

CPPL102-04

公共政策與法律研究中心

102 年度研究計畫案期末報告

退休制度及老年經濟安全-增強世代融合及降低
給付的職業差距



主持人：王麗容 教授

協同主持人：薛承泰 教授、辛炳隆 副教授

研究助理：吳俊彥

結案日期：民國 102 年 12 月 31 日

目次

表次 i

圖次 ii

一、	緒論.....	1
	(一) 研究動機與目的.....	1
	(二) 研究範圍與限制.....	3
	(三) 研究進程.....	4
二、	研究方法.....	5
三、	文獻探討.....	9
	(一) 老年經濟安全的定義.....	9
	(二) 社會保險制度之架構演變.....	12
	(三) 我國社會保險制度之發展.....	15
	(四) 歐洲國家社會保險之架構與改革過程.....	18
四、	現行我國社會保險制度之困境與變革.....	24
	(一) 現行社會保險制度之困境.....	24
	(二) 分析行政院與考試院版之年金改革草案改革重點.....	59
	(三) 分析行政院與考試院版之年金改革草案之問題.....	61
五、	公聽會與焦點團體座談會專家意見.....	66
	(一) 研究類目分析.....	66
	(二) 所得替代率問題.....	69
	(三) 與 OECD 國家之比較.....	72
	(四) 投保薪資上限問題.....	76
	(五) 與 OECD 國家之比較.....	79
	(六) 保費費率問題.....	81
	(七) 與 OECD 國家之比較.....	84
	(八) 年金給付最後計算標準問題.....	87
	(九) 與 OECD 國家之比較.....	90
	(十) 基金投資績效問題.....	92
	(十一) 與 OECD 國家之比較.....	95
六、	立法建議與結論.....	98
	(一) 研究發現.....	98
	(二) 政策建議.....	100
	(三) 結論.....	103
七、	附錄-各場次會議資料.....	104
	(一) 公聽會.....	104
	1. 「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102年6月29日場次).....	104
	(二) 焦點團體座談會.....	156
	1. 「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(場次一：102年10月2日).....	156

2. 「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(場次二：102年10月9日)..... 205



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

表次

表 1.台灣社會保險制度.....	1
表 2.聯合國《老人綱領》五原則.....	9
表 3.世界銀行與國際勞工組織之老年經濟安全架構比較.....	13
表 4.我國軍公教和勞工之社會保險三層式比較.....	15
表 5.主要國家高齡化轉變速度.....	25
表 6.台灣民眾平均實際退休年齡.....	35
表 7.OECD 國家 65 歲以上人口佔總工作人口比例(筆者自製).....	41
表 8.我國國人 50 歲至 85 歲以上之平均餘命.....	46
表 9.勞保及軍公教退撫基金費率及收支平衡表.....	51
表 10.各職業別年金差異表(現制,筆者整理自製).....	57
表 11.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)	58
表 12.公保與勞保之投保薪資上限比較.....	62
表 13.公聽會和焦點團體出席代表名單.....	66
表 14.OECD 國家男性與女性之所得淨替代率一覽.....	72
表 15.各國投保薪資計算方式一覽.....	80
表 16.公保、勞保、退撫和勞退提撥金額一覽(筆者整理自製).....	84
表 17.各國年金費率與分擔比例一覽.....	85
表 18.勞工年金給付最後計算標準金額與變動率一覽.....	87



圖次

圖表 1.五層式社會保障(筆者整理自繪).....	14
圖表 2 德國與其他地區之失業率比較(1990 年至 1999 年).....	19
圖表 3.我國歷年新生兒出生數(1981-2012).....	27
圖表 4.各級學校專任教師數.....	28
圖表 5.歷年各級學校班級數.....	28
圖表 6.國小和國中生總人數趨勢圖.....	29
圖表 7.1980 年至 2010 年各國總生育率.....	32
圖表 8.1960 年至 2011 年歐盟各國總生育率.....	32
圖表 9.1980 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.....	34
圖表 10.0 歲平均餘命趨勢圖.....	34
圖表 11.OECD 會員國男性實際退休年齡與官方退休年齡比較 (2006-2011).....	36
圖表 12.OECD 會員國女性實際退休年齡與官方退休年齡比較 (2006-2011).....	37
圖表 13.公務人員平均退休年齡趨勢圖.....	37
圖表 14.2012 年各國男性勞動力參與率比較.....	39
圖表 15.2012 年各國女性勞動力參與率比較.....	40
圖表 16.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).....	44
圖表 17.公務人員退休撫卹基金 97 年至 102 年 6 月投資績效(已實現年 收益率).....	44
圖表 18.勞保基金 97 年至 102 年 9 月投資績效(已實現年收益率).....	45
圖表 19.公務人員(含政務人員)基金收入與退撫支出.....	48
圖表 20.教育人員基金收入與退撫支出.....	49
圖表 21.軍職人員基金收入與退撫支出.....	49
圖表 22.勞保基金績效與 10 年期公債、定存及通膨比較圖.....	50
圖表 23.參與勞工保險之職業工會人數.....	53
圖表 24.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).....	55
圖表 25 我國各項基礎花費對照一覽.....	55
圖表 26.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).....	65

圖表 27.勞保基金 97 年至 102 年 9 月投資績效(已實現年收益率).....65
圖表 28. 討論類目架構圖(筆者自繪).....68
圖表 29.OECD 國家 65 歲以上年長者主要收入來源.....77



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

一、 緒論

(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。

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，2010年8月。

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 1.台灣社會保險制度)。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。



(二) 研究範圍與限制

傳統上，有關我國年金制度之研究多以歐美國家制度之內容為主，並與國內現行制度之對照與比較，試圖勾勒出我國可仿效或改革之方向，然而本研究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」之原因為何，同時輔以國外相關年金制度之改革經驗相互對照，再者，因我國年金制度之改革，包含軍公教和勞工在內，牽涉近一千萬之職業人口群，具有跨行業、跨政黨、跨族群之特性，故多元溝通、多元對話和社會參與於其中越顯其重要性(李允傑，2013)，因此本研究也將召開公聽會與焦點團體座談會，聆聽與收集各職業工會代表和學者專家及一般民眾之意見，使之匯聚為一年金改革政策之雛形，如此除較符合我國國情外，對我國現行推動之年金改革較有實質層面之意義。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，故僅能就現階段之行政院和考試院之版本與所蒐集之資料進行討論與研析。

(三) 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										■		
焦點團體會議 2										■		
期末報告撰寫										■	■	■
公聽會召開 2											■	■
計畫資料蒐集與整理												■

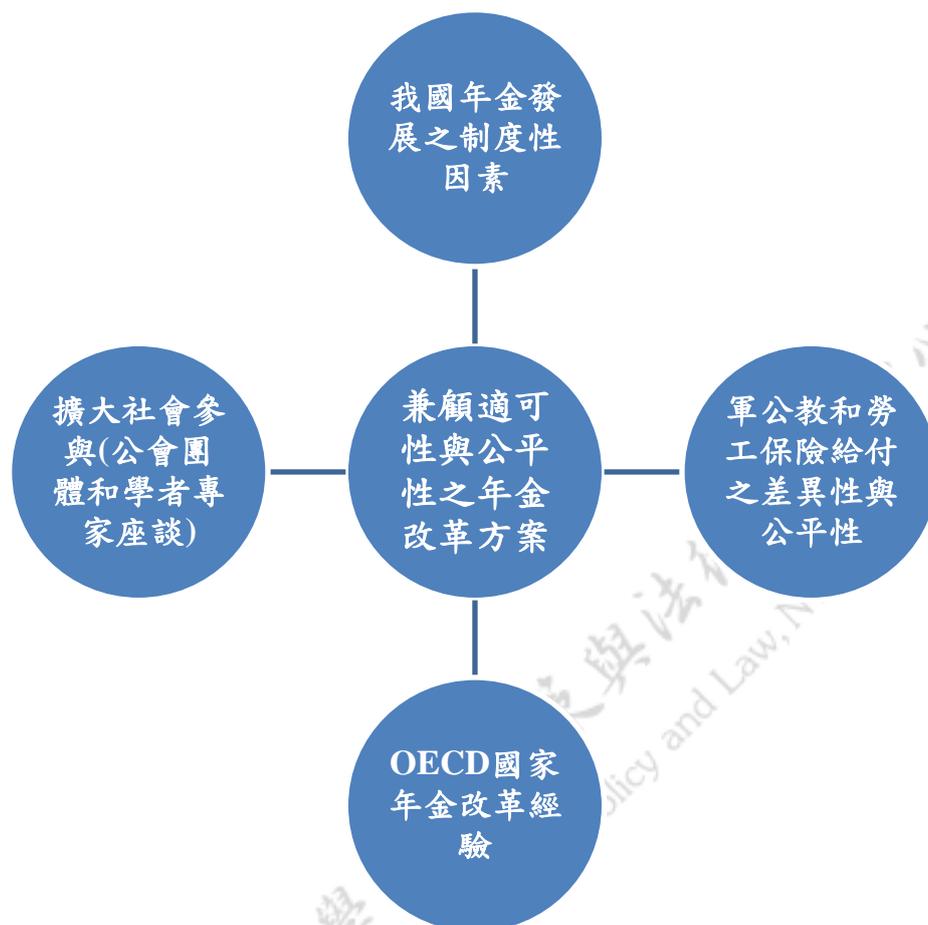
二、 研究方法

本研究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，主要資料包含行政院和考試院之官方版年金改革草案、行政院和考試院之相關研究報告、立法院審查過程以及公聽會等相關資料、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，加以整理，歸納出我國年金制度之發展歷程，釐清年金改革中的歷史性與政治性因素，同時輔以歐美國家年金制度改革之相關研究報告，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，相互對照與參酌，進一步探討我國軍公教和勞工保險制度和歐美國家的差異性以及其未來發展性，其改革之經驗與歷程是否有我國可學習效法之處。

此外，本研究除傳統之文獻分析法外，也將採取無結構式(Unstandardized Interviews)的集體訪問，透過焦點團體座談會以及公聽會之方式，聆聽社會各階層之意見，邀請主要被改革對象之軍公教和勞工團體等公會代表與專家學者一同討論，針對現行制度之問題以及目前年金改革之主要爭議點進行研析，並推估未來可能的改革方向，透過擴大社會參與的方式，降低因年金保險制度之差異所衍生而來的社會對立與抗爭，減低政治性干擾之因素，以還原年金改革之原貌，同時，進一步減少軍公教和勞工階層之分歧意見，以期能達到公平性和正義性、促進職業與世代間的融合，最後，提供較符合我國國情、制度之改革方法和執行建議，確保各職業階層與世代之老年經濟安全穩定無虞。

本研究主要架構詳如下圖：

研究架構圖(筆者自繪)



而訪問之部分，本研究將採公聽會和焦點團體座談會之形式，共計分別招開各兩場、四個場次；第一部分為公聽會，共召開兩場，第一場主要目的為希望藉由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，了解國家退休金政策論述的走向，因此舉辦此一公聽會，蒐集一般

民眾、職業工會團體、學界之專家學者以及行政和立法單位對於軍公教和勞工保險制度之現行設計以及未來改革方向之看法，同時針對一般社會大眾和職業工會團體較為關注之議題進行討論，藉以獲取一定之資訊以作為本研究之參考。第二場主要目的則為推出我方之研究成果供社會大眾、職業工會團體和行政立法單位檢視，是否為一可行之年金改革出發點，以做為日後修法或立法之立論基礎。

第二部分為焦點團體座談會，共召開兩場，其主要有兩個目的，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。而會議討論之主要方向有以下五點：1.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。2.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？3.如何修改退休政策以促進世代正義與世代永續？4.如何修改相關政策與法規以因應當前的改革需求？5.其他老人經濟安全制度與措施之妥適性為何？

而公聽會和焦點團體座談會之文本研究，主要採內容分析法(Content analysis)，亦稱為資訊分析(informational analysis)或文獻分析(documentary analysis)，是一種注重客觀和系統化的研究方法(楊開煌，1998；王文科，2001)。針對文章、訪談內容或是媒體資訊等屬性，取其主題、詞彙等部分，做一系統化和客觀化的內容分析

其中，內容分析法中的類目建構(categories)為主要研究方式，類目建構是質性資料在進行內容分析時之根本，並依照既有之研究成果或理論發展而出，也可由研究者自行發展和運用(楊孝滌，1989)。本研究經過1場公聽會和2場焦點座談會後所獲得之質性資料，經檢視會議記錄逐字稿原文後，依據會議記錄將其分門別類進行資料分析，同時，針對我國未來如何兼顧公平性與正義性之要素建構

一妥適之年金制度提供具體的建議。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

三、 文獻探討

(一) 老年經濟安全的定義

自 18 世紀英國工業革命之後，因金融交易和生產模式發生了大幅度的改變連帶影響了社會和家庭型態，同時引發了政府對於社會政策之變革，因而帶動了近代社會保險制度之出現，歐洲國家紛紛開始立法保障勞動者之權益以及照顧退休者其晚年生活不於匱乏，避免老年人口陷入貧、老、病、窮之缺乏經濟安全之情況，例如德國 19 世紀時期立法之《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)，甚至出現勞動者組織政黨，向僱主與政府爭取較好的待遇和保障其生活，例如英國工黨(Labour Party)於 1900 年的成立即是一例。然而，何謂經濟安全之具體定義，基本上，經濟安全又可稱之為社會安全(social security)或社會保障，社會安全是與福利國家觀念之發展共同產生的一種制度，它不但具有社會、政治和文化意涵，同時包含經濟性之意義，所以也被稱為「經濟安全」(詹火生，2002)。簡而言之，經濟安全對於一般人而言，即是滿足其基本需要與慾望的心理狀態與安寧的感覺，進一步的來說即是對食、衣、住、行、醫療和其他基本生活必需品的需要，因為在高度開發的經濟體裡，往往透過金錢即可以滿足個人對於食、衣、住、行和醫療等基本需求，因此，一旦人們在經濟上可獲得滿足的程度越高，其對於社會安全或經濟安全的感受度越高，一個人的所得越多，就擁有越高的經濟安全，亦可以稱之為「所得安全」(income security)(柯木興，1998)，因此，老年經濟安全與其可獲得之經濟利益與保障擁有一定程度之關聯性。

表 2. 聯合國《老人綱領》五原則

原則	目標
獨立	<ol style="list-style-type: none">1. 老人應有途徑能獲得食物、水、住屋、衣服、健康照顧、家庭及社區的支持、自助。2. 老人應有工作的機會。3. 老人在工作能力減退時，能夠參與決定退休

	<p>的時間與步驟。</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 老人應有途徑獲得適當的教育及訓練。 5. 老人應能居住在安全與適合的環境。 6. 老人應儘可能長久的居住在家中。
參與	<ol style="list-style-type: none"> 1. 老人應能持續融合在社會中，參與相關福利的政策制定，並且與年輕世代分享知識與技能。 2. 老人應能尋找機會來服務社區與擔任適合自己興趣及能力之志工。 3. 老人應能組織老人的團體或行動。
照顧	<ol style="list-style-type: none"> 1. 老人應能獲得符合社會文化價值、來自家庭及社區的照顧與保護。 <input type="checkbox"/> 2. 老人應有途徑獲得健康上的照顧，以維持身體、心理及情緒的水準，並預防疾病的發生。 3. 老人應有途徑獲得社會與法律的服務，以增強其自治、保護與照顧。 4. 老人應能夠在人性及尊嚴的環境中，適當利用機構提供的服務。 5. 老人在任何居住、照顧與治療的處所，應能享有人權和基本自由，包含了對老人尊嚴、信仰、需求、隱私及決定其照顧與生活品質權利的重視。
自我實現	<ol style="list-style-type: none"> 1. 老人應能適當地追求充份發展的可能。

	2. 老人應有途徑獲得教育、文化、宗教、娛樂的社會資源。
尊嚴	1. 老人能在尊嚴和安全感中生活，自由發展身心。 2. 老人應不拘年齡、性別、種族、失能與否等狀況，都能被公平的看待。

資料來源：General Assembly, "United Nations Principles for Older Persons", United Nations, A/RES/46/91, 74th plenary meeting, 16 December 1991.

然而，老年經濟安全是否僅是針對經濟上的獲取與保障，而其他國家對於老年經濟安全之意涵又是以何種方式定義，此一部份或許可參酌聯合國大會於 1991 年所提出之《老人綱領》(United Nations Principles for Older Persons)中所述，各國認為老年人口之權利必須滿足五項條件，其依序為「獨立」(Independence)、「參與」(Participation)、「照顧」(Care)、「自我實現」(Self-Fulfilment)與「尊嚴」(Dignity)之五項原則(詳見表 2.聯合國《老人綱領》五原則)，如此對於老人權利之保護方才為完善，進一步分析其內容，獨立項目中大體上包含基本的經濟能力、工作自主權、自主決定退休時間、社團參與和學習以及居住安全之權利；參與部分則概括對於社福政策的制定以及對於公共事務之參與；照顧部分則分為來自家庭的支持與保護、身體的照護與基本的人身保護與安全；自我實現則為終身學習與發展；尊嚴部分則為擁有尊嚴和人身安全之保障以及相互平等權利。

大體而言，對於老年族群權利之維繫，聯合國《老人綱領》五原則仍不脫離經濟因素之範疇，舉凡食物、水、住屋、衣服、健康照顧等等，於現今高度開發的社會中，大多需要一定之經濟能力方能滿足此一面向之需求，進一步而言，參與、照顧、自我實現和尊嚴亦同，故若老年人口無法擁有基本之經濟安全，滿足其老年生活所需，則其相關之疾病照護、居住自由、工作、社會參與和基本尊嚴等等項目，皆無法有效滿足，其老年生活自然會陷入困境，因此如何有效解決老年族群經濟安全之問題即成為各國關注之焦點。

(二) 社會保險制度之架構演變

在面臨出生率降低所引發的「少子化」問題以及老年人口的不斷增長，如何解決、滿足老年人口之經濟安全問題、建立一個穩固的保障架構已成為世界各已開發國家所關注之問題，以歐美國家為例，歐美各國自 1980 年代末期至 1990 年代初期，因世界金融體系變動加劇，國際經濟情勢日益嚴峻、投資效益不如以往，加上生育率降低、戰後嬰兒潮世代逐漸老化，人口結構邁入少子化與高齡化之趨勢，歐美各國之社會保險制度面臨改革的關頭(薛承泰, 2013)，因此，故世界銀行(World Bank)於 1994 年發表了「避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)」一文，對於如何解決各國老年人口之經濟安全提出看法與建議，並拋出「三柱式」(也稱三層式)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，以稅收形式收取保費，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，其具體形式包含了社會救助(means-tested program)、最低年金保證(minimum pension guarantee)或差額補貼方案(top-up scheme)、普及式定額年金(universal flat benefit)、就業相關定額年金(employment-related flat benefit)等等(石決, 2005)，該項社會保險包括了各種保險的基礎年金，例如公保、勞保年金和農民的福利津貼以及國民年金等等皆屬此一範疇。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，例如勞工退休金、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等等，第三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。

表 3.世界銀行與國際勞工組織之老年經濟安全架構比較

	世界銀行概念	國際勞工組織概念
第一層	以稅收為財源，隨收隨付 提供年金給經濟弱勢者	以稅收為財源，消除貧窮 為目的之基礎年金
第二層	強制性職業年金或個人 儲蓄帳戶，採確定提撥制	企業責任為主軸之強制 性職業年金
第三層	自願性職業年金、商業年 金或個人儲蓄	強制性個人帳戶制
第四層		自願性個人帳戶制

資料來源：石決，〈老年經濟安全保障制度之探討〉，社區發展季刊，110期，頁262，94年6月。

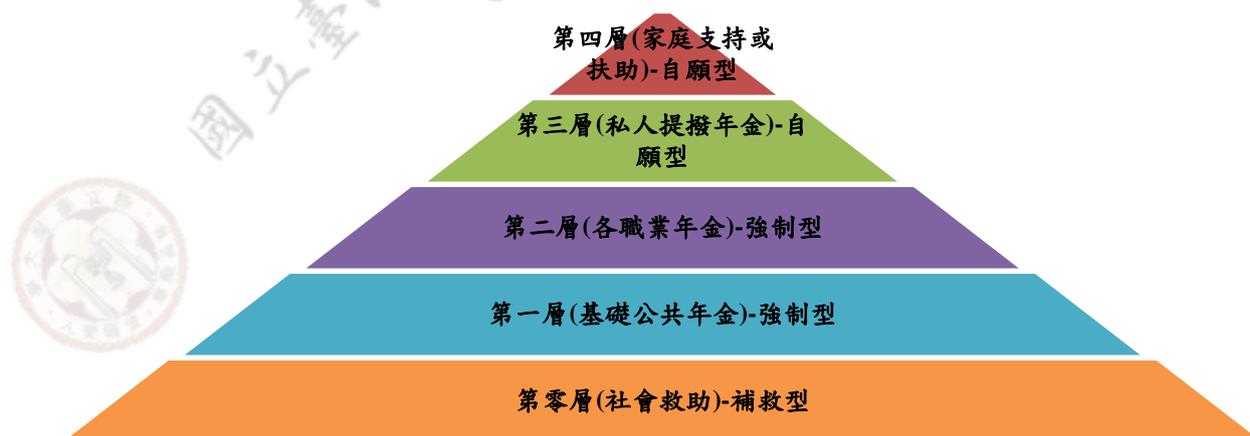
對此，國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)有不同之看法，其認為老年經濟安全之架構應為四層式，第一層的主要功能為消除貧窮，政府角色介入較深，主要財源收入是一般稅收；第二層是強制性職業年金，其所得替代率約介於40%至50%，其財務機制為隨收隨付制；第三層是強制性的個人帳戶制，主要在補充前述兩種保障之不足處；第四層為自願性個人帳戶制，主要功能為被保人提供額外之老年經濟安全保障(辛炳隆，2002；石決，2005)，如此才能妥善確保老年人口之經濟安全。

然2005年時，世界銀行再度發表「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」社會保障概念，其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)(詳見圖表1.五層式社會保障(筆者整理自繪))，除延續了1994年

所提出之三層式架構外，另增加了社會救助和家庭扶助部份，這之中比較特殊的是第四層家庭扶助或支持，歐美國家普遍家庭結構與亞洲國家相比之下較為不同，對於奉養和供給家中長輩之觀念，此一概念大多為亞洲國家較為盛行，然而近年來因經濟和社會風氣快速變遷導致家庭結構也面臨改變，老年人口對於個人所得依賴越來越重，過去來自家庭的扶助與支持是呈現持續減少的情況，也顯示出亞洲國家於此一方面的優勢已漸漸不再，家庭扶助和支持的能力是逐步在下降的(王麗容，2013)。也因此，如何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，除固有之基礎和職業保險外，各國政府也多增加了例如社會急難救助或老年醫療保障等等，來確保老年人口之晚年生活。

然而，無論是三層式、四層式或是五層式，其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。

圖表 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

(三) 我國社會保險制度之發展

表 4.我國軍公教和勞工之社會保險三層式比較

層數	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)	1.公教保險(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) 2.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)	軍公教退休撫卹金(政府負擔 65%,軍公教人員負擔 35%)
第三層		自行添購之商業保險	自行添購之商業保險

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/>。

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，民國 53 年 3 月 20 日，考試院公布了「退休人員保險辦法」，進一步保障了退休軍公教人員之老年生活；而勞工保險之部分，我國近代勞工保險之源流來自民國 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，其後，為因應國內社會變遷及經濟發展，民國 39 年，勞工保險正式開設，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)，直至民國 75 年 11 月，政府開辦了勞工退休金舊制，我國之軍公教和勞工保險及退休制度才逐步跟上歐美先進國家腳步，大致擁有一社會保險之具體雛形。

回頭檢視我國目前之社會保險制度之發展與歷史沿革，現行之模式發展也如 1994 年世界銀行所提出之三層式結構，以勞工部分為例，現行之制度大致上可分為，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 7 成，勞工負擔 2 成，剩下 1 成則由政府負擔，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，由政府和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)。

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患者之生活者，並協助其自立」(社會救助法，2013)；同時，也於民國 84 年 3 月 1 日，正式施行「全民健康保險法」，屬強制形社會保險，為一般民眾提供基礎之醫療服務，再者，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)。

然而，本研究並非全面檢討我國所有之社會保險，而是僅就目前我國社會保險之發展現況做一初步概述，故就不再深入細談除公勞保外之其他強制形社會保險；總的而論，以上之情況顯示出，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。



(四) 歐洲國家社會保險之架構與改革過程

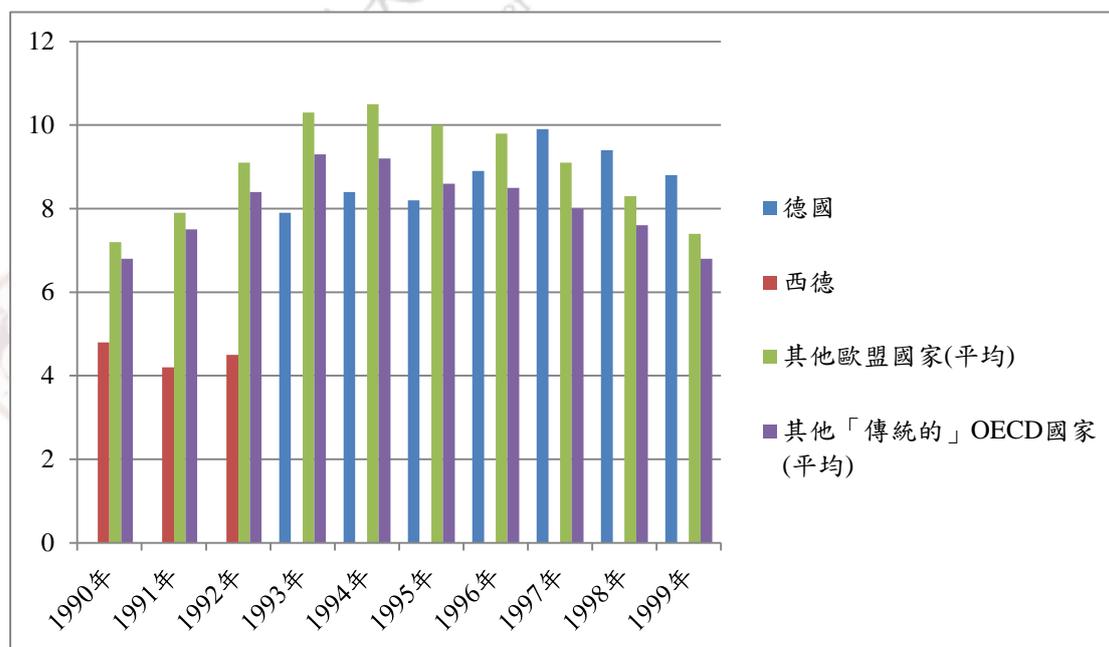
我國在推動社會保險設計與改革過程中，歐洲國家過往之改革經驗部分或許值得借鏡，而歐陸諸國中又以德國為現代社會保險之先驅，德意志帝國首相俾斯麥為應付國內日漸抬頭的工會勢力及馬克思等社會主義者的挑戰，遂於 1883 年 6 月 15 日頒布了一系列例如《疾病保險法》、《工傷事故保險法》和《老年和殘疾保險法》等法條(楊靜利，2000)，此為社會保險制度之濫觴，此舉不僅保障了民眾的基本權利外，也弭平了國內對於無產階級革命的呼聲。

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，所以較為傾向四層式之設計)，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，屬義務性質之投保，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，加上冷戰結束後，德國面臨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，由圖表 2.德國與其他地區之失業率比較可以看出德國於此一時期之失業情況之嚴重程度，遠高於其他歐盟國家以及 OECD 國家甚多，高峰時期曾達到 10.5% 的失業率(1994 年)，再者，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)，故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，再加上自 1991 年起，德國每年投入東德的淨預算移轉值高達一千至一千五百億馬克，佔當時西德 GDP 的 4% 至 6%，此舉對於國家的財政情勢無疑是個沉重的負擔(Boss, 1998)，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之就業和退休問題。

圖表 2 德國與其他地區之失業率比較(1990 年至 1999 年)



資料來源：Economic Outlook Annex Tables, OECD, 2013,
<http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>.

而德國之社會保險制度發展至今，共面臨了四次的重大的改革，其主要發展方向分為以下幾點，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計算公式之中，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，鼓勵企業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，延後法定退休年齡由原先的 65 歲逐步延長至 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(傅從喜等，2008)。

然而，德國當局對於年金制度之改革並非一蹴可及，從 1992 年年金改革計畫推動之時，國內各主要政黨即針對改革內容中之繳費方式、費率和給付制度以及延後退休制度有過激烈討論，以及 1999 年年金改革計畫推動時，德國國內之社會民主黨、綠黨以及自由民主黨等主要政黨又進行新一輪激辯，甚至導致原先支持改革的柯爾政府(Helmut Kohl)輸掉了 1998 年的國會大選，其中一個因素即是因柯爾政府對於年金改革計畫採取較強硬的單方面動作，缺乏與地方政府之溝通和協調(劉育廷等，2006)，造成政黨輪替，也顯示出年金改革議題對於高度競爭的政黨政治有著決定性的影響力，但同時又是不得不面對的政府財政問題，須具備一定程度的社會凝聚力以及經過充分討論。

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，而倘若被保人欲提高其老年所得(所得替代率部份)，會因其參與之退休計畫不同其所得替代率也會

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 計畫則由政府與勞工分別提撥，兩種方式皆可滿足被保人之一定選擇與需求。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)。

與德國較為不一樣的地方在於，英國的政府體系是傾向高度的中央集權化，一系列的改革加深了這個趨勢(例如深化首相在行政權的控制、加強財政部的干預能力等等)，再加上反對黨的弱化，更加強了此種情況的發生(劉育廷，2006)，也因此英國的年金改革之路相較其他歐洲國家而言，遭遇的國內反對聲浪較小，改革的幅度也較大，政府於年金的角色成分較低、年金私有化程度也較高，這點與其他歐盟會員國或是 OECD 國家較不同的。

再者，無論是德國、英國或是其他歐洲國家之年金制度，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)，而英國則肇因於其歷史文化之因素，特殊的政治環境以及國內反對黨

和工會團體於改革過程中的角色弱化，致使其推動年金改革時，遭遇的國內反對聲浪較小、凝聚共識的程度較高，這些都是具有其獨特的背景因素所導致而成的。

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。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

四、 現行我國社會保險制度之困境與變革

(一) 現行社會保險制度之困境

如前所述，無論軍公教或是勞工保險，其制度發展至今皆已運作超過半個世紀，雖歷經數次變革，但仍舊維持一定穩定態勢，但近年來，我國人口結構改變，生育率逐年下降，再加上戰後嬰兒潮世代逐漸邁入老化，屆齡退休人口增加，以及因醫藥科技進步致使已退休人口呈現逐年增加之態勢，少子化和高齡化之趨勢顯現，再加上近年來國際政經情勢不穩，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%，等於每人平均負債達 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，政府增稅空間相對減少，財政狀況自然也更形惡化，也連帶影響基金營運情況，上述因素相互加乘影響下，高扶養率或人口依賴率以及險峻的經濟情勢再再增加了社會保險給付的困難度以及基金的財政負擔。



表 5.主要國家高齡化轉變速度

國別	65歲以上人口所占比率到達年度(年)			轉變所需時間(年)	
	高齡化社會(7%)	高齡社會(14%)	超高齡社會(20%)	7%→14%	14%→20%
中華民國	1993	2018*	2025*	25*	7*
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2017*	2026*	18*	9*
新加坡	1999	2019*	2026*	20*	7*
香港	1984	2014*	2023*	30*	9*
美國	1942	2014*	2034*	72*	20*
加拿大	1945	2010	2024*	65	14*
德國	1932	1972	2009	40	37
法國	1864	1990	2020*	126	30*
英國	1929	1975	2027*	46	52*
挪威	1885	1977	2027*	92	50*
瑞典	1887	1972	2015*	85	43*
荷蘭	1940	2005	2021*	65	16*
瑞士	1931	1986	2020*	55	34*
奧地利	1929	1970	2020*	41	50*
義大利	1927	1988	2008	61	20
西班牙	1947	1991	2024*	44	33*
澳洲	1939	2012*	2033*	73*	21*

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 62。

加之，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，若目前人口結構趨勢不變，至 2025 年，我國將進入超高齡化社會(65 歲以上之老年人口佔總人口比例達 20%即為超高齡化社會)(詳見表 5.主要國家高齡化轉變速度)，截至 2060 年前，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，退休人口逐年增加，唯投入勞動市場之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提供給付與保障自然備受社會各界

關注。

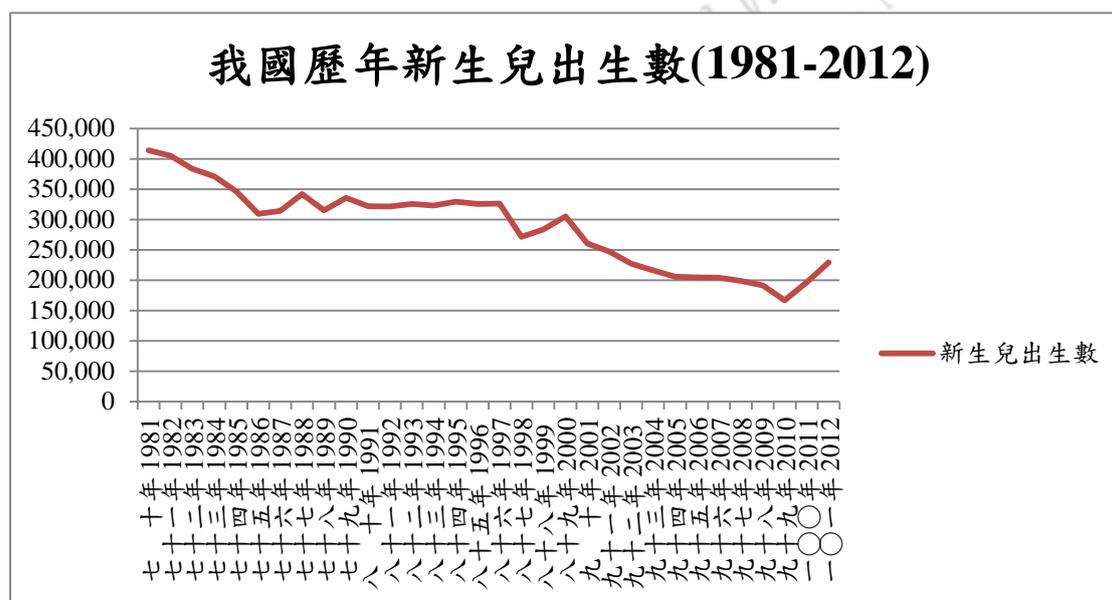
加之，前總統陳水扁於 2005 年 10 月 10 日國慶日時正式宣佈將改革「軍公教優惠存款利率」18%，以及馬英九總統於 2010 年 7 月 13 日，於立法院三讀通過，軍公教優惠存款利率 18% 由原先的行政命令提升為具有法律位階效益，社會各階層年之年金問題再度躍上媒體版面，然 2012 年 10 月中旬又發生軍公教退休人員「年終慰問金」爭議(蔡和穎，2012)，以及後續衍生之「三層發放」(月退俸 2 萬元以下全額發放，2 至 3 萬元發放一半，3 萬元以上則發 2 成)、全額刪除、「一刀切」(月退俸 2 萬元以下請領)等標準，又再度使「軍、公、教、勞」之退休給付等問題推升至世代剝削、職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，甚至引發一連串大規模的職業公會團體上街示威遊行表達對於政府年金改革政策的不滿，愈顯現行年金制度改革的迫切性與高度爭議性。

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，參酌其修法內容，推敲其修法動機主要出於其已面臨以下九點之困境：

第一點，我國生育率逐年下降，「少子化」情勢顯現，人口結構逐漸改變，已成為高齡化社會，同時，在面臨人口結構改變之情況下，錯失改革契機，致使情況愈發複雜；台灣自 1951 年開始，總生育率平均維持 6.77 人，皆高於平均值 2.1 人甚多，直至 1960 年代，總生育率仍保持 5.75 人(行政院經濟建設委員會，2012)，致使新生兒人口數突破 40 萬人，此一時期出生之新生兒即為「戰後嬰兒潮世代」(baby boomers)，我國人口結構這時處於高速增長之時期，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(詳見圖表 2.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，青年就業和工作時間延後以及女性經濟獨立等因素影響下，因而間接衍生出出生率降低、「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，詳見圖表 2.我國歷年新生兒出生數(1981-2012))。

圖表 3.我國歷年新生兒出生數(1981-2012)

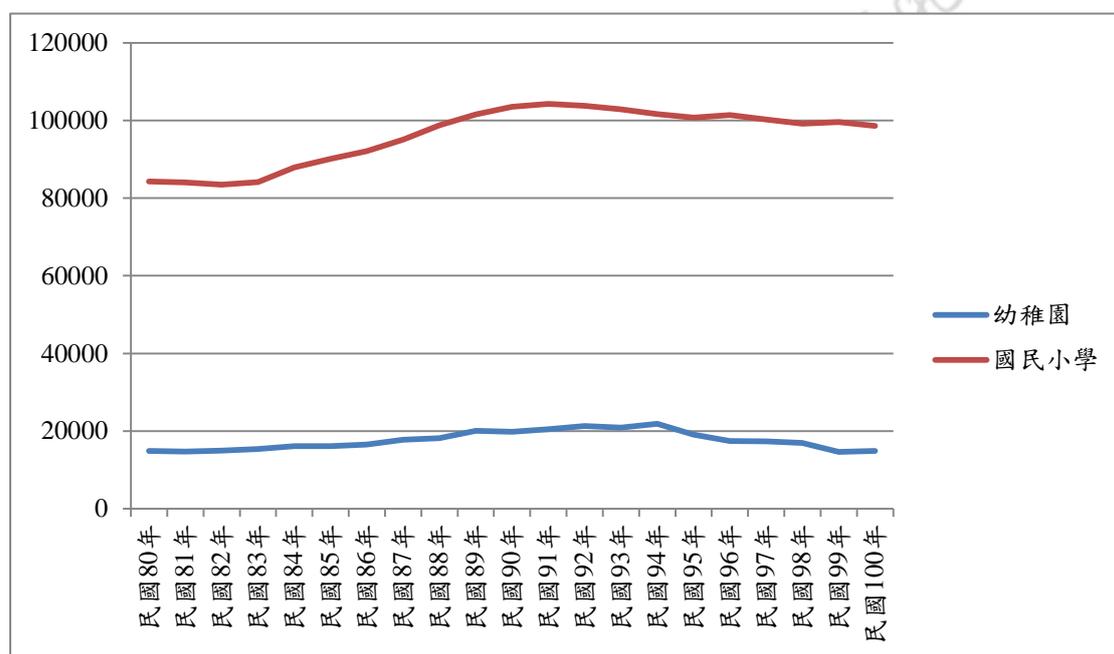


資料來源：內政部戶政司、統計處，〈出生數、出生率、死亡數、死亡率〉，中華民國統計資訊網，2013 年 5 月 24 日查詢，<http://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>。

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，如圖表 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(詳見圖表 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(詳見圖表 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、少子化似乎已成為一股趨勢，然而此一情況也致使我國勞動市場就業人口數減少，在面對繳費人口減少、繳費費率不調漲、給付程度又不縮減的情況之下，長此以往，基金營運自然受到影響。

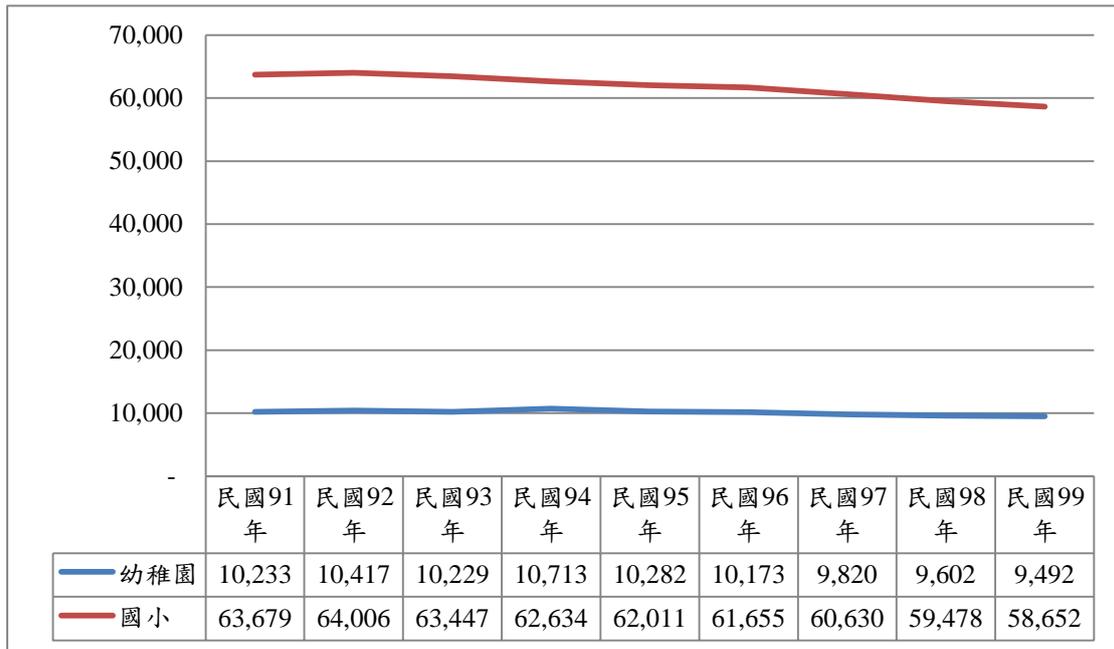
圖表 4.各級學校專任教師數



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>。



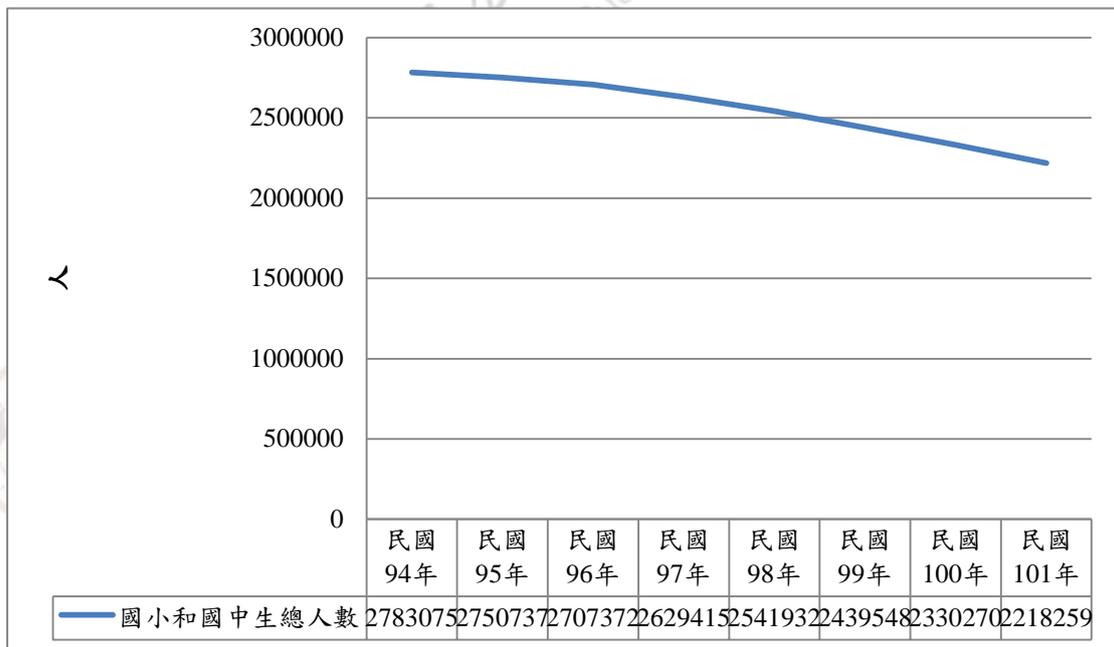
圖表 5.歷年各級學校班級數



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>。

圖表 6.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國中小人數分布概況〉，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，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 1.68 人之上(詳見圖表 6.1980 年至 2010 年各國總生育率及圖表 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，然而如前一章節所述，此時歐美國家大多已逐步啟動第一階段之保險改革。時序進入 2000 年，我國總生育率已進一步降至 1.68 人(與 1990 年代歐美洲各國總生育率相同)，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，當時已到了社會保險政策改革的時機點，但政府卻沒有進一步之行動，致使改革之契機錯失，致使問題情況加劇(薛承泰，2013)；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)，遠高於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，早已遠高於平均值)，並將於 2050 年追上日本，達到 36.5%(李沃牆，2013)，故未來我國恐將面臨青壯年勞動力人口不足、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)，肇因於因人口結構轉變所引發的基金財務問題，在台灣，其發生速度將會非常的快，已沒有太多的時間可供準備與應用

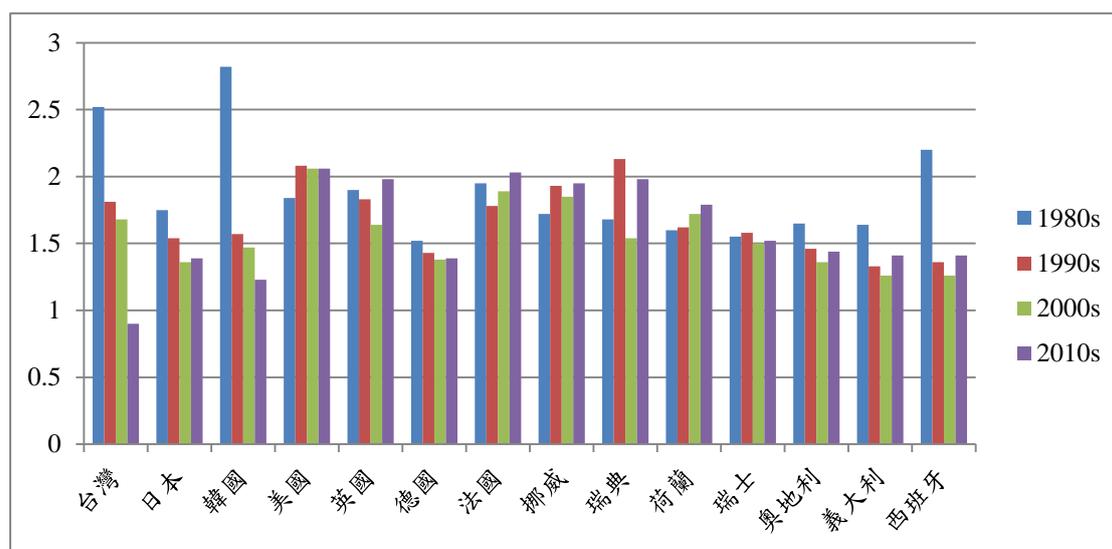
(郝充仁，2013)，倘若不進行一定程度之年金制度改革，進一步將影響基金財務體質和營運成效。

以上皆顯示出台灣人口結構的快速轉變和老化已對現行之保險制度產生了一定之影響，倘若不進行一定程度之制度改革，基金的財務問題只會愈形惡化，破產危機也將提早到來。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

圖表 7.1980 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.

圖表 8.1960 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			2.20	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	1.94	1.98
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.

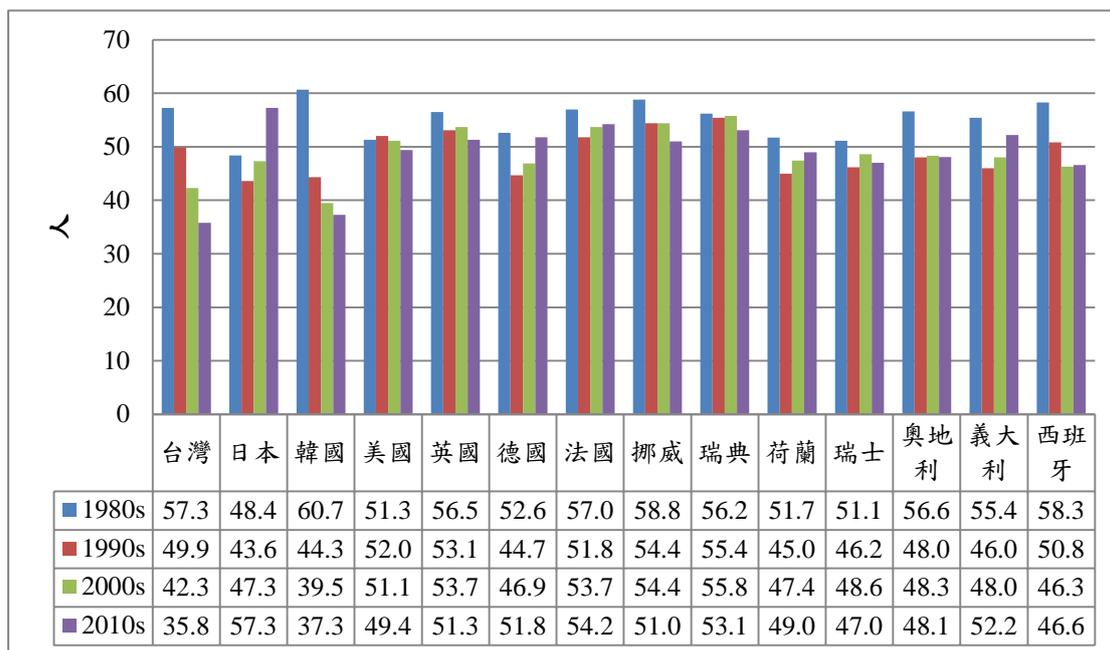
Source: Eurostat (online data code: demo_frate)

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，因醫藥科技之進步，國人平均餘命逐漸延長，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已有部分已退休，其餘部分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)，我國目前正處於歷年來最低點，同時也低於歐美國家的平均值，但隨著嬰兒潮世代紛紛退休、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)，未來年輕世代所需背負的撫養比負擔將會相當沉重。

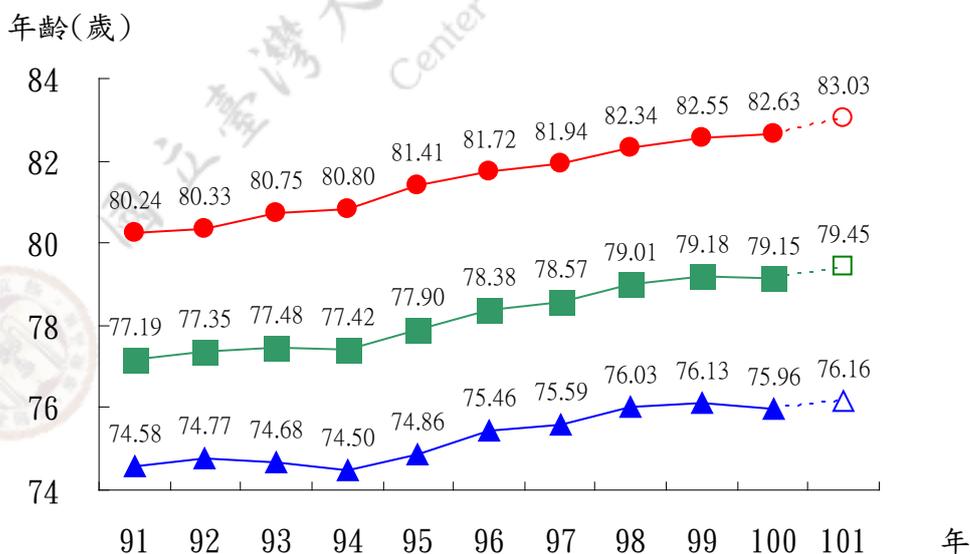
再加上因醫藥、生技產業之進步，我國國人 0 歲平均餘命已延長至 79.45 歲，女性 0 歲平均餘命甚至超越國人 0 歲平均餘命達到 83.03 歲(詳見圖 9.0 歲平均餘命趨勢圖)，二者皆比世界 0 歲平均餘命要來的長上許多，目前世界 0 歲平均餘命為 68.09 歲(Central Intelligence Agency, 2013)，我國比世界標準足足長了 11.36 年。此舉顯示在生育率逐年降低致使投入勞動市場之人口大幅減少，和大量嬰兒潮世代準備退休之際，國人平均餘命延長所導致之退休金請領年限也一併延長，甚至比實際工作和繳費年限來的更長，長此以往，致使基金財務黑洞逐漸擴大，進而衍生出世代間的矛盾問題以及是否有上一代預支下一代的未來的疑慮。

圖表 9.1980 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.

圖表 10.0 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>。

表 6.台灣民眾平均實際退休年齡

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，

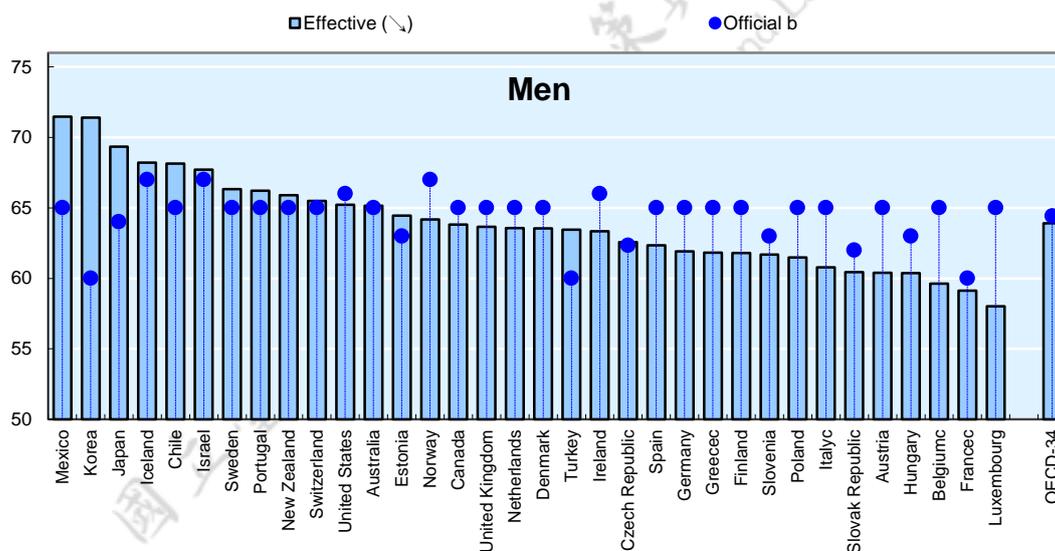
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41761dc1。

第三點，因提早退休而衍生而來之請領時間拉長，甚至超過原先工作及繳費年限，致使基金支出數額逐年增加；以世界各國來看，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(領的時間大過繳的時間)，導致基金財務支出擴大。從表 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)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，平均歲休年齡為 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))，我國男性相較國際平均而言要早上 2 年，女性早上 3.5 年，平均則早上 2.4 年左右，顯示出我國離開職場、邁入退休生活有提早之趨向。

探究民眾會選擇提早退休之原因，主要有兩種情況，第一種為即便辦理退休後，仍於職場繼續工作，此部分多為勞工，依據現行勞保條例之規定，勞工年滿 60 歲辦理退休、領取年金後，仍可繼續工作，退休後並不影響其工作之身分，續繳之保費，也可於每年提領一次，等同於一邊領取退休金，同時又可再度領取

其工作所得，因而致使勞工年限一到皆紛紛辦理退休，但同時也繼續工作；第二種則為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，經濟上之負擔無虞，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，進而影響基金財務健全。

圖表 11.OECD 會員國男性實際退休年齡與官方退休年齡比較(2006-2011)

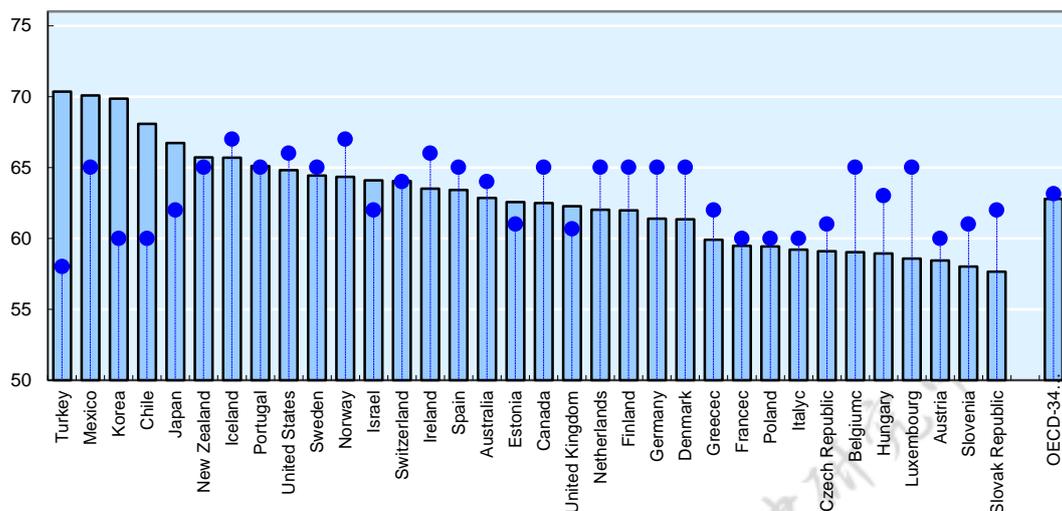


資料來源：Ageing and Employment Policies-Statistics on average effective age of retirement, OECD,

August, 2013,

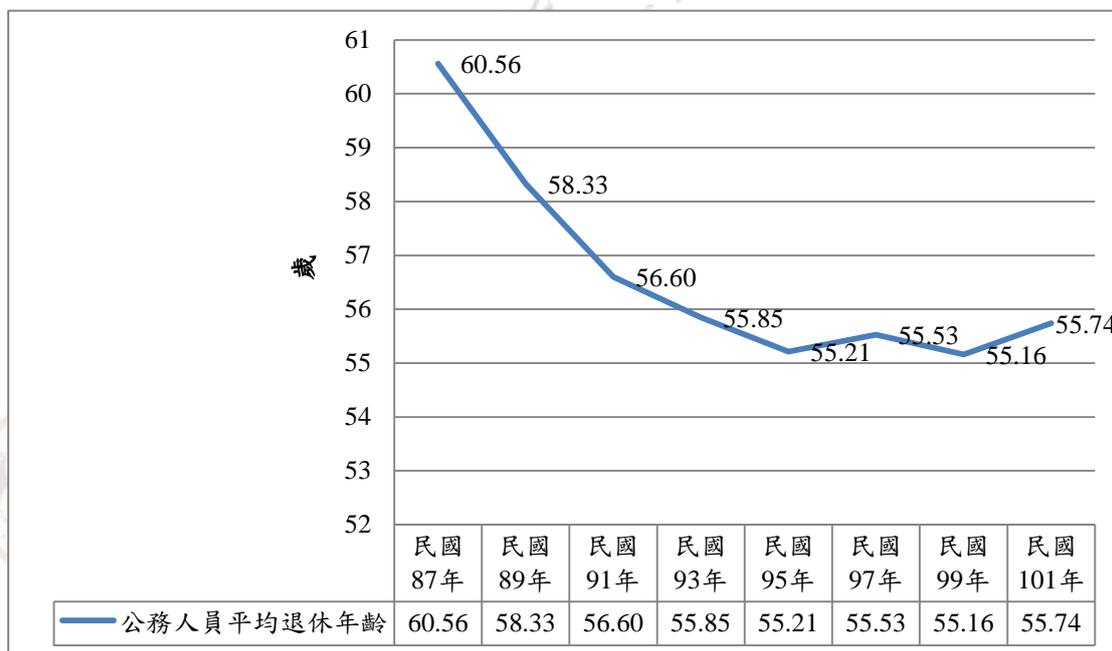
<http://www.oecd.org/els/emp/ageingandemploymentpolicies-statisticsonaverageeffectiveageofretirement.htm>.

圖表 12.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>.

圖表 13.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。

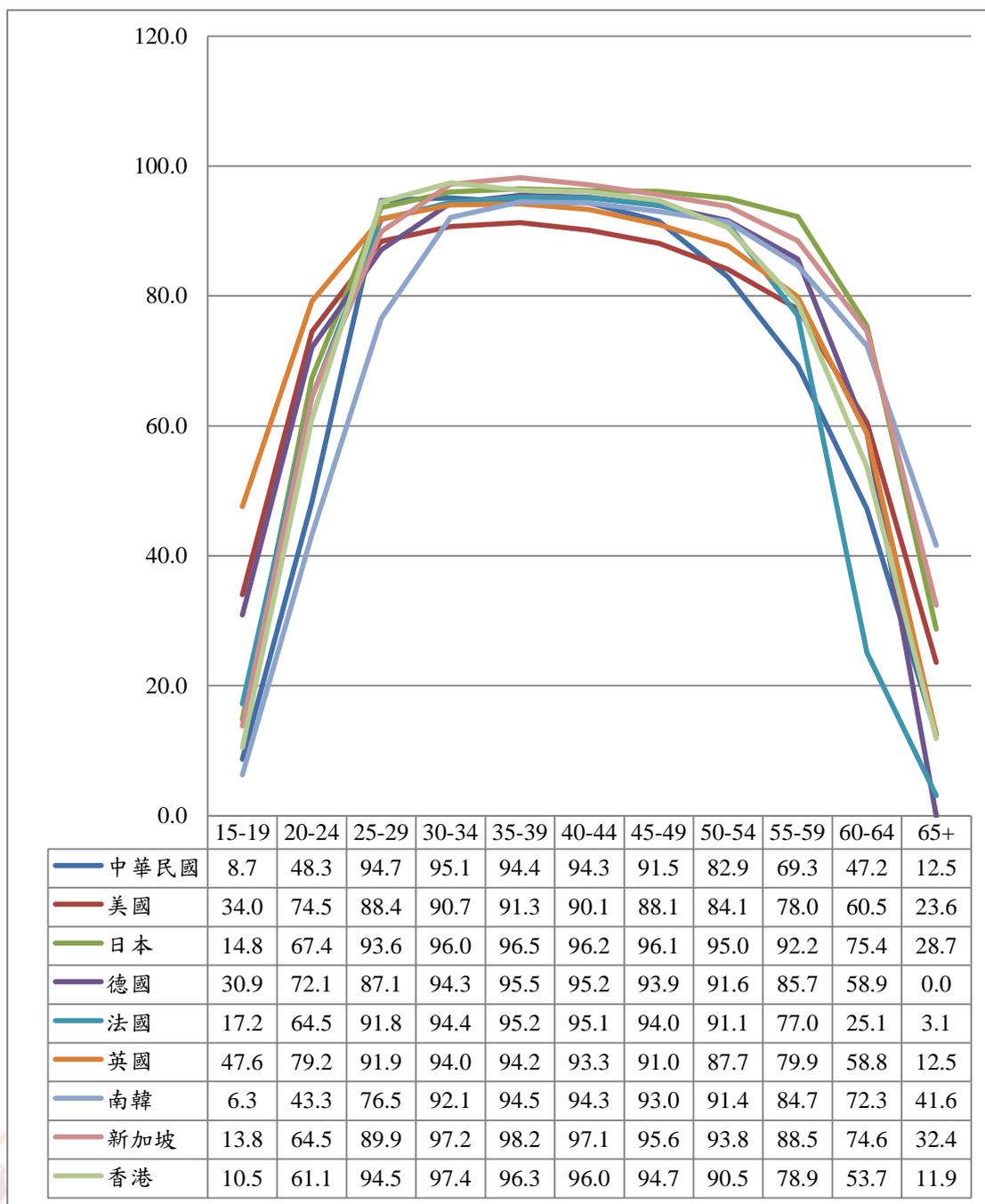
第四點，中高齡勞動者之勞動力參與率低落，進一步致使基金財務收入減少；

此一部分可以與退休過早之問題相互參照，如前所述，我國現行之退休制度存在一定之誘因而致使無論勞工或是軍公教人員皆有提早退休之情況，此一部分可以從我國勞動力參與率可以看出，圖表 14 為 2012 年各國男性勞動力參與率比較，我國男性從 25 歲開始到 54 歲之過程中，勞動力參與率與世界各國相比並未有較低之情況，大致上與各國相仿，然而從 55 歲開始，我國之勞動力參與率逐年下降，60 至 64 歲階段僅剩下 47.2% 之勞參率，到 65 歲以上後，更僅剩下 12.5% 之勞動參與率與美國、日本和新加坡等國仍保有三成之比例相較之下，我國中高齡人口之勞參率確實有較低的情況，女性情況也類似，65 歲以後之勞參率降至 4.23%，遠比其他國家仍維持一成左右的情況不同(詳見圖表 15.2012 年各國女性勞動力參與率比較)。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

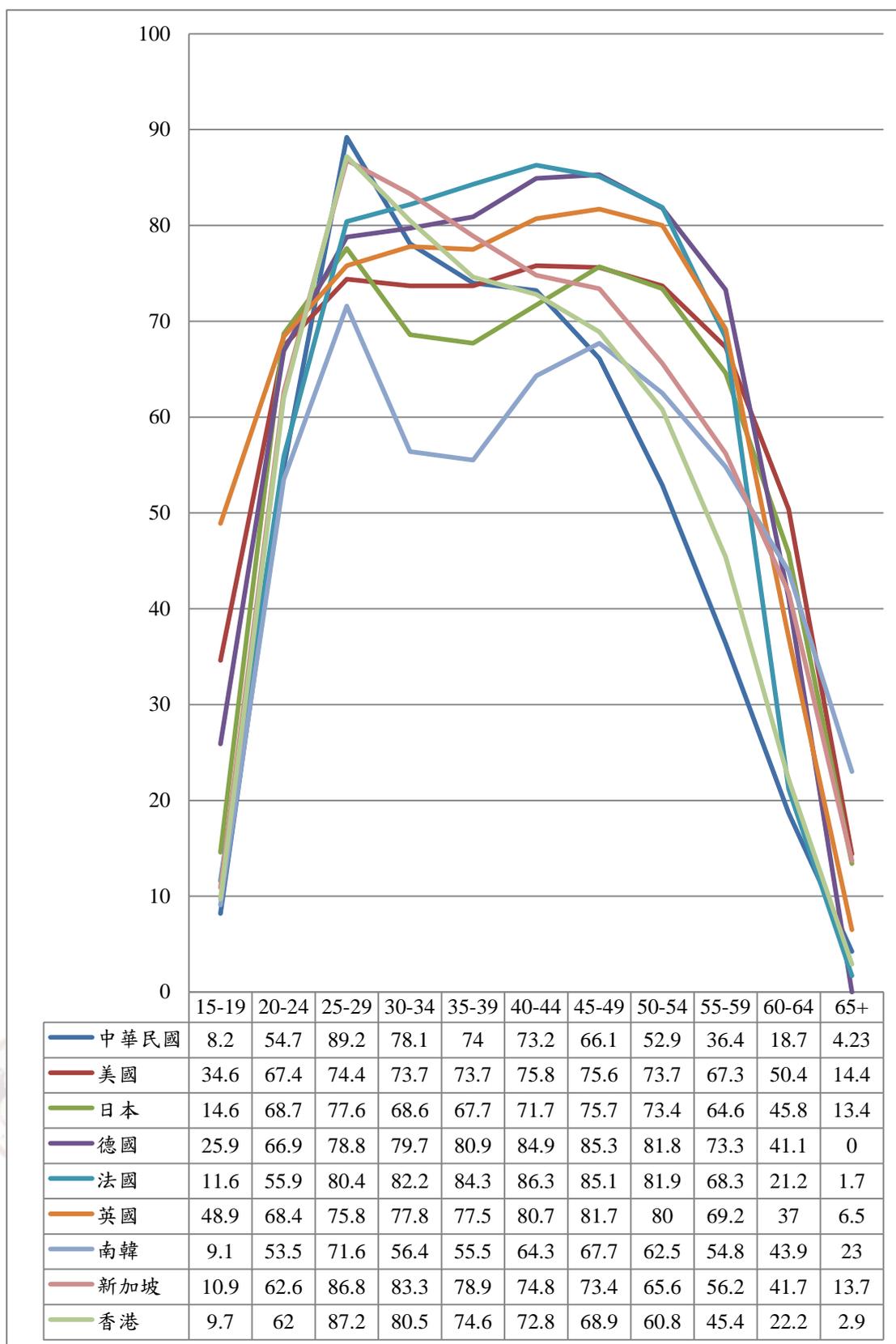
圖表 14.2012 年各國男性勞動力參與率比較



資料來源：〈各國(地區)男女性勞動力參與率〉行政院主計總處，2013 年 10 月 20 日查詢，

<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>。

圖表 15.2012 年各國女性勞動力參與率比較



資料來源：〈各國(地區)男女性勞動力參與率〉行政院主計總處，2013 年 10 月 20 日查詢，

<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>。

表 7.OECD 國家 65 歲以上人口佔總工作人口比例(筆者自製)

國家	比率
Australia	22.1
Austria	27.6
Belgium	28.8
Canada	21.6
Chile	14.8
Czech Republic	22.6
Denmark	26.8
Estonia	27.6
Finland	27.4
France	28.2
Germany	32.8
Greece	29.1
Hungary	25.6
Iceland	19.5
Ireland	18
Israel	18.5
Italy	33
Japan	35.5
Korea	15.8
Luxembourg	22.7
Mexico	11.3
Netherlands	24.1
New Zealand	21.2
Norway	24.6
Poland	20.6
Portugal	28.3
Slovak Republic	18.3
Slovenia	24.8
Spain	26.8
Sweden	30.2
Switzerland	27
Turkey	10.1
United Kingdom	27.3
United States	21.1
OECD 平均	23.9

資料來源：“Pensions at a Glance 2011”，OECD, http://www.oecd-ilibrary.org/content/table/pens_rate-table-en.

進一步檢視世界各國之現況，依照 OECD 提供之資料顯示(詳見表 7.OECD 國家 65 歲以上人口之勞動參與率(筆者自製))，各國 65 歲人口之勞動參與率，大多維持兩成以上，例如德國有 32.8%、日本為 35.5%、丹麥為 26.8%、英國為 27.3%、美國也有 21.1%，其平均值為 23.9%，與我國現行之 12.5% 相比，我國中高齡人口之勞動參與率確實較低，而此一部分又與我國因制度所造成之普遍退休年齡較早有關，因為提早退休之關係使中高齡人口勞參率進一步下降，也導致基金財務支出擴大，收支減少，也影響了基金問定性。

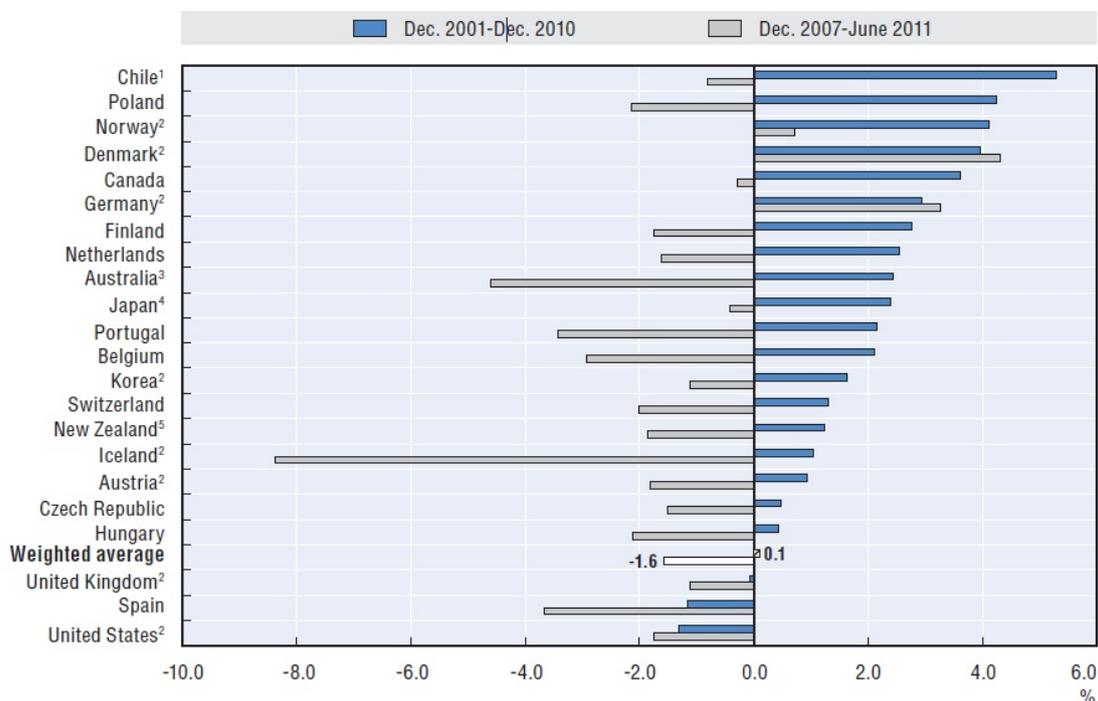
第五點，基金營運績效表現不佳，獲利幅度大起大落，盈虧難以確保，對於透過擴大基金投資標的來改善基金財務狀況，仍難以為繼；基金績效部分，大體而言，2001 年至 2010 年近十年間，各國基金投資績效大抵上多維持平盤的表現，年收益約落在 2% 左右，表現最好的智利也維持約 5% 左右，然而國際投資環境自 2008 年金融海嘯過後，基本上處於不穩定之狀態，基金投資收益情況日益惡化甚至嚴重虧損，例如以北歐福利國家的冰島為例，其社會福利和保險制度向來為世人所稱道，然而自 2008 年 10 月宣布國家破產後，其基金收益成長趨勢甚至呈現超越-8% 的情況(2007 年至 2011 年)；連原先擁有最好投資績效的智利也一併反轉，呈現約-1% 左右的表現，顯示出大環境經濟情勢的惡化也連帶拖累了基金投資效益，基金由虧轉盈、由盈轉虧僅是霎那間的問題；由圖表 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)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 2008 年過後，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。

而台灣也不例外，回過頭檢視我國的基金投資效益，以軍公教退輔基金為例，以 97 年至 102 年 6 月退撫基金之績效為例(詳見圖表 14.公務人員退休撫卹基金 97 年至 102 年 6 月投資績效(已實現年收益率))，除 102 年上半年度 4.25% 年收益率較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%)

外，97 年為-2.46%、98 年 1.63%、99 年 3.05%、100 年 1.45%、101 年 2.21%，從趨勢來看投資收益起伏程度偏高，民國 97 年之投資收益表現呈現負增長的趨勢為-2.46%，99 年雖恢復為 3.05%，但隔年 100 年又再度下滑至 1.45%，進一步推測可能原因為適逢 2008 年國際金融海嘯以及 2010 年歐洲主權債務危機，致使大環境經濟情勢險峻，致使獲利縮減甚至呈現負成長的狀況；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 2013 年 9 月為止，基金操作表現為 3.86%(行政院勞工委員會，2013)，與軍公教退撫基金表現相差並不大，進一步分析勞保近幾年之投資效益分別為 97 年的-16.53%、98 年的 18.21%、99 年的 3.96%、100 年的-2.97%(詳見圖表 15.勞保基金 97 年至 102 年 9 月投資績效(已實現年收益率))，與軍公教退撫基金營運情況相似，2008 年和 2010 年皆因國際金融情勢險峻，金融海嘯和歐洲主權債務危機，致使基金投資獲利空間縮減甚至虧損，顯示基金投資效益的好壞與外在國際經濟情勢環境連動程度非常高，基金投資所帶來的收益相當不穩定，此外，值得一提的是民國 97 年勞保基金投資效益為-16.53%，主因除國際金融海嘯外，還有因 97 年國民年金制度上路，勞保雙年金遭大量提領，基金規模大幅下降，導致計算收益率之母數縮小，進而也影響了該年度基金收益。

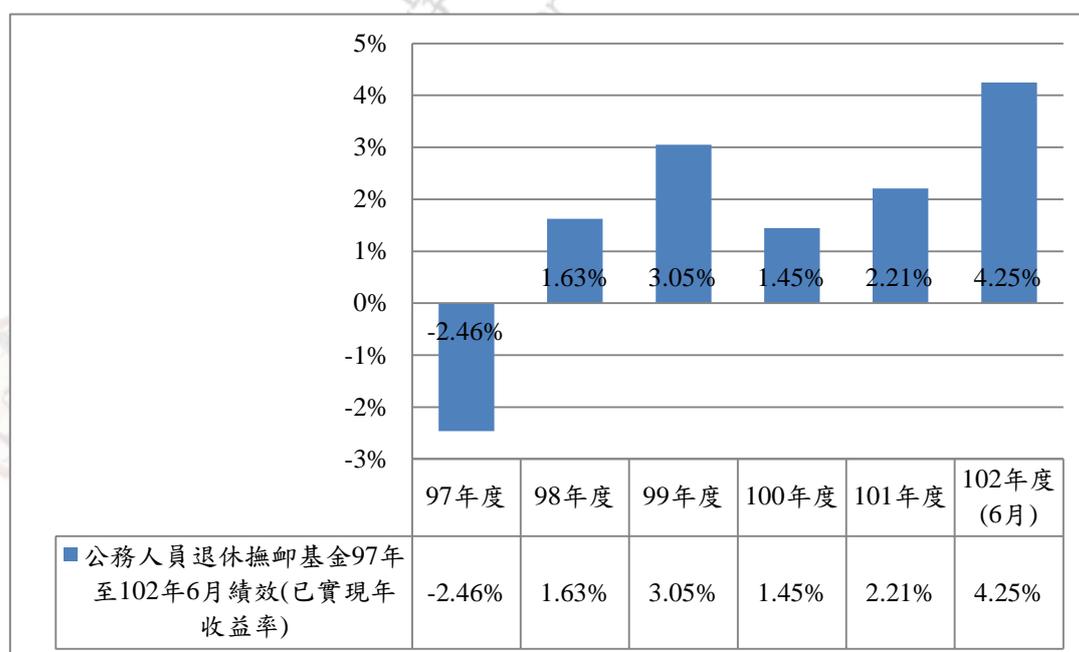
總的而論，倘若政府相關單位如能夠確保基金投資收益，那幾乎可以不用大規模的去改革保險政策，但從各國的投資報酬率可以看出此舉的非常困難(薛承泰，2013)，依照目前情勢分析，基金投資收益實無法作為一穩定財源來彌補現行基金的財務黑洞，僅能略作補充，因此，倘若欲依靠基金投資來改善基金財務情況，其助益有限，無異緣木求魚。

圖表 16.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)



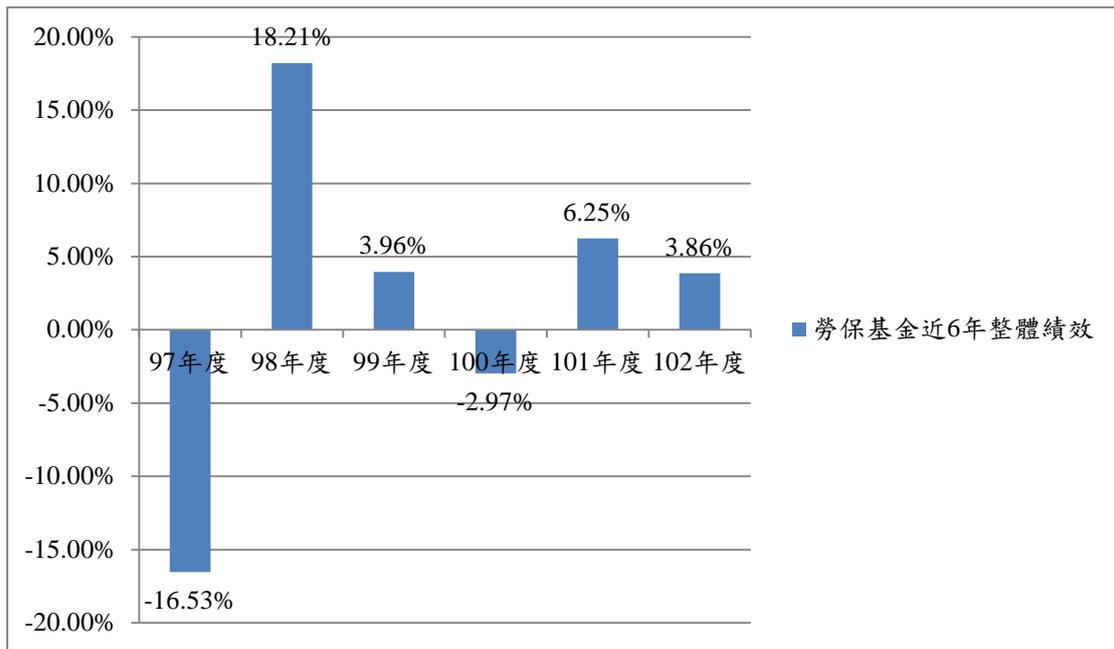
資料來源：「OECD Pensions Outlook 2012」, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), May 14, 2012, <http://www.oecd.org/>。

圖表 17.公務人員退休撫卹基金 97 年至 102 年 6 月投資績效(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>。

圖表 18.勞保基金 97 年至 102 年 9 月投資績效(已實現年收益率)



資料來源：〈勞保基金運用【101年10月以後資料】〉，行政院勞工委員會，2013年11月8日查詢，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=%2fMleJ53eKSM%3d>。



國立臺灣大學公共政策研究中心
Center for Public Policy and Administration

表 8.我國國人 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，

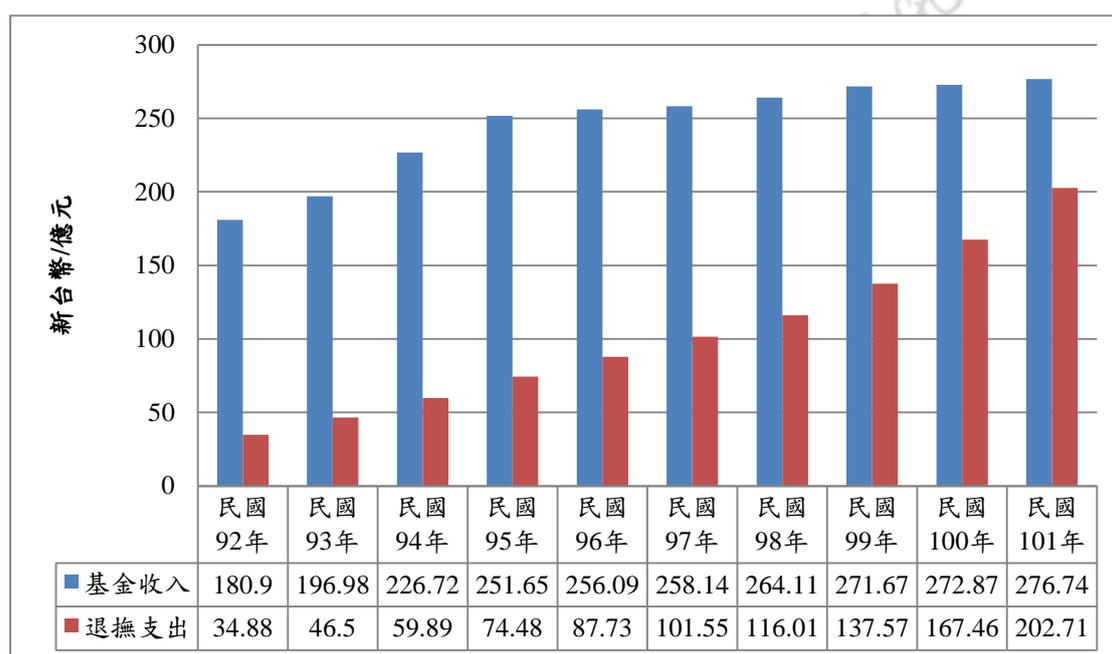
<http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx>。

第六點，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 8.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雖仍達 27.40 年(行政院主計總處，2013)，但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，引發一波軍公教人員之「搶退潮」。詳見圖表 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(詳見圖表 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(詳見圖表 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。

而勞保基金也有相似之問題，民國 97 年國民年金制度準備上路、勞保準備轉型年金化之際，當時曾因國保之資格對象為「加入國民年金的條件之一是開辦前必須領過勞保老年給付的人」，因而引發一波大規模提領潮，基金規模由原先的 4270 億元，被大幅提領僅剩下 2144 億元(詳見圖表 19.勞保基金績效與 10 年期公債、定存及通膨比較圖)，創下歷史新高，後來立法院通過勞保年金化條例，勞工保險給付條件明顯優於國民年金保險，方才減緩對於勞保基金之大規模提領潮，並緩步

爬升之 98 年的 3 千億左右；第二次則為 2012 年 10 月 9 號勞保基金破產消息被媒體大篇幅報導後，光 10 月和 11 月兩個月份，勞保基金一次給付部分即被提領了 768 億元，單月提領金額也直逼民國 97 年 7 月的 457 億元之歷史紀錄，截至 2013 年 1 月為止，一共提領了約 1400 億元(行政院勞工保險局，2013)，目前提領潮雖已趨緩，但此一情勢對於勞保已不慎理想的財務狀況而言無疑又是增添更多的變數和不確定性。

圖表 19.公務人員(含政務人員)基金收入與退撫支出

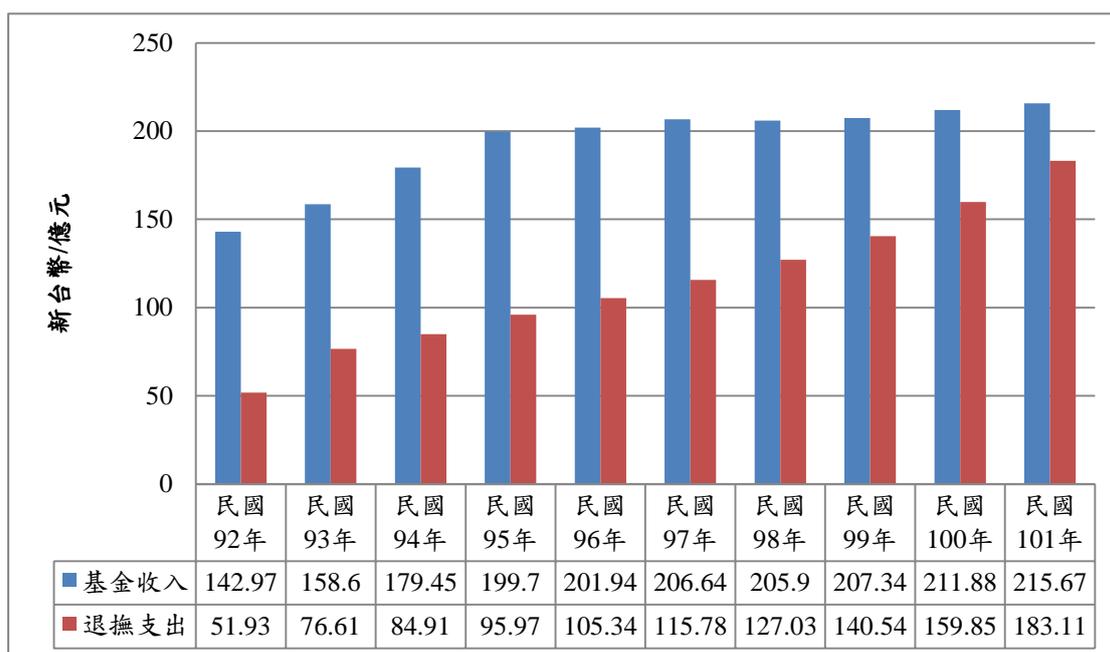


資料來源：公務人員退休撫卹基金，〈軍公教三類人員收繳趨勢〉，2013 年 8 月 3 日查詢，

http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_barChart1.asp&mp=1。

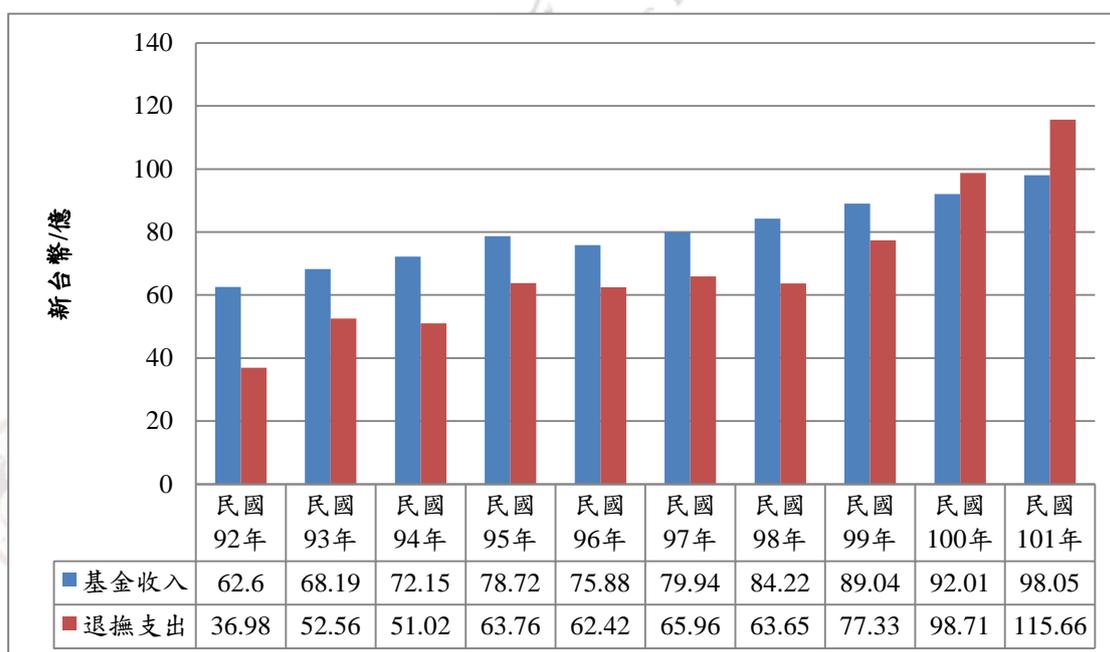


圖表 20.教育人員基金收入與退撫支出



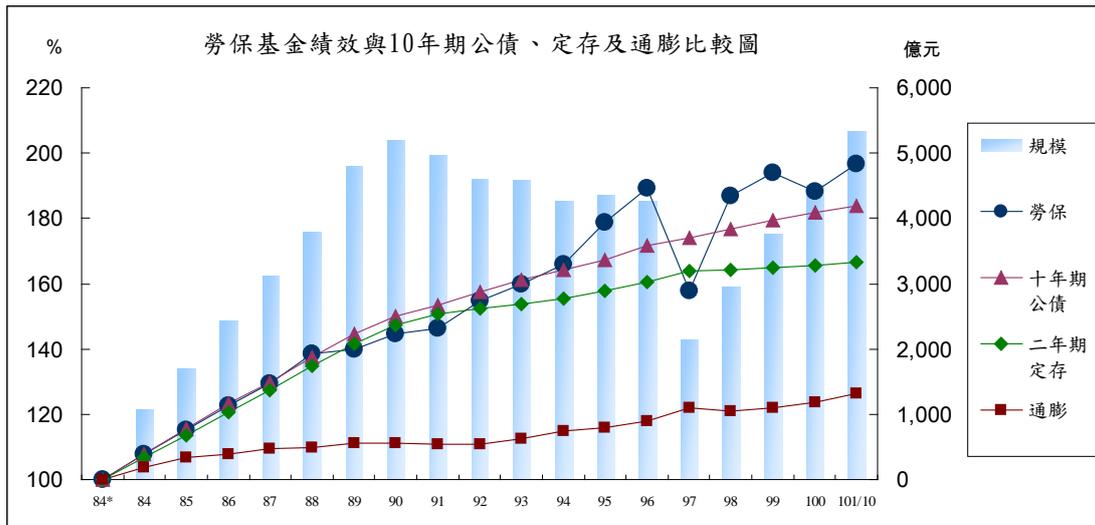
資料來源：公務人員退休撫卹基金，〈軍公教三類人員收繳趨勢〉，2013年8月3日查詢，
http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_barChart1.asp&mp=1。

圖表 21.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。

圖表 22.勞保基金績效與 10 年期公債、定存及通膨比較圖



資料來源：〈84 年迄 98 年整體績效〉，行政院勞工委員會，2013 年 11 月 8 日查詢，
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=%2fMleJ53eKSM%3d>。

第七點，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，而軍公教部分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，使潛藏負債數額不再衝高。

表 9.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。

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 9.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 兆，一次性全面撥補已不可能達到，需進行分階段撥補彌補過去造成之財務缺口，然而，倘若不盡速處理致使基金倒閉，對於政府財政收支以及衍生而來的基金財務黑洞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。

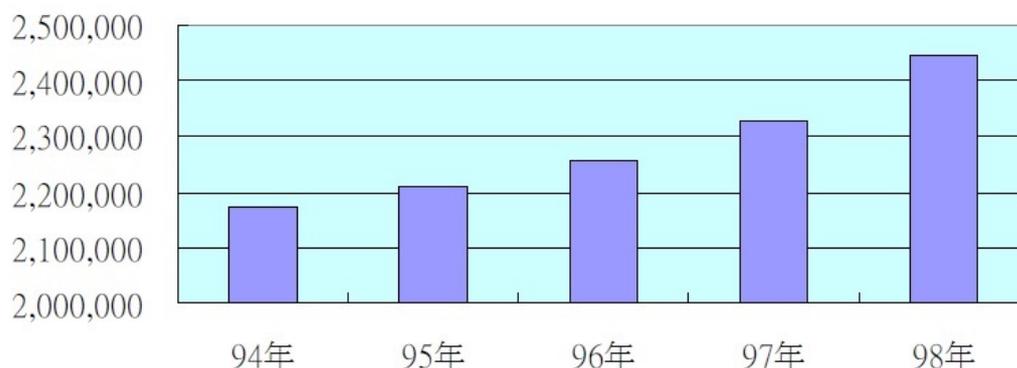
第八點，過去因制度設計所產生財務問題致使衍生世代不均之問題，也是導致我國現行之年金制度之路不得改革的因素之一；過去因制度設計導致基金財務虧損的問題，諸如受雇者投保薪資長期被低報等各種致使基金虧損等等手段，以及社會福利政策濫開支票之情況，長期累積下來，這種社會保險「自助餐效應」所產生的「超利得」現象(柯木興，2005)，進而引發的基金財務虧損，已造成世代間的緊張，形成一股「不是年輕世代造成的基金財務問題卻必須讓後進的 6、7、8 年級(泛指 1970、1980 和 1990 世代)來負擔未來龐大的基金財務沉痾」的氛

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，勞委會最初送至行政院討論之版本，其年金給付最後計算標準之設計為1.1，但最後行政院送至立法院審查之版本，其年金給付最後計算標準則調升為1.3%，欲使國民年金與勞保計算方式之設計相仿，為未來進行制度整合時預留制度接軌之空間(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，又再度將其最後計算標準加碼，調升為1.55%，從1.1至1.55，共增加了0.45，不僅與原先制度之設計相距甚遠，甚至遠高於國保之給付方式。

然而，此舉也導致勞保改制後，因勞保計算方式較國民年金更為優渥，引發了不少人「棄國民年金轉投勞保」的情況，如圖表 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，顯示出當時保險制度的制定過程中，朝野政黨忽視了精算報告所揭露的財務問題，政治力的過度干預，朝野政黨間「喊價式」的不斷加碼年金給付條件，因而導致勞保年金化後，短短不到5年的時間就面臨了財務結構問題甚至是破產的危機，行政與立法單位當時競相加碼的行為，時已為勞保財務問題種下日後紛擾的因子(薛承泰，2013)，因而衍生出日後欲進行制度改革時，年輕世代之工作族群不滿勞保之過往財務沉痾要由其負擔之批評。

圖表 23.參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。

而軍公教部分也有相似的問題，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，官拜少校，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之軍公教族群、年輕世代所造成，面對可能的退休門檻逐漸拉高、保費的調升和給付率的縮減，以及即便繳了保費但未來甚至有可能會面臨「領不到」的窘境，因而導致軍公教人員也產生了世代間的不均和不平的情況(蔡祈賢，2013)。

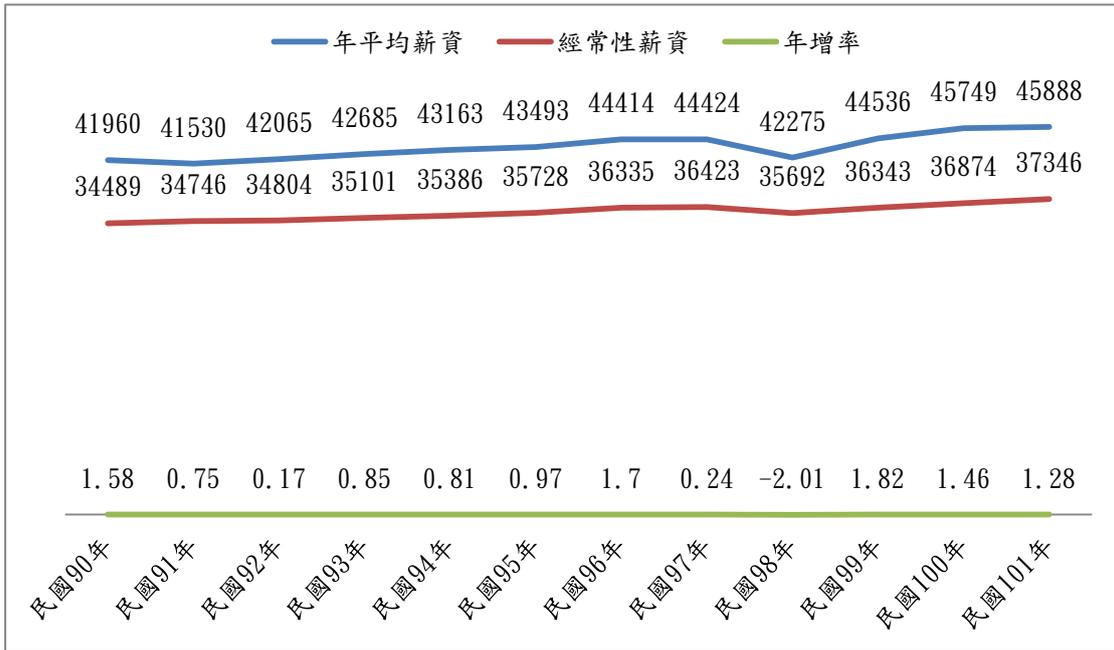
第九點，依據現行保險制度和整體經濟情勢推估，大多數人，特別是勞工族群之之老年經濟安全面臨挑戰，退休之老年人口貧、老、病、窮之情況恐愈發顯現；近年來由於我國薪資成長停滯不前，依據主計處之資料顯示，截至102年上半年6月為止，我國平均薪資為48651元，為4年來最低，1至6月平均經常性

薪資也僅為 37604 元，由圖表 22.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，僅增漲了 3928 元，經常性薪資更只增加 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，長期的工作薪資低薪化將會迫使勞工階層退休後，更為仰賴政府建構的老年經濟安全制度，但倘若提高費率或是減少給付，都將會給勞工階層帶來莫大的影響(辛炳隆，2013)。

倘若進一步就數據面來看，如圖表 23.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，如此情況下，無論政府欲做一定程度之給付縮減、提高保費或是延後退休等政策，皆會面臨龐大的輿論壓力，因為一般民眾的老年生活是「老不起」的，其老年經濟安全的適足性充滿不確定性(謝創智，2013)。

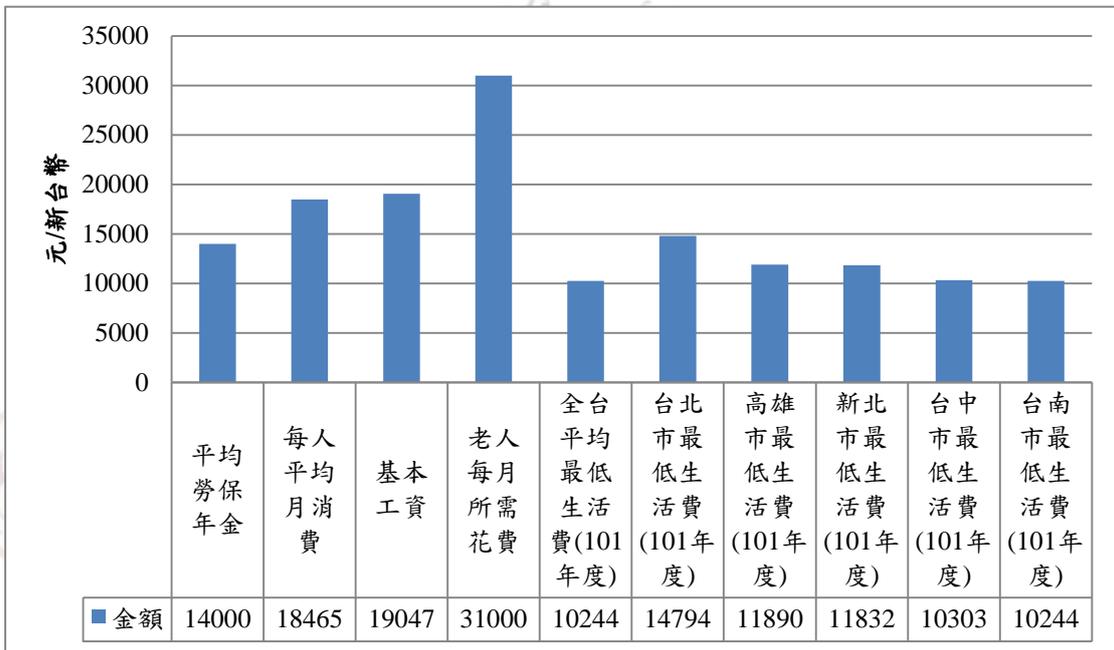


圖表 24.我國年平均薪資、經常性薪資和薪資年增率趨勢圖(民國 90 年至 101 年)



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>。

圖表 25 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>。

概括而論，目前我國共面臨九個問題，第一點為生育率逐年下降，「少子化」致使人口結構逐漸改變，高齡化社會已成趨勢，同時，面臨人口結構改變之情況下，我國錯失提早改革之契機，致使情況愈發複雜；第二點，因醫藥和生技科技進步，國人平均餘命得以延長，致使老年和退休人口增加，然而在少子化的情況下，此一情形無異加重青壯年人口撫養負擔，同時也嚴重影響了基金財務維繫；第三點，因平均餘命拉長以及提早退休衍生而來的整體請領時間拉長，超過原先工作及繳費年限，致使基金支出數額增加，嚴重衝擊了基金財務穩定；第四點，中高齡人口之勞動力參與率低落，對基金之保費收益產生影響；第五點，基金投資營運績效表現不甚理想，獲利幅度大起大落，對於透過擴大基金投資標的來改善基金財務狀況，其助益有限；第六點，軍公教和勞工的「搶退」行為致使基金財務加速傾斜與失衡致使基金財務更形惡化；第七點，基金潛藏負債高，財務結構失衡，有倒閉的風險；第八點，過去因制度設計不良所產生的財務問題進而衍生世代不均、不平之問題；第九點，依據現行保險制度和整體經濟情勢估計，大多數勞工族群之老年經濟安全面臨挑戰，未來退休之老年人口恐將面臨貧、老、病、窮的問題，老年經濟安全的可適足性面臨危機，以上皆再再顯示出我國社會保險制度之發展已到了不得不改革之情勢。



表 10.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 個月之平均月投保薪資乘以 1.55	有雇主 20(7:2:1)，無雇主 60(6:4)	現行保費 8，至 10 時，每兩年調高 0.5，最高 13(內含就業保險 1)	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，舊制 25%~45%)	43900	無
軍職	服役期滿 20 年	最後一個月之本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12	無上限 (依階級及加給等計算，70%~90%不等)	依據職等，常任文官 53075 元，政務人員 95250 元	僅民國 84 年以前退休者擁有，18%
公職	60 歲(85 制)	最後一個月之本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12	無上限 (依職等計算，80%~95%不等)	依據職等，常任文官 53075 元，政務人員 95250 元	僅民國 84 年以前退休者擁有，18%
教職	50 歲(75 制)	最後一個月之本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12	無上限 (依職等計算，97%左右不等)	依據職等，常任文官 53075 元，政務人員 95250 元	僅民國 84 年以前退休者擁有，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 11.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(7:2:1)，無雇主 60(6:4)	依據限制逐年調高 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	最後本階 3 年均奉乘以 2	40(政府提撥 60)	18	84%	依據職等，常任文官 53075 元，政務人員 95250 元	僅民國 84 年以前退休者擁有，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%	依據職等，常任文官 53075 元，政務人員 95250 元	僅民國 84 年以前退休者擁有，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 1.6(依教職不同有所變動最高 2.0)	40(政府提撥 60)	18	80%	依據職等，常任文官 53075 元，政務人員 95250 元	僅民國 84 年以前退休者擁有，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。

(二) 分析行政院與考試院版之年金改革草案改革重點

如前所述，我國目前之社會保險制度共面臨了八個問題，然而，回過頭來檢視與對照行政院與考試院所提出之改革版本是否可以解決前述之問題；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 10.各職業別年金差異表(現制，筆者整理自製))及表 11.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))，歸納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繳費費率與年金給付最後計算標準。在保險繳費費率部分，勞保費率的最高上限由 13% 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高 60 個月調整為 144 個月(12 年)之平均加保薪資，並以月薪新台幣三萬元作為計算之分水嶺，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。然而此種改革方式僅能初步解決前述八個問題中的四個, 例如國人因平均餘命增加和退休時間過早致使請領時間拉長和基金投資報酬率低落以及潛藏負債之問題, 但是對於造成危機之主要因素諸如人口結構改變、世代剝削和「搶退」引發的財務危機以及老年退休人口之經濟安全不穩仍舊未解決, 特別是世代問題以及調高現行保費費率和縮減給付對於老年人口的經濟安全之衝擊皆未顧慮到, 現行之改革方案並未考慮到下一個世代的年輕人其可負擔的能力有多少, 倘若目前就已負擔不起, 又談何退休生活, 亦或者, 在面對費率不斷升高、給付保障不斷縮減的情況下, 未來年輕人退休時其老年生活恐陷入貧困之情家況, 特別是現今工作低薪化的情況之下, 卻還要再度緊縮給付同時增加個人保費負擔, 將會對勞動階層產生非常大的負擔與壓力(辛炳隆, 2013): 故行政院和考試院之版本一提出後, 隨即引發社會輿論關注, 學界對此改革方案即有不同的聲音, 甚至引來部分民間社運團體和工會組織抨擊其於政府單位舉辦之公聽會中所反映之改革意見完全被忽略了, 致使整個年金改革遭遇到了非常大的阻礙與反對聲浪。

(三) 分析行政院與考試院版之年金改革草案之問題

檢視行政院和考試院所提出之改革草案版本，目前軍公教和勞工等公會團體所關注、爭議的論點主要有下列五點：

第一點，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，對於適用勞保舊制之族群而言，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，甚至有領不到勞退休金之情況 (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，而此一情況更因勞工薪資長期凍漲、甚至低薪化，導致其投保數額低落，其最後領取之絕對金額兩相比較，差距過大，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，加深各職業別間的相對剝奪感，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。

第二點，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，而軍公教階層對於計算公式也頗有微詞，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，認為都繳一樣的保費薪津，得到的退休照顧卻完全不同，特別是基層教職人員紛紛反映此一計算方式明顯獨厚特定族群，顯有偏頗。

表 12.公保與勞保之投保薪資上限比較

門檻 \ 類別	公保	勞保	差額
投保薪資上限	1. 常任文官新台幣 53075 元 2. 政務人員新台幣 95250 元	新台幣 43900 元	1. 9850 元 2. 51350 元

資料來源：〈台灣勞工季刊〉，行政院勞工委員會，34 期，頁 60，2013 年 7 月 11 日。

第三點，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，不僅與公保之投保薪資不同(詳見表格 12.公保與勞保之投保薪資上限比較)，以常任文官為例，其投保薪資與勞工相距達 9850 元，政務人員更相差達 51350 元，與勞工之投保薪資門檻上限相比，其差距幅度非常大外，更無法真實反應其所得於所得替代率上，薪資水準較高、繳較多的稅卻無法獲得更多的保障。

第四點，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 13%，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%，工商業界代表認為一旦調高勞保費率之後，雇主普遍負擔加重(因依據現行制度，雇主需負擔其中 7 成之保費)，到 2036 年前，企業於勞保之負擔將增加至 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看不到的退休金」，完全不合比例原則，同時，在企業之勞保負擔加重的情況下，也無法保證企業將勞保之負擔「轉嫁」至勞工身上的情況不會發生，致使勞工薪資情況更形惡化。

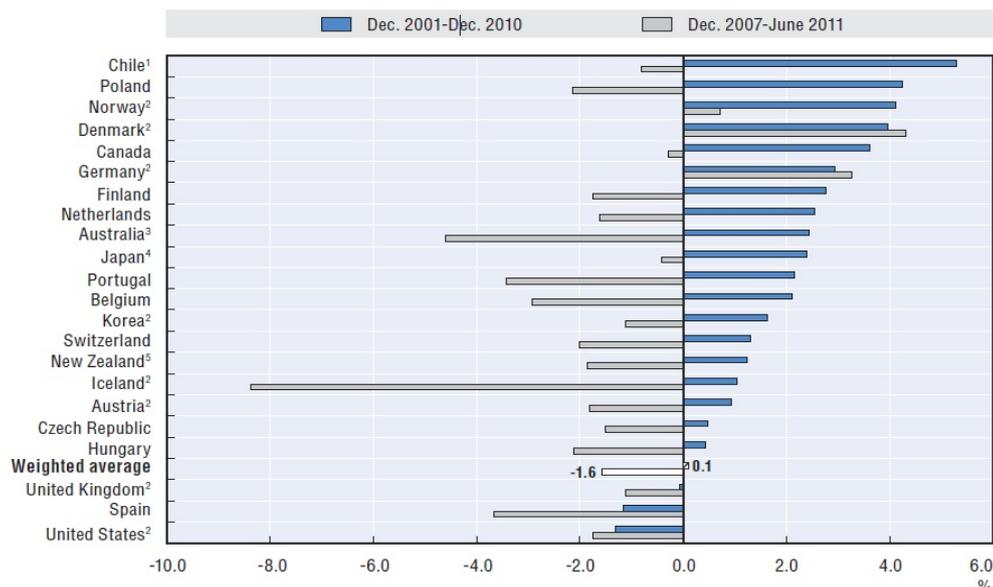
此外，軍公教階層也認為，保費費率由現行的 12% 調升至 18%，調升 6%，幅度達 50%，負擔明顯加重，再者，政府和軍公教人員之負擔比例又由現行的 65%(政府)對 35%(軍公教)，縮減為 60%(政府)對 40%(軍公教)，軍公教階層等同於一次調升了 11% 的費率，政府身兼軍公教人員的雇主，但其處理態度擺明了完全不想負起應負的責任(李來希，2013)；因此，無論軍公教勞各階層對於保險費率之調升皆表示反對。

第五點，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；圖表 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 2013 年 9 月為止，基金操作表現為 3.86%(行政院勞工委員會，2013)，進一步分析勞保近幾年之投資效益分別為 97 年的-16.53%、98 年的 18.21%、99 年的 3.96%、100 年的-2.97%(詳見圖表 24.勞保基金 97 年至 102 年 9 月投資績效(已實現年收益率))，2008 年和 2010 年皆因國際金融情勢險峻，金融海嘯和歐洲主權債務危機，致使基金投資獲利空間縮減甚至虧損，顯示出我國基金投資效益的好壞與外在國際經濟情勢環境連動程度非常高，基金投資所帶來的效益並不穩定，因而導致政府單位對於提高投資績效僅能表示樂觀預估卻無法提出具體保證，特別是在現階段國內外際經濟情勢下，其表現恐難有亮眼之成績。

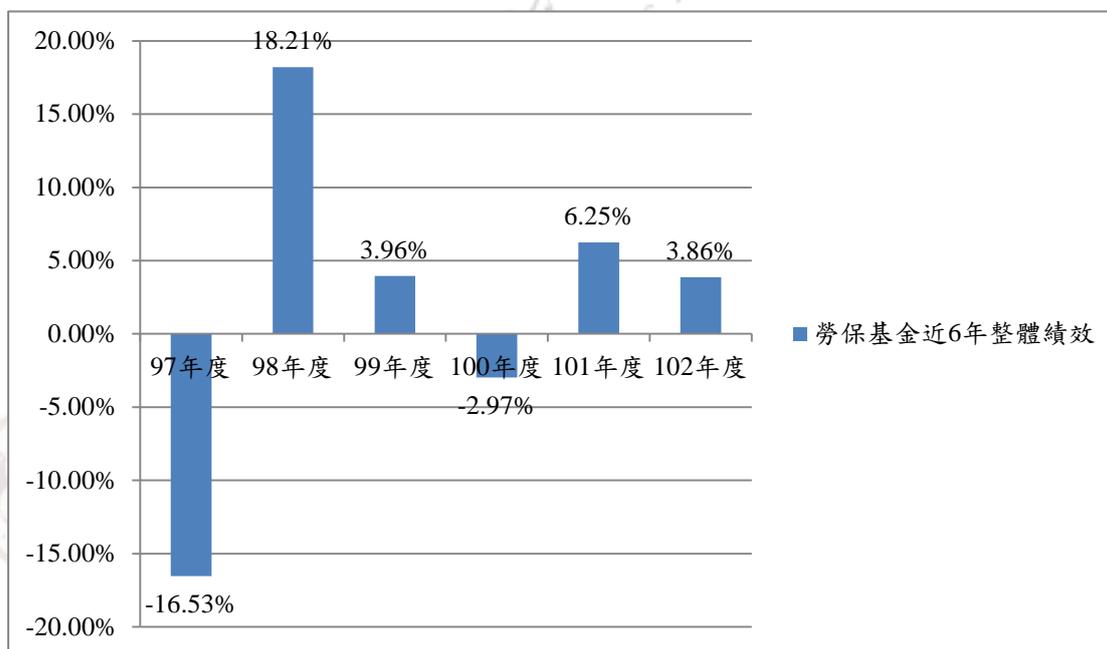


圖表 26.經濟合作與發展組織會員國之年金基金淨投資近年平均營運績效一覽
(2001年12月至2010年12月，2007年12月至2011年12月)



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

圖表 27.勞保基金 97 年至 102 年 9 月投資績效(已實現年收益率)



資料來源：〈勞保基金運用【101年10月以後資料】〉, 行政院勞工委員會, 2013年11月8日查詢, <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=%2fMleJ53eKSM%3d>。

五、公聽會與焦點團體座談會專家意見

(一) 研究類目分析

表 13.公聽會和焦點團體出席代表名單

公聽會			
場次	學者專家與立法單位出席名單	職業工會代表	行政與立法單位代表
公聽會(場次一， 2013年6月29日)	<ol style="list-style-type: none"> 中央研究院經濟所 羅紀瓊教授 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 	<ol style="list-style-type: none"> 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 全國公務人員協會 年金改革小組召集人 李來希處長 	<ol style="list-style-type: none"> 行政院勞工委員會 勞工保險處 石發基處長 立法委員 李貴敏 委員助理 黃以詳先生 法務部 劉庭好科員
焦點團體座談會			
焦點團體座談會 (場次一，2013年 10月02日)	<ol style="list-style-type: none"> 國立政治大學 勞工研究所 成之約教授 淡江大學 保險學系 郝充仁副教授 國立臺灣大學 社會工作學系 傅從喜助理教授 國立中正大學 社會福利學系 王正教授 		<ol style="list-style-type: none"> 經濟建設委員會 人力規劃處 陳靜雯專員

焦點團體座談會 (場次二，2013 年 10 月 09 日)	<ol style="list-style-type: none"> 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 		<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政院勞工委員會勞工保險處 白麗真科長
--------------------------------------	---	--	--

資料來源：本研究整理。

本研究第一場公聽會於 2013 年 6 月 29 日假台大集思會議中心尼采廳舉行，參與者除研究團隊外，同時也邀請學者、職業工會團體和政府部門之行政與立法單位代表共計 10 員，其中 3 位分別為勞工職業工會代表、教職團體代表和公職團體代表(詳見表格 13.公聽會和焦點團體出席代表名單)。

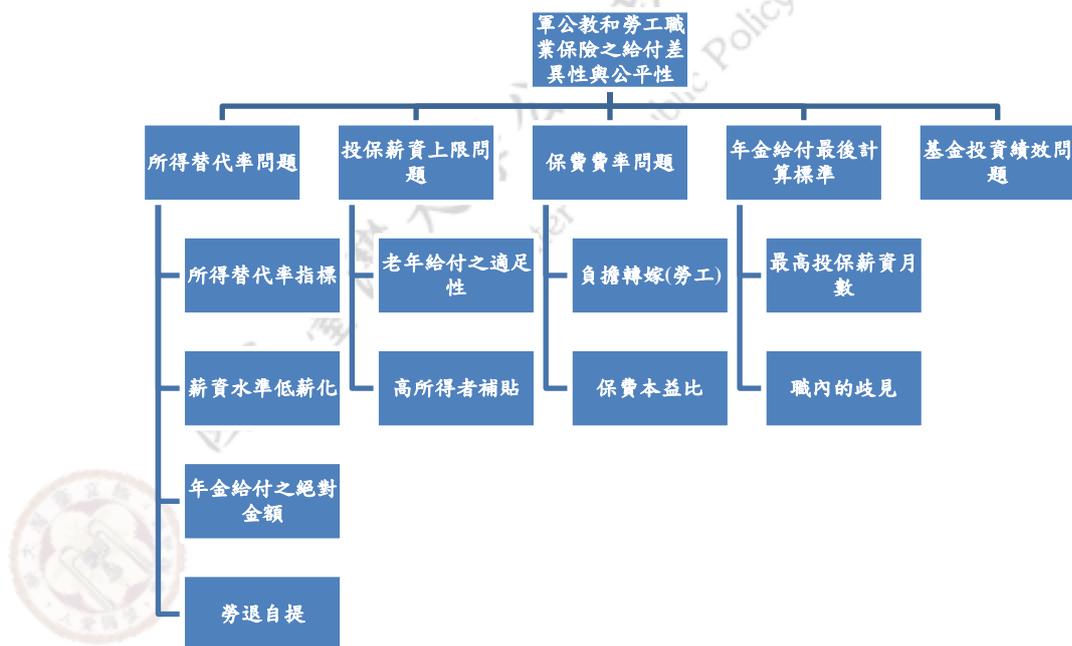
焦點團體座談會則分別於 2013 年 10 月 2 日以及 10 月 9 日，假國立臺灣大學社會暨社會工作學系系館 R401 教室召開，除研究團隊外，同時也邀集此一領域之學者專家和政府行政單位之代表，共計 11 員，其中行政單位之代表共 2 位，皆為此次年金改革之主要負責部會(詳見表格 13.公聽會和焦點團體出席代表名單)。

而公聽會與焦點座談會之討論題綱設計方面，本研究基於國內外重要資料分析與整理，於初步研擬題綱內容後，隨即寄送題綱與職業公會團體代表、出席之學者專家與政府行政與立法單位代表。會議召開時，本研究計畫之主持人將進行

本研究之研究主旨與目的之揭示，並說明目前研究進度與初步相關之成果內容，再者，在座談會過程中，主持人也徵求出席者同意，將座談會的過程同步錄影、錄音，並於會議結束後將錄製之影音檔案以電子檔形式整理為逐字稿形式之會議紀錄，以利於用分析工作。

本研究經過 1 場公聽會和 2 場焦點座談會後所獲得之質性資料，經檢視會議記錄逐字稿原文後(詳見附錄一、二、三)，依據會議記錄和檢視目前行政院和考試院所提出之改革草案版本，依其類別，分為以下五個類目：(一)所得替代率問題、(二)投保薪資上限問題、(三)保費費率問題、(四)年金給付最後計算標準問題以及(五)基金投資績效問題，以下即就此五個類目進行討論，詳細條目架構，如下(詳見圖表 28.討論類目架構圖(筆者自繪))。

圖表 28. 討論類目架構圖(筆者自繪)



(二) 所得替代率問題

首先，如欲比較勞工和軍公教職業之老年退休給付是否存在差異性與公平性，可從所得替代率部分來看，以勞工為例，依照現制來估算，考量部份勞保和勞退舊制者，其總所得替代率平均約落在 25% 至 45% 左右，而勞退新制首批生效者最快於民國 109 年，故目前僅能初步推估，新制之所得替代率，加總後約落在 60% 至 70%，反觀公保和退撫目前之所得替代率平均約落在 80% 至 95% 左右(A1)，因此即便制度設計上因勞保年金化後，勞工之所得替代率高於公保，但倘若再加上軍公教退撫部分，勞保加上勞退仍舊會低於公保加上退撫(B1、C1)，兩相比較確實存在差異性(詳見表 10.各職業別年金差異表(現制，筆者整理自製))，因而引發勞工團體的不滿。

A1. “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！”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，引言一，第十段，第五行)

B1. “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在一起是既患寡又患不均”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，與談一，第二段，第六行)。

C1. “公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是公部門比較好”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，與談二，第七段，第一行)。

此外，勞委會為進一步保障勞工老年經濟穩定，提出鼓勵勞工自提退休金之方案，試圖透過鼓勵儲蓄之手段來增加勞工之總所得替代率和提高請領金額，保

障勞工老年老年生活穩定(D1)，然而，又引發了有關於自提能力的疑慮，特別是前述提到因國人薪資成長趨緩甚至凍漲，面臨低薪化的情況下，一般基層勞工除勞保和勞退之強制提撥費用外，已無法保證其有足夠之經濟能力能夠再增加自主提撥部分，倘若進一步擴大勞退自主提撥，反而會誘使高所得者得去獲得更多的補貼與保障(E1)，進一步擴大社會貧富差距，同時也無助於解決勞保財務問題。

D1. “目前勞委會正在做兩件事情，第一是希望有勞保和勞退，第二層的勞退部分，我們希望除了勞工可以自主提撥6%外，還有就是職業工人中的自營作業者，其實他沒辦法提，我們也把這個做了修法送到了立法院；另外就是除了強制6%外，剛也提到公務人員提撥金額較高，我們也鼓勵勞工儲蓄的概念，我們也計算過如過勞保第一層加上雇主強制6%部分再加上自己也6%進來，那個比例就可以拉高許多”(附錄三，「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(場次一：102年10月9日)，討論與意見發表，行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長，第六段，第八行)

E1. “講到的有關自提部分做優惠，我真的建議不要了，今夕是何年呀，現在很多人工作低薪化，這些人儲蓄都有問題了，結果你拿錢去補貼那些高所得的去自提，我覺得這萬萬不可，因為就是因為他是可以選擇的才可怕，就是那些有錢人才會來提，那些會要求自提的人大多絕對不會是低所得的人”(附錄三，「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(場次一：102年10月9日)，討論與意見發表，第一段，第四行)

然而，即便勞委會試圖透過各種政策工具來拉近勞工與軍公教職業之所得替代率，縮小職業間之鴻溝和弭平勞工供團體的不滿，但近年來因勞工階層不斷地面臨「低薪化」、「低投保金額」的雙低氛圍影響下，大幅拉低了其最後請領年金時之金額，即便所得替代率逐步拉近，但一旦與軍公教職業者之退休金請領之絕對金額相比，仍舊對其造成相對剝奪感、產生不平(F1、G1)，再加上未來年金給付最後計算標準下修之後，其最後請領之絕對金額還會再下降，如此情況下除影響一般有雇主之勞工外，對於自營作業者等無雇主之勞工或是部分勞退舊制者而言，其影響將更為劇烈，因為其老年給付僅有第一層之保障，並無勞退之部分(H1)，

故未來職業別間的差距恐怕會再進一步的擴大，歧見與不滿情況將會更為嚴重。

- F1. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，引言一，第十段，第四行)。
- G1. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，與談一，第一段，第十五行)。
- H1. “我們今天在勞保裡面有一群人，嚴格來講他只有一層保障就是自營作業者和無酬家庭工作者，他也沒有第二層的保障，當然也沒有第三層，那你把年金給付率減少的時候，你傷害到的是那些自營作業者和無酬家庭工作者近百分之二十的老年生活保障的問題，也難怪你看那些繳職業工會保險金的人都跳出來反彈，因為你直接傷害的是我，而且是傷害到很多這些職業工會的會員，受雇者講說我可能還有第二層來涵蓋一下，但是這群自營作業者加上無酬家庭工作者，他們是沒有第二層的，而且他們這些人在國際勞工組織或是經濟合作發展組織認為他們是脆弱就業的一群人，他的工作不穩定、所得也不穩定，他所受到的一些勞動政策和勞動法規的保障事實上是最薄弱的，那你今天改革的地方是針對這群最脆弱就業的一群人大刀闊斧地去改革，難怪會反彈，你去溝通的時候，職業工會是一定會反對的”(附錄三，「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(場次一：102 年 10 月 9 日)，討論與意見發表，第二段，第七行)。

(三) 與 OECD 國家之比較

表 14.OECD 國家男性與女性之所得淨替代率一覽

	Male			Female			Average earner
	Net Replacement Rate			Net Replacement Rate			
	Low earner	Average earner	High earner	Low earner	Average earner	High earner	
Australia	82.5	58.9	47.1	79.7	56.9	45.3	50400
Austria	91.3	89.9	84.6	91.3	89.9	84.6	38800(EUR)
Belgium	81.8	64.1	52.0	81.8	64.1	52.0	39700(EUR)
Canada	88.7	57.3	39.7	88.7	57.3	39.7	40200
Chile	74.4	64.3	62.7	61.7	49.9	46.3	11200
Czech Republic	94.0	64.4	48.9	94.0	64.4	48.9	16100
Denmark	131.9	89.8	80.8	131.9	89.8	80.8	70500
Estonia	73.4	58.3	51.4	73.4	58.3	51.4	14700
Finland	72.0	65.2	64.4	72.0	65.2	64.4	37300(EUR)
France	69.4	60.4	53.1	69.4	60.4	53.1	32700(EUR)
Germany	55.6	57.9	57.2	55.6	57.9	57.2	41400(EUR)
Greece	113.6	111.2	106.8	113.6	111.2	106.8	23900(EUR)
Hungary	96.3	106.0	103.2	96.3	106.0	103.2	13600
Iceland	139.0	101.1	91.7	139.0	101.1	91.7	46200
Ireland	60.8	35.8	26.8	60.8	35.8	26.8	59700
Israel	103.0	78.2	56.7	93.6	69.8	50.6	31300
Italy	78.2	75.3	76.7	63.4	62.1	62.1	38500
Japan	52.7	39.7	34.9	52.7	39.7	34.9	48400
Korea	69.8	47.5	37.3	69.8	47.5	37.3	30400
Luxembourg	103.1	94.0	90.9	103.1	94.0	90.9	70700
Mexico	58.2	32.2	33.3	58.2	29.9	29.7	6800
Netherlands	104.5	99.8	96.4	104.5	99.8	96.4	63600
New Zealand	79.4	41.5	29.4	79.4	41.5	29.4	70700
Norway	81.7	62.2	51.4	81.7	62.2	51.4	77900
Poland	68.1	68.2	68.3	53.4	50.6	50.4	14000
Portugal	73.4	69.2	70.5	73.4	69.2	70.5	23500
Slovak	68.3	74.5	76.7	68.3	74.5	76.7	12700

Republic							
Slovenia	82.5	85.4	86.2	82.5	85.4	86.2	23100
Spain	82.3	84.9	85.4	82.3	84.9	85.4	33900
Sweden	67.0	53.6	72.6	67.0	53.6	72.6	53400
Switzerland	78.6	64.1	46.2	78.1	63.2	45.5	68700
Turkey	107.3	93.1	96.0	107.3	93.1	96.0	14500
United Kingdom	67.5	41.5	30.5	67.5	41.5	30.5	61500
United States	63.8	50.0	46.6	63.8	50.0	46.6	40300
OECD - Total	82.8	68.8	63.4	81.2	67.1	61.6	-

資料來源：”Gross and net pension replacement rates Pension entitlement as percentage of pre-retirement earnings, single”, “Pensions at a Glance 2011”, OECD, http://www.oecd-ilibrary.org/content/table/pens_rate-table-en.

我國在推動社會保險設計與改革過程中，歐美國家之現制與改革經驗或許值得借鏡與參考，倘若以未來可能通過之行政院版本來計算，未來勞工所得替代率將落在 70 至 75% 左右，軍公教職業之所得替代率則調整為 80% 左右(詳見表 11. 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))，皆與 OECD 國家之所得替代率平均約 50% 左右相比(OECD, 2012)，職業別間的所得替代率已有進一步的拉近，然而，檢視台灣各職業之所得替代率，無論軍公教或是勞工，皆高過大多數已開發國家，依據 OECD 最新之資料顯示，德國男性和女性平均收入者，其淨所得替代率為落在 57.9%，英國 41.5%、美國 50%、日本 39.7%、韓國 47.5%，而各國男性平均收入者，其淨所得替代率平均為 68.8%，女性則為 67.1%，與我國軍公教和勞工之所得替代率相比，我國無論從單一國家或是取其平均值來比較，其所得替代率皆遠高出大部分歐美國家，呈現出高所得替代率的情況，僅低於希臘、匈牙利和冰島等國(詳見表表 14. OECD 國家男性與女性之所得淨替代率一覽)，也顯示出我國之所得替代率與其他國家相比，並不特別的低甚至略高(I)。

- I. “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。”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102年6月29日場次)，引言二，國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆教授，第三段，第二十四行)。

然而，即便我國之所得替代率與國際趨勢相較之下並未較低，勞工和軍公教職業間的差距在未來也將進一步縮小，但仍舊招致了不少社會輿論的抨擊聲浪，探究其根本原因，主要問題出在於勞工薪資所得近年朝向低薪化的情況，薪水成長幅度始終停滯，我國年平均薪資由民國90年至民國101年，增漲了3928元，經常性薪資則增加了2857元，年增率維持1%左右，平均僅為0.80%，顯示出我國薪資成長幅度不大甚至呈現凍漲的狀態(詳見圖表 22.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))(II)，再加上部分雇主對於勞工薪資所得採取本薪和浮動薪資兩個部分，分別拆開來做計算，造成有為數不少勞動者其投保金額是以法定基本工資來計算，故即便所得替代率得以達到六成甚至七成，但其投保金額若無法進一步提升，最後請領年金時的絕對金額仍將偏低(III)。

II. “事實上我覺得這個老年經濟安全問題，根本還是在於工作低薪化、根本沒有儲蓄；因為工作低薪化的關係，現在勞工無論你是要砍他的給付也好或是提高他的費率都會造成很大的壓力，今天我的薪水已經很少，再提高我的費率不就更慘”(附錄二，「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(場次一：102年10月2日)，研究簡介，國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆教授，第一段，第一行)。

III. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102年6月29日場次)，與談一，全國產業總工會謝創智秘書長，第四段，第二十四行)。

因此，如何照顧與解決低所得之勞動者，避免其退休後，老人年金請領金額低落即成為主要之問題，歐美國家之制度設計或許可作為參考，以 OECD 國家為例，從表 12.OECD 國家男性與女性之所得淨替代率一覽可以看出，各國對於低所得之勞動者，也就是低於平均收入(Average earner)之低收入者(Low earner)，

其所得替代率是呈現較高的情況，例如以丹麥為例，低於平均收入 70500 美元者，其所得替代率高達 131.9%，對於高所得收入者(High earner)則降至 80.8%，兩相比較相差達 51.1%，而以色列、澳洲、捷克、美國和英國等國也是此種情況，北歐的福利大國如挪威與芬蘭之制度也是此種設計，透過降低高收入者之所得替代率，並將其資金挪作用於補貼、提高低收入者之所得替代率，可保障低收入者之老年經濟安全穩定，避免陷入老人貧窮化之危機，特別是我國，在面對少子化和高齡化趨勢的進逼，再加上薪資成長停滯甚至下降的情況下，個人儲蓄能力相對降低，此舉將會導致一般民眾對於公辦年金制度之依賴加深，因此對於低收入者，其所得替代率應進一步調高(IV)，但對於高收入者，其所得替代率則應降低，如此方能兼顧社會公平、縮小貧富差距(V)。

IV. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，引言二，國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆教授，第三段，第十七行)。

V. “像美國的社會安全是一個基本的保障，如果你所得高的話，事實上政府的不僅補助沒有比較高，還把你的部分拿過來，譬如說你在美國年所得在十萬塊美金以上，跟在一萬塊美金以下，他們所得差十倍，社會安全則是差兩倍，那很明顯所得低的幾乎都政府在補，十萬塊美金以上的政府都沒有補，甚至還要來幫忙補”(附錄二，「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(場次一：102 年 10 月 2 日)，國立中正大學社會福利學系王正教授，討論意見與發表，第三段，第三行)

(四) 投保薪資上限問題

關於投保薪資上限解禁與否之問題，主要對象為勞工階層，依據現行之勞保條例之規定，勞工投保薪資門檻上限為新台幣 43900 元，公保則分為常任文官 53075 元，政務人員則為新台幣 95250 元，與勞保相比，公保分別高出 9175 元與 51350 元，單純就數字面來看，公保投保薪資門檻較優於一般勞工，如此也招致不少勞工團體批評政府單位設此門檻對於所得較高的勞工而言是不對等的，制度設計凸顯出了職業間的不公平性(A2)，使勞工無法獲得更完善之保障。

A2. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，全國產業總工會謝創智秘書長，與談一，第四段，第十一行)。

再者，由於受到勞保投保薪資上限之影響，導致較高之勞工其老年給付金額無法有效提升，若以勞保局網站下去計算，給付條件設定最高投保薪資 60 個月 43900 元，以年資 30 年下去試算，其退休後其老年給付每月可領所得為 20414 元(B2)，以圖表 23 我國各項基礎花費對照一覽為例，其金額僅比現行之基本薪資 19047 元略高，與老年人口每月平均月花費 31000 元相比，二者相差了 10586 元，更不用說現行勞保老年給付平均金額約落在 14000 元左右，差距更達到 17000 元，此舉也顯示出投保薪資門檻設限，不僅引發了職業別間的制度公平性疑慮，同時也影響了老年給付金額之適足性，老年人口貧窮化的危機恐發生。

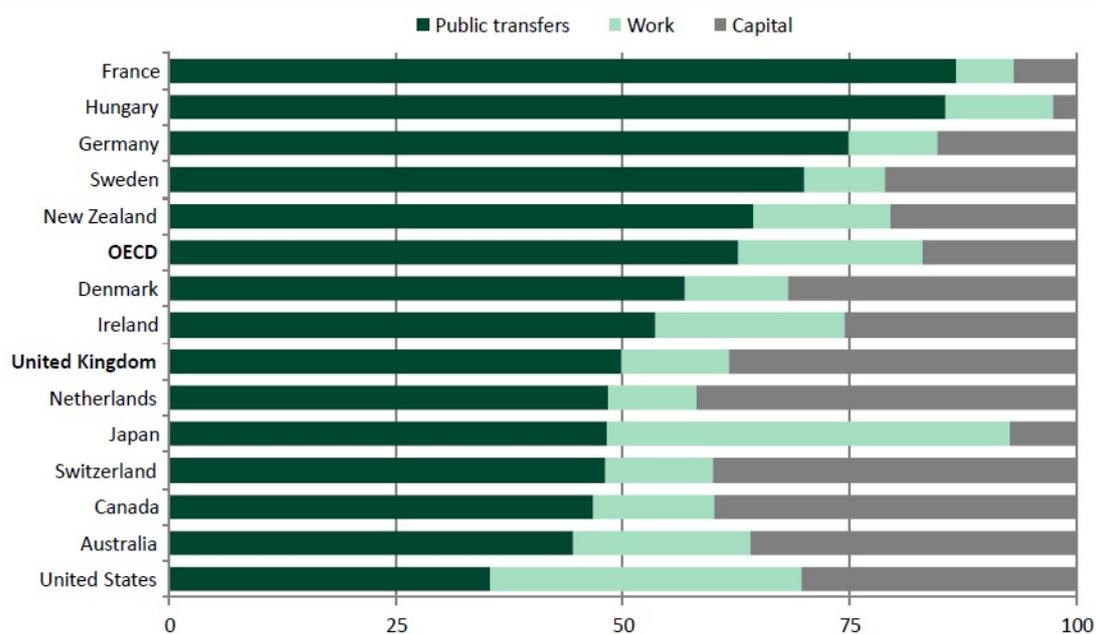
B2. “合理調高勞保投保上限，我認為現在有很多人都高於 43900 元，民間勞工的呼聲是真的很希望這個能夠調高，因為 43900 元下去換算，1 個月只能領 2 萬的勞保年金。”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，全國產業總工會謝創智秘書長，與談一，第二十二段，第六行)。

此外，如前述所提及，勞工之老年給付請領金額與軍公教階層差距過大，特別是在現今民間薪資成長幅度減緩甚至凍漲的情況下，一般民眾對於政府公辦之

年金制度依賴程度將會逐步深化(C2)，從圖表 26 OECD 國家 65 歲以上年長者主要收入來源可以看出，歐洲地區大部分國家諸如法國、德國、瑞士、匈牙利、紐西蘭、愛爾蘭、丹麥等 OECD 主要國家，其年長者之老年主要收入來源，主要是來自於公共移轉之部分，也就是政府施行之相關社會福利措施、老年給付，顯示出目前大多數國家之老年人口得以仰賴之主要經濟來源仍舊以政府公辦之社會福利措施回主要收入來源，因此，倘若在投保薪資門檻未提高的情況下，老年人口之老年給付金額將無法有效提升，也影響了老年人口的經濟安全。

C2. “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，而且目前情況就是這樣，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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，全國產業總工會謝創智秘書長，與談一，第七段，第十一行)。

圖表 29.OECD 國家 65 歲以上年長者主要收入來源



資料來源：“Pensions at glance 2011”，OECD, p.11, <http://www.oecd.org/>.

然而，勞保投保薪資門檻是否必須因此而調高，首先必須面臨的問題即在於對於高所得勞動者的補貼，依據目前勞保制度之設計，現行勞保制度對於各項所得收入者，其補貼是呈現正相關性，等於收入越高者其所獲得的政府補貼遠高於收入較低者(D2)，如此即引發了公平性問題，對於高所得收入者，此種補貼是否有其必要性令人質疑，因此，倘若將勞保投保薪資門檻調升，所得收入較高者將獲得的更多的補貼(E2)，不僅將會使原先就已陷入財務危機之勞保搖搖欲墜(F2、G2)，同時也進一步加劇了貧富之間的差距。

D2. “在保費負擔現在都是等比率，薪水高的政府補貼多，我們都知道這樣是逆向補貼，需要打破這個概念，政府也可以因此省錢，又符合公平正義。另外一塊改革，是勞保投保上限應該要掀頂，但掀頂怕爆衝”(附錄二，「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(場次一：102年10月2日)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，討論意見與發表，第二段，第十行)。

E2. “但是退休金上看，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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102年6月29日場次)，中央研究院經濟研究所羅紀瓊副所長，與談三，第十三段，第一行)。

F2. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102年6月29日場次)，國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授，引言二，第六段，第八行)。

(五) 與 OECD 國家之比較

如前述所提及之，勞保投保薪資門檻是否調高，首先必須解決的問題即在於現行勞保制度之設計，對於高所得勞動者的補貼是正相關性，高所得者所獲得的政府補貼遠高於低收入者，倘若將勞保投保薪資門檻調升、掀頂，高收入者之年金請領金額除將進一步升高，政府補貼其部分也將更多，除將迫使政府財政單位花費更多資源來彌補此塊之支出，也會使勞保之財務情況更為惡化，同時也因政府過多補貼，造成貧富差距擴大(I、II)。

- I. “實大家都很關心投保薪資上限 43900 要不要打開，也誠如辛老師和薛老師剛剛所說的，其實這個議題勞委會一直都覺得可以討論，只是說要在哪個時間點去處理他，以現在的勞保財務狀況來說並不是那麼好，所以一打開的時候，馬上符合老人年金請領資格的那些人，他的薪資會馬上提高，他對財務的影響是當下的，對老一輩的人是有利的，對年輕人來講是不利的”(附錄三，「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(場次二：102 年 10 月 9 日)，行政院勞工委員會白麗珍科長，討論意見與發表，第一段，第一行)。
- II. “在保費負擔現在都是等比率，薪水高的政府補貼多，我們都知道這樣是逆向補貼，需要打破這個概念，政府也可以因此省錢，又符合公平正義。另外一塊改革，是勞保投保上限應該要掀頂，但掀頂怕爆衝”(附錄二，「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(場次一：102 年 10 月 2 日)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，討論意見與發表，第二段，第十行)。



表 15.各國投保薪資計算方式一覽

國家	計算方式
日本	終身薪資平均
希臘	最後 5 年薪資平均
瑞典	最高 15 年薪資平均
英國	終身薪資平均
美國	最高薪資 35 年平均
德國	終身薪資平均
加拿大	最高薪資 34 年平均
西班牙	最高薪資 15 年平均
義大利	終身薪資平均
葡萄牙	終身薪資平均
法國	最高薪資 25 年平均

資料來源：”Pensions at galance 2011”, OECD, <http://www.oecd.org/>.

然而，依照 OECD 國家之經驗為例，大多數國家之制度設計並無明確所謂之投保薪資門檻上限之問題，主要原因在於大多數國家之制度設計，其計算方式皆傾向以拉長勞動者之工作年資，或是以勞動者之全部工作年資列入計算(詳見表 15.各國投保薪資計算方式一覽)，例如德國、英國、義大利、葡萄牙和日本皆是以終身工作薪資平均來計算，而美國與加拿大之計算方式也傾向以終身工作薪資平均來計算(34、35 年已接近終身薪資平均)，藉以抵銷因投保薪資衝高所帶來之政府補貼和基金擴大支出，也就是所謂的「生涯薪資」之計算方式(II)，透過投保基數的平整化來降低因投保薪資門檻掀頂後產生之逆補貼問題，再者，如表 12.OECD 國家男性與女性之所得淨替代率一覽為例，各國對於高所得者之所得替代率採取降低之方式，餘裕之資金則用作為補貼低收入者，藉以消弭高所得者

與低所得者之差距，兼顧社會福利制度之公平與正義性，因此，倘若勞保薪資門檻上限欲解禁，必須先行調整薪資計算方式朝向生涯薪資之平均值為取向，方能避免因投保薪資門檻解禁後產生的補貼與擴大支出之問題。

- III. “掀頂跟基礎薪資是有關聯的，如果你今天採取六十個月或是一百四十四個月，當然我們知道有人會投機取巧，用基本工資來投保，到時再來衝高，在這種情況下當然不可能掀頂，因為這個取巧會更大、衝的更高，所以我講說這個東西就永遠卡在那邊，如果不掀頂，跟公教相比那水準永遠拉不上來，所以這是一個關鍵，這也是為什麼我主張生涯薪資”(附錄三，「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”(場次一：102年10月9日)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，討論意見與發表，第一段，第十二行)。
- IV. “我就主張用生涯薪資作為計算標準，你工作多少、全算最公平，經濟合作發展組織國家用生涯薪資比用基本薪資還多，但是幣值必須換算回來，這樣就公平了，沒有人可以取巧，如此一來掀頂就沒問題了，但頂上也要注意不能採等比率費率補貼”(附錄二，「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(場次一：102年10月2日)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，討論意見與發表，第二段，第十二行)。

(六) 保費費率問題

除所得替代率和投保薪資上限外，保費費率問題也是此次改革的爭論焦點之一，以勞工為例，依據現行法條之規定，勞保費率目前為8%(詳見表8.各職業別年金差異表(現制，筆者整理自製))，未來改革新制上路後，其費率將逐步調升至19.5%(逐年調高0.5%，達12%時再精算，最高上限19.5%)，費率將大幅度的調升。也因為如此，引發了勞工團體大規模的抗議，認為在目前薪資水準成長停滯，甚至凍漲的情況下，一旦將保險費率調升至19.5%，對基層勞動者而言是非常大的經濟負擔，將會嚴重影響其生活，無異剝奪他們的工作和生存權利(A3、B3)。

- A3. “現在勞工無論你是要砍他的給付也好或是提高他的費率都會造成很大的壓力，今天我的薪水已經很少，再提高我的費

率不就更慘”(附錄二,「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(場次一:102年10月2日),國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授,研究簡介,第一段,第二行)。

- B3. “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%,那如果這 12%和 19.5%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退休生活,那這個很可能就有問題了。”(附錄一,「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一:102年6月29日場次),全國產業總工會謝創智秘書長,與談一,第八段,第五行)。

此外,勞工團體也認為,在保費調漲的情況下,現階段並沒有任何規章法令得以保證雇主不會將其增加之人事成本、保費支出負擔,轉嫁至勞工薪資所得上(C3),如此將使勞工經濟情況更形惡化,薪資所得將進一步下修,同時也將影響未來年輕族群之老年給付(D3),進一步擴大貧富差距。

- C3. “轉嫁的部分,也就是雇主的部分,這部分比較複雜,因為目前大多數的都是把他繳的保費算到勞工的薪水裡面去,所以那個部分如果都認定是屬於勞工所繳的”(附錄三,「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(場次一:102年10月9日),國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授,討論意見與發表,第一段,第七行)。

- D3. “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”(附錄一,「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一:102年6月29日場次),國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授,引言二,第六段,第四行)。

對此，軍公教階層也有相同感受，依照現制，軍公教人員費率為 12%(詳見表 8.各職業別年金差異表(現制，筆者整理自製))，未來新制上路後，將調升至 18%(詳見表 9.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))，此舉引發軍公教人員不滿，認為其原先提撥之保費就已高過勞工，倘若未來還要再提高保費，將會大幅度增加新進軍公教人員之負擔，再者，倘若依照經建會之數據資料顯示(詳見表 7.勞保及軍公教退撫基金費率及收支平衡表)，基金財務欲達到財務平衡的情況，勞保費率需調升至 27.84%，軍公教退撫則需分別調高為 36.7%(軍職)、40.7%(公職)和 42.3%(教職)，幾乎是現制的三倍接近四倍之費率，對軍公教人員而言此等負擔同樣的沉重(E3)。

E3. “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？我們現在是用本俸兩倍去算繳 12%，這個對一個基層的軍公教人員來講，他的本俸 2 倍是高於全薪的 1.26 倍，等於他全薪的 17%多，已經很接近勞保現在要改的 18%、19%”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，全國教師工會總聯合會羅德水副秘書長，與談二，第十五段，第七行)。



(七) 與 OECD 國家之比較

表 16.公保、勞保、退撫和勞退提撥金額一覽(筆者整理自製)

類型	公教務人員		勞工	
	公保	退撫	勞保	勞退
投保金額	44420	88840	43900	43900
保費費率	8.25%	12%	8.5%	12%
分擔比率	35%	35%	20%	50%
每月繳納金額	1283	3731	702	2634
佔每月薪資所得比率	2.9%	8.4%	1.5%	6%

資料來源：〈公教人員保險保險俸(薪)給及保險費分擔計算表〉、〈公務人員俸額標準表〉，考試院，102年11月20日查詢，<http://www.exam.gov.tw/welcome.html>；〈勞工保險普通事故保險費被保險人與投保單位分擔金額表(自102年7月1日起適用)〉、〈勞工退休金月提繳工資分級表〉，行政院勞工委員會，102年11月20日查詢，<http://www.cla.gov.tw/>。

然而，即便勞工和軍公教人員對於現行保費調漲皆頗有微詞，回過頭檢視目前勞工和軍公教人員目前保險費率之情況可以發現，以勞工為例，若以月投保薪資43900元對比公教人員670俸點(教育人員為575俸點)月薪44420元相比，現行勞保費率8.5%，依照7:2:1之比例來計算，雇主之部分為5.95%，每月須提撥2458元，勞工負擔其中1.7%，勞工每月保費月提繳金額為702元，佔其月薪所得為1.5%；而公教人員部分，現行保費費率12%，政府部分每月支出2832元，公教人員每月提繳金額1283元，佔其月薪2.9%(詳見表16.公保、勞保、退撫和勞退提撥金額一覽(筆者整理自製))。

表 17.各國年金費率與分擔比例一覽

國家	費率	自主負擔部分	自主負擔比例
加拿大	9.9%	-	-
日本	15.704%(18.3% , 2017)	-	-
荷蘭	17.9%	-	-
瑞士	9.8%	-	-
英國	21.85%	9.95%	46%
美國	12.4%	6.2%	50%
德國	19.6%(18.9% , 2013)	9.8%	50%
希臘	20%	6.67%	33%
法國	14.95%	6.65%	45%
義大利	33%	9.19%	28%
比利時	16.21%	7.35%	45%
奧地利	19.11%	8.86%	46%
西班牙	28.3%	4.7%	17%
OECD 國家平均	19.6%	8.4%	43%

資料來源：“Pensions at glance 2011”，OECD, <http://www.oecd.org/>。〈平成 16 年年金制度改正～年金の昔・今・未來を考える～〉, <http://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/dl/p36-37p1-2.pdf>。

與 OECD 國家相比，例如以德國為例，其法定退休保險(第一層)費率為 19.6%(依據 Statistisches Bundesamt 的 2013 年資料顯示，因新年度統計保險尚有盈餘故將下調製 18.9%，為 1996 年以來最低時刻)，比例上來說，其中勞工和雇主分別負擔 9.8%，等於雇主和勞工分別負擔 50%的保費，除德國外，美國費率為 12.4%，其中勞工和雇主分別負擔 6.2%，各佔 50%，與德國制度之設計相仿，而其他大多數 OECD 國家自主負擔比例皆接近 4 成(詳見表 17.各國年金費率與分擔比

例一覽)，此一情況與我國現行制度之 7:2:1 情況較不同，台灣目前制度為雇主負擔 70%，20%由勞工負擔，剩下 10%為政府負擔(詳見表 8.各職業別年金差異表(現制，筆者整理自製))，若為自營作業者等無雇主之勞工，則為 6:4，勞工負擔 60%、政府負擔 40%，因此，台灣現制之保險制度無論對勞工或是軍公教人員而言，其費率不僅有偏低之情況，同時負擔其比例也奕同。

再者，倘若進一步以「金錢價值比」(也就是員工繳納金額最後拿回多少錢的比值，也可叫益本比)來比較(F3)，勞工每支付一元保費，其最後可回收金額為 23.53 元，公教人員每支出 1 元，也可回收 6.81 元(王儷玲，2012)，如此高投資報酬率實乃少見，在勞動人口和出生率持續成長的情況下，尚可繼續維持下去，然而如前述所提及之，我國目前面臨高齡化和少子化的危機，長此以往，高給付、低費率的結構，勢必導致保險制度面臨財務風險之問題(G3)。

F3. “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！”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，引言一，第十四段，第二行)。

G3. “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？所以我不先講負債多少錢，先想想拿家裡的支票簿來看，你都不可能沒有辦法維繫”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，中央研究院經濟研究所羅紀瓊副所長，與談三，第七段，第八行)。

(八) 年金給付最後計算標準問題

依照目前現制各職業之年金給付最後計算標準，勞工部分計算標準為最高 60 個月之平均月投保薪資乘以 1.55，軍公教人員則統一為最後一個月之本俸乘以 2 來計算(詳見表 8.各職業別年金差異表(現制，筆者整理自製))，各職業彼此之計算方式已有落差；而未來新制可能修改方向，依據行政院版之草案，勞工投保薪資計算標準將修正為 144 個月(12 年)(詳見表 9.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))，同時以薪資所得三萬元作為分水嶺，三萬元以下乘以 1.55 計算，三萬元以上則乘以 1.3。軍公教人員則依序改為最後本階 3 年均奉乘以 2(軍職)、最後 15 年平均本俸乘以 1.7，跨新舊制者則為 1.6(公職)、最後 15 年平均本俸乘以 1.6，並依教職不同有所變動最高 2.0(教職)，然而，此案一出隨即引發勞工團體和軍公教人員的論戰。

表 18.勞工年金給付最後計算標準金額與變動率一覽

給付計算基礎	平均月投保薪資(元)	變動率	年金金額	變動率
最高 60 個月	30,229	-	11,969	-
最高 72 個月	29,343	-2.93	11,737	-1.94
最高 84 個月	28,640	-2.33	11,515	-1.90
最高 96 個月	27,979	-2.19	11,305	-1.82
最高 108 個月	27,353	-2.07	11,107	-1.76
最高 120 個月	26,699	-2.16	10,911	-1.76
最高 132 個月	26,071	-2.08	10,713	-1.82
最高 144 個月	25,448	-2.06	10,515	-1.85
最高 156 個月	24,783	-2.20	10,312	-1.93
最高 168 個月	24,057	-2.40	10,104	-2.02
最高 180 個月	23,254	-2.66	9,883	-2.18

資料來源：羅紀瓊，〈從年金改革看年金制度之職業差異性〉，「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」，2013年6月29日。

勞工團體認為，原先之計算方式對勞工而言已是較不公平，未來新制上路後又再度將勞工的給付計算拉低，平均薪資年限時間拉長，從原先的60個月增加為144個月，將會造成薪資水準被稀釋導致年金基數減少，從表18.勞工年金給付最後計算標準金額與變動率一覽可以看出，以月投保薪資30229元為基準，以60個月來計算，其年金請領金額為11969元，然而倘若拉長至144個月，其投保薪資也將降為25448元，年金請領金額也降為10515元，使原先就已不高老年給付金額恐將再度下修；此外，新制中以月薪三萬元做為薪資所得高低之分水嶺，分別乘以1.55和1.3，然而，以主計處公布之資料顯示，截至102年9月為止，國人經常性薪資平均為37664元，各職業平均薪資則為43367元(含經常性與非經常性薪資)，皆比三萬元來得高，因此月薪三萬元是否可做為一合適之計算分水嶺即產生疑慮(A4)。

A4. “目前勞委會的版本是這樣子，但是他切得太低了，因為他不想把那四萬多的拉上來，所以他切在三萬，這就衍生很多爭議，三萬是高所得還是低所得，所以我是覺得要拉高，但是如果這些要動的話，就把它拉高，那個保費的計算是用終身平均的話，我覺得如果能做到這一點就已經很不錯了。”(附錄二，「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(場次一：102年10月2日)，討論意見與發表，第一段，第六行)

而軍公教團體則認為，新制的15年與勞工的144個月(12年)之制度有一定之差距，其制度應朝勞工看齊，再者，為何同屬公職體系之人員，但職內之計算公式卻不同，例如軍職之計算方式並非以15年平均本俸作為計算標準，而是以最後本階3年均俸來計算，二者相距過大，況且軍保為公保內最先有財務危機之保險制度，但卻沒有大幅度的延長計算時間來做制度上的改革，明顯已有不公平之處(B4)。

B4. “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一讀也都過了，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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，現場提問與回應，第三段，第二行)。

教職人員也有此種之情況，依據現行之草案，未來中小學校教育人員之計算方式，一般行政職人員為本俸乘以 1.6(與兼具新舊制者相同)，教職人員則是以本俸乘以 1.7 下去計算，而大專院校之計算方式則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，除比原先之計算制度更為複雜外，制度之設計明顯有階級之分之概念，導致許多國中小及大專院校教師批評此一計算方式不公，認為大家都有繳保費，但得到的退休照顧卻完全不同，此一計算方式明顯獨厚特定族群，職業內的不均與不平之感因而愈發劇烈(C4、D4)。

C4. 我認為在這次改革中還是沒有明確化，也導致會有所謂的 1.6、1.7、1.8 的乘數問題，這方面來說背後沒有任何的理論可以支持它，所以這個可能也是一個問題(附錄三，「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(場次二：102 年 10 月 9 日)，研究簡介，第一段，第十五行)。

D4. 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?(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，現場提問與回應，第五段，第十一行)。

(九) 與 OECD 國家之比較

談到年金給付最後計算標準之問題，則需與投保薪資上限一併檢視，以勞保為例，如前述所提及之，投保薪資門檻調高，需同時一併解決現行勞保制度之設計對於高所得勞動者的補貼，否則，倘若將勞保投保薪資門檻調升、掀頂，高收入者之年金請領金額將一併拉高，政府補貼支出也將更多(政府對於勞保部分佔有 10%之分擔比例，因此計算標準若越優渥，政府負擔相對沉重)(I)。再加上現行制度之設計採計最高 60 個月平均薪資，存在「取巧」的空間較大(例如以基本薪資投保，待退休前拉高其投保薪資，以便退休後獲得更高的年金給付金額)，兩相加總下，將迫使政府財政更形捉襟見肘，也會使勞保財務情況更為惡化；而軍公教退撫部分情況亦同，依據現行制度之計算方式，是以退休前一個月之本俸做為計算基準，如此情況下常造成酬庸性質之升等、升階，待升官後隨即申請退休，此舉也影響了退撫基金的財務運作，加速破產危機的到來(II)。

I. “當然投保金額要不要增加還是要回到 2:7:1，只有負擔 20% 他當然要增加，因為你的計算基礎是跟你的投保薪資有關係的，因為你基底越高，相對補助也越高，這是一個逆分配，收入越高的補助也越高，為什麼會這樣想，如果今天的保費負擔是 5:5，他補助的不公平性就會降”(附錄三，「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(場次二：102 年 10 月 9 日)，東海大學社會工作學系陳琇惠助理教授，討論意見與發表，第三段，第四行)

II. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102年6月29日場次)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，引言一，第十五段，第一行)。

因此，倘若以 OECD 國家之改革方向為例，其大多數之制度設計並無明確設置投保薪資門檻上限，主因在於其計算方式傾向以延長勞動者之工作年資或是以勞動者之全部工作年資平均計算，例如德國、英國、義大利、葡萄牙和日本皆是以終身工作薪資平均來計算(詳見表 13.各國投保薪資計算方式一覽)，而美國與加拿大之計算方式也傾向以終身工作薪資平均來計算(34、35 年已接近終身薪資平均)，藉以抵銷因投保薪資拉高所帶來之政府補貼和基金擴大支出，透過投保基數的拉平來降低因投保薪資門檻掀頂後產生之逆補貼問題，也可以藉此避免現行制度存在的部分取巧行為(III)。

III. “掀頂跟基礎薪資是有關聯的，如果你今天採取六十個月或是一百四十四個月，當然我們知道有人會投機取巧，用基本工資來投保，到時再來衝高，在這種情況下當然不可能掀頂，因為這個取巧會更大、衝的更高，所以我講說這個東西就永遠卡在那邊，如果不掀頂，跟公教相比那水準永遠拉不上來，所以這是一個關鍵，這也是為什麼我主張生涯薪資，當然算成當時的幣值，觀念上比較容易，也沒有取巧的空間，當然，穿西裝改西裝，43900 一上來就不要用等比例，而是用逆向的，今天如果是五萬塊或是六萬塊，我得到的是不少於等比例增加就好了，這樣比較容易解決”(附錄三，「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，(場次二：102年10月9日)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，討論意見與發表，第一段，第十二行)



(十) 基金投資績效問題

除此之外，行政院推動此次金改革方案時，特別強調將加強四大基金營運績效，力求維持每年超過 4% 以上的營收，探究原因，目前除軍保已陷入收支失衡的狀況外，公保、公教退撫之收支情況仍呈現正向成長之情況(圖表 16.勞保基金 97 年至 102 年 9 月投資績效(已實現年收益率)、圖表 17.公務人員(含政務人員)基金收入與退撫支出、圖表 18.教育人員基金收入與退撫支出、圖表 19.軍職人員基金收入與退撫支出、圖表 20.勞保基金績效與 10 年期公債、定存及通膨比較圖)，因此，假若能夠提升基金營運績效，除可擴大基金盈餘外，也可減緩基金破產的危機逼近(A5)。然而，倘若深入觀察各國之基金投資操作績效，原則上國際投資環境自 2008 年金融海嘯過後，大多數時間是處於低靡之狀態，故收益始終難有亮眼表現(詳見圖表 24.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))，大部分 OECD 成員國之基金營運績效，在缺乏有利的投資標的和面對險峻的金融情勢下，大多面臨投資失利之狀況，倘若換成我國開放進行海外投資操作，恐獲利情況也不慎樂觀，且營運風險相對大增，故相關部門雖然對此信心滿滿，但卻多不願就基金營運績效做出具體保證，也遭致外界批評認為政府根本毫無誠意解決問題、不想負責任(B5、C5)。

A5. “大約在二十年到三十年的時候，水庫的水會全部用光，所以現階段是在我們還有的時間當中趕快把這東西救一救，所以為什麼有人會提到提高投資報酬率，坦白說因為從歷史時間點來看，這三五年內是我們基金餘額是最高的時間點，水庫還在進水，大概五年後才會開始出水，所以想辦法在這時間點趕快把錢拉到多一點點”(附錄三，「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(場次一：102 年 10 月 9 日)，淡江大學保險學系郝充仁副教授，第一段，第五行)。

B5. “這是自基金成立以來一直被詬病的收益率問題。這是退撫基金，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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，全國教師工會總聯合會羅德水副秘書長，與談二，第十四段，第三行)。

C5. “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”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 6 月 29 日場次)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，引言一，第九段，第三行)。

然而，即便能夠有效改善基金營運效益、提升投資報酬率，對於彌補基金財務缺口之幫助仍舊有限，以勞保基金為例，目前總規模約為 5346 億元，倘若提升 1% 之投資報酬率，其收益增加約為 53 億元上下，軍公教退撫部分則為 4939 億，提升 1% 之投報率也僅能增加 49 億元左右，對比勞保之潛藏負債 6 兆 3131 億和軍公教退撫新制潛藏負債 7 兆 9656 億元，增加投報率對於改善財務結構之幫助明顯有限(D5)。

D5. “談到基金投資，如果其收益率可以提高，那對基金本身有很大的幫助，但這個幫助大、能大到什麼程度，以目前基金規模四千億將近五千億來看，每增加 1%，大概可以增加四十到五十億左右，我們勞保從八十幾年開始投入股市，十幾年下來，平均收益率是 4% 左右，所以如果可以增加 1%，大約是增加五十億，所以那時很多勞工朋友會說，那把基金收益提高就好了，其他都不要改，然而相較公務人員體系的制度，公保基金績效提升後對於基金體質的改善有幫助，是因為他的被保險人數不多，要領的人也不多，但我們勞保投保人數大約九百多萬人”(附錄三，「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，(場次二：102 年 10 月 9 日)，行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長，討論與意見發表，討論意見與發表，第三段，第十四行)。

此外，我國現行保險制度監理與管理單位運作複雜也是導致基金投資績效始終無法有效提振、導致弊案不斷發生的原因之一(E5)，依據現制，勞保基金主要權責單位為行政院勞工委員會，但負責監理之勞工保險監理委員會，而勞退之部

分，權責單位為勞委會，則為勞工退休基金監理會；公保部分，主管機關為銓敘部，公教人員保險監理委員會，負責運作之單位則為台灣銀行公保部，軍公教人員之退撫則為公務人員退休撫卹基金監理委員會，而管理機關則為公務人員退休撫卹基金管理委員會，但其上屬機關則劃為銓敘部；以上尚未包含私校退撫、國民年金和國營事業員工之部分，顯示現行制度之高複雜性，影響了基金營運之效能，也導致基金委外投資之部分弊案叢生(F5)。

E5. “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不相互理解，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，以後可以領取的退休給付有多少、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，這個參數再將其加入後，更為複雜，所以根本沒多少人弄得懂”(附錄一，「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102年6月29日場次)，全國教師工會總聯合會羅德水副秘書長，與談二，第三段，第一行)。

F5. “從2005年到今天大約是八年，光八年就造成一兆多的資產，勞委會在處理這個基金的單位叫做勞工基金監理委員會，可能成老師知道，那個委員裡面的主委，其實也是以前經建會的一個同事就說，他裡面才70多個人，扣掉政風、主計什麼的，實際在做基金管理的人，不到四十個人，可是一兆多的資產，所以後來在去年就爆出來外部的共同基金的管理單位，就投信公司出現很多弊案，就從這邊出來”(附錄三，「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，(場次二：102年10月9日)，淡江大學保險學系郝充仁副教授，討論與意見發表，第四段，第十六行)。

(十一) 與 OECD 國家之比較

但台灣的基金營運績效是否因為如此就無法有效提升？檢視 OECD 國家之基金投資績效，依據圖表 14.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)可以看出現況，金融海嘯前，絕大多數國家例如日本、韓國、冰島、芬蘭和美國等國家，其基金投資皆呈現成長之情況，然而，在 2008 年國際金融海嘯過後，截至 2011 年底為止，除丹麥、德國和挪威之外，各國之基金投資效益幾乎都為負成長之狀態，除顯示出目前國際投資金融環境之嚴峻形勢外，也透露出海外基金投資效益所面臨龐大之風險、無法保證盈虧(目前無論勞保、勞退或是公保、退撫等基金，其投資標的僅限縮在國內股票投資市場，境外投資尚未通過允許)，因此，能否具體增加基金營運績效，仍存在很大的疑慮，也迫使收支和給付制度之改革不得不為之之原因，各國皆然(I、II)。

I. “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”(場次一:102 年 6 月 29 日場次)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，引言一，第九段，第一行)。

II. “另外一個就是全球景氣從 1990 年代以後，變得越來越不穩和更難以預測，所以世界銀行於 1994 年提出所謂的三根支柱的保障，其實某種程度上就是在反映高齡化和全球景氣的不穩定，因為絕大部分的社會保險開辦，其實很多的政府在開辦時候都是見獵心喜的，因為工作人口特多，資金量進來也非常多，所以在 1970、80 年代，全球經濟有很大一部分資金進來，其實有部分是跟這個有關，當時經濟情況好的時候，基金拿出去做投資收益基本上都可以達到 6% 甚至是

8%的報酬率，所以如果真的可以維持 6%以上的收益，基本上根本不用做改革，足以掩蓋人口老化，所以這也是為什麼歐盟國家在 1990 年代中就開始做改革”(附錄三，「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(場次二：102 年 10 月 9 日)，國立臺灣大學社會學系薛承泰教授，研究簡介，第一段，第五行)

再者，曾有部分學者專家認為，或許可以透過擴大委外代操之方式，提升基金營運績效，但回頭檢視目前各基金委外代為操作之基金營運績效，以勞退為例，依據監察院於 102 年 7 月所提出之糾正報告顯示，代操之部分，無論無論一年、三年、五年、十年期之年度報酬率，皆不如一年期定存利率，相對於政府各基金自行運用，近十年收益達到 1115 億元，而委外代操部分卻僅獲利 20 億元，顯示出委外代操並不能有效提升獲益，也容易造成委外代操之經理人

- I. “事實上我們在勞退很清楚的知道，他們自己操作的經營績效比外面操作的還要好，而且產生的弊案也不是因為投資策略的改變，而是道德的問題，坦白講，如果讓民眾自己去選擇，那個風險會更大，那我們就期待金管會來管，但金管會能管早就管了，到現在還真的沒辦法管，坦白講在勞退裡面，我現在已經離開所以我可以講，那個代表不負責任，你這個弊案早就知道了，竟然不在勞退監理委員會提出讓委員知道，這很糟糕的，金管會我們都很清楚，金管會退下來跑去當門神去了，所以不可能去管那些東西”(附錄二，「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(場次一：102 年 10 月 2 日)，國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授，討論意見與發表，第一段，第二行)

然而，退一步來說，即便目前皆無法保證有效提升基金營運績效，但 OECD 國家過往對於基金委外代操之防弊經驗或許值得參考，例如英國於 1991 年 11 月爆發了麥斯威爾退休基金醜聞事件，數億英鎊的員工退休金下落不明，迫使英國政府出面組成調查委員會，接手處理退休金經理人和監管機構，其後也導致英國於 1995 年 10 月制定了退休金法(Pension Act)，並設下數道防弊措施，例如強制規定退休金營運公司須定期向員工揭露目前基金財務訊息，同時監理會之成員三分之一由勞工派遣代表參加，此外，對於不法和不當投資致使基金受到損害，

英國政府得出面向管理公司提起刑事訴訟和民事賠償(林其璋,2005)以及倘若投資人發現管理公司出現不法行為,得以逕行向法院申請凍結退休基金,必要時法院可依照公權力直接介入,解除基金管理者職務等等,故此法案一推出即有效保障了一般民眾的退休基金安全,避免遭到不肖人士的虧空,對照勞工退休基金監理會於102年10月17發表之聲明,將向日盛、元大寶來投信啟動求償、追討先前委外代操遭虧空之金額,OECD國家過往之失敗經驗值得借鏡與學習。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

六、立法建議與結論

(一) 研究發現

本研究發現，無論國內或國外之研究和實際政策之走向，大多與「繳多、領少、晚退休」之原則相仿，第一點，所得替代率之問題；大多數國家由於受到國際經濟情勢、少子化和高齡化社會到來之影響，政府財政收支日益失衡，特別是社會福利之支出逐年增加，其中特別是老人年金一塊佔 GDP 比重逐年提升，故導致其進行社會保險制度之改革時，其改革之第一步大多採逐步調降個人之所得替代率之趨勢，然而為避免老人年金金額之適足性發生問題導致老人貧窮化危機顯現，各國對於勞動階層中之低收入者，採取了提高所得替代率之方式，透過拉平中收入和高收入者之所得替代率得到之財源，來挹注低收入者之老人年金，避免其生活拮据、陷入困境。

第二點，投保薪資上限部分；各國對於投保薪資並無訂定具體之上限，然而，如此情況下要如何避免因投保薪資衝高造成政府財政大量支出和基金財務危機之問題，主要解決方式在於其薪資採計方式與我國不同，其對於薪資之給付定義較為明確，而此一部份又須與年金給付最後計算標準來一併檢視，大多數國家之年金給付最後計算方式，皆走向採取全部工作薪資之平均，也就是所謂「生涯薪資」之方式，例如前述曾提到的德國、日本、英國、義大利和葡萄牙皆是採取生涯薪資之平均作為計算方式，美國則是採取最高 35 年之薪資來計算，也與生涯薪資之概念相仿，藉由平整化計算基數來降低平均薪資，進一步解決、消弭因投保薪資上限所造成的逆向補貼問題，避免因投保薪資衝高帶來大量退休支出之困境。其中值得一提的是，在 OECD 國家中，僅有希臘採取與我國相同制度，以最高 5 年薪資之平均來計算(其所得替代率也與我國相近)，透露出我國勢必得進行相關制度改革，否則如希臘之破產危機恐會在台灣發生。

第三點，保費費率問題；依據我國現行保費和國外之保費相比，我國現行制

度偏低，但其所繳交保費之「金錢價值比」(益本比)，卻較其他國家而言為高，且保費負擔比率之部分，國外大多 45% 上下，但我國之保費負擔比例，無論是勞保(20%，無雇主 40%)或是公保(35%)，皆明顯低於國外，在如此低負擔、高報酬的情況下，保險基金面臨虧損甚至破產也是必然的了。

第五點，基金投資績效；檢視我國目前基金投資績效，大多維持「坐二、望三、慕四」之情況，僅略高於台銀之兩年期定存利率，投資績效長期為人所詬病，然而檢視 OECD 國家之基金投資報酬情況會發現，在 2008 年國際金融海嘯發生前，各國之基金投資效益大多呈現 2% 至 6% 不等的高成長之狀態，但在經歷 2008 年國際金融海嘯以及 2010 年歐洲債信危機後，各國基金投資報酬率皆呈現下滑的趨勢，甚至大多數國家之平均報酬率是 -2% 至 -8% 不等，沒盈餘甚至還造成虧損，相較我國近兩年投資績效，雖然並無亮眼之表現，但無論是勞保或是軍公教退撫，仍穩定維持 2% 至 4% 左右的成長，此一情況或許與我國現行法令尚未開放基金投資海外市場有關，雖然相對其他國家而言，我國基金投資管道較為封閉，但也因為封閉、受國際經濟情勢影響之因素較少，因而救了我國之基金，避免掉了大幅度的投資虧損，免使其財務危機更形惡化。



(二) 政策建議

關於政策建議之部分，原則上總共分為六個部分，第一個部分為保費費率部分，依據各國改革之經驗，我國現行保險費率確實有調升之必要性，應依照歷次之基金財務精算報告揭露之資訊緩步調升以減輕對於社會之衝擊，而保費負擔比例部分，以勞保為例，現行之 7:2:1(雇主:勞工:政府)必須做適當改革，勞工負擔其退休生活之比重應逐步升高、以減低政府之負擔(因退休金制度之施行係由於勞工和雇主之權利義務和責任，由政府支出全體納稅人之稅金來擔負其中 10%，顯有疑慮)，軍公教現行之 65%與 35%也是相同之情況(政府廣義上為軍公教階層之雇主，故應與勞工改革方向一致，軍公教階層之退休所得多寡，自身應擔負較為多一點的責任，而非由全體納稅人所繳之稅金來負責，畢竟其原有之薪資所得已來自全體納稅人之稅金)，然而進行財務收支改革的同時，也應該注意改革對於低所得收入者所造成之影響，透過積極性的政策補貼，來保障低收入者，使其負擔的起基本的保費之支出。

第二點，年金給付最後計算標準應逐步朝向 OECD 國家之改革方向，以生涯薪資做為計算基準，除可藉此抵銷因投保薪資門檻上限解開後所帶來對於高所得者之逆補貼因素外，對於勞動者也較為公平，讓原先制度存在的「巧取」問題能夠獲得解決，再者，再修正年金給付最後計算標準的同時，也應從老年經濟安全的適足性角度去注意，考量修正後對於低所得收入之所得替代率和年金給付之絕對金額，使其不會因所得替代率降低導致最終給付金額降低，影響其老年退休生活，否則倘若因改革而迫使一般民眾老年生活連溫飽都成問題，那社會保險制度之施行將喪失其意義。

第三點，基金投資績效之部分；此一部分之所屬機關和上屬權責單位應做適度調整，除可減少因人為因素、致使各權責單位監管資訊出現落差進而導致基金虧損之問題外，同時也可進一步釐清各單位之權責歸屬和劃分，提高組織營運效率。

此外，第四點，為未來公共年金之統合做準備；依照世界銀行和 OECD 國家之改革歷程，將各基金逐步整併為一公共年金乃目前主要之趨勢，因此無論給付制度或是費率收取之設計，應考量未來各制度銜接時之問題，提前做出政策上的因應與施行機制。

第五點，提高勞動參與率；依照 OECD 與行政院主計處之資料顯示，我國無論男性與女性自 55 歲以後或是 65 歲以上之勞動力參與率，與其他國家相比，我國之勞動力參與率明顯皆低於其他國家，顯示出我國勞動市場對於高齡者而言，吸引其願意留在職場之誘因明顯不足，而此種趨勢又可從我國之退休年齡早與其他國家可以看出，因此，倘若能夠過提供積極性誘因，例如適度調高其所得替代率，吸引高齡勞動者續留於職場奉獻其心力和經驗，再搭配上延後退休政策之實行，除可減緩因高齡化致使請領時間延長所導致的基金財務支出問題外，也可以為基金開拓積極性財源，減緩基金財務壓力，同時對於組織革新和再造也有一定之助益。

第六點，落實制度檢討與修正機制，以精算報告作為考量依據，避免人為因素影響制度之穩定性；如前所述，此次年金改革，無論政府單位、一般民眾、勞工團體或是軍公教階層，再一次次的抗爭、示威遊行中，皆付出了龐大的社會成本，造成族群間的撕裂，對社會穩定和諧產生很大的傷害，倘若每次進行保險制度改革時，皆須重頭來一次，那稱其災難一點也不為過，因此因建立一套具體之協商機制，例如瑞典在改革名目提撥制(NDC)制度之初，其年金改革會議採取由國內各主要政黨諸如社會民主黨、左派共產黨、保守的國民黨、中央黨和穩健聯合黨等黨派，推舉其學者專家之代表進行討論與協商會議，並於會議結束後做出具體結論來決定其改革方向(張雪真，2004)，我國或許可學習此一模式，除較為專業性和具有代表性外，也可免於因各政黨間之政策相互攻伐與非理性之討論以及工會團體的利益考量，同時更可避免重演民國 97 年我國勞保制度邁向年金化時，行政單位與立法單位忽視精算報告揭露之資訊，對於給付制度的相繼減價與

加碼之情況，讓年金改革制度化與專業化。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

(三) 結論

檢視各國之年金改革歷程，無論其制度如何演變，無論是隨收隨付制、確定給付制、確定提撥制或是名目提撥制，或是調整所得替代率和年金給付計算標準、投保薪資上限掀頂、調高保險費率、延後法定退休年齡、提高基金營運績效等等政策手段，其制定過程中所隱含之政治性因素往往決定了最後政策之走向，故年金改革始終為一高度政治性議題，各政黨與工會團體間的角力始終未曾停歇，因此，如何透過制度化的協商方式和專業性取向來促成各團體間之合作完成此次改革，時為我國年金改革之重中之重。誠如全國產業總工會謝創智秘書長於本研究召開之公聽會會議中曾言：「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，我們的下一代比我們更有退休安全的需求，台灣是大家的，讓我們一起來合作面對吧！」。



七、 附錄-各場次會議資料

(一) 公聽會

1. 「軍公教/勞工保險之職業差異與世代正義」公聽會(場次一：102 年 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)



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

「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包宗和副校長

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：

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。

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！

民國 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，總共繳了多少年就工作多少年，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是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。

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一，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

闊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变。
 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

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，更讓勞工覺得有所謂患不均的問題。
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說帖，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？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，最後很重要的，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，所以這個以攪得起的退休準備，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？這個圖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，可是如果是越往後延那就不一定了。

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，盡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，當你的子民被汙名、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，銓敘部部長一方面也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，請問退休金給予一不一樣？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，負債的錢是多少，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，真的要做出個明確的定義，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（已空軍為例），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，因為他有一本，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……

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．．．

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．．．

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．．．

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．．．

臺灣大學社會學系薛承泰教授：

立法院協商的速度．．．

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．．．，沒關係，我們待會可以再談，謝謝大家，謝謝。

散會：102 年 06 月 29 日，中午 12 點 40 分。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

(二) 焦點團體座談會

1. 「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(場次一：102年10月2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：

民國 102 年 10 月 2 日上午 9 時 30 分至中午 12 點

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：

5. 國立政治大學勞工研究所 成之約教授

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



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

「退休制度及老年經濟安全-論世代正義及職業差異」

焦點團體座談會會議摘要與紀錄(場次一：102年10月2日)

- 九、事由：「退休制度及老年經濟安全—世代正義及職業差異」焦點團體座談會
- 十、開會時間：102年10月02日(星期三)上午09時30分。
- 十一、開會地點：臺灣大學社會學系和社會工作學系系館 R401 會議室。
- 十二、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。
- 十三、紀錄：吳俊彥。
- 十四、出席單位：如會議簽到單。
- 十五、附件：「退休制度及老年經濟安全-論世代正義及職業差異」焦點團體座談會會議摘要與紀錄 Power Point 簡報。
- 十六、會議概況逐字稿與摘要：

一、研究簡介

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

摘要：

1. 希望了解這三個研究動機(政策的平等性、公平性、足夠性)在整個研究中如何被貫穿，除了正義分配還有什麼其他能夠做的。其中一個很大的困難之處在於認定什麼是 public good(大眾利益)以及 individual rights(個人權利)，因為在制定政策時，還是必須去考慮集體正義的問題。
2. 目前我們也看到幾重要的問題:公勞工保險制度的不合時宜、財務結構的困境、政治氛圍所帶來的社會壓力。我們不能夠檢討，但能夠提供一個討論的方向。
3. 台灣比較危險的是第四層的部分，家庭支持的部分是比較少的。且跟北歐國家相比，我們比較嚴重的是快速老化的問題，也較年輕就退休，因為制度的引導造成人力的浪費，而平均餘命的延長也使國家給付增加，台灣的財務基金管理狀況與 OECD 國家相比較為不好。
4. 公務人員的基金運作績效狀況還不錯，據表公務員基金收入與退輔支出情形還不錯，但有流動過快的問題，軍保的部分是空的。
5. 年金保障不足的問題則是台灣現在很多老人家可能不投國民年金而去投勞保。
6. 政府改革的目標分三大塊:調整基金收入與支出，提高請領門檻、延後退休年齡，調整政府角色和負擔。但事實上非常複雜，每一塊都有非常多需要考慮的部分。
7. 目前坊間有很多問題:退休金所得替代率、年金給付的最後計算標準、投保薪資的上限、保險費率的調升等等。

逐字稿：

感謝各位老師蒞臨，我們很快的講一下我們的研究原由，這個是臺大政法中心希望我們做這個研究，政法中心他有個定位、迎合臺大的期待，希望老師們做研究不是只有在學術殿堂，一天到晚要我們走入社會，可是我們做完研究，他又不當我們是一個研究指標，完全不當，社會行政等等最新的研究，校方只是嘴巴講講而已，到現在為止還沒有任何一

個指標作為升等上的參考；然後，這個研究動機，就我自己教社會政策，我其實很想要了解這三個東西，在我們這個研究裡面該如何來貫穿，一個是政策的平等性，公平正義性和足夠性的問題，那這三個長期以來都在我的腦海中，學政策的都知道什麼是正義分配，可是正義分配之外，還有什麼其他的可以作為我們政策思考上的亮點，不過我們今天不談這些，我想給各位一個，我自己一直想要瞭解的，像足夠性各位都知道為什麼國民年金，大家會覺得年金實在太少？因為我們老人家的每個月、年紀大了之後，是非常恐怖的支出，我想這是一個問題，另外一個是我們昨天私底下三位研究老師也在談這個問題，什麼是公共財、什麼是個人權利，如果我們從個人權利角度出發的話，那會希望什麼都要最好最好，可事實上，在國家政策發展上，你要考慮的是集體正義而不是個別需求的問題，那在這個研究裏頭我們看到幾個重要問題，一個是公勞保制度的不合時宜的狀況，一個是財務建構的困境，各位都知道，另外跟人口結構轉型有非常大的關係，最後當然是政治氛圍上所帶來的社會壓力，我想我們不能夠解套啦，但是我們可以提供一個研究的方向，那這個研究裏頭，我們都知道這個基本上是很複雜的，但這次的研究我們昨天還在想我們一定要修到某一部分，不可能什麼都要涵蓋，所以可能就是回到就是我們今天發給各位的資料，也就是行政院版的最後版本，作為我們討論的依據，然後各位都知道三層結構的關係，所以我們就不談了，五層結構是我們的期待與目標，也是我們宣傳的重點，王正老師你應該是在最後一層，第五層在上面的部分，超乎這個架構的(笑)。

台灣比較危險的應該是第四層的部分，很多國外的學者都認為我們還有家庭支持的系統，可是你看老年人的老年依賴很嚴重的問題是出在移轉所得越來越我多以及個人所得越來越重要，這表示有一部分的家庭支持度是較少的，那這是台灣的現象，各位都知道很嚴重，最近我做一個研究，去年我在牛津的時候，他們對我們台灣非常有興趣，因為牛津大學社會政策學系有一個計劃，目前台灣就是他們主要研究的對象，看看幾年後才會上來，為什麼上來，現在我們是全世界最低，今年好像有上來一點點，另外就是老化的問題，依賴率的問題，我的資料是讓各位先看一下，其實台灣跟其他國家相比、世界銀行的趨勢比較起來，我們其實比較嚴重的是生育率，你看北歐國家，勞動率很高，但他的生育率還是維持得不錯等等，但是相反的台灣是整個都下來的，我想這是跟世界的比較，這是依賴率

的問題，就是我們比較擔心的是快速老化的問題，然後各位可能也知道，我們的退休實在是早了一些，所以我們把經濟合作發展組織（OECD）的退休狀況拿來做比較，你看女性五十幾歲就退休了，大陸人就說，沒有呀我們國家就規定我們六十歲一定要退休，那我們是自願型的退休，這其實是人力的浪費，當然有很多因素，其中一個是機制的引導，制度設計得太好了，男生也是一樣的情況，這是一個大問題，那第二個問題是平均餘命延長了，所以我們退休後國家給付時間會需要更長的時間來給付他，第三個當然就是負擔性的問題，這是一個很有趣的 OECD 的報告，男生女生都有分開來看，各位可以看那個資料，實際退休的是這個，國家可負擔的則是圓圈那個，所以這就表示很多國家的負擔都是很重的，兩個實際上是有一個差距，所以變成先拿先贏，後來如果沒有的話可能就會造成很大的問題，所以他們都面臨了很多的危機，像南韓，各位看南韓的官方退休和實際退休的狀況，再來是財務基金的管理，各位都知道錢很重要，各位看 OECD 國家，我們的狀況可能比他們還不好，可是有些國家操作的好的話，可能年金的狀況就會比較好，那台灣很多人在問，我們國家操作的好不好，這才是重點之一，不是一直把我們的錢鎖住不讓我們領，或是領的時間延長等等，最重要的是財務基金管理是一個重要的議題，那這是台灣的狀況，公務人員的部分，他的基金運作的績效狀況，4.25 其實算是不錯的，我們在臺大，如果你有錢捐給臺大的話，外面的錢進來，他至少給各系每人大約 4% 給你用，那各位可以從這邊看得出來有時候是達不到 4% 的情況，那勞保基金國內的經營狀況也是，大家也知道，其實不是很理想，尤其是最近幾年的狀況。那這是公務人員的基金收入和退撫支出的情形，我不知道，我看這圖好像還不錯，對不對，我想待會薛老師可以補充一下。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

我們現在那個水庫裡面都還有水的，主要是流量的問題。

淡江大學保險學系郝充仁副教授：

其實主要是結構的問題，這個問題要分成兩個來看，第一個是現金流的部分，一個是資產的部分。

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：

太好了，我們待會可以好好看一下這塊。這是當初經過精算所算出來的平衡的年度，就是說可能到哪一年就全部用完了，那軍保的部分是 108 年，公保是 120 年，假設不變的話，公教人員是 116 年，所以公教人員算是比較好的，那現在台灣還有一個狀況是不正常投保結構的問題，我想各位都很清楚，我以前在勞工局工作的時候，職業工會真的是勞保公會，真的是沒辦法，這表示很多人透過職業工會來投保，來領取國家的照顧，那這是年金保障不足，是另外一個問題，很多老人家或是一般人故意不投保國民年金而跑去投保勞保，這是一個問題，那現在我們台灣還有幾個問題，一個就是簡單來說就是開源節流的問題、國家政策的取向，行政院很清楚也很希望朝這個方向來做，那就是收支嘛，各位都知道錢進跟出是最關鍵的，薛老師有一個很精彩有趣的水龍頭怎麼開的圖，其實國家非常希望我們的基金能夠調整，那整個給付的制度也能夠做一些處理，另外就是政府的角色，公務人員不是我們的雇主那沒有話講，可是勞工呢，為什麼勞工政府還要負擔那麼多，我想這是各位待會可以去想的問題，假設我們說退休金是薪資的延遲給付，理論上，薪資的延遲給付觀應該是雇主在退休後要還給他，類似這種觀點的話，可是我們看現在國家政府整體的腳色是會想要去做一些調整。

那請領門檻也是一個非常重要的調整，還有延後退休，所以我們就簡單的畫一個表，希望目標是這樣，繳多、領少、晚退休，這到底適不適合待會各位可以再討論，有沒有一個公平正義，或者是有沒有這個其他影響的因子值得我們去想，那大概有三大塊想要去進行，一個是基金的收入與支出的部分，另外一個是政府腳色調整的部分，另外一個是請領門檻和延後退休，事實上是很昏的，因為他太複雜了，我畫都畫不出來，最下面這部份很複雜，給各位知道裡面有，它裡面每一塊都有不同的考慮，比較需要各位幫忙的是他的論述基礎在哪裡，為什麼要這樣改，費率為什麼要這樣調，只是為了增加嗎？只是為了增加那其他的部分呢？類似這種，那我把他列在這裡其實最完整的還是要靠各位才知道裏頭有講，像公務人員的 90 制、85 制或者是軍人的 75 制或是 85 制，這是一個很複雜的東西，那我想給各位一個參考，各位可以看一下資料，那總之來講，目前坊間最多的爭議一個是替代率，另一個是年金給付的最後計算標準，還有投保上限等等，還有保險費率的調升，當然各位可能也知道，那政府是怎麼去保障他的投資績效，有沒有可能再增加一些營運的

績效，那我就簡單報告到這邊，薛老師要不要也報告一下，謝謝。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授

摘要：

1. 勞保財務危機爆出來至今快要一年，但歸咎原因其實可以推到十年前，遠因為 2003 台灣的生育率掉到全世界最低，近因則是勞保的清算報告，給付率從最初的 1.1，被行政部門後來提到 1.3，到立法院時又變成 1.55，整個增加 50%，無論是什麼理由都將造成問題。
2. 起因是勞保的財務問題，但立院不敢得罪勞工，所以砍軍公教，策略化將軍公教的優渥看成對勞工的剝奪。
3. 益本比是必須要讓大家知道的事情，知道後較能接受改革，讓大家能明白你所交的錢跟領的錢是划算的。

逐字稿：

我簡單的補充一下，因為在座的各位對這個議題都非常的熟悉，我講一些過去各位在報章媒體上比較沒有看到或是跟報章媒體有相當距離的內容。我原本是去年的五二零借調期滿，五二零後臺大社會系又再投了一次票，延了八個多月，因我是民國 98 年 2 月 16 號才去當政務委員，所以到 102 年 2 月 15 號，借調滿四年歸建。當時我知道留下來就是要處理這件事，而那個時候已經在醞釀這個議題了，表面上看起來勞保財務危機是去年十月九號，快一年了，實際上只要回顧十月九號之前這段日子，包括立法院的質詢，監察院的糾正等，這件事就很弔詭。簡單地說，勞保財務問題，近因是當時勞保年金化，以及修法過程中行政與立法部門的加碼，遠因就是人口高齡化與經濟情勢的不穩定。歐洲國家高齡化比我們早許多，1990 年代紛紛進入高齡社會，加上 1990 年代後，國際經濟情勢的不穩定，投資報酬率已經不像過去那麼好了(投資報酬率如果可以維持 6% 以上，足以覆蓋高齡化)，6% 以上已經是辦不到了，所以世界銀行在 1994 推出三支柱社會保障制度(三層年金)。歐洲改革十年，台灣怎麼可能不知道這件事呢？當然知道呀，特別是，公元 2003 年，我們的總生育率是 1.23，就已經是全世界最低之列(1.3 超低生育率門檻)，正是改革最佳時機，可是當時政府不太敢動，這是遠因。近因是勞保給付率當時精算報告是 1.1%，那行政部門大約在 95、96 年修法到 97 年初進立法院時已調到 1.3%，到了立法院就更妙了，提高到 1.55%，1.1 到 1.3 增加 0.2 個百分點，1.3 到 1.55 增加 0.25 個百分點，你就知道立法院這就是輸人不輸陣！你想想看，一個給付率從 1.1 到 1.55，退休所得增加幾乎五成，加上年

金化後潛藏債務一定會增加，勞保基金一定會提早垮掉的，這個是近因，已經沒什麼好說的了！政黨輪替，原本執政變成在野後，就開始把這些問題點出來，要求執政者來面對，妙就妙這在這個地方！所以我一直很謹慎的處理這件事情，個位或許看過 10 月 9 號之前，我較常公開談論人口對於諸多因素的衝擊，過去的德政變成困境...等，媒體都有報導，我想事先做消毒，讓大家知道，光從人口變遷來看這件事情，就知道危機遲早會發生，不希望進行改革時被政治化了。

經過快一年，我們可以看到現在行政院的版本，主要是修勞保條例（考試院那邊是負責公教退撫），但在野很少提出對案，對勞保著墨不多，以免罪勞工，反而將重點放在軍公教，砍殺其相關制度。這段時間我們慢慢看出整個政治邏輯，起因是勞保的財務問題，10 月 9 號媒體揭露，接著討論的不是如何改革勞保拯救財務，而是是軍公教，從年終慰問金、18 趴、一件一件來，以凸顯軍公教的優渥來引發勞工的剝奪感，這樣原本改革步調就亂掉了！公教與勞工兩者之間確實存在不平，因退休年金額度明顯不同，可是卻很少談到工作時繳的保費是否也不同呢？總之，當時很少人去談益本比的問題，就是工作時總共繳了多少保費，須換成今天退休時候的幣值，然後跟你退休之後所能夠領的錢相比，這就叫做「益本比」。我認為改革，會繳得比以前多，領的比以前少，如果益本比仍不低，那麼應是民眾比較能接受的。除益本比，另外，今天勞保的 43900 投保上限，這個頂沒有掀掉，和公教退休金額度差距很難拉近，這些問題都想請教各位看法。

我離開政府之前雖然寫了萬言書給了幾個人，這段時間我也略有調整，但仍和政府目前改革版本有些許出入，走到今天立法院才要開議，或許會再度成為社會關切議題，我們除了冷靜客觀了解成因，目前最重要的不是追究過去是怎麼樣了，而是往前看，因為過去這段時間整個社會國家已經為所謂的「公平正義」，付出太高的代價了！該改的就來改，卻有一些人不希望改成，以切割社會的方式讓社會付出極高代價，很不值得！目前若能把法修到大家勉強可以接受程度，但又可以往前走的，就很滿足了。解決所有的問題是不可能的，以上我就做簡單的補充，謝謝。

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：

摘要：

1. 怎麼說服社會大眾(尤其是公教就業人口)接受這樣的改革？

2. 政策改革非停留在過去，應該是往前看。
3. 期盼社會氛圍能夠對政策有新的期待，而非在爭吵中增加社會對立。

逐字稿：

謝謝薛老師，其實薛老師是從學術和行政的角色來看這個議題，我個人是覺得很佩服，雖然政府的角色有時候很難扮演，但是他的學者理想性還是很高，非常感謝，那各位可以聽得出來他想關注的重點，大概有幾部分，一個是怎麼說服社會大眾，一個是受益的公教人口群，怎麼去接受這樣一個改革，他從溢本比的觀點來看，我覺得很多人應該都很期待，第二個特別提到的是，政策的改革不應該停留在過去，而是應該往前看，第三個期待則是整個社會氛圍能夠變成對於新的政策能夠有些新的期待，不只是在一個政治的爭爭吵吵裡頭去看政策，增加社會的對立，這些都不是我們想看到的，好，那我們請辛老師也講幾句話，辛老師也是我們很重要的研究人員，謝謝。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授

摘要：

1. 老人年金安全問題根本在於工作低薪，勞工現在之所以反彈在於給付降低、提高費率會造成很大的壓力，他們更不易有儲蓄。若我們現在把老人年金的安全問題限縮在社會保險的財務問題，錢是不會憑空產生的，如果這一世代不願少拿一點，下一世代就要多繳一些。
2. 另一方面，現在仍習慣把退撫跟勞保一起考量，但我覺得絕對貧窮的問題並非相對貧窮的人能來處理。縱使把軍公教的問題拿掉，勞保的財務還是沒有解決，但現在是用消除相對剝奪感的角度來解決絕對貧窮的問題，會造成一個奇怪的氛圍：如果現在不處理軍公教，就很難去動勞工。但我認為兩個應該要分開處理。

逐字稿：

謝謝，事實上我覺得這個老年經濟安全問題，根本還是在於工作低薪化、根本沒有儲蓄；因為工作低薪化的關係，現在勞工無論你是要砍他的給付也好或是提高他的費率都會造成很大的壓力，今天我的薪水已經很少，再提高我的費率不就更慘，然後要砍我的給付，但我根本就沒有儲蓄，卻還砍我的給付；事實上，當然今天我們把老年經濟安全的問題限縮在一個社會保險的財務問題，但錢不會從天上掉下來，如果我們這一世代的人不少拿一點，那下一世代的就得多繳一點，其實就是這麼一回事，所以我覺得今天拋出來的是勞保和公保年金的改革，事實最根本的問題我覺得是在於工作低薪的問題，另外當然是說我們現在還是會習慣的把退撫和勞保一起放在考量，但事實上我認為在上次的公聽會的時候我

有提到絕對貧窮的問題並不是用相對貧窮來處理，也就是說縱使你把軍公教這部分拿掉，勞保的財務問題還是沒解決，那勞保財務如果要解決，無論提高費率也好或是降低給付也好，軍公教那部分要怎麼處理，勞工個人的相對貧窮感還是存在的，不過我們現在是在尋求一種根本是說你窮我也要跟你一樣窮，不要再計較了，也就是說我們要消除那種相對剝奪感的角度去解決一個絕對貧窮的問題，說實在有點奇怪，我想這個氛圍已經造成了，現在變成你不去處理軍公教，就不能去處理勞工，那我認為這本來就應該分開處理，當然這兩個都有連結到政府的財務問題，剛剛王老師也有提到，基本上政府在這兩個保險上扮演的角色，是不一樣的，只是這話勞工團體聽不進去，所以這個東西確實是比較難以解決的，所以還是聽聽大家的意見好了，謝謝。

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：

摘要：

1. 台灣社會的政治環境跟國外的差異性，使我們需要去充分考量。美國認為退休給付是一個薪資的延遲給付觀，國家期待企業或雇主有責任照顧你的員工，是一種社會責任觀，但台灣不是這樣想，並不認為公務人員的雇主是政府，政府應提供退休後的照顧。在台灣政府很難切割在勞工或公務人員中的角色，以及社會安全的角色。

逐字稿：

辛老師很客氣，其實我覺得台灣社會政策跟國外的差異性，對於整個社會政策的影響或是衝擊性都要整個去評估，所以他剛提到公務人員不改那勞保怎麼去改，這都是我們沒想到的問題，其實 A 就是 A，B 就是 B，可是現在造成我們整個社會好像 A 不處理 B 就不能處理，這也是我自己沒想過的問題；我一直很單純，以前我在美國讀書的時候，老師就講退休給付是一個薪資的延遲給付觀，退休給付為什麼會是薪資的延遲給付？因為國家要期待企業或是雇主有一個責任，照顧你的員工，等到他退休之後再給他薪資的一部分，所以他必須保護這個員工，一方面是就業保障，另外一方面是退休的保障，所以這是一個社會責任觀。可是他們覺得台灣不是這樣想，公務人員政府是雇主，可是台灣沒辦法形成公務人員政府是雇主的觀念，所以政府應該要特別照顧你，所以你看新加坡薪水很高的時候，東京大學畢業生變成政府非常重要的公務人員來源的時候，政府應該要很清楚地去照顧他，因為他是雇主，這樣可以吸引很好的公務人員人力，但是政府角色其實就是雇主角，但台灣好像很難去切割政府在於勞工中的角色，政府在於公務人員在社會安全上的角色，這

是我覺得比較模糊的地方，我很喜歡那個絕對貧窮和相對貧窮，這是一個很有趣的地方，該用什麼手段去克服這些問題，以及不同類別的社會安全體系，這些都是值得去討論的，謝謝，我們就先開放給大家，然後待會再做一些補充，時間的關係，我們現在就進行，最遠的要先給我們一些想法嗎？還是最近的？阿喜你今天應該是最近吧，走路就兩分鐘，阿喜，謝謝。

三、「退休制度及老年經濟安全—世代正義及職業差異」討論與意見發表 國立臺灣大學社會工作學系傅從喜助理教授

摘要：

1. 年金改革的問題不是專業，是政治，關鍵是如何在制度改革中去處理政治的變革。
2. 用學理專業跟民眾真實的感受是沒有辦法對話的，西方國家的年金改革無論從學理或實務上來看，是將大家都囊括在改革裡面。然台灣卻是沒有政黨對話的，目前還沒有國家可以只靠單一政黨夠完成推動重大的年金改革的案例。
3. 西方國家一半以上都有獨立的軍公教方案，絕大部分比一般勞工要好，但也沒有看到形成明顯的階級對立。年金的技術問題我們可能研究充分，但社會心理基礎台灣仍較缺乏，主責單位的政策推動策略較憑藉學理及專業來溝通。

逐字稿：

謝謝王老師，在場的各位都是前輩，不好意思我先講了，這個年金改革的問題，其實台灣從 1990 年國民年金的規劃，其實最早十幾年前經建會就在規劃這整個制度，所以台灣年金制度的討論應該是 1993 年開始從經建會成立年金小組，1993 年到現在已經 20 年了，內政部也是同時，大約民國 82 年的時候出了一個有關的報告，接下來從經建會開始推動，所以台灣大概談了大約 20 年，我自己也在公部門有參與過一段時間，後來這個研究的興趣也聚焦在這個領域，我的感覺是台灣這 20 年來的討論大概把年金各個領域的知識都瞭解的很清楚了，不管是公部門或是相關部會負責政策的人，或是負責這個業務的人還有學者的研究，大概在各個環節及面向都觸及了、該做的研究也都做了，西方國家的這些年金的知識和專業大概沒有什麼是台灣這個社群裡面不知道的，那問題出在哪裡？我個人是覺得是說，年金改革的問題點在於政治不是專業，我覺得專業其實沒什麼問題，所以包含剛剛薛老師所講，精算怎麼算，我們都很清楚，人口結構的推估對於勞動市場的影響等等，這些研究其實國內都做得很完整了，但是最後的問題就在於整個制度在變革的過程當中，怎麼樣有一個至機制去處理政策的變革，當然這個變革機制最後主導的還是在政府。

我們看西方國家是說，他們的年金制度是一直在改一直在改的，他們其實一直在變的，所以他其實是一直在適應這個外在的環境；我們的人口老化，經建會 1990 年代開始一直在做人口推估，所以這些都是當時所預見的，但當時卻沒有很積極的去面對、處理，像勞保的財務，像薛老師所講的這早就知道了，當時累積了很多的小問題到中問題，最後變成大問題，因為我們一直沒有去面對，所以適應上才有這麼大的難處，那因為是很困難，所以改革幅度就會大，所以更重要的是年金政治的部分，當然以學者研究來說我們這個專業上該怎麼看，像王老師和辛老師剛說過的，跟勞工基本上溝通的時候是沒辦法溝通和對話的，用專業和民眾真實的感受是沒辦法對話的，所以感受問題其實是一個機制問題，那從西方國家去看，其實我現在對執政黨有些不解的地方是說，西方國家的改革，無論是從學理上來看或是實務上來看，從學理上來說，年金改革跟所有福利的改革都一樣，1990 年代之後他是面臨緊縮，緊縮時候的作法跟 1960、70 和 80 年代擴張的作法是不一樣的，擴張的時候我把他攬在身上說是我的功勞，緊縮的時候就是我要把責任分散出去，怎麼把責任分散出去？就是把大家都兜進來改革的團隊裡面，是大家共同做成的決定，大家都有份，但現在我們是沒有政黨對話的，我們看西方國家這幾波重大的年金改革，沒有政黨對話幾乎是成功不了的，像郝老師研究的 NDC 改革，這些都是透過政黨的對話才確定，該用何種方式去妥協、去接納之後才有可能，當然最後可能會對執政者造成很大的壓力，我們從西方國家這幾波重大的年金改革去看，我真的沒有看到哪一個國家可以單一政黨、執政黨，不與其他政黨協商，就可以完成重大的年金改革，我真的看不到這樣的例子，當然有可能我看的這些文獻是有限的，當然各位前輩可以給予指教，所以從這個環境來看，整個政治結構界定了我們只能在那個部分只能走那樣的路，那我們今天以專業的角度來看，是不是研究的不夠？改革的方案不夠完美？我想關鍵都不在於此，這也是我覺得台灣的團隊在改革的時候蠻困難的一些地方，另外我也覺得說剛我一開始說台灣在很多西方國家議題上的研究也是很深入，就像王老師剛所說的，這個狀況在台灣未必是相同的，所以我覺得說也許我們在台灣對於年金的理解，政府部門和我們學界在做研究的時候，確實是把一些學理上的東西當作理所當然，但這個理所當然其實放在台灣社會、一般民眾認知裡面其實是格格不入的，譬如說我們剛講軍公教的問題，其實西方國家的軍公教，一半以上的國家他的軍

公教都有獨立的方案，而且這些方案明顯是比勞工還要好的，所以不是台灣如此，世界上半以上的國家都是這樣，但這些國家也沒有看到群眾間的對立、軍公教和勞工間的對立，但台灣目前會變成是這樣，所以我覺得很多歷史脈絡的問題；還有就是媒體的報導，台灣媒體報導勞保基金十六年後會破產，然後大家就恐慌了，但德國的年金他只維持三個月的現金流量，大家覺得很安心，所以我覺得說很多的年金技術，其實我們是蠻充分的，但是年金的社會心理基礎，這部分的對話我覺得這在台灣是比較缺乏很完整的理解的，所以我覺得我們這個政策的推動單位可能會用這些專業、學理上的去推動或是溝通上的一些角度，我覺得這可能是現階段台灣社會在面臨年金改革議題的時候，其實可能可以去省思的議題，我想就初淺的先談一些，謝謝。

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：

謝謝傅老師，接下有請郝老師。

淡江大學保險學系郝允仁副教授

摘要：

1. 瑞典 NDC 在年金改革過程的 10 幾年中經過好幾次政黨輪替，政治協商是成功關鍵，但卻缺乏足夠資料以供參考。
2. 現在的問題是：職業不平、行業不公、世代不平、財務安全，而這些可以從世界銀行的三根支柱來看，第一根支柱社會年金即是 common goods 的概念，台灣的 common goods 為何？最終的國家責任應該放在基礎年金，應該透過勞保年金的改革，把第一層的公共基礎年金整建在一起。
3. 台灣的人口結構變換非常快，然我們的黃金時間只有 5 年，急需較大的改革。
4. 第二層企業年金的分法尚有問題，我認為現在台灣的企業年金應該分兩塊，一是強制型企業年金(退撫、勞退新舊制)，退撫面對財務安全問題，所得替代率會往下掉，而勞退的問題為所得替代率不夠。所以處理方式為將職業年金強制型的上方再加一塊任意型年金，即為考試院及銓敘部在今年四月所提出的多層次年金。
5. 銓敘部的改革對於軍人的影響是最大的，唯一的辦法是趕快將任意型那塊加上去，並增加提撥。軍人這塊之所以會快速破產，在於將四年的志願役拉進來，因為那部份是不足額提撥，應該趕快將這一塊拿開，就不會破產這麼快。最近我們也在寫多層次年金在軍人保險的運用，看看其中有哪些機制可以作調整。
6. 第二層年金慢慢從舊制轉新制，私校在 2010 從舊制轉新制，制度上雖然可以解決財務問題，但也創造新的問題，以勞退新制為例，八年即累積了一兆多的資產。除了年金的問題之外，外部投資基金的管理單位(投信公司)出現很多弊案。
7. 私校退撫金今年一月開始作自選平台，六萬人可以登入教育部網站算出自己的風險偏好作投資，但大部份人都還保守型失去意義。不如讓一些商業保險的商品進來，但保險公司並非不會倒，因此需要經管會介入，去管理誰能夠進來。

逐字稿：

謝謝，我想剛剛傅老師剛剛所談到的瑞典的 NDC，我想這可能是一個很好的點，我最近也在想這件事，其實陳小姐應該很清楚這件事情，當初也是因為一個因緣際會接了這個案子，其實我收到的都是一些我自己想盡辦法所找到的文獻資料，因為瑞典文我不是很懂，德文也不是很懂，所以事實上都是英文，我做到最後，有一點我自己蠻惶恐的就是因為那時候跟台綜院另一位周先生一起在做，我們發現瑞典當時在推動時有一段很長的政治協商的那塊，一直沒辦法找到很足夠的資料，後來我發覺那才是這件事情最後能成功的關鍵，其實瑞典前後大概花了十幾年的時間，然後經過好幾次的政黨輪替才結束掉的，這中間的溝通與協商、協商的主體是誰等等，很有意思的是他在協商的過程中，所有的政治團體都不可以進去的，而是由政治團體所推薦的專家學者才能進去參加協商，協商完了之後不能有人翻案，這樣後面才能做得出來，剛好這波完了之後，前一段時間暑假的時候，聯合報的願景工程有派一組人到歐洲去，然後找人跟我談了一下，我說你們可以去看很好，我會建議他們如果你們可以找的到當初在協商的時候一些資料還有他們怎麼協商的過程，我覺得這對整件事情會有幫助，這是第一個。

第二個，我今天一直在想，我們在做的時候，剛開始應該是著重在社會工程、社會這塊領域，那慢慢的財金，還有像是念保險的，慢慢的切入進去，我一直覺得在做公共工程還有政治這塊的時候，到一定的階段應該要介入進去；瑞典的改革是事實上是開歐洲之先，瑞典完了之後，包含德國在內的幾個國家在 2000 年之後都陸陸續續做了協商，所以剛才傅老師所談到的德國社會安全制度只有三個月的存糧，我跟傅老師講其實不止，事實上這些推行隨收隨付制的國家，其實他後面都還有儲備基金，不止那些而已，如果只有這樣那也不會安心的，那這個儲備基金該怎麼去走，這也是個大議題，這就牽扯到剛王老師所談到的什麼叫什麼是公共財、什麼是個人權利這件事情，拉回到瑞典協商的這塊，就今天的主題是平等、公平然後足夠，事實上換成我們目前最常見的大概就三個東西，一個叫做職業不平、世代不公，最後一個就是財務安全，三個加在一起，要切入這件事情的話，就是我們常常看到的世界銀行的那個三根支柱，我覺得最終還是那三個支柱來處理，其實我們可以這樣來看，那三個支柱中的第一根社會年金應該就是共同財的概念，既然是共同財

的概念的話，台灣的共同財是什麼東西？我記得經建會在今年三月多找了一堆人，包含王老師、傅老師、詹老師等等一堆老師都被引導到一個大的計畫案中，我做的那塊就是儲備基金這塊，詹老師做的則是基礎整合年金那塊，我後來發覺我們兩塊是黏在一起的，因為這兩塊黏在一起才能快速整合的把剛剛主持人所說的共同財這件事完整的處理，因為我們要把基礎年金整合在一起才能確定國家最後的責任在哪裡，我覺得國家最後的責任就在於第一塊基礎年金這塊，將來如果說未來勞保年金要做什麼改革的話，其實應該是透過勞保年金的改革把我們第一層的的公共基礎年金整合再一起，這樣的話才會有一個論述在裡面，才能避掉其他的部分，但是也坦白說，就像主持人剛所講的，我們沒有時間了，我們是世界人口結構變化最快的，如果你去看所有的精算報告，我有參與過幾次，我可以跟各位講，我們黃金時間大約是五年左右，也就是我們大部分年金的現金流都會在五年內從正的變成負的，然後我們整個基金的總資產大概在 20 年到 30 年內會整個消耗完畢，除非我們做一個比較大的改革，剛剛傅老師所談到的，我們在 20 年前在辯論這件事情的時候是可以很優雅的來辯論，可是今天我們沒辦法這樣做，因為我們在跟時間賽跑，正因為這樣，所以我們這些念財經的、念保險的就被找進來了，因為我們會給一些在跟時間賽跑時的訣竅，可是這後面就有一些大家必須承受的事情，但是我們是盡量讓這件事情讓他比較優雅的走。

那另外就是說，在第二層職業年金當中，我發覺目前第二層企業年金這樣分其實還是有些問題，我覺得台灣目前的企業年金應該切兩塊，一塊是強制型的，那個就是退撫和勞退新舊制都是屬於這塊，那這塊會面臨的問題就是，退撫會面臨財務安全的問題，所以所得替代率會往下掉，勞退的問題則在於所得替代率不夠，即便 6% 進去還是不夠，所以就變成將來的職業年金強制型的，他的所得替代率就會變成原來好的變不好，不好的還是不好，當然這樣就會造成恐慌、必須處理掉，那這群人該怎麼辦？有一種辦法就是把職業年金當中的強制型的那塊上面再加一塊任意型的，這個其實就是銓敘部跟考試院在今年四月提出的那個多層次年金的版本、上面那塊，其實就是任意型的那塊，那塊又跟保險市場是有關係的他是結合在一起，如果他能成就的越快，他所得越多，那後面所得幅度就降的越少，其實就是瑞典 NDC 的概念，公共給的部分是慢慢往下掉，但是他有 2.5% 的個人提撥那塊，那如果個人所得時間拉得越長，替代率會越高，那我們就可以順勢緩解掉人口結構對於我

們所產生出來的問題，所以我們所建置出來的會變得非常重要，另外一件事就是剛剛幾位先進也提到軍人的問題，我記得在去年年底，年金改革燒到軍公教，國防部就很恐慌找了一票人去巡迴做演講，我當時也去幫忙，順便談了一些，因為我當時剛好也在台銀人壽當獨立董事，台銀人壽早期就是中信局的人壽保險處，而人壽保險處以前就是在處理軍保的，所以我就跟他們談到一些，我發掘銓敘部未來的改革中的管理軍人這塊，他是影響最大的，但他是跑不掉的，唯一的辦法是趕快把上面那塊任意的部分趕快加上去，我也建議他們如果有一些比較複雜艱難的工作的話可以用那塊增加提撥，等同剛剛主持人所談到的他是一個 DNC 制，既然你要獎勵他的工作的內容的話，那就從 DNC 制加，那他這邊這塊可以長得起來，那財源這塊如果國防部未來有地在做處理的時候得趕快去做一個資源的移轉，讓這件事趕快處理掉。

另外就是志願役士官兵那塊，那塊我坦白講，第五次精算案我是審查委員，我看到那些數字，我和政大的余清祥余老師，我跟他討論過為什麼軍人那塊為何破產那麼快？有個很大的原因是因為他把四年的志願役那塊拉進來，因為那塊是不足額提撥，而且他拿得時間非常短，所以現金流會降的非常快，所以我說這塊要趕快把他移開來的話，那軍人退撫那塊的破產時間不會比公務人員來的早，因為實際的職業軍人，他的現金流可能還可以，當然他的現金流量也是有問題的，但最起碼可以解決一些問題，也就是現在的商業保險當中想辦法趕快跟社會保險結合在一起，讓一些急迫的問題能夠很快的處理，我也跟台銀人壽在講是不是可以找出個模式跟國防部商量，我最近剛好有個研究生也在寫這個東西，剛好是說多層次年金在軍人保險中有什麼樣的運用，看看這裡面包括商業保險中又有什麼樣的機制去做調整；最後一個要講的是，還有第二層年金的部分，可以去看第二層年金會慢慢從確定給付制走到確定提撥制，也就是第一層我們把它定死了像瑞典，是國家責任，那第二層就會慢慢從確定給付制走到確定提撥制，那第一波在轉的就是勞工，勞工在 2005 年舊制轉新制就是，那第二波就是我們私校的部分，私校在 2010 年的時候我們就把舊制切割掉了，轉過去後，制度上是可以解決掉財務的問題，但他又會產生新的問題，像勞退新制來說，從 2005 年到今天大約是八年，光八年就造成一兆多的資產，勞委會在處理這個基金的單位叫做勞工基金監理委員會，可能成老師知道，那個委員裡面的主委，其實也是以

前經建會的一個同事就說，他裡面才 70 多個人，扣掉政風、主計什麼的，實際在做基金管理的人，不到四十個人，可是一兆多的資產，所以後來在去年就爆出來外部的共同基金的管理單位，就投信公司出現很多弊案，就從這邊出來，所以處理這種東西的另外一種辦法，就是現在經管會副主委王儷玲老師提出的自選平台，自選平台這件事情現在私校退撫金今年一月開始在做了，可以讓你可以自己去選擇投資標的物，等同是水庫的水太多了，放一部分出來，將來勞保這塊也有可能，我分享一下私校退撫在做的，因為這塊我也有參與一些，他們開放平台後，私校退撫大約有六萬人，他允許你登入教育部的網站登錄，然後可以計算自己的風險偏好然後去做投資，目前統計大約有一半的人大約三萬人有上網，大部分的人都選擇保守型，這原因也很簡單，因為當初是國家在管的，現在要我跳出來我當然還是不放心所以選保守型，那意義就不大了，我後來也跟他們講，他們也面臨一個問題，因為私校退撫制累積一筆錢，後面給你一筆錢根本沒用，他還有年金化，所以我們現在在討論一件事是說如果大家都選擇保守型的話，那倒不如讓一些商業保險的年金商品可以進來，但這些東西進來後又牽扯到一件事就是保險公司並不是不會倒的，他也會有一些清償能力的問題，所以這邊金管會就要開始介入了，怎麼樣去評定誰可以進來、誰不可以進來的資格問題，這個香港其實在做，因為香港的強積金其實就是公辦民營，由私人公司和銀行去負責，但是香港的金融管理就必須去承擔誰有資格去承辦這件事，那如果轉型的過程中等不到經管會的處理，我私下有在思考，其實台銀人壽他是官股的壽險公司，他是不是可以有一個試辦的角色在裡面，因為他的老闆就是財政部，某種程度上就像我們這些所有的公辦年金背後在支持的政府機關，讓他有事辦、看民眾的反應，慢慢的去做，所以在去年還是今年的時候，國防部有拋出一些要讓台銀金控、台灣人壽來做這塊，我覺得這些提議讓這些商業機構慢慢進來，用這種實驗性質的小部份去做，是不是可以讓公部門比較優雅的去處理這件事，這是我的看法，謝謝。

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：

摘要：

1. 很多抉擇和政策執行都偏政治取向，制度設計也缺乏夥伴（partnership）的概念，社會政治的概念值得討

論。

逐字稿：

謝謝，謝謝郝老師，我想這個觀點的分享非常非常的重要，像剛剛阿喜老師特別強調的是社會政治的概念，因為很多抉擇和政策的執行都是比較偏政治取向的，制度設計也比較缺乏夥伴的概念，我覺得那個重要點在這邊，研究是真的很久了，回顧 20 年來常常都看到這種研究，可是到底為什麼沒辦法落實，我想是真的值得討論，謝謝郝老師的分享，因為你真的參與很多，很值得討論，來，薛老師。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

摘要：

1. 在野因為選舉考量，對於此議題的走向為不提勞工、專打軍公教，讓族群對立變得更為明顯。
2. 今天在野黨所講的問題和分析其實都對，但問題是最佳的改革時間點已經過去，現在批評的人就是真正原本該做的人，他們當時明明也知道問題的存在，充分瞭解卻沒有去改革，因而錯過了啟動的時機。

逐字稿：

政治對話(國是會議)這議題大家可能很關心，簡單來講，十月九號看似爆發點，其實前面有醞釀一段時間，為什麼在野會走向幾乎不提勞工、專打軍公教，大家都知道是選舉考量，所以這個政治對話，高層在開會應有列入考慮的，但就我的解讀，問題有兩個，一個是當時把社會做這樣切割，並發生勞工的擠退，應是優先解決的議題。其次，在野黨對於一些問題的分析，我認為都對呀！既然了解問題，但為何不在他們任內進行呢，那個時間點比現在適合的多，不是嗎？所以這會讓人搞不清楚今夕是何夕？要作對話可以，但是主張的人卻是當年可以做而沒做的人！？如果不瞭解就算了，但他們當時就瞭解這個問題了，把公文調出來看就很清楚了。後來我們成立年金小組擔心層級不夠高，所以就由當時的副院長江宜樺來帶領，雖然當時他對年金這塊並不熟悉，但他邀請的人不分黨派，包含孫友聯、吳忠泰、郭明政...都有，還有國防部、教育部、勞委會分別去邀請的學者專家，在座各位可能都有參加，也很謝謝大家，這些學者專家是跨領域、跨顏色，他是用這種方式請益，考量到不要讓問題更複雜化，這是我的解讀，畢竟這些重要的會議我都有參與。另外，經建會那邊近年來也有在進行，單驥那時候想的蠻遠的，也跟我討論過，社會保險與社會福利的結合，社會福利沒有總歸戶，整個保險制度做結合有困難，所以不是經建會

沒有動，而是整個問題的複雜度。阿喜剛也講過，這些年來已出現很多研究報告，即便到今天，好像沒有特別超越的地方。當時氛圍已經變成這樣子，答應下去可能會變得更糟糕，何況是，批評的人原本就是該做而並沒有做，謝謝。

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員

摘要：

1. 年金的改革中，社會的氛圍以及政治的氛圍佔了很大一部份的比重。但是大家看過各國的改革經驗也知道，改革的提出可能造成政黨下台，而且社會的衝擊面也很大，儘管我們一直有在規劃，但提的時機點是很敏感的問題。
2. 依照與各部會對話的結果，現在年金的問題可從兩個面向來看：一為財務問題，而財務連結到人口老化的問題，現在的社會保險大部份都是低費率的，當過去人口是正金字塔狀態時運作仍得以維持，然我們的人口結構正在經歷快速的老化，若繼續維持低費率定會迅速累計龐大的潛藏負債，馬上會讓基金由正轉負，甚至是基金整個用盡。二為我們的低層基礎年金是處於職業分立的狀態，然我們的勞動型態越來越多元、彈性，可能成為阻礙人才流動的制度，這些人的年金權益也會受到損害，重點在於如何在這個年金的制度下讓職業別之間的制度藩籬有些鬆動。共識為希望能夠朝向達到社會公平、讓世代的財務負擔合理化。
3. 以我國的分立制度而言，希望有一個機制是能夠適度的整合，整合的型態或內涵則待討論，且雖然是制度分立，但是可以逐漸拉近費率和給付率，甚至在各制度裡面拉出一個內涵相同的基礎年金。而制度之間的年資銜接機制也是一個可行的方向。
4. 現在最明顯需要調整的一塊就是軍公教退撫，因為是確定給付制，而且財務負龐大，各國現在的公部門年金改革主要也是從確定給付轉為確定提撥減輕政府的財政負擔，這塊在這一次的年金改革中銓敘部已經做了。
5. 農保這一塊過去亦受政治力影響很多，包括農民這個職業，是否要持續用以往弱勢職業的觀點來看，然後用社會福利的方式給予補助？還是要把他納為一般的職業，然後給予一個較為健全的年金給付、甚至勞動水準的保障？
6. 而人口的快速老化問題在於，嬰兒朝世代全部退休、開始領年金之後，給付量是非常大的，如何去找到這一筆財源、依循哪個法源、何時間點啟動來因應此龐大的給付量？希望透過整個財務以及制度的調整，盡量把各職業別的老齡給付的水準盡量拉近，達到所謂的公平。

逐字稿：

謝謝老師，因為經建會一直被點名(笑)，所以先說明一下，我很贊同剛幾位老師剛所講的，尤其是年金的改革，社會、政治的氛圍佔了很大一部分，尤其像這次的年金改革來說，過去兩三年我們發現財務的問題是很逼近的，所以我們有個小組把各部會找來、有一個對話的機制，也有一些成果，我們之前有利用新聞稿的方式來提出我們目前大致共識的方向，其實我們很想要動，但其實大家看過各國的改革經驗也知道，你一提可能那個政黨

就要下台，對社會的衝擊面很大，所以其實我們一直有在規劃，但提的時機點是個很敏感的東西，所以剛剛薛政委提到的十月九號的這個時間點，雖然造成很大的衝擊，但是對我們來講，也許危機就是轉機，趁這時候我們該改的就改，所以當時可以很快的速度提出來，其實各部會其實都已經準備好了，只是在等待一個時機點提出來，所以我們前面也運作了很多的座談會和說明會，在這邊跟大家報告一下目前我們在立法院上一個會期，就像薛政委剛提到的動的最快的就是軍公教的部分，他們的法案逐條部分都已經過了，第二會期應該可以期待進入二讀，但是目前是完全沒有消息的狀態，勞保是比較晚的，逐條部分都還沒審查，包括第二會期已經開議了，年金法案這塊是還沒有動的，這邊就回到剛剛老師們所說的政治的部分，其實年金的改革會發揮很大的影響力，我們也很擔憂明年因為選舉的關係會更難推動，我們本來期待今年會是一個很好的時間點來改善目前的危機的財務狀況。另外一個部分是剛剛提到的，其實各部會都有一些對話的機制，我們大概有一些共識的方向，從這個架構大家也可以看的出來我們這次的改革對於某些人來說怎麼突然要來改這個制度，但其實後面是各部會都有一個共識，不是說不是非常精確但有一個大概的方向，在討論的過程中大概會歸納出現在年金的問題，由兩個面向來看，一個當然就是大家最關注的財務，那這個就會連結到人口老化的問題，我們現在的社會保險大多是低費率的，過去數十年我們人口還是正金字塔的狀態，這個運作是可以的，但是我們的人口結構正在經歷一個快速的老化，所以繼續維持低費率一定會快速的累積龐大的潛藏負債，讓基金由正變成負、基金整個用盡，所以是必須處理的，另外大家可以看到第一層的基礎年金目前是處於職業分立的狀態，這個在世界各國是有但不是多數，他會造成一個問題，尤其是目前的勞動型態越來越多元、彈性，職業間的流動是很明顯的，那目前的狀態很有可能變成一個阻礙人才發展的制度，也有可能這些人的年金權益就會受到損害，那怎麼在年金制度分立的狀況下讓職業別間的制度藩籬有些鬆動，這也是我們思考的方向，在這樣的討論之下我們有幾個共識，首先，一些可以說是價值和目標的部分，改革是漸進的，我們也希望能達到世代公平、財務負擔適合理化的，我們也注意到基金營運效率的問題，可能年金改革會對整個國家經濟發展造成一定的衝擊，這些也是必須考慮到的。

最後一個當然是制度的永續、穩健的發展，從制度面來看，我們比較有共識的是第一

層，因為他畢竟是國民根本生活安全的基本來源，所以我們維持還是一個確定給付的制度，由國家來保障最後的給付責任，但因為我們是分立制的，所以我們希望有一個機制是可以做適度的整合，但整合的型態和內涵是可以再討論的，因為他可能包括還是制度分立，但費率和給付率可以逐漸拉近，甚至說各制度裡面再拉出一塊相同的基礎年金，內涵還是一樣的基礎年金，但他還是在各制度裡面，這些都是可以考慮的方向，當然也包括各制度間的年資銜接的機制，目前國勞保已經有了，這陣子銓敘部和勞委會對於公勞保的年資併計也做了很多討論，這也是一個蠻可行的方向，第二層則是雇主責任的部分，我們就希望可以把它轉成個人帳戶制，因為可以減輕政府的負擔，特別是軍公教這塊，再上來這塊就是個人的購買私人年金的部份，所以想要繼續確立我們國家是個多層次的一個年金制度，其中在做些制度調整，目前最明顯也最主要的是必須進行調整的是軍公教退撫，因為他是確定給付，而且他的財務負擔是真的蠻大的，現在各國公部門調整的方向也多由確定給付轉為確定提撥，減輕政府財政負擔，這部分銓敘部已經做了，剛剛郝老師也有講到，他是針對新進人員，所以這部分會拉的比較長一點。另外一個跟其他比較不一樣的就是農保這塊，老師們也知道這塊在過去也是受政治力影響很多的一塊，我們也繼續朝這個方向來努力，也包括農民這個職業是不是有必要從弱勢職業的觀點來看，然後用社會福利的方式來補助他，還是把它納為一般的職業，然後給他比較健全的年金給付，甚至是勞動權利的保障，這些都是我們覺得可以再多努力的部分，這些是就整個制度架構的部分。

那財務的部分，其實各制度定期都做財務精算，其實我們的社會保險目前也多用部分提存的方式，所以重點是我們必須監控它的現金流量，在一定期間之內，我們讓他達到一個安全的現金流量，那達到一個警戒的範圍的時候，就啟動它的制度的調整，現在的勞保就是朝這個方向來做改革，其實之前我們在這個平台上討論的時候，我們知道勞保的財務問題很嚴重，一開始勞委會提的時候它直接要政府撥補，當然所有的政府單位都是反對的，因為他是希望年金化之前的潛藏負債全部由政府來撥補十年或二十年，但無論是十年還是二十年，對於政府的年預算衝擊是非常大的，所以我們那時候還是堅持達到一個安全現金流量的概念，我們透過制度的調整，當它的現金流量不夠的時候透過制度的調整讓它往後延長，當然政府的貼補也是其中一個方式，這個部分說到人口的快速的老化，相信老

師們也會擔心其實到最後會是不夠的，尤其是我們嬰兒潮世代在退休後所領取的給付年金，那個給付量是非常大的，所以我們也在討論那個儲備基金的部分，我們也請郝老師幫我們瞭解，現在有哪些國家是用這種方式，又是如何累積的，畢竟現在我們財政也是很困難，那要如何去找到這筆財源，怎麼樣的法源，又要在什麼時間點啟動，用來因應那些很龐大的嬰兒潮世代退休所造成的龐大給付，這些也都是必須去考量的，最後我們希望透過整個財務面和制度的調整，把各個職業別的老年給付水準盡量拉近，達到所謂的社會公平，以上我就針對目前所討論的方向做初步的說明，謝謝。

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：

不好意思我有個問題，那給付的拉近的意思是什麼？是剛剛所講的絕對貧窮與相對貧窮的概念，這個部分是指什麼？

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員：

因為我們現在在看都會把第一層和第二層放在一起看，那現在其實所謂的行業不平最大的問題是出在勞工和軍公教人員。

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：

是指替代率嗎？

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員：

其實不管哪一樣差距都是很大的，那透過改革，就是把軍公教這塊拉低，應該說拉的幅度是更多的。

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：

那我瞭解了，謝謝，有請王老師。

國立中正大學社會福利學系王正教授：

不好意思，因為我今天可能十一點二十要先離開，我怕時間不太夠，我先講講完之後如果還有時間再補充；我現在問一個小問題，年金改革現在已經在立法院了，那這個計畫跟那個是沒關係嗎？

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員：

其實都已經送到立法院了。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

一讀的部分是公教。

國立臺灣大學社會工作學系傅從喜助理教授：

勞保目前還沒有。

國立中正大學社會福利學系王正教授

摘要：

1. 呼應傅老師講的話，這些都是政治問題，這不是社會福利，也不是社會保險，都不是；解開上游政治問題的結之後，後面的問題都解開了。
2. 早在 20 年前，在政府作國民年金和勞保的規劃與精算時，在還沒有做以前都算出來，這個財務是階梯式的我們實施五年十年都應該要調高，事實上卻都沒有調。

逐字稿：

那今天題目是各種年金、退休制度的部分，不過沒關係，我就呼應剛剛傅老師所說的，其實這些都是政治問題，這些都不是社會福利，也不是社會保險，也不是財務，我覺得都不是，政治問題才是最上游的，政治的那個結解開，後面全部都解開了。事實上有關年金這個議題或是退休制度，已經討論了很久，現在就是說政府和人民之間，我很同意傅老師所講的，政黨之間要去協商，一個黨非常難，因為政府和人民之間的認知差距太大，就我個人來說，甚至不只是十年以前，我在 20 多年前就跟我太太講過我們退休後生活要過的好，還是得靠我們自己來打拼，政府的退休金是不可靠的，我太太就罵我說怎麼這樣講(笑)，而且你是在公立學校難不成會倒掉嗎？我一直跟他講，他都說我是亂講話，一直到兩三年前，希臘就垮掉了，北愛爾蘭也是，冰島也垮掉了，西班牙和義大利半垮，美國事實上也差不多垮了，今天報紙上就寫美國政府關門、機關關掉了，所以等於是倒了一半，我也同意郝老師剛剛所講的壽險等等不會倒，但事實上國家都會倒掉，下面的企業更不用談，沒有一個企業說不會倒，現在就是說明明知道不止十年，二十年前在政府在做規劃，包涵國民年金、勞保那個財務精算就看出來這個制度都有但書，這個財務是階梯式的，在基金實行五年十年後慢慢調高，那事實上都沒有調所以財務跨掉了，就像那個車開在懸崖上掉下去，我跟我太太講說政府不會踩煞車，車子會掉到懸崖下，我太太說不會政府很聰明、一

定會踩煞車(笑)、一定會開會、一定會討論，但是一個諾貝爾講得主，財政學教授說民主政治跟財政赤字是雙胞胎，因為政府都是短命的，政黨輪替，甚至不輪替也好，總統最多也就八年，所以他們的規畫都是短的，所以要倒掉也是以後的事，只要不要在我任內倒掉就好(笑)，政府一直說財政困難、會倒掉，事實上我今天是很輕鬆，因為反正也沒有在處理政府的事情，我們在旁邊以外人的角度在看，政府一直說沒錢，但在去年的時候發生兩件事顯示出政府真的沒錢，第一個是江院長上任的時候，他來一個經濟推升方案，找了幾個部會，結果他提出來是三十幾億一個方案，五年內要把經濟搞起來，我想三十幾億才一億美金，很多美國大的企業他的研發金費都十幾億，像微軟都快百億美金，但我們台灣的政府才拿一億美金來拚經濟，而且是花在五年還四年，我覺得有兩個可能，一個是在騙人，另外一個就是真的沒錢，各個部會錢拿不出來。

第二個事情就是十二年國教，本來說不用付費，後來急轉彎改乘要付費，因為財政差距差三四十億吧，因為錢弄不出來，這兩個事情讓我覺得政府真的很窮，窮到為了三四十億的缺口政策可以轉彎，真的很窮，可是到上次八月底的時候颱風南部淹水，南部地區縣市八年八百億治水不能停，政府說治水不會停，會繼續拿，這又讓我很困惑政府很有錢呀，怎麼動不動就八百億，前面三十幾億是怎麼回事，包含頂尖大學五年五百億，所以我覺得政府有錢呀，從老百姓的立場來看就是政府講話都在騙人，有錢沒錢都隨便他講(講)，反正現在政府，無論國民黨還是民進黨，講話都沒有信用可言，那再回到年金改革的部分，這個銓敘部提的改革，我在旁邊笑得要命，因為這真的是 100% 騙人，因為我發現以我個人為例，我發現政府在改革後，我算了算，我領的卻比較多，那這政府是在改什麼，一直說財務困難，結果算出來我還多領了將近一萬塊，因為軍公教人員被罵得最兇的就是 18%，一年大約八九百塊錢而已被罵得很兇，結果銓敘部很聰明，改了一個公保年金替代 18%，其實根本沒有減少，連銓敘部自己也承認軍公教人員改了後，每年可以節省 60 幾億，結果政府改組，一下公務人員增加了一兩千人，人事費瞬間增加一兩百億，所以我說這些都在騙人，其實就是把公保年金換個手法，18% 沒有了可是公保年金出來了，像我自己公保年金後還領的比較多，所以回到一般民間，剛剛前面各位都提到，傅老師剛剛也提到，學理上都講得頭頭是道，那沒用(台語)，都騙人的。這裡又回到剛剛第一個問題，如果立法院

已經在討論了，那我們今天講的發言其實沒什麼意義，事實上如果要改的話，當然這個政府急就章，國民年金從規劃到實施，大概花了快二十年，國民年金這麼小一塊花了二十年，這次來一個全面大改革，事實上政府規劃我看其實只有半年而已，所以我就替政府捏一把汗，半年要整個大翻盤和修理。

回到最基本的，剛剛郝老師和簡報也提到責任的劃分，政府管基本的老年保障，要過得舒服那是個人的責任，政府管基本保障，事實上也不是說基礎年金都政府的責任，像美國的社會安全是一個基本的保障，如果你所得高的話，事實上政府的不僅補助沒有比較高，還把你的部分拿過來，譬如說你在美國年所得在十萬塊美金以上，跟在一萬塊美金以下，他們所得差十倍，社會安全則是差兩倍，那很明顯所得低的幾乎都政府在補，十萬塊美金以上的政府都沒有補，甚至還要來幫忙補，所以重分配是在高所得和低所得之間的跟政府無關，這個事實上台灣很難瞭解，像全民健保，我們台灣很驕傲，全民健保多棒、大家都喜歡，事實上美國人討厭到一蹋糊塗，歐巴馬的醫療保險被共和黨抵制，所以在台灣每次上課上社會保險的時候說社會保險多棒、全民健保多棒，事實上像美國他們是很討厭的，社會保險有很多的缺點，因為他是強制的、沒有選擇的自由，所以我覺得很複雜，最簡單的部分，政府的責任裡面又分得很細，像美國分得很細，他分到高所得的和低所得的政府責任是不一樣的，像國民年金裡面，高所得者的政府責任補貼 40%，低收入戶就 100%，身心障礙者 60%、80% 不等，一般國民是 40%，事實上美國是很細的，一般國民裡面有錢的補助低一點和比較窮的高一點，那個補助比例都不一樣，他是跟著所得在跑，我只能說我們落後國外還相當大，現在就是看著辦，盡量從精算保險角度來看，把財源經費還有保費調高一點，給付率調一點，不過我想這也不太能說服人，還是要政黨協商，那我看這邊的資料有一份是民進黨的版本，民進黨他們也有提出來願意談，那個差距我覺得都可以談，也蠻合理的、也不會太過分，如果談好就可以過了，那核四和服貿那個都比較大，我覺得年金比較好處理，就像傅老師講的，一個政黨講得太多道理可能大家都不會聽，像銓敘部的軍公教方案已經在立法院了，我覺得政府在騙人民，18%借屍還魂從公保年金化那部份跑出來了，像我的公保年金化會領的比 18%還要多，所以我也不曉得政府是在改革什麼，越改我是領得越多。

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

是因為教授乘以二的關係。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授

他本來是一次領，那筆錢他變成年金，其實你那個是算總和，但是你總何要扣掉你本來一直領的那筆錢。

國立中正大學社會福利學系王正教授：

事實上是這樣子的，民國八十四年、八十五年後已經沒有 18% 了，那現在改為公保年金後，反而是八十四年以後的軍公教人員受益，因為他本來是一次給付，現在改為年金了，所以可以多領到一萬塊到一萬五之間，本來是沒有的，那八十四年以前的是沒有什麼差的，像我的年資在八十四年以前沒有很長，所以我如果是 18% 的話，我大概可以領到九千塊，但改成公保年金我算了一下可以領到一萬五，所以我說為什麼人民和政府的差異、想法會差這麼多呢，謝謝。

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：

好，謝謝王老師，來，郝老師。

淡江大學保險學系郝克仁副教授：

摘要：

1. 公保年金化可以創造一個契機點，將來公教退撫強制下降的幅度可以拉大，但銜接的過程一定會有數字算不清楚之處。

逐字稿：

我順便解釋一下剛剛王老師所談到的，公保年金化的部分是基礎年金，唯有公保年金化才能把三層併在一起，但是公保年金化後可以創造一個契機點就是將來公教退撫強制那塊下降的幅度可以拉大一點，所以這是整批的，但問題就是說銜接的過程可能會有一些數字部分算不清的地方。

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：

好，謝謝，成老師，抱歉，讓你久等了，謝謝。

國立政治大學勞工研究所成之約教授

摘要：

1. 針對目前所規劃的“繳多、領少、晚退休”，我自己是贊成繳多和晚退休但是反對領少的，我認為這種訴求其實是根本沒有從勞工的角度去思考這樣的問題。當然我們可以訴求民眾說，我們因為財務上的問題需要改革，然而沒有道理全部都改，保費要提高給付要減少的情況下當然勞工會想，今天我願意犧牲我可以繳多、晚退休，但是憑甚麼讓我領少？這種直覺的反應其實勞工是不可能接受的，而且今天這樣的勞保制度裡面有一群人，嚴格來講只有第一層的保護，也就是自營工作者以及無酬家庭工作者。當你吧年金給付率減少之後，你傷害到的是那些自營工作者以及無酬家族工作者；將近 20% 的就業者，他的老年生活保障問題。對於受雇者可能尚有第二層的保障，然而這群人是沒有第二層的，甚至在國際勞工組織、OECD 國家，他們認為這群人是所謂脆弱就業的一群人。工作不穩定、所得不穩定加上他所受到的保障更是最薄弱的。今天改革的對象是針對這樣的族群來大刀闊斧，難怪會反彈嘛！
2. 從憲政體制來看，以歐美國家的內閣制度而言，多數黨的決定多少都能夠反應民意，然而我國的制度來說，今天如果真的認為制度有多好，就直接訴諸選舉，也不用去作政黨協商；我認為今天我們在進行改革方案出來之前，那個訴諸民意的過程實在是太短了，如同王老師剛剛所說半年之內定案送立法院，人家的改革期間是多長；跟許多歐洲國家比起來不一樣的地方是，我們根本沒有所謂的社會對話過程，你有政治對話、政策對話，唯獨就是沒有社會對話。現在哪一個政策是真的有所謂的社會對話？勞委會的方案也只有分別去跟勞資雙方做座談，瞭解意向，然而實際上方案都是早已決定的，座談過程中根本也沒有要改變方案。

逐字稿：

因我比較不懂所以才最後講(笑)，主持人還有在座的各位先進，我想剛剛傅教授在發言的時候就是主要問題了，可以不用講了(笑)，我昨天碰到炳隆的時候還跟他說你們資料蒐集的很豐富呀，也非常的聚焦，無論是資料還學者的報告都掌握得非常好，這樣我們還有什麼好貢獻的(笑)，因為就像剛剛幾位先進所談到的，大家都已經研究了很長的時間、精算也做了很多，我也覺得在整個改革過程中，真正要去化阻力，增加這樣的助力，我在想說剛剛郝教授所談到的，勞工自選平台的部分，當然在勞退基金那部分有所謂的強制的，但事實上也有自願的那部分，但是後來自願提撥的部分，提撥的人數逐漸在下降，因為他們會認為這個收益其實不是那麼好，當然可能會有很多人會把這個責任歸咎於政府，因為收益不好所以我就退出了，但就像剛剛郝教授提到的，基本上如果你連這些私校的教職員都選擇了比較保守型的話，可見其實大家對於在參加這個制度、自選的方案裡面，勞工可能大概對於資訊的掌握與瞭解，可能更低於私校的教職員，即便你開放了自選平台，他們能夠自選方案，但是勞工最後可能還是勾選保險型的；最保守的，但是如果他們發現到收益不是那麼好的時候，是不是就會選擇退出，還有剛剛炳隆也提到的，現在很多勞工基本上低薪化，有沒有能力在提撥一塊去參加自選平台，雖然會有所得稅減免等等誘因，我們

印象中在勞工退休金這塊，願意參加自選的、願意自主提撥的，那個所得相對來講是比較偏高的，一般大多數勞工都不會參加自願提撥的6%或是以上，沒有那個能力再去做，所以這個可能是以後我們在推勞工自選平台的時候要去注意的，當然他有他的用意，增加投資項目和效益以及增加退休生活的保障，我也覺得基本上他對一般的勞工嘉惠的程度並沒有那麼高，那所得比較高的也不會參加所謂的自選平台，就像王老師所得比較高的，寧可會選擇投資，收益會比較好一點也不一定，我會覺得自選平台到時候要推出來，其實他可能會受到、在推動的過程中遭遇到很多的困難，而且政府還要扮演一個角色幫勞工去分析各種的方案，到底是穩健的還是高報酬的等等，那個部分又涉及到剛剛郝教授所提到的投資運用單位，他的人力、他的運用是否足夠，這都是問題，雖然剛剛如主委講說他的人不多，可是我碰到勞保局，他們就認為我們少數幾個人就能做的很少，所以政府機關他的立場態度其實都不太一樣的。

另外一個針對目前的繳多、領少、晚退休，其實我是贊成繳多、晚退休，但是我是反對領少的，因為我其實在報章媒體上發言也表示過，因為我覺得退休制度根本沒有從勞工的角度去思考這樣一個問題，因為在今天勞保這樣一個制度裏頭，他的年金典故是這樣子，你當然可以訴求民眾因為我們財務上的問題必須要做改革，但是你不能都改，沒有道理都改，保費要提高、給付要減少，勞工當然會算，每個人都會算，為什麼我今天可以犧牲去繳多、晚退休，憑什麼道理我繳多的人還要領少，我覺得這種直覺的反應勞工朋友是不可能接受的，再加上我們今天在勞保裡面有一群人，嚴格來講他只有一層保障就是自營作業者和無酬家庭工作者，他也沒有第二層的保障，當然也沒有第三層，那你把年金給付率減少的時候，你傷害到的是那些自營作業者和無酬家庭工作者近百分之二十的老年生活保障的問題，也難怪你看那些繳職業工會保險金的人都跳出來反彈，因為你直接傷害的是我，而且是傷害到很多這些職業工會的會員，受雇者講說我可能還有第二層來涵蓋一下，但是這群自營作業者加上無酬家庭工作者，他們是沒有第二層的，而且他們這些人在國際勞工組織或是經濟合作發展組織認為他們是脆弱就業的一群人，他的工作不穩定、所得也不穩定，他所受到的一些勞動政策和勞動法規的保障事實上是最薄弱的，那你今天改革的地方是針對這群最脆弱就業的一群人大刀闊斧地去改革，難怪會反彈，你去溝通的時候，職業

工會是一定會反對的，你叫我繳多我可以忍受，因為財務出問題了，但是要領少，他算一算他是覺得不划算的，所以我會認為坦白講，這樣講可能有些不中聽，我覺得基本上這次改革方案都是關著門在那邊想的，或許你們做了很多次的溝通，但我這些溝通都是帶著方案去溝通。

國立中正大學社會福利學系王正教授：

我呼應剛剛成老師講的，剛剛那個簡報上的繳多、領少、晚退休，我覺得那個不行，人民不會接受的，因為你要這樣改，假設這樣的話政府太好做了、太輕鬆了，就像企業老闆對下面說你要幹什麼，那你要錢要人，那如果要錢要人那我還找你幹什麼，一定是沒有錢、沒有人想辦法把它做好，同樣的，要我繳多、領少還改革，那我還要政府做什麼呢，這任何人都可以做到的，這沒有辦法說服人的，至少要讓人家覺得你盡力了，我舉個例子，把基金的投資報酬率拉到一個比全世界的平均水準要高多少，表示我政府盡力了但還是不夠，財務有問題，那在來繳多、領少，就像電費要調漲一樣，你先告訴我台電是不是盡了力，你的營運都有效率，如果虧損你在漲嘛，同樣的，你政府的基金沒有證明，卻告訴人民要繳多、領少，什麼人會同意？根本沒人會同意，那真的是笨(笑)。

國立政治大學勞工研究所成之約教授：

而且我覺得我們的憲政制度跟歐洲國家不太一樣，他們大多是內閣制，內閣制裡我們講多數黨，今天在議會中多數黨做了決定，其實就反映了民意，坦白講，如果執政黨真的為了這個方案真的很好，就盡量去跟人民做溝通、去做說明，也不用去做政黨協商，多數黨還做政黨協商，但是我會認為今天在這樣一個改革方案出來的時候，訴諸民意的過程太短了，就像剛剛王老師講的，半年之內就定案然後送到立法院去，人家的改革期間是多長，而且我相信今天我們跟歐洲國家不一樣的地方是我們沒有所謂的社會對話的成果，你有政治對話、有政策對話，唯獨缺的是社會對話，你看現在哪一個政策是真的有社會對話，跟勞資雙方來對話的，根本沒有，勞委會的方案也沒有，你有跟勞資雙方去座談、去瞭解他們的意向，事實上你的方案是早就已經決定了，座談、對話的過程中，根本沒有改變方案。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

勞委會參加的是最多的(笑)。

國立政治大學勞工研究所成之約教授：

從來不認為勞委會有做什麼溝通(笑)。

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：

成老師說的也對，我跟勞委會這麼熟也沒有過什麼對話，來，辛老師。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

基本上我講幾個東西就好了，事實上基金管理的效率本身並不會因為你採取個人帳戶制或自選平台就改善了，事實上我們在勞退很清楚的知道，他們自己操作的經營績效比外面操作的還要好，而且產生的弊案也不是因為投資策略的改變，而是道德的問題，坦白講，如果讓民眾自己去選擇，那個風險會更大，那我們就期待金管會來管，但金管會能管早就管了，到現在還真的沒辦法管，坦白講在勞退裡面，我現在已經離開所以我可以講，那個代表不負責任，你這個弊案早就知道了，竟然不在勞退監理委員會提出讓委員知道，這很糟糕的，金管會我們都很清楚，金管會退下來跑去當門神去了，所以不可能去管那些東西。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

所以這個問題存在很久了嗎？

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

摘要：

1. 我最後的建議就是，只要維持勞保、公保，這樣就好了，當勞退拿掉的時候，軍公教退撫制度也可以拿掉，因為就沒有僱主責任的對照比較。把那6%移到勞保，把僱主的費率提高。

逐字稿：

他早就知道了，我們是後來，我跟成老師講，我們是後來看報紙才知道這個弊案，所以我不期待這個東西，你知道在勞工監理委員會裡面或在勞保裡面，勞工團體、包含學者有種聲音，我不要高報酬率，因為我不要承擔高風險，你就把錢放定存都沒關係，這是另一種思維，所以當你政府說要提高投資報酬率的時候，國內的勞工團體沒有人有支持把這當作改革的工具，所以這是有爭議的，回過頭來講，公務人員的退撫制度，我個人不贊成用

個人帳戶制，坦白講從社會保險來看，個人帳戶制本身就不是一個社會保險，當初在改制的時候我支持的原因是因為他不是社會保險，他是企業年金，所以要民眾領的到的話就得用確定提撥制，可是回到社會保險的話為什麼需要用到個人帳戶制，個人帳戶就強制儲蓄嘛，你說他不是強制儲蓄，還有對等提撥，對等提撥更糟糕，高所的人政府的提撥更多，那是違反社會保險的公平性，所以坦白講我很清楚的知道公務人員會有所謂的個人帳戶制是因為要拿這些錢來補舊制的缺口，事實上我一直覺得我主張把勞退取消掉，那個6%，就像剛剛成老師所講的，因為那些可以拿到勞退的，相對他是比較高所得的，你把雇主負擔的6%費率轉到勞保來，讓雇主在勞保這塊所承擔的責任更重，因為只有在勞保這個體系裏面才有談到所謂所得重分配的效果，勞退是沒有的，那同樣的公務人員這塊，我反對用個人帳戶制，我不懂為什麼公務人員需要個人帳戶制，個人帳戶就是強制儲蓄，他唯一可能有的是我沒有儲蓄意願，他要解決的是沒有儲蓄意願以及不懂基金管理，可是你去問每個公務人員，你認為自己投資理財和政府投資理財哪一個會比較好，一般勞工可能還會需要，公務人員沒有需要這樣子吧，所以我真的不懂，如果以勞保的社會保險來講，老年給付是最沒有必要的，因為他的風險性是最低的，因為大家都知道自己會老，你可能會不知道自己什麼時候會生病、什麼時候會失業，但你一定知道你會老，老年給付唯一不能解決的是你活太久而以(笑)，那個風險就是活太久而以，如果說沒有錢、所得太低所以需要一個保險，但那是你的儲蓄能力不足所造成的老年的經濟安全問題，用社會保險的方式來做的話就是代內的所得方式移轉而不是代間，所以我覺得公務人這塊，能夠把政府的責任降到最低是最好的，當你將政府責任降低的時候，你才有能力去幫軍公教調薪，錢還是給軍公教嘛，所以說你沒有必要用一個保險來幫助他解決老年經濟安全問題，我覺得沒必要，根本沒有必要用個人帳戶制來解決問題，我真的不懂為什麼軍公教退撫制度裡面跑出一個個人帳戶制，還用對等提撥，我唯一想到的就是用這個當理由繼續收錢來彌補舊制的財務缺口，我不曉得在座的先進哪位可以告訴我為什麼需要，這些錢如果放在他自己口袋，他自己不會去理財嗎？軍公教人員基本上他有儲蓄能力不足的問題嗎，重點是他也沒有失業的問題嘛，所以整個軍公教來講為什麼需要政府介入那麼深，當然你有雇主責任那是另外一事情，因為有強制的年金所以要強制雇主做一些事情。

國立中正大學社會福利學系王正教授：

辛老師我幫你回答，因為軍公教是銓敘部來規劃，他當然是幫自己謀福利嘛，那個大帽子是說退休金改革，其實根本沒有改，那個公保年金化其實是幫助私立學校的老師，因為他沒有嘛，事實上他的給付水準跟勞保一樣，事實上可以想辦法跟勞保併在一塊去處理比較好，我覺得銓敘部根本是偷天換日，很厲害。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

我最後的建議就是只要維持勞保、公保這樣就好了，勞退也拿掉，當勞退拿掉的時候，軍公教退撫制度也可以一併拿掉，因為你就沒有雇主責任的對照與比照了，把那個 6% 移到勞保，把雇主的費率提高，這樣不是很好嗎？為什麼你政府還要去搞一個個人帳戶制，然後介入那麼多反而出很多問題，以上是我的看法。

國立政治大學勞工研究所成之約教授：

摘要：

1. 我相信歐洲國家能夠在很多改革上那麼的順利基本上是人家有社會對話的機制，那我們應該去學習，甚至韓國從亞洲金融風暴開始也有社會對話機制，我們甚麼都沒有。

逐字稿：

我們最近看到一個政府播送的年金改革廣告，然後一個小孩面對四個大人，拿了糖果分給大家然後大家都有，其實就是那個比例然後大家來分配，要老人和要退休的人少拿一點，分一點給青年，我會覺得歐洲國家像是歐盟有個政策是希望提高就業率來解決所謂這些年金財政的缺口，那我們為什麼不積極的去想一想我們是不是該提高我們的就業率，因為晚退休就像是我們現在有工作的就繼續做多做幾年，那你是不是應該把那些沒有工作的人一起來貢獻一些他的保費到這這個水庫裡頭來，我們的就業率嚴格來講是偏低的，因為我們只有 62%，我指的是 EPR 的部分，那我們只有 62%，那經濟合作發展組織 65%，甚至有些歐洲國家高達 70%，那你讓這些非勞動力的人能夠進到勞動市場去工作，讓他有份工作去做、去依賴這些老年退休生活的制度，其實我們也應該思考為什麼我們的年金改革不能用這些比較積極的做法來說服我們的社會大眾，我們已經做了很多的規劃和努力，所以得在從各位的口袋中多掏一點出來，當然這些相對來講就是比較保守一點，好像在這塊餅裏頭做些合理的分配，但是我覺得目前這樣子的做法，沒有辦法給民眾一些合理得願景，這

讓我覺得實在是一件非常奇怪的事情，然後，你說政府很窮，但事實上是政府蓋了很多蚊子館，我每次到市政府審查計畫的時候，他們對於很多公共建設的規劃以及未來收入的規劃，其實是很保守的，其實你根本看不到這個館蓋成之後可能的收入為何，甚至說今天花了很多錢在公共建設上面，但這些公共建設會對於政府財政來講，所能創造的價值與收入我覺得都是有限的，有人講這可能跟我們過去的預算收支有關，不過我還是覺得我們這個社會其實要做很多社會政策的改革，其實要建立很多的對話機制出來，有次到總統府跟總統座談的時候，跟他講說政府在改革的過程中，勞委會三方機制已經不存在了，所以我說是不是要建構一個三方委員會，總統後來的裁示感覺上是不痛不癢，你看那個基本工資審議就知道了，勞委會層級不夠的，而勞動部根本也不是一個三方對話的機制，所以應該另外成立一個三方委員會，但問題是沒有，總統也不做裁示，勞委會也反對，那三方對話的機制在什麼地方？歐洲國家能夠在改革上能夠這麼順利，基本上是人家在社會對話上有一定機制，這是我們應該去學習的，甚至韓國也是，他在亞洲金融風暴後，他也有社會對話機制，我們什麼都沒有怎麼能跟人家比呢？所以很多人都認為我們是最具有知識、最具有專業的，而且是政府認為最自己具有知識、最具有專業的一群人，從來不去跟社會反應去對話，從來不建構一個機制去跟社會團體對話，那你放心，我們很多的改革，未來都是摸著石頭過河、走一步算一步的，我認為這樣不會有什麼前景的。

國立臺灣大學社會工作學系暨社會科學院副院長王麗容教授：

郝老師有提到一個關鍵，阿喜老師在文章中也曾經提到瑞典怎麼形成一個決策的過程，其中有一塊就是你講的話的機制，他是怎麼運作的？

淡江大學保險學系郝允仁副教授：

我覺得這塊我一直想找資料，但我只看到一點點的資料，我知道他們也是剛開始執政黨認為可以做的了，結果經過了一兩次的政黨輪替後，才發覺一個黨是完全做不了的時候，才開始有些對話，那我看到的資料是說他到最後是，這種年金改革當中不能有政治團體進來，但是政治團體可以指派一個人，就是這個人他理解到基本的概念，因為這種年金改革最怕的就是搭便車，有一點點像做一點市場破壞者，但是你從裡面拿到一些利益，最怕是這種，所以由最起碼知道一點概念的人，然後由政黨指派代表，代表說你可以相信他最起

碼可以達到最基礎的東西，這樣才能彼此討價還價，才能找到共同點，才能找到最基礎的東西在裡面，如果沒有的話就會像我們勞保年金當中從 1.1 到 1.3 再到 1.55 的那種。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

成老師講的不是這個，他講的是社會溝通，所以他講的是勞資政三方，政黨對話。

淡江大學保險學系郝充仁副教授：

摘要：

1. 即便像瑞典，有所謂的所得年金和保障年金，也就是說所得真的很低的人的繳費比率是非常低的，如果你看國保其實我們也有這種機制出來，所以事實上如果大家仔細去想，將來的基礎年金真的 combine 在一起的話，他裡面扮演的一個很重要的角色就是社會上一定工作的人繳了一筆錢去支持那些在底下的人，也就是我們所說所謂同代間的所得重分配，但是不可避免的他還是有代紀間的所得重分配。所以這就是為什麼其他國家還是要有一個保存金 (reserve fund) 的制度，因為人口結構逼的我們還是要有代際間的所得重分配。

逐字稿：

對，我瞭解，在這個議題上面，這是一個比較突出的議題，剛才幾位先進也提到說社會年金和企業年金這塊，我想特別再提一下我自己的感覺；主席剛剛一開始談到的公共財和個人權利的概念，這其實為什麼世界銀行會訂這三層是有他的理由的，但是很弔詭的一件事是說，這個公共財應該擺在社會年金沒有錯，但是個人權利應該是擺在個人年金這塊，所以這個企業年金這塊就變得有點怪怪的，為什麼要把企業年金擺在這，其實企業某種程度，在人權和人力資源裡談到很多理論，包含人力折價等等，大概有談到企業在用的時候應該要住負擔一部分責任，但是其中又講到最低工資、一些很有趣的事情是說，最低工資和生產力有一定的關聯性在裡面，你看美國並沒有強制的那種、類似勞退那樣，可使他有一種可以自願的給一個稅的誘因，然後給你一些自願者，然後在跟股權或其他東西做結合，他的目的很簡單就是說希望中收入和中高收入這一群人，這塊如果多的話，那這一層就可以比較少一點，那我完全同意各位先進剛所提到的，底下這塊年金當中一定要考慮到其他所得比較低的人，即便像瑞典他有所謂所得年金跟所謂的保障年金，也就是說所得真的很低的人，你繳費的比例其實是非常低的，像國保我們就有這種機制出來，所以事實上這種基礎年金如果真的結合在一起，他裡面扮演一個很重要的角色是，社會上有一定工作的人，繳了一筆錢去支持底下這些，也就是所謂同代間的重分配在裡面，但是不可避免的，

他還是有代際間的所得重分配，這也是為什麼還是需要一個儲備基金在裡面，因為人口結構逼得我們還是要有代際間的所得重分配，但這個還是要找到一個合理的水準，所以這個儲備基金，其實在這個世代中，抓一筆錢出來，當然要看抓什麼資源，如果你有天然資源那是最好，像挪威有石油，澳洲有礦產，那我們沒有，就得去從其他地方去找。

我們在做研究的時候，我們看到中國大陸是從他發執照，像他們發司機的執照，那發執照後，政府拿到一些盈餘後，因為那是屬於整個社會，他就把它放在這邊來，或是他供應企業，他到香港去發行 IPO 的時候，你的 IPO 這塊也切一塊過來這邊，因為這基本上是公共財的地方來，當然企業年金中有多少是屬於個人權利，這些是可以精算的，事實上我們現在是 6% 說實在太僵硬了，太僵硬的過程中又有一些不得不的理由，只是說這塊中不足的部分往上提來彌補不足的部分，那最後，剛才兩位先進談到職業工會這塊，坦白講，你把職業工會擺到勞保，有一點點牽強，又有一些不得不的理由，因為他是屬於比弱勢的這塊，所以將來如果第一層的基礎年金能夠做一個比較好的、不一定是完全的統合，其實他也是做一個社會福利的總歸戶，那那一群人將來要給那些福利，將來都可以總歸戶，但是你沒有做這些東西的話，其實就會造成社會保險和社會福利一直糾結在那邊，因為我現在在國基金監理委員會，我們為了農保、為了那些社會福利和國保還有原住民，和國保之間糾來糾去，讓我們的投保率一直往下跌，變成這個社會有很多東西一直掛在裡面，一直出不來。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

摘要：

1. 你今天如果從益本比來看，勞工部份當然主要是勞保，他的益本比如果用受雇者 721 這樣的比率來看，他的益本比可以高達 20 倍，就是說假設你前面繳 25 年，那把這 25 年繳的費換算到你退休的比值，這樣的話差不多有 20 倍。但問題是 7，僱主出的 7 成，很多勞工認為是從他的薪水裡面轉嫁過去的，所以那個 7 如果算在勞工的身上則大概剩下 5 倍左右，那現在改革的重點在哪裡呢？如果從退撫這一塊來看，他的益本比大概是 10 倍，我們不要講舊制就是現在的 10 倍，所以你現在就是說用 20 倍跟 10 倍比，還是用 5 倍跟 10 倍比？關鍵就在於那個 7 成的錢的認知。
2. 職業工會現在 200 多萬人，我昨天跟辛老師討論，辛老師估計大約有 150 萬人是真的自雇者，其他就是我們有點掛羊頭賣狗肉，因為他可以參加國保，那因為國保的給付率差很多，所以這邊就會造成職業工會這塊，你要改革就卡在這裡。那有沒有辦法清查的清楚，到底哪些是真正的僱主，如果是真正的僱主、小資本家，那麼他其實可以自付的比例應該可以提升。
3. 在公教的問題上，其實我一直認為這次的改革我跟政府版比較不一樣的地方是，我覺得要把公教的薪資

一次定義清楚。訂不清楚甚乘以二乘以一點六將來通通都是問題；薪資應該包含哪些一次定義清楚，將來不會有乘數的問題。甚至我們在保費的負擔裡頭，因為我們現在都等比率，薪水高的人政府補貼多，這樣的逆向補貼應該要被打破，政府也可以因此而省錢；這樣的話才符合公平正義。

逐字稿：

因為時間的關係我補充幾點，不論是立法院還是整個改革，我覺得有一個很關鍵，我就教各位，我剛強調的益本比的主要原因是，如果今天看勞工部分，主要是勞保，因為勞退還沒滿十五年，但是他的益本比，如果用受雇者 7:2:1 這樣一個比例來看，他的益本比可以高達二十倍，也就是說前面繳二十五年，那假設把這二十五年繳費的費率把它換算到你退休時的幣值，但是後面的我們就不換算了，這樣算下來會有二十倍。是雇主出的那七成，很多勞工認為這是從他的薪水轉嫁過去的，所以如果那的七算到勞工身上去，會剩下五倍左右。如果從軍公教的退撫來看，他的溢本比差不多將近十倍，所以現在就是說你用十倍跟五倍比還是用十倍跟二十倍比，關鍵就在雇主七成的保費，大家的認知。

另外一個就是職業工會，職業工會現在兩百多萬人，昨天和辛老師討論，辛老師估計大約一百五十萬人左右是真的，其他的可能就掛羊頭賣狗肉，如果是假的他可以參加國保嘛，只是國保的給付率差很多，所以這樣就會造成職業工會這塊你要改革就卡在這裡。若真的是雇主或小資本家，其實自付的比率可以提升，國保是對於沒有收入的人，你政府才負擔四成，對雇主也是補貼四成，並不合理，我覺得這是勞保的關鍵問題之一。然後，公教是另一個問題，很複雜，各位都知道，本俸乘以 2、1.8...那些東西，在這次改革，我跟政府版的比較不一樣，我覺得要把公教的薪資一次定義清楚，你定義不清楚，那乘以 2 等等那都會有爭議，薪資應該要包含哪些一次定義清楚，這樣將來就沒有乘數的問題，這個很重要。在保費負擔現在都是等比率，薪水高的政府補貼多，我們都知道這樣是逆向補貼，需要打破這個概念，政府也可以因此省錢，又符合公平正義。另外一塊改革，是勞保投保上限應該要掀頂，但掀頂怕爆衝，所以我就主張用生涯薪資作為計算標準，你工作多少、全算最公平，經濟合作發展組織國家用生涯薪資比用基本薪資還多，但是幣值必須換算回來，這樣就公平了，沒有人可以取巧，如此一來掀頂就沒問題了，但頂上也要注意不能採等比率費率補貼，這是我個人提出來的。所以這次的改革其實不太到位，兩個政黨都不敢去碰觸這塊問題，那麼我是覺得蠻關鍵的，一年前的時候我就這樣主張，潘世偉主委也聽

我講過，應該很煩(笑)，不曉得各位的看法如何？

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：

有沒有人要回應，來，謝謝。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

摘要：

1. 當初世界銀行所提出的年金改革是三柱式的而非三層式，其意義在於設計不同的東西來給與不同需求的對象。

逐字稿：

我想提醒一下，當初世界銀行提出這個年金改革的時間，是 1994 年的時候，當時他用的是三柱式，然後他針對的是不同所得、經濟的人，你給他不一樣的方案，後來是因為國際勞工組織拋出來的是他們認為不對，所以還有所謂四層式的東西，那當初世界銀行規畫這個的那個人被鬥了出去，進來的人就開始採取國際勞工組織的主張，所以你回歸到當初 1994 年，他是寫三柱式，他畫出來的是三個支柱，不是三層，是三個支柱，那代表的是不同的對象，他需要的是不同的東西。

淡江大學保險學系郝充仁副教授：

那我想回應一下剛剛薛老師所提到的那個，我同意，但如果把軍公教和勞工去比的話，事實上勞工的 43900 就是一個頂，那也是就說軍公教塊會有一個所得逆分配的現象出來，那所得逆分配的現象出來，勞工這塊要掀，兩邊要同時做件事情像薛老師剛所提到的，這個其實從公共財的角度來講的話，我們的稅是累進制，我們的社會福利或社會保險應該是累退，也就是說到最上面的時候，他的費率有差別，他的給付中有增加，但是增加的比例隨著薪資越來越高也越來越小，這樣有個效應就是整個社會保險裡面自己資源去重分配，所以也就是說如果 43900 掀，那很有可能政府不動的話，就會變成 1:2:7，43900 變成 6 萬，就會變成 1:3:6，如果在掀上去的話就變成 1:4:5，這原因很簡單因為往往有人說勞工是很窮的，但會覺得說勞工他的範圍是比較大的，勞工是從地下一樓到十樓，但是軍公教是三樓到六樓，所以我們往往忘記了上面那塊勞工，其實那塊為什麼不講，因為 43900 對他來講無所謂，因為別的資源都可以但是我們為什麼要他進來，是要他來幫助的，所以不管你

用什麼方式，他放在這裡面是不划算的但是一定要逼著他進來，因為社會保險有強迫的性質，就是要逼他進來買單，不然玩不下去，當然他不吃虧，只是說他在職場裡面他就得買單，所以就是說他要承擔兩個角色，一個在稅裡面是累進，一個在社會福利裡面是累退，要這樣玩才能玩得下去，至於說軍公教我也同意，軍公教這個地方在薪資的部份我們用一點累退的機制放在裡面，但是這個累退機制不能玩太兇，不能到最後一塊進去八毛出來，這個絕對會有人抱怨，一般人就讓他一塊進去兩塊出來，高所得的人一塊進去一塊半進去或是多少。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

其實就是讓他就算累退也不會吃虧。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

我延續這個議題，為什麼要維持這個 1 不變，現在很多人拋出來一個想法是為什麼要用定律補助而不是用定額，高所得的人和低所得的人都補助這麼多，因為你用定律的話，高所得的投保薪資就高，補助就多，這是第一個；第二個，我希望高所得的人進來是希望他繳保費，然後給付拿少一點，等於是像剛才郝老師所講的，只講到繳費這部分，事實上他的所得替代率基本上拉高的時候，高所得的人超過某個層級的時候，替代率應該是要拉低的，目前勞委會的版本是這樣子，但是他切得太低了，因為他不想把那四萬多的拉上來，所以他切在三萬，這就衍生很多爭議，三萬是高所得還是低所得，所以我是覺得要拉高，但是如果這些要動的話，就把它拉高，那個保費的計算是用終身平均的話，我覺得如果能做到這一點就已經很不錯了。

淡江大學保險學系郝允仁副教授：

其實你在利益那塊，真的按照勞委會那塊，三萬以上是 1.3，你有沒有發覺其實他慢慢的把勞保和國保合併在一起，而三萬以下的就把它稱為中低薪的好了，那就變成基礎年金當中又有所謂的所得年金和保障年金的觀念，那三萬以下保障年金那塊比例比較大。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

我是覺得現有制度就把它投保薪資拉高，像剛剛薛老師所講的拉高，那原來這些人就

讓他維持既有的，拉高了以後，這些人你在把它所得替代率降低。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

這邊講的是繳費端；我再提一點，其實我們很多改革，尤其在政府部門任職的時候，會有很多理想的方案，但是通常都是這樣，一個改革都會有時間序列的歷史背景，所以通常都會考量到，就像我們常講的穿著西裝改西裝，我們不可能把西裝脫掉然後重新做西裝，不可能歸零，像電腦一樣重新來，如果能這樣，就容易了！所以最難的地方是如何在現狀某種程度上的接軌，就是讓大家雖然不滿意但某種程度上還可以接受，這是第一難處。第二難處是能繼續朝向所謂理想的方案去走，那是第二個難處。例如，從繳費端，高保費的人用累退不吃虧的概念，比較沒太大的感覺，但是在給付端減少，任何一個人都有感覺，那個就是麻煩。早期會對軍公教這樣就是當時薪水實在太低，某種程度上是要補償，但沒想到這樣飆上來，主要缺少調整機制，我想大家都很清楚，利率變化加上人口因素，演變成今天的問題。所以我一直覺得，如何能夠與當下接軌又能夠朝向理想邁進的可能性？

淡江大學保險學系郝允仁副教授：

我在講幾句話，剛剛我們談到如果勞保那塊如果薪資真的從 1.55 調到 1.3，那有一個很重要的涵義就是將來的第一層一定要趕快去做基礎年金的整合，因為唯有作基礎年金的整合，才能定義出來什麼是公共財和政府的責任，然後上面那塊就是個人權利，那那塊就可以慢慢鬆手，即便我們沒有一個基礎年金，但是慢慢把她整下去，因為國保四百萬，加上勞保的九百萬，總共一千三百萬，幾乎所有人都在裡面那這樣基礎年金就成形了。

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：

謝謝，我想這是很好的建議，阿喜還有沒有要在補充的，還有靜雯。

國立臺灣大學社會工作學系傅從喜助理教授：

摘要：

1. 回應剛剛薛老師談到所謂益本比的不同群體，我認為回歸社會保險的意義，基本上社會保險是風險分擔的機制，我繳我不一定拿回來，今天民眾就是很強烈的覺得我繳我就要拿回來，所以勞保局很常面對的情況是，我繳了 20 年我斷了之後就沒有了，我的傷病都沒有了。實際上你繳了 20 年是保你當期的，你繳了沒有拿就是去風險分擔、社會互助。所以我想如果我們講社會保險是一個社會互助的機制，所以不是去算你付出多少拿到多少到底划不划得來，那我覺得如果今天我們的政策是去強調這方面去說服，那

其實是強化了民眾去算我划不划得來，我去算我能夠拿回多少，那當這樣的一個概念深植人心之後，那期時整個社會互助的社會保險機制是會更困難去推動的，那我覺得今天當然是大家互相比價，所以我們會說你拿的比別人少，但是一旦大家把社會保險當成是一種划不划得來，我覺得這是社會保險最大的阻礙在這裡。這也是我認為社會保險會變成大家從投入付出、從個人的公平性角度去看，而最後將會很難運作。

逐字稿：

各位提到的一些很多我都蠻贊同的，我是提供一些跟剛剛幾位提到的意見不完全一樣，多蒐集一些不同研究取向和不同想法；第一個是說當然勞保的問題是說要不要掀頂，當然這要跟保費給付一起看，我自己是覺得公務人員應該要開始罩子壓下來而不是掀頂，因為如果我們現在談的是基本保障，基本保障就是這邊回到國家的責任，基本上國家的制度就是提供基本的保障，所得很高的部分，基本上就是讓你老了之後，生活可以有基本的保障，那如果你覺得不夠還有很多的機制，所以我想不管怎麼分怎麼乘，基本上來說就是你不是只靠國家，那只是說除了這些以外那個人機制是什麼，那這些就是個人規劃的空間，國家到底要進到什麼程度，目前公務人員可能是給得太寬了，那考試院說所得替代率不要超過90%，所以我覺得說今天到底勞保的投保薪資該怎麼去設定、給付率等等，回歸到最後到底多少的保障是合理的？不管你的所得是高是低，另外保費怎麼徵收，怎麼掛勾、設計，那就要回歸一個原則就是所得重分配，另外一個就是國家該負責到什麼程度，所以我覺得那個大的戰略是什麼，核心的價值是什麼，是國家負基本的責任，是高低所得的重分配，是不是要有在不同身分的國民之間，有什麼是一致的，我覺得把這些抓出來以後，大原則之下那些是需要去修正的，我想這是一個。

另外一個是說剛剛薛老師提到的益本比，其實我自己不是會很附和的去討論這個議題，因為我覺得回歸社會保險，基本上我們在辦社會保險，他是一個風險分攤的機制，今天很多民眾認為我繳了就是要拿回來，這個勞保局就常面臨說我繳了20年就斷了然後就什麼都沒有了，你繳的應該是保你當期的，他其實就是一個風險分擔和社會互助，所以我們講社會保險是一個社會分擔的社會機制，所以去算你付出多少然後之後划不划得來，用這種方式去想、去說服，那其實強化了民眾去算如果我繳了划不划得來，這種概念深植人心之後，整個社會保險、社會互助是會更難去推動的，那今天大家是互相比較，大家習慣把社會保險當成一種我划不划得來，那我覺得這是社會保險最大的阻礙，會很難去運作，變成大家

投入付出，用公平性的角度去看，那我覺得這樣是不是一個好的訴求方式，我自己是用比較不同的角度去看待他，謝謝。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

摘要：

1. 民眾不會認為老年給付是一個社會保險，因為對大家來講實在沒什麼風險，沒有甚麼不確定性，因為每個人都會老，他跟健保、失業保險是非常不一樣的，所以他就是一種儲蓄。所以這種情況下我當然存的多就要領的多。所以我覺得傅老師剛剛講一個非常重要的就是，從社會保險角度來講，我們現在所規劃的老年給付，尤其是公務人員這一塊，到底是不是社會保險？還是他就是一個儲蓄？

逐字稿：

這就像我講的，民眾不會認為老年給付是一個社會保險，因為對大家來講沒什麼風險或不確定性，我當然知道會老，他跟建保還有私人保險是非常不一樣的，所以他就是個儲蓄，我存的多當然應該領得多嘛，所以在這種情況下，我講一個重點就是從社會保險角度來講，尤其是公務人員這塊的老年給付，到底是不是社會保險？還是只是儲蓄？因為從目前的制度來講，唯有的兩個社會保險功能，第一個是活的短命去補長命的，第二個是領的最高所的部分，那這時候多多少少有個保險的機制在那邊，那這評判的機制是好還是不好我不知道，就目前的勞保整個給付和計算方式，基本上講的都是個人，你的年資多少、你的投保薪資多少你就領多少，本來制度就讓民眾有這樣的感覺，所以我剛才拋出的角度來說，我認為老年給付是最沒有必要辦的。

淡江大學保險學系郝允仁副教授：

所以這邊談到就是說，到最後，這個保險一定要和國保還有公保要合併在一起成立一個基礎年金，其實他最重要的目的不是給你養老，而是給那些很少錢的那種人，這地方又有好幾個層次，社會救助是社會救助，但是他有一個最基礎、最起碼還有陽春麵吃的錢在裡面，這樣來說好了，把國保當標兵，然後把勞保和公保向他靠攏，靠了之後，保的人變多了，其實就變成一個基礎年金，那這個東西做出來之後，那就定了一個東西，他是共同財，他是政府的責任，那上面這塊，我同意辛老師剛所提到的，公務人員只是員工，政府只是扮演一個雇主的角色，那那時候就不是一個社會保險沒錯，就變成一個企業年金，那是什麼樣的企業年又在說，他應該是一個很特殊的企業年金，因為他的合約跟一般的職場

的是不一樣的，既然合約不一樣，給的福利也不一樣，那自然就後面再說。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

剛剛郝老師所講到的基礎年金，他是政府的責任，那請問你要不要收保費？

淡江大學保險學系郝克仁副教授：

要。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

那問題就來了，基本上在規劃基礎國民年金的時候有一個版本，是用政府的稅收來做，根本不收保費，我印象中當時在討論的時候有這個版本出現，也就是最基礎的基本保險，歐洲國家有很多基礎保險是根本不用繳保費的，只要你符合國民的基本要件就可以領，這東西當初是有這樣的債務在，那時候沈富雄所提出的一個版本，當時經建會只有兩個版本，一個要繳費、一個不用，比較支持繳保費是經建會自己本身，外面很多人、包含很多團體，很多沒有工作收入的人才加入國民年金，他們這群應該是要基本保險，是用政府的稅收，所以剛回答你的問題是說當你跟民眾說這是政府得責任的時候，他會說這都是我繳的保費呀，那你政府責任在哪裡。

淡江大學保險學系郝克仁副教授：

我同意辛老師所講的，但這其實又牽扯到另外一件事情，究竟你是屬於高稅收還是低稅收的國家，即便是高稅收的國家，像我在研究的瑞典，他到 90 年的時候，因為人口結構玩不下去了，所以變成是說稅是累進，這對於所得高的人是這樣克嘛，第一次繳保費的就是累退，當然也有人會講說被剝兩層皮，但是我跟你講，不剝兩層皮這個制度玩不下去了。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

摘要：

1. 人口結構問題讓社會保險的意義渾濁。

逐字稿：

這個議題跟阿喜講的有點關聯，保險原本具互助或社會連帶(social solidarity)意義，一個世紀前確有此意義，但人口變遷讓社會連帶意義變得不是那麼的明確，否則世界銀行也

不會提出第二層、第三層，還有第四層..保障制度。

淡江大學保險學系郝充仁副教授：

我在舉個例子，拿健保來說，我覺得健保是幸運，剛好在那個時間點把大家都整併在一起，健保其實是把公保和勞保的的醫療部門合併再一起，事實上對公保來說是不利的，因為很多福利都被裁掉了，因為沒有收入的人也被合併在一起，合併在一起等於是拿你的去貼那個，那個點剛好有那個時空背景所以被綁起來。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

摘要：

1. 年保的整合的另外一個功能是讓職業之間沒有間隔，可以流動；另外是所謂給民眾一個基層基本的保障。如果你給民眾的基本保障卻要繳交保費，當初國民年金出來的時候很多的團體批評的原因就是一群窮的人，透過社會保險來互相保護自己；所以我並不反對整合，然而整合的理由你要把他講清楚。

逐字稿：

我要強調的是說，剛剛經建會所講的，之所以整合，他其實有個功能，要讓職業之間沒有間隔、可以流動，這個功能跟你剛剛所強調要給民眾一個基本的保障，如果是給一個弱勢的基本保障，但卻要他繳保費，這就是當初國民年金推出的時候，很多團體批評的原因，一群窮的人透過社會保險來互相保自己，我不反對要相互整合，但整合的理由要講清楚，如果是要解決族群中的弱勢問題，那就很奇怪，要繳多久。

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：

他這個不完全算是保障弱勢啦。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

所以我說要把它講清楚。

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：

靜雯你要不要再跟我們分享一點點，經建會的版本是什麼。

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員：

我必須要說我的感想是我很高興可以聽到這麼精采的辯論，其實從年金改革以來，我

參加過的專家學者會議不下二十場，那我會覺得切入的點非常多，整個國際上來講，沒有一個國家是真正解決這個問題，無論是學術上有不同的信徒，隨收隨付制或是確定提撥制，不同類型的國人他們都有自己的立場，所以我的感覺是其實是一個需要辯論的議題，我想我們要找到所有的共識我想應該是很難，我贊同薛老師所講的，我們已經有一個制度在這裡了，如果要跨出那一步，一定要在這個基礎上，所以剛剛辛老師所講的把整個軍公教的拿掉，我想這個應該也是不可能，當初他們把確定提撥制放進去確實是要降低政府的責任，但是你又不能沒有塞一個東西給他，可能大家心中都有一個理想模式，但是真的要去動時候，一定會有一些現實得折衝，這是我的想法。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

我不是說反對，而是要說我們要很清楚的知道他真正的目的在哪裡，而不是把它過度美化(笑)。

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：

成老師要不要再補充幾個。

國立政治大學勞工研究所成之約教授：

我覺得不管是稅的累進還是給付的累退，我覺得還是剛剛炳隆所提到的還是那個感受問題，我高所得的人，我願意繳比較多的保費，我也贊成我們軍公教上面確實太高了點，應該要拉下來一點，我自己都覺得我們所得替代率太高了，慢慢跟勞工拉齊，我也不用靠政府的保險去養老(笑)，但是你要這些所得人多繳這些保費之後你給他的東西事實上是不相同的，我覺得這違反人性。

淡江大學保險學系郝充仁副教授：

這個東西其實有很多層面，我剛剛有談到其實一開始我們可以很優雅的討論這件事求，因為我們有很多的空間，但是我們現在沒辦法很優雅的討論，因為我參與過好幾個精算案，如果你看到精算案就可以明瞭一件很可怕的事情是所有的精算案都指向一件事情就是大概在五到七年內現金流會變成負的，繳保費的人所得是少於過去的那塊，大約在二十年到三十年的時候，水庫的水會全部用光，所以現階段是在我們還有的時間當中趕快把這東西

救一救，所以為什麼有人會提到提高投資報酬率，坦白說因為從歷史時間點來看，這三五年內是我們基金餘額是最高的時間點，水庫還在進水，大概五年後才會開始出水，所以想辦法在這時間點趕快把錢拉到多一點點，國內市場沒有就到國際市場，這就是與第一個議題有關的，然後第二件事情是，為什麼叫所得高一點的人多繳一點點，因為今天如果不這樣做，這個制度玩不下去，我想大家都知道，在年金議題裡面有個叫年金貧窮化，人口結構會讓年金貧窮化更可怕，所以我們只是讓年金貧窮化的時間和速度來的晚一點點，因為我們要預做中間的準備，所以保險有個學者叫做江朝國江老師，台北大學的一位老師，他有個叫做商業保險社會化，我們已經看到這個東西了，我們下個禮拜要去衛服部討論保險產業要進到長照企業裡面，我跟署長說可以等著看，因為賊兵已經要來了，你需要城牆和很多防禦設施出來，這個東西到後面會越來越困難，所以我們必須找一個配套、讓他優雅的緩著陸，不然到最後會是硬著陸，這是很可怕的。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

過去這一年，就像剛剛郝老師所講的，其實進水量目前還是大於出水量的，一個現實的問題，是我們要解決的是什麼，我一直在關心這點，這一百多年來這人口的變遷是當時開創社會保險所沒有想到的，所以那個互助或社會連帶概念仍然存在只是模糊掉了。當存水量一直下降，出水量高於進水量的時候，光是人口變遷即可引發。我們現的改革，是在看這水龍頭有沒有漏水，出水量和進水量的調節，另外一個就是水進來之後，不能讓他變成一攤死水，不能變死水就兩個東西，一個投資報酬率，另外一個是政府的撥補，所以這就是大家所講的五大機制。我剛剛特別向大家請教的幾點，我個人認為是蠻關鍵的，大家怎麼去思考那個 7:2:1，7 要怎麼定位，這樣行業不均的問題就會存在，而掀頂和行業不均的問題也有關聯。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

其實最後都會變成轉嫁，只是轉嫁的多跟少的問題。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

把頂掀開，但是要让這些高薪的人不吃虧，他一吃虧就會變成阻礙。至於說延長退休

年限，這個有風險，要看職種，如果說軍公教原定今年退休，延後三年退休，若每天上班看報紙喝茶，產值是零，他的薪資多過於退休金所節省的，那就不划算了。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

勞退六十到六十五歲，一夕之間就過了，所以現在很多勞工團體就再講，到時候不行再延後就好了。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

但是延後會擋到新的人進來。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

很奇怪的六十到六十五歲那次修法，竟然沒有任何阻力就過了。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

我知道他們當時心裡想的是想延後戰線，若是因為平均餘命延長，工作期跟著拉長，這是合理的。不然你以為當初為什麼要開辦社會保險，因政府可以先拿一大筆基金，非常好用，用於經濟發展，甚至準備戰爭！1960、70、80 年代，為什麼二次大戰過後復甦這麼快，保險基金也幫了不少忙。

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：

靜雯你剛剛還沒講完吧？

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員：

謝謝老師，我剛剛已經講完了。

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：

是喔，我想說會不會被老師們搶走了(笑)，我很想聽聽經建會的意見和怎麼想的。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

你們有沒有腹案？萬一都被否決的話。

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員：

改革方向應該就是這樣。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

我可能還會再找陳小紅副主委談剛剛那兩個重點。

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：

剛剛講的都還蠻有道理的，但是剛剛傅老師所講的社會保險的基本意義是什麼，但是如果這個會引導大家的思維原來社會保險根本沒有所謂的互助的意義在裏頭了。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

我剛剛說保險的互助性質，演變到今天互助的意義模糊了。現在的商業保險，保險人通常會算，划算不划算，才決定是否投保。一樣的道理，社會保險也需具備這樣的基本人性，尤其是今天的改革，要告訴被保險人益本比多少？是否划算？這雖不是唯一的因素，卻是須考量的因素。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

我們原本是想說提高投保薪資上限，然後把所得替代率降低，是阻力最小的，但是他後來的阻力是來自於國公營事業，這些事業都是高所得的人，這些人也多是檯面上工會中的領袖，他們是有很多意見的。因為提高投保薪資上限的話你的給付金額跟著上去的話那還是划不來，所以我們就是要提高以後。投保薪資上限拉高，但拉高的這些人，跟現在差不多，等於降低他的所得替代率，這有點像多繳少領或是多繳但領的沒有增加。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

但我會覺得我不是讓他多繳但也不會少領。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

但這樣會很可怕，變成對基金財務沒有幫助，還會增加一群反對的人。

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：

但增加的話，進水可以多增加一點。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

現在有一種說法是，公務人員的投保薪資為什麼那麼高，為什麼我們不能，因為我們的被你卡住了，所以沒辦法領到像你這麼多的錢，但這個問題不是現在勞保最迫切需要解決的，勞保最迫切需要解決的是財務的問題，所以這種情況下，如果把它投保薪資拉高，讓他的給付金額也拉高的話，勞保的財務問題沒辦法解決。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

給付金額的拉高有限，如果你用平均生涯薪資的話，那是有限的，因為你不可能一開始工作就是用最高的薪資。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

生涯薪資現在反對最多的是那些弱勢的勞工，他會認為我的所得到目前都是很低很低，對他來說沒有任何的幫助，我現在是說現在兩種不同的方向會打到不同的人所以你可能同時引來兩個的敵人。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

掀頂不是無限制，43900 可能升到 65000 左右，然後公教那邊就十二職等，因為以上的人少，這樣兩者的「頂」就接近了，如果薪資定義再清楚的話，兩者年金可能相差不到兩萬塊錢，由於勞保保費費率偏低，所以對勞保來說還可以負擔的過去，所得高多繳一點，感覺不會差太多，因為政府還是補貼，只是沒有那麼多，仍是划算。我的想法是改革第一步，要抓漏水，而不是急的降出水率；例如，公教退休前的升等酬庸，這都是麻煩。

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：

摘要：

1. 漸進式改革是我們今天談的重點，無論如何怎麼改應該是建立在一個漸進主義之上，再來我覺得大家講的非常重要的一個概念是政黨政治下的產物就是這樣，政策的改革通常不適理性選擇的，而是社會政策的一個決策過程所導致的問題。

逐字稿：

大家可以先吃，邊吃邊聊，因為待會院裡面還有會所以我會先走，吃完就結束，現在就可以結束了(笑)，非常感謝各位來參加，特別是傅老師以前就做過研究，非常有概念，我非常認同大家剛都有提到的漸進式的政策改革，我覺得無論政策怎麼改，應該是建立在

漸進式的改革之上，我非常支持，第三個是說，大家講的非常重要的一個地方就是政黨政治之下的產物就是這樣，非常的辛苦，政策的改革通常不是理性選擇，那內容的部分就是經過會議紀錄之後我們在來說整理，非常感謝大家，很精采的辯論，我們應該早一點開這個會(笑)。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

因為人少，所以我們可以談的比較深入。

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：

對呀，如果是像大拜拜型的話，幾乎講不到什麼話，而且也不能做一些比較細節觀念上的溝通，非常感謝大家，那靜雯如果你們有什麼新的點子再告訴我們，我們這個版本也是想反正就是會持續改的，就是立法院通過後以後還是會改得，不可能二十年三十年不變，可能很快又會再改。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

現在這種政治氛圍下過的了嗎？

行政院經濟建設委員會陳靜雯專員：

現在這種情況很難說。

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：

現在這種情況下可可能連第一次都過不了。

會議結束時間：中午十二點十四分。



2. 「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(場次二：102年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：

- 六、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。
- 七、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？
- 八、如何修改退休政策以促進世代正義與世代永續？
- 九、如何修改相關政策與法規以因應當前的改革需求？
- 十、其他老人經濟安全制度與措施之妥適性為何？

辦理時間：

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：

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 周玟琪教授

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



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

「退休制度及老年經濟安全-論世代正義及職業差異」

焦點團體座談會會議摘要與紀錄(場次二：102年10月9日)

- 十七、 事由：「退休制度及老年經濟安全—世代正義及職業差異」焦點團體座談會
- 十八、 開會時間：102年10月09日(星期三)下午2時30分。
- 十九、 開會地點：臺灣大學社會學系和社會工作學系系館R401會議室。
- 二十、 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。
- 二十一、 紀錄：吳俊彥。
- 二十二、 出席單位：如會議簽到單。
- 二十三、 附件：「退休制度及老年經濟安全-論世代正義及職業差異」焦點團體座談會會議摘要與紀錄 Power Point 簡報。
- 二十四、 會議概況逐字稿與摘要：

一、研究簡介

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授

摘要：

1. 勞保條例的危機就是勞保年金化，當時的清算報告中勞保給付率從 1.1 提升到 1.3 時，就給了立法院加碼的空間，因此後來立法院為了與行政部門較勁而增加到 1.55，導致勞保基金的虧空提早到來。
2. 勞委會去年四月提出的勞保條例修正案中有 17 條待修，其中有將 101 年到 130 年分成三個部份作改革，也就是大家知道的撥補計畫。
3. 當時我就預測到，雖然財務問題起因是勞保但最後打的一定是軍公教，因為法案送進立法院時對勞保的意見不會太多，那會直接關係到 1000 多萬的勞工。
4. 現在這個時間點確實應該作改革，高齡化與經濟投資不穩定等造成財務問題，重點是改革如何能夠按部就班且走向理性，這也是我們研究案的方向，希望改革能與時俱進，並往正確方向邁進。

逐字稿：

各位老師遠道而來辛苦了，這個計畫的主持人是王麗容教授，但她可能會慢一點到；關於這個研究案，待會王老師來的時候還會再說明一下，我先就我自己的角度來跟大家做個說明，過去這段時間各地都在做這個研究，但有很多內幕消息大概不會有人比我更清楚，因為我在擔任行政院政務委員期間，負責督導的是社會福利相關業務以及勞政，去年的十月九號，也就是今天，聯合晚報報導新的精算報告揭露基金會發生赤字、破產，也就是基金會提早用完，十月十一號開始

湧現勞工紛紛前往領取一次退、擠兌，大家可能以為發生時間點為十月九號，其實不是，之前已經醞釀很長一段時間了，我最近剛回來臺大，把相關文獻大致整理了一下，這件事的遠因我想大家都知道，只要光看經濟合作發展組織的 pension of glance 大概就知道了，一個原因是人口高齡化，另外一個就是全球景氣從 1990 年代以後，變得越來越不穩和更難以預測，所以世界銀行於 1994 年提出所謂的三根支柱的保障，其實某種程度上就是在反映高齡化和全球景氣的不穩定，因為絕大部分的社會保險開辦，其實很多的政府在開辦時候都是見獵心喜的，因為工作人口特多，資金量進來也非常多，所以在 1970、80 年代，全球經濟有很大一部分資金進來，其實有部分是跟這個有關，當時經濟情況好的時候，基金拿出去做投資收益基本上都可以達到 6% 甚至是 8% 的報酬率，所以如果真的可以維持 6% 以上的收益，基本上根本不用做改革，足以掩蓋人口老化，所以這也是為什麼歐盟國家在 1990 年代中就開始做改革。

而台灣的勞保條例產生危機的近因就是勞保年金化，而他的推動時間剛好就是 95、96、97 年的時候在推動勞保年金化，97 年上半年立法院通過，勞保年金化是民國 98 年 1 月 1 號上路的，而種下的近因就是當時的精算報告，勞保的老年給付率是 1.1 但是變成 1.3，大家可能會覺得這是為了跟國民年金做配合，其實那都不是理由，因為從 1.1 到 1.3 一定會虧空嘛，不然的話精算報告根本不用了，在政治上我們都知道，當你從 1.1 變成 1.3 的時候，你就等於給了立法院一個加碼的空間，因為立法院加碼一定會跟行政部門有關，你行政院加碼為何我不能加碼？所以從 1.1 到 1.3 儘管可能會認為這是為了跟國民年金做配合，當然做了事多少都會有些理由，然而為什麼立法院最後的成交價格是 1.55？因為行政院增加了 0.2 個百分點，而立法院要比他多 0.25 個百分點，我把過去那些公文都看了一遍，當然這些都已經過去了，但是就在那個時候就已經知道勞保基金的虧空一定會提早到來，何況我們從潛藏債務來看，潛藏債務會跟年金化當然更有關係，這個當然是近因，你從當時通過勞保年金化的時候，立法院就已經做但書了，那

為什麼當時只做但書而不直接改革呢？那個時間點就可以做了，就是因為六十九條的撥補計畫，其實這整個案子跟撥補計畫六十九條都是有關係的，後來監察院也提出糾正等等，所以勞委會在去年四月底的時候，提出了勞保條例修正案，當時有十七條的條文要修正，那時我接手的時候，六十九條並非主要的重點，因為勞委會已經在做規劃，從 101 年到 110 年分三階段做改革，因為他知道沒辦法一步到位，因為真正難的地方不是政府加上最後的支付責任，而是撥補計畫，撥補計畫是一個落實政府負最後支付責任的具體行為，但是那個時候已經有非常多地方在蠢蠢欲動要把這個議題挑起來，所以我們就很小心在處理這個問題，但沒想到，在八月底九月的時候，勞委會內部出了一些問題，包含勞保總經理去職、勞委會換了主委等等，然後我在十月九號的時候才看到了精算報告，我問勞委會這個精算報告難道不會造成今天的結果嗎？勞委會回答說我們每兩年就公布呀，根本沒想到會有特別的炒作，但是我也跟他們提到說因為那段時間之所以很敏感，因為當時剛好在談基本工資，所以王如玄的去職大家認為有所關聯，其實也未必，因為王如玄也跟我談過，這可能只是因素之一；所以我那時也預判，起因雖然是勞保，但最後打的絕對不是勞保，結果不出我所料，果然打的都是軍公教。

後來送到立法院之後，基本上挑起來的議題對勞保一定不會有意見，因為直接受影響的是近一千萬的勞工，因為你對行政部門的改革一定不會放鬆，相對來說一定會再加碼，但對勞保的話意見不會太多的，到目前為止大多跟我想的一樣，細節的部分我就不談了，但無論如何，重點是在這個時間點確實應該做改革，因為那才是真正的遠因，高齡化加上基金投資的不穩定，他本身的財務問題自然就顯現出來，無論如何必須做改革的，只是說這個改革該如何按部就班、理性的來推動，這個才是重點，這些都是我接觸到、大家在媒體版面上很少聽到的，最重要的是，本來就該朝這個方向走，而且我們走的已經有點慢、有點晚了，所以這個研究案也是希望可以朝這個方向前進，我離開政府單位前也寫了一篇萬言書，也提了一些改革的方向和步驟，等一下焦點座談的時候，希望大家可以會師

意見，而我也會拋出我所構思的部分來就教於各位，這已經不能不改革了，是在於能夠減少多少傷害，以及改革如何能跟當下做接軌、與時俱進，因為政治上很難理想化、整個社會重新來，只能穿著西裝改西裝，所以有些步驟大家會覺得很慢，當然是有諸多的考量和諸多的力量交互影響的結果，雖然不是很理想，但是我們還是希望能朝正確的方向跨出一步或是兩步，待會王老師來的時候再請她講一下基本的構想，我想接下來利用這個機會先聽聽大家的意見，先請辛老師補充一下。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授

摘要：

1. 今天想了解大家對於現行改革方案的看法，上一場次的討論主軸是從公平性，(也就是軍公教保險與勞保的相對公平)跟正義(世代正義)兩個角度進行討論，今天也希望大家不同的看法作一些對話。

逐字稿：

因為王老師還沒到所以我就先談了，上一場座談會我們定位在先聽聽大家的意見、做資料上的蒐集，因為我想大家都是參與過討論、甚至有接受政府單位的委託、做了相關的研究，所以今天我們想聽的是大家對於現行制度與改革方案、方向的想法如何，當初我們討論的核心主要有兩個，一個是公平性、另外一個就是正義，公平指的是軍公教和勞保間的相對公平，正義指的就是世代間的正義，這個題目雖然很大，但依據上一場的經驗，我們還是可以有很多聚焦、討論的點可以談，所以我想就先聽聽大家的意見。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

摘要：

1. 在年金改革的立法過程中，不管是考試院對軍公教或行政院對勞工教職的版本，主要都是幾項工具：費率(繳的費用)方面逐步提升、給付率採取有條件式的控制、投資報酬率，重點在於保險費率跟給付率。
2. 爭議在於，如同我之前提出的水庫理論，水庫無論進出水都會漏水。勞工退休的薪資計算方式是基礎薪資最高的 60 個月，現在想延到 144 個月，軍公教可能跟進，但兩個背後的

結構非常不同。我主張是生涯薪資，但必須換算成當時的幣值來調整。另一爭議在於勞保的 43900 要不要掀頂，可以跟基礎薪資的問題結合來看。

3. 軍公教的薪資定義在這次的改革中沒有明確化，乘數部份缺乏理論基礎，將來會是個問題。最後則是大家都會比較勞工跟公教的退休金，較少的就會產生不平，卻忽略了從益本比的角度來看。

逐字稿：

謝謝辛老師補充，大家手邊的題綱是給各位做個參考，到目前為止有幾個爭議點，我先簡單講一下，在目前的立法過程當中，我的觀察，大家都知道財源不足、世代不均和職業不平，這些大家都知道，目前的做法，不管考試院對於軍公教的版本或是行政院對於勞工和教師的版本，大家都知道工具不太一樣，費率方面，繳費率會慢慢的提升，給付率方面則是做條件式的控制或是下降，條件式的控制就包含退休年齡以及要符合什麼條件才能夠領取給付，大概是這樣子，至於投資報酬率可說是一廂情願、不見得做得到的事情，所以重點恐怕不是投資報酬率將來有多少，而是在於未來的繳費率和給付率，這個基本上就是一個程度問題、要付出多少，而比較有爭議的部分就如我常講的，用水庫來做比較，一個進水、一個出水，但兩個部分都有漏水的現象，以勞工來說，進水的部分就是勞工在退休的薪資計算方式採取了基礎薪資的概念，也就是最高 60 個月，現在則是想延長為 144 個月，軍公教可能會跟進，但我們都知道這個結構是不太一樣的，那是要用基礎薪資的概念還是其他的，我個人是主張生涯薪資，但是若是用生涯薪資的話則要考慮當時的幣值在內，再來就是勞保 43900 元是否要掀頂的問題，這兩個問題可以結合在一起看，這是我覺得目前比較爭議的點。另外就是軍公教薪資部分的定義，我認為在這次改革中還是沒有明確化，也導致會有所謂的 1.6、1.7、1.8 的乘數問題，這方面來說背後沒有任何的理論可以支持它，所以這個可能也是一個問題，我想這些各位都很清楚了，再來就是大家在做比較的時候，往往都是採用你退休後一個月拿多少錢、我拿多少錢來看，勞工會說我退休後一個才拿一萬多塊，但是軍公教卻是拿四、五萬塊錢，差蠻多的，我想這就會造成不平，所以我提出來就是要看這之中的益本比，你過去交多少、未來就領多少，如果要

按照益本比來做的話，就是要看依照前面講的部分來做，還是根據前面講的東西再來看益本比，這兩個邏輯是不太一樣的，我想這還要再看，剛好王老師也到了，我就先談到這邊、也趁剛剛的時間拋出一些未來在立法院攻防或是可能成為焦點的議題有哪些，接下來把時間還給王老師。

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

我先致意一下，謝謝大家不遠千里來參加這個會議，時間的關係所以我們就先展開今天的焦點團體座談，主要是想聽聽各位的意見，要不然待會到會議結束的時候反而主持人講太多話讓大家都沒說到什麼，我們有給各位一個簡單的大綱，各位都知道現在年金議案，特別是公務人員的部分已經進入二讀階段，所以我們能改變的空間是非常的有限，但是所有的改革也不是今天做了決定就不會再更動，我們也是希望這個政策將來能夠持續的來做修正，不過勞保的部分或許以後還會有更多的發展，所以我們也還不能準確的預測會有什麼樣的狀況，但是今天請各位來還是希望能夠有所討論的空間，我相信剛剛各位聽薛老師也談了一些，有的是來自官方版，有的是來自於個人版，我每次聽他談都非常精彩，很多國家政策背後都這麼多歷史淵源與構思，那麼我們現在就開始吧，謝謝。

二、「退休制度及老年經濟安全—世代正義及職業差異」討論與意見發表 國立中正大學勞工關係學系周玖琪教授

摘要：

1. 目前處理年金改革的討論主要聚焦在財務的永續性，但對於國家因應人口老化的整體的人力規劃，及提高勞動市場的參與率的面向則較少著墨。
2. 年金改革不能只著眼於財務改革和永續，亦不能去脈絡化及去整體化。台灣年金有其特殊的歷史發展，應當借鏡其他國家所凝聚的發展及共識，但最重要的是不能犧牲老人的基本經濟安全。
3. 國家與人民之間的基本責任需要釐清與確認，現在勞工團體主張確定給付制，而勞保目前的情況是個人提撥制加一些確定給付，然既有的架構下是沒有辦法足額提撥的，因此，政府需確認對軍公教與勞工在撥補責任上是同等對待的。
4. 如何去定義”足夠”維持老年經濟安全的標準？其中有哪些基本的共識與適當的妥協。

5. 財源的增加與提高勞動參與是思考的方向，台灣的所得替代率及勞動參與率皆較低，且 55 歲後的勞參率更是明顯較南韓、日本為低，改革應該要有一些搭配的思考。
6. 關於公平性與正義性，勞保年金的領取應有年齡彈性的制度設計，而不只鎖定在 65 歲，是否應往上增加？
7. 公部門與私部門間有年資銜接的問題，造成無法順利的職業流動。
8. 我們應不只著眼於財務，而可以搭配勞動市場政策，台灣的人口發展特徵是快速老化、薪資結構及低薪低成長，這影響到薪資能抽到的保險費，且勞動市場結構不穩定、非典型，低薪勞工對於增稅的接受度也需要被考慮。

逐字稿：

首先謝謝研究團隊的邀請，我就先講一下我的想法，事實上我對這個議題過去比較沒有著重在年金這個改革的思考，而是比較注意高齡化人口和人力資源的議題，來看國際上和台灣的改革重點，但事實上過去這一年多來，年金改革的重點與思維，以我個人的角度來看，我們似乎比較著重在財務的永續性，但是對於整個國家因應人口老化、整體的人力規劃，以及剛剛薛老師所講的水庫理論，我們有漏水，但是另外一方面我們又該如何增加水庫的供給這塊，所以我也發現很多國家在改革的時候也會同步帶動整個勞動市場的政策，包括如何提高勞動市場的參與率，這些議題很多都是相互結合在一起的，所以我想先簡要的提出我個人的一些想法，待會大家一起討論。首先，對於這個議題我有幾點個人的基本價值與思考，第一點我覺得年金改革不能只著眼於財務改革以及它的永續性而已，也不可以去脈絡化、去整體化，也就是說其實台灣的年金有它特殊的歷史發展，我發現台灣這幾年有很多都是要借鏡其他國家的改革經驗，但事實上這些歷史經驗跟台灣有著很大的差異性，但是我們倒是不妨可以從其他國家中發現他們如何發展出凝聚的共識，我覺得這部分是可以參考的，所以我是希望我們的年金改革不能夠犧牲老人基本的經濟安全，不能因為改了就本末倒置了，這是基本的原則。

第二個我認為年金改革在國家和人民的基本責任上，必須做一個釐清與確認，例如有的工會團體它是主張確定給付制，但事實上，就我目前的理解，其實我們是屬於個人提撥、同時包含一部份的確定給付，而且我們過去有一部分是比較朝向恩給制的方向，所以如果我們在既有的架構之下，又希望促成職業別間的縮小

落差，我個人認為目前提撥的部分是沒有辦法足額提撥的，因為依照完全提撥的話，這個費率會很高，所以政府勢必得撥補這中間的差額，確保老人的經濟安全，所以這個部分依照我的思考，其實政府一直說要促進軍公教和勞工間的差距，可是事實上政府在撥補責任這塊上面，必須要確認軍公教和勞工是同等對待的，並能夠予以明確化，如此才能說服勞工團體，政府過去在撥補這快方面，就我的認知上來說，軍公教是比較高的，而且累積起來大約有三千多億，如果這個資料是正確的話，所以就是說得先釐清、確認國家與人民之間的責任，如此雙邊的溝通上面才能夠獲得彼此的認同，第三個，我們知道年金是要維護老人最基本的經濟安全，但是多少是足夠的？但是這個足夠，大家都有不同的定義和想法，在不同的生活圈有著不同的需求，但是什麼是一個最基本的老人經濟安全，這塊大家必須有著基本的共識和適當的妥協。

第四個我也注意到年金的財源的增加和提高勞動參與的部分其實是個可以思考的方向，大家從資料中可以看到經濟合作發展組織的國家，它的平均所得替代率約 57%，其勞動參與率 15 歲到 64 歲的部分為 71%，但是我們台灣的所得替代率，如果只單就勞工的部分，所得替代率大約 50% 上下，但我們平均的勞動參與率卻只有 58.3%，所以我們的勞動參與率是比較偏低的，我這邊有個資料，從 55 到 59 歲，這個年齡層還在勞動市場的比率是低於 50% 的，也就是說從 55 歲以後，我們的勞動參與率明顯的就開始偏低，但是同期南韓有 64.7%，日本有 76.5%，那我們 65 歲以上的勞參率台灣已經不到 10% 了，但是南韓還有 42.8%，這些是我覺得一些基本的原則，至於這些制度，老師這邊也提到公勞保的公平性與正義性，其實這裡面有很多細節可以討論的，在這邊我就很快的點幾個，如果之後和在場的各位先進有不一樣的我在做補充，在公平性與正義性的部分，目前整個年金的領取，勞保年金是逐年要延到 65 歲，但事實上有些國家已經延到 67 歲了，也就是說必須搭配相關的勞動市場政策，然後在延後退休年齡這塊，必須要有一些比較彈性的制度設計，而不要只鎖定在 65 歲，既然要改，我是覺得在

這部分應該預留一些空間；第二個就是說目前在公部門和在私部門服務的，就是我們之前在做勞委會人口高齡化政策討論的時候，也有注意到公部門和私部門年資銜接的問題，所以目前是比较不能順利兩個職業別間職業流動的，所以這一塊在年資銜接的部分，如何讓它比較容易的銜接、促成職業流動，這個也是可以思考的；再來就是所得替代率部分，其實不管怎麼改，被降低的一定會不開心，所以必須有個統一對社會的說帖，然後怎麼漸進的去處理；最後就是稅制的部分，18%在95年的時候就已經廢除了，所以事實上這塊我覺得也是處理歷史的產物，目前在所得稅法的第四條，所得75萬以下免稅這塊，這個部分要怎麼樣兼顧誘因和提高勞動參與，有的經濟學者主張75萬以下免稅其實可以適度的調降，採量能課稅的方式，例如林向愷老師就是這樣主張，所以這塊就是說要怎麼樣在年金改革中，可以更寬廣的來思考整個因應人口老化的年金改革，而不是只著眼於財務的永續而已，而是可以搭配勞動市場的政策，其實目前整個的因應上面，台灣基本的一些特徵，我比較期許研究團隊能在報告裡面多一些著墨，也就說台灣目前人口的發展其實是快速老化的特徵，老化的速度相對其他國家而言是比較快的，第二個我們的薪資結構是處於低薪、低成長的情況，這個低薪也會影響到我們的水庫，薪資越低能抽到的保險費也越低；第三個，整個勞動市場是處於比較不穩定和非典型的部分，也就是低薪的勞工這塊。

另外我們剛提到國家撥補這塊，稅務的部分的增稅還是需要做出因應，但是大家能不能夠接受增稅，這是必須做整體的思考；最後，就是最近美國遇到財政懸崖的問題，很難想像會發生這種事，但它就是發生了，就我之前的經驗，其實台灣的法定債務離上限也不遠了，所以我覺得這塊也可以多著墨，那大家在面對這種情況，要怎麼去修正，以上就先就教於各位，謝謝。

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：

謝謝玟琪，我想提供了很多另類的思考，尤其是勞動市場政策與老年經濟安

全的關係，還有就是世界的潮流是怎麼樣來規劃、保障，而不是單一個制度，還有我想彈性退休政策的思考也是非常重要以及稅制和政府的角色，非常感謝，謝謝。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

摘要：

1. 當年的德政是今日的困境，人口高齡化是難以抗拒的趨勢，然政府的撥補才是引爆點，問題在於條例的時空錯置（當時應改的沒有改），撥補計畫具高度複雜性。

逐字稿：

這塊我大概談一下好了，其實一開始，之前一年，那時我在媒體上談最多的就是人口高齡化，談到當年的德政變成今日的困境，包含 18%，高教的擴張等等，因為當時我已經知道這件事已經蠢蠢欲動，所以我就用人口高齡化的概念讓大家知道它是難以抗拒的趨勢，它必須適時的來做改革；第二個就是所謂的政府撥補這塊，它是一個引爆點，我剛也提到勞保條例第六十九條，它早就有撥補的東西了，但是六十九條的內容是時空錯置的，也就是民國 87 年的時候就應該改了，但當時因為省政府虛級化之後，很多法案都統包、沒有仔細去考量，而勞保年金化修法之後，六十九條也沒有去修，但是卻還可以下但書，這是完全矛盾的事情，把條文拿出來看，在中央主管機關未成立之前的撥補要清算，但是那個時間點早就過去了，那是整個撥補計畫高度困難的地方，那麼政府確實對於過去的公教，因為政府是雇主，然後公教的總人數比較少，所以金額它可以負擔過去，但是勞工人口總額有一千萬，額度實在太高了，重要的是，它目前的基金在那個時間點還在上升當中，即便現在都還沒開始減少，換言之，他有後面的時間可供作安排，所以它撥補計畫有個時間點，基金目前還在增加當中、還沒往下走，再來撥補應該多少？6.8 兆嗎，那幾乎是不可能，整個國家預算才兩兆而已，所以整個撥補計畫很複雜的地方是在於若全額撥補，就是 6.8 兆，或是你知道在未來十年可能會虧空，快到那十年的時候開始逐年撥補，所以必須要設定多少年開始做撥補，

那個就是一個很複雜的公式要計算，那時候就已經在做這些事情，包含經建會有個團隊也在做這件事，但是因為還有十幾年，因為當時設定是 116 年，這也是為什麼勞委會會設定 101 年到 110 年的撥補計畫就是這個道理。

國立中正大學勞工關係學系周玫琪教授：

所以薛老師你的意思是政府的撥補已經確認了？

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

這是可以確定的，像當時聯合報報導六十九條被政府刪除，我說政府怎麼可能刪除，法條、法令就在那個地方，第二個，連行政院院會都還沒有討論，怎麼可能有刪除？經過一年，現在已經沒有再討論那個條文了，因為條文本來就在那個地方怎麼可能刪除，只有進到立法院刪除了才叫刪除，而且原來撥補那個條文就在裏頭，它應該改的，因為時空已經對不上去了，民國八十幾年的時候就該改了，還有年金化的時候，民國九十五、九十六年的時候，又再度錯過，所以年金化的時候，那時候還下但書，我現在來看就是覺得矛盾，為什麼當時可以改卻只有下但書呢？這樣你懂我的意思吧。

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：

謝謝玫琪把它提起，讓薛老師可以進一步的補充，這是一個非常重要的點，歷史性的因子和政策性的思考與錯置，黃老師，麻煩你了，謝謝。

國立政治大學風險管理與保險學系黃泓智教授

摘要：

1. 能整合各類基礎年金最好，但目前可能比較困難。比較勞、公保應將第一、二層合起來一起比，第一層勞保的部份明顯比公保好很多，因為勞保從一次領變成年金。但財務狀況無法負擔，雖短期內可補缺口，但支出大於收入，勞保基金很快將正轉負，再 10 年左右會破產。

2. 勞保繳少領多、公保繳多領少，但卻仍批評公教領的較多。第二層勞退的部份轉確定提撥，退撫則是繳多領多，這造成一個奇怪的現象：勞保的第一層領的比第二層多。
3. 最好的方式是增加投資報酬率，但可能做不到，且我們無法預估未來的市場利率。但多繳、晚退、少領的趨勢是不可避免的。較好的做法是先用精算報告分別去試算影響效果，看哪一個面向衝擊較小，再行做決策，而非先定政策再去算精算報告。
4. 退撫的第二層由 DB 轉 DC 是很好方式，能夠解決世代問題，但轉的代價是需依移轉比率而有相應的資金來補，否則很快會破產。

逐字稿：

各位先進大家好，我先分享幾點，長期的話，第一層的部分，各種類的基礎年金來加以整合會是最理想的，但我想就目前的情況來看施行的可能性已經非常低了，時間點也已經過去了，接下來，短期的話就是針對各個制度來看，我們從傳統的三層式來看，如果要相互比較，我們講公平、正義的話，第一層和第二層必須要合起來一起看，因為如果要拿第一層個別來看，勞保明顯是比公保好，因為勞保是從原本的一次性變成年金，它增加的幅度是沒有辦法用倍數來講，但如果取平均來看，大概兩倍有，這當時都算過了，你把它年金化之後，但是財務準備並沒有跟上，其他都一樣，但是變成多給了，短期來講，它解決了暫時的財務缺口，但是變成延後給之後，我們在做精算報告的時候，我們都會算現金流量，它變成了負的現金流量，也就是支出已經大於收入，從到那個點到把錢全部花完又是另外一個點；我們現在在算各個退休基金，包括勞保、退撫和國民年金，其實這兩個點的距離其實都不太一樣，有的可以拖欠一點，有的點卻很快，大約十年的時間，整個錢就沒了，目前勞保的整個財務狀況其實還蠻嚴重的，跟國民年金比起來，國民年金要到民國一百二十幾年才開始由正轉負，接近一百四十年才會面臨破產，而勞保的話，大約到一百零七年、一百零八年就開始由正轉負，一百一十六年左右基金會完全用盡，所以勞保的問題是比較嚴重的，當然這跟它在做制度轉變的時候，沒有跟整個精算報告做結合，那都是有關係的，勞保的部分就我個人來看的确是領比較多，但相對的抨擊的卻是公教的部分領得多，一個是第一層、一個是第二層，純粹看勞保的話，它是繳的少、領的多，公保是繳的多、

領的少，勞保每個月大約繳薪水的 1.5%，公保則是繳 2.8% 左右，繳的錢幾乎是兩倍，可是領的錢卻是勞保領得多，公保是比較少的。

第二層的部分，勞退現在是確定提撥制，以前政論節目拿出來講的時候，他們並不會把第二層的勞退也一起算進去，它就直接算公教第二層來和勞工的第一層來比，比較基準是不同的，如果要比繳錢跟領錢的話，公教退撫大約是繳薪水的 4.2%，因為有一部分 65% 是政府繳掉了，所以退撫是繳的多、也領得多，如果真要拿來比，勞工第二層這塊應該也要拿來比較，我稍微算了一下，如果把薪水的 5% 自提，二十五歲進去，起薪三萬塊，薪資年成長率 4%，投報率 4%，如果它沒有自提，他可以領到接近三百萬，如果他自提 5% 則可以領到五百四十萬元左右，如果拿這兩個來比，其實已經很接近了，軍公教大部分都不會選擇一次領，他會選擇月退，我們把平均餘命折回來算一次領是多少，如果說勞工的投資報酬率是 4%，回過頭來看目前的 2-3% 是真的有點低，一個基金的表現如果是 2-3%，這應該是要嚴重檢討的，過去平均大約都在 4% 左右；如果勞工他自提 5% 的話，他可以領到五百多萬，現在比較荒謬的是勞保的第一層可能領的比第二層還多，我現在是用相對提撥下去計算，如果他每個月自提 5% 的話，他是有五百四十萬的，再加上他勞保的第一層，那個加起來跟公教退撫比就幾乎沒有太大差別，因為公保是比較少的，退撫是多的，這樣比才比較正確，因為過去政論節目討論並不會把第一層、第二層合在一起去比較，所以這樣比起來好像軍公教都很優渥、導致軍公教一直被打，這樣也不是很公平，因為你本來就是繳的多、稍微領得多，其實這差距並沒有這麼大。但基本上都得改，以勞保來說，如果不改的話，很快的在十幾年的時間，他就真的整個破產，要改的話方法也就那幾個，如果可以增加投資報酬率是最好，但那個我們先不講，因為不見得做得到，如果可以增加 1%，那影響就會很大，如果是 6% 的話不是不必改，只是就可以延到很後面，現在就看市場的利率水準是如何，過去市場利率水準是 6% 的時候當然沒問題，也不用做什麼高風險的投資、定存就好了，雖然現在是低，但不代表以

後就是低，有可能會在高一點，只不過當然沒有辦法去預測未來會有多少就是了，所以多繳、晚退、少領幾乎可以確定是趨勢了，至於要怎麼多繳、晚退、少領？應該先以精算報告去算算看，以國民年金為例，我剛剛談的由正轉負、到最後整個基金花光光這兩個點，你把退休從 60 轉到 65 或是再轉到 67，對這兩個點的影響有多少，這是整個政策思考的時候最想要看的東西，多繳的部分，我們在算的時候就兩條線，一個是支出線、另外一個是收入線，這兩條線合起來之後就會跑出第三條線，不同的政策會影響到不同的線，但你都可以去算出來，例如從 1.55 調降為 1.3 的時候，那個對哪一條線的影響是怎麼樣、可以延後幾年？我們可以想得出來的大概就這幾個方向，所以我的建議是一定要用精算報告去試算看看，試算了之後再決定哪個效果是影響最大的，說不定那個反而是對社會短期衝擊面是較小的，這樣為何不選那個衝擊小、效果又比較好的？而去選對兩個點沒太大幫助的？我舉個例子，以晚退來說好了，晚退對於延後破產（最後破產的年限）有非常大的幫助嗎？我想不盡然，因為有很多因素會影響，所以都應該去跑跑看，看哪個衝擊面較小、影響較正面，最後再來做決策會是比较好的，就我瞭解，我們當初在做改革的時候，其實並沒有那麼充分的去做，因為做那個東西其實不太可能臨時一個專案去做，那樣很困難，現在是每兩年做一次精算報告，如果可以隨著精算報告加在裡面一起做，那是最好的，因為我是做退撫監督，那時候在做的時候，我有提醒他們一定要把任何未來可能作為改革方向的都加到你的研究需求，如果不加到研究需求，那個精算公司是不可能願意做的，因為我那時在審查的時候，那時沒有要求，但他已經在結案報告了，我那時就挑了幾個比較簡單的部分給他們，讓我們未來在做政策思考的時候能有個方向，但即使是這樣他們也不願意，他說你當初白紙黑字沒有寫，所以不願意做；這是委託的沒錯，但要是當初在委託、寫需求的時候沒有寫清楚，他們就不願意，我也有跟他們講說研究需求是可以放進去的，但並不表示研究需求通通要放在精算報告中，有一部分是供內部參考的，一部分是放在精算報告，因為有些東西是真的不適合放在

精算報告，例如當時我在做國民年金的時候，我有做一部份是提供給他們內部觀看，我就有跟他提說有一部分我要求不要放在裡面，避免引起不必要的困擾，可是這對你們在做決策的時候是有用的，所以其實他們應該是有辦法的，不放報告的部分可以提供做為政府單位在做決策時候的參考依據，這是很有價值的。

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：

謝謝黃老師的說明，但我們就有一個疑問，我們知道精算師很厲害，可是有一個很奇怪的地方就是為什麼教授退休給付在計算的時候要乘上 2，副教授乘上 1.9，助理教授乘上 1.8，這個是怎麼去算出來的？

國立政治大學風險管理與保險學系黃泓智教授：

通常是這樣，政策決定了之後我們才算給他們看，所以才說比較好的方式是我們去做很多的模擬，根據我們算出來的東西去做決策，而不要說做了決策然後再來算，要有這些數字做為參考依據之後再來做決策，才會知道這個影響有多大、公不公平，如果沒有這些試算，他怎麼做出決策的連我都很好奇，為什麼有辦法不知道結果就可以做出決策，就包括後來的一些年金改革，例如退撫要逐漸由確定給付制要改成確定提撥制，而第一層的部分不適合這樣做，因為他是基礎年金，第二層這樣做的好處是這個東西無論怎麼做都只能延後幾年破產，沒有辦法解決世代問題，下一代永遠是繳很多錢領很少錢，所以對他們來說不是公平的，所以如果第一層有了基本的保障，第二層改成確定提撥制，這個時候就真的可以解決世代的問題，可是現在的問題是退撫再過十幾年就要破產了，但卻要從確定給付制要改成確定提撥制，變成政府完全沒有責任，天底下有這麼好的事情？這麼簡單？而這個代價就是要把多少%的確定給付制改成確定提撥制，你就要拿多少錢去支持那一塊，如果不願意拿錢出來去支持這一塊，那你一定很快就會破產，現在之所以可以撐到一百一十七年、一百一十八年才破產，是因為還有很多新的

錢陸續在進來，如果你現在把他切開成新的人就適用新的制度，然後政府就沒有所謂破產的問題，可是原本舊制的人可能就會立刻面對到一百零五年或是一百零七年就破產的問題，所以說就是在制定制度的時候，必須先進行試算，才能有辦法知道要拿多少錢出來去支應，如果沒有去算這個，怎麼有辦法決定從確定給付制變成確定提撥制、又有多少部分要調整，其實這個部分當初我們都有算過，只是當初的方向不是計算他什麼時候會破產，我是算地緣課稅的問題，你的整個所得替代率會少多少，但是以政府負擔來說，而政府負擔可能可以減輕多少，這是我們當初看的角度，並沒有去看破產的問題，那時候就很可惜，如果有把破產問題一起列入，我們就可以提早把這些東西也加入。

可是今天在做這麼重大的決策的時候，從確定給付制改成確定提撥制，他可以不用去先試算要多少錢就有辦法做出決策，那時候我和考試院長關中有提到這些問題，他說他們下面都已經試算過了，他們是沒有問題的，但其實我個人是存疑的，因為銓敘部那邊算了那些東西我很清楚，因為我跟他們的關係還算蠻密切的，所以我是認為你要做任何改革的時候，最好就是把這些東西都能算清楚，然後再來決定要做哪些決策、衝擊面是大家是可以接受的，因為現在大致上都是這樣，除非你整個要由確定給付制改成確定提撥制，那就一勞永逸，否則現在那些多繳、少領、晚退都只是延後破產的年限，所以變成你還是要每幾年就做一次試算、每幾年就做一次試算，而不管再怎麼講，這個到最後下一代都會很痛苦，他要繳到可能試算出來，足額提撥率可能都要到 60% 到 70% 了，但整個福利卻還是再降，這個是沒辦法避免的事情，我先講到這邊，謝謝。

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：

謝謝黃老師，看來真的是政治決定一切而不是精算師決定出來的，來，鄭老師，謝謝。

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：

謝謝黃老師，看來真的是政治決定一切而不是精算師決定出來的，來，鄭老師，謝謝。

國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授

摘要：

1. 對於世代公平性來說，我曾經以淨回饋率的角度來設算，同樣是益本比，益的部份分子是給付分母則是貢獻，貢獻可以分成幾個層次，一個是自己從口袋裡所繳的保費，另一是考量轉嫁，轉嫁的部份則有僱主的定義來講，現在僱主繳的保費是完全算在勞工的薪水裡面，也會造成算出來益本比的不一樣，最後則是政府稅收的轉嫁。從這樣子去看代際公平性其實還是不太夠的，因為我們看得是一個人從小的時候到退休結束的益本比。事實上，上一個世代的人，在生命歷程中所用到的社會資源可能沒有現代人多，而這個部份是沒有被考量在上述的淨回饋率中。另外也有一些文獻計算制度本身的回饋率。無論是用怎麼樣的公式，我個人希望可以建立一個架構去揭露這個訊息，來達到比較世代公平性的基準。
2. 社會保險設立專職精算師，由專職精算師負責回應任何財務上的問題，並且由精算師設定公式的假設基礎，並且要求其公式之參數具有相當之細膩程度，以因應未來資料上的變動。
3. 所謂世代公平性，其實不是在攻擊先前的世代，而是要提出一個重點是到三四十以後，那時的世代是沒有辦法負擔制度的，將這個訊息揭露出來以後，大家對於改革也許才比較能坐下來談。

逐字稿：

謝謝王老師，很高興可以聽聽大家的意見。這對我個人來說，都是一個很深刻的學習，因為上次經建會那個大型的研究案，我個人有一個小案子，主要是看世代公平性的問題。例如剛剛薛老師談到的益本比，而我是用淨回饋率來看，我想這是一樣的概念，試算的時候，雖然重點是擺在世代間的淨回饋率比較，但我發現跟薛老師剛剛所講的益本比部分很像，分子的部分是給付，分母的部分是貢獻，貢獻的部分可以分為幾個層次，一個是從口袋繳出的保費，另外一個是轉嫁的部分，也就是雇主的部分，這部分比較複雜，因為目前大多數的都是把他繳的保費算到勞工的薪水裡面去，所以那個部分如果都認定是屬於勞工所繳的，那算出來的益本比就會不一樣，第三個部分就是稅的轉嫁，也就是政府負擔的部分，不過因為我那個案子很短，考慮到這個的時候也差不多要結案了，但是如果這樣

去看代際公平性，其實還不太夠的，因為我們是從一個人的小時候看到退休和退休結束的益本比，但是若比較先前的世代，例如 1940 年代出生的，他整個生命的歷程所用到的社會資源，可能沒有 1980 年代的人來的多，但是我在算淨回饋率的時候是沒有考量到這個部分的，算出來的世代間比較其實是比较對不起先前的世代，如果是考量他們整個生命歷程的貢獻，當然也有一些文獻是很單純的計算這個制度的回饋率，我個人是覺得說如果之後可以建立一個架構去揭露這個訊息，那對於世代公平性和職業類屬的差異會有一個比較的基準在。

第二個也就是剛剛郝老師所講的，因為都是做財務的部分，我個人也是非常贊成，因為全民健保的財務精算是健保局裡面自己在算的，讓他們內部人員也學一點商業保險的東西，然而如果完全讓商業保險來算社會保險的話，有些東西其實我們沒有辦法，例如我跟他說這部份需求是怎麼樣，他會比較難理解，所以我會建議說不管是官方性質也好或是半官方性質也好，是不是能有一個社會保險的精算師部分，那他這樣就可以隨時回應剛剛黃老師剛剛所講的這個部分，他可以把社會保險所考量進去的參數也一起列入，例如我最近在做長照保險財務推估，那些參數應該放的更細，或許這些資料現在沒有但以後就有了，也以防萬一如果對方有丟作業過來的話，我們政府單位如果有這樣架構的話，即便你要一百套不同的方案，我也可以馬上幫妳算出來，那兩個點或財務的收支會怎麼變化，我覺得我們現在最缺的就是這個東西，我們從最近一次的精算報告上完全看不到數字，這就像剛剛黃老師所講的那些問題，那這次經建會的報告就有問我說要不要算一下如果照目前方向改的話，那代間的公平性會怎樣變化，我只好回覆可惜目前手邊並沒有這塊的財務資料，能看的也只有精算的報告，所以這個部分往後或許可以納入考量，包括財務圖像的揭露性，如果前面是撥補的，那後面當他是負的時候，他是需要稅收來融通的，如果基金空了、當期的收入也不夠支出給付，那就會需要政府編預算來支應這個制度讓他能夠走下去，但這個部分也應該做適度的財務揭露，讓四十年後的人可以知道當時的稅收有多大的規模，然後需要放多少

的比重讓制度能夠繼續運作下去，這樣才有辦法計算出當時工作的世代是否能夠支撐制度繼續運作下去，那現在講的世代公平性，其實並不是在攻擊過去的世代怎麼樣，而是接露一個重點是說，在三四十年以後，那個時候的世代是沒有辦法負擔的，所以這個訊息一但揭露後，大家比較容易能夠坐下來談改革，所以我會建議財務圖像的揭露要包含其負擔性，這是必須揭露出來的。

第三個部分，我覺得玟琪老師講的非常好，我也是因為這次的研究計畫而注意到勞參率的問題，我把重點放在退休制度對勞動市場參與的影響，其實這個部分，過去學術比較少去碰觸這個部分，其實像很多問題讓大家恨的牙癢癢，我們的法定退休年齡和最後強制的退休年齡跟給付做連結的時候，有那麼一些不恰當的地方，或是會影響到五十五歲以後的勞動參與率這塊，我另外還有個研究，看資料的時候發現一個現象，因為那是做性別的所以我著重在女性的部分，例如六十歲到六十五歲與六十五歲以上，女性的勞動參與率我們都以為蠻低的，但事實上這有很大的地域性差別，這兩個不同年齡數字在不同的縣市有很大的差異性，那這個是退休制度所造成的嗎？還是工作習慣、就業機會？例如我們很多鄉下的賣菜阿嬤，感覺身體不錯的，大概就是八十歲左右，所以如果在調查的時候有調查到他的話，這個還是會一併算進去。

台灣大學國家發展研究所辛炳隆：

那個其實也算是有酬工作，不管你是多少錢，基本上那個有酬工作，指的動機是你的工作是有酬的，時間上也不一定要滿一個小時才能列入計算，

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

所以現在所謂就業的定義，已經規範的比較鬆了。

台灣大學國家發展研究所辛炳隆：

所以原則上在台灣要當個失業者不太容易(笑)。

國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授：

這部分辛老師蠻了解的，其實目前老年人他的勞參率，在縣市別上有蠻大的差異性，那我不知道這對退休制度有沒有影響，但是退休制度的設計，是會跟勞參率相互影響的，所以如果趁退休制度的改革，順便去影響勞參率，故意用政策去影響，你的勞參率是可以先預見或是試算的方向。

國立中正大學勞工關係學系周玖琪教授：

我說明一下，其實我們目前在講的退休，指的是實際退休年齡，因為另一個是法定退休年齡或是年金領取年齡，那都是不一樣的規定，所以勞參的年齡又不太一樣了，我之前也用一個工業及服務業受雇員工的動向調查，裡面就有他離開、退休的年齡，那個部分就可以看出台灣的工業及服務業，勞工平均的實際退休年齡是五十五歲到五十六歲，但是勞保的領取年齡就比較晚一點，為五十八歲，因此即便勞工退休後，他還是會繼續留在職場。

國立中正大學勞工關係學系周玖琪教授：

摘要：

1. 從性別角度來看，其實我們的性別勞參率大概從 50 歲之後的差距就越來越大，還有從勞動市場男女薪資的差別，女性的薪資大概都是男性的 70~80%，所以其實老年貧窮的問題是值得重視的，可是現在的年金改革是完全社會平等的思維。

逐字稿：

所以這個部分就是實際退休年齡，這部分其實是有落差的，這樣也會拉低五十五歲以上的勞動參與率，剛剛鄭老師提到性別，其實我們性別的勞參率，從五十歲以後差距就越來越大，還有勞動市場男女薪資的差別，女性的薪資大約是男性的 70% 到 80%，所以老年貧窮的問題其實是值得重視的，但是現在的年金改

革，這方面是比較沒有社會性的思維或是社會平等的思維，剛好今天黃老師有來，所以我想請教一下，因為您是財務方面的專家，因為我們這些外行看那些財務精算報告，因為很多人都說推估的不對，因為商業保險和社會保險的邏輯是不一樣的，可是這個假設前提不是應該是委託單位要提供的嗎？我們到底能不能信任既有的推估報告？他的假設跟我們的是一致的嗎？這個真的有他的價值嗎？

國立政治大學風險管理與保險學系黃泓智教授：

基本上，如果不同的精算師來做，多少都會有點差異，可是基本上妳們可以相信他講的一百一十年、一百二十年，那個即使用不同的精算假設去做，出來的差距不會太大，所以妳可以相信的事情就是，那個(破產)就是一定會發生，不會差距太遠，可是妳說裡面是不是 100% 正確，只能說裡面很多東西是推估的，比如說勞保的精算報告，裡面用的死亡率，他是用壽險的表下去打幾折，這個可能太粗估了，我的話可能會用比較精確的死亡率模型去估，可是這個會影響多少？其實不會影響太多，這個對那兩個點的影響頂多差一兩年，不會差到太多，當然對什麼影響是最大的？投資報酬率。可是投報率，他也不是用多精確的模型，他就是用折現率，比方說 3% 去算或是 4% 去算，兩個算出來就有一定的差距了，這個差距都遠比其他的要來的到，所以如果你要問我說那個東西可不可以信任，我是認為大致上的數據都可以參考。

國立中正大學勞工關係學系周玫琪教授：

那他裡面的薪資成長率是怎麼樣去算的？

國立政治大學風險管理與保險學系黃泓智教授：

薪資成長率都是從過去的歷史資料、單位所提供的，那個部分可靠性還蠻高的，除非妳過去的薪資結構跟未來有很大的差異性，否則差異性不大。

國立中正大學勞工關係學系周玫琪教授：

那過去十六年薪資未成長也包含在裡面嗎？

國立政治大學風險管理與保險學系黃泓智教授：

也都在裡面了，所以我是認為那個精算報告，數據都還可以相信、參考的，不同的精算師多少一定會有一點差異，可是不會差到太多。

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：

謝謝黃老師說明，我們多聽聽來賓的，來，怡君。

元智大學社會暨政策科學學系劉宜君教授

摘要：

1. 從公共政策的角度來看，無法以財務的平衡作為唯一價值目標，其可能是一個多元的價值，包含個人的責任以及政府的責任；政府除了費用的負擔之外，更有制度設計的問題。過去可能會被視為一個德政或是福利的概念，然而隨著資訊的流通，應該再去做一些導正，政府與個人甚至是僱主都有相對責任。這樣才能談到不同職業之間給付公平性，而講到給付公平性，更該去考量需求的部份，現在往往強調要同樣的給付水平，但還是應該回頭去看不同職業能夠付出的能力，以及其相符的需求。
2. 從歐洲國家的社會保險制度來看，對於高齡化、少子化以及人口結構的改變，都已經放入改革的參考之中。並且，隨著平均餘命的增加，延後退休的問題其實可以納入參考。法規上，軍公教的退休政策已經開始研擬延後退休，如同德國、日本等國家已經是一種趨勢。這是一種制度的穩定，也是一種公平的考量。
3. 民眾應該瞭解，如果有相對的需求需要被滿足，則亦必須負擔相對的責任，政府要如何在制度設計上讓民眾能夠有相對的責任負擔。

逐字稿：

大家好，很高興可以參加這個會議，前兩天在路上遇到以前研考會主委朱景鵬老師，他就說馬英九總統第二任想要做一些人家不太喜歡做的事，我想說大是大非可能是其中一個，這個其實也是一個契機，因為他未來的財務問題在未來是可見、會發生危機，所以這個議題有其重要性，我今天就針對幾個部分，因為我

個人是比較偏公共政策的部分，所以可能就沒辦法講太細的財務議題，第一個，我認為現在資訊非常的流通，我不知道這樣說對不對，但是講到需求和給付的公平性和正義性的時候，剛剛在座的幾位老師也提到一個相對的責任問題，我也蠻認同剛剛周老師所講的，不能只用財務平衡作為唯一的價值目標，包括我剛講的責任也是，那責任就分為個人和政府，政府除了要負擔一些費用外，還有在整個制度的設計上要更加完善，就像剛幾位老師有談到的，他過去可能是個德政、帶有一點福利的概念，所以我認為在資訊流通方面應該要做一些導正，無論個人或政府或是雇主都有相對的責任，這樣才能談到不同職業之間的給付公平性，講到給付公平性也就會講到需求的部分，現在有的人會認為兩個是一樣的水平、一樣的钱，但事實上你要回去看不同職業所能付出、符合他的能力，而得到應該的需求，所以談到給付的部分，他的責任和能力，政府在制度的設計上是必須考量的，讓他能夠負擔相對的費用是多少；而這邊也有提到歐洲國家的社會保險制度，我們最近也都有談到高齡化和少子化的議題，所以有的國家也把這樣的議題包含人口結構的改變，高齡化、少子化的議題，都已經把他放到改革的想法當中。

另外一個是說延後退休的部分，隨著平均餘命的增加，事實上我們的改革上也可以做不同的參考，再來是退休政策的部分，其實法規上，軍公教部分，延後退休可以說是一個趨勢，例如日本和德國，有些國家在這方面都已經在做了，這都是對制度穩定及公平的考量，而所謂退休制度，他其實有涉及到人力資源的管理，後來新進的人員的就業情況，當然在討論職業退休這塊，他可能必須長遠的去看，包括新進人員的流動等等，政府也應該朝這個方向去思考。

第四個，相關的政策法規，其實目前也在進行當中，回到第一個講說就是，過去有些德政或福利的觀念，應該要有一個比較好的說帖或是說明，去釐清他的觀念，讓民眾能夠被教育，如果他有相對的需求被滿足，所以制度上他也要負擔相對應的責任，剛幾位老師也有提到整個制度設計上，讓他能夠有一個相對負擔、可以得到的情形。另外一個是說，其實今天比較聚焦在年金還有整個財務制度的

面向，我想他還包括一些比較長遠的面向，因為老年經濟安全的部分，除了政府的部分外，還有個人以及家庭的責任，怎麼去做一個思考，因為有時候如果過於著眼某個單一的政策價值和目標的時候，那其他部分可能就難以去兼顧，我的意見大概是這樣，謝謝。

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：

謝謝怡君，政策規劃觀點有很多重點必須要去釐清，其實政策本來就是很混和了很多的觀點在內，所以他的選擇上是非常充足的，再來我們請琇惠。

東海大學社會工作學系陳琇惠助理教授

摘要：

1. 當我們在討論這個問題面臨很大的困境是，現在的討論是聚焦在幫未來的人解決問題，然而未來的人沒有聲音。
2. 為什麼我們要討論職業差距以及世代正義，其本質上的問題如社會結構的因素包含人口高齡化以及少子化；更存在經濟結構上的問題如失業率、薪資情況改變以及失業造成繳費能力低落，當然經濟結構的問題最主要的來源還是基金投資的績效有關連。
3. 勞保改革的關鍵在於給付的費率 271，這是一個在政治上不敢碰的問題，我們看所有先進國家中對於受雇者或是自雇者，政府負擔的比例都沒有像這麼高，在 271 的情況之下做任何的改革，那 70% 的人就受不了了，所以 20% 的問題就是在於投保薪資的掀頂問題；公教保的問題在於其給付率發生問題，保險費率無法完全反應其成本。我們探討三大保險制度時，其問題的本質皆不一樣，應該認清其本質問題才有辦法去比較職業的差異。
4. 日本的國民年金制度僅補助給付的百分之十，其經費來自於 5%~10% 的消費稅，然而在台灣消費稅增加一個百分點就要政黨輪替了，所以這個問題很大，但是事實上台灣還是有消費稅的空間來供給財源。

逐字稿：

謝謝王老師、薛老師和辛老師，各位先進大家好，很高興能夠參加這次的會議，我自己也學習了很多，我在學校也看了一下助理所寄來的資料，我看到這個題目之後，我很敬佩研究團隊，因為這個是一個非常高難度的挑戰，因為今天造成這種情況，他是一個歷史因素下的產物，同時還包括這個世代，有些既得利益者的問題，有些是下個世代，很可惜的他忽視了這個問題；最近年金改革，我常

跟我的學生講要注意，但是一臉茫然、好像跟他們無關(笑)，所以當我們在考慮這個問題的時候，就會面臨一個困境就是基本上我們是要幫未來的人解決這個問題，但是未來那些人是沒有聲音的，而聲音很大的大多是當代的既得利益者，所以研究團隊真的是很辛苦，但我想一定是沒問題的。那我先就幾個面向來提我一些意見，先就書面資料來看，為什麼我們要討論職業差距和世代正義，因為他有本質上的問題，剛剛薛政委也有提到，高齡化、少子化等等因素，特別的是他有經濟結構因素在內，特別是失業率的問題，還有薪資結構的改變，失業率、繳費能力的低落，當然經濟結構的問題主要還是跟基金投資的績效有所關聯，所以當我們在鋪陳這個問題的時候，我們是不是可以用目前的經濟結構和社會結構，最後一個，我們目前所有的退休制度，公教、勞工和軍人，這些制度本質的問題在哪裡，他們每個制度所產生的問題其實不太一樣，所以這方面是不是還可以再補充一點，譬如說我個人認為勞保本質上的問題有很多，給付、保險費率以及一次給付改成年金化的時候，費率沒有完全反應等等，還有一個問題是為什麼勞保今天沒有辦法改革，根結在於保費的負擔比率 2:7:1，那個是一個關鍵，這在政治上是大家不敢碰的問題，但其實我們去看先進國家，對於所謂受雇者或被雇者，政府及雇主負擔的比率其實沒有這麼高，那因為在 2:7:1 的情況下，一做任何改革，那個百分七十的那些人都會受不了，所以回到勞保投保薪資上限要不要放寬的問題，我覺得這和 2:7:1 是有關係的，公教保的部分就還好，主要是給付率發生問題，當然保險費率也是一個問題，保費無法回應成本，當然還有軍人保險，只是這方面我比較沒有著墨，所以比較不了解，不過我覺得針對三大保險應該提出他本質上的問題在哪裡，因為三大保險本質問題是不一樣，所以才可以去比較職業的差異，基本上我不認為職業應該要沒有差異，我不認為說大家都應該要一樣，那樣是不對的，基本上我們國家的保險是比較偏俾斯麥模式，所以他沒有像貝佛里奇模式那樣有所謂的基礎年金或是額外年金，這些都沒有，因此在這種情況下要改是非常困難，但基本上我們談差異的時候，我覺得我們應該提一下職業

的流動，我們知道國保和勞保的職業流動，我們也知道公教也會流動，不能說公教未來就很堅固、沒有流動的問題，所以我覺得應該去談每個職業本質上的差異還有職業流動的問題，當然還有年資通算的問題，我這邊舉個例子，我當時在二十四頁的部分，我看到一個「搶退」，我當時以為是要講勞保那一陣子的搶退，結果他是寫公保的搶退，其實我認為公保稱不上是搶退，搶退應該是短時間內達到高峰，其實公保是制度造成的，是一個誘因鼓勵人家去早退，所以他整個退休是趨緩的增加，他不是像勞保那樣的搶退，所以他應該再去找一點勞保所造成的搶退問題，當然就像剛幾位老師所講的資訊揭露的不當，精算報告是要揭露沒錯，但有些東西不應該去揭露，否則反而會造成恐慌、引發財務危機，另外就是，三十八頁到三十九頁，這個表很好，雖然他是一個差異比較表，但其實他比較像一覽表，我覺得這個研究要做個建議就是，他有包括現行制度的比較，還有目前修正案的比較，說實在因為我們也不知道目前法案到最後會長什麼樣，現在也沒人知道，但是畢竟他是一個行政院版本，他可能會有一些年資或是提撥率的調整，我覺得應該要去試算一下調整之後，他的本益比，是不是在職業的差距上，其公平性上已經有所拉近，他繳多少、可以領多少，這個都可以算出來，算出來之後，我們才可以去建議他目前的修正方案裡，可以達到的公平有多少，原來的差距有多大，這次的修正方案之後，他的本益比差距有縮小多少，也許在未來的研究建議方向，有更好的縮小差距方案，那個差距是比例，不是絕對的金額或是數字，這是第一個部分就我所看到的書面資料。

第二個部分是有一個建議，最近國際勞工組織最近有提到一個社會保障的基準，而這個又跟我們的研究有所關聯，目前歐盟國家是說，政府在第一層的責任，我先做基礎的保障，至於第二層的部分，就是你個人可以去買一些年金的金額，這樣你就可以不用參加了，就是慢慢的替代了，我們常說世界銀行的多層次保障體系，但是目前我們所有的制度都沒有任何的誘因能夠促成多層次社會保障的出現，那有個誘因是說在某種程度下，可以不參加或是替換，我覺得這部分未來可

以在建議方向上去做，再來，因為這次是做歐洲的部分，所以我會建議研究團隊最近有些新的資料可以再補充進來，包含英國，他們 2011 年的幾個改革方案裡面有幾個蠻值得去看的，我們現在有兩個補助，一個是補助保費，另外一個是補助給付(虧損)，但問題是在社會保險裡面，政府責任在這兩個補助所佔的比例太高了，但我發現目前歐洲各國他已經漸漸的不補助保費了，他盡量只補助給付，其實如果是補助給付的話，就不會有所謂的虧損、補貼問題，也就不會有政府要承擔多少責任的問題，其實像日本也是一樣，他只有補助給付，當然這個部分假設你是隨收隨付制度的話，那你當然可以補助給付的話就解決了，但是因為我們年金的制度是部分準備制度，那你的平衡費率是幾年，那可以算出來這一年我們的給付制度可以忍受到什麼程度，最近國際社會安全協會，他有個呼籲是說我們的社會保險應該設立一個專責的精算師，就像剛剛鄭老師所提的，這個東西不要讓他政治化，而是讓他專業化，然後每年專責精算師定期報告，揭露目前的財務狀況是怎麼樣，所以我覺得補助給付的問題也是值得思考，假若有一天我們能夠這樣大開大闔的去改革，2：7：1 就消除了，那公保為什麼政府負擔 65，本人負擔 35，其實這個是不一樣的概念，政府作為雇主還比一般雇主多負擔 20，這些都可以給我們一些方向去避免掉一些困擾。還有一點就是要改變職業差距，例如日本的國民年金制度，他是完全不收保費，我看到資料還蠻驚訝的，他所有的保費是來自於就業者那塊，然後政府就補助總給付金額 10%，而政府經費哪裡來？就是消費稅，他們消費稅從 5 到 10%，當然在台灣如果消費稅增加一個百分點大概就要政黨輪替了，事實上台灣有消費稅的空間，因為你要有財源嘛。當然這是其他國家的經驗，不過可以給我們當作參考，剛剛幾位老師也有提到年齡的延後這些也都是趨勢。

最後我要提的是，剛剛薛老師有提到，勞保的投保金額要不要掀頂的問題，其實大家都沒有注意到公保的養老給付，他對投保薪資的計算只有本俸，相對來講他比勞保更不公平，公務人員的部分他有包含專業加給、主管職等等通通沒有

算在裡面，老師也是一樣，他這是刻意壓低的，當然投保金額要不要增加還是要回到 2:7:1，只有負擔 20% 他當然要增加，因為你的計算基礎是跟你的投保薪資有關係的，因為你基底越高，相對補助也越高，這是一個逆分配，收入越高的補助也越高，為什麼會這樣想，如果今天的保費負擔是 5:5，他補助的不公平性就會降；其實我一直在想，如果我沒記錯的話，目前勞工團體還不知道，全民健保有關受雇者勞工的部分，他的屋頂早就破窗了，這是很不公平的事情，全民健保你繳了保費而所想的給付是一樣的，但你收我的薪資是早就破窗了，如果知道的人會覺得這樣更不公平，但是為什麼全民健保可以破窗，因為他是隨收隨付制，如果他今天不收他就要破產了，那目前這個投保金額我認為壓不住，只是說破窗到什麼程度，當然要破窗你要有一個但書就是 7:2:1 要改，不然這個如何去說服負擔 70% 的人，目前全世界雇主負擔的比例其實沒有這麼高的，當然這個東西怎麼講也講不通，當然做這個建議的時候，有幾個老師所講的終身所得作為最後給付的計算基準，其實目前各國現在都是用終身作為計算標準，這個是我認為比 7:2:1 更重要的，但是這個改革的話會比 7:2:1 更容易一點，說服力也比較夠，當然有的國家是用 25 年或是 30 年來計算，最近還有一個是說，也許他不去調整，但他的給付率的指數，他會按照不同的指數去調整，這只是我的幾個建議，就目前來講大概只能夠像薛老師講的穿衣服改衣服，也只能小部分的去改，也許我們還可以做那些調整，讓那個差距能夠再拉近一點，如果現階段能夠達到的話就已經非常不容易了。不過我覺得最近有個趨勢，例如瑞典，其實你看到他最近都大改革，他那個叫做名目確定提撥制，他已經從原先的確定給付制，黃老師剛也有講到，過渡到名目確定提撥制，基本上你有確定給付制的部分都可以完全到名目確定提撥制的部分，而且在名目確定提撥制的裡面他是用虛擬的帳，在確定提撥制裡面，每個人都有一個帳戶，你可以看到存進去多少，但在名目確定提撥制裡面是沒有的，他裡面的數字是虛擬的，他是看當你要退休的時候，當代的平均餘命為多少下去試算，然後按月給你，也就是說他保證了財務安全性，他已經做到

這種程度了；還有，我最近看了一個資料，因為老年化的關係，其實已經沒有所謂的退休年齡，而是一個退休的之窗，就是當你已經進入這個窗子，那你要不要退休，你必須做一點個人規劃、要不要工作，最近還有一篇文章也是說，不論是隨收隨付制、完全準備制或是名目確定提撥制，到最後都難逃人口老化的浪潮和平均餘命的增長，始終沒辦法克服，所以其實瑞典這個名目確定提撥制，他的虛擬帳戶已經把人口老化和平均餘命延長的風險都一起歸納進來了。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

我這邊補充一下，其實你講的名目確定提撥制，工作假設 25 年好了，他固定提撥、而不論雇主相對提撥多少，這部分先不管他，等到他成就他的退休條件之後，你去算他當下年齡退休之後的平均餘命有多少，當作分母去除他，但他那個分子還是要反應他二十五年，那為什麼他是虛擬的呢？其實他那個 N 是名目的意思嘛，但名目和虛擬兩個本身的意義其實是不太一樣的，就像陳老師剛剛說的實質薪資所得，這一點我還沒有時間去搞懂他，所以不知道還有沒有進一步的補充。

東海大學社會工作學系陳琇惠助理教授：

不好意思，我當時在看資料的時候一開始也看不太懂，後來我問了一個人，其實他裡面有一些調整機制，假如他除出來的金額是不足以維持他的基本生活，所以最後政府還是會去補足他，所以他算是虛擬的，還有一些調整是說不要以為你存那麼久就可以拿，他會有一些減低和補償的措施。

國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授：

其實這部分我是沒有研究，只是剛好有碰觸到這方面的所以看了一些文獻，名目在哪裡？其實他是以隨收隨付制作為主要的核心，所以隨收隨付制是沒有基

金的，收、支、收、支，或者他的基金是很低，

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

那是對水庫來講，那對個人來講他還是一個帳戶？

國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授：

他的帳戶是寫在牆壁上的，因為我們說的確定提撥是要看你的貢獻，確定給付是要看我保證給你的，但是那是一個給付計算的方式，那剛剛我講的隨收隨付制和基金，那是財務處理的方式，財務處理要反應的是、我現在都用費率規劃的概念，所以他的財務處理方式，其實是隨收隨付制的，是沒有太多基金在那邊的，可是你看確定提撥是看你付出多少加上投資報酬率，投報率是回歸到參與者本身的，這些事情要記在牆壁上，意思是說你最後拿多少不是確定給付，所以我要寫在牆壁上，那這些參數包含利率、你的平均餘命等等，去設計一個公式去試算你最後決定可以拿多少，所以他其實是借用確定提撥的精神，我為了降低你的給付水準所以才用這種方式，所以我們說他是以隨收隨付制來做基本的財務處理。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

但他的危機還是人口問題。

國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授：

但是他記在牆壁上的時候，就可以靠公式去降低你的福利，他就會解決人口的問題，他的公式裡面是有保人口的因素試算在裡面，透過那個東西去降低你的福利，所以你就不能領那麼多。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

我大概知道了，謝謝，所以等於就是事後算總帳，把過去你該要承擔的風險，事後要把他扣回來，簡單來說就是這樣，因為人口高齡化後就會一直吃後面，但不能要別人來養你，這不公平的，所以等於最後要把這些風險算回來，大概是這個意思。

國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授：

有一個參數是說，等到我的小孩領的時候，他的平均餘命一定是比我高的，所以這些要試算進去，因為活的比較久，所以不能領那麼多。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

所以他這個是名義上的，notional 的。

國立中正大學社會福利學系鄭清霞副教授：

對，所以我會開玩笑說他這是記在牆壁上的。

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：

謝謝各位，我們待會再回來這塊，我們先請麗真，不好意思久等了。

行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長

摘要：

1. 無論是從勞工帳戶層面或是基金財務改善，他就是三大面向，一個是收入面，一個是給付面，另外一個就是第三資源的挹注。我們看過各國，包含調整保險費率，OECD 國家平均都已經到達 19.6%，其實相當的高，相較於我們過去勞保開辦 60 幾年來，我們長期低收費率大概只有 6.5%，如果再扣掉 1% 給就業保險，就只有收 5.5%，連人家三分之一都不到。這個不是一時的問題，而是長年累積下來的結果。
2. 給付水準跟保險費率之間的恆定性就勞保來看的不太恆定，剛剛大家很關心的平均月投保薪資是怎麼來的，其實國外國家看到的至少都還有 15 年，除了希臘改成終生以前是 5 年，美國是 35 年，西班牙 15 年，法國 25 年，我們原始 92 年提出的版本，91 年送進去立法院是做終生，然後未來加權物價調整，結果碰到勞工本質上已經抗拒，外加公式看起來

很複雜就更難理解，所以後來月投保薪資從一開始的 15 年，最後只剩 60 個月。

3. 我很認同社會保險的精算很重要，因為他的公信力等等外界是非常的關心，有時候大家會因為精算報告專業會更好奇，卻因為看不懂就說：「這個東西有問題」。也謝謝黃老師剛剛提到，就長期趨勢來看，這一次做的精算，於兩年後、三年後再做會發現，他的趨勢事沒有改變的，精算其實是看一個長期的趨勢，去預測現金流量，而不是精準在某一年某一天沒有確實吻合這份報告就是不準的。
4. 我們後來從五個面向在做，包含給付率、平均月投保薪資、費率、政府撥補以及基金投資。談到基金投資，今天如果基金投資收益率能夠提高的確對基金是有很大的幫助，可是這個很大可以大到甚麼程度？我們現在的基金餘額大概四千多億，等於多 1% 可以創造的收益是四十億左右，我們勞保從 84 年投入股市一路 17 年的累積下來大概平均收益率是 4% 左右，如果說再努力提升 1%，大概會在增加五十億。所以很多勞工朋友說只要基金提高收益就好啦，其他制度不要改；其實我們知道多 1% 多五十億，多 2% 多一百億，但相較於公務人員體系，其績效更容易提升，因為公保被保險人人數不多，要領的也不多。
5. 政府要去做年金制度的改革很重要的是，我們辦勞保就是要照顧勞工，若讓勞工因為對制度上信心不夠而做了錯誤選擇，在那個當下我們真的不得不立刻把速度加快。
6. 當你要去做所謂的一次到位的時候，更要去考慮其社會成本，以及連帶的社會安定。
7. 德國、日本所謂的自動調整機制，如德國會把退休人口和勞動人口的比例作為給付的基準調整，那這樣就可以反映他的人口變化；而日本在出生率、勞動力是否減少以及平均餘命是否增加設定出一個公式，讓比例在公式裡面做調整。其實台灣之前對這一塊也很有興趣，也有在想要不要在這一次把他放進去，可是放不進去的原因在於台灣的高齡化速度，經建會預估是七年進入超高齡社會，而德國是三十七年，換言之從老化的速度來看已經比別人快。當跑的快時每一年的變動也相對的更大，所以在現階段引進這個因子的時候他的波動幅度就會很大，那這個時間點可能就還要在商榷是否要引入這個因子。

逐字稿：

謝謝計畫主持人王老師以及薛老師和辛老師，還有在座的各位老師，今天真的很謝謝研究單位給我這個機會參與，我今天聽了之後真的收穫蠻多的，提供了寶貴的意見，我想就我看到的一些研究議題，剛好我本身在勞保處，在整個勞保年金的改革中也都有參與，當初在推動整個勞保年金的改革過程中，其實有一個很重要的部分是要聽民眾的意見，還記得我們有蠻多場出去的，勞工朋友也藉此反映一個訊息，他會說勞保改革非常重要，你們要好好做，但是他又告訴你說老年生活要好好保障所以給付不能減，然後又會再說這個生活很困苦所以保費不能調，然後為了下一代著想，這個未來保費費率也不要做調整，那最後在說，在這些前提之下，你好好做(笑)，其實每次當下碰到這種情況都會覺得說，每個公共

政策制度的改革，其實他都會碰到所謂的既得利益者，其實我們碰到的最大困難是世代之間，還沒有聲音的那一群，他們的聲音還沒出來，所以政府部門在推這一塊的時候，考量的因素非常多，我們之前再看各國的文獻，包含經濟合作組織的國家，剛剛薛教授也提到，從 1980 年代中期到 1990 年代末期，這些國家很少說沒有去改革的，都至少超過一次以上，所以我們內部在研議的時候也在想，因為人家改革在先，在這方面因為我們還是小孩子，我們是不是跳過了爬行期，甚至也不用學走路，我們直接拿他的經驗然後開始跑，可是一路走下來卻發現很難，那些工具，其實不論是從基金的財務面或是勞工的照顧改善，他其實就是三大面向，一個是收入面，一個是給付面，另外一個就是第三資源的引注，也許就像剛談到的政府撥補部分，我們之前看經濟合作組織的國家，平均費率大概都到了 19.6，其實非常的高，像我們勞保過去開辦六十幾年，我們長期低收費率，那時只有 6.5，如果再扣掉就業保險的部分其實只有 5.5，連人家的三分之一都不到，這個問題其實不是一時才去看他，這是長期下來累積下來的。

那在給付水準方面，剛剛也提到現在的年資給付率是 1.55，我記得剛到勞委會的時候，我去翻過去的資料，其實最早當時還有不到 1% 的研議過程，後來到了行政院和立法院，從原本的不到 1%，變成 1.1，後來國民年金過了之後，立法院做了一個決議要求勞委會把 1.1 提高到 1.3，最後再到整個朝野競相加碼的情況下，當時我記得那時候勞保局每天加班到很晚，因為勞保年金始終沒有過，國保又開辦，所有的勞工朋友都會擔心如果勞保年金沒有過，到時候就不能加國保領年金了，所以那時候的氛圍真的蠻複雜的，事後來看這件事的時候我們會覺得說，當初朝野立委在加碼的過程中，其實當初在做財務評估，所有的資訊都攤在陽光下，也告訴立委們如果再加碼下去，這個數字就是 116 年，可是說實在，就我當時看到的，他們好像都沒有聽進去，所以現再回到現在的時間點來看，過去的種種，我們該如何去解決他比較重要，所以剛談到我們的給付水準和保險費率之間的平衡，就勞保來看其實不是很平，還有剛剛談到的月平均投保薪資是怎麼

去算的，其實國外的國家看到的，大概至少多是十五年左右，除了希臘改成終身以前是五年，像美國是三十五年、西班牙十五年、法國二十五年，其實勞委會最初提出的版本，也是做終身，那時候也像薛前政委所提到的，以前也做終身然後加權物價調整，結果碰到一個問題，勞工看沒有(台語)，勞工說你這是什麼？其實本來本質已經有點抗拒，外加公式很複雜就更難理解，後來月投保薪資一開始送出去的也是十五年，可是後來立法通過他就變成了六十個月，其實就這塊的檢討過程中，我們一直希望把他拉回來，可是這個部分就像剛剛黃教授也有提到，這些因子在試算的過程，其實我們勞保局試算的，跟大家報告，應該超過兩三百種(笑)，那這個是怎麼推估的，當然他沒辦法像精算師這麼精確，不過當初已經有先請精算師做敏感度的分析，例如 1.55，你先算一下 1.55 時的狀況，再來是 1.3 或是 1.1，本來是六十個月，後來變成十年、十五年，就已經有了基礎，然後有些是中間值、有些是交叉搭效果，最後才產出目前送到立法院的版本，所以其實我也很認同社會保險的精算非常重要，因為他有公信力，有時候大家對於精算因為他專業，大家就會好奇、看不懂然後就會覺得有問題，所以也是很謝謝黃老師剛提到的，其實這次趨勢做的，兩年或三年後在做，他的趨勢並沒有改變，我們常說精算是看他長期趨勢而不是看他現金流量，精準地說出某一年、某一天，萬一他沒發生，那這份報告是不準的，所以我必須說當時試算出來的結果百百款(台語)，最後做出來的哪一個條件是勞工勉強可以接受，但是他的財務效果又要是好的；後來我們發現在改革的時候，每個工具都要抓一點，例如假若我只抓給付率，那現在的人一定會跳腳，單純去處理費率，又有一群人會跳腳，所以後來會有多面向的去進行其實有他的考量。

剛才也有提到國外的情況，投保費率、水準和給付的計算，剛才也有幾位先進提到請領年齡，現在國外的請領年齡大多從六十五歲往上調，很多都到六十七歲，當時在立法院推動的時候，我們也是希望可以趕快跑到六十五歲，但後來又變成一定要第十年之後才到六十一歲，之後兩年加一歲，說實在是慢了點，所以

我們這次也在檢討，但是快一點，我們去看他的財務效果，這就要去做所謂的政
策評估，現階段馬上去做是不是恰當，或是現行制度已經有所謂的調整機制，先
讓他上路一陣子，整個再去做調整評估，像德國來講，也有所謂政府資源去挹
注，總歸來講，我們總共辦了六十八場的座談(包含勞委會自辦)，整個過程中，
除了試算以外，也有和勞工朋友的意見做某種磨合後的產出，例如費率，現行已
經到十三，那勞工朋友會反應說是不是應該要停一下，我們剛也提到精算師他會
針對情況盡量做合理的長期假設，可是有些狀況他或許會改，例如人口結構、經
濟狀況是不是會去影響參數因子，所以後來我們確定到 13% 的時候，那一年還多
加了一個評估機制，如果真的覺得不夠，之後再往上調升，把這個機制建立起來，
後來我們從五個面向，給付率、平均月投保薪資、費率、政府撥補和基金投資，
那談到基金投資，如果其收益率可以提高，那對基金本身有很大的幫助，但這個
幫助大、能大到什麼程度，以目前基金規模四千億將近五千億來看，每增加 1%，
大概可以增加四十到五十億左右，我們勞保從八十幾年開始投入股市，十幾年下
來，平均收益率是 4% 左右，所以如果可以增加 1%，大約是增加五十億，所以
那時很多勞工朋友會說，那把基金收益提高就好了，其他都不要改，然而相較公
務人員體系的制度，公保基金績效提升後對於基金體質的改善有幫助，是因為他
的被保險人數不多，要領的人也不多，但我們勞保投保人數大約九百多萬人，目
前大家比較常聽到一個叫潛藏負債，其實還有另外一個我們內部大家比較關心的
到期應給付的老年給付人數，意思就是說目前已達到我法定的可以請領年齡，但
我還沒去領，那個人數大約有兩百萬人。

去年這個事情發生的時候，其實就像薛老師所說的，政府其實一直都覺得這
件事應參考國外、循序漸進，慢慢的來看，社會保險國家不可能不處理的，可是
當媒體一出來後，大家就慌了，紛紛跑出來領錢，再者，去年面對了兩種很極端
的壓力，一個是每天都會擔心再這樣下去，錢會不會不夠，可是更好玩的是，很
多勞工朋友發現我領了、我做了錯誤的選擇，那就透過立委告訴勞委會說我想把

錢還回去，可不可以改，在那個氛圍當下，原本政府辦勞保就是要照顧勞工，如果因為今天讓大家信心不夠而做了錯誤的選擇，那在那個當下的我們不得不把我們修正的速度加快，可是在處理的過程，也有人問說你可不可以一次到位，其實我們也有想過，但那個影響層面實在太大，應該要長期評估、與時俱進，隨時去做動態的修正，如果一次到位，那個付出的社會成本以及我們會很擔心去影響到社會安定，這塊是不得不去考量的，所以目前勞保的情況，如果改完，依照部分學者專家的評估，大概可以撐三十年，一個人口世代，跟現在工作年資差不多，那並不是說這個東西我們永遠保證不會動、這個東西就一定要動，至少年輕的朋友進來，看了制度和環境的情況之後決定接下來要走到哪裡、怎麼去變，我在參與勞保年金的實務面中，其實我們在研議的過程中，我們也有參考國外的情況，例如剛剛陳教授剛剛也有說到，例如德國、日本都有所謂的自動調整因子，例如德國他會把退休人口和勞動人口的比例去做一個基準調整，那這樣他就會反應他的人口變化，像日本他會把他的出生率減少、平均餘命增加，這部分也把他納入公式設定或調整，這部分之前我們也很有興趣，看可不可以把他也放進去，但是我們也看了台灣目前高齡化的速度，德國相對台灣來講，他們的高齡化速度大約40年左右，法國則是花了126年，美國花了72年，瑞典85年，如果再到所謂的超高齡社會大約20%，經建會預估是7年，像德國預估是37年，法國是30年，我們老化速度跑得比人家還快，那他每年變動的因素就會大，如果現階段就引進這個因子的時候他的波動幅度就會很大，所以這個時間點就要再商榷。

另外有人說我們目前是部分提存準備要不要改成隨收隨付，確定提撥制改成確定給付制，我們也在思考這樣有沒有可能，因為一個六十幾年累積下來的東西很難一次做處理，那個金額以我們的智慧恐怕還沒辦法一次處理掉，政府也沒辦法去負荷，民眾也沒辦法接受；有人說隨收隨付，像德國目前只有一個月的準備而已，也有人說那目前不要調費率，等到不夠了再調，我們也算過屆時恐怕對於下一代有很大的影響，我們也擔心年輕人面對這個制度到時候要怎麼走下去；那

剛剛也有老師提到益本比，這邊要謝謝薛老師，他真給勞委會非常多的意見和指導，如果以受雇勞工來說，目前大概還有二十七倍左右，以目前的金融市場來看，很少有投資工具可以達到二十七倍，如果說這樣的制度，再過十年或是二十年、三十年，益本比讓他逐年下降，當然也要確保年輕世代，他繳的保費、未來領的給付，必須是要高於的，今天不能告訴他說他今天繳了保費，最後領的給付是小於的，我想這個外界是沒辦法接受的；我們也常跟勞工朋友講說，目前這個制度是包含了各種保障，傷病、失能、醫療等等，保障項目很多；拿日本來說，目前有些年輕人他不願意去繳保費，所以我們在制度設計上必須要兼顧讓大家可以接受的；還有就是今天的討論主題，還有一個是有關於職業間的差異性，像黃教授剛提到，常有人把勞保的第一層跟公務人員的第二層下去比，其實我們之前也看過相關的數據，以科員的薪水來說五萬多塊，勞保繳費大概是繳 702 塊，公務員部分，公保要繳 994 元，那他不是只有繳公保，他的退輔也要繳 2892 元，之前我和一些長官出去跟勞工朋友們座談的時候，他們也都很關心公務人員所繳的錢，長官也告訴他們這個東西除了看給付率外，也要看貢獻度，但是講出這個數字後，勞工朋友第一個反應是你騙我，你哪有繳那麼多錢(笑)，所以這個東西有時候很難只看一個面向，當然勞保、公保都是的第一層保障，相較國外來說，第一層保障大多是希望可以盡量把他拉近、拉平，當然這塊不是說不能談只是台灣目前走到這種情況，不過經建會也有在做一些這方面的規劃，還有像黃教授剛所談到的第一層部分，目前公保給付因為還沒年金化，他的老年給付一次領大概是三十六個月左右，勞保則是四十五個月，超過六十五歲的話還會到五十個月，如果是領年金的話，我們是 1.55，他是 0.75，依照行政院未來的改革，部份三萬塊以下變成 1.3，整個比起來還是勞保比較優，所以說如果改革過程中要力求一致的話，必須花上蠻長的時間去討論，因為他要涉及的因子還蠻多的，那剛剛大家所說有關各職業間的交流，大家也有留意到考試院上禮拜有個新聞，行政院和考試院以及立委也在關心，做所謂年資的合併計算，當初考量的是國保和勞保的部分，國

勞保部分年資沒有到十五年是沒有年金的，但是如果說合併後，他是達到十五年，那就可以各自算自己的財務，勞保歸勞保的財務，國保歸國保的財務，公保跟勞保現行的制度已經有年資保了，例如我現在做公務員做了五年發覺不適應，我去民間，或是在勞保部分做個五年不適應，我考公務員，那勞保的五年可以等到退休後，可以來領勞保那五年，這是沒有問題的，也就是說兩邊的互流通，年資會把他保留在那裏，可是最近幾次我們是討論說，有沒有可能像現在有國民年金、勞保年金、公保年金，結果他勞保也沒有十五年、公保也沒有十五年，他這樣就領不到年金，那這塊是不是把他的年資也做一個併計，這個大概是在第一層的部分。

第二層職業年金這塊，大家思維可能也會有點不太一樣，我覺得這塊原本應該是雇主吸引人才的策略，也就是說職業年金這塊本來就是雇主這一端，他要做最有利的選擇，可是目前因為社會觀感而引發了對於這塊的不同認知，當然我們必須去處理否則會擴及開來，可是就這塊要把它全部拉到一致，實在是非常困難，所以目前是盡量拉到，不要讓差異度太大，這都是可以去討論的，這部分，其實不同的職業選擇條件不太一樣、薪資也不一樣等等，如果硬要把他拉在一塊，這真的是高智慧，但如果要化解這部分，我們還是要去努力，剛剛黃教授也提到，其實多層次的保障，我們應該要給他誘因，所以目前勞委會正在做兩件事情，第一是希望有勞保和勞退，第二層的勞退部分，我們希望除了勞工可以自主提撥6%外，還有就是職業工人中的自營作業者，其實他沒辦法提，我們也把這個做了修法送到了立法院；另外就是除了強制6%外，剛也提到公務人員提撥金額較高，我們也鼓勵勞工儲蓄的概念，我們也計算過如過勞保第一層加上雇主強制6%部分再加上自己也6%進來，那個比例就可以拉高許多，所以我們現在是朝自提的部分，員工的自選方案，他不一定要把錢交給勞保局去運用，可以交給民間，而我們也會和經管會建立一個平台，上面有投資商品，讓大家可以有所選擇，提供民眾有個賦稅上的誘因，鼓勵他去儲蓄，那儲蓄後，今天提撥的多，那相對的

日後領的也就多，當然也有勞工朋友會說我不見得有那個錢，所以說並不是每個人都一樣要套進來，而是說提供這樣一個制度上的設計，讓有需要的人去使用的空間，那如果什麼都不做就什麼都沒有，所以目前這大概是有關這兩塊的處理方式，謝謝。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

摘要：

1. 現在工作低薪化，很多人連拿錢去儲蓄都有問題，能夠自提的族群只有高所得的人，拿錢去補貼高所得族群是萬萬不可的，老人年金根本是儲蓄面的問題，用社會保險去處理是很奇怪的。
2. 至於雇主負擔太多的部份，試看台灣企業主繳的稅，已經是低又低，應該增加企業主稅率或社會捐解決財源不足，若說增加社會捐意味著變相減薪，且看社會捐降低亦不一定代表會加薪。
3. 改革非常大，需社會有共識，目前難有共識且難參考瑞典模式。
4. 勞保局不要有自己的精算師，又提供低的委託金，造成即使算不好也沒有人想做的結果。另外一個問題是，精算的假設是由政策決定，而非精算師決定。
5. 台灣勞工的實際退休年齡非常集中，且有無社會保險的人的退休年齡差不多，原因是領取退休金跟退出勞動市場之間沒有必然關係，因此我不覺得會因為退休金過於優渥而造成大家提早退休。
6. 關於年資可以交互計算的部份，造成公私勞動市場切割是因為要考試，但我們不要過度期待改革而使得人才可以交互动，人才流動的障礙不在於保險年資而在於任用資格。因此，當初說改革而能使人才流通是有些誇大。

逐字稿：

我非常同意玟琪老師所講的，對於討論勞保年金的財務問題我是沒什麼興趣，因為這是果不是因，因為終究只有那幾個解決方法，只看你在政策上魄力夠不夠而以，當然第一場座談會的時候也提到說希望在既有的制度上再做修正，關於這點我提出一點不同的看法，例如剛剛科長講到的有關自提部分做優惠，我真的建議不要了，今夕是何年呀，現在很多人工作低薪化，這些人儲蓄都有問題了，結果你拿錢去補貼那些高所得的去自提，我覺得這萬萬不可，因為就是因為他是可以選擇的才可怕，就是那些有錢人才會來提，那些會要求自提的人大多絕對不會

是低所得的人，我一直覺的政府整合社會保險時，老年給付、年金是最沒有效用去處理的，這是相對來講，因為根本不是儲蓄能力的問題，那你用社會保險化去處理整個就很奇怪，所以我在很多場合上都提出反對的意見；基本上，剛剛有提到雇主負擔太重，事實上有一種說法，你要看一個國家雇主的負擔，你要看他的稅率，台灣的企業確實繳的稅非常的低，所以就變成我們的政府對於公共年金這塊就沒辦法再投入資源，因為他根本沒有稅收，所以依照公平來看是說一個企業在國家裡面，你繳了各種的稅或是社會捐，整個加起來台灣是高還是低？台灣是低的，所以這種情況下我實在不太贊成在這次改革過程中加入這塊，因為當我們看到企業稅繳這麼少，害的政府都不能做一些福利支出，其負擔的部分大多也轉嫁出去了，最近有個新聞不是說主計長因此被罵嗎？因為他說這是變相加薪，事實上，我們來看，如果你因為社會捐繳得多所以沒辦法去加薪，那如果反過來說我把你社會捐降低之後，你就會加薪嗎？這是不一定的。

另外大家剛剛有提到瑞典，事實上如果我們能夠走瑞典模式，就不會今天在這邊穿衣服改衣服了，那個改革是非常大的，需要整個社會有一個具體共識才去改革，但目前我們情況是很難有共識的，所以我覺得可行性不太高，最後我提到一點就是精算的問題，好幾年前我在勞保局在審查精算報告的時候，當時我就建議說你們可不可以有一個精算師，就像健保局一樣有個精算師，但他們打死也不要，他們說他們不可能去培養一個精算師，你知道我們勞保的精算報告，委託出去的金額，真的是少之又少，所以現在就變成說，那個精算師我們覺得算的不好想要換，但根本沒人要來做，那時候我也說，那有沒有可能不一定要找精算師，可以找學校老師，他們說不行一定要有精算師執照的，當然就像科長剛剛所講的他們內部有試算，那內部有試算那幹麼不自己來做精算就好了，我覺得這是一個很弔詭的情況，所以大家會質疑你提出來的東西，是沒有經過精算的；這件事之後，他們的精算報告就不找我去審查了(笑)，不過現在有負責審查啦(笑)；當然剛剛提到精算報告，事實上我的理解是，勞工團體對於精算報告有所質疑，我也

同意剛剛黃教授所講的，那個精算假設應該要附上去，但那個精算假設都不是精算師決定，而是政策決定的，包含投資報酬率等等之類的，不過有勞工團體質疑為什麼兩次報告不一樣，事實上最大的差別是那個時間序列，他的資料更新的關係，不過我還是覺得他們應該要有自己的精算師。那剛剛還有提到一個退休年齡，最近我幫經建會做了一個計劃，我們是做年金改革對於勞動市場的影響，你會發覺一個有趣的現象，台灣得勞工跟內政部所做的那個中高齡的調查，那個實際退休年齡是非常集中的，從道德風險角度來講，每個都選擇在最高峰的時候退休，每個人退休年齡多少有差別，但你可以發現卻很集中，而且有社會保險跟沒社會保險的退休年齡差不多，我的意思是說我們對於領退休金本身，我們並沒有強制說你領了退休金後就不能去工作，所以在這種情況下，領不領退休金跟我要不要去工作，事實上沒有必然的關係，所以以現階段來看，因為退休金過於優渥造成大家不願意工作、提早退休，我倒覺得不見得；最後一個，年資可以交互計算，事實上造成公私部門的勞動切割，是因為當公務員要考試，不是保險年資的問題，我認為那個影響是少數，事實上是公部門到私部門才是問題所在，所以我寧可把它解釋成一個制度變革的一部分，但不要過於期待說這樣子的改革後，可以看到公私部門的人才交互流動，我覺得坦白講大部分的私人企業，除非他要找門神、有專業的，不然他不見得要從公部門找一個人來當高階主管，他不見得願意，我們看到的是公部門想要從民間部門找到優秀的人進去，但是那個障礙不再於保險年資，而是任用資格，所以我覺得政府還有主管單位講說這個好處是人才可以相互流動，那個效果我覺得都有點過於誇大了。

東海大學社會工作學系陳琇惠助理教授：

摘要：

1. 主管機關對精算這件事情應該有一個固定的專門顧問小組，這樣無論你委託出去的精算報告回來才會有一個專業的諮詢，你所有的精算報告你要揭露到什麼樣的程度，精算的假設要怎麼樣設定，那個顧問小組一定要建立。

2. 社會保險議題的政治性太高了，就是因為政治性太高了，所以我們才要提高他的專業性，讓他的政治性稍微弱一點，否則永遠沒完沒了。

逐字稿：

我只補充兩點，剛剛提到精算師的重要性，但是我覺得不一定要聘一個精算師，而是主管機關對於精算要有一個諮詢團隊，而且是固定的，這樣才能確定你委託出去得精算報告回來，才有一個專業的諮詢以及精算報告要揭露到什麼樣的程度，包括你的精算假設要怎麼建立，這個諮詢團隊是一定要建立，但是目前主管機關都沒有這樣做，這是很危險的一件事情。第二個部分是精算報告揭露的部分，例如費率是多少，但其實應該是在什麼樣的精算條件下，他得到的是什麼，我覺得就一個政府機關或是專業的報告來講，都應該這樣，至於民眾可不可以看到那麼多，我想慢慢的那就是一個教育的過程，所以我是這兩點有關於精算的部分，因為真的太重要，因為所有的社會保險他的政治議題太高了，所以我們才要加強他的專業性讓他的政治性弱一點才能夠去說服。

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：

謝謝琇惠，你所講的就是我想做的結論，在台灣，做政策選擇是一個很大的挑戰。

國立臺灣大學社會學系薛承泰教授：

摘要：

1. 掀頂跟 based salary 之間的關係在於，今天無論是 60 個月或是 144 個月，我們知道有錢人會投機取巧，前面用基本工資最低投保到了的時候再衝高，在這種情況之下就更不可能掀頂，因為掀頂之後投機的機會更大，他可以衝的更高；那你沒有掀頂跟公教的水平就拉不上來，公教可以壓到 12 職等沒問題。所以為什麼我一直主張要用 career salary，然後算成當時的幣值，對現在人來講這不會是問題，而且沒有取巧的空間。可是還有一個問題，因為還是穿西裝改西裝，43900 以上的你就不要用等比例，你可以用一個逆向的，只要是我今天五萬塊六萬塊，但是我得到的補貼不少於給付就好了，但是你不要等比例增加，這樣的話比較容易解決，才不會有逆向補貼的現象。
2. 公教保問題的本質在於應該把薪資定義清楚，一旦定義清楚就不會有乘數的問題。

逐字稿：

我跟那些部會首長接觸的這段時間，其實他們，我不敢說有固定的諮詢團隊，但基本上都有，真正的差別在哪裡，例如院長說要在三個月內拿出數據，那是沒問題，但你要他三個月內拿一個報告，那個就是一個案子，公務人員怎麼有辦法去做一個案子，這是在公務體系裏面分工的問題，有些單位他的確可以放一個精算師在裏頭，如果薪資上可以支付他、又有人願意做這事，這是一個薪資結構的問題，所以總而言之，恰好因為勞委會科長在這邊，我跟勞委會這個案子有個重點上的差異性，比方說各位都談到益本比，現在如果是勞工的部分，勞退把他換算成可以拿年金的話，他的益本比會有二十倍，這二十倍是怎麼算的，是看你過去二十倍拿的錢換算成退休之後的幣制，我想各位都算過，公教的話則為十倍到十二倍左右，但是現在的改革如果你要把他拉平，雇主的七，以勞工角度來講，那個七是從他身上拿過去的，而雇主就會說這怎麼可能，所以光光這個七的定義就卡住了，第二個，掀頂跟基礎薪資是有關聯的，如果你今天採取六十個月或是一百四十四個月，當然我們知道有人會投機取巧，用基本工資來投保，到時再來衝高，在這種情況下當然不可能掀頂，因為這個取巧會更大、衝的更高，所以我講說這個東西就永遠卡在那邊，如果不掀頂，跟公教相比那水準永遠拉不上來，所以這是一個關鍵，這也是為什麼我主張生涯薪資，當然算成當時的幣值，觀念上比較容易，也沒有取巧的空間，當然，穿西裝改西裝，43900 一上來就不要用等比例，而是用逆向的，今天如果是五萬塊或是六萬塊，我得到的是不少於等比例增加就好了，這樣比較容易解決，這一塊我是覺得勞委會真的要慎重考量，原本的那個 1.55，從原先的 1.1 到 1.55，這個勢必要垮的，這也是我剛講的近因，但是如果拉回去他勢必變成一個風暴，所以必須先解決這塊，一般來講多繳保費比較沒感覺，因為只多繳一點點，但如果你要他少拿，那就會感覺很多。

公教這塊，我一直覺得應該要在這次把薪資定義清楚，一旦定義清楚就沒有所謂的乘數問題，該乘 1.8、2 等等，那個永遠解釋不清楚，所以薪資清楚後，

你的天花板確定十二職等，事實上十二職等的人不多，而這裡面的補貼，像現在是 65 對 35，我是覺得有一個很簡單的說法就是簡薦委，委是最低的，維持 65、35，薦 60、40，簡 55、45，這樣的話只要是你薪資高的人，你能得到的補貼不要低於他就好了，這不僅符合公平正義，又可以省掉不少錢，然後讓這些薪資高的多交一點比較不痛，總比你最後殺掉他一些來的好一點，所以我認為這兩點應該在這次改，這是跟政府部門版本比較不一樣的地方，要先跨出這一步，未來不管是兩層還是三層也好，但基本上所謂的基礎年金還是有他一定的角色，他的替代率應該就是在 25%或是 30%的社會薪資，然後第二層是個人薪資，第一層他是到你死亡，第二層則是你繳多久、拿多久有關才對，所以我剛才問瑞典是怎麼樣的，其實我也有些構想，但是如何能朝向那個目標，但是現階段的問題要先解決，裡面當然有很多政治因素，但我覺得這樣比較一勞永逸，特別是這裡面對於職業工會那兩百多萬人的部分，他是 60、40，這一塊是比較不適用，這一塊我是主張政府也不是他老闆，還補貼六，這樣是說不過去了，應該要跑到國民年金那邊去才對。

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：

真的很想要再繼續談下去，不過因為時間的關係，今天非常感謝各位蒞臨參加，我們應該早點辦這個焦點團體座談會的，每個人都是這個領域的專家，貢獻了很多，剛剛一直講勞委會，不知道科長要不要提出一些解說(笑)。

行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長：

謝謝各位老師的解說和意見，其實大家都很關心投保薪資上限 43900 要不要打開，也誠如辛老師和薛老師剛剛所說的，其實這個議題勞委會一直都覺得可以討論，只是說要在哪個時間點去處理他，以現在的勞保財務狀況來說並不是那麼好，所以一打開的時候，馬上符合老人年金請領資格的那些人，他的薪資會馬上

提高，他對財務的影響是當下的，對老一輩的人是有利的，對年輕人來講是不利的，可是也不是說因為這樣所以他不必被討論，當討論的時候必須有很多的前提與考量，例如說平均月投保薪資六十個月是不是已經調整了，保費負擔比例是不是需要去考量或是其他的議題等等，一起通盤去處理，可是這個涉及的又更廣的，所以在改革的過程中總是會有優先順序處理，剛剛提到精算，其實精算過程中我們勞保局是有在做的，也有其他的精算師和學者專家來做審查，只是他的假設會因為每個人假設前提不會完全相同，但是任何一個制度都要每個人都可以適度地接受，其實也沒什麼要說明的，今天各位老師給了很多寶貴的意見，我都會記錄下來，謝謝。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

我想問個問題，如果今天萬一沒過的話怎麼辦？

行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長：

老師你問我這個問題可能已經超出我的層級了(笑)。

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：

那目前的進度是怎麼樣了呢？

行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長：

我們現在的進度是四月二十五日送立法院之後，勞委會有做一次整體的詢答，目前就還在這裡，還沒出委員會。

國立臺灣大學國家發展研究所辛炳隆副教授：

我覺得有一點很危險，送進立法院之後，他讓你掀了，但生涯薪資部分沒讓

你過，那就麻煩了，這兩個要一起做。

行政院勞工委員會勞工保險處白麗真科長：

老師剛剛提到那個保費分攤比例，因為前陣子有些工商團體，他們覺得跟國外不一樣，我去看了國外的資料，並換算過來，大概有三種，我很認同辛老師說的要看看雇主的成本不能只看這塊，如果單純只看勞保相對國外來說，歐洲國家的話大概都七八分以上是雇主負擔，日本則是五五分，跟美國一樣，另外一種是雇主分的比較少，所以大概是三個類型，並不是百分之百是哪一種。

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：

謝謝大家，我想我也沒有更多的結語評論，非常的精采，謝謝大家，政策的選擇有三個要素，一個是你用什麼論述做基礎，另外一個是有沒有其他替選方案，第三個就是政策因素的環境價值是什麼，這些多多少少都會影響政策的選擇，非常感謝各位，最後結論就是什麼都要慢慢來，穿著衣服改衣服，這是 1960 年代魯本學派所說的政策改革過程，非常感謝大家，謝謝。

散會：102 年 10 月 9 日，下午 5 點 15 分。

