

## 當人民保姆成了人權侵害源

2008年12月間，台大法學院顏厥安教授於臺灣民主季刊第5卷第4期發表〈人權破損與公民社會的團結自救〉一文，其中論及警察權之行使，這篇文章一方面指出「陳雲林來台期間所出現的大量警察暴力案件，以及...對樂生支持者，對行政院前靜坐師生，對自由廣場的野草莓學運以及圖博人等的驅離行動。這當中許多個案，已經不僅涉及警力的不當或過當使用，而是違法濫權的警力使用...不過最需要提高警覺之處，並不在警察暴力本身，而是此等暴力為何會突然地高密度地出現，以及當局對這些案件完全沒有任何正式的道歉、調查、停職等作為，反而還大力表揚、升職相關警察首長」，另一方面則進而察覺「2008年後中華民國政權正持續將警察與廣義的司法機關，主要是檢察系統，轉變為第一線侵害人權的侵害源」。<sup>1</sup>

將場景轉換至2014年3月24日清晨行政院附近的台北街頭。警方不但以血腥、粗暴方式驅離反黑箱服貿的群眾與年輕學子，甚至有若干員警在臉書裡以「北上立院抓女暴民，套子我戴了準備被我幹爆吧！」、「能不能學天安門事件比較快，成功嶺的戰車都很閒」「我要是警察休假被召回，應該會打得更兇」、「用長盾打，這樣血噴比較多」等極端激烈、仇恨性言論刺激民眾，令人甚感憤慨。本文脫稿之際，又適逢陸續發生警政署保二總隊組織網軍，進行網路社運言論的全面監看與反制事件<sup>2</sup>，以及臺北市警察局以「預防犯罪」為由，約談於網路貼文要群眾「路過」忠孝東路三個路口，

<sup>3</sup>，綜觀近年諸多警察偏差脫序行徑，令人不得不佩服顏厥安教授前述「中華民國政權正持續將警察轉變為第一線侵害人權的侵害源」的精準觀察。

### 「革命尚未成功」的公務員退撫制度改革

台灣公務員和勞工所得替代率差距之大，可謂舉世無雙。而軍公教各類退休金即將面臨崩壞，也是動搖國本的重大國安危機。其中以備受國人關注的警察人員而論，其屬公務人員之一環，在退休撫卹上異於教育與軍職人員。警察雖工時長、危險性較高，但因待遇相對優渥，近年吸引許多一般大學畢業生報考。權且以警正3階（相當薦任7職等）為例，不僅本俸加上專業加給可達約6萬元，現支

月退休金卻也能高達5萬元。若再以符合過去「55專案」<sup>4</sup>

退休巡佐為例，退休金約有400多萬元，但若選擇月退，每月可領7萬多元，待遇優渥。有人選擇到中國開創事業，有人投入基層選舉，或陪家人遊山玩水、買地種田享受田園樂，自在開創事業的第二春<sup>5</sup>

。值得注意的是，如此令人咋舌的超高所得替代率，主要部分非由其薪水自食其力提撥積累，而係歸功政府負擔，亦即來自廣大納稅人的辛勤供養。目前我國公教人員退休所得替代率高達90%以上，但號稱富國俱樂部的OECD國家（經濟合作暨發展組織），平均所得替代率只有58%。個別國家方面，日本34%、英國31%、德國40%、法國51%、韓國67%，差堪與我國公教人員比擬者，只有希臘93%<sup>6</sup>。如此超越國際水準的優渥退休待遇，凸顯我國作為「軍公教福利國家」的制度不正義。

回顧2012年底以退休軍公教人員應否繼續領取年終慰問金事件為契機，掀起了2013年初有關於公務人員退休撫卹基金改革的呼聲。詳言之，公務人員退休撫卹基金簡稱退撫基金，係我國公務人員（軍公教，即軍人、公務員、公立學校教師）退休撫卹制度，於1995年由「恩給制」

(政府負擔退撫經費)改為「儲金制」(由政府與公務人員共同撥繳費用)。公教退撫基金是台灣總體公共退休金的一環,自退撫基金成立以來,每一年都有巨額的不足額提撥,並逐年往新一代的在職者身上累加,這個制度已從「世代互助」變成赤裸裸的「階級剝奪」。政府如果不做相應措施,就基金破產之日「指日可待」。

根據2013年5月考試院提出的公務人員退撫基金102年度第1季監理概況報告,其中軍公教三類人員的總退撫支出超過繳費收入,收入共約146億元,支出258億元,淨撥繳數約為負113億元,支出佔收入177%。該報告顯示,軍、公、教三類人員的退撫支出都大於收入,其中公務人員支出佔收入155%<sup>7</sup>

。另外,根據行政院主計總處於2014年5月初統計,去年公務人員退休撫卹金潛藏負債2.58兆元,增加1,745億元;舊制軍公教人員退休金5.79兆元,則減少1,095億元,主要是可支領人數逐漸減少;合計軍公教退撫新舊制潛藏債務達8.37兆元,占政府潛藏負債近一半<sup>8</sup>

。綜合上開數據,應可印證前述基金破產說法,當非聳聽危言。就連行政院長江宜樺於2013年5月出接受中央社專訪也坦率指出,台灣的軍公教制度如果不及早變革,仍用那麼高的所得替代率和這麼低的繳費率,「當然有一天可能會和希臘一樣」<sup>9</sup>

。不過遺憾的是政治上的「說」與「做」經常是兩回事。儘管政府相當瞭解過度保障的公務人員年金制度終會拖垮國家財政,為此也的確著手草擬諸多改革方案,無奈始終缺乏追求國家財政永續營運的決心,眼見2014年底乃至2016年大選日逐漸逼近下,公務人員年金制度改革的可能性,本文悲觀預測在這段可預見的將來,恐怕仍趨近於零。

### 從警察暴力反思財政代際負擔

針對警察在324暴力驅離事件,立法院於2014年3月27日旋即在內政委員會成立「行政院鎮壓反服貿學運真相調閱專案小組」,為進行事實的調查與釐清,當時並要求警政、情治與國安單位,在10日內將指定調閱的資料送至立法院<sup>10</sup>

。遺憾的是,迄本文脫稿之際,行政院並未如期檢送相關資料,使得事實調查陷入證據不足困境。這部分恐怕要等到未來隨著法院審理相關案件,比較明朗的事實才會浮現於眾。儘管如此,從目前平面暨電子媒體、社群網站等相關報導圖文片段裡,當日警察刻意過度使用暴力的事實輪廓,可謂大抵已臻明確。

當清華大學彭明輝教授被問到「學運到底成就了什麼?」這問題時,彭明輝反問聽眾:「以前從沒想過警察可不可以打人,現在終於認真思考過這問題的,請舉手。」結果許多人舉手。彭明輝教授將此解讀為

學運帶給台灣最重要的成就,亦即「民主的深化」<sup>11</sup>

。惟何謂「民主深化」?這個答案恐怕仍嫌抽象。若更追根究底地追問,本文認為此處的民主深化當指成熟公民對公共議題的獨立判斷能力,以及對政治權力的戒慎恐懼。在此之中,尤其是一向以親民愛民、正義使者形象深植人心的「人民保姆」,在一條鞭式科層體制指揮命令下,隨時也可化為政府暴力鎮壓公民運動的工具。公民對警察的信賴,可謂幾近一夕崩解。莫怪今年4月21日反箱服貿學運主要幹部林飛帆、陳為廷、魏揚等7人在律師陪同下,主動前往北檢接受偵訊,同時發表「為民主服從、為台灣勇敢承擔」聲明,表示因警察已淪為政府工具,沒有公信力,因此拒絕警局約談,選擇主動到北檢說明。

吟味顏厥安教授「中華民國政權正持續將警察轉變為第一線侵害人權的侵害源」一語,原

本肩負監護維護社會治安、保障人民生命財產安全職責的警察，近年卻成為遭人嫌惡的人權侵害根源。從公務人員退休金保障與代際負擔責任觀點而論，尤有值得深入討論的必要。詳言之，國家以永續存在為目的，國政亦須在安定的財源支持下永續經營，而其財政上的前提要件，厥在財政健全。在「租稅國原則」下，政府收入應以強制徵收的租稅為主，由納稅人依據能力而共同負擔。租稅為國家財源之主要基礎，在諸多態樣的租稅裡，所得稅，特別是個人的綜合所得稅，又係其中相當關鍵的收入來源。個人所得稅收入多寡，基本上決於納稅義務人數與稅率兩項因素。在議會民主政治下，稅率調升實非易事，對資本家課徵高額稅金又有經濟產業發展現實上難處，是以經常性維持相當規模人口之納稅義務人，乃國家穩定獲取財源的擔保。少子化，抑或高齡少子化現象對財政最大的威脅，可從歲入與歲出兩方面考察：首先在歲入部分，少子化意味著未來勞動人口減少，亦即未來能負擔國家財政支出的納稅義務人減少，除非國家開闢其他新興財源，否則意味著財政收入將隨之減少；其次在歲出部分，高齡化意味著需要仰賴國家資源扶助照護的老年人（當然包括退休警察人員）增加，亦即各種福利支出項目將隨之擴大。一消一長間，國家財政運營上產生的破綻，昭然可見。

尤其在全球少子化趨勢中，台灣少子化程度更為嚴重。根據行政院主計處2008年7月出版的《社會指標統計年報》所載，台灣育齡婦女總生育率於1985年降至2人以下，至1997年尚維持在1.8人左右，近則急遽下滑，至2007年僅1.1人而已。至於高齡化趨勢，台灣也不遑多讓，在同資料內內政部曾以老年人口占總人口比率14%作為高齡社會門檻，估計10年內台灣將從高齡化社會邁入高齡社會，前後差距只有25年左右。歐美先進國家的老人化過程則長達50年至100年，顯示台灣因應人口老化的時間相當短。2010年2月24日發行的《今週刊》第688期封面專題，即以「比地球暖化更危急」貼切形容台灣面臨的人口危機<sup>12</sup>。但，這跟警察暴力鎮壓示威社運活動有關連嗎？

如前所述，我國預計在2017年之前邁入「超高齡社會」。再參照行政院於2008年的推估，老年人口的增加，將使「扶老」比率快速增加，2008年為7個生產者扶養一個退休者，演變成2023年3.2個生產者扶養1人，2056年將降為1.4人扶養1人。我國由於全球最低的生育率使得人口老化問題更加快速，從而造成退休制度莫大壓力<sup>13</sup>

。觀乎近年來參與各地公民運動的主力大抵以年輕學生與公民為主，年紀不過20歲上下，預計在未來的10年裡將先後進入職場成為上班族，將成為支撐包括警察退休金在內諸多公共開支的最重要納稅主力。反觀鎮壓社運的警察人員們，年齡稍長，或許多數人只要再工作10、20餘年就能退休安養。屆時遊山玩水、安享老後生活的財源都要靠這些年輕上班族的血汗錢辛苦共同承擔。公務人員年金改革短期內因諸多政治因素雖然難以真正推動，但隨著少子高齡化時代下公務人員退休年金財務逐年惡化以及官民差距持續懸殊，對公務人員退休福利乃至薪資、退場機制進行革命式的大幅改造，無論是那一個政黨執政，終將是政府難以迴避的迫切政治課題。今日警察在「警察萬能主義」作祟下導致值勤時間過長、勞動條件惡劣固然令人深感同情<sup>14</sup>

，惟倘若一味屈從上命，以粗暴手段對待關心各種公共議題的年輕公民，讓青年世代對以警察人員為首的公務人員們產生終身無法磨滅憤恨，則當他日當這些年輕人躍升成為社會納稅中堅時，試問退休警察人員們如何擔保不會成為這個被《經濟學人》（The Economist）形容「納稅人與「吃稅人」（tax eaters）」<sup>15</sup>衝突裡被遷怒的首要對象？

作者羅承宗為南臺科技大學財經法律研究所 助理教授

註解:

- 1.顏厥安，〈人權破損與公民社會的團結自救〉，臺灣民主季刊，第5卷第4期，2008年12月，頁204-205。
- 2.聯合報，〈警察網軍公文外洩警署：情蒐沒違法〉，2014年5月2日。
- 3.台灣蘋果日報，〈po文揪「路過」竟被約談警辯預防犯罪被斥「法治大倒退」〉，2014年05月14日。
- 4.亦即原公務人員退休法第6條規定「公務人員於年滿55歲時得自願提前退休，並一次加發5個基數之一次退休金。」，簡稱「五五專案」，其立法原旨，在促進機關人力新陳代謝。後因公務人員退休法修正而於2012年落日。
- 5.自由時報，，〈退休福利佳 自在開創第二春〉，2011年1月5日。
- 6.蔡祈賢，〈由世代包容論我國公教退休年金制度改革〉，2013年3月16日，國家文官學院網站，網址：<http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/c34c984ce0043b78d9d84a6ac823c14b.pdf>（造訪日期：2014/5/17）；值得注意者，該文作者為行政院人事行政總處參事。
- 7.聯合晚報，〈軍公教退撫基金首季全入不敷出〉，2013年5月2日/A1版/要聞。
- 8.自由時報，〈財務惡化三年暴增逾4兆〉，2014年5月5日。
- 9.聯合晚報，〈江宜樺專訪年金若不改“台灣恐希臘化”〉，2013年5月1日/A4版/焦點。
- 10.聯合晚報，〈立院內政委員會通過組調閱小組〉，2014年3月27日/A3版/服貿抗爭Day10。
- 11.彭明輝，〈學運成就了什麼—給參與學運的學生們〉，2014年4月7日，網址：[http://mhperng.blogspot.tw/2014/04/blog-post\\_7.html](http://mhperng.blogspot.tw/2014/04/blog-post_7.html)（造訪日期：2014/5/15）
- 12.李建興，〈比地球暖化更危急〉，今週刊，第688期，2010年2月24日，網址：<http://mag.chinatimes.com/mag-cnt.aspx?artid=3147&page=1>（造訪日期：2014/5/18）
- 13.〈公務人員退休制度改革的意義與影響〉，2011年3月11日，考試院網站，網址：<http://www.exam.gov.tw/public/Data/222410265871.pdf>（造訪日期：2014/5/2）

14.拙著，〈揚棄警察萬能主義才能澈底解決警察過勞沉痾〉，台灣時報，  
/2012年6月20日/專論。

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5012120> (造訪日期：2014/5/18)