

官方版與民進黨版退休金改革方案之評析

●黃世鑫／國立台北大學財政學系名譽教授

前言

在歷經數個月後，經過一百二十四場次的座談會，參加之專家學者有一百一十九人次，與會之人數達一萬一千五百零三人次，行政院年金制度改革小組終於提出我國「勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃」（2013.1.30）；其中，軍教人員之退休制度的改革，幾乎完全是配合考試院所研擬之公務人員退休制度的改革方案。

這樣的改革規劃，大致上可以十六字箴言形容之：「頭痛醫腳、腳痛醫頭，一層（軍公教）太肥、二層（勞工）太瘦」！換言之，其不僅沒「對症下藥」，反而像是一群庸醫或江湖郎中，把錯脈、下錯藥；其不死也難！

另民進黨亦在官方版公布後，發表其「建構社會團結模式（social solidarity model）的年金制度改革計畫」（2013.1.25），本文將一併加以剖析。

壹、檢驗官方版所開的「診斷報告」

根據行政院年金制度改革小組「把脈」的結論，我國目前退休金制度的「病症」主要是：「財源不足、行業不平、以及世代不均」，同時，又以財源不足，為最主要之病狀。行業不平，似乎已是眾所皆知，惟官方版之診斷報告，似有刻意淡化之嫌。至於所謂「世代不均」，則係一種「幻覺」！

一、財源不足？精算「製造」出來的問題！

首先，官方版所提出的整個的退休金改革之規劃，完全係建立在「財源不足」、「基金破產」之基本前提；而其所稱「財源不足」，係如表一所示；完全係財務顧問公司，運用錯誤的「精算方法」所「製造」出來的問題，其不僅無法達到「財務健全」的目的，反而使退休金暴露於更大的「財務風險」¹。

表一、勞保、和軍公教退撫之財務狀況

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：6.5-12	27.84	4,677 (101/12)	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	5,125 (101/11)	軍：100年 公：109年 教：107年	軍：108年 公：120年 教：116年

資料來源：行政院年金制度改革小組（2013年1月30日），勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃。

表一之數據，勞保部分係根據勞保基金委託「川誠精算顧問有限公司」所做的「民國101年勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」之評估報告。對於該報告之「精算過程」，充滿人為之操作，《苦勞網》在2012年11月8日的「苦勞評論」中，「真正被精算的，是『政治』」²一文中，已大加撻伐，此不再贅述。軍公教退撫之財務，則根據「公務人員退休撫卹基金管理委員會」委託「美世顧問股份有限公司」所做的「第四次精算報告」（2010.3）³。這二份報告，其所採之精算公式完全相同⁴：

$$\text{提撥率} = \frac{\sum PVFB - Fund}{\sum PVFS}$$

PVFB：未來給付之現值（包括已退休者 *PVFB_w* 和在職者 *PVFB_I*）

Fund：評估日時基金餘額現值

PVFS：未來本俸二倍之現值

這種估算方法，除了係根據「商業保險」的原理外，其更係由「清算」的角度，估算其資產；也就是，當要結束基金之運作時，其資產應足以償還其債務。因此，所需累積的「基金餘額」，比起一般永續經營的商業保險，還來的更為龐大。換言之，所謂的「財源不足」或「基金提撥不足」，完全係因錯誤的「財務計算概念」所製造出來的「迷失」。因此，在診斷各種退休金制度之財務狀況時，首先應該先確定各種退休金制度之「屬性」；同時，財務是否健全？關鍵問題，在於：究竟「基金餘額」，或「安全準備基金」之額度，應該多高？

在行政院年金制度改革小組的簡報，有關我國年金制度一覽表中，將勞保和公（軍、教）保界定為第一層的所謂「法定公共年金」，而軍公教退撫與勞退則是第二層的「法定職業年金」。除此之外，同表亦將勞保和軍公教退撫、公保等之財務，視為「DB-確定給付制（隨收隨付或部分提存）」，而有別於勞退、私校教職員工退撫制

度、政務人員離職儲金、和約聘僱人員離職儲金等之「DC-確定提撥制（完全提存）」。既然如此，姑且先不論其是否「亂點鴛鴦譜」，胡亂配對；以及對所謂DB、DC，隨收隨付、部分提存、或完全提存，似乎完全曲解。如果勞保既是公共年金，應該是採「社會保險」的制度；如果軍公教退撫與勞保，同樣是「DB-確定給付制（隨收隨付或部分提存）」，怎麼會採取此種「精算模式」？

由於此種估算方法的結果，一方面，其「基金餘額」之「現值」，受到折現率、資產報酬率、通貨膨脹率、以及薪資成長率之影響甚大；另一方面，其「基金餘額」的累積必然甚為龐大。特別是在目前低利率甚至零利率，以及全球金融市場甚為「不穩定」（volatile）的情況下，其猶如一顆「不定時的核子彈」⁵，不僅無法維持財務之健全，反而製造更大的「財務風險」！其影響所及，非只是可不可以領到退休金的問題，而是可能如美國的「財政懸崖」，擴及「經濟危機」⁶，甚至製造「社會之恐慌」，而衍生「社會危機」，導致全民遭殃！

二、行業不平：誤診、把錯脈！

官方版的簡報資料，對於「行業不平」之診斷書，係這樣記載：「『勞工』退休所得之總所得替代率約為50%~70%（以勞保投保薪資上限43,900元為基準）；『軍公教人員』含新舊制年資者，退休所得替代率在75%~95%之間（以退休時本俸兩倍為基準），兩者差距甚大。」顯然誤診！

首先，所謂勞工的所得替代率：50%~70%，係勞保加上勞退才有；而九百八十萬的勞工，只有約五百六十七萬人，才有勞退；換言之，有四百餘萬的勞工，工作滿三十年，其所得替代率，不到50%。而軍公教，則是有退撫者，必有公教保；因此，二者之比較基礎，顯然錯誤。

其次，上述所得替代率之計算基礎，勞保以投保薪資，最高為43,900元為基礎，顯然是「縮水」。而軍公教，則本俸兩倍，顯然是「灌水」。換言之，其顯然高估勞工之所得替代率，低估軍公教之所得替代率，刻意「掩飾」二者之間的不平。

除此之外，由於勞退係個人帳戶制，如果將其「年金化」，基金之「報酬率」的設定，亦影響其年金之金額。官方版計算勞工之退休所得替代率時，假設為3%，顯然偏高，亦高估勞工之退休所得。

三、世代不均：無知或幻覺！

官方版的簡報資料，對於「世代不均」，係這樣診斷的：「目前我國六十五歲以上人口約兩百六十萬人，預估至民國149年老年人口將增為目前之三倍，達到七百四十六萬人；工作人口將由目前一千七百三十萬人，至民國149年降至九百六十萬人。」「我國社會保險採『部分提存準備』，亦即退休人員所領老年給付，部分由現行工作人口繳費，

部分由個人工作期間繳費共同支應，如仍以現行繳費與給付水準，未來將造成工作人口沈重負擔，並且不同世代間老年所得水準差距甚大，對年輕世代比較不公平。」這樣的診斷，不是無知，就是患了「幻覺」（illusion）！

首先，「人口老化」問題，就是所謂的「生之者寡，食之者眾」的問題，是「患寡不患均」的問題，但那是農業社會時期的問題；當一切生活之所需，均仰賴勞動力，且勞動生產力相對低的經濟環境下，人口老化，代表生產力低落，而威脅到整個社會的生存。

然在工業化的社會，勞動配合機器設備等資本，生產力之提高，以萬倍、甚至數十萬倍計。在農業社會，可能十個人才能養活十五個人（含幼、老），但在現代的社會，則可能養活五十個人、甚至一百個人。因此，對於人口的年齡結構，不能以農業社會之環境論之！

如果「人口老化」真是問題，那只要延長退休年齡，就可以解決大部分的問題。同時，「引進外勞」亦是解決方法之一。只不過，在現代的工業化社會，真正的問題，在於「分配」，也就是，「不患寡而患不均」。同時，問題在於「工作者」過剩，也就是「失業」問題。換言之，與退休制度的財務，應如何規劃，並無必然關係。

其次，所謂社會保險採部分提存準備，因提撥率不足而將加重後代之負擔，導致世代不均，完全是一種「幻覺」。按隨收隨付制係基於「養兒防老」，完全準備制則係基於「儲蓄養老」的概念；但就財務面，二者均是由仍在工作的會員，繳費支付給已退休的會員；商業的年金保險，甚至個人儲蓄亦然！故二者之差異，只在於後者累積之（安全準備）基金餘額較大。因此，問題之關鍵在於「年金保險」之安全準備基金，究竟應該多少？通常，由於社會保險係強制性，其新加入之會員，具有可預期性、穩定性，因此，所需之安全準備，較商業保險為低。不過，即使是商業保險，在永續經營的情況下，也沒有採「完全」的安全準備的。因此，所謂完全準備制，實務上並不存在，只是概念上的幻覺。

另外，就實質面，無論是社會或商業的年金保險、個人儲蓄，亦均是「工作者」移轉「所得」給「退休者」，用於購買生活之所需；因為，「錢不能生錢，錢亦不能吃、或穿」。

從總體經濟面考量，只有工作者才能創造「所得」；退休者退休前所累積的「退休基金」或儲蓄之「存款」，甚至包括購置之不動產，只有透過工作者之投資、借款，或租賃，才能獲得「所得」。因此，無論退休制度之財務如何規劃，無論是隨收隨付制、部分提存制、完全準備制、商業保險或個人儲蓄，退休者之「收入」，均來自工作者之「所得」。所不同的只是，「名目」和「分配」不同；如果是完全的隨收隨付制，係直接來自工作者繳納的「保費」；如果是完全準備制或個人儲蓄，則係來自工作者所支付的投資收益、利息、或償還借款。另在分配面，社會保險的隨收隨付制，除了具有風險

分攤的效果外，亦具有「重分配」之功能，可降低退休者之間的所得分配不均之程度；然如果是完全準備制、商業保險或個人儲蓄，基本上並無此功能；換言之，工作時，富有者，退休後亦然，反之，工作時，所得低者，退休後，可能變得「老而窮」，而須仰賴社會救助，還是由工作者負擔。

具體而言，退休金制度的改革，牽涉到的是，工作者（二十五歲至六十五歲）和退休者（六十五歲以上）之間的分配，與所謂「後代」子孫，並無關連。

總結而論，官方版對於我國現行退休制度之「診斷」，其所列三大病因當中，所謂財源不足，係「無中生有」，完全是錯誤的診斷方法所製造出來的。所謂行業不平，則係誤診、把錯脈，沒有確實掌握病因。至於世代不均，則完全是一種幻覺！根據這樣的診斷書，其所開藥方，會產生何種藥效？恐怕副作用大於療效。

貳、檢視官方版所開的「藥方」

官方版的改革方案，係根據「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」等四大基本原則；所開出的藥方係針對「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用、政府責任」等五個項目。然綜觀官方版的改革方案內容，在結構上，基本上仍難脫「多層次年金」、「DB-確定給付制（隨收隨付或部分提存）」、「DC-確定提撥制（完全提存）」、以及「完全準備」等之迷失。同時，在制度方面，雖然其包括所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用、政府責任等五項，但是後二項，反而是在這種迷失中所製造出來的「問題」。具體而言，如果不是採完全準備，就沒有基金運用的困境，也就沒有政府須保證最低收益率的問題；更何況，政府保證得了嗎？

一、多層次年金？亂點鴛鴦譜！

首先，改革方案中，如前述，將軍公教保險、勞工保險、國民年金、老農津貼、和農民健康保險，視為「第一層的法定公共年金」；而軍公教退撫、私立學校教職員退撫、政務人員離職儲金、約聘雇人員離職儲金、國營事業退撫，和勞退等，視為「第二層的法定職業年金」，完全是「亂點鴛鴦譜」，胡亂配對！

基本上，真正比較有系統的所謂「三層（柱）年金」，第一層是不分行業別的「國民年金」⁷，例如瑞士的「老年－遺屬－和身障年金」（Die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge: AHV/IV），或美國的「老年－遺屬－和身障年金」（Old-Age-, Survivors-, and Invalidity Insurance: OASI），其主要功能在於保障「每一位」退休者（包括老年和身障者）之基本生活，因此，一般均有所謂的「保證最低年金」，而且亦有「最高年金」之上限規定；例如瑞士，最高是最低的二倍。也因此，對較高所得者而言，為了讓其退休後，能夠「繼續」維持與退休前同樣的生活水準，才有第二層的職業年金，故其主要係「附加」的，而且只有所得超過一定水準，才能參加。因為，對低所

得者而言，如果連第一層都須仰賴「保證最低年金」，其怎麼有能力參加第二層？

反觀我國，所謂「第一層的法定公共年金」，就已經有行業別之分，而且其與「第二層的法定職業年金」，基本上係重疊的，其分為二層，究竟意義何在？例如，軍公教保險與軍公教退撫，均是以「本俸」為投保基礎，保費之分攤，也是政府65%，被保險人35%；而就現制而言，如表二，光是退撫，以三十年資計，低階委任五職等，月退俸：41,316元，如以現職所得（本俸+專業加給）為基礎計算所得替代率，已達77.45%；高階的簡任十四職等，月退俸：63,690元，所得替代率：67.96%，均已達「適當」水準。如以一般通用扣除保費後的「淨現職所得」為基礎，所得替代率分別為：78.90%、71.36%，已超過國際標準。若再加上公保改為年金制，所得替代率分別更高達90.04%、79.01%，有必要嗎？

另就勞工而言，同樣三十年資，投保薪資在勞退第二十九級（勞保第十五級）的34,800元⁸之勞工，月退休金：勞退5,181元加勞保16,180元總共為21,362元，所得替代率為61.38%；投保薪資在勞退第五十級92,100元⁹（勞保第二十級43,900元）之勞工，月退休金：勞退13,711元加勞保20,414元合計34,125元¹⁰，遠低於低階之軍公教；如以92,100元計算之所得替代率為37.05%。

因此，如果說，軍公教退撫之一層，已經太肥；勞工之二層，仍太瘦，應該符合事實。更何況，每一位軍公教，均有二層，但九百八十萬的勞工當中，有勞退的，只有五百六十七萬人，還有四百餘萬人，仍只有勞保一層。

表二、現制勞工與軍公教月退俸之比較（三十年資）

單位：元

項目	勞工		項目	軍公教	
投保薪資	34,800	92,100	投保薪資	委五十階	簡十四
勞保	16,180	20,414	退撫	41,316	63,690
勞退	5,181	13,711	所得替代率	77.45%	67.96%
合計	21,362	34,125	公保年金化	6,713	10,349
所得替代率	61.38%	37.05%	所得替代率（含公保）	90.04%	79.01%

資料來源：作者試算。

除此之外，就官方版，對於新進公務人員之改革，其聲稱為「多（或三）層制，如表三。但其中第二層的「確定提撥制」，採商業年金，其實，是一般所謂「第三層」的私人年金，並非真正的「職業年金」。同時，第一層加上第二層的「確定給付」之職業年金，所得替代率只有45%。第二層的「確定提撥制」，是「看得到、吃不到」！要達到30%的所得替代率，「根本」不可能。

表三、新進公務人員之多層次退休年金制度

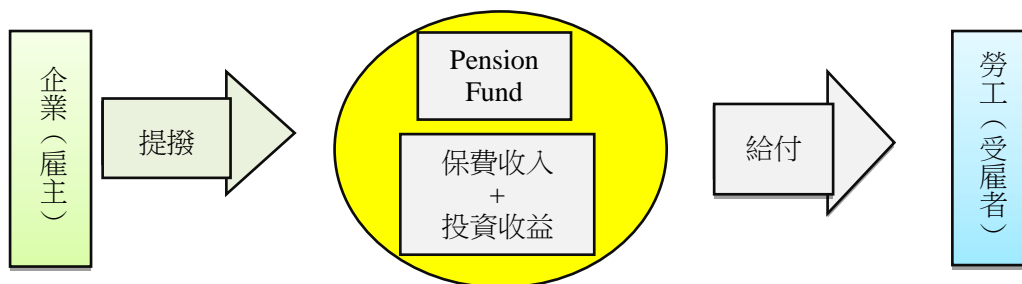
層別	年金類別	重點說明
第一層 (15%)	確定給付公保年金 (基礎年金)	維持DB，希望整合各類社會保險年金為一致性基礎年金，作為強制性社會安全制度。
第二層	30% 確定給付制退休金 (職業年金)	維持DB，但增加個人負擔比重，分散政府責任（政府及個人均為50%）。
	30% 確定提撥制退休金 (職業年金)	採行DC，引進商業年金，設計投資商品，提供公務人員自主理財平台（建置完善帳戶管理系統）並搭配實施稅賦優惠配套機制。

- * 考量現行退撫基金仍有潛藏負債，如立即改採完全DC，退撫基金立刻減少收入來源，短期內就會破產，風險過大，故採行緩和漸進走向兼採確定給付與確定提撥制，俟將來時機成熟與國家政經環境許可，再走向完全DC。
- * 上述第二層年金為雙層制之職業年金，亦規劃月退休金起支年齡為六十五歲並搭配實施展期及減額月退休金，同時將退休與撫卹合併立法。

二、DB、DC：張冠李戴！

官方版的退休金改革規劃，在「我國年金制度一覽表」中，將軍公教保險、國民年金、農民健康保險、軍公教退撫等標註為：DB；而私立學校教職員退撫、政務人員離職儲金、約聘雇人員離職儲金、和勞退等為：DC。同時，在該表下方，又加「註：DB-確定給付制（隨收隨付或部分提存）；DC-確定提撥制（完全提存）」。顯然，將DB與「隨收隨付或部分提存」、DC與完全提存，劃上等號。這種連DB、DC，究竟是甚麼東西？都搞不清楚而胡亂套用的規劃案，實在不能期待。

按DC或DB 這二個概念，係適用於美國的「企業年金」（在美國指的是Employee Retirement Income Security Act，簡稱ERISA），而非「公共年金」（在美國為Old Age and Survivors Insurance，簡稱OASI）。美國的中、大型企業替其員工提供年金保險；其運作方式，係由僱主就其員工的薪資的一定比率，提撥保險費，存入年金基金（pension funds），然後經由基金的運用產生收益，用以支付員工之退休年金，如下圖所示：



圖一、DB、DC 示意圖

在這三角關係，如果是DB，其基金運用之投資風險，由基金或雇主承擔；如果是DC則是完全由員工承擔。因此，所謂DC或DB主要是關係基金投資風險承擔者的不同。在很多相關文獻，對此均有說明：

“Pension funds are of two main types – namely, defined benefit and defined contribution – which **differ in the distribution of risk** between the member and the sponsor (typically a non-financial company). In the former, the sponsor undertakes to pay members a pension related to career earnings, such as a predetermined percentage of final or average salary, subject to years of service, or a flat benefit per year of service. Hence members trade wages for pensions at the long-term average rate of return in the capital market, while employers bear the investment risk, paying benefits even if the fund proves inadequate (....) This risk-sharing feature is absent from defined-contribution schemes, where contributions are fixed and benefits vary with market returns; all the risk is borne by the employee. In the case of a stock-market crash just prior to retirement, such risks for defined-contribution plans may be severe – (....).”¹¹

“Defined benefit plans assign **accrual risk to the sponsor**; conditional on a worker's earnings history, retirement benefits are supposedly deterministic. Defined contribution plans, on the other hand, assign **accrual risk to the individual worker**; even conditional on an earnings history, retirement benefits depend on the efficacy with which contributions were financially managed.”¹²

就公共年金而言，基本上並無DB或DC的問題；尤其是在我國，軍公教退撫、民國88年5月30日以前的軍公教保險、國民年金、勞退、私校教職員工退撫、以及改革方案中的勞保等，均由政府負最低保證收益率或最後保證支付之責任，因此，嚴格說，均是「DB」，只是風險由「全體納稅人」承擔。

三、軍公教所得替代率之計算基礎：肥高官、瘦小吏！

所得替代率 (replacement rate) 係用以衡量退休金之給付水準，是否得讓退休者退休後足以與退休前維持一個「適當」的生活水準。因此，其衡量基礎，應是其退休前之「在職所得」。惟由於國外之所得稅和年金保險費，佔了在職所得相當高的比例，同時，退休所得又往往是可以減免所得稅，因此，比較精確的衡量基礎，應該是扣除所得稅和應繳之年金保險費後的「可支配所得」(disposal income)。例如，德國的年金改革，討論的一定是「淨所得」：

“According to a report submitted in 1983 by a committee of experts commissioned by the Federal Government, an appropriate level of provision is achieved, if after a long employment phase (40 to 45 years of insurance or years of service) **net income** in old age is maintained at 70 to 90 per cent of **previous net earnings**. (....) Occupational

pension schemes are meant to close the gap between the benefit level, achievable through the benefits from the statutory pension insurance, and the aspired overall level of **net income maintenance**. Overall **net income maintenance**, including private provision, should amount to 85 to 95 per cent of the (last) **net earning**.”¹³

因此，在國外之文獻上，往往又有「淨所得替代率」和「毛所得替代率」之分；且所得愈高者，二者之差距愈大，在高所得者，往往可高達一倍。

官方版的退休制度改革規劃報告，在分析問題時，有關軍公教退休金之所得替代率，如前述，係以「本俸二倍」為基礎，而其改革方案，卻是以「本（年功）俸＋專業加給＋（主管加給）」為分母；以「本（年功）俸＋專業加給」，雖較「本俸二倍」合理，但加上「主管加給」，顯然如扁政府2006年改革18%優惠存款時，同樣係為「高官」量身訂做。

首先，主管加給並非每位公務人員都有，也並非每一位公務人員，在其擔任公職期間都有。其次，如表二，主管加給在高、低階人員之間，差距甚大，將近十倍。更何況，在計算保費時，主管加給並未計入。

表四、公務人員主管職務加給表：民國100年7月1日生效

官等	職等	級別	月支數額（元）
簡任	14	第1級	36,260
	13	第2級	29,370
	12		26,480
	11	第3級	17,160
	10	第4級	11,750
薦任	9	第5級	8,700
	8	第6級	6,740
	7		5,140
	6		4,220
委任	5	第7級	3,740

四、整體改革方案之評析

官方版的退休金制度改革方案，包括軍公教和勞工，彙整如表五。

首先，就軍公教而言，其分別依「現職人員」、「已退休人員」、和「新進人員」提出方案。惟新進人員只是提出所謂「多層次退休年金制度」，並無具體內容」。此種，改革模式，支離破碎、雜亂無章，不僅立法時，相當複雜，而且，未來實施時，也會引發爭議，甚至，其如何落實，「世代公平」，也是難題。

因此，在規劃策略上，應以未來的「新進人員」為考量對象，提出一套可長可久，既可提供適當的老年經濟安全保障，同時，又可以維持財務的永續健全。至於，現職人

員和已退休者，則是分年逐步調整。然官方版的改革方案，似乎背其道而行，只是為弭平目前備受爭議的問題，而非從「制度合理性」加以考量。

其次，勞保制度的改革，應該與軍公教制度「趨近」；在「內涵」方面，應該加以整合。

就改革方案具體措施之評析而言，詳如表五：

- 請領年金年齡與退休年齡脫鉤，基本上係正確的，但不應年資不同而有差異；因年資長短，自然會反映在「所得替代率」之高低。除此之外，既然一般關心人口老化問題，那請領年金年齡應該以六十五歲為基準，同時，配合所謂的延後增額或提前減額年金制度之設計。除此之外，對已請領年金者，應有“earnings-test”之限制。
- 有關調降退休所得替代率，其以「十年或十五年之平均本俸」而非「現職所得」（本俸+專業加給）為基礎計算所得替代率，無法呈現所得替代率之意義。
- 政府分攤保費比例由 65%調降為 50%，係正確的。至於費率究竟應該如何調整，應與所得替代率之高低，以及安全準備基金額度高低，併同考量。
- 有關優存款的部分，2011 年的改革，已併入所得替代率合併計算，基本上係正確的。如果當時所訂之所得替代率仍太高，應該重新檢討所得替代率，而非另起爐灶。
- 遺屬年金由「月撫慰金」完全改為「一次撫慰金」，係開倒車，應該維持原來的制度。不過，對得請領月退撫金者之條件，應該更嚴格規範。
- 勞保的部分，並無太大之改變，只是提高保費，降低所得替代率。其不僅未解決「行業不平」的問題，反而讓勞工之退休金縮水，並加重雇主之負擔（雇主分攤比例，未檢討）。至於政府負最低保證收益入法，則是開倒車。目前，政府對勞退、軍公教退撫、國民年金等之保證，已衍生相當多的問題，應該全數取消。同時，此種做法，係以納稅人的錢，去彌補「玩股票」之損失，絕對缺乏其正當性。

表五、官方版退休制度改革方案之評析

公務人員（現職人員）			
項目	現制	改革方案	評析
請領年金年齡	採八五制，六十歲。 三十年以上，五十五歲	年資滿二十五年自願退休者，月退休金起支年齡為六十五歲；年資達三十年以上者，月退休金起支年齡為六十歲。 採九〇制：六十五歲（三十年以上，六十歲）。 ※與（八五制）十年過渡期接軌。 ※警、消及醫護等危勞職務，另作規劃。	*請領年金年齡與退休年齡脫鉤，係正確的。 **惟無論年資多長，或何種職務，請領年金年齡，應該一致：六十五歲。 **應該配合延後增額或提前減額請領年金制度之設計。 **對開始請領年金者，應該有“earnings-test”之限制。

公務人員（現職人員）			
項目	現制	改革方案	評析
調降退休所得替代率	1.以最後在職俸額計算退休金。 2.基數內涵本俸兩倍。	1.退休金計算基準：自民國105年起從「十年平均俸額」逐年調降至110年為「十五年平均俸額」。 2.退休金基數內涵：自民國105年起逐年調降 (1) 兼具新、舊制年資：從本俸兩倍逐年調降至民國109年為本俸一點六倍。 (2) 純新制：從本俸兩倍逐年調降至108年為本俸一點七倍。	**應該先決定所得替代率之「計算基礎」（分母）。 **應該以最接近退休時之現職所得（本俸+專業加給）扣除保費為基礎。 **只要所得替代率確定，不須分新、舊制年資。
費率和分攤比例	1.提撥率：12% 2.負擔比例：65%及35%	1. 提撥率：15%→18%。 2. 負擔比例：50%及50%。	*降低政府之分攤比例，係正確的。 **費率之計算基礎，應與退休金計算基礎一致；即現職所得（本俸+專業加給）。 **費率是否須提高，應配合請領年金額之調整和所得替代率，重新估算。
優惠存款改革	月退休金加計優存利息不得超過75%~95%。	1.配合公保年金化提早停止優存制度。 2.支（兼）領月退休金且具新舊制年資：同已退人員。 3. 臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以9% 為上限。	**公保應與退撫合併。 **優惠存款不宜單獨考慮；應併入所得替代率，一併處理。
遺屬年金	月撫慰金	刪除月撫慰金（保留一次撫慰金）。	**這是開倒車；應該維持現制。
公務人員（已退休人員）			
項目	現制	改革方案	評析
調降退休所得替代率	基數內涵：本俸兩倍。	退休金基數內涵：自民國105年起逐年調降。 對象：支（兼）領月退休金且兼具新、舊制年資者。 方案：從本俸兩倍逐年調降至109年為一點六倍。	**18% 優惠存款的問題，自2012（民國101）年起，已換算成「所得替代率」計算，如當時所訂之所得替代率太高，那應該直接調降，而且與現職人員之改革一致；但分年（例如五或十年）逐步調整。
優惠存款改革	月退休金加計優存利息不得超過75%~95%。	1.民國84年7月1日以前退休者：維持18%優存利率。 2.支領一次退休金者：維持18%優存利率。 3.民國84年7月2日以後退休、支（兼）領月退休金且兼具新舊年資者：自105年起調降至12%，之後逐年調降1%，至109年調降至臺灣銀行一年期定期存款固定利率+7%，並以9%為上限。	**已退休者，既然在退休前所繳之保費，並未包括優惠存款的部分，自然就無「要求給付」之權利。

勞保			
項目	現制	改革方案	評析
投保薪資 (年金?) 計算標準	1.取加保期間最高六十個月平均計算。 2.月投保薪資上限為43,900元。	1.循序漸進，每年增加十二個月至加保期間最高一百八十個月平均計算。 2.投保薪資上限維持不變。	**這是開倒車；如不能與公務人員維持一致，也應該維持現制。 **上限應該提高，與公務人員一致。
投保費率 (不含就保費率1%)	民國98年開辦後，前兩年為6.5%，第三年起每年調高0.5%至104年為9%，其後每兩年調高0.5%至116年達上限12%（目前費率8%）。	依現行費率調整機制於民國104年調至9%，其後每年調高0.5%，至125年達上限19.5%。	**費率之調整應該配合所得替代率，並隨者工作人口與退休人數之變動調整。 **應將自動調整機制入法。
給付公式	依下列方式擇優發給： 1.平均月投保薪資×保險年資×0.775%+3,000元。 2.平均月投保薪資×保險年資×1.55%。	甲案：退休初期維持1.55%，俟領取年金數額累計超過一次給付之次月起，改按原領數額70%發給。 乙案：平均月投保薪資30,000元以下部分以1.55%計、30,000~43,900元部分以1.3%計。	**應與公務人員維持一致。分年逐步提高。
政府支付 責任	政府負最終給付責任並未入法。	1.政府負最終給付責任條文入法。 2.政府擬定撥補計畫，第一年約撥補兩百億元，往後按經濟狀況調整撥補金額。	**這是開倒車。 **勞退、軍公教退撫、國民年金等之政府保證，均應取消。政府應保證最低年金。
基金運用 績效	民國101年精算報告假設為3%。	提高至4%以上。	**這是畫大餅，根本不可能。

參、民進黨版的退休金改革計畫之評析

民進黨版的退休金改革計畫，對於「問題」之診斷，似乎並未比官方版高明；對於所謂「多層次年金」，亦是亂點鴛鴦譜，胡亂配對；對DB、DC，也是張冠李戴，隨便套用。特別是，對財務問題之分析，亦完全採用顧問公司之數據，對其所採用的計算模式，毫未檢視。不過，在改革制度之設計或方案（表六），則比官方版「進步、確實」。

首先，在改革規劃之「整體制度設計」，已顧及社會最關心的「行業不平」問題，而將軍公教和勞工做同步考量。同時，整體制度設計中，除提升基金投資效率，並無意義外，其餘五項，均能切中問題之核心。例如：

- （一）不分行業別，全部將請領年金年齡延後至六十五歲，並設計減額年金與展延年金。

- (二) 檢討各職業別社會保險保費分擔比例。各職業別的社會保險受僱者與雇主的保險費（或提撥金）分擔應趨於一致。這是目前最重要且關係改革成敗，但卻是可能爭議最大的問題。官方版雖有觸及，但只提到軍公教由65：35調整到50：50。其實，問題最大的，在於勞保的10：20：70。因為調整方向，一定是降低雇主的比例，而提高受僱者的比例；其必然招致「圖利雇主」之批評。因此，官方版，刻意迴避。不過，此一比例如不調整，另一勞保關鍵問題，也就是「投保薪資」的提高，必然遭到雇主之誓死反對；勞工要能獲得適當的退休金所得，恐怕遙遙無期。
- (三) 一次給付或年金給付的選擇，明訂最後期限。按退休金制度既稱「年金制度」，表示不應有一次給付。我國應該是日前極為少數（或唯一）有一次給付的國家。一次給付，完全無法發揮保障老年經濟安全的功能，同時因無「風險分擔」的功能，其給付金額，也不足。因此，一次給付之制度，早就應該廢除。
- (四) 年資權利（或所謂的期待權）保留，也是重要、但沒有爭議的問題。
- (五) 最重要的，是財務自動調整機制的入法，不過，更重要的是採何種財務計算機制。如果，採完全準備或如各財務顧問公司，由清算角度之計算模式，那必然帶來災難。

其次，在具體方案方面，就軍公教而言：

- (一) 退撫和公保合併，同時，18%優惠存款利息併入所得替代率考量，係正確合理的改革措施。
- (二) 所得替代率方面，應該先確立其計算基礎，否則，仍引發爭議。
- (三) 年金給付之計算基礎，仍如官方版，以最高的一百二十個月之平均「本俸」的一點七倍為基準，是否合理，應可斟酌。且隨消費者物價指數（CPI+/- 5%）調整，未考慮「薪資」之成長，是否合理？
- (四) 所謂：改革後的新制另立基金，改革前的基金潛藏債務由獲益者及其雇主共同補提撥，不讓過去的債務留給年輕的世代承擔。係屬幻覺，因真有所謂的潛藏債務？。
- (五) 引進“earnings-test”之設計，但其做法應是依其所賺取所得，而扣除其年金金額。

就勞工而言：

- (一) 確立政府負最終保證支付責任，係開倒車的作法。政府之責任，應是保證最低年金，而非保證最低收益率。
- (二) 有關年金之計算基礎，並不明確。但財務之調整方式，則屬可行。

- (三) 職業工人採定額加保。比照國民年金方式繳費，投保薪資固定為基本工資，則是開倒車。如果費率與所得替代率之間，維持「等價」關係，則職業工人和自雇者，可採與受雇者同樣一套標準。
- (四) 勞退基金收益應以「複利」計算，係開倒車，將陷入另一個 18% 的爭議。

表六、民進黨版的退休金制度改革方案

整體制度設計
<ul style="list-style-type: none"> ● 先逐步延長年金請領年齡到六十五歲，再適度延後。勞工退休年齡必須在延後到六十五歲的半路上，為因應人口老化，規劃將請領年金年齡再延後。軍公教人員請領養老年金年齡更須要延後。第一階段先趕上勞工的退休年齡延到六十五歲；接著，與勞工同步再延後。同時，設計減額年金與展延年金各七年，以適應不同職業特性、身體條件、個人生涯規劃的受僱者的需求。減額年金依提前退休年數比例遞減年金額度；展延年金則不再等比例增額發給年金。 ● 檢討各職業別社會保險保費分擔比例。各職業別的社會保險受僱者與雇主的保險費分擔（或提撥金）應趨於一致，分擔比例多寡應進行社會對話。 ● 制度改革應明訂選擇年金給付的最後期限。明訂實施新制的起始點，並給予被保險人一定期限的彈性選擇一次給付，或年金給付的過渡期間。規定被保險人必須於該期限內完成制度選擇，以利財務規劃。 ● 老年給付均應規定保留年資權利。以利不同職業間互轉。 ● 將保險財務自動調整機制入法。隨人口老化、經濟景氣波動，自動調整收支平衡。 ● 提升基金投資效率。
軍公教人員
<ul style="list-style-type: none"> ● 軍公教人員退休金與養老給付合併，並同步年金化。修正「軍人保險法」、「公教人員保險法」改為確定給付制年金。同步將軍人、公教人員退休制度分別整併。 ● 調降軍公教人員所得替代率到 60~70% 間。將軍公教人員 18% 優惠存款利息納入所得替代率計算，並合理化所得替代率。 ● 調整薪俸計算方式： <ol style="list-style-type: none"> 1. 調降年金給付的薪資基礎為本俸的一點七倍。 2. 調降年金給付的平均薪俸計算基準為平均最高投保薪資的一百二十個月為基準。 3. 年金給付的調整應與消費者物價指數（CPI +/- 5%）同步。 4. 年資給付率調整為一年1.4%。 ● 改革後的新制另立基金，改革前的基金潛藏債務由獲益者及其雇主共同補提撥。1995 年軍公教退撫新制實施以來所造成的基金潛藏債務應由已退休者和有舊制年資而即將退休者，及其雇主（政府）共同分擔補扣繳。有一年舊年資者補扣繳一年，依此類推，目的是不讓過去的債務留給年輕的世代承擔。 ● 公部門退休轉任私部門人員暫停年金領取權。軍公教人員退休轉任私部門擔任全職給薪人員，或領取相當於年金給付額度以上之報酬者，直到從該私部門機構離職日起，始恢復其年金或月退休金領取權。

勞工

- 確認政府負最終保證支付責任。屬 2009（民國 98）年年金化之前的債務，應精算其數額，政府訂定計畫分年撥補，於民國 103 年起分年編列預算撥補，其財源來自 18% 優惠利息存款改革與年終慰問金刪減預算移撥。
- 合理化勞工保險的保費與給付：
 1. 投保薪資計算與軍公教人員同步調整為平均最高投保薪資的一百二十個月；並避免高薪低保。
 2. 為因應人口老化趨勢，應將人口趨勢變數納入精算公式中，以利精準推估保險費率。倘若無法維持長期收支平衡，則需調整保險費率，或降低年資給付率，以免造成世代不正義。
- 確認職業工人採定額加保。比照國民年金方式繳費，投保薪資固定為基本工資，並隨消費者物價指數（CPI +/- 5%）調整。
- 勞退基金收益應以「複利」計算。
- 勞退監理會應提升其獨立地位與行政位階，主委與委員應有任期保障。

肆、結語

綜合而言，官方版的改革，在軍公教方面，由於改革方案混亂，同時對關鍵性之制度因素，例如投保薪資、年金計算基礎，含混不清，其財務究竟如何計算？並未有合理之說明。因此，難窺其全貌，而其改革結果，都有設算，但其設算基礎，並不明確。在勞工方面，則是愈改愈糟；除了讓政府可以擁有更龐大之「基金」，可以操縱股市，同時，在政府保證最低收益率下，亦將拖垮財政。

民進黨版，在整體改革方向，相當正確。不過，在具體措施方面，與官方版相同，對關鍵性之制度因素，例如投保薪資、年金計算基礎，含混不清；其財務究竟如何計算？並未有合理之說明。因此，其改革後之結果，難以估算。

最後，無論是官方版或民進黨版所提出的改革規劃案，只有一項是可以確定的，那就是：無論是軍公教或勞工，其最終結果均是「費率提高、退休金下降、基金餘額大幅上升」。因此，真正的贏家，只有「投信」和「商業保險公司」；對軍公教或勞工，以及全體納稅人等，不論是那一個「世代」，都是輸家：

“In many cases, the reforms that emphasize three-pillar systems (with a funded, mandatory DC relying on individual accounts as a second pillar anchor) will lead to **an enormous waste of resources and run the risk of leaving individuals with poor balances in their DC accounts while enriching asset managers.**”¹⁴

【註釋】

1. 黃世鑫，〈保基金破產？公務人員退撫基金破產？都是「精算報告」惹的禍！〉，《新世紀智庫論壇》，第60期，2012年12月30日，頁112-117。
2. 孫窮理，〈【勞保危機】專題系列三：真正被精算的，是「政治」〉，《苦勞網》，2012年11月8日，〈<http://www.cooloud.org.tw/node/71401>〉。
3. 公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第四次精算勞務採購案 精算評估報告書》，2010年3月，頁154，〈<http://www.fund.gov.tw/public/data/07131624071.pdf>〉。
4. 同前註，附錄五，頁186-199。
5. 黃世鑫，〈由金融海嘯和財政危機省思我國軍公教退撫制度財務問題〉，《新社會政策雙月刊》，第4期，2009年6月15日，頁22-25，〈<http://www.taiwansig.tw/images/stories/journal/0906/0906.pdf>〉。
6. 黃世鑫，〈財政懸崖 預算赤字 兩回事〉，《蘋果日報》財經放大鏡，2012年12月31日，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20121231/34739857/>〉。
7. 非我國現行的「國民年金」；我國的國民年金，只是針對「無依無靠、無工作」的弱勢國民，而且給付金額，遠低於低收入戶之社會救助。
8. 比照公務人員委五十階之本俸：34,430元。
9. 比照公務人員簡十四之現職所得：93,750元。
10. 勞退之年金化係以報酬率2%計算，已經高估。
11. E. Philip Davis, *Pension Funds: Retirement-Income Security, and Capital Markets: An International Perspective* (Oxford; Clarendon: Oxford University Press, 1995), pp.5-6.
12. Peter R. Orszag & Joseph E. Stiglitz, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems," paper presented at New Ideas About Old Age Security (Washington D.C.: World Bank, Sep. 14-15, 1999), 〈http://www.ssc.wisc.edu/~scholz/Teaching_742/Orszag-Stiglitz.pdf〉.
13. Winfried Schmähl, "The Public-private Mix in Pension Provision in Germany: The Role of Employer-based Pension Arrangements and the Influence of Public Activities," Martin Rein and Eskil Wadensjö (eds.) *Enterprise and the Welfare State* (Cheltenham[UK], Lyme[NH]: Edward Elgar Publishing, 1997), Chapter. 4, p.106.
14. Franco Modigliani & Arun Muralidhar, *Rethinking Pension Reform* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2004), p.222. ◆