

《人口變遷、國民健康與社會安全》 楊文山、李美玲主編  
中央研究院中山人文社會科學研究所專書(37)，頁139-192  
民國85年2月，臺北，臺灣

# 退休政策與社會安全：以公保 被保險人爲例

章怡輝\*

## 壹、前言

在現代工商業社會中，由於人口和經濟結構的改變，大部分的人都是以受僱者的身分就業，並以薪資爲他們的主要所得來源，因此當他們一旦面臨生病、傷殘、失業、老年或退休等「危險事故」(contingencies) 而不能再工作時，他們的所得便會爲之中斷，他們的生活便會陷入危機之中。在這些危險事故之中，由於「退休」(retirement) 的意義是永久的退出勞動市場，因此在理論上，退休將導致「勤勞所得」(earned income) 的永久中止，而非只是暫時的中斷；但是在實際上，退休本身也可能是其他危險事故所造成的結果，同時在許多西方工業先進國家中，退休也常被用作爲解決其失業問題的一種手段，因此，退休問題具有其獨特性和複雜性，如能徹底瞭解「退休」此一事故的意義和性質，將有助於解決種種由它所造成的問題。

目前，我國的受僱者人口，已逐漸成爲就業人口中的大多數，因此，退休也就隨之成爲我們社會中的一項重大問題，必須有一套周全的退休政策來解決它。理想上，退休政策的研究，應該以全體的就業

---

\* 中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員

人口為對象，然而由於下列兩項理由，本研究將以公保的被保險人為主要的研究對象：第一，由於受到研究經費和人力的限制，研究必須以最節約的郵寄問卷法，來從事原始資料的蒐集工作，而公保的被保險人不但人數較少，而且他們的平均教育程度也比較高，比較適合採用這種方法；第二，公保系統的就業人口，他們在退休年齡、退休方式和退休給付上，都有著相當大的選擇彈性，非其他保險系統所可以相比。因此，選擇他們作為研究對象，將可大體看出國人對退休問題的期待和看法，並看出他們在選擇上所表現出來的偏好。這些研究的結果和發現，都可作為下一步規劃對全體就業人口研究的基礎，甚至可作為政府現階段釐定或修訂退休政策的重要參考。

在本研究中，由於研究的課題為「退休」，而唯有已退休者最瞭解退休後所面臨的問題，同時也唯有即將退休者最關心退休的問題，因此本研究將以公保被保險人中的「已退休者」和即將退休的「仍在職者」為主要的研究對象。然而，作為本研究調查對象的「公保被保險人」，只是限於正式參加(過)「公務人員保險」的被保險人，而不包括公保系統中所承辦其他各類附屬保險的被保險人。較精確地說，第一類中的「已退休者」，是指自民國 76 年到民國 80 年之間，從「公務人員保險」中正式退休下來的人員，這類公保退休人員，除了「民意代表」之外，大致和銓敘部所出版「銓敘統計」中的退休人員相當，只是「公保統計」中的行政機構、司法機構和衛生機構，在「銓敘統計」中統稱之為「行政機關」；而「公保統計」中的企業機構，在「銓敘統計」中則被區分為生產事業機構、交通事業機構和金融事業機構。第二類已具備自願退休資格的「仍在職者」，是指已服務滿 25 年或是年齡已滿 60 歲的公保被保險人。在本研究中，針對上述兩類公保人員，各以比例法抽取 1,000 名樣本，而寄出問卷，進行訪問。回收率在退休人員方面為 44.2%，而在在職人員方面則為 64.8%。

在研究的內容上，闡釋了「退休」的意義之後，本研究的重點將放在「退休的方式」和「退休的給付」兩大課題之上。討論退休的「方式」時，主要是討論由退休年齡所衍生的「固定年齡退休」和「彈性年齡退休」，或是「強制退休」和「自願退休」，於是引入了有關退休的「撤離論」和「活動論」；而討論退休的「給付」時，就進入了「社會安全」的範疇，於是必須辨明退休給付以社會安全的三種不同類型——社會救助、社會保險和社會津貼——去支付時，會具有那些優缺點；其次，給付的水準可以採用定額式，也可以與所得有所關聯；而在給付的方式上，更可以有給付和分期給付的選擇，針對不同選擇的功能和限制，受訪者的反應又如何？這都是本研究所需要探討的問題。

## 貳、退休的意義

誠如派克 (Parker, 1982: 16; Koli et al., 1991: 19) 所言，「退休」是一個相當近代化的概念，它是到了十九世紀初期，才在一些工業化的國家中出現，到了十九世紀末，才逐漸普遍化，而到了 1960 年代，才全面的成熟。顯然的，「退休」是勞動力被商品化或市場化之後的一種結果。由於「退休」的基本意義是「退出」勞動市場，並不只是「離開」勞動市場中的「職業」(occupation) 而已，因此它和「失業」(unemployment) 和「辭職」(resignation) 雖然十分相似，但是它們之間的意義，並不完全相同。

一般而言，一個人之所以要進入勞動市場，其主要目的是為了出賣其勞力，以換取薪資。交易成功，求職者擁有了一個職業，就稱之為「就業」(employment)。目前，一般國家都把那些未能順利就業，或就業之後，又因故而失去職業者，一律稱之為「失業」(unemployment)。而在「失業」中，可再區分為「自願失業」和「非自願失業」兩種。「自願失業」是指有工作能力者，尤其是指正在就

業者，基於其個人的理由而主動放棄其工作，這種情形可以更精確地稱之為「辭職」。至於「非自願失業」，則是指個人基於某些理由而被迫放棄其工作；如果這些理由是由於個人的行為過失或是能力上的欠缺不足，則這種非自願失業可稱之為「解雇」(dismissal)；而如果這些理由是由於外在公司或大經濟環境的失調和失靈，完全不是由於個人的過失，則這種非自願失業可稱之為「裁員」(redundancy)。一般而言，社會安全所關心的失業，主要是因「裁員」而造成的失業。總括來說，「失業」是一種暫時性的離開其職業，並沒有退出勞動市場，還在勞動市場中尋求或等待再就業的機會；相對而言，「退休」則不但是永久性的離開其職業，而且是永久性的退出勞動市場。

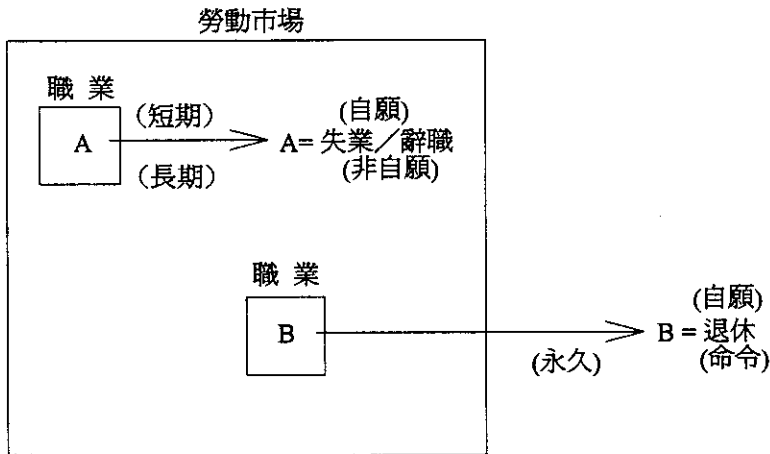


圖 1：退休、失業和辭職關係圖

根據前面的定義，顯然的，一個人必須先進入勞動市場，然後他才有可能退出勞動市場，才有可能談退休。不管是由於那一種原因，人們一旦退休之後，他們的身分便由勞動力人口轉變為非勞動力人

口，與其他的非勞動力人口如學生、家務管理者、老年人、殘障者、和其他不願進入勞動市場者歸為一類。對於這些受僱者而言，當他們一旦退休之後，他們的收入就會為之中斷或減少，如無其他替代的所得來源，他們的生活便會發生問題。因此，退休後的「所得維持」或「社會安全」問題，便是本論文所要探討的一個重要問題。除了經濟安全的問題之外，許多人因為平常全心全力投入於職業上的工作，退休之後，生活頓失方向和重心，如不能妥善安排其生活，亦常會發生許多非經濟上的困擾和問題。種種問題，都是由於退休而產生。

## 參、退休的方式

### 一、理論

討論退休問題時，可討論的項目甚多，例如退休原因、退休條件、退休方式、退休給付、…等等都是重要的討論課題，但由於本論文所關心的重點是：退休對所得安全所造成的影響，因此討論的課題將放在兩個重點之上：第一是「退休方式」，即退休行為如何決定？將在本節中詳細討論。第二是「退休給付」，即退休給付的情況如何？將在下一節中繼續討論。

「退休方式」和「退休給付」雖然是兩個不同的課題，但由於我國的退休制度中，無論是公保或勞保體系的人員，其退休給付的多寡都和實質薪資(或保險薪資)、服務期有密切的關係，而其中的服務期又會直接受到退休年齡的影響和限制。因此，在理論上，在討論退休給付時，必須同時討論薪資、服務期和退休年齡，但是在實際上，由於退休政策無法直接影響薪資，因此退休政策所能掌握的政策工具是服務期和退休年齡。而在這兩項工具之中，退休年齡又往往可以影響或甚至決定服務期的長短，因此退休年齡的影響力和重要性又大於服務期。當討論重點集中在年齡之上時，便進入了「退休方式」的課題。

「退休方式」的問題，可以從許多不同的角度去觀察，而從不同的角度去觀察，往往可得出不同的理論。例如，從企業管理的角度來看，美國麻省理工學院工業管理研究所教授馬格利哥 (Douglas McGregor)，他在所著的《企業的人性面》(*The Human Side of Enterprises*)一書中，提出了 X 與 Y 的理論 (蔣靜一，1973：25-28)。這兩種基於極端的人性假設所建立的理論，筆者認為不但可以用來解釋企業員工管理的問題，也可以用來解釋退休的問題。X 理論認為人類天性厭惡工作，規避責任，因此在管理上，必須強調督導和管制，在退休問題上，必須符合最低的服務期限和固定的退休年齡，才能申請退休，領取退休給付。而 Y 理論則對人性持相反的看法，認為人性天生向上、自發自律、喜歡工作，因此強調民主式的管理，對退休問題，則認為退休年齡應該彈性化，讓個人依其自願而決定退休的時間，即使有標準的退休年齡，也應該容許延後退休或是提前退休。至於由美國加州大學威廉·大內 (William Ouchi) 教授於 1981 年所提出的「Z 理論」，則是另一種迥然不同的企業經營管理哲學，它是強調企業應有一種家族式的團體意識，企業對其員工在社交、工作、生活等各方面的需求，都要給予適當的照顧，使之得到滿足，日本的終生僱用制即是其典範。在 Z 理論下，員工和企業之間，具有一種外人無法理解的信任和親密關係，即使是退休之後，退休的員工還是可以回來利用公司的各種設施，如同一家人，不會被拒為外人，因此退休不會形成特別的問題。

但是在 X 理論和 Y 理論之下，它們對退休年齡固定化或彈性化的不同主張，不但是解釋退休行為的重要退休理論，而且也形成了非常重要的退休政策工具。例如，在政策上，如果政府要以「充分就業」為目的，則「退休政策」就是手段；當社會勞力不足、就業機會太多時，政府便可採行種種鼓勵「延後退休」的政策，其中最有效的辦法，就是對延後退休的人，增加其退休金，而對提前退休的人，則扣減其退休金；而當社會大量失業、就業機會太少時，政府就可採行鼓

勵「提前退休」的政策，儘量放寬提前退休的條件，對提前退休的人，不但不扣減其退休金，反而給予足額的退休金。於是，基於不同的人性假設、不同的觀察角度，主張於固定年齡強迫退休的學者，他們的論點形成了「撒離論」(disengagement theory)，而主張彈性退休年齡的學者，他們的論點便形成了「活動論」(activity theory)。

基本上，「撒離論」和「活動論」各有其功能和限制，而且是彼此正好相反。根據學者的歸納(Parker, 1982: 151-4; Guillemard, 1983: 128)，「撒離論」的積極功能有下列幾點：

1. 待遇平等 —— 年齡此一標準最公正、客觀，可以避免因人為判斷的偏差所造成的種種不平之爭。
2. 工作能力衰退 —— 平均而言，無論在生理上或心理上，一個人的能力總是隨著年齡的老化而衰退，而當事人卻往往不自覺或是不能正確判斷，甚至不肯自己承認，固定的退休年齡可以解決這種困境。
3. 保存面子 —— 使老年人不必因年老力衰，個別地被迫退休，而喪失面子。
4. 讓位於他人 —— 退休後，可以將工作機會讓給年輕人和失業者，或是讓下級者有升遷的機會。
5. 使僱用組織維持活力 —— 年老的工作者讓位給年輕人之後，可使組織注入新觀念和新生命，使組織維持活力和動力。
6. 降低僱主的成本 —— 僱用資深和較不健康的老年工人，其成本會比較高。
7. 可以事先計劃 —— 受僱者可以預先知道自己的退休時間，而可以事先擬定退休後的計劃。
8. 法定「平均人」 —— 在法律上比較簡單、務實可行。

9. 自願政策的困難 —— 基於個人能力的差異而決定不同的退休年齡，這種能力判斷的工作，使其行政管理十分複雜，而且有其不可克服的困難。
10. 對個人之利 —— 個人預先知道退休時間，可以減少憂慮和不安全感。
11. 對群體之利 —— 方便工會為工人爭取某個退休年齡，不管是為延後退休或是提前退休。

至於「活動論」方面，亦有下列的各項功能：

1. 平等的就業機會 —— 讓所有有能力的人，不論其年齡，都維持其工作，不會有年齡歧視的問題，使人人都能盡其才。
2. 年齡不能代表能力 —— 日曆年齡不能充分顯示能力的變化，許多人超過 65 歲之後，其工作能力並不隨之減低，反之亦然。
3. 有益於個人心理健康 —— 強迫有工作能力的個人退休，將帶給他挫折，而不利於他的心理健康。
4. 維持收入 —— 當退休金收入少於工作收入時，強迫退休即是減少其正常收入。
5. 維持技術和經驗 —— 年長的工人其工作技術和經驗都比較豐富，強迫他們退休，即會降低這方面的水準。
6. 減少社會安全的支出 —— 可以減少退休人口，並進而減少社會安全的支出。
7. 研究，可以發現替代年齡的客觀標準 —— 年齡，並不是能力的唯一指標，努力



研究之後，應可發現替代的指標。

8. 滿足不同的需要 —— 對熱愛工作的人而言，強迫退休無異是一種痛苦的「死刑」宣判，對個人和社會都有不良的效果。
9. 由工作轉入休閒的困難 —— 由忙碌的工作驟然完全退休，轉入休閒，這並不容易，漸進和彈性的方式比較有利。
10. 對個人之利 —— 固定退休年齡的政策，使想要退休的人不能退，而不想退休的人又不能不退，彈性退休可以避免此種困難。
11. 對群體有利 —— 藝術、科技、政治方面的人才，其智慧的成熟度與其年齡成正比，強迫他們退休，是社會的損失。

退休理論	撤離論	活動論
年齡觀念	日曆上的年齡	老化程度的年齡*
時間方面	固定年齡退休	不固定年齡退休**
意願方面	強制退休	自願退休
方式方面	一次全部退休	多次分段退休
政策基礎	經濟上的需要	人們的需要
活動概念	就業	工作
工作和休閒	彼此分離	彼此整合
生活型態	教育、就業、退休三者直線安排	教育、就業、退休三者交叉彈性安排
性質特徵	限制性、劃一性、保守性	擴張性、創造性、激進性

\*可區分為生理年齡、心理年齡、社會年齡

\*\*可區分提前退休或延後退休

圖 2：兩種理論的基本特徵

除了上述兩種主要的理論之外，「退休」還可以其他幾種較簡單的理論去解釋 (Parker, 1982: 61-62)。第一個是「連續理論」(continuity theory)，認為退休者在退休後的行為和活動，在退休前即已養成、早已存在，都是從退休前延續退休後，並非到了退休之後才重新培養創造出來，只是在時間的分配上，有些項目的時間減少了一些，而有些則增加了一些，增減的程度各有不同。這種理論同時具有撒離論和活動論的特質。

第二個是「替代理論」(substitution theory)，這理論與前一個理論相反，認為一個人退休之後，會有一套新的活動來取代退休前的活動，因此退休前後的活動會有大幅度的改變。

第三個是「調適理論」(accommodation theory)，強調退休是一種將退休前的舊角色，調適為退休後的新角色的過程，並將精力重新分配。這理論的重點特別強調過程的彈性 (flexibility)。

第四個理論是「妥協或協商理論」(compromise/negotiation theory)，這理論綜合了撒離論和活動論的要素，其妥協的內容是個人三種不同的目標：一是被人教導而來的目標；二是個人企圖去模仿的目標；三是由個人經驗所發展出來的目標。退休時，這三種目標必須重新調整、妥協。

第五個理論「功能理論」(functional theory)，強調退休對社會所產生的正面功能，例如，它能使勞力供給不致於過剩，並能換下那些在知識上和技術上都已落伍的工作者使勞動人口永遠充滿朝氣和活力。

這五個比較次要的理論，雖然都能對退休的問題，從某個角度作出十分適切的描述，但比較而言，還是不如「撒離論」和「活動論」的對比分明，能從截然不同的角度，深入地剖明退休問題的本質，因此本文也將以「撒離論」和「活動論」作為分析問題的基本工具。

由於無論命令退休或自願退休，都需要有一個法定的退休年齡作為基準。這個法定的標準退休年齡，不但在小的方面要與退休的方式相配合，而且在大的方面也要與整個國家的社會經濟條件相呼應。例如，如果退休制度中只有提前退休而無延後退休的措施，則標準退休年齡不妨訂得高一點；反之，如果制度中只有延後退休而無提前退休的規定，則標準退休年齡就可訂得低一點。又，如果一個國家的社會經濟條件已經高度發展和多元化，人民的健康和生活水準都已普遍提高，使得人民在經濟能力上可以提前退休，以享受較多的休閒生活；但在身體的健康水準方面看，則可以允許延後退休，以讓他們對經濟生產能作出更大的貢獻。所以，退休年齡的高低，應以多數人民的實際意願而定。根據美國社會安全總署對世界各國退休年齡的調查統計，發現各國的法定退休年齡，最低的低至 40 歲，最高的則高達 70 歲，其差異十分巨大，並無客觀的標準可言 (DHHS, 1985)。例如，以英國為例，其退休制度對退休年齡雖有標準的規定，但還是有限度地容許延後或提前若干年而退休；延後退休時，每延後一年則給 7.4% 的增額年金 (Fogarty, 1980: 28-33)。近年來，由於失業率的高居不下，更進而容許以標準年金而提前退休，以將工作機會釋出，由失業者取而代之，因此國家的退休政策，已成為政府用來解決經濟上的失業問題或勞動市場問題的一種權宜辦法，而不是用來解決退休者的需要問題 (Phillipson and Walker, 1986: 216)。此外，准許提前退休的年齡往往和就業者的工作年數 (或服務期) 有密切的關係，工作年數較長的人，往往准許在較低的年齡提前退休，反之則相反。

在「退休方式」上，我國的退休制度，無論是公務人員或是民間企業人員，都可以有「命令退休」或「自願退休」的自由選擇，只是這兩種退休都要先符合退休年齡和服務期 (或工作年數) 的基本條件。在法定的退休年齡之下，如果工作者一旦到達了這個法定退休年齡之後，就必須退休，那就是絕對性的命令退休；這就是典型的「撤離論」退休理論。如果法律具有「提前退休」的條款，則工作者可以提

前若干年退休；如果法律還同時具有「延後退休」的條款，則工作者也可延後若干年退休；當政策同時允許「提前退休」和「延後退休」時，這種情況就是一種典型的、完全的「活動論」退休理論；如果只允許「提前退休」或「延後退休」二者之一，則只是有限的、相對性的「活動論」退休政策。因此，自願退休可以作許多種不同方式的安排。

根據行政院主計處的統計，在民國 81 年，我國的有酬受僱者人口即已高達總就業人口的 68%，顯著成為就業人口中的大多數，這些受僱者都是以薪資為他們的主要所得來源，因此，當他們一旦因為生病、失業或年老等原因而必須退休時，他們就必須永久地退出勞動市場，他們的勤勞所得 (earned income) 便會因此中斷，生活也會因此陷入危機，其影響非同小可，因此，當人們因為工作能力的衰退或喪失，而必須退休時，那麼，他們退休後的所得安全該如何去維持，乃成為我們社會的一項重大問題，必須對此問題加以分析研究，才能提出周全的政策來解決。

## 二、制度和趨勢

在我國，目前因為尚無統一的退休制度，全國的就業人口分屬許多個不同的保險體系，而各保險體系隸屬於不同的主管機關，因此各有其不同的退休年齡規定。總括而言，我國的受僱人員可區分為兩大類，一類為民間私營企業受僱人員，其主要法律依據為「勞動基準法」；另一類為公務人員 (包括學校教職人員)，其主要依據的法律為「公務人員退休法」和「學校教職員退休條例」。根據「勞動基準法」第五十三、五十四條的規定，當私人部門的受僱者工作 15 年以上且年滿 55 歲，或是工作 25 年以上時，他們便可以申請自願退休；而當他們年滿 60 歲，或是心神喪失、身體殘廢不堪勝任時，則僱主可以強制他們退休，即他們會被命令退休。而在公務人員和教職人員方面，二者在退休年齡上的規定完全一樣，都規定任職者如已服務滿 5

年並且已年滿 60 歲，或是已服務滿 25 年而不論其年齡多少，都可以申請自願退休；若是已年滿 65 歲而不論其服務時間多少，或是身心殘障不能勝任工作而不論其年齡多少，都會被命令退休或強迫退休。至於公營事業機關的任職人員，他們因為分屬經濟部、交通部、財政部和台灣省政府等四個不同的部門管轄，同時因為各事業機構的性質也不盡相同，因此其退休年齡和服務期限的規定，也就彼此稍有出入，不盡完全相同。

比較而言，在命令退休年齡方面，基本上公營事業機構還是維持與公務人員相同的規定：命令退休的年齡都是規定為 65 歲；只是經濟部所屬的公營事業機構，為配合勞動基準法的規定，特別將其雇用人員的命令退休年齡，降低為 60 歲。另外，各事業機構還可以在其主管機關的同意下，實行「分等限齡退休」的措施，容許各事業機構對其不同等級、不同工作性質的受僱人員，強制提前於不同的年齡退休，但其所提前的年齡，最低不能低於 55 歲，但是經濟部所屬事業機構中的派用人員，其年齡則不能低於 60 歲。被命令提前退休的員工，其退休給付亦按比例酌予提高。因此，強制退休的條件，可以歸納為兩個：第一個是能力條件，它是指身心殘障，無法勝任工作，不論年齡為何，都要予以強制退休；第二個是年齡條件，它是只要到達某個規定的年齡，不論身心健康條件如何，都要強制退休。第一個條件是由醫師依其專業知識而判斷，本文不予討論；而第二個條件因是由行政或立法的方式來決定，彈性甚大，因此擁有甚大的討論空間。

但是在自願退休年齡方面，不同部門所管轄下的公營事業機構，其規定便有著十分顯著的差異。其中，財政部所屬的公營金融及保險事業人員，依「財政部所屬國營金融、保險事業人員退休撫卹及資遣辦法」的規定，他們的退休年齡和公務人員、學校教職員完全相同；經濟部和台灣省政府所管轄下的公營事業機構，依「經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法」和「臺灣省政府所屬省營事業機構人員退休撫卹及資遣辦法」的規定，亦大致和公務人員的規定相同，只是加

入了「勞動基準法」的條款，容許工作 15 年以上並年滿 55 歲者，亦可以申請自願退休；經濟部所屬公營事業的雇用人員，則完全適用勞基法的規定，免除派用人員必須年滿 60 歲的限制。唯有交通部所屬的郵電事業人員和臺灣鐵路事業人員，他們申請自願退休的條件較為嚴格；他們之間相同的一個條件是：必須服務滿 15 年，並且必須年滿 60 歲（此年齡可以依特別條件而酌減，但最低不能低於 50 歲）。其他兩個彼此不同的條件是：（一）服務滿 25 年後，郵電人員必須年滿 50 歲，而鐵路人員則必須年滿 55 歲；（二）郵電人員服務滿 10 年，年齡滿 50 歲，因身體衰弱，不堪工作，而有醫師證明者；而鐵路人員在服務滿 30 年之後；凡能滿足這些規定條件者，都可以申請自願退休。

總括而言，雖然公保和勞保的被保險人都能享有命令退休和自願退休的選擇機會，但由於只有公保的被保險人不但具有完整的歷年統計資料，而且其命令退休可以相當充分地代表「撒離論」的含意，即使是在自願退休方面，它有可能被允許提前 50 歲以前退休，也可能有限地延後若干年退休，因此可能用來代表「活動論」大部分的含意。因此觀察公保被保險人對退休方式的選擇傾向，不但可以用來驗證前述的退休理論，更可以對全體就業人口就業政策的規畫，會具有顯著程度的參考價值。因此本論文將以公保被保險人的歷年統計資料，來分析公保的退休者在退休方式上的選擇趨勢。

從公保被保險人歷年退休方式的數字趨勢來看：自願退休的百分比數字，從民國 66 年以後，除少數兩三年的波動之外，數字都在 50% 以下，其趨勢是逐漸減少；而相對地，命令退休的數字則大多數都在 50% 以上，趨勢是逐漸增加（見表 1）。這種「自願退休」遞減而「命令退休」遞增的趨勢，其背後的意義可能有兩種：第一是這「命令退休」的年齡太低了，以致許多人雖然都還能或還想工作，但受限於退休年齡，不得不在此年齡退休；第二是這「命令退休」的年齡恰恰好，於是大家工作到此年齡，便申請退休。對這兩種不同的假設，到底以何者為真，我們需要根據資料來討論。

表 1：公保人員歷年退休方式

年 度	N			%		
	自願退休	命令退休	合 計	自願退休	命令退休	合 計
1974	4500	1895	6395	70.4	29.6	100.0
1975	2360	1564	3924	60.1	39.9	100.0
1976	2148	1490	3638	59.0	41.0	100.0
1977	2356	2696	5052	46.6	53.4	100.0
1978	2440	2733	5173	47.2	52.8	100.0
1979	3224	2947	6171	52.2	47.8	100.0
1980	3169	3230	6399	49.5	50.5	100.0
1981	3824	3396	7220	53.0	47.0	100.0
1982	4045	3953	7998	50.6	49.4	100.0
1983	3952	4339	8291	47.7	52.3	100.0
1984	3460	4816	8276	41.8	58.2	100.0
1985	3217	5049	8266	38.9	61.1	100.0
1986	2753	5096	7849	35.1	64.9	100.0
1987	2952	5133	8085	36.5	63.5	100.0
1988	3578	4592	8170	43.8	56.2	100.0
1989	3733	4534	8267	45.2	54.8	100.0
1990	3159	4320	7479	42.2	57.8	100.0
1991	2797	4389	7186	38.9	61.1	100.0
1992	2311	4009	6320	36.6	63.4	100.0

資料來源：MOP, 1993: 400-409

根據筆者於民國 81 年對公保被保險人所作的調查資料，首先，如果只詢問公保被保險人關於 65 歲此一強制退休的意見時，約有 24% 的在職者（他們都已具備自願退休的資格）和 29% 的退休者（為民國 81 年以前五年內的退休者）不表示意見，其餘約有 48% 的在職者和 47% 的已退休者認為此年齡適當；認為太高者，在職者約為 22%，退休者約為 13%；認為太低者，在職者約為 6%，而退休者約為 11%。顯然地，基於理性的判斷，似乎有接近半數的受訪者，認為這個強制退休年齡還算適當。尤其是，其中認為 65 歲的命令退休年齡太高者，因為他們都是已具有自願退休的資格，他們已可以申請自願提前退休，所以，即使他們認為命令退休的年齡太高，這退休年齡也並未對他們造

成障礙。相反的，倒是那些較少數認為 65 歲太低的人，如果他們還有工作能力，並且可能因經濟原因或心理原因而還具有工作意願，於是他們雖然能工作、想工作，但是卻因法令的限制，而被僱主命令退休，所以會對他們造成問題。這一類人的人數雖然較少，但他們的問題，才是「撤離論」退休政策的盲點，才是退休政策所要關注的課題。

表 2：命令退休的第一原因

		不想退休，還想繼續工作						無所謂		想退	合計
		甲	乙	丙	丁	戊	己	庚	辛	壬	
仍在職者	N	139	142	2	54	123	13		12	2	487
	%	28.5	29.2	0.4	11.1	25.3	2.7		2.5	0.4	100.0
已退休者	N	94	42	7	19			67	27	3	259
	%	36.3	16.2	2.7	7.3			25.9	10.4	1.2	100.0
合計	N	473 + 162 = 635						12+94= 106		5	746
	%	97.1 + 62.5 = 85.1						14.2		0.7	100.0

附註：甲=因為很喜歡該工作(工作原因)  
 乙=因為想維持經濟收入(經濟原因)  
 丙=因為想維持同事友誼(社會原因)  
 丁=因為怕生活單調(個人原因)  
 戊=因為身體還很健康(退休者的問卷遺漏此項目)(個人原因)  
 己=因為還沒找到別的工作(退休者的問卷漏此項目)(工作原因)  
 庚=正想退休，這時退休正好(在職者的問卷無此項目)(個人原因)  
 辛=看情況而定，遵守法令規定，... 其他(在職者)(社會原因)  
 壬=工作有點厭了，這時退休也好(退休者)(工作原因)  
 壬=因為被人勸阻，無法退休(社會原因)

其次，根據同一次的調查資料，當我們再進一步直接分析選擇命令退休者的第一原因時(見表 2)，我們發現了迥然不同的結果。當我們將各項原因分類歸納之後，只有十分少數的受訪者表示，他們在被命令退休時為「無所謂」或「想退休」，因此只有他們會認為這個強制退休年齡適當；而其他高達 85% 以上的被命令退休者表示「還想繼



續工作」，而在仍在職的受訪者之中，「還想繼續工作」的數字則更是高達 97%，因此，對他們而言，這個退休年齡一定是不適當。

因此，綜合觀察以上兩項數字，許多受訪者，他們基於對社會整體利益的理性思考，或是基於個人的理想和願望，雖然會認為六十五歲此一命令退休年齡為「適當」，但他們卻基於個人在經濟或其他的客觀原因，而又不能不認為此年齡太低或不適當，於是遲遲不願退休，還想繼續工作。前者是從社會整體的觀點來思考問題，而後者則是從個人的角度來思考問題，因此，比較而言，如果能採用「活動論」導向的退休政策，顯然比較能滿足最大多數「個人」的需求和願望。相對地，從社會群體的角度看，由於在許多「還想繼續工作」的受訪者之中，的確有不少是為維持收入或怕生活單調而想繼續工作者，而他們的體力或智能，可能在客觀的水準上已不符合工作上的效率需求，而他們卻還有著非常強烈的工作意願，這時，可能就需要採行「撤離論」的退休政策，來為市場進行汰舊的功能。因此在退休政策上，我們會面臨「個人目標」和「社會目標」間的兩難問題。

其次，在自願退休方面，其條件可區分為兩種：一是年齡，二是服務期。這兩個條件可單獨採用其中一項，也可能是必須兩者互相搭配。但在公保中，大多數被保險人能適用的自願退休只有下列兩種：一是服務滿 25 年而不管其年齡為何，二是服務滿 5 年並年滿 60 歲。根據筆者在民國 81 年所作的同一研究，對這項意見為「空白」不表示意見者，人數都接近半數或超過半數，這表示受訪者對自願退休的條件並不十分重視，其回答的數字即使多數表示「適當」，也並不一定十分具有代表性。

此外，對調查資料作卡方檢定的結果，還可發現許多具有 5% 以上顯著水準差異的因素，它們可能對命令退休和自願退休的決定，具有十分重大的意義。這些因素，可分列如以下 18 項：

1. 性別 —— 男性傾向選擇命令退休，女性傾向選擇自願退休。

2. 年齡 —— 年齡較高者傾向選擇命令退休，較低者則傾向選擇自願退休。
3. 籍貫 —— 只在已退休者方面有顯著差異；本省籍者傾向選擇自願退休，外省籍者傾向選擇命令退休。
4. 女兒數 —— 只在已退休者方面有顯著差異；女兒數多者傾向選擇命令退休，女兒少者傾向選擇自願退休。
5. 住宅情況 —— 只在仍在職者方面有顯著差異；無自有住宅者傾向於選擇命令退休；而有自有住宅者則傾向於選擇自願退休。
6. 將被命令退休的年數 —— 此因素只在仍在職者方面有顯著差異；其影響與年齡相通。年數越短者傾向命令退休，而年數越長者則傾向自願退休。
7. 行業 —— 依銓敘部的分類，選擇命令退休的強弱程度是：行政人員最強，企業人員次之，教育人員最弱；而選擇自願退休的強弱程度則相反。
8. 官等 —— 只在已退休者方面有顯著差異；官等階級較高者傾向於自願退休，較低者傾向於命令退休。
9. 毛所得 —— 只在仍在職者方面有顯著差異；收入為高和低者傾向於選擇命令退休，收入為中等者傾向於選擇自願退休。
10. 保險薪資 —— 只在已退休者方面有顯著差異；保險薪資為高和低者傾向於命令退休，而為中者則傾向於自願退休。
11. 保險費比率 —— 只在仍在職者方面有顯著差異；其比率為高和低者傾向於選擇命令退休，其比率中者傾向於自願退休。
12. 就業年資 —— 就業年資短和長者傾向於命令退休，而年資為中者傾向於自願退休。

13. 職業給付方式 —— 只在已退休者方面有顯著差異；選擇一次給付和綜合給付者傾向於命令退休，而選擇分期給付者傾向於自願退休。
14. 60 歲自退條件 —— 只在已退休者方面有顯著差異；認為此條件為恰好和太高者會傾向於選擇自願退休，而認為太低者則傾向命令退休。
15. 65 歲退休條件 —— 認為此條件太低和恰好者會傾向於選擇命令退休，而認為太高者則會傾向選擇自願退休。
16. 退休後月所得 —— 只在已退休者方面有顯著差異；高所得者傾向選擇自願退休，而中和低收入者則傾向於選擇命令退休。
17. 退休後月消費額 —— 只在已退休者方面有顯著差異；高消費者傾向選擇自願退休，而中和低消費者傾向於命令退休。
18. 健康狀自評 —— 只在仍在職者方面有顯著差異；自評健康良好和普通者傾向選擇命令退休，而自評不佳者則傾向於選擇自願退休。

### 三、政策思考

顯然的，由於這兩種退休理論是從不同的角度看退休的問題，因此都各有其相對的功能，而且也正好互相指出對方的局限和短處。基本上，「撒離論」比較有利於僱主，而「活動論」則比較有利於受僱者。在民主政治中，由於受僱者是多數，因此，從長遠的眼光看，預期「活動論」在將來會比較得占優勢。但在短期內，「撒離論」和「活動論」二者都會朝中間的方向修正。在「撒離論」方面，其可能的修正方向是：

1. 在既定退休年齡下，同時准予提前或延後若干年退休；

2. 將退休年齡儘量提到最高標準，只准予提前若干年退休；
3. 將退休年齡儘量降到最低標準，只准予延後若干年退休。

而在「活動論」方面，其可能的修正方向是：

1. 到達退休年齡後，可以不必退休，繼續保留工作權，但工作的性質和數量，都必須依年齡和工作能力的不同階段，而隨時予以重新調整，例如，第一階段是不能繼續擔任單位主管的職務，第二階段是必須從第一線調到第二線，第三階段是工作量的逐漸減少，最後再全面的退休；當然，工資亦必須隨之調整。這是維持「活動論」的形式，而採行了「撤離論」的實質。
2. 到達退休年齡後，必須依規定退休，並領取退休金，但可以繼續工作，只是工作時，只能領取必要的交通費或鐘點費，不能領取一般正常的薪資。這是維持了「撤離論」的形式，而採行了「活動論」的實質。

因此，到達退休年齡之後，退休政策思考的方向可歸納為下列三點：

1. 在形式和實質之間，如何在「撤離論」和「活動論」之間作所選擇？
2. 在工作權和工作效率(生產力)之間，如何使受僱者和僱主雙方都滿意？
3. 如是形式退休，則在退休金和薪水之間，二者之關係該如何安排？

基本上，無論是「撤離論」或是「活動論」，它們都是一種直線式的人生週期思考，認為在人生的初段(兒童期到青年期)是就學或受教育的時期；在人生的中段(成年期)是就業、工作和成家的時期；而到了人生的後段(老年期)則是退休養老(即長時性的休閒)的時期。兩個理論都是針對人生中段和後段的劃分，提出其主張和理論，所不同

的是：撤離論主張應以固定年齡來劃分，而活動論則主張應以彈性的方式去劃分。但是，隨著社會經濟結構的快速變遷和科學技術進步的一日千里，人們在人生初期所接受的教育，並不能滿足其中期的就業需求，以致許多人在這人生的中段時，必須一方面就業，一方面接受再教育，或是暫時停止就業去接受再教育，以能繼續維持或提高就業的品質，因此使得人生前段和中段的劃分，不再如此涇渭分明。同理，在人生中段和後段的劃分上，由於現代的就業人口，不但重視職業的再教育，而且也十分重視就業時的休閒活動，前者提高了職業的技能，使職業技術永遠不落伍，後者則減低了職業的疲勞和厭倦，提高了職業的滿意度，兩種效果相乘，使得許多人雖然到了退休年齡，但還是十分勝任其工作，而且也具有十分高度的工作意願，這時，退休就會造成社會人力資源的浪費，而成爲一種不受歡迎的制度。因此，如果把休閒看成是一種短期性的退休，則傳統的退休觀念和政策就有必要重新加以思考和界定。傳統中對教育、就業、和退休（長期性的休閒）的直線性思考和安排，可能必須代之以一種交叉式的或並軌式的思考和安排，學界中已有此看法 (Fogarty, 1982: 11, 151-154)。

## 肆、退休的給付：社會安全

### 一、類型

所謂退休給付，主要是指社會安全給付，就是基於國家法律的規定和鼓勵，當就業者符合退休條件而退休時，爲維持其退休後的生活，而從公共部門所領取到的給付，至於其他沒有法律依據的個人自願行爲，如個人的投資或儲蓄，則不包括在本文所討論的範圍之內。社會安全給付對退休事故所提供的給付類別，基本上，也和對其他事故一樣，只有三種基本的類別，即社會救助 (social assistance)、社會保險 (social insurance) 和社會津貼 (social allowance) (覃怡輝，1991a)。這三種社會安全給付的差別，主要是由「是否需要資產調查

(means testing)」和「是否需要繳納費用 (contributory)」兩項標準來判斷。例如，社會救助必須經過資產調查，社會保險必須滿足繳納費用的條件，而社會津貼則不必經過資產調查，也不必繳納費用，取而代之的是其他非經濟性的年齡和居住等條件。

條件		資產調查	
		是	否
繳費	是	XX	社會保險
	否	社會救助	社會津貼

按：資產調查主要是以國家法定的貧窮線 (poverty line) 為標準，必須是低於此貧窮線水準的個人或家庭才符合給付的資格。而繳納費用主要是強制繳納的指定稅，這種稅可稱之為保險費，也可以稱之社會安全稅，它是給付的主要財源。如果不要繳納費用，則其財源即為一般稅收。

圖 3：社會安全給付的區分

無論在理論上或實務上，社會安全中的社會保險和社會津貼，都可以再進一步加以區分為更小的類型。社會保險依其「均等性」和「差別性」原則的不同，而可以進一步三等分為「基本的社會保險」(primary social insurance)、「次級的社會保險」(secondary social insurance)和「三級的社會保險」(tertiary social insurance)，或是只二等分為「基本的社會保險」和「次級的社會保險」兩種。最前者以均一性 (flat rate) 或「均等給付」為原則，其目的是為了提供最低標準的給付，以期能滿足最基本的生活需求，即使與所得有所關聯 (earnings-related)，其幅度也是盡量縮小；而最後者則以差別性或「差別給付」為原則，強調與所得有某種關聯，所得水準高則給付高，反之，其給付即低，以期能滿足較多的、特殊的個人需求；而居中者則是兼具前面二者的性質。而社會津貼通常都是以「等額給付」為原則，因此它

的主要區分，可以區分為「全面的社會津貼」(all-social allowance) 和「局部的社會津貼」(sub-social allowance)，前者強調給付的對象為全體的國民，而後者則是只限制於部分的國民，如兒童、老人和殘障者。

在這個「社會安全」概念架構下，公保系統中的職業退休給付(occupational retirement benefits)，因為並不需要受僱者另外繳納費用，其財源為來自各年度的政府預算，並非來自個人所得的扣除，因此在本質上，它是一種三級性(或次級性)的、局部性的「社會津貼」；而勞保系統中的「職業退休給付」，雖然它也不需要受僱者親自繳納費用，但它是由僱主以受僱者之名，並以受僱者薪資的某個百分比而提存的，因此，依照前述的定義，它可以算是一種次級性的「社會保險」。因此，公保和勞保兩個不同系統中的「職業退休給付」，其名稱雖然相同，但其性質卻完全不同，應該分屬於兩個不同的社會安全範疇之中。

社會安全的三種給付，各有其功能上的優點和缺點，因此，至少在理論上，我們似乎可以確認：我們不可能只以一種給付方式來解決所得不安全的問題，而必須採行互相搭配的方式。例如，貝氏(Sir William Beveridge)為戰後的英國設計社會安全制度時，他是以社會津貼來作為第一道措施，提供兒童津貼、就業服務和醫療服務，以預先解決造成貧窮的一些主要原因；其次，他是以社會保險來提供全體人民一份均等的現金給付，以保障人民基本水準的生活；至於少數不能符合保險給付資格，或因殘障而有額外需求的人，則可利用社會救助；而期望將來能有較高水準收入的人，則鼓勵去利用自願性的個人保險或儲蓄(覃怡輝，1991b)。基本上，退休給付通常都具有以下四種特徵：第一，它是一種現金給付(benefit in cash)，不是實物給付(benefit in kind)；第二，它是一種長期性的給付，不是短期性的給付；第三，它必須具有社會適當性(social adequacy)，能使受領者憑此給付即能過該社會基本水準的生活；第四，它最好是分期性的給付，因為

一次給付無法解決個人壽命無法正確估計的困難。當退休給付具有上述四種特徵時，退休給付就必然是一種「年金」(pension)，而稱之為「退休年金」。

首先，如果以社會救助來提供退休年金，那麼政府就只須對那些收入低於國家貧窮線水準的退休者提供給付，而對那些收入高於此貧窮線水準的退休者，就不須提供任何的給付了。由於社會救助的主要功能是消除貧窮，而其消除貧窮的方法，就是幫助所有的退休者，使他們退休後的所得都不低於貧窮線的水準，然後，他們的生活就不會陷於貧窮之中。因此，理想的社會救助給付水準，應該和申請者的實際所得有所關聯，即提供一種與所得有關聯的給付 (earnings-related benefit)，而不是一種均等的給付 (flat-rate benefit)，它是所得多者補助少，而所得少者則補助較多，以使每個人在領取給付之後，其所得都不會低於貧窮線，但也不會高於貧窮線。因此，如果退休者的道德水準都很高，所有的申請者都是真正的貧窮者，於是他們申請多少，政府就補助多少，完全不需要經過資產調查，在這種情況下，社會救助就是用來解決貧窮問題最經濟、最有效率的一種方法。

但是，在這個方法之中也存在著兩個不同層次的問題。第一個是在於與所得有所關聯的給付本身。因為當給付水準和實際所得有所關聯時，則對所有的受領者，他們所作的任何努力，都會在給付上招致百分之百的扣回率 (withdrawal rate)，因此，無論對工作或儲蓄，都會產生非常強烈的「反誘因效果」(disincentive)。第二個是關於實際條件是否存在的問題，因為在現實的社會中，高道德水準的條件並不存在，許多的申請者都可能是偽裝的貧窮者，並不一定是真正的貧窮者，因此政府在提供給付之前，都要先經過一番嚴格的資產調查，以防止制度被人們濫用，而導致財政上的浪費或破產。但是這種資產調查同時對申請者造成了羞辱感 (stigmatization)，使得許多真正貧窮的退休者怯而止步，使得使用率 (take-up) 偏低，不能達到「消除貧窮」



的理想。尤其重要的是，當社會救助必需實施資產調查之後，因而使得社會救助在行政成本上變得十分複雜、昂貴。

針對上述第一個反誘因的問題，其解決之道，就是以「均等的給付」來取代「與所得有關的給付」，如此即能消除其「扣回率」，並進而克服了「反誘因」的問題。但如此一來，如果我們還要同時兼顧「消除貧窮」的目的，則均等的給付水準就一定不能低於貧窮線的水準，否則原來無所得者就不能脫離貧窮；而當均等的給付水準等於貧窮線水準之後，則所有有一點所得的給付領取者，他們的最後淨所得都會高於貧窮線，這不但在財政上是一種浪費，而且對那些所得稍稍高於貧窮線水準的低收入者，也會引起不平之鳴。其次，關於由資產調查所引起的差辱感，學者所提出的解決辦法，就是以「負所得稅」(NIT)來取代社會救助，希望能以例行的、普遍性的所得稅資料，來取代針對特別對象而實施的資產調查。但是，所得稅資料是以年為計算單位，前一年的所得資料並不能有效反映當前的所得狀況；如果現行的社會救助分為許多項目實施，則綜合的年總所得，更是無法取代具體的資產調查。

由於以社會救助來提供退休年金會具有上述的種種副作用，那麼以社會保險來提供又會如何呢？基本上，社會保險的原理和一般商業保險大致相同，只是對成員參加的規定，已由自願性的原則而變成了強迫性的原則。因此，當退休給付以社會保險來提供時，它所能保障的就業者範圍，必然只限於法律所規定的職業類別，所有不在法律所規定範圍之內的就業者，他們就都沒有參加該社會保險的資格。相對地，如果我們處在法律所規定的範圍之內，則我們便沒有不參加的自由。當法律規定我們必須參加退休保險之後，我們就必須按規定繳納定額或定率的保險費，等我們以後退休時，我們才能依法享受定額或定率的退休給付，以解決退休後所得中斷或所得減少的所得不安全問題。由於這種退休給付的權利，是來自先前定期繳納保險費的結果，是一種先盡義務之後，才能享受到的權利，所以可以免除社會救助中

資產調查的種種副作用，如「羞辱」和「貧窮陷阱」(poverty trap) 等反誘因的問題。

然而，以社會保險來提供退休給付，也有其局限性和缺點，第一，它最大的問題，就在於它必須要滿足繳納保險費的先決條件，因此，許多沒有收入或是低收入的人，以及許多雖非低收入但難於課收保費的人，都會被法律事先排除在外，這是社會保險先天存在的「排除」(exclusion) 問題；當然國家也可以法律來規定，全體就業者都參加保險，以克服「排除」此一問題，但卻又引來另一問題：無收入和低收入者無力繳納保險費的問題，又要如何去克服？如果由政府經過資產調查後而替他們繳納，那就已經是社會救助，而不再是單純的社會保險了。第二，許多人雖然被包括在內，但若不幸未能滿足繳納最低保費期的條件，也都一律不能得到社會保險的幫助。因此，就這兩項缺點而言，社會保險的基本功能，只是幫助那些現在尚未退休的人，去防範將來退休後的問題，而對現在已退休的人，或是其保險期已不足以使其退休給付成熟的人，則會被排除在外。所以，它對退休問題而言，因為它的基本功能是未雨而綢繆，防患問題於未然，對當前已發生問題者，則無能為力，因此它只能錦上添花，而不能雪中送炭。第三，就社會保險的給付水準而言，因為給付是依據一個社會的假設需要 (assumed needs) 或平均需要(average needs) 而預先規定的，其給付不管是等額的 (flat-rate) 或是與所得有關的 (earning related)，而每個人的需要程度 (degree of need) 則是彼此不一樣的，對需要較多的人而言，預先規定的給付就不能滿足他們的需要；而對需要不多的人而給與超額的給付，對制度而言，則是一種莫大的浪費。第四，就社會保險基金的財務處理方式而言，因為社會保險必須要收取保險費，而收取了保險費之後，其財務處理方式只有「積存制」(funded system) 和「流帳制」(或稱為「隨收隨付制」) (pay-as-you-go system) 兩種，如是採用積存制，則無法避免私人供給中儲蓄的缺點——通貨膨脹 (inflation)；而如果採用了流帳制，則因為其背後的理論基礎，是把退

休此一危險事故予以短期化，短化為一年；這時，我們看退休此一事故，只看在某一年內，有多少退休者，而不去考慮其來年的變化；但是，退休事故的發生率，在各年間可能會隨著人口的老化而產生很大的變化，因此，各代間對退休費用的負擔，便會出現很大的差異，於是便會產生制度在代間是否「公平」的問題。

既然以社會救助和社會保險來提供退休給付，都各有其缺點和限制，不能做到完滿解決問題的地步，所以我們再來觀察社會安全的第三種辦法——社會津貼。當我們以社會津貼來提供退休給付時，就是政府依其財政能力，對一國之內的所有的退休者，不分貧富，一律無條件地都給予等額的退休給付，以保障每一退休者最低的基本生存需要。這個辦法可以免除社會救助資產調查的副作用如羞辱和貧窮陷阱的問題，同時也超越了社會保險的排除障礙和給付水準不當的問題，在理論上，它可說是很理想的辦法，但在現實中，因為幾乎所有要實行社會福利的國家，都是採行市場經濟的資本主義國家，他們的社會福利財源都是建立在租稅（特別是薪資稅和所得稅）的基礎之上，因此在經濟體制上，都無法克服鉅額的財政負擔的問題，如果要勉強實施，則其所需的所得稅率就要很高很高，這種超高的稅率將會扼殺很多人甚至大多數人的經濟誘因，最後將會對整個國家的經濟，產生重大的不利後果。如果把社會津貼的水準儘量壓低，以避免高稅率所造成的經濟反誘因，則可能會使得給付不足以維持基本生活的需要，這便是社會津貼的根本限制。在目前，一些先進福利國家為減輕社會津貼的財政負擔，其採行的策略就是縮小給付對象的範圍，例如英國只對 80 歲以上的退休老人提供社會津貼。

## 二、水準

在我國，無論是勞保被保險人或是公保被保險人，退休者所能領取的兩種退休給付——社會保險給付和職業給付，其給付的水準都是依退休者服務期間的長短，而與其薪資（或保險薪資）有某種比例的相

關，並非給予等額的退付給付。在勞保被保險人方面，根據勞工保險條例，勞保退休給付的計算辦法是：投保年資每滿一年，則發給一個月的投保薪資作為退休給付；超過 15 年後，則對超過部分，每滿一年發給兩個月的退休給付；剩餘時間如在半年以上，以一年計；最高以 45 個月為限。60 歲以後仍繼續工作者，其保資年最多以 5 年計。兩部分年資合計，最高以 50 個月為限。而在職業退休給付方面，依照勞動基準法，其給付水準的計算，是以退休時的前 6 個月平均月工資為一個「基數」，工作年資每滿 1 年，給予 2 個基數；滿 15 年以後每滿 1 年，則只發給 1 個基數；未滿半年者以半年計，超過半年者以 1 年計；最高總數以 45 個基數為限。這兩種給付基金的管理，原則上都採行「積存制」，但在勞保基金方面，由於綜合費率不能合理地調整，以致老年退休基金常被挪用於醫療費用，造成提存的不足；而在職業給付基金方面，則因為許多中小型廠商未能按規定（每月薪資總額的 2% 至 15%）提撥，因此依勞委會的統計，雖然提存的員工人數高達四成以上，但提撥的廠商家數，則只有一成多而已，因此有將近九成在中小型企業員工，將會因其僱主的不提撥而喪失此項權利。

在公保被保險人方面，其主要的兩種退休給付都是以每月薪資為計算退休金的基本單位或基數，在滿足了五年的最低服務期之後，再以服務期的長短來決定此基數的倍數。例如，在社會保險方面，服務滿 5 年之後，給予 5 個基數；自第 6 年至第 10 年，每年給予 1 個基數；自第 11 年至第 15 年，每年給予 2 個基數；自第 16 年至第 19 年，每年給 3 個基數；第 20 年給予 4 個基數，達到最高的 36 個基數；第 21 年以後，則不再給任何基數。而在職業給付方面，服務滿 5 年之後，給予 9 個基數；以後每滿半年即再給予 1 個基數，並於滿 15 年時加發兩個基數，直到服務滿 30 年，達到最高 61 個基數為止。因此，單就基數的大小而言，職業給付的水準要比社會保險為佳。此外，自民國 82 年 1 月 20 日以後，職業退給付的「基數」重新定義為月薪中「本俸」的兩倍。但保險給付的「基數」或「保險薪資」，仍

然是以「本俸」為準，由於保險給付「基數」的價值僅為職業給付的一半，所以社會保險的實質給付水準，還要再打一個對折。

總括而言，在能領取全額退休金的理想情況之下，勞保被保險人退休時，能領取到 90 個月的退休給付，而公保被保險人則可以領取到 97 個月的退休給付，因此，當退休人員領取了這筆一次退休金之後，如果退休後的生活費用可以節約為退休前的 70% 的話，則勞保被保險人 90 個月的退休金可以維持 128.6 個月，即 10.7 年；而公保被保險人的 97 個月的退休金，則可以維持 138.6 個月，即 11.5 年。此外，就實際的保險薪資而言，公保者也比勞保者為高，因此公保被保險人的平均退休給付水準要比勞保者為佳。

### 三、方式

在理論上，退休給付的可能方式只有兩種，一種是「一次給付」(lump sum benefit)，另一種是「分期給付」(periodical benefit) 或「年金」(pension)。但在實際上，公保被保險人的職業退休給付還同時提供可以兼領一次給付和分期給付的「綜合給付」，而使給付方式增加為一次給付、分期給付和綜合給付三大類。所謂一次給付，就是將退休者應得的退休金，於退休時，一次全部支付給退休者，由退休者自行管理和運用，以後僱主或政府即不再對退休者的所得安全負責任。而所謂分期給付，就是將退休者的退休金，以分期和定期的方式，支付退休者，一直支付到退休者死亡為止；這種給付的分期，可能是以週、月、季、半年或年為單位，不一而定；但是，我國公保被保險人和退伍軍人的分期退休金雖是以「月」為名，但在實際上是以「半年」為給付的時間單位。而公保被保險人的職業退休給付所採行的綜合給付，可以再進一步區分為三小類：第一小類是兼領二分之一的一次退休金和二分之一的月退休金，第二小類是兼領三分之一的一次退休金和三分之二的月退休金，第三小類是兼領四分之一的一次退休金和四分之三的月退休金。

在退休給付的方式上，雖然有幾種不同的方式，但是，無論是在勞保或公保，也無論是在保險給付或職業給付，都是以一次給付為原則，但是在公保被保險人的職業退休給付方面，自民國 68 年以後，只要服務滿 15 年後，則在給付方式上，還可以有選擇月退休金的自由。這月退休金的水準，最低為月薪的 75%，以後每增加一年即再增加 1%，一直到服務滿 30 年，月退休金到達 90% 月薪的最高額為止。(但退休法自民國 82 年元月 20 日以後，月退休金的給付水準修正為：每任職一年，給與基數的 2%，最高 35 年，並以基數的 70% 為限，自同年 8 月開始實施。)除了公保被保險人的職業退休給付可享有選擇分期給付的機會之外，其他如勞保被保險人的兩種退休給付，和公保被保險人的保險給付，都是只能領取一次給付，沒有選擇分期給付的機會。站在退休者的立場而言，如果能在給付方式上給予充分彈性的自由選擇，應比沒有彈性的單一選擇(一次退休金或月退休金)較能滿足退休者的需要。

在理論上看，一次給付和分期給付各有其優點和缺點，而且其優點和缺點正好是互相對立；也就是說，一次給付的優點正好是分期給付的缺點，而分期給付的優點也正好是一次給付的缺點。一般說來，一次給付的第一個大優點，就是它提供退休者一筆鉅額的退休金作為資本，因此退休者可以把這筆大額的資金用來投資，如自己來經營商業或企業、購買股票、黃金、房地產、存年息 18 釐的優惠存款，或是把這筆錢拿來幫助子女就學、結婚、創業、購屋等，其報酬率可能遠高過固定的分期給付。第二個優點是：對體弱多病的退休者而言，因為他們的預期壽命較短，一旦在短期內死了，他可以有一筆退休金留給子女作遺產，以保障遺屬的生活，如是領分期退休金，即月退休金，因目前尚無轉領遺屬年金的規定，一旦退休人死亡，則會變成一無所有。第三個優點是：領了退休金之後，可以自由地遷徙於國內外，不必受到要定期前往原任職機關領取退休金的羈絆，可以避免時局或政策變化的風險。一次給付固然有以上的各項優點，然而從反面

看，它的缺點或危險是：一、把退休金拿來投資，一旦獲利很低、賠本、或是血本無歸時，怎麼辦？雖然身體不太健康，但壽命卻很長，固定的退休金不夠用，怎麼辦？三、通貨不斷的膨脹，退休金的價值不斷的貶低，怎麼辦？這些問題，都非退休人的能力所能解決。

從另一個角度看，性質與一次給付相反的分期退休金，則具有下列幾項優點：第一、分期退休金一定是定期準時發給，安全可靠，使收入永遠沒有中斷之虞。第二、給付的水準可以隨物價的波動而機動調整，永遠保持價值的穩定，避免了貨幣貶值的風險。第三、分期退休金可以一直領到死亡為止，因此身體愈健康長壽，就可以領得愈久、愈多，不必擔心錢不夠養老之用。而在缺點方面，分期退休金最大的一個缺點，就是它的給付金額一般都只是原來薪水的某個百分比，只夠用來維持日常的基本生活，完全沒有運用、發展的餘地。第二、分期退休金一般都是屬於當事人的給付權利，如果沒有遺屬年金作為後備措施，一旦其本人因故早亡，給付即中止，對其家屬完全沒有保障。針對這個問題，後來法律雖然允許請領月退休金者死亡時，其所領月退休金總額，仍小於其所應領一次退休金時，則其遺屬可申請改領一次退休金，但需抵扣其已領之月退休金。但是這只是給付方式的改變，但有限的一次給付，並不一定能給予遺屬有效的保障。第三、分期退休金通常必須到固定的機構或地點去領取，因此使遷徙的自由受到了限制；此外，給付也會隨時受到政策和時局負面性變動的影響，例如，允諾提供年金的政權如被暴力推翻，可能使退休者的年金給付權利付諸流水，並不一定百分之百安全可靠。因此，前面所述一次退休金的缺點，正好可用分期退休金的優點來克服；而一次給付的優點，也正是分期退休金的缺點。因此對於退休給付方式的選擇，無論是選擇那一種，都並不是只有利而無弊，也不是只有弊而無利，而是要與實際的政治、社會、經濟條件的相配合，使能做到利最大而弊最小，那便是最好的政策。

由於只有公保被保險人的職業退休給付，在方式上有選擇的機會，因此，本文嘗試觀察公保退休者對職業退休給付方式在歷年上的變化，以分辨退休者對給付方式的偏好。此外，由於公保被保險人中的公營企業、交通事業和金融事業對退休給付方式，各有其特別的規定，使得這些不同公營事業都傾向於選擇某種退休給付方式，不能自由的選擇，因此，為確認退休者自由選擇的傾向，必須進一步將這些公營事業予以剔除。最後，只由行政機關和教育機關退休者的數字，來觀察退休者的選擇傾向(見表 3)。

表 3：公保人員職業退休給付方式的選擇 (之一)

機 構	給付方式	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
行政機關 (A)	一次給付	98.0	89.0	89.1	84.4	76.5	71.1	65.8	62.4	61.8
	分期給付	2.0	11.0	10.9	15.6	23.5	28.9	30.1	35.0	35.2
	綜合給付	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	2.6	3.0
教育機關 (B)	一次給付	98.3	83.8	91.4	91.4	85.4	82.2	70.8	66.1	65.1
	分期給付	1.7	6.2	8.6	8.6	14.6	17.8	29.2	33.9	33.5
	綜合給付	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4
小 計 (A - B)	一次給付	98.1	90.4	89.9	86.5	79.3	75.2	67.6	63.5	63.0
	分期給付	1.9	9.6	10.1	13.5	20.7	24.8	29.8	34.7	34.6
	綜合給付	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	0.0	2.4
事業機構 (C - E)	一次給付	89.7	89.4	73.9	58.0	65.0	55.7	57.3	54.0	48.2
	分期給付	1.3	10.6	26.1	42.0	35.0	44.3	55.5	4.4	4.3
	綜合給付	9.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.2	41.6	47.5
合 計 (A - E)	一次給付	95.2	90.1	85.2	78.0	75.3	69.0	64.5	60.7	58.6
	分期給付	1.7	9.9	14.8	22.0	24.7	31.0	27.6	25.9	25.5
	綜合給付	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.9	13.4	15.9

註：事業機構自 1980 年起區分為生產事業機構、交通事業機構、金融事業機構。



表 3：公保人員職業退休給付方式的選擇 (之二)

機 構		1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A	L	58.2	60.5	62.3	64.9	65.5	65.1	60.0	51.4	47.5	47.0
	P	39.0	36.7	34.8	31.2	29.5	27.9	33.1	39.5	42.3	42.7
	M	2.7	2.8	2.9	3.9	5.0	7.0	6.9	9.1	10.3	10.3
B	L	61.9	66.0	64.5	66.8	71.2	62.8	60.5	43.3	38.8	43.0
	P	34.7	31.3	31.1	28.2	23.1	30.7	32.4	45.0	48.2	39.8
	M	3.4	2.7	4.4	5.0	5.8	6.6	7.1	2.4	13.0	17.2
A   B	L	59.6	62.5	63.1	65.6	68.0	64.0	60.2	47.9	43.5	43.1
	P	37.4	34.7	33.4	30.1	26.1	29.2	32.7	41.8	45.0	41.4
	M	3.0	2.8	3.5	4.3	5.3	6.8	7.0	10.2	11.5	13.5
C	L	92.6	93.8	92.9	70.4	92.7	93.2	76.7	94.2	96.4	96.9
	P	6.3	5.0	5.0	3.8	5.3	5.1	7.1	2.4	2.8	2.3
	M	1.1	1.1	2.1	25.8	2.0	1.7	16.2	3.5	0.8	0.8
D	L	9.9	9.3	12.2	9.9	8.0	12.3	19.2	13.3	11.6	14.5
	P	5.5	4.2	7.0	13.3	13.4	16.3	24.8	24.0	13.0	10.5
	M	84.6	86.5	80.8	77.1	78.7	71.4	56.0	62.7	75.4	75.0
E	L	100.	100.	99.3	99.6	99.3	99.7	99.2	100.	99.7	99.7
	P	0	0	0.7	0.4	0.7	0.3	0.8	0	0.3	0.3
	M	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
C   E	L	43.6	47.7	52.4	40.9	68.0	64.0	60.2	47.9	49.3	47.6
	P	5.3	4.1	5.5	30.1	26.1	29.2	32.7	41.8	8.1	6.9
	M	51.1	48.2	42.1	4.3	5.3	6.8	7.0	10.2	42.6	45.4
A   E	L	54.7	57.6	60.0	57.5	62.3	58.6	57.5	49.1	45.2	46.0
	P	27.6	24.7	25.4	23.0	21.2	23.8	28.3	34.7	33.8	29.7
	M	17.7	17.7	14.6	19.4	16.5	17.6	14.2	16.2	21.0	24.3

附註：A = 行政機構  
 B = 教育機構  
 C = 生產事業機構  
 D = 交通事業機構  
 E = 金融事業機構  
 A-B = A+B  
 C-E = C+D+E  
 A-E = A+B+C+D+E

L = 一次給付  
 P = 分期給付 (月退休金)  
 M = 綜合給付 (部分一次給付和部分分期給付)

資料來源：MOP, 1974-1993

觀察公保被保險人中行政和教育兩類退休者對給付方式的選擇傾向，其趨勢似乎十分的明顯：除人數比例較小的綜合給付，其趨勢是一直維持著和緩的直線成長之外，一次給付和分期給付始終維持著一種階段分明、相互消長的趨勢。一次給付和分期給付的發展趨勢，可以明顯地區分為三個階段：第一個階段是從民國 63 年至民國 72 年，在這階段內，選擇一次給付的人數百分比直線地、逐漸地減少，而選擇分期給付的人數百分比則是相反地、逐漸地增加；第二個階段是從民國 72 至民國 76 年止，在這階段內，選擇一次給付的人數比率連年直線增加，而選擇分期給付的人數比率則是相反地連年直線減少；以後到了民國 76 年以後的第三個階段，則是再度恢復第一個階段的趨勢——選擇一次給付的人數比率直線減少，相對地，選擇分期給付的人數比率則是直線增加。總括地說，選擇一次給付的人數比率應該是直線地持續減少，而選擇分期給付的人數比率則應該是持續增加，其間在民國 72 年到民國 76 年的 4 年間，一次給付之所以突然會增加，應該是受到當時國內金錢遊戲（如六合彩、地下投資）盛行、股票狂飆的影響，有些退休者為籌取資金參加金錢遊戲，因此會有較多的人選擇了一次給付。

由於考試院銓敘部的最新統計數字只出版到民國 81 年，因此如果想要進一步觀察 82 年以後的可能變化趨勢，或許可把實際的調查資料拿來比較、歸納。當觀察行政和教育兩組資料的總和時，因為已退休者是在民國 76 年至民國 80 年間退休，而且他們在一次給付、分期給付和綜合給付上的百分比分配是 48.0%、40.3% 和 10.5%，銓敘部 81 年度退休者的相對數字是 45.1%、41.4% 和 13.5%，而在職者在這三種給付方式的百分比分配是：36.6%、35.8% 和 23.2%，因此，觀察已退休者和在職者對給付方式選擇的數字變化，可用作觀察未來變化趨勢的依據。由於它的變化趨勢是：在一次給付方面，雖然其間因為金錢遊戲曾呈現短期性的上升，但它的趨勢是傾向於減少；而在分期給付方面，依已退休者的數字看，它的趨勢是傾向於持續現狀，但當與

在職者的數字比較之後，則發現到這種增加的趨勢似乎已到達了最高點，以後將會傾向於減少；從現有的數字看，其減少的趨勢似乎是使一次給付和分期給付二者維持大約相等的程度；至於綜合給付的相對數字雖然較小，但其趨勢卻是明顯地、穩定地增加了一倍多。由於綜合給付可以進一步區分為三小類，根據調查數字，選擇綜合給付者，90%以上都是第一小類，即二分之一的一次退休金和二分之一月退休金，選擇其餘兩小類的人數甚小。

表 4：職業退休金請領方式統計表

	已退休者		仍在職者
	民國 76-80 年 A	民國 81 年 B	已可自退 C
一次給付	48.0	45.1	36.6
分期給付	40.3	41.4	35.8
綜合給付	10.5	13.5	23.2
不詳	1.1	--	4.4
合計	100.0	100.0	100.0

註：B 為銓敘統計資料，A、C 為調查資料。

以上數字皆已剔除事業機構人員，調查數字並且進而剔除了工作未滿 15 年者。

最近，政府鑑於公保退休人員選擇分期給付的人數日多，為減緩公保被保險人職業退休給付未來的財政壓力，於民國 82 年的最新修法時，特別對領取月退休金的條件，作了比較嚴格的規定，限定年齡未滿 50 歲且具有工作能力的退休者，以及年滿 65 歲而延長服務者，都只能領取一次退休金，而不能領取月退休金或兼領月退休金，這種規定，可能會使領取一次給付的人數趨向增加。

根據前面的分析，退休者對退休給付方式的選擇，長期以來，其趨勢雖然是選擇一次給付的人數逐漸地減少，而選擇分期給付的人數則相對地增加，但因為展望未來的趨勢，二者可能是在某個程度之

內，維持波動式的平衡，因此，二者在政策上依然是具有同等的重要性。由於一次給付和分期給付在本質上各具有其相對的優點和缺點，因此分析受訪者選擇某種給付方式時所自述的理由，便可看出受訪者所特別看重的優點。

在筆者的調查中，由於問卷是採用開放式的設計，受訪者回答問題時，不是在已列出的理由中勾選，而是在沒有任何提示之下，完全由受訪者以文字自由填答，因此其理由可能會比較分散，而且每種理由的回答率也可能會比較低，但其理由也將更具有解釋力。因此，在該調查中，已退休者對給付方式理由的平均回答率雖然只有 61.4%，而仍在職者的平均回答率也只有 58.4%，但其解釋力應該會遠大於此數字。

在一次給付的理由方面，已退休者和仍在職者的平均回答率十分相似，前者為 56%，而後者則為 55%。細看其具體的理由，兩種退休人員選擇一次給付的最大理由，其回答率超過 30% 以上，都是由於制度規定的結果，例如公營事業機構，幾乎都是因為法律規定只能領取一次退休金，而不能領取月退休金或綜合性的退休金。其次，回答率都高於 10% 的理由方面，兩種退休人員都相同的理由是：第一，「數量大，方便統籌運用」；第二，「可存優惠存款，結果與月退休金相同」；另外，只有已退休者達到 10% 以上的理由是：「健康不佳，萬一死了，可以有一筆錢留給遺屬作遺產」。再其次，回答率達到 5% 以上的理由方面，兩種退休人員都達到者是「領取月退休金手續麻煩」，只有已退休人員達到的理由是「錢在自己手中，急需時，取用方便」。如果經過四捨五入而使兩者的回答率都達到 5% 的理由是「為領取軍方的月退休金」，而只有已退休者達到 5% 的理由是「需要大筆錢幫助子女」。

而在選擇領取分期給付或月退休金的理由方面，無論已退休者和仍在職者，有 65% 以上的理由是看中分期給付的安全、可靠，使退休

後能有固定的收入。其次，有約 20% 的理由是看中分期給付能隨物價、薪資的上升而調整，能防止貨幣的貶值。再其次是有 5% 以上的人強調的理由，第一是「年輕、健康，可長期領取」，第二是「不必依賴子女；子女不可靠」；另外一個只有已退休者達到 5% 以上的理由是「子女尚在就學，為領取教育補助費」。最後，關於領取綜合給付的主要理由，是希望能同時兼取一次給付和分期給付之長，一方面想要有一筆較大的錢來運用，另一方面則又想要保有固定安全的收

表 5：選擇一次給付的理由

理由 (每人只統計兩項理由)	已退休者		仍在職者	
	N	%	N	%
1. 任職機關規定如此	38	31.2	57	39.6
2. 數量多，方便統籌運用	17	13.9	27	18.8
3. 健康不佳，萬一死了，可有一筆錢留給遺屬。	15	12.3	3	2.1
4. 可存優惠利率存款，效果與月退休金相同。	14	11.5	19	13.2
5. 錢在自己手中，急需時，取用方便。	9	7.4	5	3.5
6. 領取月退金的手續麻煩。	7	5.7	8	5.6
7. 為領取軍方月退休金。	6	4.9	7	4.9
8. 需要大筆金錢幫助子女。	6	4.9	1	0.7
9. 年資未滿十五年，只能領取一次退休金。	4	3.3	2	1.4
10. 需要大筆金錢運用，但未說明用途。	3	2.5	3	2.1
11. 需要大筆金錢還債。	3	2.5	2	1.4
12. 怕時局、政策發生變化，遭到損失。	2	1.6	3	2.1
13. 月退休金太少，不夠用。	2	1.6	1	0.7
14. 移民出國，定居國外。	2	1.6	1	0.7
15. 需要大筆金錢投資房地產。	2	1.6	1	0.7
16. 需要大筆金錢投資工商業。	1	0.8	3	2.1
17. 需用大筆金錢購屋或付清其貸款。	0	0.0	2	1.4
18. 領取一筆大錢，內心覺得有滿足感。	0	0.0	2	1.4
19. 為讓子女能請領眷屬補助。	0	0.0	1	0.7
小計 (回答理由者人數) = 100%	122	56.0	144	55.0
空白不詳 (不回答理由者人數)	96	44.0	118	45.0
合計 (選擇一次給付者人數)	218	100.0	262	100.0

表 6：選擇分期給付的理由

理 由 (每人只統計兩項理由)	已退休者		仍在職者	
	N	%	N	%
1. 收入安全、可靠。(有固定收入)	83	70.3	85	65.4
2. 收入能隨物價、薪資的升高而調整，防止貶值。	23	19.5	28	21.5
3. 子女尚在就學，為領取教育補助。	9	7.6	3	2.3
4. 年輕、健康，可長期領取。	8	6.8	8	6.2
5. 不必依賴子女；子女不可靠。	7	5.9	7	5.4
6. 任職機關如此規定。	5	4.2	1	0.8
7. 不會管理、運用大筆金錢。(怕運用失敗)	4	3.4	2	1.5
8. 領了一大筆錢，怕被偷、被借、被騙、被...	1	0.8	0	0.0
9. 不需要使用大筆金錢。	0	0.0	2	1.5
10. 服務公司將民營化。	0	0.0	1	0.8
小 計 (回答理由者人數) = 100%	118	72.0	130	66.0
空白不詳 (不回答理由者人數)	46	28.0	67	34.0
合 計 (選擇分期給付者人數)	164	100.0	197	100.0

表 7：選擇綜合給付的理由

理 由	已退休者		仍在職者	
	N	%	N	%
1. 有一大筆錢可運用，並有月退休金保障生活。	23	88.5	82	100.0
2. 任職機關如此規定。	3	11.5	0	0.0
小 計 (回答理由者人數) = 100%	26	51.0	82	54.0
空白不詳 (不回答理由者人數)	25	49.0	69	46.0
合 計 (選擇綜合給付者人數)	51	100.0	151	100.0

入；另外比較少數的人，例如鐵路局的退休人員，他們之所以領取了綜合給付，仍是由鐵路局的規章所規定，並非由於員工的自由選擇。

然而，前面所提出的理由都只是受訪人所自述和所意識到的理由，這些理由都是制定退休政策時，必須要予以考慮的重要因素。此外，受訪人自身所不能意識到的因素也必須給予充分的留意和考慮。這些受訪者所不能自己意識到的因素，可以從兩方面去觀察：第一，從考試院銓敘部所出版的銓敘統計中，我們能從時間的序列中，觀察到三種影響給付方式的因素，即退休方式（即自願退休或命令退休）、性別和年齡。第二，在筆者的調查中，我們還可以卡方檢定的方式，去觀察其他許多可能會影響給付方式的因素，例如都市化、籍貫、教育程度、婚姻狀況、子女數、所得狀況、保險和工作年資、官等和職等、健康狀況…等。前面歷年統計所觀察到的退休方式、性別和年齡，都可以再作一次卡方檢定。為簡化討論，我們只對卡方檢定有顯著影響的因素，予以進一步的討論，而對那些沒有明顯影響的因素，則予以剔除。前面曾提到過，在公保人員中，由於只有行政人員和教育人員能具有選擇給付方式的自由，因此當我分析以上的各項因素時，也將以這兩類人員為範圍。其次，因為不管在那一種因素之下，選擇一次給付和分期給付的人數都是占絕大多數，而選擇綜合給付者只是少數，所以，下面的分析，也將是以一次給付和分期給付為主。

首先，當我們從時間序列的角度來看退休方式（自願退休或命令退休）對給付方式的影響時，由於可利用的統計資料可上溯自民國 63 年，因此在長達 20 年的統計數字中，我們可以清楚地看出：選擇一次給付的人數趨向於減少，而選擇分期給付和綜合給付的人數則持續地增加。在這種大趨勢之下，我們再進而去觀察：退休方式對給付方式的選擇，是否產生了某些影響力。根據統計表和統計圖，在一次給付和分期給付方面，從民國 63 年到民國 76 年，兩者的數字是交替消長，因此退休方式對給付方式並無影響。但是自民國 77 年以後，在一次給付方面，命令退休者的數字就顯著地高於自願退休者；而在分期給付方面，則是自願退休者的數字顯著地高於命令退休者。也就是

說，在民國 77 年後，退休給付方式的明顯趨勢是：命令退休者多傾向於選擇一次給付，而自願退休者則多傾向於選擇分期給付。至於在綜合給付方面，兩種退休方式的數字十分相近，而且一直是命令退休者的數字高於自願退休者。

表 8：影響公保人員職業退休給付方式的因素 —— 退休方式 (一)

給付方式		1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
一 次	命令退休	96.7	91.2	91.0	87.6	80.2	73.7	64.8	63.8	63.2	59.4	60.7
	自願退休	98.5	90.1	89.3	85.4	78.5	76.5	70.0	63.4	62.8	59.7	64.6
	合計	98.1	90.4	89.9	86.5	79.3	75.2	67.6	63.5	63.0	59.6	62.5
分 期	命令退休	3.3	8.8	9.0	12.4	19.8	26.3	32.6	33.9	34.0	37.3	36.2
	自願退休	1.5	9.9	10.7	14.6	21.5	23.5	27.4	35.2	35.1	37.6	33.0
	合計	1.9	9.6	10.1	13.5	20.7	24.8	29.8	34.7	34.6	37.5	34.7
綜 合	命令退休	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	2.3	2.8	3.3	3.1
	自願退休	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	1.4	2.1	2.7	2.4
	合計	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	1.8	2.4	3.0	2.8

表 8：影響公保人員職業退休給付方式的因素 —— 退休方式 (二)

給付方式		1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	已退休者	仍在職者
一 次	命令退休	63.3	66.2	66.1	66.0	64.1	53.4	49.6	51.6	38.0
	自願退休	62.9	64.8	70.4	62.1	56.7	42.3	36.0	40.6	33.9
	合計	63.1	65.6	68.0	64.0	60.3	47.9	43.5	46.8	36.9
分 期	命令退休	33.1	28.8	27.9	26.0	28.6	35.6	38.3	34.8	36.2
	自願退休	33.8	32.2	25.1	32.3	36.6	48.3	53.2	51.0	44.1
	合計	33.4	30.1	26.6	29.2	32.7	41.9	45.0	41.9	38.3
綜 合	命令退休	3.7	5.1	6.0	8.0	7.3	11.1	12.1	13.6	25.8
	自願退休	3.3	3.1	4.5	5.6	6.7	9.4	10.8	8.4	22.0
	合計	3.5	4.3	5.3	6.8	7.0	10.2	11.5	11.3	24.8

資料來源：MOP, 1974-1992。最後兩欄為調查資料。



以上是就過去歷年的統計資料所看出的一個大趨勢，但是，未來的趨勢是否仍然如此，這是一個十分值得我們關心的問題。為觀察和預測未來的可能趨勢，我們需要進一步根據調查資料來觀察和判斷，因為調查資料中的「在職者」，他們將來要退休的年數範圍很大，由一年到十數年不等，因此他們對給付方式的態度，在某種程度上，可有效地顯示未來的趨勢。經卡方檢定的結果，在已退休者方面，退休方式對給付方式有顯著影響，其影響方式是：命令退休者傾向於選擇一次給付，而自願退休者則傾向於選擇分期給付。而在仍在職者方面，退休方式的不同，對退休給付方式的選擇並沒有顯著的差異；這也就是說，在以後，退休方式的不同，對給付方式的影響將會越來越小。

表 9：退休方式與職業退休給付方式

變數	變項	已退休者				仍在職者			
		一次	分期	綜合	合計	一次	分期	綜合	合計
退休方式	命令	88	58	25	171	114	112	74	300
	自願	58	73	12	143	41	49	29	119
	合計	146	131	37	314	155	161	103	419

其次，在性別方面，因為歷年統計資料自民國 69 年以後才開始建立，所以可用作統計之用的年數較短。但是這並不妨礙我們觀察性別對給付方式的影響。在民國 76 以前 (除了民國 73 年之外)，性別對給付方式的影響，並不顯著。但自民國 77 年以後，男性選擇一次給付的數字就顯著地高於女性，而女性選擇分期給付的數字則顯著地高於男性。而綜合給付方面，自民國 74 年以後，女性的數字也一直或多或少都高於男性。因此，就一次給付和分期給付而言，其趨勢是：男性傾向於選擇一次給付，而女性則傾向於選擇分期給付。而對調查資料檢定的結果，無論是已退休者和仍在職者，性別都對給付方式也具有顯著的影響，而且其影響方式和時間序列完全一致。

表 10：影響公保人員職業退休給付方式的因素——性別(一)

給付方式		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
一次	男	66.8	63.5	63.0	59.5	60.8	63.3	66.0
	女	73.0	63.5	63.0	60.2	71.9	61.9	63.4
	合計	67.6	63.5	63.0	59.6	62.5	63.1	65.6
分期	男	30.3	34.5	34.5	37.6	36.4	34.0	29.9
	女	26.5	36.0	34.8	36.9	25.4	30.6	31.5
	合計	29.8	34.7	34.6	37.4	34.7	33.4	30.1
綜合	男	2.9	2.0	2.4	3.0	2.8	2.7	4.1
	女	0.5	0.5	2.2	2.9	2.7	7.5	5.1
	合計	2.6	1.8	2.4	3.0	2.8	3.5	4.3

表 10：影響公保人員職業退休給付方式的因素——性別(二)

給付方式		1987	1988	1989	1990	1991	已退休者	仍在職者
一次	男	68.0	65.7	61.7	57.1	47.3	48.5	41.0
	女	68.4	57.0	53.7	35.7	31.2	32.1	23.9
	合計	68.0	64.0	60.2	47.9	43.5	46.0	36.9
分期	男	26.8	27.6	31.4	39.6	41.9	39.1	35.8
	女	26.0	35.9	38.9	50.7	55.1	57.1	46.8
	合計	26.1	29.2	32.7	41.8	45.0	42.2	38.3
綜合	男	5.3	6.7	6.9	9.3	10.8	12.4	23.2
	女	5.6	7.2	7.4	13.7	13.8	10.7	29.4
	合計	5.3	6.8	7.0	10.2	11.5	11.7	24.8

資料來源：MOP, 1981-1992。最後兩欄為調查數字，並已剔除「不詳」者。

表 11：性別與給付方式

變數	變項	已退休者				仍在職者			
		一次	分期	綜合	合計	一次	分期	綜合	合計
性	男	133	107	34	274	116	95	79	290
	女	18	32	6	56	44	73	29	146
別	合計	151	139	40	330	160	168	108	436

再其次，在年齡方面，爲了觀察年齡的高低對給付方式的影響，我們需要對年齡加以分組。本來，統計資料中的五歲年齡組也可直接拿來應用，但如此會使數字過於分散，不能看出其明顯的趨勢，因此本研究將年齡區分爲 54 歲以下、55 歲至 64 歲和 65 歲以上，三個低、中、高不同的年齡組。然後再來觀察年齡對給付方式產生怎樣的影響。首先，我們看 55 歲到 64 歲和 65 歲以上，這兩個「中」和「高」的年齡組，在民國 77 或 78 年以前，無論在一次給付和分期給付上，這兩個組的數字都是十分相近，而且是彼此互相波動消長，這兩組的平均值會落在原來兩個組值之間。因此，如果把這兩組的平均值視爲是「高年齡組」，把 54 歲以下的一組視爲是「低年齡組」，於是無論根據統計表或統計圖，在一次給付方面，「高年齡組」數字顯著地高於「低年齡組」，則其趨勢是：「高年齡組」傾向於選擇一次給付，而「低年齡組」則傾向於選擇分期給付。這種趨勢，在兩組調查資料經過卡方檢定之後，都證明同時具有顯著的影響。

表 12：影響公保人員職業退休給付方式的因素——年齡(一)

給付方式		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
一次	54以下	67.8	58.9	56.8	56.5	59.6	54.6	57.7
	55至64	67.3	65.5	64.7	60.0	64.4	64.1	65.6
	65以上	68.0	64.6	64.6	60.6	62.2	64.5	66.8
分期	54以下	30.6	39.9	41.8	41.9	39.1	41.4	39.3
	55至64	29.7	32.9	33.0	37.1	33.2	32.3	31.2
	65以上	29.3	32.7	32.4	35.8	34.4	32.2	28.1
綜合	54以下	1.6	1.3	1.5	1.7	1.3	4.0	3.0
	55至64	3.0	1.6	2.2	2.9	2.4	3.5	3.2
	65以上	2.7	2.7	3.0	3.6	3.4	3.3	5.0

表 12：影響公保人員職業退休給付方式的因素——年齡(二)

給付方式		1987	1988	1989	1990	1991	1992	已退休者	仍在職者
一次	54以下	61.6	38.8	43.3	29.3	25.2	23.4	28.0	24.1
	55至64	66.8	70.3	59.5	45.4	35.9	42.1	29.9	42.9
	65以上	70.2	66.9	65.2	55.8	53.6	52.6	55.1	46.0
分期	54以下	33.9	57.2	52.9	63.0	67.0	52.1	72.0	47.6
	55至64	23.8	23.6	33.4	43.7	50.2	48.4	57.7	33.2
	65以上	27.0	24.9	27.1	33.5	35.1	34.5	31.8	35.1
綜合	54以下	4.5	4.0	3.8	7.7	7.7	24.5	0.0	28.3
	55至64	9.4	6.1	7.1	10.9	13.9	9.6	12.4	23.9
	65以上	2.8	8.2	7.7	10.7	11.3	12.9	13.1	18.9

資料來源：MOP, 1981-1992。最後兩欄為調查數字，並已剔除「不詳」者。

表 13：年齡與給付方式

變數	變項	已退休者				仍在職者			
		一次	分期	綜合	合計	一次	分期	綜合	合計
年	低	7	18	0	25	26	35	14	75
	中	29	56	12	97	100	106	74	280
	高	118	68	28	214	38	29	22	89
齡	合計	154	142	40	336	164	170	110	444

註：年齡組的定義——

	低	中	高
已退休者	45-64	65-69	70+
仍在職者	45-54	55-64	65+

此外，雖無長期的統計資料，但仍可以調查資料作卡方檢定，而對給付方式具有 5% 以上顯著水準的因素，還有下列幾項：

1. 都市化程度——程度低者傾向選擇一次給付，程度高者傾向選擇分期給付。
2. 居住區位——其情況與都市化程度十分相近；北部傾向於分期給付，中部各居一種，而其他各區則傾向於一次給付。

3. 籍貫 —— 只在仍在職者方面有顯著影響；本省籍者傾向選擇一次給付，外省籍者傾向選擇分期給付。
4. 教育程度 —— 只在仍在職者方面有顯著影響；程度低者傾向選擇一次給付，高者傾向選擇分期給付。
5. 子女數 —— 子女數多者傾向選擇一次給付，少者傾向選擇分期給付；而如果是單論兒子或女兒時，則只在已退者方面有顯著影響。
6. 退休年度 —— 此因素只限於已退休者；早年退休者傾向於一次給付，而退休越晚者則傾向於分期給付。
7. 將被命令退休的年數 —— 此因素限仍在職者；其影響與年齡相通。年數越短者傾向一次給付，越長者則傾向分期給付。
8. 毛所得 —— 只在仍在職者方面有顯著影響；即所得高者傾向於分期給付，而所得低者則傾向於一次給付。
9. 保險年資 —— 年資長者傾向於一次給付，年資中短者傾向於分期給付。
10. 就業年資 —— 年資長者傾向於一次給付，年資中短者傾向於分期給付。
11. 家居成員狀況 —— 和未婚子女同住時傾向於分期給付，和已婚子女同住或獨住時傾向於一次給付。此因素可轉化為子女之婚姻狀況。
12. 健康狀況 —— 只在已退休者方面有顯著影響；健康良好者傾向選擇分期給付，不佳者則傾向選擇一次給付。
13. 職業給付方式建議 —— 在職業給付中，可以在一次給付、分期給付和綜合給付之間自由選擇，因此最大多數的人都建議繼續維持此「自由選擇」的方式，建議第二多者則與受訪者所選擇給付方式十分一

致，即選擇一次給付者會建議採行一次給付，選擇分期給付者會建議採行分期給付。

14. 公保給付方式建議——大致與職業給付方式之建議相同，但只有一點例外，即選擇一次給付者，其建議人數最多者也是一次給付，第二多者才是「自由選擇」。

#### 四、財源

綜合以上的比較分析，我們無論以三種社會安全給付中的那一種方式來提供退休給付，我們都會面臨到各種不同制度上的困難，沒有那一種方式是十全十美的。但是總結而言，由於社會安全基本上是一種「所得移轉」(income transfer)，或是一種「所得重分配」，因此它最根本的問題還是如何籌措財源，以支付退休者的問題。在財源的問題上，雖然社會救助和社會津貼的財源是一般稅收，而社會保險的財源則是來自被保險人(及其僱主或政府)的保險費，但是，由於保險費是強制性的，本質它還是一種稅收，只是它是一種指定用途的稅收。尤其是，如果我們進一步考慮社會安全基金的管理時，由於社會救助和社會津貼的財源是來自稅收，因此它們的基金管理，必然是採行「流帳制」的方式，當年的稅收，就用於當年的支出。然而社會保險的保險費，因為是一種指定用途的特別稅，因此它的基金管理，既然可以採用商業保險的「積存制」，也可以採用一般稅收的「流帳制」。當採用粹純的「積存制」時，其情況就如同一般的商業保險或是前英屬殖民地國家的「公積金制」，這種基金管理方式最能符合「個人公平」(individual equity)的原則，也具有最強的經濟誘因效果，它所累積的巨額資金，又是資本形成的有效方式，對經濟發展的貢獻甚大。然而「積存制」所面臨的最大危機就是「通貨膨脹」，尤其是在通貨膨脹為普遍現象的現代市場經濟，這種危機就顯得更加嚴

重。其次的一個問題，就是基金投資的風險；由於積存的基金先天就具有通貨膨脹和貶值的壓力，尤其是遇到經濟蕭條不景氣時，這種壓力就更加沉重，因此基金必須拿來投資運用，才能保值或增值。然而，任何投資都有其風險，而公共性的社會安全基金投資，則又要求只能賺而不能賠，必須是零風險的投資，這種要求，對全國性的巨額基金，就會變得更加困難。「積存制」的第三問題是其成熟期的政治壓力，因為採行「積存制」的社會保險制度，其成熟期大致都要 10 年或 20 年以上，於是對已經退休者或工作期短於成熟期者，都會被排除在外，這在面臨選票壓力的民主政治中，很難具有吸引力。基於以上幾種原因，實行社會保險的國家，起初雖然也有不少國家採行了「積存制」，但後來都慢慢改採了「流帳制」。這是「流帳制」在世界上比較流行的原因。

當社會保險基金的財務管理方式，採行了「流帳制」而不是採行「積存制」之後，其意義是就等於把退休予以短期化為一年，即我們只看在一年內，有多少退休者，而不去考慮退休者人數在年與年之間的變化；如此一來，社會保險的保險費，在性質上，便會和社會救助、社會津貼的一般稅收完全一樣，都是以「年」為結算的單位。於是，整個社會安全給付或退休年金的稅率便可以十分清楚地，以一個簡單的圖表予以表示出來（如表 1）。例如，如果我們在工作者 (Earnings) 與領取年金者 (Pensioners) 的扶養比率為 8:1 的情況下，去提供三分之一淨所得 (Net Earnings) 水準的退休年金的話，則單就退休年金一項給付所需的稅率，就要高達 4%；如果退休年金水準要提高到二分之一，則所需的稅率就要高達 5.9%。如果扶養比率降低為 6:1 或 4:1，則 50% 淨所得給付水準所需的稅率就要分別高達 7.7% 和 11.1%。在社會安全稅已經很高的情況下，再加上政府其他公共支出如國防、教育、衛生、交通... 等項目所需的稅率，則人民總共所需要負擔的稅率便會很高很高。最後，稅賦的增加，必然會帶來種種強烈的反誘因效果，而為其市場經濟帶來不利的影響。

表 14：各種水準的退休年金及其所需的稅率(%)

扶養比率 ( <i>m</i> : <i>n</i> )	年 金 水 準 ( <i>a</i> : <i>b</i> )							
	1 : 8	1 : 7	1 : 6	1 : 5	1 : 4	1 : 3	1 : 2	2 : 3
2 : 1	5.9	6.7	7.7	9.1	11.1	14.3	20.0	25.0
3 : 1	4.0	4.5	5.3	6.3	7.1	10.0	14.3	18.2
4 : 1	3.0	3.4	4.0	4.8	5.9	7.7	11.1	14.3
5 : 1	2.4	2.8	3.2	3.8	4.8	6.3	9.1	11.8
6 : 1	2.0	2.3	2.7	3.2	4.0	5.3	7.7	10.0
7 : 1	1.8	2.0	2.3	2.8	3.4	4.5	6.7	8.7
8 : 1	1.5	1.8	2.0	2.4	3.0	4.0	5.9	7.7
9 : 1	1.4	1.6	1.8	2.2	2.7	3.6	5.3	6.9
10 : 1	1.2	1.4	1.6	2.0	2.4	3.2	4.8	6.3

資料來源：Kaim-Caudle, 1986: 92。(由筆者再加以擴充而成)

表 14 稅率的計算公式：

$$\text{因爲 } \frac{m}{n} \times \frac{Y}{X-Y} = \frac{a}{b}$$

$$\text{所以 } Y = \left( \frac{na}{mb+na} \right) X \text{ or } \left( \frac{100na}{mb+na} \% \right) X$$

扶養比率 = 工作者 (earners) : 領取年金者 (pensioners) = *m* : *n*

年金水準 = 年金 (pensions) : 淨所得 (net earnings) = *a* : *b*

毛所得 = *X* (gross earnings)

稅、費 = *Y* (taxes or contributions)

淨所得 = *X* - *Y* (net earnings)

因此，根據表 14 的計算公式，只要知道扶養比率 (*m* : *n*) 和年金水準 (*a* : *b*)，即可得知退休者所需的社會安全稅稅率。站在社會安全的角度而言，退休的老年人固然需要社會安全的幫助，其他非從勞動市場中退休下來的老年人，同樣地也需要社會安全的幫助，因此，當退休保險年金的財務管理是採用「流帳制」的話，則這兩類老人年金的財源基礎，都是來自當年的稅收，都是由當年的工作人口所負擔，其本質並無不同。只是其受領年金的資格和水準，可能會各有所不同而已。因此，根據上表所列出來的公式，我們可進而計算全國老人年



金的總經費。例如，以民國 81 年的資料為例，如果我們提供一份 30% 平均薪資水準的老人年金 (陳寬政、楊靜利，1994) 則其年金水準 ( $a : b$ ) 為  $30 : (100 - 30) = 30 : 70 = 3 : 7$ ；又因為當年的就業人口為 8,582 千人，而 65 歲以上的老年人口為 1,411 千人，因此其扶養比率 ( $m : n$ ) 為  $8582 : 1411 = 6.1 : 1$ 。因此，不論當年的平均薪資為何，就業人口都必須為老人年金而繳納 6.6% 的社會安全稅，才足以維持這水準的老年退休年金。觀察扶養比率在長期上的變化趨勢，它是一直處於遞減的趨勢 (見表 15)，因此，如果以後年金水準維持不變，則當扶養比率下降為 5 : 1 時，老人年金的社會安全稅稅率將會增加為 7.9%；下降為 4 : 1 時，增為 9.7%；下降為 3 : 1 時，增為 12.5%；最後如下降為 2 : 1 時，則會增加為 17.6%。因此，老人年金的社會安全稅稅率，將會隨著扶養比率的下降而增高。以民國 81 年為例，該年平均薪資為 24,582 元，因此，如果該年就實行老人年金制，其所需總經費約為 139 億元。隨著人口平均餘命的提高，社會的扶養比率可能會日益惡化，最後終會達到產生嚴重經濟反誘因後果的地步，面對這種問題，未來退休政策，可能傾向於強化「活動論」，讓健康的老人延後退休，以增加勞動參與率，或是將「老年」的定義提高為「70」歲 (表 16)，讓工作人口工作到 70 歲才命令退休，如此或許可以改善社會安全財務的惡化趨勢。

## 伍、結 論

本論文嘗試從「退休方式」和「退休給付」(即社會安全)兩方面去探討退休政策的問題。在「退休方式」方面，筆者是以「撒離論」和「活動論」這兩種對比分明的理論，來說明退休方式的原因和功能。比較起來，「撒離論」比較適用於說明命令退休，而「活動論」則比較適用於說明自願退休。依常理而言，在民主政治下，因為受僱者的人數遠多於僱主的人數，因此國家的退休政策應該會傾向於採行「活

動論」的退休政策，而在我國的現行退休制度下，無論公保或勞保的退休人員，都是在標準退休年齡之下，只有提前退休的條款，而沒有延後退休的條款，再加上退休給付水準的不足，使得許多想繼續工作的受僱者，到了標準退休年齡時，都不得被迫而退休，這可能是近年來公保被保險人選擇命令退休的人數比率高於自願退休者的原因。

表 15：歷年老人扶養比率 (1,000)

年 度	勞動力 人口數	就 業 人口數	老 年 人口數	勞 動 參與力	扶養比率
1968	7,474	4,225	383	56.52	11.0 : 1
1969	8,125	4,433	404	54.56	11.0 : 1
1970	8,426	4,576	428	54.31	10.7 : 1
1971	8,736	4,738	454	54.24	10.4 : 1
1972	9,012	4,948	480	54.90	10.3 : 1
1973	9,292	5,327	503	57.33	10.6 : 1
1974	9,586	5,486	534	57.23	10.3 : 1
1975	9,880	5,521	565	55.88	9.8 : 1
1976	10,186	5,663	600	55.60	9.4 : 1
1977	10,465	5,972	643	57.07	9.3 : 1
1978	10,755	6,228	682	57.97	9.1 : 1
1979	11,041	6,424	724	58.18	8.9 : 1
1980	11,329	6,488	762	57.27	8.5 : 1
1981	11,605	6,564	799	56.56	8.2 : 1
1982	11,857	6,668	838	56.24	8.0 : 1
1983	12,089	6,897	875	57.05	7.9 : 1
1984	12,354	7,308	922	59.15	7.9 : 1
1985	12,589	7,428	973	59.00	7.6 : 1
1986	12,788	7,618	1,027	59.57	7.4 : 1
1987	13,001	7,898	1,089	60.75	7.3 : 1
1988	13,200	7,391	1,142	60.08	6.9 : 1
1989	13,383	8,217	1,197	61.40	6.9 : 1
1990	13,579	8,196	1,264	60.36	6.5 : 1
1991	13,804	8,432	1,341	61.08	6.3 : 1
1992	13,995	8,582	1,411	61.32	6.1 : 1

資料來源：CEPD, 1993: 10; DGBAS, 1992:

其次在「退休給付」方面，受僱者無論以何種方式退休之後，公共部門的社會安全所能提供的給付，其類型無外乎社會救助、社會保

表 16：不同老年定義下的老年人口比例\*

出生預 期壽命	老年「年齡」之定義							
	55	60	<65>	70	75	80	85	90
90	38.9	33.3	27.7	22.2	16.6	11.1	5.5	---
89	38.2	32.5	26.9	21.3	15.6	10.1	4.4	---
88	37.5	31.8	26.1	20.4	14.7	9.1	3.3	---
87	36.7	31.0	25.2	19.5	13.7	8.0	2.2	---
86	36.0	30.2	24.4	18.6	12.8	7.0	1.1	---
85	35.3	29.4	23.6	17.7	11.8	5.9	---	---
84	34.5	28.6	22.6	16.7	10.7	4.8	---	---
83	33.7	27.7	21.7	15.7	9.6	3.6	---	---
82	32.9	26.8	20.7	14.6	8.5	2.4	---	---
81	32.1	25.9	19.8	13.6	7.4	1.2	---	---
80	31.3	25.0	18.8	12.5	6.3	---	---	---
79	30.4	24.1	17.7	11.4	5.1	---	---	---
78	29.5	23.1	16.7	10.3	3.8	---	---	---
77	28.6	22.1	15.6	9.1	2.6	---	---	---
76	27.6	21.1	14.5	7.9	1.3	---	---	---
75	26.7	20.0	13.3	6.7	---	---	---	---
74	25.7	18.9	12.2	5.4	---	---	---	---
73	24.7	17.8	11.0	4.1	---	---	---	---
72	23.6	16.7	9.7	2.8	---	---	---	---
71	22.5	15.5	8.5	1.4	---	---	---	---
70	21.4	14.3	7.1	---	---	---	---	---
69	20.3	13.0	5.8	---	---	---	---	---
68	19.1	11.8	4.4	---	---	---	---	---
67	17.9	10.4	3.0	---	---	---	---	---
66	16.7	9.1	1.5	---	---	---	---	---
65	15.4	7.7	---	---	---	---	---	---
64	14.0	6.2	---	---	---	---	---	---
63	12.6	4.7	---	---	---	---	---	---
62	11.1	3.1	---	---	---	---	---	---
61	9.7	1.6	---	---	---	---	---	---
60	8.3	---	---	---	---	---	---	---

\*在人口零成長的情況之下。

險和社會津貼三大類，只是這三種給付雖然都各有其功能，但也都各有其極限，因此如何搭配這三種給付，就成為政策上極為重要的課

題。大體說來，無論公保和勞保的被保險人，都享有以一次給付為原則的社會保險退休給付。但是，值得特別留心的是，我國的公保和勞保被保險人雖然在法律上都同時享有「職業退休給付」，但是在本質上，公保被保險人的職業退休給付仍是一種「局部性的社會津貼」，而勞保被保險人的職業退休給付則是一種「次級性的社會保險」。尤其值得注意的是，公保被保險人的職業退休給付，不但在給付水準上較為優越，而且在給付方式上還同時享有分期給付的選擇機會。由於不同的給付方式對退休後所得安全的問題，會有不同的影響，因此給付方式的設計和討論，亦是退休政策的另一項重要課題。

從歷年的統計數字上看，公保被保險人對職業給付方式的選擇趨勢似乎是：選擇一次給付的人數比率持續地減少，而選擇分期給付的人數比率則持續增加，但是參考調查數字之後，發現其最後的趨勢似乎是二者趨於相等，不會無限制地增減下去。由此可見，一次給付仍然具有相當強度的需求，因此學界和輿論界鼓吹全面性實行年金制度的政策，可能會犧牲了這種一次給付的社會需求。

最後，在退休給付的財務問題方面，如果社會保險方面採行了「流帳制」的財務管理方式，則社會安全的三種給付類型——社會救助、社會保險和社會津貼——在本質上，都是以當年的收入，來支付當年的給付，完全沒有基金的累積。這種財務管理方式，雖然能克服通貨膨脹和基金投資的重大問題，但是這種「流帳制」的財務管理方式，也帶來了以下的兩大問題：(一) 如果要維持一定的給付水準，則代間的稅賦將會隨著人口的變化而產生不公平的問題；(二) 如果要維持代間稅賦的公平，則給付水準就會隨著給付人口的增加而降低。由於退休政策可細分為許多的面相，而每一個面相又都各有其不同的功能和限制，所以要做到面面顧全，雖然不是一件易事，但我們應該全力以赴，把它做到最好的地步。

## 參考資料

### 主計處 (DGBAS)

1992 《人力資源運用調查報告》。臺北：行政院主計處。

### 陳寬政、楊靜利

1994 〈國民年金長期財務均衡與人口變遷〉，中華民國社會福利學會：國民年金保險制度系列演講座談。民國 83 年元月 8 日。

### 覃怡輝

1991a 〈社會安全政策的公平和效率問題〉，收於戴華、鄭曉時（主編）：《正義及其相關問題》，頁369-415。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所專書 (28)。

1991b 〈私人給供與公共給供之相關理論與國外制度之探討〉。內政部主辦：老年收入安全問題研討會，民國 80 年 3 月 2 日。

1992 "Beveridge Report and the Development of British Social Security," 《人文及社會科學集刊》5 (1): 321-382。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

### 經濟建設委員會 (CEPD)

1993 *Taiwan Statistical Yearbook*. 臺北：經濟建設委員會。

### 銓敘部 (MOP)

1972-93 《銓敘統計》。臺北：考試院銓敘部。

### 蔣靜一

1973 《企業管理》。臺北：三民書局。

DHHS (Department of Health and Human Service, Washington, D.C., USA)

1985 *Social Security Programs Throughout the World 1985*. Washington, D.C.: DHHS.

### Fogarty, Michael

1980 *Retirement Age and Retirement Costs*. London: Policy Studies Institute.

Fogarty, Michael (ed.)

1982 *Retirement Policy: The Next Fifty Years*. London: Heinemann.

Guillemard, Anne-Marie (ed.)

1983 *Old Age and the Welfare State*. London: Sage. ISSA (International Social Security Association)

1984 *Occupational Pension Schemes*. Geneva: ISSA.

1985 *Social Security, Unemployment and Rremature Retirement*. Geneva: ISSA.

Kaim-Caudle, Peter Robert

1986 "Statutory Financial Provision for Old Age," in Jane Keithley and Kaim-Caudle (eds.), *Aspects of Social Welfare in Taiwan R.O.C. and Britain, Durhan*. England: Department of Sociology and Social Policy, The University of Durham.

Koli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard and Herman van Gunsteren (eds.)

1991 *Time For Retirement*. Cambridge: Cambridge University Press.

Parker, Stanley

1982 *Work and Retirement*. London: George Allen and Unwin.

Phillipson, Chris

1982 *Capitalism and the Construction of Old Age*. London: Macmillan.

Phillipson, Chris and Alan Walker (eds.)

1986 *Ageing and Social Policy: A Critical Assessment, Hants*. England: Gower.

Tracy, Martin

1979 *Retirement Age Practices in Ten Industrial Societies, 1960-1976*. Geneva: ISSA.

Viscusi, W. Kip

1979 *Welfare of the Elderly: An Economic Analysis and Policy Prescription*. New York: John Willey & Sons. □