

2013

國立臺灣大學公共政策與法律研究中心-「退休制度及老年經濟安全---論世代正義及職業差異」

「退休制度及老年經濟安全---論世代正義及職業差異」焦點團體座談-會議資料手冊

時間：102年10月2日與10月9日

地點：國立臺灣大學社會學系和

社會工作學系系館 R401 會議室

目 錄

壹、	計畫背景.....	1
一、	計畫內容.....	1
	（一） 研究動機與目的.....	1
	（二） 研究方法.....	3
	（三） 研究範圍與限制.....	4
	（四） 研究進程.....	5
二、	文獻探討.....	7
	（一） 社會保險制度之演變與發展.....	7
	（二） 現行我國社會保險制度發展現況與困境.....	10
	（三） 現行我國社會保險制度可能之改革方向.....	33
	（四） 分析行政院版之年金改革草案.....	34
	（五） 歐洲國家社會保險改革經驗借鏡.....	41
貳、	計畫工作項目及目前成果.....	46
一、	各會議摘要.....	46
	（一） 「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(6月29日場次)..	46
	（二） 「退休制度及老年經濟安全---論世代正義及職業差異」焦點團體座談會 (場次一：10月2日及場次二：10月9日).....	55
參、	附件.....	57
一、	「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(一)：「保險制度改革中的 職業差異思惟」會議記錄.....	57

壹、計畫背景

一、計畫內容

(一) 研究動機與目的

近年來，攸關老年經濟安全的給付問題不斷出現在各種報章媒體或是期刊研究上，例如不同職業保險之被保險人的給付保障是否具有保障上的差異性，或是保費收支財務上的合理性、保險制度中世代負擔的正義性，都一再地被討論、檢視甚至是抨擊，致使社會上逐漸形成一股不安和階級對立的氛圍以及各黨間政治上的歧見，因此，目前有需要了解如此的社會和政治氛圍對於保險制度本身和國家財政發展是否具有合理性與正當性，抑或是政治上的操作，故本研究主要探討我國社會保險制度自開辦後，其制度之變革以及目前所面臨的相關問題，同時援引國外社會保險制度之設計與改革經驗，交互對照，以做為我國目前年金制度改革之參考。

目前台灣老年經濟安全的保障制度主要是採社會保險制，以身分類別為作為類別式保險(categorical insurance)主要依據，詳細類別如柯雅齡(2011)所指出的六種(詳見表一)。這些社會保險之間本是獨立規劃互不干擾，但是因為是採集體福利意識主軸的社會保險制，政府是主要的規劃者和執行者，因此容易變成社會政治經濟議題中，公平性、效率性以及正義性的討論。在不同類屬之間的保險，設計理論基礎和設計緣由及其”正當性”等，政府似乎尚需要統整和嚴謹的說明，以消弭社會中存在許多不平而鳴的聲音和不患寡而患不均社會衝擊聲浪。對未來，制度設計上如何減少不同類屬的制度落差所帶來的不公平和不正義等，需要更清楚的釐清。本研究將以勞工保險、公務人員保險等為主要研究範圍，作為台灣老年經濟安全制度再建構的檢視依據。

另外，歐洲國家是社會保險的先驅，最早為十九世紀末從德國開始實施，至二十世紀逐漸影響周圍國家，如英國、北歐國家。西方的社會保險常被區分為兩

大實施模式-俾斯麥模式及貝佛里奇模式；前者重視「社會保險」精神但對保險人所得重分配較低，至於後者則傾向以「普及式」方式提供（林慧芬，2007），但因應大環境的變化，各國制度多走向兩者混合，兼容並蓄。本研究也將以歐洲國家的社會保險制度的設置及施行輔助此研究，以外國經驗做為目前台灣老年安全制度改革的參考及建議。

表 1:台灣社會保險制度

身分別	第一層(基礎年金)	第二層(職業年金)
一般勞工	勞工保險老年給付	勞工退休金
軍人	軍人保險老年給付	軍公教人員退撫制度
公務人員	公教人員保險老年給付	軍公教人員退撫制度
私校人員	公教保險老年給付	私校教職員工退撫制度
農、漁民	老年農民福利津貼	無
非就業者	國民年金	無

資料來源：柯亞齡，〈各類老年年金給付之適足性與公平性差異〉，國立成功大學碩士論文，2010年8月。

(二) 研究方法

本文主要研究方法為文獻分析法，文獻分析法為就各種平面、數位資料、檔案內容做深入性分析，包含官方版年金改革草案、行政院新聞稿、立法院審查以及公聽會等相關報告、新聞媒體和雜誌之報導、書面資料、研究報告等等，透過大量蒐集相關資料和查找，加以歸類為一論述，同時輔以德國和英國年金制度相關研究報告，以及國際勞工組織(ILO)、經濟合作與發展組織(OECD)和歐盟(EU)以及聯合國(UN)之相關數據和資料，兩相對照與參酌。

此外，本研究也將採焦點團體法、公聽會及工作坊之方式，針對目前年金改革之主要爭議及問題點，邀請社會各階層代表與專家學者共同會商，討論現行制度之問題點以及相關的改革對策與未來可能的方向，海納社會各方之意見，以期能降低因年金保險制度之差易所衍生而來的社會對立與抗爭，提供較符合我國國情、制度之改革方法和執行建議。

(三) 研究範圍與限制

傳統上，年金制度之研究多以國外制度之內容為主，其後方才為國內制度之對照與比較，然而本研究則著重以本國現行制度以及未來修法重點做為主要討論核心，以及造成我國年金制度面臨「破產危機」之重點所在，同時輔以國外相關年金制度之改革經驗，如此除較符合我國國情外，也進一步點出了國內現行年金制度執行時所面臨之問題，以期提出對我國年金制度改革較有實質層面及意義之建言。研究限制部份，本研究限制在於此次年金制度之改革茲事體大，除行政院所提之版本外，國民黨、民進黨等國內主要政黨皆各自提出版本以期能夠於立法院進行併案審查，而主要利害關係人如全國勞工聯合總工會、全國工業總會、全國教師會和全國公務人員協會以及全國商業總會等職業工會皆透過各種管道希望將其意見反映給政府單位和立法機關，故可預期在未正式經立法院院會三讀通過前，年金改革之最後定案條文仍存有變動可能性存在，故僅能就現階段取得之行政院版本與所蒐集之資料進行討論與研析。

(四) 研究進程

工作排程/日期	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
計劃案草案撰寫	■	■	■									
計劃案審核			■	■								
公聽會計劃書撰寫				■	■	■						
計畫討論會議 1					■							
計畫期中報告討論、撰寫與修改				■	■	■						
公聽會召開 1						■	■					
計畫討論會議 2							■					
計畫討論會議 3								■				
焦點團體會議 1									■			
計畫討論會議 4										■		
焦點團體會議 2											■	
期末報告撰寫									■	■	■	■
公聽會召開 2											■	■

二、 文獻探討

(一) 社會保險制度之演變與發展

世界銀行(World Bank)於 1994 年發表了「避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)」一文，對於如何解決老年經濟困境提出看法與建議，並拋出「三層式」保障 (Three Pillar Model)的社會保險建構模式，第一層為強制性公共基礎年金，第二層為強制性職業年金，第三層則為自由商業年金的觀念：第一層為強制性公共年金，其主要目的為保障投保者退休後之基本生活，不致陷入絕對貧窮之情況，採強制納保，該項社會保險包括了各種保險的基礎年金特別是公保和勞保的退休年金和農民的福利津貼以及國民年金等，第二層為強制性職業年金，功能則為保障退休前之工作所得，避免老年後陷入相對貧窮之狀況，裡面包含勞工退休金、軍公教人員退撫制度及私校教職員工退撫制度所訂定的職業別退休金給付，最後一層則是為個人儲蓄或商業年金，例如商業壽險等等，主要功能則為進一步提升老年生活品質及水準(柯亞齡，2010)，透過重分配(redistribution)、儲蓄(saving)和保險(insurance)等方式(柯木興、林建成，2005)，來解決老年經濟安全和貧窮的問題，此文也成為國內外研究老年經濟安全和社會保險學者專家無論在撰文或是制定政策時之參考；2005 年時，世界銀行又再度發表「21 世紀老年所得維持」(Old Age Income Support in the 21st Century)研究報告，文中進一步建議世界各國在制定社會保險制度、確保老年經濟安全時，除傳統的三層式架構外，應朝多層次模式加以發展(Multi Pillar Approach)(World Bank，2005)，並提出了所謂的「五層式」社會保障，依序分為第零層社會救助(救助型)、第一層基礎公共年金(強制型)、第二層各職業年金(強制型)、第三層私人提撥年金(自願型)和最後一層，第四層家庭扶助或支持(自願型)(詳見圖 1.五層式社會保障(筆者整理自繪))，透過增加對退休者老年生活之保障與提高保險覆蓋率來確保老年經濟安全穩定，而此一概念也被多數國家所採納，在固有之基礎和職業保險外，增加了例如社會急難救助或老年醫療保障等等，名稱項目和保障內容雖有所不同，但大體而言，其發展方向皆朝向世界銀行 2005 年之論述，將社會保險由原有之「三層式」朝向「多層次」方向來發展，藉以符合各個國家在擬定社會政策時之不同需求，擴大社會保險之覆蓋率，減少高齡化人口之貧、老、病、窮等問題，同時也減輕社會不必要之有形或無形之負擔。

圖 1.五層式社會保障(筆者整理自繪)



資料來源：“Old Age Income Support in the 21st Century”, World Bank, p. 10, January 1, 2005

回頭檢視我國目前之社會保險制度之發展，其模式也仿照 1994 年世界銀行所提出之三層式結構，以勞工部分為例，第一層為勞工保險，提供勞工基礎社會保險之保障，內容包含生育、傷病、失能、老年、死亡、失蹤、職災等九大項項目，第二層則為勞工退休金部分，此為專戶積累制，由雇主專責提撥，不會因為勞工轉換工作或營業單位關廠、歇業而受影響，專戶所有權屬於勞工本身，此外也提供勞工自主提撥部分，每月最高 6%，而勞工自願提繳之部分，得於當年年度個人綜合所得總額中扣除，最後一層則為商業保險，由勞工本身自主購買如壽險或意外險等投資型保單之商業型保險，透過三層式設計來維持退休者老年之經濟安全穩定。軍公教保險部分則依序分為第一層，公保(包含公務人員保險和教職員保險)，保障內容為殘廢給付、養老給付、死亡給付、眷屬喪葬津貼和育嬰留職停薪津貼共五項，軍保部分則包含死亡、殘廢和退伍等四項，第二層部分則為軍公教退撫，由政府 and 軍公教人員分別負責 65%和 35%，第三層則為私人購買之商業型商業型保險(詳見表 2.軍公教和勞工之社會保險三層式比較)。

表 2.軍公教和勞工之社會保險三層式比較

層數 \ 職業	職業	勞工	軍公教
第一層		勞工保險(含生育、傷病、失能、老年、死亡、失蹤、職災等九項)	公保(公教人員保險，含殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬津貼和育嬰留職停薪津貼) 軍保(死亡、殘廢和退伍等四項)

第二層	勞工退休金(由雇主提撥，勞工本身也可按月提撥 6% 以下)	軍公教退撫金(政府負擔 65%，軍公教人員負擔 35%)
第三層	商業保險	商業保險

資料來源：〈公教人員保險法〉、〈軍人保險條例〉、〈勞工保險條例〉，全國法規資料庫，2013 年 9 月 1 日查詢，
<http://law.moj.gov.tw/>。

然而，上述之社會保險涵蓋皆僅針對擁有「職業」並納保之人口群，對於社會階層中屬於中低收入戶、經濟較為弱勢或無固定職業之人口群，相對就無法有效涵蓋並保障之，同時，由於社會與經濟結構、家庭結構與自由經濟市場失靈等問題不斷上演，民眾對於社會保險之需求也跟著改變與多樣化，導致原有的三層式「老年經濟保障模式」已無法有效的因應社會實際所需(柯木興、林建成，2007)，故我國於民國 69 年 6 月 14 日，正式頒佈「社會救助法」，針對「生活困難之低收入者及遭受緊急患難或非常災害者之生活者，並協助其自立」(社會救助法，2013)；同時，也針對未參加職業保險、未購買商業型保險、無固定職業之人口群，為保障其老年經濟安全，故於民國 97 年 10 月 1 日，正式施行「國民年金法」，其立法宗旨則為「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定」(國民年金法，2013)，以上之情況皆顯示出，政府不斷透過擴大社會保險涵蓋之項目、多元化之方式，來保障多數民眾之老年基本經濟安全，社會保險之發展模式逐漸由傳統的三層式結構，演變為多層式結構。

(二) 現行我國社會保險制度發展現況與困境

我國社會保險之正式開辦時間，雖晚於西方國家，然有關社會保險之倡議卻早在民國成立初期即開始，目前最為人所熟知者為民國 32 年對日抗戰期間所頒定之「公務人員退休法」與「公務人員撫卹法」，民國 33 年，國民政府進一步公佈了「學校教職員退休條例」與「學校教職員撫卹條例」(郭明政，2011)，民國 39 年頒布「軍人保險辦法」，軍公教保險制度因而逐漸成形，此為我國社會保險與年金制度之濫觴；再者，為因應國內社會變遷及經濟發展，民國 39 年，勞工保險也正式開設，民國 47 年(1958 年)勞工保險改由中央立法，將臺灣省產業工人保險、職業工人保險、漁民保險等 3 項單行法規融合於勞工保險條例，並將原 3 個委員會合併成立「臺灣省勞工保險監理委員會」直隸臺灣省政府，會下設勞工保險局執行保險業務(行政院勞工保險監理委員會，2013)。民國 49 年「勞工保險條例」施行，勞保正式回歸公營體制內(此前之保險業務委由臺灣人壽保險部承辦)，然倘若進一步追本溯源則發現，我國近代勞工保險之源流來由自民國 32 年所頒定之「川北區各鹽場鹽工保險暫行辦法」，當初開設之用意則為社會部為安定川北鹽工之生活(柯木興，1991)，於川北各鹽區分別設立鹽工保險社，制定鹽工保險暫行辦法，成為我國最早之勞工保險制度之雛形。

二者之制度至今皆已運作超過半個世紀，歷經數次變革，然近年因國際政經情勢不穩，連帶影響我國國內經濟發展，導致社會整體就業情況惡化及薪資水準停滯不前甚至倒退，為穩定提振國內經濟，政府舉債赤字一度達到 GDP 比率 3.5%，每人平均負債達 22.4 萬元左右(行政院財政部國庫署，2013)，民眾普遍經濟負擔加重，在面對我國人口結構逐步邁入少子化和高齡化、二者相互加乘影響下，高扶養率或人口依賴率再再增加了保險給付的困難度以及基金財政負擔。依據經建會所公布之「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告」顯示，我國老年人口將由目前的 11%，逐步升高至 39% 的水準(2060 年)，而勞動人口則則由 74% 降為 51%，老年人口也將由現行的 260 萬 2 千人，逐年增加到 746 萬 1 千人(行

政院經濟建設委員會，2012)；隨著國人壽命的延長，每人年金請領時間拉長，唯投入勞動市場人口卻逐漸減少情況下，基金的安全性和穩定性以及能否持續自然備受社會各界關注。

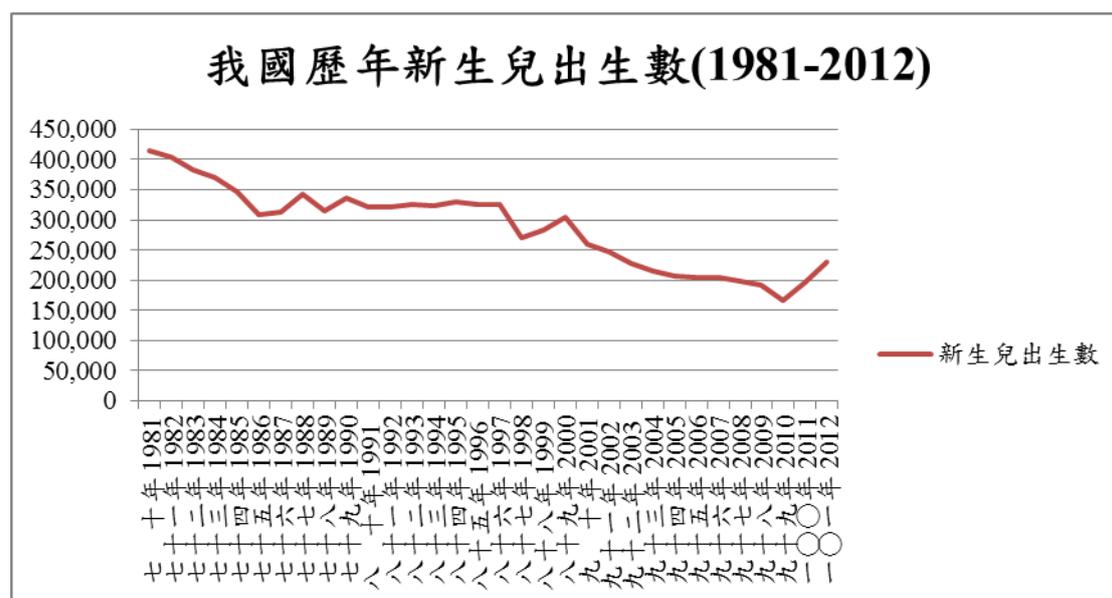
加之，前總統陳水扁於 2005 年 10 月 10 日國慶日時正式宣佈將改革「軍公教優惠存款利率」18%，以及馬英九總統於 2010 年 7 月 13 日，於立法院三讀通過，軍公教優惠存款利率 18%由原先的行政命令提升為具有法律位階效益，社會各階層年之年金問題再度躍上媒體版面，然 2012 年 10 月中旬又發生軍公教退休人員「年終慰問金」爭議(蔡和穎，2012)，以及後續衍生之「三層發放」(月退俸 2 萬元以下全額發放，2 至 3 萬元發放一半，3 萬元以上則發 2 成)、全額刪除、「一刀切」(月退俸 2 萬元以下請領)等標準，又再度使「軍、公、教、勞」之退休給付等問題推升至世代剝削、職業不平和階級對立層面，其後，包含馬英九總統所提出之「六個一點點」呼籲(總統府，2013)以及考試院等相關單位關於年金改革之公開言論又再度被社會大眾加以檢視，愈顯現行年金制度改革的迫切性。

總的而論，我國的社會保險結構發展至今，特別是具有一定職業、參加職業保險之人口群，其保險制度已陷入了能否存續之危機；民國 102 年 4 月 25 日，在面對民間諸多質疑和反對聲浪中，行政院(勞工、教職、軍職)與考試院(公職)正式提出其年金改革草案，並送至立法院進行實質審查，剖析行政院此次所提交至立法院之年金改革草案，依據其修法內容，反向推敲其修法動機分別有以下幾點因素：

第一點為生育率逐年下降的情況，「少子化」情勢顯現，我國人口結構逐漸改變，已漸成為高齡化社會；台灣於 1960 年總生育率為 5.75 人(行政院經濟建設委員會，2012)，新生兒人口數突破 40 萬人，當時執政當局為舒緩國內人口壓力和穩定經濟發展，避免經濟復甦和成長果實被大量的人口成長稀釋，故於 1964 年 7 月開始推動計畫生育，以「兩個孩子恰恰好，一個孩子不嫌少」的口號，逐步降低國內出生率，並於 1983 年降至 40 萬人以下(詳見圖 1.我國歷年新生兒出生數

(1981-2012))，結束了自 1951 年以來長達 30 多年的 40 萬人以上之成長。加之，近年因社會風氣、高教門檻放寬和女性經濟獨立等因素影響下，因而間接衍生出生率降低、「少子化」之問題，我國由民國 70 年代開始，新生兒出生數量由原先的 41 萬 4069 人，逐年遞減至目前的 22 萬 9,481 人(至 101 年底為止，詳見圖 2. 我國歷年新生兒出生數(1981-2012))。

圖 2.我國歷年新生兒出生數(1981-2012)

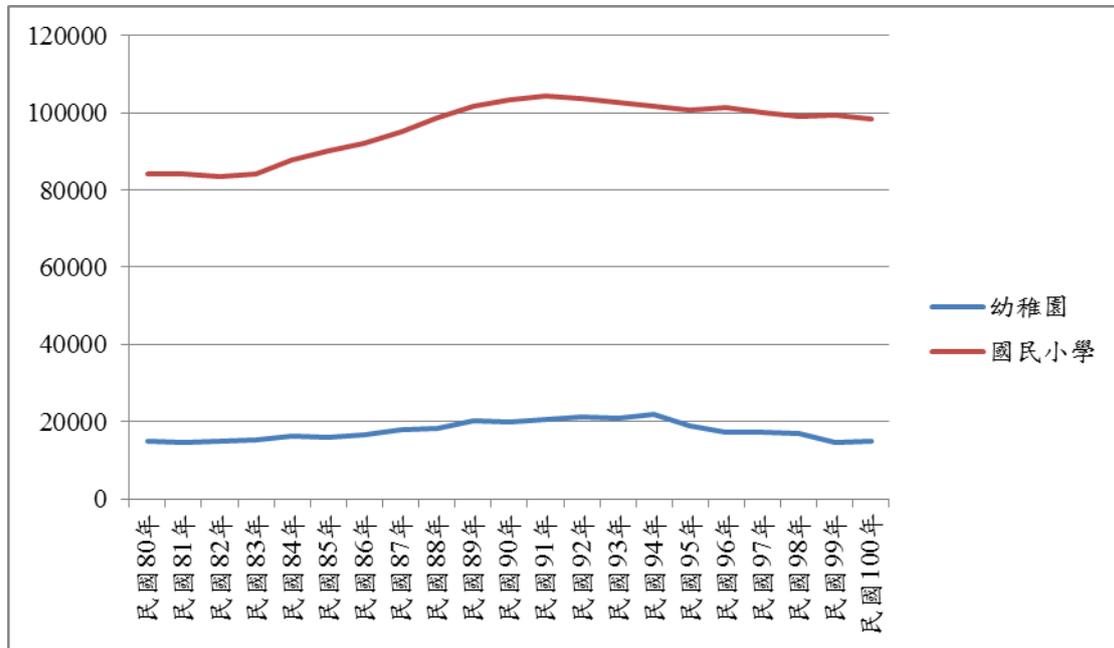


資料來源：內政部戶政司、統計處，〈出生數、出生率、死亡數、死亡率〉，中華民國統計資訊網，2013 年 5 月 24 日查詢，<http://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>。

而由基礎教育部分可看出此一趨勢，受生育率降低影響最為明顯的為幼稚園、國小和國中之基礎教育部分，如圖 3.各級學校專任教師數，其就業人數高峰期分別為民國 91 年和 92 年間，其後就呈現緩步下降的趨勢，班級數部分，幼兒園由原先的 10233 班，逐漸降至 9492 班，國小班級數也由 63679 班，下降至 58652 班(詳見圖 4.歷年各級學校班級數)，而國中小學生總數也由民國 94 年的 278 萬 3075 名，至民國 101 年，已降至 221 萬 8259 名，減少了 56 萬 4816 名學童(詳見圖 5. 國小和國中生總人數趨勢圖)，顯示出我國因新生兒減少、生育率降低的情況下，對於基礎教育的需求也進一步降低，低生育率、少子化已成為一股趨勢，然而也因

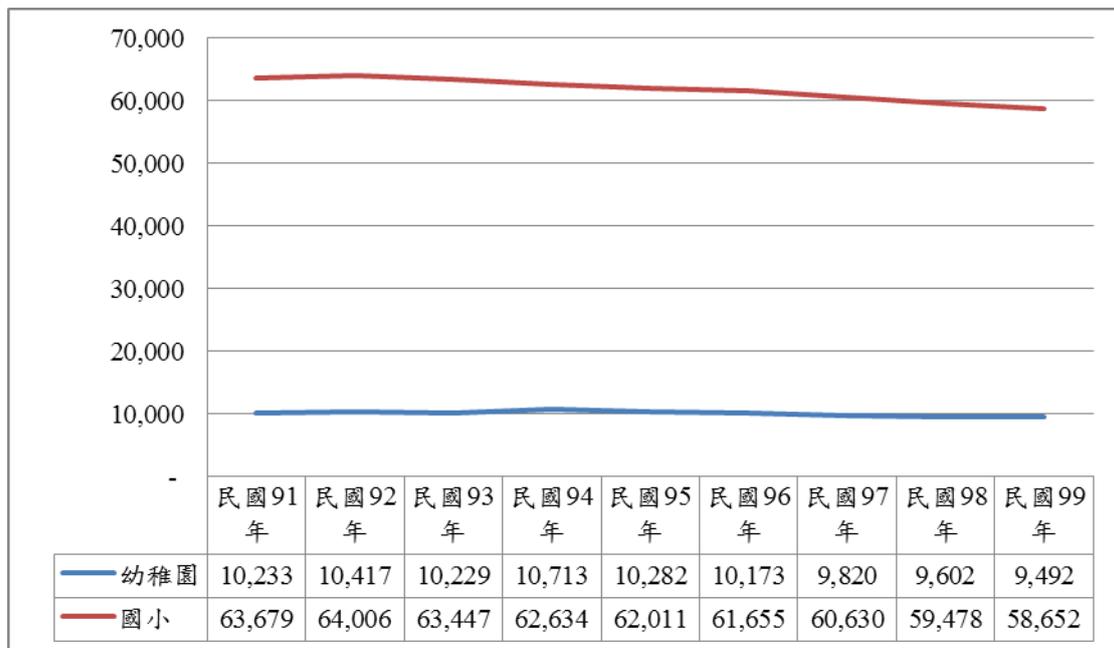
此致使我國勞動市場就業人口數減少，間接影響基金營運之穩定。

圖 3.各級學校專任教師數



資料來源：〈縣市別教師數(80~101 學年度)〉，教育部統計處，2013 年 8 月 1 日查詢，
<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4075&Page=20046&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>。

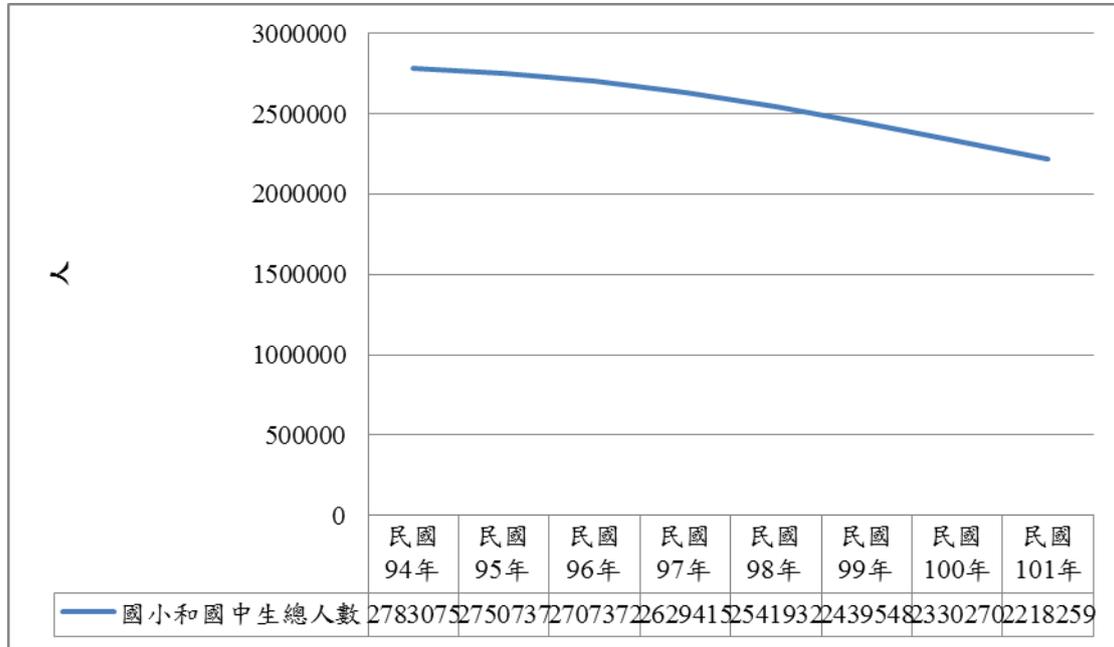
圖 4.歷年各級學校班級數



資料來源：〈歷年校數,教師,職員,班級,學生及畢業生數(39~101 學年度)〉，教育部統計處，2013 年 8 月 1 日查詢，

<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4075&Page=20046&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>。

圖 5.國小和國中生總人數趨勢圖



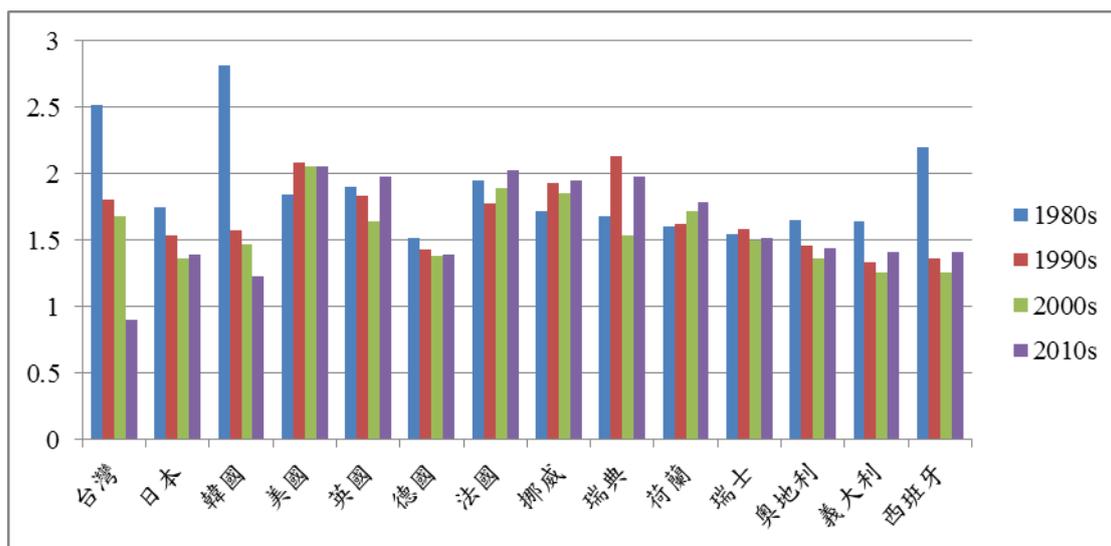
資料來源：〈101 學年新移民子女就讀中小人數分布概況〉，教育部統計處，2013 年 9 月 6 日查詢，

<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1052&Page=20040&wid=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf&Index=1>。

再者，倘若進一步分析，若與歐美國家相比，我國之總生育率於 1990 年已降至 1.81 人，已低於正常人口替代水準之標準，但仍在歐美國家平均值之上(詳見圖 6.1980 年至 2010 年各國總生育率及圖 7.1960 年至 2011 年歐盟各國總生育率)，故人口結構老年化之態勢尚未完全顯露。時序進入 2000 年，我國總生育率已進一步降至 1.68 人，隔年 2001 年降至 1.40 人，2003 年甚至降至 1.23 人，低於「超低生育率 1.3 人」的門檻，已到了必須進行人口政策規劃與改革的當頭。然而，當時我國的整體社會氛圍和國家政策焦點集中在我國第一次政黨輪替、八掌溪事件以及核四停建等具有高度爭議性之政治議題上，低生育率和少子化所引發的人口結構改變致使社會保險政策面臨變革之問題被略而不談。直至 2010 年，我國總生育

率更跌破 1 人，為 0.895 人，遠比歐美等已開發國家來得低，長期的生育率下降趨勢進一步改變了我國人口結構。依據行政院主計處之資料顯示，截至 101 年 6 月底為止，我國 65 歲以上之老年人口總數為 255.5 萬人，佔人口總數為 11%(行政院主計總處，2012)，以符合聯合國所定義之高齡化社會之條件(65 歲以上之老年人口占總人口達 7% 以上即屬高齡化社會)，故倘若少子化和低生育率情況無法有效改善，直至 2025 年為主，我國 65 歲以上之人口數目將會達到 20%，老化指數則高達 160(已開發國家老化指數平均約 100 左右，開發中國家則多為 100 以下)，未來我國恐將面臨青壯年人口不足、撫養負擔加重的問題，2012 年時，每 6.7 個青壯年人口撫養 1 位老人，到 2060 年則為每 1.3 個青壯年撫養 1 位老人(行政院經濟建設委員會，2012)，進一步也將影響基金財務體質和營運成效。

圖 6.1980 年至 2010 年各國總生育率



資料來源：〈「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，頁 53，101 年 8 月。World Bank, World Bank Search-Total Fertility Rate, <http://data.worldbank.org/>, July 2013.

圖 7.1960 年至 2011 年歐盟各國總生育率

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2009	2010	2011
EU-27						1.51	1.59		
Belgium	2.54	2.25	1.68	1.62	1.67	1.76	1.84		
Bulgaria	2.31	2.17	2.05	1.82	1.26	1.32	1.57	1.49	1.51
Czech Republic	2.09	1.92	2.08	1.90	1.14	1.28	1.49	1.49	1.43
Denmark	2.57	1.95	1.55	1.67	1.77	1.80	1.84	1.87	1.75
Germany					1.38	1.34	1.36	1.39	1.36
Estonia				2.05	1.38	1.50	1.62	1.63	1.52
Ireland	3.78	3.85	3.21	2.11	1.89	1.86	2.07	2.07	2.05
Greece	2.23	2.40	2.23	1.40	1.26	1.33	1.52	1.51	1.43
Spain				1.36	1.23	1.34	1.39	1.38	1.36
France (1)	2.73	2.47	1.95	1.78	1.89	1.94	2.00	2.03	
Italy	2.37	2.38	1.64	1.33	1.26	1.32	1.41	1.41	
Cyprus (2)				2.41	1.64	1.42	1.51	1.44	1.35
Latvia						1.31	1.31	1.17	1.34
Lithuania		2.40	1.99	2.03	1.39	1.27	1.55	1.55	1.76
Luxembourg	2.29	1.97	1.50	1.60	1.76	1.63	1.59	1.63	1.52
Hungary	2.02	1.98	1.91	1.87	1.32	1.31	1.32	1.25	1.23
Malta			1.99	2.04	1.70	1.38	1.43	1.38	
Netherlands	3.12	2.57	1.60	1.62	1.72	1.71	1.79	1.79	1.76
Austria	2.69	2.29	1.65	1.46	1.36	1.41	1.39	1.44	1.42
Poland				2.06	1.37	1.24	1.40	1.38	1.30
Portugal	3.16	3.01	2.25	1.56	1.55	1.40	1.32	1.36	1.35
Romania			2.43	1.83	1.31	1.32	1.38	1.33	1.25
Slovenia				1.46	1.26	1.26	1.53	1.57	1.56
Slovakia	3.04	2.41	2.32	2.09	1.30	1.25	1.41	1.40	1.45
Finland	2.72	1.83	1.63	1.78	1.73	1.80	1.86	1.87	1.83
Sweden		1.92	1.68	2.13	1.54	1.77	1.94	1.98	1.90
United Kingdom			1.90	1.83	1.64	1.78	1.94	1.98	1.90
Iceland		2.81	2.48	2.30	2.08	2.05	2.23	2.20	2.02
Liechtenstein					1.57	1.49	1.71	1.40	1.69
Norway		2.50	1.72	1.93	1.85	1.84	1.98	1.95	1.88
Switzerland	2.44	2.10	1.55	1.58	1.50	1.42	1.50	1.52	1.52
Montenegro						1.60	1.91	1.69	
Croatia						1.41	1.49	1.46	
FYR of Macedonia					1.88	1.46	1.52	1.56	1.46
Turkey							2.08	2.04	

(1) Excluding French overseas departments, up to and including 1990.

(2) Break in series, 2010.

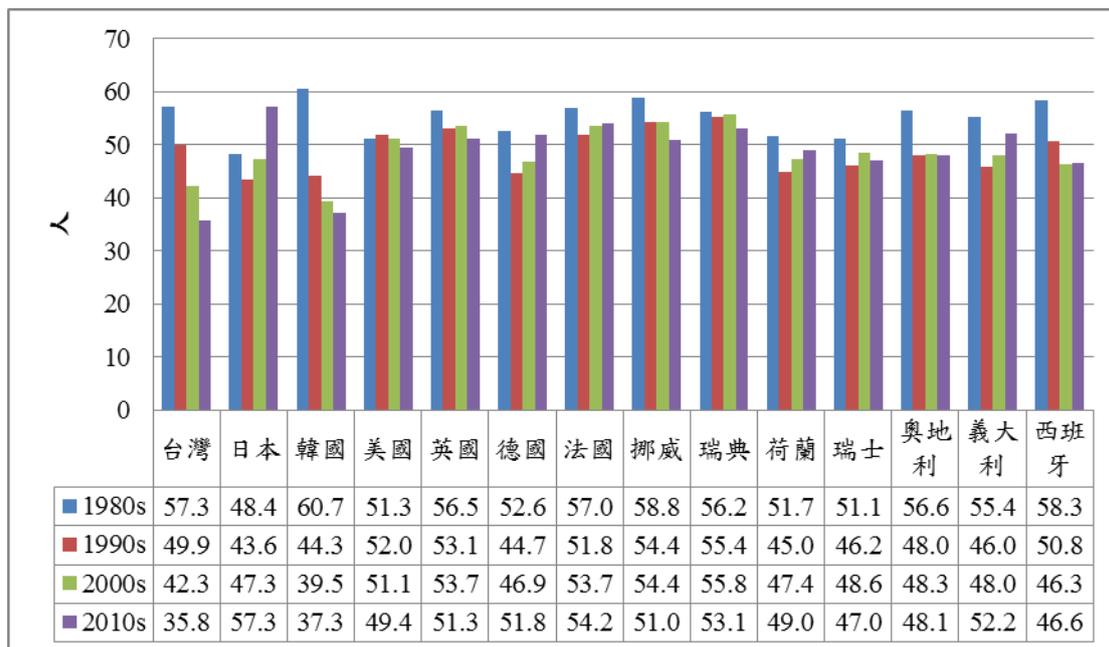
Source: Eurostat (online data code: demo_frate)

資料來源：Total fertility rate, 1960-2011(live births per woman), Eurostat-European Commission, August, 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Fertility_statistics

第二點，因醫藥生技技術進步，國人平均餘命逐步延長，致使退休人口逐年增加，扶養比升高除加重青壯年人口撫養負擔外，同時也嚴重影響了基金財務維繫；在歷經了 40 至 50 年左右的成長與打拼之後，戰後嬰兒潮世代目前也到了適逢或正準備退休之年齡；依據勞委會之統計，目前我國 45 歲以上之勞動人口數達 406 萬人(行政院勞工委員會，2013)，占全國勞動人口之 27.93%，等於將近 3 成左右的勞動人口是未來 5-10 年內準備退休之族群，人數非常可觀，從扶養比來看，依據經建會和世界銀行之資料顯示，我國目前每百位工作年齡(15-64 歲)人口所需負擔之總依賴人口(幼年人口及老年人口)為 35.8 人(詳見圖 8.1980 年、1990 年和 2010 年每百位工作年齡(15-64 歲)人口所需負擔之總依賴人口(幼年人口及老年人口)比較)，雖為我國歷年來最低點，也低於歐美國家的平均值，但隨著老年人口逐漸增加，預估到 2060 年時，將會高達 97.1 人，成長 1.8 倍，生產者和高齡人口之比例，也將由 2012 年每 6.7 個青壯年人口撫養 1 位老人，到 2060 年則轉變為每

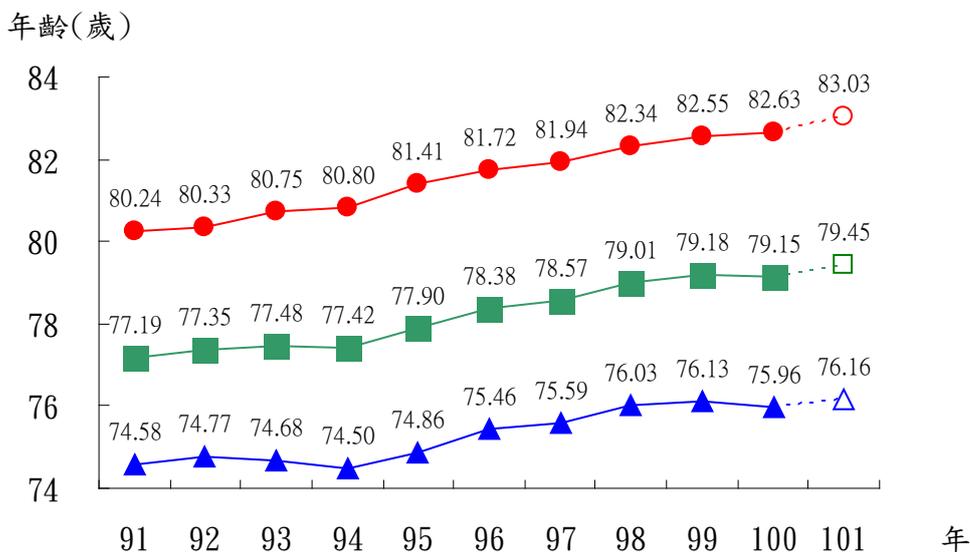
1.3 個青壯年撫養 1 位老人(行政院經濟建設委員會，2012)。再加上因醫藥、生技產業之進步，我國國人 0 歲平均餘命已延長至 79.45 歲，女性 0 歲平均餘命甚至超越國人 0 歲平均餘命達到 83.03 歲(詳見圖 9.0 歲平均餘命趨勢圖)，二者皆比世界 0 歲平均餘命要來的長上許多，目前世界 0 歲平均餘命為 68.09 歲(Central Intelligence Agency, 2013)。顯示在生育率逐年降低致使投入勞動市場之人口大幅減少，和大量嬰兒潮世代準備退休之際，國人平均餘命延長所導致之退休金請領年限也一併延長，上述因素累加之下，致使基金財務黑洞逐漸擴大，故退休人口之老年經濟安全已成為不得不重視之世代問題。

圖 8.1980 年、1990 年和 2010 年每百位工作年齡(15-64 歲)人口所需負擔之總依賴人口(幼年人口及老年人口)比較



資料來源：〈「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，頁 53，101 年 8 月。World Bank, World Bank Search, <http://data.worldbank.org/>, July, 2013. Index Mundi, France-Age dependency ratio, <http://www.indexmundi.com/facts/france/age-dependency-ratio>, July, 2013.

圖 9.0 歲平均餘命趨勢圖



資料來源：〈101 年國人零歲平均餘命估測結果〉，內政部統計處，102 年 1 月 18 日，<http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx>。

第三點，因退休時間較早因而衍生而來之請領時間延長，致使基金支出數額逐年增加問題；首先，我國民眾普遍退休年齡相較其他歐美國家而言較早，被保險人提早申請退休情況時有所聞。在國人平均餘命不斷延長的情況下，致使被保險人請領年金時間也逐漸延長甚至超越原投保之年限(繳的時間短領的時間長)，導致基金財務支出擴大。表 3.台灣平均實際退休年齡可以看出，我國女性平均退休年齡為 59.3 歲，男性則為 61.9 歲，平均退休年齡則為 61.0 歲，但依據經合作發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, OECD)之資料則顯示，在 34 個會員國中，女性平均退休年齡為 62.8 歲，男性平均退休年齡則為 63.9 歲，平均退休年齡為 63.4 歲，皆比我國要來的晚(詳見圖 10.OECD 會員國男性實際退休年齡與官方退休年齡比較(2006-2011)和圖 11.OECD 會員國女性實際退休年齡與官方退休年齡比較(2006-2011))。

探究民眾會選擇提早退休之原因，不外乎退休後其老年經濟生活能夠維持一定水準，讓其得以安心養老，此一現象公職人員部分較為明顯，例如公辦之軍公教保險和退撫制度，其制度能夠穩定支持退休者之老年生活和經濟安全穩定、不虞匱乏，加上其中有終身月撫慰金之設計，等於變相鼓勵公職人員提早退休(考試院，2013)，倘若加上家人照護和子孫奉養，其老年生活得以維持一定穩定，在如此誘因影響之下，不少軍公教人員自然選擇提早離開職場邁入退休生活，如圖 12.公務人員平均退休年齡趨勢圖，已由民國 87 年之 60.56 歲，逐年下降至 55.74 歲，此一情勢因而造成退休者請領退休金時間拉長，影響基金財務健全。

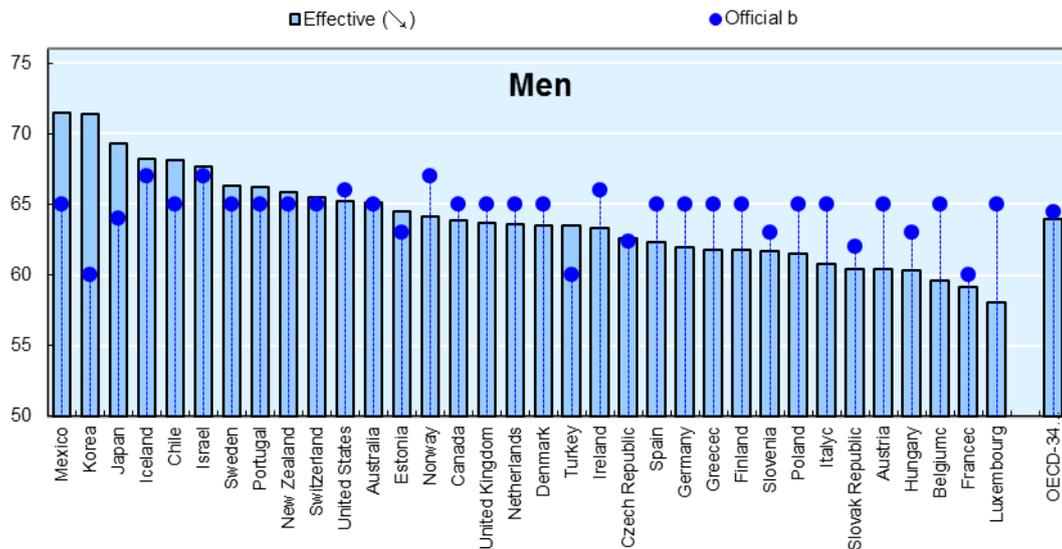
表 3.台灣平均實際退休年齡

項目別	總計	女性	男性	差異(女-男)
90-95 年	61.0	59.0	61.9	-2.9
91-96 年	61.4	59.4	62.2	-2.8
92-97 年	61.4	59.9	62.1	-2.2
93-98 年	60.7	59.5	61.3	-1.8
94-99 年	60.6	59.5	61.1	-1.6
95-100 年	61.0	59.3	61.9	-2.6

資料來源：〈勞動統計櫥窗〉，行政院勞工委員會統計處，101 年 7 月 19 日，

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41761dc1。

圖 10.OECD 會員國男性實際退休年齡與官方退休年齡比較(2006-2011)

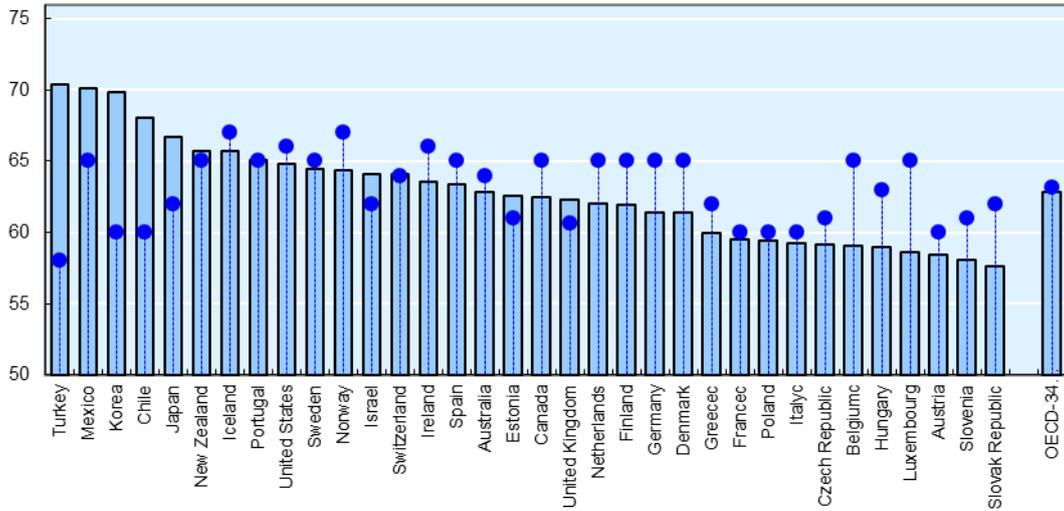


資料來源：Ageing and Employment Policies-Statistics on average effective age of retirement, OECD,

August, 2013,

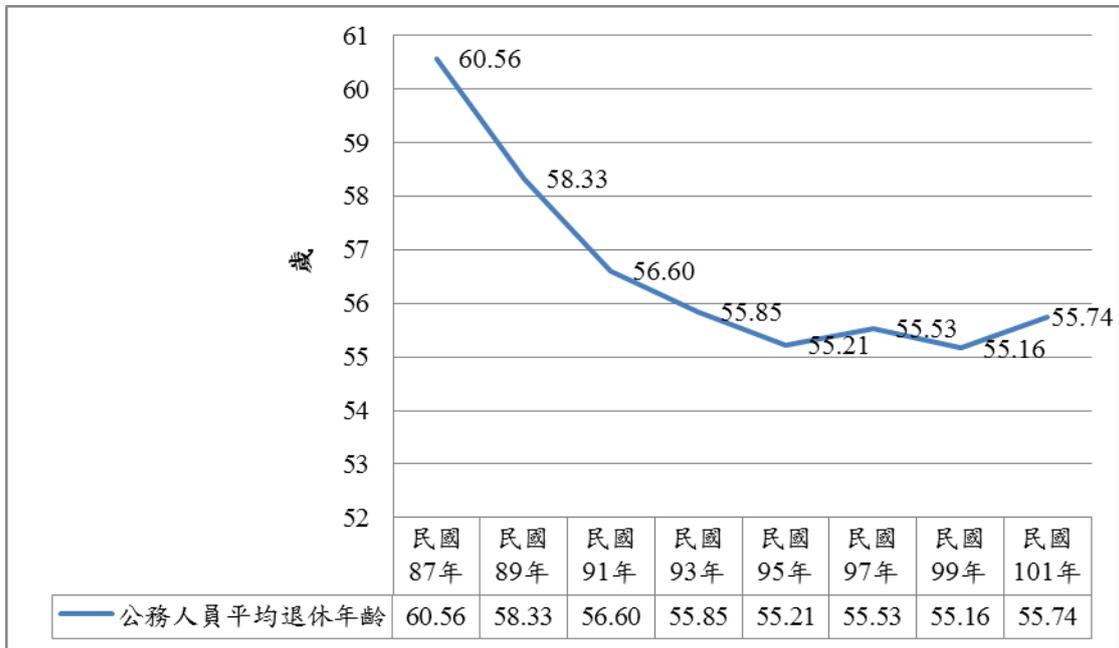
<http://www.oecd.org/els/emp/ageingandemploymentpolicies-statisticsonaverageeffectiveageofretirement.htm>.

圖 11.OECD 會員國女性實際退休年齡與官方退休年齡比較(2006-2011)



資料來源：Ageing and Employment Policies-Statistics on average effective age of retirement, OECD, August, 2013, <http://www.oecd.org/els/emp/ageingandemploymentpolicies-statistics-on-average-effective-age-of-retirement.htm>.

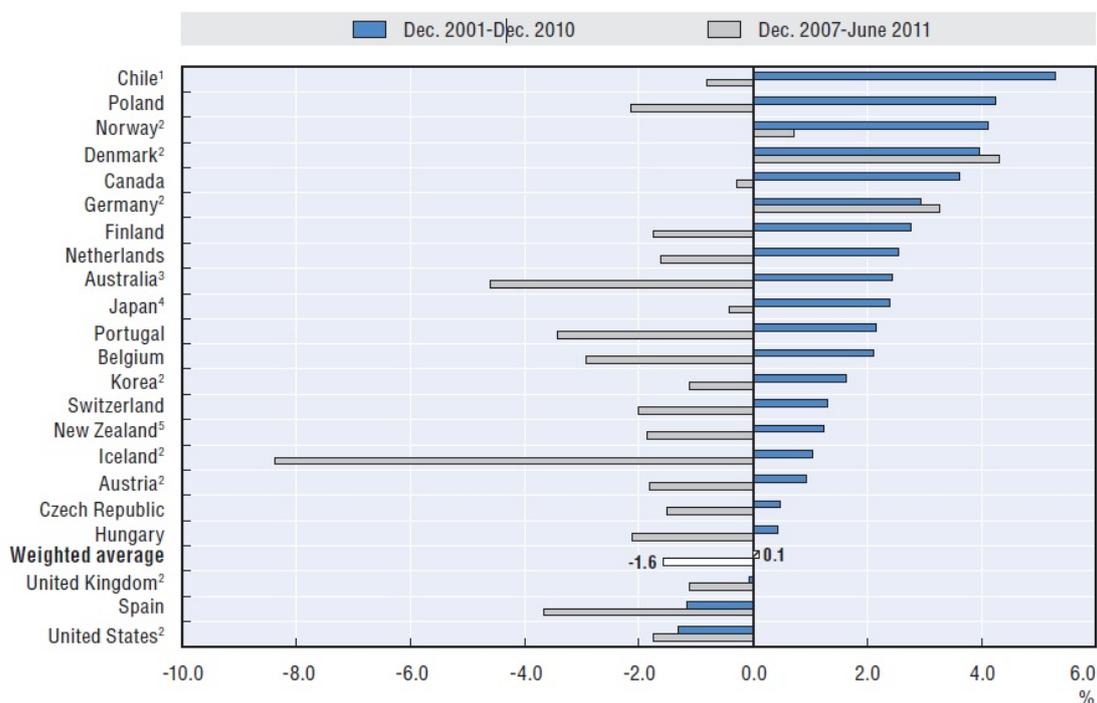
圖 12.公務人員平均退休年齡趨勢圖



資料來源：〈銓敘統計年報〉，銓敘部，2013年9月3日查詢，
http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4。

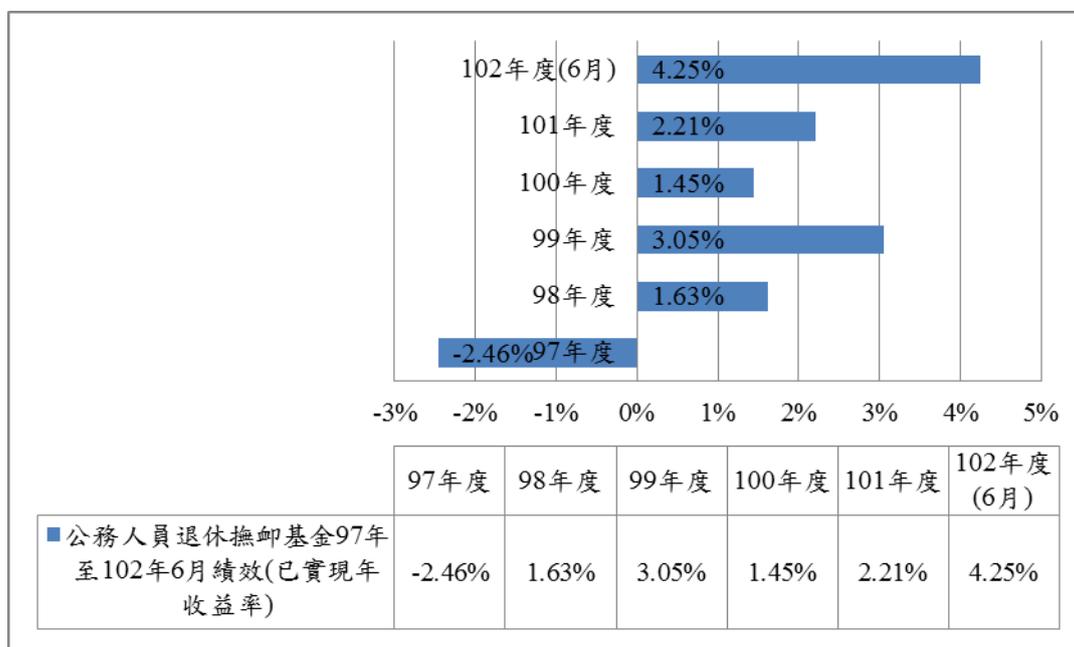
第四點，基金營運績效表現不佳，獲利幅度大起大落，盈虧難以確保；基金績效部分，大體而言，國際投資環境自 2008 年金融海嘯過後，基本上處於不穩定之狀態，基金收益恐難有表現；由圖 13.OECD 國家之年金基金淨投資近年平均營運績效一覽(2001 年 12 月至 2010 年 12 月，2007 年 12 月至 2011 年 12 月)，此圖可以看出大部分經濟合作與發展組織成員國之基金營運績效，在全球缺乏穩定之投資標的的情況下，皆面臨投資失利之狀況；回頭檢視軍公教退輔基金，以 97 年至 102 年 6 月退撫基金之績效為例(詳見圖 14.公務人員退休撫卹基金 97 年至 102 年 6 月績效(已實現年收益率))，除 102 年上半年 4.25%年收益率高於臺灣銀行定存利率(以台銀於 2013 年 8 月 8 日所公布之三年期一般定存利率為 1.47%)，而民國 97 年至 101 年之績效平均表現更僅有 1.18%(因金融海嘯經濟負成長)，而勞保部分，我國勞保基金績效表現，以勞委會所公布之資料顯示，截至 2012 年 12 月底為止，基金操作表現為 4.35%(行政院勞工委員會，2012)，其中投資標的又以國內股票為主，共佔了 26.40%，而近 4 年之國內股票投資績效平均僅 4.28%(詳見圖 15.勞保基金近 4 年國內自行經營股票績效一覽)，顯示基金投資所帶來的投資收益相當不穩定且績效不佳。

圖 13.經濟合作與發展組織會員國之年金基金淨投資近年平均營運績效一覽
(2001 年 12 月至 2010 年 12 月，2007 年 12 月至 2011 年 12 月)



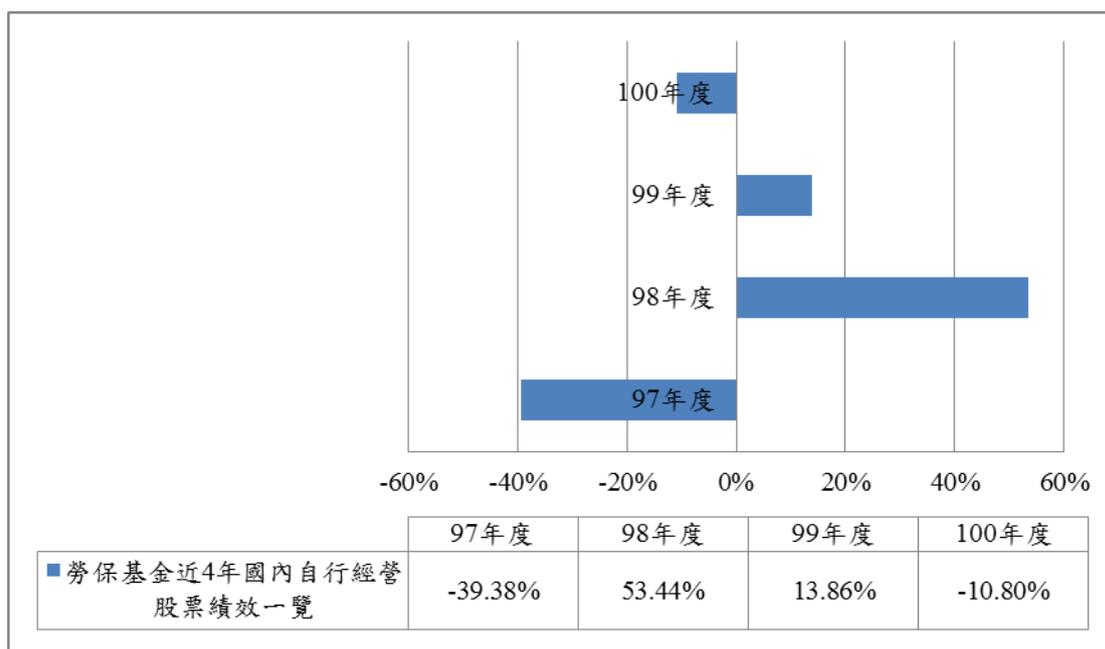
資料來源：「OECD Pensions Outlook 2012」, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), May 14, 2012, <http://www.oecd.org/>。

圖 14.公務人員退休撫卹基金 97 年至 102 年 6 月績效(已實現年收益率)



資料來源：〈退撫基金歷年績效表〉，公務人員退休撫卹基金，2013 年 7 月 25 日，
<http://www.fund.gov.tw/lp.asp?ctNode=544&CtUnit=165&BaseDSD=7&mp=1>。

圖 15.勞保基金近 4 年國內自行經營股票績效一覽



資料來源：〈勞保基金國內股票自行經營績效表〉，勞委會，2013 年 5 月 20 日查詢，
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=6hi9Nr5zq5k%3d>。

再者，第五點，因「搶退」致使基金財務加速傾斜與失衡也是迫使改革勢在必行的原因之一；以軍公教退撫為例，我國公務人員退休法修正案於 2010 年 7 月 13 日通過，將退休制度由原先的「75 制」修正為「85 制」。在修正之前，依據原先「75 制」，年資僅須滿足工作時限達 25 年，年滿 50 歲者即可申請退休，而 50 歲之後平均餘命長達 31.72 年(表 4.國人 50 歲至 85 歲以上之平均餘命)，等於其退休俸可領 31.72 年，遠超過其服務時間。在修正過後的「85 制」之下，工作 30 年，55 歲退休，平均可領退休金時間仍高達 27.40 年(行政院主計總處，2013)。由於可領退休金時間縮短，2010 年公教退休制度由「75 制」改為「85 制」時，引發一波「搶退潮」。詳見圖 16.公務人員(含政務人員)基金收入與退撫支出，民國 100 年(2010 年)退撫支出由 137.57 億增加至 167.46 億，增加 29.89 億，遠高過 99 年之前各年之退撫支出；101 年更在軍公教和勞工之年金改革案推動下，促使更多人選擇退休，退撫支出也增長至 202.7 億，較 100 年增加 35.24 億，而

教職人員也有此一情況，民國 100 年至 101 年間，教職退撫即支出即由 159.85 億，成長至 183.11 億，增加 32.56 億之支出(詳見圖 17.教育人員基金收入與退撫支出)，皆比往年多上許多，軍職部分，民國 100 年收入為 92.01 億，支出為 98.71 億，已短差 6.7 億，101 年差距更進一步拉大，收入 98.05 億，支出 115.66 億，逆差達 17.61 億(詳見圖 18.軍職人員基金收入與退撫支出)，以上情況皆顯示出軍公教人員在面臨退休制度改制之際，「擇優搶退」的情況已逐漸發酵，也使退撫基金財務問題加速惡化。

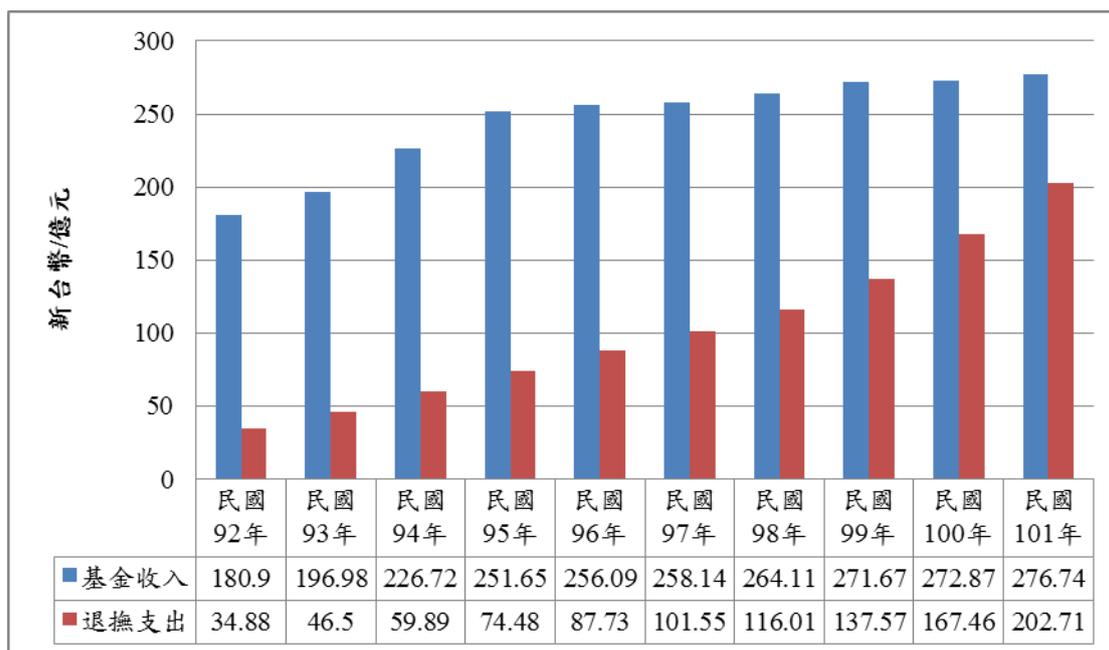
表 4.國人 50 歲至 85 歲以上之平均餘命

年齡(歲)	平均餘命(年)
50	31.72
51	30.85
52	29.98
53	29.12
54	28.26
55	27.40
56	26.55
57	25.71
58	24.87
59	24.03
60	23.21
61	22.39
62	21.57
63	20.77
64	19.97
65	19.19
66	18.41
67	17.65
68	16.91
69	16.17
70	15.45
71	14.75
72	14.06
73	13.40
74	12.75
75	12.12
76	11.51
77	10.92
78	10.35
79	9.80
80	9.27
81	8.76
82	8.27
83	7.80
84	7.36
85+	6.94

資料來源：〈100 年我國簡易生命表〉，內政部統計處，2013 年 8 月 8 日查詢，

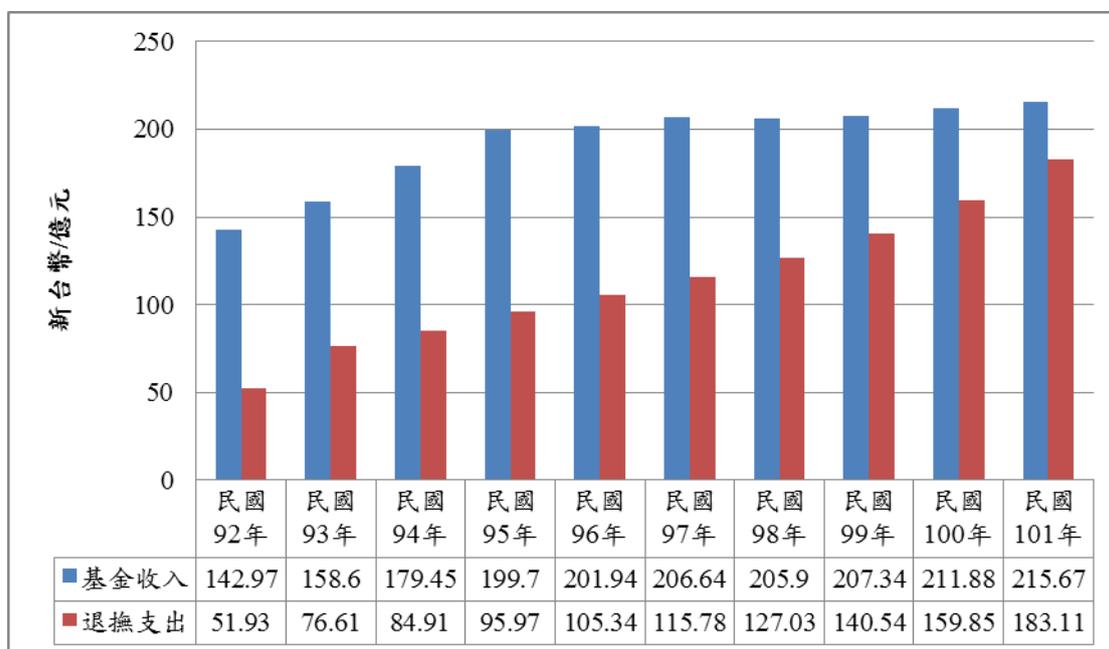
<http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx>。

圖 17.公務人員(含政務人員)基金收入與退撫支出



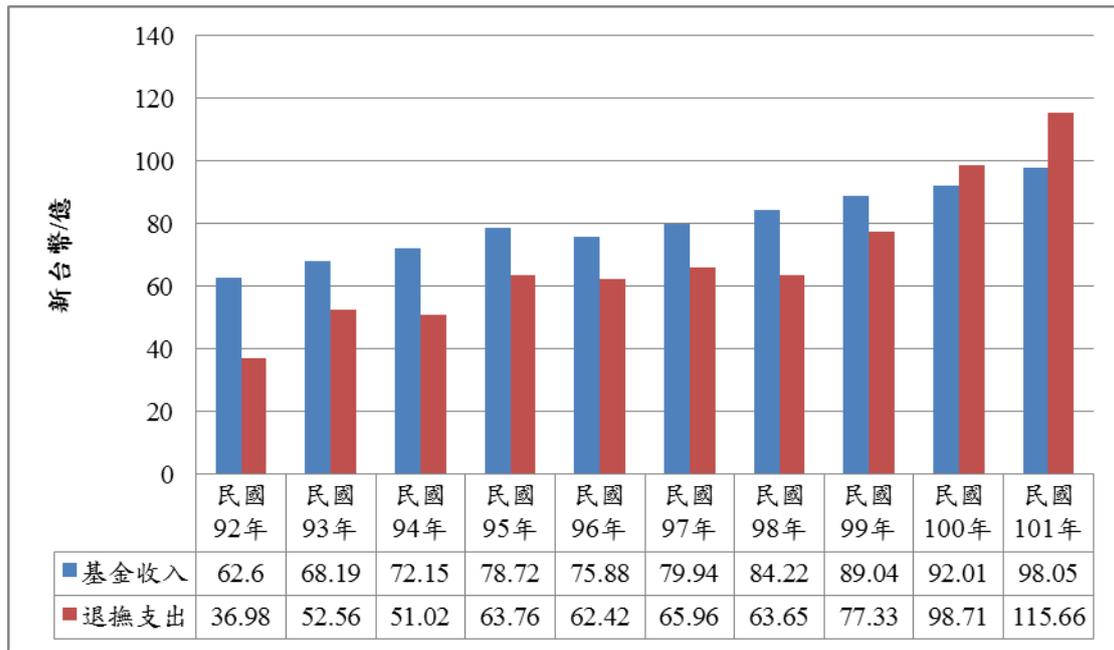
資料來源：公務人員退休撫卹基金，〈軍公教三類人員收繳趨勢〉，2013年8月3日查詢，
http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_barChart1.asp&mp=1。

圖 18.教育人員基金收入與退撫支出



資料來源：公務人員退休撫卹基金，〈軍公教三類人員收繳趨勢〉，2013年8月3日查詢，
http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_barChart1.asp&mp=1。

圖 19.軍職人員基金收入與退撫支出



資料來源：公務人員退休撫卹基金，〈軍公教三類人員收繳趨勢〉，2013年8月3日查詢，
http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_barChart1.asp&mp=1。

第六點，基金潛藏負債高，有倒閉之風險性存在；勞委會於2012年10月公布軍、公、教和勞工之基金收支精算結果，若依照目前出生率及勞動人口逐步下降之現勢和退休人口逐年增加來推算，勞工保險基金最快將於民國107年達到基金收支失衡狀態，116年基金用盡，而軍公教退撫基金中又以軍人保險最先進入基金收支失衡(早於民國100年即已進入基金失衡狀態)，同時將於108年用盡基金，而公教部分則分別於民國109年和107年進入基金收支失衡狀態，並於民國120年和116年用盡所有剩餘資金，因此，倘若欲平衡基金財務狀況，勞保部分費率需逐步調升至27.84%、軍職為36.7%、公職40.7%、教職42.3%，等於平均費率需調升至40%左右，方能達到各基金收支平衡；截至民國102年2月為止，軍公教退撫基金餘額為5170億，勞工保險基金則為4778億(詳見表5.勞保及軍公教退撫基金費率及收支平衡表)，對照各基金潛藏負債，依據行政院之資料顯示，軍公教退撫新制潛藏負債現為1兆9125億，舊制則為6兆531億，合計為7兆9656億元，勞工部分為6兆3131億，但我國102年之中央政府總預算僅約近2兆，

故倘若基金倒閉，其造成的財務黑洞以及衍生而來的諸多問題已非一般情況所能想像，故現行之年金制度實已走到「財政懸崖」的棘手情況。

表 5. 勞保及軍公教退撫基金費率及收支平衡表

制度	現行費率/ 法定費率 (%)	平衡費率 (%)	基金餘額 (億元)	基金收支 失衡年度	基金用盡 年度
勞保	現行：8 法定：6~12	27.84	4778 (102/2)	107 年	116 年
軍公教退 撫	現行：12 法定：12~15	軍：36.7 公：40.7 教：42.3 平均：40	5270 (102/2)	軍：100 年 公：109 年 教：107 年	軍：108 年 公：120 年 教：116 年

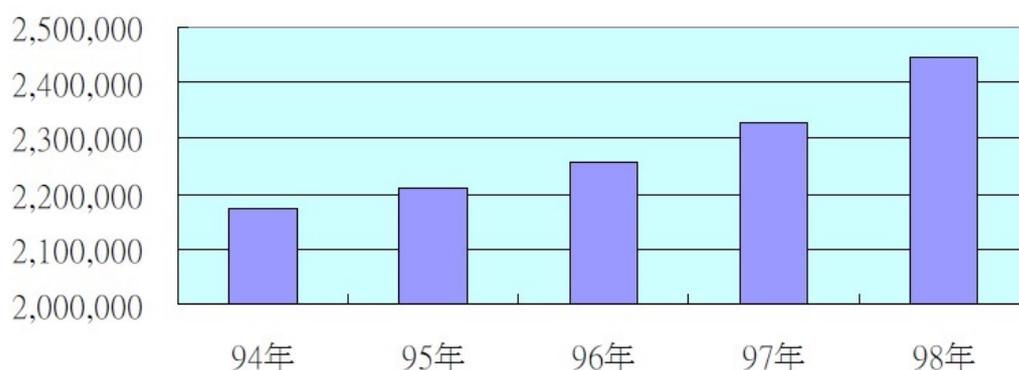
資料來源：1.〈勞保年金改革對勞工老年經濟生活之影響公聽會〉書面報告，行政院經濟建設委員會，頁 2，102 年 4 月 25 日。2.勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估(101 年 9 月)、公務人員退撫基金第 4 次精算報告(以 100 年 12 月 31 日為精算基準日)，〈希望您多了解年金改革〉，考試院機要室，頁 34，102 年 5 月。

然而，除上述之六點問題外，第七點，因制度所產生之世代不均問題也是導致我國現行之年金制度之路不得改革的因素之一；過去因制度設計導致基金財務虧損的問題，諸如投保薪資長期被低報等各種致使基金虧損等等手段，以及社會福利政策濫開支票之情況，長期累積下來，這種社會保險「自助餐效應」所產生的「超利得」現象(柯木興，2005)，進而引發的基金財務虧損，已造成世代間的緊張，形成一股「不是年輕世代造成的基金財務問題卻必須讓後進的 6、7、8 年級(泛指 1970、1980 和 1990 世代)來負擔未來龐大的基金財務沉痾」的氛圍。

例如，過去勞保年金化的修法過程中，無論執政黨或在野黨，朝野競相加碼討好勞工乃為勞保財務惡化的遠因，2007 年立法院通過「國民年金制度」，並於 2008 年 10 月 1 日正式施行，當時，條文中明訂其年金給付最後計算標準為 1.3%，而勞保年金於民國 97 年 2 月 15 日送至立法院進行審查，在 97 年 7 月 17 日經立

法院三讀通過，並於民國 98 年 1 月 1 日起施行，勞保正式改制為年金化，然而，行政院當初所送至立法院審查之版本，其年金給付最後計算標準為 1.3%，當時國民年金與勞保計算方式之設計相仿，為的即是為未來進行制度整合時，預留整合空間(楊琇惠，2010)，但是到了立法院後，在未經專業考量和精算基金財務狀況下，將其最後計算標準加碼，調升為 1.55%，此舉導致改制後，因勞保計算方式較國民年金為優渥，引發了不少人「棄國民年金轉投勞保」的情況，如圖 20. 參與勞工保險之職業工會人數，從民國 94 年開始，參加職業工會勞工保險之人數逐年增長，民國 98 年改制後更是大幅成長，顯示出當時制度制定過程，政治力過度參與其中，政黨間「喊價式」的不斷加碼年金，因而導致勞保年金化後，短短不到 5 年的時間就面臨了破產的危機。

圖 20.參與勞工保險之職業工會人數



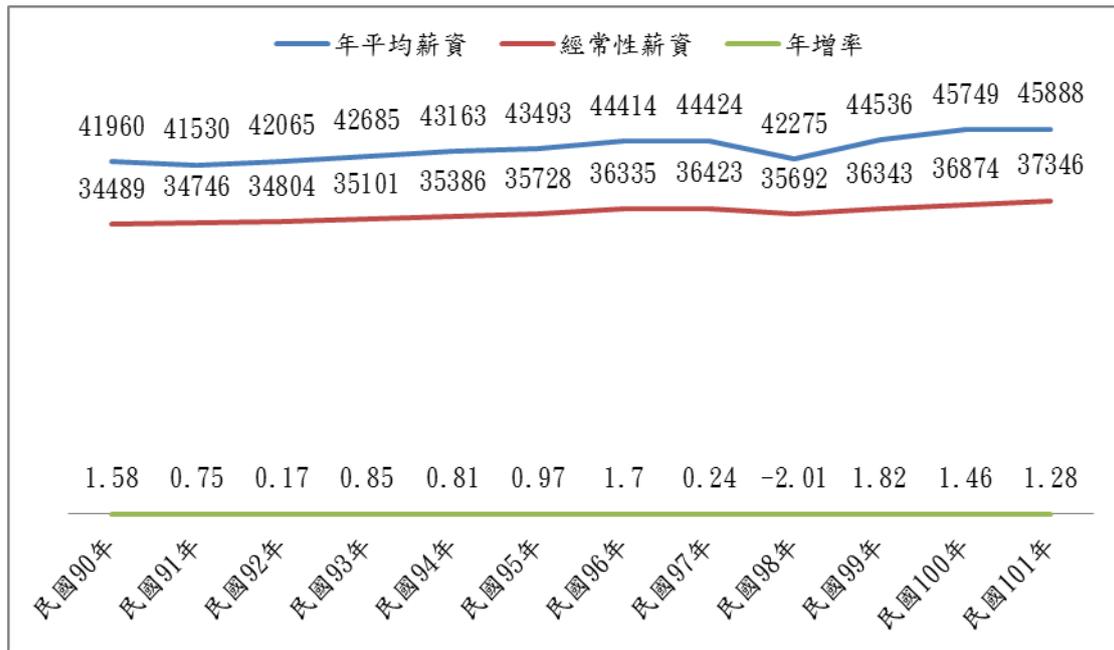
資料來源：蔡惠玲，〈98 年勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估〉，行政院勞工委員會勞工保險局，頁 45，99 年 11 月 30 日。

而軍公教職業也有此一問題，例如依照目前之規定，退休時之退休金計算方式採退休前最後一個月之本俸薪津乘以 2 來加以計算，但此舉卻常造成被保人於「升職」後隨即「提早申請退休」的情況，例如以軍職人員為例，掛階少校，年資 20 年，現職待遇為 71135 元(不含主管和專業專長及危險加給)，退休所得為 51585 元，所得替代率為 73%，然而，待其晉升至中校後，其待遇則為 76615 元，本俸部分差別約 5480 元，但中校階級之退休所得為 68781 元，差距達 17196 元，

相差了 3 倍有餘，而所得替代率部分則高達 90%，顯示出待升職後隨即申請退休之誘因非常大，因而導致部分人士循此一方式以增加其退休後所領取之薪俸。上述之情況對於基金財務狀況皆造成一定程度之傷害，然而，此一現況並非近年新進職場之後進的 6、7、8 年級世代所造成，面對不得不繳納之保費，以及即便繳了未來甚至有可能會「領不到」的窘境，因而導致世代間的不均和不平之鳴顯現(蔡祈賢，2013)。

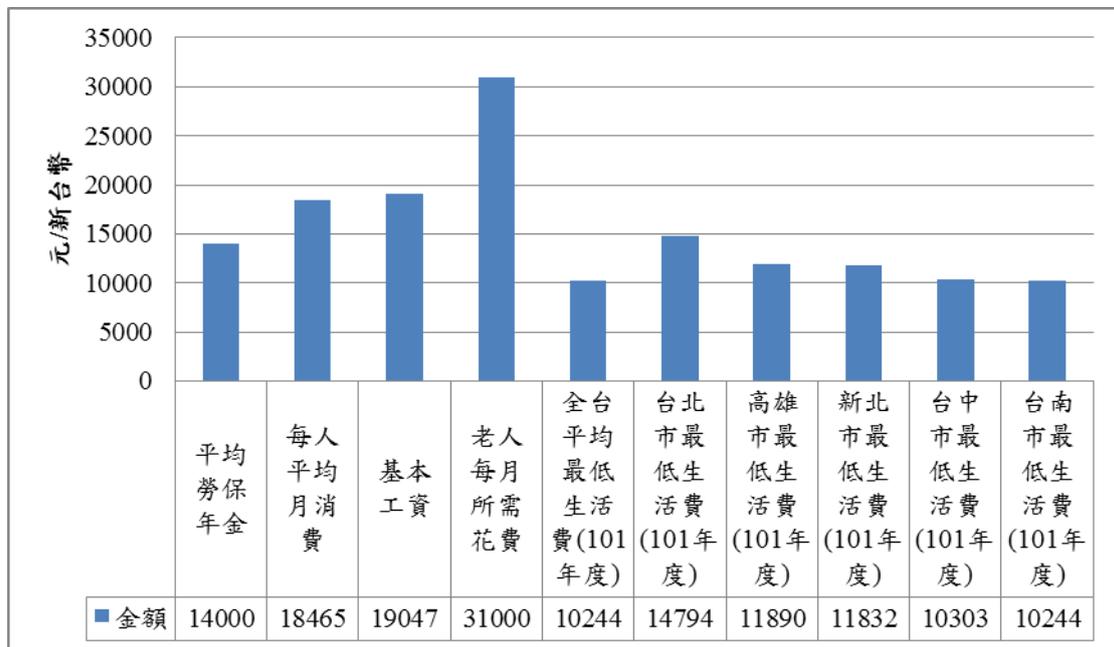
第八點，依據現行保險制度和整體經濟情勢推估，大多數人(特別是勞工階層)之老年經濟安全不穩；近年來由於我國薪資成長停滯不前，依據主計處之資料顯示，截至 102 年上半年 6 月為止，我國平均薪資為 48651 元，為 4 年來最低，1 至 6 月平均經常性薪資也僅為 37604 元，由圖 21.我國年平均薪資、經常性薪資和薪資年增率趨勢圖(民國 90 年至 101 年)可以看出，我國年平均薪資由民國 90 年至民國 101 年，增漲了 3928 元，經常性薪資更僅增加 2857 元，年增率長期維持 1%左右，平均為 0.80%，顯示出近十年我國薪資成長幅度不大甚至呈現停滯的狀態，而此一情勢也連帶影響了國人之老年生活安全穩定，對於其老年可支配所得和可儲蓄金額也連帶受到影響，如圖 22.我國各項基礎花費對照一覽，以勞工階層為例，其勞保月領平均薪資約 14000 元左右，不僅低於我國最低基本工資 19047 元，也低於我國每人平均月消費 18465 元，與五都中最低生活費需求最少之台南市相互對照，其金額也僅高出 3756 元，與老人每月所需花費平均 31000 元左右相比，更是相距甚遠，年長者之退休金可動支數額遠低維持其生活最低需求數額，將會導致老年貧窮化的現象發生，故此一情況已顯示出現行之社會保險制度已無法有效的保障退休族群之老年經濟安全。

圖 21.我國年平均薪資、經常性薪資和薪資年增率趨勢圖(民國 90 年至 101 年)



資料來源：〈薪資及生產力統計資料查詢系統〉，行政院主計總處，2013年9月3日查詢，
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/EarningAndProductivity/Default.aspx>。

圖 22.我國各項基礎花費對照一覽



資料來源：〈100年家庭收支調查報告〉、〈102年最低生活費一覽表〉，行政院主計總處，2013年9月4日查詢，<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>。

(三) 現行我國社會保險制度可能之改革方向

因此，面對前述之問題，綜觀目前我國社會保險制度之設計，可以確定的是在未來已無法有效保障大多數國人之老年經濟安全不餘匱乏，故應逐步整合、建立如世界銀行 2005 年所提出之報告所述，大原則方向為應朝向多層次發展，依序建構第零層：非納費性社會救助制度(提供最低生活)、第一層強制社會保險制度(公共年金)、第二層任意性員工退休金制度(私人年金)、第三層市場購買(私人年金)，同時鼓勵第四層倫理性家庭供養制度(家庭養老)，如此方能有效擴大社會保險之覆蓋，保障國人老年經濟安全之穩定(蕭玉煌，2010)。

細部來說，在基金財務方面，應逐步建立妥適之基金「安全準備」制度(與銀行儲備制度相仿)，確保基金營運穩定，再者，未來應逐步調整、修正費率和給付方式達同一水平，拉近各類保險間之給付水準(這部份則可以以國民年金作為衡量之基準)，將各保險制度做一預先接軌，增加未來銜接之可能性，減少因制度整併所產生之磨合期(蕭玉煌，2010)，而在拉近給付水準的同時，更應進一步考量各地實際生活情況(例如各地之物價水平)，否則假若一味追求減輕保險基金財務壓力、打消潛藏負債，致使給付低於最低基本生活需求，將違背社會保險之設計初衷與理念以及被保人之投保意願(黃婉茹，2009)，不僅制度之改革將難以為繼，我國社會保險制度之存續也將面臨挑戰。

再者，為減輕保險基金負擔之壓力，應進一步延後法定退休年齡，減少基金過度支出，而面對即將退休之高齡人力資源該如何運用，可考慮採取推行高齡員工積極就業政策，透過賦稅與福利增加工作動機和誘因(詹火生、李安妮、戴肇洋、蔡貞慧，2006)，進而拉長其工作時間，減少其請領退休金之時間，透過延長工作年資、提高其所得替率的方式來增加其工作誘因(例如德國即是如此)。此外，因有為數不少者其「投保薪資」低於「實際薪資」甚多，透過低報方式試圖減少保險費之支出(無論是個人或是公司企業)，此一行為應祭出必要之手段加以具體規範(特別是勞工部分)，否則極可能造成未來大多數人退休後其所得替代率低落，領取之給付金額減少，年金給付水準無法滿足基本之經濟需求(柯雅齡，2010)，其老年生活恐將陷入困境。

(四) 分析行政院版之年金改革草案

然而，回過頭來檢視與對照行政院所提出之改革版本是否有朝如上所述之趨勢加以改革，依據行政院(勞教軍)與考試院(公)於 102 年 4 月 25 日提交至立法院研議之草案版本，將從現制調整為新制，「繳多、領少、晚退休」已成為此次年金改革之主要方向(詳見表 6.各職業別年金差異表(現制,筆者整理自製))及表 7.各職業別年金差異表(102 年 04 月 25 日行政院版,筆者整理自製))，其改革重點有下列幾項：第一項為調整基金收入和年金給付制度，藉以增加基金收入、減少開支，減輕基金本身之財務壓力，提高基金安全給付水位。此項主要改革內容包含保險費率與年金給付最後計算標準。在保險費率部分，勞保費率的最高上限由 12% 逐步調升至 19.5%；軍公教保險費率則由原先的 12%，逐步調高至 18%。在年金給付最後計算標準方面，軍公教由原先的最後當年月本俸乘以 2 計算，依序調整為公務人員改為計算最後 15 年平均本俸乘以 1.7%，橫跨新舊制者則為乘以 1.6%；教職人員則為最後 15 年平均本俸乘以 1.7%，同時依據教務職別不同，分別劃分為，大學部分，教授為本俸乘以 2%，副教授乘以 1.9%，助理教授乘以 1.8%，國中小教師則為本俸乘以 1.7%，軍職則改為最後三年本俸乘以 2；而勞工部分，其年金給付最後計算標準從最後 60 個月調整為 144 個月(12 年)之平均加保薪資，三萬元以下乘以 1.55%，三萬元以上乘以 1.3%。

第二項改革重點為減少政府財政負擔，淡化政府於公辦保險中之腳色。主要內容為軍公教職業之提撥率由原先之 35%(軍公教)比 65%(政府)，調高 40%(軍公教)比 60%(政府)，等於變相提高軍公教職業人口之保費負擔，降低政府單位於公辦保險中之腳色，勞工部分則維持舊制不變。

第三項改革重點則是拉高請領門檻，延後退休年齡。公職部分由原先之 60 歲(85 制)，往後延遲 5 年，改為 65 歲(90 制)；教職人員則由原先之 50 歲(75 制)，調整為高中職以上為 65 歲(90 制)，高中職以下則改為 60 歲(85 制)；勞工則由維

持現制，年滿 60 歲，年資 15 年(75 制)，軍職則不變，維持現行之服務滿 20 年。

綜觀來看，此次行政院所提出之年金改革版本，無論是軍公教抑或是勞工部分，皆較偏重於處理實際面之基金財務壓力和減輕政府財政負擔為首要考量，而主要手段和方式則為縮減老年年金給付金額和提高保險費率以增加基金收入，並搭配延後退休和提高基金營運績效為輔。然而此版本一提出也引發社會輿論關注，甚至引來部分民間社團反映其意見被忽略了甚至不受到尊重；目前軍公教和勞工各方關注、爭議的論點主要有下列五點：

1.退休金所得替代率：以勞工為例，現行勞工保險計算方式為勞退加勞保加自提退休金，若不含商業保險，屬兩層式年金，所得替代率約落在 54%至 75%間，與軍公教相距不遠，然就計算方式來看，勞工所得替代率之計算為勞保加上勞退，但是勞退部分為 2004 年 6 月 30 日才由立法院三讀正式通過實施，新舊制銜接上已造成所得替代率計算結果不同，加之我國中小企業平均壽命約 13 年左右，依據經濟部中小企業處所發表之「101 年中小企業白皮書」顯示，目前我國國內經營 20 年以上之中小企業公司僅有 21.96%，大企業也只有 35.57%(經濟部中小企業處，2010)，等於超過 6 成以上的公司行號存續的時間與勞工工作年資相比要來的短，因此雇主退休金提撥之穩定性相對軍公教而言較差，勞工在面對服務之公司惡意倒閉時，甚至有領不到勞退金之情況(湯雅雯，2013)，等於其退休後僅擁有基本之勞保和自提之部份以及私人購買之商業保險(投資型保單也並非人人皆有購買)，造成所得替代率偏低，與軍公教之所得替代率動輒 70%以上甚至更高者相比，更拉大各職業別間之差距，加深相對剝奪感，因而造成勞工團體大表不滿，紛紛揚言將透過一連串的抗爭行動來爭取自身的權益，2013 年 5 月 1 日，由數個工會團體相互串聯舉辦之反對年金修法之大規模遊行即是其中一例。

2.年金給付最後計算標準：依據現階段行政院版之草案，勞工投保薪資計算標準為 144 個月(12 年)(詳見表 7.各職業別年金差異表(102 年 04 月 25 日行政院版，筆者整

理自製))，勞工團體對此認為平均薪資年限時間已拉的過長，容易稀釋平均薪資水準導致年金基數減少，應以 90 個月理想值，而公教人員則認為以最後 15 年平均均俸計算，與勞工的 144 個月(12 年)之制度相差過遠，應與勞工版本的 144 個月一併計算方為公平客觀。此外，而軍公教階層對所得替代率之計算也頗有微詞，例如教職中的中小學校教師之計算方式，統一為本俸乘以 1.7% 下去計算，但大學教師之計算方式卻進一步細分為教授本俸乘以 2%，副教授乘以 1.9%，助理教授本俸乘以 1.8%(行政院，2013)，同時更以退撫新舊制來做更進一步的區分，在面對如此複雜且明顯有階級之分的計算方式下，導致許多國中小及大專院校教授反映此一計算方式不公，認為都繳一樣的薪津，得到的退休照顧卻完全不同，顯有偏頗。

3.投保薪資上限：依據現行之規定，勞工投保薪資所得上限為新台幣 43900 元，勞工團體認為此一「天花板條款」長期以來即對於超過此一薪資所得者是不公平的，原因在於無法真實反應在所得替代率上，薪資水準較高、繳較多的稅卻無法獲得更多的保障。

4.保險費率調升：根據現行制度，勞工保險費率為 8%，並依據年金之財務結構需要，逐年調升至最高 12%，然新制卻將由現行的 8%，逐步調升至 19.5%，軍公教退撫制度也將由現行的 12%，調高至 18%，此消息一出，令各界輿論譁然，認為調升幅度過高，勞工保險費率等於調升了 63% 的，而軍公教退撫也調升了 50%，工商界認為一旦調高勞保費率之後，雇主負擔加重，到 2036 年前業界之負擔將增加至 4 兆 9660 億元，此舉將嚴重衝擊國內經濟發展、致使廠商營運困難，最後只能選擇倒閉、關廠或是加速外移；而勞工團體也認為，國內現行整體就業環境不佳，薪資面臨「凍漲」的情況，調高保費費率無疑是加重勞工負擔，同時也壓縮了勞工薪資成長幅度，勞工「薪情」已是不樂觀的情況下，但卻要付出更多保費來「確保未來領的到這筆」，完全不合比例原則，此外，軍公教階層也認為，保費費率由現行的 12% 調升至 18%，已調升 6%，負擔明顯加重，再者，

政府和軍公教人員之負擔比例又由現行的 65%(政府)對 35%(軍公教)，縮減為 60%(政府)對 40%(軍公教)，軍公教階層等同於一次調升了 11%的費率，政府態度擺明了完全不想負起應負的責任(李來希，2013)；由上述情況可以得知，無論軍公教勞各階層對於此次年金修法皆表示反對。

5.政府基金營運績效：除前述之問題外，行政院此次推動之年金改革方案，特別強調將加強四大基金營運績效，不少立法院重量級立委也要求應以「新加坡模式」，整併現行之四大基金並成立「國家主權基金」，以求透過大型國內外投資，加強基金整體營運績效，達到延長基金維持時間，減緩營運壓力，弭平基金財政收支不平衡等問題，而勞委會也認為透過投資國內不動產、類股等標的，加強基金績效表現，力求維持每年超過 4%以上的營收(勞工委員會，2013)，但勞委會雖然對此信心滿滿卻不願就基金營運績效做出具體保證，也遭致軍公教勞各階層之團體批評認為政府根本毫無誠意解決問題、不想負責任(李來希，2013)，然而，倘若深入觀察，原因有二，第一，國際投資環境自 2008 年金融海嘯過後，基本上處於不穩定之狀態，收益難有表現；圖 23.OECD 國家之年金基金淨投資近年平均營運績效一覽(2001 年 12 月至 2010 年 12 月,2007 年 12 月至 2011 年 12 月)，由此圖可以看出大部分經濟合作與發展組織成員國之基金營運績效，在全球缺乏穩定之投資標的的情況下，皆面臨投資失利之狀況，倘若換成我國進行海外投資操作，恐獲利情況也不慎樂觀；第二，我國勞保基金績效表現，以勞委會所公布之資料顯示，截至 2012 年 12 月底為止，基金操作表現為 4.35%，其中投資標的又以國內股票為主，共佔了 26.40%，而近 4 年之國內股票投資績效平均僅 4.28%(詳見圖 24.勞保基金近 4 年國內自行經營股票績效一覽)，而退撫基金之績效，截至民國 102 年 4 月為止，也僅 4.05%之成長幅度(公務人員退休撫卹基金，2013)，顯示府院所提之提高基金運作績效，在現階段國內外際經濟情勢下，恐難有亮眼之表現。

表 6.各職業別年金差異表(現制，筆者整理自製)

職業	請領條件	年金給付最後計算標準(%)	提撥率(%)	保險費率(%)	所得替代率(上限)	投保薪資上限	優惠存款利率
勞工	年滿 60 歲，年資 15 年(75 制)，或擔任具有危險、堅強體力等特殊性質的工作滿 15 年，年滿 55 歲並退保者	最高 60 個月，平均月投保薪資乘以 1.55	有雇主 20，無雇主 60	8，每兩年調高 0.5，最高 12	無上限 (依薪資所得及新舊制橫跨之計算，受投保薪資上限影響，25%~45%)	43900	無
軍職	服役期滿 20 年	最後本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12%	無上限 (依階級及加給等計算，70%~90%不等)	無	民國 84 年以前，18%
公職	60 歲(85 制)	最後本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12%	無上限 (依職等計算，80%~95%不等)	無	民國 84 年以前，18%
教職	50 歲(75 制)	最後本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12%	無上限 (依職等計算，97%左右不等)	無	民國 84 年以前，18%

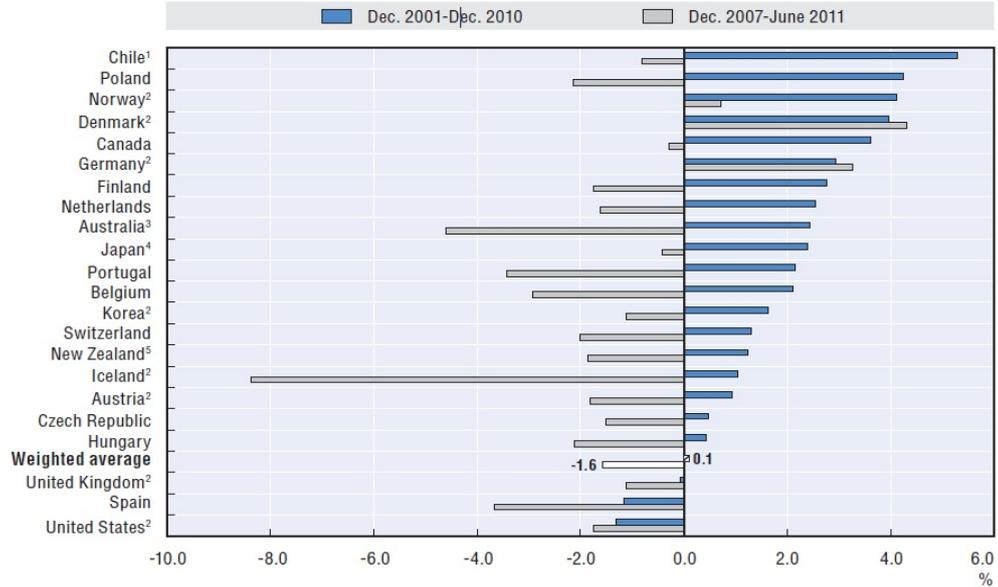
綜合資料來源：〈勞工保險條例〉、〈公立學校教職員退休撫卹條例〉與〈陸海空軍軍官士官服役條例〉修法草案，行政院，2013 年 4 月 25 日。〈公務人員退休撫卹法〉草案，考試院，2013 年 4 月 11 日。〈三大年金〉，行政院勞工委員會全球資訊網，2013 年 5 月 10 日查詢，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=BzT7KsXpkwY%3d>。〈關於退撫基金〉，公務人員退休撫卹基金，2013 年 5 月 10 日查詢，<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=739&CtNode=418&mp=1>。

表 7.各職業別年金差異表(102 年 04 月 25 日行政院版，筆者整理自製)

職業	請領條件	年金給付最後計算標準(提撥率 (%)	保險費率 (%)	所得替代率(上 限)	投保薪資上限	優惠存款利率
勞工	年滿 60 歲，年資 15 年	最高 144 個月 (12 年)平均加保 薪資，三萬以下 維持 1.55，三萬 以上乘以 1.3	有雇主 20，無雇 主 60	逐年調高 0.5，達 12 時再精算，最 高上限 19.5	75%	43900	無
軍職	服役 20 年以上 或 60 歲以上服 役 15 年	本階 3 年均奉乘 以 2 倍	40(政府提撥 60)	18	84%	無	民國 84 年以 前，逐年調降至 9%
公職	65 歲(90 制)	最後 15 年平均 本俸乘以 1.7(跨 新舊制者則為 1.6)	40(政府提撥 60)	18	80%	無	民國 84 年以 前，逐年調降至 9%
教職	65 歲(90 制)，高 中以下 60 歲(85 制)	最後 15 年平均 本俸乘以 1.7(依 教職不同有所變 動最高 2.0)	40(政府提撥 60)	18	80%	無	民國 84 年以 前，逐年調降至 9%

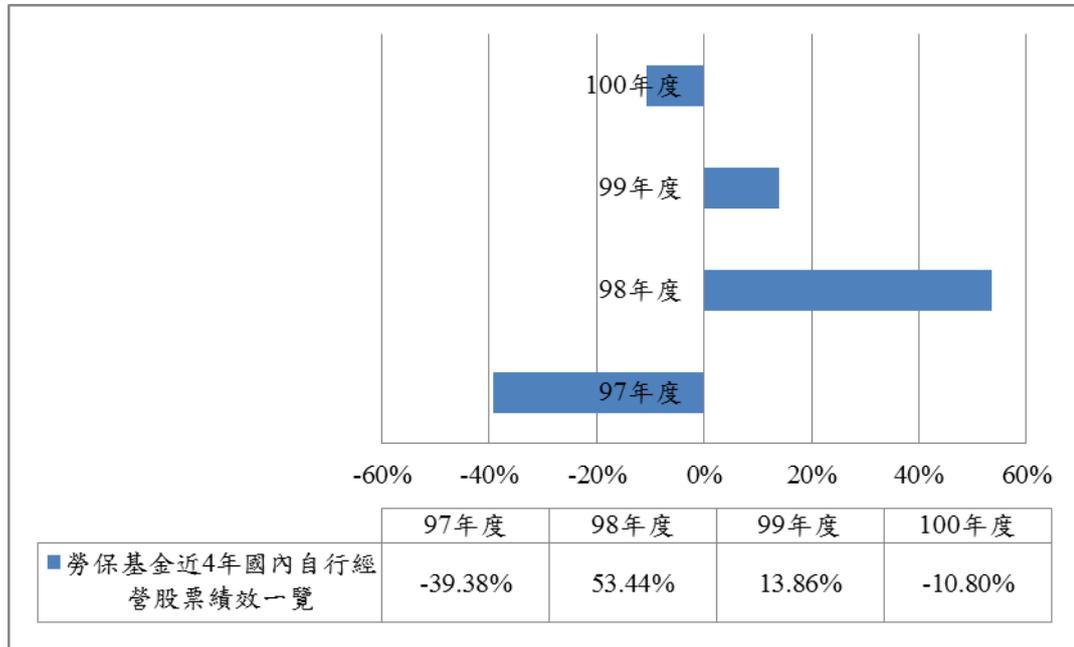
資料來源：〈勞工保險條例〉、〈公立學校教職員退休撫卹條例〉與〈陸海空軍軍官士官服役條例〉修法草案，行政院，2013 年 4 月 25 日。〈公務人員退休撫卹法〉草案，考試院，
2013 年 4 月 11 日。

圖 23.經濟合作與發展組織會員國之年金基金淨投資近年平均營運績效一覽
(2001 年 12 月至 2010 年 12 月，2007 年 12 月至 2011 年 12 月)



資料來源：「OECD Pensions Outlook 2012」, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), May 14, 2012, <http://www.oecd.org/>。

圖 24.勞保基金近 4 年國內自行經營股票績效一覽



資料來源：〈勞保基金國內股票自行經營績效表〉，勞委會，2013 年 5 月 20 日查詢，
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=6hi9Nr5zq5k%3d>。

(五) 歐洲國家社會保險改革經驗借鏡

我國在推動社會保險改革過程中，歐洲國家過往之改革經驗部分或許值得借鏡，而歐陸諸國中又以德國為現代社會保險之先驅，德意志帝國首相俾斯麥為應付國內日漸抬頭的工會勢力及馬克思等社會主義者的挑戰，遂於 1883 年 6 月 15 日頒布了一系列例如《疾病保險法》、《工傷事故保險法》和《老年和殘疾保險法》等法條(楊靜利，2000)，此為社會保險制度之濫觴，此舉不僅保障了民眾的基本權利外，也弭平了國內對於革命的呼聲。

德國現行之年金制度之設計為三層式為主(但又針對低所得收入、貧困者，施以社會急難救助制度，輔助三層式制度無法涵蓋之面向)，第一層為強制性的基礎年金方案，第二層為補充性的職業年金方案，第三層則為私人自願性的老年經濟安全措施(傅從喜、施世駿、陳銘芳，2000)；第一層強制性基礎年金之設計與我國老人年金設計制度相仿，屬義務投保，需繳納一定保險費，年滿 65 歲之男女，依照投保年資、均薪、退休年齡及給付種類之不同發給金額，採強制性投保(行政院勞工委員會，2005)；第二層則為補充性職業年金方案，然其設計與我國與我國勞工退休金之提撥類似，不同點在於採投保人選擇性加入公司企業保險，並由雇主提撥一定金額作為員工退休金之用(德國當局則給予減稅等優惠獎勵)，形成一定之規模經濟，由資產管理公司或退休金管理公司負責管理與營運，並同時設有退休金管理協會(Pensions Sicherungs Verein, PSV)(伍錦霖、楊永芳、周思源，2010)，保障員工避免因公司或管理單位破產致使退休金泡湯之情況發生(與我國此次年金修法之重點，「政府負擔最終給付責任」意義相同)，第三層則為私人、自願性老年經濟安全措施，此類為商業性保險之範疇，舉凡壽險、儲蓄險和高收益衍生性金融商品等等，皆屬此一項目。

而德國近代之年金改革進程始於 1992 年，其改革背景在於其基金給付制度原為隨收隨付制度(退休者之退休金由現職之職業人口群負擔，現行之職業人口

群退休後由之後新進之職業人口負責)，然到近代因工業化後導致產業結構轉型(由製造業工業轉型為服務業)致使人口結構改變，老年人口漸增，高齡化社會之態勢逐漸明顯，加上冷戰結束，東西德合併後因貨幣匯率匯兌問題以及部分原先之東德國營企業破產倒閉後產生之大量失業潮，這些失業人口大多具有一定之工作年資，也多符合年金請領之條件(葉崇揚、施世駿，2009)，兩德制度整併後緊接而來的社會保障體系大幅支出也隨之上升，在眾多問題直接或間接影響下，致使原有之社會給付與保險制度無法繼續維持，因而導致德國推動的一系列社會保險制度改革(魯全，2009)，試圖減輕社會勞動階層和企業對於高費率所造成之經濟上的負擔以及處理國內大規模的失業人口群。

而其改革方向主要分為以下幾點，第一點，逐步統合德國國內勞保、公保和其他失能、失業等給付制度，建立基礎年金保險，同時，將各地醫療狀況、物價水平和人均購買力等經濟或非經濟性因素一併納入考量，確保給付制度能夠滿足其國民之基本需求；第二點則為緩步修正其年金計算方式和給付制度，德國方面採取減少第一層強制性基礎年金之給付，改以租稅優惠、獎勵等措施鼓勵企業增加第二層補充性職業年金，以彌補在職及退休者於第一層年金減少時之損失，此舉除可減少政府財政負擔外，也可促進產業發展，將營運獲利與員工分享，也可舒緩勞雇關係之緊張，減少社會貧富差距問題；第三點，延後法定退休年齡至 67 歲，並給予被保險人與雇主適當優惠措施藉以延後退休時間(傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正，2008)。

然而，由於設計及計算方式之不同，倘若欲比較台灣與德國年金制度之差異性，僅能做大致之估算，其中又以所得替代率部分較為明顯，在歷經 2001 年的年金改革、鼓勵勞動者向私有化年金靠攏後(傅從喜、施世駿、陳銘芳，2010)，現行德國一般勞動階層之基礎年金所得替代率平均約近 7 成上下(伍錦霖、楊永芳、周思源，2010)，公務體系之人員也因德國財政困難，一體納入 2001 年的年金改革制度中，並由原先的所得替代率 75% 降至 71.5%(廖振威，2006)，顯示德

國無論一般勞動階層或是政府單位員工，其所得替代率皆有下降之趨勢，二者差距也較台灣之年金制度所得替代率來的小。

而英國之部份，英國社會福利學者威廉·貝佛里奇(William Beveridge)於 1942 年第二次世紀大戰期間提出了《社會保險報告書》，談到以國家及市場經濟為主要導向推展社會保險制度，因而導致了後來英國的保險制度設計之思考方向與德國不同，其市場化和私有化年金部分比例較德國為多，與德國的公辦比較較高之設計略有差異，依據目前狀況，其主要分為三層，第一層為國家基礎年金，第二層則為國家第二年金，第三層則為私人年金部分；國家基礎年金採均一化保費和均一化給付，為符合中低收入者可負擔之費用，採最低保費計算，然也致使其僅擁有最低限度之保障，對於高所得收入者其保障明顯不足，因而產生第二層之國家第二年金制度以輔佐第一層國家基礎年金，第二層國家年金制度針對於低收入所得者，以平均薪資為衡量基礎，讓所有薪資在平均薪資 45% 以下的勞工(傅從喜、施世駿、陳銘芳，2010)，能夠獲得薪資水準之 45% 給付，以提高其基本保障，最後再輔以第三層私人、商業化年金或是投資型保險部分，確保退休者之老年生活維持一定水準，此外，也針對收入無法維持基本生活者，依其所得收入分層提供一定之社會扶助與救濟，保障退休者之老年生活陷入危機。

英國近代的社會保險改革背景則始於 1980 年代保守黨主政期間，英國政府為減輕財政負擔、弭平負債赤字，故對於社會福利之開支開始逐步縮減，同時，在面對國民平均餘命不斷的延長(對於退休保險的倚賴程度因而加重)外，國民儲蓄率嚴重偏低(私人年金儲蓄大多交由私人金融機構進行轉投資，然獲利情況不慎樂觀因而進一步影響其老年經濟安全穩定)、企業經營成本考量(英國企業為強化公司營運體質、削減開支，逐步取消新進員工之職業保險)，和保險公司營運狀況不良下(保險公司操作私人年金時所產生之弊端，以及金融企業對於退休金理財規劃門檻過高，一般民眾無法跨越此一門檻)(詹火生、柯木興、林建成，2007)，英國政府被迫不得不針對其社會保險制度進行革新以避免老人貧窮問題

持續惡化。其改革方向則為為私人年金投資者之權益提供一定之保障(權益受到損害時必須提供賠償)，避免金融機構私人年金商品不當銷售或是款項遭到惡意挪用，其次則為整併其保險體系，降低複雜程度，以及確定最低所得保證，減少對於社會救助之依賴，和針對無法自持生活者，提供一定程度之社會急難救助，最後，提供一定之優惠措施增加誘因、鼓勵民眾調高自主提撥之部分(傅從喜、施世駿、陳明芳，2010)，多管齊下，確保退休者老年經濟安全穩定，而所得替代率部份，會因其參與之退休計畫不同其所得替率會不同，例如參加合夥型計畫就主要由政府負擔保費之提撥，參加之人員可視自身情況增加自主提撥部份或不增加，而 Nuvos 計畫則由政府 and 勞工分別提撥，然大體上而言，英國目前所得代率約落在 30% 至 50% 左右(王儷玲，2009)。然而，無論從德國和英國之社會保險制度，其法定的基礎年金之社會保險幾乎可以確定對於保障退休人口之老年經濟安全是不足的，因此德英兩國都採取了降低法定年金於其中所佔之比例、增加社會急難救助，並進一步鼓勵建立職業年金或企業年金制度，避免老年貧窮之問題發生(黃志隆、張世雄，2011)。

最後，在援引外國之經驗、制定社會福利和保險制度時，應思考下列問題，例如各國之國情發展和歷史演進以及工業化、現代化程度不同，導致其保險制度有著根本的差異性，是否具有強制性、有無使用者付費原則、繳費與給付的對等性，專款有無專用財源以及行政管理等等(楊靜利，2000)，社會保險基本上並未有所謂標準內容，會因不同的政治體系、社會經濟背景與價值觀念等等皆會影響各國在制定社會保險政策時有著不同的考量，例如德國之社會保險制度是建立在職業年金制度的基礎上，爾後方才逐漸擴大，對於未能覆蓋到的部分則採取社會救濟的方式來擴大保險覆蓋面，保障大多數民眾之基本權益，如此按部就班之方式對於德國財政或是社會輿論氛圍而言，衝擊面較小、有足夠時間消化，也較易獲得支持，而其年金給付和收支方式之改革也是漸進式才達到目前的隨物價指數、所得情勢、預期壽命等因素而做動態調整(侯仁義，1991)，總的而論，在制定社會保險政

策時，仍應視實際需要來加以修正與制定，彈性運用，而非拘泥於特定的社會保險定義上。這些部分皆是我國在進行年金改革時，所應思考與學習的。

貳、計畫工作項目及目前成果

一、各會議摘要

(一) 「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(6月29日場次)

會議名稱：

「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(一):「保險制度改革中的職業差異思惟」

辦理目的：

臺大公共政策與法律研究中心正進行「退休制度及老年經濟安全—世代正義及職業差異」研究，希望對不同職業類別保險之保障差異，或是保費和給付財務上的的世代負擔正義性，提出理論實踐與社會政策建言。近年來，退休金議題在社會形成社會不安和隱藏的職類對立，甚至政治上的紛擾，社會成本的付出相當高，希望本研究能有政策規劃上和減少社會歧見上的貢獻。研究團隊認為，在不同類屬之間的保險，其設計理論基礎、設計緣由及其差距存在的意義性和正當性，應有更統整和討論的空間，無論是歷史論或是政治經濟論，我們都希望制度設計上有其權變依據和國際比較的思維。因此希望在更多理論與實務的對話中，去了解國家退休金政策論述的走向和民間意見之氛圍，因此舉辦「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會，此次將聚焦探討其中核心議題「保險制度改革中的職業差異思惟」。

辦理時間：

民國 102 年 6 月 29 日上午 9 時至中午 12 時 30 分

參與人員：

主持人：

國立臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授

引言人：

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授

與談人：

全國產業總工會謝創智秘書長

全國教師工會總聯合會羅德水副秘書長

中央研究院經濟所羅紀瓊教授

與會來賓：

國立臺灣大學公共政策與法律研究中心主任兼副校長包宗和教授

國立臺灣大學社會工作學系傅從喜助理教授

元智大學蔡培元助理教授

行政院勞工委員會勞工保險處石發基處長

全國公務人員協會年金改革小組召集人李來希處長
立法委員李貴敏委員助理黃以詳
法務部劉庭妤科員
(詳細名單詳見附件)

各家發言重點摘要：

國立臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

1. 這個議題關乎全國非常多的職業人口群，特別是軍公教和勞工階層。我們受台大政治與法律研究中心委託，最後決定鎖定以老年經濟安全為討論主軸來作討論。今日的公聽會也說明我們政法中心在台大的功能性，不只是一個知識的殿堂，更是做一個社會的實踐，同時也希望我們的研究能夠作為理論實踐時的參考依據。
2. 首先我必須先釐清這個議題，軍公教/勞工保險之職業差異，本質上我們是開放的，並不是認為一定有任何的職業差異。同時這次也並非只有鎖定保險，只是較為關注軍公教勞工保險的部分，特別是老年經濟安全，而保險只是建構經濟安全的一環。
3. 經濟安全建構在第一個是儲蓄，第二個來自於職業，第三個則是社會援助或救助。老年經濟安全最好可以像聯合國於 1994 年所建構出來的三層式制度，有基礎的公共年金，有職業年金和商業年金，當然我們也希望不同的職業都能夠在這種情況下獲得妥善的保障。
4. 目前整個社會的氛圍是我們最擔心的，希望藉由辦公聽會能讓社會各階層能相互了解，因為每次的選舉和新聞媒體報導煽情的太多，希望能在這之中多點理性的探討，以減少社會的對立與紛擾，更能吸納大家的意見並投注心力。
5. 保險強調關於外部的公平性以及內部的公平性，外部公平性是各個保險之間的公平性問題，內部的公平性則在於每個保險裏頭，到底有沒有不同的給付對象所造成的一些不公平。
6. 民國 64 年，在勞退新制、公務人員發展以前，男生平均壽命大約 66 點多，所以在規劃 18% 的時候，其實是設計不會領這麼久的，然而結果卻不符預期；福利需求中所談關於補償性的需求，指的是在職業付出的過程中，當下沒有得到應該有的職業對待，在之後給予補償性的給予，這是一個社會正義所應該有的實踐策略；任何一個歷史性的論調裏頭，其實都有所謂的背景性的因素存在，所以今天打 18%，亦可以說是時空背景的改變。
7. 世界銀行於 1994 年所提出所謂建構老年經濟安全的社會保險的三層式建構，從基礎年金、職業年金再到商業年金；2004 年，他們認為這樣子的設計有其困難度，於是加了一個零層，也就是社會救助取向，和第 4 層家庭的支持，也就是家庭式、倫理性的協助。許多亞洲國家相較於歐美之所以保險沒有倒，有很多原因來自於第 4 層的家庭支持，然而從數據上來看依然是撐不了多久的，因為家庭結構的迅速變遷和脆弱性，讓我們不得不靠國家、政府，甚至是私部門

國立臺灣大學公共政策與法律研究中心主任兼副校長包宗和教授：

1. 公共政策與法律研究中心並未接受政府單位或是相關的社會團體資助，所以研究結果完全獨立，老師們所做出的結果也完全是專業上的考量。例如先前曾有立委委託我們

針對社會福利政策議題做研究，也做過高齡化的研究。

2. 今天討論的題目是軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義，強調職業上的差異對於退休後的給付、照顧，是否會因為職業不同而有所不同，所以如果這個計畫能夠執行，讓相關問題能夠獲得解決，甚至做為將來政府施政上的參考，我想是非常有意義的。
3. 軍公教勞工應該是一體的，大家彼此互相照顧，假若演變成一個社會階級上的對立，會讓整個社會經濟發展變的非常蕭條，目前職內的對立非常的嚴重，感謝大家的共同投入，希望能給予我們政府單位些許建言，也希望我們的社會能夠更加和諧。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

1. 勞委會勞工保險條例修正案中關於第 69 條的修正，涉及 7.3 兆的潛藏負債，議題重大。然勞委會送審之法案共約 20 條，第 69 條並非勞委會時間上的重點，但因監察院已提出糾正，非提不可。
2. 1994 年世界銀行提出三層式年金保險體系，是由於 1990 年代歐洲經濟情勢已不如以往，同時人口結構逐步邁入高齡化，遂只能開始逐步進行改革。而台灣於 98 年 1 月 1 日起正式實施，開始將保險年金化，然而早在 95 年、96 年時，政院以配合國民年金為由，將勞保給付率調升，其實二者不需有此關聯，似是用加碼來表示關心勞工。後又在立法院某些立委的主張下，行政部門、立法部門調高給付率競相討好，以表示對於勞工權益的關切。然此舉是勞保財務危機的近因，遠因則是台灣 2003 年時的人口結構高齡化明顯。勞保年金化開始實施後，勞委會、立法和監察部門也發現財務問題，使勞委會規畫 101 年至 105 年的改革準備階段，預計到 110 年分三個階段完成改革計畫。
3. 我國已經錯過了最好的改革時機，假若前次(年金化之前)的修法能按勞委會的精算報告給付率，今天也不會那麼棘手。更糟的是，今天當有人欲進行改革，那些當時有機會改革卻沒有作的人，卻想辦法掀起切割與對立，讓改革難以進行。
4. 今天是 1.4 個小孩比 1 個老人，2025 年則是 2 個老人比 1 個小孩，那時我國老年人口將佔總人口的 20%。假若從現在開始的 13 年間不做任何的改革，所有的保險在那個時間點都將搖搖欲墜，更何況台灣在這 13 年間的人口結構變化速度將會是空前之快。
5. 不同年齡軍公教之間的不均更為明顯，制度的不斷變革不僅容易產生內部世代的不公，還可能產生所謂的「巧取」現象。將整個基金以水塔比喻，繳費是水龍頭進水，領取年金是水龍頭出水，剛開始推動勞工保險時，勞動人口較多，所以前幾年繳交的保費累積很多，但是人口不可能永遠停留在這樣的結構，勞動人口逐步老化甚至開始退休，將造成進水量逐漸減少、出水量會越來越多，甚至乾涸。
6. 經濟情況良好時，政府相關單位能投資賺取利潤，以弭平未來進水量小於出水量的情況，但投資報酬率會，特別是這幾年越來越低，沒有外水挹注水庫，退休人口又逐漸增加。
7. 媒體上名嘴掀起各行各業的比價效應，勞工的部分，因「勞退」於民國 94 年才正式開辦，尚未有人以年金方式領取，所以目前還只能領取勞保年金，一個月約 2 萬塊。一樣的工作年資，從每個月領取的絕對金額來看，軍公教能有 4-5 萬，勞工一定會覺得不平。而若從所得替代率來比較，勞工部分除非加上未來的勞退才有可能衝上 60-70%，而軍公教拿 70% 以上的人還不少。兩相對照下，當然會讓勞工感到不平！特別是有關軍公教 18% 被過度放大。

8. 之前的年代風雨飄搖，政府沒能力幫軍公教加薪，只有在退休時提供優利補償，也算是一種延遲給付。然而時代變遷，民國 90 年之後的利率是民國 72 年時想不到的。制度本身的時效性是非常重要的，而國人平均餘命的延長也是當時始料未及的。
9. 如果是因為平均餘命的拉長而延後退休年齡，那是可行的，但假若是為了節省保費支出，它是有風險的，必須視職業差異、職種的類別。另外，宣導的時候，保險費率上升、給付率下修會讓不少人誤解，其實是不同的時間點上的比較，但大家仍會覺得有被剝奪感，卻忽略了現在已退休的長者在其人生前 50 年幾乎沒有享受過社會福利。
10. 勞保採「最佳薪資」來計算退休年金，無論用 60 個月還是 120 月，都不能有效解決問題，不如用「生涯薪資」作為計算基礎，繳了多少年就給多少年，將幣值調整回來，公平又可以反映工作時間的長短。
11. 「世代不均」的問題是永遠存在的，但應該用更寬廣的角度來看。現在 80 歲的人，他們前半輩子幾乎沒有享受到任何的社會福利，但是擁有相對安定的晚年。不可否認的，在年金保險制度上年輕人的確吃虧，但年輕人從出生所享有的卻是前面的人所留下來的。
12. 我不反對年金國是會議，但想要舉辦的人是否為切割社會的人？而他們是否為當年有機會改革卻沒去改革的人？若當時國是會議不是以政黨傾向來提的話，應會被列入慎重的考慮，且執政黨與媒體之間又互相推諉。
13. 90 年代前的軍公教退休金是採恩給制，世國家幫忙照顧家庭的概念，但這樣的想法應該要慢慢轉變，將來的走向是為了個人的保險，而非家庭，這樣反而是能夠比較永續的。
14. 軍公教的薪制，銓敘部應做明確之定義，大學教授進入大學的年紀並不一定，專業加給、主管加給的計算方法也需明確，改革不是革命，不能重新再來才是最困難的部份。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

1. 公教的退撫金是薪酬還是社會福利必須釐清，如果是社會福利的話，以社所得重分配角度來看，其退撫金是應該要比較低的。但假若退撫金是薪酬的部分，對應勞工的部分就是勞工退休金，那問題就會演變成職業別薪酬差異是否能被接受。且假若他是薪酬，那麼該如何判定公教退撫金是否過於優渥？現在公教人員的退撫金過於優渥都是從職業類別來加以比較，假如跳脫職業別相互比較的框架該如何判定？
2. 一個改革的基礎和必要性不應奠基於職業別的差異，在消弭職業別的差異變成改革重點的情況下，我認為它還是需要改變的。一是因為政府財政惡化，倘若公教退撫金是薪酬的一部分時，它當然需要調整、改革。第二，目前的軍公教，特別是公教可領取年金的年齡門檻過低，造成不少人領了退休金後到別的地方去工作。
3. 公教人員的薪酬過高可否作為改革的理由，這涉及公教人員的退休金是如何決定的。有的國家類似菁英主義的概念，認為公教人員它的薪酬應該要比民間部門高，有的國家則認為應以民間部門的薪資來做比較基準，另外一種則認為不能比民間部門薪資高，國家對於公務人員薪酬的方向和定調會影響看待公教人員薪酬是否有過高的問題。
4. 勞保要解決的主要兩個問題，一是財務的問題，二是給付偏低的問題。財務問題主要在於現金流量及潛藏債務。給付偏低的問題目前各界討論往往會以「所得替代率」為指標，用所得替代率來探討是一個相對值，從相對值角度來講，所得替代率對於保險

的財務是非常重要的，因為它的相對值代表被保險人過去的薪資和所繳保費的多寡，與給付之間的關係；我所領的錢等於是保險的一種支付，所以所得替代率對於保險來說是有意義的，但如果是以照顧退休勞動者生活的所得來說，所得替代率意義不大，舉例來說，當未來 10 年、20 年，台灣的薪資一直不成長，用所得替代率等於代表你退休後的所得也不會成長，工作低薪化，個人的儲蓄降低，這個時候等於對政府所建構的所謂老年經濟安全的依賴度會更高；換句話說，在工作低薪化的情況下，所得替代率應該要更高才對，如此才能保障勞動者退休後的生活。

5. 所得替代率到底是不是一個好的指標？從所得替代率來看的話，把勞退、勞保加起來的所得替代率可以達到五、六成以上，在國際來比並不低；但從絕對金額來看，卻不足以保障勞工退休後的生活。我們不認為它是低的，可是這樣一個指標本身其實是具有迷思的。
6. 目前有很多政策問題的思維在於把一個絕對性的問題轉化為相對性，就是你貧窮，我解決你的貧窮問題的方法就是，同時也讓別人不要那麼有錢，就解決你的問題了；如果把公教人員的退撫金拉低，勞工的退休生活就能改善嗎？唯一可以讓這些問題連結在一起的就是，除非把減少公教退撫金所省下來的錢來挹注勞保，否則這兩個其實是各自獨立的問題。
7. 沒有職業別差異是核心問題嗎？如果不是，社會大眾應該去思考消弭職業別的差異是有否有助於解決當前核心問題，還是使問題更難以解決？我認為只會讓問題更難解決，兩個本來是獨立的問題，把它綁在一起只會讓問題更加的複雜化。
8. 關於勞保問題的兩難，財務問題以及給付偏低，當我們要解決財務問題，不外乎降低給付水準，也讓給付偏低問題更為嚴重；若提高保費，相對雇主也一定會轉嫁；最近剛做過一個研究，不管是勞退還是勞保，雇主對於增加的勞保轉嫁給勞工的情況是非常的普遍的，比例高達 7 成；當雇主有轉嫁行為出現的時候，工作低薪化的問題就更為嚴重，進一步致使個人儲蓄減少，同時導致對政府的勞保年金更為依賴，給付偏低的問題將會更加倍被凸顯出來。
9. 若解決給付偏低的問題，提高給付水準會讓財務問題更加惡化，如果提高投保薪資上限，根據勞委會的說法一定會讓財務問題更加惡化，所以在目前這種情況下，要解決勞保問題就一定要另闢財源，相對的也就要增加政府的財務責任；從稅制問題來看，導致沒錢的原因不在於乖乖繳稅的勞工和軍公教，真正的問題點在於給予企業太多的免稅。如果不想增加政府財政問題，就必須降低對於高所得者的補助，因此我的建議是不但要降低補助，我們更希望高所得者多繳錢、少領錢，也就是我贊成提高投保薪資上限，但是對於高所得者的所得替代率則應降的更低。

全國產業總工會謝創智秘書長

1. 實際而言社會保險並不是造成退休金差異的主因，在制度上公保的給付是低於勞保給付的，優渥的軍公教退撫金才是差別所在。
2. 勞保改革過去以公部門勞動條件為標竿，其目的不是要拉下公部門的勞動條件，而是強調公部門的勞動條件才是應該追求的目標；不是他們擁有的太好，而是勞工部門沒有做到這麼好。

3. 從勞保與公保的比較來看，以公保 60 萬人的投保人相較於勞保的 900 萬人，過去以來政府已經對公保撥了 3600 億，而勞保卻無一分一毫；其次，及在投保薪資上，勞保採計最後 60 個月，而公保則是最後一個月；甚至不論保額上限、請領年齡以及年資採計上限都明顯是公保優於勞保；再加上有別於公職的保障，勞工較容易受到顧主的打壓，原本屬於自己的到最後被吃掉，更讓勞工覺得有所為患不均的問題。
4. 真正理想合理的退休制度應該建立在“付的起、老的起以及吃的到”之上；無論是自繳或是提撥，都應該要讓被保人能夠負擔才合理；其次，給付本身應當能夠讓保險人滿足其老年基本生活；最後所謂吃的到則是要確保制度的穩固，不要讓辛辛苦苦繳了保費的人卻領不到應有的給付。
5. 對於現在的台灣來說，以最高投保薪資 43900 來看，每個月自付兩成約 790 的保費應當還算合理的負擔範圍，然而老的起就有問題了，撇開新舊制轉換中的空窗之外，最新的貧窮線是 9829 元，而 18465 是每人平均月消費，以現在的平均勞保年金 14000 的給付金額而言根本連平均都達不到；並且根據內政部調查，老人包含看護每月所需的平均花費在 31000 元；可見現行的退休年金根本無法達到滿足老年基本生活的目的。
6. 從現況來看，退休年金制度明顯是需要改革的。然而就過去政府的改革方向來看，不外是提高費率、降低給付、拉長週期以及延後請領的“縮水”式的改良。然而這樣的方式卻遭受到民間以及學界兩方同時的反對，以開源節流的想法來看，不能夠總是叫納稅人把薪水往水桶裡頭越倒越多卻不去有效的填補漏洞；藥價黑洞的問題、醫療資源的浪費；我們看不到政府積極的作為，包含精準的精算評估、以及撇開政治操作，純以財務觀點所作出的決策，並引以為實踐基礎；除了無法有效革除弊端，政府對於最終責任亦沒有明確的介入；政府能夠改革的面向很廣，舉凡設計降低老年開銷計畫讓老年生活對於年金的依賴性能夠降低、提升勞動參與率以改善投保以及給付的平衡等等，都能夠讓未來制度的困境有所改善。
7. 全國產業總工會主張，改革勞保年金制度的同時，應該連同其他退休制度一同檢討；其次，維持確定給付之社會保險；第三，勞保的所得替代率不能降低；第四，政府撥補必須列為優先選項；第五，應重新精算，並增加投資績效以改善財源問題，確實設立防範投機弊端之機制；在感善之後，如財務還有不足，才以官方提出的提高保險費率、檢討平均月投保薪資方案，並且評估對勞工的影響，決定各項工具之優先順序與幅度。

全國教師工會總聯合會羅德水副秘書長：

1. 總共分三個部分，第一個為當前公部門退休制度的問題，第二個部分是官版年金改革的問題，最後則是對年金改革的建議。
2. 複雜的退休制度造成了非常特殊的管理模式，不是單指不同業別間的連結性，單就自身業別就已經非常繁瑣，多數人對於以後可以領取多少、如何計算、國家給予的保障是如何等完全搞不清楚，若再加上退休制度的世代差異性則又更為複雜。
3. 退休基金的管理機關：國民年金的主管機關為內政部，其委託勞保局辦理業務，勞委會負責勞保基金，監理機構為勞工保險監理委員會。勞退新舊制的主管機關則是勞委會以及勞工退休基金監理會。國營事業員工的主管機關又分別列屬經濟部、交通部。

4. 公務人員保險的第一層是公保準備金，主管機關為銓敘部，並委託台銀的公保部門代操，其可以說是台灣現在唯一一個足額準備的退休金，其餘包括退撫和勞保都是部分準備。第二層是退撫基金，主管機關為考試院，他是一個二元組織的架構，有監理會和管理會。監理會的主委是考試院副院長兼任，管理會主委則是銓敘部部長兼任，銓敘部部長一方面是退撫基金管理委員會主委，一方面又是退撫基金監理會的監理委員。
5. 私校是一個變形的整存零付，他們是公保，非勞保，故私校的職員約 6-7 萬人到現在仍是年金孤兒。
6. 老師組工會的過程面臨最大的問題是很多老師反對，由於教育部並不知道勞保比公保好，而言組工會後要從公保改成勞保。然而後來大家才知道原來勞保比公保優渥，公保只有殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬，生育補助等共 5 種，勞保加上失業給付最少有 10 種。而在給付方面：勞保是年金，公保是 1 次性給付。
7. 目前的制度可以區分成兩塊：確定給付制和確定提撥制。確定提撥制為勞退、私校退撫。現在主要的保險包含國保、勞保、公保，軍公教退撫都還是維持確定給付制。問題的根源是這兩個制度的角力，較代表勞工的組織會比較傾向確定給付制，因為他對勞工是相對有保障的。
8. 目前的問題主要為：公私部門的退休制度有落差，雖然勞保相對較公保好，但總體的所得替代率仍舊比公部門還要好。再者是我們的媒體都是非常膚淺的討論，沒有深入問題的核心，而我們的政黨及國會的立法品質讓人無法恭維和信任。
9. 公部門的退休制度是一個動態的發展過程，公立學校老師 85 年 2 月 1 號以前就退休的人，他們的退休養老給付是公保加上退撫舊制，85 年 2 月 1 號以後退休的，是公保加上退撫舊制和退撫新制，這個制度就由以往的國家恩給變成相對提撥的儲金概念，等到這些有舊制新制年資的都過往，那就會完全過渡到新年資，即為公保加上退撫新制。
10. 未來新進人員的三層式年金制則不用再設計公部門的年金制度，完全回到勞工，連勞保和勞退都比三層式年金高。退休所得替代率本來就有世代差異，這是軍公教人員一直被汙名化的關鍵，很多媒體和大眾都認為軍公教的所得替代率比較高，事實上不是，但被放大成以為所有公教人員都這麼好。改革有一個很大的問題，是其創造了所得替代率，所得替代率本來是一個中性的指標，但在這裡卻變得不合理，這樣設計會在公教人員內部造成一種扁平化的效果，拉近高階的公教人員和低階的公教人員退休的差距，但是在算退休所得替代率的時候，變成用在職所得當分母，就會變成是對高官比較有利。
11. 決定基金財務有這幾個參數：第一為少子化和長壽的風險，第二個和第三個都是退休制度本身的問題，第二個是退休制度其中的費率、給付和退休年齡，第三個則是退休金管理的問題。
12. 我們是一個確定給付制的制度，因此一定要有跨代互助的概念，不能只想到特定世代，尤其是目前要屆退人員的利益，因為現在已經退的人退休金給付，按照隨收隨付的概念，是現在還在職的人員每個月所繳的保費。很多受雇者，他期待費率是用確定提撥制，但是我們的給付要維持確定給付制，這其中有很大的落差。
13. 官版的改革方向有三個，公教人員的部分，現行制度 35% 和 65% 改成 40% 和 60%，逐年提高費率到 18%。設立所得替代率天花板 80%，及降低退休金給付計算基準，向勞保看齊。此外，最不公平的是計算基準，變成教授本俸乘 2，副教授 1.9，助理教授 1.8，

其他中小學老師和所有的公務人員都是 1.7，兼具新舊年資者本俸乘 1.6，制度設計竟然是繳費和給付有兩種基準。且因為已經有設定所得替代率天花板，所以一些基層人員這部分可能是 0%。

14. 官版年金改革的問題，第一個是無法凝聚社會共識，還擴大社會對立。再來是偏重基金財務，卻沒辦法解決根本問題，方案不公使得基層認為這是對特定利益階級的人量身訂做的，加速跨代剝奪，對越年輕的人傷害越大。二是完全沒有談組織再造，基金各機構分散在各機關，然目前的狀況又沒辦法提升績效，整合與何仍須要討論。

中央研究院經濟所羅紀瓊教授：

1. 如何將差異非常大的觀點整合、將他部門能力範圍所及的構想納入，才不會讓整個社會分歧、對立。
2. 當初全民健保的財務制度是我負責設計的，這次二代健保檢討財務我也是副召集人，然我和大家不一樣的是，我一定要站在國家的角度。大家都認為國家應當幫我們做到所有我們所作不到的事，卻沒想到國家其實不是別人，而是我們大家。
3. 改革的三個原因：一是錢不夠，二是行業不平，最後一個是世代不均。
4. 2011 年 OECD(國際經濟合作組織)的年金瀏覽報告，寫到國家年金的難題是平衡給付的適切性與人們的負擔能力。在近期經濟和財政危機下，平衡越來越困難，而且人口老化會讓問題更為嚴重。應鼓勵民眾為自己的退休生活多儲蓄，以彌補公辦制度給付的減少。
5. 這個改革中軍公教人員被砍的、增加的程度，是遠勝過勞工的，所以改革本身對職業差異的減少是有幫助的。因為有財務壓力才要改革，然改革後又一直將其跟現制做比較，並不會有答案。現制實施了非常多年，所以在職業選擇的時候，這些應該都在選擇之列，只是我們沒有一個人有辦法看這麼遠。沒有人了解這個制度有多複雜，但如果我們總是用這個時點來批評，實際上就不太可能做事了。
6. 所有的職業選擇，所有人都應該理性的思考這些問題，薪資跟退休金本來就有替代關係。那責任和薪資對立，我對政府官員是蠻尊敬的，他們常常被人羞辱的，又要負很大的責任，所以我認為他們的薪資應該多一點。但是退休金上砍，高所得者被補貼的金額較多，這也是為什麼不能掀頂的原因，因為當制度不改，所有的給付制度都是這種直線型的。
7. 年金金額最高 60 個月，用 2007 年退休的人來計算，因為年金還沒開始，用最高 72、84 個月依序算下來，就月投保薪資的變動率，每年大約只差 2% 左右。但是年金金額開始的時候，因為要隨著你的年資和其他因素影響，還加了乙案，還有當你年金很低的時候，他加 3000 元 (0.775%)，所以他的減少幅度會比較少。

全國公務人員協會年金改革小組召集人李來希處長：

1. 沒有人反對改革，只是不明白法案在立院已經一讀完成，今天的公聽會能有什麼作用。其中公務人員撫卹法的草案有九成要朝野協商，再加上其他部份，共有一百多條草案需要協商實在非常困難。而本想藉此處理財務不穩的狀況，似乎也沒有達到目的。
2. 懷疑精算報告似乎有問題，若精算報告正確，則改革的邏輯思維錯亂：先破產的沒改、

最晚破產的先改。銓敘部、教育部並沒有聽取意見，軍人也沒有參與意見的討論，讓人十分擔心 105 年後進入軍公教的新世代，其晚年生活沒有保障。我沒聽過三層年金制通通由政府包辦的情況，通常最後一層是要留給社會或個人保險去處理的，而不是政府全包。所得替代率經過抗議就改了，非常草率。且目前的情況較造成有 11 種不同的退休制度，日後恐難整合。

3. 行業不均的情況將會更嚴重，不僅軍公教和勞工不平等，軍公教內部也依然不平等。且關於馬總統所說的“少領一點點”，其實並非真的只有一點點，以石處長的職等為例，將會少 800 到 1000 萬。
4. 主政者的參與和操作，搭便車強制提前要修法，本來時程上並沒有，只因為勞保有這個問題所以搶進，還只用 3 個月的時間就完成 97 個條文的修法工作，不只公保，還有公教人員保險、公務人員撫卹條例等多項制度。
5. 考試院或是主管機關在這波中的改革當中，對於社會上對於軍公教的誤解幾乎都沒有解釋清楚，不僅沒有說明清楚還誤導，舉出誇張的例子。考試院院長對媒體說、媒體又炒作，主管機關刻意帶頭誤導社會大眾，目的是加速改革的力道。

(二) 「退休制度及老年經濟安全---論世代正義及職業差異」焦點團體座談會(場次一：10月2日及場次二：10月9日)

會議名稱：

「退休制度及老年經濟安全---論世代正義及職業差異」焦點團體座談會

辦理目的：

臺大公共政策與法律研究中心中心現正進行一項「退休制度及老年經濟安全」研究，希望藉此對不同職業類別保險之保障差異和世代負擔上的正義性，提出理論實踐與社會政策建言。過去一兩年來，退休金議題在社會形成社會不安和隱藏的職類對立，甚至政治上的紛擾，社會成本的付出相當高，希望本研究能有政策規劃上和減少社會歧見上的貢獻。研究團隊認為，在不同類屬之間的保險，其設計理論基礎、設計緣由及其差距存在的意義性和正當性，應有更統整和討論的空間。無論是歷史論或是政治經濟論，我們都希望制度設計上有其權變依據和國際比較的思維，期盼這次的改革能有助於改善財務與促進公平。希望經由專家學者的討論，在理論與實務的對話中，去了解國家退休金政策論述的走向，因此舉辦此次焦點團體會議。

本研究主要有二個探討方向，第一是討論當前退休保險制度相關議題與問題，提出具體的老年社會保險改革方案，從台灣當前社會保險之保費提撥率、給付額度等面向進行探討和分析，第二是藉歐洲社會保險制度的改革經驗，與台灣社會保險年金制度相互對照與借鏡，期望未來的改革方案能夠達成減輕財務問題、消弭職業差距迷思、促進世代融合。以下為此次規畫討論的主要方向：

- 一、台灣老年經濟安全保障制度中的公勞保的「給付」公平性和正義性分析。
- 二、歐洲國家社會保險制度與改革經驗有哪些比較適合我國國情，可以借鏡參考的？
- 三、如何修改退休政策以促進世代正義與世代永續？
- 四、如何修改相關政策與法規以因應當前的改革需求？
- 五、其他老人經濟安全制度與措施之妥適性為何？

辦理時間：

場次一：民國 102 年 10 月 2 日上午 9 時 30 分至中午 12 點

場次二：民國 102 年 10 月 9 日下午 2 時 30 分至下午 4 時 30 分

參與人員：

主持人：

國立臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授

參與座談人員(暫定)：

場次一(10/02)出席人員：

1. 國立政治大學勞工研究所成之約教授

2. 淡江大學保險學系郝充仁副教授
3. 國立臺灣大學社會工作學系傅從喜助理教授
4. 國立中正大學社會福利學系王正教授
5. 經濟建設委員會人力規劃處陳靜雯專員

場次二(10/09)出席人員：

1. 國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授
2. 東海大學社會工作學系陳琇惠助理教授
3. 國立中正大學勞工關係學系周玫琪教授
4. 元智大學社會暨政策科學學系劉宜君副教授
5. 國立政治大學風險管理與保險學系黃泓智教授
6. 行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長

參、附件

- 一、 「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會
 (一)：「保險制度改革中的職業差異思惟」會議記錄

目錄

一、	致詞.....	58
	臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授	58
	臺灣大學公共政策與法律研究中心主任兼副校長包宗和教授	59
二、	引言-軍公教/勞工保險之世代問題.....	61
	引言一：臺灣大學社會學系薛承泰教授	61
	引言二：臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授	68
三、	與談-未來軍公教/勞工保險之世代問題與政策方向.....	74
	與談一：全國產業總工會謝創智秘書長	74
	與談二：全國教師工會總聯合會羅德水副秘書長	85
	與談三：中央研究院經濟所羅紀瓊教授	93
四、	現場提問與回應.....	97

「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(一)：「保險制度改革中的職業差異思惟」會議摘要與紀錄

- 一、 事由：「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(一)：「保險制度改革中的職業差異思惟」。
- 二、 開會時間：102年06月29日(星期六)上午09時00分。
- 三、 開會地點：集思台大會議中心-尼采廳(台北市羅斯福路4段85號B1)。
- 四、 主持人：臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授。
- 五、 紀錄：吳俊彥。
- 六、 出席單位：如會議簽到單。
- 七、 附件：「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(一)：「保險制度改革中的職業差異思惟」Power Point 簡報。
- 八、 會議概況摘要與逐字稿：

一、 致詞

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授

發言摘要：

1. 這個議題關乎全國非常多的職業人口群，特別是軍公教和勞工階層。我們受台大政治與法律研究中心委託，最後決定鎖定以老年經濟安全為討論主軸來作討論。今日的公聽會也說明我們政法中心在台大的功能性，不只是一個知識的殿堂，更是做一個社會的實踐，同時也希望我們的研究能夠作為理論實踐時的參考依據。
2. 首先我必須先釐清這個議題，軍公教/勞工保險之職業差異，本質上我們是開放的，並不是認為一定有任何的職業差異。同時這次也並非只有鎖定保險，只是較為關注軍公教勞工保險的部分，特別是老年經濟安全，而保險只是建構經濟安全的一環。
3. 經濟安全建構在第一個是儲蓄，第二個來自於職業，第三個則是社會援助或救助。老年經濟安全最好可以像聯合國於1994年所建構出來的三層式制度，有基礎的公共年金，有職業年金和商業年金，當然我們也希望不同的職業都能夠在這種情況下獲得妥善的保障。

逐字稿：

引言人、與談人以及各位同學和與會嘉賓大家好，在這麼一個美好的周末卻要談這麼一個嚴肅的議題，這個議題關乎全國非常多的職業人口群，特別是軍公教和勞工階層，我先前任職勞工科科長時覺得勞工很可憐，等到自己要退休時卻覺得軍公教好可憐，成了過街老鼠人人喊打的情況，我們受台大政治與法律研究中心委託時曾思考過，最後決定鎖定以老年經濟安全為討論主軸來作討論；今日的公聽會恰好也是說明我們政法中心在台大的功能性，做一個社會的實踐，台大不只是一個知識和研究的殿堂，同時也希望我們的研究

能夠作為理論實踐時的參考依據，非常感謝今日我們邀請來的兩位引言人和三位與談人，以及我們的包宗和副校長，他同時也是政法中心的主任，與我們一起參與的同時也在這條理論與知識實踐的道路上思考該如何位台大寫下歷史；但是就是說無論是我們這一代還是下一代都必須面對這個課題，很不巧地剛好適逢立法院臨時會結束，本來期待會有很多立法相關例如衛生或是社福委員會的委員能夠前來，但很可惜的他們可能也剛好放假去，但不要緊，我想我們今天仍舊是可以獲得很豐碩的成果，時間的關係我就不贅述，但首先我必須先釐清這個議題，軍公教/勞工保險之職業差異，本質上我們並不是認為一定有任何的職業差異，我們非常的開放，同時這次也並非只有鎖定保險，保險只是一個概念，但事實上我們是較為關注軍公教勞工保險的部分，特別是老年經濟安全的部分，而保險只是建構經濟安全的一環，各位都知道我們的經濟安全是建構在第一個是儲蓄，第二個來自於職業，第三個則是社會援助或救助，當然我們也知道老年經濟安全最好可以像聯合國於 1994 年所建構出來的三層式制度，有基礎的公共年金，有職業年金和商業年金，當然我們希望不同的職業都能夠在這種情況下獲得妥善的保障，首先，我們就先歡迎我們台大政治與法律中心主任包宗和老師做開幕詞，謝謝。

臺灣大學公共政策與法律研究中心主任兼副校長包宗和教授

發言摘要：

1. 公共政策與法律研究中心並未接受政府單位或是相關的社會團體資助，所以研究結果完全獨立，老師們所做出的結果也完全是專業上的考量。例如先前曾有立委委託我們針對社會福利政策議題做研究，也做過高齡化的研究。
2. 今天討論的題目是軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義，強調職業上的差異對於退休後的給付、照顧，是否會因為職業不同而有所不同，所以如果這個計畫能夠執行，讓相關問題能夠獲得解決，甚至做為將來政府施政上的參考，我想是非常有意義的。
3. 軍公教勞工應該是一體的，大家彼此互相照顧，假若演變成一個社會階級上的對立，會讓整個社會經濟發展變的非常蕭條，目前職內的對立非常的嚴重，感謝大家的共同投入，希望能給予我們政府單位些許建言，也希望我們的社會能夠更加和諧。

逐字稿：

計畫主持人王副院長、在座的主講人和各位朋友大家好，我今天是來學習的，非常高興能夠參加，先跟各位報告一下，我們公共政策與法律研究中心為當初李校長在任時期所

成立的，中心的主要經費來源，其一為捐贈，在此也非常感謝捐贈者的餽贈讓中心得以成立，其次則為學校的邁頂計畫，所以我們並未接受政府單位或是相關的社會團體之資助，所以我們的研究結果是完全的獨立，老師們所做出的結果完全是專業上的考量，該講什麼話就說什麼話，這也是我們中心的一個特質，例如先前曾有立委委託我們希望我們能夠針對社會福利政策議題做研究，我想薛老師是這方面的專家應該很清楚，有大約 20%左右的資源投注在社福領域，所以立委就非常關心這個社福大餅如何去劃分，所以委託我們做這方面的研究，此外，我們也做過高齡化的研究，所以我剛跟王副院長提過台灣社會目前正邁入高齡化，而大家剛好也要退休了，除了社福以外，長期照護問題未來恐怕比兒童福利還要更重要。

我們這個計畫裡面也有提到，照理來說今天我們這個社會應該是很和諧的，過去軍公教是弱勢，但今日卻變成強勢，所以整個社會氛圍演變成一種職內的對立，對社會和諧是會造成一定傷害的，像我們今天討論的題目軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義就非常好，在這邊強調說職業上的差異對於退休後的給付、他的照顧，是不是會因為職業不同而有所不同，所以如果這個計畫能夠執行，讓相關問題能夠獲得解決，甚至做為將來政府施政上的參考，我想是非常有意義的，最後，不耽誤大家的時間，我舉一個我自己切身經歷過的例子，大約半年前，我從國外開會回來，我們一群老師想說難得一起去搭個捷運，所以大家就拖著行李上車，到站後大家再各奔東西，我到木柵捷運站下車後，剛好外面有排班的計程車所以就轉搭上車準備回家了，上車後，計程車司機就開始講 18%、公務人員很可惡等等，等於說就是責備我們這個族群，說著說著，司機看我的路線因鄰近政大，想說我可能是政大的老師，於是就說像你們也可以自己拖著行李回家，也不一定要叫我的計程車，我當下不知道該怎麼回應，我只好很委婉的說假若大家都不叫你們計程車的話，那生意怎麼辦？因為我有次去台中，要去搭高鐵的路上完全沒有人搭計程車，非常的蕭條，當時我很有感觸，所以接下來我就慢慢跟他交談討論，等到要下車的時候，司機還主動幫我提行李等等，態度就完全不同了，他可能想想也有道理，大家可以想想，我們軍公教勞工應該是一體的，大家彼此互相照顧，假若演變成一個社會階級上的對立，會讓整個社會經濟發展變的非常蕭條，所以我舉這個例子就是說目前職內的對立非常的嚴重，所以我真的

很感謝王副院長還有各位老師能夠一同投入，距離這個計畫結案目前還有幾個月的時間，希望最後能夠給予我們政府單位些許的建言，最後還是希望我們的社會能夠更加的和諧，再次謝謝大家的辛勞，謝謝。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授

發言摘要：

1. 目前整個社會的氛圍是我們最擔心的，希望藉由辦公聽會能讓社會各階層能相互了解，因為每次的選舉和新聞媒體報導煽情的太多，希望能在這之中多點理性的探討，以減少社會的對立與紛擾，更能吸納大家的意見並投注心力。

逐字稿：

謝謝我們包副校長，那個司機可能當下情緒真的有點不好，不然以我們包副的親和力這麼強怎麼會讓他有階級對立的感覺；目前整個社會的氛圍是我們最擔心的，我們辦這樣一個公聽會也是希望能讓社會各階層能夠相互了解，我認為每次的選舉和新聞媒體報導的氛圍之下，煽情的太多，能不能在這之中多點理性的探討，辦公聽會的理由也在此，減少社會的對立與紛擾，當然更重要的是吸納大家的意見並投注心力，同時也是我們的期許，所以我們特別邀請許多 NGO 組織和民間團體，但今天比較可惜，不過沒關係我們還會再辦一到兩次的活動，到時候還請大家能夠一起來參與，接下來我們繼續會議流程進行，今天我們的引言人，第一位是我們社會學系的薛承泰薛老師，第二位則為國家發展研究所的辛炳隆辛老師，大家都認識的非常的多，我們這個研究就是希望能夠找到這個國家最重要的人選來參與研究，薛老師目前是總統府的國策顧問，之前也當過台北市政府社會局局長，所以對於社會工作和社會福利非常的了解，日前方從政務委員的位置退下來，我們常覺得如果馬總統少了他可能就像少了左手一般，現在好不容易撐了起來，原以為他時間到了就會回來台大沒想到又待了那麼些時日，他同時也是一個國家政策非常重要的推手，也感謝他對我們的研究幫忙非常多，接下來我們就有請薛老師，謝謝。

二、 引言-軍公教/勞工保險之世代問題

引言一：臺灣大學社會學系薛承泰教授

發言摘要：

15. 勞委會勞工保險條例修正案中關於第 69 條的修正，涉及 7.3 兆的潛藏負債，議題重大。然勞委會送審之法案共約 20 條，第 69 條並非勞委會時間上的重點，但因監察院已提出糾正，非提不可。
16. 1994 年世界銀行提出三層式年金保險體系，是由於 1990 年代歐洲經濟情勢已不如以往，同時人口結構逐步邁入高齡化，遂只能開始逐步進行改革。而台灣於 98 年 1 月 1 日起正式實施，開始將保險年金化，然而早在 95 年、96 年時，政院以配合國民年金為由，將勞保給付率調升，其實二者不需有此關聯，似是用加碼來表示關心勞工。後又在立法院某些立委的主張下，行政部門、立法部門調高給付率競相討好，以表示對於勞工權益的關切。然此舉是勞保財務危機的近因，遠因則是台灣 2003 年時的人口結構高齡化明顯。勞保年金化開始實施後，勞委會、立法和監察部門也發現財務問題，使勞委會規畫 101 年至 105 年的改革準備階段，預計到 110 年分三個階段完成改革計畫。
17. 我國已經錯過了最好的改革時機，假若前次(年金化之前)的修法能按勞委會的精算報告給付率，今天也不會那麼棘手。更糟的是，今天當有人欲進行改革，那些當時有機會改革卻沒有作的人，卻想辦法掀起切割與對立，讓改革難以進行。
18. 今天是 1.4 個小孩比 1 個老人，2025 年則是 2 個老人比 1 個小孩，那時我國老年人口將佔總人口的 20%。假若從現在開始的 13 年間不做任何的改革，所有的保險在那個時間點都將搖搖欲墜，更何況台灣在這 13 年間的人口結構變化速度將會是空前之快。
19. 不同年齡軍公教之間的不均更為明顯，制度的不斷變革不僅容易產生內部世代的不公，還可能產生所謂的「巧取」現象。將整個基金以水塔比喻，繳費是水龍頭進水，領取年金是水龍頭出水，剛開始推動勞工保險時，勞動人口較多，所以前幾年繳交的保費累積很多，但是人口不可能永遠停留在這樣的結構，勞動人口逐步老化甚至開始退休，將造成進水量逐漸減少、出水量會越來越多，甚至乾涸。
20. 經濟情況良好時，政府相關單位能投資賺取利潤，以弭平未來進水量小於出水量的情況，但投資報酬率會，特別是這幾年越來越低，沒有外水挹注水庫，退休人口又逐漸增加。
21. 媒體上名嘴掀起各行各業的比價效應，勞工的部分，因「勞退」於民國 94 年才正式開辦，尚未有人以年金方式領取，所以目前還只能領取勞保年金，一個月約 2 萬塊。一樣的工作年資，從每個月領取的絕對金額來看，軍公教能有 4-5 萬，勞工一定會覺得不平。而若從所得替代率來比較，勞工部分除非加上未來的勞退才有可能衝上 60-70%，而軍公教拿 70% 以上的人還不少。兩相對照下，當然會讓勞工感到不平！特別是有關軍公教 18% 被過度放大。
22. 之前的年代風雨飄搖，政府沒能力幫軍公教加薪，只有在退休時提供優利補償，也算是一種延遲給付。然而時代變遷，民國 90 年之後的利率是民國 72 年時想不到的。制度本身的時效性是非常重要的，而國人平均餘命的延長也是當時始料未及的。
23. 如果是因為平均餘命的拉長而延後退休年齡，那是可行的，但假若是為了節省保費支出，它是有風險的，必須視職業差異、職種的類別。另外，宣導的時候，保險費率上升、給付率下修會讓不少人誤解，其實是不同的時間點上的比較，但大家仍會覺得有被剝奪感，卻忽略了現在已退休的長者在其人生前 50 年幾乎沒有享受過社會福利。
24. 勞保採「最佳薪資」來計算退休年金，無論用 60 個月還是 120 月，都不能有效解決問題，不如用「生涯薪資」作為計算基礎，繳了多少年就多少年，將幣值調整回來，公平又可以反映工作時間的長短。
25. 「世代不均」的問題是永遠存在的，但應該用更寬廣的角度來看。現在 80 歲的人，他們前半輩子幾乎沒有享受到任何的社會福利，但是擁有相對安定的晚年。不可否認的，在年金保險制度上年輕人的確吃虧，但年輕人從出生所享有的卻是前面的人所留下來的。

逐字稿：

包副校長，王老師、辛老師，以及我們今天幾個重要的與談人，各位貴賓大家早，雖然我們今天人數不多，但現場的人都非常具有代表性，如果在這個議題上我們能夠有一些對話，因而產生共識；七月底立法院臨時會會處理這個年金保險的議題，看可不可以趁這個機會在立法院裏頭能夠丟出一些資訊，比現在提的案更進步，為未來的社會的這一代和下一代能夠有所幫助。

我剛從政務委員歸建回台大，剛好王老師有這個研究計畫，所以我就進來，因為羅副秘書長與創智兄，都有一些資料在手冊上了，所以我的論述盡可能將內容錯開，他們幾位對於年金保險這塊用力甚深，大家待會可以多聽他們的意見；剛好我們勞委會石發基處長也來到了現場，石處長於此次的年金保險改革也是要角之一。

可能是在 2012 年 4 月份，勞委會把勞工保險條例修正的案子送來行政院，其中關於第 69 條的修正，涉及 7.3 兆的潛藏負債，然而每年的中央政府總預算基本上不會超過 2 兆，各位可以知這議題有多重大。當時勞委會送進來審查之法案共約 20 條，其中 69 條當時並非勞委會時間上的重點，但又非提不可，原因在於監察院已提出糾正；同時勞委會也知該條茲事體大，非僅光勞委會和經建會就可以決定的，政府總預算每年各部會預算編列與審查就要花非常多時間，更不用說如此龐大的金額的撥補計畫，而王如玄卸下主委之後，她於某周刊訪問時也提到這點。

剛王老師也提到，為何 1994 年世界銀行提出三層式年金的保險體系，原因在於 1990 年代，歐洲經濟情勢已不如以往，同時人口結構已逐步邁入高齡化的現象，所以不得不開始逐步進行改革，而台灣於 97 年開始將保險年金化，於 98 年 1 月 1 日起正式實施，依據當時的精算報告，其給付率為 1.1%，然而早在 95 年還是 96 年的時候，政院將勞保給付率調升至 1.3%，理由是配合國民年金，其實二者不需有此關聯，看來是用加碼來表示關心勞工。所以，當 97 年初送至立法院審議時，給付率已經調升了 0.2 個百分點，立法院在某些立委主張下，大家又將其調升至 1.55%，行政部門拉高 0.2 個百分點，立法部門再拉高 0.25 個百分點，看來是“輸人不輸陣”，競相討好，表示對於勞工權益的關切，但這對於爾後的發展造成了一定的影響 -- 這是勞保財務危機的近因。遠因則是剛剛所提到的歐洲國家已於 1990 年代就開始改革，而台灣在 2003 年的時候，我國的總生育率為 1.23，已為世界最

低之列，換言之，當時我們人口結構的高齡化趨勢已經非常清楚，我國人口老化速度雖較西歐國家晚，速度卻快許多，各類年金保險危機都有持續在精算，西歐國家的改革與我國的趨勢，卻沒有在當時引起重視。98年1月1日勞保年金化開始實施後，我相信勞委會當時已經知道財務危機很快就會出現，而當時立法和監察部門也發現這個問題，致使勞委會規畫101年至105年為改革準備階段，預計到110年分三個階段完成改革的計畫。

2012年5月時，當我看到勞委會送進來的案子時，我知道69條的修正不只是茲事體大而且相關部會並未準備好，為求謹慎大家同意把69條以專案處理，然後讓其他條文先修正，避免耽擱送立法院時間。可是從6月到10月，勞委會連著幾件大事，內部人事大搬風...一個新的精算報告出爐，居然被一篇媒體引爆擠退危機！

經過半年多了，我並沒有看到有媒體報導，當時勞委會提出的69條修正條草案的內容；其實內容不只是"政府負最終支付責任"的字眼，那是較具宣示性意義，"撥補計畫"才是真正落實政府負最終支付責任的內容。說真的，我國已經錯過了最好的改革時機，假若前次(年金化之前)的修法能按勞委會的精算報告給付率，今天也不會那麼棘手。尤其糟糕的，今天當有人(不管是樂意還是被迫)要進行改革，當時有機會改革卻沒有作的人，卻想辦法掀起切割與對立，讓改革難以進行，然後再來「主持公道」...無論如何，台灣社會因此已付出很高的代價了，相當不值得！

民過45年的台灣是18個小孩比1個老人，今天是1.4個小孩比1個老人，2025年則是2個老人比1個小孩，那時我國老年人口將佔總人口的20%。我常以2025年為一個標的，因為那年的總人口數和今天差不多，假若這13年間我們不做任何的改革，所有的保險在那個時間點都將搖搖欲墜，重點是，台灣在這13年間的人口結構變化速度將會是空前之快，中華民國該如何走到2025年呢？過去有誰認真想過此問題呢？

各類退休制度與年金保險的發展，因為歷史背景的不同，事情很難說清楚。特別是軍公教這一塊，改變非常之多，不同年齡群公教之間的不均更為明顯。制度的不斷變革不僅容易產生內部世代的不公，還可能產生所謂的「巧取」現象，我認為改革的第一步，要先把漏水的部分堵住。像這個圖，也就是我常說的「水塔論」，整個基金就有如水塔，繳費等於水龍頭進水，領取年金等於水龍頭出水，剛開始推動勞工保險的時候一般來說都是勞動

人口較多的時候，所以繳交的保費前面幾年累積下來的量很不得了，全球於 1980 年代的經濟發展何嘗不是來自於各類保險基金的挹注，但是人口不可能永遠一直停留在這樣的結構，時間慢慢過去了，勞動人口逐步老化甚至開始退休，這個是大家都知道的道理，到 2025 年，我們的進水量會逐漸的減少，而我們的出水量會越來越多，甚至乾涸。雖然截至目前為止，我們水塔的進水量仍然多過於進水量（指勞保基金），但很快的，勞保到民國 109 年進水量就會開始少於出水量，到 116 年就會走到底了，以上數據都來自勞委會的精算報告，實際情況，可能會好一點。

以一般情況來說，經濟情況良好時，政府相關單位都會將水塔裡的水拿出來投資賺取利潤，並倒更多的水回去，可以弭平未來進水量小於出水量，讓水庫維持一定的水位。在 1990 年代之前，很多國家是做得到的，但 1990 年之後，主要是西歐國家，他們發現越來越難。說真的，如果投資報酬率一直能有 6% 以上，今天什麼都不必改革！投資報酬率會是多少，不是一廂情願的，特別是這幾年，可以保 2 望 3 就算不錯了！沒有外水挹注水庫，退休人口逐漸增加時，那要怎麼辦？總不能坐以待斃。

過去幾個月以來，媒體上名嘴掀起各行各業的比價效應，例如，勞工部分，因「勞退」於民國 94 年才正式開辦，目前還沒有人滿 15 年以年金方式領取，所以目前還只能領取勞保年金，一般而言，一個月了拿個 2 萬塊就不錯了，但是軍公教呢？一般認知裡一個月拿 4-5 萬是相當普遍的。一樣的工作年資，從每個月領取的絕對金額來看，勞工一定會覺得不平。第二點，若從所得替代率來比較，勞工部分不管怎麼算能有 30% 就算不錯了，除非加上未來的勞退才可能衝上 60-70%；而軍公教少說也有 60-70%，拿 70% 以上還不少。兩相對照下，當然會讓勞工感到不平！這雖然是「張飛打岳飛」的情況，但是還真的打到！我們也知道這裡面，特別是有關於軍公教 18% 被過度放大，事實上，絕大部分目前還未退休的人而言，18% 已成為歷史。

民國 49-72 年之間，那個時候政府仍是風雨飄搖的，民國 47 年甚至還爆發 823 砲戰，那個年代政府是沒有能力幫軍公教加薪的，國家唯一能做的事情就是等你退休之後，給你優利來補償，何謂優利？以當時的利率加上 50%，可以去查一下，民國 50 到 60 年代，當時的定存利率為 9-14%，加 50%，則為 13.5% 到 21% 之間，以我們今天來看，那真的是個

天價，但回到當時的時間點，是連續 20 多年皆如此的「常態」，10 趴利率在當時來看是很正常的，所以到民國 72 年的時候採取 18% 作為優利似乎不意外。總之，政府當時沒能力幫軍公教加薪，只有在退休時提供保障也算是一種延遲給付。然而因時代的變遷，到了民國 90 年之後，利率卻不到 2%，這是民國 72 年絕對想不到的。所以從這個角度來看，一個制度本身應注意其時效性，這是我們該從歷史中學到的教訓，就是所謂的「以古鑑今」，而不需要「以今非古」。

另外一件事是比較少人討論到的，民國 50 年代，國人的平均餘命是 66 到 68 歲左右，而當時的軍公教大多為男性，男性平均餘命則為 65 歲左右，想想看，即便政府給了 18% 優利，以當時的知識，不會認為是政府的重大負擔，因為退休人數少，一般也不會領很久。可是，今天我們發現許多 80 年代退休的人到了今天仍然健在，繼續領 18 趴，這難道是當年政府的「未卜先知」？這就是我前面所說的，人類之所以為人類，是因為不斷在解決問題時，又在創造新的問題，所以沒有必要去汙名化軍公教，我們必須往前看。

至於有不少人提到應該把退休年齡延後作為一種財務手段，我個人對此有些擔心，因為有些職業並不適合，例如有些政府部門人員，他原先可以退休了，一但退休年限延後，試想在這延長的 3-5 年間，他的工作型態會有如何轉變？如果有人成天上班就是看報紙喝茶，算退休金，沒有產值，又因其資深，薪水相對也高，同時也導致後進無法遞補，如此將導致吃小賠大效果，給了更高的薪水，卻只省了一點退休退休金。我不否認，有些職行業延後退休年齡，是值得的。所以即便是歐盟國家的改革，也不見得每個國家都這麼做。總之，如果是因為平均餘命的拉長而延後退休年齡，那是可行的，但假若是為了節省保費支出，它是有風險的，必須視職業差異、職種的類別。另外，宣導的時候，保險費率會往上升，給付率會往下修，這雖是個趨勢，但是「繳多領少」會讓不少人誤解，認為好像繳的多領的少，其實是不同的時間點上的比較，是比過去繳的多了一點，比過去領的少了一點。當然大家仍會覺得有被剝奪感，但我不得不說，現在拿的比較多的這一群人(已退休的長者)，在人生前面的 50 年幾乎可以說是沒有享受過這個社會的福利，以整體對國家的貢獻與獲得的福利觀之，「世代不平」真不知如何比？

至於行業不平的部分，雖然說從職業和金額等各方面來檢視，一定會有不平，但我認

為應該要從「益本比」的比較才合理。勞保的益本比，若單就勞工繳的 20% 來計算，那會超過 20 倍的，而軍公教則是會超過 10 倍，也就是勞保比公教保划算，可是若將雇主的 70% 算成勞工所有，那麼勞保「益本比」就剩下 5-6 倍了！這就是「行業不均」最棘手的部分。

前面我所提到「巧取」的部分，最近我在報紙上寫的一篇文章已有說明，我覺得勞保採「最佳薪資」來計算退休年金，無論用 60 個月還是 120 月，都不能有效解決問題，尤其是幣值是否須調整？不如用「生涯薪資」作為計算基礎，總共繳了多少年就多少年，但是幣值要調整回來，這樣誰都佔不了便宜，又可以反映工作時間的長短。今天若採用了 120 或是 144 個月的平均投保薪資，如果是滿 15 年退休者，那不就虧很大？有不少國家為了減少行政成本的支出所以才沒這樣做，但今天技術很發達了，行政成本應該不會非常高才對，這點政府是應該考慮的，可以較有效避免巧取的現象。當然，軍公教的以最後一個月來計算也可能存在巧取，因有些長官給即將退休部屬一些升遷的機會，幹了一兩年就辦退休，變成是一種酬庸，這非常不好，應該要避免才是。

最後是「世代不均」的問題，我在這邊可以說世代不均的問題是永遠存在的，但應該用更寬廣的角度來看。我常講說現在 80 歲的人，他們是經歷過戰亂的童年與青年，打拼的中年，他們前半輩子幾乎沒有享受到任何的社會福利，但是擁有相對安定的晚年，現在退休的人許多是如此。40-50 年代出生的人，是經歷過困頓的童年，打拼的青年，豐富的中青年，但可能是孤單的晚年。而 60、70 和 80 年代也就是現在的年輕人，你們打算要如何經歷？不可否認的，在年金保險制度上來說年輕人的確是吃虧，但必須從較為寬廣的角度來看，年輕人從出生所享有的難道不是前面的人所留下來的？社會要永續經營，我的報告就到這邊，謝謝各位。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

謝謝薛老師，我想他已經點出了我們國家很多保險的歷史緣由和目前的處境，政策研擬很重要的，除了歷史性的因素外，有很多需要考量的，包括社會氛圍和職業間的階層化問題，最重要的是未來的新世代和目前的世代，他們會碰到的一些狀況與問題，接下來我們歡迎我們的辛炳隆辛老師，請大家掌聲歡迎他，謝謝。

引言二：臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授

發言摘要：

1. 公教的退撫金是薪酬還是社會福利必須釐清，如果是社會福利的話，以社所得重分配角度來看，其退撫金是應該要比較低的。但假若退撫金是薪酬的部分，對應勞工的部分就是勞工退休金，那問題就會演變成職業別薪酬差異是否能被接受。且假若他是薪酬，那麼該如何判定公教退撫金是否過於優渥？現在公教人員的退撫金過於優渥都是從職業類別來加以比較，假如跳脫職業別相互比較的框架該如何判定？
2. 一個改革的基礎和必要性不應奠基於職業別的差異，在消弭職業別的差異變成改革重點的情況下，我認為它還是需要改變的。一是因為政府財政惡化，倘若公教退撫金是薪酬的一部分時，它當然需要調整、改革。第二，目前的軍公教，特別是公教可領取年金的年齡門檻過低，造成不少人領了退休金後到別的地方去工作。
3. 公教人員的薪酬過高可否作為改革的理由，這涉及公教人員的退休金是如何決定的。有的國家類似菁英主義的概念，認為公教人員它的薪酬應該要比民間部門高，有的國家則認為應以民間部門的薪資來做比較基準，另外一種則認為不能比民間部門薪資高，國家對於公務人員薪酬的方向和定調會影響看待公教人員薪酬是否有過高的問題。
4. 勞保要解決的主要兩個問題，一是財務的問題，二是給付偏低的問題。財務問題主要在於現金流量及潛藏債務。給付偏低的問題目前各界討論往往會以「所得替代率」為指標，用所得替代率來探討是一個相對值，從相對值角度來講，所得替代率對於保險的財務是非常重要的，因為它的相對值代表被保險人過去的薪資和所繳保費的多寡，與給付之間的關係；我所領的錢等於是保險的一種支付，所以所得替代率對於保險來說是有意義的，但如果是以照顧退休勞動者生活的所得來說，所得替代率意義不大，舉例來說，當未來 10 年、20 年，台灣的薪資一直不成長，用所得替代率等於代表你退休後的所得也不會成長，工作低薪化，個人的儲蓄降低，這個時候等於對政府所建構的所謂老年經濟安全的依賴度會更高；換句話說，在工作低薪化的情況下，所得替代率應該要更高才對，如此才能保障勞動者退休後的生活。
5. 所得替代率到底是不是一個好的指標？從所得替代率來看的話，把勞退、勞保加起來的所得替代率可以達到五、六成以上，在國際來比並不低；但從絕對金額來看，卻不足以保障勞工退休後的生活。我們不認為它是低的，可是這樣一個指標本身其實是具有迷思的。
6. 目前有很多政策問題的思維在於把一個絕對性的問題轉化為相對性，就是你貧窮，我解決你的貧窮問題的方法就是，同時也讓別人不要那麼有錢，就解決你的問題了；如果把公教人員的退撫金拉低，勞工的退休生活就能改善嗎？唯一可以讓這些問題連結在一起的就是，除非把減少公教退撫金所省下來的錢來挹注勞保，否則這兩個其實是各自獨立的問題。
7. 沒有職業別差異是核心問題嗎？如果不是，社會大眾應該去思考消弭職業別的差異是有助於解決當前核心問題，還是使問題更難以解決？我認為只會讓問題更難解決，兩個本來是獨立的問題，把它綁在一起只會讓問題更加的複雜化。
8. 關於勞保問題的兩難，財務問題以及給付偏低，當我們要解決財務問題，不外乎降低給付水準，也讓給付偏低問題更為嚴重；若提高保費，相對雇主也一定會轉嫁；最近剛做過一個研究，不管是勞退還是勞保，雇主對於增加的勞保轉嫁給勞工的情況是非常的普遍的，比例高達 7 成；當雇主有轉嫁行為出現的時候，工作低薪化的問題就更為嚴重，進一步致使個人儲蓄減少，同時導致對政府的勞保年金更為依賴，給付偏低的問題將會更加倍被凸顯出來。

9. 若解決給付偏低的問題，提高給付水準會讓財務問題更加惡化，如果提高投保薪資上限，根據勞委會的說法一定會讓財務問題更加惡化，所以在目前這種情況下，要解決勞保問題就一定要另闢財源，相對的也就要增加政府的財務責任；從稅制問題來看，導致沒錢的原因不在於乖乖繳稅的勞工和軍公教，真正的問題點在於給予企業太多的免稅。如果不想增加政府財政問題，就必須降低對於高所得者的補助，因此我的建議是不但要降低補助，我們更希望高所得者多繳錢、少領錢，也就是我贊成提高投保薪資上限，但是對於高所得者的所得替代率則應降的更低。

逐字稿：

副校長還有各位先進大家好，時間問題所以我就直接做一個簡單的報告，。不管是薛老師也好或是底下三位與談人，都準備了非常豐富的資料，有關於制度的變革和說明，所以我就先不談這部分的問題，直接切入談所謂的職業差異問題，希望能夠拋出來取得一些立基，。基本上來說，當我們講到職業差異問題的時候，我們必須問個問題，公教的退撫金，是薪酬還是社會福利？我想這個必須釐清，如果是社會福利的話，那麼公教退撫金就不應該比一般勞工優渥，甚至應該更低，因為普遍來說公教人員的待遇，相較勞工階層，在這十年來的低薪化問題上來說，公教人員的待遇是很高的，所以在這種情況下，以社會福利的所得重分配角度來看，他其退撫金是應該要比較低的，但；假若他退撫金是薪酬的部分，就像剛剛薛老師所談的，我們講的是公保和公教的退撫金，對應勞工的部分就是勞工退休金，所以妳會認為他是一個社會福利還是薪酬？我想這個問題必須要先釐清，如果他是薪酬，那問題就會演變成職業別薪酬差異是否可以被接受？如果我們認為不同的職業，薪酬本來就不會一致，再者，如果是可以被允許的，那麼消弭職業別的差異是否已經變成應該成為此次改革的重點？我想這次年金改革所導致的職業別差異，這是始料所不及的，。再往下問，假若他是薪酬，那麼我們該如何判定公教退撫金是否過於優渥？我們現在說公教人員的退撫金過於優渥都是從職業類別來加以比較，可是假如跳脫職業別相互比較的框架，認為他它是薪酬的一部分，那麼該如何判定他的退輔金是否過於優渥？這是應該去思考的問題。

再者，假若是薪酬的話，公教退撫金是否就不須改革？我一直認為當我們把消弭職業別差異變成一個重點的時候，會產生一個矛盾現象，如果他是重點，舉例來說倘若我們把勞工退休金或是勞保拉高，不就等於表示沒有職業別的差異下，公教退撫金就沒有改革的必要？一個改革的基礎和必要性，是不是應該要奠基於職業別的差異？我認為不是的，換

句話說，我認為公教退撫金需要改革的理由不是為了但如果它是薪酬的一部分，消弭職業別的差異變成改革的重點情況下，我認為它還是需要改變的，理由何在？第一，而是因為政府財政惡化，以民間企業來說，當老闆不賺錢的時候，你要求他一定要付那麼高的薪酬和退休金，這是不合理的，同理來說，倘若公教退撫金是薪酬的一部分時，當然我們的老闆也就是政府的財政惡化時，它當然需要調整、改革；第二，此外，我認為需要改革的另一原因是人力資源的配置效應，如我們所看到的，目前的軍公教，特別是公教部分，他可領取年金的年齡門檻過低，造成不少人領了退休金後到別的地方去工作，就人力資源的配置效應來說，這種情況是應該被檢討的。至於能否以公教人員的薪酬過高作為改革的理由，我認為這涉及？這又要如何判定？公教人員的退休金也就是薪酬，它是如何決定的。從理論上來說，以國際比較角度來看，有的國家認為公教人員它的薪酬應該要比民間部門高，類似菁英主義的概念，例如新加坡、日本；有的國家則是認為，以民間部門的薪資來做比較基準，應該要向民間部門看齊的，再來另外一種認為它不能比民間部門薪資來的高，應該更低，例如台灣早期經濟正在發展的時候，我們的公務人員薪資之所以壓這麼低的原因，所以這種情況下，到底哪一個是國家對公務人員薪酬的方向和定調，如此之下就會影響看待公教人員薪酬是否有過高的問題，這些是需要去釐清的，再者，需要改革得原因之一是因為人力資源的配置效應，因為我們所看到的，目前的軍公教，特別是公教部分，他可領取的給付年金過低，所以變成說常談的領了退休金後到別的地方去工作，這種情況就變成一種人力資源配置上可以探討的一個議題，換句話說，假若它是薪酬的一部分，我認為是需要改革的，改革的理由是我們剛談到的幾點。

再回到另一個層面來說，如果單就勞保的問題要解決，消弭職業別的差異可以解決真正的問題嗎？坦白說勞保真的要解決的主要是兩個問題，第一個是財務的問題，第二個是給付偏低的問題，財務問題主要在於一、現金流量，也是馬上要發生的，我想這點大家應該沒有什麼異議，第二個是潛藏債務，有些勞工團體、有些學者認為潛藏債務是商業保險的概念，在社會保險方面是沒有所謂潛藏債務的問題，所以他們會認為政府和部分學者過度誇大勞保的財務問題，關於這點我認為看你要怎麼去看，但我個人認為它確實是一個問題，。再來則是給付偏低的問題，詳細的待會創智會談到我這邊就先不深入，而目前各界

在討論此問題時往往會以「所得替代率」為指標，但對於應該用投保薪資還是實際薪資計算，以及應該用終身平均或退休前平均薪資所得計算，各界仍無共識。此外，以所得替代率為衡量指標會出現一種迷思我們一直有所謂的所得替代率的迷思，第一個，除了所得替代率的計算方式問題外，亦即我們在乎的是退休後，所得的絕對值，還是相對值？如果用所得替代率來探討是一個相對值，從相對值角度來講，所得替代率對於保險的財務的問題角度來看，它是非常重要的，因為它的相對值代表被保險人過去的薪資和所繳保費的多寡，與給付之間的關係；我所領的錢等於是保險的一種支付，所以所得替代率對於保險來說是有意義的，但是如果是以照顧退休勞動者生活的所得來說的話，我認為所得替代率意義不大，舉例來說，當未來 10 年、20 年，台灣的薪資一直不成長，用所得替代率等於代表你退休後的所得也不會成長，當你工作低薪化之後，個人的儲蓄降低，這個時候等於對政府所建構的所謂老年經濟安全的依賴度會更高，所以換句話說，在工作低薪化的情況下，所得替代率應該要更高才對，如此才能保障勞動者退休後的生活，所以到底以所得替代率來概括勞動者的退休生活來說，它到底是不是一個好的指標？我之所以提出來，主要是因為如果從所得替代率來看的話，我們認為它不低，根據國際比較，把勞退、勞保加起來的所得替代率可以達到五、六成以上，在國際來比並不低，但從絕對金額來看，卻不足以保障勞工退休後的生活。我們不認為它是低的，可是這樣一個指標本身其實是具有迷思的，

針對上述財務問題與給付偏低的問題，所以我覺得基本上勞保要解決的問題有這些；我們要問的是減少公教退撫金，也就是消弭職業別差異，對於問題的解決會有幫助嗎？可以解決上述勞保所面對的問題嗎？我再舉個類似的情況，我們現在的住宅問題是，低所得人或是一般民眾買不起房子，可是我們在解決這個問題的時候，卻是去打豪宅、克豪宅稅，坦白說課徵再多，我們還是買不起房子，所以我們政策是什麼？就是把一個絕對性的問題轉化為相對性，就是你貧窮，我解決你的貧窮問題的方法就是，同時也讓別人不要那麼有錢，就解決你的問題了。現在有很多思維都是如此，如果把公教人員的退撫金拉低，勞工的退休生活就能改善嗎？所以在這邊我認為唯一可以讓這些問題連結在一起的就是，除非我們把減少公教退撫金所省下來的錢來挹注勞保，否則這兩個其實是各自獨立的問題，但目前各界在討論這些問題時顯然不是從這樣的角度出發，而且以當前財政惡化程度來看，

縱使刪減了退撫金，政府也不會把它用來挹注勞保。唯一可以連結起來的問題就只有政府的財政，所以這種情況下除非這樣做，否則沒辦法解決給付偏低的問題，。或者，在這種情況下，將二個問題綁在一起的作法或許可以提高勞工對於問題的忍耐度，但絕對不是解決實質問題，我想目前有很多政策問題的思維都是這樣做的，這是一種非常不好的思維。

再來就是假若沒有職業別差異，那前述的公教退撫問題就可以不用解決嗎？其實不然，還是要解決，基本上職業別的差異，我覺得目前公教退撫金的制度更需要解決，再來我們討論的問題是說，那消弭職業別的差異是個核心問題嗎？換言之，如果不是，社會大眾應該去思考那麼消弭職業別的差異是有助於解決當前核心問題，還是使問題更難以解決？我認為只會讓問題更難解決，因為這兩個本來是獨立的問題，但反而把它綁在一起，只會讓問題更加的複雜化。

另外一個則是有關於勞保的部分，我拋出一點我個人的觀察，也就是勞保問題的兩難，剛我們提到了財務問題和給付偏低的問題，當我們解決了財務問題，相對的也會讓給付偏低的問題更為惡化，原因在於要解決財務問題，不外乎降低給付水準，也因而讓給付偏低問題更為嚴重，；再來就是提高保費，但提高保費，相對雇主也一定會轉嫁，我們最近剛做過一個研究，不管是勞退還是勞保，雇主對於增加的勞保轉嫁給勞工的情況是非常的普遍的，而且比例非常高，達到7成，所以當雇主有轉嫁行為出現的時候，工作低薪化的問題就更為嚴重，進一步致使個人儲蓄減少，同時導致對政府的勞保年金更為依賴，這時候給付偏低的問題將會更加倍被凸顯出來，。另外一個問題，假若要解決給付偏低的問題，那就是提高給付水準，可是提高給付水準會讓財務問題更加惡化，剛剛薛老師有提到提高投保薪資上限，如果提高投保薪資上限，勞委會堅決反對的原因在於一定會讓財務問題更加惡化，所以在目前這種情況下，要解決勞保問題就一定要另闢財源，相對的也就要增加政府的財務責任，當然政府一定會說沒錢，這時我們就要再往上看稅制問題，導致沒錢的原因不在於勞工但也不是軍公教，因為我們都要繳稅，真正的問題點在於給予企業太多的免稅，這是另外一個面向，如果不想增加政府財政問題的時候，就像剛薛老師所談的，必須降低對於高所得者的補助，那我的建議則是不但要降低補助，我們更希望高所得者多繳錢、少領錢，也就是我贊成提高投保薪資上限，但是對於高所得者的所得替代率，應該降

的更低，我想這是我拋出來的一些問題，分享給各位，謝謝。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

發言摘要：

1. 保險強調關於外部的公平性以及內部的公平性，外部公平性是各個保險之間的公平性問題，內部的公平性則在於每個保險裏頭，到底有沒有不同的給付對象所造成的一些不公平。
2. 民國 64 年，在勞退新制、公務人員發展以前，男生平均壽命大約 66 點多，所以在規劃 18% 的時候，其實是設計不會領這麼久的，然而結果卻不符預期；福利需求中所談關於補償性的需求，指的是在職業付出的過程中，當下沒有得到應該有的職業對待，在之後給予補償性的給予，這是一個社會正義所應該有的實踐策略；任何一個歷史性的論調裏頭，其實都有所謂的背景性的因素存在，所以今天打 18%，亦可以說是時空背景的改變。
3. 世界銀行於 1994 年所提出所謂建構老年經濟安全的社會保險的三層式建構，從基礎年金、職業年金再到商業年金；2004 年，他們認為這樣子的設計有其困難度，於是加了一個零層，也就是社會救助取向，和第 4 層家庭的支持，也就是家庭式、倫理性的協助。許多亞洲國家相較於歐美之所以保險沒有倒，有很多原因來自於第 4 層的家庭支持，然而從數據上看依然是撐不了多久的，因為家庭結構的迅速變遷和脆弱性，讓我們不得不靠國家、政府，甚至是私部門

逐字稿：

謝謝辛老師，拋出了不少值得我們思考的問題，那我就想到了保險裏頭很多談到很多有關於外部的公平性還是內部的公平性，外部公平性所講的就是很多保險監的公平性問題，內部的公平性則在於每個保險裏頭，到底有沒有不同的給付對象，所造成的一些不公平，所以它最後拋出來所謂的資源重分配的概念，基本上來說保險多多少少，一定有所謂資源重分配的概念，尤其是社會保險或是商業保險，如果是社會保險的話，那整個制度設計的時候得加入這一塊，至於如何來加入，我想我們應該可以再提出來讓大家一起思考，兩位老師在今天的引言裏頭，其實無論是公務人員還是勞工，他們退休的時候，到底國家的腳色在哪裡？雇主的腳色又在哪裡？如果是公務人員保險，它的雇主應該就是政府，如果是勞工的話，他的雇主應該就是一般的企業，那雇主的腳色，政府的腳色，當然還有自己腳色，這些也是我們待會可以繼續談的地方，非常感覺兩位老師的引言，我自己也學習了不少，我剛查了一下，民國 64 年，正在勞退新制、公務人員發展以前，男生平均壽命大約 66 點多，所以就表示那時候在規劃 18% 的時候，可能都想說嶺沒有幾年，結果卻不是這樣，所以在那時候的時空背景，福利需求中所談的概念，其中有關於補償性的需求，補償性的需求是說在職業的過程中，那段時間，當時當下沒有得到應該有的職業對待，必須在之後給予補償性的給予，這是一個社會正義所應該有的實踐策略，所以假若我們今天打 18%，我們可以說是時空背景，所以任何一個歷史性的論調裏頭，其實都有所謂的背景性

的因素存在，我想薛老師講的非常的好，另外我剛查了一下，世界銀行於 1994 年提了有關於社會保險的三層式建構，也就是所謂的老年經濟安全的建構，從基礎年金、職業年金再到商業年金，可是到了 2004 年的時候，他們認為這樣子的設計，其實有他的困難度，所以後來就加了一個零層，也就是社會救助取向的，那再加入第 4 層，也就是家庭的支持，我們叫做倫理性的協助，也就是家庭式的，2004 年的那個可以讓我們去思考我們的腳色、政府的腳色、家庭的腳色，亞洲國家比較幸運的是，我們之所以保險沒有倒，有很多原因來自於第 4 層的家庭支持，可是剛大家看到薛老師提出的數據，那個也撐不了多久，所以我們必須考量的，因為家庭結構的迅速變遷和脆弱性，讓我們不得不靠國家、政府，或是靠整個所謂的私部門，非常感謝各位引言人，請大家先休息 10-15 分鐘，待會我們請 3 位與談人發表，謝謝各位。

三、 與談-未來軍公教/勞工保險之世代問題與政策方向

與談一：全國產業總工會謝創智秘書長

發言摘要：

1. 實際而言社會保險並不是造成退休金差異的主因，在制度上公保的給付是低於勞保給付的，優渥的軍公教退撫金才是差別所在。
2. 勞保改革過去以公部門勞動條件為標竿，其目的不是要拉下公部門的勞動條件，而是強調公部門的勞動條件才是應該追求的目標；不是他們擁有的太好，而是勞工部門沒有做到這麼好。
3. 從勞保與公保的比較來看，以公保 60 萬人的投保人相較於勞保的 900 萬人，過去以來政府已經對公保撥了 3600 億，而勞保卻無一分一毫；其次，及在投保薪資上，勞保採計最後 60 個月，而公保則是最後一個月；甚至不論保額上限、請領年齡以及年資採計上限都明顯是公保優於勞保；再加上有別於公職的保障，勞工較容易受到顧主的打壓，原本屬於自己的到最後被吃掉，更讓勞工覺得有所為患不均的問題。
4. 真正理想合理的退休制度應該建立在“付的起、老的起以及吃的到”之上；無論是自繳或是提撥，都應該要讓被保人能夠負擔才合理；其次，給付本身應當能夠讓保險人滿足其老年基本生活；最後所謂吃的到則是要確保制度的穩固，不要讓辛辛苦苦繳了保費的人卻領不到應有的給付。
5. 對於現在的台灣來說，以最高投保薪資 43900 來看，每個月自付兩成約 790 的保費應當還算合理的負擔範圍，然而老的起就有問題了，撇開新舊制轉換中的空窗之外，最新的貧窮線是 9829 元，而 18465 是每人平均月消費，以現在的平均勞保年金 14000 的給付金額而言根本連平均都達不到；並且根據內政部調查，老人包含看護每月所需的平均花費在 31000 元；可見現行的退休年金根本無法達到滿足老年基本生活的目的。
6. 從現況來看，退休年金制度明顯是需要改革的。然而就過去政府的改革方向來看，不外是提高費率、降低給付、拉長週期以及延後請領的“縮水”式的改良。然而這樣的方式卻遭受到民間以及學界兩方同時的反對，以開源節流的想法來看，不能夠總是叫納稅人把薪水往水桶裡頭越倒越多卻不去有效的填補漏洞；藥價黑洞的問題、醫療資源的浪費；我們看不到政府積極的作為，包含精準的精算評估、以及撇開

政治操作，純以財務觀點所作出的決策，並引以為實踐基礎；除了無法有效革除弊端，政府對於最終責任亦沒有明確的介入；政府能夠改革的面向很廣，舉凡設計降低老年開銷計畫讓老年生活對於年金的依賴性能夠降低、提升勞動參與率以改善投保以及給付的平衡等等，都能夠讓未來制度的困境有所改善。

7. 全國產業總工會主張，改革勞保年金制度的同時，應該連同其他退休制度一同檢討；其次，維持確定給付之社會保險；第三，勞保的所得替代率不能降低；第四，政府撥補必須列為優先選項；第五，應重新精算，並增加投資績效以改善財源問題，確實設立防範投機弊端之機制；在感善之後，如財務還有不足，才以官方提出的提高保險費率、檢討平均月投保薪資方案，並且評估對勞工的影響，決定各項工具之優先順序與幅度。

逐字稿：

主持人、各位老師、與會的各位嘉賓大家早，我是全國產業總工會秘書長謝創智，因為我是工會的代表，所以我的觀點就會從勞保基金的破產來談起，剛剛前面聽了主持人和兩位老師的引言，我個人是覺得這個場合還蠻愉快的，因為大家的同理心比較強，以前我們去開會的時候，常常跟一些純經濟學者抬槓、鬥嘴鼓(笑)，希望可以多一點有人文關懷的經濟學者來幫助我們，我個人其實沒有很深的學術研究根基，是純粹以一個勞動者的觀點來看，在工會的時候，我們其實接觸的都是很庶民的一般大眾，這些勞工朋友是如何看待年金制度的改革，剛剛薛老師和辛老師都談到了很多勞工朋友的心聲，我覺得他們真的是有食人間煙火，把勞工之所以對這次改革不滿，把他們的疑惑和不滿都有講出來，在座的大家都是這個領域的專家、學者或是在這個領域琢磨很久的，我們可以很清楚的釐清哪個是張飛哪個是岳飛，但是 900 萬勞工裡面，為了生活、為了三餐打拼已經忙的要死了，他哪搞得懂哪一個是張飛、哪一個是岳飛，哪一個是第一層第二層第三層，沒有多少勞工搞得懂，剛剛辛老師說他對於勞保比較熟，對軍公教比較不熟，可能他太謙虛了，不過說真的軍公教那塊太複雜我自己也不懂，我是適用舊制的勞基法，我也是領勞保，所以我們都是以跟我們切身有關的問題下去看，有時候看到軍公教退撫，不管是銓敘部的還是行政院的说帖，有時候都覺得很像有字天書，那個退休制度怎麼有一次領、月退的等等，還有很多的名詞，像什麼年功俸什麼俸 2 倍，有的要乘以 1.7，有的要乘以 2，我是越看越模糊，所以最後就會回到薛老師和辛老師所講的，不管怎麼改，我們最後還是會從絕對金額下去看，或是不管他相對不相對，我就看我們家隔壁的軍公教退休人員，周休七日然後月領七萬，結果他 60 歲還是 55 歲退休，我爸爸媽媽做到 65-70 還是吃人頭路，然後看到我們隔壁的軍公教人員，上禮拜出國，這禮拜回來還去溪頭度個假，為什麼他們每天都去運動，

我們勞工卻每天為了三餐，那個時候相對就會有不平衡，所以你也不能說為什麼勞工朋友會發出不平之鳴，一般的勞工可以這樣講，不過對於我們這些在參與政策制定過程的總工會的幹部，當然我們就不會這樣講，所以剛石處長剛進來說你們公會怎樣怎樣，我說哪個工會，你有聽過我們這樣講嗎？你有聽過德水這樣講嗎？沒有，起碼到現在為止，我們這些具有發言位置的，從來沒有仇視過軍公教，甚至我們的論點是一樣的，不只是把軍公教拉下來，因為拉下來不見得勞工就會好，所以我要先表明我的立場，接下來我們來談今天的重點。

既然今天所談的主題是職業別上的差異，有差異自然就有上有下，那哪個比較好，其實剛剛老師們也講了很多，如果從這圖上來看，其實軍公教人員又分成 85 年前和 85 年後，如果單純從勞工保險和公教保險來講，現在公教保險是一次給付，而我們勞保已經有年金而且所得替代率真的算起來也還不錯，所以單純這樣看起來，憑良心講，我覺得勞保比公保還要好，以現在來說是這樣，至於以後怎樣，目前還在修還不確定，可是對一個勞工朋友來說，他在退休的時候，他不會只有看勞保，他一定是全部來看，有 85 年以前的公教人員，他們的退休所得替代率，是遠高於勞工的，而且這一塊，剛老師們也有提到，民國 94 年才開始開辦勞退新制，所以很多人這塊是沒有的，所以他只能用綠色的這塊去看全部，所以他自然會覺得很不公平，有人會說不患寡而患不均，而我則是認為兩個合再一起是既患寡又患不均，如果是以社會保險的公保與勞保來比較，可能有些患不均的狀況，這待會我們可以再談。

依照我個人的感覺，如果我們今天是談社會保險的話，今天的公保給付是低於勞保給付的，但勞工朋友絕對不會這樣看，它絕對是全部加起來看，確實，第二層的公教退撫金相對勞工朋友來說是優渥許多的，所以當你把它拿起來看的時候就會有差異；如果純粹以公保來說，我覺得他還是有一些問題，同樣國家對待公保以及勞保，因為公教人員保險第 5 條有規定，過去潛在虧損由政府來撥補，但勞保是沒有的，不過現在是有放進去，就像薛老師剛說的，放進去不是只負最終支付責任而以，怎麼撥？如果是看數字的話，過去十幾年來，政府對公保已經撥了 4 千億，阿有人搖頭，沒有那麼多？那是多少？喔，好，3600 億，那勞保呢？沒有嘛，那公保的被保險人 60 萬，勞保被保險人 900 多萬，60 萬人過去

用了政府這樣撥進來 3600 億，可是 900 萬勞工一塊錢都沒有，那是不是有問題？我現在先聲明，我只是先把現象提出來但不代表它沒道理，那公保得滿 30 年免繳公保費和健保費，勞保的朋友知道這件事的時候會不會不平呢？我想是會的，當然新版的修正案已針對此項有改過了，再來是平均投保薪資的計算，現在勞保還是最後 60 個月，公保則是最後 1 個月，以現在來比較一定會有不平，保額的上限勞工是 43900 元，公保則是 5 萬多，所以這個也不太公平，再來則是請領年齡，勞工請領年齡為 60 歲，公教則是公保法規定退休或是資遣就可以領，公務人員退休年齡現在還沒改所以可能比勞工都還早領到，而年資採計上限，這個部分勞保是沒有上限，現在的公保則是有 30 年上限，所以這個部分反而是公保被擋住，所以兩者彼此間還是有一些差異在，最後一個問題則是剛剛薛老師和辛老師都有談到的，高薪低報還有實支實付的問題，在公部門上班的人，基本上政府都是按照法律來走，在薪水之外，再增加一些保險，國家該負擔的就去負擔，以來勞工來講，不管是勞退加 6% 還是其他，一般勞工朋友還是認為，這 6% 是不是雇主在我薪資外，依據國家法律額外給我的？其實不是呀，是我調整薪資的總數裡面所撥出來的，等於叫勞工來吸收，比較好的老闆會真的提撥 6%，可是這個 6% 是原本要做為調薪、獎金的部分，拿來做雇主該負的責任，比較狠的老闆就會認為，這是政府規定的法律，不好意思，這一部分請你自己付，所以他不是額外再加出來，本來你該得的，結果被吃掉了，所以那種感覺又會不一樣，再加上目前民間企業薪資有所變動，就有所謂固定薪資和浮動薪資，而浮動薪資往往沒有辦法充分反映在他的投保薪資上，而他的固定薪資又不高，造成他的投保薪資就很低，所以這個部分，相較於公部門在這一塊所獲得法律上的實質保障是比勞工來的多的，所以我個人認為如果從勞保和公保比起來，勞工會覺得有所謂患不均的問題，公勞保的設計上存有很大的差異在，不過這些都要改，所以要看改的結果是如何。

接下來我們回到最基本的，到底我們需要怎樣一個年金制度，剛辛老師提到，到底我們是需要一個絕對金還是相對金？既然是講退休，單純的來說，如果今天對於一個退休者，能讓他退休後、老年的生活得到安全，夠他老年的生活，比基本還要再好一點，那也許接受度會比較高，但現在好像不是；這個是楮山節考，是一部日本很有名的電影，內容是敘述一個村莊將老人家擱到山裡然後任其自生自滅的情況，非常的可憐的處境，勞委會總是

告訴我們要平等、尊嚴、安全和人性的老年退休生活，如果可以平等、尊嚴、安全 and 人性說真的就夠了，但問題是真的是這樣嗎？反觀希臘最近的破產危機，也不是所有的勞工朋友都無感，大家都有感的，也害怕這天的來臨，然而是不是國家憑藉會破產的充分理由，所以就想辦法要改，而且改的過程當中是不是只剩下降低給付、增加保費，如果真的那麼單純，那我覺得這某種程度上是種恐嚇，政府還有很多作為他是沒有做的。

最基本的，我們想要怎麼樣的退休生活？回到現實面，這種法定退休金，無論是第一層還是第二層，對台灣的勞工朋友到底重要與否？這是媒體的報導，內容述說 5 年級生有超過 4 成沒有錢存退休金，像我個人的保險是來自於商業保險，平均一個月大約 12000 元左右，可是那是 20 多年前所買的，也不是我聰明只是誤打誤撞，我們一開始以為這新聞是假的，下去問了很多勞工朋友，結果真的大家幾乎沒什麼能力再去存錢的，所以大家的口袋真的沒有能力在國家法令退休金之外能夠存的，因為現在的勞工對於養小孩和房屋貸款，幾乎沒什麼錢，薪水也低，而這篇是花旗銀行的調查，有近 4 成的民眾沒有準備退休金，所以你說當勞工要退休的時候，靠第 3 層和平常的儲蓄，在現在的台灣來說很困難，如果當 4-5 年級生，就是薛老師剛所說的可以過得比較豐厚的中年，晚年會孤單，這些人都沒有存退休金了，那後面的 6、7、8 年級生那更是可怕，所以說這張圖詮釋得很不錯，你可以退了，但你可以休嗎？我看很多台灣勞工到最後是退了還不能休，他必須繼續找工作來做，如果假若絕大多數的勞工都得仰賴法定退休金，而目前情況就是這樣，如果那兩層年金拿來還要繳房貸，因為現在政府對於青年房貸都拉長到 30-40 年，加上在職薪資又這麼低，搞不好退休金都還得拿來繳房貸，這個是勞委會網站上很快樂的圖片，快樂的活多久領多久，看起來好像很不錯，可是我覺得不是這樣，因為你活得越久越可憐，變成痛苦的活多久做多久，勞工這邊變成你只能仰賴這兩個退休金，而這兩個退休金的總額加起來，有的甚至僅有 1 層沒有 2 層，如果那 1 層又很低，沒有辦法維持生活，只能退休後繼續幹活，那真的很痛苦，所以說平均餘命比較長到底好不好，說真的不知道，以我自己的看法，到底需要怎麼樣的退休金？我沒有很高深的理論，依照我的感覺，第一個在職期間所繳的保費或是自提等等，必須要讓我付得起，如果說一個月薪水僅有 2 萬，或是現在的平均薪資約 4 萬 5，結果得繳 20%-30% 的錢，那我平常怎麼生活？不要寄望退休，光在職

期間都活不下去了，未來還有可能嗎？你看勞保未來有可能是 19.5%的費率，假設前面勞工朋友的想法是對的，這個 19.5%是從我的公資內含在裡面，變成是我所得的 19.5%就變成社會保險，如果再加上自提的 6%這塊再加上去，變成 12%，那如果那 12%又通通加進來，變成我一個月薪水的 3 成 4 成全都用來繳未來的退休金，可是我光目前就活不下去了那要怎麼辦？所以我認為我們的退休制度必須讓勞工朋友付得起，如果我一個月得花 3 成到 4 成左右的薪水來準備，那這個很可能就有問題了，再來則是要老的起，當我繳了 30 年、40 年之後，你告訴我，就算繳了那麼久，最後領的錢在台灣還是沒有辦法度過必要的老年安全生活，那這個年金是有問題的，最後很重要，要看的到吃的到，你告訴我可以活多久領多久，但最後卻不是這樣，特別是在座有 7 年級、8 年級生，我們馬總統說他可以維持他的設計 30 年不會倒，那 30 年過後呢？30 年過後不就剛好是 6、7、8 年級生剛好繳了 30 年嗎？結果我們 30 年內退的都不會倒，結果 30 年後的你們倒了，變成看的到吃不到，或是看的到悲慘的未來也吃的到那個苦果，所以以我個人來看就是要付得起、老得起也要吃的到。

那在台灣，目前這三個卑微的願望可不可能實現，就我個人看法，付得起的就目前情況來說還可以，因為不管新制還是舊制，目前都還是雇主所提撥的，除非是勞工所想的這筆錢本來就是我該得的，不管怎樣，最起碼目前在職期間，這個部分沒有負擔，保費這塊負擔也還好，依據最高投保上限 43900 來計算，勞工自付 2 成，一個月也才 790 元，我覺得這是還可以接受的，如果把它換成新制的百分比來算，等於 1 個月才 1.8%作為社會保險，1 個月 1.8%但可以拿到乘以 1.55 的所得替代率，我覺得還可以，所以這個以攬得起的退休準備，以勞工來說現在是還可以的，但老得起就有問題了，原因在於勞退舊制，目前還有不少人是適用這一塊，適用的人認為他可以領的到，但大部分的勞工朋友是領不到這塊地，但即便是新制，也還是有許多勞工朋友領不到，很多在職業工會加保的朋友或是他的雇主沒有給他的，所以有很多勞工朋友其實是領不到勞退新制的，而有雇主雇用的人理論上他可以領到新制，可是剛老師們也提到新制於民國 94 年開辦，理論上要民國 109 年才會領到，所以 109 年以前，勞工朋友他只能靠勞保年金，如果只是靠勞保年金的話，那是老得起還是老不起呢？這是最目前新的貧窮線，9820 元，而這是目前平均領的勞保年金金額，18465

元是每人平均月消費，那他每個月所領下來才 14000 元，連平均都達不到，這是現在的基本工資 19047 元，按照內政部的調查，含看護的話，老人每月支出則為 31000 元，如果數字是這樣的話，那只有 14000 元該怎麼辦？我個人認為這樣是難以維持生活的，所以我的結論是退休準備這塊還可以，但維持老年基本生活是有問題的，那他是不是真的看的到吃的到，則要看你是處於哪一個世代，如果你是最近要退休的，當然是看的到又吃的到，還吃得很好，可是如果是越晚後延那就不一定了。

那年金制度要改革嗎？馬總統堅定的說要改革，我個人認為勇氣可嘉予以肯定，因為這個不改我們也知道有問題，那這個也不會在馬總統任內發生，但他卻急著跳出來說要做制度的改革，勇氣可嘉要給予肯定，但做事情不能只靠勇氣呀，事件一出來造成很多抗議呀，這是我們勞工朋友在行政院的抗議，這圖應該是公務人員，還有老師學者專家都跳出來反對，如果這個方向策略是對的，那為什麼大家都反對？馬總統的角度出了什麼問題，從我的角度去看，就是他把所有的改革思考軸心都放在縮水，我是覺得政府還有很多積極作為可以去做，這就跟健保財務一樣，健保財務不能讓他倒呀，我們也很願意去支撐這個制度穩健下去，可是不是因為不能讓他倒，所以政府想怎麼改就怎麼改，起碼政府應該拿出一些作為，像是藥價的黑洞、醫療資源的浪費等等，像薛老師剛談到的大水桶，有很多的破洞不補，反而要我們上面再多開點水，洞越來越大，開的水完全不夠你漏，起碼要告訴我們要怎麼把漏洞補起來，當補得越多，或是不單靠我們來繳保費，企業界多貢獻一點心力、政府多貢獻一點心力，所以有些作為他如果不先做，我們就很難去相信他或是心甘情願去接受，再來則是可以信賴的精算評估，剛剛薛老師提到可能不用到 19.5%，還有一些空間，如果按照精算報告的話則是 27 點多，軍公教則要到 40%，那是多可怕的數字，那個精算我認為是可以再評估的，但目前看起來政府好像也不打算重新評估，如果純粹以財務觀點來做決策，那老年的退休安全不是只有財務觀點，它應該還有社會的觀點、人文的觀點，要把很多的觀點加進來，甚至最後，我們在這邊談得這麼理性，但到了立法院，他們幾個密室內就喬好，那是更可怕的，所以你很樂觀的以財務觀點做評估，其實對整個政策的決定好像也沒有占很大的重量，再來則是革除弊端的做法，我們剛剛看到很多，我們處長也在這邊，應該他比我還專業，勞委會很積極地做很多事情想要把這些弊端杜絕調，

但事實上目前還是有一些問題，政府應該有更積極的作為，再者，政府負有最終責任的閃躲，薛老師也因此被苛責過，我在 2100 時也當場連線和薛老師對話過，讓我們覺得說為什麼這個最終責任不趕快明確入法，當然現在是有的，不過在那個時間點上已造成政府很大的壓力，再者，優質就業計畫的不明，老年化、少子化是一定會來，可是我們的政府難道沒有很強的信心把我們帶上來嗎？我們的工作、薪資所得難道一定要維持在十幾年前那種水平嗎？不能更好嗎？如果我們薪水更高的話，投入保費的相對金額也就更高，最後他領的也許會高，但是對於增加整個保費是有幫助的，還有勞動參與率，比較少聽到政府關於勞動參與率的討論，目前台灣的勞動參與率大約 58% 左右，韓國大約 61%，新加坡則是 66%，如果以總勞動人口下去計算，只要提升 1%，等於可以提升 10 萬的勞動力，等於有 10 萬的勞保被保險人，如果說台灣現在 58%，新加坡 66%，美國 64%，或者韓國 61%，起碼都還有 3% 至 5%，甚至到新加坡的 66%，那就等於多了 8%，我們的勞保被保險人可以再多出 80 萬，打個折，50 萬，這 50 萬多少可以覆蓋掉未來少子化所缺的量，我覺得這塊我們還有空間，政府方面可不可以在積極有點作為，未來勞動參與率可以再提升，不要說新加坡，韓國起碼也多我們 3% 至 4%，就有 30 至 40 萬人，打個折也有 10 至 20 萬人，所以對於勞動參與率這方面，政府應該積極地讓一些計劃進來，最後，降低老年開銷的計畫我們也沒看到，在我這個位階而言我是看不到的，因為法定年金不能像公務人員那樣給我那麼高，那沒關係呀，你要告訴我當我老年的時候，很多的錢不用我出，如果我一個月領一萬，老年的開銷都不用我出，那我一萬也夠了呀，但現在是說很多人只靠勞保年金，最高一個月也才 2 萬，但我的老年開銷要 3 萬至 4 萬，那一定不夠，所以這塊降低老年開銷的計畫，政府有沒有作為？像是長期照護、保險等等還是有其他的問題，對於降低國人在退休後，老年的必要開銷，政府有沒有其他方法？假若有的話，就可以降低我的依賴，就不會要求所有的退休標準要多高，當然還有很多，還有，有個問題就是不尊重被改革者和在野黨，在一系列的改革當中，我覺得我們勞工團體，在很多場次上，我們被受邀者就是只能聽，像政令宣導，表達的意見說了一大堆最後也沒有被採納，如果有被採納現在也不會是這種情況，而在野黨對此也有很多批評，所以有很多人認為應該召開民間國是會議，我是很贊成應該開一個民間國是會議，不管名稱叫什麼，所有黨派和階層大家一起坐下來

談，因為這個太重要了，不是哪個政黨他獨有的權利決策，為什麼不開呢？在過去，能源也開了一個全國的會議，環境也開了，但這個卻不開，不懂在堅持什麼，所以搞到最後我們羅老師全教總就發起一個民間國是會議。

對年金改革的主張，我先談我們團體的主張，我們全產總曾經對於年金改革有這些主張，第一個，各項退休制度應該同時檢討，不能只檢討勞工，第二個維持確定給付之社會保險，在社會保險這塊應該確定給付，那勞保的所得替代率不能降低，因為現在有很多的勞工他真的僅能依賴第一層的勞保，如果再把 1.55% 往下降，等於他失去了對於他老年安全生活的立法意義了，而且從去年的軍公教年終慰問金的爭議，月領 2 萬塊以下是非常可憐的，所以年終慰問金必須繼續保有，在立法院眼中，那個領兩萬塊的看起來是很可憐的，那勞工現在最多就是領 2 萬塊，再把他下降我覺得我們是比較難以接受的，那政府撥補必須列為優先選項，增加各種投資績效，防範各項投機弊端，重新精算，如果這些該做的政府都做了以後，還有不足，那我們才來考慮以官方提出的調高保險費率、檢討平均月投保薪資這些方案，再來評估這些工具對於勞工的影響，並決定他的優先順序為何，以及幅度要多大，意思就是說前面政府該做得先做，做完後真的不行再來看看這些工具怎麼去使用。

對於年金改革有何建議，以下是純粹我個人的看法，第一個我建議不要匆促修法，不管是公務員還是勞工保險有財務危機，但這個財務危機並不是今年也不是明年，更不是這個月或是下個月破產，為何要這麼急著通過，特別是當大家意見這麼多的狀況下，我們應該讓他有更周延的討論，大家集思廣益，請各位台大的老師建議一下您的校友吧！發揮你們的影響力(笑)，第二個，要經過與當事者誠信協商程序，站在工會角度，所謂勞動條件的變更，不是讓資方任意而為，而是要透過勞資協議，今天在公部門的受雇者，我們認為廣義上也是勞工，所以作為雇主的政府，不應該未經協商就把所有制度說改就改，所以我覺得這個程序一定要去走，另外在改革的過程中把人和制度分開來看，這也是我們工會內部一再教育我們的會員，儘管我們用庶民的心理去感受軍公教的退休比我們好，但是這個好並不是這些軍公教朋友所訂的，也不是他們決定該怎麼做，絕大多數的軍公教都只是政策的被決定者，如果這個制度不好，不應該去指責這些人貪得無厭、既得利益，否則如果把人和制度混在一起，這些被混在一起的人，被汙名化的壓力，他最後會反撲，或是心

理面那種不平最後一定會擴大成為改革過程中的變數，所以人和制度一定要分開來看，尤其是作為軍公教雇主的主管機關，當你的子民被汙蔑、有不平的時候，你的態度就變得很重要，不是跟著打落水狗，利用民粹要完成個人的功業，我是覺得那種同理心一定要有，所以不能以拉下軍公教為目標，因為拉下來勞工也不會好，除非如辛老師所說把那些錢拿來補勞工，那稍微會平息一點，可是這部分我認為這不是我們的目標，薛老師 2009 和 2010 年兩次和王如玄主委和我們一起站上宣傳車，小弟剛好是副總指揮，那時候在台上其實我是在保護你，因為一分局陳分局長是擋在宣傳車的通道，那時我是站在宣傳車通道的第一個，到最後是鎮暴警察來，如果現在回顧文獻，2009、2010 當時我們的訴求有一個就是要以公部門勞動條件為標竿，我們不是要拉下公部門的勞動條件，我們認為公部門的勞動條件才是我們應該追求的目標，不是他們太好而是勞工部門沒有做到這麼好，所以我們當時的訴求就是希望所有台灣民間的受雇者條件要比照公部門，所以我們不會把拉下軍公教為目標，再來是建立不分職業別的基本保障年金我個人認為是很重要的也是應該思考的，不管任何行業，維持其老年退休生活，大家都一樣，維持一個基本的條件在，甚至很多學者也討論過回到國民年金那一塊，因為現在社會保險這麼分散，要重新彙整起來我不曉得這可行性有多高，再來是勞保年金實施前之負債由政府撥補，我自己覺得，至少要比照公教人員那種立法精神，明確的講，過去的通通來撥補，因為你說國家財政有限，等到 30 年過後要破產才要政府來負責，這 30 年間都沒撥補，最後如何能夠有能力負責？我寧願希望那個 200 億趕快思考一下，要怎麼補？夠不夠？我覺得要有實際的撥補而不是寫在法條上面而已，合理調高勞保投保上限，我認為現在有很多人都高於 43900 元，民間勞工的呼聲是真的很希望這個能夠調高，因為 43900 元下去換算，1 個月只能領 2 萬的勞保年金，還有思考高所得高補貼的必要性，這個在我們內部討論的時候，有些幹部對我有些批判，但這是我個人建議，如果以政府撥補的補貼，勞保中最低的級距大約 1 個月補貼 145 元左右，軍公教這塊如果以退撫來算起來，我記得銓敘部的資料 14 職等是顯示為 9 千多元，同樣一個政府，他對於隊底層的勞動者，一個月是補貼他 145 元，對高階文官則是 1 個月 9 千多元，他所得已經很高，但政府又補貼他很高，那我不曉得這樣是不是很不公平？如果你的財務又是很拮据的情況下，還有勞工也是，勞保裡面，所負擔的 2 成，並不會隨著你的投

保金額而有所遞減，沒有，那以後要不要思考這樣？我們內部討論，我是支持，但其實還蠻多人是反對的，所以就算支持也不能你先講，所以我現在只是很誠實的講，如果未來勞保級距往上調，那如果平常薪資已經有到比平均薪資更高的這些人，是不是政府那個 2 成還要足額的撥補？還是說 43900 往上調以後，政府的撥補可以適度的縮減，如果財務真的要這麼做才能維持的話，我個人是支持的，可這個還有待說服，進行稅制改革填補財務的缺口，稅制是政府根本必需解決的問題，該課的不課或是讓他逃掉，國家整個財政沒有錢，那要說服我們這些一毛錢都跑不掉的人要多繳錢，那真的很難接受，所以這是必須要做的，而這些社會基本的保險財務缺口，政府負有更多的責任他才有這個能力，減低退休者必要支出的費用，剛有提到，提高勞動參與率，提高就業率，目前失業率是慢慢緩降，如果就業率提高的話，未來就算少子化，還是有可能對於人數的萎縮危機稍微舒緩，如果勞工在職期間薪資水準都很高，他有能力去儲蓄做準備，他就比較不會那麼依賴整個法定退休金的必要性，如果薪資水平可以如韓國一樣，當然韓國的實質購買力跟我們還是有些差距，可是換算下來，我們的薪資水平還是落後他們，如果我們的產業能夠成長，不要再繼續從事所謂的代工產業，勞工薪資可以加以提高的話，那我們真的可以有所改變，還有就是不同保險的銜接機制，現在公務人員制度一改，很多人不見得願意考公職，所以制度間的轉換，都有可能的，但現在看起來，勞保和國保是可以併計，如果公務人員的修法，勞保或許也可以和公保併計，像我們有很多兄弟都希望可把公保年資併計在勞保這邊，目前勞委會這邊看起來還是拒絕，但未來職業流動很頻繁的狀況下，這些是有他的必要在，建構完善的基金管理機制，因為未來勞動部成立後，基金監理委員會的組織也改了，我想都是很重要的。

不要味道懸崖就翻車，馬總統勇氣可嘉，但卻沒有把相關配套措施一起施行，讓民眾心服口服，可能不到懸崖，半路就被翻了，所以小心吃緊弄破碗，更重要的是不要讓台灣回不去，回不去什麼？回不去軍公教人員對國家的信賴，回不去勞工朋友對於軍公教生活的那種嚮往，回不去過去軍公教和勞工之間沒有這麼劇烈的衝突，可現在通通回不去了，大家對政府都有怨，但亡羊補牢為時未晚，最後我要說軍公教有勞工的親友，勞工也有軍公教的親友，我們這一代有退休安全需求，我們 4、5 年級沒有退休準備金，可是下一代比

我們更有退休安全的需求，我覺得台灣是大家的，讓我們一起來合作面對，不要互相批評、互相毀滅，為政者也不要認為要完成個人的豐功偉業就蠻幹，最後對台灣將是災難一場，最後我們提出的訴求是受雇者自主立法，為什麼由少數人來決定我們的未來？當然我們公會也要檢討沒有能力去主導立法，但是我們也有在覺醒呀，所以我們和羅老師就在想說一定要交由這些少數人幫我們立法嗎？他們又不懂我們的心聲，所以我們現在要推動受雇者自主立法，那全產總代表大會的決議是我們要籌組勞動者政黨，謝謝。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

不好意思，我們已經晚了半個小時所以催你下台，非常的精彩，我想從民間勞工運動來看，是非常有概念的，尤其是具有勞工敏感度的意見，那我們接下來請羅老師。

與談二：全國教師工會總聯合會羅德水副秘書長

發言摘要：

1. 總共分三個部分，第一個為當前公部門退休制度的問題，第二個部分是官版年金改革的問題，最後則是對年金改革的建議。
2. 複雜的退休制度造成了非常特殊的管理模式，不是單指不同業別間的連結性，單就自身業別就已經非常繁瑣，多數人對於以後可以領取多少、如何計算、國家給予的保障是如何等完全搞不清楚，若再加上退休制度的世代差異性則又更為複雜。
3. 退休基金的管理機關：國民年金的主管機關為內政部，其委託勞保局辦理業務，勞委會負責勞保基金，監理機構為勞工保險監理委員會。勞退新舊制的主管機關則是勞委會以及勞工退休基金監理會。國營事業員工的主管機關又分別列屬經濟部、交通部。
4. 公務人員保險的第一層是公保準備金，主管機關為銓敘部，並委託台銀的公保部門代操，其可以說是台灣現在唯一一個足額準備的退休金，其餘包括退撫和勞保都是部分準備。第二層是退撫基金，主管機關為考試院，他是一個二元組織的架構，有監理會和管理會。監理會的主委是考試院副院長兼任，管理會主委則是銓敘部部長兼任，銓敘部部長一方面為退撫基金管理委員會主委，一方面又是退撫基金監理會的監理委員。
5. 私校是一個變形的整存零付，他們是公保，非勞保，故私校的職員約 6-7 萬人到現在仍是年金孤兒。
6. 老師組工會的過程面臨最大的問題是很多老師反對，由於教育部並不知道勞保比公保好，而言組工會後要從公保改成勞保。然而後來大家才知道原來勞保比公保優渥，公保只有殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬、生育補助等共 5 種，勞保加上失業給付最少有 10 種。而在給付方面：勞保是年金，公保是 1 次性給付。
7. 目前的制度可以區分成兩塊：確定給付制和確定提撥制。確定提撥制為勞退、私校退撫。現在主要的保險包含國保、勞保、公保，軍公教退撫都還是維持確定給付制。問題的根源是這兩個制度的角力，較代表勞工的組織會比較傾向確定給付制，因為他對勞工是相對有保障的。
8. 目前的問題主要為：公私部門的退休制度有落差，雖然勞保相對較公保好，但總體的所得替代率仍舊比公

部門還要好。再者是我們的媒體都是非常膚淺的討論，沒有深入問題的核心，而我們的政黨及國會的立法品質讓人無法恭維和信任。

9. 公部門的退休制度是一個動態的發展過程，公立學校老師 85 年 2 月 1 號以前就退休的人，他們的退休養老給付是公保加上退撫舊制，85 年 2 月 1 號以後退休的，是公保加上退撫舊制和退撫新制，這個制度就由以往的國家恩給變成相對提撥的儲金概念，等到這些有舊制新制年資的都過往，那就會完全過渡到新年資，即為公保加上退撫新制。
10. 未來新進人員的三層式年金制則不用再設計公部門的年金制度，完全回到勞工，連勞保和勞退都比三層式年金高。退休所得替代率本來就有世代差異，這是軍公教人員一直被汙名化的關鍵，很多媒體和大眾都認為軍公教的所得替代率比較高，事實上不是，但被放大成以為所有公教人員都這麼好。改革有一個很大的問題，是其創造了所得替代率，所得替代率本來是一個中性的指標，但在這裡卻變得不合理，這樣設計會在公教人員內部造成一種扁平化的效果，拉近高階的公教人員和低階的公教人員退休的差距，但是在算退休所得替代率的時候，變成用在職所得當分母，就會變成是對高官比較有利。
11. 決定基金財務有這幾個參數：第一為少子化和長壽的風險，第二個和第三個都是退休制度本身的問題，第二個是退休制度其中的費率、給付和退休年齡，第三個則是退休金管理的問題。
12. 我們是一個確定給付制的制度，因此一定要有跨代互助的概念，不能只想到特定世代，尤其是目前要屆退人員的利益，因為現在已經退的人退休金給付，按照隨收隨付的概念，是現在還在職的人員每個月所繳的保費。很多受雇者，他期待費率是用確定提撥制，但是我們的給付要維持確定給付制，這其中有很大的落差。
13. 官版的改革方向有三個，公教人員的部分，現行制度 35% 和 65% 改成 40% 和 60%，逐年提高費率到 18%。設立所得替代率天花板 80%，及降低退休金給付計算基準，向勞保看齊。此外，最不公平的是計算基準，變成教授本俸乘 2，副教授 1.9，助理教授 1.8，其他中小學老師和所有的公務人員都是 1.7，兼具新舊年資者本俸乘 1.6，制度設計竟然是繳費和給付有兩種基準。且因為已經有設定所得替代率天花板，所以一些基層人員這部分可能是 0%。
14. 官版年金改革的問題，第一個是無法凝聚社會共識，還擴大社會對立。再來是偏重基金財務，卻沒辦法解決根本問題，方案不公使得基層認為這是對特定利益階級的人量身訂做的，加速跨代剝奪，對越年輕的人傷害越大。二是完全沒有談組織再造，基金各機構分散在各機關，然目前的狀況又沒辦法提升績效，整合與何仍須要討論。

逐字稿：

主持人，各位老師、各位先進，大家早安，我和創智一樣我們都是工會幹部，我們不是學者專家，所以我也是用一個組織工作者的角度，組織有派我去參與公教人員退撫基金的建立，所以我有一些實務上的經驗，包括從去年 10 月，政府開始發動年金改革開始，就我的經驗來做報告。

總共分三個脈絡層次，第一個為當前公部門退休制度的問題，第二個部分是官版年金改革的問題，最後則是對年金改革的建議，剛才創智已經有用過這張圖，他家可以看一下我們的退休制度有多麼的複雜，很複雜的退休制度造成了非常特殊的管理模式，目前台灣

的退休金架構大概是這樣子，所以剛才薛老師提到張飛打岳飛不是沒有原因的，因為真的非常複雜，這個複雜不是單指不同業別間的連結性，而是單就自身業別就以非常繁瑣，例如很多老師根本就不了解自己的退休制度是何種樣子，不僅中小學，甚至連大學教授都不清楚，以後可以領取多少、如何計算、國家給予的保障是怎麼樣完全搞不清楚，加上退休制度是有世代的差異性，再將其加入後，更為複雜，所以根本沒多少人弄得懂，到現在還有不少媒體還會下軍公教 18% 等等，事實上那個沿革背景非常複雜，18% 不只是剛剛薛老師談到民國 60-70 年代的背景，85 年一刀切，阿扁 94、95 年的時後又改了 2 次，馬上台後到現在也改了 2 次，不光年金制度，單就 18% 過去 10 年間就改了 4-5 次，改到現在沒有人弄得懂 18% 是在改什麼，這是我們的退休制度大家可以看到有多複雜。

這些是退休基金的管理機關大家可以看一下，第一個是國民年金，主管機關是內政部，但他是委託勞保局辦理業務，勞保基金是勞委會，監理機構是勞工保險監理委員會，然後勞退新舊制的則是勞委會，再加上另一個勞工退休基金監理會，國營事業員工，主管機關又分別列屬經濟部、交通部；公保準備金，這就是我們公務人員保險的第一層，公保準備金之所以特別，是因為我們一直在談財務，那剛剛創智談到公保過去幾年有撥補，補了 3000 多億將近 4000 億，公保準備金可以說是台灣現在唯一一個足額準備的退休金，其他都是部分準備，包括退撫和勞保都是部分準備，所以要講財務危機，公保準備金是完全沒有財務危機，再來是退撫基金，也就是公教人員的第二層，各位看一下公保準備金主管機關是銓敘部，他是委託台銀的公保部門代操，退撫基金主管機關是考試院，他是一個二元組織的架構，有監理會和管理會，監理會的主委是考試院副院長兼任，管理會主委則是銓敘部部長兼任，銓敘部部長一方面是退撫基金管理委員會主委，一方面又是退撫基金監理會的監理委員，各位聽得懂嗎？夠複雜吧，我們的制度長這樣子，再來則是私校，私校本來是孤兒，但現在立了法，他的第二層不像勞保或是軍公教一樣的退撫，他是一個變形的整存零付的，例如一筆錢領出來後拿去買一個 20 年的商業保險，然後 20 年後把他攤提完畢，所以基本上私校的職員約 6-7 萬人，到現在他們還是年金孤兒，所以真的是非常複雜，包括我們老師內部，本來不能組工會，好不容易可以組工會了，整個組工會的過程面臨最大的問題是很多老師都反對，因為教育部說如果組工會，要從公保改成勞保，教育部為什麼這

樣恐嚇大家？因為教育部顯然也不知道勞保比公保還要好呀，不然怎麼會把一個不是事實的東西來恐嚇大家，重點是大家也信了，經過翻攪一輪之後，大家才知道原來勞保比公保還優渥很多，不管從提撥還是給付，公保就只有殘廢、養老、死亡、喪葬，在多一個生育補助，共 5 種，大家可以看一下勞保有幾種，最少 10 種以上，加上失業給付最少有 10 種，最後一種比較是退休給付，勞保是年金，公保是 1 次性給付，剛剛創智說為什麼我們 30 年後就不用繳保費，因為他採計就是 30 年，他不採計所以當然也不用繳保費，所以他最高採計就是 30 年的投保年資，現在立院不是有人在抗議為什麼 30 年後不用繳保費，健保費還政府補貼，所以他以後會變成 35 年，就變成 42 個基數，這是公平的，光從這邊就可以知道社會還是沒有對焦在討論，目前，我們這個制度可以區分成兩塊，一是確定給付制和確定提撥制，確定提撥制就是勞退、私校退撫，我們現在主要的保險包含國保、勞保、公保，軍公教退撫是第二層，都還是維持確定給付制，我覺得問題的根源還是要回到這兩個制度的角力去看，剛剛講說世界銀行從 1994 到 2006 年又提了五層，像代表我們勞工的組織 ILO(世界勞工組織)就有不同看法，會比較代表勞工的組織會比較傾向確定給付制這樣的制度，因為他對勞工是相對有保障的，因為世界銀行為何不這樣提，當然有很多因素可以討論。

再者，我們真的要從 DB(確定給付)轉進 DC(確定提撥)嗎？很多人很愛提智利的例子，因為世界銀行一直在講這個例子，因為他的確定給付制的基金無法維持，所以轉進到個人帳戶制，那我們現在看到的例子是智利又轉進了，因為世界銀行那套制度也沒有辦法維持較為合理的退休保障，因此又做了修正，所以如果說要與國際接軌，可能要多方的比較，從同一個平台上去比較，剛好我們在 6 月中有辦過 3 天的民間年金國是會議論壇，我們請了好幾位留德的學者，發現每個人對於德國制度解讀都不太一樣，我想這是可以再討論的，現在是說軍公教真的是首當其衝，主要問題有幾個，第一個，工私部門的退休制度確實有落差，這不容否認，雖然勞保相對公保是好的，但總體的所得替代率仍舊比公部門還要好，第二個，社會誤解，有些事情沒有辦法釐清，後面這兩個是大家看到台灣目前的現況，主要是我們的媒體都是非常的膚淺，淺碟的討論，完全沒有深入問題的核心，加上我們的政黨，國會的立法品質讓人無法恭維和信任，公部門的退休制度是一個動態的發展過程，會

被誤解的主要都在這裡，第一個是公保，分為退撫舊制和新制，第一層是社會保險，相對於勞保，第二層相對勞退，勞基法的舊制和現在的勞基法新制，各位可以看一下，他不是鐵板一塊，85年，這是老師的部分，公立學校老師85年2月1號以前就退休的人，這些教育的前輩他們的退休養老給付是公保加上退撫舊制，85年2月1號以後退休的，是公保加上退撫舊制和退撫新制，這個制度就由以往的國家恩給變成相對提撥的儲金概念，等到這些有舊制新制年資的都過往，那就會完全過渡到新年資，那就是工加上退撫新制，現在政府想要做的是，在未來新進人員的三層式年金制，光從這一點就可以得知他整個退休制度的改革是非常值得檢討，應該停下腳步好好去思考、盤整這個制度應該怎麼走下去，有很多年輕的同學，以後如果你要當軍公教人員，面對的制度是所謂的三層式年金制度，簡單來說，就是不用在設計公部門的年金制度，完全回到勞工，連勞保和勞退都比所謂的三層式年金來的高，那我們大費周章地設立一個新的制度，但卻比現有的勞工制度還不如，那我們是在改什麼？所以這個退休所得替代率本來就有世代差異，這也是軍公教人員一直被汙名化的關鍵，很多媒體和人們都認為軍公教的所得替代率都是比較高的，事實上不是的，如果從剛剛的ABC圖上就可以發現，確實有比較高的所得替代率，他出現在哪個時代？以公立學校老師為例，所得替代率比較高的人，大概是出現在民國70年任職，100年退休，如果他任教時間只有30年，他剛好有15年的舊年資，15年的新年資，他剛好佔了制度的便宜，但這也不是他去爭取的，因為原先的制度就講，舊年資的部分15年內，一年是給付5%，第16年開始，1年變1%，一樣是30年的年資，30年舊年資、30年新年資、15年舊年資、15年新年資，會有三種不同的所得替代率，15年舊年資、15年新年資會有最高的所得替代率，但是就是現在把它放大成以為所有人都這樣，所以並不是所有的公教人員都這麼好，這是銓敘部94年95年他們要改18%的時候，他們自己做的簡報，大家可以看一下，這張圖蠻值得討論的，為何所得替代率是長這樣子？剛剛講的，100年退休的所得替代率較高，再來大家有沒有發現？主管和非主管的所得替代率竟然不一樣，我請教大家一個問題，以現況為例，一個公教人員，他的退休給付，剛剛包副校長也在，我們舉例，一個校長、一個副校長、一個老師，他的年資一樣、本俸一樣，請問退休金給予不一樣？一模一樣，校長沒有多領一毛錢，因為他就是用最高的本俸乘以2倍去算給付，為什麼在

這邊呈現出來，主管人員的替代率比較低？我覺得這就是改革到現在一個很大的問題，就是出現在這裡，因為他創造了所得替代率，所得替代率本來是一個中性指標，我們的在職人員他退休後，合適的退休金給予比例，怎樣才符合水準，但在這裡卻變得很不合理，因為他把公教人員的退休金提撥和給付，本來都跟薪水無關他只跟本俸有關，所以他這樣設計會在公教人員內部造成一種扁平化的效果，拉近高階的公教人員和低階的公教人員退休的差距，但是在算退休所得替代率的時候，變成用在職所得當分母，當然就會變成是對高官比較有利，這是 18% 時候的所得替代率，月退休金本來一樣，只要本俸一樣，年資一樣，不管你是多高官、多小吏、幾職等，都一樣，月退休金都一樣，公保退休金養老優存本來也一樣，因為本來也是用本俸下去計算，年終慰問金也是一模一樣，本來退休所得一模一樣，但是所得替代率一定不一樣，因為分母不一樣，有當主管的人把主管加進去後，他的分母是不是變大了？如此所得替代率自然就不一樣。這個也是，如果適用在職所得就會變公平，因為分子不變，分母是一樣的，每個人都一樣的，這個是很被人詬病的問題，特別是基層的公教人員都在注意這一點，但是從阿扁，2005 年改 18% 到現在，這個思維完全沒有被改變，就是制定制度的人都還是這套思維在做整個改革，我覺得這是最大的問題。

再來，大家所最關心的，到底退撫基金有沒有財務問題？為何這樣問？因為很多人都認為不是要破產了嗎？但站在很多信仰隨收隨付制度的學者觀點上，這完全沒有破產問題，隨收隨付怎麼會有破產問題，我當然不是這樣的看法，甚至會回說如果是這樣子就不用改了，因為既然沒有財務問題為何要改，實質上還是有，決定基金財務就這幾個參數，第一個，少子化和長壽的風險，剛剛薛老師已經講得非常的清楚，第二個和第三個都是退休制度本身的問題，第二個，退休制度，其中的費率、給付和退休年齡是主要問題，第三個則是退休金管理的問題，我們現在完全聚焦的改革就是在退休制度，怎麼樣去調整費率和減少給付，我列出來的這些大概就是現在退基金的重要問題，就算我們現在公部門的退休制度，包括公保和退撫，都是比較接近隨收隨付的制度，但是他的精算和財務狀況還是值得參考，因為這是一個退輔基金的淨值，大約 5000 億左右，隨著參加公教人員退撫基金的人減少，費率維持 12% 的狀況，5000 億大概就是一個天花板，很難再往上，比較麻煩的是我們現在作為一個部份準備的退休金，這個是指退撫，到底我們要怎麼看待退撫基金的

經營？因為按照支持隨收隨付制度的學者主張，完全不用準備，1 個月就好了，像德國一樣，我們的退休準備只要 1 個月來做為調控就足夠了，很多人是主張這樣，假設這樣子是對的，其實也就不會有基金操作的問題，也不會有報酬率的問題，但問題是台灣並不是這種制度，我們就是有部分準備，而且金額還蠻大的，其他的參數不講，我覺得這個收支是很明確的指標，這邊大家可以看一下，我統計到 101 年底的時候，基金收支大概是這樣子，如果看這張圖如果還說他沒有財務問題，我想是睜眼說瞎話，很顯然是有問題的，軍公教退撫基金又分成 3 類人員，剛剛是一個總圖，大家可以看一下，101 年底，收入 276 億，當年度就支出 202 億，而這是軍人，軍人在民國 100 年的時候就收支逆轉了，收入 92 億，支出會 99 億，軍人如果按這這個趨勢不變，他這個破產是倒數計時的，因為很快地就把之前的老本給吃光了，這是教育人員，大概就是整個退撫基金的平均，我們整個收支大約 85%，教育人員就是 85%，預估今年大約 90%，所以預估 104 年教育人員的部分就會逆轉，所以當然很擔心，這是自基金成立以來一直被詬病的收益率問題，其實各個公共基金的收益績效都差不了多少，大概介於法定收益和台銀定存之間，因為我們有規定，基金 3 年收益率不能比台銀 2 年定存利率還要低，所以操作大概都是以打敗台銀 2 年定存為目標，各位可以看一下，所以這樣的報酬率真的很低，所以剛剛薛老師也有同樣的圖，這是阿扁在改革 18% 的時候，我們就畫了這張圖，並不是說公教人員的組織制度是完全不能調整、不能討論的，完全不是，因為我們很清楚我們是一個確定給付制的制度，我們一定要有跨代互助的概念，而不能只想到特定世代，尤其是目前要屆退人員的利益，因為現在已經退的人退休金給付，按照隨收隨付的概念，是現在還在職的人員每個月所繳的保費，所以我們怎麼可能只看到這個世代人們的利益，我覺得這是對制度根本上的誤解，現在問題是很多受雇者，確實他有一個期待，期待費率是用確定提撥制，但是我的給付要維持確定給付制，這是一個很大的落差，不可能這樣子的。

雖然我們歷次的精算報告，被很多社會福利的學者批評是用商業保險的概念去做的商業報告，不值得參考，但還是有很多數據很值得拿出來給大家看，退撫基金大約 3 年精算一次，最近一次精算是 97 年年底，2008 年 12 月 31 號當基準，那一天，有 20 萬人的在職老師，領取給付的人員有 7 萬多人，現在是民國 102 年，我們的在職人員已經少於 20 萬，

領取給付的人員可能馬上就破 10 萬，所以如果用扶養比的概念來看，在職人員顯然壓力越來越大，這是四次的精算，現在有第五次，剛剛創智所講的最適提撥率就是從這來的，最適提撥率就是假設其他參數不變下，這個基金要繳到這樣的費率，才能夠讓基金平衡，但不可能繳那麼多，42% 怎麼可能？這個對一個基層的軍公教人員來講，等於他全薪的 17% 多，因為對基層來講，他的本俸 2 倍是高於全薪的 1.26 倍，已經很接近勞保現在要改的 18%、19%，潛藏負債，這個對很多社會福利學者而言，社會保險不應該有這個概念，所以完全不採認，當然這個潛藏負債是用完全準備金的模式去估算出來，很可怕，大約 1.8 兆，差不多 1 年的中央政府總預算；我也可以接受，假若哪天改成隨收隨付，沒有準備金的隨收隨付，那我們是怎麼去面對那個制度，我認為那是另外一個層次的考量，重點是我們現在就是準備金的制度，潛藏負債就是這樣，官版的改革方向有這三個，剛剛大家也講了很多，我大概帶過一下，公教人員的部分，現行的制度是 35% 和 65%，把它改成 40% 和 60%，逐年提高費率到 18%，少領就很多限制，第一個設立所得替代率天花板，80%，降低退休金給付計算基準，向勞保看齊，12 年或 15 年平均，此外，這部分我覺得這是最不公平的計算方式，現在的計算基準，都是本薪乘以 2，不管高官小吏，現在卻變成教授本俸乘 2，副教授 1.9，助理教授 1.8，其他中小學老師和所有的公務人員都是 1.7，兼具新舊年資者本俸乘 1.6，所以像我們的常務次長，以後他有兼具新舊制年資，他就是本俸乘 1.6 去算，我們的制度設計竟然是這樣，繳費和給付是兩種基準，18% 變成固定利率+7%，不得高出 9%，剛剛講，因為他已經有設定所得替代率天花板，所以變成他這部分可能是 0%，所以我們常講說乾脆 18% 不要，這只是位特定人士訂做的 18% 利率，刪除年資補償金，這個有些在立法院已經被討論和修正了，這是之前的資料，調降月撫慰金，月撫慰金是一個錯誤比較的結果，因為勞保就有，有遺囑年金，本來要取消現在又改成 3 分之 1。

官版年金改革的問題，我覺得主要有幾個問題，第一個，無法凝聚社會共識還擴大社會對立，真的是這樣，沒有一個社會團結基礎，這個改革做不下去，然後偏重基金財務，也沒辦法解決根本問題，只能延後破產，方案不公基層難以服氣，我認為這是對特定利益階級的人量身訂做的概念，只為了不要讓他們在改革中受損，加速跨代剝奪，因為不管用多繳少領晚退，對越年輕的人受傷是越大，完全沒有談組織再造，基金各機構分散在各機

關，不見得整合是比較好，因為有人很怕變成一個怪獸，但現在這種狀況又沒辦法提升績效，到底要怎麼處理？也沒有提升績效，最大的問題，這是我們民間年金國是會議的共識，我就不再贅述，我最後就提出一個呼籲，立法院第二次臨時會，很有可能就這樣子過了，整個年金改革就拍板定案，我覺得真的是非常可怕，可能是災難，所以可不可能停下腳步好好去思考重新歸零，重新一個平台，我們那個民間國是年金會議是個蠻不錯的經驗，如果政府願意重新去面對、調整他的腳步，重新開始，設定一個期程，我們也不主張眼不見為淨，拖過一天算一天，等 2016 以後在處理，所以可能框定一個時間，2016 總統大選前，我們把這件事情，未來 1 個月要完成的事情把它延長到 3 年，用這段時間好好去盤整整個年金制度，提出可長可久的改革方案，我覺得是比較好的做法，以上報告，謝謝。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

謝謝羅老師，兩位我們兩位非政府組織的工作者都鄭重呼籲，這個時候是不是可以稍微緩一下整個政策的通過，因為下一次臨時會可能就會通過，我想是語重心長，不過我想時間的關係，接下來請羅紀瓊老師，羅老師時間壓力很大，12 點必須要離開，在座很多人我想也有很多話想說，不好意思，謝謝。

與談三：中央研究院經濟所羅紀瓊教授

發言摘要：

1. 如何將差異非常大的觀點整合、將他部門能力範圍所及的構想納入，才不會讓整個社會分歧、對立。
2. 當初全民健保的財務制度是我負責設計的，這次二代健保檢討財務我也是副召集人，然我和大家不一樣的是，我一定要站在國家的角度。大家都認為國家應當幫我們做到所有我們所作不到的事，卻沒想到國家其實不是別人，而是我們大家。
3. 改革的三個原因：一是錢不夠，二是行業不平，最後一個是世代不均。
4. 4.2011 年 OECD(國際經濟合作組織)的年金瀏覽報告，寫到國家年金的難題是平衡給付的適切性與人們的負擔能力。在近期經濟和財政危機下，平衡越來越困難，而且人口老化會讓問題更為嚴重。應鼓勵民眾為自己的退休生活多儲蓄，以彌補公辦制度給付的減少。
5. 這個改革中軍公教人員被砍的、增加的程度，是遠勝過勞工的，所以改革本身對職業差異的減少是有幫助的。因為有財務壓力才要改革，然改革後又一直將其跟現制做比較，並不會有答案。現制實施了非常多年，所以在職業選擇的時候，這些應該都在選擇之列，只是我們沒有一個人有辦法看這麼遠。沒有人了解這個制度有多複雜，但如果我們總是用這個時點來批評，實際上就不太可能做事了。
6. 所有的職業選擇，所有人都應該理性的思考這些問題，薪資跟退休金本來就有替代關係。那責任和薪資對立，我對政府官員是蠻尊敬的，他們常常被人羞辱的，又要負很大的責任，所以我認為他們的薪資應該多一點。但是退休金上砍，高所得者被補貼的金額較多，這也是為什麼不能掀頂的原因，因為當制度不改，所有的給付制度都是這種直線型的。
7. 年金金額最高 60 個月，用 2007 年退休的人來計算，因為年金還沒開始，用最高 72、84 個月依序算下來，就月投保薪資的變動率，每年大約只差 2% 左右。但是年金金額開始的時候，因為要隨著你的年資

和其他因素影響，還加了乙案，還有當你年金很低的時候，他加 3000 元 (0.775%)，所以他的減少幅度會比較少。

逐字稿：

主持人和兩位報告人，以及其他的與談人和貴賓，非常抱歉我剛從北歐回來，有個東西應該要交的，所以他們一群人在等我，因為我是主持人，所以這邊來整合最後的東西，我剛坐在這裡聽，我蠻感動的，但是也很覺得難過的是，每一個人就他所能的，把問題呈現、把答案提供，但是呢，焦點差得太多了，我之前做過伊甸基金會的董事長，所以我對於非政府組織的運作其實有些了解，不過後來我常告訴他們說，你們非常的熱心，但是很多時候會有很多的挫折，一個非常重要的原因，你只想要的，但你不知道他能夠做什麼，如果你把他的構想納進來，然後他就他能力能做的，他就會盡量的，否則的話這整個社會，是非常的分歧的、片段的、分裂的，但其實我們都沒有想過說，每個人加起來就是政府，那政府能夠做的東西，你把所有東西加起來，他能做嗎？他一定不能做的，最近我有個同事就是這樣說，我已經非常努力了，但為什麼你們要求這麼多，然後我覺得像現在這種方式在持續下去，就是對立，我可能順了多意，就違了少意，我不可能什麼東西都做到，我想這是非常基本的原則，我剛剛在想我可以講些什麼，因為我沒有那麼多的機會可以來了解，不過我還是提供一點想法，我剛看到這個東西很有趣，我自己是經濟學家，我是非常理性的，但是我幫助安寧療護去做他們的制度設計時候，經濟學家走到社會福利來其實是非常少見，我大概是其中參與最多的，我就先解釋一下，大家當初在罵全民健保也好，全民健保的財務制度，當初在經建會是我負責設計的，所以法條也是我寫的，這次二代健保要檢討財務，我也是副召集人，所以我不是不了解問題，但是我不會跟大家看同樣問題時，有一樣的角度，因為我一定要站在國家的角度，其實我非常難過的說，大家對國家都認為我做不到的，國家應該要做到，國家就是應該要來幫我的，但是沒想到國家是誰？就是我們大家，我所擔心的是說在全球化下面，剛剛我們談到代工，雇主難道願意一直做代工嗎？他不願意，但他的方向和未來在哪？現在有很多雇主也在焦慮、找不到未來可以投資的方向，或是可以努力的領域，他有錢但是他沒辦法投資，我只是覺得很有趣的是，你們講的每句話對我來說馬上就變成數字，這已經變成我的習慣了，請原諒我，大家可以看這個圖。

不管怎樣，我們剛剛說，軍公教 60 萬，勞工大約 900 多萬，所以是 1:16 或是 16:1，

換句話說公教人員要拿出 16 塊錢才能給勞工 1 塊錢，從這個角度來想說如果要做轉移的時候，這個會讓大家高興，這個就是辛教授所說的是一個相對的，還是是一個絕對的，在短時間內，相對的可以讓我們比較舒服，但是走到最後卻是絕對的才是關鍵，所以從這個角度來說，有很多的問題都需要我們來思考，我看到勞保精算的時候，我把他 3 年的精算放在一塊，我發現一個事實，99 年是 22.03%，怎麼 101 年怎麼變成 27.84，怎麼多了 4%？這是一個非常大的跳躍，為什麼這個潛藏負債突然在這裡增加很多，你說那個是年金實施，但年金是 98 年第實施的，所以其實在 99 年的精算就應該算進去，所以呢，我就把這些東西拆解來看，精算為何會造成這種差異，大家可以看一下，我就不深入了，因為沒有時間，大家說行業不平是所得替代率，我剛剛要說一下，改革的三個原因，薛教授剛也有提到，有三個原因，一個是錢不夠，一個是行業不平，另外一個是世代不均，然後改革方案呢，基於這些原因，我有整理勞工保險的，勞工保險其實就是費率往上增加，給付計算基礎拉長，給付水準沒有動但多了個乙案，我想大家都非常的清楚，但是我在這裡在放一遍是因為我後來有做一些分析，簡單來說，我把費率的調整列出來，就是每年平均收入可以增加 4.1%，全程可以增加 131%，可是我們知道，勞工從開始工作的第一天起，他繳的保險費連同雇主替他繳的，通通算起來，按照物價調整指標計算的時候呢，這是剛剛薛教授所說的，我有去算勞工保險的投資報酬，投資就是所謂你繳的保險費換算成退休的當年現值，那換算成退休的當年現值的時候，換算成 2 年期的定存利率跟消費者物價指數，如果只用保險費的話，概念上是 1:5.3，如果是消費者物價的話則是 1:7.4，如果是自付保險費的話則是 1:8.3，我這個算是包含投資和政府保險補助通通都進去了，自付是沒有的，我們從這個地方看，就會知道說，當你付 1 塊錢，所有的連利息，特別是 1980 年代的時候利率非常的高，我也有算了歷年的薪資成長率，那段時間是台灣經濟發展最好的時候，所以他成長的非常的快，所以算出來是當時交一塊錢，現在是拿 5 塊 3，如果我們制度都不改的話，以現在的利率和物價，這個東西最少會多一倍，換句話說，我交一塊錢，退休的時候可以領 10 塊錢回來，就算以 5 塊錢回來好了，我們現在是隨收隨付制，所以我一個人退休，最少有 4 個多人來養我，因為我以前只交了一塊錢，但我現在要拿這麼多錢，當人口數減少的時候，那是表示沒有那麼多人可以來養你，那你的錢要怎麼來？所以我先不講負債多少錢，

先想想拿家裡的支票簿來看，你都不可能有辦法維繫，我們只能說這個錢，負債的錢是少，我直接跳到這個，這個年金難題，是 2011 年，OECD(國際經濟合作組織)，有一個叫做 pension of glance(年金瀏覽)的報告，他就說道，OECD 國家年金的難題是平衡給付的適切性與人們的負擔能力，大家剛剛講的，我都能夠體會，我們給付夠不夠，但是對政府來講，他還得看負擔能力，然後，在近期經濟和財政危機下，平衡越來越困難，而且人口老化會讓問題更為嚴重，他的解決方案是延長工作時間，將工辦退休制度的焦點放在最需要照顧的人身上，換句話說，就是不是把公辦的制度放在所有人身上，因為做不到，第三個就是鼓勵民眾為自己的退休生活多儲蓄，好彌補公辦制度給付的減少，這是先進國家走到今天他們的一個結論，在回應一下剛剛經濟學家的觀點，我通常在會議裏面會界定自己的腳色，因為會議如果都是同樣的焦點，會講得很高興，但不會有影響力，因為大家都不改變，所以原諒我的角度來說今天的這個事，我們說職業選擇，第一點，我們看到限制有很多的問題，所以去改革，然後會有諸多的批評，可是我要說的這個改革，軍公教人員被砍的、增加的程度，是遠勝過勞工的，所以我們如果看改革本身對職業差異的減少是有幫助的，你想想，就是因為沒有錢，財務有壓力才要改革，那你現在改革後，又一直在跟現制在做比較，不會有答案的，對我來說，我就在往前說，這些勞工是今天才知道福利不同所以才來批評的嗎？是因為他被誤放在這個位置上，所以他可以有很大的不滿意？在我們來看說，現制實施了非常多年，所以在職業選擇的時候，你就知道你的職業薪資是多少，你的工作內容和升遷機會是多少，你的退休給付是多少，所以在做職業選擇的時候，這些應該都在你的選擇之列，只是我們沒有一個人有辦法看這麼遠，我也要說一句話，剛剛坐在那，我就想起當年我從美國回來的時候，中華經濟研究院給我一個工作，薪水是中研院的 2 倍，我當時不懂，我媽媽是老師，我媽媽就說進中研院，後來中華除了薪水外，接了計畫還有錢，但中研院就沒有這種，我今天講我的例子，我現在回過頭來說，沒有人了解到這個制度有多複雜，但回頭來看，如果我們總是用這個時點來批評，實際上就不太可能做事了，我在做健保的時候，和當時的勞委會主委有不同的立場，我代表衛生署去和他們談的時候有很大的針鋒相對的，但後來他入府之後他找我去做政務委員，所以說大家只是為立場下去堅持而已；我的意思是說，所有的職業選擇，所有人都應該理性的思考這些問題，

那薪資跟退休金本來就有替代關係，我們現在也是，你說會不會轉嫁，轉嫁也就是把退休金的錢全放在那上面去了，那責任和薪資對立，我對政府官員是蠻尊敬的，因為他常常是被人羞辱的，但是他又要負很大的責任，他也沒有那麼多的幕僚來做決策，因為要在這麼多的情況下做決策，又要有宏觀的，我個人是非常佩服的，所以我認為他們的薪資應該多一點，但是退休金上砍，我在年初的時候也在聯合報上寫過 2 篇文章，平均來說，我們看我們的勞工終身繳納大約 40 多萬，但卻可以領 200 多萬，但是從資料上看，最高的那個的那個人他繳了 106 萬，但他可以拿 600 萬左右，所以換句話說，高所得者被補貼的金額較多，這也是為什麼不能掀頂的原因，因為當制度不改，所有的給付制度都是這種直線型的，你繳的多，但你繳的每一塊錢都可以領回五塊多的時候，你就比別人多了多少，所以其實，我們在講一個東西抽象的來談合不合理，其實是一件事；這個年金金額，最高 60 個月，我用 2007 年退休的人，因為年金還沒開始，然後接著用最高 72、84 個月依序算下來，就月投保薪資的變動率，時間拉長，每年大約只差 2% 左右，但是年金金額的時候，因為這個年金金額要隨著你的年資和其他因素影響，這邊還加了乙案，還有當你年金很低的時候，他是加 3000 元的，是 0.775%，所以他的減少幅度會比較少，所以每一個改革我都會去算他的影響幅度有多少，我想我就講到這邊，非常抱歉，急著要走，不過我會把大家所講的東西放在心裡，在我研究和評估的時候，持續提醒我，謝謝大家。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

謝謝，我們很抱歉沒有給羅老師更多時間，是我的錯讓你時間壓力好大，其實他是真的有數據根據和想法的，把非政府組織和政府之間怎樣做連結，形成國家重要腳色的，這是我可以感受出來的，非常性情中人，以前我記得我剛回國的時候去找過他，他說了一句話，他說經濟學者常是一個冷酷的人，但是社會福利和社會學者則是擁有一個溫暖的心，怎麼找到一個平衡點，今天我們看到了，他也是越來越希望在研究中找到政府和研究中的平衡點，謝謝，接下來我們把時間開放給大家，可以到 12 點半，不曉得有人要做一些補充和回應，謝謝。

四、 現場提問與回應

臺灣大學社會學系薛承泰教授：

發言摘要：

1. 我不反對年金國是會議，但想要舉辦的人是否為切割社會的人？而他們是否為當年有機會改革卻沒去改革的人？若當時國是會議不是以政黨傾向來提的話，應會被列入慎重的考慮，且執政黨與媒體之間又互相推諉。
2. 2.90 年代前的軍公教退休金是採恩給制，世國家幫忙照顧家庭的概念，但這樣的想法應該要慢慢轉變，將來的走向是為了個人的保險，而非家庭，這樣反而是能夠比較永續的。
3. 軍公教的薪制，銓敘部應做明確之定義，大學教授進入大學的年紀並不一定，專業加給、主管加給的計算方法也需明確，改革不是革命，不能重新再來才是最困難的部份。

逐字稿：

為什麼沒有年金國是會議，這部分我講好了，我代表我的角度，我現在也不在職位，沒有關係，反正我現在沒有代表(笑)，重點在哪邊？依我來看，我絕對不會反對國是會議，但想要辦國是會議的人，是不是正好就是在切割社會的人？這是第一個要考慮的，第二個，提國是會議的人，是不是當年前面有機會改革但他沒有去改革的人？這就是重點了，這十年當中，這個議題並沒有超出這個範圍，這大家都知道，我們在 2003 年，中國民國的出生率已經是世界最低了，那個時候歐洲國家已經改革了 10 年了，這我們都知道的事情，所以這個就是很弔詭的事，如果，當時國是會議不是屬於以政黨傾向來提的話，我相信絕對會列入慎重考慮，但是偏偏那個時間點，10 月 9 號出來後，10 月 11 號開始來擠兌，光勞退就瞬間支出了 4 個月，到 2 月份才慢慢緩下來，然後到什麼時間點，那時候就是年終慰問金、18%，都在 10 月、11 月，一個個出來，然後在那個時間點就提出國是會議了，在那個時間點，以一個執政黨來說，除了剛講說應付擠兌外，提出來的人，是不是當初應該改革但卻沒有改革的人？你提的都對，我們也都認同，但基於執政黨，我們也不便講，因為會變成：你看，又把責任推到前面去，事實上我們也都已經在做了，但講這種話，媒體一定又導向：你看，又把責任推到前面去，所以這個對於執政黨也不太會去提，但會把它放在心上說，你講的都對，但是那個時間點為何不啟動？那你今天在回過頭來好像在主持公道一樣，對於一個執政黨，他很難去解釋這塊，而且造成切割，當然我們不能單說是政黨，媒體所扮演的腳色可能是有意無意的，另外我再講一下，還有一個點，在軍公教部份，在 80 年代、90 年代之前，那個改革大家還有概念嗎？照理來說退休金是個人的退休金，但是在 90 年代前退休的人，他有養家的概念，這個很麻煩，因為那個時候退休金的概念不是那麼普遍，所以那時候軍公教的退休金，那時候絕對不是考慮自己的生活，我還要養家，而

國家那時候考慮這些事情的時候，還是延續當時恩給制，幫你照顧家庭，但是這個概念要慢慢改過來，那麼整個軍公教的部份，未來當我們有國民年金、什麼都有的時候，就是每個人都有一個保險，這個保險就是為了個人，這樣的話，慢慢大家就比較能夠永續，最後一點，軍公教的薪制，我也跟銓敘部講，真的要做得明確的定義，什麼 1.6、1.7、1.8、1.9、2.0，哪有人這樣，怎麼樣都說不清楚的，雖然有人講說雖然教授年資不可能長，進入大學的時候可能都 35、40 歲了，能幹多久，怎麼累積年資都不可能長，所以高一點，但是這是怎麼樣都說不清楚的，還是會有人是很早就進來的，那麼薪制的定義要用清楚，中華民國那麼久，薪制要怎麼定義，專業加給、主管加給，到底要不要算，這個都要搞定，這整個改革，不像小朋友玩遊戲一樣，結束了可以重新再來，重新再來的意思就是革命呀，我們現在是穿著衣服改衣服啦，穿著鞋子改鞋子，是一個改革，所以困難度就在這裡。

全國公務人員協會年金改革小組召集人李來希處長：

發言摘要：

1. 沒有人反對改革，只是不明白法案在立院已經一讀完成，今天的公聽會能有什麼作用。其中公務人員撫卹法的草案有九成要朝野協商，再加上其他部份，共有一百多條草案需要協商實在非常困難。而本想藉此處理財務不穩的狀況，似乎也沒有達到目的。
2. 懷疑精算報告似乎有問題，若精算報告正確，則改革的邏輯思維錯亂：先破產的沒改、最晚破產的先改。銓敘部、教育部並沒有聽取意見，軍人也沒有參與意見的討論，讓人十分擔心 105 年後進入軍公教的新世代，其晚年生活沒有保障。我沒聽過三層年金制通通由政府包辦的情況，通常最後一層是要留給社會或個人保險去處理的，而不是政府全包。所得替代率經過抗議就改了，非常草率。且目前的情況較造成有 11 種不同的退休制度，日後恐難整合。
3. 行業不均的情況將會更嚴重，不僅軍公教和勞工不平等，軍公教內部也依然不平等。且關於馬總統所說的“少領一點點”，其實並非真的只有一點點，以石處長的職等為例，將會少 800 到 1000 萬。
4. 主政者的參與和操作，搭便車強制提前要修法，本來時程上並沒有，只因為勞保有這個問題所以搶進，還只用 3 個月的時間就完成 97 個條文的修法工作，不只公保，還有公教人員保險、公務人員撫卹條例等多項制度。
5. 考試院或是主管機關在這波中的改革當中，對於社會上對於軍公教的誤解幾乎都沒有解釋清楚，不僅沒有說明清楚還誤導，舉出誇張的例子。考試院院長對媒體說、媒體又炒作，主管機關刻意帶頭誤導社會大眾，目的是加速改革的力道。

逐字稿：

我現在是普羅大眾之一(笑)，昨天接到通知知道有這麼會所以過來聽聽，今天來的人雖然不多，但是重點是我們薛老師在，所以很重要的，他是我們馬總統的好朋友，也希望我們今天的意見能夠有適當的轉達，其實改革當然是要改革，沒有一個人會反對改革，偏偏反改革的旗子一直在我頭上盤旋不去，還好可以從幾位發言以及部份媒體的發言，有部分得導正作用，至少有人願意出來講話，不管說他們把軍公教拿來當比喻的對象，或是一

開始說得把他們拉下來，不管怎麼樣，他們會說我不是反對軍公教人員，都會強調這點，即便他後來講的話還要拿來比較，還是有意無意的要把它拉下來，那種底子感覺、相對剝奪感還是在地，不過基本上，大家在發言的時候還是相對地克制，不過今天這個會開有什麼用我不知道，因為法案已經在立法院一讀完成了，那法案的複雜度，勞保的部分其實相對單純，修的條文不過 7 條、8 條，可是軍公教幾乎是翻天覆地的改，我們公務人員退休撫卹法的草案總共有 97 條，有 84 條保留，那就是將近 9 成要朝野協商，然後我們老師的部份，有 103 條，有 6 成 5 是保留的，然後公教人員保險法也是如是通過，有半數以上是保留的，那這些條文將來都要朝野協商，所以我很佩服我們的王院長要怎麼協商，我們一個小小的會計法條文修正案就可搞半天、搞到錯誤，那我們現在有一百多、兩百個條文要協商，請問要怎麼協商？特別是這個法案的複雜度，很奇怪的，馬總統說因為財務不穩、行業不均、世代不平，所以要處理，但這次改了之後有沒有解決問題？還是沒有，財務還是不穩，因為我們公務員砍了一條腿後只能延後 6 年，那勞保幾乎沒什麼砍它說可以延後 15 年，我就不曉得為什麼，待會石處長或許可以說明一下為什麼勞保幾乎沒有刪，為什麼可以延後 15 年，那公務員砍了這麼多卻只能延後 6 年，我們一直問銓敘部，它也答不出來、也不講，基本上我們是懷疑精算報告是有問題的，整個邏輯次序都出了問題，剛剛都提到軍人會先破產，可是軍人幾乎沒有改，軍人保險法、軍士官退伍服役條例也都過了，但是軍人幾乎沒有改，軍人所得替代率依然用本俸乘以 2，它的算法是最後 3 年，然後可以延後退休 2 年，不僅沒有減少反而增加給付，可是它是最先會破產的，但它砍得最少，最晚會破產的，公務員是 120 年才破產，最後破產的先改，老師是 116 年才會破產，如果精算是正確的，整個改革邏輯思維錯亂，如果今天可以像今天這樣會議，我也參加全教總的國是會議，也不是太多人，我也參加勞動法學會的座談，大家都很熱心，可是，大家的意見，銓敘部全部都沒有聽進去，所有意見教育部都沒有聽進去，所有意見軍人都沒有參與，全部一讀通過交付朝野協商，我覺得這樣的會議，大家都相對理性看問題，如果我們層峰也好、考試院院長也好，能夠聽到，大概不敢推出這樣的法案，特別是今天我不是反對改革，我是擔心軍公教，特別是 105 年，新的世代進到這個職場後，他的晚年生活保障要怎麼處理？據我了解，可能我才疏學淺，沒有一個國家的制度，所謂的三層年金，通通由政府來

包辦，通常是不管三層五層，最後那一層總是要留給社會或是個人保險制度去處理，而不是整個政府全包了，公保他做，退撫他做，然後第三層確定提撥制也是他做，然後他的所得替代率低到比未來勞保、勞退還要低，第一層公保，要 40 年才有 15% 的所得替代率，第二層要交 40 年才有 40% 的所得替代率，原來是 30%，我去抗議後，隔兩天告訴我，調整為 40%，然後第三層費率降 2%，利率少 10%，就是將第三層放到第二層來，也沒有精算，就是我們抗議之後，才兩天就改了，分攤的比率也是，從原來的 5 成 5，抗議後也是兩天之後變成 4 成 6，我說有你這樣的執政黨還需要反對黨嗎？因為民進黨提出的是 4、6，受雇者負擔 4 成，政府負擔 6 成，銓敘部提 5 成，現在是 35、65，罵完後又改成 4、6，就可以這麼草率，然後告訴我們基金會破產，可是這個分攤比率和基金破產是兩回事，完全無關的事情，是政府財政的問題，今天要解決政府財政的問題，還是解決基金破產的問題，無論是 4 成、5 成還是 6 成，其實對基金的總數一樣是 100，跟基金破產無關可是他把它帶進來，因為前提是基金會破產，最後會影響到政府財政負擔，那今天基金的改革是解決基金的財務問題還是政府的財政問題，現在通通要解決，這麼複雜的問題他又 3 個月提出方案，各位曉得那個確定給付制和確定提撥制是學術理念，可能把它入法，這樣的制度叫確定提撥制，這樣叫確定給付制，就是學說入法，專適用於公務人員身上，專門用於老師身上，而且不適用於軍人，就是三層年金制只有老師和公務人員適用，軍人沒有改，軍人依然維持現制，罵完後，他就說未來再整合，現在已經有 7、8 種退休制度，軍人保險法、公教保險法、軍人退撫、公務人員退輔、老師退撫，還有勞退新制和勞保，然後新創的又多層年金，多兩層，105 年進來的再多兩層，總共 11 種，然後說以後再來整合，現在都沒有能力整合，等到 105 年新的制度進來後再來說整合，是要怎麼整合？剛剛講得很好，制度一定啟動就回不了頭，我們創智兄真的說得很正確，現在都回不了頭，等到 105 年，請問 11 種制度要怎麼回頭？原來是行業不均，將來會更不均，原來是軍公教和勞工的不平等，現在是軍公教和勞工只是拉近距離可是依然不平等，可是軍公教內部依然不平等，就是軍人比老師好，那老師比公務員好，老師裡面又有分大老師小老師，像薛老師你們都是大老師，他們是小老師，因為他們所得只有 1.6，但他們是乘 2，軍人也是乘 2，我到清華大學宣導的時候，他們說本俸乘 2 很好呀，副教授也說無所謂，反正有一天我也會當教授，所

以大家在比運氣，怎麼會搞得行業更不均，可是我不曉得馬總統有沒有聽到，他說六個一點點，多繳一點點、少領一點點、延後領一點點、計算拉長一點點、投資報酬率多一點點，政府再補貼一點點，六個一點點，跟各位報告、跟薛老師報告，這裡面只有一個一點點有變，就是政府連一點點也沒有，整個制度設計，政府連一毛錢也沒有補貼，還從軍公教人員摳錢，原本它要負擔 6 成 5，變成 6 成，所以他不只沒有負擔一點點，還摳人家一點點，然後投資報酬率不提，剛剛都只提到退撫的費率，我們的公保幾乎不會破產，因為他是相對穩定、足額提撥的，過去補助的 3600 億已經都弭平了，足額提撥是不會破產的，本來公保可以不用改，可它改了，現在費率從 4.5% 到 9%，將來改成 7% 到 15%，就是它提撥費率增加 50%，這是公保，一個不會破產的制度它提到 15%，費率提高 50%，然後退撫從 12% 調高到 18%，也是增加 50%，它增加 50%，叫一點點？然後給付減少 3 成，這叫一點點？請問一個科員，五等，年功 10，大概它減少 16000 元一個月，像我們處長，到常務次長，一個月減少 27000 到 33000，這個叫一點點，所以我們在講可能是馬總統的一點點，可是我們是一大點，所以說這不是檢一點點，這是一輩子的，像我們石處長職等這麼高的人，它大概要減到 800 萬到 1000 萬，這不是一點點，我們反彈不是只有反彈一點點，而是真的少很多，再來整個制度建構是草率的，是冒進的，馬總統說要穩健、要務實、要溫和，既不務實又不穩健也不溫和，而且事前都沒有溝通，這麼重大的事卻只有三個月，我之前一直談考試院提給立法院的優先法案並沒有公務人員退休撫卹法，因為退休撫卹法的修法啟動是於 103 年的年底，也就是 104 年才要開始修法，可是因為它搭了勞保的便車，因為勞保出了問題，它搶進，還搶到前面去，所以剛剛羅老師提到今天整個問題出了 4 個問題，一個是說世代落差、公私部門的問題，再來就是媒體的炒作和政黨的設計，它少了一個，就是主政者的參與和操作，主政者搭這個便車強制提前要修法，本來時程上並沒有這個法，只因為勞保有這個問題所以搶進，還只用 3 個月的時間，它就完成修法工作，97 個條文，不只公保還有公教人員保險，還有公務人員撫卹條例，跟這麼多制度，所以我們院長他當年當副院長，說他是年金改革小組的召集，也被罵得很慘，軍人不聽他的，考試院不聽他的，教授不聽他的，你看所有的版本，本來是平等的、都一樣的，軍公教不會出問題的，結果現在軍公教有這樣的落差，所以現在小學老師抗議教授、公務人員抗議軍人，當然有

些主張我也不是很贊同，所以我認為國是會議是真的要開，大家一起坐下來談，沒有人反對改革，如果基金和世代真的出了問題，那高齡化和少子化當然是個問題，但這問題應該要有所區隔的，譬如說少子化、高齡化，對於公務人員、老師和軍人是有所不同的，勞動人口少了，可是當到了就業年齡的時候，他會分流，公務人員這塊他不會少，一個缺就是一個缺，29 萬到 32 萬的公務人員他是不會變的，除非要縮減業務，可是教師有可能會減少，因為少子化的關係，班數會減少、老師會減少，軍人如果兩岸和平，一定會少的，所以軍公教人數的來源他是不同的，公務人員這塊沒有少子化的問題，勞工倒是，因為到了就業年齡的時候，勞動人口會分流，公務人員會先分掉一塊，再來是老師和軍人，可是勞工就會少了很多，可是現在看起來勞工改得最少，最先會破產的減得最少，最穩健的先砍頭，所以我們說這樣的話馬總統改革，改革是對的呀，我們有這個企圖心，有這個使命感，不會在我任內發生但我願意做，這是對的，但是馬總統可能不了解實際的內容是怎樣，這件事需要大家靜下來看，好好看是哪裡出了問題，我們今天擔心的是整個設計的文字也好，架構也好都出問題，包括剛剛提到的本俸乘 2，這點本來是有調整主管與非主管的功能，他是比主管人員低，比非主管人員高，他本來就有一個中和性的功能在，可是現在不是，他用本俸加上專業加給的加權平均數，那這樣主管人員的所得替代率就會變得非常大，像石處長，一般處長未來大約是 5 成 3，考試院長竟然說我只有 3 成 7，這都騙人，因為他是用全薪去算，因為考試院和政務委員一樣，他是兩筆薪水，一個稅費一個公費，他的主管加給就灌到公費裡面去了，他的稅費是 95000 元，然後公費是 23 萬，總共 32 萬，他用 32 萬去算他的所得替代率只有 3 成 7，但是我們的公務人員卻是本俸拿專業加給的加權平均數，所以現在就是這種錯誤的數據誤導，考試院或是主管機關在這波中的改革當中，對於社會上對於軍公教的誤解幾乎都沒有出來解釋，好歹也要說明清楚，他不僅沒有說明清楚還誤導，說一個老師領 2500 萬，退休再領 2500 萬，我在立法院公聽會有懸賞，能夠找出這樣的老師，李來希就懸賞 2500 萬，目前沒有人來領，也沒人出來解釋，一個退休老師，年資 30 年，他過去領 2500 萬，退休再領 2500 萬，現在目前為止找不到這樣一個人，這個例子是考試院院長對媒體說得，媒體又炒作，到現在還在炒作，所以主管機關刻意帶頭誤導社會大眾，目的就是希望加速改革的力道，讓社會大眾來逼迫我們閉嘴，這是非常不道

德的，這也是為什麼我一直請他下台的原因，一個主管機關、軍公教人員的大家長，可是你帶頭，提供錯誤的數字和案例，我是想說像這麼一個嚴肅的議題，剛剛創智也講到不是明天或是明年就要破產，馬總統的政見也沒有年金改革，對不對薛老師？是，黃金十年有一部份政見是我寫的，但是裡面就是沒有年金改革，不是他的政見但是他率先推出這個東西，而且考試院的優先法案也沒有這個東西可是他提前上路，沒有關係，我的意思是說像這麼嚴肅、複雜的問題，不是像這樣子草率就通過的，我現在還蠻擔心的，因為下個月 25 號，第二次臨時會要召開，因為已經通通一讀完成，我跟各位報告，老師的退輔方案 103 條，只花 3 個小時，公務人員退撫，因為我在那邊坐鎮，好歹打了 3 天仗，我臉書寫 2 天其實是三天，可是老師部份他放掉了，3 個小時，那這些通通交付朝野協商，那軍人通通沒有爭議，因為他沒有刪，幾乎沒有刪，那假若是說行業不平，可是今天改的結果沒有解決問題反而製造更多問題，財務也沒有好好處理，假如還有機會，是不是趁這時候呼籲一下，馬總統也好，行政院、考試院，大家坐下來，我們沒有反對改革，坐下來談一談，不要等 105 年新進的公務員，一進來才知道公務人員將來的退休制度比勞工還要差，所以我們公務人員的主張是，現在大家都在比來比去，將來還要再比，不如 105 年後，新進的軍公教人員，通通適用勞保，通通適用勞退條例，而且很好改，他反對(石處長)，他說這樣會增加我們勞保基金的負擔，其實不會呀，新進的人員，費率該怎麼調就怎麼調，勞動者同一個保險，基礎都一樣，都不要比，這個制度甚至比現在的公務員都還要來的好，那比 105 年進來，現在一定是好的，因為勞退 12%，今天為什麼所得替代率會低，是因為勞工都不提撥，因為他低薪化，沒有能力提撥，可是公務人員不會，國家 6%，我們自己 6%，12% 存 40 年，可以領多少錢，然後退撫、勞保，1.55，40 年，62% 的所得替代率，我願意 43900 元沒關係，那就整合了呀，沒有問題，那要解決的是解決現在制度的問題，如果在座是軍公教人員，現制我們做個適當的處理，我們以後就不會比來比去，其實這樣是最好的了，謝謝。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

很抱歉，讓你有時間壓力，應該找您來做演講者的，不好意思我漏掉了最重要的，薛

老師要不要做個簡單的回應。

臺灣大學社會學系薛承泰教授：

發言摘要：

1. 軍人的部份，可能因為將來要推募兵制，加上風險較高（以空軍為例），所以人數會減少，這可能是考量的點之一。

逐字稿：

那個軍人部分，我所了解的是因為現在軍人人數少了很多，加上將來要推募兵制，當軍人的實在很少，整個財務的中樞它相對的少很多，而且現在也擔心說將來沒有人願意當軍人，現在這個募兵制，我猜想這可能是個原因，所以軍人部分，你看全世界各地，一般來講，因為它風險很高，雖然現在兩岸和平，各位可能不曉得，空軍官校，大概到退伍的時候，那個班級大概有3成的人辮辮了，所以那些開飛機有時候在訓練，它那個風險是很高的，即便在當時你看我們有機會當兵的時候，給你很多誘惑，但還是很多人不願意當兵，所以軍人這部份我會比較保留，因為全世界很多地方，對於軍人的退休，某種程度，只是說現在是看兩岸和平，但事實上在摔飛機的、訓練過程死亡風險是真的很高的，而且加上現在是真的人數很少，這個可能是考慮之一，至於剛剛講說考試院長所提的，我倒是今天從你這聽到，因為他有出一本宣導手冊，他是不是口誤呀？因為他有出一本改革的東西裡面沒有這樣的事情，那他重複講嗎？

全國公務人員協會年金改革小組召集人李來希處長：

他是對雜誌這樣講，對媒體這樣講得，對，他重複講。

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

發言摘要：

1. 今天這個研討會的意義不只是現在，就算未來真的通過了，還是有很多方法可以補救。

逐字稿：

不好意思，待會我們吃飯的時候還可以再談，因為場地的關係，其實來希真的是，以及其他兩位，民間的人士，大家真的是肺腑之言，大概看看有沒有辦法跟總統講一下(薛老師)，先緩一下(笑)，當然是開玩笑的，非常感謝各位今天的到來，今天我們開這個研討會

有什麼意義？我覺得不是只有現在，我們真的是有很多工作要去下，如果說假若通過了，我覺得我們還是有很多方式可以去補救．．．(因麥克風雜訊故收音品質較差，無法辨識)

全國公務人員協會年金改革小組召集人李來希處長：

發言摘要：

1. 通過就沒救了，105 年後的所得替代率會不到五成。

逐字稿：

通過就沒救了，因為 105 年公教這一塊就沒救了，因為退撫制度，所得替代率不到 5 成．．．(因未使用麥克風故收音品質較差，無法辨識)

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

105 年之後所得替代率，進來的人．．．(因未使用麥克風故收音品質較差，無法辨識)

全國公務人員協會年金改革小組召集人李來希處長：

公保 40 年是 15%，因為我剛剛講退撫從 30% 變成 40%，可是 55% 還有不適用，是本俸乘 2．．．(因未使用麥克風故收音品質較差，無法辨識)

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

發言摘要：

1. 會開得太晚，但也沒想到條款通過的速度這麼快。

逐字稿：

我懂你的意思，真的非常了解，我想等一下我們一起吃飯可以再談，非常感謝各位今天的到臨，我想對我們研究很有幫助外，最重要是凝聚國家政策，我們有機會去把各位的意見做一些表達，這也是我們的責任，台大這個會期時開這個會開得太晚了，一直被攻擊得很厲害，所以當我們沒有想到這麼快，4 月份提出來版本，沒想到這麼快，不過我不知道那麼多的條款怎麼會第二次全部通過．．．(因未使用麥克風故收音品質較差，無法辨識)

臺灣大學社會學系薛承泰教授：

立法院協商的速度．．．(因未使用麥克風故收音品質較差，無法辨識)

臺灣大學社會科學院副院長暨社會工作學系王麗容教授：

剛剛有一部份講得很特別，內部不是只有職業別之間的階層化．．．(因未使用麥克風故收音品質較差，無法辨識)，沒關係，我們待會吃飯時可以再談，謝謝大家，謝謝。

散會：102年06月29日，中午12點40分。