

## 釋字第 781 號解釋部分不同意見書

吳陳銀大法官提出

公務人員退休撫卹基金關於軍職人員部分 100 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 107.28%、117.96%、141.08%、139.86%、147.39%、161.55%及 177.86%。<sup>1</sup>無論原因係提撥費率不足、基金運用不善、軍官及士官退伍時間較早、國軍實施精實案離退人員大量增加或總體經濟環境不佳，均亟需改善，以免入不敷出之情況持續惡化。

依憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應給付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退除給與，以保障退伍軍官及士官之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退伍軍官及士官之退除給與時，亦無不同。

軍官及士官服務期間依特別法律關係，當時已取得於未來符合退伍停止條件時，得領取屬遞延薪資(Deferred Wage)性質之退伍金或退休俸及衍生之退除給與其他現金給與補償金與優惠存款利息之退除給與既得財產權(Earned or Accrued Benefits)，<sup>2</sup>依憲法第 15 條人民財產權應予保障之

---

<sup>1</sup> 公務人員退休撫卹基金管理委員會，軍職人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。  
[https://www.fund.gov.tw/News\\_barChart4.aspx?n=3263&sms=9391](https://www.fund.gov.tw/News_barChart4.aspx?n=3263&sms=9391) (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

<sup>2</sup> 中華民國 107 年 6 月 21 日修正公布除第 26 條、第 37 條、第 45 條、第 46 條自 107 年 7 月 1

規定，國家不得溯及剝奪減少，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償。

一、依憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應支付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退除給與，以保障退伍軍官及士官之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退伍軍官及士官之退除給與時，亦無不同

按「人民有應考試服公職之權。」「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」憲法第 18 條及憲法增修條文第 10 條第 9 項分別定有明文。

次按「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第 83 條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。」「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利……」「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於

---

日施行外，其餘條文，自 107 年 6 月 23 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第 3 條第 4 款規定：「本條例用詞，定義如下：……四、退除給與：指軍官、士官退伍除役時之給與，包含下列項目：（一）退伍金。（二）退休俸。（三）贍養金。（四）退除給與其他現金給與補償金。（五）政府撥付之退撫基金費用本息。（六）生活補助費。（七）勳獎章獎金。（八）身心障礙榮譽獎金。（九）優惠存款利息（以下簡稱優存利息）。」

公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。」「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於公務暨由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 575 號解釋參照）。憲法第 83 條暨憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨在立法保障公務人員退休後之生活（本院釋字第 280 號解釋理由書參照）。按國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。公務人員與國家間係公法上之職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等保障其生活之義務，公務人員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務（本院釋字第 433 號解釋理由書參照）。……公務人員退休法暨公教人員保險法中關於『養老給付』之規定等，係國家為履行憲法保障公務人員之退休生活而設。」「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於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（本院釋字第 575 號、第 483 號解釋參照）……」「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，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務（本院釋字第 575 號、第 605 號解釋參照）。」「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」「憲法第 18 條規定人民有應考試服公職之權，……

為廣義之參政權，……為實踐此一憲法意旨，……其保障範圍包含……由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 429 號、第 575 號、第 605 號、第 611 號、第 682 號及第 715 號解釋參照）。」「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」業經本院釋字第 280 號、第 455 號、第 575 號、第 596 號、第 605 號、第 614 號、第 658 號、第 717 號及第 760 號解釋釋明在案。

另按，國家給予退休公部門人員適當之退休給與，依世界銀行(The World Bank)之研究，乃基於下列理由：(一)確保公部門人員之獨立性；(二)使公部門人員之職業生涯具吸引力；(三)將對公部門人員之薪資部分遞延至未來支付；(四)以政治及社會可接受之方式，讓年紀較大之公部門人員退休。<sup>3</sup>

依上開憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應支付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官士官，自有義務給予適當之退除給與，以吸納優秀人才投入軍官及士官之行列，並確保軍官及士官於在職時得不受外力之不當影響，超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國

---

<sup>3</sup> Palacios, Robert; Whitehouse, Edward. 2006. Civil-service pension schemes around the world (English). Social protection and labor discussion paper ; no. 0602. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/546181468147557849/Civil-service-pension-schemes-around-the-world>, p7. Last visited: August 23, 2019.

家，愛護人民，中立執行職務，<sup>4</sup>退伍時之生活條件與尊嚴亦得以獲得保障，縱未採由軍官及士官與政府共同提撥基金之共同提撥制，而採例如德國之完全由政府提撥基金之政府提撥制，<sup>5</sup>或仍採恩給制，<sup>6</sup>均無不同。故採提撥基金制，如提撥之基金不足以支付退伍軍官及士官之退除給與時，國家仍有義務給予退伍軍官及士官適當之退除給與，以保障退伍軍官及士官之生活條件與尊嚴。

多數意見謂：軍官及士官之退除給與，如採完全之恩給制，例如以舊制年資計算之退伍金、退休俸及優存利息等，或採由軍官及士官與政府共同提撥制中由政府提撥之部分及政府之補助款，均屬源自政府預算之恩給，立法者就是否發給及發給要件，有一定立法形成空間或較高之調整形成空間。

惟按依上開憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應支付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，依特別法律關係給予適當之退除給與，乃憲法上之義務，而非字面上所謂之「恩給」，政府得溯及減少。多數意見就所謂之「恩給」望文生義，僅就字面予以詮釋，無視憲法前揭規定、本院前開解釋意旨及軍官士官之退除給

---

<sup>4</sup> 憲法第 138 條規定：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」

<sup>5</sup> OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris.

[http://dx.doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en), p 178. Last visited: August 23, 2019.

<sup>6</sup> 德國之完全由政府提撥基金用以支付公務人員退休給與之政府提撥制，實際上就是恩給制。

與屬遞延薪資之本質，作成政府得溯及減少退伍軍官及士官退除給與之解釋，實難贊同。

蓋如採多數意見此種見解，則未來政府得隨時減少舊制年資之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及優存利息等退除給與、公務人員退休撫卹基金由政府提撥之部分及政府之補助款，甚至政府完全不再支付退伍軍官士官舊制年資之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及優存利息等退除給與、完全不再提撥退撫基金，基金不足支付時，政府亦不再撥款補助，進而降低軍官及士官之退除給與至僅退伍軍官及士官自行提撥之部分，對於 85 年 12 月 31 日之前退伍之軍官及士官，因全屬舊制恩給制之年資，甚至得完全不再支付其舊制年資之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及優存利息等退除給與，則不僅有違本院之解釋先例，更與憲法保障人民服公職權、財產權及國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定之意旨不符。

又如採多數意見之見解，則勞動基準法第 55 條<sup>7</sup>與第 56 條<sup>8</sup>要求私部門之雇主給付勞工退休金與提撥勞工退休準備

---

<sup>7</sup> 勞動基準法第 55 條規定：「(第 1 項) 勞工退休金之給與標準如下：一、按其工作年資，每滿 1 年給與 2 個基數。但超過 15 年之工作年資，每滿 1 年給與 1 個基數，最高總數以 45 個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以 1 年計。二、依第 54 條第 1 項第 2 款規定，強制退休之勞工，其身心障礙係因執行職務所致者，依前款規定加給 20%。(第 2 項) 前項第 1 款退休金基數之標準，係指核准退休時 1 個月平均工資。(第 3 項) 第 1 項所定退休金，雇主應於勞工退休之日起 30 日內給付，如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。本法施行前，事業單位原定退休標準優於本法者，從其規定。」

<sup>8</sup> 勞動基準法第 56 條規定：「(第 1 項) 雇主應依勞工每月薪資總額 2% 至 15% 範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。(第 2 項) 雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次 1 年度內預估成就第 53 條或第 54 條第 1 項第 1 款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度 3 月底前一

金及勞工退休金條例第 14 條第 1 項、<sup>9</sup>第 19 條第 1 項<sup>10</sup>要求私部門之雇主應為勞工提繳退休金之規定，私部門之雇主豈非得以該等完全由其負擔之退休金，非屬其契約上義務，而為勞動基準法及勞工退休金條例所定義務，與軍官及士官之退除給與中完全由政府給付、提撥、補助部分屬陸海空軍軍官士官服役條例等法令所定之政府義務，同屬公法上之義務，而均屬恩給之性質，其有一定形成空間或較高之調整形成空間，自得以獲利不佳甚至虧損為由，拒絕給付、提撥或提繳。不僅勞動基準法及勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳退休金之規定，有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。勞動基準法第 78 條、第 79 條第 3 項與第 4 項就違反同法第 55 條、第 56 條規定者科以行政罰及勞工退休金條例第 53 條第 1 項就違反同條例第 14 條第 1 項、第 19 條第 1 項規定者加徵滯納金，當然亦有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。

但是大概沒有人包括採多數意見之大法官同仁，會認為勞動基準法與勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳屬遞延工資性質之勞工退休金及違反者應科以行政罰或滯納金之規定，侵害私部門雇主憲法第 15 條保障之財產權，而屬違憲。因為該等強制要求私部門雇主給付、

---

次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。……（第 6 項）雇主按月提撥之勞工退休準備金比率之擬訂或調整，應經事業單位勞工退休準備金監督委員會審議通過，並報請當地主管機關核定。……」

<sup>9</sup> 勞工退休金條例第 14 條第 1 項規定：「雇主應為第 7 條第 1 項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資 6%。」

<sup>10</sup> 勞工退休金條例第 19 條第 1 項規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月 25 日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。」

提撥或提繳之勞工退休金，屬私部門雇主應給付受其僱用從事工作獲致工資勞工之遞延薪資，<sup>11</sup>為保障勞工遞延薪資之財產權，對私部門雇主之財產權予以必要之限制，自無違憲法第 23 條之規定。

同樣屬雇主依公法應給付遞延薪資之退除給與，國家強制要求私部門雇主應給付、提撥或提繳，違反者國家並科以行政罰或滯納金，但對軍官及士官之退除給與，屬軍官及士官雇主之國家卻溯及剝奪減少，完全兩套標準，豈具說服力。又豈合憲法保障人民服公職權與財產權及國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定之意旨。

**二、軍人與國家間雖為特別法律關係或特別身分關係，但軍人已取得之財產權，依憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償**

按軍人與國家間之關係，已非傳統國家享有概括支配權，軍人負有絕對服從義務之「特別權力關係」，而為軍人權利義務事項非由國家得單方隨意變更之特別法律關係<sup>12</sup>或特別身分關係，<sup>13</sup>其權利義務事項，應依公務員服務法、陸海空軍軍官士官服役條例等相關法律決定之。此外，「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之

---

<sup>11</sup> 勞動基準法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」勞工退休金條例第 3 條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第 2 條規定。」

<sup>12</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，頁 225，臺北，三民，增訂 11 版，99 年。

<sup>13</sup> 陳愛娥，憲法與行政法的互動領域：第一講—從特別權力關係到特別身分關係，月旦法學教室，第 103 期，2011 年 5 月，頁 43。

權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障，如有爭議，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」「公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌本院釋字第 187 號及第 201 號解釋，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟……」「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。……人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第 83 條保障公務人員之意旨。」亦經本院釋字第 187 號、第 201 號、第 266 號及第 312 號解釋釋明在案。故軍人依特別法律關係已取得之財產權，即非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產。

此就如同私部門之雇主與勞工，其權利義務事項，除依所締結之契約外，亦受勞動基準法、勞工退休金條例、勞工保險條例、勞資爭議處理法等法律之規範，非雇主得單方變更，亦不得單方溯及剝奪勞工依契約或相關法律已取得之權

利，例如勞工依勞動基準法第 55 條第 3 項後段規定已取得較勞動基準法所定標準為優之退休金之財產權，或依勞工與雇主間之約定，雇主於勞工退休後應按月或按年給予退休勞工諸如紅利、權利金等任何名義之財產權，雇主不得單方變更，亦不得單方溯及剝奪，否則即屬財產權之侵害。

次按「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障之意旨。」已經本院釋字第 516 號解釋釋明在案。則國家單方溯及剝奪軍官及士官依特別法律關係已取得之退除給與財產權(詳見下述三之說明)，既屬徵收，即應儘速發給相當之補償，例如以之前公營事業移轉民營時，發給具公務員身分之人員國家持有之公司股票等方式予以補償，以填補其財產權被剝奪之損失，如由國家單方修法溯及減少退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息等退除給與，而未發給相當之補償，以填補其財產權被剝奪之損失，即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定。

三、軍官或士官每服務滿 1 年或半年，已取得於未來符合領取退伍金、退休俸停止條件時，得領取屬遞延薪資(Deferred Wage)性質之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息既得財產權

(Earned or Accrued Benefits)，不得由國家單方隨意溯及剝奪減少

按依（一）中華民國 48 年 8 月 14 日制定公布陸海空軍軍官服役條例之第 22 條、第 24 條、第 25 條及第 28 條規定<sup>14</sup>；（二）59 年 5 月 28 日修正全文公布之陸海空軍軍官服役條例第 21 條、第 23 條、第 24 條及第 27 條規定<sup>15</sup>；（三）48 年 8 月 4 日制定公布陸海空軍士官服役條例之第 21 條、第 23 條、第 24 條、第 27 條規定<sup>16</sup>；（四）84 年 8 月 11 日制定

---

<sup>14</sup> 中華民國 48 年 8 月 14 日制定公布陸海空軍軍官服役條例

第 22 條規定：「軍官退伍時之給與如左：一、服現役未逾 3 年者，不發退伍金。二、服現役逾 3 年以上，未逾 20 年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾 20 年，或服現役滿 15 年，而年滿 60 歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第 2 款規定，給與退伍金。」

第 24 條規定：「凡已領退伍金或退休俸之預備役軍官，應召或依志願再服現役，而於解除召集時，其退伍金或退休俸給與如左：一、退伍金按再服現役之實職年資給與之。二、退休俸依其已領之退休俸，按再服現役之實職年資增加其給與比率。」

第 25 條規定：「軍官在現役期間，對國防軍事建設，或作戰著有功績者，得酌增加其退伍金、退休俸、或贍養金金額。」

第 28 條規定：「第 28 條（退伍金退休俸贍養金之給與規定）退伍金、退休俸、贍養金給與規定如附表。[附表：陸海空軍軍官退伍除役退伍金退休俸贍養金支給規定表]」

（附表請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lcggi/lylawatt?cfcecbcfccbc7cfc7cfc8cfce>，最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

<sup>15</sup> 59 年 5 月 28 日修正全文公布之陸海空軍軍官服役條例

第 21 條規定：「軍官退伍時之給與如左：一、服現役未逾 3 年者，不發退伍金。二、服現役逾 3 年以上未逾 20 年者，按現役實職年資給與退伍金。三、服現役逾 20 年或服現役滿 15 年而年滿 60 歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願按第 2 款規定給與退伍金。」

第 23 條規定：「凡已領退伍金或退休俸之預備役軍官，應召或依志願再服現役，而於解除召集時，其退伍金或退休俸給與如左：一、退伍金：按再服現役之實職年資給與之。二、退休俸：依其已領之退休俸，按再服役之實職年資，增加其給與比率。」

第 24 條規定：「軍官在現役期間，對國防軍事建設或作戰著有功績者，得酌增其退伍金、退休俸或贍養金金額。」

第 27 條規定：「退伍金、退休俸、贍養金之給與規定如附表。[附表：陸海空軍軍官退伍除役退伍金退休俸贍養金給與規定表]」

（附表請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lcggi/lylawatt?cfcecbcfccac6cfcac6cfce>，最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

其後該條例雖經 63 年 5 月 28 日及 84 年 1 月 16 日兩度修正公布施行，但 59 年 5 月 28 日修正全文公布之第 21 條、第 23 條、第 24 條及第 27 條規定，直至 88 年 5 月 5 日公布廢止條例，皆未再修正。

<sup>16</sup> 48 年 8 月 4 日制定公布陸海空軍士官服役條例

第 21 條規定：「士官退伍時之給與如左：一、服現役未逾 3 年者，不發退伍金。二、服現役逾 3 年以上未逾 20 年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾 20 年或服現役滿 15 年，而年滿 60 歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第 2 款規定，給與退伍金。」

## 公布，自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例 之第 23 條、第 25 條、第 29 條、第 37 條、第 39 條規定<sup>17</sup>；

第 23 條規定：「凡已領退伍金或退休俸之預備役士官，應召或依志願再服現役，而行解除召集時，其退伍金或退休俸給與如左：一、退伍金，按再服現役之實職年資給與之。二、退休俸，依其已領之退休俸，按再服現役之實職年資，增加其給與比率。」

第 24 條規定：「士官在現役期間，對國防軍事建設，或作戰著有功績者，得酌增加其退伍金、退休俸、或贍養金金額。」

第 27 條規定：「退伍金、退休俸、贍養金給與規定，如附表。[附表：陸海空軍士官退伍退休除役退伍金退休俸贍養金支給規定表]」

(附表請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfbc7cfc8cdcbcfce>，最後瀏覽日：

108 年 8 月 23 日。)

其後該條例雖經 83 年 1 月 16 日再度修正公布施行，但 48 年 8 月 4 日制定公布之上開第 21 條、第 23 條、第 24 條及第 27 條規定，直至 88 年 5 月 5 日公布廢止條例，皆未再修正。

<sup>17</sup> 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例

第 23 條規定：「軍官、士官退伍除役時之給與如左：一、服現役 3 年以上未滿 20 年者，按服現役年資，給與退伍金。二、服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願，按前款規定，給與退伍金。三、在現役期間，因作戰或因公致傷、殘，經檢定不堪服役，合於行政院所定就養標準者，按月給與贍養金終身，或依志願，按前 2 款規定，給與退伍金或退休俸。」

第 25 條規定：「(第 1 項) 退伍金、退休俸、贍養金給付之標準如左：一、退伍金：以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員之本俸加 1 倍為基數，每服現役 1 年，給與 1 個半基數，最高 35 年，給與 53 個基數。尾數未滿 6 個月者，給與 1 個基數，6 個月以上，未滿 1 年者，以 1 年計。但服現役 15 年以上未滿 20 年，未屆滿現役最大年限，而志願提前退伍者，每提前 1 年，加發半個基數，未滿 1 年不予計算，最高加發至 5 個基數。二、退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加 1 倍為基數，每服現役 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。尾數未滿 6 個月者，加發 1%，6 個月以上未滿 1 年者，以 1 年計。三、贍養金：以現役同官階俸級人員之本俸加 1 倍為基數，給與 50%。(第 2 項) 本條例施行後之服役年資，每增 1 年加發 0.5 個基數之一次退伍金，最高加給 10 個基數為限。(第 3 項) 退伍金、退休俸及贍養金之給與規定，如附表一。[附表一：退伍金退休俸及贍養金給與規定表]」

(附表一請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfbc7c7cbcf8cecccfce>，最後瀏覽日：

108 年 8 月 23 日。)

第 29 條規定：「(第 1 項) 預備役軍官、預備役士官，應召或依志願再服現役 1 年以上，於退伍、解除召集或除役時，其退除給與規定如左：一、原未領退除給與者，其先後服現役年資，應合併計算，依第 23 條規定，發給退除給與。二、原已領退伍金者，再服現役之年資，與以前服役之年資累計，扣除已支領退伍金基數後，發給其退伍金，不得併計支領退休俸。但再服現役年資，合於給與退休俸者，得依志願支領退休俸。三、原已領退休俸者，其再服現役之年資，得依志願增加其退休俸給與比率或給與退伍金。(第 2 項) 前項再服現役人員，合併計算之退伍金基數或退休俸給與比率，不得超過第 25 條所定最高標準。」

第 37 條規定：「(第 1 項) 軍官、士官在本條例施行前後，均有現役年資者，應前後合併計算。但本條例施行前之現役年資，最高採計 30 年，連同本條例施行後之現役年資，合計超過 35 年者，仍以 35 年計。本條例施行前，年資累計不滿 1 年之畸零數，併入本條例施行後年資計算。有關本條例施行前後年資之取捨，應採利於當事人方式行之。(第 2 項) 軍官、士官在本條例施行前後，均有服現役年資，合於支領退休俸者，其退除給與，應選擇同一給付方式請領。(第 3 項) 第 1 項人員之退除給與，依左列規定辦理：一、本條例施行前之現役年資，依附表二規定及行政院核定之其他給與發給。二、本條例施行後之現役年資，依第 25 條規定發給。[附表二：本條例施行前現役年資退除給與標準表]」

(附表二請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfbc7c7cbcf8cecccfcd>，最後瀏覽日：

108 年 8 月 22 日。)

第 39 條規定：「(第 1 項) 本條例施行前已退除者，其支領之退除給與及其他各項補助，均按原規定支給。(第 2 項) 本條例施行前已服役，施行後退除者，支領之退除給與，低於施行前退除

(五)87年10月29日修正公布之陸海公軍軍官士官服役條例第39條規定<sup>18</sup>，軍官或士官每服現役滿1年或半年，即已取得未來符合領取退除給與停止條件時，得領取退伍金、退休俸之財產權。

次按，退伍軍官、士官得領取之退除給與其他現金給與與補償金，亦有84年8月11日制定公布，自86年1月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第26條第1項、第38條<sup>19</sup>及87年10月29日修正公布之同條例第39條之依據。而軍官或士官退伍後得儲存之優惠存款並因此得領取之利息，復有國防部47年7月14日鐘鉞字第366號令頒之「陸海空軍退除役軍官退除役金優惠儲蓄存款辦法」及國防部53年6月1日(53)法甲字第10號令公布之「陸海空軍退伍除役軍

---

者之所得，應補足其差額。(第3項)本條例施行前，經輔導就業、外職停役，持有退除給與結算單或支付證人員，均照附表二之給與標準發給。(第4項)本條例施行前，支領生活補助費人員，於本條例施行後，就任公職者，依第32條規定辦理。(第5項)59年7月1日以後退伍除役之軍官、士官其退除給與，比照公務人員發給退休金其他現金給與補償金。其發給辦法及對象，由行政院定之。」

<sup>18</sup> 87年10月29日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第39條規定：「(第1項)本條例施行前已退除者，其支領之退除給與及其他各項補助，均按原規定支給。(第2項)本條例施行前已服役，施行後退除者，支領之退除給與，低於施行前退除者之所得，應補足其差額。(第3項)本條例施行前，經輔導就業、外職停役，持有退除給與結算單或支付證人員，均照附表二之給與標準發給。(第4項)本條例施行前，支領生活補助費人員，於本條例施行後，就任公職者，依第32條規定辦理。(第5項)59年7月1日以後退伍除役之軍官、士官，其退除給與，比照公務人員發給退休金其他現金給與補償金；其發給辦法及對象，由行政院定之。(第6項)民國38年1月1日以後至民國59年6月30日以前，在臺灣地區退除役之軍、士官，其所支領之退除役給與偏低，行政院應為適當之處理；其辦法及對象，依預算程序於2年內辦理。」

<sup>19</sup> 84年8月11日制定公布，自86年1月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第26條第1項規定：「支領退休俸、贍養金人員，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費，十足發給。」

第38條規定：「(第1項)軍官、士官在本條例施行前，已有之現役年資未滿15年，於本條例施行後退伍除役，擇領退休俸者，另按未滿15年之年資為準，依左列規定，擇一支給補償金：一、每減1年，增給半個基數之一次補償金。二、每減1年，增給基數0.5%之月補償金。(第2項)軍官、士官在本條例施行前，已有之現役年資未滿20年，於本條例施行後退除，其前後服現役年資合計滿15年，擇領退休俸者，依其在本條例施行後年資，每滿半年，一次增發半個基數之補償金，最高一次增發3個基數，至20年止；其前後服現役年資超過20年者，每滿1年，減發半個基數，至滿26年者，不再增減。其增減基數由基金支給。」

官及士官士兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」等法令依據。

再按，依一般經驗法則，一個人選擇職業，不論是公部門或私部門之職務，除考慮眼前可獲得之薪水之外，尚考慮包括該職業未來之發展及依法律或依契約是否可領取退休給與以終老等諸多因素，故依法律或依契約得領取之退休給與，於停止條件成就時，即有領取之權利，為賦益權(vested right)，無論係屬於退休時即確定數額之確定提撥制，或屬給付至死亡時止之確定給付制，均無不同，皆屬遞延給付之薪資(Deferred Wage)<sup>20</sup>，為公私部門員工已取得之既得財產權。

揆諸上開有關軍官及士官得請領退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息規定，無論係 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例規定，軍官士官與政府共同提撥退撫基金前之恩給制或之後之共同提撥基金制，均屬遞延薪資之性質，於軍官及士官服務每滿半年或 1 年，即已發生(Annual Accrual Rate)，僅係附有停止條件，<sup>21</sup>須於法令所設得領取之條件成就時，方得行使而已，國家自不得單方隨意溯及減少，而侵害軍官及士官已取得之財產權(Earned or Accrued Benefits)。

屬遞延薪資性質之軍官士官退伍金、退休俸、退除給與

---

<sup>20</sup> 王正，公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究，頁 3，銓敘部委託研究，88 年。柯木興，社會保險，頁 166-167，臺北，中國社會保險學會，修訂版，89 年。呂淑芳，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，92 年，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，頁 18。

<sup>21</sup> 公法法律關係，公法未規定之事項，依本院釋字第 474 號及第 677 號解釋意旨，應類推適用民法規定。故有關公務人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息等事項，自得類推適用民法第 99 條第 1 項規定：「附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。」

其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息財產權，於軍官及士官服務每滿半年或1年，即已發生，僅係附有停止條件，國家不得單方隨意溯及減少，而侵害軍官及士官既得之財產權，既已如上述，則於107年6月21日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例施行前退伍之軍官或士官，已依當時陸海空軍軍官士官服役條例、陸海空軍軍官服役條例或陸海空軍士官服役條例經審定應發給之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款，依審定函或經行政爭訟程序撤銷原處分後銓敘部重新審定函審定確定應發給之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息，為停止條件已成就，該等退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息請求權，均已發生效力確定，除發生停止或喪失領受退除給與權利解除條件成就<sup>22</sup>之法定情形外，<sup>23</sup>國家自更不得單方修法溯及減少，而侵害軍官及士官已取得之財產權，否則即屬徵收，應由國家儘速發給相當之補償。

#### **四、退撫新制實施後之軍官及士官退除給與，應由政府與軍官士官共同提撥基金，並由政府負最後支付保證責任，**

---

<sup>22</sup> 依本院釋字第474號及第677號解釋意旨，類推適用民法第99條第2項規定：「附解除條件之法律行為，於條件成就時，失其效力。」

<sup>23</sup> 例如107年6月21日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第40條第1項規定：「軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，停止其領受之權利，至其原因消滅時恢復：一、違反妨害兵役治罪條例，經判處徒刑在執行中。二、犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑在執行中。三、褫奪公權尚未復權。四、卸任總統、副總統領有禮遇金期間。五、因案被通緝期間。六、其他法律有特別規定。」第41條第1項規定：「軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，喪失其領受之權利：一、喪失國籍及違反國籍法規定。二、因犯內亂、外患罪或因現役期間犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑而未宣告緩刑確定。三、褫奪公權終身。四、死亡。」第53條規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官或支領遺屬年金之遺族赴大陸地區長期居住，而未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，支給機關應於其居住大陸地區期間，暫停發給退休俸、贍養金或遺屬年金，俟其親自依規定申請改領退伍金或回臺居住時，再依相關規定補發。」

係為避免恩給制下退除給與預算編列困難，並提高現職人員待遇及退伍軍官士官退除給與，非為減輕政府之支付責任，如基金不足支付時，除檢討調整費率外，應由政府撥款補助，調降軍官及士官服務期間已取得附停止條件退除給與，非得採之手段

按 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行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。」99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 14 條第 2 項規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。」<sup>24</sup>迄 107 年 11 月 21 日公布廢止，未再修正。

而 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行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。」依憲法第 83 條掌理公務人員退休、養老等事項之考試院，<sup>25</sup>函請立法院審議「公務人員退休法部分條文修正草案」，就該條之修正理由，說明：「……二、現制公務人員退休金，完全由政府負擔，且事先未預儲

---

<sup>24</sup> 99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 37 條第 2 項規定：「本法中華民國 99 年 7 月 13 日修正條文自 100 年 1 月 1 日施行。」

<sup>25</sup> 憲法第 83 條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」

準備，累積至公務員退休時，始於當年編列預算支付。由於退休公務人員人數逐年增加，……預算編列困難，乃以人事費中分配解決，致使現職人員待遇及退休人員退休給付，均無法調整提高。」<sup>26</sup>

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第 87 會期第 2 次全體委員會審查「公務人員退休法部分條文修正草案」案時，亦口頭報告：「……二、公務人員薪俸與退撫經費同列人事費項下，退撫經費累積負擔過重，轉而影響現職人員待遇改善，導致俸給及退撫給與均難以大幅提高。……現行退撫之實質所得，仍難安老卹孤……退撫制度改革，旨在改進經費籌措方式，提高給付內涵，以安定退休人員及遺族生活。」<sup>27</sup>而於同次委員會議中，立法院盧委員修一與銓敘部部長桂華間，就有關由政府與公務人員共同提撥退撫基金之退撫新制，有如下之詢答內容：盧委員修一問：「……新的退撫制度中將原來的恩給制改為儲金制，……因現臺灣人口已有老化傾向，如此會不會增加財政上的負擔？」陳部長桂華答：「前八年會增加財政上的負擔，但八年後就會逐年減少，到後來就不用負擔了。」盧委員修一問：「如全部都由政府負擔，那有沒有辦法？」陳部長桂華答：「如全由政府負擔，這樣負擔是太沉重了！」盧委員修一問：「政府的意思是，如用恩給制全部退休金都由政府負擔的話，政府可能到後來沒辦法負擔，所以要由公務員自己也負擔一些？」陳部長桂華答：「如政府有錢，全部由政府負擔是

<sup>26</sup> 立法院公報，第 81 卷，第 70 期，院會紀錄，頁 118-119 (81 年)。

<sup>27</sup> 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 396-399 (80 年)。

無何問題……」盧委員修一問：「是否如續採恩給制，則有一天政府將無法負擔？」陳部長桂華答：「對！如續採恩給制是很危險的，將來政府會賴掉，改法，如五十九年的改法。」盧委員修一問：「……現在公開場合如此說法將對政府公權力造成重大傷害。」陳部長桂華答：「不是，如此比喻是為使盧委員容易了解，政府當不會賴帳，但會修法。」盧委員修一問：「修法就是賴帳，本席提醒部長，如此說法相當嚴重，本席建議部長收回此說法」陳部長桂華答：「我收回。」……盧委員修一問：「我們應說，這是政府支勻預算的問題，政府不可能為公務員問題而垮台，世界上無此種政府，若有，也早已完蛋！所以政府是為問題發生而未雨綢繆，公務員要退休就要負擔一點……」……盧委員修一問：「有沒有那個國家因退休制度而將政府拖垮的？」陳部長桂華答：「此次修法是為保障公務人員基本原有權利，因照現制繼續下去，將來可能會發生危險。」<sup>28</sup>

次按 84 年 8 月 2 日修正公布增訂，自 85 年 2 月 1 日起施行至 108 年 4 月 24 日公布廢止均未再修正之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職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。」行政院函請立法院審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」，其總說明謂：「一、查學校教職員退休之規定，向採公教一致之原則辦理，茲銓敘部為推動公務人員退休撫卹制度改革方案，前於民國 77 年 10 月

---

<sup>28</sup> 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 405-406 (80 年)。

函請教育部配合研修學校教職員退休條例，以利與公務人員部分同時施行。又公務人員退休法部分條文業經完成立法，並經總統於 82 年 1 月 20 日令修正公布。……」<sup>29</sup>就該條之修正理由，則說明：「……二、修正後擬由政府與教職員共同撥繳費用建立基金，以籌措退休經費，爰參據公務人員退休法修正條文第八條增定本條文。……」<sup>30</sup>教育部劉會計長三錡於列席立法院第 2 屆第 4 會期法制、教育兩委員會第 1 次聯席會議審查行政院函請審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」案時，亦口頭說明：「……本人茲就教師退休金的來源方面提出說明：原則上，退休金之給與不論在現制上或未來規劃方向，都是由各級政府編列預算支給。但若各縣、市政府有財政上之困難而無法支給，依憲法第一百零九條規定，可申請上級政府財政之補助以調整辦理。過去曾發生縣、市政府財政不足，導致教師、公職人員無法退休，經向上級政府申請補助後，已有改善。教育部現在規劃的退撫制度是採基金的方式處理，因為有預存之基金與政府負最後支付保證責任下，因財政困難而無法發給退休金之現象，應不致發生。」<sup>31</sup>

再按 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行至 107 年 6 月 21 日全文修正公布前，均未修正之陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責

<sup>29</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 94 (84 年)。

<sup>30</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 86 (84 年)。

<sup>31</sup> 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 50, 71 (83 年)。

支付之，並由政府負最後支付保證責任。」<sup>32</sup>而行政院 83 年 5 月 16 日函請立法院審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」，其總說明謂：「為配合軍公教退撫改革方案，公務人員退休法，業於 82 年 1 月 20 日修正公布，軍官及士官之退除給與，係明定於服役條例之中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，並因應現況需要，檢討不合時宜規定，簡併法規，爰將現行『陸海空軍軍官服役條例』及『陸海空軍士官服役條例』，予以合併，擬具『陸海空軍軍官士官服役條例』草案，送請審議。……」<sup>33</sup>就該條項之訂定理由，說明：「現行軍公教人員退伍(休)金，係完全由政府編列預算支付，無預儲準備，由於退除(休)人員逐年增加，致預算負擔日益龐大，使現職人員待遇及退(伍)休給付，均無法調整提高，爰於第一項明定軍官、士官之退除給與，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付。」<sup>34</sup>

國防部部長孫震於列席立法院第 2 屆第 4 會期國防委員會第 14 次全體委員會審查「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭報告：「……一、配合軍公教退撫改革方案，修正退除給與規定：公務人員退休法修正案，業經大院完成立法，而軍官及士官之退除給與，係規定於服役條例中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，有關軍職人員之軍官

---

<sup>32</sup> 107 年 6 月 21 日全文修正公布除第 26 條、第 37 條、第 45 條、第 46 條定自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文，定自 107 年 6 月 23 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例，將修正前第 27 條第 1 項規定改列為第 29 條第 1 項，並修正內容為：「軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。」

<sup>33</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 87 (84 年)。

<sup>34</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 66 (84 年)。

士官服役條例亦須配合檢討修正，以達到『退撫新制合理改訂給付標準』、『逐漸提高退撫【無】給與』及『計畫籌措退撫經費』之目標。……」<sup>35</sup> 行政院主計處黃視察銀千於列席立法院第 2 屆第 4 會期國防委員會第 15 次全體委員會議繼續審查行政院函請審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭說明：「財力負擔部分，將來要成立『退休撫卹基金』，此基金若有虧絀，由政府負擔最後的支付責任。」<sup>36</sup>

另按 83 年 12 月 28 日制定公布，自 84 年 7 月 1 日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例，其第 8 條及第 1 條第 2 項復分別明文規定：「本基金……如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」「政務官、教育人員及軍職人員之退休(職)、(伍) 撫卹基金一併納入本基金管理。」考試院 81 年 6 月 30 日函請立法院審議「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」，其總說明謂：「……第 8 條明定基金採統一管理，按政府別、身分別、分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則。年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」<sup>37</sup> 就該草案第 8 條之說明為：「……二、為確保軍公教人員退撫基金之支付能力，明定如遇基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率或政府撥

<sup>35</sup> 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，委員會紀錄，頁 336 (83 年)。

<sup>36</sup> 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 235 (83 年)。

<sup>37</sup> 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，院會紀錄，頁 48-49 (83 年)。

款補助。」<sup>38</sup>

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第2屆第1會期第4次會議審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭報告：「第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率、或政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」財政部常務次長李仲英亦口頭報告：「……公務人員之退撫制度從現行『恩給制』改採『儲金制』，由公務人員及其雇主（政府）共同撥繳費用建立退休撫卹基金，……政府對本基金肩負收支保管之財務責任，主要包括……基金不足支付時，擔負最後支付之責。」

39

銓敘部次長徐有守於列席立法院法制委員會第2屆第1會期第6次會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭說明：「……葛委員提到第8條，如果錢不夠時怎麼辦？萬一賺的錢不足以應付貨幣貶值，應由基金檢討調整繳費費率……『或由』政府撥款補助，而這二者並非調整繳費費率優先，而是有彈性，『或由』也表示平行意思。」<sup>40</sup>

立法院法制委員會82年4月21日全體委員會議繼續審

<sup>38</sup> 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁46(83年)。

<sup>39</sup> 立法院公報，第82卷，第19期，委員會紀錄，頁255, 258-260(82年)。

<sup>40</sup> 立法院公報，第82卷，第24期，委員會紀錄，頁90-92(82年)。

查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，盧委員修一詢問：「第 8 條規定『如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助……』不知其適用情況各為如何？以那一種制度為主？」列席之銓敘部次長徐有守答覆稱：「照一般立法通例，以『由基金檢討調整繳費費率』為優先，但本條所列『或由政府撥款補助』則保留相當大的彈性，亦即：當時機不宜調整費率之時，可由政府撥款補助。」<sup>41</sup>

由上開退撫新制實施後之公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與，應由政府負最後支付保證責任相關法律規定之立法過程，可知由國家與公務人員、公立學校教職員及軍官士官共同提撥退撫基金之退撫新制，其目的有三：(一)解決恩給制下，公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與預算編列困難之困境；(二)提高現職人員待遇；(三)提高退休、退伍人員退休、退除給與。並非為減輕政府對公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與之支付責任。

此外，83 年 12 月 28 日制定公布，自 84 年 7 月 1 日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條復明文規定：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」

---

<sup>41</sup> 立法院公報，第 82 卷，第 26 期，委員會紀錄，頁 435-436 (82 年)。

故公務人員退休撫卹基金縱有入不敷出，甚至不足支付公務人員、公立學校教職員退休金或撫卹金或軍官士官退伍除役給與之情形，除由基金檢討調整繳費費率外，依立法原意，應由政府其他預算科目撥款補助以資支付，不包括得由國家溯及剝奪減少公務人員、公立學校教職員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金、其他現金給與補償金及得儲存優惠存款所生利息既得財產權之選項，更不得由國家溯及剝奪減少已退伍軍官及士官業經審定確定之退休俸給與、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息既得財產權。此方符憲法保障人民服公職權、財產權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定及本院前揭相關解釋之意旨。

多數意見卻認，公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率等節流之手段，實難贊同。蓋如於公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率之節流手段，則公務人員退撫基金將永遠不會發生不足支付之情況，由政府負最後支付責任或最後支付保證責任，將形同具文，永無適用之餘地，此豈係立法之原意，又豈符憲法保障人民服公職權及財產權之意旨。

更何況，公務人員退撫基金因運用得宜，年度決算有賸餘時，應全數撥為基金，現役與退伍之軍官及士官，均不能分享該決算之賸餘，不足時，卻要減少其既得之財產權，此不僅侵害現役及退伍軍官士官憲法保障之財產權，更非事理之平。

五、公務人員退休撫卹基金之預算為政府附屬單位預算，屬中央政府總預算之一部分，不足支付時，應由政府以其他預算科目支付，除非政府破產，否則不發生破產之問題

按公務人員退休撫卹基金依預算法規定，應屬政府特種基金，並編製政府附屬單位預算。有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，並應由基金管理委員會於年度開始前訂定運用方針編製收支預算，提基金監理委員會覆核。年度終了編具工作執行成果報告暨收支決算，提經基金監理委員會審議公告之。公務人員退休撫卹基金管理條例第 6 條第 2 項及第 3 項定有明文。<sup>42</sup>同條例第 8 條復明文規定：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」亦即公務人員退休撫卹基金及應支付予軍官與士官之退伍金、退休俸及撫卹金，為國家整體財政收支之一環，縱有不足支付軍官與士官之退伍金、退休俸及撫卹金之情形，仍應由國家負最後之完全支付責任，由政府其他預算科目支付，而不得由國家單方隨意溯及剝奪減少軍官或士官已服役期間已取得屬遞延薪資性質之退除給與既得財產

---

<sup>42</sup> 公務人員退休撫卹基金管理條例第 6 條第 2 項及第 3 項規定：「(第 2 項) 本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。(第 3 項) 本基金有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，應由基金管理委員會依下列程序辦理：一、年度開始前應訂定運用方針編製收支預算，提本基金監理委員會覆核。二、年度終了應編具工作執行成果報告暨收支決算，提經本基金監理委員會審議公告之。」

權。

有謂公務人員退撫基金入不敷出，潛藏負債日增，瀕臨破產之財務危機，此或許是不了解公務人員退撫基金如上所述，為政府基金，其負債即為國家之負債，除非國家破產，否則政府基金沒有破產之問題，與民間之基金會不同。抑或許是明知為政府基金，除非政府破產，否則沒有破產之問題，而故意危言聳聽。

## 六、公務人員退撫基金確須改革

公務人員退休撫卹基金關於軍職人員部分 100 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 107.28%、117.96%、141.08%、139.86%、147.39%、161.55%及 177.86%<sup>43</sup>，確有改革之必要，以免面臨更嚴重之困境。降低退撫給付及提高提撥費率，固屬最直接且最有效之方式，但溯及既往降低退撫給付，係屬國家徵收財產，應儘速發給相當之補償，否則即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，已如前述。而提高提撥費率，基於憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家對軍官及士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，本就有義務給予適當之退除給與，以保障其生活條件與尊嚴，縱採共同提撥基金制或基金不足

---

<sup>43</sup> 公務人員退休撫卹基金管理委員會，軍職人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。  
[https://www.fund.gov.tw/News\\_barChart4.aspx?n=3263&sms=9391](https://www.fund.gov.tw/News_barChart4.aspx?n=3263&sms=9391)（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

支付時，仍無不同，故雖得提高現役人員之提撥費率，但仍不得提高提撥費率至影響其生活條件與尊嚴之程度，否則即有違憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨。

當然提升公務人員退休撫卹基金之運用績效，以提高收益率，亦係應採之措施，但受總體經濟環境之影響，是否確能達到預期效益，仍屬未定之天。如基金仍不足支付時，政府應依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助，並由政府負最後支付責任，始符憲法保障人民服公職權、財產權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定及本院相關解釋之意旨。至由政府撥款補助公務人員退休撫卹基金，並由政府負最後支付責任，固加重政府之財政負擔，但政府如能精簡不必要之機關及人力，減省不必要之支出，並採取下列各項措施，相較於其他例如德國、美國、英國等國家，政府財政狀況，仍屬樂觀，不至於造成下一代或下下一代之沉重負擔，而形成代際不正義之情形。

(一) 106 年我國賦稅負擔率 19.3%，相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%，且 107 年我國對外淨資產總額達 12,805 億美元，為全球第 5 大淨債權國，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔

106 年我國賦稅負擔率為 19.3%，與國際上其他主要國家含社會安全捐之賦稅負擔率相較，社會福利制度較完善之

歐洲國家，如法國、德國多達近 4 成或更高，美國、加拿大、日本、南韓皆約 3 成，我國因採輕稅政策，賦稅負擔率一向偏低，與前述國家比較仍有相當差距。<sup>44</sup>依據經濟合作及發展組織(The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)之統計，106 年 OECD 國家賦稅負擔率之平均數為 34.2%，我國賦稅負擔率相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%。<sup>45</sup>

而中央銀行 108 年 6 月 14 日以(108)新聞發布第 103 號發布有關「107 年底國際投資部位」之新聞稿則載明：「107 年底我國對外資產總額計 20,488.7 億美元，較 106 年底增加 641.8 億美元或 3.2%，……對外負債方面，107 年底總額計 7,683.7 億美元，較 106 年底減少 335.5 億美元或 4.2%，……107 年底我國對外資產高於負債，兩相互抵後，國際投資之淨資產部位達 12,805.0 億美元，較 106 年底增加 977.3 億美元或 8.3%，為全球第 5 大淨債權國。」<sup>46</sup>

由上開我國賦稅負擔率甚低及國際投資淨資產部位甚鉅兩項資料可以了解，我國雖藏富於民，但賦稅負擔率卻不高，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，除得以增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔，有能力依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助公

---

<sup>44</sup> 財政部 108 年 6 月 17 日發布之新聞稿參照。

<https://www.mof.gov.tw/public/data/statistic/ssc/%E6%9C%AC%E6%96%87%E5%8F%8A%E9%99%84%E8%A1%A8.pdf> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

<sup>45</sup> Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: June 19, 2019.

<sup>46</sup> <https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

務人員退休撫卹基金之不足外，並得以適度平均社會財富。

(二) 我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健，仍有舉債空間，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入

106 年度我國依國際貨幣基金發布之政府統計手冊計算一般政府負債新臺幣(下同)6 兆 6,723 億元，占 106 年度國內生產毛額(GDP)比率(下稱負債比率)38.28%。與國際貨幣基金公布 G20(20 國集團)不含歐盟本體等 19 個國家比較，低於日本之 237.6%、美國之 105.2%、英國之 87.5%、德國之 63.9%等其中 15 個國家，僅高於印尼、土耳其、沙烏地阿拉伯及俄羅斯等 4 個國家，較 105 年度名次前進一名。另負債總額及負債比率分別較 105 年度之 6 兆 8,554 億元及 39.97% 減少 1,831 億元及 1.69 個百分點。顯示我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健。<sup>47</sup>依現行公共債務法規定，政府仍有舉債空間，<sup>48</sup>如有必要，亦可修正公共債務法適度提

<sup>47</sup> 財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿 <https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101> (最後瀏覽日 108 年 8 月 23 日。)

<sup>48</sup> 我國政府舉債之上限規定於公共債務法第 5 條，該條規定：「(第 1 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額平均數之 50%；其分配如下：一、中央為 40.6%。二、直轄市為 7.65%。三、縣(市)為 1.63%。四、鄉(鎮、市)為 0.12%。(第 2 項)前項第 2 款各直轄市所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，扣除其於中華民國 101 年 12 月 31 日未償餘額預算數後之數額，占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，不得超過下列 2 款之合計數：一、臺北市百分之零點六二、高雄市 0.15%、新北市 0.15%、臺中市 0.1%、臺南市 0.1%、桃園縣 0.1%。二、按各直轄市前 3 年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。(第 3 項)前項第 2 款之分配比率及各直轄市於中華民國 102 年 6 月 27 日修正本條文施行前、後合計可舉借之 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，每年由財政部公告之。(第 4 項)縣(市)

高政府舉債上限，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入，而有能力於公務人員退休撫卹基金不足支付公務人員、公立學校教職員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權時，依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助。

### 七、多數 OECD 國家公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，我國公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，並非不合理

經濟合作及發展組織 (OECD) 國家，於 2014 年，除芬蘭、瑞典、盧森堡及荷蘭等 4 個社會福利高度發達之國家，其公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率相同，分別為 55.8%、56%、76.8%、90.5% 外，其他國家公部門人員之最高退休所得替代率均高於私部門

---

及鄉（鎮、市）所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 50% 及 25%。（第 5 項）前 4 項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。另各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露。（第 6 項）前項所稱自償性公共債務，指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。（第 7 項）中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 15%。（第 8 項）各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其下列 2 款合計之數額：一、前 2 年度總預算及特別預算歲出總額 15% 之平均數。二、前款平均數乘以其前 3 年度自籌財源決算數平均成長率之數額。（第 9 項）中華民國 99 年 12 月 25 日後合併或改制之直轄市於本法 102 年 6 月 27 日修正施行 5 年內，每年度舉債額度不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 20%，不受前項規定之限制。（第 10 項）中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為調節庫款收支所舉借之未滿 1 年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，中央不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15%；各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 30%。（第 11 項）中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之公共債務，如有超過本條規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。（第 12 項）公共債務管理委員會組織規程及審議規則由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。」

人員之最高退休所得替代率，例如行政部門委任之代理人及推薦之鑑定人大篇幅引據之德國及美國，公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率，分別為 71.8%：37.5%、86.9%：35.2%，英國公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率更分別為 106.0%與 21.6%(參見附表 1)。<sup>49</sup>為使軍官及士官之職業生涯具吸引力，以吸納優秀人才進入國軍，並確保軍官士官超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民，<sup>50</sup>不以武裝力量為政爭之工具，<sup>51</sup>給予軍官及士官之退除給與所得替代率較私部門人員高，並非不合理。

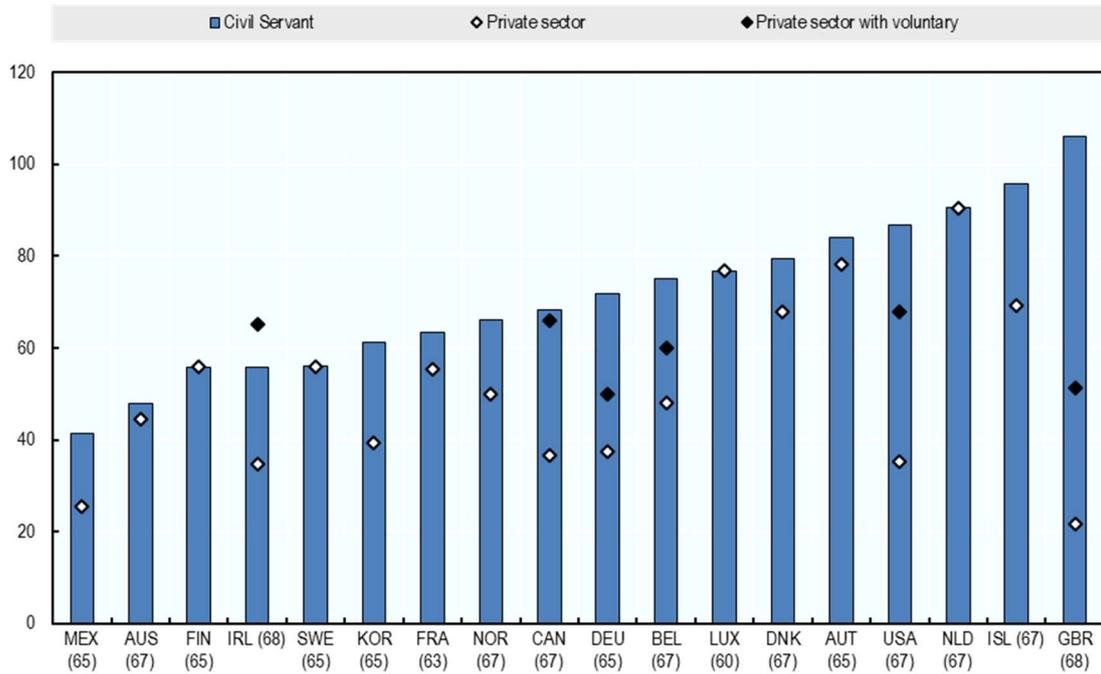
---

<sup>49</sup> OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2016-graph18-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en). Last visited: August 23, 2019.

<sup>50</sup> 憲法第 138 條規定：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」

<sup>51</sup> 憲法第 139 條規定：「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」

附表 1 - Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %



Note: Retirement age (in brackets) is the same for both civil servants and private sector workers.

	Private sector	Private sector with voluntary	Civil Servant
MEX (65)	25.5		41.4
AUS (67)	44.5		47.9
FIN (65)	55.8		55.8
IRL (68)	34.7	65.1	55.8
SWE (65)	56.0		56.0
KOR (65)	39.3		61.2
FRA (63)	55.4		63.4
NOR (67)	49.8		66.0
CAN (67)	36.7	66.0	68.2
DEU (65)	37.5	50.0	71.8
BEL (67)	48.1	59.9	75.0
LUX (60)	76.8		76.8
DNK (67)	67.8		79.5
AUT (65)	78.1		84.0
USA (67)	35.2	67.8	86.9
NLD (67)	35.2		90.5
ISL (67)	35.2		95.8
GBR (68)	35.2	51.4	106.0

資料來源：OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2016-graph18-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en). Last visited: August 23, 2019.