從英美教師罷工事件看臺灣公教年金改革之對策

戰寶華
國立屏東大學教育行政研究所副教授
鄭文惠
國立屏東大學教育行政研究所博士候選人

一、前言

因為退休金給付方式的新變革，致使包括教師、公務員、警衛隊、職員等公共部門工作人員發動大規模罷工，雖然英國政府表示 75%的公務員沒有罷工，但其教育部表示，在英格蘭和威爾士（England and Wales）有約一半（超過 11,000 所）的國立學校受到罷工影響（BBC News, 2018, March 11），甚至罷工風潮也吹進大學校園，讓許多大學部與研究所之課程嚴重落後，只因新退休金給付方式會讓教職員每年損失約 10,000 英鎊之訊息溝通不良（The Guardian, 2018, February 23）。無獨有偶，美國西維吉尼亞州 3 萬多名教師與員工亦因低薪而罷工抗議（Hauserfeb, 2018, February 23）。雖然罷工權是為保障勞工爭取勞動權益而存在之基本權力，但行使與否或如何行使，仍需兼顧工作專業倫理與學子受教權益，不能只圖短期震嚇效果展現，而忽視長期無形價值減損。

臺灣於 2017 年亦適逢年金制度變革，公教人員之退休後的福利，確實受到不小之影響，但是臺灣面對出生人口數量驟降、經濟欲振乏力、銀行常態低利、薪資停滯不前的大環境不利條件，致使以前看似合理之退休金制度，目前卻變成政府財政龐大資金缺口與無比沉重負擔，倘若不思變革，自 2020 年起，將會有退休基金陸續出現無力給付之違約危機，因此適度變革乃是迫在眉睫（陳建仁，2017），但大眾是否具備共識、願意支持變革，則是政策改革能否順利推動之關鍵因素。

事實上，預期（expectation）在凱恩斯經濟學中，具有舉足輕重之影響，然而預期不是面向過去、而是朝向未來之思維，雖然目前之預期取決於現況與過去情形，但當未來實現之回報改變，資本積累與就業水平亦將隨之變化，因為未來的不確定性將對短期或長期之經濟行為產生決定性的影響（Keynes, 2013）。de Carvalho（2015）亦指出，感知不確定性意味著人們試圖採取預防措施，雖然植基於猜想與有限資訊之預期，可能導向偏差之決策過程，但承認信心之作用以及信心狀態的變化，則是扭轉未來情勢之關鍵因素。因此如何保持信心與蒐集正確資訊，實為面對不確定未來之不可或缺之重要資產。

有鑑於此，本研究藉由文獻與內容分析，探究臺灣年金改革之核心原因與潛藏問題，並進一步分析其可能衍生之影響，期能思考妥適的因應及解決之道，並作為研究者後續研究之前導探索。

二、文獻與情境回顧

(一) 臺灣人口變化趨勢

依據內政部戶政司之歷年人口統計資料顯示，臺灣自 1958 年總人口數量突破一千萬（10,039,435 人）到 1989 年突破二千萬（20,156,587 人），32 年間人口數量增長 100%，若按照相同成長率，至 2021 年，臺灣總人口數應突破四千萬大關，然而 2017 年總人口數量實為 23,571,227 人（內政部，2018a）。易言之，臺灣人口數量於過去 29 年間，僅增長 17.86%，而人口增長減緩亦間接顯示人口結構逐步趨於老齡化社會。

相對而言，1958 年之粗出生率為 41.7‰以及新生兒人數有 413,679 人，時至 1989 年，粗出生率降為 15.72‰以及出生數亦降為 315,299 人，到 2017 年，粗出生率僅為 8.23‰以及出生數亦僅有 193,844 人（內政部，2018b）。易言之，60 年來，粗出生率銳減至僅剩 1/5，即使從 100 學年度（2011/08-2012/07）開始，政府大力推動五歲幼兒免學費與生育津貼政策後，粗出生率亦僅曇花一現地於 2012 年增加為 9.86‰，之後盤旋下降至 2017 年之 8.23‰。事實上，新生人口數攸關未來勞動力供給與退休基金提撥人口數量，當出生率銳減，意謂未來工作人口與退休基金提撥人口數量將呈現不足，其應對方式不外乎是提高提撥率、或是降低給付率，否則將面臨入不敷出之困境。

(二) 臺灣公教年金改革概述

立法院於 2017 年 6 月 27 日與 29 日分別三讀通過《公務人員退休資遣撫卹法》及《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》，除了育嬰留職停薪、請領退撫給與權利等條文自公布日施行外，其餘條文自 2018 年 7 月 1 日起實施，同時上述兩項法規亦依序於第 93 條及第 98 條明訂 2023 年 7 月 1 日以後之初任人員，其退撫制度由主管機關重行建立及法律訂定（公立學校教職員退休資遣撫卹條例，2017 年 8 月 9 日；公務人員退休資遣撫卹法，2017 年 8 月 9 日）。因此，國家年金改革委員會（2017）即指出，兩者修法皆採取階段性變革思維，目前以解決財務危機為主要考量，未來則是預計為新進人員重新規劃退撫制度。

事實上，臺灣公教人員之退撫制度已於 1995-1996 年依序由恩給制改為儲金制，雖然皆屬確定給付制（defined benefit），但以往是由政府逐年編列預算給付，而 1996 年後，皆採用提存準備機制以由退撫基金給付，亦即由參與人員與政府雇主依法定比例事先按月提存累積於基金之中（王儷玲、林盈課，2011；銓敘部，2017）。而 2017 年之公務人員與公立學校教職員退撫相關條例修法，多採用一致性標準，故以公立學校教職員退休為例，作為陳述之基礎。其中，退休條件包括屆齡退休、符合條件自願退休、彈性自願退休、身心失能命令退休等。退休金給付皆設有過渡期間指標數，諸如，退休所得替代率、退休金計算基準、優惠存款利率、退休金

起支年齡等，皆是以 10 年時間過渡，逐年調降退休所得替代率 1.5%，直到 2029 年之年資 40 年 62.5%及年資 25 年 45%等範圍；退休金計算基準由 2018 年之 5 年平均薪額，逐步增加至 2029 年度之 15 年平均薪額；支兼領月退金者自 2018 年 7 月起優惠存款利率減半，到 2021 年 1 月歸零；高中以下校長與教師之月退休金起支年齡皆為 58 歲，但其餘教職員則自 2018 年之 58 歲逐步遞增至 2032 年之 65 歲。然而制度變革也設定最低保障金額以兼顧人道關懷與弱勢保障，亦即原月退休總所得低於最低保障金額者，維持原金額。易言之，優存利息加月退休金之總額低於 32,160 元，則維持原所得，以保障基本生活水平（公立學校教職員退休資遣撫卹條例，2017 年 8 月 9 日；教育部，2017）。

此外，此次修法調升法定提撥率為 12%至 18%，但將由行政院會同考試院，定期依財務精算結果，適時檢討調整實際提撥率，而繳費分擔比率仍維持政府分擔 65%之比例，且年金改革中所節省之經費，全數挹注退撫基金。且日後已審定退休所得後，不再依現職待遇調整而重新計算，但月退休金給付標準則會由行政院與考試院，依據未來人口成長率與平均餘命、國家財政收支及經濟成長狀況、退撫基金投資績效、物價水準等指標而權酌調整（公務人員退休資遣撫卹法，2017 年 8 月 9 日；銓敘部，2017）。期能藉由提高提撥率、降低給付額、延後支領年齡、重定合理退休所得替代率、廢止不合時宜相關機制，以達到開源節流之變革目標。

(三) 退休金給付方式與衍生思維

退休金給付方式大致可分為確定提撥制（defined contribution）與確定給付制（defined benefit），前者係指依據退休條款，由雇主與員工固定提撥約定之金額至退休基金，以利未來退休時將基金獲利與孳息給付予退休之員工，但最後退休金給付之金額則無法確知，其結果完全植基於歷年提撥數額與投資獲利；後者則是依據雇主承諾，亦由雇主與員工提撥固定金額至特定基金，但員工未來退休時，可獲得契約明定之特定數額的退休給付，但雇主將承擔長期財務負擔與投資風險（Bertocchi, Schwartz, & Ziemba, 2010; Munnell, Aubry, & Crawford, 2015）。Poterba、Rauh、Venti 與 Wise（2007）研究指出，以往公共與私人部門之退休金給付方式曾經皆是以確定給付制為主，但在過去的二十年中，私人部門之退休金給付方式已經明顯改變成確定提撥制，而且私人部門之確定給付制計劃幾乎都比確定提撥制計劃，產生較低之平均退休財富積累，因為員工可以在不同的投資選擇中分配資產。Merton（2014）則指出，從確定給付制轉向確定提撥制，是將投資風險從組織轉移給員工，其潛藏未來出現重大危機之可能性。但 Mohan 與 Zhang（2014）亦指出，依據美國公共基金調查結果，大多數確定給付制計劃皆存在資金不足之困境，且資金缺口持續擴大。

然而歐美許多國家早已採用世界銀行於 1994 年提出之養老金三大支柱系統的概念，讓退休者並不完全依賴

退休金給付，以期能更周延設計整體性之退休養老的社會安全體系（World Bank, 1994）。Du、Muysken 與 Sleijpen（2011）指出，分別由集體和個人儲蓄類累積的第二和第三支柱，能夠在老齡化社會中提供更好之解決方案。Giarini（2009）則認為，面對平均餘命逐年增加之老齡化社會，傳統三大支柱系統之觀點，恐需再逐步增加退休業餘就業收入之第四支柱的可能性，亦即在強制性基本生活水平維持之國家保障養老金，作為第一個支柱的基礎上，結合部分強制性職業退休提撥機制，以及個人資產與保險之儲蓄收益，作為第二、三個支柱的支持下，再加上兼職報酬之生產性活動的津貼，作為第四個支柱以補充前三個支柱。因為在健康提升、終身學習、生命週期延長之環境中，強化兼職工作不僅可以扭轉退休者是社會累贅之負面印象，亦能有效促進經濟發展與內外財務健全。

三、影響與對策

政府透過年金改革，期能解決退撫基金財務缺口以及消弭世代落差剝奪疑慮之問題，又能兼顧公教退休人員穩定生活之保障，但是面面俱到之方法難尋，政策效果可能尚未顯現，卻須先面對因為預期未來所得減少而產生目前消費意願下降之遞延效應，對總體經濟、消費支出、相關產業造成之衝擊（賴偉文，2018）。事實上，經濟發展與公平正義皆非常重要，但各有其成本效益結構，倘若無法兼顧而要二擇一時，即必需盡量降低反作用力，因為物質不滅定律讓機會成本與外部成本，往往會以出乎意料之形貌呈現或移轉，亦即經濟學諺語提到「天下沒有免費的午餐」（There is no such thing as a free lunch.）之意涵。爰此，茲簡列可資思考之對策如下：

(一) 強化訊息透明以消除資訊不對稱之副作用

建構退休資產是一個複雜之過程，將隨著薪資收入、家庭成員、工作樣態、健康狀況、個人選擇以及獲利波動等因素而變化，因此政策制定者必需知曉退休條款之些微變革，皆對退休生活具有重大影響（Butrica, Iams, Smith, & Toder, 2009），是以政府應該提供正確完整訊息以便參與者能夠評估變化影響，以利預行自我判斷抉擇。

(二) 慎選投資標的以提高基金獲利率之實現性

此次公教人員年金制度改革，皆仍屬確定給付制之儲金準備制度，亦即政府依舊承擔長期財務負擔與投資風險。雖然如何操作基金投資組合是技術性的細節，但仍應遵循投資組合理論，亦即從收入角度界定，選擇風險資產與無風險資產之混合平衡，並可隨著時間推移而自由轉換，以優化實現投資目標的可能性（Merton, 2014）。易言之，避免讓退撫基金成為穩定股市之政策操作工具，而是應該投注更多心力於如何穩定提高基金投資組合之長期獲利率，始能獲得更多社會支持度。

(三) 建構社會共識以形塑三支柱系統之認同度

Merton（2014）指出，一個優良的退休給付框架是將收入分成：最低保證收入、保守靈活收入、所需額外收入等三類，其中，最低保證收入即是藉由政府福利措施，以保護退休人員免受長壽風險、利率波動以及通貨膨脹之衝擊；保守靈活收入乃是藉由退休年金措施，以提供可資靈活使用之保守安全的額外收入；所需額外收入則是藉由個人儲蓄措施，以實現較高退休收入之期望與滿足預期生活水準之目標。其想法及做法與歐美國家退休金體系之三大支柱系統不謀而合（Du et al., 2011）。易言之，政府宜宣揚三大支柱系統之思維，逐步建構理應自我累積足夠退休資產之大眾共識，以修正完全依賴政府退撫基金之盲點。

(四) 著眼正向效益以蓄積正循環功能之方程式

公教人員年金制度改革或許會導致延後退休申請之人數增加（鄭惠仁，2017 年 6 月 29 日），甚至降低工作投入熱誠與意願。但是魚與熊掌不可兼得，取捨之間更顯智慧，公教人員應以永續服務、無私奉獻為宗旨，參酌美國第 35 任總統約翰·甘迺迪（John F. Kennedy）於 1961 年演說中指出「不要問國家可以為你做什麼，你應要問自己可以為國家做什麼」（Ask not what your country can do for you; ask what you can do for your country.）之精神（Kennedy & Sorensen, 2007），因為只要社會大眾之規範價值趨於一致，即能展現情感承諾與行動連結，以促使組織公民行為之貢獻，永續發揮價值提升之無形影響力（Popper & Lipshitz, 1992）。易言之，公教人員應著眼整體國家社會之正向效益，深化自我規範價值，讓組織承諾發揮正向循環之強大功能。

(五) 提振信心作用以扭轉負能量蓄積之抑制力

雖然因為預期心理會使目前消費出現抑制或延緩之情形，但此次年金改革已採取過渡期之緩進配套措施，期使能讓因應不確定性之預防措施，在資訊透明完整之情境下，不致出現過度影響決策之結果，同時聚焦於信心提升，以利於逐步扭轉未來情勢（de Carvalho, 2015）。易言之，提振信心以落實政策，讓未來不確定性降至最低，以使限縮消費支出與移轉資本累積之情形，迅速找到動態平衡點，減少對未來經濟行為之影響。

四、結語

為達到永續經營之承諾，年金改革乃是必要之措施，因為個人損益事小，但國家社會之效益，絕不能等閒視之，所以於個人權益降低、成本增加之時，更需關注社會正義之伸張與效益之延展，諸如，公教人員在職期間涉貪污瀆職或假借職務權力犯罪，既使先行退休離職後經判刑確定，將剝奪或減少給與，且已支領部分亦將追繳，對提高行政廉潔度與行為端正度絕對有正向助益。此外，退休後再

任政府機關、行政法人、政府捐贈之財團法人及轉投資公司、或私立學校之職務，每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，將停領月退休金，對提升職涯工作機會與新進人員比例亦應有不小幫助。

因此針對尚未釐清之部分，可以透過科學分析與理性溝通以實事求是，盡力發現盲點以妥適思考解決之道。同時亦可運用創新思維規劃未來於 2023 年 7 月 1 日為初任人員建立之新退撫制度，權衡採用確定提撥制之觀念，增加員工自行配置資產之參與選擇權，並建構三大支柱或四大支柱之社會共識，結合各類可資運用之資本，共構穩健之退休保障制度。易言之，個人亦需為自己偏好之退休生活型態與水準預作規劃，不能完全依賴國家與公部門之財源挹注，因為跨期消費傾向與消費對財富彈性皆因人而異，所以學習為自己人生負責之紀律態度，以及培養為難題思辨分析之抉擇能力，應是不容推託的自我認知與管理。

參考文獻

■ 內政部（2018a）。村里鄰戶數及人口數。**歷年全國人口統計資料**。取自https://www.ris.gov.tw/346;jsessionid=7992022C26FB13B000174591FDEDDB45

■ 內政部（2018b）。出生數及粗出生率。**歷年全國人口統計資料**。取自https://www.ris.gov.tw/346;jsessionid=7992022C26FB13B000174591FDEDDB45

■ 公立學校教職員退休資遣撫卹條例（2017年8月9日）。

■ 公務人員退休資遣撫卹法（2017年8月9日）。

■ 王儷玲、林盈課（2011）。我國退休基金管理制度之研究。研究報告 RDEC-RES-099-022。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

■ 國家年金改革委員會（2017）。公教人員退撫制度修正重點。取自https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=F33873F3FF13A38E

■ 教育部（2017）。**公立學校教職員退休撫卹條例草案**。取自https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=4F8ED5441E33EA7B&sms=B69F3267D6C0F22D&s=D1B178E27A03CA96

■ 陳建仁（2017）。**國是會議全國大會開幕典禮召集人逐字稿**。臺北市：總統府國家年金改革委員會。

■ 銓敘部（2017）。**公務人員退休撫卹法草案總說明**。取自http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/38-5249/Documents/公務人員退休撫卹法(年金改革)草案(106.2.23函陳考試院版).pdf

■ 鄭惠仁（2017年6月29日）。年金改革影響？南市教師放棄退休人數再增。**聯合報**。取自https://udn.com/news/story/7326/2554371

■ 賴偉文（2018）。年金制度改革對總體經濟及勞動市場之影響。**經濟前瞻，175**， 32-37。

■ Buber, M. (1970). I and thou. In H. Ozmon (Ed.), *Contemporary critics of education* (pp.43-50). New York: Haper & Row.

■ BBC News (2018, March 11). *UK public sector strikes: Key points*. Retrieved from http://www.bbc.co.uk/news/uk-13957122

■ Bertocchi, M., Schwartz, S. L., & Ziemba, W. T. (2010). *Optimizing the aging, retirement, and pensions dilemma*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

■ Butrica, B. A., Iams, H. M., Smith, K. E., & Toder, E. J. (2009). The disappearing defined benefit pension and its potential impact on the retirement incomes of baby boomers. *Social Security Bulletin*, *69*, 1-27.

■ de Carvalho, F. J. C. (2015). Keynes on expectations, uncertainty and defensive behavior. *Brazilian Keynesian Review*, *1*(1), 44-54.

■ Du, C. C., Muysken, J., & Sleijpen, O. (2011). *Economy wide risk diversification in a three-pillar pension system. Maastricht University*. RM/10/055. Retrieved from https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1609492/guid-388411b1-b158-426c-948a-275f856ccb38-ASSET1.0

■ Giarini, O. (2009). The four pillars, the financial crisis and demographics-Challenges and opportunities. *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice*, *34*(4), 507-511.

■ Hauserfeb, C. (2018, February 23). West Virginia teachers, protesting low pay, walk out. *The New York Times*. Retrieved from https://www.nytimes.com/2018/02/23/us/west-virginia-teachers-strike.html

■ Kennedy, J. F., & Sorensen, T. C. (2007). Ask not what your country can do for you. *Guardian News & Media*. Retrieved from https://www.theguardian.com/theguardian/2007/apr/22/greatspeeches

■ Keynes, J. M. (2013). *General theory of employment, interest and money*. Cambridge: Cambridge University Press: For the Royal Economic Society.

■ Merton, R. C. (2014). The crisis in retirement planning. *Harvard Business Review*, *92*(7/8), 43-50.

■ Mohan, N., & Zhang, T. (2014). An analysis of risk-taking behavior for public defined benefit pension plans. *Journal of Banking & Finance*, *40*, 403-419.

■ Munnell, A. H., Aubry, J. P., & Crawford, C. V. (2015). Investment returns: Defined benefit vs. defined contribution plans. *Issue in Brief*, *15*(21), 1-14.

■ Popper, M., & Lipshitz, R. (1992). Ask not what your country can do for you: The normative basis of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, *41*(1), 1-12.

■ Poterba, J., Rauh, J., Venti, S., & Wise, D. (2007). Defined contribution plans, defined benefit plans, and the accumulation of retirement wealth. *Journal of public economics*, *91*(10), 2062-2086.

■ The Guardian (2018, February 23). *UK university staff strike over pension changes*. Retrieved from https://www.theguardian.com/education/live/2018/feb/22/uk-university-staff-strike-over-pension-changes

■ World Bank (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Washington, DC: Oxford University Press.