

第三章 世界各國公務人員退休所得替代率的研究

所得替代率 (Income Replacement Ratio, 以下簡稱替代率), 是指退休人員在退休後所領的退休金占退休前薪資所得之比率。亦即用以衡量退休以後能否過著與退休前相同生活水準的指標。計算公式為:「所得替代率」=退休後實質所得/退休前之平均薪資。

據此檢視 OECD 等先進國家之退休制度, 其替代率不但隨著行業別身分別而有所差異, 而且會因退休前之薪資水準而相對變化。茲列舉世界銀行所建議及各國公務人員退休金制度。

第一節 世界銀行「多柱模式」年金體系

世界銀行建議老年經濟安全可透過三種保障來達成, 第一柱是法定公共年金—基礎年金, 政府以稅收為財務基礎, 主要功能在減少老人貧窮問題, 並提供最基礎的經濟保障。

第二柱是法定私營年金—職業年金, 以自營式強制完全提存準備為財務來源, 此為最主要的年金計劃。因為是在就業時強制參加的職業退休計畫, 所以可提供較高的退休所得。至於服務於政府單位的退休人員則是由國家稅收來支給。

第三柱是自願參加的儲蓄型年金計劃—個人年金。為使老人能達到更為高級的生活享受與醫療照顧, 政府以稅賦優惠為誘因, 鼓勵個人在工作期間自我儲蓄, 或以存款方式, 或以保險公司的退休年金等方式來累積個人財富(周正山, 民 92:40)。

第二節 美國

美國聯邦公務人員於 1920 年適用公務人員退休制度 (Civil Service Retirement System, CSRS), 自 1987 年改適用聯邦公務員退休制度 (Federal Employees Retirement System, FERS)。在聯邦公務員退休制度下, 公務人員退休給付來自三個層次:

- (1) 第一層國民年金性質之社會安全給付 (Social Security Benefits)。

(2) 第二層職業年金之基本年金計畫 (Basic Benefit Plan)。

(3) 第三層節約儲蓄計畫 (Thrift Savings Plan Benefit)。

一、社會安全給付

在 CSRS 舊制度下，公務員退休撫卹自成一體系，不能適用社會安全制度；而在 FERS 新制度下的聯邦公務人員，則皆適用社會安全制度。其經費來源是由公務人員與政府共同負擔某個百分比，該比例不固定。請領條件為退休且年滿 62 歲時，按月支領社會安全給付。其平均所得替代率為 42%，薪資較低者尚可達到 56%（銓敘部退撫司，2003a：12）。

二、職業年金計畫

(一) 公務人員退休制度 (CSRS)

1、退休給與

退休年金的給付為任職年資乘以退休前 3 年最高俸額之平均數，再按照任職期間的長短給予不同的權重：如第 1-5 年每年給與 1.5%，第 6-10 年每年給與 1.75%，超過 10 年以上者每年給與 2%。但退休年金不得超過退休前 3 年最高俸額平均數的 80%。

對於服務年資未滿 5 年不合退休條件，不能支領退休年金而離職者，按其所扣繳之金額，依 3%複利計算之本金與利息發還。

對於服務年資已滿 5 年但未達領取退休金資格而離職者，則可以選擇將帳戶內累積的退休金一次提領或選擇從 62 歲開始領取退休金。

2、經費來源

財源來自於公務人員月薪資的 7%，其服務機關亦補助相同數額的經費，共同成立基金運用。

3、基金運用

至 1998 年 9 月為止，公務人員退休制度的負債為 9.62 億美元，資產僅有 3.61 億美元。據估計到 2026 年，公務人員退休系統的基金將會破產。

(二) 聯邦受雇者退休制度 (FERS)

1、退休給與

退休年金的給付為任職年資乘以退休前 3 年最高俸額之平均數，再按照任職期間的長短給予不同的權重：

(1) 任職未達 20 年，年齡未超過 62 歲者

退休年金 = $1\% \times$ 退休前 3 年最高俸額之平均數 \times 任職年資。

(2) 任職 20 年以上，年齡超過 62 歲者

退休年金 = $1.1\% \times$ 退休前 3 年最高俸額之平均數 \times 任職年資。

2、經費來源

參加此計畫之公務人員，需在繳交社會安全稅之外，另從員工的薪資提出 0.8%，其餘部分則由雇主負擔。而原適用舊制的人員，亦得自願改採參加本計畫。

因此，以 62 歲後退休且任職年資達 30 年者為例，在 CSRS 制度下的年金比例為 56.25% ($1.5\% \times 5$ 年 + $1.75\% \times 5$ 年 + $2\% \times 20$ 年)，而相同條件者在 FERS 制度下的年金比例則降為 33% ($1.1\% \times 30$ 年)。

三、聯邦節約儲蓄計畫 (Federal Thrift Savings Plan)

參加公務人員退休制度及聯邦受雇者退休制度的員工均可自行選擇加入。目的在提供給聯邦政府員工相當於私人部門所適用的 401 (K) 計畫的退休金福利與賦稅優惠。經費來源為公務人員提撥其薪資上限 10% 於個人退休帳戶內，此部分免稅，政府亦提撥與公務人員相同數額之款項於個人帳戶，惟最多只相對提撥 5%。帳戶內的金額，公務人員可自行指定用途，委託管理機構代為運用生息。

在提撥率為 10%，投資 % 報酬率為 7% 的標準下，提撥 35 年預期有 22.55% 替代率之退休所得 (銓敘部，2005b：5)。

第三節 日本

日本國家公務人員退休給付包含政府編列預算支付之「一次退職津貼」，以及政府與公務人員共同提撥經費之「共濟組合年金」。而公務員共濟組合亦納入日本國民年金體系中，使得公務員除與一般人民同享基礎年金之給付外，並有共濟組合之年金（呂淑芳，2004：44-45）。

一、國民年金

公務員 65 歲以上繳費 40 年者，每月可領取 67000 日圓；繳費滿 30 年者，可領取 67000 日圓之 3/4；繳費滿 25 年者，每年可領取 67000 日圓之 25/40。因其為定額給付，加上職業共濟組合年金，對低所得者，替代率可達 70%；高所得者，替代率可能低於 50%（銓敘部，2001c：4-6）。

二、共濟組合年金

1、退休給與

退休年金=退職前一年平均月俸額×年資×0.7125%，年資最高為 40 年
給與 28.5%（2000 年以後退休金支付均調降 5%）。

2、經費來源

公務員強制參加，每年以全薪提撥繳費，費率為 18.39%，機關及公務員各付 50%。

三、退職津貼法

1、退休給與

依 1953 年制訂「國家公務員退職津貼法」的規定，其退休金是以退職時最後月俸額為計算基礎。可分為普通退職津貼與特別退職津貼兩種。

(1) 普通退職津貼

服務 1-10 年者，每年給予 1 個月；服務 11-20 年者，每年給予 1.1 個月；服務 21-24 年者，每年給予 1.2 個月，支給比率隨年資增加而遞增。而對於長期

服務者則另有給與標準。服務年資達 25 年以上，服務 1-10 年者，每年給予 1.25 個月；服務 11-20 年者，每年給予 1.375 個月；服務 21-30 年者，每年給予 1.5 個月；30 年以上者，每年給予 1.25 個月（呂淑芳，2004：44-45）。

（2）特別退職津貼

因未預告而遭解職者之退職津貼、失業退職津貼者，另有補助標準。

2、經費來源

由政府支給一次退職津貼，全由政府負擔。

第四節 英國

英國公務人員退休給與，除可領取國民基礎年金外，尚有專屬公務員的退休金制度。

一、國民基礎年金

由政府所提供的強制性計畫，基礎年金採用隨收隨付制（PAYG），凡繳交保險費而屆齡退休的國民，不論投保薪資高低，皆可領取定額年金。依據英國精算局估計，在實質薪資成長率每年 1.5% 的假設下，目前國民年金的替代率為 13.56%（李瓏，2002：72）。

二、公務員退休金制度

（一）傳統型計畫（Classical）

2002 年 10 月 1 日前任職於政府的公務員可以參加本計畫。參與計畫之人員服務期間，每月需提撥薪資的 1.5%。政府也依公務員薪資層級相對提撥薪資的 12%-18.5%。

1、退休年金

每年所領取的退休金=以最後可採計之退休年資 3 年中最高之 12 個月薪額×採計年資×1/80。最高以 40 年 50% 為限；延長退休者到 45 年，最高可至 56.25%。

2、一次幾付金額=每年退休年金×3。並完全免稅。

（二）優質計畫（Premium）

2002年10月1日前後服務於政府的公務員均可參加此計畫。公務人員每月提撥薪資的3.5%，並享有稅賦優惠；雇主之提撥則依計畫現況定期做調整。

1、退休年金

每年所領取的退休金＝可計算退休金的薪資×可採計年資×1/60。

2、一次幾付金額

可自行選擇放棄一定金額的退休年金以換取一次付款金額。

（三）傳統型增值計畫（Classic plus）

2002年10月1日前任職於政府的公務員可以參加本計畫。參與人員在2002年9月30日之前服務年資的退休金，仍以上開傳統型計畫的方式做計算。2002年10月1日之後服務年資的退休金，則以優質計畫的方式做計算。公務員每月提撥薪資的3.5%。

（四）合夥年金帳戶計畫（Partnership pension account）

2002年10月1日以後任職於政府的公務員可以參加本計畫。政府每月提撥一定金額到公務員的退休基金，公務員除可選擇提撥或不提撥外，亦可自行選擇退休基金提供者（需經政府核准可經營此種型態計畫之公司）。公務員的退休基金會因提撥與投資收益而增加，退休時可自行選擇購買退休年金或領取部份金額（王儷玲，2002：35-41）。

第五節 德國

德國公務人員退休採行月退休制，由政府負擔，不屬於全民退休（儲蓄）保險體制之規範對象，在職時每月無須繳交退休金保險費。公務人員之月退休以退休前之薪俸為基準，按照服務年資基數換算月退休額度，服務滿40年者則能獲得最高之月退休。2003年以前，服務滿40年之公務人員，其月退休為退休前最後薪俸（原薪俸）之75%。

由於德國財政虧損問題嚴重，被迫修正全民退休保險制度，2001年時頒佈退休制修正法，將公務人員也列為改革法案之適用對象，並於2003年起正式施行。根據現行法規，已退休公務人員月退俸雖於現職公務人員調薪時亦隨之調高，惟調幅須比現職公務人員低0.4個百分點，以逐年調降退休公務人員之月退俸與原薪資之比例。按此計畫，至2010年時退休公務人員之最高月退俸應從原薪俸之75%降至71.5%。

第六節 法國

法國公務員退休金金額之給付，係以職業生涯中薪資最高之6個月平均數計算。而退休金繳納之年限，目前需繳納37.5年之退撫金，始能在退休後領取75%的月退給附（退休給與為任職年資 \times 2%），但符合若干法令者可至40年。故替代率介於75%~80%之間。

法國國民議會和參議院於2003年7月24日通過了引起廣泛爭議的退休制度改革法案。法國政府提交的退休制度改革法案的草案規定：法定退休年齡將從目前的60歲推遲至65歲；從2008年起，政府公務員、國有企業員工繳納分攤金的年限將與私營企業職工一致，即從現在的37.5年延長至40年，到2012年再延長至41年，2020年延長至42年。