



# 新台灣國策智庫通訊

第 55 期 2017 年 6 月

- 年金制度改革的永續與公平—— 3
- 解析年金改革基本問題與政策建議—— 5
- 「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 — 7
- 日本通過天皇「退位特例法」之意涵—— 9

## 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、六都區域治理最新民調、日本天皇退位議題等時事觀察綜覽。

民進黨政策會資深專員黃玫玲在〈年金制度改革的永續與公平〉一文分析，維持年金穩健運行的三個要素，包括請領退休年金的年齡，給付水準或所得替代率及費率高低。多年來軍公教體系存在 **18%** 優存利率、舊制年資及退撫制度等問題，年金改革除了財務永續，更要社會公平，適度調整才能維持各個基金財務的平衡與永續。

國立中央大學法律與政府研究所副教授張桐銳在〈解析年金改革基本問題與政策建議〉一文分析，許多團體提出基礎年金倡議，但主張者應提出具體之制度主張，以及如何從現行制度過渡到基礎年金的具體作法，如何從現行之職業分立年金制度轉變為一體性之基礎年金，如何確保各種年金制度已繳費者之年金期待權以及制度的公平性，才是最重要的課題。

新台灣國策智庫編輯部於〈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，**2017年5月22日**新台灣國策智庫公布台灣民眾對於六都整體觀感民意調查，內容包括最佳宜居城市、政治人物好感度、居住城市光榮感及首長滿意度等。據民調顯示在宜居城市上，台中市居第一；對政治人物好感度，以陳菊、賴清德居冠；在六都市長滿意度上，排名為陳菊、鄭文燦、賴清德、林佳龍、朱立倫與柯文哲。本次民調結果值得六都政府相關單位參考。

新台灣國策智庫研究部主任林彥宏於〈日本通過天皇「退位特例法」之意涵〉一文分析，日本國會於**2017年6月9日**通過天皇「退位特例法」，打破天皇終身在位規定。未來日本將出現上皇陛下與新天皇同時共存現象，上皇陛下與新天皇之間，會不會產生象徵與權威重疊性，而今後上皇陛下與新皇室的各项活動也將備受注目。

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](mailto:info@braintrust.tw)，謝謝您。

## 年金制度改革的永續與公平

黃玫玲  
民進黨政策會資深專員

### 年金改革推進至立法，實現合理的制度規劃

過去一年來，年金改革的種種紛擾，已逐漸聚焦到改革方案的實際內容，軍公教團體雖仍然不斷強調「信賴保護」，然而，政府的「信賴保護」，必須是建立在公益與永續的基礎上，若不調整則領不到，已經是要直接面對的課題。

### 互助精神的年金保險，有調整才能永續領得到

台灣的年金制度是職業分立，軍、公、教、勞、農、國（無就業者）分別適用不同的體系。無論法律上的名稱是「退撫」或「保險」，大致來說，制度設計的精神與主體，接近社會保險的確定給付制，也就是加入者、雇主與政府，按時繳納一定比例的費率，進入公共的退休基金，在成就退休條件時，保障一定的給付水準，具有自助互助的政策意涵，台灣在 2008 年國民年金保險開辦後，除了老農民領取社會津貼之外，每位國民都已被納入年金保險體系。按照年金制度的原理來說，年金保險體系不會陷入財務危機，但前提是維持年金穩健運行的三個要素，包

括請領退休年金的年齡，給付水準或所得替代率，及費率的高低，必須適時適度加以調整，才能維持各個基金財務的平衡與永續。

### 年金改革的三個重點：年齡、給付、費率

一、餘命不斷提高，退休年齡過早，必需盡速延後：軍公教體系數十年來，請領退休金的年齡過早，平均來說公務人員 56 歲、公立教師 54 歲，軍人 45.6 歲。況且國人的餘命不斷延長，民國 80 年是 74.26 歲，104 年已提高到 80.2 歲，壽命延長意味著，領退休年金的時間可能加長至 25 年，財務負擔不同以往，自是不言可喻。同樣地，面對醫療科技的進步，人類壽命持續延長，美國、加拿大已逐年將退休年齡延後到 67 歲。台灣人口老化趨勢已是嚴酷的挑戰，目前立院審議中的年金改革版本，軍公教年金請領年齡延後，已是高度的共同認識，實應盡速立法實施。

二、年金給付計算基準，職業別差異過大：除了請領年齡及平均餘命之外，

給付水準與費率高低，同樣影響著年金保險的財務。退休每月可以領多少退休金？各個年金保險體系的計算公式是，投保薪資 \* 年資給付率 \* 投保年資 = 退休後每月年金額度。從公式的變項看來一樣，但是各個職業別的內涵，卻有著不小的差距。現行公教人員的投保薪資是本俸 \* 2，且採計最後一個月，年資給付率是 2%（每投保一年的給付率）；勞工採計最高 5 年平均的投保薪資，年資給付率是 1.55%；國民年金保險採定額定率的保險費，年資給付率是 1.3%。從不同職業別的給付計算變項，可以窺見為什麼給付水準差距如此之大。我們看到平均退休年金，公務人員 56,383 元（新舊制）、公校教師 6,8052 元（新舊制）、勞工 16,179，及國保 3,791 元。可以想見，民意對年金改革的支持，不僅因為難以永續，制度設計的不公平，也是重要的因素。

三、給付計算基準、提撥費率，應朝合理方向邁進：公教人員的職業生涯最後一個月通常也是薪資水準最高的時候，用這樣的內涵計算給付，基金肯定無法平衡，而且投保年資約略是 35 年，在壽命延長的趨勢下，軍公教人員的年金給付期間，可能與工作年數十分接近。況且年資給付率高達 2%，提撥率只有 12%，基金如何能夠永續！如果不快改、

改的夠合理，必然會面臨領不到的危機。德國、瑞典等國家，早年也給予比較優渥的年金給付，然而面對人口老化、政府財政困窘的問題，2000 年之後已經改為，以全部投保年資的薪資平均，作為計算基準，一來較為公平，二來較能永續。目前在立法院審議中的版本，公教人員給付採計薪資，已由最後一個月，改為 15 年，並且將費率從 12% 提高至 18%，朝合理的方向邁進。

### 年金改革，為社會帶來更公平的願景

多年來，尤其是軍公教體系，18% 優存利率、舊制年資及退撫制度，堆疊出 6、7 萬元的年金，高出受雇者每月 49,404 元的薪資（105 年 2 月），這是一個必須改變的現狀！年金改革除了財務永續，更要為社會公平，踏出重要的一步。BT

## 解析年金改革基本問題與政策建議

張桐銳

國立中央大學法律與政府研究所副教授

年金改革為民進黨政府之重要政策，也是目前輿論的焦點所在。針對本次年金改革課題，以下幾點看法與建議，供政府參考：

一、年金改革的理由不在基金破產，而在因應人口結構轉變所帶來的挑戰。這次年金改革的焦點在於公教人員退休金制度的改革，而改革的理由普遍聚焦在退撫基金的破產。然而，公務人員之退休金在法律上是「雇主」責任，國家對於公教人員之支付退休金責任不因退撫基金破產而免除，而是應以稅收確保退休金之支付。因此，退撫基金破產本身並非問題所在。

二、各種老年經濟安全制度，如採確定給付制，不論其財政制度採儲金制或隨收隨付制，都具有世代重分配之色彩。以年金保險為例，其財政制度有採儲金制者，如我國的勞工保險；亦有採隨收隨付制者，如德國之法定年金保險。惟即使採儲金制，所儲存之儲金實際上會進入資本市場，已退休人員所支領之年金，

實際上來自同時期工作人員所繳交之保費，實質上仍屬於隨收隨付制。採隨收隨付制者，由於年金財源來自工作世代繳交之保費，具有世代重分配之色彩。就公教人員之退休金，其財源主要還是來自工作世代繳交之稅收，世代重分配的色彩尤為濃厚。因此，年金制度之需要改革，真正理由在於檢討世代重分配之具體態樣，是否合乎分配正義。

三、改革法律如適用於已退休人員，是否為溯及既往，以及是否違背信賴保護原則之問題。就此問題，公法學者其實已有一定程度之共識，亦即由於退休法律關係為持續性之法律關係，將改革法律適用到已退休人員，並非將法律適用於過往已確定終結之事實，並無涉法律溯及既往，然退休人員已取得之法律地位既受到法律變更所影響，仍有信賴保護之問題。不過，信賴保護之憲法要求必須與法律變更所擬實現之公益相權衡，最終還是比例原則以及立法者是否因應法律變更所帶來

之衝擊而設計相關過渡條款之問題。在此等憲法釋義學的考量以外，更重要的是關於世代重分配之實質考量。一般所說之多繳、少領、延後退，其實不是為了維護基金，而是反映因應人口結構轉變所帶來問題，不同世代所能提供之貢獻。年金改革之目標應在訂出不同世代都可免強接受之費率、給付率與退休年齡。已退休世代既不能在多繳與延後退兩方面有所貢獻，其所能貢獻者，就只有少領了。

四、是否引進確定提撥制或個人帳戶。在確定提撥制，由於已退休人員係支領其於工作時期所提撥之金額以及利息與投資利得。因此，其得確保基金永續存在，惟其自無重分配色採，而純屬自我負責。然而，在世代負擔的討論中，採確定給付制所須面對的人口結構轉變問題，一般提及最嚴重的狀況是兩個養一個，而依據個人帳戶的邏輯，其實是一個養一個，其負擔之重可想而知。因此，採確定提撥制的結果，不是個人難以負擔的超額提撥，就是遠不足以養老之低度給付。實際上往往是後者。在此情形，如遇到自己以及其周遭系統失靈，還是要進入

國家以稅收為財源之重分配系統來處理。重分配其實是不可避免的。因此，國家應對於重分配做妥善的設計，還是放任個人處理，在其無法自力養老，且家庭、非營利組織都無法提供協助時才進入社會救助的重分配系統。面對人口結構的轉變，應該是更多的團結互助，而不是各行其是。個人帳戶在老人經濟安全政策上，至多應只做為養老之補充性財源。

五、是否引進基礎年金。筆者以為，主張者應提出具體之制度主張，以及如何從現行制度過渡到基礎年金的具體作法。蓋現行年金制度為職業分立之年金制度，改制為全民之基礎年金將涉及重大的結構轉變。因此，不僅基礎年金的具體內容應具體呈現，才有討論的基礎，如何從現行之職業分立年金制度轉變為一體性之基礎年金，如何確保在這個過程中各種年金制度已繳費者之年金期待權以及制度的公平性，恐怕才是更大的課題。**BT**

# 「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 2017 年 5 月 22 日召開「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，本次記者會公佈台灣民眾對於六都（台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市）整體觀感，包括最佳宜居城市、政治人物好感度、居住城市光榮感及首長滿意度等。

在宜居城市上，台中市連續兩年居「宜居城市」第一，且高達 83.8% 台中市民，認為台中市為六都中最宜居的城市，比例也相對其他縣市為高；排名第二的則是台北市。六都民眾對政治人物的好感度，仍以陳菊、賴清德居冠；新科縣市長中，以林佳龍排名最高，排第三位、柯文哲緊追在後。值得注意的是，本年度新增了新北市副市長侯友宜，以 44.7% 好感度排名第五，排名還在朱立倫之前，為藍軍政治人物最高。在國民黨黨主席選舉中，剛當選黨主席吳敦義，整體好感度 18.8%，二年度的調查中皆敬陪末座，這顯示國民黨黨員想法，與六都整體民眾似有一段落差，吳能否帶

領國民黨再起，有待觀察。在六都市長滿意度上，排名依序為陳菊、鄭文燦、賴清德、林佳龍、朱立倫與柯文哲；柯文哲雖連兩年殿後，但滿意度較去年上升 5.3 個百分點，有回暖的傾向；鄭文燦則大幅提升，由去年的第三名，打敗賴清德名列第二。至於本年度新增的題組「市民光榮感」，以台中市民光榮感最高，達 72.0%；其次依序為台南市、桃園市、高雄市、台北市與新北市。

## 成功大學政治系暨政經所副教授蒙志成三點分析：

一、地方首長治理滿意度的衡平指標：每位市長施政滿意度均有提升，然而，地方治理手段或可讓一部份人滿意，但卻也可能激化或強化部分民眾不滿意的情緒，地方首長應儘量推行衡平的政策，避免陷入零和對抗的局面。因此，除了滿意度外，也應該審視不滿意度，相較於前次調查，此次民調出現不滿意度顯著提升的直轄市首長（新北市、台北市、台中市），細看其資料分布，均呈現受訪民眾的政黨傾向是影響

其滿意態度的主因。

綜此，同時考量調查所得的滿意度與不滿意度之後，以相對滿意度來觀察，可以發現這半年來，除了台北市長柯文哲仍是不滿意度高於滿意度外，其餘每位首長均維持滿意度高於不滿意度，而其中又以桃園市長鄭文燦與台南市長賴清德的相對滿意度具有顯著提升。

二、地方首長應努力尋求治理成果符合民眾的在地光榮感：民眾光榮感（或不光榮感）是長期多重因素累積而成，不必然為單一首長個人施政良窳所致。因此，以較能測量地方首長施政的滿意度與民眾長期情感認同的光榮感問項，經數值轉化後便可為地方首長在施政上需努力的指標。簡單來說，指標數值愈大，愈發顯現地方首長的施政滿意度與在地民眾的光榮感有所落差，應加強治理成效，俾使民眾明顯感受施政方向符合民眾基於在地光榮感的期待。

三、地方首長應致力讓個人良好形象轉化為施政表現：民眾對首長的好感並不等於民眾滿意市府行政團隊的施政，地方首長仍應以整體的施政滿意度為導向，務實不務虛，努力將個人良好形象轉化為支持政策推

動、消除施政障礙的助力。本次調查呈現出新北市、桃園市、台南市與高雄市的市民施政滿意度高於市民對該市市長好感度的情況，顯現這四都的行政表現能在首長好感度的支持下，發揮其「好上加好」的庇蔭效果。另外值得觀察的是台北市與台中市，兩市的調查呈現出首長個人在市民心中的好感度與施政滿意度的落差，首長的施政滿意度落後於其個人好感度；惟這種狀況歷經半年來兩次調查結果的比較，台北市已有顯著地改善，台中市則顯示出市府的施政成果尚未得及趕上市長個人好感度的大幅提升。期待台中市府行政團隊能在林佳龍市長擁有 67.6% 市民好感度的利基之下，近期展現出相應的施政表現。BT



## 日本通過天皇「退位特例法」之意涵

林彥宏  
新台灣國策智庫研究部主任

2017年6月9日日本國會參議院會議，朝野各政黨以贊成 235 票，反對 0 票，通過成立天皇「退位特例法」。打破明治時期所制定的天皇終身在位規定，天皇生前退任得以實現。本次退任若為固定形式，天皇退任可能成為一種強制性制度，只是此一制度可能抵觸「日本國憲法第四條」規定：禁止天皇參與政治性問題。在眾參兩院委員會中，內閣官房長官菅義偉（Yoshihide Suga）表示，「退位特例法將成為一個先例」。意思是，只要法律問題處理妥當，天皇提前退任並非不可行。

「退位特例法」正式名稱為「關於天皇退任等皇室典範特例法」（天皇の退位等に関する皇室典範特例法）。關於特例法，由五條內容與附錄所構成。在第一條「立法宗旨」中，明確記載天皇陛下在日本國憲法中所規定必須執行「國事行為」，如探訪災區、出席象徵性公務活動等，有鑒於天皇陛下 83 歲高齡，對於上述活動，執行上有所困難。由於「皇室典範第四條」明確規定，天皇陛下駕崩時才可正式繼承皇位。本次

為特例，天皇退任後，皇太子立即繼位，考量「日本國憲法第四條」規定，禁止天皇對政治性議題進行發言等規定，所以為了避免天皇陛下於 2016 年 8 月向全國國民發表內容中所提及退任意願，恐具違憲之疑，所以國會在本次立法的宗旨與精神之中特別強調，國民因體恤天皇公務繁忙而特立之法。

「退位特例法」實施日期即為天皇退任日期，並制定「退位特例法」實施日期，自公布後不可超過三年的政令規定。另外在條例中也規定，關於天皇退任日期，將由三權的行政長官「首相」及皇族所構成皇室會議之結果來決定。

「退位特例法」第三、四條規定，退任天皇陛下稱之為「上皇」，敬稱為「陛下」。皇后稱號則選用歷史上從未使用「上皇后」稱之。天皇退任後，目前日本天皇生日將由每年 12 月 23 日改成皇太子生日 2 月 23 日。

皇太子繼位後，之後皇位繼承第一順位將會是目前的皇二子秋篠宮，而秋篠宮將享有皇太子同等待遇。但有例外秋篠宮不能歸納為「內廷皇族」，所謂

「內廷皇族」是指：皇后、太皇太后、皇太后、皇太子及其家族、未婚皇室子女。而是保留與國民 30 年來保持良好關係的「秋篠宮家」。另外，也因公務會越來繁雜，各「宮家」所被分配的活動預算費用「皇族費」，將會比目前預算增加 3 倍。

眾參兩院委員會針對皇位安定繼承，重新檢討創設「女性宮家」等一事，在附帶決議中通過。附帶決議說明提到，「為了確保皇位繼承能夠安定等諸多課題，設立女性宮家等，刻不容緩，屬於重要課題」。日本政府在「退位特例法」實行後，迅速針對皇位安定繼承政策進行檢討，該檢討結果必須要向國會報告。

日本政府為了要儘速研擬天皇「退位特例法」，2016 年秋天設置了專家會議，成員包含憲法學者、歷史學者等，針對天皇退任提供專業意見。2017 年 3 月眾參兩院正副議長已將專家意見提交國會。在朝野協商中，在野民進黨（みんしんとう，The Democratic Party）要求該法案必須具永續性原則，但這與政府、執政黨所主張的只限於「這一代」天皇相左，在「退位特例法」屬於先例及其定位上朝野已取得共識。

本次天皇陛下退任後，近代日本首次出現上皇陛下與新天皇同時共存

的現象，未來上皇陛下與新天皇之間，會不會產生象徵與權威重疊性，而今後上皇陛下與新皇室的各項活動也將備受注目。**BT**



**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](mailto:info@braintrust.tw)

<http://www.braintrust.tw>