

# 年金改革我們主張正確改革、真實改革、全面改革

鮑瑤鋒

國立暨南國際大學教育政策與行政學系博士班研究生

臺中市大雅區六寶國小校長

## 一、前言

經過一年多的喧擾紛鬧，各級軍公教的無數次遊行抗議，終於立法院臨時會三讀通過《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》。國家年金改革委員會副召集人兼執行長行政院政委林萬億表示，公立學校教職員優惠存款利率調降與歸零，以及所得替代率調降後，估計可節省預算約 6700 多億元，破產年度延後到民國 138 年以後。看似貫徹了執政者的競選政見，也為未來軍公教的退休年金改革開出了一條坦途，可是事實真的如此嗎？

林萬億表示，《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》修法通過包括：退休金計算基準逐步調整為「最後在職往前 15 年平均薪額」、退休所得替代率上限分 10 年由 75% 調降至 60%（年資 35 年）、優惠存款制度調整，以及明定各級政府因教育人員調降退休所得及優惠存款利息所節省經費，應全數挹注退撫基金等。

根據估算，公立學校教職員優惠存款利率調降與歸零，以及所得替代率調降後，估計可節省政府預算 6700 億餘元，節省下來的經費依法全數挹注退撫基金，可讓原先預估將於民國 118 年破產的教育人員退撫基金，破產年度延後到 138 年以後，與改革後的公務人員退撫基金相同，均可再維持一個世代（30 年）財務穩健。

此外，有關公立學校教職員月退休金起支年齡，原行政院版公立學校教職員退撫條例草案，係規劃過渡 10 年延後中小學教師月退休金請領年齡到 60 歲，但對於師範大學 86 級以後的公費生，將無法在過渡期間退休。

另據教育部統計，目前中小學教師平均退休年齡約為 54 歲，平均任職年資為 30 年；初任中小學教師平均年齡從 79 年以前的 22.6 歲，到 100 年以後為 29 歲，考量教師初任年齡隨著師資培育發展延後 7 歲多，立法院審查時將草案所定 60 歲才能領月退休金的年齡提前 2 歲，以減緩對這類教師月退休金請領年齡的衝擊，實務上亦較符合師資培育發展趨勢。

另相關立法改革如育嬰留職停薪期間年資採計、增訂離婚配偶年金請求權、增訂年資保留與跨職業別年資併計機制，以及每 5 年檢討制度設計與財務永續發展機制等，亦比照「公務人員退休資遣撫卹法」創新立法修訂通過。

## 二、追求合理的退撫制度

（一）退休轉任停領月退的情理法--長期追蹤，導正制度偏差

全教總的前身全教會，自民國 98 年開始關心這個問題，從內部決議後開始進行資料建檔，到一年前分別委

請立委提案，幹部也撰寫專欄評論，也登記遊說立委支持及共同召開三次記者會(100.11 及 101.06.及 102.03.)，已經持續做了四年。他們的主張並不分教師或校長，也不分小學到大學，不分軍公教，我們認為在年金改革的關鍵時刻，這個部分宛如是試金石，何況立法院在審查 99 年 101 年 102 年中央政府總預算的主決議，都已一再做出相關的決議，如果政府者一再推託，必將給外界非常曖昧的想像：改革改到自己就停止！選擇式的改革不會讓社會認同，也等於自毀長城；拿軍人和公務人員還沒有同步提案，更是對過去六個月的年金改革準備工作最大的諷刺。

#### (二) 私校特殊，必須列為優先

私校是特許成立的學校法人，戒嚴時期甚至一度要有特定背景才能獲得興學，自解嚴以來又因重視國民受教權高於國家教育權，所以民國 88 年教育基本法第七條甚至訂有獎勵協助補助自由興學等條文，私校固然不是營利事業，卻受政府特別監督，政府也必須編列不特定金額給予獎補助，以學校運作經費而言，不少學校來自政府補助已超過歲入百分之十或每年三千萬元以上，甚多未來十二年國教的無條件免學費，更使私立高中職入學障礙大為降低，大大有利其招生與經營。如果目前公務人員退休法第二十三條規範退休人員轉任政府出資達百分之二十以上的財團法人時，尚且停領全部月退，則對公部門領取月退休金的受雇者轉任私校，自有必要給予停領局部月退之必要。

#### (三) 社會保險，須有分配正義

我國公教人員，除私校教職員外，其職業退休金為社會保險模式，建立在跨代互助，一如全民健保，社會資源有限，所繳保費——來自納稅人款項的撥繳，是珍貴而稀有的社會保險的繳費，被保險人有請求權，但不代表可以浪費或分財產，正如不應到了每月月底就要去把健保費的價值刷回來一樣，況且社會保險常隱含著潛藏不足，需要後面的世代繳更多稅收及保費來彌平。如果退休後還能做一份全職工作，則將給付暫停，留給老邁時的自己，以及其他真正需要的人，彰顯的是分配正義，況且現行公教人員退休相關法律都早有停領規定；如果是個人儲蓄，特別是個人帳戶，就沒有停領規定。

#### (四) 借鏡國際，逐步建立規範

社會保險的老祖宗——德國，其公務人員保障法對於德國公教人員的退休金，在退休後仍從事生產時，其退休金有所減發，減發最高為八成，也就是甚至連他平時自繳比率也減到，值得注意的是：並不限於退休後到私立學校服務，換句話說，如果連和政府有特殊關係的私校都不能有所規範，臺灣何時才會有更加合理的總體資源分配？

#### (五) 減發對象，必須循序漸進

有人質疑，勞保也是社會保險，為何沒有列入退休後轉任停發限制？社會保險模式的月退，有給付率，有

絕對金額，以目前我國勞保年金還是多數受雇者的唯一養老財源時，其絕對金額尚且與基本工資相差無幾，和國人低收入戶每人收入差不多，如果因為領勞保年金而還有工作，就予以立法停發，則有違社會公平及勞保立法意旨，所以連同公部門退休後到私立學校以外的地方工作一樣，應該是下一個階段再檢討的事情，至少等私部門的退休所得有所提升的時候(例如勞退新制實施 15 到 20 年之後)。

#### (六) 不當評鑑，催化此波轉任

近年來這一波轉任私校，和教育政策相關。教育部的校務評鑑，教授掛名的論文發表及正教授專任人數，在評鑑中佔有相當分數，年輕學人無法和資深教授比。對學校來說，聘請從公校退下來的教授有許多方便，甚至在評鑑時還可能因為學術界尊老倫理而獲得優勢，然而在校園中形成生態扭曲所在多有，老教授靠的是人脈與過往聲望，對於教學和研究(尤其是教學型大學)其實已逐漸力不從心，影響學生受教權益，這些人員在以副教授以上為主體的教評會中，又逐漸取得主導，衍生近親繁殖的新問題；資深退休轉任者和學生輩搶飯碗，形成另一種掠奪。

#### (七) 挖角借將，寬於商場法則

公立高中校長轉任風氣，不亞於教授，稍具名氣者最近十年轉戰私校，有如過江之鯽，在教育圈階梯式的生涯發展思維下，到了所謂第一志願學校之後，絕大多數校長的下一步

完全沒有往社區高中提升其水準的考慮，這是因為制度在導引他：轉任其他公立高中，不但好像有自我貶抑的味道，更重要的是：仍然只有一份薪水，但是轉戰私校有更豐厚的待遇，而退休金可以照領，甚至地方教育局長副局長通通「以身作則」帶頭跳槽，其中的分際豈能不做規範？

#### (八) 建立規範，才是文明社會

停發月退，是兼顧當事人工作權和社會分配正義的做法。每個人在退休後的生產力並沒有立即消失，所以一定程度的兼職可以是良性人力運用。因此我們很早就提出，最適當的模式就是：在職時以辦理借調進行公私部門人力交流，退休後則尊重其兼職，這些都不會有停領月退的問題，但是如果退休後擔任私校的全職工作，也不必被社會公審，只是在新職所領薪資達到其退休前薪資的一定比率金額以上時，暫時停發其一定比率的月退休金(月退休所得低於基本工資 1.5 倍者不予停發)，等到原因消失後恢復發給，這樣的設計，反而可以讓當事人在退休後要貢獻所長時可以有所選擇，有所依循；對退休制度，也是一個維護分配正義的做法。

### 三、目前退撫制度改革的亂象

#### (一) 未對目前退撫基金採取斷然措施

包括公校教師與軍人在內的公務人員退撫基金，其收支不足已是迫在眼前，破產年度更是遙遙在望，行政院目前的方案是採取救亡圖存的方

式，一方面減少給付，一方面讓新進人員和現職人員持續繳進大水庫。但根據銓敘部 4 月 11 日新聞資料，改革方案最多只能延緩破產 6 年，這對於民國 84 年以來的純新制人員而言，意味著除了多繳付之外仍然沒有改善多少，對民國 90 年開始任職者而言，到了他可以退休時，仍然沒有錢可以付給他退休金，可見政府版採取的減少給付措施，對於新制人員不是減少給付，而是造成更多年輕世代領不到錢，相較之下，在野黨提出的方案比較具有斷然處置的精神，「分段救、分段改」，比較合於世代公平。

## （二）破壞法制和信賴

對於新制儲金的給付，目前在退撫基金管理條例第八條有明文規定：「退撫基金如不足支付時，應由基金調整費率或由政府補助，並由國家負最後支付責任。」這中間的順序很清楚，並且沒有一個字提到打折給付，但是政府版的主張卻是優先打折給付，再要求新世代捐血(提高費率且持續加入)，明顯違背當年法制建構的順序及承諾。此外，月補償金是當年入法的規定，是在建制新退休制度時明文入法的補償條件，現在官方以「已達成實施退撫新制」為由，強行取消，完全是過河拆橋，不僅對當事人極為不公，且有欺騙當年立法院之嫌。

## （三）整死新人，苛待中青代

對未來世代的友善原則，在官版年金方案中完全背棄。新進人員三層制的中間那一層確定給付制，繳錢給

資深者領，卻最多撐到民國 138 年破產。換句話說，號稱大改革，卻要新進人員乖乖提供破產前的這 23 年領用，完全是整死新人。

以往的輿論偏重於對公保優存的質疑，這次為了救基金，竟不惜對純新制直接打八五折，對於國 84 年以後任職公教(純新制)的中青代非常不公平。由於基金 20~23 年後仍會破產，屆時勢必會再改一次，如此大的不確定感懸在所有當事人身上，沒有停損點，看不到未來。有人認為所有改革，剛好給這些純新制人員領不到退休金。

## （四）推卸成本給受雇者

一月份所提方案中，主政者原本企圖將新進人員的三層都改為 50% 由受雇者負擔，經過基層反應後，公保部份的分擔比率不動，在職人員改為職業退休金部份由個人負擔 40%，但新進人員的職業退休金則在 40%~50% 之間，也就是當事人若第三層(確定提撥制)選擇繳到費率最高 5%，則整個職業退休金費用的一半將成為新進人員負擔(詳細算式本會另行提供)，主政者要求公教新進人員負擔公保三成五職業退休金一半，已超過勞保勞退的相對標準，也就是政府責任竟然少於一般雇主！若當事人不提撥第三層(確定提撥制)，則政府竟然可以提撥少於私校退撫的「政府加上學校」的提撥額數！趁機減少雇主(自己)責任，莫此為甚！

### （五）任意訂定給付標準

過去 17 年，同樣用「本俸×2」當標準在繳費，給付時原本也是規定用「本俸×2」當基礎，現在有人打八五折、有人打九折、有人不打折，理由竟然是還看薪資結構，完全違背學理和原始設計，製造新的不公。這樣做，從另一個意義上來換算，就是過去公務員和中小學教師的費率變成近 16%，教授則為 11.8%，方案完全不能服人！若論薪資結構，白領高薪者可以主張：目前勞保最高保額也是遠低於他的薪資(就像教授的本薪在全薪中比較低)，對他不公，因此他不能被打折，但實際勞委會決定要求保額高於三萬元的一部分要打折；教育部對於高保額的教授不打折，勞委會是對於中低保額者不打折，兩者思維完全衝突。還有，統一用本俸當繳費基準的公保，給付並沒有看對象打折，為何用「本俸×2」的退撫，就要看對象打折呢？

### （六）八五制和公保優存成為假議題

由於大大減少退休金，將來會有一定比率的中小學教育人員，即使到了八五制仍然不退休，而對於越來越多 30 歲才考上公校教職的人而言，60 多歲才會達到 30 年，目前的八五制不是一個好的解決方法，它將惡化了原來就因少子化而近乎窒息的師資培育，甚至使新陳代謝斷流。而新訂基本薪額八成的天花板，將使公保優存名存接近實亡，卻留一個污名在社會上，繼續成為相罵本。公保年金在公教部分設計得十分微薄，給付率低，且一旦領取就要被算入替代率中，必然逼使大家選擇一次給付，自行理財。

### （七）無法制止近年搶退

由於新方案沒有設計出生命共同體的補繳制度，所以早退早領、先領先贏的現象十分明顯，本次改革加深這種趨勢，馬上搶退者可以得到「公保優存暫不降低、基數內容暫不打折、計算基準暫不降低、月補償金暫不縮水」等好處，等於是在鼓勵大家立刻離開，繳費群和領取群的對立感越來越深。

### （八）未依法制強弱來決定改革方向

公保優存的正當性一直被爭議，其法制強度也較弱，而月退休金則強度較強(經過立法院立法)，這才是當事人主要的依賴。本次改革自訂替代率已是屬於後加的公式，這公式八年來連改三次，公式都不同，公信力脆弱，本次方案對兼有新舊制者而言，法定月退金砍一大刀，公保優存砍一點留一點，沒有從法制強弱依序檢討。純新制人員即使沒有公保優存之下也砍得很深，但其實根本很可能領不到(特別是民國 90 年以後任職者)而且即使這次改過了，將來一定還會再改，如何教人心安？如何教人心服？

官方明知公保優存的合理性和月退金相比顯然不同，後者的安定性是經由法律去確立的，但此次改革官方採取「東改一些、西改一些」的方式，留下部份優存，但個人總減少金額都超過公保優存利息，如此迴避，增加社會的困惑，無法解決被污名的公保優存爭議。

## (九) 連承認錯誤都不願一步到位

民國 100 年 2 月版的優存案顯然有錯誤：「袒護主管」！但在這次改革中，主政者的版本竟然只認錯一半；仍然不願改正 100 年 2 月版的錯誤，只願對新的退休人員改用新方案，這種將錯就錯的心態，掩護了某些過去的得利者，比不改革還要惡劣。

## (十) 績效免責任

管理委員會完全由官方主導，卻不用負責任，銓敘部長兼管理委員會主委，角色根本衝突，績效和定存利率比高低的作風完全沒變。未來三層年金中的確定提撥制，還是要交給這種官方獨佔的機構管錢，實在毫無道理，到目前官方未提出任何對基金管監機構改造的修法版本。

## 四、結語---合理的建議

## (一) 短期策略：漸近式的改革軍公教優惠存款制度

公務人員退休撫卹制度自民國 84 年 7 月 1 日進行第 1 次改革，由過去完全政府編列預算的恩給制，改由政府與公務人員共同提撥的確定給付制，所以，之後新進人員已無優惠存款制度，但具有舊制年資者仍適用優惠存款，因此具有新舊過渡期間年資者，如選擇領取月退休金，其公保養老給付之金額，將可存優惠存款利率 18%，才會造成退休所得替代率超過 100% 的不合理現象。但銓敘部 102 年的年金改革已沒有這種現象，因此，

建議依照新制退休制度的精神，公保養老給付之優惠存款利率，不分已退休或未退休，應逐年調降至金融機構定期存款 2 年期利率水準，所節省之優惠存款利息，則轉入退撫基金，作為提存潛藏負債之準備。至於調降幅度，則由國家年金改革委員會共識後決定。而對於選擇領一次退休金者，人數不多，金額不多，屬於較為弱勢族群，並無退休所得替代率之問題，建議仍繼續適用原優惠存款利率，以保障其老年生活的社會安全制度。

## (二) 中期策略：國家三層年金制度的改革

## 1. 第一層基礎年金年資相互採計

不管國民年金、農民保險、軍人保險、勞工保險、公教人員保險、勞工退休基金、私立學校退撫基金及公務人員退撫基金，皆有其時代背景和特色，年金改革不是齊頭式平等，而是要採取立足點的平等，讓各個基準年金能整合在一起，年資相互採計，於條件成就時，分別提領年金，以創造較高的收益，分享成果，才不會有世代不平、及社會對立的現象。

## 2. 第二層退休金制度改為確定提撥帳戶制

目前勞工退休基金分為舊制（由事業單位提撥）及新制（個人帳戶制，雇主提撥 6%，個人可相對提撥 6%，但大部分並未提撥此部分）；軍公教退休基金則採確定給付提撥制，每月提撥 12%（政府負擔 65%，個人負擔 35%）；私立學校教職員個人帳戶制（教職員撥繳 35%、學校儲金準備專戶撥繳 26%、私立

學校撥繳 6.5%、學校主管機關撥繳 32.5%)。建議不分身分別全部採用個人帳戶制，如此，每個人都有退休金的保障，也沒有退休基金破產的問題。而且勞工個人提撥部分應採強制性，使其個人帳戶達到 12% 的退休金保障，而且是可攜式的個人帳戶，即不管工作不管如何轉換，這個帳戶永遠只跟著走，因此更有利於公私部門人才的交流。

### 3. 第三層設立延後課稅退休金帳戶

參考美國政府國稅條例第 401(k) 條，這延後課稅退休金帳戶，由政府提供租稅優惠，鼓勵人民為退休作準備，由雇主申請設立後，雇員在不超過上限額度範圍內，每月可提撥某一數額薪水（薪資的 1%~15%）至其退休金帳戶，由雇主挑選合作的金融業者，發行投資計畫，每個計畫至少要提供 3 種不同風險及報酬率的商品，包括基金、保險商品、自家公司股票、保本商品等等，再由勞工依個人喜好，從中選擇投資標的。目前每個計畫平均提供 5 至 15 個標的供計畫參與者挑選。此退休金投資，必須自負盈虧，政府不保證收益，也少去了政府的財政支出負擔，如此，除可擴大金融市場的規模，長期投資亦可提高操作績效。

#### (三) 長期策略：成立國家年金管理局及國家年金理公司

目前國民年金主管機關為衛生福利部（國民年金監理會），並委託勞動部勞工保險局與勞動基金運用局辦理國民年金業務及基金投資運用業務；勞工保險與退休基金主管機關為勞動部（勞動基

金運用管理局）並投資運用，另由勞工保險局收支及管理；公教人員保險準備金主管機關為銓敘部（公教人員保險監理委員會）並委託臺灣銀行辦理收支管理及運用；軍人保險主管機關為國防部（後備司令部）並業務委託臺灣銀行辦理；公務人員（軍公教）退休撫卹基金由公務人員退休撫卹基金監理委員會負責監理業務、另由管理委員委員會負責收支、管理及運用。

各年金監理、管理及運用，分別隸屬不同的主管機關及管理機關，出現多頭馬車現象，操作缺乏彈性，投資專業性不足，建議將國民年金、勞工保險、勞工退休、公教人員保險、軍人保險、公務人員退休撫卹基金之管理及監理，整合成立國家年金管理局，隸屬行政院；至於國家年金運用，建議成立公法人之國家年金資產管理公司，或交由民間專業資產管理公司，由專業經理人來投資及運用，以提升經營績效。如以國家年金總規模約 4 兆 646 億元（截至 105 年 3 月底止之勞動基金規模 3 兆 346 億元、國民年金 2,271 億元、退撫基金 5,598 億元、公保準備金 2,431 億元等等），只要提高報酬率 1%，則年收益提高 406 億元，以此類推，如能提升 5%，則將增加收益 2,030 億元。以專業團隊的力量，發揮最大的績效，不僅可以減少潛藏負債，更可為國家經濟發展提供資金，創造更高的收益。

以上三個策略亦可同時進行，希望能夠跳出框架，不要製造社會階級對立，以健全國家財政、促進經濟發展、增進社會安全、為人民謀福利，共創國家繁榮富裕，人民安居樂業。

### 參考文獻

- 賴東亮(2016)。年金改革建議。取自<http://talk.com.tw>
- 公共政策網路參與平臺(無日期)。年金改革建議方案。取自<http://join.gov.tw>

