

NDC-DSD-104001

社會發展政策指標運用於政策分析 之規劃

國家發展委員會委託研究
中華民國 105 年 4 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)

NDC-DSD-104001

社會發展政策指標運用於政策分析 之規劃

受委託單位：國立臺灣大學
研究主持人：薛承泰
協同主持人：辛炳隆、蔡培元
研 究 員：林平真、張育誠

國家發展委員會委託研究
中華民國 105 年 4 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)

摘 要

本研究選擇三項社會政策議題，「高齡化與年金政策」、「薪資與所得分配政策」、「家庭與育兒政策」，透過文獻探討、資料分析、焦點團體與深度訪談，分別為這三項跨領域政策建構初步之關鍵指標，以助於未來政策之評估及分析。依據這些指標，本研究蒐集國內與國際之數據，就此三項政策議題進行分析，並基於分析結果，對我國相關政策以及未來指標之建構與資料蒐集提出建議。由於這三項議題可反映國民生活的三個重要生命歷程，既是國家未來的施政重點，也是國際社會所關注的議題，對於國家發展委員會「社會發展處」未來的施政規劃亦有重要意義。

Abstract

This research selects three social policy issues including aging and pension, earnings and income distribution, family and child rearing to construct preliminary key indicators through conducting literature review, data analysis, focus group and in-depth interviews, and this can help to facilitate the evaluation and analysis of policies in these areas. This research also collects domestic and international data according to these indicators to analyse policies issues. Based on the results of analysis, this research makes recommendations on policies and the following construction of indicators and data collection. As the three policy issues reflect three important episodes of life course of people, they are the focuses of the policy formulation and implementation in the future and also the issue that international society concerns. Therefore, the analysis of the three policy areas also has significant implications for the policy formulation of Department of Social Development, National Development Council.

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

目次

摘要	I
目次	III
表次	V
圖次	XI
提要	XV
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與目的	1
第二節 研究內容	2
第三節 研究架構與方法	2
第二章 人口高齡化與年金政策	11
第一節 我國人口變遷概述	11
第二節 我國老年經濟安全與社會保險年金退休方案	25
第三節 年金保險國際概況與關鍵指標	40
第四節 個案國家分析	60
第五節 我國年金改革與政策建議	74
第三章 薪資與所得分配政策	89
第一節 薪資議題分析	89
第二節 所得分配議題之分析	111
第三節 我國相關政策措施之檢視	117

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

第四節 政策分析指標	129
第五節 各國提高薪資與改善所得分配之作法	144
第六節 本章小結	161
第四章 家庭與育兒政策.....	167
第一節 政策背景概述	167
第二節 家庭與育兒政策之概念與我國相關政策	170
第三節 家庭與育兒政策分析指標	178
第四節 個案國家分析	218
第五節 本章小結	240
第五章 結論與建議.....	243
第一節 高齡化與年金政策議題	243
第二節 薪資與所得分配議題	248
第三節 家庭與育兒政策議題	251
參考文獻	255
附錄一 焦點團體紀錄.....	267
附錄二 訪談紀錄.....	313
附錄三 期中報告審查意見與辦理情形	351
附錄四 計畫期末報告審查會議紀錄	359
附錄五 期末報告審查意見與辦理情形	367

表 次

表 1.1	已舉辦之焦點團體	5
表 1.2	訪談相關資料	10
表 2.1	台閩地區人口三階段年齡結構—中推計.....	13
表 2.2	2000-2015 年我國老人貧窮率	23
表 2.3	老年人口收入來源	26
表 2.4	老人「現金收入足以因應日常所需」情形.....	27
表 2.5	我國中高齡勞動參與率	28
表 2.6	中高齡男女勞動參與率跨國比較(2013 年)	28
表 2.7	社會福利公共支出佔我國總支出比	30
表 2.8	老年相關津貼領取人數	32
表 2.9	社會保險退休給付件數	33
表 2.10	我國退休制度簡表	37
表 2.11	退休方案體系	42
表 2.12	OECD 國家退休方案結構	43
表 2.13	2008 年 10 月至 2013 年 9 月國民年金繳費狀況	48
表 2.14	我國工作人口與被保險人相關數據.....	51
表 2.15	世界銀行建議之替代率水準	52

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

表 2.16	公務人員退休替代率試算，2012 年至 2016 年	53
表 2.17	我國公教與勞工之保費負擔情形	54
表 2.18	OECD 國家稅前所得替代率，依收入水準分	54
表 2.18	OECD 國家稅前所得替代率，依收入水準分(續)	55
表 2.19	OECD 國家總退休金為工作年薪之倍數，依收入與性別分	57
表 2.20	強制退休方案退休金提撥率(2014)	58
表 2.20	強制退休方案退休金提撥率(2014)(續).....	59
表 2.21	日本、韓國、瑞典退休方案簡介(以一般勞工身份為主)	61
表 2.22	韓國國民年金方案適用範圍	63
表 2.23	韓國退休年金體系	64
表 2.24	日本年金制度主要改革經過一覽表	66
表 2.25	日本退休金方案	68
表 2.26	瑞典三層退休年金體系	70
表 2.27	瑞典附加年金被保險人投資標的(2010-2014).....	71
表 2.28	我國各類退休年金基金赤字與用盡估算時間.....	76
表 2.29	勞工保險調整方案	77
表 2.29	勞工保險調整方案(續)	78
表 2.30	公教保險與退撫調整方案	79

表 2.30	公教保險與退撫調整方案(續)	80
表 3.1	各業受僱員工每人每月平均實質薪資	93
表 3.2	各業受僱員工每人每月平均實質薪資年增率	94
表 3.2	各業受僱員工每人每月平均實質薪資年增率(續)	95
表 3.3	各職業受僱員工平均每人每月實質薪資	97
表 3.4	工業及服務業員工每月名目薪資(折合美元)	99
表 3.5	工業及服務業員工每月名目薪資(以 PPP 計算)	100
表 3.6	歷年工業及服務業受僱員工勞動報酬結構	108
表 3.7	我國所得分配之變動趨勢	112
表 3.8	政府移轉收支對家庭所得分配之影響	123
表 3.9	房租所得比	124
表 3.10	薪資與所得分配政策分析指標	130
表 3.11	各國工業與服務業每月平均名目薪資與成長率(折合美元)	134
表 3.12	各國工業與服務業每月平均實質薪資成長率	135
表 3.13	各國工業與服務業每月薪資及成長率(以 PPP 計算)	136
表 3.14	各國就業率之比較	138
表 3.15	吉尼係數(政府經常移轉收支後)	140
表 3.16	所得五等分位差距倍數(政府經常移轉收支後)	141

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

表 3.17	居住消費支出占家庭可支配所得比	142
表 3.18	各國勞動份額(受僱人員報酬占 GDP 比例)之比較.....	143
表 3.19	新加坡加薪補貼計畫(WCS)	150
表 3.20	美國研究機構計算生活工資之方式	153
表 3.21	2013 年美國主要地區最低工資與生活工資之差異	155
表 3.22	相關國家加薪作法彙整表	160
表 4.1	2000-2014 年臺灣家戶各類型態分佈	169
表 4.2	GORNICK 與 MEYERS 的家庭政策評估指標.....	180
表 4.3	歐盟家庭政策評估架構	181
表 4.4	家庭與育兒政策關鍵指標	186
表 4.5	2006-2012 年臺灣 PISA 成績	192
表 4.6	25-44 歲母親平均花費於照顧工作時間的比例	199
表 4.7	2013 年臺灣與 OECD 國家有未滿 15 歲子女母親工作時數分布 ..	204
表 4.8	2013 年臺灣與 OECD 國家有未滿 15 歲子女父親工作時數分布 ..	205
表 4.9	OECD 國家學齡前兒童進入公私立幼兒教育機構比例	214
表 4.10	2012-2015 年幼兒園兒童/專業人員比	215
表 4.11	瑞典兒童津貼額金額	220
表 4.12	法國 CLCA 津貼給付金額	224

表次

表 4.13	日本兒童津貼年收入門檻	226
表 4.14	日本兒童津貼金額	227
表 4.15	日本單親家庭兒童扶養津貼給付金額.....	228
表 4.16	日本工作及家庭平衡之指標及目標	232
表 4.17	韓國育兒津貼金額	234
表 4.18	韓國托育費用補助金額	236
表 4.19	臺灣、瑞典、法國、日本、韓國家庭與育兒政策指標比較	238

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

圖 次

圖 1.1	研究架構	3
圖 2.1	2014 年後老年人口推計	14
圖 2.2	老化指數(2014 年後為中推計值)	16
圖 2.3	主要國家老化指數(2014 年後為中推計值)	16
圖 2.4	臺閩地區 0 歲平均餘命、平均健康餘命	18
圖 2.5	2013 年各國平均健康餘命	18
圖 2.6	臺閩地區 65 歲平均餘命	19
圖 2.7	主要國家 65 歲男性平均餘命，2010-2015、2060-2065	20
圖 2.8	主要國家 65 歲女性平均餘命，2010-2015、2060-2065	20
圖 2.9	2000-2015 年我國貧民率	22
圖 2.10	OECD 與我國整體貧民率、兒少貧民率與老人貧民率，2010	24
圖 2.11	2014 年主要國家中高齡勞動參與率	29
圖 2.12	2013 年本國 25 至 64 歲年齡人口參加社會保險之分析	47
圖 2.13	亞太與 OECD 國家退休制度涵蓋率	50
圖 2.14	各國退休年齡(2014 年與未來)	60
圖 3.1	薪資定義說明	90
圖 3.2	工業及服務業受僱員工每月平均名目薪資之變動情形	90

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

圖 3.3	工業及服務業受僱員工每月平均實質薪資之變動情形.....	91
圖 3.4	歷年國內生產毛額分配結構變化趨勢(工業及服務業).....	102
圖 3.5	受私人僱用者薪資變動金額與年資間之關係.....	102
圖 3.6	經濟成長率、實質平均薪資與對外投資金額之變動情形.....	104
圖 3.7	1991~2014 年在台基層外勞人數.....	105
圖 3.8	我國工業及服務業部門每月平均加班工時.....	109
圖 3.9	我國高所得者之所得占全國總所得比重變動趨勢.....	113
圖 3.10	2008 年與 2013 年高低所得家庭勞動所得與移轉所得之比較 ..	114
圖 3.11	高低階職類薪資差距之變動趨勢	114
圖 3.12	五等分位家戶人數與老年家庭比重變動趨勢.....	115
圖 3.13	2013 年我國報稅戶之所得結構	116
圖 3.14	居住消費支出占家庭可支配所得比率.....	124
圖 3.15	新加坡漸進式薪金獎勵	149
圖 4.1	1997-2012 年男女初婚年齡中位數	168
圖 4.2	臺灣 2000-2014 年兒少貧窮率	187
圖 4.3	2012 年臺灣與 OECD 國家兒少貧窮率	188
圖 4.4	2002-2014 年嬰兒死亡率	189
圖 4.5	2012 年臺灣與 OECD 國家嬰兒死亡率	190

圖次

圖 4.6	2004-2013 年臺灣新生兒低體重率	191
圖 4.7	2013 年臺灣與 OECD 國家新生兒低體重率	191
圖 4.8	2012 年臺灣與 OECD 國家 PISA 成績	193
圖 4.9	1999-2013 年男女平均薪資差異	195
圖 4.10	2012 年臺灣與 OECD 國家男女平均薪資差異	196
圖 4.11	2006-2015 年臺灣男性與女性部分工時比率	197
圖 4.12	2013 年臺灣與 OECD 國家男性與女性部分工時工作者比率	198
圖 4.13	1991-2014 年臺灣育齡婦女總生育率	201
圖 4.14	2013 年臺灣與 OECD 國家育齡婦女總生育率	201
圖 4.15	2010-2014 年有未滿 15 歲子女母親就業率	202
圖 4.16	2013 年臺灣與 OECD 國家母親就業率	203
圖 4.17	2014 年臺灣與 OECD 國家有薪產假週數	207
圖 4.18	2014 年臺灣與 OECD 國家產假有效週數	208
圖 4.19	2014 年臺灣與 OECD 國家有給育嬰假週數	209
圖 4.20	2014 年臺灣與 OECD 育嬰假有效週數	210
圖 4.21	特別保留給父親的有薪照顧假週數	211
圖 4.22	男性請領育嬰留職停薪津貼人數占女性請領人數比率	212
圖 4.23	2012-2015 年臺灣兒童進入公私立幼兒園比例	213

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

圖 4.24 2013 年臺灣與 OECD 國家幼教機構兒童/專業人員比215

提 要

關鍵字：人口高齡化、年金政策、指標、社會發展、社會政策、社會保險、薪資與所得分配、家庭政策、育兒政策

本研究選擇三項社會政策議題，「高齡化與年金政策」、「薪資與所得分配政策」、「家庭與育兒政策」，經過文獻探索，資料分析，以及焦點團體與深入訪談，分別為這三項跨領政策試擬關鍵指標，試圖為國家未來發展來設計政策方向與評估考核的具體指標。由於這三項議題，可反應國民生活三個重要生命歷程，既是國家未來的施政重點，也是國際社會所關注的議題，對於國家發展委員會「社會發展處」施政規劃有其重要意義。

茲就上列三項議題之研究發現與政策建議，依序說明如下：

一、高齡化與年金政策議題

從上個世紀開始，拜醫療科技與環境衛生的改善，人類壽命明顯的延伸，同時因為嬰兒死亡率的下降，職業與生活形態的改變，生育率逐步下降。少子化與高齡化現象也發生在我國，特色是速度相對較快，所帶來的衝擊不可輕忽。其中退休年金制度，除了設計與歷史演變因素，人口快速高齡化也是導致危機的原因。且我國中高齡勞動參與率普遍低於 OECD 國家，退休年齡也偏早，加上我國賦稅率偏低，國際經濟環境不穩定，老人經濟生活基本保障即成為重要議題。基於此，在「高齡化與年金政策」議題中，關鍵指標「老化指數」、「平均餘命」與「健康餘命」、「老人貧窮率」來代表說明人口高齡化議題。在「年金政策」議題中，提出「社會保險涵蓋率」、「所得替代率」、「保險費率」與「退休年齡」做為政策關鍵指標。

(一)研究發現

以下所列是利用這些指標進行分析之發現：

1. 「老化指數」乃指每一百位 0-14 歲「幼年人口」相對的 65 歲以上「老人人口」，按內政部統計處(2016)最新 2015 年 12 月底所顯示的數字為

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

92.18，相較於 OECD 國家雖然偏低，但我國的特色是今後高齡化將快速上升，2025 年老人人口將占總人口 20% 成為「超高齡社會」，老化指數達 168，約在 2030 年老化指數達 200 時可能超過 OECD 國家平均。

2. 「零歲平均餘命」又稱「平均壽命」我國於 2014 年為 79.84 歲(內政部 2016)，超過美國，與 OECD 國家平均相當。至於「健康平均餘命」，我國至 2013 年時，「健康平均餘命」男女平均為 71.7 歲、男女分別則為 68.9 歲、73.6 歲。「健康平均餘命」與「零歲平均餘命」的差距即為疾病殘障或需照顧的時間，目前男女此「不健康」期分別約 7 與 9 年。雖然我國健康餘命歷年呈現上升，但仍有提升空間。
3. 「老人貧窮率」是指老人貧窮人口占總老人人口之比率，其中貧窮的定義與測量，乃按 OECD 的定義。根據本研究分析，這個世紀以來我國「整體貧民率」變化不大，介於 5%-7% 當中，最低為 2000 年 5.15%，最高為 2009 年 6.92%。「老人貧民率」則相對高於「整體貧民率」許多，介於 13.8% 與 17.4% 之間。我國在「整體貧民率」2010 年為 6.7%，和 OECD 家庭資料庫中的 34 國相比，臺灣排第四低。可是在「老人貧民率」方面，臺灣為 16.56%，比 OECD 國家平均 12.8% 為高。
4. 「社會保險涵蓋率」我國自 2008 年 10 月開始施行國民年金法，理論上所有國民皆可納入社會保險的保障範圍，國發會根據 2013 年勞工保險、公教人員保險、農民健康保險、與國民年金保險四類保險之被保險人數占國內 25 至 64 歲人口數之比率，勞保佔比 61%，國民年金佔比 26%，農民健康保險與公教人員則分佔 5% 及 4%，四者合計 96%。OECD 國家高所得者涵蓋率，以提撥數除以參與勞動人數來計算，也只不過 85%。
5. 「所得替代率」是以工作時所得為參考基點來觀察退休後給付的程度。我國目前受僱勞工與公教人員，最高分別可達 70% 與 85%。和 OECD 國家「高所得者」平均只有 47%，顯然高出許多。特別是，OECD 國家其制度的設計，「低所得者」有較高的所得替代率，具有「再分配」功

能，在我國並沒有。

6. 保險費率或稱「提撥率」，我國目前在勞工保險方面是 9%，公教退撫是 12%，可是前者受僱勞工只擔負其中的 20%，實質提撥率是 1.8%，公教則是擔負其中的 35%，實質提撥率是 4.2%，遠低於 OECD 國家。「給付率」因牽涉到計算方式，不僅很難作跨國比較，甚至國內不同年金制度也難以對比。我國在勞工保險方面雖然給付率為 1.55%，公教退撫為 2%，可是計算的年資與「標準薪資」定義均不同。
7. 退休年齡。2014 年時，OECD 各國的平均退休年齡為男性 64 歲，女性 63.1 歲；為了反映平均壽命延長以及減少退休請領時間，不少國家將退休年齡後延，估計 2054 年時，提高到男性 65.5 歲、女性 65.4 歲。我國退休條件較為寬鬆，實際退休年齡相對較早。例如，勞工實際平均退休年齡 2006-2011 年為 61 歲(男 61.9 歲，女 59.3 歲)；2014 年公務人員平均退休年齡 55.5 歲(男 55.4 歲，女 55.8 歲)。

(二)研究建議

由於政府正著手年金改革，本研究經由指標分析後，也提出年金改革建言。在短期建議方面，包括 1.調整各類年金保險提撥率、2.降低政府分攤比例、3.標準薪資計算宜應延長、4.上調勞保投保上限、5.延後退休年齡或領取年金年齡、6.軍公教應重新定義「薪資」與「本俸」相關概念、7.更精準評估替代率。

中長期建議方面，建議第一層的設計可參考日本的作法，宜擴大「國民年金」範圍，不分職業均納入。完整年金給付額度不低於貧窮線水準，相當於「社會平均薪資」25%的替代率，以避免老人落入貧窮。第二層為職業退休年金，建議 35%-40%的「個人所得替代率」，連同第一層替代率應達 60%以上，仍略高於 OECD 國家的 50%至 60%。此外，本研究提出兩個新的概念：「終身益本比」與「當代結算制」。「終身益本比」，跳脫出「按月」的提撥與給付觀點，而觀察「終身」的提撥與給付，終身的提撥總額即為成「本」，

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

終身領取的給付總額即為收「益」。亦即在第二層的職業年金中設定「結算期」，在「結算期」間替代率為個人平均薪資的 35% 至 40%，之後累退調降。至於第三層，則建議為自願提撥，採 DC 制，或個人可以自行購買商業年金保險，或個人儲蓄。至於年金改革短期建議，部分和政府所提出的改革方案接近，主要目的在於延後財務危機。

二、薪資與所得分配議題

薪資是大多數民眾賴以維生之最主要所得來源，而所得分配則是影響社會融合的關鍵因素，二者之重要性不言可喻。爰此，本研究首先以受僱員工平均薪資水準與成長率來衡量薪資變動趨勢，再以所得五等分位差距倍數與基尼係數來衡量所得分配之變動趨勢。另根據行政院最新核定的「改善所得分配具體方案」，促進勞資之間的分配機制更加合理與透明，使勞工分享更多經濟成長果實，以及使房地產合理化，以降低民眾居住成本，這都是未來政府用來提高薪資，改善所得分配的主要工作項目。為能評析這些工作項目之成效，本研究也將勞動份額、房價所得比、居住消費支出占家庭可支配所得比、以及就業率納入政策指標。本研究將就業率納入是考量到政府若以提升基本工資等政策強制拉高薪資，則可能會造成勞動雇用減少，故需要就業率來反映此副作用。

(一)研究發現

以下所列是利用上列各項指標進行分析之發現：

1. 薪資成長趨緩。若按行業別分，服務業部門相對工業部門或整體產業而言低薪似乎更為明顯；而在服務業部門中的住宿及餐飲業、支援服務業、教育服務業與其他服務業低薪狀況相對嚴重。若以職類別的薪資結構來看，低階職類之實質薪資減幅則明顯較大，而高階職類之實質薪資則明顯成長，造成高低階薪資差距擴大。
2. 我國受僱員工之名目薪資遠低於鄰近的南韓、新加坡、日本、香港，也低於美國、英國與加拿大。即使由名目薪資的成長來看，除日本與英國

之外，其他國家之名目薪資的年平均成長率均高於我國。若排除物價的波動因素，我國工業與服務業每月平均實質薪資衰退幅度僅低於日本與英國，高於其他國家。若按 PPP 計算，我國薪資成長率雖不亞於歐美國家，但與亞洲其他國家相比，仍不如南韓、新加坡與香港。

3. 造成我國薪資成長趨緩的主要原因包括：(1)產業升級步伐緩慢，附加價值率偏低；(2)製造業過度資本化，造成固定資本折舊占比上升，排擠薪資報酬；(3)三角貿易造成國內勞動需求減少，經濟成長與薪資脫勾；(4)產業結構調整，勞動力由製造業移向低門檻、低薪資之服務業；(5)經濟景氣波動過於頻繁，廠商經營風險提高；(6)人力資源管理二元化，造成非核心人力低薪化與非典化；(7)法定勞動成本增加，擠壓薪資報酬；(8)資金跨國移動容易，以及國內集體勞資關係不健全，造成勞方議價能力弱；(9)外勞引進人數增加，抑制本勞薪資成長；(10)大學教育的高度擴張，排擠技職教育發展，造成學用落差與青年低薪現象。
4. 薪資成長趨緩不僅會使國內人才外流、產業競爭力下降、勞動參與意願低落、人力資本累積減緩，從社會面向來看，也會產生負面影響，包括：(1)社會階層流動降低，甚至出現貧窮世襲現象；(2)勞保年金改革更加困難；(3)生育率下降。
5. 我國所得分配自 1990 年代開始惡化，所得五等分位差距倍數與吉尼係數在 2001、2002 年達到高峰，爾後雖呈現下降趨勢，仍高於 1990 年代以前的水準。此外，若以可支配所得為衡量標的，我國所得五等分位差距倍數與吉尼係數顯示所得不均度雖低於大多數 OECD 國家，但仍高於 1990 年代以前的水準。
6. 造成所得五等分位差距倍數擴大的主要因素為：1.薪資成長停滯與高低階職業薪資差距擴大；2.家庭結構改變造成低所得家庭戶內人數減少、以及老人比例增加。至於造成前 1%與前 10%所得占比增加的原因則主要是資本利得成長。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

7. 我國之受僱人員報酬占 GDP 比重呈下滑趨勢，由 2000 年的 49.64% 下降至 2013 年的 44.7%，下降幅度高於其他國家，如日本、德國、美國等國。顯示我國經濟成長果實分配給勞工的部分仍有待提升。
8. 雖然我國房價所得比由 2010 年的 7 倍增加至 2014 年的 8.4 倍，遠高於美國的 3.4 倍、澳洲的 5.5 倍與日本的 4 倍，但我國居住消費支出占家庭可支配所得比低於大多數 OECD 國家。
9. 我國 2012 年的就業率 63.09%，在與 OECD 國家相比，在 35 國中排名第 23，顯示我國就業情況不佳，低於日本、南韓、北歐、澳洲等國家。

(二)研究建議

基於以上發現，本研究認為行政院最新核定之「改善所得分配具體方案」的內容已十分完整，但仍有下列可以持續推動或新增措施：

1. 立即可行建議

- (1) 落實產業結構調整升級的各項政策措施，尤其是「產業升級轉型行動方案」與「行政院生產力 4.0 發展方案」，以提升產業附加價值與勞動生產力，進而提高國內薪資水準。
- (2) 大幅提高技職教育的資本門預算，使各技職學校有更充裕的經費來更新設備，使學生在學校所學習操作的機具設備能與企業接軌。
- (3) 落實勞動檢查，提高基本工資之遵循率。
- (4) 推廣勞動教育，進行社會沃土工作，以及健全工會體質與運作模式。
- (5) 儘速啟動「外勞警戒指標」機制，適時檢視外勞人數是否過量，以調整外勞核配比率，以免排擠本國基層勞工的就業機會，造成薪資水準無法調升。

- (6) 儘速通過《派遣勞工保護法》，讓企業減少使用派遣勞工，並保障派遣勞工應有之權益，以避免就業市場中高低階人員薪資差距有逐漸擴大的態勢。
- (7) 為使衡量指標對於所得分配變動能更為敏感，建議未來在家庭收支調查報告中增列所得十等分位差距倍數。

2. 中長期建議

- (1) 檢討現行社會救助法第五條對於扶養人口的認定標準之適當性，如有過於嚴格之處予以放寬，以強化社會救助之功能。
- (2) 參考他國計算生活工資的方法，將其融入未來我國基本工資之調整公式，以提高基本工資與勞工生活費用之關連性。若所計算出來的生活工資水準太高，無法立即反映在基本工資，則可參考美國經驗，先以從事公共服務業或與政府合作之廠商為規範對象，亦即要求這些廠商支付員工薪資不得低於生活工資。
- (3) 明確界定「低薪工作者」之定義，並定期發布低薪工作者佔受僱者之比例。
- (4) 檢視以財稅中心資料推估各種所得分配指標的可行性與正確性，以強化我國所得分配之衡量機制。

三、家庭與育兒政策議題

本研究就家庭與育兒政策應達成的政策目標，由「兒童福祉」、「性別平等」、「工作與家庭平衡」等三個面向，分別選取指標檢視我國之家庭與育兒政策之整體成效，並另外提出政策指標，以反映我國相關政策之規劃與執行與國際之差異。

(一)研究發現

1. 在兒童福祉面向，本研究以「兒少貧窮率」、「嬰兒死亡率」、「新生兒低體重率」以及「PISA (國際學生能力評量計畫)成績表現」進行檢視，

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

我國的兒少貧窮率與兒童學業表現屬於相對較佳，在健康部分，「嬰兒死亡率」與「新生兒低體重率」與 OECD 國家比較仍可進一步改善。

2. 於性別平等面向，本研究以「性別薪資差異」、「男性與女性部分工時比率」以及「男性與女性從事托育與家務時間」作為指標進行檢視，結果顯示我國性別薪資差異與 OECD 國家相比仍然相對偏高，而男女部分工時就業差距相對不大，在此部分表現較佳，就性別平等面向整體而言，我國的家庭與育兒政策仍有相當大的改進空間，未來政策規劃應特別注意如何使不同性別間更平等地分擔工作與照顧責任。
3. 在「工作與家庭平衡」面向上，本研究以「育齡婦女總生育率」、「母親就業率」與「家長平均工作時數」，並加上性別面向中的「女性從事托育與家務時間」進行分析，可看出我國家庭在「工作與家庭平衡」會面臨較多的困難，我國家長長工時的比率及母親平均照顧時數皆高於大多數的 OECD 國家，未來政策上應特別注意如何降低父母的工時及母親從事照顧與家務的時數。
4. 本研究以「照顧假週數」、「男性請領育嬰留職停薪津貼比率」等指標分析我國之照顧假措施，可發現我國有給產假、育嬰假週數皆低於國際之平均水準，男性請領育嬰留職停薪津貼之比例相對於女性仍然偏低。
5. 在幼兒教育與照顧政策的面向，從「接受公立幼兒教育兒童比例」及「兒童/教保服務專業人員比」等指標來看，我國公立園所收托之兒童比例與國際相比相對偏低，而在幼兒園中，教保人員與教師的人數與國際比較亦明顯不足。
6. 在家庭與育兒政策，由於欠缺許多較細部的實證資料，因此較難以進行更細緻的分析，未來應更系統性地蒐集相關資訊，以作為政策規劃之基礎。

(二)研究建議

基於以上發現，本研究在家庭與育兒政策之議題，提出以下建議：

1. 立即可行建議
 - (1) 我國有給產假大幅低於 OECD 國家平均週數，建議應延長產假期至 14 週以上，以符合國際勞工組織母性保護公約之規定。

- (2) 落實勞基法之工時與加班費制度，協助受僱者兼顧工作與家庭責任。
- (3) 建議應提升幼兒園中配置之教保人員與教師人數，降低師生比。
- (4) 就企業友善家庭相關措施之執行，如照顧假措施、彈性工作安排、哺乳、托育設施或措施等使用狀況，建議除了以企業為單位進行調查以外，亦應進行以受僱者個人為單位的調查，以了解照顧假使用者的狀況。
- (5) 透過「婦女婚育與就業調查」或其他政府相關調查，調查男性從事家務與照顧工作的時間，以持續追蹤不同性別於家務及照顧工作分工的狀況。
- (6) 「人力運用調查」將男性及未婚者納入子女年齡與數量的調查，以利於分析家庭結構、子女數量或年齡與父親勞動參與的關聯性。
- (7) 就家庭與育兒政策之支出及受益對象應進行更細項的區分，如一般保母與親屬保母托育費用之經費、照顧兒童數、幼兒園收托兒童各年齡層統計、育嬰留職停薪津貼請領時間、請領者子女年齡等資料，方能就各政策分析其成效。
- (8) 建議應蒐集各種幼兒教育及照顧服務之收費資料及家長收入狀況，以分析家庭的托育財務負擔狀況。

2. 中長期建議

- (1) 我國育嬰留職停薪津貼週數與所得替代率整體與 OECD 國家相比仍相對不足，未來可思考進一步延長育嬰留職停薪津貼的給付期間，並提高所得替代率。
- (2) 我國男性請領育嬰留職停薪津貼之比例相對於女性仍然偏低，建議應在制度上研擬增加提高男性使用育嬰假誘因之設計，如專屬於父親之假期、平等使用育嬰假之獎勵或提高育嬰留職停薪津貼之所得替代率，以提高男性使用育嬰假之動機。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- (3) 我國進入公立幼兒園之兒童比例，相對於 OECD 國家屬於偏低，建議未來可逐漸提升我國公立幼托服務之比例。
- (4) 針對有兩名以上子女之家庭，研議提高津貼與相關補助，以減輕其育兒成本之負擔。
- (5) 建議未來應就家庭與育兒、兒少發展等議題，進行系統性、例行性、長期性的調查，蒐集相關資料，以更精確地了解各種政策或安排，如父母是否就業、採用何種照顧方式，對於幼兒會造成什麼樣的影響。未來家庭與育兒之調查建議特別注意蒐集「育兒與生育意願之主觀意見及看法」、「各種家庭之背景及其育兒成本」、「家庭內男性與女性工作及照顧分工型態」、「兒少發展狀況」等資料。
- (6) 建議未來將教保專業人員的勞動條件與狀況納入評估家庭與育兒政策之指標，並進行資料的蒐集。

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

為評估整體社會發展政策需要，落實跨機關政策整合，本計畫之目的在於透過具體政策個案之實務案例，進行跨政策領域之連結分析，並探討相關社會發展關鍵指標。以國家發展委員會推動相關業務職掌為出發點，針對社會發展政策指標，除蒐集國內近年來之相關指標統計並進行國際比較，也針對政策分析之運用來研提建議，期能更充分掌握社會發展領域多元面向的政策需求，以提升政府決策之品質與精準度。因此，本計畫主要包括以下之目的：

一、探究社會發展政策指標之跨領域政策分析意涵

(一)依據我國現行重大社會發展趨勢以及政策與計畫方案，以國家發展委員會 2014 年「社會發展政策關鍵指標之研究」政策建議書之研究成果為基礎，選定 3 項政策議題，包括「高齡化與年金政策」、「薪資與所得分配政策」、「家庭與育兒政策」進行跨領域連結分析，並在資料許可範圍內，回溯蒐集近十年指標統計或相關調查資料。

(二)針對前述三項跨領域政策議題，根據社會發展政策指標之分析結果，研提我國社會發展中長期(未來 5 年)之趨勢議題，從前瞻性與創新性角度，研提因應對策。

二、研提社會發展政策指標應用於國家發展委員會實務工作之精進做法

(一)針對國家發展委員會應用社會發展指標推動各項業務(包含國家發展計畫社會面政策分析之研擬、政策研究之前瞻規劃、社會發展計畫之審議等工作)，規劃精進培力系列課程與專題演講，強化相關人員推動業務所需之專業能力。

(二)針對國家發展委員會應用社會發展指標推動之各項業務，研提具體可行之政策建議。

第二節 研究內容

一、就「高齡化與年金政策」、「薪資與所得分配政策」、「家庭與育兒政策」，選定政策案例，分析政策內容，釐清其政策目的與目標，並參考國內外社會發展指標，建構政策分析與評估之指標。

二、就上述 3 項政策議題，各舉辦 2 場焦點團體，共 6 場焦點團體，徵詢政府部門人員、民間團體、專家學者之意見，選擇符合政策重要趨勢與議題之指標。

三、就該 3 項政策議題，分別訪談相關學者專家，以釐清政策分析所需指標之內涵及定義，並蒐集相關指標業務之政策建議。

四、就政策分析所需之指標，蒐集政府所公布之統計指標，並以政府相關調查之原始資料，計算政府未公布之指標，並依該指標進行分析。

五、規劃並舉辦社會發展指標各項業務之培力系列課程與專題演講。

第三節 研究架構與方法

一、研究架構

本研究所規劃之架構如圖 1.1 所示：，其詳細之內涵與執行方式，請參見接續之研究方法與流程。

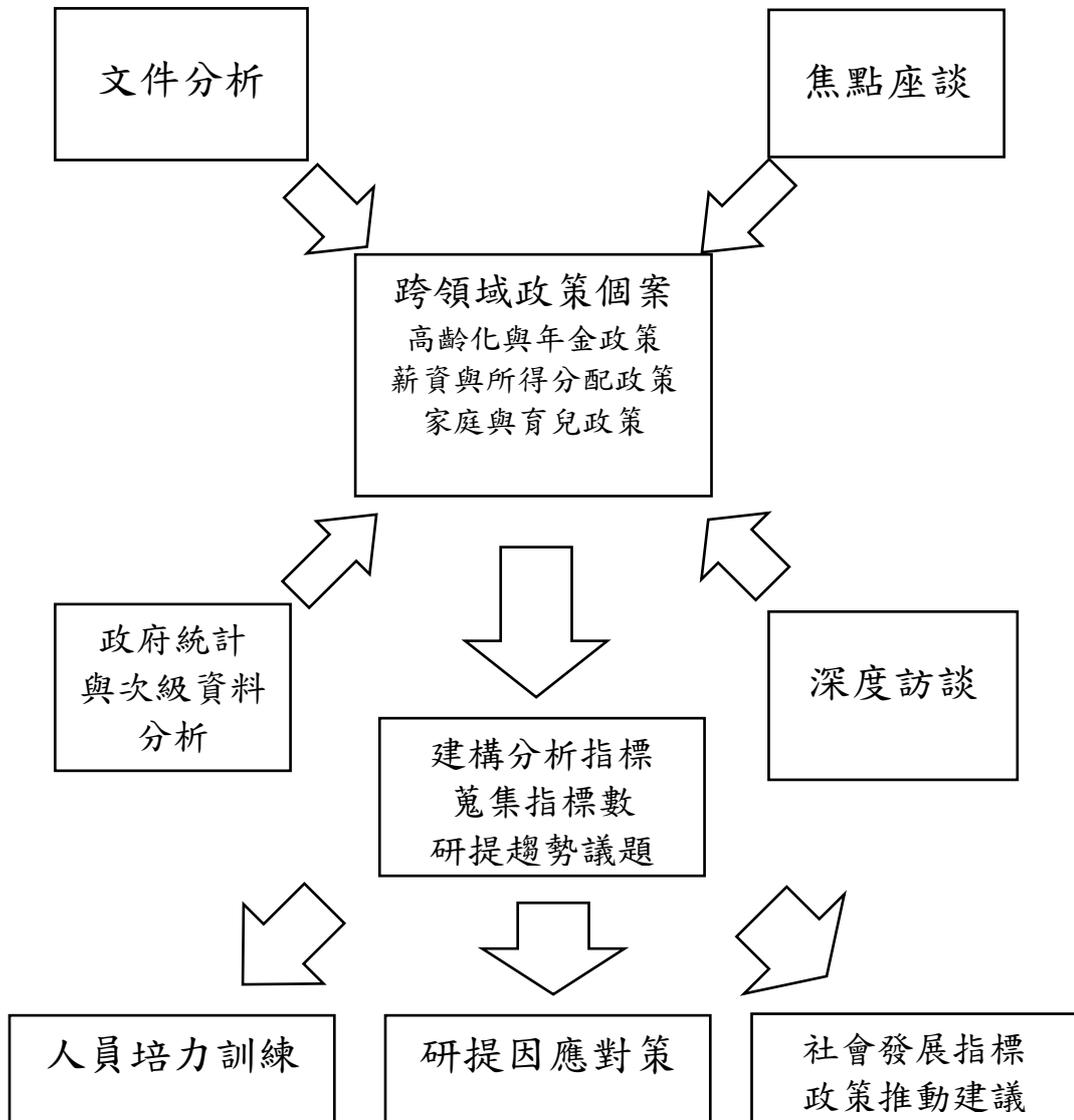


圖 1.1 研究架構

二、研究方法與流程

本研究採用下列文件分析、焦點座談、深度訪談、政府統計與次級資料分析等研究方法，以「社會發展政策關鍵指標之研究」為基礎，就「高齡化與年金政策」、「薪資與所得分配政策」、「家庭與育兒政策」等 3 個領域之政策進行分析。

(一)文件分析

本研究分析相關之政策文件及研究報告，以釐清相關政策之目的與目標，主要參考之文件包括：

1、政策文件：

本研究參考「高齡化與年金政策」、「薪資與所得分配政策」、「家庭與育兒政策」等相關政策文件，包括「人口政策白皮書」、「人口政策綱領」、「性別平等政策綱領」、「婦女政策綱領」、「家庭政策綱領」、「社會福利政策綱領」等，以選定分析之政策及其範圍，並釐清政策之目的與目標。

2、社會發展政策指標文件：

本研究參考國內外社會發展政策指標之文件，選定三項跨領域政策之指標，在國內文獻部分主要參考國家發展委員會之「社會發展政策關鍵指標之研究」、「社會發展政策統計與調查資料庫規劃」研究結果的三期報告書以及行政院主計總處之「社會指標年報」、「國民幸福指數」等，根據這些文件之指標領域、項目、定義及測量方式，篩選出切合政策評估之相關指標，並進一步根據政策指標進行分析。在國外文獻部分，則參考 OECD、聯合國、歐盟等國際組織所公布之相關指標，如「社會概覽」(Society at a Glance)、OECD 家庭資料庫、OECD 統計資料庫、美好生活指數(Better Life Index)、社會發展指數 (Social Progress Index)以及各國之社會發展指標，如澳洲、愛爾蘭、香港、加拿大等。

(二)焦點座談會

針對本研究所選定之 3 個政策議題：家庭與育兒政策、高齡化與年金政策、薪資與所得分配政策，本研究就各政策議題分別舉辦 2 場焦點團體，邀

請政府相關部門主管、民間團體與學者專家，就這 3 個政策所應採用之指標項目、定義、資料來源、資料取得方式等議題進行探討，以選定符合政策目標之指標，並徵詢該指標運用於政策分析之中期關鍵議題。

表 1.1 為六場焦點團體的舉辦時間、地點、主要討論議題、出席專家學者背景等。如表所見，本研究共舉辦六場焦點團體(每主題二場)，出席的專家背景包擴學者、民間團體、政府官員等，由此以確保焦點團體有各界對話、拓深研究深度的效果，而各場座談會記錄已列於附錄一。

表 1.1 已舉辦之焦點團體

場次一「高齡化與年金政策」I	
日期	2015 年 9 月 30 日(三)1600~1800
會議地點	台大社會社工系館 423 教室
座談題綱	1. 年金改革的方向與步驟。 2. 改革版本評估。 3. 國外改革經驗與制度。 4. 相關社會政策指標的建立。
出席專家學者	A：律師、曾於勞動部任職、 B：教授、專長為社會保險、 C：教授、專長為社會保險、 D：教授、專長為社會保險、 E：監察院、曾參與勞動部勞工保險改革相關活動、 F：教授、專長為人口與年金保險、 G：教師、教師會成員。
場次二「家庭與育兒政策」I	
日期	2015 年 10 月 5 日(一)1400~1600

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

會議地點	台大社會社工系館 423 教室
座談題綱	<p>1. 應採取哪些指標評估我國之「家庭與育兒政策」？指標應包含哪些面向？政府現有的相關統計指標是否有哪些需改進之處？是否建議增加哪些指標？</p> <p>2. 從這些指標所顯示的狀況，我國的家庭與育兒政策有哪些重要的議題或問題特別值得關注？</p> <p>3. 我國現有的相關政策與措施，有哪些值得檢討之處？有哪些改進的建議？</p> <p>4. 針對「家庭與育兒政策」之規劃與評估，有哪些國家的經驗或政策可資參考或比較？</p>
出席專家學者	<p>A：基金會研究員、專長為社會福利、</p> <p>B：教授、專長為幼兒教育、</p> <p>C：教授、專長為社會福利、</p> <p>D：教授、專長為社會工作、</p> <p>E：教授、專長為兒童與家庭、</p> <p>F：教授、專長為社會工作、</p> <p>G：衛生福利部社會及家庭相關人員、</p> <p>H：行政院相關人員。</p>
場次三「薪資與所得分配政策」I	
日期	10月7日(三)1430~1630
會議地點	台大社會社工系館 423 教室
座談題綱	<p>1. 如何解讀我國吉尼係數或大島指數與 OECD 國家之差異？現行衡量指標與方法是否有需要改進之處？在現行指標</p>

	<p>之外，有哪些新增指標可以納入？</p> <p>2. 所得分配惡化對於我國人力資本與經社發展會有哪些主要衝擊？如何解決所得分配惡化與其衍生之問題？現有政策措施有哪些值得檢討之處？</p> <p>3. 從所得分配的角度來看，我國就業市場有哪些令人擔憂的現象？這些現象又該如何改善？</p> <p>4. 針對低薪問題與所得分配惡化問題，有無其他國家的經驗可資參考？</p>
出席專家學者	<p>A：教授，專長為經濟學、</p> <p>B：教授，專長為經濟學、</p> <p>C：教授，專長為勞動社會學、</p> <p>D：教授，專長為勞動社會學、</p> <p>E：教授，專長為社會福利。</p>
場次四「家庭與育兒政策」II	
日期	2016年1月19日(三)1000~1230
會議地點	台大社會社工系館 423 教室
	<p>1. 我國「家庭與育兒政策」之評估指標應包含哪些面向與指標？</p> <p>2. 我國的「家庭與育兒政策」有哪些重要的議題或問題？針對這些議題或問題，有哪些可供評估或追蹤的指標？</p> <p>3. 對於我國現有的家庭與育兒政策及措施有哪些政策建議？</p> <p>4. 就「家庭與育兒政策」的政策規劃及指標建構，是否有</p>

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

	<p>哪些國際組織或國家的政策或經驗可供參考比較？</p> <p>5.就未來相關指標的資料蒐集、執行或運用，是否有哪些建議？</p>
出席專家學者	<p>A：社會團體主任，專長為兒童福利領域、</p> <p>B：教授，專長為社會工作、</p> <p>C：教授，專長為社會工作、</p> <p>D：國發會人力處代表。</p>
場次五「高齡化與年金政策」II	
日期	2016年1月19日(三)1600~1800
會議地點	台大社會社工系館 423 教室
座談題綱	<p>1.軍公教退休(輔)制度的問題與改革</p> <p>2.NDC 制度(如瑞典)</p>
出席專家學者	<p>A：教授、專長為社會保險</p> <p>B：基金會研究員、專長為社會保險</p> <p>C：教授、專長為社會保險</p> <p>D：教師、曾參與公教退撫改革相關活動。</p>
場次六「薪資與所得分配政策」II	
日期	2016年1月22日(五)14:00-16:00
會議地點	台大社會社工系館 423 教室
	<p>1.如何建立我國薪資與所得分配政策分析指標？</p> <p>2.如何解決我國低薪問題?我國現有政策是否可行?其他國家有那些經驗值得參考?</p> <p>3.如何改善我國所得分配?我國現有政策是否可行?其他</p>

	國家有那些經驗值得參考?
出席專家學者	A：教授，專長為勞工政策、 B：秘書長，勞工團體、 C：副秘書長，工商團體、 D：教授，專長為財政、 E：教授，專長為人力資源管理。

資料來源：本研究自製。

(三)深度訪談

本研究就所選定之 3 個政策議題，以深度訪談的方式，就相關政策領域及統計指標之專家，進行深度訪談，以釐清政策意涵與目標、政策關鍵議題、適合之指標、指標之可獲得性以及指標之建議、改進指標的方法等，並徵詢對於國家發展委員會後續建構社會發展指標之建議與意見。

深度訪談與焦點團體在對象選擇上類似，但目的不同。焦點團體之目的在於就整體議題進行討論對話，而深度訪談則針對更具體的議題請合適的受訪者分享其經驗與專業意見。訪談的主題包括了特定政策的形成過程、本研究方向的具體建議、本研究初步結論的討論等。本次共訪問 9 位受訪者，如表 1.2 可見，背景同樣包擴產、官、學、社會團體等，而各場次深度訪談記錄已列於附錄二。

表 1.2 訪談相關資料

編號	主題	訪談時間	地點	受訪者簡介
1	高齡	2015年9月4日	台北市大安區	教授(人口與年金保險領域)
2	高齡	2015年11月6日	台北市大同區	公務人員(勞動部勞工保險司)
3	高齡	2016年1月18日	台北市文山區	公務人員(銓敘部退撫司)
4	薪資	2015年12月25日	台北市文山區	教授(社會福利領域)
5	薪資	2015年12月29日	台北市文山區	教授(勞動社會學領域)
6	薪資	2016年1月7日	台北市中正區	教授(勞動經濟學領域)
7	家庭	2016年1月22日	台北市中山區	教授(社會福利領域)
8	家庭	2016年1月29日	台北市南港區	教授(社會工作領域)
9	家庭	2016年2月5日	台北市中正區	教授(幼兒教育領域)

資料來源：本研究自製。

(四)政府統計與次級資料分析

針對所選定之政策關鍵指標，本研究將根據該指標之概念與定義，回溯蒐集過去之指標統計調查資料。統計調查資料主要可分為兩個部分：

1、政府統計：

就政府已有統計數據之資料，蒐集其公布之相關統計資料並加以分析，主要資料來源包括行政院主計總處、衛福部、勞動部、教育部等。

2、次級資料分析：

就政府無公布之統計資料，則盡可能根據指標之定義，採用相關政府統計資料庫，根據指標定義或近似之定義，以政府調查之原始資料進行計算與分析。相關資料庫包括「婦女婚育與就業調查」、「人力運用調查」、「家庭收支調查」、「社會發展趨勢調查」、「受僱員工薪資調查」等。

第二章 人口高齡化與年金政策

第一節 我國人口變遷概述

一、人口變遷概況及特性

我國在 1950 年代初育齡婦女總生育率(total fertility rate, TFR)高達 7 人，當時堪稱世界之最，1984 年降至替代水準(2.1 人)；進入 21 世紀後生育率仍持續下滑，2003 年開始即進入「超低生育率」(TFR 低於 1.3 人)階段，2010 年甚至達 0.9 人的歷史新低，2014 年為 1.16 人，仍是處於世界最低之列。短短半個多世紀，臺灣的生育率從世界最高變為最低，並伴隨著平均餘命的提升，形成人口高齡化，對社會未來發展衝擊相當巨大。

壽命的延長和臺灣環境衛生與醫療水準的提升有關，20 世紀前臺灣基本上仍為「瘴癘之鄉」主要為瘧疾橫行(江東亮，2014)。1910 年時粗死亡率仍達千分之 28，嬰兒死亡率更達千分之一百五十以上(謝高橋，1983)，零歲平均餘命(又稱「平均壽命」)男女分別為 34 與 38 歲，經由日據時代對環境衛生改善減少了傳染病的發生，1940 年粗死亡率降至千分之 20，男女餘命也分別上升至 41.6 歲與 46.6 歲。二次戰後政府更積極改善公共衛生，嬰兒死亡率 1960 年時已降至千分之 35，男女餘命分別上升至 62.3 與 66.4 歲，1965 年聯合國衛生組織宣布臺灣為「瘧疾根除地區」。

隨時代的推進，平均餘命在 20 世紀間增加了不只一倍。2014 年我國零歲平均餘命平均為 79.84 歲，其中男性 76.72 歲、女性 83.19 歲，嬰兒死亡率約為千分之 4，粗死亡率也降至千分之 9 以下。在人口數方面，1910 年時人口數為 3,186,605 人，至 2014 年 11 月，人口數為 23,483,793 人，為一個世紀前 7 倍餘。老年人口的部分，1949 年老年人口僅 184,622 人，占總人口 2.5%，2014 年 11 月老年人口則為 2,924,403 人，占總人口數 12.5%，數量更為百年前 16 倍以上。

我國 1950 年代開始生育率的下降和前述的嬰兒死亡率下降有關，當年的父母一旦瞭解所生育的子女存活機會很高，也就不必以多生來「防老」或「傳宗接代」。之後，臺灣生育率仍持續下降，和期間幾個重要政策與事件有關，例如，1960 年代開始推廣避孕，1968 年延長義務教育為九年，1969 年人口

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

政策綱領正式納入「家庭計畫」，1973 年啟動「十大建設」，...等，促成臺灣社會逐步轉型，開始進入現代化(其中以工業化與都市化最為明顯)，這些都是生育率下滑的助力。

在另一方面，從農業社會進入工業化，從農村遷移至都市，改變的不只是就業模式，婚姻也不同已過往。從初婚平均年齡的變化來觀察，例如，1975 年男女初婚平均年齡分別為 26.6 歲與 22.3 歲，到 2013 年分別上升到 32 歲與 29.7 歲；結婚年齡不斷延後也可以說明婦女生育期的壓縮。

離婚在傳統農業社會是相當少見的，步入現代社會之後，離婚率逐步上揚，近二十年來更為明顯，例如，1990 年粗離婚率為 1.36%，同年美國為 4.7%，英國為 2.9%，我國相對低許多；2011 年台灣粗離婚率已升至為 2.46%，男女有偶人口離婚率分別為 11.10%與 11.34%，已經和歐洲國家相若且超過大部分亞洲國家。由於國人生育約 96%屬婚生，婚姻不穩定也會影響到生育行為。

除了 1949 年因戰爭的遷移，臺灣在 20 世紀末也產生新移民，主要是來自東南亞與大陸地區女子嫁入台灣成為「新移民」或「新住民」。她們擔負起生育、照顧丈夫、侍候公婆甚至照料全家的的工作，為一些弱勢家庭提供「低成本」的勞動力與照顧人力。這些新移民(含東南亞與大陸新娘)自 1998 年開放之初數量逐年上升，至 2003 年達到最高峰有 54,634 位，占台灣地區總結婚登記對數的 31.9%；之後，新移民配偶人數下降，2014 年仍有 19,701 位，占總結婚登記對數的 13.2%(內政部，2015)。在生育方面，從 2000 年開始每年為台灣帶來 2 萬名以上的新生嬰兒，2002 年人數更達到 30,833 名嬰兒的高峰，之後也是呈現下降趨勢。2014 年新移民生了 13,136 位嬰兒，占當年全國總生育量 6.21%(內政部，2015)。目前新移民總數約有 50 萬人，「新臺灣之子」也超過了 35 萬人¹。

進入 21 世紀之後，我國數次被聯合國列為生育率最低之列，不僅幼年人口減少，同時也加速人口的高齡化，我國也將逐步退出人口紅利期，轉為人口赤字；換言之，0-14 歲幼年人口占比逐年下降，15-64 歲工作年齡人口在數量與比例也自近年達到高峰後將呈現下降趨勢，相對地，老人人口占比將

¹依內政部戶政司-人口資料庫的資料，2004 年至今，出生人口其父或母非本國籍者，總計共 374,167 人。

快速上升。

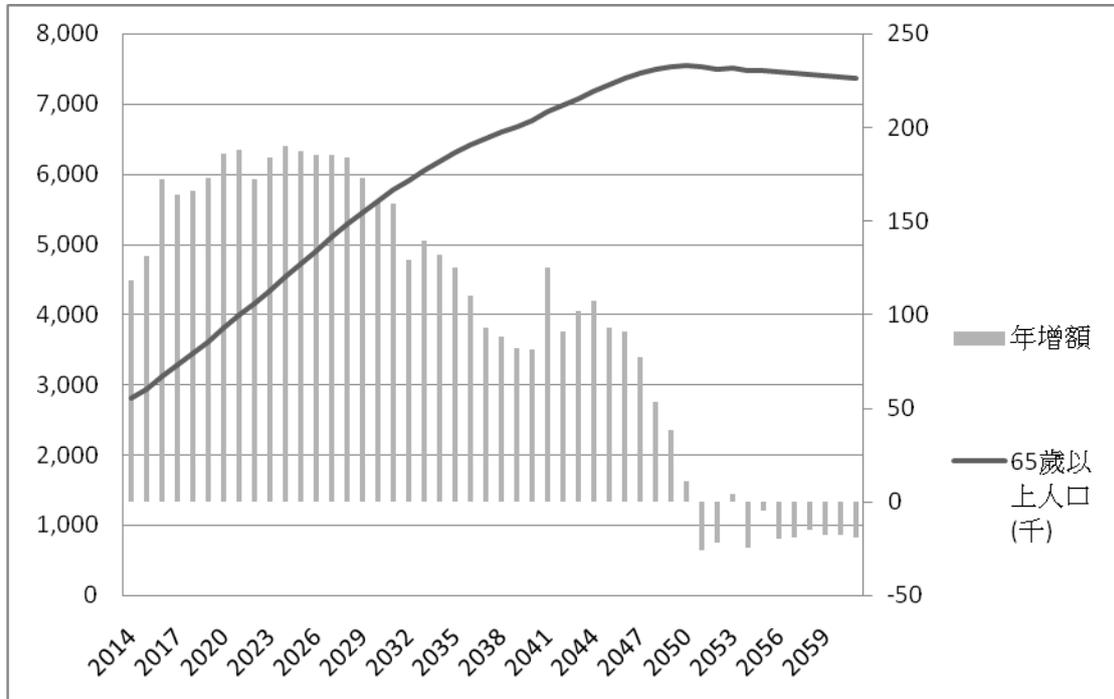
舉例而言，50年前(1957年)幼年人口(0~14歲)占總人口43.9%；青壯年人口或稱工作年齡人口(15~64歲)占總人口53.7%；老年人口(65歲以上)占總人口2.4%，扶養比為86%(其中扶幼比81.8%，扶老比4.5%)。到2014年幼年人口有3,277,300人，占總人口13.99%；青壯年人口為17,347,763人，占總人口74.03%；老年人口為2,808,690人，占總人口11.99%，扶養比為35%(扶幼比18.9%，扶老比16.2%)。整體扶養比35%應為歷年之低點，此後因為扶老比增加超過扶幼比的下降，整體扶養比將上升(表2.1)，此趨勢將影響未來勞動人力與稅收，加重未來社會的負擔。

表 2.1 台閩地區人口三階段年齡結構一中推計

西元年	總人口 (千人)	0~14 歲占比 (%)	15~64 歲占比 (%)	65歲以 上占比 (%)	0~14 歲扶幼 比(%)	65歲以 上扶老 比(%)	老化指 數
2015	23458	13.4	74	12.5	18.1	16.9	93.5
2020	23559	12.3	71.5	16.1	17.3	22.6	130.8
2025	23521	11.9	68	20.1	17.6	29.6	168.3
2030	23328	11.2	64.7	24.1	17.3	37.2	215
2035	22917	10.6	61.9	27.5	17.2	44.4	258.1
2040	22267	10	59.7	30.3	16.7	50.8	303.4
2045	21417	9.3	56.8	33.9	16.4	59.8	364.5
2050	20414	8.8	54.2	36.9	16.3	68.1	417.6
2055	19322	8.7	52.7	38.6	16.4	73.3	446.2
2060	18184	8.7	50.8	40.6	17.1	79.9	468.5

資料來源：國家發展委員會(2014)

若以老年人口每年增減數來觀察，圖2.1是國家發展委員會(2014)中推計所呈現的趨勢圖。如圖可見，未來老年人口將從2015年的292萬(2015年11月)，每年大約以10萬至20萬的速度增加，至2020年老人人數將達350萬人，2050年時約有753萬人，為頂點後緩步下降。



說明：X 軸為西元年，Y 軸為單位為千人；2015 年以後資料為中推計數據。

資料來源：國家發展委員會(2014)

圖 2.1 2014 年後老年人口推計

1969 年訂定「中華民國人口政策綱領」才將「家庭計畫」納入，2010 年底總統即宣示「少子女化」為國安問題，這說明者我國人口生育率下降速度極快。另一方面，我國老人人口占總人口比例於 1993 年突破 7%，依聯合國國際衛生組織(WHO)定義，台灣開始邁入「高齡化」社會。目前老人人口占 12.5%，高齡化並不算嚴重，可是未來的二、三十年會因為大量嬰兒潮陸續成為老人，2019 年可能進入「高齡社會」(老人人口占 14%)，若不計移民因素，臺灣約在此時人口進入負成長，2025 年進入「超高齡社會」(老人人口占 20%)，也約在 2030 年我國高齡化程度將超過許多 OECD 國家，屆時，扶老比將達 36%。

根據國家發展委員會未來人口中推計(2014)，2051 年時，台灣地區總人口約 2 千萬，其中 37.2% 為老人，扶老比為 68.8%。我國人口密度達每平方

公里 650 人，由於人口即將步入負成長，理論上將有助於抒解土地的承載與能源的消耗，可是尚來不及享受到人口減少所帶來的好處，會先面前述人口年齡結構的變化，包括經濟勞動力人口嚴重萎縮，以及老人所需的退休後經濟生活、安養照顧與醫療福利需求急速上升的情境，這將會是台灣社會空前的挑戰！

二、人口高齡化關鍵指標

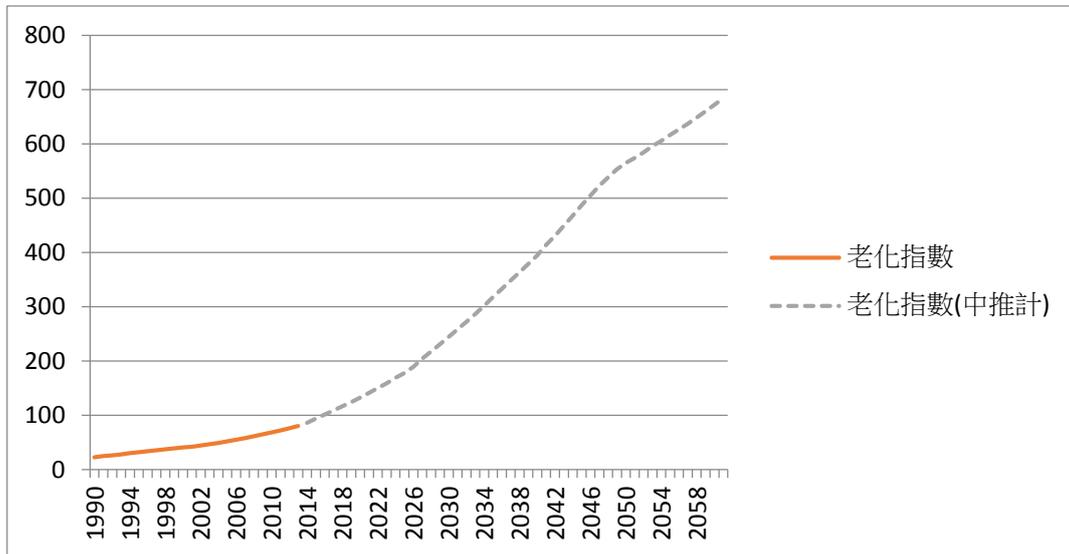
根據薛承泰、辛炳隆、楊培珊、劉淑瓊、蔡培元(2014)研究，人口高齡化關鍵指標為老化指數(65 歲以上人口數/0-14 歲人口數) \times 100%、平均餘命與健康餘命、老人貧窮率(老人貧窮人口占總老人人口之比率，按 OECD 貧窮測量)。

(一)老化指數

老化指數係指每一百位幼年人口相對的老年人人口數，透過老化指數，我們可以見到台灣人口老化的趨勢。如圖 2.2 所示，我國的老化指數攀升速度很快，在 1990 年時為 22.96，2013 年時為 80.51，2018 年達 100，2025 年更高達 168，換言之，老人人口數將會是幼年人口數的 1.68 倍，台灣也在那個時候老人將占 20%總人口，正式步入「超高齡社會」。

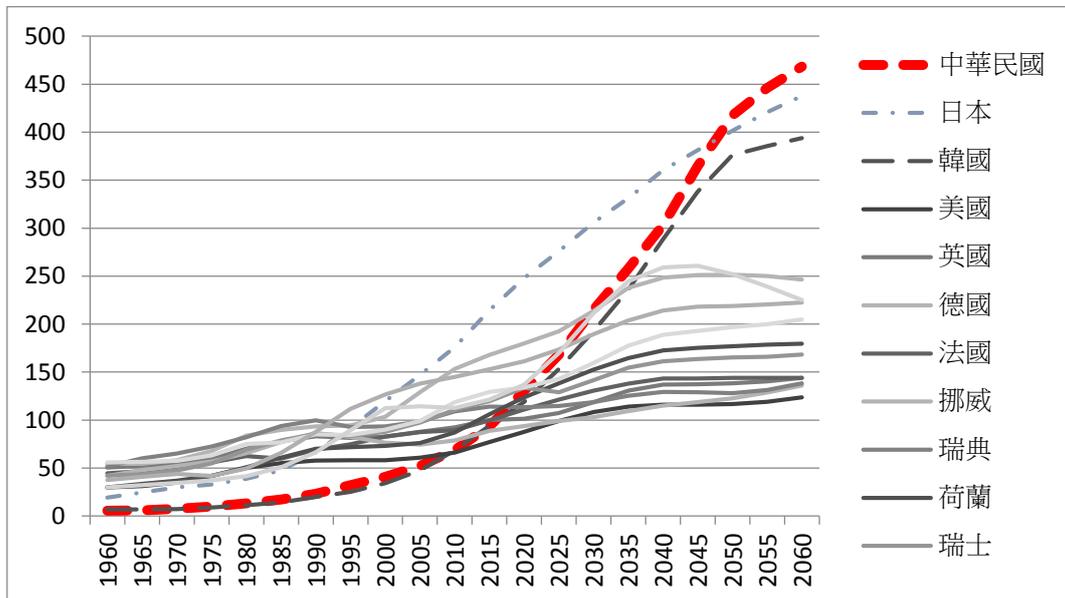
若和 OECD 主要國家比較，如圖 2.3 可見，除了南韓老化速度和我國相似，我國老化指數未來攀升速度相對較其他國家為快，在 2010 年以前老化指數算是最底的，2030 年超越多數 OECD 國家，在 2050 年左右可能超越日本，成為這些國家中老化程度最高者。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃



資料來源：國家發展委員會(2014)

圖 2.2 老化指數(2014 年後為中推計值)



資料來源：國家發展委員會(2014)

圖 2.3 主要國家老化指數(2014 年後為中推計值)

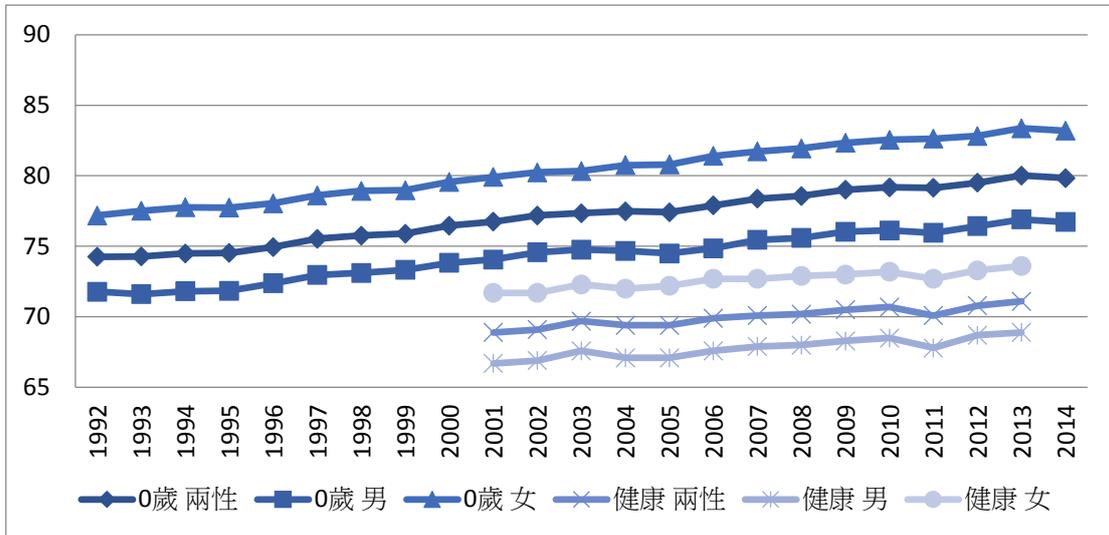
(二)平均餘命與健康平均餘命

平均餘命(Life Expectancy, LE)乃假設一出生嬰兒遭受到某一時期之每一年齡組所經驗的死亡風險後，他們所能活存的預期壽命，即到達 x 歲以後平均尚可期待生存之年數稱為 x 歲之平均餘命。零歲之平均餘命特稱「平均壽命」(行政院主計總處，2012)。我國人口(零歲)平均餘命成長極快，一個世紀以來從男女各為 34 與 38 歲延長至 2012 年 77 歲與 83 歲，即便是進入 21 世紀，十餘年來仍增加了 5 歲之多(見圖 2.4)。目前我國男女平均近 80 歲，超過美國(77 歲)與 OECD 家的平均的 79 歲。國民平均壽命不斷延長，然而活的久是否也活的健康呢？另一個近年國際相關的指數便是平均健康餘命(見圖 2.5)。

健康平均餘命是較新的指標，國際衛生組織(WHO)在 2000 年首度公布「經失能調整後的平均餘命」(Disability Adjusted Life Expectancy, DALE)，用以評估成員國新生嬰兒能健康地活多少年。隔年 WHO 增納資料並予改進，改稱為健康平均餘命(Healthy Life Expectancy, HALE)(行政院主計總處，2012)。

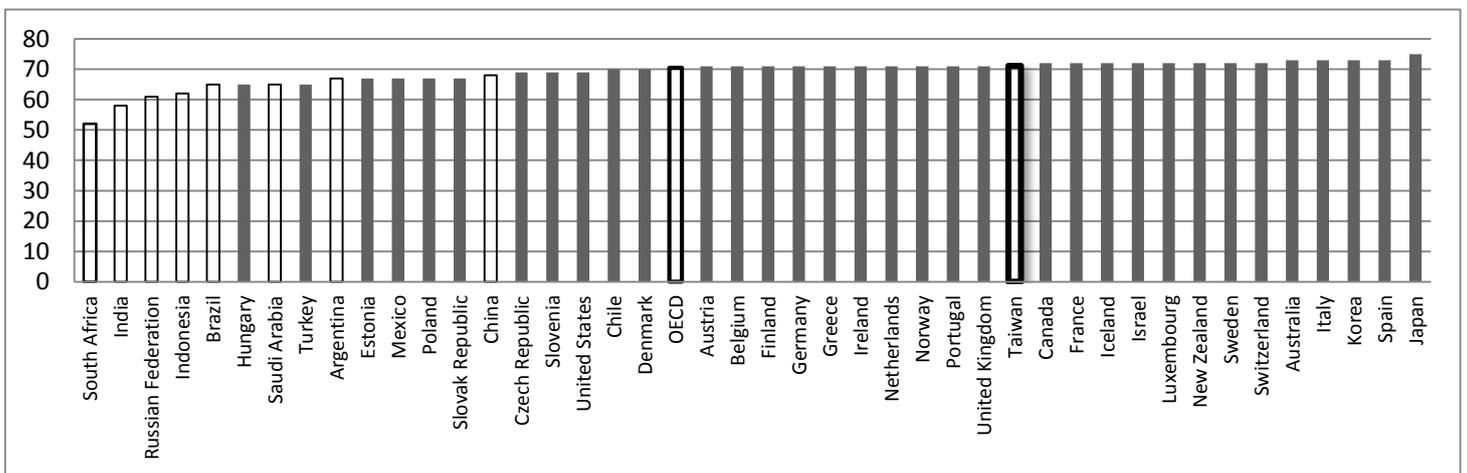
健康平均餘命與平均餘命的差距即為疾病殘障或需照顧的時間，目前男女此「不健康」期分別約 7 與 9 年。雖然我國健康餘命呈現上升趨勢，但仍有明顯提升空間。在探討退休後經濟生活的議題上，老人的健康狀況與照顧需求實為關鍵。健康餘命方面，2001 年時平均為 68.9 歲，其中男 66.7 歲、女 71.7 歲，至 2013 年時，健康餘命男女平均上升至 71.1 歲、男女分別則為 68.9 歲、73.6 歲。在國際比較部份，以 2013 年資料來看，OECD 會員國為 70.53 歲，略低於我國。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃



資料來源：內政部統計查詢網，<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>，2015/12/20。；國民幸福指數，<http://happyindex.dgbas.gov.tw/Statistics.htm?y=201506>，2015/12/20。

圖 2.4 臺閩地區 0 歲平均餘命、平均健康餘命



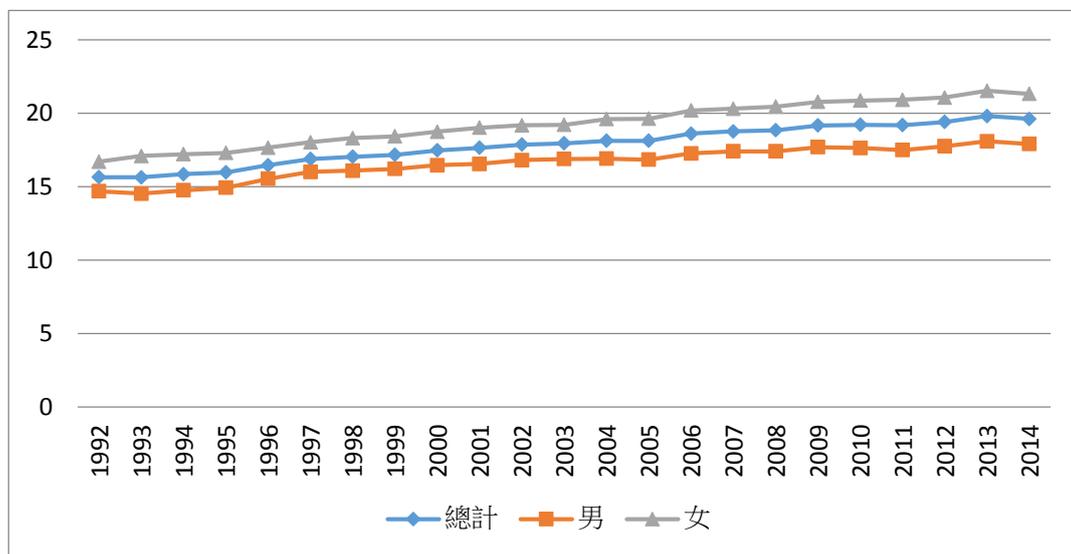
資料來源：WHO(2015)頁 43-53。

說明：以實心長條表示的國家為 OECD 會員國，空心者則為非會員國，OECD 一項則表示會員國的平均數。

圖 2.5 2013 年各國平均健康餘命

至於本研究的主體，也就是老年人口，則可透過 65 歲平均餘命來作進一步觀察。如圖 2.5 所示，65 歲平均餘命從 1992 年的平均 15.65 年(男 14.69 年、女 16.7 年)，至 2014 年時提高為 19.62 年(男 17.91 年、女 21.33 年)，大約提高了 3 年(男性約 3 年、女性約 4.6 年)。再者，若參考人口推計所運用的假設，在 2061 年時，65 歲男性的平均餘命約 20.99 年，女性則為 24.95 年(國家發展委員會，2014)。

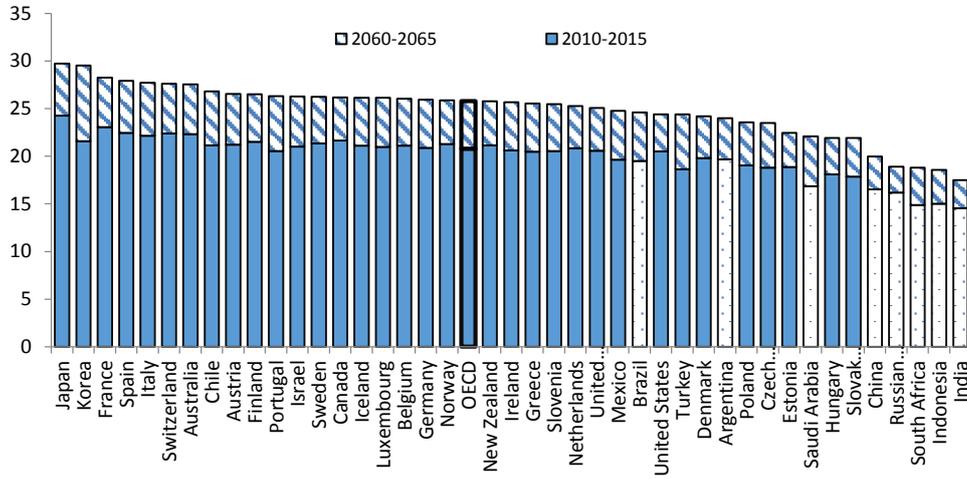
圖 2.6 與 2.7 為 OECD(2015)所整理的會員國 65 歲平均餘命資料。就整體觀之，OECD 國家 65 歲平均餘命約為男性 17.4 年，預期至 2060 年左右，此數字將增加到 21.9 年，女性餘命則為 20.8 年增至 25.8 年。若以各國觀之，不論男性或女性，目前 65 歲平均餘命最高者皆為日本，男性 19.19 年、女性 24.24 年；就圖中國家而言，男性 65 歲平均餘命最低者為俄國(Russian Federation)的 11.59 年，女性則為印度(India)的 14.53 年。至 2060 左右，同樣位於最高位的日本則來到男性 24.11 年、女性 29.74 年；男性最低者仍為俄國 12.9 年、女性最低者印度為 17.48 年。和這些 OECD 國家比較，台灣不論目前或是 2060 年的推計，65 歲平均餘命卻略低於 OECD 國家的平均。



資料來源：內政部統計查詢網，查詢於 2015/12/20，<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>。

圖 2.6 臺閩地區 65 歲平均餘命

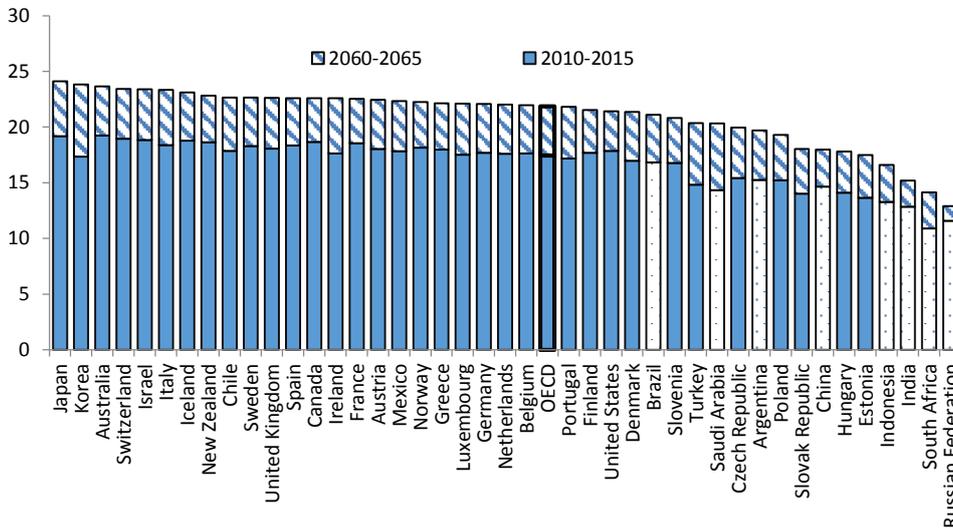
社會發展政策指標運用於政策分析之規劃



說明：實心填滿數列為 OECD 國家。

資料來源：OECD(2015)，頁 157。

圖 2.7 主要國家 65 歲男性平均餘命，2010-2015、2060-2065



說明：實心填滿數列為 OECD 國家。

資料來源：OECD(2015)，頁 157。

圖 2.8 主要國家 65 歲女性平均餘命，2010-2015、2060-2065

經由前述的分析，我國生育率過去六十餘年下降速度極快，且可能繼續下降，另一方面，平均餘命也明顯成長。尤其進入 2015 年之後，二次戰後嬰兒潮陸續步入老年的情況下，高齡化速度將明顯加快，我國年齡結構將逐步失衡。經由前述的分析，可歸納出一些基本的政策意涵。

整體而言，人口結構的變遷不僅指是人口數字的更動，同時也與社會關係的改變有關。如前所言，社會結構(工業化、教育普及)、家庭結構(婚姻關係)、移民人口等，這些都與人口結構的變化有關，是政策思考時必須綜合考量的面向。雖然我國人口密度達每平方公里 650 人，若不論移民因素，人口即將步入負成長，理論上有助於抒解土地的承載與能源的消耗，可是尚來不及享受到人口減少所帶來的好處，會先面對經濟勞動力人口萎縮，以及老人所需的退休後經濟生活、安養照顧與醫療福利需求急速上升，這將會是台灣社會空前的挑戰！

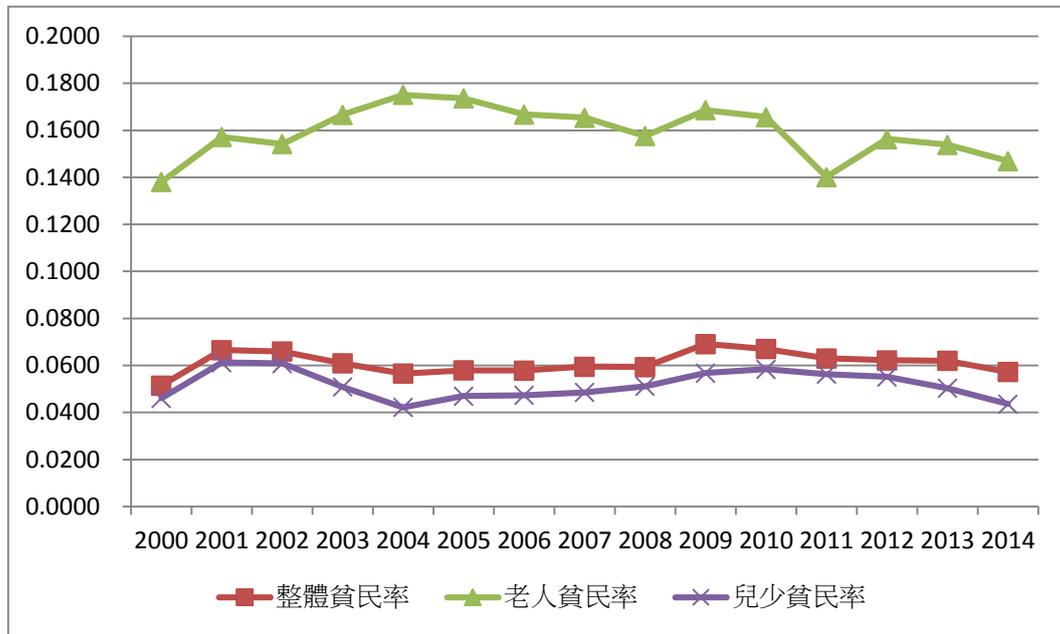
(三)老人貧民率

除了健康與照顧，老人是否處於貧窮也是關鍵議題，OECD 國家在設計退休金制度時，通常在第一層(或第零層)特別是為了防止老人貧窮的產生。探討老人貧窮議題之前，需先瞭解「貧窮」是如何測量的？

根據 OECD 家庭資料庫(OECD Family Database)的定義，貧戶是指「家戶等值可支配所得小於全國家庭等值可支配所得中位數 50%」。所謂「等值可支配所得」指家庭可支配所得根據家庭戶內人口數開根號調整後的數值。採 OECD 國家普遍計算方式，即以全國家戶可支配所得中位數的一半作為貧窮門檻(poverty threshold)，並考慮家戶人數(採開根號)調整。採用該計算方式，主要目的是跨國比較，以了解我國老人貧窮狀況。OECD 計算方式雖以家戶人口數開根號來調整貧窮門檻，並沒有考量戶內的人口年齡組成。

本研究以 2000-2015 年主計總處所搜集「家庭收支調查」來計算貧窮率，首先計算出所有家戶是否落入貧窮(即低於貧窮門檻)，然後分別檢視全體人口、65 歲以上老年人口、0-17 歲兒少人口落入貧戶的百分比，分別稱之為「整體貧民率」、「老人貧民率」、「兒少貧民率」(圖 2.8 表 2.2)。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃



資料來源：歷年家庭收支調查、本研究自行計算

圖 2.9 2000-2015 年我國貧民率

表 2.2 2000-2015 年我國老人貧窮率

	整體貧民率	老人貧民率	兒少貧民率
2000	0.0515	0.1380	0.0461
2001	0.0666	0.1572	0.0612
2002	0.0659	0.1542	0.0608
2003	0.0610	0.1666	0.0509
2004	0.0566	0.1751	0.0422
2005	0.0579	0.1736	0.0470
2006	0.0579	0.1668	0.0473
2007	0.0595	0.1654	0.0486
2008	0.0594	0.1576	0.0512
2009	0.0692	0.1686	0.0567
2010	0.0670	0.1656	0.0584
2011	0.0630	0.1401	0.0563
2012	0.0622	0.1563	0.0552
2013	0.0620	0.1538	0.0504
2014	0.0573	0.1469	0.0436

資料來源：歷年家庭收支調查、本研究自行計算

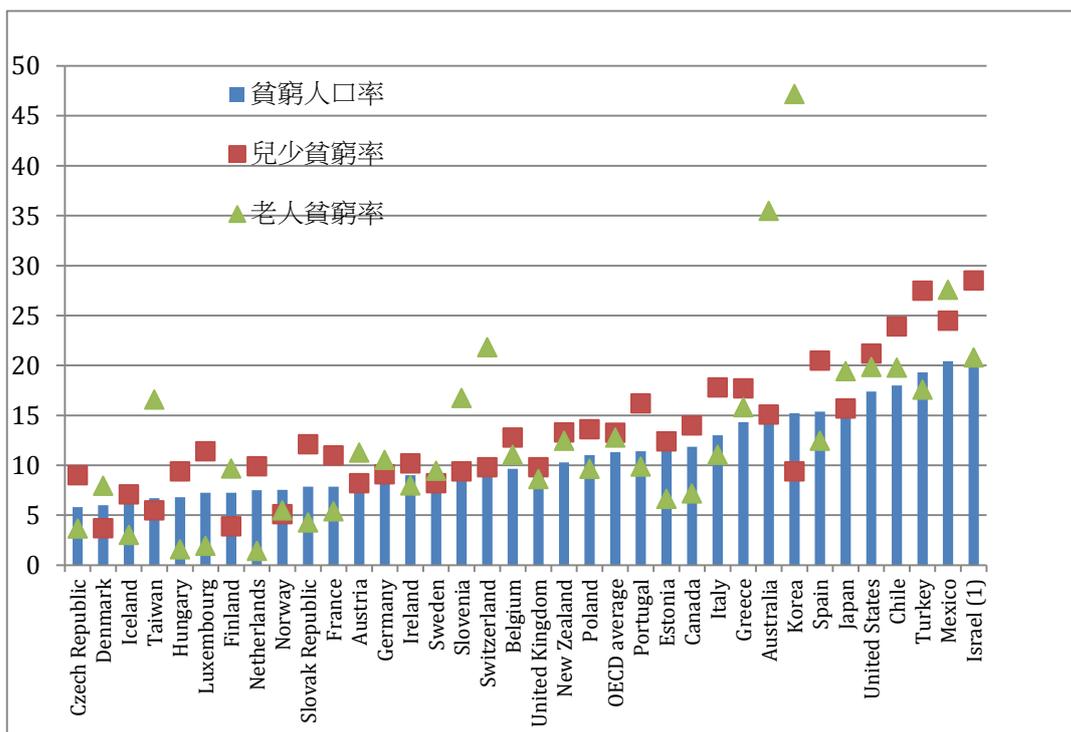
在這過去的 15 年當中，「整體貧民率」介於 5%-7%當中，最低為 2000 年 5.15%，最高為 2009 年 6.92%。「老人貧民率」則相對高於「整體貧民率」許多，介於 13.8%與 17.4%之間，最低點仍是 2000 年，最高是 2005 年。雖然和「整體貧民率」類似在金融海嘯期間提升，之後呈現略為下降，至 2014 年為 14.7%，約為「整體貧民率」的 2.5 倍。至於「兒少貧民率」相對較低，變化趨勢和「整體貧民率」類似(圖 2.8)。

若和 OECD 國家比較，我國在整體貧戶率方面，與 OECD 家庭資料庫中的 34 國相比，臺灣 2010 年的整體貧民率為 6.7%，排第四低，兒童貧民率為 5.49%，也是排第四低，這兩個數字比 OECD 國家平均 11%與 13.3%明顯偏低；可是在老人貧民率方面，臺灣為 16.56%，比 OECD 國家平均 12.8%為高(圖 2.9)。2010 年臺灣老人佔總人口約 11%，比 OECD 國家平均約 16%要低許多，

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

OECD 許多國家早已是「高齡社會」，也因此這些國家在過去努力降低老人貧窮，使得老人貧民率已沒有過去高，相對地，這些國家多數兒少貧民率較無改善，一方面是福利政策政的比重傾向老人，另一方面也和家庭結構變遷有關。比較特別的是，南韓高齡化程度雖和臺灣相若，老人貧民率卻高達 47.2%，居 OECD 國家的第二位。

OECD 國家(特別是英美兩國)從過去「老人貧窮率」偏高，近年來轉變到「兒少貧窮率」增加趨勢。因素之一，在於因離婚而增加「單親家庭」，兒少居住單親家庭(尤其是女單親)比例普遍居高，而單親因照顧與就業的兩難，較容易落入經濟弱勢。我國雖然「兒少貧窮率」偏低，可是因離婚率上升，所形成的單親家庭在數量上也呈現增加，是否會走向英美國家後塵，值得關注。總之，在台灣的脈絡下，伴隨著未來老年人口不斷增加以及扶養比的提升，老人貧窮議題是否會惡化，值得關注。



資料來源：OECD Family Database(2013)、臺灣「2010年家庭收支調查」研究者自行計算

圖 2.10 OECD 與我國整體貧民率、兒少貧民率與老人貧民率，2010 年

第二節 我國老年經濟安全與社會保險年金退休方案

一、老年經濟安全概況

老年經濟安全指的是老年人口在經濟方面的獲取與保障，而經濟安全與社會保障，以及福利國家的基本想法相關(詹火生、王怡人、蕭惠如，2002)。聯合國 1991 年的老人綱領，提出獨立、參與、照顧、自我實現、尊嚴等五大原則²，其中經濟安全的實現更是基礎工程。

柯木興(1984)提到經濟安全相關議題時，指出幾項重點。首先，所得是經濟安全的重要因素，但所得必須是持續性的，以因應未來的需求；再者，強調實質的所得，也就是可獲得的財貨與勞務，以滿足需求；第三，對多數人而言，經濟安全意指收入應高於貧窮線或最低生活水準；第四，經濟安全與生活水準有關。也就是說，經濟安全旨在保證一個行動者(如老人)現在與未來需求的滿足；因此，經濟安全並不僅是用金錢來評價，收入的多寡與可獲得的商品服務，以及社會生活水準都有密切關係。

根據前節的分析關於我國人口老化的趨勢，指出我國老年人口貧窮率有較高的現象；接著，本節重點在於整理目前我國老年經濟安全的概況。首先，根據內政部歷年「老人生活調查」，觀察 65 歲以上老人收入來源，如表 2.3 所示，可歸納出以下幾個現象。1)來自「子女或孫子女奉養」比例隨年下降，2013 年有 43.9%，比最高的 2005 年少了約十個百分點，但仍居收入來源第一位；2)來自「政府救助或津貼」，2013 年為 36.2%，較最低的 2002 年多出約 14 個百分點，居於第二位；3)來自「自己退休金、撫卹金或保險給付」比例略有提升，2013 年為 19.6%，較最低的 2005 年多出約 5 個百分點，居第三；4)來自「自己儲蓄、利息、租金或投資所得」比例也是略升，2013 年有 16.8%，比 2002 年約多了 4 個百分點，居於第四。

² 原文可見：<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm>，查詢於 2015/11/12。

表 2.3 老年人口收入來源

年 齡	2002		2005		2009		2013	
	50-64	65	50-64	65	55-64	65	55-64	65
自己工作或營業收入	47.61	11.81	49.75	11.78	36.16	7.91	39.6	8
配偶提供	19.84	3.32	20.64	4.4	17.23	5.23	17.4	5.1
自己儲蓄、利息、租金或投資所得	10.33	12.23	11.3	10.78	14.94	14.93	17.7	16.8
自己退休金、撫卹金或保險給付	6.53	17.35	6.87	14.15	14.12	17.37	18.1	19.6
子女或孫子女奉養	29.28	51.72	23.19	53.37	27.86	48.29	23.3	43.9
向他人或金融機構借貸	0.55	0.13	0.54	0.1	0.32	0.06	0.2	0.2
政府救助或津貼	1.17	22.58	2.26	33.34	2.45	29.66	3	36.2
社會或親友救助	0.51	0.55	0.91	0.56	1.22	0.4	0.6	0.6
其他	0.54	0.53	0.52	0.38	0.2	0.05	0.5	0.7
不知道/拒答	-	-	-	-	0.07	0.28	-	-
平均每月可使用之生活費	-	10,796	-	11,715	-	13,830		12,875

資料來源：內政部-內政統計查詢網，查詢於 2015/12/21，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/list.html>。

說明：重要度=(1*主要百分比+1/2*次要百分比)*100。

儘管是主觀態度的調查，但老人生活調查的相關問項仍能讓我們大致了解老年人口經濟安全概況與趨勢。在同樣的調查中，表 2.4 顯示歷年調查老人對於「現金收入足以因應日常所需」之回答，若將「相當充裕」與「大致夠用」合併，那麼超過七成老人並無經濟危機。同樣的問項可以進一步觀察，回答有點不夠用的受訪者平均每月可使用的生活費約在一萬元左右(2009 年調查為 10,985 元、2013 年調查為 11,138 元)。儘管回答「是否足夠」是一

個主觀判斷，因民眾的主觀感受不僅被政策影響，也可能回過來影響政策，因而仍有一定的參考價值。

根據以上調查資料，老人經濟收入從傳統依靠家計內移轉(養兒防老)的情況漸漸轉為依靠自己(資本)與政府的移轉，且政府的負擔越來越大、涵蓋範圍越來越多。值得注意的，現金收入「不足」老人，在歷次調查中皆在二成至三成間，值得關注。

表 2.4 老人「現金收入足以因應日常所需」情形

	相當充裕且有餘	大致夠用	有點不夠用	非常不夠用	不知道/拒答
2002	9.28	64.58	21.64	4.5	-
2005	8.58	69.12	17.68	4.62	-
2009	13.18 (21,794)	63.51 (13,401)	15.34 (10,985)	6.56 (9,816)	1.42 (11,708)
2013	12.4 (19,880)	62.3 (12,447)	17.9 (11,138)	7.4 (8,386)	-

資料來源：內政統計調查網，查詢於 2015/12/21，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/list.html>。

說明：括號內為填答該項者每月可使用生活費之平均。

老人收入不足，因素之一和其就業或勞動參與有關，若沒有工作所得，家庭內移轉，國家移轉，以及退休金的重要性及升高，且年齡愈大留在勞動力市場的可能性即降低。

由於各國國情不同，退休適當年齡也會隨職行業種類與性質而異，一般僅就年齡別勞動參與率來觀察，若高齡者(60歲以上)勞參率較高，延後退休成功機會則高，反之則需較多的配套或誘因措施。依勞動部統計，2015年11月，我國高齡勞參率為：55~59歲 55.42%、60~64歲為 36.29%、65歲以上為 8.75%，且近二十年來有先降後升的現象(表 2.5)。

表 2.5 我國中高齡勞動參與率

	55~59 歲	60~64 歲	65 歲以上
1995	55.75	41.06	9.79
2000	50.54	35.68	7.71
2005	48.76	32.49	7.27
2010	50.67	32.2	8.09
2014	54.41	35.61	8.68

資料來源：勞動部勞動統計專網

表 2.6 中高齡男女勞動參與率跨國比較(2013 年)

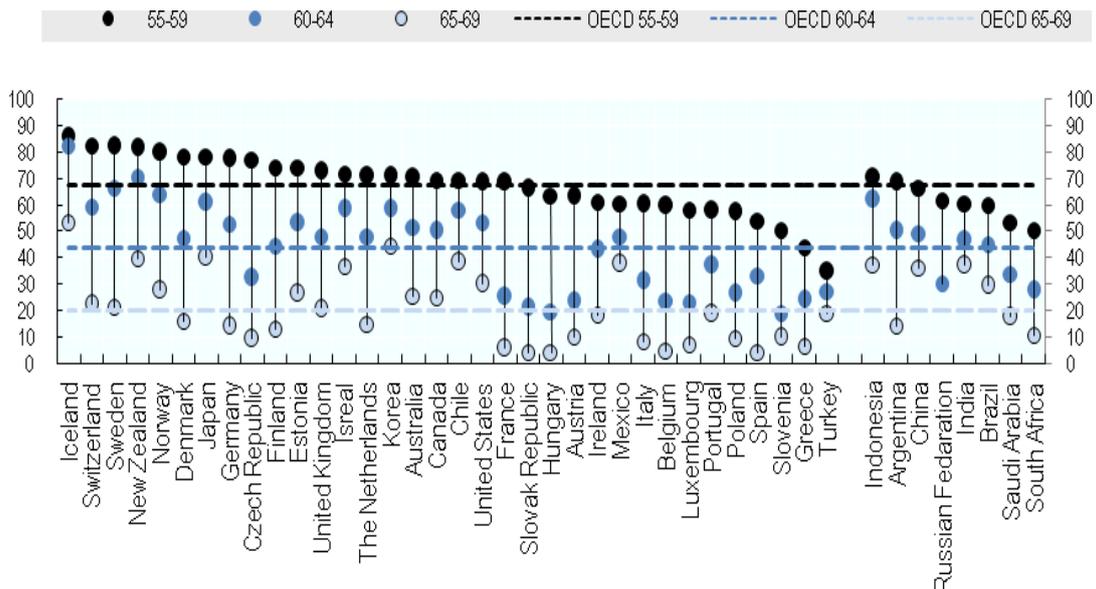
年齡 群組	臺灣		韓國		新加坡		日本		美國	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
55~59	68.6	38.4	85.5	56.0	87.6	59.1	92.7	66.5	78.0	67.2
60~64	48.6	19.1	73.0	45.0	75.0	44.2	76.0	47.4	60.5	50.0
65 以上	12.8	4.4	42.6	23.4	34.9	14.8	29.4	13.8	23.5	14.9

資料來源：勞動部勞動統計專網-國際勞動統計-102 年，查詢於 2016/2/1，<http://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/18342/>。

相較於 OECD 國家(圖 2.11)，我國高齡者的勞動參與率皆較低，55-64 歲尤最明顯，由表 2.6 可見，在 55-59 歲的部分，我國 2013 年的的勞參率為男 68.6%、女 38.41%，至於 60-64 歲的部分則為 48.6%、19.1%。

在實際退休年齡的比較方面，鄰近的日韓目前 60 歲是最低退休年齡，已朝向 65 歲來逐步延後，德國與瑞典也都規範在 67 歲，其提早退休年齡分別為 61 與 63 歲。我國實際退休年齡，勞工的部分依勞動部統計 2014 年為 57.8 歲，依公務人員退休撫恤基金(2014)資料，2013 年公務人員平均退休年齡為 55.44 歲、教師為 54 歲、軍人領取退休俸平均年齡則為 42.85 歲，比規範早了數年。由此觀之，延後退休是我國改革可著力之處，但需考量國人長年來

「偏早」退休的原因，減少偏早退休的誘因，發展適合高齡者的就業方式與職業特性，研擬促進高齡者就業方案，以及建構友善高齡勞動市場等相關政策。



說明：左側 34 國為 OECD 國家，右側國家非 OECD 國家。

資料來源：OECD(2015)，圖 7.6。

圖 2.11 2014 年主要國家中高齡勞動參與率

二、政府的移轉

透過社會政策發展指標觀察人口結構趨勢有幾項發現。首先，我國人口少子化已有很長一段時間，而高齡化將越來越明顯，且相較於主要國家，我國的老化指數在不久的未來將快速提升並超越，老年人口比例也將超越大部分 OECD 國家。再者，老年貧窮的問題亦是重點，不僅在國內偏高，和 OECD 國家比較我國高齡者的貧窮率亦略微偏高。此外，在老人生活調查中，老人經濟來源來自家庭支持逐年下降，且根據老人自述，有近三成經濟不穩定或有危機。在此情況下，老年經濟安全即為政策重要議題，其中政府的移轉角

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

色自然成為焦點。

(一)社會福利公共支出

從政府財政的角度觀察社會福利公共支出佔總支出比，表 2.7 顯示有逐年提高趨勢，由 1991 年的 9.23% 一路攀升到 2014 年的 19.55%，退撫則由 6.92% 提高到 8.08%。細部觀之，與老年經濟安全相關的「社會保險」支出，由 2.62% 提高到 11.12%，則是成長幅度最大的一個支出項目。

表 2.7 社會福利公共支出佔我國總支出比

年度	社會福利支出						退休撫卹支出
	社會保險支出	社會救助支出	福利服務支出	國民就業支出	醫療保健支出		
1991	9.23%	2.62%	1.06%	3.64%	0.22%	1.69%	6.92%
1992	8.65%	2.99%	0.41%	3.44%	0.18%	1.62%	6.08%
1993	8.30%	2.71%	0.55%	3.29%	0.19%	1.56%	5.81%
1994	8.68%	2.76%	0.53%	3.61%	0.19%	1.58%	6.09%
1995	12.13%	4.96%	1.10%	4.37%	0.17%	1.53%	6.18%
1996	15.73%	6.81%	1.64%	5.47%	0.24%	1.57%	7.44%
1997	15.70%	6.09%	1.92%	5.92%	0.27%	1.51%	9.57%
1998	14.19%	5.86%	1.25%	5.53%	0.17%	1.37%	9.42%
1999	13.68%	5.45%	1.15%	5.59%	0.18%	1.31%	8.81%
2000	16.93%	6.84%	3.00%	5.70%	0.10%	1.28%	8.44%
2001	17.47%	8.87%	1.72%	5.58%	0.13%	1.17%	7.74%
2002	15.09%	7.15%	0.92%	5.61%	0.12%	1.29%	7.97%
2003	15.65%	7.66%	0.82%	5.44%	0.18%	1.54%	7.82%
2004	15.48%	6.83%	0.87%	6.18%	0.12%	1.48%	8.00%
2005	15.61%	7.08%	0.90%	6.30%	0.11%	1.22%	8.36%
2006	16.72%	7.37%	0.92%	6.93%	0.12%	1.39%	8.90%
2007	16.25%	7.10%	1.01%	6.61%	0.11%	1.42%	8.76%
2008	15.71%	6.30%	1.09%	6.75%	0.10%	1.47%	8.63%
2009	14.55%	7.09%	0.90%	5.12%	0.10%	1.34%	7.69%
2010	16.18%	7.91%	1.20%	5.40%	0.19%	1.48%	7.83%
2011	17.10%	8.62%	1.19%	5.65%	0.20%	1.43%	8.15%
2012	20.18%	11.33%	1.37%	6.05%	0.13%	1.30%	8.15%
2013	20.14%	12.04%	1.36%	5.29%	0.11%	1.34%	7.87%
2014	19.55%	11.12%	0.83%	6.11%	0.10%	1.39%	8.08%

資料來源：財政統計資料庫。

除了政府相關支出占比增加外，另可從領取人數加以觀察。首先我們可以從表 2.8 觀察一般老年國民可領取的幾種津貼，其中老年基本保證年金，指的是 2008 年國民年金法施行時，已年滿 65 歲、無領取其他退休金、津貼

給付、政府安置等，可按月領取 3,628 元(2016 年 1 月開始)；原住民給付基本原則同，但給付年齡為 55 歲。至於老年農民福利津貼，基本上為 65 歲以上之農、漁民，依資格不同可領取 3,628 元至 7,256 元津貼。中低收入老人生活津貼則是根據「中低收入老人生活津貼發給辦法」針對收入、資產較低家庭中的年長者給予的基本津貼。榮民就養給與法源為「國軍退除役官兵就養安置辦法」針對退伍軍人 61 歲或身心障礙而發給的福利津貼。總體而言，領取相關津貼的人數從 1995 年的 76 萬人提高到 2014 年的 158 萬人。

表 2.8 當中「老年基本保證年金」及「原住民給付」，乃為國民年金開辦前的「敬老津貼」及「原住民敬老津貼」，經整併而改名。「老年農民福利津貼」原本併入，卻基於給付差異明顯，最後仍保留。總之，在國民年金未開辦前，表 2.8 中所列舉五項主要來自政府的老人給付(屬於廣義的「社會救助」)，近年來人數約為 160 萬，相對於 280 萬老人，至少有四成老人缺乏年金式的基本經濟保障，雖其中包括已領取各種津貼或一次性退休金的老人，但其資金運用情況如何評估、有無經濟風險便難以預期；基於此，從政府提供經濟安全保障的角度來看，國民年金有其重要性。

表 2.8 老年相關津貼領取人數

	老年基本 保證年金 (1)	原住民給 付(1)	老年農民 福利津貼 (1)	中低收入老 人生活津貼 (2)	榮民就養 給與(3)	領取人數 合計
1995	--	--	315192	314526	135508	765226
1996	--	--	366059	272878	131712	770649
1997	--	--	425947	157077	128105	711129
1998	--	--	441665	191852	125059	758576
1999	--	--	588429	190583	120094	899106
2000	--	--	635838	204964	117701	958503
2001	--	--	656460	181211	113832	951503
2002	424096	15171	669779	182392	110003	1401441
2003	639427	14726	677048	173951	105797	1610949
2004	687990	18340	688840	156446	99150	1650766
2005	746410	19218	696808	148118	93623	1704177
2006	795141	20548	703238	140544	89964	1749435
2007	842335	21775	707045	134644	85287	1791086
2008	887264	23413	710031	125951	80401	1827060
2009	863953	24247	706308	122523	75775	1792806
2010	832118	26555	696143	119861	70595	1745272
2011	836706	29444	684637	120266	65665	1736718
2012	793052	31672	674870	120968	59953	1680515
2013	764476	33099	664995	120869	55352	1638791
2014	728187	35091	651482	122423	50580	1587763

資料來源：整理自國發會(2014)，表 1.1.3；其他補充資料：(1)整理自勞工保險局統計年報(103 年)網頁，查詢於 2015/12/17，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=MPetli6DZzA%3d>；(2)整理自衛生福利部統計處，中低收入戶統計頁，查詢於 2015/12/17，http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4197；(3)整理自國軍退除役官兵輔導委員會，統計資訊頁，查詢於 2015/12/17，<http://www.vac.gov.tw/cxls/index.asp?pno=93#gsc.tab=0>。

(二)年金保險

由於社會保險的退休給付多由國民、雇主、政府三方共同分攤，與津貼性質不同；以國民年金來說，2015年1月為18,282元為計算基準，目前費率為8%，其中政府分攤40%，個人負擔60%（實際金額每月878元）。此外，依職業別分立的年金保險主要為勞工保險與軍公教退撫。表2.9說明近年來請領的件數，必須說明的是，除國民年金為年金給付件數外，勞工保險、軍公教退撫皆包括一次給付與年金給付件數。本處先介紹國民年金，後面將針對目前年金制度較具爭議的勞工保險與軍公教退撫制度進行討論。

表 2.9 社會保險退休給付件數

	勞工保險老年給付 (1)	國民年金老年年 金給付(1)	軍公教退撫退休金 給付(2)
2005	155,151		30,205
2006	131,363		25,228
2007	142,053		19,829
2008	293,635	15,191	20,995
2009	218,690	108,241	16,377
2010	206,933	188,853	21,397
2011	274,050	271,698	29,020
2012	476,767	365,483	31,330
2013	642,182	466,600	32,107
2014	712,427	571,334	26,990

說明：因勞保及國保老年給付有銜接機制，可以合併計算後分別發給，故請領人數會有重複。

資料來源：(1)整理自勞工保險局統計年報(103年)網頁，查詢於2015/12/17，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=MPetli6DZzA%3d>；(2)整理自公務人員退休撫恤基金(2014)。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

「國民年金」於 2008 年 10 月 1 日開辦，主要納保對象是年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且沒有參加勞保、農保、公教保、軍保的國民。國民年金提供「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」三大年金給付保障，及「生育給付」、「喪葬給付」二種一次性給付保障。根據國民年金法第二條：「國民年金保險之保險事故，分為老年、生育、身心障礙及死亡四種。被保險人在保險有效期間發生保險事故時，分別給與老年年金給付、生育給付、身心障礙年金給付、喪葬給付及遺屬年金給付。」

至於保險費率，按第十條「本保險之保險費率，於本法施行第一年為百分之六點五；於第三年調高百分之零點五，以後每二年調高百分之零點五至上限百分之十二。但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。」目前為 8%。投保薪資則按第十一條「本保險之月投保金額，於本法施行第一年，依勞工保險投保薪資分級表第一級定之；第二年起，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達百分之五時，即依該成長率調整之。」。在負擔情況方面，除一般被保險人自行負擔 60%之保費外，如符合社會救助法的低收入戶可獲全額保費補助，另針對所得未達一定標準者及身心障礙者提高保費補助至 55%、70%或 100%。

「老年年金」在被保險人滿 65 歲時即可請領。給付公式有二：1、月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之零點六五所得之數額加新臺幣三千元；2、月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之一點三所得之數額。可擇一領取。

由於勞動力人口比例開始下降，如何維持老年經濟安全，成為重要政策。近年來政府推動國民年金，並且將勞保年金化，公教保險也朝年金化進行，考量未來高齡化加速，年金保險作為退休後經濟生活保障，其實已不只是純粹的「保險」考量，也應包括整體的社會安全。如本議題第一次焦點座談時曾任職勞動部的專家所言：

所以這個問題(指勞保財務問題)，不能單獨從勞保所得替代率來看，因為如果老年經濟安全的所得替代率不高時，那在勞保這邊降低一點，但整個社會要付出的成本還是一樣的啊，在其他地方還是要解決他老年照顧不足的問題啊。

以過去十年勞工保險老年給付人數來看(表 2.9)，人數從 2005 年 15 萬 5 千攀升到 2014 年 71 萬 2 千(一次給付為 97,467 件、年金給付為 614,960 件)。國民年金自 2008 年 10 月開辦，年金給付人數，從 1 萬 5 千，年年上升，2014 年已達 57 萬人之多。領取軍公教退撫人數每年有所波動，2005 年高達 3 萬人，2014 年仍有 2 萬 7 千人(一次性退休金 9,675 件、月退休金 17,207 件、兼領一次退休金與月退休金 108 件)。2014 年三種老年給付總共領取人超過 155 萬人(若概略以領取人數占老年人總數，約略為 55%)，我國隨著人口高齡化，相關退休方案請領人數應會逐年增加，以人數最多的勞工保險為例，依勞動部(2013)的估算，至 2027 年，年金的領取人數將增加到 157 萬人。

三、我國社會保險年金政策

(一)社會保險制度簡介

社會保險制度的建立，源於社會互助的觀念，乃由於生活在現代社會中存在許多不可預期的風險(risk)；例如，從出生到死亡的過程中，有醫療的需求、有面對意外與傷殘的機會、也有失業與生活失去依靠的可能等，透過社會保險制度，從個人單獨面對這些風險，轉化成社會所有參與保險的人來共同分攤。

社會保險若採年金制度，財務規劃方式基本上可分「隨收隨付制」(Pay-As-You-Go, PAYG)與「完全提存制」(full funding)。「隨收隨付制」的邏輯為「年度的保險費收入，用於年度的保險給付」，也就是「繳保費人口養退休人口」；然而因每個年度保費收入與給付，不會是處於「剛好平衡」狀況，因此人口結構的變化(也就是繳保費人口與退休人口)，以及保險提撥率與給付率，影響整個財務收支的平衡，這就是「隨收隨付制」的缺點。因此，在實際運作上，為避免財務不平衡，需要設定一定期間的「安全準備金」。然而，從被保險人角度來看，「隨收隨付制」即不必擔心經濟成長率或通膨的影響，容易被接受，可說是其優點。

相對地，「完全提存制」即個人於工作期間自薪資中提存一部分以保障自己未來退休之經濟生活，類似一種儲蓄「以現在來儲備未來」，不會受到人口變遷影響。此制度通常搭配「確定提撥制」(Defined Contribution, 簡稱 DC 制)，即先明訂個人於保險期間之保費，於累積至退休時，按月來給付。由於

退休時所能領取的額度，取決於提撥水準、利率以及基金投資收益，因歷時需甚久，存在許多不可預期因素，包括通膨、薪資成長率、投資報酬率等；此外，基金的管理與運用面對的變數與挑戰也很多。雖然「完全提存制」也可以搭配「確定給付」(Defined Benefit, 簡稱 DB 制)，也就是先明訂年金給付水準，依此來逐年提存退休後所需的給付額，而以平準保險費率來維持其財務的平衡。然而，若被保險人需完全提存準備其本身未來所需費用，不僅所累積的準備金較難事先掌握，投資風險與個人提撥能力的改變等因素也是難以預期與不切實際，使得運作難以進行。

「部分提存制」(partial funding) 乃為在隨收隨付制與完全提存制之間的一種折衷，此制度類似「完全提存制」方式來處理保險財務以保有一定水準的責任準備，但提存比率較低；因此，基金不至於累積過多，且被保險人負擔也不會太重。由於社會保險具強制性，新進被保險人不會中斷，除具「隨收隨付制」的特質，採取部分提存制被保險人負擔較輕，也容易被接受，若搭配「確定給付制」，即成為許多政府推動「社會保險」履行其照顧退休國民的一個選項，不過隨收隨付制與完全提存制兩者的缺點也仍然會存在。

(二)我國退休制度概況

我國社會保險制度之設計始於對日抗戰期間，1943 年軍公教退伍和撫卹制度，年金給付方式採「恩給制」。在政府播遷來台之後，陸續擴大內含老年給付的各種社會保險，包括於 1953 年公佈「陸海空軍軍人保險條例」，並於 1970 年修改為「軍人保險條例」，1958 年公布「公務人員保險法」與「勞工保險條例」，1970 年制定「私立學校教職員保險條例」。

上述各項保險制度皆屬在職保險，並由雇主代為加保。由於國內仍有不少非就業人口，而就業人口中也有部分是無法透過雇主加保，形成國內老年經濟安全網的缺口。為彌補此一缺口，政府遂於 2007 年公布「國民年金保險法」，並於次年 10 月生效，將年滿 25 歲而未加入其他社會保險者納入(內容如前所述)。

表 2.10 我國退休制度簡表

	軍職人員	公教人員	勞工	一般國民	農民
第三層 個人保障	自願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助				
第二層 法定職業退休金	軍公教人員退撫制度(DB、63 萬人) ①、國營事業退撫制度、公務人員離職儲金(DC)、私校教職員工退撫制度(DC、6.3 萬人)。		勞工退休金(舊制 DB/新制 DC：128 萬人/626 萬人)④、約聘人員離職儲蓄金(DC)		
第一層 法定公共年金	軍人保險(DB、22 萬人)	公教人員保險(DB、63 萬人)⑥	勞工保險(DB、1,014 萬人) ②	國民年金(DB、355.7 萬人) ③	老農津貼(67.5 萬人)、農民健康保險(DB、132.2 萬人) ⑤
第零層 社會救助	榮民就養給與、中低收入老人生活津貼、老年基本保證年金、原住民給付				

資料來源：國家發展委員會(2014)，數據無特別註明為 2013 年 12 月份資料，其他：①2015 年底，銓敘部全球資訊網³；②2015 年 12 月，勞保局網站⁴；③2015 年 10 月，勞保局網站⁵；④ 舊制為 2015 年 12 月資料，勞動部推估；新制為 2016 年 1 月資料，勞保局網站。⑤2015 年 6 月，內政部網站⁶。⑥2015 年 12 月公務人員退休撫卹基金⁷

基本上我國經過立法所規範的退休養老制度可分為兩層，第一層為「社會保險」，第二層為「退休或退撫」。第一層包括：勞工保險、公教人員保險、農民保險與國民年金保險。第二層包括：「勞工退休金制度」與軍公教人員退

³查詢於 2016/2/2，<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1154&Page=4654&Index=4>

⁴查詢於 2016/2/2，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=FAxulB1hb2A%3d>

⁵查詢於 2016/2/2，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=m4zqMHPhix8=>

⁶查詢於 2016/2/2，http://www.moi.gov.tw/group/node.aspx?cate_sn=-1&belong_sn=2366&sn=2373

⁷http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_chart.asp&mp=1

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

休撫卹制度。前者包括勞動基準法退休規定之退休金(勞退舊制)、勞工退休金條例(勞退新制)，本文主要以勞退新制為討論對象；後者細分包括「公務人員退休法」(由銓敘部主管)、「學校教職員退休條例」(由教育部主管)、「陸海空軍軍官士官服役條例」(由國防部主管)。(詳見表 2.10)

若將非保險性質但具有給付功能的相關制度加入考量，如榮民就養給與、中低收入老人生活津貼，乃針對弱勢族群由政府提供現金給付的一種「社會救助」，則可以視為「第零層」。此外，由個人自願投保商業保險，或透過儲蓄與家庭互助，則可歸納為「第三層」。

為配合年金改革議題，以下針對人數最多的勞工與軍公教退休制度，做進一步說明：

1、屬於第一層的勞工保險的法源來自於「勞工保險條例」，主管機關為勞動部(過去稱為勞委會)，承保機關為勞工保險局。正式立法為 1958 年，2009 年勞保開始年金化，目前退休勞工仍可以選擇申請一次領取或以年金方式領取養老金。保險對象包括年滿 15 歲以上至 65 歲以下之勞工。保險項目有生育、傷病、身障、年老、死亡五項普通事故保險現金給付(職業災害保險另有醫療給付)。

勞保法定保險費率為每月投保薪資的 6.5%至 12%，104 年開始調為 9%(另需繳 1%的就業保險)，最低投保薪資為基本工資(104 年 7 月調為 20,008 元)，上限為 43,900 元，近期內擬提高至 45,800 元(勞動部，104-12-10)。一般受僱勞工自行擔負保費的 20%，雇主 70%，政府補貼 10%；職業勞工自行擔負保費的 60%，政府補貼 40%。「勞工保險條例」設有費率調整機制，普通事故保險起始費率 6.5%，2011 年起每年調高 0.5%，費率到達 10%，其後每 2 年調高 0.5%至上限 12%。目前被保險人請領年金資格要件須保險年資合計滿 15 年，給付率為 1.55%，退休薪資水準之計算則是採用最高 60 個月投保薪資之平均。退休年金的請領方面，2017 年以前退休門檻為 60 歲(1957 年次以前出生者)。勞工保險至 2015 年 10 月，納保人數為 10,120,424 人、537,180 家事業單位。

老年年金給付有二種計算方式(擇優給付)：

(1)平均月投保薪資×年資× 0.775 % + 3,000 元；

(2)平均月投保薪資 \times 年資 \times 1.55%。

屬於第二層則為「勞工退休金制度」，勞工退休金條例(勞退新制)於 2005 年開始實施，採個人帳戶制，強制雇主提撥 6%，勞工也可以自行提撥最高 6%，15 年後可一次提領或按年金方式提領。

2、公教人員方面，第一層為公務人員退休保險，第二層為退休撫卹制度(簡稱退撫)。公務人員退休保險費率自 2013 年起為 8.25%。月投保薪資為本俸，其中政府擔負 35%，被保險人擔負 65%(私校被保險人除政府擔負 35%，本人與學校各負擔 32.5%)。現行(1999 年 5 月 31 日開始)退休之養老金僅得領取一次金，具有 15 年年資且年滿 55 歲退職者，可領取一次金，年資每滿 1 年給與 1.2 個月，最高 36 個月，採計年資最高 35 年。退休金給付率公教人員為最後本俸之 0.65%，私校教職員給付率則為 1.3%(但沒有優存)。

第二層軍公教人員退休撫卹制度，法源分散於公務人員退休法(由銓敘部主管)、學校教職員退休條例(由教育部主管)、陸海空軍軍官士官服役條例(由國防部主管)，對象共約有 63 萬人。不同於勞工退休制度，軍公教退撫採「確定給付制」(但私立學校教職員退休給與於 2010 年 1 月 1 日私校退撫儲金新制施行後，採「確定提撥制」，退離時僅領取其在職時由政府、學校及個人提撥至「個人帳戶」之本息)。保險費率介於 12%至 15%，目前為 12%。保費負擔比例，政府 35%，個人為 65%。

軍公教人員退撫制度自 1944 年以來歷經多次改革，目前被保險人與已退休人員所適用的法規差異甚大，如以 1995 年 7 月開始實施新制做為切割點(公私立學校教職員退休則是以 1996 年 2 月為切割點)，舊制基本屬於「恩給制」，退休金籌措均由政府以稅收來負擔(被保險人並不需繳保費)，新制則是以被保險人與政府共同建立基金支付(如不足提撥則由政府負最後撥補責任)。退撫基金提撥率採本俸 $\times 2 \times 12\%$ (個人負擔 35%、政府負擔 65%)。退休金採一次領或月退休金方式領取，一次領採本俸 $\times 2 \times 1.5 \times$ 年資(任職 1 年給與 1.5 基數，最高採計 35 年給與 53 基數，符合增給條件者，最高採計 40 年給與 60 基數)；月退之領取金額採本俸 $\times 2 \times$ 年資 $\times 2\%$ 。

第三節 年金保險國際概況與關鍵指標

一、國際概況

保險制度之設計最早為德國，當時德意志帝國首相俾斯麥為應付國內日漸抬頭的工會勢力及馬克思等社會主義者的挑戰，遂於 1883 年 6 月 15 日頒布了一系列例如《疾病保險法》、《工傷事故保險法》和《老年和殘疾保險法》等法條(楊靜利，2000)，開創了社會保險制度，不僅提供勞工基本保障安定了社會，此制度也成為各國競相效尤的對象。之後英國社會福利學者威廉·貝弗里奇(William Beveridge)於 1942 年提出了《社會保險報告書》，時值第二次世紀大戰期間，為戰後社會的重建提供了另一條路，也就是以國家及市場經濟為主要導向來推展社會保險制度，並被稱為「貝弗里奇模式」，以相對於國家為主的「俾斯麥模式」。

由於開辦年代與社經背景不同，各國社會保險制度內涵與給付項目有所差異，而在各種給付項目中，老年給付的共通性最高。根據美國社會安全局(Social Security Administration)出版的 Social Security Programs throughout the World，老年給付幾乎是所有辦理社會保險制度國家必有的給付項目。易言之，人們在退休之後的養老，乃為現代社會保險的主要內容。

OECD 自 2005 年起，每隔一年出版 Pensions at a Glance，提供各國退休金方案的概覽，包括方案改革、制度內容、相關指標等。目前版本為 2015 年版，本研究參考近年版本綜覽各國年金制度並進行國際比較。OECD 的 Pensions at a Glance 2015 版，除了持續關注年金系統的財務穩定外，同時亦專注於老年經濟安全議題。該期的編者言(editorial)除呼籲致力於維持退休金體系的財務穩健，關注社會永續性(social sustainability)，也建議政策制定者應注意退休金制度需確保工作者在退休後有適當的所得(OECD 2015:10)。也就是說，強調退休金本身的財務健全，同時也不能損及老年經濟安全；換言之，避免老年貧窮等議題亦應同等關注。

本節首先說明各國年金方案的組合與比重，接著聚焦於被保險人退休年齡以及投保時的提撥率。第三部份觀察退休給付的條件，說明各國年金給付時考量的因素與計算方式，第四部份則說明在這樣的提撥與計算後，一個被保險人在退休後能領取多少的退休金，這樣的退休金水準又該如何評價。

由於各國年金制度殊異，OECD(2015)簡化國際(34 會員國)比較，先區分為三個「層」(tier)。第一層是強調基本退休保障的適足性，屬於強制性；第二層則是與工作收入相扣連(earnings-related)的退休制度，也是強制性；第三層則是私人儲蓄等。本節討論的重點在第一與第二層(見表 2.11、2.12)。

第一層旨在防止老年貧窮，包括三個類型。第一類為基礎(basic)退休金，指的是不考慮該民眾提撥與否，給予一定的給付。給付發放考量的是該民眾是否是國民(或達一定居住要件)，有些國家的給付水準會隨該國民獲得退休年金的水準而調整，有些國家給付的水準則依提撥的年資調整。第二類則為最低給付(Minimum)退休金，一個(或多個)退休方案中提供最低的給付保障，若第二層的退休金規劃有此機制，可提高低薪者的退休給付，達到重分配的效果。第三類則是社會救助，指以重分配(提高低收入者退休給付、降低高收入者退休給付)的方式提供基本的社會安全網，此類津貼的發放通常需考量國民的收入或資產水準。由表可見，OECD 各國中，僅有紐西蘭沒有政府強制的退休制度。其他國家皆有政府提供的各種形式基本保障。

第二層則是與工作收入相關(earnings-related)年金。在 OECD 的分類上包括公共與私部門所提供，只要具強制性質和職業相關的退休制度屬之。其財務的處理機制主要包括：確定提撥(DC)、確定給付(DB)、薪點制(Point)、名目確定提撥(NDC, notional defined-contribution plans)或稱名目個人帳戶。

表 2.11 退休方案體系

退休-收入體系				
層別	第一層	第二層		第三層
主旨	強制、適足性	強制、儲蓄		自願、儲蓄
部門		公共	私部門	私部門
內容	基礎津貼	確定給付	確定給付	確定給付
	資產調查/社會救助	點數制	確定提撥	確定提撥
	最低年金(第二層)	名目個人帳戶		

資料來源：OECD(2015)，頁 125。

第二次世界大戰後，OECD 國家多數年金制度採行確定給付制(DB)並配合隨收隨付(PAYG)，量出為入決定保費額度，以當代工作人口來奉養退休人口。由於戰後生育率高，工作人口豐沛，且戰後重建就業機會豐沛，保險提撥來源穩定且退休人口比例不高，年金制度受到歡迎。可是 1970 年代後，老年人口比率逐漸上升，工作人口伴隨生育率下降而減少比例，之後產生石油危機，20 世紀末經濟趨於不穩定，確定給付與隨收隨付式年金制度原本有賴於穩定人口結構，以及充分就業與經濟穩定成長的環境，開始動搖。於是各國開始致力推動年金改革，方式不外乎減少財務負擔，延後老人給付時間，提高管理效率，提高公私年金之涵蓋率，以及保證弱勢適足基本保障(國家發展委員會, 2014)。其平均公共年金支出占 GDP 之比率將由 2010 年的 9.3% 上升至 2050 年的 11.7%，年金財務壓力逐年增加。

表 2.12 OECD 國家退休方案結構

國家	第一層			第二層		國家	第一層			第二層	
	基礎	最低	社會 救助	公共	私人		基礎	最低	社會 救助	公共	私人
Australia	✓				DC	Japan	✓			DB	
Austria				DB		Korea			✓	DB	
Belgium		✓	✓	DB		Luxembourg	✓	✓		DB	
Canada	✓		✓	DB		Mexico		✓			DC
Chile	✓		✓		DC	Netherlands	✓				DB
Czech Republic	✓	✓		DB		New Zealand	✓				
Denmark	✓		✓		DC	Norway	✓			NDC	DC
Estonia	✓			Points	DC	Poland		✓		NDC	
Finland	✓		✓	DB		Portugal		✓		DB	
France		✓		DB+Points		Slovak Republic				Points	DC
Germany				Points		Slovenia		✓		DB	
Greece	✓			DB		Spain		✓		DB	
Hungary		✓		DB		Sweden	✓			NDC	DC
Iceland	✓		✓		DB	Switzerland		✓		DB	DB
Ireland	✓					Turkey		✓		DB	
Israel	✓				DC	United Kingdom	✓			DB	
Italy		✓		NDC		United States				DB	

資料來源：OECD(2015)，表 5.2

對於各國退休方案，在此有幾個重點值得觀察。第一個值得觀察的重點是名目個人帳戶制的內容。在第二層強制公共的各種制度類型中，名目個人帳戶制則是近年來討論的焦點。名目個人帳戶制被視為對人口老化、社會經濟、財政等趨勢變化有因應效果的制度設計方案之一，因此近年來在年金改革議題中常被提及，世界銀行(World Bank)亦有相關研究報告對此加以分析，如Holzmann&Palmer(2006)、Holzmann, Palmer &Robalino(2012a、2012b)，至於國內，則有相當多針對瑞典名目個人帳戶制的相關討論，例如，郝充仁、周林毅(2010)、黃富櫻(2014)、莊正中(2012)、傅從喜等(2015)，這些研究從不同角度剖析瑞典的名目個人帳戶制，希望藉此提供國內年金改革之洞

見。

名目帳戶制(NDC)基本的原則是將隨收隨付的年金系統以接近於確定提撥制的方式處理。也就是說，年金系統仍是 PAYG，但是被保險人的費率與給付水準間的關係則透過一些計算原則加以個人化。換言之，一個人可獲得的退休金水準，並非如個人帳戶制般將提撥的金額加總，還要經過考量人口、餘命、總體經濟環境等因素的計算公式調整後，才成為退休時能獲得的年金；而提撥者將來的給付請求權並非來自基金的累積，而是透過政府的承諾。NDC 的優勢在於其計算公式可以納入收入差異、勞動市場、經濟物價等因素以調整年金保險的收入與支出(Börsch-Supan, 2006)。

另有少數國家採取薪點制(points)，以德國⁸為例。其年金保險制度的給付額有著極複雜的計算公式，規定在社會法法典第六編第 64 條。以數學公式可表示成：

$$\text{年金月給付金額} = \text{個人薪點} \times \text{接近係數} \times \text{各類別年金係數} \times \text{年金基準額}$$

個人薪點：為「個人年收入總額」與「全體被保險人平均工資總額」之比值，最後將每年之比值加總。接近係數：為提前或延後退休時，所應乘上之減額與展延係數。於規定退休年齡下為 1，提前則每月減少 0.3%，延後則每月增加 0.5%，最多至上下 5 年，目的在鼓勵延後退休。各類別年金係數：依法典第六編第 67 條，老年年金之係數為 1。年金基準額：與平均薪資毛額相關，目的在抑制給付，並即時反應經濟社會變化(傅從喜、林洺秀、施世駿、鄭清霞、林宏陽、張秋蘭，2015；國發會，2014)。

第二個值得觀察的重點在於近年 OECD 國家的改革方法。隨著人口持續高齡化以及基金財務問題的複雜，OECD 國家的改革自 1990 年代以來持續進行。在 OECD 年金概覽 2015 年，當中第一章特別對於近二年(2013 以後兩年)主要國家的退休方案改制動態簡要說明。應注意的是，退休金方案的財務穩定以

⁸本處所指為德國之法定退休保險(statutory public pension system, gesetzliche Rentenversicherung)，相關說明可參考 Deutsche Rentenversicherung 網站之說明。

及保障老年經濟安全皆相當重要，但往往二者有所衝突，因此如何兼顧二者，是退休方案改革時必需思考的，例如，在近二年的 OECD 國家中，有 14 個國家透過延長工作年數來增加財務的穩定性，但亦有 11 個國家增加勞工退休後年金收入的適足。以一般的情況說來，增加財務穩定性的措施多以降低給付為手段，具體而言包括直接調降給付、指數調整(indexation，也就是設計一公式使給付隨財務等情況升降)，以及透過增加稅率或提撥率來增加財務收入。

除此之外，維持財務的穩定尚可透過調整退休年齡加以達成，包括延後(法定)退休年齡、降低提早退休的福利、增加延後退休的給付等。但這種方式尚必須考量給付的計算公式，因為延後退休年齡雖表示年金的給付延後，但同時也表示年資、薪資水準的變動。

最後是透過增加管理效率來增加財務的穩健。這類方式通常對確定提撥制(DC)較為有效，因降低管理成本、增加基金績效等，將直接反應到個人帳戶的收入。

除了針對財政穩定的改革方案外，保障老年經濟安全的部份亦有各種改革方式。首先，提高涵蓋率的部份，除了提高強制退休方案的範圍、降低各種年金方案(包括第一層與第二層)的領取資格外，另一個可能的方案便是增加各種私人自願退休方案的比重。第二，在增加給付方面，除了增加現有制度的給付水準外，例如，計算一個人在低收入或無收入期間的保險資格，也是必需考量的，因為一個行動者在其工作生涯中可能遭遇各種波動而影響其退休給付的金額。另外，若是確定提撥制的退休方案，提高提撥率也是一個增加適足性的方式。第三，除了前二者外，可透過稅收或提撥率的調整，促使民眾參與各種公私退休方案、或是透過稅制優惠來使實質年金收入增加。第四，其它措施。例如：基金管理效率，可降低成本，增加給付；增加退休方案的多樣性，例如英國在 2014 年修法允許退休者一次提領，此做法雖使退休者可自行規劃，但若規劃不當便產生風險，另一種方式便是透過投資組合的各種措施以降低退休基金的投資風險。

二、 關鍵指標

由於各國退休制度差異頗大，甚至一國內不同職業或族群也有不同的退

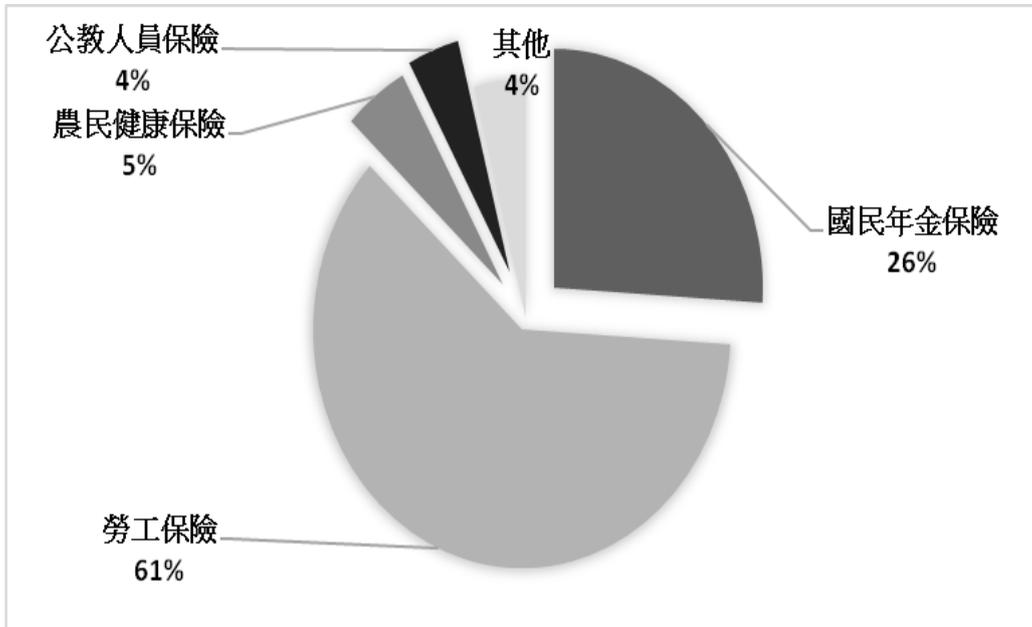
社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

休方案，我國就是最好的例子，不僅各退休制度歷史的發展脈絡不同，在保障程度也有明顯的不同。因此，要發展一套共同指標並不容易，遑論做為國際的評比標準。本研究參考 OECD 作法，以「社會保險涵蓋率」為首要政策指標，因為這最能顯示一國國民退休時經濟生活的基本保障程度。其次，在保險制度當中，年金相關的指標，如「所得替代率」、「保險費率」(或稱提撥率)與「給付率」，以及「退休年齡」也可以做為政策指標。

(一)社會保險涵蓋率

我國自 2008 年 10 月開始施行國民年金法，理論上所有國民皆可納入社會保險的保障範圍，因依國民年金法第七條，無參加其他社會保險(指公教人員保險、勞工保險、軍人保險、農民健康保險)的 25 歲至 65 歲的國民，應參加國民年金保險。因此，在制度上 25 歲至 65 歲的勞動人口，皆應受到各種社會保險的保障。

圖 2.11 乃是國發會根據 2013 年勞工保險、公教人員保險、農民健康保險、與國民年金保險四類保險之被保險人數占國內 25 至 64 歲人口數之比率。其中勞保佔比 61%，國民年金佔比 26%，農民健康保險與公教人員則分佔 5% 及 4%，四者合計 96%。由此可見，隨著國民年金開辦之後，國內社會保險涵蓋率大幅提升。然而，從國民年金的繳費情況觀查，便可發現實務上仍有問題。主要的問題在於，在國發會(2014)的計算中，國民年金部份的計算納入所有被保險人，實際上國民年金的繳費情況並不高，近年來平均準時繳費率約五成左右(表 2.13)；若以年齡層觀察，年齡越低者，準時繳費的可能性越低(林奇璋、劉秀娟，2014)。再者，國保有 10 年補繳保費機制，目前開辦僅 7 年多，尚未達 10 年期限，因此若考量補繳的情況、以保費加以觀察，至 2015 年十月，已收與應收保費的比例則計 56.3%。



資料來源：國發會(2014)

圖 2.12 2013 年本國 25 至 64 歲年齡人口參加社會保險之分析

表 2.13 2008 年 10 月至 2013 年 9 月國民年金繳費狀況

按繳費者計(人)			
年月	平均應繳人數(1)	至繳納期限止平均已繳人數(2)	平均準時繳費率 =(2)/(1)
97/10-98/9	4,177,607	2,312,898	55.4%
98/10-99/9	4,023,487	2,150,015	53.4%
99/10-100/9	3,896,316	1,992,417	51.1%
100/10-101/9	3,808,823	1,896,086	49.8%
101/10-102/9	3,744,074	1,800,934	48.1%
平均	3,930,061	2,030,470	51.6%
按繳費情況計(億)			
年度月份	被保險人應收保費	被保險人已收保費	已收/應收百分
97 年 10-12	81.89 億	58.33 億	71.23%
98 年 1-12	308.43 億	203.07 億	65.84%
99 年 1-12	298.62 億	183.62 億	61.49%
100 年 1-12	318.82 億	184.99 億	58.02%
101 年 1-12	293.06 億	162.14 億	55.33%
102 年 1-12	309.34 億	161.97 億	52.36%
103 年 1-12	302.99 億	150.83 億	49.78%
104 年 1-10	279.03 億	129.33 億	46.35%
合計	2,192.19 億	1,234.27 億	56.30%

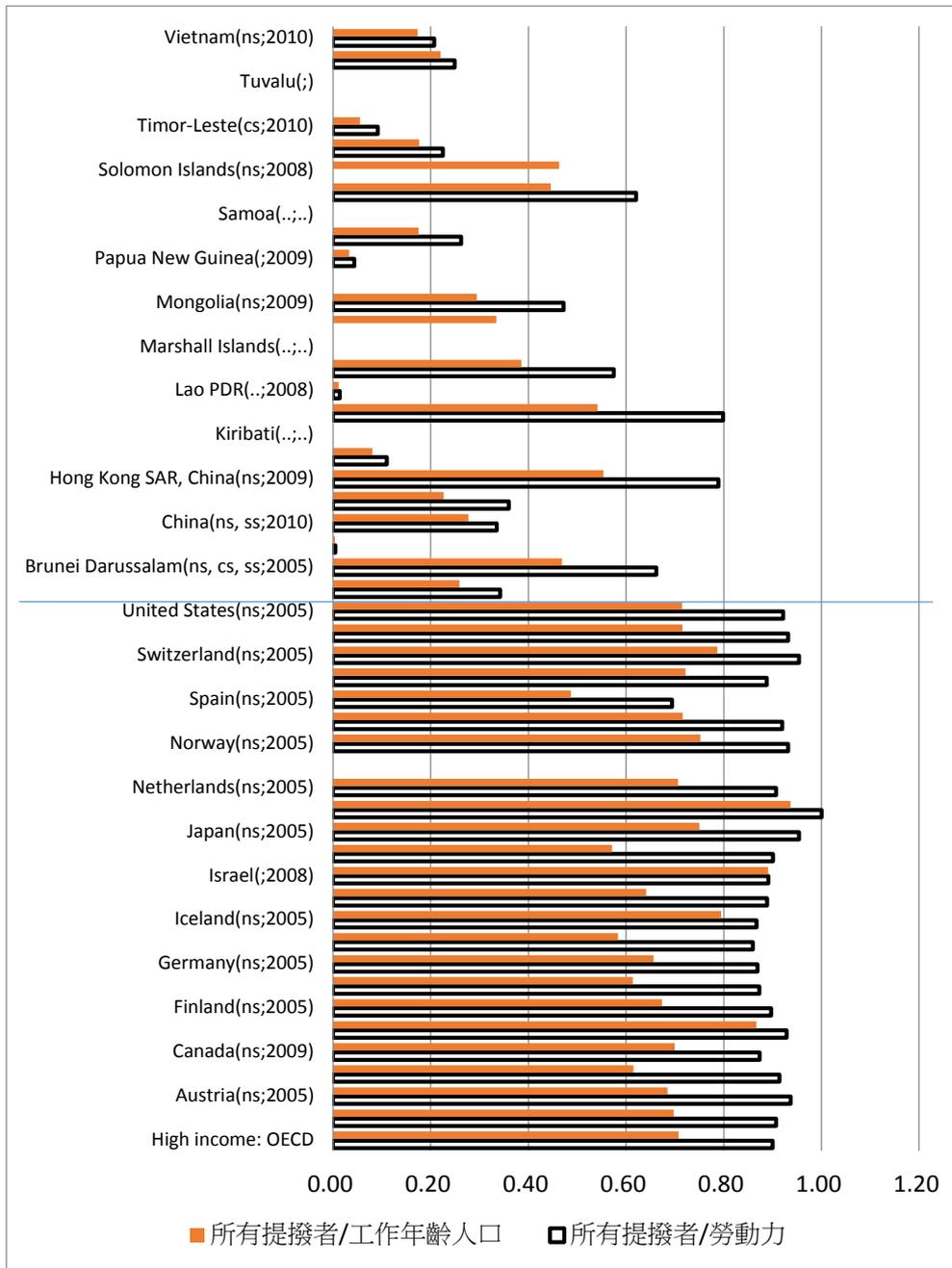
資料來源：林奇璋、劉秀娟(2014)、衛福部整理提供。

在國際方面，World Bank 於 2014 年所整理之亞太(East Asia & Pacific)及高所得 OECD 國家(High income: OECD)退休制度涵概率可供對照。其涵蓋

率的表示方式有二：提撥者佔工作年齡人口之比率、提撥者佔勞動力人口之比率。由於各國退休方案不同，因此在括號內亦有說明採計方案，其中，ns 表國家方案(National Scheme)、cs 指公務人員方案(Civil Servants scheme)、ss 指特別方案(Special scheme)、os 指其他方案(other scheme)、es 指受僱者方案(employee scheme)；括號內最末欄則是各國採用的數字年度。

提撥者佔勞動力人口與提撥者佔工作年齡人口之比率(後者因包括非勞動力人口，提撥率會較前者低)，這兩種涵蓋率在跨國的比較上，可由圖 2.12 得到概略的理解。在亞太類別中(圖的上半部)，以韓國(80%、54%)、新加坡(62%、45%)、香港(79%、55%)、汶萊(66%、47%)四國涵蓋率較高，但整體平均只有 34%與 26%。至於較高所得 OECD 國家，含概率相對較高為 90%與 71%，其中日本(95.4%、75%)，盧森堡(100%、93.6%)是最高的兩個國家，最低則為西班牙，僅達 69.4%與 48.7%。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃



資料來源：World Bank-Pensions:Data。

圖 2.13 亞太與 OECD 國家退休制度涵蓋率

為方便進行國際比較，本處依 World Bank 的計算方式呈現我國情況。若以第一層退休制度，也就是勞工保險、國民年金、公教人員保險，且不考慮軍人保險(軍保是退伍給付)，則總數為 14,286 千人，佔工作年齡人口 82%，佔勞動力 122%；若將公教人員保險置換為軍公教退撫，則總數為 14,323 千人，佔工作年齡人口 82%，佔勞動力 122.5%(見表 2.14)。總體觀之，在此計算方式下，我國退休相關制度的涵蓋率皆相當的高，但應注意的是，各退休方案的被保險人佔勞動力人口的比率過百，其原因之一在於國民年金保險被保險人除了失業者外，尚包括非勞動力人口。

表 2.14 我國工作人口與被保險人相關數據

	被保險人 (千人)	統計日期	資料來源
工作年齡人口 (15-64)	17,366	2015 年 12 月	內政部統計查詢網
勞動力	11,692	2015 年 11 月	中華民國統計資訊網
勞工保險	10,141	2015 年 11 月	勞動部勞工保險局
國民年金	3,557	2015 年 10 月	勞動部勞工保險局
公教人員保險	588	2014 年 12 月	公教人員保險統計-台灣銀行
軍公教退撫	625	2014 年 12 月	公務人員退休撫恤基金(2014)

資料來源：如表中所示。

(二)所得替代率

一般的情況，一個退休者因缺少工作薪資收入，除了個人資產儲蓄、家計內的移轉與政府補貼之外，退休金應是重要的經濟來源之一。基於此，涵蓋率越高越可說明政府照顧老年生活政策的成功，然而各種退休方案是否適足？影響了老年經濟安全保障的程度，也是退休制度的核心議題之一，其中薪資替代率通常做為衡量的方法。經過投保者的提撥以及累積年資，並依公式計算後，即為退休後可領取的年金。

表 2.15 為世界銀行(World Bank)1995 年研究報告提出的建議。其基本的原則是不同收入水準的家戶有不同的建議替代率，具強制性保險的退休金替代水準，對高薪者來說相對較低，低收入者則相對稍高，減少退休後的階

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

級落差。其計算基準有可以分為生涯(所有工作期間)的平均薪資或退休前薪資，來觀察替代率的不同。此外，除了公共(強制性)退休金方案外，許多國家尚有私人自願退休金方案、個人儲蓄與資產等部份的支持，並未計算到替代率當中。

表 2.15 世界銀行建議之替代率水準

單位：%

替代率計算基準	家戶目標	強制目標		
		低收入	中收入	高收入
淨生涯平均薪資	100	81	78	78
毛生涯平均薪資	78	63	60	60
淨退休前薪資	70	55	53	53
毛退休前薪資	54	44	42	42
毛全國平均薪資	-	33	42	42

資料來源：World Bank(1994)

至於我國主要職業退休替代率概算方面，本處分別以勞工、公務員職涯假設最佳情況進行試算及觀察。

首先是勞工的部份。勞工的退休金採計勞工保險、勞退新制二者的合計情況下，所得替代率約為 81.75%。在試算的假設上，假設的是勞工單純選擇勞退新制，退休時有年資 35 年、工作過程中薪資年成長率 1%、退休後平均餘命 20 年，並假設勞退基金年報酬率為 4%，由此可得 27.5% 的所得替代率。勞工保險的部份，則為投保年資 35 年 $\times 1.55\% = 54.25\%$ 。應注意的是，勞工保險的替代率計算是採最高 60 個月之平均投保薪資，與退休時薪資水準並不相等，再者，二者都無考慮提撥上限的情況，目前，勞工保險的上限從 43,900 元調升一級至 45,800 元，勞退新制則為 150,000 元。

至於公務人員退休金替代率的部份，則依銓敘部(2013)試算加以說明。公教人員於 2011 年制度變革的情況下，退休金替代率需要考量新舊制銜接的

問題。依銓敘部的試算，一位年資 35 年的公務員依其退休時職級，在不考慮優存利息部份的情況下，退休時替代率約在 67%(十二功四主管)至 102%(五功十非主管)的範圍。其試算結果如表 2.16：

表 2.16 公務人員退休替代率試算，2012 年至 2016 年

退休等級		五功十		七功六		八功六		九功七		十二功四	
主管/非主管		主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管	主管	非主管
替代率	2012	90%	96%	88%	95%	85%	93%	85%	96%	67%	87%
	2013	92%	98%	90%	97%	86%	95%	87%	98%	69%	89%
	2014	93%	100%	92%	99%	88%	97%	89%	100%	70%	91%
	2015	95%	102%	93%	101%	90%	99%	91%	101%	72%	93%
	2016	95%	102%	93%	101%	90%	99%	91%	101%	72%	93%

資料來源：銓敘部(2013)，附表 2-3

整體觀之，在替代率的部份，勞工的替代率低於公務人員，但我國不同職業年金方案提撥費率不同，因此，在比較退休給付時，亦應考量投入金額，也就是提撥費率的部份。在不同身份的提撥率部份，如表 2.17 採勞工投保金額 43,900 元，公教人員 670 俸點(教育人員為 575 俸點)本俸 44,420 元來進行比較。由於勞退主要來自雇主須強制提撥勞工薪資 6%進入個人帳戶，勞工事實上不需分擔任何費用，因此受僱勞工每月僅繳交 790 元勞工保險費；相對地，公教人員每月公保需繳 1,283 元，退撫需繳 3,731 元，合計達 5,014 元，超過勞工每月所繳的 6 倍⁹。

⁹由於我國職行業間退休制度差異大，且因歷史因素不同年齡群之間也有不同的機制，所得替代率的討論只能採取「理想型」以舉例方式來說明，這也是為何本研究建議將來需針對此現象來進行改革。

表 2.17 我國公教與勞工之保費負擔情形

類型	公教人員		受僱勞工	
	公保	退撫	勞保	勞退
投保金額(元)	44,420	88,840	43,900	43,900
保費費率	8.25%	12%	9%	6%
分擔比率	35%	35%	20%	0%
個人每月繳納金額(元)	1,283	3,731	790	0

資料來源：王麗容、薛承泰、辛炳隆(2013)，表 16。

表 2.18 OECD 國家稅前所得替代率，依收入水準分

國家	退休年齡	收入水準		
		0.5	1	1.5
Australia	67	79 (75.7)	44 (40.9)	33 (29.3)
Austria	65	78	78	78
Belgium	65	48	47	35
Canada	67	54	33	22
Chile	65	39 (36.7)	33 (28.8)	33 (28.9)
Czech Republic	68	79	49	39
Denmark	67	107	68	55
Estonia	65	62	51	47
Finland	65	56	56	56
France	63	57	55	48
Germany	65	37	37	37
Greece	62	59	46	42
Hungary	65	59	59	59
Iceland	67	83	69	68
Ireland	68	69	35	23
Israel	67 (64)	83 (74.7)	61 (54.1)	41 (36)
Italy	67	69	69	69
Japan	65	49	35	31
Korea	65	59	39	29

表 2.18 OECD 國家稅前所得替代率，依收入水準分(續)

國家	退休年齡	收入水準		
		0.5	1	1.5
Luxembourg	60	90	77	73
Mexico	65	35	25 (23.6)	24 (22.4)
Netherlands	67	94	90	89
New Zealand	65	80	40	27
Norway	67	63	50	39
Poland	67	43	43	43
Portugal	66	75	74	73
Slovak Republic	67	70	62	59
Slovenia	60	44 (46.8)	38 (40.4)	36 (37.9)
Spain	65	82	82	82
Sweden	65	64	64	73
Switzerland	65 (64)	56 (55.1)	40 (39.9)	27 (26.6)
Turkey	65	76	76	76
United Kingdom	68	59	30	20
United States	67	44	35	29
OECD34	66 (65.4)	65 (64.4)	53 (52.3)	47 (47.1)

資料來源：節錄自 OECD(2015)，表 6.1。

至於國際比較方面，OECD(2015)資料可做參考。在替代率的計算上有幾處需要說明。首先，其試算基準是以個人生涯平均薪資為主，而非退休時的薪資；再者，年資的計算是以該國國民 20 歲至當時法定退休年齡；第三，採計的範圍為所有強制退休方案；第四，相關變數方面，設定為通貨膨脹率 2%、實質薪資成長率 1.25%(個人與勞動市場皆依此為準)¹⁰。在資料的呈現上，OECD 的計算也考量了不同收入水準的勞工，分別以平均薪資、低於平均薪資 50%(低薪者)、高於平均薪資 50%(高薪者)表示，若有性別的差異亦有註明(表中括弧內數字為女性)。其試算結果如表 2.18。

替代率做為評估退休金水準的方式，可以了解每個月退休年金與退休前(或工作期間平均薪資)之占比；除此之外，也可以觀察按照退休後餘命來推估可獲得的總退休金是工作十年薪的倍數。表 2.18 依工作時的平均薪資收入水準與性別加以分類，推算一個被保險者退休後可得的總退休金額對工作時

¹⁰詳細的參數設定見 OECD(2015)頁 136 至 138。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

年薪的倍數，此仍為參考數值，因每人實際退休後所領的退休金總額會受到平均餘命、退休年齡、指數調整(年金給付的調整)的影響。表 2.19 乃 OECD 會員國，以該國市場平均薪資被保險人為計算標準為 1(0.5 與 1.5 乃分別為其薪資的 0.5 倍與 1.5 倍的被保險人)，列出 2014 年退休後預期可領到的退休金約為年薪的倍數。以 OECD 國家總平均來說，男性約可領到 9.5 倍，女性則可領 10.8 倍。我國若按前述「理想型」來計算，不論軍公教與勞工可能超過 20 倍；OECD 國家當中只有盧森堡超過 20 倍。

表 2.19 OECD 國家總退休金為工作年薪之倍數，依收入與性別分

	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5		0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5
	男			女				男			女		
Australia	14.0	7.8	5.8	15.1	8.2	5.8	Japan	9.1	6.6	5.7	10.7	7.7	6.7
Austria	13.8	13.8	13.7	15.8	15.8	15.7	Korea	10.7	7.2	5.3	12.6	8.4	6.3
Belgium	8.3	8.1	6.1	9.5	9.3	7.1	Luxembourg	20.8	17.8	16.8	23.8	20.4	19.3
Canada	9.1	5.5	3.7	10.3	6.3	4.2	Mexico	6.1	4.5	4.2	6.6	4.5	4.2
Chile	6.9	5.8	5.8	7.4	5.8	5.8	Netherlands	17.8	17.2	16.9	20.4	19.6	19.4
Czech Republic	12.1	7.5	6.0	14.0	8.7	6.9	New Zealand	16.6	8.3	5.5	18.5	9.3	6.2
Denmark	18.3	11.3	9.1	20.4	12.6	10.1	Norway	11.9	9.4	7.3	13.8	10.8	8.4
Estonia	8.9	7.2	6.7	11.0	8.9	8.3	Poland	6.5	6.5	6.5	7.7	7.7	7.7
Finland	9.8	9.8	9.8	11.7	11.7	11.7	Portugal	12.7	11.8	11.6	14.8	13.6	13.4
France	10.7	10.4	9.1	12.6	12.3	10.7	Slovak Republic	9.8	8.6	8.2	11.6	10.2	9.8
Germany	14.5	14.5	14.5	15.7	15.7	15.7	Slovenia	9.8	8.5	7.9	12.2	10.6	9.9
Greece	11.2	8.8	8.0	12.5	9.8	8.9	Spain	14.6	14.6	14.6	17.2	17.2	17.2
Hungary	8.5	8.5	8.5	10.1	10.1	10.1	Sweden	11.2	11.2	12.8	12.6	12.6	14.4
Iceland	14.8	12.1	11.9	16.4	13.4	13.2	Switzerland	10.7	7.7	5.1	12.5	9.0	6.0
Ireland	12.9	6.5	4.3	14.7	7.3	4.9	Turkey	12.3	12.3	12.3	14.3	14.3	14.3
Israel	14.5	10.7	7.1	15.3	11.1	7.4	United Kingdom	9.7	4.9	3.2	10.7	5.3	3.6
Italy	12.2	12.2	12.2	14.0	14.0	14.0	United States	7.2	5.7	4.7	8.0	6.4	5.3
							OECD34	11.7	9.5	8.6	13.4	10.8	9.8

資料來源：節錄自 OECD(2015)，表 6.11

(三)提撥率

各種社會保險方案皆需要被保險人提撥一定的保費，並於投保一定期間後領取給付。在此，我們針對投保者的提撥費率來介紹。以整體提撥率觀之，OECD 國家最低為紐西蘭只有 6%(但沒有公共年金)，最高為義大利 33%與紐西蘭 26.56%；若純以公共年金之提撥率觀之，低於 10%只有澳大利亞，加拿大與韓國；芬蘭則達 24.8%，義大利更達 33%。在受僱者與雇主分攤比，公共年金部分多數國家採取各半。

表 2.20 強制退休方案退休金提撥率(2014)

國家	公共		私人		總計
	受僱者	雇主	受僱者	雇主	
Australia		9.5			9.5
Belgium	7.5	8.86			16.36
Canada	4.95	4.95			9.9
Chile			11.16	1.15	12.31
Denmark	0.543418	0.815127		12	13.35855
Finland	7.05	17.75			24.8
France	6.8	8.45	3	3	21.25
Germany	9.45	9.45			18.9
Iceland		7.79	4	8	19.8
Israel	3.75	3.75	5.5	12	25
Italy	9.19	23.81			33
Japan	8.737	8.737			17.474
Korea	4.5	4.5			9

表 2.20 強制退休方案退休提撥率(2014)(續)

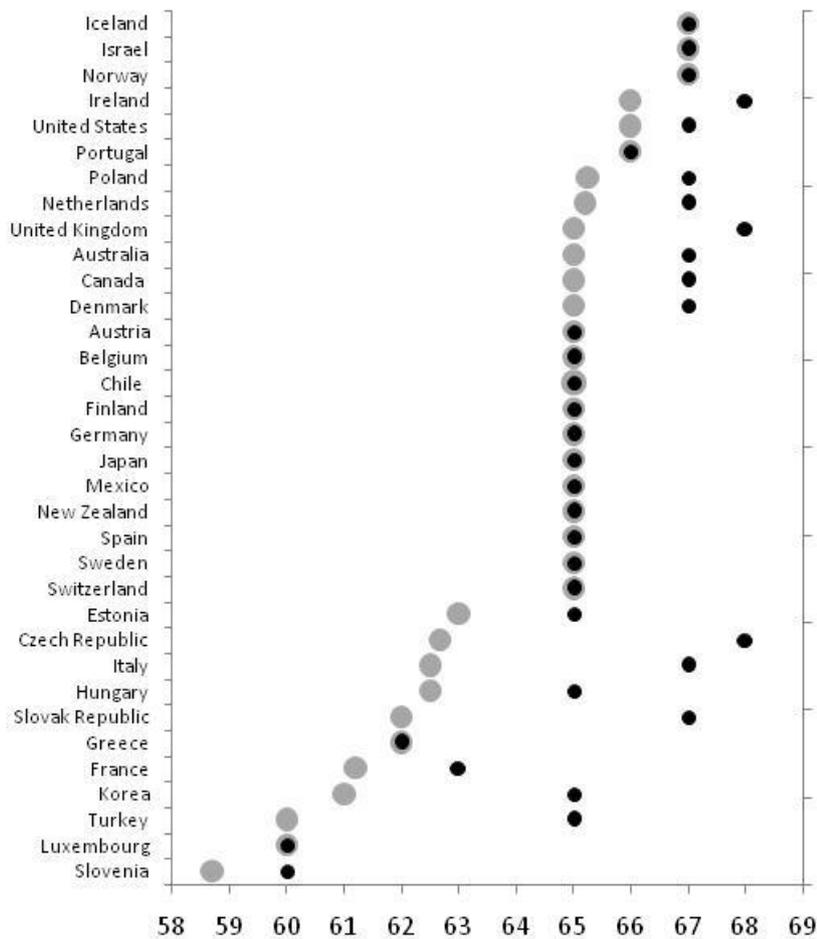
國家	公共		私人		總計
	受僱者	雇主	受僱者	雇主	
Luxembourg	8	8			16
Netherlands	17.9	0		16	20.85
New Zealand			3	3	6
Mexico			1.125	5.15	6.275
Poland	9.76	9.76			19.52
Sweden	7	11.38		4.5	22.88
Switzerland	4.2	4.2	7.73	10.43	26.56
Turkey	9	11			20

資料來源：節錄自 OECD(2015)表 9.1

表 2.20 乃依 OECD 採 2014 年資料列舉會員國家退休金提撥的費率，大部分國家均有公共年金與私人年金兩部分，整體平均為 18%。表中國家提撥率最高者為義大利達 33%，最低為紐西蘭 6%(但沒有公共年金)，澳大利亞、加拿大與韓國均接近 10%，算提撥率較低的國家。應注意的是，一個社會保險所包括的範圍可能不僅老年給付，此處的提撥率僅計與退休制度直接相關的部份，因此，數字可能與一個員工或雇主所要提撥的總社會保險費率不同。

(四)退休年齡

目前各國退休年齡的概況如圖 2.13。其中，灰色圓形為目前的退休年齡，黑色圓形則表未來退休年齡。後者的計算方式為預設一個今年投入勞動市場的 20 歲勞工的退休年齡。在 2014 年時，OECD 各國的平均退休年齡為男性 64 歲，女性 63.1；2054 年時，此數字將提高到男性 65.5 歲、女性 65.4 歲。



資料來源：節錄自 OECD(2015)圖 5.10。

圖 2.14 各國退休年齡(2014 年與未來)

第四節 個案國家分析

一、前言

針對我國年金議題，配合上述近年年金改革趨勢特點，本研究選擇韓國、日本、瑞典三國做為個案，來進一步討論。選擇理由除日、韓兩國和我國文

化較為相似，二次戰後以來韓國和我國人政發展歷程最為相近，且具有類似的口結構與變遷。韓國原年金方案與我國同樣屬職業分立的情況，也一樣受到人口因素衝擊而產生財務危機，韓國除在提撥與給付方面進行改革，如何以國民年金方案擴大涵蓋率，是可觀察的軸線。至於日本，人口老化程度世界最高，在年金改革歷程上，有許多可以借鏡之處；尤其是日本由職業分立的制度走向一元化，2015年(平成27年)10月後，日本的年金方案可完成一元化的目標，第一層的國民年金加上第二層的厚生年金，幾乎可統整全國國民的退休方案，這種一元化的努力，除了涵蓋率外，亦有助降低行業不平¹¹。

瑞典乃因為近年來改革在歐洲國家中常成為討論焦點與學習對象，特別是「名目個人帳戶制」(NDC)制度，國內不乏有學者倡導(郝充仁,1990,2015)。「名目個人帳戶制」雖為個人帳戶的概念，但其累積退休金的方式及給付水準，皆有考量財務與經濟安全等的各種調整機制，在衝擊範圍有限下，逐步克服財務與世代的問題。表 2.21 乃針對三個國家退休方案概要介紹。

表 2.21 日本、韓國、瑞典退休方案簡介(以一般勞工身份為主)

	韓國	日本	瑞典
老人占比	13%	26.4%	20.0%
零歲與 65 歲平均餘命	81.4 歲與 19.7 歲	83.5 歲與 21.9 歲	81.7 歲與 19.9 歲
公共年金支出占 GDP	2.2%	10.2%	7.4%
平均年薪資	36,457 美元	40,765 美元	52,272 美元
第一層	國民年金方案	國民年金	公共退休金
	涵蓋範圍	軍公教以外國民	全體國民
	提撥率	9%	16%
	分攤方式	勞雇各 50%	勞雇各 50%
第二層	各種職業年金	厚生年金 (所有受僱者)	各種職業年金

資料來源：見本節內文，整理自 OECD(2015)。

¹¹關於東亞國家福利制度的理念型分類與討論，亦可參考 Aspalter(2015)。

二、韓國

韓國人口結構與近代政治發展和我國類似，且同樣在儒家文化影響下，老人收入來源亦相當程度依賴家庭內的移轉，例如。工作收入約佔 13.9%、公共年金 8.1%、基本年金 20.3%、社會機構津貼 5.1%、基本生活安全津貼 6%、家庭親屬補貼則佔 38%(傅從喜 2014:19)。這樣的情況與我國類似，除了家庭是老年經濟安全保障的主要來源，政府角色也在持續增加中。

(一)發展歷程

韓國於 1960 年代建立公務員、軍人和教師的年金制度，時間也和我國類似；至於其他職業勞動者，則是於 1988 年開始實施《國民年金法》(National Pension Act)正式納入，參加者達到 2,074 萬人，占勞動人口 8 成以上，成為年金制度的主體，連同軍公教(共約 150 萬人)，四者共同建構出韓國的「公共年金體系」，相當於我國勞保、農保及國保的範圍。

由於韓國老人貧窮率偏高，2007 年以發放津貼方式實施「基礎老年年金」，和台灣過去「敬老福利津貼」類似，但韓國設有資產調查，由此觀之，又和我國「中低收入老人津貼」類似但範圍較廣。由於韓國老人經濟狀況普遍較差，仍有約 70%符合資格可以領取該津貼，給付金額為每月 96,800 韓元(約臺幣 2,900 元)，以國家稅收來支付，做為韓國老人生活基本保障。

韓國是一職業分立的退休制度，國民年金方案從施行之初僅限於部份勞工，經不斷擴大納保對象，就制度觀之，可以說涵蓋了大多數國民。國民年金的法源依據，也就是國民年金法，在 1988 施行時，主要的涵蓋範圍為 10 人以上企業的受僱者。隨著歷次擴大適用範圍，逐漸納入了農民、漁民與鄉村地區民眾等不同職業身份的民眾，在 1999 年包括都市地區自雇者、2003 至 2006 年間納入 5 人以下企業受僱者後，可以說涵蓋了所有軍公教雇員以外的民眾。至於保費提撥率方面，公務員為 14%，政府與員工各半方式來分攤，國民年金的提撥率是勞工薪資的 9%，勞雇各負責一半。

值得注意的，「基礎老年年金」2014 年 7 月開始已被「國民年金」所取代，由於這些原屬經濟較差的老人在第一層的國民年金，通常所領取額度不高，因此對於領取額度每月不滿 30 萬韓元者還可以領取原屬「基礎老年年金」

部分(至多 20 萬韓元)。「基礎老年年金」併入後，第零層主要為「社會救助」，是給予通過資產調查而沒有國民年金可領取者的貧窮老人。

表 2.22 韓國國民年金方案適用範圍

年	範圍
1988	10 人以上之企業受僱者者適用
1992	擴大為 5 人以上之企業受僱者適用
1995	納入農民、漁民與鄉村地區民眾、外國籍受受僱強制納保*
1999	納入都市地區自僱者
2003~2006	逐步納入 5 人以下之企業受僱者*

資料來源：考試院(2014b)、NPS 網站，查詢於 2015/12/01，http://english.nps.or.kr/jspage/english/about/about_02.jsp。

韓國高齡化速度與時間和我國相當接近，近年來著手調整制度以減緩財務的壓力。例如，1988 年開辦的國民年金，1997 年即進行第一次改革，所得替代率由 70%降為 60%，2008 年再次進行調整，替代率繼續調降至 50%，2014 為 47%並打算繼續逐年調降，希望在到 2028 年達到 40%的水準，而年金領取年齡 2014 年為 61 歲(需繳滿 10 年)，將逐漸延後至 65 歲；這些改革其目的就是穩定經營並延後保險基金破產時間。至於軍公教的財務問題，其中軍人年金與公務員年金已分別在 1973 年與 2000 年基金破底，目前由政府以稅收來支應。

(二)當前體系

考試院曾於 2012 年前往韓國考察其年金制度，根據其考察報告，以職業為基礎的「退休津貼」(非公共性質)即成為了第二層保障，第三層則為「私人年金」。(按 OECD 架構，將韓國的社會救助視為第一層，國民年金與退休津貼兩者則被歸為第二層)(OECD 2015)。

表 2.23 韓國退休年金體系

第 3 層	個人年金				
第 2 層	退休津貼方案	公務員年金方案	軍人年金方案	私校教師年金方案	
第 1 層	國民年金方案				
第 0 層		(貧窮線)			基礎老年年金/身心障礙者年金 國家基本生活保障
身分	私部門及準公部門之工作者	公部門之工作者			低收入者

資料來源：節錄自考試院(2014b)，頁 21。

除了公共年金制度，勞工尚有企業年金制度，是由勞工退職金制度發展而來，屬於一次性給付性質，從最早 1953 年《勞動基本法》所規範作為自願性的制度，1961 年改為強制性，2005 年韓國通過了《勞工退休給付保障法》改為企業年金制，但勞雇雙方經協調仍可繼續採行一次性的退職金制度。此外，公務員也有一次性的退職金制度，源自於 1990 年代，但給付水準相對較低，由國家稅收來支應。

由於「國民年金」投保人數最多，本節進一步以「國民年金」調整所得替代率來觀察韓國的改革。在 2008 年第一次改革時，每月領取年金額度，按計算公式為 $1.5(A+B) \times (1+0.05N) / 12$ 。其中 A 是經物價指數調整後，請領年金前 3 年全體被保險人的平均薪資。B 是經物價指數調整後的被保險人的平均薪資。N 是被保險人超過 20 年的投保年資。假如 A 與 B 金額相當，一個擁有 20 年年資的退休者，每月可領取其平均薪資的四分之一，也就是 25% 所得替代率，年資若為 40 年，其替代率即可達 50%。這個公式同時考量社會與個人薪資水準，相較於我國只計算個人薪資並採最高的 60 個月薪資平均，該公式較具有平準的功能，且韓國考量終身薪資的計算方式也可減少「巧取」（即不按實際薪資投保）的發生。

由於韓國國民年金實施迄今未達 30 年，許多人尚未能領到「年金上限」額度，且多數 65 歲以上的老人領取額度較低的「基礎老年年金」，雖有其財務問題，尚不致於產生「世代不均」的剝奪感(考試院 2014b)。且其年金給付公式中融入全體被保險人薪資的計算因子，具有部分「再分配」功能，有助於提高低薪者的年金所得，這是我國所沒有的，值得參考。

三、日本

(一)發展歷程

日本的年金制度原屬職業取向的俾斯麥(Otto Von Bismarck)模式(或稱德國模式)，走向全民取向的貝佛里奇(William Beveridge)模式(考試院 2014：19)。日本自 1961 年起，全面實施國民年金保險，國民不論職業與所得，全部納入公共年金範圍，包括「國民年金」、「厚生年金」(民間受僱者)、「共濟年金」(公務員)三大體系，亦即依職業不同而分立。由於日本 1970 年即開始進入「高齡化社會」，年金支付的壓力持續上升，因此，於 1985 年將民間受僱者與公務員納入「國民年金」體系中以減輕財務的負擔，並以「國民年金」做為第一層的「基礎年金」。

有了第一層的「基礎年金」且不斷擴大被保險人範圍，「厚生年金」和「共濟年金」則被視為第二層的保障。由於日本 1990 年代發生泡沫經濟危機，1994 年成為「高齡社會」，對「厚生年金」和「共濟年金」進行減碼，主要手段包括延後退休年齡、降低給付標準、調高保費等。

由於高齡化持續加速，2005 年進入「超高齡社會」，為達長期收支平衡，2004 年對保險費與年金給付等水準又進行改革，目標係減少 500 兆日圓的年金潛藏債務，期在 2100 年前維持能達收支平衡。2012 年通過受僱者年金一元化法，預計於 2015 年將公教人員適用的共濟年金併入一般勞動者適用之厚生年金。經過 1985 年與 2012 年兩次整合，日本應能解決行業不平的問題。

表 2.24 日本年金制度主要改革經過一覽表

	年	主要內容
制度建立	1942	發起勞動者年金保險法(1944 年改名為厚生年金保險法)
	1954	厚生年金保險法全面改革
	1961	國民年金法全面實施(全民年金)
制度充實、完善	1965	1 萬日圓年金
	1969	2 萬日圓年金
	1973	5 萬日圓年金、採行物價浮動制、標準薪資在評估等
因應人口高齡化	1986	採行基礎年金、調整給付水準等
	1990	受僱者年金制度之費用負擔調整事業開始
	1994	厚生年金(定額部分)給付請領年齡調高等
	1997	三共濟組合(JR 共濟、JT 共濟、NTT 共濟)整合至厚生年金體系。
	2000	厚生年金之給付水準調整 5%、裁定後之年金額度制訂方法修正(薪資浮動改為物價浮動)、厚生年金(薪資比例部分)給付請領年齡調高等。
	2002	農林共濟年金整合至厚生年金
	2004	以固定上限為基礎並階段性調漲保險費率、採行總體經濟浮動制、調高基礎年金之國庫負擔比例、有限平衡方式。
	2009	基礎年金之國庫負擔比例為二分之一
2012	社會保障、稅制改革，維持基礎年金之國庫負擔比例為二分之一	

資料來源：考試院(2014a)，頁 156。

(二)當前體系

總而言之，日本退休金方案架構，首先是國民年金，原先依身份各異的國民年金，在 1985 年的整合後成為涵蓋全體國民的體系，屬強制性質，給付的原則為(2015 年 10 月後)具 10 年保險年資且達 65 歲被保險人。

日本年金制度「一元化」，將厚生年金的定額部分與國民年金合併，是一種財務融通方式，擴大被保險人基數，以減緩國民年金的財務問題。至2013年止，日本公共年金加入人數為6,775 萬人，保費在三類保險人中，第一類(一般受僱者)採月繳固定額制，2013年度月繳15,040 日圓(每年度固定調漲280 日圓，直至調高到每月16,900日圓為止)；第二類被保險人(公教)的保費係由薪水扣除，費率目前17.5%(2017年9月以後固定在18.3%)，勞雇各半；第三類被保險人則無需繳費。2011年的三類被保險人統計繳了28兆6854億日圓，但實際支付總額達48.8兆日圓(占日本GDP 約1成)，不足部分由國庫支應(約佔一半)，是沈重的負擔。

第二層(2015 年 10 月整併前)則有一般受僱者的厚生年金、公務員所屬的共濟年金，亦屬強制參加的性質。其中，厚生年金 2015 年(平成 27)年一般被保險者的提撥率為 17.828%¹²，勞雇負擔各半。一般公務員參與厚生年金提撥率則為 16.216%(2013 年資料)，同樣為勞雇提撥各半。領取年今年零將逐步從 60 歲延伸到 65 歲。

在年金給付方面，國民年金為定額領取 2014 年每年額度為日幣 772,800 元，相當於社會平均薪資 16%，67 歲前額度隨社會平均薪資調整，68 歲之後還會加上物價的調整因素(此調整機制也適用於厚生年金)。第二層的厚生年金的領取計算方式納入個人薪資以及投保時間長短的因素。

日本第二層的厚生年金在費率上，2015 年為 17.828%，勞雇各半。目前的退休年齡為 60 歲預計未來將會調高至 65 歲。其老年給付部份，則依年齡不同在給付項目上有所差異。給付項目有三¹³：

1、定額部份： $(1676 \text{ 日圓} \sim 3143 \text{ 日圓}) \times (\text{加保期間月數}) \times 0.978$

2、薪資部份： $[(\text{每月平均標準薪資}) \times (10/1000 \sim 7.5/1000 \ast)] \times (\text{2003 年 3 月為止之加保期間月數}) + (\text{平均標準薪資}) \times (7.692/1000 \sim 5.769/1000$

¹²日本年金機構網：<http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=31172>

¹³下列公式標註 \ast 號者表依出生日期而異。關於厚生年金的詳細給付方式，可參考考試院(2014a)，第二章。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

※)X(2003 年 4 月以後之加保期間月數)〕X1.031 × 0.978

3、年金加給(僅限定額部分加算者)：配偶 226,300 日圓，子女 2 人以內 226,300 日圓，第 3 子女以後各 75,400 日圓。

其中，60~64 歲者領取上述三項，而 65 歲以上則領取 2、3 項的給付(考試院，2014a)。

表 2.25 日本退休金方案

1985 年以前：				
制度	國民年金	厚生年金保險	船員保險	共濟組合
被保險人	自營作業者、家庭主婦、農民	一般受僱者		公務員
1985 年整合：				
制度		厚生年金保險		共濟組合
	國民年金(基礎年金)			
被保險人	第一類被保險人(自營作業者)、第三類被保險人(第二類之配偶家署)	第二類被保險人(含公教之受僱者)		
2015 年(平成 27 年)10 月後				
制度		厚生年金保險 (一般受僱者約 3599 萬人、公務員等約 439 萬人)		
	國民年金(基礎年金) (第一類：約 1742 萬人、第二類：約 4038 萬人、第三類：約 932 萬人)			
被保險人	第一類被保險人、第三類被保險人	第二類被保險人		

說明：公務員被保險人數為 2014 年 3 月底數據，其他被保險人數為 2015 年 3 月底數據。

資料來源：考試院(2014a)、厚生労働省：公的年金制度の概要，查詢自 2016/2/1：<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei01/index.html>。

從表 2.25 日本的年金體系可知，國民年金是第一層的老年經濟安全保障，屬於強制性質，適用於全民，投保對象分為三類，第一類是自營業者，第二類是含公教的受僱員工，第三類則是第二類被保險人之配偶。至於第二層的保險，乃依職業而不同，2015 年 10 月整併前，勞工為厚生年金，公教則加入共濟年金，這兩項亦屬強制性質，自營者或其它國民，則可自由選擇加入「國民年金基金」。第三層是自願性質，主要適用於厚生年金的被保險人；原共濟年金的被保險人則沒有第三層的年金，但多了「職域加算」占共濟年金的 20%(屬準第三層)。

四、瑞典

(一)改革歷程

根據郝充仁與周林毅(2010)的整理，瑞典年金改革可以分為五個階段，1)萌芽時期(1763-1912)，於在於1913年訂定國民年金法案，國民年16歲至66歲依所得等級繳納保險費，屬於強制性，政府與雇主均不補助，到67歲以後才可領退休給付；2)草創時期(1913-1930)，政府開始提供50%保險費補助；3)轉進期(1930-1950)，修正「基本年金系統」(Basic Pension System)，年金財源改採年金稅，並擴大至身心障礙者失能年金；4)成長期(1950-1990)，年金增加物價指數調整給付水準機制，1959年，瑞典訂立「國民補充年金法」，此為一種所得與投保年資混合給付，所得替代率約為66%。保險費改為勞工、雇主與政府三方共同負擔。5)改革期(1990-1998)，建立三層老年保障，第一層為定額基本年金與國民補充年金，第二層為企業年金，第三層為個人年金。

由於第一層屬於強制性的公共年金，包括基本年金(Folkpension；FP)與國民補充年金兩項，前者需符合居住滿四十年或工作滿三十年，每月繳交定額保費67歲開始才有資格領取定額給付，幅度相當於平均薪資20%的給付，做為國民老人之基本保障。後者，需工作滿三十年，老人給付水準和其工作時之提撥有關，額度(含基本年金部分)以平均薪資的60%為原則，額度上限為平均薪資的1.5倍。然而，兩項給付額度並非每年不變，而是需要隨物價調整。然而，瑞典年金制度仍受到人口變遷、制度不完善以及經濟景氣影響而產生財務危機，於1984年起再度進行改革，一直到1998年才完成新的立法，除確立多層次保障，「名目確定提撥制」乃為一創新措施。

(二)退休金體制

瑞典的退休金體系可分為第一層的公共退休金、第二層的職業年金，第三層的個人儲蓄。第一層的公共退休金採 NDC 制度，為本研究主要參考的部份。第二層職業年金則依不同職業別集體協商而成的各種退休制度，目前有四大保險模式，分別為 1. SAF-LO，對象為私營企業雇員，目前約 280 萬人投保，由企業協會(Svenskt Näringsliv, the Confederation of Swedish Enterprise)與 LO 工會協商產生；2. ITP，對象為受薪雇員，目前約 200 萬人投保，由企業協會與 PTK 工會協商產生；3. KAP-KL, AKAP-KL：目前約 100

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

萬人投保，主要對象為地方政府員工；4. PA-03，目前約 50 萬人投保，主要對象為中央政府員工¹⁴。第三層則為個人退休儲蓄等(Pensionsmyndigheten 網頁；郝充仁、周林毅，2010)。

表 2.26 瑞典三層退休年金體系

第三層	個人年金 (Eget sparande)	
第二層	職業年金(tjänstepension)	SAF-LO、ITP、KAP-KL、 AKAP-KL、PA-03
第一層	公共退休金 (Allmän pension)	garantipension inkomstpension premiépension
範圍	全體國民	

資料來源：瑞典退休機構(Pensionsmyndigheten)(the Swedish Pensions Agency) 網頁。

(三)公共退休金(Allmän pension)

屬第一層的公共退休金包括三個部份：保障年金(guarantee pension, garantipension)、所得年金(income pension, inkomstpension)、附加年金(premium pension, premiépension)，茲簡要說明如後。

「保障年金」的部份，類似一般的「社會救助」由政府稅收支應，主要提供「低收入或無收入」的國民退休後有一定程度之保障。以 2014 年為例，若無其他任何退休金來源的 65 歲以上國民，已婚者、未婚者每月分別可領取 7,030(SEK 瑞典克朗)、7,881(SEK)的保障年金。而若有其他退休金來源，保障年金給付額度下降；若保障年金與其他退休金的總額達到 10,076(SEK)、11,368(SEK)水準時，則不提供保障年金¹⁵。

¹⁴SAF-LO 介紹可參考 Fora 網頁；ITP 介紹可參考 collectum 網頁。至於勞資協商代表的說明，可見 Eriksson(2010)。在與公務人員部份，集體協商的政府單位則為 Arbetsgivarverket (Swedish Agency for Government Employers)，其協商的模式可參考 Arbetsgivarverket(2009)。

¹⁵詳細計算方式可參考 Swedish Pensions Agency(2015)，頁 24-25。

「所得年金」則是「採名目個人帳戶制」(NDC)。每個工作者應提撥收入(包括工作薪資、自雇收入、其他應稅社會保險收入)的 16%至所得年金(勞資各負擔 50%)。類似一般的 DC 制於工作期間累積在一個「虛擬」個人帳戶中，實際上是投入國家年金基金(National Pension Funds)中，做為退休時所能領回的來源。值得注意的，不同於一般 DC 制，NDC 並非單純從過去所提撥的總額在退休餘命中平均領取，而是需考量年金制度財務相關因素進行每年調整；易言之，退休後每年可領的金額是不同的，但變動幅度跨年間並不大。

同時，國民工作時所提供的金額，則投入國家年金基金(National Pension Funds)的第一、第二、第三、第四基金中，而此四緩衝基金的結餘則投入第六基金，而此五個緩衝基金所投資的標的與成份各有不同¹⁶。

「附加年金」則是個人帳戶制，提撥率為薪資的 2.5%(勞資各負擔 50%)，個人得選擇投入由瑞典年金局(Swedish Pensions Agency)所核可的基金中，若無選擇，則將提撥金額投入由政府運作的基金(AP7 Såfa/Premium Savings Fund)。以 2014 年為例，除政府運作的基金外，共有 851 檔基金供被保險人選擇購買，可分為股票型、混合型、世代型、利息型等，總規模(包括政府運作的基金)共 7 億多 SEK。

表 2.27 瑞典附加年金被保險人投資標的(2010-2014)

	2014 基金檔數	基金總額(單位：billion, SEK)				
		2010	2011	2012	2013	2014
股票型(Equity funds)	572	214	159	193	240	295
混合型(Mixed funds)	103	17	41	51	63	77
世代型(Generation funds)	34	43	60	71	90	114
利息型(Interest funds)	142	24	28	24	27	27
附加儲蓄型 (AP7 Såfa/Premium Savings Fund)		110	105	132	182	246
Total	851	408	393	471	602	759

資料來源：Swedish Pensions Agency(2015)

¹⁶關於緩衝基金的說明與分析，可見郝充仁(2013)

(四)名目個人帳戶制(NDC)

在各國政府正積極進行各種年金保險改革之際，義大利、瑞典、波蘭及拉脫維亞等國卻採行創新式的另類改革措施，實施「名目個人帳戶制」(Notional Defined Contribution, NDC)。NDC 制的係建構在「確定提撥制」(DC)的「隨收隨付式」財務處理基礎上，由現有受僱者所繳納保險費來支應現有退休者所需年金給付(PAYG 特性)，而類似 DC 制財務會計，將受僱者在工作期間所繳保險費累積，由於因當期保費收入用來支應當期保險給付，個人帳戶內其實只有帳而沒有實際的累積基金，換言之，只有名目(notional)的個人帳戶。NDC 另一個特色是提撥與給付間的關係並非一般 DC 制，而需考量年齡層(birth cohort)結構的財務特性，在給付支出上，按個人保險年資及其薪資所得採確定給付制來計領年金，使得不同年齡層退休者所領取的年金水準不同。因此，為了保障每一退休者均能獲得適當的給付水準，政府仍需籌措財源建立「緩衝基金」來補充不足部分。

簡言之，NDC 在退休給付的「調整」需建立一套機制，若以資產負債財務報表方式表示，NDC 制的資產總值(assets)至少必須等於負債總值(liabilities)，平均到每個個體，即為，在任何時點下的個人帳戶內數值應相當於領受年金給付者的年金給付現值。儘管調整額度在跨年間並不是很大，無論如何，NDC 兼顧了個人帳戶性質，並具有些許跨年齡層再分配功能，至少不會在高齡化下呈現一面倒的跨世代剝奪現象。

(五)調整機制

如前所述，瑞典「所得年金」則是「採名目個人帳戶制」，退休後所領取的年金需經過調整，調整公式主要原則加入精算公平性與年齡層特性。化作公式來運用：當「平衡比」(balance ratio, $balanstal$)大於等於 1 時，則年金水準按照「收入指數」(income index)計算，若「平衡比」小於 1 時，則採用「平衡指數」(balance index)加以計算。

「平衡比」是指，隨收隨付的流量，當所得年金出現入不敷出的情況($BT < 1$)時，年金給付的計算便必需加入「平衡指數」加以調節。

1、平衡比(BT)

$$BT_{t+2} = \frac{AT_t + \overline{BF}_t}{S_t}$$

即：

$$BT_{t+2} = \frac{t \text{ 年之保費資產} + \text{過去 3 年緩衝基金市值之平均}}{\text{退休金負債}}$$

2、收入指數(income index, I)

當年金財務入大於出時，年金給付的計算採收入指數：

$$I_t = \left(\frac{U_{t-1}}{U_{t-4}} \times \frac{KPI_{t-4}}{KPI_{t-1}} \right)^{\frac{1}{3}} \times \frac{KPI_{t-1}}{KPI_{t-2}} \times k \times I_{t-1}$$

其中：

U 為所有年金收入/提撥人數；

KPI 指六月物價指數；

K 為調整指數，修正前二年預測 U 值所產生的誤差。

3、平衡指數(balance index)

$$B_t = I_t \times BT_t$$

當平衡比小於 1，也就是年金入不敷出時，則年金給付的計算除收入指數外，還應考量財務平衡(BT)。若啟動此平衡指數後，則依下列公式評估次年的財務平衡狀態，決定是否仍繼續啟動平衡機制。

$$B_{t+1} = I_{t+1} \times BT_t \times BT_{t+1}$$

應注意的是，本處主要的目的是說明年金給付的計算方式，詳細的退休給付考量的計算公式考量的因素相當的多，可參考傅從喜、林洛秀、施世駿、鄭青霞、林宏陽、張秋蘭(2015)，以及 Swedish Pensions Agency 的年報 Orange Report(2015)。

總而言之，瑞典除了名目帳戶制外，有幾處值得注意。首先，雖仍是隨收隨付制，但瑞典有緩衝基金加以調節財務流量；再者，採個人帳戶制的附加年金部份，則有各種類型基金供國民自行選擇；第三，財務平衡機制與德國類似，同樣除了財務流量外，亦考量了人口與物價變化等。

第五節 我國年金改革與政策建議

一、我國年金改革問題

「社會福利政策綱領」2012年修正，在「社會保險」專章中，即有因應近年來社會情勢變化所做的政策宣示「社會保險體系之財務設計必須考量人口結構變遷所可能產生之財務危機，保險費率、給付水準、支付制度、所得替代率、行政費用等均應詳實評估，以符合財務健全與世代間公平正義」(第6條)，以及「社會保險保險費率應依精算結果收支連動，避免因政治及經濟等環境因素干擾，影響保險費率之調整，以健全各類社會保險的財務穩定性」(第7條)。

此外，除了行政部門確立改革方向，監察院也在關心勞保財務問題，於2011年9月發函指出「…勞工保險費率長期遠低於精算費率，且缺乏精算調整機制，又勞保給付標準逐步放寬，迭入不敷出，肇使勞工保險基金規模逐年遞減，將對社會安定產生重大衝擊…」。審計部也函報相同內容，並經由勞委會與經建會會商，在「年金制度改革規劃專案小組中」提出提高保險費率、調整年金給付內容等，做為中長期改革措施；勞委會並擬具「勞保年金制度健全化之修法期程表」，以「研議規劃期」(2012-2016年)、「法案溝通期」(2017-2018年年)及「推動立法期」(2019-2021年)三階段作業期程；勞委會並於101年5月提送「勞工保險條例」部分條文修正草案至行政院。

在另一方面，考試院所提「公務人員退休法修正草案」已於2010年7月立法院三讀通過，同年8月開始實施，內容乃關於「七五制」退休改成「八五制」、「取消55歲退休加發退休金規定」、「提高提撥率上限至15%」、「展期年金及減額年金的設計」、「彈性設計退休條件及鼓勵延退」、「增加月撫慰金的限制」、「反肥貓條款」等。此外，2011年至2012年間也在進行修正「公教人員保險法」，公保將走向年金化。

政府於金融海嘯尾聲，「八八風災」重建逐步完成之際，除同時進行「政府組織再造」也接著開始著手各項年金改革，時值 2012 年期間。而所謂「勞保財務危機」起因於 2012 年 10 月 9 日，媒體大幅報導勞保局當日所公佈最新勞保基金精算報告，2018 年產生赤字，2027 年「倒閉」，成為社會關心的重大議題。

2008 年通過勞工保險條例修正，將老年給付「年金化」，實施不到幾年何以會發生財務危機？最直接原因在於勞保年金化修法過程中，關於給付率本依精算報告為 1.1%，在 2008 年 2 月行政部門配合立法院決議要求提升到 1.3%，然後 8 月在立法院最後通過的是 1.55%，勞保財務種下危機。

再往前追溯勞保年金化之前，除鑑於一次領缺乏勞工退休後經濟生活的「永續」保障，也是因為 2007 年通過國民年金法並訂於 2008 年 10 月實施，按規定勞工可以領取一次性勞保老年給付，然後加入國民年金，因此導致勞工擠退現象，2008 年六月，勞工保險創下單月申退人數 2 萬 8 千人、領取 310 億元的歷史記錄(聯合報，2008-07-07)。於是，朝野很快達成「年金化」共識，並分別「加碼」給付率，以增加勞工選擇領取年金的誘因。雖然因此而抒解搶退風潮，卻又形成未來更大的財務危機(第一次焦點團體多位參與者提起)。

不只是勞保，根據政府精算報告，我國其他年金保險也都會有財務危機。其原因更為複雜，包括軍公教退撫制度與 18% 利息補貼，政府長期的過度負擔，農保的免費午餐等，也共同形成我國退休保險制度的財務危機。如表 2.28 可見，2011 年時軍人退撫即支出大於收入，預計在 2024 年基金用盡。隨後，教育人員退撫、勞工保險則在 2018 年支出大於收入，預計分別在 2028、2027 年用盡；國民年金則在 2031 年支出大於收入，2046 年用盡。

表 2.28 我國各類退休年金基金赤字與用盡估算時間

	軍人退撫	教育人員退撫	勞工保險	公務人員退撫	國民年金
支出大於收入 收入年度	2011	2018	2018	2019	2031
基金為負值	2024	2028	2027	2030	2046

資料來源：魏吉漳、周瑞芝(2013)；邵靄如(2012)；林奇璋、劉秀娟(2014)

在各種破產的疑慮中，其中對社會衝擊較大者，主要為被保險人最多的「勞工保險條例」與「軍公教人員退休撫卹制度」，此二退休方案也是當前政府改革的重點。兩者雖分別屬於第一層的「社會保險」與第二層「退休退撫」，因皆已年金化，也常用來做為比較所謂的「行業不平」。至於「世代不均」主要是反映我國人口朝向少子化與高齡化的趨勢，繳保費人數逐漸減少而退休人口不斷增加所致(參考第一節)。

二、政府改革方向

行政院於 2012 年 10 月中旬組成「年金改革小組」，在當時江宜樺副院長領導下，經過三個月密集在各地方各層級開會並徵詢學者專家意見，於 2013 年 4 月端出改革方案(勞工保險)，同時間，考試院在關中院長領導下也進行公務人員退休保險與撫卹制度的全面改革。茲將重點摘錄如下：

表 2.29 勞工保險調整方案

項目	現行制度	調整方式
繳費公式	<ul style="list-style-type: none"> • 投保薪資 X 費率 X 分擔比 • 分擔比 1. 受僱勞工分擔比 雇主：勞工：政府=7：2：1 2. 職業勞工分擔比 勞工：政府=6：4 3. 漁業勞工分擔比 勞工：政府=2：8 	維持不變
平均月投保薪資計算標準	加保期間最高 60 個月平均計算	循序漸進，自修正施行的次年起，每年增加 12 個月至加保期間最高 144 個月(12 年)平均計算
保險費率 (不含就保費率 1%)	98 年開辦後，前兩年 6.5%，第 3 年起每年調高 0.5% 至 104 年為 9%，其後每兩年調高 0.5% 至 2027 年達上限 12%	依現行費率調整機制於 2015 年為 9%，其後每年調整 0.5% 至 2021 年達 12% 時，設有評估機制，如精算未來 20 年保險基金餘額不足以支應保險給付，其後每年繼續調高 0.5%，但不逾 18.5%

表 2.29 勞工保險調整方案(續)

項目	現行制度	調整方式
請領條件	1. 年滿 60 歲、年資合計滿 15 年 2. 年齡採逐步調整機制至 65 歲為限(2026 年)	請領年齡及年資維持不變
年資給付率	以平均月投保薪資 1.55%計	平均月投保薪資 3 萬元以下者以 1.55%計；超過 3 萬元者，其中 3 萬元部分以 1.55%計，超出部分以 1.3%計
政府支付責任	政府負最後支付責任 並未入法	1. 政府負最後支付責任入法 2. 明定於施行後 6 個月內由中央主管機關擬訂撥補計畫，報請行政院核定後實施
基金運用績效	2012 年精算報告假設為 3%	提高至 4%以上

資料來源：行政院(2013)。

註：勞動部，查詢餘 2015/12/17，104-12-10，為保障勞工權益，勞動部擬將勞保投保薪資分級表上限調高 1 級至 4 萬 5,800 元，<http://www.mol.gov.tw/announcement/2099/24265/>。

表 2.30 公教保險與退撫調整方案

適用對象	項目	現行制度	調整方式
現職人員	繳費方式	<ul style="list-style-type: none"> • (本俸 X2) X 費率 X 分擔比 • 分擔比 公務人員：政府=35：65	<ul style="list-style-type: none"> • (本俸 X 逐年調降至 1.7) X 費率 X 分擔比 • 分擔比 公務人員：政府=40：60
	提撥費率	12%	調整至 15%~18%
	月退休金請領條件	現行 85 制： <ol style="list-style-type: none"> 1. 年資滿 25 年、年滿 60 歲 2. 年資滿 30 年、年滿 55 歲 	改為 90 制： <ol style="list-style-type: none"> 1. 年資滿 25 年、年滿 65 歲 2. 年資滿 30 年、年滿 60 歲 * 90 制之實施將與 85 制之 10 年緩衝期(指標數)銜接
	退休金計算基準	最後在職俸額	自 2017 年起調整為「最後在職 10 年平均俸額」，逐年調整至 2022 年「最後在職 15 年平均俸額」
	退休金基數內涵	新制年資以「本俸 X2」計算	調降新制年資基數內涵如下： <ol style="list-style-type: none"> 1. 具新舊制年資者：自 2016 年起從「本俸 X2」逐年調降至 2020 年「平均俸額 X1.6」 2. 純新制年資者：自 2016 年起從「本俸 X2」逐年調降至 2019 年「平均俸額 X1.7」
	優惠存款	月退休金加計優惠存款利息所得總計不得超過 75%~95%	<ol style="list-style-type: none"> 1. 配合公保年金化提早停止優存制度 2. 兼具新舊制年資者：同已退休人員優惠存款利率調降方案

表 2.30 公教保險與退撫調整方案(續)

適用對象	項目	現行制度	調整方式
已退休人員	退休金基數內涵	新制年資以「本俸 X2」計算	調降新制年資基數內涵：自 2016 年起從「本俸 X2」逐年調降至 2020 年「本俸 X1.6」
	優惠存款	同現職人員	1. 1995 年 7 月 1 日以前退休者：維持 18% 2. 1995 年 7 月 2 日以後退休且兼具新舊制年資者(含支領一次退休金及月退休金)：自 2016 年起，公保養老給付之 18%逐年調降，2017 年調降至 12%，之後逐年調降 1%，至 2021 年調降至臺灣銀行 1 年期定期存款利率 + 7%，並以 9%為上限
新進人員			1. 公教人員保險將改為年金制 2. 退休職業年金將分為確定給付 + 確定提撥兩部分 3. 公保年金：月退休金(確定給付)：退休年金(確定提撥)之比例 = 15%：40%：20%

資料來源：行政院(2013)。

根據政府改革版本，基本上是以降低財務危機著手(如提高提撥率)，減少政府負擔(如減少政府對軍公教提撥的分攤比例，18%逐漸調降至 9%)且改革的力道因兼顧民眾反彈而採「循序漸進」非「一步到位」(如延後退休年齡，退休時的標準薪資採計最高 144 個月的平均)，以及減少對經濟弱勢的衝擊(如勞保在投保薪資 3 萬元以下給付率不變，3 萬元以上部分降為 1.3%)。這些措施，只能定位在「短期措施」，對於年金保險結構上並沒有明顯影響，財務危機雖後延一點時間，問題仍然存在。

特別是目前的改革規畫中，維持年金財務穩定主要透過提高費率、降低給付的原則進行，即所謂的「繳多、領少」。如此一來，應注意的是「世代不均」問題，例如，改革後“保持勞保三十年不會倒”並不同於“不同世代

提撥與給付的公平”，前者在財務考量下，可能提高費率並降低給付，換言之，越晚進入者繳越多，退休時拿越少，是否會導致年輕世代對於保險年金制度失去信心而無法運作？所謂世代互助的概念，會被解讀為「下世代幫助上世代」。

三、政策建議

我國退休保險與年金制度，基於歷史因素夾雜著不同的法規與主管單位，雖以第一層做為社會保險，第二層做為退休與退撫，卻在年金的規範與一次性給付在方式與水準上均相當混亂，且難以區隔。前考試院長關中曾說：

「... 關於老年經濟安全保障的相關立法包括 5 種保險、6 種退休及 1 種津貼，共有 12 種法律，涉及的政府部門包括行政院、立法院、考試院；直接影響的部會包括內政部、人事行政總處、教育部、國防部、農委會、勞委會、退撫會、銓敘部等。」(考試院，2014a，頁 18)

至於提撥率與請領資格也都有不同的規定，一直存在著所謂的「職業不平」。近年來面對快速人口高齡化，年金財務問題更為吃緊，也帶來了所謂的「世代不均」的議題。基於此，本研究建議短期改革仍宜從減輕財務危機(即「財源不足」)著手，並且維持「制度分立」但「內涵朝向一致」方向。長期而言，則為制度的調整與重建。特別是在相關政策指標上，本研究參考 OECD 國家較具有共識的「保險涵蓋率」、「年金所得所得替代率」、「提撥率」與「退休年齡」來作比較，並做為未來我國改革時可用來考核、追蹤的工具。

OECD 主要國家資料顯示，退休方案的涵蓋率大部分都很高，我國在制度規範已達全民皆保，但因國民年金提撥情況僅約五成左右，除缺少明確的罰則，部分原因應和「信心」有關，也就是被保險人對於我國年金保險制度信心不足。此外，和 OECD 國家相較，我國雖較晚進入「高齡社會」(預計 2018 年)與「超高齡社會」(預計 2025 年)，但未來人口老化速度較快，且過去 OECD 國家所面臨的人口衝擊，我國都已浮現，各年金基金都已產生財務危機，是最明顯的例子，甚至如軍保基金早已用盡，其他除國民年金外均會在未來十年左右用盡。

由於 OECD 國家在過去約 20 年陸續進行改革，其中有不少經驗可做為借鏡，本研究並特別選擇日、韓與瑞典，作進一步的探討，吸取其經驗。主要的理由在於，日韓兩國和我國具有地緣與文化的相近性，而日本在 2005 年就步入「超高齡社會」，韓國則在人口老化的速度上與我類似。瑞典則有其特殊性，主要是推動 NDC 制而成功地挽救其年金危機的國家，其「名目個人帳戶制」(NDC)的設計，在退休金計算上有諸多考量而形成一調整機制。這些個案的選擇都有助於我們找出相關社會政策發展指標。

本研究觀察我國高齡化趨勢與特性，年金制度與問題的焦點，並透過國際對照後，在本節提出政策建議。首先，本研究提出兩個新觀念：「終身益本比」與「當代結算制」，說明如後。

(一)「終身益本比」與「當代結算制」

政府自 2012 年底開始研擬改革方案，並於 2013 年陸續提出改革版本，如前節所分析，只能稱之為階段性改革，先以減緩財務危機為目的。然而，改革方案遲遲未能在立法院通過，除了民眾的反彈，特別是在「世代不均」的議題上，受困於人口結構變遷與長壽效應，仍無有效方案提出。基於此，本研究提出「終身本益比」概念，也就是考量個人累積提撥金額、平均餘命、領取年金額度的整體比值(幣值需標準化以反映物價)。簡言之，跳脫出「按月」的提撥與給付觀點，而觀察「終身」的提撥與給付，終身的提撥總額即為成「本」，終身領取的給付總額即為收「益」。

為了減輕財務危機，採取減少退休給付而增加提撥率是各國最常用到的改革方式；因此，按月來看，改革後的被保險人(通稱年輕世代)每月繳得較多，退休後每月領得較少，這就是一般認為「世代不均」或「世代剝奪」的來源。如果以「終身益本比」來觀察，年輕世代就未必低於前面的世代，主因是壽命延長使得年輕世代退休後所領取的給付的時間會較長，而工作期又未必比前世代長(主要是因教育延伸)。

即便「終身益本比」可以減少所謂「世代不均」的剝奪感，對於財務問題來說，還必須配合「當代結算制」才會有所助益。「當代結算制」意旨在於退休時所領取的總額度必須反應工作期間所提撥的保費(含政府與勞工依法提撥的部分)。換言之，當退休後領取年金總數超過提撥總數時，需設計一套

累退機制，某種程度「結算」了終身成本，如 NDC 制精神，在個人虛擬帳戶中來進行結算。

這個給付方式在本主題第二次焦點團體討論中，有專家指出需考量：1、老人領完「成本」後，每個月年金給付將減少，會影響其生活水準；2、原保險的互助精神會受到衝擊。

由於本研究推出「當代結算制」是屬於中長期的改革方案(如後敘述)，做為職業年金保險的財務運作方式，其前提是先需要有第一層的基本年金(或大國民年金制)，遑論我國還有「社會救助」(可視為第零層，OECD 國家有時視為第一層)，老人經濟安全仍應無虞。且基於未來在老年後期生活花費以醫療與長照為主，我國除了有良善健保制度，可以考慮實施「長照保險」做為配套機制。至於保險的互助功能，因高齡化的影響，已逐漸不具當年強調「社會」或「世代」互助，而是「活得短的(往往經濟地位較差)照顧活的久的」，甚至是「世代剝奪」的逆向重分配；因此，「當代結算制」反有助於減輕逆向重分配。

前述「領完成本後累退領取年金」只是一個原則(例如替代率降 10%或年金額度降一定比率)，由於沒有人可預知其存活長度，從被保險人的思維觀之，領完自己所繳交的「本」之後再累退，制度上較為單純可行，被保險人「不會吃虧」，如果活得較久，領取給付的總額度仍然遞增，只是增加的幅度下降，畢竟「成本」以外的領取是來自於「基金」或「政府稅收」，也因此此制度仍具有部分的 DB 制精神。

然而在實務設計上，可考慮採用「混搭制」，也就是預計退休領取時間與年金額度的混搭。如果每月年金額度高，領取時間短，反之，每月年金額度低，領取時間則長；也可以在總數內採漸進式增加或減少的設計，然而，需涉及較複雜的精算。

(二)改革方案

1、短期建議

(1)調整各類年金保險提撥率。政府改革方案已提出，例如勞保費率上限調至 18%。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- (2)降低政府分攤比例。政府改革方案中擬調降政府分攤率為 60%，然而勞保自顧者政府的 40%的分攤率，也需考量調降。
- (3)標準薪資計算宜應延長為一生平均薪資(需將幣值標準化)或採投保期間二分之一時間最佳薪資的平均。政府改革方案中提出 144 個月。
- (4)上調勞保投保上限從 43,900 元至 65,000 元(社會平均薪資 1.5 倍)。政府最近新增一個級距至 45,800 元。
- (5)延後法定退休年齡或領取年金年齡。勞工法定退休年齡已於 97 年間延至 65 歲，軍公教往 90 制方向調整。
- (6)軍公教不宜採本俸倍數的計算方式，應重新定義「薪資」，最高投保薪資宜採 12 職等實質所得。
- (7)更精準評估替代率。由於我國職行業間退休制度差異大，且因歷史因素不同年齡群之間也有不同的機制，所得替代率的討論只能採取「理想型」以舉例方式來說明，這也是為何本研究建議將來需針對此現象來進行改革。

我國在各年金保險之提撥率較 OECD 國家為低，就算老年(退休)給付率未必明顯偏高，也會使得我國不論勞保或軍公教退撫，年金的所得替代率都偏高。例如，OECD 國家一般勞工的退休方案提撥率約在 18%，且以勞雇各半分攤情形為多。我國勞工保險目前提撥率 9%、勞退新制 6%，但前者勞、雇、政府各依 2：7：1 的比例分攤，而勞退新制則是雇主提撥。一樣是年金制，軍公教在退撫方面的提撥率較高 12.5%，但政府做為雇主分攤 65%。不論勞保或軍公教退撫，受僱人員保費提撥偏低 OECD 國家許多，從另一個角度來說，就是政府負擔偏高，甚至對於職業工會被保險人政府還分攤了四成的保費。簡言之，提撥率以及政府、雇主與受僱者的分攤率在中長期的改革中，仍有調整的空間。

此外，由於各國的退休方案通常依保險者的薪資高低而有不同的替代率水準，通常是高薪者退休給付薪資替代率相對低，低薪者則相對較高，較具有所得重分配效果；我國在中長期改革可做為參考。然而，當中因為勞工保險提撥最高級距為 43,900 元(第 19 級)、勞退新制為 150,000 元(第 60 級)，

前者提撥上限偏低而降低了高薪者的實質薪資替代水準，提高勞保上限勢在必行。近來政府雖以增加一個級距至 45,800 元，仍不足以反映實質薪資。

至於延後退休或延後請領年金，不少國家在改革中及採取此措施。我國的情況亦同，必須說明的是，延後請領年金時間(例如 65 歲)若晚於強制退休年齡(例如 60 歲)必然招致反彈，若沒有規範強制退休年齡，那麼被保險人即會選擇於可請領時間才退休，最終如同「延後退休年齡」。重點是，不論採取何種方式，需考量延後退休的工作，其性質是否合宜？是否有助於產業？是否會產生(年輕世代)工作機會的排擠？

2 中長期建議

(1)第一層：推動大國民年金制為基礎年金(DB 制)

日本推動一元化的方式降低身份所產生的退休保障差異，是一個成功案例。也就是說，一個整合各種職業方案，以全民為對象的大國民年金制度是可以考慮的。「大國民年金制」不分職業做為第一層的基礎年金，做為保障國民老年基本經濟生活為目的，在此制度中凡繳滿一定年限(例如日本為 40 年)，每月領取年金應不低於「貧窮線」(我國法定名稱為「最低生活費」)的水準，並領取至被保險人死亡為止，所得替代率約為社會平均薪資 25%(以目前約為每月 1 萬 1 千元)，亦即，防止老人落入貧窮為目標。若以目前「國民年金」被保險人擔負 60%，政府擔負 40%，將來擴大為全民，政府負擔部分由稅收支付，將是一大筆支出，可考量下調至 35%；另一方案，由雇主擔負 10%，政府擔負 30%。

(2)第二層：職業退休年金採「當代結算制」

職業退休年金以雇主與受僱者為主，是以個人薪資為基礎的保險制度。以所得替代率為「個人一生平均薪資」的 35%至 40%來計算提撥率水準；由於採「結算制」所以在設計上可採退休後一段時間可領完「成本」(如 10 年)，期間可領取 35%至 40%所得替代率，做為計算的基礎。總之，這段期間領取年金的總數(收益)，需反應一生工作時間所繳保費總數(成本)。例如，費率 15%，工作 30 年，所得替代率 40%，退休後 10 年即可領完成本。

若被保險人在屆期之前亡故，餘額轉給遺屬結算。若屆期仍繼續存活，

則需調降年金額度，例如，之後每十年所得替代率減少 10%，繼續領取至死亡。由於此制度可配合健保或長照保險，加上第一層「基礎年金」，對老年最後階段仍可提供適足保障。至於因長壽而累退領取年金，此「成本」之外的老年給付，財源可由基金(NDC 制度中的「緩衝基金」)與政府稅收來共同支應。至於提撥的分攤，宜參考 OECD 多數國家所採取的雇主與受僱者各半的方式。

(3)第三層：自願式提撥(DC)

由雇主與受僱者自行協定，政府鼓勵並提供誘因(如減稅或提供保證利率)。此制度政府角色淡出，較不會有財務負擔，也不怕人口變遷的衝擊，由國民自行決定自己未來的生活。

(三)小結

基本上，多層次的老年(退休)生活保障是 OECD 國家的共同方向，另一個現象是，不少國家從 DB 制轉向 DC 制(但屬於強制型)。通常政府的責任以第一層的基本保障為主，改革重點轉向 DC 制，除有助於紓解財政危機，也是因應人口高齡化所帶來不斷延伸的給付支出。

然而，在 OECD 第一層的設計上，有些國家稱之為「基礎年金」(日本韓國德國等)有些稱之為「保證年金」(如瑞典)，中間還可區分是針對「經濟弱勢」(需經資產調查確認資格)還是一般國民。我國因「社會救助法」已清楚定義「低收入戶」與「中低收入戶」，皆是經過資產調查才取得「資格」，能夠獲取政府的生活扶助或減免勞健保與教育支出等(in-cash)，以及非金錢式的福利服務(in-kind)，另外還有因身份別的津貼或補助(見第三節)。以上本研究統稱廣義的社會救助，在我國相對完備，因本身非「保險」性質，本研究歸類為保障體系中的「第零層」。

本研究所建議第一層的設計，較類似日本的作法，將來宜擴大「國民年金」範圍不分職業均納入第一層的基本保障。若以 25 歲開始納入至 65 歲，繳滿 40 年保費，即能領取完整年金，本研究主張完整年金不低於貧窮線水準，相當於社會平均薪資 25%的替代率，並且可一直領取到終老。以我國國情觀之，政府角色仍會吃重，第一層仍是以 DB 制為宜，除了國民所繳的保費，政府的撥補是重要財源。

第二層通常為職業退休年金，和個人所得有關。這部分雖然有許多國家改為個人帳戶，以強制型確定提撥(DC制)實施，在我國或許可以採折衷制。首先，將退休年齡逐步延長到65歲，反應人口高齡化趨勢，其爭議較小，惟需注意適合的工作性質，以及職場上的高齡歧視，與機會排擠。其次，第二層改革的核心，也是最困難處，應該是提撥率與給付率。

為達到基金平衡(30年)所需提撥率，我國年金保險方面，勞保需達27%，公教更需達40%以上；此等提撥率短期間不可能實施，長期觀之，似乎也很難推動。由於不少OECD國家在年金保險提撥率較我國高出許多(如日本最高18.3%，瑞典18.5%，德國最高22%)，我國即便在目前政府改革方案中，也只能提出最高18%。提高保險費率有助於基金平衡，但仍無法在PAYG的情形下阻擋高齡化所帶來退休人口的持續增加與年金領取。

因此，在年金給付方面，許多國家即設有常態調整機制，調整參數可包括人口結構、物價、薪資、平均餘命、經濟成長等要素；若還無法支應，如瑞典NDC還可以有啟動非常態的調整機制(見本章第四節)。NDC制係結合了隨收隨付式的DB制與個人帳戶式的DC制兩種制度的特性所建構出的新模式，一方面擷取DB制具有連帶責任與再分配功能，也能具有DC制個人化所強調的公平性財務機制，維持費率的穩定與抑制給付遞增的預防效果(見柯木興、林建成2006:117-119)。雖然NDC需要一些配套措施，也未必能解決財務問題，本研究仍參考其精神，將個人責任，社會互助，融入年金制度中，提出「當代結算制」。「當代結算制」真正的結算部分，在退休後一定年限領完「成本」(類似DC制個人帳戶)，之後則採累退方式領取，這部分則由政府與雇主共同成立的基金或來自稅收的撥補支付。「當代結算制」的設計可多元化，例如，若對餘命較有信心可存活較久，可選擇退休前期年金減額領取，差額可移轉至退休後期。

我國未來若以18%至20%來設定提撥率上限，離基金平衡甚遠，那麼給付率也必須同時調降，才有辦法維持。然而給付率並非一個可直接比較的指標，因為計算根據不僅各國定義不同，不同類別的年金制度也不同。基於此，採取薪資替代率來衡量，在國際間進行比較也相對容易些；從被保險人立場，也比較清楚所領取給付的水準。根據第三節的整理，OECD國家以50%至60%替代率為多。我國目前相對偏高，若按照本研究所建議的改革，第一層與

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

第二層合計給付，也落在 60%左右，應屬於較合理範圍。其中第二層的職業年金，可設定「結算期」領取年金的替代率(建議在個人終身平均薪資的 35%至 40%的替代率)，之後調降(例如每十年 10%替代率)。至於第三層，則建議為自願提撥，採 DC 制，或個人可以自行購買商業年金保險，或個人儲蓄。

第三章 薪資與所得分配政策

近幾年受到薪資成長趨緩的影響，引發國內各界對低薪與所得分配是否惡化的關注，而行政院也成立改善所得分配專案小組，訂定推動多項政策措施。本章將先就這二項議題進行背景分析，接著檢視政府相關政策措施之內容，並選擇適當的政策分析指標，最後將蒐集整理其他國家解決低薪問題與改善所得分配之經驗，以供我國研擬相關政策之參考。

第一節 薪資議題分析

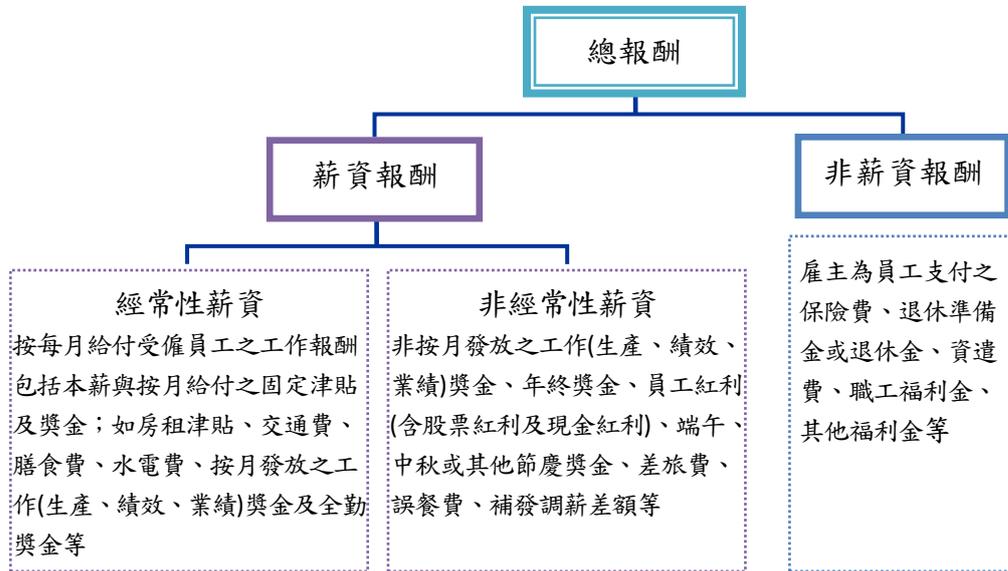
一、我國薪資變動趨勢之分析

薪資係指勞動者的工作報酬，依照行政院主計總處的定義¹⁷，受僱員工每人月平均薪資包括經常性薪資(係指每月給付受僱員工之工作報酬，包括本薪與按月給付之固定津貼及獎金；如房租津貼、交通費、膳食費、水電費、按月發放之工作(生產、績效、業績)獎金及全勤獎金等)、加班費(係指因延長工作時間所給付之報酬)及其他非經常性薪資(係指非按月發放之工作(生產、績效、業績)獎金、年終獎金、員工紅利(含股票紅利及現金紅利)、端午、中秋或其他節慶獎金、差旅費、誤餐費、補發調薪差額等)(見圖 3.1)。本章以下有關薪資之討論，除非有特別註明，否則皆同時涵蓋經常性薪資與非經常性薪資。

(一)整體薪資變動趨勢

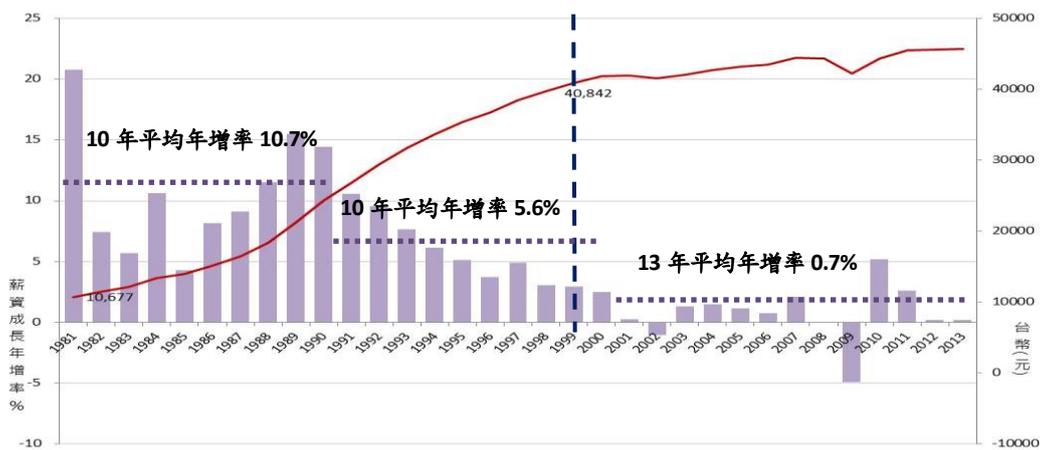
如圖 3.2 所示，1981 至 1990 年，我國工業及服務業受僱員工每月平均名目薪資之平均年增率為 10.7%。到了 1990 年代，薪資水準增幅明顯變小，平均年增率降為 5.6%。2000 年以後，國內薪資成長更趨於停滯狀態，平均年增率僅剩 0.7%。若以實質薪資來看，2000 年以後的平均年增率更呈現負值，為-0.34%(見圖 3.3)，顯示在這段期間，名目薪資增幅不及消費者物價增幅，亦即勞工薪資之實質購買力是下降的。

¹⁷引自行政院主計總處薪資及生產力統計簡介中之重要名詞定義，網址：
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=9648&ctNode=3251&mp=1>。



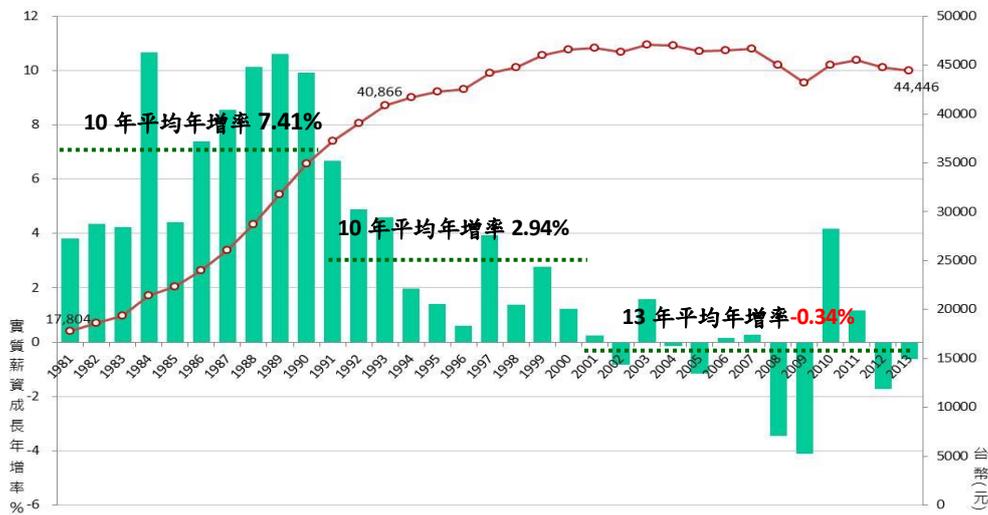
資料來源：引自行政院主計總處(2015)。

圖 3.1 薪資定義說明



資料來源：行政院主計總處(歷年)

圖 3.2 工業及服務業受僱員工每月平均名目薪資之變動情形



資料來源:行政院主計總處(歷年)

圖 3.3 工業及服務業受僱員工每月平均實質薪資之變動情形

(二)行業別薪資變動趨勢之差異

薪資成長停滯現象雖普遍存在，但不同行業與職類之間仍有所差異。如表 3.1 所示。從工業部門來看，2014 年工業部門每人每月平均實質薪資為 43,645 元，相較於 2001 年的 43,426 元，工業部門的實質薪資增加幅度僅約為 0.50%。另外各工業部門中各細部產業平均實質薪資皆超過 40,000 元，其中又以電力及燃氣供應業之平均實質薪資最高(98,546 元)，而以營造業平均實質薪資最低(41,796 元)。

一般而言，我國電力及燃氣供應業中，大多以政府僱用為主，因為從事電力及燃氣供應業的勞工多為政府機關僱用者，造成其實質薪資高於工業部門中的其他行業者；另外根據勞動部「職類別薪資調查」的資料來看，營造業之職業結構中，以相對較低技能者的占比較高(2014 年營造業中屬技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員與基層技術工者占全體勞工 69.39%)，而因為低技能者的薪資相對較低，也造成營造業的實質薪資偏低。

就服務業部門而言，2014 年服務部門每人每月平均實質薪資為 46,951 元，相較於 2001 年的 49,898 元減少幅度達 5.91%。對比於工業部門，整體

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

服務業部門近十餘年來的實質薪資不但未曾提高，甚至有衰退的趨勢，若根據勞動部「職類別薪資調查」，其產業內之職業結構來看，屬低階服務業(包括服務及銷售工作人員、技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員與基層技術工及勞力工)的占比，由 2011 年的 31.69%，增加至 2014 年的 44.39%。顯示我國近年來服務業的轉型並未順利，高階服務業的占比減少，而低階服務業的占比增加，造成服務業的整體實質薪資水準日漸低落。而在服務業的細部產業部門中，以 2014 年為例，又以住宿及餐飲業、支援服務業、教育服務業的平均實質薪資較低；而以資訊及通訊傳播業、金融及保險業與醫療保健服務業的實質薪資相對較高。形成這樣的薪資結構亦與其行業中的職業別結果有密切的關聯性。

除此之外，觀察 2001-2014 年產業部門實質薪資的平均變動率，整體平均而言為-0.18%，顯示近十餘年間工業及服務業的薪資並無成長，甚至有衰退的狀況，其中又以服務業部門衰退的情況更甚於工業部門。其中服務業部門中又以支援服務業、不動產業、運輸及倉儲業與資訊及通訊傳播業之年平均每月實質薪資下降幅度較大。(見表 3.2)

表 3.1 各業受僱員工每人每月平均實質薪資

單位：新臺幣元，%

項目別	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2001-14 年平均變 動率
工業及服務業	46,716	46,330	47,058	46,989	46,447	46,521	46,650	45,038	43,193	44,989	45,508	44,726	44,446	45,494	-0.18
工業部門	43,426	43,324	44,581	44,964	45,101	45,472	45,509	43,890	40,964	43,361	43,746	43,178	42,901	43,645	0.08
服務業部門	49,898	49,202	49,394	48,868	47,655	47,443	47,635	46,012	44,975	46,304	46,933	45,963	45,670	46,951	-0.45
礦業及土石採取業	49,064	49,982	53,384	50,982	51,303	57,065	53,540	52,109	50,633	53,297	53,978	51,752	53,408	52,495	0.64
製造業	42,766	42,877	44,243	44,762	45,047	45,350	45,374	43,773	40,062	42,901	43,316	42,862	42,660	43,481	0.19
電力及燃氣供應業	108,438	104,268	106,490	104,068	98,132	104,012	103,530	90,785	98,592	97,894	95,382	91,111	86,503	90,432	-1.24
用水供應及污染整治業	51,216	48,993	49,171	47,209	51,277	50,547	46,657	45,194	45,097	45,746	45,828	42,853	42,941	43,103	-1.24
營造業	42,024	41,102	41,631	41,744	41,380	41,900	42,360	41,370	41,849	42,189	42,716	41,875	41,405	41,599	-0.07
批發及零售業	44,283	43,677	44,311	43,839	42,558	42,127	41,470	40,560	41,041	42,359	42,562	41,030	41,147	42,726	-0.25
運輸及倉儲業	53,459	51,884	51,386	51,615	52,209	51,709	51,576	50,289	48,981	49,596	50,186	49,246	48,480	48,118	-0.80
住宿及餐飲業	28,917	28,656	27,913	27,318	27,035	26,701	26,772	27,103	27,755	28,183	29,715	29,537	29,690	30,535	0.44
資訊及通訊傳播業	69,138	66,085	67,448	65,416	66,058	65,398	66,972	64,742	63,371	65,178	66,291	65,739	63,797	63,784	-0.59
金融及保險業	69,758	73,297	72,318	73,402	70,074	73,870	79,685	72,610	69,347	75,296	76,951	76,512	75,794	79,919	1.18
不動產業	47,069	45,622	45,230	43,797	41,777	40,985	39,784	40,934	39,607	41,600	41,958	38,838	39,223	41,275	-0.94
專業、科學及技術服務業	54,806	50,950	53,059	54,289	54,768	55,349	55,973	55,367	51,181	53,747	55,322	55,410	54,027	55,222	0.13
支援服務業	39,611	38,604	36,773	36,009	35,315	34,897	34,812	33,476	32,335	32,777	33,009	32,998	32,947	33,576	-1.24
教育服務業	-	-	-	-	-	-	-	-	22,729	22,778	22,416	22,338	22,311	23,299	0.52
醫療保健服務業	60,659	60,064	62,313	60,928	59,840	59,295	59,492	59,013	59,243	58,719	59,900	59,122	58,312	58,959	-0.21
藝術、娛樂及休閒服務業	31,550	31,111	30,950	32,657	32,176	33,486	33,012	32,413	31,991	33,151	33,236	34,787	35,110	34,461	0.72
其他服務業	33,319	32,615	32,383	32,391	32,699	32,310	31,447	29,757	30,451	31,270	32,526	32,108	32,425	33,746	0.13

註：1. 為配合 2006 年工商及服務業普查行業範圍擴增情形，行政院主計總處受僱員工薪資調查自 2009 年 1 月起涵蓋「教育服務業(僅含其他教育及教育輔助服務業)」。

2. 表中統計結果自 2014 年 1 月起援例參照「100 年工商及服務業普查統計結果」及「中華民國行業標準分類第 9 次修訂版」校正歷年時間數列資料

3. 實質薪資=名目薪資/物價水準，物價水準以 2011 年為基期計算。

4. 變動率以 2001 年計算基期，然「教育服務業」自 2009 年新增，其變動率以 2009 年為計算基期。

資料來源：行政院主計總處「薪資與生產力」統計資料庫，<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/EarningAndProductivity/QueryPages/More.aspx>。

表 3.2 各業受僱員工每人每月平均實質薪資年增率

單位：%

項目別	工業及服務業	工業部門	礦業及土石採取業	製造業	電力及燃氣供應業	用水供應及污染整治業	營造業	服務業部門	批發及零售業	運輸及倉儲業
1981	3.81	3.88	9.81	2.25	10.21	2.00	11.38	2.98	6.50	3.12
1982	4.37	5.53	0.08	6.28	4.51	9.64	3.01	2.05	-0.83	6.78
1983	4.23	5.22	-3.80	4.93	3.74	2.58	9.90	2.70	2.87	0.64
1984	10.65	9.21	6.45	9.30	17.68	3.38	11.07	13.43	17.92	6.66
1985	4.43	4.60	3.65	4.50	13.92	6.85	4.71	4.14	0.12	9.02
1986	7.40	8.02	4.54	9.37	-0.71	9.12	1.16	6.62	8.78	4.98
1987	8.55	8.67	3.43	9.26	3.75	2.04	6.15	8.13	8.36	4.72
1988	10.13	9.64	9.23	9.39	12.62	29.67	10.02	10.06	9.23	8.31
1989	10.59	10.38	5.11	9.54	18.30	6.57	14.80	9.82	5.82	10.94
1990	9.91	9.37	17.44	8.80	6.98	17.84	10.76	9.64	12.81	8.39
1991	6.68	7.89	4.33	7.10	18.73	2.20	10.07	4.77	3.32	9.39
1992	4.87	5.45	6.63	5.57	-0.11	-0.75	4.66	3.70	1.95	3.33
1993	4.59	4.46	-0.01	3.93	3.45	6.25	6.00	4.32	5.41	4.65
1994	1.98	1.79	-0.98	2.48	2.62	7.78	-1.82	1.92	0.91	1.43
1995	1.42	1.33	1.44	1.93	0.10	-0.98	-1.01	0.90	2.66	3.16
1996	0.60	0.66	1.70	1.02	7.82	-2.41	-1.51	0.38	-0.85	1.27
1997	3.94	3.34	2.26	3.70	-0.30	1.57	2.46	4.44	3.37	3.29
1998	1.37	1.21	2.26	1.20	7.82	1.82	0.62	1.39	1.82	1.47
1999	2.77	2.98	3.19	3.41	3.31	7.06	0.32	2.49	2.48	2.09
2000	1.23	1.58	2.66	1.84	-0.65	-2.09	0.91	0.85	0.92	0.69
2001	0.24	-1.25	2.33	-1.29	6.09	3.75	-2.96	1.38	0.59	4.50
2002	-0.83	-0.23	1.87	0.26	-3.85	-4.34	-2.19	-1.39	-1.37	-2.95
2003	1.57	2.90	6.81	3.19	2.13	0.36	1.29	0.39	1.45	-0.96
2004	-0.15	0.86	-4.50	1.17	-2.27	-3.99	0.27	-1.06	-1.07	0.45
2005	-1.15	0.30	0.63	0.64	-5.70	8.62	-0.87	-2.48	-2.92	1.15
2006	0.16	0.82	11.23	0.67	5.99	-1.43	1.26	-0.44	-1.01	-0.96
2007	0.28	0.08	-6.18	0.05	-0.46	-7.69	1.10	0.40	-1.56	-0.26
2008	-3.46	-3.56	-2.67	-3.53	-12.31	-3.14	-2.34	-3.41	-2.19	-2.50
2009	-4.10	-6.67	-2.83	-8.48	8.60	-0.21	1.16	-2.25	1.19	-2.60
2010	4.16	5.85	5.26	7.08	-0.71	1.44	0.81	2.95	3.21	1.26
2011	1.15	0.89	1.28	0.97	-2.57	0.18	1.25	1.36	0.48	1.19
2012	-1.72	-1.30	-4.12	-1.05	-4.48	-6.49	-1.97	-2.07	-3.60	-1.87
2013	-0.63	-0.64	3.20	-0.47	-5.06	0.21	-1.12	-0.64	0.28	-1.56

資料來源：行政院主計總處「薪資與生產力」統計資料庫，<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/EarningAndProductivity/QueryPages/More.aspx>。

表 3.2 各業受僱員工每人每月平均實質薪資年增率(續)

單位：%

項目別	住宿及餐飲業	資訊及通訊傳播業	金融及保險業	不動產業	專業、科學及技術服務業	支援服務業	教育服務業	醫療保健服務業	藝術、娛樂及休閒服務業	其他服務業
1981	-0.67	0.35	6.48	-10.37	-1.71	-5.33		-2.01	4.95	-12.48
1982	-0.25	-1.71	7.15	6.73	9.09	11.68		-10.52	-13.42	8.43
1983	7.27	-0.31	-2.05	4.51	9.54	-4.48		4.25	8.88	2.64
1984	12.02	10.72	12.43	1.65	10.66	7.47		18.20	4.15	4.16
1985	0.04	13.27	8.27	4.61	4.24	6.14		5.56	-1.80	1.30
1986	-1.56	12.44	4.95	-5.26	2.21	9.60		8.12	7.13	-0.95
1987	5.39	5.91	13.61	7.23	10.68	1.60		6.29	8.49	10.43
1988	7.51	10.17	13.90	7.60	10.27	4.25		10.49	10.00	10.53
1989	6.41	13.23	16.15	12.15	9.08	5.23		5.22	17.14	10.01
1990	9.97	8.72	-4.42	7.50	14.77	14.13		11.36	6.34	10.14
1991	6.51	8.84	1.37	11.36	4.40	1.86		7.13	-1.62	6.38
1992	2.24	2.49	8.21	-2.57	7.63	3.83		5.50	7.42	10.39
1993	1.09	6.44	4.79	3.20	4.36	4.99		1.24	0.28	0.15
1994	3.28	2.85	8.40	-4.72	-3.93	0.33		2.41	0.65	0.64
1995	5.66	0.93	-6.62	-6.84	1.25	9.46		1.31	-3.61	4.25
1996	-3.50	-0.82	0.97	-3.39	-1.86	-0.86		4.41	3.22	-0.01
1997	5.04	4.35	5.57	-0.35	5.27	4.24		4.81	4.84	3.26
1998	0.48	2.67	-3.37	0.89	2.61	-3.27		1.54	3.72	7.84
1999	4.31	-0.43	1.15	6.32	3.32	0.13		4.12	0.85	4.21
2000	2.47	1.18	-0.35	-2.82	-0.70	-0.22		3.37	2.74	0.40
2001	-0.33	-1.05	2.93	-3.29	-1.24	0.86		2.04	2.70	-4.49
2002	-0.90	-4.42	5.07	-3.07	-7.04	-2.54		-0.98	-1.39	-2.11
2003	-2.59	2.06	-1.34	-0.86	4.14	-4.75		3.75	-0.52	-0.71
2004	-2.13	-3.01	1.50	-3.17	2.32	-2.08		-2.22	5.51	0.03
2005	-1.04	0.98	-4.53	-4.61	0.88	-1.93		-1.79	-1.47	0.95
2006	-1.24	-1.00	5.42	-1.89	1.06	-1.18		-0.91	4.07	-1.19
2007	0.27	2.41	7.87	-2.93	1.13	-0.24		0.33	-1.42	-2.67
2008	1.24	-3.33	-8.88	2.89	-1.08	-3.84		-0.81	-1.81	-5.37
2009	2.41	-2.12	-4.49	-3.24	-7.56	-3.41		0.39	-1.30	2.33
2010	1.54	2.85	8.58	5.03	5.02	1.37	0.22	-0.88	3.63	2.69
2011	5.44	1.71	2.20	0.86	2.93	0.71	-1.59	2.01	0.26	4.02
2012	-0.60	-0.83	-0.57	-7.44	0.16	-0.03	-0.35	-1.30	4.67	-1.28
2013	0.52	-2.95	-0.94	0.99	-2.50	-0.15	-0.12	-1.37	0.93	0.98

資料來源：行政院主計總處「薪資與生產力」統計資料庫，<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/EarningAndProductivity/QueryPages/More.aspx>。

(三)職類別薪資變動趨勢之差異

在職業別差異部分，本研究主要是根據勞動部「職類別薪資調查」結果，檢視 2003 年至 2014 年間，國內各職業之間受僱員工薪資變化趨勢。由於 2003-2010 年採第五次職業標準分類，而 2011-2014 年則採第六次職業標準分類，因此本研究分兩個時間階段檢視各職類別之薪資變化。

各職業間受僱員工平均每人每月實質薪資情況如表 2-8 所示，由表 3.3 的結果可以發現 2003 年至 2010 年間，除「技術工及機械設備操作工」之每月實質薪資未衰退之外，其他職類別之每月實質薪資都呈現下降的趨勢，其中又以「服務工作人員及售貨員」之每月實質薪資由 28,340 元下降至 24,387 元，下降幅度高達 13.95%；為各職業中減幅最大者；其次是「技術員及助理專業人員」，每月平均實質薪資由 46,427 元下降至 41,724 元，下降幅度為 10.13%。

而在 2011 年至 2014 年間，整體薪資呈現成長的趨勢，包括「主管及監督人員」、「專業人員」、「技術員及助理專業人員」、「服務及銷售人員」與「基層技術工及勞力工」，每月實質薪資均出現成長的現象，其中又以「主管及監督人員」每月實質薪資成長幅度最高，由 66,870 元增加至 79,233 元，其成長幅度高達 16.73%。另外「事務支援人員」與「技藝、械設備操作及組裝人員」之每月實質薪資則呈現衰退的趨勢，其下降幅度分別為 2.23%與 3.35%。

若比較各職類別之平均年成長率，可以發現 2003 年至 2010 年間，各職類別之實質薪資多呈現衰退的趨勢，惟相對較高階的職類別，如「主管及監督人員」與「專業人員」，實質薪資衰退的幅度小於相對低階的職類，如「事務支援人員」、「服務工作人員及售貨員」與「非技術工及體力工」等。而在 2011 年至 2014 年間，相對高階的職類別，如「主管及監督人員」、「專業人員」與「技藝、械設備操作及組裝人員」與「基層技術工及勞力工」，實質薪資成長的幅度較少，甚至呈現衰退的現象。

表 3.3 各職業受僱員工平均每人每月實質薪資

單位：新臺幣元，%

項目別	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010
總計	43,685	44,159	43,113	43,099	43,394	40,882	42,161
主管及監督人員	71,094	72,335	68,434	69,441	69,632	66,400	68,168
專業人員	57,198	58,589	57,742	56,950	57,618	53,894	57,148
技術員及助理專業人員	46,427	48,190	45,553	45,261	46,883	41,391	41,724
事務工作人員	37,777	35,845	35,679	35,511	37,551	34,845	34,922
服務工作人員及售貨員	28,340	28,283	27,354	27,183	24,986	23,955	24,387
技術工及機械設備操作工	39,441	40,123	38,817	38,869	38,028	36,428	39,476
非技術工及體力工	29,875	31,013	31,195	31,442	29,721	27,074	28,350
項目別	2011	2012	2013	2014	平均年變動率		
					2003-2010	2011-2014	
總計	42,625	41,706	42,159	44,132	-0.50%	1.18%	
主管及監督人員	67,870	66,431	69,790	79,223	-0.59%	5.58%	
專業人員	55,074	54,081	56,864	58,059	-0.01%	1.81%	
技術員及助理專業人員	44,029	44,285	43,250	47,270	-1.45%	2.45%	
事務支援人員	37,500	36,476	35,529	36,664	-1.08%	-0.74%	
服務及銷售工作人員	25,608	25,663	25,576	26,943	-1.99%	1.74%	
技藝、機械設備操作及組裝人員	36,197	34,327	34,388	34,949	0.01%	-1.15%	
基層技術工及勞力工	26,283	25,706	25,483	26,641	-0.73%	0.45%	

註：1. 實質薪資=名目薪資/物價水準，物價水準以 2011 年為基期計算。

2. 變動率以 2003 年計算基期；2007 年因工商及服務業普查而停辦乙次。

3. 總薪資包括經常性薪資(含本薪、固定津貼、按月發放的獎金)及非經常性薪資(含加班費、紅利、非按月發放的獎金)。

4. 2003-2010 採第五次職業標準分類，2011-2014 則採第六次職業標準分類。

資料來源：勞動部「職類別薪資調查動態查詢」資料庫，<https://pswst.mol.gov.tw/psdn/>。

二、我國低薪的現象、原因與影響

(一)低薪現象

截至目前為止，我國尚未對「低薪」有明確的界定標準，而本研究將先藉由國際比較的方式，瞭解我國平均薪資水準是否有偏低現象。一般而言，各國薪資之比較方法有二種，一種是以美元計價，另一種則是以購買力平價指數(Purchasing Power Parity，簡稱 PPP)計算。表 3.4 所列是以美元計價之比較結果，我國工業及服務業受僱員工每月平均名目薪資雖高於中國大陸，但低於鄰近的韓國、新加坡、香港及日本，也低於美國、加拿大、德國及英國。然而，若以 PPP 計算，2014 年我國的薪資水準雖仍低於韓國、新加坡與加拿大，但高於香港、日本、美國與英國(見表 3.5)。易言之，雖然我國名目薪資低於香港、日本、美國與英國，但我國的相對物價水準更低於這些國家，故以 PPP 計算的薪資水準反而較高。國內學者認為此現象所反映我國薪資成長停滯與物價漲幅過低有關，亦即由於物價漲幅不足，企業必須藉由降低薪資成本來賺取利潤，而薪資無法成長又會影響民眾消費能力，物價也就更難上漲，形成低物價成長與低薪資成長的惡性循環(馬凱，2014)。

如前面所述，薪資成長趨緩程度在不同職類別之間有明顯差異，低階受僱者薪資增幅相對較少，若以平均薪資相對高低來分析低薪現象可能會有所失真。因此，各國對於低薪問題的研究大都先設定一個門檻，若勞工所賺取的薪資低於此門檻，就會被界定為「低薪工作者」。國內學者古允文、林宏陽等人(2015)便曾利用這種方法，針對如何建構我國低薪工作者社會安全網路機制，進行專案研究。該研究是以「平均每週經常性工時於 35 小時以上，且每月收入在中位數三分之二以下的受僱者」為門檻，而根據行政院主計總處 2013 年人力運用調查原始資料所算出來的金額為 20,770 元。依此門檻，該研究計算發現女性、中高齡與青少年、低教育程度者、以及非典型工作者淪為低薪工作者的機率較高。此外，從事農林漁牧業、住宿餐飲業與支援服務業也較容易成為低薪工作者。

表 3.4 工業及服務業員工每月名目薪資(折合美元)

單位：美元／月、%

年別	中華民國		韓國		新加坡		香港		日本	
		年增率		年增率		年增率		年增率		年增率
2004	1,277.01	4.48	1,968.82	10.28	1,969.59	6.80	1,347.39	-2.92	3,075.84	4.30
2005	1,341.71	5.07	2,347.80	19.25	2,069.21	5.06	1,354.19	0.50	3,038.61	-1.21
2006	1,336.80	-0.37	2,662.22	13.39	2,236.77	8.10	1,410.43	4.15	2,887.16	-4.98
2007	1,351.69	1.11	2,887.34	8.46	2,503.48	11.92	1,457.30	3.32	2,805.11	-2.84
2008	1,407.73	4.15	2,331.07	...	2,810.80	12.28	1,460.80	0.24	3,205.33	14.27
2009	1,276.33	-9.33	2,064.58	-11.43	2,662.08	-5.29	1,432.77	-1.92	3,369.61	5.12
2010	1,401.89	9.84	2,435.94	17.99	2,998.90	12.65	1,490.25	4.01	3,614.96	7.28
2011	1,544.54	10.18	2,565.88	5.33	3,445.77	14.90	1,630.24	9.39	3,969.48	9.81
2012	1,539.44	-0.33	2,659.16	3.64	3,547.32	2.95	1,709.29	4.85	3,936.90	-0.82
2013	1,533.90	-0.36	2,841.47	6.86	3,693.76	4.13	1,780.20	4.15	3,217.91	-18.26
2014	1,557.57	1.54	3,029.55	6.62	3,730.71	1.00	1,836.48	3.16	2,988.04	-7.14

年別	美國(1)		加拿大(2)		德國(3)		英國(2)		中國大陸	
		年增率		年增率		年增率		年增率		年增率
2004	2,291.26	2.08	2,359.95	10.58	2,943.78	12.30	2,950.88	16.95	160.29	13.97
2005	2,361.04	3.05	2,634.15	11.62	2,988.99	1.54	3,066.62	3.92	185.09	15.47
2006	2,460.58	4.22	2,886.07	...	2,975.50	-0.45	3,249.73	5.97	217.97	17.77
2007	2,551.45	3.69	3,179.82	10.18	3,743.35	...	3,705.98	14.04	270.80	24.23
2008	2,630.99	3.12	3,291.51	3.51	4,267.64	14.01	3,554.88	-4.08	346.56	27.98
2009	2,669.29	1.46	3,118.89	-5.24	...	...	2,995.00	-15.75	393.33	13.49
2010	2,757.17	3.29	3,584.99	14.94	4,194.44	...	3,030.51	1.19	449.75	14.34
2011	2,830.46	2.66	3,824.78	6.69	4,532.55	8.06	3,219.09	6.22	539.08	19.86
2012	2,882.70	1.85	3,882.96	1.52	4,282.03	-5.53	3,225.86	0.21	617.43	14.53
2013	2,939.65	1.98	3,834.62	-1.24	4,447.28	3.86	3,220.74	-0.16	692.45	12.15
2014	3,009.75	2.38	3,664.22	-4.44	...	...	3,435.56	6.67	...	...

資料來源：勞動部統計處。(歷年)

附註：(1)美國為時薪×週工時×52 / 12。(2)加拿大和英國為(週薪×52 / 12)÷(對美元平均匯率)。(3)德國為(時薪×週工時×52 / 12)÷(對美元平均匯率)。

表 3.5 工業及服務業員工每月名目薪資 (以 PPP 計算)

單位：元／月、%

年別	中華民國		韓國		新加坡		香港		日本	
	年增率		年增率		年增率		年增率		年增率	
2004	2,126.91	4.52	2,626.96	5.75	3,658.24	2.13	1,784.61	3.49	2,437.89	1.38
2005	2,349.94	6.00	2,861.72	8.94	3,818.18	4.37	1,851.62	3.75	2,564.47	5.19
2006	2,466.01	4.94	3,122.70	9.12	3,993.26	4.59	1,995.99	7.80	2,680.17	4.51
2007	2,595.26	5.24	3,304.80	5.83	4,110.02	2.92	2,061.47	3.28	2,732.16	1.94
2008	2,715.24	4.62	3,133.36	...	4,483.65	9.09	2,076.49	0.73	2,829.88	3.58
2009	2,597.73	-4.33	3,129.18	-0.13	4,250.27	-5.21	2,050.68	-1.24	2,727.24	-3.63
2010	2,808.42	8.11	3,279.90	4.82	4,548.39	7.01	2,158.06	5.24	2,839.79	4.13
2011	3,011.38	7.23	3,327.39	1.45	4,864.20	6.94	2,323.28	7.66	2,948.16	3.82
2012	3,054.33	1.43	3,531.26	6.13	5,003.39	2.86	2,386.68	2.73	3,003.82	1.89
2013	3,062.85	0.28	3,696.26	4.67	5,300.46	5.94	2,480.20	3.92	3,064.66	2.03
2014	3,160.50	3.19	3,804.30	2.92	5,483.76	3.46	2,520.40	1.62	3,082.59	0.59

年別	美國(1)		加拿大(2)		德國(3)		英國(2)		中國大陸	
	年增率		年增率		年增率		年增率		年增率	
2004	2,291.26	2.08	2,516.64	2.18	2,815.72	3.29	2,390.08	4.20	463.22	9.43
2005	2,361.04	3.05	2,616.45	3.97	2,931.10	4.10	2,510.56	5.04	522.45	12.79
2006	2,460.58	4.22	2,692.40	...	2,979.77	1.66	2,636.27	5.01	585.19	12.01
2007	2,551.45	3.69	2,794.96	3.81	3,470.87	...	2,763.31	4.82	679.22	16.07
2008	2,630.99	3.12	2,818.65	0.85	3,730.33	7.48	2,837.63	2.69	749.04	10.28
2009	2,669.29	1.46	2,946.45	4.53	...	...	2,795.03	-1.50	833.1	11.23
2010	2,757.17	3.29	3,009.99	2.16	4,029.01	...	2,808.16	0.47	913.57	9.65
2011	2,830.46	2.66	3,044.84	1.16	4,185.61	3.89	2,875.96	2.41	993.51	8.75
2012	2,882.70	1.85	3,131.40	2.84	4,300.23	2.74	2,919.44	1.51	1,088.66	9.58
2013	2,939.65	1.98	3,189.73	1.86	4,305.28	0.12	2,945.18	0.88	1,182.86	8.65
2014	3,009.75	2.38	3,263.29	2.31	...	...	2,974.92	1.01	...	...

資料來源：同表 3.3，PPP conversion rate—IMF, World Economic Outlook Database, April 2015。 <http://www.imf.org/external/index.htm>。

附註：(1)美國為時薪×週工時×52 / 12。(2)加拿大和英國為(週薪×52 / 12)÷(PPP conversion rate)。(3)德國為(時薪×週工時×52 / 12)÷(PPP conversion rate)。

(二)造成低薪的原因

針對我國薪資成長停滯議題，賴偉文與辛炳隆(2015)曾歸納整理國內既有文獻，並利用相關次級資料進行研究。根據其研究結果，造成我國低薪的主要原因如下：

1. 過度資本深化

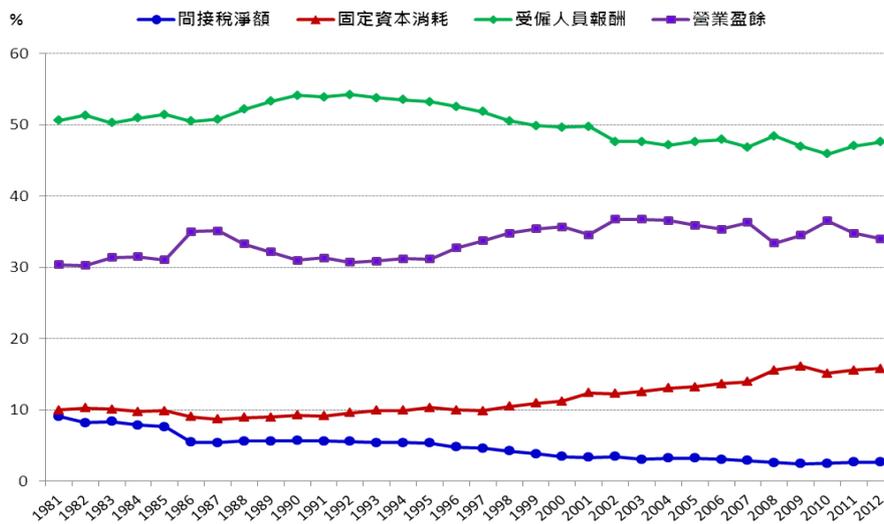
1980 年代初期，國內生產條件及比較利益轉變，政府以資訊電子及機械工業為策略性工業，促使我國產業結構由勞力密集產業漸朝向資本密集產業發展，故電子科技產業成為接續傳統產業的發展主力。由於我國電子科技產業多以代工為主要生產模式，而一般從事製造加工的代工角色，資本建置龐大但附加價值創造能力有限，在市場成熟的情況下，面對研發(提高授權費用或提高關鍵零組件價格)及市場(被壓低代工價格)兩端力量的擠壓，致使產值與獲利(財務利潤)出現背離的情形，資訊電子產業之毛利漸減；加上政策的引導及資源分配的過度傾斜，更加速製造業廠商大量投資並加速折舊，進而可能產生過度資本化的情形；而過度資本化不僅排擠受僱人員薪資上漲，亦會造成國內資本生產力嚴重偏低的情形。根據主計總處的資料，過去十數年來，我國勞動報酬佔 GDP 的比例呈現下降趨勢，反觀固定資本消耗佔 GDP 的比例則明顯上升。(見圖 3.4)當固定資本消耗占比上升，反映資本生產力增加幅度不及固定資本消耗(折舊)幅度，亦即有過度資本化之現象。產業過度資本化將造成資本生產力下降，資本折舊大幅增加，可能是造成經濟成果無法適度分配給勞工的重要因素之一。尤其是自 2006 年起製造業資本深化年成長率明顯高於整體產業，其中又以資訊電子工業最為顯著，而其受僱人員報酬份額降幅相對來得明顯。

2. 人力資源管理二元化

人力資源管理二元化為企業人力運用的趨勢，越來越多企業將公司員工分為「核心」與「非核心」兩類員工。其中，非核心人力由於受到工作內容標準化與規格化影響，其工作內容可替代性高，員工生產力不易隨年資之增加而提高，薪資不僅相對偏低且不易有調漲的空間。(見圖 3.5)尤其近幾年來，企業傾向以派遣人力取代非核心員工，更使非核心人力

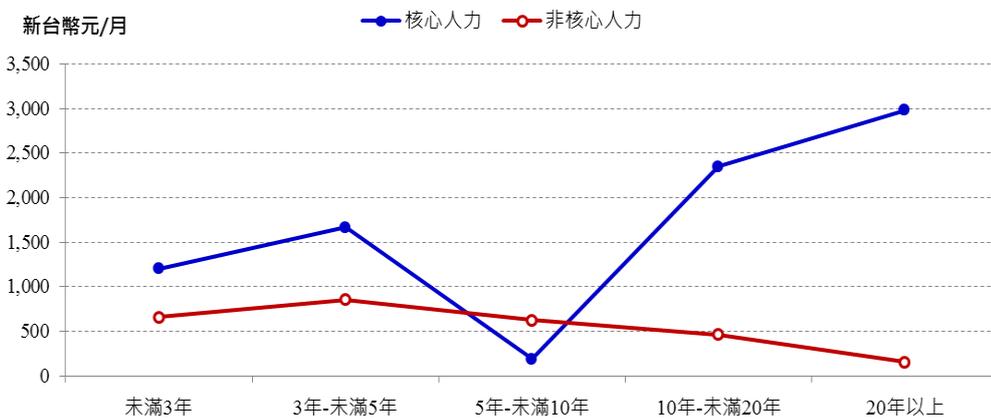
社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

的低薪問題更加惡化，如此不僅造成整體薪資成長停滯，也導致就業市場中高低階人員薪資差距有逐漸擴大的態勢。



註：2011、2012 年為修正數。
資料來源：賴偉文、辛炳隆(2015)

圖 3.4 歷年國內生產毛額分配結構變化趨勢(工業及服務業)



資料來源：辛炳隆、林嘉慧(2014)

圖 3.5 受私人僱用者薪資變動金額與年資間之關係

3. 產業結構改變

1990 年代中期起，我國傳統產業外移，代之而起的科技業勞力密集度低，且大多採人力資源管理二元化，故其產業發展對多數基層勞工薪資的提升助益不大。再加上此時國內低附加價值的服務業興起，吸納許多勞力，而這些服務業因附加價值與勞動生產力都低，故只能支付員工較低薪資。

4. 全球化的影響

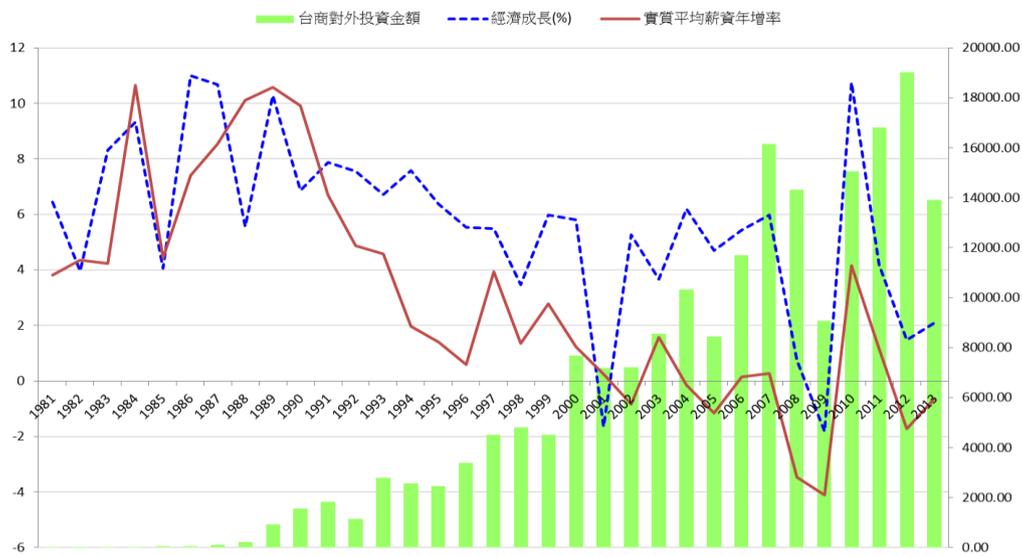
近年來臺灣受到進出口結構改變，再加上產業外移益趨擴大的影響，全球化對國內勞動市場所造成的負面衝擊開始出現，而隨著臺商在海外投資的大幅增加，三角貿易型態日益普遍。由於台商海外生產的產值雖計入國內 GDP，但其生產活動並未在國內發生，對國內勞動需求與薪資並無助益，造成國內薪資成長與經濟成長之間的差距日趨擴大。如圖 3.6 所示，1980 年代藉由出口勞力密集產業興起與外人來臺投資，不僅促使臺灣經濟快速發展，也創造大量就業機會，同時也帶動工資成長。然而，自 1990 年代起，當臺商對外投資亦呈快速成長之際，國內平均實質薪資成長率反而開始下滑，而平均實質薪資成長率與經濟成長亦呈現脫勾的情勢，薪資成長幅度低於經濟成長幅度，且差距幅度逐漸擴大。

5. 研發與教育訓練投入

教育訓練及研發的投入有助於高階勞工勞動生產力的提升，有利於薪資成長，但在實證上，對於低階勞工卻無明顯的助益，甚至可能發生企業為控制成本，將提高研發與教育訓練所增加的支出透過壓低其他人事成本來因應，進而抑制了低階勞工的薪資成長，如此更可能造成薪資差異的擴大。

6. 大學教育普及

大學教育的高度擴張，若勞動需求不變，高學歷勞動供給的增加將造成其薪資水準的下降。甚至一旦大學教育的擴張，所培育出來的高教育程度的勞工，其職能不符合產業需求，將更進一步惡化高教育程度之就業者的薪資水準。



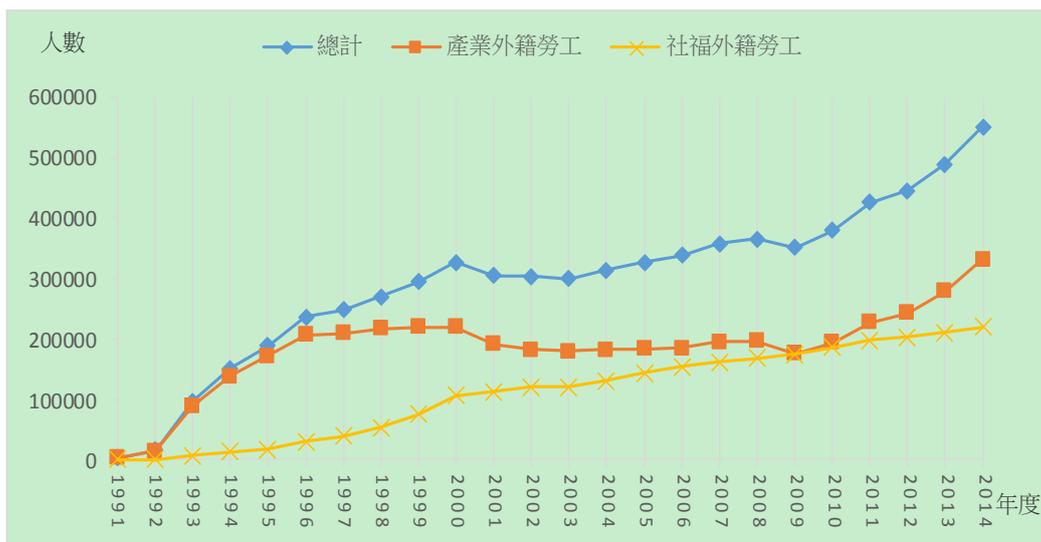
資料來源：賴偉文、辛炳隆(2015)

圖 3.6 經濟成長率、實質平均薪資與對外投資金額之變動情形

7. 外籍勞工僱用

如圖 3.7 所示，我國外籍勞工人數由 1991 年至 2014 年大致呈現逐年成長之趨勢。截至 2014 年底，國內外勞人數總計為 55.16 萬人，其中產業外勞人數 33.16 萬人，占比約 60.11%；社福外勞 22 萬人，占比 39.89%。與 2013 年底比較，整體外籍勞工人數增加 12.8%，其增加人數為產業外籍勞工占 84.3%，社福外籍勞工占 15.7%。企業對外籍勞工的僱用亦可能影響勞工的薪資水準，但對於不同類型的勞工則有不同的影響。外勞使用密集度愈大的行業，因為引進外勞造成生產力提高的規模效果，對技術性勞工(如服務工作人員及售貨員、事務工作人員、技術員、助理專業人員、專業人員等)具有提升薪資的效果，但對於非技術勞工(如參與機械設備操作工及體力工、技術工等)，則因為引進外勞對本國基層職類別的工作機會存在替代效果，導致非技術勞工的薪資水準降低。

雖然如此，但造成我國勞工低薪與薪資成長停滯原因錯綜複雜，引進外勞只是多項原因之一，而上述賴偉文與辛炳隆的實證結果亦發現其影響效果不大。又我國係基於教育普及與國人就業習慣改變，配合產業發展，基於補充性原則，始開放引進外籍勞工從事國人較不願從事之基層體力工作；且外籍勞工歷年來對我國重大公共建設及產業均有貢獻，適當運用外籍勞動力亦有助經濟成長。再者，為兼顧本國勞工權益，依現行規定，雇主申請聘僱外籍勞工前，依所申請從事之工作類別不同，應先以合理招募薪資招募本勞，如招募的本國勞工人數無法填補人力缺口，始可就不足額核予外籍勞工，且外籍勞工人數係依本國勞工人數按比例計算且訂有上限，以避免影響整體薪資條件。



資料來源：賴偉文、辛炳隆(2015)

圖 3.7 1991~2014 年在台基層外勞人數

8. 勞資關係弱化

在勞資關係方面，雖然工會對於薪資水準具有其影響力，但在我國工會這個協商主體的式微情勢之下，團體協約僅是對於目前有協商實力的少數工會有所幫助。而企業工會的效力不彰，連帶影響臺灣薪資水準的低

潮，造成民眾加入工會意願不高，進而反映在企業及產業勞工工會組織率的下降。

除上列原因之外，本研究認為 2000 年以來，美國網路泡沫化、雷曼兄弟公司破產事件、歐債危機、以及接續而來的金融風暴，引發一波又一波的全球經濟不景氣，也是造成 2000 年以後我國薪資成長停滯的重要因素。因為薪資有向下調整僵固性，一旦調升之後便成為企業長期性支出，故大多數企業只有在長期景氣看好的情況下才願意調升員工薪資。因此，縱使 2000 年以來我國經濟曾有幾次短暫性的景氣好轉，企業寧可選擇以加發獎金的方式來犒賞員工，也不願意調升薪資。

法定勞動成本增加則是造成薪資成長停滯的另一重要因素。自 2000 年以來，政府陸續修法縮減法定正常工時、實施勞退新制、配合勞保年金化提高勞保費率、以及提高健保投保薪資上限等。這些措施雖能保障勞工權益，提升勞工福祉，但所增加的費用都被企業視為人事成本的一環，因此，大多數企業為控制人事成本，便透過不調薪，甚至變相減薪的方式，將這些新增成本轉嫁給員工。如表 3.6 所示，2000 年包含法定勞動成本在內的非薪資報酬佔總報酬的比例為 11.8%，到了 2014 年已經增加為 13.9%，其中又以員工保險費、退休準備金或退休金的占比增加最為明顯。若以各類薪酬絕對金額之變動趨勢來衡量，更可以看出我國受僱員工薪酬結構之明顯改變。根據行政院主計總處的資料，我國受僱員工平均每人每月總報酬由 2002 年 46,779 元增加為 2014 年 54,927 元，增幅 17.4%；同期間平均每人每月非薪資報酬則由 5,328 元增加為 7,627 元，增幅高達 43.1%。

(三)低薪的影響

除釐清造成低薪的原因之外，上述賴偉文與辛炳隆(2015)的研究也指出當勞工的薪資長期處於低迷水準時，會對台灣勞動市場產生下列問題：

1. 人才外流

從勞動市場的理論來看，長期低迷的薪資水準，可能因為薪資不具備競爭力，導致人才外移的現象。對廠商而言，相對上較不易從勞動市場中聘用到合適的人才。與其他國家相比，我國勞工之名目薪資、名目薪資不具備

競爭力。而許多調查結果亦顯示在新興亞太國家中，臺灣是人才外流最為嚴重的國家。

2. 產業競爭力下降

勞動市場長期的低薪現象，若廠商一味追求降低勞動成本，可能造成廠商忽略產業創新所帶來的附加價值，因而導致產業競爭力的下降。對企業而言，創新研發才是提升企業競爭力的重要驅動元素，若國內企業長期以低廉的勞工成本暫時性持續產業競爭力，而忽視研發的根本重要性，將導致日後產業競爭力無法提升。

3. 勞動參與意願低落

勞動市場長期處於低薪的狀況，可能造成尋職者因長期不易找到符合薪資期望的工作，而選擇退出勞動市場，形成人力資源的浪費；另一方面，在職者而言，低薪會使其對於工作投入的意願降低，造成工作效率降低。

表 3.6 歷年工業及服務業受僱員工勞動報酬結構

單位：新臺幣元；%

年別	總報酬 金額	總報酬 結構	報酬結構							
			經常性 薪資	非經常 性薪資	非薪資 報酬	員工 保險費	退休準 備金或 退休金	資遣費	職工 福利金	其他 福利 金
1997	521,296	100.0	71.3	17.3	11.4	5.7	3.7	0.5	1.0	0.6
1998	537,332	100.0	71.4	17.2	11.4	5.7	3.7	0.5	0.9	0.7
1999	555,673	100.0	71.4	16.8	11.8	5.6	3.9	0.9	0.8	0.6
2000	569,537	100.0	71.5	16.7	11.8	5.9	3.7	0.9	0.8	0.6
2001	574,795	100.0	72.0	15.6	12.4	5.4	4.5	1.1	0.7	0.7
2002	562,483	100.0	74.1	14.5	11.4	5.6	3.6	0.7	0.8	0.7
2003	571,665	100.0	73.1	15.2	11.7	5.8	3.9	0.4	0.8	0.9
2004	580,680	100.0	72.5	15.7	11.8	5.8	4.0	0.4	0.9	0.7
2005	590,545	100.0	71.9	15.8	12.3	5.8	4.6	0.4	0.8	0.7
2006	601,910	100.0	71.2	15.5	13.3	5.9	5.5	0.3	0.9	0.7
2007	612,303	100.0	71.2	15.8	13.0	5.8	5.4	0.3	0.9	0.7
2008	614,785	100.0	71.0	15.6	13.4	6.0	5.4	0.4	0.9	0.7
2009	587,220	100.0	72.8	13.4	13.8	6.6	5.3	0.6	0.8	0.6
2010	613,258	100.0	70.9	15.9	13.2	6.6	4.9	0.3	0.8	0.6
2011	629,869	100.0	69.9	16.8	13.3	6.8	4.9	0.2	0.8	0.7
2012	632,449	100.0	70.5	16.0	13.5	7.0	5.0	0.2	0.7	0.5
2013	636,056	100.0	70.8	15.4	13.8	7.5	4.9	0.2	0.7	0.6
2014	659,126	100.0	69.6	16.6	13.9	7.6	4.9	0.2	0.7	0.6

註： 1. 2002年9月健保費率由4.25%調升至4.55%；2010年4月健保費率由4.55%調升至5.17%；2013年1月健保費率由5.17%調整為4.91%，加收補充保險費費率2%。

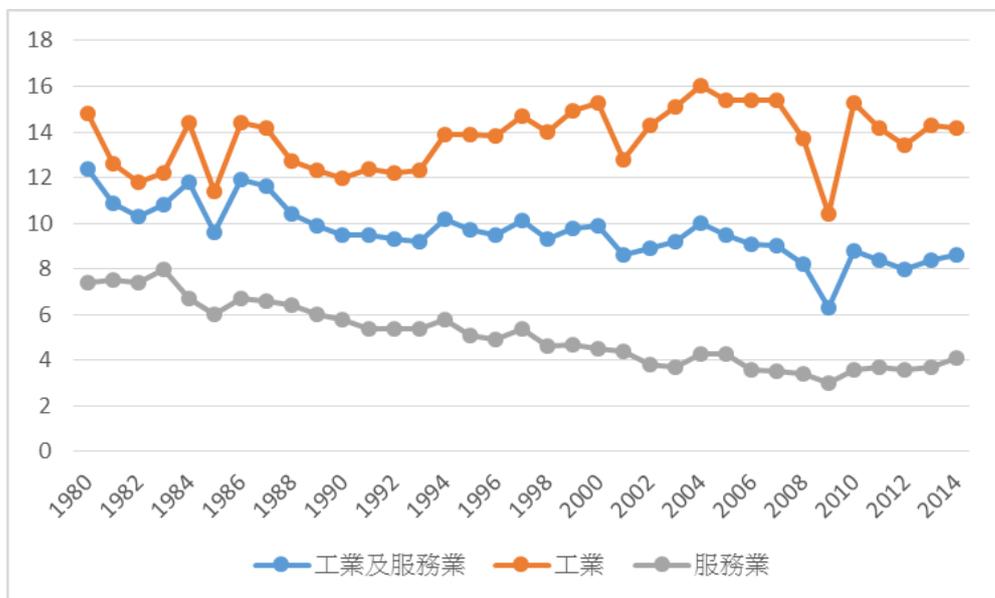
2. 勞保費率自2011年起，從7.5%調高到8%，之後每年調漲0.5個百分點，一直到2015年的10%；2016年起，改為每兩年漲一次，直到2027年調到勞保費率上限13%為止。

3. 本統計結果自2009年起涵蓋「教育服務業(僅含其他教育及教育輔助服務業)」。

資料來源：2014年受僱員工動向調查。

4. 勞工延長工時

勞工若長期處於偏低的薪資水準，家庭所得亦將相對偏低。為了維持一定的所得收入水準，勞工勢必延長工作時間，而這也是近幾年來工業與服務業部門之平均正常工時雖逐年遞減，但加班工時卻不減反增的主要原因。(見圖 3.8)此外，該研究的實證分析也發現主要工作薪資越低者，從事另一份工作的機率越高。由此可見，低薪確實會迫使勞工延長工時，而這不僅會造成工作效率不彰，甚至會身心失衡，進而出現過勞現象。



資料來源：賴偉文、辛炳隆(2015)

圖 3.8 我國工業及服務業部門每月平均加班工時

5. 人力資本累積減緩

長期低薪的結果，致使勞工沒有多餘的資金投資在人力資本上，而低薪迫使勞工延長工時也是造成其無法參加訓練的主要因素之一。如此將造成人力資本的累積趨緩，長此以往，對我國的經濟成長亦可能產生不利的影響，除此之外，該研究的實證分析更發現父母親的主要工作薪資愈低，陪伴子女讀書的時間越少，顯示低薪不僅有礙勞工本身的人力資本累積，也會影

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

響下一代人力資本的累積，長此以往，可能會造成社會流動性降低，亦即出現貧窮世襲現象。

除上列各項影響之外，本研究認為低薪也會造成所得分配惡化、影響我國勞保年金改革以及造成生育率下降。其中，對所得分配的影響將於下一節討論。至於對年金改革的影響主要是因為低薪將使個人儲蓄減少，未來離開職場之後，對於政府提供之老年給付的依賴會增加，故未來如果政府為解決勞保財務問題而刪減所得替代率，勢必會使低薪者退休後面臨更大的經濟安全危機。另一方面，如前面所述，越來越多雇主會透過不調薪，甚至減薪來將新增法定勞動成本轉嫁給勞工。因此，未來年金改革若要提高費率或費基，使雇主的保費負擔增加，則雇主勢必更不願提高薪資，進而使目前的低薪問題更加嚴重。

低薪對於生育率的影響主要來自二方面，一方面是因為低薪迫使許多年輕夫婦都必須外出工作，故無暇照顧子女；另一方面則是因為育兒費用與子女教育費用過高，超過低薪工作者的負擔能力。事實上，國內已有研究指出低薪與育兒成本過高是造成國內生育率下降的重要因素。例如羅應浮、潘澄如、謝孟璇(2008)對各醫院醫療人員及衛生人員與相關領域研究學者，及已婚者與適婚而未婚者三類樣本所蒐集的 87 份有效問卷進行分析，發現「養兒成本問題」是造成我國生育率偏低的最重要因素。林佳娟(2011)的實證研究則發現收入不穩定確實會影響生育行為，越不穩定者，生育率越低。

第二節 所得分配議題之分析

一、我國所得分配之變動趨勢

五等分位差距倍數與吉尼係數是最常用來衡量所得分配的指標。表 3.7 所列是以這二項指標衡量我國所得分配的變動情形。早期台灣經濟發展過程並未如一般開發中國家面臨所得分配嚴重惡化，相反的，我國不論是吉尼係數或五等分位差距倍數都能維持世界超低水準，而被譽為經濟發展奇蹟。然而這種情況到了 1990 年代開始轉變，一方面經濟成長趨緩，另一方面所得分配開始惡化。我國以每戶所得計算出來的吉尼係數於 1990 年代呈現上升趨勢，在 2001 年達到高峰為 0.350，爾後雖有微幅下降，但大都維持在 0.340 以上；2009 年以後隨著金融海嘯結束，經濟景氣復甦，吉尼係數明顯下降，2014 年為 0.336。至於五等分差距倍數的變化趨勢也大致相似，於 2001 年達到高峰，為 6.39 倍；2009 年以後也一路下降至 2014 年的 6.05 倍。

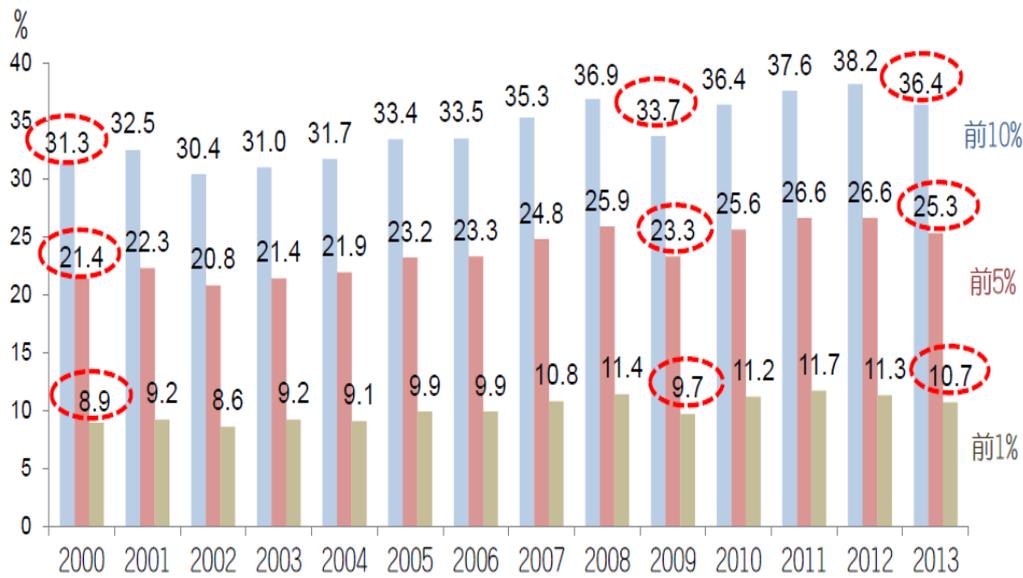
由於家戶所得高低會受到戶內人數影響，故另一個衡量所得分配的方法是以每人所得為對象，而其計算方式有二種，一種是以每戶所得除以戶量(戶內人數)，另一種則是以每戶所得除以戶量之開根號值。表 3.7 所列最後二欄是以第一種方法所計算出來的結果。可以發現其變動趨勢與以每戶所得衡量的結果有所差異，亦即它雖然在 1990 年與 1991 年有明顯上升，但隨即下降，直到 2000 年才又上升至 2002 年，隨後則又明顯下降。此外，從 1990 年代以後，以此所衡量到的所得不均度明顯較以每戶所得所衡量的不均度低，顯示家庭結構改變所造成戶內人數的改變，是造成我國所得分配改變的重要因素。

除上述常用的衡量指標外，朱敬一等學者(2015 年)也曾利用財稅資料之推估，我國高所得報稅戶之所得占全國總所得比重，其結果如圖 3.9 所示，不論前 10%、前 5%或前 1%，2000 年至 2013 年均呈長期增加趨勢。2009 年受金融海嘯衝擊，高所得報稅戶之所得占比一度明顯下滑，之後逐漸回升，惟至 2013 年再度轉降。

表 3.7 我國所得分配之變動趨勢

年分	按戶數		按人數	
	五等分位差距 倍數	Gini 係數	五等分位差距 倍數	Gini 係數
1981	4.21	0.281	4.31	0.293
1985	4.50	0.291	4.28	0.292
1986	4.60	0.296	4.21	0.291
1987	4.69	0.299	4.10	0.286
1988	4.85	0.303	4.26	0.293
1989	4.94	0.303	4.23	0.291
1990	5.18	0.312	4.37	0.298
1991	4.97	0.308	4.41	0.300
1992	5.24	0.312	4.29	0.292
1993	5.43	0.315	4.27	0.293
1994	5.38	0.318	4.17	0.290
1995	5.34	0.317	4.21	0.293
1996	5.38	0.317	4.12	0.290
1997	5.41	0.320	4.18	0.292
1998	5.51	0.324	4.18	0.295
1999	5.50	0.325	4.08	0.292
2000	5.55	0.326	4.15	0.294
2001	6.39	0.350	4.57	0.312
2002	6.16	0.345	4.59	0.313
2003	6.07	0.343	4.39	0.306
2004	6.03	0.338	4.28	0.301
2005	6.04	0.340	4.24	0.300
2006	6.01	0.339	4.18	0.295
2007	5.98	0.340	4.16	0.296
2008	6.05	0.341	4.23	0.300
2009	6.34	0.345	4.35	0.302
2010	6.19	0.342	4.25	0.296
2011	6.17	0.342	4.29	0.296
2012	6.13	0.338	4.14	0.290
2013	6.08	0.336	4.08	0.288
2014	6.05	0.336	3.98	0.282

資料來源：行政院主計總處(歷年)，歷年家庭收支調查



資料來源：朱敬一等(104年)Top Income Shares in Taiwan,1977-2013

圖 3.9 我國高所得者之所得占全國總所得比重變動趨勢

二、影響我國所得分配之因素

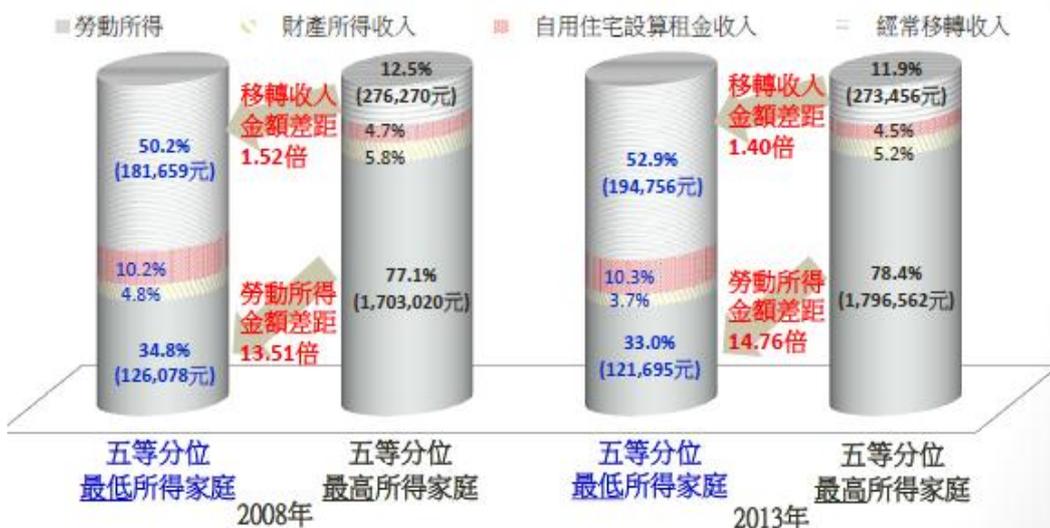
(一)五等分位所得差距之影響因素

根據國發會分析，勞動所得是佔家戶所得比例最高的所得來源，也是影響所得分配的關鍵因素。如圖 3.10 所示，若以五等分位家戶所得差距觀之，最高與最低所得家庭之勞動所得差距倍數，由 2008 年的 13.51 倍升至 2013 年的 14.76 倍。另由歷年家庭收支調查結果可知，此倍數由 2000 年的 9.52 倍逐漸上升，至 2009 年為 14.54 倍，2014 年持續擴大至 16.02 倍。

至於勞動所得分配之所以會惡化，與前述高低階職類薪資差距擴大現象有關。如圖 3.11 所示，自 1994 至 2013 年期間，國內「民意代表、行政主管、企業主管及經理人員」每年勞動報酬增加 0.49 倍，而「專業人員」與「技術員及助理專業人員」也分別增加 0.19 倍與 0.26 倍；反觀「服務工作人員及售貨員」與「技術工、機械設備操作工、組裝工及體力工」分別只增加 0.07 倍與 0.13 倍，「事務工作人員」也只增加 0.17 倍。若以相對倍數來看，2000

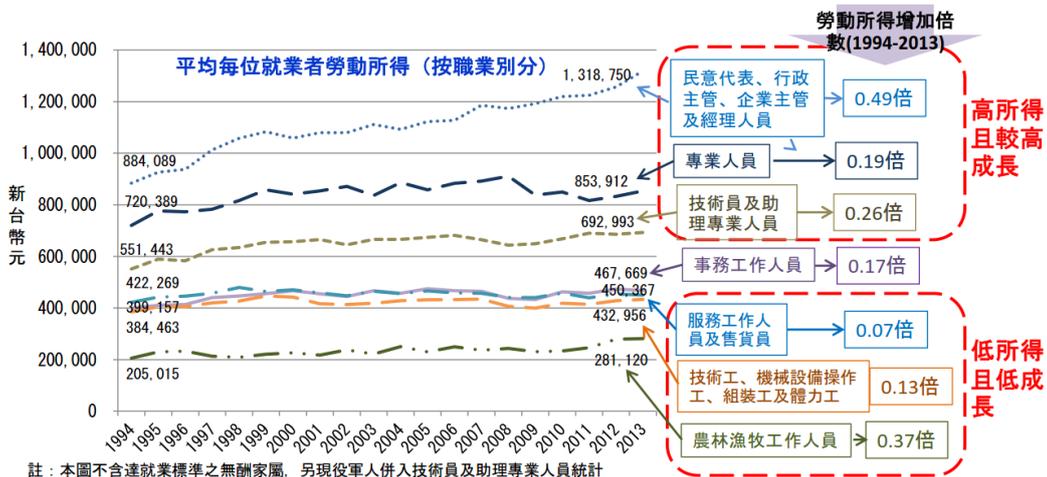
社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

年時，主管及經理人員的平均年勞動所得是技術及體力工的 2.39 倍，到了 2014 年則增加為 3.14 倍。



註：勞動所得包括受僱人員報酬及產業主所得；移轉收入包括私人贈與及政府補助等收入
 資料來源：國發會(2014)

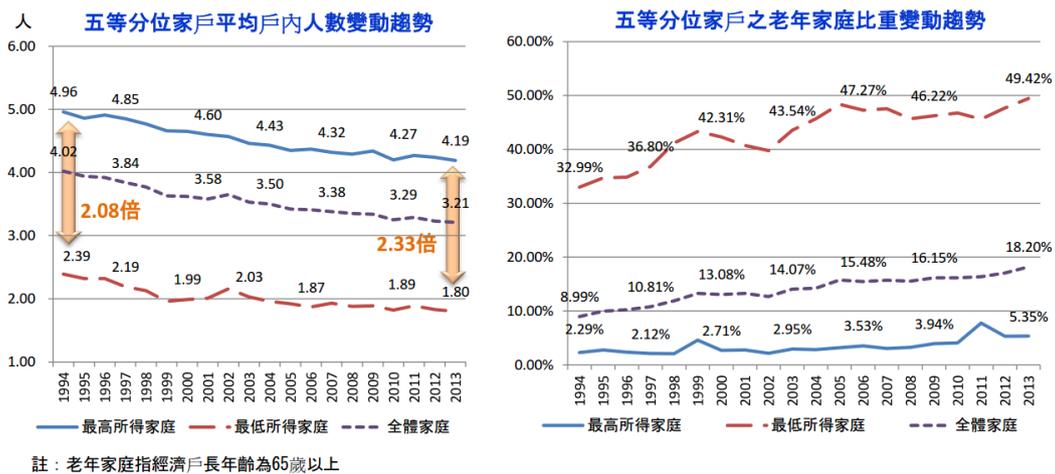
圖 3.10 2008 年與 2013 年高低所得家庭勞動所得與移轉所得之比較



資料來源：行政院國發會(2014)

圖 3.11 高低階職類薪資差距之變動趨勢

另一造成家戶勞動所得分配惡化的原因與家戶結構改變有關。近年來，我國家庭結構小型化趨勢明顯(由擴展家庭轉變為以核心、雙人或單人家庭為主)，尤以最低所得家庭為最，2013 年年最低所得家庭平均每戶僅有 1.80 人，2014 年更減少為 1.75 人。如圖 3.12 所示，自 1994 年至 2013 年間，最高所得家庭與最低所得家庭人口數的倍數由 2.08 倍擴大為 2.33 倍，2014 年更增加為 2.41 倍。此外，最低所得家庭老化程度十分明顯，其老年家庭比重由 1994 年 32.99% 增加為 2013 年 49.42%，2014 年更增加為 53.12%；反觀 2013 年最高所得家庭中老人家庭占比僅 5.35%，2014 年則為 5.42%。家庭小型化及老化使最低所得家庭戶內就業人數持續減少，2013 年其平均戶內就業人數僅 0.51 人，與最高所得家庭的平均 2.29 人相差 4.49 倍，到了 2014 年更擴大為 4.91 倍。



資料來源：行政院國發會(2014)

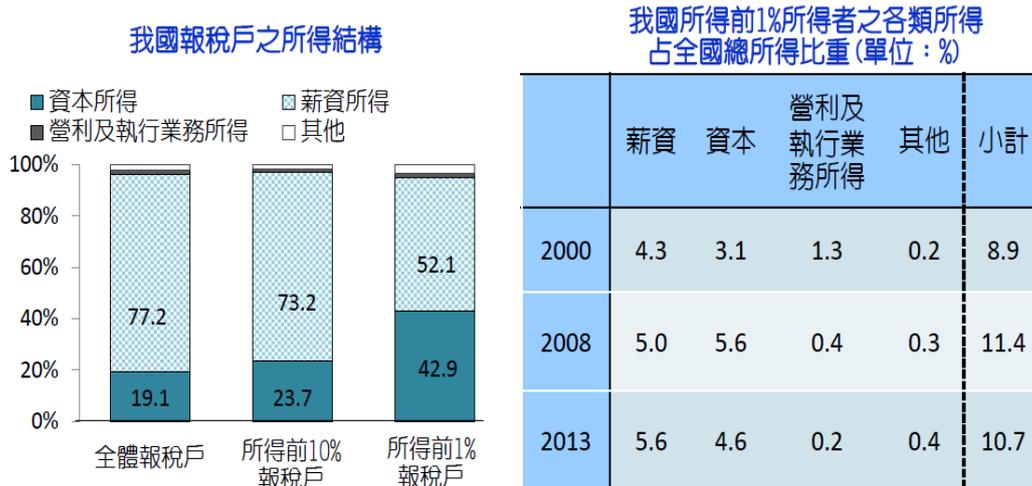
圖 3.12 五等分位家戶人數與老年家庭比重變動趨勢

(二) 影響高所得者所得占比之因素

根據國發會引述朱敬一等(2015 年)之研究結果顯示，所得越高之報稅戶，資本所得占其總所得之比重越高，以 2013 年為例，全體報稅戶之資本所得佔比為 19.1%，所得前 10% 與 1% 報稅戶之資本所得佔比則分別為 23.7% 與 42.9%；再以所得前 1% 之報稅戶為例，2000 年至 2013 年其所得占全國總所得比重增

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

加 1.8 個百分點，其中資本所得增加 1.5 個百分點，顯示資本所得成長係高所得者所得占比增加的原因之一。(見圖 3.13)



註：報稅資料不含移轉收入及自用住宅設算租金，且部分家戶未達課稅門檻不須報稅；朱敬一等(2015年)在推估全國所得(高所得占比的分母)時，有再另外推估前述財稅資料未涵蓋的部分

資料來源：國發會(2015)

圖 3.13 2013 年我國報稅戶之所得結構

第三節 我國相關政策措施之檢視

為改善國內低薪與所得分配問題，除了勞動部、衛福部、經濟部、教育部等政府部會分別推動各項政策措施之外，行政院特於 2010 年設置「行政院改善所得分配專案小組」，以協調及督導各部會相關計畫之推動。該專案小組自 2011 年 2 月起推動「改善所得分配具體方案」，主要依據改善所得分配七大策略：「促進民間投資，擴大國內需求」、「平衡發展落差，活化在地人力」、「促進經濟成長，提升就業水準」、「運用租稅措施，強化移轉效果」、「擴大照顧弱勢，健全社會安全網」、「改善產業結構，促進服務業發展」、「提升勞動生產力，增進所得水準」，由相關部會持續推動各項重點工作。

自 2011 年開始推動以來，此方案內容常常隨著國內外社經情勢變化，以及原有措施執行結果而調整。2014 年 7 月，為強化我國改善所得分配相關措施，爰參考國際趨勢，以「**提升最低所得組家戶所得、強化移轉支出之重分配效果**」為目標，精簡原策略方向為四大策略主軸：「社福：擴大照顧弱勢，保障基本生活」、「就業：促進經濟發展，提升就業水準」、「教育：投資人力資本，增進所得水準」及「租稅：改革租稅制度，強化移轉效果」，由相關部會推動 31 項重點工作，期持續改善我國所得分配。

2015 年最新核定的方案則為強化改善所得分配效果，經綜整分析我國所得分配趨勢及成因，並盤點相關政策，考量薪資水準提升可擴大分配基礎，稅制公平合理可改善所得集中度擴大，故未來除持續由各面向工作齊頭並進外，將特別強化「提升薪資水準」及「推動稅制公平合理化」等相關政策。另考量改善所得分配涉及面向廣泛，應包含經濟發展及產業升級等相關宏觀政策，惟原方案中促進經濟發展及產業升級等重要政策已有既存管考機制，且於各部會施政計畫中持續推動，為聚焦於未來強化方向，遂將本方案調整為「社福」、「就業」、「薪資」及「租稅」等四大策略，以持續提升改善所得分配之綜效。茲就本方案所涵蓋的四大策略措施說明如下：

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

一、社福策略

(一)強化弱勢照顧

1. 持續強化社會救助及相關社福補助，以照顧弱勢民眾：

提供經濟弱勢民眾相關補助，並依據消費者物價指數，定期調整各項社福補助及津貼額度；另定期檢討最低生活費，讓需要政府照顧的對象能納入救助範圍。

2. 持續推動微型保險，補強社會安全網：

鼓勵保險業者推展微型保險，並積極推廣宣導以協助經濟弱勢民眾投保，強化其基本保障。

(二)減輕弱勢家庭育兒負擔

1. 補助托育費用及辦理育兒津貼：

依家庭經濟狀況，提供不同額度之就業者家庭部分托育費用補助，及父母未就業家庭育兒津貼。

2. 持續推動幼兒免學費：

提供全體5歲幼兒免學費補助，經濟弱勢家庭再加額補助其他就學費用，以減輕弱勢家庭之就學負擔。

3. 增加公共化教保服務供應量：

協助地方政府於教保服務供應量不足地區，逐年增加公共化教保服務(公立幼兒園(班)及公私協力幼兒園)，提供優質、平價、近便之教保服務。

二、就業策略

(一)推動社會企業發展

1. 協助社會企業取得資金：

國發基金推動協助社會發展之創投基金，引入天使投資人及創投基金等資源，搭配信保基金，並運用創櫃板等，支持社會企業籌資。

2. 透過各項結盟、輔導及育成等機制，促進社會企業發展：

建置社會企業共同聚落，提供輔導措施，並進行議題之宣導及倡議，辦理推廣及交流活動等，推動社會企業發展，以商業模式解決特定社會問題。

(二)強化工作者就業能力

1. 推動技職再造並強化產學合作，提升經濟弱勢學生就業力：

推動「教育部第二期技職教育再造技專校院設備更新計畫」，以培育具專業實作能力之技術人才；另推動「產學攜手合作計畫」，提供學生兼顧就學與就業的機會，維持所得並提升就業力。

2. 因應產業需求，強化產業人才培育及訓練，提升職場競爭力：

推動相關產業人才培訓計畫及投資方案，協助就業者持續增進工作技能。

3. 推動失業者職前訓練，促進其就業：

以多元培訓模式辦理就業導向之職業訓練，並補助訓練費用，以協助失業者提升或培養就業技能。

4. 透過農業相關學程、專班及訓練，提升農業工作者就業能力：

包括農民學院、農學院校公費學位學程或專班，及農產業招募式專班等。

5. 辦理原住民族職業訓練，提升原住民就業能力：

透過補助地方政府及民間團體辦理之方式，協助原住民增進就業所需之工作技能與知識。

(三)協助經濟弱勢及弱勢原鄉、農村等偏鄉民眾就業

1. 協助經濟弱勢民眾適性就業，並提升在地就業機會：

提供民間團體及政府部門就業機會，並結合民間資源，辦理多元化職訓，補助技能檢定報名費，提供個案管理個別化就業服務、職場學習與再適應等，同時透過在地就業諮詢服務，提供就業媒合或安排參加職業訓練，並運用各項促進就業工具，鼓勵雇主僱用弱勢失業勞工，排除就業障礙。

2. 辦理公益彩券回饋金計畫，提升原鄉地區就業機會：

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

透過培育原住民就業能力及厚植地方產業根基，實現產業生根部落及創造永續在地就業機會。

3. 以農村再生計畫協助農村發展，創造農村就業機會：

實施農村再生社區建設，強化農村文化保存與生態資源保育，改善農村基礎生產條件與生活機能，推動農村社區產業活化與增值，以協助農村整體發展，創造在地就業機會。

4. 透過地方產業輔導，提升偏鄉就業機會：

協助弱勢偏鄉地區企業進行實質或短期診斷輔導，以提升其經營能力及地方就業機會。

三、薪資策略

(一)鼓勵企業善盡社會責任，獲利與員工共享

1. 推動「中小企業發展條例」修正案，鼓勵中小企業調薪：

推動修正「中小企業發展條例」，明定中小企業調高員工薪資，可於營業所得額中享扣除優惠。

2. 擴大編製企業社會責任報告，結合評鑑、指數及相關表揚，引導企業落實社會責任：

研議循序擴大納入編製企業社會責任報告之範圍，並對公司治理評鑑表現優良之上市櫃公司進行表揚與獎勵，以發揮標竿功能，且公布「公司治理指數」，供投資人作為選股之參考。

3. 推動政府採購案將調薪納入評選加分項目，以鼓勵廠商為員工加薪。

(二)檢討基本工資制度：

衡酌整體經濟及社會情勢發展，召開基本工資審議委員會及基本工資工作小組會議，適時檢討基本工資，保障勞工基本生活。

(三)提高勞工議價能力

1. 加強勞資協商，強化工會集體協商力量，獎助勞資協商利潤分享：

培訓集體協商人才，獎勵簽訂團體協約之工會，並入廠輔導工會或企業單位協商具利潤分享內容的團體協約，以鼓勵勞資雙方協商利潤分享。

2. 適時公布企業薪資狀況，提高薪資資訊透明度：

持續辦理薪資相關調查，並規劃建置「行業別與職類別經常性薪資落點查詢系統」，併同相關薪資(含縣市別)統計資料，提供民眾查詢；另研議以課稅薪資資料建立薪資分配之可行性，並運用政府資料開放(Open data)之概念，適時公布各行業別之勞工薪資及福利狀況，俾利勞工得以掌握其薪資落點，作為後續勞資雙方協商議價之基礎。

四、租稅策略

(一)檢討並推動財產移轉相關稅制合理化：

就遺產及贈與稅制及稅政面通盤檢討，並廣泛蒐集各界意見，以作為研議修法之參考。

(二)落實房地合一稅制及土地房屋稅負合理化

1. 落實房地合一稅制：

完成房地合一稅制相關法規修正或訂定，籌備房地合一課稅開辦事宜，並積極落實推動。

2. 推動土地稅與房屋稅稅負合理化及相關配套措施：

協調督促地方政府覈實評定房屋稅及土地稅稅基，使相關稅負更趨合理。

(三)落實針對高額消費課稅：

對於符合一定金額之高價貨物及勞務，課徵特種貨物及勞務稅，落實高額消費負擔合理稅負，以維護租稅公平，並將所徵起之稅課收入依法全數用於社會福利支出，以改善所得分配。

(四)推動「財政健全方案」之調整稅制政策：

完成相關法規修正，以強化高所得者及行業透過稅賦回饋社會，輔以適度減輕中低所得者、薪資所得者及身心障礙家庭租稅負擔，並持續檢討

推動成效。

(五)研議「綜所稅扣除額項目調整方案」：

在稅基不變之前提下，研議調整綜所稅扣除額項目及合計數設定限額之可行性，使相關稅負更趨公平。

綜觀上列四項策略，其中以租稅策略最值得關注。雖然我國與其他大多數國家一樣希望藉由政府移轉性收支來改善所得分配，但如表 3.8 所列，長期以來，民眾從政府移轉收入(社福補助等)對於改善所得分配有顯著效果，以 2014 年為例，當年各級政府對家庭提供之各項補助，可以使五等分位差距倍數縮小 1.20 倍；反觀民眾對政府移轉支出(直接稅規費等)對改善所得分配的效果極為有限，2014 年僅縮小 0.14 倍。因此，政府理應藉由租稅改革來強化此項政策工具的所得移轉效果，惟目前政府所推動的財政健全方案雖有納入「檢討稅制及租稅優惠，建立合理公平之稅制」，但也將「檢討教育支出及社福支出規模、各項補助費等」列為工作重點，故對改善所得分配會出現正反二種效果。

推動土地稅及房屋稅稅賦合理化及配套措施，是租稅政策的另一項重點，主要目的是健全房地市場、遏阻短期投資炒作。近幾年來，在薪資成長趨緩的同時，國內房價急速飆漲，使得我國房價所得比由 2010 年的 7 倍增加至 2014 年的 8.4 倍，遠高於美國的 3.4 倍、澳洲的 5.5 倍與日本的 4 倍。雖然這種現象已經引發社會要求政府落實居住正義的聲浪，但由圖 3.14 與表 3.9 來看，近幾年來我國居住消費支出占家庭可支配所得比，以及房租所得比並未明顯上升，顯示房價飆漲尚未影響一般民眾的居住成本。

針對推動土地稅及房屋稅稅賦合理化，參與本研究座談之專家學者皆表示贊同。其中一位專家甚至指出國內企業界其實對於房地產與土地交易的稅是支持的，因為他們如果持續該讓台灣的資金大量流向房地產炒作，這樣根本無法促進一般產業的投資，也對其企業經營者的形象帶來非常大的負面影響。另一位專家則表示房地合一按實價課稅，而且鼓勵長期持有，對自住免稅，這是不錯的政策。不僅如此，其更進一步指出所得稅裡面百分之七十五是薪資所得申報，百分之二十五是非薪資所得，這與國民所得結構明顯不一致，而其主要原因就是減免稅太多，綜合所得稅變成薪資所得稅，主要其他

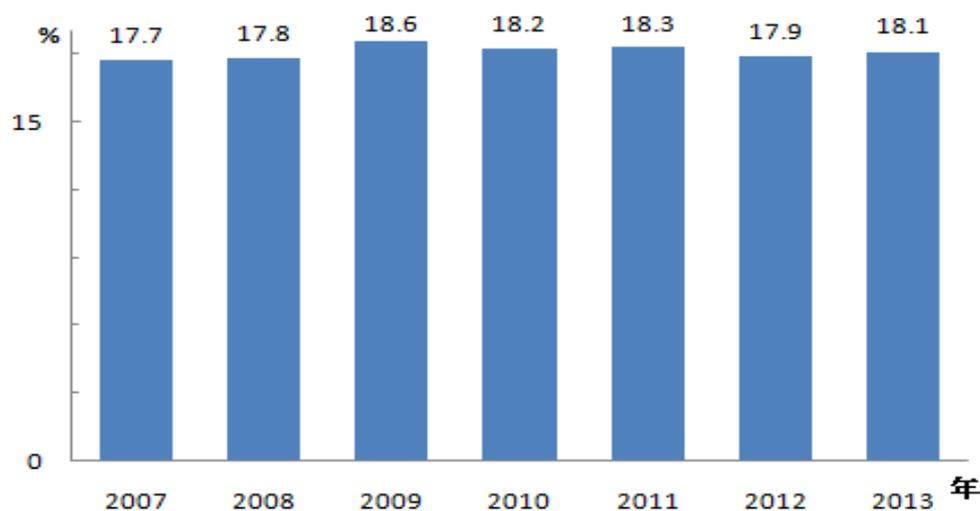
所得都排除在外，譬如資本所得裡面證券交易所不課稅，所得稅法裡面有二十幾項免稅所得，還有其他的產業升級條例、中小企業發展條例等等，這方面都會造成所得稅裡面的稅被大幅侵蝕，因此建議政府應積極擴大稅基，大幅刪減違反租稅正義的各項免稅措施。

表 3.8 政府移轉收支對家庭所得分配之影響

單位：倍

年別	政府移轉收支前 差距倍數 (1)	所得重分配效果			實際(目前) 差距倍數 (1)+(2)
		從政府移轉收入 (社福補助等)	對政府移轉支出 (直接稅規費等)	合計 (2)	
1992	5.57	-0.23	-0.09	-0.32	5.24
1993	5.76	-0.26	-0.08	-0.34	5.42
1994	5.79	-0.31	-0.11	-0.41	5.38
1995	5.93	-0.50	-0.09	-0.59	5.34
1996	6.17	-0.68	-0.11	-0.79	5.38
1997	6.25	-0.72	-0.12	-0.84	5.41
1998	6.49	-0.84	-0.14	-0.98	5.51
1999	6.47	-0.82	-0.15	-0.97	5.50
2000	6.57	-0.88	-0.14	-1.02	5.55
2001	7.67	-1.13	-0.15	-1.28	6.39
2002	7.47	-1.18	-0.13	-1.31	6.16
2003	7.32	-1.12	-0.12	-1.24	6.07
2004	7.41	-1.24	-0.15	-1.39	6.03
2005	7.45	-1.26	-0.15	-1.41	6.04
2006	7.45	-1.29	-0.15	-1.45	6.01
2007	7.52	-1.40	-0.14	-1.54	5.98
2008	7.73	-1.53	-0.16	-1.69	6.05
2009	8.22	-1.75	-0.13	-1.88	6.34
2010	7.72	-1.42	-0.11	-1.53	6.19
2011	7.75	-1.43	-0.16	-1.59	6.17
2012	7.70	-1.42	-0.16	-1.58	6.13
2013	7.53	-1.31	-0.14	-1.45	6.08
2014	7.40	-1.20	-0.14	-1.34	6.05

資料來源：行政院主計總處(歷年)



資料來源：行政院主計總處「國民所得統計」。(2014)

說明：配合 2014 年 11 月 28 日國民所得統計五年修正，各年數據均追溯修正。

圖 3.14 居住消費支出占家庭可支配所得比率

表 3.9 房租所得比

年	房租所得比 (%；3 年移動平均)	房租類消費者物價指數 年增率(%)
2005	13.3	-0.05
2008	13.6	0.06
2009	13.6	-0.24
2010	13.8	0.04
2011	13.7	0.36
2012	13.8	0.62
2013	13.5	0.68
2014	13.6	0.73

資料來源：行政院主計總處「家庭收支調查」、「物價統計」。(2014)

說明：1.係採用住宅權屬維「租押」家庭之實付房地租及所得總額計算。

2.為避免樣本數過少造成資料時間序列變動過大，實付房地租及其所得總額均採 3 年移動平均調整。

相較於前一年的方案內容，政府此次在社福策略有二項值得肯定的新措施，其一是依據消費者物價指數，定期調整各項社福補助及津貼額度將各項社福補助及津貼額度，如此可以維持各項補助與津貼之實質購買力，使受益者的福祉不會因物價上漲而降低。其二是協助地方政府於教保服務供應量不足地區，逐年增加公共化教保服務(公立幼兒園(班)及公私協力幼兒園)，如前面所述，因低薪而無法負擔育兒成本與子女教育費用，是造成我國生育率明顯偏低的主要因素。過去政府的解決方法大都是補助費用或發放相關津貼，如此雖能使民眾對相關服務需求增加，但也容易帶動市場價格上漲。一旦市場價格上漲，就會抵銷費用補助與發放津貼的效果。再者，如果只是一味對需求端進行補貼，卻未對服務提供者進行必要的管理，則政府的補貼往往只是使業者利潤增加，對於改善服務品質與從業人員工作條件(包含待遇)未必有所助益。此外，對於市場規模過小的偏遠地區，民間業者大都不願設點提供服務，使得民眾縱然有政府補助也無法就近購買到教保服務。

為強化現有社會救助機制，此次社福策略亦將定期檢討最低生活費，讓需要政府照顧的對象能納入救助範圍。由於最低生活費是判定民眾是否符合低收入戶的主要門檻，理應定期檢討其合理性。惟除此之外，現行社會救助法第五條對於扶養人口的認定標準是否過於嚴格，導致國內被認定為低收入戶人數占比過低，一直備受質疑。爰此，本研究建議除了定期檢討最低生活費之外，也應檢視扶養人口認定標準之合理性。

在就業策略方面，最新核定的方案除持續推動農村再生計畫，發展地方產業與原鄉經濟之外，也特別強調要推動社會企業，包括協助社會企業取得資金，以及透過各項結盟、輔導及育成等機制，促進社會企業發展。希望透過多元產業發展政策來擴大經濟發展的受益對象，尤其是增加弱勢族群的就業機會。如本章第一節所分析，1990年代我國薪資成長趨緩與當時產業大量外移有關，而2000年以後一波跟著一波的經濟不景氣，更是造成實質薪資出現負成長的關鍵因素。因此，若能透過產業發展增加在地勞動需求，將有助於提高國內薪資水準，惟上述各項措施所涵蓋的產業規模不大，有些甚至還在摸索或萌芽階段，例如社會企業的發展，故要能創造大量就業機會，全面提高國內薪資水準，仍須持續推動前一年方案所列之改善產業結構與促進經濟發展等策略措施。其中，對外招商，排除投資障礙，提升國人與外資企業

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

對台灣的投資，將使台灣經濟再次經歷持續穩定的成長，有助於企業為員工加薪的意願。此外，由於我國農業面臨「人力老化、經營管理者斷層」、「缺乏規模效益」、及「人才培育學用落差」等問題亟需解決，農委會已經訂定「新世代農業工作者培育方案」，希望10年內全方位培育3萬名優質農業青年，期全方位培育優質農業青年，驅動產業加值創新與農村再生活化。由於此方案對於我國農業發展極為重要，尤其是鼓勵青年返鄉從事農業已略具成效，宜持續推動，並應規劃研究以利追蹤此方案對於偏鄉民眾就業，以及農村發展、創造農村就業機會等之成效。

在產業結構調整方面，前一年的策略是希望結合產業結構調整與人力資本投資來提高勞動生產力，進而提高薪資。根據新古典經濟理論，在完全競爭的勞動市場，勞動生產力是決定薪資水準的關鍵因素，故這類措施的必要性毋庸置疑。尤其，國內已有研究指出過去我國製造業由於是以代工模式為主，故必須不斷更新增加機器設備，以提高良率與產能，爭取訂單，導致這些產業有過度資本化現象，亦即投入機器設備所增加的產量不足以抵銷所需攤提的折舊，導致固定資本消耗占生產毛額的比例增加，進而排擠勞動報酬的占比，也抑制薪資的成長(辛炳隆，2013；林嘉慧、辛炳隆，2014)。此外，根據辛炳隆(2015)的研究，國內批發零售業與住宿餐飲業低薪的原因主要是業者長期忽視研究發展與人才培訓，對於資本設備投資亦裹足不前，造成其勞動生產力嚴重偏低。未來若能落實產業結構調整升級的各項政策措施，對於提高薪資勢必有所幫助。

為達成產業結構優化轉型，目前經濟部針對我國產業現況及特性研擬「產業升級轉型行動方案」，透過三大主軸(維新傳統產業、鞏固主力產業、育成新興產業)、四大發展策略(推高值／質—提升產品品級及價值、補關鍵—建構完整產業供應鏈體系、展系統—建立系統解決方案能力、育新興—加速新興產業推動)，推動高質化產業發展(即具有智慧、綠色、文創之產業內涵)。藉由推動產業升級轉型，提高製造業總產值由2013年之13.9兆元提高到2020年之19.46兆元，服務業GDP達到4.75兆元之目標，而透過產業產值的提升，間接也可提高勞工薪資

另外，行政院也以原先推動的「智慧型自動化產業發展方案」為基礎，規畫「行政院生產力4.0發展方案」，希望整合商業自動化、農業科技化發展

進程，提出生產力 4.0 發展規劃，期能開發智慧機械、物聯網、巨量資料、雲端運算等技術來引領製造業、商業服務業、農業產品與服務附加價值提升，並提升勞工的薪資水準。

強化就業者工作能力是就業策略的另一重要面向，其中推動技職教育再造是主要項目之一，而這項措施是為了解決青年就業與青年低薪問題。過去受到高等教育快速擴張影響，國內技職教育的發展受到極大限制，如此不僅造成國內技術人力嚴重短缺，也因為學用落差，導致越來越多大學畢業的年輕人因欠缺一技之長而選擇進入低薪服務業工作，其影響所及不只是畢業時的低薪，更會蔓延至整個職涯發展。由於當前技職教育最需要的是設備更新，因此，本研究認為政府在若要推動技職教育再造就應大幅提高技職教育的資本門預算，使各技職學校有更充裕的經費來更新設備，使學生在學校所學習操作的機具設備能與企業接軌。

近年來國內外越來越多研究發現勞動生產力與薪資變動趨勢有脫勾現象，亦即勞動生產力增加速度已經明顯超過薪資增加速度，導致勞動報酬占生產毛額的比例降低，故要解決低薪問題，不能僅靠振興景氣，提高勞動生產力，也必須提供誘因，甚至強制企業將勞動生產力成長的果實分享給勞工。有鑒於此，今年國發會在研擬改善所得分配的因應策略中，將特別強化「提升薪資水準」，而其政策思維就是希望調整勞資之間現有分配機制，主要工作項目包括：

1. 推動「中小企業發展條例」修正案，鼓勵中小企業調薪
2. 擴大編製企業社會責任報告，結合評鑑、指數及相關表揚，引導企業落實社會責任
3. 推動政府採購案將調薪納入評選加分項目，以鼓勵廠商為員工加薪
4. 檢討基本工資制度
5. 加強勞資協商，強化工會集體協商力量，獎助勞資協商利潤分享
6. 適時公布企業薪資狀況，提高薪資資訊透明度

針對上列六項工作項目，本研究認為提高薪資資訊透明度是最應該優先進行的項目，因為如此可以避免求職者因為資訊不對稱而失去應有的議價力，

而這對於提高薪資，尤其是初入職場新鮮人的薪資，將有極大助益。

在檢討基本工資調整方面，本研究認為政府應將重點放在落實勞動檢查，提高基本工資之遵循率。雖然自 2008 年以來，政府已經多次調高基本工資，但市場薪資並未隨之增加，究其原因主要是法令落實程度不夠。根據設算，我國 2012 年調升基本工資之遵循率大約只有五成，亦即依法工資應被提升至基本工資的勞工人數中，只有一半被提升，而這也是儘管我國基本工資已經調升到每月 20008 元，但仍有許多全時薪資受僱者每月領到的薪資仍不及 1 萬 8 千元。因此，如果無法加強勞動檢查，提高基本工資遵循率，則即使調高基本工資不僅無法解決低薪問題，也會產生守法廠商與不守法廠商之不公平競爭。

至於加強工會集體協商力量，雖然方向正確，但必須先推廣勞動教育，進行社會沃土工作，以及健全工會體質與運作模式，故絕非一蹴可及。最後針對以減稅方式來鼓勵企業加薪，目前國內業者大多持保留態度，而勞工團體也認為減稅指對獲利狀況良好的企業有誘因效果，而這些企業原本就應該給員工加薪，政府不應該予以減稅優惠。

雖然此次新核定的「改善所得分配具體方案」涵蓋面向很廣，但對於在台外勞人數激增，以及非典型勞動者權益保障不足，這二項造成我國低薪與所得分配惡化的重要原因，卻未提出因應對策。目前外勞聘僱政策是對「特定製程(3K)」採常態開放，而非「定量」開放。過去外勞引進為了配合總額控管，是採專案引進，但後來改成經常性受理，只要符合資格就可以受理，因此使得就業服務法所訂之總額控管機制形同虛設。有鑒於此，勞動部已委託專家學者研擬外勞人數警戒機制，比照景氣採燈號方式綜合評估多項指標，判定在台外勞人數是否過量。爰此，本研究建議儘速啟動「外勞警戒指標」機制，適時檢視外勞人數是否過量，以調整外勞核配比率，以免排擠本國基層勞工的就業機會，造成薪資水準無法調升。

在非典型勞動者權益保障部分，目前勞動部已通過《派遣勞工保護法》草案，明訂要派公司、派遣公司、派遣勞工三方間的權利義務關係，並作「派遣工應與正職員工同工同酬及待遇均等」、「7 項職類禁用派遣工」、「其餘公私部門使用派遣工不得逾總僱用人數的 3%」等規範。雖然國內部分勞工團體

因主張全面禁止勞動派遣，故反對訂定派遣勞工保護法，另有部分專家學者對於草案內容仍有疑慮，但如果維持現狀，將繼續任由企業濫用派遣勞動，派遣公司可以輕易剝削派遣勞工。因此，本研究議應儘速通過《派遣勞工保護法》，讓企業減少使用派遣勞工，並保障派遣勞工應有之權益，以避免就業市場中高低階人員薪資差距有逐漸擴大的態勢。

第四節 政策分析指標

政策分析指標之選擇必須考量政策意涵、資料可取得性與國際可比較性。綜合以上分析，可歸納出我國薪資與所得分配政策的主要目標是藉由提高薪資，解決國內低薪問題，並使所得分配更為公允，而其策略涵蓋的面向除了提升勞動生產力之外，也包括建立公平合理的稅制、落實居住正義、以及平衡勞資分配。針對這些政策目標與策略內涵，本研究認為適切的政策分析目標如表 3.10 所列。本研究將就業率納入分析指標，如前所述，政府為解決低薪問題而採取提升基本工資等政策，提升基本工資可能會造成資方不願負擔更多的成本進而減少雇用，因此本研究認為就業率能幫助進行分析並觀察比較結果。

針對上述政策分析指標之適當性，本研究曾藉由焦點團體座談與深度訪談，聽取專家學者意見。其中，有些學者認為現行所得五分位差距倍數對於所得分配變動之敏感性不高，建議改採所得十分位差距倍數。由於目前主計總處在年度報告中並未有此項指標之相關數據，故現階段尚無法將此項指標納入本研究之政策分析指標，惟 OECD 已將此項指標納入國際比較的範疇，故為能與國際接軌，本研究會把建立此項指標納入政策建議。另有學者指出為能釐清造成所得分配變動的原因，除總所得之外，也應就不同所得來源建立所得十分位差距倍數與基尼係數。為求指標內容之精簡，本研究所採用的指標以能反映所得分配情形的結果指標為主，至於造成所得分配變動的原因則屬投入指標，故暫不納入。

在平均薪資衡量方面，本研究所蒐集到的專家意見亦有所差異，有些學者認為就勞工福祉而言，薪資水準應要反映其購買力，由於各國物價水準不同，故在進行國際比較時應要以購買力平價(Purchasing Power Parity, PPP)

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

來折算；另有學者認為大多數勞工並無國外居住經驗，故其對薪資水準高低的感受主要來自在國內的實質購買力，故認為應以國內物價進行折算，縱使要進行國際比較也僅需折算為相同貨幣(例如美元)即可。由於這二種說法各有其立論基礎，因此本研究目前是二者都採用。此外，由前面分析可知，受到低薪影響，有些勞工必須延長工時來增加收入，如此雖能提高其工資收入，但對勞工福祉未必是正面的。因此，有專家建議應以平均每小時工資收入為衡量指標。此項建議雖亦有其立論基礎，但目前不論是國內或國外的時薪資料皆不易取得，故暫不納入分析。

表 3.10 薪資與所得分配政策分析指標

指標名稱	國際指標	在地指標	備註
受僱人員每月平均薪資	v	v	
受僱人員每月平均薪資年增率	v	v	
就業率	v	v	
低薪受僱者占整體受僱者比例		v	
吉尼係數(包含政府移轉支付前後)	v	v	台灣僅有政府移轉支付後
所得五等分位差距倍數(包含政府移轉支付前後)	v	v	國際僅有政府移轉支付後
高所得與低所得家庭對政府經常性移轉支出所得比之差距倍數		v	
房價所得比		v	
居住消費支出占家庭可支配所得比	v	v	
勞動份額	v	v	

資料來源：本研究自行整理。

另針對本章節所提政策分析之指標，將分別說明其指標內涵及定義：

1. 受僱人員每月平均薪資

此處平均薪資按照勞動部統計名詞之定義指全體受僱員工經常性薪資、加班費及其他非經常性薪資總數除以受僱員工總人數。為理解我國與其他各國整體薪資概況並相互比較，採用勞動部統計處與國際勞動統計之調查，並將平均薪資區分名目薪資(按当期價格計算之受僱員工薪資)與實質薪資(受僱員工名目薪資經消費者物價指數平減後，實際獲得之工資，亦即按基期價格計算之薪資)來檢視物價波動對薪資的影響及觀察我國薪資在各國比較中是否有明顯低薪的現象。

2. 受僱人員每月平均薪資年增率

除了平均薪資，本研究認為觀察薪資的增幅係屬重要，因此也納入名目與實質薪資的年增率指標，做為檢視我國薪資是否成長或停滯不前的依據，而加入各國之比較也可瞭解到我國薪資成長率的情形。

3. 就業率

根據經濟合作與發展組織的定義，就業率為用於測量可工作年齡的人口(15歲至64歲)中有就業的比率，即就業人數與人口的比率。就業率可衡量一個經濟體創作工作崗位的能力，因此通常與失業率共同用於評估勞動僱傭市場的狀況，而根據前段所述，本研究認為政府為解決低薪問題而採用提高基本工資等政策會使資方不願負擔成本而減少雇用，因此就業率的指標，可用於觀察政策的成果是否對於民眾就業有所影響。此外，相較於失業率，以就業率為指標更可以反映隱藏性失業的問題。以怯志工作者效果為例，有些失業者可能因長期找不到工作而放棄尋職，或有些原本要外出尋職者因為就業市場不景氣而放棄尋職，這些都屬於怯志工作者，他們雖然因沒有尋職行為而不被認定為失業者，但仍面臨失業問題。在這種情況下，若以失業率為指標就會低估失業問題；反之，因這些怯志工作者未就業，故可以反映在就業率的降低。

4. 低薪受僱者占整體受僱者的比例

如前所述，國內學者古允文、林宏陽等人(2015)曾參考歐盟國家的作法，以「平均每週經常性工時於35小時以上，且每月收入在中位數三分之二以下的

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

受僱者」為低薪受僱者的門檻，而此項指標就是一此門檻所計算出來的低薪受僱者占全體受僱者的比例。藉由此項指標可以觀察國內低薪問題的嚴重性，且能理出低薪的狀況在不同年齡層或行業別中的情形，便能在政策制定上有明確的投放對象。

5. 吉尼係數

主計處其定義係將全部家庭的所得進行兩兩互相比較，將差異值加總，再予以標準化後介於 0 與 1 之間。吉尼係數數值愈大表示所得分配愈不均。其計算公式列示如下：

$$\text{吉尼係數} = \frac{1}{2n(n-1)\mu} \sum_{i=1}^{i=n} \sum_{j=1}^{j=n} |Y_i - Y_j|$$

Y_i ：第 i 個家庭的所得
 μ ：為所有家庭的平均所得
 n ：計算家庭單位數

國際上對於吉尼係數的判讀，一般以在 0.2 以下為絕對平均，0.2 至 0.3 之間為比較平均，0.3 至 0.4 之間為相對合理，0.4 至 0.5 之間為差距較大，0.6 以上則為差距懸殊。

吉尼係數屬國際上觀察所得分配的重要指標，因此本研究認為有必要將其納入觀察指標，用以分析我國在年收入分配不均的程度為何。由於 OECD 關於所得分配指標之計算，均經過等值化 (equivalence) 處理，亦即將家戶所得除以戶量開根號，以排除不同家戶型態的影響，故我國的指標也將比照處理。

6. 所得五等分位差距倍數

係將家庭所得由小到大排序，並將全部家庭分成數個等分，觀察最高所得組與最低所得組之所得差距狀況；所得差距倍數由 1 (絕對平均) 至無限大 (最不平均，所得全部集中在一戶)，其值愈大則表示所得分配愈不平均。國際間多採 5 等分位所得差距倍數，係採所得最高 20% 家庭與最低 20% 家庭的比值。五等分位差距倍數可用來觀察我國家戶所得分配不均的程度。

公式：五等分位差距倍數=最高 20%家庭所得/最低 20%家庭所得

7. 高所得與低所得家庭對政府經常性移轉支出所得比之差距倍數

由於我國人口結構的改變導致每戶所得易受戶量與人口組成影響，如戶量多，就業人數相對較多，家庭所得通常亦較高；戶內若主要為高齡無業人口，則收入較低，此種家庭人口結構上的差異，使得以戶為衡量單位之所得差距，

長期呈擴大趨勢。而政府為減緩所得差距擴大的趨勢，會採取社會福利及租稅等經常性移轉支出，為觀察政府的舉措是否有助於減緩高低所得家庭的差距，因此本研究認為應該將高所得與低所得家庭對政府經常性移轉支出所得比之差距倍數納入觀察指標。

8. 房價所得比

近年房價居高不下，買房的壓力逐漸升高，更凸顯我國所得差距擴大的問題，因此為落實居住正義，及分析我國的所得分配是否平均，本研究認為房價所得比可用來衡量此現象，而房價所得比根據行政院主計處之定義代表家庭需要花費多少年所得才能買得起一戶住宅。

一個國家的平均房價收入比通常用家庭年平均總收入與一戶房屋的平均價格之比來計算，即：

房價收入比=每戶住房總價÷每戶家庭年總收入，其中，每戶住房總價和每戶家庭年總收入的計算公式分別如下：

每戶住房總價 = 人均住房面積×每戶家庭平均人口數×單位面積住宅平均銷售價格

每戶家庭年總收入=每戶家庭平均人口數×家庭人均全部年收入

9. 居住消費支出占家庭可支配所得比

根據行政院主計總處之指標定義，居住消費支出包括住宅服務、水電瓦斯及其他燃料，以及家具設備與家務維護等居住及維護住宅之消費支出，屬於個人基本生活需求的開銷，且為家庭重要支出項目。本研究認為觀察居住消費支出占家庭可支配所得比能看出我國在居住消費的花費水準為何，在整體家庭可支配所得中的佔比是否合理。

10. 勞動份額

勞動份額之定義為受僱員工報酬占 GDP 之比重，亦可稱受僱人員報酬份額，而勞動份額的下降與所得分配不均有所關聯，根據 OECD 2012 年的報告指出若勞動份額持續的下降，將會減緩經濟復甦，也會使得社會凝聚力降低。且勞動份額顯示了勞務的分配情形，低薪與所得不均的現象便會反映在勞動份額上，因此本研究將勞動份額作為觀察我國所得分配不均情況的指標之一。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

在上述各項指標中，「低薪受僱者占整體受僱者比例」與「高所得與低所得家庭對政府經常性移轉支出所得比之差距倍數」，因還無法從相關國際資料庫取得各國資訊，故本研究將其列為在地指標，而未進行國際比較。茲就上述各項指標目前能進行國際比較的結果分敘如下：

表 3.11 所列是以美元計價之各國平均薪資水準與年增率。若以美元計價，我國 2014 年工業與服務業每月平均名目薪資為 1557.57 美元，與其他國家相較，除中國大陸之外，皆遠低於其他國家之每月平均名目薪資。若進一步由名目薪資的成長來看，我國 2008 年至 2014 年之名目薪資的成長率為 10.64%(年平均成長率為 1.78%)，除日本與英國之外，其他國家之名目薪資的成長率與年平均成長率均高於我國。

表 3.11 各國工業與服務業每月平均名目薪資與成長率(折合美元)

單位：美元/月，%

	中華民國		南 韓		新加坡		香 港		日 本	
	薪 資	成長率	薪 資	成長率	薪 資	成長率	薪 資	成長率	薪 資	成長率
2008	1,407.73	4.15	2,331.07	-19.27	2,810.80	12.28	1,460.80	0.24	3,205.33	14.27
2009	1,276.33	-9.33	2,064.58	-11.43	2,662.08	-5.29	1,432.77	-1.92	3,369.61	5.13
2010	1,401.89	9.84	2,435.94	17.99	2,998.90	12.65	1,490.25	4.01	3,614.96	7.28
2011	1,544.54	10.18	2,565.88	5.33	3,445.77	14.90	1,630.24	9.39	3,969.48	9.81
2012	1,539.44	-0.33	2,659.16	3.64	3,547.32	2.95	1,709.29	4.85	3,936.90	-0.82
2013	1,533.90	-0.36	2,841.47	6.86	3,693.76	4.13	1,780.20	4.15	3,217.91	-18.26
2014	1,557.57	1.54	3,029.55	6.62	3,730.71	1.00	1,836.48	3.16	2,988.04	-7.14
	美 國		加拿大		英 國		中國大陸			
	薪 資	成長率	薪 資	成長率	薪 資	成長率	薪 資	成長率		
2008	2,630.99	3.12	3,291.51	3.51	3,554.88	-4.08	346.56	27.98		
2009	2,669.29	1.46	3,118.89	-5.24	2,995.00	-15.75	393.33	13.50		
2010	2,757.17	3.29	3,584.06	14.91	3,030.51	1.19	449.75	14.34		
2011	2,830.46	2.66	3,822.24	6.65	3,219.09	6.22	539.08	19.86		
2012	2,882.70	1.85	3,880.23	1.52	3,225.86	0.21	617.43	14.53		
2013	2,939.65	1.98	3,832.35	-1.23	3,220.74	-0.16	692.45	12.15		
2014	3,009.75	2.38	3,664.22	-4.44	3,435.56	6.67				

資料來源：勞動部統計處(2014)，國際勞動統計(2014)

第三章 薪資與所得分配政策

若進一步考量去除物價波動的因素，檢視各國工業與服務業每月平均實質薪資成長率，如表 3.12 所示，若不考慮匯率波動因素，2008 年~2013 年我國工業與服務業每月平均實質薪資的平均年成長率為-0.32%(以當地貨幣計)，亦即我國在實質薪資乃呈現衰退的現象，與其他國相較，除香港、日本與英國的實質薪資呈現衰退的狀況之外，其他國家實質薪資均呈現成長的趨勢，而在實質薪資衰退的國家中，僅英國與日本之實質薪資衰退的幅度高於我國。

表 3.12 各國工業與服務業每月平均實質薪資成長率

單位：%

	中華民國		南韓		新加坡		香港		日本	
	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元
2008	-3.45	0.60	-	-	-1.03	5.42	-4.05	-	-1.09	12.69
2009	-4.10	-8.55	-0.17	-13.84	-3.22	-5.86	-2.93	-	-3.58	6.51
2010	4.16	8.79	3.71	14.55	2.73	9.58	1.90	-	1.35	8.04
2011	1.15	8.63	-2.91	1.28	0.66	9.12	4.09	-	0.13	10.14
2012	-1.72	-2.22	3.08	1.40	-2.12	-1.49	0.36	-	-0.84	-0.82
2013	-0.62	-1.14	2.52	5.48	1.82	1.69	-0.25	-	-0.42	-18.59
2014	2.35	-	1.22	-	1.26	-	-1.21	-	-1.85	-
	美國		加拿大		英國		中國大陸			
	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元		
2008	-0.66	-0.66	0.42	1.09	0.01	-	10.39	20.85		
2009	1.86	1.86	1.21	-5.53	-2.34	-	12.37	14.30		
2010	1.67	1.67	1.73	12.88	-0.89	-	9.71	10.70		
2011	-0.52	-0.52	-0.45	3.64	-2.00	-	8.54	13.73		
2012	-0.25	-0.25	0.99	0.02	-1.39	-	9.05	11.63		
2013	0.47	0.47	0.88	-2.11	-1.39	-	7.29	-		
2014	0.77	-	0.72	-	-0.20	-	-	-		

資料來源：勞動部統計處(2014)，國際勞動統計(2014)

若依據購買力平價(Purchasing Power Parity, PPP)檢視各國工業與服務業員工之每月薪資，則如表 3.13 所示，以 2014 年為例，我國工業與服務業每月薪資以 PPP 計算為 3,160.5 美元/月，與其他國家相比，除美國(3,009.75 美

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

元/月)及日本(3,082.59 美元/月)之每月薪資與我國相近之外，其他國家的每月薪資均高於我國，甚至與我國的主要競爭對手南韓相較，每月薪資為 3,804.30 美元/月，較我國每月薪資高出 643.8 美元(約折合新臺幣 21,084.45 元)。

表 3.13 各國工業與服務業每月薪資及成長率(以 PPP 計算)

單位：美元/月，%

	中華民國		南韓		新加坡		香港		日本	
	薪資	成長率	薪資	成長率	薪資	成長率	薪資	成長率	薪資	成長率
2008	2,715.24	4.62	3,133.36	-	4,483.65	9.09	2,074.49	0.73	2,829.88	3.58
2009	2,597.73	-4.33	3,129.18	-0.13	4,250.27	-5.21	2,050.68	-1.24	2,727.24	-3.63
2010	2,808.42	8.11	3,279.90	4.82	4,548.39	7.01	2,158.06	5.24	2,839.79	4.13
2011	3,011.38	7.23	3,327.39	1.45	4,864.20	6.94	2,323.28	7.66	2,948.16	3.82
2012	3,054.33	1.43	3,531.26	6.13	5,003.39	2.86	2,386.68	2.73	3,003.82	1.89
2013	3,062.85	0.28	3,696.26	4.67	5,300.46	5.94	2,480.20	3.92	3,064.66	2.04
2014	3,160.50	3.19	3,804.30	2.92	5,483.76	3.46	2,520.40	1.62	3,082.59	0.59
	美國		加拿大		英國		中國大陸			
	薪資	成長率	薪資	成長率	薪資	成長率	薪資	成長率		
2008	2,630.99	3.12	2,818.65	0.85	2,837.63	2.69	749.04	10.28		
2009	2,669.29	1.46	2,946.45	4.53	2,795.03	-1.50	833.18	11.23		
2010	2,757.17	3.29	3,009.99	2.16	2,808.16	0.47	913.57	9.65		
2011	2,830.46	2.66	3,044.84	1.16	2,875.96	2.41	993.51	8.75		
2012	2,882.70	1.85	3,131.40	2.84	2,919.44	1.51	1,088.66	9.58		
2013	2,939.65	1.98	3,189.73	1.86	2,945.18	0.88	1,182.86	8.65		
2014	3,009.75	2.38	3,263.29	2.31	2,974.92	1.01				

資料來源：勞動部統計處(2014)，國際勞動統計(2014)

若由薪資成長率來看，與其他國家相比，我國以 PPP 計算之每月薪資的年平均成長率雖優於歐、美國家，但若與亞洲國家相比，2008~2014 年我國以 PPP 計算之每月薪資的年平均成長率為 2.93%，僅高於日本(1.77%)，不如南韓(3.31%)、新加坡(4.30%)與香港(2.95%)等國家或地區。

綜合上述，我國在「平均薪資的變動趨勢」方面，受僱員工之名目薪資

除中國大陸之外，皆遠低於其他國家之平均每月名目薪資。即使由名目薪資的成長來看，除日本與英國之外，其他國家之名目薪資的年平均成長率均高於我國。若排除物價的波動因素，我國工業與服務業每月平均實質薪資乃呈現衰退的現象，僅日本與英國實質薪資衰退的幅度高於我國外，其他國家在實質薪資的成長的表現均優於我國。若進一步以 PPP 計算之員工每月薪資檢視，雖然與歐、美國家相比，在成長率的表現上並未較差，但與亞洲其他國家相比，仍不如南韓、新加坡與香港。

以絕對金額來看，以 PPP 計算之我國受僱員工每月薪資並不低於其他先進國家，甚至高於日本、香港、美國及英國等國家或地區，之所以造成這樣的情況，一方面是因為我國長期壓低物價膨脹(根據主計總處物價統計資料，近 5 年來我國年平均物價膨脹率僅 0.85%)；另一方面由於央行對匯率政策的主要考量，除了匯率穩定外，亦側重於協助出口與經濟成長，因為央行傾向於抑低新台幣對外匯價，以協助出口與經濟成長，亦造成我國以 PPP 計算之我國受僱員工每月薪資與其他先進國家差異不大。

表 3.14 所列是各國就業率之比較。我國 2012 年的就業率 63.09%，在 35 國中排名 23，顯示我國就業情況不佳，低於日本、南韓、北歐、澳洲等國家。由於相較於大多數 OECD 國家，我國失業率並未比較高，故造成上述評比結果的主要原因是我國勞動參與率偏低。雖然政府近幾年來積極開發潛在勞動力，尤其是中高齡與婦女，惟以就業市場供需法則來看，此一政策的推動可能會使勞動供給增加，導致國內低薪問題更為嚴重，故其適切性有待商榷。

表 3.14 各國就業率之比較

國別	就業率(%)	國別	就業率(%)
澳大利亞	72.34	韓國	64.22
奧地利	72.52	盧森堡	65.83
比利時	61.85	墨西哥	61.32
加拿大	72.21	荷蘭	75.09
智利	61.84	紐西蘭	72.15
捷克	66.55	挪威	75.79
丹麥	72.59	波蘭	59.70
愛沙尼亞	67.16	葡萄牙	61.79
芬蘭	69.54	斯洛伐克共和國	59.71
法國	63.91	斯洛文尼亞	64.07
德國	72.84	西班牙	56.17
希臘	51.30	瑞典	73.77
匈牙利	57.22	瑞士	79.45
冰島	80.24	土耳其	48.90
愛爾蘭	58.81	英國	70.87
以色列	66.50	美國	67.14
意大利	57.59	台灣	63.09
日本	70.56		

資料來源:OECD(2012)，行政院主計總處(本表係以 2012 年為準)

吉尼係數是國際上觀察年收入分配的重要指標，若吉尼係數越小，則代表分配越平均，根據表 3.15 政府移轉收支後各國的吉尼係數，我國自 2006 年至 2013 年的吉尼係數大多約在 0.3 左右，跟各國比較之下，皆位於中間偏後面的排名，顯示我國的年收入分配是屬於較平均的，同樣觀察表 3.16 所得五等分位差距倍數，是所得最高與最低 20%家戶的平均所得比例，倍數越大越不平均，而我國在政府移轉收支後的五等分位差距倍數從 2006 年到 2014 年大約都在 4 倍左右，各國排名之下亦屬較後面的名次，因此在吉尼係數與所得五等分位差距倍數上都能看到我國年收入與家戶所得分配的不均程度在 OECD 國家中是較為良好的。

根據家庭收支調查與 OECD 統計居住消費支出占家庭可支配所得比，在表 3.17 上可以看到我國的排名在各國中排行第 32，低於 OECD 的中位數，顯示我國的居住消費比其他國家要來的低。

表 3.18 所列是各國勞動份額之比較，也就是受僱人員薪資佔 GDP 比例，根據 OECD(2014)¹⁸資料顯示，自 2000 年迄今，以鄰近的日本而言，受僱人員報酬占 GDP 比重皆在 50%上下波動，2013 年占比為 52.02%，而南韓近幾年整體受僱人員報酬占 GDP 比重則呈微幅上升趨勢，2012 年為 50.9%，2013 年下滑至 48.3%；而美國則是整體呈下滑情形，2013 年為 56.48%，德國 2014 年為 56.5%。而我國之受僱人員報酬占 GDP 比重則呈下滑趨勢，由 2000 年的 49.64%下降至 2013 年的 44.7%，下降幅度高於其他國家，如日本、德國、美國等國。究其原因可能是資本報酬份額的上升壓縮了勞動份額，或是勞動生產力上升但勞工薪資沒有調整所致。

¹⁸引自 OECD National Accounts at a Glance 2014 報告中之資料。

表 3.15 吉尼係數(政府經常移轉收支後)

國家/年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
澳洲	—	—	0.336	—	0.334	—	0.324	—
奧地利	0.268	0.285	0.281	0.289	0.28	0.282	0.276	—
比利時	0.271	0.282	0.271	0.275	0.27	0.273	0.268	—
加拿大	0.317	0.318	0.321	0.32	0.319	0.315	—	—
智利	0.511	—	—	0.51	—	0.503	—	—
捷克	0.261	0.257	0.26	0.258	0.264	0.262	0.256	—
丹麥	0.239	0.246	0.242	0.238	0.252	0.251	0.249	—
愛沙尼亞	0.342	0.316	0.32	0.321	0.328	0.334	0.338	—
芬蘭	0.268	0.269	0.264	0.259	0.264	0.264	0.26	0.262
法國	0.293	0.292	0.293	0.293	0.303	0.309	0.306	—
德國	0.29	0.295	0.287	0.288	0.286	0.291	0.289	—
希臘	0.339	0.333	0.33	0.331	0.339	0.337	0.34	—
匈牙利	—	0.272	—	0.272	—	—	0.289	—
冰島	0.292	0.289	0.309	0.27	0.254	0.257	0.257	—
愛爾蘭	0.318	0.305	0.296	0.314	0.3	0.302	0.304	—
以色列	—	—	0.371	0.373	0.376	0.377	0.371	0.36
義大利	0.325	0.313	0.317	0.316	0.324	0.324	0.327	—
日本	0.329	—	—	0.336	—	—	—	—
韓國	0.306	0.312	0.314	0.314	0.31	0.311	0.307	0.302
盧森堡	0.277	0.279	0.292	0.281	0.273	0.279	0.302	—
墨西哥	—	—	0.475	—	0.466	—	0.457	—
荷蘭	0.28	0.295	0.286	0.283	0.283	0.283	0.281	0.278
紐西蘭	—	—	0.33	0.324	—	0.323	0.333	—
挪威	—	—	0.25	0.245	0.249	0.25	0.253	—
波蘭	0.316	0.317	0.309	0.304	0.31	0.305	0.298	—
葡萄牙	0.371	0.361	0.355	0.337	0.347	0.343	0.338	—
斯洛伐克	0.253	0.247	0.257	0.264	0.264	0.263	0.25	—
斯洛維尼亞	0.239	0.24	0.235	0.246	0.248	0.248	0.25	—
西班牙	0.315	0.313	0.327	0.334	0.341	0.342	0.335	—
瑞典	—	—	0.259	0.269	0.269	0.273	0.274	—
瑞士	—	—	—	0.298	0.298	0.289	0.285	—
土耳其	—	0.409	—	0.411	0.417	0.407	0.402	—
英國	0.354	0.361	0.359	0.362	0.341	0.344	0.351	—
美國	0.384	0.376	0.378	0.379	0.38	0.389	0.39	0.401
俄羅斯	—	—	0.428	—	0.396	—	—	—
台灣	0.295	0.296	0.300	0.302	0.296	0.296	0.290	0.288
台灣不均度之排名	14/26	13/26	17/31	17/33	19/32	17/31	18/32	4/6

資料來源:台灣吉尼係數(行政院主計總處 2014)、各國(OECD)歷年

表 3.16 所得五等分位差距倍數(政府經常移轉收支後)

國家/年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
澳洲	—	—	5.7	—	5.7	—	5.5	—	—
奧地利	3.9	4.4	4.3	4.5	4.3	4.4	4.3	—	—
比利時	4.1	4.3	4.1	4.2	4.1	4.1	4	—	—
加拿大	5.1	5.2	5.3	5.3	5.2	5.2	—	—	—
智利	14.1	—	—	13.9	—	13	—	—	—
捷克	3.7	3.6	3.7	3.7	3.8	3.8	3.6	—	—
丹麥	3.4	3.5	3.5	3.4	3.6	3.6	3.5	—	—
愛沙尼亞	5.8	5.3	5.2	5.3	5.6	5.7	5.8	—	—
芬蘭	3.8	3.9	3.9	3.7	3.8	3.8	3.7	3.8	—
法國	—	—	4.3	4.3	4.5	4.7	4.6	—	—
德國	—	—	4.3	4.3	4.3	4.4	4.3	—	—
希臘	5.9	5.8	5.7	5.6	6.1	6.3	6.3	—	—
匈牙利	—	3.9	—	4	—	—	4.5	—	4.5
冰島	4.2	4.2	4.6	3.9	3.7	3.7	3.7	—	—
愛爾蘭	5	4.7	4.5	4.9	4.7	4.7	4.7	—	—
以色列	—	—	7.7	7.9	7.8	7.3	7.5	7.6	—
義大利	5.5	5.2	5.3	5.3	5.7	5.6	5.8	—	—
日本	6	—	—	6.2	—	—	—	—	—
韓國	5.4	5.6	5.7	5.8	5.7	5.7	—	—	—
盧森堡	4.1	4.1	4.3	4.2	4	4.1	4.6	—	—
墨西哥	—	—	12.9	—	12.7	—	11.5	—	—
荷蘭	4.1	4.4	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	—
紐西蘭	—	—	5.3	5.3	—	5.2	5.3	—	—
挪威	—	—	3.7	3.6	3.7	3.7	3.8	—	—
波蘭	5.1	5	4.9	4.8	5	4.9	4.7	—	—
葡萄牙	6.6	6.3	6	5.6	5.8	5.9	5.9	—	—
斯洛伐克	3.6	3.6	3.7	3.9	3.9	3.9	3.7	—	—
斯洛維尼亞	3.5	3.5	3.4	3.6	3.7	3.7	3.7	—	—
西班牙	5.4	5.4	5.8	6.1	6.2	6.4	6.1	—	—
瑞典	—	—	3.9	4	4	4.1	4.1	—	—
瑞士	—	—	—	4.6	4.6	4.4	4.3	—	—
土耳其	—	8.1	—	8.4	8.7	8.1	7.8	—	—
英國	6	6.2	6.1	6.1	5.6	5.6	5.9	—	—
美國	—	—	7.7	7.7	7.9	8.2	8.5	8.7	—
俄羅斯	—	—	9	—	7.6	—	—	—	—
台灣	4.18	4.16	4.23	4.35	4.25	4.29	4.14	4.08	3.98
台灣不均度之排名	14/23	16/23	22/31	19/33	21/32	20/31	22/31	4/5	2/2

資料來源:台灣(行政院主計總處 2014、家庭收支調查 2014)、各國(OECD 歷年

表 3.17 居住消費支出占家庭可支配所得比

國家	數值(%)	排序	國家	數值(%)	排序
加拿大	21	13	奧地利	21	13
美國	18	32	葡萄牙	19	28
紐西蘭	23	7	巴西	21	13
澳洲	20	24	愛沙尼亞	19	28
比利時	21	13	斯洛維尼亞	20	24
愛爾蘭	19	28	冰島	24	3
盧森堡	21	13	南韓	16	36
挪威	17	35	捷克	26	1
荷蘭	19	28	義大利	24	3
英國	23	7	智利	18	32
西班牙	22	9	希臘	25	3
丹麥	24	3	以色列	21	13
芬蘭	22	9	斯洛伐克	26	1
日本	22	9	土耳其	21	13
法國	21	13	波蘭	21	13
瑞士	22	9	匈牙利	20	24
德國	21	13	墨西哥	21	13
瑞典	20	24	俄羅斯	11	37
中華民國	18	32	OECD 中位數	21	-

資料來源：行政院主計總處「家庭收支調查」、「國民所得統計」、OECD。(皆為 2015 年的數據)

說明：OECD 中位數以 OECD 及其夥伴國俄羅斯及巴西計算。

表 3.18 各國勞動份額(受僱人員報酬占 GDP 比例)之比較

單位：%

項目別	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
澳大利亞	53.8	52.9	53.0	52.5	52.5	51.9	52.0	52.2	50.2	50.9	50.7	51.3	52.1	50.96	..
奧地利	57.0	56.2	55.5	55.5	54.5	54.1	53.3	53.0	54.0	55.9	55.4	54.7	55.6	53.75	54.1
比利時	57.1	58.3	58.6	58.0	56.7	56.3	56.2	56.1	57.2	58.6	57.4	57.7	59.0	57.54	57.1
加拿大	54.5	55.2	55.5	55.0	54.7	54.3	54.9	54.9	54.2	..	..	..	..	..	..
智利	43.8e	43.8e	43.6e	42.5e	39.9e	38.3e	34.8e	35.2e	39.7	41.1	39.3	40.5	..	43.64	..
捷克	44.3	44.3	45.2	45.6	45.8	46.2	45.9	45.8	46.5	46.2	46.5	47.2	48.0	45.81	44.4
丹麥	61.2	62.5	63.2	63.5	62.7	62.9	63.2	64.7	65.3	68.2	65.0	64.7	64.1	61.01	61.3
愛沙尼亞	50.6	49.8	49.7	49.6	50.1	49.9	50.5	52.5	57.1	59.1	55.5	52.8	53.2	51.73	53.0
芬蘭	54.2	54.5	54.6	55.8	55.3	56.4	56.1	54.4	56.3	60.4	59.2	59.4	60.3	58.01	57.4
法國	58.1	58.3	58.8	58.8	58.5	58.5	58.5	57.8	58.1	59.4	59.3	59.3	59.6	58.28	58.9
德國	60.5	60.0	59.4	59.2	57.9	56.8	55.5	54.5	55.5	58.2	56.8	56.7	57.6	56.30	56.5
希臘	38.5e	37.9e	40.7e	39.7e	39.8e	40.2	39.7	40.1	40.4	41.2	41.2	40.0	37.5	37.08	37.1
匈牙利	52.7	52.5	52.6	54.0	53.9	54.2	53.3	54.7	54.5	54.9	53.6	53.0	53.5	49.90	49.5
冰島	65.7	62.8	63.8	65.9	66.1	68.3	70.9	72.8	65.0	56.9	58.8	60.2	..	59.09	..
愛爾蘭	44.0	44.3	43.1	43.6	44.8	46.2	46.7	47.1	51.2	51.4	48.3	46.3	46.8	41.68	41.3
以色列	57.7	59.4	57.3	56.7	54.9	54.2	55.0	55.6	55.8	53.8	54.1	54.5	..	..	..
義大利	43.9	43.8	44.1	44.4	44.3	45.1	45.8	45.5	46.4	47.5	47.4	47.3	47.7	44.11	44.4
日本	53.1e	53.3	52.4	51.5	50.6	50.7	50.8	50.0	51.5	52.0	50.9	52.3	..	52.02	..
南韓	48.1	49.1	49.0	50.0	49.8	51.1	51.5	51.3	51.6	51.5	49.9	50.3	50.9	48.30	..
盧森堡	51.8	54.9	55.1	52.7	52.8	51.5	48.6	47.7	52.1	56.3	52.9	52.7	53.8	54.55	55.0
墨西哥	32.1e	33.2e	33.0e	32.5	30.8	30.4	29.2	28.7	28.3	29.9	28.9	28.0	..	28.57	..
荷蘭	56.7	57.2	57.6	57.8	57.5	55.8	55.3	55.2	55.8	58.4	57.3	57.1	57.5	55.16	55.1
紐西蘭	43.7	43.6	44.4	44.7	45.3	46.5	47.5	47.5	49.5	48.7	..	..	..	..	..
挪威	49.0	50.1	52.7	51.9	49.3	46.6	45.8	48.3	47.2	52.7	50.8	49.9	50.2	50.40	51.4
波蘭	45.2	46.0	44.3	43.3	40.7	40.7	40.4	40.6	42.6	41.5	41.8	41.1	40.7	42.07	42.2
葡萄牙	56.1	56.1	56.5	56.9	56.5	58.0	57.6	56.7	57.4	57.8	57.3	57.0	55.0	50.93	50.5
斯洛伐克	45.7	43.9	43.9	43.3	41.3	41.9	40.6	40.2	40.1	42.2	41.6	41.7	41.4	40.69	41.6
斯洛維尼亞	59.0	59.2	58.5	58.0	58.1	58.1	57.5	56.7	58.0	60.6	61.3	60.0	60.3	58.34	57.1
西班牙	54.8	54.2	53.8	53.6	53.1	53.2	53.2	53.3	53.9	54.0	53.9	53.2	51.1	51.70	51.8
瑞典	62.4	64.4	63.9	63.2	62.2	62.0	60.4	61.2	61.4	63.0	60.9	60.3	61.3	54.40	54.2
瑞士	62.3	64.2	65.2	64.7	63.1	63.2	62.1	61.4	61.4	64.4	62.7	63.8	64.7	60.88	61.4
英國	61.1	61.8	60.9	60.2	60.0	59.6	59.7	59.5	59.2	60.9	60.4	60.3	60.7	56.45	55.2
美國	60.9	60.8	59.9	59.3	58.9	58.1	58.2	58.6	58.9	58.0	57.1	57.2	56.8	56.48	..
歐洲地區	55.0	54.8	54.8	54.7	54.0	53.8	53.5	53.0	53.8	55.4	54.8	54.7	54.9	53.23	53.5
臺灣	49.64	49.76	47.60	47.64	47.15	47.64	47.92	46.87	48.41	46.96	45.90	47.02	47.59	44.7	..

註：表中標記 e 係指預估值。

資料來源：OECD(2014)，National Accounts at a Glance 2014、行政院主計總處。

第五節 各國提高薪資與改善所得分配之作法

因薪資成長停滯而造成所得分配惡化，並非台灣獨有的現象，許多已開發國家或開發中國家也面臨相同問題。因此，國際勞工組織(ILO)特別對此議題提出建議。主要建議包括：

1. 重新建立及加強勞動生產力與薪資之間的連結

ILO 認為企業若仍毫不限制的以追求勞動成本之優勢的方式，來獲得產業的競爭力，將不利經濟的創新與升級。為避免各國競相以降低門檻的方式競爭，ILO 強烈建議應展開全球層面的政策磋商，以努力實現全球重新平衡(reblancing)。

2. 強化勞工談判協商工資的能力

ILO 認為要達到內部的再平衡(internal rebalancing)，可以從強化工資決定機制著手，各國政府需要為集體協商議價／談判提供更多的支持並創造更為有利的環境，使勞工能夠要求在經濟產出中得到公平的份額；而薪資偏低的勞工在工資決定制度方面，可以得到更為有利的保護。

3. 勞動政策的配套措施

ILO 認為勞動市場的低薪，將造成勞工所得分配惡化的狀況，除透過勞動市場政策來達到改善所得分配目標外，還需要許多其他相關改革與措施來實現所得分配之調整，包括對金融市場的管制、租稅正義、社會保障制度等。

鑑此，各國為因應全球性的勞工低薪問題，分別提出符合其國家勞動狀況的各項抗低薪措施。根據賴偉文與辛炳隆(2015)的歸納整理，南韓、新加坡、日本、美國與中國大陸等國的抗低薪措施如下：

一、南 韓

南韓政府認為國內之低薪問題的根源，主要是因為國內的物價較低而導致企業獲利降低，因而企業無力對員工加薪或者增聘工人。因此，南韓政府從四個面向進行抗低薪的政策與措施：

(一)改善物價低迷情況的政策措施

1. 促進內需

為促進內需，「南韓新經濟團隊」採取相對擴張性的經濟政策，主要以改善民間消費，獎勵投資與活化住宅市場為目標。也就是不再以打房為其目標，政策轉向寬鬆銀根、擴張國內需求並獎勵投資來擴大其經濟基礎。

2. 採取擴張性總體經濟政策

(1)擴大財政支出

南韓政府於 2014 年下半年追加預算 11.7 兆韓元，其用途包括：補助購屋與租屋 6 兆韓元、補助中小企業與攤商 2.4 兆韓元、補助觀光產業 0.1 兆韓元、補助農產品通路 0.1 兆韓元、提高財政執行率 2.8 兆韓元、提供「民間先投資」利息補助 0.3 兆韓元等。另外於 2015 年預算編列時，亦將持續採取擴張性總體經濟政策以促進內需。

(2)採行寬鬆貨幣政策，並擴充銀行融資

- A. 南韓銀行經由商業銀行承作的轉融資額度，由 12 兆韓元擴增為 15 兆韓元。
- B. 產業銀行、輸出入銀行、企業銀行等公營銀行之政策性融資額度擴增 10 兆韓元。

(3)鼓勵投資

主要內容包括：

- A. 推動民間資金投入大型公共投資
- B. 推動老舊建物更新安全設施
- C. 鼓勵中小企業與服務業增加投資

D. 減免家庭事業繼承負擔

(二) 稅制改革

1. 直接鼓勵企業主加薪

(1) 勤勞所得增加稅制

對於當年平均薪資增幅高於過去 3 年平均增幅之企業，超出部分之 10% 准予列入免稅扣除額。過去 3 年調漲薪資的大企業，調薪部分的 10% 免稅。

(2) 企業所得回流稅制

對企業未來的現金準備，課徵 10% 到 15% 的稅，鼓勵企業將盈餘用於加薪或投資。對於未能於規定期限內用於加薪、投資或配息者將對其追溯課稅。舉例來說，假設一家企業在股息支出、加薪或投資項目花費的金額，低於最終獲利的 80%，將被課徵此稅負。但如果企業沒有將一定的利潤用於調薪、配現金股息或是再投資，將課 10% 的稅。適用於企業在 2015 年至 2017 年的營業所得。

整體而言，南韓於 2014 年 12 月 2 日通過的新稅法修正法案(2014 Tax Revision Proposal)，乃以稅率減免的方式鼓勵企業加薪，中小企業加薪幅度高於過去三年平均薪資增幅者，將可減免加薪支出 10% 的稅額，至於大企業則可減免加薪支出 5% 的稅額；另為加強企業盈餘和家計收入之間的連結，故針對實收資本超過 500 億韓元的企業或大型財團未來三年若未將淨利一定比例金額投入在投資、發放股利或加薪上，將被課徵 10% 稅負。透過促使龍頭企業之薪資與盈餘掛勾，進而引導其他企業跟進。

2. 提高個人、家庭所得

(1) 配息所得增加稅制

預定 2014 年 8 月份提出「配息所得增大稅制」方案，內容將包括修改證券交易所「配息股價指數」，以正確反應中長期股價配息收益性，並規定董事會於做出配息決定時須將決議內容提報股東大會。

(2)提高退休人員利息所得免稅額

利息所得免稅額由 3,000 萬元提高為 4,000 萬元。

(3)擴大退休年金、個人年金免稅額

(三)產業升級，勞動力結構改變

1.落實創新經濟

政府計畫投資 37 億美元，自 2015 年起，未來 3 年內為新創產業，打造更完善的經濟體系。

2.降低工作保障性不足比率

2011 年南韓臨時性(工作保障性不足)¹⁹的勞工占總受僱用人數比率為 23.8%，遠高於 OECD 國家臨時性勞工占比(11.99%)。2013 年，15 至 29 歲年輕人中，合約不滿一年的派遣工比例，高達 2 成以上。

(1)協助派遣工人轉為正職工人

- 印製「正職轉換指南」，誘導企業自主性的將派遣工人轉換為正職工人。
- 企業自主性的將派遣工人轉換為正職工人時，政府提供薪資補助。
- 公共部門(政府出資的研究機構作為楷模)率先將非正職人員轉為正職人員，目前非正職人員占總員額之 38%，必須在 2017 年之前將此比率降至 20-30%，公部門則必須在 2016 年之前將非正職人員占編制員額之比率降至 5%以下。

(2)改善派遣工人處境

¹⁹ OECD 以受僱員工之工作任期低於 6 個月臨時工占總受僱員工的比例視為工作保障性不足

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- 對於營建業的臨時工，提供其免費職業仲介服務及技能培訓，提高退職互助金給付額，並對延遲支付工資之業者處以罰金。
- 在勞資政委員會及勞資協議會之組織內，增設派遣工之代表席次，並提高派遣工之地位。

(四)強化工會與企業溝通

韓國的工會屬社會組織，而工會制度的建立原本是當局為使本土企業能更快速發展，調動其積極性及平衡社會發展差距，藉此維持社會穩定的結果。目前韓國有兩大全國性的工會組織，分別是韓國勞動組合總聯盟(Federation of Korean Trade Unions，簡稱FKTU)和全國民主勞動組合總聯盟(Korean Confederation of Trade Unions，簡稱KCTU)。

在韓國政工合一及本土化企業發展策略的運作與調整之下，韓國工會力量已經強大到可對總體政策的制定產生影響，工會在為工人爭取工資、福利等待遇方面有非常重要的作用²⁰，韓國社會在80年代和90年代已經形成了支持工會反抗的文化，而近年來，韓國透過工會運用談判與協調，促使龍頭企業之薪資與盈餘掛鉤，幾乎年年調薪，去年與今年的最低時薪分別上調7.2%與7.1%，已來到5580韓元(158元台幣)。

二、新加坡

(一)漸進式薪金獎勵計畫

新加坡的學者認為，政府最低工資之立法的規定只能制定薪水底限，並不會帶動提升薪資水準的步伐。也就是說，最低工資制度只是使低薪的工人和一般收入工人的加薪幅度相同，事實上對於縮小國內的貧富差距並無幫助。

²⁰舉例來說，2013年8月20日，南韓現代汽車公司(Hyundai Motor)展開部分罷工，勞資雙方從5月28日開始進行工資談判，但公司在17次談判過程中，並未提出令人滿意的方案，因此宣佈談判破裂，而後工會向中央勞動委員會提出了勞動糾紛調解申請，並召開臨時代議員大會而決議罷工。而此次罷工主要訴求有調漲基本工資13萬498韓元(約合116.53美元)、支付800%獎金(原為750%)、退休金以累進制計算等內容，而當年9月10號勞資雙方達成薪資共識，結束勞方一連串罷工行動。南韓工會展現了對薪資的實質影響，透過工會的運作，提升了薪資條件。

新加坡政府認為，具體的薪資建議與作法，不應該是對於固定薪資數字的增加，因此新加坡倡議漸進式薪水的方式，讓國內員工的薪資與生產力掛鉤，在薪資提升的同時，技術也要提升。以環境清潔工為例，如圖 3.15 所示。環境清潔工可根據其技能的提升(取得認證與證照)，薪資水準亦可隨之提升。

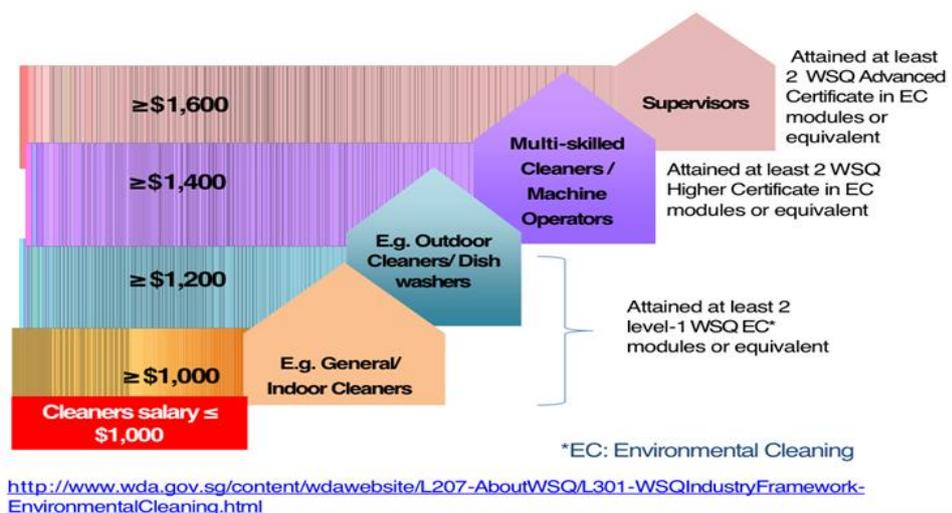


圖 3.15 新加坡漸進式薪金獎勵

為改變企業以一般以「價低者得」的方式，來選擇企業外包的服務業者，新加坡全國職工總會推出漸進式薪金獎勵計畫，鼓勵企業將專案外包給已採用漸進式薪金模式(Progressive Wage Model)的清潔、保安與園藝等領域的業者。

在此新計畫下，如果企業選擇的服務業者採用漸進式薪金模式或「勞、資、政小組」擬定的薪資模式，可申請獎勵津貼，津貼占合約價值的 10%，每份合約的津貼頂限為 15 萬元。

漸進式薪金獎勵計畫(Progressive Wage Incentive Scheme)可為總值 5,000 萬元的合約提供津貼大約 500 萬元的撥款，估計可支援 50 份合約。整體漸進式薪金獎勵計畫預計在未來一年半內，可惠及清潔、保安與園藝領域約 1,500 名本地低薪員工。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

新加坡並未訂定最低薪資，主要係因最低工資將可能導致失業率上升，財政部部長尚達曼曾以歐美國家為例，認為此制度將使低技能勞工因此無法受僱，所以最低薪資制並無法使弱勢勞工受益。因此新加坡政府係採用不同方法，透過**職能與薪資掛鉤**的思維，從提升勞工技能著手，如此才能根本解決低薪問題，同時達到提高生產力的長期經濟成長目標。新加坡先透過勞資政三方協商，再由工會及政府之宣傳及獎勵特定之低薪產業業者採用 PWM，然後以修改相關法令強制企業適用。

(二)加薪補貼計畫

新加坡政府為了鼓勵企業提高生產力並與員工分享成果，政府提撥了總值達 53 億新幣用於過渡時期三年援助配套(3-Year Transition Support Package)，以協助企業積極轉型。其中即有加薪補貼計畫(Wage Credit Scheme, WCS)，亦即當企業對於月薪在 4,000 新幣(約新臺幣 9 萬 5 千餘元)以下的員工(必須是新加坡公民，且 2012 年已受僱三個月以上)予以加薪時，新加坡政府將提供雇主加薪部分之 40%的補貼(上限為每月 4,000 新幣)。

2013~2015 年，企業對月薪 4,000 新幣以下員工加薪，得獲得四成的補貼，補貼期間不限一年。

表 3.19 新加坡加薪補貼計畫(WCS)

單位：新加坡元

項 目	2013 年	2014 年	2015 年
該年加薪金額 (每月)	200	200	200
累計加薪金額 (每月)	200	400	600
政府補助	80/每月	160/每月	240/每月
年度補助金額	$80 \times 12 = 960$	$160 \times 12 = 1,920$	$240 \times 12 = 2,880$

資料來源：整理自 <http://www.iras.gov.sg/irasHome/wcs.aspx>。

三、日 本

日本以「稅賦減免」方式，對於企業給予員工加薪的金額，給予抵減稅賦的優惠，無論是直接補助或間接補貼，皆有助於減輕企業加薪的經營成本壓力、增加企業加薪誘因，但也可能造成雇主刻意壓低員工月薪來獲得政府的加薪補貼。

日本安倍政府為因應日本調漲消費稅率的經濟對策，希望透過調降公司稅率來鼓勵企業調高員工薪資。對加薪達一定標準企業，給予租稅減免。現行制度為企業年度薪資給付總額，較基準年度 2012 年度增加「5%以上者」，增加部分的 10%，可從事業年度的所得稅額中扣除，優惠期間以 2013 年至 2015 年 3 個年度為限。

2013~2014 年，加薪增加 2% 以上之企業、2015 年加薪增加 3% 以上之企業、2016~2017 年，加薪增加 5% 以上之企業，可將增加薪資給付之 10% 部分自所得稅額中扣除。

自安倍上任兩年多以來，日本的非正規員工從 182 萬人增加到 199 萬人，增加幅度約 9%，而全職員工從 334 萬人下降到 327 萬人。雖然非正規員工可降低失業率，但是其工作沒保障，薪水較低，且工作時間跟全職員工一樣長，即使企業願意替員工調薪，約聘身分也享受不到調薪好處。因此日本政府鼓勵以績效薪資制度取代以年資為基礎的薪資，並計畫於 2015 年起對管理階層採用績效薪資制度。

除此之外，日本政府並在 2014 年財政預算中編列了 27.5 億日圓的預算，以提供了 3 項重要的措施，並透過調整最低工資來支持日本國內中小企業以及微型企業提高其最低工資標準，包括：

- (一) 在遍及 47 個地點設置一站式管理的網站，主要目的在於工作條件之管理諮詢，並成立「綜合最低工資諮詢和援助中心」。
- (二) 為援助受特定行業的中小企業組織(針對 25 個特定行業組織提供高達 2 千萬日圓的贈款)措施
- (三) 透過職業改革之支出補貼來提高員工效率，包括對日本 44 個縣進行職業改革補貼，以促進員工效率為其目的，高達百萬日圓的職業改革補貼，

其補貼率為 1/2。

另外，在日本的最低工資從 2014 年的 764 日圓/小時提高至 2015 年的 780 日圓/小時。

日本的安倍三支箭在寬鬆的貨幣及財政政策刺激之下，促使日圓匯率貶值，對於出口企業的利益成長也支撐了日本經濟，而在安倍晉三大力地呼籲之下，使得利潤成長的企業為員工加薪的意願提高。據日本經濟新聞針對主要企業社長所作的調查表示²¹，包括定期調薪在內，調薪幅度超過 2014 年者達 50.9%，且其中 2 成企業與日本企業龍頭豐田調幅相同達 3%以上，且調薪的理由主要為業績好轉，投資人才並將利益分給員工。

四、美 國

長期以來，美國主要是透過調高最低工資來解決低薪問題。目前美國聯邦最低工資是 2009 年所調整之每小時 7.25 美元，距今已超過五年。美國總統歐巴馬曾提議將聯邦最低工資調升為每小時 10 美元，卻遭到國會反對。雖然如此，美國有些州或城市已大幅提高最低工資，例如美國紐約州州長安德魯·庫默所任命的工資委員會已於今年 7 月通過提高紐約州全區速食業從業員的最低時薪案，最快在 2018 年前最低時薪由現在的 8.75 美元提高為 15 美元。全美第二大城洛杉磯的市議會也於今年 5 月 19 日表決通過啟動修法工作，要在 2020 年之前，將最低工資從目前的時薪 9 美元逐年調升至 15 美元。

在最低工資之外，美國有些地方政府開始另訂生活工資(living wage)來解決低薪問題。根據辛炳隆(2015)的歸納整理，美國於 1995 年在教會、社區組織改革聯盟(ACORN)以及工會等團體共同推動下，由巴爾的摩市率先制定《生活工資條例》。之後，底特律、舊金山、聖保羅、奧克蘭、明尼阿波利斯、芝加哥、聖莫尼卡、聖克魯茲等九個城市相繼制定生活工資條例。至 2007 年為止，已至少有 140 個城市、縣、州和學校區通過生活工資法令，且其條文也已進入美國國會，惟其尚未通過投票表決。

從已制定的生活工資條例來看，絕大多數城市採用了巴爾的摩市的模式，即政府被要求僅能與肯支付生活工資的私人承包商簽訂合同。如此一來，生

²¹<http://www.trademag.org.tw/News.asp?id=660103>

活工資條例的具體適用對象一般為兩種：一是與政府簽訂公共合同的承包商雇員，或者是接受政府補貼的私人公司雇員；二為其所從事的行業主要是公共服務業。

美國一般採取生活工資的計算方式有兩種，其一為參考學術研究機構所計算出的結果再加以評估調整，根據 Anker(2011)的研究，美國計算生活工資的學術研究機構所採行方式則如下表所列：

表 3.20 美國研究機構計算生活工資之方式

研究機構	計算方法	家庭規模(假設)	家庭中全時工作者(假設)
Economic Policy Institute (EPI)	((飲食成本支出+住房成本支出+交通成本支出+健康照護成本支出+撫育成本支出+其他支出+稅捐支出)-稅務抵減)/家庭成人人口數	1. 6種家庭規模(1位父母與1、2或3名子女；2位父母與1、2或3名子女) 2. 以4人家庭為基礎假設(2位父母與2名子女)	1. 假設成人便從事全時工作 2. 基礎假設為2名全時工作者
Center for Women's Welfare (CWW) and Women for Wider Opportunities (WOW)	((飲食成本支出+住房成本支出+交通成本支出+健康照護成本支出+其他支出+稅捐支出)-稅務抵減)/家庭成人人口數	有70種不同的家庭規模	1. 假設成人便從事全時工作

資料來源：Anker, R. (2011). *Estimating a living wage: A methodological review*. ILO.

通常研究機構都會將一國內的生活工資以地域劃分的方式進行計算，其網站中通常會設有「生活工資計算機」(Living Wage Calculator)，以方便各界查詢，其最小的單位可至「縣」(county)。至於計算生活工資所採用的項目分組，常見的有「飲食成本」、「住房成本」、「交通成本」和「其他」相關支出。然而，在「其他」的分類中，有些研究機構會將「穿著」、「醫療照護」、「育幼」、「稅金」等成本獨立出來，有些則包含在「其他」項目中。至於非必要性的支出，一般而言並不會將其算入生活工資，例如煙、酒、外食、

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

寵物、珠寶首飾、賭博、度假、電影等非必要性消費支出。

以 2007 年一家 4 口的預算而論，在加州與德州一年約需 25,000 美元的生活支出，紐約則約需 60,000 美元，由此差異可以理解不同地區的生活工資應有所不同。造成此差異最大的原因為房租的支出，美國各地的房價每月可由少於 500 美元的租金到高於 1,500 美元的租金不等。至於健康照護、稅捐、撫育小孩及其他必要性支出則差異性不大。值得一提的是，由於美國的資料並無區域別的飲食支出，因此各地的飲食支出成本計算上均相同。然而，觀察各地區的飲食支出成本占其總支出的百分比則有所差異，此亦隱含了在扣除食物項目後，其他項目支出在各地所占百分比的多寡。

對於家庭成員組成的探討，儘管有多種分類方式，通常生活工資還是採用核心的家庭人口數進行計算，也就是以 4 口之家為主。然而，有研究認為，以不同家庭規模作為生活工資劃分依據是合理的，此亦可以讓組織、公司或政府對擁有不同家庭人口數之勞工訂定最適合其生活工資之策略。另外，研究機構中也假設只要為成年人便從事全時工作，儘管此項假設過於強烈，然而其計算方式亦包含小孩的照護支出，而小孩照護支出係屬於主要的支出項目，因此其撫育小孩與雙親都外出工作便成為一個互相替代的成本。惟此一計算方式並未考量到祖父母或其他家庭成員幫忙照顧小孩的成本，因此 Anker 認為在計算方法上仍有改善的空間。

除上述學術研究機構的計算外，美國有些地方政府另會採用「貧窮線」(poverty line)作為生活工資計算標準，約有 29%的生活工資立法是以此作為基準。貧窮線基準也在不同家庭成員人口數的規模下有不同標準，而其通常也以家庭成員 4 人為主。除此之外，一般法令亦有規定，若雇主未對員工投保健康照護保險，則生活工資的計算需要向上提升，通常是每小時工資約需增加 1.5 美元的費用；若為有薪給假，例如休假或病假等，也必須採用生活工資的標準計算。另生活工資的計算也需考量通貨膨脹成長，以符合當前經濟情勢需求。

儘管上述提及許多制訂生活工資時所需考量的因素，然而生活工資的訂定，最終仍是以雇主、勞工及政府三方角力後的結果決定。如同最低工資的制訂過程，若偏向勞方過多，則會損及資方的利益與不利經濟成長。不過，

通常訂定生活工資時勞工的需求仍是重要考量因素，因此，除了貧窮線標準外，有信譽的研究機構所提出的生活工資水準仍是值得參考的重要因素 (Anker, 2011)。

有關美國 2013 年主要城市生活工資與最低工資之比較結果則如表 3.21 所示，2013 年紐約之最低工資為 7.25 美元，生活工資為 11.5 美元，相差 4.25 美元；洛杉磯之最低工資為 8 美元，生活工資為 12.16 美元，相差 4.16 美元；芝加哥之最低工資為 8.25 美元，生活工資為 11.78 美元，相差 3.53 美元；波士頓之最低工資為 8 美元，生活工資為 13.76 美元，相差 5.76 美元。

表 3.21 2013 年美國主要地區最低工資與生活工資之差異

單位：美元/小時

地區	最低工資	生活工資	差異
紐約	7.25	11.50	4.25
洛杉磯	8.00	12.16	4.16
芝加哥	8.25	11.78	3.53
波士頓	8.00	13.76	5.76

資料來源：Lammam, C. (2014). The economic effects of living wage laws. *Fraser Institute, January*.

除了最低工資與生活工資之外，美國政府也修改所得稅級距，如單身納稅人最低級距由 0-\$9,075 調高為 0-\$9,220，已婚者最低級距由 0-\$18,150 調高為 0-\$18,450，以調降薪資所得稅率、提高稅後所得的方式，間接為勞工加薪。

美國可參考的相關政策做法為「調降所得稅率級距」，其修改所得稅級距，如單身納稅人最低級距由 0-\$9,075 調高為 0-\$9,220，已婚者最低級距由 0-\$18,150 調高為 0-\$18,450，以調降薪資所得稅率、提高稅後所得的方式，間接為勞工加薪。

美國純屬民間的智庫「經濟政策研究院」(EPI)，在面對美國從 1979 年以來，薪資停滯但經濟生產力卻提升 64% 的矛盾之下，認為薪資停滯是一種政治選擇，背後是資本家的施壓，低薪絕不是自由市場法則下的產物，EPI 並以此基礎提出了十一種提高薪資的策略，值得臺灣參考。

1. 提高最低工資

通貨膨脹調整後，美國目前的最低工資比 1968 年的水準低了 25%。目前美國聯邦政府的法定最低時薪是 7.25 美元，各州可以在此基礎上增加，歐巴馬總統在 2014 年提出要提高到 10.10 美元的議案。EPI 認為在 2020 年提高到 12 美元，將會有三分之一的勞動力受益。

2. 調整加班費規定

美國公平勞動標準法規定，年薪 23,660 美元以下的勞工才能領加班費，在 1975 年有 65% 勞工可領，但現在只剩下 11%。目前歐巴馬提案將門檻提高到年薪 51,000 美元，如此才能讓更多人領到加班費。

3. 強化工會集體協商能力

美國工會覆蓋率持續下降，從 1973 年的 26.7% 持續下滑到 2011 年的 13.1%，有工會保護的勞工薪資比整體勞工高出 13.6%，由此可見當工會的集體保護力量降低時，工會涵蓋率的下降也就成為勞工薪資不平等的主要因素。歐巴馬政府提案修法，以使勞工能更容易加入工會；另外還有防止各州政府制定反工會法案，也成為其首要之務。

4. 將無工作證勞工納入規範

美國有 1,170 萬無工作證的移工，佔勞動力的 5%，這些非法移民為無工作證勞工，常被惡質雇主剝削，因此歐巴馬總統提出修法，讓這些無工作證的移工有一條明確可以成為美國公民的時程與途徑，並提供基本勞動保障，除可提高他們的薪資，也可提高從事相同工作的美國勞工薪資。

5. 提供有薪病假與家庭照顧假

美國有 4 千萬名，也就是近 40% 的私部門勞工沒有「有薪病假」，這完全無法配合雙薪家庭興起的需求，勞工勉強帶病上班將降低生產，也沒有家庭照顧假，因此必須由中央直接制定政策立法適用全國勞工。

6. 終結導致性別與種族不平等的職場歧視行為

女性與少數族裔勞工一直在職場受到不平等的對待，薪資被壓低，因此，唯有降低歧視，讓勞工擁有更容易的程序與管道來申訴雇主違法行為，並且讓歧視行為更被攤在陽光下，讓社會大眾檢驗，如此才能帶動被歧視低薪勞工的薪資提高。

7. 強力執行勞動標準

政府對於勞動法令的落實過度消極，勞工常發生低於最低工資、沒加班費、雇主缺乏防護措施導致勞工受到職業傷害等等，這都讓勞工的勞動條件降低。這些所謂「被偷掉的薪資」，根據 EPI 的研究推估，一年大約有 9.33 億美元。因此如何讓法令落實，也是提高薪資的重要一環。

8. 使用貨幣政策應該在低失業率時期

美國聯邦儲備局考慮利率上升，通常導致經濟成長減緩、弱化工資成長，EPI 分析，除非名目工資成長了 3.5% 以上，才能提高利率，否則勞工將無法分享到經濟復甦的果實。

9. 制定特定就業計畫，並以公共投資基本建設來創造工作機會

將勞工引導到即使是整體就業市場蓬勃發展時，依然受高失業所苦的產業或區域。這可以用公共或非營利的就業計畫，來促進那些未被滿足的就業市場。另外，政府應投入基礎建設投資，創造永續性的工作機會，刺激經濟成長。

10. 停止貨幣的人為操作，以降低貿易赤字

許多美國的貿易夥伴，在國際金融市場上購買以美元計價的資產，來降低本國貨幣應有價值，將造成進口到美國的產品更廉價，而美國本地生產產品的出口價格更昂貴，這擴大了貿易赤字，減緩了工作機會的成長。如果禁止貨幣操作，每年可以減少兩千億到五千億美元的貿易赤字，創造兩百萬到五百萬個工作機會。

11. 修改稅制，壓制頂端 1% 富人的所得

稅制的偏好可以影響經營的投入偏好，也可讓生產力提升與薪資成長相符合，但也可能相反，因此以更高的邊際稅率來針對高所得頂端前

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

1%的富人課稅，如此才能降低這些金融權貴與企業經理人去壓制薪資成長的誘因，讓獲利流到勞工的薪資上。

五、中國大陸

(一)收入倍增計畫

中國大陸的「收入倍增計畫」，要求在「十二五」(2011~2015)期間，大陸一般居民收入的年成長率要在7%以上，而勞工之最低工資標準的年平均成長率13%以上。

為達到這個目標，中國政府認為必須深化收入分配制度改革，實現居民收入成長和經濟發展同步、勞動報酬成長和勞動生產力同時提升，並提高一般居民的薪資收入在國民收入分配中的比重，亦即提高勞動報酬的比重。

收入倍增計畫中的收入倍增者，指的是中低收入者的收入倍數成長。而實現收入倍增的途徑主要有三個：一是轉變經濟成長的模式，二是實現高品質的就業，三是調整收入分配。

首先，在經濟建設方面，要加快轉變經濟發展方式，推進結構調整，大力發展第三產業，加快城鎮化進度並實現創新驅動等。亦即為經濟成長打下基礎。

一旦實現經濟持續發展，將會對經濟結構作進一步調整，中央將會更加強調提振內需，其中包括消費內需和投資內需。其中在投資內需方面則是更加偏重於可以促進消費內需的項目，比如城市基礎設施的建設、保障房屋的建設與城鄉一體化建設等。

其次，在社會建設方面，要實現高品質的就業，讓收入倍增有其基礎。同時要提升勞工的知識水準、技能水準，使勞動生產率進一步提高，也就是為城鄉居民收入倍增，提供人力資源累積上的支撐。另外，加快農村城鎮化進度，讓農民更順利轉變為市民，也有利於促進居民收入倍增。

第三，在調整收入分配上。要進一步調整和完善相關政策措施，使城鄉居民收入倍增有制度與法規上的保障。

首先，應逐步提高最低工資標準，保護低收入者的權益。建立健全工資支付保障機制，保證勞動者工資的足額按時發放。還要建立職工工資正常成長機制，推行工資集體協商，讓勞工和企業實現利益共享。對農民收入的增加，也將研究和實施新的更多措施。並思考以多管道方式增加居民的財產收入等。

(二)制定企業工資指導線

於 1994 年中國大陸頒布的勞動法，規定企業雖可依照生產經營特點及經濟效益實行薪資制度及定置薪資水準，但仍要求企業在利潤成長的狀態下，必須藉由加薪使薪資水準達到企業利潤增長的程度，藉此使整個社會經濟發展水準穩定提升。

工資指導線依照各地區當年度經濟成長、物價水準、勞動力市場狀況及去年企業薪資水準等因素的不同所制定，主要分成三條：上線、基準線、下線，上線又稱預警線，是對薪資增長速度較快、薪資水準較高的企業提出的警告和提示；基準線則是指年度貨幣薪資平均增長目標，是對生產經營正常、有經濟效益之企業合理的薪資增長水準；下線主要適用於經濟效益較差或虧損企業，這類企業的貨幣平均薪資增長，在工資指導線適用的年度內允許零成長或負成長，但在法定工作時間內，正常勞動的領薪人員支付薪資不得低於當地最低薪資標準。政府向企業公布的年度企業工資指導線雖並不具有強制約束力，但仍可作為企業合理安排薪資調整的參考依據。

綜言之，近幾年許多國家普遍有推動抗低薪或為勞工加薪的措施，但多是從租稅手段著手，彙整如下表 3.22 所示。以日本來說，主要是從營所稅減除的方向切入規劃；新加坡則是以補貼為手段，提供約 4 成的補貼；南韓則透過新稅法修正法案，針對企業提高員工所得部分予以稅率優惠，鼓勵企業加薪；德國則是從考量通貨膨脹率的角度切入，彈性提高個人所得稅減免額，是從減低群眾生活負擔的方向思考。

表 3.22 相關國家加薪作法彙整表

國 別	措 施	說 明
南 韓	企業租稅減免	<p>□ 2014 年 8 月 6 日公布的新稅法修正法案中，針對提高員工所得部分，以稅率優惠來鼓勵企業加薪，只要加薪幅度高於過去 3 年平均薪資增幅的中小企業，將可減免加薪支出 10% 的稅額；另一方面，針對握有龐大現金準備的大型企業(資本額超過 500 億韓元的企業或大型財團)，若未將淨利一定比例金額投入在投資、發放股利或加薪上，將被課徵 10% 稅負。</p>
新加坡	企業調薪補貼	<p>□ 新加坡「加薪補貼計畫」(Wage Credit Scheme)，預計 3 年內(2013 至 2015 年)投入 36 億新幣，當企業為月薪 4 千新幣(約合新臺幣 9 萬 5,832 元)以下的員工加薪，政府便會提供雇主四成補貼，且加薪不限於特定 1 年。</p> <p>□ 例如今年為員工加薪 2 百元新幣，政府補助今年的 4 成(80 元)，第二年再加薪 2 百元，政府補貼就是 4 百元的 4 成(160 元)；第三年若再加 2 百，就是加薪部分 6 百元的 4 成(240 元)。</p>
日 本	企業租稅優惠	<p>□ 日本安倍政府為因應日本調漲消費稅率的經濟對策，希望透過調降公司稅率來鼓勵企業調高員工薪資。對加薪達一定標準企業，給予租稅減免。</p> <p>□ 現行制度為企業年度薪資給付總額，較基準年度 2012 年度增加「5% 以上者」，增加部分的 10%，可從事業年度的所得稅額中扣除，優惠期間以 2013 年至 2015 年 3 個年度為限。</p>
美 國	調降所得稅率 級距	<p>□ 修改所得稅級距，如單身納稅人最低級距由 0-\$9,075 調高為 0-\$9,220，已婚者最低級距由 0-\$18,150 調高為 0-\$18,450，以調降薪資所得稅率、提高稅後所得的方式，間接為勞工加薪。</p>
中 國 大 陸	調漲基本工資	<p>□ 逐步提高最低工資標準，保護低收入者的權益。</p> <p>□ 建立健全工資支付保障機制，保證勞動者工資的足額按時發放。</p> <p>□ 建立職工工資正常成長機制，推行工資集體協商，讓勞工和企業實現利益共享。</p>

資料來源：引述自賴偉文，辛炳隆(2015)之研究。

第六節 本章小結

本章主旨是探討我國薪資與所得分配之變動趨勢，並檢視政府相關策略措施之適當性。此外，本研究也選擇受僱人員平均薪資、就業率、所得五等分位差距倍數與吉尼係數等政策分析指標，一方面分析我國在這些指標的變化，另一方面也進行國際比較。另本研究也歸納整理南韓、新加坡、日本、美國與中國大陸等國家在解決低薪與所得分配問題之作法，以供我國研擬相關政策之參考。茲就本章主要研究發現與建議分敘如下：

一、研究發現

(一)薪資成長趨緩

由整體時間序列資料檢視，不論是名目或實質薪資，其整體薪資成長均呈趨緩情形。自 1990 年代中期開始，名目或實質薪資的成長皆由原本的高成長變為低成長，甚至停滯的情形。由行政院主計總處的統計數據可以發現，自 1990 年代中期開始，各行各業皆有薪資成長趨緩的現象，而雖然薪資停滯狀況普遍存在，但行業及職業別之間仍有所差異。以行業別的薪資結構來看，服務業部門相對工業部門或整體產業而言低薪似乎更為明顯；而在服務業部門中的住宿及餐飲業、支援服務業、教育服務業與其他服務業低薪狀況相對嚴重。若以職類別的薪資結構來看，以 2003-2010 年與 2011-2014 年兩個時間階段來看，低階職類(如服務及銷售工作人員、技藝、機械設備操作及組裝人員與基層技術工及勞力工)之實質薪資減幅則明顯較大，而高階職類(如主管及監督人員、專業人員與技術員及助理專業人員)之實質薪資則明顯成長，致使高、低階職類受僱員工在非經常性薪資部分差距更為明顯，顯示近幾年來國內就業市場不僅有整體薪資停滯不漲的情形，且高低階薪資差距擴大的現象在非經常性薪資上更為嚴重。

(二)我國薪資成長趨緩現象較他國明顯

根據勞動部統計處的資料，我國在「平均薪資的變動趨勢」方面，受僱員工之名目薪資除中國大陸之外，皆遠低於鄰近的南韓、新加坡、日本、香港，也低於美國、英國與加拿大。即使由名目薪資的成長來看，除日本與英國之外，其他國家之名目薪資的年平均成長率均高於我國。若排除物價的波動因素，我國工業與服務業每月平均實質薪資乃呈現衰退的現象，僅日本與

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

英國實質薪資衰退的幅度高於我國外，其他國家在實質薪資的成長的表現均優於我國。若進一步以 PPP 計算之員工每月薪資檢視，雖然與歐、美國家相比，在成長率的表現上並未較差，但與亞洲其他國家相比，仍不如南韓、新加坡與香港。

(三)造成我國薪資成長趨緩的原因

經由整理國內文獻與蒐集學者專家意見，本研究認為造成我國薪資成長的主要原因如下：

1. 產業升級步伐緩慢，附加價值率偏低。
2. 製造業過度資本化，造成固定資本折舊占比上升，排擠薪資報酬。
3. 三角貿易造成國內勞動需求減少，經濟成長與薪資脫勾。
4. 產業結構調整，勞動力由製造業移向低門檻、低薪資之服務業。
5. 經濟景氣波動過於頻繁，廠商經營風險提高。
6. 人力資源管理二元化，造成非核心人力低薪化與非典化。
7. 法定勞動成本增加，擠壓薪資報酬。
8. 資金跨國移動容易，以及國內集體勞資關係不健全，造成勞方議價力弱。
9. 外勞引進人數增加，抑制本勞薪資成長。
10. 大學教育的高度擴張，排擠技職教育發展，造成學用落差與青年低薪現象。

(四)薪資成長趨緩的影響

薪資成長趨緩不僅會使國內人才外流、產業競爭力下降、勞動參與意願低落、人力資本累積減緩，從社會面向來看，也會產生下列負面影響：

1. 社會階層流動降低，甚至出現貧窮世襲現象

面對薪資成長趨緩，許多勞工為了維持一定的所得收入水準，勢必要延長工作時間，如此就會減少陪伴子女讀書的時間。此外，父母

低薪也可能迫使子女在學期間必須打工，進而減少讀書學習時間。如此都會影響下一代人力資本的累積，長此以往，可能會造成社會流動性降低，亦即出現貧窮世襲現象。

2. 使勞保年金改革更加困難

低薪將使個人儲蓄減少，未來離開職場之後，對於政府提供之老年給付的依賴會增加，故未來如果政府為解決勞保財務問題而刪減所得替代率，勢必會使低薪者退休後面臨更大的經濟安全危機。另一方面，如前面所述，越來越多雇主會透過不調薪，甚至減薪來將新增法定勞動成本轉嫁給勞工。因此，未來年金改革若要提高費率或費基，使雇主的保費負擔增加，則雇主勢必更不願提高薪資，進而使目前的低薪問題更加嚴重。

3. 造成生育率下降

低薪對於生育率的影響主要來自二方面，一方面是因為低薪迫使許多年輕夫婦都必須外出工作，故無暇照顧子女；另一方面則是因為育兒費用與子女教育費用過高，超過低薪工作者的負擔能力。

(五)我國所得分配雖有改善現象，並低於多數 OECD 國家

我國所得分配自1990年代開始惡化，所得五等分位差距倍數與基尼係數在2001、2002年達到高峰，爾後雖呈現下降趨勢，仍高於1990年代以前的水準。此外，若以可支配所得為衡量標的，我國所得五等分位差距倍數與基尼係數的不均度皆低於大多數OECD國家。另依據朱敬一等人利用財稅資料之推估，高所得報稅戶之所得占全國總所得比重，不論前10%、前5%或前1%，2000-2007年逐漸上升，2008年後趨於穩定，2013年稍有回降。

(六)造成所得分配惡化的原因

造成所得五等分位差距倍數擴大的主要因素為：1.薪資成長停滯與高低階職業薪資差距擴大；2.家庭結構改變造成低所得家庭戶內人數減少、以及老人比例增加。至於造成前1%與前10%所得占比增加的原因則主要是資本利得成長。

(七)各國因應策略

南韓、新加坡、日本、美國與中國大陸等國家在解決低薪與所得分配問題之作法，大致可以歸納如下：

1. 建立及加強勞工的勞動生產力與薪資之間的連結

許多研究發現造成現今全球低薪的現象主要是來自分配，若企業無限制的透過勞動成本優勢以獲得競爭力，將不利經濟創新與升級。建議應建立及加強勞工的勞動生產力與薪資之間的連結。以新加坡為例，新加坡政府採用個人職能與薪資掛鉤的思維，從提升勞工技能著手，採用漸進式薪金制度來解決低薪問題，同時達到提高生產力的長期經濟成長目標。

2. 強化勞工對於談判協商工資的能力

對於薪資內部再均衡，有些國家從強化工資決定機制著手，建議各國政府需要為集體協商議價／談判提供更多的支持，並創造更為有利的環境，使勞工能夠要求在經濟產出中得到公平的份額；而薪資相對偏低的勞工在工資決定制度方面可以得到更為有利的保護，如美國、日本、韓國等均有類似的政策與措施。

3. 確定合理的最低工資制度

以中國大陸為例，中國大陸要求在「十二五」(2011~2015)期間，大陸一般居民收入的年成長率要在7%以上，而勞工之最低工資標準的年平均成長率13%以上。除逐步提高最低工資標準、保護低收入者的權益之外，並建立健全工資支付保障機制，保證勞動者工資的足額按時發放。

4. 企業租稅優惠引導營業盈餘回饋勞工

包括日本、南韓等國均採取企業稅制改革的方式來提升勞工薪資，透過對企業加薪的租稅優惠，引導企業將其營業利潤與勞工共享。

5. 調整所得稅率間接提高勞工薪資所得

部分國家則採用調整所得稅率，如提高個人所得稅免稅額、修改所得稅級距、調降薪資所得稅率等方式，藉由提高稅後所得的方式，

間接為勞工加薪。如德國 2013 年起開始實施的減輕「冷累進稅」法與美國的「調降所得稅率級距」，都是採用此種政策措施。

二、研究建議

基於以上發現，本研究認為行政院最新核定之「改善所得分配具體方案」的內容對於改善我國所得分配的建議已十分完整，但仍有下列政策面或指標面可以持續推動或新增之措施：

(一)立即可行建議

1. 持續進行並落實產業結構調整升級的各項政策措施，尤其是「產業升級轉型行動方案」與「行政院生產力 4.0 發展方案」，以提升產業附加價值與勞動生產力，進而提高國內薪資水準，有助於改善低薪問題。
2. 注重產業人才的培養，提升競爭力，大幅提高技職教育的資本門預算，使各技職學校有更充裕的經費來更新設備，使學生在學校所學習操作的機具設備能與企業接軌，並且逐步落實產學合作。
3. 應落實勞動檢查，提高基本工資之遵循率，有助於減少企業對勞工的剝削，保障勞工權益，才能促進政策的有效作用。
4. 推廣勞動教育，以提升主管人員勞動知能，能有效增進勞資關係與和諧，確保勞動權益，並進行社會沃土工作，以及健全工會體質與運作模式，提升勞工議價能力。
5. 儘速啟動「外勞警戒指標」機制，適時檢視外勞人數是否過量，以調整外勞核配比率，以免排擠本國基層勞工的就業機會，造成薪資水準無法調升。
6. 儘速通過《派遣勞工保護法》，讓企業減少使用派遣勞工，並保障派遣勞工應有之權益，以避免就業市場中高低階人員薪資差距有逐漸擴大的態勢。
7. 為使衡量指標對於所得分配變動能更為敏感，建議未來在家庭收支調查報告中增列所得十等分位差距倍數，以便更加詳細觀察所得分配的差距情形。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(二)中長期建議

1. 檢討現行社會救助法第五條對於扶養人口的認定標準之適當性，如有過於嚴格之處予以放寬，以強化社會救助之功能。
2. 參考他國計算生活工資的方法，將其融入未來我國基本工資之調整公式，以提高基本工資與勞工生活費用之關連性。若所計算出來的生活工資水準太高，無法立即反映在基本工資，則可參考美國經驗，先以從事公共服務業或與政府合作之廠商為規範對象，亦即要求這些廠商支付員工薪資不得低於生活工資。
3. 國際上對於低薪工作者的定義為全國平均所得中位數 $2/3$ 以下者，但我國對於「低薪工作者」的標準仍有多方意見，因此未來應明確界定「低薪工作者」之定義，以便統計國內低薪問題的狀況，並定期發布低薪工作者佔受僱者之比例。
4. 檢視以財稅中心資料推估各種所得分配指標的可行性與正確性，以強化我國所得分配之衡量機制。

第四章 家庭與育兒政策

本章將探討我國家庭與育兒政策適用之指標，並透過指標對現行政策進行分析與討論，首先將介紹我國之政策背景，其次透過文獻的檢閱，界定家庭與育兒政策之概念與範疇，第三節則將就家庭與育兒政策之關鍵指標進行分析，第四節則選取瑞典、法國、日本、韓國等國家，檢視其家庭與育兒政策之特徵及近年之變化，並於第五節提出本章之研究發現與建議。

第一節 政策背景概述

我國當前的家庭與育兒政策，受到近年人口、經濟及家庭結構變遷的影響，出現一些新的挑戰，而這些變遷主要有以下幾項：

一、生育率降低

我國的生育率在近年來出現明顯的下滑，從育齡婦女總生育率來觀察，我國的育齡婦女總生育率在1995年時為1.78，並逐漸下滑至2010年的0.90，近幾年雖略有回升，但仍屬於偏低，2014年時也僅有1.17(內政部，2016)。

二、性別角色轉變

我國女性的勞動參與率在近年來呈現逐漸上升的趨勢，由1995年的45.3%，上升到2014年的50.6% (行政院主計總處，2015a)，這樣的改變對於家庭中就業與照顧工作的安排產生了一定影響，並增加家庭對於照顧服務的需求，家庭與育兒政策也需要回應這些需求。另一方面，隨著女性勞動參與率的上升，也帶來一些議題：首先，男性與女性的勞動參與仍有相當的落差，而且有相當高比例的女性因結婚或生育而離開勞動市場；此外，女性從事部分時間、臨時性或人力派遣工作的比例均高於男性，這些非典型就業相對較為不穩定，可能對女性的經濟狀況造成不利影響；在薪資部分，儘管男女薪資差距有縮減的趨勢，但仍有相當程度的差距，使女性在經濟上較容易處於弱勢的狀況(行政院性別平等處，2011)。

這些勞動參與的性別差異，顯示男女社會角色的分工仍有明顯區隔，照顧責任主要仍落在女性身上，而且即使女性進入勞動市場，也還是必須負擔相當繁重的家務勞動工作(行政院性別平等處，2011)因此，如何支持家庭

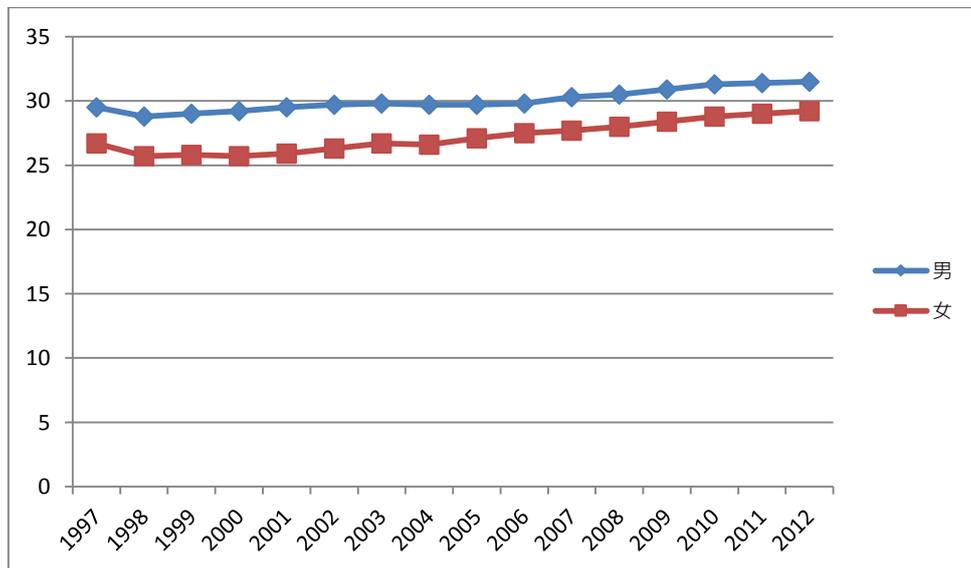
的照顧，將是家庭與育兒政策的一項重要挑戰。

三、婚姻與家庭變遷

(一) 婚姻行為轉變

近年來我國的離婚率呈現明顯的變化，粗離婚率在 1994 年為 1.5%，之後逐漸升高至 2003 年的 2.9%，不過近幾年似乎呈現逐步下滑的趨勢，2014 年的粗離婚率為 2.3%。另一方面，粗結婚率則出現下降的趨勢，我國的粗離婚率在 1994 年時為 8.1%，2009 年金融風暴時則降到 5%，此後又回升到 2014 年的 6.4%，但整體而言近幾年相對於 90 年代末期，結婚率仍呈現偏低的狀況（內政部，2016）。

此外，我國男女之初婚年齡中位數在近年來則出現逐年升高的趨勢，男性由 1997 年的 29.5 歲升高至 2012 年的 31.5 歲，而女性則由 1997 年的 26.7 歲上升至 2012 年的 29.2 歲（行政院主計總處，2013）。由於我國非婚生育的比例相對較低，婚姻對於生育率有相當大的影響，初婚年齡的上升可能縮短婦女的生育期間而影響生育率及人口結構。



資料來源：行政院主計總處（2013）

圖 4.1 1997-2012 年男女初婚年齡中位數

(二)家庭結構變化

我國近年來的家庭結構也出現了明顯變化，小型家戶如單人戶、夫婦戶、單親戶的數量和比例都有所增加，大型家戶如傳統三代家庭則減少，核心家戶的比例亦出現下降的趨勢，從 2000 年的 47.9% 下降到 2014 年的 37.3%，平均家戶人數亦有所減少。

表 4.1 2000-2014 年臺灣家戶各類型態分佈

	單人戶	夫婦戶	狹義單 親戶	核心 家庭	祖孫 家庭	三代 家庭	其他
2000	10.82	12.53	3.15	47.91	1.1	15.16	4.95
2001	10.73	13.02	3.11	47.12	1.12	15.48	4.8
2002	8.51	12.88	3.37	47.74	1.29	16.33	5.17
2003	9.27	14.28	3.28	46.74	1.08	15.17	5.23
2004	9.94	14.17	3.15	46.69	1.15	15.21	5.09
2005	9.92	15.98	3.24	44.46	1.29	14.26	5.49
2006	10.54	15.03	3.26	44.66	1.1	14.58	5.46
2007	9.6	15.91	3.67	43.16	1.32	14.66	5.87
2008	10.76	15.44	3.47	42.77	1.15	14.76	5.52
2009	10.54	16.11	3.48	41.47	1.07	15.23	5.8
2010	11.21	15.97	2.88	41.73	1.13	13.6	6.53
2011	10.12	17.05	2.56	40.19	1.23	15.13	6.97
2012	11.02	16.77	2.52	38.98	1.28	14.77	7.42
2013	11.08	16.85	2.43	37.91	1.27	15.24	8.09
2014	11.85	17.93	2.08	37.34	1.1	14.05	8.06

備註：狹義單親戶之定義於 2000-2009 年為「單親與未滿 20 歲子女居住」，2010 年後為「單

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

親與未滿 18 歲以下未婚子女居住」

資料來源：行政院主計總處「家庭收支調查」歷年資料，本研究自行計算

(三) 跨國婚姻與多元家庭增加

臺灣過去二十年開放對外通婚，特別在 1999-2003 年間東南亞國家與大陸地區女性嫁來臺灣人數增加迅速，於 2003 年達到高峰時將近 5 萬人，佔當時結婚總對數 28%。近年來雖較為緩和，仍占了結婚總對數約九分之一。由於至目前累計約有五十一萬的外籍與大陸新移民，其子女累計也達四十萬人以上，在臺灣人口占比逐漸提升。

此外，隨著婚姻與家庭型態的改變，我國也逐漸出現越來越多的單親家庭、繼親家庭、同性戀家庭、未婚生育家庭、未成年家庭、個人(不婚)家庭等，因此家庭型態也逐漸多元化(行政院，2004)，如何使家庭與育兒政策滿足這些多元家庭的需求，也成為未來家庭與育兒政策的重要課題。

第二節 家庭與育兒政策之概念與我國相關政策

一、家庭與育兒政策之概念

家庭與育兒相關政策目前在 OECD 國家中，屬於重要的社會政策領域之一，然而對於家庭與育兒政策，有許多不同的定義與概念，根據 Kameran and Kahn (1978)，家庭政策指「所有政府對家庭做的和為家庭做的事」。並將家庭政策區分為兩種類型：

1. 顯性的家庭政策：指政府針對家庭事務有關的目標，有意採取的政策。
2. 隱性的家庭政策：指不直接以家庭為對象或目標，但會對家庭產生間接影響的政策。

此外，在家庭政策的研究取向上，亦可大致分為「以婚姻與家庭制度為中心」以及「以兒童照顧與服務為中心」兩種取向 (伊慶春, 1997)，本研究的焦點，主要是以兒童照顧為核心，依據 OECD 的分類，家庭與育兒政策大致包括幾類：

1. 支持懷孕期間的家庭：例如提供醫療、照顧、資訊與諮商服務以及生產的醫療服務。
2. 支持生育：例如提供新生兒所需的物品，如奶瓶、衣服、貨物券或是新生兒生產前後的現金支持。
3. 長期的財務支持：提供家庭長期的現金給付，以分擔育兒支出，例如提供家庭津貼、育兒的稅金減免、提供教育或照顧服務以降低家庭的照顧與教育支出等。
4. 協助工作家庭育兒的措施：例如提供假期的制度，如育嬰假、家庭照顧假，以協助父母兼顧工作與照顧責任；提供教育與照顧設施、與就業相關的現金給付與稅制福利等。
5. 無就業父母的支持：針對原本就沒有就業的父母，以及為了育兒而離開職場的父母，提供相關的社會救助、住屋津貼、家庭津貼、育兒津貼以及教育與照顧服務等(OECD, 2011)。

就以上幾種類型的家庭與育兒政策，從政策工具的類型來分類，主要可分為幾種類型：現金給付、服務的提供(包括托育)與稅制福利。大多數 OECD 國家於推動家庭與育兒政策時，皆混合運用以上幾種政策工具(OECD, 2011)。本研究所稱的「家庭與育兒政策」，亦基於以上的政策類型和政策工具，包括政府協助家庭照顧兒童的相關政策，如兒童相關的津貼或給付、幼兒教育與照顧政策、兒童相關的照顧假及規範雇主提供協助受僱者育兒的措施都包含在內。

然而，在不同的福利體制中，根據其不同的文化、價值觀與社會經濟結構，其對於家庭與育兒政策的支持也相當不同，就育兒責任的分配，在國家、市場、家庭之間，有非常不同的分配方式，部分國家強調國家的責任，由政府提供平價普及的公共托育服務，而部分國家則著重於強化家庭的照顧責任與能力，亦有一些國家期待市場能夠提升適當的服務以滿足育兒的需求。根據 Esping-Andersen 對於福利體制的分類，福利國家可依「家庭主義」與「去家庭主義」的程度加以區分，根據其定義，「家庭主義」的福利系統指公共政策堅持家庭必須負擔其家庭成員福利的主要責任，而「去家庭主義」福利體制的目標則是在減少家庭的福利責任或去除個人對於家庭提供福利的依賴

(Esping-Andersen, 1999)。

在此概念之分類下，「去家庭主義」的國家包括兩種，一種是北歐式的去家庭主義，透過提供公共社會服務減輕家庭的責任，另一種則是自由主義福利國家，如英國透過市場提供服務，減輕家庭負擔。相對地，保守主義福利國家則較接近「家庭主義」福利國家，其相對較缺乏政府與市場的服務供給，而對家庭相對依賴較深。不過即便是在「去家庭主義」程度較高的北歐國家，家庭仍然是非常重要的照顧提供來源 (Esping-Andersen, 1999; Leitner, 2003)。

台灣的社會政策模式，根據許多學者的分類，屬於東亞社會福利模式，東亞社會福利模式的特色之一，即家庭為重要的福利提供者，而政府的角色則相對較弱 (Croissant, 2004; Gough, 2004; Jacobs, 1998; Jones, 1993; Ku, 1997; Kwon, 1997)。這樣的政策傾向，某程度也體現在家庭與育兒政策上。許多學者均指出，「家庭主義」的意識形態影響了台灣的家庭政策發展，家庭被認為是主要的福利提供與負擔者，因此國家認為家庭的需求，例如兒童、老人及身心障礙者的照顧，應該要由家庭負擔主要的責任，國家僅在家庭無法負擔此責任時，才會進行介入 (王淑英 & 孫嫚薇, 2003; 林萬億, 1995; 許雅惠, 2000; 傅立葉, 1995)，也因為這樣的影響，台灣政府在家庭政策領域干預的程度也相對較低。

由於傳統上政府相對的不介入，當兒童照顧的需求主要由家庭及市場滿足時，也衍生出了一些問題，例如照顧負擔沈重、托育品質參差不齊、女性勞動參與率偏低、性別不平等、少子化等 (王淑英 & 孫嫚薇, 2003; 王淑英 & 賴幸媛, 1997; 馮燕, 1997a, 1997b)。

為了回應這些問題，台灣家庭政策在近年來也出現了一些轉變。首先，台灣在 2004 年制訂了「家庭政策」，明確地訂出了台灣家庭政策發展的綱領，並強調國家在保障家庭經濟安全，提倡性別平等、分擔照顧責任、預防與干預家庭問題、並提供多元文化家庭的協助等方面之責任 (行政院, 2004)。此外，在 2015 年時，為因應我國人口變遷、家庭型態多元化、工作與家庭責任衝突、婚姻行為改變、婦女就業提升、性別平權等新趨勢，亦就家庭政策進行檢討與修正，強調幾項政策目標：「發展全人照顧與支持體系，促進家庭

功能發揮」、「建構經濟保障與友善職場，促進家庭工作平衡」、「落實暴力防治與居住正義，促進家庭和諧安居」、「強化家庭教育與性別平權，促進正向關係」、「宣導家庭價值與多元包容，促進凝聚融合」。在這些政策目標之下，亦包括了多項家庭與育兒政策之內容，如：

- 健全生育保健體系，增進對懷孕及生產過程之周全照顧，協助家庭生養子女；
- 完備各生命週期之照顧服務與家庭支持系統，建立優質、平價、可近的生育、養育及照顧環境，發展兒童、少年、老人及身心障礙者的多元照顧模式，建構全人的家庭照顧機制；
- 建構整合性家庭經濟支持政策，並針對不同型態的家庭組成，由稅制、托育服務與就業服務等政策引導，協助家庭來確保家庭成員的經濟安全與公平正義；
- 減輕兒童照顧支出壓力，擴大育兒家庭之經濟支持，分擔家庭養育子女的經濟與機會成本，對於願意承擔生(養)育子女責任者給予公共支持；
- 營造友善家庭之職場環境，鼓勵公民營單位辦理托兒、家庭照顧支持措施及員工協助方案，落實產假、陪產假、育嬰留職停薪、產檢假、提高工時自主性等措施，以兼顧家庭與工作之平衡；
- 宣導共同分擔家事與照顧責任，鼓勵男性參與家務及家庭照顧，減少我國傳統社會之照顧責任女性化現象；
- 營造友善家庭的社會環境與氛圍，鼓勵公民營單位對育有子女之家庭提供政策、制度及環境設施等配套與優惠措施；
- 發展友善家庭的居住與照顧政策，提供適當補貼與扶助措施，以鼓勵代間融合及照顧（行政院，2015）；

儘管「家庭政策」基本上屬於抽象性的政策宣示，但藉由此政策宣示，某程度也顯示了我國政府在家庭以及照顧領域責任有所增強。

此外，在育兒政策的領域，我國的中央與地方政府在 1990 年代末期開始

施行了一連串的幼托補助與津貼政策，包括「幼兒教育券」(行政院, 2003)、「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫」(教育部, 2005, 2008)、「原住民幼童托教補助」(行政院原住民族委員會, 2007)、「中低收入家庭幼童托教補助」(內政部 & 教育部, 2011)、「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」(行政院, 2008)、「5 歲幼兒免學費教育計畫」(教育部 & 內政部, 2010, 2011)、「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」(行政院, 2012)等，這些津貼與補助政策針對不同年紀、身份資格、以及托育型態的兒童，提供不同額度的托育補助，以分擔家庭照顧幼兒的財務負擔。

隨著托教相關補助的津貼發放，政府也訂了一些相關的規範，例如要求園所必須符合這些規範，入園的幼兒與家長才能夠取得這些補助，藉以鼓勵園所提高各方面設施設備以及師資人員的品質(行政院, 2003; 教育部, 2008, 2009; 教育部 & 內政部, 2010)。此外，政府也施行了一些計畫，試圖提高公部門或由非營利組織所提供的托育比例，如「發展與改進幼兒中程計畫」(教育部, 1999)、「社區自治幼兒園」(內政部, 2006)、「友善教保園」(教育部, 2007, 2012)等。

二、我國之家庭與育兒政策

就以上之範疇與分類，我國家庭與育兒政策主要涉及到幾個重要的政策綱領，包括「家庭政策」、「性別平等政策綱領」、「人口政策綱領」、「人口政策白皮書」、「黃金十年國家願景」、「社會福利政策綱領」等，這些政策綱領指出我國相關政策重要的方向與原則，並呈現整體家庭與育兒政策的政策目標與方向。

此外，相關的法律主要則包括「兒童及少年福利權益保障法」、「幼兒教育及照顧法」、「性別工作平等法」、「就業保險法」、「公教人員保險法」、「軍人保險條例」、「社會救助法」、「特殊境遇家庭扶助條例」以及各社會保險法之生育給付等。

在這些政策綱領與立法之下，有許多相關的計劃與辦法皆涉及家庭與育兒，以下分別簡介本研究所探討之主要家庭與育兒政策：

(一)育兒家庭的經濟支持：此部分包括對於育兒家庭所提供的相關津貼、補助與稅制減免，以補充家庭因育兒所需之支出，如：

1. 未就業家庭育兒津貼：對於父母或監護人至少一方因養育 2 歲以下兒童而未就業，最近一年之綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達 20%，且未為領取育嬰留職停薪津貼或保母托育費用補助者，根據其收入狀況，提供 2,500-5,000 元不等的補助。
2. 弱勢家庭兒童及少年生活扶助：針對遭遇困境之中低收入戶內兒童、少年、因懷孕或生育而遭遇困境之兒童、少年及其子女以及其他經縣(市)主管機關評估無力撫育及無扶養義務人或撫養義務人無力維持其生活之兒童及少年提供生活扶助、托育費用及醫療費用補助。
3. 幼兒學前特別扣除額：對扶養 5 歲以下之子女，原則上每年每人扣除 25,000 元，但不適用於所得稅率 20%以上或基本所得額超過 670 萬元者。
4. 特殊境遇家庭補助：對於特殊境遇家庭所提供子女生活津貼、教育補助等。

此外，亦包括各種生產醫療給付、各保險之生育給付、地方政府所提供之生育津貼與生育補助等。

(二)育兒相關假期措施：此類型的政策包括產假、陪產假、育嬰假、家庭照顧假、流產假、安胎假、產檢假以及相關的津貼與給付如育嬰留職停薪津貼等，其中較主要之措施如下：

1. 產假：依性別工作平等法第 15 條，雇主於女性受僱者分娩前後，應使其停止工作，給予產假八星期。另根據勞動基準法第 50 條，受僱工作在六個月以上者，產假期間工資照給；未滿六個月者減半發給。
2. 陪產假：依性別工作平等法第 15 條第 5 項及第 6 項，受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假 5 日，陪產假期間，薪資照給。
3. 育嬰假及育嬰留職停薪津貼：根據性別工作平等法第 16 條第 1 項之規定，受僱者任職滿六個月後，於每一子女滿三歲前，得申請最長 2 年的育嬰留職停薪。育嬰留職停薪津貼則根據不同職業，分別適用「就業保險法」、「公教人員保險法」、「軍人保險條例」之規定，額度為月投保薪資的 60%，每一子女最長發給六個月。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

4. 家庭照顧假：受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以 7 日為限。家庭照顧假薪資之計算，則依各該事假規定辦理。

(三) 幼兒教育與照顧政策：我國幼兒教育與照顧相關服務包括幼兒園、公私協力托嬰中心、居家式托育服務、托育資源中心等，於 2012 年幼托整合後，幼兒園招收 2 歲以上至入國民小學前之幼兒，由教育部主管，托嬰中心、居家式托育服務及兒童課後照顧服務則由教育部主管，並包括幾項較重要的托育補助計畫：

1. 5 歲幼兒免學費教育計畫：自 2010 年起針對 5 歲幼兒提供就學補助，就讀公立幼兒園每人每年最高補助 14,000 元，弱勢幼兒再增加補助 12,000 元至免費，就讀私立幼兒園每人每年最高補助 30,000 元，弱勢幼兒再增加補助 1-3 萬元。
2. 保母托育管理與托育費用補助實施計畫：對於父母(或監護人)雙方或單親一方皆就業，將未滿 2 歲幼兒送由保母人員照顧，且最近 1 年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達 20% 者，如該保母人員具有保母證照，且加入社區保母系統，則依家庭所得及幼兒身心狀況分別提供每月 3,000-5,000 元不等之補助。該計畫自 2012 年 7 月起將補助的對象擴大，未滿 2 歲幼兒的照顧者只要年滿 20 歲，高級中等以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科、系、所畢業，或修畢 126 小時的保母專業訓練課程且領有結業證書，並加入社區保母系統，送托的家長每月可獲得 2,000-4,000 元的補助，在這項政策擴大之後，增加了許多要照顧幼兒的親屬與祖父母報名受訓成為親屬保母，也因此該補助對象包括了由一般保母及親屬保母照顧的幼兒。

除了以上的補助之外，另外還有弱勢幼兒優先進入公立幼兒園之入園措施、中低收入戶幼兒托教補助(每人每學期最高補助 6,000 元)、原住民幼兒園補助，針對原住民幼兒進入公立與私立幼兒園，最高分別補助每學期 8,500 元與 10,000 元，除此之外，另有「優質教保發展計畫」、「居家及托嬰中心托育管理實施原則」等相關政策與計畫，以提升幼兒教育與照顧之品質。

(四) 雇主提供友善家庭措施：除前述各項政策之外，我國性別平等法另有幾

項對於雇主應提供友善家庭措施之規範，如：

1. 提供哺乳時間：當子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者，除規定之休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間二次，每次以三十分鐘為度。且哺乳時間應視為工作時間，僱用 250 人以上之雇主，應提供哺(集)乳室。
2. 彈性工作時間：受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者，為撫育未滿三歲子女，得向雇主請求每天減少 1 小時工作時間（不得請求報酬）或調整工作時間。
3. 提供托兒設施或措施：僱用受 250 人以上之雇主，應托兒設施或適當之托兒措施。

除以上相關政策與措施之外，行政院亦於 2016 年核定「完善生養環境方案」，該方案強調「以孩子為主題，家庭為中心」之架構，強化家庭、社區、雇主級政府間的合作，以營造完善的生養環境，其主要包括三項策略：

1. 衡平職場與家庭：強調鼓勵企業根據員工的需求，提供更多彈性托育服務與支持，包括擴大補助雇主設置托兒設施與措施、推動企業提供哺(集)乳室與托兒設施及措施，並將其列入評鑑標準、建立托育平台以鼓勵企業提供聯合托育服務、擴大補助企業推動工作及生活平衡措施、加強宣導落實推動育嬰留職停薪政策、研議評估提升津貼所得替代率等誘因、鼓勵雇主落實生養各階段親職假、倡導父母共同承擔親職責任、鼓勵企業提供懷孕及育兒期間在家遠距工作等措施。
2. 支持家庭育兒：此部分的措施包括整合育兒相關資源與資訊，如強化「送子鳥」網站服務平台，整合各界生養資訊、公告各地托育服務收退費項目及基準、建立公私立幼兒園收費相關機制、鼓勵服務收費透明化，以及補強育兒經濟支持，如持續推動就業者家庭托育費用補助、研議照顧 2 名以上幼兒家發補助之可行性、持續推動未就業家庭育兒津貼、盤整各類育兒相關津貼、評估 5 歲幼兒免學費分階段向下延伸之可行性、持續辦理 5 歲以下子女幼兒學前特別扣除額設施、研議提供新婚及育有子女家庭購(租)屋優惠措施及友善居住條件等。

3. 安親托育普及化：此策略包括托育在地社區化以及教保服務優質化兩大項，包括落實居家式托育服務登記制度、鼓勵地方政府結合相關組織團體或業者設置公私協力托嬰中心及托育資源中心、鼓勵地方政府增設公立幼兒園或結合專業團體增設公私協力幼兒園，並鼓勵社會企業及青年投入、加強改善教保人員勞動條件及薪資等相關措施(行政院，2016)。

本研究所探討之家庭與育兒政策，主要即以上述所列之各項政策與措施為範疇。

第三節 家庭與育兒政策分析指標

本節將探討家庭與育兒政策之分析及評估指標，首先將討論指標之建構與篩選，其後將根據本研究所選擇之重要指標加以分析，最後就未來指標之選取及資料蒐集提出建議。

一、家庭與育兒政策指標

就家庭政策的評估方式，根據研究者不同的目的以及著重的面向，有幾種可能的方式：

- (一)第一種方式著重於評估家庭政策對於各種類型家庭的影響，如 Bradshaw et al (1993)的研究取向，針對不同家庭型態，分析其獲得國家支持的程度，此類研究能夠突顯在不同的國家以及同一個國家中，政府的家庭政策對於不同結構和類型家庭的支持程度，有相當大的差異。然而由於此類的研究需要有較詳細的家庭組成與結構的資料，才能夠加以分析，因此一般而言較缺乏長期的資料，若要採取此類方式評估家庭政策，則需不斷地更新研究資料，從長期追蹤的角度，相對較不適合 (Gauthier, 2002; Lohmann, Peter, Rostgaard, & Spiess, 2009)。
- (二)第二種方式則是分析政府整體對於家庭支持的程度，如使用家庭政策支出占 GDP 比率進行國際比較 (Kameran & Kahn, 1997; Pampel & Adams, 1992)，以此種方式評估家庭政策的優點為較具有長期的資料，且大部分國家都會有這些資料，因此有利於長期追蹤與跨國比較，然而此種方式

亦有一些限制，如：

1. 較難以據此資料分析家庭政策對於不同結構與所得的家庭的影響。
2. 家庭政策支出的程度往往是根據該支出占 GDP 比率加以計算，因此會受到 GDP 波動的影響 (Gauthier, 2002)。
3. 由於各國家庭政策的規劃方式及內涵或多或少有些不同，因此在進行評估與比較時，受到不同定義、內涵以及政策設計方式的影響，同一項指標所呈現的意義，在各國間或許也不盡相同。
4. 家庭政策的支出多寡僅為政府投入的指標，未必與家庭或兒童福祉的提升成正比。

(三)第三種方式較強調評估家庭政策的具體內涵，就這些政策設計的方式加以評估與比較，如 Gornick 與 Meyers (2003)建立了一套家庭政策評估的指標，以評估家庭政策之重要內容，其包括表 4.2 中的面向與指標：

表 4.2 Gornick 與 Meyers 的家庭政策評估指標

面向	指標
1. 幼兒教育與照顧	1.1：是否確保 0, 1, 2 歲幼兒的照顧服務 (有無) 1.2：未滿 1 歲幼兒進入公共照顧的比率 1.2：1-2 歲幼兒進入公共照顧的比率 1.4：1-2 歲幼兒在公共照顧服務的費用 1.5：3, 4, 5 歲幼兒進入公共照顧的比率 1.6：3, 4, 5 歲幼兒在公共照顧服務的費用 1.7：3, 4, 5 歲一般在公共照顧服務的時數(全天、部分時數、混合) 1.8：6 歲幼兒的入園率 1.9：(幼兒教育與照顧)品質 (低、中、高) 1.10：幼兒教育與照顧的稅金減免 (有無)
2. 學校安排	2.1：入學年齡 (歲數) 2.2：每天上課時數 (小時) 2.3：每年上課天數 (天數) 2.4：學校日的連續性
3. 家庭照顧假	3.1：母親全薪假期週數 (週) 3.2：有薪陪產假 (有無) 3.3：性別平等程度 (提升父親使用照顧假的動機) 3.4：三歲以上兒童的有薪照顧假 (有、無、部分) 3.5：病童的有薪照顧假 (有、無) 3.6：照顧假支出
4. 工時	4.1：正常工作時數 (小時) 4.2：正常假日時間 (天數)

由於各國家庭政策的規劃方式及內涵或有不同，因此若採此方式，在進行跨國評估與比較時，受到不同定義、內涵以及政策設計方式的影響，未必都能採取同樣的指標，而同一項指標所呈現的意涵，在各國間或許也不盡相同。不過此種評估方式的優點在於能夠突顯制度設計的差異性，有助於補足

採用整體家庭支出分析時，忽略制度設計的限制。

Gauthier(2002)即於分析家庭政策時，兼採以上的第二及第三種方式，一方面比較整體支出金額，另一方面則比較制度設計的差異，將指標分為兩個主要面向：一、對於家庭提供的直接現金給付(如家庭津貼)與間接現金給付(如對扶養兒童的稅金減免)；二、對於就業父母的支持，這部分又包括幾個指標：

- (1) 產假期間。
- (2) 總假期期間(包括產假與育兒假的總假期期間，包括有薪與無薪假期)。由於各國對於產假、育嬰假、育兒假的定義有所不同，計算總假期期間較有助於比較各國的照顧假政策，然而此指標由於包含了有給付以及無給付的假期，因此較難比較這些照顧假政策實際對於就業父母的財務支持程度。
- (3) 產假期間的現金給付：產假期間現金給付占女性薪資的比率，以評估家庭政策對於產假的現金支持程度(Gauthier, 2002)。

除了以上的方式以外，Lohmann et al(2009)的研究就歐盟的家庭政策，提出一個家庭政策評估架構，根據 OECD 家庭資料庫的指標，將家庭政策分為九個面向，包括人口、家長勞動參與及收入、性別平等、兒童成效、價值、偏好與滿意度、照顧假措施、幼兒教育與照顧、家庭給付與雇主/企業層次政策，於這九個面向下，分別選取若干指標如下：

表 4.3 歐盟家庭政策評估架構

面向	指標
A. 人口	1. 平均餘命
	2. 育齡婦女生育率
	3. 青少年生育率
	4. 婦女平均初次生育年齡
	5. 非婚生子女比率

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

	6. 單親家庭占有子女家庭比率
	7. 平均家戶規模
	8. 無子女家戶比率
B. 家長勞動參與及收入	1. 母親就業率
	2. 女性部分工時與全時工作比率
	3. 男性部分工時與全時工作比率
	4. 法定最高工作時數
	5. 實際平均工作時數
	6. 實際與偏好工作時數差異
	7. 有兒童家戶的貧窮率
C. 性別平等	1. 男性與女性就業率差異 (25-64 歲)
	2. 男女薪資數差異(中位數)
D. 兒童成效	1. 兒童貧窮率 (低於家戶所得中位數 50%)
	2. 不同就業狀態家庭中的兒童
	3. 嬰兒死亡率
	4. 新生兒低體重率
	5. PISA 成績(閱讀、數學、科學)
	6. 未於教育中的青少年比率
E. 價值、偏好與滿意度	1. 無子女婦女的育兒偏好
	2. 平均實際與理想子女數差距
	3. 未達到理想子女數原因
	4. 平均生活滿意度

	5. 家庭生活滿意度
F. 照顧假措施	1. 照顧假給付支出占 GDP 百分比
	2. 平均每名子女照顧假給付支出占 GDP 百分比
	3. 產假、陪產假與育嬰假週數
	4. 有效假期週數(假期週數 X 所得替代率)
	5. 照顧假所得替代率
	6. 一歲以下兒童的父母使用假期比率
	7. 性別平等指數
G. 幼兒教育與照顧	1. 0-2 歲、3-5 歲兒童接受正式幼托服務的法定權利
	2. 0-2 歲、3-5 歲兒童幼托設施入園率
	3. 接受全日照顧兒童比率
	4. 幼托服務平均開放時間
	5. 幼托服務預算占 GDP 比率
	6. 公共預算占幼托服務支出比率
	7. 托育費用占雙薪家庭薪水比率
	8. 兒童/教保服務專業人員比率
	9. 是否有 80%以上專業人員經過訓練
	10. 是否有 50%以上專業人員完成高等教育
H. 家庭給付	1. 總家庭政策支出
	2. 現金給付公共支出
	3. 服務給付公共支出
	4. 稅制福利公共支出

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

	5. 兒童或家庭津貼支出
	6. 不同家庭規模的家庭給付
	7. 不同家庭型態的家庭給付
	8. 稅制的性別中立(單薪與雙薪家庭的稅率差異)
I. 僱主/企業 層次政策	1. 提供彈性工時安排的比例
	2. 可從事部分工時工作的原因 (企業的考量或是受僱者的考量)
	3. 全時與部分工時的可轉換性
	4. 企業有男性受僱者使用育嬰假的比率
	5. 育嬰假使用率
	6. 提供托育服務的企業比率

Lohmann et al (2009)指出歐盟委員會及各會員國的家庭政策的目標可分為三個主要的面向，包括「兒童福祉」、「性別平等」以及「平衡工作與家庭生活」。因此根據以上三個家庭政策目標，從以上的指標挑選出與此三項家庭政策目標直接或間接相關的指標。除此之外，將指標分為三種類型：背景指標、政策指標以及成效指標。背景指標能夠呈現政策的背景，作為政策制定的參考，而成效指標則能夠反映政策最終所要達成的目標，但由於成效指標有可能再成為未來政策修訂的背景指標(如生育率可能是政策制定的背景，但也可能同時是政策所要達成的目標)，因此背景與成效指標未必能夠截然劃分，而將其列為同一類；至於政策指標則較直接與具體政策有直接關聯性，能夠呈現個別政策設計的內涵或執行的狀況，但政策指標呈現的結果未必能直接顯示政策的成效與目標的達成程度。

以上的家庭政策評估架構有幾項優點：

1. 以政策目標之成效為導向，不僅只比較對於家庭支持的程度，亦有助於分析家庭政策是否能夠達到政策的目的，如兒童福祉、性別平等與工作/家庭責任平衡等。

2. 除成效導向外，亦兼顧背景與成效及政策指標，因此在部分政策上，如幼兒教育與照顧及照顧假政策等，亦可有助於分析政策之優缺點及政府投入的程度。
3. 原則上以 OECD 家庭資料庫之資料為基礎，所採用之指標具有國際可比較性。

基於以上優點，本研究主要以 Lohmann et al (2009) 的架構為基礎，並參考資料可得性、本研究焦點團體及訪談內容，篩選出部分指標進行資料分析，主要的考量有以下幾點：

1. 以直接指標為主進行分析：因間接指標與政策目標的關聯性相對較低，為使指標能更明確反映政策目標，本研究主要採取與政策直接相關之指標進行分析。
2. 考慮我國具有之政策與資料：由於 Lohmann et al (2009) 所採取的歐盟政策指標架構，主要以歐盟具有的政策為主，其中部分政策未必能反映我國的政策或狀況，因此本研究不予採用，此外，因部分指標我國並未有相對應之資料，就此類指標，我國如有類似之資料與指標，則採取近似的指標予以對應。
3. 根據焦點團體或訪談之專家學者之意見，刪除部分概念上較不適合或未必能代表家庭或兒童福祉之指標。

綜合以上之指標，本研究根據我國家庭與育兒政策之幾項主要目的與功能，從成效與政策指標分別分析我國之家庭與育兒政策：

1. 成效指標：此部分根據家庭與育兒政策之目標分為三個面向：
 - (1) 兒童福祉：根據物質、健康及發展等子面向分別選擇指標，包括兒少貧窮率、嬰兒死亡率、新生兒低體重率、PISA (國際學生能力評量計畫) 成績等。
 - (2) 性別平等：指標包括性別薪資差異、男性與女性部分工時比率、男性與女性從事托育與家務時間等。
 - (3) 工作與家庭平衡：此部分之指標包括育齡婦女總生育率、母親就業率、

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

家長平均工作時數等。

2. 政策指標部份分為兩個政策領域：

(1) 照顧假措施：此部分之指標包括照顧假週數、男性請領育嬰留職停薪津貼比率等。

(2) 幼兒教育與照顧政策：包括接受公立幼兒教育兒童比例、兒童/教保服務專業人員比率，雖然 0-2 歲、3-5 歲兒童受正式照顧比率亦為國際評估家庭與育兒政策之重要指標，但由於我國此部分較缺乏詳細年齡分層之資料，與國際難以直接進行比較，因此暫不列入指標。

表 4.4 家庭與育兒政策關鍵指標

指標類型	面向		指標
成效	兒童福祉	物質	兒少貧窮率
		健康	嬰兒死亡率
			新生兒低體重率
	發展	PISA(國際學生能力評量計畫)成績	
	性別平等	所得	性別薪資差異
		就業	男性與女性部分工時比率
		時間分配	男性與女性從事托育與家務時間
	工作與家庭平衡	人口	育齡婦女總生育率
		就業	母親就業率
家長平均工作時數			
政策	照顧假措施		照顧假週數
			男性請領育嬰留職停薪津貼比率
	幼兒教育與照顧政策		接受公立幼兒教育兒童比例
			兒童/教保服務專業人員比率

二、指標分析

基於上述的指標分析架構，以下將就各家庭與育兒政策的關鍵指標，分

別就我國歷年狀況及與 OECD 各國之比較，加以分析與探討。

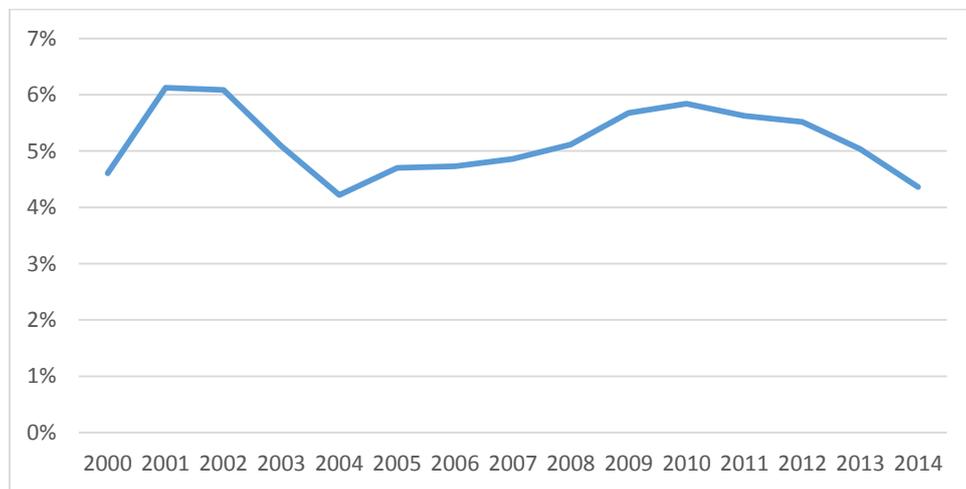
(一)兒童福祉

兒童福祉部分的背景與成效指標主要分為幾個面向：物質、健康與發展，此三個面向，本研究選取的指標包括兒少貧窮率、嬰兒死亡率、新生兒低體重率以及 PISA 成績表現。

1. 兒少貧窮率

在物質面向，本研究以兒少貧窮率作為指標，以評估兒少成長的經濟安全，在此兒少貧窮率的定義是根據 OECD 家庭資料庫的定義，指「等值化家庭可支配所得低於中位數 50%之兒少比例」，在此之兒少指未滿 18 歲之人，而等值化家庭可支配所得指「家庭可支配所得根據家庭戶內人口數調整後之家庭可支配所得，OECD 家庭資料庫是採取 0.5 的彈性係數，亦即「家庭可支配所得」除以「家庭戶內人口數開根號」（OECD, 2016）。

根據此定義，本研究採用我國的家庭收支調查計算我國的兒少貧窮率，顯示在 2000 年至 2014 年間，雖其中有些起伏，但兒少貧窮率大致上介於 4.2% 至 6.1%之間。



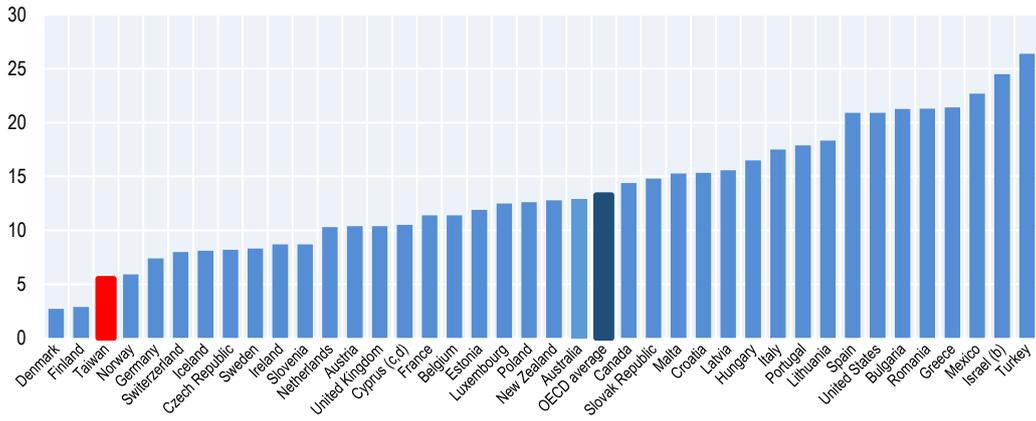
資料來源：臺灣地區家庭收支調查

圖 4.2 臺灣 2000-2014 年兒少貧窮率

臺灣 2012 年的兒少貧窮率為 5.5%，與 OECD 家庭資料庫的各國相比，排

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

名第三位，僅高於丹麥與芬蘭，且大幅低於 OECD 國家平均的 11.2%，顯示我國兒少貧窮的狀況，在國際屬於相對較佳。

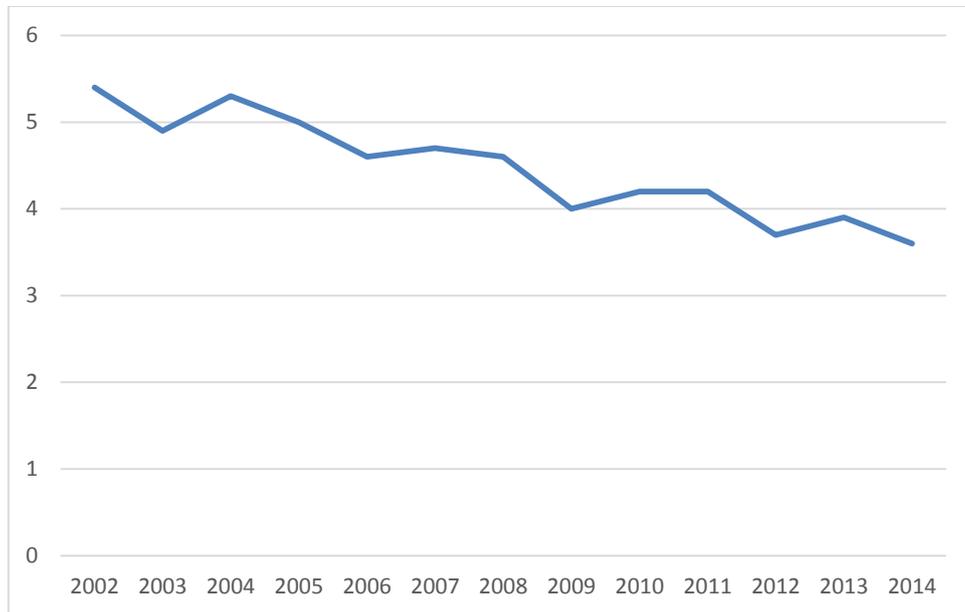


資料來源：OECD(2016)

圖 4.3 2012 年臺灣與 OECD 國家兒少貧窮率

2. 嬰兒死亡率

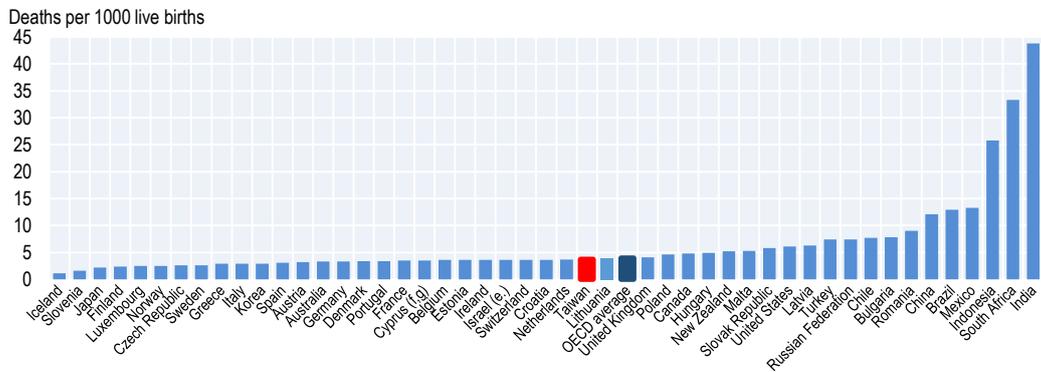
嬰兒死亡率指每千名的活產嬰兒中，未滿 1 歲即死亡的嬰兒比率，其定義為「一年中未滿一歲之嬰兒死亡數/一年內之活產總數)*1,000」，在 2002 年至 2013 年間，我國的嬰兒死亡率大致上呈現下降的趨勢，從 5.4% 下降至 2012 年的 3.7% 與 2014 年的 3.6%，顯示我國的嬰兒照顧與健康有持續改善。



資料來源：衛生福利部(2016)

圖 4.4 2002-2014 年嬰兒死亡率

與國際數據比較，臺灣 2012 年的嬰兒死亡率為 3.7%，雖低於 OECD 平均值 4.0%，但仍高於許多 OECD 國家，顯示我國大致居於中間的位置，但若與表現較佳之國家相比，仍有更進一步改善之空間。

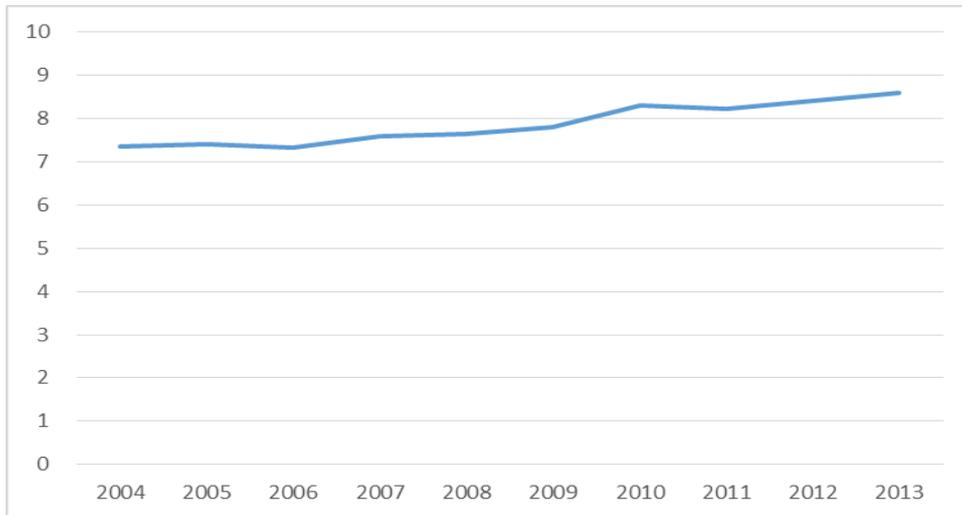


資料來源：衛生福利部(2016)；OECD(2016)

圖 4.5 2012 年臺灣與 OECD 國家嬰兒死亡率

3. 新生兒低體重率

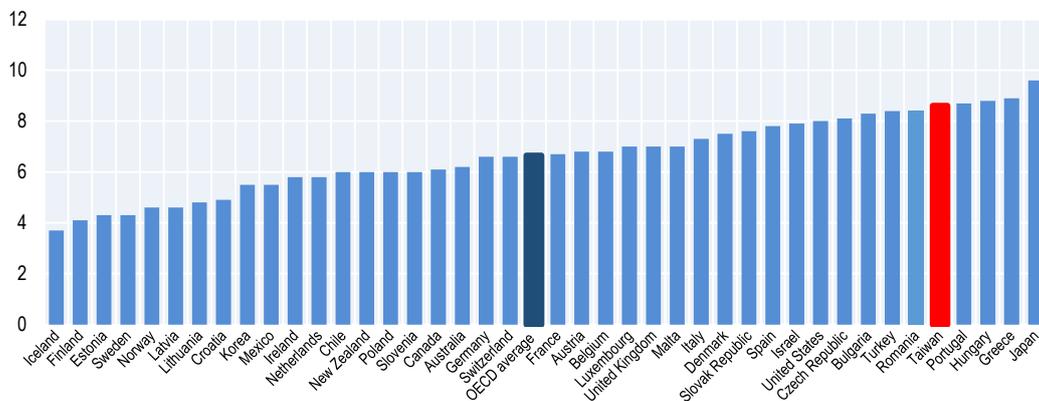
由於低出生體重容易伴隨較高的死亡和身心障礙風險（吳君黎，2014），新生兒低體重率為本研究評估嬰幼兒健康發展的另一項重要指標。根據世界衛生組織的定義，低出生體重率指「當年度出生的活產嬰兒中，出生體重小於 2500 公克嬰兒的比率」（OECD，2016）。我國的新生兒低體重率近年來有增加的趨勢，由 2004 年的 7.4% 上升到 2013 年的 8.6%，為值得關注的現象。



資料來源：國家發展委員會 (2016)

圖 4.6 2004-2013 年臺灣新生兒低體重率

若與國際的狀況加以比較，根據 2013 年的資料，OECD 國家的平均為 6.6%，臺灣則為 8.6%，高於 OECD 國家的平均值，屬於偏高的國家，因此在此部分應特別加以注意。



資料來源：OECD (2016); 國家發展委員會 (2016)

圖 4.7 2013 年臺灣與 OECD 國家新生兒低體重率

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

4. PISA(國際學生能力評量計畫)成績

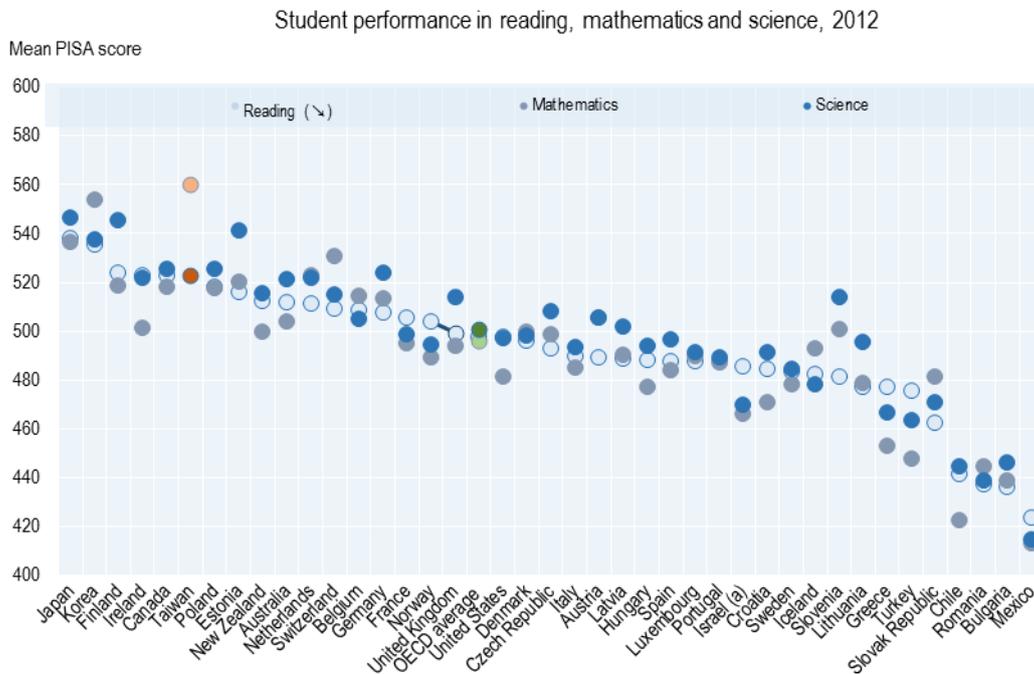
PISA (Program for International Student Assessment, PISA)國際學生能力評量計畫，指 OECD 自 1997 年起的跨國評量計畫，主要目的在於透過評量 15 歲學生在閱讀、數學、科學等方面的表現，以了解學生是否具備足夠的學習與問題解決的素養，以因應社會的挑戰（臺灣 PISA 國家研究中心，2015）。

從 PISA 成績來看兒童的發展，臺灣近幾年來的成績，閱讀與數學成績稍有進步，科學則是些微降低，與國際比較，OECD 於 2012 年的平均分別是閱讀 498.0、數學 496.3、科學 501.1，臺灣的成績在各方面都屬於表現較佳。

表 4.5 2006-2012 年臺灣 PISA 成績

	2006	2009	2012
數學	549	543	560
閱讀	496	495	523
科學	532	520	523

資料來源：臺灣 PISA 國家研究中心（2015）



資料來源：OECD (2016)；臺灣 PISA 國家研究中心 (2015)

圖 4.8 2012 年臺灣與 OECD 國家 PISA 成績

(二)性別平等

就性別平等的角度分析，本研究採取的指標包括「性別薪資差異」、「男性與女性部分工時比率」以及「男性與女性從事托育與家務時間」。

1. 性別薪資差異

在性別平等部分，由於家庭與育兒政策可能影響到家庭中男性與女性的就業與照顧之選擇，而選擇照顧之一方，其升遷、年資的累積都可能受到影響，進而影響其薪資，因此性別薪資的差異某程度可反映出家庭與育兒政策對於不同性別的影響，而有必要加以追蹤。

根據 OECD 家庭資料庫的定義，性別薪資差異指「男性與女性的薪資差距占男性薪資的比率」(OECD, 2015b)，在 OECD 家庭資料庫中，此薪資差距是以薪資中位數計算，但因我國缺乏薪資中位數之統計，因此本研究以平均數加以計算，本研究採用的指標定義為「(男性全時工業及服務業受僱者平均

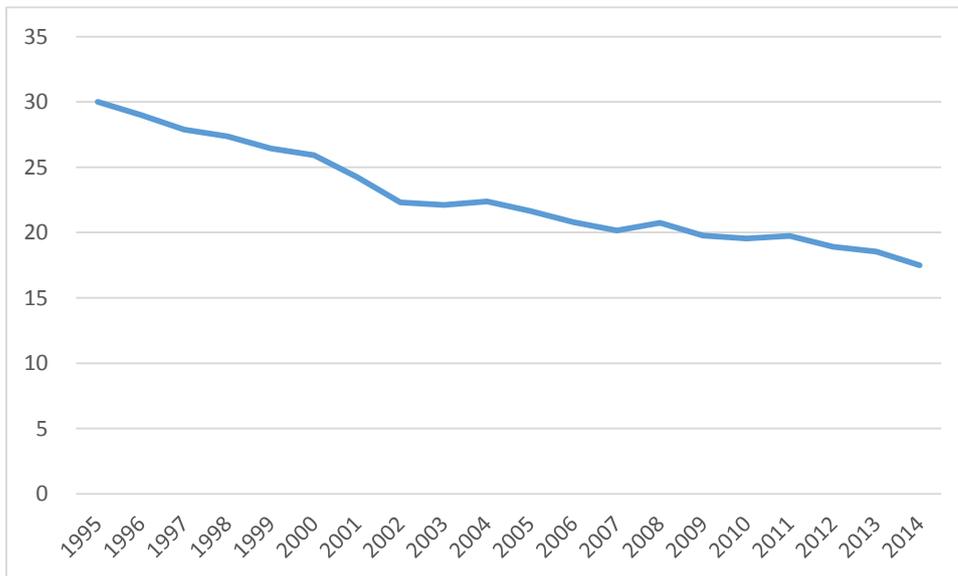
社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

薪資 - 女性全時工業及服務業受僱者平均薪資) / (男性全時工業及服務業受僱者平均薪資) X 100%」，其比率越高則代表薪資差異越大。

「受僱者平均薪資」之定義，根據行政院主計總處的定義，包含經常性薪資、加班費及其他非經常性薪資：

1. 經常性薪資：指「每月給付受僱員工之工作報酬，包括本薪與按月給付之固定津貼及獎金；如房租津貼、交通費、膳食費、水電費、按月發放之工作(生產績效、業績)獎金及全勤獎金等；若以實物方式給付者，應按實價折值計入；以上均不扣除應付所得稅、保險費及工會會費」；
2. 加班費指「因延長工作時間所給付之報酬」；
3. 其他非經常性薪資：指非按月發放之工作(生產、績效、業績)獎金、年終獎金、員工紅利(含股票紅利及現金紅利)、端午、中秋或其他節慶獎金、差旅費、誤餐費、補發調薪差額等（行政院主計總處，2014）。

根據「行政院主計總處受僱員工薪資調查」之結果，在過去 20 年中，可看出男女薪資差距的幅度有逐漸縮小的趨勢，1995 年，其差距約為 30%，近 20 年來則逐漸下降至 2013 年的 18.5%，就此指標觀察，我國男女薪資的差距有逐漸改善，不過仍有將近 20%的差距，顯示未來仍有改善的空間。

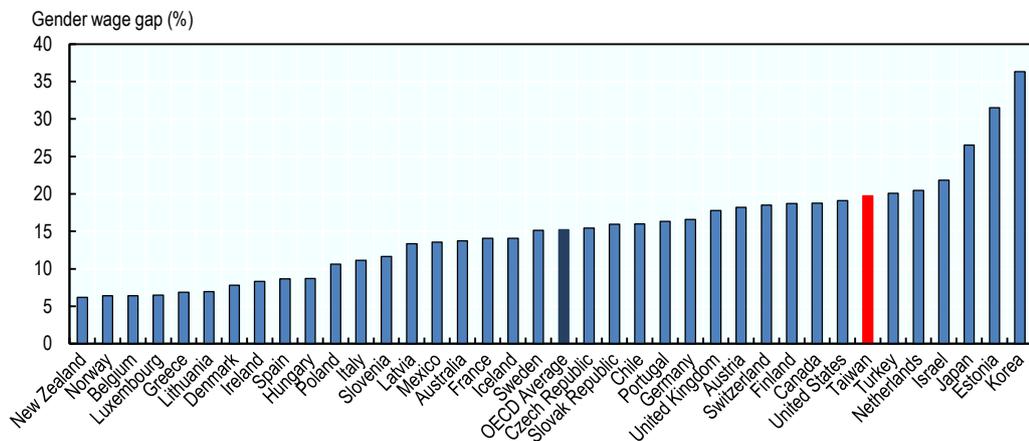


資料來源：行政院主計總處 (2015b)

圖 4.9 1999-2013 年男女平均薪資差異

若與國際的狀況比較，2012 年我國的男女薪資差異為 18.9%，雖與鄰近的日本(26.5%)與韓國(36.3%)相比，狀況屬相對較佳，但若與 OECD 多數國家相比，OECD 國家平均則為 15.2%，臺灣的男女薪資平等程度則屬相對較低，因此仍有待相關政策的配合加以改善，其中也應包括家庭與育兒政策。

然而，就此指標應特別注意定義的不同，OECD 性別薪資差距之定義為「(男性與女性全時工作者薪資中位數之差距)/(男性全時工作者薪資中位數)」，其統計的對象為全時工作者，而且薪資係採取中位數，而非平均數(OECD, 2016)。相較之下，行政院主計總處所公布之受僱員工薪資為所有受僱員工之統計，包括全時與部分工時工作者，且其採用之數據為月薪之平均數，與 OECD 之定義有些不同。



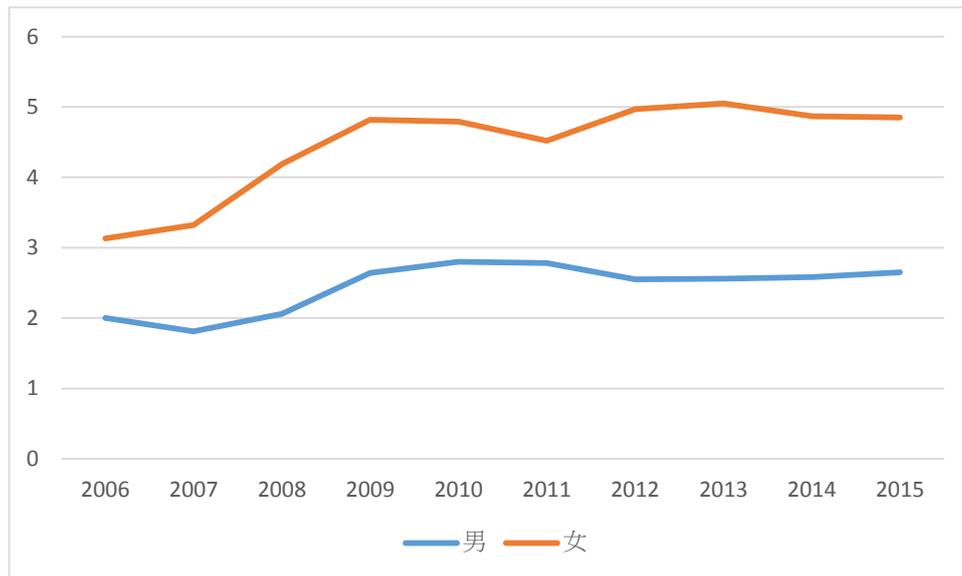
資料來源：OECD (2016)；行政院主計總處 (2015b)

圖 4.10 2012 年臺灣與 OECD 國家男女平均薪資差異

2. 男性與女性部分工時比率

家庭與育兒政策對於就業的影響也可能呈現在部分工時工作人口的比率，當家長難以兼顧工作與育兒責任時，有可能以採取部分工時工作的方式來因應，因此男性與女性從事部分工時工作的比率亦為評估家庭與育兒政策成效的指標之一。

根據「人力運用調查」的資料顯示，我國在過去十年中，部分工時工作者的比率有緩慢成長的趨勢，其中男性的比率由 2006 年的 2.0% 上升到 2015 年的 2.7%，而女性則由 2006 年的 3.1% 增加到 2015 年的 4.9%，與男性相比，女性從事部分工時工作的比率一直較男性為高。

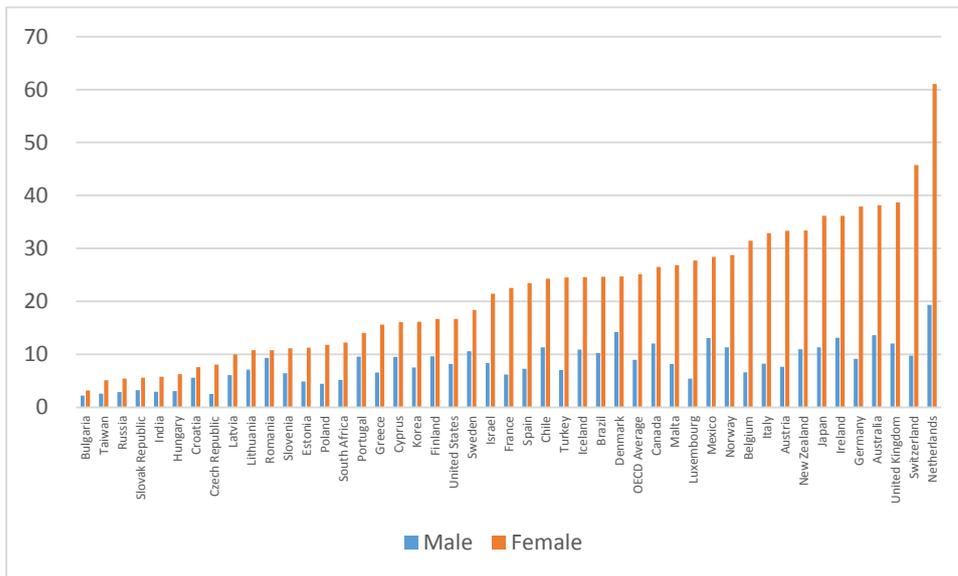


資料來源：行政院主計總處 (2016a)

圖 4.11 2006-2015 年臺灣男性與女性部分工時比率

儘管臺灣男性與女性的部分工時工作者比率都有增加的趨勢，且女性的比率高於男性，但與 OECD 國家相比，臺灣的部分工時工作者比率仍然屬於相對較低，根據 2013 年的資料，我國女性部分工時工作者的比率為 5.1%，男性為 2.6%，皆遠低於 OECD 國家的平均 25.1% (女性)與 9.0% (男性)，我國女性部分工時工作者的比率僅高於保加利亞 (3.2%)，男性僅高於捷克(2.5%)與保加利亞(2.2%)，且我國男性與女性的差距亦相對較小。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃



資料來源：OECD(2016)；行政院主計總處 (2016a)

圖 4.12 2013 年臺灣與 OECD 國家男性與女性部分工時工作者比率

3. 男性與女性從事托育與家務時間

雖然我國近年的女性勞動參與有所提升，但照顧與家務的責任卻不一定有所減輕，因此追蹤男性與女性從事工作、照顧與家務時間的分配，亦可反映家庭與育兒政策對於性別平等的影響。此項指標的數據在 2004 年的「社會發展趨勢調查」可獲得部分資料，根據該年度的調查，顯示男性平均每日從事家務工作的時數為 1 小時 39 分(1.65 小時)，而女性平均每日從事家務工作時數為 3 小時 9 分(3.15 小時)(行政院主計處, 2005)，男性平均從事家務工作時數僅占女性的 52.4%，在此之家務工作指「做家事、照顧家人及教養子女(含指導子女做功課)」之時間。

然而，2004 年後，並未就此指標繼續進行調查，因此缺乏可比較男女在家務與照顧工作花費時間的數據，不過在近年的「婦女婚育與就業調查」中，加入了詢問女性從事照顧與家務時間的題項，因此本研究以此調查之資料與 OECD 國家進行比較，其中 OECD 國家的資料時間分別為 1999-2008 年不等，臺灣則是根據 2013 年婦女婚育與就業調查的原始資料計算，可發現臺灣 25-44 歲的母親，如最小子女未滿 2 歲，平均花費 24%的時間於照顧，2-3 歲

則平均花費 18.5%，4-7 歲花費 12.8%，8-12 歲花費 8.9%，13-19 歲則花費 4.9% 的時間於照顧上，在此照顧包括對於兒童、老人及其他親屬的照顧。與 OECD 各國相比，臺灣的母親用於照顧的時間不論兒童的年齡，一般而言皆高於 OECD 各國。

表 4.6 25-44 歲母親平均花費於照顧工作時間的比例
(依最小孩子年齡分)，1999-2013 年

國家	0-1 歲	2-3 歲	4-7 歲	8-12 歲	13-19 歲
美國	26.6	14.0	9.3	6.6	4.2
台灣	24.0	18.5	12.8	8.9	4.9
波蘭	20.8	12.4	8.4	4.3	1.3
芬蘭	19.0	10.0	6.1	2.4	1.3
立陶宛	18.0	10.7	5.1	2.2	0.8
斯洛維尼亞	17.9	7.2	5.7	2.5	1.3
西班牙	16.9	12.1	8.7	4.9	1.0
拉脫維亞	16.5	8.3	5.3	2.8	1.0
英國	16.3	10.6	8.1	4.5	1.3
義大利	16.2	11.2	8.5	5.2	1.8
挪威	15.8	9.5	6.0	3.7	1.6
瑞典	15.8	9.0	6.5	4.8	1.9
德國	14.7	-	8.6	4.4	1.3
保加利亞	14.0	9.1	5.1	2.4	0.7
加拿大	13.8	5.4	0.0	0.0	0.0
愛沙尼亞	13.5	8.5	5.4	3.2	1.0
法國	13.5	9.4	6.4	4.0	1.3
比利時	12.6	6.4	5.6	2.9	0.9

資料來源：OECD (2016)；婦女婚育與就業調查，作者自行計算

在父親的部分，由於婦女婚育與就業調查並未詢問照顧與家務時間，建議未來在「婦女婚育與就業調查」，或其他政府相關調查，應加入男性從事家務與照顧工作的時間，以持續追蹤性別於家務及照顧工作分工的狀況，並藉以調整相關政策，以促進性別之平等。

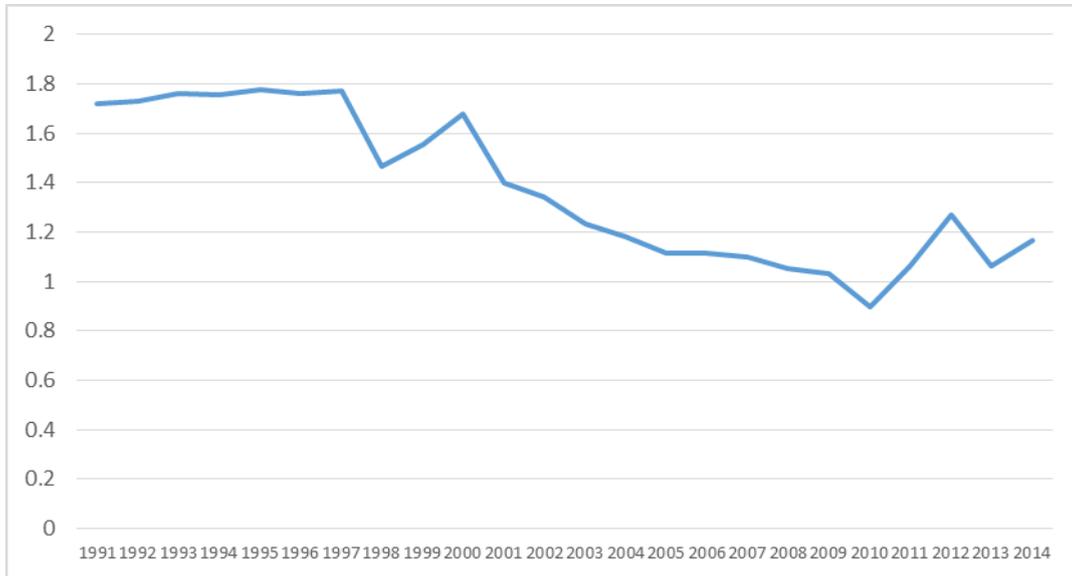
(三)平衡工作與家庭生活

在工作與家庭生活的面向上，本研究主要以幾個指標加以分析，包括育齡婦女總生育率、母親就業率與家長平均工作時數。

1. 育齡婦女總生育率

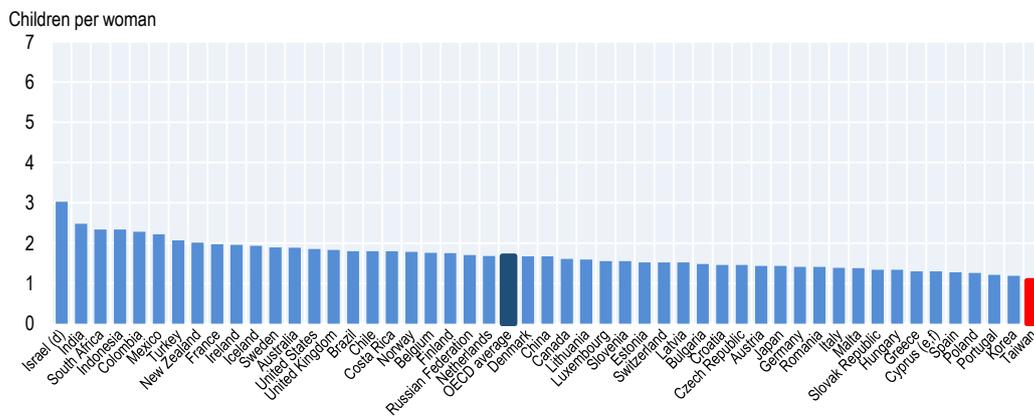
育齡婦女總生育率指「育齡婦女按照目前的年齡別生育水準，在無死亡的情況下，度過其生育年齡期間以後，一生所生育的嬰兒數或生育率」(行政院主計總處, 2013)。若家庭難以維持工作與育兒責任的平衡，則可能會降低生育子女的意願，而影響生育率。

我國的育齡婦女總生育率在過去的 25 年間，除部分幾年以外，大致是處於下降的趨勢，其中最低的一年為 2010 年的 0.9 (內政部, 2014; 行政院主計總處, 2013)。根據 2013 年的資料，我國與 OECD 國家相比為全部的國家中最低，僅有 1.1，而 OECD 國家的平均則為 1.7。



資料來源：內政部(2016)

圖 4.13 1991-2014 年臺灣育齡婦女總生育率



資料來源：OECD (2016)；內政部(2016)

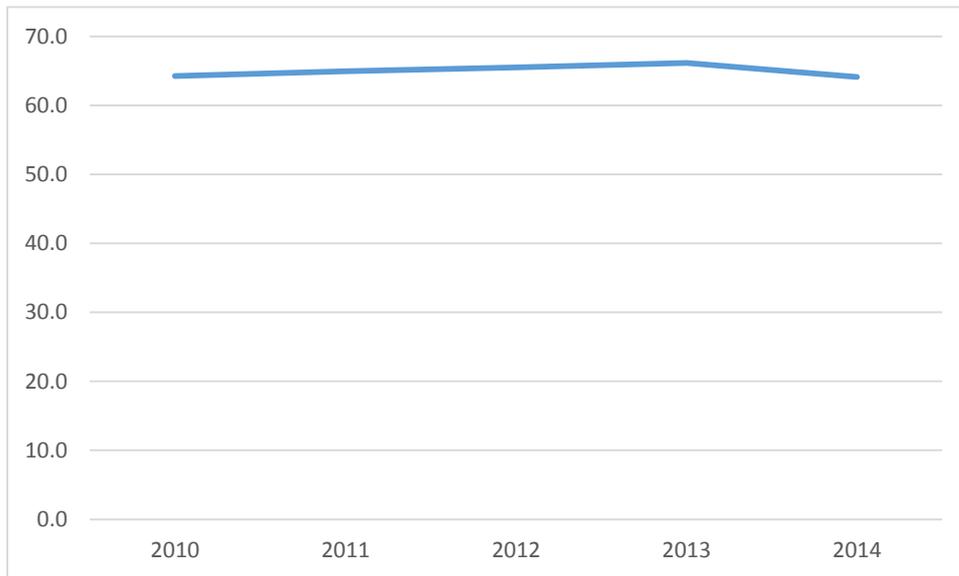
圖 4.14 2013 年臺灣與 OECD 國家育齡婦女總生育率

2. 母親就業率

母親就業率某程度可反映母親是否能夠兼顧家庭與照顧責任，如難以兼顧家庭責任，則母親有較高的可能性離開職場，專心從事育兒照顧工作。從

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

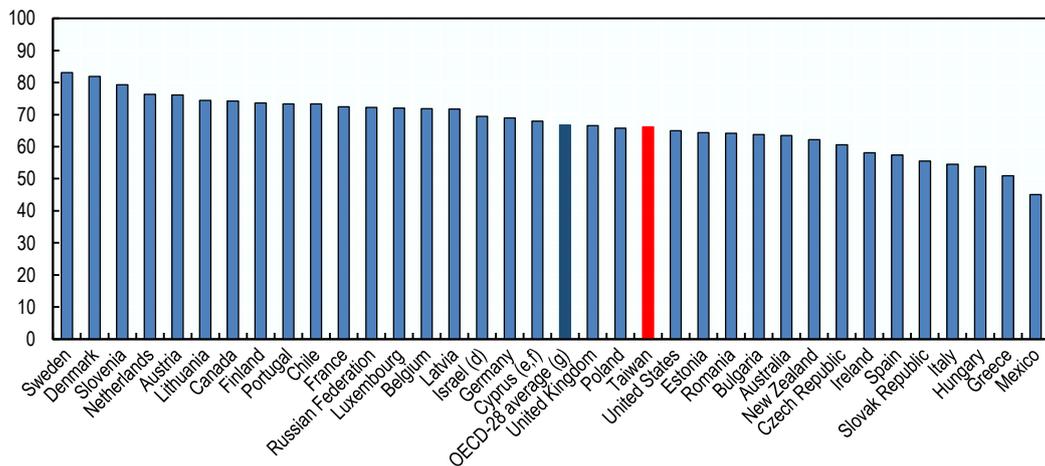
母親就業率觀察，我國 2010 至 2014 年間有 15 歲以下子女的母親就業率大約介於 64.1%與 66.2%，在過去幾年間並沒有太顯著的變化。



資料來源：行政院主計總處(2016b)

圖 4.15 2010-2014 年有未滿 15 歲子女母親就業率

若與國際比較，OECD 國家 2013 年至少有一名 0-14 歲子女的平均母親就業率為 66.8%，略高於臺灣的 66.2%，不過與大多數 OECD 國家相比，臺灣的母親就業率屬於相對偏低的國家，若與最高的國家相比，如瑞典 (83.1%)、丹麥(81.9%)、斯洛維尼亞 (79.4%)等，仍有不小的差距。



資料來源：OECD(2016)；行政院主計總處(2016b)

圖 4.16 2013 年臺灣與 OECD 國家母親就業率

3. 家長平均工作時數

父親與母親的實際工作時數也可能反映出其工作與家庭平衡的壓力，根據 2013 年人力運用調查的資料，臺灣有未滿 15 歲子女的就業母親中，3.0% 每週工作 1-29 小時，4.7% 每週工作 30-39 小時，55.5% 每週平均工作 40-44 小時，36.8% 每週平均工作 45 小時以上，這也再次反映了我國部份工時就業比率偏低的狀況，特別值得注意的是，與 OECD 國家相比，我國有就業的母親每週平均工作時數在 45 小時以上的比率高達 36.8%，遠高於 OECD 國家平均的 7.1%，在所有納入比較的國家中時數最高。

在父親的部分，由於在「人力運用調查」的調查中，男性與未婚女性不需填答子女數，無法透過人力運用調查的資料分析父親的工作時數狀況，因此本研究以「婦女婚育與就業調查」中的配偶勞動力資料進行分析，根據 2013 年的資料，在有未滿 15 歲子女的就業父親中，2.0% 平均每週工作 1-29 小時，4.3% 每週工作 30-39 小時，32.8% 每週工作 32.8 小時，49.9% 每週平均工作 45 小時以上，平均每週工作 45 小時以上的比例仍是遠高於 OECD 的平均 23.2%。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

由此可發現臺灣不論是就業的父親或母親，其工作時數皆大幅高於大部分的 OECD 國家，因而可能面臨較多工作與育兒責任平衡的困難。

此外，在人力運用調查的分析中，可發現在該調查中，並未詢問男性的子女數量與年齡，因此較難以分析父親在不同家庭結構或子女數、子女年齡的狀況中，其勞動參與的情形，建議未來人力運用調查可將男性亦納入子女年齡與數量的調查中。

表 4.7 2013 年臺灣與 OECD 國家有未滿 15 歲子女母親工作時數分布

國家	1-29 小時	30-39 小時	40-44 小時	45 小時以上
奧地利	54.4	23.3	16.9	5.4
比利時	32.6	48.2	10.6	8.7
捷克	9.4	17.0	66.8	6.8
塞浦路斯	14.5	50.4	26.6	8.4
丹麥	11.7	80.0	3.7	4.6
愛沙尼亞	11.2	6.9	77.2	4.7
芬蘭	9.9	66.2	19.1	4.8
法國	23.8	53.1	12.4	10.7
德國	58.9	23.0	14.9	3.2
希臘	17.5	12.3	52.3	18.0
匈牙利	7.9	6.8	82.3	3.0
愛爾蘭	38.8	43.5	13.9	3.7
義大利	37.6	29.5	27.0	5.8
拉脫維亞	10.0	4.3	82.8	2.9
立陶宛	7.7	7.6	83.3	1.4
盧森堡	36.6	20.7	39.6	3.0
荷蘭	71.2	22.3	4.8	1.7
波蘭	11.2	7.7	71.3	9.8
葡萄牙	6.6	18.6	59.6	15.2
羅馬尼亞	3.9	4.1	82.7	9.4
斯洛伐克	4.5	18.3	68.4	8.8
斯洛維尼亞	6.8	4.3	81.9	7.0

國家	1-29 小時	30-39 小時	40-44 小時	45 小時以上
西班牙	26.9	32.8	31.7	8.6
瑞典	10.8	41.0	42.1	6.1
台灣	3.0	4.7	55.5	36.8
英國	50.0	29.4	10.0	10.6
OECD 平均	25.6	28.8	38.4	7.1

資料來源：OECD (2016)；2013 年人力運用調查，本研究自行計算

表 4.8 2013 年臺灣與 OECD 國家有未滿 15 歲子女父親工作時數分布

國家	1-29 小時	30-39 小時	40-44 小時	45 小時以上
奧地利	3.8	24.9	37.5	33.8
比利時	4.5	46.7	25.8	23.0
捷克	0.7	10.4	59.9	29.0
塞浦路斯	3.3	33.7	38.3	24.7
丹麥	3.0	74.7	7.8	14.5
愛沙尼亞	2.8	2.3	84.8	10.1
芬蘭	2.3	36.1	42.7	18.9
法國	3.9	49.1	16.9	30.1
德國	4.4	22.3	49.2	24.1
希臘	5.2	5.7	49.7	39.5
匈牙利	2.2	2.3	85.4	10.2
愛爾蘭	8.6	37.2	33.5	20.7
義大利	5.0	19.1	53.3	22.5
拉脫維亞	2.5	0.7	88.8	8.0
立陶宛	2.6	1.5	92.7	3.2
盧森堡	3.1	5.9	79.2	11.9
荷蘭	5.3	33.7	49.6	11.4
波蘭	2.1	2.2	65.7	30.0
葡萄牙	2.6	8.7	55.7	33.0
羅馬尼亞	1.3	2.3	79.3	17.0
斯洛伐克	1.7	9.3	60.7	28.3

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

國家	1-29 小時	30-39 小時	40-44 小時	45 小時以上
斯洛維尼亞	2.3	0.8	77.5	19.4
西班牙	4.6	15.5	52.9	27.1
瑞典	3.7	17.4	67.7	11.3
台灣	2.0	4.3	32.8	49.9
英國	6.6	24.3	29.9	39.2
OECD 平均	3.7	21.4	51.7	23.2

資料來源：OECD (2016)；2013 年婦女婚育與就業調查，本研究自行計算

(四)政策指標

在政策指標部份，本研究將就以下關鍵指標進行分析，包括照顧假週數、男性請領育嬰留職停薪津貼比率、接受公立幼兒教育兒童比例、兒童/教保服務專業人員比率。

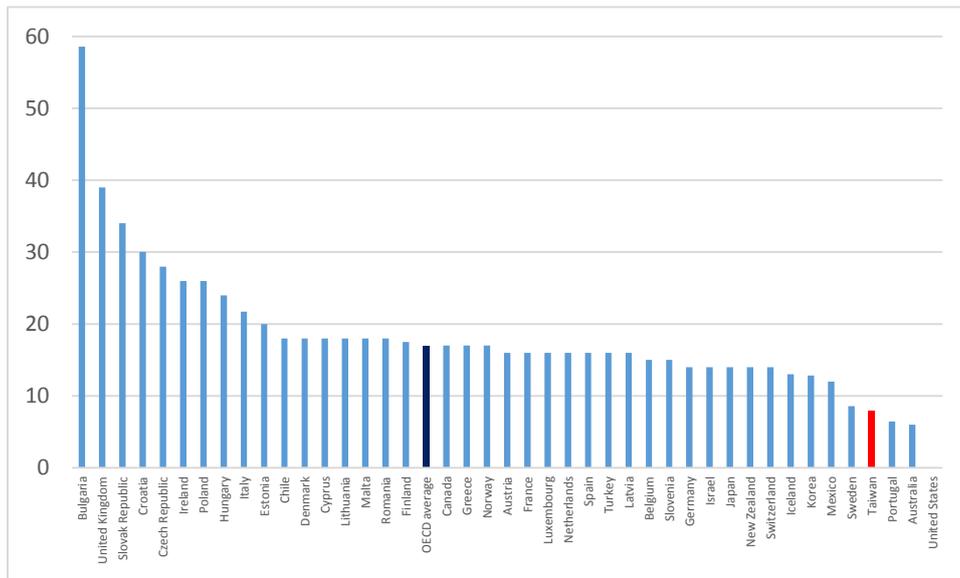
1. 照顧假週數

於 OECD 家庭資料庫中，比較照顧假週數的方式主要有兩種，一種為比較各國有給付的照顧假週數，另一種則是比較有效照顧假週數，由於各國照顧假假期的長度與給付涵蓋的期間不盡相同，若單以假期長度或所得替代率進行比較，其比較基準不太一致，因此有學者提出有效假期的概念 (Gornick & Meyers., 2003; OECD, 2016)，以「全率等值」(Full-Rate Equivalent, FRE) 的給付週數來進行國際比較，其定義為「有給假期週數」乘以「給付占平均薪資的百分比」(OECD, 2014)，所得出的「全率等值」週數相當於薪資處於平均水準的受僱者可獲得百分之百所得替代率的假期週數，以下將分別以這兩種方式，就相關照顧假進行探討與分析：

(1) 產假

依 OECD 家庭資料庫的定義，產假(Maternity leave)指「就業女性在生產前後(部分國家包括收養)，可受到就業保障的一段假期」(OECD, 2014)。臺灣的產假根據「性別工作平等法」第 15 條第 1 項之規定，法定產假為 8 週，根據勞動基準法第 50 條第 2 項之規定，女性勞工受僱工作達半年以上，產假期間可以領取全薪，薪資全部由雇主負擔，若未滿六個月則減半發給，因此有薪產假為 8 週，與 OECD 國家相比，臺灣的有薪產假長度僅高於澳洲、

葡萄牙和美國，而 OECD 國家平均的有薪產假為 17 週，顯示臺灣的產假以國際標準而言，屬於明顯偏低。

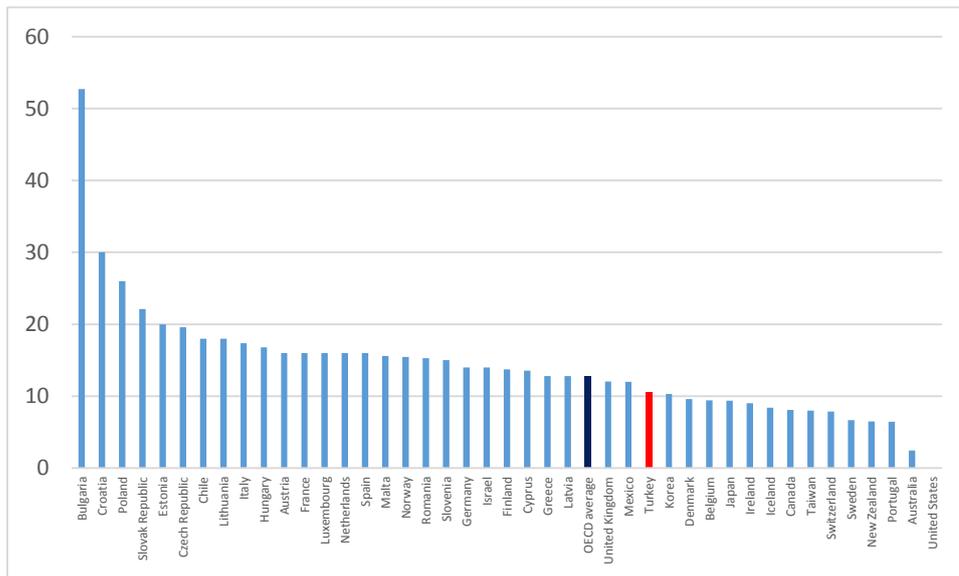


資料來源：OECD (2016)

圖 4.17 2014 年臺灣與 OECD 國家有薪產假週數

就有效假期的角度觀察，在此以受僱工作達半年以上之女性勞工來計算產假薪資，其產假的全率等值給付週數為 8 週（產假 8 週乘以 100%所得替代率）。根據 2014 年的資料，OECD 國家的有效產假週數為 12.8 週，仍高於臺灣的 8 週，主要是由於臺灣產假假期較短，因此即使以全薪計算產假薪資，有效假期之週數仍然偏低。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

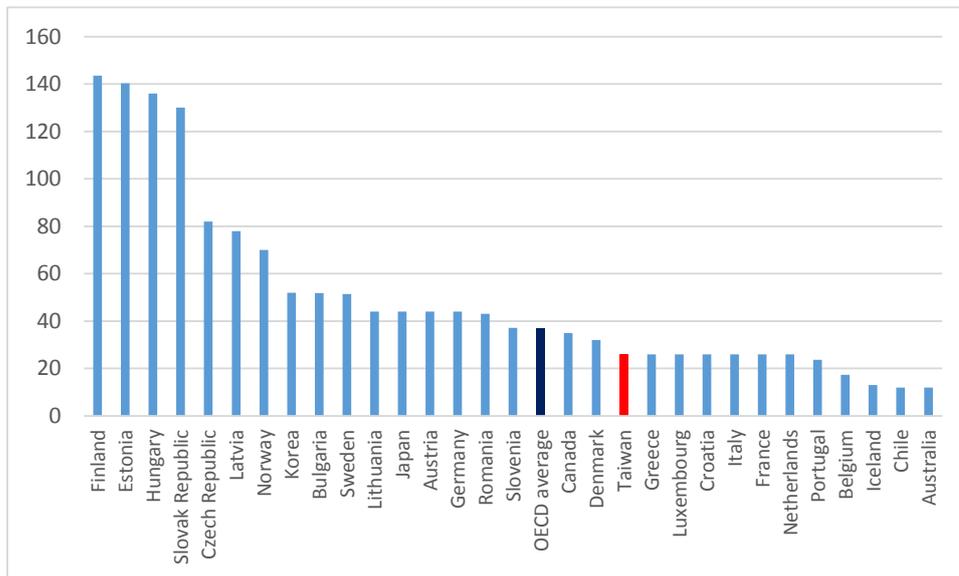


資料來源：OECD(2016)

圖 4.18 2014 年臺灣與 OECD 國家產假有效週數

(2) 育嬰假

育嬰假 (Parental Leave) 指「就業的父母親可受到就業保障的一段休假，通常用於補充產假與陪產假，且經常(但並非所有國家都是)接續於產假之後」(OECD, 2014)。臺灣育嬰假的期間，依據現行性別工作平等法第 16 條第 1 項之規定，每一子女育嬰假原則上最多為 2 年，亦即 104 週。就育嬰假給付的週數及額度而言，臺灣育嬰假期間的津貼，依據不同的職業別，分別適用「就業保險法」、「公教人員保險法」、「軍人保險條例」之規定，原則上皆以平均月投保薪資的百分之六十計算，每一子女最長發給六個月，亦即在育嬰假的 104 週之中，父母個人各可請領半年，相當於 26 週的育嬰留職停薪津貼，因此就個人而言，有給育嬰假為 26 週，與 OECD 國家相比，OECD 國家的有給育嬰假平均為 36.8 週，可見臺灣的有給育嬰假週數仍低於平均水準。



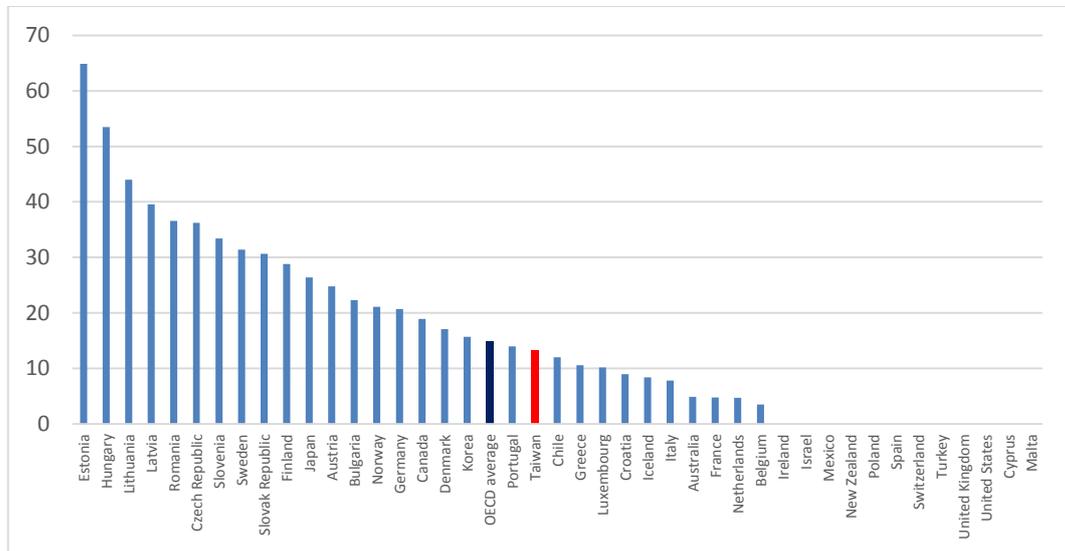
資料來源：OECD(2016)

圖 4.19 2014 年臺灣與 OECD 國家有給育嬰假週數

在有效假期的計算上，我國現行的育嬰留職停薪津貼為個人最長 6 個月，所得替代率為 60%，根據 OECD 家庭資料庫的計算方式，係以受僱者的平均薪資為基準，計算實際的所得替代率，我國受僱者 2014 年平均每人每月薪資為 47,300 元，經常性薪資為 38,208 元（行政院主計總處，2015b），若根據經常性薪資所適用之投保薪資，計算得出六成為 24,060 元，占平均每人每月薪資之 50.9%，因此有效假期週數為 26 週 X 50.9% 所得替代率 = 13.2 週。

與 OECD 國家比較，OECD 國家的平均有效週數為 14.8 週，可看出臺灣的平均有效週數略低於 OECD 國家之平均，相較於有效週數較長的國家，仍有相當之成長空間。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃



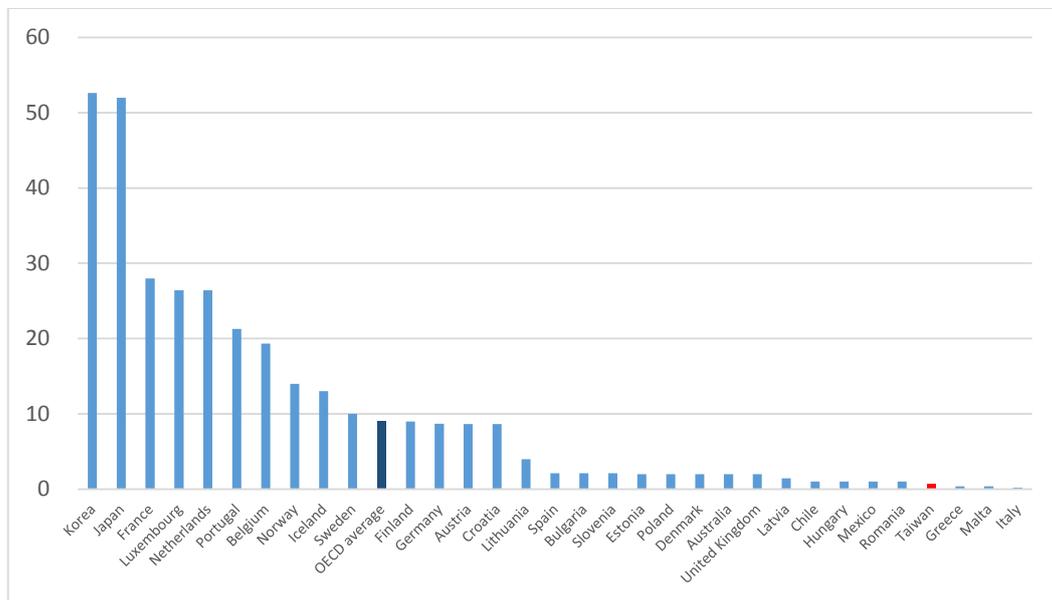
資料來源：OECD (2016)

圖 4.20 2014 年臺灣與 OECD 育嬰假有效週數

(3) 特別保留給父親的照顧假週數

為鼓勵父親使用照顧假，目前國際上許多國家在假期制度的設計上，均提供特別保留給父親使用的假期，因此在 OECD 家庭資料庫中，此制度設計亦為重要的指標之一。此指標所計算的範圍，包括父親的陪產假以及特別保留給父親的育嬰假。我國雖在育嬰留職停薪津貼的提供上，父母皆有同等的長度與所得替代率，但由於目前在育嬰假的使用上，並未特別規定保留給父親的期間，因此在這部分有效假期週數為 0。而在陪產假部分，依 OECD 家庭資料庫的定義，指就業的父親在子女出生時，可受到就業保障的一段休假 (OECD, 2014)。臺灣現行法定陪產假的週數及給付根據性別工作平等法第 15 條第 4 及第 5 項：法定陪產假為 5 日，相當於 0.7 週，而陪產假期間雇主應給付全薪，因此有效陪產假週數為 0.7 週，總計保留給父親的假期為 0.7 週。

跟 OECD 各國相比，OECD 平均為 9 週，大幅高於臺灣的 0.7 週，因此未來在鼓勵父親使用照顧假的制度設計上，可再思考增加保留給父親之育嬰假，以鼓勵父親使用，並促進性別之平等。



資料來源：OECD(2016)

圖 4.21 特別保留給父親的有薪照顧假週數

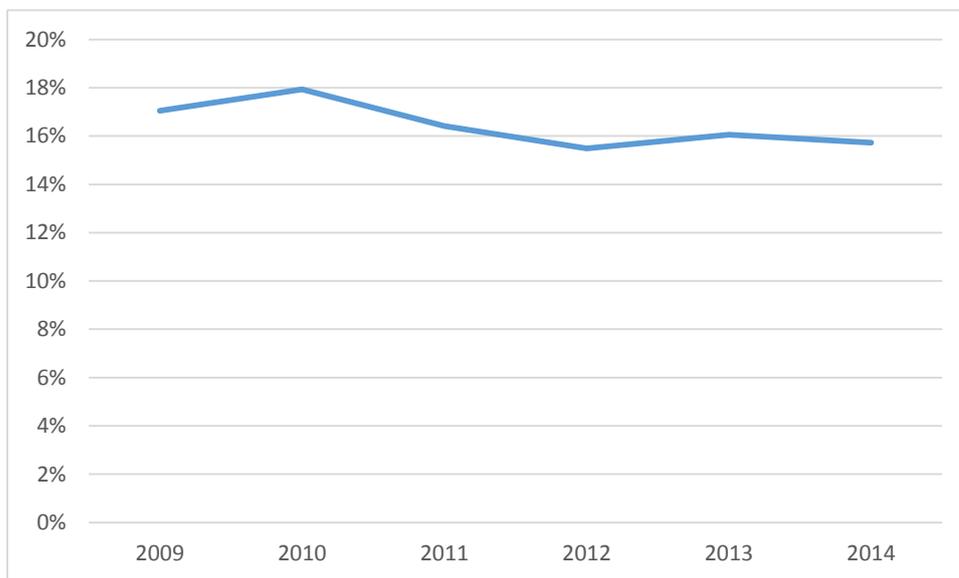
2. 男性請領育嬰留職停薪津貼占請領人數比率

在歐盟的家庭政策指標架構中，評估性別平等的一項重要指標為「企業有男性受僱者使用育嬰假的比率」，其主要目的為評估男性受僱者使用育嬰假的比率，藉此作為評估男性分擔照顧工作的程度，追蹤男性參與幼兒照顧及兩性分擔照顧責任的狀況。然而由於我國現行之調查並無此資料，因此本研究根據此一概念，選擇「男性請領育嬰留職停薪津貼比率」以評估男性在所有育嬰假使用者中的比率。

我國自 2009 年開辦育嬰留職停薪津貼以來，領取人數逐年成長，由 2009 年的 29,182 人增加至 2014 年的 73,899 人，其中男性領取人數由 4,973 人增加至 11,620 人，女性則由 24,209 人增加至 62,279 人，根據勞動部所公布之「育嬰留職停薪津貼初次核付件數」，男性請領育嬰留職停薪津貼的比率約介於請領育嬰留職停薪津貼的比率約介於 15.5%至 17.9%之間（勞動部，2016）。由此可看出，儘管男性育嬰假使用的人數在過去幾年中雖有上升，但大多數的使用者仍為女性，在使用育嬰假的性別分配上，仍有相當大的落差，

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

在此政策之設計與執行上仍有相當大的改進空間。



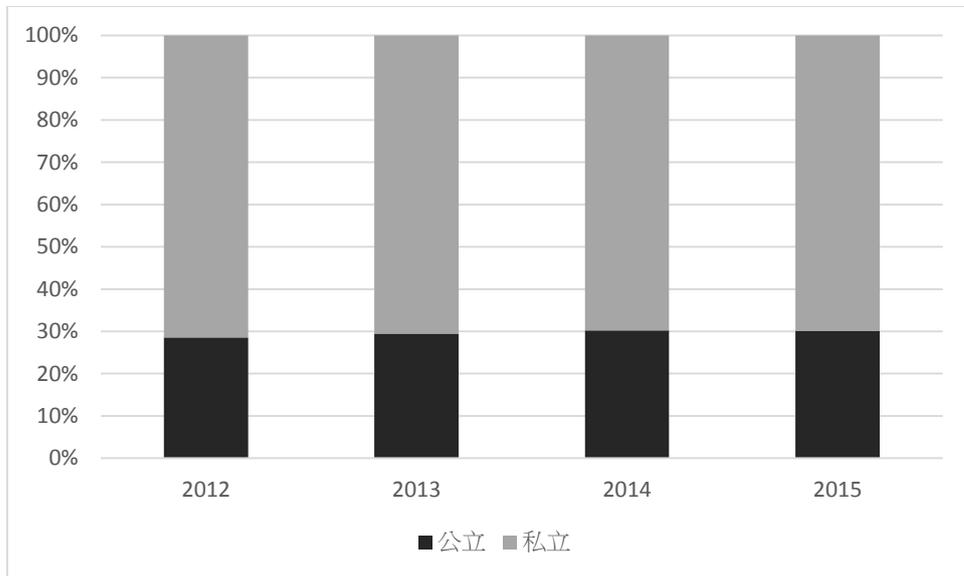
資料來源：勞動部 (2016)

圖 4.22 男性請領育嬰留職停薪津貼人數占女性請領人數比率

3. 接受公立幼兒教育兒童比例

對於進入幼兒教育園所之兒童，其所進入之園所為公立或私立亦為分析政策之重要指標，若公立園所無法滿足家長對於品質、可近性等需求時，家長可能將兒童送入私立園所，而一般而言，進入私立園所會增加家長的財務負擔(OECD, 2015a)。

由 2012-2015 年我國公私立幼兒園幼生數比例觀察，2012 年有 28.6%的兒童進入公立幼兒園(包括國立、直轄市立、縣市立、鄉鎮市立)，而有 71.4%的兒童進入私立幼兒園(包括私立營利幼兒園與非營利幼兒園)；到了 2015 年，有 30.1%的兒童進入公立幼兒園，而 69.9%的兒童於私立幼兒園。由這幾年的發展，可發現兒童進入公立園所的比例略有增加，但仍僅佔三成左右，仍有七成的幼兒進入私立園所。



資料來源：教育部（2016）

圖 4.23 2012-2015 年臺灣兒童進入公私立幼兒園比例

與 OECD 國家比較，OECD 國家中幼兒教育機構的定義包括學齡前以發展兒童認知、身體、社會情感技巧為目標之方案，必須具有適當教育目的與性質、機構化、針對 0 歲至學齡前兒童、滿足最低強度與期間(每天至少 2 小時、每年至少 100 天)，並排除以照顧為主要目的以及家庭式的方案(OECD, 2015a)。根據此定義，在 OECD 國家進入幼兒教育機構的兒童中，平均有 43% 進入公立機構，58% 進入私立機構，而在這 58% 的私立機構中，有 40% 為接受政府補助之私立機構，僅 18% 為獨立經營之私立機構。與 OECD 國家相比，我國公立園所之兒童占約 29%，於 OECD 國家中屬於比例相對較低。

表 4.9 OECD 國家學齡前兒童進入公私立幼兒教育機構比例

	公立	私立	私立(政府補助)	私立(獨立經營)
Slovenia	96	3	3	0
Finland	87	13	13	
Iceland	81	19	19	0
Sweden	81	19	19	0
Spain	52	48	16	32
Norway	50	50	50	0
Denmark	43	57	12	45
Mexico	37	63		63
Austria	34	66	66	
Taiwan	29	71		
United Kingdom	28	72	42	30
Germany	27	73	73	
Korea	7	93	93	0
New Zealand	2	98	98	0
Israel	0	100	73	27
OECD 平均	43	58	40	18

資料來源：OECD(2015a)；教育部 (2016)

4. 兒童/教保服務專業人員比

在正式照顧服務中，專業人員與兒童的比率為評估照顧品質的一項重要指標，因此本研究以此指標作為品質評估之關鍵指標，根據 2012~2015 年幼兒園之數據，幼兒園兒童與教師比近幾年大約介於 36.0~37.6 間，而幼兒園與整體教保服務人員(包含園長、教師、教保員、助理教保員)比約為 9.8~10.3。

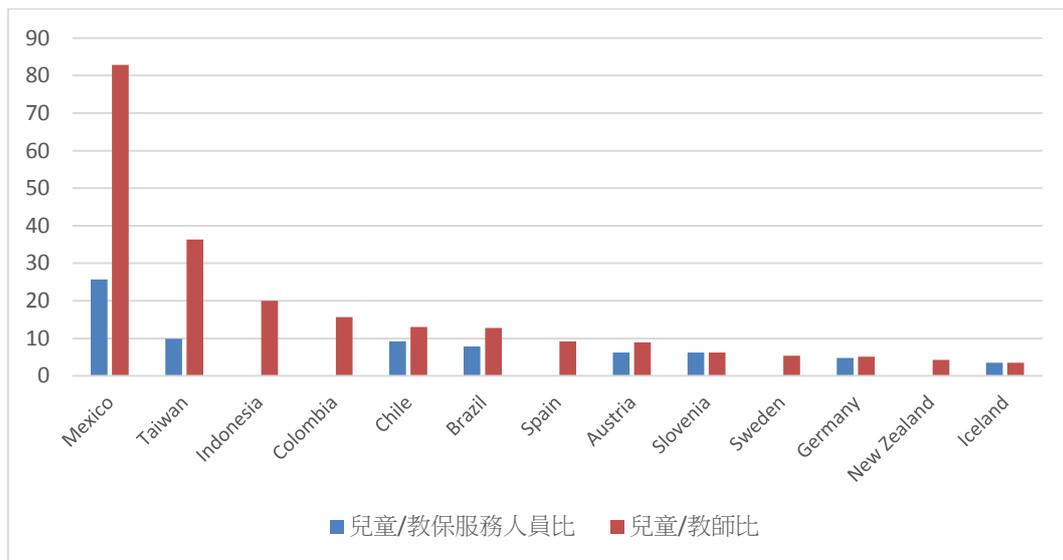
與 OECD 家庭資料庫中的國家比較，雖然各國因學前教育與照顧制度有所不同，該指標之意義未必相同，不過仍可作為參考。從 2013 年的資料來看，臺灣 2013 年的兒童/教師比為 36.3，與歐洲國家如德國(5.1)、瑞典(5.3)相比，教師數相對較少，如加入其他的教保服務人員，各國除墨西哥較高以外，大

多介於 3.5~9.2 之間，臺灣在這部分的比例與各國相對較接近，但專業人員仍相對較為不足。

表 4.10 2012-2015 年幼兒園兒童/專業人員比

	教保服務人員數	教師數	兒童數	兒童數/教師比	兒童數/教保服務人員比
2012	46167	12477	459653	36.8	10.0
2013	45336	12359	448189	36.3	9.9
2014	45288	12360	444457	36.0	9.8
2015	45004	12291	462115	37.6	10.3

資料來源：教育部統計處(2016)



資料來源：OECD(2016)；教育部統計處(2016)

圖 4.24 2013 年臺灣與 OECD 國家幼教機構兒童/專業人員比

(五) 小結

綜合以上之分析，大致有幾點發現：

1. 在兒童福祉的面向上，我國的兒少貧窮率相對偏低，貧窮的狀況相較於國

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

際較不嚴重，嬰兒死亡率雖然持續降低，但仍有改善的空間，而新生兒低體重率有持續升高的趨勢，與國際比較亦偏高，在政策上應更加注意孕婦在懷孕期間的健康與醫療。

2. 就性別平等的面向，我國的性別薪資差異近年來有縮小的趨勢，然而跟國際比較，差異仍然相對偏高。就部分工時的比例而言，我國的女性主要仍以全時工作為主，僅有少部分從事部分工時工作，儘管從事部分工時工作的比例仍較男性為高，但差距與國際比較相對不大，以全時工作為主的就業型態相對較能夠保障女性的就業與經濟安全。
3. 就工作與家庭的平衡而論，雖從事全職工作有助於保障女性的經濟安全，但我國家長長工時的比率過高，我國工作 45 小時以上的父親和母親比例皆遠高於 OECD 各國，而有幼兒母親的平均照顧時數亦高於大多數的 OECD 國家，長工作與照顧時數皆會增加工作與家庭平衡的困難，這樣的困難也反映在我國生育率下滑且居於 OECD 國家最低的現況，我國的母親就業率亦在國際上屬於相對偏低，如要協助家庭兼顧工作與家庭責任，降低工時應是需要特別重視的政策方向。
4. 在照顧假的政策方面，我國有給產假、育嬰假週數皆低於 OECD 國家之平均水準，建議應延長有給付之假期週數。育嬰假之有效週數亦略低於 OECD 之平均，未來政策方向可思考延長週數或提高所得替代率之可能性。
5. 我國男性請領育嬰留職停薪津貼之比例相對於女性仍然偏低，建議應在制度上增加提高男性使用育嬰假誘因之設計，以提高男性使用育嬰假之比例。
6. 臺灣就讀於公立幼兒園之兒童比例，與國際相比仍然相對偏低，從國際比較的角度而言，仍有提高之空間。而兒童與專業人員(教保服務人員、教師)比(平均每位教保人員/教師教育與照顧的兒童數)與 OECD 國家比較皆相對較高，建議應增加專業人員之數量以提高教保品質。

三、指標與資料蒐集建議

本研究透過訪談及焦點團體，對於未來家庭與育兒政策之指標建構，及指標與資料之蒐集，整理主要意見如下：

1. 政府應就家庭與育兒、兒少發展等議題，進行系統性、例行性、長期性的調查，蒐集相關資料，以更精確地了解各種政策或安排，如父母是否就業、採用何種照顧方式，對於幼兒會造成什麼樣的影響，現行雖有部分調查可涵蓋到部份議題，但由於並非針對家庭與育兒議題，因此涵蓋面向與問題不夠完整，各種變項如年齡、對象、家庭型態等變項亦難以交叉比對及分析。
2. 建議未來家庭與育兒之調查應特別注意蒐集以下相關資料：
 - (1) 育兒與生育意願之主觀意見及看法：如家長主觀的生育與照顧偏好，如就業與照顧的選擇、照顧方式的選擇、對於政府政策的偏好、育兒成本的期望值等，並且應建立長期的追蹤，以比較不同世代的價值觀與看法等。
 - (2) 使用各種托育方式之育兒成本，並應包括其家庭之狀況，如家庭收入、子女數、家長就業狀況、獲得之補助等，以了解各種不同家庭及照顧形式之育兒財務負擔。
 - (3) 家庭內男性與女性工作及照顧之分工與行為型態：目前之政府調查，主要僅蒐集女性之資料，但除了女性以外，亦應蒐集男性之資料。
 - (4) 兒少發展狀況：就兒少之發展，除了學習表現以外，也應該蒐集其他面向的發展，如語言發展、情緒、社交等。
3. 就企業友善家庭相關措施之執行，如照顧假措施、彈性工作安排、哺乳、托育設施或措施等使用狀況，建議除了以企業為單位進行調查以外，應該要有以受僱者個人為單位的調查，以了解照顧假使用者的狀況。
4. 政府應例行蒐集各種托育服務收費之資料，包括幼兒園、保母、托嬰中心、安親班等，並將該資料用於追蹤家長幼托服務之負擔狀況，作為制定相關政策之參考。
5. 政府經費的資料應有更詳細的劃分，才能分析不同類型政策之效果，例如親屬保母和一般保母的性質不同，一個是屬於家庭內的照顧，另一則是屬於家庭外的照顧，但經費卻是列在一起，將會難以區分政策的成效。
6. 教保相關專業人員的勞動條件對於教保品質有重大的影響，未來應該將教

保專業人員的勞動條件納入指標，並進行資料的蒐集。

第四節 個案國家分析

為有助於評估我國的家庭與育兒政策，本研究亦挑選幾個國家，就其政策目標、內涵與政策成效與臺灣之政策及相關指標進行比較，以分析臺灣家庭與育兒政策之優勢與待加強之處，並作為臺灣相關政策之參考。

一、家庭政策體制類型

關於家庭政策的類型，有幾種常見的分類，Lewis (1992)從性別的觀點，將福利體制分為三類：

1. 強男性養家模式 (Strong male-breadwinner)：其特色為低女性勞動參與及托育服務，女性主要角色為照顧者，屬於這種類型的國家主要有英國、愛爾蘭。
2. 修正式男性養家模式 (Modified male-breadwinner)：這些國家強調女性同時是照顧者也是工作者，並提供慷慨的家庭津貼，典型的國家為法國。
3. 弱男性養家模式 (Weak male-breadwinner)：此類型的國家重視女性的工作者角色，重視政府與雇主提供兒童照顧服務，例如瑞典。

此外，Leitner(2003)亦將家庭政策分類，在兒童照顧政策的部分，根據其正式兒童照顧服務是否廣泛以及對家庭中兒童照顧給付的高低，分為幾種類型：

1. 選擇性家庭主義：提供廣泛的正式兒童照顧服務及相對較高的兒童照顧給付供家長選擇，此類國家主要包括比利時、丹麥、法國、瑞典等。
2. 顯性家庭主義：提供相對較高的兒童照顧給付，但正式兒童照顧服務則相對較缺乏，如奧地利、德國、義大利、盧森堡、荷蘭等。
3. 去家庭主義：提供相對廣泛的正式兒童照顧服務，但兒童照顧給付相對較低，愛爾蘭、英國。
4. 隱性家庭主義：此類型國家的正式兒童照顧服務及兒童照顧津貼都相對較為缺乏，主要為南歐國家，如希臘、葡萄牙、西班牙等。

二、各國家庭與育兒政策比較

為參考其他國家的相關政策，以作為臺灣之借鏡，本研究將選取四個國家，包括瑞典、法國、日本與韓國，與臺灣的家庭與育兒政策進行比較，瑞典與法國皆為歐洲家庭政策發展較完備的國家，且在Lewis(1992)的分類中，分屬不同的家庭政策分類模式，另外考量臺灣的社會經濟發展背景及文化與東亞國家較為接近，因此亦選取兩個東亞國家，日本及韓國作為比較，以下就這些國家的家庭及育兒政策及其近年的發展進行探討與分析：

(一)瑞典

瑞典的家庭與育兒政策特別強調性別平等的價值，因此在政策目標上，鼓勵女性就業也鼓勵男性分擔家務工作(Bergman & Hobson, 2002)。在過去20年中，女性花費在家務與照顧的時間逐漸減少，而花在有酬就業的時間上則逐漸增加，相對地，男性花費在有酬工作的時間則減少，花費在無酬工作的時間則有些微增加，根據瑞典2011年的統計，女性相對於男性，平均每天多花約45分鐘在無酬的家務工作上(Wells & Bergnehr, 2014)。

基於鼓勵男性與女性分攤育兒工作的政策目標，瑞典採用以下的政策與措施：

1. 兒童津貼

瑞典兒童津貼的給付對象為有未滿16歲兒童的父母，原則上每位子女提供每月1,050瑞典克朗，另外隨著子女數的增加，再提供大家庭補充津貼。

表 4.11 瑞典兒童津貼額金額

(單位：瑞典克朗)

子女數	兒童津貼	大家庭補充津貼	總額
1	1,050	-	1,050
2	2,100	150	2,250
3	3,150	604	3,754
4	4,200	1,614	5,814
5	5,250	2,864	8,114

資料來源：Försäkringskassan(2013)

2. 育嬰假

符合資格的瑞典家庭可以使用育嬰假到兒童 18 個月大，在這 18 個月中，家庭有 480 天的有給育嬰假，其中父母各有 60 天專屬且不可轉移給對方的假期以鼓勵父親使用育嬰假，在剩下的 360 天中，父母各有一半的假期，若要轉移給對方，則必須簽同意書放棄。在 480 天的有給育嬰假中，前 390 天的給付為薪資的 77.6%，且每年有 444,000 瑞典克朗的上限。剩下 90 天的給付則為每日 180 瑞典克朗 (Moss, 2014)。

為鼓勵男性使用育嬰假，瑞典在 1995 年首度施行保留給父親專屬的假期，1995 年時保留一個月，而 2002 年時再延長到兩個月，在引進父親保留的育嬰假後，父親使用育嬰假的比例有所提高，1993 年的新生兒只有 51% 的父親使用育嬰假，不過到了 1997 年，父親使用的比率提高到了 77%，同時期父親使用育嬰假的天數比例卻也由 1994 年的 11.4% 降到 10%，不過有學者認為天數降低的原因是因為 1995 年時將育嬰假的所得替代率由 90% 降到 80% (Chronholm, 2011)。在 2002 年第二次增加父親保留的月數後，父親使用育嬰假的天數從 15.5% 增加到 2007 年的 20.8%。

此外，瑞典於 2008 年引進性別平等獎勵的制度，在父母親專屬保留的育嬰假天數之外，如果父母更平等地使用家庭共用的育嬰假，則可另外獲得稅金減免的獎勵，在最平等分配的狀況下，父母最多可獲得 13,500 克朗的稅金減免 (Chronholm, 2011; Moss, 2014)。

3. 托育服務與育兒津貼

瑞典對於 1-6 歲的兒童提供免費公共托育，以保障每一位兒童都能夠有公共托育服務的供給 (Daly, 2011)，如果父母決定不使用公共托育服務，則政府可提供育兒津貼，瑞典現行的育兒津貼方案於 2008 年開始實施，在一定的限制下，授權地方自治市實施，至 2011 年為止，有 37%的自治市此提供育兒津貼 (Ellingsæter, 2012)。育兒津貼的給付對象原則上為年齡 1-2 歲 (未滿 3 歲) 且未使用公共補助托育設施的兒童(但在各地方有不同年齡規定，如部分自治市提供給 1 歲至未滿 2.5 歲兒童、1.5 至未滿 3 歲或 15 個月至未滿 3 歲兒童)；僅部分時間使用公共托育設施者亦可領取部分津貼 (Eydal & Rostgaard, 2011; Nyberg, 2010)；給付期間原則上至兒童滿 3 歲止，但隨不同地方政府的年齡限制，有不同規定；給付金額為每月 3,000 瑞典克朗 (Ellingsæter, 2012)。

4. 彈性工作

瑞典的許多企業皆提供彈性工作的安排，允許員工在家工作，並且盡可能不在一大早及傍晚安排會議，使父母能夠兼顧其工作與家庭責任(Hobson, Fahlén, & Takács, 2011)。

然而瑞典的家庭政策執行中，仍有幾項問題：

1. 即使瑞典期待成為一個性別平等的社會，使女性與男性同等參與勞動市場，並平均分攤家務，但距離此目標仍有段距離，男性整體的工作時數及薪資仍然高於女性，母親在處理家務、照顧兒童及親屬的時間仍高於父親。
2. 在育嬰假的領域，父親使用育嬰假的日數仍然偏短，這有兩個可能的原因，一部分因為父親的薪資仍高於母親，另一個曾可能是父親在職場使用育嬰假時，其受到雇主的壓力可能較大。
3. 在瑞典的福利系統下，仍有許多兒童及家庭落入貧窮，尤其是單親家庭及具有移民背景的家庭，貧窮率仍在提升，因此如何降低這些家庭落入貧窮的機率，是瑞典重要的課題之一(Wells & Bergnehr, 2014)。
4. 瑞典提供的育兒津貼對於不同階級及所得家庭可能有不同的影響，對於失業或低薪的母親，這樣的政策可能會鼓勵他們留在家中照顧，因而與瑞典

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

強調性別平等以及鼓勵母親參與勞動市場的政策目標產生衝突 (Duvander, 2008)。

(二)法國

法國的家庭政策的政策目標及重點在過去曾歷經多次的發展與轉變，隨著對於家庭概念以及政治結構的變遷，其政策目標與內涵亦隨之改變，Martin (2010)將法國二次戰後的的家庭政策大致分為幾個不同時期：

1. 1945-1965 年：強烈的家庭主義與普及主義特性，維持男性養家的模式，並使所有家庭，不論其收入多寡，都能夠擁有及照顧兒童，透過普及式以及廣泛的家庭津貼，分攤家庭照顧兒童的成本，以提高生育率。
2. 1965-1975 年：兼有普及主義與個人主義，強化女性的權利。
3. 1975-1985 年：重視貧窮與弱勢家庭的議題，主要透過資產調查的給付支持有需求的家庭，尤其是單親家庭，這段時期對於家庭的概念相較於前階段時期更加多元。然而儘管如此，主要的政策對象仍然是以傳統家庭為主。
4. 1985-2005 年：強調兼顧工作與家庭的議題，在此背景下，特別強調「自由選擇」的論述，在面對高失業與控制福利預算的壓力時，將家庭政策與就業政策結合，並特別強調福利的選擇式與個人化，實施許多資產調查的給付，且家庭福利由原先強調提供公共托育服務的單一模式轉向強調滿足各種不同家庭需求的「自由選擇」模式，因此托育與育兒相關的津貼變得更加重要，使父母能夠自由選擇不同類型的津貼以滿足其需求。

法國的家庭政策主要包括以下之措施：

1. 兒童照顧相關給付

法國從 2004 年起將兒童照顧相關補助整併成為「PAJE」(Prestation d'accueil du jeune enfant)，在 PAJE 中包含四個項目：

- (1) 生育/收養補助 (prime de naissance)：提供給付以補充兒童出生或收養時的費用，補助條件需經過資產調查，根據即將出生或收養的兒童數及家庭工作者人數，有不同的所得條件限制，2016 年的生育補助為 923.08

歐元，收養補助為 1,846.15 歐元。

- (2) 基本津貼 (allocation de base)：對於未滿三歲的兒童(或收養未滿 20 歲兒童的前 36 個月)，提供基本養育費用的津貼，該津貼的資格需經過資產調查，根據家庭收入多寡，分別可領取每月 184.62 歐元或 92.31 歐元的基本津貼。
- (3) 育兒分擔給付 (Prestation partagée d' éducation de l' enfant, PreParE)、工時自由選擇補助 (Complément de librechoix d' activité, CLCA)與任擇工時自由選擇補助 (Complément optionnel de libre choix d'activité, COLCA)：為父母停止工作或減少工作時數，自行在家照顧子女時所提供的補助。2014 年以前出生的兒童適用 CLCA，而 2015 年以後出生的兒童則適用 PreParE(Allocations Familiales, 2013; Avram & Bouvard, 2013; Fagnani, Boyer, & Thévenon, 2015)，以下分別說明之：
 - A. 「工時自由選擇補助」(CLCA)：給付對象為有未滿 3 歲子女，為照顧子女而全部或部分停止工作，其給付期間依子女數而有所不同，第 1 名子女最長給付 6 個月，第 2 名子女後則最長給付至幼兒滿 3 歲為止，原則上由產假、陪產假或收養、傷病給付結束時起算，若無相關的給付，則由兒童出生時起算，給付金額則根據減少工作時間的比例而有所不同，2016 年 4 月至 2017 年 3 月之給付金額如下表所示：

表 4.12 法國 CLCA 津貼給付金額

(單位：歐元)

類別		金額	
2014 年 4 月 1 日 前 出 生 或 收 養	未領取 PAJE 基本津貼	完全停止工作	576.24
		減少工作時數至低於原時數 50%	438.17
		減少工作時數至原時數 50-80%	331.35
	領取 PAJE 基 本津貼	完全停止工作	390.52
		減少工作時數至低於原時數 50%	252.46
		減少工作時數至原時數 50-80%	145.63
2014 年 4 月 1 日以後出生 或 收 養	完全停止工作	390.52	
	減少工作時數至低於原時數 50%	252.46	
	減少工作時數至原時數 50-80%	145.63	

資料來源：CLEISS (2016)

B. 育兒分擔給付 (PreParE): PreParE 是提供給 2015 年後出生或收養的兒童，對第 1 名子女的雙親分別提供 6 個月，第 2 名子女的雙親分別提供 24 個月，與第 3 名子女以後提供 48 個月的津貼，其給付額度根據所得高低而有所不同。

C. 任擇工時自由選擇補助 (COLCA)：有三名以上子女的家庭，若雙親其中一方完全停止工作 1 年以上以照顧兒童，則可選擇 COLCA 補助，獲得額度較高但期間較短的津貼，給付期間最長可至最小子女滿 1 歲為止，2014 年 4 月 1 日後出生或收養的兒童，補助金額為每月 638.34 歐元。

(4) 托育自由選擇補助 (Complément de libre choix du mode de garde, CMG)：提供父母使用托育服務(包括保母及機構照顧)照顧未滿 6 歲兒童的補助，其補助金額根據家庭所得、兒童年紀與數量而有所不同，最高可補助到 85% 的托育費用 (CLEISS, 2016)。

2. 家庭相關津貼

(1) 家庭津貼 (Allocations familiales)

對於有兩名以上依賴兒童的家庭，法國政府另外提供家庭津貼，家庭津

貼的給付金額則根據家庭年收入、兒童數及兒童年齡有所差異(CLEISS, 2016)。

(2)家庭所得補助(Complément familial)

針對有三名以上 3-21 歲之間兒童的家庭，提供資產調查式的家庭所得補助，根據其家庭中的兒童數與工作者人數，分別適用不同的家庭所得條件，並分別提供 168.35 歐元或 202.05 歐元的補助(CLEISS, 2016)。

(3) 家庭支持津貼(Allocation de soutien familial)

對於未滿 20 歲喪失父母雙方或一方，或父母無法提供適當支持的兒童，提供每月 133.38 歐元 (失去雙親或相當失去雙親之狀況)或 100.08 歐元(失去單親或相當失去單親之狀況)之津貼(CLEISS, 2016)。

3. 育嬰假

只要父母於子女出生前，為雇主工作滿 1 年，在兒童滿 3 歲前，父母皆可分別請育嬰假，當子女有重大疾病或身心障礙時，可延長育嬰假 1 年。

不論是否有請育嬰假，只要符合 CLCA 或 PreParE 的資格，即可領取該給付。對於有 2 名以上子女的父母，CLCA 與 PreParE 都可以給付到兒童 3 歲，不過由於 PreParE 最多只能給付雙親其中一方 24 個月，因此剩下的 12 個月必須由另一方停止工作或減少工時，才能夠繼續領取給付。對於只有 1 名子女的家庭，CLCA 只給付產假後的六個月，而 PreParE 則最多僅提供給雙親一方 6 個月，因此必須由另一方停止工作或減少工時，才能夠再領 6 個月給付。

有 3 名以上子女的家庭，若雙親一方完全停止工作，則可選擇 COLCA 給付，其金額較高，但只有一年給付期間(Fagnani et al., 2015)。

(三)日本

日本過去的政策目標主要放在經濟成長之上，在支持家庭的政策，相對的關注較少，然而在近年來由於受到低生育率與人口高齡化的挑戰，家庭政策的角色與地位也逐漸升高(Sano & Yasumoto, 2014)。在家庭與育兒政策方面，日本近年的政策發展大致包括幾個面向：

1. 兒童津貼

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

日本兒童照顧相關之津貼主要包括幾項：兒童津貼、單親家庭兒童扶養津貼、特別兒童扶養津貼及身心障礙兒童福利津貼等。

(1) 兒童津貼(兒童手當)

日本的兒童津貼原本只提供給低收入且有三名子女以上的家庭，但後來逐漸擴大提供的範圍。現行的兒童津貼制度於 2010 年開始實施，並於 2012 年 4 月修訂，對於家庭收入在資產調查標準以上的家庭也提供兒童津貼，其主要目的包括促進家庭穩定、保障兒童的健全成長、提升生育率等(Katsumata, 2014)。兒童津貼的給付對象為 0 歲至國中畢業前之兒童(直到滿 15 歲後的第一個 3 月 31 日)，需經過資產調查，根據戶內不同依賴人口數，而有不同的資產門檻。

表 4.13 日本兒童津貼年收入門檻

(單位：日圓)

依賴人口數	家庭收入(稅後)	家庭收入(稅前)
0	622, 000	833, 300
1	666, 000	875, 600
2	698, 000	917, 800
3	736, 000	960, 000
4	774, 000	1, 002, 100
5	812, 000	1, 042, 100
6 人以上	每一人增加 38, 000	

資料來源：Katsumata (2014)

給付金額根據家庭資產調查的狀況、子女年齡及子女數而有差異，對於收入低於資產調查標準的家庭，未滿 3 歲子女的給付金額為每月 15,000 日圓，3-12 歲兒童若為第 1 或第 2 個子女，每月 10,000 日圓，若為第 3 個子女則每月 15,000 日圓，13-15 歲的子女每月 10,000 日圓。若家庭收入高於資產調查標準，則提供每月 5,000 日圓的兒童津貼。

表 4.14 日本兒童津貼金額

資產調查	年齡	子女數	金額
家庭收入低於資產調查標準	0-2 歲		15,000 日圓
	3-12 歲	第 1、2 個子女	10,000 日圓
		第 3 個子女之後	15,000 日圓
	13-15 歲		10,000 日圓
家庭收入高於資產調查標準			5,000 日圓

資料來源：Katsumata (2014)

(2) 單親家庭兒童扶養津貼(兒童扶養手當)

除了一般的兒童津貼以外，針對單親家庭，日本政府亦提供低收入單親家庭兒童扶養津貼：

- A. 給付對象：單親父親或母親有 18 歲以下子女(滿 18 歲的第一個 3 月 31 日前)或 20 歲以下之身心障礙子女，且家庭所得低於資產調查門檻者(根據家戶中的兒童數有不同)，若因離婚而成為單親家庭，需未從無共同生活的母親或父親獲得生活費用才可符合資格。在 2010 年 8 月前只有單親母親才可獲得此津貼，但後來經過政策的修訂，單親父親也可領取此津貼 (Shin, Yoo, Kim, & Yoon, 2013)。
- B. 給付金額：給付金額根據子女數與家庭收入有所不同，對於家庭年收入低於 130 萬日圓的家庭，第一名子女的給付金額為每月 41,430 日圓，年收入介於 130 萬與 365 萬日圓之間的家庭，給付金額為 9,780-41,420 日圓。第二名子女每月增加 5,000 日圓，第三名以後子女，每一名每月增加 3,000 日圓。

表 4.15 日本單親家庭兒童扶養津貼給付金額

(單位：日圓)

子女數	家庭年收入	給付金額
第一名子女	低於 1,300,000 元	41,430 元/月
	1,300,000 - 3,650,000 元	9,780-41,420 元/月
第二名子女	增加 5,000 元/月	
第三名以後子女	每一名增加 3,000 元/月	

資料來源：Katsumata (2014)

(3)特別兒童扶養津貼(特別兒童扶養手當)

對於有未滿 20 歲身心障礙子女的父母，日本政府另外提供特別兒童扶養津貼，其金額根據障礙的程度而有所不同，若子女屬於第一級障礙(重度)，可領取每月 50,750 日圓，若子女屬於第二級障礙(中度)，則可領取每月 33,570 日圓。

(4) 身心障礙兒童福利津貼(障害兒福祉手當)

針對有未滿 20 歲、嚴重身心障礙、日常生活需經常性照顧子女的父母，另有提供身心障礙兒童福利津貼，其給付金額為未滿 20 歲者每月 14,380 日圓，20 歲以上者每月 26,440 日圓 (Katsumata, 2014; Shin et al., 2013)。

2. 照顧假政策

日本的產假制度自從 1947 年就開始施行，根據勞動基準法的規定，母親在產後可有 5 個月的產假，之後規定經過陸續修改，於 1986 年起，產假的時間定為 14 週 (包括產前 6 週與產後 8 週)，所得替代率根據 2007 年以後的規定，為薪資的 2/3。

日本於 1992 年開始施行育嬰假，受僱者可在子女 1 歲以前請無給的育嬰假，起初育嬰假僅限於 30 人以上的事業單位，但 1995 年後放寬到未滿 30 人的事業單位，並開始提供育嬰留職停薪津貼，給付額度歷經數次調整後，現行的給付水準為 50% 的所得替代率，並且有 38,950 日圓的下限以及 215,100

日圓的上限 (Shin et al., 2013)。根據現行的規定，父母可分別請育嬰假直到子女滿 12 個月大，如果父母皆有請使用育嬰假，則假期可延長至 14 個月。當子女因傷病等原因需要兩週以上的照顧時，或雖已申請進入托兒所卻被拒絕時，則可延長至 18 個月。

除此之外，在子女進小學之前，受僱者每年可有 5 天的家庭照顧假，照顧生病或遭遇意外的兒童，但此家庭照顧假為無給的照顧假 (Shin et al., 2013)。

3. 幼兒教育與照顧政策

日本的幼兒教育與照顧設施分為保育所與幼稚園，保育所收托 0-5 歲的幼兒，又可分為「認可保育所」、「認可外保育所」兩種，至於不符合保育所設置規範的則稱為「無認可保育所」。

「認可保育所」包括公立與私立，兩者都必須符合厚生勞動省對於保育所的規範，並由中央或地方政府提供補助，50%以上的認可保育所都是公立，其他則大部分由非營利社會福利組織所設立，幼兒入園的標準以及收費都必須接受政府的規範，入園的標準主要是根據家庭收入、家庭結構以及家長是否工作而決定，收費則會考量家庭收入、幼兒年齡、子女數以及區域等因素。

然而，由於「認可保育所」的名額有限，因此許多無法進入認可保育所的幼兒就可能成為「待機兒」，而暫時先進入「認可外保育所」，「認可外保育所」主要是由私人所營運，沒有工作的母親也可以將兒童送到「認可外保育所」托育，在日本有超過 37%的認可外保育所是由私人事業單位為其受僱者所設置，另外也有約 10%為「baby hotel」，提供過夜或 24 小時的托育服務，主要是提供給夜間需要工作的家長，其餘則是由非營利或營利機構所設置的認可外保育所，但由於「認可外保育所」未受到政府補助，托育費用較為昂貴，且托育費用一般並不會考量家庭收入、家庭結構等因素，因此大多數家長如果等到「認可保育所」的名額，往往就會將子女送至「認可保育所」收托。

此外，幼稚園則招收 3-5 歲幼兒，接受文部科學省主管，在 2010 年時，有約 38.5%的幼稚園為公立幼稚園，61.5%為私立幼稚園，公立幼稚園的收費相對較低，幼稚園的課程為半天，因此主要是提供給未工作或部分工時工作的家長。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

日本於 1994 年後提出一系列的育兒支援政策，期待增進家庭在工作與育兒責任的平衡，並提高生育意願，減輕少子化問題，於 1994 年提出天使計劃，主要內容包括擴大低年齡(0-2 歲)嬰幼兒的收托、延長保育所下午六點後的托育、推動保育所臨時托育服務、促進病後恢復期幼兒的托育照顧、充實保育所的多重機能，並提供各項諮詢、建立社區育兒支援中心、設立課後托育設施等 (Sano & Yasumoto, 2014; 葉郁菁、陳乃慈, 2013)。此後於 1999 年及 2004 年再次修正天使計劃，期待能夠擴大對於就業父母的支持，並鼓勵更彈性的工作環境(Sano & Yasumoto, 2014)。

此外，為了擴大對於就業父母的育兒支持，日本政府在 2001 年提出「工作與育兒兼顧支援策略方針」，推動「待機兒零作戰」，其所要解決的問題，主要是因保育所不足，使家庭必須將幼兒送至不符合最低設置基準的無認可保育所，或是母親被迫放棄就業在家照顧幼兒的問題，其主要措施包括放寬保育所招收名額及設置基準以及鼓勵民間企業或非營利組織設置保育所 (葉郁菁、陳乃慈, 2013)。日本在 2008 年也就該計畫進行修正，並提出「新待機兒零作戰」計畫，目標在於進一步增加保育所的供給，提升合格專業人員的數量、推動各種課後照顧的方案，以建立社區支持家庭育兒的環境，並進一步鼓勵企業提供更彈性的工作時間 (Sano & Yasumoto, 2014)。

在 2013 年，日本政府提出了安倍三支箭，其中的第三支箭為「喚起民間投資的成長策略」，據此日本提出了「日本復興策略」，並包括三項行動計劃：「日本產業復興計劃」、「戰略市場創造計劃」及「國際發展計劃」。在「日本產業復興計劃」中，提升女性就業率為其目標之一，期待 25-44 歲女性的就業率能由原本的 66%，到 2020 年可提高到 73%，為達成此一目標，工作與家庭的平衡即為重要的工作之一，因此，日本政府就提升女性就業的目標下再設定了 14 項指標，包括：

1. 女性勞動參與率
2. 勞工每小時生產力增加率
3. 臨時工作者
4. 雇主與受僱者協商工時的公司比率

5. 工作者每週工作 60 小時以上的比率
6. 工作者使用有給休假的比率
7. 公司提供受僱者心理諮商的比率
8. 居家就業者(telcommuting workers)人數
9. 公司有固定短工時工作者的比率
10. 參與能力建設的工作者比率
11. 生育第一名子女後繼續工作的女性工作者比率
12. 托育設施的入園率
13. 男性使用育嬰假的比率
14. 有未滿 6 歲子女的男性從事家務與托育的平均時間

此外，日本政府也就這 14 項指標與工作及家庭平衡相關的部分設定了期待能於 2020 年達成的目標 (Shin et al., 2013)，從這些目標觀察，可發現主要的目標包括了提升女性勞動參與率、降低長工時工作者比率、提高婦女二度就業比率、托育設施入園率、男性使用育嬰假比率及從事家務、托育的時間等：

表 4.16 日本工作及家庭平衡之指標及目標

指標		基準點	2020 年目標
1. 女性勞動參與率	20-64 歲	74.7% (2010)	80%
	15 歲以上	56.6% (2010)	57% (2010)
	20-34 歲	73.7% (2010)	77% (2010)
	25-44 歲	64.9% (2010)	73% (2010)
	60-64 歲	52.6% (2010)	63% (2010)
5. 工作者每週工作 60 小時以上的比率		10.8% (2010)	5% (2010)
6. 工作者使用有給休假的比率		48.1% (2010)	70% (2010)
9. 公司有固定短工時工作者的比率		13.8% (2010)	29% (2010)
11. 生育第一名子女後繼續工作的女性工作者比率		38.0 (2010 - 2004 平均)	55% (2010)
12. 托育設施入園率	未滿 3 歲	20.3% (2007)	44% (2017)
	小學階段的課後照顧	19.0% (2007)	40% (2017)
13. 男性使用育嬰假的比率		0.5% (2005)	13.0%
14. 有未滿 6 歲子女的男性從事家務與托育的平均時間		60 分鐘 (2006)	150 分鐘

資料來源：Shin et al.(2013)

儘管日本近年來在家庭與育兒政策上有相當多的變革，但仍面臨一些困境：

- (1) 傳統的性別角色分工仍然期待女性作為主要的照顧者，並期待男性作為主要的養家者，為企業奉獻，因此在傳統文化及企業文化的影響下，女性仍負擔主要的照顧責任，而男性仍為主要的就業者，而現今全球競爭及越來越不穩定的就業環境更加強化這樣的壓力。

- (2) 日本的家庭與育兒政策主要仍是由上而下的規劃，因此在某些政策的規劃儘管立益良善，卻未能考慮到實際的執行狀況，如鼓勵女性就業，卻未處理企業文化的問題，因此在執行上會出現一些困難，而影響到政策執行的效率。
- (3) 某些政策與立法雖然在政策制訂的層面提供了政策與服務，但在實際的執行上，卻欠缺有效的執行機制，例如在政策上擴大育嬰假及彈性工作環境的實施，但對於不配合的企業，卻缺乏有效的機制強迫其執行。
- (4) 日本投入在家庭政策的整體預算與許多歐美國家，如瑞典、丹麥、芬蘭、法國仍相對較低，因此資源的不足也使得其政策難以有效推動與貫徹 (Sano & Yasumoto, 2014)。
- (5) 在托育政策上，日本政府近年來採取放寬設置標準的作法，雖擴大保育所的供給，卻也降低對於場地與專業人員的要求，而帶來安全與托育品質下滑的危機。近年來日本政府的財政壓力更進一步加深此問題，由於中央政府削減對於地方政府的補助，使公立保育所難以增加保育士的名額，加上保育時間的延長及超量收托的幼兒，更是影響到托育的品質。
- (6) 日本的保育所制度，主要在於解決雙薪家庭的托育問題，因此在入園資格上使全職家庭主婦的家庭，只能等子女滿 3 歲後再進入半天制幼稚園，而如果母親有兼職工作而有托育需求時，僅能送至「認可外保育所」或「無認可保育所」照顧，若母親收入不足時，很可能難以支付無政府補助的「認可外保育所」的托育費用，只能送孩子到不符合最低設置基準的「無認可保育所」，一方面影響幼兒接受照顧的權益，另一方面也擴大雙薪家庭與單薪家庭或部分工時家庭的不平等 (葉郁菁、陳乃慈, 2013)。

整體而言，日本在過去幾年雖然推動了一些家庭與育兒相關的政策與方案，但仍未能有效達成其提升生育率、促進性別平等政策目標，因此育兒責任仍主要落在家庭與個人，尤其是女性身上，而這樣的問題主要是受到傳統家庭、企業文化的影響，以及缺乏有效的執行機制有關 (Sano & Yasumoto, 2014)。

(四)韓國

一般而言，韓國在 2000 年之前的家庭政策主要是針對低收入或有特殊需求的家庭，但在 2000 年之後，政府逐漸認知到家庭政策的重要性，政策方向開始出現轉變，認為若政府提供家庭支持，家庭就更可能發揮他們的優勢，因此新的政策方向改變以往強調個人與家庭責任的面向，而更加強調社會對於家庭福利的責任，政策的原則也更傾向以普及式福利取代資產調查的福利，另外也更強調政策的預防性而非問題解決導向(Meejung Chin, Lee, Lee, Son, & Sung, 2012)。其主要包含以下的政策：

1. 育兒津貼

自 2009 年，韓國即開始對低收入且未使用托育或幼教設施的家庭提供育兒津貼，起初對象為有未滿 2 歲幼兒的家庭，金額為每個月 100,000 韓圓。2011 年起，更擴大此育兒津貼之給付範圍與額度，範圍擴大到有未滿 3 歲幼兒的家庭，並根據幼兒的年齡提供不同額度的給付，0 歲每月 200,000 韓圓，1 歲每月 150,000 韓圓，2 歲每月 100,000 韓圓 (Shin et al., 2013)。

為進一步減輕家長的托育負擔，韓國自 2013 年 3 月起，更擴大此育兒津貼，一方面將年齡擴大，另一方面則取消所得的限制，使所有未進入托育或幼教機構的兒童都能夠包含在此政策中，但對於不同年齡與身分狀態的兒童，仍提供不同的補助金額 (Shin et al., 2013; The Ministry of Gender Equality and Family, 2014)。

表 4.17 韓國育兒津貼金額

	一般兒童	鄉村地區兒童	身心障礙兒童
0 歲	200,000 韓圓/月	200,000 韓圓/月	200,000 韓圓/月
1 歲	150,000 韓圓/月	177,000 韓圓/月	200,000 韓圓/月
2 歲	100,000 韓圓/月	156,000 韓圓/月	200,000 韓圓/月
3 歲	100,000 韓圓/月	129,000 韓圓/月	100,000 韓圓/月
4-7 歲	100,000 韓圓/月	100,000 韓圓/月	100,000 韓圓/月

資料來源：Social Security Information Service(2016b)

除了育兒津貼以外，地方政府亦分別提供生育補助，其目的主要在於鼓勵生育，因此許多地方政府僅提供給生育第二個或第三個子女的家庭，且多為一次性給付，即使不是一次性給付，也大多僅限於剛生育不久的期間。此外，針對被收養、身心障礙或單親家庭兒童，韓國政府亦另外分別提供現金給付 (Shin et al., 2013)。

2. 照顧假

韓國自 1987 年實施就業平等法後，開始提供 60 天的有給產假以及接續於產假之後的無給育嬰假，2011 年後，產假的長度延長至 90 天，根據 2013 年後修正的勞動基準法，雇主應提供前 60 天的薪資，而剩下的 30 天，則由政府提供 135 萬韓圓的津貼。

在育嬰假的部分，韓國於 2001 年就業保險法修正之後，開始提供育嬰津貼，起初的金額為 200,000 韓圓，其後經過數次的調整，在 2011 年後，其金額訂為投保薪資的 40%，並介於 50,000 與 1,000,000 韓圓之間，15%的津貼在該受僱者返回職場工作六個月後才提供。

陪產假在 2012 年後開始實施，起初僅限於 300 人以上的事業單位，在 2013 年後擴大到所有的工作場所，父親可在子女出生前後請 3-5 天的陪產假，但僅有前三天有薪 (Shin et al., 2013)。

除此之外，韓國的就業平等法規定受僱者於父母、配偶、子女或配偶的父母生病、發生意外、或年老時，可有 90 天的無薪家庭照顧假，90 天的照顧假可分開使用，但每次請假至少要 30 天。

韓國在近幾年來，產假與育嬰假的使用人數都有顯著增加，在 2012 年有 93,987 人使用產假，是 2004 年的 2.5 倍，此外 2012 年有 64,071 人使用育嬰假，是 2004 年的 7 倍。然而男性請育嬰假的比例仍然偏低，儘管有逐漸升高，在 2012 年，仍然只有不到 3%的父親使用育嬰假。整體而言，韓國育嬰假的使用者主要仍為女性、大企業的受僱者、穩定就業者，在政策的規劃與執行上仍面臨一些問題，包括給付不足、給付僅限於有參加就業保險的受僱者、職場對於使用育嬰假的歧視、對於返回原職位的保障仍有些不足等 (Shin et al., 2013)。

3. 幼兒教育與照顧

韓國的幼兒教育與照顧系統主要分為托兒所與幼稚園，托兒所主要提供 0-5 歲幼兒的照顧，由衛生福利部主管，而幼稚園則提供 3-5 歲幼兒的教育，由教育部主管。地方政府有責任應於弱勢地區優先設立公立托兒所，而僱用 500 名以上男性受僱者或 300 名以上女性受僱者的雇主，必須提供托育設施，如果雇主有困難時，應與其他事業單位聯合共同設置、與當地托兒所簽約或提供受僱者托育津貼 (Meejung Chin, Lee, Lee, Son, & Sung, 2014; Shin et al., 2013)。

韓國的托兒所與幼稚園在過去 25 年中快速地增加，1919 年時仍僅有 1,919 間，到了 2012 年已增加到 42,527 間，主要的增加來自於私立幼托園所的成長，也因為私立園所的快速增加，公立園所的比例從 1990 年代占 20% 下滑到 2012 年的 10%。

為減輕父母的托育費用負擔，韓國托育費用的補助也不斷地成長和擴張，在 2004 年以前，托育費用的補助主要是針對低收入戶家庭，但 2004 年後逐漸放寬補助的對象範圍，到了 2013 年，韓國政府開始全面補助未滿六歲兒童的托育費用 (Shin et al., 2013)，對於使用幼托設施的父母，不論家庭收入的金額，一律提供補助，而給付金額則根據兒童年齡有所不同，其現行補助金額如下：

表 4.18 韓國托育費用補助金額

0 歲	418,000 韓圓/月
1 歲	368,000 韓圓/月
2 歲	304,000 韓圓/月
3-5 歲	220,000 韓圓/月

資料來源：Social Security Information Service (2016a)

然而，儘管政府提供了托育費用補助，私立園所仍會向家長收取特殊活動的費用，根據 2013 年的調查，平均每位兒童每月的特殊活動費用為 66,700 韓圓 (Shin et al., 2013)。

隨著韓國政府近年來家庭與育兒政策的擴張，兒童的入園率也有顯著的提高，就未滿 3 歲的兒童，2004 年的入園率仍只有 18.3%，但 2013 年已提高到 62.0%，而 3-5 歲兒童的入園率已提高到了 90%，此提高主要來自於私立園所的擴張，在 2012 年，超過 80% 使用托育設施的兒童都是進入私立園所。

整體而言，韓國近年來在家庭政策出現大幅的轉變，然而其家庭政策之施行仍然面臨幾項重要的挑戰與考驗：

- (1) 儘管政策出現大幅度的改變，但在執行面上，似乎仍受到傳統文化的限制，如政府雖然提供了產假、育嬰假、彈性工時等權利與措施，但在使用率上仍然非常低，工作時數也仍然相當長，因此在未來應思考如何改變文化觀念的影響以及促使企業的配合。
- (2) 韓國的家庭政策牽涉到許多政府部門單位，然而這些部門在政策執行上仍然缺乏有效的整合，例如許多托育設施的規範仍缺乏協調，因此可能部分兒童可以領取許多不同的給付，但有些兒童則被排除在給付範圍之外。

三、綜合比較

若就臺灣、瑞典、法國、日本、韓國之家庭與育兒政策成果進行比較，可發現瑞典在照顧假的提供較優渥，也較積極鼓勵男性使用育嬰假，其對於 1-6 歲的兒童提供免費公共托育政策，使幼兒接受正式照顧的比率高、師生比也較佳，在性別平等的指標上，男女薪資差距較低，女性從事照顧工作的時間亦較臺灣短，長工時比例大幅低於臺灣，工作與家庭平衡程度相對較高，生育率與母親就業率也都較高，雖兒少貧窮率略高於臺灣，但日、韓相比仍算相對較優，僅 PISA 表現較台、日、韓三國低。

法國在兒童發展部分，包括兒少貧窮率、嬰兒死亡率、新生兒低體重率在這些國家中大致屬於中間的位置，在性別平等方面大體上表現較佳，薪資差異較低，僅部分工時比率的性別差異較大，在照顧假方面，僅有一名子女的有給育嬰假週數為半年，相對並不是特別長，但兩名以上子女的有給育嬰假可長達三年，特別保留給父親的有給育嬰假也相對較長。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

日本的兒少貧窮率在這幾國中表現中等，在推動普及式兒童津貼後，兒少貧窮狀況是否能夠有所降低，仍有待觀察。在性別平等的指標中，男女薪資有不小的差距，尤其女性從事部分工時工作的比例相當高，或許有一部分是受到托育服務供給不足的影響。日本各種照顧假的時間和給付在這幾國中並不低，不過儘管在制度上有提供假期，從男性 2005 年僅有 0.5% 使用育嬰假的情況觀察，政策的執行面似乎仍有落差。

韓國的兒少貧窮率在這幾國中最高，顯示在兒童相關的津貼或補助或許仍有不足，此外在薪資、部分工時工作上都呈現相當高度的性別不平等，生育率也非常低，不過韓國在近幾年大幅度增加育兒津貼及托育補助，對於女性勞動參與、生育率以及幼兒入園率是否能有所提昇，也值得參考及觀察。

整體而言，瑞典的政策強調政府提供公共托育、性別平等，亦鼓勵男性使用育嬰假，相關指標亦顯示其性別平等較高，照顧品質亦相對較佳；法國的政策呈現較強的鼓勵生育傾向，津貼給付依子女數多寡而有所不同，性別在就業上的差異相對較小，而生育率也為五國中最高。日本與韓國政府過去在家庭與育兒政策的領域投入較少，但近幾年也出現轉變，韓國開始加強育兒與托育費用的補助，而日本也將提高女性勞動參與、托育設施幼兒入園率、父親使用育嬰假比率設定為政策目標，即使在過去家庭政策相對較不被重視的東亞國家，近年來也開始加強政府的責任，此趨勢亦值得我國借鏡。

表 4.19 臺灣、瑞典、法國、日本、韓國家庭與育兒政策指標比較

指標		臺灣	瑞典	法國	日本	韓國
兒少貧窮率		5.5%	8.3%	11.4%	9.4%	15.7 (2010)
嬰兒死亡率		3.7‰	2.6‰	3.5‰	2.2‰	2.9‰
新生兒低體重率		8.6%	4.3%	6.7%	9.6%	5.5%
PISA 成績	閱讀	560	483.3	505.5	538.1	535.8
	數學	523	478.3	495.0	536.4	553.8
	科學	523	484.8	499.0	546.7	537.8
性別薪資差異		19.8‰	15.1‰	14.1%	26.5‰	36.3‰
男性與女	男性	2.6‰	10.6‰	6.2%	11.3‰	7.5‰

指標		臺灣	瑞典	法國	日本	韓國
	女性	5.1%	18.4%	22.5%	36.2%	16.2%
女性從事 照顧時間	最小子女 0-1 歲	24.0%	15.8%	13.5%	-	-
	最小子女 2-3 歲	18.5%	9.0%	9.4%	-	-
育齡婦女總生育率		1.1	1.9	2.0	1.4	1.2
母親就業率		66.2%	83.1%	72.4%	-	-
家長平均 工作 45 小 時以上比 率(有未 滿 15 歲子 女)	母親	36.8	6.1	10.7	-	-
	父親	49.9	11.3	30.1	-	-
有給照顧 假週數	產假	8	8.6	16	14	12.9
	育嬰假	26	51.4	26	44	52
有效照顧 假週數	育嬰假	13.2	31.4	4.8	26.4	15.7
	保留給父 親假期	0.7	7.6	6.8	30.4	16.3
接受公立幼兒教育兒 童比例		29%	81%	-	-	7%
兒童/教師比		36.2	5.3	-	-	-

第五節 本章小結

一、研究發現

綜合本章的討論，本研究主要有以下發現：

1. 我國兒少貧窮率在過去十五年中雖有所起伏，但整體而言與 OECD 國家相比仍然屬於相對偏低的國家。
2. 嬰兒死亡率雖然持續降低，但與 OECD 國家比較仍有改善的空間；而新生兒低體重率有持續升高的趨勢，與 OECD 國家比較亦偏高。
3. 就性別平等的面向，我國的性別薪資差異在近年來雖然有縮小的趨勢，然而跟 OECD 國家比較，性別差異仍相當大。
4. 我國家庭的工作與家庭平衡的困難程度特別值得注意，我國工作 45 小時以上的父親和母親比例皆高於 OECD 各國，而有幼兒母親的平均照顧時數亦高於大多數的 OECD 國家，長工作與照顧時數皆可能增加工作與家庭平衡的困難，而且我國的母親就業率在國際上也屬於偏低，生育率更是 OECD 各國中最低。
5. 在照顧假的政策部份，我國有給產假、育嬰假週數皆低於 OECD 國家之平均水準，有效育嬰假週數亦略低於 OECD 國家平均。此外，我國男性請領育嬰留職停薪津貼之比例相對於女性仍然偏低。
6. 臺灣就讀於公立幼兒園之兒童比例、兒童與教保服務專業人員及教師之比，與 OECD 國家比較皆相對較不足，有增加之空間。

二、研究建議

(一)政策建議

1. 我國有給產假大幅少於 OECD 國家的平均 17 週，建議應延長產假假期至 14 週以上，以符合國際勞工組織母性保護公約的規定。

2. 我國有給育嬰假的週度及有效期間亦低於 OECD 平均週數，建議未來在政策方向上，可思考延長育嬰留職停薪津貼給付期間及所得替代率的可能性。
3. 我國男性請領育嬰留職停薪津貼之比例相對於女性仍然偏低，建議應在制度上增加提高男性使用育嬰假誘因之設計，如專屬於父親之假期、平等使用育嬰假之獎勵或提高育嬰留職停薪津貼之所得替代率，以提高男性使用育嬰假之動機。
4. 我國進入公立幼兒園之兒童比例，相對於 OECD 國家屬於偏低，建議未來可逐漸提升我國公立幼托服務之比例。就品質指標而言，我國幼兒園兒童與專業人員(教保人員、教師)之比(平均教育與照顧的兒童數/教保人員、教師)與 OECD 國家比較皆相對較為不足，建議應增加專業人員之數量以提升教保服務之品質。
5. 建議應加強勞動檢查，落實勞基法之工時與加班費制度，降低受僱者過長的工時，使受僱者能夠兼顧工作與家庭責任。
6. 針對家庭之育兒成本，鄰近之日本、韓國近年皆加強育兒與托育相關津貼之補助，而日本與法國皆根據家庭之子女數提供額度不等之津貼，建議未來可針對有兩名以上子女之家庭，研議提高津貼與相關補助。

(二)指標推動業務之建議

1. 政府應就家庭與育兒、兒少發展等議題，進行系統性、例行性、長期性的調查，蒐集相關資料，以更精確地了解各種政策或安排，如父母是否就業、採用何種照顧方式，對於幼兒會造成什麼樣的影響。
2. 建議未來家庭與育兒之調查應特別注意蒐集以下相關資料：
 - (1)育兒與生育意願之主觀意見及看法：如家長主觀的生育與照顧偏好，如就業與照顧的選擇、照顧方式的選擇、對於政府政策的偏好、育兒成本的期望值等，並且應建立長期的追蹤，以比較不同世代的價值觀與看法等。
 - (2)使用各種托育方式之育兒成本，並應包括其家庭之狀況，如家庭收入、子女數、家長就業狀況、獲得之補助等，以了解各種不同家庭及照顧

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

形式之育兒財務負擔。

- (3) 家庭內男性與女性工作及照顧之分工與行為型態：目前之政府調查，主要僅蒐集女性之資料，但除了女性以外，亦應蒐集男性之資料。
 - (4) 兒少發展狀況：就兒少之發展，除了學習表現以外，也應該蒐集其他面向的發展，如語言發展、情緒、社交等。
3. 建議透過「婦女婚育與就業調查」或其他政府相關調查，調查男性從事家務與照顧工作的時間，以持續追蹤性別於家務及照顧工作分工的狀況；亦建議「人力運用調查」將男性與未婚者納入子女年齡與數量的調查，以追蹤家庭結構、子女數或年齡對於父親勞動參與的影響。
 4. 就幼托機構或保母照顧兒童之資料，建議能夠區分兒童之年齡，以利於資料分析及與國際比較。
 5. 就企業友善家庭相關措施之執行，如照顧假措施、彈性工作安排、哺乳、托育設施或措施等使用狀況，建議除了以企業為單位進行調查以外，應該要有以受僱者個人為單位的調查，以了解照顧假使用者的狀況。
 6. 政府經費的資料應有更詳細的劃分，未來才能夠就不同政策的支出或投入分析其效果。
 7. 建議應蒐集幼兒園收費之資料，並將該資料用於追蹤父母幼托服務之負擔狀況，以作為制定相關政策之參考。
 8. 建議未來應該將教保專業人員的勞動條件與狀況納入評估家庭與育兒政策之指標，並進行資料的蒐集。

第五章 結論與建議

本計畫主旨是依據我國現行重大社會發展趨勢以及政策與計畫方案，以「社會發展政策關鍵指標之研究」政策建議書之研究成果為基礎，選定 3 項政策議題，包括「高齡化與年金政策」、「薪資與所得分配政策」、「家庭與育兒政策」進行跨領域連結分析，並進行國際比較與蒐集他國經驗，之後再從前瞻性與創新性角度研提政策建議。由於這三項議題，可反應國民生活三個重要生命歷程，既是國家未來的施政重點，也是國際社會所關注的議題，對於國家發展委員會「社會發展處」施政規劃有其重要意義。茲就上述三項議題之主要發現與建議分別說明如下：

第一節 高齡化與年金政策議題

雖然全球都在經歷科技、經濟社會與人口的變遷，從上個世紀開始，拜醫療科技與環境衛生的改善，人類壽命明顯的延伸，同時因為嬰兒死亡率的下降，職業與生活形態的改變，工業國家生育率也逐步下降。所謂的少子與高齡化現象，也發生在我國，卻由於速度相對較快，所帶來的衝擊不可輕忽。在「高齡化與年金政策」議題中，關鍵指標「老化指數」、「平均餘命」與「健康餘命」、「老人貧窮率」來代表說明人口高齡化議題。

一、研究發現

「老化指數」乃指每一百位 0-14 歲「幼年人口」相對的 65 歲以上「老人人口」，按內政部統計處(2016)最新 2015 年 12 月底所顯示的數字為 92.18，換言之，老人人口仍多過於幼年人口；相較於 OECD 國家雖然偏低，但我國的特色是今後高齡化將快速上升，2025 年老人人口將占總人口 20% 成為「超高齡社會」，老化指數達 168(國家發展委員會，2014)，約在 2030 年老化指數達 200 時可能超過 OECD 國家平均。

「零歲平均餘命」又稱「平均壽命」我國於 2014 年為 79.84 歲(內政部 2016)，在過去一個世紀當中，成長迅速，目前超過美國，與 OECD 國家平均相當。至於「健康平均餘命」是較新的指標，我國至 2013 年時，「健康平均餘命」男女平均為 71.7 歲、男女分別則為 68.9 歲、73.6 歲。「健康平均餘

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

命」與「零歲平均餘命」的差距即為疾病殘障或需照顧的時間，目前男女此「不健康」期分別約 7 與 9 年。雖然我國健康餘命歷年呈現上升，但仍有提升空間。

「老人貧窮率」是指老人貧窮人口占總老人人口之比率，其中貧窮的定義與測量，乃按 OECD 家庭資料庫(OECD Family Database)的定義，「貧戶」是指「家戶等值可支配所得小於全國家庭等值可支配所得中位數 50%」。所謂「等值可支配所得」指家庭可支配所得根據家庭戶內人口數開根號調整後的數值。採用該計算方式，主要目的是便於跨國比較，以了解我國老人貧窮狀況。本研究採用主計總處 2000 年至 2014 年「家庭收支調查」原始資料來計算，發現我國「整體貧民率」變化不大，介於 5%-7% 當中，最低為 2000 年 5.15%，最高為 2009 年 6.92%。「老人貧民率」則相對高於「整體貧民率」許多，介於 13.8% 與 17.4% 之間。我國在「整體貧民率」2010 年為 6.7%，和 OECD 家庭資料庫中的 34 國相比，臺灣排第四低。可是在「老人貧民率」方面，臺灣為 16.56%，比 OECD 國家平均 12.8% 為高。

對於我國高齡化透過關鍵指標來瞭解，相較於 OECD 國家，我國未來高齡化將加速，並超越 OECD 國家；此外，我國中高齡勞動參與率普遍低於 OECD 國家，退休年齡也偏早，在高齡化催促下，加上我國賦稅率偏低，國際經濟環境不穩定，老人經濟生活基本保障即成為重要議題。此外，近年來政府與社會各界均關心「年金保險」財務危機，也急於找出適當改革方案，本研究針對「年金政策」提出「社會保險涵蓋率」、「所得替代率」、「保險費率」(或稱提撥率)，以及「退休年齡」做為政策關鍵指標。

「社會保險涵蓋率」在我國不容易定義清楚，乃由於我國在第一層「社會保險」與第二層「退休與退撫制度」，因歷史發展在職行業間以及內部產生極大的變異與糾葛，若以兩個層次綜合考量，我國自 2008 年 10 月開始施行國民年金法，理論上所有國民皆可納入社會保險的保障範圍，而且我國還有屬於第零層的「社會救助與老人福利相關津貼」。國發會根據 2013 年勞工保險、公教人員保險、農民健康保險、與國民年金保險四類保險之被保險人數占國內 25 至 64 歲人口數之比率，勞保佔比 61%，國民年金佔比 26%，農民健康保險與公教人員則分佔 5% 及 4%，四者合計 96%。然而，因國民年金繳費情況不如預期(約只有一半準時繳交)，解讀涵蓋率時需謹慎。根據世界銀行所

提供資料，OECD 國家高所得者涵蓋率，以提撥數除以參與勞動人數來計算，也只不過 85%。

涵蓋率只能指出參與保險的範圍，並不能說明參與保險者被保障的程度，「所得替代率」是以工作時所得為參考基點來觀察退休後給付的程度。我國這部分仍然存在著世代間與行業間的差異，只能用目前主要兩個保險人口群（受僱勞工與受僱公教人員）在所謂的「公共年金」部分的「所得替代率」分別說明。對於受僱勞工而言，主要是第一層的勞工保險老年給付與第二層的勞工退休金，對於公教而言，主要是第一層的公教保險與第二層的退撫制度。若均採「高所得」來計算所得替代率勞工超過 70%，公教達 85%。和 OECD 國家「高所得者」平均只有 47%，顯然高出許多。特別是，我國 OECD 國家其制度的設計，「低所得者」有較高的所得替代率，具有「再分配」功能，在我國並沒有。

保險費率或稱「提撥率」，我國目前在勞工保險方面是 9%，公教退撫是 12%，可是前者受僱勞工只擔負其中的 20%，實質提撥率是 1.8%，公教則是擔負其中的 35%，實質提撥率是 4.2%，遠低於 OECD 國家。「給付率」因牽涉到計算方式，不僅很難作跨國比較，甚至國內不同年金制度也難以對比。我國在勞工保險方面雖然給付率為 1.55%，公教退撫為 2%，可是計算的年資與「標準薪資」定義均不同。另外，勞工還有雇主強制提撥 6%的勞退進入勞工個人帳戶，公教則還有一次領的退休金(其中部分人仍享有 18%的優利存款)。

最後在退休年齡方面，。在 2014 年時，OECD 各國的平均退休年齡為男性 64 歲，女性 63.1 歲；為了反映平均壽命延長以及減少退休請領時間，不少國家將退休年齡後延，估計 2054 年時，提高到男性 65.5 歲、女性 65.4 歲。我國退休條件較為寬鬆，實際退休年齡相對較早。例如，勞工實際平均退休年齡 2006-2011 年為 61 歲(男 61.9 歲，女 59.3 歲)(勞委會，2012 勞動統計櫥窗)；2014 年公務人員平均退休年齡 55.5 歲(男 55.4 歲，女 55.8 歲)，若從各官等觀察，簡任(派)人員男性 61.9 歲，女性 59.0 歲，薦任(派)人員男性 57.2 歲，女性 55.2 歲，另委任(派)及以下人員男性之 56.4 歲，女性 58.0 歲(銓敘部 2014 性別圖像)。

二、研究建議

由於政府正著手年金改革，本研究經由指標分析後，也提出年金改革建言。鑑於 OECD 國家改革經驗，其特色是 1. 建立多層次的老年(退修)生活保障是 OECD 國家的共同方向，2. 不少國家從 DB 制轉向 DC 制(但屬於強制型)或延長退休年齡，以減輕因高齡化帶來的財務負擔。本研究除參考此改革特色，並選取日本、韓國與瑞典作進一步參考。

其中對於日本逐步整合年金制度，可做為我國中長期改革之參考，而韓國因人口結構與我國相近，也一樣是屬於職業分立的年金制度，其減輕財務負擔策略與加入再分配功能的年金改革經驗可供借鏡，至於瑞典的 NDC 制度，其中因應高齡化與世代不均的機制也可供未來制度設計的參考。

(一)短期建議

年金改革短期建議，部分和政府所提出的改革方案接近，主要目的在於延後財務危機：

1. 調整各類年金保險提撥率。政府改革方案已提出，例如勞保上限調至 18 %。
2. 降低政府分攤比例。政府改革方案中擬調降政府分攤率為 60%，然而勞保自願者政府的 40% 的分攤率，也需考量調降。
3. 標準薪資計算宜應延長為一生平均薪資(需將幣值標準化)或採投保期間二分之一時間最佳薪資的平均。政府改革方案中提出 144 個月。
4. 上調勞保投保上限從 43,900 元至 65,000 元(社會平均薪資 1.5 倍)。政府最新(2016 年 5 月開始)增加一個級距至 45,800 元。
5. 延後退休年齡或領取年金年齡。目前勞工法定退休年齡延至 65 歲，軍公教往 90 制方向調整。
6. 軍公教不宜採本俸倍數的計算方式，應從新定義「薪資」，最高投保薪資宜採 12 職等實質所得(約 85,000 元)。
7. 更精準評估替代率。由於我國職行業間退休制度差異大，且因歷史因素不同年齡群之間也有不同的機制，所得替代率的討論只能採取「理想型」以

舉例方式來說明，這也是為何本研究建議將來需針對此現象來進行改革。

(二)中長期建議

在中長期建議的部份，本研究提出一整合性的模式，以及二個概念供參考。在各層的方向上，第一層的設計，較類似日本的作法，將來宜擴大「國民年金」範圍不分職業均納入第一層的基本保障。若以 25 歲開始納入至 65 歲，繳滿 40 年保費，即能領取完整年金。本研究主張完整年金給付額度不低於貧窮線水準，相當於「社會平均薪資」25%的替代率，可一直領取到終老。第一層仍是以 DB 制為宜，除了國民所繳的保費，政府的撥補是重要財源(不排除私部門雇主負擔部分)。針對此處必須加以說明，由於各國在建立多層次退休保障時，在第一層的公共年金，通常是以避免老人落入貧窮為目標；因此，未來我國的設計，也應以此為目標，然未來考量財政負擔，或許無法一步到位，是可理解的。

第二層為職業退休年金，和個人工作期間的所得有關。這部分雖然有許多國家改為個人帳戶，以強制型確定提撥(DC 制)實施；在我國目前難以作如此大的變動，本研究建議採折衷制。首先，將退休年齡逐步延長到 65 歲，反應人口高齡化趨勢，其爭議較小，惟需注意適合的工作性質，以及職場上的高齡歧視與機會排擠。其次，第二層改革的核心，也是最困難處，應該是提撥率與給付率。

我國未來若以 18%至 20%來設定提撥率上限，雖離基金平衡有段距離，那麼需要在給付率方面同時調降，才有辦法維持。然而給付率並非一個可直接比較的指標，因為計算根據隨著國家與制度而不同。基於此，採取薪資替代率來衡量，在國際間進行比較也相對容易些，從被保險人立場，也比較清楚所領取給付的水準。因此本研究建議在第二層職業年金部分 35%-40%的「個人所得替代率」，連同第一層替代率應達 60%以上，仍略高於 OECD 國家的 50%至 60%。

同時，本研究提出兩個新的概念：「終身益本比」與「當代結算制」。「終身益本比」，跳脫出「按月」的提撥與給付觀點，而觀察「終身」的提撥與給付，終身的提撥總額即為成「本」，終身領取的給付總額即為收「益」。亦即在第二層的職業年金中設定「結算期」(終身益本比為 1 的年金領取期)，在

「結算期」間替代率為個人平均薪資的 35%至 40%，之後累退調降(例如調降 10%替代率)。至於第三層，則建議為自願提撥，採 DC 制，或個人可以自行購買商業年金保險，或個人儲蓄。

第二節 薪資與所得分配議題

薪資是大多數民眾賴以維生之最主要所得來源，而所得分配則是影響社會融合的關鍵因素，二者之重要性不言可喻。爰此，本研究首先以受僱員工平均薪資水準與成長率來衡量薪資變動趨勢，再以所得五等分位差距倍數與基尼係數來衡量所得分配之變動趨勢。另根據行政院最新核定的「改善所得分配具體方案」，促進勞資之間的分配機制更加合理與透明，使勞工分享更多經濟成長果實，以及使房地產合理化，以降低民眾居住成本，這都是未來政府用來提高薪資，改善所得分配的主要工作項目。為能評析這些工作項目的成效，本研究也將勞動份額、房價所得比、居住消費支出占家庭可支配所得比、以及就業率納入政策指標。本研究將就業率納入是考量到政府若以提升基本工資等政策強制拉高薪資，則可能會造成勞動雇用減少，故需要就業率來反映此副作用。

一、研究發現

(一)薪資成長趨緩，且行業別與職類別之間有明顯差異

由整體時間序列資料檢視，自 1990 年代中期開始，不論是名目或實質薪資，其整體薪資成長均呈趨緩，甚至停滯的情形，但行業及職業別之間仍有所差異。以行業別的薪資結構來看，服務業部門相對工業部門或整體產業而言低薪似乎更為明顯；而在服務業部門中的住宿及餐飲業、支援服務業、教育服務業與其他服務業低薪狀況相對嚴重。若以職類別的薪資結構來看，低階職類之實質薪資減幅則明顯較大，而高階職類之實質薪資則明顯成長，造成高低階薪資差距擴大。

(二)我國薪資成長趨緩現象較他國明顯

根據勞動部統計處的資料，我國受僱員工之名目薪資遠低於鄰近的南韓、新加坡、日本、香港，也低於美國、英國與加拿大。即使由名目薪資的成長

來看，除日本與英國之外，其他國家之名目薪資的年平均成長率均高於我國。若排除物價的波動因素，我國工業與服務業每月平均實質薪資乃呈現衰退的現象，僅日本與英國實質薪資衰退的幅度高於我國外，其他國家在實質薪資的成長的表現均優於我國。若進一步以 PPP 計算之員工每月薪資檢視，雖然與歐、美國家相比，在成長率的表現上並未較差，但與亞洲其他國家相比，仍不如南韓、新加坡與香港。

(三)造成我國薪資成長趨緩的原因

經由整理國內文獻與蒐集學者專家意見，本研究認為造成我國薪資成長的主要原因包括：(1)產業升級步伐緩慢，附加價值率偏低；(2)製造業過度資本化，造成固定資本折舊占比上升，排擠薪資報酬；(3)三角貿易造成國內勞動需求減少，經濟成長與薪資脫勾；(4)產業結構調整，勞動力由製造業移向低門檻、低薪資之服務業；(5)經濟景氣波動過於頻繁，廠商經營風險提高；(6)人力資源管理二元化，造成非核心人力低薪化與非典化；(7)法定勞動成本增加，擠壓薪資報酬；(8)資金跨國移動容易，以及國內集體勞資關係不健全，造成勞方議價力弱；(9)外勞引進人數增加，抑制本勞薪資成長；(10)大學教育的高度擴張，排擠技職教育發展，造成學用落差與青年低薪現象。

(四)薪資成長趨緩的影響

薪資成長趨緩不僅會使國內人才外流、產業競爭力下降、勞動參與意願低落、人力資本累積減緩，從社會面向來看，也會產生負面影響，包括：(1)社會階層流動降低，甚至出現貧窮世襲現象；(2)勞保年金改革更加困難；(3)生育率下降。

(五)我國所得分配雖已逐漸改善，但不均度仍高於多數 OECD 國家

我國所得分配自1990年代開始惡化，所得五等分位差距倍數與吉尼係數在2001、2002年達到高峰，爾後雖呈現下降趨勢，仍高於1990年代以前的水準。此外，若以可支配所得為衡量標的，我國所得五等分位差距倍數與吉尼係數皆高於大多數OECD國家。

(六)造成所得分配惡化的原因

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

造成所得五等分位差距倍數擴大的主要因素為：1.薪資成長停滯與高低階職業薪資差距擴大；2.家庭結構改變造成低所得家庭戶內人數減少、以及老人比例增加。至於造成前 1%與前 10%所得占比增加的原因則主要是資本利得成長。

(七)我國之受僱人員報酬占 GDP 比重呈下滑趨勢，由 2000 年的 49.64%下降至 2013 年的 44.7%，下降幅度高於其他國家，如日本、德國、美國等國。顯示我國經濟成長果實分配給勞工的部分仍有待提升。

(八)雖然我國房價所得比由 2010 年的 7 倍增加至 2014 年的 8.4 倍，遠高於美國的 3.4 倍、澳洲的 5.5 倍與日本的 4 倍，但我國住消費支出占家庭可支配所得比低於大多數 OECD 國家。

(九)我國 2012 年的就業率 63.09%，在與 OECD 國家相比，在 35 國中排名 23，顯示我國就業情況不佳，低於日本、南韓、北歐、澳洲等國家。

二、研究建議

基於以上發現，本研究認為行政院最新核定之「改善所得分配具體方案」的內容已十分完整，但仍有下列可以持續推動或新增措施：

(一)短期建議

1. 落實產業結構調整升級的各項政策措施，尤其是「產業升級轉型行動方案」與「行政院生產力 4.0 發展方案」，以提升產業附加價值與勞動生產力，進而提高國內薪資水準。
2. 大幅提高技職教育的資本門預算，使各技職學校有更充裕的經費來更新設備，使學生在學校所學習操作的機具設備能與企業接軌。
3. 落實勞動檢查，提高基本工資之遵循率。
4. 推廣勞動教育，進行社會沃土工作，以及健全工會體質與運作模式。
5. 儘速啟動「外勞警戒指標」機制，適時檢視外勞人數是否過量，以調整外勞核配比率，以免排擠本國基層勞工的就業機會，造成薪資水準無法調升。

6. 儘速通過《派遣勞工保護法》，讓企業減少使用派遣勞工，並保障派遣勞工應有之權益，以避免就業市場中高低階人員薪資差距有逐漸擴大的態勢。
7. 為使衡量指標對於所得分配變動能更為敏感，建議未來在家庭收支調查報告中增列所得十等分位差距倍數。

(二)中長期建議

1. 檢討現行社會救助法第五條對於扶養人口的認定標準之適當性，如有過於嚴格之處予以放寬，以強化社會救助之功能。
2. 參考他國計算生活工資的方法，將其融入未來我國基本工資之調整公式，以提高基本工資與勞工生活費用之關連性。若所計算出來的生活工資水準太高，無法立即反映在基本工資，則可參考美國經驗，先以從事公共服務業或與政府合作之廠商為規範對象，亦即要求這些廠商支付員工薪資不得低於生活工資。
3. 明確界定「低薪工作者」之定義，並定期發布低薪工作者佔受僱者之比例。
4. 檢視以財稅中薪資資料推估各種所得分配指標的可行性與正確性，以強化我國所得分配之衡量機制。

第三節 家庭與育兒政策議題

一、研究發現

本研究就家庭與育兒政策應達成的政策目標，由「兒童福祉」、「性別平等」、「工作與家庭平衡」等三個面向，分別選取指標檢視我國之家庭與育兒政策之整體成效，並另外提出政策指標，以反映我國相關政策之規劃與執行與國際之差異。

在兒童福祉的面向，本研究以「兒少貧窮率」、「嬰兒死亡率」、「新生兒低體重率」以及「PISA (國際學生能力評量計畫) 成績表現」進行檢視，從這幾個

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

指標觀察，我國的兒少貧窮率與兒童學業表現與國際比較，屬於相對較佳，在健康的部分，嬰兒死亡率雖然持續降低，但與 OECD 國家比較仍有改善空間，新生兒低體重率則有持續升高的趨勢，與 OECD 國家比較亦偏高，值得注意。

於性別平等的面向，本研究以「性別薪資差異」、「男性與女性部分工時比率」以及「男性與女性從事托育與家務時間」作為指標進行檢視，結果顯示我國性別薪資差異在近年來有縮小的趨勢，但與 OECD 國家相比差異仍然相對偏高。在部分工時就業部分，我國女性主要仍以全時工作為主，僅有少部分從事部分工時工作，儘管從事部分工時工作的比例仍較男性為高，但差距相對不大，在此部分表現較佳，「男性與女性從事托育與家務時間」目前缺乏較新的資料，若以 2004 年的調查數據比較，男性與女性在從事托育與家務時間仍有大差距。因此從性別平等的面向而言，整體而言我國的家庭與育兒政策仍有相當大的改進空間，未來政策規劃應特別注意如何使不同性別間更平等地分擔工作與照顧責任。

在「工作與家庭平衡」面向上，本研究以「育齡婦女總生育率」、「母親就業率」與「家長平均工作時數」，並加上性別面向中的「女性從事托育與家務時間」進行分析，就此面向上，可看出我國家庭在「工作與家庭平衡」會面臨較多的困難，我國的家長，不論父親或母親長工時的比率皆遠高於 OECD 各國，而有幼兒母親的平均照顧時數亦高於大多數的 OECD 國家，而此困難某程度也反映在我國低生育率的狀況，我國的母親就業率在國際上亦屬相對偏低，因此在未來政策上，應特別注意如何降低父母過長的工時及母親從事照顧與家務的時數，以減輕其負擔。

在政策指標上，於照顧假措施部分，本研究以「照顧假週數」、「男性請領育嬰留職停薪津貼比率」等項指標進行分析，可發現我國有給產假、育嬰假週數皆低於國際之平均水準，若綜合假期長度與所得替代率來比較，與 OECD 國家比較，亦有相當之成長空間。此外，我國男性請領育嬰留職停薪津貼之比例相對於女性仍然偏低。

在幼兒教育與照顧政策的面向，從「接受公立幼兒教育兒童比例」及「兒童/教保服務專業人員比」等指標來看，我國公立園所收托之兒童比例與 OECD

國家相比皆相對偏低，而在幼兒園中，教保人員與教師的人數與國際比較亦明顯不足。

在家庭與育兒政策，由於欠缺許多較細部的實證資料，因此較難以進行更細緻的分析，未來應更系統性地蒐集相關資訊，以作為政策規劃之基礎。

二、研究建議

基於以上發現，本研究在家庭與育兒政策之議題，提出以下建議：

(一)短期建議：

- 1.我國有給產假大幅低於 OECD 國家平均週數，建議應延長產假假期至 14 週以上，以符合國際勞工組織母性保護公約之規定。
- 2.落實勞基法之工時與加班費制度，降低受僱者過長的工時，協助受僱者平衡工作與家庭責任。
- 3.建議應提升幼兒園中配置之教保人員與教師人數，降低師生比。
- 4.就企業友善家庭相關措施之執行，如照顧假措施、彈性工作安排、哺乳、托育設施或措施等使用狀況，建議除了以企業為單位進行調查以外，亦應進行以受僱者個人為單位的調查，以了解照顧假使用者的狀況。
- 5.透過「婦女婚育與就業調查」或其他政府相關調查，調查男性從事家務與照顧工作的時間，以持續追蹤不同性別於家務及照顧工作分工的狀況。
- 6.「人力運用調查」應將男性與未婚者納入子女年齡與數量的調查，以利於分析家庭結構、子女數量或年齡與父親勞動參與的關聯性。
- 7.就家庭與育兒政策之支出及受益對象應進行更細項的區分，如一般保母與親屬保母托育費用之經費、照顧兒童數、幼兒園收托兒童各年齡層統計、育嬰留職停薪津貼請領時間、請領者子女年齡等資料，方能就各政策分析其成效。
- 8.建議應蒐集各種幼兒教育及照顧服務之收費資料及家長收入狀況，以分析家庭的托育財務負擔狀況。

(二)中長期建議

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

1. 我國育嬰留職停薪津貼週數與所得替代率整體與OECD國家相比仍較不足，未來可進一步延長育嬰留職停薪津貼的給付期間並提高所得替代率。
2. 我國男性請領育嬰留職停薪津貼之比例相對於女性仍然偏低，建議應在制度上研擬增加提高男性使用育嬰假誘因之設計，如專屬於父親之假期、平等使用育嬰假之獎勵或提高育嬰留職停薪津貼之所得替代率，以提高男性使用育嬰假之動機。
3. 我國進入公立幼兒園之兒童比例，相對於OECD國家屬於偏低，建議未來可逐漸提升我國公立幼托服務之比例。
4. 建議針對有兩名以上子女之家庭，研議提高津貼與相關補助，以減輕其育兒成本之負擔。
5. 建議未來應就家庭與育兒、兒少發展等議題，進行系統性、例行性、長期性的調查，蒐集相關資料，以更精確地了解各種政策或安排，如父母是否就業、採用何種照顧方式，對於幼兒會造成什麼樣的影響。未來家庭與育兒之調查建議特別注意蒐集「育兒與生育意願之主觀意見及看法」、「各種家庭之背景及其育兒成本」、「家庭內男性與女性工作及照顧分工型態」、「兒少發展狀況」等資料。
6. 建議未來將教保專業人員的勞動條件與狀況納入評估家庭與育兒政策之指標，並進行資料的蒐集。

參考文獻

中文文獻

- 中華民國統計資訊網，查詢於 2016/2/1，<http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4>。
- 內政部(2006)，社區自治幼兒園補助實施計畫。
- 內政部(2014)，內政統計年報，查詢於 2014/7/7，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。
- 內政部(2015)，中華民國一〇三年內政統計年報。台北：內政部。
- 內政部(2015)，內政統計年報，查詢於 2015/10/5，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。
- 內政部(2016)，內政統計年報，查詢於 2016/2/15，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。
- 內政部，查詢於 2016/2/2，<http://www.moi.gov.tw/>。
- 內政部、教育部(2011)，中低收入戶幼童托教補助實施計畫。
- 內政部：內政統計查詢網，查詢於 2015/12/20，<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>。
- 公務人員退休撫卹基金，查詢於 2016/2/2，<http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1>。
- 公務人員退休撫卹基金(2014)，公務人員退休撫卹基金中華民國 103 年度年報。公務人員退休撫卹基金管理委員會。
- 公教人員保險統計-台灣銀行，查詢於 2016/2/2，http://www.bot.com.tw/gessi/statics/pages/statics_page6.aspx。
- 王淑英、孫嫚薇(2003)，托育照顧政策中的國家角色，國家政策季刊，2(4)，頁 147-174。
- 王淑英、賴幸媛(1997)，台灣的托育困境與國家的角色，收錄於劉毓秀主編「女性、國家、照顧工作」，台北：女書文化。
- 王麗容、薛承泰、辛炳隆、吳俊彥(2013)，退休制度及老年經濟安全-增強世代融合及降低給付的職業差距。公共政策與法律研究中心 102 年度研究計畫案期末報告。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

古允文、林宏陽、蔡培元(2015)，建構我國低薪工作者社會安全網絡機制之研究，國發會委託研究報告。

伊慶春(1997)，家庭政策的形成？以家庭保護網路之建立為例，收錄於謝秀芬主編「爭議年代中家庭福利與家庭政策論文集」，台北市：東吳大學社會工作學系。

江東亮(2014)，「人口健康」。收錄於孫德雄主編「人口與健康」，國家教育研究院出版。

考試院(2014a)，102 年度考試院日本年金制度考察報告。考試院。

考試院(2014b)，103 年度考試院韓國年金制度考察報告。考試院。

行政院(2003)，發放幼兒教育券實施方案。

行政院(2004)，家庭政策。

行政院(2008)，建構友善托育環境～保母托育管理與托育費用補助實施計畫。

行政院(2012)，父母未就業家庭育兒津貼實施計畫。

行政院(2013)，行政院「年金無虞 老年無慮 請支持年金改革」宣導摺頁，查詢於 2016/2/2，年金制度改革網，<http://theme.ndc.gov.tw/pension/News8.aspx?n=51C3396156BD599E&sms=511766BD9E956242>。

行政院(2015)，家庭政策。

行政院(2016)，完善生養環境方案(合訂本)。

行政院主計處(2005)，社會發展趨勢調查時間運用概況，http://win.dgbas.gov.tw/dgbas03/ca/society/time-93/02_lib_01.htm。

行政院主計總處(2012)，社會指標統計年報。

行政院主計總處(2013)，社會指標統計年報。

行政院主計總處(2014)，薪資及生產力統計資料查詢系統，<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/EarningAndProductivity/Default.aspx>。

行政院主計總處(2015a)，就業、失業統計，查詢於 2015/10/7，<http://www.stat.gov.tw/np.asp?ctNode=514>。

行政院主計總處(2015b)，薪資及生產力統計資料查詢系統，<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/EarningAndProductivity/Default.aspx>。

- x。
- 行政院主計總處(2016a)，人力運用調查。
- 行政院主計總處(2016b)，性別統計指標，<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=37200&ctNode=517&mp=4>。
- 行政院主計總處，查詢於 2015/12/20，<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>。
- 行政院性別平等處(2011)，性別平等政策綱領。
- 行政院原住民族委員會(2007)，行政院原住民族委員會辦理原住民幼童托教補助作業要點。
- 行政院勞工委員會(2013)，勞保年金改革方案草案說明，行政院勞工委員會，查詢於 2016/1/29，<http://www.bli.gov.tw/File.aspx?uid=2ITb1KsJx%2Fo%3D>。
- 吳君黎(2014)，兒童健康，收錄於國立臺灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心主編「臺灣童權指標-兒少視窗」，台北：國立臺灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心。
- 辛炳隆(2013)，勞資雙方對勞動生產力的貢獻程度與受僱者薪資難以提升原因之分析，勞動部委託研究報告。
- 辛炳隆(2015)，我國訂定適足生活水準工資之可行性，國發會委託研究報告。
- 辛炳隆、林嘉慧(2014)，從產業面探討薪資成長趨緩成因及具體對策，經濟部委託研究報告。
- 林奇璋、劉秀娟(2014)，國民年金保險費率精算及財務評估，勞動部勞工保險局委託研究報告。
- 林家娟(2011)，生育率與經濟因素之關聯性研究，淡江大學會計學系碩士在職專班學位論文。
- 林萬億(1995)，論中國國民黨的社會福利觀，收錄於中華民國現代社會福利協會主編「台灣的社會福利：民間觀點」，台北：五南。
- 林嘉慧、辛炳隆(2015)，從產業特性及發展探究薪資成長趨緩之成因及具體對策，經濟部委託研究報告。
- 邵靄如(2012)，勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估委託研究報告，

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

勞工保險局 101 年度委託研究。

厚生労働省，查詢於 2016/1/29，<http://www.mhlw.go.jp/>。

柯木興(1984)，社會保險。臺北：中國社會保險學會。

柯木興、林建成(2006)，漫談社會保險與個人帳戶制，台北：三民。

家庭收支調查，查詢於 2016/1/29，<http://win.dgbas.gov.tw/fies/>。

財政統計資料庫，查詢於 2015/12/17，http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defj_spf2。

郝充仁(2013)，各國緩衝基金之研究，社區發展季刊，144，頁 209-226。

郝充仁(2015)，中華民國股份有限公司破產。台北：今周刊。

郝充仁、周林毅(2010)，瑞典實施 NDC 年金制度之研究，經濟建設委員會。

馬凱(2014)，笨蛋 問題在物價，聯合報(2014-11-15)，A19/民意論壇。

國民幸福指數，查詢於 2015/12/20，<http://happyindex.dgbas.gov.tw/Statistics.htm?y=201506>。

國軍退除役官兵輔導委員會，統計資訊頁，查詢於，2015/12/17，<http://www.vac.gov.tw/cxls/index.asp?pno=93#gsc.tab=0>。

國家發展委員會(2014)，老年經濟安全制度專刊。台北：國家發展委員會。

國家發展委員會(2015)，改善所得分配具體方案(核定本)

國家發展委員會(2016)，政府資料開放平臺，<http://data.gov.tw/node/gov/resource/8677>。

教育部(1999)，發展與改進幼兒教育中程計劃。

教育部(2005)，扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫。

教育部(2007)，友善教保服務實驗計畫。

教育部(2008)，扶持五歲幼兒教育計畫。

教育部(2009)，各學年度合作園所要件彙整表。

教育部(2012)，友善教保服務計畫。

教育部、內政部(2010)，5 歲幼兒免學費教育計畫。

教育部、內政部(2011)，5 歲幼兒免學費教育計畫。

參考文獻

- 教育部統計處(2016)，主要教育統計圖表，<http://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60CAD>。
- 莊正中(2012)，破繭而出的瑞典 NDC 模式年金改革，*臺灣勞工季刊*。31：108-113。
- 許雅惠(2000)，家庭政策之兩難-從傳統意識型態出發，*社會政策與社會工作學刊*，4(1)，頁 237-289。
- 傅立葉(1995)，建構女人的福利國，收錄於劉毓秀主編「台灣婦女處境白皮書：1995年」，台北：時報。
- 傅從喜(2014)，韓國公共年金制度之研究，考試院委託研究。
- 傅從喜、林洺秀、施世駿、鄭清霞、林宏陽、張秋蘭(2015)，勞工保險年金制度財務平衡及自動調整機制之可行性研究，勞動部勞動及職業安全衛生研究所委託研究報告。
- 勞工保險局統計年報，查詢於 2015/12/17，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=MPetli6DZzA%3d>。
- 勞保局全球資訊網，查詢於 2016/2/2，<http://www.bli.gov.tw/>。
- 勞動部(2016)，勞動情勢及業務統計資料庫，<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100>。
- 勞動部勞動統計專網，查詢於 2015/12/20，<http://www.mol.gov.tw/statistics/>。
- 馮燕(1997a)，*托育服務：生態觀點的分析*(修訂版)，台北：巨流。
- 馮燕(1997b)，家庭需求與福利政策-制訂托育政策的探究，*臺大社會學刊*，25，頁 141-178。
- 黃富櫻(2014)，高齡社會下瑞典 NDC 年金制度改革--兼論對我國的啟示，*國際金融參考資料* 06：109-142。
- 楊靜利(2000)，公共年金的財務處理方式。*國家科學委員會研究彙刊：人文暨社會科學* 10(3)：316-329。
- 葉郁菁、陳乃慈(2013)，日本托育服務，收錄於葉郁菁主編「托育服務」，台北：心理。
- 詹火生、王怡人、蕭惠如(2002)，老人經濟安全政策，*國政研究報告*，查詢於 2015/11/12，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/S>

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

S-R-091-019.htm。

臺灣 PISA 國家研究中心(2015)，PISA2006、2009、2012 之平均數與各國比較：精簡報告，from http://pisa.nutn.edu.tw/download_tw.htm。

銓敘部全球資訊網，查詢於 2016/2/2，<http://www.mocs.gov.tw/>。

銓敘部(2013)，公務人員退休制度未來改革方向，查詢於 2016/2/2，<http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1048-3927%5CDocuments/1020201%E9%80%80%E4%BC%91%E6%B3%95%E5%88%B6%E6%94%B9%E9%9D%A9-%E4%B8%8A%E7%B6%B2.pdf>

衛生福利部(2016)，衛生福利統計，http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312。

衛生福利部社會及家庭署(2016)，居家托育人員(保母)登記資訊專區，<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=513>。

衛生福利部統計處(2016)，社會福利統計年報表，http://www.mohw.gov.tw/CHT/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4175。

衛生福利部統計處，中低收入戶統計頁，查詢於 2015/11/12，http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4197。

賴偉文、辛炳隆(2015)，低薪對我國勞動市場的影響與政府因應策略，勞動部委託研究報告。

聯合報(2008-07-07)，勞保搶退兩天領走 60 億，A1/要聞。

薛承泰、辛炳隆、楊培珊、劉淑瓊、蔡培元(2015)，社會發展政策關鍵指標之研究。國家發展委員會委託研究計畫報告。

魏吉漳、周瑞芝(2013)，「委託辦理基金第 5 次精算評估報告書」。公務人員退休撫卹基金管理委員會委託研究報告。

羅應浮、潘滢如、謝孟璇(2008)，探討台灣生育偏低原因與解決對策，生命教育與健康促進學術論文研討會論文集，頁 127-146。

外文文獻

Allocations Familiales, (2013), Your Family Benefits.

- Anker, Richard, (2011), Estimating a living wage: A methodological review. ILO.
- Arbetsgivarverket, (2009), Government and delegated employer responsibility - the Swedish Model, <http://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/skrifter/central-government-090817.pdf> .
- Armingeon, Klaus, (2004), Reconciling Competing Claims of the Welfare State Clientele: The Politics of Old and New Social Risk Coverage in Comparative Perspective. Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/7/8/p59784_index.html.
- Aspalter Christian(2015),Comparing Welfare State Systems in the UK, France, Thailand and Indonesia : An Ideal-Typical Welfare Regime Analysis.發表於 2015「教養與保護－東西方的對話」國際研討會暨工作坊，2015/12/7。
- Avram, Silvia& Bouvard, Laurence (2013). EUROMOD Country Report: France 2009-2013.
- Bergman, Helena & Hobson, Barbara, (2002), Compulsory Fatherhood: the Coding of Fatherhood in the Swedish Welfare State. In Barbara Hobson (Ed.), Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börsch-Supan, A. (2006), “What are NDC Systems? What do they bring to Reform Strategies?” In Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes, 35-55.
- Bradshaw, Jonathon, John Ditch, Hilary Holmes, & Vilhiteford, Peter, (1993), A Comparative Study of Child Support in Fifteen Countries. Journal of European Social Policy, 3(4), 255-271.

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- CLEISS. (2016). The French Social Security System: Family Benefits. Retrieved from http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_a1.html
- Chin, Meejung, Jaerim Lee, Soyoung Lee, Seohee Son & Miai Sung, (2012), Family Policy in South Korea: Development, Current Status, and Challenges. *Journal of Child and Family Studies*, 21, 53-64.
- Chin, Meejung, Jaerim Lee, Soyoung Lee, Seohee Son & Miai Sung, (2014), Family Policy in South Korea: Development, Implementation, and Evaluation. In Mihaela Robila(Ed.), *Handbook of Family Policies Across the Globe* (pp. 305-318). New York: Springer.
- Chronholm, Anders, (2011), Sweden: Individualisation or Free Choice in Parental Leave? In Sheila B. Kamerman and Peter Moss(Eds.), *The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*. Bristol: Policy Press.
- Chu, Cyrus C. Y(朱敬一), Teyu Chow and Sheng-Cheng Hu(2015), Top Income Shares in Taiwan 1977-2013. WTID website, March 4, 2015.
- Collectum, <https://www.collectum.se/en/Private-persons/ITP/Retirement-pension/>.
- Croissant, Aurel, (2004), Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge. *Social Policy & Administration*, 38(5), 504-524.
- Daly, Mary, (2011), What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics*, 18(1), 1-23.
- Deutsche Rentenversicherung, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/en/Navigation/englisch_index_node.html .
- Duvander, Ann-Zofie, (2008), Family Policy in Sweden: An Overview. *Social Insurance Report*, 15, 1-18.
- Ellingsæter, Anne Lise, (2012), *Cash for Childcare: Experiences from Finland, Norway and Sweden*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Eriksson, Kurt. (2010), *the Swedish rules on Negotiation and*

- Mediation-a brief summary, http://www.mi.se/files/PDF-er/ar_foreign/swedish_rules_feb_%202010.pdf.
- Esping-Andersen, Gosta, (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Eydal, Gudný & Tine Rostgaard, (2011), *Day-Care Schemes and Cash-for-Care at Home*. In Johanna Lammi-Taskula et al (Eds.), *Parental Leave, Childcare and Gender Equality in the Nordic Countries*. Copenhagen: Nordon.
- Fagnani, J., Boyer, D., & Thévenon, O. (2015), *France*. In P. Moss (Ed.), *11th International Review of Leave Policies and Related Research 2015*.
- Fagnani, Jeanne & Math, Antoine (2009), *France: Gender Equality a Pipe Dream?* In S. B. Kamerman & P. Moss (Eds.), *The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*, 103-117. Bristol: Policy Press.
- Fora, <http://www.fora.se/om-fora/in-english/>.
- Försäkringskassan, (2013), *Child Allowance and Large Family Supplement*.
- Gauthier, Anne H., (2002), *Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence?* *Population*, 57(3), 447-474.
- Gornick, Janet C. & Marcia K. Meyers, (2003), *Families that Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. Washington: University of Washington Russel Sage Foundation.
- Gough, Ian, (2004), *East Asia: the Limits of Productivist Regimes*. In Ian Gough & Goef Wood (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobson, Barbara, Susanne Fahlén & Judit Takács, (2011), *Agency and Capabilities to Achieve a Work-life Balance: a Comparison of Sweden and Hungary*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 624, 214-233.
- Holzmann, Robert, and Edward E. Palmer, eds. (2006) *Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. World Bank Publications.

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino. (2012a) Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 1. Progress, Lessons, and Implementation. Vol. 1. World Bank Publications.
- Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino. (2012b) Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 2 Gender, Politics, and Financial Stability. Vol. 2. World Bank Publications.
- Jacobs, Didier, (1998), Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis including Private Welfare. CASEpaper (Vol. 10).
- Jones, Catherine, (1993), The Pacific Challenge: Confucian Welfare States. In Catherine Jones (Ed.), New Perspectives on the Welfare State in Europe (pp. 251). London: Routledge.
- Kamerman, Sheila B. & Alfred J. Kahn, (1978), Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries. New York: Columbia University Press.
- Kamerman, Sheila B. & Alfred J. Kahn, (1997). Family Change and Family Policies. Oxford: Clarendon Press.
- Katsumata, Yukiko, (2014), Family Policy. In Reiko Hayashi & Katsuhisa Kojima(Eds.), Social Security in Japan 2014. Tokyo: National Institute of Population and Social Security Research.
- Ku, Yuen-Wen, (1997), Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Kwon, Huck-Ju, (1997), Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems. Journal of Social Policy, 26(04), 467-484.
- Lammam, Charles, (2014), The economic effects of living wage laws. Fraser Institute.
- Leitner, Sigrid, (2003), Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective. European Societies, 5(4), 353-376.
- Lewis, Jane, (1992), Gender and the Development of Welfare Regimes.

參考文獻

- Journal of European Social Policy, 2(3), 159-173.
- Lohmann, Henning, Frauke H. Peter, Tine Rostgaard & Katharina Spiess, (2009), Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU. Berlin, Copenhagen: DIW Berlin and SFI Copenhagen.
- Moss, Peter, (2014), International Review of Leave Policies and Related Research 2014.
- National Pension Service, <http://english.nps.or.kr/jsppage/english/main.jsp> .
- Nyberg, Anita, (2010), Cash-for-childcare Schemes in Sweden: History, Political Contradictions and Recent Developments. In Jorma Sipilä, Katja Repo, and Tapio Rissanen(Eds.), Cash-for-Childcare: The Consequences for Caring Mothers (pp. 6-20). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators. OECD Publishing.
- OECD Family Database, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.
- OECD, (2011), Doing Better for Families. OECD Publishing.
- OECD, (2014), OECD Family Database Retrieved 23 May, 2014, from <http://www.oecd.org/els/soc/oecdfamilydatabase.htm>
- OECD, (2014), OECD National Accounts at a Glance 2014. OECD Publishing.
- OECD, (2015), OECD Family Database Retrieved August 22, 2015, from <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- OECD. (2015a), Education at a Glance 2015. Paris: OECD Publishing.
- OECD, (2016), OECD Family Database Retrieved Jan 22, 201, from <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- Pampel, Fred C. & Paul Adams, (1992), The Effects of Demographic Change and Political Structure on Family Allowance Expenditures. Social Service Review, 66(4), 524-546.
- Pensionsmyndigheten(the Swedish Pensions Agency), https://secure.pensionsmyndigheten.se/Welcome_en.html .
- Sano, Yoshie, and Saori Yasumoto, (2014), Policy Responses to Population-Declining Society: Development and Challenges of

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- Family Policies in Japan. In Mihaela Robila(Ed.), Handbook of Family Policies Across the Globe (pp. 319-331). New York: Springer.
- Shin, Yoon-jeong, Jae-eon Yoo, Hye-young Kim, Ja-young Yoon, (2013). Comparative Study of Family Policy in East Asia. OECD Korea Policy Centre.
- Social Security Information Service. (2016a). Child Care Benefits Program for 0 to 5 Year Olds. Retrieved from <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/html/world/en/WII00000359.html>
- Social Security Information Service. (2016b). Child Home Care Allowance. Retrieved from <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/html/world/en/WII00000363.html>
- Swedish Pensions Agency, (2015), Orange Report-2014 Annual Report of the Swedish Pension System.Swedish Pensions Agency.
- The Ministry of Gender Equality and Family, (2014), Guidebook for Living in Korea.
- United Nations, (1991), Implementation of the International Plan of Action on Ageing and related activities, <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm> .
- Wells, Michael B., and Disa Bergnehr, (2014), Families and Family Policies in Sweden. In Mihaela Robila (Ed.), Handbook of Family Policies Across the Globe (pp. 91-107). New York: Springer.
- WHO, (2015), World health statistics 2010, World Health Organization.
- World Bank, (1994), Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford : Oxford University Press.
- World Bank-Pensions:Data, <http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor/brief/pensions-data>.
- 日本年金機構網, <http://www.nenkin.go.jp/>.

附錄一 焦點團體紀錄

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(場次一「高齡化與年金政策」I)

「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

高齡化與年金政策主題焦點團體

會議紀錄(一)

時間：2015/9/30(三)下午四點至六點

地點：台大社會社工系館 423

主持人：薛承泰教授，辛炳隆副教授，蔡培元助理教授。

出席人員：

A：律師、曾參與勞動部勞工保險改革相關活動、

B：教授、專長為社會保險、

C：教授、專長為社會保險、

D：教授、專長為社會保險、

E：監察院、曾參與勞動部勞工保險改革相關活動、

F：教授、專長為人口與年金保險

G：教師、曾參與公教退撫改革相關活動。

國發會列席：莊麗蘭副處長、吳怡銘科長、呂昭輝視察

紀錄：張育誠

會議摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

薛承泰教授：

有三大方向是可以大家討論的：

1、替代率與提撥的問題。(年金水準)OECD 給付大概是一個人年薪的八倍，以所得替代率 100 的話拿八年，50%來說是拿 16 年，OECD 的計算方式需要討論。再者，所得替代率一定會受到提撥率的影響，像買商業年金，繳費水

準不同替代率應該也不一樣。所得替代率到底多少才是合理?確定後,再由此換算回去提撥的水準,我覺得這是今後必須討論的重點。

2、將來由 DB 轉化為 DC 或 NDC 等制度,需做些比較,轉換的過程也很重要,這也需要大家的意見。過去我曾提過終生益本比的概念,也就是從開始工作到退休那天所交的保費,換算成退休時的幣值,考量餘命的情況下,能拿的年金總數也換算到退休時的幣值,二者的比值稱終生益本比。這個值,加上歷年CPI(消費者物價指數)與利率的考量,到底是多少才合理?理論上1比1,被保險人就不會吃虧,我國的比值應遠高於其他工業化國家。

3、另外,保險費率政府、雇主與受僱人到底該如何分攤?也是值得討論的議題。

發言者C:

一、這議題類似商業公司制訂 KPI(關鍵績效指標),此時期需要相關指標以降低各種爭議。

二、瑞典的 NDC 便是要處理 DB 的問題,NDC 可說是一種綜合機制、綜合人口等變數讓財務問題降下來,同時,其年金整合並且搭配緩衝基金。台灣若要如此進行,需除了給付延後與下降、提撥提高、人口變數等,還要考慮與國民年金的整合,年金整合也會讓緩衝基金有較好的效率。

三、軍公教的部份。可以以年金收入與個人收入的比當指標,慢慢將 final pay 或 career pay 的問題慢慢解下去。再者,軍公教 84 年以前恩給制時期的問題一直沒有妥善處理。軍公教在 75 至 84 年間薪資提高,很多潛藏負債是因為 final pay 落在 84 年以後,才被推高。這方面,處理時要考慮信賴保障原則,同時,問題重點不在於現在的公務人員,而是所得較高的已退休人員,而且軍、公、教間差異也相當大。

三、緩衝基金。緩衝基金即當年金不足時政府補貼的做法,因此,對象若是全民,理由上便比較充份。再者,緩衝基金像跨期的所得重分配,也就是說在世界各國在當期的資本利得或其他方面,找出錢來補貼年輕世代退休時年金不足的部份,瑞士、挪威、澳洲都有類似設計。

與我國政府的撥補計劃不同之處在於,撥補計畫是從政府當時的稅收來

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

因應，會排擠掉其他需要的開支。緩充基金則是從資本利得，譬如有些國家是從公營事業民營化，有一強制一定要撥補到這裡。或者是說像我們一些土地處理的收益，或者是說 3G 到 4G、4G 到 5G 那些 licence fee 中挖一塊來。基本上就是從資本利得來的，是從當代來支應未來。

發言者 E：

一、目前已送到立法院的版本也可以加以參考，畢竟是多場會議、許多專家官員等的結晶，可以此為基礎、加以拓深。

二、大國民年金。我國退休制度職業分立，造成比較。早期的大國民年金構想因政黨輪替、921 等因素停擺，但目前社會氛圍有不改不行的想法，是否有可能再次推動可以思考，也可解決行業不平的問題。

三、目前版本的相關議題。替代率的部份，因軍公教高達九成、勞工可能一半可能還不到。這次改革的版本有個 ceiling，就是軍公教最高八十、詬病很多的十八趴也腰斬，但不是一次，而是逐步，因考慮抗拒的阻力，所以分階段最後拿的等於減半。另外，費率就從 12 再看情境(譬如財務狀況等)慢慢調整。重分配的方面，目前版本勞工的部份有提到如果薪資三萬內維持 1.55% 給付率、超過三萬部分為 1.3%。至於退休年齡，我國法定退休年齡與實際退休年齡有所落差，加上平均餘命的延長，這些年齡議題是可以討論之處。

當時版本這些因素都有提到，但當時勞工團體主要強調的則是國家負最後支付責任必需入法，其他的不必改。

發言者 D：

一、或許需要成立總統年金改革委員會，因各種資料需要高層級才能統整，而且，涉及的相關部門非常的多。

二、退休年齡。世界各國年金多規定 65 歲才能領取，我國領取年齡太低。各國都屆齡才能領取，我們也應思考。

三、DB 與 DC 的問題。社會保險永遠是隨收隨付、量入為出，再加一個條件就是依提撥調整年金。

四、關於退休金與薪資倍數。OECD 大約都在 8 倍左右，而德國約六、七年，

但台灣軍公教約 35 年。

五、勞工保險。勞工保險可以不用改，因為勞工一年約四千億收入，費率約 13、若再把勞退 6%移過來，就約 19%，而且勞工沒有感覺錢被拿走，這美麗的錯誤是慢慢來的，可以六年十二年慢慢移過來。中間有些人偏好自願年金呢，我們還有一塊很大的自願的私人年金的部份，事實上台積電它們的提撥到 9%，所以這部分還能去 push。全世界都有私人年金，德國也有美國也有，我們當然也可以。

六、生命週期。我們現在政策是講說，現在新的人生規劃是不是一個工作做三十年，而是一個人一輩子四十年可以做四個工作，譬如說她公務員當 20 年，然後快一點讓他去第三部門去服務社會，去私部門賺錢。

發言者 B：

一、對於人口變數。在台灣年金改革爭議這邊，盡管我們一直提到人口老化，可是我們並沒有真的把人口老化的因素考量在相關計算中，如所得替代率、退休年齡的計算上。例如，保費的部分有逐步提高，但給付這一塊常常是一刀切，這是讓我感到很驚訝的，在德國即便是延後退休年齡，其實是個緩慢的過程，大家看到 67 歲，如果沒記錯是從 1942 年出生的人開始算，而且是逐月計算，譬如說你一個 Quarter 一個 Quarter，譬如你 1942 年一月出生，因為他們本來是 65 歲，那你可能要到 65 歲 3 個月才能退休。因此，可以考慮設計出一個 index 放在精算計算裡。因為其實德國在 2004 年改革，他融進了三個因素，其中一個是人口的因素。總之，大家都知道人口老化，但並沒有把此因素確實的放進，至少在給付跟退休年齡的部份。

對此，發言者 C 補充道，瑞典亦是由 cohort 來區分。薛教授則回應，這也要考量世代間公平的問題。

發言者 A：

一、勞保年金化的壓力。國民年金開辦，大家希望在 97 年 10 月 1 日以前先領勞保，然後加入國民年金，還可以每月再領三千塊錢，當時就擠兌了 2000 多億，勞委會已和銀行簽訂借貸契約去因應。勞保年金若通過，因為年金對

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

勞工的誘因較大，勞工就不在乎跑到國民年金領那幾千塊錢，所以在那當下勞保年金是非過不可。

二、年金化後的改變。第一，幾十年來沒有辦法做調整的保費，這次勞保年金化就制度化放到法條裡，第3年起每年調0.5%。今天的問題在保費低收，給付又增加，一定失衡，是個非常嚴重的問題，而且不是在勞保年金化才有的問題，是在年金化之前一次金的時候就有的問題。那時候只要調整保費立法院就有意見，大家也不願意去做這種壞人，所以都沒有人能解決，也是在改年金的時候才有辦法把費率調整機制放進去。第二，投保必須年滿六十歲，十五年以上才能領，也在這次改革放進來了。

三、財政與保障。(以下為逐字原文)“從財務的角度來看，你保費只繳一點點，替代率當然降低，可是如果從國民老年生活保障的觀點來看，即使我們所得替代率到這樣的程度，你算一個老年人，勞工退休，可以發現即便到1.55%，加上勞退的部分，其實所得替代率比較公務員來看，也不高啊。所以這個問題，不能單獨從勞保所得替代率來看，因為如果老年經濟安全的所得替代率不高時，那在勞保這邊降低一點，但整個社會要付出的成本還是一樣的啊，在其他地方還是要解決他老年照顧不足的問題啊，所以也許不是單純從這邊來看。”

四、關於制度整合。實務上困難，但可以嚐試，有幾點原則可思考：第一個要去想到勞工老年生活的安全，老年兩個最重要的問題，一個就是所得、一個就是照顧，你沒辦法單純從勞保的角度來解決，必須考慮到其他的人口政策及社會安全面向；第二個行業間水準要儘量拉到一致。

五、溝通對話取得共識。政府的資訊要公開透明，不必害怕人家來質疑，但是溝通前的資源盤點準備工作，尤其國家財政在改革過程的分配、要達到的目標是什麼，一定要很清楚。在改革委員會裡面，除了找不同的利益團體對話，可否就把年輕人也參與進來，但讓一些不同位置的聲音進來才比較可能，這樣才有可能做一些改變。政府推動改革亦打破部會間的本位，不能只管自己負責的年金業務就好了，就像勞動部要了解公教人員的年金、銓敘部要了解勞動部的勞保年金，要有一個共通的平台，坦誠地告訴大家現況的各行業年金差距在哪裏，改革後拉近了多少，公開說明讓所有人理解，以避免雞同

鳴講，產生不必要的爭議，形成阻力。

對此，發言者C補充道，國保與勞保都開始有定期調整費率的機制，看是否二者在給付上(國保 1.3、勞保 1.55)也能靠攏，公保看是否也能靠攏、費率定期調整，形成一個通算的機制。同時，若整合成基礎年金，也有助緩衝基金的正當性。

發言者G：

一、基金現況。制度設計之初就註定這樣的結果，我們不是德國的隨收隨付，我們是一個準備金的制度。因為基金勢必要操作，操作有幾個指標就決定了基金的盈虧，譬如說收入跟給付之間能不能平衡，你的收益率，領基金的人的平均餘命，加上人口結構。

退撫基金成立至今 20 年左右，從 20 年來看，這些指標沒有一個是樂觀的，所以一定會發生財務問題，其中一個原因就是基金在成立時，有規定要精算，他的精算，每次都是精算歸精算，從來沒有一次按照規定去調整，基金成立前做過精算，費率好像是 17%，但我們一開始是繳八趴，後來逐年調到 8.8、9.8、10.8、12 趴，調到現在 12 趴是上限，但是已經來不及了，因為按照歷次基金的精算，第一次好像就是 20 趴以上，軍公教三類人員精算費率不一樣，總之費率與精算結果從來都是脫鉤的，就是沒有人會主動要求提高費率。如果要講到基金的問題，我覺得開始成立之初，就太多政治、民粹、人為操作在裡面，注定這樣子。所以這個責任也算不清楚，因為 20 年到現在經過這麼多朝代官員、學者專家，這個問題也不知道怎麼救起，那這是現在基金的狀況。

二、替代率與世代問題。現在被批評的就是軍公教替代率太高，之所以如此，很大的原因是，因為從恩給制過渡到提撥制的時候，其實這個過程被做了很多手腳，包括很多的補償，以至於他給付率的計算到最後是對特定世代是特別有利，所謂特定世代包括是包括 85 年以前有 15 年年資的人，因為他舊年資一年給付 5%，十五年就 75%。

這個制度複雜到沒有幾個人弄得懂，第 16 年開始一年 1%。制度的設計，包括 18%也被做了很多手腳，包括怎麼樣給付，公保的部分，所以這樣累加起來，有一部分人的替代率就特別的高，如果沒有辦法還原二十年前究竟發

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

生甚麼事情，很多真相是沒有辦法釐清的。其實，從扁開始改革軍公教 18%，包括後續的馬政府，從來沒算這段期間發生了什麼事情，我覺得一部分的人就確定是既得利益者，問題是，這個制度到底是誰設計的？譬如如果如果要弄個委員會，這些事情是要先算清楚的，到底是誰設計出這種制度。

事實上，現在的中小學老師可能有 7 成都是 85 年以後才教書的人，這些人百分百都是受僱者，一毛錢十八趴都沒有，但是社會一樣汙穢，一樣撕裂，到現在也沒還這些人公道。其實以提撥費率來講，這些人繳的比例是比較高的。

三、對於目前版本的想法。第一，是一個各行其是的改革。譬如說勞保，原來是講三萬以上給付是打折的，但對教育人原是相反的，大學教授是乘 2，就是教授乘 2，副教授…依此類推，到完全舊年資新年資的是乘 1.6。乘 2 乘 1.6 其實就是打八折，那這兩個剛好顛倒，就是勞工是這樣子改，公教是那樣子改，就是各行其是。

第二，擴大社會矛盾。原本說希望改革過程能促進對話、溝通、理解，根本都做不到，因為到現在為止，軍公教還是箭靶，那箭靶有其背景，也都不去講，就是戴帽子。所有人都講不清楚，現在根本也沒多少人能講得清楚，整個制度到底怎麼樣，不要講制度怎麼樣，我想連怎麼改，我相信都沒有多少人能講得清楚。

第三個，官版改革方案對基層不利。軍公教人員的薪水結構有一個很特別的是本薪。高階跟基層人員他的本薪佔總薪的比例，譬如說中小學老師可能是六成以上，但是高層是五成以下或五成。這會造成什麼結果？我們並不是用薪資去投保，不像勞保有薪資級距，我們是用本薪兩倍。之前中國時報的報導出了笑話，說一個人本薪七萬，然後可以領十四萬，接著有許多媒體無限複製，各位記得那個報導嗎？，請問你中華民國有本薪七萬的人嗎？職級最高的公教人員本薪是 53075，就是十四職等的人，還有大學教授，就這兩種人，本薪是 53075。這是什麼意思？對高階人員來說，是用十萬六去繳費，但是你對一個中小學老師來講，本薪是 47080，亦即是用九萬五去繳費的，十萬多可能很接近大學教授的薪水，但是九萬多遠遠超過中小學老師的薪水，是 1.26 倍，是什麼意思？基層人員在繳費的時候是溢繳，26%，我算

過，但是在算給付的時候卻被打折。

接下來就是所得替代率，再回到剛那個文官次長，因為我們不是用全薪投保，我們是用本薪兩倍，所以出現一個落差，譬如說次長，一個十四職等的次長，你看他月薪多少，總有十四、五萬，他的月退俸多少？假設算十萬，他除一除可能七成左右，他替代率 70%，但是他如果用本薪的兩倍來算替代率，那剛好 100%。但是制度設計的人有私心，可能是大學教授，可能是高官，他設計出來就是對這些人有利。你的繳費是用本薪兩倍去繳，但替代率卻用全薪，但是這個落差輿論沒搞清楚，連我們老師自己也沒搞清楚。重點在於替代率的分母。

我們的公教體系的退休制度，從來都不是鐵板一塊，他是一直改，所以每一個世代的人領的給付真的不一樣，那現在最慘的就是年輕人，越年輕世代的越慘，這裏面有兩種人，有的人就是完全搞不清楚狀況就是跟著喊，就是寄望不要改，期望等我退休時我還是可以領這麼多，另一種人是另一種極端說我不要共同帳戶的，我要改成個人帳戶制。兩種趨勢發展下去都是很不利的。發言者 G 希望維持確定給付制的架構，但是你要達成，就有很多改革的去想辦法能夠真正做到。

四、相關團體的動作。現在有一些民間團體，已經組成年金改革大聯盟。去跟蔡英文提了四點，都沒有觸及實質內容，只講程序，因為之前你如果講失敗有一些教訓可以吸取的話，除了剛才說的不公平外，其實程序也很多問題，所以今天找了小英，下禮拜會找洪秀柱，也連絡宋楚瑜，總統候選人應該有高度這樣子看，就是選前不再加碼，馬英九不是今年本來要調薪嗎，後來評估以後他覺得不適合嘛，他也沒調了。就是選前不加碼，第二個選後不迴避，不管你當選或落選，都要把這件事情當作台灣重要的事情，那當然理想是很高。第三個就是要召開一個協商平台，要成立一個年金改革小組，在總統或是怎麼樣的層級之下。第四個是要公開透明，至少程序要公開透明，因為過去從扁到馬的這段，其實就是一個黑箱的改革，就是少數人設計出來，對外就講年金不改革會破產，但是他提的方案又沒辦法讓人家服氣。

發言者 F：

一，由報酬角度試算。把勞保的資料拿來計算，現在勞保每個人繳一塊錢領

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

回來七塊，就是終身益本比的概念來算，在永續的問題下，未來負擔相當的重。

二、荷蘭的共識凝聚方式。1990 年代荷蘭，就碰到相同的問題，就是當時荷蘭開始要破產，就是整個年金已經沒辦法再延續，所以在 90 年代，他們不是年金改革推動委員會，他們是一個全民參與的，全國人民共同參與的年金改革的公民會議，經過這個公民會議，決定年金給付還有退休制度。因此，公開透明、公民會議，是可以考慮的方向。

三、退休年齡。就人口角度，會思考到餘命，但也應思考到工作可不以延長，還有其他婦女勞動力的參與，藉此解決人口少子化的問題。

辛炳隆教授發言：

一、勞保投保上限。應與退休給付應一併考量，這樣才能穩定財政。再者，與低薪一起觀察時會相當複雜，雇主有轉嫁的可能，或許可以提高稅金而非提撥率，但是這東西又要面對與高薪資的國公營事業工會。但至少打擊面小。

二、經濟安全與財政。除了與人口綁在一起談年金，也應該看到更重要的老年經濟安全的保障。過去會期待勞保給付降低沒關係還有儲蓄，但薪資低的情況下根本不會有儲蓄。

三、薪資問題。或許不要再用投保薪資的概念，因為當你用這個，公司費用就擺在人事費，所以你提高保費，他一定調降薪資，或者就凍漲，所以一直希望用別的方式，別讓這些產生連動。我們發現過去十幾年來，低薪的原因之一就是法定勞動成本一直再增加，這個東西又跟低薪擺在一起時，會有很多考量。

(場次二「家庭與育兒政策」I)

「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

家庭與育兒政策主題焦點團體

會議紀錄(一)

時間：2015/10/5(一)下午二點至四點

地點：台大社會社工系館 423

主持人：蔡培元助理教授。

出席人員：

A：基金會研究員、專長為社會福利、

B：教授、專長為幼兒教育、

C：教授、專長為社會福利、

D：教授、專長為社會工作、

E：教授、專長為兒童與家庭、

F：教授、專長為社會工作、

G：衛生福利部人員、

H：行政院相關人員。

國發會列席：莊麗蘭副處長、吳怡銘科長、呂昭輝視察

紀錄：張育誠

發言者H：

一、現在社會指標沒有一個比較具體而完整的一組指標可以深入交叉統計分析，但是看到一些相關的項目指標或許可以用，比方說主計總處的社會指標，家庭的部份有家戶型態、家庭、婚姻及生育，包括嬰兒的出生還有婚生及非婚生這些，社會福利有幼兒園園數、幼生數、兒童安全保

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

護機制、兒童及少年福利服務中心、家數、人數、還有兒少的受虐人數，這些是比較福利面、家庭經濟資源、另外我們看所得收支調查中，也許可以把家庭的經濟資源對照。我們發現幾筆大的資料庫很難勾稽，因為個資法的關係，如果現在要給另一個部會，就得把身份證去掉後四碼，在勾稽上有困難，可能整體要克服個資法的問題，所得收支調查如果可以勾稽的話會比較好

二、養育成本很難知道，可能在收支調查裏面可以加入養育成本。照顧選擇偏好其實是我們一直很想知道的事情，但是我們是透過調查的方式，對象也都不一樣，這個也很難，建議主計處看能不能把照顧選擇偏好放進哪一個調查。婦女婚姻與就業調查項目比較細緻，參考性也比較強，比方說有照顧的偏好、影響生育的意願，但不是每一個年度都有。像 102 年度的調查有呈現影響生育意願的因素，但是沒有呈現女性養育孩子的需求與偏好，這跟願不願意生下一個也有關。

三、從家庭資源及需求的角度的角度，有五個指標應該外加：

- (一) 第一個就是育兒成本的期望值，如果有這個指標可以定期的累積，對於一個家庭育兒成本的期望值，尤其是付費者願意花多少錢養孩子，我想這個會非常重要，就是父母主觀認為養一個孩子需要花多少經費，占家庭可支配所得的百分比，看國際的研究 1/3 就覺得很貴，很高，可是以我幾年前的調查，平均三成就很貴的人非常少，是不是我國的父母對養育成孩子的成本的期望值是很不一樣的？我覺得這是需要我們自己有指標有經驗，比用比較的有意義。
- (二) 第二個就是影響照顧偏好的因素，102 年看到的資料還是有八成最理想的是父母自己帶孩子，從 84 年開始到現在，看到的都是這樣的一個數值，那這是怎麼一回事，我覺得可能要找影響照顧偏好的因素。希望這可以成為一個指標。
- (三) 第三個是影響政府政策偏好的因素，政府發津貼影響的因素，是跟選舉有關還是跟兒童福利占的社會福利百分比有關。
- (四) 第四個是民間最喜歡做的，就是幸福爸媽指數，或者是重點公共服務使用的比率，或者是整合的情形，比方說親子諮詢專線或親子館，托育、保母系統等重要公共服務的使用率，這種指數只是一個經濟指標

還是可以成為幸福爸媽的指數？這個 supply 可不可以 create demand，supply 跟 demand 的關係是什麼？如果我們有這個 evidence 會比較好。

(五) 第五是世代育兒偏好的差異是不是可以追蹤，每個世代是否有不同的看法？尤其是我們現在面臨少子化，一個國家可能需要有這樣的資料。

四、就我國家育兒政策有哪些重要的議題或問題要特別關注，我分生育面、養育面及社會面，生育面，婚育期程延遲的跟生育意願的減少到底有沒有關係？婚育期程的延遲我們現在都說是因為學校，大家都延長學習的時間，就變成晚婚，晚婚一定跟生育減少有關，這是生理因素，不孕門診是不是越來越多，更多人是說工作壓力跟經濟的收入，是不是要搭配一起來看，生理面、經濟面、工作意願還有教育。就養育面來說，大家想的都是經濟的壓力，兒童福利機構比較擔心的是托育的品質，大家真的是只看價格嗎？我們認為比較多人是擔心帶不好，養育面我們覺得是品質，還有托育跟幼教資源的可近性及負擔性。那社會面，能生的就變少了，婦女就是變少了，所以這樣將來是一定會越來越少。

五、這裡面有三個議題，一個是鼓勵婦女就業與生育的關連，鼓勵婦女就業是否就對生育有影響呢？勞動力的供給、人力資源發展與生育，現在如果把人口政策與人才政策合起來看可能比較可以看到全觀，我們對於生育、婦女就業、勞動力參與提升跟增加生育這件事要怎樣做。第二件事是教育部正在做的高教大學退場的問題，如果真的 oversupply 學校，以致於學生都延後婚育，那高教轉型跟育兒政策可能是連動的。高齡化跟育兒有關的就是家庭照顧的負擔，三明治的婦女，我們知道現在婦女的提早退休潮是在四十五到四十歲這一群，這一群提早退休是回家去照顧老的還是照顧小的，這可能是我們要去深究的，目前還沒有找到明確的資料。

六、就相關政策與措施的檢討跟改進，第一個我們認為現在有很多友善托兒措施，可是資源跟資訊的整合是缺乏的，比方說衛生有一個送子鳥的，社福這個親職網站並沒有整合在一起，那服務處的 e 化，雲端資料的整合，現在一直想做健康雲，那育兒是否可以放在健康雲？醫療、報戶口、

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

申請補助給付等，把一個新手父母的角色也放在雲端化，就是政府的資訊的整合。第二是各類現金給付的相關條件不一，過於零散，希望努力簡化整合，尤其是跟社會保險，這個育兒補助津貼跟社會保險，比方說各類社會保險中衡平不同保險給付的差異，會讓大家感受比較好。最後一個就是強調服務公共化，所謂的公共，民間團體都認為政府要多給資源，所謂公共化是否可以擴大變成一個公民社會來看，三個部門都應該要努力，鼓勵企業結合民間資源來做，就是企業社會責任，它應該自己的員工福利先做好，強調現在企業都非常重視家庭，那育兒是不是可以放在裏面，企業現在的想法還是最好不要懷孕不要生小孩，否則會減少生產力，這個部份可能還要繼續努力，我覺得不要排斥商業、企業，應該把它拉進來，一起為育兒努力，在不增稅的前提下，才有可能有更多的資源進來。最近國發會有一個完善生養環境的方案，這是國發會做的一個盤點，從這個基礎上，有更多的資料供參考。

七、感覺跟我們國情比較相像的是日本跟韓國，應該把順序倒過來。英國、法國放在前面，那個對我們比較遙遠，對我們來說比較接近的，可行性比較高的可能是韓國、日本，可能是剛好這樣翻過來。最近日本安倍有新三箭？一件射向育兒，未來要達到總生育率 1.8 的目標，我們可以好好研究一下。

發言者 F：

一、剛剛有提到說哪個國家比較適合我們，我覺得沒有單一的答案，其實每個國家在某個議題上其實都不一定都跟我們很接近，比方說雙工作家庭模型其實離我們是非常的遙遠，說不定法國更適合我們，我也覺得在文化的意涵裡，亞洲國家他們的生育促進政策是值得我們來思考的，唯一不敢用的是新加坡，它把移民政策當成人口政策在用，就一個國家的整體長遠發展來看，其實是值得討論的。但是日本、韓國，我非常支持，所以從國家的選擇上，可以找歐洲國家，Jane Lewis 提到的修正式的國家來看，像是法國，至於低度的那些國家，像英國，我們應該比他們好一點，我比較不傾向。

- 二、第二，指標的部份，我覺得可以做一個工作，在很多的文獻有特別研究家庭政策，家庭育兒政策相關指標，那個指標有比較未來性及發展性的東西，那我們現在看到的是現成的，是 **reality**，或許還有哪些指標是我們未來可以做的，一個很好的指標是 **OECD**，他們在發展家庭跟育兒的指標有非常久的歷史。
- 三、第三個指標的面向，父母勞動參與與收入要用什麼樣的語言，可以再思考，但工作是蠻重要的，我們台灣的工時在亞洲僅次於新加坡，工時這樣長怎麼去盡到家庭照顧責任，這裏面並沒有提到工時的部份。
- 四、家庭關係與兒童保護，其實也不需要講到兒少保護，可是就是看我們的 **focus** 要放在哪裏。
- 五、比例是非常好的指標，現在我們看到有的不用比例，怎麼去看這個東西就比較困難
- 六、性別平等這部分如果用 **GII** 的概念，它有三個 **dimension**，經濟的 **empowerment**，健康，勞動參與，通常會有幾個重要的指標，公領域的指標找幾個，私領域的指標找幾個，目前公領域的指標找了薪資的比率、就業的比率，我覺得都是蠻好的，還有請領育嬰假的比例、男性跟女性的性別比，我覺得這蠻重要的，還有就是私領域的部份，女性跟男性擔任主要照顧者的性別比，性別比是非常的重要，而不是總體的絕對值。還有私領域家務時間的性別配置，性別比是關鍵，會影響到家務角色或兒童照顧角色的履行。
- 七、關於家庭照顧的社會責任，通常企業角色的家庭照顧責任會有幾個指標，一個是企業托兒的設施，當然不是所有的企業都有，另一個是企業提供的彈性上下班時間的比例有多少，勞委會有一個對於家庭照顧的評估的指標，可以把它做一些整理放到這邊來。
- 八、平均每週照顧時數，一般要看的是正式投入的比例有多少，非正式投入的比例又是多少，會有二個指標來看。
- 九、工作與生活的平衡我覺得非常好，我覺得不要用滿意度，因為時間的分配用滿意度真的很難
- 十、生育的部分可以看三十歲以前的初婚年齡，生第一胎的年齡，這個應該

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

是很關鍵，另外理想子女數跟實際子女數應該可以看得出落差。

發言者 E：

- 一、正式接受幼托服務每週時數這個指標，以每週時數來看就是有點奇怪，也不見得是數字越高越好，如果是接收的人數比例，受托的年齡層比例來看應該是比較合理的
- 二、所謂正式的幼托服務包含什麼？如果是 3-5 歲的話很明顯是幼兒園，如果是 0-2 歲，像我們的保母系統也是正式幼托服務嗎？如果是的話，就應該要特別納入，因為我們現在的保母系統也是非常重要的一個托育資源，保母系統也包括了親屬保母及居家保母，親屬保母是否要獨立出來？如果現在政府的政策是希望把親屬保母納入保母系統的話，這個親屬保母指標就蠻重要的。也就是托育服務，包括托嬰中心、托育中心、保母系統，我想這是我們 0-2 歲托育服務的政策方向中非常重要的指標。
- 三、關於其他的兒童與家庭的相關服務，親子館是因為政策的推動，親子館的服務模式可能就是一個還蠻重要的指標
- 四、兒童發展指標我們看到對於疾病非常的重視，例如糖尿病、氣喘，但是沒有看到有發展需求有特殊障礙手冊的孩子。

發言者 D：

- 一、如果要跟 OECD 做國際比較，碰到比較大的問題就是年齡切分對不起來，定義也不太一樣，可能要先就這個部份釐清楚才能進行指標的國際比較。第二個是調查跟普查資料來源不一樣，所以這也是我們這個研究要去解決的。有一些 data 會來自於調查，它可能也是每四年做一次，時間點要怎麼跟其它的 data 做比較，如果要提出這樣的一個指標，未來假設國發會每年都要做這樣的數據報告，那要怎麼去解決這個問題。
- 二、社會包容的部份，我不太同意只有新住民子女的表現，實際上它不應該是社會包容與否，這很容易被誤解，國際上它們是用移民政策去看，可是台灣的新住民是本籍，是中華民國國籍的，所以會有一些問題。社會包容的部份，我比較想要了解的是到底對育兒家庭能不能夠提供比較多

的支持，我們能不能容忍、接納這些帶著孩子的家庭，例如說推娃娃車，我們的社會能不能對這些育兒家庭提供足夠的服務，例如海關可以快速通關、家庭套票。大概很難去獨立單獨設立一個屬於新住民家庭的指標，一個很大的問題是原始資料沒有幫你做區別，以課後照顧來講，新住民這部份課後照顧每年用掉外配基金蠻多錢的，可是這個就沒有辦法反映出來

- 三、兒童醫療資源的可近性沒有涵蓋在內，比如說小兒科醫生的人數除以全國 0-18 歲小兒的兒少人數，或許這是一個有意義的數據，還有病床數、兒科診醫療院所數，讓它兒童健康包含醫療資源的使用性。OECD 的資料庫裡有青少年懷孕，好像沒有放進來，不過指的是懷孕的發生率，可是國內的資料好像是產子，所以二者的數據要對照會有問題
- 四、教育的部份，5 歲的幼兒有 5 歲免學費計劃的人數，經費也可以知道。
- 五、公私協力托嬰中心跟公共托育資源中心可以反映的意義不太一樣，托育資源中心並沒有提供實際的照顧，它不像托嬰中心實際上收了多少孩子。
- 六、原住民有另外加碼托育補助計劃，可以再去查一下。

發言者 D：

- 一、我覺得應該要放到指標的部份，包括貧窮率、母親就業率。
- 二、主要照顧者部份，有些成年人不是只有照顧小孩，也有照顧失能的親屬，但是如果合在一起看不出來。
- 三、女性擔任高階主管的比例是否可能納進來，因為只看就業，他可能薪資很低，如果這樣再怎麼提升就業率，對他的經濟也不一定有幫助。
- 四、兒少保護有統計兒童死亡率，不管是虐待或意外，應該要放進來。
- 五、建議增加父母體罰兒童的比例，因為很高比例的兒虐是因為父母體罰小孩，我們的父母有懲戒權，這是我們特別的文化，建議納進來。
- 六、我們的政策、指標都看起來很 **comprehensive**，但像瑞典就不會這樣，要區分重要性，例如性別平等就只用四個指標：內閣成員一半要有女性成員、薪資要平等、男女要平均分擔家務、照顧責任、家庭要零暴力，

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

如果什麼都要做，資源可能就會分散，所以建議要考慮到這些指標跟政策的優先順序，挑選最重要的。

七、友善家庭環境是跟人民生活息息相關，而且最有感的地方，例如娃娃車、交通措施的方便性。

發言者 C：

企業對懷孕的女性能夠提供多少的照顧也是一個很重要的指標，例如有沒有設親子廁所。

發言者 D：

- 一、一個很重要是媒體，例如新聞會不會報導週末有哪些活動特別適合親子。
- 二、國外有些企業會有 **kids free month**，提供小孩免費的服務或福利，免費的媽媽舞蹈課程，圖書館的活動，都由企業贊助，政府也不用增加支出，父母也可以有實質的幫助。

發言者 A：

- 一、監測國家的育兒成本的變化應該是很重要的，可是要找客觀答案不容易，但是至少我覺得應該可以有一個客觀的指標，教育部他自己的資料庫，那裡面應該會有，托嬰中心跟保母應該地方政府會有，這個資料應該可以例行化，每年把它 **output** 倒出來一次讓國發會這邊來用，就解決了育兒成本指標的客觀性，對民間團體也會有幫助。
- 二、托育服務品質牽涉家庭對托育的信賴度，如果不信任托育的話，家長就不會想用，假如有一個能夠檢測品質的統計，對父母會非常有幫助，而且可以拿來問比方說 **0-2 歲**，**0-3 歲**，到底喜歡正式的保母還是親屬保母，或者為什麼選擇托育中心，公立或哪個品質比較信賴。
- 三、家務勞動承擔確實很重要，大家都說瑞典的生育率可以提高因素很多，走在瑞典在街上看到推嬰兒車的都是爸爸，那就牽涉到有制度環境，可以讓爸爸請育嬰假，文化環境讓爸爸願意請而且想請，婦女的婚育調查、

調查婦女工作的時間、在家育兒照顧的時間，可是男性在裏面是完全缺席的，不知道未來會不會有機會做這個東西。

四、我們一直在關切友善育兒環境，一直說企業要幫忙，可是總是覺得這沒有落實，如果有一個友善企業的綜合指標，不管是容許請育嬰假或是彈性工時，到底哪些環境才是友善，希望將來可以有這樣的東西。

五、關於哪些國家值得參考，印象中魁北克八年內三歲以下幼兒的托育率從20%變45%，這是非常驚人的成就，如果有誰真的成功公共化的話，最短時間內我看到的是魁北克。

發言者 B：

保母系統評鑑的結果，社家署有資料。

發言者 E：

保母系統、托嬰中心都有評鑑。

發言者 C：

幼兒園也有。

發言者 A：

一、因為這評鑑評的是社區保母系統，不是保母，所以那不是托育品質的評鑑。保母評鑑系統，評的是輔導機構，至於優質保母，地方政府的公信力不一定都一樣，第二是這些都是專家指標，不是使用者指標，這也是一個很不同的，專業跟使用者的滿意度還是會有落差。

發言者 C：

一、因為這個適用於政策分析，所以如果是大家比較關心的議題，也許可以優先放入，用這個方式來做取舍。

二、有幾個方式可以迅速把這個數字蒐集回來：

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- (一) 第一個是從公務統計或調查統計去修正或增加題目，勞動力調查裡面都會有一個表是有偶婦女的勞參與，然後他會有子女別、教育程度，這對我們的家庭政策來講是一個非常實用的數字，但是他那個表是有偶婦女的勞參率，所以就看不到單親婦女的子女別，這只要做調查的時候連過來就可以了。我們現在的資料都缺比較詳細的連結跟分類，例如年齡別，比如說老人最後一格一定是 65 歲，可是現在老人越來越多，你最後一格都只有 65 歲以上看不出來，這一格就應該要拆，不然不知道 65 歲到 69 歲的狀況，不能一直只依循過去的表複製。
 - (二) 另一個是要調整調查統計，用一個資料庫的概念來講的話，因為家庭政策大家都是 focus 在家裏有 18 歲以下的家庭，可以考慮要不要把兒少調查變成兒少家庭調查，就可以透過這個兒少調查看到兒少本身之外，跟他連結的指標和家庭，當然家庭的樣本可能要大到類似像家庭收支調查一萬多戶，這就要看成本，這是資料庫一個可以擴展的方向，很多問題就可以透過這個調查去設計，比方說父母的時間運用。
 - (三) 還有是用普查的方式，但它就是要建立資料。像是家長每學期要填的家庭概況表，那是紙本資料，如果他是上網填答的話，那資料庫就建起來了，這個資料就是一個普查的資料，它有區域性，區域性在這個家庭政策的議題當中是很重要的，因為服務的發展如果沒有區域性的思考是沒有用的。如果不知道我們區域的托育狀況怎麼樣，我不知道要不要發展我的保母，或者是各種的托育，完全都不知道。
- 三、0-2 歲的小朋友，他沒在上學，但他一定會去打預防針，就可以從打預防針時，蒐集跟社會有關的面向，就等於多一個表，那 0-2 歲就有辦法追蹤的到，因為通常帶他來的都是主要照顧者，相關的指標可以利用這樣的方式去達到，只要有效率的去建置，不用在另外去做調查。
- 四、育兒成本的部分，可以從家庭收支的調查的項目去增加，這樣就不用另外再做新的調查，除了這個之外，可以嘗試用記帳戶的方式去蒐集比較質性的資料補充。

發言者 D：

- 一、呂鴻基老師成立一個兒童指標研究委員會，要確定兒童健康福祉的指標，

他分的面向有六個：包括物質福利、健康與安全、教育福祉、家庭與同儕、行為與危險、主觀幸福感。

- 二、國健署也一直在參考聯合國兒童基金會的一些指標。
- 三、剛才有提到兒少生活狀況調查，要把它變成兒少家庭調查，它某一個子項的項目就已經包括家庭，但是可能要再去思考是否還可以容納得下更多問題，這個生活狀況調查主要是針對身心發展、社會參與、生活跟需求等面向。
- 四、我們也希望可以跟國際指標銜接，所以現在也在爭取 106 年的計劃來做兒少發展的監測指標，
- 五、這裡有提到一個個人照顧與健康支出，不曉得是不是家庭在照顧小孩的醫療支出，我們一直希望可以得到這個數據。

發言者 D：

現在發現小朋友視力很差，國內有沒有那樣的數據？這跟台灣的特有性還蠻有關。

發言者 G：

- 一、公共家庭支出不知道範圍包括哪一些？這個指標可能要再具體一點
- 二、目前現金給付的標準都不太一致，因為都有它的歷史背景，因為前面一開，後面不可能比它少，目前有關育兒的津貼，有在研議是否要先做個整併，這個計劃一直在檢討。
- 三、關於家庭套票，為了要促進世代融合，都會鼓勵業者優惠，所以目前針對三代同堂有一些補助措施，
- 四、針對孕婦及有六歲以下的小孩應該在公共停車場有停車位，這牽涉到幾個部會，還在討論。親子廁所、交通工具的親子空間我們也在考慮，新的建築比較有可能，舊建築真的不太容易。
- 五、關於親子館的服務人次，這部份比較難去做，因為才剛推沒多久，所以目前親子館、托育資源中心目前 17 各縣市有，補助有 61 個，實際營運的才 53 個，所以這要列在這裏去調查可能有困難，因為不是每個縣市

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

都有。

六、友善職場應該可以另外再加幾項，前面在懷孕的時候可以有假，生出來之後有家庭照顧假、企業托育，還有彈性工時，都已經在實施了，或許也可以加進來。

發言者 A：

企業大家都講的很多，有沒有可能來討論什麼算是友善企業，未來建議可以育嬰假的使用和彈性工時做調查。

發言者 C：

育嬰假部分可以請勞動部提供資料。

(場次三「薪資與所得分配政策」I)
「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」
薪資與所得分配焦點座談會
會議記錄(一)

時間：2015/10/7(三)下午二點至四點

地點：台大社會社工系館 423

主持人：國立台灣大學國家發展研究所 辛炳隆老師

出席人員：

A：教授，專長為經濟學、

B：教授，專長為經濟學、

C：教授，專長為勞動社會學、

D：教授，專長為勞動社會學、

E：教授，專長為社會福利。

國立台灣大學社會系 薛承泰老師

國發會列席：莊麗蘭副處長、吳怡銘科長

紀錄：林平真、張育誠。

座談提綱：

一、為何我國基尼係數或大島指數都低於大多數 OECD 國家(見附件一)，但民眾對所得分配惡化的感受卻如此深？現行衡量指標與方法是否有需要改進之處？在現行指標之外，有哪些新增指標可以納入？

二、所得分配惡化對於我國人力資本與經社發展會有哪些主要衝擊？如何解決所得分配惡化與其衍生之問題？現有政策措施有哪些值得檢討之處？(見附件二)

三、從所得分配的角度來看，我國就業市場有哪些令人擔憂的現象？這些現象又該如何改善？

四、針對低薪問題與所得分配惡化問題，有無其他國家的經驗可資參考？

會議摘要：

辛炳隆老師

本研究案針對現行重大社會發展的趨勢進行指標的建立與政策建議，本場次主題圍繞在薪資與所得分配的議題，第一場次舉辦的目的在於集思廣益，因此各位先進煩請不吝提出您的見解。

根據台灣九零年代後的薪資變動趨勢發現，高低階薪資差距擴大，且非經常性薪資增幅大於經常性薪資。而產業結構調整、過度資本化、法定勞動成本增加及引進外勞等原因，皆對台灣的低薪問題有所影響，並且衍生之社會問題包括工作貧窮、對社會福利依賴增加、所得分配惡化等。

本次座談將針對薪資與所得分配議題進行以下討論，第一，現行衡量所得分配的指標除吉尼與大島指數，還有其他可修正之處？第二，現有政策針對所得分配惡化可有檢討之處？第三，台灣的就業市場是否出了問題？應如何改善？最後，就低薪與所得分配惡化的問題，其他國家可有經驗可供參考與之借鏡？

發言者 A

- 一、研究團隊所列五等分位所得倍數差距是可以做國際比較的唯一數據，而用財稅資料來做統計相當偏頗，公信力不足，不能用來做國際比較。本人認為台灣目前的所得分配狀況是沒有問題的，沒有最好的分配方式，只有相對好或不好，大家接不接受而已。
- 二、低薪問題上，必須理解從 104 年後，政策不斷地破壞市場、干預薪資，但上有政策下有對策，企業會採用非經常性薪資的方法來規避，因為政府已經幫忙加薪了，這樣的情況產生不能責怪企業，這是他要應對外面的風險保持評估與應變能力的做法。尤其現在景氣波動越來越快，因此企業家的危機意識會很強，這也可以理解為何非經常性薪資的增幅會大於經常性薪資的增幅，政府、企業、學界的思考方式是不一樣的。
- 三、本人認為低薪是一個政治議題，甚至假議題，如果按國際標準來看我國的吉尼係數是 0.288，是很少的，不過另一方面，在減緩所得分配惡化上，移轉支付對於弱勢家庭來說非常重要，而且要計入低收入戶收入，才能

反映在統計上面，才知道這些納稅人的錢丟出去有沒有用。

- 四、研究團隊認為低薪的原因有部分來自於過度資本化，但強調製造業的過度資本化是有問題的，因為這在業界就是生存之道，一個資本財的武力競賽，如果沒跟上技術進步就會被淘汰，因此對於企業來說第一優先的是生產力跟競爭力，其餘都是次要的。
- 五、本人認為若要研擬相關因應對策必須有明確的政策標的，如果把 90% 的勞工都當成弱勢的話，心態是有問題的，社會也是有問題的，勞工裡面有這麼多白領和能幹的人，不能小看他們，但也必須承認之中有弱勢，可以努力幫助他們，弱勢有弱勢的方案，其他人則要自己努力，天下沒有白吃的午餐，要讓他們去拚，其他國家也都是這樣。

發言者 E

- 一、有關所得分配的指標測量，國際上測量的共識是以戶為單位，主計處在 2010 年才改成以戶為單位，因此之前以人為單位的測量方式會有問題，家庭戶量會有所改變，且台灣的戶量結構與西方不同，小戶量家戶比西方少，這樣的不同的會影響最後的計算情形。我們以戶為單位的吉尼係數會大於以人為單位的 GINI 係數，而其他國家例如德國、芬蘭剛好相反。LIS 有第一手資料，台灣也有放在那邊，主計處應該去那邊抓資料。
- 二、所得分配不均的情形可以從兩個角度來評估資料方法，一個是官方常用家支所得資料來看有沒有惡化，另外還有稅的資料。本人過去研究呈現的是台灣所得一代不如一代，三明治世代的所得不如嬰兒潮世代，年輕世代平均的個人總所得又不如三明治世代。過去可以從吉尼係數或大島指數來觀察，是因為那時所有的家庭都是正儲蓄的，但現在的環境是我們底層百分之二十都是負儲蓄。因此現在也要參考其他資料來源，例如稅的資料來源。
- 三、補充指標的調整方式，戶裡面包括年齡方面，以戶為單位，國際上會用一個調整方式，分子是可支配所得，分母可能是戶量開根號，可以調整他的年齡結構，譬如 14 以下，成年人老年人。分母是有選擇性的，國際上的是可能是開根號戶量，或者是用 OECD 調整的方式。

發言者 C

- 一、國際指標的部份，本人認為吉尼係數國際上使用較多，大島指數較不重要。另外，研究團隊指出台灣吉尼係數或大島指數都低於大多數 OECD 國家，不過官網上公布最新 2012 的數據跟台灣公布的 0.342 比，台灣比 25 國都要高，實際上吉尼係數增高最快，回應辛老師說為什麼感受不到，因為這幾年的升高太過明顯，若以主計總處的計算來看，台灣 2013 年吉尼係數就開始下降，持平來看，金融海嘯那三年所得分配確實是在惡化，研究團隊在報告裡應該要明確說明台灣是高於大多數 OECD 國家。這裡應重新提問。
- 二、研究團隊所列政策指標中的就業率裏面也包括非典勞工，但大部分非典型勞工的薪資比正職還要低，所以既然就業率包括了非典勞工，有沒有可能使用其他指標去思考，例如 OECD 這幾年會用譬如全職勞工的平均薪資指標與非典勞工的平均薪資，如此就能更細一點去推知整體情形。
- 三、國際指標本人另外建議基本工資對平均薪資比率，OECD 有這樣的資料，本人計算台灣大概是 40% 左右，跟 OECD 2013 年的 27 個國家比，台灣大概比 27 國的 14 國高，4 個國家一樣，比 9 個國家低，我們排名中間。OECD 有另一個指標是用中位數，如果用中位數來比較台灣是好很多，可是 OECD 跟大部分的專家都認為用中位數的意義比平均薪資要低。
- 四、因應政策的具體對象要界定清楚，不同對象問題不同政策不同
 - (一) 低薪勞工: OECD、歐盟的國際通用標準，低薪勞工的定義是薪資收入中位數的三分之二，主計總處統計 2013 年至少有 70 萬勞工是低薪勞工，70 萬人佔受僱勞工的比重大概是 8% 多一點，因此這 70 萬名勞工是政策上要優先注意的對象，低薪勞工群體的特徵是低階服務的較多，非典的佔四成多，更重要的是 15 到 24 歲年輕人是 17.5%，25-34 是 24%。
 - (二) 工作貧窮者: ILO 定義、國際社會政策學會共識是指在貧窮家庭工作的勞工，然後低薪工作裡面，台灣學者的分析調查顯示台灣大概有四成五到五成是工作貧窮勞工。台灣社就法修改後，把中低收入戶也納入，最近一年是 2013 年統計，在低收跟中低收入戶裡面，十六歲以上有工作的人，是十九萬四千六百人，其中有 37.6% 是非典。
- 五、政策建議上本人認為對工作貧窮者要讓積極勞動市場政策跟脫貧政策一

同作用，國際上工作貧窮者因為是家戶的、貧窮家庭受僱勞工，所以有兩種政策共同去結合運用，社政的脫貧政策加上勞政的積極勞動市場政策，但台灣的社政跟勞政沒有連結，只有在社會救助法中修正，加入工作福利的概念。

六、針對低薪勞工的政策建議，ILO 都有相關政策如基本工資、最低工資制度，還有 ALMP，甚至較特別的租稅機制。

發言者 D

一、針對政策指標的部份，國內團體協約涵蓋率，事實上簽訂的比率非常低，拿這項指標做為策略指標來觀察是否真的可行？本人建議替代成工會替代率，因為低薪在未來軸向的改變，工會可能是可以走的方向。

二、有關吉尼係數的探討，本人認為可能是因為要配合大島指數去觀察，但是大島指數每年發展趨勢都是逐漸惡化，且倍率都有擴張的效應，而在整個所得分配惡化的問題上，可就以下面向觀察：

(一)從全球國際分工的概念探討：由於台灣在全球的生產鏈中逐漸邊緣化，相對的生產毛利逐漸惡化，每個產業都在追尋資本投入，每個國家也都在炒資本投入、資本創新的概念，這樣的觀念在高科技產業、製造業外移的脈絡裡面也是如此發展，基本上就是資本投注市場產生的效果，本人感覺若我們能擺脫這樣的競逐後果就會是一條出路。

(二)從國際指標中都可以發現長期以來薪資分配不均的狀況，這部分到底有沒有翻轉的空間，應該要去了解。

(三)稅制的部分，許多經濟學家提到所得分配重新再作改善的機制，除了從各種不同稅制作改善之外，還有沒有那些稅制可以進行相關的調整？

三、低薪與所得分配惡化的問題上，本人認為可就以下面向進行思考：

(一)在整個非典人力的發展上，本人觀察包括派遣、PT、所有的定期契約、計時薪資、承攬外包，派遣的薪資是比較高的，反而 PT 跟其他相關非典的勞動新制的部分反而是比較低落。實際上派遣是否真的是拉低薪資的元兇，本人並不贊同，但本人認為其他面向的部分的確是拉低了勞動薪資。

(二)針對低技術外勞部分，本人認為低技術外勞的引進的確對薪資有下降的

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

拉扯的效應，不管是在社福或是產業外勞，尤其表現在藍領這部份產生的拉扯，如果能在整體外勞的監控管理上產生有效的管理，產業外勞 28 萬加上社福外勞 20 萬點多，有這麼多產業後備軍，整體薪資怎麼可能有翻轉的一天呢？

(三)產業結構發展面向的問題，國內產業發展至目前為止還是以服務業為主，服務業的低薪化是其特質，如何翻轉產業結構？或是有甚麼樣的措施可以產生往上提升的效應？

四、政策建議上應針對不同的弱勢族群建構不同的輔助措施，早期對弱勢族群都是配上就業安全系統跟 ALMP 掛連的方式，但如果針對低收跟中低收入戶，他在整個貧窮線底下到底有那些脫貧措施輔助就業勞動可以產生掛連的話，才是有效讓他從經濟困頓過程中轉到勞動就業市場，這在未來可能是一條出路。

五、本人認為工會議價能力對未來薪資提升是非常重要的，雖然會對現在的工會抱持著他是過度弱化，但從現今這樣的集體勞動市場來看，薪資的效率跟提升，工會在未來還是一個非常重要的出路。

發言者 B

一、針對指標資料的使用，要如何去調查，去精確，這不可能，何況是國際的比較，每個國家又都不同，這是難以比較的，資料並無不好而是如何使用，若把它拿來當決策的依據會非常危險，資料會成為政治的手段，譬如GDP過去在衡量經濟，現在是政客們的政治武器。

二、有關國際指標大島指數與吉尼係數的部份，嚴重不嚴重是由誰來判斷，譬如吉尼係數大於零點四就不好，可是看看美國、香港這樣的先進地區，吉尼係數都很大，那是怎麼回事要去了解。

三、研究團隊所列的指標資料都是靜態的，沒辦法形成流動性，一些在做分配會去觀察結構，是不是原來低所得跑到高所得。

四、本人不贊同用一些指標去分析，因為指標應用就會形成政策，政策會造成相對影響，所以應該要去看市場有沒有受到甚麼樣的限制，應該要反面思考，不是政府要積極補這個補那個。

五、此次座談提到台灣所得分配惡化情形，本人認為其實是媒體在宣傳惡化，必須思考現在用這些指標是不是真的能衡量到所得分配的問題？舉例來說現在市場上能不能做到對權貴的管制？

- 六、另外有關研究團隊提到稅制公平合理化，台灣的稅太複雜，而且太不公平，不應對單獨的稅做討論，應是整體來探討並把稅制簡化，這也是為什麼所得稅，消費稅相對公平，因為有所得就要課稅。
- 七、針對政策建議，本人認為不論就業市場或勞動市場，干預還是太多，任何東西都要自由流動比較好，雖然希望勞資和諧，也不希望強制抵制工會，因為這些都是政治性團體。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(場次四「家庭與育兒政策」II)

「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

家庭與育兒政策主題焦點團體

會議紀錄(二)

時間：2015/1/19(二)上午十點至十二點

地點：台大社會社工系館 423

主持人：蔡培元助理教授。

出席人員：

A：社會團體主任，專長為兒童福利領域、

B：教授，專長為社會工作、

C：教授，專長為社會工作、

D：國發會人力處代表。

國發會列席：吳婉雲視察

紀錄：邱俊達

發言者B：

- 一、就家庭的社會包容指標，可以從原住民家庭服務中心、移民署與外配中心取得許多有用的資料，像是有多少移民人數、配置人數等等，國外雖然也有家庭中心，但不見得都是政府補助，台灣這部分不管是政府或是公辦民營，幾乎由政府提供經費，所以政府這部分占了很大一塊，不同於國外會有其他的管道，所以如果國外的指標可能就不會把這個涵蓋進去。
- 二、在進行國際比較時，建議可考慮「在地性」，像歐盟除了有整體比較外，還會有各個國家的比較，也能夠思考看看這種方式能不能適用在台灣各地的差異性或在地性。

- 三、關於照顧的社會連帶責任，像南歐與義大利較強調家庭的照顧模式，較不注重公托的方式，而我國也比較類似南歐的模式，建議可思考公托是否適合我國的模式，台灣的指標到底是要公共還是家庭取向？
- 四、建議可考慮納入我國支撐家庭政策的專業人力與專業化面向。

發言者C：

- 一、社區包容在OECD比較沒有指標，如果這個指標用PISA表現的概念會有點落差，而access to service一般在談社區服務也是重要的，在講不同族群取得服務的可近性，可比較一般國民與移民者是否在取得服務上有所不同。
- 二、可以使用原住民與新住民能呈現台灣族群包容的狀態，像原住民的家庭服務中心，還有移民署都能取得資料，面向若從「健康」、「教育」、「就業」與「貧窮率」的資料來了解社會包容指標，會比PISA來得貼近。
- 三、社會包容有一塊還會來呈現城鄉區域的差異，要怎麼拉進來還要再討論與思考，像國際看嬰兒死亡率，會看城鄉是否有差異。像是台北市平均餘命是最長的，也是與醫療資源有關。
- 四、積極勞動市場政策是另外一個大塊，台灣在指標上難以去分類哪些是家庭政策，哪些又是積極勞動市場政策，這是需要思考的。
- 五、再來要看家庭政策的定位，像是公共化要到什麼程度？根據家庭政策是要「維持家庭功能」，並非取代，其中也要尊重多元，既然要維持，那那些很難歸類的，就可以根據這解釋來嘗試歸類，舉例東亞、南歐、美洲的三代同堂的比率的大不同，而會衍生出不同的政策與指標，例如把親屬保母放在家庭政策的大議題下，這也值得去思考，而且也是台灣特有的政策，對於家庭思維的不同也值得討論，所以要去思考不同國家的家庭思維怎麼影響各國去制定屬於自己的家庭政策。

發言者B：

提到跨世代的議題，我們有塊是西方難以做到的，我們的政策不只跨兩個世代，甚至三個世代讓其他國家的學者感到有興趣。

發言者A：

- 一、贊成支持家庭照顧能力的看法，但是很多政策還是著重在「取代」而非「支持」，目前預算的大餅主要在托育服務，把許多預算使用在只有兩成的托育服務上，但是在家照顧的卻是最薄弱的，建議可以去了解一下為什麼有這樣的現象，看看投資在育兒津貼占兒童總預算的多少，而政府砸最多錢是在托育中心，公設民營的，卻只照顧40個小孩，也可去比較0-2與3-6的預算的比較，也能與國內外進行比較，也是照顧服務的指標。
- 二、各種年齡層的師生比，也是各國在比較的，能看出老師的疲累度與孩子的安全，是個不錯的指標。
- 三、關於資格規定，國外的規定很少，但是台灣算比較嚴格的，也能跟各國比較。
- 四、最後是費用，所有的送托費用，0-2送托費的數據還有各縣市的公告費用，也會是資料來源。
- 五、特殊的幼兒，像是發展遲緩的比率，也會影響照顧成本與照顧品質。

發言者D：

- 一、完善生養環境方案主要是因為人口結構改變，所以想對未來的政策做因應，當初在考慮這個計畫時，雖然有著墨在托育的部分，但是在健康與衛生等就比較沒有著墨，規劃這個方案時除了有開專家座談會之外，也有進行民意調查以了解民眾主觀想法。
- 二、指標可以參考人口政策白皮書，也不用這麼多指標，只要有關聯性強的就可，包容指標要不要放，可以多參考白皮書，如果是以育兒為主體的話，要考量如果社會包容放進來，可能會標籤化針對部分人口的特別措施。

發言者A：

就企業托育的指標，目前企業托育的資訊很少，能比較的也比較少，而且與大眾關聯較小，大部分的企業比較少能有250人以上。

發言者D：

企業有兩塊，一個是設施，一個是措施，剛剛提到的是設施的部分，設施部分如果是中小企業，就是希望鼓勵公協會幫忙設聯合托育平台，就近臨時托育的部分，是希望企業能提供臨時的空間，讓他跟父母一起上班，這是有補助的。

發言者A：

- 一、企業的托育有些會有跟規定牴觸的問題，像是空間要求，要在3樓以下，但是企業都是很多都是在十幾樓，逃生的問題都無解。
- 二、我國補助是用稅收20%以下，但是日本的補助會依照收入再細分，比起現在的補助方式，或許能夠參考。

發言者C：

不論是財稅指標或是福利指標會有兩個黑洞，一個是地下經濟，永遠搞不清楚，第二個是政府創造出來的，像是領津貼不會有扣繳憑證等等，彌補的方法可以去算現在有多少領年金的人，到底發了多少錢？有多少人拿到？拿到後是否符合資格等等？因為看不出總歸戶

發言者A：

在托育政策上，應考量上班與在家照顧的，有多少選擇，像是就算有育嬰留職停薪，但是能不能使用，敢不敢使用是需要考量的。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(場次五「高齡化與年金政策」II)

「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

高齡化與年金政策主題焦點團體

會議紀錄(二)

時間：2016/01/19(三)下午四點至六點

地點：台大社會社工系館 423

主持人：薛承泰教授，辛炳隆副教授、蔡培元助理教授。

出席人員：

A：教授、專長為社會保險

B：基金會研究員、專長為社會保險

C：教授、專長為社會保險

D：教師、曾參與公教退撫改革相關活動。

國發會列席：莊麗蘭副處長、吳怡銘科長

紀錄：張育誠

會議摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

薛承泰教授發言：

說明本計劃年金部份研究結論與建議(見本研究第二章)

針對其他專家學者的回應：

一、長期的設計是一個原則性的想法，細節保有彈性(負擔比率、提撥率、累退年限、制度分立或整合…等)，但原則是終生益本比。

二、尚需考量如長照等的相關制度情況。

三、第二層政府仍然為辦理者，也應確定雇主有其責任。

四、終生益本比的概念，我們可以告訴年金領取者說你成本全部領完，之後是領別人的錢，這樣以道德性來講，或許有幫助。但是，並不否認這樣做有其缺點。

五、改革的正當性、民眾對政策的理解是相當重要的。

發言者 A：

一、這是非常革命性的變動，以我們現在的第一層第二層第三層，邏輯蠻不一樣，如果我們最後能過渡到這樣的制度，有幾個需要考慮。第一，這樣算起來我們的所得替代率會馬上壓低很多，大約五成左右，還有累退的情況。

二、NDC 的概念目前多用在公共年金，尚未用在職業年金。職業年金，因為職業年金邏輯就是雇主的角色跟責任，回到學理的話，職業年金的出發點被當成人事管理的一部分。但終生益本比的第二層便沒有此色彩，現在會變雇主的責任限縮了，就是你領完之後，雇主也不用承擔。

如此一來感覺上二層都是公共年金，沒有職業年金，強調政府的角色。那只是說我們台灣比較特殊，我們把勞退當政府強制提撥，可是絕大多數國家勞工退休金都是自願，我們比較特別。西方國家就是說，你雇用他，你要甚麼條件給他，他求職來考量、用才能考量，是雇主的行為。可是我們的做法變成是國家色彩更重，第二層感覺上也是公共年金，像公保勞保這些。東西方的差異可以思考。

三、累退的問題。瑞典是透過平均餘命計算一世代給付，相對穩定；但此處採累退，一定期間後給付下降，可能會引發爭議。

四、研究團隊的長期建議與經建會早期提出一個版本很像。例如你今天繳 10% 保費進來，分成兩半，4%在公帳、6%在個人帳，你個人帳不夠了用公帳去補，那你十年領完了怎麼辦，個人帳領完了，公帳來補你。當初提過這樣的概念，就分成兩塊，一塊是集體的補充，一半是個人的。

五、若所有職業別都用一樣計算方式、只反應薪資高低，是否會導致公部門求才的條件降低，也應思考。

六、可能會被社會團體批評說不是真正的社會保險，因此如何說明與溝通非常重要。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

七、新舊制間的轉換也應注意。當新進的人都到新制，舊制的保費收入會大幅下降，但仍須給付，財源便是問題。

八、益本比是個不錯的指標，可以與實際領取金額一起看，由此來談公平的問題可能較為全面。但更個人化時大家可能更會比較，對制度的詮釋、看待自己與制度的關係，可能更用這種方式去比較。

發言者 D 回應：這樣一來，反而是促進 DC 制，就失去社會團結的精神。

九、韓國的情況。韓國民眾對軍公教的比較出現在 2015 年時，當時降低軍公教的退休給付，一般民眾由此開始發現落差。在此之前，制度分立也沒有產生比較的心態。

發言者 B：

一、對長期架構。從政府、雇主、個人的責任來思考我們年金制度的改革，而不是為了財務而去改革。將公共年金訂一基準給付，而其他制度便可以說是補充性質的、與所得相關的概念，便不用再去整合。而政府也可考慮從第二層的補助部份退出，專注提高第一層。

如果回到 DC 制，就像終生益本當代結算，但這有個風險，就是政府還要承擔最後責任，就是說你把你提撥都領完了，那之後遞減錢從稅收來，所以政府變成第一層負擔責任，在第二層還要負擔你領完之後領完的錢。所以可以考慮單純一點，第二層就是 DC，因為世界上很多國家，這種補充的職業年金就直接 DC 去做就好了，那政府責任就在第一層維持生活所需，因為第一層政府要花的錢真的非常高。

二、對瑞典的改革。瑞典改革成功之處，在於其實質給付有降低。因此，若討論終生益本的方式，還是要考慮給付是否有降低，才能解決財務問題。

三、對新舊制的轉換。如發言者 A 所提，應注意新舊制轉換的問題。當初智利就是有新舊制問題，政府兩邊負擔，財務更惡化。

四、替代率。對勞工來說，並非所得替代率，而是投保薪資的替代率。發言者 D 補充：對公教來說是本俸二倍的替代率，也不是在職所得的替代率。因此在此情況下比身份差異，有其問題。

發言者 C：

一、年齡部份。延後退休可能有礙勞動市場新陳代謝，但，能延後的也可能是比較有能力的，另一種可能是延後退休可能對勞力工作者不利，這些都要考量。再者也要考量延後、提早退休在給付上的差異。勞動市場方面，由於人口老化，也要思考確保勞動市場人力是否足夠、以及相關的扶養比問題等。

二、保費問題。目前是均一制，若要差別補助，便有執行問題，計算的成本可能很高。另一種想法是不要補助提撥，直接從給付補助，例如日本，就補助給付，整年的總給付的多少是政府給付。

二、長期改革。首先，終身益本比這概念跟我們原本社會保險 risk sharing 的概念是有一點矛盾。假設要用終身益本比的時候，那原來社會保險所謂所得重分配的精神就會有點矛盾。

第二，整合問題。若要將所有制度整合，要考慮各職業所屬年金分立且不易區分第一層第二層。若討論是否要職業間整合，又必須考慮職業間的差異，例如，各國的公務人員大多是獨立制度。

第三，政府財政。或許可以考慮整合為一個第一層的基礎年金，但仍以社會保險為主，因為少子化用稅收財務壓力較大。政府專注於第一層，第二層便只在於辦理，以 DC 為主。

第四，商業年金。商業年金的市場也應該考慮。

三、費率問題。目前我們面臨這些問題，最主要成因就在我們的費率一直太低。

發言者 A 回應：看我們怎麼看待制度邏輯，如果是有準備金，我們今天太低了，但如果是 PAYG，但是我們今天並沒有法律說明我們的邏輯，所以變成說我們太高也對、說太低也對。這要討論。例如我們現在精算就是用完全準備的方式去算，用一種跟我們制度設計不一定合的方式去算。

發言者 D 回應：問題是台灣的準備金並未依精算結果調整費率。如何從現行的準備金制度轉軌成 PAYG，是非常大的挑戰，只要制度設計不公就會產生世代不正義。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

辛副教授回應：但是用 PAYG 也走不下去，問題在年青人根本沒盼望，變成有人要犧牲。

國發會列席發言：

一、針對長期。累退是否會對高齡者產生不安全感，這必須要考慮。

如果在益本比的概念下，累退不要強制十年減少，而是一個範圍讓被保險人自己能夠選擇，這也可以考慮。

二、溝通的部份。公部門提撥金額較高，但一直到目前為止都沒有被呈現出來。資訊上不清楚造成誤解。

三、退休年齡。現行制度的確讓有些公教人員太早就退休。

發言者 D：

一、這種改法可能使集體的概念轉變成個人分攤風險，是非常巨大的改變，必須思考。

二、現在最大的問題有兩個，其一，現有制度怎麼面對、又要怎麼改？其二，現有制度怎麼轉軌到未來的制度？我覺得這是非常複雜的制度變革，譬如說，新制度什麼時候日出？現有制度什麼時候結束？有沒有過渡期？之所以出現社會擾動，就因為這些關鍵。

三、針對改革提出四點建議：

第一，不管是什麼制度，不可能單獨只做年金改革，國家稅收、長照系統、社會價值觀、職業別工作內容差異等都應考慮。

第二，人類社會沒有全好的制度，DB 其實是對受僱者較有保障的制度，目前 DB 的問題，以公教退撫基金為例，很大原因其實出在沒有照精算調高提撥率。因此，不必然確定提撥才是好的，我覺得要從 DB 改變成 DC，必須慎重而且要有社會對話。

第三，關於退休年齡。調整時應考量職業別工作內容差異，以中小學教師為

例，年齡過高便難以任教，日本有職務重整以因應，可以考慮。

第四，現行確定給付制規定政府負有最後支付責任，但是他有前提，就是要依精算相應調整費率，如果還不足才由政府支付最後責任，以公教的情況來看，由於沒有依精算調提撥率，使問題變得相當複雜說不清楚。

四、關於勞保。勞保之所以改為年金，背後的思維根本不是為了考量要照顧勞工，當時其實是擔心勞工一起申請一次給付，一次就使勞保破產，主事者的思維其實是不要在我手上破產就好。

薛承泰教授回應：所謂的銜接，讓這個破產的往後延，爭取那些時間，就是可以再做進一步的規劃，我們現在是要跟時間賽跑。

五、關於本俸。為什麼公部門退休制度的計算基準不是全薪，而是「本薪」？原意其實有一種扁平化的效果，就是想要拉近高階跟低階人員的退休差距，就等於有所得重分配的效果，否則，一開始就用全薪納保就好了。

未來不管要怎麼改，要把它改成全薪納保也 OK，但提撥費率跟給付計算基準要一致，如果要全薪計算退休基準就要用全薪投保。

六、勞保上限。勞工團體相當重視勞保，因此若自付額增加便有反對的可能。

七、替代率。所得替代率這個概念對社會造成很大迷思，因為輿論把「替代率」當成絕對數字，由於替代率計算基準以在職月薪當作分母，會出現基層人員替代率高，高階文官、教授替代率低的現象，事實上，基層公教人員的實質月退俸遠低於高官與公立大學教授。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(場次六「薪資與所得分配政策」II)
「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

薪資與所得分配焦點座談會

會議記錄(二)

時間：2015/10/7(三)下午二點至四點

地點：台大社會社工系館 423

主持人：國立台灣大學國家發展研究所 辛炳隆老師

出席人員：

A：教授，專長為勞工政策、

B：秘書長，勞工團體、

C：副秘書長，工商團體、

D：教授，專長為財政、

E：教授，專長為人力資源管理。

國立台灣大學社會系 薛承泰教授

國立政治大學社會工作研究所 蔡培元助理教授

國發會列席：吳怡銘科長

紀錄：林平真、張育誠。

座談提綱：

1.如何建立我國薪資與所得分配政策分析指標?

2.如何解決我國低薪問題?我國現有政策是否可行?其他國家有那些經驗值得參考?

3.如何改善我國所得分配?我國現有政策是否可行?其他國家有那些經驗值得參考?

會議摘要：

辛炳隆老師

本研究是依據現行重大社會發展的趨勢及這份計畫方案，進行薪資與所得分配相關政策議題的分析並提出政策建議，最主要的目標是希望建構一個政策分析與評估的指標，更重要的是利用指標的變動來觀察過去所推行的相關政策是否有效。本研究發現台灣在 1990 年代後的薪資低於經濟成長率，且差距逐漸擴大，尤其服務業的低薪問題較為嚴重，整體薪資結構中，非薪資報酬的占比增加。而本研究團隊認為造成上述問題的原因可能與產業升級、人力資源管理、勞資關係不佳與外勞的引進有關。本次座談將探討三個部分，第一個部分是政策指標，本研究所建立的指標(如吉尼係數、五等分位差距倍數)是否需要再多加補充?第二個部分是為解決低薪問題，目前的政策措施是否可行?其他國家有哪些經驗值得參考?租稅、財稅方面是否還有可行的建議政策?第三部分是其他國家在改善所得分配的作為，有哪些經驗值得參考?請各位與會先進針對以上問題進行意見的分享或有其他相關建議也歡迎提出。

發言者 A

- 一、研究團隊所列的政策分析指標只有結果指標的探討，例如可觀察到平均薪資並沒有顯著成長，但本人認為造成結果指標變化的因素也應考慮在內，像是外勞的引進抑制本勞薪資成長，可能這些因素正是導致低薪，因此建議增加投入指標與過程指標的分析，如此更能釐清問題的原因。
- 二、研究團隊認為低薪問題與外勞的引進有關，本人進一步認為是工會將非典型勞工與外勞排除在外，因此工會並不會為這些群體積極協商，使得這些勞工無議價能力，以致於造成企業內部的勞動市場二分法或是被區隔，並且產生雇主藉由引進外勞來抑制本勞薪資造成低薪，或是用引進外勞來打擊本國勞工的情況。
- 三、在制定工資或制定所得分配等相關政策上，工會長期以來缺乏參與政策形成過程的機會和管道，這使得有關勞工權益的討論不足。因此若能透過產業面或社會面的對話更加完善政策的制定，便能減少勞資之間對立或衝突的可能性，增加某程度上的正面效益。
- 四、現況來看，台灣的低薪問題普遍呈現在年輕人身上，因為許多青年一畢業即背負沉重的學貸，儘管經過十年甚至二十年的努力，都沒辦法擺脫債務的負擔，即造成青年可支配所得偏低。國際勞工組織與 OECD 國家在青年議題上將教育成本降低作為一大訴求，因為教育成本的存在是造成貧窮化、青年低薪化或所得偏低的重要因素，若能有效降低教育成本的負擔，就能增加青年就業後的可支配所得，也能進一步改善所得分配的問題。
- 四、現今有些產業大量引進外勞以至於本國勞工薪資無法成長，是因為當初

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

政策沒有先用其他方式解決勞動力短缺的問題，引進外勞應該是最後的手段，如此才能保障本國勞工的就業機會與薪資的成長空間。

發言者 B

- 一、改善所得分配不均除了透過非勞動的工具，譬如移轉性支付去促成，或利用社會福利支出去補貼，另一方面也可以用降低生活成本的方式來達成，譬如將托育的成本減少，減少的托育費用就等於增加一部分的所得。
- 二、按照研究團隊所列的指標中只有平均薪資的部分，沒有考量工時的因素，因為加班時數增加，報酬可能就增加，但是並沒有改變原本薪資比較低的狀況。應該考量薪資與工時之間的關係，把台灣的薪資跟國際比較，再加上工時的比較，將這兩個對照起來，低薪的問題會更顯著。
- 三、在政府因應對策中，有關提升薪資水準的做法，提到檢討基本工資制度，本人認為應考量維繫一個家戶基本的健康需要多少所得，即將健康生活成本的概念納入以作為薪資調整的依據。
- 四、當經濟成長率大於人口的成長率，照理說薪資會成長，而且遠遠超過物價成長率的話，薪資成長應該會顯著增高，但九零年代開始 GDP 成長，薪資卻沒有成長。1992 年就業服務法通過，開始制度性引進外勞，這之中是否就是因為引進外勞而造成低薪的原因。本人認為長照部分應該有很大的需求，而且可以維持穩定就業和所得，但長照又跟外勞政策掛勾，壓縮了本國勞工在長照這一部分的機會。
- 五、所得分配可透過租稅的改革與社會福利的介入來改善，例如教育成本的降低或是托育成本減少，這能讓家庭在整個所得支配的運用上更加靈活，例如可用在其他消費或儲蓄，如此才有辦法讓整體的所得起來，或者所得分配更加平均。

發言者 C

- 一、研究團隊所列國際指標之觀察缺乏投入指標的考量，因此建議在制度面上加入投入指標的觀察，例如勞工有無加入工會的能力，作為了解台灣薪資與所得分配現況的一項指標。
- 二、研究團隊認為的低薪如何界定，薪資的高低從勞方跟資方都有不同的解讀，但本人認為薪資成長跟生產力或者是附加價值的成長是否等比例相當重要。例如研究團隊發現服務業大都是低薪工作，那從服務業的生產力來看，是否也同樣呈現了這樣的狀態，應該持續觀察這兩者之間的比例。
- 三、在提升薪資水準的部分，本人建議在政策上應把產業升級的概念跟加薪

- 的議題作有效的連結，包括長照是一大趨勢，台灣老人的比例逐年增加，未來可能會成為跟日本相同的老齡化社會，因此應該把老年化跟長期照護作為一個專門的產業來發展，比較能夠創造價值也能提升薪資水準。
- 四、研究團隊提到加強勞資協商以提高勞工的議價能力，本人認為勞資協商需要相當的技巧與手腕，因此需要有一個上層的鋪陳，即整個社會對於勞資的對話或三方的對話是有共識的，否則容易只是形式或可能造成更多對立，因此必須形成支持勞資對話或者集體協商的上層架構才有意義。
- 五、在推動稅制公平合理化以解決所得分配不均的問題上，企業界其實對於房地產與土地交易的稅是支持的，他們也認為不應該讓台灣的資金全部流到土地炒作、房地產炒作，這樣根本無法促進一般產業的投資，也對其企業經營者的形象帶來非常大的影響。
- 六、研究團隊認為開放外勞可能造成台灣的低薪問題，但台灣的經濟未來還是無法起色，薪水也難以提高，屆時會面對找不到人工作但又有需要的兩難。因此要如何讓外勞需求具有正當性，本人發想的是未來是否能夠將外勞引進跟產業升級的投入掛勾？理由是產業升級需要投資、需要外勞，但企業必須去證明真的有進行產業升級的行為，如此大眾會比較理性地去看待外勞政策，和理性地去看待開放的數量或評估。
- 七、在政府因應對策中，有關提升薪資水準的做法提到檢討基本工資制度，本人認為用適足生活工資來作為未來基本工資調整的一個參考依據，如果這個指標是夠客觀，而且雙方都能接受的話，是可以努力的方向。

發言者 D

一、政策分析指標問題

(一)研究團隊所列五等分位差距倍數不足以看出台灣所得分配不均的情況，同意建議十等分或二十等分的差距倍數，或是觀察最高百分之五跟最低百分之五的倍數，還有最高百分之一跟其他九十九的倍數。世界先進國家所得分配惡化或財富分配惡化的問題往往來自於百分之一比例增加太高，而全球化是使他們的所得大幅提高的原因。

(二)欲觀察台灣所得分配的情況，若採用目前的財稅資料是會有所偏誤，原因在於主計處資料是用調查的資料抽樣，有關所得、財富的問題可能有所隱瞞，以至於推估所得分配可能會保守估計。財政資訊中心的資料雖然有五百四十萬戶的申報資料，可是免稅所得沒有涵蓋在裡面，加上

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

很多資本所得都是免稅，還有一些不需要課稅的、沒有達到申報標準，用如此不完整的資料來推估整個所得分配，是會有問題的。

二、低薪問題在研究團隊所列的平均薪資指標中可以看到薪資所得是偏低沒有成長的，但另一方面企業認為其人事費用負擔很重，包括社會保險的費用，國民年金、健保、退休金、勞保、勞退等，可是企業可能在之中有所調整並壓低薪資，因此應該將這兩邊的資料並列來觀察。

三、關於低薪問題，本人認為在台灣可從以下方面探討：

(一)薪資是供需決定的，供給增加太多，薪資就不會高，而且白領階級跟藍領階級在社會中有一定的比例，台灣廣設大學的政策造成學歷縮水，薪水降低成為合理的現象。另外，學非所用，學的東西沒有生產力，薪水就不會提高。教育原來是促進階級流動性的，現在台灣教育反而助長流動性惡化的問題，公立學校學費低，出來的薪水高，私立學校學費高，出來的薪水低，這反而是惡性循環。學生貸款的問題，應該對於弱勢的人加強貸款或者補助，要與獎學金制度有良好配合，以達到讓學生畢業後降低負擔的目標。

(二)產業升級太緩慢，薪水也反映生產力的問題，好的產業跟人才都外移了，剩下較低階的人才，低薪也是合理的現象。外勞增加過多，供給增加必然造成薪資降低，因此牽動整個薪資不會上升，這牽涉到政策性問題，例如外勞的政策跟長期照顧的政策，是否要加上管制？配合國家發展政策、配合產業政策，是否要加強一些合理的管制？甚至審核要列出一些標準，不能夠無限制的放寬，放寬的話必然助長薪資低薪化。

五、增進稅制公平合理化方面，提出以下建議

(一)所得稅裡面百分之七十五是薪資所得申報，百分之二十五是非薪資所得，這與國民所得結構是有偏誤的，造成偏誤的原因就是減免稅太多，綜合所得稅變成薪資所得稅，主要其他所得都排除在外，譬如資本所得裡面證券交易所得不課稅，所得稅法裡面有二十幾項免稅所得，還有其他的產業升級條例、中小企業發展條例等等，這方面都會造成所得稅裡面的稅被大幅侵蝕。

(二)房地合一按實價課稅，而且鼓勵長期持有，對自住免稅，這是不錯的政策。

(三)遺產贈與稅是最後一道防線，然而問題是百分之十的稅率，稱之資金回流其實也沒有回流，即便回流也是炒地皮炒股市，牽涉到的問題是投資環境不好，投資機會不多，這會造成負面效果非常大，所以百分之十應該提高到百分之二十。

(四)稅基法應更加擴大，按實價課稅。

發言者 E

一、針對政策指標部分

- (一)非薪資報酬從 1990 年到現在已經增加一倍，現在大概是佔了百分之十五左右，如果再加上未來有可能會實施長照，只會增加不會減少，而且再加上退休金，所以如果只看平均薪資，其實是一個低估的數據，就資方來看會覺得非常不公平，會比較不具說服力。因此建議在平均實質薪資中是否考慮加入非薪資報酬。
- (二)前述所說工時與薪資之間的對照是否改成用時薪來觀察。
- (三)台灣最大的問題在於生產力或經濟成長的成果沒有分享到勞工身上。這個問題每個產業的差異甚多，所以是否能觀察低薪行業中受僱員工平均薪資年增率與生產力年增率的差距。
- (四)房價牽涉的面向很廣，容易受到市場價格炒作的波動，居住消費支出因為包含租金，因此更能夠反映低薪問題。
- (五)建議考慮加入必要生活開支所佔的比重，例如托兒、托老、子女教育等開支，因為這是基礎上生活涵蓋的範圍，也能對家庭可支配所得有所反應。
- (六)勞動份額的比較基礎需要界定，是比較 OECD 的平均值或者是跟過去十年的平均值來做比較?如果下降到什麼程度的時候我們才需要去反映他?

二、針對政策建議的部分

- (一)台灣的銀髮產業或是長照問題還沒有解決之前，在理解引進外籍勞工是否造成低薪化的情形上，應該要納入觀察的是產業外勞的部分，而不是也將看護外勞納入分析。
- (二)生活工資目前沒有辦法成為薪資調整很好的參考依據，因為對廠商而言其可能會認為，僱用一位勞工為何還要順帶養其家人，這是社會福利的問題，而不是廠商責任的問題，因此如果用勞動生產力做為薪資調整的依據也許會比較具有說服力。
- (三)目前即使是有最低工資的調整，還是有很多企業沒有遵循，所以應該加強勞動檢查，才能保障低薪不會再發生，關於制度面就要促進團體協商的部分。
- (四)現在很多科技廠商在聘僱工讀生時，也一樣用最低工資，實在是相當不合理，所以不妨把工資分成基礎的時薪與專業的時薪，也許將比按照產業來分薪資較沒那麼多阻力，且對於台灣年輕人的低薪應該會有幫助。
- (五)最低工資將來若要入法，應該不能只升不降，不能是僵固性的，應得以

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

彈性調整，第一個阻力比較小，第二個對社會的影響比較小，對經濟的衝擊也較小，否則金融海嘯一來會對台灣的衝擊會非常大。

附錄二 訪談紀錄

(編號1)高齡與年金議題訪談紀錄(一)

受訪對象：教授(人口與年金保險領域)

訪談人員：張育誠助理

訪談時間：2015/09/04 15：00—17：00

訪談地點：台北市大安區

訪談摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

一、相關參考文獻。

受訪者之前有進行經建會的研究報告，主題為人口變遷對年金改革的影響，可供參考。

二、總體架構。

首先要有原則，譬如說總體或個人，或是從公平性原則來看，接著思考指標的指涉物。譬如社會政策就是談公平效率，所以要有指標講公平效率；若目的在制度穩健發展，便要有些指標在談可持續發展性。不同指標給予不同角色。有這大的方向之後再尋找指標。

三、針對保險的提撥與給付的計算。

可以從收入與給付切入：要什麼樣的給付水準，以及設定甚麼樣的收費標準。所以要想，支出面就是有幾個參數，第一個是年資，第二個就是投保薪資，第三個就是年資的替代率。像勞保有投保薪資、投保年資，然後乘 1.55 就是年金水準了；收入面的部份，保費怎麼收的，投保薪資、費率，政府、雇主、被保險人各負擔一定比例，所以如果要想一些指標，就要從此切入。

四、針對永續發展。

我們有財務危機、人不敷出。人不敷出就只能先吃老本，老本吃完就破產。因此有二個相關指標：流量跟存量。流量的部分，人不敷出時可能就是領的人很多、存的人很少，因此需要此一指標。另一個是給付水準是否太高？所以就是要有個所得替代率。那扶養比的話就是老年人口跟潛在勞動力人口，

可是潛在勞動力人口並不一定都會去勞動，所以就有一個勞動參與率。至於高齡的那一端，跟他們的退休年齡有關、也跟平均餘命有關。總體的部分可以從入不敷出的問題來看，所以從退休年齡來看。然後壽命的發展，然後死亡率的趨勢。

五、分攤比率。

政府層次與稅收有關，如果要政府負擔，我們稅收要足夠，且政府年金支出並不是指定用途稅，是一般稅收，那又牽扯到我們總稅收是多少。進一步涉及稅收怎麼分配，它支出在哪些，會不會產生排擠的效果。第二個是雇主的部分，那雇主的部分，勞保有負擔的比例、投保也有上下限，這都會影響到雇主負擔多少保費。另一個就是勞動力成本在雇主的成本比例是多少。這個數據可能都沒這麼容易取得，可能需要透過調查。工商普查或經濟部相關調查。第三個是員工幾歲退休，這跟我們法定的退休年齡有關，也與員工實際的退休年齡有關，以及雇主對高齡勞動力的需求有關係。第三是個人的部分。個人的因素影響給付水準。年資分布跟勞動歷程有關係，進一步可分男女來看，因為女生會進出勞動力市場，一般情況則可能跟教育程度、職業屬性、職業類別、層級等有關。這個要怎麼分析就很值得討論，它牽涉所得分配的問題，一般非軍公教的薪資變異率其實比較大，所以這部分所得分布的部分就比較常討論。

六、經濟安全。

可以討論給付水準，受訪者曾經寫過一篇文章，討論低所得的人的終身保障，當時只談勞工的部分，包括勞保與勞退、國保、於工會投保者領取金額的差異。這也是一個指標。

七、政府財政。

要用保費還是透過稅收也是一個問題。羊毛出在羊身上，即便稅收也是要有財源。用保費的話你就要鎖定在薪資上面，你要用稅收的話你就要用所得稅或是其他稅收上面。要提政府稅收，可以有一個指標，就是每年保費總收入跟保費總支出，保費收入是包括雇主受僱員還有政府的，那這個指標也是很重要的。它相對於 GDP 的部分，比重，或是相對於稅收的比重。

八、勞工薪資變化的問題。

如果勞工只是短期間的下落影響不大，除非是經常性的下落，那個才是比較嚴重的。勞保，當然將來會改，而目前是投保薪資最高的五年做為投保薪資，所以勞工薪資中間有一些起伏其實也沒有關係。

(編號2)高齡與年金議題訪談紀錄(二)

受訪對象：公務人員(勞動部勞工保險司)

訪談人員：張育誠助理

訪談時間：2015/11/06 10：00—12：00

訪談地點：台北市大同區

訪談摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

一、勞保年金化的過程。

(一)原因

1993年邁入高齡化，政府單位發現各國都有年金保險，但我國則為一次給付，造成幾個問題。首先25年或55歲15年的條件過低，造成退休年齡太低，加上平均餘命增加，勞工退休後生活的經濟安全成一問題。第二，一次給付(平均領取金額約超過一百萬)，但考量通膨等，是否足夠是個問題。在人口老化的情況下，若靠稅收支付的福利政策來確保老人的經濟安全，對政府財政不利，因此應比照其他先進國家，以保險來因應，就靠著年輕時交的保險費，按月領取年金給付，可以維持老年退休生活直到死亡為止。

(二)誤解

民眾在社會政策上有誤解，認為推動勞保老人年金是為了延遲勞保倒閉的時間，其實並不是這一個目的。因為年金的成本要讓他活到老，活到老為止，所以這時候他的成本遠比一次給他給付一百萬的成本來得高的多，不是為了延遲勞保的用罄來推動年金的，是為了照顧我們所有工作者退休後的長期經濟生活，才來推動年金。

(三)過程

1993年時就有推動年金的想法。勞委會大概花了二年的時間制定勞保年金的立案要點。後來這停滯了很多年。當時的經建會想推動一個大國民年金制度，這些想法推動過程困難重重。第一個各種保險的內容不一、財務狀況也不同，亦有國民是沒有保險的。大約有四、五年的時間，經建會找各部會來談，到最後又遇政黨輪替、九二一地震等，便無疾而終。

民進黨政府執政的時候，開了一些全國社會福利的會議，年金的呼聲再起。這個時候勞工委員會提出勞保年金，但在財務考量與勞工團體各種原則與立場下無法順利推動。當時規劃的內容便成今日國民年金的基礎。後來勞工保險亦年金化。

二、關於年金。

就政府部門來說，我們要推動年金。如果每次一碰到選舉就出現各種透過稅收支應的津貼，對政府而言太沉重。應該訂定保險制度，從年輕的時候開始交保險費，等到成就老年的條件的時候就可以給付，這樣權利與義務對等。若沒有工作則依國民年金，有工作者則有各種保險。

三、關於目前年金政策的評價。

因為歐美國家從無到有，所以它要怎樣設計，大家無從比較，我國則受當初勞保設定的條件而影響。

勞保初期給付條件寬鬆，加上給付計算以最後三年計算，如果勞工年輕時投保薪資很低，到最後才把投保薪資調高，他就可以所有的年資都同樣的權數，就會領的很多，就等於權利義務不對等，而且容易舞弊。年輕時少繳，到最後的關頭多繳，所以這個是一個制度上的瑕疵。相對的，歐美國家不是這樣子，他們的年資採計至少 25 年或終生投保薪資，再用如物價指數等來加權，所以這很公平，年輕的時候少繳，將來就少領，你年輕的時候多繳將來就多領，較為公平。因此，我們最大的瑕疵就是遷就當時的老年年金一次給付，以最後三年計算，如果現在改變，會受到一些人的反對，因為他年輕的時候投保的薪資比較低。換句話說，以五年來加以計算，這是世界上最優惠的一個保險給付，但是另外一個面向他就會對勞保財務不利。

再者，給付過高。當時的所得替代率 1.2，這個比率真的是很高。以日本為例，日本老化程度相當高，但粗略來說，他們的保險費是我們當時開辦的二倍，我們開辦的時提撥率是 7% 左右，後來慢慢加碼，7.5、8.5，現在是 9，他交的錢是我們的二倍，可是他領的錢是我們的一半，我們給付率是 1.55%，一半是 0.775%，他們比這個 0.7 還來得少。

這些問題之原因在於，我們之前的條件太過於寬。等到年金財務負擔更

沈重的時候，反而民意沒有辦法接受，這個正常化的機制，這些我來看都是重大的瑕疵，以永續經營來講，對財務健全來講，這些其實是不好的。

四、勞保財務危機(2011 年)

(因應 2011 年勞保破產疑慮產生的擠兌)當時勞委會希望提出政府預算撥補，且要政府負最後支付責任，但是行政院在初審時各相關單位即無法有共識。

2013 年時，行政院出面與勞保局協調，勞委會也提出勞保條例修訂的版本，裏面朝了一些方向去做：第一提高費率，第二降低給付。但降的很微弱，因為勞工反彈的很厲害，然後另外再想辦法由政府做定期的撥補，以及想辦法拉長年金薪資投保的範圍。過去我們是年金最高 60 個月，現在拉長到 12 年，144 個月，讓大家盡量比較能夠誠誠實實的申報，當然還有一個方式是投高基金的投資報酬率，超過當然就可以把比率在抬高一點，大概是朝這個方向來進行年金改革的。

五、經建會年金改革小組勞動部的參與情況

當時的經建會成立一個叫做各社會保險的年金改革的小組，針對各社會保險做一個體檢，最後提出備案。當時勞委會也提出備案，但改革影響範圍太大，後來只能提到一個很抽象的想辦法讓大家延後退休年齡，增加勞動參與率，無法直接來針對勞保制度改革，因為很擔心衝撞到利益團體。

六、2012 年行政院年金改革推動小組勞動部的參與情況

行政院的小組是由副院長江怡樺主持的，接著由毛副院長接續。行政院的年金改革小組，是我們各部會提出來之後，由他們來審查，勞保大概就是提高費率、延長給付、撥補；公教的是退撫，教育部負責教師那方面的年金，軍保國防部，然後銓敘部也是公教人員，各個主管部會去改他們的制度，各自就本身所主管的進行體檢，看看怎麼樣調整。

勞保的部分，在 2012 年的最後一、二個月及 2013 年的年初，勞委會幾位主任委員與潘主委去聽取勞工的意見，隨後根據大家的意見，去各地做說明會，形成了一個改革的版本。該版本報到行政院去，再送去立法院，在 102 年的 4 月份送到立法院。當時社會輿論認為，軍公教退休福利較佳，再加上

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

因為勞工保險是第一層社會保險中最優厚的、且勞工第二層較低。所以當時社會認為，勞保的部份先不要動，等軍公教那裏改好了再來改勞保，因此勞動部版本送到立法院後，他們只開了一次詢答會議，就擱置了。

七、相關資料

受訪者提供勞保相關資料，說明年金改革過程與細節。

八、年金與人口結構

(一)剛性調整的理由

我知道有的國家會因為人口的變化而來調整包括保險費、包括給付率，那一種我自己稱為柔性調整，但我們的國家以目前的現況，我光是要修一個東西就大家吵翻天，變成沒多久就停滯了，因此只好剛性調整。將來若能更細緻化，處理各種立場的討價還價那種冗長過程，若此其實我們沒有意見。有的國家調整便較為細緻，財務很穩定，像德國採取隨收隨付，它估計大概有多少人要領，有多少人要繳保費，所以可以量出為入來做這個決定。但我們現在不行，我們潛藏戶太多了，在一千萬的被保險人當中，有二百四十萬的人夠資格領老年年金，它的整個潛藏金額的達到 8.1 兆，所以我們沒有辦法，差距太多。

(二)世代差異

通常是版本的年金改革，我們是說 15、6 年會用盡，可是是不是 30 年後還是會用盡呢？到時去做滾動式的修正。現在對我們來講是先解決燃眉之急的問題。在財務健全之後再納入人口的因素。要解決那個燃眉之急的問題，那種理想化的，我覺得可能是將來吧！等一切上軌道之後在來說吧！

九、目前的問題與改革的重要工作

我們 102 年送到行政院的版本，現在立法院的版本原封不動，財務只有越來越惡化。我們從明天開始就每年少 18 萬，那個少 18 萬的勞動人口、而老年人口越來越多，繳保費的人越來越少，保費進不來。所以這樣的情況下，這個年金改革是馬上要面臨的，很多狀況是更不利的。

現在大家有共識，不論用什麼方式來改，一定要讓大家知道不改不行了。

我的故事先建立，之後再來談細部。過去曾經碰到這個現象，勞動部說勞保財務岌岌可危，很多學者專家跳出來說你們的精算有問題，他最希望不要看到那個問題所在，不會有問題，他們也沒有看過精算報告，只是會認為說別的國家沒有問題，不肯去承認那個狀況，當不肯承認這個問題的時候，就沒有問題啊！為什麼我還要通過勞動部提的改革方案？所以與其去想怎麼改法，一定要讓人家知道說這個勢在必改。共識超過一切。

十、社會保險整併的可能性

受訪者認為不太可能。其理由相當簡單，如果整併的話，勞保財務不健全，其他保險方案便沒有想合併的理由。整併是大家都健全的情況之下才整併，如果我要跟別人併，我併到別人，別人有什麼好處？沒好處，這怎麼整併？

十一、緩衝基金迷思

目前個人帳戶 NDC，會出現有一個國家級的緩衝基金，這個基金挹注到比較需要幫助的社會保險。但現在大家有個迷思，我們國家的社會保險財務已經大到一個非常大的地步，所以光是靠投資來，無法去彌補上這一個大虧損，杯水車薪。我覺得最簡單的一個做法就是給付要相當程度的下降，現在已經正在努力中，費率再稍微提高一點，只有用這個方式，就好像一個池子裏面，你把出水的管徑弄小一點，這樣就可以解決了。

十二、經濟安全與政府責任

社會保險最好財務健全，由此希望透過被保險者交保險費，可以維持他老年的退休生活，但勞保垮了怎麼辦？因此目前勞動部其中一個因應方式是政府挹注補貼來維持財務健全，畢竟目前已有相當多老年人口，而保費收入又不足夠，還是需要政府撥錢進來。政府無法規避此責任，畢竟若說老年人二年後的生活費沒了，那政府的選票也沒了。

十二、總結

受訪者認為，年金或是勞保要去改，越晚改問題越重越難改。現在改可能大家稍微小痛，拖到越來越難改的時候是大痛。希臘本來是抗拒改革，後來去跟德國談紓困，那個條件更慘。所以，第一個需要民眾取得共識，第二

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

個改革的時間不能太久，做比說還來得重要。

受訪者指出，目前勞動部已有各種估算的公式。如果目前費率擬提高或是降低，勞動部馬上就可以推估：如果這樣的話勞保可以延到哪一年，當時財務的流量是怎麼樣的狀況，如果再怎麼改，更寬一點是怎麼樣的情況。更寬一點是表示你改的少，由此財務基金的用罄就往前縮；如果改得很苛，譬如說不要 1.55，每個人只能拿 1，這當然財務就可以往後推；如果政府每年撥補二百億還是一千億，它可能也是有變化。你改革的手段跟強度會有不同的財務推估。

(編號 3)高齡與年金議題訪談紀錄(三)

受訪對象：公務人員(銓敘部退撫司)

訪談人員：張育誠助理

訪談時間：2016/01/18 14：00—16：00

訪談地點：台北市文山區

訪談摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

一、針對軍公教退休制度改革

公保法制已完成可以走年金，退撫部份則尚未。改革的理由在於，首先是退撫基金，雖然現在規模將近六千億，但是已經面對成熟期、開始大量支付退休金；再者，十八趴的部份還沒有完全終結，政府對這個財務的支出也很大，所以財務上有困難。第二個是退休金制度。對照世界各國的退休制度，大概沒有一個比我們現行制度好。主要是給付率太高。早期的退休人口平均大概領四萬塊，但近十幾年退休的人，大概平均都在六萬多七萬左右。而且，退休金與退休前的薪資幾乎沒有差距，舉例而言，退休領七萬塊，在職大概領七萬三七萬四，中間差的太少。這產生的負面影響就是多數人在可以退休時就退休，結果是我們政府的人力銜接問題，大概退的都五十來歲，最成熟的人走了，對政府部門來講，是個傷害。人力沒辦法銜接。

二、退休年齡、替代率、政府補貼

一個制度改革，延後請領年齡、降低替代率，這大概都是每個改革優先思考，公教部份也不例外。前一次提出的改革版本中(未通過)，這些因素都考慮過、都在方案裡。年金年齡在上次計劃裡是六十五歲。替代率，目前大概平均都會在九成左右，所以規劃是希望降到八成、最高八成。

關於政府差別補貼的部份。受訪者的想法反過來思考。因為在職期間，公務人員俸級本來就有高低，最低的待遇跟最高的待遇差五倍，職務高的人，在職期間繳的一定比較多，三倍二倍一定都有。在職期間本來就多繳了。政府的補貼都是 65%。不如在給付時少給，在平常提撥時一樣，在給付時少給這些高階的人，省下來的錢可以補助基層的人，這才是最有助益。因為退休

之後沒賺錢，就靠退休金，你把這些錢拿來補助基層的人，他會覺得獲益更大；對高的人呢，如果領十萬，變成領八萬，對他來說生活上沒有問題，省一點就過了，可是這兩萬塊拿來補貼基層的，他獲益很大，所以這便有所得重分配的功能。

受訪者認為，這種想法對政府來說，也會更省錢。因為退休金的支給金額很大，一個人退休領的時間很長，再加上我們現在還有月撫慰金，就是這個人領退月退休金，死了之後他的配偶可以領到退休金的一半，再領到過世。所以節省給付來補助基層的人，所得重分配的效果一定會比我們再職期間多撥少撥來的大。所以受訪者認為，在給付端來處理所得重分配，不必從在職期間提撥的部份來處理。

依此原則，目前的處理便是改革中有一個樓地板、天花板，對職務很低的人來說，改下去可能剩兩萬塊，可是我們保證他最少能領三萬一千六百，就是從高階的來補貼基層的人。就是讓國家所得可以因這制度得到分配，讓基層的人、本來就領的少的人，他退休的生活可以得到一定的照顧。關鍵是這個。

三、本俸的問題

目前本俸佔率太高。現在五到十一職等，本俸佔率大概 60~65%，比方說，一個人一個月薪水一萬塊，本俸就佔六千五，另外三千五是加給。退休金是用本俸去算，本俸兩倍，就 135 了，再乘八成，就 91%，光退休金就 91%，再加公保年金進來，就破百了。關鍵是本俸，要去調整，但是涉及到的問題很多，所以有考慮，但是還沒確定要不要改。

四、關於日本的退休制度

日本。日本他沒有像我們有非常好的公務人員退休金制度，有比較完整的保險年金制度、第一層比較上軌道。我們的第一層算很晚，這跟我們在建立保險制度的思維有關，我們是承襲 Bismarck 國家社會主義的概念，所以當初按行業別，在設計過程中又沒有好好整合，所以每個保險制度中間一定有差別，結果就是比來比去，好的我都要，不好的都不要。

在日本的例子是，他們大概 1958 年就思考到社會保險太複雜開始整合，

到了 1985 左右就幾乎整合的差不多了，整合成國民年金，對於有薪水的人，又開放一個附加年金，厚生年金跟共濟年金，共濟年金是公務員，其他是厚生。再下面一層有個國民年金。後來這兩個年金又整合。他們第二層其實是不明顯，對公務員來說他們有個制度叫退職津貼，是一次金，這一次最新的改革大約是減 27% 吧；民間的是改私人企業自己去處理。所以看起來日本的年金制度，沒有我們公務人員這麼好，我們是好在第二層職業退休金這一塊，非常好，那日本的第二層，不明顯，但如果去看整個制度，會覺得附加年金好像是跟職業年金有關，但其實還是附加保險的意思。所以整體來說沒有我們公務人員好，可是他好在於整合起來了，尤其是 2015 年開始，他們為了要讓他們國民年金運作順利，去年還透過稅制改革，拿這個稅制改革來挹注國民年金，甚至於政府可以對國民年金支出費用來補貼，政府對國民年金出力很大，國民對年金制度是冀望很大，尤其老年人依賴年金生活的，大概有六成多吧？韓國更高。

日本比較好的是他們的改革過程整合。不像我們國家，各黨各派之間意見沒有整合，他們是透過大家覺得有共識就改了。當然他們也花了很多時間去改，所以整個看起來，他們比我們勞工要好，但如果跟公教，比我們差多了，但是改革共識比我們好。他們 85 年那次整合，到了 2012 年成功 2014 實施，這兩次改革都很成功，關鍵在很有共識，所以順利。

五、關於韓國的退休制度

韓國社福剛起步的國家，大家感覺經濟成長好，但真的去看，這個國家的貧富差距非常大，而且老人貧窮問題非常嚴重，大部份的錢都集中在少數幾個大財團，所以看起來好像很好，但是貧富差距、城鄉差距大。

韓國原來的年金制度，其實國民年金並不是很好，一直到 88 年以後才開始注意這個問題。現在朴槿惠總統上來後，她有意要把第 0 層，也就是社會福利那塊，從七萬多韓幣調到十萬韓幣，現在好像還沒，大概等於我們三千多塊，金額不高。

國民年金那一塊目前已經全民都適用，已經整合，這一塊處理目前的問題是繳費問題。因為有福利、底下那一層，所以雖然有國民年金，但是很多人不想繳錢，要靠政府去支撐，現在他們政府好像已經編預算去補貼。他們

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

比較可行的是國民年金的操作，他們有一個類似於獨立法人的操作，所以不會被政府牽制太多，比較靈活。他的投報蠻高的，十年下來平均是 6 點多投資報酬率。但很多人不願意繳錢，所以國民年金有了，但不是很理想，且他們又只有極少數人有企業年金，也就是公司老板幫他們出的企業年金。

一般民眾對公教不滿的原因在公教有退職津貼，但退職津貼的錢很少，比日本還少。日本退職津貼好像可以到他們月薪的六十倍，最高，但是韓國大概類似我們勞基法的資遣費，我們的一年一個月再一個預告工資，大概就這樣，所以韓國有個退職津貼，但是很少。

受訪者認為，韓國雖然經濟在發展，但對社會安全這一塊還是在起步中，而他們整個改革可讓我們參考的，主要就是他們政府的決心跟民眾對政府的支持。

六、年金整合

受訪者認為有困難，但要想辦法排除，而且要具體可行。希望可以分階段進行，以免一次整合問題太大。譬如，先讓每一個保險業務能夠一致，現在是各走各的，尤其像給付部份、收費的部份，這些都慢慢走向一致，讓他們要業務整合，但實際上是分離的。這個階段過一段時間成熟了，再來談整合問題。

整合的關鍵還是在大家能捨，如果大家都不想捨，這也很難。例如，勞保硬要 1.55，一個都不能動，就很難整合，因為支出跟收入根本沒辦法因應。勞工制度設計有自願提撥的部份，但少人提撥，因此重心就在勞工保險，因此 1.55 要調降很難，譬如國民年金 1.3、公教大概 0.75。而公教雖然 0.75，但因退休制度太好，所以大家還能接受。

七、國民年金小組

當初成立跨院級小組，其實就是小組而已、亦不是正式組織，整個規劃還是各部會在做。後來停掉的原因，是因為案子都擬好送到立法院，剩下就是立法院立法的問題，當時國民黨不動是因為要勞工一起動才動，而民進黨是要先處理軍公教，二方無法有共識。不能動的情況下，工作小組沒事便歸建，所以等於沒在動。

八、改革的對話機制

受訪者認為共識相當重要。蔡總統在提瑞典改革的例子，瑞典真的是把各黨，所有的學者都找來談，最後表決過程團體代表不可參與，但這時間很長，長達十年，最後弄成一個 notional 制度。蔡總統是說，以此為前提，組一個學者專家、各黨各派、相關團體、公教、軍人、退伍軍人…她是想大家通通來談，談出結果再去推。受訪者認為一定要所有相關的人來談，談的時候大家一定要理性的分析問題、瞭解問題，肯讓，如果不讓沒有用，談半天還是一樣。而且青年也要參與，制度改革下來影響的是年青人，不只是既得利益者，既得利益者當然不砍，可是將來領的越少繳的越多就是年輕人，所以不僅學者專家、團體，年青人也要參與、全民要參與，這樣子把共識弄好，將來改成功的機會會比較高。

八、近年改革版本與 DC 制

目規畫上把第二層分二部份，一部份 DB 一部份 DC，由此兼顧保障與財務。DB 的部份替代率約 40%，政府一定給的，加上第一層也是保證給的，就 55%。然後 DC 這一塊可多可少，多可以到 28%、少的到 10%。如果軍公教能改的這麼理想，那大概 75%，也符合各國水準，如果說 DC 績效不好，最起碼保障還有 55%。整體說來，這樣設計好處是替代率有保障，且讓我們基金不會這麼早就垮掉。

受訪者認為 DB 制較有保障，認為 DC 制在保障上較有問題。應思考的是如何讓 DB 走的順，財務的問題要思考。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(編號 4)薪資與所得分配議題訪談紀錄(一)

受訪人員：台大教授(社工領域)

訪談人員：國立臺灣大學國家發展研究所 辛炳隆 副教授

訪談時間：2015年12月25日(星期五)

訪談地點：台北市大安區

訪談摘要：

一、針對台灣低薪的界定標準與所得分配得衡量問題，您有何看法?若要兼顧國際比較性，又能反映國內真實情況，您認為目前政府單位所採用的吉尼係數與大島指數有何需要修正之處?另，您認為有甚麼樣的指標可以反映我國低薪問題?

受訪者認為要做國際比較還是需要指標如吉尼係數、大島指數的衡量，因為目前大多數國家仍使用這些指標。不過從國際指標來解讀，台灣的狀況並不差，但卻與民眾的感知不同，這是因為民眾會從過去經驗來比較目前的生活是否更好，而不會去與其他國家比較，因此為了準確了解社會氛圍，受訪者認為應該也要搭配觀察主觀的指標，例如相對剝奪感，尤其目前時常感受到對於菁英階層的反感，因此應該多了解相對剝奪感在社會大眾的現象。社會中出現階層是正常的，但如何讓民眾感知到生活是有希望的、階層流動是可能的，這樣的社會氛圍是現在應該要去努力的方向。

受訪者覺得社會裡面本就會有一些有錢人，若探討所得分配中那百分之一的意義並不大，除非社會呈現相當嚴重的兩極化。但若比較所得最高百分之十跟最低百分之十是能夠觀察到一些社會現象，不過問題點在於是觀察薪資還是觀察所得，這兩者的差別需要去了解。

二、您對於解決國內低薪問題，有何政策建議?有哪些國家的經驗值得我國借鏡?

您認為過去我國政府在改善所得分配方面有哪些值得肯定之處?又有哪些需要調整修正之處?就改善所得分配，有哪些國家的經驗值得我國借鏡?

面對台灣目前的就業市場，受訪者認為台灣的趨勢是往高技術發展，低技術的人力被取代的可能性相當高，高低技術不同的薪資分配也越趨兩極，而目前各國政府時常提出拉高基本工資來解決此問題，但若面臨拉高基本工

資仍找不到全職工作、消費力下降的問題該怎麼辦。因此國際勞工組織等提出有關基本所得的概念，芬蘭也在今年研議將進行此政策，基本所得提供人民基本生活所需的現金供給，且仍鼓勵大家工作，不過這項政策仍要考量是否會有反效果，以及政府從事這個政策的稅收來源。受訪者認為單單從就業策略去改善是不夠的，必須從整體稅制的改革著手，由於整體勞動市場的改變，針對薪資課稅是否會漸漸轉向對資本課稅是為未來可能努力的方向。

受訪者認為現況太仰賴社會福利，但社會福利也必須有財源的支撐，這些支撐主要來源是稅收，這反而是一個隱憂。若稅制無法改善，而依賴採取社會福利的方式，長久來說是不健康的。政府目前的施政能量來自法規與財政，但法規因為民主化與民粹使得能量下降，財政又不佳而缺乏政策誘因，這使得整體施政能量正在下降。因此稅制的改革，必須讓稅本身要有所得重分配的效果。

三、您認為所得分配惡化的情況會不會讓台灣整個社會的階層化越發明顯？社會流動性也會有慢慢降低的情形？

受訪者認為台灣這幾年較擔心中產階級消失的問題，從中研院社會所報的傳統客觀指標如教育、地位、薪資來看，中產階級沒有消失，還很穩固，可是如果從主觀指標來看，中產階級又面臨相當高的不確定性跟危機感。根據上海社科院研究，高教擴張以後，教育的機會增加，因此教育做為判斷中產階級的指標開始下降，傳統在測量中產階級的因素的效果在下降，反而最直接能夠反應是否為中產的因素是房子的擁有與否，因為所得會跟房子連動，所得到一定程度以後才有能力購買房子。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(編號5)薪資與所得分配議題訪談紀錄(二)

受訪人員：中研院副研究員(社會學領域)

訪談人員：國立臺灣大學國家發展研究所 辛炳隆 副教授

訪談時間：2015年12月29日(星期二)

訪談地點：台北市大安區

訪談摘要：

一、針對研究團隊就「薪資與所得分配」所列政策分析指標，您有何修正建議？若要兼顧國際比較性，又能反映國內真實情況，您認為目前政府單位所採用的吉尼係數與大島指數有何需要修正之處？另，您認為有甚麼樣的指標可以反映我國低薪與所得分配不均的問題？

受訪者覺得，根據民眾的感受與政策的評估，採用PPP來做國際比較並無太大意義，原因是民眾對於貧富差距的感受是跟自身成長有關，而吉尼係數的問題是戶內所得的計算很大程度是被人口老化帶著走，因此吉尼係數細分會比較有利，其他有關本研究案的指標並無太大問題，並建議可以考慮更細項的指標分析。

受訪者認為所得分配的衡量應該分成細項來觀察，包括經常性薪資、業務執行所得、資本利得、房地產交易所得，而這四種所得之間的分配惡化程度不一，因此應拆解來看哪邊的問題最大，在調整所得不均時更能對症下藥。國際上時常用五等分位數來觀察所得分配不均的現象，但受訪者認為五等分位的範圍太廣，無法有效地進行政策投放以致於造成資源浪費，因此應用十分位或更極端值來進行分析，才能快速地了解問題的來源。

若要進行主觀感受的指標分析，用於國際比較上是幾乎沒有意義，之前學者做過的研究顯示，無論是在哪一國，只要本身的經濟是在成長，隔年那個國家的民眾的主觀貧富差距感受就下降，可是實際上這是無關乎分配的，他只跟成長有關。

二、您對於解決國內低薪問題，有何政策建議？有哪些國家的經驗值得我國借鏡？

受訪者認為基本工資調漲、提高薪資透明度或是限制非典型雇用會有一

些幫助。除了提高薪資，托育、養老部分需要國家的重新介入來穩定雇用條件，且人口老化跟新移民化造成的人口結構改變，因此要配合移民跟人口政策做全面的調整。

三、您認為過去我國政府在改善所得分配方面有哪些值得肯定之處？又有哪些需要調整修正之處？就改善所得分配，有哪些國家的經驗值得我國借鏡？

受訪者認為各國在改善所得分配上沒有拿出太多的解決辦法，只有美國和法國針對銀行業有法條的限制，在稅的方面，能做到減稅又加稅回去的國家非常少，在短期內也沒有看到他們經濟局勢有所改善真正敢做能做到減稅的基本上很少。

就受訪者的研究經驗指出，減稅越多資本外移越快。資本家並不因為減稅而投資於社會，而會轉而投資東南亞跟中國，因此就造成公部門與私部門資本形成變少。在改善所得分配上應該要針對性的加稅，來處理資金流向的問題，否則資金只流向稅率低的金融跟房產業，會持續得造成失衡狀態。在稅制上可以多稅合一來解決資金過度集中在某些產業上的問題。

改善所得分配上還能在青年創業上多加鼓勵，搭配外銷轉回內需的政策思想，學習創新福利國家的模式，把台灣的弱勢產業拉回台灣本土的需求，然後在填補需求同時又可以在這裡創造就業。例如將創新科技運用在老化、托兒的需求，並且可從一部分的勞退金，或者是勞保基金，挪出來做定向投資，然後規定某個青年範圍創投，做老齡化的科技創新或服務創新。重點是要讓他們規模做大，價格做低，然後才有辦法推廣一個產業模式出來。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(編號6)薪資與所得分配議題訪談紀錄(三)

受訪人員：暨南國際大學教授(經濟學領域)

訪談人員：國立臺灣大學國家發展研究所 辛炳隆 副教授

訪談時間：2016年1月07日(星期四)

訪談地點：台北市中正區

訪談摘要：

一、針對台灣低薪的界定標準，有些學者會用所得中位數乘上三分之二，有的是用PPP，您對此有何看法？您認為有甚麼樣的指標可以反映我國低薪問題？另有關所得分配的衡量問題，您有何看法？若要兼顧國際比較性，又能反映國內真實情況，您認為目前政府單位所採用的吉尼係數與大島指數有何需要修正之處？

受訪者認為有關低薪界定的兩個方法似乎都可行，但利用中位數乘二分之一或三分之二是去訂最低薪資或者是貧窮線的標準。該指標的用處是定義貧窮，不代表三分之一的標準就要跟他國比較來顯現台灣比較高，因為不曉得多少人在貧窮線底下。對於整體國內低薪資資料的取得仍有困難，比如最低薪資、基本薪資有多少人在領，若無從得知實際上國內低薪的實際人口，則很難掌握實際狀況。

有關低薪指標的選用問題，指標的選擇不是問題，反而是不同指標的變化帶來的經濟意義是什麼才是重點。

受訪者認為使用大島指數或吉尼係數來衡量所得分配必須要考量台灣的社會家庭結構，台灣從三代同堂快速轉變成老人跟年輕的家戶，人口老化的速度已經比不上戶長年齡老化的速度，所以這是構成吉尼係數或大島指數變化那麼大的原因。另外使用家庭收支調查的數據來做十分位的所得差距倍數會有樣本數不夠的情形，導致統計結果很難做出來。

二、針對研究團隊就「薪資與所得分配」所列政策分析指標，您有何修正建議？

受訪者認為指標的選擇沒有問題，主要還是要根據台灣的社會經濟或人口問題來看。在看指標中數目變化的同時也去看背後的成因。這些不同指標的變化帶來的經濟意義或是為何變化，才是指標的重點，解釋數字變化的因

果才能讓民眾相信政府做出來的數據。

就標準來說，研究團隊在此所列的勞動分額、GDP份額都是很好的指標，受訪者建議的是在分配面向，有關前面所提到中位數的三分之二，如果能夠再觀察標準底下的人數多寡，比如三分之二跟三分之一的結果是會不一樣的，將分配的概念凸顯出來會更好。

受訪者表示房價所得比在國外的計算方式是使用中位數來計算，因此可提供給研究團隊作為參考。

三、您對於解決國內低薪與所得分配問題，有何政策建議？國內政策有何需要修正之處？有哪些國家的經驗值得我國借鏡？

受訪者認為先要談的是如果國內真的有低薪，那低薪的群體是誰？是年輕人嗎？還是年紀大的？高學歷還是低學歷？是偏遠地區還是城市地區？是不同產業還是服務業？這些特性如果能有大概輪廓才有政策下一步。比如是低技術問題，就要用人力資本投資的策略。那如果是區域造成的，政策可能要必須往公共建設這塊發展。

受訪者提出類似於美國FDC的政策概念，美國有標準的低薪界定或單親父母有十八歲以下子女的人。或是某種可以確認的弱勢或低薪，賺一塊錢就補貼五毛錢，按照比例來計算，賺越多補貼越少，直到可以自理為止。

受訪者認為必須先清楚要解決的問題的對象是誰，有多少，低薪的群體特性有了了解才能進行下一步，改善低薪也能進一步改善所得分配，政府政策應該是左右兩邊的民眾都能照顧到，對低所得要能拉升其生活水準，對高所得要能建立公平合理的稅制。採用如新加坡國宅政策的概念去做政策的規劃，對於弱勢或政策投放對象要有完善的制度，像是有老年人就能有房屋購買的優先權。

(編號 7)家庭與育兒議題訪談紀錄(一)

受訪對象：教授(社會福利領域)

訪談人員：蔡培元助理教授

訪談時間：2016/01/22 11:00—12:00

訪談地點：台北市中山區

訪談摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

一、 指標建構與資料蒐集

我認為現在的關鍵不一定是到底指標要怎麼建立，而是這些數據到底有沒有每年定期固定收集到，並且有人具體做完分析之後，回應到政策上。

目前的指標好像比較沒有放到台灣的價值偏好，我們好像都比較在看 output，最後的結果是怎麼樣，可是好像比較沒有處理價值或文化這件事情，可是其實在很多政策的使用上，我覺得關鍵其實是在那個價值，尤其是譬如 0~2 歲到底要不要入學？或是要不要使用家戶外服務？或甚至於媽媽要不要外出工作？還是要留在家裡照顧？背後的價值或文化規範到底是女性要優先就業還是育兒？我覺得影響還蠻大的，可是我們在分析指標的時候，好像就是看政策跟成效，但比較沒有去看文化規範這件事情，我們很多的相關問卷可能會問實際上是誰照顧或媽媽到底有沒有工作，可是除此之外都沒有問他原來的偏好或價值，做研究的時候會發覺他們之所以最後要自己照顧，未必全部都是因為價格太貴或找不到服務，而是他們就覺得自己照顧這件事情是最好的，但是我們很少把這三個指標放在一起。

文化這件事情是重要的，我們都覺得台灣的文化好像跟歐洲不一樣，可是如何證實這件事情？他是真正想要在家照顧，還是他是因為太貴了或不信任這個制度，所以我得要在家照顧，這跟我就是想要在家照顧其實是兩回事，可是我們現在都會說你看這麼多媽媽想要自己在家照顧，所以這是我們想要的，這件事情應該要被說清楚。

我們現在要建指標的目的是希望要讓他固定都會蒐集到這些資料，讓我們來檢視那個政策的成效，不然如果這些東西只有幾年，其實我們都很難做政策評估，因為譬如說有時候我們蒐集母親的就業率，他的年度可能是三年或五年，但如果受虐比率可能是兩年或四年，他的期程就不太一樣，或者是他的對象也可能不太一樣，這樣子其實都很難做政策評估，如果我們建這個指標的目的是為了要做具體的政策評估，或是我們具體要知道這個政策執行下去，到底對婦女有什麼影響或是對兒少有什麼影響的時候，其實我們很難做連結，我覺得台灣其實不缺這些東西，缺的是我們怎麼把這彼此之間相互做比較扎實的政策分析。

台灣其實政策好像感覺起來都逐步有了，但到底實施之後，對民眾來講他的效果是什麼？其實我們比較少做這一塊，我們現在在推政策的時候好像比較多都是主政者覺得這個是重要的價值，所以就開始去往這邊推，但是推了之後到底有多少人實際上是受益的？或是到底有多少的兒童，譬如說他的社交能力會不會變得比較好？他在家戶外照顧或是在家裡面照顧，情緒會比較穩定？學習能力會不會比較好？我們也很難去做家戶外跟家戶內的比較，因為我們都沒有這些東西，可是我覺得好像我們政策推了一段時間，其實這個東西要慢慢開始去蒐集或建立，但我們沒有這個東西。

這些指標必須要有系統性的蒐集，包括對象、時間、期程都要是齊一，這樣在做比較的時候才有依據，但現在這些指標幾乎都是散落在各處，或是有些是抽樣，有些是普查，有些是縣市自己做，有些是全台灣，其實很難把這些資料串起來做一個比較，比方說的確是因為我們推了這個政策，小孩子的表現比較好

二、 兒童發展指標

我們現在在看兒童發展的時候都比較在看他有沒有死亡這件事情，可是其實對台灣來講，托育服務這些政策已經脫離死亡率或健康這件事，譬如說當我們一直在辯論媽媽自己照顧是不是比較好的，那個好是依附關係比較好或是社交能力比較好，其實我們沒有任何的實證，可以跟人家證明這是比較好的。現在談到底資源要放在家庭照顧還是放在家戶外照顧的時候，基本的辯論都是說到底怎麼樣對小孩會比較好，可是我們都沒有任何實證來證明，如說在家照顧的小孩他上了小學之後的表現是不是真的比這一群人好，我們既沒有資料也沒有數據，就變成比較

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

流於價值，可是譬如說像美國在做這種辯論的時候，其實就是拿出實際的數據，這群小孩子在小一小二的時候他的情緒發展可能比較好，或是他的語言發展可能比較好，或是他的數學能力可能比較好，而且除此之外要去證明說他之所以社交能力比較好，是因為他接受家戶外照顧，跟同儕有比較多互動的機會，可是我們現在這種都只能在規範上說好像這樣比較好，但其實沒有任何實證可以證明這件事情。

兒童跟健康發展可能要再看一些其他的，譬如說語言發展、情緒穩定或社交，因為像 PISA 都比較重視學業表現而已。

入園就是在乎他的涵蓋率，可是涵蓋率的目的其實是除了為了促進婦女就業之外，另外一塊是要看對兒童的影響，那我覺得對於婦女就業那一塊來說比較好蒐集，可是對於兒少的影響那一塊好像一直都沒有。

我們想要發津貼的時候是為了要減輕家庭負擔，可是我們在看減輕家庭負擔的時候，一個比較重要的應該是花出去的錢占他們家庭所得的比例是多少，這樣才能知道說他的負擔到底有沒有減輕，可是我們現在在看的時候通常都只會看譬如所有女性的薪資，可是女性薪資的平均不代表真正在養小孩的那一群女性，就是我們在看女性薪資的時候，可能要更具體的區分他小孩是幾歲，就算是三十到四十歲還是有很多女性其實是單身，或是他可能結婚沒有小孩，要更精確的掌握這個東西的話，可能就要做到我們要知道有兩歲或六歲以下小孩的那一群父母，他的薪資是多少，可是現在我們好像抓不到這個東西，我們比較容易抓到年齡別，可是年齡別不代表她有幾個小孩。

如果以零到二歲來講，零到二歲的小孩頂多一年就是十幾萬，社家署其實是有能力可以做普查資料的，或者針對零到二歲這一群做調查都可以，可是現在沒有，頂多就是兒少生活狀況調查，可是兒少生活狀況調查的母體是零到十八歲，你從零到十八歲裡面抽一千份，再切到零到二歲樣本就非常小，所以我們根本沒辦法去推估零到二歲這群人的家庭到底需要什麼，如果我們真的要支持家庭照顧能力的話，可能要特別針對零到二或三到五這一群，至少要做個以他們為母體的調查，而不是只依靠兒少生活狀況調查，我們現在做婦女生活狀況調查也都是十五到六十四歲的女性，可是這一群女性裡面真正育有小孩的人數也不多，可是母體又這麼大，所以就變成不論是從兒少來看或是從婦女來看，這兩群都在這裡面是少的，

所以我們都很難精確的掌握這一群的狀況到底是什麼，其實我們根本都不知道對他們來講有沒有實質減輕他們的照顧負擔，因為我們掌握不到他們的家庭所得，或是這群媽媽到底就業的狀況、進出職場的狀況到底怎麼樣。三到五歲也是這樣，這兩個母群體的話我們現在都找不到什麼普查資料，譬如說中研院的家庭變遷調查也是一樣，也是母體非常大，可是你要去抓有零到二歲的人又很少，他有問價值那件事情，可是他問性別角色態度之後，你要把他去連結到你有沒有兩歲以下小孩，母體又變成非常少，所以我們也很難做評估，對我來講零到六歲資料庫最大的問題就是這個。

譬如說教育部會問三到五歲，我們想要知道這個小孩有沒有入學、他的健康這些，可是就不會連結到他的家庭狀況，變成我們要的每個東西都散落在各個資料庫，可是我們都串不起來，我覺得現在做研究或是想要做政策分析的時候，最大的困境就是這樣，就是資料都散落各處。

如果是要看政策本身，譬如說花多少錢，這件事情還有另外一個面向是中央跟地方，因為兒少有非常多的錢是來自於地方政府，譬如說現在很多地方政府會自己發生育津貼或加碼保母補助，甚至於阿公阿嬤帶小孩，可能有些縣市會另外加碼補助，這些錢都不是在中央，都是在縣市政府，所以就要看他們想要蒐集的這個政策指標是只有停留在中央政府層級，還是他要下到地方政府，就教育譬如說入園率、非營利幼兒園這些也都是縣市政府在執政，那個決策權某種程度是在地方政府，尤其對兒少來講，因為他就是地方自治的項目

蒐集家庭政策支出項目的資料時，會有一個問題，中央政府的項目不會寫的很細，就會統包成一個兒少支出，但其實分不太出哪些是一般保母補助，哪些是給親屬保母，或是譬如說我們特別想看他對單親或是特境這種比較屬於殘補式或是資產調查的，他也不會分開來，就會包在一起，所以你就會比較難判斷，可能就只能說他今年總共花了多少錢。

另外一個考量是他的經費支出會跟那一年的生育率有關，生育率比較高的那一年，支出可能會比較多，但其實我們應該更精確的用每個小孩可以得到多少錢來算，而不是看他全部整體花了多少錢，可是這樣又會有另外一個問題是，這個小孩有可能拿到兩筆或三筆錢，比如說他可能會是弱勢，但他可能也會拿到托育補助，

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

所以如果我們只單純處理小孩也可能會有落差，中央政府如果要知道他的政策到底有沒有效果，應該要能夠把這些資料整合，知道接受這些服務的人的狀況到底是怎麼樣。

三、重要議題

我們現在都把阿公阿嬤看做是一個資源，覺得他可以減輕家庭的照顧負擔，可是對這群阿公阿嬤本身來說，會不會影響它們的身心健康、社交、或是甚至於就業，會不會讓一些阿公阿嬤提早退出職場，甚至於影響到年金之類的，我們比較單純把他們看做是一個支持，但比較忽略他做為一個老年人是一個主體。

育嬰假除了使用比例之外，另外一個很重要的是他請完育嬰假之後到底有沒有回到原職場，因為育嬰假的主要目的就是為了讓他銜接照顧跟工作，就算我們使用育嬰假的人數變多了，可是他如果請完假就直接辭職，那這個政策效果其實還是沒有，而且那可以更細項的去分，譬如說他是回到什麼部門或是什麼職位，返回的時間也很重要，但是我們都沒有這些資料。

如果談社會包容，譬如說同志父母、身心障礙父母，我們有沒有友善的環境空間、語言這些，族群、性別、性傾向，身心條件這些，大概這幾個，因為他沒有指標更去突顯，但我們其實在看育兒政策的時候還是可以去看。

三、性別平等

在指標部份，像女性跟男性部分工時或是像薪資，我們很難看到他是因為爸爸或因為他是媽媽的關係，導致他的薪水變的比較少。

就性別平等的角度來講，應該都會支持女性從事全職的工作，除非譬如像荷蘭他們推部分工時，除非說男性跟女性的部分工時比例，或者是從事非典的比例差不多，如果創造了部分工時的機會，可是都是女性居多，他可能一直都是次級勞動市場，譬如薪水比較低，將來年金的保障也比較少，那這樣明顯就是違反性別平等的概念，他就只是讓女性可以同時兼顧照顧跟工作的一個途徑而已。

就數據來說現在台灣部分工時的比例很低，但是我一直都覺得這是調查的關係，就是我們好像調查到那一群，導致我們現在看到男女在從事部分工時的比例好像是低的，那個數據呈現出來的資料，跟我們譬如說從報章雜誌或是現實經驗裡面覺得越來越多人從事非典，好像有點落差。

如果照北歐或社會投資的概念，就會覺得是你的托育服務要足夠，或是你的公共化要足夠，以減輕家庭跟工作兩者之間對女性造成的壓力。

我覺得我們可以把因為育兒而退回家庭的這一群女性也透過指標呈現，譬如說這一群人到底有多少，他們的經濟安全來自於哪裡，他如果沒有就業的話，他的可支配所得到底是多少，或是他將來回不回去就業職場，還是可以突顯這一群人的現況。

五、企業層次

在企業的層次，提供托育設施或措施以外，還有譬如哺乳、允不允許員工請育嬰假或家庭照顧假，這些其實都是我們現有本來就有的政策，但都是以企業的角度來看，缺少從員工面的角度。

六、國際比較

在跟國際比較的時候，可能會遇到的問題像是我們的年紀劃分可能不太一樣，比如說我們的保母補助是零到二歲，所以其實也很難算一個年齡層大概會花多少錢，而且我們經費是用統包式的，就更難估算出每一個小孩可以領多少錢，比方說像親屬保母跟一般保母的概念差很多，但如果都算在保母補助裡面，其實我們就沒有辦法去區分那個政策效果，他到底是促進家戶外的照顧，還是其實鞏固了家庭化照顧，這一個基本的分野我們都分不出來。

國際比較時，通常在談家庭或育兒的時候都會把東亞跟南歐放在一起，就是都是以家庭主婦為中心。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

國際資料庫目前是以 OECD 的家庭資料庫最齊全，在跨國比較上比較好做，有一些資料庫就是有這幾個國家，但沒有那幾個國家，或是他的指標測量上很難做比較。

七、政策建議

在政策上，我覺得就是要兼顧兒童福祉、性別平等跟工作與家庭平衡，基本上我認為現在生育率這麼低的狀況下，一定要優先推托育公共化跟促進婦女就業，其實我們現在的婦女的教育程度這麼高，如果還是有大批的婦女因為育兒而離開職場，就人力資本來說是可惜的，或者是我們現在台灣這麼低薪，其實只靠一份薪水很難支撐一個家庭，所以育兒政策不能單獨只靠托育，他一定要跟勞動政策連動，譬如說工時很長、薪水很低，這都會影響育兒，譬如說育兒的時間或是可育兒的金錢，這些都不單是托育服務可以做的，這部分跟勞動市場有關，或者是雇主願不願意讓他的員工請育嬰假，或者是願不願意發展企業托育，這些都是勞動政策，所以不可能只靠衛福部或是育兒政策，就可以單獨解決這件事情，他一定是要跟勞動政策做連動。

我們每年發五、六十億的未就業父母育兒津貼，其實是相反於國外托育公共化，我們花了這五十億，可是我們現在花在保母身上的錢大概只有十億不到，可是這對這些沒有就業的家庭來說，既沒有幫助到他們的家庭所得，其實三千塊對一個家庭來說是很少的，也沒有促進那個婦女的就業，另外一個最有爭議的是到底媽媽自己在家照顧小孩是好或是不好，這個回到一開始說的，目前沒有實證來證實到底是不是媽媽單獨在家育兒就會是最好的方法，這件事情如果沒有辦法證實，那前面那兩個其實很明確對女性是不利的，可是我們又花了這麼多錢。

(編號 8)家庭與育兒議題訪談紀錄(二)

受訪對象：教授(社會工作領域)

訪談人員：蔡培元助理教授

訪談時間：2016/01/29 16：00—17：30

訪談地點：台北市南港區

訪談摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

一、 指標建構與選擇

OECD的family database是從兒童的角度去看性別的問題，譬如說像家庭經濟安全是有兒童貧窮，他的關懷點還是從兒童角度去出發，可是談性別平等，沒有兒童的家庭也是家庭，或是沒有兒童的女性也有他的權益，女性不是以媽媽的角度存在於政策裡面，這會牴觸到基本的性別平等原則，通常批評的就是在政策裡面，身為媽媽的女性才有人權關懷，沒有家庭或沒有子女的性別平等或女性就沒有政策去注意，所以婦女人權指標的差異性就會蠻大的，雖然也有一些是婦女就業率之類的，但不會有什麼用於托育或家務的時間，也不會有育兒假的比例。

建議要先思考這些指標要驗證、呈現什麼？要達到什麼目的？再去想後面那幾個指標要列什麼，像美國的福利指標會跟理論結合，指標可以不用多，每個面向可能只想驗證一兩個問題，如果可以用十個指標就去把那件事情描述清楚，那也是一個方法。

在討論政策時，應該把指標的重點放在成效的呈現，成效性通常都是一個政策下去造成了什麼樣的結果，譬如有薪的育嬰假，這個政策下去以後，增加了多少人有意願去申請育嬰假，這樣才是成效，可是台灣的指標裡面，成效性的指標是少的，我們的指標常常是著重在政府做了什麼，但那指標沒有太大意義，我們的成效指標非常少，因為成效相對也難，怎麼去測量政策的成果在哪裡，這相對是難的，但是它相對是重要的。

前面的架構我覺得是重要的，譬如說呈現兒童的出生率或是家庭結構的

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

變化，或是有一些是基本的資料，家庭型態的改變也會影響到照顧子女的情況，像是有沒有資源，所以在看社會福利指標的時候，會比較著重在家庭結構，而不是人口結構。

建議各面向的指標可以再平均一點，像家庭經濟安全只有一個指標，其他有的四五個，應該可以再平均一點。

二、家庭經濟安全

家庭經濟安全有一些指標會問你覺得你的收入是在幾分位，十分位裡面的哪一個點這樣，就是主觀的家庭經濟安全，另外也有的會問家庭儲蓄的狀態，不會只問說有沒有收入，有些題目會把這個東西考量進去，如果只考量收入的話其實沒有看到全貌。家庭儲蓄率是不錯的指標，兒童貧窮的話，通常在社會救助會看十八歲以下，就是說十八歲以下兒童生長在低收入戶家庭的比例是多少。

低收入戶戶數的戶數比也是國際上常用的，就是有多少家戶是低收入戶除以總家戶，這個指標台灣相對是比較偏低的。

三、性別平等

如果談性別平等，那最重要就是在分擔家務或是兒童照顧的時間上，性別是不是平等的。

「無就業男性從事家務時間」這個指標比較少見，至於男性請領育嬰津貼占女性請領的比率，通常都用占請領人數的比例，不會用占女性的比例算。

關於時間分配的指標，工作的時間已經有實際平均工作時數，所以這裡比較重要是用於家務的時間，家務包括子女照顧，要更細分的話，就會分未婚或已婚，有工作或沒工作的女性，平時家務時間跟週末家務時間，就是平時家務的差距跟假日家務的差距。

要看就業率的話，就是放全職就業率，全職跟兼職還是有差，因為很多個國家女性看起來就業率很高，可是很多都是兼職的。

母親就業率跟男女就業率可能有點重複，建議可以用有無子女的就業率，或是分有一個、兩個、三個小孩。

母親就業率在臺灣習慣分六歲以下或六歲以上，有一點很容易誤解的是，沒有跟年齡做一些區隔的話，很容易誤會小孩都十八歲以下的就業率最低，那很有可能這些是老一輩的，當他小孩在六歲的時候，他也沒在工作，要跟世代有些區隔，否則那個結果其實是世代的結果，而不是小孩幾歲的差異。

可以思考要不要放失業率，OECD他是有就業率也有失業率，兩個都有。

就性別平等的指標，薪資差異ok，但薪資差異有時候呈現出來的是職業隔離的結果，或者升遷差異的結果，這個結果有可能是被別的因素影響，就是選擇不同行業的薪資，就算今天沒有進家庭，也沒有小孩，他的薪資差異還是不一樣，所以OECD的指標有一些指標不見得密切跟兒童有關。

建議婦女婚育與就業這些調查不要停，另外勞動部關於育兒相關政策的調查，多半是針對企業，建議可以從受僱者的角度去調查這件事情。

四、 社會包容

社會包容的指標有點困難，新移民家庭服務中心幾乎一個縣市就是只有一個，新移民關懷據點，也是一個縣市頂多四個，可能看不出什麼，其他可能考慮的像是平均拿到身分證的年數、新移民家庭落入貧窮的比例、新移民子女就讀大專院校的比例，新移民擔任什麼公司CEO的比例、或是新移民婦女的薪資與本國婦女的薪資比。

五、 重要議題

就議題部分，臺灣蠻嚴重的是家務分工不均，有一個比較沒有注意的是，其實男性也非常希望有家庭的生活，可是我們的企業界過度使用勞動力，很多男性在職場上的時間非常長，小孩都已經睡著的時間才能回家，那就幾乎沒有家庭的生活，那並不是男生不想要有家庭的生活，而是那個工作占據了他太多的時間，應該要提倡職場要早點讓男性回家。

很多女性在選擇職場時，會以最能夠兼顧他照顧責任的工作來做最重要考量，所以會影響到她職業的可選擇性，因為有照顧的考量，會選擇離家比較近的，所以流動性較低，全球化時代裡比較有發展性的工作可能是在國外或是要到台北，女性相對就比較不會去選擇這些比較有發展性的工作，而會以兼顧家庭為重要的考量。

在生育的議題上，如果只是要民眾去生育，生完以後又沒有協助民眾完成照顧子女的責任，那有什麼權利叫民眾一定要趕快生？

台灣現在很多小孩的照顧，是以祖父母的支持為主，以前是因為祖母幾乎沒有在工作，所以才會有一個資源在那裡，以後如果祖父母也要工作，家庭就會面臨更多的壓力，必須要去找一個替代性的這個照顧幼兒的資源

台灣有一點趨勢是，有些女性在小孩上小學的時候反而更容易離職，上幼稚園的時候還不會離職，然後上了小學反而會，其實很多的問題出在上小學以後發現要花很多的時間照顧小孩的功課，當看到小孩的成績越來越差，就會想說那個錢賺的已經沒有那個價值，還是回來顧小孩的功課比較重要，而且小學的時數一二年級都是半天，三年級也還是有兩個半天，五年級還有一個半天，可能還要付安親班的費用，薪資相對的實質效益會被降低。

比較要注意的是單親或低收入戶的家庭，他要兼顧工作跟照顧子女，可能會有所匱乏，就蠻需要福利政策，很多單親家庭都兼顧很多個工作，所以他照顧子女的時間通常是很少的，單親家庭的父母親在台灣只有一個選擇，就是工作，那相對地就犧牲了小孩的照顧，可是社區的資源很少放在兒童照顧。

弱勢家庭兒童比較會被要求提早出來承擔家庭經濟，我們有沒有辦法去協助這些小孩，如果他願意念書的，可以幫助他累積人力資本。

六、 企業層次

台灣企業不太做這些友善家庭的措施，也不能把小孩帶到職場裡面，如果願意讓小孩四點或五點下課可以進到職場，媽媽可能可以做比較久，台灣的假也不太容易請，小孩一天到晚都在生病，那到底誰要去請假，這其實對

一般家庭來講困擾很大，通常是媽媽會去請假，請久了就會被fire掉，就是家庭照顧假的問題。台灣企業聘用五個人以下的公司的比例很高，跟國外的公司規模不一樣，國外可能企業還有能力去提供福利，可是國內企業就比較困難，育嬰休假也有這樣的問題。像在韓國其實人力銀行蠻興盛的，尤其是補那個育嬰假或是產假，是有這樣的人力銀行，台灣會相對困難，因為我們人數實在太少，另外台灣很多企業也是比較家族性的，要熟的人才願意讓他進來，所以都比較困難。

(編號 9)家庭與育兒議題訪談紀錄(三)

受訪對象：教授(幼兒教育領域)

訪談人員：蔡培元助理教授

訪談時間：2016/02/05 14：00—15：30

訪談地點：台北市中正區

訪談摘要：(就發言記錄整理，非逐字稿)

一、指標面向

同意可以從政策目標的幾個面向，包括兒童福祉、性別平等和工作與家庭平衡等分析家庭與育兒政策。

二、工時問題

目前幼兒教育與照顧有很多問題是來自於父母的長工時，教保服務為了配合家長的工作時間，經常都必須要照顧到六點半或七點之後，造成許多問題，如影響到小孩的作息，父母很晚才接小孩回家，再吃晚飯、做家事，使小孩都很晚睡覺，臺灣幼兒的睡覺時間是亞洲各國最少的，睡眠不足影響幼兒的身心發展；父母下班後要趕快接小孩，疲於奔命，且回家後跟小朋友缺少互動時間；歐美的幼兒園工作人員會分班表，可是臺灣是一班工作到底，為了配合家長的時間，所以工作人員可能從早上一大早就工作到六點半、七點，負擔很大，影響教保品質，現在要符合勞基法每週四十小時的規定，人力更是不足，如果增加人力，成本增加又會增加家長負擔。

建議把降低家長工作時數列為一項政策重點，工作時間應該要列為關鍵指標，而且應該不是只有勞動部負責，公部門的自己工時也應該要正常。

三、指標選擇

如果一定要挑最重要的指標，建議可以以政府投資、公共化、師生比作

為指標，幼托服務預算占GDP比率、公共預算占幼托服務支出比率、托育費用占家庭薪資比率這幾個都可以。

四、政府投資經費

建議可以參考學前教育的政府投資經費指標，就是投資在幼教的經費，一般而言比較先進的國家，幼教經費投入經費都比較高。年齡層越低的小朋友，投注在他們平均經費應該要更高，臺灣在這部分的經費相當低，自然就不可能公共化。

五、公共化與托育費用

在指標中可以加公共化機構比例，雖然我認為應該要給家長津貼，但如果在經費不足的情況下，公共建設應該要優先於津貼，現在發補助的預算占了幼教預算很高的比例，以臺灣的現況現在公私比例差這麼多，有些私立的園所即使品質不好，政府還是發錢讓家長去，但這對永續的教育未必有太大幫助，世界上大部分國家都是公立高於私立，我不認為一定要全面公立化，但至少應該要五成以上。

可以考慮的一個指標是立法的定位，例如免學費，我們都只有到五歲，世界很多國家都是到三歲，我們都還沒做到，也可以考慮。

關於托育費用，目前教育部有一個資料庫，讓幼兒園每年要報給縣市政府主管機關，如果要有這個數據可以參酌，只是他不一定是完全真實，也要看教育部是否能開放使用，至於家長的收入，現在每一年都有稅收的資料。

六、入園率

在臺灣3-5歲入園率應該比較不是那麼優先的重點，以入園率而言，臺灣目前大部分都有上學，而且從兒童福祉的角度而言，目前學前教育的品質差異很大，雖然好的非常好，跟歐美國家相比也不遜色，可是也有許多品質不佳的園所，如果在品質不佳的情況下，入園率高不一定好。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

臺灣入園率跟國際的指標對不上，因為我們是2-6歲，不過應該至少可以用3-5歲，目前幼兒園還是以3-5歲為主，這個入園率也是可以作為指標。

七、品質指標

臺灣很難找品質指標，如果要用指標的話，或許可以參考基礎評鑑，但現在基礎評鑑也有個問題，裡面有些標準是比較形式面的，例如有些園所平常作息都是讀寫算，只在評鑑的那一天符合規定，其他都不符合，目前會不通過多是比較容易抓到的項目，例如老師有沒有保勞健保。

臺灣現在許多私立園所都才藝班化、小學化、安親班化，如果要回歸品質，應該要讓小朋友能夠身心正常發展，而不是分科、學才藝、讀寫算。

建議要把師生比放進指標，比方說英國或美國4-6歲，他們都是1:8，我們是1:15，而且我們是三到六歲1:15，他們三到四歲是1:6，但師生比有點難反映臺灣現況，因為很多園所都會灌水，例如全家人都取得教保員資格，形式上都有符合法規，甚至比法規更好，而且私立甚至可能都比公立更好，但實際上在現場可能就不一樣。

品質指標可考慮老師工作條件，如果給老師的薪水很少，可能會影響招募工作人員的素質，這可以參考基礎評鑑的資料，如果依照目前現場基礎評鑑的結果，偏鄉很多薪水都很低，而且不只是私立，連公立都是如此。另外還可以參考流動率，因為現在工作條件就是這樣，不容易聘到人。

工作人員是否完成高等教育這個指標在臺灣不太有用，因為臺灣現在幼教幼保都是大學畢業，而且遠遠供過於求，建議可以看幼教老師比例，就是有取得教師證的比例，如果要取得教師證照要求是比較嚴格。

接受全日照顧兒童比例這個指標不太適合，臺灣小朋友送去上學，幾乎90%都是全天班，我們反而是全天班比例太高了，而且如果品質不好，時間太長反而更不好。

幼托服務平均開放時間的指標建議不要用，我們現在已經太長了。

八、特教配套措施

特教是一個應該要關切的議題，目前特殊需求小朋友入園的配套措施是不夠的，例如如果收經過早療鑑定的小朋友，因為需要特別化的照顧，可以減收幾個小朋友的名額，但如果入園以後才診斷出來就不能減，這樣師生比就會不足，如果收特殊需求的小朋友，應該要提供助理，但現在這部分的支持都不夠，而且各縣市因經濟狀況不同也有差異。

九、家長資源提供

建議可以考慮納入對家長的資源提供，我認為家長會需要三個方面的資源，第一個是津貼，第二是教養和心理的支持和需求，例如家庭教育中心，但現在很多都沒有整合和運作，第三是實際的支援，例如親子館，如果帶小孩去可以用到這些資源。

十、遊戲空間

在兒童福祉方面，有一個議題是罐頭遊戲場的空間，像歐美或日本提供給小朋友的戶外遊戲場空間都很大，但這些臺灣都不重視，在社區或是幼兒園都不夠，最近發現很多小朋友身體協調性 or 大肌肉發展都不夠，社區要有足夠的空間給他們活動，國外很多遊戲空間安全、有挑戰性又有美感，但這是我們現在非常缺的。

十一、國際比較與參考資料

建議可以參考OECD學前教育的指標和報告，還有OECD學前的排名，新加坡有做一個評比，參考OECD各國學前教育指標，現在亞洲比較好的就是韓國跟日本，香港也是相對比較好。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

附錄三 期中報告審查意見與辦理情形

「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

委託研究案期中報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
審查委員一		
(一)	本研究在時程與經費均有限的情況下，針對複雜的三大議題，整理國內外政策與重要指標資料，進而研提發展趨勢與因應對策，實屬難得。	不需修正。
(二)	本期中報告評析社會發展趨勢或政策內容時，部分內容所援引之參考資料較為不足(如頁 68)，建議再行檢視並補強佐證資料，避免誤解。	已依評審意見將「國內技職教育已瀕臨崩解」做文字修正。
(三)	有關後續研究重心，建議所運用之指標應著重與國際接軌，俾利於國際比較；另建議釐清本研究之成果係對相關社會發展課題提出因應建議，或形成具體落實之政策，以掌握分析方向。	已遵照修正。已於各主題加入與國際比較的相關內容，並依此形成建議。
(四)	各章節體例格式應修正一致，俾呈現委託機關研究報告之整體性。	已遵照修正。遵國發會報告格式規範進行整體排版。
審查委員二		
(一)	分析案例中「家庭與幼兒政策」之名稱界定尚不明確，目前報告內容多著墨於「育兒」政策，惟分析指標(頁 95)亦	已遵照修正，就家庭與育兒政策範圍界定為育兒為核心之相關政策。

	列入「家庭」相關指標，建議進一步釐清探討範疇。	
(二)	部分內容宜有更完整之分析與論述，俾更具說服力，如：「家庭與育兒政策」現行政策檢視部分(頁 94)可更周延；分析指標由各方資料彙整後(表 4.1)逕予選取 7 面向 15 項指標(頁 99)，建議說明選取理由，並建議兼顧投入、過程及結果指標；「各國家庭與育兒政策」部分建議加強國際比較分析。	已遵照修正，補充政策檢視之內容、補充選取指標面向與指標之文獻，於指標中兼採成效與政策指標並增加國際比較分析
(三)	家庭與育兒政策涉及家庭主義或去家庭主義之價值選擇。建議研究團隊先釐清不同政策取捨之目的與思維，並結合我國民情文化，以掌握國內外政策分析方向。	已遵照修正，增加家庭與育兒政策之價值分析
(四)	可評估將「社會包容」相關指標納入家庭與育兒政策分析中，指標項目可另行挑選。	參酌焦點團體及訪談意見，對於社會包容之適當指標仍缺乏共識，於本次研究報告暫未納入此面向及相關指標進行分析。
(五)	本研究三個政策個案(第二至四章)間，宜加強分析體例及論述結構一致性。	已遵照修正。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(六)	本研究預定採「焦點座談會」與「深度訪談」等方法進行，建議說明此兩種方法之定位與區隔，以及所獲得之資料對本研究之貢獻。	主要區別在於深入訪談以曾參與相關政策者為主，或目前仍在相關職務上。
審查委員三		
(一)	本研究係以 103 年度「社會發展政策關鍵指標之研究」研究成果作為基礎，惟本報告中部分政策個案採用前開研究以外之指標作為分析工具，建議予以釐清。	已遵照修正。指標運用時已說明關鍵指標與其他指標運用時的理由。
(二)	有關年金政策，各國(含我國)的年金給付並非僅有社會保險，本研究以社會保險涵蓋率與所得替代率作為分析工具，是否切合實情並利於國際比較，宜再做考量，建議改以公共年金相關指標進行分析。	已遵照修正。為合本研究之目的，年金政策部份，以社會保險涵蓋率與所得替代率作為初步分析的工具，並且已於內文(第二章)中增加運用公共年金相關指標進行綜合分析。
勞動部		

(一)	<p>各國托育服務以政府提供公共托育、育兒津貼或稅收減免為主，雇主以提供產假、陪產假、育嬰假及彈性工時等，至於由雇主提供托育部分，除韓國規範僱用人數在一定數額以上，雇主必須提供非營利托育設施外，其他國家尚無相關制度說明。有關本研究初步提出以「企業提供托育及其他服務」做為家庭與育兒政策指標一節(頁 99)，建議考量各國政策實務情形再行衡酌，以達國際比較目的。</p>	<p>根據審查意見修正，經考量國際比較性，未將「企業提供托育及其他服務」納入關鍵指標</p>
<p>衛生福利部</p>		
(一)	<p>本研究針對各項政策背景、現況檢視、各國政策、相關指標分析與未來因應對策進行探討，資料及架構完整，可作為未來推動相關計畫之參考。</p>	<p>已遵照修正。</p>
(二)	<p>有關年金政策之探討，後續研究建議可整理各國年金改革歷程資料，以及各國制度對我國之啟示等；另建議探討各國制度差異處與各國老年貧窮率之關連性。</p>	<p>已遵照修正。增加個案國家改革過程的簡要說明與啟示，並討論老年貧窮率。</p>
(三)	<p>考量我國社會保險涵蓋率極高，建議可</p>	<p>已遵照修正。除討論社會保險</p>

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

	參酌深度訪談受訪者所提財務流量存量、退休給付計算參數等(附錄一，頁118)，另採合適指標。	涵蓋率，第二章並補充相關參數的資料並加以討論。
(四)	有關育兒政策部分，建議將我國「父母未就業家庭育兒津貼實施計畫」及「建構托育管理制度實施計畫」納入政策分析指標檢討及各國制度比較範圍。	已遵照修正，於政策比較中納入
(五)	深度訪談對象建議列入政策制定之機關主管，以瞭解現行政策制定及指標設定之考量。	於焦點團體邀請政府部門代表，納入其意見
人力發展處		
(一)	本研究期中階段已針對各項選定的政策個案，蒐集國內外豐富資料進行初步整理。考量各項政策涉及議題廣泛，建議於各章中，先就主要概念(如低薪等)予以界定，並就國際指標之定義進行說明，俾明確掌握分析對象。	已遵照修正，本研究對於「低薪」的界定是引用古允文、林宏陽、蔡培元(2015)之定義。
(二)	有關年金政策部分，建議評估納入「65歲以上年金涵蓋率」、「65歲以上平均餘命」之可行性，俾更切合老年經濟安全政策規劃之需要。	已遵照修正。
(三)	本研究已詳細檢視各主要國家提升薪資相關政策，建議後續可進一步補充改	由於低薪是造成所得分配惡化的原因，故各國的政策大都

	善所得分配政策，使論述更臻完整。	以提升薪資為主軸。
(四)	有關「改善所得分配具體方案」之調整，本會刻正進行報院程序，俟院核定後，再送請研究團隊配合修正報告內容。	已將最新核定版本納入本研究。
本會意見		
(一)	為呈現本研究所選定 3 項政策個案之選定理由，建議於適當章節增加說明各項政策個案於總體社會發展脈絡之意涵與分析基礎。	已遵照修正。
(二)	第二章「人口高齡化與年金政策」第一節有關人口概況與特性分析，離婚、新移民等人口趨勢篇幅甚多(頁 12-13)，惟與高齡化之關連較為不足，建議加強說明。	已遵照修正。說明人口結構、社會關係與老年經濟安全是彼此相關的。
(三)	第三章「薪資與所得分配政策」第一節有關不同行業薪資差異之說明，提及服務業部門中因住宿餐飲業等行業近年就業人數增加較多，以及年輕從業者比例較高等，造成低薪現象(頁 57 末段)。經查主計總處各行業就業結構統計資料，相關行業人數比例增減互見，可否據以推論為低薪現象明顯之原	已遵照修正調整報告內容。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

	因，建議補充更具體佐證資料。	
(四)	第四章「家庭與育兒政策」第三節有關我國政策檢視部分，建議增加相關政策措施之簡要整理，並分析各項政策資源是否重疊或有涵蓋不足之處。	已遵照修正
(五)	本報告較欠缺所擇定政策個案之初步研究發現與建議，後續研究請再加強相關指標應用於政策個案之跨領域分析，並據以研提中期趨勢與前瞻創新因應對策，俾符本研究需求。	已遵照修正。
(六)	有關本會業務培力講座規劃方面： 綜合座談討論重點(頁 9)之主題整理較欠缺條理，部分內容說明略顯口語，建議再予適度調整。 本報告已就各場次主題及座談內容研提構想，尚符合本案需求，請據以規劃講座人選，並俟本會核定後據以辦理培力講座。	已遵照修正。
(七)	部分編排格式(如版面邊界、圖表次、圖表資料來源等)及錯漏字請再詳予檢視修正。	已遵照修正。

附錄四 計畫期末報告審查會議紀錄

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

國家發展委員會 104 年度「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

委託研究計畫期末報告審查會紀錄

一、時間：105 年 3 月 17 日(星期四)上午 10 時

二、地點：本會濟南辦公區 707 會議室

三、主席：李處長武育

記錄：呂視察昭輝

四、出(列)席人員(如簽到單)

五、主席致詞(略)

六、研究小組報告(略)

七、發言要點(依發言順序)

(一)林教授如萍(臺灣師範大學人類發展與家庭學系)

- 1、本計畫研究設計及方法多元完整，資料蒐集豐富，所研提多項政策建議，如家庭與育兒政策應更系統性蒐集相關資訊，以及政策受益對象應更細項區分等，均值得相關機關參考。
- 2、第三章第三節有關我國農村就業政策之檢視(頁 124-125)，建議納入青年農民培育相關政策之檢視，以瞭解青年返鄉繼承從農與創業，對提升偏鄉及農村民眾就業之影響。
- 3、第四章第二節有關「家庭政策」之檢視(頁 181)，係以 2004 年制訂版本為主，建議更新至 2015 年 9 月修訂之版本，並針對此一新政策方向及後續落實進行評析。
- 4、本研究建議修訂「幼兒教育及照顧法」，提升幼兒園教保人員與教師人數，以及將教保人員勞動條件納入政策評估指標蒐集等(頁 274-275)，建議先以適當篇幅整理釐清相關爭議，例如幼托整合政

策下，各界對教保員與幼教師之師資爭議、幼教財團化等疑慮，俾瞭解政策建議之背景。

(二)傅助理教授從喜(臺灣大學社會工作學系)

- 1、本研究之資料整理相當完整，國際比較分析豐富，所提研究發現與結論切合研究目標之需求。
- 2、針對年金改革，本研究建議降低政府分攤比例(頁 267)，惟所造成之財源落差應如何填補，如由勞工或雇主承擔恐將引起爭議，建議再做更細部的思考與說明。
- 3、本研究建議，完整年金給付額度不低於貧窮線水準，相當於「社會平均薪資」25%的替代率(頁 266)，與現況差距甚大，應如何具體落實，建議再斟酌目標可行性。

(三)莊教授奕琦(政治大學經濟學系)

- 1、本研究以就業率為薪資與所得分配政策領域之分析指標，惟就業率低可能涉及勞動參與率低、隱藏性失業等，政策意涵較不明確，分析時建議更加周延。
- 2、有關指標之國際比較，由於各國社經背景不同，建議必要時將國家依發展程度或其他方式分類，可更具體呈現我國於社經條件相當之國家中的比較結果。另部分指標資料可能因稅前或稅後而影響判讀，部分先進國家有較細緻資料，建議可適度區隔俾助於分析。
- 3、本研究提出引進外勞是國人低薪原因之一(頁 110-111)，相關論述稍微簡略，建議補充說明我國引進外勞之種類(藍、白領)、行職業

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

等因素，是否會造成低薪現象。

- 4、有關檢視我國相關政策部分，除既有政策之整理外，建議可加強成效評析。

(四)勞動部：

- 1、有關勞工第二層退休保障(頁 39-41)、外勞引進人數增加以致抑制本勞薪資成長之說明(頁 110-111)，以及上調勞保投保上限至 65,000 元(頁 90)、延長育嬰留職停薪津貼給付期間(頁 260)、提高育嬰留停津貼所得替代率(頁 261)等政策建議，分析內容涉及相關政策背景考量，建議參酌勞動部提供之補充資料酌予適度調整。
- 2、本研究有關退休年齡之論述，定義建議再予具體區隔，包含實際退休年齡、法定強制退休年齡、保險性質退休金給付請領年齡、企業給付退休金年齡等，俾掌握文意。

(五)衛生福利部：

- 1、第二章第二節提及國民年金「除符合社會救助法弱勢人口外，其餘被保險人自行負擔費率的 60%」(頁 37)，經查國保採量能付費原則，不同身分別具有不同保費補助比率，包括社會救助法低收入戶、所得未達一定標準者、身心障礙者等，建議酌修相關文字。
- 2、同上頁提及勞保、國保、軍公教退撫「2014 年三種老年給付總共領取人超過 155 萬人，占當年老人總數約 55%」，因勞保及國保老年給付有銜接機制，可合併計算後分別發給，故請領人數有重複。建議調整相關文字並於表 2.9 增加附註說明，避免誤解。

- 3、本報告提及國保繳費率 5 成(如頁 49、87、264 等)，考量國保有 10 年補繳保費機制，目前僅開辦 7 年餘，尚未達 10 年期限，依據勞保局統計，開辦前 3 年被保險人保險費收繳率達 6 至 7 成，建議修正相關文字。

(六)本會人力發展處：

- 1、本報告相關參考資料具時效性，並兼顧國內外資料之比對及相互參照，內容清晰通暢。
- 2、對於國際指標的解讀建議留意指標定義之差異，例如吉尼係數及五等分位差距倍數之國際比較(頁 145-147)，OECD 相關指標均經等值化處理，以排除不同家戶型態的影響。是以，我國如以「每人」吉尼係數及五等分位差距倍數為相近指標，則所得分配情形優於 OECD 三分之二國家。
- 3、有關第四章家庭與育兒政策部分，行政院已於 105 年 1 月提出「完善生養環境方案」，建議列入分析內容。
- 4、有關年金改革部分，本研究建議進行第一層基礎年金整合，第二層退休金制度引入「當代結算」機制(頁 91、266)。雖具制度合理性，惟對於當期政府新增支出、未來潛藏負債之變化、制度過渡期間新增支出及新增財源規劃等，仍須進一步完整評估。

(七)本會意見

- 1、我國逐步邁向高齡化社會，老年健康狀況將影響政府相關因應作為。本研究已就國人近年「健康平均餘命」進行分析(頁 18)，建議亦

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

- 蒐集該指標之國際統計資料並與我國發展趨勢進行比較，俾掌握未來政策需求。
- 2、本研究以「所得替代率」作為衡量年金適足性之指標(頁 54-60)，惟我國擁有多種社會保險，且退休後之所得替代效果因各投保人之投保身分、年資、薪資等而有不同，本項指標在計算與分析等實務操作上，所可能遭遇之可行性、政策意涵解讀等問題，建議予以釐清與說明。
 - 3、本研究業蒐集各國因應低薪與所得分配之政策措施，其中美國部分地方政府訂定「生活工資」，主要透過從事公共服務業或與政府合作之廠商為推動對象(頁 159-160)。除生活工資之計算方式外，此推動模式於我國是否具有可行性，建議併予分析。
 - 4、本研究針對「家庭與育兒政策」提出 17 項分析指標，部分指標之政策意涵似有重疊，例如性別就業率及母親就業率、兒童受正式照顧比率及兒童受公立幼兒教育比例等。建議本領域相關指標再予精簡，並選擇與政策議題更具直接相關之指標，避免分析工具過於繁複或重疊。
 - 5、本報告內文多次提及「PISA」，請於首次引用時註明中、英全名「國際學生能力評量計畫 (Program for International Student Assessment)」，並簡述其內容。
 - 6、第五章第一節有關高齡化與年金政策議題之研究建議部分(頁 266-267)，請以「短期建議」及「中長期建議」方式呈現。
 - 7、部分圖表顏色不易判讀，如圖 2.3、圖 3.8、圖 4.2 等，請再予調整；另部分錯漏字請再詳予檢視修正。

八、研究小組說明

有關增列青年農民培育、完善生養環境方案等政策之檢視，以及各議題相關政策背景資料更新等，研究團隊將依據與會者所提供建議進行檢視修正。

九、主席結論

感謝各位學者專家及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提意見與相關機關所提供政策參考資料，請研究團隊參酌修正研究報告。

十、散會(中午 12 時)

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

附錄五 期末報告審查意見與辦理情形

「社會發展政策指標運用於政策分析之規劃」

委託研究案期末報告審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
審查委員一		
(一)	本計畫研究設計及方法多元完整，資料蒐集豐富，所研提多項政策建議，如家庭與育兒政策應更系統性蒐集相關資訊，以及政策受益對象應更細項區分等，均值得相關機關參考。	不需修正。
(二)	第三章第三節有關我國農村就業政策之檢視(頁 124-125)，建議納入青年農民培育相關政策之檢視，以瞭解青年返鄉繼承從農與創業，對提升偏鄉及農村民眾就業之影響。	已簡要補充說明勞委會的「新世代農業工作者培育方案」，並將委員意見納入報告中。(第 126 頁)
(三)	第四章第二節有關「家庭政策」之檢視(頁 181)，係以 2004 年制訂版本為主，建議更新至 2015 年 9 月修訂之版本，並針對此一新政策方向及後續落實進行評析。	已遵照修正。(第 172-173 頁)
(四)	本研究建議修訂「幼兒教育及照顧法」，提升幼兒園教保人員與教師人數，以及將教保人員勞動條件納入政策評估指標蒐集等(頁 274-275)，建議先	本研究各議題所涉及的政策甚多，考量研究主題與範圍限制，政策分析部分以簡要為原則，較無法對個別政策

附錄五 期末報告審查意見與辦理情形

	以適當篇幅整理釐清相關爭議，例如幼托整合政策下，各界對教保員與幼教師之師資爭議、幼教財團化等疑慮，俾瞭解政策建議之背景。	的背景與內容進行深入分析與詳盡論述。
審查委員二		
(一)	本研究之資料整理相當完整，國際比較分析豐富，所提研究發現與結論切合研究目標之需求。	不需修正。
(二)	針對年金改革，本研究建議降低政府分攤比例(頁 267)，惟所造成之財源落差應如何填補，如由勞工或雇主承擔恐將引起爭議，建議再做更細部的思考與說明。	本處所指乃針對公教保險的政府負擔部分，並非指所有年金。
(三)	本研究建議，完整年金給付額度不低於貧窮線水準，相當於「社會平均薪資」25%的替代率(頁 266)，與現況差距甚大，應如何具體落實，建議再斟酌目標可行性。	第一層確實應將目標訂在「不讓老人落入貧窮」，已於內文加強說明。(第 84 頁)
審查委員三		
(一)	本研究以就業率為薪資與所得分配政策領域之分析指標，惟就業率低可能涉及勞動參與率低、隱藏性失業等，政策意涵較不明確，分析時建議更加周延。	已補充說明以就業率，而不以失業率為指標的原因，以及我國就業率較大多數 OECD 國家低的原因。(第 131 頁)

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

(二)	<p>有關指標之國際比較，由於各國社經背景不同，建議必要時將國家依發展程度或其他方式分類，可更具體呈現我國於社經條件相當之國家中的比較結果。另部分指標資料可能因稅前或稅後而影響判讀，部分先進國家有較細緻資料，建議可適度區隔俾助於分析。</p>	<p>謝謝委員意見，惟以 OECD 國家為國際比較對象是與委託單位的共識，並已在合約書載明，故不宜變更。至於所得分配指標，就是因為考量到與國際指標的接軌，故本研究僅能比較稅後指標，而無法比較稅前與稅後之差異。</p>
(三)	<p>本研究提出引進外勞是國人低薪原因之一(頁 110-111)，相關論述稍微簡略，建議補充說明我國引進外勞之種類(藍、白領)、行職業等因素，是否會造成低薪現象。</p>	<p>本研究在此是引用其他研究之發現，並已清楚說明該研究發現引進基層外勞會提高本國專技人員的薪資，但會降低非技術勞工的薪資。考量研究主題與範圍限制，政策分析部分以簡要為原則，較無法對個別政策的背景與內容進行深入分析與詳盡論述。</p>
(四)	<p>有關檢視我國相關政策部分，除既有政策之整理外，建議可加強成效評析。</p>	<p>本研究各議題所涉及的政策甚多，考量研究主題與範圍限制，政策分析部分以簡要為原則，較無法對個別政策</p>

		的背景與內容進行深入分析與詳盡論述。
勞動部		
(一)	有關勞工第二層退休保障(頁39-41)、外勞引進人數增加以致抑制本勞薪資成長之說明(頁110-111),以及上調勞保投保上限至65,000元(頁90)、延長育嬰留職停薪津貼給付期間(頁260)、提高育嬰留職停薪津貼所得替代率(頁261)等政策建議,分析內容涉及相關政策背景考量,建議參酌勞動部提供之補充資料酌予適度調整。	第二層退休保障部份已照資料補充;有關引進外勞對薪資的影響,已參照勞動部意見補充說明。 延長育嬰留職停薪津貼給付期間及提高育嬰留職停薪津貼所得替代率列為中長期建議,考量國際發展趨勢及支持家庭育兒之政策目標,建議可將其納入中長程之政策規劃方向。
(二)	本研究有關退休年齡之論述,定義建議再予具體區隔,包含實際退休年齡、法定強制退休年齡、保險性質退休金給付請領年齡、企業給付退休金年齡等,俾掌握文意。	本研究主旨在於年金政策的相關指標,而非對於年金政策的全面性檢討,在退休年齡的討論主要在於法定的強制退休年齡,然內文仍會出現實際退休年齡的討論,目的在於國際比較以並指出縮短法定與實際退休年齡落差乃改革議題之一。

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

衛生福利部		
(一)	第二章第二節提及國民年金「除符合社會救助法弱勢人口外，其餘被保險人自行負擔費率的 60%」(頁 37)，經查國保採量能付費原則，不同身分別具有不同保費補助比率，包括社會救助法低收入戶、所得未達一定標準者、身心障礙者等，建議酌修相關文字。	已遵照修正。(第 34 頁)
(二)	同上頁提及勞保、國保、軍公教退撫「2014 年三種老年給付總共領取人超過 155 萬人，占當年老人總數約 55%」，因勞保及國保老年給付有銜接機制，可合併計算後分別發給，故請領人數有重複。建議調整相關文字並於表 2.9 增加附註說明，避免誤解。	已遵照修正。(第 33-35 頁)
(三)	3、本報告提及國保繳費率 5 成(如頁 49、87、264 等)，考量國保有 10 年補繳保費機制，目前僅開辦 7 年餘，尚未達 10 年期限，依據勞保局統計，開辦前 3 年被保險人保險費收繳率達 6 至 7 成，建議修正相關文字。	已遵照修正。(第 46 頁)
人力發展處		
(一)	本報告相關參考資料具時效性，並兼顧	不需修正。

	國內外資料之比對及相互參照，內容清晰通暢。	
(二)	對於國際指標的解讀建議留意指標定義之差異，例如吉尼係數及五等分位差距倍數之國際比較(頁 145-147)，OECD 相關指標均經等值化處理，以排除不同家戶型態的影響。是以，我國如以「每人」吉尼係數及五等分位差距倍數為相近指標，則所得分配情形優於 OECD 三分之二國家。	已遵照修正。(第 139-141 頁)
(三)	有關第四章家庭與育兒政策部分，行政院已於 105 年 1 月提出「完善生養環境方案」，建議列入分析內容。	已遵照修正。(第 177-178 頁)
(四)	有關年金改革部分，本研究建議進行第一層基礎年金整合，第二層退休金制度引入「當代結算」機制(頁 91、266)。雖具制度合理性，惟對於當期政府新增支出、未來潛藏負債之變化、制度過渡期間新增支出及新增財源規劃等，仍須進一步完整評估。	考量研究主題與範圍限制，建議可列為新研究題目。
本會意見		
(一)	我國逐步邁向高齡化社會，老年健康狀況將影響政府相關因應作為。本研究已	已遵照修正。(第 17-18 頁)

社會發展政策指標運用於政策分析之規劃

	就國人近年「健康平均餘命」進行分析(頁 18)，建議亦蒐集該指標之國際統計資料並與我國發展趨勢進行比較，俾掌握未來政策需求。	
(二)	本研究以「所得替代率」作為衡量年金適足性之指標(頁 54-60)，惟我國擁有多種社會保險，且退休後之所得替代效果因各投保人之投保身分、年資、薪資等而有不同，本項指標在計算與分析等實務操作上，所可能遭遇之可行性、政策意涵解讀等問題，建議予以釐清與說明。	已遵照修正，增加短期建議說明，並於第二章第三節替代率的討論中增加註釋。(第 52、83 頁)
(三)	本研究業蒐集各國因應低薪與所得分配之政策措施，其中美國部分地方政府訂定「生活工資」，主要透過從事公共服務業或與政府合作之廠商為推動對象(頁 159-160)。除生活工資之計算方式外，此推動模式於我國是否具有可行性，建議併予分析。	已將審查意見納入政策建議。(第 166 頁)
(四)	本研究針對「家庭與育兒政策」提出 17 項分析指標，部分指標之政策意涵似有重疊，例如性別就業率及母親就業率、兒童受正式照顧比率及兒童受公立	已依審查意見，將指標精簡。(第 186 頁)

附錄五 期末報告審查意見與辦理情形

	幼兒教育比例等。建議本領域相關指標再予精簡，並選擇與政策議題更具直接相關之指標，避免分析工具過於繁複或重疊。	
(五)	本報告內文多次提及「PISA」，請於首次引用時註明中、英全名「國際學生能力評量計畫 (Program for International Student Assessment)」，並簡述其內容。	已遵照修正。(第 192 頁)
(六)	第五章第一節有關高齡化與年金政策議題之研究建議部分(頁 266-267)，請以「短期建議」及「中長期建議」方式呈現。	已遵照修正。(第 246-247 頁)
(七)	部分圖表顏色不易判讀，如圖 2.3、圖 3.8、圖 4.2 等，請再予調整；另部分錯漏字請再詳予檢視修正。	已遵照修正。