

年金改革政府之責不能空洞化

文·理事長 鄭建信

新北教產支持年金改革的初衷，是為了要讓基金永續、世代共榮及確保教育職場活絡；然而，細究目前政府年改版本，其具體內涵中，如所得替代率的限制、延後退休、取消優惠措施、刪減補償金等，皆是以刪減受僱者之給付為主要手段；但對政府身為雇主應承擔之角色與責任，幾乎是完全迴避的，政府將年改的責任，完全轉嫁給受僱者，遑論能具體達成年改永續及世代共榮的預期目標。

事實上，年金制度若須調整、受僱者固須理性面對，雇主亦要勇敢承擔；身為公部門雇主的政府，更沒有理由變裝，而大呼年金改革。此次年金改革，政府不應也不該逃脫、隱去其雇主的角色，年改腳步至此，個人提出數點觀察，呼籲身為公部門雇主的政府，必須嚴正以待。

政府的信賴保護不是無物

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。受僱者將其人生中之精華歲月貢獻給雇主，雇主自亦有保護照顧受僱者無工作能力或不再從事工作以獲取薪資後的生活，讓受僱者退休後有一定之收入為憑藉，此為退休制度之設計；然而，受僱者因工作之性質不同，而有其不同之退休制度，為維持良好退休制度之運作，雇主有其相當之責任。

年金制度或許須要改革，但是雇主的態度更應修正，政府身為公部門受僱者之雇主，尤其不該隱去其身為雇主的角色；在年金改革的過程中，挾全民政府之姿，儼然成為年金制度走向之仲裁者，其實，停下腳步想，政府只是在迴避其身為公部門雇主的責任；當政府將信賴保護原則視若蔽履，其破壞的何止是對其受僱者照顧扶助的義務，其毀壞的恐怕是國家長久以立建立的體制基礎、破壞的是政府存在的正當性。

年改中的雇主責任不可逃避

教師退撫基金是由政府(雇主)與老師每個月共同提撥，然自103年起，現職人員繳的錢已經不足支付退休人員所領取的退休金，也就是開始「收支逆轉」，預估

退撫基金即將於117年用罄。事實上，提撥繳費(收)與退休給付(支)應達到平衡，基金才能永續經營，但在退撫新制實施初期，基金管理委員會第一次精算提撥率應該是17.9%，但是當時只提撥8%，以至於形成基金的缺口而這個收支不平衡的現況，目前雖已將提撥率調整為12%，但緣於政府的不積極作為，退撫基金的資金缺口才不斷地擴大，造成現階段必須處理的狀況。過去的缺口，不該直接轉嫁給在職者以及未來將進入職場者，這是政府應該面對的最重要課題，基金缺口及未來可能面對的破產問題，不應該讓受僱者片面承擔。

參照公務人員退休撫卹基金管理條例第8條規定：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」

由上可知，政府本就應該依法負擔基金不足支付時的最後責任；退而求其次，若政府希望與受僱者共同面對，政府至少應該虛心地與受僱者共同協商。目前，公立學校教職員退休撫卹條例草案，其於司法及法制教育及文化委員會聯席會議審議所通過的版本，其第8條內容：「…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」；其第67條內容卻是：「教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況及經濟成長率、消費者物價指數、退撫基金投資績效調整之；其相關執行規定，於本條例施行細則定之」。亦即，政府雖承諾負擔保證支付基金之責，但卻又授權行機關，得基於許多不確定主客觀因素，片面調整給付方式。換言之，本來應該是法律保留事項的給付規定，反而以法律授權行政機關可以片面調整，將政府承擔的支付責任虛無化。簡而言之，政府承諾的是可以片面調整支付方式的責任。

此外，前揭退休撫卹條例草案第40條內容：「退休教職員退休所得依第36條至第38條規定扣減退休教職員退休所得後，中央政府每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金，不得挪作他用。」其中，將原來「政府」改為「中央政府」，換言之，實施年改之後，政府不但沒有面對過去提撥不足，政府應負擔的支付責任，亦未承擔應補足提撥的責任；對於地方政府而言，反而因為年金改革，將減少本來應支出的項目，而增加可做為他用的財源，讓政府因年改而「得利」。對於公部門之受僱者而言，其受雇主剝削之心境，直是情何以堪。簡言之，苛扣員工退休金，雇主卻因此得利，如此這般，政府年改的正義旗幟必將倒，年改的正當性亦將迅即消逝。

政府欠公部門受僱者一個道歉

國家為維護教育之品質，對於教育人員之任用多所規範，並進而對教育人員兼職嚴格限制，況且教育人員之工作性質，確實與其它職業別之受僱者不盡相同。社



會本就是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。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。

但自去6月啟動年金改革以來，政府似為速達其年金改革之選前承諾，捨棄建立人民相互包容之正途而不為，卻選擇呼應民粹意識泛流之蹊徑，政府不只規避其雇主應有的責任，也在年改會的報告中，就年金改革的責任，完全轉嫁給維持國家機制運作的公部門受僱者，顯然難脫其操作人民對立的心態。其實，公教人員每一塊錢的退休金，都是依照國家法令領取，無任何不公不義之處。政府在面對年金改革工程時，本來就應該以身為雇主的政府角色，透過公開聲明，向社會表嚴正聲明。但是，年改腳步至今，公部門受僱者，一直等不到政府的道歉。

結論

年金制度改革，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，也許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。進一步而言，年金改革進行，應係以促進各職業類別間之相互理解，並以此理解為基礎，進一步就不同職業類別的年金制度進行改造工程；誠摯的提醒政府，年金改革，政府不是旁觀者，更不是仲裁人，年改的進程不論到哪裡，政府應承擔的雇主責任，不應、不該、不能迴避。