

參加總統邀集五院院長座談資料

(綱要)

102.6.26

壹、對年金改革的後續建議

- 一、建構第一層基礎年金
- 二、退撫基金之行政法人化
- 三、年資併計和年資保留
- 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、能源稅等
- 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

貳、年金改革有關勞工和公務人員的比較問題

- 一、緣起
- 二、基本數據
- 三、比較中常見的謬誤
- 四、本次改革重點
- 五、總結--「行業不平」？其實是不同的職業選擇

參、年金改革有關中小學教師與大專教授的比較問題

一、緣起

二、中小學教師與大專教授現職待遇及改革後第 6 年
(111 年)退休所得之比較

三、改革前與改革後第 6 年相比較

參加總統邀集五院院長座談資料*

102年6月26日於總統邀集五院院長座談會

壹、對年金改革的後續建議

我國正快速邁向高齡社會，健全的退休年金制度，不僅是退休人員晚年生活的保障，也是社會穩定與和諧的基礎，因此年金改革的成果將是全民共享。

在本次年金改革過程中，考試院除根據專業、精算以及20多種研究報告，提出具體的方案外，並且對各界意見、批評和建議的蒐集、整理和分析也從未停止。考試院深感即使此次改革方案能順利在立法院通過，並不表示此一改革工程的完成，因為尚有許多有待繼續努力的工作，有賴政府有決心、有擔當、有計畫的規劃和推動。

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然存在，加上人口快速老化，未來世代的負擔有待更加嚴肅面對。

* 本篇係彙輯 102.6.26 參加總統邀集五院院長座談之 3 份資料：1.對年金改革的後續建議；2.年金改革有關勞工和公務人員的比較問題；3.年金改革有關中小學教師與大專教授的比較問題。

謹根據初步整理，提出建議如下：

- 一、建構第一層基礎年金：建構一套適用於全民的基礎年金，幾乎是所有參與討論學者的共同主張，他們認為即使制度整合一時有困難，不易達成，至少也希望朝「制度分立，內涵一致」的方向努力。這不僅符合先進國家的作法，也有助減少行業不平。
- 二、退撫基金之行政法人化：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，執政黨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。
- 三、年資併計和年資保留：以利不同職業間的轉換以及年金權益的保障，這也是減少行業不平、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：因應失業率、經濟成長率、人口扶養比等情況，調整保費或撥補，維持財務平衡。
- 五、實施「退休收入測試」(Retirement Earnings Test, RET)¹：解決退休後支領雙薪問題。

¹ 美國社會安全體系第一層年金 (Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI) 設有「退休收入測試」(Retirement Earnings Test) 機制，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

- 六、開闢或調增消費稅、營業稅、能源稅等：擴大稅基，挹注各項年金，減輕政府和基金的財務壓力。
- 七、正視人口結構變化對退休制度的影響：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，以期年金制度的永續運作。
- 八、對年輕世代的保證：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，還希望下一代也能擁有完善的年金制度。
- 九、對弱勢的具體照顧和協助：年金制度的規劃，應具有所得重分配的功能，加強對於弱勢的保障和老人生活的經濟安全。
- 十、公務人力的檢討和改進：應考量公務人力成本，減少常任人員員額；妥為運用中高齡人力，並避免年金改革造成人力新陳代謝減緩等問題。

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。

退休年齡」（2010 年是 66 歲），當有給職工作的全年所得超過 14,160 美元門檻時，每多賺一美元將扣減 0.5 美元的退休金。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。

貳、年金改革有關勞工和公務人員的比較問題

一、緣起

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。

此次年金改革，民意對勞工部分的滿意度偏低。勞工問題遠比軍公教複雜，處理不慎，易形成階級對立。

二、基本數據

(一) 人數：勞工人數最多，受雇勞工 590 萬人，無雇主勞工 310 萬人，合計 900 萬人。加入退撫基金之軍公教合計 62 萬(軍 14 萬，公 29 萬，教 19 萬)。

(二) 勞工每月平均薪俸 50%不到 4 萬元，40%不到 3 萬元。平均每月退休所得約僅 1.4 萬元（低於基本工資）。

勞工退休年齡為 60 歲，軍公教平均 50 歲(公 55 歲，教 54 歲，軍 44 歲)

勞工所得替代率低，平均約 30~60%。(軍公教為 70~90%)。

(三) 投保金額（基數內涵）、繳費金額及政府補助

1. 投保金額（基數內涵）的差異：公保係以「本(年功俸)」為依據，退撫則以「本俸 2 倍」為退休金計算之基數內涵，惟公務人員的實際薪資為「本俸+加給」，

因此投保金額與基數內涵，皆與實際所得有落差。勞工有投保上限43,900的限制，加上雇主「以多報少」、「高額獎金與低額薪資」的策略，投保金額與實際所得的落差更大。

- 2.補助金額：勞工接受政府補助少，公務人員受政府補助多。補助金額多寡除考量資源分配的公平性外，也涉及政府角色界定。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，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。

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，政府做為公務人員的雇主，其補助確實高於雇主對於勞工。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。

(四) 金錢價值比(繳交1元與收回的比例)：勞工優於公務人員

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：

	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、雇主補助而言，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。

三、比較中常見的謬誤

(一)「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。實際情形如下：

- 1.公保不如勞保：目前公保只有一次金，本次年金改革之後，公保改採年金制度，但每年給付率公保仍不如勞保(0.75% vs. 1.55%)。公保投保上限為53,075元(不包含特任人員)，和勞保43,900元相比，差距不到1萬元。有人建議提高勞工投保的上限，但不如墊高勞工最低的退休所得；前者只對高薪勞工有利，後者才能真正使低薪勞工受益。
- 2.公教退撫優於勞退：目前公務人員退休金的所得替代率高達70%~90%，勞退估計約20%~25%，但目前勞工自提比率偏低，僅34萬人。若未能提高自提比率，未來仍難解決勞工替代率偏低的現況。

(二) 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，而且雇主爲了減輕負擔，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爲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。

四、本次改革重點：

公務人員部分：調降所得替代率+延退

勞工部分：調高提撥率

公務人員和勞工年金制度所面臨的問題不同，於是採取不同的改革策略。

- (一) 公務人員退撫的問題是所得替代率太高，所以要調降替代率；勞保的問題是繳交保費太少，所以要調高保費。此次改革，公務人員所得替代率已調降約 20%，並設定天花板（80%），已大為縮小與勞工的差距。勞工也預定調高費率。
- (二) 公務人員退休太早、壽命增長，以未改革的 75 制（民國 100 年前）計算，工作 25 年滿 50 歲可退休，但壽命為 80 歲。意義是少繳 15 年保費（65 歲法定退休年齡），多領 15 年退休金。所以必須修改為至少 60 歲（90 制，30 年資滿 60 歲，或 25 年資滿 65 歲）才可支領月退休金。所得替代率太高是新舊制重疊所造成，純新制者並不高（70-80%）。

五、總結--「行業不平」？其實是不同的職業選擇

行業不平的主要論述有二，一是公務人員所得替代率偏高；二是資源分配不公。

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，有時候反而是在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，雖然政府以雇主的立場，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%，甚至更高，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。因此有人說，這次改革是公務人員大砍一刀，勞工小砍一刀。相信改革之後，有助於化解行業不平的情形。

參、年金改革有關中小學教師與大專教授的比較問題

一、緣起

有關教師年金改革，目前較大的爭議在於「內部不平」，也就是有不同的「基數內涵」，教授為平均薪額2倍、副教授1.9倍、助理教授1.8倍、中小學教師1.7倍(兼具新舊制年資者1.6倍)。

經查教育部網站，對於上述差異性設計並無說明，再查行政院經建會建置之年金改革網，在教育人員部分之Q & A第6題為「教育人員退休金基準是否仍為最後在職本薪(年功薪)的2倍？」(按：此處應係指「基數內涵」，至於計算基準係由「最後在職月俸額」調整為「最後10~15年之平均月俸額」)，說明為「考量大專教授、副教授及助理教授等級本(年功)薪 \times 1.7，與現職待遇有一段差距，爰規劃大專教授、副教授及助理教授等級之新制年資退休金基數內涵與其他教育人員有所不同」。

再依教育部對外宣導之「教育人員年金制度改革方案」，改革前後中小學教師與大專教授退休所得替代率之比較(詳如所附簡報資料第51頁、52頁)，經進一步整理如下：

二、中小學教師與大專教授現職待遇及改革後第 6 年(111 年)退休所得之比較

現職待遇與退休生效日類別	現職待遇	105.2.1退休 (兼具新舊年資)	115.2.1退休 (純新制年資)
中小學教師	73,373	62,253 (84.85%)	53,785 (73.31%)
大專教授	107,525	79,448 (73.89%)	73,881 (68.71%)

註1：均為30年年資，105年2月1日退休人員者，具10年舊制及20年新制年資；115年退休者，僅具30年新制年資。中小學教師為625薪點，大專教授為770薪點。

註2：上表係以退休所得之最低點為比較基礎，改革後第6年(111年)已逾「過渡期間」，因此105年退休兼具新舊制人員之所得已降至最低點。至於115年退休者，僅具新制年資，不適用過渡規定，退休所得不會再調降。

註3：所得替代率係與現職人員待遇比較。

三、改革前與改革後第6年相比較

經檢視簡報第51、52頁及上表，可以分析改革前與改革後第6年相比較：

- (1)減少額度：改革後第6年，中小學教師於105年及115年退休者，退休所得分別減少7,906元及11,892元；大專教授分別減少10,771元及159元。亦即105年退休者，大專教授扣減較多。115年退休者，中小學教師扣減額度大幅增加，大專授僅減少僅159元。
- (2)所得替代率：教授之所得替代率低於中小學教師，差距約5-10%
- (3)實質退休所得：中小學教師105年退休，所得為62,253元，但115年降為53,785元；教授在105年退休，所得為79,448元，115年為73,881元。教授高於中小學教師約17,000~20,000元。

綜上，中小學教師與大專教授存在難以比較的基礎，包

括：擔任教職前的養成教育與成本、工作型態、薪俸結構等，雖然外界認為改革內容對於大專教授似較有利，但也很難論證是否確有「不公平」。就扣減額度而言，105年退休的中小學教師扣減較少，教授扣減較多，但115年則相反，難謂對於何者較有利；就所得替代率而言，中小學教師較高；就實質退休所得而言，教授又高中小學教師。

本項爭議係目前教育人員年金改革的主要焦點(另一個焦點為退休後支領雙薪問題)，為免影響整體年金改革進度，建議行政院(教育部)宜主動對外澄清。



教育人員年金制度改革方案

教育部

102年2月至3月

陸、教育人員年金制度改革試算

一、中小學教師年金試算表

類別	退休生效日	改革前	改革後(第6年)
已退休人員	95.2.1	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：70,159元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：95.62%	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：59,566元 3、改革前後每月退休所得減少10,593元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：81.19%
	104.2.1	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：70,159元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：95.62%	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：59,586元 3、改革前後每月退休所得減少10,573元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：81.21%
現職人員	105.2.1 (兼具新舊制年資)	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：70,159元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：95.62%	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+公保年金)：62,253元 3、改革前後每月退休所得減少7,906元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：84.85%
	115.2.1 (僅具純新制年資)	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+公保年金)：65,677元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：89.51%	1、現職待遇：73,370元 2、每月退休所得(月退休金+公保年金)：53,785元 3、改革前後每月退休所得減少11,892元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：73.31%
註：任職30年，退休時薪額625元，試算分別於95年2月1日、104年2月1日、105年2月1日及115年2月1日退休生效，於改革前後退休所得對照。			

51

二、大專教授年金試算表

類別	退休生效日	改革前	改革後(第6年)
已退休人員	95.2.1	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：90,227元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：83.91%	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：76,498元 3、改革前後每月退休所得減少13,729元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：71.14%
	104.2.1	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：90,227元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：83.91%	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：80,767元 3、改革前後每月退休所得減少9,460元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：75.11%
現職人員	105.2.1 (兼具新舊制年資)	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+優惠存款)：90,227元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：83.91%	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+公保年金)：79,448元 3、改革前後每月退休所得減少10,771元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：73.89%
	115.2.1 (僅具純新制年資)	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+公保年金)：74,040元 3、所得替代率(與現職人員待遇相較)：68.86%	1、現職待遇：107,525元 2、每月退休所得(月退休金+公保年金)：73,881元 3、改革前後每月退休所得減少159元 4、所得替代率(與現職人員待遇相較)：68.71%
註：任職30年，退休時薪額770元，試算分別於95年2月1日、104年2月1日、105年2月1日及115年2月1日退休生效，於改革前後退休所得對照。			

52