

司法院大法官審理立法委員聲請「陸海空軍軍官士官服役條例關於退除給與修正部分規定」釋憲案 107 年 12 月 4 日公開說明會之書面補充資料

行政院政務委員 林萬億

一、「政府負最後保證支付責任」的立法背景及其不合理制度設計

(一) 軍公教退撫新制改革的時代背景

早在民國 62 年，當時的人事行政局已發現恩給制退休金制度存在諸多問題，即已啟動改革規劃。唯觀念溝通不易，無法達成共識。74 年銓敘部接手，持續溝通，協調意見，凝聚共識，完成軍公教人員退撫新制改革，於 81 年通過立法，分別於 84、85、86 年施行。當年改革的背景如下：

1. 首先，退休軍公教人員人數漸增，政府給付退休人員的退休(伍)金(俸)的負擔逐年增加。因舊制係恩給制，政府並無預先提撥準備金，致逐年成長的軍公教人員退休(伍)金(俸)占各該年公務預算退撫支出的比率持續增加，影響政府財政支出的合理配置。
2. 其次，軍公教人員的待遇於民國 60 年代以後多次調薪，例如，63 年即加薪兩次，分別是 20%、10%，64 年再加 20%，66 年加 11.2%，67 年加 14.7%，68 年加 20%，69 年加 13.8%，70 年也加兩次，20%、9%，71 年加 11%，74、75 年分別加 8%，77 年加 10%，78 年加 8%，79 年加 12%，80 年加 13%，81 年、82 年分別加 6%，83 年加 8%，84 年加 3%，85 年加 5%，86 年以後，若有加薪，皆以 3%為基準。為何在 60 年代的加薪幅度較大，主因是當年軍公教人員薪資基數偏低，即使加薪幅度大額度也不致太多，政府仍負擔得起；此外，當時臺灣經濟已逐步起飛，依國家發展委員會資料顯示 40 年代起我國經由以農業扶植工業發展，經濟成長率平均已達 8.4%；50 年代藉由加工出口帶動經濟成長，成長率再升高到 9.0%。即使 60 年代面對兩次石油危機，臺灣的經濟成長率仍高達 10.01%。隨著經濟轉型，服務業與高科技逐漸取代加工製造成為臺灣產業的主力，70 年代經濟成長率仍有 7.7%。隨著 80 年代新自由主義全球化擴散，亞洲金融風暴，經濟成長率逐漸下滑到 6.6%。90 年代面對全球資訊產業泡沫化、全球金融海嘯衝擊，臺灣經濟成長率已下滑到 3.4%。過往高的經濟成長率，成長果實分享軍公教人員，也是合情合理。同時，在退撫新制改革研議的 20 年間，持續加薪，也有利退撫新制改革。然而，

當時依最後薪資(俸)作為退休(伍)金計給的制度設計下，退休(伍)金也跟著薪俸調漲而水漲船高，政府的軍公教退休(伍)金負擔亦隨之負擔沉重。

3. 第三，從 47 年 7 月 14 日起實施的軍公教退休(伍)人員優惠存款制度(以下簡稱優存)，將退休(伍)給付一次給付與社會保險的養老(退伍)一次給付合計存入臺灣銀行領取優存利息，也因薪資調漲帶動退休(伍)金與養老(退伍)給付增加，而增加優存額度，政府與臺灣銀行的優存利息負擔也跟著增加。
4. 第四，隨著預期壽命延長，領取退休(伍)金的年數增加，累積領取的人數也增加，政府支付退休(伍)金的財政壓力也日益沉重。
5. 第五，除了前述優存額度因等比率調薪而導致高階者退休(伍)金總額增加，存入優存的本金也增加，優存利息也不成比例地增高，致公平性的屢遭質疑之外，舊制退休金的計算原設計就不盡合理，年資前 15 年本俸 X5%+930 元，年資 16 年起本俸 X1%+930 元，依此計算公式，對年資 15 年以下者有利。
6. 最後，舊制退休(伍)金計算基準是本俸加本人實物代金(即每月 930 元)。而本俸占軍公教人員的實質薪資所得的比率各有不同，導致軍公教人員、公營事業員工對退休給付不一致，頗多怨言。本俸占實質薪資所得的比率，公務員平均約 59%、教育人員約 56.7%。教師部分對中小學教師最有利，對教授最不利。教授本俸只占 49%、副教授 53%、助理教授 55%、講師 60%，教師(等同公務員 750 俸點)61%、教師(等同公務員 710 俸點)64%、教師(等同公務員 460 俸點)57%。公務人員簡任 12 功 4(800 俸點)58%、簡任 10 功 5(780 俸點)61%、簡任 10 功 3(730 俸點)60%、簡任 9 功 7(710 俸點)63%。軍人本俸占比差異也頗大，上校 12 級(年資 28 年)約 57.2%、中校 12 級 55.2%、少校 12 級 55.4%、一等士官長 20 級(年資 35 年) 56.4%、上士 12 級(年資 30 年) 48%、中士 12 級(年資 20 年) 45.6%。由於軍公教人員的薪資結構特性，若單以本俸作為退休金的計算基礎，30 年資的退休公務員名目所得替代率平均是 $5\% \times 15 + 1\% \times 15 = 90\%$ 。但是實質退休所得替代率(分母為退休前非主管職實質月薪計算)平均是 $(5\% \times 15 + 1\% \times 15) \times 59\% = 53\%$ ，中小學教師稍高為 57.6%。雖然實質退休所得替代率與 OECD(2015)公布目前各國年金制度的平均所得替代率 52.9%相近。但是，對當時的軍公教人員來說，仍嫌退休所得偏低。

(二) 軍公教退撫新制設計的轉銜優惠

在銓敘部規劃軍公教退撫新制時，為說服在職軍公教人員接受提撥制，而採

4 項策略：1.退撫基金不足額提撥、2.退休金改用本俸兩倍為基數、3.支領月退休金者之年資補償金、4.公保養老給付優存月數從優逆算。若依銓敘部委託國立政治大學林喆博士進行精算成本，公教人員退休金提撥費率應為 13.55%，軍職人員應為 18.97%。但當時法定費率僅訂為 8%-12%，且從 8%開始實施，這就是當時所稱的不足額提撥。就確定給付制的提撥制退休金制度設計來說，不足額提撥就不可能確保足額給付。必須仰賴提撥基金高的投資報酬率。然而，一般在精算成本時已納入投資報酬率為 4%的參數，亦即即使實際平均投資報酬率為 4%時，公教人員退撫基金第一年提撥率已不足達 5.55%、軍職人員不足更高達 10.97%。這已經預告了即使溫和地逐年調高提撥率到 12%，也是無法使本應自給自足退撫基金，一開辦即陷入嚴重的收支短差。

至於，退休（伍）金改採本俸兩倍計算，是為了解決前述舊制退休（伍）金以本俸計算的實質退休所得替代率較低的問題。退休（伍）金改採本俸兩倍計算後，過猶不及，膨脹了退休（伍）金的額度。例如，公務人員簡任 12 功 4 (800 俸點)的退休金變成實質薪資的 1.16 倍，簡任 10 功 5(780 俸點)1.227 倍、簡任 10 功 3(730 俸點)1.195 倍、簡任 9 功 7(710 俸點)1.258 倍。教授最吃虧是 0.987 倍、副教授 1.067 倍、助理教授 1.10 倍、講師 1.204 倍，教師(等同公務員 750 俸點)1.228 倍、教師(等同公務員 710 俸點)1.283 倍、教師(等同公務員 460 俸點)1.136 倍。上校 12 級（年資 28 年）約 1.144 倍、中校 12 級 1.114 倍、少校 12 級 1.108 倍、一等士官長 20 級（年資 35 年）1.128 倍、上士 12 級（年資 30 年）0.96 倍、中士 12 級（年資 20 年）0.912 倍。依 81 年 12 月 29 日修正通過的「公務人員退休法」第六條規定「一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。...公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。」亦即，具 35 年年資的軍公教人員所得替代率上限雖訂為 70%，其實質所得替代率則要再加權前述的倍數。例如退休人數較多的，公務員簡任 9 功 7(710 俸點)88%、教師(等同公務員 710 俸點)89.8%、中校 12 級是 77.98%。這表示確定給付的額度提高，是另一個造成退撫基金快速面臨入不敷出的原因。此外，兼有新舊制年資的退休人員的月退休金加上公保一次給付優存利息，其實質所得替代率超過百分之百的情形，就不是罕見了。

支領月退休金者之年資補償金規定於 81 年 12 月 29 日修正通過的「公務人員退休法」第 16 條之一，本法修正施行前在職人員已有任職年資未滿十五年，於本法修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿十五年之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：一、每減一年，增給半個基數之一次補償金。二、每減一年，增給基數百分之 0.5 之月補償金。之所以有年資補償金之設計，是基於退撫新制之月退休金每年僅給與 2%(本俸 2 倍，相當本俸 4%)，故任職滿 15 年者，僅得領取相當本俸 60%之月退休金，且須繳費，較為不利。為解決舊制任職年資

未滿 15 年者，因實施退撫新制致月退休金減少問題，爰就未滿 15 年之年資給與補償；意即對舊制任職未滿 15 年者，均以 15 年計算，保證給足 75% 之月退休金。這種制度轉銜設計只考慮舊制年資未滿 15 年者，以新制 15 年比舊制 15 年少 15% 【舊制公式本俸 $X5\% \times 15$ (年) = 75%】 - 【新制公式本俸 $X2X2\% \times 15$ (年) = 60%】，而以年資補償金彌補之。但是，忽略年資滿 25 年者才能退休，如前所述，舊制 30 年資者所得替代率是本俸的 90% ($5\% \times 15 + 1\% \times 15 = 90\%$)，而新制 30 年則是本俸的 120% (本俸 $X2X2\% \times 30$ (年) = 120%)。

依據年資補償金的設計，未滿 15 年者，均以 15 年計算，保證給足 75% 的月退休金。以年資 30 年為例，所有舊制年資未滿 15 年者，都可以因年資補償而獲得本俸 135% (舊制年資 15 年 75% + 新制年資 15 年 60%) 的退休金。例如，舊制年資 1 年者，舊制月退金 5%，給與年資補償金 7% (折合本俸 14%)，加上新制年資 29 年，本俸 116%，月退休金合計本俸 135%。如此設計對舊制 15 年 (含) 以下兼具新制者最有利。如果是兼具舊制 16 年者新制 14 年者，其舊制退休金是本俸的 76% ($5\% \times 15 + 1\% \times 1$)，加上新制 14 年是本俸 56% (本俸 $2X2\% \times 14$)，合計 132%。如果舊制 20 年新制 10 年者，其月退休金僅是本俸的 120%。本來年資補償金制度設計的立論基礎是新制要繳費 (提撥)，比較吃虧。但是，結果不然，舊制年資只有一年者，要繳交新制年資的提撥金 29 年，其與舊制年資 15 年，繳交新制年資的提撥金 15 年，兩者的月退金都是本俸的 135%，根本不公平，令人不禁懷疑當年的設計是為了有利於舊制年資低於 15 年兼具新制年資的軍公教人員。

至於公保養老給付優存月數從優逆算是為配合退撫新制之實施，限於新制實施以前參加保險年資，始得優存，基於退撫新制施行前後保險年資核給之養老給付不易截然分割，爰採取舊制年資越短者，其優存月數較高。原未採優存月數從優逆算時，年資 10 年以下者，每年 1 月，第 11 年起至 15 年，每年 2 月計，第 16 年起每年 3 月計，最高採計 20 年 36 個月計。採計優存月數從優逆算後，舊制 1 年年資 4 個月、2 年年資 7 個月、3 年年資 10 個月、4 年年資 13 個月、5 年年資 16 個月，6 年到 10 年年資每年增加 2 個月，11 年年資以上到 20 年資每年增加一個月，上限 36 個月。顯然有利於舊制年資越短者，讓他們也可以增加 18% 優存的好處。當然也就造成優存的利息負擔增加。

以上分析，雖以公務人員舉例，在軍公教人員一體適用原則下，可以明顯看出退撫新制的設計極不合理。倘若退撫新制改革是解決恩給制退休金所造成的政府財政負擔與給付不公平。然而，如本文前段所分析，舊制 30 年資的所得替代率是本俸 90%，新制退休金改為本俸兩倍計給，所得替代率提高到本俸的 120%，增加了三分之一，增加的部分幾乎等同於軍公教人員自行提撥費率的 35% 的部分。亦即，提高的確定給付額度，由當事人自行提撥，卻沒有達到原設定目標的政府財政負擔減輕，只是將恩給退休給付由政府於軍公教人員退休時編列預算支應，改為由政府每年提撥費率的 65%，納入退撫基金管理，寄望基金能有更高獲

利分享給軍公教人員。復如前述分析，年資補償金的設計，讓兼領新舊制者的舊制年資未滿 15 年者，獲得比純新制、純舊制更高的保證本俸 135% 的退休給付，則明顯違反減輕財政負擔的目標，也形成另一種不公平；公保優存月數從優逆算，也是同樣情形，增加政府財政負擔，也新增給付不公平。確定給付額度提高，費率卻採不足額提撥，使基金嚴重入不敷出，如此高的收支落差，要完全依賴提高基金投資報酬率來彌補，是不切實際的想像。

（三）「政府負最後保證支付負責任」的邏輯

雖然從當年委託的精算數據即可知，提撥不足將造成收支短差的情形極為嚴重。在 81 年 12 月 29 日修正通過的「公務人員退休法」第 8 條第一項規定「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任」的規定。（新修正條文加上前提，其發生收支不足時，應視國家財政收支狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任）。教育人員部分則規定於 84 年 8 月 2 日修正之「學校教職員退休條例」第 8 條第一項。軍職人員部分則規定於 84 年 7 月 13 日修正之「陸海空軍軍士官服役條例」第 27 條第一項。

如前所述，在退撫新制規劃時，就已預估軍職、教育人員及公務人員退撫基金因提撥不足將很快出現收支失衡狀況，分別於 100、103、104 年發生收支逆差情形。如果不進行結構性改良，預估分別在 109、119、120 年基金即會用盡。

依年金制度設計理論與實務，任何老年或退休年金制度的財務規劃不外乎確定給付(defined benefits, DB)與確定提撥 (defined, contributions, DC) 兩種。確定給付是一種預期確定年金 (prespecified annuity)，被保險人與贊助者（通常是雇主，或政府）貢獻（繳交）保險費一段期間（投保年資），俟被保險人因老年、退休，或失能離開職場後，即可定期領取工作期間薪資一定比率（所得替代率）的退休年金。被保險人可能不知道繳多少保險費可以換取多少年金給付，但是精算專家會依預算限制 (budget constraint) 原則計算出保費與給付的關連。亦即， $\text{工作期間所繳保費} \times \text{預期獲益的複利 (固定投資報酬率)} = \text{未來退休時的預期財富} = \text{退休時期望年金的預期現值 (所得替代率)}$ (Modigliani and Muralidhar, 2005)。在投資報酬率穩定下，如果未來想領取高所得替代率的年金，現在必然要繳高的保險費。如果現在繳高的保險費就表示現在的可支配所得將減少，生活品質會受影響。如果現在繳的保險費少，所得替代率也將較低，意味著未來老年的生活保障較差。因此，各國所得替代率都盡可能維持到 50% 左右，以符合社會保險的另一個重要原則：給付社會適足原則，讓老年或退休後的生活可以達到社會可接受的合宜水準 (林萬億, 2010)。因為現在的工作人口繳的保險費是給現在要退休的人領，未來要退休的人 (即現在繳保險費的人) 領到的錢其實是未來 (下個世代) 的工作人口所繳的保費，這就是隨收隨付 (pay-as-you-go, PAYG)，

現在收到的錢，現在就付掉，沒有累積基金準備（funded）的問題。

確定提撥（DC）是確定基金提撥但不確定給付。其給付額度取決於投資報酬率高低。受僱者與其贊助者（通常是雇主）每月提撥固定比率的基金（確定提撥），到了退休時定期領回自己與雇主共同提撥的薪資 X 確定獲益的複利。由於自己領取自己所提撥的基金總和加獲利分配，因此，就有基金準備的議題。不論是完全準備或是部分準備。準備的基金可用來投資於金融市場或其他資產。確定提撥的基金最後會被自己領走，看起來是完全準備基金。事實上確定提撥的基金有可能不完全準備，端視投資結果如何。如果投資不利導致資產縮水，所領取的年金會少於所提撥基金。於是，基金準備率（funded ratio）= 資產/年金給付，其比值有可能小於一（Modigliani and Muralidhar, 2005）。

確定提撥制（DC）是今天的自己存錢給以後的自己領，沒有風險分攤的性質，而是強迫儲蓄，故不屬社會保險。因此，又叫個人儲蓄帳（individual accounts）。又因為確定提撥制的給付決定於投資報酬率，所以，如何投資就變得很重要。既然是個人儲蓄帳，個人就可以決定如何投資，以提高投資報酬率。據此，為了區分方便，又被稱為「財務的確定提撥制」（Financial defined contribution, FDC）。在此種制度下，投資理財的能力要比較強，否則血本無歸（Modigliani and Muralidhar, 2005）。

老年年金保險通常採取隨收隨付（PAYG）的原則，這一代的勞動人口支付上一代的勞動人口（將在這一代退休）的老年給付，形成世代移轉（intergenerational transfer）。如此，代代相傳，永續發展。因此，上一代的勞動人口所繳交的保險費就不必完全準備給自己退休時領取。這是社會保險的基金提存非完全準備原則（柯木興，1998；林萬億，2010）。隨收隨付（PAYG）的年金制度會出現財務問題，通常是因為人口老化造成（黃世鑫，1999）；或因未依保險統計邏輯而進行的精算結果設計保險費率（林萬億，2012）。當世代間的人口成長失衡時，如這一代的生育率大幅下滑，將使下一代的勞動人口急遽下降，再加上人類壽命不斷延長，加速人口老化，結果是這一代的勞動人口到了下一代面臨退休時，其所需的年金給付額度將造成下一代的勞動人口保險費的龐大負擔，這也就是年金保險的世代風暴（generational storm）（林萬億，2010）。因此，世界各國均會定期針對各該國的老年年金保險進行改革，例如，1985年以來的日本如此，1992-1994年的瑞典、1992-1995年的義大利、1995年的法國、2005年的德國，其改革方向不外乎延長退休請年年齡、提高費率、拉長退休金計算採計年限、降低所得替代率等（OECD, 2015）。

同時，以美國為主的新自由主義經濟學者鼓吹以個人風險管理的個人安全體系（personal security system, PSS）來解決世代風暴（Kotlikoff and Burns 2004；葉家興譯 2005）。亦即取消社會安全稅改採強制雇主與受僱者相對提撥的個人儲蓄帳（personal saving account, PSA），避免社會安全制度破產。1981年智利勞工與

年金部長皮內拉（José Piñera）在軍事獨裁總統皮諾契（Augusto Pinochet）及其新自由主義經濟學智囊團芝加哥男孩們（Chicago Boys）的支持下，將該國原先的隨收隨付制（PAYG）年金保險改為強制確定提撥（DC）的個人儲蓄帳（mandatory individual accounts, MIA），是為史上曾經被廣泛討論的智利模式（Chilean DC Model）。在個人儲蓄帳制下，勞工可自行選擇政府認可的投資顧問公司清單中的任何一家投資，但是個人自行承擔投資風險。不過，純粹個人儲蓄帳風險太大，於是智利模式做了些修正。例如，仍然維持低額的社會救助制度，不受個人儲蓄帳制度影響；國家保障最低年金為 20 年平均薪資的 25%；每一投資基金必須保證最低獲利率；如果投資失敗，啟動國家保證年金（Modigliani and Muralidhar, 2005）。這就是所謂的「**國家負最低保證給付責任**」。

我國 93 年 6 月 30 日公佈施行的勞工退休金條例也仿照智利的修正式個人儲蓄帳制，於第 23 條第 2 項規定「依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。」到目前為止並未發生國家必須補足投資獲利低於當地銀行二年定期存款利率的情事。因此，由智利模式修正而來的「**國家負最低保證給付責任**」是在確保不確定風險下的投資失利，而不是替代制度性提撥不足或給付過高所造成的基金失衡。

我國的軍公教人員退休金制度既非個人儲蓄帳，也非確定給付保險，而是既確定不足額提撥，卻保證確定給付，故於 81 年以後修法時加入的「並由政府負最後保證支付負責任」，顯然擴大解釋了個人儲蓄帳制度才會有的「**國家負最低保證給付責任**」的意涵，而將提撥不足、給付過高、預期壽命延長等制度設計的問題，窄化為確定提撥的個人儲蓄帳所共同提撥的基金投資報酬率太低，而由「**國家負最低保證給付責任**」機制。甚至，也將個人與國家共同提撥的基金認定為個人財產，有絕對的請求給付權。問題是提撥不足卻要確定保證高額的給付，國家基於何種基礎，有義務承擔「**由政府負最後保證支付負責任**」，而不只是因投資失利由「**國家負最低保證給付責任**」？智利當年設計的預防性「**國家負最低保證給付責任**」，是基於為了避免勞工在不確定投資風險下，唯恐退休生活面臨困窘，而設計的保證最低年金給付。我國的勞退新制也是以相同的精神將保證最低利率給付納入。一旦國家保證支付責任被擴大到承擔因提撥不足、給付過高、預期壽命延長等制度設計因素造成的基金收支嚴重失衡問題，年輕世代、全體納稅義務人將如何看這個「政府」，是否其他相關制度都可以援引比照，反正最後責任是下一代扛。這與年金制度設計的初衷，社會團結（social solidarity）嚴重背離。

參考文獻

- 柯木興（1998）。社會保險（修訂版）。臺北：中國社會保險學會。
林萬億（2010）。社會福利。臺北：五南出版。
林萬億（2012）。臺灣的社會福利：歷史制度的分析。臺北：五南出版。

- 黃世鑫 (1999)。老年經濟安全與政府財政：現行規劃老年退休金制度之迷思。
論文收入郭明政主編年金制度及其法律規範。頁 103-180。臺北：國立政治
大學法學院勞動法與社會政策研究中心。
- 葉家興譯 (2005)。(Laurence J. Kotlikoff and Scott Burns 原著) 世代風暴：人口
老化即將引爆新經濟危機？台北：左岸出版。
- Modigliani, F. and Muralidhar, A. (2005). Rethinking Pension Reform, Cambridge:
Cambridge University.
- OECD (2015). Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 indicators.