

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！

中央政府總預算歲出政事別比較		單位：新臺幣億元	
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、公保、健保

這些才是財政問題

退撫只占1/14，排第6

新增頁尾

社會福利支出及退休撫卹支出

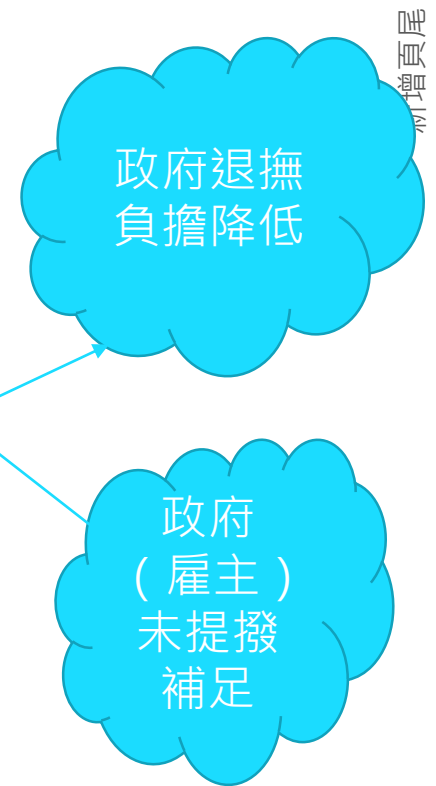
各級政府歲出淨額—按政事別中分類分

單位：千元

	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		213,038,722	
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

占比上升

占比下降



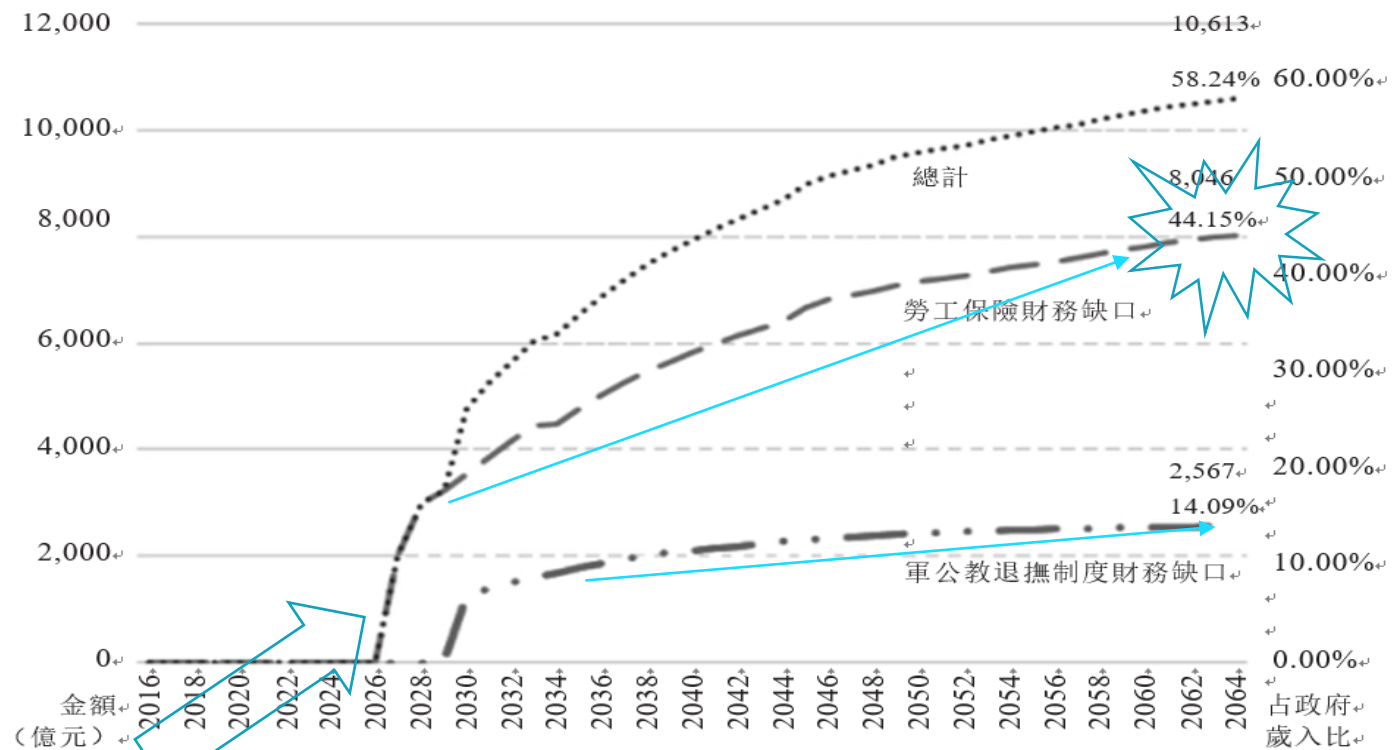
資料來源：財政部統計年報

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入。

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

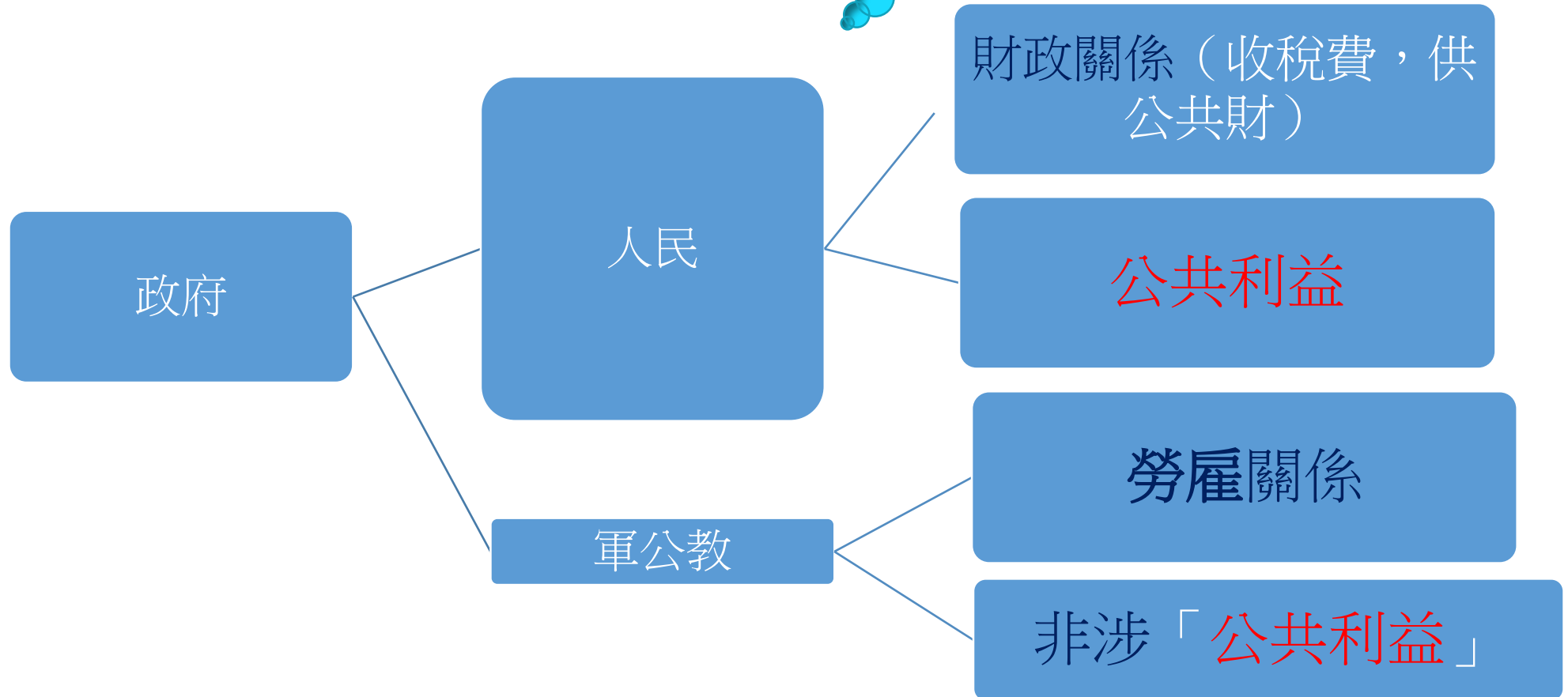
項 目	預 算 數	決 算 數
一、歲入合計	1,919,376	2,017,735
1.稅課收入（連5年超徵6千多億）	1,577,495	1,639,217
2.營業盈餘及事業收入	224,808	238,257
3.規費及罰款收入	80,749	97,052,357
4.財產收入	25,978	29,601
5.其他收入	10,345	13,608
二、歲出合計	1,966,862	1,909,712
三、餘絀	-47,486	108,024

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」.....

軍公教是政府雇用的勞工，屬勞資關係！

前瞻建設、蚊子館、富人
大減稅等等才是財政問題



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」！

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！

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% (為何提高? 沒解釋)	3.5%
106 年 12 月 31 日	4%	3.5%

新增頁尾

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。

同一家精算，竟用不同折現率

物價上漲率也不同

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%

三、政府未先善盡僱主責任

- 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

	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 年 化報酬率	2.79%	3.03%	2.86%	2.59%	4.3~8.5 %

新增頁尾

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)

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！

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？

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