



從年金改革之困境 體認教師必須理性團結共同合作

文◎理事長 鄭建信

面對年金改革的荒謬困境

退撫基金的設置及運作，須以維持財務運作正常、讓人人都能公平分享退撫資源的公平運作，才能彰顯其符合世代正義的基本價值。

軍公教年金制度應否改革？如何改革？十幾年前就有人在討論，甚至軍公教族群中也不乏有識之士，洞察結構性問題所在，並提出切中時弊、有益世代共榮的改革建議。然而，此次年金改革，在缺乏社會不同族群間相互理解的對話基礎下，執政黨挾其在國會的人數優勢，以全民政府之姿，化身成為年金制度走向之仲裁者，將過去退撫缺口直接轉嫁給受僱者，逸脫政府責任¹，空洞化政府的雇主角色，導致基層軍公教(教師)普遍不能接受，甚至頗多怨言。進而言之，在制度性保障的前提下，政府透過法律修改方式，變更原來的給付方式，不論是已退者依照原處分之給付請求權，抑或是未退者依法律所為之期待權，基本上仍應受憲法上財產權及服公職權利之雙重保障。因之，教師以「法律不溯既往」、「比例原則」等主張法律違憲，提起行政救濟進而要求釋憲，基本上就是可以想像之必然現象。

一個有為的政府，當然應該善盡雇主責任，同時也有盱衡國家財政的管理高度與義務。但另一方面，退撫基金已於103年開始收支逆轉，並預估將於117年歸零的殘酷現實狀況，是政府(雇主)與每一位教師(受僱者)必須共同面對的議題。唯有受僱者團結、理性的面對問題，才能創造出與社會的對話空間。

究實而論，由於對於公法上請求權立場堅持程度有別，已退者及未退者在對於年金的請求權及期待權程度不同，此為年金改革的矛盾一也；再者，社會本為不同職業類別共同存在的集合體，不同的退撫制度，本來就是維持社會整體運作的必要

¹ 參，105年7月14日國家年金改革委員會會議《公務人員退休制度軍公教人員退撫基金實施現況報告資料》，頁36，提撥繳費(收)與退休給付(支)應達到平衡，基金才能永續經營，退撫新制實施初期，基金管理委員會第一次精算提撥率(附註)應該是17.9%，但是當時只提撥8%，退休給付並未因為繳費不足而減少，以至於形成基金的缺口，而這個收支不平衡的現況，造成第二次精算時現職教師必須將提撥率提高至28.6%才能與給付退休金達到平衡，但是提撥率的調整比不上資金缺口的擴大(目前已調整為12%)，依據現行制度，無論您何時擔任老師，過去退休人員繳費不足所留下的「負擔」，必須由現職人員承擔，所以第四次精算，最適提撥率已經衝破40%，是現職人員無法單獨承受的負擔；又查，民國106年08月09日公立學校教職員退休資遣撫卹條例第8條第1項、第2項規定：「第六條所定退撫基金，由教職員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任(第1項)。前項退撫基金費用按教職員本(年功)薪額加一倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五(第2項)」；再查，民國106年08月09日公立學校教職員退休資遣撫卹條例第37條第1項、第2項、第3項規定：「本條例施行前退休生效者之每月退休所得，於本條例施行後，不得超過依替代率上限計算之金額(第1項)。前項替代率應依退休教職員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿十五年者，替代率為百分之四十五，其後每增加一年，替代率增給百分之一點五，最高增至三十五年，為百分之七十五。自第三十六年起，每增加一年，增給百分之零點五，最高增至四十年止。未滿一年之畸零年資，按比率計算；未滿一個月者，以一個月計(第2項)。前項替代率之上限，依退休教職員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定(第3項)」。

存在²，也合於憲法上的平等原則³，緣於不同族群間年金制度的現況差異，對於年改立場也就有立論基礎上的本質性差異，此為年金改革的矛盾之二。

未能與社會群眾對話

面對教師工作的特殊性，我們必須理解，學校雖然屬於社會的一部，然而，社會普羅大眾對學校與教育環境的理解，實際上有其差距；而教師內部對社會議題的認識，及對社會中其他族群的理解，極可能也存在相當大的落差，甚或是對立；這是事實狀況，我們必須了解，不能視而不見，甚至一廂情願地認為別人就該支持我，或不應反對我。

雇主與受僱者基於勞動契約，雙方互負忠實義務，亦即雇主對於勞動者有照顧扶助的義務，而勞動者對雇主也有忠誠義務，這種互相負有忠實義務者之關係便成為共同關係，不會因為在公、私部門而有差異。但對於政府做為雇主角色的給付責任，對於廣大納稅人而言，其思考與判斷之關鍵，看的是政府的給付責任是否會增加其一般民眾的過多負擔，而進一步造成相對侵益性⁴，而不單只是有無法律規範或依據。

此次年金改革的重點，除取消優惠存款、提高月退休金給付起支年齡外，改變的最大的是增加所得替代率限制、改採平均俸額為基數。進而言之，以所得替代率為天花板限制，嚴重違反了「如何繳、如何領」的基本退撫運作原理；改以15年平均俸額取代「最終俸額」的做法，違背了對軍公教師照顧養老、人性尊嚴維護基本原則，相關變革，再再打擊軍公教的士氣。這些都是主導改革者，應該深思熟慮、謹判慎行的。

然，政府以「國家財政及退撫基金不堪負擔」⁵、「國家資源分配不均」⁶為主張，

²筆者認為：教育人員之工作性質，確實與其它職業別之受雇者不盡相同，國家為維護教育之品質，對於教育人員之任用多所規範，甚而對教育人員兼職嚴格限制。然，不能忽略之處為社會本為不同職業類別共同存在的集合體，國家法人為維持政府機制，本來就有一些不同工作須給予在職時更多的限制，而給予其應有相對保障的人員存在。如果只在乎追求形式上的平等，或是以形式上的平等為改革的主張，其影響小者，或係只是政府濫以公益原則，毀壞其與人民間之信賴保障；其真正影響的，必將是歷經數十年來，建立的文官體系、教育人員任用制度、以及國家教育體系的安定性。或言，退休金之設置，以不能從事工作以獲取退休生活之保障為目的，然而，此種說法卻忽略，退休生活的期待，直接關乎不同職業選擇之權利與保障，此為職業年金設計制度之緣由。

³釋字第596號解釋文略以：「憲法第七條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等；立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上未盡相同；其間差異是否抵觸憲法平等原則，應就公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係及各種保護措施為整體之觀察，未可執其一端，遽下論斷。」

⁴「行政給付的義務主體是複雜的，表面上的義務主體是政府，但因政府並不進行生產，其對受保障者的給付能力主要取決於他對市場主體徵收的款，因此實質的義務主體是擁有財產權的市場主體。對行政給付的調必然要以對納稅人財產自由權的限制為保障，對廣大納稅人而言，行政給付具有侵益性。」見， 艷輝(2011)，〈行政給付限度論〉，《當代法學》(雙月刊)，第146期，頁22。

⁵詮敘部〈公務人員退休撫卹法草案總說明〉，壹、立法背景略以：「現行公務人員退休及撫卹制度自八十四年七月一日起，退休金準備責任制度已從恩給制轉換為儲金制（以下簡稱退撫新制），並由政府與公務人員共同成立公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支應退撫經費。該制度實施迄今二十一餘年來，由於客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，以致政府對於公務人員退撫經費之籌措，日益困窘；退撫基金所需退撫財務支出亦年復一年增加。是政府基於國家整體施政優先順序之考量，不得不就公務人員退撫制度重加檢討並力謀改善。」網址：https://posman.nccu.edu.tw/files/archive/1295_9cdfcb10.pdf

⁶見，〈政府資源分配合理嗎？〉：「退撫支出占中央政府總預算7.7%(1472億)，但這1472億的總預算卻只在45萬人上。」，《國家年金改革委員會QA及文宣》；網址：

<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A614253C788CD3E1&s=70F08B98FEDF056F>。

社會多數民眾對於年改之支持度亦相對較高；軍、公、教群眾不是沒有透過個別或集體的力，反對政府的主張，但在沒有清楚的論述及針對改革具體調整的狀況下，遊走街頭，單以「法律不溯既往」、「信賴保護維持」為主張，事實上，造成教師之形象更形狼藉，更加速年改進行，造成法案的過度修正。

何以致之？若用更民粹的說法論述，即是，「人民才是老板，政府只是管理層，老板必須精明，公司才會進步與發展⁷。」對於公部門的受僱者而言，政府是其雇主無誤，然，一般民意認為，真正實質的雇主是廣大的社會人民。

因此，如何面對年金政策，就現行法的規範進行思維，也不得不考量法律的規範性，必須在與社會整體氛圍衡平控制的狀況採取行動；也唯有在考量事實前提的狀況下，公部門的受僱者與政府間受僱關係下，衍生的憲法保障的財產權才能受到保障。這正是組織，必須以真誠態度，也毫不隱瞞地告訴會員，年金制度改革的應然與實然。組織也透過內部會議決議，不以政府承擔給付之責做為行動綱領，而是希望透過基金獨立，在能與社會對話的狀況下，採取年改政策的主張與行動。

世代間的立場差異未能拉近

「現行公務人員退撫制度的退撫給與準備機制，仍採部分提存準備機制（Partially Funded System），加上長期採取「不足額提撥」的儲存政策，致在持續累積的效應下，未來年輕公務人員恐必須背負極為沉重的債務⁸。」自退撫基金成立以來，歷年都有不足額提撥，政府做為雇主當然必須負最主要責任；但，如果不面對過去不足額提撥缺口，等於是現在在職的年輕受僱者，承擔過去的累積負擔，這是相對不公平的。

基金提撥與給付已於103年開始收支逆轉，在可見的未來，退撫基金將會歸零，恐怕所有的人都會面臨無法領取的事實狀況，若不進行退撫制度的調整，必然導致將基金維繫的責任轉嫁給年輕世代。就此而言，制度變革，希望不同世代間共同承擔，是我們不同世代的「基金水庫共享者」，不得不面對的重要課題，但這絕對不是否定已退者對國家社會或在其工作崗位上的努力。我們必須理解，現在年金的給付水準，其實是靠不同世代間來共同成就的，但共同成就的結果，也必須確保讓所有世代都能共享，如此才符合「世代共榮、公平正義」的退撫基金設計的原始用意。

因此，全教總提出的訴求是：雇主與受僱者應共同補繳，以領有多少新制年資，在領退休金時就應補繳多少年資。也就是基金不足額提撥缺口，政府有責，不能全由在職者承受。為挽救退撫基金，藍綠政府歷年來祭出的改革方針都是要在職者「多繳、少領、晚退」方案，受傷最慘重的都是年輕世代的教師。全教總要求政府維持信賴保護原則，要求給付不打折，但雇主與受僱者雙方都要補繳。受僱者補繳35%（補繳金

⁷見，《人民才是老板》宣言－馬來西亞人民自覺宣言。網址：http://bosses.faiithweb.com/main_c.html

⁸「退撫基金設立初期，由於客觀條件還好，當時是以極為樂觀的政策思考來訂定退撫基金的儲存提撥率，所以提撥率是以差距5%以上的思維，訂定出「不足額提撥」政策—當時精算的成本應是 13.52%，卻決定以 8%繳費。以致長期累積的結果，目前不足額的提撥率已經超30%（基金管理會提供）。」參，呂明泰，《重建符合世代的公務人員退撫制度》，頁4，註8，網址：

<https://www.exam.gov.tw/public/data/41171138571.pdf>

額於領取之退休金中按月扣繳，不用額外付出)，雇主也要相對補繳65%，所有補繳金額則挹注基金，以改善基金財務狀況，讓所有世代的教師都能領到退休金。長期的不足額提撥，毀壞基金世代互助的精神與內涵，也唯有在世代共同承擔的基礎上，與政府共同足額提撥，維繫永續的基金，才能真正發揮世代互助的退撫設計原理。

進而言之，世代互助不宜單獨解讀為一代養一代。制度不改革，基金無法永續，本身就是一個不公平亟待處理的問題；而片面的改革，將責任轉嫁給受僱者卻也是一種不公平的樣態。因此，全教總102年改革方案，簡言之，就針對基金提出補繳，補繳的當事人是政府與受僱者，而受僱者是包括所有在基金支付對象(已退者)及期待未來給付(未退者)；因此，要求政府與所有受僱者共同承擔，而不是將給付責任單純歸責於政府必須完全承擔，卻被少數人化約成「自砍方案」，最終也沒有機會被討論，實在令人扼腕。

續上而言，面對年改制度的主張，應該要建基在維繫世代互助共榮、勞僱共同承擔的原則進行處理；雖然，這樣子的前提，會讓改革配套措施比較複雜。但，也只有這樣的基礎上，才有可能與社會相互對話，化解世代立場，不讓政府逸脫責任。相對的，若將年改的議題，圍繞在「法律不溯既往」、「信賴保護原則」、「僱主責任」，不去面對基金破產的問題，似可簡化基金破產的客觀狀況；同時，只要單純地站在拒絕或是反對的立場，至少可匯聚反對政府枉顧僱主誠信立場者的想法與意見。但如此的簡化思維，有為教師族群爭取到與社會的對話空間嗎？正因為如此，現況即造成教師內部意見的不同——不願意面對改革，與社會群眾對立者，被視為願意教師權力伸張；願意共同承擔，跨代互助，而提出方案者，反被視為呼應政府而自砍。其實，真正負責任的教師團體，應該要協助會員看清問題所在，更理解世代互助的深層基礎，才能夠落實世代互助的想法與實踐，協助會員教師共同面對。

必須勇敢面對社會正義問題的討論

教育工作，本來是社會正義的最後一道防線，教育工作本來就是要成為轉化學生，讓學生能克服現有的社會不公義之狀況。軍公教年金制度屬於社會政策的一環，教師年金制度的運作，本然也就是屬於社會分配與再分配討論中的課題，不可能自外於社會制度運作的一環。教師面對年金制度改革，就不得不考量社會政策的公益性，理解會面臨社會分配正義價值的挑戰。有上述清楚的認知後，教師族群將成為能穩定社會理性、引領國家發展正向的力量。

羅爾斯認為正義的兩個原則，其實是社會基本財分配有關原理的落實。第一原則是對於各種的基本自由進行討論，以使這些基本自由對所有的成員做分配；第二原則是配合(1)公正的機會=平等，(2)謀求最不幸的個人利益之最大化，以調整社會基礎⁹的不平等。換言之，第一原則是在社會的基本財當中，把契約當事人的需求最高的「各種基本自由」平等地加以分配；而第二原則是把所得與地位等其他基本財做傾斜分配¹⁰。也就是先對所有人的平等加以保障，其次是調整人們之間的社會不平等，如

⁹參，張正修 (2017)，〈台灣的正義，是轉型正義的問題！從「正義」的角度探討年金改革〉，網址：<http://www.peoplenews.tw/news/2cc3c5d0-e912-49cd-8d65-3ae1e969ee1b>。

¹⁰同前註。

此方符合正義。

退撫制度本身是涉及財產權制度性¹¹的一環，這是屬於把契約當事人的需求最高的各種基本自由平等地加以分配。一般而言，人們往往會認為自己會賺錢，是因為自己的才能與努力的結果，所以，一定程度上把〈競爭的成果〉，認為是自己所賺的錢加而以獨占是合理的，不應被當做再分配的對象¹²；因此，對於退撫是否改革，往往會主張依基本權原理進行的分配，即是「公平正義」的，它是不可以被挑戰或妥協的，特別是不能允許在「事後」去調整或改變。

但是，細究退撫基金的提撥與給付本質，事涉不同世代及不同職業類別的差異。基金的給付是建基於過去個人的提撥及年輕世代的持續提撥，以及公部門雇主(政府)的提撥，方有現存的給付水平。就世代共同承擔，已如前段所言，在此不贅述。而就政府給付責任來說，長期以來提撥不足，其實是政府不願意承擔雇主責任¹³。基於公部門受僱者角色，要求政府不可逸脫責任，承擔其應有的雇主責任，本來就是受僱者角色的合理訴求。政府以財政或其它理由迴避其應有責任，斷不可讓人接受。

但也必須理解的是，政府是公部門雇主，就年金現況，依法政府應該負擔最後責任¹⁴；然，要求政府負擔最後支付責任的同時，也不能忽視「政府」亦同時必須負擔「服務全體民眾」的責任及「分配社會資源」的角色。也就是說，「政府」尚必須透過機制調整，讓整個國家機器的財務能夠廣泛地分配給所有人。進一步言之，「政府」除擔任公部門受僱者的雇主角外，對於社會財、及政府資源，也有分配公平的責任。因此，教師面對攸關己身權益的年金制度改革，當然可以強烈、也應該主張基本權的制度保障，但我們卻也必須清楚認知，年金制度面對社會資源分配而涉及的正義原則討論，是無法迴避的。

事實上，追求社會正義，本來、也應該是教育工作者，從事教育工作的目標與願景；勇於面對社會正義問題挑戰，緩和世代差異之間的矛盾，在與社會對話的前提下，要求政府承擔雇主角，進而主導基金合理改革的方向，做為其它基金改革的示範，進而完善我國年金制度，本來也是教師應承擔的社會責任。進而言之，教師面對年改，應期許並促成在符合社會正義原則下，積極承擔，共同建構緩和世代差距、建立族群間相互包容，且能合理、健康運作的退休制度。

¹¹「若從公務員退撫制度之基本法理，例如：終身照顧扶養原則、制度性保障、主觀公法上權利保障、最終職位適當照顧原則及國家財政永續原則而論，此種改革，雖不抵觸不溯及既往原則，但仍有信賴保護之問題。」參，林明鏞(2018)，〈評臺灣2017年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平〉，頁2。

¹²張正修(2017)，〈台灣的正義，是轉型正義的問題！從「正義」的角度探討年金改革〉，網址：<http://www.peoplenews.tw/news/2cc3c5d0-e912-49cd-8d65-3ae1e969ee1b>。

¹³參，民國106年8月9日，公立學校教職員退休資遣撫卹條例，第8條第2項規定：「前項退撫基金費用按教職員本(年功)薪額加一倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。」

¹⁴民國106年8月9日，公立學校教職員退休資遣撫卹條例，第8條第1項規定：「第六條所定退撫基金，由教職員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」

¹⁵全教總會員代表大會決議(101.09.22及105.01.17)：「1.以改革法案通過為界，未來另立基金，不相流用，仍維持確定給付制，但收支須平衡，費率一步到位，未來分段合計給付。2.過去原儲金年資的給付責任不應打折，但潛藏不足應由已退人員和未來退休人員及其雇主共同補繳，費率、費用以原費率及在職同薪級為準，補繳年數與其原儲金年資相同。若補繳後仍不足支付，依法由國家負最後支付責任。」

代結語—教師必須團結共塑願景

教師在這一波改革中，成為相當不快樂的一群，如何讓教師們脫困，應該是我們要積極面對的重大議題；而面對不合理的措施或政策，教師又該抱持怎麼樣的態度？這一波年金改革，應該會帶給我們一定程度的啟示。年金改革做為一個社會制度改革的一環，教師需理解本身也是受壓迫者，必須自己體認到受壓迫性，而主動透過實踐來改變；其與教師就教學現場投入，實踐教育正義的本質是一致的。

然而，此次年改過後，教師間充滿著一種要適應現實的論述，認為教師組織的理想，可能是不切實際的。綜觀此次年改過程，教師團體不是沒有嘗試奮鬥與努力，事實上，縱使教師對年改態度立場的分歧(改或不改、如何改)，教師及教師團體的努力不可謂之不大，甚至也很多認為「憑著希望加上行動便已足夠」，但是單憑希望與行動，卻也特別容易帶來絕望與悲觀的感受。

事實上，所有社會改革行動，希望是對於真理與價值的轉換，它是整個鬥爭過程中的道德性質。對於真理有需求、價值能共存的希望，才能賦與社會行動的鬥爭過程，有對抗的中心思想。而教師組織中心思想的建構，必然性需透過「共同體行動」，鏈結教師與教師間互動，權衡社會系統主觀性、客觀性下「期待」和「機會」的內涵，以進行該共同體的社會參與¹⁶。當教師挑戰既有體系的不公平時，教師必須團結在一起，共同建構一個做為引導社會行動的價值真理，以及禁得起檢證的策略方案，如此，帶著希望的行動，才不會成為徒勞無功的想望，而煙消雲散、喪失意義。以錯誤的方式，進行社會行動，可能只是將已投身於純粹只為發洩怨恨的徒手打鬥中，結果必然是適得其反¹⁷，甚至比毫無作為的傷害更大。教師應該將自己視為社會工作者，理性團結、共同合作，成為引領國家正向發展的中道力量。

¹⁶參，方永泉、洪雯柔、楊洲松（2011）譯，Paulo Freire原著《希望教育學—重現《受壓迫者教育學》》，台北，巨流，頁7-12。

¹⁷同前註。