

台灣民眾黨 政策智庫研究通訊

第二十三期

勞保年金改革 & 雙語國家政策

政策智庫研究通訊 23 期

目錄

給讀者的話.....	2
「勞保年金改革與老年貧窮」	
前情提要：「基本立場」與「改革方案」對照.....	3
郝充仁：從瑞典到台灣	5
「雙語教育與雙語政策」	
何萬順：雙語政策的謬誤.....	10
綜合座談.....	18

敬愛的讀者朋友好，

我們是台灣民眾黨政策智庫。蔽單位由於近期公務繁忙，未能及時更新我們的期刊，在此致上由衷的歉意。非常感謝各位讀者一直以來的厚愛和支持，讓大家久等了。

本期期刊主題為「勞保年金改革」與「雙語國家政策」。其中，我們深入探討了近期學者專家提出的勞保年金改革方案的可行性和社會影響。同時，我們進一步討論了在財政永續性考量之外，如何透過基礎年金、長照等公共服務的規劃來彌補勞保不得不進行「減法改革」所帶來的缺口和負面衝擊。

未來，除了刻不容緩的年金改革外，台灣的英語教育亦扮演著重要的角色。目前政府積極推動的雙語政策，除了教育扶助或推動之外，更具有政策性質，旨在推動國家社會的通用語言。然而，這也引發了一些問題，除了主體語言的選擇外，雙語政策到底涵蓋哪兩種語言？我們應該如何進行教育和學習？又應如何進行相應的行政變革？這些議題遠超出了單純的教育推動範疇。

因此，我們也針對雙語教育及 2030 雙語國家政策邀集長期關注、研究課題的專家學者與會，提供改革見解，盼通過深入探討，尋求共識與解方。本期台灣民眾黨政策智庫研究通訊收錄會議中各與談人的發言內容。

最後，感謝各位讀者對我們的支持和關注。我們將繼續致力於研究和討論重要的政策議題，為台灣的發展貢獻一份力量。

台灣民眾黨政策智庫 敬上

「勞保年改與老年貧窮」前情提要 (圖文整理：許鈺鈴)

勞工保險（以下簡稱勞保）於 2009 年年金化，是台灣各職業年金中最後一個年金化的社會保險¹，然而伴隨薪資停滯與人口結構高齡化，關於勞保年金改革（以下簡稱勞保年改）的討論自 2012 年馬政府時期便已開始，2018 年版《勞工保險費率精算及財務評估報告》的釋出更引發各界對勞保財務危機的恐慌，以及各種改革方案的討論；精算報告指出勞保基金將於 2028 年用罄，然而相對於民間迫切的擔憂，及勞保改革方案的熱烈討論，執政當局對勞保財務的改善措施，卻僅限於杯水車薪的稅收撥補。

台灣民眾黨政策智庫自 2020 年成立至今，亦就勞保年改議題辦理 3 場政策諮詢會議，分別為 2020 年 7 月「勞保年金破產如何解」諮詢會、2022 年 4 月「勞保年金改革」諮詢會，以及 2023 年 2 月辦理之「勞保年改與老年貧窮」諮詢會議，其中 2022 年「勞保年金改革」諮詢會議已收錄於[本刊第 16 期-勞保年金改革專刊](#)；透過各場次諮詢會的對照，可管窺近年學界與民間團體對於勞保年金改革之討論動向，再考量社會保險年金概念繁複，故本期除收錄 2 月份召開之「勞保年改與老年貧窮」諮詢會議，亦為各位讀者彙整過去 3 場諮詢會議摘要，內文並附加補充說明，以便所有讀者都能快速進入勞保年改議題。

以下摘要將各講者分為大方向的「基本立場」與「改革方案」的細節進行對照：

場次		2020/07/07 勞保年金破產如何解			2022/04/19 勞保年金改革			2023/02/24 勞保年改與老年貧窮		
講者		郭明政	陳淑綸	吳忠泰	張森林	孫友聯	劉侑學	葉崇揚	黃國治	郝允仁
基本立場差異	○隨收隨付	○		×	○	○		NDC	NDC	○
	×提存準備	○		×	○	○				
	○嚴守保費收支平衡	○		×	×	×		○	○	○
	×優先維持給付充足	○		×	×	×				
	○反對政府集權	○	×	×	○	○				
	×投報率期待	○		×	○	○				
	○保費補助公平原則	○	△	△	△	△	○	○	○	○
	△公平性無異議	○	△	△	△	△	○	○	○	○
	○制度分散競爭	○		×						
	×制度簡化整併	○		×			×			×
	○否定雇主責任化	○	△	△	△	△	△	○	△	○
	△雇主責任化無異議	○	△	△	△	△	△	○	△	○
	○提高職業年金保險覆蓋率 (俾斯麥模式)	○		×	×			×	×	
	×國民年金、基礎年金全面覆蓋 (貝弗里奇模式)	○		×	×			×	×	
○社會保險無 DB、DC 分野論	○							△		
△社會保險應採 DB 或 NDC 論	○							△		
共識	勞保年金應立即改革									
	勞保改革應逐年調整以降低社會衝擊									
	根本改善勞保財務問題 社會因素 ：薪資成長、鼓勵生育、誠實投保、增加勞參率等									

¹ 有關 1997 年以前台灣社會保險的發展情況及既有問題，已由郭明政教授，亦為本智庫 2020 年 7 月「勞保年金破產如何解」諮詢會議講者，於[《中華民國行憲五十年》——社會保障與社會福利](#)一文中清楚說明

場次		2020/07/07 勞保年金破產如何解			2022/04/19 勞保年金改革			2023/02/24 勞保年改與老年貧窮		
改革方案(相應副作用略)		郭明政	陳淑綸	吳忠泰	張森林	孫友聯	劉侑學	葉崇揚	黃國治	郝充仁
多 繳	提高費率	✓	✓	✓	✓				✓	
	0保費自動調升機制加速					✓				
少 領	逐年降低年資給付率	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
	貨幣調校+逐年拉長年資採計	△	✓		✓					
	改為平均投保薪資薪點制	△			✓					
	減少給付項目				✓					
延 後 退	溫和溯及既往：不予貨幣調校				✓					
	部分退休	✓								
政 府 撥 補	逐年延後退休年齡	✓			✓					
	建立儲備基金/主權基金			✓						✓
	稅收充足撥補		✓	✓	✓					
	☆設立稅收式基礎年金+各開支抵減方案			✓	✓			✓	✓	
制 度 調 整	勞保新舊切割+政府撥補			✓	✓					
	勞保新舊切割+政府撥補			✓	✓					
	建立並獎勵自願性企業年金	✓			✓	✓				✓
	合併不同年金制度合併	✓		✓		✓	✓	✓		✓
	提高薪資上限+政、資分攤比			✓						
投 資 改 善	0設定公式自動調正參數機制				✓					
	建立跨黨派協調機制+國家社會保險局									✓
	提高投資報酬率			✓						
	委託代操改自行操作		✓							
投 資 改 善	自選投資標的			✓						
	稅收充足撥補+建立主權基金			✓				✓		

2020年的諮詢會議有對社會保障、社會福利與社會保險交互關係的釐清，以及幾個基本立場的錨定，還有先前軍、公、教年改的經驗參照；到了逐漸迫近「破產」時間的2022年，隨政府在年金改革的無作為，討論轉向造成勞保財務問題的社會因素，及對勞保所能承擔社會功能的質疑；然而在「破產」倒數的2023年，具備研究能力的學者們一改疫情期間絕望的基調，為勞保找出了更多務實的改革提案，各改革方案相較2020年已有很大不同，更重視改革落實過程的各種政治問題。

除了台灣民眾黨智庫，近3年亦有若干民間智庫及學術單位提出深具參考價值之改革意見，本刊亦推薦讀者參考各場諮詢會講者之專文、著作，以及研討會與研究計畫，如2021年經濟民主連合智庫與政大勞動法及社會法中心舉辦的「被寶佳弊案戟傷的社會團結—勞退休金提存準備制的再檢討」研討會，以及共力研究社2022的「老了怎麼辦？」專題研究。

補充說明：

俾斯麥為社會保險創立者，因此採隨收隨付、保費自給自足模式為德國模式，就保險基金來源而言，英國採全民墊高、政府稅收撥補的模式，則稱為貝弗里奇模式。

從瑞典到台灣

摘自 2023 年 02 月 24 日 台灣民眾黨政策智庫諮詢會議

講者：郝充仁 淡江大學風險管理與保險學系副教授

勞保年金的財務問題確實需要尋找一個全面的解決方案。在過去的十年中，社會保險財務問題開始被討論，有些人提出了採取「瑞典模式」的聲音。因此，我也對瑞典和台灣的情況進行了一段時間的研究。在這裡，我想分享一下我對瑞典模式以及台灣的看法，同時也探討一些政治上的解決方式。

跨黨派協商

首先，我想談談政治解決方式，這需要參考一個政治模型，讓我簡單介紹一下瑞典的情況。瑞典是一個多黨制、內閣制的國家，因此需要進行跨黨派的協商。這點非常重要，未來的改革必須通過跨黨派的協商，不能單靠執政黨單獨解決問題。在台灣，我們也有跨黨派的協商，例如 2016 年蔡英文政府的國是會議。然而，當時無法解決年金問題，我認為原因是年金是一個非常專業的議題，如果沒有透過專業的討論，很容易產生混淆不清的情況。然而，專家的意見中也存在一些利益團體無法接受的觀點。

建立專業專責單位

瑞典的做法相對簡單明確，各個政黨派出經由政黨背書的專家，確定了基本原則後，就不能有人翻盤。然後，執行的責任交給稍後會談到的「國家社會保險局」等相關單位。這正是我認為台灣所缺乏的，專業上沒有一個委員會去形成政策共識，而共識的形成需要一段時間。其次是專業文官體系，瑞典擁有台灣所缺乏的「國家社會保險局」，這個機構隸屬於瑞典內閣，具備完整的專業幕僚。

另一個問題是台灣每三年才進行一次精算報告，卻沒有常設性的年金研究機構可以提供持續的指引。年金改革不可能一次全部完成，每次改革之後仍然需要進一步調整。然而，每次調整都需要重新討論，這使得過程變得冗長。因此，台灣需要建立一個專責單位，負責持續研究年金制度，並提供後續改革的指引。這樣可以避免每次都要重新委託精算報告的情況，並確保年金改革成為國家的核心業務，而不僅僅是一項臨時任務。

瑞典年金五特色

瑞典年金制度的特色可以概括為以下五點。首先，瑞典計畫朝向隨收隨付制度轉變，與台灣現行的勞保年金制度有所不同。目前台灣的勞保基金還有 8000 億的儲備金，嚴格來說是「部分提存準備」制度。而瑞典的目標是從「部分提存準備制」轉向完全的「隨收隨付制」（請參照本刊前段**補充說明**）

其次，關於政府撥補勞保年金的討論，有人提出質疑，例如家庭主婦會認為為什麼要用納稅人的錢來撥補不屬於自己的東西？瑞典也有所謂的「儲備基金」，但它的用途是整合不同基金，而不是單一基金。因此，未來社會保險制度中，如何將分散的基金整合為單一基金，將是我們面臨的問題。

第三個特點是瑞典擁有「儲備基金」。作為一個國家，這個基金並不是像今天是 300 億，明天是 750 億這樣的金額。它是一個大額的資金，以會計概念中的流量而非存量方式處理。這意味著需要借入大量資金，借款後如何管理？借來的資金如何注入到各個年金中？這都需要有一套完整的制度。

此外，這個借款不僅僅是借了就結束，還需要定期檢討給付水準。這不是因為操作不當而需要借款，而是因為人口結構的變化。因此，每隔一段時間需要根據人口結構進行調整，並需要有一份權威的報告來支持調整。這再次凸顯出內閣需要具備專業研究能力的機構，並定期提出報告，根據報告來進行改革。

搭配 401K 制度

在社會年金改革中，商業保險是一個重要的組成部分。每個國家在進行社會年金改革時，通常會結合類似「美國 401K」的制度。401K 是一種擁有租稅優惠條款的企業商業團體年金計劃。其原理很簡單，就是將社會保險回歸到基本面上，有一定收入的人應該自行提存，政府雖不強制但會提供獎勵方案，例如租稅減免。這也是未來台灣可以採取的方法。然而目前台灣尚未實施類似的制度。如果有了這樣的制度，第二層的企業年金將會增加，而第一層的社會年金支出將減少，問題也會相對減輕。如果要給未來的年輕人一個希望，我們需要仰賴 401K 這樣的制度。

總結以上，這些都是一個完整的解決方案。如果沒有這樣的解決方案，問題將永遠難以解決。這麼多的問題如果沒有專業人士來進行討論，又該如何解決呢？如果每個問題都不著墨，那也無法取得進展。其他國家都是這樣解決問題的，這意味著我們缺乏專業知識，只是隨意地處理問題，到最後只能措手不及。

跨黨派協調

在台灣，與瑞典相同之處是都是多黨制，但台灣是採用總統制，而瑞典是內閣制。這意味著在跨黨派協調的能力上會有一些差異。那麼台灣應該如何解決這個問題呢？我們可以看到，台灣從來沒有進行過這樣的經驗，但卻被迫要處理這個問題：如何跨黨派建立一個年金委員會？這是年金改革面臨的最大挑戰，需要各政黨派出專家代表政黨，進行協商，並確保不會有人翻盤。然而，在台灣的政治經驗中，重點往往是競爭而非合作。所以，我們面臨著如何在這種情況下進行合作的問題。這是一個重大的議題。

此外，台灣的文官體系缺乏年金幕僚單位。如果我們檢視現有的社會保險相關單位，會發現它們都是事務性的單位，例如勞動部勞工保險局的勞工保險司、衛福部的社會保險司等等。我們缺少一個專業型的幕僚單位，具體來說，在國家發展委員會裡面應該要有一個單位專門負責處理這個事情，否則叫勞保司去做這件事，他們如何能對勞工交代呢？此外，我們也缺乏一個常設的研究機構來進行相關研究。這些都是我們組織上必須要解決的問題。

政府撥補

談回年金議題，今天的報紙報導提到勞保基金目前還有 8,000 億，但很快就會耗盡。我無法預測它會在多久的時間內用完，這取決於兩個因素：政府將撥補多少錢以及股票市場的狀況。股市是否會成為提款機也會對此產生影響。儘管我不打算深入討論這些問題，但無論如何，基金最終會耗盡。然而，基金用完並不代表保險制度就會結束，而是會正式轉向隨收隨付制度，類似瑞典或德國等國家的制度。儘管如此，我們仍然需要一筆儲備基金。台灣社會保險基金目前是分立制度，分為國民年金和勞工保險等。如果我們繼續進行撥補，今年是 300 億，明年是 750 億，遲早會有人質疑為什麼要拿這麼多錢給他們，使用我的錢。這個問題是合理的。然而，如果我們有一個單一的基金供大家共用，這個問題就不會那麼大。換句話說，我們需要逐步建立這個制度，這涉及兩件事：財務準備和基金整合。這兩件事需要同時進行，政治協商在這兩件事中起著關鍵作用。

目前台灣的問題是缺乏相應的程序和定期檢討機制，而且改革之後後面的人該怎麼辦呢？我相信這是很多年輕人都會問的問題：輪到我時，可能已經沒有錢了，該怎麼辦？實際上，我們需要依靠其他方法來彌補這個問題，但問題是為什麼要我們來填補這個空缺？我們需要一些好處，而這個好處就是 401K 制度。不能什麼都沒有。

結語：不得不改、分階段改

台灣的勞保年金改革即將進入最後階段，目前還剩下 8,000 億元，其中有超過 1,000 億元是政府撥補的，再加上 2017 年到 2021 年的股市大多頭（Bull position，意為看漲，又稱牛市），這筆資金還能撐多久我不清楚，如果能撐到 2028 年已經是相當困難的了，下一個期限可能會更困難。因此，未來要處理的問題很多，需要進行多項重大改革。這些改革涉及財務問題、逐漸轉向單一基金制度，以及建立類似 401K 的優惠制度。在這一系列的改革中，最重要的問題是財務問題。只有當資金問題得到解決時，人們才會對勞保年金產生信心。如果 1,000 萬人對勞保年金失去信心，台灣可能會面臨破產的風險。因此，我們必須堅持住，而要堅持住就需要足夠的資金和儲備基金。

儲備基金需要多少錢呢？我曾經進行了一些簡單的模擬，初步解決問題可能需要 2 兆元。籌措這筆資金會面臨幾個問題，首先是如何立法？然後是從誰那裡借錢？絕對不可能向大家借錢，一定是與特定的人洽談。在基金撥補後，中央政府的預算支出和收入應該轉換為專款專用於勞保，這是否需要修改政府財政收支法？這也是一個重要問題。我們有能力處理這些事情的人嗎？實際上涉及到立法、財政和主計等多個方面。

另外，第二個重要的改革目標是調整年金的給付水準。坦率地說，年金面臨的最大問題是人口結構。為了維持一定的收入替代率，需要調整年金的給付水準。在不久的將來，可能會出現一個問題，即現在年金給付「續發人數」越來越多，這是否需要調整他們的給付水準？這又讓我們回到了 2016 年的老問題：是否要溯及既往？這將引發許多政治上的問題。

第三個重要的改革目標是為了後代子孫著想，將美國的 401K 制度引入台灣。這需要進行立法，但這個目標的優先順序並不那麼高，可以稍後再進行。根據緊急程度和嚴重程度，這三個重大改革的步驟依序是：解決財務問題、逐步建立單一基金、引入類似 401K 的制度。然而，所有這些問題都需要納入討論，而關鍵在於跨黨派的協商機制以及建立一個特別委員會，甚至需要排除特殊利益團體的影響。

何謂利益團體？例如老年團體，必須被排除在外，雖然這樣做會引發反彈，但我們應該如何應對這些反彈呢？瑞典的做法是讓各政黨派出代表專家進行專業談判，這樣一來，各方的力量都能得到納入，最終達到平衡，一旦達成平衡，就不能再進行任何調整。

訂好規則後，就需要有人來執行，這個執行者就是國發會內的「國家社會管理局」。這個局需要由具有經驗的人從現有的單位中調遣而來，不僅限於勞保司和社保司，甚至可能包括財政部和主計總處的人員，因為這也與財務有關。

然後，這是很沉重的一點，如果什麼都不做，拖延下去，結局可能是，根據我的感覺，立法院會很困難，因為它將被跳過，財政預算也將受損，換句話說，建立儲備基金是一個非常重要的支柱。就像人老了、脊椎不好了，容易從第二節到第三節，逐漸衰退下去，我們需要注入資金以確保其持續運作。

接下來，我們必須討論多頭馬車的年金體系應該如何應對。這涉及到年金改革委員會的角色，該委員會必須進行逐步調整，並進行不同族群之間的對話。我之前參與了一些討論，發現年輕族群和我們這些年長一點的人對年金問題的意見不盡相同，這一點在勞工團體中也很明顯。抱歉，我一次把這麼多問題都提出來了。但我想到的就是這些了，謝謝大家。

雙語政策的謬誤

摘自 2022 年 2 月 18 日 台灣民眾黨政策智庫諮詢會議

講者：何萬順 東海大學外國語文學系講座教授

關於雙語國家發展中心設置條例，它已經在上次的會期中被送到立法院，並且被視為優先法案。然而，好消息是它目前尚未列入議程，因此暫時停滯。我和一些語言學家有機會與政府高層官員會面。由於這項政策是賴清德提出的，所以我們與賴清德進行了會面。我本身並沒有黨派，能夠見面是因為一些並非擔任公職的綠營老前輩們非常擔心，所以他們邀請我們進入總統府，後來也與柯建銘見面。然而，我們得出的結論是，儘管這項政策目前暫停進展，但未來的走向仍不明朗。因此，學界在這個時候需要持續發聲，我們的立場是這項政策是錯誤的，對國家和人民造成了嚴重的誤導，必須完全回頭。

主持人剛才提到，當我們思考一個政策時，請大家一定要採取三段式的思考模式。第一段是戰略，從國家的整體戰略角度來看，我們需要明確戰略目標是什麼。如果戰略目標本身有誤，那麼不管下面的戰術和技巧如何，都無法達到正確的目標。因此，在討論實務細節之前，我們應該先想像一下台灣在 2030 年甚至 2050 年的語言政策。如果天佑台灣，這個國家在未來仍然存在，那麼我們希望在 50 年甚至 100 年後的語言面貌是什麼樣的？我們必須先討論這個問題，因為這個問題的答案才能為我們提供適切的戰術和技巧。當然，戰技也包括戰備和戰士，但在今天的討論中，我們只聚焦在戰略層面。

法律與實際層面的官方、國家與認可語言

我們可以從幾個方面來討論這個問題。首先，語言在國家體制中有不同的層級。其次，關於 2030 雙語國家政策的形成過程相當草率，令人驚訝。接著，這個政策背後存在著一個嚴重的迷思，即「台灣人英文差」。這是台灣英語業者故意創造出來的謊言，讓台灣不幸地走上了新殖民主義的路徑。因此，最終我們得出結論：無論台灣要決定什麼樣的語言政策作為我們未來的戰略目標，你必須具備兩點：正確的邏輯思維和符合台灣人民所追求的價值觀。

首先，我們要看語言在國家體制中的不同層級。這可以分為兩個方面，一個是「事實上的」（de facto），另一個是「法律上的」（de jure）。例如，兩個人事實上是夫妻生活在一起，但如果他們沒有進行登記，那就是「事實上的」；而登記則是「法律上的」。在國家法律上，有三個層次：最高層次是「官方語言」（official），即經過法律認定必須使用的語言。接下來是「國家語言」，也需要經過法律認定。第三個層次是「認可的語言」，即經過法律認可但並非強制使用的語言。

因此，我們需要明確這些層次的定義。官方語言的重點在於「必須」使用它。舉例來說，在蔡英文總統就職典禮上，我們可以告訴大家一個小秘密，她並非一定要使用華語，因為我們國家並沒有明確規定。而國家語言則強調對於一個語言的保護，以維護國家認同和文化識別，雖然不一定要使用它，但我們國家需要確保它的正常發展，避免它的消亡。至於認可的語言，則是指在使用這種語言時，我們並不反對，它是被認可的。

語言的不同位階

de facto 事實上 vs. *de jure* 法律上

De facto: true in fact, but **not officially sanctioned**.

De jure: in accordance with law, i.e., **officially sanctioned**.

語言在**國家法律**上的位階

官方語言 > **國家語言** > **認可的語言**

Official languages > National languages > Recognized languages

4

圖：語言在國家法律上的位階（資料來源：講者簡報）

他國語言政策的參照

我們先來看一些國家的例子。蔡英文總統常以荷蘭為例，提到荷蘭人英語能力優秀，使得他們能夠與全世界做生意。然而，荷蘭只有一個官方語言，即荷蘭語，英語只是荷蘭的其中一種認可語言。瑞士則是一個典型的非英語國家，由於有四個不同的族群，它有三種官方語言。以色列人的英語能力很好，但他們的官方語言是希伯來語。至於紐西蘭，它的第一官方語言是毛利語，第二官方語言是紐西蘭手語，第三官方語言才是英語。

現在來看看亞洲地區的情況。菲律賓有兩種官方語言，一種是 Tagalog 他加祿語（又稱 Filipino，菲律賓語），另一種是英語，這是因為菲律賓曾經受美國的殖民統治。新加坡有三個沒有共同語言的族群，再加上曾經受英國殖民統治，因此有四種官方語言。馬來西亞

也曾受英國殖民統治，但很多人誤以為英語是它的官方語言，實際上只有在沙巴和砂拉越的議會中可以使用英語而不受反對。至於香港，過去常常被拿來與台灣比較，希望我們的語言政策能夠像香港和新加坡一樣。然而，我只能用四個字形容：頭殼壞掉。香港過去的官方政策是「兩文三語」，粵語仍然是香港推廣的語言之一，不過現在的情況可能已經不同了。

在台灣，我們法律上沒有官方語言，這是一個簡單的事實，沒有就是沒有。但我們有《國家語言發展法》，根據文化部的解釋，台灣語言學界制定了一個包含 20 種語言的《國家語言發展法》。這包括三種漢語、台灣手語和 16 種原住民語。然而，事實上，現任執政者蔡英文和賴清德曾經提出將台語作為官方語言，但卻不敢這樣做。因為事實上，我們約定俗成採用的是華語，這 20 種國家語言中，閩東語可能也被算進去。然而，在我們的中小學教科書中，當我們教授本土語言時，我們仍然可以學習七種東南亞語言。所以，如果台灣將這七種東南亞語言視為事實上國家認定的可用語言，這是可以被接受的。因此，英語在這方面與這七種外語具有相同的地位。

事實上，從人口統計和住宅普查數據來看，這些語言在家庭中的使用比例是可以充分反映出職場和正式場合上的情況的。在家裡，大約有 83% 的人使用國語，81% 的人使用台語。真正的危機在於客語，客語族群約佔總人口的 13%，但在家中使用客語的人不到 7%。原住民語使用者約佔 3% 的人口，家庭中使用原住民語的人只有 1.4%，即只有一半的人在家裡使用族語。事實上，台灣毫無疑問是一個多語言的社會，無論是在法律上還是實際上。

讓我們再來看看新加坡。我們常常拿新加坡作為參考。根據 2020 年的人口普查，家庭中使用英語的比例已經達到了 50%，相較於十年前增加了 16%。這意味著到了 2030 年，使用英語的家庭比例將更高，年增率所顯示的速度將有顯著影響。因此，可以預見到到了 2030 年，新加坡將有三分之二的家庭使用英語，這意味著新加坡正在逐漸走向英語的單一語言化，儘管新加坡是以華人為主體的國家。

雙語國家政策的背景

這引發了一個有趣的問題：為什麼台灣會制定出這樣的政策？首先，作為一個沒有官方語言的國家，政府卻推動英語成為第二官方語言。其次，作為一個擁有 20 種法定國家語言的國家，政府卻提出到 2030 年成為雙語國家的口號。這是一個正常的國家嗎？一個正常的國家怎麼會提出如此不正常的政策？這是值得我們深思的問題。

接下來，讓我們回顧一下這個錯誤的願景和戰略目標是如何產生的。在 2014 年，賴清德擔任台南市市長後，就開始推動英語成為第二官方語言的政策。當時我就對身旁的朋友

說，賴清德已經開始選總統了。於是，在 2017 年他成為了行政院長，新潮流立即支持他的政策。

在 2017 年，吳思瑤質詢潘文忠，詢問他們是否支持這個政策，是贊成還是反對。潘文忠回答全力以赴，隔天吳思瑤又質詢賴清德，這個政策就確定下來。不到兩個禮拜，「英語推動會」就成立了。這是否巧合還是有計畫？我不知道，但美國前總統羅斯福曾經說過：「在政治上，沒有巧合的事情。事情發生了，你可以打賭是有人計畫好的。」

此後，這個政策引起了台灣兩個最重要的語言學學會，包括台灣語言學學會（LST）和台灣語文學會（TLLS）的關注。他們在台北、台東和成大舉辦了三場座談會，對這個政策進行批評。2018 年 6 月，教育部英語推動會向賴清德口頭報告了評估報告，您可以向教育部索取該報告。

此後，吳思瑤再次以同樣的新聞內容質詢賴清德。賴清德回應表示將請教育部開始認真執行相關政策。我認為他們早已設好了這個圈套。接下來的幾天，綠營媒體繼續大肆報導此事，引發了一場名為「草莓大戰」的爭議。

讓我們再回顧一下整個事件的時間軸。2017 年 10 月 10 日，忠欣公司作為多益考試的代理商公布了前一年全球多益考試成績。隔天，中國時報的頭版頭條新聞就在報導此事，接著吳思瑤拿著中國時報報導的內容質詢潘文忠。再隔天，吳思瑤再次拿著同樣的新聞去質詢賴清德。然後再隔天，中國時報便慶祝勝利。不到兩週的時間，「英語推動會」應運而生。請問各位，這是巧合還是有計畫安排好的？我不知道，但是前美國總統羅斯福曾經說過：「政治上沒有巧合的事。事情發生了，你可以打賭是有人計畫好的。」

在這個政策提出後，台灣兩個最重要的語言學學會，即台灣語言學學會（LST）和台灣語文學會（TLLS），在台北、台東和成大舉辦了三場座談會，批評這個政策。2018 年 10 月，國民黨的柯智恩質詢賴清德，質問為何可以將英語設定為官方語言，賴清德回應表示台灣實際上沒有官方語言，目前正在推動雙語國家的政策。

因此，我們可以看到這個政策的形成過程。從一開始賴清德將英語作為第二官方語言，到後來的雙語國家口號，這個政策的推動過程充滿了疑點和不合理之處。這使得我們不禁思考，這樣的政策究竟是如何形成的？我們可以推測這是由於特定政治人物的願景和利益所驅動的。

在此之後，英語推動會以及執政的民進黨將這個政策作為自己的政策來推行。蔡英文在就職典禮上接收了這個政策，並與賴清德一同參加了第一場諮詢會議，使之成為民進黨的政策。回顧過去，2017 年蔡英文上台後，兩岸關係急劇惡化，而大家對於她在十月十日的講話是否釋放對大陸的善意充滿了期待。在當天，各家媒體計算了她在致詞中提到台灣的次數，以及中華民國和國慶的次數。但就在同一天，多益考試的代理商忠欣公司公布了前一年全球 49 個國家的多益考試成績。請問，大家認為隔天的頭版新聞會是什麼嗎？也許你會猜是「國慶文告並無善意」，但事實上錯了。頭版新聞是一則假新聞：「台灣學生菜英文成國

安危機」。雖然台灣在該成績排名中的表現不佳，但我們知道這種排名的意義並不可信，因為不同國家的考試樣本不同，所以排名並不能完全反映英文能力。然而，這則新聞在台灣引發了極大的迴響。

讓我們再看看當天的第五版更有趣的報導：「台灣學生英文成績吊車尾，國安危機」。但有趣的是，他們沒有公開提到第 42 名是哪個國家。我查了原始英文報告，從他們的 EPS 網站上下載，第 42 名是香港！所以，從這個角度來看，台灣的英文能力比香港好，我們應該感到高興。然而，日本的英文能力比香港好，大家相信嗎？這引出了一個重要的問題。在全球五大洲中，北美地區的多益成績竟然排名倒數第二，落後南美、非洲和歐洲。這證明僅僅以多益成績來描述各國的英文能力是不可靠的，因為考試樣本和不同國家之間的抽樣方法存在差異，因此成績並不具有實際意義。

因此，吳思瑤隔天再次拿著同樣的報導質詢潘文忠，潘文忠回應表示將全力以赴，並隨後質詢賴清德。不久之後，中國時報再次報導這個消息，持續了兩週的時間。這讓我們思考，這是否是一個計畫好的安排？我不知道，但是有一位偉大的政治家曾經說過：「在政治上，沒有巧合的事情。事情發生了，你可以打賭是有人計畫好的。」

在這個政策提出後，台灣兩個重要的語言學學會，台灣語言學學會（LST）和台灣語文學會（TLLS），舉辦了三場座談會批評這個政策。而在 2018 年 10 月，國民黨的柯智恩質詢賴清德時，質疑為何將英語設定為官方語言，賴清德回應表示台灣並沒有官方語言，而是推動雙語國家的政策。

因此，我們可以看到這個政策的形成過程。從一開始賴清德將英語作為第二官方語言，到後來的雙語國家口號，整個政策的推動過程充滿了疑點和不合理之處。這讓我們懷疑這個政策是否真正符合全民的利益。

台灣人的英語崇拜與「菜英文」焦慮建構

台灣人英語崇拜和「菜英文」焦慮的形成源於一系列謊言。在此之前，從未有「台灣人菜英文」這樣的詞彙出現，而台灣的英語亂象始於 2000 年。當時，教育部向財團法人語言訓練測驗中心（LTTC）提供資金，讓他們開發一個全民英檢，稱為「國產的英語檢定」。當時台灣的「多益」和「托福」考試都是由 LTTC 代理，然而 LTTC 自行開發了全民英檢（GEPT），這導致美國的相關機構不再讓 LTTC 代理，而將代理權交給忠欣公司。從那時起，台灣的英文檢定就進入了競爭激烈的局面。

2002 年，教育部為了推廣全民英檢，在台大校園設立了總部，而 LTTC 的董事長同時也是台大校長。因此，當年台大成為全民英檢的畢業門檻，只能考全民英檢，如果你考多益的

話，在忠欣公司的立場下，他們怎麼可能讓英文檢定市場全部被全民英檢拿走呢？因此，在2003年，忠欣公司與幾位學者進行了一項調查，儘管這項調查完全經不起學界的檢驗，但他們找了一家公關公司舉行了記者會，新聞標題是「三成二大學生英語只有國中程度」。這種模式不斷被複製，2004年唱衰台灣人英語能力，2005年說台灣人英語輸給北韓（而不是南韓）。年年都在操作這種假新聞，包括人力營行、學者和媒體等業者都參與其中。

到了2019年，這種假新聞終於再次出現。因為在2018年已經成立了「雙語國家政策發展藍圖」，他們已經達到了最終的目標。因此，2019年多益的假新聞再度出現，各大媒體紛紛報導「大學生菜英文」的消息，例如聯合報、中國時報、自由時報、ETtoday、鏡週刊等。這些報導如此相似，讓人不難想像這不是一個偶然的、自然發生的新聞現象。唱衰的目的就是激起台灣人對英語和英語教育的崇拜，從而在這種情緒下創造商機。因此，台灣成為全世界考英語檢定人口比例最高的國家。

台灣的自我殖民與反思

接著，我們將這個議題延伸到台灣四百年的歷史和文化政治背景。舊殖民主義是把你的政治、經濟和人口都吞噬掉，但新殖民主義則不同，它只需要你的金錢，不需要你的政治。台灣不錯，台灣可以提供金錢，也願意放棄政治。雙語國家政策的提出不是任何殖民者告訴我們要這麼做，而是我們自願接受的。

曾任政治大學校長的某位知識份子在聯合報的社論中提到，台積電每年投資三千億，他問如果台灣政府有三千億，該如何加強大學教育？他提出如果給大學教授年薪五百萬，可以聘請六萬名教授，這些教授可以填滿台灣所有的大學。這樣的言論令人驚訝，出現在主流媒體中卻未引起爭議，這是令人擔憂的現象。因此，雙語國家需要引進多少外籍教師？最近的新聞報導稱要引進1,156名外籍教師。

民眾黨的柯文哲被視為白色力量的精神領袖，在參選時他在台大的演講中講了一句令人感動的話：「每一次在改朝換代的時候，台灣人改變的不是繳稅的對象，我們改變的是繳出靈魂的對象。」這句話獲得觀眾的掌聲，通常表示大家同意這種反省。當有人拿著槍頂著你的頭問你「要錢還是要命？」時，你可以給他錢，改變繳稅對象，但為何要把靈魂也交給他呢？這反映了柯文哲對台灣知識份子在思考過去歷史時的反省。

柯文哲在當選後接受美國外交政策雜誌的訪問時，談到「被殖民越久果然越高級」。雖然這句話引起了爭議，但它揭示了一個事實，當你把靈魂交給殖民者時，殖民者當然更高級，而願意成為殖民者的更是如此。

2017年，美國之音訪問了一位學者陳超明，他是實踐大學的教授，對於英檢畢業門檻和英語作為第二官方語言的政策發表了許多意見，他認為英語作為第二官方語言是一個經濟

議題，應將國家主體定位放在一邊，不應該考慮這個問題。然而，雙語國家政策出台後，他接受經濟日報訪問時卻表示「矮化國格、殖民、被殖民已經是上個世紀的論述。台灣如果以經濟體的概念來做，當然是可以；如果用政治實體來看，就不需要。」這句話再次表明了他對於將台灣定位為政治實體的看法。

實際數據顯示，擁有英語作為官方語言的 56 個國家中，絕大多數都是曾經的殖民者或被殖民者，唯一的例外是盧安達。台灣是否要成為盧安達第二個國家？這值得我們思考。

以英語為官方語的56國

千里達及托巴哥	安地卡及巴布達	格瑞那達	獅子山
巴布亞新幾內亞	貝里斯	烏干達	聖文森及格瑞那丁
巴貝多	辛巴威	納米比亞	聖克里斯多福及尼維斯
巴哈馬	坦桑尼亞	紐埃	聖盧西亞
巴基斯坦	奈及利亞	馬耳他	萬那杜
牙買加	尚比亞	馬拉威	蒲隆地
加拿大	帛琉	馬紹爾群島	蓋亞那
加納	所羅門群島	密克羅尼西亞	模里西斯
史瓦濟蘭	東加	喀麥隆	盧安達
甘比亞	波札那	斐濟	諾魯
印度	肯亞	菲律賓	賴比瑞亞
吉里巴斯	南非	塞席爾	賴索托
吐瓦魯	南蘇丹	愛爾蘭	薩摩亞
多米尼克	庫克群島	新加坡	蘇丹

絕大多數並非政經強國

43

圖：以英語為官方語言的 56 個國家（資料來源：講者簡報）

然而，事實上，這些國家並非政經強國，但其政治經濟實力往往超越台灣。值得注意的是，這些國家並未將英語設定為第二官方語言。相較之下，台灣將英語提升至國家層面，但在經濟發展上並非必要條件也不是充分條件。

這個簡單的結論反映出台灣人對語言的主觀評價標準。坦率地說，我自己也有一把這樣的尺子，經過多年的沉澱和思考，我相信「台語」是最次的語言。雖然李登輝的 12 年、陳水扁的 8 年以及現任總統蔡英文的執政使得台語的地位不斷提升，但仍然低於華語（普通話）。然而，在我們心中，最崇高的語言地位卻屬於英語。

結語：從經濟觀察英語在台灣의過度崇拜

總結來說，從經濟學的角度來看，英語在過去兩個世紀中佔據了主導地位，19世紀是英國的英語霸權，20世紀則是美國的英語霸權。如果這個霸權能夠持續下去，將會使英語的重要性不斷增強，而不會減弱。加上台灣有著400年的殖民歷史，使得我們對被殖民的習慣漸漸形成。因此，當沒有人再來殖民我們時，我們會感到不習慣，甚至渴望自我殖民。這種理性與價值觀上的謬誤造成了台灣對英語的過度崇拜。

台灣是一個極度崇拜英語的國家，我們把英語視為神聖的存在，但同時又對其感到畏懼。我們把英語當成聖獸般膜拜，卻同時對其有所懼怕。因此，無論如何，我們都需要思考台灣的語言政策和願景。我建議採取實事求是的態度，將英語的價值視作經濟上的實用工具，而非將其提升至靈魂層面。我們應該誠實地面對語言的現實，不卑不亢地對待它。平常常是人，我們和其他人沒有區別。

綜合座談

高虹安委員：

有些老師認為，在國中小和大學階段採用英語授課會排擠本土語言的教學，並且擔心英語授課會降低教學品質。此外，在教師甄選時，也存在招收英語能力好但專業能力不足的老師的風險。在這樣的背景下，教育部所做的準備工作也存在問題，他們原本計畫全英語授課，後來才改口說只在暖課跟結束的時候使用英文。那接下來我們是綜合討論的時間，有沒有哪一位有問題可以跟現場的兩位學者專家請教？謝謝。

辦公室主任：

提問：

1. 在教育中，我們是否應該嘗試實行雙語國家政策？是否可以透過試點方式先從教育委員會開始實行？
2. 怎樣才能提升台灣人的英文能力，讓我們更方便地在國際間溝通和學習？
3. 英文思維和中文思維有什麼區別，從小學習英文對孩子造成的困難是什麼？
4. 在科技方面，我們應該如何發展台灣的英文能力？建立一個適用於台灣的 AI 引擎是否可行？這樣做有什麼好處？

何萬順：

在討論雙語教育的議題時，不能墮入只想到華語和日語的迷思。在全世界講雙語，其中一個選擇往往是英語，而在台灣卻往往只考慮華語和日語。這種現象是台灣特有的。在台灣，過去兩百年有兩次的國語政策，分別是日語和華語。這些政策都是強制性的，用棒子逼迫人們學習。但現在的雙語政策卻不同，它使用的是胡蘿蔔而非棒子，讓人自己去實踐。然而，這也帶來了一些問題，例如每個大學都在搶著提供雙語課程，這種搶來搶去的現象很可怕。在以色列講解"雙語教育"時，他們會問你是哪兩種語言，但在台灣卻沒有定論。郭教授曾說，他的授課效果用華語為 100 分，但用英語授課只有 70 分，這是因為學生的英語能力受限。因此，現在台灣所面臨的最大問題是如何在華語和英語之間找到一個平衡點，並確定如何在雙語教育方案中適當地運用不同的語言。

台灣的大學在網頁上都搶著宣傳自己，事實上這種餵食習慣非常恐怖，且缺乏自信。在台灣，用英語授課的老師很多，但效果如何？他們進行了一個自我評估，結果效率並不高，掌握程度只有七成到九成五不等。他們認為，學生能夠掌握八成就很好了。因此，如果沒有足夠的英語能力就不要來修課，掌握程度大約要達到八成以上。如果老師和學生之間的英語溝通不夠順暢，那這門課還能上嗎？

舉例我之前在政大待過，政大對於誰能夠用英語授課沒有任何的標準和機制，這導致學生和老師都可以自由選擇使用中文或英文授課，這種情況在台灣的中小學也是如此，教師授課只需要滿足 B2 水平就可以。然而，B2 水平是否真的足夠用於高級課程的教學？

那為什麼會產生這些戰術上的問題？因為戰略錯了，這就像是明明要去宜蘭，卻坐上了往高雄的車。唯有戰略目標正確，才能想出最好的戰術。舉例來說，為什麼他設計學院做得好？因為他的專業的英文比較重要，讓學生自由發揮自己的專業領域是成功的關鍵，所以並不一定每一門課都要用英語授課。如果專業需要使用英文，則可採用 ESP(English for Special Purposes)教學模式，使用學生最熟悉的語言教授專業用語。因此一旦戰略目標正確，就可以想要用什麼樣的戰術可以達到最棒的戰略目標。我提出「多語台灣，英語友善」，可以是一個很漂亮的願景。

智庫研究助理：

提問：

從自己的經驗以來，包含我自己的父母還有我身邊的同學，都花非常龐大的金錢及經濟資在英語教育上。因為英文已經成為一個硬性的門檻，例如想要進入台大，就必須英文達到頂標。然而，有些人可能沒有興趣或是其他因素而學習成效不佳，但想進入這樣的環境卻仍需克服英語門檻。對於英語資源不足的地方，這樣的情況更加嚴重，若無法達到門檻，就會面臨困境。因此，如何以最公平的方式平衡不同地區英語資源不均的情況，並由國家提供相對應的資源？

舉例，我有位高中同學，他數學跟各科能力都非常厲害，但就是英文非常的差，但他其他的標準其實是可以進到台大，只是因為英文他考了五級分，就降了兩級的學校，但他的能力其實是可以到台大，所以這樣就是我覺得很可惜

郭壽旺：

學費在不同的學生之間，學英語的壓力並沒有什麼差異。我自己是早在政府教育部推行雙語教育之前，我自己就先把學校的國際化教育裡面的語言的要求放進去了。那我們設定一個非常明確的目標，就是一個 level year 1 的能夠溝通到能夠演獎辯論等等，我很設定了非常明確的目標讓所有學生知道，並且提供相應的學習資源，以達到他們的學習目標。

在現行的教育體制下，學校自己有一些政策，但是否有必要將英文定為一個必修課程呢？學校有自主權，政府除非有政策認定，否則無法強制干預。學校可以創建全英文的教育課程，但這是否會加劇英文教育資源不均的現象呢？在雙語國家中，現在的雙語政策和教育也存在問題，可能只會使英語能力更加不均。我想說，是不是可以透過政府用什麼方式來彌平這個不平等的狀態，就是可以讓學生體對？

在當前雙語國家的政策下，這個狀況只會惡化。政策欺騙大家提升全台灣人民的英語能力，但現在經費在第一階段，投入大學，2024 要 20%、2030 要 50% 的 EMI，未來入學的英語門檻只會越來越高。

我建議學生對於未來的願景應該要為自己個人規劃，不需把「成為台大生」當成目標，沒有「最好的學校」，而應該追求「就近入學」。

徐文路：

提問：

何老師提到了社會風潮的問題，我們應該要問誰在推波助瀾？英檢公司興風作浪的程度，台灣和中國是最受到影響的地方。但為什麼台灣對這些英語補習班和業者的監管沒有更嚴格的措施呢？這是值得我們思考的問題。另外，就您的了解，為什麼台派會在英語學習這個議題投降？

何萬順：

在台灣，金錢和靈魂似乎無法兼得，這是當前的迷思。相較於其他國家，許多國家將英語明確地定義為外語，提供資源以提升英語能力。然而，這些國家的人並不會因為自己的英語能力不佳而感到抱歉，而只有台灣人會因此而自卑。為什麼這樣？因為當台灣人碰到英語時，他們的次等公民心態就會出現。由於台灣依賴美國，對英語感到自卑。相反地，雖然以

色列也依賴美國，但他們並不對英語感到自卑。另外，當英文很好的人遇到外國人時，他們也會感到退縮。解決問題的重點在於改變自己對語言地位的想像，不再將英語視為最高級的語言。

郭壽旺：

不是反對英文教育，而是讓有需求的人自己去使用相關的資源。目標是讓未來的人才自己去選擇需要的工具，讓他們成為自己想要成為的樣子。應該根據學生的屬性來安排資源，讓他們自己去學習。不應該讓企業把英語變成商機，應該讓政府幫助學生，讓他們有更平等的學習機會。

高虹安：

現在的政黨生態需要讓政府有台階下，激烈的反對會讓政府一意孤行。

民眾黨政策智庫研究通訊 23 期- 勞保年金改革與雙語國家政策

中華民國 112 年 5 月出版

發行人:柯文哲

總編輯:張其祿

副總編輯:孫智麗

主編:徐文路

執行編輯:黃心愉

文字編輯:許鈺羚、黃心愉

美術編輯:黃心愉

編務行政:韓秀真

地址:106 台北市中正區杭州南路一段 27 號 2 樓

信箱:contact@tpp.org.tw

統一編號:76345124

戶名:台灣民眾黨

電話:02-2752-0806

傳真:02-8773-0001

網址:<https://www.tpp.org.tw>

