

考試院第11屆第221次會議紀錄

時間：中華民國102年1月10日上午9時

地點：本院傳賢樓10樓會議室

出席者：關中 伍錦霖 李選 邊裕淵 趙麗雲 黃錦堂
蔡良文 黃俊英 張明珠 高明見 陳皎眉 李雅榮
胡幼圃 蔡式淵 林雅鋒 浦忠成 歐育誠 高永光
詹中原 何寄澎 董保城 張哲琛(吳聰成代)
蔡璧煌(葉維銓代)

列席者：黃雅榜 黃富源(張念中代) 袁自玉 李繼玄 曾慧敏
吳聰成 葉維銓

出席者請假：張哲琛公假 蔡璧煌公假

列席者請假：黃富源公假 涂其梅公假 李嵩賢公假

主席：關中

秘書長：黃雅榜

紀錄：卞亞珍

甲、報告事項

一、宣讀本屆第220次會議紀錄。

二、會議決議事項執行之情形：

第219次會議，考選部函陳專門職業及技術人員高等考試專利師考試規則第6條修正草案一案，經決議：「照部擬通過。」紀錄在卷。業於中華民國102年1月7日修正發布及送請立法院查照，並函知考選部。

三、業務報告：

(一) 書面報告：

1、銓敘部函陳關於臺北市立聯合醫院組織規程暨編制表修正，並溯自民國100年12月4日生效一案，報請查照。

委員表示意見：(李委員選)臺北市立聯合醫院編制員額有4,138人，床位數3,222張，同年占床率67.04%，請教部該院是否依「各級公立醫療機構師級醫事職務之配置比例」執

行？有關師(一)級人員，其他醫事人員不得高於2%的規定，改善情形如何？又有關護理師士級高資低用問題之改善情形為何？建請部提供相關資料並持續追蹤改善情況，以防護理師因資訊不足而降低士氣，或因「火大」走上街頭。(高委員明見)臺北市立聯合醫院系統整臺北市各市立醫院，整編前原有11位院長，整編後僅設1位總院長，下設11位副院長，編制之考量究為何？其待遇及任用情形與整編前是否有所不同？請說明，俾為日後之參據。

吳次長聰成補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

2、行政院人事行政總處令派簡任第十職等以上人事正副主管人員吳延君1員請任一案，報請查照。

(二)考選部業務報告(董部長保城報告)：

1、考選行政：籌辦102年醫師臨床技能測驗試務委員會相關事宜。

2、考試動態：舉行101年警察人員升官等考試典試委員會第二次會議。

委員表示意見：(黃委員俊英)OSCE 之推動固然有教育部、衛生署等各機關團體的協力合作，但係在部主導及積極推動下，才能自今年起將 OSCE 納入醫師考試第二試應考資格。惟就附件 2「臨床技能測驗試務委員會組織簡則」看來，並未突顯部應有之主導角色。組織簡則第 3 條規定，召集人係由委員互推 1 人擔任。本次召集人經委員推選，由董部長擔任。OSCE 日後將逐步擴大至其他醫事人員考試，為利 OSCE 之順利推動，爰建議組織簡則應明定試務委員會之成立依據，即本院於 100 年 12 月 26 日修正發布之「專門職業及技術人員高等考試醫師牙醫師中醫師考試分試考試規則」，並宜明定由考選部長或次長擔任召集人。(陳委員皎眉)1.OSCE 經多年準備，2 年的預試，不論在試務行政或考試內涵，均有充分的經驗及準備。今年開始正式納入應考資格應該沒有問題，部也特別成立了臨床技能測驗試務委員會，且因董部長德高望眾，參與著力最深，被推選為委

員會召集人，在試務推動上，應可順利銜接。惟因 OSCE 的定位既為應考資格而非國家考試，未來相關事宜應由教育部或衛生署主導辦理，似較妥適，是以，該委員會召集人是否應一直由考選部部長擔任一節，尚待審酌。2. 部報告未來將繼續逐步擴大至其他醫事人員考試一節，第 165 次及第 196 次會議本席均曾提出 OSCE 納入牙醫師國家考試應考資格之意見，據了解，部已成立牙醫師 OSCE 專案推動小組，本席十分樂意參與相關會議之討論。(趙委員麗雲)前天立法院三讀通過公務人員考試法及專技人員考試法等修正案，雖屬重大成就，然細讀本次通過的條文，卻認為有限縮本院憲定職掌--考試權之虞，謹嚴正建議部應以憲法的高度，再三思量如何補救之途。茲舉修正通過之專技人員考試法第 8 條有關專技國考應考資格認定之後段「但各該職業管理法規有特殊規定者，從其規定。」為例，據此，未來有關專技人員應考資格之規定，已讓渡給各該職業管理法規。本席深以為此乃本院對考試權行使之核心事項「考試資格」主導權之全盤讓渡，到底有無侵害人民權益之虞，殊值深究。依原專技人員考試法規定，公立或立案之私立專科以上學校或符合教育部採認之國外專科以上學校相當系、所、科、組、學位學程畢業者，得應專技高考。僉以近年來國會立法有藉職業管理法之修正，提高各該職業執業資格門檻，以控管專業質量之趨勢；而學界對此趨勢則有恐致「近親繁衍」、「專業壟斷」疑慮，故過去執政團隊主流意見都持保守看法，以表達對五權分立之尊重。舉 96 年修正藥師法第 2 條為例，當時有立委提案將應考資格限縮，即因考選部長堅持，爰未通過；100 年又有立法委員再次提案修訂，仍擬將應考資格提高為國內大學藥學系畢業經實習期滿及格，領有畢業證書者方能應試，亦在考選部及法務部反對下未獲通過。豈料 101 年 6 月，第 8 屆立法委員重新提案修正該條文時，雖衛生署仍表不宜，卻在本院(考選部)敬表支持下修法通過，而此一修法亦埋

下今日院會討論事項必須處理有關醫事人員考試規則部分條文及附表修正案，一組核議意見指出部提案內容與新修正藥師法第 2 條第 2 款規定「不相一致」疑義之案源。僉以各該管理法規目前大抵由各該職業公會透過國會運作所主導，如此衍生下去，不止對本院憲定職掌恐有所侵害，對人民應考試之權及工作權(因涉執業證照)是否有所妨礙，殊值深究。本席向認為專技人員考試既攸關人民執業權，是則，若部對國考之信、效度有信心，即應愈採開放心態，應朝向不限學歷，都能應試方向邁進。質言之，應考人資格限定應係維護人民考試權之核心。建請部切勿等閒視之。(再補充)原專技人員考試法第 17 條(現為第 14 條)規定，專門職業及技術人員之職業管理法規，其有關考試之規定與本法牴觸者，應適用本法。據此，當人民考試權益受侵害時，原得依該條規定聲請大法官解釋，讓司法院於兩院(行政、考試)法律中作出對人民最合宜之權益考量。惟今因修正後之第 8 條已明定：「但各該職業管理法規有特殊規定者，從其規定。」故未來人民若因考試權益受侵害，已失去聲請大法官解釋之救濟途徑。本席認為，本院職掌專技人員國考之要旨端在於專職人員品質之鑑定與管控，至於專業人員數量之管制則有另兩道門檻，一為專職證照之核發，事屬中央主管機關權責；另一為事業登記證，乃地方政府之權責。請部審酌。(高委員永光)對部積極推動 OSCE，表示肯定。OSCE 為跨域治理之極佳案例。合法性的建立為跨域治理之核心重點，惟臨床技能測驗試務委員會之合法性授權基礎究為何？臨床技能測驗試務委員會組織簡則係依臨床技能測驗試務委員會籌備會議暨第 1 次會議之決議訂定，其合法性授權基礎未有明確交代。該組織簡則第 1 條僅說明委員會組成單位，惟其源頭究為何？事涉該委員會決議的合法性，其行政授權的流程亦不明確，建議部補充說明。(高委員明見)1. 部為提升醫學教育品質，確保臨床技能測驗公平性與維護醫療水準，邀集各相

關機關、團體，全力推動，勇於任事，甚至委屈求全，令人敬佩。2. 近來立法委員質疑本院考試委員之功能及角色。舉本院停止辦理航海人員考試，移由交通部辦理一節，承辦單位則須派多人多次至考選部觀摩、見習試務工作，以保證實際辦理考試，能達到公正、公平且順利進行。若相關國家考試委由專業團體或公會或社團法人等辦理，同樣將耗費大量人力、經費，且其成效及考試之信效度，尚待審酌。考試委員之角色及功能非外界所質疑，僅依上述辦理國考之成本效益，考試委員即不可隨意刪減，建請對外尤其立委們清楚說明。3. 專技人員之定義不易，且其考試種類也有更動，本次專技人員考試法修正通過，雖然某一種新增職業管理法，可經職業團體遊說立法院而通過，但考試種類之認定，則由部認定之，所以部可基於該法，就各該專技類科是否符合公共利益或人民生命財產等進行篩選把關。(黃委員錦堂)有關專技人員應考資格之權限是否為本院獨享，且無法律保留一節，司法院大法官釋字第655號及協同意見書認為專技人員之定義及考試要件，甚至服務規範等，影響各該專業的發展，甚為深遠，亦即影響相關人員之工作權、受服務者之受服務水平及經濟產業發展。對各專門職業及技術類科而言，行政院有提案權，立法院有法律審查權，共享應為本院較合宜之立場。目前專技人員考試法已經立法院修正通過，其後續策略雖可申請院際間權限爭議之釋憲，惟應先確立本院立場。至於各類專技人員之學歷限制問題，以藥師法排除專科學校藥學系科應試為例，目前世界朝向複雜、專業化發展，此為大勢所趨，提高應考人學歷資格，以為因應並可提升從業人員之水平與待遇，本席認為並無不妥。(李委員選)對部多年努力促成「102年OSCE納入醫師第二階段考試應考資格」，表達肯定。本席以能參與兩年試辦工作為榮，此項政策對考用配合發揮極大的功效。OSCE本屬教育端，以新加坡為例，各年級完成專業課程，即須通過OSCE方能升級，學

生畢業前亦須通過知識與臨床技能檢測，再經過國考才能執業。然目前台灣教育品管機制欠缺，則由考選部主導，可知其協調工作的艱難，現已贏得教育部與衛生署的肯定與支持，實屬不易。目前臨床工作中，實習醫師對執行臨床技能甚為積極，專業態度、技能嫻熟均有進步，已獲社會的肯定。醫事人員的專業技能與人民生命安全關係密切，建議：1. 部秉持政府一體，以此經驗作出政策方向，堅持做對的事，此對導引專技教育發展有極大助益，且推動與教育部、衛生署共同執行，俾使教考用配合。2. 護理學生人數雖多，但臨床技能極為重要，建議儘速納入政策方向。(胡委員幼圃)1. OSCE 係本院就社會對於專技人員考試及格後有無執業能力之積極回應。據食品技師業界反映及台灣藥學會會員大會決議，咸盼部能儘速通過各該類科二階段考試。請部審酌。2. 101 年 6 月修正藥師法第 2 條，係回應國內並無專科學校設有藥學科之現況。至於該法第 2 條第 2 款則為保障 101 年 6 月以前之專科畢業生亦可應試之規定。目前國外藥學系學程為 6 年，我國僅 4-5 年。今年起將有 4 個公立大學成立藥學相關學院，另有 2 個公立大學將新增藥學系，來根本解決我國藥事服務尚未達人民滿意之地步，應由教育及考選改革著手。3. 建議各考試放榜時，典試委員長可以硃砂筆圈選標明各類科前三名，以資鼓勵。(蔡委員良文)1. 肯定部推動 OSCE 之成果。OSCE 藉由情境模擬測驗實作，評量應考人臨床技能、態度與專業素養等，補強筆試、測驗重視知識層面評量而難以評量臨床實作能力。部報告未來 OSCE 將逐步擴大至其他醫事人員考試，亦請併予審酌將 OSCE 納入中醫師考試，目前義大醫院等有足夠設備可資配合。未來 10 年為世界發展關鍵，以往以西方哲學、醫療與科學為主幹，未來將轉變為東西方唱雙簧的世代，須預先規劃因應，請部審酌。2. 本院自 104 年起將停止辦航海人員考試，而由交通部辦理，除如高委員明見所提耗費人力、物力資源與其成效及考試信效度尚

酌外，其影響所及，尚包括通過交通部辦理之輪機、管輪等考試及格人員，將無法取得專技人員執照，亦無法依專技人員轉任公務人員條例轉任公職，且國家考試及格人員任職私部門時起薪較優，相關效應，建請部研議補救或重新思考其發展。

董部長保城補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

(三) 銓敘部業務報告(吳次長聰成代為報告)：

- 1、銓敘部 101 年第 4 季重要業務執行概況。
- 2、本部應立法院司法及法制委員會要求就「年金制度改革」進行專案報告情形。

委員表示意見：(詹委員中原)1. 有關公私人才交流議題，向為本屆考試委員所關注，茲因公私人才交流的關鍵在於「誘因」，為突破公私部門界線，以達人才交流目的，建請部將年金制度改革與研訂聘任人員及聘用人員人事條例等併同考量。舉新加坡中央公積金(Central Provident Fund, CPF)為例，包括養老、住房與醫療等福利，採取可攜式退休金制度(portable pension)，無論身處公私部門均可享有應有之權益，有此基礎方不致阻礙公私部門間人才交流。2. 目前行政院組改及地方政府組織調整，產生諸多問題，本席整理歸納至少如下 9 項，例如：原規劃隸屬於交通建設部之營建署、下水道署；環境資源部之氣象局；環境資源部之森林保護署；勞動部、衛生福利部所屬勞保局及健保局有關雇員轉任公務人員問題；海洋部、工程會、衛生福利部口腔及心理健康署、農業部動物保護署、衛生福利部社會及家庭署等，組改之人事成本及人力精簡等勢必受到檢驗，本席早已多次在院會提出報告，請相關部門預作準備，建議部亦應預為因應並早做準備，並於日後各部會組織法通過後，審議機關組編及職務列等時，務請關注上述組改問題。(浦委員忠成)1. 近來媒體報導地方機關藉由組改過程，進行人員擴編、提高職等，致人事經費不斷攀升。本院承擔政府組織員額編制正常化與合理配置之重責，籲

請部務必正視，以免人事經費如同退休制度般，拖累政府財政，造成世代不公平。2. 近期院長適時表達退休制度改革的方向與重點，深獲國人喝采與支持。當前，已然看見隧道頂端的亮點，軍公教勞與全國人民如能共體時艱，支持改革，必可化危機為轉機。3. 值此立法院提案修正本院組織法審議期間，建請部就年金制度改革之預想方向與籌劃原則提報委員，並儘早將組織再造相關審議資料送委員參考，俾使委員提供看法並實際參與相關審議工作，以展現本院應有的擔當與使命感。(高委員明見)有關直轄市政府所屬機關組織準則規定，雖然將醫院排除於規範之外，但書面報告有關臺北市立聯合醫院組織規程設11位副院長，目前國內有哪一家公立醫療院所有相同編制？有關職稱、官等、職等之變更，其審核標準是否適當？原各市立醫院各部之下，均有設置各科科主任或室主任，現改為僅有臺北市立聯合醫院之部、科主任及室主任，變革過程之審核標準究為何？是否合理？請說明。(黃委員錦堂)近來院長與部長在各場合之發言，可謂深刻並具實質意義，惟委員們卻無從參與，致生力有未逮之感。從憲法的高度觀之，如此重大政策議題實應經本院會議決議。另從誠正與尊重的高道德層次，此情況亦有不妥。年金改革類重大議案在形成過程中，或許仍有策略與行動上的諸多考量，也需預留一定的辯證空間，也有須先形成大致為多方可接受方案俾於下階段開放公共參與之必要，從而由院長登高發言及部長在立法院委員會為必要發言，也是一種方法。以德國為例，聯邦政府參與歐盟諸多決議時，國會最後會被迫「照單全收」，而有被行政權架空之疑問。許多國家外交有關事務，國會也有不得不同意行政部門談判後所簽署決議或結果之情況，致屢有國會被行政權架空之問題。在磨合的過程中，先進國家大致已經發展出「充分告知(well informed)」程序，藉由行政部門之持續告知國會有關談判的立場、方案內容、可能的爭點及進程等，以表尊重。因

此，年金制度改革等重大議題，應讓委員了解目前發展狀況與爭點，惟目前告知過程仍未周整，建請部補強充分告知程序，再由委員決定如何行使職權，方為周妥。(高委員永光)

1. 部報告審議改制直轄市(含準用)所屬機關組織編制制定及修正案一案，101年10月至12月間，陸續完成約115個機關組織編制訂定及修正備查事宜。五都改制迄今已滿兩年，究有多少機關尚未完成組編制定及修正？為免外界非議組改效率，建議部與人事總處研議訂定地方組改編制送審時限，俾儘早完成備查程序。

2. 對於新成立或已被裁撤、整併之機關，依地方機關組織準則第6條、第7條及第8條規定，應以人員及組織精簡為目標，各條次之適用情況如何？目前尚有三分之一以上之地方政府一級機關未完成備查，而其二級機關未完成備查者有多少？建請部統計並預為估算。(邊委員裕淵)

1. 任何改革均應考量成本與效益，惟現今許多改革立意雖良善，然未完全考量改革之成本與後果。目前社會多以破壞性作為，亦即刪待遇做為解決，但問題的關鍵有二：其一為租稅制度，自民國70年迄今，租稅幅度由17%降至12.8%；若以支出層面觀之，因社會福利增加，所占政府支出比例由14.7%增至28.2%，主因為輕易降稅又無妥善的配套，致財政赤字龐大。其二為分配的問題，租稅負擔減少的好處多由企業享有。以薪資所得觀之，89年薪資所得占GDP48.1%，99年降為44.6%，100年微幅提升至45.7%（因加薪3%），而盈餘在GDP之比率反而提高，造成分配極端不均，故財稅改革乃為第一要務。

2. 台灣已躋身中高度開發國家，再次籲請部對於年金制度改革應有新思維，預為規劃或研議可攜式退休制度之可行性；新進公務人員依其俸點折算其退休所得；未來公務人員薪資調整時，退休人員不宜同步調整，但對於通貨膨脹則須予以補償。請部參酌。(何委員寄澎)

首先聲明，本席以下發言，不涉具體細部意見，亦非質疑部的報告，謹藉院會表達個人2點感想：1. 近日各方矚目

之退撫年金議題，誠如邊委員根據院長書面報告所言，政府財政惡化，關鍵癥結實在賦稅制度—此一部分，無關本院權責，惟雖然如此，但癥結問題政府不積極改善，欲求廣大受薪階層共體時艱，自難獲共鳴，尤有甚者，彼此間的對立與相對剝奪感反而因之更形強烈，誠令人憂心。2. 最近屢有委員同仁表達建言無用之感。方才趙委員又坦率直言「有回響，無影響」。本席綜合觀察所得，以考選部之書面回應為例，有三種最常見情況：一是空泛回應，二是選擇性回應，三是不予回應。銓敘部對退撫年金改革用心用力甚多，必須肯定，但亦實應力求透過適當方式多多聽取委員意見，俾融為研議之參考。本席由衷希望上述委員無從參與之無力感現象不要繼續擴大，以免多年以來大家同心協力獲致豐碩成果的美好情況日益弱化。

吳次長聰成補充報告：對各委員意見加以說明(略)。

(四) 公務人員保障暨培訓委員會業務報告：本會101年第4季重要業務概況。

決定：移至下次會議再行報告。

(五) 行政院人事行政總處人事考銓業務報告：

1、檢討修正本總處蒐集編譯各國人事制度資料辦理方式。

2、「軍公教人員年金制度改革溝通座談會」意見彙整情形。

決定：移至下次會議再行報告。

四、秘書長工作報告：

(一) 考試院文官制度興革規劃方案執行會報第12次會議暨強化文官培訓功能規劃方案執行會報第4次會議情形。

(二) 本院101年第4季重要業務執行概況。

(三) 立法院聯繫動態情形。

(四) 本院83周年慶專題演講籌辦情形。

決定：移至下次會議再行報告。

五、其他有關報告：

院長提：對公務人員退休制度改革的想法和感想一案。另附書面資料供參。

對公務人員退休制度改革的想法和感想

近來為年金改革事可說沸沸揚揚，除了行政院主導辦理超過 100 場以上的座談外，媒體也不斷大幅報導各方不同的看法和意見。本院是全國公務人員退休制度的主管機關，也是軍公教退撫基金的管理和監理機關，必須要主動負責地提出我們的構想和建議。由於除公務人員外還涉及軍職、教職和勞工等不同職業類別，必須還要配合行政院，才能整合成為一個全面和一致的改革方案，然後再送立法院審議。所以，儘管本院已有完整的規劃和建議，但都無法單獨提出來討論，這又與本院合議制的精神不符。在這種兩難的情況下，本人今天以報告案的方式先向院會作一說明，希望在兩院開始進行研商具體方案時，再由銓敘部向院會提報。

近日來，本人深切感受到各位委員對本案的關心。幾經思考，在既能表達對委員們尊重，又不造成對本院困擾的前提下，今天鼓起勇氣作此報告，尚請各位多多體諒。

一、我國退休制度的演變

我們國家的公務人員退休制度已有 70 年的歷史，可分為三個階段：

第一個階段是「恩給制」，由政府編列預算支付，從民國 32 年到 84 年。

第二個階段是「儲金制」，從民國 84 年迄今，由政府和個人分別提撥 65% 和 35% 的儲金，成立退撫基金來支持，並希望以基金的投資所得增加收益。其後，教育人員和軍職人員分別於 85 年和 86 年加入，此一制度是考試院歷經 21 年始告完成。

第三階段是考試院當前正規劃中的制度，從本屆成立以來（97 年 9 月），本院便開始規劃第三代的退休制度，目標即是「三層年金制」，

以確保基金的永續經營。截至目前已推出的改革是將退休年齡延後，從 75 制改為 85 制（已於前年開始實施），以及將公保年金化，來作為建構基礎年金的準備。

二、當前退休制度面對的問題

由於去（101）年 10 月上旬，因勞保「潛藏負債」引起勞工恐慌，並引發軍公教退撫基金也將在 17 年內破產的疑慮，使得民心不安。馬總統決心面對問題，負起責任，指示行政院和考試院立即研擬處理方案。針對當前退休制度，馬總統明確指出問題有三，一是經費不足，二是行業不平，三是世代不均。對這三點，我願補足說明如下：

- （一）經費不足：我在總統召集的第一次會議，便坦率指出，早期政府財政困難，公務人員的待遇和退休所得非常低。到了民國 80 年代，政府財政好轉，不斷提高公務人員待遇，退休所得也水漲船高，再加上一些福利性的措施，使中低階層的公務人員的生活條件較為優渥，甚至超過部分的其他行業；如今，經濟低迷，政府財政惡化，使得多數人民荷包縮水，勞工薪資凍漲，年輕人找不到工作，相形之下，公務人員的條件、待遇和高退休所得竟成為社會關注的焦點，甚至引發不平的聲浪。

檢討公務人員退休制度與政府財政惡化的關係，除大環境的因素之外，考試院認為應反省和檢討的有下列幾點：

1. 長期低費率和高給付，尤其退休所得替代率有超過現職所得者，非常不合理。
2. 由於退休條件過於優渥，等於鼓勵公務人員提早退休，以致部分退休人員領取退休金的期間超過服任公職的期

間。這種「繳費義務的時間短，領退休金的時間長」的現象確實是現行退休給與不斷激增的主要原因。以近十年來平均，退休人數增加快速，造成基金沉重壓力，退撫基金在民國 91-100 年間，收入僅成長 0.52 倍，但支出卻增加了 4.2 倍。

3. 基金經營績效不佳，投資報酬率偏低。退撫基金近 10 年來，平均投資報酬率僅有 1.86%，與當年基金成立時，預估年收益平均 7% 的目標相差甚遠。

根據民國 99 年第四次精算結果，如以目前狀況，軍、教、公將分別於 100 年、107 年與 109 年收支不足，並將分別於 108 年、116 年、120 年破產。

以上因素加上政府長期不足額提撥，新舊制的潛藏負債已達 8 兆元，所以，經費不足是當前最需要迫切處理的問題。

- (二) 行業不平：84 年以後公務人員的所得替代率平均高達 80-90%，如加上 18% 優存，便可超過 100%。勞工新制的所得替代率，如依制度所設計的「足額撥繳費用，且薪資是在 43,900 元以下」的前提來計算，未來確有達到 70% 的可能，但目前實際上只有 46-62%，與公務人員相差太大。62 萬的軍公教退休金和公保一年支出為 2,895 億元，勞工近 1,000 萬人的支出為 1,447 億元，在政府總預算的社福經費之退撫給與支出中，軍公教人員所占比例高達 2/3。

- (三) 世代不均：我國面臨老人化和少子化的雙重危機，且在加速惡化中。目前，我國老人人口占 11%，估計在民國 114 年將達 20%，130 年將達 40%。根據彭明輝教授的估計，到民國

114年，每兩個上班的人，要養一個老人或小孩，到144年，一個上班的人要養一個老人，到149年，老年人口是小孩的4倍。我國少子化的情況同樣嚴重，生育率近幾年來都在1%上下，其結果便是「生之者寡，食之者眾」，如果我們再不及時改革，在國家財政上和社會安全上作妥善的規劃，不僅是債留子孫，而且是禍延子孫。

針對以上簡單的說明，我個人認為在推動公務人員退休制度改革之際，國人應有一些新的思維，才能有助於共識的形成。

1. 政府責任有限：在民主時代，政府的權力和責任都相對縮小，當人民權力高漲之時，也要分擔社會責任，所以我們要學習分擔政府的一些責任，將來退休制度的第三層年金便是這種思維的產物。如果我們仍然認為政府要負無限責任，我們很快就會步上希臘的後塵。
2. 個人要為自己的退休生活多負一些責任：退休制度是政府照顧退休人員老年的基本生活，如果退休之後要過優逸的生活，自己就要多做一些準備。其實國人的儲蓄習慣和家庭觀念還是很強的，在這方面西方國家的人民是不如我們的。根據美國智庫「國際戰略研究中心」(CSIS)去年的一篇調查研究報告，在東亞六個國家和地區中，台灣人民是最支持應對自己退休生活負責的，也希望有機會可以儘量留在職場工作，更有意義的是他們願為已成年子女提供財務協助，而非從子女身上獲取資助。
3. 要重視所得重分配的觀念：在我國日趨民主、多元和開放的社會中，平等的追求日益重要，我國文化中「大同世界」的理想應該成為我國社會的核心價值。今後的經濟發展不僅要重視成長，更要重視分配，分配不公將會阻撓國家的進步和發展。

三、政府財政困難的原因

當前政府財政困難，可說「冰凍三尺，非一日之寒」是很多原因累積而成，公務人員退休制度的問題只是其中之一，但也是一個很重要的因素。

1. 稅收太少，債務太多

我國稅收由 70 年代占 GDP 的 17%，降到今日的 12.8%，今年政府預算尚不足 2,095 億。102 年中央政府累積債務未償餘額為 5 兆 3 千億，占前 3 年 GNP 平均數 37.1%，已逼近公共債務法的上限 40%。根據最新的統計，政府總負債已近 22 兆元（加上軍公教退休金和勞退的潛藏負債），中央政府舉債空間僅剩 4,000 億元，以一年舉債 2,800 億計算，不到一年半就會用完。

2. 社福支出太多，由 70 年代占總預算的 14.7%到今日的 28.2%，高福利的支出不僅排擠經濟建設經費（經濟建設經費從 70 年代的 24.9%降到當前的 14.3%），更使政府財政吃緊。

我國社福政策缺乏整體思考，多為拼湊而來，結果造成人民不正確的觀念，認為社福就是發錢。尤其「綁票式福利」易放難收，每逢選舉，亂開支票，民代為服務選民也經常大慷政府之慨，使得我國社福支出直線上升。

3. 浪費和浮濫的開支太多，必須檢討改進：

軍公教福利過於優渥。

政府機關獎金浮濫。

國營事業經營不善。

假勞工、假農民比率過高。

公務人員職務列等，因地制法和五都效應，一再調整，等同變相加薪。

綜上所述，我國已成為名副其實的「稅收小國、福利大國」，我國的平均國民所得只有 2 萬美元，但退休福利卻超出先進國家。事實上，我國當前的社福政策未使國人均富，只會使國人「均貧」，的確是該認真檢討的時刻了。

四、考試院對公務人員退休制度改革的構想

(一) 原則

1. 健全退休制度，確保退休基金的永續經營。
2. 保障退休所得，照顧退休人員的老年生活。
3. 兼顧信賴保護和社會公平正義，減少社會的相對剝奪感。

(二) 方向

1. 結構性改革，走向「三層年金制度」

- (1) 希望政府能整合各種社會保險年金為一致性的「基礎年金」，作為強制性的社會安全制度（第一層年金，確定給付制）。
- (2) 在職業年金部分，應增加個人負擔比重，分散政府責任，但可依職業別作差異化之處理（第二層年金，確定給付制）。
- (3) 由完全確定給付制漸進地走向兼採確定給付與確定提撥制，引進商業年金，俟將來時機成熟，環境也許可，再走向完全確定提撥制（第三層年金，確定提撥制）。

第二層職業年金有人主張立即改採確定提撥制，但本院認為退撫基金既有潛藏負債尚未處理，如改採確定提撥制，基金立刻無收入來源，可能在短期內就會破產，風險太大，必須緩和漸進。

2. 制度上改革，退撫基金財務之合理規劃

- (1) 調整提撥率。
- (2) 降低所得替代率。
- (3) 延後退休金起支年齡。
- (4) 提高投資報酬率。
- (5) 受益原則：繳多領多，繳少領少。
- (6) 照顧弱勢：高所得者少領，低所得者多領。

至於具體規劃的內容因尚需與行政院協商，加上政府將在本（一）月下旬才作決定，故不便一一列出，敬請各位委員諒解。

五、對全國公務人員的呼籲

此次公務人員退休制度的改革是本院以專業和負責的立場，從制度面和結構面著手，為政府設計一個至少 30 年相對穩定的退撫基金，也希望在維持政府財政穩定的前提下，為公務人員建立一個較為健全的退休制度。我們的時間真的不多，誠如前中鋼董事長王鍾渝最近所言：「我國當前的財政狀況，如果不改革，最多 5 年，台灣就會變成希臘。」我們決心不能讓台灣步上希臘的後塵。

退休制度的改革必須是全盤的，不可能只針對某一類人員或只針對某一單獨因素，因為人員是相互影響的，因素是環環相扣的。考試院只能對公務人員部分提出我們的建議，其他相關人員尚需其他機關參考辦理。

本次改革，我們希望做到：

1. 從某一個時間點，為未來新進公務人員建構一套新的退休制度。
2. 對現職公務人員的退休制度作部分合理的調整。
3. 對已退休的公務人員，在照顧弱勢的前提和漸進的方式下，作一些必要的調整。

面對退休金減少的公務人員而言，當然是難掩失望，甚至是不平或不滿，對此，我們深感不安和內疚。但站在國家整體利益、人民福祉和未來嚴峻挑戰的立場，我們又有不得不做的苦衷。因為公務人員是國家退休制度的母體，我們不做，其他行業無法跟進。因為考試院是主管全國公務人員法制事項的機關，我們不做，不會有人替我們做。因為現在不做，以後更難做，我們不能把該做的事推給以後的人。我們深知，我們做了，一定會使許多人不滿意；但我們不做，一定會有更多的人對我們失望。

身為考試院院長，我的角色有四：一是代表考試院參加總統召集的會議，提出考試院的構想和建議。二是尊重行政院年金小組的規劃和進程，全力配合。三是尊重考試院合議制的精神，對未經院會討論和決定的政策，不宜做過多說明。四是回應社會大眾的關心和疑慮，適時表達一些政策性的看法，協助大家的認識和了解。

面對一項重大的改革，本院的基本立場是政府有責任要告訴人民真相，也要有擔當提出解決的辦法，更要以謙卑的態度爭取公務人員的諒解和支持。

對公務人員來說，我們今天的處境，應了一句名言：「由儉入奢易，由奢入儉難」。回想當年我們貧窮的時代，大家都能相忍為國；我們國家經濟好的時代，政府曾盡力照顧我們，我們應心存感激；如今，政府財政快走到懸崖，我們也應該公忠體國、共體時艱。1997年亞洲金融風暴時，韓國遭受極大的金融危機，韓國人民不但節衣縮食，甚至踴躍捐輸，幫助政府渡過難關，我相信我們的人民不會不如韓國人民。

公務人員是為國家奉獻、為人民服務的，當國家有困難時，我們應該

挺身而出，為民表率。當年蔣經國總統推動政治改革時曾說「時代在變，環境在變，潮流在變，只有推動革新，才能永遠和人民在一起。」我們今天推動的改革，其終極目標，也是希望政府永遠和人民在一起。

六、臨時報告：

(一)詹委員中原提：世界若干先進國家將高階公務人員管理訂定為一項特別人事行政制度，雖此種制度在 OECD 國家甚為普遍，但亞洲國家中，僅韓國在 2006 年開始實施。邇來有關媒體報導立法委員誤解本人民國 99 年之日本、韓國有關高階文官制度考察報告內容一案，茲澄清更正：其一、誤認附錄韓文資料為本文，以致其無法瞭解報告內容。但事實為韓文摘要重點已撰寫於本文中；其二、配合訪談實際需要及節省翻譯篇幅，部分報告內容雖以英文呈現，但實質政策參考功用並未有絲毫減損。故針對本次考察經費支出之效益，本人深感對得起國家需要及社會人民期待。然此事件已影響考試院及考試委員形象，故將其所引發之議題特此報告，以提供本院未來推動業務之參考一案。另附書面資料供參。

院長表示意見：詹委員對於這個事件作了十分詳細的報告，讓大家能夠清楚了解這個事件演變的經過。無論擔任考試委員或各項公職，我們都應該戒慎恐懼，因為外界經常是拿放大鏡、顯微鏡在檢視我們，有時甚至拿哈哈鏡把整個事態扭曲。委員們出國考察，事前均設定參訪議題並充分蒐集資料，整個考察過程非常辛苦，詹委員的專業與敬業毋庸置疑，大家都十分肯定。

(二)蔡委員良文提：邇來為配合政府組織改造，有關勞保局、健保局雇員升等考試及格者轉任公職之爭議應予正視，茲為堅守與落實憲法第 85 條規定公務人員之選拔，應採公開競爭之考試制度之精神，爰不宜再放寬標準，以免相關人員比附援引，俾維護官制官規之穩定運作，惟上開人員其原有之權益仍應予以保障。相對應地，銓敘部擬議中之聘任人員人事條例草案之聘用人員進用之程序、方法應須訂定嚴格之規範，不論用人機

關之甄選程序為何，其前段之甄選應由考選部設立甄選委員會，以公開競爭方式辦理，方符是類人員界定為常務人員之屬性一案。另補充說明是類人員其他二種屬性之配套作為意見，及本案另附書面資料供參。

決定：請銓敘部、考選部、行政院人事行政總處積極研處。

乙、討論事項

考選部函陳專門職業及技術人員高等暨普通考試醫事人員考試規則部分條文及第 6 條附表一應考資格表、第 7 條附表二應試科目表修正草案一案，請討論。

決議：照部擬通過。

丙、臨時動議

典試人員名單議案

一、院長提：據考選部擬送 102 年專門職業及技術人員普通考試導遊人員、領隊人員考試典試委員 33 名名單一案，請討論。

決議：照名單通過。

二、院長提：據考選部擬送 101 年特種考試地方政府公務人員考試第二次增聘閱卷委員 20 名名單一案，請討論。

決議：照名單通過。

散會：12 時 45 分

主 席 關 中