



新台灣國策智庫通訊

第 51 期 2017 年 2 月

- 年金改革，從所得替代率 60% 談起 ————— 3
- 用數位軟實力划向新南向 ————— 5
- 新形勢下的兩岸關係及未來展望 ————— 7
- 2016「六都市長就任兩週年施政滿意度暨主要
政治人物好感度民調」解析 ————— 10

編者的話

新台灣國策智庫通訊承蒙各界先進不吝指教，各位的意見是驅動我們繼續努力的原動力，來自您的每一項建議與鼓勵，我們都深表感激。本月通訊專文邀請各界專家，針對年金改革、新南向政策、兩岸關係及六都民調等議題觀察綜覽。

民進黨政策會資深專員黃玫玲在〈年金改革，從所得替代率 60% 談起〉一文分析，政府投入軍公教退休制度高額的經費，105 年度政府總共編列 3,108 億元，其中含 18% 優存 778 億元，及 84 年以前的舊制年資 1,644 億元，相較於新制退休金由軍公教與政府相對提撥，更為不合理，日前銓敘部精算舊制年資，若不改革，未來 30 年政府要付出 1.62 兆，恐壓垮台灣未來。

台灣經濟研究院南台灣辦公室主任高仁山於〈用數位軟實力划向新南向〉一文分析，在新南向的戰略思維下，我國可吸引東協來的移創（相較於過去東南亞來的移工，吸引東南亞創業者來台創業）橋接東南亞數位文創的利基市場，除可引進各種不同的數位文化及應用來衝擊台灣的社會，並依此做為我國內需市場的延伸。相信，這樣的合作模式，將可以為台灣帶來更多的市場與發展機會。

台北市立大學民調與政策研究中心兼任研究員吳瑟致在〈新形勢下的兩岸關係及未來展望〉一文分析，中國對台思維仍處於不穩定的階段，在中共十九大召開之前，相關對台系統人事的變動，都涉及中共內部政治權力的佈局。過去，我方已釋出許多善意，未來重啟兩岸交流，關鍵仍在中方的態度，當前國際情勢錯綜複雜，我方更要重視兩岸關係、中國情勢的研析，深入探究中國對美國及亞太地區的影響力評估，方能有完整且正確的交流及談判準備。

智庫編輯部〈2016「六都市長就任兩週年施政滿意度暨主要政治人物好感度民調」解析〉一文分析，據 2016 年 12 月 20 日新台灣國策智庫公布台灣民眾對於六都整體觀感，調查顯示新任桃園市長鄭文燦滿意度最高，台中市是第一名「宜居城市」。政治人物「好感度」前五名分別是陳菊、賴清德、林佳龍、柯文哲與蔡英文。最值得關注的是柯文哲即便施政績效不彰，六都市民對其好感度超過蔡英文總統。政治人物若要翻轉施政印象，則民眾須給予多點耐性與時間。

台灣為島嶼國家，在全球化的 21 世紀更應具有宏觀視野，新台灣國策智庫通訊專文希冀提供國人海內外的重大事件評析，亦提供國際友人來自台灣的觀察視野，敬請各界先進不吝指教並來信 info@braintrust.tw，謝謝您。

年金改革，從所得替代率 60% 談起

黃玫玲
民進黨政策會資深專員

世代焦慮的碰撞，退休年金 6 萬，工作薪資 3 萬

軍公教團體不斷地訴說，政府應依照制度承諾，持續給予現行的年金給付，大致是公務員平均每月是 56,383 元，公立教師是 68,052 元，否則房屋貸款無法支付、過年見到孫子給不出壓歲錢傷心！或許是軍公教團體預期著，年金改革之後所得替代率將大幅減少，所產生的集體恐慌心理。年金改革另一個鮮明的場景是年輕世代的呼聲，年輕人認為：「年金制度若不改，或是改得不夠多、不夠快，那麼我們就領不到！」當下年輕世代的低薪問題嚴重，大學生畢業後第一份工作薪資 104 年是 27,655 元，盼望成家立業，已經不容易，若要負擔軍公教來自稅收的年金，肩頭必然更為沉重。

台灣有共同的未來，年金制度跨越世代

年金制度的繳費與給付橫跨 30 至 40 年，而且每一個家庭，都有不同職業與年齡的成員，年金作為一個社會共同體的基礎，從個人、家庭，到國家制度，

若是僅僅焦慮個別受損程度，那麼心理上的封閉，無法傾聽不同世代與職業的心聲，那麼恐慌將持續蔓延，並且成為彼此指摘的箭頭。然而，若是彼此能夠看見每一張年金的臉孔，穿越眼前 3 年、5 年的時間向度，將會開啟年金改革的真正契機。

所得替代率 95%，甚至超過 100%，已是過度保障

年金制度是一個計算給予多少錢才合理，以及誰來分擔財務的老年經濟安全制度。國家建構的公共年金體系，目的在於維持國人的老年基本經濟生活，在現行制度下公教年金的所得替代率，若以本俸兩倍為分母計算，所得替代率高達 90 至 95%，若以實質所得為分母計算，則超過 100% 的所得替代率，這是過度的保障，而非維持基本生活的合理水準。

所得替代率 60%，足以維持老年生活無虞

換言之，公教退休領得比工作時還要多，或是十分接近，顯然並不合理。

放眼先進國家的年金改革，相當程度是在反映國家總體發展的需要，面對人口老化、稅率下降，及財政困窘，全球相類似的環境，要維繫年金制度的公平與永續，所得替代率的下降，成為必要的選擇，許多國家從 1990 年代開始啟動改革，所得替代率已從 70 至 80%，下降到 2015 年經濟合作暨發展組織（OECD）國家平均的 50 至 60%。年金改革應效仿先進國家，所得替代率在 60% 左右，這也是政府所提出的版本，公教人員將從 95%，甚至超過 100% 的所得替代率，逐年下降至 60%（公教本俸兩倍計算 60%，實質薪資計算 70%），這應能夠維持老年生活無虞。

政府版本 60% 的所得替代率，估計改革之後，多數公教人員每月約減少 1 到 2 萬元，每月年金給付仍有約 5 萬元。全部受雇者所得最中間的中位數，薪資 104 年是 40,853 元，也就是說，即使改革之後，公教人員的年金給付，尚高於一半的受雇者薪資。在 60% 所得替代率，確保退休生活有尊嚴的情況下，改革應該加速，讓破產年限再往後延，好使年輕人對制度的永續更有信心。

改革最不合理的制度，加速年金制度的公平性

政府財政資源有限，所有的預算都來自全民繳納的稅收，國家必須盡可能公平的照顧每一個人。政府投入軍公教退休制度高額的經費，105 年度政府總共編列 3,108 億元，其中含 18% 優存 778 億元，及 84 年以前的舊制年資 1,644 億元，這兩筆政府預算所給付的退休金，都是由稅收來的，相較於新制退休金由軍公教與政府相對提撥，更為不合理，日前銓敘部精算舊制年資，若不改革，未來 30 年政府要付出 1.62 兆，若讓下一代來負擔，豈不是壓垮台灣的未來。

況且，公教人員今天之所以高達 95%，甚至超過 100% 的所得替代率，很重要的原因就是優存利率、舊制年資，再加上退休新制所堆疊而成。這是一個政府財政資源配置，極度不合理的問題，政府公共財政的資源分配，能夠引導年金改革的價值理念，也能夠創新年金制度的內涵，年金改革應是改變最不合理的制度，並且，加速提高公平性，讓年金制度成為穩定整體社會的柱石。BT

用數位軟實力划向南向

高仁山
台灣經濟研究院南台灣辦公室主任

全球迎戰數位經濟藍海

面對數位經濟發展的趨勢，各國紛紛將數位政策納入國家經濟發展的重要策略，數位經濟浪潮也將促使全球產業格局翻轉，例如：新加坡提出「智慧國度計畫」，發展智慧物流、物聯網、擴增實境（AR）、虛擬實境（VR）等產業；美國提出「美國國家創新戰略」，推動智慧製造、智慧汽車、智慧城市、數位教育；荷蘭提出「數位議程」、英國的「數據能量計畫」、日本的「智慧日本計畫」等，皆為積極建設高速寬頻基礎設施，發展電子化政府及開放資料，鼓勵企業智慧化治理，解決社會問題，並積極培育數位人才。為了與先進國家競逐，自 2002 年起，我國政府將「數位內容產業」列為具有高度成長潛力的產業，同時順應世界數位經濟時代的崛起，積極擬訂相關發展計畫，2017 年推出「數位國家·創新經濟發展方案」，預計八年內投入經費逾 1500 億新台幣，發展主軸為數位經濟躍升、創新應用基礎環境、數位政府、智慧城鄉、網路社會等，預

估至 2025 年數位經濟規模之效益可達 6.5 兆元。

台灣過去以來偏重生產資訊硬體設備，但是在軟體、網路、教育及應用方面，一直只處於被動及模仿階段，談不上真正創新。台灣內需市場雖小，但國際網路本質就是連結全球市場，台灣經濟未來必定要大幅依賴以網路為基礎的跨境貿易及服務。台灣要邁向數位經濟，首要關鍵就是法律及經營環境上的大幅度翻修，讓經營者及創新者的投入可以實質得到收穫，不被過時法規給綁住；其次是要招納各種不同的數位文化及應用來衝擊台灣的社會，讓大眾能對數位化應用習以為常。

「新南向政策」划向數位藍海

在全球興起數位經濟的潮流下，東協各國政府也紛推創業政策，用國家資源扶植創新創業產業，馬來西亞政府成立馬來西亞全球創新與創意中心 MaGIC（Malaysian Global Innovation & Creativity Centre）；菲律賓的科技與通訊技術部門發起新創政策，計畫在 2020

年培育出 500 個估值總共 20 億美金的科技新創團隊，打造菲國新創生態圈；越南在 2013 年推出「矽谷計畫」，輔助團隊至矽谷見習發展，再將矽谷經驗耕耘本地創業生態；遑論新加坡，號稱東南亞以色列的東南亞市場跳板，擁有完整的創業生態體系，政府斥資 10 幾億美元建構強健的創業生態圈，給予新創公司優惠的稅務減免，對有潛力的創投投資認購 85% 的資金，挹注創業資金活水，因此許多新創公司選擇新加坡作為前進東南亞的基地。而東南亞國家（除新加坡外）數位經濟才剛開始起步，連基本的網路設施都還處於落後階段，然東協國家已開始重視數位經濟產業，以東協目前經濟起飛的速度，網路硬體設備很快就能迎頭趕上其他已開發國家。

我國亦推動了「新南向政策」做為我國對外經貿外交的重要政策，新南向有「走出去」及「引進來」兩個維度，台灣產業界、甚至是政府應逐漸改掉以投資帶動出口的想法，也就是到當地投資設廠只是要利用低廉的土地、環境與人力成本，進行低技術密度的代工及製造活動，且不會進行「在地化」（**localization**）技術轉移，更不會與當地一同成長、收穫與承擔，是「游牧民族」式的逐廉價資源而居。對比「走出

去」的策略維度，「引進來」在現階段更為可行且有立即效果。

政府新南向的有限資源，應該更大部分投注在建立台灣的軟實力與非貿易財，優化投資經營環境，並設立創投基金。以此為誘因，鼓勵東南亞優秀人才與團隊來台創業，或來台尋求技術合作與經營夥伴，甚至更好的是設立合資公司，經營雙方或多方的共同市場。在新南向的戰略思維下，我國可吸引東協來的移創（相較於過去東南亞來的移工，吸引東南亞創業者來台創業）橋接東南亞數位文創的利基市場，除可引進各種不同的數位文化及應用來衝擊台灣的社會，並依此做為我國內需市場的延伸。相信，這樣的合作模式，將可以為台灣帶來更多的市場與發展機會。

新形勢下的兩岸關係及未來展望

吳瑟致

台北市立大學民調與政策研究中心兼任研究員

中國無視我政府的友善態度

去（2016）年蔡英文總統在就職演講中提到要依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例處理兩岸事務，提出「承諾不會改變、善意不會改變、不會在壓力下屈服，更不會走向對抗的老路」的新四不政策。此外，陸委會針對「兩岸替代性共識」表示政府將會審慎研究兩岸共尋解決之道；於近日，蔡總統呼籲兩岸共同擘劃「互動新模式」。

直至今日，中國並沒有善意的回應，卻不斷傳達嚴厲的言詞批判，要求台灣要遵循「兩岸同屬一中」的核心價值。520 之後，中國專斷蠻橫終止兩岸官方交流，不願善意理解我方立場，尤其在川普當選美國總統之後，中方透過打壓台灣的國際空間及軍事威脅來反制川普對「一中政策」的態度；相較於我方極為低調不過分張揚的態度，北京仍不斷威嚇台灣，對台極度不友善。

軟硬兼施的對台策略不變

其實，面對台灣政局的改變，早在 2014 年太陽花學運時，中國早有心理準

備；只是，讓中國傷腦筋的是，長期以來對台的優惠政策不可勝數，但台灣民眾的心卻不因此買單，這幾年來台灣民眾的自我認同節節攀升，其中，又以 20 歲至 29 歲年輕族群自認台灣人的比率最高，令中國實在難堪。

去年台灣總統大選後，中國官方媒體拋出「武統民調」的新聞報導，表面上看似中國民眾對兩岸統一的強硬立場，但實際上凸顯對台統戰工作績效不彰的無奈與恐慌，不過，武統民調的報導在三日後被高層要求撤下。當然，北京當局仍大力推動台灣青年到中國創業的優惠政策，近日多次表達對台商投資的重視以防止外逃。本質上，中方實則未脫「軟的更軟、硬的更硬」兩手策略，日前就傳出中方有意進行個人的政治意識審查，例如封殺疑有綠營立場的文化演藝人士、台商政治認同調查等等，讓許多在中國投資就業的台灣民眾人心惶惶。

重操舊業拉藍打綠差別對待？

中國為了維持可控的兩岸互動，採取「藍綠差別對待」的策略，去年藍營縣市首長進京朝貢，組成「藍8縣九二共識團」便是一個實例，嗣後中國以踩線團造訪這些「友善城市」，一方面對「友黨」有個交代，二來試圖告誡綠營縣市，重操「拉藍打綠」的舊業，猶如回到2005年的時空背景，只是，台灣民眾早已對統戰無感。值得關注的是，近年來，傳出習近平有意檢討對台系統的整治，但卻受制於兩岸利益的錯結盤根，此與黨政權力因素有關。

事實上，去年中國對台策略有反覆變動的亂象，中國外交部長王毅於去年初在美國「戰略與國際研究中心」（CSIS）提到「憲法說」，爾後傳出在2011年任國台辦主任時曾提出若民進黨不承認「九二共識」，中方可就「新理解」進行討論；只是，「憲法說」提出後，中方並沒有進一步的論述。無獨有偶，蔡英文總統的就職演說出爐後，時任中國社科院台研所所長周志懷隨即表示，中國認為這是善意且是相向而行的一步；然而，數小時內，國台辦不談善意，反而以更為強硬的說辭回應。

如何重啟兩岸交流，難矣

中國社科院台研所是中國對台的重要智庫，相關發言具代表性。2016年下旬周志懷公開表示「不反對在九二共識之外，建立具有創造性的替代性共識」，且具體提出「進行智庫對話」、「找到接觸新辦法」等建議；但是，因為蔡川通話、川普檢討「一中政策」等事件，再也沒有新的論述。

2017年2月周志懷屆齡退休，由專研美國外交政策的楊明杰接任；縱然對台思維仍處於不穩定的階段，且過去有太多「寧左勿右」的投機言論，但是，在今年下旬中共十九大召開之前，相關對台系統人事的變動，都涉及中共內部政治權力的佈局，攸關兩岸關係的未來發展，需要持續觀察。

過去一年，我方已釋出許多善意，未來重啟兩岸交流，關鍵仍在中方的態度，當前國際情勢錯綜複雜，我方仍要重視兩岸關係、中國情勢的研析，深入探究中國對美國及亞太地區的影響力評估，方能有完整且正確的交流及談判準備。**BT**

2016「六都市長就任兩週年施政滿意度暨主要政治人物好感度民調」解析

編輯部

新台灣國策智庫於 2016 年 12 月 20 日召開區域治理研究系列之「六都市長就任兩週年施政滿意度暨主要政治人物好感度民調」趨勢調查發佈記者會，本次記者會解析台灣民眾對於六都（台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市）整體觀感，包括對市長滿意度、對市政進步度議題等。

趨勢民調公司總經理吳世昌分析民調結果指出，新任的三位市長來看，桃園市長鄭文燦獲得了 59.9% 市民肯定，20.8% 不滿意，是三位新任市長中，滿意度最高的。台中市長林佳龍則獲得了 52.5% 市民肯定，24.3% 不滿意，不滿意度在六都中排名第三；林佳龍在國民黨與親民黨支持者不滿意比例高於滿意比例，則是支持率低於鄭文燦的主因。

台北市長柯文哲肩負了市民高度期待「素人當選」，目前僅 39.3% 市民給予肯定，44.5% 不滿意，滿意度是六都市長中對低，不滿意度則最高。值得注意的是，柯文哲在台北市 40 歲以下、大學以上學歷者，滿意度高於不滿意度；年輕人、高教育程度者對柯市長的支持，

或許是未來兩年柯市長重整旗鼓的重要基礎。

從六都「進步度」來看，桃園市民認為桃園有進步的比例相對最高，達 61.7%；其次則是高雄市的 61.2% 以及台中市的 56.7%；至於台北市的進步度僅 35.6%，在六都中敬陪末座。至於「退步度」來看，仍是以台北市的 27.2% 比例最高。

台中市長林佳龍，雖然在滿意度上沒有進入前三，但台中市已經成為六都民眾心目中第一名的「宜居城市」。調查顯示，21.3% 認為台中市是最佳宜居城市，其次則是台北市的 15.3% 和高雄市的 15.1%。台中市民有高達 86.5% 認為台中市是最佳宜居城市，比例為各都中最高，這顯示絕大多數市民對於整體生活品質、居住現況是給予肯定；此外，年輕人相對來說，有高達 28.0% 認為台中市最宜居，比例也較其他五都為高。

至於政治人物「好感度」，調查發現，前五名分別是陳菊、賴清德、林佳龍、柯文哲與蔡英文；林佳龍與柯文哲在施政滿意度，較鄭文燦為低，但在六

都整體好感度上，卻超越鄭文燦甚多，顯示整體的社會聲望仍高。

最值得關注的是柯文哲即便在台北市施政績效不彰，六都市民對其好感度整體來說甚至超過蔡英文總統。柯文哲若台北市長「連任不利」，是否會思考直攻 2020，值得外界持續關注。

台北大學經濟系助理教授黃崇哲分析表示，在此次調查中，六都民眾對於最適宜居城市的感受以及城市的進退步程度，對照城市領導人的好感並無直接的關係。但是，相對的，台北市與台中市卻出現了較為明顯的年齡偏好以及學歷偏好，原因或許在於這兩個城市印象對照周邊區域較為明顯，也配合不同受訪者的背景而出現不同的感受。

但值得觀察的，對於城市領導者的好感度差異，可以分為兩組，包括即將任滿的新北、台南、高雄，以及新任的台北、桃園、台中。對於新任者，由於兩年中仍難有具體的資本項目投資展現，因此主要的印象來自媒體，以及政見印象與實際感受的差異。至於任滿者，則是在於執政成績以及施政印象，也就是在印象確認後，對照退步情況的感受，依是高雄、台南到新北。但相對的，對於新任者，則是強調進度的感受，所以能夠帶來改變是取得民眾認可

的關鍵。

另一個可以觀察的就是民眾耐性與耐心，如果支持者來自於對於政治人物長久的認知，或許可能給予比較大的耐性，給予長一點的時間，讓他們有機會翻盤，包括謝長廷、陳菊在高雄都曾經有這樣的經驗。然而，如果支持來自於耐性較低的年輕世代，則用時間證明的難度就更高。台北市因為大巨蛋爭議，耗損了柯市長展現進步的機會，而 2017 年世界大學運動會，將是柯市長滿意度得否翻轉的關鍵，但也期待各領導者發揮個別團隊專長，為人民創造最大的福祉。



BT 新台灣國策智庫
Taiwan Brain Trust

發行人：高志鵬

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳、黃惠華

BT



新台灣國策智庫
Taiwan Brain Trust

104 台北市中山區民權東路二段 42 號 3 樓

Tel: +886-2-2531-2203

Fax: +886-2-2564-2722

E-mail: info@braintrust.tw

<http://www.braintrust.tw>