建議閱讀文章

(轉載自關鍵評論網)

**軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相** 文：吳承紘

2015年6月，希臘即將破產的消息震撼全球，台灣也不例外。然而與其他關注此議題的國家不同的是，國內除了關心希臘的財務之外，「年金不改革，台灣將會希臘化」的標題不斷充斥各媒體版面，沒有檢討國家財政惡化的根本原因，而是劍指近年來不斷被檢討的退休年金財務，特別是近年來不斷被端上媒體版面的軍公教「退休金」。 到底軍公教的退休福利出了什麼問題，為什麼從18%、基金破產到現在的「所得替代率」爭議，往往佔據許多新聞版面，也連帶讓社會充滿對立的氣氛？我們將以11篇文章的篇幅，層層掀開這埋藏在複雜而又難以理解的專有名詞與數據之後，你所不了解的真相。

**軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之一》前言**

2016年5月20日上午11點，正式就任中華民國第14任總統的民進黨主席蔡英文，在海內外觀禮來賓面前發表就職演說。5857字的演說裡，提到政府未來所需要面對的挑戰時，她說，「我們的年金制度，如果不改，就會破產」，隨後她進一步說明，年金改革是「攸關台灣生存發展的關鍵改革」，不應遲疑也不可以躁進。除了強調副總統陳建仁將擔任「年金改革委員會」召集人之外，蔡英文認為，年金改革需要透過集體協商的手段進行，由不同階層、不同職業的代表一起參與改革，因為「年金改革必須是一個透過協商來團結所有人的過程」，所以未來將會固定「召開年金改革國是會議」，並在一年之內提出可行的改革方案。

新任總統蔡英文以264個字的篇幅說明年金的改革方向，在整個就職演說裡，年金改革不但被列為首位，同時也是篇幅最多的部份。續任的考試院長伍錦霖隨後也在下午發佈新聞稿，表示「年金改革雖然很艱困，但非做不可、一定要做，」並要參與的人員以「做功德」的心推動「年金改革這項國家重大政策」。

但為什麼蔡英文會選在這個如此重要的日子，強調年金改革將會攸關台灣生存發展，並且「不改革，就破產」，甚至連考試院長伍錦霖要用「做功德」的心態推動改革？

**希臘破產危機加速催化台灣年金改革**

時間得回溯到2015年6月，當時希臘即將破產的消息震撼全球，台灣也不例外。然而與其他關注此議題的國家不同的是，國內除了關心希臘的財務之外，「年金不改革，台灣將會希臘化」的標題不斷充斥各媒體版面，沒有檢討國家財政惡化的根本原因，而是劍指近年來不斷被檢討的退休年金財務，特別是近年來不斷被端上媒體版面的軍公教「退休金」。

因此，在全面檢討年金財務的社會氛圍之下，2016年總統與立委大選期間，各黨候選人競相將「年金改革」列為主要政見之一。而民進黨總統參選人蔡英文在當選後， 旋即履行競選時的承諾，任命副總統陳建仁擔任[國家年金改革委員會](http://pension.president.gov.tw/)召集人，並由行政院政務委員，台大社工系教授林萬億擔任副召集人。林萬億更發下豪語，若年金改革在2017年5月19日前沒有進展，他將會下台以示負責。年金改革似乎已經成為未來一年新政府的施政重點。但年金改革從何處著手，又該從哪個改革對象著手，蔡英文雖未明確說明，但選前的電視政見發表會中她稱軍公教人員為「[改革夥伴](http://www.cna.com.tw/news/aipl/201512300450-1.aspx" \o "改革夥伴)」，指向軍公教人員的意圖不言可喻。但為什麼是軍公教人員而不是勞工、農民？這得從軍公教退休制度所引發的爭議說起。

**18%：軍公教年金爭議導火線**

其實軍公教退休金爭議最早可以回溯到2000年，前總統陳水扁於第一次政黨輪替之後對「軍公教保險優惠存款」 （即俗稱的18%，以下同）所做的改革宣示。其後，18%分別經過考試院兩次改革，再由2008年上台的馬英九政府接續。歷經十多年的修正與調整後，雖然18%所引發的爭議可謂落幕，但其實18%早在1995年便已凍結，並於2011年1月1日公告[廢止](http://www.mocs.gov.tw/exhibits/invite_detail.aspx?Node=548&Page=2396&Index=3" \o "廢止" \t "_blank)。因此，1995年之後任職的軍公教人員並無18%資格，而1995年以前任職或退休的人員則延用18%。但自從陳水扁提出改革18%訴求之後，軍公教退休金議題就此浮上檯面，並且被認為是破壞國家財務穩定的元兇，而曾經主導18%改革的前考試院長姚嘉文，甚至於2006年喊出「[恩俸亡國](http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/51830" \o "恩俸亡國)」論。期間最重要的關鍵莫過於2012年[勞保破產風波](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121019/34584865/" \o "勞保破產風波" \t "_blank)後不久，於1995年成立，負責支付軍公教退休人員退休金的[軍公教退休撫卹基金](http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1" \o "軍公教退休撫卹基金" \t "_blank)（以下簡稱退撫基金）也傳出可能破產的訊息，引發質疑。在國家財政日益困窘的情況下，「[退撫亡國](http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/859190" \o "退撫亡國)」的說法成為顯學，輿論風向開始將軍公教年金當成拖垮國家財政的頭號戰犯。

但把國家財務問題歸咎於單一族群或單一制度，是否就可以有效解決財務甚至總統蔡英文所說的破產困境？[關於18%的歷史與深入分析，請閱讀： 《看不見的18％》](http://www.thenewslens.com/article/29776" \t "_blank" \o "關於18%的歷史與深入分析，請閱讀： 《看不見的18％》)

**年金制度盤根錯節加深誤解**

總計軍公教人員的退休所得，依現行制度可大致分為一次退休金、月退休俸與18%所產生的利息所得，以及飽受爭議的年終慰問金等。一次退休金與月退休俸不可同時兼領，領取辦法則分別由軍人、教育人員與公務人員各自的退休法所規範，至於18%的利息計算與資格則另有辦法，只要具有資格便可以從軍人保險、公務人員和教育人員保險退休金轉存後獲得，而這些業務則分別由國防部、教育部和銓敘部主管辦理，至於年終慰問金則必須是月退休所得總和兩萬元以下才有資格領取。而這些林林總總的退休所得，和「年金」的概念並不完全相同。但從朝野乃至於媒體，多把軍人保險、公教保險和軍公教退撫基金統稱為「軍公教年金」，通常也把18%列入其中。

而所謂的年金（annuity）是指一種定期支付契約金額的方式，年金保險（annuity contract）則是在這樣的基礎之下所設計的商品。年金保險會在契約所議定的時間後，於被保險人生存期間定期支付保險金（要保人或被保險人），直到被保險人死亡為止。因為這樣的特性，年金保險多被用來作為養老之用，藉以保障老年的經濟安全。所以，一次性支付的退休金（pension）並不是年金，如早期的軍公教一次退休金，而年金也未必是退休金。因此，近年來國內所熱議的年金其實是「年金保險」，並且把所有定期給付的退休金全都稱為年金，但其實定義並不相同。更複雜的是，我國與退休相關的社會保險制度依照職業別而有不同的制度與主管機關，目前計有國民年金保險、農民保險、勞工保險與新制勞退金、軍人保險與公教人員保險以及1995年成立的「軍公教退撫基金」等。

也因為主管機關不同、制度之繁複，外人根本難以一窺堂奧，要想釐清軍公教退休金與國家財政困境的因果關係絕非三言兩語或簡單的口號可道盡。這是關於軍**公教年金議題的複雜之一。**

**潛藏負債混淆視聽？**

再來就是年金的「潛藏負債」。所有的媒體或名嘴，都在傳遞社會大眾目前台灣所有的年金潛藏負債[18兆](http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/967938)的訊息。比如軍公教退撫基金的潛藏負債，1995年以前「舊制」的潛藏負債總計為5.7兆，加上1995年後的新制約2.3兆，總計至少有[8兆的潛藏負債](http://udn.com/news/story/7852/1814919-%E8%BB%8D%E5%85%AC%E6%95%99%E6%BD%9B%E8%97%8F%E8%B2%A0%E5%82%B5-%E9%AB%98%E9%81%948%E5%85%86" \o "8兆的潛藏負債" \t "_blank)（至2015年）。台灣一年的歲入不過勉強2兆新台幣，這些龐大的數字要如何解決？於是「世代不正義」的聲音開始出現，同時媒體也不斷傳達目前國家負債嚴重，如果不解決將「債留子孫」，年輕人無法負擔沈重「債務」的訊息，並進一步衍生如果不解決軍公教年金的財務問題，不但年金將會破產，甚至禍延台灣，讓台灣經濟崩盤希臘化的論述。然而到底什麼是潛藏負債，沒人可以清楚解釋。而國家是否真的欠了這麼多錢，從2015年3月財政部國庫署[新聞稿](http://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=7308" \o "新聞稿" \t "_blank)對潛藏負債的看法、10月銓敘部的[說明](http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=38&Page=4840&Index=0" \o "說明" \t "_blank)，到2016年7月年金改革委員會第三次會議當中有官員認為這名詞[「不很好」](http://udn.com/news/story/6656/1813817-%E6%9D%8E%E4%BE%86%E5%B8%8C%EF%BC%9A%E8%B2%A1%E6%94%BF%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%BE%84%E6%B8%85%E3%80%8C%E8%BB%8D%E5%85%AC%E6%95%99%E6%B2%92%E6%9C%89%E5%90%83%E5%9E%AE%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E3%80%8D" \o "「不很好」" \t "_blank)，似乎又不是這麼一回事。這是關於軍公教年金議題的複雜之二。

**軍公教吃垮台灣？不願面對的真相**

除了這兩個媒體最喜歡拿來作為報導素材的爭議之外，軍公教肥貓、與其他職業所得不平等、早退領多等現象，都還是軍公教年金事關「財務」的表面議題，也是最常被批判的部份。然而潛藏在水面之下的，則是軍公教退休應該採取哪種制度、要如何兼顧財務與社會保險養老功能，以及如何才是「適足」退休所得等影響未來數十年的「社會福利」議題。但全國從上到下，包含年金改革委員會，目前都把重點放在財務之上，以「刪減退休金」為主要手段，呼應蔡英文 「不改革，便破產」「攸關台灣未來生存發展的關鍵改革」的說法，意圖解決爭論不休、未有定論的國家財政問題，這不但已經明顯失去退休制度的本意，遑論以節流為手段的改革能否有效解決問題。

既然問題已經存在且「改革」多年，軍公教年金應該如何有效而徹底改革，畢其功於一役？考試院有自己的「三層年金」方案，學者與其他團體則各有主張，檯面上的政治人物也都有自己的想法。但為什麼改革遲遲無法有共識和具體進展，讓新任總統蔡英文不得不在就職演說中指出年金改革的迫切？

因此，問題既然鎖定在國家財務並且將會影響未來的社會福利政策，軍公教的年金改革勢必影響軍公教之外的國民，但現今軍公教、勞、農等不同職業之間的對立氣氛，不但讓年金改革議題失焦，也模糊了社會保險是以「保障生活」為主要功能，而不是為國家財務服務的本意。而這就是為什麼需要了解軍公教年金改革議題最重要的原因。

關鍵評論網將試著從軍公教年金的演進，以及不同時期所引發的爭議開始，透過相關官員、學者、精算專家、現職或退休軍公教人員、立委以及兩黨的說法，帶領讀者深入剖析軍公教年金改革所不曾揭露的內容。不管是財務上的潛藏負債、基金破產等爭議，或是社會福利制度上的隨收隨付、個人帳戶、多柱與三層年金等規劃細節，並介紹西方其他先進國家對於年金規劃的趨勢和現況，甚至年金失敗國家的案例，層層深入龐雜的年金議題。抽絲剝繭之際，期能釐清其中的盲點與爭議，並尋求解決之道。

專題的第二篇與第三篇，將從軍公教退撫基金首次爆發破產爭議，以及其所帶來考試院後續的改革方案開始，從財務面探討基金的財務，並從財務的觀點來看基金的改革。第四篇則開始分析年金財務惡化的變項與真相，釐清年金改革真正的意義為何。

第五篇開始則是從考試院所提出的「三層年金」延伸，探討改革方案所面臨的問題，以及各方專家對於改革方案的意見與批判，從中理出可行的方案以及目前的國際趨勢。第八篇則探討年金改革的現況與困境，同時也是對軍公教年金改革的總結。外篇一與二則分別是前三篇的延伸，分別探討錯誤的訊息如何帶領輿論風向，以及18%的歷史脈絡，可先讀也可讀完前三篇後再閱讀。

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之二》不存在的科長：考試院放火鬥爭軍公教？**

2013年1月3日，時任考試院院長的關中於新春團拜後宴請媒體，提及公務人員退休制度時，關中對媒體[表示](http://paper.udn.com/udnpaper/PID0001/229778/web/#2L-4075432L)：「太糟糕，一定要改革，」他更進一步指出，「主要是誘因太強，過去採[七五](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100714/32659476/)制時，以9職等科長為例，平均在職薪水約2500萬元，退休俸也差不多這個數字，政府花5000萬元養一個公務員，財政怎麼不會垮？」隔天，各大媒體紛紛大幅報導關中的談話，隨之而來的輿論批評與反彈，讓公務人員退休制度改革的話題再次站上[火線](http://www.mobile01.com/topicdetail.php?f=638&t=3139001" \o "火線)，引起軒然大波。關中的這席話，讓全國63萬軍公教人員過了一個難過的農曆年。

**懸賞千萬尋科長**

「5000萬」是許多勞工階級一輩子也賺不到的薪資，如此優渥的待遇看在勞工眼裡自然是五味雜陳，但時任勞委會綜合規劃處長、全國公務人員協會副秘書長的李來希卻無法忍受。數日後，1月8日在行政院召開的「年金制度改革專家學者座談會」上，按照事先規劃好的行程，李來希直接搶在媒體面前開砲，點名關中：「[公務員的大家長不可以這麼放肆](http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/644885" \o "公務員的大家長不可以這麼放肆)！」

談起這段公然挑戰長官的經過，李來希說，「我豁出去了，我們不是反改革，只是要尊嚴，要對話。」李來希懸賞2500萬要找出這個「科長」，甚至還去中央機關查資料，卻怎樣就是找不到。「有人可以25歲一進公家機關就當科長領7萬嗎？我怎麼算都算不出2500萬這個數字，這根本是假科長真鬥爭。」講到這裡，李來希仍難掩氣憤。對於外界批評他是「既得利益者」、「抗拒改革」，李來希則一派輕鬆地表示，「我只是為了爭一口氣，要個尊嚴而已，」他反問，「我有得到什麼好處嗎？」

假如這位「科長」真的如李來希所說的「不存在」，為什麼身為公務員大家長的關中要「抹黑」公務員，而國家財政又如何被軍公教的退休福利給拖垮？當年1月底，李來希接到調職人事命令，從處長調任非主管職的技監。

**被激怒的綿羊**

其實早在1995年，考試院就已經主導實施軍公教人員退休「新制」：該年後任職的軍公教人員陸續取消18%，同時退休給付的財源也從原本政府100%負擔的「恩給制」，改為由政府與公務人員共同提撥的「相對提撥儲金制」，成立「[公務人員退休撫卹基金](http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1" \o "公務人員退休撫卹基金" \t "_blank)」（簡稱退撫基金）以支付新制人員退休金。簡單地說，未來的退休金必須先從自己每月所得繳付一定的金額存入基金，退休給付則由基金支付，不再由政府全額負擔。

2000年政黨輪替後，前總統陳水扁宣示改革退休軍公教人員優惠存款，即俗稱的「18%」。由此可知，公務人員退休制度改革已是既定政策，卻因為改革與被改革雙方長期缺乏共識和對話，以及關中擔任考試院長後一連串對公務人員不友善的言論之下，終於引起反彈。

在李來希開了第一槍之後，2013年5月25日，一向給人溫和印象的教師團體，因為不滿退休制度改革，發動全台教師赴凱達格蘭大道[靜坐抗議](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130526/35042386/" \t "_blank" \o "靜坐抗議)。而外界認為比教師團體更為保守的公務員團體，也破天荒站上街頭，一同聲援教師在凱道靜坐。

相較於公務人員與教師，軍人因為不能組織團體而顯得聲音單薄，但在退休制度改革的大纛下，一位服務年資30年，少將退伍的軍人坦言，「壓力很大，都不敢說自己是軍人退伍了。」

**風暴延燒 全民批鬥軍公教**

公務人員退休制度既然已經改革20年，為什麼民間仍視退休軍公教人員為肥貓？最大的原因在於台灣總體薪資停滯不前，人民在痛苦指數攀升的情況下，眼見18%與軍公教人員退休金仍可帶來豐厚退休所得，在媒體、名嘴與部分官員的民粹言論帶領下，勞工階級因而產生相對剝奪感，開始批鬥軍公教。

其次，退撫基金傳出即將破產的消息，其所可能產生的財務黑洞勢必由全民買單，廣大的勞工階級更是無法接受。

於此同時，受到民粹言論所「罷凌」的軍公教人員，也紛紛打破沉默站出來反抗考試院。如果退休制度的改革是美事一件，何以考試院會落到親痛仇快兩邊不討好的境地？

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之三》狼來了**

一切的爭議，得從「基金破產」談起。2012年國慶日，原本應該是個大日子，卻因為猶如平地一聲雷的勞保基金破產消息，打壞了所有人的興致。

勞保基金委託「[川誠精算顧問有限公司](http://twypage.com/sd-490813-C-%E5%8F%B0%E5%8C%97-%E5%B7%9D%E8%AA%A0%E7%B2%BE%E7%AE%97%E9%A1%A7%E5%95%8F%E6%9C%89%E9%99%90%E5%85%AC%E5%8F%B8.html)」所編製的「民國101年勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」於9月出爐，並做出勞保基金將有可能破產的驚人結論。此事在國慶日當天被媒體揭露後引起輿論譁然，甚至在不久後引發擠領老年給付的[連續風暴](http://www.coolloud.org.tw/node/71401)，讓當時的勞動部與行政院灰頭土臉。

**精算報告引爆基金破產危機**

11月，媒體揭露2010年「公務人員退撫基金第四次精算報告」關於基金「潛藏負債」1兆7895億元，以及軍公教退撫基金當中軍、公、教等部分將分別於2018、2029與2027年破產的結論。如果連同公務員退休「舊制」的潛藏負債6.2兆（至2014年）一起算進去，光是軍公教退休金，總共有將近8兆的龐大潛藏負債。

勞保基金的破產風暴猶在眼前，退撫基金的財務狀況一經揭露之後等於是火上加油，朝野與社會大眾焉有不憤怒之理？

然而基金破產非同小可，銓敘部為什麼還要在這個節骨眼上搬磚砸腳，讓一份精算報告戳破現實？

其實，負責管理基金的「[公務人員退休撫卹基金管理委員](http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1)」必須按照《公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則》第十七條規定，每三年委託民間顧問公司針對基金進行精算，以作為基金運作的參考依據。而問題也就出在美世顧問股份有限公司所做的這份第四次精算報告，並延續到由[擎天駒顧問公司](http://www.iyp.com.tw/0229150456/)於2013年8月製作的「第五次精算報告」當中，並非銓敘部在此時刻意火上加油。到底退撫基金發生了什麼事情，導致破產這樣嚴重的後果？

**破產疑雲籠罩，軍公教成替罪羔羊**

所謂的「基金破產」，簡單地說就是基金的現金用罄，基金收入無法支付基金支出。照理，如果退撫基金的設計良好，每年的收入足以支應每年的支出，並維持一定的安全準備金，為什麼還會破產，然後拖垮國家財政？

精算報告一出，所有人這才驚覺基金的收入與支出都出現問題。然而基金的財務其實早在2000年陳水扁任總統，大力改革「18%」時便已出現檢討的聲音，但因為當時基金才剛成立五年，所以問題尚未浮現。

連串的基金破產風暴後不久，前總統馬英九下令成立「[行政院年金改革小組](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=9AB52A75D2FA76C5)」，考試院也緊急推出公務人員退休制度的改革方案，試圖在這個議題上進行止血，同時不斷對軍公教人員以及社會喊話，強調公務人員退休制度「非改不可」。不久，民進黨亦推出民進黨版改革方案。一時之間，軍公教的退休制度改革成為朝野一致的共同目標，而軍公教人員則在名嘴與[媒體渲染下](http://www.ettoday.net/news/20121108/125108.htm)，成了勞工眼中的「肥貓」，並就此埋下考試院與軍公教兩方衝突的導火線。

2013年，在一片對軍公教人員不友善的氛圍下，「再也無法忍受」的李來希公開挑戰考試院長關中，同時公、教團體紛紛上街頭，整起改革事件就此高潮迭起，風波不斷。

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之四》基金破產是精算報告惹的禍？**

就在各方口徑一致以「破產」、「潛藏負債」等問題批判軍公教退撫基金拖垮國家財政之際，研究各國社會保險制度多年的台北大學財政學系榮譽教授黃世鑫，卻獨排眾議，於2012年12月撰文指出，「[破產是精算報告惹的禍](http://www.taiwanncf.org.tw/ttforum/60/60-18.pdf" \o "破產是精算報告惹的禍)！」

「基金破產根本是假議題！」三年後，黃世鑫仍高分貝強調。

黃世鑫是德國基爾大學經濟暨社會科學學院財政學博士，多年來研究各國稅賦以及社會保險制度，並曾任職稅改會與金管會，理論與實務兼備，對於軍公教退撫基金破產議題，他直接點名精算公司。

黃世鑫指出，就社會保險的性質而言，精算公司所犯的錯誤便是以商業保險「清算」的角度來進行退撫基金的「精算」。社會保險是以永續經營為目的，且持續會有支出與繳費，理論上不會有清算的問題，所以如果硬是以獲利為目的商業基金了結清算的角度來看，根本有問題。

對於黃世鑫的說法，台大經濟系兼任教授林向愷則進一步提出解釋。

「因為精算公司是用美國職業年金的算法來精算退撫基金，意思就是當我這個公司要破產了，要清算要解散，那現在我還差多少錢要付出去，要給你一個報告了解你的財務狀況。」林向愷說。

「但隨收隨付制運作的基礎是永續跟強制，會有破產問題嗎？本來隨收隨付制就是養兒防老模式，也就是年輕的時候拿點錢出來養老人，這種是跨代的模式，假如你從中間切斷當然會出問題，」 林向愷再次強調，「精算公司用了美國職業年金的算法來算隨收隨付，當然會出問題。」

**潛藏負債自己嚇自己？**

如果屬於隨收隨付制的軍公教退撫基金不存在破產問題，那潛藏負債又是怎麼來的？

「隨收隨付制不會有所謂潛藏債務的問題，但是一次性給付就會有。」談到基金潛藏負債的問題，黃世鑫再度強調。

黃世鑫解釋，目前退撫基金嚴格說來屬於隨收隨付制，比較像是「量出為入」。說的具體一點就像是一邊有水注入同時一邊有水流出一樣，一邊有人繳保費，一邊有人領月退休金，不是一次將退休金領完。

「精算報告當中的提撥率公式寫到，給付退休金的現值大於現在累積（基金）的現值，那是因為用一次給付的概念來算。」也就是說，依照提撥率公式所導出的潛藏負債，是以所有退休人員「同時」請領「一次退休金」的情況下所計算出來的數字，「但退撫基金每個人領的錢跟時間都不一樣，哪來潛藏負債？」黃世鑫質疑。

更進一步來說，退撫基金目前有超過9成的退休人員都是請領「月退金」，請領「一次給付金」的已經很少，如果以顧問公司清算資產的方式計算，自然會產生爭議。

一位現任外商顧問公司且擁有精算背景，不願具名的資深經理人私下表示，「潛藏負債的意思講白話一點，就是未來N年我要付出的總額，那你怎會拿來跟我現在放在銀行的錢來比？我未來還會一直收錢啊。」

曾任銓敘部退撫司司長的葉長明，2015年8月時特別就這個議題[撰文](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=814693565318050&id=100003322437993&pnref=story" \o "撰文)說明何謂潛藏負債，並駁斥部分媒體的論點。其實在2014年，時任財務部長的張盛和就國家負債回答媒體時也[表示](https://anntw.com/articles/20140505-GbGR" \t "_blank" \o "表示)，潛藏負債只是會計上的債務非實際負債，並以養小孩為例做出說明。2015年3月與10月，財政部國庫署和銓敘部也分別就潛藏負債的問題，以國際貨幣基金（IMF）於2001年發佈的政府財政統計手冊，對潛藏負債的定義發佈新聞稿（[一](http://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=7308" \o "一" \t "_blank)、[二](http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=38&Page=4840&Index=0)）再次說明，可惜效果有限。

**退撫基金成立第一天就註定破產**

按照黃世鑫與林向愷的說法，退撫基金破產與潛藏負債，就理論與實務面來看並非問題，意義也不相同。三年多來深入研究退撫基金制度的李來希則認為，如果基金真的破產，得要所有的「變數」不變之下才會成立。也就是說，除非政府完全失能，不作任何財務上的調整，比如調升費率，降低年金給付等等，「這樣基金才會破產」，李來希說。

不過，談到基金破產，曾任退撫基金委員，並參與退撫基金規劃的陳登源則語帶保留。

他進一步語出驚人地表示：「其實，退撫基金當年在規劃的時候，我就說遲早會破產。」

陳登源表示，當年在規劃退撫基金時，考試院不敢將提撥率（個人負擔費用的比率）提到足額，讓退撫基金的能夠有充分的準備金。因為提撥率如果再高一點，就代表公務人員得多繳費，除了可能得面臨反彈，政府預算也勢必得多撥補費用（政府負擔65%，軍公教負擔35%）。所以退撫基金成立二十年，雖然提撥率從一開始的8%調至12%，然而非但提撥仍然不足，平均投資報酬率也只有3.32%，跟當初的規劃有不小的落差，而這就是陳登源擔心的地方。

「所以我很久以前就跟他們說，其實退撫基金從成立第一天就註定破產。」陳登源回憶。

「雖然我當時參與基金籌設，但我也無法左右所有的決定，因為決策也是要由委員會議決定，而且這是一個很敏感的政治議題。」陳登源無奈地表示。

「最後銓敘部決定8%的提撥率，同時得要有7%到13%的投資報酬率才不會有問題，但其實7%也不夠。這二十年來的平均投資報酬率，別說13%了，連7%都沒有，平均只有4%，當然會有問題。我們不說很好或很差，我們只能說不足。」

陳登源沉思了一會兒，「所以，如果說其他條件不變，你說會不會破產？」他反問道。

陳登源曾就基金破產的問題和幾位不同陣營的學者辯論，雖然兩邊所持的理由各有不同，但結論是類似的。也就是，「如果政府沒有採取任何作為，基金遲早會破產。」

**如果政府都不動，這樣下去就完蛋了**

針對退撫基金的財務，以及制度規劃等角度詮釋破產與潛藏負債的問題，學者與專家們各有表述。雖然各方的理由與解讀不盡相同，但對於政府如果沒有採取任何作為基金將破產一事，則是看法一致。且可以確定的是，雖然潛藏負債問題官方已有數次澄清，但媒體與民眾仍將軍公教年金的潛藏負債視為國家破產最重大的因素，甚至錯將潛藏負債視為破產的原因。

那麼，身為軍公教退撫制度的主導機關銓敘部，對於基金的財務狀況又是如何解讀？

負責規劃軍公教退撫制度改革的前銓敘部部長張哲琛認為，退撫基金並不會真的按照精算報告所預告的時程破產，「它不一定會實現」。

「因為精算一定是根據以往的實證數字，提出很多假設，根據這些假設推算未來30年甚至50年的變化。」張哲琛進一步解釋。

張哲琛認為，精算結果對於決策單位來說應該是一個「警訊」，這也是當初設立退撫基金管理會，並規定每三年必須進行精算的目的。

「這是隨時能夠了解財務狀況，對決策者提供一個警訊，並不是說到那個時候一定會破產。」

張哲琛進一步說明，「以現在的制度而言，如果不改，當然就有可能破產。所以基金破產這件事情也不能說是假議題，只能說是個警訊，告訴我們該檢討了。」

「如果所有條件都持續不變，這樣下去就完蛋了。」張哲琛結論道。

儘管就基金的破產問題，學者與專家就個自專業提出不同看法，銓敘部也有自己的解讀與立場，但社會輿論已經把破產的問題投射到軍公教人員身上，並形成一股仇視的氛圍，改革勢必推行。

2013年，考試院迅速提出改革方案，民進黨隨後也提出自己的版本，甚至全國教師工會總聯合會也有自己的[草案](http://nftu.org.tw/news/news_view.aspx?NewsID=201509161421510897" \o "草案)。2016年新政府上台後旋即成立的[國家年金改革委員會](http://pension.president.gov.tw/" \o "國家年金改革委員會" \t "_blank)，目前則是尚在進行共識的整合，尚未提出任何改革方案。

然而，在精算報告對退撫基金的財務仍有爭議之下，以「財務狀況」為改革基礎的改革方案，是否也會朝錯誤的方向前進，將退撫制度帶往更不明確的未來？

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之五》財務取向的年金改革，找鬼開藥單？**

2012年勞保傳出破產引發一連串政治效應之際，也再度將考試院的公務人員退休制度改革議題推上火線。除了針對軍公教人員舉辦一百多場說明會，考試院也在網站上持續宣導改革進度，試圖讓更多人了解改革的具體內容。

然而，除了說明會流於形式，未如預期發揮溝通與凝聚共識的功能外，不僅社會大眾難以一窺改革方案全貌，就連軍公教本身也未必全盤理解，不但無助於形成社會對於改革的共識，且徒增勞工與軍公教的對立。

考試院的改革方案旋即於2013年4月出爐，並進入立法院展開攻防。民進黨因為沒預料到考試院的改革方案如此火速推出，措手不及之下只能緊急推出自己的方案。最後在兩黨對於部分法條的僵持之下，草案在2013年立院[第三會期](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdftxt?10204201%3B0085%3B0156" \o "第三會期)擱置至今，即使在2016年大選前的最後一個會期，仍未有任何[進展](http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/914521" \o "進展" \t "_blank)。

**年金改革像月亮，初一十五不一樣**

「如果要強調公平正義，那大家就要把話攤開來講，不對的事情就要改。」大直高中公民教師，同時也是「居住正義聯盟」理事長的黃益中，對於改革的議題直截了當地說。

身為現職教師，黃益中不反對軍公教退休制度的改革。但在改革欠缺溝通、制度複雜以及前途未定之下，身處其中的中小學老師近年來已經出現「搶退」風潮。

「我的同事搶著退，是他們怕哪一年政策又突然改變，因為政策這種東西就是會突然來一下，所以他們的立場一定就是搶退。」黃益中不諱言。會造成中小學老師搶退，除了對改革普遍悲觀，教育人員仍在施行的「七五制」也是原因之一。

現行中小學教師的退休資格不同於公務員。公務員在2010年由立法院通過從「七五制」改成「八五制」後，服務年資必須滿25年才可在60歲退休（或年資30年55歲退休），教師則仍維持「七五制」，也就是服務年資滿25年，年齡滿50歲退休。如果教育人員未來改成八五制，在相同年資下，不但得現在晚10年退休，還會少領10年退休金，對於教育人員的[影響相當巨大](http://www.public.com.tw/prog/lia/HotNews/newsListShow/2223.html" \o "影響相當巨大)。

根據黃益中的觀察，以前許多具有服務熱誠的老師，寧可一直教到很老才退休。「但現在不是了，時間一到就立刻走。這樣的情況很嚴重，非常嚴重，」黃益中搖搖頭，顯得相當憂心。此外，他更明白地表示，以目前退休後可領九成或是八成五原薪資的月退金來看，就算是八成五都划算，「如果是八成五，是我的話我他馬的現在就退，不退我就不姓黃，八成我就落跑了。」黃益中話說得很白。

然而不管八五或七五制，或是月退可以到原本薪水的幾成，關鍵的問題點在於，教育人員的最低50歲即可退休這件事情。「這很瞎，超瞎」，黃益中搖了搖頭，強烈地質疑。

**活得越久，領得越多：不要輸在退休點上**

黃益中的質疑其來有自。根據[公務人員退休撫卹基金監理委員會](http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1" \t "_blank" \o "公務人員退休撫卹基金監理委員會)統計，公務人員的平均退休年齡，從新制施行隔年85年度的61.14歲，一路滑落到103年度的55.61歲；教育人員則是從86年度最高峰的58.01歲 （教育人員退休新制為1996年2月1日施行） ，降至103年度的54.05歲。近20年來，公教的平均退休年齡最多下降了5.53歲。

因此，中小學教師的搶退潮，不僅是對改革投下不信任票，同時也對基金財務產生「雙重負擔」的實質影響：在平均壽命不變的情況下，退休年齡提早一年，退休者便少繳一年的退撫金，另一方面，則是多領一年的退休金。也就是少了繳費的人，卻多了領退休金的人，在平均餘命延長的情況下，對基金的影響越來越巨大。

教師尚且如此，近年來因精實案不斷裁減員額的國軍，且最低只要服役滿三年即可領退伍金（[《](http://law.mnd.gov.tw/scp/Query4B.asp?FullDoc=%A9%D2%A6%B3%B1%F8%A4%E5&Lcode=A004000026)[陸海空軍軍官士官服役條例](http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0040020)》第二十三條規定），影響更為重大。而雷厲風行的精實案，更是在退撫基金規劃當時所沒有料見的事，讓軍職人員的退撫基金最先面臨財務考驗。

早退效應浮現？基金首見赤字

從基金帳面的數字可以看的更清楚。根據103年度軍公教退撫基金的統計年表，教育人員的基金出現4.69億台幣的赤字，軍人則是38億，公務人員的部份則有9.8億的盈餘，因此收支部分共短絀33億。但因為去年基金的總體投資收益達335.83億，[因此基金期末仍有302億的進帳](https://tw.money.yahoo.com/%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E5%8D%94%E6%9C%83-%E9%80%80%E6%92%AB%E5%9F%BA%E9%87%91%E6%94%B6%E7%9B%8A%E6%AD%A3%E6%95%B8-031252883.html" \o "因此基金期末仍有302億的進帳)。

雖然收支開始出現失衡，但靠著投資收益，退撫基金仍維持成長。「活得越久，領得越多」這句家喻戶曉的商業壽險廣告詞，正貼切地描述著退撫基金的現狀，以及逐漸被侵蝕的未來。所以儘管精算報告的編製過程與基金破產的結論受到李來希和部分專家學者質疑，譬如50年後公務人員的推估人數減少13萬9千人，教師卻只減少3834人等（[第五次精算報告](http://www.fund.gov.tw/public/data/43251140471.pdf" \o "第五次精算報告" \t "_blank)第261、271頁）奇怪現象，但精算報告仍是考試院改革的重要依據。

**財務取向的年金改革 找鬼開藥單？**

所以前考試院院長關中在2012年11月21日由前總統馬英九所召集的院長會議上表示，「退休制度的改進不是追求完美，而是確保財務健全」，將「經費不足」列為主要改革理由，希望能「減輕政府財政負擔」，也就不足為奇。

考試院不追求改革的「完美」，而是確保財務健全，姑且不論「基金破產」真相為何，是否有必要將財務列為改革的第一優先，不無疑問，遑論年金的社會保險功能，考試院似乎視而不見。考試院尚且如此，一直將年金改革視為重要政績的馬英九如何看待這個議題，答案也就昭然若揭。

軍公教退休制度的改革除了維持基金的財務健全，還必須符合社會正義，充分發揮社會保險的所得重分配與老年照顧等功能，否則與一般商業保險何異？

若只把重點放在財務之上，一味節流之下，除了無法充分照顧退休者的老年生活，還可能產生所得逆分配，富者恆富窮者恆窮的現象，不但無助於分配正義，恐讓年金改革造成更大的不正義，無異是找鬼開藥單。

1995年的退撫新制改革就是前車之鑑。因為制度設計的人為因素，不但讓部分退休人員的退休所得替代率超過百分之百，加上18%之後更是舉世無雙，然而新制推行後的新進人員卻不適用18%。且在這之前退休，真正需要照顧的早期退休人員，卻沒有得到任何幫助，18%因此背上罵名至今，前立委林濁水更痛斥為[詐術](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121101/34612770/" \o "詐術" \t "_blank)。

因此，當考試院於2013年再度以「改善財務」為主要規劃目的，提出退撫制度改革案，是否會重蹈1995年的覆轍，再次將軍公教的退撫制度帶往錯誤而不可知的方向？往前看18%與退撫新制改革的歷程，或許可以得到一些解答。接下來我們將一一探討。

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之六》無盡的年金迷宮**

「我到現在還是搞不懂，要改革我們都贊同，但是要改得合理。尤其是又弄出一個三層年金制度，全世界沒有人搞出三層年金。」李來希翻開將近三百頁的精算報告質疑道。

「精算報告應該是告訴我們年金夠不夠用，如果不夠用，要怎樣調整費率，要不要降低給付，但絕對不會導出一個三層年金跟個人帳戶這樣的東西。三層裡面有公保有退撫，還有個人帳戶。這會有很大的問題，就是現在的人要負擔自己的退休生活，還要養過去的人，因為後續進來的公務員是獨立的制度，等於沒有活水進來，那現在的這些人都死定了！」李來希強調。

面對考試院的改革方案以及退撫制度林林總總的規定、辦法，別說一般人，就連身為被改革族群的李來希，也得在公餘投入所有的精力，才能弄清楚這其中的脈絡。

近一年來，因為年金改革議題加上身為年金改革委員會的委員之一，言語犀利的李來希不斷地在[政論節目](https://www.youtube.com/watch?v=0TK4hZvglEU)舌戰各方名嘴，超脫一般人對公務員的印象。儘管評價兩極，但他仍然奮戰到底，沒有任何妥協。

「沒有人看得懂資料，除非像我自己完全投入，否則沒有人看得懂。因為就是被傷害了尊嚴，所以我跳出來。這個改革這樣搞下來，文官制度會崩毀，因為沒有吸引力，沒有人想進來。被精算報告給誤導，想要改革得更好，很難。」李來希在辦公室裡，神情凝重地說著。

李來希的質疑其來有自。根據2012年銓敘部所公布的[公務人員退休撫卹法草案](http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=4012" \o "公務人員退休撫卹法草案)，除了降低所得替代率、退休年齡延後等主要改革方向之外，還有首度出現的「三（多）層年金」制度。

關於三層年金，黃世鑫明確表達反對的立場，更在他的論文裡直陳：「三層年金，何不食肉靡？」三層年金是什麼？如果三層年金是針對現行制度所修改且設計良好的制度，為什麼公務員和學者會齊聲反對？

**年金為何而改，為誰而改**

「年金為什麼要改革，到底要達到甚麼政策目的，恐怕是最先需要釐清的問題。」在談三層年金之前，黃世鑫指出問題核心。

90年代在公務人員退撫基金改革的同時，台灣也開始規劃年金體系，初期由內政部規劃，之後才轉移至行政院經建會。但因為職業別的因素，軍公教人員的改革與勞工族群分屬不同的主管單位，並未進行整合，埋下日後勞工與軍公教族群因退休制度所引發的「職業不公平」爭議。

2000年政黨輪替後，原本已經沉寂的軍公教退休制度改革再度成為輿論焦點。前總統陳水扁首先對18%開槍，出發點仍是「財務」。2008年二次政黨輪替，雖然年金改革是前總統馬英九的重要政見，但若不是2012年勞保爆發破產與提領危機，緊接著媒體不斷以軍公教作為批鬥對象，恐怕改革仍然只是束之高閣的政治口號。而精算報告的「提撥不足」、「破產」等結論，則成了改革的重要依據。

歷次的改革都與「國家財政」脫不了關係。就制度面而言，1995年的「退撫基金」是最大的轉變，除了解決各級地方政府編列退休經費的困境，也開始具有社會保險風險分攤的重要功能，但政策方向卻付之闕如。

如20年後黃世鑫與李來希所質疑，若基金真的如同精算報告所揭露的有所不足，為什麼還會出現三層年金以及個人帳戶制，到底改革需要達到怎樣的政策目的？黃世鑫認為，這都是因為「迷信權威」所致。而這個權威，就是「世界銀行」。

**撈過界的世界銀行**

由於台灣的年金制度起步晚了西方將近一百年，因此年金的改革勢必得參考先進國家的制度與「世界潮流」。基於經建會對於年金的認知，所以在這波年金改革的過程中，世界銀行推行年金制度的經驗成為重要的參考依據。多層年金制度與年金私有化，便是世界銀行所極力推廣的重點。

但為什麼以經濟發展為主要業務的世界銀行會涉入社會福利制度？

原本以協助會員國經濟發展為宗旨的世界銀行， 1991年由哈佛大學教授Lawrence Summers接任首席經濟學家後，開始進入年金議題。

至於世界銀行涉足年金制度的關鍵則在於1994年所出版的《避免老年危機：維護老年安全與促進經濟發展的政策》（[Averting the Old age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth](http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/0-8213-2970-7" \o "Averting the Old age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth)）一書，簡稱《世銀報告》。《世銀報告》認為，開發中國家的老年人口公共年金制度存在許多缺失，於是主張老年人口的經濟安全體系應該從單一的「隨收隨付制」（Pay as you go）改成「多柱（層）年金體系」。

《世銀報告》主張，所謂的「多柱（層）年金」體系模型應該要包括：國民基礎年金，強制性個人儲蓄，企業職業年金以及自願性個人儲蓄，也就是「年金私有化」。如此不但國家的年金財務負擔可以減到最低，同時也可將風險轉移到國民身上，並藉由儲蓄所累積的龐大準備金促進經濟發展。

於是，此報告一出，許多正在規劃年金制度的國家便奉為皋圭，但問題是，多層年金制度是否適合世界上的其他國家，包括台灣？

對於世銀的主張，黃世鑫不客氣地指出，「我講明白一點，那是幾個世界銀行的研究員搞出來的，但台灣一聽到世界銀行就整個覺得很厲害。拜託，那只是研究報告！」研究年金制度多年的林向愷，同樣也不認同《世銀報告》的主張。

**跑不動的年金拼裝車**

仔細拆解世界銀行的三層年金，會發現第一層的國民基礎年金相當於社會救助金，對於老年經濟安全根本沒有多大幫助，類似於台灣的中低收入戶補助金（低收每月7200元，中低收每月3600元）。至於由私人操作的強制個人儲蓄，則是來自世界銀行對於工作者「年輕時未有足夠儲蓄，導致老年經濟不安全」的假設。然而，如果連第一層都有問題，怎會有能力進行儲蓄並參加職業年金，更遑論第三層的商業保險。簡單地說，維持基本生活都很吃力了，如何再去跟保險公司買保險？而對於「年輕時未有足夠儲蓄，導致老年經濟不安全」這個假設的質疑，新近出版的[《下流老人》](http://www.books.com.tw/products/0010710676)，則有相當細膩的描述。

年金私有化的結果，讓每位國民存自己所需要的退休金，除了不具備社會保險所具有的風險分攤功能，更沒有所得重分配，對於整體社會的老年經濟安全不見得有利。對於這樣的規劃，黃世鑫諷刺地形容，「何不食肉糜？」。

由此脈絡來看世界銀行對於年金制度的認知，便不難理解黃世鑫認為銓敘部對老年經濟安全維護制度基本功能無知的批評，「不僅曲解所謂的『三或多層年金制度』，同時，亦混淆公共年金與私人職業年金、私人儲蓄、或商業的年金保險」，而這就是《世銀報告》的問題所在。

也就是說，將社會保險與商業保險混為一談，就如同精算報告以商業保險的角度來看社會保險，當然會有問題。

世界銀行對於年金的主張，說穿了就是減低政府的負擔，將退休的風險由政府與雇主轉移到被保險人身上，並且透過強制與自願性的儲蓄促進經濟發展。

**世界銀行的迷信**

回頭來看考試院的「[公務人員退休撫卹法草案](http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=4012" \o "公務人員退休撫卹法草案)」。草案將軍公教人員區分為新進人員、現職人員與已退休人員。除了現職與已退休人員就現有制度進行調整，新進人員全數納入三層年金規劃，另立一個新的制度。

針對三層年金所帶來的疑慮與批判，前銓敘部部長張哲琛解釋，目前年金的改革是以社會安全網路的方向規劃，第一個是基礎年金，再來就是整合職業年金，並將職業別之間的差異縮小。如果高所得者認為前兩者不夠，就可以自行購買商業年金，這就是三層年金的精神。

[三層年金](http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=489&Page=4012)的細部規劃是第一層的確定給付（Defined Benefit，簡稱DB）公保年金（基礎年金），以原有的公教人員保險為基礎，第二層是新成立且不同於原退撫基金的「確定給付制退休金」（職業年金）與「確定提撥制」（Defined Contribution，簡稱DC）退休金（職業年金）所組成。這三層的提撥率、給付率以及運作方式各不相同，第三層則是以個人帳戶制運作。

仔細來看會發現，第一層的公保養老給付比起第二層「聊勝於無」，第二層的職業年金給付最多。但因為第二層確定給付職業年金的給付基礎是以退休前的薪資為準，所以薪資越高的人員退休所得也越高，反之則越低。而第三層的個人帳戶制職業年金就如同勞退基金一般，也沒有社會保險的風險分攤功能。說穿了，等於是跟商業保險公司買儲蓄險。

此外，按照銓敘部的說明，「第一層確定給付之基礎年金及第二層確定給付之職業年金，均採足額提撥，未來不會再有潛藏負債問題，更不會債留子孫。」然而從原本隨收隨付制改為足額提撥制將產生龐大的累積資金，對於國家財務以及基金本身其實並非好事。而且潛藏負債根本不是有沒有足額提撥的問題，顯然銓敘部對於社會保險的財務運作有誤解的嫌疑。

2015年接替關中就任考試院長的伍錦霖，在該年9月1日的就職週年記者會，面對《關鍵評論網》提問有關三層年金的爭議時強調，目前的法案都是草案階段，未來仍然有討論的空間，而張哲琛也再次對媒體表示，要不要建立三層年金未來各界仍然需要凝聚共識，但他認為基金的財務首先還是得進行止血，且基金的費率已經10年未調整，未來希望可以慢慢調高到18%，因為「每調高1%，基金就可以多收入55億」。同時他也呼籲行政院，一定要對財務更為窘迫的軍人退撫基金進行挹注與改善。

但回到這波年金改革，「關中根本就是胡說八道，已退休的、現職的，跟未來要進來的，前兩個幾乎都沒動，還是太肥，但是後面太瘦，對於新進人員來講不公平。」黃世鑫結論道。

先除去專有名詞不看，這個複雜的三層年金制度別說一般人，就連辦過近百場說明會後，公務員本身也未必清楚這葫蘆裡底是賣什麼藥。更嚴重的是，就連考試院本身都可能「誤用」，不僅僅是「迷信權威」而已。

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之七》拼裝上路，一場數字的拍賣遊戲（上）**

銓敘部所推行的三層年金制是否真的為國際趨勢？其實根據學者研究，世界上真正的三層年金國家，目前只有瑞士而已。

「三層的話，沒有一個國家在講三層啦，三層後來都是抓抓抓。」黃世鑫說。

黃世鑫特別強調，年金制度並不是越多「層」越好，而且世界上真正採行三（多）層年金制度的國家，目前也只有瑞士的「三柱年金」，而且早在1964年便已成立，並非世界銀行首創。瑞士的「柱」跟世界銀行的「層」概念並不相同，有了第一柱，視個人經濟狀況才會有第二柱或第三柱。

第一柱是公共年金，而且不分軍公教和一般勞工，一體適用。第二柱是有資格限定的職業年金，所得達到一定水準才可加入，所得更高的人則可以加入第三柱的自由儲蓄。黃世鑫曾經對參選前的民進黨主席蔡英文解說瑞士的三柱年金概念，「蔡英文很聰明一聽就懂，如果第一柱夠了還需要第二跟第三柱嗎？」

「所以蔡英文就說，『對呀，不應該叫做三層，應該叫做三柱。』」黃世鑫說。

黃世鑫認為「三層」容易引起誤解，但是三柱不一樣，根據所得高低不同而有不同的「柱」。這才是理想的社會福利制度，而不是目前考試院所規劃的三層年金。

**2012改革方案的兩大問題之一：「確定給付」或「確定提撥」？至於銓敘部的「確定給付」和「確定提撥」又是什麼？**

黃世鑫解釋，「確定給付」與「確定提撥」是年金的運作方式，來自美國的職業年金制度，通常是中大型企業才有。以微軟作比方，微軟找保險公司為員工成立退休基金並提撥保費，基金操作會產生收益，員工退休後就由基金支付退休金。而基金的收益不管好壞，員工可以領的退休金之金額是確定的。一旦基金虧損，微軟就得再投入資金，與政府一點關係也沒有，這就是「確定給付」。

至於「確定提撥」則是微軟只要按時撥入保費到基金，萬一基金虧損導致退休給付不足，微軟並沒有「最後給付責任」，風險由員工自己承擔，所以員工最後領到的退休金是不確定的。因此，確定給付與確定提撥兩者的差別，就在風險由雇主還是員工承擔。

「確定給付與確定提撥的差別在於『風險的轉移』，這是曾經當過世界銀行主席，同時也是諾貝爾經濟學得主的[Joseph Stiglitz](http://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/)說的耶，不是我說的。」黃世鑫進一步解釋，確定提撥其實對企業有利但對員工不利，1980年代之後因為雷根政府的獎勵，所以許多美國企業順勢從確定給付轉為確定提撥。

因此，當台灣的年金改革明確宣示要導入確定提撥制，黃世鑫質疑，「你一直在強調這個，根本是在幫企業講話嘛！然後當時髦啊，這只是美國的職業年金才有，如果公共年金就不會有這種問題，歐洲是沒有這個概念的。」

但美國的「確定給付／確定提撥」職業年金制度，怎會被引用到台灣的年金改革？黃世鑫抨擊，這仍然是《世銀報告》的緣故，而且「只有台灣奉為寶物」，在行政院經建會支持世銀模式的學者推動下，美國職業年金的概念進入台灣的年金改革。

但前銓敘部長張哲琛仍認為，確定提撥存多少錢就領多少錢，不會對政府造成財務負擔，「所以確定給付改走確定提撥，這是世界上正在走的趨勢。」然而，就算是世界銀行的專家，在整體經濟層面上對於確定提撥制是否優於確定給付制，其實並無定論（註）。

2012改革方案的兩大問題二：個人帳戶

2012年的改革方案還不只這個爭議。除了「確定給付／確定提撥」之外，還有「個人帳戶」制所引發的論戰，而個人帳戶制主要的參考依據則是來自世界銀行推行個人帳戶制的標竿：智利。同時，目前台灣的勞退基金亦採用個人帳戶制，也就是「自己的年金自己存」。

想像一下，如果你手上有6,000億，相當於10座101大樓造價的資金，一旦遭遇2008年的金融海嘯，你該怎麼辦？

2008年，由華爾街投資銀行所引發的次級房貸風暴，掀起金融大海嘯襲往全球各地，台灣亦遭波及。短短一年，台灣股市在2007年10月的9,859點，自2008年7月起一路狂洩到10月的4,960點剛好折半，到了年底股市已蒸發近10兆，各類股紛紛倒地。

在這波海嘯當中，退撫基金當然無法置身事外。2008年，基金從2007年的4,094億元，縮水至3,497億元，投資收益率是難看的[-2.46%](http://www.fund.gov.tw/public/data/65314164071.pdf" \o "-2.46%" \t "_blank)，若加計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後，則收益率是更難看的-22.33%。一年間基金總共蒸發597億，剛好蓋一座101大樓。7年後，回復元氣的退撫基金則是達到6,000億規模。

而2015年上半年以來的全球經濟不景氣，導致退撫基金的收益率在2008年後再次出現負數的1.94%，且下半年更因為8月的全球股災與中國經濟走勢疲軟，退撫基金的表現果然如預料地差，全年度虧損[108億元](http://www.fund.gov.tw/public/Attachment/653014113170.pdf" \t "_blank" \o "108億元)，與2014年的獲利335億，差距將近四倍。

如果年金的改革往個人帳戶制發展，隨著累積的資金越來越高，未來的風險將越來越大。經濟學家稱這個現象為「總體衝擊」（aggregate shocks），指無法預期的國內外重大事件，或物價膨脹對資產價值的衝擊。比方石油危機、金融海嘯或戰爭，造成股市崩盤與基金虧損等等。

雖然個人帳戶制號稱不需用到下一代的錢，自己存的退休金自己用，不但失去社會福利風險分攤的功能（也就是活沒那麼久的人，所繳付的保險金可以給活的久的人使用），更有可能因為全球性的金融危機導致血本無歸。這樣的事件，其實就發生在推行個人帳戶制的國家。

「就像擁抱核子彈一樣！」黃世鑫說。

因此，智利雖然被世界銀行推崇為個人帳戶制的模範，實際上卻不算是成功的案例。

**智利與阿根廷的前車之鑑**

1982年，智利在一派經濟學者的輔導下，由軍政府總統皮諾契強力推行個人帳戶制的退休制度，一時之間成為南美各國競相學習的典範。然而三十多年過去，智利的個人帳戶制現在正面臨所得替代率過低，無法充分發揮保障老年經濟安全等等問題，甚至在2013年12月還引發勞工團體上街抗議，希望能恢復舊制。

至於智利的鄰國阿根廷則更慘。原本體質就已不佳的阿根廷在金融風暴後嚴重受創，不但取消個人帳戶制，還將個人帳戶制所累積的準備金收歸國有。歐洲方面則是先後有匈牙利、波蘭與斯洛伐克等國針對個人帳戶制進行調整或乾脆取消。

亞洲推行個人帳戶制歷史最悠久的是新加坡的「中央公積金制度」（Central Provident Fund System，簡稱CPF），張哲琛相當推崇。但CPF除了同樣在金融風暴受創外，也面臨諸如「不足以支應適當退休生活」，以及「由國家管理強制開辦的私人儲蓄計畫」等批評。

由這段歷史來看，如果只是為了風險轉移、增加儲蓄促進經濟發展等目的而推行個人帳戶制，則未來所要承擔風險的，恐怕將是原本經濟便已相對弱勢的退休族群。一旦遭逢金融風暴造成帳戶虧損，政府會不會承擔風險，過去的歷史可以看的很清楚。

雖然個人帳戶制受到黃世鑫等學者的抨擊，但也有其他學者如陳登源，與立委尤美女等支持個人帳戶制。此外，因為勞退基金同樣採行個人帳戶制，因此個人帳戶制到底該不該成為未來退撫基金的架構之一，恐怕一時之間還無法獲得共識。

**越改越大洞的年金改革**

「我從來不曉得有哪個國家的公務員退休制度會這樣複雜。」李來希拿著厚厚的資料，深深嘆了口氣。

「勞退就很單純、簡單，公務員就一堆改革方式，還一大堆解釋令，到最後只有他一個人懂，民進黨早就想要改革卻也不知道從何下手，不曉得怎樣改。所以考試院弄一個版本出來，[民進黨](http://www.taiwanncf.org.tw/ttforum/61/61-16.pdf)就跟這個版本，改了提高費率和降低給付就這兩樣，其他都不改，這樣更不負責。所得替代率從80%變成70%，本俸乘2改成1.6，（退休前薪資）平均值用15年，然後就是反對三層年金。」李來希無奈地說。

銓敘部的退撫制度改革方案受到學者質疑，更引起部分軍公教人員反彈，甚至上街頭[抗議年金改革](http://w3.takes.tn.edu.tw/teacher_union/?p=489)「不公不義，犧牲基層」。代表教師的全教總更進一步提出全教總版的[改革方案](http://nftu.org.tw/news/news_view.aspx?NewsID=201509161421510897)，與銓敘部的版本分庭抗禮。媒體則結合名嘴持續鬥爭軍公教，似是而非的言論成為街談巷議。儘管張哲琛對改革頗為樂觀，但越改爭議越大，不改革卻也不行。戰火延續到2016年，最後是由新任總統蔡英文接下棒子。那麼，退撫制度到底該如何改革，才能符合各界的期望？

註：根據黃世鑫2013年4月27日在小英教育基金會主辦的「年金改革困境與前瞻」論壇上所提出的報告《我國現行退休金制度之比較分析和改革建議》第14頁，引用財務專家Arun Muralidhar與曾擔任其教授的諾貝爾經濟學得主Franco Modigliani聯名於2004年發表的專書（Franco Modigliani於2003年逝世）指出，曾擔任世界銀行年金經理人的Muralidhar，就這問題與其同事有過爭論。

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之八》拼裝上路，一場數字的拍賣遊戲（下）**

儘管各方學者與專家背景殊異，理念也未必相同，但就年金改革的財務面而言，比較有聲量的不外是調降所得替代率、取消一次給付退休金與政府補貼、調整費率與延後退休等。

政策方面，則是反對三層年金制度，只需就現有的制度進行整合即可。此外，為了徹底解決多年來被詬病的「職業不平」現象，將勞保與勞退一同納入探討，也是選項之一。

「要談年金改革，首先應該取消一次給付退休金。因為全世界沒有一次給付的年金，只有台灣才有，」黃世鑫強調。

如本專題前言所述，「年金」是指給付的方式，也就是按月或按年給付退休金，因此才被稱為年金。黃世鑫表示，當年的18%就是因為怕一次給付退休金不夠退休生活所需，所以才利用18%加上本金成為「變形的」年金。而一次給付就會有所謂的「潛藏負債」，隨收隨付制（Pay as you go）則不會有這個問題。

隨收隨付制是基金的財務運作方式，顧名思義，每一期的支出是由保費的收入與準備金支付，各期收支平衡。這其實就是所謂的「養兒防老」模式，將撫養退休者的責任「分攤」到其他人身上。「就像是一邊注入水，一邊有水出去」，黃世鑫解釋道。相對於隨收隨付制，完全準備制則是「儲蓄養老」，退休給付來自自己保費所累積的準備金與投資收益，自己的退休金由自己準備。

黃世鑫認為，儘管台灣面臨少子化的問題，但隨收隨付制並不會受到少子化的影響，更不可能因此破產。因為隨收隨付制可以透過調整機制，比方費率、延後退休年齡等方式將問題減到最低。因此，德國、美國以及其他先進國家已陸續從完全準備制轉成隨收隨付制。

林向愷表示，全世界同樣都正在面臨少子化困境，但處理的方式不外調整費率或延後退休年齡等，也未見有任何先進國家的年金因此破產。

「要以一次給付來養老是不可能的。」黃世鑫進一步指出，因此社會保險風險分攤的功能就相當重要。由於每個人退休後的餘命並不相同，所以餘命較短的人所沒有領到的錢就分給餘命較久的人，這就是風險分攤保障老年經濟安全的基本功能。

**改革莫忘社會保險核心價值**

此外，許多人所關切的「世代分配正義」，為什麼正在工作的人得繳費給退休的人，但未來這些正在工作的人退休後，卻可能得面臨較少的退休金？

黃世鑫以其隨收隨付制的公式推導，說明這個問題只要從所得替代率下手進行調整即可，費率調整退休金就會跟著調整，就不會有所謂世代分配不正義的問題。同時，18%造成所得替代率過高所引起的爭議可以一併獲得解決。

接下來就是「所得重分配」的概念，而不只是單純地調降所得替代率而已。黃世鑫強調，高階人員的退休所得替代率應該要低，低階人員則要比較高，而不是一體適用。「我工作的時候可以允許所得差距大，但是退休之後大家都不工作了，大家都一樣，所以退休所得不應該差距太大」，黃世鑫認為。

除了這些問題之外，黃世鑫認為最大的問題還是在「退休年齡」上。

黃世鑫建議未來應該要將「請領退休金的年齡」和「退休年齡」脫勾，「改了之後財務立刻不一樣」。因為現階段的軍公教人員的退休年齡都太早，這是造成目前基金財務缺口的最大原因。黃世鑫解釋，「以前一次領的話跟你幾歲退休根本無關，但現在改成年金，假設你50歲退休，到65歲這樣等於你少繳15年保費，但多領15年退休金，這是double，雙倍喔！」

「所以改退休年齡不會影響很大，但是在財政上的影響就很大」，黃世鑫認為。

但延後退休年齡的問題，在軍公教人員如此廣泛的職業類別裡是否一體是用，可能也需要配套措施才能順利施行。比方前文所述的國小教師年紀較高因而受到學生或家長排斥，以及軍事、警務、消防等需要體力的職業，是否有足夠的職缺可以安排，也是需要考量的重點。

至於政府補貼保費，這不但造成政府的財務負擔，也是導致勞工階級與軍公教階級對立的原因之一。雖然政府是軍公教人員的雇主，補貼於理有據，但政府與勞工的雇主負擔程度不一，早被詬病多年。

林向愷補充道，「政府補貼公務人員一毛都不會少，但是勞工的補貼就要看你老闆，」取消所有補貼，「這樣才會真正的公平」。

因此，雖然軍公教每月所負擔的公保與退撫基金保費較勞工來得高，但取消包含勞保在內的所有補助，不但有利於國家財務，也能真正做到職業間的平等。而且未來如果要調高保費，也不容易受到資方以各種藉口反對。這也是選項之一。

但不管怎樣年金如何改革，財務與政策如何調整，黃世鑫與林向愷等學者認為，給予退休人員「適當」退休所得以及如何定義何謂「適當」，才是改革的重點。

否則，如果只是因為模糊的「領太多」概念，便將退休所得調整至僅能提供最低限度的生活所需，這樣便失去社會保險的意義。「除非你硬要讓公務員不要餓死就好，那我也沒有辦法。」黃世鑫說。

**借鏡他山之石**

關於各界對於年金改革的種種批評與建言，張哲琛強調，「大家都可以集思廣益嘛，如果你認為改的方向不對，認為有瑕疵，大家都可以討論。」

至於三層年金制所引發的爭議，張哲琛並未正面回應。他認為提出建言的學者都有其學養背景，彼此的看法也不見得一致，所以張哲琛認為台灣應該走出自己的年金制度，比如日本由厚生年金（類似我國的勞保）與共濟組合（類似公保）整合成的基礎年金再加上國民年金的[規劃](http://www.ncku.edu.tw/geront/TGF/page5/files/theme_paper_003_02.pdf" \o "規劃)，以及新加坡的中央公積金等。「日本光是厚生跟共濟組合這兩個基金的整合，就花了二、三十年，」張哲琛強調，「所以我現階段的基本想法，改革的方向就是分階段，緩和漸進的方式改革。」也就是整合年金之間的差異，然後再推行職業年金。

在改革的具體方法上，張哲琛與大部分的學者意見一致，他認為延後退休年齡是世界趨勢，再來就是調降最受爭議的所得替代率，並調整費率。

張哲琛表示，目前退休法規定所得替代率最高為八成，有些人嫌太高，有些人則認為砍太多，「這就必須要折衷」。目前是傾向減至八成或低於七成五，但考試院長關中提議七成五，張哲琛並不是很贊同。「我認為八成是比較合理的」，張哲琛說。

以其他先進國家所得替代率的趨勢來看，德國目前是71.75%，英國的新制Nuvos計畫最低是51.72%，法國為75%至80%，美國舊制公務人員退休制度（CSRS）最高為80%，至於新制的聯邦受僱者退休制度（FERS）約為30%至45%，另可加入聯邦節約儲蓄計畫，特定條件下提撥35年約有22.55%的所得替代率。日本則是高所得退休者50%以下，低所得退休者70%。總結來說，先進國家的所得替代率約在50%至80%之間。

至於「職業不平」的情形，張哲琛則認為，要解決這個問題並不是把所得替代率與勞工拉平這樣簡單，如此一來反而會造成另一種不平等，應該是找出最適當的所得替代率再調整。

「所以，年金的改革不能只是針對軍公教，應該也要針對國民年金、農保勞保等制度做一個全方位的考量，這樣才能達到改革的目的。」張哲琛說。

**唇亡齒寒：軍公教是勞工的先聲**

2013年4月30日，前總統馬英九在勞動節前夕接見接見全國模範勞工時，針對年金議題信心喊話：「保費多繳一點點，月退少拿一點點，退休時間晚一點點，投保年資長一點點，基金獲利多一點點，政府撥補穩定一點點，這樣可讓大家安心30年，讓年金制度到2044年都不會有問題。」

馬英九的話看似簡單，而根據《今周刊》在2015年7月2日公布的[民意調查](https://www.businesstoday.com.tw/article-content-92743-117163)結果顯示，高達82%的勞工以及79%的公務人員支持年金改革，但為何朝野與學界等各團體遲遲無法取得共識？

年金改革在其他國家同樣是艱鉅的政治工程。以歐盟為例，年金體系改革係經由政府、工會以及資方等三方透過對話才取得改革共識。瑞典在1994年的年金改革過程當中，是由國會主要政黨共同進行協商，同時納入社會不同團體的意見，歷時五年才完成立法，並於1999年施行，但先前的規劃亦超過十年時間。除非像智利皮諾契政府這樣的獨裁政權以政治力強推個人帳戶制，否則在民主政體下，各方團體的對話與協調無可避免，想要達到快速而有效率的改革幾乎不可能。比如台灣的鄰國日本，雖然年金制度已經有三十多年的改革先例，但近年來因為諸如洩漏年金保戶資料等等醜聞，在選舉考量之下年金的前途仍在參議院吵的不可開交。

就如黃世鑫所感嘆的，退撫基金費率的調整根本是政治問題。

既然台灣不可能走回獨裁路，年金的改革自然需要透過不同團體間的對話與溝通，達到最大的共識後再進行。然而自2002年前總統陳水扁宣示改革18%以來，軍公教退休制度每到選舉便成為媒體炒作的議題，而某些官員的談話更如同火上加油，完全無益於凝聚共識，徒然加劇階級的撕裂與誤解。

尤其是2012年爆發勞保危機後到2015年8月希臘危機這段期間，軍公教已被徹底污名化成拖垮台灣財政與造成世代不正義的元兇，勞工與軍公教階級的對立已然不可收拾，卻未見政府導正視聽，反而不斷有官員釋放有待查證的[訊息](http://www.thenewslens.com/post/214615/)，放任雙方攻訐與謾罵。

綜觀世界各國年金制度的改革歷程，有哪個國家是從上而下針對特定族群的攻擊開始？軍公教人員同樣屬於受聘的身分，如果因此被鬥垮，勞工族群的處境如何發展，恐也將依循同樣的模式落入「狡兔死，走狗烹」的境地。

因此，牽動105萬在職與退休軍公教人員的年金改革，到底是要走出屬於台灣自己的路，還是東拼西湊出一部改革拼裝車，是憑一黨之力蠻橫獨行，還是朝野共同努力，眾人之事便是政治，改革恐怕終歸得回到「政治」二字之上。

**《軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相之九》笨蛋！問題在政治！**

2015年5月30日，率先宣布投入2016總統大選的民進黨總統候選人蔡英文前往美國訪問，跨出總統大選的第一步，並且在洛杉磯當地台僑的晚宴上發表重要談話。在4890字的[演講](http://www.peoplenews.tw/news/bfb319f0-1772-4e9f-af93-d22f468b48c6)當中，她以「重整國家的財政，改革年金體系」14個字首度公開對年金改革表達立場。

這14個字在將近5000字的演講當中可說是滄海一粟，卻也隱隱透露出朝野政治人物對於年金制度改革的態度。沒有絕對把握，沒有人想輕易挑戰這總數達105萬的退休與在職軍公教人員，以及其龐大眷屬背後所代表的選票。一直到勝選之後的520就職典禮，蔡英文才在就職演說中將年金列為首要改革目標，明確宣示方向與立場。

軍公教退撫制度從1972年首次啟動改革以來，歷經40年共五任總統，以及1995年實施新制、民主轉型、政黨輪替等重大事件，似乎並沒有達成改革的任務。就算是2005年陳水扁總統接受電視訪問表明「不要選票也可以」，年金的改革也僅止於18%，「領多領少」的問題，一直到2012年10月爆發勞保破產危機，年金改革才算真正有所動作。

在兩黨僵持不下的狀況下，除去改革方案的諸多爭議，軍公教年金改革方案自2013年4月便被擱置在立法院，銓敘部因而遭到監察院在[調查報告](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=4822)中指摘「失衡、失當」，也就不足為奇。

「因為選舉要到了雙方各有算計啦。」2015年5月，離大選還有8個月，民進黨立委尤美女受訪時直言。

**敵不動，我不動，通通不准動**

「我們是兩年前的第三會期之後就停擺了。」尤美女說。

尤美女認為，前考試院長關中有改革的決心，也讓考試院的改革方案順利進入立法院審議。「當時已經改的差不多，但就是在所得替代率以及計算基準要以退休前幾年的薪資平均等問題，就這幾個部分僵持不下。」

「所以其實我認為國民黨年金的改革根本是玩假的，因為要選舉了，他們又不想去動，就是擺在那裡。」尤美女說。

尤美女進一步表示，另一個重點是國民黨堅持先改勞保，但尤美女認為勞保已經領的夠少了怎還要改勞保，應該是所有的保險一起檢視，要改就一起改。

尤美女分析，軍公教是國民黨的鐵票，所以能不動就不動，而勞工與年輕人是民進黨的主要票源，因此年金改革碰到大選，國民黨能不處理就盡量不處理。「但好不容易已經有初步共識，要儘快協商，」尤美女強調，而且行政院跟考試院與立法院三方要坐下來談，連同國防部一起協商，「不要各改各的。」

國民黨方面，前總統馬英九於2012年10月指示成立的「行政院年金改革小組」，早在2015年1月便已悄悄解散。立委則是從廖正井到爭取黨內總統大選提名的洪秀柱，以及前衛生署長楊志良，在關鍵評論網2015年4、5月份約訪時紛紛以各種方式婉拒採訪，便可看出軍公教年金改革的敏感程度。因此，國民黨方面除了馬英九仍然保持其一貫的「永續經營」、「保證領取」、「世代公平」，並希望改革方案儘快通過的立場外，僅有成功出線代表國民黨參選總統，但後來又被國民黨[臨時全國黨代表大會](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/10/151017_taiwan_kmt_meeting)撤銷參選資格的洪秀柱，在希臘爆發債務危機後透過臉書針對年金改革[表態](http://www.businesstoday.com.tw/article-content-80392-117580?page=3)。其後，蔡英文亦針對年金改革發表五點意見，則是她在訪美演說之後最具體的說明。

**政壇冷民間熱，國是會議自己辦**

洪秀柱在臉書上表示，改革方案正確，且將各黨、各當事人團體拉來對話，「改對，比快改更要緊」。其後，針對關鍵評網9月的書面提問，洪秀柱則進一步表示，考試院面對問題的勇氣值得肯定，但考試院的改革方案偏離退休設計「根本精神」，應該公平改革。此外，改革方案欠缺前瞻性，與其他職業退休制度存有差異，而且太複雜，沒有兼顧不同世代公平，也未能真正解決財務問題，這是目前的爭議所在。

儘管洪秀柱認為考試院的方案需要再進一步檢討，但她並未提出具體時程與規劃。在遭到黨中央逼退由朱立倫取代成為總統候選人，接著國民黨慘敗之後， 洪秀柱雖然成功選上國民黨黨主席，但選後的國民黨已失去年金改革的主導權，她的主張也已經無足輕重。

至於勝選的蔡英文則認為，「保障國人退休基本生活為首要目標」是年金改革的正確方向，且應拉近職業別並且各團體共同參與。 除此之外，蔡英文選前還拋出舉辦年金「國是會議」的想法。

其實全國教師工會總聯合會，早在2013年便已自費籌辦「民間年金國是會議」。

全教總年金小組召集人吳忠泰表示，多年來全教總在年金改革過程中積極參與，除了提出自己的[方案](http://nftu.org.tw/news/news_view.aspx?NewsID=201509161421510897)，為了解各個團體對於勞保、勞保、軍公教退撫基金等年金制度的想法，甚至還自己想辦法籌辦國是會議。

吳忠泰表示，全教總主張大選前不論是立委或是總統候選人，都不應該加碼任何一種津貼，且未來不管有沒有選上，都應該是未來四年優先的施政項目。最後，改革方案可以再議，但各個族群應該要出來對話，且公開透明。而這也就是全教總與中華民國身心障礙聯盟、台灣勞工陣線等多個團體於選前9月發起的「[年金改革大聯盟](http://www.coolloud.org.tw/node/83412)」的四個主要訴求。

「你不要扣我帽子說反改革，我也不要說你是要鬥爭我。這樣才有改革下去的可能。」面對現在的改革僵局，吳忠泰語重心長地說。不過，全教總另外成立新基金、「補繳」退撫金且溯及既往的主張，已在教育界內部引起[爭議](https://www.facebook.com/groups/1539682729669566/permalink/1569312510039921/)。而軍公教團體計畫在今年9月3日上凱道抗議的活動，全教總也表達[不支持的立場](http://www.coolloud.org.tw/node/86064)，讓紛擾不已的年金改革再添一筆爭議。

**被精算的不是基金，而是政治**

從大選前至大選後，檯面上的政治人物、機構，專家和團體都了解年金改革需要對話，民意更是支持年金改革，但彼此之間就是無法整合與溝通。萬事具備只欠東風，說穿了，這東風其實就是「政治」。

政大社科院地方治理委員會主任許主峯便直言，在政治上，「擱置」也是一種手段，不一定要有實際的動作才叫處理。所以即使到了大選結束至今八個月，除了年金改革委員會成立，但兩邊陣營的年金改革具體方案仍未出爐。

2015年9月30日，蔡英文接見年金改革大聯盟，就年金改革議題再次提出[看法](http://iing.tw/posts/158)。除了延續過往的主張，蔡英文在新聞稿中首度提到，「未來的國會產生之後，只要能夠團結更多進步力量，年金制度改革的工作，一定能夠具體推動」。

新聞稿進一步指出，除了讓「年輕族群參與年金改革」，「如果民進黨重返執政，我們會立即組成[國家年金改革委員會](http://pension.president.gov.tw/)，就各種改革建議作成討論、提出方案，並且要求政府機關提出相關數據與資訊…」，於是，就任總統之後的蔡英文，的確按照承諾成立年金改革委員會，但年金改革委員會從一開始的委員資格問題便鬧的滿城風雨。先是有[記者](http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1000100)隱瞞身分進入委員會，再來是部分委員遭質疑和副召集人林萬億有[裙帶關係](http://udn.com/news/story/9485/1781364)。而每週四的例行會議，也常常是火藥味濃厚，少有具體共識，甚至第一次會議就有三名委員[退席抗議](https://tw.news.yahoo.com/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%B9%B4%E9%87%91%E6%94%B9%E9%9D%A9%E9%A6%96%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B03%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%80%80%E5%B8%AD-%E6%9E%97%E8%90%AC%E5%84%84-%E9%81%BA%E6%86%BE-220000931.html)。 但值得肯定的是，向來散佈在各部會，甚至不提供的軍公教退休給付相關的統計資料，如各退休基金財務、18%的人數與每月支領金額，以及軍公教勞等團體退休所得替代率甚至國家財政狀況等，全都逐漸攤在全民面前。

但改革方案不管怎麼改，最終仍需要立法院同意。所以前銓敘部長張哲琛認為，立法院是政治角力的場所，需要考慮到政治因素，「坦白講就是選票」，但年金改革不應該分黨派立場，因為這是以後台灣所要面臨的問題。陳登源則說的更直白，「如果沒有政治舞台，你的話都會是廢話。所以為了取得政治舞台，他就得去附和大部分的民意。」

**政治不解套，年金改革勢將繼續紛擾**

因此，不管將來軍公教年金改成三層年金還是個人帳戶制，採DB或者DC制，此次年金改革的癥結點既不在基金破產，也不在改革方案的複雜與否，改革過程是否黑箱，更不是勞工階級與軍公教之間的鬥爭，而是政治算計。傳統上軍公教人員被視為國民黨票倉，但2016年大選已經讓這個票倉開始鬆動，所產生的真空，多了政治上盤算的空間。

既然選前兩黨都已經有各自版本的軍公教年金改革方案，為什麼不是由相關的專家學者就這些改革方案進行討論，而是由不同領域的人在委員會內採表決進行年金的審視，甚至在民進黨全面掌握的立法院內公開辯論？更不用說目前的焦點幾乎集中在軍公教身上，而非勞工、農保和國民年金。如果單純是因為基金財務問題而需要改革，那麼目前已有共識的「調整費率」、「延後退休」為什麼遲遲無法進行，且基金的操作自2001年起委由民間優秀經理人操盤，但為什麼至今收益率平均僅有3%？此外，向財團傾斜的新自由主義政策、國家的財政紀律是否需要列入檢討之列？種種問題都在在需要進一步檢視，但截至目前為止，媒體甚至年金改革委員會部分成員仍在所得替代率、軍公教肥貓和18%議題上打轉。且令人感到不解的是，既然年金議題「攸關台灣未來發展」，為什麼蔡英文總統身兼[原住民](http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37802&rmid=514)和司法改革委員會召集人，卻由副總統陳建仁擔任年金改革委員會召集人？不過，距離林萬億所承諾的「一年有所成果」目前只進行了八週，未來尚有四十四週，會如何發展仍是未定之數，現在下定論似乎言之過早。

「公務員支持改革，我們要合情合理的改革，承受的起的改革，不要民粹式、羞辱式的改革。大家共體時艱，我們願意配合，但要保住我們的尊嚴，退休要安全，這是極限了。」從2013年公開反對關中以來，一路衝撞當局的李來希面對諸多詆毀與爭議，打死不退的他繼續就年金改革與當局周旋，不但積極參與年金改革相關的活動，更多次在其個人[臉書](https://www.facebook.com/profile.php?id=100003322437993&fref=ts)與[媒體](http://www.chinatimes.com/newspapers/20150708000522-260109)發表意見，甚至在政論節目與名嘴辯論，成了公務員的異數。

「希望在我退休前改革可以平順地上路，不要過激。」李來希緩緩道出他的願望。

李來希的願望是否得以實現，軍公教年金改革是選票第一還是實質正義，歐盟等先進國家的經驗其實已經給了明確的方向。然而台灣是否會照著這個方向進行改革，不再訴諸民粹和算計，釋放模糊甚至錯誤的資訊打擊特定族群，不但考驗政治人物的智慧，更深深考驗著台灣的民主素質。

**軍公教退休福利不正義？你所不知道的真相外篇之一》五千萬科長的秘密**

任何政治上的改革，都需要相當的條件配合才能順利執行，特別是事關重大，牽連甚廣的制度變革。只要稍有不慎，不但改革無法推展，甚至有可能主導者都會受到牽連。

被朝野以及媒體一再渲染的退撫基金破產問題，到頭來不過是一場數字一場夢，名嘴講的頭頭是道慷慨激昂，但事實上，不管是財務面還是理論面，除了軍方因為推行精實案導致員額大量減少軍職退撫基金收入短缺外，公教退撫基金短期內尚不會有破產的疑慮。

然而就長期來看，要讓基金不破產，則政府必須「有所作為」，才能避免基金真的如精算報告所模擬的步上破產之路。在這個前提下，作為被改革對象的62萬軍公教人員，自然是首要被說服的對象。

如果政府橫柴入灶，強硬推行改革也未嘗不可，但在民主制度之下，後續引發的政治效應沒有人敢保證會延燒到怎樣的程度。因此，「營造改革氣氛」，讓軍公教人員平順地接受改革，自然是改革的首要之務。過與不及之間的方寸拿捏，考驗主事者的智慧，也是精密的政治算計。

**民粹下的年金改革**

「現在媒體就是往民粹的方向走，加上政府官員又在那邊帶頭。」李來希對於現在這股軍公教人員被污名化的氣氛，將矛頭直指前考試院長關中。

「因為公務員的尊嚴不見了。退休制度不是現在才要改，然後關中又在那邊丟出那些類似『週休七天月領七萬』這樣的話語，請問退休的人哪來『週休』？」李來希反諷。

李來希不客氣地指出，20年前推行退撫新制時，當時的銓敘部長關中是政策主導者，關中勾勒退撫制度改革後的美好未來，讓整個新制能夠順利執行。然而20年後高升考試院長的關中，對自己當初制定的政策卻帶頭否定。「（民國）84年說要改的是你，現在說破產也是你，完全不用負責任」，再加上不斷在媒體面前發表對軍公教人員的不友善言論，李來希「實在吞不下這口氣」，最後終於出面公開挑戰「公務員的大家長」關中。

其中，「五千萬科長」就是其中一個被媒體廣為散播的例子。

**五千萬科長攪亂一池混水**

當時，前考試院長關中在[媒體面前宣稱](http://www.ettoday.net/news/20130105/148806.htm)，「以9職等科長為例，平均在職薪水約2500萬元，退休俸也差不多這個數字，政府花5000萬元養一個公務員，財政怎麼不會垮？」

李來希認為關中此舉根本是在製造仇恨，讓一般人對公務員更加反感，產生讓公務員不敢反對改革的氛圍。「但是公務員都沒有人出來反對（改革），而且這也都不是現在在職的公務員所創設的福利制度呀！」李來希質疑。

這個例子看在目前於海關任職的于櫻銘，她也覺得有待商榷。

于櫻銘表示，在公務機關內，不是所有公務員的待遇都如此優渥。在台灣的公務員系統裡，薪資最優渥的分別是法官、檢察官，調查人員等法制人員，再來就是海關人員，目的是要以優渥的薪水「養廉」（註）。但她試算自己的薪水，就算一路順風升到9職等退休，也沒有辦法累積2500萬。「更別說有很多人一輩子就卡在一個職等上，連主管都升不上去。」于櫻銘說。

這樣的個案是否能代表所有軍公教人員，並作為改革的理由之一？

由於關中已經退休，不對軍公教退休制度的相關議題發表意見，這位五千萬科長到底是何方神聖，就委由他的機要秘書桂宏誠說明。

「關院長當時所講的數據，來源是銓敘部幫忙估算的，但在講述過程及媒體聽到且報導時，因為類似的數據較多，難免都會有失誤。」桂宏誠在電子郵件裡轉述。

「不過，在大方向上還是正確的。再者，關院長是為了突顯可以申請自願退休領月退休金的年齡太輕，導致退休後可領月退休金的時間因目前平均壽命延長，反而要較任職的時間更長。」桂宏誠以書面詳細解釋，並且提供詳細的試算，解釋為什麼一位9職等的科長可以生涯領到2500萬，但他並沒有正面回應這位科長是否真的存在。

**五千萬的一場誤會？**

對於桂宏誠關於關中「五千萬科長」的解釋，曾是關中部屬的張哲琛則笑著澄清，「院長當初沒有講的很清楚，這位科長的資料不是我們提供的，他是問考試院的一位科長，不是銓敘部。他問這位科長你一生在職和退休總共可以領多少錢。」

張哲琛表示，關中少講的地方是這位科長薪資的計算是以「現在的標準」來看，也就是用現在在職的薪水反推回過去25年的薪水。張哲琛強調。現在的薪資水準跟二十年前不一樣，如果以現在的薪水來計算整個職業生涯的收入，顯然會產生很大的出入。

「媒體所講的是『已經』退休的科長，早期的科長的待遇沒有那樣高。」

「所以我要強調不能以現在的標準來衡量，這點我要幫關院長解釋一下，他是以現在的標準來算。」

張哲琛進一步說明，按照合理的算法，如果關中所說的那位科長要升到現在的職位，他的薪資所得也不會是以現在的薪資所得標準來計算。按照文官體系，這位科長得從科員作起，然後按照專員、科長的順序慢慢爬上來。假設一個月7萬，服務滿30年才有2500萬。但怎可能一到機關服務，就可以每月領7萬領30年？

再者，早期的退休人員就算是當到科長，他的待遇也比現在低。張哲琛認為，關中舉了一個「特殊」的例子，可是這並不代表「所有的公務員」都有同樣的待遇。

「院長沒有講清楚，沒有講清楚。」張哲琛搖頭，一連強調兩次。

**怒火延燒考試院 雙方對立心結難解**

作為關中的部屬，張哲琛自認了解關中的個性。「關院長使命感很重，而且個性又強勢，所以承受最多的批評。他喜歡站在第一線」張哲琛說。

但也因為關中的強勢與使命感，在軍公教退撫制度改革上使得考試院裡外不是人：對內，軍公教人員對他有強烈的不滿；對外，輿論認為他自肥，改太少。

如果身為公務人員大家長的考試院，為了改革而對軍公教人員採取打壓的態度，就不難想像媒體會如何引用這些訊息，塑造社會普遍對於軍公教不友善的氛圍，引起社會的反彈聲浪與對立情緒。

如2015年6月爆發的希臘危機，年金破產議題又再度成為輿論焦點，但無論是公務員的比例，以及台灣與希臘的經濟體質，兩國之間都很難加以類比。然而非但軍公教退撫基金破產再次成為眾矢之的，軍公教階級也再次被推向祭壇人人喊打，成了口水下的祭禮。

但弔詭的是，8月底全球股災連帶引爆台股崩跌，國安基金之一的軍公教退撫基金待命[救援](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150825/36740639/)，此時討論基金破產的聲音卻突然消聲匿跡。但其實截至目前為止，國安基金尚未跟退撫基金借款護盤。

**化被動為主動 軍公教不再沉默**

台股災難甫過，9月3日財政部長張盛和在演講中談到年金改革，特別指出其任教於國中的妻子[退休後比退休前領更多一事](http://www.thenewslens.com/post/214615/)，再度掀起波瀾。雖然張盛和在9月17日與媒體餐敘時特別[澄清](http://udn.com/news/story/7238/1194652-%E5%BC%B5%E7%9B%9B%E5%92%8C%E8%AB%87%E5%A4%AA%E5%BA%A7%E5%B9%B4%E9%87%91%EF%BC%8C%E5%9B%9E%E5%AE%B6%E4%B9%8B%E5%BE%8C%E2%80%A6)當時的說法並非針對軍公教人員，同時該部新聞聯絡室科長楊金亨也在電話中對關鍵評論網再次強調，當天所說的「在職所得」其實沒有列入退撫保費與公保等支出，但張盛和的這番言論顯然又讓軍公教人員背了一次莫需有的黑鍋。雖然一年後，監察院的[調查報告](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=4822)出爐證實張盛和妻子退休後所得並未超過在職所得，甚至在經過2011年的改革方案後還少了10808元，並直言張盛和「發言內容顯欠周延，亦有未洽。」但傷害已然造成。

如果政府官員、考試院甚至總統府的思維是以民粹或在未了解脈絡的情況下，以斷章取義的言論「打擊」軍公教人員，藉此塑造改革氛圍，這無異是玩火自焚的危險遊戲，非但無法解決問題，恐怕更將燃起燎原大火。因此，近幾個月來不論是年金改革委員會例行會議上的[火爆場面](http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1003759)，或是政論節目上軍公教人員力戰名嘴的[畫面](https://www.youtube.com/watch?v=m_wfesIUQpQ)，甚至公教同室操戈，都和以往沉默的景況大不相同，且日前已經有相關團體串連將於9月3日到總統府前[抗議](http://www.cna.com.tw/news/aipl/201608110303-1.aspx)。這把火會如何延燒，會不會再有其他大火星起，無人可以預料。

註：有關法官與檢察官的退休所得，在歷次的改革方案中皆未被提出檢討，但事實上，退休法官的待遇比一般軍公教人員更為優渥。法務系統退休人員所得沒有被列入檢討，成了軍公教年金改革議題當中的異數，因此，在相關人士的[異議](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160815/37347708/)下，年金改革委員會也開始討論此一議題。

**《軍公教退休福利的不正義？你所不知道的真相外篇之二》看不見的18%**

1990年3月，來自台灣各地的學生集結在中正紀念堂廣場前，抗議國民大會正在舉行的總統選舉，即後來的「野百合學運」。時任總統李登輝接受學運代表意見，並且於就任後廢止國民大會、推動第一屆立法委員退職以及進行第二屆立法委員選舉完成民主轉型，徹底終結將近五十年的「[萬年國會](http://legislator.thenewslens.com/lesson-2.html)」。

**萬年國會的「臨別贈禮」**

「《[公務人員退休法](http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=S0080001)》修正案，通過！」

1992年12月29日，「第一屆」增額立法委員最後一個會期（資深立委則於前一年退職），也就是所謂「萬年國會」即將正式步入歷史的前夕，在六位藍綠增額立委的審查下，立法院代理院長劉松藩終於敲下議事槌，宣布通過《[公務人員退休法](http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=S0080001)》修正案，推行了將近五十年的軍公教退撫制度從此展開新頁。

然而，原本以為新法能為軍公教人員的退休制度帶來多贏的局面，不料卻成為前民進黨立委林濁水眼中的「邪惡立法」，不但造就一批退休所得超高的退休軍公教人員，更就此種下日後二十年爭議，成為勞工與軍公教階級對立的開端。

爭議從何而來？答案就在軍公教人員新舊退撫制度銜接的時間點上。但要理解這其中的不合理之處，得從退撫制度的改革歷程和扮演關鍵角色的「18%」談起。

雪中送炭的18%

1950年代，韓戰下的世界局勢詭譎多變，兩岸戰雲密佈風雨飄搖。內外憂患加上政府財務困難，軍公教人員的收入微薄，退休後所支領的退休金僅有在職所得的40%至50%之間。為了充分照顧退休軍公教人員，國防部首先在1958年7月14日頒佈《陸海空軍退伍除役軍官優惠儲蓄存款辦法》，明定軍官領取「一次退伍金」可以辦理優惠存款，開啟優惠存款的先河。之後，1964年6月1日再修定為《[陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法](http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040060150000500-1031106)》，並增加「軍人保險退伍給付」項目辦理優惠存款。而公務人員則比照軍職人員，由銓敘部在1960年10月31日發布《退休公務人員退休金優惠存款辦法》，讓公務員可以將一次領取的退休金和公保養老金存入台灣銀行辦理優惠存款，教育人員則是由教育部比照公務人員，於1965年2月22日與財政部會商之後發布《學校教職員退休金優惠存款辦法》辦理。至於教育人員的公保養老給付辦理優惠存款，則是由行政院在1975年2月3日發布《學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點》後才有依據，為三類人員當中最晚。簡單地結論，優惠存款運作是由退休金和軍公教保險養老給付存入台灣銀行的帳戶後，依照利率產生利息。

而優惠存款的利率則是依當時台銀一年期定存利率的1.5倍給予，每月可固定領取利息，這就是黃世鑫所說的「變形年金」，讓退休後的所得更有保障，而不是一次領完所有的退休金後，生活就得靠這筆錢支撐到終老。

因此，「18%」一開始並不是「18%」，而是浮動調整利率。如1960年的定存利率為14.20%，則當年的優存利率就是21.30%，採單利計算。

優惠存款的利率最高曾經來到22.50%的水準，最低則是12.15%（1969至1970年）。1983年則因為定存利率不斷降低，已經無法對抗物價上漲的趨勢，所以才將利率固定在18.00%，這就是「18%」的名稱由來。政黨輪替後，在前總統陳水扁於2002年宣示改革以及後續政治操作之下，18%成了街談巷議朗朗上口的名詞。

18%有效照顧退休軍公教人員的生活，利息支出由台灣銀行「墊付」後再向各級政府收取，同時，國庫也有這些退休人員龐大的存款可以運用，可以說是兩全其美的辦法。多年來，存在台灣銀行的本金已經將近4700億元。但為什麼18%會成為軍公教年金改革最常被批評的制度，甚至讓軍公教人員背上肥羊的罵名？

仔細探究18%的歷史，原本立意良善的18%，因為當時沒有按照程序完成立法，導致在無法源依據的情況下成為成為批判的箭靶。事實上，除了公務人員的18％在2011年1月1日修訂施行的《公務人員退休法》第32條增列「優惠存款辦理」的法源依據，並依該規定訂定優存辦法，教育人員和軍職人員的18%，其實都是屬於行政規則，而非法律，因而被反對人士批判為私相授受、違章建築。但這還不是18%最大的爭議。

**雪中送炭成為錦上添花**

雖然台灣在80年代進入經濟起飛的黃金時期，人民開始享受「台灣錢淹腳目」的甜美果實，但實際上各級地方政府籌措退休和18%經費不易，除了退休支出從1977年的60多億成長到1990年的800多億之外，優存700多億的利息支出更是沈重負擔。所以，18%與退休制度已經到了非改革不可的地步。

此外，18%在軍公教人員所得改善後，原本提供的「適當」退休所得功能已然消失。以當時的資料來看，一位薦任主管在1977年的月薪（本俸加專業加給）是6410元，到了1988年則是31750元，11年成長5倍。且因為制度設計的關係，產生職位高者可辦理優惠存款的金額也高，職位低者則反之的「所得逆分配」現象，與原本照顧軍公教的目的已背道而馳。

從雪中送炭變成錦上添花，而且這朵花還因為1992年的修法，變得更大朵。

年金改革：趨勢必然

「十幾年無法通過的法案，從蔣經國時代就在改的法，已經改到很『好康』，就這樣過了。所以當時林濁水很不爽，但是法令就這樣改了。」前全國教師工會總聯合會理事長，現為年金小組召集人的吳忠泰描述1995年新制施行前修法的經過。

現代年金制度是由普魯士首相俾斯麥建立於1889年，主要是為了在政治上防堵逐漸興起的共產主義，透過經濟手段拉攏農民，之後成為其他工業國家模仿的對象。二次世界大戰後，西方各國同樣為了防堵共產主義擴張，紛紛在社會福利加碼。到了1980年代，遭逢70年代兩次石油危機的打擊，財政逐漸困窘和戰後嬰兒潮逐漸老化與少子化的趨勢之下，這些推展年金制度多年的國家紛紛對年金制度進行大規模改革。

當時的改革方向不外是一、降低退休所得替代率（註）；二、延後退休年齡；三、推行展期和減額年金等手段，且獲得相當程度的成功。雖然台灣的公務人員退撫制度建立於1940年代，起步比起其他先進國家晚了許多，但這些國家的經驗，正好成了台灣日後年金改革的範例。

**「邪惡立法」和「七大詐術」**

其實軍公教退撫制度早在1972年便已開始研議改革，直到1985年方案才算成形。主要任務是解決恩給制退休制度所帶來的財政負擔，以及因應人口老化與少子化，鼓勵公務員久任延長退休年齡，大抵未脫離年金改革的世界趨勢。而所謂的恩給制是指退休給付全部由國家負擔，目前已經沒有國家採用恩給制退休制度。

於是，在考試院院長孔德成與銓敘部長陳桂華的主導下，公務人員退休法修正案終於在1992年通過，並於1995年7月正式實施，以該年為界分為舊制與新制。隨著萬年國會步入歷史，這個修正案不僅終結恩給制年金制度，也將漸漸失去本意的18%凍結在1995年。

新制最重大的變革是採行軍公教人員依照精算後的提撥率於薪俸裡自行提撥應繳退撫金的35%，政府負擔其餘65%的「相對提撥儲金制」。而新制與舊制在財務上的最大差別則在於後者沒有準備金，由政府全額負擔；前者則有準備金，且政府與軍公教人員各自出資成立基金，退休金就從基金的收入、準備金和投資收益而來。

原本新制的設計應該是兩全其美，不僅可讓軍公教的退休制度長治久安，國庫也可以因此減輕財政負擔。然而新制施行二十年來，除了領一次退休金的退休人員幾乎轉為領月退休金之外，其餘的任務完全沒達成，公務人員的退休年齡甚至還降低了5歲，造成國庫更大的負擔。完全如同林濁水的「邪惡立法」和「七大詐術」的[批判](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121101/34612770/)。

而埋在新制裡這些吳忠泰所謂的「好康」，讓一部分退休軍公教人員的所得替代率超過100%，再加上關鍵的18%年資，所得替代率之高舉世僅有，成為所有軍公教人員的原罪。

**明修棧道暗渡陳倉**

從新制的條文看來，理論上新制之後的退休人員所得替代率最高應該是在70%，也沒有18%，因此1995年之後任職的軍公教人員其退休金沒有問題。但重點在於某些年資跨越1995年，適用新舊制的退休人員，他們的所得替代率加上18%將超過100%。

「修正案至少是國會承認過的，但是你怎可以偷偷在18%上面動手腳，讓它從少變多？」吳忠泰點出所謂的「好康」。

**18%不是已經隨著萬年國會走入歷史，為什麼還會有18%？**

原來，《公務人員退休法》第32條明白規定：「退撫新制實施前任職年資，依前條或退撫新制實施前原規定標準核發之一次退休金及退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付，得由臺灣銀行股份有限公司辦理優惠存款」。意思就是在1995年前即已任職的人員，還是可以繼續擁有18%的優惠存款，18%的年資計算至1995年，但之後任職的人員無法參加18%。

考試院當年的改革目標主要是將所得替代率從90%調整至70%，並將原本的退休金計算內涵由「本俸」和「實物代金」改為本俸兩倍，讓退休所得能夠跟上物價。

而原本用來照顧軍公教人員的18%，在改革當時已經實施將近30年，是許多早期退休人員微薄的月退休金來源，自然不宜貿然取消。但80年代後軍公教人員所得漸漸改善，18%的存在對於新進人員已經不是雪中送炭而是「錦上添花」，所以1995年改新制後的新進人員沒有18%，就此「斷後」，這點沒有異議。

為了順利推展新制，考試院在1985年8月至10月短短兩個月當中，總共舉辦58場說明會，取得軍公教人員的共識後才將案子送入立法院。而魔鬼就藏在細節裡。

**魔鬼藏在細節裡：越改越肥的年金改革**

「舉例來說，民國84年切新舊制的時候，他們的（舊）年資如果只有少數幾年，原本應該18%很少，甚至順勢沒有也沒有關係，因為還會有[補償金](http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=E080001008&ShowType=ArticleSearch&Conj1=AND&Conj2=AND&Conj3=AND&FLNO=30)給這些人期待利益的補償，而不是用加基數的方式，然後告訴社會大眾說沒有18%了。以後都沒有了，但是有以前年資的人還是有啊。」這是第一個魔鬼。

吳忠泰解釋，擁有1995年之前年資的退休人員，假設原本10個基數（基數為本俸兩倍）可以存優惠存款，但卻「暴漲」成26個基數，本來有15個基數則暴增為31個，幾乎可以全額存入優惠存款。

**如果沒有「好康」，改革會如此順利取得大多數軍公教人員的共識嗎？**

從[《公務人員退休法》](http://www.mocs.gov.tw/exhibits/invite_detail.aspx?Node=548&Page=1637)的條文來看，退休新制的規定是最高採計35年年資，乘上每年2%後[共70個基數](http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=E080001008&ShowType=ArticleSearch&Conj1=AND&Conj2=AND&Conj3=AND&FLNO=9,)（70%），也就是替代率最高70%。以委任五年功十[本俸34430元](http://203.64.161.7/~cwkuo/salary-3.htm)，年資35年的公務員計算，本俸34430元乘兩倍，再乘上0.7，純新制月退休金就是48202元。

表面上退休所得替代率似乎達到原本設定的目標，但重點來了，如果退休年資剛好跨越1995年，新舊年資共35年呢？答案將會是超過100%的所得替代率，加上舊制18%之後，所得替代率舉世無雙。

奇妙的數字魔術就在這裡。如果1995年之前的年資剛好15年，依[規定](http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=E080001008&ShowType=ArticleSearch&Conj1=AND&Conj2=AND&Conj3=AND&FLNO=31,)舊制15年的年資每年可以累積5個基數（5%），新制則是[2個](http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=E080001008&ShowType=ArticleSearch&Conj1=AND&Conj2=AND&Conj3=AND&FLNO=9)（2%）；如果年資超過15年，也就是剛好跨過1995年之後，新制計算的基數同樣是2個，但如果以舊制計算就只有[1個](http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=E080001008&ShowType=ArticleSearch&Conj1=AND&Conj2=AND&Conj3=AND&FLNO=31,)。也就是說，如果退休時擁有新舊年資且「剛好」以1995年為界，則1995年之前的15年75個基數加上後20年年資的40個基數，35年年資總共將累積115個基數，月退休金的所得替代率超過100%。這是第二個魔鬼。

而這還沒有加上18%的部分。原本18%的是給「一次退」的人按月支領的利息，等於算是月退休金。但新制領「月退」卻可以一樣保有公保的養老給付18%，如果加上18%約略貢獻30%的替代率，所得替代率將高達140%以上。這是第三個魔鬼。

根據以上的推算，如果沒有任何改變，這批擁有年資35年，所得替代率超高的軍公教人員會在2014和2015年出現退休高峰。而新舊制加成所帶來的威力，近幾年已經出現許多退休金優渥的退休軍公教人員，成了輿論撻伐的對象。雖然2006年後陸續修法亡羊補牢，如所得替代率超過規定，則以調降公保養老給付金降低18%的利息金額，但調整後的所得替代率最高仍有95%，依然是世界最高。

這個奇特的現象已經偏離原本的改革精神甚遠，同時也造就一批福利舉世無雙的軍公教退休族。這群年資跨越1995年的少數人，卻讓大多數的軍公教人員背上無謂的罵名。

「無痛改革」肥少數 陷多數軍公教於不義

「受益最多的是年資跨越1995年的人。1992年修法時他們正躋身高階文官之列，方案由他們做，他們就玩成套的七大詐術。」林濁水在[媒體投書](http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121101/34612770/)裡批判。

而這正是林濁水所謂的「邪惡立法」，也是高超而複雜精密的數字魔術。

如果為了讓改革順利推行沒有阻力，因此在改革當中加入太多誘因，這樣的改革只會陷被改革者於不義。吳忠泰感慨地說，「主事機關考慮太多，想要嘉惠大家，弄到一點阻力也沒有，結果沒有人有損失還額外有一筆好康，弄到這樣的改革我也會改。」

「改革改到大家笑呵呵，改革實在太好了。」吳忠泰有些激動，強調改革的荒謬之處。

「如果換成正常的人，就算可以忍受這些改革的社會眼光，應該就會覺得不好意思，順勢就不要那些18%了。粗所得就已經百分之百，淨所得百分之一百一十幾，還要拿個18%，那不是笑死人嗎？」吳忠泰批判道。

對於1995年新制加上18%所帶來的高所得替代率，前銓敘部長張哲琛受訪時坦言，在當時的時空底下，為了避免從舊制過渡到新制的過程引起太大反彈，所以加入「一些誘因」讓阻力能夠化到最小。卻沒想到這個誘因過大，錦上添花的結果讓改革過度的「肥」。

就這樣，由考試院與銓敘部所主導的改革，搭配即將步入歷史的萬年國會，一起將公務人員退休制度埋下定時炸彈。也許對某些退休軍公教人員來說，這是一份大禮，但對國家以及其他的軍公教人員來說，卻是不公義的開始。

**亡羊補牢，18%淡出舞台**

因此，在前總統陳水扁在任內大打18%議題，並且由前考試院院長姚嘉文的推動下，考試院於2006年推出「公務人員退休所得合理化改革方案」，又稱「18%改革方案」，但因為發生「服務越久，扣減越多」的現象，之後由銓敘部再經過2011年1月與2月兩次調整（又稱99年、100年改革方案），按照考試院的[說法](http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1012-3114%5CDocuments/%E9%80%80%E4%BC%91%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E5%84%AA%E6%83%A0%E5%AD%98%E6%AC%BE%E6%8E%AA%E6%96%BD%E5%86%8D%E8%AA%BF%E6%95%B4%E6%96%B9%E6%A1%88%E8%AA%AA%E5%B8%96.doc)，目前具有18%年資的人員其舊制與新制退休給付，加上18%後的所得替代率最高部份已降至[90%至95%](http://weblaw.exam.gov.tw/LawArticle.aspx?LawID=E080019000&ShowType=ArticleSearch&Conj1=AND&Conj2=AND&Conj3=AND&FLNO=4,)。而這三次的18%改革方案，並不會影響1995年7月1日以前退休的早期人員，所得替代率已經不可能再超過百分之百。因此，年資橫跨新舊制具有18%資格的退休軍公教人員，實際所領到的利息已低於18%。

最新一波的調整則是2014年修正的《公教人員保險法》[第17條](http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?Pcode=S0070001&FLNO=17)，公保的養老給付加上退撫基金退休給付，所得替代率不得超過80%。超過百分之百的退休所得替代率，已然成為歷史。

根據一位不願具名，於2012年8月以七五制退休的馮姓國小教師所言，他五十歲退休時的年資共30年（舊制16年，新制14年），退休前因為有擔任行政職，月薪約7萬，退休後的所得算算也差不多接近7萬，但絕對沒有退休後所得超過在職所得一事。

馮老師補充，因為優惠存款有設定上限，所以他目前可存的額度約四、五十萬，每月所領到的利息約1萬元。而退休前公保加上退撫基金和健保的保費，每個月則要繳約1萬5千元。馮老師特別提到，他在1982年師專畢業後進入國小任教時的月薪是9000元，而根據行政院主計總處的資料顯示，當時臺灣工業與服務業的平均薪資是[11472元](http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp)。

至於所得替代率超過100%的情形，根據馮老師的印象，大概是他退休前幾屆還有「五五專案」（55歲退休並加發5個基數）時退休的人員，時間約在民國97、98年左右。而另一位於2004年退休的周姓國小教師，則是在五十歲退休， 退休時的年資為25年（舊制16年，新制9年），退休前月薪6萬，退休後的所得則為5萬元。

林濁水與黃世鑫認為，其實18%已經不再是問題，因為18%已經被包含在所得替代率當中，所以接下來應該是檢討所得替代率是否適當，而不是對已然「過時」的18%窮追猛打。

但如果18%與年金議題一直無法獲得有效解決，取得社會多數共識，18%就會如同「議題提款機」般，只要能夠產生「效應」，就會不斷被拿出來消費。於是，像自由時報2015年10月19日的[報導](http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/924915)便指稱，18%每年消耗國家八百多億元的預算，以及未來將會是沈重的負擔等，這樣的訊息仍將不斷出現。即使李來希當日立即在其[臉書](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=849766965144043&id=100003322437993&pnref=story)駁斥自由時報與銓敘部的說法，並公布其獨家取得的台灣銀行內部文件，顯示銓敘部的說法有待商榷（李來希公布文件後，報導內容有進行修正），但這仍顯示社會大眾對於年金與18%議題的不解，刻意操弄之下徒然加深族群的對立。

年金負擔是否會越來越沈重？如果以中央政府總預算來看，1995年新制推行後，1996年的退休撫卹支出為1086億元，除了1999年與2000年因會計年度改變，合併為一年半的預算，所以造成退撫支出達到1953億元的高點外，退撫支出在1998年達到1398億的高峰後，到2014年為止，大多落在1380至1300億之間。除了2014與2015年新舊制所得替代率超過百分之百的人員退休這兩年將達到高峰之外，重要的是，隨著領取18%人員的逐漸凋零，這筆支出只會減少而不會再往上成長，而這也是每年都會編列的預算，「失血」與「沈重」之說，有待商榷。

曾經讓許許多多為台灣奉獻青春的軍公教人員得以在退休後安享天年，卻也因為1995年的「改革」而引發階級對立的18%，雖然已漸漸淡出時代的舞台，但其所殘留下的幽魂，卻不時被政客與不明就裡的名嘴不斷招喚，仍然縈繞不去。年金改革委員會成立之後，是否能正確地看待18%所帶來的影響，並進而將年金改革導回社會保險的意旨，在經過多年的紛擾與對立之下，恐仍有待檢驗。

註：即退休後的所得除以退休前所得，有時候會以淨所得相除。但事實上， 目前退休所得替代率並沒有明確定義，計算內涵也沒有統一說法，係由前總統陳水扁於任內進行18％改革時提出。而《公務人員退休法》第32條第2項的規定，「似乎」有帶到所得替代率的精神：「...兼具退撫新制實施前、後任職年資且支（兼）領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比，在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額」。至於軍、教人員牽涉到退休所得替代率的法令則分別為《陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法》、《退休教職員優惠存款辦法》。當時銓敘部提出兩階段的計算公式，用來降低公保養老給付，不致於讓18%的金額超過一定比率。

1. 第1階段公式：  
   （月退休金『含月補償金』+公保養老給付優惠存款每月利息）/本（年功）俸X2≦退休所得比率上限（75﹪- 95﹪）  
   (２)第2階段公式：  
   （月退休金『含月補償金』+公保養老給付優惠存款每月利息）/（本『年功』俸+技術或專業加給加權平均數+主管職務加給+年終工作獎金1/12）≦退休所得比率上限（70﹪-90﹪）