

教改釋憲-黃耀輝教授，107年度憲一字第2號
(教師年改) 公立學校教職員退休資遣撫卹條例是否違憲案
鑑定意見書 20190619 (定稿版)

蔡政府於2016年5月20日執政後不久，6月1日即設置成立「年金改革委員會」(以下簡稱年改會)，基於當時之各職系年金制度(公務人員、公立學校教師、軍人、法官)存有「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大問題，定調於「延後退休」(簡稱「晚退」、「調降給付」(退撫制度之所得替代率訂定上限為75%(以35年年資為準)，分10年調降15%；採計給付之薪資基礎拉長為15年，亦即調降給付基礎，簡稱「少領」)，以及調高保費(主要為調高費率，簡稱「多繳」)。

結果是，在公教退撫方面，是多繳、少領和晚退三管齊下，幅度最大，速度最快，也迅即(2017年6月27、29日)在立法院審議完成三讀程序，逾2018年7月1日起施行。勞保方面，則只有「多繳」方面的改革，在年改會階段決議逐年調高費率至18%，但在行政院決策階段只調高至12%，立法院至今仍未審議，最近的精算報告，卻顯示勞保破產又將提早一年；至於法官相關年金制度，至今也未完成修法。

本鑑定人，基於財經領域之專業訓練多年(大學主修財稅，碩士班主修財政，公費留學美國主攻經濟博士，在財政領域從事教學、研究及社會服務等累積多年之經驗，檢視發現年改過程及其結果充滿嚴重瑕疵，提出客觀之鑑定意見如下。

一、年金制度改革的原則：衝擊(傷害)最小，效益最大

既謂改革，即應採取「傷害最小，效益最大」原則，工具手段應尋求多元組合或選擇。但年改會、行政權和立法權卻違反程序正義、實體正義，違反憲法及法治國的核心「真正的不溯既往」原則、信賴保護原則、平等原則、比例原則以及基本國策，侵犯軍公教等「政府所雇用之勞工」之既得權、財產權、生存權、工作權、平等權，也未解決年改會成立的出發點想要解決的「職業不均」、「世代不公」和「財務不足」的問題。鑑定意見分述如下：

(一) 年改會及行政權違反程序正義

軍公教退撫制度乃至於勞保，均係各職系強制要求受雇人參加之退休金制度，各職系的年金或一次給付，係來自於勞雇雙方繳納保費及/或累積之準備金之投資報酬或孳息，因此有關年金制度之設計、相關法規之訂定、修改與廢止等等，均應先從「內部關係人」立場出發，即應由勞、雇代表相互談判協商，政府頂多基於補助保費一定比率之立場，得以關係人身份參加協商，與其他第三方(外部人)無關。是以年改組織僅應限由各職系之勞、資、政三方以「內部關係人」立場參與，才符合程序正義。

因此，勞、軍、公、教之年金制度，乃至於農保、國保，各職系之年金如有改革之需要，而成立「年改會」，成員應僅限「該職系相關」之勞、資雙方(或勞、資、政三方)，至多能邀請專業之精算、保險、財務、財政、經濟領域之專家學者提供專業客觀意見，以助於釐清問題、凝聚共識，找出傷害最小，效益最大的多元解決方案。

各職系之年金改革的機構或組織，自始即應明確排除「非屬於該職系」之人士參與。就像華航、長榮的勞工爭取權益，和資方談判，政府(交通部)頂多建議或推薦、提供客觀中立專業人士供雙方諮詢，不應薦派(指)派任何無關之「社會人士」參與，是一樣的道理。

換言之，即使社會上存有各職系年金之間有「職業不均」之誤解(後面有客觀數據顯示勞保之益本比，高過於公教退撫制度，顯示職業不均其實是向勞工傾斜，公教人員相對處於不利之地位)，或行政權刻意遊走於「不當聯結之禁止」之邊緣，勞保之改革，仍應由勞、資、政三方利害關係人推派各自之代表組成之「年改會」負責勞保之年改事宜；軍職人員年金制度之改革，應由軍職人員和政府(國防部)推派之代表組成之「年改會」，負責其年改相關事宜；公務人員之退撫事宜，應由公務人員和政府(銓敘部)推派之代表組成之「年改會」負責其年改事宜；公立學校教職員之退撫改革，應由教師和政府(教育部)推派代表組成之「年改會」負責該職系之年改事宜。

外部人或勞工代表不應介入軍公教之年改，就如同外部人或公立學校教師代表也不應參與勞保之年改會組織一樣，與這些職系無關之社會人士更沒有參加各職系之年改組織之資格或立場。

然而總統府成立之「年改會」，自始即違背程序正義，由不同背景之「外部人士」組成，以「偽民主方式」，操作民粹，討論、決定改革事宜，等同於無關人士或外部人有權討論、決定甚至剝奪內部人之「財產權」，違背憲法對於財產權神聖不可侵犯之保障，乃至於威脅內部人之「生存權」，根本違反「法治國原則」內涵之一的「比例原則」的「適當性」，政府的措施（外部人參加年改會）與目的（改革別人的年金制度）間並不具有合理之關連，違反憲法對於人民工作權、財產權、生存權之保障。尤其外部人擔任年改會成員，並無保險、精算、財務、財政、經濟領域之專業人士參與，政府掌握行政權官員如有專業能力上之不足或存有偏見，缺乏衡平之意見供其參酌，極可能造成「錯殺」之傷害！

（二）年改反而讓政府質變為「外部人」，以政治手段迴避「雇主」之責任

軍公教年金制度，是基於「勞、資協議」達成之勞動合約關係，範圍小於「公共利益」，不是涉及「公共利益」之「財政關係」。

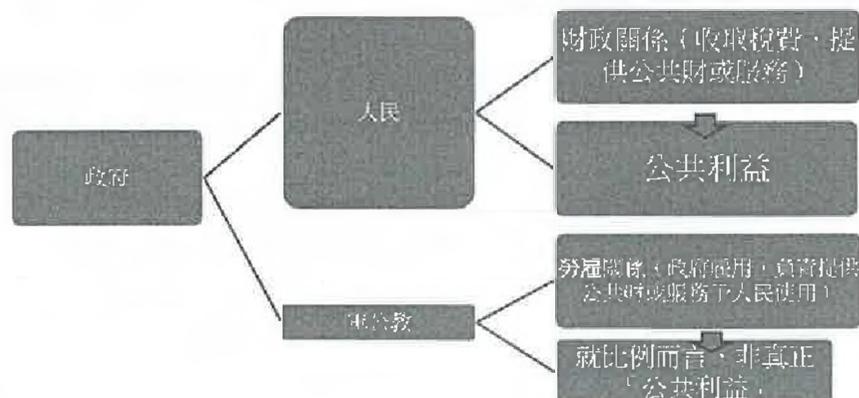
在軍公教保或退撫制度體系中，政府的角色是「雇主」，軍公教則為「受雇者」，因此軍公教之敘薪，乃至於公教保、退撫制度之形成或調整，本屬於政府和公教人員之間的「（勞動）契約關係」或「債權債務契約關係」，就像勞保或勞退主要是由勞、資雙方共同基於「勞動合約」之相對關係，訂定薪資、福利和退休金一樣。

因此，軍公教年金制度之改革，應從「勞資關係」角度切入，不應該導為「財政關係」，把與政府和軍公教人員無關之其他人民攪和進來，誤導為人人皆有權利。

所謂的「財政關係」，是指政府和人民間，透過人民繳納稅費捐方式，政府提供市場所不能提供的公共財、服務（形成公共支出）的權利義務關係，包括勞保保費中，有10%是由政府繳付，即為財政關係，也才涉及「公共利益」。正如同私經濟部門，廠商雇用勞工，負責生產並銷售各種商品或勞務予消費者，消費者以付出金錢方式購買，市場的供給與需求雙方構成的「市場經濟關係」。消費者應計較的是，購買的商品或服務是否物超所值等等，對於賣方內部的勞資關係，例如某企業提供的薪資的高低、該公司福利的好壞應非其所關心之重點。同理，民眾基於「財政關係」，應重視的是政府提供的公共財品質、數量（權利）是否與其所繳納之稅費捐（義務）至少對等等屬於「公共利益」等領域，可以討論、發表意見，甚至可透過民主政治手段，如選舉、公投方式予以調整。

但對於軍公教的薪資待遇、退撫制度的問題，則屬於政府基於雇主的角色和屬於「受雇者」的軍公教人員之間的勞資對價關係，並非真正的公共利益，自然應非一般人民所關注之重點，亦非人民（第三者或外部人）有權直接介入之領域範圍。

政府面對軍公教和一般人民，其扮演角色有「雇主」和「公共財（服務）提供者」之別，可用下圖表示相對地位與關係：



因此，必須再三強調，政府和軍公教人員的關係是「勞雇關係」，政府為了提供公共財或勞務（如國防、教育、治安、司法、消防…）給人民使用，乃基於「雇主立場」，透過考試、銓敘、教育制度

等，雇用老師、警、消等公務人員、軍人、法官等等軍公教人員，支付薪俸，並承諾依照相關退休金法規支付退休金，相對地，軍公教人處於公法上勤務與忠誠關係，提供教育、治安、...等等公共財或服務供人民享用。照理，軍公教人員應當像一般公民營企業的員工一樣，也是勞工，也應享有「勞動節」休假一天的權利，但實際上卻無此平等之權利，軍公人員也無法組織工會，和政府談判勞雇相關之權利，在勞動市場上，確實相對於企業之勞工處於不利之地位。捨此不論，軍公教之待遇高低、年金制度財務是否能夠永續，都是軍公教人員（內部人）和政府基於勞雇的相對關係所協商決定之「財產權」，非第三者所能置喙。

因此，政府語帶威脅的指陳「如不改革年金，會使財政破產」，其實是一不瞭解自己在公部門的真正角色是「雇主」身份，二是刻意將公教保、退撫基金內部的財務不足，不想用勞資談判的方式處理難題，不如將之以輿論導向或混淆為「財政問題」，實則是推卸迴避政府基於雇主應盡之責任，以「輿論」力量，用政治手段將軍公教人員的財產權、生存權置於談判桌上。此種情境，有如企業雇主和勞工談判薪資調整事宜，某方找外部人士介入內部的勞資談判，任由無關之「外部人」決定，如何分配、分割、削減受雇者之財產權，甚至威脅其生存權，實非民主法治國家的政府應有的正當作為。

（三）軍公教退撫佔政府支出比例低，不是財政問題，也不是造成財政問題的原因。真正的財政問題應該從更重大之支出項目和開源（稅費捐）方面切入。

財政問題是人民基於「財政關係」，針對政府的公共支出是否浪費、有舞弊情事（如蚊子館、貪瀆、外交金援灑錢、...）和稅費捐收入是否得當（如租稅負擔率是否太高、稅負是否集中在特定團體或族群、租稅減免是否屬於「雪中送炭」的照顧弱勢，還是錦上添花式的照顧到贏者圈...），以及財政的收入和支出之間是否失衡等等，值得從納稅人、付費人的角度去關心的問題，並要求政府達成財政改善之結果。例如檢討租稅負擔率是否偏低？稅負是否集中於特定族群團體？租稅減免是否浮濫？財政紀律法、財政收支劃分法、公共債務法、預算法、納稅者權利保護法等等法規制度是否能落實執行？應否配合情勢檢討修正？等等。

軍公教年金的問題，本質上如上述屬於和政府之間的勞雇關係，本來就和政府和廣大人民間的「財政關係」明顯區隔，無論從金額大小、人數比例來看，當然不是民眾關心的「財政問題」。表1即顯示，以年改之前的106年度的決算數為例，軍公教人員的退撫支出（1378億元），只占中央政府總預算支出（19273億元）的7.15%，在九大政事別支出中排名第6，遠低於第一位的社會福利支出（包括勞保、農保、國保等社會保險，和社會救助、福利服務等）的24.5%占比，比第二位的教科文（20.8%）、第三位的國防支出（15.9%）低許多，甚至還低於一般政府支出（占9.11%），連債務支出也占了5.3%，這才是一般民眾應該關心的財政問題。

表1 中央政府政事別支出占總支出比例

中央政府總預算					
歲出政事別預算比較總表					
經費門併計		中華民國108年度		單位：新臺幣千元	
科目	名稱	本年度預算數	上年度預算數	前(106)年度決算數	106年度占總支出比例
	(1.一般政務支出)	189,033,892	188,370,448	175,629,349	9.11%
	(2.國防支出)	324,673,432	315,921,458	305,698,355	15.86%
	(3.教育科學文化支出)	415,679,078	395,396,062	401,735,448	20.84%
	(4.經濟發展支出)	242,045,956	235,203,593	256,587,416	13.31%
	(5.社會福利支出)	491,970,830	490,684,821	472,270,296	24.50%

社會保險支出	345,569,543	352,456,041	326,157,440	
社會救助支出	8,270,751	6,475,777	6,392,353	
福利服務支出	118,629,238	112,273,602	117,746,449	
國民就業支出	1,712,562	1,722,148	1,636,568	
醫療保健支出	17,788,736	17,757,253	20,337,487	
(6. 社區發展及環境保護支出)	18,941,747	18,341,348	16,435,357	0.85%
(7. 退休撫卹支出)	138,073,838	140,434,599	137,878,613	7.15%
(8. 債務支出)	111,513,995	115,111,817	101,811,346	5.28%
(9. 補助及其他支出)	66,044,993	67,398,163	59,254,682	3.07%

從上表來看，軍公教退撫支出占比不到中央總支出的1/14，如何能對財政破產產生威脅？怎會和財政問題有關？政府和人民該檢討的應該是社福支出、教科文支出、國防支出、政務支出等占比高的政事別項目，尤其是應摺節的非法定義務支出，甚至代表財政困窘的債務支出吧？政府在開源方面是否真正已經盡了全力，難道不是政府在改革年金制度之前，應先捫心自問？

也因此，軍公教退撫制度的改革，其所產生的效益，並不涉及所謂的「重大社會利益」，反而是其他重大支出的政事別，包括國保、農保、勞保等社福支出才會造成「財政問題」，也只有改革這些重大支出的政事別，以及政府基於財政關係對社會保險的補貼或補助，才是符合「重大社會利益」的改革。

由此可見，針對軍公教退撫制度的年改，手段和目的之間顯失均衡，依據「狹義比例原則」，如果手段造成的侵害越大，相對來說，對該手段欲達成的目的（效益）也要求越高，至少必須更為重要、更具公益性，或者更為急迫。軍公教退撫制度的改革，並不比其他財政改革更為重要，更具公益性，當然也就不是更急迫的項目。從重要性、公益性和急迫的角度來看，勞保破產的速度遠超過公教退撫制度，影響的是高達將近1千萬勞工的權益，改革勞保更重要，更具公益性，自應比公教退撫要更快、更多。否則就是違背比例原則和平等原則。

（四）從勞資協商的角度來看年金改革，改革手段集中於受雇者（軍公教）的財產損失，乃至於生存權遭到威脅的情境下，雇主身份的政府卻未相對地、符合比例原則地展現自我要求。

過去提高退撫基金的投資績效不佳（例如教師釋憲代理人董保城、朱敏賢所提之64項缺失），附件（王儷玲、黃泓智、陳彥志、鄭惠恒等所著：臺灣年金制度改革的財務影響與世代不均問題（2019），臺大管理論叢，第29卷第2期）之第20頁表9所提出之年化報酬率，本鑑定書整理為表2，指出這些退休金體系之報酬率只在2.6%至3.03%，相對於同期間一般民眾投資股市之報酬率約為4.28%（根據台灣經濟新報計算），或投資台灣卓越50 ETF，自成立以來之年化報酬率，都在4.13%至8.29%之間。顯然政府基於雇主立場管理龐大的退撫基金，投資績效仍有相當大的改善空間。不提如何在風險控管的前提下，如何改善投資報酬率，也未對基金管理單位追究績效不彰之責任，卻單向的針對受雇的軍公教人員，強迫接受多繳、少領、晚退的損及權益的作為，違反雇主應盡之相對義務，有違比例原則。

表2 各年金投資報酬率

	勞退舊制	勞保基金	公教保	退撫基金
2000年迄今 年化報酬率	2.79%	3.03%	2.86%	2.59%

註：國民年金於2008年開辦，勞退新制於2005年開辦，因此並無較長期報酬率資料

（五）引用OECD所得替代率之平均數作為改革「準據」之謬誤：

以OECD2015年36個會員國之所得替代率之平均數，做為我國公教人員年改之所得替代率上限「標準」，充滿誤解、濫用，而錯殺並侵犯公教人員之財產權：

1. OECD 的會員國也不會以 OECD 的數據作為年改的依據。從 OECD 的各國差異甚大，最低的墨西哥、英國低至 28%，土耳其則高達 105%，即可知各國的社會保險或退休金制度自始就是「各行其是」，在各自的建構和調整年金制度過程中，各會員國的所得替代率應該也是常常變動，平均數也是變動不居，但 OECD 也未要求或建議會員國將所得替代率調整至全體之平均數。

雖然 OECD 是由各會員國政府所組成，然其本身屬於柔性組織，並未有強制約束其會員國之權力，無法像世界貿易組織（WTO）具有強制執行經貿談判與協商之仲裁功能，亦不能像國際貨幣基金（IMF）或世界銀行（World Bank），可藉由基金之分配來影響會員國政府之政策決定。也不是區域間之經貿協定，強制會員國遵守相關規範。我國連 OECD 的會員國都不是，為何要以 OECD 作為年改唯一參考的對象？

2. 對統計外行之謬誤：

對於深諳基本統計概念者而言，最常發現的就是政府官員缺乏統計之基本概念，言行之間就露出無知之馬腳。例如，官員最喜歡用「平均數」來展現政績，例如前行政院長賴清德曾說「勞工平均每月薪資接近 5 萬元，代表一半的月薪在 5 萬元以上」就是一例。殊不知平均數易受極端值影響，也最容易誤導一般民眾以為「平均數代表一半」，例如 1 人之月薪為 20 萬元，另 5 人月薪為 2 萬元、2 萬 1 百、2 萬 2 百、2 萬 3 百、2 萬 4 百。則平均月薪為 30.1 萬元/6 人=5.016 萬元。其實只有 1/6 的人薪資超過平均數，不是一半的人超過平均數。

真正能代表一半的人的數字，是「中位數」。因此年改會主張以 OECD 的所得替代率的平均數作為改革的準據，是將被改革者的權益被外行的官員操弄或犧牲了。

3. 中華民國的年金改革相關的法律、法條，並無應以某國、某組織為「準據」的規定。除了少數例外，例如最近 G20 建立的國際租稅的 CRS（共同申報標準），要求各國（尤其是租稅天堂）的銀行，提供外籍人士開戶之租稅相關資料給予該母國之財稅機關等強制性之國際規範之外，很少有根據統計數據來決定本國之相關制度。何況，OECD 的制度各國差異甚多，國家的行政必須依客觀並具有民主正當性的國際共同規範，否則就是缺乏民主正當性。

4. 年改會採計 OECD 的各國退休金制度的「所得替代率」，包括第一層的基礎年金（類似我國的國保）和第二層的私人退休金（private pension）（為充分提撥制，當然所得替代率也較低），漏掉了第二層的「公共（職業）年金」（相當於我國的退撫制度），其實和我國的第一層的公教保，以及第二層的退撫制度無法對應相比。而且 OECD 有 10 國的公共（職業）年金採用確定提撥制，無法計算所得替代率，總的結果當然就是他們的所得替代率看起來比較低。但我國的公教的退休金制度，第一層和第二層都和 OECD 不盡相同，外國和我國不同性質組合的制度，求得的所得替代率也完全和我國計算的所得替代率無法對比，從而以其平均數為我國改革之準據，當然是不當的連結，當然對公教人員的退休金產生錯殺的後果。

（六）真正的所得替代率應當扣除自繳的保費（成本）部分，並以給付利益（當作分子）除以自繳的成本（分母），計算出來的就是「金錢價值比率」或「益本比」。能呈現受雇者每出保費 1 元，可獲得多少元的給付（報酬）利益，才是真正的所得替代率，也才能真正衡量是否有「職業不均」的問題，以及該不均現象是向那個職系傾斜。驚人的事實是，勞保的客觀所得替代率其實高過於退撫，甚至是公教保的數倍。

根據上述引用之王儷玲、黃泓智等（2019）之研究報告，由於勞工只需繳納保費的 20%，改革前之勞保費用只有 9%，亦即勞工自繳只有 0.18%；而公務人員自繳保費的 35%，公保方面費率為 8.83%，退撫的費率則為 12%，自繳合計為 7.29%。再比較不同制度間繳費金額與領取給付的本益比關係，計算各制度之金錢價值比率，表 3 彙整勞工與公務人員在確定給付退休金制度之金錢價值比率，至於勞退新制為確定提撥制，不適合使用金錢價值比率計算。

分為兩種情境假設計算員工每繳交 1 元退休時所能領取的退休給付金額。假設勞工起始薪資為 25,000 元，公務人員起始本俸為 22,900 元，起始實際薪資 45,800 元，恰好為本俸 2 倍。情境一假設不考慮折現率與薪資成長率，情境二則假設折現率為 1.64%與薪資成長率 1%。

計算發現，若僅考慮員工自行負擔之成本，而不考慮政府與雇主的支付成本時，在假設情境一下，不考慮折現率與薪資成長率，

勞保老年給付隱含的金錢價值比率最高，勞工繳一元預期可以拿回 14.10 元，公務人員退撫制度之金錢價值比率約為 9.88，

公保所提供的金錢價值比率則為 3.24。

在假設情境二中，則發現勞保的金錢價值比率、公務人員退撫制度與公保的金錢價值比率分別為 8.99、7.45、2.85。也是勞保最高，公保最低。

若計算金錢價值比率所隱含的投資報酬率，則可見

勞保隱含投資報酬率高達 12.57%，

其次為退撫制度的 11.05%與

公保的 6.08%。也是勞保最高。

表 3 公務人員與勞工退休金制度金錢價值比率。

情境一 不考慮折現率與薪資成長率。						
	僅考量員工支付成本下			考量所有支付成本下。		
	勞保	退撫制度	公保	勞保	退撫制度	公保
繳交終值	\$239,400	\$807,912	\$297,244	\$1,197,000	\$2,308,320	\$849,269.
領回現值	\$3,375,435	\$7,979,093	\$961,800	\$3,375,435	\$7,979,093	\$961,800.
金錢價值比	14.10	9.88	3.24	2.82	3.46	1.13.
隱含投資報酬率。	12.57%.	11.05%.	6.08%.	5.43%.	6.39%.	0.71%.
情境二 考慮折現率與薪資成長率。						
	僅考量員工支付成本下			考量所有支付成本下。		
	勞保	退撫制度	公保	勞保	退撫制度	公保
繳交終值	\$321,358	\$1,284,916	\$472,742	\$1,606,787	\$3,671,188	\$1,350,691.
領回現值	\$2,888,198	\$9,575,852	\$1,348,999	\$5,291,178	\$9,575,852	\$1,348,999.
金錢價值比	8.99	7.45	2.85	1.80	2.61	1.00.
隱含投資報酬率。	10.65%.	9.83%.	5.48%.	3.21%.	5.06%.	0.00%.

註：假設勞工起始投保薪資為 25,000 元，公務人員本俸為 22,900 元，實際薪資 45,800 元。情境一：假設折現率與薪資成長率為 0%。情境二假設折現率為我國 30 年期公債標售利率 1.64%，薪資成長率為 1%。

換言之，年改會主持人一再強調「職業不均」，暗指「退休金制度中，公務人員領取之給付，相對於勞工實在是太優渥（肥貓）」，其實證明是混淆事實的說法。勞工領取的給付少，主要是因為投保薪資低於公務人員，繳納保費少，當然給付就比較少。但從領取的給付和自繳的成本來看「投資報酬」或「本益比」，勞保遠遠超過公教人員的退撫，更是公保的兩倍以上。如果勞工的投保薪資和自繳保費成本和公教人員相同，則領取的給付金額也比公教人員高。就算有「職業不均」，也是勞保相對有利，更何況，還未將勞退新制的年金納入計算做比較。

上述勞保的優渥程度遠超過公教保或退撫的結論，並非有建議針對勞保調降給付或調高費率或調高投保薪資的意思表示，而是要指出年金改革委員會在基本概念和專業能力上有所不足，甚至刻意用錯誤的數字誤導國人，從而對公教人員的退休金大砍所得替代率，完全是「歧視」和「錯殺」。

（七）勞保最先倒，公教年改大砍卻先行：

王、黃（2019）的研究，根據勞動部公布的精算報告，對照公教退撫的精算報告，呈現勞保最早破產（2027 年），公教退撫 2033 年破產的相對情形。政府必須從歲入中撥補缺口，但仍是勞保最為嚴重，2027 年起政府須撥補 10% 歲入，2030 年為 26.2%，2038 年以後將超過 40%，到 2064 年缺口比率達 44%，8056 億元；可見得勞保的財務缺口以高速率遞增，幾乎無法收斂。

相對地，軍公教退撫的財務缺口則只有勞保的 1/3，缺口增加的速度也很溫和，到 2043 年財務缺口為政府歲入的 10%，緩速遞增到 2064 年，缺口比率才 14%，2560 億元；可見得就「財務不足」方面觀察，勞保破產的時間比公教早，財務缺口也嚴重到幾乎無法收斂之地步，請參照該研究第 18 頁的圖 5。

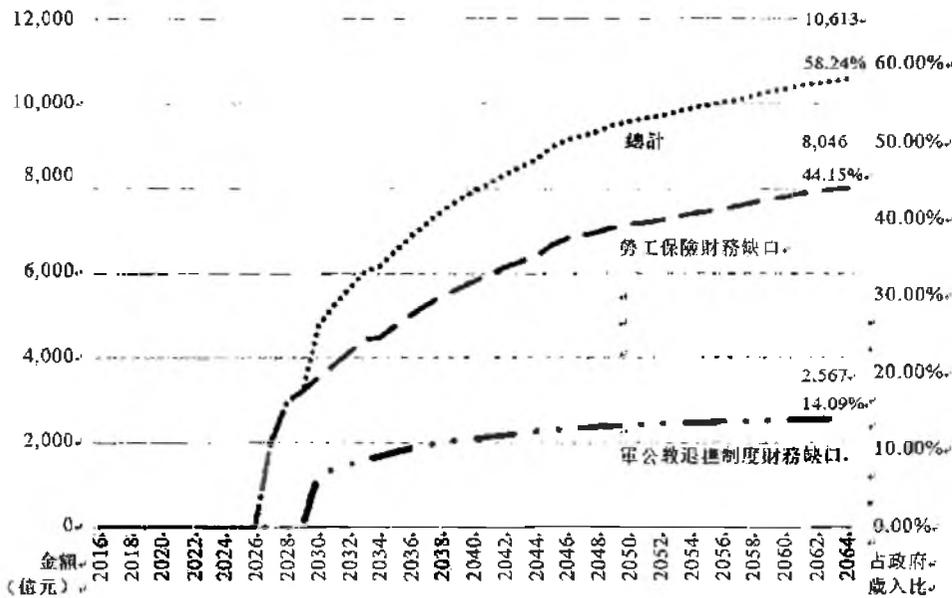


圖 5 勞工保險與軍公教退撫制度的各年度財務缺口。

勞保的財務不足的問題最嚴重，不但最早破產，衝擊在職者未來領取給付的權益，或增加未來繳納保費的負擔，引發的「世代不公」的問題也對應地比公教的退撫制度嚴重，當然也和上述勞保具有比較高的「金錢價值比率」或「益本比」、「真正客觀的所得替代率」，亦即勞保在「職業不均」此一面向是處於相對優渥的地位直接相關，否則怎會在退撫制度三管齊下大砍所得替代率之後，毫無改革的勞保破產怎麼反而又提早一年發生？再說，勞保涉及的是接近一千萬人的規模，相對於人數少於百萬的軍公教而言，才是關係社會利益重大，而且具有「急迫性」，應當以最早、最快、最多元的方式改革，實際上卻在行政院階段就將年改會的版本縮水，改革幅度卻最小，速度最慢，證明主持年改會的高官顯然認為公教團體屬於「少數人」，其生存權、財產權、平等權等等基本權益受到侵害也即無所謂的心態，就比例原則而言，年改會的改革等同於是大砲打沒有選票的小鳥，涉及歧視，違反憲法的平等原則。

(八) 逐年調降所得替代率，等於「活得越老，領得越少」，增加高齡者的經濟不安全的風險，年金改革等於逆向打擊喪失調適能力的高齡弱勢族群

人生充滿不確定性和風險，就生命週期而言，最重大的兩項不確定性，包括「不知何時失去工作能力而需要退休」，以及「退休之後能夠活多久」。轉化為「經濟不安全」，每一個人之因應策略，針對不知何時退休之不確定性，應該是有工作能力時，應該儘量提高所得，控制消費，累積儲蓄以彌補薪資所得之不足。但儲蓄缺乏保險功能，無法因應「不知活多久」的不確定性，活太久卻儲蓄太少，就有「活得太久的恐懼」；儲蓄太多卻不夠長壽，儲蓄只能留給子孫使用，因此退休族必然省吃儉用，寧可降低「活得太久的恐懼」，留給遺產給子孫也無所謂。

也因此，年金保險就成為因應「活得太久的恐懼」的最佳策略或工具，在年輕工作時從薪資所得中和雇主共同分攤、提撥一部份的保費，加上投資的報酬，作為將來退休後的給付來源，且隨著退休者的餘命，活得越久領得越多，但也有因為活得不夠久而領年金不多的風險。也因此，必須提供「一次性給付」供受雇者選擇，但一次給付性質接近儲蓄，易受物價上漲侵蝕，也不能解決活得太久的恐懼。

換言之，退休金制度之給付領取方式，應提供年金或一次性給付兩者併陳的選擇，基本上還是因應人生兩大不確定性最好的策略，每個受雇者可以針對自己對於本身的特性，判斷是否該領取年金或一次性給付，光是判斷本身就充滿了風險，兩者不能切割看待。

但退休的年改，將退休後領取年金給付（通稱「月退」）的所得替代率由最高75%上限，分十年調降15%，表面上似為循序漸進，讓退休者有逐漸調適的機會，但卻和每個人越老在經濟上變得越處於弱勢的事實相違逆，越老時的自我創造所得能力越低，花費金額卻隨著失能機率增加而越大，越需要年金的支應，但年改卻使得活得月老的領得越少，尤其對於非常高齡的已退休者，信賴過去自己忠誠服務的雇主—政府，竟然讓「確定給付」的給付越來越少，豈不是讓他們活得越老越恐懼，其傷害豈止於違法「不溯既往」而已？

其次，經濟學有一「恆常所得」(permanent income)決定經常性消費的理論，認為理性的個人會推估終生可賺取的所得，作為平常消費在不同期間的分配，以落入儲蓄不足，無法因應人生的兩大不確定性。亦即，退休金是構成終生所得的主要部分，在高齡化社會加速發生的當前，退休金的重要性比以前更加重要，年改導致「確定的給付」都不確定，信賴政府而推計的終生所得，突然因為雇主的片面失信，甚至溯及既往的調降給付，只會讓退休族增加「活得太久的恐懼」，也必然需要調整消費行為，亦即更加「節衣縮食」。

因此，年改對組體經濟的衝擊，就是把已退休族和在職者的經濟反應加總，已退休族會更加儉省，又增加身心健康的風險，波及長照體系的負荷；在職者也預見自己的終生所得已經下降，也理性預期未來還有再次年改的可能，只好在工作期間也減少消費，最後關係到社會利益的部分，就是總體消費的減少。在消費占GDP高達60%的經濟結構下，年改必然導致經濟成長減緩，薪資所得又停滯不成長，投保薪資即無以成長，最後又波及年金的財務收入。可惜，年改會缺乏財經專業人士的參與，主事者缺乏財經概念，只執著於「讓年金制度延後破產」，沒有考慮到對總體經濟、長照、年金財務的長遠衝擊，實際上造成的傷害，並非延後破產的效益所能抵銷。

(九) 同一職系內也有諸多差異，年改齊頭式一刀切的改革模式，有「錯殺」的高度風險

教授和中小學教師工作條件、性質不盡相同，健康風險、退休年齡也不同，就像警察、消防員和一般公務員工作、健康風險、平均餘命和退休條件也不同，因此同一職系內的年改的內涵和方式，也應針對差異因素做不同的調整。如果硬是要從異中求同，就有錯殺的風險。

例如，教授基本上必須取的博士學位，求學過程漫長，至少要到30歲之後才能投入教職，在計算年金的年資方面極為吃虧，目前仍強迫65歲退休，對於很難累積到35歲年資的教授極為不利，蓋教授除了教學之外，還要從事研究、社會服務，將累積多年的智慧與經驗繼續傳授與大專學生，亦為國家無形的智慧財產，因此教育部基於主管單位的立場，針對教授延長退休年齡，累積人力資本和智慧資產，不但增加保費收入，縮短給付年金的期間，應是最佳選項，甚至可以考量參考德國，對於修習博士學位可以設算5年年資的作法。年改會疏於注意公立學校教師間的差異，連主管機關教育部也跟著抄襲公務人員的年改，跟隨大砍教授的年金，本俸的兩倍低於實際薪資，以此計算所得替代率對教授極為不利，傷害最大，教育部實在是愧對公立學校的教師們。

至於中小學老師除了教學之外，還要參與行政、課後輔導等，很早就投入職場，若硬是要求65歲退休，與中小學生年齡差距過大，身心接難以承受負荷，因此將退休年齡拉高至58歲，也有檢討的空間。

而警消，職場境遇和一般公務人員差異更大；平日工作性質充滿風險，工時甚長，身心健康承受極大壓力，故平均餘命較短。在退休年齡的訂定上，自應和一般公務員區別，參酌事實與現實，不應超過60歲。對超過60歲退休者，應給予增額年金的設計，才是盡責任的雇主政府應有的作為。

總之，同一職系內，仍應按不同工作條件「因職制宜」的道理，就像勞基法的修改，不能將「一例一休」的僵硬規定，一律適用於所有產業、行業和所有勞工，結果必然造成的損害超過改革想實現的效益，不只傷害關係人的基本權利，也對國家整體利益有損。

(十) 未採取多元工具，衝擊傷害最大，與效益不成比例

年改的對策本來就應勞、資（雇）雙方共同分攤，尋求多元工具，以減少對勞、資雙方的衝擊，從

而創造更大的效益。改革的工具，不應僅限於晚退、少領、多繳等「減法哲學」，應該有更積極正面的思考，包括設法提高報酬率、政府增加撥補彌補財務缺口，可以擴大投資的規模，挹注積極性的收入；除了政府管理基金的投資之外，也可考慮成立個人退休帳戶，搭配租稅優惠措施讓個人可以將退休金委託專業投資人（機構）配合當事人的年齡、所得，做彈性的投資，例如歐美專業投資機構有「目標日期基金」的投資方式，在年輕工作時可投資較大比率於股票，越接近退休年齡則提高固定收益的投資，可以按時間順序調整投資組合。此外，彈性退休、與存活餘命連動等等也是可以思考的正面作為。

可惜，從年改的過程和結果來看，並未看到政府基於雇主身份積極分攤責任，工具上也不夠多元、創新，仍然集中在傳統的多繳、少領、晚退三種而已。且是指針對財務缺口相對較不嚴重，職業不均方面相對處於不利地位，世代不公問題相對輕微，人數較少的公教團體，採取較大幅度、較為急切的改革。反而問題診斷結果顯示最嚴重的勞保，一開始就現縮改革幅度於最小，甚至立法權急於付諸審議，留下「越晚改革，損害越大」的必然負面結果。事後看來，年改真的是緩其所急，急其所緩，不但沒有達到改革的目標，強烈手段用於政治上屬於弱勢的軍公教團體，不敢改革問題相對嚴重的勞保，只會製造更大的傷害。

（十一）對已退休者的公教人員而言，退撫屬於確定給付制，其退休給與的法律基礎是「核定」退休生效日期之行政處分，與「審定」退休給與總額之行政處分。而這些行政處分之作成，當然是必須依據「退休當時」有效之法令為之。無論是一次領取，或分期領取（年金），都是明確的「既得權」，兩者應至於相同地位考量，不應因為領取方式為分期領取，而將新法之效力適用於新法生效後「領取」之年金，否則就是違反「實體從就，程序從新」的法律原則，也就是「真正的溯及既往」。

就像民間的買賣雙方交易（例如購買汽車），賣方可以提供一次支付，價格較低的「現金價」，也可以較高的「分期付款價」，供買方選擇。消費者若衡量一時缺乏現金，就會選擇分期付款，總支付的金額因為包含「利息費用」，當然就比較高；如果現金足夠，自然會選擇一次付清。選定以分期付款方式支付貨款後，就在移轉所有權（交貨）時雙方確立了交易的債權債務契約關係。賣方不能片面的以後來利率上升造成公司財務吃緊為理由，片面的要求修改（債權債務）合約，稱「未來應收取的分期付款，必須調高金額」，當作「非真正的溯及既往」。

有法律論者以年金領取的時間，落在新法生效之後，非屬「真正的溯及既往」，其實搞不清楚民間屬於同類型的「分期付款」的交易實務，分期領取或支付只是「程序」，其「實質債權/債務」的部分早已在交易當時已經確認，年金的領取資格就是「核定」退休生效日開始確定，實質應支付的金額也是依據當時的舊法有效的規定明確形成為「既得權」，尤其在「確定給付制」下，退休族每月可領取的月退透過政府設置的「試算系統」，已經明確的計算出來，該債權/債務的實質內容也十分確定，當然不能說因為在新法實施後才領取此種程序上的特別，而將之定性為「重新審定」的行政處分，從而侵害已退休者的「既得的」財產權或威脅其生存權。

參考陳淳文所著「既得權，變動原則與年金改革」論文，提及公務人員退休法第34條規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。」

公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。」

可以看出對任何受雇者而言，退休是一件極為重大，且不得於事後再予以變更的事。陳淳文依世界銀行行政法庭之見解，退休條件當然屬公務員「核心且基本」之權益，未經其事前同意，不得予以單方變更。更何況依此法條之理解與預知，人民如何可以想像：人民不得事後請求變更，但政府卻可以呢？

更何況，政府基於「財政理由」作為對已退休者減少年金給付的「迫切」理由，相對於已退休者的生存權、財產權受到的「迫切」影響，是不成比例的。亦即，政府本身掌握諸多稅費捐工具，還有節流手段可以解決「財政問題」，退撫制度本身就佔政府支出的比例低至7%而已，也非構成財政危機的主要因素，改革退撫制度根本就沒有「急迫性」，但年改卻對已退休者產生「偷襲」的效果，尤其年紀越大者，一回頭已是百年身，連轉身都有困難，原來受軍公教信賴的雇主—政府，竟然後來隨時可以

「財政問題」為唯一理由，恣意片面修改退撫法規，讓受雇者退休時和政府人事單位確認過的「既得的」「確定給付」，隨時都有可能變成不確定的債權或財產權，除了蒙受財產權的損失之外，加上衍生的「活得太久」的心理恐懼，更是損失慘重中的沈重。

相對地，政府面對自己提出的「財政問題」，在研議年改過程中或之後，卻又提出增加財政負擔的「未來計畫」，例如蚊子建設一大堆，還大方地提出八年八千億的前瞻計畫，甚至大量舉借；產業創新條例租稅減免條款打算再延十年，還加碼減稅項目，損失稅收在所不計；股利所得稅改等同於富人減稅，等等屬於危及「財政健全」的作為，都不擔心會有財政問題，於心竟然可以不畏「對極度弱勢的已退休者溯及既往侵害財產權」的質疑，政府面對優勢和弱勢的施政作為，實在違反平等、公平、比例和誠信原則。

(十一) 就對在職者而言，調降未來年金給付所造成的財產損失，不止於未來領取的月退減少而已，而是過去工作服務階段所繳納的保費，所對應的「確定給付」也因涉及違反「信賴保護」原則而減損。對應上述已退休者，退休時確定應可領取的年金給付，屬於「既得權」應基於違反「真正的溯及既往原則」而予以確保，對在職者而言，已取得之年資部分已在比例上實現了預期的給付利益，因為其對應之可領取金額（債權）＝政府應支付金額（債務）已經確定，不應該受到後來制度改變的影響，否則就是「真正的溯及既往」。因此，也應將過去繳納保費所對應之「確定給付」，視為既得權，屬於「真正的不可溯及」的權益予以看待，並從信賴保護原則給予補救，也就是在退撫新制生效前，公教人員繳納保費所產生的「確定給付」，應依據「實體從舊」的原則予以保障，按服務年資離屆齡退休前總年數的比例將之結算為一帳戶上金額，待退休生效時，結合新制下計算的給付金額，合併發給。

(十二) 就世代正義而言，勞保的「世代不公」問題比公教退撫嚴重，因為勞保最早破產，財務缺口最大，越晚改革財務缺扣擴張更大，對離退休年齡越遠的在職勞工越不利。

年改會官員從成立年改會伊始，即一再強調年金制度存有「世代不公」的問題，且屢次單挑（single-out）公教的退撫制度為檢討對象，例如召集人陳建仁還以繪圖方式，說明退撫制度改革有如「懸崖勒馬」，好似退撫制度如不改革，則離退休年齡越遠的公教人員越不利，卻絲毫不依「平等原則」「比例原則」，將勞保放在相同基礎上審視其「世代不公」的嚴重程度。

除了勞保的真正所得替代率或益本比高過於公保和退撫制度外，王、黃（2019）也發現勞保的世代正義問題比公教退撫嚴重，主因為從金錢價值比率或益本比來看，勞保比單公教退撫制度更優渥，造成財務不足的問題也相對嚴重，世代不公的問題當然也就相對更嚴重。若以行政院送請立法院審議的版本，也就是緩慢提高保費方式，只會造成更嚴重的世代不公問題。例如，王、黃（2019）在第14頁以圖3分析勞保的世代不公問題，發現如果逐年調高費率至12%，直到基金破產後再依財務缺口調整其費率，若在2027年勞保基金餘額用盡後，採取隨收隨付制因應，當年度費率必須提高至18.73%才足夠支付該年度的給付金額，之後保險費率也會快速增加，到2042年突破30%，到2064年已經超過40%，這些高額的保險費率絕對是年輕世代的勞工無法負擔的。

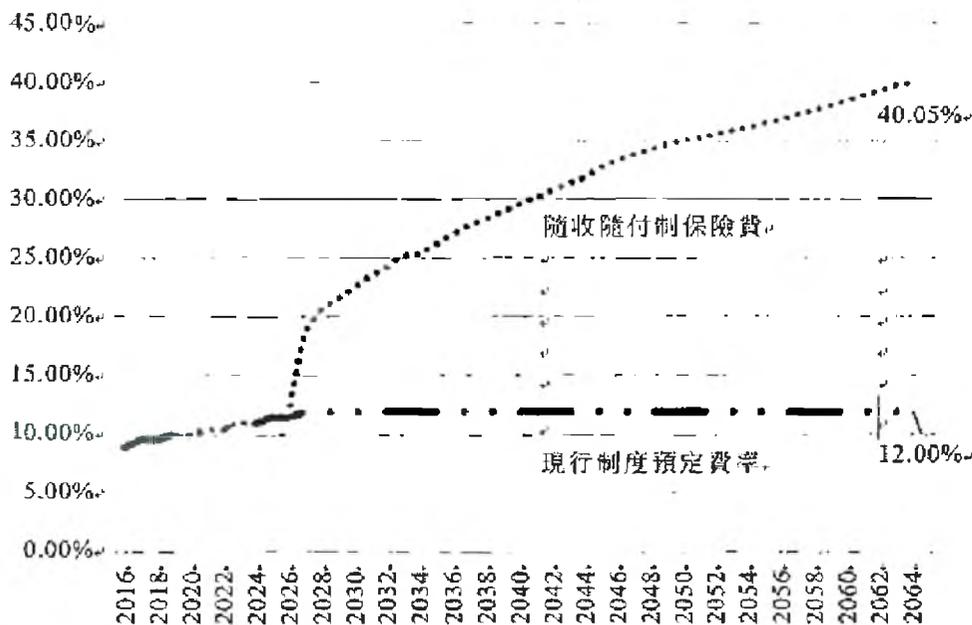


圖 3 各年度勞工保險現金流量缺口平衡所需收取費率。

反過來看，若維持最高費率為 12%，改以調降保險給付來彌補財務缺口，該研究精算推估結果整理如圖 4。目前現行勞保年金給付率為 1.55%，若依隨收隨付制調整給付率，當 2027 年勞保破產後，當年給付率將會下降至 1.02%，年輕世代所拿到的給付金額只有目前制度的 65.84%，到 2030 年所能拿到的給付金額不到現行制度的 50%，而到 2064 年，年資給付率將大幅下降至 0.34%，年輕世代僅能領到現在給付水準的 21.74%。未來年輕世代需增加提撥到薪水的 40% 才能得到與目前退休人員相同的給付；或者，若不增加提撥，則只能領到目前退休人員給付額的 20%。可見得勞保的年金給付世代不公的現象，也是相對的較為嚴重。

[插入王、黃 (2019) 圖 4]

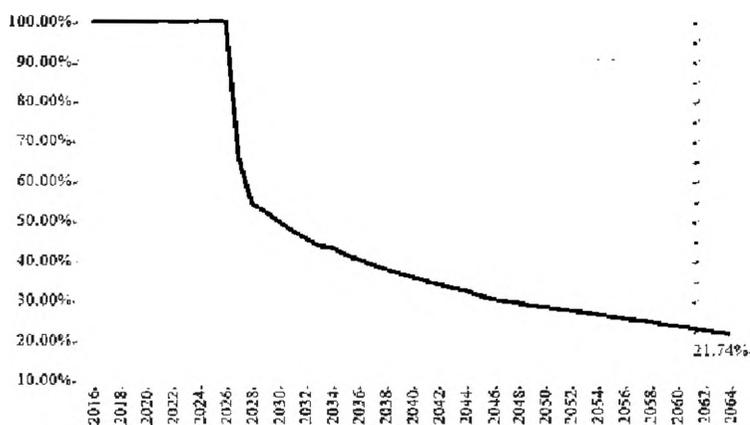


圖 4 各年度勞工保險現金流量缺口平衡下所能領取的給付率比率。

因此，蔡政府如果真有「改革的勇氣」，就應基於世代正義的立場，先對勞保制度進行改革。越早改革，可在問題加速惡化之前即時因應，可選擇的工具也比較多；反之，越晚改革，問題越多，選項就少，改革的幅度會更大，衝擊也更大。從目前勞保的改革毫無進展的事實來看，蔡政府其實是太多政治考量，在迴避問題，對年輕世代的勞工是不公平的、不利的。

二、基於善意立場，假設年金制度可以再檢討，鑑定人建議改革手段或工具的優先順序如下：

1. 提高報酬率最好（最能加分：效益最大，零傷害），無涉溯及既往、信賴保護、侵害財產權、生存權、平等權：

觀察國內的國際知名的公開上市公司，如台積電、第一金控、兆豐金控等等，其最大股東其實就是外國的退休基金（pension funds）等「外資」，例如加州教師退休基金、加拿大公務員退休基金等等。除了部分高風險、高報酬的投資標的外，基本上主要的投資標的都是高殖利率的「存股」，因為這些績優股，破產倒閉的風險很低，股價也不會漲跌太大而穩定變動，在利率低迷的當前，稅前報酬率至少在5%以上。台灣的ETF也非常多，長期的報酬率都勝過大盤。退撫基金應當向外國的退休基金好好學習。年改會應該改革的第一個重點，就是在適度的風險控管下，設法提高報酬率到5%以上。

2. 次為政府增加撥補：基於政府應承擔「最後支付的責任」，目前各退休基金已提存基金比率都已太低，若僅靠費率調整或刪減給付內容，仍無法確保未來各退休基金是否可以財源自主，而過低的基金水位也不利於複利效果累積基金。若退休基金仍不作任何改變，將會使未來的年輕世代需要提撥更多的保費，卻領回遠較目前退休人員還少的給付，將加深（尤其勞保）年輕世代與目前退休人員世代不均的嚴重衝突。因此，政府對勞保與退撫基金應有分年基金撥補計畫或成立儲備財源，透過政府一次性的注資，除了使複利效果更加明顯外，更可降低年輕世代的財務壓力，以減緩世代不均現象。

3. 再次為針對工作環境或條件適合晚退者，給予晚退之獎勵，傷害次小，效益最大：因為最弱勢的已退休者（相對沒能力調適年改的衝擊）不受影響（無違溯及既往），且對雇主身份的政府有利，因為僱用者多繳幾年的保費，少領幾年的退休金，對在職者（越年輕的）影響雖然較大，但調適上比較有空間，且未來餘命較長，仍然領得比上一代多（略有違反信賴保護，但程度輕微）。

4. 彈性退休（對勞雇雙方皆有利）：從一突然變成零，任何人都需要調適。從退休者個人身心健康角度，或許應該給予彈性退休的選擇，例如滿65歲，可以選擇「半工、半退」，仍繳一半的保費，只領一半的給付，在符合雇主的需求（如經驗、智慧豐富，生產力仍佳，非生手短期內可以取代）下，再逐漸完全退休。對政府也是有利，對彈性退休者的給付逐漸減少，收取保費不會銳減。無須顧慮是否違反不溯及既往、信賴保護、生存權、財產權保障。

5. 再次為多繳。對已退休者無影響（無溯及既往疑慮），對即將退休者也承擔得起（但有損信賴保護），順便盡點世代重分配的義務，比較能符合世代正義。

6. 少領是最後選項，但要避免免產生偷襲和絞殺弱勢的人道問題：對已退休者而言，如果連確定給付、既得權，都可能在未來因政府以不合理的「財政理由」，片面削減給付，除了造成財產權的損失之外，也會破壞軍公教對政府的信賴，平添「活得太久的恐懼」，甚至擔心生存權都無以確保。因此，只要有任何一絲絲涉及違反「真正的法不溯及既往」或破壞「信賴保護」原則的疑慮，站在保護弱勢（已無調適能力）的立場（the benefit of doubt），應當對最弱勢的「已退休者」給予最有利的考量。再來就是對次弱勢的在職者以工作年資取得之「既定給付債權」，應按比例設算保留在個人帳上，在結合新制實施後減少之給付額，一併發給。新制儘量對後來新進者適用，才能讓軍公教對法安定性懷抱希望。

可惜的是，年改會的改革，自始就缺乏財政、經濟、財務、保險領域的學者專家參與，擬定的工具不夠多元，反而集中在少數「減法工具」上面，改革的手段與目標之間不符比例原則，在「財務不足」、「職業不均」和「世代不公」方面，問題越嚴重的勞保越不敢改革，反而讓勞保在「財務不足」、「職業不均」和「世代不公」三方面的問題更加惡化。

問題相對沒有那麼嚴重的公教退撫制度，政府卻集中火力，以最快速度改革，幅度已是最大，明顯違反平等原則，以及諸多涉及違反憲法對於人民財產權、生存權、工作權等等之保障，讓政治力量也

屬於少數的軍公教團體，認為政府的年改充滿政治考量和針對性，引發莫名的恐慌與疑慮，失去對政府的信任，可說是最大的敗筆。

三、結論

蔡政府於執政後的十天內（2016年6月1日）設置成立年改會，基於對各職系年金制度（公務人員、公立學校教師、軍人、法官）存有「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大問題，隱指造成「財政問題」，而採取「晚退」、「少領」以及「多繳」三種工具改革。

結果是，公教退撫方面採多繳、少領和晚退三管齊下方式，幅度最大，速度最快，在一年後的2017年6月底完成三讀程序，於2018年7月1日起施行，軍公教人員已經實現了財產上的損失。勞保的改革方面則僅限縮於「多繳」，行政院決策階段更縮水至保費調高上限至12%，立法院卻至今仍未審議。最近的精算報告發現勞保破產又將提早一年，顯示蔡政府越不敢改革的勞保，問題已在加速惡化。至於法官相關年金制度，至今也未完成修法。

本鑑定意見，認為蔡政府的年金改革並未忠實的連結改革的真正動機，也就是當初有意或無意之間，誤導社會各界，錯誤的以為是軍公教團體在「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大方面的問題最為嚴重。具體而言，就是在「職業不均」方面，影射軍公教退撫制度（相對於勞保）極為優渥，有「肥貓」之嫌；「財務不足」的缺口也最嚴重，已經牽連至產生財政問題，不及早改革將來會更後悔；也因為上述兩個不當連結產生的導論，認為退撫制度的「世代不公」比勞保更嚴重，所以不得已才會對軍公教團體下了重手。

但從財經專業學者（如附件的王、黃（2019））客觀的研究分析中，發現驚人的真相是：勞保在「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大方面的問題其實最為嚴重。

在「職業不均」方面，其實是向勞工方面傾斜，也就是從個人自繳保費當作成本，領取的給付現值當作利益，計算出真正客觀的所得替代率，或益本比、金錢價值比率，勞保最為優渥！蔡政府主持年改的官員，一直在「領取給付金額」方面大做文章，讓民眾以為勞工相對於公教人員領的金額不成比例的偏低，實際上那是因為勞保方面繳的少（投保費基低於公教，費率9%也比退撫新制的12%低），當然領取的金額也較少。但從自繳的成本每1元計算給付的利益，勞保方面可以高達14，比退撫新制的9.8高，更比公保的3.2高出數倍。因此快速地以強大的工具對公教人員三管齊下，其實是錯殺了相對沒有那麼優渥的公教人員，違反了平等原則。

在「財務不足」方面，王、黃（2019）透過整合精算報告也發現勞保的破產時間最早，破產後的財務缺口（無論從金額或占比看）會急速擴張，甚至嚴重到無法收斂，相對地退撫制度的破產較晚，財務缺口也只平穩緩速增加，所謂的退撫不改革會造成「財政危機」，相對於勞保更嚴重的缺口而言，根本就是充滿謬誤的說法。更何況，政府相對於軍公教人員是雇主對受雇者的勞資相對關係，退撫制度並非「財政關係」，當然也不是「財政問題」，從退撫支出佔中央政府總支出比率僅約7%，也不足以產生財政問題。反而是勞保才可能波及財政層面。因此，從改革的「急迫性」以及「重大公共利益」來看，勞保才是最該優先改革的對象，退撫制度背了黑鍋，卻實際上遭到財產上的損失和尊嚴上的傷害，讓軍公教人員失去對政府的信任。更何況，在年改的當時和新制生效後，舉債要花費八年八千億元的前瞻建設，離岸風電又比國際行情多支付九千億元的支出，還透過股利稅改和產創條例的延長10年和租稅優惠加碼等等，突然又沒有「財政問題」，政府在誠信方面實在難以取得人民的信任，當然也就懷疑正根本不把年改涉及違憲的爭議放在心中。

在「世代不公」方面，政府屢以不改革對年輕世代不公平，作為改革的動力。但是實情是勞保的財務缺口最大，最早破產，主要是因為保費成本和給付利益計算出來的益本比最高所造成，當然內部的世代不公平也最嚴重，不待王、黃（2019）的研究，附件圖3、4的呈現，也是明知的事實。換言之，勞保越晚改革，對年輕世代的勞工傷害越大，不是將來要繳納負擔不起的高費率，就是只能領到退休世代勞工不成比例的給付。基於世代正義的立場，政府如果幫年輕的勞工著想，早就應該在軍公教退撫制度之前，用多元工具對勞保優先進行改革。

因此，就不同職系的年金改革幅度或速度比較，政府充滿了政治考量，罔顧程序正義、實質正義、世代正義，對問題比較輕微的急切改革，無異是以大砲打沒有選票的小鳥，不惜違反法治國的諸

多法律原則，缺乏正當性，不符比例原則，最令人難以接受。

其次，退撫制度的改革，應當由政府 and 公教人員談判協商，雙方應共同負擔責任，但從過去退撫基金的投資績效不彰，也未追究管理單位的責任，以及政府在財政收支的作為不將財政紀律放在心上，即可知政府並未善盡應盡的責任，卻片面要求公教人員多繳、少領、晚退，實為不公平的侵權行為。期盼大法官能從平等原則，課以政府相對的責任，包括應履行「最後支付責任」，從財政面的開源節流，挹注資金於撥補所有年金體系，擴大投資的資本額度，也比較能夠解決世代正義問題。

再就對已退休者已經確定的給付或既得權仍要追溯剝奪，將新制生效後領取方式仍為定期領取者，視為非真正的溯及既往，實在是混淆實體和程序的差異，顯然違反法治國對於財產權、生存權、平等權的基本保障，造成已退休者實體財產和心理上的損傷，政府有責任應當透過救濟手段，予以補正。

對於在職者，過去工作年資所累積的「既得權」，也不應用新法的實施予以剝奪，應當透過合理的比例設算為已實現的「確定給付」，併同新制實施後減少的給付額，合併給予，才算是衡平的補救措施。

至於同一職系內部，如教授相對於中小學老師，工作性質不同，年金以一刀切方式改革，實有便宜行事，犯了類似「一例一休」政策要一律普遍實施於所有產業和所有勞工一樣的決策錯誤，允宜針對明顯的差異部分，以多元工具「因職制宜」，才不會造成錯殺的後果。

以上從財經專業角度，儘量提出客觀嚴謹的鑑定意見，但仍受限於無法連結或轉化為法律語言的能力，重點在於能夠釐清原來年金制度真正的問題真相為何？政府採行的手段是否與問題的真相相對應？年改的出發點是否建立在刻意或無意（過失）提供的錯誤資訊或數據，甚至可能淪為引導輿論的煽動性政治語言上，違反程序正義（例如「職業不均」方面其實是公教人員相對吃虧，大砍公教人員的年金就是錯殺忠良，違反基本的正義理念）。

更希望本鑑定意見能彌補當初年改會組織成員缺乏財經保險金融方面專家參與的缺失與瑕疵，提供重新回頭檢視年金改革是否符合必要、急迫、重要、比例、平等諸原則的空間，也期盼大法官能將財經觀點轉化為「法律」概念，進一步深究年改是否對越弱勢者（如高齡的已退休者）造成不可彌補的傷害越大，是否應針對越弱勢者提供更大的人道考量空間，審查年改涉及違反憲法的諸多保障人民財產權、工作權、生存權、平等權之可能性，乃至於連結到是否違反基本國策的思考，並提出補正救濟措施，重建人民對政府的信任，以免將來若真正需要進行年金改革時，人民第一個就是質疑政府是否帶著政治動機找少數人開刀，完全阻斷了真正需要改革的契機和可能，則才是全民的最大損失。

教改釋憲-黃耀輝教授，

(教師年改) 公立學校教職員退休資遣撫卹條例是否違憲案

鑑定意見書 20190619 (定稿版)

蔡政府於 2016 年 5 月 20 日執政後不久，6 月 1 日即設置成立「年金改革委員會」(以下簡稱年改會)，基於當時之各職系年金制度(公務人員、公立學校教師、軍人、法官)存有「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大問題，定調於「延後退休」(簡稱「晚退」、「調降給付」(退撫制度之所得替代率訂定上限為 75%(以 35 年年資為準)，分 10 年調降 15%；採計給付之薪資基礎拉長為 15 年，亦即調降給付基礎，簡稱「少領」)，以及調高保費(主要為調高費率，簡稱「多繳」)。

結果是，在公教退撫方面，是多繳、少領和晚退三管齊下，幅度最大，速度最快，也迅即(2017 年 6 月 27、29 日)在立法院審議完成三讀程序，逾 2018 年 7 月 1 日起施行。勞保方面，則只有「多繳」方面的改革，在年改會階段決議逐年調高費率至 18%，但在行政院決策階段只調高至 12%，立法院至今仍未審議，最近的精算報告，卻顯示勞保破產又將提早一年；至於法官相關年金制度，至今也未完成修法。

本鑑定人，基於財經領域之專業訓練多年(大學主修財稅，碩士班主修財政，公費留學美國主攻經濟博士，在財政領域從事教學、研究及社會服務等累積多年之經驗，檢視發現年改過程及其結果充滿嚴重瑕疵，提出客觀之鑑定意見如下。

黃耀輝
108.6.25

一、年金制度改革的原則：衝擊（傷害）最小，效益最大

既謂改革，即應採取「傷害最小，效益最大」原則，工具手段應尋求多元組合或選擇。但年改會、行政權和立法權卻違反程序正義、實體正義，違反憲法及法治國的核心的「真正的不溯既往」原則、信賴保護原則、平等原則、比例原則以及基本國策，侵犯軍公教等「政府所雇用之勞工」之既得權、財產權、生存權、工作權、平等權，也未解決年改會成立的出發點想要解決的「職業不均」、「世代不公」和「財務不足」的問題。鑑定意見分述如下：

（一）年改會及行政權違反程序正義

軍公教退撫制度乃至於勞保，均係各職系強制要求受雇人參加之退休金制度，各職系的年金或一次給付，係來自於勞雇雙方繳納保費及/或累積之準備金之投資報酬或孳息，因此有關年金制度之設計、相關法規之訂定、修改與廢止等等，均應先從「內部關係人」立場出發，即應由勞、雇代表相互談判協商，政府頂多基於補助保費一定比率之立場，得以關係人身份參加協商，與其他第三方（外部人）無關。是以年改組織僅應限由各職系之勞、資、政三方以「內部關係人」立場參與，才符合程序正義。

因此，勞、軍、公、教之年金制度，乃至於農保、國保，各職系之年金如有改革之需要，而成立「年改會」，成員應僅限「該職系相關」之勞、資雙方（或勞、資、政三方），至多能邀請專業之精算、保險、財務、財政、經濟領域之專家學者提供專業客觀意見，以助於釐清問題、凝聚共識，找出傷害最小，效益最大的多元解決方案。

各職系之年金改革的機構或組織，自始即應明確排除「非屬於該職系」之人士參與。就像華航、長榮的勞工爭取權益，和資方談判，政府（交通部）頂多建議或推薦、提供客觀中立專業人士供雙方諮詢，不應薦派（指）派任何無關之「社會人士」參與，是一樣的道理。

換言之，即使社會上存有各職系年金之間有「職業不均」之誤解（後面有客觀數據顯示勞保之益本比，高過於公教退撫制度，顯示職業不均其實是向勞工傾斜，公教人員相對處於不利之地位），或行政權刻意遊走於「不當聯結之禁止」之邊緣，勞保之改革，仍應由勞、資、政三方利害關係人推派各自之代表組成之「年改會」負責勞保之年改事宜；軍職人員年金制度之改革，應由軍職人員和政府（國防部）推派之代表組成之「年改會」，負責其年改相關事宜；公務人員之退撫事宜，應由公務人員和政府（銓敘部）推派之代表組成之「年改會」負責其年改事宜；公立學校教職員之退撫改革，應由教師和政府（教育部）推派代表組成之「年改會」負責該職系之年改事宜。

外部人或勞工代表不應介入軍公教之年改，就如同外部人或公立學校教師代表也不應參與勞保之年改會組織一樣，與這些職系無關之社會人士更沒有參加各職系之年改組織之資格或立場。

然而總統府成立之「年改會」，自始即違背程序正義，由不同背景之「外部人士」組成，以「偽民主方式」，操作民粹，討論、決定改革事宜，等同於無關人士或外部人有權討論、決定甚至剝奪內部人之「財產權」，違背憲法對於財產權神聖不可侵犯之保障，乃至於威脅內部人之「生存權」，根本違反「法治國原則」內涵之一的「比例原則」的「適當性」；政府的措施（外部人參加年改會）與目的（改革別人的年金制

度)間並不具有合理之關連，違反憲法對於人民工作權、財產權、生存權之保障。尤其外部人擔任年改會成員，並無保險、精算、財務、財政、經濟領域之專業人士參與，政府掌握行政權官員如有專業能力上之不足或存有偏見，缺乏衡平之意見供其參酌，極可能造成「錯殺」之傷害！

(二)年改反而讓政府質變為「外部人」，以政治手段迴避「雇主」之責任

軍公教年金制度，是基於「勞、資協議」達成之勞動合約關係，範圍小於「公共利益」，不是涉及「公共利益」之「財政關係」。

在軍公教保或退撫制度體系中，政府的角色是「雇主」，軍公教則為「受雇者」，因此軍公教之敘薪，乃至於公教保、退撫制度之形成或調整，本屬於政府和公教人員之間的「(勞動)契約關係」或「債權債務契約關係」，就像勞保或勞退主要是由勞、資雙方共同基於「勞動合約」之相對關係，訂定薪資、福利和退休金一樣。

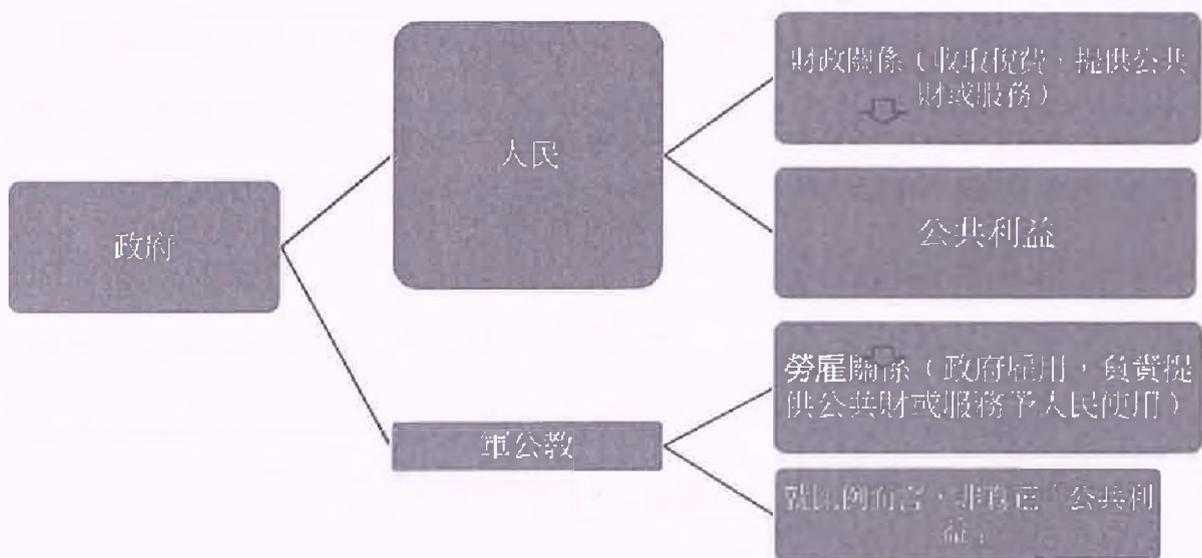
因此，軍公教年金制度之改革，應從「勞資關係」角度切入，不應誤導為「財政關係」，把與政府和軍公教人員無關之其他人民攬和進來，誤導為人人皆有權利。

所謂的「財政關係」，是指政府和人民間，透過人民繳納稅費捐方式，政府提供市場所不能提供的公共財、服務(形成公共支出)的權利義務關係，包括勞保保費中，有10%是由政府繳付，即為財政關係，也才涉及「公共利益」。正如同私經濟部門，廠商雇用勞工，負責生產

並銷售各種商品或勞務予消費者，消費者以付出金錢方式購買，市場的供給與需求雙方構成的「市場經濟關係」。消費者應計較的是，購買的商品或服務是否物超所值等等，對於賣方內部的勞資關係，例如某企業提供的薪資的高低、該公司福利的好壞應非其所關心之重點。同理，民眾基於「財政關係」，應重視的是政府提供的公共財品質、數量（權利）是否與其所繳納之稅費捐（義務）至少對等等屬於「公共利益」等領域，可以討論、發表意見，甚至可透過民主政治手段，如選舉、公投方式予以調整。

但對於軍公教的薪資待遇、退撫制度的問題，則屬於政府基於雇主的角色和屬於「受雇者」的軍公教人員之間的勞資對價關係，並非真正的公共利益，自然應非一般人民所關注之重點，亦非人民（第三者或外部人）有權直接介入之領域範圍。

政府面對軍公教和一般人民，其扮演角色有「雇主」和「公共財（服務）提供者」之別，可用下圖表示相對地位與關係：



因此，必須再三強調，政府和軍公教人員的關係是「勞雇關係」，政府為了提供公共財或勞務（如國防、教育、治安、司法、消防…）給人民使用，乃基於「雇主立場」，透過考試、銓敘、教育制度等，雇用老師、警、消等公務人員、軍人、法官等等軍公教人員，支付薪俸，並承諾依照相關退休金法規支付退休金，相對地，軍公教人處於公法上勤務與忠誠關係，提供教育、治安、…等等公共財或服務供人民享用。照理，軍公教人員應當像一般公民營企業的員工一樣，也是勞工，也應享有「勞動節」休假一天的權利，但實際上卻無此平等之權利，軍公人員也無法組織工會，和政府談判勞雇相關之權利，在勞動市場上，確實相對於企業之勞工處於不利之地位。捨此不論，軍公教之待遇高低、年金制度財務是否能夠永續，都是軍公教人員（內部人）和政府基於勞雇的相對關係所協商決定之「財產權」，非第三者所能置喙。

因此，政府語帶威脅的指陳「如不改革年金，會使財政破產」，其實是一不瞭解自己在公部門的真正角色是「雇主」身份，二是刻意將公教保、退撫基金內部的財務不足，不想用勞資談判的方式處理難題，不如將之以輿論導向或混淆為「財政問題」，實則是推卸迴避政府基於雇主應盡之責任，以「輿論」力量，用政治手段將軍公教人員的財產權、生存權置於談判桌上。此種情境，有如企業雇主和勞工談判薪資調整事宜，某方找外部人士介入內部的勞資談判，任由無關之「外部人」決定，如何分配、分割、削減受雇者之財產權，甚至威脅其生存權，實非民主法治國家的政府應有的正當作為。

(三) 軍公教退撫佔政府支出比例低，不是財政問題，也不是造成財政問題的原因。真正的財政問題應該從更重大之支出項目和開源（稅費捐）方面切入。

財政問題是人民基於「財政關係」，針對政府的公共支出是否浪費、有舞弊情事（如蚊子館、貪瀆、外交金援灑錢、……）和稅費捐收入是否得當（如租稅負擔率是否太高、稅負是否集中在特定團體或族群、租稅減免是否屬於「雪中送炭」的照顧弱勢，還是錦上添花式的照顧到贏者圈……），以及財政的收入和支出之間是否失衡等等，值得從納稅人、付費人的角度去關心的問題，並要求政府達成財政改善之結果。例如檢討租稅負擔率是否偏低？稅負是否集中於特定族群團體？租稅減免是否浮濫？財政紀律法、財政收支劃分法、公共債務法、預算法、納稅者權利保護法等等法規制度是否能落實執行？應否配合情勢檢討修正？等等。

軍公教年金的問題，本質上如上述屬於和政府之間的勞雇關係，本來就和政府和廣大人民間的「財政關係」明顯區隔，無論從金額大小、人數比例來看，當然不是民眾關心的「財政問題」。表 1 即顯示，以年改之前的 106 年度的決算數為例，軍公教人員的退撫支出(1378 億元)，只占中央政府總預算支出 (19273 億元) 的 7.15%，在九大政事別支出中排名第 6，遠低於第一位的社會福利支出（包括勞保、農保、國保等社會保險，和社會救助、福利服務等）的 24.5% 占比，比第二位的教科文 (20.8%)、第三位的國防支出 (15.9%) 低許多，甚至還低於一般政府支出 (占 9.11%)，連債務支出也占了 5.3%，這才是一般民眾應該關心的財政問題。

表 1 中央政府政事別支出占總支出比例

中央政府總預算				
歲出政事別預算比較總表				
經資門併 計	中華民國 108 年度		單位：新臺幣千元	
科 目	本年度預算數	上年度預算數	前(106)年度決 算數	106 年度 占總支出 比例
合 計	1,997,977,761	1,966,862,309	1,927,300,863	
(1. 一般 政務支 出)	189,033,892	188,370,448	175,629,349	9.11%
(2. 國防 支出)	324,673,432	315,921,458	305,698,355	15.86%
(3. 教育 科學文 化支出)	415,679,078	395,396,062	401,735,448	20.84%
(4. 經濟 發展支 出)	242,045,956	235,203,593	256,587,416	13.31%
(5. 社會 福利支 出)	491,970,830	490,684,821	472,270,296	24.50%
社會保 險支出	345,569,543	352,456,041	326,157,440	
社會救	8,270,751	6,475,777	6,392,353	

助支出				
福利服務支出	118,629,238	112,273,602	117,746,449	
國民就業支出	1,712,562	1,722,148	1,636,568	
醫療保健支出	17,788,736	17,757,253	20,337,487	
(6. 社區發展及環境保護支出)	18,941,747	18,341,348	16,435,357	0.85%
(7. 退休撫卹支出)	138,073,838	140,434,599	137,878,613	7.15%
(8. 債務支出)	111,513,995	115,111,817	101,811,346	5.28%
(9. 補助及其他支出)	66,044,993	67,398,163	59,254,682	3.07%

從上表來看，軍公教退撫支出占比不到中央總支出的 1/14，如何能對財政破產產生威脅？怎會和財政問題有關？政府和人民該檢討的應該是社福支出、教科文支出、國防支出、政務支出等占比高的政事別項目，尤其是應擲節的非法定義務支出，甚至代表財政困窘的債務支出吧？政府在開源方面是否真正已經盡了全力，難道不是政府在改革

年金制度之前，應先捫心自問？

也因此，軍公教退撫制度的改革，其所產生的效益，並不涉及所謂的「重大社會利益」，反而是其他重大支出的政事別，包括國保、農保、勞保等社福支出才會造成「財政問題」，也只有改革這些重大支出的政事別，以及政府基於財政關係對社會保險的補貼或補助，才是符合「重大社會利益」的改革。

由此可見，針對軍公教退撫制度的年改，手段和目的之間顯失均衡，依據「狹義比例原則」，如果手段造成的侵害越大，相對來說，對該手段欲達成的目的（效益）也要求越高，至少必須更為重要、更具公益性，或者更為急迫。軍公教退撫制度的改革，並不比其他財政改革更為重要，更具公益性，當然也就不是更急迫的項目。從重要性、公益性和急迫的角度來看，勞保破產的速度遠超過公教退撫制度，影響的是高達將近 1 千萬勞工的權益，改革勞保更重要，更具公益性，自應比公教退撫要更快、更多。否則就是違背比例原則和平等原則。

（四）從勞資協商的角度來看年金改革，改革手段集中於受雇者（軍公教）的財產損失，乃至於生存權遭到威脅的情境下，雇主身份的政府卻未相對地、符合比例原則地展現自我要求。

過去提高退撫基金的投資績效不佳（例如教師釋憲代理人董保城、朱敏賢所提之 64 項缺失），附件（王儷玲、黃泓智、陳彥志、鄭惠恒等所著：臺灣年金制度改革的財務影響與世代不均問題（2019），臺大管理論叢，第 29 卷第 2 期）之第 20 頁表 9 所提出之年化報酬率，本鑑定書整理為表 2，指出這些退休金體系之報酬率只在 2.6% 至 3.03%，相對於同期間一般民眾投資股市之報酬率約為 4.28%（根據台灣

經濟新報計算)，或投資台灣卓越 50 ETF，自成立以來之年化報酬率，都在 4.13% 至 8.29% 之間。顯然政府基於雇主立場管理龐大的退撫基金，投資績效仍有相當大的改善空間。不提如何在風險控管的前提下，如何改善投資報酬率，也未對基金管理單位追究績效不彰之責任，卻單向的針對受雇的軍公教人員，強迫接受多繳、少領、晚退的損及權益的作為，違反雇主應盡之相對義務，有違比例原則。

表 2 各年金投資報酬率

	勞退舊制	勞保基金	公教保	退撫基金
2000 年迄今 年化報酬率	2.79%	3.03%	2.86%	2.59%

註：國民年金 2008 年開辦，勞退新制 2005 年開辦，因此並無較長期報酬率資料

(五) 引用 OECD 所得替代率之平均數作為改革「準據」之謬誤：

以 OECD 2015 年 36 個會員國之所得替代率之平均數，做為我國公教人員年改之所得替代率上限「標準」，充滿誤解、濫用，而錯殺並侵犯公教人員之財產權：

1. OECD 的會員國也不會以 OECD 的數據作為年改的依據。從 OECD 的各國差異甚大，最低的墨西哥、英國低至 28%，土耳其則高達 105%，即可知各國的社會保險或退休金制度自始就是「各行其是」，在各自的建構和調整年金制度過程中，各會員國的所得替代率應該也是常常變動，平均數也是變動不居，但 OECD 也未要求或建議會員國將所得替代率調整至全體之平均數。

雖然OECD是由各會員國政府所組成，然其本身屬於柔性組織，並未有強制約束其會員國之權力，無法像世界貿易組織（WTO）具有強制執行經貿談判與協商之仲裁功能，亦不能像國際貨幣基金（IMF）或世界銀行（World Bank），可藉由基金之分配來影響會員國政府之政策決定。也不是區域間之經貿協定，強制會員國遵守相關規範。我國連OECD的會員國都不是，為何要以OECD作為年改唯一參考的對象？

2. 對統計外行之謬誤：

對於深諳基本統計概念者而言，最常發現的就是政府官員缺乏統計之基本概念，言行之間就露出無知之馬腳。官員最喜歡用「平均數」來展現政績，例如前行政院長賴清德曾說「勞工平均每月薪資接近5萬元，代表一半的月薪在5萬元以上」就是一例。殊不知平均數易受極端值影響，也最容易誤導一般民眾以為「平均數代表一半」，例如1人之月薪為20萬元，另5人月薪為2萬元、2萬1百、2萬2百、2萬3百、2萬4百。則平均月薪為 $30.1 \text{ 萬元} / 6 \text{ 人} = 5.016 \text{ 萬元}$ 。其實只有 $1/6$ 的人薪資超過平均數，不是一半的人超過平均數。年改官員大概也犯了外行的毛病。

真正能代表一半的人的數字，是「中位數」。因此年改會主張以OECD的所得替代率的平均數作為改革的準據，是將被改革者的權益被外行的官員操弄或犧牲了。

3. 中華民國的年金改革相關的法律、法條，並無應以某國、某組織為「準據」的規定。除了少數例外，例如最近G20建立的國際租稅的CRS（共同申報標準），要求各國（尤其是租稅天堂）的銀行，提供外籍人

士開戶之租稅相關資料給予該母國之財稅機關等強制性之國際規範之外，很少有根據統計數據來決定本國之相關制度。何況，OECD 的制度各國差異甚多，國家的行政必須依客觀並具有民主正當性的國際共同規範，否則就是缺乏民主正當性。

4. 年改會採計 OECD 的各國退休金制度的「所得替代率」，包括第一層的基礎年金（類似我國的國保）和第二層的私人退休金（private pension）（為充分提撥制，當然所得替代率也較低），漏掉了第二層的「公共（職業）年金」（相當於我國的退撫制度），其實和我國的第一層的公教保，以及第二層的退撫制度無法對應相比。而且 OECD 有 10 國的公共（職業）年金採用確定提撥制，無法計算所得替代率，總的結果當然就是他們的所得替代率看起來比較低。但我國的公教的退休金制度，第一層和第二層都和 OECD 不盡相同，外國和我國不同性質組合的制度，求得的所得替代率也完全和我國計算的所得替代率無法對比，從而以其平均數為我國改革之準據，當然是不當的連結，當然對公教人員的退休金產生錯殺的後果。

（六）真正的所得替代率應當扣除自繳的保費（成本）部分，並以給付利益（當作分子）除以自繳的成本（分母），計算出來的就是「金錢價值比率」或「益本比」。能呈現受雇者每出保費 1 元，可獲得多少元的給付（報酬）利益，才是真正的所得替代率，也才能真正衡量是否有「職業不均」的問題，以及該不均現象是向那個職系傾斜。驚人的事實是，勞保的客觀所得替代率其實高過於退撫，是公教保的數倍。

根據上述引用之王儷玲、黃泓智等（2019）之研究報告，由於勞工

只需繳納保費的 20%，改革前之勞保費用只有 9%，亦即勞工自繳只有 0.18%；而公務人員自繳保費的 35%，公保方面費率為 8.83%，退撫的費率則為 12%，自繳合計為 7.29%。再比較不同制度間繳費金額與領取給付的本益比關係，計算各制度之金錢價值比率，表 3 彙整勞工與公務人員在確定給付退休金制度之金錢價值比率，至於勞退新制為確定提撥制，不適合使用金錢價值比率計算。

分為兩種情境假設計算員工每繳交 1 元退休時所能領取的退休給付金額。假設勞工起始薪資為 25,000 元，公務人員起始本俸為 22,900 元，起始實際薪資 45,800 元，恰好為本俸 2 倍。情境一假設不考慮折現率與薪資成長率，情境二則假設折現率為 1.64%與薪資成長率 1%。

計算發現，若僅考慮員工自行負擔之成本，而不考慮政府與雇主的支付成本時，在假設情境一下，不考慮折現率與薪資成長率，

勞保老年給付隱含的金錢價值比率最高，

勞工繳一元預期可以拿回 14.10 元，

公務人員退撫制度之金錢價值比率約為 9.88，

公保所提供的金錢價值比率則為 3.24。

在假設情境二中，則發現勞保的金錢價值比率、公務人員退撫制度與公保的金錢價值比率分別為 8.99、7.45、2.85。也是勞保最高，公保最低。

若計算金錢價值比率所隱含的投資報酬率，則可見

勞保隱含投資報酬率高達 12.57%，

其次為退撫制度的 11.05%與

公保的 6.08%。也是勞保最高。

表 3 公務人員與勞工退休金制度金錢價值比率。

情境一 不考慮折現率與薪資成長率						
	僅考量員工支付成本下			考量所有支付成本下		
	勞保	退撫制度	公保	勞保	退撫制度	公保
繳交終值	\$239,400	\$807,912	\$297,244	\$1,197,000	\$2,308,320	\$849,269
領回現值	\$3,375,435	\$7,979,093	\$961,800	\$3,375,435	\$7,979,093	\$961,800
金錢價值比	14.10	9.88	3.24	2.82	3.46	1.13
隱含投資報酬率	12.57%	11.05%	6.08%	5.43%	6.39%	0.71%

情境二 考慮折現率與薪資成長率						
	僅考量員工支付成本下			考量所有支付成本下		
	勞保	退撫制度	公保	勞保	退撫制度	公保
繳交終值	\$321,358	\$1,284,916	\$472,742	\$1,606,787	\$3,671,188	\$1,350,691
領回現值	\$2,888,198	\$9,575,852	\$1,348,999	\$5,291,178	\$9,575,852	\$1,348,999
金錢價值比	8.99	7.45	2.85	1.80	2.61	1.00
隱含投資報酬率	10.65%	9.83%	5.48%	3.21%	5.06%	0.00%

註：假設勞工起始投保薪資為 25,000 元，公務人員本俸為 22,900 元，實際薪資 45,800 元，情境一：假設折現率與薪資成長率為 0%。情境二假設折現率為我國 30 年期公債標售利率 1.64%，薪資成長率為 1%。

換言之，年改會主持人一再強調「職業不均」，暗指「退休金制度中，公務人員領取之給付，相對於勞工實在是太優渥（肥貓）」，其實證明是混淆事實的說法。勞工領取的給付少，主要是因為投保薪資低於公務人員，繳納保費少，當然給付就比較少。但從領取的給付和自繳的成本來看「投資報酬」或「本益比」，勞保遠遠超過公教人員的退撫，更是公保的兩倍以上。如果勞工的投保薪資和自繳保費成本和公

教人員相同，則領取的給付金額也比公教人員高。就算有「職業不均」，也是勞保相對有利，更何況，還未將勞退新制的年金納入計算做比較。

上述勞保的優渥程度遠超過公教保或退撫的結論，並非有建議針對勞保調降給付或調高費率或調高投保薪資的意思表示，而是要指出年金改革委員會在基本概念和專業能力上有所不足，甚至刻意用錯誤的數字誤導國人，從而對公教人員的退休金大砍所得替代率，完全是「歧視」和「錯殺」。

（七）勞保最先倒，公教年改大砍卻先行：

王、黃（2019）的研究，根據勞動部公布的精算報告，對照公教退撫的精算報告，呈現勞保最早破產（2027年），公教退撫2033年破產的相對情形。政府必須從歲入中撥補缺口，但仍是勞保最為嚴重，2027年起政府須撥補10%歲入，2030年為26.2%，2038年以後將超過40%，到2064年缺口比率達44%，8056億元；可見得勞保的財務缺口以高速度遞增，幾乎無法收斂。

相對地，軍公教退撫的財務缺口則只有勞保的1/3，缺口增加的速度也很溫和，到2043年財務缺口為政府歲入的10%，緩速遞增到2064年，缺口比率才14%，2560億元；可見得就「財務不足」方面觀察，勞保破產的時間比公教早，財務缺口也嚴重到幾乎無法收斂之地步，請參照該研究第18頁的圖5。

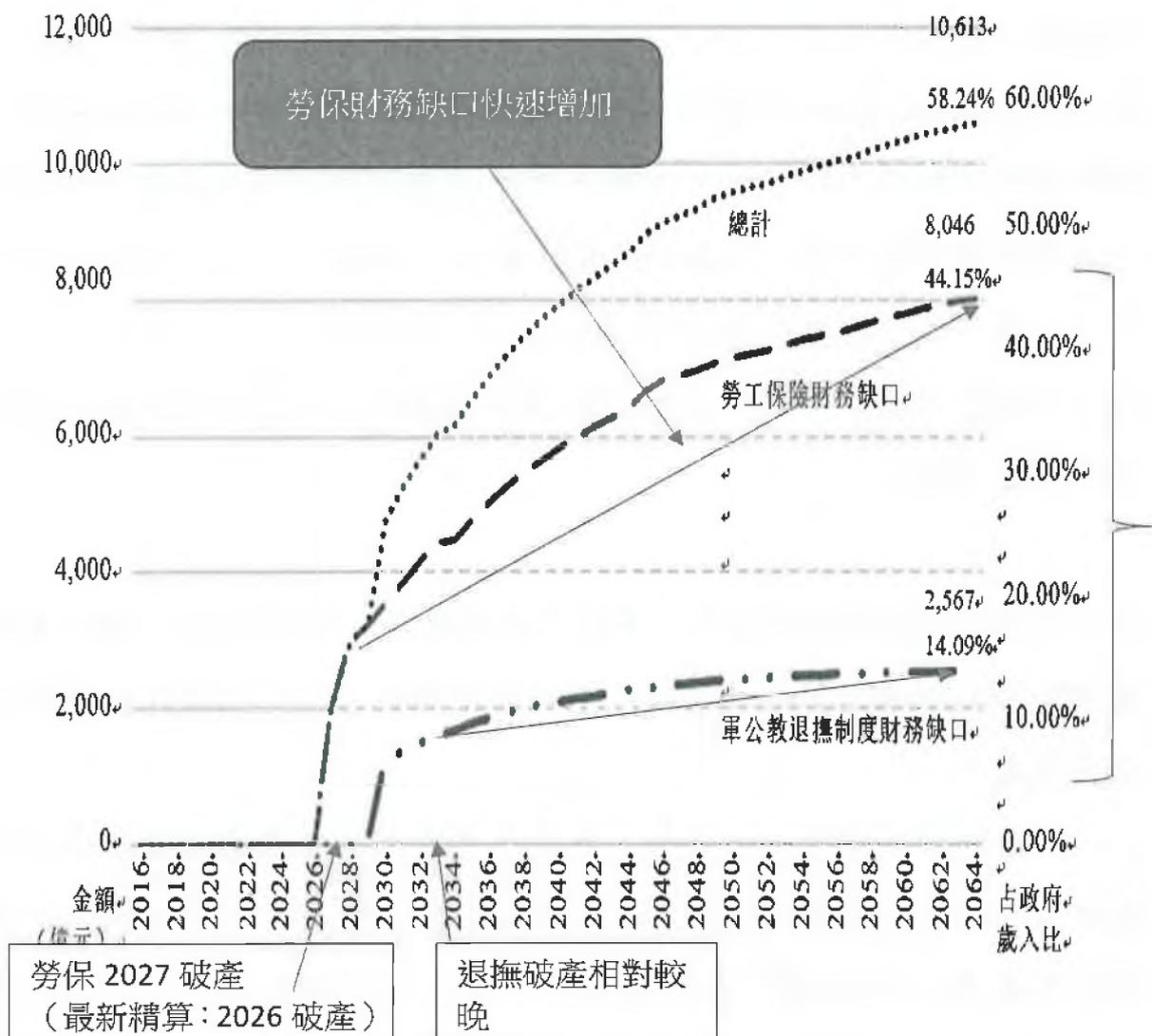


圖 5 勞工保險與軍公教退撫制度的各年度財務缺口。

勞保的財務不足的問題最嚴重，不但最早破產，衝擊在職者未來領取給付的權益，或增加未來繳納保費的負擔，引發的「世代不公」的問題也對應地比公教的退撫制度嚴重，當然也和上述勞保具有比較高的「金錢價值比率」或「益本比」、「真正客觀的所得替代率」，亦即勞保在「職業不均」此一面向是處於相對優渥的地位直接相關，否則怎會在退撫制度三管齊下大砍所得替代率之後，毫無改革的勞保破產

怎麼反而又提早一年發生？再說，勞保涉及的是接近一千萬人的規模，相對於人數少於百萬的軍公教而言，才是關係社會利益重大，而且具有「急迫性」，應當以最早、最快、最多元的方式改革，實際上卻在行政院階段就將年改會的版本縮水，改革幅度卻最小，速度最慢，證明主持年改會的高官顯然認為公教團體屬於「少數人」，其生存權、財產權、平等權等等基本權益受到侵害也即無所謂的心態，就比例原則而言，年改會的改革等同於是大砲打沒有選票的小鳥，涉及歧視，違反憲法的平等原則。

（八）逐年調降所得替代率，等於「活得越老，領得越少」，增加高齡者的經濟不安全的風險，年金改革等於逆向打擊喪失調適能力的高齡弱勢族群

人生充滿不確定性和風險，就生命週期而言，最重大的兩項不確定性，包括「不知何時失去工作能力而需要退休」，以及「退休之後能夠活多久」。轉化為「經濟不安全」，每一個人之因應策略，針對不知何時退休之不確定性，應該是有工作能力時，應該儘量提高所得，控制消費，累積儲蓄以彌補薪資所得之不足。但儲蓄缺乏保險功能，無法因應「不知活多久」的不確定性，活太久卻儲蓄太少，就有「活得太久的恐懼」；儲蓄太多卻不夠長壽，儲蓄只能留給子孫使用，因此退休族必然省吃儉用，寧可降低「活得太久的恐懼」，留給遺產給子孫也無所謂。

也因此，年金保險就成為因應「活得太久的恐懼」的最佳策略或工具，在年輕工作時從薪資所得中和雇主共同分攤、提撥一部份的保

費，加上投資的報酬，作為將來退休後的給付來源，且隨著退休者的餘命，活得越久領得越多，但也有因為活得不夠久而領年金不多的風險。也因此，必須提供「一次性給付」供受雇者選擇，但一次給付性質接近儲蓄，易受物價上漲侵蝕，也不能解決活得太久的恐懼。

換言之，退休金制度之給付領取方式，應提供年金或一次性給付兩者併陳的選擇，基本上還是因應人生兩大不確定性最好的策略，每個受雇者可以針對自己對於本身的特性，判斷是否該領取年金或一次性給付，光是判斷本身就充滿了風險，兩者不能切割看待。

但退撫的年改，將退休後領取年金給付（通稱「月退」）的所得替代率

由最高 75% 上限，分十年調降 15%，表面上似為循序漸進，讓退休者有逐漸調適的機會，但卻和每個人越老在經濟上變得越處於弱勢的事實相違逆，越老時的自我創造所得能力越低，花費金額卻隨著失能機率增加而越大，越需要年金的支應，但年改卻使得活歲月老的領得越少，尤其對於非常高齡的已退休者，信賴過去自己忠誠服務的雇主——政府，竟然讓「確定給付」的給付越來越少，豈不是讓他們活得越老越恐懼，其傷害豈止於違法「不溯既往」而已？

其次，經濟學有一「恆常所得」(permanent income) 決定經常性消費的理論，認為理性的個人會推估終生可賺取的所得，作為平常消費在不同期間的分配，以面落入儲蓄不足，無法因應人生的兩大不確定性。亦即，退休金是構成終生所得的主要部分，在高齡化社會加速發生的當前，退休金的重要性比以前更加重要，年改導致「確定的給付」都不確定，信賴政府而推計的終生所得，突然因為雇主的片面失

信，甚至溯及既往的調降給付，只會讓退休族增加「活得太久的恐懼」，也必然需要調整消費行為，亦即更加「節衣縮食」。

因此，年改對組體經濟的衝擊，就是把已退休族和在職者的經濟反應加總，已退休族會更加儉省，又增加身心健康的風險，波及長照體系的負荷；在職者也預見自己的終生所得已經下降，也理性預期未來還有再次年改的可能，只好在工作期間也減少消費，最後關係到社會利益的部分，就是總體消費的減少。在消費占 GDP 高達 60% 的經濟結構下，年改必然導致經濟成長減緩，薪資所得又停滯不成長，投保薪資即無以成長，最後又波及年金的財務收入。可惜，年改會缺乏財經專業人士的參與，主事者缺乏財經概念，只執著於「讓年金制度延後破產」，沒有考慮到對總體經濟、長照、年金財務的長遠衝擊，實際上造成的傷害，並非延後破產的效益所能抵銷。

（九）同一職系內也有諸多差異，年改齊頭式一刀切的改革模式，有「錯殺」的高度風險

教授和中小學教師工作條件、性質不盡相同，健康風險、退休年齡也不同，就像警察、消防員和一般公務員工作、健康風險、平均餘命和退休條件也不同，因此同一職系內的年改的內涵和方式，也應針對差異因素做不同的調整。如果硬是要從異中求同，就有錯殺的風險。

例如，教授基本上必須取的博士學位，求學過程漫長，至少要到 30 歲之後才能投入教職，在計算年金的年資方面極為吃虧，目前仍強迫 65 歲退休，對於很難累積到 35 歲年資的教授極為不利，蓋教授除了教學之外，還要從事研究、社會服務，將累積多年的智慧與經驗繼續傳

授與大專學生，亦為國家無形的智慧財產，因此教育部基於主管單位的立場，針對教授延長退休年齡，累積人力資本和智慧資產，不但增加保費收入，縮短給付年金的期間，應是最佳選項，甚至可以考量參考德國，對於修習博士學位可以設算 5 年年資的作法。年改會疏於注意公立學校教師間的差異，連主管機關教育部也跟著抄襲公務人員的年改，跟隨大砍教授的年金，本俸的兩倍低於實際薪資，以此計算所得替代率對教授極為不利，傷害最大，教育部實在是愧對公立學校的教師們。

至於中小學老師除了教學之外，還要參與行政、課後輔導等，很早就投入職場，若硬是要求 65 歲退休，與中小學生年齡差距過大，身心接難以承受負荷，因此將退休年齡拉高至 58 歲，也有檢討的空間。

而警消，職場境遇和一般公務人員差異更大；平日工作性質充滿風險，工時甚長，身心健康承受極大壓力，故平均餘命較短。在退休年齡的訂定上，自應和一般公務員區別，參酌事實與現實，不應超過 60 歲。對超過 60 歲退休者，應給予增額年金的設計，才是盡責任的雇主政府應有的作為。

總之，同一職系內，仍應按不同工作條件「因職制宜」的道理，就像勞基法的修改，不能將「一例一休」的僵硬規定，一律適用於所有產業、行業和所有勞工，結果必然造成的損害超過改革想實現的效益，不只傷害關係人的基本權利，也對國家整體利益有損。

(十)未採取多元工具，衝擊傷害最大，與效益不成比例

年改的對策本來就應勞、資（雇）雙方共同分攤，尋求多元工具，

以減少對勞、資雙方的衝擊，從而創造更大的效益。改革的工具，不應僅限於晚退、少領、多繳等「減法哲學」，應該有更積極正面的思考，包括設法提高報酬率、政府增加撥補彌補財務缺口，可以擴大投資的規模，挹注積極性的收入；除了政府管理基金的投資之外，也可考慮成立個人退休帳戶，搭配租稅優惠措施讓個人可以將退休金委託專業投資人（機構）配合當事人的年齡、所得，做彈性的投資，例如歐美專業投資機構有「目標日期基金」的投資方式，在年輕工作時可投資較大比率於股票，越接近退休年齡則提高固定收益的投資，可以按時間順序調整投資組合。此外，彈性退休、與存活餘命連動等等也是可以思考的正面作為。

可惜，從年改的過程和結果來看，並未看到政府基於雇主身份積極分攤責任，工具上也不夠多元、創新，仍然集中在傳統的多繳、少領、晚退三種而已。且是指針對財務缺口相對較不嚴重，職業不均方面相對處於不利地位，世代不公問題相對輕微，人數較少的公教團體，採取較大幅度、較為急切的改革。反而問題診斷結果顯示最嚴重的勞保，一開始就現縮改革幅度於最小，甚至立法權怠於付諸審議，留下「越晚改革，損害越大」的必然負面結果。事後看來，年改真的是緩其所急，急其所緩，不但沒有達到改革的目標，強烈手段用於政治上屬於弱勢的軍公教團體，不敢改革問題相對嚴重的勞保，只會製造更大的傷害。

（十一）對已退休的公教人員而言，退撫屬於確定給付制，其退休給與的法律基礎是「核定」退休生效日期之行政處分，與「審定」退休

給與總額之行政處分。而這些行政處分之作成，當然是必須依據「退休當時」有效之法令為之。無論是一次領取，或分期領取（年金），都是明確的「既得權」，兩者應至於相同地位考量，不應因為領取方式為分期領取，而將新法之效力適用於新法生效後「領取」之年金，否則就是違反「實體從就，程序從新」的法律原則，也就是「真正的溯及既往」。

就像民間的買賣雙方交易（例如購買汽車），賣方可以提供一次支付，價格較低的「現金價」，也可以較高的「分期付款價」，供買方選擇。消費者若衡量一時缺乏現金，就會選擇分期付款，總支付的金額因為包含「利息費用」，當然就比較高；如果現金足夠，自然會選擇一次付清。選定以分期付款方式支付貨款後，就在移轉所有權（交貨）時雙方確立了交易的債權債務契約關係。賣方不能片面的以後來利率上升造成公司財務吃緊為理由，片面的要求修改（債權債務）合約，稱「未來應收取的分期付款，必須調高金額」，當作「非真正的溯及既往」。

有法律論者以年金領取的時間，落在新法生效之後，非屬「真正的溯及既往」，其實搞不清楚民間屬於同類型的「分期付款」的交易實務，分期領取或支付只是「程序」，其「實質債權/債務」的部分早已在交易當時已經確認，年金的領取資格就是「核定」退休生效日開始確定，實質應支付的金額也是依據當時的舊法有效的規定明確形成為「既得權」，尤其在「確定給付制」下，退休族每月可領取的月退透過政府設置的「試算系統」，已經明確的計算出來，該債權/債務的實質內容也十分確定，當然不能說因為在新法實施後才領取此種程序上的特別，

而將之定性為「重新審定」的行政處分，從而侵害已退休者的「既得的」財產權或威脅其生存權。

參考陳淳文所著「既得權，變動原則與年金改革」論文，提及公務人員退休法第 34 條規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。」

公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。」

可以看出對任何受雇者而言，退休是一件極為重大，且不得於事後再予以變更的事。陳淳文依世界銀行行政法庭之見解，退休條件當然屬公務員「核心且基本」之權益，未經其事前同意，不得予以單方變更。更何況依此法條之理解與預知，人民如何可以想像：人民不得事後請求變更，但政府卻可以呢？

更何況，政府基於「財政理由」作為對已退休者減少年金給付的「迫切」理由，相對於已退休者的生存權、財產權受到的「迫切」影響，是不成比例的。亦即，政府本身掌握諸多稅費捐工具，還有節流手段可以解決「財政問題」，退撫制度本身就佔政府支出的比例低至 7% 而已，也非構成財政危機的主要因素，改革退撫制度根本就沒有「急迫性」，但年改卻對已退休者產生「偷襲」的效果，尤其年紀越大者，一回頭已是百年身，連轉身都有困難，原來受軍公教信賴的雇主—政府，竟然後來隨時可以「財政問題」為唯一理由，恣意片面修改退撫法規，讓受雇者退休時和政府人事單位確認過的「既得的」「確定給付」，隨時都有可能變成不確定的債權或財產權，除了蒙受財產權的損失之外，

加上衍生的「活得太久」的心理恐懼，更是損失慘重中的沈重。

相對地，政府面對自己提出的「財政問題」，在研議年改過程中或之後，卻又提出增加財政負擔的「未來計畫」，例如蚊子建設一大堆，還大方地提出八年八千億的前瞻計畫，甚至大量舉借；產業創新條例租稅減免條款打算再延十年，還加碼減稅項目，損失稅收在所不計；股利所得稅改等同於富人減稅，等等屬於危及「財政健全」的作為，都不擔心會有財政問題，於心竟然可以不畏「對極度弱勢的已退休者溯及既往侵害財產權」的質疑，政府面對優勢和弱勢的施政作為，實在違反平等、公平、比例和誠信原則。

（十一）就對在職者而言，調降未來年金給付所造成的財產損失，不止於未來領取的月退減少而已，而是過去工作服務階段所繳納的保費，所對應的「確定給付」也因涉及違反「信賴保護」原則而減損。對應上述已退休者，退休時確定應可領取的年金給付，屬於「既得權」應基於違反「真正的溯及既往原則」而予以確保，對在職者而言，已取得之年資部分已在比例上實現了預期的給付利益，因為其對應之可領取金額（債權）＝政府應支付金額（債務）已經確定，不應該受到後來制度改變的影響，否則就是「真正的溯及既往」。因此，也應將過去繳納保費所對應之「確定給付」，視為既得權，屬於「真正的不可溯及」的權益予以看待，並從信賴保護原則給予補救，也就是在退撫新制生效前，公教人員繳納保費所產生的「確定給付」，應依據「實體從舊」的原則予以保障，按服務年資離屆齡退休前總年數的比例將之結算為一帳戶上金額，待退休生效時，結合新制下計算的給付金額，合併發

給。

(十二)就世代正義而言，勞保的「世代不公」問題比公教退撫嚴重，因為勞保最早破產，財務缺口最大，越晚改革財務缺扣擴張更大，對離退休年齡越遠的在職勞工越不利。

年改會官員從成立年改會伊始，即一再強調年金制度存有「世代不公」的問題，且屢次單挑(single-out)公教的退撫制度為檢討對象，例如召集人陳建仁還以繪圖方式，說明退撫制度改革有如「懸崖勒馬」，好似退撫制度如不改革，則離退休年齡越遠的公教人員越不利，卻絲毫不依「平等原則」「比例原則」，將勞保放在相同基礎上審視其「世代不公」的嚴重程度。

除了勞保的真正所得替代率或益本比高過於公保和退撫制度外，王、黃(2019)也發現勞保的世代正義問題比公教退撫嚴重，主因為從金錢價值比率或益本比來看，勞保比軍公教退撫制度更優渥，造成財務不足的問題也相對嚴重，世代不公的問題當然也就相對更嚴重。若以行政院送請立法院審議的版本，也就是緩慢提高保費方式，只會造成更嚴重的世代不公問題。例如，王、黃(2019)在第14頁以圖3分析勞保的世代不公問題，發現如果逐年調高費率至12%，直到基金破產後再依財務缺口調整其費率，若在2027年勞保基金餘額用盡後，採取隨收隨付制因應，當年度費率必須提高至18.73%才足夠支付該年度的給付金額，之後保險費率也會快速增加，到2042年突破30%，到2064年已經超過40%，這些高額的保險費率絕對是年輕世代的勞工無法負擔的。

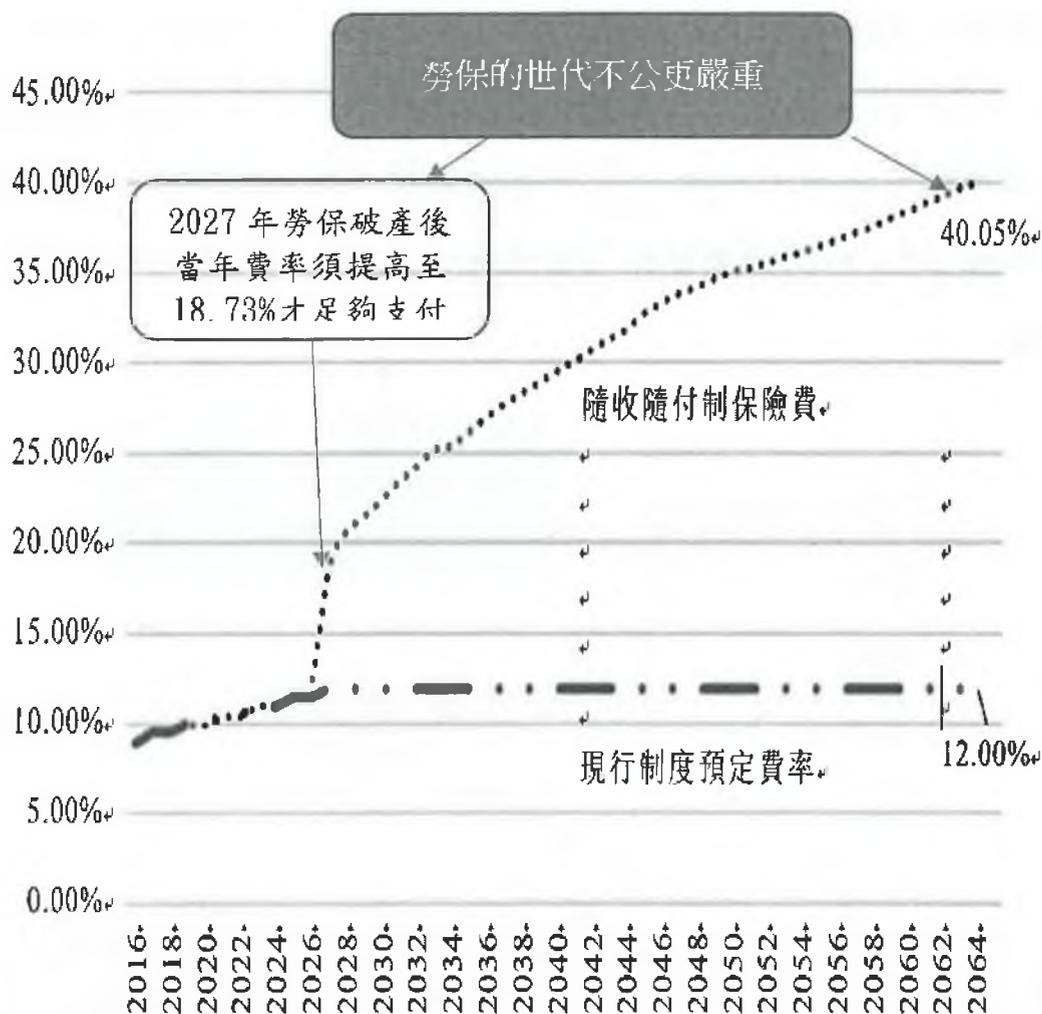


圖 3 各年度勞工保險現金流量缺口平衡所需收取費率。

反過來看，若維持最高費率為 12%，改以調降保險給付來彌補財務缺口，該研究精算推估結果整理如圖 4。目前現行勞保年金給付率為 1.55%，若依隨收隨付制調整給付率，當 2027 年勞保破產後，當年給付率將會下降至 1.02%，年輕世代所拿到的給付金額只有目前制度的 65.84%，到 2030 年所能拿到的給付金額不到現行制度的 50%，而到 2064

年，年資給付率將大幅下降至 0.34%，年輕世代僅能領到現在給付水準的 21.74%。未來年輕世代需增加提撥到薪水的 40%才能得到與目前退休人員相同的給付；或者，若不增加提撥，則只能領到目前退休人員給付額的 20%。可見得勞保的年金給付世代不公的現象，也是相對的較為嚴重。



圖 4 各年度勞工保險現金流量缺口平衡下所能領取的給付率比率。

因此，蔡政府如果真有「改革的勇氣」，就應基於世代正義的立場，先

對勞保制度進行改革。越早改革，可在問題加速惡化之前即時因應，可選擇的工具也比較多；反之，越晚改革，問題越多，選項就少，改革的幅度會更大，衝擊也更大。從目前勞保的改革毫無進展的事實來看，蔡政府其實是太多政治考量，在迴避問題，對年輕世代的勞工是不公平的、不利的。

當然，本人不建議蔡政府將公教年改的模式套用到勞保的年改上，因為公教年改只片面削減受雇者的公教人員的給付，增加費率和費基，又延長退休年齡，不符多元微調原則；基於雇主身份由政府也未善盡「雇主」應盡的職責，讓公教人員的財產權、生存權、平等權已經受到很大的衝擊和傷害，本人不期望同樣的悲劇、慘劇發生在勞工身上。建議蔡政府參考下一部分的善意意見，在違憲部分應補正或救濟之外，對於勞保的年改方式，也應採取多元微調，則傷害應可降至最小，又能讓勞保永續。

二、基於善意立場，假設年金制度可以再檢討，鑑定人建議改革手段或工具的優先順序如下：

1. 提高報酬率最好（最能加分；效益最大，零傷害），無涉溯及既往、信賴保護、侵害財產權、生存權、平等權：

觀察國內的國際知名的公開上市公司，如台積電、第一金控、兆豐金控等等，其最大股東其實就是外國的退休基金（pension funds）等「外資」，例如加州教師退休基金、加拿大公務員退休基金等等。除了部分高風險、高報酬的投資標的外，基本上主要的投資標的都是高殖利率的「存股」，因為這些績優股，破產倒閉的風險很低，股價也不會

漲跌太大而穩定變動，在利率低迷的當前，稅前報酬率至少在 5% 以上。台灣的 ETF 也非常多，長期的報酬率都勝過大盤。退撫基金應當向外國的退休基金好好學習。年改會應該改革的第一個重點，就是在適度的風險控管下，設法提高報酬率到 5% 以上。

2. 次為政府增加撥補：基於政府應承擔「最後支付的責任」，目前各退休基金已提存基金比率都已太低，若僅靠費率調整或刪減給付內容，仍無法確保未來各退休基金是否可以財源自主，而過低的基金水位也不利於複利效果累積基金。若退休基金仍不作任何改變，將會使未來的年輕世代需要提撥更多的保費，卻領回遠較目前退休人員還少的給付，將加深（尤其勞保）年輕世代與目前退休人員世代不均的嚴重衝突。因此，政府對勞保與退撫基金應有分年基金撥補計畫或成立儲備財源，透過政府一次性的注資，除了使複利效果更加明顯外，更可降低年輕世代的財務壓力，以減緩世代不均現象。

3. 再次為針對工作環境或條件適合晚退者，給予晚退之獎勵，傷害次小，效益最大：因為最弱勢的已退休者（相對沒能力調適年改的衝擊）不受影響（無違溯及既往），且對雇主身份的政府有利，因為受雇者多繳幾年的保費，少領幾年的退休金，對在職者（越年輕的）影響雖然較大，但調適上比較有空間，且未來餘命較長，仍然領得比上一代多（略有違反信賴保護，但程度輕微）。

4. 彈性退休（對勞雇雙方皆有利）：從一突然變成零，任何人都需要調適。從退休者個人身心健康角度，或許應該給予彈性退休的選擇，例如滿 65 歲，可以選擇「半工、半退」，仍繳一半的保費，只領一半的

給付，在符合雇主的需求（如經驗、智慧豐富，生產力仍佳，非生手短期內可以取代）下，再逐漸完全退休。對政府也是有利，對彈性退休者的給付逐漸減少，收取保費不會銳減。無須顧慮是否違反不溯及既往、信賴保護、生存權、財產權保障。

5. 再次為多繳。對已退休者無影響（無溯及既往疑慮），對即將退休者也承擔得起（但有損信賴保護），順便盡點世代重分配的義務，比較能符合世代正義。

6. 少領是最後選項，但要避免產生偷襲和絞殺弱勢的人道問題：對已退休者而言，如果連確定給付、既得權，都可能在未來因政府以不合理的「財政理由」，片面削減給付，除了造成財產權的損失之外，也會破壞軍公教對政府的信賴，平添「活得太久的恐懼」，甚至擔心生存權都無以確保。因此，只要有任何一絲絲涉及違反「真正的法不溯及既往」或破壞「信賴保護」原則的疑慮，站在保護弱勢（已無調適能力）的立場（the benefit of doubt），應當對最弱勢的「已退休者」給予最有利的考量。再來就是對次弱勢的在職者以工作年資取得之「既定給付債權」，應按比例設算保留在個人帳上，在結合新制實施後減少之給付額，一併發給。新制儘量對後來新進者適用，才能讓軍公教對法安定性懷抱希望。

可惜的是，年改會的改革，自始就缺乏財政、經濟、財務、保險領域的學者專家參與，擬定的工具不夠多元，反而集中在少數「減法工具」上面，改革的手段與目標之間不符比例原則，在「財務不足」、「職業不均」和「世代不公」方面，問題越嚴重的勞保越不敢改革，反而讓勞保在「財務不足」、「職業不均」和「世代不公」三方面的問題更

加惡化。

問題相對沒有那麼嚴重的公教退撫制度，政府卻集中火力，以最快速度改革，幅度已是最大，明顯違反平等原則，以及諸多涉及違反憲法對於人民財產權、生存權、工作權等等之保障，讓政治力量也屬於少數的軍公教團體，認為政府的年改充滿政治考量和針對性，引發莫名的恐慌與疑慮，失去對政府的信任，可說是最大的敗筆。

三、結論

蔡政府於執政後的十天內（2016年6月1日）設置成立年改會，基於對各職系年金制度（公務人員、公立學校教師、軍人、法官）存有「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大問題，隱指造成「財政問題」，而採取「晚退」、「少領」以及「多繳」三種工具改革。

結果是，公教退撫方面採多繳、少領和晚退三管齊下方式，幅度最大，速度最快，在一年後的2017年6月底完成三讀程序，於2018年7月1日起施行，軍公教人員已經實現了財產上的損失。勞保的改革方面則僅限縮於「多繳」，行政院決策階段更縮水至保費調高上限至12%，立法院卻至今仍未審議。最近的精算報告發現勞保破產又將提早一年，顯示蔡政府越不敢改革的勞保，問題已在加速惡化。至於法官相關年金制度，至今也未完成修法。

本鑑定意見，認為蔡政府的年金改革並未忠實的連結改革的真正動機，也就是當初有意或無意之間，誤導社會各界，錯誤的以為是軍公教團體在「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大方面的問題最

為嚴重。具體而言，就是在「職業不均」方面，影射軍公教退撫制度（相對於勞保）極為優渥，有「肥貓」之嫌；「財務不足」的缺口也最嚴重，已經牽連至產生財政問題，不及早改革將來會更後悔；也因為上述兩個不當連結產生的導論，認為退撫制度的「世代不公」比勞保更嚴重，所以不得已才會對軍公教團體下了重手。

但從財經專業學者（如附件的王、黃（2019））客觀的研究分析中，發現驚人的真相是：勞保在「職業不均」、「世代不公」、「財務不足」三大方面的問題其實最為嚴重。

在「職業不均」方面，其實是向勞工方面傾斜，也就是從個人自繳保費當作成本，領取的給付現值當作利益，計算出真正客觀的所得替代率，或益本比、金錢價值比率，勞保最為優渥！蔡政府主持年改的官員，一直在「領取給付金額」方面大做文章，讓民眾以為勞工相對於公教人員領的金額不成比例的偏低，實際上那是因為勞保方面繳的少（投保費基低於公教，費率9%也比退撫新制的12%低），當然領取的金額也較少。但從自繳的成本每1元計算給付的利益，勞保方面可以高達14，比退撫新制的9.8高，更比公保的3.2高出數倍。因此快速地以強大的工具對公教人員三管齊下，其實是錯殺了相對沒有那麼優渥的公教人員，違反了平等原則。

在「財務不足」方面，王、黃（2019）透過整合精算報告也發現勞保的破產時間最早，破產後的財務缺口（無論從金額或占比看）會急速擴張，甚至嚴重到無法收斂，相對地退撫制度的破產較晚，財務缺口也只平穩緩速增加，所謂的退撫不改革會造成「財政危機」，相對於勞保更嚴重的缺口而言，根本就是充滿謬誤的說法。更何況，政府相

對於軍公教人員是雇主對受雇者的勞資相對關係，退撫制度並非「財政關係」，當然也不是「財政問題」，從退撫支出佔中央政府總支出比率僅約 7%，也不足以產生財政問題。反而是勞保才可能波及財政層面。因此，從改革的「急迫性」以及「重大公共利益」來看，勞保才是最該優先改革的對象，退撫制度背了黑鍋，卻實際上遭到財產上的損失和尊嚴上的傷害，讓軍公教人員失去對政府的信任。更何況，在年改的當時和新制生效後，舉債要花費八年八千億元的前瞻建設，離岸風電又比國際行情多支付九千億元的支出，還透過股利稅改和產創條例的延長 10 年和租稅優惠加碼等等，突然又沒有「財政問題」，政府在誠信方面實在難以取得人民的信任，當然也就懷疑正根本不把年改涉及違憲的爭議放在心中。

在「世代不公」方面，政府屢以不改革對年輕世代不公平，作為改革的動力。但是實情是勞保的財務缺口最大，最早破產，主要是因為保費成本和給付利益計算出來的益本比最高所造成，當然內部的世代不公平也最嚴重，不待王、黃（2019）的研究，附件圖 3、4 的呈現，也是明知的事實。換言之，勞保越晚改革，對年輕世代的勞工傷害越大，不是將來要繳納負擔不起的高費率，就是只能領到退休世代勞工不成比例的給付。基於世代正義的立場，政府如果幫年輕的勞工著想，早就應該在軍公教退撫制度之前，用多元工具對勞保優先進行改革。

因此，就不同職系的年金改革幅度或速度比較，政府充滿了政治考量，罔顧程序正義、實質正義、世代正義，對問題比較輕微的急切改革，無異是以大砲打沒有選票的小鳥，不惜違反法治國的諸多法律原則，缺乏正當性，不符比例原則，最令人難以接受。

其次，退撫制度的改革，應當由政府 and 公教人員談判協商，雙方應共同負擔責任，但從過去退撫基金的投資績效不彰，也未追究管理單位的責任，以及政府在財政收支的作為不將財政紀律放在心上，即可知政府並未善盡應盡的責任，卻片面要求公教人員多繳、少領、晚退，實為不公平的侵權行為。期盼大法官能從平等原則，課以政府相對的責任，包括應履行「最後支付責任」，從財政面的開源節流，挹注資金於撥補所有年金體系，擴大投資的資本額度，也比較能夠解決世代正義問題。

再就對已退休者已經確定的給付或既得權仍要追溯剝奪，將新制生效後領取方式仍為定期領取者，視為非真正的溯及既往，實在是混淆實體和程序的差異，顯然違反法治國對於財產權、生存權、平等權的基本保障，造成已退休者實體財產和心理上的損傷，政府有責任應當透過救濟手段，予以補正。

對於在職者，過去工作年資所累積的「既得權」，也不應用新法的實施予以剝奪，應當透過合理的比例設算為已實現的「確定給付」，併同新制實施後減少的給付額，合併給予，才算是衡平的補救措施。

至於同一職系內部，如教授相對於中小學老師，工作性質不同，年金以一刀切方式改革，實有便宜行事，犯了類似「一例一休」政策要一律普遍實施於所有產業和所有勞工一樣的決策錯誤，允宜針對明顯的差異部分，以多元工具「因職制宜」，才不會造成錯殺的後果。

以上從財經專業角度，儘量提出客觀嚴謹的鑑定意見，但仍受限於無法連結或轉化為法律語言的能力，重點在於能夠釐清原來年金制度真正的問題真相為何？政府採行的手段是否與問題的真相相互對應？

年改的出發點是否建立在刻意或無意(過失)提供的錯誤資訊或數據，甚至可能淪為引導輿論的煽動性政治語言上，違反程序正義(例如「職業不均」方面其實是公教人員相對吃虧，大砍公教人員的年金就是錯殺忠良，違反基本的正義理念)。

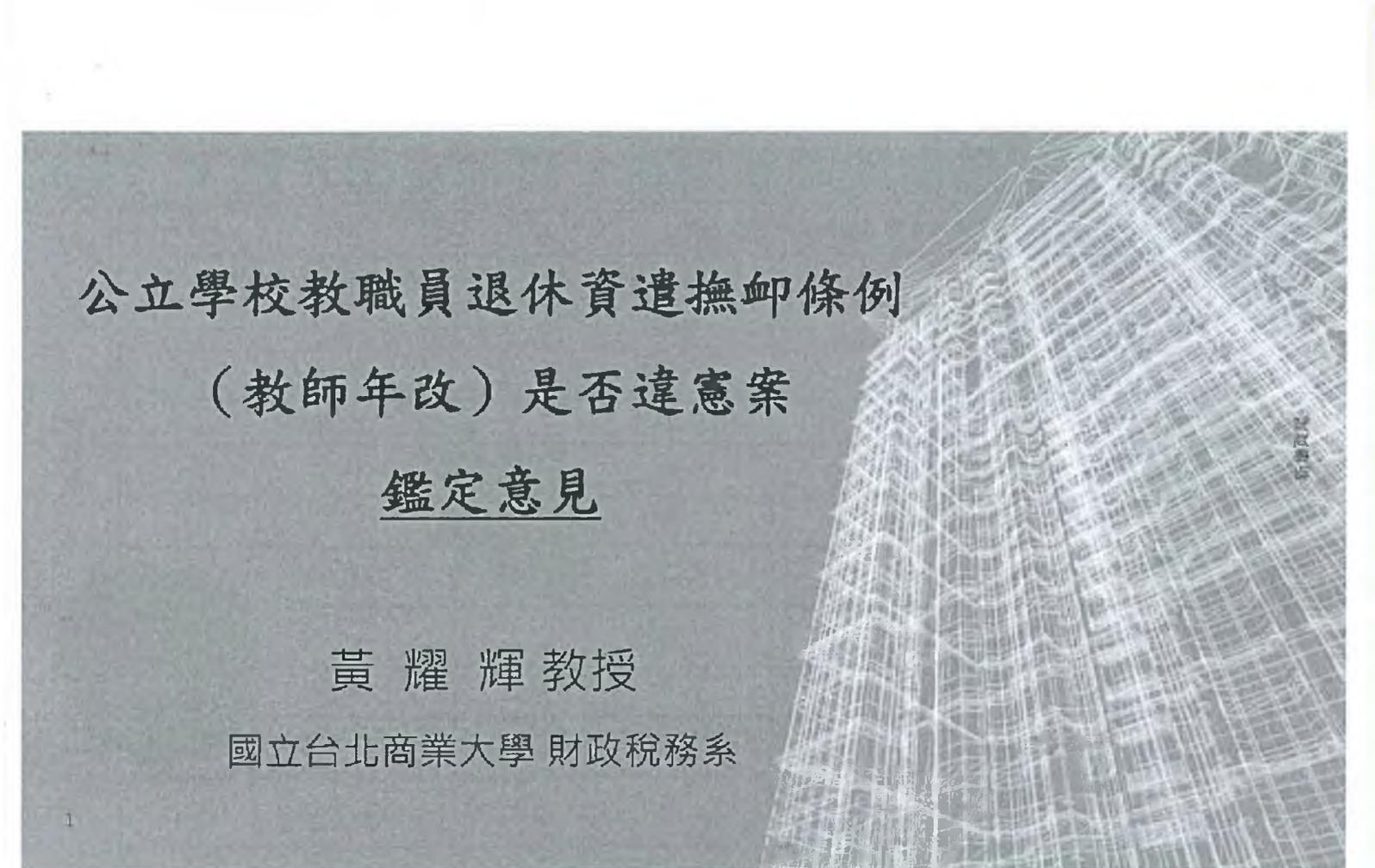
更希望本鑑定意見能彌補當初年改會組織成員缺乏財經保險金融方面專家參與的缺失與瑕疵，提供重新回頭檢視年金改革是否符合必要、急迫、重要、比例、平等諸原則的空間，也期盼大法官能將財經觀點轉化為「法律」概念，進一步深究年改是否對越弱勢者(如高齡的已退休者)造成不可彌補的傷害越大，是否應針對越弱勢者提供更大的人道考量空間，審查年改涉及違反憲法的諸多保障人民財產權、工作權、生存權、平等權之可能性，乃至於連結到是否違反基本國策的思考，並提出補正救濟措施，重建人民對政府的信任，以免將來若真正需要進行其他改革(不排除還會有年金改革)時，人民第一個就是質疑政府是否帶著政治動機找少數人開刀，完全阻斷了真正需要改革的契機和可能，則才是全民的最大損失。

參考資料

1. 王儷玲、黃泓智、陳彥志、鄭惠恒 (2019), 「臺灣年金制度改革的財務影響與世代不均問題」, 台大管理論叢, Vol. 29 No. 2 Aug. 2019, 1-34.

(<http://review.management.ntu.edu.tw/paper/7623-Z1.pdf>)

2. 台灣行政法學會, 「法治國原則與 2018 年金改革」, 2018 年 6 月
3. 台灣行政法學會, 「年金改革施行後若干憲法問題之研究」, 2019 年 3 月



公立學校教職員退休資遣撫卹條例
(教師年改) 是否違憲案
鑑定意見

黃耀輝教授

國立台北商業大學 財政稅務系

從財經專業出發

- 年改會缺乏財政、保險、財務、金融等專家學者參與
- 盼從「財經專業」角度，釐清問題，澄清觀念，找出謬誤
- 提供客觀意見

退撫不是財政問題所在，其他支出才是！

科目	106年度決算數	106年度占總支出比例
合計	19273	
1. 一般政務支出	1756	9.11%
2. 國防支出	3057	15.86%
3. 教育科學文化支出	4017	20.84%
(4. 經濟發展支出)	2566	13.31%
5. 社會福利支出	4722	24.50%
社會保險支出	3266	17%
6. 社區發展及環境保護支出	164	0.85%
7. 退休撫卹支出	1379	7.15%
8. 債務支出	1018	5.28%
9. 補助及其他支出	593	3.07%

勞保、農保、國保、健保

這些才是財政問題

退撫只占1/14，排第6

社會福利支出及退休撫卹支出

各級政府歲出淨額—按政事別中分類分

單位：億元

年度	總計	社會福利支出	社福比重	退休撫卹支出	退撫比重
89年度	3,140,936,188	531,808,684	0.17	265,079,307	0.08
90年度	2,271,755,089	396,980,708	0.17	175,722,182	
91年度	2,144,993,677	323,614,630	0.15	170,988,093	
92年度	2,216,514,388	346,911,365		173,222,747	
93年度	2,245,046,575	347,557,298		179,665,178	
94年度	2,291,999,146	357,762,268		191,530,723	
95年度	2,214,225,610	370,302,873		196,962,845	
96年度	2,290,169,058	372,202,180		200,677,374	
97年度	2,343,585,358	368,136,275	0.16	202,228,244	0.09
98年度	2,670,898,052	388,561,948		205,291,378	
99年度	2,566,804,424	415,356,194		201,002,052	
100年度	2,612,946,994	446,921,628		213,098,722	
101年度	2,677,984,291	540,440,045		218,354,757	
102年度	2,665,241,259	536,911,718		209,680,028	
103年度	2,645,712,036	517,142,825		213,707,647	
104年度	2,645,188,879	532,095,640		218,503,986	
105年度	2,745,305,130	548,538,121		208,056,501	
106年度	2,778,360,526	563,844,224		198,494,607	
107年度	2,844,537,539	588,005,510	0.21	189,213,079	0.07

政府退撫負擔降低

政府(僱主)未提撥補足

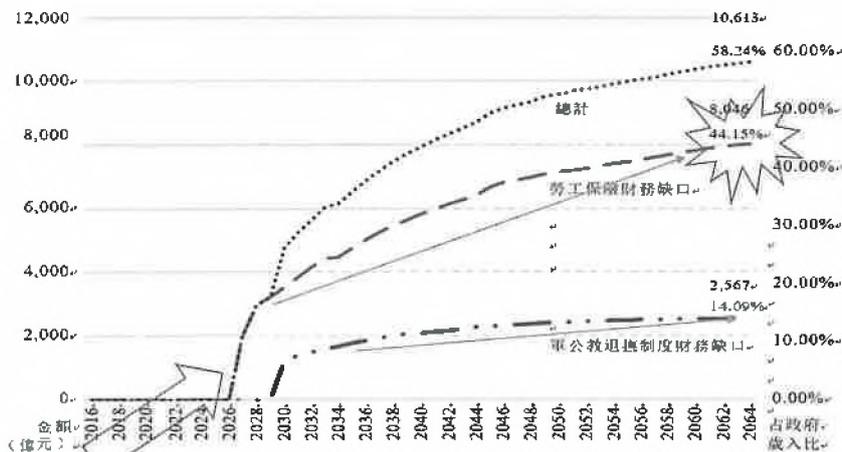
資料來源：財政部統計年報

說明：1.91年(含)以前為決算審定數；92年起為決算數。

2.歲出淨額不包括債務之償還。

3.除總預算收支外，並將特別預算收支一併計算。

財務不足 ➡ 公退相對輕微



勞保最早破產，缺口加速擴大無法收斂

勞工保險與軍公教退撫制度的各年度財務缺口。

二、稅收連5年超徵，財政不錯啊！

107年度 中央政府總決算 單位：百萬元

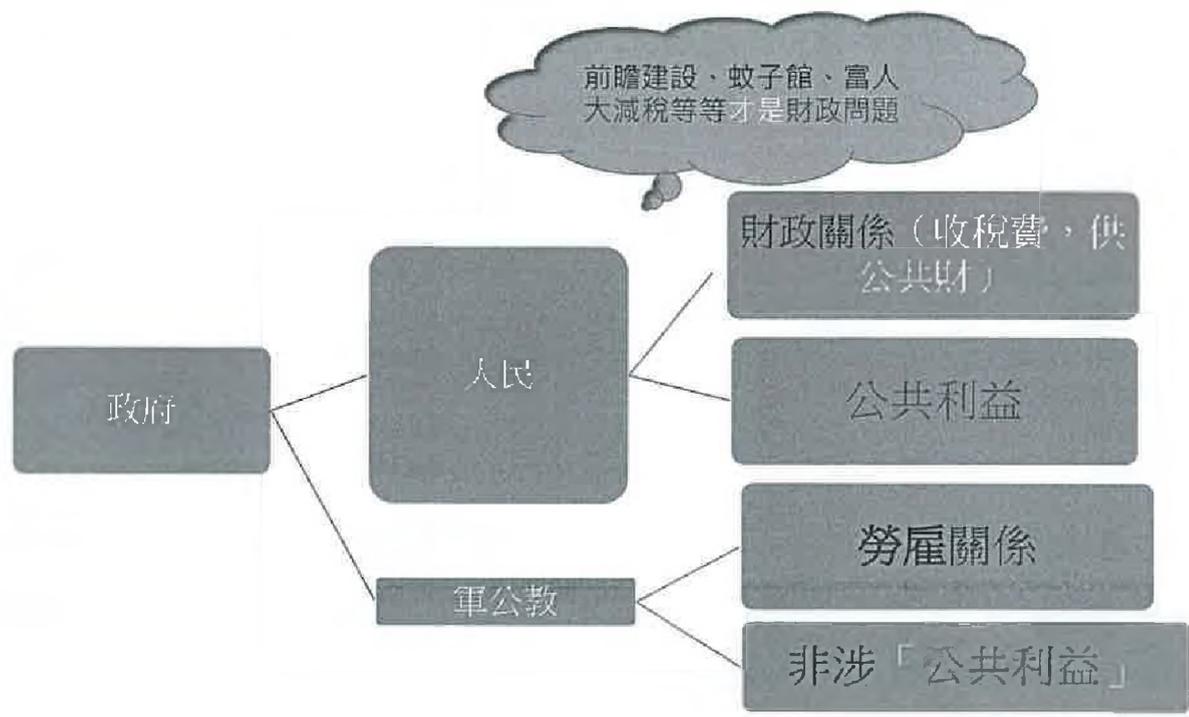
項 目	預 算 數	決 算 數
一、歲入合計	1,919,376	2,017,735
1.稅課收入 (連5年超徵6千多億)	1,577,495	1,639,217
2.營業盈餘及事業收入	224,808	238,257
3.規費及罰款收入	80,749	97,052
4.財產收入	25,978	29,601
5.其他收入	10,345	13,608
二、歲出合計	1,966,862	1,909,712
三、餘絀	-47,486	108,024

一大堆重大支出、減稅法案，怎會有財政問題？

- 產創條例（租稅優惠最大法案），一延長就是再10年，又加碼（5G、智慧機械），稅收損失數百億。
- 資金回台專法給予「租稅特赦」，還享有租稅優惠
- 八年八千億前瞻建設，離岸風電多花近1兆元...
- 給予大企業利率補貼1.5%優惠：「需求到哪、政府就提供到哪，沒有上限」.....

7

軍公教是政府雇用的勞工，屬勞資關係！



8

軍公教退休金 VS. 勞退：雇主應負全部提繳責任

- 勞退：雇主應為..勞工，按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶
- 全部為雇主責任
- 退休金 = 雇主延後支付薪資
- 雇主應...負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資6%，勞工得在其每月工資6%範圍內，自願提繳退休金；不計入薪資所得課稅。
- 退休金之領取及計算方式：月退休金或一次退休金
- 在相同的比較基礎上：軍公教退休金（公退）等同於勞退，應由政府提繳退休金，軍公教得自願提繳（實際上強制提繳），也是「儲金」，應不受國家財政影響。
- 公教年改等於政府應付給員工退休金的責任憑空減少或消失了！
- 第6次精算報告：若提高投報率至6%，潛藏債務可減3千億
- 累積餘額7千億 * 報酬率提高3% = 210億 每年收入增加
- 若提撥500億 * 6% = 30億 每年收入增加
- 每年可增加240億，何需年改？

退撫年改 問題多多

- 一、採用OECD「所得替代率」之謬誤
- 二、精算報告可信度
- 三、政府未善盡雇主責任
- 四、一刀切，錯殺無辜

一、所得替代率問題

(一) 引用OECD所得替代率之平均數之謬誤

1. OECD各國差異甚大 (2015年：最低28%，最高105%)，即可反證：

OECD會員國也不會以其「平均數」做為改革之「準據」，OECD也與IMF、世界銀行、EU、WTO等組織不同，不會也不能強制會員國照其平均數改革年金，中華民國政府憑什麼以該平均數為改革之唯一準據？

2. 統計外行引用「平均數」之謬誤：政府官員常鬧笑話，例如以「勞工月薪平均近5萬元，代表一半以上薪資超過5萬」（大錯特錯！）。懂統計的專家，寧可用「中位數」。年改用OECD平均數當然會「錯殺」！

11

3. OECD計算所得替代率是指「第一層年金」（基礎社會保險，等於我國之勞保、國保、農保、公保），
 不包含第二層職業年金（如我國的勞退、公教的退休金），
 但林萬億政委竟將我國之兩層相加（公保+公教年金）和OECD的單層相比較，犯了類比錯誤的謬誤，高估了公教的所得替代率。

4. 退休金是薪資的延遲給付，除了和OECD退休金相比之外，也應將軍公教薪資（人事費）和OECD的軍公教薪資（人事費）相比，則我國低於OECD，政府是否應該調高軍公教薪資？

(二) 即使以OECD的第一層「基礎社會保險」相比，勞保的所得替代率明顯高於公保！

(三) 真正的所得替代率應剔除「自繳」（勞保自繳10%，公教自繳35%）部分！

如錯誤納入所得替代率計算，而據以砍其退休金，就是侵佔人民財產權！

12

二、精算問題：折現率竟然不一致

精算基準日	退撫 (%)	勞保 (%)
民國 88 年 12 月 31 日	7	
91 年 12 月 31 日	3.65	
94 年 12 月 31 日	4	
97 年 12 月 31 日	3.5%	3%
100 年 12 月 31 日	3%	3%
103 年 12 月 31 日 (年改之依據)	4%	3.5%
106 年 12 月 31 日	4%	3.5%

本次精算所提之建議方案僅供參考，不作為政策擬訂之依據。

13

同一家精算，竟用不同折現率
(為何提高？沒解釋)

物價上漲率也不同

新增頁尾

新增頁尾

折現率應符合國際規範：一致、可比、重要

- 受託機構評估說明：透過一致性、可比較性、重要性原則，可以追蹤、解釋未來變化的來龍去脈，針對經驗預期與實際數據的差異能被及時修正，以確保財務的被適當評估及客觀、允當表達目前的財務狀況，相信所計算結果仍屬允當，所得之相關數據應能適切表
- 折現率：
依美國政府會計標準公報25號 (GASB 25) ；精算方法應一致
- 精算實務準則27號
- IAS19：20年以上公債平均殖利率
SFAS87：Aa級公司債平均殖利率 } 據以決定採用n%

14

三、政府未先善盡雇主責任

- 軍公教年金是政府和受雇者間的勞動契約、債權債務關係
- 人口老化、出生率降低等環境因素，不應由受雇者承擔
- 減法手段（多繳、少領、晚退）不能實現公益目的！
- 減法之前，政府還先選擇其他「多元微調」手段：
 轉型為「確定提撥制」（如私校退撫轉型成功）
 提高投資報酬率（輸給歐美退休基金、甚至散戶）
 履行最後支付保證責任（法定義務）
 彈性退休（勞資雙贏）
 連結平均餘命（指數化）....

加法
哲學

投資報酬率績效不彰，是政府的錯！

- 加拿大退休基金投資委員會的宣言：「Our mandate is to invest in the best interests of Canada Pension Plan contributors and beneficiaries and to maximize investment returns without undue risk of loss.」基金管理的任務是基於所有參加人員的最佳利益，在不損失不當風險之下，極大化提高投資報酬率。
- 97年諾貝爾獎得主R. Merton：退休基金之資產配置不佳，問題比財務缺口更嚴重
- 精算報告都指出：實際投報率都低於前次精算之假設投報率

政府投報率輸給 散戶投資台灣50 ETF

新增頁尾

	勞退舊制	勞保基金	公教保	退撫基金	台灣 50 (2003成立)
2000年迄今今年 化報酬率	2.79%	3.03%	2.86%	2.59%	4.3~8.5 %

資料來源：

- 1.王儷玲、黃泓智、陳彥志、鄭惠恒 (2019)，「臺灣年金制度改革之財務影響與世代不均問題」，台大管理論叢
- 2.元大投信網站 (2019/6/21)

17

四、一刀切，造成錯殺

✓未「因職」制宜：

- 警消之平均餘命低於一般公務員，
- 教授與中小學老師有別

✓就像一例一休，適用於所有產業、勞工，造成社會重大損失！

新增頁尾

五、政府都救保險公司了，怎能不對受雇的公教負起債務責任

- 公教退休金之(一次給付vs.年金) 等同於 民間之 (現金價vs.分期付款價) 之債權/債務 關係
- 賣方 (如售車業、保險公司) 不能以「窮困抗辯」(公司不賺錢、利率上升/下降超過預期)，片面修改交易發生時已經確定之債權合約，而提高修改合約後之分期付款價 (或保費)，辯稱這是「非真正的溯及既往」？
- 金管會對於破產的保險公司，還要「接管」，保障被保險人的權益，政府怎可毀約而棄自己的受雇者不顧？
- 退休時核定、審定退休給付，軍公教都不能反悔；「確定給付」制的退撫，政府竟然可以隨時反悔、毀諾？

19

結 論

- 軍公教退休金不是財政問題，何況政府財政狀況很好！
- 以錯誤的OECD數據，形成「減法式」的年改手段，是缺乏財經理念的作為：
 - ✓ 政府未負起雇主應盡的責任，
 - ✓ 剝奪財產權、生存權，
 - ✓ 摧毀人民對政府的信賴，
 - ✓ 打擊人才投入軍公教的意願，
 - ✓ 也會妨害經濟發展 (節衣縮食，導致總體消費減少)，
 - ✓ 影響競爭力，
- ➡ 每年省下280億，反造成國家社會更大損失，也無法讓年金制度永續
- 敬請大法官判軍公教年改違憲，改以多元微調手段改革，效益最大，傷害最小

20