

憲法法庭言詞辯論爭點聲明書

案 號：107 年度憲一字第 3 號

關係機關：考試院

代 表 人：伍錦霖

關係機關：行政院

代 表 人：蘇貞昌

年籍詳卷

共 同：林佳和副教授

代 理 人 范文清副教授

洪偉勝律師

為鈞院審理 107 年度憲一字第 3 號立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人聲請公務人員退休資遣撫卹法解釋案，謹提憲法法庭言詞辯論爭點聲明書：

目次

壹、系爭法律有修法迫切及正當性	3
貳、鈞院言詞辯論題綱各點均涉及系爭法律相關規定是否違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則，是否侵害受規範者財產權、違反比例原則等爭議。此等基本權利受保障之程度，與相關憲法原則如何審查等問題，均須回溯至公共年金制度之本旨，始能進行精確之涵攝與實質之利益衡量。	3
一、公共年金制度之本旨及所得替代率之概念	4
二、公共年金制度之財務處理方式	6
三、公共年金制度與經濟社會條件及人口結構變遷之間的關聯性	10
四、公共年金制度與公務人員制度性保障	13
五、建構公共年金制度之法律關係	17
六、公共年金之權利與層級化財產權保障	18

1	參、依鈞院 108 年 5 月 23 日院台大二字第 1080014314 號函所提爭點，提	
2	出聲明意見如下：.....	23
3	爭點一、公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）第 4 條名詞定義、	
4	第 18 條自願退休資格、第 36 條系爭法律施行後就退休所得中	
5	優惠存款之計息規定，並無違反法律不溯及既往原則，亦未侵	
6	害受規範對象之財產權.....	23
7	爭點二、依系爭法律第 37 條、第 38 條有關係爭法律施行前（後）退休	
8	者，每月退休所得，不得超過各年度退休所得替代率上限；於	
9	系爭法律施行後之月退休所得不得逾越第 37 條附表三依服務	
10	年資核定之所得替代率上限計算金額規定，並未違反法律不溯	
11	及既往原則、信賴保護原則、比例原則.....	46
12	爭點三、系爭法律第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規定，未違反	
13	信賴保護原則、比例原則.....	57
14	爭點四、系爭法律第 7 條提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之	
15	規定，並無違反法律不溯及既往原則，亦未侵害現職人員之財	
16	產權.....	64
17	爭點五、系爭法律第 39 條第 2 項但書，有關原金額原即低於最低保障金	
18	額（即公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一	
19	般公務人員專業加給合計數額）者，依原金額支給之規定，並	
20	未違反憲法第 15 條保障人民生存權、第 18 條服公職權之意旨	
21		69
22	爭點六、系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定，停止就任或再任私立學校	
23	職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之受規範對象領受	
24	月退休金，未侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權....	72

1 壹、系爭法律有修法迫切及正當性

2 一、按公務人員退休及撫卹制度原由政府編列預算全額支付之恩
3 給制，嗣隨國人平均餘命延長，退休人員領取月退休金的年
4 數增加，累積領取的人數也增加；復加上，退休金跟著公務
5 人員薪俸調高而提昇，政府支付退休金的財政壓力也日益沈
6 重。為謀解決，政府自 62 年起即著手研擬公務人員退撫新
7 制，歷經 20 餘年努力，迄至 82 年完成立法並自 84 年 7 月 1
8 日起，將退休金準備責任制度從恩給制轉換為儲金制（以下
9 簡稱退撫新制），並由政府與公務人員共同成立公務人員退
10 休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支應退撫經費。

11 二、退撫新制實施 23 餘年來，由於政經環境與客觀情境已迥異於
12 退撫新制建制之初，加上國家人口結構轉變，快速趨向高齡
13 化、少子女化，國人生命餘年亦相對增長，再加上少子女化
14 及人口老化速度加快，國人平均餘命持續延長，半個世紀來，
15 國人平均餘命已增加 18 年，再加上公務人員自願退休比率偏
16 高，相對退休年齡偏低，退休人數亦快速累增，支領退休給
17 付年限增長，導致政府及退撫基金對於公務人員退撫經費的
18 財務負擔日益沉重，也讓年輕世代承受沈重負擔；尤其在退
19 撫基金部分，收繳收入與支出給付失衡情形已相當嚴重，長
20 久以往將危及退休制度的永續發展，爰須進行相關因應措施，
21 俾及時化解財務危機，所以政府不得不對公務人員退休及撫
22 卹制度進行合理妥慎的調整。

23 三、謹就本次公務人員年金改革之必要性，擬具說明資料如附件
24 1，敬請參考。

25 貳、鈞院言詞辯論題綱各點均涉及系爭法律相關規定是否違反法

1 律不溯及既往原則、信賴保護原則，是否侵害受規範者財產
2 權、違反比例原則等爭議。此等基本權利受保障之程度，與
3 相關憲法原則如何審查等問題，均須回溯至公共年金制度之
4 本旨，始能進行精確之涵攝與實質之利益衡量。

5 一、公共年金制度之本旨及所得替代率之概念

6 (一) 按系爭法律所規範之公務人員退休資遣撫卹制度（下稱公
7 務人員退撫制度），係以政府稅收及現職人員依法撥繳之費
8 用為財源，並以請領人達到一定服務年資或年齡為請領要
9 件，用以確保公務人員退休後之老年經濟安全，而採確定給
10 付設計之金錢給付；其與依社會保險法理建立之公務人員
11 保險制度，均屬公共年金之性質。其中，公務人員保險為第
12 一層退休保障；公務人員退撫制度，則為第二層職業年金。
13 至於系爭法律第 4 條第 5 款各目所稱之一次退休金及公務
14 人員保險一次養老給付優惠存款利息，係由國家編列預算
15 負擔利息差額，依照鈞院釋字第 280 號及第 717 號解釋意
16 旨，其性質本為對軍公教人員於退休金額度偏低時之政策
17 性補貼。

18 (二) 於公務人員與國家之間的勤務關係與退休照顧法律關係
19 上，外觀上國家雖相當於雇主之地位，不過政府提供優惠利
20 率補貼、提撥退撫基金費用或編列預算挹注，財源均來自稅
21 收。國家稅收投注於公務人員退休制度的比例多寡，牽涉到
22 其他預算項目是否受到排擠（釋字第 717 號解釋理由書第 6
23 段參照），因此具有高度公共性，與民營企業主依照勞動基
24 準法或勞工退休金條例提撥退休金之義務不同，不能僅以
25 勞動法上雇主責任作為詮釋之基礎，合先敘明。退萬步言，

即便將之比擬為類同契約關係，主張締約時已有具體內容之退休後照顧承諾，本於契約應遵守(*pacta sunt servanda*)原則，進而延伸為受憲法保障與拘束之基本權或類似基本權內容，明令居於雇主地位之國家不得嗣後加以不利變更，將信賴保護以契約關係締結時之照顧承諾加以建構與鞏固，甚而禁止單方－諸如國家之行政或立法權－之減損變更形成，然而，如此主張並非正確之理解，蓋既使認係契約關係，針對已形成權利義務內容的照顧承諾，仍有嗣後行為基礎變更之調整可能，不論是由法院來行使個案式的合理性控制，或甚至由立法者以法律明文變更，並不當然涉及違法或應加禁止之侵害信賴保護，從學理暨實務上闡釋均可得知¹，更何況公務人員任用關係並非契約關係，並無前述特殊處理之必要。

(三) 公共年金之功能，在於個人因發生失能、老年與死亡等風險事故，導致工作能力減損或喪失，無法以其薪資所得維持個人之經濟基礎時，透過公共年金制度提供金錢給付，維持其一定程度之經濟安全²。具有所得替代功能之年金，其給付與所得相關(*earnings-related*)，通常連結至先前提繳之費用及累積之年資，但給付總額不以所繳費用為限，而是按其需求提供確定給付(*defined benefits*)³，如此方能達到失能、

¹ 例如德國聯邦勞動法院在 1955 年 5 月 10 日的一則判決中(BAG, Urteil v. 10.5.1955 = NJW 1955, 1168)，對於所謂非強制性的企業年金，便提出得控制其內容合理性的見解。一位 1948 年逝世的公營事業受僱者，其遺孀起訴請求雇主應支付遺孀補助金，請求權基礎是 1947 年該公營事業勞資雙方所簽訂之協定，雖然該協定後來於 1949 年至 1952 年間多次修正，內容及數額已大不相同。法院基於該公營事業的財務狀況已大不如前，認為「堅持原先勞資協定所訂之遺孀補助金數額，將顯不合理」，重點不是當事人的權利、請求權之標的，而是「合理性、共同體及平等的觀點」，因此該公營事業所主張之「遺孀補助金應扣減該遺孀所已請領之社會保險給付或商業保險給付之相當金額」，雖表面上與勞資所簽訂之協定內容不符，但實質上卻較為合理，因為企業額外的補助、津貼等，旨不在創造勞工更多的收入，尤其是針對具有公共性之公營事業而言。

² Eberhard Eichenhofer (2017), *Sozialrecht*, 10. Aufl., Rn. 288.

³ OECD (1998), *ADEQUACY AND SOCIAL SECURITY PRINCIPLES IN PENSION REFORM, Maintaining Prosperity In An Ageing Society: the OECD study on the policy implication of ageing*, Working Paper 性質本為對公務人員

1 老年與死亡等事故發生後之經濟安全保障功能。系爭法律
2 建構之公務人員退撫制度即屬之。年金與薪資之間亦須維
3 持一定距離，以免有礙工作意願。

4 (四) 至於公共年金制度應提供何種程度之所得替代率，釋字第
5 578 號解釋曾提醒相關機關應參酌有關國際勞工公約之規
6 定，衡量國家總體發展，通盤檢討勞工老年退休制度。而釋
7 字第 717 號解釋亦認銓敘部於 95 年參酌國際勞工組織所訂
8 之退休所得替代率，修訂相關優惠存款要點，設置所得上限
9 百分比，減少部分退休人員所得替代率過高之不合理情形，
10 係屬年金制度應考量之公共利益。依照 1952 年國際勞工組
11 織第 102 號社會安全最低標準公約 (Social Security
12 (Minimum Standards) Convention)，締約國應提供具有 30 年
13 繳費年資或居住滿 20 年之養家者及其配偶，到達退休年齡
14 時 40% 所得替代率之老年定期給付；1967 年國際勞工組織
15 第 128 號失能、老年及遺屬給付公約 (Invalidity, Old-Age and
16 Survivor's Benefits Convention) 則將同一條件下老年給付所
17 得替代率設定在 45%；國際勞工組織第 131 號關於失能、
18 老年及遺屬給付之建議 (Invalidity, Old-Age and Survivor's
19 Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)) 第 22 點則建議應
20 至少提高至 55%⁴。凡此，均可參照。

21 二、公共年金制度之財務處理方式

22 (一) 公共年金之財源及財務處理方式有多樣，立法者有政策選

於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付 AWP 3.1, para. 49, 54.

⁴ 世界銀行 1994 年《避開老年危機》(Averting the Old-Aged Crisis) 報告中，三柱年金中第一層為公共年金，第二層為私有化年金，與我國軍公教人員第二層職業年金均屬公共年金不同，不能以世界銀行模式套用於我國軍公教人員之年金制度。

擇自由。其可能全部來自稅收；此即 84 年 6 月 30 日以前公務人員退撫舊制恩給制之設計，由國家每年編列預算，以稅收支應當年度公務人員退撫給與所需之支出，其本質與隨收隨付制⁵並無重大差別。亦可能採儲金制，84 年 7 月 1 日起施行之退撫新制即採之，其以部分提存準備方式建構基金。相較於恩給制，84 年修定之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

(二) 按立法者於 84 年修定公務人員退休法，以退撫新制取代過去之恩給制，係考量退離人員逐年增加，政府負擔日益龐大，改由政府與現職人員共同撥繳費用，設立基金負責支付。究其意旨，乃有意將退撫制度之財務與一般政府預算作一定程度的區隔，由基金負責支付退離給與⁶。相關之配套措施尚包括：1. 公務人員退休法第 8 條第 2 項設定 8%-12% 之提撥率；2. 制定公務人員退休撫卹基金管理條例，設立基金管理委員會與監理委員會，分別負責基金之收支、管理及運用與基金之審議、監督及考核；3. 定期進行精算；4. 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（公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條），基金收益未達臺灣銀行 2 年期定期存款利

⁵ 一般而言，社會保險之財務處理方式有隨收隨付與部分提存準備兩種主要方式，前者是指當期所收之保險費用以支付當期社會保險給付支出，左手進右手出，只預留少量準備金（通常不超過三個月）以因應未預期之支付不足狀況，通常以一年收支平衡作為衡量費率之基準；部分提存準備則是透過保費建立一筆基金，以基金在資本市場上之收益及當期所收保費，支付當期及未來社會保險給付支出。至於完全提存準備，則是商業年金保險的財務處理方式。Eberhard Eichenhofer (2017), Fn. 2, Rn. 60.

⁶ 就此而言，退撫基金之財務處理方式帶有若干社會保險色彩，後者財務獨立於政府預算之外，基金財務應維持總體收支平衡（Globaläquivalenz），具有自給自足之封閉性特徵。參見孫迺翊（2008），論社會保險制度之財務運作原則：兼評中央與地方政府關於健保保費補助之爭議問題，政大法學評論，101 期，頁 70-75。

1 率時，由國庫補足其差額（同條例第 5 條第 3 項）。由此可
2 知，國家建立儲金制，對軍公教人員退休／退除給付所負之
3 責任，首要乃在於管理基金之運作，運用法律賦予的各種方
4 式，維持基金財務衡平⁷；當法律規範之手段均不足以因應
5 時，即需修法採取進一步之改革措施。這種處理模式，不僅
6 不牴觸前揭政府負最後支付保證責任之條款，甚且正是該
7 條款所要求。

8 (三) 在此法律框架下，政府最初將費率設定在 8%，之後雖分次
9 提高費率，於 95 年起即已調高到法定上限 12%，但仍與其
10 後退撫基金所作第 4 次精算報告(以 97 年 12 月 31 日為基
11 準日)最適提撥率 40.66%、第 5 次精算報告(以 100 年 12 月
12 31 日為基準日)最適提撥率 42.65%、第 6 次精算報告(以 103
13 年 12 月 31 日為基準日)最適提撥率 36.98%，仍有相當明顯
14 的差距（附件 2）。原因包括：1. 從 81 年至 84 年間轉換為
15 退撫新制時，各該法律即未依精算之最適提撥率設定費率
16 區間。例如制度規劃之初，依照 68 年 3 月政府委託國立政
17 治大學林喆博士進行精算之結論，公務人員最適提撥率為
18 13.55%，高於法定上限 12%；至於最初費率僅設定在 8%⁸，
19 或有考量舊制過渡到新制之初，政策上避免驟然增加在職
20 人員過高提撥費用之負擔所致。2. 自前開退撫新制研議時
21 委託精算報告提出至 82 年間完成立法期間，金融市場投資
22 環境良好，單以臺灣銀行股份有限公司一年期定期利率而

⁷ 德國法定年金保險亦有政府負擔保證責任之規定。基於社會保險財務維持總體收支平衡原則，德國法定年金保險法第 214 條聯邦保證條款（Liquiditätssicherung/Bundesgarantie）明定，年金提存準備遭遇設定提撥率時未能預期之景氣波動，導致基金不足以支付退撫給與，此時由政府負擔最終保證責任，以確保退撫給與之發給不因此受到影響。此項擔保責任屬於無息貸款性質，法定年金保險最遲應於次年底前歸還。德國法定年金保險法第 215 條另規定聯邦政府撥補礦工年金保險赤字；此項規定係考量礦工年齡層偏高、年金支出負擔沉重所為之特殊安排。由此亦可知，聯邦保證責任與赤字撥補並不相同。Ruland/Becker/Axer (Hrsg.) (2017), Handbuch des Sozialrechts, 6. Aufl., § 17 Rentenversicherung Rn. 186-189 (Franz Ruland).

⁸ 參見附件 1 之公務人員年金改革說帖，108 年 6 月 19 日，頁 4。

言，均可達 5% 以上，最適提撥率與實際提撥率之間的差距尚可期待藉由退撫基金收益補足，到了 106 年，臺灣銀行一年期定存利率已降至 1.04%，經濟環境已有明顯差異（附件 3）。3. 自 84 年實施至今，社會高齡化趨勢明顯；退撫基金開辦至今，公務人員參加退撫基金人數與繳費金額成長幾近停滯，但隨著退休公務人員人數累增、支領月退休金之平均年齡降低及國人平均餘命延長，導致公務人員支領月退休金年限增長，於 85 年度公務人員領取月退休金之平均年齡為 60.79 歲、平均餘命為 19.42 歲；107 年領取月退休金之平均年齡為 57.89 歲，平均餘命為 25.73 歲；相較之下，前後開始領取月退休金之年齡相差 2.9 歲，但平均餘命延長 6.31 歲，相對使支領月退休金年限亦增長 6.31 年（附件 4）。上述公務人員退撫基金面臨的問題，已經使公務人員退撫基金自 104 年度起，發生當年度收繳收入不足當年度支出情形，累積至 107 年度，不足支付比率已高達 137.4%。

（四）此種退撫基金支付能力不足情形，如僅能由當期政府與現職人員撥補之費用支應當期之退離給與，不足概由政府以稅收撥補，則退撫給與之支付責任將大幅仰賴政府預算，其無異重返隨收隨付性質之恩給制，與儲金制相牴觸。如此財務處理方式之可能轉變的問題，攸關國家財政狀況，且涉及代際間權益公平性問題（詳後說明），自應經由法律修正加以決定。立法院於 106 年制定系爭法律時，依然維持儲金制之財務處理方式，並同時採取多元措施，維持基金一定期間之收支能力，包括 1. 提高提撥費率區間為 12%-18%。2. 調降退離給與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（系爭法律第 40 條第 1 項）。這些措

1 施，總體而言，即為國家負最終支付保證責任之體現。

2 (五) 據上說明，系爭法律第 7 條第 1 項規定「由政府負最後支付
3 保證責任」，不能僅作文字表面之解釋，而應與同條項建立
4 之儲金制作體系性解釋；其指國家應運用法律所賦予之各
5 種手段，維護基金財務之長期性衡平。如將「由政府負最後
6 支付保證責任」解釋為基金財務不平衡時逕由政府全額撥
7 補，將明顯與儲金制之財務運作原則背道而馳。

8 (六) 又應說明者，依照釋字第 717 號解釋之意旨，優惠存款利息
9 性質為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而
10 非獨立於退休金外之經常性退休給付；因此，優惠存款制度
11 本身並不在政府最後支付保證責任條款之適用範圍。

12 三、公共年金制度與經濟社會條件及人口結構變遷之間的關聯性

13 (一) 公共年金之財源，無論來自全民繳納之租稅，抑或現職人員
14 繳納之保費／提撥，依照德國經濟學者 Gerhard Mackenroth
15 於 1952 年提出之麥肯羅斯原則 (Mackenrothes Prinzip)，所
16 有社會支出唯一的來源，就是當期國民總體生產⁹。據此，
17 如果公共年金採隨收隨付制，其支付能力緊密依存於當期
18 經濟景氣狀況、勞動市場就業率及退休世代與工作世代之
19 間的比例關係等因素。當經濟不景氣，或退休與工作世代人
20 口比例失衡時，年金制度必須以降低給付、延後退休年齡及
21 就業促進等方式，維持其財務平衡；反之，當經濟成長狀況
22 良好、就業率提高時，即能緩和在工作世代的負擔¹⁰。如採部

⁹ Gerhard Mackenroth (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Gerhard Abrecht (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West, Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, S. 41.

¹⁰ Johannes Frerich/Martin Frey, Sozialpolitische Grundlage der Rentenversicherung, in: Bertram Schulin (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 3 Rentenversicherungsrecht, 1999, § 2 Rn. 155-161.

1 分提存準備之儲金制，退離給與所需財源部分來自當期提
2 撥之費用，部分來自累積之基金及其收益。而後者所能兌現
3 之價值，仍須取決於兌現當時之經濟社會與人口條件；倘若
4 經濟疲軟、人口老化現象持續不變，導致繳費人數與支領退
5 撫給與人數比例失衡，仍將直接影響年金之支付能力。就此
6 而言，隨收隨付制與提存準備制並無重大差異，提存準備制
7 之公共年金制度，其支付能力仍不能免於經濟景氣、勞動市
8 場就業率與人口結構等因素之影響¹¹。

9 (二) 公務人員退撫制度採部分提存準備之儲金制，其退離給與
10 之財源部分來自當期撥繳之費用，而該費用依系爭法律第 7
11 條第 2 項規定，係由政府與現職人員依 65%與 35%之比例
12 分擔，亦即已退休人員退離給與，部分由現職人員負擔，部
13 分由全體納稅人負擔。由於納稅人中工作世代占多數，是以
14 公務人員退撫制度具有代際間重分配之效果。高齡化既為
15 我國當前面臨的人口結構挑戰，如年金制度未隨之調整，無
16 異將退休世代之負擔全數由人口逐漸減少之下一世代負
17 擔，費率與稅率勢必不斷調升始足以因應支出所需。這種現
18 象，不僅導致釋字第 717 號解釋所提及之代際間權益失衡
19 問題，同時也將導致工作世代實質所得減少的結果。或有質
20 疑代際正義具有高度不確定性，在憲法上難以衡量，惟我國
21 公共年金產生代際間權益失衡的結果，乃因退撫新舊制轉
22 換之過渡措施所致，其已造成同一世代特定職業、身分之受
23 益人相較於一般國民受過度保障之結果，此種階級不平等
24 與憲法社會國原則未盡相符¹²（釋字第 485 號解釋參照，詳

¹¹ Eberhard Eichenhofer (2017), Fn. 2, Rn. 60-62. 另參見郝鳳鳴 (2018)，2017 年台灣年金改革法律分析，收於：台灣行政法學會（主編），法治國原則與 2018 年金改革，頁 26-27；張桐銳 (2018)，公務人員退休制度之年金保險化：公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報，30 卷 1 期，頁 55-56。

¹² 許宗力 (2017)，大法官解釋與社會正義的實踐，收於：許宗力主編，追尋社會國－社會正義之理論

後第四點說明)，倘若公共年金制度未能維護代際間公平，將使階級不平等延續至工作世代與下一世代，且工作世代承擔過高之費用提撥與納稅負擔，難再有經濟上餘裕發展自我、建立家庭，是以基於社會國原則之誠命，立法者應有義務維繫公共年金制度的代際間權益公平。

(三) 當代憲法基本權的真正作用，如同學者 Niklas Luhmann 所言，不在於對國家行為「設限」，而僅是給予「指向及目標」，憲法對於國家的要求，並非只是必須尊重憲法的「國家不作為」，而是寄望其更積極的主動實現，是以，現代法秩序所慣常運用的目的性規範，雖然方式及內涵已與昔日之條件式規範大相逕庭，但憲法並未容讓立法者擁有完全的形成與決定自由，而是使其轉向另一種義務：對於立法決定之結果及影響必須負責的義務¹³。一方面，憲法必須有自己的社會事實評價機制，另一方面，它又難以避免的必須將觀察的重心移轉至國家，特別是立法者之上，亦即由憲法督促其履行關於社會事實的一定義務，例如憲法學理與實務上俱稱之「立法者的改善義務」(Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers)¹⁴ - 立法者必須時時注意所公布之法律與現實社會變動之關係，隨時努力使其與憲法之要求相符，相應的，立法者自然有學者 Stefan Huster 所謂的「觀察義務」：觀察社會的變動實況，考量法律的社會影響效果，以決定是否進行事後的改善與修正¹⁵，某個程度上極為類似立法學所

與制度實踐，頁 81-84。

¹³ Niklas Luhmann, Rechtssoziologie, 2 Aufl., Opladen 1983, S. 231f.

¹⁴ Christian Mayer, Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, Baden-Baden 1996；聯邦憲法法院的見解 BVerfGE 88, 203, 309f.。

¹⁵ Stefan Huster, Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers. Ein neues Instrument zur verfassungsrechtlichen Bewältigung des sozialen Wandels? ZRsoz 24(2003), 9ff.

1 稱之「有效性控制」或「結果控制」的問題¹⁶。在公共年金
2 的制度形成與檢討變革上，當然更不例外；據上說明，公共
3 年金制度針對長期性風險提供長期性經濟安全保障，而影
4 響公共年金制度支付能力之經濟社會與人口條件隨時變
5 化。是以，公共年金制度本應隨時依循周邊條件而調整，不
6 可能固著不變¹⁷。此外，公共年金制度財務永續之維繫，也
7 須仰賴跨世代之社會連帶，由退休世代、工作世代與未來世
8 代共同面臨少子女化、高齡化社會帶來的挑戰。晚近不少面
9 臨相同問題的國家，亦皆採取延後退休年齡、調降所得替代
10 率方式因應，如德國、奧地利、法國、西班牙、葡萄牙等¹⁸。

11 四、公共年金制度與公務人員制度性保障

12 (一) 憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依
13 法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金
14 請求等權利，國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持
15 其生活之義務；釋字第 614 號及第 658 號等解釋已有闡明，
16 此即憲法學理上認整體公務員法之規範委託，構成對於公
17 務員制度之公法上制度性保障之謂¹⁹。這裡的制度性保障，
18 係指公法上相關制度的整體，包括其所有相關之聯繫或補
19 充性質的保障與規範，此作為「公法上的規範整體」
20 (öffentlich-rechtliche Normenkomplexe)，表徵的是一種公

¹⁶ Hans Schneider, Gesetzgebung, 2 Aufl., Heidelberg 1991, Rn. 152ff.; Hermann Maassen, Die Freiheit des Bürgers in einer Zeit ausufernder Gesetzgebung, NJW 1979, 1476ff.

¹⁷ 郝鳳鳴 (2018)，前揭註 11，頁 41-43；張桐銳 (2018)，前揭註 11，頁 71-72。

¹⁸ Ruland/Becker/Axer (Hrsg.) (2017), Fn. 5, § 17 Rn. 229-232; Robert Holzmann, Landis MacKeller and Michael Rotkowski (2003), ACCELERATING THE EUROPEAN PENSION REFORM AGENDA: NEED, PROGRESS, AND CONCEPTUAL UNDERPINNINGS, in: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein and Michael Rotkowski (ed.), Pension Reform in Europe: Process and Progress, 1-10.

¹⁹ BVerfGE 62, 374 (382); E 106, 225(231f.).

1 法上對於特定社會生活領域的規範性理解，包含其中所有
2 相關聯的制度、規範與個別基本權，而貫穿其中的「規範
3 性」，本身就具有限制立法者形成行為之效果及任務²⁰，雖說
4 如此，它仍然必須仰賴公法上之規範形成，包括未來，是在
5 如此理解下，立法者的任務在於促使社會生活的現實，得以
6 符合此制度性、規範性的內涵，只要各該時點下的社會現實
7 不符，立法者即有介入與干預的義務。

8 (二) 而憲法第 18 條服公職權之意旨，係指人民享有擔任依法進
9 用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾之權利，釋字
10 第 546 號解釋已有闡述。據此，該項權利之核心，應在於保
11 障公民有依平等之條件，參與公共服務之權利（釋字第 715
12 號解釋湯德宗大法官意見書參照）；至於身分保障、俸給與
13 退休金請求等權利，則係由此衍生之權利。

14 (三) 其中，公務人員退休制度，乃是建立在國家照顧原則
15 (Alimentationsprinzip) 的基礎上，其理由為：國家要求公務人
16 員應全心投注於職務，對憲法負有忠誠義務，並對職務外生
17 活與政治活動負有謹慎與節制義務；相對地，國家應給予公
18 務人員及其家屬特殊照顧，以平衡公務人員所負之特殊義
19 務，以確保公務人員能專注於職務，並確保其執行其職務之
20 中立性與獨立性，不濫用權力而損及法治國原則²¹。職是，
21 釋字第 491 號解釋亦謂：「憲法第 18 條規定人民有服公職
22 之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍
23 涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、
24 紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執
25 行公權力及履行國家職責之行為。」

²⁰ Carl Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, 2 Aufl., Berlin 1973, S. 114ff., 214f.

²¹ 張桐銳（2018），前揭註 11，頁 50。

(四) 基於照顧原則，國家固應給予公務人員與其職位相稱之生活照顧，惟公務人員尚無從主張國家應給予一定金額之退休保障，或要求國家必須維持其服公職之初或退休之初法規所規定的水準，不得減少退休給付²²。蓋公務人員請求退休給付之權利地位，係依法規形成其內容，公務人員之法律地位因法規變動而調整。釋字第 246 號解釋就此已有闡述：「公務人員依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之...」；軍公教人員待遇中何種津貼、加給應納入退休（役）保險俸額內計算，係國家「斟酌國家財力、人員服勤與否或為計算養老給付基礎之保險費繳納情形等而為者，得視國民經濟狀況而調整，並非一成不變。」從德國聯邦憲法法院對於類似問題的回應，亦可看出完全相同的軌跡：公務員之薪俸及退休金請求權，原則上僅能依照法律之標準給予之²³，關於其給付結構與金額，立法者享有判斷餘地²⁴，調降亦當不能排除之²⁵，退休金可接受之縮減原則上合法²⁶，不能規定退休金之所得替代率應至少為職務薪俸之 75%²⁷，而最低所得替代率僅為 35% 亦得視為適當足夠之履行國家照顧義務²⁸。而釋字第 658 號解釋亦認，公務人員服務年資之採計，對公務人員退休金權利之內容有重大影響，且對財政影響深遠，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項。此即德國學理針對憲法上有關公務員制度形成之規範委託，既使在德國基本法第 33 條第

²² 張桐銳（2018），前揭註 11，頁 74。另參照 BVerfGE 114, 258 (288-289)。

²³ BVerfGE 8, 1 (35)。

²⁴ BVerfGE 81, 363 (374f.)。

²⁵ BVerfGE 18, 159 (166f.); 76, 256 (310)。

²⁶ BVerfGE 3, 58 (160); 53, 257 (307f.); 80, 297 (309ff.)。

²⁷ BVerfGE 114, 258 (285ff.)。

²⁸ BVerfGE 7, 155 (169)。

5 項之拘束下，仍強調「在特別是社會國原則及制定法目的在於促進基本權實現的要求下，立法者必須持續地，藉由法之持續發展，例如調整因應之立法，去反映新的發展與認知，相對的，來自於相同之理由，規範委託不能意味著固守與堅持（Versteinerung）原有向來之內容」²⁹。在相同邏輯下，德國聯邦憲法法院更強調，為公眾與國家之利益，憲法之形成公務員法即便指向既有之要素，但並非以個別公務員之利益、公務員個人之法律地位為導向³⁰；是以，聯邦憲法法院繼續說道：從基本法第 33 條第 5 項，不能導出公務員據以主張現有個別規範應予繼續存在的結論，進而強調憲法法院對之負有權利保護之委託，換言之，就算沒有如此之規範委託，也無從得出公務員制度上特別規範之個別規定都只能繼續保留、不能變更³¹。是以，在含括退休金保障之國家照顧原則的理解上，德國聯邦憲法法院即強調，立法者在具體形成上，負有論證、檢驗及觀察義務³²，重點不在主張諸如信賴保護般之不容不利變更，而在於立法者在國家照顧原則之實踐上，如何適當且合憲的履行其任務。

(五) 此外不可忽略的是，公務人員退撫制度具有代際間重分配之效果，政府的給付能力仍受當期國民總體生產所限，面對少子女化、高齡化的人口結構變遷，立法者形塑公務人員退休制度時，必須維繫代際間權益之公平性，已如前述。因此，立法者建立公務人員退休法律制度，除須落實國家對公務人員之照顧義務外，亦須衡酌國家財力、人口結構變遷等因

²⁹ Philip Kunig in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 6 Aufl., München 2012, Art. 33 Rn. 53.

³⁰ BVerfGE 11, 203 (215); Lecheler, HdbStR V, § 110 Rn. 56.

³¹ BVerfGE 8, 1 (7); 25, 167.

³² BVerfGE 130, 263 (301f.); Bodo Pieroth in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13 Aufl., München 2014, Art. 33 Rn. 53a.

素，視國民經濟情形加以調整，並非固定不變。即便採取恩給制、強調受憲法制度性保障的德國公務員退撫制度，面對高齡化與少子女化的人口結構變遷，也於 2001 年配合法定年金保險之改革措施，同步調降所得替代率，學者認為，只要不逾越照顧原則之核心，立法者可以因應人口、社會、經濟及政治條件的變遷而調整薪資與退休金³³。

(六) 另一方面，公務人員之退休制度亦受憲法上過度照顧禁止之拘束。釋字第 485 號解釋針對國軍眷村改建條例等給予原眷戶優惠之規定，即明文要求國家分配社會資源，「依資源有效利用之原則，並應注意受益人與一般國民之間平等關係...」，「對於受益人範圍之決定，應斟酌其須照顧之必要性，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」此等憲法誡命，均屬吾人主張公務人員之退休制度乃憲法第 18 條服公職權利之內涵時應行注意的問題。

五、建構公共年金制度之法律關係

(一) 人民經由考試任用成為公務人員，即與國家建立長期性、繼續性之法律關係；該法律關係之權利義務，包括勤務、俸給、職級、陞遷等等事項，由相關法律予以規範。至於公務人員退休時，該法律關係並未消解；而是從現職人員轉變為退休

³³ Yasemin Körtek (2010), Die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ulrich Becker/ Peter A. Köhler/ Yasemin Körtek (Hrsg.), Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, S. 47 (58-63); Farber/Funke/Walther (2009), Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1992, DÖV 2009, S. 133, 139. 張桐銳 (2019)，退休公務人員退休權益憲法保障之檢討，月旦法學，289 期，頁 194-195。

人員之關係，其仍為繼續性法律關係³⁴。退休人員之退休金權利仍可能發生變動，例如依照原公務人員退休法，在職人員本俸調整時，退休人員之月退休俸亦隨之調整；又退休給與之權利可能因法定原因而喪失或減少，同時亦可能因退休人員死亡，而發生向遺屬給付之權利。在此長期性法律關係中，立法者有義務隨著時序進展，依照國家經濟與財政狀況，調整俸給或退休給付，以落實照顧原則³⁵。就此而言，適時調整毋寧為國家與現職／退休人員之間法律關係的本質之一。

(二) 至於優惠存款制度，乃是建立在另一法律關係之基礎上。以公務人員為例，優惠存款之本金，來自公務人員保險之一次性養老給付或系爭法律之一次退休金。國家依法提供一次性給付後，法律上已無後續給付義務；在此前提下，優惠存款制度相關法令允許退休人員將上開給付作為本金，儲存於臺灣銀行領取利息，以利息取代年金給付。就此設計而言，乃獨立於原有公務人員保險與系爭法律之外，國家另行創設之給付。不過在外觀上，國家並非直接給付退休人員，而是透過第三人（即臺灣銀行）與退休人員締結定期金錢寄託契約，以兩年為期，到期續約，間接提供退休人員利息給付³⁶。

六、公共年金之權利與層級化財產權保障

(一) 現職人員或退休人員依法請領退休金之期待權或請求權，

³⁴ 張桐銳（2019），前揭註 33，頁 188-189。另參照 Wagner/Leppek, Beamtenrecht (2009), 10. Aufl, Rn. 157.

³⁵ BVerfGE 114, 258 (288-289).

³⁶ 孫迺翊（2018），2017 年公務人員退休年金改革之評析，收於：台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，頁 164-165。

除係服公職權衍生之權利外，是否亦受憲法財產權保障，對照釋字第 658 號認為公務人員請領退休金權利受服公職權保障，而第 730 號解釋認為公立學校教師請領退休金權利受財產權保障之差異，並參照釋字第 768 號解釋認公職為特殊性質之工作，應非否定請領退休金權利同受財產權保障，而是基於公職之特殊性，僅強調其為服公職權之內容而已³⁷。

(二) 不過公法性質之公共年金期待權及請求權，與一般私法權利不同。恩給制之財源完全來自國家稅收。而儲金制下權利之形成，亦非僅由公務人員撥補費用所建構；國家同時以稅收為財源提撥費用，或依法定程序挹注基金，此即涉及國家資源之配置。而國家所能分配之資源，又來自當期之社會生產，受經濟社會條件與人口結構變遷等因素影響。此一面向涉及重大公共利益；是以，退休金權利縱受財產權保障，其程度亦應與私有財產有別。釋字第 246 號解釋謂，公務人員依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，可資參照。

(三) 在儲金制之下，退休金權利形成，部分來自政府稅收、部分來自退休人員在職時提繳之費用；其如何受財產權保障，可參照國內文獻經常引用德國聯邦憲法法院關於德國法定年金保險之年金權利是否受財產權保障的見解³⁸。依其所見，公法上具有財產價值之權利——包括條件或期限已經成就之權利，以及尚未成就之期待權，並非均屬憲法財產權保障

³⁷ 張桐銳（2018），前揭註 11，頁 65-66。

³⁸ 蔡維音（2001），社會國之法理基礎，頁 164-165；鍾秉正（2018），年金改革引言，收於：台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，頁 55-56；張桐銳（2015），社會保險法律關係核心問題之檢討——從體系性觀點之個案研究，中原財經法學，34 期，頁 259；孫迺翊（2012），社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間——以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障與最低生存權保障之判決為中心，台大法學論叢，41 卷 2 期，頁 454-482。

對象；其必須同時具備「個人支配性」(private Verfügung)、
「基於個人先前之給付而形成」(Eigenleistung)及「為確保
權利人之生存而提供」(Existenzsicherung)等三項要件，始
受憲法財產權之保障。此外，德國聯邦憲法法院考量法定年
金請求權動態調整之需要，進而發展出層級化財產權保障
之法理：年金計算公式中，涉及個人繳費累積取得者，具有
「個人關聯性」(personaler Bezug)，受較高程度之保障；相
對地，公式中具有社會重分配功能要素者，屬於「社會關聯
性」(sozialer Bezug)，立法者享有較寬廣的調整形成自由³⁹。
德國聯邦憲法法院在一則針對社會保險制度的判決中，便
表示：「無法從基本法中導出，對於社會保險之現存體制、
包括其現行組織原則而應加以憲法層次保障的依據」⁴⁰，這
當然不代表立法者此時擁有完全充分的、不受合憲性控制
的形成自由，例如在另一則有關職業災害保險制度案件中，
聯邦憲法法院認為「長久以來存在的、在市民日常生活中已
成為理所當然之社會安全的基本原則，不能沒有強烈理由
與正當性的任意加以推翻廢除，例如：經濟發展之重大困
難」⁴¹，由此可見，立法者確實要本於重要公共利益、在不
違反比例原則之前提下，考量客觀情狀的變動而為必要之
調整，但不論如何，並無所謂不得變更、立法者對此類保障
無嗣後不利形成之權限的說法，從憲法社會國原則有關「禁
止社會倒退原則」(Verbot des sozialen Rückschritts)，或稱
「禁止惡化原則」(Verschlechterungsverbot)之論述中，亦
可看出其端倪。公法學者 Ernst Benda 認為，禁止社會倒退

³⁹ BVerfGE 53, 257; E 58, 85; E69, 272.

⁴⁰ BVerfGE 39, 302(314f.).

⁴¹ BVerfGE 45, 376(387).

1 原則一開始就有牴觸民主國原則及政治過程的開放性之嫌
2 - Wolfgang Zeidler 及 Jörg Neuner 亦特別強調這一點⁴²，因
3 社會之外在關係及參與政治意見與意志形成之個人或團體
4 的想像，即不斷在變遷中，因此強令未來之世代不能加以改
5 變，論理上是說不通的。再者，主張禁止社會倒退的說法，
6 有一項邏輯上的矛盾：一方面倡言「基於法律共同體之成員
7 的所謂必要意識」，亦即認定社會個人因具備「社會信賴基
8 礎」，是以決定將之排除於立法者形成權限範圍之外，但事
9 實上如真予排除立法，無異顯示前述「必要意識與社會信
10 賴」皆不復存在，是以如套用私法領域中常見的法律概念來
11 說：「法律行為基礎」既然消滅，則何來不准倒退之有⁴³。再
12 者，Benda 亦強調，如果堅持運用此禁止倒退原則，無異單
13 方面的偏向某些國家與社會中的鬥爭力量，使之得以援引
14 而排除其他社會勢力的挑戰，獨享既得利益，亦不利於自由
15 多元社會的社會自主形成，國家也違反其憲法所期待要求
16 之中立義務⁴⁴。學者 Karl-Jürgen Bieback 亦認從憲法的社會
17 國原則出發，將無法導出所謂「次憲法秩序的制度保障」之
18 內涵，不論將之稱為禁止社會倒退、最低程度社會安全體系
19 的保障或信賴保護原則，因這只是將本應在後階段之政治

⁴² Wolfgang Zeidler, Grundrechte und Grundentscheidungen der Verfassung im Widerstreit, Verh. Des 53. DJT., München 1980, Bd. 2, Teil I., S. 19f.; Jörg Neuner, Privatrecht und Sozialstaat, München 1999, S. 142; dazu ähnlich auch Hans F. Zacher in: Isensee/Kirchhof, HBStR, Bd. I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, Bd. V: Allgemeine Grundrechtslehren, Heidelberg 1992, § 77 Rn. 68f.

⁴³ Ernst Benda, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftspolitisches Problem, Göttingen 1966, S. 81; dersl., Bundessozialgericht und Sozialstaatsklausel, NJW 1979, 1003ff.; dersl., Wirtschaftsordnung und GG, in: B. B. Gemper(Hrsg.), Marktwirtschaft und soziale Verantwortung, Köln-Bonn 1973, S. 198f.; dersl., Die Sozialstaatsklausel in der Rechtsprechung des BAG und des BVerfG, RdA 1979, 6; dersl., HBVerfR, 2 Aufl., Berlin 1995, § 17 Rn. 115.

⁴⁴ Ernst Benda, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat, S. 77, ,86ff.

1 意志形成過程中所出現的問題（例如不同社會力量的衝突
2 對立），先將之提前到前階段，而使立法者之行動空間因此
3 而受極大的限制⁴⁵。學者 Josef Isensee 亦提出三個理由反駁
4 禁止社會倒退的理論：憲法保障之可能性的本質上受限，例
5 如超越國家社會給付體系的負荷能力；違反社會平等原則，
6 將形成某種程度類似「社會封建的特權階級」，而且有制度
7 性的歧視未來世代之嫌⁴⁶；只有立法者才能依各該當時的社
8 會條件，調整的形成符合當時社會需求的社會國形式⁴⁷。德
9 國社會法大師 Hans F. Zacher 則從社會國原則的本質出發，
10 認為社會國之特徵無疑相當程度的「不確定性」、「不安定
11 性」，例如他的一項著名說法：社會國只要實現的越多，就
12 越會對自己所實現之事物提出懷疑⁴⁸；換言之，既使不從立
13 法者之形成權限或社會特定階級之既得利益的角度出發，
14 單就社會國本身之複雜性與不確定性而言，Zacher 認為，主
15 張其特定內容之不容變更與倒退，本質上便是做不到的。就
16 法治國而言，它並非給予社會國一個「法治國形式的保障其
17 優位」效果，社會國不會因為藉由法律之形式，取得鞏固社
18 會現狀的法治國拘束，毋寧是另一面向：社會國所追求的社
19 會進步，必須以法治國的形式與程序實踐之，例如透過合憲
20 之立法程序；在社會國原則下社會政策的決定，應符合民主

⁴⁵ Karl-Jürgen Bieback, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte, EuGRZ 1985, 667.

⁴⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde 觀察德國當代社會福利國家的發展，認為已經出現類似之「現存佔有之既得利益不得碰觸」的現象，而且過度強調法律上所形成之「制度性框架條件下的生活關係」，也就是過分重視「制度」，而壓縮個人的自由權空間；轉引自 Albert Bleckmann, Staatsrecht II- Die Grundrechte, 3 Aufl., Köln- Berlin-Bonn- München 1989, S. 238。

⁴⁷ Josef Isensee, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise. Der Kampf um die sozialen Besitzstände und die Normen der Verfassung, FS Johannes Broermann, Berlin 1982, S. 368ff.

⁴⁸ Hans F. Zacher in: Isensee/Kirchhof, HBStR, Bd. I, § 25 Rn. 79；相同的觀察亦參見 Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Opladen 1975, S. 44。

1 正當性之要求，社會國原則不得進而使立法者毫無裁量與
2 決定的政治空間，這些都是憲法針對社會國形成、例如年金
3 制度之變動或形成時，足為警惕之提醒。

4 (四) 我國軍公教退撫基金所採行之儲金制，與社會保險雖有若
5 干差異，不過權利之形成部分來自退休人員在職時提繳之
6 費用，基金平衡須依照經濟社會條件與人口結構變遷而調
7 整等面向，則無不同。退休人員於退撫新制期間取得之退休
8 金權利，應可依照上開法理，認其受財產權之保障，但其保
9 障程度仍須視計算公式中各項要素之屬性而有所區別；並
10 不因受憲法上財產權之保障而阻礙任何基於年金財務衡平
11 所需之改革措施。退休人員於退撫舊制下取得之退休金權
12 利並非來自退休人員在職時之繳費所形成，不能逕以層級
13 化財產權保障之法理加以判斷。故其縱受財產權所保障，保
14 障程度亦不應超過儲金制之下形成之退休金權利。至於優
15 惠存款制度，既為政府提供之政策性補貼，則退休人員對於
16 利息之期待，應非屬財產權保障範圍。

17 (五) 總之，公共年金之權利，縱受憲法上財產權保障，但仍必須
18 視其年金內部之組成結構，區分其受保障之不同程度。此一
19 公共年金之權利，基於塑造有利之工作條件，以確保人民服
20 公職之意願的考慮，而列為服公職權利中所衍生之權利的一
21 種；此一特殊性，並未排除其同時所具備的財產權之本
22 質，在此範圍內，應有前開層級化財產權保障之適用。

23 參、依鈞院 108 年 5 月 23 日院台大二字第 1080014314 號函所提
24 爭點，提出聲明意見如下：

25 爭點一、公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）第 4 條名詞
26 定義、第 18 條自願退休資格、第 36 條系爭法律施行後

就退休所得中優惠存款之計息規定，並無違反法律不溯及既往原則，亦未侵害受規範對象之財產權

說明：

一、系爭法律第 4 條規定名詞定義，其所涉規範並非已終結事實，而不違背法律不溯及既往原則。退步言之，本條涉及公務人員退休年金，其性質上是公法上給付請求權，只有在一定條件下才具有財產權的性質。調整退休年金使得年金制度得以永續存續，並未逾比例原則，仍屬財產權社會義務的範圍，並無侵害財產權可言：

(一) 本條文主要係定義系爭法律中所用名詞之意涵，總計有 7 款規定，其中一部分係原有退休規定相關之名詞解釋；一部分係應系爭法律關於退休所得調降規定，明確界定相關計算方式之名詞定義。謹說明如下。

(二) 針對原有退休規定之相關名詞解釋部分：包含「退撫新制」、「本（年功）俸（薪）額」、「俸給總額慰助金」及「退離給與」4 款名詞，此等規定係為明確定義公務人員退休制度常見用語，爰參照原公務人員退休法，以及歷來退休實務作業，於系爭法律第 4 條明定其意涵，其內容與所涉範圍與改革前退休法制並無不同，並無涉法律不溯及既往原則及侵害受規範對象財產權之情形。

(三) 針對退休所得調降規定之相關名詞解釋部分：包含「退休所得替代率」、「每月退休所得」及「最低保障金額」3 款名詞，主要係配合本次推動公務人員年金改革所定退休所得調降方案，設計退休所得替代率公式並規範退休公務人員退休所得上限金額（實質規範為系爭法律第 37 條及第 38 條規

定)，爰配合明確界定上開退休所得調降方案所使用名詞之意涵，屬退休所得調降方案之一部分，說明如下：

1. 「退休所得替代率」及「每月退休所得」：

(1) 所謂退休所得替代率(Income-Replacement Ratio)，係指退休人員在退休後所領退休金占退休前薪資所得之比率；作為衡量退休以後能否過著與退休前相同生活水準之指標。另就學理及實務而言，退休所得替代率之分母（即現職待遇）並無一定之內涵，全係由各國審酌其社會背景與工作者之待遇等自行決定。合先敘明。

(2) 107 年推動公務人員年金改革，除為有效減緩退撫基金之財務壓力外，主要亦考量在舊法的規定下，公務人員退休實質所得，與現職人員待遇相差不大。說明如下：

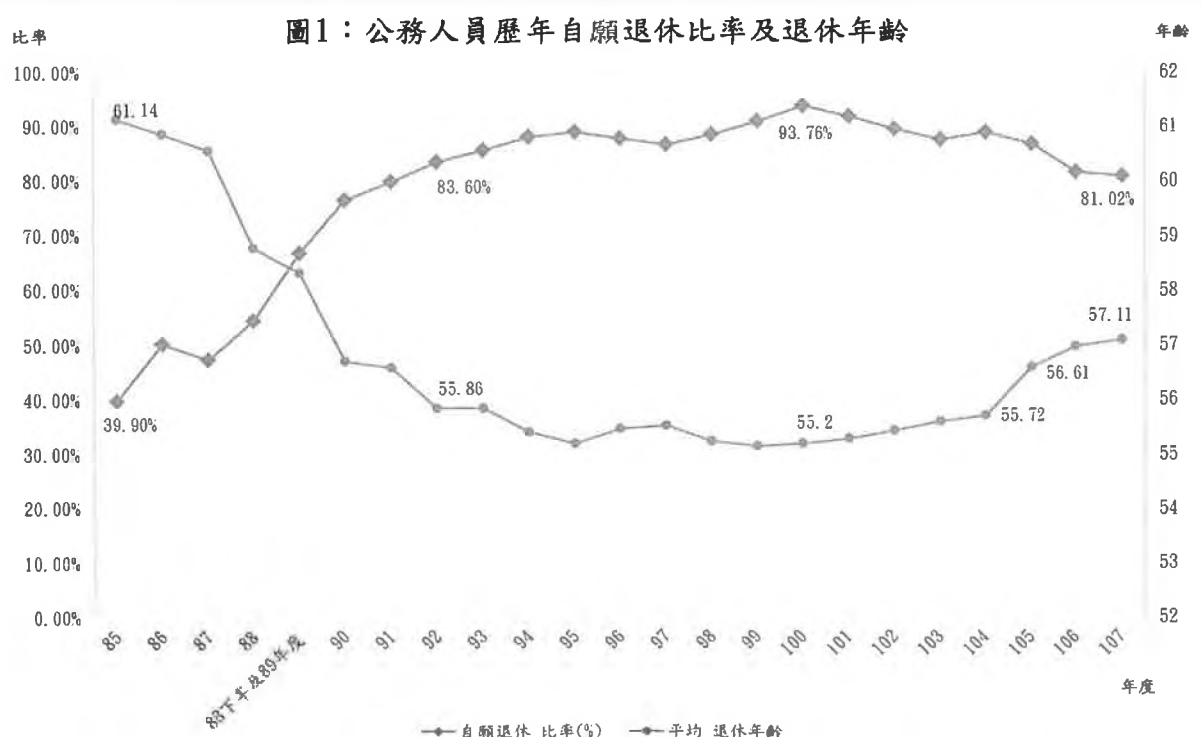
甲、公務人員退撫新制自 84 年 7 月 1 日實施迄今，仍處於退撫新、舊制交替之過渡期，兼具退撫新、舊制任職年資者，除享有退撫舊制年資前 15 年給予月退休金 75%之基本保障（含年資補償金）外，其所具退撫新制年資採按本（年功）俸 2 倍每年給與 2%（相當 4%本俸）之月退休金，再加上退撫舊制公保養老給付辦理 18%優惠存款利息，是類退休公務人員平均退休所得與現職待遇相差不遠，部分年資較長者，甚至有超過現職待遇的現象。即便其公保養老給付優惠存款利息，已於 95 年 2 月 16 日、100 年 1 月 1 日及同年 2 月 1 日，3 度實施優惠存款調整方案，惟以任職年資 35 年者為例，其每月退休所得上限可達本（年功）俸 2 倍之 95%；如以薦任七職等年功俸六級 590 俸點人員為例，相當於一般支領專業加給表一非主管

人員之現職待遇(以 107 年待遇標準計算)之 122%左右 ($122\% = 76,513 \div <40,270 + 22,370 = 62,640>$) ; 主管人員則為 113%左右 ($113\% = 76,513 \div <40,270 + 22,370 + 5,300 = 67,940>$)。

乙、退撫新制施行後，月退休金以本（年功）俸 2 倍，每任職 1 年給與月退休金 2%，其退休所得佔現職待遇比率亦高，以退撫新制年資 35 年及薦任七職等年功俸六級 590 俸點人員為例，其月退休金為本(年功)俸 2 倍之 70%(以 107 年待遇標準計算，其金額為 40,270 元*2*70%=56,378 元)，亦相當於一般支領專業加給表一非主管公務人員之現職待遇之 90%左右($<90\% = 56,378 \div (40,270 + 22,370) >$)；主管人員則為 83%左右($83\% = 56,378 \div <40,270 + 22,370 + 5,300 = 67,940>$)。

丙、前述退休公務人員每月退休所得與現職待遇接近情形，造成多數公務人員可能於符合自願退休條件時即辦理自願退休之現象。據統計，公務人員自願退休比率，於 85 年度僅 39.9%，之後即逐年持續成長，至 92 年已突破 8 成，持續到 100 年已高達 93.76%，之後雖有下降，但仍者維持在 8 成以上（107 年為 81.02%）。公務人員提早自願退休，衍生而來的是公務人員過早離開職場，導致成熟有效人力的快速流失以及人力成本的上升，退休人數亦快速累增。同時因為退得早，相對的平均退休年齡也偏低，於 85 年為 61.14 歲，至 92 年降低為 55.86 歲，此後至 104 年，平均退休年齡約在 55 歲左右，105 年度些微提高至 56.61 歲，到 107 年為 57.71 歲。再加上國人平均餘

命增長，平均壽命已達 80 餘歲，相對延長公務人員退休給付年限，使公務人員退撫基金給付金額快速累增。以近 10 年成長情形為例，在 97 年度支出 101.55 億元，到 107 年度已經達到 420.58 億元，成長近 4 倍。其中定期給付的成長速度更是驚人，在 97 年度才 6 萬 6 千餘人，給付 86.64 億元，累積到 107 年度已經高達 15 萬 3 千餘人，給付 387.58 億元，給付金額成長 4.47 倍，造成退撫基金沈重財務負擔，於政府公務預算之財務支出亦大幅增加。此均顯示政府在未來數年內，恐須因籌措更多經費用於公務人員退撫給與而使國家資源無法合理分配；退撫基金亦將面臨財務負擔加重之困境而影響其財務穩健性與永續性。爰公務人員年金改革措施之推動，確實刻不容緩，基此，本次推動公務人員年金改革規劃適度調降公務人員退休所得，使與現職待遇間維持合理差距，俾公務人員退休制度更臻合理健全。



(3) 基前所述，系爭法律建立退休所得調降方案，並明定退休公務人員每月退休所得不得超過法定退休所替代率計算之上限金額，爰於系爭法律第 4 條第 4 款及第 5 款分別定義分母值為公務人員最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計 1 倍之金額，以及分子值-「每月退休所得」之計列項目。其設計理由如下：

甲、分母值部分：審酌現職公務人員待遇性質，特重在反映員工個人專業及勞動價值，故現職待遇標準應設有高低之別。基此原理，於公務人員俸給法第 3 條第 1 項規定，現職公務人員待遇包含本（年功）俸（薪）額及加給。同法第 5 條規定，加給分為職務加給、技術或專業加給及地域加給 3 種，其中技術或專業加給多達 25 種以上且高低金額存有差異。復以退休給付具社會保險性質，旨在維持退休人員退休後基本經濟生活安全，特重公平原則，尤其在退撫新制實施以後，退撫給付改採儲金制，更強調繳費之權利義務對等原則。因此，鑑於公務人員待遇高低有別，若以公務人員實際薪資計算退休金，即造成不同類別公務人員繳費及退休給付基準之不平，爰此，公務人員退休金之計算自始僅以本（年功）俸（薪）為計算基準，嗣於退撫新制實施時，亦立法以（年功）俸（薪）加 1 倍為繳付退撫基金及退休金給付之基準，以符合退休金給付追求之社會保險特重之公平原則。據上，在計算退休所得替代率時，分子值與分母值應用相同標準計算始符公平，爰於系爭法律第 4 條第 4 款明定以公務人員最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）

額加 1 倍金額為分母值之內涵，以求各類退休公務人員間退休給付權益之衡平並兼顧繳費之權利義務對等原則。

乙、分子值部分：系爭法律第 4 條第 5 款所定退休公務人員每月退休所得內涵，按支領月退休金、兼領月退休金及一次退休金，分別以退休公務人員每月所領退撫舊制及退撫新制月退休金（含月補償金）、公保養老給付或一次退休金優惠存款利息（以下簡稱優存利息），以及於政府機關（構）、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領之保險年金為計列範圍。上述所列「公營事業機構參加各項社會保險」指除參加公教人員保險者外，在公營事業及交通行政機關中尚有參加勞工保險者（如交通部臺灣鐵路管理局、改制前之港務局、交通部公路總局及臺灣區國道高速公路局等，其所屬交通資位制之士級人員係適用退休法退休，惟係參加勞工保險支領勞工保險年金者）。至於月退休金應包含依原公務人員退休法第 30 條第 2 項第 2 款規定所支領之月補償金（按月補償金係自申請月退休金權利衍生而來，且併退撫舊制年資之月退休金定期發給，爰應屬月退休所得之一部分）。

2. 「最低保障金額」：

（1）配合公務人員退撫制度改革方案所設計之「保障弱勢」配套機制，使部分職等較低或年資短淺之公務人員依前述改革方案調整退休所得後，其每月退休所得仍能維持退休基本生活，爰明定扣減後之每月退休所得不得低於最低保障金額。準此，所謂「最低保障金額」係

指退休所得調降方案之配套措施，保障退休公務人員退休所得調降後，其每月退休所得不低於該「最低保障金額」；而原領所得自始低於或等於該金額者，自無須再予調降。

(2) 至於該「最低保障金額」之訂定，參照司法院釋字第 280 號解釋意旨，認定公務人員退休所得如低於「委任第一職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」即難以維持退休人員基本生活，爰於系爭法律第 4 條第 6 款明定「最低保障金額」為委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給（指專業加給表一）合計數額，以保障其至少得支領之金額（以 107 年度待遇標準計算，委任第一職等本俸七級之俸額為新台幣<以下同>14,890 元；一般公務人員第一職等專業加給金額為 18,250 元，合計為 33,140 元）。

(四) 系爭法律第 4 條名詞定義所涉規範並非已終結事實，而不違背法律不溯及既往原則；系爭法律規範對象主體為公務員，依據鈞院釋字第 658、575 號等解釋，國家與公務員關係其所涉基本權主要為憲法第 18 條應考試服公職權之內涵。此外，本條涉及公務人員退休年金，其性質上是公法上給付請求權，只有在一定條件下才具有財產權的性質。調整退休年金使得年金制度得以永續存續，並未逾比例原則，仍屬財產權社會義務的範圍，並無侵害財產權可言：

1. 系爭法律第 4 條所涉規範並非已終結事實，而係就繼續存在之事實調整後續法律關係，是系爭法律第 4 條不違背法律不溯及既往原則：

(1) 法律不溯及既往原則，依據德國聯邦憲法法院的見解，

1 乃意指：「當法律事後介入、變更已了結、已屬於過去的
2 構成要件事實，即屬法律的真正溯及
3 (echte/retroactive Rückwirkung)，假使如本件的情形，
4 其只是向未來影響現存的、尚未終結的事實與法律關
5 係，即不發生溯及的問題（所謂的不真正溯及：
6 unechte/retrospective Rückwirkung）。⁴⁹」鈞院釋字第 717
7 號解釋理由書亦同此見解：「新訂之法規，原則上不得
8 適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是
9 謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關
10 係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法
11 規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適
12 用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，
13 係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新
14 法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規
15 之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地
16 位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」

17 (2) 又法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維
18 護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律
19 一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原
20 則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。德國聯
21 邦憲法法院明確指出：「基於法治國原則可以推導出下
22 述憲法規定：課予負擔的租稅法律，其效力原則上不得
23 及於已終結的構成要件事實。……然而，其並非絕無例
24 外。假使所信賴的特定法律情境，在事理上不能被正當
25 化的話，就不發生信賴保護的問題。這包括下述情況：

⁴⁹ BVerfGE 11, 139(145f.).

1 a. 在法律溯及發生法律效果的時點，國民已可預見此
2 等規定，則其信賴不值得保護……。b. 在現行法不清
3 楚、混淆的情況，應容許立法者事後加以釐清，於此，
4 國民不能植基於現行法而為規劃……。c. 國民不能始
5 終信賴由無效規範創設的法律表象。因此，在一定情況
6 下，立法者有權溯及地以無疑義的規範取代無效的規
7 定……。d. 最後，高於法安定性命令的，絕對必要的公
8 益理由亦得正當化溯及的命令。⁵⁰」簡單的說，真正溯
9 及原則上並不見容於憲法，但不真正溯及原則上根本
10 就不是禁止溯及既往的問題。蓋人類生活有其連續性，
11 因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完
12 全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生
13 活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平
14 等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該
15 修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因
16 該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定
17 過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其
18 他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信
19 賴保護原則，鈞院釋字 574 號解釋理由書意旨可參。

20 (3) 據上，法律不溯及既往之概念，應該進一步區分真正與
21 非真正溯及既往。所謂真正的溯及既往，亦稱為「法律
22 效果之回溯發生」，係指對於一個已經結束而完成的事
23 實，立法者透過法律而加以干預，將法律效果直接適用
24 於法律施行前已經結束的構成要件上，等於讓法律效
25 果回溯至一過去不但發生且已然結束之事實。其次非

⁵⁰ BVerfGE 13, 261(271-272).

真正溯及既往，學理亦稱之為「構成要件回溯聯繫」，也就是對於在法律制定前已經發生。但在法律制定施行起尚未結束之事實，該發生在後的法律加以適用之，即屬非真正溯及，進而使相對人法律上的權利地位產生看似嗣後不利的變更。兩者之不同，非真正溯及既往無涉法律效果，因法律效果根本尚未發生，只是形式上構成要件回溯而聯繫至一發生在前的事實，與真正溯及的效果不一樣。非真正溯及原則上合法，僅有例外時方可能違法，此有鈞院釋字 714 號解釋林錫堯大法官協同意見書可參。易言之，非真正溯及原則上合法，並無問題，僅有例外時方可能違法。道理很簡單：相對人普遍上無從主張「法律不應該變更」的信賴保護⁵¹，國家自得透過法律之修正，以回應具體之行為、事實，滿足規制之需求。雖然說，從理論上觀察，即便是非真正的溯及，也應該本於立法者所希望達成的適當目的，而且在相對人不利益、原先信賴之落空，以及與法律所欲實現之正當目標之間，仍須通過可期待性之檢驗的要求⁵²，方足當之，這也當然是合憲司法審查所必須回答之問題，但並未影響立法非真正溯及原則上合法之立場。常見例外的禁止非真正溯及情況，諸如：法律所採取之干預手段，顯然不是相對人所能預料，也因此無法藉著相應之行為加以回應。相對人所存在之信賴，要比法律修正所欲追求之目的更為重要，此時即需藉由比例原則、特別是其中之目的手段應相當的狹義比例原則，加以檢驗與審查，在國家透過修法所欲實現之利

⁵¹ BFH 25.09.2012 - I B 189/11.

⁵² BVerfG 07.07.2010 - 2 BvL 14/02.

1 益與相對人減損之權利地位之間，互為權衡，只要在相
2 對人信賴利益明顯更為重要時，才有禁止非真正溯及
3 適用的餘地。

4 (4) 總結來看，系爭法律第 4 條是否有違反法律溯及既往
5 之問題？依歷來大法官解釋及學說見解，其判斷關鍵
6 在於國家與在職及已退休公務員間之法律關係是否業
7 已終止「確定」。申言之，由於「真正溯及」本來就意
8 指，對於「已實現被變更之法律的構成要件並已引發相
9 連結之法律效果的行為」(=已了結的構成要件事實)，
10 事後課予新的負擔。⁵³因此，公務員與國家之退休法律
11 關係，倘已屬結束並確定之事實，而系爭法律變更該等
12 法律關係的權利義務，即為溯及既往；相反地，若該法
13 律關係尚未確定，實屬「繼續性之法律關係」，則要件
14 或計算基準之變更，即非溯及既往。

15 (5) 經查，系爭法律第 4 條主要為名詞定義，並未實際變動
16 公務員與國家之法律關係。既然無涉於人民權利義務
17 的（溯及）變動，自然也就與法律禁止溯及既往無關。
18 退步言之，系爭法律第 4 條所規範之公務員與我國退
19 休制度法律關係，也是繼續性的法律關係，是「不真正
20 溯及既往」之典型案例。蓋如前所述，人民經由任用成
21 為公務人員，即與國家建立長期性、繼續性之法律關
22 係；該法律關係之權利義務，包括勤務、俸給、職級、
23 陞遷等等事項，由相關法律予以規範。至於公務人員退
24 休時，該法律關係並未消解；而是從現職人員轉變為退
25 休人員之關係，其仍為繼續性法律關係。在此長期性法

⁵³ J. Möller/A. Rührmair, Die Bedeutung der Grundrechte für die verfassungsrechtlichen Anforderungen an rückwirkende Gesetze, NJW 1999, S. 909.

1 律關係中，立法者有義務隨著時序進展，依照國家經濟
2 與財政狀況起伏，調整俸給或退休給付，以落實照顧原
3 則。就此而言，適時調整毋寧為國家與現職／退職人員
4 之間法律關係的本質之一。是新法僅是對未來法律關
5 係之改變與調整，並且也作出相對應的過渡條款，應足
6 認系爭法律並未違背法律禁止法律溯及既往原則，從
7 而無違背憲法可言。

8 2. 依據鈞院釋字第 658、575 號等解釋，公務員身分所衍生退
9 休之法律權利義務關係主要為憲法第 18 條服公職權：

10 (1) 按鈞院釋字 658 號解釋：「憲法第十八條規定人民有服
11 公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此
12 衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家
13 則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義
14 務（本院釋字第五七五號、第六〇五號解釋參照）。又
15 公務人員退休年資之多寡，係計算其退休金數額之基
16 礎，故公務人員退休年資之起算日、得計入與不得計入
17 之任職年資種類、如何採計、退休後再任公務人員年資
18 採計及其採計上限等有關退休年資採計事項，為國家
19 對公務人員實現照顧義務之具體展現，對於公務人員
20 退休金請求權之內容有重大影響；且其有關規定之適
21 用範圍甚廣，財政影響深遠，應係實現公務人員服公職
22 權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事
23 項，自須以法律明定之（本院釋字第四四三號、第六一
24 四號解釋參照）」揭示人民從事公職及其衍生之退休金
25 及其計算法律關係，係屬憲法第 18 條服公職權保障範
26 圍。

1 (2) 次按鈞院釋字第 730 號解釋蘇永欽協同、部分不同意
2 見書摘錄：「一、服公職權的制度性保障無法涵蓋所有
3 主觀服公職權範圍，……，釋字第 658 號解釋因為處
4 理的是兩段公務員的年資，在憲法第十八條『公職』的
5 涵攝上向無爭議，因此就延續始於釋字第 605 號解
6 釋，繼之以釋字第 614 號解釋的服公職權新論述，即
7 把有關公務員身分保障事項，也就是客觀的制度性保
8 障一併納入服公職權的規範意旨，不再以主觀的『參
9 與』公職為限，相較於過去對公務員保障制度的違憲審
10 查也和其他人員一樣以財產權為基礎（如釋字第三一
11 二、四三四、五二六等號解釋），在體系上無疑更可凸
12 顯憲法保障服公職權的完整內涵。」亦肯認鈞院釋字第
13 658 號解釋，以憲法第 18 條應考試服公職權，涵蓋人
14 民從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休
15 金請求等權利，且比起財產權之保障更為全面。

16 (3) 總結來看，公務員身分所衍生退休之法律權利義務關
17 係，主要為憲法第 18 條服公職權之保障內涵。如前所
18 述，憲法第 18 條服公職權之意旨，係指人民享有擔任
19 依法進用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾
20 之權利。該項權利之核心，應在於保障公民有依平等之
21 條件，參與公共服務之權利。至於身分保障、俸給與退
22 休金請求等權利，則係由此衍生之權利。準此意旨，公
23 務人員退休制度，乃是建立在國家照顧原則的基礎上。
24 基於照顧原則，國家固應給予公務人員與其職位相稱
25 之生活照顧，惟公務人員尚無從主張國家應給予一定
26 金額之退休保障，或要求國家必須維持其服公職之初

或退休之初法規所規定的水準，不得減少退休給付。其次，公務人員退撫制度具有代際間重分配之效果。立法者形塑公務人員退休制度時，必須維繫代際間權益之公平性。必須在建立與調整公務人員退休法制時，因此，國家財力、人口結構變遷等因素納入衡酌。最後，公務人員之退休制度亦受憲法上過度照顧禁止之拘束。就此皆已如前述。準此而論，立法者就已面臨財務危機的公務人員退休金制度進行符合學理與國際公約要求的改革，而且也提供了相對應的過渡條款，不能認定有違背憲法第 18 條服公職權。

3. 依據鈞院釋字第 658、730、768 號等解釋，公務員身分所衍生退休之法律權利義務關係，雖然主要為憲法第 18 條服公職權所規範之對象，但並非與憲法第 15 條之財產權無涉：

- (1) 人民所享的公法上的財產給付請求權，並非當為憲法財產權所保障。依據一般見解，公法上具有財產價值之權利——包括條件或期限已經成就之權利，以及尚未成就之期待權，並非均屬憲法財產權保障對象；其必須同時具備「個人支配性」、「基於個人先前之給付而形成」及「為確保權利人之生存而提供」等三項要件，始受憲法財產權之保障。其次，考量到法定年金請求權必須衡酌經濟發展情況、人口結構等諸多因素而有動態調整之需要，乃發展出層級化財產權保障之法理：年金計算公式中，涉及個人繳費累積取得者，具有「個人關聯性」，受較高程度之保障；相對地，公式中具有社會重分配功能要素者，屬於「社會關聯性」，立法者享有較寬廣的調整形成自由。立法者在不違反比例原則的

1 前提下，考量客觀情狀的變動而為必要之調整，並非對
2 於財產權的侵害。就此已在前文詳細闡述。

3 (2) 我國公務人員退撫基金所採行之儲金制，權利之形成
4 部分來自退休人員在職時提繳之費用，基金平衡須依
5 照經濟社會條件與人口結構變遷而調整。退休人員於
6 退撫新制期間取得之退休金權利，應可依照上開法理，
7 認其受財產權之保障。但應強調者為，其保障程度必須
8 依據計算公式中各項要素之屬性而有所區別；並不因
9 受憲法上財產權之保障而阻礙任何基於年金財務平衡
10 所需之改革措施。

11 (3) 財產權負有社會義務。大法官釋字第 564 號解釋理由
12 書即指出：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設
13 有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得
14 之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此
15 項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範
16 圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予
17 以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地
18 之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔
19 之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保
20 障人民財產權之本旨不相牴觸。」依此意旨，立法者對
21 於公務人員退休年金加以改革，期使退休年金制度得
22 以永續運作，避免公務人員退休年金陷入入不敷出的
23 窘況，改革的幅度亦符合學理與國際公約的要求，應屬
24 對於財產權的合理限制，並非對於財產權的侵害。

25 (4) 此外，退休人員於退撫舊制下取得之退休金權利並非
26 來自退休人員在職時之繳費所形成，不能逕以層級化

財產權保障之法理加以判斷。故其縱受財產權所保障，保障程度亦不應超過儲金制之下形成之退休金權利。至於優惠存款制度，既為政府提供之政策性補貼，則退休人員對於利息之期待，應非屬財產權保障範圍。

二、系爭法律第 18 條並未就已終結之事實改變其權利義務關係，並不違背法律禁止溯及既往原則。其內涵主要涉及憲法第 18 條之服公職權；其立法目的係配合政府組織改造與員額精簡政策，提供公務人員更多樣之退休選擇機會，以減少人員無法安置情形，並未逾比例原則，仍屬財產權社會義務的範圍，也不違反財產權保障：

(一) 按鈞院釋字第 764 號解釋理由書意旨：「又憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務之權利。其所稱公職，涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之（本院釋字第 42 號解釋參照）。又公務人員有各種類型，如文官與武官、政務官與事務官、常業文官與公營事業人員之別等，各類公務人員性質不盡相同。參照憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權義，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定。」

(二) 續按鈞院釋字第 764 號解釋許志雄大法官協同意見書：「服公職權既屬制度性權利，立法者具有廣泛之制度形成空間，則釋憲機關就有關法律進行合憲性審查時，自應對立法者之決策保持適度之尊重，原則上採取較寬鬆之審查

1 立場。惟立法之制度形成或立法裁量仍有界限，譬如憲法
2 本身就法制度之基本原則已有設定，立法者於決定制度之
3 具體內容時，即不得違背該基本原則。……此外，憲法條
4 款本身已限定立法裁量，或雖無明文之制約，但對制度應
5 有之內容，法律人具有共識或已形成社會通念，此際立法
6 裁量亦受限縮。制度偏離此一基線者，有無充分之合理性
7 及必要性，釋憲機關應予審查。反之，若難以確定任何基
8 線之存在，則應廣泛承認立法裁量。是依據上開『基線論』，
9 允宜尊重立法裁量，從寬審查。」是國家對於有關公務人
10 員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項具有一
11 定形成政策之立法空間，並得依據各類公務人員性質不同
12 而設有不同規定，釋憲機關應採取寬鬆審查，原則上予以
13 尊重立法機關之立法創設。

14 (三) 經查，系爭法律第 18 條規定：「公務人員配合機關裁撤、
15 組織變更或業務緊縮，經其服務機關依法令辦理精簡並符
16 合下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿 20 年。
17 二、任職滿 10 年而未滿 20 年，且年滿 55 歲。三、任本
18 職務最高職等年功俸最高級滿 3 年，且年滿 55 歲。」；復
19 參原公務人員退休法第 4 條第 2 項規定：「配合機關裁撤、
20 組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡，未符前項規定而
21 有下列情形之一者，得准其自願退休：一、任職滿 20 年
22 以上者。二、任職滿 10 年以上，年滿 50 歲者。三、任本
23 職務最高職等年功俸最高級滿 3 年者。」上述新、舊法兩
24 相對造下，系爭法律第 18 條第 1 款與原公務人員退休法
25 規範目的及彈性退休條件之設計一致；僅系爭法律第 18
26 條第 2 款較原規定將年齡條件從 50 歲再提高為 55 歲；第

18 條第 3 款則較原規定增加須年滿 55 歲之規定。

(四) 是系爭法律第 18 條，係參照原公務人員退休法第 4 條第 2 項所定之彈性退休條件訂定相關規定。所謂彈性退休條件設計之宗旨，在配合政府組織改造與員額精簡政策，提供公務人員更多樣之退休選擇機會，以減少人員無法安置情形，俾使政府組織調整能充分發揮成效，提升國家競爭力。也因此，彈性退休之適用對象係配合組織、員額調整，依相關法令辦理精簡人員，一般公務人員並無從於初任時即預期可依該規定辦理退休，亦不會納入規劃職業生涯之考量；且修正後規定僅適用於系爭法律施行後辦理彈性自願退休之公務人員，依據上述法律不溯及既往概念，爰自始無違反法律不溯及既往原則問題。

(五) 此外，財產權負有社會義務，早如前述。系爭法律第 18 條係為因應國家人口結構高齡化趨勢，本次公務人員年金改革已再延後公務人員月退休金起支年齡，基於衡平考量，爰酌予調整彈性退休者之年齡條件，此為立法者基於代際正義下，依據憲法第 18 條立法形成自由下之政策立法。在這個高度公益要求之下，立法者對於公務人員退休年金加以改革，期使退休年金制度得以永續運作，避免公務人員退休年金陷入入不敷出的窘況，改革的幅度亦符合學理與國際公約的要求，應屬對於財產權的合理限制，並不違背憲法第 15 條財產權之保障。

三、系爭法律第 36 條規定所涉優惠存款利率調降，性質上為政策性補貼，並非公務人員之法定退休金，自無涉公務員財產權侵害：

(一) 按鈞院釋字第 717 號解釋理由書明文闡釋：「新訂之法規，

原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。系爭規定以退休公教人員每月退休所得不得超過依最後在職同等級或同薪級人員現職待遇計算之退休所得一定百分比之方式，對公保養老給付金額優惠存款設有上限，使其原得以優惠利率存款之金額，於系爭規定發布施行後減少，致其退休後之優惠存款利息所得顯有降低；同時亦減損在職公教人員於系爭規定生效前原可得預期之相同利益。惟系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及既往原則。」已明白揭示就 95 年 1 月 17 日增定發布調整減少優惠存款金額規定，並未溯及適用已終結之事實或法律關係，是並無違反法律不溯及既往原則。

(二) 再按鈞院釋字 717 號解釋陳碧玉大法官協同意見書意旨：「一、公保養老給付優惠存款利息，為政策性補貼，非公務人員退休法規定之法定退休金，對部分月退休公教人員而

言，補貼原因不復存在：按對於依舊制辦理一次退休者之退休金，以及退休者所領取之公保養老給付得以全額辦理優惠存款，乃係早期公教人員所得偏低，退休所得亦偏低，政府為照顧退休公教人員之生活所需所為之政策性補貼。優惠存款利息非公務人員退休法規定之法定退休金，公教人員薪資提高後，除對於低階或特殊情況之退休人員為維護其生活之尊嚴，認受補貼之原因續存而得繼續外，對於依舊制為月退休之其餘公教人員，其法定月退休金已（將）隨現職人員之薪資調整，就退休時取得之公保養老給付金部分，仍得全額依原辦法計付政策性補貼之原因不復存在，自應調整。」清楚揭示優惠存款係屬政策性補貼，而非法定退休金，於補貼原因不存時，自應調整。

(三) 經查，退休公務人員優惠存款制度之產生，係政府基於雇身分，有鑑於早期公務人員待遇微薄，連帶影響退休實質所得偏低所建立用以照顧退休公務人員退休生活之政策性福利措施；其辦理方式是由退休公務人員將其一次退休金及公保養老給付金額存入受理優惠存款機構（臺灣銀行），以存款形式，由政府補貼利息；其經費則由各級政府逐年編列預算支應。是就其性質而言，優惠存款係早期政府為彌補退休金不足所建立之政策性補貼或政策性福利措施，優惠存款利息係屬公務人員每月退休所得之一部分。

(四) 審酌近年來隨著社會、經濟及政治環境變遷，18%優惠存款利率相較一般存款利率之差距逐年拉大，造成政府負擔之優惠存款差額利息相對提昇（如下表 1），加以公務人員於 84 年 7 月 1 日退撫新制實施後之年資所核給之退休給與已大幅提高，爰為使該制度更加健全合理，同時能讓社會各界

接受，政府除對該制度採取斷源性措施（公務人員 84 年 7 月 1 日退撫新制實施後之任職年資所領取之退休金及公保養老給付，均不得辦理優惠存款）外，更於 95 年 2 月 16 日、100 年 1 月 1 日及同年 2 月 1 日，3 度推動實施優惠存款調整方案，俾更切合優惠存款建制目的。但因歷次優惠存款調整方案因未調降 18%優惠存款利率，而銀行利率水準受國內外經濟景氣低迷之影響持續調降，造成優惠存款與一般民眾存款利差擴大（73 年時臺灣銀行 1 年期定期存款利率尚有 8.25%，嗣於 79 年雖曾提高至 9.5%，但之後即逐年下降，92 年已降至 1.525%，嗣後雖略有波動，但均低於 3%；106 年更已降至 1.04%），以致於優惠存款制度越來越不能被社會大眾接受，甚而造成公務人員受到汙名化之現象，為改善此等情形，本次年金改革仍續就退休公務人員優惠存款制度再作檢討調整。

表 1 軍公教等各類人員優惠存款差額利息統計表

單位：百萬元

年度	政府負擔	臺灣銀行負擔	合計
98	64,295	12,531	76,826
99	65,630	12,530	78,160
100	66,236	13,885	80,121
101	66,416	14,304	80,720
102	67,092	14,489	81,581
103	67,495	14,563	82,058
104	67,828	14,562	82,389
105	69,030	13,655	82,686

106	69,186	13,285	82,471
107	55,362	11,914	67,276

資料來源：臺灣銀行

(五) 承上，退休公務人員優惠存款制度係為彌補退休人員退休金之不足所建置，其利息除少部分由臺灣銀行負擔外，其餘皆由各級政府逐年編列預算補貼，性質係屬公法上給付，爰退休公務人員辦理之優惠存款契約，其契約期限、金額及利率等，應依系爭法律第 35 條、第 36 條及退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法（以下簡稱優存辦法）等規定辦理。又依臺灣銀行為辦理優惠存款與退休人員締結之「優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書」2010.03 版（99 年 3 月）已於第 10 條明文約定：「優惠存款之儲存如因法令或主管機關相關規定變更，至額度或利率之計算有所變動時，應從其規定辦理，貴行無庸另行通知。」（附件 5）是以 106 年系爭法律修正前受領優惠存款利息之退休人員，自上開約款即可預見契約存續中，優惠存款之額度、利率均可能因法令或主管機關相關規定而有變更；受規範對象在客觀上可以預期優惠存款之利率乃至額度是否均將繼續施行不變。再查，優存辦法第 10 條第 1 項規定，已明定退休公務人員之原優惠存款契約於 107 年 7 月 1 日尚未期滿者，以 107 年 7 月 1 日為到期日，自 107 年 7 月 1 日起，應依審定機關按系爭法律規定審定之可辦理優惠存款金額及法定優惠存款利率辦理續存，究其立法意旨，係考量原公務人員退休法自 107 年 7 月 1 日起不再適用，致 100 年 2 月 1 日施行之原優存辦法已失其附麗，連同原優惠存款契約亦失所據，爰依系爭法律之授權，就優惠存款契約訂定相關規範，以落實系爭

1 法律之優惠存款調整措施。

2 (六) 公法上具有財產價值之權利被承認為財產權，乃以必須同
3 時具備「個人支配性」、「基於個人先前之給付而形成」及「為
4 確保權利人之生存而提供」等三項要件為前提，始受憲法財
5 產權之保障。就此已如前述。優惠存款制度，既為政府提供
6 之政策性補貼，其財源完全來自於國家稅收，退休人員對於
7 利息之期待，應非屬財產權保障範圍。再觀諸鈞院釋字第
8 717 號陳碧玉大法官協同意見書意旨，優惠存款利息並非法
9 定財產權，而係政策性補貼。據此，非不得由立法者依憲法
10 第 23 條，於符合法律保留及比例原則之情形下為適當之限
11 制。系爭法律考量國家資源之合理分配，在保障公務人員退
12 休生活基本保障之重大公益考量下，針對退休公務人員每
13 月退休所得（含優惠存款利息）為必要之調整，同時採緩步
14 逐年調降措施，以減輕衝擊，另亦設計「最低保障金額」及
15 「人道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退休所得不低
16 於 118 年以後替代率上限金額」規範；此皆與憲法第 23 條
17 所定比例原則相符。易言之，依系爭法律第 36 條規定逐年
18 調降退休人員優惠存款利息，並未違反憲法第 15 條所定之
19 財產權保障意旨。再者，退休公務人員之優惠存款利息調降
20 後，其不得優惠存款之本金均得領回，爰其實質所領退撫舊
21 制年資之一次退休金或公保養老給付金額，從未減損，亦無
22 侵害受規範對象財產權之虞。併予敘明。

23 **爭點二、依系爭法律第 37 條、第 38 條有關係爭法律施行前（後）**
24 **退休者，每月退休所得，不得超過各年度退休所得替代**
25 **率上限；於系爭法律施行後之月退休所得不得逾越第 37**
26 **條附表三依服務年資核定之所得替代率上限計算金額規**

1 定，並未違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例
2 原則

3 說明：

4 系爭法律第 37 條及第 38 條等規定，並無違反法律不溯及既往原
5 則、信賴保護原則及比例原則等情事，說明如下：

6 一、 是否違反法律不溯及既往原則部分，說明如下：

7 (一)按新訂生效之法規，對於該法規生效前「已發生事件」，原
8 則上不得適用，是謂法律禁止溯及既往原則。所謂「事件」，
9 指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，
10 指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言（鈞院釋
11 字第 577 號解釋參照）。據此，倘新法規所規範之法律關係
12 跨越新、舊法規施行時期，致構成要件事實於新法規生效施
13 行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（鈞
14 院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形係將新法規適用於舊
15 法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實
16 或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象
17 既存之有利法律地位或可得預期之利益，亦無涉禁止法律溯
18 及既往原則（鈞院釋字第 717 號解釋參照）。

19 (二)次按退休公務人員之月退休金及優惠存款利息係按月發給，
20 由各發放機關每月查核退休人員有無死亡、喪失國籍、褫奪
21 公權、犯貪瀆入監服刑、因案被通緝或再任有給職務等情事，
22 確認其領受資格無誤後，始得依發放時程，主動發給給與。
23 其中依原公務人員退休法第 27 條及其施行細則第 44 條規
24 定，退休公務人員定期發給之月退休金各期請求權為 5 年並
25 應自各期發放之日起算。從而退休公務人員持續領取月退休

1 金或優惠存款利息，亦即公務人員依法退休後，對國家得請
2 求給與退休金的法律關係繼續存在，且每月得請求支付當月
3 退休所得，實屬「繼續性之法律事實」（按須由其發放機關
4 每月查核其領受資格），而非「已確定」或「已終結」之法律
5 關係。

6 (三)依前所述，退休人員每月退休所得係系爭法律施行後仍持續
7 性支領之定期金錢給付，即其法律關係跨越新、舊法規施行
8 時期，致構成要件與事實於新法規生效施行後始完全實現
9 者，除法規別有規定外，應適用新法規。又以系爭法律既明
10 定退休人員每月退休所得於系爭法律施行後始依其規定逐
11 年調降，並未溯及既往的消滅或終止退休公務人員於其規定
12 施行前已發生且已實現之法律關係，僅係適用於系爭法律施
13 行後國家與退休人員之間仍繼續存在之法律關係，自非系爭
14 法律之溯及適用。從而自系爭法律施行後，依系爭法律第 37
15 條規定調降 107 年 6 月 30 日以前已退休公務人員每月退休
16 所得，性質上屬於學說所稱之「不真正溯及既往」，而為憲
17 法所允許。另就現職人員而言，其於系爭法律 107 年 7 月 1
18 日施行時尚未辦理退休，本應適用新法規，不生追溯問題。

19 二、是否違反信賴保護原則部分，說明如下：

20 (一)按任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當
21 前社會環境之需求而為法律之制定、修正或廢止，難免影響
22 人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，
23 其所適用之法規未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象
24 預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信
25 賴值得保護時，須基於公益之必要，始得予變動。基此，當
26 立法者審酌社會整體公益優先於法規適用對象之個別利益

時，得依法定程序修正或廢止其原適用之法規；惟因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡—除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。準此，人民對於授益法規如有值得保護之信賴利益，在確有國家公益考量，並衡酌所欲達成之公益及信賴利益在未逾越必要合理程度內予以變動（避免將全部給付逕予終止）、採取分階段實施或訂定過渡期間條款，以及考量規範對象承受能力差異等情況下，即不違反信賴保護原則；期間為避免修法所追求公益目的遲未能實現，若係採過渡期間來減低過度損害者，其過渡期間不宜過長（鈞院釋字第 525 號、第 605 號及第 717 號解釋參照）。要非如是，法律安定性即蕩然無存。德國聯邦憲法法院即指出：「法安定性屬於法治國原則的根本要素。……國民應能預見國家可能對他採取的侵害，能據此作相應的安排；他應能信賴，其符合現行法的行為以及，原本與之相連結的法律效果，可以繼續被承認。……對於國民而言，法安定性首先意味著信賴保護」。⁵⁴

(二)公務人員退撫新制實施已逾 23 年，由於政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，致原有公務人員退休制度已面臨諸如(1)國家人口結構老化及少子女化的雙重危機，導致退休給付年限延長；進而致政府財政及公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金）面臨沈重之財務支出壓力；(2)金融市場之利率持續走低（至今約莫 1%），造成政府補貼優惠存款差額利息之負擔加重；(3)退撫基金收支嚴重失衡，衍生急迫性

⁵⁴ BVerfGE 13, 261(271); Philip Kunig, Der Rechtsstaat, in: Peter Badura/Horst Dreier(Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Bd., 2001, S. 440.

財務危機；(4)退撫舊制經費支出仍持續累增（含舊制年資之退休金及其優惠存款之差額利息）；(5)公務人員退休制度多項提高退休所得措施（包括提高退休金基數內涵、增給年資補償金及提高優惠存款金額計算標準等），在公務人員待遇結構已有調整，退休所得亦有相當幅度提昇的情況下，原有退休制度之部分規定已不合時宜等諸多亟待改革的問題。爰為解決原公務人員退休制度所面臨上述種種問題，經立法院制定系爭法律調整公務人員退休所得，係在維持公務人員退撫制度之公平合理及永續經營；其立法目的係基於原公務人員退休制度確有改革之迫切公益需求。

(三)系爭法律第 36 條、第 37 條及第 38 條規定採 10 年半，逐年調降退休所得替代率上限；優惠存款利率於擇領月退休金者，則採 2 年半利率歸零；於擇領一次退休金者，其等於或低於最低保障金額部分維持 18% 利率；超出最低保障金額部分，採 6 年半逐步降低其利率至 6% 止。準此，上開規定並未全部逕予終止退休人員之退休給付；所採取分階段實施減少給付之緩步改革作法，已給予充分過渡期間。此外，系爭法律設有最低保障金額機制，於第 36 條第 3 項及第 39 條第 2 項，明定公務人員退休所得於依規定調降時，每月所領退休所得不得調降至低於最低保障金額。上述所定最低保障金額，係參照鈞院釋字第 280 號解釋意旨所定「得以維持退休人員基本生活之標準」，於系爭法律第 4 條明定以「委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給（指專業加給表一）合計數額」（依 107 年度待遇標準計算，為 33,140 元）。另基於人道關懷及弱勢照顧精神，於系爭法律第 36 條第 2 項明定，支領月退休金人員，如調降優

1 惠存款利息後之每月退休所得低於 118 年以後替代率上限
2 金額時，可按該金額中，屬於公保養老給付優惠存款利息部
3 分，照年息 18%回推得辦理優惠存款之金額，予以補足。

4 (四)綜前所述，系爭法律第 36 條、第 37 條及第 38 條規定變更
5 已退休公務人員之退休給付，係基於維持公務人員退休制度
6 之永續經營及國家財政健全之重大公益考量，所採取之逐年
7 調降退休所得替代率上限及優惠存款利率之緩步改革作法，
8 已給予充分過渡期間，同時定有最低保障金額，不致影響已
9 退休公務人員之生活尊嚴，並特別考量情況特殊之退休公務
10 人員承受變動能力較低，因而給予人道關懷之保障機制，以
11 減緩衝擊。故參酌前揭鈞院釋字第 525 號、第 605 號及第
12 717 號解釋意旨，並未違反信賴保護原則。進言之，本次公
13 務人員年金改革，確係政府本於誠信原則，在充分考量公益
14 維護、世代正義之餘，所為必要而合宜之作為。

15 三、是否違反比例原則部分，說明如下：

16 (一)按憲法第 23 條所定比例原則，旨在規範行政目的與手段之
17 合理聯結，即行政機關為促成行政目的之實現，與因而採取
18 之手段所生之不利益之間，必須保持適當比例關係之原則。
19 其要件可細分為「適當性」、「必要性或侵害最小性」與「衡
20 量性或狹義比例原則」等三原則，亦即「採取之方法應有助
21 於目的之達成」、「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇
22 對人民權益損害最小者」及「採取之方法所造成之損害不得
23 與欲達成目的利益顯失均衡」。(行政程序法第 7 條參照)。

24 (二)又按「系爭規定係為處理此種不合理情形，避免優惠存款利
25 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
26 措施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關

1 係失衡等問題。且系爭規定亦有兼顧國家財政資源永續運用
2 之重要目的。故系爭要點之訂定確有公益之考量。」此有鈞
3 院釋字第 717 號解釋在案。依該號解釋之意旨，在「避免造
4 成國家財政嚴重負擔並進而排擠其他給付行政措施預算」及
5 「避免造成代際間權益關係失衡」二者之考量下，國家適度
6 改變優惠存款利息制度，業經大法官認定具有憲法上之正當
7 性。查公務人員退休制度於 84 年 7 月 1 日前原係由政府編
8 列預算支應退休給付之恩給制，於 84 年 7 月 1 日改為共同
9 儲金制，由政府與公務人員按月提撥費用共同成立退撫基
10 金，以支應退撫經費；但退休金給付制度仍然係採行按退休
11 年資及退休俸額、依法定公式所計算之確定給付制，並由政府
12 負最後支付保證責任，此即與國家整體財政負擔能力有
13 關。因此，公務人員退休制度之設計，必須兼顧國家整體財
14 政考量及社會資源之合理分配，並避免造成代際間權益之失
15 衡，系爭法律基於上述立法目的，於系爭法律第 37 條、第
16 38 條規定每月退休所得不得逾越附表三所定之所得替代率
17 上限，具有憲法上之正當性。

18 (三)系爭法律第 37 條、第 38 條確有助於立法目的之達成：

- 19 1. 按現行公務人員退休制度正面臨「人口結構急速高齡化，
20 政府與退撫基金經費支出壓力遽增」、「隨著退休所得之提
21 昇，促使公務人員於成就自願退休條件即申辦退休，增加
22 給付年限」、「退撫基金長期不足額提撥，衝擊基金永續
23 性」、「退休人數持續累增，政府與退撫基金財務收支面臨
24 挑戰」等問題，以致公務人員退撫基金自 104 年度起，已
25 發生當年度收繳收入不足支付當年度支出之情形（支出占
26 收入比率已達 109.8%）；105 年度為 124.89%；106 年度已

1 高達 136.02%。由此顯示，公務人員退撫基金給付支出自
2 104 年起已經無法由當期收繳收入來支應，必須動用之前
3 累積的本金餘額，相對也壓縮基金可運用收益空間，此種
4 狀況若沒立即設法改善而任其持續惡化，長此以往，將使
5 退撫基金餘額快速侵蝕—依退撫基金第 6 次精算結果顯
6 示，預計在 120 年公務人員退撫基金帳戶餘額就會用盡。
7 爰鑑於退撫基金財務危機已迫在眉睫，並兼顧國家整體財
8 政考量及社會資源之合理分配，同時避免造成代際間權益
9 之失衡，自有必要全面調整公務人員退休給付機制，使其
10 制度得以永續發展，故由立法院制定系爭法律針對公務人
11 員退休所得為合理及適當之調整。

- 12 2. 按系爭法律第 40 條第 1 項明定：「退休公務人員退休所得
13 依第 36 條至第 38 條規定扣減後，各級政府每年所節省之
14 退撫經費支出，應全數挹注退撫基金，不得挪作他用」，故
15 系爭法律第 37 條、第 38 條節省之退撫經費支出，如原係
16 來自於各級政府編列預算，應全數挹注退撫基金，不得挪
17 作他用。依照 108 年 2 月第 7 次精算報告顯示，本次改革
18 後節省挹注款自 107 年至 156 年度間預計入帳合計數為
19 7,608 億元（參照附件 6，第 7 次精算報告第 197 頁，表
20 10-2），亦即本次改革關於優惠利息及調整所得替代率之
21 措施，於將來 50 年預計可為公務人員退撫基金挹注 7,608
22 億元之財源，對照本次改革前之第 6 次精算報告與改革後
23 之第 7 次精算報告，由於年金改革及挹注款收入，在提撥
24 費率維持 12%之前提下，累積餘額首次出現負數年度，公
25 務人員退撫基金餘額用盡之時程，可延後 10 年至 130 年
26 （參照附件 7，第 7 次精算評估報告書，第 178 頁），倘再

依系爭法律第 7 條第 2 項及第 8 條等規定提高提撥費率至法定上限 18%，可延後至 141 年，有效達成退撫基金維持一個世代之收支平衡，避免造成代際間權益失衡現象，有助於上述立法目的之達成，符合適當性原則。

(四)系爭法律第 37 條、第 38 條確屬有效達成立法目的之最小侵害手段：

1. 系爭法律第 37 條及第 38 條雖對於個別退休公務人員調降退休所得，然以上開規定設有 10 年半的逐年減緩之過渡期間，以縮減對個別退休公務人員之衝擊，亦訂有「最低保障金額」及「人道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退休所得不低於 118 年以後替代率上限金額」之保障，是上開規定並未逾必要限度，符合必要性原則（即最小侵害原則）。
2. 雖有論者曾提出個別不同之替代方案，但該等替代方案不僅無法全面解決公務人員退休制度，面臨之前述種種問題及迫切的財務危機，謹再詳述如下：

(1)改善基金經營效率並非健全年金財務制度之有效手段：

按退撫基金屬確定給付制之退休基金，其投資運用攸關全體軍公教人員退撫權益至鉅，故其財務管理首重安全，爰相關投資運用以長期穩健且低風險為原則，並以基金收支平衡及永續經營為目標。是 2008 年全球金融風暴後，導致各國經濟衰退，後續又引發歐洲國家之債信危機，直接造成各國年金基金投資失利，例如智利於 2008 年之年金基金投資報酬率竟

為-25.3%，嚴重影響已退休者或屆齡退休者之經濟安全（參照附件 8，行政院年金改革辦公室，《年金制度國際比較》，第 1 頁及第 2 頁）。因此，改善基金經營效率雖為必要，但並非健全年金財務制度的唯一選項，毋寧只能作為輔助措施，以避免在面對全球金融風暴或是承擔風險時，造成基金無法彌補之財務損失。易言之，就公務人員退撫基金面臨之種種困境，無法單僅藉由提高績效，即足以改善長久以來之財務壓力。

(2)以足額提撥彌補過去提撥不足之財務缺口，影響下一世代權益，不符代際公平：

隨著我國少子化之社會趨勢，加入退撫基金之人數逐年減少，再加上通貨膨脹、投資報酬率不如預期等因素，實際提撥費率與精算結果之最適提撥率落差日益擴大，至第 6 次精算報告時，已出現最適提撥率高達 36.98%之情況（參照附件 9，第 6 次精算評估報告書，第 177 頁）。在維持確定給付制度之前提下，公務人員退休制度要作到完全之世代公平，必須「每一世代」都按其退休所得繳交足額提撥費率，否則若有任一世代產生不足額提撥數，除非有其他財源挹注，此一缺口勢必會由下一個世代攤提分擔。同時，既然改革方案已將未來新進公務人員之提撥率提高到該世代足額提撥之費率，對於過去費率低且不足額提撥之已退休與接近退休世代，也應適度調整其給付，才符合世代公平。因此，若僅藉由調整提撥費率作為充足基金財務之手段，對於下一世代顯

然並不公平，影響代際間權益甚鉅，因此與現行年改方案相較，並非侵害最小之手段。

(3)政府補助將嚴重影響國家財政整體健全發展、排擠其他行政預算：

依財政部 107 年財政統計年報所示，106 年各級政府之退休撫卹支出達 1984 億餘元，佔歲出淨額達 7.1%（附件 10）。因此，如再由政府補助支持退撫基金之財務結構，不僅現況下已捉襟見肘，龐大之潛在負債亦近乎「無底洞」，若再不斷投入經費，必將嚴重影響國家財政整體健全發展、排擠其他行政預算，其所形成對公益之侵害顯然遠高於現有之年改方案。另，系爭法律第 40 條亦明定退休之公務人員因調降優存利息及退休所得後，各級政府所節省之經費應全部挹注退撫基金，以補足退休人員不足額提撥之財務缺口，有效減輕在職人員提撥退撫基金之壓力。此對照系爭法律追求公務人員退休制度永續發展，兼顧國家整體財政考量及社會資源之合理分配，以及代際間權益之公益目的，與上述針對個別退休公務人員逐年調降退休所得之私益侵害，兩相衡平之下，應足以認定系爭法律所欲追求之公益與其侵害個人之私益並未顯不相當，故未違反衡量性原則。以系爭法律與上述 3 原則均無違背，實未違反比例原則之精神。

(五)系爭法律第 37 條、第 38 條所造成之損害，與所欲達成目的之利益，並未顯失均衡：

1 1. 系爭法律第 37 條、第 38 條對個別退休公務人員向將來逐
2 年調降退休所得，對個別退休公務人員之影響係其所期待
3 之將來每月退休所得遭到金額上的減少，惟上開規定已訂
4 有分 10 年半逐年減緩之過渡期間，此外並訂有「最低保
5 障金額」及「人道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退
6 休所得不低於 118 年以後替代率上限金額」之保障，故個
7 別公務人員每月退休所得減少後仍足以維持符合身分之
8 退休生活，並未違反國家照顧義務。

9 2. 系爭法律第 40 條明定退休人員因調降月退休金及優惠存
10 款利息後，各級政府所節省之經費應全部挹注退撫基金，
11 以補足過去退撫新制實施以來不足額提撥之鉅額財務缺
12 口，有效減輕在職人員提撥退撫基金之壓力。此對照系爭
13 法律追求公務人員退休制度永續發展，兼顧國家整體財政
14 考量及社會資源之合理分配，以及代際間權益之公益目
15 的，與上述針對個別退休公務人員逐年調降退休所得之私
16 益侵害，兩相衡平之下，應足以認定系爭法律所欲追求之
17 公益與其侵害個人之私益並未顯不相當，故未違反衡量性
18 原則。

19 (六)綜上所述，系爭法律第 37 條、第 38 條與上述 3 原則均無違
20 背，實未違反比例原則。

21 **爭點三、系爭法律第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規定，**
22 **未違反信賴保護原則、比例原則**

23 說明：

24 一、本次退休年金改革之政策目標，除解決退撫基金財務危機外，
25 在使公務人員退休所得合理調降，並透過「調整退休金計算

基準」、「調整 18%優惠存款制度」及「調降退休所得替代率」等三個面向進行調整，其中調降退休所得替代率應計列之「每月退休所得」項目，依系爭法律第 4 條第 5 款明定包括「退撫新制實前、後月退休金(含月補償金)」、「優惠存款利息」、「社會保險年金」，合先敘明。

二、系爭法律第 39 條第 1 項符合信賴保護原則：

信賴保護原則為憲法上重要原則，原意是為保障人民因信賴國家法秩序而獲得之利益不被任意奪取，惟此原則並非意謂只要對人民嗣後受有較現有為「不利益」之法律地位即屬違反信賴保護，毋寧應在追求公益實現與人民基本權利保障間取得平衡，因此人民權利於其中是否獲得保障，而不受到無故之過度剝奪，方為信賴保護原則之核心，此並有大法官解釋意旨揭之甚明：

(一)按鈞院釋字第 605 號解釋理由書：「任何行政法規皆不能預期其永久實施，然行政法規發布施行後，訂定或發布法規之機關依法定程序予以修改，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨……」；又按鈞院釋字第 620 號解釋理由書：「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者

審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第 577 號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施……」；鈞院釋字第 717 號解釋文：「上開規定生效前退休或在職之公務人員及學校教職員對於原定之優惠存款利息，固有值得保護之信賴利益，惟上開規定之變動確有公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，上開規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，未違反信賴保護原則及比例原則」，上開解釋並於解釋理由書中進一步闡釋：「信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。……凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。」

(二)由上開大法官解釋意旨可知，人民對於授益法規如有值得保護之信賴利益，惟若國家確有公益考量，並衡酌所欲達成之公益及信賴利益，在未逾越必要合理程度內予以變動，並避免將全部給付逕予終止、採取分階段實施及考量規範對象承受能力差異等，即不違反信賴保護原則。

(三)查，公務人員退撫新制實施已逾 23 年，由於政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，致原有公務人員退休制

度已面臨前揭所述諸多問題，再加上公務人員待遇結構已有調整，退休所得亦有相當幅度提昇的情況下，原有退休制度之部分規定已不合時宜等諸多亟待改革的問題。爰為解決原公務人員退休制度所面臨上述種種問題，經立法院制定系爭法律調整公務人員退休所得，係在維持公務人員退撫制度之公平合理及永續經營；其立法目的係基於原公務人員退休制度確有改革之迫切公益需求。準此，系爭法律第 39 條第 1 項確係為公益而設立。

(四)次查，參照系爭法律所得替代率之計算參照系爭法律附表三，已明白詳列各任職年資之退休公務員於系爭法律實施後逐年之退休所得替代率，可知系爭法律設定之替代率上限，係以任職年資為計算基礎，次對於各任職年資之替代率上限，再分成 10 年逐年調降 1.5%，以降低減少給付之衝擊。舉例而言，任職年資 35 年之退休公務人員，退休所得替代率於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日為 75%，於 109 年 1 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降 1.5% 後降為 73.5%，分為 10 年逐年調降後，自 118 年 1 月 1 日以後之退休所得替代率為 60%，上述分 10 年逐年調降之緩步改革，已給予充分過渡期間，未將全部給付逕予終止、且採取分階段實施，實符合歷來鈞院解釋之意旨。

(五)再查，就月退休金部分，系爭法律第 39 條第 2 項尚規定：「退休人員每月所領退休所得，依第 37 條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給」，又關於優存利率部分，則於系爭法律第 36 條第 3 項明定：「依前 2 項、第 37 條至第 39 條規定計算後之每月退休所得低於或等於最低

保障金額者，應按最低保障金額中，屬於公保一次養老給付優存利息部分，照年息 18% 計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原儲存之金額及年息 18% 辦理優惠存款」，均以最低保障金額作為調降給付之限制，如調降後之月退休金或優存利息低於最低保障金額者，仍按最低保障金額支給月退休金，或在最低保障金額範圍內仍維持優存利率年息 18%，當可保障已退休公務人員之月退休總所得，不致因系爭法律重新計算，導致未能獲得最低保障金額。準此，公務人員之合理預期利益並未因此形成過度減損。

(六) 綜上所述，系爭法律第 39 條第 1 項並未違反信賴保護原則。

三、系爭法律第 39 條第 1 項亦不違背比例原則：

(一) 系爭法律第 39 條第 1 項，確有助於前述改革目的之達成：如上所述，我國年金制度所面臨之迫切困境，必須透過全面性進行檢討並落實，才能有效確保年金制度之永續性，兼顧公務人員退休所得適足性，同時避免排擠不同職業別之老年經濟安全保障，兼顧不同世代間之權益。雖有論者曾提出個別不同之替代方案，但該等替代方案不僅無法全面改善我國現有年金制度，無助於目的之達成，縱使能夠達成前開目的，其損害亦非最小，謹再詳述如下：

1. 查系爭法律第 39 條第 1 項規定，退休公務人員自 107 年 7 月 1 日起之每月退休所得，於調降優惠存款利息後，如仍超出各年度所定退休所得替代率上限金額者，依序先扣減「優惠存款利息」、「退撫新制實施前月退休金（含月補償金）」，最後再扣減「退撫新制實施後月退休金」，至不超

過上限金額止。同法施行細則第 33 條第 8 項規定，退休公務人員依系爭法律第 39 條第 1 項第 2 款規定扣減退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含月補償金）時，依序先扣減月補償金，再扣減退撫新制實施前年資所計得之月退休金。準此，上述規定係以優先扣減「優惠存款利息」、「月補償金」、「退撫新制實施前月退休金」，最後再扣減「退撫新制實施後月退休金」。至於退休人員所領「社會保險年金」並未列為扣減範圍。

2. 揆諸前開系爭法律第 39 條所定扣減順序之立法意旨，不僅考量退撫新制年資給付已由公務人員在職時自行繳付部分負擔，對於目前已退休且兼具退撫新、舊制人員而言，如係退撫新制年資較短者，若將退撫新制年資計得之月退休金列為優先扣減項目，將形成有繳費但不得領取給付之現象，爰不宜將其扣減順序列在第一順位；再者，加速優惠存款制度落日亦為本次改革政策目的之一，將優惠存款利息列為最優先扣減項目，核屬妥適；接續再扣減月補償金、退撫新制實施前月退休金，最後再扣減退撫新制實施後月退休金。此外，107 年 7 月 1 日以後退休人員，依上述年金改革措施，不僅需調整退休金計算基準為最後在職 5 年至 15 年平均俸額（以下簡稱均俸），且隨著退撫新制實施時間越長，未來必將有扣減退撫新制年資給與之情形；例如以全新制年資人員而言，以均俸計算之每月退休所得如有超過退休所得替代率之情形，亦會扣減退撫新制年資計得之給付金額。
3. 又審酌退撫基金自始採不足額提撥，於退撫基金成立當時，經銓敘部委託精算結果，必須提撥 13.55% 才足夠支應

1 給付，但為顧及軍公教人員和政府負擔能力，一開始只從
2 8%提撥，之後經過幾次調整，到 95 年始調高為 12%，至
3 今已經超過 13 年，都沒有再調整，依據退撫基金第 6 次
4 精算結果，應提撥費率已為 36.98%，與實際提撥費率已相
5 差 24.98%。基此之故，雖退休公務人員優惠存款利息、月
6 補償金及退撫新制實施前月退休金均為各級政府編列預
7 算支應，其因退休公務人員因調降上述所得而得以節省之
8 經費，於系爭法律第 40 條明定必須全額挹注退撫基金，
9 其目的主要用以弭補退撫基金歷來因政府與公務人員不
10 足額提撥所衍生之財務缺口，俾有效減輕年青世代必須攤
11 提承受過去累積財務缺口之提撥壓力。總結對退撫基金來
12 說，上述年金改革措施實施結果，不僅有來自各級政府因
13 年金改革節省之退撫經費挹注，基金本身應給付金額亦隨
14 退撫新制年資相對越長而減少，有效減緩退撫基金用罄危
15 機，根據委託精算結果，退撫基金因上述調降所得及挹注
16 措施，可將原用罄年度從 120 年延後到 140 年，維持一個
17 世代的財務穩健。

18 (一)目前年改方案所造成之損害，與所欲達成目的之利益，並未
19 顯失均衡：

- 20 1. 年改方案所欲達成之公益目的，係維護國家年金制度之永
21 續發展，健全退撫基金之財務體制，同時達成衡平代際間
22 權益及不同職業別之老年經濟安全保障之目標。在年金制
23 度岌岌可危，特別是公務人員退撫基金將於 120 年歸零之
24 此刻，落實年金改革自屬於急迫且重大之公益。
- 25 2. 再者，雖現行年改方案對於個別退休公務人員將造成退休
26 金縮減之現象，然而年改制度係設有逐年減緩之過渡期

間，以縮減對個別退休公務人員之衝擊。尤其本次年改方案針對每月退休所得低於替代率調降方案最末年（即第 11 年）之上限金額者，亦設有「人道關懷弱勢保障條款」，使其前開金額屬於公保優存之部分，仍按照 18% 利率計算其相應可辦理優惠存款之本金數額，以適度保障其退休權益。

3. 因此，若對照追求年金制度永續發展、顧及不同職業別之老年經濟安全保障及代際間權益之公益目的，與個別退休公務人員在依據所得替代率調整、並設有人道關懷弱勢保障條款之私益侵害，兩相衡平之下，應足以認定現行年改方案所欲追求之公益與其侵害之私益並未顯不相當，實未違反比例原則之精神。

四、綜上，系爭法律第 39 條第 1 項規定之扣減順序，主要為落實前開系爭法律第 37 條及第 38 條調降退休所得欲有效解決退撫基金迫切的財務危機之公益性目的，所為必要而合宜之作為，爰同前開系爭法律第 37 條及第 38 條規定，均無違反信賴保護原則，亦無違反比例原則之問題。

爭點四、系爭法律第 7 條提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之規定，並無違反法律不溯及既往原則，亦未侵害現職人員之財產權

說明：

一、系爭法律第 7 條並非溯及性法律，當無涉違反法律不溯及既往原則之爭議。按法律不溯及既往原則，業由鈞院以釋字第 717 號解釋理由書指明：「新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及

1 既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施
2 行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，
3 除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋
4 參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已
5 發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非
6 新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地
7 位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」。職
8 此，將新法規適用於舊法規施行時期內已發生且於新法規施
9 行後繼續存在之事實或法律關係，而非將新法規之溯及適用
10 之情形，縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期
11 之利益，亦無禁止法律溯及既往原則之適用，自無違反法律
12 不溯及既往原則之問題。系爭法律第 7 條提高現職公務人員
13 退撫基金法定提撥費率上限之規定，僅於法規施行後向後適
14 用於現職公務人員及政府日後按月應提繳之費率與費用，性
15 質上為不真正溯及既往，並未溯及適用於現職公務人員及政
16 府業已按月提繳之費用，而為憲法秩序所允許者。縱有減損
17 規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，依鈞院釋
18 字第 717 號解釋意旨，並無禁止法律溯及既往原則之適用。

19 二、就系爭法律第 7 條與憲法財產權保障之部分，姑且不論我國
20 軍公教退撫基金所採行之儲金制，與社會保險雖有若干差異，
21 然其權利之形成部分來自退休人員在職時提繳之費用，基金
22 平衡須依照經濟社會條件與人口結構變遷而調整等面向，則
23 無不同，業如前述；而現職人員在職時提繳之費用基準之升
24 降係在確保其退休取得退休金之權利，攸關基金運作、財務
25 衡平之所需及現職人員退休後取得退休金數額之合理妥當
26 性，且該基準之調升同時意味政府負擔同按比例一併調升，

就此，是否確有影響現職人員之財產權之情形，已有可疑。況查，縱認系爭法律第 7 條提高現職人員退撫基金撥繳費用率基準之規定，確實涉及憲法第 15 條所定財產權之保障，然憲法之財產權保障並非絕對保障，既非保障特定、固定數額之請求權，亦不在保障財產之存續狀態不得依憲法第 23 條之要求予以立法限制。

三、質言之，按「憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第 400 號解釋參照）。立法機關對人民財產權之限制，如合於憲法第 23 條所定必要程度，並以法律定之或明確授權行政機關訂定法規命令者，即與財產權上開憲法意旨無違，迭經本院解釋在案（本院釋字第 313 號、第 488 號、第 600 號解釋參照）」有鈞院釋字第 672 號解釋可稽。而因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家得於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，以法律限制人民之財產權，亦有鈞院釋字第 580 號解釋文及解釋理由書意旨可稽。

四、就本件言，公務人員退休制度自 84 年 7 月 1 日起，將原由政府編列預算全額支應之恩給制，改為由政府與公務人員按比率撥繳退撫基金費用共同籌措退休經費之共同提撥制（即目前實施之退撫新制），納入社會保險自助互助及權利義務對等之精神，建立全體公務人員在職撥繳退撫基金，以及與政府共同擔負退休金籌措責任之觀念與制度。基此，84 年 7 月 1 日施行之原公務人員退休法第 8 條即規定，公務人員退休

1 金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退撫基金支付；
2 上述共同撥繳費月按公務人員本（年功）俸（薪）額加 1 倍
3 8%至 12%之提撥費率，按月由政府撥繳 65%；公務人員繳付
4 35%。同步施行之公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條規
5 定，如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由
6 政府撥款補助，並由政府負最後支付保證責任。準此，提高
7 提撥費率係維持退撫基金財務衡平之機制之一，並由政府及
8 公務人員共同承擔提高提撥費率責任。另自退撫基金成立至
9 今，分別於 91 年、93 年至 95 年進行 4 次提高提撥費率，至
10 今實際提撥費率為 12%。

11 五、次查系爭法律第 7 條規定：「（第 1 項）第 6 條所定退撫基
12 金，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，
13 並由政府負最後支付保證責任。（第 2 項）前項退撫基金費
14 用按公務人員本（年功）俸（薪）額加 1 倍 12%至 18%之提
15 撥費率，按月由政府撥繳 65%；公務人員繳付 35%。（第 3
16 項）（下略）.....」第 8 條規定：「（第 1 項）前條第 2 項所定
17 退撫基金費用之實際提撥費率，由考試院會同行政院，依據
18 退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂並公告之。（第 2
19 項）.....（中略）。（第 3 項）第 1 項所定退撫基金定期財務
20 精算，由退撫基金管理機關就退撫基金之收支、管理與運用
21 情形，每 3 年精算一次；每次至少精算 50 年。」準此，系爭
22 法律關於退撫基金之提撥機制，維持與原公務人員退休法相
23 同之規範，仍維持由政府與公務人員共同承擔提高提撥費率
24 責任。

25 六、又依據公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱基金管
26 理會）於 105 年 7 月 21 日公布之「退撫基金第 6 次精算報告

書」之精算結果，即使是在不攤提過去未提存負債之基礎下進行各項參數之敏感度分析結果，折現率 4%之假設水準下，公務人員之退撫基金正常成本費率為 19.75%；折現率 6%之假設水準下，正常成本費率為 11.75%。而基金自成立以來累計至 105 年底之已實現收益率，雖然高於法定最低年收益，但仍低於 6%。由於基金收益率受到經濟景氣影響，預期過高之收益水準不符實際，現行法定費率上限 15%已無法滿足退撫基金之實際調整需求。為落實退撫基金提撥費率應依精算結果訂定之收支平衡原則，爰參酌上開精算結果，系爭法律將原公務人員退休法所定之公務人員退撫基金法定費率上限，調整為 18%，並於系爭法律施行後，考量政府與公務人員之負擔，再予審慎釐定實際費率。

七、職此，系爭法律第 7 條提高現職公務人員退撫基金法定提撥費率上限之規定，係基於退撫新制採行共同提撥制之原理，以及現行退撫基金應提撥費率與實際提撥費率已存在極大差距，所訂定合理調整提撥費率規定，縱涉財產權保障之範圍，仍許由立法者依鈞院釋字第 766 號解釋之意旨，盱衡國家財政資源之有限性、人口增減及結構變遷可能對社會保險帶來之衝擊等因素加以立法規範，是系爭法律第 7 條縱涉及現職人員之財產權，仍係由立法者鑒於現行退撫基金法定費率已無法平衡退撫基金財務收支狀況，為健全基金財務結構，維持基金正常運作，參採各種儲金性質之基金若有收支不足之情形，均採立法調整費率之措施因應以改善財務結構之模式（除公務人員退撫基金提撥費率之調整外，如：「公教人員保險法」於 88 年立法時費率為 4.5%至 9%，後於 103 年修正為 7%至 15%；「勞工保險條例」於 84 年立法時費率為 6.5%

1 至 11%，後於 97 年修正為 7.5%至 13%)，而依憲法第 23 條，
2 於符合法律保留及比例原則之情形下所為適當之合憲限制，
3 並未違憲侵害財產權。

4 八、綜上所陳，系爭法律第 7 條提高現職公務人員退撫基金法定
5 提撥費率上限之規定，僅適用於法規施行後繼續存在之事實
6 或法律關係，縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得
7 預期之利益，依鈞院釋字第 717 號解釋意旨，並無禁止法律
8 溯及既往原則之適用。此外，系爭法律第 7 條縱或涉及憲法
9 財產權之保障，然憲法財產權保障並非絕對保障，其保障之
10 內容及範圍容由立法形成，並得由立法者按憲法第 23 條於符
11 合法律保留及比例原則之情形下為適當之限制，其保障內容
12 更非保障絕對、特定、固定數額之請求權，或保障財務支出
13 絕對、長期不得予以任何調整、變更。本件國家基於年金財
14 務衡平之考量，就現職公務人員應相對提繳之費率基準以立
15 法方式予以調整，且該基準之調升同時意味政府提繳之負擔
16 同按比例一併調升，符合憲法第 23 條之法律保留及比例原則
17 之要求，屬合憲之限制，並無違憲侵害財產權之情形。

18 **爭點五、系爭法律第 39 條第 2 項但書，有關原金額原即低於最低**
19 **保障金額（即公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸**
20 **額與該職等一般公務人員專業加給合計數額）者，依原**
21 **金額支給之規定，並未違反憲法第 15 條保障人民生存**
22 **權、第 18 條服公職權之意旨**

23 說明：

24 一、是否違反憲法第 15 條保障人民生存權部分，說明如下：

25 （一）依鈞院釋字第 766 號解釋，人民依法律享有之相關權利，

1 如具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障；如其
2 內容涉及人民最低限度生存需求，則應兼受憲法第 15 條生
3 存權之保障；此外，立法者如需就兼受財產權與生存權保
4 障之權利所為之限制，則應符合憲法第 23 條比例原則之規
5 定。

6 (二)本次公務人員年金改革關於「最低保障金額」之規定，係
7 配合年金改革之「保障弱勢」配套措施而訂定，其設計意
8 旨係為保障部分職等較低或年資短淺之退休公務人員每月
9 退休所得，在依系爭法律第 36 條至第 38 條規定調降後，
10 至少可領取最低保障金額，以維持其基本經濟生活保障(假
11 設改革前每月原領 48,434 元者，依上開退休所得調降規定，
12 原須降為 31,923 元，於採用最低保障金額後，只調降至
13 33,140 元，有助減輕改革之衝擊)；每月退休所得原即低於
14 該標準者，仍支領原金額。

15 (三)揆諸前開所述，本次公務人員年金改革，主要在解決公務
16 人員退休制度面臨之種種問題，故規劃公務人員退休所得
17 調降方案，除為減緩政府及退撫基金面臨之財務困境，以
18 維持整體退撫基金財務永續性外，亦兼顧公務人員退休所
19 得之適足性，爰訂定前述最低保障金額，以保障調降後每
20 月退休所得不會低於此金額(並非補足之概念)。據此，退
21 休人員每月原領退休所得本已低於最低保障金額者，非應
22 調降退休所得之對象，爰規定得照原領金額支給，不受系
23 爭法律所定退休所得替代率上限限制，因此，系爭法律對
24 於是類本即領取低於最低保障金額之退休人員，仍支給原
25 金額之規定，並未違反憲法第 15 條所定之生存權保障意
26 旨。另考量是類退休人員係因本身退休年資較短及等級等

1 退休基本條件計算，致每月原領退休所得低於最低保障金
2 額，若使其因本次年金改革而得予補足至最低保障金額，
3 相對於其他年資較長而需被調降者，即生不公平之現象，
4 故仍僅得依原金額支給。

5 二、是否違反憲法第 18 條保障人民服公職之權利部分，說明如 6 下：

7 (一)現代意義之制度性保障制度係在敦促國家必須建立各種足
8 以實現人民基本權利之制度或法律（例如國家必須建立完
9 善之私有財產制度，來保障人民之財產權）。憲法第 18 條
10 規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於
11 公務，以及由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權
12 利（鈞院釋字第 575 號解釋意旨參照）。也因此，國家建構
13 完善之退休、資遣、撫卹制度來確保公務人員服任公職後
14 之退休金請求權，自屬制度性保障之一環。然查，制度性
15 保障係指該制度及法律形成之際，除有因而使人民因該項
16 權利保障之核心領域有所欠缺而導致違憲者外，概都容許
17 立法者有廣泛之形成空間。但該項保障並非絕對保障。蓋
18 以任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與
19 當前社會環境之需求而為法律之制定、修正或廢止，難免
20 影響人民既存之有利法律地位。因此，倘立法者審酌法律
21 制定、修正或廢止之目的，原則上亦有決定是否予以維持
22 以及如何維持人民既存之有利法律地位之形成空間（鈞院
23 釋字第 620 號解釋意旨參照）；但就人民基本權之限制，則
24 須於合乎比例原則之情形下，按憲法第 23 條之規定予以限
25 制；此有鈞院大法官釋字第 396 號、第 554 號解釋意旨可
26 稽。

(二)綜合前述，退休公務人員之退休給付，固應受憲法服公職權利之制度性保障，然為解決現今公務人員退休制度面臨的種種問題並及時減緩急迫性財務給付壓力，必須以系爭法律為必要及適度之調整與改革，此合乎憲法第 23 條所定法律保留及比例原則，且與信賴保護原則無違，亦不致使公務員退休制度所涉之服公職權利之核心領域根本欠缺；其立法目的在於保障公務人員退休後可領取合理退休所得，進而確保退休制度永續運作之制度性規範，爰即便該系爭法律將既有制度作了些許修正，其用意仍在落實所有公務人員皆可於退休後，請領合理退休所得，從而系爭法律第 39 條第 2 項但書規定並無違背憲法所定制度性保障之旨意。

爭點六、系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定，停止就任或再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之受規範對象領受月退休金，未侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權

說明：

一、查原公務人員退休法自 100 年 1 月 1 日修正施行後，其第 23 條及第 32 條已針對退休公務人員再任公職應停發月退休金及停辦優惠存款之範圍及條件採從嚴規範，其修正之立法意旨旨在減少退休人員再任公職衍生支領雙薪問題並釋出工作機會，俾因應失業率提升之社會情勢；其修正重點包括：取消「委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額」之認定基準、以專任全職工作者為認定對象（不論薪酬高低）；兼

職人員均不受限、增列政府捐助（贈）之財團法人、行政法人、公法人職務或轉（再轉）投資事業職務等。

二、次查前開原公務人員退休法第 23 條於 105 年 5 月 11 日修正公布並自同年月 13 日施行，針對退休公務人員再任應停發月退休金及停辦優惠存款之條件，增訂「每月支領薪酬總額超過法定基本工資」之認定基準，且不論全職或兼職工作均適用，俾解決從事數個兼職工作而薪酬總額超過全職工作者，反而不須受限之不公平現象。至於所限制之機關（構）、團體及事業機構範圍，仍與修正前之規定相同。本次於系爭法律第 77 條規定，亦係沿襲相同立法意旨訂定相關規範。其實，已退休並領取退休金之退休公務人員，再至其他機關、學校任職，而每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，究其實質是從事另一個全職工作，並未退休。既然其尚未退休，自然沒有領取退休金可言。

三、再查立法院於 105 年審查原學校教職員退休條例第 13 條及原公務人員退休法第 23 條修正草案有關再任相關規定時，考量私校教職員皆有由政府補助人事費之事實（主要在公保及健保），且退休公教人員再任私立學校，將生排擠新進教師員額，造成流浪教師及人才流失與社會就業問題；此外亦考量支領月退休金之人員既已領有退休金，又於私立學校支領全額薪水，勢產生雙薪問題，爰提案針對退休公教人員再任私立學校職務應停發月退休金之規範。惟基於公、政、教、軍退休（職、伍）法制之一致性及整體性之配套規劃等考量，爰附帶決議：請銓敘部、國防部及教育部配合整體年金制度改革法案之研議，將退休（職、伍）公、政、教、軍人員再任私立學校職務應停發月退休金（俸）及停辦優惠存款之限

1 制規範，納入改革方案中併同處理，並分別就各類人員退撫
2 法制提出妥慎相關修正規定，以解決退休（職、伍）公、政、
3 教、軍人員再任私立學校職務支領雙薪及排擠青年任教機會
4 之問題。據上，系爭法律第 77 條爰將再任私立學校職務亦列
5 為停發月退休金及停辦優惠存款之對象。

6 **四、系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款並無違反比例原則，實屬合**
7 **憲：**

8 （一）按教育乃國家百年大計，對我國人才養成、創新競爭實力
9 影響深遠，具高度重要性及強烈公益性，復依憲法第 162
10 條規定，全國公私立之教育文化機關，依法律悉應受國家
11 監督，故國家對於有限之教育資源應為妥適合理之規劃與
12 分配。鑑於近年來少子女化問題日益嚴重，青年學術研究
13 或教育工作者求職不易，倘容任退休之公務人員及公立學
14 校教職員再任私立學校，將生排擠新進青年學術研究或教
15 育工作者之就職機會，導致流浪教師及研究人才流失與社
16 會就業問題；此外亦考量支領月退休金之退休公務人員及
17 公立學校教職員既已領有退休金，又於私立學校支領全額
18 薪水，勢將產生雙薪問題，對比青年學術研究或教育工作
19 者之就職不易困境，顯有世代失衡之弊。據此，為促進青
20 年學術研究或教育工作者學術教學環境之健全發展，以及
21 代際正義之維護，使我國研究及教育人才之培育得以永續
22 發展，提高其公共性與自主性，實現憲法第 162 條之規範
23 意旨，故於系爭法律納入本條之規定。

24 （二）查月退休金之給與有其照顧服公職者離開職場未再具有
25 一般工作能力，而老年經濟生活所需之意旨。如渠又有再
26 任職能力，其所得薪資更高於法定之基本工資，顯見該等

1 退休人員並無經濟安全問題之考量，是立法者於適度考量
2 私立學校之人力新陳代謝之政策下，採取限制退休給與領
3 取之途徑，當就此等退休再任人員限制為合理衡平考量規
4 範。申言之，系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款為能提高年
5 輕族群之就業機會等重大公共利益，政府方依憲法第 162
6 條規範目的，限制再任私立學校之職務後所受薪資超過法
7 定基本工資者，足證系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款實具
8 有憲法之正當性。且為釋出工作機會，以達社會資源之合
9 理分配，方以限制已退休人員再任私立學校職務所獲薪資
10 報酬高於法定基本工資時，停發其月退休金，其手段與目
11 的間乃具實質關聯性。此外，此等人員事實上並未退休，
12 只是離開原工作單位，卻赴另一個工作單位從事全職工
13 作。既然仍在工作狀態當中，本來就沒有領取退休金可言。
14 就此已如前述。限制其暫時不能領取退休金，對其而言根
15 本不能算是侵害。

16 (三) 又上開手段實已為最後手段，蓋避免過度限制已退休人員
17 之再任工作所受薪資權益，方限制就任或再任私立學校職
18 務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，停發每月退
19 休所得，嗣原因消滅後，即得恢復請領每月之退休所得，
20 並未完全剝奪其領取退休金之權利，而對造成過度之財產
21 權損害。

22 (四) 據此，系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款乃於國家資源正常
23 合理分配與個人財產權之兩相衡平之下，應足以認定其所
24 欲追求之公益與侵害之私益並未顯不相當，實未違反比例
25 原則。

26 五、又系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款並無侵害人民工作權：

1 (一) 按鈞院釋字 584 號解釋文理由書：「人民之工作權為憲法
2 第 15 條規定所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。
3 人民之職業與公共福祉有密切關係，故對於從事一定職業
4 應具備之資格或其他要件，於符合憲法第 23 條規定之限
5 度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制（本院釋
6 字第 400 號、第 510 號解釋參照）。然對職業自由之限制，
7 因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於
8 從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之
9 自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限
10 制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、
11 年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有
12 較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且
13 屬必要時，方得為適當之限制。」

14 (二) 查系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款並非限制退休人員不得
15 擔任或任職特定職業，即非一般學理所稱「旋轉門條款」，
16 而退休人員係可自由、任意決定是否任職私立學校之職
17 務，並無就職業執行自由予以限制。且亦非就再任私立學
18 校職務時應具備之資格加以限制，即非職業選擇之主觀條
19 件限制。況擔任私立學校職務，諸如工友、保全或教師等，
20 亦非個人主觀能力無法遂行者，更非職業選擇之客觀條件
21 限制。是退休人員仍得依其自由意願選擇再任之職務內
22 容，益證系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款自與憲法第 15 條
23 工作權無涉。

24 (三) 另系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款雖限制退休人員再任私
25 立學校職務後支領薪酬總額超過法定基本工資者，停止其
26 領受月退休金。惟此舉僅就領取退休金之權利予以限制，

其仍可領取再任職務後所得之勞務對價，該等限制並非侵害退休人員就憲法第 15 條工作權。

(四) 綜上，退休人員因系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定停止領受退休給與，或再任限制範圍以外之職務而毋需停止領受退休給與，或放棄再任恢復領受退休給與等，爰無違反憲法第 15 條保障人民工作權及財產權之情形。

六、系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款符合平等原則，並無違憲：

(一) 基於平等原則，爰將任職私立學校職務之情形，納入再任限制範圍：

茲以退休人員再任私校職務，基於前述考量而有納入停發月退休金及停辦優惠存款再任限制規範之必要，蓋私立學校具有公共性，與系爭法律第 77 條所定再任其他公職，或政府捐助（贈）設立之財團法人情形相近，將之納入再任限制規範範圍，實基於平等原則之考量，自無侵害受規範對象平等權之情形。

(二) 系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款雖與陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款規定有別，惟基於職業類別、性質之不同，而為合理之差別待遇，當屬合憲：

查教職人員、公務人員及軍人雖均為我國廣義之公務員，惟軍人就其任務、組織以及工作性質多異於一般人，且具服從性、義務性均較公務人員、教職人員強之情形，方多以特別法規定其權利義務，諸如陸海空軍刑法等，是軍人與公務人員及教職人員間，實有本質之差異，顯無法與一般公教人員等同視之。申言之，我國軍人退役之年齡有別，且多為 50 歲左右退休，並未有一定之退休年齡，故衡酌我國軍人所具上開特性，避免對退除役軍人之再任或就任

1 之限制範圍過廣，僅限制於「私立大學」之「專任教師」
2 乙職時為限，立法者即給予較大之就業空間，此屬合理之
3 差別待遇，自未有恣意之情。

4
5
6
7 **【附件清單】**

附件 1 公務人員年金改革說帖。

附件 2 軍、公、教人員退撫基金實際提撥費率與最適提撥費
率比較表。

附件 3 歷年優惠存款利率趨勢圖。

附件 4 軍公教人員平均月退休（伍）年齡統計表。

附件 5 臺灣銀行優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書（2010.03
版）（99 年 3 月）。

附件 6 第 7 次精算評估報告書，第 197 頁。

附件 7 第 7 次精算評估報告書，第 178 頁。

附件 8 行政院年金改革辦公室，年金制度國際比較(2013)，
第 1-2 頁。

附件 9 第 6 次精算評估報告書，第 177 頁。

附件 10 107 年度各級政府社會福利支出決算數。

謹 呈
司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 9 日

具 狀 人：考試院

代 表 人：伍錦霖

具 狀 人：行政院

代 表 人：蘇貞昌

訴訟代理人：林佳和教授

范文清教授

洪偉勝律師

林佳和
范文清
洪偉勝

附件 1

公務人員年金改革說帖

銓敘部

中華民國108年6月19日

公務人員年金改革說帖

銓敘部108.6.19

壹、改革的必要性

現行公務人員退休制度，是政府在62年間就著手草擬，一直到82年才完成立法，從84年7月1日開始施行，至今已經超過23年，當初建立制度的社會環境，跟現今的人口結構與政經環境，已大不相同，導致諸多制度設計已經沒辦法因應客觀環境變化，嚴重影響制度永續發展，也讓年輕世代承受沉重負擔，所以一定要進行改革，讓人人都可以領得到退休金。

一、公務人員退休制度面臨外部客觀環境問題

(一)國人平均壽命增長，使退休給付年限相對延長，財務負擔日益加重

86年度國人平均壽命是75.54歲，至106年度已經提高到80.39歲，對照107年度軍公教人員領月退休金(俸)平均年齡，分別為42.58、57.89及54.52歲，支領月退休金(俸)時可以長達38.9年、25.73年及28.27年之久，這對於政府財政及退撫基金都帶來長遠的沉重負擔。

(二)人口急速高齡化和少子女化，退休人口累增，年輕世代負擔沉重

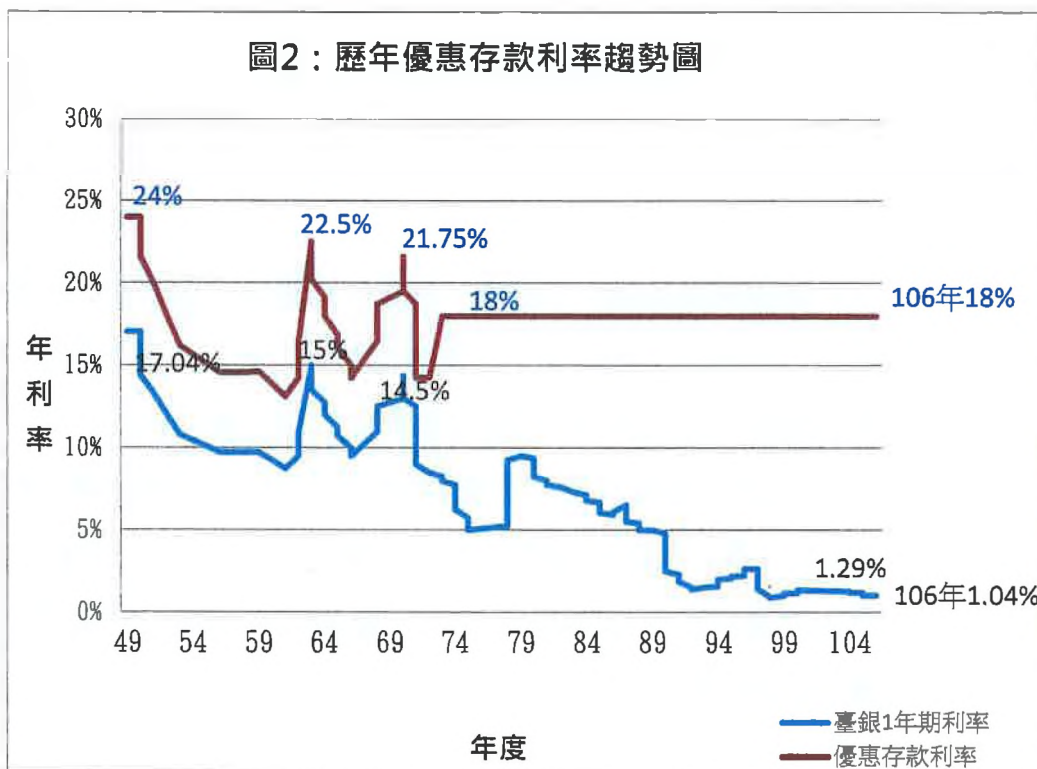
國人平均壽命持續延長，生育率卻年年下降，所以領退休金的人口越來越多，在85年時，約8.8個青壯人口扶養1個老年人口，到107年，已降到5個青壯人口扶養1個老年人口；117年將再降為2.9個；到154年後，只剩1.2個青壯人口扶養1個老年人口(如圖1)。所以，年金制度如果不及時因應改革，會讓未來年輕世代負擔越來越沉重，嚴重影響國家長遠發展。

圖 1：扶老比示意圖

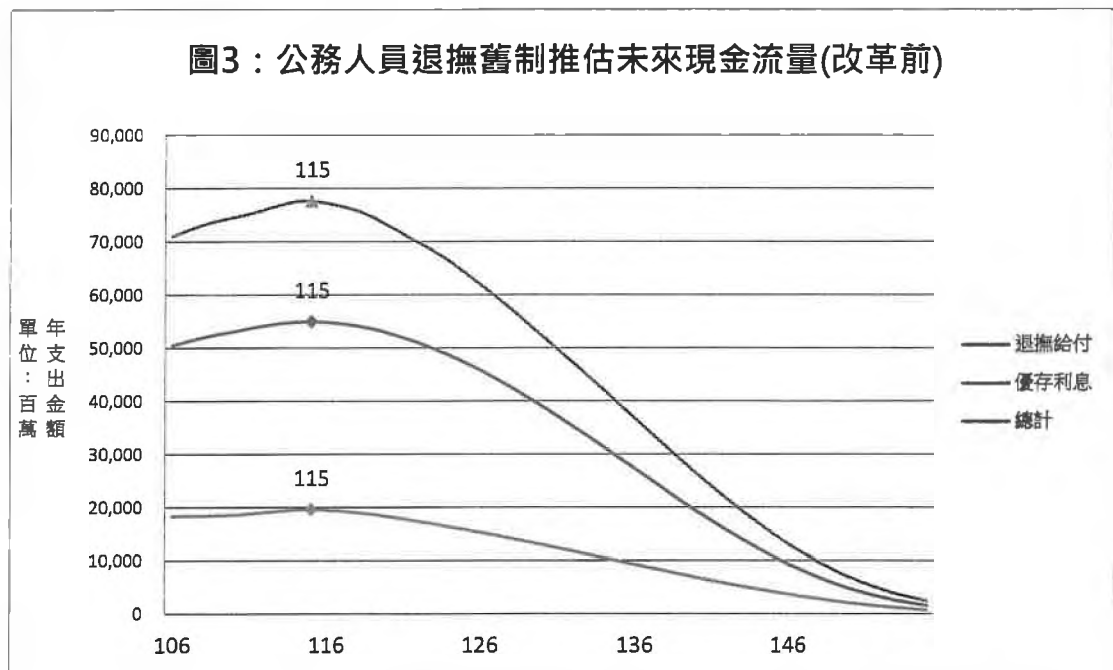


(三) 金融市場持續低利率，政府補貼優存利息和退撫經費負擔持續累增

1. 近年來金融市場利率持續走低，整體金融市場已進入低利率時代（參下列圖2：歷年優惠存款利率趨勢圖），造成18%優惠存款制度越來越不能被社會大眾接受，也使政府負擔優惠存款利息金額持續增加（如附表1）。



2. 退撫新制實施後，舊制年資並沒有完全結束，在新舊制度交替過渡期間，政府仍然持續編列預算給付舊制退撫給與，同時也還要負擔退撫新制65%的公提費用，政府財務面臨雙重給付壓力。根據委託精算結果，在現行制度不變情形下，退撫舊制給付支出，仍持續累增，一直到115年達到高峰期後，才會反轉下降(如圖3)。



二、公務人員退休制度面臨內部制度運作問題

(一) 退撫基金面臨財務困境

1. 長期不足額提撥，無法維持基金收支平衡

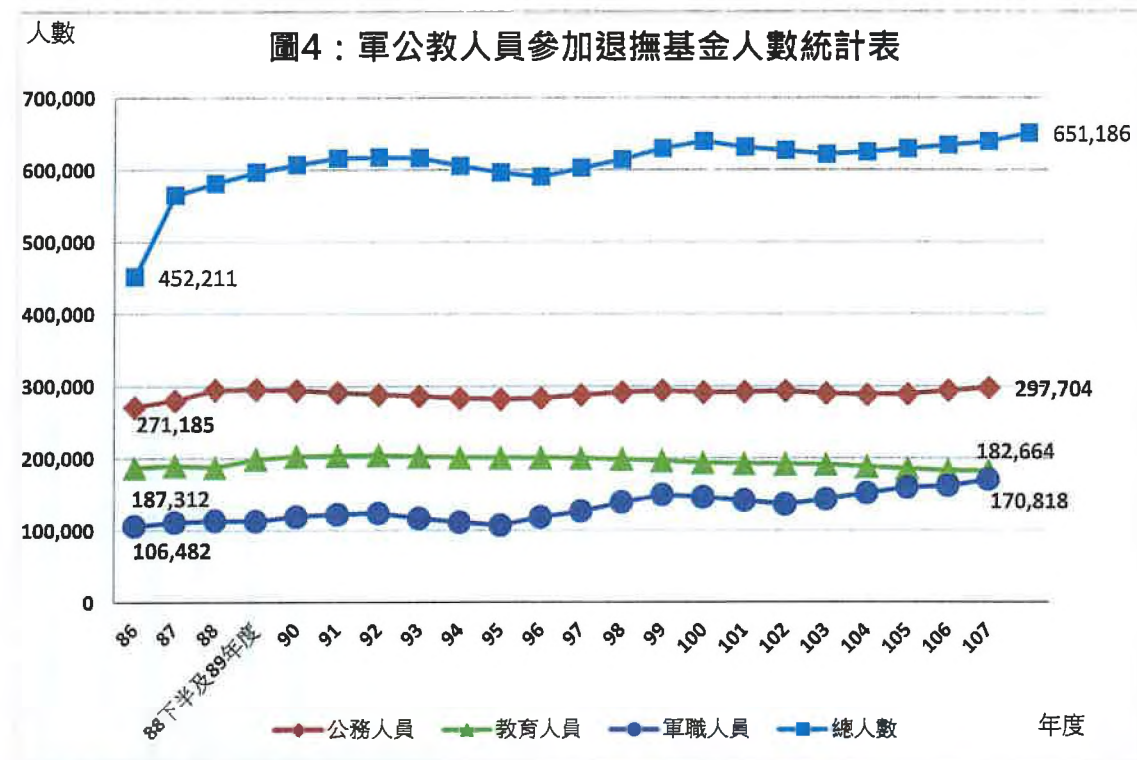
退撫基金成立當時，委託精算必須提撥13.55%才足夠，但是為了顧及軍公教人員和政府負擔能力，只從8%開始提撥，之後經過幾次調整，到95年才調高到12%，至今已經超過12年，都沒有再調整，跟歷次委託精算結果應該要提撥的費率相差很大(如下表)，使退撫基金難以維持收支平衡。

軍、公、教人員退撫基金實際提撥費率與最適提撥費率比較表

精算年度 評價日	最適提撥費率			實際提撥率	適用時間
	公務人員	教育人員	軍職人員		
制度規劃之初	13.55%	13.55%	18.97%	8%~12% (規劃方案)	
第1次精算 (88年6月底)	15.5%	17.9%	21.9%	8%	84/7/1 (公) 85/2/1 (教) 86/1/1 (軍)
第2次精算 (91年底)	26.4%	28.6%	32.0%	8.8%	91/1/1
				9.8%	93/1/1
第3次精算 (94年底)	31.1%	33.1%	36.3%	10.8%	94/1/1
第4次精算 (97年底)	40.66%	42.32%	36.74%	12%	95/1/1
第5次精算 (100年底)	42.65%	47.77%	39.65%		
第6次精算 (103年底)	36.98%	41.18%	38.14%		

2. 退撫基金已達成熟期，收入成長有限

退撫基金從84年7月1日開辦到現在，參加人數和繳費金額的成長幾近停滯，近10年來參加退撫基金的人數都只維持在62萬至65萬人左右，繳費收入則維持在545億至658億元，成長有限（如圖4及附表2、6）。



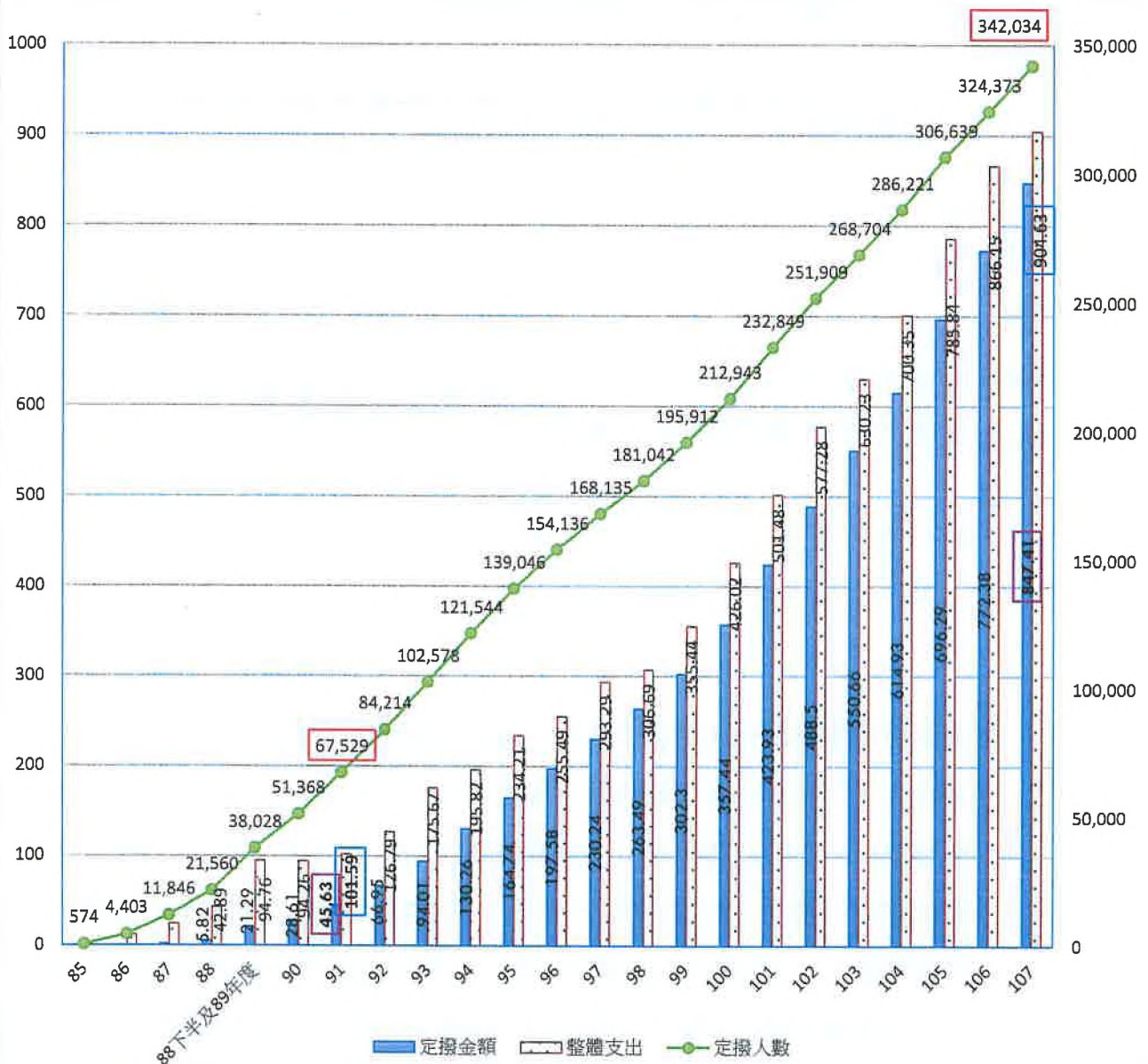
3. 退休支領定期給付人數逐年累增，給付支出逐年增加

隨國人平均壽命延長，軍公教人員退休給付年限也相對增長，使退撫基金整體給付金額快速累增，在91年度支出101.59億元，到107年度已經達到904.63億元，成長近9倍（如圖5、附表3）。其中定期給付的成長速度更是驚人，在91年度才6萬7千餘人，給付45.63億元，累積到107年度已經高達34萬2千餘人，給付847.41億元，給付金額成長18.5倍，造成退撫基金沉重財務負擔（如圖5及附表4、5）。

金額(億元)

圖5：軍公教人員退撫基金歷年支出趨勢圖

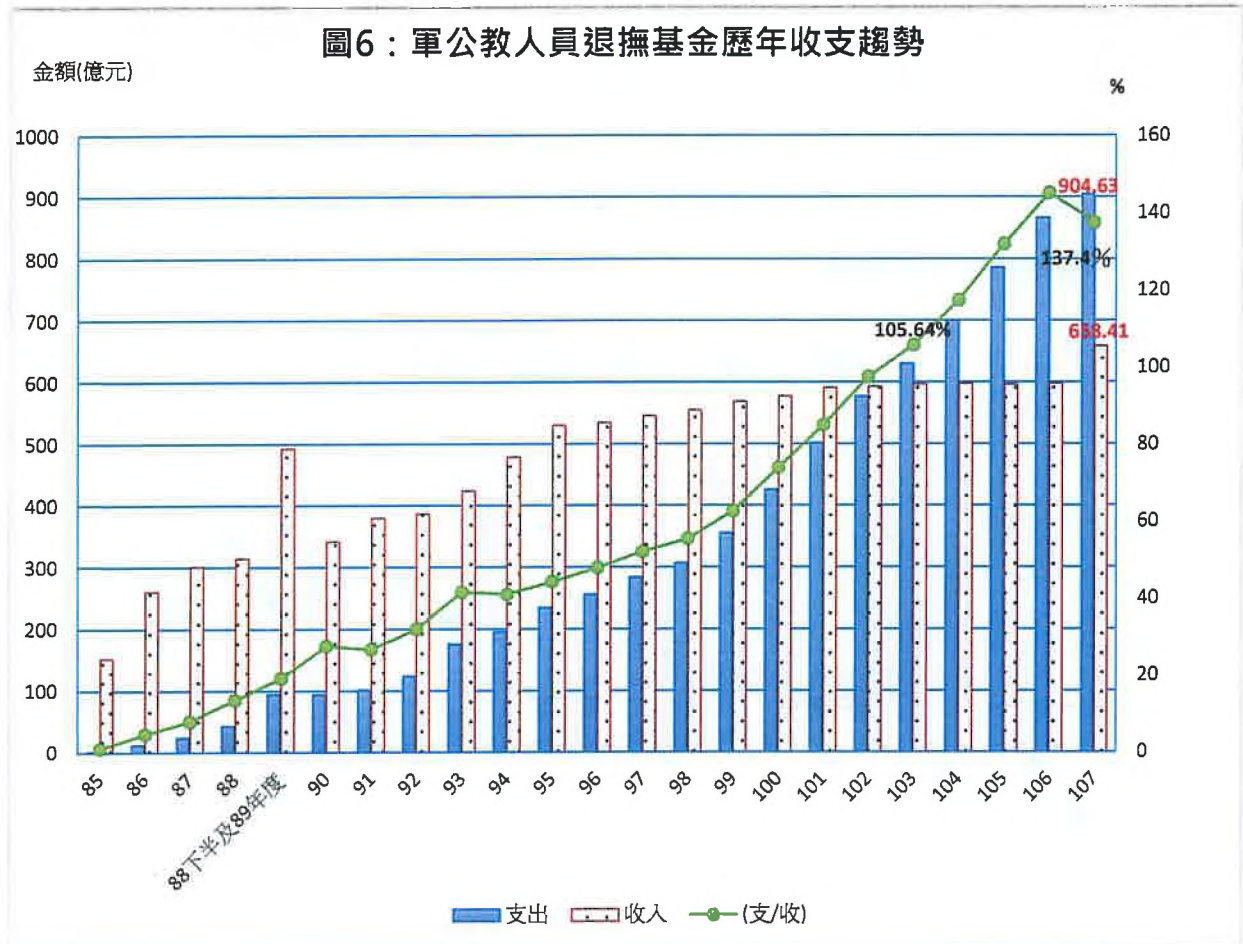
人數



4. 退撫基金收入成長有限，給付支出卻年年累增，嚴重收支失衡

退撫基金快速支出情形，使軍人退撫基金最早於100年發生當年度收繳費用，不夠支應當年度給付，教育人員和公務人員接著也在103年和104年相繼發生不足情形，累積到107年度，整體退撫基金繳費收入658.41

億元，卻要給付904.63億元，不足支付比率高達137.4%(如圖6及附表6)，也就是說收了100元，卻要支付137.4元，收繳收入明顯不敷支出。長久以往，會慢慢吃到所剩餘額，可以運用收益孳息的本金也會逐步減少，嚴重影響退撫基金財務安全。



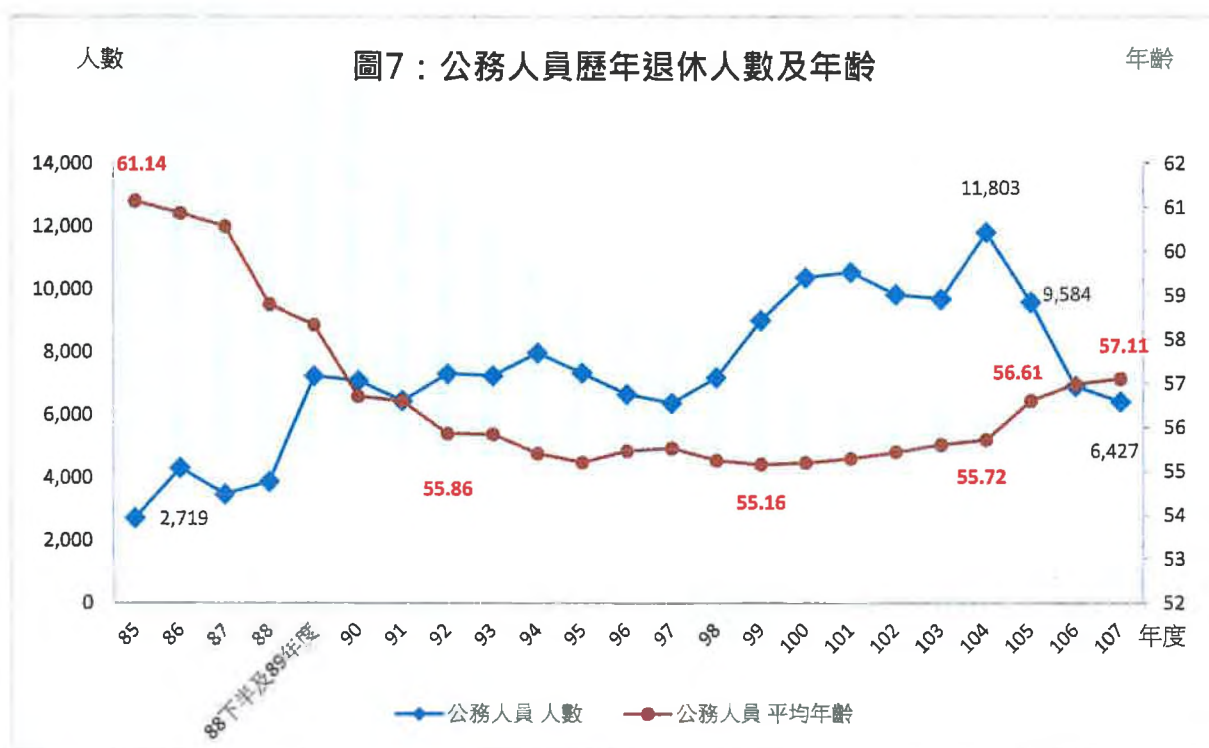
5. 退撫基金收支失衡持續擴大，財務危機迫在眉睫

根據退撫基金第6次精算結果，軍人退撫基金即將在109年用盡，教育人員和公務人員則發生在119年和120年，如果不立即進行改革，當軍公教人員退撫基金用盡時，必須完全改由政府編列預算支應，並將給付責任轉嫁由全體國民和年輕世代承擔，危及國家長遠生存發展。

三、公務人員退休制度必須著手改善問題

(一)自願退休比率偏高、平均退休年齡偏低，退休給付年限增長

公務人員自願退休比率，從85年度僅39.9%，逐年持續成長，至92年已突破8成，持續到100年已高達93.76%，之後雖有下降，但均在8成以上(107年為81.02%)。另外，因為自願提前退休比率提高，相對退休年齡也下降，在85年度還維持在61.14歲，之後就逐年下降，從92年一直到104年，都降到55歲左右，105年些微提高到56.61歲，到107年為57.11歲(如圖7；如附表7)。相較國人平均壽命已達80餘歲，公務人員退休年齡仍然偏低，退休給付年限過長。



(二)公務人員退休所得接近現職待遇，促使人力提早退休，人才流失

退撫新、舊制過渡時期，新、舊制月退休金加上18%利息，使公務人員退休後，可以領到的每月給付，和在職時每月薪水，相差不遠。另外，在制度不變情形下，以純新制年資35年、薦任七職等年功俸六級590俸點人員為例，可以領到本俸2倍70%的月退休金約56,378元，相當於一般非主管

公務人員每月薪水(62,640元)的90%左右，因而造成多數公務人員在符合自願退休條件時，就辦理自願退休，除了退休年齡偏低、退休給付年限增長外，也讓公務部門菁英人力之流失，影響政府施政效能。

(三)退撫新制建立時，多項提高退休所得作法，已經不合時宜

退撫新制規劃建立當時，為了讓制度順利轉換，搭配設計多項提高退休所得的措施，包括增給年資補償金及提高優惠存款金額計算標準等等。但時至今日，公務人員整體薪資水準大幅提昇，原退休法制上所設的多項給與機制，已經不合時宜，所以，必須改善制度上存在的問題，才是根本解決之道。

貳、改革的正當性

(一)世界各國都面臨相同問題，都在積極進行改革

近幾年來，世界各國都面臨人口快速老化、經濟環境不佳和失業率攀升，帶來沈重的年金給付負擔問題，為了解決，世界各國都在進行年金改革，包括美國、加拿大、英國、法國、澳洲，以及我們臨近國家，日本及韓國等，其作法不外乎提高年金領取年齡、減少提前支領年金選擇、調降年金給付、拉長受僱者工作和繳費時間等等。本次年金改革的各項作法，大致都跟世界各國進行的年金改革作法相同。

(二)我國年金制度必須及早進行改革，才能確保長遠退休生活

公務人員退休制度的建立，是要給退休人員合理又具有保障的老年生活，所以，當現行退休制度已經面臨外部和內部等危及制度財務安全的種種問題，當然要立即進行改善和調整，才能確保長遠退休生活無憂。過去政府早已提案推動年金改革，但沒有成功，一直到這次改革才完成這項歷史性任務。

(三)退撫基金繳費收入不夠支出，所生財務缺口不能移轉給下一代承擔

公務人員退撫基金長期不足額提撥，再加上平均餘命延長，相較退休後可領到的退休給付總額，遠遠超過在職時所繳全部金額，造成退撫基金收支嚴重不平衡，如果繼續維持現行制度不進行改革，到時候不論是提高繳費或是由政府預算支應，都是由在職人員繳費和所有工作人口納稅而來，對於未來年輕人造成沉重負擔，也非常不公平。

(四)拉近職業別年金給付差距，整體社會資源要合理分配

我國年金制度非常分歧又複雜，給付標準不一而且差異很大，過去改革都是各改各的，沒有全面性檢討和規劃，造成不同職業別間年金給付保障水準參差不齊，引發社會不平批評。本次年金改革調整公務人員職業退休金，拉近職業別差距，也使社會資源為合理分配。

參、改革合乎一般法律原則

(一)本次年金改革沒有違反信賴保護原則

本次年金改革調降退休公務人員之退休所得，是因為現行制度已經面臨不得不改的危機，所以為了維持公務人員退休制度永續發展和國家財政健全的重大公益考量，採取逐年調降退休所得替代率上限和優惠存款利率緩步改革作法，給予充分過渡期間，同時定有最低保障金額，適度維持退休基本生活，也特別考量情況特殊的退休公務人員承受變動能力較低，另訂有人道關懷保障機制，來減緩衝擊。所以參酌大法官釋字第525號、第605號和第717號解釋意旨，並沒有違反信賴保護原則。

(二)本次年金改革不涉及溯及既往原則

退休人員每月所領月退休金是持續發給的定期金錢給付，於新法生效施行後才支領的給與，除法規別有規定外，本來就應該適用新法規。另外，退休人員每月退休所得只有在新法施行後，才依規定逐年調降，並沒有溯及消滅或終止新法施行前，已經支領的給付，所以沒有涉及法律禁止溯及既往原則問題。

(三)本次年金改革符合比例原則

公務人員退撫基金財務危機已迫在眉睫，為了制度永續發展及兼顧國家整體財政考量及社會資源合理分配，同時避免造成代際間權益不平衡，必須進行年金改革。此外，新法設計10年逐年調降過渡期間，縮減個別退休公務人員衝擊，也訂有「最低保障金額」及「人道關懷條款」保障，並沒有逾必要限度。再者，新法明定各級政府因年金改革節省的經費一定要全部挹注回退撫基金，用以補足退休人員不足額提撥的財務缺口，有效減輕在職人員提撥退撫基金之壓力，此對照年金改革所欲追求的公益目的與其侵害個人私益，尚屬相當，所以沒有違反比例原則。

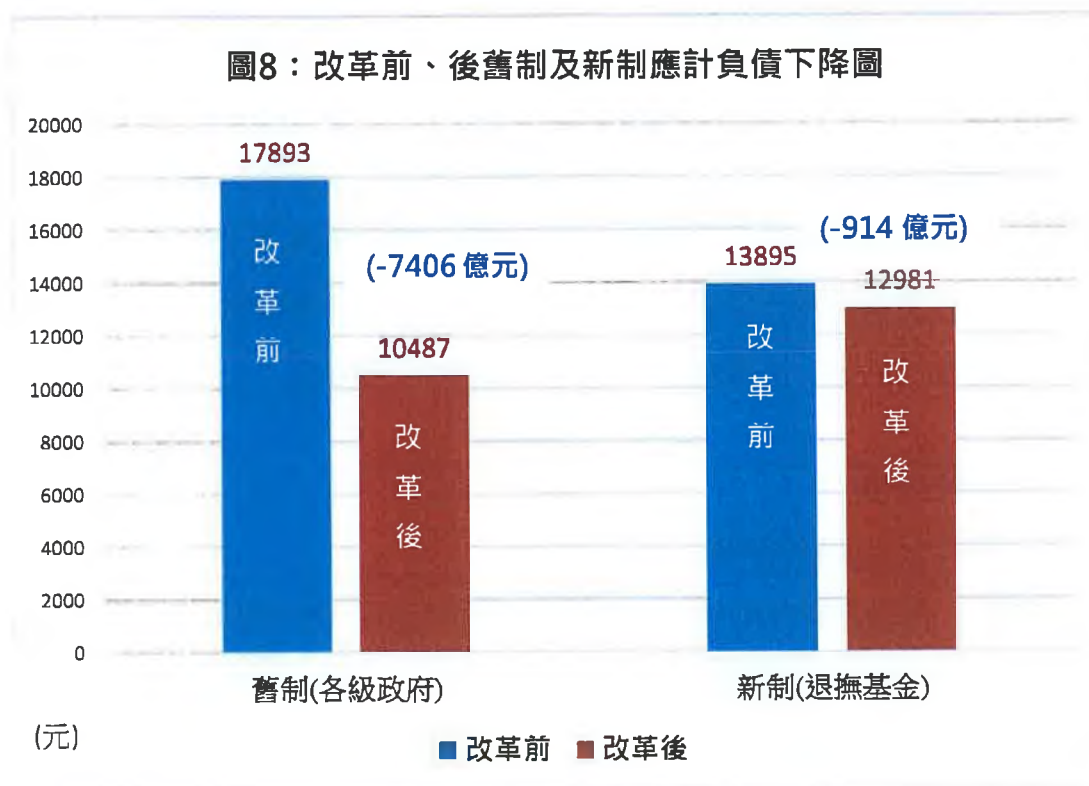
肆、改革的效益

(一)本次年金改革的亮點

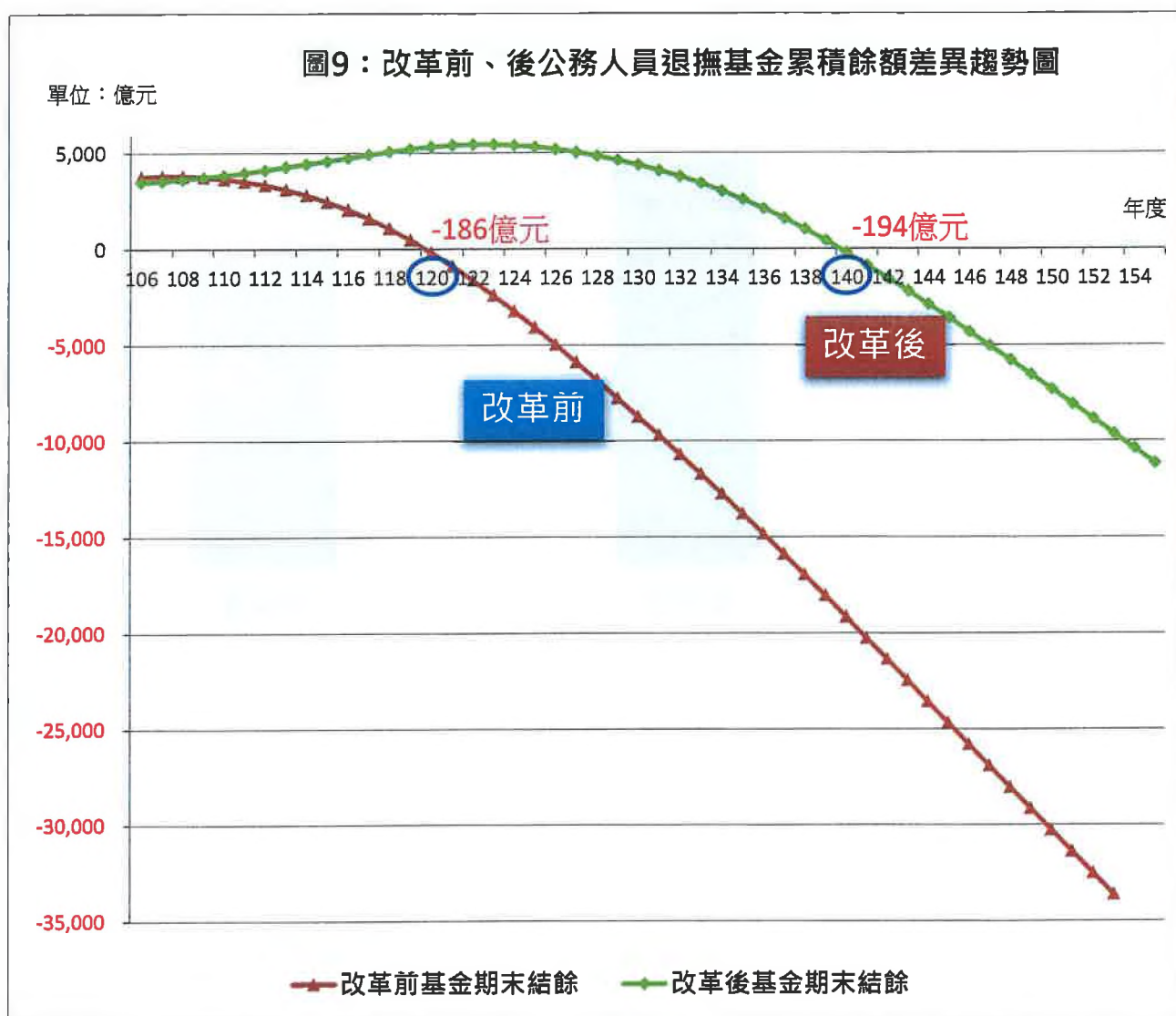
- 1、年金改革節省經費全數挹注回退撫基金，彌補退休人員過去不足額提撥累積下來的財務缺口，營造「自己的退休金自己救」的意象，有利改革的推動，促進退撫基金財務永續。
- 2、退休所得上限(天花板)和最低保障(樓地板)設計，讓退休所得趨於合理並兼顧退休給與的適足性，維持退休基本生活。
- 3、退休所得替代率上限金額計算，以公務人員基本薪俸(本俸或年功俸)為基準，只要相同年資、相同俸額的人，不論是在哪1年退休，都可以領到相同的退休所得，落實退休制度追求的公平價值。
- 4、建立年資保留、年資併計及年金分計的制度，讓年資可以帶著走，促進公私部門人才交流，讓國人退休給付更有保障。
- 5、配合政府因應少子女化推動人口政策，訂定育嬰留停年資可以併計退休年資，以鼓勵生育。

(二)年金改革的財務效益

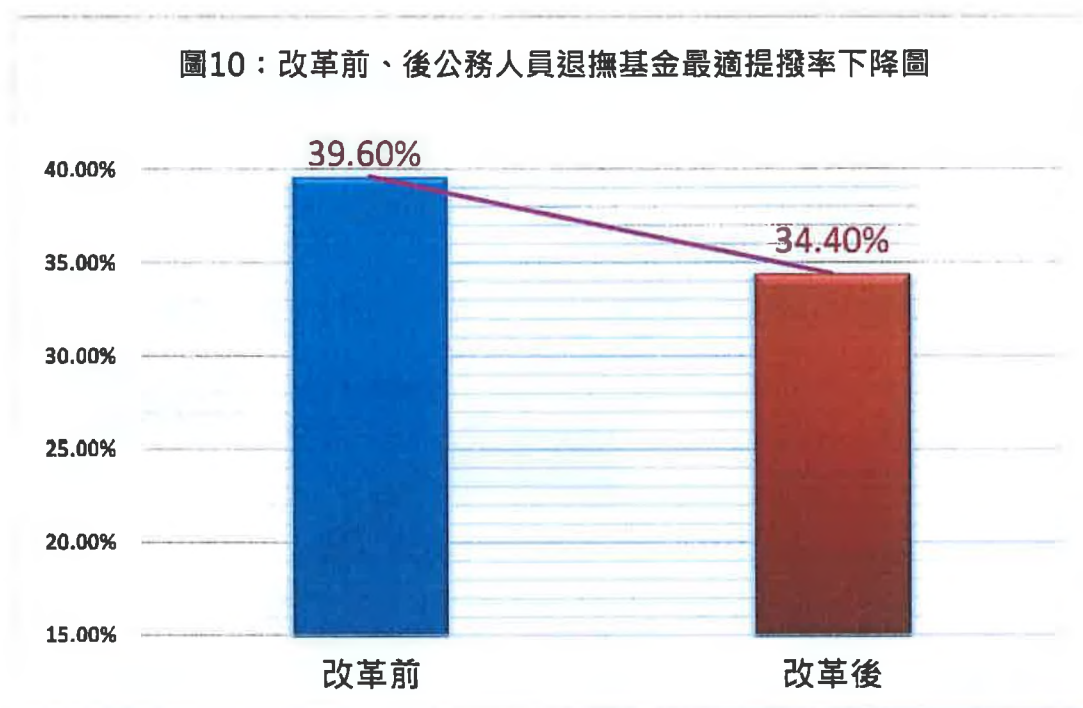
- 1、因退休所得及優惠存款利率的調降，未來50年內，於公務人員部分，各級政府合計約可節省7,406億元；退撫基金可節省914億元(如圖8)。



- 2、各級政府節省經費全數挹注回饋到退撫基金後，大大提高退撫基金累積餘額；退撫基金用盡年度，於公務人員部分，可以從120年延後到140年，維持一個世代的財務穩健(如圖9)。



3、年金改革後，紓緩退撫基金急迫的財務壓力，公務人員退撫基金應提撥的費率，也從39.6%，下降為34.4%(如圖10)，減輕在職和未來新進公務人員負擔。



附表1、軍公教等各類人員優惠存款差額利息統計表

單位：千元

年度	政府負擔						臺銀負擔	合計 (政府+臺銀)
	軍職人員	公務人員	政務人員	教育人員	中央資 深民代	合計		
96	16,988,652	42,186,563			75,046	59,250,262	17,944,001	77,194,263
97	16,971,639	40,562,911			64,149	57,598,700	18,852,866	76,451,566
98	18,916,749	18,750,341	188,847	26,381,244	57,635	64,294,816	12,530,803	76,825,619
99	19,295,011	19,272,276	188,848	26,825,928	48,026	65,630,089	12,529,945	78,160,034
100	19,277,410	19,675,827	177,044	27,064,249	41,201	66,235,732	13,885,454	80,121,186
101	19,449,081	19,820,503	165,966	26,950,471	29,909	66,415,930	14,304,121	80,720,051
102	19,723,988	17,837,668	164,031	29,345,955	20,798	67,092,440	14,489,014	81,581,454
103	19,898,995	18,027,614	162,642	29,390,821	15,422	67,495,494	14,562,885	82,058,379
104	19,968,210	18,246,477	169,705	29,430,278	12,945	67,827,615	14,561,631	82,389,246
105	20,266,464	18,714,515	170,925	29,868,648	9,905	69,030,457	13,655,334	82,685,791
106	20,253,043	18,284,783	174,090	30,467,167	6,535	69,185,618	13,285,315	82,470,933
107	19,569,168	13,242,988	132,530	22,412,296	4,496	55,361,478	11,914,339	67,275,817

註：

1.資料來源-臺灣銀行。

2.本表差額利息計算期間：政府負擔部分為前一年度12月21日至當年度12月20日；臺銀負擔部分為當年度1月1日至12月31日。

3.臺銀優惠存款差額息資料至96年始完整置入報表管理系統，於96年度以前之優存差額息資料係以紙本報表方式印製寄交各支給機關，未備有電子檔案，爰僅能提供96年度以後之相關統計資料。

附表2、軍公教人員參加退撫基金人數統計表

單位：人

年度	公務人員	教育人員	軍職人員	總人數
85	253,945	198,266	—	452,211
86	271,185	187,312	106,482	564,979
87	280,265	189,986	111,358	581,609
88	295,168	187,922	113,857	596,947
88下半及89年度	295,464	199,042	113,101	607,607
90	294,208	203,270	119,393	616,871
91	291,376	203,880	122,611	617,867
92	288,278	204,744	124,091	617,113
93	286,123	202,603	117,013	605,739
94	283,387	201,356	111,727	596,470
95	282,097	201,187	107,604	590,888
96	283,376	201,097	118,561	603,034
97	287,824	200,317	126,614	614,755
98	291,581	199,007	139,315	629,903
99	293,861	196,840	149,381	640,082
100	291,487	194,064	146,139	631,690
101	292,326	193,083	141,754	627,163
102	293,535	192,275	136,387	622,197
103	289,833	191,541	143,619	624,993
104	288,415	188,947	152,204	629,566
105	289,257	185,810	159,599	634,666
106	293,829	183,372	162,211	639,412
107	297,704	182,664	170,818	651,186

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料。

附表3、軍公教人員歷年退撫基金支出統計表

單位：億元

年度	公務人員	教育人員	軍職人員	合計
85	1.5	0.1	—	1.61
86	6.3	2.7	3.42	12.40
87	7.6	6.1	10.62	24.26
88	12.3	11.5	19.04	42.89
88下半及89年度	24.7	30.3	39.80	94.76
90	32.1	33.7	28.43	94.29
91	27.5	42.72	31.37	101.59
92	34.88	51.93	36.98	123.79
93	46.5	76.61	52.56	175.67
94	59.89	84.91	51.02	195.82
95	74.48	95.97	63.76	234.21
96	87.73	105.34	62.42	255.49
97	101.55	115.78	65.96	283.29
98	116.01	127.03	63.65	306.69
99	137.57	140.54	77.33	355.44
100	167.46	159.85	98.71	426.02
101	202.71	183.11	115.66	501.48
102	236.19	204.87	136.22	577.28
103	269.87	224.46	135.9	630.23
104	306.11	249.32	144.92	700.35
105	347.00	279.10	159.74	785.84
106	381.72	310.08	174.35	866.15
107	420.58	342.82	141.23	904.63

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料。

附表4、軍公教人員歷年定期撥付人數統計表

單位：人；%

年度	公務人員	教育人員	軍職人員	合計	年增人數	成長率(%)	現職人數為定期給 與人數之倍數
85	574	0	0	574	—	—	787.82
86	3,012	1,391	0	4,403	3,829	667.07	128.32
87	6,091	4,110	1,645	11,846	7,443	169.04	49.10
88	9,043	8,526	3,991	21,560	9,714	82.00	27.69
88下半及89年度	14,793	15,135	8,100	38,028	16,468	76.38	15.98
90	19,062	21,234	11,072	51,368	13,340	35.08	12.01
91	25,507	29,012	13,010	67,529	16,161	31.46	9.15
92	31,607	37,592	15,015	84,214	16,685	24.71	7.33
93	39,194	46,139	17,245	102,578	18,364	21.81	5.91
94	46,237	54,822	20,485	121,544	18,966	18.49	4.91
95	53,635	61,265	24,146	139,046	17,502	14.40	4.25
96	60,367	65,889	27,880	154,136	15,090	10.85	3.91
97	66,601	70,113	31,421	168,135	13,999	9.08	3.64
98	72,653	74,064	34,325	181,042	12,907	7.68	3.48
99	80,366	78,368	37,178	195,912	14,870	8.21	3.27
100	89,415	83,012	40,516	212,943	17,031	8.69	2.97
101	100,251	88,524	44,074	232,849	19,906	9.35	2.69
102	109,686	94,095	48,128	251,909	19,060	8.19	2.47
103	118,212	98,800	51,692	268,704	16,795	6.67	2.33
104	127,546	103,840	54,835	286,221	17,517	6.52	2.20
105	137,963	109,999	58,677	306,639	20,418	7.13	2.07
106	145,509	116,373	62,491	324,373	177,34	5.78	1.97
107	153,318	123,828	64,888	342,034	17,661	5.44	1.90

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料。

附表5、軍公教人員歷年定期撥付金額統計表

單位：億元；%

年度	公務人員	教育人員	軍職人員	合計	年增金額	成長率(%)	占當年收繳比例 (%)
85	0.02	0	0	0.02			0.01
86	0.35	0.13	0	0.48	0.42	210	0.18
87	1.16	0.77	0.22	2.15	1.67	347.92	0.68
88	2.38	2.5	0.94	5.82	3.67	170.70	1.85
88下半及89年度	7.53	9.65	4.11	21.29	15.47	265.81	4.33
90	9.06	13.61	5.94	28.61	7.32	34.38	8.38
91	14.92	22.68	8.03	45.63	17.02	59.49	12.02
92	21.84	34.68	10.43	66.95	21.32	46.72	17.32
93	32.05	48.51	13.46	94.01	27.06	40.42	22.18
94	44.35	67.19	18.72	130.26	36.25	38.56	27.23
95	58.31	81.10	25.33	164.74	34.47	26.46	31.08
96	72.42	92.50	32.66	197.58	32.84	19.94	37.01
97	86.64	103.56	40.04	230.24	32.66	16.53	42.27
98	101.50	115.06	46.93	263.49	33.25	14.44	47.54
99	120.83	127.91	53.56	302.30	38.81	14.73	53.22
100	148.47	145.44	63.53	357.44	55.14	18.24	61.97
101	182.10	167.39	74.44	423.93	66.49	18.60	71.80
102	213.49	188.95	86.06	488.50	64.57	15.23	82.45
103	243.24	208.82	98.6	550.66	62.16	12.72	92.3
104	275.65	230.11	109.17	614.93	64.27	11.67	102.95
105	315.48	258.23	122.58	696.29	81.36	13.23	116.81
106	346.62	289.14	136.62	772.38	76.09	10.93	129.35
107	387.58	333.05	126.78	847.41	75.03	9.71	128.71

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料。

附表6、退撫基金歷年退撫給與支出及基金繳費收入情形表

單位：億元、%

年度	公務人員			教育人員			軍職人員			合計		
	支出	收入	支/收 (%)	支出	收入	支/收 (%)	支出	收入	支/收 (%)	支出	收入	支/收 (%)
85	1.51	113.91	1.33	0.10	38.37	0.26	—	—	—	1.61	152.27	1.06
86	6.25	131.90	4.74	2.73	104.68	2.61	3.42	23.20	14.73	12.40	259.78	4.77
87	7.55	137.48	5.49	6.10	113.53	5.37	10.62	49.16	21.59	24.26	300.17	8.08
88	12.33	146.65	8.41	11.53	117.53	9.81	19.04	50.16	37.95	42.89	314.34	13.65
89	24.70	241.22	10.24	30.26	174.95	17.30	39.80	75.93	52.41	94.76	492.09	19.26
90	32.13	159.61	20.13	33.73	128.20	26.31	28.43	53.47	53.16	94.29	341.29	27.63
91	27.51	177.29	15.52	42.72	140.59	30.38	31.37	61.72	50.83	101.59	379.60	26.76
92	34.88	180.90	19.28	51.93	142.97	36.32	36.98	62.60	59.08	123.79	386.48	32.03
93	46.50	196.98	23.61	76.61	158.60	48.30	52.56	68.19	77.08	175.67	423.76	41.45
94	59.89	226.72	26.42	84.91	179.45	47.32	51.02	72.15	70.72	195.82	478.31	40.94
95	74.48	251.65	29.60	95.97	199.70	48.06	63.76	78.72	81.00	234.20	530.07	44.18
96	87.73	256.09	34.26	105.34	201.94	52.16	62.42	75.88	82.26	255.48	533.92	47.85
97	101.55	258.14	39.34	115.78	206.64	56.03	65.96	79.94	82.52	283.29	544.72	52.01
98	116.01	264.11	43.92	127.03	205.90	61.70	63.65	84.22	75.58	306.69	554.22	55.34
99	137.57	271.67	50.64	140.54	207.34	67.78	77.33	89.04	86.85	355.44	568.05	62.57
100	167.46	272.87	61.37	159.85	211.88	75.44	98.71	92.01	107.28	426.02	576.75	73.86
101	202.71	276.74	73.25	183.11	215.67	84.90	115.66	98.05	117.96	501.48	590.46	84.93
102	236.19	278.27	84.88	204.87	217.69	94.11	136.22	96.55	141.08	577.28	592.51	97.43
103	269.87	279.66	96.50	224.45	219.76	102.13	135.90	97.17	139.86	630.23	596.59	105.64
104	306.11	278.79	109.80	249.32	220.18	113.24	144.92	98.33	147.39	700.35	597.30	117.25
105	347.00	277.84	124.89	279.10	219.35	127.24	159.74	98.88	161.55	785.84	596.07	131.84
106	381.72	280.64	136.02	310.08	218.47	141.94	174.35	98.02	177.86	866.15	597.13	145.05
107	420.58	293.20	143.45	342.82	227.91	150.42	141.23	137.30	102.86	904.63	658.41	137.40

註：1.資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料。

2.本表收入不含營運管理收入。

附表7、軍公教人員歷年退休人數及退休年齡統計表

單位：人；歲

年度	公務人員		教育人員		軍職人員	
	人數	平均年齡	人數	平均年齡	人數	平均年齡
85	2,719	61.14	144	56.64	—	—
86	4,313	60.86	3,180	58.01	6,655	27.98
87	3,479	60.56	3,973	57.01	11,380	29.43
88	3,879	58.79	5,791	56.23	11,897	29.79
88下半及89年度	7,246	58.33	10,811	56.02	18,302	30.30
90	7,091	56.71	8,432	56.06	9,805	29.57
91	6,446	56.60	9,487	55.32	10,053	28.71
92	7,322	55.86	8,889	54.98	10,440	28.74
93	7,254	55.85	10,931	54.54	14,150	28.47
94	7,983	55.41	7,270	54.06	14,910	29.74
95	7,344	55.21	5,423	53.87	12,448	30.92
96	6,664	55.47	4,625	53.76	8,523	33.20
97	6,388	55.53	4,389	53.95	10,197	30.75
98	7,195	55.25	4,317	54.17	4,862	35.99
99	9,013	55.16	4,780	53.96	7,602	34.32
100	10,361	55.20	5,560	53.99	13,096	29.91
101	10,527	55.29	5,774	54.03	15,027	29.66
102	9,816	55.44	5,213	54.01	17,078	30.02
103	9,679	55.61	5,014	54.05	12,295	30.21
104	11,803	55.72	6,371	54.01	10,380	32.72
105	9,584	56.61	6,728	53.99	10,992	32.43
106	6,915	56.99	5,621	54.32	10,741	30.53
107	6,427	57.11	4,105	54.53	10,178	28.20

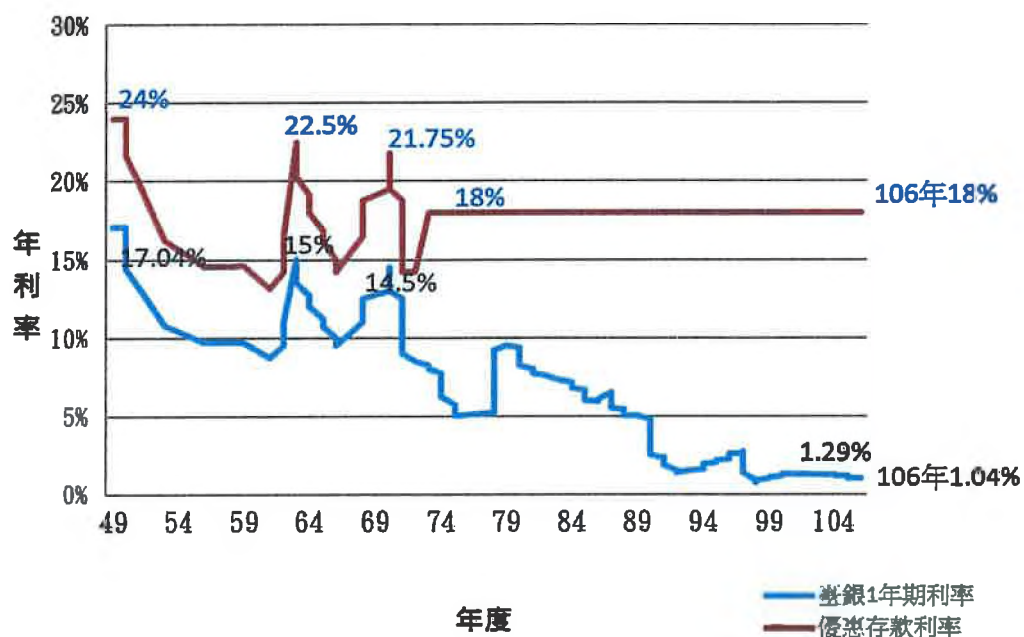
註：1.資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料。

2.退休人數含一次退及月退。

軍、公、教人員退撫基金實際提撥費率與最適提撥費率比較表

精算年度 評價日	最適提撥費率			實際提 撥率	適用時間
	公務人員	教育人員	軍職人員		
制度規劃之初	13.55%	13.55%	18.97%	8%~12%（規劃方案）	
第1次精算 （88年6月30日）	15.5%	17.9%	21.9%	8%	84/7/1 （公） 85/2/1 （教） 86/1/1 （軍）
第2次精算 （91年12月31日）	26.4%	28.6%	32.0%	8.8%	91/1/1
				9.8%	93/1/1
第3次精算 （94年12月31日）	31.1%	33.1%	36.3%	10.8%	94/1/1
第4次精算 （97年12月31日）	40.66%	42.32%	36.74%	12%	95/1/1
第5次精算 （100年12月31日）	42.65%	47.77%	39.65%		
第6次精算 （103年12月31日）	36.98%	41.18%	38.14%		

歷年優惠存款利率趨勢圖



軍公教人員平均月退休（伍）年齡統計表
（85 年度至 107 年度）

單位：歲

人員類別		公務人員		教育人員		軍職人員	
會計年度	退休金種類	平均退休年齡	平均餘命	平均退休年齡	平均餘命	平均退休年齡	平均餘命
85 年度	月退休金 (含兼領)	60.79	19.42	56.89	22.56	※	※
86 年度	月退休金 (含兼領)	60.30	20.66	57.78	22.25	42.54	35.11
87 年度	月退休金 (含兼領)	60.42	20.82	56.66	23.21	44.08	34.42
88 年度	月退休金 (含兼領)	58.46	22.53	55.88	24.16	43.94	35.44
88 下半年 及 89 年度	月退休金 (含兼領)	58.16	22.89	55.64	24.52	43.48	35.83
90 年度	月退休金 (含兼領)	56.43	24.69	55.53	24.69	43.37	36.02
91 年度	月退休金 (含兼領)	56.38	24.98	54.89	25.82	43.46	36.35
92 年度	月退休金 (含兼領)	55.74	25.09	54.63	25.93	43.58	35.55
93 年度	月退休金 (含兼領)	55.71	25.29	54.07	26.98	43.02	36.64
94 年度	月退休金 (含兼領)	55.33	26.12	53.87	26.97	42.69	36.62
95 年度	月退休金 (含兼領)	55.19	26.62	53.62	27.46	42.42	37.97
96 年度	月退休金 (含兼領)	55.41	26.85	53.61	27.70	42.97	37.37
97 年度	月退休金 (含兼領)	55.52	26.12	53.87	27.83	43.20	37.50
98 年度	月退休金 (含兼領)	55.21	27.32	54.08	28.18	43.76	36.97

人員類別		公務人員		教育人員		軍職人員	
99 年度	月退休金 (含兼領)	55.16	27.40	53.92	28.25	44.04	37.06
100 年度	月退休金 (含兼領)	55.20	27.40	53.94	28.26	43.65	37.05
101 年度	月退休金 (含兼領)	55.29	27.66	53.98	28.52	43.43	38.23
102 年度	月退休金 (含兼領)	55.50	27.20	53.94	28.90	42.85	38.62
103 年度	月退休金 (含兼領)	55.81	27.02	53.98	28.72	43.43	38.43
104 年度	月退休金 (含兼領)	55.89	27.34	53.97	29.05	42.97	38.78
105 年度	月退休金 (含兼領)	56.84	26.32	53.93	28.85	42.40	39.51
106 年度	月退休金 (含兼領)	57.60	25.73	54.28	29.12	42.71	38.90
107 年度	月退休金 (含兼領)	57.89	25.73	54.52	28.27	42.58	38.90

1. 支領月退統計資料係包含兼領月退休金

2. 資料統計來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會、內政部公告之各年度全國簡易生命表（107 年度國人生命表尚未公告，沿用 106 年度資料）

3. 截止日：107 年 12 月 31 日

本約定書得攜回審閱

臺灣銀行股份有限公司

優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書

【編號：優存總約001-9909-01】

本約定書包括：

- 壹、優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項【2010.03版】
- 貳、晶片金融卡服務約定書【晶片2-2010.09版】
- 參、代繳公用事業費用辦法【業存1996.11版】
- 肆、電子銀行服務約定事項【2010.1版】
- 伍、個人電子銀行業務及網路銀行業務服務契約【2010.1版】
- 陸、存摺存款戶申請 / 註銷全行代付款暨設定/變更取款碼申請書兼約定書【2008.6版】

24小時客服專線：0800-025-168 網址：www.bot.com.tw

優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書

立約定書人（以下簡稱立約人或存戶）_____，為因應與臺灣銀行股份有限公司（以下簡稱貴行）存款往來需要，特將所往來之各類契約合併簽訂本開戶總約定書（以下稱本約定書）如下，同意於本存款各服務項目適用之範圍內，遵照各契約個別約定事項之條款履行。且存戶應於貴行建置之印鑑卡上留存印鑑，作為存戶依貴行印製之書面文件提取存款、向貴行申辦本約定書有關事項及其他一切與本存款有關之書面往來之憑據。本約定書壹份，交立約人收執。

壹、優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項【2010.03版】

存戶 今向貴行開立優惠儲蓄綜合存款（以下簡稱本存款）帳戶，嗣後所有一切往來，除願依照貴行優惠儲蓄綜合存款辦法暨處理要點及有關規定辦理外，並遵守下列約定：

一、本存款項下之優惠儲蓄存款（以下簡稱優惠存款）設定質權予貴行，於存戶質借時，作為貸款之擔保。

存戶申請以臨櫃取款、金融卡（IC）、電子銀行及代付各項費用等方式質借動用優惠存款時，需本人親持國民身分證、原留印鑑暨存摺臨櫃辦理。且每次臨櫃質借取款時，皆須親持國民身分證或以授權方式辦理。

二、優惠存款到期時，應由存戶親自攜帶國民身分證、原留印鑑暨存摺到貴行（原存行）辦理續存手續，續存後仍設定質權予貴行。

三、本存款項下之活期儲蓄存款（以下簡稱活期儲蓄存款），如因支取或另依約委託貴行自動撥付各項費用、稅捐或其他代理支付款項而致餘額不足時，欲以優惠存款質借支應者，應事先親自向貴行提出申請。倘未事先申請，致貴行無法代繳或劃撥時，其責任由存戶自行負責。

四、如存戶辦理質借，視為以優惠存款為擔保，向貴行在優惠存款規定成數範圍內予以貸款以供支付之用，俟存入活期儲蓄存款或優惠存款中途解約、到期，以該等存款本息轉入活期儲蓄存款時，自動抵償貸款本息，抵償後僅就所餘存款享有優惠存款權利。

五、本存款項下之活期儲蓄存款及(或)優惠存款，倘遭強制執行、假扣押、假處分或其他保全處分，致以該等存款為擔保向貴行質借款有不能清償之虞時，經貴行以合理期間通知，借款及優惠存款即視同到期，就借款餘額，貴行得以該優惠存款及(或)活期儲蓄存款之全部或一部，依法行使質權或主張抵銷，並通知存戶。

六、優惠存款到期前，如遇存戶亡故，自亡故之次日起終止優惠存款儲存，該優惠存款即提前到期，不再依優惠利率計息，貴行並得將到期本息轉入活期儲蓄存款帳戶，並收回溢付之優存息。如有質借，貴行得先行抵償。

七、存戶如不具優惠存款之資格或金額錯誤，經支給機關通知更正時，貴行除得就金額及利率部分予以更正外，對溢領之存款利息，一經貴行通知應即歸還，倘未於貴行通知之期限內歸還者，貴行得依法行使抵銷。

八、本存款移存貴行原開戶分行以外之其他營業單位時，依照貴行存款移存規定辦理。

九、本存款之結清銷戶，應由存戶本人辦理。

十、優惠存款之儲存如因法令或主管機關相關規定變更，致額度或利率之計算有所變動時，應從其規定辦理，貴行毋庸另行通知。

十一、存戶不得將本存款轉讓或設定質權予任何人。但存戶依第一點設定質權時，不在此限。

十二、存戶同意以印鑑卡所載戶籍資料或通訊地址為相關文書之送達處所，異動時，存戶應至貴行辦理變更手續。倘未通知並辦理變更手續者，則以最後留存聯絡地址或印鑑卡所載地址為貴行應為送達之處所。貴行向存戶以前開地址之通知發出後，經通常郵遞期間，即視為已合法送達。

存戶有更改資料之需求時，得透過貴行提供之服務管道通知變更，貴行應於接獲通知後立即依貴行相關作業規定辦理。

十三、存戶應妥慎保管其存摺及取款印鑑，如有遺失、滅失或被竊等情事，應立即至貴行辦理掛失止付手續。在貴行接受書面申請並辦妥掛失止付前，已經付款，如印鑑存摺為真正，而貴行不知係冒領者，對存戶發生清償之效力。存戶申請掛失止付時，應依貴行規定繳納手續費。

十四、存戶留存及更換印鑑，應依照貴行規定辦理；存戶如申請補發存摺、更換印鑑時，應依貴行規定繳納手續費。

十五、存戶存入之票據，經貴行提示付款並收妥後，始可提取。如發生退票，貴行得逕自存戶帳戶內扣除該退票款額。存戶經貴行通知退票，應即攜帶存摺及原留印鑑，向貴行取回原退票據，並更正存摺。存戶經通知未取回票據或貴行無法通知時，貴行無代為保全票據上權利行為之義務及其他一切責任，票據保管期間以一個月為限，逾期貴行不負保管之責。

十六、活期儲蓄存款按貴行之牌告利率計息，每年六月二十日及十二月二十日各結息一次，於次日轉入活期儲蓄存款帳戶。如未屆結算期，中途結清銷戶，其利息按實際存款期間計付。

新臺幣活期性存款計息方式：按日計息（每日存款餘額之和【即總積數】先乘其年利率，再除以三六五即得利息額）。

十七、活期儲蓄存款每日餘額未達貴行規定起息金額者（目前活儲為新臺幣五千元），不計算當日存款利息；已達規定起息金

額者，其計息單位為新臺幣百元，畸零數未達百元者，不計算當日存款利息。

十八、優惠存款依照中央主管機關所定優惠利率按月計付。

新臺幣定期性存款計息方式：足月部分按月計息（本金乘年利率、月數，再除以十二即得當月利息額）；遇有不足一月之畸零天數部分，則按日計息（每日存款餘額之和【即總積數】先乘其年利率，再除以三六五即得利息額）。

十九、質借利率依照中央主管機關規定辦理，質借利息於每月最後營業日按存戶借款餘額及日數之積數，先乘其年利率，再除以三六五即得利息額，由貴行於計息日透過存戶活期儲蓄存款帳戶以自動轉帳方式計收。但遇優惠存款之到期結清或中途解約，當月份質借利息，應於結清當日一併計算扣償。

二十、本存款帳戶內無優惠存款而活期儲蓄存款一年無往來，且存款餘額未達貴行規定最低存款金額（目前為新臺幣一千元）者，即轉入靜止戶。

二十一、本存款帳戶如經貴行研判有疑似歹徒利用人頭帳戶犯罪、或有其他不法或不當使用之情事時，貴行得自動停止金融卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付轉帳之服務，並得將存戶之金融卡收回作廢。

二十二、本存款帳戶如經通報為警示帳戶者，即暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行；如屬衍生管制帳戶者，即暫停該帳戶使用金融卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。

二十三、存戶得至貴行各營業單位簽訂「臺灣銀行股份有限公司存摺存款戶申請／註銷全行代付款暨設定／變更取款碼申請書兼約定書」，申請／註銷由貴行各營業單位代付存款。

二十四、本存款尚未登摺之交易，或存戶與貴行約定之無摺交易（包括但不限於自動化設備服務交易、轉帳及申請電子金融業務、電話交易、定期投資或扣繳稅費等），均應於事後補登存摺，在未補登前存摺內記載之交易，與貴行帳載資料不符時，除存戶能證明貴行電腦記載錯誤外，以貴行帳載為準，存戶不得自行塗改。存戶對交易內容或帳戶餘額如有疑義，應立即向貴行查證，經查證結果係貴行記載錯誤者，貴行應即更正之。未登摺次數達104筆時，系統將自動整併為一筆交易；惟欲查詢該整併為一筆之交易明細，則需洽原存行辦理。

二十五、存戶得委託貴行代繳各種稅捐、劃撥公用事業費用或代付代收其他費用事宜。申請時應持稅單、各該公用事業機關之通知書或代收代付之憑證辦理，並填具「臺灣銀行股份有限公司活期性存款戶委託自動撥付各項公用事業費約定書」或其他書面委託通知。貴行於辦理代繳、撥付、代付或代收時，應就存戶帳戶內逕行收付。存戶於其存款餘額不足或已達規定之借款成數而致貴行無法代繳或劃撥時，其責任由存戶自行負責。

二十六、存戶同意貴行、財團法人金融聯合徵信中心、財金資訊股份有限公司及其他與貴行往來之相關機構，依其營業登記項目或章程所定業務需要等特定目的，或於相關法令許可範圍內，得蒐集、電腦處理、國際傳遞及利用存戶之個人資料。

二十七、存戶同意貴行提供之各項服務及業務，如係因法令規定、電信線路故障、第三人人為破壞或錯誤等不可歸責於貴行之事由而致中斷者，貴行無須負責。

二十八、存戶同意貴行得依業務需要，隨時修改本約定事項，或調整本存款之相關服務內容或收費標準，並在貴行營業處所明顯處或網站上公告，以代通知，存戶同意適用修改後之本約定事項及異動後之服務內容或收費標準，並受其約束。

二十九、存戶因本存款涉訟而其金額超過民事訴訟法所定適用小額程序之金額時，雙方同意以本存款所屬之貴行分支機構（即簽約地）所在地之地方法院為第一審管轄法院。但法律另有專屬管轄規定者從其規定。

三十、貴行依法令規定，與臺灣金融控股股份有限公司所屬各子公司（以該金融控股公司公告者為準）進行行銷而揭露、轉介或交互運用存戶資料者，存戶得隨時透過貴行提供之服務管道（如客服專線電話、書面或親洽等）要求停止對存戶基本資料、往來交易資料或其他相關資料之共同使用；貴行應於接獲通知及確認存戶身分後立即受理，並於系統及作業合理期間內依存戶通知辦理（該合理期間以貴行網站公告為準）。

三十一、本約定事項如有未盡事宜，悉依有關法令及貴行相關規定辦理。

三十二、本約定書之準據法，依中華民國法律。

貳、晶片金融卡服務約定書【晶片2-2010.09版】

一、凡在臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）各營業單位開立新臺幣活期性存款（不包括支票存款，以下同）之自然人存戶（下稱申請人），均得向臺灣銀行申請領用晶片金融卡（含有磁條及晶片），並以該新臺幣活期性存款帳號作為晶片金融卡連結之存款帳號（下稱卡片帳號）。但每一申請人之每一新臺幣活期性存款帳號，僅限申請一張晶片金融卡。

二、申請人臨櫃申請可即時領用之晶片金融卡者，該卡不提供跨國提款功能，申請人須使用臺灣銀行密碼輸入器自行設定晶片密碼並辦妥相關手續後，即可領取晶片金融卡，辦理啟用登錄手續；如申請跨國提款功能或為整批開戶者，應於申請晶片金融卡之日起經過五個營業日後，親持身分證明文件及原留印鑑，至申辦分行領取晶片金融卡、密碼通知書（晶片密碼及跨國提款磁條密碼）及辦理領（啟）用登錄手續，申請人自申請晶片金融卡之日起逾二個月仍未領取者，臺灣銀行得將晶

表 10-2 年金改革挹注款彙總表

單位：億元

挹注款	公務人員	教育人員	軍職人員
年金改革後節省挹注款 (109-156 年度間預計入帳合計數)	7,608	8,906	3,589
年金改革後節省挹注款現值 (折現率 4%)	3,665	4,303	1,939

註 1.軍職人員挹注款除了年金改革後節省挹注款，尚包含配合組織精簡專案挹注款 1,000 億元。
2.基於資產負債一致性原則，採用計算提撥費率及精算負債相同折現率 4%，揭露挹注款現值，以客觀了解挹注款對基金財務影響。

二、不攤提過去負債之基礎下

不攤提過去負債之基礎下，最適提撥率精算結果如下：

表 10-3 不攤提過去負債基礎下最適提撥率彙總表

團 體	公務人員	教育人員	軍職人員
原團體	17.43%	16.67%	7.47%
新進團體	15.20%	15.98%	6.33%
合併團體	16.28%	16.35%	6.79%
提撥率維持 12% 下，應達成之投資報酬率水準	6.0%	6.0%	0.0%

根據精算結果，公、教、軍三類人員之合併團體最適提撥率分別為 16.28%、16.35% 及 6.79%，維持現行提撥率 12% 之下，以確保基金財務健全為目標，基金應達成之最低相對投資報酬率分別為 6.0%、6.0% 及基金不須任何投資收益，就足以支應未來 50 年內之基金收支平衡。

第二目、基金提撥狀況表

以民國 106 年 12 月 31 日為精算基準日，四類身分別及五類政府別之基金提撥狀況表的精算結果彙總如下：

表 10-4 身分別精算負債彙總表

單位：人，億元

	公務人員		教育人員		軍職人員		政務人員	
	人數	精算負債	人數	精算負債	人數	精算負債	人數	精算負債
領取給付人員	148,888	6,161	120,589	5,943	64,154	2,203	220	5.28
在職人員	293,992	7,085	183,350	6,427	162,215	1,079	28	1.16
合計	442,880	13,246	303,939	12,370	226,369	3,282	248	6.44

二、精算負債

下表為二次精算之精算負債結果比較：

表 8-5 精算負債結果比較

參加人員	前次精算	本次精算
	103/12/31	106/12/31
公務人員	12,291	13,246
教育人員	10,827	12,370
軍職人員	4,017	3,282
政務人員	8	6
合計	27,143	28,904

單位：億元

本次精算結果，公、教、軍、政四類人員之精算負債，與前次精算基準日 103 年 12 月 31 日結果相比，分別變動了 955 億元、1,543 億元、-735 億元及 -2 億元，百分比變動各為 7.8%、14.3%、-18.3%及-25%。

三、財務狀況

下表為二次精算之收支失衡年度結果比較：

表 8-6 收支失衡年度結果比較

精算 次別	公務		教育		軍職	
	首次收支 不足年度	累積餘額 首次出現 負數年度	首次收支 不足年度	累積餘額 首次出現 負數年度	首次收支 不足年度	累積餘額 首次出現 負數年度
前次精算	108	120	109	119	100	109
本次精算	108/115	130	107/118	129	107/NA	NA

註 1.首次收支不足年度標示 2 個年度，前面年度為首次出現收支負值年度，因挹注款收入轉為正值，自後面年度開始出連續收支不足。

2.NA 代表未來 50 年內都不會出現負數年度。

本次精算結果，公、教、軍三類人員之累積餘額首次出現負數年度，與前次精算結果相比，由於年金改革及挹注款收入，在提撥費率維持 12%之前提下，累積餘額首次出現負數年度，公務人員延後 10 年至 130 年，教育人員延後 10 年至 129 年，軍職人員基金資產累積餘額皆維持正數。

年金制度國際比較

壹、OECD 國家年金改革趨勢分析·····	1
貳、主要國家年金制度改革措施 ·····	6
參、OECD 國家年金制度比較·····	9

附錄、主要國家年金制度改革動態

壹、 韓國·····	12
貳、 日本·····	18
參、 德國·····	24
肆、 智利·····	30
伍、 澳洲·····	37

行政院年金改革辦公室

壹、OECD 國家年金改革趨勢分析

1980 年代以來，西方工業國家在人口老化、經濟情勢不佳及失業率攀升等情勢下，公共年金制度的財務永續性和保障適足性等問題伴隨而生，各國多已進行一連串的改革，惟年金制度危機仍未完全解決，故改革至今仍持續進行。本節依據經濟發展暨合作組織(OECD)2013 年出版之「Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators」報告，摘要說明各國近年改革背景、重要改革策略及未來展望。

壹、改革背景

一、人口結構變遷

第二次世界大戰後，確定給付(defined-benefit)、隨收隨付(pay-as-you-go)式年金制度，逐漸成為西方工業國家主要採行的公共年金制度。此種制度係由政府保障給付水準，並以量出為入的方式決定保費額度，透過當代工作人口繳費奉養退休人口，不但提供穩定之給付金額，且在老年人口比率尚不高的年代，工作者亦不需負擔太高的保費，即可支應當期年金給付所需，並獲得未來的年金領受權利，故廣受政治支持。確定給付與隨收隨付式年金制度有賴充分就業、經濟穩定成長，以及工作和退休人口間比例平衡等結構條件之配合，始得有效運作。然而，近年西方工業國家在平均餘命持續延長及出生率下降的趨勢下，人口結構出現重大變化。依據 OECD 統計，OECD 國家工作人口和老年人口之比率¹，從 1980 年平均 5.13(即每 5.13 位工作者扶養 1 位高齡者)，至 2012 年降為 3.96²，預計 2024 年及 2050 年分別降至 3.06 及 2.08，亦即越來越少的工作人口，必須支應日漸增多的老年人口之年金支出。

OECD 指出，人口結構老化是造成各國公共年金支出成長的最重要因素。近年來，各國致力推動的年金改革雖能有效減緩年金給付的增加，惟公共年金支出成長速度仍超過 GDP 成長。觀察有相關統計資料的 28 個 OECD 國家，公共年金支出將由 2010 年平均占 GDP 的 9.3% 上升至 2050 年平均占 GDP 的 11.7%，年金財務壓力將接踵而來。

二、經濟與就業情勢衝擊

2008 年全球金融風暴導致經濟衰退，以及後續引發歐洲國家債信危機，亦直接造成各國年金基金投資失利，尤其採確定提撥(defined-contribution)或儲

¹ 20-64 歲人口/65 歲以上人口。

² 各國間仍有差異，2012 年工作人口和老年人口比率最低者為日本(2.43)，德國 2.93，瑞典 3.06，英美分別為 3.48 和 3.33，至於人口結構較年輕的南韓則為 5.61，惟南韓人口老化速度非常快，至 2050 年該比率將降至 1.47，低於 OECD 平均之 2.08，此趨勢和我國相似。

備制(funded)年金制度之國家，因累積龐大基金並投入資本市場，而受創尤鉅，如智利，其年金基金 2008 年投資報酬率為-25.3%，嚴重影響已退休者或屆齡退休者之經濟安全(各主要國家年金基金投資報酬率詳表 2.1.1)。

表 2.1.1 OECD 主要國家年金基金投資報酬率 單位：%

國家	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
澳洲	-	8.8	9.4	12.5	-11.3	-10.5	6.2
加拿大	-7.2	9.4	10.4	1.2	-17.9	11.4	8.5
智利	-	9.6	13.5	7.9	-25.3	19.9	10.0
德國	1.3	3.2	3.1	2.0	-0.9	4.5	6.4
希臘	-	-	-	3.6	0.2	1.7	-7.5
義大利	-	-	-	-	-6.3	5.5	1.6
日本	30.1	-17.8	-8.5	-4.4	-12.5	25.2	-10.3
韓國	8.2	0.7	5.9	1.6	-3.2	-2.2	2.2
葡萄牙	-6.3	6.7	6.5	5.8	-14.7	12.5	-1.9
西班牙	-7.0	0.6	1.8	1.4	-12.2	2.8	-1.1
英國	1.4	0.9	-0.3	-0.4	-1.4	-0.2	-1.7
美國	-3.7	-0.8	-0.6	-1.6	-10.0	4.4	1.0

資料來源：摘自 OECD(2012)

此外，經濟衰退亦導致失業率上升與薪資下降，2007 年 OECD 國家平均失業率為 5.8%，金融風暴後於 2009 年平均失業率升至 8.3%，此後至 2012 年都維持在 8% 以上，降低了工作年齡人口繳交保費之能力，這一方面減少年金體系保費收入，財務狀況更形惡化，另方面更讓低薪和就業不穩定者，無法持續累積繳費年資，增加其未來落入老年貧窮的風險(各主要國家失業率變動詳圖 2.1.1)。

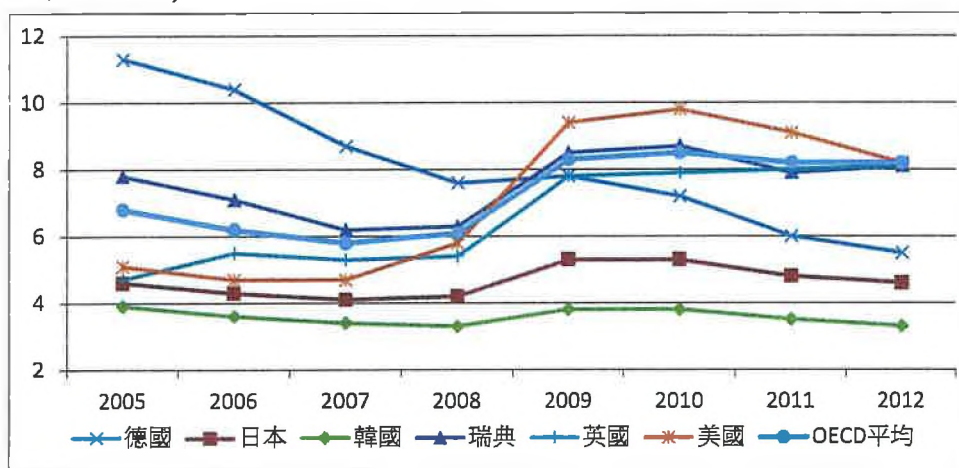


圖 2.1.1 OECD 主要國家失業率變動

資料來源：摘自 OECD 統計資料網站，本文自行製圖

第九章 結論與建議

第一節 結論

本次專案分別就公務人員、教育人員、軍職人員及政務人員四類人員，分別進行精算，四類人員之精算結果彙總如下：

第一目、基金最適提撥率

於攤提過去未提存負債及不攤提過去未提存負債之基礎下，公、教、軍三類人員之基金最適提撥率精算結果如下：

一、攤提過去未提存負債之基礎下

攤提過去負債之基礎下，最適提撥率精算結果如下：

表 9-1 攤提過去負債基礎下最適提撥率彙總表

團 體		公務人員	教育人員	軍職人員
原團體	未提撥精算負債攤銷數	32.81%	42.60%	54.12%
	未來服務成本	20.65%	21.47%	24.12%
	小計	53.45%	64.07%	78.24%
新進團體		18.76%	21.12%	18.87%
合併團體		36.98%	41.18%	38.14%
提撥率維持 12% 下，應達成之投資報酬率水準		10.6%	12.1%	27.7%

根據精算結果，公、教、軍三類人員之合併團體最適提撥率分別為 36.98%、41.18% 及 38.14%，維持現行提撥率 12% 之下，以確保基金財務健全為目標，基金應達成之最低相對投資報酬率分別為 10.6%、12.1% 及 27.7%。

二、不攤提過去負債之基礎下

不攤提過去負債之基礎下，最適提撥率精算結果如下：

表 9-2 不攤提過去負債基礎下最適提撥率彙總表

團 體		公務人員	教育人員	軍職人員
原團體		20.65%	21.47%	24.12%
新進團體		18.76%	21.12%	18.87%
合併團體		19.75%	21.28%	20.57%
提撥率維持 12% 下，應達成之投資報酬率水準		7.5%	7.9%	13.1%

表2、各級政府社會福利支出及退休撫卹支出情形

單位：千元

年度	歲出淨額	社會福利支出		退休撫卹支出		合計	
			占歲出淨額之比率		占歲出淨額之比率		占歲出淨額之比率
97年	2,343,585,358	368,136,275	15.7%	202,228,244	8.6%	570,364,519	24.3%
98年	2,670,898,052	388,561,948	14.5%	205,291,378	7.7%	593,853,326	22.2%
99年	2,566,804,424	415,356,194	16.2%	201,002,052	7.8%	616,358,246	24.0%
100年	2,612,946,994	446,921,628	17.1%	213,038,722	8.2%	659,960,350	25.3%
101年	2,677,984,291	540,440,045	20.2%	218,354,757	8.2%	758,794,802	28.3%
102年	2,665,241,259	536,911,718	20.1%	209,680,028	7.9%	746,591,746	28.0%
103年	2,645,712,036	517,142,825	19.5%	213,707,647	8.1%	730,850,472	27.6%
104年	2,645,188,879	532,095,640	20.1%	218,503,986	8.3%	750,599,626	28.4%
105年	2,745,305,130	548,538,121	20.0%	208,056,501	7.6%	756,594,622	27.6%
106年	2,778,360,526	563,844,224	20.3%	198,494,607	7.1%	762,338,831	27.4%
107年*	2,969,897,000	629,747,000	21.2%	206,600,000	7.0%	836,347,000	28.2%

資料來源：財政部編製「107年財政統計年報」

(<https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=285&pid=83861>)。

註：

1. 97至106年為決算數。
2. *係預算數，107年決算數預計於108年6月底完成。
3. 歲出淨額不包括債務之償還。