

從世界趨勢談公務人員年金改革

(綱要)

102.5.3

壹、前言

Thomas Friedman, *The World Is Flat* (2005)

Thomas Friedman, *Hot, Flat, and Crowded* (2008)

Ted C. Fishman, *Shock of Gray* (2010)

John Lanchaster, 林茂昌譯《大債時代》(2011)

彭明輝,《2020 台灣的危機與挑戰》(2012)

※人口老化、財政壓力、年金改革為全球性的問題

貳、年金制度面臨的三大挑戰

一、少子化

世界趨勢

- 2011 年全球生育率(TFR)為 2.4 人，最高的是奈及利亞 7.1 人，最低的是台灣和拉托維亞，1.1 人。
- 高度開發國家生育率平均 1.6 人，低度開發和最低度開發國家的生育率較高，非洲高達 4.7 人。

我國生育率趨勢

- 1950 年代 7 人，1960 年代 5 人，1983 年 2.1 人，2000 年 1.5 人，2010 年 0.895 人，2011 年 1.1 人，2012 年龍年上升至 1.265 人，2013 年？

二、老年化

世界趨勢

●古羅馬人平均壽命 25 歲；1900 年，全球平均 30 歲；2011 年，平均 70 歲。

我國 2011 年平均壽命為 79.15 歲(男 75.96 歲，女 82.63 歲)。

全民健保實施 17 年來，國人壽命增加 4.5 歲。

我國人口老化現象

(一) 老化指數(或稱老少比)

1960 年，5.5%

1983 年，15.2%

2012 年，76.2%

2016 年，101.1%

2030 年，199.4%

2045 年，332.6%

2060 年，401.5%

(二) 扶養比(勞動人口 vs. 非勞動人口)

1960 年，92.1%(幼 87.3，老 4.8)

1980 年，57%(幼 50，老 7)

2012 年，34.7%(幼 19.7，老 15) 6.7 養 1(老人)

2033 年，60.8%(幼 19.1，老 41.7) 進入「人口負債」時期

2040 年，69.8%(幼 18.6，老 51.2) 2 養 1

2060年，97.1%(幼 19.4，老 77.7) 1.3 養 1

(三) 老化速度

1993 年高齡化社會(7%)

2018 年高齡社會(14%)

2025 年超高齡社會(20%)

由高齡社會進入超高齡社會僅 7 年，為世界最快(日本 11 年，美 20 年，法 30 年，德 37 年，英 52 年)。

※2024 年人口零成長。

楊志良「新四不一沒有」--不婚、不生、不養、不活；年輕人覺得「沒有」前景。

三、財政懸崖

冰島和歐豬五國(愛、義、希、西、葡)的前車之鑑(2010)

(一) 債留子孫

●美國 2010 年國債超過 GDP。

●OECD 的國家，債務占 GDP 平均超過 100%，希臘為 181%。

●台灣，102 年 3 月，中央政府 1 年以上債務 5 兆 1,795 億元，短期債務 2,850 億元；平均每人負擔 23.4 萬元。(我國 101 年 GDP 為 14 兆 368 億元，中央政府債務占 GDP 約 35.29%，地方政府約占 4.84%，合計約 40.12%。惟另有學者認為宜加計「潛藏負債」，如加計將近

15 兆的「潛藏負債」，則債務占 GDP 比率會高達 140% 以上，但財政部未予計入)。

(二) 潛藏負債

●根據 100 年總決算，潛藏負債為 14 兆 9,866 億元；其中勞保 6 兆 3 千億，舊制退撫 6 兆，退撫新制 1 兆 9 千億。

(三) 稅收小國，福利大國

●稅收占 GDP 比例，丹麥 48.1%、瑞典 44.5%、芬蘭 43.4%、挪威 43.2%、英國 35.5%、希臘 31%、美國 25.1%、越南 13.8%，台灣只有 12.4%。

●102 年中央政府總預算案將近 2 兆，其中社福支出占 4,390 億，比率為 22.6%，若再加上退休撫卹(軍公教)1,399 億，占 7.2%，合計將近 30%(5,789 億元)，等於經濟發展和國防的總合。

參、年金制度的三大問題

一、經費不足

(一) 平均退休年齡降低，自願退休比例激增

OECD 平均為 64 歲，法國 59，希臘 60，日本 68，韓國 70，墨西哥 71。

我國 20 年來由 61 歲降為 55 歲，自願退休比率由 32% 提升為 94%。

(二) 退休人數激增

20 年來，由每年約 3,000 人，增加至超過 10,000 人。

104 年~106 年將為退休高峰期。

(三) 基金收入與支出間失衡的隱憂

各項年金的收支不足及破產年

	收支不足年	破產年	基金餘額
公務人員	109	120	5,170億 (102/2/28)
教育人員	107	116	
軍職人員	100	108	
勞保	107	116	4,778億 (102/2/28)

※總之，公務人員是退得更早，退得更多，活得更久，領得更多。

二、行業不平

(一) 退休所得替代率

1. 公務人員部分

平均為 99~70%。

兼具新舊制年資加上 18% 優存者，退休所得偏高。

2. 勞工部分

勞保(98 年起)35 年年資為 54.25%。

勞退(94 年起)(DC)約 27.4%。

兩者合計可達 81.65%，但此為最理想狀況。

目前實際替代率在 66%~35%之間。

(二) 投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率

公務人員投保上限最高為 10 萬餘元，勞保上限為 43,900 元。

公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以 102 年為例)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	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%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
合計繳納金額	5,014		3,424	

註：

- 1.公保上限為 95,250 元(這是部級長以上人員之月俸額，惟常任文官的投保上限為 800 點之月俸額，目前為 53,075 元)。
- 2.公退之基數內涵為本俸 2 倍，目前上限為是「53,075 ×2=106,150」，未來調整為本俸 1.7 倍時，降為 90,228 元。勞退是確定提撥制，並無上限規定。
- 3.根據勞委會統計，目前僅有 20 多萬勞工自願提撥。
- 4.勞工自願提撥部分，得自個人綜合所得稅中扣除，但公務人員不可。

(三) 年金問題的複雜性

1. 制度分歧

社會保險 5 種

退休制度 6 種

社會津貼 1 種(老農)

2. 七類人員

(1) 軍公教(63 萬人)

(2) 私校教職員(6.3 萬人)

(3) 受雇勞工(590 萬人)

(4) 無雇主勞工(職業工會)(310 萬人)

(5) 農民(70 萬人)

(6) 榮民(7 萬人)

(7) 一般國民(420 萬人)。

7 類人員在「財源取得、退休條件、給付水準、保障範圍」均不相同，在「投保金額、退休年齡、政府分擔或補助」差異性也大。

3. 社會安全、社會保險和職業年金之間的競合 (理論和實務上難以完全配合的困難)。

※公務人員給付太高，所以要調降所得替代率；
勞工繳費太少，所以要調高提撥率。

※公務人員和勞工相比，與其說是不平，不如說是不同，兩者之間缺乏合理比較的基礎。我們支持任何可以增加勞工收入的政策，也儘量使

公務人員退休所得合理化。

三、世代不均

Peter Diamond，「疊代模型」(Overlapping Generation Models)

上一代人拿太多，下一代繳太多，造成世代不均。

Joseph E. Stiglitz，「不公平的代價」(The Price of Inequality)

造成經濟不穩定，政治不安定。

The Economist，「世代傾軋」(Generation Squeeze)

2010年，美國65歲人口比25歲人口享有的社會福利多17倍。

二次大戰後的一代為「人口紅利」世代。

(一) 公務人員雙重的世代不均

已退休和將退休者(兼具新舊制年資)比純新制者(84.7.1以後任職)繳少領多，也比下一代(新進人員)優渥。

(二) 勞工的世代不均相對輕微

對新進人員有利(94年勞退，98年勞保新制)。

肆、年金改革的內容與效益

一、新進人員--多層次的年金架構

二、現職及已退人員--合理的「繳」和「領」，加上「延退」

合理化—調降所得替代率。

正常化—延退(請領退休金年齡)。

※我國公務人員的退休所得替代率為全世界少數最高的國家之一，而退休年齡可說是全世界最低。

※關鍵在少繳 10-15 年保費和多領 10-15 年退休金(壽命延長)，共同對政府財政和基金造成之沉重負擔。

三、改革的效益

(一) 節省政府財務(公務預算部分)支出

(二) 減緩退撫基金的財務危機發生

伍、結語

退休金的意義在於養老，不是多領一份薪水。

退休制度被扭曲，不但失去了建立此一制度的原意，也將無以為繼。

上一代為我們創造了「紅利」，這一代享有「紅利」，我們留給下一代是什麼？

國人應有的新思維：

1. 政府責任有限。
2. 個人要為自己的退休生活多負一些責任。
3. 要重視所得重分配的觀念。

從世界趨勢談公務人員年金改革

102年5月3日講於開南大學「全球化與行政治理」研討會

壹、前言

知名作家佛里曼(Thomas Friedman)在2005年出版《世界是平的》(The World Is Flat)一書，描述全球化的現象，說明在全球化的時代裡，資訊、資金、人口都快速流動。2008年他出版的另一本書《世界又熱、又平、又擠》(Hot, Flat, and Crowded: Why We Need a Green Revolution--and How It Can Renew America)，描述地球變熱了，因為全球暖化；地球變平了，因為技術快速發展（電腦、網路、軟體）；地球變擠了，因為全球人口的膨脹。2010年作家泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)出版了一本書《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)¹，陳述了一個讓人心生懼怕，但又不得不面對的事實：人的老化與世界的老化，由於人口的老化，活得愈來愈久，對於退休年金支付產生極大的壓力，許多國家紛紛

¹ 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，黃煜文譯，《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)，台北：天下文化，2011。

推動年金改革。清華大學教授彭明輝曾指出，全球已發達國家和新興國家人口老化，導致勞動人口與生產能力下降，但是社會福利與退休金的支出卻逐年增加，很多退撫基金都會因為過去過分低估成本、高估獲利率而面臨破產的危機，或者必須靠政府稅收補貼，而造成國債急劇上升²。人口老化、財政壓力和年金改革，幾乎是西方國家和部分開發中國家(如韓國、中國大陸)的普遍趨勢。

我國所面臨的問題，和世界各國相比，沒有什麼本質上的差異，只是程度上的不同。今天我要談的主題，就是從「人口」和「債務」兩個面向來談年金改革的必要性。各位可能覺得這件事距離你們還很久遠，但是你們若是現在不關心，等到有一天你們面臨「又老又窮」的情況，可能就來不及了。前幾天我和學者座談的時候，他們提到，就公共政策研究而言，年金改革的最大受益者，就是年輕人及其後代，因為年金改革就是要現在的老年退休者少領一點，中年人晚一點領(也少領一點)，讓年輕人未來也領得到，可是年輕人對於這個議題並不關心，政府也沒有邀請他們參與，年輕人的代表性實在不足，因此我今天特別以這個主題來發表演講，就是希望年輕人也能參與這件大事。

以下先說明年金制度面臨的挑戰，然後談我國現階段年金制度面臨的三大問題，也就是經費不足、行業不平及世代

² 彭明輝，〈台灣經濟發展的第三大隱憂：全球人口老化〉，
http://mhperng.blogspot.tw/2012/10/blog-post_8837.html (2013/4/25)

不均，接著提出我們的改革對策，最後提出結語。

貳、年金制度面臨的三大挑戰

年金制度面臨的三大挑戰有兩項，一項是人口問題，一項是財務問題。人口問題是少子化和老年化，這兩個問題也是息息相關，我把它稱為「人口懸崖」。財務問題則是各國政府普遍面臨國債節節高升，普遍稱為「財政懸崖」。我們現在面臨的就是這兩個懸崖，說明如下：

一、少子化

我們先看看世界人口的趨勢，根據2012年的統計，世界人口將近71億人。1804年人類剛剛突破10億人，過了123年，1927年才達到20億人，接下來由於醫療科技進步，人類壽命快速延長，總人口便大幅增加。20世紀末，我們只用了12年，人口就增加10億。

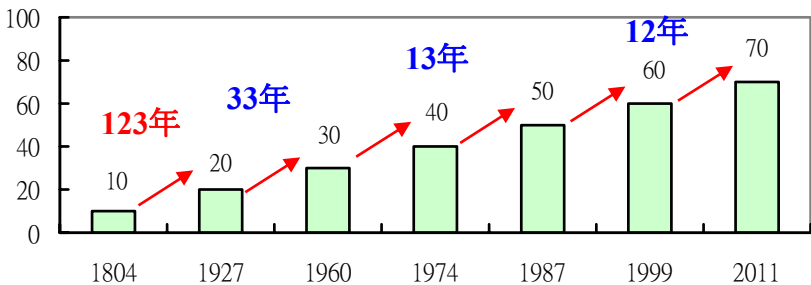


圖1 世界總人口成長(單位:億人)

既然人口大幅增加，何以有少子化現象呢？答案在於高度開發 (more developed countries) 與低度開發國家 (less developed countries) 和最低度開發國家 (least developed countries) 的差別，2011年全球平均總生育率 (Total fertility rate, TFR) 為2.4人，總生育率係指育齡婦女 (15-49歲) 一生所生育的嬰兒數，其中生育率最高的是奈及利亞7.1人，最低的是台灣和拉托維亞(Latvia)，僅有1.1人。由於全球平均總生育率為2.4人，仍高於人口替代水準的2.1人，因此世界人口還在增加，而且由於「總人口」愈來愈多，因此人口增加的總量愈來愈快，但多半集中在低度開發國家³。

高度開發國家普遍都存在低生育率的現象，平均只有1.6人。反之，低度開發和最低度開發國家的生育率便相當高，以非洲為例，便高達4.7人。2012年，在高度開發國家的12億人口中，一年只增加173萬人；低度開發國家的57億人口中，則增加了8,257萬人。因此，未來人口的增加多半會集中在低度開發國家，這些國家占世界人口的比率會愈來愈高。

³ 資料來源：U.S.Population Reference Bureau, 《2012 World Population Data Sheet》, <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2012/world-population-data-sheet/data-sheet.aspx> (2013/4/10)

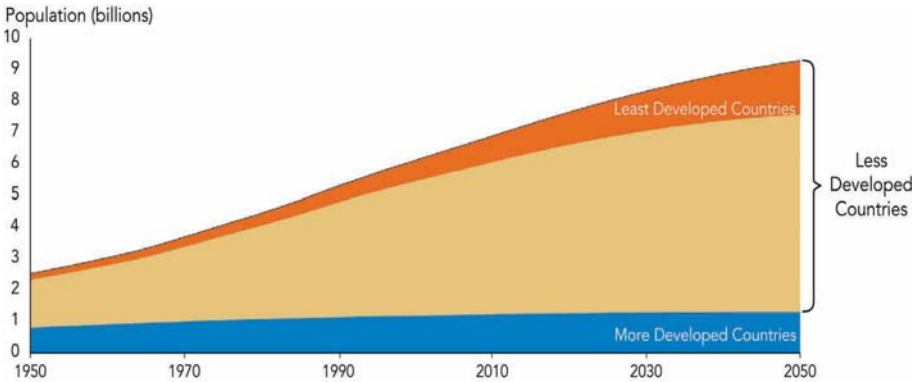


圖2 世界人口分布及增加趨勢⁴

我們回頭看看台灣的情形，台灣的少子化現象特別嚴重，馬總統在2011年指出，要把解決少子化問題提升至國家安全的層級，2013年的元旦，更指出少子化和人口高年齡化造成的年金問題，整個社會的負擔非常沈重。

我們審視一下台灣的出生率變化，1950年代初受戰後嬰兒潮影響，平均每位育齡婦女總生育率為7人，1960年代則因口服避孕藥問世及推行家庭計畫，總生育率下滑至5人；隨著女性勞動參與率提升、平均受教育年限延長，1970年代生育子女數持續走低，至1983年女性勞動參與率突破40%時，總生育率恰巧瀕臨2.1人的人口替代水準⁵。1990年代由於警覺人口出生數不足，將加速人口老化等後遺症，人口政

⁴ 資料來源：同前註。

⁵ <我國人口政策與總生育率分析>，國情統計通報，中華民國統計資訊網，<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=5119&ctNode=1831> (2013/4/15)

策改爲「維持人口合理成長」，2000年總生育率下降幅度已趨緩，惟平均仍低於1.5人，2010年達到0.895人，成爲世界上出生育最低的國家，2011年再度「衛冕」成功，2012年剛好是龍年，生育率上升至1.265人。

綜觀我國的人口發展，有幾個重要的政策演進，第一，1964年推行家庭計畫，提供多種安全有效避孕方法。第二，1967年提出「五三口號」，希望「婚後3年才生育、間隔3年再生育、最多不超過3個孩子、33歲以前全部生完。」。第三，1971年提出的「三三二一」政策，係指「婚後3年才生第1個孩子，過了3年再生1個，兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好」。這些政策很成功地節制了人口的快速成長，但低生育率的趨勢卻幾乎成了「不可逆」的過程，我們和其它已開發國家相同，出生率都無法再回到2.1人的替代水準，雖然這幾年來政府不斷鼓勵生育，但成效似乎有限。

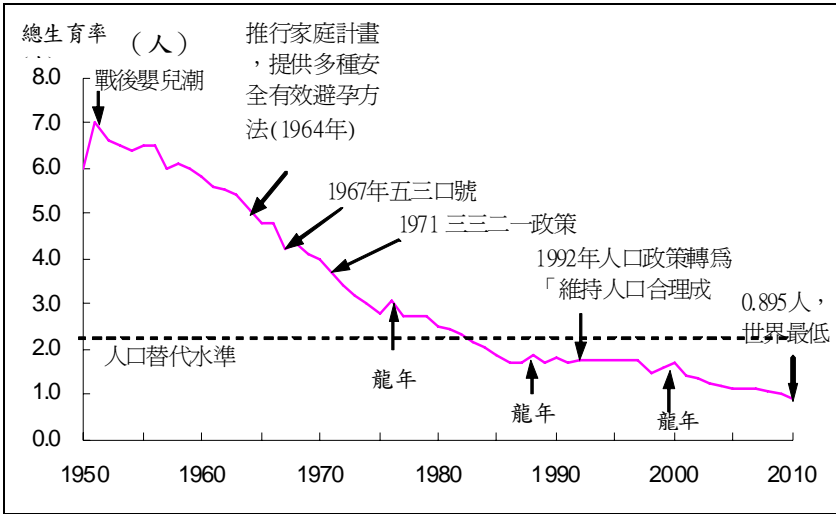


圖3 我國總生育率趨勢

資料來源：參照內政部「人口政策資料彙集」修正，行政院主計處⁶。

我國近年來雖然呈現少子化的現象，但由於醫療科技進步，平均壽命延長，歷年的死亡人數仍低於出生人數，再加上部分移入的人口(如外籍婚配)，導致目前人口仍呈現上升的情形。根據經建會的預估，2022年人口自然增加接近為0，然後有可能會以較快的速度減少，若再加計國際遷徙等社會增加人口，人口零成長約在2024年發生⁷。長期來說，如果少

⁶ 行政院主計處，www.stat.gov.tw/public/Attachment/41221272371.doc (2013/4/20)

⁷ 行政院經濟建設委員會，《中華民國 2012 年至 2060 年人口推計》，行政院經濟建設委員會出版，101 年 8 月，頁 1。本報告有關人口推計，

子化情況繼續惡化，而大量老年人口達到平均壽命時，就會出現大量死亡的情形，每年可能高達六、七十萬人，但新生兒只有十幾萬，人口將呈現快速遞減的趨勢。從現在往後看，整個人口的變化就成為「 \searrow 型」，形狀也像是一個懸崖，我把它稱為「人口懸崖」。因此，除了有財政懸崖外，我們的人口結構也面臨懸崖的困境。

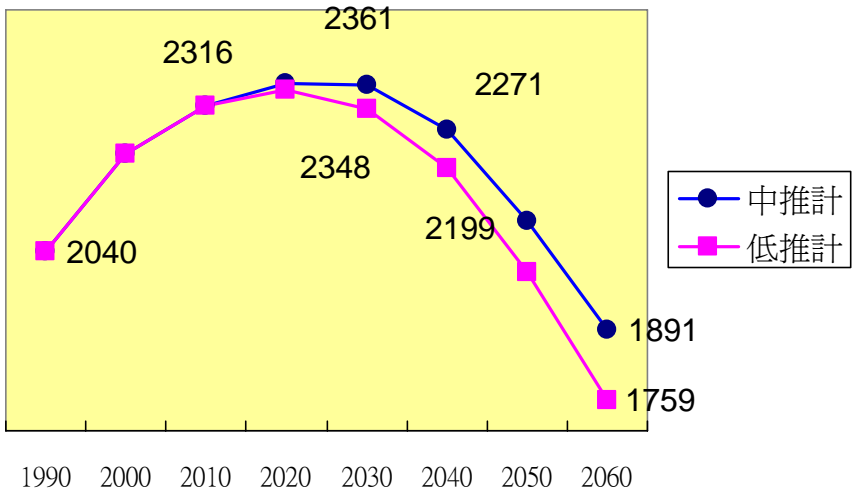


圖4 我國總人口推計(單位：萬人)

或許有人會認為，台灣人口密度高，可藉由人口負成長來改善生活品質。這句話有它的道理，但是台灣至少減少兩百萬人口才有用，那是2050年以後的事，且無論如何提高生

如無特別說明，係以該篇報告為依據，該報告依假設條件之差異，區分為「高、中、低推計」三種，本文並以「中推計」為依據，以下同。

育率，人口負成長也遲早會來！問題的關鍵，是從現在開始，我們先要面對人口年齡結構的改變⁸。接下來談「老年化」，就是要面對人口年齡結構改變的困境。

二、老年化

除了少子化之外，另一個令人擔憂的問題是老年化。據說羅馬人的平均壽命大約是25歲，到了1900年，全球平均壽命只提高到30歲，主要是因為嬰兒和兒童的死亡率很高。拜20世紀醫療科技的快速發展，嬰兒死亡率大幅下降，而過去對人類造成的致命疾病，例如天花、霍亂、鼠疫等，現在已不再是威脅，人類的平均壽命大幅延長，老年化的現象在全球各國都類似，只是程度上的差別，高度開發國家老化情形較為嚴重。

根據預測，到了2030年，65歲以上人口將達到10億人，而2050年，光是中國60歲以上的老人若自行組成一個國家，將成為世界第三大國(約4.8億人)⁹，僅次於印度和中國大陸。和前一個世紀比較，如果把平均壽命的增加乘上全球人口，今日全球人類要比前一個世紀的人類多享有2,500億年以上的壽命，這是多麼驚人的數字，一個老化的世界，讓地球必

⁸ 薛承泰，〈少子女化與高齡化現象概述〉，財團法人國家政策研究基金會，December 14, 2011。 <http://www.npf.org.tw/post/1/10098> (2013/4/23)

⁹ 〈中國 2050 年成世界最「老」國家〉，
<http://news.wenweipo.com/2012/09/17/IN1209170007.htm> (2013/4/19)

須負擔多出來的數千億人類集體生命¹⁰。

2011年全球平均壽命為70歲(男性68歲、女性72歲)，其中高度開發國家為78歲，而低度開發國家為68歲¹¹。台灣、日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士和西班牙，是全世界最老的國家群，台灣更是全球生育率最低的國家。2011年的統計，台灣人的平均壽命為79.15歲(男性75.96歲，女性82.63歲)，預估2013年台灣人的平均壽命將跨越80歲，這是先進國家的水平。因此在坐的各位同學，你可以恭喜自己一下。本來「人生七十古來稀」，但現在，長命百歲絕不是空話，你猜猜，台灣現在有多少「百歲(以上)人瑞」呢？根據內政部2012年的統計，台灣有2,599個「百歲(以上)人瑞」¹²，比率超過萬分之一，以後祝人家「長命百歲」恐怕不是多吉利的話，因為百歲人瑞會愈來愈多。

造成壽命延長的原因有很多，包括良好的公共衛生系統和醫療體系，還有一個關鍵因素--「全民健保」。1995年全民健保開辦前 10年，台灣人均壽命延長了1.51歲。健保開辦後，5年就延長了1.9歲。全民健保開辦到現在，不過17年，台灣人均壽命延長了4.5年以上¹³。年金制度的最大天敵就是領年金的人太長命，長壽本來是喜事，但你得問自己，兩樣

¹⁰ 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，同前揭註，頁 31-32。

¹¹ 資料來源：U.S.Population Reference Bureau，同前揭註。

¹² 內政部〈歷年簡易生命表平均餘命〉(1957~2010)，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm> (2013/4/10)

¹³ 根據內政部〈歷年簡易生命表平均餘命〉(1957~2010)自行計算。

東西存得夠不夠。一個是健康，一個是財富¹⁴。這兩個，只要少一個，你的長壽就是麻煩。

人口老化的現象，除了平均壽命之外，還有幾個重要指標可以觀察：

(一) 老化指數(或稱老少比)

「老化指數=65歲以上人口÷ 0~14歲人口」，1960年，我國的老化指數為5.5%，也就是有100個小孩，只有5.5個老人，1983年為15.2%，2012年升高為76.2%，因此老年人口與幼年人口之比約為1：1.3；未來隨著少子化及高齡化趨勢，2016年老年人口數將首次超過幼年人口數，老化指數亦將超過100%，也就是老人比小孩還多；至2060年，老化指數將高達401.5%，老年人口約為幼年人口之4倍¹⁵。

¹⁴ 唐湘龍，〈「很不幸的」，你可能長命百歲〉，引自 Yahoo 奇摩新聞。
<http://tw.news.yahoo.com/blogs/society-watch/%E5%BE%88%E4%B8%8D%E5%B9%B8%E7%9A%84%E4%BD%A0%E5%BE%88%E5%8F%AF%E8%83%BD%E9%95%B7%E5%91%BD%E7%99%BE%E6%AD%B2-091807830.html> (2013/4/20)

¹⁵ 行政院經建會，同前揭註，頁 III。其它學者，如：彭明輝，《2020 台灣的危機與挑戰》，台北：聯經，2012；楊志良，《台灣大崩壞：挑戰沒有希望的未來》，台北：天下文化，2012，都曾撰文，希望各界重視此一問題。

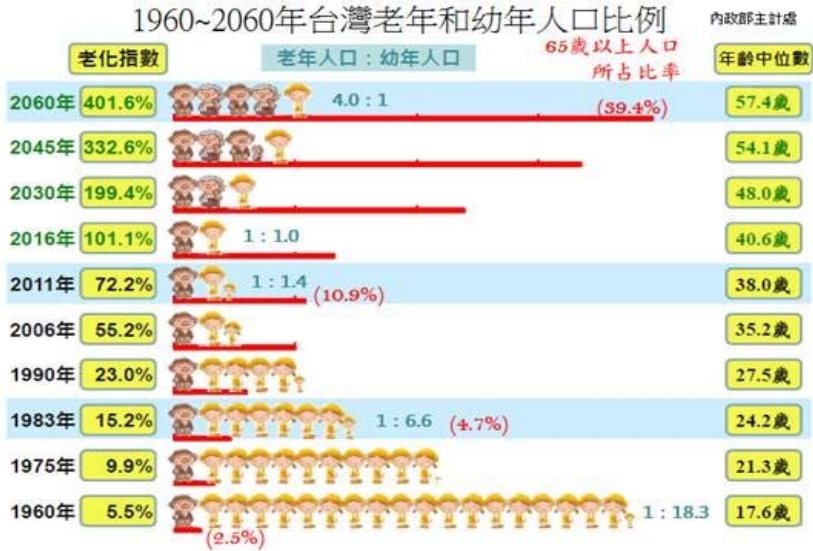


圖5 1960~2060台灣老年和幼年人口比例

(二) 扶養比

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。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。

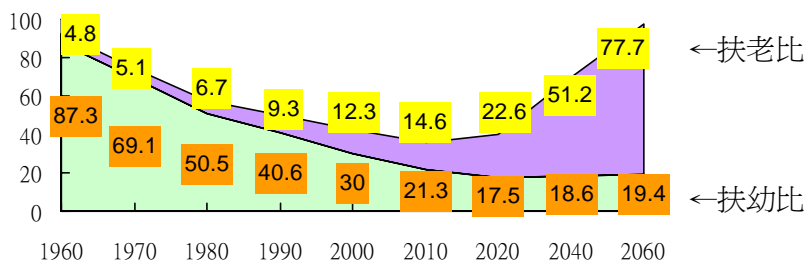


圖6 我國扶養比趨勢 (單位: %)

1960年代，我國的扶養比還相當高，達到92.1%，其中幼兒占87.3人，老人只有4.8人，1980年的扶養比是57%，老人還是只有7人。扶養比雖高，但幼兒長大之後會便成爲生產者，此時的負擔等於是投資未來。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，這樣的負擔可說相當地輕，因爲多數嬰兒潮世代還未退休(即將退休)，而少子化的現象卻已發生，老人的增加不及嬰兒數的減少，造成現今扶養比較低的現象。換句話說，我們目前是處於「人口紅利」的階段，它指的是在一個時期內生育率迅速下降，少兒與老年撫養負擔均相對較輕，總人口中勞動適齡人口比重上升，從而在老年人口比例達到較高水平之前，形成一個勞動力資源相對比較豐富，對經濟發展十分有利的黃金時期。可是當老人不斷增加，人口總扶養比超過60%時，則爲「人口負債」時期，而根據經建會的估計，我們將在2033年扶養比達到60.8%(幼兒19.1%，老人41.7%)，進入「人口負債」的階段，

這個時候的人口負債，轉變成主要扶養老人。

因為現在扶養比較低，大家似乎未能明顯感受未來年金支付的壓力，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%，97.1%的意思代表著100位生產者，要扶養97.1個人，其中幼兒只有19.4人，老人占了77.7人。各位想想，那個時候你們大約60幾歲，你認為那個時候的年輕人有能力支付這麼多的依賴人口嗎？若僅統計生產者與高齡人口之比，將由2012年每6.7個青壯年人口負擔1位老年人口，2020年4.4人，2040年2.0人，到2060年轉變為每1.3個青壯年人口負擔1位老年人口。我們若利用這個人口紅利時期進行改革，等到人口負債階段，改革的壓力會更沈重。

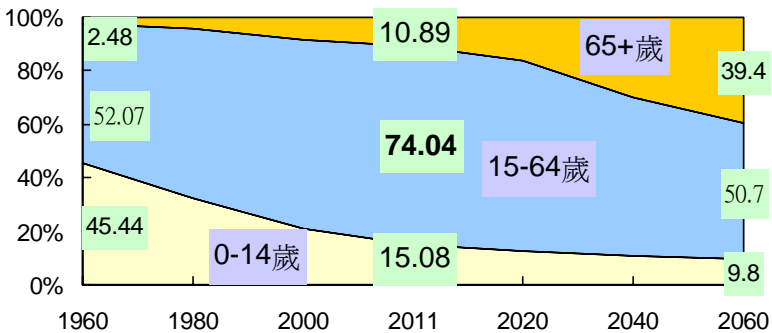


圖7 我國人口年齡結構(單位: %)

從我國人口的年齡結構，也可以看出這個趨勢未來幼兒人口及生產人口會逐年下降，但是老年人口卻逐年上升，很快就會達到「生之者寡，食之者眾」的時代，屆時我們的壓力會更大。

（三）老化速度

根據聯合國定義，老年人口（65歲以上）占總人口比率達7%以上者，可稱為高齡化(ageing)社會；達14%可稱為高齡(aged)社會，達20%便稱為超高齡(super-aged)社會。我國自1993年已邁入高齡化社會，預估2018年便要進入高齡社會，2025年進入超高齡社會。所謂「老得太快」指我國從「高齡化社會」走向「高齡社會」及「超高齡社會」的時間很短，此一速度和其它國家相比，明顯更為快速，代表我們反應準備的時間更短。

表1 主要國家高齡化轉變速度

國別	65歲以上人口所占比率到達年度			轉變所需時間	
	高齡化社會(7%)	高齡社會(14%)	超高齡社會(21%)	7%→14%	14%→21%
中華民國	1993	2018	2025	25	7
日本	1970	1994	2005	21	11
韓國	1999	2017	2026	18	9
新加坡	1999	2019	2026	20	7
香港	1984	2014	2023	30	9
美國	1942	2014	2034	72	20
加拿大	1945	2010	2024	65	14
德國	1932	1972	2009	40	37
法國	1864	1990	2020	126	30
英國	1929	1975	2027	46	52
挪威	1885	1977	2027	92	50
瑞典	1887	1972	2015	85	43
荷蘭	1940	2005	2021	65	16
瑞士	1931	1986	2020	55	34
奧地利	1929	1970	2020	41	50
義大利	1927	1991	2024	44	33
西班牙	1947	1991	2024	44	33
澳洲	1939	2012	2033	73	21

註：2012年之後均為推計結果，之前為實際值。

資料來源：行政院經濟建設委員會，《中華民國2012年至2060年人口推計》，101年8月，頁62。

從上述資料，可以發現亞洲四小龍的老龄化速度都相當快速，但新加坡透過大量的移民，減緩少子化和人口老化的壓力，香港近年來則由於大陸人口轉移，出生率有上升情形，

中華民國和韓國則相對承受比較大的壓力。剛剛提到2024年台灣的人口將進入零成長時代，總人口開始步向衰退。同時，這一年的65歲以上老年人將占總人口的19.3%，之後進入聯合國所定義的「超高齡」社會，每5人當中就有1名老人。2024年，剛好也是千禧寶寶滿24歲、應該步入社會的年代。然而，迎接他們進入職場的，卻是最後一批戰後嬰兒潮（1945～1964年）大量的退休人口。2024年，也就是11年後，那時候的台灣將會如何？有人說，依照這樣下降的速度，台灣的「輪椅」將逐漸取代「學步車」，學校倒閉，從幼稚園到大學，無一倖免，相關產業也將同時遭受衝擊。再不正視少子化帶來的嚴重財政黑洞，將來財政一旦崩解，社會體系也會隨之瓦解，全國上下將無人可置身事外。

衛生署前署長楊志良曾說台灣病了，他說台灣陷入「不婚、不生、不養、不活、年輕人覺得沒前景」的「新四不一沒有」循環中；主因則是日趨嚴重的人口老化。（1）不婚：剩男剩女如過江之鯽。（2）不生：2010年生育率全球最低。（3）不養：每天都有孩子被棄養。（4）不活：每天超過10人自殺身亡。其結果是：對多數年輕人覺得「沒有」前景。綜觀人類歷史，從來沒有一個社會像台灣一樣，在沒有戰爭、沒有重大傳染病、沒有饑荒及經濟大恐慌的情況下，不婚、不生、不養、不活及沒有前景，這代表，台灣社會有大事發生了¹⁶。而年金改革，就是大事中的大事。

¹⁶ 楊志良，《台灣大崩壞：挑戰沒有希望的未來》，台北：天下文化，2012。

三、財政懸崖

另一個要談的現象是「窮」，自從2008年的金融海嘯開始，大家對於國債有比較深刻的認識，2008年9月15日雷曼兄弟控股公司宣告破產，雖然造成全球股市、債市、房市齊跌，但是公司破產，有「破產法」可以依循，幫助個人或者公司重整超出負荷的債務。可是不到1個月，位居全球富裕國家之一的冰島也宣布破產，大家頓時發現，原來國家也會破產，可是我們沒有一套能管理主權國家債務重整的法律，以公平、快速、有效率地處理這些事。我們只知道，當國家破產，你的帳戶裡有再多存款都沒用，銀行不開門，ATM也領不到錢！

《大債時代》¹⁷一書描述一名冰島女孩，當時正在英國唸書，她把金融卡插進提款機，想要領錢，但螢幕顯示，裡頭沒錢了。她之所以領不到錢，並不是因為她「戶頭」裡沒錢，而是因為「銀行」沒錢了。因為冰島政府把錢花光了！10月6日，瀕臨破產的冰島政府，宣布把銀行關閉並凍結任何資金外流。這位女孩用她的信用卡付清學費的隔天，冰島克朗（króna）就崩盤了，於是她所要支付的金額，一口氣暴增了40%。

類似的故事仍在持續上演，2010年的歐豬五國（葡萄

¹⁷ 約翰·蘭徹斯特(John Lanchester)，林茂昌譯，《大債時代：第一本看懂全球債務危機的書》(Whoops!: Why Everyone Owes Everyone and No One Can Pay)台北：早安財經，2011年。

牙、義大利、愛爾蘭、希臘、西班牙)，以及最近賽浦勒斯的金融危機，主因之一都是因為超高的政府負債。

（一）債留子孫

美國有個國債鐘，2008年9月30日，美國國債超過10兆美元，2010年的時候，債務達到14.58兆美元，超過當年國內生產毛額（Gross Domestic Product，GDP）的14.53兆美元，比率達100.34%。2012年年底，債務則已超過16兆，上升速度非常驚人，平均每位國民一出生便負債約5萬3千美元。OECD的國家，債務常常超過GDP的100%，例如希臘、義大利，沈重的債務負擔，光是利息支出就是很大的負擔。若純就中央政府的債務而言，我們看看所謂的歐豬五國及OECD的平均數，可以發現這些國家的政府債務都非常沈重，OECD國家整體已經超過100%。其中希臘達到181.3%，最低的西班牙也將近90%¹⁸。

¹⁸ OECD, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-debt_gov-debt-table-en (2013/4/20)

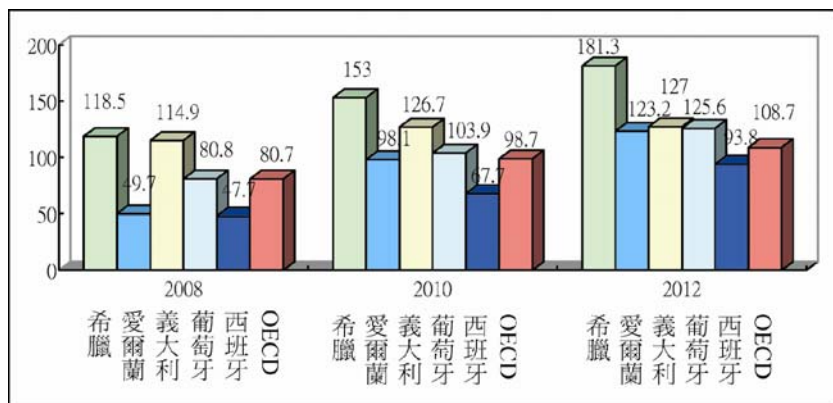


圖8 歐豬五國中央政府及OECD國家債務占GDP比重(%)

本次談年金改革方案，總是有人談起「不要債留子孫」，但實際情況如何呢？我國財政部自2010年12月起，每月7日固定在網站首頁及電子看板發布「最新國債訊息」，仿效美國設置的「國債鐘」，讓全民共同監督國家債務情況。截至102年3月底止，中央政府1年以上債務未償餘額5兆1千餘億元，短期債務未償餘額2,850億元；平均每人負擔債務23.4萬元，1年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比約為36%，這筆欠款，我們必須坦誠地表示，就是債留子孫¹⁹。

根據《公共債務法》第4條規定，中央政府所舉借之1年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前3年度名目國民生產毛額平均數之40%。2013年的中

¹⁹ 我國 101 年 GDP 為 14 兆 368 億元，中央政府債務占 GDP 約 35.29%，地方政府約占 4.84%，合計約 40.12%。惟另有學者認為宜加計「潛藏負債」，如加計將近 15 兆的「潛藏負債」，則我國政府債務占 GDP 比率會高達 140%以上，但財政部未予計入。

中央政府總預算，歲入編列1兆7,333億元，歲出編列1兆9,076億元，不足1,743億元，連同要還過去的債務770億元，總共不足2,513億元，全數必須借債，1年又增加2,513億，占總支出比率13.17%。如果以這種借錢的速度，一年半之後就會超過「公共債務法」的上限。

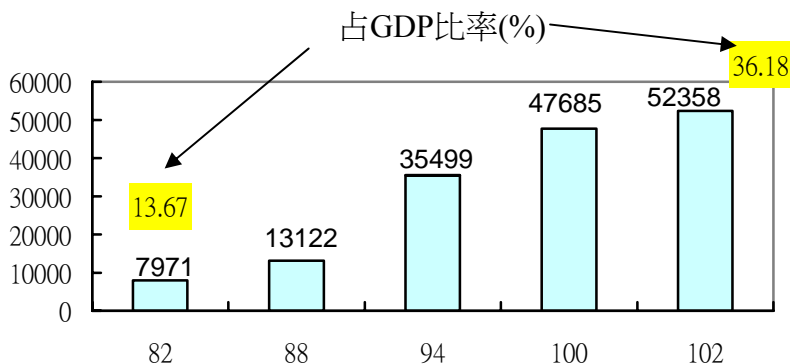


圖9 中央政府債務(單位:億元)

資料來源：財政部，節錄自〈中央政府一年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比〉(102年4月9日製表)，
http://www.nta.gov.tw/subject/03_index/01_main.asp?cate_id=146&sid=1850&bull_id=1872
 (2013/4/20)

世界各國政府普遍都面臨財務情況不佳的情形，其原因之一，是由於民主政治的選舉制度所造成，因為每個政黨為了獲得勝選，總是不斷加碼，提出各種社會福利優惠措施，討好選民的結果，就是政府的債務不斷增加。1980年代興起

的政府改造，主要原因也是由於財務危機和管理不善。

1990年前，台灣財政收支處於平衡狀態，債務並不多，但6年國建（1991至1997年）的規模8.2兆，其中高達6.3兆必須透過舉債籌措，到了1994年時，不含潛藏負債，1年以上實質負債就達9,137億元。隨後十餘年，民粹政治當道，不斷減稅，政客大開選舉支票，更讓收支嚴重失衡，中央政府從此年年債台高築。

當然，政府舉債施政並非全無優點，1930年代美國大蕭條時代，政府靠舉債才刺激了經濟復甦，知名經濟學者保羅·克魯曼（Paul R. Krugman）在2008年金融海嘯期間，也大力支持美國政府擴大支出，以挽救低迷的經濟。但年年追加新債，債台高築的問題必須被正視，當少子化遇到高國債，這是此刻以及未來執政者都無可迴避的責任。

（二）潛藏負債

除了已經發生的負債之外，還有所謂的「潛藏負債」，它代表政府未來應負擔之法定給付義務。根據中央政府100年總決算報告，預估政府未來負擔之支出約為14兆9,866億元（中央政府11兆6,563億元，地方政府為3兆3,303億元）。

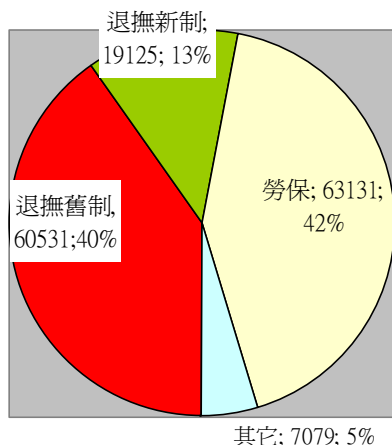


圖10 各級政府未來主要潛藏負債及比例 (單位：億元)
資料來源：行政院主計總處，節錄自〈100年度中央政府總
決算報告〉，101年，頁甲14。

上述潛藏負債，多半是屬於社會保險、退休年金的支出，也就是我們目前正在推動的年金改革的標的，其中勞保及舊制軍教公教退休金，都超過6兆元，是最大的潛藏負債。但是大家也不要過於擔心，從專業立場來看，潛藏負債是假設性問題，就像銀行，明天一天的錢全部被提光，那銀行會不會垮？但問題是這是不可能的事情。我再舉個例子，一個人得了肝病，醫生告訴他，如果你每天還要喝一瓶酒，你3年或5年就會掛掉，如果他不聽，照樣喝，肯定會掛掉，但如果他聽醫生的話，不再喝酒，開始保重自己的身體，那就不會發生這事。它是一種預防性、警惕性，告訴我們有這種可能。而我們現在做的事，就是預防它發生，因此這些潛藏

債務，在這一次的改革中，會得到相當程度的緩解。

（三）稅收小國，福利大國

有人說，台灣是稅收小國，卻是福利大國，台灣政府稅收規模偏右派，但政府支出卻偏左派。右派政府偏資本主義，稅收低，屬「小政府」，強調政府不必過度介入發展，最好任由自由市場機制。在台灣人民的想像中，收入上（稅收）希望是小政府，但支出上（福利）卻又期待一個大政府。

歐洲國家以福利著稱，偏左派社會主義，稅收占GDP比例動輒超過4成，政府強力主導社會資源分配，屬於「大政府」，特別是北歐諸國，丹麥稅收占48.1%、瑞典占44.5%、芬蘭占43.4%、挪威占43.2%，英國35.5%，連希臘都有31%²⁰。對照之下，根據2011年、華府智庫傳統基金會（Heritage Foundation）的統計，台灣稅收占GDP的比率只有12.4%，比起越南的13.8%和馬來西亞的15.5%都低²¹。

²⁰ Source: Revenue Statistics: Comparative Tables, **OECD Tax Statistics** (database), <http://doi:10.1787/taxrev-table-2012-1-en>

²¹ 彭漣漪，〈當政府的退休破產時/我的老年誰來養〉，《遠見》318期，2012年12月。

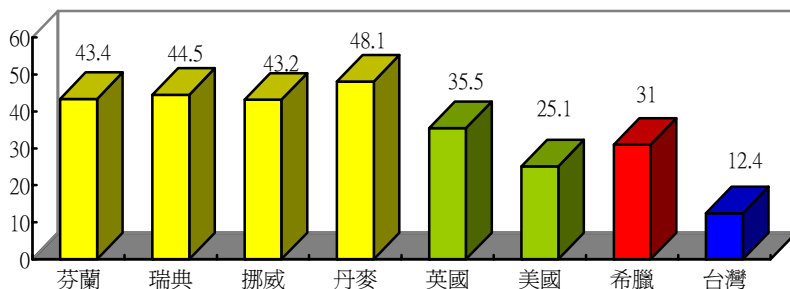


圖11 北歐及英美等國2011年稅收占GDP比率(%)

再看支出面，我國這些年來社會福利支出占中央政府年度總預算的比率節節高升，民國88年為15.1%，92年升高為18.3%，民國100年為19.6%，102年中央政府總預算案將近2兆，其中社福支出占4390億，比率為22.6%，若再加上退休撫卹(軍公教)1,399億，占7.2%，合計有將近30%(5,789億元)的預算用於國民的社會福利，等於經濟發展和國防預算的總合。

102年度中央政府總預算歲出分配(總額19,446億元)

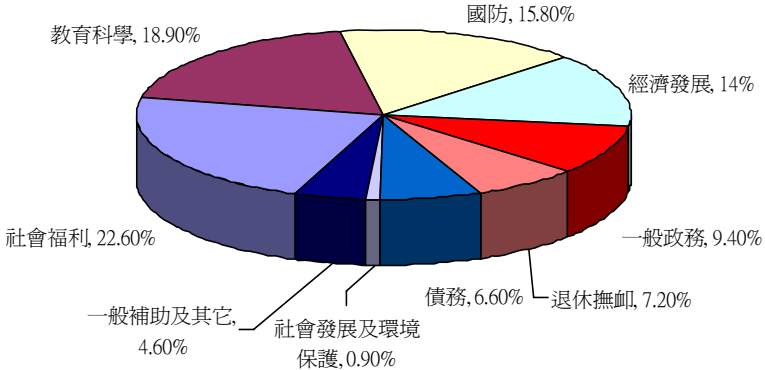


圖12 102年中央政府總預算政事別比率(不含債務償還770億元)

我們想要享有更多更好的福利，卻不願負擔較高的稅，天下如何能有這樣的好事呢？希臘、西班牙、義大利都是我們的教訓，人人都想要有個福利國家，但我們的稅收制度及國民的觀念，都還沒有充分的準備與能力。

國家面臨財政困境，就是開源和節流兩個手段。開源，除非經濟持續成長，可以增加稅收，否則就必須加稅。但經濟成長不可預期，加稅又是不受歡迎的手段(但台灣與其它國家相比，賦稅仍低，應尙有加稅的空間)。因此，就只能節流，歐美2010年深陷經濟困境，普遍採取嚴厲的撙節措施(austerity)。

除了開源和節流之外，剩下最後一個方法，就是印鈔票，但這卻是個最危險的方法，因為它會造成嚴重的通貨膨

脹，貨幣大幅貶值，鈔票上的零愈來愈多，但實際的價值卻愈來愈低。前幾年辛巴威的例子，就是慘痛的教訓，辛巴威發行的最大面額的紙鈔，高達100兆元，也就是1後面總共要加上14個零，但是幣值大約只有新台幣的1萬元，鈔票的價值比當「紙」來賣還低，可能的結果就是物價失控，進而引起社會動盪。

有人說，國家破產有什麼關係，反正會有其它國家或國際組織(如國際貨幣基金, IMF)來救，例如希臘、賽浦勒斯、西班牙等國家，但是大家別忘了，這些國家是IMF的會員國，也同在歐元區，更重要的是，這些破產的國家都有很高的外債，如果不救這些國家，債權國(主要是歐元區其它國家)根本就拿不回一毛錢。可是台灣呢？上述條件我們一個都不具備，既不是IMF會員國，也沒有「亞元」，更沒有外債，當台灣倒了，恐怕沒有其它國家會伸出援手。

上述三大挑戰，可以說沒有速成的解決方案，更別說特效藥，關於年金問題該如何才能治本？一位學者提出妙喻：「退休年金其實像是老鼠會，台灣的根本問題是出生率低，『新老鼠』愈來愈少了，當然撐不下去。」無論退休金制度怎麼改，政府還是必須面對生育率超低的人口問題，才是治本之道²²。可是這幾年來政府不斷鼓勵生育，但成效似乎有限。其實，不論政府或是民眾都應該有新的體認。對政府而言，費率不可能無限制的調高，總有一天會碰到「天花

²² 今周刊 842/843 期 <http://www.businesstoday.com.tw> (2013/4/23)

板」，不斷向未來舉債，只會債留子孫；對民眾而言，退休經濟安全不但是政府的責任，更是自己本身的責任，任何「繳得少、領得多」的制度都可能只是「龐氏騙局」²³而已，目前世界各國年金制度所遭遇到的財務困境就是最好的寫照和提醒。天下沒有白吃的午餐，過度支出便是把債務留給後代子孫，這絕非我們所樂見。

參、年金制度的三大問題

在報告年金所面臨的問題之前，先向各位簡單說明一下年金的意涵，「年金」係符合一定條件時，定期發給的現金給付，用以提供老年生活所需。目前我國年金制度包括國保、勞保、勞退、軍公教退休制度等。年金支付的形式主要有兩種，一是確定給付制(defined benefit, 簡稱DB)，二是確

²³ 龐氏騙局 (Ponzi scheme)，是多層次傳銷的一種，參與者要先付一筆錢作為入會代價，而所賺的錢是來自其他新加入的參加者，而非公司本身透過業務所賺的錢。投資者通過吸引新的投資者加入付錢，以支付上線投資者，通常在短時間內獲得回報。但隨著更多人加入，資金流入不足，騙局泡沫爆破時，最下線的投資者便會蒙受金錢損失。「龐氏騙局」稱謂源自美國一名義大利移民查爾斯·龐茲 (Charles Ponzi)，他於 1919 年開始策劃一個陰謀，成立一空殼公司騙人向這個事實上子虛烏有的企業投資，許諾投資者將在三個月內得到 40% 的利潤回報，然後龐氏把新投資者的錢作為快速盈利付給最初投資的人，以誘使更多的人上當。由於前期投資的人回報豐厚，龐氏成功地在七個月內吸引了三萬名投資者，這場陰謀持續了一年之久才被戳破。資料來源：維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%BE%90%E8%8C%B2%E9%A8%99%E5%B1%80> (2013/4/22)

定提撥(defined contribution, 簡稱DC)²⁴。

確定給付與確定提撥的差別在哪裡？簡單來說，確定給付制的意義是「許你一個確定的未來給付」，也就是你算出未來你可以領到多少退休金(根據年資、薪資水準等條件)，就像現行的勞保年金、公保及退撫制度。確定提撥制則相反，它是「確定每個月繳納的金額」，但無法保障未來會領到多少錢，員工所能領取之退休金決定於年資、提撥之多寡及投資報酬率。目前勞工退休金就屬於DC。

根據普遍的認知，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」。分別說明如下：

一、經費不足

²⁴ 確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額與薪資結構及服務年資有關。此種規定對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭受實質上的財務風險。相對於確定給付制，另一種型態為確定提撥制(defined contribution, DC)，確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年(月)提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與雇主共同提撥之資金和運用孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。就雇主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會，<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1> (2013/1/7)。

剛剛已經提到政府目前有5兆的債務及14兆的潛藏負債，除了確定給付制本身所必須承擔的財務風險之外，近年來有若干因素的變化，造成退撫基金財務日益困難：

(一) 平均退休年齡降低，自願退休比例激增

自民國87年起，公務人員的平均退休年齡逐年下降，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年為55.74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。請見圖13：

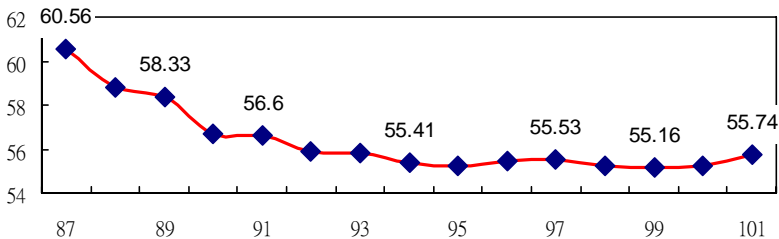


圖13 公務人員平均退休年齡(歲)

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

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²⁵。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

²⁵ 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。

成爲年輕人就業的第一選擇，因爲實在是一本萬利。

隨著退休年齡的下降，顯示自願提前退休已成爲公務人員的常態。根據統計，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)才退休。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，101年度略降爲91.82%，意指這些人請領退休金的時間更早。我們可以說，近十餘年來，公務人員退得更早，活得更久，領得更多。

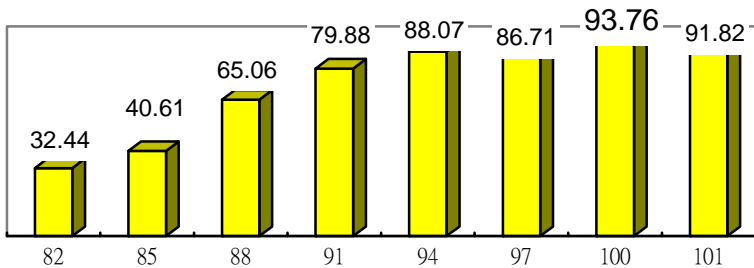


圖14 公務人員自願提前退休占退休總人數比率(%)

公務人員早退，對政府的人力資源運用和財務負擔影響極大，我只介紹3個簡單的統計數字（依內政部公布之國人平均壽命計算）：

- 1.在 75 制之下（民國 100 年之前適用）工作 25 年，50 歲退休，平均可領退休金 32 年。
- 2.在 85 制下（民國 100 年開始實施，但有 10 年緩衝時期）工作 30 年，55 歲退休，平均可領退休金 27 年。
- 3.在 90 制下（本次改革的規劃目標之一）工作 30 年，60 歲退休，平均可領退休金 23 年。

因此，延退，對退休人員而言，年資更長，退休金更多，並不吃虧；但對政府而言，可紓解給付的壓力，並可減少進用新人的支出。

（二）退休人數激增

近年來公務人員的退休人數激增，其原因除了人力組成的年齡因素之外，公務環境的改變也是重要因素。89年中央機關首次政黨輪替，當時常任文官行政中立制度尚未建立，衝擊公務組織文化，許多人因工作不適應而提前退休。從圖15可知，民國89年至94年為第一波退休高峰。這幾年來，18 趴改革、社會整體氛圍對於政府和公務人員的批評，使得政府的公信力下降，許多文官興起不如歸去的感慨等因素，造成退休人數有增無減，100年及101年都超過1萬人。

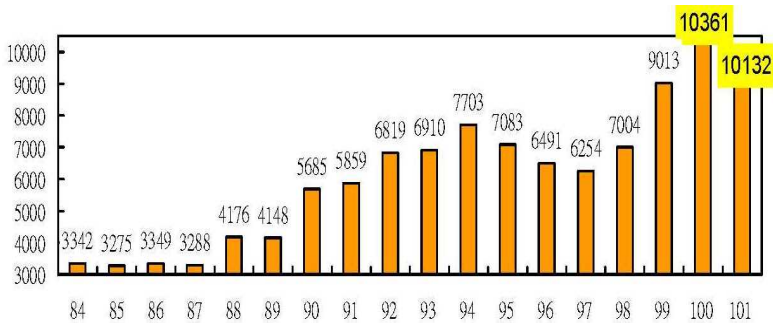


圖15 歷年公務人員退休人數

資料來源：整理自歷年銓敘統計年報

再者，戰後嬰兒潮也將在未來幾年進入大量退休階段，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。

（三）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100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1.86%，與預期報酬率7%有相當大的差距²⁶。

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。整體而言，91年至100年，基金收入從379億元，增加至576億，成長0.52倍，但是支出卻由101億增為426億，增加了3.2倍，造成基金破產的壓力。

²⁶ 中國時報，〈退撫基金丟人 老輸給大盤〉，102年3月11日，A7版。

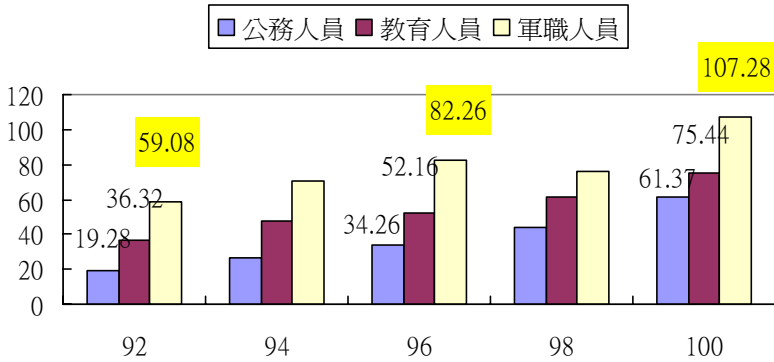


圖16 軍公教人員退撫基金收支比，單位(%)

從上圖可知，公務人員部分的財務情況相對較好，但是收支比仍是逐年上升，軍職人員的情況最差，100年的收支比已達到107%，也就是開始「入不敷出」，再這樣下去，很快就會破產。

綜合上述「經費不足」的原因，可以判斷，主要是由於近年退休人數激增、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。

至於勞保，由於保險費率偏低、給付條件優厚，加上老年人口急速增加，同樣有經費不足的問題。2013年1月勞保老年給付被領走新台幣近385億元，是史上單月第4多。自從去年10月勞保財務精算報告出爐後，4個月來勞保餘額遭領1472億，「史上最大搶領潮」還在持續。引爆搶領潮的原因，在於精算報告指出少子化、高齡化造成保費收入變少、支出變多，預期勞保提前在2027年「破產」，引發勞工恐慌。

表2 各項年金的收支不足及破產年

	收支不足年	破產年	基金餘額
公務人員	109	120	5170億(102/2/28)
教育人員	107	116	
軍職人員	100	108	
勞保	107	116	4778億(102/2/28)

由於退撫基金、勞保年金目前都有數千億的餘額，但都面臨破產的風險，若未能及時改革，其財務缺口恐怕不是現在的政府所能彌補，所引的社會恐慌更不是我們所能承受。

二、行業不平

行業不平的問題主要是比較軍公教人員與勞工的退休所得，本文僅就公務人員和勞工進行比較，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，但勞退遠遠低於公務人員退撫制度，兩者合併，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，每個人由於新舊制年資、薪資水準有別，因此個別情形會有比較大的差異。以下謹就退休所得替代率及提撥金額來比較，一項是未來可以領多少錢，一項是目前要交多少錢。

(一) 退休所得替代率

1. 公務人員部分

公務人員退休所得替代率偏高的現象，有兩個重要

的原因，一是新舊制過渡期間之優惠措施，二是公保的18%優惠存款。84年7月1日實施公務人員退撫新制，在新舊過渡期間，當時為使新制順利推動，採取許多優惠的措施，包括計算方法、計算基準、不足額提撥、年資補償金等，造成過渡期間的退休人員的所得替代率超過100%。至於84年推動退撫新制之後，平均所得替代率約70%。

2. 勞工部分

勞工的退休給與包括「勞保」及「勞退」兩種，其中勞工保險自98年1月實施年金制度，每年的年金給付率為1.55%，保險年資35年者，所得替代率可達54.25%，但投保金額最高上限為43,900元。新制勞退則為確定提撥制，計算基礎受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，因此只能是假設推估的數字。根據勞委會表示，自94年施行勞退新制以後，在每年薪資成長率1%、勞工退休基金投資報酬率4%、平均餘命20年之假設前提下，工作年資35年之退休金所得替代率約為27.4%。所以一般勞工退休時，其勞保和勞退合計的所得替代率約達81.65%²⁷。但這僅是最有利的推估，

²⁷ 行政院勞工委員會

[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4d302c42:423d&theme=\(2013/1/4\)](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4d302c42:423d&theme=(2013/1/4))

實際上由於勞保投保金額有43,900元的上限規定，低於部分勞工實際薪資，因此實質替代率會更低。

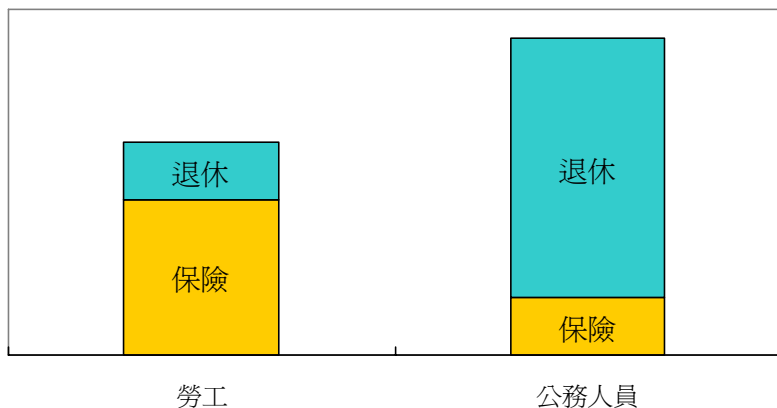


圖17 公務人員和勞工退休所得替代率比較(改革前)

坦言之，比較公務人員和勞工退休所得替代率，並不是很適當，畢竟這是不同的職業選擇，條件不同、工作性質不同、雇主不同、風險不同、報酬結構不同，甚至於退休制度本身都不同，勞退採取的是確定提撥制，公務人員則是確定給付制，並不存在比較的基礎。但我們也了解，公務人員退休制度中若干不合理的規定，應該加以調整，希望透過這一次的改革，消除外界的疑慮和誤解。因此本次公務人員的退休所得降幅較大，勞工的降幅小，因此有人說，這次改革是公務人員大砍一刀，勞工小砍小刀。

(二) 投保金額(基數內涵)、費率與分擔比率

由於公務人員和勞工的薪資結構不同，因此著實不易比

較。但爲了讓各位更了解其間的差異，爰以下列假設試算，勞工以最高投保薪資43,900元爲例，公務人員經參考俸額表，最接近爲薦任第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及保險費，可以得到表3。

表3 公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以102年爲例)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	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%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
合計繳納金額	5,014		3,424	

從表3可知，不論在保險或退休金的部分，公務人員每個月繳納的金額均高於勞工。就投保上限而言，目前公保上限爲95,250元，但這是部級長以上人員之月俸額，但絕大部分的適用對象，即常任文官的投保上限爲53,075元，與勞保上限差異不到1萬元。公務人員退休金基數內涵爲本俸2倍，目前上限爲是「 $53,075 \times 2 = 106,150$ 」，未來調整爲本俸1.7倍時，降爲90,228元。勞退是確定提撥制，提撥上限爲月薪15萬元，且依《勞工退休金條例》第14條的規定，勞工自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。綜合上述，法令規範上，公務人員和勞工的保險投保上限或基數內

涵(提撥上限)，差異並不算大，但實際執行上，卻可能由於雇主低報薪資，再加上勞工自願提撥比率不高，造成勞工實質上退休所得替代率較低。

再就「金錢價值比」²⁸而言，根據政大商學院副院長王儷玲教授(現為金管會副主委)的研究，若僅考量員工支付的成本，不考慮政府及雇主的分擔情形，在折現率(即報酬率)2%的假設之下，勞工的金錢價值比為23.53，而公務人員則為6.81，換句話說，勞工每支付1元，最後可收回23.53元，公務人員每支付1元，只能回收6.81元²⁹。

彼得·聖吉(Peter Senge)在《第五項修練》一書中，提到「今日的問題，經常來自昨日的解決方案」84年推動退撫新制的時候，從恩給制改為儲金制，公務人員必須負擔一部分的退休準備金，為了讓制度順利推動，給予新舊交替期間較為優惠的退休金計算，同時採取不足額提撥(費率比精算結果更低)的模式，這些因素恐怕便是今日退休年金經費不足與行業不公的來源之一。

(三) 年金問題的複雜性

針對「行業不平」的問題，黃世鑫教授曾指出，主要是因為我國現行退休制度種類太多，包括公務人員(含軍人和公立學校教師)、私立學校教職員、受雇者之勞工、無雇主之勞

²⁸ 所謂金錢價值比指的是「員工繳納金額最後拿回多少錢的比值」。

²⁹ 王儷玲，立法院司法及法制委員會〈「我國退休制度及老年經濟安全之改革」公聽會報告〉，101年12月7日，頁135。

工(職業工會會員)、農民、榮民、以及年滿25歲，且未領取相關社會保險老年給付之國民等7大類。在制度上，其條件和給付水準、受政府補助的程度，均有甚大之差異。不僅已形成社會階級對立，而且在資源之分配亦有不平，導致資源浪費，造成政府財政之沉重負擔。他並建議應該掌握下列四個項目進行改革：(一)財源如何取得？(二)退休條件？(三)給付水準？(四)保障範圍？

針對行業不平的問題，黃世鑫具體指出下列5個重點³⁰：

- 1.每人每月接受政府的保費補助金額(農民和榮民除外)，最高9,831元(公務人員簡任第14職等，含退撫和公保)，最低為141元(勞工薪級18,780元)。且所得愈高者，政府補助愈高。
- 2.退休年齡：軍公教50歲就可以自願退休(公務人員改為85制之後，調整為55歲)，且同時領月退休金；勞工為60歲；其他國民為65歲。
- 3.投保金額：勞工之投保金額與其實際之薪資，差距甚大，且普遍偏低。公務人員保險以本俸為基礎，不包括專業加給，亦遠低於實際薪資(本俸+專業加給)。
- 4.所得替代率：各種不同的制度中，所得替代率最低只有不到30%，最高則超過90%；如以淨所得為計算基礎，差距更大。其主要原因，在於過去規劃各種制度

³⁰ 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。

時，均忽視「所得替代率」這一項主要關鍵決策變數。

5.除了以上之差異外，公務人員退撫、國民年金有「遺屬年金」，勞保則有提前或延後退休之減額、增額年金，這是其他制度應該納入的。

再者，台大林萬億教授也指出我國目前的退休金與社會保險「制度分歧複雜」，「分歧」在於依職業身分不同分別建立制度，全體國民依職業別加入不同的社會保險與退休金制度，且保障水準參差不齊。「複雜」在於各種職業身分不同的國民先有退休金制度，後又有老年、遺屬、失能保險，且分別規定於不同法律中；其給付型態又分別包括：一次給付(lump sum payment)與年金給付(pension/ annuity)；對於保險費分擔或基金提撥制度也混雜著恩給制、確定給付制(defined benefit, DB)，以及確定提撥制(defined contribution, DC)的不同。涉及的保險法律有《軍人保險條例》等5種，退休金的法律則有《公務人員退休法》等6種，此外，還包括屬於社會津貼制度的《老年農民福利津貼暫行條例》，不論制度內或職業別間，均因制度分歧，再加上新、舊制的多種過渡措施複雜，導致不公平的問題嚴重³¹。

三、世代不均

2010年諾貝爾經濟學獎得主戴蒙德(Peter Arthur

³¹ 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。

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的, 「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³²。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，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，後一代繳納多，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，之前的退休勞工則能支領一次性的給付。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

³² 引自《天下雜誌》，〈世代對立，危機臨頭〉，第507期，2012年10月3日。

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，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，仍是相當大的風險。

肆、年金改革的內容與效益

OECD國家為減輕退休給付財務壓力，除了加稅之外，各會員國所採取的具體措施包括：延後退休年齡、降低年金給付水準、調整年金領取額度之計算標準、提高年金保費自行提撥比率等。其中，普遍採行的方式為延後退休年齡、調整年金額度的計算標準，主要係因其改革阻力較小，在國會審查時較易通過³³。但實際上，西方國家的年金改革，常常都引起極大的社會紛爭，我們看看以下的例子：

●2006年3月28日，超過100萬名英國基層公務人員

³³ 林俊儒，〈OECD國家因應人口老化之財政政策試析〉，經濟研究第七期（2007），行政院經建會，頁156。

集體走上街頭，抗議政府意圖反悔原訂的退休計劃。

- 2010年2月，希臘公務員工會罷工，反對政府改革退休金計劃。
- 2010年10月，法國全國罷工示威遊行，起因於總統沙柯吉推動退休改革法案。據外電報導，造成法國每天損失4億歐元。
- 2012年7月，西班牙80個城市發動遊行，抗議政府「搶劫」，消防員、部分警察以及年收入被砍7%的公務員皆參與遊行。

這些例子層出不窮，我國公務人員面對此次改革，雖然有所怨言，但大都能體會政府不得不改革的壓力，現在不改革，以後將是債留子孫。我多次公開對於公務人員表達歉意，並感謝他們能相忍為國，共體時艱。因為在一個有分配正義的社會裡，才能共存共榮。對於未來改革，以下就新進人員、現職及已退人員、及改革後的財務影響分明說明。

一、新進人員--多層次的年金架構

世界銀行於1994年提出一分「避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)」的研究報告，提出「三層保障模式」(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，屬傳統的公共年金制度，由社會保險費作為其主要的保險財源，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³⁴。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³⁵，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，所以比較像是社會救助的性質，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，以及疾病相扶持的共濟觀念³⁶。第零層的保障宜由行政部門進行整體規劃，第四層的保障則偏向於文化層面。因此有關公務體系的退休制度，可回到原先三個層次的保障來探討。

³⁴ World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

³⁵ 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)

³⁶ 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。

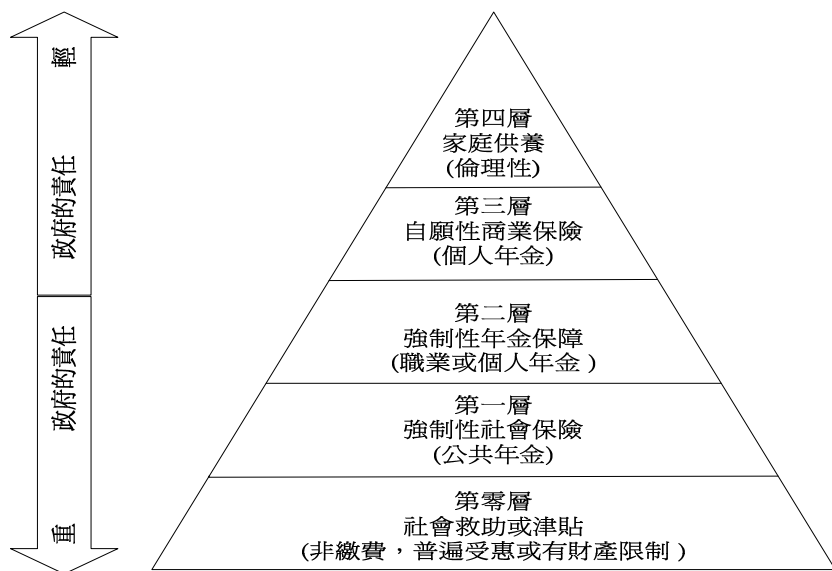


圖18 多層次老年經濟保障模式

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。

根據規劃，未來新進人員就具有多層次退休年金，並採行「兼採確定給付與確定提撥制」。

表4 新進公務人員年金規劃

層別		年金類別	重點說明
第一層 (15%)		確定給付公保 年金 (基礎年金)	維持DB，希望整合各類社會保險 年金為一致性基礎年金，作為強 制性社會安全制度
第 二 層	40%	確定給付制退 休金 (職業年金)	維持DB，但增加個人負擔比重， 分散政府責任（政府及個人提撥 負擔比率為60%：40%）
	20%	確定提撥制退 休金 (職業年金)	採行DC，引進商業年金，設計投 資商品，提供公務人員自主理財 平台（建置完善帳戶管理系統） 並搭配實施稅賦優惠配套機制
<p>* 考量現行退撫基金仍有潛藏負債，如立即改採完全DC，退撫基金立刻減少收入來源，短期內就會破產，風險過大，故採行緩和漸進走向兼採確定給付與確定提撥制，俟將來時機成熟與國家政經環境許可，再走向完全DC。</p> <p>* 上述第二、三層年金為雙層制之職業年金，亦規劃月退休金起支年齡為65歲並搭配實施展期及減額月退休金，同時將退休與撫卹合併立法。</p>			

資料來源：銓敘部，〈公務人員退休制度改革方案〉，102年1月30日；102年3月18日函送考試院之「公務人員退休撫卹法草案」。

未來新進公務人員，第一層次的保險年金加計第二層次DB的退休年金合計為55%，這兩部分屬於確定給付制，略高於目前的勞保給付。第二層次的DC部分占20%，和目前的勞退相當，整體而言，仍略優於勞工，但差距和現制相比，已明顯縮小，可見本次年金改革，業積極回應解決行業不公和

世代不均的問題。

二、現職及已退人員--合理地「領」和「繳」，加上「延退」

針對現職和已退人員的改革，簡單來說，就是--合理的「領」和「繳」，加上「延退」。其中公務人員的重點有二，一是「延退」，現在制度常常是工作時間比退休時間短，改為90制之後，公務人員要60歲之後，甚至65歲才能請領月退休金。二是「合理的領」，也就是調降所得替代率，因為目前替代率達到90%，甚至100%的情形，造成退休後領的比退休前還多，這實在不合理。至於勞工部分則略有差異，因為勞工目前替代率較低，因此其改革是「合理的繳」，提高繳納金額，但替代率下降有限。

（一）延退

延退就是延長退休年齡及月退休金的請領年齡，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，週休7日，月領7萬，退休後還可以領30年。我們在99年修法改為85制，最早55歲便可支領月退休金，與世界各國相比，仍有相當大的差距。OECD多數國家官方規定的退休年齡在60~65歲之間，實際平均退休年齡，男性為63.9歲，女性為62.4歲。與我國鄰近的韓國，男性實際退出職場的年齡是70.3歲，女性為69.8歲，日本男性為69.7歲，女性為67.3歲。我國根據2004年~2009年的統計，

男性實際退休年齡為61.3歲，女性實際退休年齡為59.5歲³⁷。我們常常以韓國做為主要的競爭假想敵，可是實際上卻早早退休，過去常被稱讚的勤勞美德，似乎早不復見。台灣兩性的實際退休年齡，甚至早於希臘(男性61.9歲，女性59.6歲)，如只就公務人員而言，如前述，平均僅55歲，我們必須再想辦法善用年長者的勞動力，避免過早退休，加重了年金支出的負擔。

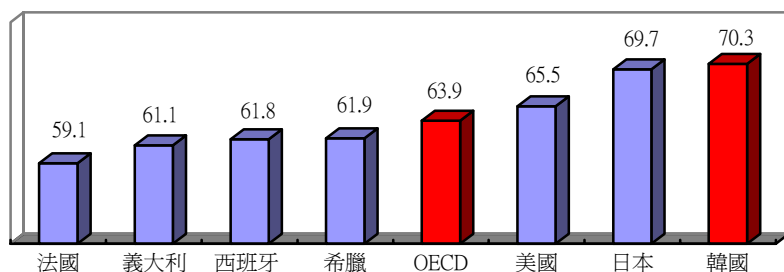


圖19 各國男性平均退休年齡³⁸

除了實際退休年齡較早之外，在勞動參與率也比外國低。根據定義，勞動參與率是指15歲以上，65歲以下可工作人口中，願意工作且有積極找工作的人數。我國男性60~64歲只有46.4%仍在職場，女性更是低到只有18.4%。此一數據和韓國、新加坡、香港、日本、美國、德國相比，均偏低。

³⁷ 行政院勞工委員會，〈101年國際勞動統計〉，人口及勞動力，<http://statdb.cla.gov.tw/html/nat/0125menu.htm> (2013/3/5)

³⁸ 資料來源：<http://www.oecd.org/statistics/> (2013/4/10)

本次年金改革方案調整為90制，要工作30年，同時年滿60歲，或者25年，同時年滿65歲才能支領月退休金，延長工作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，粗估可節省三分之一的退休金支出。

（二）合理的繳

合理繳納保費的目的之一是減輕政府的財務負擔，同時增加基金的收入。過去退休金的提撥，政府負擔65%，公務人員只要負擔35%，這一次調整為「60%：40%」，個人負擔比率增加5%，每個月多繳幾百元。對於個人來說，不算是很大的負擔，但加總之後，對於減輕政府負擔卻有很大的幫助。

勞工部分，依行政院의 規劃，則以提高費率為主軸，102年勞保費率為9%，將逐年調高到12%（預計民國110年），若精算後，當年財務精算不足因應20年保險給付，將持續每年調漲0.5%，直到18.5%(或19.5%)，每個月可能會多繳1千多元。

（三）合理的領

在談調降我國的退休所得替代率之前，先看看外國的情形，OECD許多國家的例子來看，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，這便富涵所得

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%、希臘95.7%、以色列85.3%、盧森堡90.3%、沙烏地阿拉伯100%，但OECD國家平均為60.8%。我國在退撫在新舊制的轉換期間，所得替代率甚至高於100%，和世界其它國家相比，實在太高，可是說世界上少數最高的國家之一。

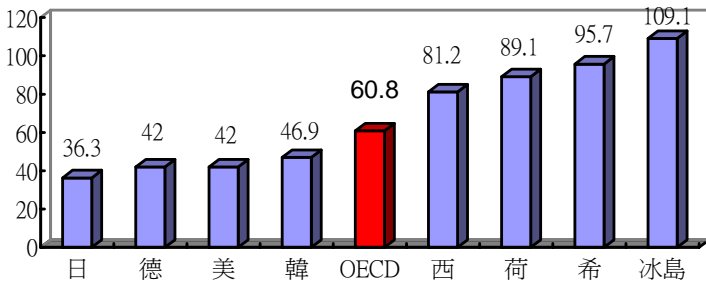


圖20 各國所得替代率(%)(薪資所得中位數者)³⁹

合理的領最主要的作法就是調降所得替代率，簡單地估算，公務人員大約要減少20%的退休所得。各位想想「減薪20%」，這其實是一筆不小的數目，過去領5萬，現在剩4萬，過去領8萬，現在剩下6萬多。因此，退休人員難免有怨言，批評我，我都接受，畢竟這不是他們的錯，這是制度造成的，

³⁹ 資料來源：同前註。

因此我們必須從改革退休制度著手。

至於勞工部分，在4月分勞委會通過的改革方案中，減幅約2%~5%，和公務人員相比，減幅較少，實際減少金額約500~1,000元。

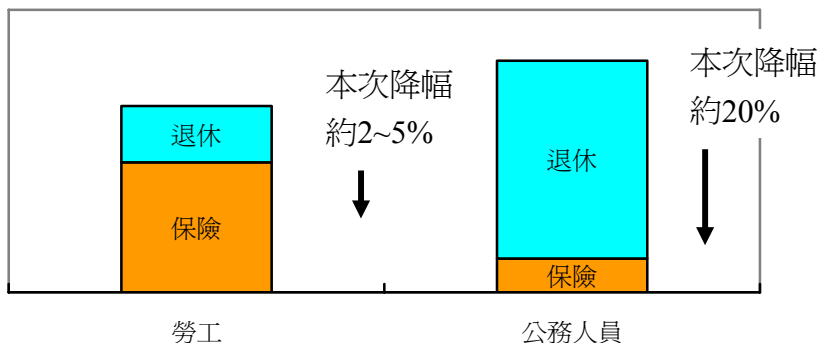


圖21 公務人員與勞工與退休所得替代率比較(改革後)

改革之後，降低的公務人員的退休所得，使其合理化，不再有退休領得比在職高的現象。在這一次的改革之中，我們還設計了「排富濟貧」的規定，也就是「天花板和樓地板」條款，天花板是指退休所得替代率不得超過80%；樓地板條款，是爲了照顧弱勢退休人員，對於退休所得較低者，給予最低金額之保障（以調降至委任第一職等本俸最高級之本俸與專業加給合計數額爲限；目前爲新台幣32,160元）。

三、改革的效益

本次公務人員退休年金改革之財務效益與影響人數

(一) 節省政府財務（公務預算部分)支出

就公務人員部分估算，每年約可節省82億元，預估方案施行後的50年內，可節省超過4千億元的財務支出。(多數效益集中在前35年)。

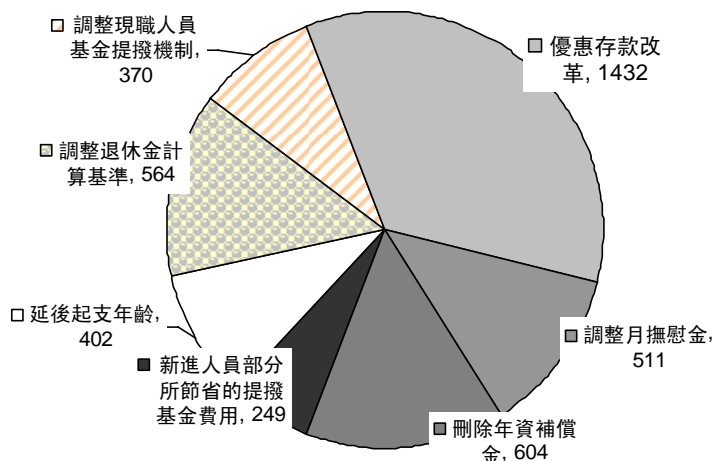


圖22 公務人員退休年金改革財務效益(單位：億元)

(二) 減緩退撫基金的財務危機發生

1. 減輕潛藏負債

就公務人員部分精算，未來50年間，可減輕退撫基金2,107億元的潛藏負債。

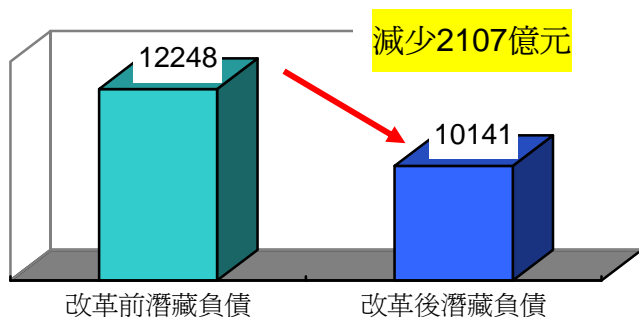


圖23 退撫基金潛藏債務減少情形（單位：億元）

2. 平準費率下降14.39%

適足提撥費率可下降將近15%（42.65%～28.26%），更有效延後退撫基金收支不足及用罄的年度，進而延緩退撫基金面臨財務危機壓力，並維持退撫基金在未來20多年間的財務穩健。

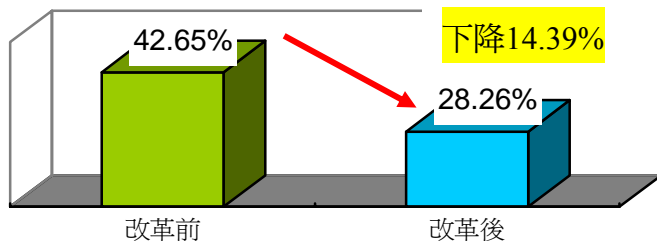


圖24 退撫基金適足提撥率下降情形

3.基金收支不足和用罄年度延後4~6年

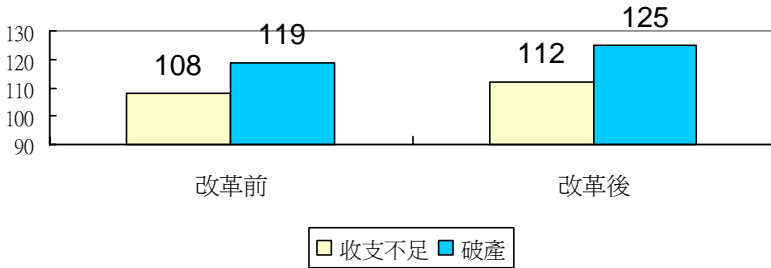


圖25 改革前後退撫基金收支不足及破產年

伍、結語

退休金的意義在於養老，提供晚年生活的基本保障，而不是多領一份薪水，目前退休制度的設計由於過於優渥，造成公務人員提早退休、退休所得偏高，而此一被扭曲的制度，不但失去了制度建立的原意，也將使得退撫基金無以為繼。

想想50、60年代的台灣，雖然生活條件貧乏，但大家普遍都抱著一份希望，相信只要努力便有成功的機會，生育率也很高。由於他們的努力，為我們創造了經濟奇蹟的台灣，為我們創造了「紅利」，我們享有紅利之餘，也該想想要留給下一代什麼？

今日的年輕人將生活在明日的老化世界裡，無論結果如何，現在就該做好準備。多數西方國家和我們類似，至少都面臨人口或財政的懸崖，有些國家則同時發生，無論如何，

各國問題的嚴重性有別，但沒有實質的不同，這就是我們面臨的真實世界——又老又窮。

這一次的年金改革，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。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。

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。

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，提出來與各位分享，並做為今天演講的結尾。

- 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邏輯的產物。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 6 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。



從世界趨勢談我國公務人員年金改革

主講人：關 中
102年5月3日於開南大學

1



大 綱

- 壹、前言
- 貳、年金制度面臨的三大挑戰
- 參、年金制度的三大問題
- 肆、年金改革的內容與效益
- 伍、結語

2



壹、前言

- ★Thomas Friedman
The World Is Flat (2005)
Hot, Flat, and Crowded (2008)
- ★Ted C. Fishman
Shock of Gray (2010)
- ★John Lanchaster
《大債時代》，林茂昌譯(2012)
- ★彭明輝，《2020 台灣的危機與轉機》

★「人口老化」+「財政壓力」→ →年金改革

3



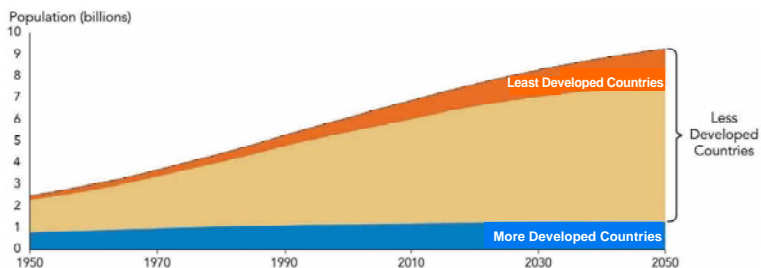
貳、年金制度面臨的三大挑戰

- 少子化
- 老年化
- 財政懸崖

4

貳、年金制度面臨的三大挑戰—少子化

- 2011年全球生育率(TFR)2.4人，最高奈及利亞7.1人，最低台灣和拉托維亞，1.1人。
- 高度開發國家平均1.6人，低度和最低度開發國家生育率高，非洲高達4.7人。

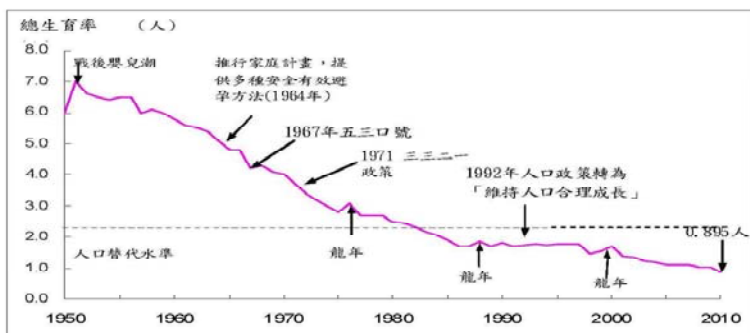


世界人口分布及增加趨勢

5

貳、年金制度面臨的三大挑戰—少子化

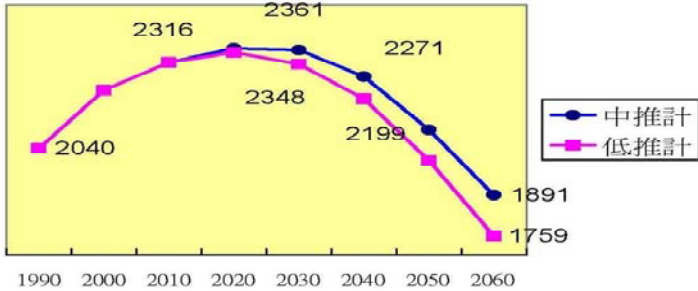
- 1950年代7人，1960年代5人，1983年2.1人，2000年1.5人，2010年0.895人，2011年1.1人，2012年(龍)上升至1.265人。



我國總生育率趨勢

6

貳、年金制度面臨的三大挑戰—少子化



我國總人口推計 (單位：萬人)

7

貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

- 古羅馬人平均25歲
- 1900年，全球平均30歲
- 2011年，全球平均70歲 (男68歲、女72歲)
- 2011年，台灣平均79.15 (男75.96歲、女82.63歲)

8

貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

老化指數（老少比）「65歲以上人口÷0~14歲人口」

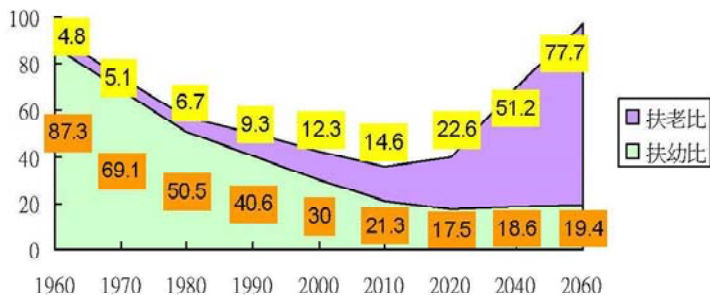


9

貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

扶養比（「扶幼比+扶老比」）

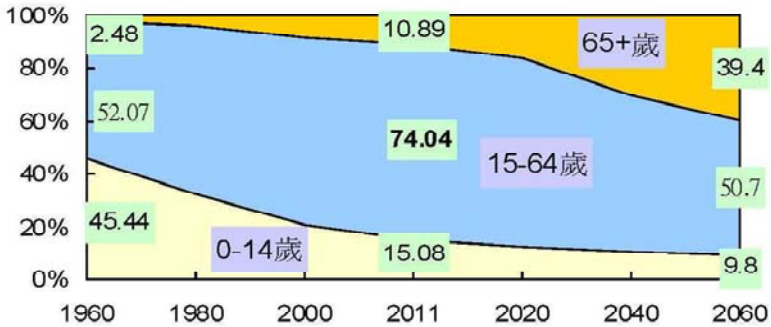
1960年，92.1% 1980年，57% 2012年，34.7% 2040年，69.8% 2060年，97.1%



10

貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

- 未來幼兒人口及生產人口逐年下降，老年人口卻逐年上升



我國人口年齡結構（單位%）

11

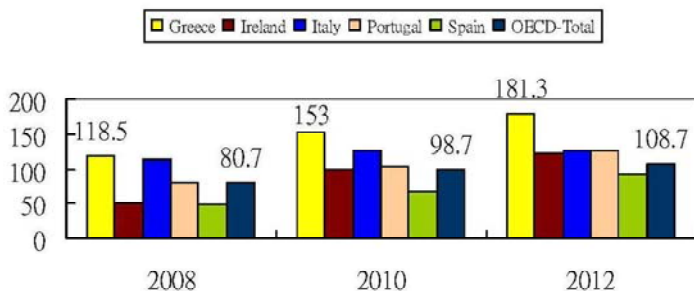
貳、年金制度面臨的三大挑戰—老年化

- **老化速度**
- 台灣1993年高齡化（65歲以上，占總人口7%）
2018年高齡（65歲以上，占總人口14%）
2025年超高齡（65歲以上，占總人口20%）
- 衛生署前署長楊志良「新四不一沒有」
「不婚」、「不生」、「不養」、「不活」、「沒有前景」

12

貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

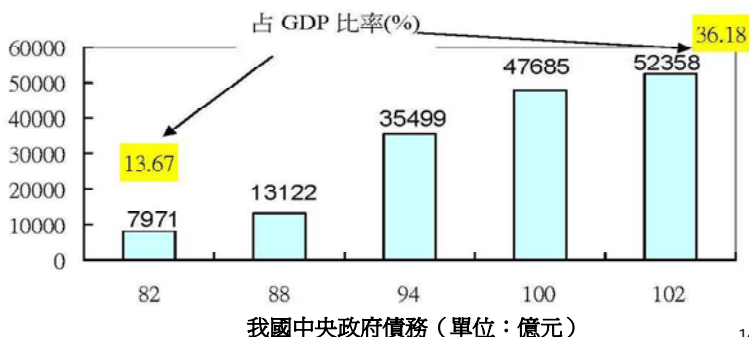
- 冰島，《大債時代》冰島克朗（króna）崩盤
- 歐豬五國中央政府負債占GDP比重



13

貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

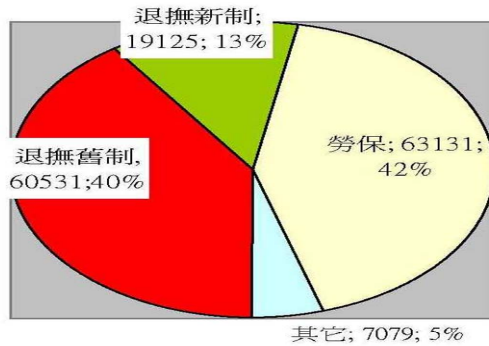
台灣102年3月，中央政府1年以上債務5兆1,795億元，
短期債務2,850億元；平均每人負擔23.4萬元。



14

貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

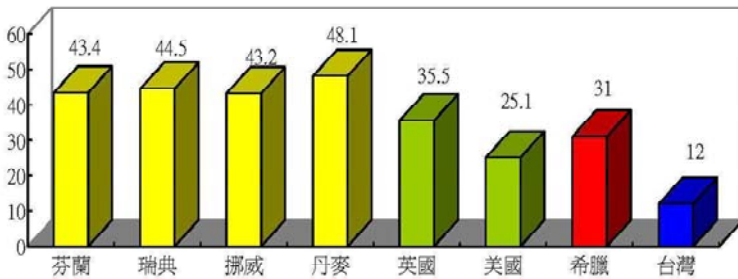
潛藏負債 100年總決算，14兆9,866億元；勞保6兆3千億，舊制退撫6兆，新制退撫1兆9千億。



15

貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

稅收小國(稅收占GDP比例)
台灣 12.4%，比越南13.8%和馬來西亞15.5% 都低。



16

貳、年金制度面臨的三大挑戰—財政懸崖

■ 福利大國

102年中央政府總預算將近2兆，社福4390億，比率為22.6%，退撫(軍公教)1,399億，占7.2%，合計將近30%(5,789億元)



17

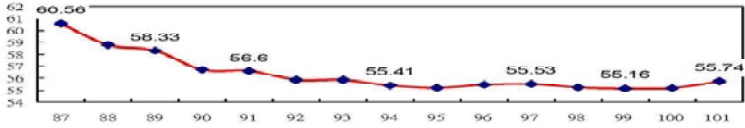
參、年金制度的三大問題

- 經費不足
- 行業不平
- 世代不均

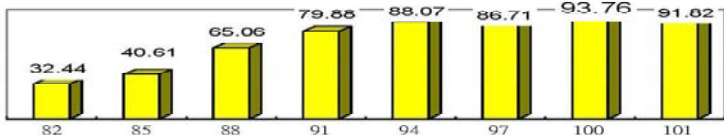
18

參、年金制度的三大問題—經費不足

- 平均退休年齡降低



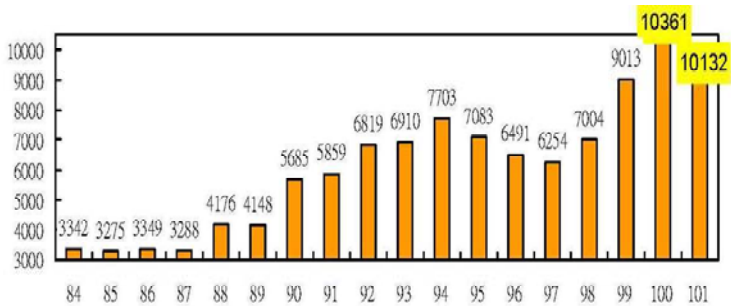
- 自願退休比例激增



19

參、年金制度的三大問題—經費不足

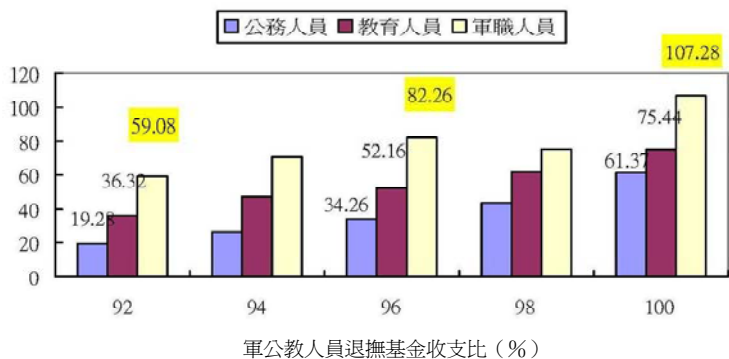
- 退休人數激增—100年及101年超過1萬人



20

參、年金制度的三大問題—經費不足

- 基金收支失衡的隱憂—軍職在100年「入不敷出」



21

參、年金制度的三大問題—經費不足

- 各項年金的收支不足及破產年

	收支不足年	破產年	基金餘額
公務人員	109	120	5,170 億(102/2/28)
教育人員	107	116	
軍職人員	100	108	
勞保	107	116	4,778 億(102/2/28)

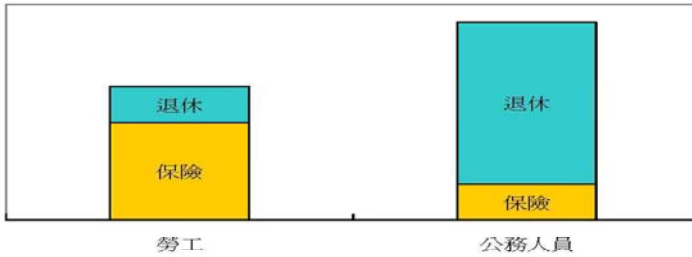
22

參、年金制度的三大問題—行業不平

公務人員退休所得替代率偏高

一是新舊制過渡期間之優惠措施，二是公保的18%優惠存款。

- 公務人員和勞工退休所得替代率比較（改革前）



23

參、年金制度的三大問題—行業不平

公保、退撫基金及勞保、勞退提撥金額試算(以102年為計算基準)

類型	公務人員		勞工	
	公保	公退	勞保	勞退(假設)
投保金額 (或基數內涵)	44,420	88,840 (44,420x2)	43,900	43,900(薪資)
費率(提撥率)	8.25%	12%	9%	12%(6%+6%)
分擔比率	35%	35%	20%	50%(6%自提)
每月繳納金額	1,283	3,731	790	2,634
合計繳納金額	5,014		3,424	

24



參、年金制度的三大問題—行業不平

■ 年金問題的複雜性(黃世鑫教授)

1. 制度分歧
社會保險5種、退休制度6種、社會津貼1種(老農)
2. 七類人員
軍公教/私校教職員/受雇勞工/無雇主勞工(職業工會)
/農民/榮民/一般國民
3. 社會年金、社會保險和職業年金之間的競合
(理論和實務上難以完全配合的困難)

25



參、年金制度的三大問題—世代不均

- 「疊代模型」 (Overlapping Generation Models)
- 「不公平的代價」 (The Price of Inequality)
- 「世代傾軋」 (Generation Squeeze)

26



參、年金制度的三大問題—世代不均

- 公務人員雙重的世代不均

前一代繳得少，領得多，
後一代繳得多，卻領得少。

- 勞工的世代不均相對輕微

94勞退新制、98勞保新制，對新進人員有利。

27



肆、年金改革的內容與效益

- 新進人員—

多層次的年金架構

- 現職及已退人員—

合理的「繳」和「領」，加上「延退」

- 改革的效益

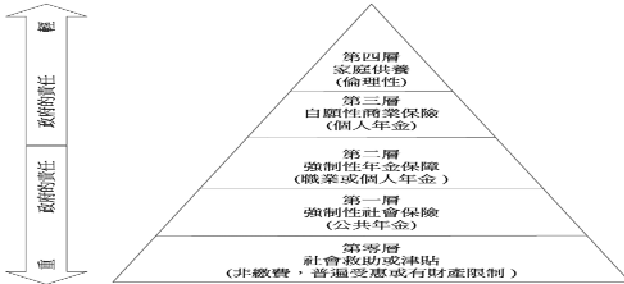
28

肆、年金改革的內容與效益—新進人員

■ 多層次年金架構

世界銀行1994年提出「三層保障模式」

2005年提出「五層次的老年經濟保障模式」



29

肆、年金改革的內容與效益—新進人員

■ 新進公務人員年金規劃

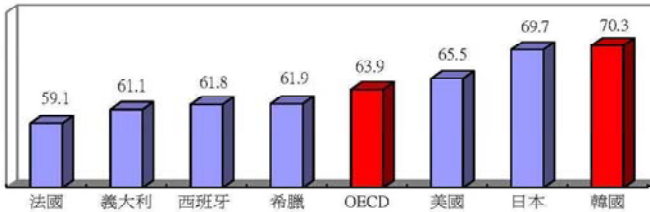
層別	年金額別	重點說明
第一層 (15%)	確定給付公保年金 (基礎年金)	維持 DB, 希望整合各類社會保險年金為一致性基礎年金, 作為強制性社會安全制度
第二層	40% 確定給付制退休金 (職業年金)	維持 DB, 但增加個人負擔比重, 分散政府責任(政府及個人提撥負擔比率為 60%: 40%)
	20% 確定提撥制退休金 (職業年金)	採行 DC, 引進商業年金, 設計投資商品, 提供公務人員自主理財平台(建置完善帳戶管理系統)並搭配實施稅賦優惠配套機制
* 考量現行退撫基金仍有潛藏負債, 如立即改採完全 DC, 退撫基金立刻減少收入來源, 短期內就會破產, 風險過大, 故採行緩和漸進走向兼採確定給付與確定提撥制, 俟將來時機成熟與國家政經環境許可, 再走向完全 DC。 * 上述第二、三層年金為雙層制之職業年金, 亦規劃月退休金起支年齡為 65 歲並搭配實施展期及減額月退休金, 同時將退休與撫卹合併立法。		

30

肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

■ 延退—90制

- ★工作30年，年滿60歲，或者25年，年滿65歲才能領月退休金。
- ★OECD國家平均退休年齡，男性63.9歲，女性62.4歲。
我國退休年齡，男性61.3歲，女性59.5歲。



31

肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

■ 合理的繳—提高繳納金額

→目的

減輕政府的財務負擔，增加基金的收入。

→降低退休金提撥比率

(改革前) 政府65%，公務人員35%

(改革後) 政府60%，公務人員40%

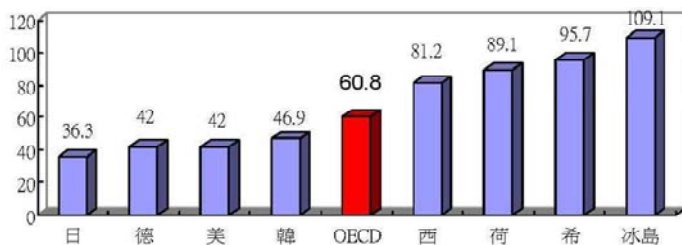
32



肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

■ 合理的領—調降所得替代率

→我國在退休新舊制的轉換期間，替代率甚至高於100%。



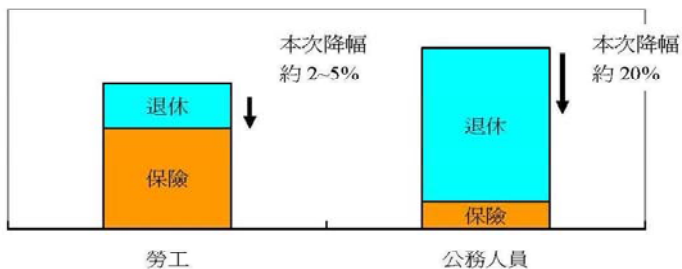
33



肆、年金改革的內容與效益—現職和已退人員

■ 合理的領

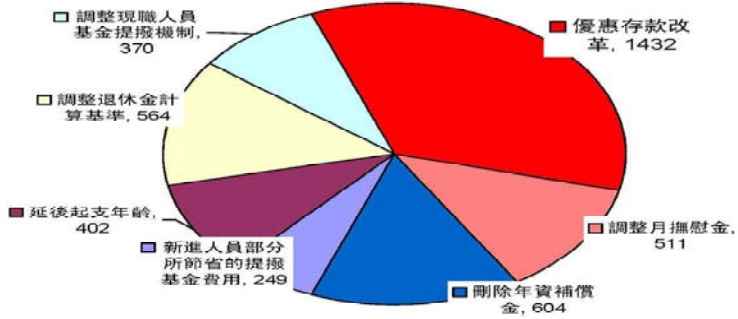
→公務人員大約要減少20%的退休所得



34

肆、年金改革的內容與效益—改革的效益

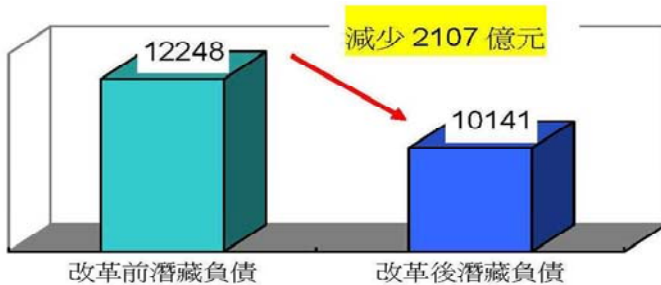
- 節省政府財務 → 50年內可節省超過4千億元



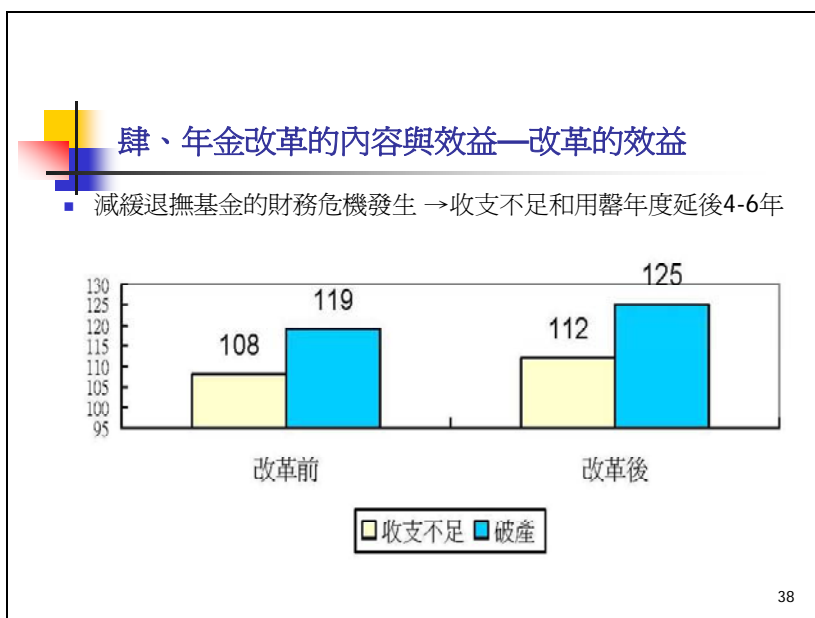
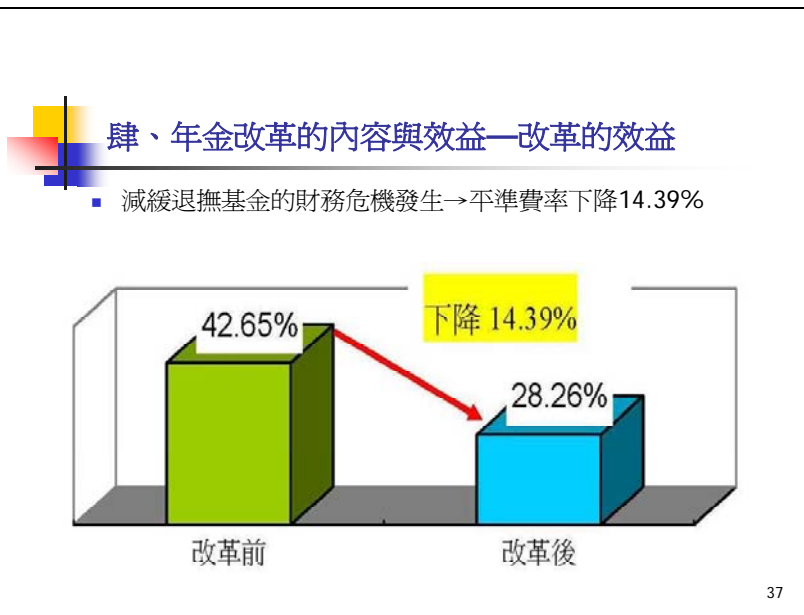
35

肆、年金改革的內容與效益—改革的效益

- 減緩退撫基金的財務危機發生 → 50年間可減輕潛藏負債2,107億元



36





伍、結語——退休新思維

政府責任有限
自己多負一些責任
所得重分配



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

打造一流文官，尚有三步之遙— 品格、考績、訓練

(綱要)

102.7.5

- 壹、前言
- 貳、品格
- 參、考績
- 肆、訓練
- 伍、結語

打造一流文官，尚有三步之遙— 品格、考績、訓練

102年7月5日高階文官飛躍方案開訓致詞

壹、前言

蔡主任委員、伍副院長、考試院的林雅鋒委員、趙麗雲委員、高明見委員、黃秘書長、銓敘部的涂次長、在座的各位同仁，以及參加訓練的各位女士、先生，首先向大家恭喜，大家好！

今天我來參加開訓典禮，感到非常的光榮和興奮，因為本(第11)屆考試院自民國97年9月1日開始至今，將近5年來，國家文官學院的成立、發展性訓練的實施以及高階文官的培訓，是我們這一屆最大的成就之一。我非常感謝蔡主委、保訓會的各位委員和國家文官學院各位同仁的努力。高階文官飛躍方案的開辦過程，我可以用「慘澹經營」4個字來形容，因為我們經費很少、人員不足，但是在蔡主委卓越的領導之下，我們按照既定的規劃來推動這個工作，到現在我們不但正式辦理，而且也得到政府、民間和學術界的肯定，並找了重量級的人士來擔任我們的業師，這點我感覺到非常的高興和榮幸，在此特別要向保訓會和文官學院的同事們表示感謝。

今天我要和大家談打造一流文官的三步，分別是品格、考績和訓練。

貳、品格

要打造一流的文官，第一步就是重視公務人員品格，聽起來可能很迂腐，但我認為基本價值是歷久彌新的。中華民國的文官是最有條件也最有必要成爲世界上一流文官，因爲我們擁有一個從古至今良好傳承的文官制度，近代西方文官制度的建立就是採納中國的考試制度。我國古代最重視士大夫的精神，身爲一位讀書人，念茲在茲的是如何貢獻所學給國家，如何經世濟民。

全世界沒有任何一個國家把文官事務的主管機關提高到院級的地位，我們是唯一的，這是國父思想所留下的寶藏。我們有了這些工具和條件，如不好好發揮，不但對不起先賢，對不起國人，更對不起後代子孫。過去20年，我國的民主政治發展非常的快速，相形之下，文官制度的發展反而落後，但是我要告訴大家，我們國家在推動民主政治之前，文官制度早已建立多時，並奠定良好基礎，這也是台灣早期推動國家進步、創造台灣經濟奇蹟的關鍵因素，就是全世界都肯定的一流技術官僚。此外，我們有一個備受肯定的公平考試制度，根據統計，過去10年報考國家考試且進入公務體系服務者，每年約有1萬1千人至1萬6千人，這是一個相當高的比例。有了這幾個條件，我們國家的文官如果無法得到肯

定，不能成爲一流的文官，我認爲是因爲我們考試院沒有盡到責任。

我從民國55年進入外交部擔任薦任科員開始，從事公職將近50年，其間擔任的工作包括教職、黨職、民意代表和政務官。以前，我是從政府外部來看公職人員，但從民國84年到銓敘部工作，5年前又回到考試院，前前後後在考試院工作逾10年以上經歷，我可以說我有資格從內部來看公職人員。不論是從外面看或是從裡面看，我愈來愈感覺到公務體系的可塑性和無窮的潛力。我們可能沒有給大家一個明確的方向和一個完整的制度，所以沒有讓公務人員得到應有的肯定，這點我們必須深切檢討。我們除了推動一些基礎性的工程，包括文官制度的民主化和現代化，建立一個三元體系的文官制度，98年通過的行政中立法(費時14年半)，另外還有公務人員基準法、政務人員法等，仍待立法院審查，這些都是建構現代化、民主化的奠基工程。此外，我們推動結構工程的強化，例如考績、訓練、獎懲等。最後，還有一些細部枝節的改善。透過三大工程的推動，以建構現代化文官體制，因爲有一流的文官，才有一流的政府，才有一流的競爭力。

近幾年，我常看一些人文素養的書，以彌補我的不足，個人深深體會，文官的品格非常重要。品格不是指一般的品行，而是超出一般人的高尚品德和人格特質。在台灣，我們對有成就者的最大稱讚是人格者，我不知道我們將來蓋棺論

定時，是否能成爲人格者。但我想最低限度，我們可以追求這個目標。各位都是來自公務體系的高階文官，體會可能比我還深。在當前的公務體系文化中，就「理性選擇」(rational choice)理論而言，公務人員必然傾向於消極和保守，因爲他們沒有理由去強調和凸顯自己，只要安分守己，他可以過比較平靜、安逸的生活，依累積的年資，他可以陞遷到想要的官等職等，退休後有非常好的保障，所以他對品格的要求不高。我記得一位企業家曾說過，「聘用員工的三個條件是品格、專業和經驗，但一個人如果沒有良好的品格，即便他擁有再多的專業知識和工作經驗也沒有用，甚至有害。」

各位在座的公務人員都有非常好的知識、能力和歷練，如果對自己的品格要求不高，至多只是成爲平庸的公務人員。如果品格敗壞，貪污舞弊、貪贓枉法、爲非作歹，對個人、機關和政府則是嚴重傷害。品格好壞，小到決定個人一生是否平凡庸碌，大到決定個人是否身敗名裂。如果有好的專業能力和豐富的歷練，再加上良好的品格，必然是國家的棟樑之材。一個人如果在品格讓別人無法挑剔，會讓人格外的尊重，並會讓人感覺到做任何事都能放心。我想請問大家，如果你擔任主管，你會找一個讓你不放心的人嗎？

在人文素養低落的今日，人們對中國傳統文化不再重視，鮮少有人提起中國傳統士大夫的觀念。中國時報的余紀忠文教基金會日前舉辦一場文化議題講座，邀請香港大學金耀基先生和中研院王汎森副院長主講，我看了之後感觸良

多。在當前功利主義流行，市場價值大於一切的社會中，這兩位學者的空谷足音，會有幾個人注意到呢？這兩位學者感慨今日台灣社會充斥市場機制和西方制度走向，滿腦子都是競爭、生存…等觀念，完全遺忘中國傳統文化，他們說這是忘本。最近還有人否定歷史，索忍尼辛說過，「忘記歷史的民族，是不可能存在的」。我們怎麼能否定過去呢？我們怎麼可以否定我們的祖先的遺產呢？好的東西，我們應該要保留下來。

中國傳統士大夫精神強調理想與志節、良知和良能，良知和良能就是做對的事情和把事情做對。古人說，「天下興亡，匹夫有責」，今日擔任國家文官的各位，有這種感覺嗎？又說，「士不可不弘毅，任重而道遠」，各位有這種感受嗎？所謂「人在公門好修行」，你修了什麼？修了自己沒有？有幫助去渡化別人嗎？身爲一個知識份子、國家的公僕，一定要在言行上，受人尊重，被人信賴，如果做不到這點，我們就是失敗的。

這幾年，我看了一些有關品格的書，從「個人的品格」、「國家的品格」，還有日本人寫「男人的品格」。有人說，人民的品格代表一個國家的品格，但我認爲更具體的應該是公務人員的品格代表一個國家的品格，因爲公務人員更具代表性。公務人員擔任國家公職，享有公權力，爲人民服務、爲國家做事，這些人如果有熱情、有使命感、有責任感，就會推動國家的進步。

我們常提到德國、日本和新加坡這些國家，一想到便是他們的公務人員，爲什麼他們的公務人員能和國家畫上等號，因爲他們認真，他們肯爲工作犧牲自己。「官僚之夏」描述日本戰敗後，經濟遭受到了毀滅性打擊，但在短短十年間，擺脫了戰敗國的陰影，以驚人的速度實現了舉世矚目的經濟復甦，成就了繁榮的景象。而其背後，就是一群通產省的文官，不分日夜、兢兢業業熱血爲人民努力不懈的故事。新加坡清廉，有人說是因爲新加坡待遇好，但清廉與否與待遇好壞是沒有關係的。我們之前參訪幾個國家，尤其是對於北歐國家人民的素質感受甚深，我只能用「肅然起敬」4個字形容。「還在學」一書作者金惟純在事業成功後，開始致力於志工和修身工作。他說，當今認定的普世價值——和平、自由、民主…等，其實是西方強權政治下的名詞，真正的普世價值是不變的東西。什麼是不變的？他認爲是善良、謙虛和禮貌。

《大學》「誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下」，今日時代不同，雖然「家」的觀念，與過去已有很大的變化，但治國、平天下要從「正心」、「誠意」出發，則是不變的。心要正、意要誠，這是我們的初發心，永遠不能改變的理念。換句話說，我們要有每天都會比過去更好的信念，才能不斷進步。同時，要相信自己，人的潛力是無窮的；要相信改變，世界每天都在改變，天下沒有一成不變的事；要相信自己，不相信自己還能相信誰呢？最後歸納是堅持理念及理想，並

發揮想像力。美國《時代》雜誌，在1999年選出愛因斯坦成爲二十世紀風雲人物的封面人物，他的名言是「人最偉大的地方就是想像力」，人如果放棄了想像力，思想就會停滯，努力就受到限制，而想像力是無窮的。

我希望我們都能以擔任公務人員爲榮，因爲我們是知識分子當中的知識分子，我們是菁英中的菁英，我們有機會爲國家做事情、爲人民謀福祉，這是何等神聖的工作，所以不要只把它當作一個職業，而是希望把它當作志業來追求。

週末假期，我帶著家人出外時，不時看到過去共事的朋友，我問他們在做什麼呢？他們說在做志工。根據人事行政總處去年的調查，公務人員退休後最想做什麼？20%的人表示想當志工，我認爲這是很好的事情，非常的正面。但是我回頭一想，在我們任公職期間，握有公權力、有職務上的便利，還領有薪水，這些都是擔任志工最好的條件，不需要等到退休後才做。換句話說，職業加上志工等於志業，如把現在的工作當成志工來做，不就是志業嗎？

在此和大家分享一些個人的看法和經驗，我認爲人的品格取決於自己的人生態度。我整理了10項期許，與大家共勉勵。

1. 正直、正派、有正義感、要正向思考。

正直這個字真是了不起，正字標記一掛出來，賣東西都很占便宜。正是知道什麼是對的，什麼錯的，對的一定要坚持。要正向思考，社會上有很多人習慣於負

向思考，遇到什麼都從最壞的方面去看。但如果只有負面思考而沒正面思考，這是非常可怕的事情，因為任何事情都有它的可能性，我們朝正面去思考，就容易得到正面結果，反之，就容易得到負面結果。

2. 熱愛工作、樂在工作、認真和熱情。

民國70年代坊間流行一本《樂在工作》的書籍，這本書我曾一看再看，幾十年來，我認為受益良多。工作一定要認真，不熱愛工作，工作怎麼會做好呢？國外很多勵志的書，一再強調對工作要有熱情，對工作不投入、不狂熱，在工作上的成就是有限的。大家不妨比較看看，有熱情和無熱情，對工作會有多大的影響。

3. 不怕苦、不嫌煩、勇於承擔、勇於負責。

曾國藩說過，「為政之道，耐煩而已」，美國總統杜魯門也曾說「怕熱就別進廚房」(If you can't stand the heat, get out of the kitchen.)。做這工作時就知是什麼性質，可能這工作是受苦受難、倍受艱熬，結果可能是萬箭穿心，但還是要做！因為這是我們的工作，怎麼可以害怕吃苦？怎麼可以臨陣脫逃呢？想想看，從基層工作上來的人、不怕吃苦的人，較容易得到長官的信賴。遇事推諉，遇到困難就不想做，今天出差半天，明天補假1天，就怕占不到便宜，長官會喜歡這種人嗎？

4. 追求進步、永不放棄學習。

這點對於我們同仁相當重要，尤其是高階文官，我們

出生在知識爆炸的時代。有人說，在1975年大學畢業時，知識可以用一輩子，1985年畢業時，可能只能用20年，1995年畢業時，大學所學的知識都過時了。或許這是較為誇張的說法，但如今在知識爆炸時代，沒有充分的知識，根本不可能從事任何的工作，更重要的是可能根本沒有競爭力。如果自己不是頂尖的，怎麼跟別人競爭？身為一位知識分子，就是要求知若渴，每天都認為自己不夠、不足，每天都害怕自己落伍、退步，每天都想著我要怎麼迎頭趕上，要有一種急迫感。這一屆一開始我送給考試院同仁一本書，就是「急迫感」(Sense of Urgency)，我們想做的事情太多，必須要快馬加鞭，否則，6年很快就過去了，我們不希望一事無成。

5. 重視紀律、講求績效、追求貢獻。

重要的是要律己，律己要嚴，中國人講，「不以規矩，不能成方圓」。現今流行一句話，「只要我喜歡，有什麼不可以」，這是大錯特錯的觀念，天底下哪有這種不負責任的講話。我們有責任感的人，不能講這話。我們一定是有所為有所不為，一定要要求自己，該守的規矩一定要嚴格遵守。在這基礎上，才能講究績效，才能知道我做了什麼？我得到了什麼？今年與去年比是進步或退步？在這種情況才，才能有成就感，才能做出貢獻。沒有紀律沒有績效，沒有績效沒有貢獻，

我認爲這是鐵律，不妨請大家在工作上試試看。

6.言行一致，以身作則。

這是誠信的基礎，也是身爲主管做爲部屬表帥的標竿。言行不一的人，不會得到他人的信任和信賴。

7.公私分明，先公後私，不以私害公。

先公後私，絕對不要以私害公，人有私心是天性，但我們從事公職與公務，不要忘了「公」是我們的本分，任何事情都要少一點私心，多一點公的考慮，尤其，不要有占公家便宜的想法。常有人批評公務人員利用上班時間做自己的事，其實這是得不償失的事。綜觀古今中外，成大事者皆無私。各位今日的基礎與條件，如果把無私放在很重要的地位，將來會有更大的成就。爲何有人捐款給宗教、寺廟，因爲他們在做善事，不會把捐款拿出來享受，如果看到這些人每天都在享受，你會捐款給他們嗎？因爲他們的無私感動你。爲什麼很多政治人物都不能感動別人呢？因爲他不能證明他的無私，區別就在這裡。

8.與人爲善，樂於助人。

人要真誠，更要溫和。我這一生受到長官的愛護很多，我最感動的是我從他們身上學到最大的人格特質——「溫和」。在任何情況下，他們都是非常的淡然和泰然，永遠對人溫和並體諒別人。坦白來講，這並不容易做到，但仍然值得學習。要有同理心，尤其我們的

工作與人民有直接關係時，一定要苦民之苦，幫他們解決問題。切記，以權勢來欺壓別人，是最不道德的事。

9. 致力消除不平等和歧視，照顧弱勢。

我們生長在民主和人權的時代，儘可能在我們能力範圍內，去消除任何形式的平等以及歧視。比爾蓋茲說，「從有歷史以來，人類對世界最偉大的貢獻是致力於消除不平等的努力。努力！我們還沒有成功。」這個工作是值得我們傳承下去，我們要有這種格局和態度。

10. 有容乃大，無欲則剛。

這句話出自於清朝名臣林則徐：「海納百川，有容乃大；壁立千仞，無欲則剛」，這句話的意思，是鼓勵我們要包容、有氣度、有骨氣、有志氣。當年我回國時，無意間得到一位先進的啓示，讓我一生受用無盡——「有用、無求、不爭」。首先是做一位有用的人，人一生最大的悲哀是自己認為自己沒有用，所以一定要做個有用的人。其次是無求，人無求品自高，從另外一個角度來說，有求也求不到。最後是不爭，有什麼好爭的，該是你的就是你的，不是你的，爭也爭不到。換句話就是要有自己的志氣與骨氣，我認為這才是我們做為一個公務人員，尤其是高階文官應具備的條件。

參、考績

第二項要和大家談的是考績，強化公務人員培訓功能和考績制度改革，是考試院最重要的兩項政策，這兩項政策，與各位在工作上具有密切的關係。因為，強化培訓功能這項政策的重點對象，就是簡任層級的高階文官，而考績制度改革能否成功的關鍵，在於高階文官及主管們，是否重視工作效率以及善用績效管理。

基本上，公務人力政策可分為「甄補」、「激勵」、「發展」和「保障」4種類型，而「考績」和「培訓」屬於「激勵」和「發展」類型的政策。我國政府以考試甄補人才，考試的公平性和甄選出高素質的人力，在社會上已有相當高的公信力，而對公務人員在職期間與退休後的生活，也有完善的制度性保障。相對來說，與平均年資將近30年公務生涯期間，關係最密切的「激勵性」和「發展性」類型之政策，卻相對地流於形式或聊備一格。

根據社會學上的「結構功能」理論，一個社會體系由各種部門（次體系）結合、互動和配合而構成，每個部門都扮演特定的功能，合作起來維持整體體系的穩定運作；如果某個部門出現問題，代表該部門的功能已經弱化或喪失，必然危及到整體的發展與穩定，必須加以修正或補救。我們借用這個理論來看我們的文官制度體系，考績制度是連結激勵性和發展性功能的重要機制，但是當絕大多數的人都是考績甲等，也就是在這個制度下，幾乎人人有獎（包括乙等，99.8%的公務人員都可拿到考績獎金），大家都受到幾乎相同的「激

勵」時，這種激勵也就失去原有的作用了。

考績制度早已流於形式，不再具有激勵的效果，獎優汰劣的功能也極其有限，甚至是微乎其微。影響所及，大家在政府機關裡經常會遇到「勞逸不均」、「陞遷不公」的傳聞，甚至是「黑函」和「造假」的文化盛行，這必然影響文官制度體系中的發展性功能。另一方面，如果積極主動和力爭上游的結果，卻和「大混小混、一帆風順」者獲得同樣的對待，那麼基於人性上「理性選擇」的結果，大多數寧可選擇平凡和平淡，而不必去追求創新和卓越，「人在公門好修行」就要改成「人在公門好休息」了。

19世紀義大利經濟學家帕瑞圖（Vilfredo Pareto）創造了「二八定律」（「二八法則」），或稱之為「不平衡定律」，被引申應用在很多領域上。例如，就企業部門來說，一個組織中通常被認為20%的人擔負了80%的重要事情；換言之，一個企業組織中為提升工作效率和競爭力，要靠這20%的少數人來帶動80%的多數員工。然而，我國目前考績制度實行的結果，和「二八法則」相去甚遠，甚至剛好相反，80%工作能力和意願不強的人，往往拖垮或抵銷了20%工作能力和意願強烈者的努力和貢獻。這就是為什麼目前我們的考績制度，無法發揮應有功能的主要原因。

事實上，我們設計一套制度是希望發揮所期待的功能，但實際執行時往往除了發揮「正功能」外，還可能產生「反功能」（dysfunction）。「反功能」的說法是前述帕瑞圖的學生

墨頓（Robert K. Merton）提出的，主要是指出制度所能發揮的功能不是只有所期待的正面功能，也可能產生非預期的負面功能。例如，文官制度給予公務人員永業化的保障，原本是期待發揮專業和敬業，提升工作效率與保持行政中立的功能，但卻產生了消極怠惰、績效不彰與人事成本偏高的「反功能」。

文官制度的改革千頭萬緒，囿於行之有年「潛規則」的束縛，而且涉及了既得利益的衝擊，考試院並不期待有什麼仙丹妙藥可以立竿見影，而是希望能夠打開文官制度改革的机会之窗，找出一個突破口。考績制度是公務人員激勵政策的樞紐，它關係到公務人員的陞遷、級俸和獎懲，也影響到人事的公平和工作的士氣。

肆、訓練

培訓制度是公務人員發展性政策的核心，沒有適當的培訓，公務人員如何能夠不斷地成長，與時俱進？公務人員不應只是累積年資，而應累積知識和能力。

以往我國公務人員訓練多著重於基礎訓練和專業訓練，對於公務人員逐級陞遷過程中，並未給予系統化的發展性訓練，使公務人員的能力不但未能隨著陞遷而成長，甚至會產生學理上「彼得原理」（Peter's Principle）的現象，不僅個人難以繼續發展，對組織也是一種損失。保訓會及國家文官學院為辦理高階文官中長期培訓事項，根據公務人員核心

價值及高階文官核心能力的要求，訂定「高階文官培訓飛躍方案」，以「發展性訓練」(development training)為定位，就是以未來發展或晉升下一階段職務預為準備的訓練，這是一種中長期、前瞻性的訓練，著重潛能開發，為國家培養國際視野與格局，兼具決斷力和執行力的全方位人才。

為什麼考試院特別重視高階文官的培訓？這與高階文官在機關中擔負的職責有關，尤其是擔任主管或首長者，除了從以往工作中累積的專業經驗外，還須要具備更廣博的領導管理、跨域治理、民主溝通與協調及國際化等知識。簡言之，高階文官要扮演三種重要角色，一是組織中業務及行政專家，二是組織中的CEO，三是政策連結者和催化者。然而，根據考試院2003年委託研究報告指出，我國高階文官多數有培育歷練不足，視野不夠宏觀，國際交流的能力極為有限等弱點，面對日益複雜的公共事務、高度全球競爭化和日益高漲的民眾期待，已有難以因應之窘境。

雖然過去考試院基於建立公務人員行政中立的政治文化，並建構政務人員、常務人員和契約用人的三元體系，在政策上並不鼓勵常任文官轉任政務官，但經過兩次政黨輪替的經驗，現階段常任文官和學者仍是政務官的主要來源。因此，考試院主辦今天這項包括學者在內的高階文官訓練，不僅是針對當前高階文官能力急待提升的需要，也是為未來政府培養政務官預作準備。

伍、結語

大家平常工作忙碌，不一定有時間能暫時放下工作來學習，且即使工作未必忙碌，也不見得有動機或動力參加學習。因此，我期許各位參訓學員在這段難能可貴的期間，全心全力投入各項學習活動，將以往工作中遭遇到的問題提出來討論，並用心體會如何將所學用於提升組織績效上。本人還要和各位參訓學員互相勉勵，從事公職是報效國家，服務人民最好的機會，應當好好把握。最後，預祝本次訓練活動圓滿成功，大家都能滿載而歸，祝福大家身體健康、萬事如意。謝謝各位！

122 打造一流文官，尚有三步之遙—品格、考績、訓練

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，便是為了追求金錢價值，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：

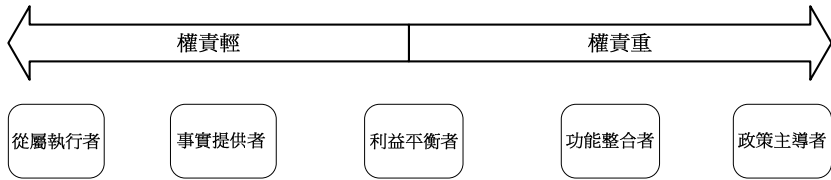


圖1 我國高階文官政策角色認知光譜

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。

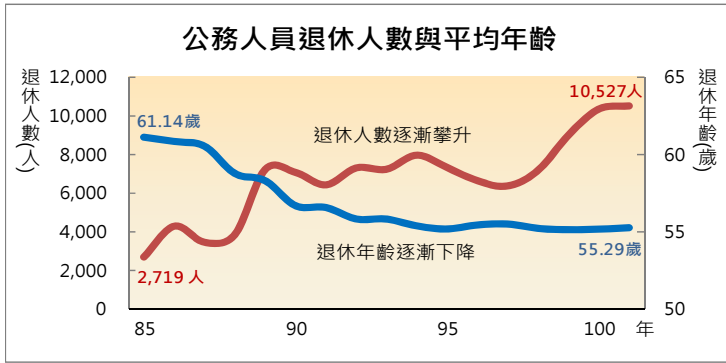


圖2 公務人員平均退休年齡(歲)及退休人數

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」

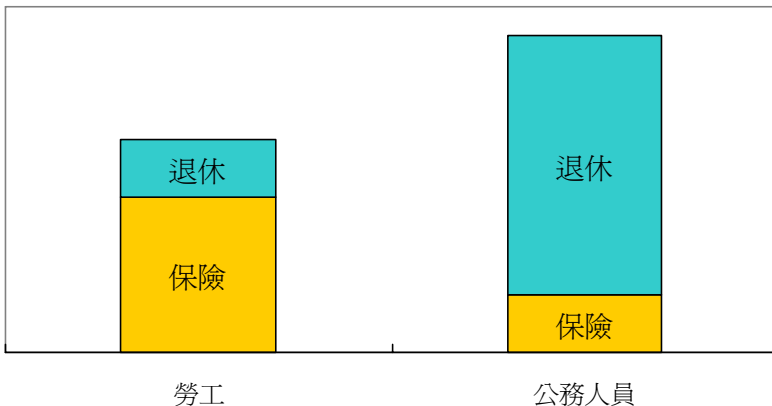


圖3 公務人員和勞工退休所得替代率比較(改革前)

（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。

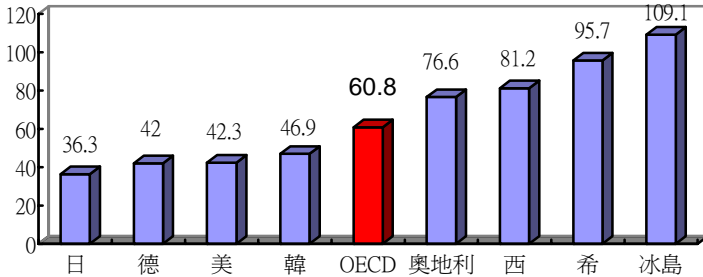


圖4 各國所得替代率(%) (薪資所得中位數者)¹⁵

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。

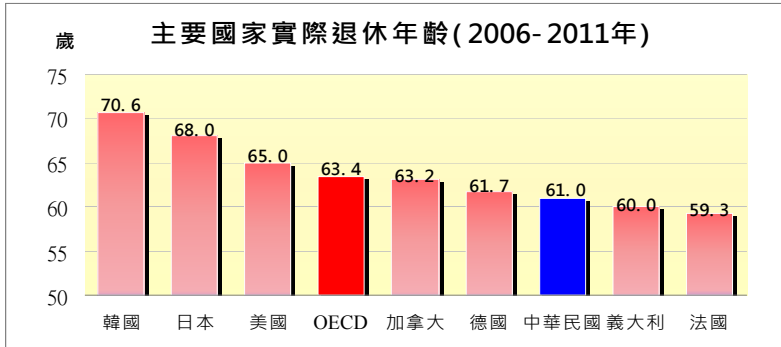


圖5 主要國家實際退休年齡

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。

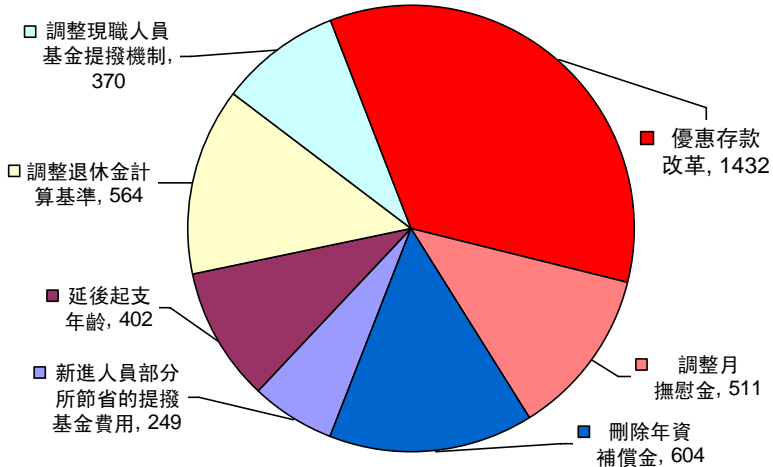


圖6 公務人員退休年金改革財務效益（單位：億元）

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

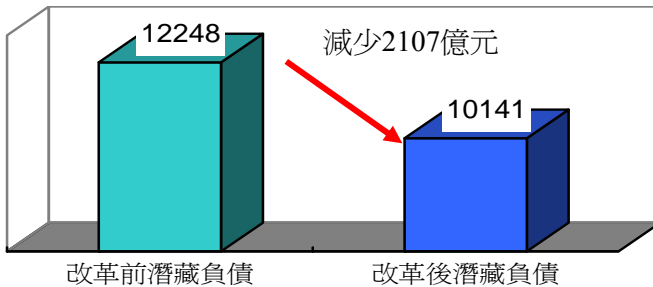


圖7 退撫基金潛藏債務減少情形（單位：億元）

- (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, CPFB)，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 B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 B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、開關或調增消費稅、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。

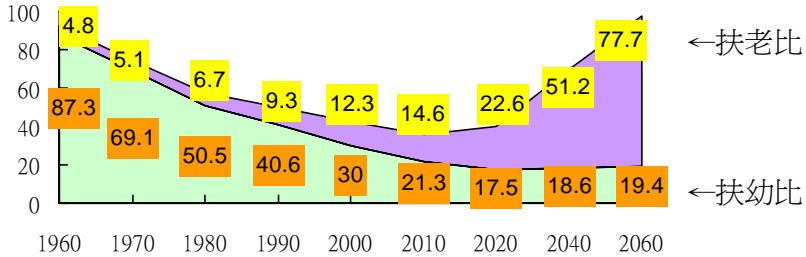


圖8 我國扶養比 (單位: %)

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。

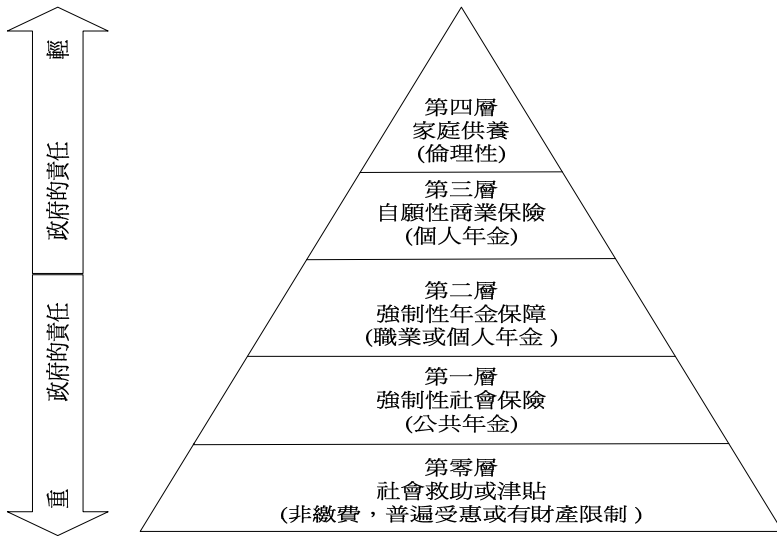


圖9 多層次老年經濟保障模式

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

權責輕
權責重

從屬執行者

事實提供者

利益平衡者

功能整合者

政策主導者

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

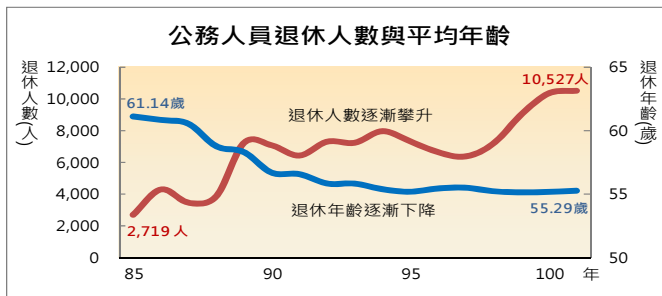
- 一、經費不足
- 二、行業不平
- 三、世代不均



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

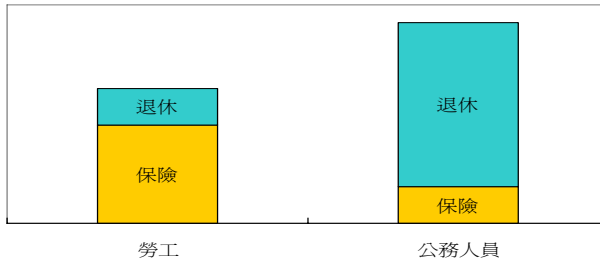
- **基金收入與支出間失衡的隱憂**

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

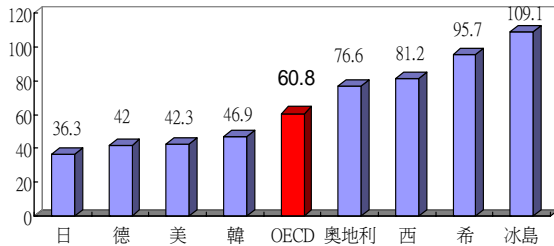
- 所得替代率(改革前)

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

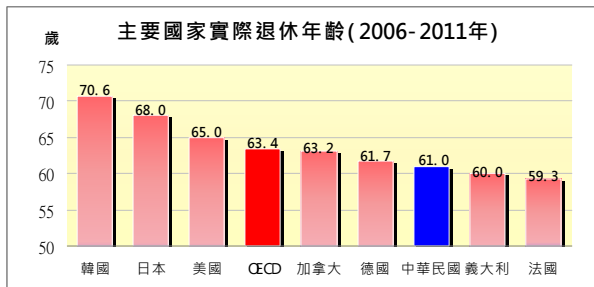
- **所得替代率**(和國外比較，薪資所得中位數者)



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！台灣捐調研研究所經理鄭立看到《今周刊》「年金改革民意調查」結果表示：「相對權威感很高，這在改革複雜的」

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

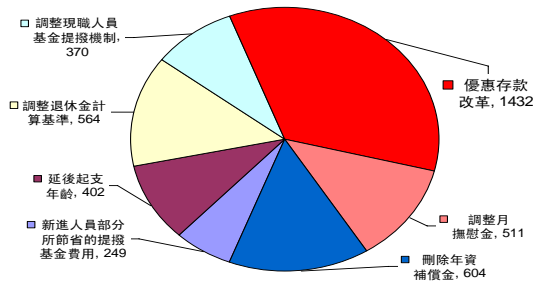
「……除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取**合理之補救措施**，或**訂定過渡期間之條款**，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」



32

肆、年金改革的政策理念—永續發展

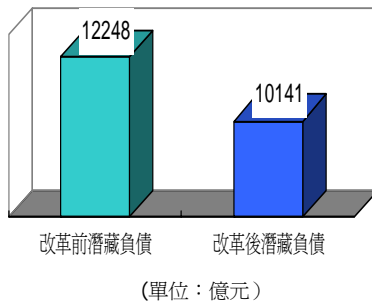
節省公務預算支出



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

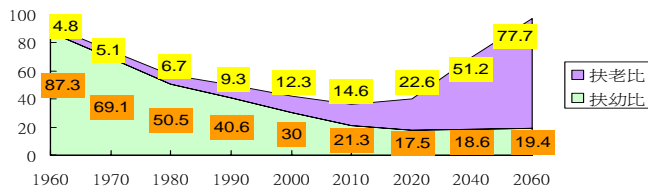
- 正視人口結構變化對退休制度的影響
- 馬總統
「少子化已是國安議題」
- 美林證券
「人口老化是台灣經濟最大危機」



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」

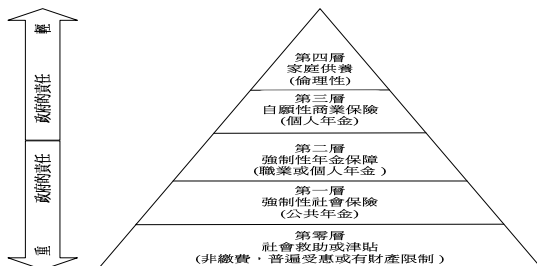


我國扶養比 (單位: %)

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」

年金改革的意義與政策背景

(綱要)

102.7.26

壹、前言

貳、進行年金改革是勇於承擔責任的表現

參、從媒體反映看年金改革

肆、人口結構劇烈變化是年金制度改革最大的因素

一、「少子化」及「人口老化」雙重挑戰

二、扶養比偏高加重新世代負擔

三、「勞動參與率」偏低

四、人才外流的現象

伍、年金改革應有長期規劃的打算

一、建立以全民為適用對象的基礎年金制度

二、推動公務人員退撫基金管理機構行政法人化，提高基金的收益率

三、設計「年資保留」及「年資併計」的機制，促進公、私部門交流和合理的年金保障

四、建立動態的年金給付調整機制：期望透過這樣機制來確保年金制度財務的健全及公務人員權益的保障。

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

陸、結語

年金改革的意義與政策背景

102年7月26日講於行政院人事主管會報

壹、前言

黃人事長、二位副人事長、各位人事主管同仁，大家好：非常榮幸應黃人事長的邀請，參加人事行政總處舉辦的人事主管會報，與在座行政院所屬人事機構的人事主管，就人事行政業務的推動交換意見。

首先，感謝各位人事主管同仁對於考試院推動文官制度及人事考銓政策的貢獻與努力。另外，我也要對於黃人事長在考試院擔任考試委員期間卓越的貢獻及表現，以及擔任人事行政總處人事長後，基於政府一體和分工合作的原則，積極為國家興利和為人民造福，並念茲在茲地要讓政府更有效率、工作更有貢獻及人民更幸福的態度與精神，表達肯定與感佩。

今天利用短短的時間向各位人事主管同仁報告「年金制度改革的意義與政策背景」。

貳、進行年金改革是勇於承擔責任的表現

從去（101）年11月21日 總統召集行政院、立法院及考試院並指示積極推動年金改革制度後，迄今已歷經8個多

月。這段期間考試院積極徵詢各界意見並溝通後，在本(102)年4月將年金改革修正草案送到立法院審議。行政院和考試院兩院立場一致，將依民主憲政程序尊重立法院審議結果。在這推動過程中，考試院爲了一個價值、理念和制度鏗而不捨，期望能爲國家及社會開創新局面。

有人說這次年金改革過程太過匆促和草率，我在這裡向各位報告，從97年9月1日第11屆考試委員就任以來，爲使公務人員退休制度能長治久安，考試院便積極推動第三代的公務人員退休制度的改革。其中，自100年1月1日施行的公務人員退休法就是一個開端，該次的公務人員退休法改革將自願退休人員年資與年齡合計法定指標從75制改爲85制，也取消了55歲自願退休加發基數之規定，30年將爲國家省150多億元的公帑。

參、從媒體反映看年金改革

有人說這次年金改革沒有經過精算，我在這裡向大家說明，公務人員退撫基金運作沒有經過精算是不可能推動的，該基金每3年精算1次，這次年金改革便是依據99年及102年精算結果，並以未來50年可能的變化因素作爲基礎來進行改革的。同時，行政院在這段期間也辦理超過120場以上的座談會聽取各界意見，並製作政策宣導文宣向各界說明。儘管這次年金改革過程紛紛擾擾，但經過我們綜整媒體的反映後發現，多是給予肯定與鼓勵，舉例如下：

- 一、102 年 1 月 28 日蘋果日報：這次年金改革是民主化以來最正面的示範。
- 二、102 年 1 月 28 日自由時報：目前來看，這次年金改革大方向似乎沒有嚴重背離民意的期待。
- 三、102 年 1 月 31 日聯合報：對軍公教年金用心之深，似難挑剔；軍公教年金那座橋，搭建的工整美觀。
- 四、102 年 1 月 31 日中國時報：本次改革的進行方式可圈可點，我們對這種專業及不躁進的態度表示肯定。
- 五、101 年 12 月號的遠見雜誌：這次改革如不成功，失敗的不是馬英九，而是 2,300 萬的臺灣人民。
- 六、102 年 7 月 15-21 日第 864 期的今週刊：做了封面故事的專題報導「年金改革方案全解析—別把孩子當提款機」。報導中強調：
 1. 「7 月底立法院將召開第 2 次臨時會預計處理年金改革方案，這是歷史上的關鍵時刻，20 多年來臺灣福利政策只有藍綠競相加碼，這次終於要啟動一次福利減碼的列車。減碼，大家都不願意，但是這一代不改，下一代會遭殃，希臘現在正在預演臺灣 10 多年後的悲劇，公務人員減薪裁員，年輕人找不到工作，眼前我們的選擇將決定下一代的希望」。
 2. 「這一代爽吃退休大餐，下一代被迫買單」。
 3. 「勞軍公教退休金都曾經大幅度加碼，年金破產一點都不意外」。

4. 「軍公教比你想像的更加願意多繳少領，近 7 成民眾支持改革，也有 7 成民眾不滿意改革結果」。在今周刊做的民調中顯示，在支持改革者中，一般民眾占 68%、軍公教占 71.5%、勞工占 64%；不滿意改革結果者中，主要是認為改革後延長破產年限太短，勞工年金只延長 15 年、軍公教年金只延長 5 年。另外，有 73% 的軍公教人員表示，願意接受所得替代率調降為 80-70%，這是值得觀察的結果。

肆、人口結構劇烈變化是年金制度改革最大的因素

一、「少子化」及「人口老化」雙重挑戰

這次年金改革最急迫的原因就是財政的危機，也就是軍公教年金如不改革，最快有可能會在民國110年破產。然而，臺灣人口結構的急速變化，面臨「少子化」及「人口老化」雙重挑戰，才是促成這次年金制度不得不進行改革最重要的原因。但是，最讓我感到遺憾的是，政府與人民並未重視及正視我國人口結構的急速變化之嚴重性。

我國從民國99年以來，一直是全世界生育率最低的國家，而「人口老化」速度之快也是世界第一。「人口老化」的指標之一，65歲以上人口占總人口數超過7%稱為「高齡化」國家，超過14%稱為「高齡」國家，占20%以上者稱為「超高齡」國家。全世界其他民主先進國家從「高齡」到「超高齡」國家，都經歷差不多50年，推估臺灣從「高齡」到「超

高齡」國家所需時間，大約只有7年（民國107年至114年）。此外，臺灣從民國103年起進入戰後嬰兒潮「人口老化」的高峰時期，人口老化速度將以每年4%至5%成長。

二、扶養比偏高加重新世代負擔

「少子化」及「人口老化」對臺灣最嚴重的影響在於「扶養比」的改變，扶養比的定義為65歲以上老年人口和14歲以下幼年人口與15~64歲生產人口的比例。扶養比的意義是，「生之者眾、食之者寡」的國家一定昌盛；反之，「生之者寡、食之者眾」的國家必定無法負荷。臺灣當前扶養比還有34.9%，推估到了民國123年將超過60%，在人口經濟學上稱為「人口負債」，也就是平均不到2名生產者即需負責1名被撫養者。甚至，推估我國到了民國149年時，「扶養比」將趨近100%。

「人口老化」會產生嚴重的社會問題，例如：老人失智、失能及長期照護等，現在並未看到政府針對我國「人口老化」問題，在社會福利制度上提出積極性和前瞻性的規劃。

三、「勞動參與率」偏低

我國除了「少子化」及「人口老化」的挑戰外，還是全世界「勞動參與率」最低的國家。以民國100年統計資料來看，45歲至64歲勞動參與率臺灣是60.4%，日本是75.8%，新加坡是73.9%，美國是73.2%，韓國是72.5%。若以55歲至59歲及60歲至64歲的勞動參與率來說，臺灣分別只有52.5%

和34.6%，而日本則分別有78.3%及60.5%。此外，更嚴重的現象是臺灣大專以上勞動參與率從民國91年的74%下降到101年的65%，近10年來足足下降了9%。

公務人員提前退出勞動市場，也是造成臺灣勞動參與率下降的原因之一。民國85年公務人員平均退休年齡為61.14歲，退休人數只有2,719人。到了民國101年時，公務人員退休年齡下降到55.29歲，退休人數則突破萬人。低於55歲就辦理退休的公務人員，占總退休人數的60%以上，其中高達94%退休人員是自願退休，而且99%以上退休人員選擇支領月退休金。從各項調查結果我們可以知道，我國公務人員退休的所得替代率是全世界國家中最高，但平均退休年齡55歲卻是全世界國家中最低。相較於其他國家勞動人口實際平均退休年齡的情形，韓國70.6歲、日本68歲、美國65歲、OECD國家平均63.4歲、加拿大63.2歲、德國61.7歲、義大利60歲及法國59.3歲，可說明我國公務人員太早退休，也是造成勞動參與率降低的原因之一。

四、人才外流的現象

臺灣目前人才外流，而且無法吸收外來優秀人才的現象，將使未來人口結構及勞動力的困境雪上加霜。這部分我就不再多做說明。

伍、年金改革應有長期規劃的打算

良好的年金政策要靠充足的勞動力才能長久維持，而人口結構的改變是可見的未來式，也是無法逆轉的，唯有務實面對才能減緩人口結構改變的速度或降低對臺灣社會的衝擊。所以，現在正是政府應該拿出決心提出改革政策的時候。

中國人以勤儉為美德，但是現在我國卻成為公務人員退休年齡最低和勞動參與率最低的國家。因此，現在如果再不推動年金制度改革的話，國家立意良善的公務人員退休制度將被扭曲，且將無以為繼。

公務人員年金制度的改革要按部就班和循序漸進地推動，其目的並非要追求制度上的完美，而是要改善不良的條件，並創造有利的條件。事實上，我國退撫基金財務屬不完全準備制，其理論是建立在「延期破產」的基礎上，只有透過機制的調整不斷地延長破產的年限，才能確保年金制度的長久。在這一專業的問題上，一般民眾不易了解，所以才會有許多人認為延長破產的時間太短，因而不滿。他們可能認為要無限期延長破產才是好的規劃，其實這是錯誤的認知。

考試院在公務人員退撫年金制度改革過程，一直向學者和各界賢達請益，以作為未來規劃公務人員退休年金制度繼續改革的依據。我初步整理為下列5點，向各位簡單說明如下：

一、建立以全民為適用對象的基礎年金制度：現行的公保、

勞保、農民津貼和國民年金等福利措施，應加以整合為一個保障全民最低老年生活保障的基礎年金，在這個基礎年金之上，才另有職業年金及商業年金。這樣的制度設計，除了可以提供全民退休後的基礎保障外，也能將各職業別的退休權益差距，降至最低與合理的程度。

二、推動公務人員退撫基金管理機構行政法人化，提高基金的收益率：唯有如此，才能透過專業管理人員及獨立的經營機構，讓退撫基金的管理、經營和運作，和世界各國類似的退撫基金接軌。同時，在較為靈活和符合市場機制的績效管理原則下，才能夠達到提高基金收益率的目標。

三、設計「年資保留」及「年資併計」的機制，促進公、私部門交流和合理的年金保障：「年資保留」的概念是擁有一定服務年資後，就具備請領年金的資格，但要達到 60 歲或 65 歲時才可以支領。「年資併計」則是希望不同的保險制度，例如公保和勞保年資都能互相採計。這樣的設計，可促進公、私部門間人才的相互流動。

四、建立動態的年金給付調整機制：期望透過這樣機制來確保年金制度財務的健全及公務人員權益的保障。

五、研擬實施「退休收入測試」(Retirement Earnings Test, RET) 制度：目前在社會觀感上，對軍公教退休後又在民間部門任職「領取雙薪」的批評較為激烈，因為給付退休年金的目的是「退休養老」。為了兼顧公平合理

與社會觀感，我們可以研究採行「退休收入測試」制度，算出一個合理的收入數額後，對於領月退休金又繼續在私部門任職者，以減發月退休金數額的方式來處理這個問題。

陸、結語

當前我國人口結構變化的趨勢已是不可逆轉，我們只能夠務實地面對，找出因應之道。其次，我們不要低估政府在財政上的危機，對於制度不當所造成滾雪球式的債務累積，我們如果不當機立斷找出解決的方法，不無可能重蹈「歐豬五國」之覆轍。

事實上，根據美國智庫「戰略國際研究中心」(Center for Strategic & International Studies, CSIS)的一項調查報告指出，國人對於退休制度文化有非常正面的認知，認為退休後的生活照顧主要還是要靠自己，而且工作到不能工作為止的意願也很高。然而，我們當前的公務人員退休制度卻與一般民眾的認知有相當大的差距。

基於考試院主管公務人員退撫制度及退撫基金管理等職責，我很負責地向各位報告，當前我國退休制度出現了制度上的缺失，並不是軍公教人員的過失。考試院身為主管機關，對於退撫年金制度改革對軍公教人員造成了權益上的損失，我們深深感到不安與抱歉。

同時，考試院是以負責任的態度，在深切檢討過去制度

的缺失後，提出制度的改革方案。這些不得不做的政策和制度改革，是爲了國家的長治久安、人民的安全和福祉，以及給下一代一個希望。因此，我還是要懇切地呼籲，希望全體軍公教人員都能夠共體時艱，體諒政府爲了因應人口結構變化，而必須堅定邁出這一大步。

今天，非常謝謝人事總處給我這個機會，向各位人事主管報告公務人員年金制度改革的意義。最後，祝福大家身體健康、工作順利。謝謝各位。

人口結構的改變與年金制度—中 華民國與韓國的經驗

(綱要)

102.8.23

壹、前言

貳、中華民國和韓國的人口結構比較

一、兩國皆具「平均壽命延長、老化指數升高、扶老比
升高」等 3 項人口老化特徵

二、兩國老化速度比歐美國家快很多

三、兩國出生率偏低

參、韓國年金改革經驗及與中華民國相互學習之處

一、延後退休年金起支年齡

二、修改退休年金之計算標準

三、調降所得替代率

四、提高退休基金提撥比率

五、年金管理機構法人化

肆、結語

人口結構的改變與年金制度—中 華民國與韓國的經驗*

102年8月23日

壹、前言

我從中華民國來到韓國，接受貴校(龍仁大學)的榮譽博士學位，內心是既高興也深感榮幸。來此之前，我便思考兩國之間有什麼相同點，有什麼差異性呢？我認為兩國在經濟發展、政治發展和社會發展三個層面，有著高度的相似性。

就經濟發展而言，我們都是「亞洲四小龍」¹的成員之一，更是二次世界大戰之後，少數從「低收入」成長為「中收入」，再成長至「高收入」的國家。2012年韓國的人均GDP達到23,113美元，台灣為20,328美元²。兩國多年來在經濟發展的過程相近，彼此也是強勁的競爭對手，近幾年來韓國的經濟發展快速，但相信我們會急起直追。

就政治發展而言，二次世界大戰之後，中華民國和韓國

* 102年8月本人受邀前往韓國，並接受韓國龍仁大學頒發榮譽博士學位，本篇講詞係為該次頒發學位之典禮所準備。

¹ 亞洲四小龍的英文通稱「Four Asian Tigers」，學術上常以「Newly Industrial Economics」稱之，簡稱“NIEs”，意即“新興工業國家”。至於「亞洲四小虎」(Tiger Cub Economics)則是指泰國、馬來西亞、菲律賓和印尼四個亞洲新興的國家。

² 資料來源 <http://www.stockq.org/economy/gdp.php>。

陸續成爲分裂的國家，至今約60年。但令人欣慰的是，1980年代起，我們都逐步推動民主政治改革，現在我們都是新興民主國家的典範，這樣的成就著實不易。

就社會發展而言，我們在人口結構上，都面臨嚴重的少子化和老年化的現象，這也是我今天的主題。中華民國和與韓國同樣因爲平均壽命提升及生育率降低，面臨「高齡化」、「少子化」雙重的人口結構問題。此次藉獲頒貴校榮譽博士學位之際，就從人口結構的變遷，來談談兩國的年金制度與改革經驗，特別是公務人員退休年金改革的部分。

貳、中華民國和韓國的人口結構比較

有關人口結構問題，先比較兩國未來平均餘命、總生育率、老年人口數、勞動人口數等，表列如下³：

³ 行政院經濟建設委員會，《中華民國 2012 年至 2060 年人口推計》，行政院經濟建設委員會出版，101 年 8 月。

表1 中、韓兩國人口結構比較表

		中華民國(年,比率)	韓國(年,比率)
高齡化 高齡 超高齡		1993(65歲以上人口7%) 2018(65歲以上人口14%) 2025(65歲以上人口20%)	1999(65歲以上人口7%) 2017(65歲以上人口14%) 2026(65歲以上人口7%)
高齡化 轉變速度(所需時間)	7%→14%	25年 註:美國72年、加拿大65年 德國40年、法國126年 英國46年、日本24年	18年
	14%→20%	7年 註:美國20年、加拿大14年 德國37年、法國30年 英國52年、日本11年	9年
總生育率		2010 0.90 2015 10.4 2020 1.13 2030 1.28 2040 1.30 2050 1.30	2010 1.23 2015 1.28 2020 1.35 2030 1.41 2040 1.42 2050 1.42

	2060 1.30	2060 1.42
平均餘命（男）	2010 76.1	2010 77.2
	2015 77.3	2015 78.2
	2020 78.1	2020 79.3
	2040 80.5	2040 83.4
	2060 82	2060 86.6
平均餘命（女）	2010 82.6	2010 84.1
	2015 83.5	2015 85.0
	2020 84.2	2020 85.7
	2040 86.5	2040 88.2
	2060 88	2060 90.3
65歲以上人口比率	2010 10.7	2010 11.0
	2015 12.5	2015 13.1
	2020 16.1	2020 15.7
	2040 30.1	2040 32.3
	2060 39.4	2060 40.1
老化指數	2010 68.6	2010 68.4
	2015 93.5	2015 94.1
	2020 129.2	2020 119.1
	2040 274.5	2040 288.6
	2060 401.5	2060 394
扶養比 (扶老比)	2010 35.8(14.6)	2010 37.3(15.2)
	2015 35.1(16.9)	2015 37.0(17.9)
	2020 40.1(22.6)	2020 40.7(22.1)
	2040 69.8(51.2)	2040 77(57.2)
	2060 97.1(77.7)	2060 101(80.6)

從上述數據，可以知道兩國的人口結構改變有高度相似性，初步得到一些有趣的比較如下：

一、兩國皆具「平均壽命延長、老化指數⁴升高、扶老比升高」等3項人口老化特徵

2010年知名作家泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)出版了《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)⁵一書，陳述世界人口老化的現象，並指出中華民國(台灣)、日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士和西班牙，是全世界最老的國家群，可見我們已經同列老人國了。

根據中華民國行政院經濟建設委員會的推估，2010年到2060年，中華民國平均壽命，男性將由76.1歲延長為82歲；女性由82.6歲延長為88歲（女性比男性多6~6.5歲）。同期間，韓國男性由77.2歲延長為86.6歲；女性由84.1歲延長為90.3歲（女性比男性多3.7~6.9歲）。換言之，韓國人民比中華民國人民更長壽(不知道是不是因為泡菜吃多了？如果是這個原因的話，我回台灣的時候，要多帶兩箱)。

由於平均壽命增加，再加上出生率下降，使得老人和小孩的比率(也就是老化指數)逐年升高，2010年到2060年，中

⁴ 老化指數為衡量一地區人口老化程度之指標，計算式： $(\text{老年人口數} \div \text{幼年人口數}) \times 100$

⁵ 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，黃煜文譯，《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)，臺北：天下文化，2011。

華民國由68.6%上升至401.5%；韓國由68.4%上升至394%。至於扶養（老）⁶比，中華民國由35.8%（14.6%）上升至97.1%（77.7%）；韓國則由37.3%（15.2%）上升至101%（80.6%）。這些數據顯示的意義就是我們實在老得太快了。

二、兩國老化速度比歐美國家快很多

剛剛提到兩國都已成爲老人國，但轉變速度（所需時間）有多快呢？根據聯合國定義，老年人口（65歲以上）占總人口比率達7%以上者，可稱爲高齡化(ageing)社會；達14%可稱爲高齡(aged)社會，達20%便稱爲超高齡(super-aged)社會。中華民國在1993年成爲高齡化國家，韓國在1999年，分別預計在2018年及2017年就要進入高齡社會，所需時間分別爲25年與18年，相同的人口結構轉變，美國是72年，德國是40年，法國更要126年，日本是24年。其次，中華民國和韓國將分別在2025年和2026年由高齡進入到超高齡社會，所需時間分別是7年和9年，美國是20年，德國是37年，法國是30年，日本是11年。過去日本是老化速度最快的國家，如今數據顯示，我們兩國的老化速度比日本還快。

⁶ 扶養比係指每百個工作年齡人口（15至64歲人口）所需負擔依賴人口（即14歲以下幼年人口及65歲以上老年人口）之比，其又可分爲扶幼比（14歲以下幼年人口占15至64歲人口之比重）及扶老比（65歲以上老年人口占15至64歲人口之比重）；扶養比 = $(0\sim 14\text{歲及}65\text{歲以上人口} / 15\sim 64\text{歲人口}) * 100$ 。扶幼比 = $(0\sim 14\text{歲人口} / 15\sim 64\text{歲人口}) * 100$ 。扶老比 = $(65\text{歲以上人口} / 15\sim 64\text{歲人口}) * 100$ 。

三、兩國出生率偏低

除了老化之外，另一個現象是少子化。2010年中華民國的總出生率為0.895人，成為世界上出生率最低的國家，2011年的1.1人再度成為出生率最低的國家。韓國在2010年的總出生率是1.23，2011年是1.01，出生率同樣也很低。2012年由於「龍年」的關係，中華民國的總出生率微幅上升至1.265，韓國也上升至1.3人(不知是否也有「龍年」的影響?)，但與其它國家相比，仍是超低的出生率。

綜上，兩國人口呈現老化現象，且老化速度相當快，再加上少子化的現象，均將面臨「生之者寡，食之者眾」的危機，關係民眾老年經濟安全之年金財務狀況將面臨困境，年金制度有不得不改革的壓力。

參、韓國年金改革經驗及與中華民國相互學習之處

韓國政府自1960年代起，便有屬於公務員、軍人和私校教師的年金制度。到了1986年12月31日通過國民年金法(National Pension Act)(1988年1月1日開始實施)，完成了年金體系的建構。目前韓國的公共年金體系主要包含了4個方案：公務員年金方案、軍人年金方案、私校教師年金方案以及國民年金方案⁷。2011年我訪問韓國的時候，便知道韓國政

⁷ 研究主持人：傅從喜，〈德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究〉，內政部委託研究報告，2008年9月。

府面對人口結構的改變，在退休年金制度上做了許多的改革，就公部門體系而言，近期以2000年及2009年之改革較為重要；上開兩次改革主要以延後退休年金起支年齡、修正退休年金計算標準及提高退休基金提撥率為重點⁸。而這幾個重點，也正是中華民國目前推動年金改革的方向，分別說明如下：

一、延後退休年金起支年齡

韓國的改革

1.2000 年之改革：將原年滿 50 歲可領退休年金之規定，修正為年滿 60 歲始可支領退休年金(但需工作滿 20 年)。

2.2009 年之改革：自 2010 年以後新進人員，其退休年金起支年齡由原來 60 歲延後至 65 歲。

OECD多數國家法定的退休年齡在60~65歲之間，實際平均退休年齡，以2006~2011年的數據，約為63.4歲。韓國法定退休年齡雖然是65歲，但實際平均退出職場的年齡竟然高達70.6歲，可見韓國人民相當勤勞。台灣這些年來，退休年齡並沒有太大的改變，維持在60~61歲之間，和韓國相比，我們實在太早退休了，我們的公務人員平均退休年齡甚至更提前至55歲，比希臘(男性61.9歲，女性59.6歲)還早退休。

⁸ 報告人：關中，〈考試院 100 年度韓國文官制度參訪報告〉，2011 年 12 月。

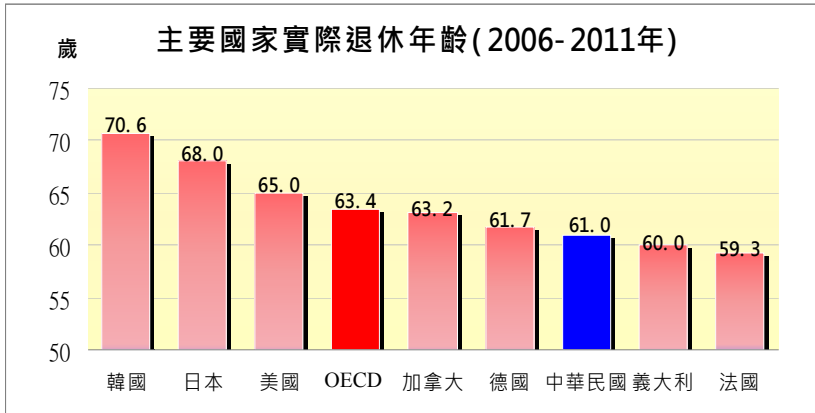


圖1 主要國家實際退休年齡(2006-2011)

最近中華民國勞委會公布我國2012年中高齡（45～64歲）勞動力調查狀況，我國中高齡各年齡層勞動力參與率均低於韓國，年齡愈高愈明顯。和韓國相比，55～59歲的勞參率相差17%，60～64歲差距更高達25%⁹，顯示我國中高齡人力仍未充分運用。

表2 2012年中、韓兩國中高齡勞動參與率（單位：％）

	中華民國	韓國
45～49歲	78.7	80.5
50～54歲	67.6	77.0
55～59歲	52.5	69.7
60～64歲	32.6	57.8

資料來源：勞委會，中高齡勞工統計，102年版

⁹ 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)

中華民國針對公務人員的年金改革，設計了「服務年資+年齡」達到一定門檻才可退休的機制，過去是75制，只要「服務滿25年+年滿50歲」，就可以支領退休年金，2010年改為85制，「服務滿30年+年滿55歲，或服務滿25年+年滿60歲」，但是這樣的規定，和我們的老化速度相比，和我們支付年金的壓力相比，實在還無法解決過早退休的問題，於是我們在2013年提出法案，改為90制，必須「服務滿30年+年滿60歲，或服務滿25年+年滿65歲」目前法案正在國會審議中。從上述改革內容來看，兩國對於延後退休年齡的看法是一致的。

二、修改退休年金之計算標準

韓國的改革

1.2000年之改革：退休年金改以平均月薪計算，並依退休生效日往前推算3年任職期間之平均月薪，作為計算標準。

2.2009年之改革：計算標準修正為以全部在職期間之平均月薪計算。

過去中華民國公務人員的退休金計算基準，是「退休生效日的月薪」，這樣的標準實在很優厚。2013年的改革草案，將它改為「最後在職15年的平均月薪」，我們估計大約是最後在職月薪的88%。但是和韓國以「全部在職期間之平均月薪」相比，我們的計算標準還是相當優厚。

三、調降所得替代率

中華民國公務人員之待遇，基本上按官職等的不同而有差異。近幾年即將退休的公務人員，他們處於新舊制度的轉換階段，其退休金計算特別優厚，退休所得替代率接近100%，也因此造成年金支付的壓力及社會的不滿，而成爲年金改革的重點。根據OECD在2012年的報告，OECD國家退休所得替代率平均爲60.8%，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%，韓國只有46.9%。我國（公務人員）目前所得替代率將近甚至高於100%，2013年的改革草案，將上限定在80%，減幅約20%，但和世界其它國家相比、和韓國相比，仍是相當高。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，我們實在應引以爲戒，不能重蹈覆轍。

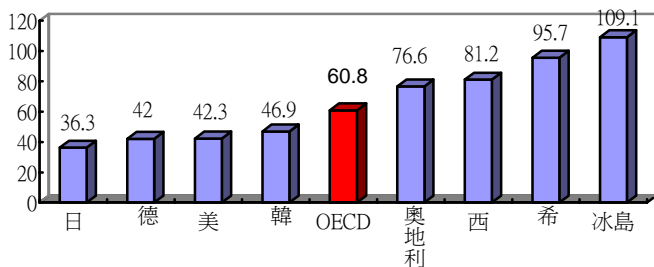


圖2 各國所得替代率(%) (薪資所得中位數者)¹⁰

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

四、提高退休基金提撥比率

韓國的改革

1.2000 年之改革：公務員及政府分別應繳之比率由原來之 6.5%提高至 8.5%。

2.2009 年之改革：公務員及政府分別應繳之比率再提高至 9.7%，並預計於 2012 年再提高至 10.8%。

中華民國公務人員的年金提撥率，近年來已經從8%調升至12%，但和平衡費率(約40%)相比，提撥率還是嚴重不足，但我們在2013年的改革草案，暫時不準備提高費率，而是希望基金的收益能夠改善，彌補財務缺口。在提撥比率部分，我們還有一項改革措施，就是調整政府和公務人員的分擔比率，過去政府負擔65%，公務人員負擔35%，2013年的改革草案，調整為政府60%，公務人員40%，以減輕政府的財政壓力。

五、年金管理機構法人化

剛剛提到改善基金收益，韓國基金管理組織也值得我國的借鏡。韓國政府在1982年成立「公務員年金管理公團」(Government employee pension service, GEPS)，為準法人

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。

組織之退休基金管理機構，專門負責公務員退休年金之營運及管理，受行政安全部之委託及監督。另外，韓國的國民年金方案也是由國民年金公團（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，韓國之國民年金，現已躋身全球第4大退休基金，報酬率也相當不錯，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%¹¹，其運作模式及經驗均可為我國參考。

中華民國現行退撫基金之監理與管理都是行政機關，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。我們希望未來能改變其組織型態，使它的經營管理可以更靈活，提高基金的收益。

肆、結語

由於人口老化導致勞動人口與生產能力下降，但是社會福利與退休金的支出卻逐年增加等因素，世界各國普遍面臨年金貧窮(pension poverty)的困境，也亟思改革之道。OECD在2012年的年金展望報告書(OECD Pension Outlook 2012)，開宗明義指出，「目前的退休人員，生活在年金制度的黃金

¹¹ 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>。

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。」

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。「經濟學人」雜誌也曾報導, 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。

我們都希望下一代至少也能擁有和我們一樣的生活條件, 或者更好的生活水平, 爲了給下一代一個「希望」, 我們不得不推動年金改革。韓國在年金改革的經驗中, 確實有若干值得我國參考之處, 包括提高退休年金起支年齡、修正退休金計算方式與提撥率、降低退休所得替代率等。

在結束之前, 我要引述一份美國智庫戰略國際研究中心 (Center for Strategic & International Studies, CSIS) 的研究報告「平衡傳統與現代: 東亞地區退休養老前景」¹², CSIS在

¹² CSIS 係指美國智庫戰略國際研究中心 (Center for Strategic & International Studies, CSIS)。原研究報告「平衡傳統與現代: 東亞地區退休養老前景」係 CSIS 在英國保誠集團資助下進行。

東亞地區，針對中國大陸、香港、馬來西亞、新加坡、韓國、臺灣等6個地區進行對於退休養老之看法，在「誰該為退休者的收入保障承擔最大的責任？」問題上，令人訝異的是，中華民國與韓國的調查結果高度相似，都有約5成的人認為應該由退休者自己負責，有3成左右的人認為應由政府負責，只有不到1成的人認為應由子女或其它家庭成員負責。

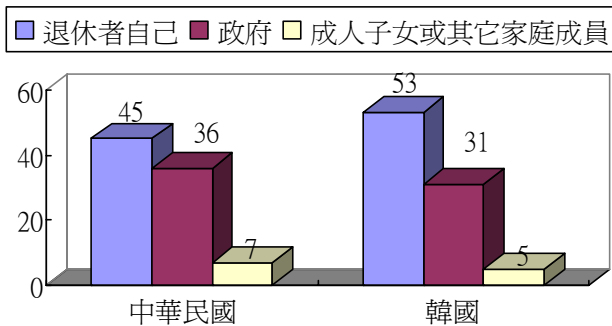


圖3 由誰來為退休者的收入保障承擔最大的責任(%)

從這個調查來看，韓國和我國人民都已有自己負起退休生活的觀念，也就是個人責任的增強，政府責任相對減少，這個調查對於推動年金改革來說，是個正面的訊息，希望兩國在推動年金改革的路上，都能圓滿成功。最後敬祝與會來賓，身體健康，萬事如意！

考試院第 11 屆就職 5 週年記者會 致詞

(綱要)

102.9.2

壹、考試院過去 5 年很有成就的原因

- 一、堅定的理念
- 二、明確的政策方向
- 三、積極主動的作法

貳、考試院未來努力方向的重點

- 一、強調文官制度的公共性
- 二、大力提升文官體系的效能
- 三、全力落實平等與公平原則

考試院第 11 屆就職 5 週年記者會 致詞

102年9月2日講於考試院第11屆就職5週年記者會
各位媒體朋友，昨天是9月1日記者節，首先在這裡向各位道賀，同時也感謝大家的辛勞。這一屆考試院6年任期，從昨天開始已經進入第6年，我們有這個責任在任期結束前，對過去5年所做的工作向各位做一個完整的報告，讓國人了解考試院存在的意義與價值，以及對國家的貢獻。今天準備了一個簡單的報告，表達我個人的看法，然後再請值月委員、部會首長向各位說明。非常感謝5位考試委員參加記者會，這是前所未有的，事實上委員們都非常忙碌，因為他們有的要在考場執行試務工作，有的要檢視審查會資料，有的在外地參加活動等等，所以今天有5位委員參加，我非常感謝。

壹、考試院過去 5 年很有成就的原因

首先要向各位報告，為什麼我們認為考試院過去5年做了很多事情，而且很有成就。

一、堅定的理念

進到考試院可以看到大門口有4個大字「選賢與能」，進

入大廳國父銅像下面有4個大字「天下爲公」，這就是考試院存在最大的目的。天下爲公是選賢與能的目的，選賢與能是實現天下爲公的方法。我一生從事公職，一直有個感覺和心得，就是人類最大的貢獻和成就，在於消除各種人爲的不平等，追求更爲公正和合理的社會。所以，「天下爲公」就是爲了追求平等和公正，消除不平等和不公正，而這就要從考試用人開始。選賢與能除了考試之外，還需要有效的訓練和良好的制度，才能讓公務人員在爲國服務的過程中，有熱誠、有能力來爲人民服務。理想的公務人員是一個認真工作、熱心服務、受人民尊重和被人民信賴的人，這是考試院最重要的一個奮鬥目標。在這個前提之下，本屆已充分發揮考試院的三大特性，超然在政黨之上，獨立在行政權之外，而且是合議制，發揮所有考試委員的專業、知識、熱誠與投入，來共同推動各種改革。我認爲本屆考試委員已將考試院的特性，發揮得淋漓盡致。

二、明確的政策方向

我們的政策方向就是貫徹民主治理和追求政府善治；所謂善治，就是良好的治理，這是當前所有推動政府再造國家所追求的共同目標。要達到政府的善治，有很多條件和標準，但基本上必須要有一個健全的文官制度，因爲這是鞏固民主和保障人權的基礎。30年來西方民主國家推動政府再造，政府再造的核心工作就是文官制度改革，而文官制度改革的核心工作，就是績效的提升，環環相扣，一絲不苟。所

以我們深信，民主必須要回應人民的期望和要求，治理必須要課責和透明。

什麼是叫課責？以最簡單的話來說，就是使命必達，不但要負責任也要完成這個責任。政策必須透明，今天是民主高漲、資訊發達的時代，在政府工作，可以不透明嗎？所以本屆所有的工作及院會發言都是透明、公開，經得起外界檢驗的。依法行政、執法公正和治理績效三者不可分，也是我們工作的基本方法和理念。所以，課以責任的民主政治和重視績效的文官制度，兩者相輔相成是達到善治的必要條件，這是在考試院工作最基本的認識。

三、積極主動的作法

考試院推出的所有政策和法案，都是基於國家的需要、人民的期望以及本身的責任，完全是主動提出，沒有一項是應總統或行政院的要求而做。譬如：

（一）建構符合民主的基本法案

我們推動長達14年半的行政中立法(在98年通過，經由總統公布)，推動長達十幾年的公務人員基準法及政務人員法（二者都在立法院審議當中），這三個大法案建構現代文官制度最基本的法治基礎。我曾經引述一個西方學者的說法，人民與真正民主之間有三步之遙，那三步呢？選舉之後把政權交給政黨，政黨又交給政務官，政務官再交給事務官，每轉交1次便與民主多了一步的距離，而這三個法，就是在縮

短這三步之遙。有了行政中立法，政黨不可以在選舉當中任意指使常任文官做他不該做的事情，政務官也了解本身的分際，不能夠爲了貫徹一個政黨的政策，要求或做出不合乎行政中立的事情，可以縮短了政黨與人民之間的距離。政務人員法明確定位政務人員是政治任命與常任文官不同，是必須和政黨同進退，而常任文官是永業的，有任期保障的，如此又把政務官和人民的距離縮短了。公務人員基準法將常任文官基本的服務要求、權利和義務都明定在法律當中，目前對公務人員基本行爲多規定在公務員服務法中，公務員服務法在民國28年訂定，雖然經過4次修正，但都是枝枝節節；現在公務人員的最大改變是公務人員與國家的關係，權利和義務是對等的，而過去是特別權力關係。所謂特別權力關係就是「享受的權利少，要盡的義務多」，因爲不合理，所以我們提出修正案，但到現在立法院還沒有通過。法案送到立法院之後，我們只能尊重立法院的決議。

（二）健全符合現代化的文官體制

1. 考試制度不斷地改進：考試制度是考試院的金字招牌，公正性得到國人的認同，但是我們始終認爲信度和效度的改進是永無止境，我們也不斷地努力求精進。
2. 公務人員訓練的強化：
 - (1) 成立國家文官學院，推動發展性訓練：過去公務人員訓練只有基礎訓練、在職訓練而沒有發展性

訓練。何謂發展性訓練，就是從擔任公務人員的第1天到退休，長達近30年的時間，如果學識能力無法隨著工作陞遷而同時成長，那只是混年資而已；因此，不重視發展性訓練，怎麼能要求公務人員與時俱進？然而，如果是制度上不健全，導致公務人員被認為能力和服務效能不盡理想，這不能怪公務人員本身，是我們主管機關自己要檢討。

- (2)高階文官培訓：國家重大政策固然由政務官領導，也需要高階文官的配合，但是如果高階文官沒有充分的專業知識與長期經驗的累積，他們如何提供給政務官最好的政策選擇。何謂策略，策略就是選擇，選擇從文官的專業而來，所以我們非常重視高階文官的培訓，這也是當前考試院、國家文官學院重點之中的重點工作。
- 3.公務人員績效的提升：提出考績法的修正，大家都知道當前的考績流於形式，既然流於形式為何要存在呢？這又是不合理的現象，所以我們決心要改正這種現象，透過法制來建立制度，以改正官場中的潛規則。
- 4.公務人員保障的強化：85年成立公務人員保障暨培訓委員會，專門處理公務人員的保障案件。這幾年，我們在這方面有長足的進步，不管是結案的速度、

處理的品質以及對當事人權益的保障等，都有非常明顯的進步。

5.公務人員退休制度的改革：去年總統提出這個問題之後，考試院一方面是首當其衝，一方面我們當仁不讓，因為公務人員退休制度是全國軍公教人員退休制度的母法，所以我們推出完整的方案，現在也在立法院審議當中。

所有這些作為，目的就是希望為國家打造一流的文官，但是我很坦誠地向各位報告，一流文官是我們的理想與夢想，但也有三步之遙，在品格、訓練及考績等方面，都還要特別加強，尤其是品格方面。我認為公務人員的品格要求要比一般人高，對自我的要求和期許要更高。同樣是公務人員，好逸惡勞與公爾忘私就有很大的差別，你是傾向好逸惡勞還是公爾忘私，完全取決於個人對自己的期許、責任感以及對自己的使命感。另外，很多人把考上公務人員當作是一個職業，認為這是很有保障和很安定的職業，但是如果每個人都這麼想，公務人員的價值就不高。所以，希望把公務人員當成是一個志業、一個很好的公共服務工作、一個應該得到人民尊重信賴的工作，如果有這樣的認識，工作的品質當然會不一樣，這是我對公務人員品格的界定。

（三）發揮組織特性，高度團隊意識

1.考試委員的專業、敬業和熱心投入，前所未見

（1）主動參與政策規劃：本屆考試委員最大的成就與

貢獻，也是我最引以為傲的，即是充分發揮我們組織的特性，展現高度的團隊意識，尤其考試委員的專業、敬業、熱誠與投入是前所未見的。例如，過去是由部會提出計畫，考試委員參與討論，現在則是委員們主動參與政策規劃。本屆推動的文官制度改革基本架構，委員們幾乎是全體參加規劃，而且完全按照文官制度興革規劃方案的計畫推動，目前幾乎完成了90%。少部分未完成的工作，譬如俸給法和陞遷法的修正之未能推動是因為考績法之未能完成修正。因為沒有公正的考績，俸給和陞遷的修正是沒意義的。除此之外，其他的工作幾乎都已經按照規劃方案在推動。再譬如，人權保障和國際接軌，這是由邱前委員聰智召集，強化文官培訓方案是由蔡前委員璧煌召集；凡此種種，委員們皆全心全力投入，幫助我們推動重大興革計畫。

- (2)積極參與試務、法案審查與實地參訪：有人認為考試委員的工作比較輕鬆，事實上完全不然。本屆考試委員參加試務工作的人次高達1,900人次；參加法案審查，平均每個月5次；實地參訪71次，參訪了105個機關(構)，另外還包括7個企業集團，這些都有詳細資料，供大家參考。
- (3)勇於建言、負責、承擔：在文字方面難以表達的

是對於委員勇於建言、勇於表達及勇於承擔的精神。在院會與審查會當中，委員們幾乎是知無不言，言無不盡。院會從上午9時開始，經常到下午1時才結束，委員們充分發言，我們也尊重委員們的發言，充分發揮合議制精神。大家可以看到我們的會議紀錄以及去年出版之前3年委員的院會發言紀錄，每一個問題大家都充分表達、充分發言，任何重大政策經過充分討論後，都可以達成共識。到目前為止，考試院沒有動用過表決，大家在心平氣和和理直氣平地表達意見之後，以尊重多數意見形成共識。院會所有的發言紀錄是可以公開和接受公評的，尤其委員們在擔任典試委員長、典試委員的熱心與貢獻是令人感佩的。考選部一年要辦理20多種次的考試，每一個考試的典試委員長都是經由考試委員抽籤決定。雖然根據典試法規定，不一定只有考試委員可以擔任典試委員長，但是考試委員擔任典試委員長最大的好處：第一，他們了解考試院的政策，因為院會、審查會他們都參與；第二，他們了解考選部的工作，也非常清楚環環相扣的考試流程，所以可以監督整個考試過程。何況委員們大多數來自學術界，過去也曾參與試務工作，所以對他們而言，可說是駕輕就熟。典試委員長的工作非常重要，

從抽籤開始到結束，長達2~3個月的時間要全心投入，不僅要負全責，還要向院會報告。在過去5年我們辦理的所有考試，委員們都竭心盡力做到幾乎零缺點，我非常感激。另外，我還要感謝考試委員擔任小組審查會召集人的費心與貢獻，小組審查非常頻繁，因為在院會當中，任何一個問題只要有人提出不同的意見，幾乎都交付審查，於小組審查會中再次經由委員們充分討論，達成共識後，再提報院會決定。

2. 部會首長之積極主動和任勞任怨，令人感動

- (1) 有一位部長經常主動拜訪其他部會，尋求合作，為的是要了解請辦考試機關的需求。譬如，外交部希望改進外交官考試的作法，部長就親自去了解。其他部會，不管是文化部、原住民族委員會等等，他都一一去拜會，這個部長就是董部長保城。董部長拜訪其他部會的時間，比與我討論問題的時間還多，所以這一點是非常了不起。
- (2) 主動拜訪立法委員尋求支持，重大法案都在立法院審查，尤其文官制度的法案，從考績法、行政中立法、政務人員法、公務人員基準法及現在的年金制度改革法案。在立法院開議期間，他幾乎都待在立法院，時間比待在考試院還長，這位部長就是張部長哲琛。
- (3) 還有一位首長不時積極請教專家學者，集思廣

益。文官學院設有業師制度，辦訓練就必須去拜訪、邀請各行各業的學者，他還請到蕭前副總統前來上課，那就是保訓會蔡主委璧煌。

所以他們拜訪的對象不一樣，方式也不同，但是目的都是希望把工作做到盡善盡美，非常令人感動。

3. 院部會全體同仁之合作、配合，功不可沒

(1)執行本院的政策，全力以赴：我們推出考績法之後，本院先予試辦打丙3%的目標。4年下來，平均每年都超過2%，本院同仁都配合，並沒有如外界揣測，搞得天翻地覆，此原因無他，就因為我們絕對的公正。

(2)執行分工，相互支援：我們沒有任何本位主義，例如保訓會是較新成立的機關，文官學院成立後缺人缺錢，主委痛苦不堪，希望增加員額，何其困難。經過大家討論之後，雖然院部工作量也很大，還是挪出員額支援保訓會。4年來我們經費、員額都在減少，但是工作士氣並沒有減少，令人感佩。我更要感謝伍副院長，考試院常有一句話，副院長勝任，院長愉快，因為副院長要主持全院審查會，還要協調各部會推動業務。伍副院長曾經擔任本院秘書長，他是調合鼎鼐的最佳人選，對事情的處理非常仔細，所以在這裡要特別感謝伍副院長的辛勞。

貳、考試院未來努力方向的重點

最後談到未來努力的方向，我有3個重點：

一、強調文官制度的公共性

在文官走向現代化、民主化之後，重要的法案都已經推出，只待立法院完成立法程序，此外我們還要落實文官制度的公共性，就是(1)一切要落實以民意為依歸，走向公共利益取向。(2)要因應全球化的趨勢和變遷：今天很多事情是需要國際合作，不是任何單一國家可以處理，像氣候、環境、污染、能源、環保、資訊等等都是如此，做為現代公務人員，不可缺少這方面的知識。(3)推動跨域治理：時代進步，面對的問題就越來越複雜，人民的期望也越來越高，很多事情不是一個機關或一個部會可以單獨解決，所以必須進行跨域治理。在這方面，我們都是主動去向其他的院或部會爭取合作，所以在這方面考試院是走在所有政府機關前面。

二、大力提升文官體系的效能

文官是知識工作者，經由考試取得公職只是一個開始，不能一試定終身，在今後近30年的工作和職場生涯中，需要終身學習不斷提升自己的能力，這就要靠我們設計的一些配套措施，因為要有誘因，也要制度化。我們對公務人員的要求是：(1)「創新」、「超越」、「突破」：這6個大字，就擺在文官學院招牌上面，我們希望公務人員一定要與時俱進，不進

則退，而且進步太慢也等於退步。(2)人力資源的開發與管理：今天公務人力不只是國家人力的一部分，更是一個指標性人力，我們要把人力當作是資本。資本是可以投資、可以獲利的，所以投資人力就是投資未來，特別是在公務人員的培訓、考績、品格要求方面，因為我們希望他們日後不但自己能夠成長，而且還能帶動下一代公務人員更大的成長。(3)人事政策分權與彈性的必要：今天很多的人事、文官制度，是沿襲傳統制度與受過去的政治環境影響所造成，但卻已與時代脫節。譬如，在地方制度法實施與五都升格之後，人事一條鞭的制度是否還能維持？事實上，地方自治是國父的理念，這幾年大法官的解釋也傾向這方面，所以我們要及早因應。換句話說，分權、彈性、鬆綁，可能是今後人事政策力求突破的一點，我們有這個認識，當然希望其他政府機關也有這樣的認識，政府是一體的，需要大家共同努力。

三、全力落實平等與公平原則

這是我一開始所講的，考試院存在的目的，就在為大家塑造一個公平、平等的環境。(1)考試的公平性：從考試用人開始，所以考試的公平性不容懷疑，不能打折扣，所以考選部在每週的院會裡都要接受委員們嚴酷的考驗與批判。(2)人權保障的普及化：我們雖然在這個方面有所認識也有一些作為，但還有很長的路要走，因為這還不能讓國人有一個很完整的認識與共識，所以追求最大可能的公平與平等，要從考試做起，要從保障弱勢和彼此尊重開始。(3)重視品格教育

與公務倫理：文官興革方案第一案，就是公務人員的核心價值，在《美國總統的七門課》裡有一句話：有了品格，其他的事情都可以慢慢補充改進與加強，沒有了品格，其他的條件都等於沒有。所以，公務人員的品格非常重要，到現在還有很多公務人員發生貪腐的情事，讓我們感到汗顏及椎心刺骨之痛。我每次到文官學院授課，尤其對新進人員，都強調作為一個公務人員，多做、少做、好做、壞做，看你的造化，但千萬不能貪污，貪污會毀了你一輩子，不但沒有退休金也會身敗名裂，但是還是有很多人做這種事情。馬總統一再強調廉能政府，而廉能政府就建立在品格上面，公務人員品格不好，對自己的傷害事小，對國家的傷害事大，所以在這方面我們特別重視與要求。這一屆考試院、考試委員在各種考試當中對品格的要求都非常強調，這一點我非常的佩服，有了品格才能講倫理，這也是我們今後還要繼續努力的地方。

最後簡單做一個結論，8月28日是美國民權運動金恩博士發表「我有一個夢」的50週年，他希望美國種族平等，今天在美國大部分都已實現，但是沒有實現的是經濟人權的部分。美國少數民族在經濟上的地位仍然低落，我認為這個與教育有關。那一個人沒有夢想？我到考試院服務也有一個夢想，唯一的夢想就是希望我國公務人員能成為一流的公務人員，因為我們國家沒有別的資源，唯一的資源就是人力資源。而且，我們已有很好的條件，有優良的文官傳統、嚴謹公平的考試制度和全世界獨一無二的考試院，來保障和鼓勵

公務人員，為公務人員服務。我們只是缺少一個更現代化和更健全的制度，但是也已完成規劃，就差臨門一腳，希望國人能有共識，讓這些法案早日完成，能夠讓我國的公務人員邁向一流的公務人員。想想看，在德國、日本、新加坡、英國等國家提到公務人員，人家都說他們是第一流的，為什麼在中華民國公務人員沒有這樣的地位？但是問到職業選擇時，報考公務人員又是第一志願，原來「志願」跟「地位」中間是有差距的，這就是我們要檢討的。過去5年來依照文官制度興革規劃方案所作的種種努力，就是要為我國公務人員打造一個優質的環境和條件，發揮他們的熱誠、能力和績效，能夠得到人民的肯定、尊重和信賴。儘管改革之路並不平坦，但我們從不氣餒也從不放棄，因為我們深信考試院所做的事是福國利民的大事，絕對不是雞毛蒜皮的小事。這些重大的改革工程，如果不去做，沒有人替我們做，我們不開始做，永遠沒有成功的一天，但是我們開始做了，我們就相信總有實現的一天。我們的態度是「盡其在我、求其在我、但功成不必在我」謝謝大家。

「中評社」專訪紀要

(綱要)

102.9.17

- 壹、就職五週年的願望
- 貳、確定文官核心價值，建立「廉能政府」
- 參、健全文官制度的意義
- 肆、對高階文官的期許
- 伍、對公務人員年金改革的看法
- 陸、學者從政的原則

「中評社」專訪紀要*

102年9月17日台灣中評社社長俞雨霖專訪

壹、就職五週年的願望

我就職已五週年，我有一個夢想，希望公務人員成爲一流的公務人員，除透過力求精進的公平性考試來遴選外，同時也重視訓練與考績，我將它們視爲公務人員向上提升的兩個翅膀，並成立國家文官學院，帶動整個公務體系的提升，努力來落實此一目標。

貳、確定文官核心價值，建立「廉能政府」

考試院提出「文官制度興革規劃方案」（第一案：建基公務倫理 型塑優質文化），建議確立文官之核心價值，以回應馬總統提出「廉能政府」的概念。廉潔在制度上要讓公務人員不必貪、不肯貪、不敢貪，必須要做到這個地步。公務人員絕對不能貪污，因爲對自己不利，退休金可能就沒有了，很多人當公務人員其實就是爲了安定以及不錯的退休金。公務人員平均工作28年，退休後餘命平均29年，政府要養他50多年。但前提是不能貪污，這是當公務人員的基本倫

* 本文原係爲 102 年 9 月 11 日中評社之專訪所準備，專訪後並依據實際內容進行文字修正，每段發言視其內容附註標題。

理。而廉潔（操行）也是考績制度考核內容的重要一環。

參、健全文官制度的意義

第一，文官制度與政黨政治是相輔相成的。政黨可以競爭，可以輪替，文官制度則要永續經營，一定要穩定，一定要健全，政黨政治遇到了差錯或是遇到瓶頸，如果沒有好的文官制度，政府的運作會受到影響，例如，比利時在兩年前改選之後，小黨分立，組不成政府有一年多，但是文官照常運作，按部就班做事情，可見文官制度的健全對國家安定是非常重要的力量，可以彌補政黨政治的不足，也可以相輔相成。甚至在政黨政治上上了軌道，有更好的文官制度，那國家會更有效率。

第二，中華民國是五權憲法，西方則是三權分立。有人動不動說孫中山的理念是說不通的，但每個國家有其歷史、文化與國情，中國古代是專制的，君權沒有西方那樣殘暴，其主要原因是有監察與考試兩權的牽制。考試權給人民一個希望，透過考試可以取得工作，布衣可以成爲丞相；監察權則是對皇帝有警惕作用，而官員也不敢胡作非爲。孫中山不是不了解當時西方的民主政治是分贓政治，每次換政黨就換了一批人，而且當時也沒有現在的考績制度，於是設計出考試與監察兩權，補西方之不足。就中國的國情而言，有這兩個權比沒有要好，可以阻止行政權的獨大。

肆、對高階文官的期許

現在雖然台灣有政黨政治的雛型，但是並不成熟，政黨惡鬥，民進黨執政不信任文官，政府高階文官流失非常多，不是好現象。

現在考試絕對公平公正，還不珍惜保留嗎？這只是當文官的第一步，合格進來後再訓練，在生涯中不斷被鼓勵，與時俱進，工作能力與職務陞遷要能夠成正比，職位愈高愈重要，能力應該愈強，不是只靠年資升上來。

公務人員要敬業、專業、受人民信賴，中華民國沒有別的資源，只有人力資源，如果再不加強提升，那競爭力與生產力會大受影響。在人力資源裡，公務人力資源是扮演火車頭角色，可以帶動其他一般職場，應該是社會上穩定以及推動進步的力量，這是我對中華民國公務人員成爲一流文官的期許。

高階文官能力不足，比過去不足，當前迫切的問題就是如何去加強。提升高階文官能力有兩個作用，一是健全制度本身，高階文官是政策規劃者，對國家的政策規劃是有幫助的；二是現在政務官很多是從高階文官選才，從學術界與企業界找人都遇到瓶頸，高階文官如果做不好，去做政務官就會因爲歷練不夠也做不好，還談什麼呢？

高階文官要培養歷練，包括見識、氣勢、膽識以及胸襟、高度，做對的事敢不敢堅持，這是作爲一個高階文官的標準，我一直在推動，也有點成就。

伍、對公務人員年金改革的看法

有關公務人員退休年金制度，現在財政問題最為迫切，收支不足已經產生，已經連續兩、三年了，接下來就是破產問題，現在我擔任考試院院長，看到這個問題，能不改革嗎？而最令人引以為憂，憂心忡忡的是人口結構的變化。1995年銓敘部成立退撫基金以來，很多條件都變了，平均壽命已從70歲提高到80歲，現在制度不健全，是鼓勵提早退休，一個人工作25年、滿50歲就可退休，比法定退休年齡65歲早了15年，少繳15年保費，而又多領65歲到80歲15年的退休金，天下有任何財政可以支持這樣的一個制度嗎？現在情事重大變遷，非改不可。

考試院推出的年金改革方案，是福國利民的，不涉政黨色彩，其實這個版本跟民進黨的立場差不了多少，沒有什麼政治算計的餘地。一定要改的兩個基本問題，第一是退休年齡太早的問題要阻止，要延遲退休年齡，如要提早退休也可以，但要等到65歲才可以領退休金，當然作法也可緩進。

另外，所得替代率太高，高得離譜，要改，平均要降20%，依據OECD國家在推動年金改革的經驗，年金改革要有有效的話，所得替代率要降四分之一到五分之一。

陸、學者從政的原則

談到學者從政的經驗與體驗，一個知識分子如果有機會，認為自己做的事對國家有更大的服務，當然是好事，也

值得鼓勵，中國傳統的士，是以天下爲己任，士不可不弘毅，天下興亡、匹夫有責，這是做爲一個知識分子的抱負，既然是書生報國，就把自己所學盡量貢獻出來，這是值得鼓勵的，我也的確認同中國人的這個傳統。

學者從政有重要的幾個原則，第一是不要放棄自己的理想跟自己的基本理念，當初有人來找你，可能也是看上你這一點，從你的思想與你寫的東西看出你人格的特質，不能說一到政府做事就改變了，換了位子就換了腦袋。但也不是說人不能變通，基本的原則與大是大非的問題絕對不能輕易動搖，否則就違反你從政的初衷，也不需要來報國了，如果你貪污了，還報什麼國呢？

當公職最大的體驗，沒有太大的學問，就是認真與負責，不要五日京兆，不要有混的想法，我也常鼓勵自己或其他人，接任一個新工作，兩、三年的就當成是唸碩士，四到六年就當博士來唸，如同我當年唸書時，定下目標，一鼓作氣，如果拖拖拉拉的，幾年過去了，仍然一事無成。

做事時，自己要有明確目標，很認真去做，成績是累積出來的，就像古羅馬在蓋教堂一樣，是大家共同努力的，但自己這一塊要很負責完整地做好。

做一個學者，如果在學術界受到肯定，是治學教書的精神被肯定，做事當官時，更應該維持這個精神。治學的精神就是嚴謹，不能夠馬虎，認真、負責、嚴謹是知識分子從事公職的強項，我就是受過這種訓練。

知識分子從政應該是不伎不求，心地坦然，有些人爲了升官，不計一切鑽營，患得患失，知識分子千萬不要有這種想法。我大學畢業已經50年，擔任公職也已經48年，一直都是做一個有用的人，但是不爭，無求。有任務用我時，沒有是求來的，一生坦然，沒有一件事是用求來的。從我的經驗中，求也求不到，有些人是愈求愈遠。

但官場宦海浮沉，機緣也很重要，時機關鍵的時候，長官與師長拉你一把，這也有影響，不完全是靠自己的能力與努力，努力的人很多，但不見得幸運，我算是一個很幸運的人。做事情盡其在我，求其在我，做該做的事情，能力範圍的就去做，鍥而不捨，絕不氣餒，決不放棄，功成不必在我，總會柳暗花明。問題是做與不做，不做是失職，對不起國家與做人，該做的都做了，還有什麼遺憾呢？

中華民國政府治理的回顧與展望

(綱要)

102.10.17

壹、前言

全球化，國家權力的轉移

重建國家治理體制（福山）不是大小強弱，而是有效治理

中華民國：政治民主化、經濟自由化及社會多元化——
政府治理模式的轉變（典範轉移）幅度之大，時間之短，為世界少有

貳、回顧：中華民國政府治理的演進

一、兩個階段

（一）民主奠基（1949-1987）

地方自治 全面地方縣市鄉鎮選舉（訓練人民學習民主）

普及教育 社會流動性，城鄉差距縮小，中產階級興起（鼓勵人民實踐民主）

計畫經濟 長時期高成長、平均分配、以中小企業為主（讓人民有能力參與民主）

「台灣經驗」

（二）民主轉型（transition through transformation）

(1987~)

1987 解除戒嚴、開放黨禁、報禁——「第三波民主化」國家

2012 年底止，共有 231 個政黨（甚至包括台灣共產黨）

1996 總統直選

2000，2008 兩次政黨輪替——「民主鞏固」「寧靜革命」

二、三個特點

(一) 由集權到分權

1950 地方選舉

1994 省縣自治法

1999 地方制度法

2010 行政區域改制（5 都 1 準）

從行政革新到組織改造

城市競爭的時代

(二) 由管制到開放

早期台灣經濟發展由技術官僚主導

2002 年 1 月 1 日正式成為 WTO 的會員

ECFA（2010）跨出兩岸經濟合作的一步

爭取與他國簽訂 FTA 的努力（2013.7 紐西蘭，新加坡下一個）

開放是台灣的生存之道——出路與活路

內部社會運動蓬勃發展(蝸牛運動、消費者權益保護、勞工要求改善工作環境、.....，及近年的紅衫軍、白衫軍等)

第三部門(NGO、NPO)的影響力日益增長
盲點：對私部門的想法過於浪漫，對公部門的批評過於嚴苛

(三) 由黨政不分到行政中立

中華民國的文官制度有良好的基礎
時代不同，制度上需要與時俱進

1. 政務人員與常任文官的區分

早期：技術官僚「升任」政務官、政治與行政無縫接軌

1998 政務人員法草案

「政府更替，行政不變」(government changes, administration remains)

責任政治與專業文官

2. 行政中立法(1994 提出，2009 年完成立法)

依法行政，執行公正，政治中立

行政中立指擁有行政權力者必須保持政治中立

有利政黨之間的良性競爭，有助民主政治的健全發展

3. 公務人員基準法(2000 提出)

參、展望：邁向民主治理

政府與公民社會接軌，追求優質民主

一、權力分享

由統治到治理——改善民主治理的品質（回應、課責、透明）

參與式民主——深化公民的政治參與

「自主性網路」——公、私、自願三個部門

NGO 或相關民間團體代表，納入政府決策機制

政府角色的調整：領航、協同、夥伴

二、多元利益表達

「容納多元論的政治觀，正決定國家的命運」，江宜樺（2004）

公開競爭的社會環境，從考試到選舉（公正、公平、公開）

創新、活潑的公民社會，關懷弱勢的社會文明

多元利益的表達，有助台灣社會的開放和進步

民主化業已改變了台灣人民的價值（由從屬到參與，人民最大）

三、資訊透明

「公開討論是一種政治責任」，Louis Brandeis

民主政治不能保證廉能政治，要從強化公共服務和貫徹陽光法案著手

「金魚缸法則」

- 1.保障言論自由
- 2.鼓勵公共論述
- 3.避免貪污腐化

※感謝「台灣透明組織」的努力和貢獻

肆、結語

中華民國的政府治理是華人社會的典範（雖不完美，但方向正確，基礎扎實，可塑性高），正面看待民主的缺失，重點是民主根植於人性

不僅是制度的選擇，也是生活方式和思想的選擇

引用龍應台對台灣民主的描述：

隨時可出國；憑本事上大學；隨便發表意見；可以討回公道；不必討好他人；自由不會被拿走；（補充：生活方便、自在、沒有壓力）

「過去，我們在學習中建立民主；現在，我們要在民主中實踐公民社會」，馬英九（2013.10.10）

「以行動來保護民主」，Robert A. Dahl

中華民國政府治理的回顧與展望

102年10月17日講於台灣透明組織在世新大學舉辦之兩岸學者論壇

壹、前言

近年來，我們經歷的最大衝擊之一便是「全球化」，這個影響至今仍在持續中。全球化的結果之一是國家權力的移轉，皮耶(Jon Pierre)及彼得斯(B. Guy Peters)兩位教授認為全球化之後，國家權力可能向上移轉至國際組織，如WTO，也可能向下移轉至區域、城市，由中央到地方，甚至可能向外移轉至非政府組織，例如：推動公司化、民營化或行政法人化等¹。由於政府的治理面臨著轉型的劇烈衝擊，以國家為主體的政府治理不斷被調整、革新，進而重新界定政府的角色與職能。福山(Francis Fukuyama)在《強國論》²(State-Building: Governance and World Order in the 21th Century)一書指出：「重新建構國家治理體制，是當今國際社會最重要的議題之一。」而重構國家體制的重點，不在於國家大小強弱，而是有效治理。

中華民國無法自外於全球化的潮流，國家權力的運作與

¹ Jon Pierre & B. Guy Peters 著，孫本初審訂，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，《治理、政治與國家 (Politics and the State)》，臺北：智勝，2002。

² Francis Fukuyama 著，閻紀宇譯，《強國論》，台北：時報文化，2005。

政府的治理，也同樣面臨轉變壓力。另一個造成中華民國治理模式轉變的重要原因，是由於二十餘年來，在政治、經濟及社會環境的巨幅變遷，幅度之大、時間之短，乃為世界少有。在政治上，我們積極走向民主；在經濟上，走向自由開放；在社會上，走向多元。這些變化，對於我們的影響甚至比全球化更為關鍵。在政治民主化、經濟自由化、社會多元化的趨勢下，政府治理環境愈趨複雜、民眾對政府的期待與課責與日俱增，政府治理模式正處於轉型期，文官制度當然也必須配合調整因應。考試院為全國最高人事主管機關，為回應人民的高度期待，提升政府治理能力，興革文官制度，自然責無旁貸。

以下將先說明中華民國政府治理的過去與現在，然後再探討邁向良善治理的作為，最後提出結語。

貳、回顧：中華民國政府治理的演進

中華民國政府治理演進歷程，大致可區分為兩個階段。自1947年行憲後，1949年播遷來台至70年代，在動員戡亂時期的戒嚴體制下，政府陸續推動地方自治選舉、中央民意代表增補選，透過中央及地方各級規模不一的頻繁選舉，即便於過程中不免產生黑金與賄選等負面現象，仍堅持踏上民主之路，為民主轉型奠定基礎。在經濟上，進行耕者有其田的土地改革，實施「計畫型自由經濟」，著重發展中小企業，創造所謂的「臺灣奇蹟」，在過去30年內，臺灣平均年均經

濟成長率達到8%，外匯儲備是世界第4。根據中華民國行政院主計總處統計顯示，臺灣平均國民生產毛額，在1986年是4,112美元，2012年成長至21,042美元³，已與部分世界先進國家並駕齊驅，龐大穩固的中產階級逐步形成。在追求經濟成長的同時，也重視經濟發展過程中的分配，促使社會階級有流動機會，而各項基礎建設完備，使人民生活設施不虞匱乏，縮小城鄉差距。值是一之際，文官制度也相應進行改革，一方面重用技術官僚，做為經濟發展的重要推手，另一方面則落實公平、公正的考試制度，可以說，文官體制的健全，有效推進了國家現代化的發展。

1987年解除戒嚴後，一連串的自由化措施，如：國會全面改選、總統直選、落實地方自治、政黨政治等，擴大公民的政治參與，開啓了民主轉型的過程，被杭廷頓(Samuel P. Huntington)歸為「第三波民主化」國家。1996年首次的總統直選，更被視為民主轉型的里程碑。2000年首度政黨輪替，2008年完成二次政黨輪替(two turnovers of ruling parties)，通過杭廷頓所稱達成「民主鞏固」的檢驗。從威權體制走向民主政治，雖有紛擾，但過程平和，堪稱是民主政治的一大成就。簡單來說，從過去到現在，就是從威權走向民主的過程。

一、從集權走向分權

³ 行政院主計總處，國民所得統計摘要，
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs4/nis93/np02.xls>
(2013/10/14)。

1947年國民政府遷台後，頒布動員戡亂時期臨時條款，將中央政府體制定位於戰爭狀態下的運作機制，政府治理的權力主要由中央政府所掌控。1950年開始實施地方自治，透過分權的過程，逐漸修正因中央集權所造成的地區性差異發展，進行大規模的「垂直式」結構調整。1999年配合省制的變革，實施地方制度法，提高地方政府的自主權，確保住民的主體性，推動因地制宜的行政，型塑自我決定、自我負責的理念，以促成地方自治機能的落實。2010年12月，進行行政區域的大整併，5個直轄市(臺北、新北、台中、台南、高雄)，外加1個準直轄市(桃園)，建構多層級的治理體系，除強化地方自治的規模外，也強調跨域合作。

奧斯本和蓋伯勒(David Osborne & Ted Gaebler)的名著《新政府運動》(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector)一書曾提到：「除非有特別重要的理由，解決問題的責任，應該擺在政府低層單位身上，愈基層愈好。民意調查顯示，政府與民眾愈接近，民眾就愈會相信它。與民眾愈接近，官員愈肯負責，也愈肯仔細琢磨問題解決，不會令民眾削足適履」⁴。我國自1990年代以來推動的行政革新(連戰擔任行政院長任內)、政府再造(蕭萬長擔任行政院長任內)、政府改造(民進黨政府時代)及目前政府所推動的組織改造，都受新公共

⁴ David Osborne & Ted Gaebler 著，劉毓玲譯，《新政府運動》，台北：天下文化，1993，頁 296。

管理的影響，強調將中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性，這即是分權理念的體現。與分權實踐效率相關的另一個論述是全球化下城市競爭的觀點，在全球化下，城市競爭取代國家競爭，另外，海峽兩岸交流，植基於地位對等的前提下，亦多採取城市交流模式。據此，為因應全球城市競爭，地方政府需要更多的資源、更彈性的組織權與人事權。目前中華民國大力推行之行政區域劃分，亦是著眼於城市競爭的趨勢，透過政策支持，賦予地方自主性。

經過地方自治的逐步落實，中央政府的權力下放到地方，中央政府與地方政府之間的關係，不再是一種單純由上而下的權威關係，隨著分權化的潮流，逐漸形成資源互賴的新府際關係，也就是中央及地方政府間的合夥與整合機能。

二、從管制走向開放

在戒嚴時期，政府為穩定政局，限縮憲法所保障的人民基本自由與人權，包括集會、結社、言論、出版、旅遊等。1987年解嚴，解除黨禁、報禁等措施，為政黨發展提供動能，由過去國民黨一黨獨大的壟斷局面，發展到多黨並存的競爭性政黨體系。目前我國有231個政黨⁵；至於媒體，更是蓬勃

⁵ 內政部，內政統計年報「四、中央政府所轄人民團體」，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm> (2013/10/14)。其中包括2008年王老養等人於臺南縣成立的台灣共產黨，與中國共產黨或日據時期的台灣共產黨無關。

發展，根據2013年9月的統計，計有171家無線廣播電台、106家衛星廣播電視事業(280個頻道)⁶，通訊社、報社、雜誌出版社更是不計其數。

就經濟面向來看，1950年代以進口替代產業策略的發展，初步解決物資短缺的現象，並善用美援，發展內需工業，以進口替代方式發展國內民生工業。1950年代末期，為因應美援即將停止，政府運作的重點，逐漸由軍事國防轉移到經濟建設，政府在一批優秀的技術官僚主導下，進行一連串經濟改革，包括：採取單一匯率、合理土地政策、設置加工出口區並廣設工業區以吸引外資、採行出口擴張政策，促使臺灣經濟快速起飛。隨著政治的解除管制，市場得以開放自由化，政府大幅降低關稅與非關稅貿易障礙，大幅開放交通、金融、通訊及一般服務業對外人投資的限制，中華民國走向更加開放的自由經濟體系。近年來，在經濟自由化的腳步上，除了3年前與中國大陸簽訂《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)外，今年7月10日和紐西蘭共同簽署《臺紐經濟合作協定》，可望在近期內和新加坡簽訂《台星經濟夥伴協定》(ASTEP)，這些都是邁向開放與自由的重要協議。即便如此，和其他國家相較(如：南韓、新加坡)，我們目前所簽署的自由貿易協定，還是太少太慢，我們希望在兩岸關係和平

⁶ 國家通訊委員會，102年9月廣播電視事業許可家數，http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=2028&is_history=0&pages=0&sn_f=30677 (2013/10/15)

穩定的基礎下，能儘速發展與其他國家的自由貿易關係。馬總統在今年的國慶文告中提到，根據2012年的統計，每100美元貿易額中，可以獲得的自由貿易協定（FTA）免稅或優惠的金額，新加坡高達63美元，韓國也有34美元，我們原本只有0.14美元，在《兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）生效3年後，才增加到4美元，但仍然遠遠落後新加坡與韓國。

就社會面向而言，隨著威權體制的瓦解，政府對民間社會的控制力逐漸下降，公民意識抬頭，社會運動與日俱增，訴求多元化。民眾透過集會、結社權，組成非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 或非營利組織 (Non-Profit Organization, NPO)，也就是「第三部門」(Third Department)，對於環境、教育、文化、社會福利等議題，進行政策監督及建議，並與政府形成夥伴關係，尋求對整個國家、社會的最大公共利益。社會力已成爲除了政治力、經濟力之外，推動國家進步不可或缺的動能。

臺灣自從解嚴之後，社會運動蓬勃發展，1989年的蝸牛運動，數萬人在台北市最繁忙的忠孝東路席地而睡，創意而具幽默的公民行動，讓大家迄今仍印象深刻。接著，勞工爭取他們被積欠的工資、要求改善勞動條件；消費者爭取吃到安全的食品；草根社區抗議嚴重的環境公害等等。另一方面，各社會群體也開始要求掙脫國家的管制，追尋自主空間。那是社會力的真正解放時期，環保運動、勞工運動、婦女運動、原住民運動、校園民主運動等等，各種團體都起來

爭取權利。這幾年來，我們有紅衫軍、有白衫軍，相信未來可能還會有黑衫軍、黃衫軍等，大家為追求社會公義而共同努力，這便是公民社會的重要意義。

依此看來，中華民國在治理演進歷程中，內部競爭相對激烈，而在政治人物對部分公共議題有心操作下，往往塑造公私部門兩方的緊張對立，關於這個癥結點，我們不該忽略唐斯和拉基(George W. Downs & Patrick D. Larkey)的提醒：「吾人對私部門之觀感太過浪漫，對公部門之批評太過嚴苛。」⁷換句話說，企業或許沒有想像中的那麼好，政府也沒有想像中的那麼糟。我們期盼的互動模式是，政府與企業結合第三部門相互激盪，建構穩固的社會基石，國家走向穩定、平實發展的軌道上。

馬總統也曾表示，我們追求的公民社會有多元包容的價值、理性問政的文化、友善關懷的公民、以及積極回應的政府。公民與政府，可以透過對話，共同推動社會的進步，實踐社會的改革，也可以促進政黨之間理性的競爭。這或許是一段迂迴痛苦的學習過程，但它的果實將是幸福臺灣的滋味⁸。

⁷ George W. Downs and Patrick D. Larkey, *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness* (PA: Temple University Press, 1986)

⁸ 總統府，總統伉儷出席「中華民國中樞暨各界慶祝 102 年國慶大會」致詞全文，102 年 10 月 10 日，
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=30931&rmiid=514> (2013/10/15)

三、從黨政不分走向行政中立

一個國家要達成「善治」(good governance)的目標，應有兩種制度的配合運作：一為民主政治，二為文官制度。從民主國家的發展經驗可知，文官制度本身即是政治體制的一環，受政治的指導而運作，且須隨著政治體制的變革而調整。文官體系作為人民與政府之間的橋樑，絕非僅是技術或管理的層次，文官體制的建立與發展，與政治的關係密不可分。中華民國在解嚴前，國民黨以黨領政，國家雖依憲法採行五權分立制，但因動員戡亂時期臨時條款擴大總統的權力，使五權分而治之且相互合作的理想未能實現，政治體系結構的分立流於形式。早在行憲以前，我國的公務人事管理法制均已大致齊備，但制度運作並不健全，雖具有現代化文官體制的雛形，但形式主義色彩濃厚，深受當時政治思維的影響。民主政治發展之後，文官制度必須配合而隨之調整，例如文官對於國家的忠誠，在威權體制時期，對於執政黨與國家的忠誠可能難以區分，其利益也往往糾結不清。但進入民主政治時期之後，勢必要嚴格區分二者的界限，在這段期間，我們推動與民主政治發展密切相關的改革有兩個重點：

(一) 政務人員與常任人員的合理區隔

在威權體制時期，中國國民黨相當專注於技術官僚的培養，強調技術與專業至上，政務官也大都是由技術官僚「升任」，政治與行政之間幾乎是完全地接合在一起，專業技術官僚與政黨在行政權內高度結合，黨內政務官菁英的來源，事

實上就是依賴事務官系統的陞遷。執政黨透過文官與政務官緊密結合的體系，使國家政策推動幾乎是無縫接合，在政治上發揮有效治理的功效。但另一方面來看，這樣的體制與民主政治的價值卻未盡相合，也無法建立行政中立的文化。

在推動民主改革的階段，我們在1995年推出政務人員法草案，2012年6月25日由考試、行政兩院會銜函請立法院審議，希望區隔政務人員與常任人員。政務人員是高風險、低保障，常任文官則是低風險、高保障，二者依不同管道及方式進入政府系統服務，分別扮演不同角色。雖然政務人員法草案首次提出至今已有18年，尙未能完成立法，但經過這些年來不斷地推廣這個理念，現在大家已能了解政務人員與常任人員的基本區隔對於民主政治發展的重要性，一般民眾也多少能了解二者的差異，只是在法制建構上仍有待完成立法。

（二）行政中立的法制建立與文化

我們推動行政中立法的目標非常單純，就是保障常任文官不受政治干預，因為當時已預見政黨政治成型，如今經過二次政黨輪替後，常任文官的行政中立更形重要。許多國家在追求民主和自由的過程中，常常伴隨著是流血的代價，但臺灣卻成功避開這條血腥的道路，「寧靜革命」就是說臺灣經歷過民主改革，沒有暴動沒有流血，這是相當了不起的政治變革。我們看看鄰近的韓國，在1979年朴正熙大統領被暗殺，隔年就發生大規模的「光州暴動事件」；1986年菲律賓

馬可仕政權垮台，該國社會秩序進入一片混亂。成功的經濟發展為臺灣的民主提供了成長的環境，高素質的文官則為民主改革提供了穩定的基石，我們應該感到慶幸。

（三）公務人員基準法

我國公務人員基準法之制定，主要是確立全國公務人員共同適用的基本規定，以及兼顧各種個別人事制度差異，進而促成整體人事制度之健全，並建構績效導向的人事制度，落實保障公務人員合理權利，以期達到符合國際趨勢，強化公務倫理，有效提升行政效能等目標。此法案於2012年3月27日由考試、行政兩院送請立法院審議。

以上三大法案建構現代文官制度最基本的法治基礎。藉此，我們要重申一位西方學者的論點，也就是人民與真正的民主之間有三步之遙，哪三步呢？選舉之後把政權交給政黨，政黨又交給政務官，政務官再交給事務官，每轉交一次便與民主多了一步的距離，而此三大法案，正是在縮短這三步之遙。

參、展望：邁向民主治理－政府治理與公民社會的接軌

有回顧必然有所展望，對未來的期待與規劃，往往必須先回到事物的原點，透過檢視其本質與基礎，我們才能描繪更為宏大的藍圖目標。接下來，我們所要探討的，即是民主的本質，進而才能讓政府治理與公民社會接軌。

就大部分人的認知，民主政治是社會中每一成員皆有同等資格參與決策過程的一種政治系統，這是一種普遍參與政治的制度，簡單的說，就是選舉。我們很自豪的是，中華民國政府在選舉制度上，完整落實了民主政治的理念，中華民國國家最高元首由人民直接選出，而只要是成年公民，符合選舉資格，即擁有被完整保障的選舉與被選舉權。但是，這是否代表我們真正「民主」了呢？

一般而言，以選舉作為民主與否的思考，乃是沿用著名政經學者熊彼得（Joseph R. Schumpeter）對於民主概念的界定，他認為政治僅是一種競爭性普選程式，或者是選擇統治者的制度安排。但是，一個真正落實民主的國家所需要的不僅止於此，因為我們同樣也看到中華民國在民主轉型過程中所出現的缺失，例如過當的選舉掛帥、民粹主義與菁英政治分贓等⁹。在面臨世局紛亂之際，更促使我們進一步思考民主治理的內涵與價值，並且透過概念的重述與釐清，政府才能以建構「參與式民主」的角度，促進公民社會的形成。

中華民國政府治理的下一步，個人認為是政府與公民社會的接軌，這才能走向真正的優質民主，僅就下列三個面向提出淺見。

一、民主與權力－權力共用

⁹ 余致力，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉，《公共行政學報》，第4期，2000年，頁22。

個人首先要提出的是民主與權力的關係，這涉及到由「統治」到「治理」的概念轉換。治理（governance）一詞源自拉丁文，原意是操縱、控制和引導，並與統治（government）一詞混用，其主要適用範圍在國家公共事務相關的管理和政治活動中¹⁰，這樣的理解，在近代西方學者研究下，卻有不一樣的詮釋。

學者羅德(R. A. W. Rhodes)在“The New Governance”一文中，引述范納(Sammy Finer)的看法，指出：「治理是一種統治的活動或過程；是一種秩序的規則；是部分人民分擔統治者的責任；是被特定社群所掌握的規約、方法或系統。」¹¹這種定義，其實已經突破政府是唯一統治主體的觀點，進而組構出現代治理意涵的新見解。也就是說，統治的權力不再僅掌控在政府之中，而是藉由「多元參與的網絡型態」分享權力。依照羅德的論點，這是由行動者所構成的網絡運作模式，所謂的「治理」，就是公、私和自願三個部門所組織成自主性網絡(self-organizing interorganizational networks)，共同解決日趨複雜的社會問題¹²。

臺灣是否已經是個成熟的公民社會，各界或有不同的看法，但我們可以確認的是，臺灣的公民參與公共事務愈來愈

¹⁰ 史美強、蔡武軒，〈網絡社會與治理概念初討〉，《中國行政評論》，第10卷第1期，2000年，頁60。

¹¹ R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44(4), 1996, p.652.

¹² R. A. W. Rhodes, op cit., p659.

積極，討論(或抗爭)的過程也愈來愈理性，國家(政府)和社會的關係並非二元對立，重新型塑的結果，是國家和社會共同權力，共同治理。人們開始認識到民主的建立不只是每4年一次的選舉，也不能只有政黨競爭，還必須要深化公民的政治參與，以改善民主治理的品質等等。在公民社會建立的過程中，政府也逐步開放社運團體的政治參與，不論是NGO團體的代表被納入政府決策機制，或是新設立的政府組織，都會邀請相關民間團體的代表參與，這又是權力共用的一個表徵。

網絡治理的概念，是各國政府面臨全球化現象所帶來的社會複雜性、多元性、動態性等挑戰的回應。時至今日，政府不能再以專斷、緩慢與高壓的方式，單向的提供人民服務；相反地，政府需要迅速的回應民意，並有效轉化為對應的施政，充分滿足人民的需求。其結果，便是政府無可避免的必須將權力轉移至其他可共同合作之對象或政治體中，政府轉而扮演領航、協同及夥伴角色。我認為，權力的移轉與共用，正是成功落實民主化的要件之一，而中華民國政府治理的過程，也正展現了這樣的特色。

二、民主與價值－多元利益表述

事實上，政府往往要在諸多民主程序限制與媒體嚴格的檢視下，追求互相衝突的價值與目標，並解決一些高難度的公共問題。

可以想見，政府在落實民主治理過程中所要面臨的挑戰

必然是無比艱鉅，諸如公共資源分配、民主與效率的取捨及公平正義的定位等，往往陷入「魚與熊掌不能得兼」的兩難困境中。但我們就要因此卻步嗎？正好相反，持續追求多元式民主，是不能停止的歷程，實際上，我們要大膽的說：「能容納多元論的政治觀，正決定國家的命運」¹³。

以部分集權國家為例，「不民主」的政府表面上看來似乎較有效率，譬如可以減少公共討論或尋求民意支援的時間，但長期看來，當面對國與國之間緊張情勢或國內重大爭端的情況下，採取多元民主體制才能有效解決僵局，或者說，如此才能獲得足夠的社會動能突破現狀，同時也激勵人民採取積極行動來解決困境，政府不至於陷入無可挽救的危機當中。

確實有人說，臺灣實施民主的結果，是使行政效率下降了，關於這一點，我願意為它辯護，民主政府的效率低，有時候是因為政府必須停下腳步來聽人民說話，了解人民心中的想法。民主政府的效率低，有時候是因為它不再為特權人士開後門，這些人應與一般人民一樣必須守法，依序和排隊。民主政府的效率低落，是因為它在運作的程序上，必須讓有充分代表民意的國會和行政機關折衝討論。於是，有些人開始質疑民主，可是，你要一個肯花時間來聽你說話的政府呢，還是一個招呼都不打就可以從你身上快速碾過的政府

¹³ 江宜樺，〈決定台灣命運的兩種政治觀〉，2004/08/10，《中國時報》，「時論廣場版」。

呢¹⁴？

我們必須體認，人類自我意識高漲所造成多元價值並存的現象，是人性發展的自然結果，並且是不可回溯的。我們無法奢望人民知識進步的同時，卻放棄捍衛已知且應得的權利。因為民主化歷程乃是與時俱進，一方面人民由於教育普及而獲取充分知識涵養，在民智已開的趨勢下，其為爭取權利轉而對各項社會議題大鳴大放，必然提高政府遂行政策的困難度；但另一方面，這種伴隨理性訴求下的多元利益表達，其實有助於社會中抱持每一種立場者反省和檢討，從而促進社會的開放與進步。

三、民主與溝通—資訊透明

美國聯邦最高法院大法官布蘭岱斯(Louis Brandeis)曾明白揭示：「國家最終的目的乃在使人民得以自由發揮其才智……如你所願地自由思考、如你所信地自由表達，乃是發現及傳播政治真理不可或缺的手段……，討論乃能提供通常適當的保護，對抗有害邪說的散佈；自由最大的威脅來自於無動於衷的人民；公開討論是一種政治責任。」¹⁵

透明化是民主課責的重要前提，政府的權力運作增加一

¹⁴ 參考龍應台，〈為台灣民主辯護——與華人世界對話〉，中國時報，2004年4月15日。

¹⁵ 轉引自：湯德宗，〈政府資訊公開請求權入憲之研究〉，載於《憲法解釋之理論與實務》第五輯，台北：湯德宗、廖福特主編，2007，頁266。

分透明，我們便愈能了解權力的本質，愈能使官員不濫用權力，這即是政府治理的未來趨勢。十七世紀人本主義思想興起之前，西方民主政治發展的過程中，統治人民的權力是由上天所賦予，政府是屬於少數統治精英；然而，當「人民主權」（popular sovereignty）概念興起之後，民主發展就是人民從被統治者，成為國家機器主人的過程，至少在名義上，人民應該享有參與統治自己決策的權力。然而，民主理念的落實，全面採行「直接民主」是不合經濟效益的，「代議民主」成為一個可行的替代機制，人民退居監督者的角色。但是，監督者需要充份的資訊，不然即便是民主政體，也會有頭家被蒙蔽的現象，因此民主國家也會發生弄權玩法和貪污舞弊事件。

隨著公共事務日益複雜化，政府要管理的事務也就隨之增加，人民卻越來越不了解政府的作為，也就更不具備監督政府的知能，結果就是人民為了維護自身權益，進行粗糙的自力救濟與不顧行政程序的陳情，讓擁有資訊與專業優勢的統治階層，反過來質疑公民的自治能力，認為人民的無知是民主品質不良的主因¹⁶。這也許是一些民主政府運作的結果，但絕非是民主政府的初衷。

民主治理的終極理念，就是國父孫中山先生所倡言的「人民有權，政府有能」，讓人民駕馭政府的成本降低，對

¹⁶ 引自陳敦源，〈透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，第一卷第二期，2009年4月，頁23-24。

政府的信任因此增加，進而民眾願意藉由代議機制，更廣泛、更完整地授權給政府，至此，政府為民謀福的專業才真正得以發揮。因此，營造透明的政府環境，不只是讓貪贓枉法的公職人員難以逍遙法外，更重要的是，要建立人民對於政府的信任。

民主治理中「金魚缸法則」(fishbowl principle)，是透明政府的運作法則之一，該法則指公共管理者的行為，必須持續受到公眾的監控，好像在金魚缸中工作一般¹⁷。藉由強化政府機關行政服務的透明度，將提供服務與課責進一步的結合，再加上網路世代資訊傳遞的便捷性，利用智慧政府的資訊技術，從網路進行政府資訊的定期公開與積極散佈，即是走向「善治」(good governance)的重要途徑，也是透明政府的努力方向。

以北歐的經驗來看，資訊公開制度始於瑞典1766年憲法，法律明定公民有權查閱官員的財產與納稅狀況；芬蘭憲法第2章第12條明確規定資訊公開制度，准許每位民眾和媒體檢視政府檔案並核對政府機構的決定；1970年丹麥通過公開政府文件的法律，提供媒體與民眾明確的查閱權，而我國亦於2005年制定《政府資訊公開法》。2012年12月5日國際透明組織(Transparency International, TI) 2012年清廉

¹⁷ Charles H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1990), pp.195-198.

印象指數（Corruption Perceptions Index, 簡稱CPI），公布以全新方法建構2012年清廉印象指標，臺灣分數為61分，勝過約8成納入評比國家，在東亞僅次於新加坡、香港及日本。國際透明組織分析指出：「在176個納入評比國家及地區中，三分之二的國家低於50分，顯示公共機構需要更透明，有權力的官員需更加以課責。丹麥、芬蘭及紐西蘭清廉印象指數以90分並列第1名，這些國家因資訊較開放及訂有公職行為規範而表現亮眼。」¹⁸

我們無法剝奪人民「知的權利」，因為包含於「知的權利」內的「言論自由權」與「政府資訊公開請求權」皆在追求個人之自我實現（self-realization）、探求真理（truth seeking）、並為民主社會進行集體決策（collective-decision）及和平地促成社會變遷等所不可或缺¹⁹。這裡的內涵可分成三個層面加以闡述。

其一，結合上述議論，我們瞭解權力共用、多元利益及資訊權與民主發展息息相關，這不僅因為言論自由係屬國家制度性的保障，也是彰顯個人存在價值與促使社會進步的關鍵因素。

其二，既然我們肯定公眾參與對話的重要性，那麼各自論述背後所憑藉的立論依據即成為有效溝通的條件之一。換

¹⁸ 周志榮，〈實踐行政透明措施打造乾淨廉能政府〉，《公共治理季刊》，1卷第1期，2013年，頁121、123。

¹⁹ 湯德宗，同前揭註，頁268。

句話說，公共議題背後所涵蓋的資訊是否正確、完整，又是否有效的為社會大眾所理解，往往決定了公共議題論述的方向，進而型塑了社會整體的認知。

其三，政府有義務將政策形成過程公開，在積極面來說，這是基於公共監督的課責性，人民有權透過瞭解政策制訂過程，引導政府作成符合民意的施政；另就消極面而言，則是避免政府內部的貪汙腐化，侵蝕政府治理的正當性。「臺灣透明組織」就是以推動政府透明與社會廉潔為其使命，為打造廉能政府而努力。

肆、結語

中華民國政府治理的演變，本質上就是走向民主的過程。有人曾質疑，傳統文化中的封建官僚、人情凌駕法治、血緣親族的觀念，與民主所強調的法治社會、權利義務是否相合？進而宣稱華人社會尚不存在實施民主的條件。中華民國跌跌撞撞地進行了一場空前實驗，也許我們的效率下降了，進步緩慢了，民意的滿意度滑落了，但誰能說我們失敗了呢？過去曾有人將臺灣、新加坡和香港作比較，認為臺灣是有自由、有民主，但法治不夠；新加坡有民主、有法治，但自由不夠；香港有自由、有法治，但民主不夠。臺灣民主轉型歷程雖不完美，但方向正確，可塑性高，也打下了相當堅實的基礎。民主從來不是一條筆直的線，而是彎彎曲曲，但只要方向是向前的，就是一種進步。

當然，民主制度裡的許多缺點，譬如粗暴多數犧牲弱勢少數，譬如短程利益否定長程利益，譬如民粹好惡凌駕專業判斷，在臺灣民主的實例中固然比比皆是，但這都無礙於追求民主的決心。我們必須正面看待民主的缺失，重點是根置於人性。我們必須相信，民主不只是制度的選擇，它更是生活方式和思維方式的選擇。文化部龍部長應台曾說：「民主，就是手上有一本護照，隨時可以出國，不怕政府刁難；民主就是養了孩子知道他們可以憑自己本事上大學，不需要有特權；民主就是發表了任何意見不怕有人秋後算帳；民主就是權利被侵犯的時候可以理直氣壯地討回，不管你是什麼階級什麼身分；民主就是，不必效忠任何政黨，不必討好任何人，也可以堂堂正正地過日子；民主就是享受各種自由而且知道那自由不會突然被拿走，因為它不是賜予的。」²⁰總結而言，就是生活方便自在，沒有壓力，這就是民主最大的好處。馬總統在今年的國慶致詞中也提及「過去，我們在學習中建立民主；現在，我們要在民主中實踐公民社會。」

身為中華民國國民，我期待民主深化的過程，為人民帶來生活美滿，包括精神與物質上的富足，因為正如同亞理斯多德(Aristotal)所說：「人是政治的動物」這表示人類生活脫離不了政治活動，而只有在完善的民主政治制度當中，人類才能追求自我實現的成就。

²⁰ 龍應台，〈為台灣民主辯護——與華人世界對話〉，中國時報，2004年4月15日。

其次，身為政府的領導者及制度建構者，個人必須肩負起民主轉型的責任與使命，我們需要一套能容納多元民主的政府制度，能促進權力的共用、人民利益的表達與資訊的透明，在意識的自主性與社會性、行為的變與不變當中取得平衡，如此，人類文明才能穩定而持續的發展茁壯。

最後我要引述政治學大師戴爾(Robert A. Dahl)的經典名言，作為本文的結論：「我們不能指望以歷史的力量去保證民主將會永遠向前邁進－或者會永遠存續下來，民主的機遇乃是依賴自己的所作所為，隨著對民主必要條件的充分認識和滿足這些條件的意志出現，我們才能行動起來保護民主，並且更為重要的是，促進民主的理念和實踐。」²¹

行動，永遠是邁向民主化的第一步。

²¹ Robert A. Dahl 著、李柏光等譯，《論民主》，台北：聯經，2010，頁30。

「今週刊」專訪紀要

(綱要)

102.11.29

訪題

- 一、一般民眾聽到年金制度改革修法，是院長最受矚目的改革項目。其實，院長一路走來，痛陳各式體制的問題不遺餘力。您如何成為台灣改革的先鋒？您如此急公好義的個性，是怎麼形成的？
- 二、不少公務員同僚，認為院長「霸道」，甚不體諒。全國公務人員協會李副秘書長甚至用「放肆」來形容。可以和我們談談，您一路上遭受到的困難嗎？什麼樣的事件，或是反彈，讓您覺得最灰心、最痛心？
- 三、院長雖然被戲稱「關大刀」，但您似乎怡然自處，曾說過「被罵也值得」。什麼樣的精神支持您，讓您寧可背負這樣的形象，也要為達成公務員改革這項艱鉅任務？
- 四、對於民眾、以及公務員同僚，您有什麼話，想對他們說？

「今週刊」專訪紀要

102年11月29日接受今週刊記者鄭閔聲專訪

- 一、一般民眾聽到年金制度改革修法，是院長最受矚目的改革項目。其實，院長一路走來，痛陳各式體制的問題不遺餘力。您如何成為台灣改革的先鋒？您如此急公好義的個性，是怎麼形成的？

個性和認知：擔任公職是認真做事，解決問題。位置愈高，責任愈重，格局愈大，個人得失也愈不重要。不努力把工作做好是愧對國家，也愧對自己。

我不是一個墨守成規的人，喜歡開創、突破、追求貢獻，尤其在健全制度上，我十分執著，有「雖千萬人，吾往之」的決心和勇氣。

對時代和環境的認知：時代在變，環境在變，制度、方法、觀念怎麼可以不變？

改變會帶來活力和動力、希望和願景，會鼓勵人勇於從事，負起責任。

工作就是要把事情變好、做好，否則就不要做了。

對任何一個新的工作，我都會定下目標，全力以赴，並以唸書的心情去完成，2-3年碩士，4-6年博士。

一路走來，都是如此，已經成了習慣和嗜好。爲了工作而寫書：黨務工作時期 8 本，立委從參選到離職 9 本，

國發院 3 本，考試院前後 10 本。

二、不少公務員同僚，認為院長「霸道」，甚不體諒。全國公務人員協會李副秘書長甚至用「放肆」來形容。可以和我們談談，您一路上遭受到的困難嗎？什麼樣的事件，或是反彈，讓您覺得最灰心、最痛心？

心態和歷練：我是一個開朗、豁達、堅定的人，也經得起「折磨」。加上 40 多年的工作經驗，大風大浪見多了，當前考試院的工作相對單純，談不上有什麼困難，更沒有灰心的機會和理由。

做自己認為對的事，不會在意外界的批評。

對當事人的心理，可以體會，不會計較。對不負責任的講話，更不會理會。

問題是每個人站的角度不同，我從高、從大、從遠來看事情，年金問題關係重大，人口結構變化不可逆轉，當前的制度已無法維持下去，如不及時改正，大家都會受到更大的傷害。

年金問題基本上是人口結構變化不得不坦然面對的問題，否則就是主其事者不負責任。

考試院對公務人員的退休制度早已開始規劃進行第 3 次的改革，只是去年勞退發生問題引起大家注意，總統出面主持會議，我們才躬逢其盛，順勢推出我們正在規劃的方案。

任何事有困難是必然的，否則早就有人做了，我們既然做了，就不怕困難。有困難就要想辦法去克服。

在公務人員部分，把事實和數字攤開來，請大家判斷我們當前的制度是否可繼續走下去。

在立法院方面，希望多參考其他國家對年金改革的作法和成果，來比較我們的改革方案是否「過猶不及」？如果現在不改，我們還有多少時間可以支持現在的制度？困難和反彈是必然的，是意料之中的，我不會灰心，更不會痛心，但我會檢討有沒有更好的方法去突破，既使迂迴前進，匍匐前進也在所不惜。

三、院長雖然被戲稱「關大刀」，但您似乎怡然自處，曾說過「被罵也值得」。什麼樣的精神支持您，讓您寧可背負這樣的形象，也要為達成公務員改革這項艱鉅任務？

我一向認為別人如何看待我，對我來說不是那麼重要。我認為重要的是我做了什麼事，我對國家社會和人民有沒有貢獻。如果能對國家有所貢獻，個人的得失毀譽又算什麼？

我甚至認為所謂名譽、聲望和形象是虛的，尤其在今日媒體主導民意的時代，這些名詞的「成分」已經被稀釋了，既然如此，更不需要在意了。

事實上，我不喜歡虛榮，寧可質勝於文，也不願文勝於質，何況我是什麼就是什麼，不需要化妝，也不需要包

裝。

由於過去工作性質的因素，我已經被「高估」了，我有什麼資格當大刀、當老爺？海明威說冰山之雄偉在於它只露出 1/8，7/8 都在水下。我已經 over-exposed，非常不應該，也不值得。

我唯一可以肯定自己的只有我做事很認真、我熱愛工作、我有熱誠、我肯負責，當然我也有自己的理想和理念，這點我非常堅持。

5 年前重回考試院工作，接續我過去 6 年在考試院工作的經驗，我就下定決心要繼續推動文官制度的改革，我的重點有 3 個：即訓練、考績和退休制度。

我認為健全的文官制度，配合民主政治的發展，是國家長治久安，人民安居樂業的基礎和保障。

我認為我國有良好的條件，可以打造世界一流的文官，因為我們有 1.重視文官的文化傳統，2.優良的考試制度，3.五權之一的考試權。

所以只有多加把勁，使文官認真工作、勇於任事，就可大大提升行政效率、國家競爭力，並可贏的人民的信賴和尊重。

這些工作不是什麼艱鉅的工作，但要有人去推動，只要鏗而不捨，就會有成效。

我選擇該做的事，樂在其中，怡然自得。

民主時代，做事那有不挨罵的。瑞典有句名言，你怎麼

轉身，屁股都在後面，意思是說，你怎麼做，都會有人講話。我的態度不是笑罵由人，而是「有則改之，無則加勉」，坦然面對、虛心受教。

我寧可把時間花在力圖振作上，也不會浪費在抱怨上。

四、對於民眾、以及公務員同僚，您有什麼話，想對他們說？

感謝大家的支持和體諒，只有感謝和感恩。

我也必須提出，文官制度的缺失是制度上的問題。這點與公務人員無關，這是我們主管機關未能負起責任，及時改正缺失所造成的，所以我曾說過，我們以贖罪的心情和謙卑的態度來推動改革。

我一向認為制度比人的因素重要，只有好的制度才能有助於進步和發展，同時還能減少負面的作用和影響。

年金制度改革的原則與策略

(綱要)

102.12

壹、前言

貳、我國公共年金制度簡介

一、我國公共年金制度架構

二、共同問題：經費不足、行業不平、世代不均

三、個別問題

參、年金改革的原則

一、改革必須「見樹又見林」

二、保障經濟安全是原則，財務規劃是手段

三、改革必須符合社會發展趨勢

四、促進社會互助和諧

肆、年金改革的策略

一、基礎年金的整合

二、財務規劃的思考

三、擴大參與

四、建立動態的年金給付調整機制

伍、結語

年金制度改革的原則與策略*

發表於102年12月《社會發展季刊》第144期

壹、前言

從101年10月傳出勞保即將破產的消息，其它年金的財務狀況也陸續揭露之後，整個社會突然驚覺到大部分的年金都面臨程度不一的破產危機，年金改革成爲102年上半年最熱門的議題，媒體高度關注，長時間的大幅報導，在野黨也提出各種主張，甚至要求召開年金國是會議。行政部門(行政院及考試院)分別在102年4、5月間將公務人員退休撫卹法、公務人員保險法、勞工保險條例、教職員退休條例等年金相關法案送請立法院審議，截至102年7月底，除了勞保條例之外，其它法案都已經相關委員會審查通過。原期待102年8月立法院召開第二次臨時會時，有機會通過年金改革法案，無奈由於朝野尚未達成共識，再加上兩岸服貿協議、核四公投及其它重大事件占據了媒體版面，使得年金改革又冷卻下來。

年金改革不僅關係這一代人的權益，更影響未來世代，我國的現況不論是從政府的財政情形、各項基金收支營運、

* 本文曾發表於102年12月份《社會發展季刊》第144期，其中註釋及參考文獻格式部分，改依本書統一體例調整。

人口結構的改變等層面來看，都可以發現年金制度面臨不得不改革的壓力，否則很快就要面臨破產¹，而任一基金的破產帶來的信心崩盤，恐怕會加速其它基金的破產，這也是我們希望儘速改革的原因。

在過去將近一年時間，本人除了基於業務需要而研讀年金資料外，也多次與學者專家進行座談，並於102年9月前往日本進行年金制度考察，其目的就在於希望提出一套妥適的年金改革方案。本文就是個人學習研究的心得，在觀察其它國家的經驗後，個人覺得年金改革不能僅考慮個別年金，而必須從整體的公共年金體系著手，方能了解全貌，不至陷入見樹不見林的謬誤。於是本文嘗試將視野放大至全國的公共年金制度架構，包括公保、勞保、軍公教退撫、農保等，但特別要說明的是，本文純屬個人觀察心得，考試院主管業務亦僅及於公教人員保險及公務人員退撫制度，其它部分將尊重行政院等主管機關的意見。

貳、我國公共年金制度簡介

本節擬先就我國公共年金的概況、共同面臨的問題和個別問題做一說明，希望了解其梗概之後，再提出年金改革的原則與策略。

¹ 據銓敘部的估算，軍公教退撫基金，軍人帳戶預計 108 年破產，教育人員帳戶為 116 年，公務人員 120 年。勞保基金預計也是 116 年破產。

一、我國公共年金制度架構

首先說明，年金是一種給付方式，不一定是社會性或商業性，同時也兼具保險和救助兩種方式。勞保年金給付是社會性保險，老農津貼給付則是社會津貼，屬於救助性質，但兩者都是年金。因此公共年金架構也包括以「年金方式」支付的津貼。我國目前的年金體系，主要是依職業別而建立，由於各職業之主管機關不同，統整不易，也容易陷入「見樹不見林」的困境。透過描繪出公共年金體系架構，能讓我們了解各種年金在公共年金體系中的相對位置、人數等。以日本為例，其體系架構相當清楚。

(數値は、平成24年3月末)

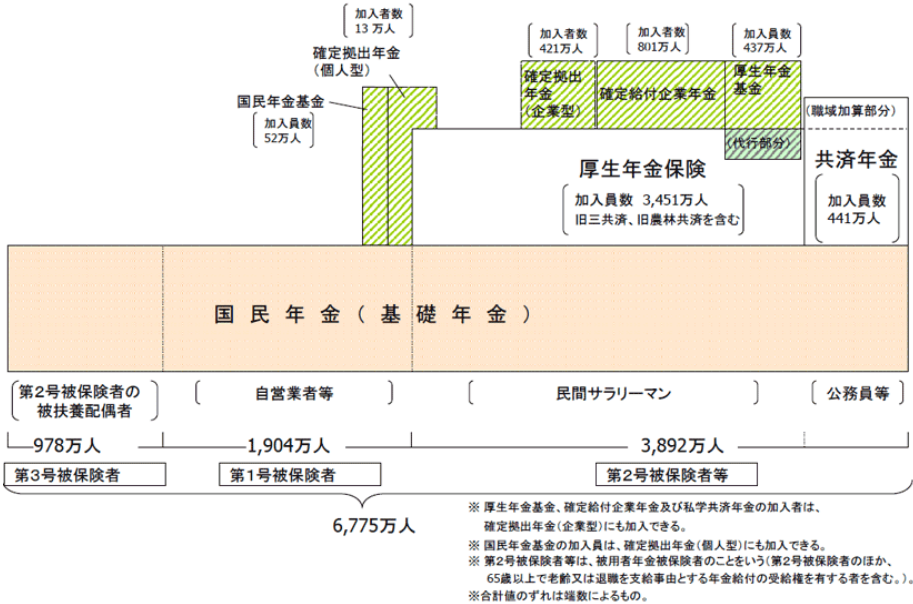


圖1 日本公共年金體系架構²

從日本公共年金架構圖可以看出，「國民年金」是第一層的老年經濟安全保險，屬於強制性質，適用於全民，但是投保對象則區分為三類，第一類是自營業者，第二類是受雇員工，包括民間的受雇者及公務員和教師，第三類則是第二類被保險人之配偶。第二層的保險則依職業各有不同，勞工加入厚生年金，公務員加入共濟年金，這兩項年金屬於強制

² 引自日本厚生勞動省年金局，〈平成 25 年度年金制度のポイント〉(2013 年度年金制度要點)，厚生勞動省年金局，2013，頁 11。

性質，至於自營者或其它國民，可以自由選擇加入國民年金基金。第三層的年金是自願性質，主要適用於厚生年金的被保險人，包括厚生年金基金、確定給付企業年金（基金型）、確定給付企業年金（契約型）、確定提撥年金（企業型）等，共濟組合的被保險人沒有第三層的年金，但在第二層的共濟年金部分則比厚生年金多了「職域加算」，約占共濟年金的20%。

我國目前的公共年金體系是「多元分歧」，依職業身分不同分別建立制度，保障水準參差不齊，計有5種社會保險，6種退休制度及各種津貼，其條件和給付水準、受政府補助的程度，均有甚大之差異³。由於分歧的制度設計，因此迄今尚無一個正式的公共年體系架構圖，缺乏一致性的認知，以至於討論時常陷入各說各話的情形。個人參考各項資料後，以世界銀行所提的年金體系，嘗試提出我國的公共年金體系草圖如下。

³ 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。

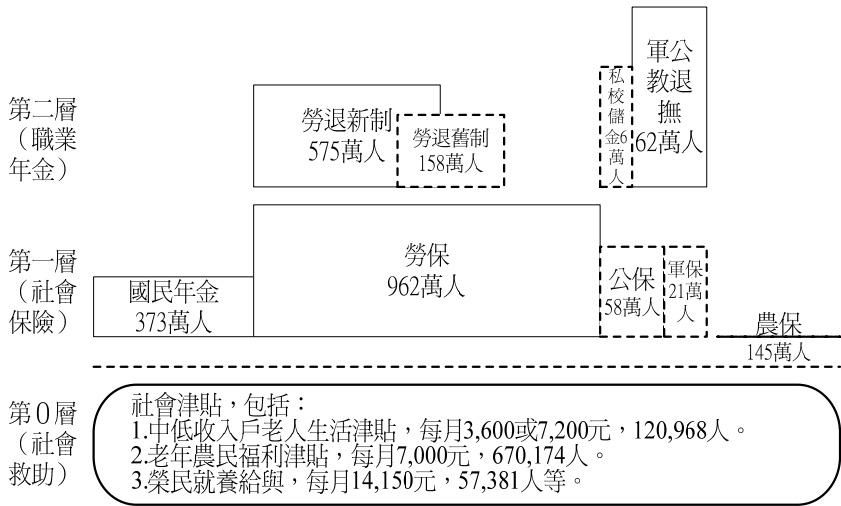


圖2 我國老年經濟安全保障架構圖

上述我國老年經濟安全保障架構圖，是參考日本的年金體系架構予以繪製，但兩國仍有制度上的明顯差異，有必要說明如下：

第一，本圖各項制度，「寬度是代表涵蓋的人數，高度則代表給付的多寡」，但給付多寡涉及薪資水準、年資長短等因素，因此只是一個概略的比較。再者，勞退新制屬於確定提撥制，未來的給付水準，除涉及薪資水準、年資長短外，與投資效益更具有密切的關係。至於農保部分，由於無老年給付(不論一次性給付或年金給付)，依本圖的概念，只有寬度，沒有高度。但是根據《老年農民福利津貼暫行條例》的規定，年滿65歲且參加農保6個月以上之老年農民，得申請發給每個月7,000元的老農津貼，本項福利屬於社會救助，爰

列在第0層。

第二，方框之實線，代表該制度提供年金方式給付，而虛線之公保、軍保、勞退舊制及私校人員儲金，均非以年金方式給付。其中公保(適用對象尚包括公私立學校教師)與軍保，雖然只有一次性給付，但退撫舊制年資(公務人員為1995年，教師為1996年，軍人為1997年之前)所核給之一次性養老給付，得以優存18%，因此也具有「準年金」的概念。

第三，勞退於2005年推動新制，目前純新制人員有470萬人，純舊制人員53萬人，兼具新舊制人員為105萬人，合併計算後，加入勞退者計628萬人，具有新制年資者575萬人，具有舊制年資者158萬。

第四，第0層的社會津貼部分，由於各種津貼的給付標準不一，且人數有別，因此其寬度與高度不做為比較。除表列之中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與外。另外，老年基本保證年金(每月3,500元，782,319人)及原住民老年給付(每月3,500元，32,025人)，原屬社會津貼，但2008年10月國民年金開辦之後，已併入國民年金保險，併予敘明。

第五，本圖各項津貼或保險之人數，由於各項保險之統計時間有別，爰僅能依其2012年或2013年之數據分別列明。

從圖2，可以發現我國社會津貼的型態相當多種，就世界銀行的五層次老年經濟保障架構來看，津貼屬於第0層的社會救助範疇，有其資格限制，並非適用於全民。至於社會

保險方式則是第一層次，目前包括公保、勞保、軍保、農保及國民年金保險，其中前4種係依職業別區分，第5種則是「非受雇者的社會保險」⁴。第二層是各職業別的職業年金，軍公教人員適用各自退撫法律，但基金合併運用，為確定給付制的年金。勞工則依《勞工退休金條例》辦理，屬於確定提撥制的年金給付，私立學校教職員依《學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例》，僅有一次性給付，並無年金，但是私立教職員可選擇「定期給付」，該方式是指以一次給付應領取總額，由儲金管理會篩選合適之年金保險商品，提供退休人員選擇，以定期給付方式（按月、季、半年、年等），作為定期發給之退休金，並不同於月退休金，嚴格來說，只是一次性給付的分期支領。

本文提出我國公共年金架構草圖，目的是希望建構一個足以完整呈現我國公共年金架構圖，以利於年金制度的討論，減少各說各話，並促進建立年金改革的共識。當然，上圖只是個人的看法，歡迎各界提出意見。

二、共同問題：經費不足、行業不平、世代不均

從圖2可看出我國年金制度分歧且複雜，雖然如此，制度間仍有共同需面對的問題，也就是馬總統所說的「經費不

⁴ 國民年金法第7條規定，年滿25歲，且未領取相關社會保險老年給付者，應加入國民年金。同法第6條規定，相關社會保險係指「公教人員保險（含原公務人員保險與原私立學校教職員保險）、勞工保險、軍人保險及農民健康保險。」

足、行業不平、世代不均」。

第一，經費不足，在各項津貼部分，由於津貼的財務來源是政府預算，因此其經費不足主要是因為政府的財政情況日漸惡化，其原因包括經濟不景氣、賦稅不夠健全、討好選民的政策等，使得政府負債逐年加重。截至102年7月底止，中央政府1年以上債務未償餘額5兆1,223億元，短期債務未償餘額2,548億元；平均每人負擔債務23.0萬元⁵。近5年來，平均每年舉債數約2,000億元，而這些欠款未來仍需由後代償還。在各項社會保險部分，主要原因不外乎「給付率偏高、保費太低、退休年齡太早、退休人數太多、投資報酬率低於預期等」。但是個別的社會保險，面臨的問題略有差異，下一段繼續說明。

第二，行業不平，本文的基本立場認為，行業之間本無法比較，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。但由於制度分歧，制度間的差異便容易相互比較，包括所得替代率、政府補助金額、員工自繳金額、員工分擔比率、金錢價值比等，都成為比較的項目。以勞工投保上限的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

⁵ 財政部，

<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=73218&ctNode=2422&mp=1>
(2013/9/5)

額等項目，將發現所得替代率和政府補助，公務人員優於勞工；就金錢價值比、分擔比率、繳納金額而言，勞工優於公務人員。可見，不同制度間本無法公平比較，僅就單一項目進行比較，不僅無法窺得全貌，反而陷入以偏概全的謬誤。

第三，世代不均，簡單地說，就是上一代人的負擔較少，而福利較多，下一代人則相反。其實，若是人口結構並未有大幅變動，只要不過度消費、浪費，世代不均的現象可以儘量避免，但問題便在於我國的人口結構面臨劇烈的翻轉，世代間的人口成長嚴重失衡。由於這一代的生育率大幅下滑，可以預見下一代的勞動人口會急遽下降，再加上人類壽命不斷延長，加速人口老化，結果是這一代的勞動人口到了下一代面臨退休時，其所需的年金給付額度將造成下一代的勞動人口保險費的龐大負擔，這也就是年金保險的「世代風暴」(generational storm)。下一世代的勞動人口若拒絕為下一個世代的老人(即這一世代的勞動人口)支付老年給付，下一世代的老人就可能領不到足額的老年給付。

三、個別問題

就老年經濟安全保障而言，除了有共同的問題之外，也有個別的問題要面對，本文限於篇幅，僅能簡述其概要。

就第0層的各项津貼而言，雖然它屬於殘補性質，但目前各項津貼的給付金額，大都低於內政部公布的最低生活費

6。當然，津貼本質就是救助，也具有補充的性質，只是對於若干只仰賴津貼維生者，這樣的津貼額度恐怕無法維持其最基本的生活需求。本文並非建議一律提高各項津貼的數額，畢竟以津貼的方式來保障老年的經濟安全，並非最佳選擇。為求經濟安全的保障可長可久，大多學者主張應透過社會保險的方式，而非一味仰賴政府的救助。社會津貼另一個被人詬病的問題，就是違反公平性。不同的老年國民依其身分之不同，能獲得之給付有明顯的差異。同時，近年來受政治因素影響，各項給付水準之調整不同調，更深化其間之不公平。例如老年農民生活津貼，給付水準從最早之每月3,000元調高為7,000元，政府支出大幅提高。各項津貼雖於2012年起建立調整機制，隨消費者物價調整，但如此是否能讓津貼給付之調整免於政治力之干預，仍不無隱憂⁷。

再就第一層的社會保險而言，國民年金的第一個問題是給付偏低，依現行投保金額17,280元計算，投保30年所能支領的國民年金僅有6,739元⁸，甚至低於老農津貼7,000元，無

⁶ 所謂「最低生活費」，依社會救助法第四條之規定，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數60%定之，並至少每3年檢討1次。內政部102年公布的最低生活費，臺灣省為10,224元，新北市為11,832元，台北市為14,794元，台中市為11,066元，台南市為10,244元，高雄市為11,890元。來源 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm> (2013/9/5)

⁷ 傅從喜，「我國老人經濟安全保障體系之檢視與未來展望」，發表於2012年3月16日，台灣老人學會舉辦之「臺灣因應高齡社會來臨的政策研討會」。

⁸ 依勞保局網站提供之試算表計算。 <http://www.bli.gov.tw/cal/oldPay2.asp> (2013/9/5)

怪乎國人投保意願低落，甚至被認為是弱勢者的年金。國民年金的另一個問題是繳費率偏低，2009年7月時，國民年金25～55歲各年齡被保險人準時繳交保險費的比率，都低於50%⁹。顯示國民年金遲繳保費或不繳保費的問題嚴重。事實上，鄰近的日本與韓國等實施國民年金的國家，自制度實施以來，未就業者的低繳費率問題一直就是主管機關頭痛的難題。若國民年金要永續經營，如何提高被保險人的繳費率，當是現階段國民年金最大的課題¹⁰。

就公保而言，公教人員保險的老年給付目前仍為一次給付，由於公務人員退休金相對優渥，故公教人員保險的養老給付似無改為年金給付的迫切性，但問題在於《公教人員保險法》的適用對象還包括「私立學校之教職員」，他們在職業年金部分也只有一次性給付，因此私校教職員自稱是「年金孤兒」，是唯一未受到社會保障年金覆蓋的受雇者，因此私立學校教職員大力推動公保老年給付年金化，這也是公保面臨的重大問題。

就勞保而言，首先是勞工的投保薪資「失真」，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，再加上投保金額有43,900的

⁹ 黃泓智、楊曉文、李永琮（2010）。國民年金保險費率精算及財務評估。行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。民國102年8月21日聯合報亦曾報導「國保上路五年 二百萬人欠費」（A2版）。

¹⁰ 傅從喜，「我國老人經濟安全保障體系之檢視與未來展望」，發表於2012年3月16日，台灣老人學會舉辦之「臺灣因應高齡社會來臨的政策研討會」。

上限規定，造成投保金額根本無法實際反映其薪資。再者，勞保的保費偏低¹¹、給付率偏高(每年1.55%，投保金額並以最高60個月為計算基準)，也是重要問題。勞保的另一個值得注意的現象是「假勞工」，由於勞保給付優於國民年金甚多，許多非就業者便透過職業工會加保，以博取未來領取較為優渥的勞保老年給付，此一現象不僅對勞保造成衝擊，更對國民年金有不利之影響。

就農保而言，農保本身並無「老年年金給付」，但是根據《老年農民福利津貼暫行條例》的規定，年滿65歲且參加農保6個月以上之老年農民，得申請發給每個月7,000元的老農津貼。由於條件寬鬆，門檻不高，再加上保費低廉(全額保費僅260元，農民分擔30%，只要78元)，而且其給付金額高於國民年金投保30年的給付，遂造成許多「假農民」。根據監察院的調查，行政院主計總處實際統計農業人口僅50餘萬人，但每年農保總投保人數竟高達140餘萬人¹²。

至於軍人保險，並無老年年金給付，其退伍給付係一次性給與，最高45個基數，且其性質特殊。

第二層的職業年金部分，就軍公教人員的退撫制度而言，主要問題是「退休年齡偏低」和「所得替代率偏高」，公務人員平均退休年齡約55歲，教師為54歲，軍人更只有43.4

¹¹ 102年勞保費率為9%，員工分擔20%，雇主70%，政府10%，在上限43900的條件下，員工最高只要支付790元的保費，負擔不高。

¹² 民國102年8月20日，監察院對行政院、行政院農業委員會及內政部所提出之糾正。

歲，依國人平均壽命接近80歲來計算，退休軍公教人員可支領長達20~30年的退休金。再就所得替代率偏高而言，由於目前處於退撫新舊制過渡階段，兼具新舊制人員享有較優渥的計算標準，若干人員的所得替代率甚至超過100%，考試院雖然在95年、100年透過減少18%存款額度，以實際調降所得替代率，但仍有相當的比例高達80%~90%。過高的替代率除了造成基金及政府的財務壓力之外，也影響社會的觀感。

勞退新制係自94年開始實施，在此之前僅有一次性給付，勞退係確定提撥制，給付受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，因此只能是假設推估的數字。根據勞委會表示，自94年施行勞退新制以後，在每年薪資成長率1%、勞工退休基金投資報酬率4%、平均餘命20年之假設前提下，工作年資35年之退休金所得替代率約為27.4%。勞退新制退休金是個人帳戶制，其型態是「現在的自己為將來的自己儲蓄及投資」，帳戶金額可以累積帶著走，實施迄今不過8年，外界比較擔心的是基金的投資報酬率，以及若是未來物價膨脹造成勞退給付的實質購買力下降等問題。

至於私立學校教職員退撫儲金是自99年1月1日才開始施行，目前才剛剛運作3年多，尙有待觀察。

上述對於各項年金制度的觀察，只是粗淺地點出其問題，至於該如何解決，當需深入探討。

參、年金改革的原則

民國101年1月行政院修正核定的「社會福利政策綱領」，已提出社會福利的政策方向，可做為年金改革的重要原則，包括「政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。」、「政府社會救助之設計應以能維持國民之基本經濟生活水準。」等，此一綱領將社會福利區分為6大項，在「社會保險」的項目下，更具體表示，「社會保險……給付應考量適足性，以維持被保險人的經濟安全。」、「與所得相關之保險給付，若因不同職業別與所得等級造成給付水準、所得替代率與給付條件等之差距，政府應積極予以縮小。」、「社會保險之退休給付與老年給付，應以年金化、年資可隨個人移轉的原則來優先設計。」等。本文除了參考「社會福利政策綱領」之外，並根據上述觀察，提出年金改革的原則，供各界參考。

一、改革必須「見樹又見林」

「見樹又見林」係指年金改革必須同時觀照整體的老年經濟安全保障與個別制度的問題。過去依職業別所建立的年金體系，造成制度「分歧且複雜」，前述「共同問題」與「個別問題」，已經約略點出「見樹又見林」應該注意的面向。

依職業別而建立的年金體系，由於主管機關不同，統整不易，也容易陷入「見樹不見林」的困境。政府機關在考察

各國的經驗時，也多半只參考與其業務相關的部分，例如考試院，過去考察各國的年金制度，都以公務人員退休年金為主，勞委會的相關研究報告，也多以勞工年金為主，而內政部的考察，則以國民年金為主。依業務分工，依其職掌考察相關業務無可厚非，但卻可能陷入「見樹不見林」的困境。本文建議年金改革必須從完整的體系架構出發，了解是什麼層次的問題，改革的內容與主體在整個架構占什麼樣的地位與角色，改革之後是否改變原有的體系架構？影響為何？這也是本文在第貳部分嘗試提出我國公共年金架構的主要用意。

其次，根據前述「社會福利政策綱領」，「政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系，並應明定三者之功能區分與整合。」根據這一項原則，現行的社會津貼可考量併入社會保險。敬老福利生活津貼於97年10月國民年金開辦後，業已改依《國民年金法》規定發給老年基礎保證年金(3,500元)，農保原亦規劃一同併入國保，以解決「假農民」和老農津貼的財務黑洞，只是無奈國保開辦前，又緊急修法讓兩者脫勾。未來仍宜建立以社會保險為主體的安全保障，一方面減輕政府的負擔，一方面建立社會集體的連帶責任。

另一個要說明的是，過去對於年金制度的改革，多半注重在「給付面和財務面」，對於「行政面、涵蓋面」的問題探討較少。就行政面而言，包括基金管理監理的組織設計、

營運績效、行政成本等，例如，退撫基金是否改制為法人、是否放寬投資項目等，都可列入檢討。就涵蓋面部分，即便國民年金實施後，公共年金的覆蓋廣度已幾近全民，但就國民年金或者其它支領弱勢津貼者，其覆蓋的「深度」卻相當不足，也就是給付額度尚不足以維持國民之基本經濟生活水準，這亦是年金改革必須思考的問題。

二、保障經濟安全是原則，財務規劃是手段

推動社會福利的消極目的在於去除社會的不公，幫助社會弱勢，以保障所有國民之基本生活；積極目的在彰顯社會互助團結之價值，縮減貧富差距，讓每一個世代都有公平發展的機會，經濟成長的果實能為全民所共享。我國憲法第155條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」增修條文第10條第8項規定「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」

從憲法及其增修條文來看，推動社會福利制度是基本國策，而社會福利的基本目的在於保障人民的社會安全，並規定應採取「社會保險」的作法。社會保險的財務規劃方式有許多種，包括隨收隨付制、完全提存制，或者全部由政府的稅收支應等，但不論採取那一種財務規劃方式，都是配合環境需要而採取的手段，或為解決當前的重大問題，其根本目的仍在於保障經濟安全。

既然年金制度是為維持經濟安全，那麼在給付額度

上，便該強調社會適足性，前述綱領也指出「社會保險應依公平正義原則對經濟弱勢者提供保險費之補助，且給付應考量適足性，以維持被保險人的經濟安全。」它指的是當發生事故時，能提供某種維持生活水準的給付。就老年年金而言，要維持與退休前相近的生活水準，應提供多少所得替代率的退休年金呢？學者間並沒有一致性的看法，但大體上認為約在60%~80%之間。

相對於社會適足性，年金給付的另一個原則是強調「個人公平性」，指所領受的給付，與所繳納的費用之間有直接的關係，商業保險便是採取這個原則。若社會保險依個人公平原則，給付與保費之間有直接的比例關係，很可能對於低收入階層而言，其給付無法達到最低生活水準，便失去保障經濟安全的目標，因此社會保險更重視其適足性。就適足性而言，目前軍公教人員的退休所得替代率偏高，多數勞工則偏低，至於支領社會津貼者，若僅依賴津貼維生者，其額度亦不足，過高或偏低的情形，也是未來改革應調整的重點。

三、改革必須符合社會發展趨勢

我們目前所處的社會環境變動極為快速，年金改革必須符合社會發展趨勢，包括產業轉型帶來就業型態與機會的轉變、人口高齡化與少子女化所帶來的世代正義議題，以及家庭型態趨於多元、貧富差距擴大導致青年與中產階級落入貧

窮的焦慮感日深等，這些都是構成當前我國社會發展的新挑戰¹³。

就工作型態的轉變而言，資訊化、全球化之後，工作型態與以往有許多改變，包括兼職工作、非典型人力(派遣人力)、跨國人力等，已是普遍的工作樣態，未來年金制度的改革，必須思考到這些人的需求，才不會與時代脫節。日本在2012年，將請領國民年金資格的累積年數，由25年降為10年，並定於2015年10月實施，其主要原因便是因應工作型態的轉變¹⁴。再者，配合海外工作人數的增加，日本政府並積極與各國簽訂社會保障協議，確保年金累積期間之計算以保障年金請領權利。依據社會保障協議，計算年金累積保險年數時，應將加保日本與外國年金制度之年數一併予以計算。自2000年2月與德國簽訂之協議生效後，至2013年4月1日止，已與歐美等14國簽訂協議且皆已生效¹⁵。

再就家庭結構的轉變而言，由於長壽現象延長了國民的老年期間，加上產業結構變化（工業化等）、都市化、國人生活觀念的改變、少子女化等因素，家庭結構產生巨大變化。台灣一向以父母與未婚子女組成的核心家庭為主流，但根據主計總處資料，核心家庭占台灣總戶數比例一路滑落，

¹³ 引自行政院 101.1.9 院臺內字第 1010120382 號函修正核定之「中華民國建國一百年社會福利政策綱領--邁向公平、包容與正義的新社會」

¹⁴ 日本降低國民年金請領資格的累積年數，主要係配合新型態的雇用關係，包括海外工作、派遣人力等非典型雇用情形日益普遍。

¹⁵ 日本厚生勞動省年金局，〈平成 25 年度年金制度のポイント〉(2013 年度年金制度要點)，厚生勞動省年金局，2013，頁 36-37。

從2000年占全國總戶數約41%（267萬餘戶），滑落到2010年約35%（265萬餘戶）。10年來，夫婦兩人的家庭增加最多。至於單人家戶的比率，也達22%，是所有家庭組織型態中的第2位。年輕人不生育、子女離家居住等趨勢，會使夫婦家庭比率繼續攀升，當家庭沒有後代，可能使長期照顧等問題變得嚴重。未來愈難期待依靠子女扶養老年生活，因此年金資助便成爲老年生活的重要關鍵，以日本爲例，公共年金比例約占高齡人口所得之7成，已成爲老年生活的一大支柱，對於國民生活扮演著不可或缺的重要角色。我國未來也面臨相同的情境，因此年金制度的改革必須思考到這個因素。

其它例如人口高齡化與少子女化所帶來的世代正義議題，貧富差距擴大導致青年與中產階級落入貧窮的焦慮感日深等，均應在年金改革中一併思考，在此不再贅述。

四、促進社會互助和諧

社會保險係屬一種政策性的強制保險制度，其基本理念是建構在社會連帶責任思想的自助互助基礎上，而主要目的在於保障多數國民的基本經濟安全與醫療照顧。其中全民健保的實施，避免被保險人醫療上的經濟障礙，政策成效已普受肯定。年金保險的實施，將可進一步確保被保險人老年經濟安全的退休資源。至於其互助與連帶責任的基礎，即在於透過大數法則，促進彼此扶持，若是採取隨收隨付制的財務規劃模式，更具有世代契約的精神。

社會保險既強調社會連帶責任與世代包容，年金改革也

必須依循此一原則，若是社會的成員無法互助、世代間無法包容、不願相互扶持，便失去社會保險的價值。坦言之，我國目前分立的年金制度，造成相互比較的困擾，雖然前已提及行業間難以比較，但實務上相互援引比較卻是常態。為減少此一困擾，未來應依據綱領所敘「與所得相關之保險給付，若因不同職業別與所得等級造成給付水準、所得替代率與給付條件等之差距，政府應積極予以縮小。」之原則進行改革。102年考試院所提出的公務人員年金改革方案，即以調降所得替代率為改革主軸之一，減少和勞工之間的差距，此一原則在未來年金改革中，仍應持續強調。

除了減少公務人員和勞工的所得替代率差異之外，另一個促進社會和諧的作法是即是建立全民適用的基礎年金，本文將在下一部分說明。

肆、年金改革的策略

年金改革的原則屬於政策目標的說明，而年金改革的策略則是技術或結構上的調整，本文嘗試提出幾個適合我國目前年金改革的策略。

一、基礎年金的整合

公共年金制度大致區分為全民取向的貝佛里奇模式(或稱英國模式)與職業取向的俾斯麥模式(德國模式)兩大類。我國目前的年金制度係依職業別成立，接近德國的模式，費率

和給付各不相同。英國模式則強調普及式的福利，其社會保險強調均一費率及均一給付。本次年金改革過程中，個人曾與數十位學者進行座談，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，而這種改革理念，也就是從德國模式轉向英國模式(在基礎年金部分)。過去在推動國民年金的階段，曾有機會整合現在林立的老年給付與退休金制度，然而終究沒能達成，造成錯失整合的時機。

至於如何整合現行分歧的制度，成立全民適用的基礎年金，可以考量的方式有許多種。

第一，建構一個全新的制度，打破現行的國民年金及部分社會津貼，並將公保、勞保等社會保險的一部分金額整合併入基礎年金。全民健保的推動，就是類似模式。第二，仿效日本1985年基礎年金整合的經驗，日本的改革是維持既存制度，並將各制度(包括勞工適用的厚生年金及公教人員適用的共濟年金)中原本「定額給付」部分，合併原有的國民年金，打通整合為共同的基礎年金，也就是加入厚生年金(或共濟年金)者，即自動加入基礎年金，被保險人只要交一份保費，保費會分別依比率提撥至基礎年金帳戶或厚生年金帳戶，這種作法一方面維持新舊制度間的連續性，一方面避免侵害年金的既得權與期待權¹⁶。但是我國目前的勞保或公保，其給付

¹⁶ 吳凱勳，日本年金保險制度的探討，載於《先進國家年金保險制度》，內政部編印，1994，頁179。

並未如日本有所謂「定額」及「所得相關」兩種，因此這個作法還必須定出一個適合的金額，做為整合的基準點。第三，採取「制度分立，內涵一致」的作法，將年金制度中的主要內容，包括請領年金的條件、所得替代率、提撥率等，予以一致性規範。過去推動國民年金時，已有多位學者做此建議，這種作法其實是過渡性措施，畢竟當「內涵一致」時，便已具備進一步整合的條件，更何況根據社會保險的大數法則，被保險人愈多，愈能分擔風險，未來仍可朝向整合為單一基礎年金方向努力。

基礎年金的建立，有幾個重要的意義：第一，打破行業不平：基礎年金可打破職業別的藩籬，讓所有的民眾退休後(或65歲以上的民眾)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。第二，有助於落實社會福利政策綱領所揭示「以社會保險為主」的社會安全體系。基礎年金是一套全民適用的社會保險，若能提供適足的給付，便可取代現行大部分的社會津貼。第三，促進社會團結：坦言之，若是目前經濟情勢良好，政府財政無虞，大家都能享有足夠的年金，即便行業間或有不「均」，但並無「寡」的問題，相互之間便不會太計較，例如過去台灣經濟發展較佳的時候，銀行利率達到12%，也就沒有人特別在意軍公教退休人員的18%，但現階段經濟情勢不佳，相互比較的結果，其實是撕裂社會，影響社會的團結，而透過基礎年金的建立，有助於將全民團結在一起。

二、財務規劃的思考

以社會保險方式提供年金給付的制度，其財源主要來自「保費、國庫補助或運用收益」。要強調的是，社會保險雖然不以營利為目的，但仍須維持財務收支平衡，並重視「自給自足」原則，因此財務上應以保費為主要來源，其理由有三：(一)讓保險人了解給付來自於其所繳納的保險費，可避免保險人疏忽的態度，且更注意保險制度的健全發展。(二)可使社會保險經營更具有效率，也可避免政府的超額預算支出。(三)由於社會保險是經由立法而產生，普遍大部分民眾均能參加，將有助於保險的推廣，也因此政府需因應現況而加強社會保險的制度，以符合民眾最大利益。

社會保險的財務規劃方式，大體上可區分成三種，一是「隨收隨付制」(Pay-As-You-Go, PAYG)，二是「提存制」，又可細分為「完全提存制」及「部分提存制」，三是由稅收支應。

隨收隨付制的基本邏輯是「當年度的保險費收入，用於當年度的保險給付」，由於保費收入來自於這一代的勞動者，保險給付則是交給上一代的勞動者，因此，隨收隨付制簡單來說就是「下一代養育上一代」，形成世代移轉，因此它是建立在堅實的世代契約上。就財務管理來說，隨收隨付制理論上並無基金管理的問題，但在實際運作上，為維繫財務制度的安全與緩和實際費率的變動，一般通常保持6~12個

月的所需費用，可視為一種安全準備金¹⁷。隨收隨付制的優點在於不必考慮通貨膨脹率與經濟成長率，不受物價波動的影響，同時管理基金的成本極低，不至於受到政治力量的干預。在此制度中，影響保費高低的主要因素除了給付水準外，最主要是取決於給付人數與繳費人數的相對比值。因此，隨收隨付制對於人口結構的變遷非常敏感，因為這一世代所繳的保險費立即運用於上一世代的退休人員，在扶老比率高的國家會增加年輕人沉重的負擔。

在不考慮國庫補助的前提下，假設有一名老人欲請領老人年金給付3萬元，政府即向15名勞動人口收取保費每人2,000元，國家再將此獲得的錢交付給老人，如此一來國家即根本不需出半毛錢即解決此一老年給付財源的問題。但偏偏台灣的人口面臨劇烈的變動，在隨收隨付制下，政府若不給予補助，我們根據勞動者和退休人的比率，在退休所得替代率60%的假設之下，試算勞動者要移轉多少薪資給退休者¹⁸。

¹⁷ 日本的公共年金係採隨收隨付制，2004 年年金制度改革中，年金財務營運方式修正為所謂的「有限平衡方式」。所謂「有限平衡方式」，是先設定年金給付與負擔應達到平衡之期限（即已出生世代之年金給付時間，約 100 年），且於給付結束時可保有 1 年份左右之準備金餘額。引自日本厚生勞動省年金局，〈平成 25 年度年金制度のポイント〉（2013 年度年金制度要點），厚生勞動省年金局，2013，頁 32。

¹⁸ 參考邊恕，〈日本公共年金的支付危機與養老保險制度改革〉，《日本研究》（遼寧大學日本研究所），2003 年第 3 期，頁 8-9。本文參考邊恕文章，以台灣的人口結構進行試算。

	15-64歲人口比率 (%)	65歲以上比率 (%)	薪資移轉負擔
2010	73.61	10.74	8.75%
2030	64.1	23.9	22.35%
2050	54	36.5	40.5%
2060	50.7	39.4	46.6%

註：2030年、2050年及2060年的人口資料，依據經建會的估計報告。

在勞動者所交保費=退休者所支領年金的公式下，以2010年為例：

$10.74 \times 60\% = 73.61 \times A$ ， $A = 8.75\%$ ，即勞動者只要將薪資的8.75%移轉給退休者，就足以支應退休者的年金，負擔其實相當低，但隨著時間的遞移，年輕人的負擔逐年加重，試算如下：

$$2030 \quad 23.9 \times 60\% = 64.1 \times A, \quad A = 22.35\%$$

$$2050 \quad 36.5 \times 60\% = 54.0\% \times A, \quad A = 40.5\%$$

$$2060 \quad 39.4 \times 60\% = 50.7\% \times A, \quad A = 46.6\%$$

依上述試算結果，目前的人口結構，若是採行隨收隨付制，勞動者的負擔不高，這也是目前處於人口紅利階段的現象。但少子化情形會逐漸影響到勞動人口數，進而造成勞動者的負擔加重。依試算結果，2030年勞動者的薪資轉移便已

達到22.35%，已超過所能容忍的保費上限¹⁹，2060年更高達46.6%。由於我國少子化情形嚴重，人口結構的改變幾乎是全世界最快速的國家，短期內似乎也沒有解決的良方，在此一前提下，似不存在採行隨收隨付制的條件。

第二種模式是提存制，其一是完全提存制(Full Funding)，即個人工作期間便為保障老年經濟生活進行儲蓄，簡單來說，就是「現在的自己養未來的自己」。完全提存制尚可依給付分為兩種，一是確定給付之完全提存準備制，係指年金給付事先即依據法令明訂其給付公式，事前逐年提存老年退休後所需的給付額，而以平準保險費率來維持其保險財務的健全性，此種方式即每一代或每一階層的被保險人，均須完全提存準備其本身所需費用。二是確定提撥之完全提存準備制，指事先明訂個人參加年金制度期間之保險費金額，並將其款項投資於資本市場，給付則視其投資收益與原提撥金之多寡而定。

在確定給付的完全提撥制之下，由於各種假設往往與事實有落差(例如投資報酬率、物價膨脹指數、薪資成長率等)，再加上精算未必準確，尤其數十年後才支領保險給付，其變數相當大，收支之間容易產生巨大變動。再則未來面臨龐大的累積準備金，基金管理與運用的成本與能力，亦為完全提存準備所需面臨的挑戰。因此，完全提撥制只是一種「理論上」的自己養自己，實際上受到的干擾因素相當多。若是確

¹⁹ 據一般學者的看法，年金保險費率容忍上限大約是20%。

定提撥給付制度，實則為個人帳戶制，僅為個人生命週期的所得重分配，並無社會或代際間的所得重分配，嚴格說來，與社會保險的精神未必相合。無論確定給付或確定提撥之完全提存準備，其所累積的準備金均較難事先掌握，也可能面臨的投資風險、個人喪失提撥能力等²⁰。完全提存制除了上述問題之外，最大的難題在於必須大幅提高費率，目前軍公教的平準費率(也就是完全提撥)大約是40%，如此高的提撥率，被保險人的負擔過大，恐遭強烈的反彈，因此完全提撥在實務上難以施行。再者，所累積的龐大基金，其營運績效及其運用是否遭到政治力量的干預，也會引起擔憂。

提存制的第二種型態是部分提存制，部分提存準備方式，係為補救上述兩種方式的缺點所採行的折衷辦法，但仍以完全提存準備方式為前提來處理保險財務，而保有一定水準的責任準備，因此提存比率較低，也具有隨收隨付制的優點，不至於累積過多的資金，被保險人的負擔也不會太重。須強調的是，部分提存制希望融合上述兩種方式的優點，但事實上也無法避免上述兩種方式的缺點，包括仍會累積基金，有基金管理的問題，提存準備金須隨時因應財務情形、人口變化進行調整等。

至於最後一種作法是由稅收支應，以稅收支應社會保險

²⁰ 參考謝明瑞，〈國民年金財務規劃之探討〉，國家政策研究基金會研究報告，財金（研）092-004 號，2003 年 2 月 7 日。
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/092/FM-R-092-004.htm>
(2013/9/1)

給付，其實已經接近社會津貼，而非社會保險。由稅收支付等於是「讓政府養」，一切責任由政府承擔。若是稅收制度合理健全，多數稅收來自於富人，則就像「富人幫助窮人」。可是台灣的社會福利支出目前已是年度政府總預算的最大項目，若要再由政府全額支付各種年金，除非大幅增稅(如北歐)，扭轉現行「稅收小國、福利大國」的現象，成為「稅收大國、福利大國」，但大幅加稅在現階段幾無可行性。

綜上，本文建議現階段仍宜採現行的部分提存準備制，採逐期調整費率的策略來處理其財務負擔，這恐怕是目前「雖不滿意，但仍可接受」的作法。國際社會安全協會在2007年出版的「公共年金制度責任準備基金(Public Scheme Reserve Funds: Helping Sustain PAYG Pension—Survey Report)」一份調查研究報告中指出：該機構曾對實施公共年金制度（社會保險年金）的43個國家所做的調查結果顯示，凡採隨收隨付式的社會保險年金制度，在其制度設計上設置有責任準備基金財務制度者，大都能有效地發揮部分提存準備制的財務調節效果²¹。可見採隨收隨付制的國家，在財務規劃上似有朝向部分提存制靠攏的情形。

三、擴大參與

年金改革可以說是台灣三十年來規模最大的制度改革

²¹ 柯木興，〈淺談年金保險財務問題的影響因素〉，國家政策研究基金會研究報告，社會(研)100-003號，2011年8月17日。
<http://www.npf.org.tw/printfriendly/9565> (2013/8/25)

工程。年金制度改革具有兩個特色：一方面是全面性的議題，勞軍公教人員超過上千萬人，幾乎涵蓋各行各業，具跨政黨、跨行業、跨族群的特質；另一方面它又具有專業性，年金的改革幅度要多大，替代率、費率、給付基準、基金運用的效率都需要財務精算。換言之，年金改革是一個同時具有政治性與專業性的複雜工程。

由於我國的年金改革是朝向「減碼」的方向，爲了避免既得利益者的反彈，可考量採取責難規避(blame avoidance)的作法，擴大參與，包括朝野政黨共商、學者專家、利害關係人的參與等。以日本爲例，每次年金改革的法案皆需經過以下流程²²：

- 1.年金審議會定期開會討論與研究。
- 2.年金審議會編寫報告。
- 3.報告提交至厚生省並公布。
- 4.政府單位(包括厚生省、大藏省與當時的執政黨，自民黨的年金制度調查會等)設計草案。
- 5.參照年金審議會對於草案的意見。
- 6.參照總理府下的社會保障制度審議委員會之意見。
- 7.呈交給首相。
- 8.向國會提案。

厚生省年金局在1997年甚至於提出五項方案，提供做爲

²² 引自蔡瑩潔，〈日本年金制度改革之研究〉，政大勞工所碩士論文，2005年，頁54-55。

刺激社會大眾討論之用，並做民意調查：

- A方案：年金給付額度不變，只變動保險費率。(逐年提高至2025年的34.3%)
- B方案：保費提高至月薪的30%(年薪23%)，給付減少10%。
- C方案：保費提高至月薪的26%(年薪20%)，給付減少20%。
- D方案：保費提高至月薪的20%(年薪15%)，給付減少40%。
- E方案：廢止強制的厚生年金，政府只負責基礎年金。

民意調查結果，選擇C方案的人最多。其實這個調查過程，最重要的是引起討論，建立民眾的共識，並藉此尋找政策實施的正當性。本次年金改革舉辦一百二十二場年金制度改革座談會，參加人數超過一萬人。除了全國各地基層社區的座談會外，也邀集政黨代表及公務人員協會、退伍軍人協會、教師公會、工商總代表等座談，過程是結合草根民主與審議民主精神的作法。但由於沒有接受反對黨所提出的年金國會是會議，很遺憾未能取得民進黨的支持。但參考民進黨所提出的年金改革版本，在大的政策方向上，除了對於新進人員是否採取多層次年金有不同看法之外，其餘內容和行政部門所提，並沒有方向上的歧異，主要也是延後退休年齡、降低所得替代率，這已經成為朝野的共識。

年金改革所牽涉的利益衝突，需要政治過程的折衝，傾

聽與對話，讓人民和政府一起面對和思考年金問題，如此有利於化解個別行業或團體的反彈與阻力。未來年金改革，仍應持續擴大參與，以凝聚全民共識。

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。目前已有加拿大、巴西、瑞典、德國及日本等國已將此種平衡調整機制功能概念納入在制度體系內。

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，立即啟動此機制，藉由提高保費、政府撥補等方式，維持財務平衡²³。

²³ 楊紹華，〈瑞典用專業平台 挽救退休金危機〉，《今周刊》第 826 期，2012.10.17；另參考〈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。

政府在民國101年對於社會福利津貼定下調整原則，為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(但成長率為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。

建立年金調整機制，還有一個「調節」的功效，在經濟情勢良好時，年金調幅不要太高，而在經濟情勢下滑的時候，便可少降一點，以維持年金給付的穩定性。再者，目前軍公教人員的退休所得替代率偏高，未來建立的調整機制，可設計一定的彈性空間，利用這個彈性空間，逐步縮小軍公教和勞工的差距，因此自動調整機制的目的，雖然在於穩定財務及給付水準，但實質上亦可藉此達到調整所得替代率的效果。日本即預計在2013年起，分3年執行解除「特殊水準」，以實質調降年金額度2.5%，此一作法除了維持現有工作者未來的年金額度外，亦有助於維持世代間的公平。

伍、結語

本文以個人的觀察，提出年金改革的幾項原則與策略，除了參考理論上的建議、外國的經驗之外，最主要是必須符合國內的環境，畢竟制度無法移植，理論的完美也無法確保實務的可行。當然，這些主張尚未能涵蓋年金制度的所有問題，尚需要更多人的努力與關注。

目前年金制度所面臨的問題，尚無一勞永逸的秘方，因此，制度的選擇，便是問題的選擇，任何制度設計的背後，都有希望解決的主要問題，但也因此會留下另一個問題。以日本為例，公共年金強調社會保險的精神，採取隨收隨付制的財務規劃，重視「世代契約」，但是由於人口結構的轉變，年輕人的負擔加重，目前已面臨世代不公的質疑，年輕人對於年金制度不信任，經濟不景氣的結果也使若干年輕人無力繳交保費。再者，如智利採取的個人帳戶制(確定提撥制)，雖然不會給後代帶來負擔，但也由於通貨膨脹等問題，造成實質購買力下降的問題。我國的年金改革，也必須思考我們面臨的最重要問題是什麼，最需要解決的難題是什麼，方能設計最適當的制度。

最後，本文擬以《禮運·大同》曾提到理想國做為本文結尾，天下大同就是「人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」「人不獨親其親，不獨子其子」其實就是社會保險的觀念，風險分擔，相互幫助。其次，年老無妻叫做鰥，年老無夫叫做寡，年老無子叫做獨，年幼無父叫做孤。這四種人是困苦而又無所依靠的人，前三者都與年老有關，可知禮運大同篇的理想國，主要的對象之一即是老年的安養，年金制度的改革，其實也就是天下大同的理想，謹以此與國人共勉。

我國與 OECD 各國政府規模及人事費之比較探討

(綱要)

102.12.19

壹、前言

貳、我國政府規模及人事費支用情形

一、我國政府規模

二、我國政府人事費概況

三、小結

參、OECD 國家之政府規模及人事費

一、OECD 國家一般政府部門就業人力占勞動力比率

二、OECD 各主要國家公共部門人力之人事費用成本

三、小結

肆、我國與 OECD 國家之比較

伍、結語

我國與 OECD 各國政府規模及人事費之比較探討

102.12.19

一、前言

根據Gerald Caiden、B. Guy Peters等人的研究，行政體系需要革新的主要理由，係因政府面對劇變的外在環境和日益增加的公民需求，從而擴張政府規模與職能以求因應，但擴張後的官僚體系在管理效率與效能上並未顯著提升，預算的支出與財政的負擔卻日益沈重，使得政權的合法性與正當性日趨式微¹。以上這一段話具體指出八十年代政府再造的內部因素，即政府的擴張，造成財政危機，擴張後的政府無法有效管理，形成管理危機，或稱治理的危機，這二項危機又進一步演變成政府的信任危機。我們也可以說，當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」、「績效赤字」與「信任赤字」，政府再造的推動，便是為了解決這些赤字問題。

我國政府改造工程之推動，早在民國76年8月，就曾經成立行政院組織法研究修正專案小組，並於77年10月間函送

¹ Gerald E.Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: Walter de Gruyter, 1991); B. Guy Peters, *The Future of Governing : Four Emerging Models* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996)

行政院組織法修正草案至立法院審議，惟因客觀環境變遷及配合憲法增修，行政院於79年6月函請立法院撤回。嗣後歷經89年及97年二次政黨輪替，仍持續推動組改，迄99年行政院組織法及中央行政機關組織基準法始完成立法。自76年迄今，行政院組織改造工作推動已二十多年，政府組織改造立法完成也已超過3年，但主觀上人民似乎感受不到政府效能提升，政府組織是否已逐步朝向員額精簡、組織精實之目標，值得探究。

政府組織之人力員額及人事負擔實為一體兩面，員額上升，人事成本負擔便加重；而政府一旦用人即存在慣性不易縮減，其人力配置與制度即關涉國家財政及政府整體資源之分配。政府人力規模應有其限制，社會對於政府規模的支撐力亦有其限度，當政府運作所需資源超過整體社會可負擔程度時，即產生財政問題或危機。

本文將根據相關統計從「量」的角度探討我國政府規模，分析我國公務人力發展趨勢與其經費負擔，並與OECD國家作一比較參照，檢討實務運作狀況。

貳、我國政府規模及人事費支用情形

一、我國政府規模²

² 本報告之公務人力統計係依據銓敘部之統計資料為準，依各機關組織法規所定編制員額內之實際支領俸給員額統計之；與行政院以預算員額來說明公務人力變化情形，略有差距。

(一) 全國公務人力

衡量政府規模之大小，公務人力之多寡及其占國家總人口、勞動力人口或就業人口之比率乃一具有參考價值之具體指標。我國的公務人力，本文以廣義的定義觀之，依據銓敘統計，包含：

1. 依各機關組織法規所定編制內職務支領俸給之文職人員之公務人員³；
2. 其他公部門人力：
 - (1) 參加公務人員退休撫卹基金之教師、軍職人員；
 - (2) 各機關(構)公立學校約聘僱人員、職工（包括技工、工友及工員）、駐衛警察。
 - (3) 不包括臨時人員及派遣勞工⁴。

據銓敘統計及行政院主計總處之相關統計資料，我國近10年（92年至101年）來，全國公務人力人數以92、93年較高，分別為88萬餘人及86萬餘人，94年銳減為81萬餘人，嗣

3 公務人員係以行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校（職員）為統計範圍，不包括公立學校教師、軍職人員及各機關學校約聘僱人員、技工、工友、正式員工、駐衛警察與臨時、勞力派遣人員。

4 派遣勞工係指「受派遣事業單位僱用，並向各機關提供勞務者」。最主要的特徵是「僱用」與「使用」分離，派遣事業單位僱用派遣勞工，雙方簽訂派遣契約，指派派遣勞工前往與其無契約關係的要派單位(各運用機關)提供勞務；要派單位與派遣事業單位之間訂定要派契約，但要派單位與派遣勞工之間無契約關係，派遣勞工給付勞務之利益直接歸於要派單位，要派單位將使用派遣勞工之對價交付派遣事業單位，而僱用關係則存在於派遣事業單位與派遣勞工之間。亦即勞動派遣之特殊性在於其形成一個三角互動關係，而這個三角關係包括「派遣事業單位」、「要派單位」和「派遣勞工」三方當事人。

後則無明顯變化。其間以94年全國公務人力人數變動最為劇烈，主因係合作金庫銀行、中華電信股份有限公司民營化及各機關（構）精簡人事所致，與前一年相較，計減少5萬餘人；其次為92年，主要原因為中華郵政及台鹽實業股份有限公司等公營事業精簡人數及民營化所致；而後遞減至95年之80餘萬人乃近年之低點，嗣自95年至99年間則又呈現成長趨勢，99年約83萬餘人；而100年、101年則又略減少，101年約為82萬2千多人，較100年（82萬8千餘人）減少5,820人（詳表1）。至整體趨勢，全國總人口、勞動力人口及就業人口大致呈現穩定的微幅成長，趨勢一致，公務人力亦呈微幅成長趨勢，僅近2年有略為下降之情況（如圖1）。

全國公務人力占總人口比率、占勞動力人口比率及占就業人口比率，92年至101年間三者趨勢大致相同，均為92至95年間呈現微幅下降趨勢，95年以後迄99年大致維持平穩微幅成長，而後99年至101年則又略微下降（如圖2）。

- 1.全國公務人力占總人口比率，92及93年為3.92%、3.85%，其後94至101年間雖略有增減，但尚稱平穩，介於3.54%至3.63%之間，101年為3.55%；
- 2.全國公務人力占勞動力人口比率，92及93年介於8%至9%之間，其後逐年下降至97年為7.50%，98年至101年介於7.26%至7.58%之間，101年為7.26%係近年低點；
- 3.全國公務人力占就業人口比率，92年為9.22%，之後

逐年下降至97年為7.82%；98年又升至8.05%；99年至101年則呈下滑趨勢，介於7.58%至7.96%之間，101年7.58%亦為近年低點。

表1 近10年（92至101年）全國公務人力人數

單位：人、%

年度	總人口 A	十五歲以上民間人口	勞動力人口 B	就業人口 C	全國公務人力占總人口比率 D/A	全國公務人力占勞動力人口比率 D/B	全國公務人力占就業人口比率 D/C	全國公務人力人數總計 D=1+2	1. 公務人員	2. 其他公部門人力
92	22,493,000	17,572,000	10,076,000	9,573,000	3.92%	8.76%	9.22%	882,845	376,128	506,717
93	22,574,000	17,760,000	10,240,000	9,786,000	3.85%	8.49%	8.88%	869,331	368,899	500,432
94	22,651,000	17,949,000	10,371,000	9,942,000	3.62%	7.90%	8.24%	818,911	337,261	481,650
95	22,738,000	18,166,000	10,522,000	10,111,000	3.54%	7.66%	7.97%	805,652	335,274	470,378
96	22,821,000	18,392,000	10,713,000	10,294,000	3.55%	7.57%	7.87%	810,579	336,842	473,737
97	22,905,000	18,623,000	10,853,000	10,403,000	3.55%	7.50%	7.82%	813,606	338,305	475,301
98	22,977,000	18,855,000	10,917,000	10,279,000	3.60%	7.58%	8.05%	827,910	339,875	488,035
99	23,036,000	19,062,000	11,070,000	10,493,000	3.63%	7.54%	7.96%	835,219	340,106	495,113
100	23,077,000	19,253,000	11,200,000	10,709,000	3.59%	7.40%	7.74%	828,694	343,323	485,371
101	23,148,000	19,436,000	11,341,000	10,860,000	3.55%	7.26%	7.58%	822,874	343,861	479,013

資料來源：整理自銓敘部統計年報、行政院主計總處統計資料。

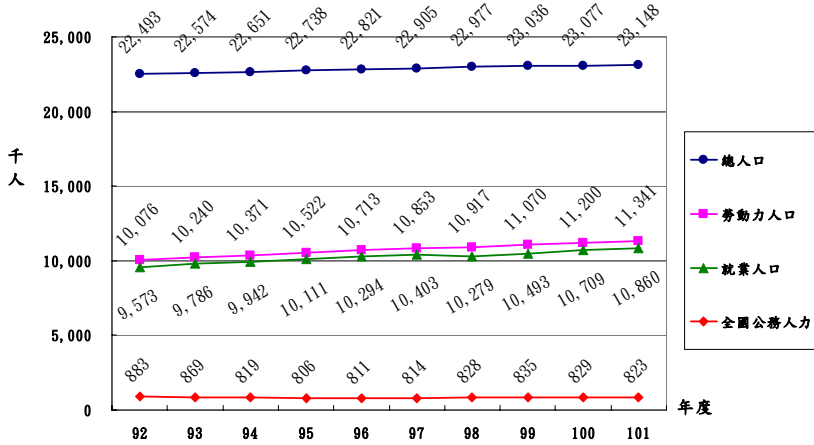


圖1 全國總人口、勞動力人口、就業人口及公務人力人數趨勢圖

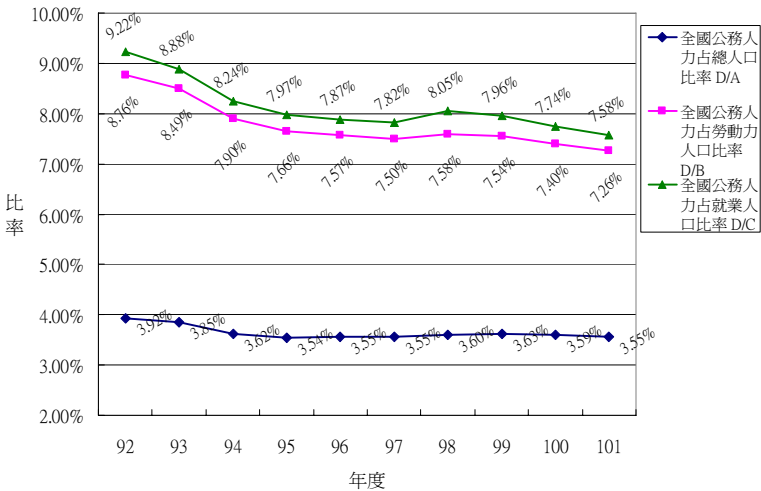


圖2 全國公務人力占總人口、勞動力人口及就業人口比率趨勢圖

另，上述全國公務人力之銓敘統計並未加計臨時人員及派遣勞工運用人數。近年來，政府部門受限於預算、組織改造、人事精簡與員額控管等政策之推動，也採用非典型人力，臨時人員及派遣勞工之人力資源管理及運用，已成為政府必須面對之重要課題。據銓敘統計，101年底之全國臨時人員78,768人，勞力派遣人員計13,836人⁵。

如依行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）之統計⁶，行政院所屬各主管機關之臨時人員，101年及102年，每年各約3萬多人，且略有增加趨勢。

表2 行政院所屬各主管機關臨時人員人數表

單位：人

基準日	進用臨時人員人數
101.12.31	31,670
102.06.30	32,992
102.09.30	33,565

資料來源：行政院人事行政總處，網址：

<http://www.dgpa.gov.tw/lp.asp?ctNode=1751&CtUnit=619&BaseDSD=7&mp=210>，2013年12月12日。

⁵ 臨時人員及派遣勞力人員，行政院所屬中央機關及地方機關部分，銓敘部係請行政院人事行政總處協助提供，其餘機關則由銓敘部發文至各機關填復後彙整；及銓敘部統計年報自101年起始將此2部分納入統計。資料來源：銓敘部，中華民國101年銓敘統計年報，銓敘部編印，102年3月，頁20。

⁶ 統計人數，係行政院所屬各主管機關依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」（以下簡稱臨時人員要點）規定，將各該機關（包含各機關及學校）實際進用臨時人員人數填送行政院人事行政總處彙整。

派遣勞工人數這部分，依據行政院研究發展考核委員會委託國立中正大學研究，我國中央行政機關僱用勞動派遣工作者，自民國95年12月31日之3,974人，成長至民國98年6月30日之5,686人，成長約43.08%（如表3）⁷。

表3 民國95年底至98年6月底中央行政機關運用派遣勞工人數表

單位：人

基準日期	實際運用勞工派遣人數	較民國95年底增加情形	
		增加人數	%
95.12.31	3,974	—	—
96.12.31	4,287	313	7.88
97.12.31	5,070	1,096	27.58
98.06.30	5,686	1,712	43.08

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《我國中央行政機關使用非典型勞動力的影響與因應》，研究主持人鄭教授津津，99年6月，下載自 <http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201008111537144739854.pdf>，2013年11月25日。

⁷ 行政院研究發展考核委員會，《我國中央行政機關使用非典型勞動力的影響與因應》，研究主持人鄭教授津津，99年6月，下載自 <http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201008111537144739854.pdf>，2013年11月25日。

而據人事總處之調查，行政院所屬各主管機關民國99年1月31日運用派遣勞工人數為15,514人；行政院於民國99年8月27日函頒「行政院運用勞動派遣應行注意事項」規範該院所屬各機關運用派遣勞工人數，在勞動派遣相關規定完成立法前，應予適度控制，原則上不得超過民國99年1月31日各機關實際運用派遣勞工數。嗣後，人事總處歷次調查結果，行政院所屬各機關實際運用派遣勞工人數，均未逾上開規範（如表4）；不過其調查範圍僅包含行政院暨所屬機關，行政院以外之中央及地方機關並不在其調查範圍，所以尚無法掌握全國之精確數據。但可見我國之公務人力運用數，如再加計臨時人員及派遣勞工人數，應係更為膨脹。

表4 行政院所屬各機關運用派遣勞工人數統計表

單位：人

資料基準日	實際運用勞工派遣人數
99.12.31	12,985
100.12.31	11,930
101.12.31	10,715
102.6.30	10,223
102.9.30	10,365

資料來源：行政院人事行政總處，網址：

<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=10763&ctNode=1744&mp=210>，2013年12月11日。

(二) 中央及地方(五都一準)之公務人員人數概況

除了前述廣義之全國公務人力外，如僅就組織法規編制內之文職公務人員⁸而言，近年(92年至101年)之全國公務人員、中央及地方(五都一準)之公務人員員額變動情形(如表5及圖3)：

1. 全國公務人員人數概況：

(1) 92年底全國公務人員(不含教師)共計376,128人，較91年底(389,957人)負成長3.55%，主要係因中華郵政及臺鹽實業股份有限公司等公營事業精簡人數及民營化所致。

(2) 93年底全國公務人員(不含教師)共計368,899人，較92年底之376,128人減少7,229人，負成長1.92%。其次，94年底全國公務人員(不含教師)共計337,261人，較93年底之368,899人減少31,638人，負成長8.58%，為近年來變動較為劇烈者，主要係因合作金庫銀行、中華電信股份有限公司民營化及各機關(構)精簡人事所致。

(3) 而後95年至101年間則變動不大，且呈現微幅增加之趨勢；101年計343,861人，較100年底增加538人。

⁸ 公務人員指於各級行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校擔任組織法規所定編制內職務支領俸給之文職人員。不包括公立學校教師、軍職人員及各機關學校約聘僱人員、技工、工友、正式員工、駐衛警察與臨時、勞力派遣人員。

2.中央各機關公務人員人數，其變動和全國公務人員人數之趨勢大致相同，99年至101年略有成長，101年較99年增加1,289人。

3.地方(五都一準)公務人員人數，92至94年間逐年下降，自9萬7千餘人降至9萬4千餘人；95年又增至9萬5千餘人，其後逐年成長，至100年逾10萬人(100,810)，101年則較100年減少約4百餘人，為100,316人。

所以僅就組織法規編制內之文職公務人員部分來看，客觀上員額亦未更為精簡。

表5 近10年(92至101年)全國公務人員人數

單位：人

年度	總計	1、中央	2、地方—五都一準							3、地方—其他		
		中央各機關	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	桃園縣	小計	臺灣各縣市機關	金門、連江各縣機關	小計
92	376,128	223,444	30,541	15,231	12,937	11,223	19,339	7,967	97,238	54,101	1,345	55,446
93	368,899	217,504	30,254	14,709	12,783	11,005	19,326	7,984	96,061	53,990	1,344	55,334
94	337,261	188,170	28,486	14,731	12,730	10,924	19,221	8,064	94,156	53,621	1,314	54,935
95	335,274	185,286	28,208	15,269	13,253	10,874	19,224	8,537	95,365	53,275	1,348	54,623
96	336,842	185,960	28,051	15,562	13,736	10,893	19,315	8,782	96,339	53,181	1,362	54,543
97	338,305	186,820	28,104	16,068	13,820	10,896	19,168	8,879	96,935	53,153	1,397	54,550
98	339,875	186,874	27,993	17,004	13,939	11,047	19,186	8,910	98,079	53,513	1,409	54,922
99	340,106	186,381	27,956	17,772	13,849	11,044	19,246	8,806	98,673	53,642	1,410	55,052
100	343,323	187,114	27,940	18,288	14,741	11,389	19,073	9,379	100,810	53,988	1,411	55,399
101	343,861	187,670	26,089	18,465	15,298	11,503	19,234	9,727	100,316	54,477	1,398	55,875

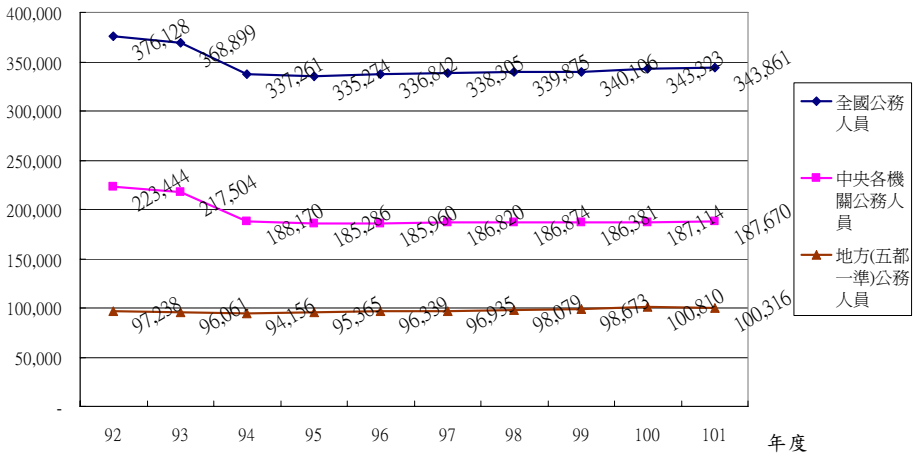


圖3 全國公務人員、中央及地方(五都一準)公務人員人數趨勢圖

二、我國政府人事費概況

我國政府人事費，根據銓敘統計，係彙總中央及地方政府總決算及附屬單位決算（含國營事業及非營業特種基金）決算數，包含人事費及用人費用，其項目如下⁹：

⁹ 銓敘部，《中華民國 101 年銓敘統計年報》，銓敘部，102 年 3 月，頁 21。

人事費概況	包含項目
1.人事費	中央及地方政府之民意代表、政務人員、法定編制人員、約聘僱人員、技工、工友等人員之薪資，及各項獎金、加班值班費、退休退職及資遣撫卹給付、保險補助、其他給與等。
2.用人費用	國營事業及非營業特種基金之正式員額及聘僱人員薪資、超時工作報酬、津貼、獎金、退休及卹償金、資遣費、福利費及提繳費，另包括臨時人員薪資及兼任人員用人費用。

(一) 我國中央及地方各機關之整體人事費

92年至100年我國中央及地方各機關之人事費，約介於1兆1千億元至1兆2千億元之間；92至94年間呈下降趨勢，95年稍增而96年又略減，97年為1兆1,029億元是近年來之低點，嗣又呈現增長之勢，100年為1兆1,757億元¹⁰（如表6、圖5）。

另，中央及地方各機關之人事經費占GDP比率，自92年至100年約介於8%到11%之間；92年為11.10%，其後逐年下降至96年為8.69%，至96年以後則穩定地維持在8.43%至8.69%之間，各年略有增減，但變動不大（如圖4）；但此其間GDP成長幅度大於人事費增加幅度，分母擴大，亦為導致比率下降之因素（如圖4、圖5）。

¹⁰ 92年至101年間，我國公教人員待遇調整，僅於94年及100年分別調整3%，其餘年度均無調薪。

表6 我國政府人事費概況

單位：億元、%

年度	人事費 (用人 費用) 占GDP 比率 %	國內生 產毛額 名目值	人事費 (用人 費用) 合計	中央及地方各機關人事經費支出情形							
				1.中央各機關			2.地方各機關			3.國營事 業	4.非營業 特種基 金
				E/GDP	GDP	(E= A+a+C +D)	人 事 費 (用人費 用) 決 算 數 (A)	歲出總決 算 數 (B)	中央人事 費占總決 算數比率 % (A/B)	人 事 費 (用人費 用) 決 算 數 (a)	歲出總決 算 數 (b)
92	11.10%	106,962	11,873	4,149	16,181	25.64%	4,175	8,855	47.15%	2,487	1,062
93	10.22%	113,652	11,616	4,089	15,652	26.12%	4,310	9,206	46.82%	2,385	832
94	9.64%	117,402	11,322	4,234	15,673	27.01%	4,315	8,736	49.39%	1,882	891
95	9.34%	122,434	11,435	4,231	15,302	27.65%	4,373	8,390	52.12%	1,984	847
96	8.69%	129,105	11,217	4,033	15,529	25.97%	4,404	8,266	53.28%	1,894	886
97	8.74%	126,201	11,029	3,917	16,208	24.17%	4,457	8,959	49.75%	1,684	971
98	8.91%	124,810	11,117	3,905	17,155	22.76%	4,486	9,610	46.68%	1,706	1,020
99	8.43%	135,520	11,419	3,883	16,559	23.45%	4,633	9,779	47.38%	1,687	1,216
100	8.60%	136,743	11,757	3,980	17,349	22.94%	4,765	9,862	48.32%	1,772	1,240
101		140,421		4,114	18,830	21.85%					

資料來源：整理自92年至101年銓敘統計年報及行政院主計總處資料。

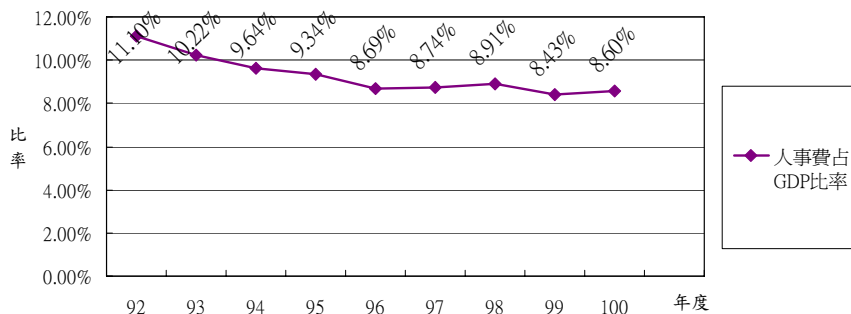


圖4 92年至100年我國中央及地方政府人事費（用人費用）占GDP比率趨勢圖

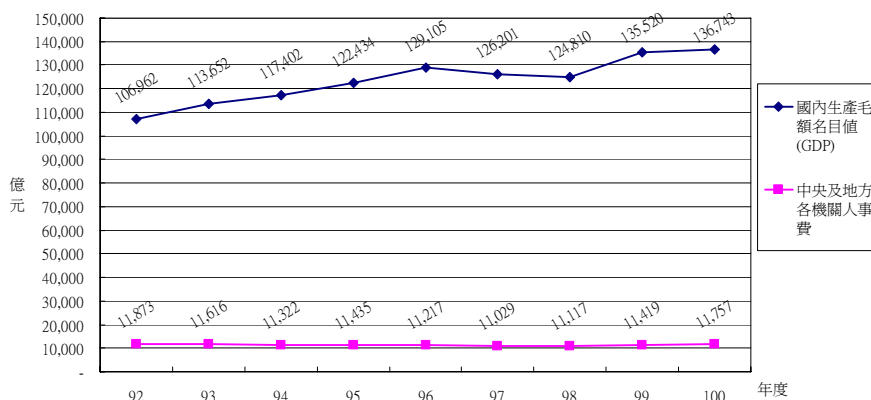


圖5 92年至100年國內生產毛額名目值(GDP)及中央與地方人事費趨勢圖

(二) 中央各機關之人事費

中央各機關之人事費，92年至101年間介於3,883億元至4,234億元間（如前述表6）；其占歲出總決算數之比率，近10年來約介於21%至28%之間；95年至98年有下降趨勢，99年又略微增加，其後99年至101年間則為略降趨勢，至101年為21.85%；不過近年之比率雖下降，但因歲出總決算數持續擴充，且增加幅度遠大於人事費之增幅，所以也不能忽略此乃導致比率下降之因（如圖6、圖7）。

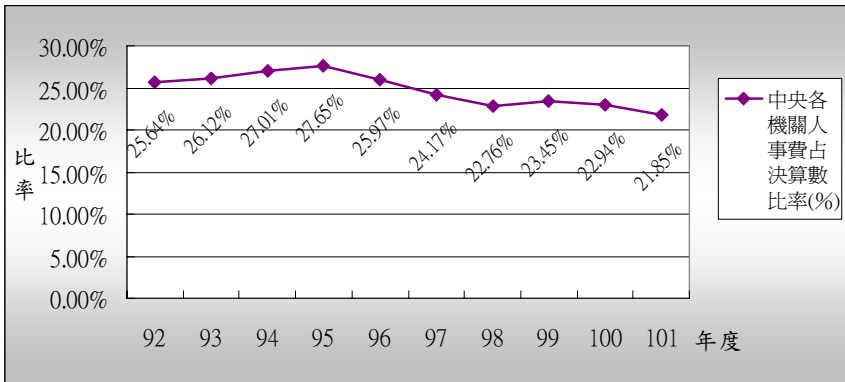


圖6 中央人事費占總決算數比率趨勢圖

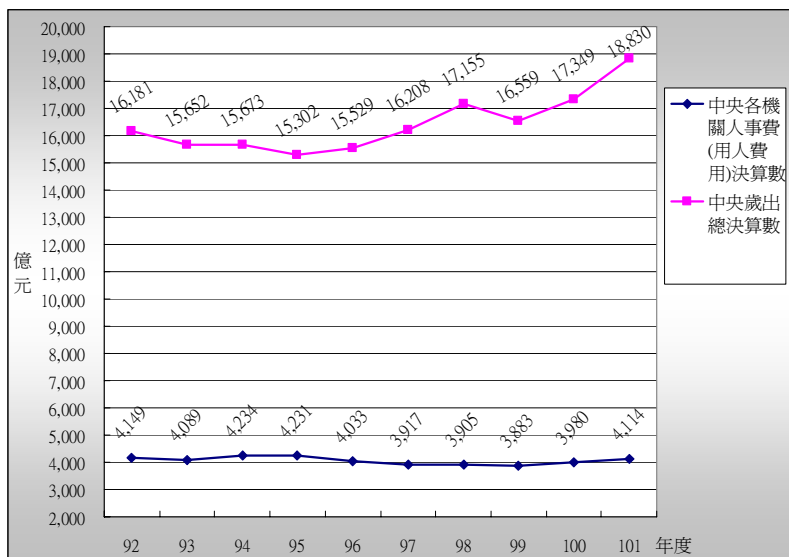


圖7 中央歲出總決算數及人事費決算數趨勢圖

(三) 地方各機關之人事費¹¹

地方各機關之人事費，92年至100年間¹²約介於4,175億元至4,756億元之間，而自96年至100呈現增加趨勢。地方各機關人事費占歲出總決算數之比率，92年至100年間則大致介於46%至54%之間，各年度之間有增有減；98年為46.68%是近年之低點，但98年至100年比率則呈上升趨勢，雖增幅不大，亦須注意此其間之地方人事費總決算數也持續擴張（如圖8、圖9）。地方人事費占其總決算數之比率約50%上

¹¹ 地方各機關之人事費，含括五都一準、台灣各縣市機關及金門縣、連江縣各機關。

¹² 地方各機關之人事費，101年度之銓敘統計尚未統整。

下，比例偏高，恐致地方無相當經費拓展建設。

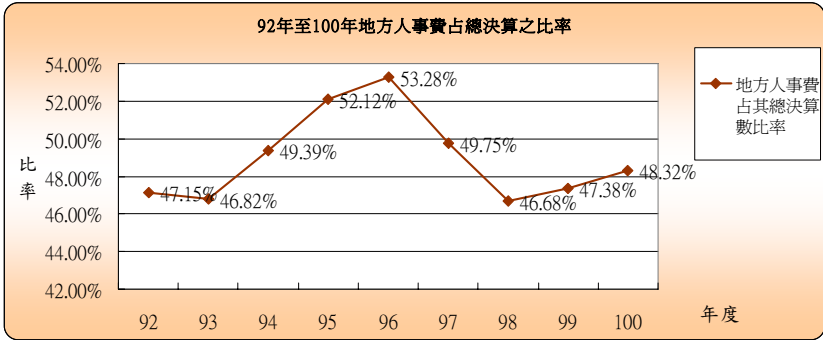


圖8 92年至100年地方政府人事費占其總決算數之比率

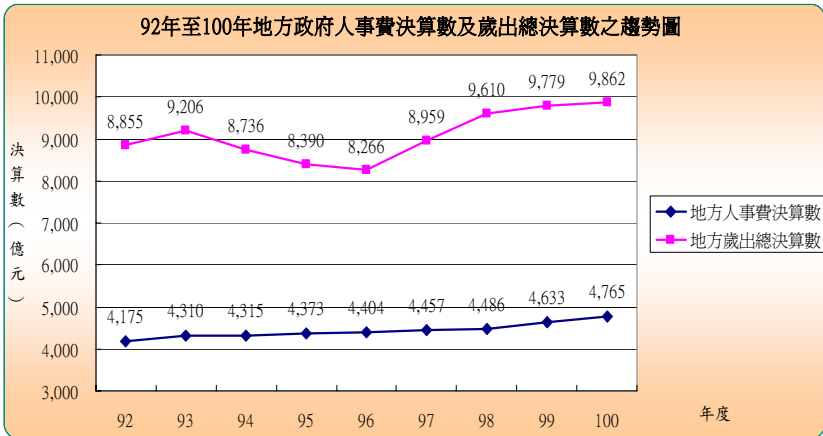


圖9 92年至100年地方政府人事費決算數及其總決算數趨勢圖

(四) 中央及地方之人事費比較

92年至100年，歷年之地方人事費均高於中央(如圖10)；而地方人事費占其總決算之比率介於46%至54%間，中央之比率介於21%至28%之間，地方之比率高出中央1倍左右(如圖11)，主要係因地方歲出總決算數明顯低於中央歲出總決算數，導致計算地方人事費占其總決算數之比率偏高。

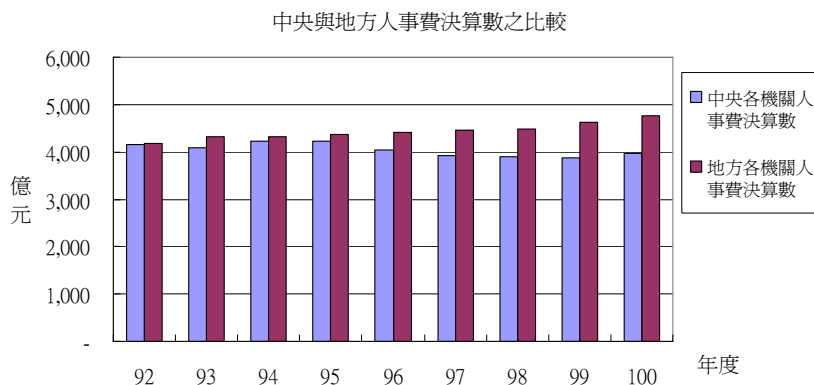


圖10 中央和地方人事費決算數之比較

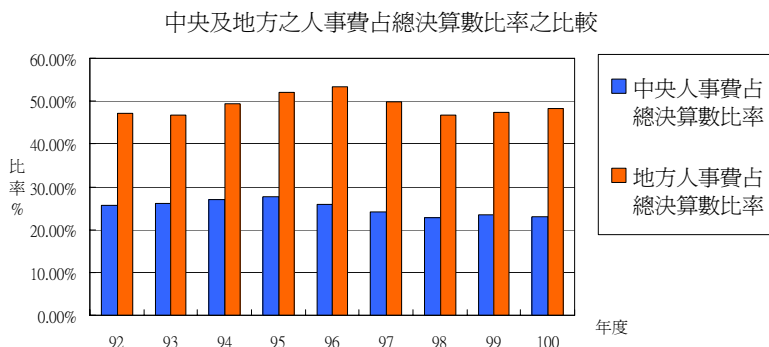


圖11 中央及地方之人事費占總決算數比率之比較

三、小結

101年我國總人口約2千3百萬人，全國就業人口1千零86萬人，全國公務人力為82萬2,874人¹³，而回顧92年至101年間，除92年至94年間因公營事業精簡人數及民營化導致全國公務人力人數明顯減少外，其後則無明顯變化，甚至有微幅增加之趨勢，迄100年及101年略微減少。全國公務人力人數，若再加計非典型人力，則整體人數將更為膨脹；另外，若只就公務人員人數來看，中央及地方(五都一準)公務人員人數發展趨勢亦略有成長，也看不出員額已趨向精簡。

中央及地方政府整體人事費支出，依決算數計算，92至100年間雖略有增減，但大致平穩，無明顯變化，雖不似報載有持續攀升之勢，但也無縮減之傾向。其次，各年度之地方人事費均高於中央人事費，且地方人事費占其總決算之比率也高出中央人事費占總決算數比率近1倍左右，主要係因地方歲出總決算數明顯低於中央歲出總決算數，導致計算地方人事費占其總決算數之比率偏高，另亦透露出地方預算大半用於人事支出，恐無餘力進行建設。

另一個值得注意的現象是中央與地方機關的平均用人成本，以民國100年為例，中央機關公務人員總數約18萬7千人，人事費為3,980億元，地方機關(含五都一準及各縣市)公務人員合計約15萬6千人，人事費卻高達4,765億元。由於人

¹³ 不包括臨時人員及派遣勞工運用數。

事費尚含括臨時人員費用、退休退職給與等，我們尚難驟下結論，指出地方機關平均用人成本必然高於中央機關，但地方機關可能存在的人事進用的不合理現象(如：臨時人員過多)，造成人力成本的增加，卻值得主管機關深入探討¹⁴。

參、OECD 國家之政府規模及人事費

一、OECD 國家一般政府部門就業人力占勞動力比率

本文關於OECD各會員國公共僱用人力及人事費用成本，主要係依OECD的年度國家會計統計（Annual National Accounts, NA）資料。其對公共僱用人力之歸類，定義為一般政府服務（General Government）的僱員，員額類別包括：所有部會、中央與地方政府機構、政府控制或資助並有課稅之社會安全系統、由政府控制或主要提供服務或資助的非營利機構等¹⁵；且OECD界定一般政府部門之就業人力（General

¹⁴ 蘋果日報，〈5都升格支薪，年增百億〉，102年12月18日，A9版。本篇報導亦指出龐大的人事費，已為地方財政帶來沉重負擔。

¹⁵ 參考盧建旭，〈各國政府機關員額及類別之比較研究〉，人事管理，卷期：36:8-9=426-427，頁2，88年9月。Government at a Glance 2013，P102，Publication Date :14 Nov 2013，原文如下：“The data are based on System of National Accounts (SNA) definitions and cover employment in general government and public corporations. The general government sector comprises all levels of government (central, state, local and social security funds)and includes core ministries, agencies, departments and non-profit institutions that are controlled and mainly financed by public authorities. Public corporations are legal units mainly owned or controlled by the government which produce goods and services for sale in the market. Public corporations also include quasi-corporations.”

government sector employment) 並不包括公營機構 (public corporations) ¹⁶。

依據OECD統計, 2011年OECD國家一般政府部門之就業人力占勞動力比率介於6.5%至30.5%間, 平均值為15.5%, 各國之比率差異頗大¹⁷。

1. 比率較高者：北歐國家比起其他國家，政府部門之就業人力占勞動力比率較高，例如挪威和丹麥高達30%上下，瑞典及芬蘭亦均達22%以上；另，法國及匈牙利兩傳統中央集權式國家比率也均為20%以上。
2. 比率較低者：台灣周邊國家之日本及韓國分別為6.7%、6.5%為最低；其次為希臘及墨西哥，其比率均小於9%。
3. 其他國家則多介於9%至20%之間。

如就2001年至2011年間之發展趨勢來看，OECD各會員國政府部門之就業人力占勞動力比率之平均值，均穩定地維持在15%至16%之間；各國之整體發展趨勢，大多數國家呈現維持或縮減之勢，變動不算太大，為政府工作的勞動力比率可謂相對穩定（如表7）。而以2001年和2011年兩個年度相較，政府部門之就業人力占勞動力之比率下降逾2%之國

¹⁶ 原文如下：“General government sector employment (excluding public corporations) as a percentage of the labour force.”

¹⁷ OECD, 《Government at a Glance 2013》, 2013年11月14日, 頁102-103, 下載自 http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en, 2013年11月22日。

家，計有斯洛伐克共和國(Slovak Republic)、瑞典、墨西哥和葡萄牙等國家，為政府規模縮減比例較大之國家，日本亦縮減1.1%；僅少數國家，如盧森堡(Luxembourg)、斯洛文尼亞(Slovenia)及愛爾蘭略有擴張之勢(如圖12)。

表7 OECD等國家政府部門之就業人力占勞動力比率
(General government sector employment as a percentage of the labour force.)

單位：%

國家 \ 年度	2001年	2008年	2010年	2011年
Norway	29.9	29.3	30.5	30.5
Denmark	29.8	28.7	26.8	29.9
Sweden	28.7	26.2	26.2	26.0
Finland	22.4	22.9	22.8	22.8
France	22.3	21.9	19.5	21.9
Hungary	20.5	19.5	20.1	20.1
Estonia	20.0	18.7	19.6	19.4
Luxembourg	16.3	17.6		17.8
United Kingdom	18.2	17.4	17.5	18.3
Belgium	17.3	17.1	17.2	17.3
Canada	17.2	16.5	18.8	17.7
Israel	17.0	16.5	15.8	16.4
Australia	15.2	15.6	15.5	15.7
OECD	15.9	15.0	15.1	15.5
Ireland	15.2	14.8	16.7	16.4
Slovenia	14.3	14.7	22.5	16.0
United States	14.7	14.6	14.6	14.4
Italy	15.4	14.3	14.2	13.7

Czech Republic	13.3	12.8	12.8	12.9
Spain	12.9	12.3	13.2	13.1
Portugal	13.5	12.1	11.0	11.5
Netherlands	12.9	12.0	12.3	12.4
Austria	12.0	11.4	10.9	10.7
Turkey		11.0	10.8	10.7
Slovak Republic	16.9	10.7	13.3	13.0
New Zealand	10.1	9.8	9.7	9.7
Poland	9.6	9.7	9.6	9.7
Switzerland	9.9	9.7	9.7	9.7
Germany	10.9	9.6	11.5	10.6
Chile	9.7	9.1	9.4	9.1
Mexico	11.2	8.8	9.0	9.0
Greece	6.9	7.9	7.9	7.9
Japan	7.8	6.7	6.7	6.7
Korea		5.7	5.7	6.5
Russian Federation	20.2	20.2	20.2	17.7
South Africa	8.9	8.9		9.0
Brazil		8.6	10.3	10.6
Ukraine	5.2			5.5

資料來源：整理自OECD網站，相關網址：

<http://www.oecd.org/governance/statistics/publicgovernance.htm>、

<http://dx.doi.org/10.1787/888932942241>，2013年11月22日。

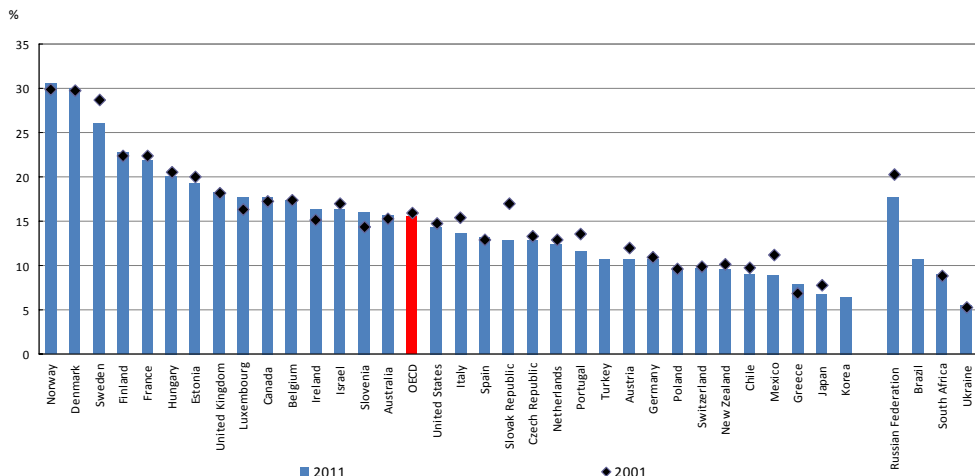


圖12 OECD 等國家政府人力占勞動力比率2001年及2011年比較圖

資料來源：OECD，網址：<http://dx.doi.org/10.1787/888932942241>，2013年11月22日。

二、OECD 各主要國家公共部門人力之人事費用成本

根據OECD Factbook統計資料，2010年OECD多數成員國之政府人事費支出占其國家GDP比率大致在10%上下。丹麥占19%、芬蘭14.4%及瑞典14.6%是比率較高的國家；日本僅占6.2%、韓國7.6%、德國7.9%及斯洛伐克共和國為7.7%相對較低。OECD國家平均值為11.3%。

如就2001、2009及2010年等3個年度比較，OECD各個會員國之政府人事費支出占其國家GDP比率，略有增減，但變動不算太大；以亞洲鄰國而言，日本大致約為6%，而韓國2001年和2011年相比，則減少1%。

表8 各國政府人事費用占GDP比率

單位：%

Subject	Production costs for general government; compensation of employees ; As a percentage of GDP			
	Year	2001	2009	2010
Country				
Australia		9.4	9.4	10.1
Austria		9.8	9.9	9.7
Belgium		11.7	12.8	12.6
Canada		11.4	12.7	12.8
Chile		..	8.7	8.7
Czech Republic		7.1	8.1	7.6
Denmark		17.4	19.5	19.0
Estonia		10.2	12.8	11.9
Finland		13.0	14.9	14.4
France		13.3	13.3	13.4
Germany		8.2	7.4	7.9
Greece		10.5	13.6	12.2
Hungary		11.2	11.3	10.9
Iceland		14.7	14.9	14.8
Ireland		8.3	12.4	11.6
Israel		13.7	11.8	11.8
Italy		10.5	11.3	11.1
Japan		..	6.1	6.2
Korea		6.6	7.4	7.6
Luxembourg		7.9	8.0	8.0
Mexico		9.1	9.2	9.1

Netherlands	9.6	10.0	10.0
New Zealand	8.5	10.0	10.3
Norway	13.0	13.8	13.8
Poland	10.7	10.2	10.2
Portugal	13.9	12.3	12.2
Slovak Republic	8.9	7.9	7.7
Slovenia	11.7	12.4	12.7
Spain	10.1	11.9	11.9
Sweden	15.6	15.2	14.6
Switzerland	8.1	8.1	8.1
Turkey	..	9.0	8.6
United Kingdom	10.1	12.1	11.4
United States	9.8	11.0	11.0
OECD - Total	10.8	11.2	11.3

資料來源：整理自OECD Factbook，Data extracted on 13 Nov 2013 05:52 UTC (GMT) from OECD.Stat。網址：
<http://stats.oecd.org/Index.aspx#>、
http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2005_factbook-2005-en，2013年11月13日。

另據人事總處之各國人事制度資料庫，世界各主要國家之中央與地方政府人事費編列情形，以預算數為準，雖各國計算年度基準有所不同，但約可看出趨勢，我國2013年中央政府人事費預算總額占總預算歲出總額之比率21.74%，除低於法國2009年之43.50%及香港地區2012年之27.56%以外，均高於澳大利亞、德國、英國、加拿大及美國，亦高於亞洲鄰國之新加坡、韓國及日本（如表9）。

表9 世界各國政府人事費編列情形

單位：百萬美元（法國以百萬歐元為單位、澳門以澳門幣為單位）、%

國家 (年度)	政府級別 (年度)	總預算案歲 出總額	人事費總額	人事費總額占總 預算歲出總額比 例(%)
中華民國 (2013)	中央政府	57,336	12,463	21.74
	地方政府	暫無		
中國大陸 及港澳	大陸地區	暫無		
	香港地區 (2012)	39,487	10,882	27.56
	澳門地區 (2010)	澳門幣 588 億 7,234 萬 元	澳門幣 102 億 2,580 萬	17.37
澳大利亞 (2012)	中央政府	379,312	23,252	6.10
	地方政府	暫無		
新加坡 (2009)	中央政府	33,300	3,820	11.83
	地方政府	暫無		
韓國 (2012)	中央政府	313,360	26,104	8.30
	地方政府	暫無		
日本 (2012)	中央政府	978,680	80,516	8.23
	地方政府	暫無		
德國 (2009)	中央政府	353,800		9.58
	地方政府	暫無		
法國 (2009)	中央政府	367,097 百 萬歐元	159,687 百 萬歐元	43.50
	地方政府	暫無		
加拿大	中央政府	252,535	36,804	14.57

(2012)	地方政府	各省、縣、市不一		
美國	中央政府	3,795,547	478,410	12.60
(2012)	地方政府	暫無		
英國	中央政府	1,111,821	29,698	2.70
(2012)	地方政府	暫無		

資料來源：整理自行政院人事行政總處各國人事制度資料庫，網址：

<http://world.dgpa.gov.tw/world/TopicCountry.aspx?TopicNo=2>，2013年11月27日。

三、小結

OECD國家政府規模大小差異甚大，但其政府部門就業人力占勞動力比率，2001年至2010年間大致上係呈現縮減的趨勢¹⁸。OECD各國政府之人事費用占GDP比率，比率較高之丹麥、芬蘭和瑞典，其政府部門就業人力占勞動力比率也相對較高；而人事費用占GDP比率較低之台灣周邊鄰國日本和韓國，其政府部門就業人力占勞動力比率也相對較低；但此部分亦應考量各國GDP發展趨勢及政府人事費實際支出之趨勢才會更加精確。

¹⁸ 因未能輔以各國之公部門人力及勞動力之實際人數發展趨勢，所以只能從OECD統計結果(比率)作一檢視。

肆、我國與 OECD 國家之比較

我國公務人力人數與OECD國家比較時，依據銓敘統計，機關性質包括行政機關、各級公立學校與公營事業機構，如果依據OECD的一般政府界定，就必須再排除公營事業機構人數，比較基準才具一致性。而人事費用支出之比較，本文相關統計是以我國政府人事費用決算數占GDP之比率和 OECD各國相較，而OECD在公部門薪給趨勢報告上，則採用僱主（employer）本體為界定，由公共機關直接付給的人事僱用，來分析薪給趨勢，但在各國政府不同的府際關係之間，仍存有“到底是誰付的薪資？”的混沌地帶；另外付錢者與僱主不同時，是否亦被列入“政府服務生產者的僱員”也有相當爭議¹⁹。此為進行國際間比較之困境，有各國之計算基準不一致之風險。但論及政府的規模，我國的公務人力占總人口、占就業人口的比率是否適中、是否過高，進行國際間之比較有其必要性，本文仍以OECD國家為據，作一比較參考。

我國公務人力占勞動力之比率自94年以來介於7%至8%之間，整體而言低於OECD國家之平均水準（15%多）。以2011年為比較基準，我國公務人力占勞動力之比率，未扣除公營事業機構人數為7.4%，低於OECD國家之平均值15.5

¹⁹ 盧建旭，〈各國政府機關員額及類別之比較研究〉，人事管理，卷期：36:8-9=426-427，頁4-32，88年9月。

％，且除了高於亞洲鄰國韓國6.5％及日本6.7％之外，則均低於其他OECD國家之水準。

我國政府人事費（用人費用）決算數占GDP比率，自94年以來約介於8％至9.64％之間，低於OECD國家整體平均值（11％多），亦低於大多數OECD國家。如以2010年為比較基準，我國政府人事費（用人費用）決算數占GDP比率8.60％，低於OECD國家平均值11.3％，亦低於大多數之OECD國家，但高於日本之6.2％及韓國之7.6％。

表10 我國政府公務人力及人事費與OECD國家之比較

國家	比較項目	2011年	2010年
		公務人力占勞動力 比率	人事費占GDP比率
台灣		7.4	8.43
Norway		30.5	13.8
Denmark		29.9	19.0
Sweden		26.0	14.6
Finland		22.8	14.4
France		21.9	13.4
Hungary		20.1	10.9
Estonia		19.4	11.9
Luxembourg		17.8	8.0
United Kingdom		18.3	11.4
Belgium		17.3	12.6
Canada		17.7	12.8
Israel		16.4	11.8

Australia	15.7	10.1
OECD	15.5	11.3
Ireland	16.4	11.6
Slovenia	16.0	12.7
United States	14.4	11.0
Italy	13.7	11.1
Czech Republic	12.9	7.6
Spain	13.1	11.9
Portugal	11.5	12.2
Netherlands	12.4	10.0
Austria	10.7	9.7
Turkey	10.7	8.6
Slovak Republic	13.0	7.7
New Zealand	9.7	10.3
Poland	9.7	10.2
Switzerland	9.7	8.1
Germany	10.6	7.9
Chile	9.1	8.7
Mexico	9.0	9.1
Greece	7.9	12.2
Japan	6.7	6.2
Korea	6.5	7.6

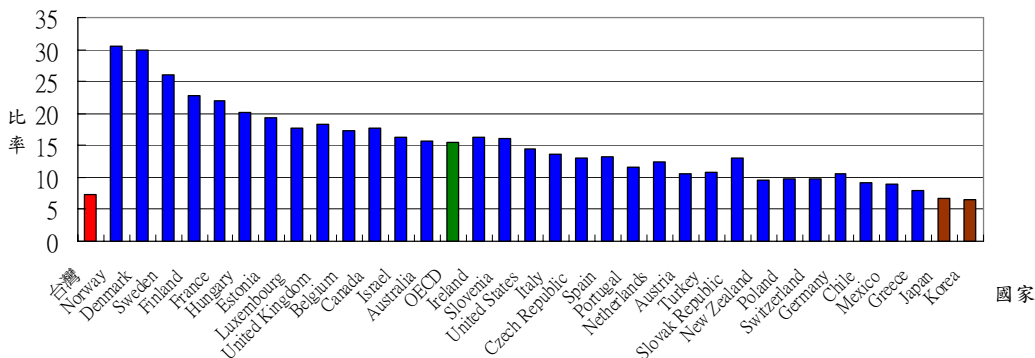


圖13 2011年我國與OECD國家政府公務人力占勞動力比率 (%)

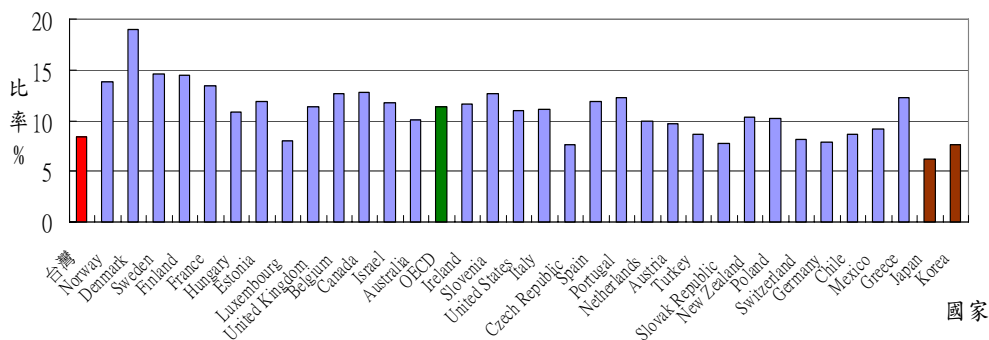


圖14 2010年我國與OECD國家政府人事費占GDP比率 (%)

伍、結語

從19世紀到21世紀間，政府的角色(包括體制規模的大小及國家力量的強弱)經過多次的轉換。19世紀末到20世紀初，是自由主義當道的時代，當時政府向右走，政府要儘量減少介入與管制；20世紀初歷經了戰爭、革命和經濟恐慌，自由市場的秩序動搖，由於市場失靈(market failure)，導致新的經濟理論崛起，凱因斯(John M. Keynes, 1883~1946)的理論開始大行其道，他的理論強調政府應扮演積極的角色。1980年代，在英國首相柴契爾(Margaret Hilda Thatcher)及美國總統雷根(Ronald Regan)的帶領下，自由主義捲土重來，這股力量開始遏止甚至逆轉國家部門的擴張，於是小而能政府變成爲許多國家行政改革的新目標，政府又轉向右走。但是資本主義的烏托邦並沒有出現，2008年發生的金融大海嘯，缺乏管制的市場失序現象，導致全球性的經濟災難，爲應付這一波的金融海嘯，大政府的主張再次出現；2009年2月24日美國總統歐巴馬(Barrack Obama)第一次提出的國情諮文，清楚地宣示政府向左走。回顧這一百多年的歷史，政府向左走或向右走、選擇大政府或小政府，不僅受到時代環境的影響，也受到執政者意識形態的影響。但是不論左或右、大或小，最後都落入了「政府失靈」或「市場失靈」的循環。

和世界其它國家相比，台灣的公部門人力相對較低，人事費也是較低；但台灣的政府再造，在92年、93年、94年之後，員額數即無明顯下降，於99年中央政府機關總員額法立

法通過之後，中央機關之員額也是呈現略增情況，如果政府員額精簡只是落入一種循環，或是一種虛幻，與其重視「政府規模的大小」，不如強調政府的治理能力，唯有提出讓人民信服的施政績效，作出讓人民感受幸福的事，才是政府存在的真正價值。

有辦法和沒辦法差很多－制度和人性的十個案例

(綱要)

102.12.26

壹、六年的意義

貳、心得：制度與人性

附件一

十個案例

案例一：付款時機才是關鍵

案例二：讓降落傘合格率達到 100%

案例三：英國傳奇探險家庫克船長的經驗

案例四：西南航空自我管理的價值脈絡

案例五：以工程學的設計讓你減速慢行

案例六：沒有靠背的椅子

案例七：日本 SONY 的內部制度

案例八：西雅圖「派克魚鋪」的傳奇

案例九（一）：美國強生公司泰諾藥片中毒的危機管理

案例九（二）：加拿大楓葉公司處理不良食品的經驗

案例十：「非買賣」的營銷策略

附件二

十全大補帖

- 一、智慧語花
- 二、付出善意
- 三、由小變大
- 四、賈伯斯的話
- 五、Google 一下
- 六、2013 大趨勢
- 七、2014 的市場經濟
- 八、食品問題的真相
- 九、祝你好運
- 十、莞爾一笑

有辦法和沒辦法差很多－制度和人性的十個案例

102年12月26日講於考試院全員訓練

壹、六年的意義

小學畢業、中學畢業、大學和研究所、博士學位，每個階段有其特色，值得我們回味，人生有多少六年？

人生是成長和學習的過程。

六年來，成長了多少？成熟？進步？成就？貢獻？

人生最寶貴的是時間，過去的不會重來，「一旦錯過就不再」。

做該做的事，如果我們不開始去做，可能永遠沒有實現的一天。

政府有責任給公務人員打造一個能夠成長、學習和與時俱進的環境。

在這方面，本屆考試委員和部會首長有高度共識，而且有急迫感。

我們勇於建言、勇於負責、勇於承擔，因為我們不願浪費這六年的任期，不願無所事事，一事無成，不願辜負人民對政府的期望。

德蕾莎修女：「從他人的需要，看見自己的責任」。

貳、心得：制度與人性

個人從事公職近50年的經驗，深感我國制度化不夠，所謂制度化是指制度是成長的，是隨著時代和環境調整的。一個好的制度不但能因應時代的變遷，還能促成改變；相反的，一個壞的制度，非但不能適應改變，本身反而成爲阻礙進步的因素。

人的作爲不亞於自然的力量，人透過建立制度使人類文明日新月異，增加人類的福祉，甚至可以提供人類一個互利共榮的生活環境。當然不好的制度也會產生相反的作用，甚至造成人類的災害。

人的存在應該努力去建構良好的制度，改進不良的制度，但任何制度久了都有僵化的可能，所以制度需要經常的檢討，不斷的改進。

好的制度可以激勵個人做積極和正面的事，不好的制度會誘導個人做消極和負面的事。不幸的，人往往容易陷入壞的制度而難以自拔。

人可以建立制度，但爲什麼好的制度不易建立，而不好的制度却容易生存，要改正一個不好的制度又難上加難？

這與人性和民族性有關，就人性而言，東方主流思想主張性善，偏重道德和教化；西方主流思想主張性惡，偏重在制度上約束人之爲惡。例如，在政治上講求分權和制衡，在法律上強調追究責任和處罰，甚至在宗教上，以天堂和地獄來區別是非善惡。

我國名歷史學者和外交家蔣廷黻當年曾指出中國改革之不易原因有三，一是中國人守舊精神太強，二是官僚體系之抵制，三是知識份子缺乏勇氣。看起來，幾十年來，我們的「國情」顯然沒有太多改變。

我始終認為人生的意義在創造一個更為公平、合理的社會，工作是為了解決問題，我們為國家做事，每天都要想：有沒有更好的辦法，有沒有更好的人才，辦法是人想出來的，好的辦法可以讓人性來配合，人性可以靠制度來因勢利導。我今天就舉十個例子來說明有辦法和沒辦法的差別在那裡。

附件一

十個案例

案例一：付款時機才是關鍵

澳洲成為英國殖民地之後，由於澳洲尚未開發，地廣人稀，英國政府鼓勵移民，但沒人願意去。英國政府想到的辦法，是把罪犯送過去。這個作法，一方面解決了英國本土監獄人滿為患的問題，另一方面也解決了澳洲的勞動力問題，當然把壞傢伙們都送走了，英國也樂得輕鬆一些。

英國政府開始雇用私人船隻運送犯人，船東按照運載的人頭來計費，運得多就賺得多。但是，這種計費方式有很大的弊端，就是罪犯在運送過程中死亡率很高，平均超過10%，最嚴重的一艘船上的死亡率高達37%。於是，官員們絞盡腦

汁想降低運送過程中的死亡率，包括派官員上船監督，限制運送的數量等，卻都沒見到好的成效。

最後，他們終於想到了個好的方法，就是將付款方式變換了一下：由按上船的人數付費，改為按活著下船的人數付費。換言之，船東只有將人活著送到澳洲，才能賺到運送費用。這個政策一出爐，罪犯運送過程的死亡率立刻降到1%左右，甚至後來船東爲了提高存活率，還在船上配置了醫師。

※ 掌握追求利益的人性，因勢「利」導！

案例二：讓降落傘合格率達到 100%

第二次世界大戰期間，美國傘兵降落傘的合格率为99.9%，這表示從機率上來說，每1,000個跳傘的士兵中，會有一個因爲降落傘不合格而喪命。軍方要求製造降落傘的廠商，合格率必須要達到100%才行，但廠商負責人表示：「我們已經竭盡全力了，99.9%已是極限，除非出現奇蹟」！

於是，軍方高層（有人說是巴頓將軍）改變了降落傘的檢查制度，他們在每次交貨時，從降落傘中隨機挑出幾個，讓廠家負責人和相關主管親自試跳檢測。從此，奇蹟出現了，降落傘的合格率達到了100%。

※ 追求完美源自於須承擔責任與風險！

案例三：英國傳奇探險家庫克船長的經驗

以前的船員因爲缺乏維生素C所以常罹患壞血病，造成大量人力折損。英國傳奇探險家庫克船長發現，荷蘭的船員

不會得病，而他們和英國船員最大的差異，即是在於他們吃很多酸菜。

酸菜不難取得，但英國船員不喜歡吃酸菜。庫克船長知道這些水手是逼不得的，所以，他只發布了一道命令，規定只有船長和大副可以無限制吃酸菜，高級船員一週最多吃一次，而一般船員最多只能一個月吃一次，結果命令一下，所有船員都想盡辦法用偷用騙地去吃酸菜，水手們就這麼擺脫了壞血病的威脅！

庫克沒有把船員的頭壓進酸菜桶裡，而是營造一個「吃到賺到」的氛圍。這個作法的意義，在於不與反對意見正面對抗，而是創造一個新局，並間接引發新的行爲。

※問題出在人身上，解答得從局勢與環境的調整著手！

案例四：西南航空自我管理的價值脈絡

美國西南航空公司的載客量是世界第3名，公司營運績效也在美國名列前茅，但它卻是一家採取廉價而聞名的航空公司。

除了廉價的策略，西南航空在管理上有許多獨特之處，因為他們知道有組織就有管理，但人們本來就有抗拒「被管理」的心理。所以，他們提供員工能夠自我管理的價值脈絡，並以此塑造成一個文化讓每個人為自己的績效負責。在這個方面，西南航空善用流傳的故事來引領價值的追求。例如，某位旅客要攜帶寵物出國度假，到了登機前才知道寵物不能搭機的規定；結果，一名負責幫助客人登機的服務人員，為

了不讓這位旅客因寵物問題而假期泡湯，便立刻決定幫忙照顧他的寵物。這種自我管理方式，可說是將主動創新服務的價值，塑造成為公司的文化，讓員工認識到值得他全心投入的共同目的，同時也達到鼓舞人心的作用。

另外，西南航空每當有其他航空公司宣布破產時，他們就會派一組人和剛失業的人面試。面試小組的人還會幫忙找工作的人填寫履歷等資料，並事先安排好時間，以免當事人空等。反觀其他航空公司只為了填寫一張應徵表格，卻讓同一批求職者大排長龍。對大多數的公司來說，在這樣的招募員工的場合中，總是比較嚴肅而不帶有感情的，但西南航空卻將之視為教導員工如何尊重人的機會教育。換言之，西南航空重視「以身作則」，從尊重員工讓員工知道尊重和服務乘客的意義與價值。

※價值的重要性遠勝於工作規則

案例五：以工程學的設計讓你減速慢行

某個國家蓋了一座新橋，橋本身很長很直，但引道受限於地形非常彎曲。許多駕駛人在筆直的橋樑上開得很快，但在下橋時因道路變成急轉彎道，常讓駕駛措手不及而釀成意外。

主管機關力圖改善，無論設立警告標誌，或是加強取締超速，該做的都做了，但不是成效不彰，就是過於耗費人力和物力。後來，有位聰明的工程師想到了一個辦法，他把橋樑兩側的欄杆間距，隨著引道的接近逐漸加密，這樣開車的

人就會有一種自己越開越快的錯覺，自然就會把速度降了下來。

這個故事告訴我們，直接對當事人施加外力（警告、限制、處罰）往往不是有效的解決方法。真正解決問題的方法，首先是要理解人的行為模式，再藉由改變周遭環境（欄杆密度），誘導他們走到自己期望的方向。

※誘導改變行為模式，才是解決問題的好方法

案例六：沒有靠背的椅子

麥當勞不下車點餐和取餐的創始人克羅克（Ray Kroc）不喜歡整天坐在辦公室裡，大部分工作時間都用在「走動管理」上，即到所有各公司、部門走走、看看、聽聽、問問。麥當勞公司曾有一段時間面臨嚴重虧損的危機，克羅克發現其中一個重要原因，是公司各部門的經理有嚴重的官僚主義，習慣躺在舒適的椅背上指手劃腳，把許多寶貴時間耗費在抽煙和閒聊上。

克羅克想出一個「奇招」，將所有經理的椅子靠背鋸掉。剛開始很多人罵克羅克是個瘋子，但後來不久大家就體會到了他的一番苦心。他們也紛紛走出辦公室，深入基層，開展「走動管理」，及時了解情況，現場解決問題，終於使公司轉虧為盈。

※貪圖舒適的工作環境，只會養成人的惰性，不會有好的工作效率

案例七：日本 SONY 的內部制度

SONY 董事長盛田昭夫在公司實施「內部跳槽」制度，公司每週刊登各部門的「求人廣告」，員工可以自由地前去應聘，他們的上司無權阻止。另外，SONY 原則上每隔兩年就讓員工調換一次工作，特別是對於那些精力旺盛，幹勁十足的人才，不是讓他們被動地等待工作，而是主動地給他們施展才能的機會。在 SONY 公司實行內部招聘制度以後，有能力的人才大多能找到自己較中意的崗位，而且人力資源部門還可以發現那些「流出」人才上司的問題。

這種「內部跳槽」式的人才流動，是要給人才創造一種發展的機會。在公司組織中，大多數人難得碰上他們認為可以發揮的位子上，當職員們對自己的願望感到失望時，他們的工作積極性便會受到抑制，這對用人單位和職員本身都是一大損失。

SONY 公司認為，如果真的要用人所長，就不要擔心職員們對職位挑三揀四，只要他們能做得好，儘管讓他們去爭取，一個位置爭取的人愈多，會做得愈好。而且，一些人才頻頻「外流」的單位主管們，其本身所存在的問題也可被發現，人力資源部門可及時採取補救措施。

※內部職位愈能營造創競爭的環境，愈能鼓舞員工的積極性

案例八：西雅圖「派克魚鋪」的傳奇

在西雅圖市中心的派克魚鋪(PIKE PLACE FISH MARKET)裡，一身魚腥味、大聲吆喝顧客、毫無形象可言的魚販們，將這個魚鋪成爲不只在美國赫赫有名，也已成爲遊客必駐足觀賞之地。到底，這些一天工作12小時，一星期工作7天，每天要弄拋魚技倆的人，有什麼了不起？他如何從一個沒沒無聞的小魚販搖身一變，成爲不凡品牌的領導者？

賣魚的說：轉變開始於「一個簡單的選擇」！他們設定了「舉世聞名」的目標，以及「爲人們生活帶來正面改變」的遠景後，每個可愛的魚販都決定開始要爲自己的想法、感受、情緒、決定及行爲等一切的一切負完全責任，也就是他們所強調並全力落實的「抓住」每一天及「全在於你自己」。

他們有看似遠大的目標，卻認真落實於每一天重複堅持的工作。他們的許多做法看似平凡，卻是連許多大企業都做不到的。例如，他們堅持每天早上6點半，以圍成一圈討論今天的目標作爲開始，每天下午6點半，他們又再度圍成一圈開會，討論這一天過得如何，今天早上設定的目標達成多少？僅這個簡單的每天開會設定目標，又每天立刻討論的工作習慣，就足以讓每家未曾這樣做的企業，至少提昇一倍以上的業績，因爲「發現－修正－行動」是從平凡到卓越的關鍵。

大多數的企業都只在一年工作的結束前，開一次檢討

會，也就是一年才有一次發現與修正的機會，然而派克魚舖卻是每天開會、每天修正、每天彼此激勵，也每天發給獎勵(均分一整天所有人拿到的小費)，他們互為彼此的教練，以指導和讚許的方式來實踐對彼此的承諾。他們選擇抓住當下的每一刻，創造出共榮共享的精彩人生。

※有決心實現「承諾」，才能達成「目標」

案例九(一): 美國強生公司泰諾藥片中毒的危機管理

1982年9月，美國芝加哥地區發生有人服用含氰化物的泰諾藥片中毒死亡的嚴重事故，一開始死亡人數只有3人，後來卻傳說全美各地死亡人數高達250人。這個傳說迅速擴散到全國各地，調查顯示有94%的消費者知道泰諾中毒事件。

事件發生後，在首席執行官吉姆·博克(Jim Burke)的領導下，強生公司迅速採取了一系列有效措施。首先，強生公司立即抽調大批人馬對所有藥片進行檢驗。經過公司各部門的聯合調查，在全部800萬片藥劑的檢驗中發現，所有受污染的藥片只源於一批藥，總計不超過75片，且全部在芝加哥地區，不會對全美其他地區有絲毫影響，而最終的死亡人數也確定為7人。

但是，強生公司仍然按照公司最高危機管理原則，即「在遇到危機時，公司應首先考慮公眾和消費者利益」，不惜花巨資在最短時間內，向各大藥店收回了所有的數百萬瓶這種藥，並花50萬美元向有關的醫生、醫院和經銷商發出警報。

對此《華爾街日報》報報導說：「強生公司選擇了一種自己承擔巨大損失而使他人免受傷害的做法。如果昧著良心幹，強生將會遇到很大的麻煩」。

泰諾案例成功的關鍵是因為強生公司有一個「做最壞打算的危機管理方案」，該計畫的重點是首先考慮公眾和消費者利益，這一信條最終拯救了強生公司的信譽。事故發生前，泰諾在美國成人止痛藥市場中佔有35%，年銷售額高達4.5億美元，占強生公司總利潤的15%。事故發生後，泰諾的市場份額曾一度下降。當強生公司得知事態已穩定，並且當藥片投毒的瘋子已被拘留時，並沒有將產品馬上投入市場。當時美國政府和芝加哥等地的地方政府正在制定新的藥品安全法，要求藥品生產企業採用「無污染包裝」。強生公司看準了這一機會，立即率先響應新規定，結果在價值12億美元的止痛片市場上擠走了它的競爭對手，僅用5個月的時間就奪回了原市場佔有率的70%。

強生處理這一危機的作法成功地向公眾傳達了企業的社會責任感，受到了消費者的歡迎和認可。強生還因此獲得了美國公關協會頒發的銀鑽獎。原本一場「滅頂之災」竟然奇蹟般地為強生迎來了更高的聲譽，這歸功於強生在危機管理中高超的技巧。

※遇到危機時要以最壞的打算來因應及以社會責任為優先

✚ 案例九（二）：加拿大楓葉公司處理不良食品的經驗

2008年7月加拿大發現在食品中有李氏桿菌，並證實為加拿大最大食品廠楓葉（Maple Leaf）的產品。該公司負責人麥凱恩立刻公開道歉，並宣布關閉工廠，回收全部產品，此一決定造成該公司股票大跌，公司的直接損失高達2,000萬加元。

9月該公司工廠重新開張，並邀請媒體參觀作業流程，使得該公司在這場危機中保住了企業品牌，並獲得了更高的聲譽。在次（2009）年加拿大的商界風雲人物評選中，麥凱恩高票當選第一。

美國蘭德（RAND）公司以20年的時間調查世界500大公司，發現歷久不衰的企業之共同特點，就是對消費者負責，而非以利潤為唯一目標。

※ 唯有對消費者負責的企業才能歷久不衰

✚ 案例十：「非買賣」的營銷策略

蘇聯在二次大戰後，食品極為缺乏，政府對任何哄抬物價行為嚴格禁止和處罰。但是，有一個農夫卻把自己養的鵝賣到500盧布一隻，賺了很多錢，也沒受到處罰。原因在於這位農夫使用了一個很高明的策略，他在報紙上刊登啓事，大意是他遺失了500盧布，如有人拾到送還，他便以一隻鵝回謝。結果，每天都有很多人送還他遺失的500盧布，來領取他的酬謝～一隻鵝。

※ 轉換看待事情的角度可達到相同的目標

附件二

十全大補帖

一、智慧語花

1.全神貫注是我生命中最快樂的事情之一，如果不能全神貫注，我就不會那麼快樂。我的反應不是很快，但一旦我對什麼產生興趣，我便能多年做這件事，從不厭煩。我就像一個大水壺，要很長時間才能沸騰，但之後我能一直保持溫度。

——村上春樹

2.如果非要說素質教育，家庭教育才是無微不至的素質教育。那樣的素質教育，再好的大學也比不了，代替不了。

——陳丹青

3.不要到處訴說世界有負於你，世界不欠你什麼，因為它先你而存在。

——馬克·吐溫

4.這個世界並不是掌握在那些嘲笑者的手中，而恰恰是掌握在能夠經受得住嘲笑與批評，並不斷往前走的人手中！

——馬雲

5.興趣是自己產生的，不是外來的；是必然的，不是偶然的。一個人一定會有某種或某些興趣，必然的興趣

同偶然的機會結合，就能成就事業。

——周友光（105歲的語言文字專家、經濟學家）

6.愛就是信仰，良心就是宗教。

——許哲（被譽為新加坡國寶，時年113歲）

7.一忌話多，二忌賣老，三忌僵化，四忌不服老，五忌無所事事，六忌提當年勇，七忌自我封閉，八忌歎老磋貧，九忌老想到死，十忌憤世嫉俗。

——季羨林的「老年十忌」

8.每一個不曾起舞的日子，都是對生命的辜負。

——尼采

9.在你生命的最初30年中，你養成習慣；在你生命的最後30年中，你的習慣決定了你。

——賈伯斯

10.我花了兩年學會說話，卻要花上60年來學會閉嘴。

——海明威

二、付出善意

1.讚美：是把感激變為行動。

2.傳承：是把你的收穫贈予他人。

3.寬恕：是設身處地站在別人的立場客觀地看問題。

4.勇氣：是帶著正義的愛。

5.幽默：是在生活中創造快樂，而歡笑是對愛開朗地表達。

6.尊重：是愛的細心守護者，尊重就是讓自己和他人自

由。

- 7.同情：是能夠阻止我們把痛苦強加給別人的態度和慈悲心。
- 8.忠誠：是持久的愛。
- 9.傾聽：是給予對方一件徹底接受的禮物。
- 10.創造：是我們送給世界的一件禮物。

三、由小變大

- 1.諾基亞：成立於1865年，當時是一家造紙商，並在1898年開始生產橡膠鞋。
- 2.三星：創業之初，主營百貨並生產麵條，直到1960年代後期，才進入消費電子市場。
- 3.任天堂：最初主要是生產撲克牌，並一直持續到1960年代。
- 4.夏普：名字就是來自其首款產品——一支鋒利(sharp)的自動鉛筆。
- 5.Skype：源於文件共享軟體Kazaa的技術開發團隊。
- 6.松下：松下幸之助原本在大阪電燈公司任職，松下公司一開始主要生產的是電源插座。
- 7.摩托羅拉：1928年成立之初，主要生產一種電源轉換器，目的是方便當時的家庭用戶使用電流來帶動收音機。
- 8.惠普：在創業之初還沒有量產電腦，而是為其他科技產品提供測試設備。

9. Twitter：前身爲2005年成立的Odeo播客（Podcast）平台，後來由於受到iTunes的衝擊，威廉斯和多爾西等人決定重新開發名爲「Twitter」的新服務。
10. Apple：始於PC製造，但爲了凸顯其專注可攜式電子產品裝置，在2007年將公司名稱中的「Computer」去掉了。

四、賈伯斯的話

- 1.我並不是貶低高等教育的價值，我只是說，接受高等教育會付出代價，就是生活經驗的欠缺。
- 2.迪倫、畢卡索和牛頓這樣的大師都曾甘冒失敗的風險，如果我們想取得偉大的成就，也必須如此。
- 3.如果他們連見都沒見過，怎麼會知道自己想要什麼？
- 4.你身邊每一樣被稱爲生活的事物，其創造者並不比你更聰明，而你可以改變它、影響它，創造出自己的產品，供別人使用。
- 5.我寧可爲夢想冒險，也不製造「一窩風」產品。
- 6.我們必須讓微不足道的事物，也能令人難忘。
- 7.向那些瘋子致敬！那些特立獨行的人、桀驁不馴的人、惹是生非的人、格格不入的人、觀念另類的人…，是他們改變事物，推動人類前進。有人或許當他們是瘋子，我們卻視他們爲天才。
- 8.你必須要有一個自己想解決的問題，一個自己想糾正的錯誤。

- 9.你選擇從事的工作必須是你熱愛的，否則你不會有毅力堅持到底。
- 10.一生中要做的事很多，而現在我們選擇了這一件，那就讓我們把它做成經典。

五、Google 一下

在使用Google進行關鍵字搜尋時，會告訴你找到多少個相關結果，對比分析一下，你會發現很有意思。

- 1.我vs.你：2.9億對66億。在我心中，你永遠比我重要。
- 2.愛vs.恨：30億對3,800萬。愛才是存在的樂趣，恨只會讓自己痛苦。
- 3.好人vs.壞人：1.78億對569萬。也許你受了傷害，也許你覺得不公平，請記住，正義一定會戰勝邪惡。
- 4.出生vs.死亡：6,300萬對5.1億。看來關心死亡的人更多，爲了自己，好好活著吧。
- 5.夢想vs.現實：4.7億對3,840萬。人人都有夢想，但沒有努力，夢想不會變成現實。
- 6.信任vs.懷疑：2.6億對3,800萬。讓人溫暖的答案。
- 7.過去vs.現在：1.2億對22億。提醒你要活在當下。
- 8.親人vs.朋友：1.1億對19億。善待朋友的同時，別忘記自己的親人。
- 9.大學vs.初中：14億對440萬。文化水準越來越高，壓力越來越大。
- 10.再見vs. 88 (bye-bye)：1,880萬對44億。網路語言確

實有力量。

六、2013 大趨勢

1. 玩耍成爲競爭優勢：在人們覺得不該花費時間去做無意義活動的年代，人們逐漸意識到，可自由支配的時間會產生更多的想像力、創造力和創新力，而這些都是競爭優勢。
2. 超大壓力時代：壓力已經被廣泛認爲是嚴重的醫療隱憂並會造成費用的不斷增加，政府、雇主和自有品牌企業都積極致力於防止和減少壓力。
3. 智慧化：越來越多的平常商品變成可以互動的智慧型產品，我們和這些產品的互動變得更加有趣。
4. 個性化預測：現今數據分析的成本更加合理，科學研究更加複雜，而消費者可以帶來前所未有的更多可利用的數據，自有品牌企業 能夠不斷預測出消費者的行爲、需求或渴求，進而非常精準地提供服務和進行傳播。
5. 手機指紋：我們的智慧型手機正演變成爲錢包、鑰匙、健康顧問，甚至更多的角色。很快，智慧型手機就會成爲集合所有身分訊息的「指紋」。
6. 感官爆發：在行動通訊世界裡，越來越多的生活是虛擬的。行銷人員會尋找更多的方法來引發各種感覺——行銷人員放出誘餌，消費者就會期望得到更多的強力產品和體驗。

- 7.零售無處不在：購物已經從實體店購物或網路購物轉變成爲一種重要的交流，這種交流可以通過很多新鮮新奇的方式來發展。因此，自有品牌企業在銷售產品的地點和方式上必須富有創意。
- 8.同儕間的力量：由於P2P（點對點）市場在規模和範圍上的不斷擴展，其正在從商品擴展到更大範圍的服務，這將顛覆愈來愈多的主要產業，從住宿、教育到旅遊和交通。
- 9.隱私公開化：人們並不拒絕當下無處不在的社交媒體和即時分享工具，而是在充分享受持有一個充滿活力的行動通訊身分的同時，不斷對21世紀的隱私新理念進行定義和管理。
- 10.健康和幸福：幸福感已經成爲身心健康的一個核心內容。越來越多的人認同，一個人如果開心，他也會健康；同樣，一個健康的人，也會很開心。

七、2014 的市場趨勢

- 1.美國等已開發市場的經濟持續復甦。
美國明年經濟成長年率可望攀升至3%以上，歐洲也可望加速成長。明年股市和債券利率可望同步走高。
- 2.先進國家央行的前瞻指引將受質疑。
英國、日本、美國和歐洲等四大央行可能持續暗示，利率會按兵不動更長一段時間，可能要到了2016年才會升息，但市場將會因爲經濟持續改善，而質疑上述的

承諾。

3.賺取已開發股市的風險溢酬，但要避險。

各種資產的風險溢酬過去幾年來已遭大幅壓低，即使是在有利成長且政策寬鬆的環境當中，報酬率仍然可能下滑。股市雖然遠高於歷史平均值，仍然可望持續上漲。

4.利差交易盛行。

可取得豐厚利差的領域包括高收益信用與投資級信用之間的利差，以及較易受衝擊的新興市場信用與貨幣、和其他國家相同資產之間的利差。

5.央行開始競相退場。

隨著美國成長展望好轉，投資人將更加關注接下來哪一國央行會緊縮貨幣政策。市場目前普遍認為，主要已開發國家央行可能「幾乎同步」退場。

6.迅速成長的經濟體重新評估風險。

挪威、以色列和加拿大等經濟體近年來推行寬鬆政策阻止本國貨幣升值，也不斷忍受房價攀漲壓力。明年這些央行可能重新評估寬鬆政策的風險。

7.新興市場資產的下跌壓力減輕。

新興市場明年可能不會遭遇類似今年的廣泛賣壓。但許多地區的調整措施都不完全，投資人宜慎選新興市場貨幣。

8.新興市場表現依然分歧。

貿易逆差高和通膨高漲的新興國家，明年面臨的賣壓會更嚴重。新興市場將分成兩種，一種是巴西和印度等緊縮信用的國家，另一種是土耳其等任由失衡擴大的國家。

9.商品價格的下跌風險升高。

黃金、銅、鐵礦砂和黃豆價格明年將下跌至少15%，能源價格下跌壓力可能會更沉重。

10.中國經濟將會穩定成長。

中國經濟明年可望成長約7.5%，可望使憂慮最糟情況的投資人寬心。

八、食品問題的真相

1.食品廣告較為誇大。

2.食品配料無奇不有。

3.食品中微量的「有害物質」並不嚴重。

4.食品法律非常複雜且不確定性高。

5.天然食品中天然成分極少。

6.我們祖先的食品安全不如我們。

7.過去動物所受的待遇也不比今日好。

8.健康食品並不一定健康。

9.有機食品不比傳統食品安全，亦不足養活人類。

10.吃肉與否與食品安全無關。

九、祝你好運

1. ①把看不順的人看順；②把看不起的人看起；③把不想做的事做好；④把想不通的事想通；⑤把快罵出的話收回；⑥把嚥不下的氣嚥下；⑦把想放縱的心收住。
2. 讀書多了，容顏自然改變。許多時候，自己可能以為許多看過的書都成過眼煙雲，不復記憶，其實它們仍是潛在的。在氣質裡，在談吐上，在胸襟的無涯。當然，也能顯露在生活和文字中。

——三毛

3. 我打球的動機是追求「永恆的快樂」，不是輸贏的快樂。

——林書豪

4. 雞蛋，從外打破是食物，從內打破是生命。人生亦是，從外打破是壓力，從內打破是成長。如果你等待別人從外打破你，那麼你注定成為別人的食物；如果能自己從內打破，那麼你會發現自己的成長相當於一種重生。

——李嘉誠

5. 一棵樹的哲思：①樹大招風，告訴我們低調是很必要的；②玉樹臨風，暗示我們形象是很重要的；③枯樹開花，告訴我們希望是不能隨便丟掉的；④樹欲靜而風不止，告訴我們凡事是不會盡如人意的；⑤獨樹一幟，提醒我們創新才是有生命力的。

——任志強

6.大多數爭論不是發生在左派和右派之間，而是發生在深思熟慮者和人云亦云者之間。

——威爾士（維基百科創辦人）

7.人在何時最清醒：大禍臨頭時，重病纏身時，遭受重挫後，退休閒暇時。人在何時最糊塗：春風得意時，得權專橫時，迷戀情愛時，想占便宜時。

8.不要輕易把傷口揭開給不相干的人看，因為別人看的是熱鬧，痛的卻是自己。

9.看清楚這個世界，並不能讓這個世界變得更好，但可能讓你在看清楚這個世界是個怎樣的世界後，把自己變得比較好。

——朱德庸

10.小時候，幸福是一件東西，擁有就幸福；長大後，幸福是一個目標，達到就幸福；成熟後，發現幸福原來是一種心態，領悟就幸福。

十、莞爾一笑

1.大家不要再沉溺於iPhone、iPad什麼的啦！會影響學業！還記得西方那句諺語嗎？“An apple a day keeps the doctor away.” 每天玩蘋果的，是拿不到博士學位的。

2.問：「為什麼有錢有權的都移民了？」

答：「貧賤不能移！」

3.人生上半場按學歷、權力、職位、業績、薪資，比上

升；人生下半場按血壓、血脂、血糖、尿酸、膽固醇，比下降。

4.無論你轉身多少次，你的屁股還是在你後面。

——瑞典諺語

5.數學比世上任何語言都要浪漫。「9對3說，我除了你，還是你；4對2說，我除了2，還是2；1對0說，我除了你，一切都變得毫無意義；0對1說，我除了你，就只有孤獨的自己。」

6.20歲以後，故鄉與外地都一樣；30歲以後，白天與晚上都一樣；40歲以後，有沒有學歷都一樣；50歲以後，漂亮與醜陋都一樣；60歲以後，官大官小都一樣；70歲之後，房多房少都一樣；80歲以後，錢多錢少都一樣；90歲以後，男人與女人都一樣；100歲以後，起不起床都一樣。

7.一對男女，個性不同，女的很熱情、浪漫，男的很刻板、很不浪漫。有一天，女的發簡訊給男的，大意是：「親愛的，我在想你，你在做什麼？如果你在睡覺，請把夢給我；如果你在悲傷，請把眼淚給我；如果你在吃東西，請分給我一些；如果你在喝酒，也給我一小口，我愛你。」

男的回了一個簡訊：「親愛的，我在上廁所，你想要什麼？」

8.天氣預報說會出太陽，可是雨卻淅淅瀝瀝下了一周不

見停。

丈夫說：「這天氣就跟你們女人一樣善變！」

妻子不甘示弱：「這天氣預報就跟你們男人一樣不可靠！」

9. 爺爺：「在春秋時期…」

孫子：「爺爺請說清楚是春還是秋？」

爺爺：「有一個諸侯…」

孫子：「爺爺，到底是豬還是猴啊？」

爺爺：「不講啦！」

10. 國文考試出了一題古文譯成白話文：「逝者如斯夫，不舍晝夜…」。

一位考生的答案是：「死去的那個人好像是我的丈夫，白天、晚上都捨不得他。」

從「性別平等」到「友善職場」 －參加考試院性別平等委員會議 感想

(綱要)

102.12

壹、緣起

貳、考試院推動性別平等業務情形

- 一、成立「考試院性別平等委員會」
- 二、積極推動性別平等相關業務

參、參加會議心得

- 一、能「實踐」，才「平等」
- 二、從心做起，迎頭趕上

肆、願景

- 一、消除公務職場的性別不平等
- 二、強化公務人員的性平觀念

從「性別平等」到「友善職場」 －參加考試院性別平等委員會議 感想

102.12

壹、緣起

人類生而平等，這是非常響亮的名詞，從法國大革命到美國獨立宣言都強調這一點，在宗教和法律上，都被視為至高的目標。但事實上，世俗上、社會上、文化上、經濟上卻很難做到人類的平等，相反的，我們可以在許多地方看到不平等的現象，其中一項就是性別的不平等。

爲了扭轉這種不平等現象，許多國家在憲政或法律層次上明文平等原則，我國亦復如此。憲法第7條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」憲法增修條文第10條第6項：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」明文揭櫫性別平等基本權利。2002年公布之《兩性工作平等法》（註：2008年修正名稱爲《性別工平等法》），係專法就職場性別不平等相關問題予以規範；2004年公布之《性別平等教育法》，則係爲促進性別地位之實質平等，建立性別平等之教育資源與環境，惟是否達到消除性別歧視、促進性別工作平等，仍值得政府繼續努力。

性別平等是世界潮流趨勢，也是先進國家積極推動的政策，聯合國於1979年通過《消除對婦女一切形式歧視公約》¹（1981年生效，以下簡稱CEDAW），成為重要婦女人權法典。我國一向積極尋求參與國際組織並主動遵守國際規範，總統2007年簽署加入書，並於2011年公布CEDAW施行法（定自2012年1月1日起施行），使CEDAW的規定具國內法律效力，正式向國際宣示我國保障婦女人權之決心與作為。

行政院為了強化我國推動性別平等工作的措施，並配合政府組織改造，乃於2012年1月1日設立「性別平等處」，成為我國第一個性別平等專責機制，同時將原「行政院婦女權益促進委員會」的功能擴大為「行政院性別平等會」，統合性別平等政策。同年5月，考試院亦成立性別平等委員會。

貳、考試院推動性別平等業務情形

考試院（考選部）於2005年8月即提出「國家考試性平等白皮書」，說明國家考試相關性別平等政策、考選法制與保障性別平等措施等。其闡述之信念與立場為：1.性別平等是基本人權；2.性別工作權平等；3.特殊情況才可以限制女性工作權，惟其內容僅限於國家考試。

¹ 1979 年底聯合國大會通過了「消除對婦女一切形式歧視公約」（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women，簡稱 CEDAW），簽署國每四年必須提出一次國家報告，說明執行公約內容的進度及遇到的困難；此外公約的議定書中，更允許受到性別歧視的婦女可以提交申訴書給國際公約組織。

考試院第10屆、第11屆施政綱領均明示性別平等之內涵：(一) 91年12月5日考試院第10屆第12次會議，審議通過之考試院第10屆施政綱領明示：「考銓政策及制度，應考量兩性平權，照顧身心障礙者、原住民族及其他弱勢團體，以落實憲法增修條文第十條之宗旨。」；(二) 98年1月8日考試院第11屆第18次會議，審議通過之考試院第11屆施政綱領則明示：「考銓保訓政策制度之擬定，應考量性別平等，照顧身心障礙者、原住民族及其他弱勢團體，以落實憲法增修條文第十條之宗旨。」。

考試院本(第11)屆推動性平業務具體作為主要如下：

一、成立「考試院性別平等委員會」

為推動性別平等業務，營造無性別歧視之環境，於101年5月成立「考試院性別平等委員會」，任務為：(一) 性別平等政策、法規及行政措施之研議、檢討、修正事項。(二) 性別平等業務之提供諮詢及指導規劃事項。(三) 性別平等觀念宣導及推動事宜。(四) 落實現職人員之性別主流化推動工作及訓練事項。(五) 性別預算、性別影響評估審議事宜。(六) 其他性別平等促進事宜。「考試院性別平等委員會」成立後，已分別於101年12月12日、102年4月10日、9月4日及12月23日，召開過4次會議，討論實施計畫、具體措施以及考評相關執行情形等。

二、積極推動性別平等相關業務

1. 考試院所屬部會均成立「性別平等小組」，訂定性平實施計畫，據以推動性平業務。
2. 設置「性別平等」網站專區，宣導文官性別政策。
3. 踐行法案性別影響評估程序。迄今已完成《公務人員考試法》、《聘用人員人事條例》及《醫事人員人事條例》等3個修正草案之性別影響評估。目前則參考行政院102年10月1日起實施的最新規定，擬具法案及性別影響評估表草案。
4. 推動三分之一性別比例原則：(1) 考試院暨所屬各機關簡任官等女性比例都超過三分之一；(2) 考試院暨所屬考績及甄審委員會全數符合三分之一性別比例原則；(3) 考試院設置之10個委員會，均符合三分之一原則。至於部分不符性別比例原則的委員會（如：考選部各專技考試審議委員會），主管機關亦提出改善計畫，將持續追蹤辦理情形。
5. 完成編製「考試院性別統計指標2012年」，並修正「中華民國101年考試院性別圖象」。

除此之外，考試院所屬部會也都積極推動此一工作，考選部於2013年4月出版「國家考試性別平等白皮書」(第二版)，積極從人權角度檢討考試制度，刪除或取消部分公務人員特種考試男女分定錄取名額之限制，目前所有國家考試，僅餘司法人員考試之監獄官及監所管理員2類科，基於男女收容人分別監禁及戒護警力配置之故，尚有分定男女錄取名

額之限制。其次，銓敘部為促進性別平等，宣示期望各機關甄審及考績委員會之組設，任一性別比例不得低於三分之一。雖然部分機關因結構性問題致性別比例失衡，目前尚難以達到所定之性別比例，惟銓敘部仍積極以行政指導方式，先行規範處理，希望以循序漸進方式，達到此一目標。保訓會也針對受訓人員之性別比例進行檢討，特別是高階文官的訓練。整體而言，考試院雖然在性別平等的工作上，起步是慢的，但成果不落人後，更希望後發先至。當然，考試院推動的「性別平等」業務，絕不是「女性平等」問題，而係將性別關懷融入文官政策中，更細膩地來處理性別的差異問題，進而打造更為平權的公務友善職場文化。

參、參加會議心得

考試院性別平等委員會在101年5月成立，為凸顯本院對於這個議題的重視，由本人兼任主任委員，副院長兼任副主任委員，並邀請3位考試委員及秘書長、所屬部會3位首長擔任委員，同時外聘學者專家張瓊玲、羅燦煥、林昱梅、吳志光、范國勇、葉德蘭、楊玉珍及黃翠紋等8位委員，共同組成本院性別平等委員會，迄今召開過4次會議。綜合這4次會議的經驗，個人有些心得，與各位分享。

一、能「實踐」，才「平等」

就個人「平等」思維而言，每個人必須建立「我是獨一

無二」、「我是獨立個體」的概念，個人才能自主自由，而無關男女差異。中國時報記者林欣誼曾寫了兩段法國女作家莒哈絲（Marguerite Duras）的故事。莒哈絲是一位前衛、大膽的作家，一生創作40多部小說和10多部劇本，也拍過20部電影，她的許多作品和她自己的經驗有關，尤其是情史、情感和情態。雖然她的前衛形象鮮明，卻逃避「女性主義」、「女性作者」的標籤，認為一個作者，與是不是女人沒有關係²。此外，被美國「時代」雜誌選為2013年度風雲人物的教宗方濟各（Pope Francis），雖然他仍反對同性結婚、反墮胎，但稱自己：「不需要一天到晚只講這些話」。面對同性戀，他說：「如果同性戀者擁有善心，尋求上帝，我不是評判他們的人」且誓言教廷不會執著於「眼光狹窄的規定」，強調以同理心來處理這個棘手議題³。以上這兩個例子即是以「人」為出發點，講求獨利個體的平等，進而力行於實際作為中。

若從職掌業務來看，考試院在推動性別平等上，有著非常好的條件與環境。首先，我們有公開公平的考試制度，即使個別考試有性別限制之不盡合理處，在本院考試委員高度共識和努力之下，問題已逐步獲得解決，前已提及，目前所有國家考試，僅餘司法人員考試之監獄官及監所管理員2類

² 林欣誼，〈莒哈絲剖析《懸而未決的激情》〉，中國時報，2013年7月14日。

³ 引自：1.陳家齊，〈年度風雲人物：教宗方濟各〉，蘋果日報，2013年12月12日，A27版。2.王麗娟，〈教宗方濟各 時代雜誌年度人物〉，聯合報，2013年12月12日，A22版。

科，尚有分定男女錄取名額之限制。其次，本院主管文官制度，用人政策是專業取向，依專業能力擇人用事、分科考試，沒有任何性別歧見。第三，男女同工同酬，這方面我們比很多歐美國家做得還好，待遇從無性別之分。第四，公務人員保障一律平等，保障事件亦不因性別不同，而有不同。考試院主要工作項目，幾乎完全符合性別平等的前提，具有先天的優勢。當然，法令的規定，只是形式上平等；通過具體的實踐，才能達到實質上平等。

我國對於婦女權益的保障，雖然較亞洲其他國家進步，但不論政府部門或民間社會，以往對於性別意識均缺乏認識，又深受傳統刻板觀念的影響，仍有性別不平等現象，例如公部門的職位結構即存有明顯的性別差距。依據銓敘部的統計，近10年來（92年至101年底），女性占全國公務人員之比率均維持35%以上，101年已達39.86%，較10年前（92年為35.66%）增加近4.2%。但就行政機關中各官等女性所占之比率，委任人員為56.78%；薦任人員為50.07%；簡任人員為27.17%，任用官等愈高，女性所占比率愈低，女性公務人員在職等上仍有偏低現象⁴，整體公務人力之性別平等仍須改善。

近年來，經過考試院的努力，目前幾乎所有國家考試均

⁴ 銓敘部，《中華民國 10 年銓敘統計年報》，台北：銓敘部，2013 年 3 月，頁 4。

已取消分定男女錄名額；考試院女性公務人員擔任簡任官等及主管職務之比率，也有逐年提升趨勢，但距離理想仍有努力的空間。

考試院性別平等委員會成立以來，短短的1年間，院本部及所屬部會均已建立性別平等機制並積極運作，同時在法律案性別影響評估、機關網站性別平等專區設置、性別統計指標及性別圖像編製、國家考試試題檢視、以及考績及甄審委員會性別比例等各項行政措施方面，都有具體的成果。進一步來說，職掌文官制度的考試院，在拔擢女性人才上，更有打前鋒、帶頭示範，引領各機關的用人政策與方向的義務。通過一系列的努力，考試院暨所屬機關簡任官等職務，女性比例均超過三分之一；考試院所屬各委員會女性成員比例，也全數符合三分之一的性別比例原則。

本人3年前訪問北歐時，發現丹麥、芬蘭、瑞典三國之政府要職及國會議員，由女性擔任的比例頗高。當時她們所送本人的徽章，雖為圓形，但有個缺口，據她們解釋，對性別平等的推動，距離圓滿尚有努力的空間，故留下缺口。相較之下，等待我們彌補的缺口可能更大，考試院要走的路可能更為長遠。因此，未來我們最重要的任務之一，就是持續檢視主管法規與業務，看看還有那些有助於落實CEDAW規定的工作，是應該做、可以做、能夠做的，都應該儘速積極規劃執行，才能讓考試院性別平等推動工作範圍更廣，層面更深，內涵也更為豐富。

二、從心做起，迎頭趕上

坦白而言，性別平等對我們是比較陌生的議題，過去接觸較少，推動工作的起步也晚，認識不夠，還有待學習。但正因為知識不足，所以更要多學習；必須虛心承認自己的不足，才能深入吸收檢討。考試院性別平等委員會的外聘委員長期投注在性別平等工作及運動上，他們的知識與經驗，在在讓我們有所學習、成長與啟發，獲益良多。

性別不平等主要源於資源不平等，在整體人類發展史中，男性掌握資源優於女性甚多。在《性別的世界觀》一書中，澳大利亞女權學者Raewyn Connell稱之為「父權紅利」(Patriarchal Dividend)。男性享有父權紅利太久、太長，也太多，因此，男性應多參與婦權運動，讓女性感到德不孤，必有鄰。如果只有女性參與，效果必然大打折扣。總歸言之，性別平等工作必須由兩性共同來推動。

或許對某些人，性別平等是很麻煩的一件事，尤其過去不接觸這項工作的人，突然加上一項性別平等業務，什麼都要重新檢討，重新來過。特別是性別差距的存在，是長年累積的結果，而人才養成，不論是學校教育訓練或職務逐級陞遷，都需要長時間的培育磨練；要從觀念上做根本改變，扭轉傳統刻板性別印象，打破各種水平與垂直的玻璃帷幕，更需要有自省的精神，以及堅持不懈的態度，推動性別平等工作。但正是因為難，所以才值得做，尤其是對的事，就不能怕麻煩，而且要加倍努力。

在推動性別平等的工作上，我們的方向正確，雖然方法上要循序漸進，穩穩妥妥地一步步走下去；但在推動步調與進程方面，要有迎頭趕上的決心，該快的也不能慢，今天可以做的，不要等到明天，如此才能儘早排除進入公職或專技職場的性別障礙，為公務人員營造友善的職場環境，同時讓公務人員體系成為推動性別平等的表率。

肆、願景

平權問題基本上就是人性的問題，人生而平等，為何要歧視別人，不善待別人，這是不對的事。個人始終認為，我們在這方面努力，對人、對機關、對政府效率、對國家都有幫助。尤其對我們中華民國現在的處境，特別需要在軟實力方面展示我們的力量：我們有民主、有自由、有平等、有平權。誠如馬總統所說，我們所做的事情，要讓人家尊重，要讓人家感動，我相信這是我們可以著力的地方。

一、消除公務職場的性別不平等

最近大家流行一個話題：幸不幸福。個人認為，幸不幸福最大的前提是：有沒有生活在一個友善的環境當中，是否彼此尊重，而平權就是一個值得我們努力的方向。為彰顯身為文明國家對於保障兩性平權的努力，考試院必須堅持性別平等的推動工作，盡力追求並達成實現兩性平權的理想。

在陞遷部分，從前述的銓敘部統計數字來看，女性多集

中分布於組織的中、低階層職位，產生所謂的「玻璃天花板效應」（glass ceiling），在法制上即可考量更積極的制度設計。因為，女性的智慧、能力和勇氣是無庸置疑的，如今世界上多少女性出人頭地，支撐一片天。我一向認為女性的天賦條件可能超過男性，希望我們國家能多重用女性，改變我們的社會風氣和政治文化。男性的特性和價值觀是驅使他們往上爬到頂點的主因；可是女性的價值觀才是讓人們能夠留在高位的方法。所謂女性的價值觀，指的是女性主管較重視團隊工作和集體領導。「天下雜誌」第540期，引述史丹佛講師巴帝斯塔（Ed Batists）的建議，認為好主管要「少做事，多領導！」要將埋頭苦幹的腦子騰出來，別再忍不住動手。如何調度人力，如何激勵團隊等，更為重要，有四堂課必須學習：讓更多人參與、高度信任、強化團隊信念、少說話甚至閉嘴⁵等，正可說明女性領導的優勢。

而在考績部分，《兩性工作平等法》雖規定雇主不得因員工懷孕生育而影響考績，但是績效考核下來，懷孕生育員

⁵ 引自陳擘詒，〈好主管四堂課：少做事 多領導〉，《天下雜誌》雙週刊第 540 期，2014 年 1 月 22 日～2 月 18 日，頁 164—165。好主管的四堂課係指：一、讓更多人參與：讓團隊成員一起參與，讓成員感受到在這團隊中的參與感，同時也藉此感受到自己團隊的貢獻發掘自己的價值。二、高度信任：放手，需要更多的信任。如何帶兵打仗，而不是急著跳下去當前鋒殺敵。三、強化團隊信念：讓成員理解為何而做，認為這麼做是有意義的、是重要的，打從心底願意相信這任務值得努力一搏。四、少說話，甚至閉嘴：不用擔心因為少說兩句影響團隊溝通，畢竟有許多溝通不是透過語言。因為你的少說，讓新創意和新想法有自由表達的空間和可能。

工的考績，往往落後於一般員工，究其原因在於績效考核標準，經常以出缺勤日數、生產力高低、有無重大違規事項來評定，這些表面看似中立的評定標準，用在一般懷孕生育員工時，立刻出現不同結果，因為懷孕生育員工的出勤日數、生產力會因生理變化而出現異於常態的表現，因此缺乏「性別敏感」的中立標準，會導致懷孕生育員工不利的績效考評結果，換言之，制度規章中立，不表示就無性別就業歧視之虞。雖然自97年度辦理考績以來，銓敘部與行政院人事行政總處例會行文各機關人事單位，規定考績年度內請娩假者，其考績自機關受考人數中扣除，且不列入機關考績考列甲等人數計算，降低女性懷孕生育員工年終考績考列乙等之不公平現象，但同樣地，在法制上亦可研擬考量更積極的制度設計。

二、強化公務人員的性平觀念

中國時報記者江靜玲專欄報導英國廣播公司（BBC）最近辦理了一個「百名女性撐起半邊天」（100 Women: Half the World Speaks）研討會，由來自世界各地的婦女菁英，分享她們的經驗，為女性爭取更公平的權益。其中大部分的人說教育是改變一切的基礎，但要靠自己爭取，有人以同性戀身分說出自己的3B經驗，「打破界線、做自己、相信自己」（Break boundary, Be yourself, Believe in yourself）⁶。此外，

⁶ 江靜玲，〈女性真可撐起半邊天〉，中國時報，2013年10月27日。

介紹一位女性的勇者--巴基斯坦16歲的女學生馬拉拉(Malala Yousafzai)。馬拉拉1997年出生於巴基斯坦，11歲時便在BBC英國廣播公司網站發表寫作，介紹關於她在塔利班組織下的生活，與塔利班阻止她受教育的情形。2012年10月，在馬拉拉返家的校車上遭受到塔利班的攻擊，頭部遭到近距離開槍射擊。她奇蹟似的生還，並持續投入這場爭取女孩應受教育的活動而努力。馬拉拉爲了倡導受教育的基本權利，發出了連子彈都無法穿透的堅定力量，這段不平凡的歷程，讓她成爲諾貝爾和平獎有史以來最年輕的候選者。她讓你相信，一個女孩子最純粹的聲音，會如何激烈地改變世界！她說，「一個孩子、一位老師、一本書與一枝筆就能改變世界，教育是唯一的出路。」

從上面兩個例子來看，教育對於人類觀念的改變至爲重要，尤其制度的設計，牽涉到人的問題，而主政者的想法亦會影響制度的推行。考試院雖然不是教育主管機關，但在公務人員性別意識的培訓上，仍能夠著力，如爲解決前述女性簡任官等人數偏低情形，可辦理符合中高階女性發展的相關課程、考量規範各機關以性比例做爲訓練名額分配之基礎，甚至藉由工作輪調增進職務歷練等。

就像民主是一種價值，性別平等亦是一種價值，一種思維方式，以人爲本，可讓不同性別的人，生活得更有人性、更平等、更有尊嚴。「性別主流化」(Gender Mainstreaming)爲我國性別平等政策綱領基本理念，政府必須通盤地就各面

向，以性別觀點、性別意識（並非傳統刻板的兩性觀念），檢視國家各種政策的性別平等問題，例如教育、國防、經濟等，進而藉由政策（法制）或預算的分配等，帶動深層的變革，以達真正的性別平等，文官制度自不例外，而基於性別思維之文官政策，才能使政務的推動，真正體現每一層級想法，更貼近人民。

「102 年度考試院日本年金制度 考察報告」序言

(綱要)

102.12.31

- 壹、年金制度的類型
 - 一、隨收隨付制
 - 二、完全提存制
- 貳、財務規劃的平衡方式與限制
 - 一、調整給付
 - 二、調整保費
 - 三、調整退休年齡
- 參、全球性的年金改革趨勢
- 肆、日本年金制度考察心得
- 伍、我國年金制度概況
 - 一、社會救助
 - 二、社會保險
 - 三、職業退休金
- 陸、檢討我國年金制度的問題
- 柒、政策建議與配套措施
- 捌、感想

「102 年度考試院日本年金制度 考察報告」序言*

102.12.31

2013年未來將會被記載為中華民國年金制度的改革元年，縱然相關改革法案尚未獲得立法院審議通過，但一年來的討論與爭辯，已給全民上了一場震撼教育，相信多數人了解到年金制度已到了不得不改革的臨界點，否則行業間的差距、世代間的失衡及沈重的財政壓力，將會給全民帶來難以承受的後果。

2012年10月勞保傳出即將破產的傳聞，隨後政府各項退休或保險基金，也都傳出程度不一的破產危機。同一時間，國債節節高升，整個社會驚覺到年金制度存在著巨大的危機。馬總統明確指出年金制度面臨著「經費不足、行業不平和世代不均」三大問題。雖然行政部門(考試院與行政院)在2013年4月及5月已將年金改革相關法案送請立法院審議，無奈由於朝野未能達成共識，迄2013年底仍未獲得審議通過。其實，年金改革不僅關係這一代人的權益，更影響未來世代的福祉，我國的現況不論是從政府的財政壓力、各項基金收

* 考試院於 102 年 9 月組團前往日本進行年金制度考察，考察團成員除本人外，尚包括邊委員裕淵、李委員雅榮、何委員寄澎、胡委員幼圃、蔡委員良文及張部長哲琛等 15 位考試院暨銓敘部同仁，並於同年 12 月提出考察報告，本文為該篇考察報告之序言。

支狀況、人口結構的改變等層面來看，都可以發現年金制度面臨不得不改革的壓力，否則很快就要面臨破產¹，而任一基金破產帶來的信心崩盤，對於社會帶來的衝擊，恐怕比財務危機的影響還要更大。

考試院鑒於年金制度之健全與否，對社會安定具關鍵性，良好的年金制度不但可安定民心，民心安定後方能求經濟之繁榮與發展。在過去一年的時間，考試院不斷與學者專家進行座談，並於2013年9月前往日本進行年金制度考察。日本經濟沈寂20年，安倍政府透過貨幣、租稅、年金、法規鬆綁等改革而重新注入活力。中、日兩國儘管國情、民情有相當差異，但不可否認，日本之改革配套完整及步驟有序，不但可凝聚朝野共識，也易獲得人民支持，故改革成功，其改革方式值得我們借鏡。

在觀察日本的改革經驗後，我們覺得年金改革必須從整體的公共年金體系著眼，方能了解全貌。因此本報告嘗試將視野放大至整個公共年金體系，包括公保、勞保、軍公教退撫、農保等社會保險及職業退休金，但特別要說明的是，本報告雖然提出整體年金改革之政策建議，但考試院主管業務僅及於公教人員保險及公務人員退撫制度，其它部分將尊重行政院等主管機關的意見。

¹ 據銓敘部的估算，軍公教退撫基金，軍人帳戶預計民國 108 年破產，教育人員帳戶為 116 年，公務人員 120 年。勞保基金預計也是 116 年破產。

壹、年金制度的類型

年金制度的類型，可以有不同的區分標準，依保障對象可分為「以受雇者為對象的薪資所得年金和普及性的國民年金」，也可以依層次區分為「單層或多層次年金」。上述兩種區分方式容易理解，但是依財務規劃方式區分，一般人大都一知半解，2013年國內對於年金制度的討論，由於一般人對財務規劃內涵並不了解，以至於陷於各說各話的紛爭。本文將先針對年金制度的財務規劃方式說明，以利年金制度的討論溝通。

首先說明，年金是一種給付方式，相對於一次性給付，它可以是按月支給，也可以按季或按年；年金不一定是社會性或商業性，同時也兼具社會保險和社會救助等方式。例如：勞保老年年金給付是社會保險，老農津貼給付則是社會救助，壽險公司的商業保險也可以提供商業年金，這些都是年金。

公共年金制度若是採取社會保險的模式，其財源主要有3種，即保費、國庫補助及運用收益，要強調的是，公共年金雖然不以營利為目的，但仍須維持財務收支平衡，並重視自給自足原則，因此財務上應以保費為主要來源，其理由有四：第一，讓被保險人了解給付來自於其所繳納的保險費，欲提高給付，就須增加保險費的事實。第二，鼓勵被保險人養成更負責的態度，並關心社會保險制度的健全發展。第三，自給自足亦會造成被保險人對選舉民意代表養成負責的

態度，因為任何社會保險皆需經由立法始得完成，如此可使社會保險經營較具有效率，也可避免政府的超額預算支出。第四，社會保險是經由立法而產生，普遍大部分民眾均能參加，將有助於保險的推廣，也使得受保障的人民有較大的心理安全感²。

一般而言，採社會保險的年金制度財務規劃方式有兩種原型，一是隨收隨付制(Pay-As-You-Go, PAYG)，二是完全提存制(full funding)，以下分別說明。

一、隨收隨付制

隨收隨付制的基本邏輯是「當年度的保險費收入，用於當年度的保險給付」，由於保費收入來自於這一代的勞動者，給付則是交給上一代的勞動者，因此，隨收隨付制簡單來說就是「下一代養上一代」，形成世代移轉，它是建立在堅實的世代契約上。就財務管理來說，隨收隨付制理論上並無基金管理的問題，但在實際運作上，為維繫財務制度的安全與緩和實際費率的變動，一般通常保持6~12個月的所需費用，可視為一種安全準備金。隨收隨付制的優點在於不必考慮通貨膨脹率與經濟成長率，不受物價波動的影響，同時管理基金的成本極低，不至於受到政治力量的干預。在此制度中，主要的變數為「保費高低、給付水準、給付人數與繳費

² 柯木興，《社會保險》，台北：中國社會保險學會(三民書局經銷)，2001，頁82。

人數的相對比值」。

舉例而言，在不考慮國庫補助的前提下，假設有一名老人欲請領老人年金給付1萬元，政府需向10名勞動人口收取每人1,000元的保費，國家再將此筆收入交付給請領年金的老人，如此國家即不需出半毛錢即可解決此一老年給付財源的問題。

二、完全提存制

完全提存制即個人工作期間便為保障未來老年經濟生活進行儲蓄，簡單來說，就是「現在的自己養未來的自己」。

在完全提存制之下，依給付方式可分為兩種，一是確定給付(Defined Benefit, DB)，係指年金給付事先即依據法令明訂其給付公式，事前逐年提存老年退休後所需的給付額，而以平準保險費率來維持其保險財務的健全性。此種方式即每一代或每一階層的被保險人，均須完全提存準備其本身所需費用，商業保險一般是屬於這種模式。二是確定提撥制(Defined Contribution, DC)，係指事先明訂個人參加年金制度期間之保險費金額，並將其款項投資於資本市場，退休時的實際給付，則視其投資收益與原提撥金之多寡而定。

在確定給付制下，由於各種假設往往與事實有落差(例如投資報酬率、物價膨脹指數、薪資成長率等)，尤其數十年後才支領年金給付，其變數相當大，收支之間容易產生巨大變動。再則面臨龐大的累積準備金，基金管理與運用的成本與能力，亦是完全提存準備必須面對的挑戰。因此，完全提存

制下的確定給付，只是一種「理論上」的自己養自己，實際上受到的干擾因素相當多，若最終提存金額不足，後代也可能需要協助承擔。

在完全提存制下，若是採取確定提撥給付，實則為個人帳戶制，這才是「實質上」的「現在的自己養未來的自己」，但這僅為個人生命週期的所得重分配，並無社會或代際間的所得重分配，嚴格說來，與社會保險的精神未必相合。在完全提存制之下，無論是確定給付或確定提撥，其所累積的準備金均較難事先掌握，也可能面臨投資風險與個人喪失提撥能力等變數。

在隨收隨付制與完全提存制之間，有一折衷方式，即所謂部分提存制(*partial funding*)，此制仍以完全提存準備方式為前提來處理保險財務，而保有一定水準的責任準備，提存比率較低，也具有隨收隨付制的優點，不至於累積過多的資金，被保險人的負擔也不會太重。但須強調的是，部分提存制希望融合上述兩種方式的優點，事實上也無法避免上述兩種方式的缺點，包括仍會累積基金、有基金管理的問題、提存準備金須隨時因應財務情形與人口變化進行調整等³。社會

³ 瑞典在 1998 年推動另外一種新的模式，即所謂名目式確定提撥制 (*Notional Defined Contribution, NDC*)，按隨收隨付制通常搭配著確定給付制，NDC 採取隨收隨付制的會計方法，但在給付方式上採取確定提撥，因此可說是融合隨收隨付制與個人帳戶制。NDC 在運作上，雖然不是實際的金錢儲存於個人帳戶，但記錄其繳費貢獻與收益的名目帳戶值，與其最後所能領取的年金給付間的關係，在給付額度上，與退休年齡、預期壽命、薪資成長連動。就 NDC 制度精神而言，仍是每一

保險如採提存制，由於是強制性的政策，會有源源不斷的新加入者，被保險人無需完全提存準備，因此，通常是採取部分提存制。

上面介紹隨收隨付制與提存制，皆是以個人支付保費為前提來說明，但是年金的財源也可以來自政府稅收，而由國庫負擔年金支出，在財務規劃上，同樣可選擇隨收隨付制或者提存制。採隨收隨付制，就像過去軍公教人員的恩給制，退休金每年由政府編制預算支應。若是採取提存制，則是成立基金帳戶(緩衝基金)，政府每年提存一定金額入該帳戶，由該帳戶支應退休支出，此一方式可以緩衝每年籌措財源的壓力，同時促進稅賦的平滑、穩定，但實務上較少見。以國庫收入支應年金，其實已是恩給制或社會津貼，而非社會保險。由國庫支付等於是「讓政府養」，一切責任由政府承擔。若是稅收制度合理健全，多數稅收來自於富人，就等於「富人養窮人」。

我國目前各項年金制度，多半採取部分提存制，實際提存費率大都與平準費率有相當大落差，以軍公教退撫制度為例，目前費率僅12%，但平準費率將近40%。再者，退撫基金運用收益平均約2%，也與制度規劃階段預期的6%~7%相距甚遠，這也是目前各項基金經費不足的主要原因。

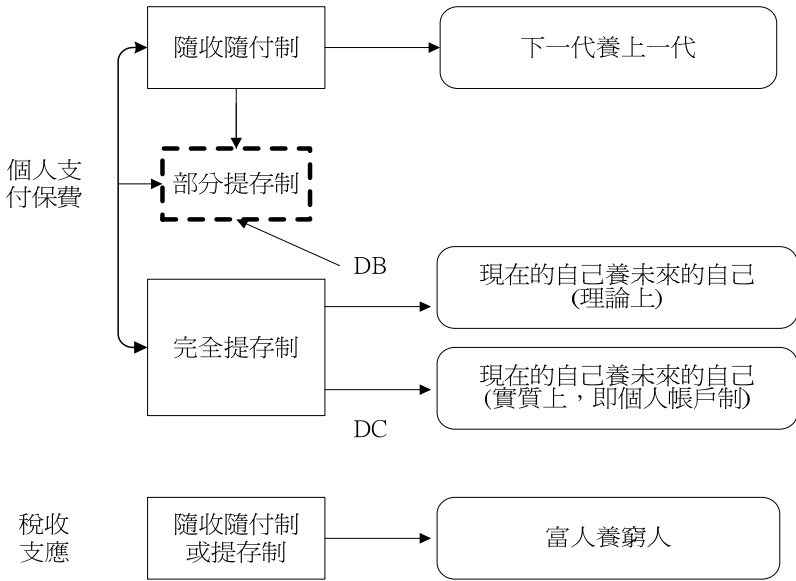


圖1 年金制度的財務規劃模式及其意涵

貳、財務規劃的平衡方式與限制

上面介紹了年金制度的財務規劃方式，不同的方式各有支持者，強調社會保險的社會性、國家責任、世代契約者，偏好隨收隨付制；強調個人公平性、個人責任、世代公平者，偏好提存制。本文則認為，不論那一種財務規劃方式，各有其平衡手段，究竟要採取那一種財務規劃方式，需視整個社會能否接受其平衡手段，社會與經濟環境是否適合其平衡手段。

年金制度的財務平衡手段主要有3種，一是調整給付；二是調整保費；三是調整退休年齡。這3種平衡手段，均各有其相關的作法。

- 一、調整給付：包括調整退休金的計算基準(如：最後3年平均薪資，調整為終身平均薪資)、調整年給付率(如：1.55%降為1.3%)、年金調整機制之修正(如：年金調整低於物價指數增幅，以實質降低給付)、退休後再就業者的年金扣減等。
- 二、調整保費：包括擴大費基(如：年終獎金、紅利均納入保費計算基礎)、提高保險費率、減少優惠措施(如：育兒期間免繳保費措施之取消)等。
- 三、調整退休年齡：主要係延退，目前趨勢是從60歲延長到65歲或67~69歲，也有分年延退的作法，例如：每年延後2個月、3個月或者半年，並可區分性別或者職業，而有不同的退休年齡；實施提早退休者的減額給付或延後退休者的增額給付等。

就隨收隨付制而言，除了調降年金給付之外，依「下一代養上一代」的邏輯，關鍵平衡手段是調整退休年齡，因為只要將退休年齡往後延，就會有許多原本可以支領年金的老人，轉變成付保費者，如此當可有效節省年金支出，維持財務平衡。因此國內隨收隨付制的倡議者，如郭明政教授、黃世鑫教授，均強調延退的必要性。當然，提高保費也是可以採取的平衡作法。

就提存制而言，除了調整年金給付之外，依「現在的自己養未來自己」的邏輯，比較重要的平衡手段就是調整保費，究竟需要多少年金才足夠支應的老年生活，自己必須事前透過保費來準備。理論上，現在提存愈多，未來提領愈多，甚至於當帳戶內的金額足夠支應老年生活時，提前退休亦無不可。但是提存制受限於「基金運用收益」的影響甚深，不論是DB或者DC，都強調透過基金投資運用以增加收益，用來支付年金支出。就DB而言，若是收益不足，就得提高保費以平衡其財務，平準費率便會不斷上升。就DC制而言，若是個人帳戶金額不足支應退休生活，個人應該要自負責任，包括增加提撥金額、延後退休或者試圖提高收益，政府可以協助提撥、提供免稅優惠等，但不負最後保證責任。當然，延後退休也是平衡作法，畢竟延後退休就等於是繼續提撥金額。

若是由國庫支應年金支出，平衡手段當然就是政府的財務情況，賦稅的健全就是重要關鍵。

上述3種平衡手段，實務上均有其限制，不可能無限制的調整。就年金給付而言，既然年金制度是爲了維持老年經濟安全，那麼在給付上，便至少要能達到社會適足性，也就是給付的調降有其下限，例如40%的所得替代率，或者不低於貧窮線等，以維持基本生活的需求。就保費而言，勞動者願意支付多少保費養上一代或者養未來的自己，亦有其上限，20%或30%？學者間的看法並不一致，不同社會的接受

程度可能也不一樣，無論如何，不可能無限制提高保費。就延後退休年齡而言，即使醫療科技再發達，平均壽命再延長，但人體機能的自然退化是不可避免的，也許是68歲或70歲，或可依個別工作所需的體能而有不同退休年齡，但終不可能無限制的延長。

既然各種財務規劃方式皆有其平衡手段，而各種平衡手段皆有其限制，因此每個國家在選擇採用那一種財務規劃方式時，都要深刻地思考該國的社會環境適用那一種平衡方式，且其平衡方式是否有充分的調整空間。

最後，還是要談到稅收，目前我國的租稅負擔⁴占GDP約12%，幾乎是全球最低⁵。這也是導致當前財政困頓的原因，政府無錢可用、國力日減，將使國家競爭力下滑。若要是由國庫全額支付各種年金，除非大幅增稅(如北歐)，扭轉現行「稅收小國、福利大國」的現象。全民必須體會，我們不可能一方面期待當福利大國，卻維持稅收小國，適度增稅是國家是否有足夠能力照顧全民的關鍵。

⁴ 租稅負擔係指政府賦稅收入占國民生產毛額的比率，是用來衡量一國國民租稅負擔輕重的標準，比率愈高，表示國民租稅負擔就愈重。與歐美先進國家比較，我國的平均國民租稅負擔率，不但在已開發國家中屬較低者，縱使與亞洲國家相比仍然是比較低。

⁵ OECD 國家平均約 25%，韓國 20%，日本 17%，以上皆未含社會安全捐。若加計社會安全捐，我國約為 18%~19%，OECD 國家平均約 33%~35%，韓國 25%，日本 27%，北歐各國則高達 40%以上。

參、全球性的年金改革趨勢

「經濟合作暨發展組織」(OECD)在2012年的「年金展望報告書」(OECD Pension Outlook 2012)，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。」⁶可見年金制度的改革已是世界趨勢，而年金改革的最重要背景因素，就是人類壽命的延長。

據說羅馬人的平均壽命大約是25歲，到了1900年，全球平均壽命也不過只有30歲，主要是因為嬰兒和兒童的死亡率很高。但20世紀拜醫療科技的快速發展，嬰兒死亡率大幅下降，人類的平均壽命大幅延長，老年化已成為普遍性的現象。2011年全球平均壽命已高達70歲(男性68歲、女性72歲)，其中高度開發國家為78歲，低度開發國家為68歲⁷。台灣、日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士和西班牙，是全世界最老

⁶ OECD, *OECD Pension Outlook 2012* (Paris: OECD, 2012), p.11.

⁷ 資料來源：U.S.Population Reference Bureau, 《2012 World Population Data Sheet》，
<http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2012/world-population-data-sheet/data-sheet.aspx> (2013/4/10)。

的國家群，台灣同時也是全球生育率最低的國家⁸。

西方國家面對人口結構的轉變以及國家財務所面臨的緊縮壓力，紛紛推動年金改革，其改革可以區分為結構面與技術面。在結構面，指的是制度的調整，主要是多層次年金體系的建構。許多國際組織如世界銀行(World Bank)、OECD 與各國政策專家於1900年代開始倡議私人提撥年金模式，以減少國家財政的龐大支出，並帶動金融資本市場的發展。智利在1981年改採強制型個人退休金帳戶制(System of Mandatory Individual Retirement Account)⁹，成為世界實施社會保險年金制度中第一個轉型改採個人帳戶制的國家。智利的改革，使老年經濟保障體系中第一層強制性制度的財務責任，由政府移轉到私部門(或個人)。從1990年起，由於世界銀行專家們對個人帳戶制的積極推動，若干拉丁美洲的國家亦相繼採行智利模式，例如墨西哥、波利維亞、薩爾瓦多及多明尼加共和國等國¹⁰。德國在2001年與2004年的兩次年金改革，也確立年金私有化的方向，藉由「企業附加年金體系」與「個人附加年金」，試圖擴充私人年金市場的發展，改變

⁸ 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，黃煜文譯，《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)，台北：天下文化，2011，頁 31-32。

⁹ 王儷玲，〈先進國家公務人員退撫制度之研究〉，銓敘部委託專案研就計畫，2009年12月，頁95。

¹⁰ 柯木興、林建成，〈從智利模式迷思談社會保險的角色功能及其財務問題〉，國家政策研究基金會，2012年10月16日。
<http://www.npf.org.tw/post/2/11481>。

以公共年金為主幹的傳統，邁往多層次保障¹¹。日本也在2002年開辦了確定給付型企業年金和確定提撥型企業年金，降低公共年金在退休所得來源的比重，增加個人對於退休準備的責任。

至於技術面的改革，則是指維持既有的年金制度，採取減少給付、提高保費及延後退休年齡等改革方式，藉以取得財務平衡。誠如前述，這三種技術面的改革，就是維持財務平衡的關鍵手段，但是各國依據其國情和制度，在平衡的作法上並不相同。

觀察世界各國年金改革的趨勢，可以說大家所面臨的問題本質上並無不同，不外乎人口與財務兩大壓力，人口部分包括高齡化、少子化，造成勞動人口下降，依賴人口大幅增加。財務壓力部分，包括政府財源不足、年金支付壓力、基金收益不如預期、保費偏低等。簡言之，問題本質幾乎相同，差異不過在於問題發生的時間點上，問題的嚴重程度、處理問題的先後順序有所不同罷了。

肆、日本年金制度考察心得

本次考察日本年金制度，發現1985年及2012年兩次重大改革，均以化解行業不平為主軸。日本在1985年將國民年金與厚生年金的定額部分加以統合，共濟年金也將結構改為類

¹¹ 葉崇揚、施世駿，〈典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究〉，《社會政策與社會工作學刊》，2009年6月，第13卷第1期，頁18-25。

似厚生年金，其基礎部分，則與國民年金統合，成為全民適用的基礎年金，大幅化解行業間的差距。2012年再通過受雇者年金一元化法，預計於2015年將公教人員適用的共濟年金併入一般勞動者適用之厚生年金，經過這兩次整合，可以說日本已經徹底解決了行業間不平問題。

就世代均衡問題，考察日本之後，相當程度地衝擊了我們原先的想法。日本年金制度的財務規劃採取隨收隨付制，其精神即是「下一代養上一代」，在〈平成25年度年金制度のポイント〉(2013年度年金制度要點)中，明白指出公共年金的基本概念之一為世代間扶養機制，「公共年金之運作並非將個人繳納之保險費加以儲蓄、運用，再連本帶利還給本人(提撥方式)，而是利用就業工作世代所繳納之保險金額，作為高齡者年金給付之來源，形成『各世代間的互助』也就是所謂的世代間扶養機制(課繳方式)。」¹²2012年日本高齡人口達到24.1%，早已邁入超高齡社會，而各世代間年金之「給付與負擔」，顯示出愈年輕世代，負擔愈重。考察團向參訪機關提出世代不均問題時，厚生勞動省對於這個問題，似頗不以為然，他們認為年金制度的本質是下一代養上一代，若從各世代間相互扶養的觀點而言，只針對給付與負擔的關係來定論公共年金當中各世代的公平與否，是不恰當

¹² 日本內閣府辦公室，〈平成25年版 高齡社会白書〉，2013(平成25年)，頁2。下載自
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/25pdf_index.html (2013/12/20)。

的。且上一代的生長於戰亂，也為這個國家社會做出巨大努力，因此由下一代來扶養其晚年生活並無不妥。

再者，日本2004年的年金改革，爲了不讓工作世代負擔過重，以法律明確規定今後的保險費率水準與上限，並將工作世代的人口減少與平均壽命延長也列入考量，採用了年金金額提高比率比薪資或物價漲幅更保守的計算機制¹³，其目的皆是爲了制度的永續運作。雖然民間智庫的「日本總合研究所」有不同的看法，認爲世代不均問題，將是安倍政府能否獲得年輕人信任的關鍵¹⁴。但厚生勞動省的觀點，卻讓我們重新省思這個問題。坦言之，若是世代間有相互扶養的觀念，且此一社會契約牢牢地深植在國民心中，世代不均的問題也就不再是問題，即便高齡化情形嚴重，只要延後退休年齡，調整「勞動者與被扶養者」的比例，並降低給付，仍有機會維持其財務平衡，使年金制度維持不墜。過去的社會是由個別家庭扶養自己家裡的老人，但在少子化的時代，未來將有許多老人沒有後代來扶養他們，而年金制度則是由整個社會共同扶養所有的老人，一如《孟子梁惠王》篇所言「老吾老以及人之老」，也和《禮運·大同》篇「人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」之理念相合，此一觀念涉及的基本倫理

¹³ 參見〈アニュアルレポート 2011〉(日本年金機構 2011 年年報)，日本年金機構，頁 15。

¹⁴ 參見日本年金制度考察之座談紀錄。

思維，確實值得我們深思¹⁵。

就經費不足問題，日本兩次的年金整合，雖然主要目的都是為了解決行業不平，但實質上卻包括解決「經費不足」的設計。「日本綜合研究所」的首席研究員西澤和彥，引述日本學者村上清的說法，所謂的年金制度「一元化」，不過是將厚生年金的定額部分與國民年金的金額合併計算，實際上係進行財務融通，以解決國民年金的財務問題¹⁶。按社會保險的原則之一即是大數法則，社會保險方案涵蓋的被保險人越多，基金規模越大，風險分擔的成效越佳。1985年的整合，使厚生年金、共濟年金和國民年金的財務融通，國民年金的參加人數激增，這即是大數法則的運用，使得國民年金的財務困境獲得紓解。再者，兩次整合的結果，厚生和共濟年金的被保險人，其年金給付皆下降，可見在制度整合之際，雖然名為化解行業不平，實則也一併處理經費不足的問題。

日本在1985年至2012年之間，還有幾次規模較小的年金改革，主要政策都是「減碼」，包括降低給付、提高保費及延後退休年齡等，但由於日本人口老化嚴重，上開措施仍不足以解決經費不足的問題。日本年金機構也承認，民眾對於

¹⁵ 日本在 2011 年遭逢 311 大地震，該年日本選出的年度代表漢字是「絆」，其意義即指人與人之間的情誼紐帶，相互扶持的情感聯結。可見，此一觀念確實深植日人心中。

¹⁶ 吳崇權譯，村上清著，《年金的知識》，台北：財團法人保險事業發展中心，1993 年再版，頁 22。

年金制度的不安與擔心似乎與日俱增¹⁷。因此，日本採取併行經濟與稅制改革的作法，希望透過經濟改革以刺激景氣，增加國庫收入。以稅制改革挹注年金支出，日本擬於2014年將消費稅稅率由目前之5%提高為8%（2016年再提高為10%），預計可增加8兆日圓稅收。簡單來說，就是以國力來支持經費不足之問題。顯然，日本政府了解年金改革若不觸及經濟與稅制改革，只是提高提撥率，降低替代率或延遲給付，其效果仍然有限。這點也相當值得我國參考。

除了這三大問題之外，日本政府與民間，對於年金制度所投注之人力和物力相當驚人，「日本年金機構」的工作人員高達2萬6千人，一年預算約3千餘億日圓，而民間之「日本總合研究所」（屬三井住友集團），也擁有2千5百餘位研究人員。此外，日本人民(尤其是公務人員)，對政府及年金制度具有信心，故對於改革抗拒力不大。最後，日本年金制度改革選擇在經濟與財政情況較佳時進行，有助於推動改革，因此改革的時機也非常重要。

整體而言，日本透過制度整合，化解行業不平，促進同一世代的團結；透過「下一代養上一代」的觀念，促進了不同世代間的團結；再併行經濟與稅制改革，提供年金制度所需要的經費。這些作法均值得我國參考。

伍、我國年金制度概況

¹⁷ 日本年金機構，〈日本年金機構 2011 年年報〉，2012，頁 3-4。

首先說明，年金是一種給付方式，不一定是社會性或商業性，同時也兼具社會保險和社會救助兩種方式。例如：勞保老年年金給付是社會性保險，老農津貼給付則是社會救助(津貼)，但兩者都是年金。

我國老年經濟安全保障制度之立法時間與背景，大都在1950年代前後由政府主導立法開辦，例如《公務人員退休法》、《勞工保險條例》以及《軍人保險條例》等，其後並陸續有敬老津貼、個人年金保險及國民年金等制度修正或立法通過。經數十年之發展，我國老年經濟保障制度具有下列體系之區別。

一、社會救助

「社會救助」係國家對於因特定事故發生而陷於經濟困境者，透過所得調查或資產調查，確認其符合受救助標準後，以國家稅收為財源進行救助，維持其最低生活水準的一種社會福利措施¹⁸。在我國包括「中低收入老人生活津貼、老年農民福利津貼、榮民就養」等。至於依2002年公布實施的《敬老福利生活津貼暫行條例》支領之敬老津貼及依《原住民敬老福利生活津貼暫行條例》支領之「原住民敬老津貼」，於2008年10月1日國民年金開辦後，已整合併入國民年金，名稱並改為「老年基本保證年金」及「原住民給付」，

¹⁸ 依「社會救助法」之規定，我國之社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等四種，因此社會救助非限於老年經濟安全，但本文以老年經濟安全為討論主軸，限於生活扶助。

改列在社會保險項下。

二、社會保險

我國目前社會保險包括依職業別區分之公保、勞保、農保與軍保，及未參加前述保險之國民年金保險。

三、職業退休金

包括軍公教人員退撫制度，三種對象分別適用的法律為《陸海空軍軍官士官服役條例》、《公務人員退休法》、《學校教職員退休條例》。私立學校教職員則依2009年6月通過之《學校法人及其所屬私立學校職員退休撫卹離職資遣條例》辦理。勞工退休金分為新、舊制，舊制依《勞動基準法》辦理，新制則於2005年施行，依《勞工退休金條例》辦理。

爲了對我國年金制度有一概括性地了解，本報告參考日本年金體系圖，並以世界銀行所建構的多層次老年經濟安全保障體系爲架構，嘗試提出我國的老年經濟安全保障體系草圖如下。

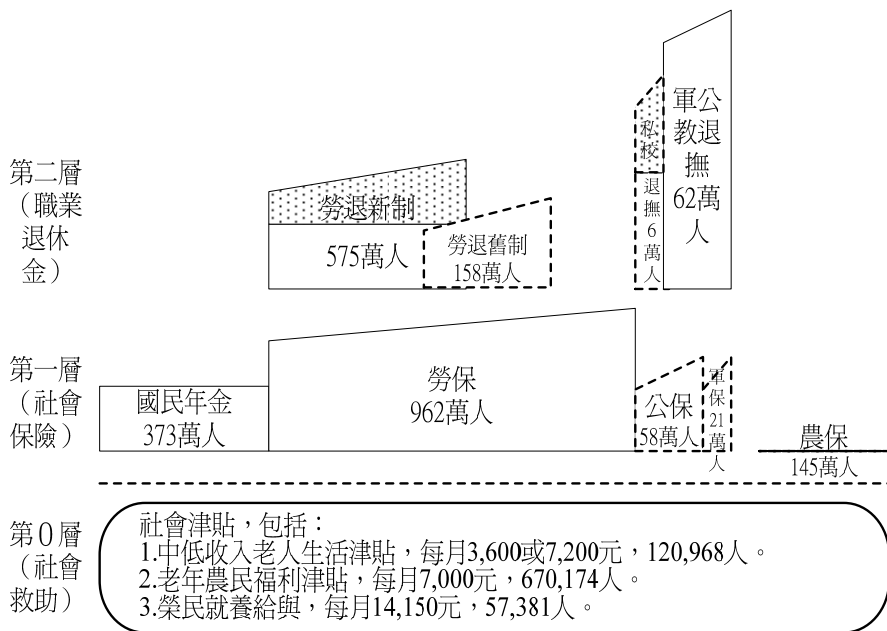


圖2 我國老年經濟安全保障體系草圖

上述我國老年經濟安全保障體系草圖，是參考日本的年金體系圖繪製，但兩國因有制度上的差異，有必要說明如下：第一，本圖各項制度，「寬度是代表涵蓋的人數，高度則代表給付的多寡」，但給付額度的多寡涉及個別薪資水準、年資長短、給付率等因素，因此只是一個概略的比較。再者，勞退新制屬於確定提撥制，未來的給付水準，除與前開因素相關外，和投資效益具有密切關係。至於農保，由於無老年給付(不論一次性給付或年金給付)，依本圖的概念，只有寬度，沒有高度。但是根據《老年農民福利津貼暫行條例》的規定，年滿 65

歲且參加農保 6 個月以上之老年農民，得申請發給每個月 7,000 元的老農津貼，由於本項福利屬於社會救助，列在第 0 層。

第二，方框為實線者，代表該制度提供年金方式之給付，如國民年金、勞保、勞退新制及軍公教退撫。方框為虛線者，代表該制度並未提供年金方式之給付，例如公保、軍保、勞退舊制及私校退撫。惟其中公保與軍保，雖然只有一次性給付，但退撫舊制年資(公務人員為 1995 年之前，教師為 1996 年之前，軍人為 1997 年之前)所核給之一次性養老給付，得以優存 18%，因此也具有「準年金」的概念。私校退撫雖然沒有年金，但可選擇定期請領。至於方框內為點狀者，代表該制度提供受雇者自願性提撥或增加投保金額，包括勞退新制及私校退撫。

第三，勞退於 2005 年推動新制，目前純新制人員有 470 萬人，純舊制人員 53 萬人，兼具新舊制人員為 105 萬人。合併計算後，加入勞退者計 628 萬人，具有新制年資者 575 萬人，具有舊制年資者 158 萬。勞保人數與勞退人數之最主要差距為職業工會員工，約 250~300 萬人，這些人並無雇主提撥勞退，因此勞退人員低於勞保人數甚多。其次，依《勞工退休金條例》規定，尚有自願性提存設計，同意受雇人自願就薪資的 6%以內金額提存為退休準備，私校教職員也可以

額外增加投保金額(即點狀部分)。嚴格來說，從世界銀行的多層次架構來看，這一部分已經屬於第三層的自願性年金，但由於自願性提撥在制度設計上係與強制性的雇主提撥結合，因此本文仍將其列在職業年金範疇。

第四，第 0 層的社會津貼部分，由於各種津貼的給付標準不一，且人數有別，因此其寬度與高度不做比較。除表列之中低收入老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與外。老年基本保證年金(每月 3,500 元，782,319 人)及原住民老年給付(每月 3,500 元，32,025 人)，原屬社會津貼，但 2008 年 10 月國民年金開辦之後，業已併入國民年金保險。

第五，本圖各項津貼或保險之人數，由於各項制度之統計時間有別，依其 2012 年或 2013 年之數據分別列明。

綜合上述，可知我國的老年經濟安全保障體系相當分歧複雜，除了社會保險與職業退休金制度外，社會津貼也扮演重要角色。回顧我國年金制度的演變，1990 年代以後，國內老年退休經濟安全體系的改革圍繞於公共年金和職業年金的整合與建構，包括勞退新制(個人帳戶制)與私校退撫制度的建制，老農津貼的發放、國民年金的開辦等，此一部分屬於結構面的改革。近年來因人口結構急遽改變和潛藏債務問題日益嚴重，才開始推動一些緊縮措施，2010 年《公務人員退休法》的修正，是這一波改革的起步，主要是技術面的調

整。2013年的年金改革草案，則是政府已了解到我國年金制度面臨的嚴重危機，始決心進行全面改革，包括結構面與技術面的檢討。

陸、檢討我國年金制度的問題

馬總統曾指出我國年金制度的三大問題是「經費不足、行業不平和世代不均」，除此之外，還應包括制度的分歧複雜，造成政出多門，整合不易。這四個問題可以說是我國年金制度面對的嚴峻挑戰。

就經費不足問題，除了財源收入不穩定之外，經費不足最大的問題在於支出龐大，主要原因不外乎保費偏低、給付率偏高、退休年齡太早、投資收益不如預期等。

至於行業不平問題，本報告的基本立場認為，行業之間本無法比較，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。但由於制度分歧，制度間的差異便容易相互比較，包括所得替代率、政府補助金額、員工自繳金額、員工分擔比率、金錢價值比等，都成為比較的項目。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，因此退休制度不同，兩者實難有比較的基礎。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；僅計算勞保年金，未計入勞退所得；只計算退休所得，未考慮提撥金額等，這些謬誤只能使得我們距離真實更遠。但政府也了解基層勞工的收入偏低，如計入物價上漲因素，十餘年來實質薪資幾無成長。爲了減少行業間的差距，2013年的年金改革，對於軍公教人員的退休金做大幅度的刪減，平均每人減幅約1~2萬元，至於勞工則以提高保費爲政策主軸，給付調降僅約500~1000元，就縮小行業差距而言，業已邁出了一大步。

就世代不均問題，主要原因在於我國的人口結構面臨劇烈的翻轉，世代間的人口成

長嚴重失衡。由於這一代的生育率大幅下滑，可以預見下一代的勞動人口將急遽下降，再加上國人壽命不斷延長，加速人口老化，結果是這一代的勞動人口到了下一代面臨退休時，其所需的年金給付額度將造成下一代的勞動人口保險費的龐大負擔。其結果便是債留子孫，我們如不及時改革，更是禍延子孫，但是我國公務人員和勞工所面臨的世代不均問題，略有不同。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。至於勞工，目前勞工的「退休給與」比早期退休勞工較好。

最後一個問題，應該是最必須解決，但也可能是最不易處理的問題，那就是我國的社會保險與退休金制度高度分歧又複雜的狀況。分歧在於依職業身分不同分別建立制度，全

體國民依職業別加入不同的社會保險與退休金制度，且保障水準參差不齊。複雜在於各種職業身分不同的國民先有退休金制度，後又有老年、遺屬、失能保險，且分別規定於不同法律中；其給付型態又分別包括：一次給付與年金給付；對於保險費分擔或基金提撥制度也混雜著恩給制、確定給付制以及確定提撥制。導致我國的社會保險體系中關於老年經濟安全保障的相關立法包括5種保險、6種退休及1種津貼，共有12種法律，涉及的政府部門包括行政院、立法院、考試院；直接影響的部會包括內政部、人事行政總處、教育部、國防部、農委會、勞委會、退輔會、銓敘部等。分歧而複雜的制度設計，除了造成政府治理的困難之外，也進一步加深行業不平的感受¹⁹。

近50年來，我國建立了相當多的老年經濟安全保障的制度，雖然分別建制的結果，造成現在制度紛亂，但相關的社會安全措施在臺灣均已採行，如：敬老津貼(現已併入國民年金)、中低收入老年人生活津貼、老農津貼的開辦，使老年人的生活得到基本的保障。國民年金的開辦更使社會保險的最後一塊拼圖得以齊備，可以說，絕大多數的老年人都已涵蓋在不同的社會安全體系網內，即使給付高低有別，但全民皆受保障的政策仍是值得國人肯定的。

¹⁹ 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，頁27-28。

柒、政策建議與配套措施

本文在第五章中，提出未來我國年金制度應參考世界銀行所規劃之多層次年金架構，建構三層年金體系，如圖3。

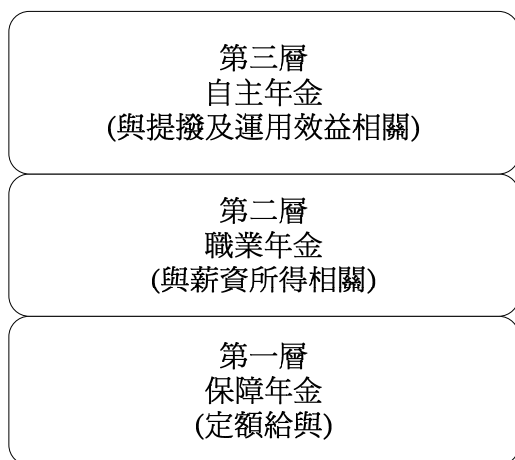


圖3 未來我國年金體系示意圖

本次前往日本考察，對於年金制度改革得到許多啟發，其中印象最深刻的是基礎年金的整合。我國憲法第15條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」生存權乃基本人權，國家有義務以積極的作為，提供人民維持最低生活水準的經濟保障，基礎年金的推動，即是植基於維護生存權的理念，又考量基礎年金係保障老人維持基本生活需求的年金，建議名為「保障年金」。在第一層的保障年金之上，各職業可依其特性及需求，分別建置專屬的「職業年金」，我國現況即是如此，但職業年金內容可配合第一層保障年金

的設計而進行調整，政策主軸係降低行業間的差異性。在職業年金之上，建議參考世界各國的趨勢，增加自主性的企業年金(或稱私有年金、商業年金、個人年金)，以取代部分公共年金的角色，由於係自主決定，故建議稱為「自主年金」。

第一層保障年金，強調全民普及式的福利，希望透過財政支援(包括稅制與經濟改革)政策，以達到免付費的全民福利目標，使65歲以上的全體國民都能享有政府提供維持基本生活的經濟保障，每人每月可領取約10,000元左右。未來保障年金同時將整合現有種類繁多之社會救助及部分社會保險，包括中低收入老人生活津貼、老農津貼、國保，甚至於公保、勞保及軍保的部分給與，上述保障由於各有主管部會，中間不乏重複不周之處，若將其整合，可公平並有效的節省資源。整體而言，保障年金的政策設計理念，有將世界銀行多層架構中，第0層與第一層合併的想法。本報告在第五章提出保障年金的整合方式、保障年金之試算、財源規劃及其政策意涵等，保障年金的規劃也是本報告最重要的政策建議。

在第二層職業年金部分，配合保障年金之設計，調整制度內容，主要係調降給付額度。即現行各職業年金體系仍予維持，但配合第一層保障年金的設計進行調整，並根據行業特性允許適度差異，但政策主軸係降低其差異性，未來職業年金的差距與現況相較，將大幅縮小。長期而言，若社會有共識，也可以考量參採日本模式，將職業年金整合，不論公

私部門的受雇者，均適用同一套職業年金，如此將可達到行業間的完全公平。

第三層的自主年金，係採個人帳戶制，讓每個人在工作時便得依規定提撥私人年金，取代部分公共年金的角色，同時提供稅賦優惠機制，鼓勵受雇者平常多提存年金準備基金，亦即增加個人對於年金準備的責任。這也是2013年公務人員退休改革的重點之一，但內容還要配合保障年金與職業年金的規劃進行調整。根據美國智庫「國際戰略研究中心」（CSIS）2012年的一篇調查研究報告，在東亞6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，也希望有機會可以儘量留在職場工作，更有意義的是，他們願意為已成年子女提供財務協助，而非從子女身上獲取資助²⁰。從這個角度來看，自主年金的設計相當符合國人的想法。

年金改革要成功，絕不能只是單就年金制度進行思考，它必須有其它層面的配合，本報告同時提出「併行經濟與稅制改革」、「積極規劃健全的人口政策」及「跨部會的年金改革小組及社會保障研究之專責機構」、「政府應設置相關年金準備基金的監管機構，並調整經管策略」四項配套措施的建議。

在經濟與稅制改革部分，主要建議係提高租稅依賴度及

²⁰ Center for Strategic and International Studies, *Balancing Tradition and Modernity: The Future of Retirement in East Asia* (Washington, D.C.: CSIS, 2012).

提高稅賦，將賦稅占GDP比率，由目前的12%，提高至15%，再視人口老化趨勢，以調整至18%為目標。

在人口政策部分，考量年金制度的永續運作，需要有源源不絕的新進者，方能確保無虞。我國面對少子化的各種對策，迄今似仍無明顯成效。本報告認為政府應以積極的作為鼓勵生育，並建立一個讓人民可以安居、有幸福感的環境，包括生育、養育、托育與教育政策的支援助和補助，如此才有機會逆轉少子女化的趨勢。

在跨部會的年金改革小組及社會保障研究之專責機構部分，主要是為解決我國年金制度的分歧與複雜現況。短期內建議成立跨部會的改革小組，由院長以上層級者擔任召集人，改革小組的主要目的在於提出改革的藍圖，並有效協調各主管部門之政策。在立法程序上，為免配套式的改革法案遭修改，產生無法執行的困難，建議應以包裹立法方式進行。長期而言，建議參照日本、韓國之經驗，成立社會保障及人口研究之專責機構，負責國家年金制度的研究、規劃及統合工作。

在政府應設立相關年金準備基金的監管機構，並調整經管策略部分，雖然日本的年金基金運用績效較不具參考價值，惟其基金管理運用機構的獨立性（以獨立法人組織存在）卻讓團員們存有深刻的印象。因此，未來我們推動年金改革的工程中，如何偏重退撫基金與各類保險準備基金之監管機構與經管策略的調整，也是應予以正視的課題。

捌、感想

什麼樣的年金制度是一個「好的」年金制度？這是不易回答的問題。年金制度牽涉的層面甚廣，它被視為是一種重要的社會安全（或社會保障）制度，它同時也 and 人口、財政、經濟、勞動市場等宏觀的國家政策面向有高度的關連，甚至對老年人和年輕世代的儲蓄、消費、就業、退休、家庭關係等微觀的行為面向，都會造成影響。沒有一種年金制度是完美的，任何一種年金制度，都必須在許多面向上面臨抉擇；在某些方面表現較為理想的年金制度，必定在其他一些方面造成一些負面的效應。制度的選擇，其實就是政策的選擇。簡單地說，世界上還沒有找到一個處理年金問題完美無缺和一勞永逸的萬靈丹。

以日本為例，公共年金強調社會保險的精神，採隨收隨付制的財務規劃，重視世代契約，但是由於人口結構的轉變，年輕人的負擔加重，許多年輕人質疑世代不公，再者，經濟不景氣的結果也使若干年輕人無力繳交保費。換一個場景，我們看看智利，採取個人帳戶制(確定提撥制)，雖然政府責任減輕，也不會給後代帶來負擔，但也由於通貨膨脹等問題，造成實質購買力下降，智利政府乃於2008年在其個人帳戶制體系內增列最低生活保障給付，透過稅收方式來籌措財源，對於符合年金給付年齡的最低收入40%年金發給者，

提供基本責任保障給付²¹。此一轉向，代表純粹個人責任的個人帳戶制，若未能提供人民維持基本生活的經濟保障時，基於生存權的考量，政府仍不得不重新挑起責任。故而老年經濟安全保障，在個人責任、雇主責任和政府責任之間，如何取得適度的平衡，也是國人和政府必須思考的課題。

從各國的經驗來看，我國的年金改革，必須先思考我們面臨的最重要問題是什麼？最需要解決的難題是什麼？我們有那些合適的改革手段？正確地了解問題，了解我們的條件，才能設計出一個較為適當的制度。

2013年即將過去，回想這一年來，國家社會花費許多時間和資源推動年金改革，但迄今改革的腳步仍在原地踏步。此次日本考察回來，我心中不禁有三個感慨，第一，看到其它國家紛紛推動年金改革，我們卻是裹足不前，猶豫不決，難道我們不知道再等待下去，將來付出的代價更大，受害的將是全體人民，包括公務人員在內。第二，日本人民和公務人員，面對年金改革削減其利益，皆能相忍為國，為後代子孫著想，這一點令考察團深為感動。回頭看看我們，為什麼既得利益者不願意放棄些許的利益，促進全民的團結，照顧後代子孫的幸福呢？第三，年金改革是福國利民的大業，年金改革的成果將是全民共享，其它國家朝野可以共同推動，

²¹ 柯木興、林建成，〈從智利模式迷思談社會保險的角色功能及其財務問題〉，財團法人國家政策研究基金會，2012年10月16日國政研究報告社會(研)101-004號。<http://www.npf.org.tw/printfriendly/11481> (2013/12/30)

爲什麼我們朝野卻無法合作？

本報告記載了我們前往日本考察的經過、對日本年金制度的認識與心得，並提出具體的政策建議，其目的在於希望我們在年金改革上朝向正確的方向前進，我們相信只要目標正確，鍥而不捨，終有成功的一日。本報告爲參訪團員共同的心得，敬請各界不吝指教，不周與不妥之處，也請多予包涵。

關 中 2013.12.31

「聯合報」專訪紀要—談公務體系的組織文化

(綱要)

103.1.24

訪題

- 一、為什麼這篇「千人辭鐵飯碗」的報導讓您感興趣？看完這篇報導時的心情以及看法。以前就曾關注過這樣的問題嗎？
- 二、為什麼想辦徵文比賽了解公務人員心目中的「公務文化」是什麼？這是認真的嗎？有公務人說：「除非匿名，否則不敢寫真話。」您有什麼看法？您心目中的「公務文化」又為何呢？
- 三、許多公務人員都表示，願意做事的人得到的只是更多的工作，不做事的人卻能安心直到退休，是否曾思考過改變制度，讓優秀的公務人員能獲得實質的鼓勵？
- 四、現在大部分的機關打考績仍是用抽籤、輪流的方式，讓每年的考績淪為年終的大拜拜，無法反應真實工作成果，有什麼方法可以著手改善嗎？
- 五、有人建議考生準備國考之前，要先了解公務體系，以免與志趣不合，如果是您的話，會給什麼建議呢？

「聯合報」專訪紀要—談公務體系的組織文化

103年1月24日接受聯合報記者董俞佳專訪

一、為什麼這篇「千人辭鐵飯碗」的報導讓您感興趣？看完這篇報導時的心情以及看法。以前就曾關注過這樣的問題嗎？

我一直非常關心這個問題，不但在「文官制度興革規劃方案」中有這個主題，我多次演講也談這個問題。

- 98.4 如何做好生涯規劃
- 98.11 如何做一位好的公務人員
- 99.3 國家考試與青年生涯規劃
- 99.8 國家人才培育與國家競爭力
- 99.9 公務部門人力資源工作者的角色
- 99.10 淺談人生
- 100.11 中華民國文官才能發展：國家競爭力的關鍵
- 100.12 考銓舉才，福國利民
- 101.6 公共服務是一項終身的志業
- 101.10 公僕難為或不為
- 101.11 如何使我國的公務人員成爲一流文官
- 101.12 如何做好一名公務員
- 102.7 打造一流文官，尙有三步之遙：品格、考績、訓練
- 102.12 有辦法和沒辦法差很多——制度和人性

我常想公務體系的組織文化是什麼？這種文化對公務人員的影響有多大？文化/制度/人性的關聯性是什麼。

二、為什麼想辦徵文比賽了解公務人員心目中的「公務文化」是什麼？這是認真的嗎？有公務人說：「除非匿名，否則不敢寫真話。」您有什麼看法？您心目中的「公務文化」又為何呢？

在我近50年的工作經驗裡，曾擔任過教職，在黨部服務過，也有二十年左右的時間在公務部門，因此對於「公務文化」，我有「從外面觀察和由內部體會」二種經驗，我認為官僚體系本身有以下幾種特性：

(一) 層級式體制 (hierarchy)

不利改革，保障既得利益者

層級式的體制不易培養創意和改變的文化，但在今日網路的時代，缺乏開放心態，只會組礙進步。

層級式結構是既得利益者的保護傘，一如考績只對當官有利。

(二) 權威的物化 (reification of authority)

對於權威的恐懼與錯誤的認知，認為它有絕對的強制力以決定我們的行為，造成失去了人應有的主體性，失去良知的判斷，進而可能形成目標錯置。例如，「依法行政」是爲了達成某種政策的手段，但我們常常把依法行政當成目的。

(三) 白京生定律 (Parkinson's Law)

英國人白京生教授提出，主要是在描述組織病態的現象，其重要主張如下：

1. 行政首長喜歡增加部屬，顯示自己的權威，而各級人員又相互製造工作，因此不論實際工作如何，機關人員每年總會增加。
2. 機關年代愈久，職員的素質愈低。因主管選擇部屬必取不如己者，以免製造職位上的競爭者。
3. 機關開會的時間長短，與議題的重要性成反比。
4. 委員會組織型態愈來愈多，且委員數目也相對增加，形成效率低落，組織膨脹的弊端。
5. 機關內部行政效率日趨低落，但外表建築及設備卻日趨豪華。
6. 機關可用的預算盡量用完，因為如果用不完，下年度的預算必遭刪減。

(四) 彼得原理 (Peter's Principle)

管理學家勞倫斯·彼得 (Laurence J. Peter) 在1969年出版的一本同名書，彼得原理指的是，在一個層級分明的科層組織中，一個在原有職位上工作表現良好而獲得升遷到更高職位的人，最後將會升遷到他所無法勝任的職位，其結果是「在一個層級節制的組織中，每個員工都傾向於晉升到他所不能勝任的職位」。

(五) 本位主義 分工而不合作，缺乏系統思考的能力

本位主義造成公務人員的眼光受到侷限，只看到「點」，或「線」，看不到「面」。本位主義造成部門與部門之間，壁壘分明，互不相通。破除本位主義的方法就是要培養公務人員系統思考能力，培養政府一體的觀念。

(六) 封閉的系統 形式主義、官樣文章

(七) 「反功能」(dysfunction) 現象 永業保障成爲消極怠惰的保障

至於我國的公務文化，受到的影響因素有那些呢？我的看法如下：

(一) 集體主義 團體大於個人

(二) 儒家思想 性善、和諧、保守、守舊

(三) 情面文化 鄉愿、和稀泥、官官相護、家醜不外揚

(四) 不重視制度 (視而不見、名實不符、虛應故事)

(五) 缺乏鼓勵認真工作、熱心服務的誘因

(六) 吃大鍋飯的心態、和稀泥的作風已癱瘓了公務體系

您問到「除非匿名，否則不敢寫真話。」部分，我想時代不同了，人民的權力意識抬頭，公務人員也不再受到「特別權力關係」的拘束，在這個時代裡，說真話較容易，而且說話的管道也特別多，除了傳統的方法之外，網路更是便捷而傳播快速的最好途徑。再者，若缺乏開放的態度，只會阻礙進步。

公務文化的形成是「制度」和「人」兩種因素的交互影

響。建立優質的公務文化，主要在制度的革新和人的品質提升，但基本上，「制度」比「人」重要。

我國文官制度有良好的條件：1.重視文官的文化傳統；
2.優良的考試制度；3.五權之一的考試權。

三、許多公務人員都表示，願意做事的人得到的只是更多的工作，不做事的人卻能安心直到退休，是否曾思考過改變制度，讓優秀的公務人員能獲得實質的鼓勵？

我們希望從訓練和考績兩方面著手，我曾將「訓練」與「考績」比喻為公務人員向上提升的一對翅膀。

訓練 公務人員要成為知識工作者
公務即服務 人生以服務為目的 為千萬人服務
與時俱進vs.不進則退 不是累積年資而是累積知識和能力

有效的訓練

考績 公務體系最壞的制度
失靈的制度：沒有評估、沒有績效、沒有管理、沒有是非、只有獎金，失去了獎優汰劣的功能
以潛規則代替考績制度的規定（例如：新人、升官、唸書，優先考量列乙等）
99.98%的拿考績獎金，75%為甲，接近25%為乙，丙等只有0.2%，這樣的比例恐怕與事實不符、與績效不符、與外界感觀不符

為何公務體系可以公然作假？不重視制度，是文化因素？還是制度本身的問題？

為何擔任主管者不敢、不能、不會打考績？

這不是鄉愿，什麼是鄉愿？

四、現在大部分的機關打考績仍是用抽籤、輪流的方式，讓每年的考績淪為年終的大拜拜，無法反應真實工作成果，有什麼方法可以著手改善嗎？

(一) 合理分配

組織中一般僅有少數的人表現特別優異，也只有少數人績效較差，多數人應是稱職。因此我們提出考績法修正的重點之一，便是調整其等次的比例分配。增加優等，但比例不得超過5%，同時規定丙等比例不得低於1~3%。19世紀義大利經濟學家帕瑞圖（Vilfredo Pareto）創造了「二八定律」（「二八法則」），被引申應用在很多領域上。例如，就企業部門來說，一個組織中通常被認為20%的人擔負了80%的重要事情；換言之，一個企業組織中為提升工作效率和競爭力，要靠這20%的少數人來帶動80%的多數員工。然而，我國目前考績制度實行的結果，和「二八法則」相去甚遠，甚至剛好相反，80%工作能力和意願不強的人，往往拖垮或抵銷了20%工作能力和意願強烈者的努力和貢獻。這就是為什麼目前我們的考績制度，無法發揮應

有功能的主要原因。根據「二八定律」，20%的人可能做了80%的工作，這些人應是我們要培養的人才，因此，長期而言，應將目前不正常分配（75-25-0），調整為合理的分配（20-70-10）。

（二）正確有效的評比 vs. 不正確而無效的評比

「正確」代表考核結果呈現受考人的實際表現；「有效」代表主管的考核結果是年終考核最重要的依據，二者缺一不可。若只有「正確」但並非「有效」，考績委員會或更上級的管理者可以輕易改變主管的初評（注意：不是不能改，但必須有堅強的理由，否則也不宜輕易變更主管的初評），不僅傷害主管的威信，造成領導上的困擾，也會使主管失去對考績法的信任。若只是「有效」並非「正確」，則考核變成主管的文書作業，只要跟主管打好關係即可，與工作績效沒有連結，這樣的考績毫無效度可言。因此「正確」和「有效」缺少任何一項，便無法取得同仁對於考績制度的信任，沒有信任，就算「形式」成功，也只是表面功夫，對於制度的傷害更大。

（三）主管負責 vs. 主管不負責

考績的問題除了要設計一套更完善的制度外，在執行上更需要負責的主管，認真而確實地執行考核的工作。正確地打考績，不僅關乎公平，更影響組織的士氣、文化和競爭力。錯誤的考績，無法正確反應員工

的績效，並且造成公務人員對於制度的不信任，傷害士氣，也造成組織競爭力的下降。

我們提出的考績法修正要點如下：

- 1.更爲合理的評比項目（由機關根據業務特性自訂，不再統一考核細目）
- 2.增加優等，以鼓勵真正績優者。
- 3.同官等內比較，落實考績制度精神。
- 4.增加團體績效評比，並做爲調整甲等、丙等的依據，使個人績效與團體績效進行聯結。
- 5.強制丙等比例1-3%

五、有人建議考生準備國考之前，要先了解公務體系，以免與志趣不合，如果是您的話，會給什麼建議呢？

（一）介紹什麼是公職

公職是報效國家，造福人民的工作
士大夫的精神 責任、使命、榮譽

「官本位」——行使公權力

「人在公門好修行」

「鐵飯碗」的真正意義：保障永業、專業、行政中立
最理想的「志工」

終身學習的機會

職業—事業—志業

(二) 重要的是公務體系本身的健全

一流的公務人員，人民的信賴和肯定

考試院的工作只有兩個重點；健全國家的文官體制，以及為公務人員打造一個適合成長、學習、與時俱進的環境和條件

(三) 公務人員的尊嚴和自覺——對負面的形容不能無動於衷、不動如山

大前研一曾說，“公務員是不努力工作而有保障的人”

媒體對於公務體系也曾有如下的負面評價：

“一試定終身” “一灘死水”

“黑洞” “泥沼”

“換頭腦要換公務人員的”（因為是全新的，沒用過）

“大混小混，一帆風順”

“沒事不找事，有事先推事，不管你沒事”

談培訓的重要和必要

(綱要)

103.2.14

壹、前言

重要和重視的落差

貳、「培訓」的內涵：理論與實務

一、理論

學習活動的區分

項目	焦點	時間運用	風險
訓練	目前的工作	立即	低
教育	未來的工作	短期	中
發展	整個組織	長期	高

二、實務

訓練 vs. 進修

「強化文官培訓功能規劃方案」

人才培訓是組織競爭力的關鍵因素

班尼斯(Warren Bennis)

蓋茨(Bill Gates)

松下幸之助

韓國三星李健熙

蕭前副總統萬長

張忠謀

參、將「培訓」視為人力資源管理活動的支點

「培訓和考選」

「培訓和任用」

「培訓與陞遷」

「培訓與考績」

培訓與其它人力資源管理的活動具有密切連結

肆、培訓的重要和必要

企業比政府更重視培訓

聯強國際杜書伍的例子

公務體系應重視培訓的理由

一、避免彼得原理

二、避免帕金森定律

三、改善不良的公務體系組織文化

四、提升政府效能

五、培養公務體系創新和追求卓越的精神

六、追求人事制度的健全

伍、當前培訓問題的檢討

一、擴大培訓課程視野

二、「職能」觀點的培訓

三、鼓勵公務人員對公職的熱忱、責任感和使命感

四、重視發展性訓練

五、積極推動未占缺訓練問題

六、教考訓用的結合

陸、中國大陸「幹部」（包括公務員）培訓體制簡介

一、國家領導人(中共中央政治局)的集體學習

二、公務員亦屬於「黨政幹部」

三、最高層次的培訓機構：「一校五院」

（一）中央黨校

（二）國家行政學院

（三）三所幹部學院

（四）大連高級經理學院

四、重視發展潛能的培訓機制

五、大規模培訓黨政幹部（公務員）

（一）「一把手」培訓工程：

（二）後備幹部培訓工程：

（三）企業領導人員培訓工程：

（四）創新型人才培訓工程：

（五）境外學習：新加坡南洋理工大學的市長班

柒、結語

●把培訓當作是個人提升能力，完成生涯規劃的重要工具；把培訓當成是達成組織目標的重要策略；把培訓當成是提升國家競爭力的重要關鍵。

●培訓是一個有力的支點，透過培訓的活動，帶動整體人力資源管理活動的變革與創新。

●必須在制度上改革，才能有真正的進步和改變。

談培訓的重要和必要

103年2月14日講於國家文官學院

壹、前言

蔡主委、各位考試委員、黃人事長及在座的各位女士、先生，大家早安，新年好：

今天的活動是將「國家文官講堂啓用的揭牌儀式」和「103年度第1次公務人員訓練進修協調會報」結合在一起，主辦單位或許是考慮我的時間安排，所以將原本在「協調會報」時段的主題演講，調整到了「協調會報」開幕之前。不過，能夠成爲「國家文官講堂」正式啓用後的第一位主講者，個人深感榮幸，也謝謝蔡主委和保訓會及文官學院同仁們的細心安排。

在座的許多同仁是機關或學校辦理訓練進修業務的主管，或是承辦進修訓練業務的人事行政專家，大家一定不會否認訓練進修的重要性，也能夠說出很多必須要訓練進修的理論，但未必會將此項業務當成重要的工作來辦理。我這樣說並不是指大家工作不認真，而是要強調整套人事行政運作的機制應該環環相扣和相互爲用，若是其中某一套制度出了問題，就會連帶使另外一套制度脫了節，導致大家就算想認真辦理，成效可能也非常有限。

大家應該有些體會，我們所從事的人事工作，絕大多數

的時間都花在「符不符合規定」或「可不可以核定」？即使接到某項選派人員參加培訓的課程，「標準」的作業方式首先是通知各單位遴派人選，無論是被遴派的人選是多或少，一律簽請首長核定送訓人選即可。然而，為什麼要遴送某人參加培訓？除了符合該項培訓課程規定的送訓條件外，對於為何選派某位參訓人選，難得看到機關從整體人力資源管理角度提出評估與建議意見。

儘管目前培訓制度已較以往有了很大的進步，例如擔任科長要接受訓練，中央或各地方政府會專門為增進科長的核心職能而開辦「科長班」訓練，但這類訓練是擔任科長後才有參訓的資格。其次，目前我們雖然有保訓會辦理的「升官等訓練」，這是依據考績升職等到達要再跨升官等時，另外再增設一個須要參加升官等訓練及格的條件，才能取得升官等資格的較新之制度。但問題是，誠如前面提到制度間應形成環環相扣的機制，由於目前考績並不能真正衡量工作績效與發展潛能，結果絕大多數的人都具備升官等的資格，真正決定升職等和官等的便不是考績和培訓。如此一來，訓練或培訓就很難受到重視。

貳、「培訓」的內涵：理論與實務

人力資源發展理論通常將學習的活動區分「訓練」、「教育」和「發展」三種，並希望透過這三種活動，達到知識、態度或行為的改變，但三者在学习上的概念略有不同，我國

實務上的運作，和學理也有差距。分明說明如下：

一、理論

「訓練」是爲了改善員工目前的工作表現，或增進工作的能力，以適應生產新產品、熟悉工作程序或標準和貫徹政策等，目標在於提高工作績效和增進效能。訓練對工作的影響是立即的，關注的焦點是短期的，訓練成本投入可能產生損失的機率也較小。

「教育」是培養員工在某一特定方向或提升工作的能力，以期配合未來人力的規劃，或擔任新職務賦予新穎工作內容時，期能對組織做出更多的貢獻。一般而言，廣泛性的能力須經由一連串的安排與廣博的學習，方能激發個人的潛能；但若教育後沒有適當的職位可安置，或者轉換至其它組織，則形成投資的損失，因此風險比訓練大。

「發展」的目的在於獲得新的視野和觀點，使整個組織有新的發展目標和環境，「發展」雖然以組織爲主體，但個人發展亦包含其中，唯有個人能充分地發展，組織發展方能達成。同樣地，組織能不斷地發展，才能促進個人發展。發展重視的是組織長期性的目標和個人生活品質的提升，效果較不易掌握，在性質上屬於長期的投資，風險也比較大¹。

¹ 吳復新、許道然、蔡秀涓，《人力資源發展》，台北：國立空中大學，2011，頁 10-11。

表1 學習活動的區分

項目	焦點	時間運用	風險
訓練	目前的工作	立即	低
教育	未來的工作	短期	中
發展	整個組織	長期	高

訓練、教育和發展這三項學習活動雖然各有其目的，但在實際應用上，並不易嚴格區分，因為三者的目標上有其一致的方向，時間的運用也不易嚴格區分。

二、實務

就我國公務體系的實務運作而言，公務人員培訓的主要規定為《公務人員訓練進修法》，該法將訓練區分為「考試錄取人員訓練、升任官等訓練、高階公務人員中長期發展性訓練及行政中立訓練(以上由保訓會辦理)；專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及其它在職訓練(以上由中央二級以上機關、直轄市政府或縣(市)政府辦理)。」

在實務運作上，《公務人員訓練進修法》首先區分的是「訓練 vs. 進修」，訓練的種類甚多，102年的修法，增加了「高階公務人員中長期發展性訓練」，這一項訓練的內涵與目標其實已接近「發展」的概念，可見我國法制上，「訓練」的內涵也包括了「發展」。至於「進修」，分為入學進修、選修學分及專題研究，也像理論上所謂「教育」的概念。雖然《公務人員訓練進修法》的規範內容，已含括訓練、教育和

發展，但所採用的名詞則有不同，爲了避免「以文害義」，考試院第11屆習慣以「培訓」涵括上述概念，例如：99年12月2日第11屆第114次會議通過之「強化文官培訓功能規劃方案」。

知名的管理學者班尼斯(Warren Bennis)曾說「員工培訓是企業風險最小，收益最大的戰略性投資。」全球電腦軟體龍頭微軟(Microsoft)公司的創辦人蓋茨(Bill Gates)也說「把我們(微軟)頂尖的20個人才挖走，那麼微軟會變成一家無足輕重的公司。」日本經營之神松下幸之助曾說：「企業最大的資產是人才」蕭前副總統萬長在2010年1月24日的全國人才培育會議中提到：「在知識經濟的時代，一個國家競爭力的優劣，取決於人力資源的好壞，而人力資源的好壞，則是跟人才培育政策息息相關。」以上這些話，都指出人才的培訓是組織競爭力的關鍵要素。政府組織也是一樣，擁有高素質的公務人力，是確保政府競爭優勢的關鍵。世界競爭力評比屢次名列前茅的「新加坡」，就是最好的例子。新加坡網羅國家最優秀的人才爲政府服務，人民以擔任公職爲榮，政府也給予極高的待遇來吸引人才，其結果是新加坡站上全球競爭力的頂端。

反觀我國，人才不足和失衡現象，已被認爲是國家競爭力滑落的關鍵，也將影響台灣的未來發展。台積電董事長張忠謀曾說，台灣的悶與亂，都是源自於人才不足——只有培

養自己的人才，才是解決台灣問題的關鍵²。

人才不足的原因是什麼呢？就是缺少培訓，包括訓練、教育和發展。以韓國三星為例，是什麼力量在主導三星的發展呢？韓國三星集團的壯大，主要原因在於有充足的人才，三星集團總裁李健熙曾說，一個人才可以養活一百萬人，三星集團培養人才，絕對不省錢。他還特別強調“企業不培養人才是一種罪惡。”可見，三星能成爲世界一流的企業，其核心秘訣之一就是「打造人才」站在考試院的立場來說，我們若不能爲國家打造優秀的高階文官，恐怕也是有愧職守。

參、將「培訓」視爲人力資源管理活動的支點

前已提及，我國實務上係以「培訓」來統攝公務人員的訓練、教育和發展。從人力資源管理的活動來說，培訓可能處於甄選之後，例如：職前訓練。也可能處於任用階段，例如：在職訓練、專業訓練。也可能是爲了晉升某一職務的需要而接受訓練，例如：國家文官學院目前所辦理的「高階文官飛躍方案」。可見，培訓與其它人力資源管理的活動具有密切連結，絕不能切割看待。倘若將培訓做爲人力資源管理活動的一個支點，進而有效推動，將能帶動其它人力資源管理活動的變革與創新。以下我們談談培訓和其它人力資源管

² 張忠謀董事長講於 2014 年 1 月 22 日「2014 天下經濟論壇」。

理活動的關係。

首先，談「培訓和考選」的關係，一個具有效度的考選工具，理論上可以確保所選用員工的能力、專長及性向等，符合機關對於該職務上的要求。但是行政機關的實際需要，和學校教育往往有相當大的落差。例如外交、國安、調查、司法人員的考試，考試錄取人員還需要接受相當長時間的「實務訓練」（實際上即是「職前訓練」），才能達到機關的要求。即使是一般行政機關的人員，剛剛考試及格的人員，也總需要一段「適應期」，這一段適應期就像是職前訓練，也像是試用期，因此機關也可以利用這個階段再次考核、確認所遴選的人員是否適合組織的需要。

就「培訓和任用」而言，《公務人員任用法》規定，人員的任用要「適才適所」、「人與事適切配合」。但實務上仍有培訓的需要，例如：《政府採購法》第95條規定，「機關辦理採購宜由採購專業人員為之。採購專業人員之資格、考試、訓練、發證及管理辦法，由主管機關會同相關機關定之。」爰辦理政府採購的人員，需要通過認證，也就是需要經過政府採購的專業訓練。其次，組織基於人才任用的實際需要，也會調整職務，因此辦理法制的人員可能會調至公關單位，辦理統計的人員可能會調至研發單位，而這種職務的調整，若能搭配訓練計畫，便能使人員在新的職務更快適應。無論如何，在任用上完美的結合實屬奢求，透過有計畫的訓練，可縮小「人與事」的落差，俾達適才適所之旨。

就「培訓與陞遷」而言，過去由於不重視訓練，訓練與升遷之間也沒有合理的連結，往往是工作輕鬆、不受重視的人得以參加訓練，因此產生許多的「訓練專家」。這樣的訓練可能是無效的訓練，更是資源的浪費。第11屆考試院的施政重點之一，就是有效結合訓練與陞遷，這也是國家文官學院目前的重點工作，而具體措施就是高階文官的中長期發展性訓練。為避免彼得原理的發生，應針對即將陞遷重要職位之人員，施予發展性訓練，若受訓人員可以通過考核，才擁有晉升重要職位的資格，高階文官飛躍方案，就是希望達成這個目標。

最後談「培訓與考績」，機關內有些人往往因為能力不夠或職位與專長不相合，以致於績效不佳。但現在的考核結果未能提供這些資訊，也沒有提供他們調整職務或訓練的機會。若能根據考核結果，了解員工的能力與職務要求之間的落差，進而安排相關訓練課程，當可解決能力不足的問題。進一步來看，也可以為下一個職務進行訓練，為接受新職務的挑戰作好準備。可見培訓與考績之間也具有密切的連結。

綜合上述，我們認為可以將「培訓」視為人力資源管理活動的支點，透過這個支點，推動其它人力資源管理活動的創新，而這正是我們之所以特別重視培訓的原因。

肆、培訓的重要和必要

在坐的許多同仁在機關中負責人力資源開發的工作，對

於機關同仁的智慧、知識、經驗、技能、創造性和積極性，應該協助盡量地發掘、培養、發展和利用。尤其，雖然我們認為常任文官和政務官，其來源和發展皆屬不同的體系，但在歷經兩次政黨輪替的經驗後，現階段高階文官仍是我國政務官養成的重要來源。因此，我們更有必要重視高階文官的培訓，提升高階文官的國際視野、跨領域的知識、人文素養、領導統御、溝通協調等等，以作為儲備政務人才的來源。

私人企業為了營運利潤追求，較為願意投入員工的培訓，尤其是重視主管人員的養成，公務部門因為沒有這樣的誘因與動機，影響了辦理培訓的設計和制度規劃。以在國際的3C產業通路占有一席之地的聯強國際集團公司為例，其總裁杜書伍非常重視員工的培訓，他強調主管對員工的培訓要負很大的責任，不能只靠外包給人力資源部門。

天下雜誌近幾年出版了杜總裁談人力資源管理的書，如《打造將才基因》和《打造將才基因2：將將》等。杜總裁從他的讀書心得和經營經驗的體會中，認為主管的素質決定了企業的營運成效，更是能否持續培育人才，使企業永續經營的關鍵。然而，主管能力絕非靠天賦異秉或個人的造化，而是要對具有潛力者給予系統化的培育和訓練，但多數企業的多數主管，卻是在「有樣學樣，沒樣自己想」的摸索和嘗試錯誤的過程成為主管。因此，聯強國際自己設立了「聯強EMBA」，並開展了一套包括「自我訓練」在內的培訓課程。

政府應該要比企業更重視員工的訓練，最簡單的理由便

是公務人員要與時且與職務俱進。尤其，當世界變得愈加息息相關與複雜多變時，擁有最佳與持久競爭優勢的條件，或許是擁有比競爭對手更強與更快的學習能力。公務人員的工作保障和久任是普遍的特色，如果文官在二、三十年的公職生涯中無法與時俱進，工作能力的退化就成為必然的結果。為了避免發生這樣的情形，政府部門有必要將培訓視為組織實現目標和員工維持競爭力的策略工具。

除此之外，我要再提出幾個必須要重視培訓的原因：

一、避免彼得原理

「彼得原理」(The Peter's Principle)、「帕金森定律」(Parkinson's Law)和「墨菲定律」(Murphy's Law)被譽為20世紀西方對於組織文化最傑出的三大發現。「彼得原理」的結論是：「在一個層級節制的組織中，每個員工都傾向於晉陞到他所不能勝任的職位」。根據彼得的觀察與研究，員工在層級節制的組織中能夠晉陞，是因為勝任原有的職位或工作表現良好，提升到更高一職位繼續勝任便進一步被提升，直至到達他所不能勝任的職位。

因此，「層級組織的工作任務，多半是由尚未達到不勝任階層的員工完成的」。然而，員工如何加速提升到無法勝任的職位？通常有兩種方法：其一，是上面的「拉拔」，即依靠裙帶關係和熟人等從上面拉，這也是較普遍情形；其二，是自我的「推動」，即自我訓練和進步等。

彼得還提出了「彼得反轉原理」，指出每一個員工能否

被安排在合適的職位上，是由層級組織中的上司決定，但如果上司自己原本就不勝任，那麼他可能會以制度的價值來評判他的下屬員工。例如，上司評判下屬員工的標準重視員工是否遵守公司制度規範、注意禮儀或擅長表格文書等類的事，但這些卻都不是完全能夠體現一個員工最終價值的標準。於是，員工在上司設定的標準下工作，缺乏獨立的自主權，導致創造性逐漸喪失，但卻符合上司的標準而不斷晉升。

事實上，對於那些把手段和目的關係弄反了，講究形式上程序卻疏忽目標，缺乏獨立判斷的自主權，只擅於聽命行事卻無能力提出作法的職業性機械行為者而言，他們會被組織認為是能勝任的工作者，因此有資格獲得晉升。然而，當他們一直晉升到必須作決策的職務時，組織才會發現他們已到達了不勝任的階層。

二、避免帕金森定律

帕金森（Cyril Northcote Parkinson）提出的「帕金森定律」早於「彼得原理」，「彼得原理」也可以視為是「帕金森定律」的進一步補充，因為兩者提出的核心問題，都出在層級化中出現了擁有的職位高於不相稱的工作能力者，尤其是主管人員。「帕金森定律」有以下幾項要點：

1. 主管喜歡增加用人，以彰顯權勢和重要性，但其實員額膨脹造成浪費，甚至冗員充斥。
2. 機關愈老，成員素質愈差，這是因為主管通常不願採用能力高於己者，以免造成職位競爭。

- 3.開會時間長短與議題重要性成反比，因為愈重要議題，成員反而噤若寒蟬，而議題愈不重要，成員反而紛紛發言。
- 4.機關採用「委員會」形態之組織愈來愈多，但因集體決議造成效率低，且內部亦會產生小團體，掌握權力。
- 5.機關內部行政效率大多日益愈低落，但建築硬體則是日趨豪華。
- 6.機關爲了怕下年度預算被刪減，大多在現年將可用之預算用完，即俗稱之「消化預算」。

事實上，行政組織造成上述現象的原因，最主要問題還是在於官員的不稱職和不勝任。帕金森指出，行政組織人員膨脹的原因出在不稱職的官員，而這種官員可能有三條出路可選擇：第一，申請退休或辭職，而把位子讓給能幹的人；第二，讓一位能幹的人來協助自己工作；第三，任用兩個能力比自己更低的人當助手。

然而，實際情況是，第一條路是萬萬走不得，因為那樣會喪失許多權力（按：或者會喪失地位和其所附帶而來的利益）；第二條路也不能走，因為能幹的人會成爲自己的對手；於是，只剩第三條路最合適，再進用兩個平庸的助手來分擔他的工作（按：或許自己已平庸，認爲有能力的人其實也平庸），自己則高高在上發號施令（按：或簽名蓋章即可）。兩個助手既無能，也就上行下效，再爲自己找兩個無能的助手。如此類推，就形成了一個機構臃腫、人浮於事、相互扯

皮、效率低下的領導體系。

三、改善不良的公務體系組織文化

公務體系本身傾向保守是很自然的，其原因大致如下：

- 1.層級式的體制易形成僵化。
- 2.獨占和封閉的體系易流於形式主義和官樣文章。
- 3.權威的物化，例如，把「依法行政」當目的。
- 4.本位主義，缺乏系統思考的能力。

但處在今日資訊發達的時代，缺乏開放的心態，只能落伍並阻礙進步。我國的公務體系由於缺乏制度化的原因，更易產生情面主義，不負責任和流於腐敗。自明清以來，我國公務體系的「潛規則」經常凌駕於正式的規則之上。回頭看看，我們的訓練進修法、陞遷法、考績法、俸給法，是否名實相符？

我指出公務體系的不良組織文化，包括：守舊、鄉愿、和稀泥、虛應故事和名實不符，但我特別強調，這是制度的問題，和公務人員無關。我們希望透過培訓，能夠建立共識，革除不良的公務體系組織文化。

四、提升政府效能

台北美國商會在今年1月10日發表「2014商業景氣調查」指出，影響企業在台營運十大障礙之首就是「政府效能」，影響美商企業在台灣營運10大項，分別是「政府效能、法規解讀不一、本地市場需求轉變、選擇性適法、過時／不合時

宜法規、新法新規範上路前宣導不足、台灣法規與國際法規不一致、透明度不夠、勞動力成本轉變」，這10項因素，嚴格說來，至少有7項直接與政府效能相關。美國商會會長范焮（Thomas Fann）認為，這顯示會員對台灣要如何積極參與國際社會的政策，感到不確定。同時，這項調查也顯示，美商希望台灣政府對法規解釋有一致性、依法行政、並檢視是否有不合時宜的法規，讓法規與國際接軌。

五、培養公務體系創新和追求卓越的精神

管理學大師聖吉（Peter M. Senge）提倡將組織轉型成爲「學習型組織」，使得組織像個具生命的有機體，即使面對空前未有的複雜、混沌和變幻莫測，也能夠靈活伸展，繼續向前邁進，而且也可幫助組織從重視操控轉型成富有創新和追求卓越的精神。聖吉在其名著《第五項修練》（The Fifth Discipline）一書中提出了五項修練，強調的是個人和組織都要培養學習能力，以建立學習型組織來培養創新與追求卓越的精神。茲簡要介紹如下：

- 1.自我超越：學習不斷釐清並加深個人的真正願望，集中精力、培養耐心、並客觀的觀察現實。是學習型組織的精神基礎。
- 2.改善心智模式：心智模式是根深蒂固於心中，影響我們如何了解這個世界，以及如何採取行動的許多假設或成見。我們不易察覺自己的心智模式以及它的影響，需要把鏡子轉向自己，學習發掘內心世界的圖像。

- 3.建立共同願景：共同願景的整合，幫助組織培養成員主動而真誠的奉獻和投入，而非被動的遵從。
- 4.團隊學習：當團隊每個人智商都在120以上，何以「集體智商」(Collective Quotient)只有62？(按：有研究指出，一群高智商的人聚在一起，反而做出的事情或決定，屬於低智商的人會做或就可以做的)團隊學習的修練即在處理這種困境。團隊學習之所以重要，是因為在現代組織中，學習的基本單位是團隊而非個人。團隊能夠學習，組織便也能被帶動學習。
- 5.系統思考：第五項修練是學習型組織的核心。一切的事件都息息相關，且每次運行的模式相同、每個環節都相互影響。而這些影響通常是隱匿而不易察覺的。企業和人類其他活動也是一種「系統」，身為群體中的一小部份，需明白系統思考的架構及知識體系，可幫助我們認清整個變化型態，了解應如何有效地掌握變化和開創新局。

六、追求人事制度的健全

前已提及，重視培訓的原因之一，因為培訓是人力資源管理活動的重要支點，若能建立合理的培訓制度，並有效推動，人力資源管理的其它活動，例如：任用、考績、陞遷等，也都會因此受到影響，進而帶動整體人力資源管理的活絡與健全。

伍、當前培訓問題的檢討

一、擴大培訓課程視野

1980s起因新公共管理理論的啓發，帶動各國政府不同程度的改造的行動；1990s年代全球治理理論更開闊視野，從更爲寬廣、系統與整合的途徑，促使吾人進一步去發掘問題、面對問題與解決問題，上述理論早已落實至國際/國內、政府/非政府、以及個人公/私生活層面，已成爲目前不可逆轉的典範與趨勢。我國人事制度的變革屬於整體政府（與文官體制）改造的一個環節，除了思考固有的憲政傳統與經驗，在此波全球治理浪濤下，是宜破除過去專注於「國內行政」之人事制度，而應放眼於未來可否符合全球治理之治理觀念與相關規範。

另一個應擴大培訓視野的理由是基於「善治」(good governance)的需求，近年來許多國際性組織紛紛提出政府部門必須重視的治理指標，例如：亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)提出善治的四項原則：課責、公共參與、法令穩定、透明³。亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)建議的善治原則包括：法治、透明、課責、績效管理、回應服務對象、倫理清廉、風險管理、優質政策與體制、政治與科層結構⁴；世界銀行也採用六

³ ADB. *Governance: Sound Development Management*. Manila, Philippines: Asian Development Bank. 1999.

⁴ APEC. *2007 APEC Economic Policy Report*. Singapore: APEC Secretariat.

項標準衡量政府治理的能力：民意和課責、政治穩定與暴力程度、政治效能、管制品質、法治、貪污控制⁵；聯合國亞太經濟社會委員會（U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）則提出八項善治指標：參與、法治、透明度、回應性、共識取向、公平與包容、效能與效率及課責⁶。上述指標容或名詞不同，但大體上可以說強調民主課責、效能政府、清廉等三項主張，這三項主張也是我國文官制度追求的價值。因此，為了解國際間對於善治的追求與努力，我們也有必要在培訓課程擴大文官的視野。

保訓會在「擴大視野」課程方面，做了許多的努力。在培訓計畫部分，103年即規劃「103年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習營」、「國際人力資源發展研習」，而高階文官飛躍方案也有約2週的國外研習課程⁷。在課程規劃部分，如：高階文官培訓飛躍方案即設計有「全球化競爭策略與創新思維」、「國外政經環境介紹」、「國外政府組織、企業體驗觀摩」、「國家重要政策議題研討」、「治理環境與國家發展」等，都是著眼與世界接軌、與時俱進的思維，

2007

⁵ Kaufman, Daniel, Aart Kray and Massimo Mastruzzi. *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2007*. 2008

⁶ 參見

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (2009/05/27)

⁷ 公務人員保障暨培訓委員會，〈考試院第11屆第267次會議公務人員保障暨培訓委員會重要業務報告〉，2014年1月2日。

值得肯定，當然，外在環境隨時在改變，培訓計畫、課程設計即須隨時因應配合修改。

二、「職能」觀點的培訓

自1990的年代起，職能基礎模式觀點大量運用於人力資源管理的諸多功能性領域，主張職能基礎觀點的理論文獻強調，這個觀點對於人力資源管理最終目的—增進個人和組織績效，貢獻更爲具體⁸，如能藉此概念檢討永業性公務人員之訓練業務，公務人員的能力應能獲得改善。

何謂「職能」？知名學者史賓賽夫婦(Lyle M.Spencer & Signe M. Spencer)對職能的定義經常爲人引用，他們認爲職能是指完成工作、將工作做好的必備特質，是透過對職務及工作本身的分析，認定做好該項工作不可或缺的知識、技能、特質、動機⁹。這個定義有兩個重要特點。第一，「與職務內容相關」。第二，「與績效表現相關」。因此，它不僅僅是能力、知識，還包括態度及行爲層面。當我們可以確知何種職能可以導致卓越績效及良好的行爲時，便可將它轉化爲具體可操作的工具，落實於文官考選、任用、俸給、考績及培訓等管理措施中，使職能成爲機關、政府提升績效的有力工具。

簡單來說，職能的研究就像是對於「高績效人員DNA」

⁸ 施能傑，〈職能理論對國家考試制度設計的啓示〉，《國家菁英》第6卷第3期，2010年9月。

⁹ Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer, *Competence at Work: Models for Superior Performance* (N.Y.: John Wiley & Sons, 1993)

的研究¹⁰，因為職能的研究幫助我們掌握職務上表現出高績效人員的知識、技能、特質、動機與行為特質。掌握了高績效者的DNA，便能複製其成功模式，做為改善組織績效的有力工具。職能觀點的培訓，也就是建立在這個基礎上。除了理論上的探討，我們有許多經驗分享的課程，邀請各領域的優秀人才和獲得傑出公務人員貢獻獎的公務人員現身說法，讓受訓學員了解成功的DNA是什麼，進而學習仿效。

三、鼓勵公務人員對公職的熱忱、責任感和使命感

擔任公務人員，要有使命感，要有一種無可推卸的責任感，對於國家、人民有利的事情，有當仁不讓往前衝的勇氣。要做一個優質、現代化的好公務人員，就要充滿使命感。我認為使命感包括三個層面。

（一）服務熱忱

有使命感，就會有熱忱，有行動力，「官僚的夏天」這部日劇，各位也許不陌生，因為光有能力還不夠，光是夢想也沒有用，熱忱才能讓你願意全心全意地投入。只要每天有比別人有多一分的熱忱，就能得到多一分產出。公務人員最忌諱官僚心態，一旦有了官僚心態，就會只懂得服務長官，對於長官逢迎拍馬，但對於民眾則是毫不在意。有了服務熱

¹⁰ 吳偉文，李右婷著《人力資源管理-讀解職能密碼》(Human Resource Management-Decoding Competency Secrets)，台北：普林斯頓國際有限公司。2006，頁 1-1。

忱，公務人員才能積極任事，將人民的小事當做是政府的大事來辦，這才是公僕，才是苦民所苦。

（二）要能做出貢獻

有使命感的人，重視的是做出貢獻，獲得成果，不只是紙上談兵，而是有行動力的人。不少公務人員是非常忙碌的，甚至經常加班。關鍵在於要忙的有方向、有價值，有正面的成果。如果只是瞎忙，這樣的工作只有苦勞，完全缺乏效率。跟這樣的人工作，除了疲勞，什麼也留不下來。

（三）要獲得人民的信賴與尊重

不論政府的效能如何，不論公務人員的能力如何，一個不能獲得人民信賴的政府，就失去了治理的正當性，一個失去人民尊敬的公務人員，在政策推動上也將遭遇事倍功半的困境。

有專業能力、回應民意、服務熱忱，有使命感、有責任心的公務人員，才是人民所期望的公務人員。對於文官培訓，我們念茲在茲的便是「人民需要什麼樣的政府、國家需要什麼樣的文官」。培訓一定要及時，有效，與考績及生涯發展結合，不是把預算執行完畢，就是有效；不是參訓成績及格就算有效；培訓是否有效，最終仍要回歸到人民的感受，也就是人民是否感受到文官更專業、更有熱忱、有更好的工作績效和服務態度。

四、重視發展性訓練

過去我們對於文官的訓練多半著重在專業訓練、管理訓練、基礎訓練等，但對於公務人員在其生涯發展，逐級晉升的過程中，並沒有給予適度的發展訓練，升任者也沒有經過嚴格的評估，因此其能力未必隨著職務陞遷而成長。有鑑於此，國家文官學院成立後的重點工作就是啓動高階文官的「發展性訓練」，希望使高階文官的能力、視野和氣度向上提昇到更高的層次，著重於目前及未來職務所需的長期培育。因為高階文官不只是一要解決現階段的問題，更要有遠見看見未來，解決未來可能發生的問題，這才是真正為國家競爭力厚植實力。過去10年來，台灣高階文官流失嚴重，素質未大幅提升，對國家是一大警訊，我們必須儘快彌補這個缺口。過去我國優秀的文官團隊，曾經為台灣的經濟奇蹟做出重大貢獻，希望未來我們的高階文官，能夠成為帶領台灣邁向另一個高峰的關鍵動力。

五、積極推動未占缺訓練問題

按公務人員考試法制的規範，係配合機關用人需求決定錄取人數，訓練期滿成績及格，再予以分發任用。但公務人員考試錄取人員多採占缺訓練，基於用人需求，難以執行嚴格之訓練篩選，致平均淘汰比率相當低，實難有效淘汰不適任人選；而依實際需用名額錄取，如於訓練期間淘汰，又有進用不足之疑慮，致公務人員考用之間，在實務上尚難完全緊密配合。102年7月11日考試院第244次會議已決議，為加強考用配合，提升公務人力素質，將在需求人數之外，在適當

增加錄取人數，經過訓練階段後再擇優錄取。以101年地方特考及102年初等考試錄取人員基礎訓練為例，就有27人不及格，這是過去幾乎從不曾發生的情形。不及格者，要自費1至2萬元重新訓練，否則就會被淘汰，失去當公務員機會。

考試院對於未占缺訓練，將分兩階段推動，第一階段的特考部分，共有鐵路，民航人員等8種考試，於今（103）年8月底前推動，104年底再計畫納入高普考，106年起則全面實施。

六、教考訓用的結合

英國之「學徒制的訓練」（訓用期間與任用之初），公務人員經考選後錄用後，例需1年以上（現行體制1至2年）試用（Probation），試用合格始委派職務，而此期間「在工作中學習」（learning from doing）則有資深人員帶領示範，頗具實效。而德國聯邦公務人員，考試錄用後職前訓練期間頗長，高等文官需3年，中低層級文官受訓期間較短。

陸、中國大陸「幹部」（包括公務員）培訓體制簡介

前兩天兩岸間進行了首度官方與官方正式接觸的「王張會」，較為精確來說，這應該視為中共在一定程度上承認我們中央政府的地位。大陸的政治體制為黨政一體，以黨領政，所以共產黨的職務也代表官方，而且也是「公務員」。同時，兩岸間具政治地位或官方身份者交流或接觸時，非常

重視對等的原則，此次陸委會主委到大陸訪問，以及可能在四月份時，大陸的國台辦主任張志軍回訪臺灣，乃至於馬總統若赴北京參加APEC會議，這時來訪與接待雙方人員如何對等？這涉及了我們對大陸於2006年實施的「公務員」制度，應有進一步的認識與了解。甚至於，我們也可從了解他們如何培訓官員的制度中，而能夠在兩岸交流和接觸時，較為容易了解或理解對方的立場與態度，此即所謂知此知彼的效果。

去年6月，國家文官學院和「中華訓練協會」組團到大陸北京和湖北等地，考察了大陸的國家行政學院和湖北省行政學院等，對於大陸公務員的培訓制度做了些介紹。今天藉著這個機會，就我所知道的大陸公務員的培訓體制，再向大家做個簡要的補充和介紹。

一、國家領導人(中共中央政治局)的集體學習

對岸的大陸最高政治領導機構成員，從胡錦濤執政時代起，於2002年12月底首度辦理了「中共中央政治局集體學習」，並確立成爲一項制度，我們也可將之視爲大陸最高層級接受培訓的一項制度。中共中央政治局委員共有25人，其中7人爲常務委員。按照中國大陸的公務員制度，這些黨內高層的職務都是「公務員」，總書記和政治局常委都屬於公務員級別中最高的「國家級正職」，政治局委員則屬於次一級的「國家級副職」。若和我國的政府官制相較，「國家級正職」（或稱總理級）相當於五院院長（或總統）級，「國家級

副職」(或稱副總理級)則相當於五院副院長級。

「中共中央政治局集體學習」原則上每1-2個月期間辦理一次，胡錦濤確立這項必須長期施行的制度時強調，不學習就會落伍，要做合格的領導者和管理者，就必須大力加強學習，要努力充實自己的知識。同時，這項集體學習課程的內容涵蓋經濟、政治、法律、文化、社會、國際問題、軍事、黨建等方面的重大問題，近些年來已有愈來愈多的大學教授及研究機構研究員擔任講座，迄今已有超過140位學術界教授及研究人員，走進了中南海給中國大陸最高權力領導核心人員上過課。

中國大陸公務員制度或幹部人事制度中使用的是「培訓」一詞，過去隨著大陸經濟的發展，我們知道大陸官方非常重視培訓，而且也投入了相當龐大的經費。不過，在習近平雷厲風行執行「反腐倡廉」的政策下，今年元月1日頒佈實施了《中央和國家機關培訓費管理辦法》，對培訓經費的數度做了限制。儘管大陸官員的培訓經費成了反腐倡廉整頓的項目，但他們已將官員的培訓列為國家發展的重要戰略之一。例如，近幾年中共中央組織部頒佈了《關於2008-2012年大規模培訓幹部工作的實施意見》和中共中央辦公廳頒佈了《2010—2020年幹部教育培訓改革綱要》等政策指導的文件，都是為了改善與強化培訓的制度和功能。

二、公務員亦屬於「黨政幹部」

首先要說明大陸的「公務員」和「幹部」，其真實意義

和我們理解的意義並不相同。在兩岸間處於軍事對峙的時代，我們經常會使用「匪幹」這個名詞，而這個名詞完整來說，則是「共匪的幹部」。然而，「共匪的幹部」並不是僅指「首長」、「主管」或「領導」，而是指所有「吃公家飯」的「官員」，且中共在人事制度上將「幹部」分為「黨政幹部」、「事業單位幹部」和「企業幹部」三大類（軍人是自成一套體系的幹部）。

儘管2006年開始，中國大陸實施了所謂的「公務員」制度，但其意義其實是將「黨政幹部」另外賦予了一個「公務員」的稱謂。因此，所有的「公務員」仍可稱為「黨政幹部」，且包括總書記、政治局常委及中共的各級黨職，都是「公務員」。由此可知，國家行政學院及湖北省行政學院僅是大陸公務員培訓體制的一部分。

三、最高層次的培訓機構：「一校五院」

中國大陸為「黨國一體」的政治體制，對於幹部（包含公務員）進行培訓的項目和目的，自與自由民主國家有所不同，而其最高層級的幹部（包含公務員）教育培訓機構簡稱為「一校五院」，茲簡要介紹如下：

（一）中央黨校：直屬中共中央

1. 培訓對象：輪訓和培訓黨的高中級**領導**幹部和馬克思主義理論幹部，而「黨的高中級領導幹部」皆是「公務員」，如之前重慶市委書記薄熙來雖是中共高

級領導黨職，但也是「公務員」。

2. 培訓內容：以理論體系建構為主，如馬列主義、毛澤東思想、「中國特色社會主義理論體系」，當代世界思潮、軍事、科技、民族宗教及法制等重要課題，以及國內和國際重大現實和戰略問題。
3. 培訓目標：提高幹部的理論素養、世界眼光、戰略思維、黨性和黨風修養。

(二) 國家行政學院：因應 1993 年試行「國家公務員」制度所設立，隸屬於國務院。

1. 培訓對象：省部級（相當我們的部長或次長）、司局級（相當我們的正副司處長）和處級（相當我們的科長或9-10職等職務）的公務員，不限於首長或主管職務；部分優秀中青年後備幹部的培訓；接受香港、澳門特別行政區政府委託為其培訓公務員；接受外國政府高中級公務員來華培訓；國有重要骨幹企業領導人員。
2. 培訓內容：以「公共管理」為重點，以「公共行政學」、「行政法學」、「政府經濟學」、「政治學」、「社會學」、「應急管理學」（危機管理）為主要學科和優勢學科。
3. 培訓目標：「一個核心，三個重點」，以提高公務員素質和能力為核心，以公僕意識、現代管理、依法行政為重點。

(三) 三所幹部學院：2005年3月正式成立，分別為「浦東幹部學院」、「延安幹部學院」及「井岡山幹部學院」，隸屬於中共中央組織部，由部長兼任院長。

1. 培訓對象：對黨政領導幹部（皆是公務員）、企業經營管理者、專業技術人員和軍隊幹部。
2. 培訓內容：中共黨史、黨的建設理論、革命傳統教育和基本國情。
3. 培訓目標：維繫幹部的黨性和純淨黨的風紀或風氣。

(四) 大連高級經理學院：原隸屬中共中央組織部，2012年1月12日改隸國務院國有資產監督管理委員會。

1. 培訓對象：中央企業和金融機構高階經理人和儲備人員，地方國有骨幹企業負責人（大陸的政府也可經營企業），以及全國企業培訓基地的領導人員和骨幹教師。
2. 培訓內容：企業經營與管理等。
3. 培訓目標：配合國家經濟發展的理念與政策。

從上述的介紹可知，「一校五院」承擔的培訓功能和目標各有不同，但除了「大連高級經理學院」的培訓對象為企業和金融機構高階主管人員為主外，其它「一校四院」是所有大陸能夠成為中高階「公務員」（黨政幹部）及升任中高階領導職務者，所必須接受其培訓的機構。換言之，職務愈高和承擔的責任愈重，就需具備愈多到不同機構接受培訓的經歷。

四、重視發展潛能的培訓機制

大陸《公務員法》第61條明定了「公務員的培訓實行登記管理」，而且「公務員培訓情況、學習成績作為公務員考核的內容和任職、晉陞的依據之一」。由此可知，中國大陸對於公務員之培訓，除了是為了解提升素質外，還用來評鑑是否具有發展潛能，故培訓情況和學習成績須作為考績和晉陞的依據之一。並且，至少在法制的形式上，大陸的公務員制度已將考績、培訓和陞遷結合成一環環相扣的機制。

雖然我國的《公務人員訓練進修法》第19條亦有規定：「各機關學校應將公務人員接受各項訓練與進修之情形及其成績，列為考核及陞遷之評量要項，……」，但實際執行上是否真的發揮了功能？乃至於將訓練、考績和陞遷結合成一環發展性的機制，其實仍應有值得檢討的空間。

大陸的《公務員法》第61條規定「對晉陞領導職務的公務員應當在任職前或者任職後一年內進行任職培訓」及「國家有計劃地加強對後備領導人員的培訓」，我們有理由相信他們較有計畫地培育首長及主管等領導人才，並透過訓練的方式提升或評鑑儲備領導人才的能力；因此，這套制度就不僅僅是「訓練」，而應該是有計畫的與長期性針對職涯發展的「培訓」。依據大陸2006年3月頒布的《公務員培訓規定(試行)》之規定，「擔任縣處級副職（按：相當我們的8-9職等）以上領導職務的公務員任職培訓時間原則上不少於30天，擔任鄉科級（按：相當我們的7-8職等）領導職務的公務員任職

培訓時間原則上不少於15天」，而且除非確有特殊原因，否則接受這項「任職培訓」乃是得以擔任領導職務的前提。

相對於我們的《公務人員陞遷法》第14條第2項雖有規定「初任各官等之主管職務，應由各主管機關實施管理才能發展訓練」，但這是屬於但任主管職務以後所施予的「訓練」，並不是先遴送一批儲備主管或首長人員接受訓練，未來再從其中決定可晉陞領導職務的「培訓」。

此外，大陸對於擔任主管或首長等領導職務的公務員（亦即黨政領導幹部）的培訓甚為重視，相關法規明定培訓既是權利也是義務，故若無正當理由不參加培訓者，將根據情節輕重給予批評教育或者處分。再者，大陸的《公務員法》和《幹部教育培訓工作規定（試行）》均規定，擔任縣處級以上領導職務的公務員（亦即黨政領導幹部，相當我們的9職等科長以上主管或首長）每5年應當參加黨校、行政學院、幹部學院或經廳局級以上單位組織(人事)部門認可的其他培訓機構，累計3個月以上的培訓。為何是以每5年為期限？這是因為大陸的領導職務定有任期，每任5年，在現職上的領導職務至多可續任一任，任滿後須調離現職或退休。

對於其他非領導職務的公務員或黨政幹部，相關培訓法規規定，「參加脫產培訓的時間一般每年累計不少於12天」。此處所謂的「脫產」，並不是「出脫財產」，而是「脫離生產隊伍」的意思，亦即指完全「脫離工作崗位」去接受培訓。這項規定的實際實施狀況為何？我們並無法確知，但從法規

的規定來看，顯然大陸比我們還要重視公務員或黨政幹部的培訓。

五、大規模培訓黨政幹部（公務員）

不僅如此，中共中央組織部頒佈了前面提到的〈關於2008-2012年大規模培訓幹部工作的實施意見〉之政策指示，要求在2008-2012年這5年內大規模培訓幹部，而且是以培訓黨政幹部（公務員）為重點。這項政策的重點工程簡介如下：

（一）「一把手」培訓工程：

「一把手」是指機關的最高領導人，要求對新任一把手的培訓放在第一優先位置。具體要求的培訓工作有三項：

- 1.中央每年舉辦一期省部級黨政主要領導幹部專題研討班。
- 2.中央組織部會同有關部門，每年舉辦一期中央管理的國有重要骨幹企業和金融機構主要領導人員專題研究班，以及一期中央管理的高等學校主要負責人專題研究班。
- 3.每年安排130名左右市（地）黨政主要領導幹部（按：如杭州市、南京市、深圳市等）和1100名左右縣（市）黨政主要領導幹部參加**脫產**培訓，5年內將市（地）、縣（市）黨政主要領導幹部培訓一遍。

（二）後備幹部培訓工程：

各地區針對後備幹部的培訓，展開有計畫的培訓。具體

要求的培訓工作爲：中央組織部每年安排部分省部級後備幹部（相當我們的部長和次長等級）、部分中央管理的國有重要骨幹企業領導班子後備人員參加脫產培訓，5年內將省部級後備幹部培訓一遍。

（三）企業領導人員培訓工程：

各地區針對重要骨幹企業領導人員，展開企業管理與企業文化建設方面的培訓。具體要求的培訓工作爲：中央組織部會同有關部門，以加快培育跨國公司和國際知名品牌、鼓勵發展具有國際競爭力的大企業集團爲目標，每年安排100名左右重要骨幹企業和金融機構領導班子成員參加脫產培訓。

（四）創新型人才培訓工程：

此爲針對軍方及其他行業界科技類爲主的創新型人才之培訓，具體的培訓要求爲中央組織部、人力資源和社會保障部會同有關部門，每年培訓高層次創新型人才500名左右。

（五）境外學習：新加坡南洋理工大學的市長班

除了上述外，此項大規模培訓幹部的具體要求中，還有由中央組織部會同有關部門，每年安排200名左右省部級領導幹部及其後備幹部、中央管理的國有重要骨幹企業和金融機構領導班子成員，300名左右優秀廳局級領導幹部（相當我們的司處長級），到境外進行培訓。例如，媒體報導過而比較有名的，便是新加坡南洋理工大學爲大陸官員辦理的培訓，能夠到南洋理工大學接受培訓被視爲「官場的階梯」，

有的課程因為許多市長參加或是參加培訓後被提拔為市長，因而私底下被稱為「市長班」。甚至於，前兩年美國政界人士在公開或私下場合喜歡談論就業問題，南韓政界人士喜歡談的是泡菜原料大白菜的價格，而大陸官員見面寒暄時的話題，則是「到新加坡培訓過嗎」？

柒、結語

相信大家都同意培訓很重要，也很必要，我們前面也舉出了班尼斯、松下幸之助、蕭前副總統、蓋茲等人的說法。但是在實務運作上，我們是否真的如此重視呢？希望大家把培訓當作是個人提升能力，完成生涯規劃的重要工具；把培訓當成是達成組織目標的重要策略；把培訓當成是提升國家競爭力的重要關鍵。如此，我們才會真正重視它。

其次，培訓絕不是單一的人力資源管理活動，它必須與其它人力資源管理活動進行合理且有效的連結，它更是一個有力的支點，透過培訓的活動，帶動整體人力資源管理活動的變革與創新。

中國大陸對於公務員培訓的重視，我們必須感到「緊張」，畢竟在兩岸互動日益活絡的情形下，如何在互動的過程中，爭取我們的最大利益，有能力、優質的公務人員，實則扮演關鍵角色，這更是我們必須重視培訓的原因之一。

中國大陸的「公務員」主管機關不是國務院所屬的「人力資源和社會保障」，也不是該部所屬的「國家公務員局」，

而是中共中央組織部。大陸有段順口溜是這樣說的：「跟著宣傳部，總是犯錯誤；跟著統戰部，當官受照顧；跟著外交部，出國如散步；跟著組織部，年年有進步」，這裡的「有進步」是指「升官」，也說明了中共的組織部主管所有的官員和人事制度。不過，如果經常能夠獲得組織部選派參加培訓，表示經由培訓而在知識與能力上都得到了「進步」，倒也還算是循「正途」晉升。

由於中國大陸由中共中央組織部主管所有的公務員或官員，設計安排培訓種類與統一調派人員接受培訓，事權統一且容易貫徹。不過，我們的保訓會和人事行政總處基於政府一體，相互支援與合作的立場，透過「協調會報」來整合培訓資源，共同規劃和推動有效的培訓及訓練進修，當能夠為進一步強化培訓的功能有所貢獻。

最後，儘管中國大陸腐敗風氣中，有所謂「跑官」、「要官」甚至於「賣官」的現象，亦即如順口溜：「不跑不送，聽天由命；光跑不送，原地不動；又跑又送，提拔重用」的情形，但他們在培訓制度的設計和大力推動培訓工作的政策，以及將接受培訓定為義務，尤其是特別針對儲備及現職主管和首長，皆要求其必須接受一定期間的培訓，這些都值得我們參考。

附錄 作者文官制度相關著作之 目次

「健全文官制度的理念與作為」 (84年9月)

第壹編 專論

- 一、我國公務人員任用制度之回顧與展望
- 二、我國考試、任用與升遷制度之回顧與展望
- 三、行政中立與政黨政治
- 四、公務人員行政中立法貴在可行
- 五、實施退撫新制—樹立文官制度新的里程碑
- 六、退撫基金運用的原則與構想
- 七、論政務官及民選首長的政治責任與行政責任
- 八、對省市政府「四機關」首長官職屬性及其任免權歸屬的看法
- 九、地方政府自設之政務官與國家關係的法理分析
- 十、地方政府自設政務職務有關問題之研究
- 十一、政務官退職酬勞金給與條例之檢討與改革方向
- 十二、建立完善文官制度的基本構想
- 十三、訪問荷、德、義、希四國考察文官制度心得報告

第貳編 專案報告

- 一、銓敘業務概況報告
- 二、立法院國防委員會審查「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案之說明
- 三、調整地方機關職務列等表之說明
- 四、「兩自治法」公布施行後，省市政府主計、人事、警政及政風機關首長職務性質及任免權責之研究報告
- 五、臺灣省政府省政委員及秘書長、副秘書長一人宜否列為政務官之說明
- 六、積極推動退休撫卹新制—健全文官制度重點之一
- 七、台中市衛爾康餐廳火災，釀成六十四人葬身火窟慘劇後，公務人員、政務官及民選首長等失職人員責任歸屬問題報告
- 八、省及直轄市政府主計、人事、警政、政風首長任免問題專案報告
- 九、公務人員行政中立法草案口頭報告
- 十、現職公立學校職員經升等考試及格者宜准予調任行政機關之說明
- 十一、公務人員命令退休最遲以七月十六日及次年一

月十六日為生效日期之理由說明

十二、臺灣省政府省政委員不宜列為政務職務之說明

十三、金融風暴案涉及文官制度之說明

第參編 銓敘部工作心得與檢討

一、首次聽取各單位簡報後之指示

二、政策小組會報重點指示輯要

三、考試院院會發言紀錄輯要

四、八十四年度工作檢討會議檢討意見及指示事項

五、銓敘部重要工作補充報告

六、公務人員退休撫卹基金管理委員會擴大業務會報

主任委員重要指示事項

第肆編 專訪、講話暨演講資料

一、期待文官制度建立，成為朝野共同努力目標

二、部長交接典禮致詞

三、到任當日在考試院院會之報告

四、有一流文官才會有一流政府

五、銓敘工作新觀念及新作為

六、國內政治生態的發展趨勢

七、從政治革新談文官制度的改革

八、健全文官制度的理念與作為

「文官制度的檢討與發展」 (86年8月)

- 一、健全文官制度的回顧與前瞻
- 二、對健全文官制度的心得和感想
- 三、改革文官制度，厲行行政革新：價值抉擇與政策方向
- 四、跨世紀國家發展中的文官制度
- 五、人事觀念的革新與政府再造
- 六、考試院在當前國家現代化過程中的角色與任務
- 七、改革文官制度的策略和構想
- 八、健全文官制度，促進國家發展
- 九、從國內生態變化談文官制度的改革
- 十、跨世紀國家發展中考試院的角色與功能
- 十一、國家發展會議相關議題與文官制度改革
- 十二、警察人員免職處分之研究與建議
- 十三、公保給付事件救濟管轄權爭議之研究
- 十四、政務人員俸給平議
- 十五、對一撤銷考試及格資格案之省思
- 十六、公務人員高普考試分試制度之評析

十七、建議修改憲法第八十五條之說明

附錄一、日本退撫基金制度考察報告

附錄二、美國聯邦公務人員及民間退休基金監管業務考察報告

「文官制度與國家發展」 (88年7月)

- 一、健全文官制度，促進國家發展
- 二、改革文官制度，厲行行政革新
- 三、公務人員基準法草案名稱定名理由之說明
- 四、論政治責任的本質與意義
- 五、縣市長應擁有一級單位主管政治任命權之研究
- 六、對縣市長要求擁政治任命權的看法
- 七、公務人員考試法若干問題之商榷
- 八、軍法官考試應否繼續由考試院辦理之分析
- 九、專門職業及技術執業人員範圍之研究
- 十、對舉辦公立學校現職遴用人員任用資格考試的看法
- 十一、對於實務訓練人員因公死亡應否給予撫卹之看法
- 十二、對於警察人員特考制度的省思

- 十三、對八十七年警察特考「洩題案」未遭起訴之錄
取人員是否應撤銷其考試及格資格與吊銷及
格證書案之看法
- 十四、退撫基金的回顧與前瞻
- 十五、我國公務人員退撫基金的管理與運用
- 十六、我國退休基金的過去、現在與未來
- 十七、我國退休制度的現況與發展
- 附錄一、第九屆考試院院會重要發言輯要
- 附錄二、加拿大退休基金暨美加證券期貨考察報告
- 附錄三、退休基金歐洲考察報告

**「繼往開來，贏得信賴
——考試院與文官制度的興革」
(98年12月)**

- 一、文官制度和考試院
- 二、介紹我國文官制度
- 三、建構現代化文官體制的三大工程
- 四、文官與國家競爭力
- 五、公務人員考績制度的改革

- 六、全球化時代的「良好治理」與考試院的角色
- 七、培訓體制的強化與高階文官的養成
- 八、如何做好生涯規劃（附件：我有一個夢）
- 九、論幸福
- 十、高階文官的角色與培訓
- 十一、領導者的修練
- 十二、從共治到善治—以考試院的訓練工作為例
- 十三、績效管理—以考績法的改革為例
- 十四、變革中的文官制度：介紹「文官制度興革規劃方案」（附件：文官制度興革規劃方案）
- 十五、對高階文官的期許（附件：八八風災對政府和公務人員的啟示）
- 十六、文官制度與民主行政：從行政中立談起
- 十七、文官制度的革新與活化
- 十八、如何做一位好的公務人員
- 十九、對公務人員考績法改革與修正的說明
- 二十、繼往開來，贏得信賴

「文官治理：理念與制度革新」 (100年1月)

- 一、變革中的文官治理
- 二、行政倫理的重要議題--從保護弊端揭發人談起
- 三、國家考試與青年生涯規劃
- 四、考績制度改革的意義與目的
- 五、針對考績制度改革批評之說明—回應基層公務人員的陳情
- 六、治理典範的轉移：政府、領導人及文官的角色變遷
- 七、從政策過程說明公務人員考績法改革
- 八、政府人才培育與國家競爭力
- 九、文官制度與台灣政治、經濟和社會的發展
- 十、公部門人力資源工作者的角色
- 十一、淺談人生：1.介紹羅家倫先生的「新人生觀」
2.介紹季羨林先生的觀點
- 十二、未來政府的三個圖像
- 十三、兩岸公共行政的「公共性」
- 十四、文官培訓模型初探
- 十五、從「生而平等」到「天賦自由」
- 附錄一、赴芬蘭、瑞典及丹麥考察報告
- 錄錄二、強化文官培訓功能規劃方案

「天下為公 選賢與能」 (101年2月)

- 一、處理十八趴政策的論述--「維護公務人員尊嚴、兼顧社會公平正義、解決歷史共業」
- 二、公務人員退休制度改革的意義與影響
- 三、公務人員考績制度改革平論：澄清與釋疑
- 四、考試院對「公務人員調薪」的立場與政策主張
- 五、醫事人員人力問題探討
- 六、我們需要什麼樣的文官制度
- 七、文官制度的挑戰與前瞻作為
- 八、「天下為公 選賢與能」：談考試院的職能
- 九、優惠存款的改革及其因應立場
- 十、公務人員基準法的時代意義
- 十一、邁向職能觀點的公部門人力資源管理
- 十二、文官改革的策略
- 十三、中華民國文官才能發展：國家競爭力的關鍵
- 十四、100年全國人事行政會議開幕致詞
- 十五、「考銓舉才·福國利民」：我們需要什麼樣的文官制度

附錄

- 一、考試院100年度韓國文官制度參訪報告
- 二、作者文官制度相關著作之目次

「回應 課責 透明：貫徹民主治理」 (102年3月)

- 一、建立國家廉政體系 實踐公共服務倫理
- 二、從「職能」觀點探討我國公務人員培訓制度
- 三、公共服務是一項終身的志業
- 四、我國政府推動彈性用人之現況與檢討
- 五、培養高階文官之全方位價值與態度
- 六、考試院第11屆四年（97.9.1～101.8.31）施政成果報告
- 七、公僕難為或不為
- 八、職務列等調整案之分析
- 九、如何使我國的公務人員成為一流文官
- 十、民主課責的關鍵：績效管理
- 十一、對公務人員退休制度改革的想法和感想
- 十二、公務人員退休年金改革之政策分析
- 十三、第11屆考試院院會有關退休制度改革之講話(97年12月起至102年1月)

附錄

- 一、「文茜的異想世界」專訪
- 二、《30》雜誌專訪—「如何做好一名公務員」
- 三、作者文官制度相關著作之目次

國家圖書館出版品預行編目資料

健全制度 永續發展／關 中著

--初版.--臺北市：考試院，民 103.03

面： 公分

ISBN 978-986-04-0596-5(平裝)

1.組織文化 2.年金 3.文集

572.407

103003518

健全制度 永續發展

作 者：關 中

出版者：考試院

地 址：臺北市 11601 文山區試院路 1 號

網 址：<http://www.exam.gov.tw>

電 話：(02) 8236-6000

傳 真：(02) 8236-6100

出版日期：中華民國 103 年 3 月

印 刷 者：印通彩色印刷股份有限公司

地 址：新北市八里區觀海大道 245 號

電 話：(02)8630-3966

版 次：初版

定 價：新臺幣 400 元整

GNP：1010300324

ISBN：978-986-04-0596-5