

年金改革的他山之石

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

新政府尚未接手政權，內閣成員已經信誓旦旦地對外發言要解決公（含軍、教）保等退休年金制度的沉苛，甚至要「溯及既往」，計劃在一年內完成—「晚一天就下台」—言之鑿鑿，還要以召開「國是會議」方式作最後定奪。對於新政府的魄力，謹此表示欽佩。

現行的退休年金問題非公保退休制度所僅有、也非我國所獨見，祇要退休的給付事先確立、財務上採隨收隨付，其年金無不陷入困境。輕者，提撥不足，潛藏負債攀升；重者，保險費收入已不足支應給付支出、有賴編列預算彌補，實已破產。

目前改革方案雖然尚未提出，不過從新政府成員勢在必行的「宣示」略可一窺其端覓：一、為追求職業間公平，各項年金採取同步改革，職業別的所得替代率差異予以縮小；二、降低公保的年金的給付，並溯及既往，考慮將民國八十四前的優利存款取消；三、參照 OECD 國家的所得替代率訂定我國給付水準。至於保險費率是否調高以及如何調高等問題，則未見隻字片語。

各國退休年金制度可概分為三大類：一為「確定給付制」，我國公、勞皆有部分退休給付屬於此類；一為「確定提撥制」，如智利全國所採行；另一為如瑞典等國所採，可內建人口結構的調整之確定給付和確定提撥之「混合制」。雖有不同的選擇，但從目前我們留意到新政府成員討論的內容看來，未來的改革並沒有跳脫現有確定給付制的窠臼。

確定給付制下，退休或養老年金的給付事先確立，在財務上多採隨收即付、不需累積大筆基金，而以現行工作者所繳保費收入、加上投資報酬等，支付退休者的給付。唯在人口結構老化及經濟無法持續且快速成長的國家，年金必然入不敷出。為維持財務平衡，保險費率必須要適時地上調或將給付金額降低、給付條件變嚴格，或兩者兼而並行。但無論採何種方法調整，若不是使工作世代的負荷加重、便是降低了退休世代的生活水平，造成代際間衝突的緊張，再加上民主政治選票的壓力，而使問題愈趨複雜。

因此，在現有的框架下，實在沒有樂觀的理由；觀事態發展，我們甚至開始憂心改革手段的粗糙，欲治絲、卻而焚之。以「公教年金改革可以溯及既往修正」的一番發言為例，新政府雖然祭出司法院釋字第七一七號，卻是一廂情願的解讀。

我們不認同七一七號釋憲文以降低公保養老給付優利存款金額的改革—「無涉」禁止法律溯及既往原則—為由，置若罔聞先前改革溯及既往的事實，但更難接受

在欲再次降低公保養老給付、二次追溯修正之際，還搬出大法官為擋箭牌，塞在大法官嘴上的是他們沒有說過的－溯及既往修正沒有違憲。其實，釋字第七一七號踩在「公共利益」與「信賴保護」平衡的鋼索上，底下的萬丈深淵，讓人冷汗不已。

無獨有偶，正當我新政府磨刀霍霍之際，美國伊利諾州最高法院在今年三月對於芝加哥市政府－以財務失衡有破產危機為由－所通過的降低市府員工年金給付改革，作出了違反州憲法的裁決，並嚴正指出：「財務危機不得作為放棄法律原則的藉口...」("Crisis is not an excuse to abandon the rule of law...")；認為公務人員年金是政府與其僱員所訂定的契約，在既定制度下，給付事先約定不論是否訂立新法，政府皆應遵守承諾，不可減少或損害退休或在職公務人員之利益。更有甚者，裁定並認為：「正因為是危機，所以更須挺而捍衛法律原則。」("It is a summons to defend it.") 美國伊利諾州最高法院的見解和我國大法官會議的看法大相逕庭。

在同樣、甚至更嚴重的年金財務危機下，他人能堅守法律信賴保護，判定年金改革「違憲」，相較於我等，以師出公共利益為名、無違比例原則為據，判定偏離信賴保護「合憲」，也許兩者對比未盡合適，但相去何止千萬里！