發佈：2017-04-17, 週一 14:33
點擊數：47397

總統決心改，推給年改會

城邦出版集團首席執行官何飛鵬，在
最近一期<商業周刊>發表了一封給蔡總統的分開信。肯定蔡總統推動年金改革「是一個敢為人不敢為的總統，您能冒著與千百萬人為敵的風險，為台灣做出旋乾轉坤的作為，您的信念、您的勇氣，都值得喝采。」但是不幸的總統這個
美意壯志落到年金改革委員會手中卻成了「半吊子改革方案
」，他呼籲蔡總統要能比目前方案更跨大步。

http://magazine.businessweekly.com.tw/Article_mag_page.aspx?id=64214

其實年改會的方案比何飛鵬說的「半吊子改革方案」還要嚴重。

2000後台灣軍公教年金制度，由陳水扁總統開始踏出改革的第一步。

那時，台灣社會突然發現公教月退休金領得比在職時領的薪水還高，而且公教很多人50歲就退休，平均退休年齡才56歲，比起當時的
希臘豬，最高替代率是111%，平均退休年齡是57.8
歲（2012年前的希臘）還過分多多，大家都驚訝得不得了。

當時公教月退領得有多離譜，且以「俸點800」的公務員為例。

不當主管的話，他的本俸53,075元，加給40,630元，合起來每月薪水93,705元。

如果依現在OECD替代率的標準他可以月領53,4

123,533元，替代率是132%，真足讓希臘豬都羨慕得五體投地。

如今OECD
國家公務員退休替代的平均值是5
7%，而希臘豬已經砍到剩下了53.9%
了，但是目前台灣最高替代仍然維持在99%，如果年改會的案通過，也要到2034年才調到68%。

改革幅度之小，速度之牛步化都保証是世界冠軍，足以驚世駭俗。

全球中，台灣公教月退領得最離譜，最應該改革，卻改成今天這個樣子，真令人稱奇。

台灣公教月退休替代率會高成這樣，是靠一個全世界最複雜的一堆計算方式堆疊成的。由於於這堆算式太過於複雜，以致於除了考試院沒有什麼人能摸清楚來龍去脈以及奧妙所在，因此，外面的人看到了公教退休俸高得離譜，和其他職業相比不公平得太過火，強烈主張改革，但是要怎樣改長期卻處在瞎子摸象的困境中，這就提供了維護這個複雜制度的公教既得利益者打混戰的充裕空間，並讓改革者產生策略上接連產生三大盲點。

第一個盲點發生在18%問題上面。

Phoca PDF

18%優惠利息是大家第一個注意到的不合理規定，他產生的效果非常離譜，例如在2005改革之前，連戰退休時單靠18%優息，一個月就領了不可思議的22萬，而一般公務員退休時大概也可以拿到2萬也是非常多。於是2005 ~ 2012之間民進黨認為只要解決18%，公教退休制度就解決了。

這看法當然是錯了。

前面舉的俸點800的公務員，他123,533元的月退中，18%優息是28,660
元，額度不小，但是扣除掉18%優息後，他的月退是94,873，替代率還是高達101.2%。

假使依1992年修法時一般國家的標準
的70%替代率換現金金93,705元多出了28,112元，比起現在OECD
平均值57%換算來的53,411元多出了40,294
元。（70%替代
率也是1992年考試院向國家承諾
的數字）若加上18%優息則比比OECD合理比例換算的53,411元多出了70,122元。

可見18%
優息是不合理替代率的很重要一部份，
但是不是全部，依OECD標準的話，18%優息只佔多出來的70,122元中的40.8%而已。

這樣算下來，我們發現有3個重要問題：

1，既然扣掉了18%優息，月退還高達百分百替代率的希臘豬一級，若要改革，領月退的，早就應該把18%優息全部刪除才對，不料今天年改會的案居然還採取分6年逐步歸零的策略，令人質疑完全是被習於偷雞模狗的「考試院思維」誤導造成的。

2，改了18%優息，月退還是希臘豬一級，所以單單改18%優息是不夠的。但是從2006 ~ 2013之間民進黨卻一直以為只要改18%優息就好了，以致於甚至比18%嚴重的問題被長期忽略，不被當做改革項目。

3、由於只注意到18%問題，其他扭曲的公教年金部分沒有被處理，結果在陳水扁2006的改革造成了「肥大官瘦小吏」的不公平現象，受到基層公教強烈反彈。

針對問題不只是在18%優息，2012我發表了一篇文章<公務員退休制的七大詐術>

http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121101/34612770/

指出公教退休金超高，是透過形同詐術的計算算公式堆疊起來的，18%只七大詐術中的一詐而已，所以年金改革只改18%優息這個部分是不夠的。由於文章的題目和內容都很聳動，被電視談話節目選做題材，但是節目中沈富雄醫師認為我言過其實；又有記者拿去請教當時到現在都是民進黨處理年改的主要負責人之一的學者，準備借他的話進一步大作文章，不料答覆也是問題沒有我講的嚴重。

於是改革，反改革雙方就在不搞清狀況下，只 □定18%優息一個項目打了差不多十年的混戰。直到關中在推動他的第二次公教年金改革時才把我指出的一些詐術中當重點進行改革，例如退休時不能以退休前最後一個月薪資當計算基準和替代率不可以用本俸乘二計算，要和本俸加上加給的實質所得計算等等。不料他的改革法案雖然得馬總統和行政院長江宜樺的支持，但是被國民黨多

Phoca PDF

數的國會擋了下來，並沒有通過；更意外的是，關中的方案中有的進步的作法，現在民進黨政府年改會竟然也把他放棄，例如，在計算替代率時民進黨就是回到1992年考試院版本的以本俸乘二的計算公式而不是關中的公式。

第二盲點發生在所謂「信賴保護原則」上面。

現在反改革人士最重要的訴求是必須遵守所謂「信賴保護原則」，政府修法不可以改變原來向公教承諾的退休金額度。

以信賴保護原則反對退休金改革，並不是什麼新鮮事，1990年代開始，歐洲反對年金改革的公務員，信賴保護原則就是他們最重要的立場，不過都因為他們社會認為所謂信賴保護原則必須向因為時代變遷造成的公平原則問讓步，因此西歐信賴保護原則在法理爭議和政策角力上都沒有阻止了改革。當然，這樣說也也意味著承認在被改革的制度，依改革前的時代背景是符合公平原則的，如果連這一點都站不住腳，當然就根本沒有什麼信賴保護原則了；不幸的是，1992立法通過的公教年金體制正好完全是不符合當時的時代背景的。

台灣1992那一次修改公教年金制度，在時間上和歐洲各國的年金改革同步，而改革的時代背景也一樣，都是因為人口進入高齡化、少子化及經濟無法維持1970年代前的高成長率以後，舊的年金制度必須大加修改。

台灣在1992的一年後，1993，65歲人口達到7%，正式成為高齡化社會；另外，當年台灣婦生育率1.8%，已經低於維持人口平衡的比例；
還有，更早在1980年代開始，台灣出生人口數就從40
餘萬一路開始下降，每年大約以1~2
萬人的幅度跌落。警訊這樣強烈，年金制度當然到了非大刀闊斧改革不可了。

歐洲國家年改內容主要是
法定退休年齡延後到65歲；替代率降到70%（OECD
在2000後更進一步降到平均57%）；從純粹即收即付制改部分提撥制。

歐洲這三樣改革原則台灣的考試院也說要照樣奉行。

稀奇的是歐
洲的改革引起了各國公
務員轟轟烈烈的反改革抗爭大罷工大示威規模
驚人；http://www.my-formosa.com/DOC_115753.htm
但是台灣「奉行」了這三原則年改下來，公教卻安靜無波。

對比真鮮明，真是稀奇，原因何在？

關鍵在於改革設定的目標雖然一樣，但是達到的實際目標卻完全相反：

在經過考試院和老立委控制的立法院聯手之下，通過了年金制度。這制度承諾把替代率降低到70%，但是在運用偷雞摸狗玩算術之後，原來最高約102%的替代率「降低」成了140%！原來法定退休年齡65歲的承諾，在搭配了偷雞摸狗的配套之後，一旦實施，公教的平均退休年齡馬上從61歲「延長」到了56歲！

Phoca PDF

改革出來的效果完全和考試院向國家承諾的改革目標完全背道而馳。這算是考試院依國家對他們的「信賴」行事的方式嗎?
也「保護」了他們承諾要保護的國家和人民的公益了嗎？真是可怕的考試院！

可能在法案通過時，台灣正是社運政運狂飆時期，街頭狂飆聚焦了整個社會的注意力，以致創造了考試院和老立委可以偷鷄摸狗的安全空間；否則考試院偷鷄摸狗的考試委員和詮敍部長不送法辦或至少彈劾都算太客氣了，那裏還可以把把他們偷鷄摸狗偷渡過關的法案當成今天訴求信賴保護的依據。

今天要談改革，從這一個偷雞摸狗的源頭追究是對反改革人士所謂的信賴保護最有力的迎頭痛擊，不幸我在這樣戰略下寫的<公務員退休制的七大詐術>2012年卻被民進黨中央人士嗤之鼻。

去年8月，呂明泰
在年改會中解釋替代率高得離譜的原因說「每個時代有每個時代背景，不希望利用今天回頭去談以前如何不對，
應該對過去政策決定給予鼓勵，用寬容包容去面對過去政策決定，體諒當時背景，來進行這次改革，不是以今日是議昨日非。」他這立場也是年改會當局的立場，換句話說，不只如此，一直到總統府年改會開會，官方的仍然接受考試院方面的意見而和我立接挑1992立法正當性的立場背道而馳。

呂明□都算是考試院中開明派公務員了，但是講的卻仍然和當時的事實背道而馳，可見考試院保守思維是多麼的舖天蓋地，以致於這個是非顛倒的立場成了年改會的主調。

官方的1992通過的制度，現在雖然有不合宜的地方，但是他的出現仍然有「當時的時代背景」的說法意思很明白，是說當年的做法正正當當的意思，所以基於信賴保護原則，年金改革「不可以5小分」。年改會這立場等於是替反改革人士信賴保護的訴求的正當性背書，真是令人訝異不已。

官方一直到了今年2月，才有一位年改
會官方人士正面呼應1992退休制度
正當性站不站住腳不足以當信賴保護依據的主張。2月4日
陳建仁副總統在臉書上說「林濁水〈財訊雙
周刊〉第512
期發表的《兩次荒唐年金改革
，飆出最高所得替代率》，對於民國79年和92
年的兩次年改修法，做了很精確的說明和很嚴峻的批判，更對信賴保護原則的"不適用性"提出詳細的論述。」

然而可惜的這回應看來不算年改會的官方立場，只是他個人意見，基本上年改會還是站在不挑戰1992年考試院通過年金法案的正當性的立場。最近行政院發言人辦公室主任林育卉，說現有退休制度不公不義而被迫辭職，她的措詞激烈過火，確實不合政府官員身分，但是無論如何她說的卻符合實情，她的
非去職不可無論如何，顯然並不
只是說話不得體而已，更包含了官方
不挑戰1992年退休法案正當性的策略定調。這種一直不願意澈底打擊反改革者「信賴保護原則」的立足點，還替他們鞏固立論根據的作法真是令人匪疑所思。

Phoca PDF

發佈：2017-04-17, 週一 14:33
點擊數：47397

第三個盲點，年金改革會和整體公務員對立的謎失。

2005民進黨開始主張年金改革時，國民黨全力反對，並攻擊民進黨在製造公務員和一般民眾間的的階級對立。面對民進黨發起的改革，當時軍公教產生了集體性的危機感，除了少數外，幾乎全都敵仇同慨；而社會既對公教人員有集體性的不滿。

然而軍公教會有集體性的反彈其實是年輕的公教當時搞不清楚狀況的緣故。

1992通過的法案與其說是製造了軍公教和一般民眾之間在福利分配上的巨大鴻溝，劃分了階級，事實上這問題反而遠不如這個制
度在軍公教本身內部劃分了三個階級
，並進行了內部剝削來得嚴重。2005我發
表文章說：「兼有84年之前年資又在95
年後退休的，退休待遇一枝
獨秀。既高於早年退休的，又遠高於全採95年新制退休的。」
http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20051124/2221566
2011，我又強調為什麼許多退休軍公教替代率可以超越希臘豬，而且待遇高到台灣「以前退休的人沒有，以後進來的人也沒有。
理由太簡單了。這制度正是年資橫跨1995年之前和1995
年之後的人所訂的！因此好處
他們獨享，早來的晚來的都沒份。」http://www.taiwansig.tw/index.php/時事焦點/焦點評論/3178-邪惡立法下的中華民國公務員退休制度

假使民進黨的年金改革從這一個角度切入的話，那麼當權的，以及已領慣了高額月退的軍公教既得利益階級當然會繼續頑抗改革；但是被過度剝削的廣大年青軍公教也將成為改革的動力。

可惜，民進黨從在野到執政從未從這一個角度切入改革，而年輕的軍公教又似乎因為1992通過的制度太過於複雜，以致
於他們並不了解到在1992法案中自己的嚴酷處境，於是也絕大多數和既得利益階級同仇敵愾。

年輕軍公教中一直到去年才出現一批發現自己處境的，積極參與年金改革。

許多年輕公務員當然不希望
他們將來所得替代率會被降低，但是他們同時
更為他們在提高了提撥費率多繳了的錢卻被政府用來支持少繳的上一代領到遠比他們優厚得多的月退不平，而他們多繳仍然不能讓基金破產更使他們恐慌。

去年8月，總統府年改會議中，他們批評依年改會的方案的規定，他們將「多繳、少領」，很不公平，只是他們的挑戰，完全被年改會忽略。他們後來更發現，年改會所謂「漸進改革」方案一旦實施，由於對既得利益階級的過份利益削減得太小太慢，將來年輕公教的處境甚至不是「多繳、少領」而已，更會遇到自己要退休時基金已經被掏空而「領不到」。他們在失望之餘，主張把當權既利益階級繳的儲金和1995後才進公家的年輕人的儲金分開成兩個帳戶各自負責盈虧。

我聲援他們之後，陳建仁副總統很意外地在臉書上呼應成立兩個獨立基金帳戶是個可考慮的好方案。不幸他這個建議仍然只是個人意見，毫不意外的不會被年改當局接受。

Phoca PDF

發佈：2017-04-17, 週一 14:33
點擊數：47397

年輕的軍公教代表失望之餘悲憤地退出了總統府召開的年改會，也毫不意外的，年改會當局並不在乎這股支持改革的力量的退出，也許他們的退出正好可以使年改會省了一個大麻煩。基本上年改會的方案對他們來說只是借「漸進改革」之名鞏固軍公教的內部剝削制度罷了。

軍公教向來被藍營當成鐵票部隊，這次年改矛盾本來是一個把年輕一代的軍公教拉到自己這一邊的機會，但是現在他們卻被年改會推給了時代力量。

由於受制於三大戰略盲點，以致於整個年改過程困難顛踬；走到這一步，認為年改會方案為德不卒的絕對不只是對蔡總統期待殷殷的何飛鵬一個人而已。如今要年改成功，嚴肅地檢討自己為什麼會被三大戰略盲點所迷惑，無疑的是進行亡羊補牢不可少的第一步，有超級高民意支持度的年改議題，無論如何不應該重蹈過去始於挾超高民意支持度推動改革，卻以獲得超高不滿意度收場的覆轍。

作者 林濁水 為前立法委員

Phoca PDF