

高階文官應有的政策思維－年金改革的經驗

(綱要)

102.7.25

壹、前言

貳、高階文官在政策過程的角色

一、國外的研究

二、國內的研究

三、小結

參、年金制度面臨三大問題

一、經費不足

二、行業不平

三、世代不均

肆、年金改革的政策理念

一、公平合理

二、維護尊嚴

三、照顧弱勢

四、循序漸進

五、永續發展

伍、下一步呢？

一、建構以全民為適用對象的基礎年金

- 二、退撫基金之行政法人化
 - 三、年資保留和年資併計
 - 四、建立動態的年金給付調整機制
 - 五、實施「退休收入測試」(Retirement Earnings Test, RET)
 - 六、開闢或調增消費稅、營業稅或財產利得稅等
 - 七、正視人口結構變化對退休制度的影響
 - 八、對年輕世代的保證
 - 九、對弱勢的具體照顧和協助
 - 十、公務人力的檢討和改進
- 陸、結語

高階文官應有的政策思維－年金改革的經驗

102年7月25日講於高階文官訓練

壹、前言

現代社會的高階文官幾乎隨時都在參與政策，但政策目標該如何設定？政策價值為何？經濟、效率、效能是最高的價值嗎？2008年的金融海嘯，便是爲了追求金錢價值，無所不用其極所帶來的慘烈教訓。因此，效率效能固然是重點，但公平正義和公共利益的追求也絕不在話下，另外也有學者倡議高階文官應追求憲政價值、美德、良善等。總之，高階文官除了應具有技術面的分析能力、溝通面的人際能力之外，更需培養上位的價值理念，若只有高深的專業知識與技巧，而缺乏正確的價值觀與設定政策目標的能力，恐怕就只能做一位技術至上的專家。

高階文官既然參與政策過程，推動政策時心中存在的價值是什麼？每一項政策都應有價值立場，可能是效率、公平正義、公共利益等，我們該有什麼樣的政策思維呢？政策目標是什麼？解決什麼問題呢？每一政策或有不同的價值選擇，我們也必須在許多的政策價值中進行取捨。

本次年金改革，引起各界廣泛的討論，大家普遍都能以

理性的態度看待這次改革，因此可以說是一次成功的社會教育。在正式進入演講之前，先說明年金改革的重要理念，這些想法來自總統、學者及媒體的評論，供各位參考：

- 年金制度好比一列行駛中的火車，而各種年金制度的破產，就像是前方的一個懸崖。如果現在不改革，火車還是會向前開，而且在我任內不會墜崖；但如果我們不及早搭建跨越懸崖的大橋，在我卸任之後，未來這列火車一定會墜崖。(馬總統英九，102.1.30)
- 這次年金改革如不成功，失敗的不是馬英九，而是 2300 萬的台灣人民。……每個人都擔心自己的權益被剝奪，但如不能共體時艱，肯做犧牲，改革是不會成功的。(遠見，101.12)
- 今日不改，後患無窮。(林萬億，102.1.25)
- 目前看來年金改革大方向似乎沒有嚴重背離民意的期待。(自由時報社論，102.1.28)
- 這次年金改革是民主化以來最正面的示範。(蘋果日報蘋論，102.1.28)
- 本次改革的進行方式可圈可點，……我們對這種專業，不躁進的態度，表示肯定。(中國時報社論，102.1.31)
- 對軍公教年金用心之深，似難挑別，……軍公教年金那座(橋)建得工整美觀。(聯合報黑白集，102.1.31)
- 年金改革的成果將是全民共享，這是不分藍綠共同承

擔的改革大業。(聯合晚報社論，102.2.13)

今天以「年金改革的經驗」為例，向大家說明高階文官應有的政策思維。首先，提出國外及國內對於高階文官在政策過程角色的研究，大家可以想想自己屬於那一種類型。接著提出年金制度面臨的三大問題、年金改革的基本理念，然後提出「下一步」的構想。

貳、高階文官在政策過程的角色

傳統的公共行政理論觀點，認為政治與行政二分，政治是指政策或國家意志的表示，行政是指政策或國家意志的執行，絕大多數的行政和政治無關，應免除行政的政治控制。這樣的觀點，在19世紀或20世紀初期行政事務較為簡單的情形下，或許可行，但現代行政事務高度複雜化，這樣的理論根本不符合實際情形。

20世紀隨著行政事務的複雜化及政府組織的擴張，文官涉入政策過程已是不可避免的趨勢，有學者甚至指稱我們實際上已經生活在「行政國」(administrative state)的時代裡¹。但是若我們宣稱推行民主政治，卻又把政府的權力交給不經民主程序選出的永業文官，這樣的治理模式如何回應民意的需求呢？文官應該擁有這麼高的權力嗎？

美國的公共行政學者莫雪(Fredrick Mosher)便曾質疑，

¹ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View* (Novato, Calif.: Chandler and Sharp, 1949).

文官體系的行政權力與直接民主有第三步之遙²：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，就是由直接民主轉為代議政治，是第一次脫離直接民治；再轉交政務官則是第二次脫離直接民治；最後再由常任文官來為社會做權威性的價值分配，是離開直接民主的第三步。

於是我們面臨的情形便是：「我們不得不仰賴文官協助推動政策，卻又擔心文官掌握政府的權力」，究竟這兩者之間該如何調和呢？也就是文官專業與政務領導之間該如何找到合適的互動呢？學者間的看法有很多種，我們提出幾種供各位參考：

一、國外的研究

(一) B. Guy Peters 針對政務官和事務官在政策決策過程的互動關係，描繪出 5 種互動模式³：

- 1.正式模式：兩者之間依照法律規範行禮如儀，政策制定權由政務官全權掌握，高階文官可以簡化為聽令的機器，扮演「遵命辦事」(Yes, Minister)的服從執行角色。
- 2.鄉村生活模式(village life model)⁴：政務官與高階文

² Frederick C. Mosher, **Democracy and the Public Service** 2nd ed. (New York: Oxford, 1982).

³ B. Guy Peters, **Comparing Public Bureaucracies**. (Alabama: University of Alabama Press, 1981), p.162.

⁴ 鄉村生活原是學者 Hugh Helco 和 Aaron Wildavsky(1981:76-118)用來形容英國財政部的文官，具有高度同質的工作價值理念。

官有極為相似的價值取向，在融洽有共識的環境中共同決定公共政策的內容與方向，並且共同抗拒外界力量干擾其利益，故宜視為同一團體。政務官和高階文官只是相同團隊裡的不同隊員(different players on the same team)。

3. 功能模式：功能模式是鄉村模式的延伸變形，鄉村模式是政務官和高階文官在「水平」的職務上進行整合，功能模式則是在「垂直」的功能部門內進行整合，例如教育、衛生、經濟部門。政務官和高階文官隨著政治系統的功能性需要，與其它單位或是立法機關，甚至外部的利益團體進行網路的結合，有些類似統合主義的決策模式。
4. 敵對模式：和鄉村模式相反，二者為了爭奪政策的控制權而相互較勁。
5. 行政國模式：國家政策的制定與執行皆由高階文官主導。

表1 政務官與高級文官互動關係五種模式特徵比較

模式名稱	性質	勝利者	衝突解決	互動基礎	政策後果
正式模式	整合	政務官	層級命令	權威	多變
鄉村生活模式	整合	共同	協商	互信(註1)	管理
功能模式	整合	共同	協商	專業(註2)	利益消長
敵對模式	敵對	不定	權力	競爭	多變
行政國模式	整合	高級文官	政務棄守	專業	穩定

資料來源：B. Guy Peters, 1981:162.

註1：互信是基於政務官和高階文官具有共同的信仰及價值觀。

註2：專業是指業務性質上的相近性，政務官和高階文官在其專業分工上有直線的整合。

(二)Joel D. Aberbach、Robert D. Putman 及 Bert A. Rockman 認為政務官和高階文官在政策議題上的互動關係，有4種可能⁵：

- 1.政策/行政二分：即傳統行政學者的看法，認為前者制定政策，後者執行政策，彼此截然對立。
- 2.利益/事實二分：政務官引進利益及價值，高階文官提供事實及專業知識，共同參與政策制定。

⁵ Joel D. Aberbach, Robert D. Putman & Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), vii~ix & 239.

3. 熱情/均衡(energy/equilibrium)二分：二者均介入決策，但政治人物負責廣泛群眾的利益，以自身的黨派或意識形態的熱情介入；高階文官則是務實、細心平衡地協調有組織的、特定團體的利益。
4. 純粹混同(pure hybrid)：政務官和高階文官都要扮演結合實質專業與政治承諾的角色，代表「官僚的政治化與政務官的官僚化」同時發生，二者在決策過程中的角色愈來愈相近，無區分之必要。

表2 政務官和高階文官互動關係四模式特徵

政策工作 職責歸屬	政策/行政 模式	利益/事實 模式	熱情/均衡 模式	純然混合 模式
執行政策	高階文官	高階文官	高階文官	高階文官
規劃政策	政務官	共同職責	共同職責	共同職責
協商利益	政務官	政務官	共同職責	共同職責
表達理想	政務官	政務官	政務官	共同職責

資料來源：Joel D. Aberbach, Robert D. Putman, & Bert A. Rockman, 1981:239.

二、國內的研究

上述這些模式是外國的經驗研究，國內這些年來也有一些類似的研究。

(一) 賴維堯

賴維堯針對我國中央機關高階文官(司處長)在政策角色的認知，建構了權責由輕到重的五種連續性角色類型如下⁶：

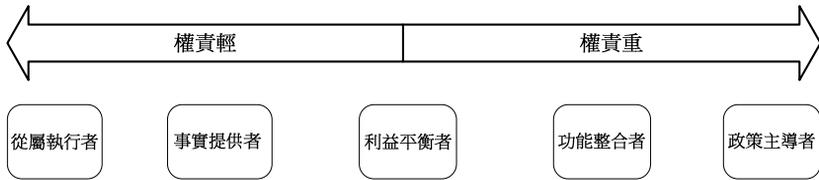


圖1 我國高階文官政策角色認知光譜

資料來源：吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，2001：547。

根據賴維堯的研究，超過8成的高階文官認為他們是「事實提供者」及「利益平衡者」，同意自己是「功能整合者」只有49.2%，認為自己是「政策主導者」為38.5%，是「從屬執行者」有25.4%。從上述的光譜來看，整體意見是中間稍偏左，也就是與傳統理論較為接近。

(二) 考試院的研究

賴維堯的研究大約在民國80年代初期，也就是我國剛剛推動民主政治的初期，與現況有落差。99年考試院有一份比較新的委託研究--「高階文官在決策過程扮演的角色之研究」，這一份研究報告曾就考試院與行政院「簡任十職等以上常任文官」進行調查(法官檢察官、警察、關務人員、交通

⁶ 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，《行政學(二)》，2001，臺北：空中大學，頁 546-547。

事業人員、教育人員及醫事人員除外)。母體人數共計2,046人，有效回收問卷達1,104份。其中較重要的題目如下：

表3 高階文官在政策過程的角色⁷

題 目	不同意	普通	同意
我經常需要去發展新的政策/計畫	14.6%	23.4%	61.3%
為我的部門發展新政策	15.5%	32.2%	51.3%
說服政務官同意我新的提案	15.3%	26.3%	56.3%
在發展新政策/計畫上與政務官或民選官員合作	18.6%	31.3%	49.6%

註：不同意包括「非常不同意、不同意及有點不同意」；同意包括「非常同意、同意及有點同意」。

高階文官多數同意，在其工作內容中經常需要去發展新計畫或政策，再者，公共政策的制定亦是高階文官重要的變革活動，而在民主的決策過程中，如何爭取支持則顯得更為重要。從上表來看，多數的高階文官在政策過程中，相當重視爭取政務官或民選官員在資源或預算的支持。

這兩份報告一個比較明顯的差異，就是高階文官在政策上扮演的角色愈來愈重要，與政務官的合作互動愈來愈多。

⁷ 摘錄自王俊元，《高階文官帶決策過程扮演的角色之研究》，考試院委託研究，99年，頁30~35。

可見在民主化之後，高階文官的角色並未被弱化，進一步而言，隨著公共事務的複雜化，高階文官能發揮的空間益形擴大。

三、小結

上述的研究，有些是從影響力或權力運作的角度觀之，難免造成零和的局面，例如，正式模式常常是許多政務官就任時的想法，但這種模式偏偏又與現實有落差，也因此若固執於這種想法，日後常會變成其施展權力遭遇困難及挫折之所在。若是過於強調文官的專業特性，而忽略政務領導，也不符合民主政治的基本原則。如何使文官體制與民主政治的原則並行不悖，是公共行政的核心問題。

我最近曾對媒體表示，高階文官要負責政府的決策與領導，更重要的是，很多的政務官，都來自高階文官轉任，高階文官素質下降，將是國家的危機。要改善目前的狀況，應進行提升高階文官素養的訓練，例如國家文官學院辦的高階文官飛躍方案。考試院對於各位接受這個訓練，都抱著很高的期許，我們希望大家在受訓之後，能提高對自我的要求，為國家社會奉獻心力。

參、年金制度面臨三大問題

公務人員退休年金制度長期面臨三大問題，也就是馬總統所講的「經費不足、行業不平、世代不均」分別扼要說明

如下：

一、經費不足

經費不足的主要原因包括：

(一) 公務人員平均退休年齡降低，退休人數激增

自民國87年起，公務人員的平均退休年齡逐年下降，迄今已降至55.29歲，與87年相較，提前了5年多的時間退休。

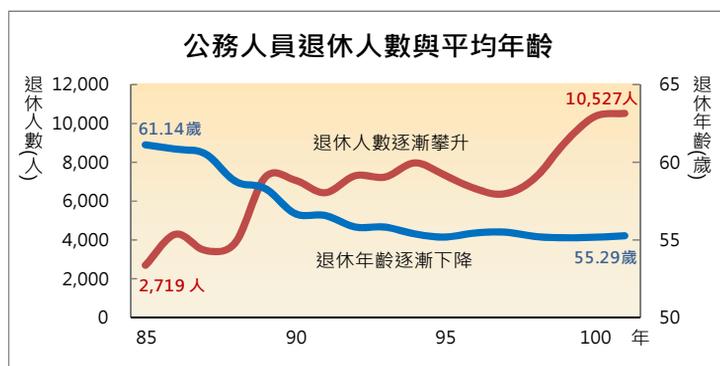


圖2 公務人員平均退休年齡(歲)及退休人數

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

如再進一步分析，可以發現55歲以前退休的公務人員占全體退休公務人員6成左右⁸。以現今我國平均壽命約80歲來看，55歲仍屬壯年，當年齡適當及經驗成熟者早退，必將造

⁸ 參考銓敘部，《中華民國 100 年銓敘統計年報》，
http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4
(2013/1/6)

成人力成本升高⁹。

隨著退休年齡的下降，顯示自願提前退休已成為公務人員的常態。根據統計，民國82年僅有32.44%的退休人員是自願提前退休，其餘皆是屆齡(65歲)才退。但此一比率逐年上升。根據銓敘部100年的統計，有高達93.76%的公務人員提前退休，意指這些人請領退休金的時間更早。簡單來說，近十餘年來，公務人員退得更早，退的更多、活得更久，領得更多。

根據考選統計資料，70年至80年間，每年的高普特考及格人數皆超過1萬餘人，其中72年及74年高達2萬餘人，78年更超過3萬人¹⁰，這些人在幾年之後均將面臨退休潮，再加上戰後嬰兒潮的退休即將來臨，如未能儘早進行退休制度改革，屆時退撫基金的支付壓力將更沈重。

(二) 基金收入與支出間失衡的隱憂

就退撫基金的經營績效來看，退撫基金自84年7月1日成立以來，累計至101年之已實現收益率雖然高於《公務人員退休撫卹基金管理條例》第5條第3項所規定「3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率」。但是近幾年來，由於金融海嘯、國內經濟不景氣等因素，基金的收益情形明顯不佳。以近10年為例，退撫基金平均收益率僅

⁹ 另一個引人注意的統計數字，是我國女性的平均壽命高於男性約 5-6 歲，可是女性的平均退休年齡卻略早於男性。

¹⁰ 考選部，《100年考選統計》，台北：考選部，101年5月，頁34、36。

1.86%，與預期報酬率7%有相當大的差距¹¹。

次就基金的收入與支出相比較，隨著新制的逐年實施，基金收入逐年成長，但令人擔憂的是，退撫支出也隨著累計退休人數增加而大幅增加，其中軍人部分，在100年已呈現「入不敷出」的情形，進而造成基金破產的壓力。

再就提撥率而言，目前提撥率雖然已提高至12%，但根據退撫基金第4次精算結果(99年3月)，在未攤提過去未提存負債之基礎下，軍公教三類人員之最適提撥率分別是36.74%、40.66%、42.32%，與目前12%相較，仍有很大的差距¹²。

表4 軍公教退撫基金財務情形

類別	費率(%)	平衡費率(%)	基金餘額	收支失衡年度	用盡年度
軍	現行：12	36.7	5,170億元 (102/2)	100年	108年
公		40.7		109年	120年
教		42.3		107年	116年

綜合上述「經費不足」的原因，可以知道，主要是由於

¹¹ 中國時報，〈退撫基金丟人 老輸給大盤〉，102年3月11日，A7版。

¹² 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委託辦理基金第4次精算勞務採購案精算評估報告書》，研究單位：美世顧問股份有限公司，2010年3月，頁148。

近年退休人數激增、退休年齡下降、基金收益低於預期、不足額提撥及國人平均壽命延長等因素。

二、行業不平

經費不足多數人都可以體會，但行業不平，就存在著許多不同的想法，或甚至是誤解。軍公教人員由於退休所得替代率偏高，政府補助較多，勞工屢有「行業不平」的聲音，但軍公教人員則認為本次年金改革扣減甚多，勞工扣減極少，也有不滿。我們就幾個重要項目比較如下：

（一）所得替代率

公務人員和勞工的年金，都包括保險和退休部分，簡單而言，目前的情況是「勞保優於公保，公退優於勞退；兩者相加，公務人員的退休所得優於勞工」

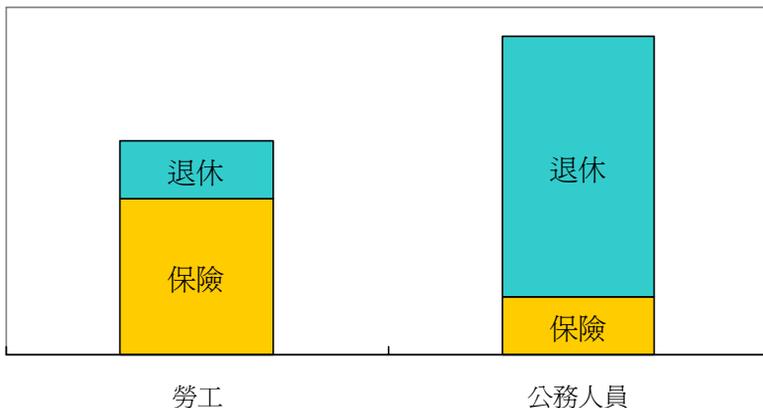


圖3 公務人員和勞工退休所得替代率比較(改革前)

（二）政府或雇主補貼

除了所得替代率造成的不公平感受之外，另一個被勞工視為不公平之處在於「補貼」，目前勞工接受政府補助較少，公務人員受政府補助多。但實際上，補助金額多寡除考量資源分配的公平性外，也涉及政府的角色界定。政府應照顧全體人民，但同時也是公務人員的雇主，這兩種角色同時存在，難以切割，造成比較上的困難。公務人員認為政府應以雇主的立場照顧員工；勞工認為政府應照顧全體人民，若是對於公務人員的補助偏高，是資源分配不公。

如勞工以43,900元為例，公務人員最接近43,900元為薦任第9職等年功俸5級44,420元(相當簡任12等本俸2級)，以此兩例分別計算需繳納之退休、保險費及政府補助、雇主分擔金額。

表5 公保、退撫及勞保、勞退之試算比較(102年)

類型	公務人員		勞工	
	公保	退撫	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或基數內涵)	44,420	88,840 (44,420×2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	8.25%	12%	9%	12%(6%+6%)
員工分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
員工繳納金額	5,014		3,424	
政府分擔比率	(公務人員之雇主為政府，因此政府分擔部分併入雇主分擔項目)		10%	0
政府分擔金額			395	0
政府補助合計			395	
雇主分擔比率	65%	65%	70%	6%
雇主分擔金額	2,382	6,930	2,765	2,634
雇主分擔合計	9,312		5,399	

註：勞保費率含就業保險1%。

綜合上述比較，政府以雇主的立場，對於公務人員的補助確實較高，惟如把「政府補助公務人員 vs. 政府補助勞工+雇主分擔」，差距即大幅縮小。其次，企業主曾抱怨，政府以雇主的立場分擔公務人員的保費65%，企業主卻要分擔70%的勞保，兩者不公，建議調降雇主分擔比率。

(三) 金錢價值比(繳交1元與收回的比例)：

根據王儷玲教授的研究，勞工的「金錢價值比」為23.53，高於公務人員的6.81甚多。根據銓敘部就公務人員繳付的費用與最終可領回之月退休金比例試算，100年之前約為1:20，

100年修法後調整為1：17，如依本次規劃方案，將調整為1：11，金錢價值比仍不如勞工。

如以上述個案進行比較，可得結果如下：

表6 公務人員與勞工退休制度比較

	公務人員	勞工
所得替代率	高	低
雇主補助金額	高	低
員工自繳金額	高	低
員工分擔比率	高 (公保—35%) (退撫—35%)	低 (勞保—10%) (勞退0~6%，自願)
金錢價值比	低	高

若就所得替代率、政府補助而言，公務人員優於勞工；若就金錢價值比、分擔比率、繳納金額而言，勞工優於公務人員。

綜合上述，可知勞工並不如想像中的差，而公務人員也沒有外界所說的那麼好。值得一提的是，行業比較時，常出現幾個謬誤：

1. 「公保+公退 vs. 勞保」的謬誤

合理的比較是「公保vs.勞保；公退vs.勞退」，但勞退是確定提撥制，確實所得替代率難以計算，且本次年金改革並未調整，因此便常出現「公保+公退vs.勞保」的謬誤。

2. 勞保的所得替代率失真

公務人員的薪資結構單純、透明。勞工的薪資結構相對複雜，而且雇主為了減輕負擔，往往採取「以多報少」的策略，或者調整經常性薪資和非經常性薪資的比例。

民國100年，我國工業及服務業勞工的平均薪資為45,749元，高於勞保上限的43,900元，但平均投保薪資僅28,552元。這代表接近一半的薪資不在勞保的覆蓋範圍內，故勞保的退休所得替代率計算，可能和實際狀況有很大的出入。在非雇主勞工（職業公會）中，假勞工的比率高達50%以上。

公務人員目前所得替代率確實高於勞工，這是源自於不同的職業選擇，條件不同、工作性質不同、風險不同、薪資結構不同，退休制度不同，並不存在比較的基礎。這些不同是在進行職業選擇的時候便已知的事實，因此硬要比較公務人員和勞工的制度，並不是很適當，有時候反而是建立在錯誤的基礎上，例如：勞保上限的規定造成勞工所得失真、雇主以多報少、未計入勞退所得、只計算退休所得，未考慮提撥金額等，這些謬誤使得我們距離真實更遠。

就資源分配不公而言，雖然政府補助公務人員金額確實較高，但這涉及政府角色的界定，政府要照顧全體人民，卻同時也是公務人員的雇主，如將企業雇主對於勞工的補助併入計算，差距便大幅縮小。

社會上所謂的行業不平，真正的根源是社會觀感所造成

的相對剝奪感，雖然行業之間本無法比較，但當相對剝奪感增加，我們也應該化解對立的氣氛，並希望透過這一次的改革，消除外界的疑慮和誤解。本次年金改革的重點就是調降公務人員的退休所得替代率，使其合理化，並設計天花板(80%)條款，平均降幅達20%，實際減領1萬至2萬元；至於勞工的部分，以「多繳」為主，但幾乎維持現行的替代率，僅減領約500~1000元(約2%~5%)，改革後已縮小公務人員和勞工退休所得的差距。相信改革之後，有助於化解行業不平的情形。

三、世代不均

2010年諾貝爾經濟學獎得主戴蒙德(Peter Arthur Diamond)曾提出「疊代模型」(Overlapping Generation Models, 簡稱OLG模型), 指的就是, 上一代的人吃了免費的午餐, 所有後代的人都要去共同承擔上一代人的後果。前人拿太多, 後人繳很多, 這便是世代不均。

我們社會的基本問題不是貧富, 而是不均, 這是全球普遍的現象, 但長期不均所產生的不公平, 不僅會裂解社會, 也會造成國家發展的倒退。最近看了美國經濟學家, 也是諾貝爾獎金得主史迪格里茲(Joseph E. Stiglitz)所著的《不公平的代價》(The Price of Inequality)一書, 深有所感。作者指出: 分配不均的代價是, 經濟體系不穩定、沒效率、成長緩慢, 並且陷民主制度於岌岌可危之境。他開宗明義就指出, 「低成長不是問題, 分配不均才是」, 這就是我們先賢所

說「不患寡而患不均」的道理。

據「經濟學人」雜誌報導，繼歐債、失業及經濟成長減緩之後，下一個經濟危機就是「世代傾軋」（Generation Squeeze）危機，這將導致「嬰兒潮世代」與「年輕世代」間的衝突。報導指出，二戰後出生的一代，不論哪個年齡層，收入都超越前一代。經濟學家估計，每個1945年出生的美國人，一生會獲得來自政府近220萬美元的資源挹注，比之前所有世代都多。國際貨幣基金（International Monetary Fund，IMF）調查指出，所有65歲的美國人，在2010年享受的各種社會福利總金額，居然比他們繳納的全部稅金，還多出3,300億美元。年輕世代可能再也沒有這種好康，現在，25歲世代享受到的，只有他們的十七分之一。「養不起」的經濟難題，再不設法解決，恐怕即將引發世代戰爭¹³。

就我國而言，公務人員和勞工所面臨的世代不均問題，略有不同。

（一）公務人員雙重的世代不均

就公務人員退休制度而言，不公平的資源分配，主要偏向於已退休及接近退休年齡的世代，特別是兼具新舊制年資的退休者。簡單地說，已退休者及接近退休者，是「繳少領多」，而新進人員則是「繳多領少」。但不論那一個世代，目前的保險和退休金的提撥，仍是嚴重不足。這些財務缺口，

¹³ 引自《天下雜誌》，〈世代對立，危機臨頭〉，第507期，2012年10月3日。

除非能提高投資效益彌平，否則未來自然就會轉由現在年輕公務人員來負擔，更可能延伸到後進的人員，亦即將債務留給下一代人負擔；這就有違世代正義的原則，對後進者並不公平。

簡單來說，就公務人員部分，世代不均的現象是雙重的，包括前一代繳得少，領得多，後一代繳得多，卻領得少。

（二）勞工的世代不均相對輕微

就勞工而言，世代不均的現象則相對輕微，勞工保險自98年1月才實施年金給付制度，之前的退休勞工係支領一次性的給付。至於勞退新制也是94年才實施，之前僅有一次性給付。因此就勞工而言，目前勞工的「退休給與」與早期退休勞工相較，顯然較好。但令人擔憂的是，由於勞工保險存在6兆3,131億的潛藏負債，若未能儘早處理這些潛藏負債，待基金破產，未來的勞工將無分文可領，因此世代不均的問題是源自於「經費不足」。

整體而言，公務人員部分，世代不均的現象是過度向已退休及兼具新舊制年資人員傾斜，對於僅具新制年資人員，相對不利，對後進人員尤然；但就勞工而言，世代不均則是向新進勞工傾斜，亦即新進勞工在退休給與部分，比過去的勞工有利。但兩者都嚴重面臨經費不足的壓力，即使制度設計對於新進人員有利，但若無法保障勞保的永續經營，仍具有相當大的風險。

肆、年金改革的政策理念

各位手上應該都拿到1份「公務人員年金制度改革」的簡介摺頁，其中談到此次改革的5點原則，分別是「公平合理、維護尊嚴、照顧弱勢、循序漸進和永續發展」，這也是我們改革的基本理念。簡要向各位說明。

一、公平合理

公平其實有許多不同的標準，舉例而言，一個蛋糕給4個人分，如何分才公平呢？平分可能是最常見的答案，也可能有人會說，依飢餓程度決定，最餓的人吃最多，這是依需求而定。也有人會說，4個人之中，有2個小孩子正在發育，所以應該分多一點，2個大人已經不會再長大了，只會越吃越肥，所以應該分少一點。蛋糕或許大家並不在意，但如果將這些概念放在公共政策領域，或許就會產生不同的思考，例如，前一陣子十二年國教是否該排富的問題？有人認為透過繳稅，富人和窮人已進行財富重分配，既然是國民教育，為何還要排富呢？追求公平合理的年金制度，是我們改革的基本理念，今天不是做哲學的論辯，但各位在進行政策規劃時，卻必須要有這些哲學的思考¹⁴。

¹⁴ 哲學是訓練思考的能力，我們的教育偏重於對學生的「知識灌輸」，而不是對學生思考能力的啟發，如果沒有獨立思考的能力，缺少邏輯的觀念，可能「講理」都成問題。反觀法國，相當重視哲學的思考，並且是法國高中畢業會考的第一個考科，它在法國人心目中有著特殊地位，不僅考生要準備哲學考試，法國媒體也推出系列報導幫忙猜題，

「不公平」常常是一種比較之後的感覺，因此今天我們就來做一些比較。就公務人員的年金改革而言，我們的改革主軸有二，一是降低所得替代率，二是延退。因此比較的重點就放在這二部分。

(一) 所得替代率

1. 退休前和退休後比較

大家都知道，公務人員的退休所得替代率相當高，但是到底有多高呢？這裡有一份數據，供各位參考：

表7 公務人員退休所得替代率試算(改革前)

退休等級 替代率	五功十 (委任)	九功七 (薦任)	十二功四 (簡任)
101年	96%	96%	87%
102年	98%	98%	89%
103年	100%	100%	91%
104年	102%	101%	93%
105年	102%	101%	93%

註：本表以102年待遇標準計算；計算退休所得替代率之「現職待遇」為「本俸+專業加給表(一)」。

當哲學試題一公布，整個社會都瀰漫著街談巷議的氛圍，連媒體都大篇幅報導並請哲學家討論試題。今(2013)年高中畢業會考哲學科目試題，如「沒有國家我們會更自由嗎？」、「所有的信仰是否都與理性處於對立面？」透過這種思辯的過程，培養學生獨立思考的能力。

從這一份數據，便可看出近幾年退休的公務人員，所得替代率幾乎都達到100%，甚至超過。這代表的意涵就是「退休後領得比退休前還多」。當然，這是由於合併退撫新舊制年資所造成，舊制年資15年，新制年資20年的公務人員，是最有利的。但不論如何，替代率超過100%的情形是顯然極不合理的。

2.和外國比較

OECD許多國家其退休所得替代率會依其在職薪資的高低，區分成3個組別(平均薪資50%、等於平均薪資、高於平均薪資50%)，分別設計不同的替代率，低所得者有較高的替代率，高所得者的替代率較低，這便具有所得重分配的意義。部分國家還會區分性別，一般而言，女性由於平均壽命較長，因此替代率稍低。

根據OECD在2012年的報告，以所得居於中位數(median)者的所得替代率而言，替代率較高的國家如下：冰島109.1%、沙烏地阿拉伯100%、希臘95.7%，OECD國家平均為60.8%。我國目前所得替代率將近甚至高於100%，和世界其它國家相比，實在太高。而所得替代率和我們相近的國家，如冰島、希臘，不是曾經破產，就是面臨破產，我們實在應引以為戒，不能重蹈覆。

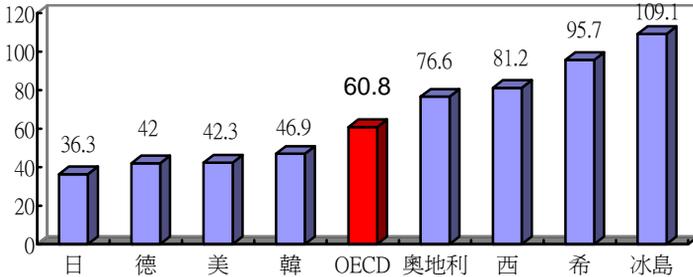


圖4 各國所得替代率(%) (薪資所得中位數者)¹⁵

3.和勞工比較

剛剛已經提到，公務人員及勞工的退休所得，包括兩部分，一是退休金，二是保險老年給付。簡單地說，勞保優於公保，但勞退遠低於公務人員退撫制度，兩者合計，勞工的退休給付不如公務人員，差距約有20~30%。但這只是個整體的概念，每個人由於薪資水準、年資計算不同，因此個別情形會有比較大的差異。

4.和新進人員比較

有人說公務人員退撫制度改革，對新進人員不公，沒有解決世代正義。但事實上，新進人員依規劃的多層次年金方案，其退休所得預計可達本俸1.7倍的75%之退休所得，與改革後已退及現職人員之退休所得上限80%相比，二者差距不大。更何況已退和

¹⁵ 資料來源：<http://www.oecd.org/statistics/> (2013/4/10)。

現職人員的80%，分母為「本俸+專業加給加權平均」，和新進人員的「本俸1.7倍」相比略低，因此兩者的差距更不到5%。當然，爲了不讓基金潛藏負債繼續增加，未來新進人員的制度將採「足額提撥」，因此他們必須繳納更多的保費，也就是新進人員「繳得多，領得和現職人員差不多」，就這一點而言，確實仍有不平，但爲了基金的永續經營，我們仍有不得不不改的壓力。所以，公務人員退撫制度改革方案，已減緩世代不平問題。

不論是和自己的退休前比較、和外國比、和勞工比，公務人員的退休所得替代率實在太高，因此必須要調降，使其合理化，不能再有退休領得比在職高的現象。所以我們設計了「天花板」條款，便是指退休所得替代率不得超過80%。

（二）退休年齡

和所得替代率一樣，我們也進行比較。

1. 平均退休年齡和15年前相比較

雖然公務人員的命令退休年齡是65歲，但自民國87年起，公務人員的平均退休年齡便逐年下降，大約在92年的時候便下降至56歲以下，近年來維持在55~56歲之間，101年爲55.29歲，與87年相較，提前了5年的時間退休，也就是提早5年支領退休金。

再就支領退休金的時間來看，民國64年規劃退撫新

制的時候，國人平均壽命大約是70歲，但近年由於醫療科技的進步，加上全民健保的實施，平均壽命已將近80歲。若以平均餘命而言，55歲的平均餘命是27年。簡單來說，過去「退得晚，平均餘命短，領得比較少」，近年來則是「退得早，活得久，領得多」在這樣的情況下，與原先制度規劃時的條件大不相同，制度就有調整的必要。

以現今我國平均壽命約80歲來看，55歲仍屬壯年，當年齡適當及經驗成熟者早退，必將造成人力成本升高¹⁶。近10年來公務人員考試平均錄取年齡大約28~29歲，如在55歲退休，服務年資約27年，平均餘命還有25年，工作時間和退休時間幾乎一樣長，再加上擁有極高的所得替代率，難怪公職會成爲年輕人就業的第一選擇。簡言之，近10餘年來，公務人員退得更早，退得更多，活得更久，領得更多。

2.和外國比較

過去75制的時代，只要工作滿25年同時年滿50歲，就可以領月退休金，於是許多人早早退休，成爲「週休7日，月領7萬」族，而且還可以領30年。我們在99年修法改爲85制，規定至少55歲才可支領月退休金，但與世界各國相比，仍然退休太早。OECD多數

¹⁶ 另一個引人注意的統計數字，是我國女性的平均壽命高於男性約5~6歲，可是女性的平均退休年齡又略早於男性。

國家法定的退休年齡在60~65歲之間，實際平均退休年齡，以2006年~2011年的數據，約為63.4歲。

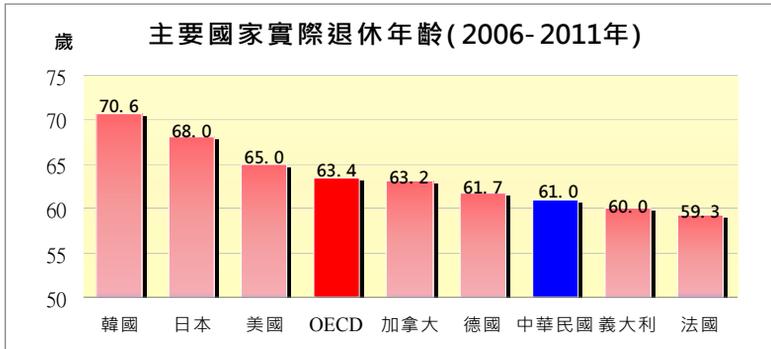


圖5 主要國家實際退休年齡

OECD國家之間差異很大，以我們主要的競爭對手韓國為例，雖然法定退休年齡是65歲，但韓國實際平均退休職場的年齡竟然高達70.6歲，日本也有68歲。過去我們常自誇為勤勞的民族，如今看來，我們似乎已失去這種美德了，我們甚至比希臘(男性61.9歲，女性59.6歲)還早退休。我們必須要想辦法避免公務人員過早退休，退休太早，不僅加重年金支出的負擔，也大大減弱我國的勞動力。

最近勞委會公布我國101年中高齡（45~64歲）勞動力狀況調查，雖然隨著醫療技術進步、國人平均壽命延長以及戰後嬰兒潮世代的自然成長，使得中高齡勞動力逐年增加，但與主要國家比較，我國中高齡各年齡層勞動力參與率均低於韓、日、美等國，年齡愈高愈明顯，我國55~59歲與60~64歲之勞動力參與率分別為52.5%、32.6%，而韓、日、美等

國相對應資料則分別在六成九與五成五以上¹⁷。

表8 世界各主要國家中高齡勞動力參與率

中華民國101年

單位：%

年齡別	中華民國	韓國	日本	美國
45～49歲	78.7	80.5	86.0	81.7
50～54歲	67.7	77.0	84.2	78.8
55～59歲	52.5	69.7	78.3	72.5
60～64歲	32.6	57.8	60.5	55.2

資料來源：勞委會，中高齡勞工統計，102年版

本次年金改革方案調整為90制，延長留在職場的時間就是延後支領退休金的時間，減少對於社會製造額外的「依賴人口」。這是疏解退休金壓力最直接而簡單的方法，成本低而成效大，對於公務人員也不吃虧。

3.和勞工相比

目前勞工的法定退休年齡為60歲，但勞保年金退休年齡將逐年提高，民國98年~106年，退休年齡為60歲，其後每2年加1歲，至民國115年以後，退休年齡為65歲。民國90年迄今，勞工的實際平均退休年齡

¹⁷ 勞委會，中高齡勞工統計 (102 年版)
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=466fbaf9
 (2013/7/15)

並沒有太大的變化，大約在60~61歲之間，其中女性約59歲，男性約61~62歲。至於公務人員的退休年齡，前已提及，從85年的61歲，下降至101年的55.29歲。因此就退休年齡而言，公務人員和勞工相比仍是太早。

不論是調降所得替代率或延退，除了是追求公平合理的年金制度之外，對於前述三大問題的處理都已觸及，包括行業不平、世代不均和經費不足。

二、維護尊嚴

目前公務人員的退休年齡太早、退休所得替代率太高，引起社會上的注意和討論，甚至對公務人員的批評，但我必須坦白地說，這都是由於當前制度設計的過於優渥，讓公務人員可以退休後領得比以前多，讓公務人員可以50歲便退休，就人性而言，多數人都會做這樣的選擇，不能怪罪公務人員，不可污名化公務人員，更不可藉此製造階級對立。政府肯定並感謝退休軍公教人員對於國家的奉獻，對於退休軍公教人員的照顧，乃是社會安全政策的一環，因此政府照顧退休公務人員的責任並不因此而有任何退卻。

公務人員退撫制度的建制，目的在給予退休人員合理的老年生活保障，所以必須衡酌國家財政負擔、整體經濟環境及社會發展趨勢，與時俱進做合理的調整，才能使制度永續經營。在信賴保護原則下，一方面須回應「政府對公務人員與一般民眾的照顧不應有太大差距，以及社會福利的資源應

該公平分配給各不同族群」的民意訴求；同時也須兼顧全體公務人員對國家的付出與貢獻。

我們可以了解，公務人員受到損失較大者反應較為強烈，損失較小者也不會不在意，已退休者和即將退休者均會忿忿不平。這些我們都能體會，也深感不安和內疚，事實上，是我們做得不好，才會讓公務人員不安、不滿和生氣。我甚至多次提到，我們是以贖罪的心情和謙卑的態度，尋求公務人員的諒解。

在考試院院會報告時，我曾講過考試院是主管公務人員退休制度的機關，面對此一進退兩難的困境，我們不做，沒人會替我們做；我們今天不做，以後會更難做；我們做了，一定會有人罵我們；但我們不做，一定會讓國人失望。我說過，如果我們今天不採取果斷的措施，不僅債留子孫，而且也將禍延子孫，這是我們最大的夢魘和罪惡。

講到尊嚴，我願意提出再提出一點淺見，我們在台灣成長的這一代，可以稱為最幸福的一代，我們沒有經歷過上一代的戰亂和貧乏，我們在安定的環境中成長、學習與工作。我們享有上一代奮鬥甚至犧牲留給我們的紅利，但我們可曾想過，我們將留給下一代是什麼？如果我們不適當克制，留給後代的將是負債；如果我們不重視少子化和人口老化的結果，留給他們的將是沈重的負擔。我們能夠這樣不負責任嗎？我們能夠這樣自私嗎？我們不去努力為我們下一代創造一個較好的生存環境，我們有什麼尊嚴可言呢？

部分媒體對於公務人員退休所得太高有強烈的批評，並認為軍公教人員是既得利益者，抗拒改革，甚至污名化。但最近《今周刊》有一份關於年金改革的民意，我看了之後頗感安慰。標題是「軍公教比你想的更願意多繳少領」，幾個重要的數據如下¹⁸：

- 68%的民眾支持政府推動年金改革，來挽救破產危機，其中軍公教支持度是71.5%，高於勞工的64%。
- 針對政府所提出的改革方向，你同意的項目有(針對軍公教族群)？

禁止領雙薪	73.6%
刪減18%優存利率	66.5%
調降退休所得替代率	51.2%
提高繳費	49.1%
延後退休年齡	36.4%

- OECD會員國平均退休所得替代率約6成，你認為軍公教所得替代率上限是多少？

8成	39.8%
7成	23.2%
9成	14.3%
6成	10%

從這些數據，可以知道「公務人員意識到自己是優勢族

¹⁸ 引自〈年金改革方案全解析〉，《今周刊》第864期，2013.7.15~7.21，頁114~137。

群，比想像中的更支持這次年金改革！」有這樣的公務人員，何愁沒有尊嚴呢？

三、照顧弱勢

對於年金制度的公平合理要求，我們設計了天花板條款，使退休所得上限不超過80%。至於退休所得較低者，我們也設計了「樓地板」條款，爲了照顧弱勢退休人員，給予最低金額之保障。民國80年6月14日，大法官釋字第280號解釋略以，領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，其退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活（例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額），其優惠存款自不應一律停止。我們根據這一號解釋的精神，於是設定樓地板爲「委任第一職等本俸最高級與專業加給合計數額」，目前折算爲新台幣32,160元，也就是扣減後不會低於32,160元。但是若退休人員原請領的退休金本就少於32,160元者，則依原有的金額給與，不予扣減也不增加。

對於樓地板金額的設定，我們係參考大法官解釋，但是卻有人批評「勞工的天花板不如公務人員的樓地板」，我還是要再次強調，這是兩種不同的職業選擇，本身並不存在比較的基礎。再者，勞工退休金的計算，常常忽略了「勞退」部分，而且由於勞工薪資相對複雜、不透明，因此勞工退休所得的計算，可能和實際狀況有很大的出入。

四、循序漸進

年金改革雖然已成為社會共識，但對於何時實施，卻有不同的意見。我們設計的方案是，方案實施之第1年設為緩衝期，同時採循序漸進之過渡措施，以減輕衝擊並符合信賴保護原則。具體作法是自105年開始逐年調降「退休金計算基準」、「退休金基數內涵」及「優惠存款利率」，到111年完成過渡期間。公務人員雖然對改革內容不滿，但對過渡期間的安排較能接受¹⁹。我和學者座談的時候，學者也對這種漸進主義式(incrementalism)的改革表達肯定，畢竟年金改革對於公務人員的衝擊相當大，考量公務人員對於國家的貢獻，錯不在他們，以及社會穩定等因素，理應以漸進、緩和的方式進行，以減少阻力。

其實循序漸進的設計，也是有大法官解釋為依據。90年5月4日大法官釋字第525號解釋略以²⁰：

行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客

¹⁹ 對於過渡規定，亦有學者表示不妥，東海大學的退休教授林騰鶴就指出，退休公務員18%優存之利息，每年近達千億元，如繼續發放至民國106年，則國庫在4年內，將流失4千億元。自106年才逐年調降18%，到111年降至7%加台銀一年定存利率時，國庫還要再流失近4千億元。林騰鶴，〈勿以假改革 延續真貪腐〉，蘋果日報，蘋論，2013年4月24日。

²⁰ 司法院大法官解釋，釋字第525號解釋文。

觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。

年金改革是否有信賴保護原則之適用？及該如何適用？學者間的看法未盡一致。但無論如何，我們設計的方案，已經考慮到525號解釋要求的「過渡條款」，根據大法官釋字第525號解釋，因公益之必要而廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，可採取的政策措施有二種：第一，採取合理之補救措施。第二，訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。我們設計的循序漸進措施，就是根據這個解釋。

五、永續發展

坦言之，年金制度要能永續發展，才是真正的全民之福，而最重要的關鍵就是財務因素。如果只有我們這一代領得到，讓下一代承擔債務，那就會造成世代傾軋，整個社會恐怕將陷入混亂。這一次年金改革，我們的目標是「確保30年無虞」，關於永續發展的部分，我們做了如下的努力：

（一）改革的財務效益

年金改革的財務效益，可從「節省公務預算支出」和「改善基金財務」兩方面說明。

1. 節省公務預算支出

就公務人員年金改革部分，每年約可節省82億元，

預估方案施行後的50年內(但多數效益集中在前35年)，可節省超過4千億元的財務支出，若再加上教師和軍人的改革，整體效益更大。

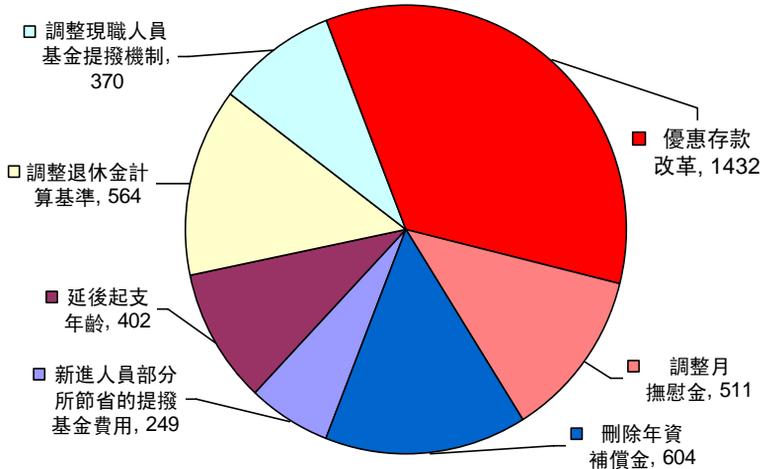


圖6 公務人員退休年金改革財務效益（單位：億元）

2.改善基金財務

(1)減輕公務人員退撫基金潛藏負債2,107億

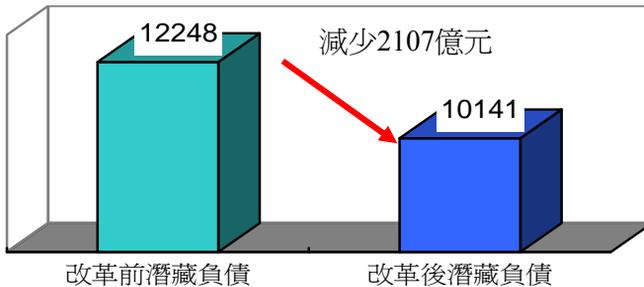


圖7 退撫基金潛藏債務減少情形（單位：億元）

(2)減少基金現金流量支出：公務人員退休年金改革，預計在未來50年，現金流量支出可節省9,564億元，大幅減輕基金的支出壓力。另外，平準費率也從42.65%，下降為28.26%。

(二)新進人員制度

本次改革方案針對新進人員規劃實施多層次年金，採足額提撥，財務自給自足，不再有潛藏負債風險，也無須承擔過去累積債務。藉此為其建構一個財務更臻穩固、健全，以及可以永續發展的退撫制度。

前面已經提到，若是不進行改革，軍人帳戶在107年就會破產，而公務人員、教師也分別在120年及116年破產。其實，據我們的推計，當軍人帳戶破產的時候，必然會引起社會的不安，因恐懼所造成的信心危機，將會使破產情形提前發生。去(101)年10月勞保精算報告出爐，傳出勞保年金可能在民國116年破產後，11月開始就創下單月被領了478.5億元的最高紀錄，隨後短短4個月，勞保基金就被將近12萬名勞工領走了1,472億元，是勞保開辦63年以來，最嚴重的提領潮。

對年金制度而言，最根本的兩個變項就是人口和財政。我們面臨的人口問題是少子化和老年化同時發生，而且來的又急又猛，至於財政因素，由於國債逐年上升而受到關注，這兩個因素結合所造成的雪球效應，將是未來台灣社會面臨的最大挑戰之一。冰島、歐豬五國的前車之鑑，不可不慎。

上述5點基本理念，就是我們推動年金改革的政策思

維，也是希望能解決年金制度所面臨的3大問題。

伍、下一步呢？

上面談到5項年金改革的政策理念，除此之外，還有一項對於高階文官而言非常重要的思維，也就是「系統思考」，各位都是國家優秀的高階文官，要培養自己成為跨域管理者，培養自己宏觀和系統思考（system thinking）的能力，系統思考的一個重要關鍵，就是要常常問自己，「下一步呢？然後呢？」千萬不要讓我們所關心的事情「沒有然後」了，在現實生活裡，沒有然後，就等於沒有未來。更何況這些問題的結局，下場都是我們想像得到的。我們問問題、承擔問題、解決問題，不論我們在什麼位子上。這個「然後呢？」不應該只是發問，更重要的是要開啓與聯繫我們後續的現實動作。例如：菲律賓槍殺我漁民事件，政府對菲國下72小時「最後通牒」，要求道歉、賠償、緝凶、漁權談判4條件。然後呢？如果菲律賓都同意，該如何走下一步，如果都不同意，或者同意一部分，又該如何走下去？再如核四公投案，若是公投通過要停建，然後呢？後續的賠償問題，工程停建後台灣的電力是否足夠？該發展何種電力？現存運轉中的核電廠是否延長使用期限？都要有事先的準備，即使公投案未通過停建，也有許多問題要準備。簡單來說，永遠要問自己「然後呢」？

高階文官在推動政策時，一定要思考「下一步是什麼」。

文官是永業的，若是只圖眼前的短暫效益，未來得的苦果還是要全民承擔，更可能是由你自己收拾後果。

台灣正快速邁向高齡社會，健全的退休年金制度，不再只是退休人員安享晚年生活品質的保障，更與社會的穩定與進步密不可分，因此年金改革的成果將是全民共用。本次年金改革推動過程中，經由考試院與學者專家及各界不斷的互動學習，了解到本次年金改革完成後，未來仍有許多工作要持續推動。而我們未來所面臨的問題，在本質上可能與今天沒有明顯的差異，除了制度改革之外，還是經費不足、行業不平、世代不均。

今天，就是要告訴各位，即使現在的年金改革方案獲得立法院通過，下一步呢？坦誠而言，經由此次改革方案，退撫基金的破產危機雖然可以一時紓解，但政府的財政負擔依然相當沉重；行業間的差距雖然有所縮小，但因國家資源分配上差距太大，弱勢行業的基本保障仍然不足和不平；至於世代不均的問題，由於各種基金的潛藏負債仍相當高，加上人口快速老化，未來世代的負擔有待更加嚴肅面對。因此，我們的下一步是什麼？我願提供10點意見給大家參考：

一、建構以全民為適用對象的基礎年金

（一）我國目前的退休金與社會保險制度「分歧且複雜」

「分歧」在於依職業身分不同分別建立制度，保障水準參差不齊，其條件和給付水準、受政府補助的程度，均有甚

大之差異。「複雜」在於有退休年金，又有遺屬、失能保險等，且分別規定於不同法律中；其給付型態與基金的財務規劃，也有多種樣態²¹。

（二）整合是幾乎學者的共識，並符合世界銀行的建議

本次年金改革過程中，多數學者均表示，宜利用本次年金改革的機會進行整合，建構屬於全民適用的基礎年金。

世界銀行在1994年及2005年所提出的多層次老年經濟保障模式，第一層是「強制性的社會保險制度」，屬公共年金制度，目標在保障國民的基本生存權利，因此基礎年金強調政府的照顧責任²²。因此政府宜慎重思考整合現行分歧的社會保險制度，建立以全民為適用對象的基礎年金。即使無法整合成一套法律，學者們也希望朝「制度分立，內涵一致」的作法前進，包括請領年金的條件、替代率、提撥率等，宜儘量一致。

基礎年金的建立，宜打破職業別的藩籬，讓所有的民眾退休後都能享有基本生活保障，如此才能澈底消除公、私部門的相互對立，有助於化解行業不平。

二、退撫基金之行政法人化

²¹ 參考林萬億，〈我國的年金制度改革—危機與轉機〉，發表於2012年12月12日台大公共政策論壇；黃世鑫，〈我國行政退休金制度之比較分析和改革報告〉，發表於2013年4月27日「年金改革困境與論壇」報告。

²² World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

現行退撫基金之監理與管理為行政機關，由於官僚組織的特性，使它很難靈活地面對變動不居的金融環境，投資績效難以大幅提升。此次年金草案在立法院審議時，立法委員對提升基金績效有很高的期許，退撫基金改為行政法人是值得考慮的方向。

就我國亞洲鄰近國家而言，如新加坡公積金（Central Provident Fund, CPF）及韓國國民年金（National Pension Fund, NPF），均以法人化模式管理其基金之運作：

（一）新加坡公積金

新加坡公積金制度(CPF)為強制性之全民儲蓄計劃，參加者涵蓋公、私部門，不限於公務人員。主管機關為中央公積金局(Central Provident Fund Board, CPF Board)，屬獨立、半官方性質之法人機構，隸屬新加坡政府人力部(Ministry of Manpower)，負責執行新加坡公積金制度，掌理退休投資、購屋醫療、款項收繳、客服及法人事務、資訊、財務、政策規劃及風險管理等事項。CPF Board之組織架構由服務團隊、資訊服務團隊及政策團隊組成；政策團隊下設有政策規劃部專責對現有政策、管理、法人合作等議題進行研究、檢討及創新²³。CPF Board確定投資策略後，再由新加坡政府投資有限公司等單位負責具體投資事宜。新加坡公積金截至2012年12月，參與人數為342萬人，會員帳戶累積資金總額為2,301億新幣²⁴。

²³ CPF，<http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/mbr-Gen-info.htm>。

²⁴ CPF annual report 2012。資料來源，網址

（二）韓國國民年金

韓國的公共年金體系主要包含了4個方案：1.公務員年金方案、2.軍人年金方案、3.私校教員年金方案，以及4.國民年金方案（NPF）。其中NPF由國民年金公團（National Pension Service, NPS）負責管理，NPS隸屬於衛生暨福利部（Ministry of Health and Welfare），在組織架構上採取獨立於衛生暨福利部的法人設計。NPS下設基金管理中心管理資金運用，並依資產類別及功能設有8個部門²⁵及兩個海外辦公室（New York Office及London Office）以收集全球金融市場資料；此外，另設有國民年金研究院及國際合作中心，以協助管理中心進行決策。NPF之資產規模迄2012年6月止，約367兆韓元²⁶。

新加坡及韓國所採之退休金集中管理之模式，普遍認為具有運作高效、成本較低、規模經濟等優勢。我國檢討退休基金制度時，新加坡公積金常被學者專家提及，該制度一方面強調儲蓄、共同保險，並鼓勵工作以自給自足；另一方面政府透過該基金興建國內住宅及作基層建設，並用以作國外

http://mycpf.cpf.gov.sg/CPF/About-Us/Ann-Rpt/Ann_Report。

²⁵ 研究分析、投資策略研擬、固定收益投資、股票投資、委外投資、全球投資、另類投資及風險管理等 8 個部門。

²⁶ 惟據 2013/04/01 經濟部/駐韓國代表處經濟組/報導：韓國衛生暨福利部於本(2013)年 3 月發表「財政推估結果」，韓國政府若不實施提高保險費率及調整年金開始給付年齡等措施改善目前之年金制度，年金基金之累計規模至 2043 年雖可望達 2465 兆韓元，但自 2044 年起將開始大幅遞減，並於 2060 年見底。資料來源：網址 <http://www.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7086137/C>。

投資，具多方面保障之效益²⁷。而韓國之國民年金，現已躋身全球第四大退休基金，資產配置多元，近年並積極投資海外市場，報酬率佳，2009年至2011年間之3年平均運用收益率為7.31%，2007年至2011年間之5年平均運用收益率則為5.89%²⁸，其運作模式及經驗均可為我國參考。

三、年資保留和年資併計

(一) 年資保留

年資保留是一種「期待保障」的概念，目前軍公教的退休制度，沒有「年資保留」的規定，軍公教若在取得退休資格前離職，相關年資會化為烏有，未來應比照勞保保留年資²⁹，如此即可避免轉業風險，促進公私部門交流，並在退休時各自請領不同年金，無須合併計算。亦即軍公教人員可以先離職，等60歲（或65歲）才開始請領年金。至於公保則設有保留年資規定³⁰，但公保、勞保年資目前並無合併計算。

²⁷ 其保障範圍包括：1.退休經濟保障、2.醫療保障、3.公共住宅保障、4.家庭保障、5.資產增值。已成為新加坡社會中一種廣泛的社會措施。

²⁸ 韓國國民年金公團(NPS)之宣導資料－Working together for a better tomorrow, 2012 The NPS Fund Management Report。NPS 網址：<http://english.nps.or.kr/jsppage/english/main.jsp>。

²⁹ 《勞工保險條例》第 76 條：「(第 1 項) 被保險人於轉投軍人保險、公務人員保險或私立學校教職員保險時，不合請領老年給付條件者，其依本條例規定參加勞工保險之年資應予保留，於其年老依法退職時，得依本條例第五十九條規定標準請領老年給付。」

³⁰ 公教人員保險法第 15 條之 1 (94 年 1 月 19 日修正公布)：「被保險人退保改參加勞工保險或軍人保險，不合請領本保險養老給付條件者，其原有保險年資予以保留，俟其於參加勞工保險或軍人保險期間依法

（二）年資併計

年資併計是指在不同職業別轉換，其保險(或退休)年資合併計算，一般僅支領其中一份退休給與。

整體而言，我國目前勞保、公保年資可保留，但無法併計；職業年金部分，勞退老年給付請領不再限於同一事業單位，為可攜式帳戶，但無法與公退併計；至於公退則無年資保留之機制。

本次公保法審議過程，即曾討論公保勞保年資併計問題。年資併計有助於打破職業別界線，建立「可攜式年金」，也是減少行業不平、促進職業流動的重要手段。

四、建立動態的年金給付調整機制

由於年金給付具長期性質，其穩定性與相對水準勢必受到經濟環境的影響，尤其是面臨通貨膨脹的威脅。是以，各國多採取年金給付調整機制，以特定經濟指標做為年金給付的調整依據。簡言之，建立動態調整機制的目的，在於確保財務不受經濟情勢與人口高齡化的衝擊，透過降低給付或調高提撥率，達成財務的永續性。可以參考的指標，如：「物價指數」、「平均壽命」、「就業人口」、「扶養比」等。

1990年代，北歐國家同樣遇到高齡化、少子化等年金潛

退職(伍)時，得經由原服務機關學校，依第十四條規定標準，按其退保當月保險俸(薪)給，請領本保險養老給付。但保留年資已領取補償金者，不適用之。」

藏的債務問題，瑞典的改革方案可以供我國參考。瑞典獨創複雜的「自動平衡機制」，若外在環境情況變糟，如失業率攀升，繳保費人數變少，資金缺口擴大、入不敷出時，立即啓動此機制，借由提高保費、政府撥補等方式，維持財務平衡。除此之外，德國也建立給付動態調整機制，參考數值包括「平均薪資、年金領受人/繳費者的比值」，日本亦有類似的機制，調整參數包括「物價上漲率、就業人口減少率、平均壽命增加率」等³¹。

其實，政府在101年已對於社會福利津貼定下調整原則，爲避免物價波動影響弱勢民眾之生活品質，於是內政部擬建立制度化調整機制，101年以後定期每4年參照消費者物價指數成長率公告調整(但成長率爲0或負數時，不予調整)，期望在兼顧公平性與制度化原則下，照顧社會弱勢。未來年金制度的調整，也可以參考類似指標進行調整。

五、實施「退休收入測試」(Retirement Earnings Test, RET)³²

³¹ 參考〈年金制度改革規劃〉，行政院年金制度改革小組，101年11月21日。

³² 「退休收入測試」有二個標準，低門檻係指對於未達「正常退休年齡」的退休者，如果再擔任有給職工作的所得超過一定額度，則將扣減其退休金。例如，聯邦公務人員未達「正常退休年齡」(二〇一〇年是六十六歲)，當有給職工作的全年所得超過14,160美元門檻時，每多賺2美元將扣減1美元的退休金。高門檻係對於已達退休年齡，退休後仍繼續工作者，當有給職工作的全年所得超過37,680美元門檻時，每多賺3美元將扣減1美元的退休金。高低門檻每年會調整，2013年低

近日一些退休公立大學教授的雙薪議題，引發社會爭議，有學者認為，為解決退休人員再就業支領雙薪的爭議，可參採美國社會安全體系第一層年金（Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI）之「退休收入測試」（Retirement Earnings Test）機制。

「退休收入測試」有二個標準，低門檻係指對於未達「正常退休年齡」的退休者，如果再擔任有給職工作的所得超過一定額度，則將扣減其退休金，如此亦可降低整體社會安全基金對退休給付之成本。例如，聯邦公務人員未達「正常退休年齡」（二〇一〇年是六十六歲），當有給職工作的全年所得超過14,160美元門檻時，每多賺2美元將扣減1美元的退休金。高門檻係對於已達退休年齡，仍繼續工作者，當有給職工作的全年所得超過37,680美元門檻時，每多賺3美元將扣減1美元的退休金。高低門檻每年會調整，2013年底門檻為15,120美元，高門檻為40,080美元。又此扣減規定適用於所有自公、私部門退休的美國人民，亦不限於退休後再就職的單位是否為公部門或私部門。

由於退休後再任有給職務，支領雙薪的問題造成不平的聲浪，可參考此一「退休收入測試」，設計相關辦法來化解此一問題。

六、開闢或調增消費稅、營業稅或財產利得稅等

門檻為 15,120 美元，高門檻為 40,080 美元。

許多國家面臨退休年金的財務壓力，紛紛另闢財源，擴大稅基，挹注各項年金，減輕政府和基金的財務壓力。日本在2012年通過自2014年將消費稅率從5%調升至8%，2015年再調高至10%，新增稅收將用來支應老人化所暴增的社會福利支出、醫療支出、幼兒補助計畫³³。德國為解決年金財務問題，1998年起提撥1%的消費稅，以補充年金財源，2000年起，將油品各其他能源稅的一部分作為生態稅，指定為年金準備。我國目前營業稅為5%，與歐盟國家(約20%)、韓國(10%)、新加坡(7%)相較實屬偏低，由於各種年金都面臨嚴峻的財務壓力，可考量調增營業稅等。再者，目前一般人民最在意者為財產利得稅之不健全，造成財富分配不均、貧富差距過大，亦可考量加入「財產利得稅」。美國經濟學家，也是諾貝爾獎金得主史迪格里茲（Joseph E. Stiglitz）所著的《不公平的代價》（The Price of Inequality）一書，開宗明義就指出，「低成長不是問題，分配不均才是」，這就是我們先賢所說的，「不患寡而患不均」的道理。

七、正視人口結構變化對退休制度的影響

總統曾言，少子化已是「國安議題」，人口結構的改變--少子化和老年化，將會是影響我國未來經濟、社會、教育、年金等制度的重要關鍵。美林證券曾表示「人口老化是台灣

³³ 工商時報，〈社論—日本調高消費稅的啓示〉，2012年8月18日。

經濟最大危機」³⁴，報導指出，台灣將在未來幾十年間，面臨勞動力不足拖累經濟的窘境。

人口結構老化已是全球化現象，也幾乎是不可逆轉的趨勢，只是我國老得特別快，而且還伴隨少子女化的現象，雙重的壓力造成扶養比將快速升高。戰後嬰兒潮在未來幾年都將超過65歲，也是人口結構「加速」老化的主因，未來勞動人口的負擔將愈來愈重。

人口結構的變化，對於社會穩定和經濟發展都有密切關係，建議可考量成立專責單位，針對人口變化、經濟情勢及未來年金制度的因應等，進行長期研究，以期社會福利和安全，以及年金制度的健全運作。

配合政府改造，衛生署於102年7月改組為衛生福利部，新增「國民年金」之業務，並擬增設「國民年金局」³⁵，未來有關人口變化及年金制度之因應變革，也可考量由衛生福利部及所屬之國民年金局負責推動。

八、對年輕世代的保證

即便我們在本次年金改革已經做了許多的努力，但是對於未來世代而言，仍有著比我們更沈重的負擔，以扶養比³⁶來

³⁴ 聯合晚報，〈美林證券：人口老化是台灣經濟最大危機〉，102.2.4。

³⁵ 在國民年金局尚未成立之前，國民年金業務暫時委託勞保局辦理。

³⁶ 扶養比是由「扶幼比+扶老比」合計構成，所謂「扶幼比=（0-14歲人口÷15-64歲人口）×100%」，也就是生產者扶養幼年人口的比率，而「扶老比=（65歲以上人口÷15-64歲人口）×100%」，也就是生產者扶養老年人口的比率，兩個相加就是扶養比。

說，隨著少子化趨勢，幼年人口之依賴負擔將逐漸減緩，扶幼比逐年下降；但隨著高齡化趨勢，老年人口之依賴負擔則將逐漸加重。

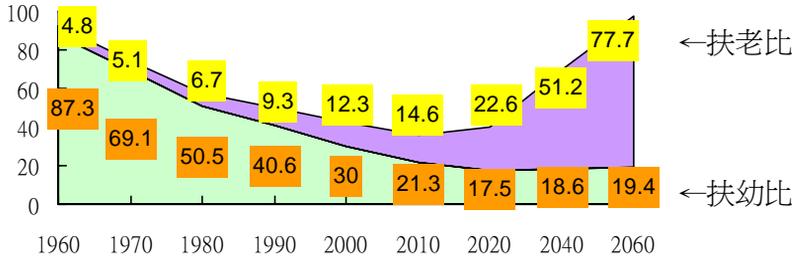


圖8 我國扶養比 (單位: %)

依據經建會的統計，2012年我國的扶養比僅34.7%(幼兒19.7%，老人15%)，也就是大約3.3個生產者扶養一個老人或幼兒。但隨著老年人口的快速增加，2040年扶養比達到69.8%，2060年將增加為97.1%，其中幼兒只有19.4人，老人占了77.7人。若只討論扶老比，其數據更為清楚：

1991年，10.3個青壯年扶養1個老人。

2012年，6.7個青壯年扶養1個老人。

2040年，2個青壯年扶養1個老人。

2060年，1.3個青壯年扶養1個老人。

這將是一個極大的負擔，我們若不進行改革，等到人口壓力更大時，再改革可能就緩不濟急了。年金改革，要確保未來退休生活安穩無虞，我們除了不要成為下一代的負擔之外，還要給下一代創造更多發展的機會。因此有人建議，應

該訂立世代之間的社會契約，設法建立某種機制，保障年輕世代的權益，例如：核心的投資不能刪減，包括教育和基礎建設；也要決定是否提高退休年齡、縮減醫療福利等³⁷。

今周刊第864期的報導指出，2013年的年金改革，是台灣社會第一次的「福利減碼」，而這無非是要給下一代一個珍貴的禮物，那就是「希望」³⁸，這才是我們給下一世代的最好的保證。

九、對弱勢的具體照顧和協助

第一點建議提到建構基礎年金，而基礎年金制度的規劃，應具有所得重分配的功能，可加強對於弱勢的保障和老人生活的經濟安全³⁹。

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「三層保障模式」

³⁷ 簡世勳(Stephen King)，《當資金枯竭時：西方富裕時代的終結》，引自《天下》第526期(2013.7.10~723)，〈當超低成長變「新常態」--西方富裕時代的終結〉一文，頁134。

³⁸ 〈年金改革方案全解析〉，《今周刊》第864期，2013.7.15~7.21，頁124。

³⁹ 在基礎年金部分，社會保險具有所得重分配的效果，保險費率隨所得高低而有差異。但是，給付卻不一定隨保險費的多寡而呈現統計上的正相關。例如，全民健康保險的保險費率相同，因此，高所得者繳交較多的保險費，低所得者繳交較少的保險費。但職業年金則不一定，職業年金係薪資所得相關的年金保險，高所得者繳交較多的保險費，而領取較高的年金給付。高所得者領取較高的年金給付被視為是合理的。但是，並非所有老年年金給付都是薪資所得相關，瑞典的老年年金給付就包含一小部分的保證年金，保證給付給所得較低者，或無所得者。(參考林萬億，同前註)

(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，屬基礎年金，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⁴⁰。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⁴¹，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，以及相互扶持的共濟觀念⁴²。

為加強對於弱勢者的保障，在第零層及第一層的保障，

⁴⁰ World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

⁴¹ Robert Holzmann and Richard Hinz, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (Washington, D.C.: World Bank, 2005)

⁴² 黃耀滄，〈我國年金制度發展初探〉，《台灣勞工》第14期，2008年7月，頁25-26。

政府宜進行整體規劃。

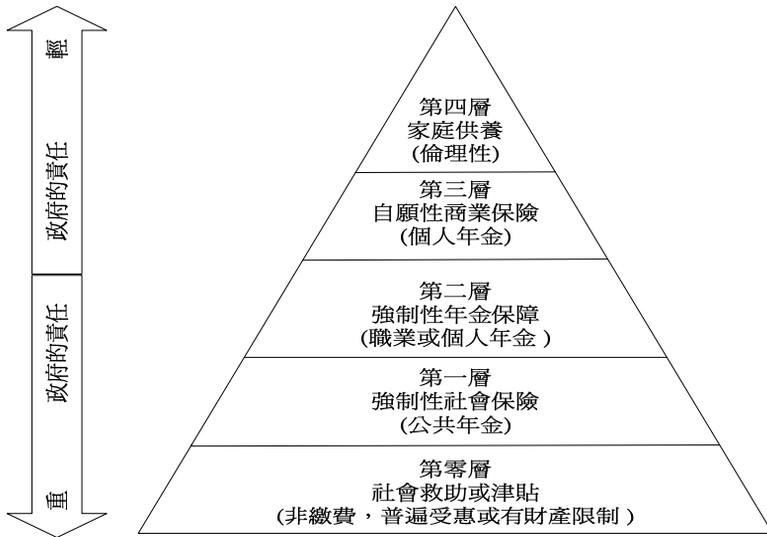


圖9 多層次老年經濟保障模式

資料來源：參考Old-Age Income Support in the 21st Century, p.10.自繪。

註：左邊「政府的責任」係本文作者所加。

十、公務人力的檢討和改進

年金制度除了考量財務面之外，另一個重要的因素即是「人力」，在考試院的立場，應思考如下問題：

(一) 人力新陳代謝

有人認為年金改革會造成「搶退」，但也有學者提醒我們，年金改革對於高階文官扣減較多，可能造成高階文官「延退」的心態，反而影響人力新陳代謝。我們將密切注意，並

及時因應調整。

（二）人力成本的考量

許多國家為降低年金支出，減少「常任」(永業)文官的進用，改以契約人力補充。例如日本，近年逐涉減少常任文官的人力，以減少未來年金支付的壓力，自2001年將近400萬名公務人員，減少至2011年只剩下313萬人，減幅高達21%⁴³。

此一部分涉及總員額法及政府人力的進用政策，我們將深入探討，提出建議。

（三）高齡人力的運用

例如日本推動「部分退休制度」、屆齡繼續僱用，讓高齡人口退而不休等，使高齡者能繼續貢獻社會。

由於公務人員多是高學歷、退休所得穩定者，因此，為因應人口結構或政府財政負擔，考試院基於公務人員法制主管機關之立場，更應以人力資源觀點來檢視公務退休人力。

上述工作並非全是考試院的職權範圍，多數工作仍宜由行政院主導，但在「政府一體」的前提下，我們願意就主管部分積極規劃和推動。由於國人目前對此議題都很關心，可以與相關團體共同研究、規劃下一階段改革工程，讓我們的國家社會更進步、人民生活更有保障。

⁴³ 銓敘部，《中華民國 101 年銓敘統計年報》，銓敘部，102 年 3 月，頁 22。

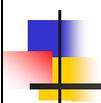
陸、結語

今天以年金改革為例，向各位說明高階文官在政策過程中應有的思維，包括「公平合理、維護尊嚴、照顧弱勢、循序漸進和永續發展」，最後再加上「下一步」的思考，希望對於各位有所幫助。在結語之前，有兩段話提出來與各位分享。

第一段話是OECD在2012年的年金展望報告書(OECD Pension Outlook 2012)」，這一份報告開宗明義便指出，「目前的退休人員，生活在年金制度的黃金時期裡，儘管現在看不出，今後將得到證明。……過去十年來，許多國家推動年金制度改革，降低公共年金的給付，下降幅度約為五分之一至四分之一。這種削減對確保現在及未來退休人員年金制度的永續經營是必需的。」我們這一代在台灣長大的人，享受了上一代人給我們的紅利，我們也可以說是活在黃金的年代裡。但是回頭看看未來，由於財政壓力和人口結構的急速改變，我們的年金制度已經到了不得不立即改革的壓力邊緣，若是不儘速改革，便是債留子孫。因此，推動年金改革已是全民共識，大家都了解如不儘早改革，未來恐將一無所有；大家也能體會這是國家大計，人民生計，沒有任何政治算計的空間。

第二段話則出自論語，孔子多次讓學生「各言爾志」，其中有一段談孔子的志向是「老者安之，朋友信之，少者懷之」《論語·公冶長》。孔子想做到：讓老年人都得到安養，

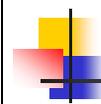
讓朋友們都互相信賴，讓青少年都得到照顧。人都會老，不幸的話就先走了。人若是想到自己將來的樣子，就會對老年人體貼一點。年金改革，就是希望達到「老者安之」的理想，以此與各位共勉。



高階文官應有的政策思維 －年金改革的案例

主講人：關中
102年7月25日於國家文官學院

1



大 綱

- 壹、前言
- 貳、高階文官在政策過程的角色
- 參、年金制度面臨三大問題
- 肆、年金改革的政策理念
- 伍、下一步
- 陸、結語

2

壹、前言

■ 年金改革政策價值 (播放年金改革影片)

馬英九，102.1.30

年金制度好比一列行駛中的火車，
而各種年金制度的破產，
就像是前方的一個懸崖。
如果現在不改革，火車還是會向前開，
而且在我任內不會墜崖；
但如果我們不及早搭建跨越懸崖的大橋，
在我卸任之後，未來這列火車一定會墜崖。



3

壹、前言

■ 年金改革政策價值

遠見，101.12

這次年金改革如不成功，失敗的不是馬英九，
而是2300萬的台灣人民。……
每個人都擔心自己的權益被剝奪，
但如不能共體時艱，肯做犧牲，改革是不會成功的。

自由時報社論，102.1.28

目前看來年金改革大方向似乎沒有嚴重背離民意的期待。

4

壹、前言

■ 年金改革政策價值

蘋果日報社論，102.1.28

這次年金改革是民主化以來最正面的示範。

中國時報社論，102.1.31

本次改革的進行方式可圈可點，……

我們對這種專業，不躁進的態度，表示肯定。



5

壹、前言

■ 年金改革政策價值

林萬億，101.1.25

今日不改，後患無窮。

聯合報黑白集，102.1.31

對軍公教年金用心之深，似難挑剔，……

軍公教年金那座(橋)建得工整美觀。

聯合晚報社論，102.2.13

年金改革的成果將是全民共享，

這是不分藍綠共同承擔的改革大業。

6

貳、高階文官在政策過程的角色

■ B. Guy Peters

模式名稱	性質	勝利者	衝突解決	互動基礎	政策後果
正式模式	整合	政務官	層級命令	權威	多變
鄉村生活模式	整合	共同	協商	互信	管理
功能模式	整合	共同	協商	專業	利益消長
敵對模式	敵對	不定	權力	競爭	多變
行政國模式	整合	高級文官	政務棄守	專業	穩定

7

貳、高階文官在政策過程的角色

■ Joel D. Aberbach、Robert D. Putman及Bert A. Rockman

政策工作 職責歸屬	政策/行政 模式	利益/事實 模式	熱情/均衡 模式	純然混合 模式
執行政策	高階文官	高階文官	高階文官	高階文官
規劃政策	政務官	共同職責	共同職責	共同職責
協商利益	政務官	政務官	共同職責	共同職責
表達理想	政務官	政務官	政務官	共同職責

8

貳、高階文官在政策過程的角色

- 賴維堯

The diagram consists of a horizontal double-headed arrow. The left half is labeled '權責輕' (Light Responsibility) and the right half is labeled '權責重' (Heavy Responsibility). Below the arrow, five rounded rectangular boxes are arranged from left to right, corresponding to the spectrum: '從屬執行者' (Subordinate Executor), '事實提供者' (Fact Provider), '利益平衡者' (Interest Balancer), '功能整合者' (Function Integrator), and '政策主導者' (Policy Leader).

9

貳、高階文官在政策過程的角色

- 王俊元 (考試院委託研究)

題 目	不 同 意	普 通	同 意
我經常需要去發展新的政策/ 計畫	14.6%	23.4%	61.3%
為我的部門發展新政策	15.5%	32.2%	51.3%
說服政務官同意我新的提案	15.3%	26.3%	56.3%
在發展新政策/計畫上與政務 官或民選官員合作	18.6%	31.3%	49.6%

10

參、年金制度面臨三大問題

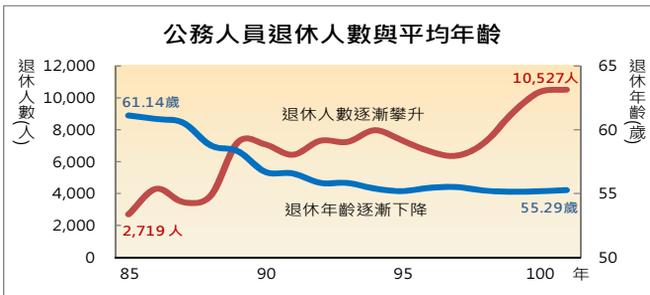
- 一、經費不足
- 二、行業不平
- 三、世代不均



11

參、年金制度面臨三大問題－經費不足

- 公務人員平均退休年齡降低，退休人數激增



12



參、年金制度面臨三大問題－經費不足

- **退休年齡**—中高齡勞參率偏低

中華民國 101 年 單位：%

年齡別	中華民國	韓國	日本	美國
45~49 歲	78.7	80.5	86.0	81.7
50~54 歲	67.7	77.0	84.2	78.8
55~59 歲	52.5	69.7	78.3	72.5
60~64 歲	32.6	57.8	60.5	55.2

- **91年~101年，大專以上教育程度者，就業率下降9% (74%下降至65%)**

13



參、年金制度面臨三大問題－經費不足

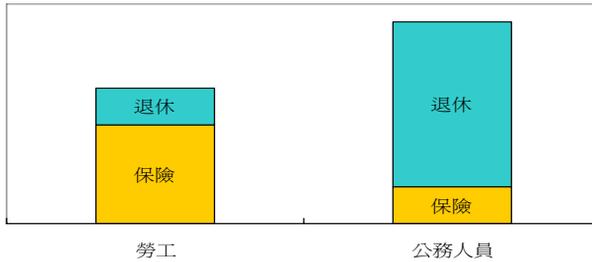
- **基金收入與支出間失衡的隱憂**

類別	費率(%)	平衡費率(%)	基金餘額	收支失衡年 度	用盡年度
軍	現行：12	36.7	5,170億元 (102/2)	100年	108年
公		40.7		109年	120年
教		42.3		107年	116年

14

參、年金制度面臨三大問題－行業不平

■ 所得替代率 (改革前)



15

參、年金制度面臨三大問題－行業不平

公保、退撫及勞保、勞退之試算比較(102年)

類型	公務人員		勞工	
	公保	退撫	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或基數內涵)	44,420	88,840 (44,420×2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	8.25%	12%	9%	12%(6%+6%)
員工分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
員工繳納金額	5,014		3,424	
政府分擔比率	(公務人員之雇主為政府， 因此政府分擔部分併入雇主 分擔項目)		10%	0
政府分擔金額			395	0
政府補助合計			395	
雇主分擔比率	65%	65%	70%	6%
雇主分擔金額	2,382	6,930	2,765	2,634
雇主分擔合計	9,312		5,399	

註：勞保費率含就業保險1%。

16

參、年金制度面臨三大問題－行業不平

- **金錢價值比**(繳交1元與收回的比例)
- **勞工23.53；公務人員6.81**
- 公務人員繳付的費用與月退休之金錢價值比
100年修法前約為1:20，
100年修法後調整為1：17，
依本次規劃方案，將調整為1：11，
公務人員金錢價值比仍不如勞工。

17

參、年金制度面臨三大問題－行業不平

■ 公務人員與勞工退休制度比較

	公務人員	勞工
所得替代率	高	低
政府補助金額	高	低
員工自繳金額	高	低
員工分擔比率	高 (公保—35%) (退撫—35%)	低 (勞保—10%) (勞退 0—6%，自願)
金錢價值比	低	高

18

參、年金制度面臨三大問題－世代不均

- **Peter Arthur Diamond**

「疊代模型」(Overlapping Generation Models, 簡稱OLG模型)

- **Joseph E. Stiglitz**

「不公平的代價」(The Price of Inequality)

- 「**經濟學人**」

「世代傾軋」(Generation Squeeze) 危機

19

參、年金制度面臨三大問題－世代不均

- **公務人員雙重的世代不均**

前一代繳得少，領得多。
相對而言後一世代，繳得較多，卻領得較少，
但不會有潛藏負債，制度較為穩定。

- **勞工的世代不均相對輕微**

新進勞工退休給與比過去的勞工有利。



20

肆、年金改革的政策理念

- 公平合理
- 維護尊嚴
- 照顧弱勢
- 循序漸進
- 永續發展



21

肆、年金改革的政策理念—公平合理

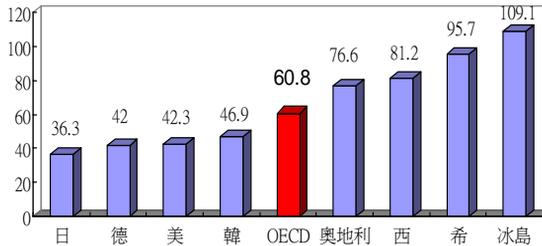
- 所得替代率(改革前)

退休等級 所得替代率	五功十 (委任)	九功七 (薦任)	十二功四 (簡任)
101 年	96%	96%	87%
102 年	98%	98%	89%
103 年	100%	100%	91%
104 年	102%	101%	93%
105 年	102%	101%	93%

22

肆、年金改革的政策理念—公平合理

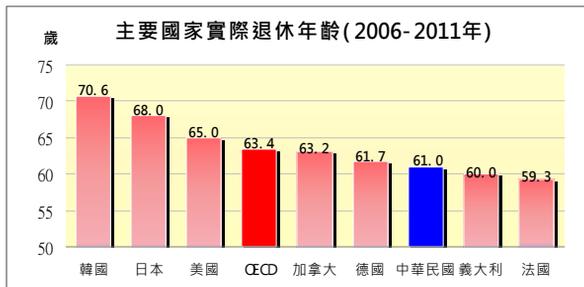
- **所得替代率**(和國外比較，薪資所得中位數者)



23

肆、年金改革的政策理念—公平合理

- **退休年齡**— 87年60.56歲，101年55.29歲，提前5歲。
—和其他國家比，退休亦太早。



24



肆、年金改革的政策理念—維護尊嚴

《今周刊》(2013.7.15—21) 軍公教比你想的更願意多繳少領



25

肆、年金改革的政策理念—維護尊嚴



26

肆、年金改革的政策理念－維護尊嚴

近七成民衆支持改革 但也有七成不滿意改革結果

軍公教比你想的 更願意多繳少領

公務人員意識到自身優勢族群，比想像中的更支持年金改革！台灣捐調研公司總經理李奇到《今周刊》「年金改革民意調查」結果表示，「相對權威感很高」這群改革複雜的

的公務員，其實在替代方案問題，而高達四、二%勞工卻認為「改革目的與勞工利益無關」，顯示勞工的

後 六

27

肆、年金改革的政策理念－維護尊嚴

■ 民調一「軍公教比你想的更願意多繳少領」

68%民眾支持年金改革，軍公教71.5% > 勞工64%



28



肆、年金改革的政策理念—維護尊嚴

■ 軍公教對政府改革方向意見調查？

改革項目(贊同比率%)

禁止領雙薪	73.6%
刪減18%優存利率	66.5%
調降退休所得替代率	51.2%
提高繳費	49.1%
延後退休年齡	36.4%

29



肆、年金改革的政策理念—維護尊嚴

■ 軍公教對政府改革方向意見調查？

您認為所得替代率上限(應該是多少%)

8成	39.8%
7成	23.2%
9成	14.3%
6成	10%

30

肆、年金改革的政策理念—照顧弱勢

■ 退休所得上下限

「天花板」與「樓地板」

■ 大法官釋字第280號解釋

「委任第一職等本俸最高級與專業加給合計數額」目前為新台幣32,160元。



31

肆、年金改革的政策理念—循序漸進

■ 大法官釋字第525號解釋

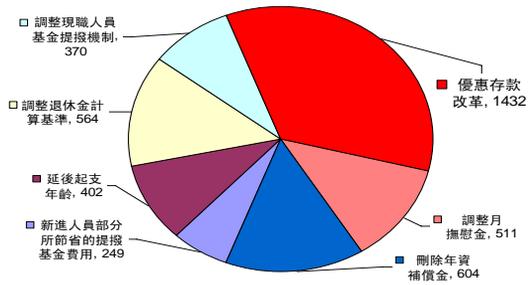
「……除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取**合理之補救措施**，或訂定**過渡期間之條款**，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」



32

肆、年金改革的政策理念—永續發展

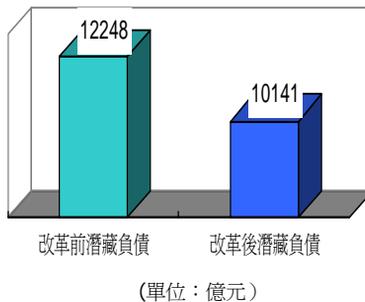
節省公務預算支出



33

肆、年金改革的政策理念—永續發展

■ 改善基金財務(減輕潛藏負債2,107億)



34



肆、年金改革的政策理念—永續發展

- 新進人員制度
 - 多層次年金
 - 沒有潛藏負債

35



伍、下一步

- 一、建構以全民為適用對象的基礎年金
- 二、退撫基金之行政法人化
- 三、年資保留和年資併計
- 四、建立動態的年金給付調整機制
- 五、實施「退休收入測試」
- 六、開關或調增消費稅、營業稅或財產利得稅等
- 七、正視人口結構變化對退休制度的影響
- 八、對年輕世代的保證
- 九、對弱勢的具體照顧和協助
- 十、公務人力的檢討和改進

36



伍、下一步

- **建構以全民為適用對象的基礎年金**

- (一) 目前制度「分歧且複雜」
- (二) 整合是共識，並符合世界銀行的建議

- 1994年「避免老年危機 (Averting the Old Age Crisis)」

- 2005年「廿一世紀老年所得維持計畫」
(Old-Age Income Support in the 21st Century)

37



伍、下一步

- **退撫基金之行政法人化**

- ◇ **新加坡公積金 (CPF)**

- 主管機關為中央公積金局(Central Provident Fund Board, CPFB)，屬獨立、半官方性質之法人機構。

- ◇ **韓國國民年金(NPF)**

- 由國民年金公團 (National Pension Service, NPS) 負責管理，為法人設計。

38

伍、下一步

■ 年資保留和年資併計

☆年資保留是一種「期待保障」。

☆年資併計是指在不同職業別轉換，其保險（或退休）年資合併計算，一般僅支領其中一份退休給與。



39

伍、下一步

■ 建立動態的年金給付調整機制

- ◎瑞典－「自動平衡機制」
- ◎德國－「平均薪資、年金領受人/繳費者的比值」
- ◎日本－「物價上漲率、就業人口減少率、平均壽命增加率」
- ◎我國－社會福利津貼調整原則，101年後每4年參照消費者物價指數成長率調整

40



伍、下一步

- **實施「退休收入測試」** (Retirement Earnings Test)

低門檻(未達退休年齡) →

退休再任有給職工作之全年所得超過14,160美元，
每多賺2美元將扣減1美元的退休金。

高門檻(已達退休年齡) →

退休再任有給職工作之全年所得超過37,680美元，
每多賺3美元將扣減1美元的退休金。

41



伍、下一步

- **開闢或調增消費稅、營業稅或財產利得稅等**

- 日本→2014年將消費稅率從5%調升至8%，
2015年再調高至10%
- 德國→1998年提撥1%的消費稅，補充年金財源，
2000年起將部分能源稅指定為年金準備

42

伍、下一步

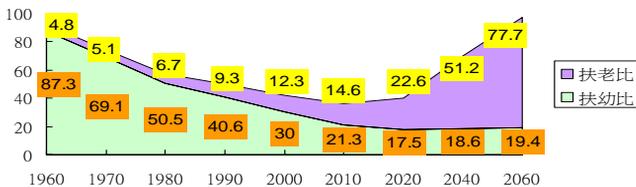
- 正視人口結構變化對退休制度的影響
- 馬總統
「少子化已是國安議題」
- 美林證券
「人口老化是台灣經濟最大危機」



43

伍、下一步

- 對年輕世代的保證
— 扶養比逐年提高，必須進行改革，不要成為下一代負擔。
- 年金制度是第一次「福利減碼」，為給下一代「希望」

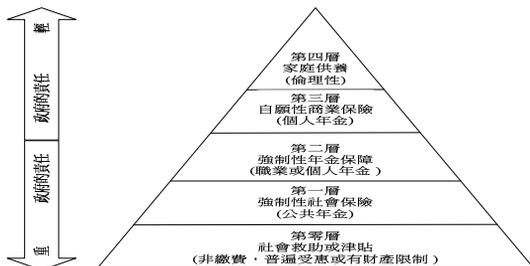


我國扶養比 (單位: %)

44

伍、下一步

■ 對弱勢的具體照顧和協助



多層次老年經濟保障模式

45

伍、下一步

■ 公務人力的檢討和改進

- (一) 人力新陳代謝
- (二) 人力成本的考量
- (三) 高齡人力的運用



46



陸、結語

- **OECD Pension Outlook 2012**

「目前的退休人員，生活在年金制度的黃金時期裡，儘管現在看不出，今後將得到證明。……過去十年來，許多國家推動年金制度改革，降低公共年金的給付，下降幅度約為五分之一至四分之一。這種削減對確保現在及未來退休人員年金制度的永續經營是必須的。」

- **孔子**

「老者安之，朋友信之，少者懷之」

