

一〇七年度憲一字第3號釋憲聲請案鑑定意見書

鑑定人 李來希

全國公務人員協會理事長

公務人員退撫基金監理委員會委員

公教人員保險監理委員會委員

鑑定人本於專業認知，本案違憲事實至為明確。相關法律意見已由釋憲聲請人委任之代理人陳述，本鑑定人謹就此次修法理由「退撫基金快要破產」與「國家財政困難」修法主要訴求，說明如后：

壹、「國家財政困難」是假議題

一、國家財政狀況良好穩健

收入是政府施政最穩當之財源，從賦稅收入占政府歲入的比率，即可看出國家財政的穩健程度，比率越高，代表財政越穩健。經查我國該項比率，依據財政部統計，從100年73.9%，提高至103年76.4%，再提高至105年80.5%，107年更高達81.4%，顯示我國財政狀況良好穩健。此外，從賦稅收入占國內生產毛額(GDP)之比率，亦可看出人民賦稅負擔的輕重。我國賦稅收入占GDP的比率自民國99年以來多維持在11%~14%之間，105年為13.0%，106年12.9%。比起鄰近之新加坡13.5%、日本18.6%、韓國19.4%

及英 26.9%、美 19.8% 等國，顯示我國人民的賦稅負擔，相對其他國家為低（107.10.7 經濟日報）。

不過，賦稅雖輕，但我國近年來的稅收，依財政部統計，自 93 年至 106 年，包含短徵年度在內，合計總共稅收超徵額 7,889 億元，尤其是 106 年之前更出現連續 4 年稅收超徵狀況，光這 4 連年合計就高達 5,204 億元，加上 107 年初估超收 698 億元，但陸續還有 190 億元將入帳，全年稅收超徵可達 888 億元，連續 5 年來政府稅收超徵額已達 6,092 億元（108.1.10 經濟日報）。近 5 年稅收超徵如下：103 年超徵 1,088 億元，104 年超徵 1,878 億元，105 年超徵 1,278 億元，106 年超徵 960 億元，107 年超徵 888 億元，稅收甚豐，國庫滿滿，增幅明顯高於經濟成長率，所以 107 年 3 月行政院乃發給縣市政府各 5 億元、鄉鎮公所各 1 千萬元，賴清德院長還特別說，這與 107 年的地方選舉無關（107.3.13 中央社）。民進黨前主席蔡英文更於 107 年 7 月 15 日公開宣布為免除一般大眾的稅賦負擔，108 年報稅的時候，所得 3 萬元以下的人不必繳稅（107.7.15. 民進黨新聞中心）。

二、預算收支已趨平衡

另據財政部統計，我國各級政府歲出淨額占 GDP 之比重，也就是政府支出規模。78 年度政府因進行公共設施保留地徵收，支出較多，歲出占 GDP 比重為 31.6% 達到高峰，同年歲入占 GDP 比重為 24.1%，兩者差距較大。85 年度開始擰節支出，期於 90 年度前達成預算收支平衡之政策目標。85 年度至 90 年度平均歲出淨額占 GDP 比重下降為 22.08%，顯示政府支出活動占整體經濟活動不到 1/4。92 年歲出占 GDP 比重繼續下降為 20%，歲入比重為 17.8%。97 年度歲出比重占 17.8%，歲入比重為 17.0，兩者差距甚小。但 97 年度下半年發生金融海嘯，全球景氣由盛轉弱，以致 98 年度政府支出增加，占 GDP 比重提高為 20.6%。往後才逐漸回復。民國 100 年歲出比重降至 18.3%，歲入比重占 16.1%。102 年歲出比重 17.5%，歲入仍維持 16.1%。迨至 106 年，歲出比重再下降至 16.3%，歲入為 15.2%，兩者已漸趨平衡。

三、公共債務明顯低於法定舉債額度上限

另外，從政府公共債務的多寡，亦可作為衡量國家財政健全與否的重要指標。在定義上，國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）2001 年政府財政統計手冊定義，政府債務並不包括社會安全給付義務在內，政府保證及或有負債亦不計入政府債務。此與公共債務法管制政府融資行為所舉借應定期還本、付息並受債限管制之債務不同（2015.5.8. 財政部新聞稿）。同時，為維護國家財政健全，支應未來發展需要，我國亦已制定公共債務法，其中第 5 條規定舉債額度上限：「中央、直轄市、縣市及鄉鎮市在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額（GDP）平均數之 50%」，根據財政部國庫署資料顯示，我國政府近 10 年來各級政府公共債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均之統計：

年度	公共債務占 GDP 比例	年度	公共債務占 GDP 比例
96	34.51%	102	40.14%
97	33.58%	103	41.34%
98	35.43%	104	39.95%
99	38.34%	105	38.75%
100	39.64%	106	37.26%
101	40.50%	107	36.38%

（資料來源：財政部國庫署）

根據世界經濟論壇（World Economic Forum）公布的全球競爭力指數，各國政府債務占國內生產毛額（GDP）比例，前十個負債占 GDP 比例最多的國家為：

排名	國家	負債比例
1	日本	237.6%
2	希臘	181.8%
3	黎巴嫩	146.8%
4	義大利	131.8%
5	葡萄牙	125.7%
6	蘇丹	121.6%
7	新加坡	111.1%
8	美國	105.2%
9	比利時	103.4%
10	埃及	103.0%

台灣政府債務僅占國內生產毛額（GDP）的比例為 38.3%，政府財政狀況相對穩定。

四、國家債信良好

若以國家債權來看，中央銀行表示全球前 5 大債權國，依序是日本 2 兆 8,885 億美元、德國 1 兆 6,202 億美元、大陸 1 兆 5,965 億美元、台灣 1 兆 539 億美元、和香港 9,791 億美元。由於我國國際投資甚強，央行指出，這反映出我國債信良好，支付能力強（2016.6.16.工商時報）。次年，該行公佈我國對外資產總額 1 兆 7753.3 億美元，比 104 年底增加 7.5%，對外

負債總額計 6737.5 億美元，年增 15.1%。兩相互抵，我國國際投資淨資產為 1 兆 1015.9 億美元，年增 353.2 億美元，增幅 3.3%，是全球第 5 大淨債權國。（2017.6.15. 中廣新聞網）

五、財政赤字逐年改善

若以政府財政赤字觀察，財政赤字 (fiscal deficit) 係指政府歲出與歲入之差短。依馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 規定加入歐洲經濟暨貨幣同盟 (EMU) 的財政門檻，政府赤字預算占 GDP 比重必須在 3% 以下，可見相當重視國家的財政赤字。依據行政院主計總處統計，我國各級政府歲入與歲出淨額之差短，亦即財政赤字，101 年為 3,568 億元，占 GDP 比重為 2.4%；103 年減少為 1,369 億元，占 GDP 比重降為 0.8%；106 年再減為 250 億元，占 GDP 比重再降為僅 0.1%。顯示我國財政赤字逐年改善，並無惡化情形。但 107 年度因應國家建設及政務推動需要，政府支出擴大，以預算數估計赤字比率提高至 0.8%，惟預估實際執行結果將進一步下降；108 年度以預算數估計赤字比率為 0.6%。（財政部 108.4.3. 新聞稿）

六、財政表現屢獲國際佳評

此外，國際信評機構對於一個國家的信用評等，影響很大，相當重要。著名的惠譽信用評等公司(Fitch Ratings)，2017年10月20日信評報告，將我國主權評等評為AA-（最高為AAA），表示信譽程度優良，資金實力較強，資產質量較好，各項指標先進，經濟效益穩定，政府有較強的債務清償能力，即使到2020年還能維持穩健，屬於「展望穩健」之國家。不僅惠譽如此，標準普爾(Standard & Poor's)國際信用評等公司2018年4月30日、及穆迪(Moody's)國際信用評等公司2018年11月8日發布對我國國家主權信用評等分列為AA-、AA-及Aa3，均與前1年相同，展望均維持「穩定」。

瑞士洛桑國際管理學院(IMD)2017年國際競爭力評比(IMD World Competitiveness Yearbook)亦指出，我國財政總體狀況為全球第10名，比2016年的第12名表現更為亮眼，主要係因各級政府有效控管債務，實質成長率指標排名大幅進步13名所致(2018.3.1.自由時報)。同年，我國外匯存底4,515億美元，年增173億美元，高居世界第5名。截至2017年底，我國是全世界各國中央銀行黃金儲備第14名。

博鰲亞洲論壇（Boao Forum for Asia）發布「亞洲競爭力 2018 年度報告」指出，從各經濟體綜合競爭力來看，台灣繼續保持第 4（2018.4.9. 美國之音）。世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）公佈「全球競爭力報告」，台灣競爭力排名第 13，其中「總體經濟穩定」排名第 1，主要係因我國政府債務占 GDP 比率之變動表現良好，皆位居全球第 1 名（2018.10.17. 國家發展委員會新聞稿），顯示政府財政狀況良好。

七、優存利息並未排擠社會福利預算

釋字第 717 號解釋理由書，援引銓敘部 100 年 1 月 7 日部退二字第 1003303171 號函，敘稱：「優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出）」。然查我國社會福利支出，依行政院主計總處統計顯示，99 年社會福利經費預算占政府總預算歲出之比例為 19.0%，逐年增加，至 106 年已上升至 24.1%，並占政府各類歲出的比例最大。

相反的，屬於法定義務支出的退休撫卹支出比例，卻自 99 年的 8.0%，逐年下降，已降至 106 年的 7.1%，且查

軍公教退休人數 101 年共計 52 萬 4311 人，但至 105 年已減少為 46 萬 3825 人，5 年來優存利息增加 27 億 9472 萬元，平均每年僅增加 5 億 5 千萬元，相較於我國近年來的稅收已連續 4 年超徵 5,204 億元，實在很少。尤其，退休人員凡屬 84 年後之服務年資領取之養老給付已不能再享 18% 優存，因此不會再增加，所以政府負擔的優存利息，只會逐年下降越來越少。依上，已可證明釋字第 717 號解釋理由書，未經詳細查證即逕行援引銓敘部之說詞，應屬有誤。簡言之，我國社會福利預算支出並未受到排擠。

(摘錄自勞動部前主任秘書董泰琪 2019 年 6 月 10 日投書風傳媒文章)

綜上所述，中華民國政財政紀律尚稱穩健，公共債務尚低於法定舉債上限，全球經濟競爭力極強，財政赤字逐年改善，債信良好，「國家財政困難」顯然是個假議題。

貳、「退撫基金快要破產」是政府推卸法定義務的藉口

公務人員提供勞務獲取薪資，公務人員受僱於政府，非受僱於「退撫基金」，公務人員退撫基金只是政府應負法定責任的責任準備，就像勞動基準法規定雇主依法提撥

一定金額的「勞工退休準備金」，作為未來支付勞工退休金之用，勞工退休準備金專戶一旦有所不足，雇主仍應負擔勞工退休金給付的法定責任。同理退撫基金只是責任準備，責任準備不足，仍應由政府負責，這也就是公務人員退休法第 14 條規定，政府應負退休金最終給付保證責任規定的緣由。

我國公務人員退撫制度從恩給制過渡到儲金制，創設退撫基金，制度創設之始即是採「部分提存準備」，查退休制度除非是採確定提撥制，凡是採取確定給付制的國家，鮮有國家採取足額準備退休基金。民國 84 年 7 月新制儲金推動之際，費率僅設定為 8% 至 12%，且開辦之初僅提撥 8%，與公務人員退休給付標準相較，明顯是採取「部分提存準備」機制，其後雖然還是逐步提高到法定費率上限 12%，仍然明顯不足，再加上退撫基金管理運作績效不彰，才有修法之議。民國 100 年修法，退休給付標準不變，僅將提撥費率調整到 12% 至 15%，法律上已賦予主管機關透過費率調整機制，解決退撫基金可能不足以支應退休金的困境。但法律雖然賦予主管機關調整費率的權限，多年來卻毫無作為，費率仍然維持在 12%。

退休金改革除非是根本制度性的改變，由確定給付制改為確定提撥制，否則只要是維持確定給付制的前提下，改革只會有五種選擇，1. 多繳、2. 少領、3. 延退、4. 提高基金運用績效、5. 政府撥補經費挹注。

1. 多繳：政府應作為能作為卻不作為，明顯失職。

查本次或歷次修法，除了法條規定提高費率之外，幾乎毫無作為。政府管理基金運作顯有疏失，卻把所有的責任歸諸於被規範對象，從而對已退休人員下重手大砍所得，殊為不當。

民國 100 年修法，法律已經賦予主管機關調整費率的空間，但主管機關任令基金流失，毫無作為，即便是此次修法把基金提繳率從 12%~15%調高到 12%~18%，但新修正的費率法定標準自 107 年 7 月 1 日實施迄今，主管機關仍然毫無作為，顯與修法理由法律一旦修法通過將連續 3 年調整費率之說帖不符，明顯失職，基金存量已經不足，法律已賦予調整職責，應作為能作為而不作為，卻只想以減少給付的方式來做處理，殊為不智，決策上顯有失當。

2. 少領：新法制定後，刪減退休與在職人員的退休所得概屬舊制（恩給制）的所得，基金應給付金額一毛不少，如此修法，基金如何節流？顯見主管機關無心解決基金缺口，甚或基金快要破產只是藉口而已。

查法律上規定，退休公務人員的退休所得分成四部分：

- 一、18%優惠存款所得。
- 二、新舊制轉換年資補償金。
- 三、舊制年資的恩給制所得。
- 四、新制退撫基金支付新制年資所得。

如果基金快要破產，縮減退休所得自應先從新制年資由基金給付的部分開始，惟查所有退休人員的減損所得，減損順序是先刪18%優惠存款，其次是刪新舊制年資轉換補償金，再其次是舊制年資恩給制的所得，最後順位才刪基金應支付所得。實務上，所有的刪減額度皆止於前三個順位，退撫基金應支付金額幾乎一毛未刪，明顯只是想減輕政府當年度公務預算支付的壓力，與基金是否要破產無涉，是以用基金快要破產為由進行改革，顯然只是個藉口，減損的退休給付無助於退撫基金的流量，顯然與改革之主要訴求不符。

3. 延退：此次修法勉強可以符合改革目的的是因應高齡化社會的延退政策。退休年齡逐步延後至 65 歲才尚符合改革目的。
4. 提高基金運用績效：確定給付制下的退撫基金運用績效是各界關注的焦點，歷來退撫基金投資績效不佳為有目共睹的事實，無待贅述，各界期待本次修法有關退撫基金運作機制能有效調整，惟縱觀修法內容，有關基金的管理與運作，依然一如舊貫，毫無新意，幾無調整，如此如何談改革？
5. 政府撥補經費挹注：退撫基金從 84 年開始既然採部分提存準備，依法政府要負最終給付保證責任，如有不足，自當編列適當金額撥補退撫基金，特別是歷次退撫基金精算報告內容皆是以足額準備為基礎，用商業保險的角度進行精算，其精算結果在沒有任何補救措施的情況下，如何過渡到「足額提存準備」？特別是退撫基金起始提撥費率只有 8%，最後只到 12%，本來就不足，再以平準費率來做精算，其精算出來的費率自然高得嚇人。正確的做法應該是在過渡階段先行結算舊有債務，然後由政府逐年編列預算撥補，改革以後再以足額提撥的平準費

率重新計算處理。民國 84 年 5 月公教保險法改制，也是由部分提存準備過渡到足額提存準備，政府從 88 年迄今已編列預算撥補公教保險基金，自民國 88 年 5 月 30 日改採平準費率足額準備公保基金，目前公教保險基金累存已超過 3 千多億，精算 50 年後，公保基金可以高達 9 千 7 百億，無慮破產問題，公教保險基金可以，為什麼退撫基金不行，是不願不為，還是不行？

勞保基金從明年開始政府每年要編列 200 億經費挹注，為什麼勞保基金可以，退撫基金卻是不行，是不願不為，還是不行？

政府捨所有可能的機制處理退撫基金累存不足的現象而不做，假藉基金破產為由，大肆溯及既往的大砍退休公務人員的退養所得，既不合理，也不合法，更嚴重侵害公務人員憲法保障的基金法定權利，違憲事實至為明確。

叁、最妥適的合憲改革方案

歷來退休制度的改革，無分軍公教與勞工，制度上皆採新舊制度分段計算退休金所得的原則。

84年7月1日公務人員退休法修正，從恩給制改為儲金制，新舊年資分別適用於不同的制度。

94年7月1日推動勞退新制個人帳戶制，也是遵循新舊年資適用不同制度的原則，甚至於允許現職勞工依其個人意願選擇新制或舊制，所以改革非常平順，沒有產生任何爭議，這就是尊重信賴保護與不溯既往原則的具體案例，

■ 國內法不溯既往之例

1、勞動基準法第84-2條：「勞工工作年資自受僱之日起算，適用本法前之工作年資，其資遣費及退休金給與標準，依其當時應適用之法令規定計算；當時無法令可資適用者，依各該事業單位自訂之規定或勞雇雙方之協商計算之。適用本法後之工作年資，其資遣費及退休金給與標準，依第17條及第55條規定計算。」（註：不溯既往）

2、勞工退休金條例第8條：「本條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於本條例施行後仍服務於同一事業單位者，得選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定。但於離職後再受僱時，應適用本條例之退休金制度。

公營事業於本條例施行後移轉民營，公務員兼具勞工身分者

繼續留用，得選擇適用勞動基準法之退休金規定或本條例之退休金制度。」（註：不溯既往）

3、公務人員退休法（舊法）第 19 條第 1 項：「退撫新制實施前擇領或兼領月退休金人員，其所支月退休金及遺族一次撫慰金，均照退撫新制實施前原規定給與標準支給。」（註：不溯既往）

4、公務人員退休資遣撫卹法（新法）第 37 條第 1 項：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。」（註：溯及既往）

肆、此次修法將「基礎年金」與「職業退休金」不同養老制度強行結合，合併設定所得替代率上限，不得超過百分之七十，所得替代率是讓勞動者退休後能維持與在職間相當程度的生活水平，被修法解釋成維持基本生活需求標準。全世界沒有哪一個國家的退休制度有所謂「法定退休所得替代率上限」，也沒有哪一個國家將「社會保險的基礎年金」與「勞動者退休所得」合併計算所得替代率，修法將此一上限加諸於已經退休人員身上，同時對於已符合原來法律

規定退休要件的人，一體適用新的規定新的條件，已然違
背憲法信賴保護原則。