式，無須固守公職

#### 第七部分，基本資料

1. 性別：男 女
2. 出生年：民國\_\_\_\_\_年
3. 目前合格實授之等級，相當於：簡任 薦任 委任
4. 服務總年資：約\_\_\_\_\_年
5. 類科：行政類科 技術類科
6. 服務機關：
  - 中央政府 直轄市政府 縣市政府 鄉鎮市公所
  - 公立學校 其他\_\_\_\_\_
7. 教育程度：高中以下 專科 學院/大學 研究所以上
8. 目前是否擔任主管：是 否

9. 居所：\_\_\_\_\_（縣、市）
10. 請問您從何處得知這份問卷調查？
- 1. 人事單位同仁通知我填答
  - 2. 親友或同仁邀請我去填答
  - 3. 我在網上看到問卷主動填答
  - 4. 其他：\_\_\_\_\_

第一至第五部分請受訪者勾選非常同意至非常不同意 5 分李克特量表。本研究委請基金管理會協助，現職公務人員的母體數為 349,676 人，以等距抽樣方式進行樣本抽取，考量統計推論的正確性及回收率的問題，抽取 10,000 人為樣本數。以現職公務人員清冊先按照年資進行排序，再以 25 人為區間進行等距抽樣，第一抽先從前 25 人中使用簡單隨機抽樣方式抽出一人，後續依序每 25 人一抽，至抽滿 10,000 人作為樣本。本研究採取線上問卷進行，除審慎控制問卷跳答、漏答之情況外，降低無效問卷的可能性，同時有助提升回收率。

基金管理會協助完成抽樣名冊後，為促使被抽樣之公務人員積極填答、並同時兼顧個人資料保護法之規範，問卷採用匿名填答的「Google 電子表單」進行施作。銓敘部協助聯繫，根據抽樣名冊的名單，發函給所屬機關人事單位，請其協助聯繫被抽樣對象上網填問卷表單。調查時間為 2018 年 11 月 1 日至 11 月 20 日截止，執行時間共計 20 日，有效問卷 9,018 份，抽樣對象實際回收 8,275 份問卷，另有 743 份並非原先抽樣對象，係屬自行填答者，因此不計入有效回收率之計算，問卷有效回收率 82.8%。

## 肆、結果分析

所回收的有效問卷中，除了被抽樣之現職人員外，亦不限制非抽樣之公務人員填答，在回收的 9,018 份問卷中，有 8,275 份問卷（91.8%）是被抽樣人接到公文通知而進行填答問卷，有 206 份問卷（2.3%）是受到親友或同仁邀約上網填答，有 536 份問卷（5.9%）是在網路上看到問卷主動填答，還有一筆為遺漏值，詳如圖 2。

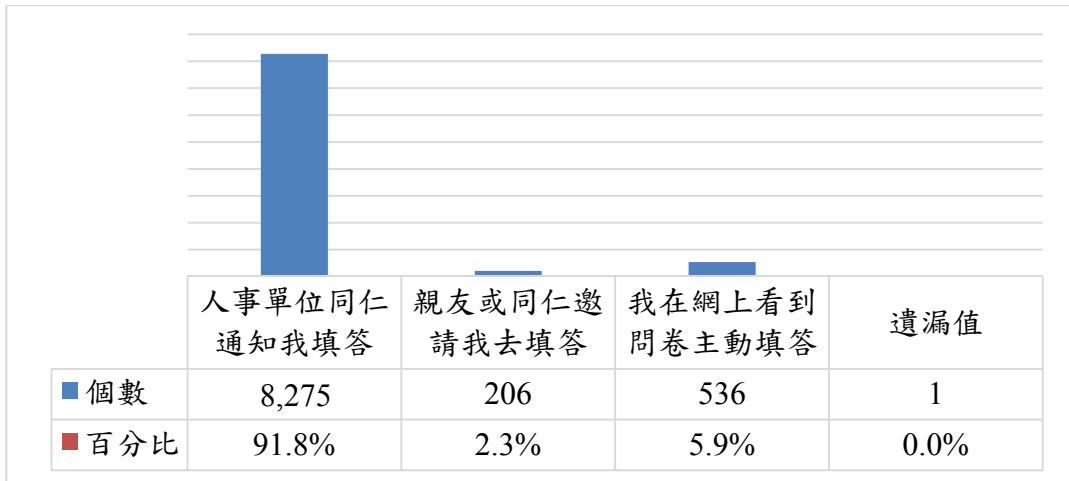


圖 2 受訪者填答分布

資料來源：研究者由調查資料整理。

受訪者男性較多，有 4,789 位受訪者，占全部受訪者 53.1%，女性則有 4,229 位，占全部受訪者的 46.9%。受訪者的年齡分配上，本研究以 10 年為區間分成 5 類，9,018 位受訪者中出現 15 筆資料填答錯誤（例如出生年小於 42，今年 66 歲，大於屆齡退休的 65 歲；出生年大於 89，今年 18 歲，不符合應考試之年齡限制），本研究將其設定為遺漏值，避免影響整體出生年計算。所有受訪者的年齡上，以 40-49 歲區間最多，占全部受訪者的 36.4%，教育程度以學院／大學畢業最多，有 4,399 人，占全部受訪者的 48.8%，主要來自中央政府機關，有 3,210 人（35.6%）。受訪者行政類科較多，占全部受訪者的 72.6%，技術類科則 27.4%。薦任人員最多，占全部受訪者 64.5%，其次為委任 29.9%，簡任人員占全部受訪者的 5.6%。管理職占全部受訪者的 22.8%，77.2% 非管理職，年資 0-10 年的受訪者最多，占全部受訪者的 35.1%，年資 21-30 年的受訪者次多，占全部受訪者的 32.8%，年資 11-20 年的有 25.8%，如附表 1。

有關樣本代表性，本研究將 2017 年公務人員概況之官方統計資料，與本研究抽樣所得之資料進行對照，如附表 2。整體來說，樣本各項資料比例與母體並無明顯差距，本研究之抽樣資料有其代表性。

以下就確定給付制、確定提撥制與雙層制等不同年金制度，歸納受訪者看法，各表格呈現受訪者「非常同意」、「同意」、「普通」、「不同意」、「非常不同

意」（5分至1分），然文字敘述歸納「非常同意」與「同意」為「同意」；「不同意」與「非常不同意」為「不同意」。各表中之題項按同意程度比例排序。

## 一、確定給付制

若採取確定給付制作為退休制度，57.8%的受訪者「同意」政府承擔公務人員退休金給與及保障的最後責任，使公務人員不必擔憂領不到退休金的疑慮。50%的受訪者「同意」採取「確定給付制的退休制度，公務人員無法自由選擇退休基金投資方式」，實際上，目前確定給付制的退休制度並無給與公務人員自由選擇退休基金投資方式，合理而言，「同意」的百分比應更高。

36.6%的受訪者「同意」確定給付制對未來退休金可以有明確的期待與規劃，然亦有35%的受訪者表示「不同意」。24.4%的受訪者「同意」採取確定給付制作為退休制度，可能導致政府財政負擔，而使退撫基金無法永續經營，39.2%的受訪者則表示「不同意」。如表5。換言之，較多受訪者（39.2% > 24.4%）不認為採取確定給付制會造成政府財政負擔，而使退撫基金無法永續經營，然而，此可能也與目前公務人員退休制度為確定給付制，受訪者不願意改變制度有關。再者，退撫基金無法永續經營也可能被受訪者認為是退撫基金經營不利，而非提撥率不足或確定給付制度設計不合理所致。

表5 確定給付制同意情形

單位：百分比

	非常 同意	同意	普通	不同意	非常 不同意	無意見
政府承擔公務人員退休金給與及保障的最後責任	38.3	19.5	16.3	7.1	13.3	5.4
公務人員無法自由選擇退休基金投資方式	30.2	19.8	24.3	6.4	8.6	10.7
公務人員對未來退休金可以有明確的期待與規劃	18.5	18.1	21.9	12.7	22.3	6.6
造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營	10.2	14.2	27.0	12.2	27.0	9.3

註：1. 有效樣本數：8,275。

2. 百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。  
資料來源：研究者由調查資料整理。

## 二、確定提撥制

為進一步探討現職公務人員對於年金制度的設計的想法，本研究第二部分針對確定提撥制的優點與缺點加以詢問，以了解現職人員對於各項敘述的同意程度。

### （一）優點

若採取確定提撥制作為退休制度，公務人員可自行決定個人提撥的金額，為鼓勵個人提撥，個人提撥金額可享受免稅的優惠，51.6% 的受訪者表示「同意」。採取確定提撥制，由於係設立可攜式個人專戶，個人有重大需要時，得提出帳戶內之資金，50.8% 的受訪者表示「同意」。整體而言，若退休制度採取確定提撥制，過半的受訪者認同其可享受免稅優惠，在個人有重大需要時，可自由調動帳戶內資金之優點。

若採取確定提撥制，43.2% 的受訪者表示「同意」公務人員除可自行決定個人提撥的金額，並可自行決定個人帳戶的投資組合。由於設立可攜式個人專戶，公務人員的退休金是個人可掌握且進行管理，因此有助紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮，31.5% 的受訪者表示「同意」；然 35.3% 的受訪者表示「不同意」。採取確定提撥制作為退休制度個人專戶政府提撥相對金額，若妥善營運，可能使退休的餅做大，29.2% 的受訪者表示「同意」，33.9% 的受訪者表示「不同意」。若採取確定提撥制作為退休制度，由政府與公務人員定期撥繳一定金額存入該專戶並累積孳息，可自行調整個人帳戶的投資管理，公務人員退休後可能有機會獲得更高的所得替代率，22.6% 的受訪者表示「同意」，39.5% 的受訪者表示「不同意」。如表 6。



表 6 確定提撥制優點同意情形

單位：百分比

	非常 同意	同意	普通	不同意	非常 不同意	無意見
個人提撥金額部分，可享受免稅的優惠	31.1	20.5	21.9	5.8	10.5	10.1
准許個人在重大需要時，得提出帳戶內之資金	27.0	23.8	22.0	6.1	11.1	10.1
可依個人需要，自行決定退休儲蓄帳戶的投資組合	21.4	21.8	25.1	8.2	12.8	10.7
紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮	15.1	16.4	23.6	11.2	24.1	9.6
政府提供相對提撥金額，將退休金的餅做大	12.2	17.0	26.4	13.0	20.9	10.5
公務人員退休後，有機會獲得更高的所得替代率	8.5	14.1	27.4	15.2	24.3	10.4

註：1. 有效樣本數：8,275。

2. 百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。  
資料來源：研究者由調查資料整理。

## (二) 缺點

若採取確定提撥制作為退休制度，與過去政府保障公務人員的退休制度不同，可能使現職人員對於個人付出的努力產生質疑，有損公務人員終身永業受保障的價值（62.8%），使現職人員對政府產生失望或不信任感，選擇轉任或離職，造成人才流失的疑慮（61.1%）。

若退休制度採取確定提撥制，由政府與公務人員定期撥繳一定金額存入該專戶並累積孳息，雖然公務人員個人可自行調整個人帳戶的投資管理，但是由於需要自行負責專戶之投資管理，可能使公務人員退休所得之不確定性提高（60.1%）。此舉也可能降低現職公務人員的工作士氣（60.0%），降低服公職的榮譽感（57.4%）。由於確定提撥制與勞工退休制度相似，可能出現未必想進公部門服務的想法，產生公務人員招募不易的問題（55.2%），如表 7。

表 7 確定提撥制缺點同意情形

單位：百分比

	非常 同意	同意	普通	不同意	非常 不同意	無意見
有損公務人員終身永業受保障的價值	43.2	19.6	18.1	4.9	5.8	8.4
造成公務人員的人才流失	40.5	20.6	19.4	5.5	5.5	8.5
公務人員退休所得之不確定性提高	37.1	23.0	21.0	5.3	5.8	7.9
降低公務人員之士氣	39.5	20.5	20.2	5.6	5.5	8.6
降低公務人員服公職的榮譽感	38.9	18.5	19.9	6.3	6.8	9.5
造成公務人員之招募不易	34.5	20.7	22.0	6.8	6.8	9.2

註：1. 有效樣本數：8,275。

2. 百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。  
資料來源：研究者由調查資料整理。

### 三、雙層制

雙層制則兼納確定提撥制或確定給付制的概念，確定給付部分的退休所得替代率調整至 40% 左右，同時增設「個人退休金帳戶」提供 20% 的所得替代率，可依個人需求決定撥繳金額至個人帳戶中以作為退休儲金。本研究針對雙層制制度的優點與缺點詢問現職公務人員的同意程度。

#### (一) 優點

若採取雙層制作為退休制度，由於同時增設「個人退休金帳戶」，公務人員可自行決定個人提撥的金額，為鼓勵個人提撥率上升，個人提撥金額可享受免稅的優惠，表 8 顯示 45.7% 受訪者表示「同意」。由於公務人員可自行管理與營運可攜式個人專戶，在個人有重大需要時，可提出帳戶內之資金，43.1% 受訪者表示「同意」。公務人員除可自行決定個人提撥的金額，並對個人帳戶進行投資，38.7% 的受訪者「同意」此舉。

採取雙層制，由於同時增設「個人退休金帳戶」提供 20% 的所得替代率，可依個人需求決定撥繳金額至個人帳戶中以作為退休儲金，若政府負擔最後的支付保證責任的確定給付制產生問題，尚有個人儲金帳戶可保障退休後之經濟生活，

29.6% 的受訪者表示「同意」此看法。不過，雙層制除了有政府負擔最後支付保證責任的確定給付外，由於公務人員尚有可攜式個人專戶，可保障退休後之經濟生活，因此希望紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮，然 27.4% 的受訪者「同意」此敘述，33.2% 的受訪者則表示「不同意」。

27.1% 的受訪者「同意」政府經由雙層制提供相對金額將退休金的餅做大，可是 31.8% 的受訪者表示「不同意」。26.3% 的受訪者表示「同意」有機會獲得更高的所得替代率，31.1% 的受訪者表示「不同意」。雙層制由於同時增設「個人退休金帳戶」提供 20% 的所得替代率，確定給付制的部分由政府負擔的退休所得替代率可能從 60% 降低至 40%，希望舒緩政府財政負擔而使退撫基金得以永續經營，雖 23.5% 的受訪者表示「同意」，36.1% 的受訪者表示「不同意」。

表 8 雙層制優點同意情形

單位：百分比

	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意	無意見
個人提撥金額部分，可享受免稅的優惠	24.0	21.7	25.6	6.3	10.9	11.6
准許個人在重大需要時，得提出帳戶內之資金	20.1	23.0	26.2	7.4	12.0	11.3
可依個人需要，自行決定退休儲蓄帳戶的投資組合	16.5	22.2	28.2	8.3	12.9	11.9
若確定給付產生問題，尚有個人儲金帳戶可保障退休後之經濟生活	9.5	20.1	29.9	11.4	18.2	10.9
紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮	10.3	17.1	28.4	11.4	21.8	11.0
政府提供相對提撥金額，將退休金的餅做大	9.8	17.3	28.9	12.0	19.8	12.2
公務人員退休後，有機會獲得更高的所得替代率	8.6	17.7	30.5	11.7	19.4	12.2
可舒緩政府財政負擔，確保退撫基金永續經營	7.0	16.5	29.2	12.7	23.4	11.1

註：1. 有效樣本數：8,275。

2. 百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。  
資料來源：研究者由調查資料整理。

## (二) 缺點

採取雙層制，若政府負擔最後的支付保證責任的確定給付制（退撫基金）產生問題，個人專戶由公務人員自行負責專戶之投資管理，有可能使公務人員退休所得之不確定性提高，表 9 顯示，54.4% 的受訪者「同意」此陳述。採取雙層制，由於政府保證支付的比例降低，與過去政府保障公務人員的退休制度不同，53.8% 的受訪者「同意」此制有損公務人員終身永業受保障的價值。

若採取雙層制，由於政府保障的比例降低，可能使現職人員對政府產生失望或不信任感，選擇轉任或者離職，造成人才流失的疑慮，52.8% 的受訪者「同意」此敘述。雙層制也可能使現職人員對於個人付出的努力產生質疑，52.4%的受訪者表示「同意」可能降低公務人員的工作士氣。50.3% 的受訪者「同意」此舉可能造成服公職的榮譽感降低。雙層制仍有政府負擔最後支付保證責任，然而政府給付較低，雖輔以個人專戶，可能出現公務人員招募不易的問題，50% 的受訪者表示「同意」。

表 9 雙層制缺點同意情形

單位：百分比

	非常同意	同意	普通	不同意	非常不同意	無意見
公務人員退休所得之不確定性提高	30.5	23.9	26.4	5.3	4.2	9.8
有損公務人員終身永業受保障的價值	33.3	20.5	24.3	5.9	5.3	10.8
造成公務人員的人才流失	31.3	21.5	24.9	6.1	5.1	11.2
降低公務人員之士氣	31.2	21.2	25.1	6.4	5.1	11.0
降低公務人員服公職的榮譽感	30.5	19.8	25.3	7.0	5.7	11.7
造成公務人員之招募不易	28.8	21.2	26.4	7.1	5.3	11.2

註：1. 有效樣本數：8,275。

2. 百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。  
資料來源：研究者由調查資料整理。

#### 四、制度選擇

若採取確定提撥制作為退休制度，調查發現有 57.8% 的受訪者（5,214 位）表示「仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量」，42.2% 的受訪者（3,804 位）填答「會有離職的考量」。在 5,214 位沒有離職的考量的受訪者中，有 72.5%（3,780 人）希望繼續適用現行的確定給付制，27.5%（1,434 人）偏好選擇確定提撥制，如圖 3 所示。

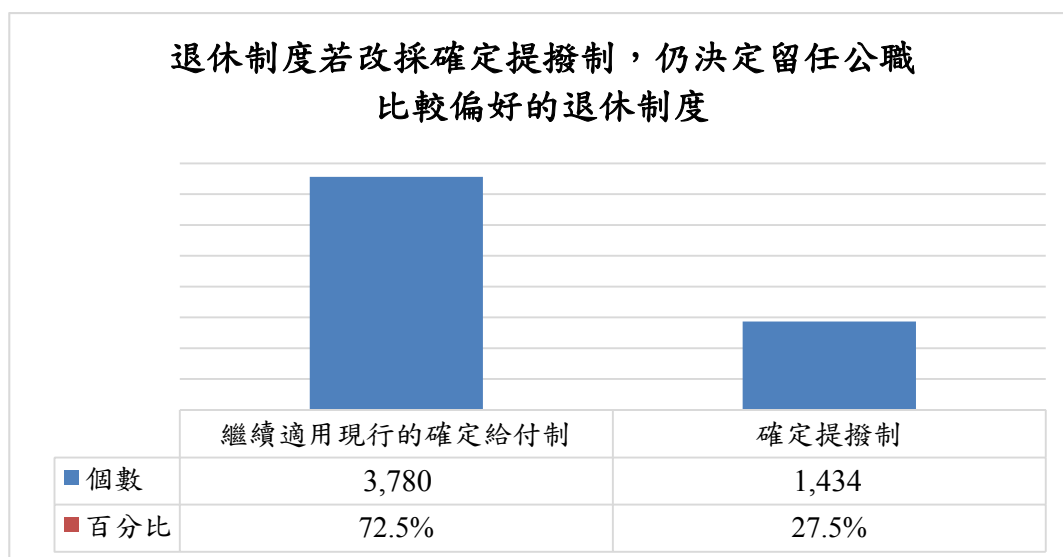


圖 3 若採確定提撥制現職公務人員擔任公職意願

資料來源：研究者由調查資料整理。

若採取雙層制作為退休制度，對於現職公務人員擔任公職意願的影響，調查發現有 59.8% 的受訪者（5,395 位）表示「仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量」，40.2% 的受訪者（3,623 位）填答「會有離職的考量」。在 5,395 位沒有離職的考量的受訪者中，有 61.5%（3,317 人）願意繼續適用現行的確定給付制，38.5%（2,078 人）偏好選擇雙層制，如圖 4 所示。

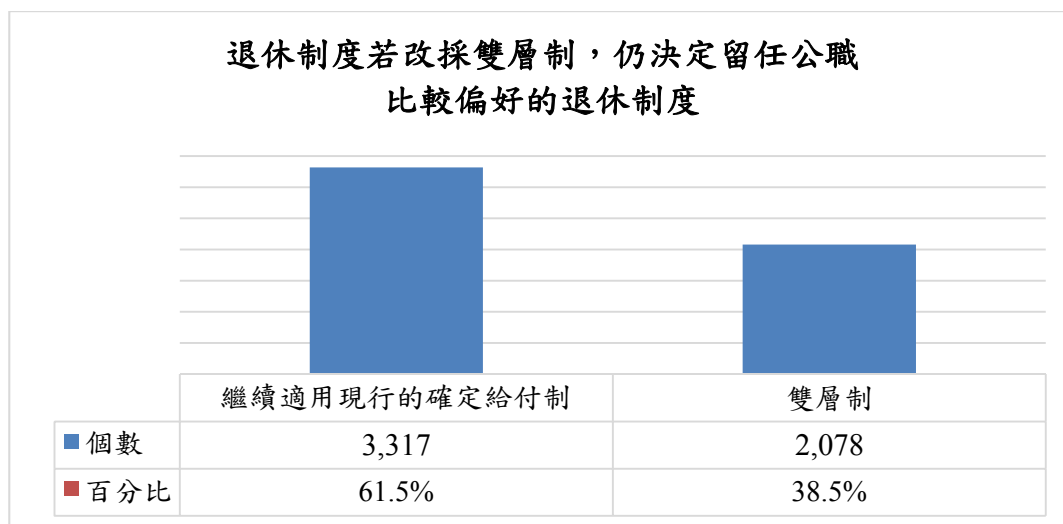


圖 4 若採雙層制現職公務人員擔任公職意願

資料來源：研究者由調查資料整理。

採取確定提撥制或雙層制作為退休制度，有離職的考量的受訪者中，男性多於女性，薦任職等最多，委任次之，多集中於行政類科，<sup>3</sup> 受訪者表示主要是因為「退休金可能縮水、影響退休後之經濟生活」、「與勞工退休制度同為可攜式，無須固守公職」或認為「退休金不確定」較不確定。

## 五、交叉分析

本研究針對個人變項與各題項逐一進行交叉分析，擷取重要的研究結果。就官等與「確定給付造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營」交叉分析，表 10 呈現簡、薦、委官中皆有六成以上受訪者「不同意」確定給付造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營。

<sup>3</sup> 若採取確定提撥制，3,804 位受訪者有離職考量，男性 57.0%，女性 43.0%；簡任 6.0%，薦任 64.9%，委任 29.1%；行政類科 71.3%，技術類科 28.7%。若採取雙層制，3,623 位受訪者有離職考量，男性 57.6%，女性 42.4%；簡任 6.2%，薦任 65.1%，委任 28.7%；行政類科 71.0%，技術類科 29.0%。

表 10 官等與「確定給付制造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營」  
交叉分析

		造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營		總和
		同意	不同意	
簡任	個數	105	206	311
	百分比	33.8	66.2	100.0
薦任	個數	1,436	2,328	3,764
	百分比	38.2	61.8	100.0
委任	個數	666	1,002	1,668
	百分比	39.9	60.1	100.0

資料來源：研究者由調查資料整理。

就官等與「確定提撥制紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮」交叉分析，表 11 看出不論簡、薦、委官等，皆有過半以上受訪者「不同意」確定提撥制紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮，不過，簡任者占 56.7%、薦任者占 53.3%、委任占 51.0%，官等較低，不同意程度較低。

表 11 官等與「確定提撥制紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮」  
交叉分析

		紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮		總和
		同意	不同意	
簡任	個數	141	185	326
	百分比	43.3	56.7	100.0
薦任	個數	1,840	2,101	3,941
	百分比	46.7	53.3	100.0
委任	個數	862	896	1,758
	百分比	49.0	51.0	100.0

資料來源：研究者由調查資料整理。

官等與「公務人員退休後，雙層制有機會獲得更高的所得替代率」交叉分析，表 12 呈現，薦任官等的受訪者有 56.0%「不同意」公務人員退休後，雙層制有機會獲得更高的所得替代率。至於簡任與委任官等的受訪者，對於此一問題之看法，「同意」與「不同意」者的比例不相上下。

表 12 官等與「公務人員退休後，雙層制有機會獲得更高的所得替代率」  
交叉分析

		公務人員退休後，有機會獲得更高的所得替代率		總和
		同意	不同意	
簡任	個數	141	142	283
	百分比	49.8	50.2	100.0
薦任	個數	1,493	1,899	3,392
	百分比	44.0	56.0	100.0
委任	個數	738	759	1,497
	百分比	49.3	50.7	100.0

資料來源：研究者由調查資料整理。

官等與「若確定給付產生問題，雙層制尚有個人儲金帳戶可保障退休後之經濟生活」交叉分析，官等間的認知略有不同，從表 13 中可看出，委任受訪者中「同意」的比例略高，占 52.7%。簡任與委任官等的受訪者，對於此一問題之看法，則是「不同意」者居多，但與「同意」的比例差距不大。

表 13 官等與「若確定給付產生問題，雙層制尚有個人儲金帳戶可保障退休後之  
經濟生活」交叉分析

		若確定給付產生問題，尚有個人儲金帳戶可保障退休後之經濟生活		總和
		同意	不同意	
簡任	個數	144	149	293
	百分比	49.1	50.9	100.0
薦任	個數	1,694	1,781	3,475
	百分比	48.7	51.3	100.0
委任	個數	829	743	1,572
	百分比	52.7	47.3	100.0

資料來源：研究者由調查資料整理。

官等與「雙層制紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮」交叉分析，表 14 呈現各官等皆「不同意」，簡任者不同意占 57.6%、薦任者占 55.9%，委任者占 51.9%，隨官等不同意程度略減。



表 14 官等與「雙層制紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮」  
交叉分析

		紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮		總和
		同意	不同意	
簡任	個數	122	166	288
	百分比	42.4	57.6	100.0
薦任	個數	1,586	2,010	3,596
	百分比	44.1	55.9	100.0
委任	個數	765	824	1,589
	百分比	48.1	51.9	100.0

資料來源：研究者由調查資料整理。

就年資與選擇確定提撥制的交叉分析可看出所有收訪者皆較偏好確定給付制，惟選擇確定提撥制會因年資較短而接受度較高，如表 15。

表 15 年資與選擇確定提撥制交叉分析

		若採行確定提撥制，您仍決定留任公職，則可以對退休制度 做一選擇。請問您比較可能的選擇為何？		總和
		我會選擇繼續適用 現行的確定給付制	我會選擇 確定提撥制	
0-10 年	個數	1,141	680	1,821
	百分比	62.7	37.3	100.0
11-20 年	個數	1,030	350	1,380
	百分比	74.6	25.4	100.0
21-30 年	個數	1,361	337	1,698
	百分比	80.2	19.8	100.0
31 年以上	個數	246	66	312
	百分比	78.8	21.2	100.0

資料來源：研究者由調查資料整理。

年資 10 年以下的受訪者選擇雙層制的比例為 50.7%，與選擇確定給付制的 49.3% 不相上下，如表 16，可看出較資淺的現職公務人員較可以接受雙層制。

表 16 年資與選擇雙層制交叉分析

		若採行雙層制，您仍決定留任公職，則可以對退休制度做一選擇。 請問您比較可能的選擇為何？		總和
		我會選擇繼續適用 現行的確定給付制	我會選擇雙層制	
0-10 年	個數	947	972	1,919
	百分比	49.3	50.7	100.0
11-20 年	個數	903	541	1,444
	百分比	62.5	37.5	100.0
21-30 年	個數	1,236	483	1,719
	百分比	71.9	28.1	100.0
31 年以上	個數	230	81	311
	百分比	74.0	26.0	100.0

資料來源：研究者由調查資料整理。

## 伍、結論與建議

本研究整合上述研究結果，如表 17，發現有近四成受訪者不認為「確定給付制會造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營」，而相對多數的受訪者認為確定提撥制或雙層制無法紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮。<sup>4</sup> 此外，過半數的受訪者認為確定提撥制與雙層制有下列的缺點：公務人員退休所得之不確定性提高、造成公務人員之招募不易、降低公務人員之士氣、造成公務人員的人才流失、降低公務人員服公職的榮譽感、有損公務人員終身永業受保障的價值等。然而，詢問受訪者未來公務人員退休制度若改採確定提撥制，其續服公職的意願，有 57.8% 的現職人員表示「仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量」，願意繼續擔任公職的現職公務人員中，有 72.5% (3,780 人) 會選擇繼續適用現行的確定給付制，仍有 27.5% (1,434 人) 表示會改選確定提撥制；詢問受訪者未來公務人員年

<sup>4</sup> 就確定給付制、確定提撥制或雙層制制度設計對於退撫基金財政永續性的影響，需要通盤精算並整合多重方案（董安琪、謝餘慶，2017），此乃研究限制，有待後續研究深入討論。

金制度若改採雙層制時其續服公職的意願，有 59.8% 的現職人員表示「仍願意繼續擔任公職，沒有離職的考量」，且對雙層制接受的比例高於確定提撥制，其中以年資 0-10 年者占 51.7% 為最高。顯示較資淺的現職公務人員較可以接受雙層制。

表 17 結果歸納（按同意百分比高低排序）

**(一)確定給付制的同意情形**

	同意%	不同意%
政府承擔公務人員退休金給與及保障的最後責任	57.8	20.4
公務人員無法自由選擇退休基金投資方式	50.0	15.0
公務人員對未來退休金可以有明確的期待與規劃	36.6	25.0
造成政府財政負擔，退撫基金可能無法永續經營	24.4	39.2

**(二)確定提撥制優點的同意情形**

個人提撥金額部分，可享受免稅的優惠	51.6	16.3
准許個人在重大需要時，得提出帳戶內之資金	50.8	17.2
可依個人需要，自行決定退休儲蓄帳戶的投資組合	43.2	23.0
紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮	31.5	35.3
政府提供相對提撥金額，將退休金的餅做大	29.2	33.9
公務人員退休後，有機會獲得更高的所得替代率	22.6	39.5

**(三)確定提撥制缺點的同意情形**

有損公務人員終身永業受保障的價值	62.8	10.7
造成公務人員的人才流失	61.1	11.0
公務人員退休所得之不確定性提高	60.1	11.1
降低公務人員之士氣	60.0	11.1
降低公務人員服公職的榮譽感	57.4	13.1
造成公務人員之招募不易	55.2	13.6

表 17 (續)

(四)雙層制優點的同意情形

	同意%	不同意%
個人提撥金額部分，可享受免稅的優惠	45.7	17.2
准許個人在重大需要時，得提出帳戶內之資金	43.1	19.4
可依個人需要，自行決定退休儲蓄帳戶的投資組合	38.7	21.2
若確定給付產生問題，尚有個人儲金帳戶可保障退休後之經濟生活	29.6	29.6
紓解年輕公務人員對未來可能領不到退休金的疑慮	27.4	33.2
政府提供相對提撥金額，將退休金的餅做大	27.1	31.8
公務人員退休後，有機會獲得更高的所得替代率	26.3	31.1
可舒緩政府財政負擔，確保退撫基金永續經營	23.5	36.1

(五)雙層制缺點之同意情形

公務人員退休所得之不確定性提高	54.4	9.5
有損公務人員終身永業受保障的價值	53.8	11.2
造成公務人員的人才流失	52.8	11.2
降低公務人員之士氣	52.4	11.5
降低公務人員服公職的榮譽感	50.3	12.7
造成公務人員之招募不易	50.0	12.4

資料來源：研究者由調查資料整理。

公務人員退休資遣撫卹法第 93 條規定，主管機關應為 2023 年 7 月 1 日以後之初任公務人員重新建立退撫制度，在研擬新的退撫制度時，本研究提供以下政策建議：

### 一、未來規劃新制採用雙層制的接受度高於確定提撥制

相較於確定提撥制，雙層制對於公務人力素質會產生負面之影響及衝擊可能較小，而且對於榮譽感與終身永業的文官價值所產生的負面影響也相對較小，未來新

制規劃採用雙層制的接受度高於確定提撥制。表 2 整理 OECD 國家退休制度可知義大利、拉脫維亞、挪威、波蘭與瑞典等國實施確定提撥名目帳戶制（NDC），此乃隨收隨付制加上個人帳戶的設計，個人提撥金額設定可能的投資報酬，退休時累積的帳戶所得，按平均餘命設計公式計算總年金，採分期給付，此制度也可做為雙層制個人帳戶設計參考。

## 二、若採確定提撥制方向設計新制，年資較短者對於確定提撥制接受度較高，建議可考慮分段計算方式，以保障年資較長者之退休權益

若退休年金改採確定提撥制時，則可規範在一法定時點，結算每個人的退休金金額，待國人退休時，計息領取該筆退休金；在該法定時點之後，則依新的確定提撥制規定，政府按月提撥金額至員工的退休金專戶中，並依新制規定開始計息，退休時即可依其專戶內所累積的金額，以年金或一次領的方式給付，如此不但現制下的龐大虧損能先得以控制，同時，政府也能逐年提撥金額以彌補過去提撥不足的缺口。

## 三、制度變革應做好利害關係人管理，對現職公務人員尤須善盡告知責任

2018 年的年金改革，雖然是政府近年來一項極為顯著與重要的政策變革，但多數現職人員並不了解變革後公務人員退休確定給付制的設計及規定，建議未來年金制度之變革，無論是採用確定提撥制或雙層制，均應於各機關舉辦相關說明會，善盡溝通之責（董安琪、謝餘慶，2017），俾使現職公務人員對不同退休制度之利弊得失有充分的了解，才能幫助利害關係人做出知情之選擇（informed choice）。

## 參考文獻

- 周麗芳、陳金貴、蕭麗卿（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**。銓敘部委託之專題研究成果報告，未出版。
- 林文燦（2018）。公務人員年金改革的價值、理念與制度。**人事行政**，202，47-62。
- 徐振文（2018）。以世代公平及永續性觀點看我國公務人員年金改革。**財稅研究**，47（5），160-192。
- 郭昱瑩（2014）。年金創新改革：OECD 與我國經驗。**人事月刊**，341，35-50。
- 陳清添、江汶珠、莊淑芳、賴俊男、施華恩（2004）。**我國公務人員退休制度部分改採儲金制之研究：政策標的團體意見調查**。銓敘部退撫司九十二年度民意調查專案報告，未出版。
- 單驥（2016）。**確定提撥制：臺灣人口老化下年金改革的新方向**。年金改革研討會（12月26日），臺北。
- 董安琪、謝餘慶（2017）。既患不均，可不患寡、不患貧乎？從財政永續性與世代間不均的角度看臺灣的年金改革。**臺灣經濟預測與政策**，48（1），41-73。
- 熊忠勇（2019）。確定給付制與確定提撥制有差嗎？**人事行政**，206，2-14。
- 銓敘部（2013）。公務人員退休撫卹法草案，2019年12月1日，取自：  
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=502&Page=4015&Index=3>。
- 銓敘部（2017）。公務人員概況統計，2019年12月1日，取自：  
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1227&Page=5631&Index=4>。
- 劉永慧（2014）。**我國公務人員退休制度改革之研究：參照 OECD 國家經驗**。臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- Ali, S. B., & Frank, H. A. (2019). Retirement planning decisions: Choices between defined benefit and defined contribution plans. *The American Review of Public Administration*, 49(17), 218-235.
- Cumbie, J., Ice, R., & Krishnan, V. S. (2018). Defined benefit plans versus defined contribution plans: An evaluation framework using random returns. *Journal of*

*Personal Finance*, 17(2), 43-50.

Hinz, R., Holzmann, R., Tuesta, D., & Takayama, N. (Eds.). (2013). Matching contributions for pensions: A review of international experience. Retrieved December 1, 2019, from: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11968/735130PUB0EPI001070120date010025012.pdf>.

Organization for Economic Cooperation and Development (2016). *OECD pensions outlook 2016*. Paris, France: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development (2019). *Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators*. Paris, France: OECD.

附表 1 受訪者基本資料

		個數	百分比
性 別	男	4,789	53.1
	女	4,229	46.9
年 齡	20-29	487	5.4
	30-39	2,578	28.6
	40-49	3,280	36.4
	50-59	2,377	26.4
	60 以上	281	3.1
	遺漏值	15	0.2
教育程度	高中以下	349	3.9
	專科	1,835	20.3
	學院 / 大學	4,399	48.8
	研究所以上	2,435	27.0
服務機關	中央政府	3,210	35.6
	直轄市政府	2,439	27.0
	縣市政府	1,508	16.7
	鄉鎮市公所	566	6.3
	公立學校	1,203	13.3
	其他	89	1.0
	遺漏值	3	0.0
類 科	行政	6,547	72.6
	技術	2,471	27.4
職 等	簡	504	5.6
	薦	5,818	64.5
	委	2,696	29.9
主 管	是	2,058	22.8
	否	6,960	77.2
服務年資	0-10	3,166	35.1
	11-20	2,329	25.8
	21-30	2,960	32.8
	31 以上	556	6.2
	遺漏值	7	0.1

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：研究者由調查資料整理。



附表 2 母體資料與樣本資料比較

資料類別		原始母體資料	本研究之抽樣資料
性 別	男性	57.9%	53.1%
	女性	42.1%	47.0%
年 齡	18 歲-29 歲	11.0%	5.4%
	30 歲-39 歲	26.9%	28.6%
	40 歲-49 歲	32.7%	36.4%
	50 歲-59 歲	24.0%	26.4%
	60 歲及以上	5.6%	3.1%
年 資	0-10 年	36.4%	35.1%
	11 年-20 年	20.7%	25.8%
	21 年-30 年	32.3%	32.8%
	30 年以上	10.6%	6.2%
教育程度	高中以下	8.9%	3.9%
	專科	23.0%	20.3%
	學院 / 大學	44.7%	48.8%
	研究所以上	23.4%	27.0%

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：整理自全國公務員概況 excel 電子檔各工作表（銓敘部：2017）。

# Civil Service Pension Design: Defined Benefit, Defined Contribution or Hybrid?

Yu-Ying Kuo<sup>\*</sup>, Chilik Yu<sup>\*\*</sup>, Hsin-Fang Tsai<sup>\*\*\*</sup>

## Abstract

In order to achieve fiscal sustainability, Taiwan reformed its civil service pension system in 2017 by reducing income replacement rate, eliminating beneficial interest payment, delaying pensionable age, and increasing contribution rate. Currently the system is still operating based on the defined benefit scheme and adds the possibility of job transfer by combining working years. Nonetheless, to meet the requirement of the reform, for new members joining the civil service starting in 2023, a new pension system has to be designed. The choice of appropriate pension scheme is an urgent issue for the current pension system in Taiwan.

The research was conducted to understand whether the new civil service pension system should adopt the scheme of defined benefit, defined contribution or hybrid. With the aid of Public Service Pension Fund Management Board, 10,000 online questionnaires were distributed and 8,275 were collected with the valid rate of 82.8%. The findings showed that most

---

\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: yykuo@mail.ntpu.edu.tw.

\*\* Distinguished Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: cyu@mail.shu.edu.tw.

\*\*\* Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University, e-mail: cxf2@ulive.pccu.edu.tw.

civil servants tend to select current defined benefit pension plan no matter how the system changes. For the new pension system, the hybrid system wins more acceptance than defined contribution. The civil servants with short working years prefer defined contribution. The study offers current public servants' thoughts for future pension design and suggests that stakeholder management has to be improved for effective communication and smooth change.

**Keywords:** defined benefit, defined contribution, hybrid system, pension reform

