

司法院大法官審理 107 年度憲一字第 10 號立法委員江啟臣、李鴻鈞、  
高金素梅等聲請解釋案說明會發言速紀錄

時 間：107 年 12 月 4 日（星期二）下午 2 時

地 點：憲法法庭

主 席：許大法官宗力

出 席：蔡大法官焯燾 陳大法官碧玉 黃大法官璽君  
羅大法官昌發 湯大法官德宗 黃大法官虹霞  
吳大法官陳鐸 蔡大法官明誠 林大法官俊益  
許大法官志雄 張大法官瓊文 黃大法官瑞明  
詹大法官森林 黃大法官昭元

聲請人代表

曾銘宗立法委員 吳志揚立法委員 呂玉玲立法委員

聲請人代理人

董保城教授 韓毓傑副教授 徐景星律師

行政院代表

林萬億政務委員

行政院幕僚人員

行政院林萬億政務委員辦公室蔡孟倫參議

國防部代表

白捷隆司長 沈世偉副司長 陳信吉主任教官

國軍退除役官兵輔導委員會代表

陳榮信處長 羅馬可視察 楊震宇專員

教育部代表

陳焜元處長 李璟倫科長 廖郁柔專員

行政院人事行政總處代表

鄭瓊華專門委員 曾惠絹專門委員

行政院主計總處代表

李國興處長 張家瑜科長

行政院年金改革辦公室代表

謝佳宜副主任 陳靜雯諮議 陳胤寧科員

銓敘部代表

呂明泰司長 鄭淑芬簡任視察 賴威志科長

公務人員退休撫卹基金管理委員會代表

韋亭旭副主任委員 林秋敏組長 陳俊榮稽核

速記：書記官陳明珠 林立青 戴紹煒 高碧莉

涂人蓉 楊靜芳 廖敏婷

議事人員：處長王碧芳 副處長林吉輝 機要科員賴又豪

書記官兼科長雷超智

助理鍾豪峯 羅惠如 翁筱珊 郭思岑 莊繡霞

李思儀 林家瑩 陳品錚 林琦恩 吳奕林

賴俐君

主席宣布說明會開始

主席 為立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等聲請解釋陸海空軍軍官士官服役條例案，就事實釐清部分，召開公開說明會，並通知聲請人及關係機關，指派代表與會說明。聲請人代表為曾銘宗委員、吳志揚委員、呂玉玲委員及代理人董保城教授、韓毓傑副教授、徐景星律師；關係機關有行政院代表林萬億政務委員、行政院年金改革辦公室謝佳宜副主任、陳靜雯諮議、國防部資源規劃司白捷隆司長、法律事務司沈世偉副司長、國防大學陳信吉主任教官、行政院主計總處公務預算處李國興處長、行政院人事行政總處曾惠絹專門委員、鄭瓊華專門委員、公務人員退休撫卹基金管理委員會韋亭旭副主任委員、銓敘部退撫司呂明泰司長、國軍退除役官兵輔導委員會退除給付處陳榮信處長、教育部人事處陳焜元處長。

請宣讀爭點題綱。（書記官陳明珠宣讀，內容如下：）

- 1、請說明中華民國107年6月21日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例）關於退除給與修正部分規定之修正理由？
- 2、陸海空軍軍官士官服役退除給與之性質為何？其於86年1月1日陸海空軍軍官士官服役條例（下稱86年條例）施行前後有無不同？
- 3、86年條例第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，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。』其中『由政府負最後支付保證責任』意義為何？該基金之財務規劃，收支是否以自給自足為目標？如原規劃非以自給自足為目標，有關不足部分，原先政府係如何規劃處理？又於86年1月1日至107年6月30日之間退除役者，其依86年前之年資計算之退除給與，是否由86年1月1日以後設立之退撫基金支付？
- 4、請提供並說明系爭條例修正前後之軍人退撫基金收支及財務分析報告。
- 5、請更新附表（略）『軍人年改影響人數分析』，並說明退除給與受影響及不受影響各項原因所占之比例。
- 6、軍人年金改革與擲節國家財政支出及國家其他財政支出擴張之關聯性如何？
- 7、系爭條例第26條第2項及其附表三有關退休所得俸率（下稱替代率）上限規定之數據，理由為何？又軍官、士官之最高替代率上限為不同規定之理由？
- 8、系爭條例第26條第4項最低保障金額（即樓地板）以軍官最低階少尉一級本俸及專業加給總和為基準（每月約新台幣38,990元），其理由為何？對原退除給與已低於樓地板者未

予調整至樓地板之理由為何？

- 9、系爭條例之修訂，或降低或提高規範對象之退除給與，其設定之理由為何？
- 10、86年條例採行之退撫新制以及系爭條例關於退除給與，是否均採確定提撥足額給付制？系爭條例第29條第7項、第8項規定，得請求一次發還本人原繳付及政府撥繳之退撫基金費用本息，其中『息』之定義為何？
- 11、依系爭條例審定之每月應給付退除給與金額是否隨在職人員薪水之調整而變動？或係依物價指數之變動而為升降調整？對於退休給與為樓地板或低於樓地板者，有無例外規定？
- 12、系爭條例第34條第1項第3款規定，就任或再任私立大學之專任教師且每月支領薪酬總額超過公務人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者，停止領受退休俸或贍養金，其理由為何？教育部對於各大專院校之補助經費適用範圍是否及於專任教師薪資之給付？
- 13、請提供其他國家有關軍人退休金制度及其改革之書面資料及摘要。」

聲請人及關係機關說明時間各為20分鐘，發言時請按桌上麥克風按鈕，時間屆滿前1分鐘響鈴1聲，時間屆至響鈴2聲，計時器歸零，並請結束發言。先請聲請人立法委員代表或代理人說明，時間共20分鐘。

韓毓傑副教授 尊敬的大法官們好，以下開始我們的說明。立法委員江啟臣等38席，為民國107年6月20日修正通過之「陸海空軍軍官士官服役條例」（以下簡稱「系爭條例」），已嚴重產生牴觸憲法與適用上之疑義。爰依大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，陳請大院大法官解釋。軍人係武職公務員，國家對其負有照護義務，俾

使其得戮力以赴執行捍衛國家社會之任務。然政府卻罔顧憲法增修條文第10條第9項規定及憲法上各重要原則規定，修正系爭條例，悖離國家應有責任，而嚴重侵害退除役人員之財產權、工作權及生存權等憲法所保障權利，且違反法律不溯既往、信賴保護原則、平等原則、比例原則等違憲之處。理由詳如釋憲聲請書，茲不贅述。以下謹就大院召開本說明會欲釐清之事實爭點提出說明。

第一點，系爭條例悖離安撫退員之修正理由。軍人與國家間係公法上之職務關係，退除給與屬於退除役人員依其完成退伍除役當時有效之法令，而產生法效之法定給付。無論依據舊制、新制或系爭條例之退除給與，在性質上當然是退除役人員確定給付之法定財產權。但系爭條例卻變更退除給與計算基礎，溯及既往適用於退除役人員，嚴重剝奪其法定的財產權，致數萬餘退除役人員奔走訴願與訴訟救濟，此結果顯然嚴重悖離系爭條例所謂安撫退員之修正理由。

第二點，政府未盡軍人退撫基金之撥補責任。依據公務人員退休撫卹基金管理條例第8條規定，本基金採統一管理，分別以收支平衡為原則，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。但國軍先後配合政府裁軍與募兵政策，實施組織精簡、人員裁撤與職缺降編，造成繳費者少、給付者多的結果；軍人退撫基金已經完全沒有收益，政府卻對於政策產生之基金缺口從未撥補，現在竟又藉口基金即將破產而恣意修法，規避法定的最後支付保證責任。

第三點，系爭條例不得將調降退員退除給與充作彌補基金缺口之財源。依據公務人員退休撫卹基金管理委員會105年7月21日精算報告，至153年軍人退撫基金的潛藏負債為1兆2,950餘億元；然國防部107年4月23日評估報告卻推估，只要到136年就必須支付1兆5,404億餘元，因而擬定系爭條例修正草案，二項報告推估的立論、時間差距極大，無法令人信服。又據此以退撫基金收支缺口日益擴大，

造成國家財政遭受重大負擔為由，修法刪減退除役人員退除給與，更是欠缺充足理論依據，違法濫權，不具正當性之修法。其次，由於職業軍人役期短、退除早、離退率高之特殊性，以及政府不當釐定國防政策之影響，導致使軍人退撫基金無法達到自我平衡之運作基礎，對於裁軍因而增加退撫支出680餘億元，及募兵因此增加退撫支出300億餘元，政策造成之基金缺口，非但政府從未編列預算挹注撥補，如今更變本加厲，修改系爭條例大幅刪減退除役人員已經核定之退休俸、退伍金、贍養金、優惠存款利息等，將之充作為輔導會增加支應退除經費之財源。

第四點，政府仍大幅擴張財政支出，顯然國家財政無困難。近30年間，由於國家戰略與軍事戰略相繼調整，組織精簡、人員疏處與後續突如其來之募兵制等政策，均非軍人退撫制度規劃當初所可預見。此期間，國家總體預算結構多有變化，中央政府總預算雖不斷成長，但國防經費額度不僅並未隨之成長，占總預算比例反而不斷下降。依當前國家整體財政狀況、國家負債比、近5年稅收每年均超收近千億元等情形來看，顯然政府財政充盈，政府未明確具體指出國家財政負擔能力有何減損不足，卻泛言國家財政即將破產，實際上政府又制定前瞻基礎建設條例，編列8年8千8百億元，廢除核四浪費3千億元，離岸風力發電在未來20年要花掉2兆元；且又增設多個部會、機關及政務人員，這些都大幅增加政府財政支出，所以，在主觀上政府非但不能說明財政困難，在客觀上這些事實也都無法令人信服，國家財政是有困難的。歷年來，政府從未檢討與正視政策所造成基金破產之成因，反而倒果為因，誣指退撫基金收支缺口日益擴大，造成國家財政重大負擔，竟將責任推卸給退除役人員，而立法侵害退除役人員對國家之信賴利益，刪減其退除給與來當作彌補基金缺口之財源，此等作法均已違反法安定性與信賴保護原則，亦不符憲法比例原則之精神。

第五點，退除給與屬退員個人之財產權，並非年金。退除給與係退員履行服役義務而產生延伸之財產權，並非社會福利所稱年金。如前所述國家財政顯然並無困難，自不得以所謂社會公益之理由，恣意剝奪退除人員之退除給與。況且，憲法增修條文第10條第9項明確規定，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，亦即應該尊重退除役人員對社會之貢獻及保障其退撫相關權益，退除給與就是退除役人員賴以就養的重大保障與依據，所以，這些都是受到憲法特別規定的保障，較諸一般公益利益更應受保障。

綜上，敬請尊敬的大院大法官會議，宣告系爭條例違憲、無效。且為避免造成憲法基本原則及憲法保障人民法益不可回復之重大損害，懇請在作出解釋之前，併對系爭條例相關爭議的條文為停止適用之暫時處分。以上陳述說明完畢。

曾銘宗立法委員 就二點為補充說明，第一點，政府進行年金改革，使財務更永續，基本上立法院國民黨團38席委員均贊成，但在程序上必須做好溝通，且於整個過程中，不論國防部或行政院，在系爭條例通過前，均無法提出合法的財務精算報告，決策非常粗糙，亦不符合程序正義，所以，本人所欲加強調的是合法的財務精算報告，這是第一點。

第二點，在實質內容上，國防部長對外宣稱，改革後現役軍人百分之97.5不受影響，受影響者僅百分之2.5，意即這次改革後，百分之97.5現役軍人反而所得提高，簡言之，這次年金改革幾乎是針對退役軍人，此改革非常有針對性，亦不符合公平正義，更違反憲法增修條文第10條第9項明文規定，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，應予保障，違反增修條文規定。另外，百分之97.5現役軍人在改革後，反而退休待遇更好，與原先行政院對外宣稱使財務更為永續的改革目標，完全不相符。

僅就上述二點補充說明。

呂玉玲立法委員 本人亦有二點說明，尤其是針對退休金與年金的名詞問題。第一點，儲金制及恩給制。在民國84年以前，軍人退休俸是恩給制，每年由政府編列預算發放，依據退伍時的階級與年資來計算，以及服役期間的軍人保險，在退伍時解約發回，這筆錢可以辦理優惠存款。恩給制是政府編列預算，除政府須承受巨大財政負擔外，政府對於退休金的數額也具有絕對的支配。然於85年以後，政府以恩給制的財政負擔太過於龐大為由，改成由軍人自主提撥的儲金制，服役期間每月由薪水提撥一定額度存入帳戶，優惠存款亦同步被取消。即使當年將退撫舊制改為恩給制，政府推動軍人退撫制度改革時，並未溯及既往，惟於107年由行政院年改會主導的退撫制度，卻溯及既往修改儲金制的退休金。儲金制的退休金包含軍人自己每月提撥的薪水，就是屬於軍人自己的財產，所以，應受憲法保障，政府不能任意支配，尤其今年新的修正退撫制度，充分顯現出年改會對於法律原則的不理解，以及對於人民財產的不尊重。

第二點，政府應有最終給付責任。依照勞動法規定，舊制勞工退休金係由雇主負擔最終給付責任，若提撥不足，雇主應該補足退休的勞工，但身為軍人最大雇主的政府，不但未足額提撥，既使依法規定政府負最終給付責任，仍修改規定，藉由減少軍人的退休金來規避最終給付責任，這樣的政府如何建立人民的信任。況且現行法條文內容又新增年金制度的文字，而年金制度乃恩給制的用語，再加上滾動式調整的相關規定，所以，不難讓人聯想到政府是否還會再溯及既往的修法，規避政府的最終給付責任。現在的政府不只是破壞軍人對政府的信任，也破壞軍人退撫制度的穩定性，這部法律不僅是違憲，亦對國家體制造成非常大的傷害。以上請各位大法官深思熟慮，為我們國家體制作出正確的裁決。

吳志揚立法委員 請一定要考慮軍人的特殊職務性質，所以才會有憲

法增修條文第10條第9項之規定，係對軍人之保障有極高特別公益性，故在適用信賴保護原則、法律不溯及既往原則時，一定要注意有無其他更高的公益性，值得破壞好不容易建立的信賴保護原則及法律不溯及既往原則及比例原則。今日之所以要修法，政府認為係因財政困難，在政府應負最終給付責任時，只要政府沒有破產之虞，基金就沒有破產之虞，換言之，基金績效是一回事，政府負最終責任，就不應放任基金破產。至於基金為何破產？主要是因政府經過三次裁軍，從40幾萬人變成18萬人，領退的人變很多，繼續提撥的人變很少；另因改為募兵制，募兵的薪資及退撫的結構也讓基金大幅支出；再加上經營績效不彰，但與募兵制度的改進，都不是軍人自己的要求或過錯，故政府應負責。又，臺灣是少數沒有外債的國家，整體負債比也是全球數一數二的低，近五年也有超收的稅額，希望政府在還沒到破產時，應想到要擰節支出，而不應亂花錢又亂設機關。

主席 請關係機關代表說明，時間共20分鐘。

林萬億政務委員 謹代表總統府國家年金改革委員會、行政院向大院說明本次國家年金改革推動的背景、歷程、必要性、改革目標、原則及推動策略等。至於大院所詢軍職人員年金改革內容等13項爭議點議題，於稍後逐點提問時，再由相關權責機關國防部、國軍退除役官兵輔導委員會等進行說明。首先說明我國軍公教人員老年/退休（伍）經濟安全保障的屬性，我國現有制度是軍人有軍人保險，退伍給付，服役條例有退休俸與退撫金，兩者合計來保障我國軍人在老人退伍時適足的生活水準。而在早年制度設計時，雖然軍、公、教分別立法，但係採一體適用原則。39年6月起實施軍人保險，48年「陸海空軍軍官服役條例」隨後施行，當時的服役條例將軍官、士官分開，又於47年7月14日由國防部與財政部會銜發布「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」的行政命令，退伍軍人可將一次

退伍金存放於臺灣銀行領取優惠存款利息，也就是往後俗稱18%優惠利息存款的由來。故我國軍人老年與退休經濟安全保障包括一次退伍金或養老給付轉存領取的優惠存款利息，有稱為變形年金或月退伍金。

當年的退伍金制度屬「恩給制」，即由政府編列預算全額負擔軍人退休（伍）給付。70年代以降，由於軍、公、教人員薪資逐漸調高，依最後年資所得計算的退休（伍）金也跟著水漲船高，不但造成政府龐大的退休金給付壓力，也形成職務（官階）高者，優惠存款利息不成比例地高的不公平現象。於是，84至86年分別修正改為「提撥制」或「共同儲金制」。亦即，政府及本人分別提撥薪俸之固定比率金額，本人分攤35%、政府分攤65%，退伍新制實施後，新制年資計算的退休（伍）金不再適用18%優惠存款。

隨收隨付制社會保險基本上是一種確定給付，亦即，最後領時是確定額度，必須讓保費與給付產生連動關係，給付隨生活水準而作必要調整，保證被保險人的給付是社會適足的。而個人儲蓄帳的退休金制度多採確定提撥，亦即，每月依提撥費率提撥一定金額作為未來領取退休金的基金，再依基金投資獲利，決定未來可領取的退休金額度。我國的軍人退休金制度有確定提撥的意涵，同時又是確定給付，合併兩種制度，為其獨特之處。若是確定給付，通常是依保險費率或提撥費率決定其未來領取的額度，且投資報酬率不確定給付，若擔心以後的基金不足以因應確定給付，故在法中明訂由政府負最後支付保證責任，但必須遵守財務自給自足原則，此為德國自1880年代開創社會保險以來，各國均遵守的制度設計原則。如果確定給付支出高出保費（提撥）收入太多，除非基金投資獲利率上升，否則將導致基金入不敷出。老年給付或退休金既然是老年或退休人員的基本經濟保障，就不可能從事高風險的投資，就長期而言，其投資報酬率不可能太高。倘若投資報酬率不可能太高，就必須仰

賴確定給付與提撥費率間必要的連動關係，不可能確定給付額度太高，而相對的提撥或保險費率太低，必然導致基金不足。若提撥不足，給付卻可保證，再由政府負最後保證支付責任，將成為永無寧日的政府責任，故政府負最後保證支付責任，不是在替代制度性提撥不足或給付過高所造成的基金失衡，而是在確保不確定風險下的投資失利。

隨著人口老化加速，使領取年金給付的人口增加、領取時間延長，而繳交年金保險費的人口減少，使得各國年金保險與退休金制度的財務出現入不敷出，而紛紛推動年金改革，例如，1985年以來的日本如此，1992-1994年的瑞典、1992-1995年的義大利、1995年的法國、2005年的德國。依照OECD（2015年）的資料顯示，過去的10年裡，各國進行了痛苦的年金改革，包括一方面經由提高年金領取年齡、減少提前領取年金的選擇、改變年金給付的計算、調降年金支付調整來降低給付；另一方面，讓受僱者工作時間延長、繳交保費的期間拉長，期使年金體系財務得以永續發展。我國的情形也不例外，甚至比其他國家的情形更急迫。我國面對人口結構老化，於107年進入「高齡社會」，與軍人退休制度習習相關的是，預期壽命延長，我國於45年時男性平均餘命才60.17歲、女性64.22歲。但105年男性77.01歲、女性83.62歲，平均已達80.2歲。亦即，半個世紀來，國人平均餘命已增加18歲，且繼續延長中。但退休請領年金的年齡卻未相對延後，致領取年金年數拉長、人數增加，嚴重衝擊退休基金財務平衡，基金財務缺口日漸擴大，必將加重未來青壯年工作人口的財務負擔。

前面提到的47年頒布的「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」行政命令，於53年6月1日再修正為「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法」，將軍人保險的退伍給付也納入優惠存款額度，49年公務人員、54年教育人員分別比照辦

理。優惠存款利率實施之初並非18%，而是以臺灣銀行一年期定存利率的1.5倍計給。例如，49年時，臺銀一年期定存利率為14.2%，故當年優惠存款利率為24.3%。後隨著臺銀利率下降，優惠存款利率也隨之調降，最低時曾下降至12.15%。為確保優惠存款利息穩定，政府遂於72年將優惠存款利率固定為18%，不再浮動調整。優惠存款政策目的是為了讓早年待遇偏低的軍、公、教人員，將其退休(伍)金、養老給付一次給付轉存優惠存款，以利息取代月退休(伍)金，以及因應60年代石油危機帶來的通貨膨脹壓力的臨時性行政措施。而政策環境已明顯改變，軍公教待遇已調升，已比其他行業就業者起薪不低。此外，優惠存款利率72年定為18%，但臺灣銀行一年期定存利率已經從72年的7.55%，現在更是降到1%左右，況且，優惠存款利息早年都是以行政命令規定，後來雖已入法，且86年後的新制人員不適用舊制優惠存款的年資計算，但適用人員一直要到144年以後才終止，優惠存款利息補貼的財政負荷沈重，至105年6月底，優惠存款45萬7911戶，金額總計4,623億，105年政府負擔優惠存款利息補貼778億（中央425億、地方353億）。優惠存款制度原本是暫時性的權宜措施，在客觀環境改變下，並未挑戰，以至於受各界不斷質疑。

又退撫年金財務危機重重，84年的軍、公、教人員退撫新制規劃，係為解決舊制退休金的財政沈重負擔。但當時為說服在職軍、公、教人員接受提撥制，而採4項策略：1.退撫基金不足額提撥、2.退休金改用本俸兩倍為基數、3.支領月退休金者之年資補償金、4.公保養老給付優存月數從優逆算。使軍、公、教人員退休金的所得替代率偏高、提撥費率偏低、基金嚴重入不敷出、18%優惠存款負擔增加。84年退撫新制設計時，銓敘部委託專家進行精算，公教人員退休金提撥費率應為13.55%，軍職人員應為18.97%，但法定費率僅訂為8%-12%，且從8%開始實施。當年雖於法中明訂「並由政府負最後

保證支付負責任」，但偏高的所得替代率，又是確定給付，卻規劃提撥不足，必然使退撫基金無力支付，導致軍職退撫基金於100年發生收支逆差情形，如果不進行改革，預估在109年，即將破產。軍人退撫基金及早面臨破產除因前述的提撥不足等制度設計因素外，還加上三次組織精簡導致退除人數增加、提撥人數減少所致。此種不合理的退休金制度設計，導致不足額提撥且足額領取退休金之獲益者，將退撫基金破產而由國家財政支出撥補缺口的後果，由年輕世代、全體國民承擔，絕不符社會公平正義。

政府自95年推出「公務人員退休所得合理化方案」，試圖調降18%，但未成功。100年再進行兩次所得替代率微調，仍未根本地改良軍公教年金制度缺失。101、102年提出改革，也未成功。蔡總統於就任後，再次提出「健全年金財務，促進制度永續」、「確保老年生活，經濟安全無虞」、「兼顧職業衡平，實現世代互助」的目標，考量軍人服役存在「役期短、退除早、離退率高」特性，以及國家安全、國防需求等因素，必須有一套全新且能符合軍人職業特性，又能讓軍人退撫基金永續運作的退撫制度，總統府國家年金改革委員會第6次會議，做成軍人退撫制度單獨設計的共識決議。

軍人年金改革的原則：（一）從優照顧，服役滿20年，起支俸率調高為55%，每增加一年年資增加2%，士官最高俸率不超過95%，軍官以不超過90%為限。（二）優先照顧中低階軍士官，倘若依原先國防部規劃，仿美軍制度，服役滿20年，起支俸率為50%，每增加一年年資增加2.5%，改為起支俸率為55%，每增加一年年資增加2%，有利於年資20-30年的軍士官，讓中階軍士官願意長留久用。

（三）保障基本生活，考量退休俸較低者的基本生活，若是其月退休金總額低於最低保障金額，則維持原支領金額，不予調整；凡原月退休俸高於退撫新制月退休俸之差額，分10年平均調降。至於原本領取之退休俸即低於最低保障金額者，可能是本俸俸級較低、或

無優惠存款、或優惠存款本金較低、或是年資較短者，本次修法未受影響，並未改變其原領取數額。如一律調高其原領金額至最低保障金額，將造成不同階級人員享相同退休(伍)待遇之不公平情形。

(四) 緩和調降，方才已說明。(五) 人道條款，增訂「或因作戰或因公致傷、身心障礙或本條例修正施行前已年滿八十五歲以上之校級以下軍官、士官」其優存本金仍以年息18%計息。(六) 合理化月退俸計算基準：合理的月退俸計算應採計全部年資計算，因為每年提撥是以該年薪俸為基準，理論上退休俸應以各年年資薪俸計算提撥總計之金額來折算年金發給。然為鼓勵長留久用，改採最後服役年資的1/5計算。但是，已退役者及新法施行前已具領退休俸資格者仍採「最後在職本俸2倍」計算。(七) 不重複保障：對轉任公、教職者，因有薪資，退休者既已就任或再任全職工作，理應以其薪俸作為生活所需來源，有全職薪資者就不再受退休保障，故而停俸。

主席 說明會將於下午 3 時 15 分暫予休息 15 分鐘，時間屆至時本席將會宣布。現由大法官提問，再由聲請人代表、關係機關代表回應。

羅大法官昌發 本席首先感謝聲請人與關係機關之說明，所提供資料亦給予相當大之幫助。

幾個問題向聲請人及相關機關請教，先向「聲請人」請問以下事項，第一點，聲請人曾銘宗委員提及，行政部門法案提案前，未提出合法精算報告，試問何謂合法精算報告之性質？該報告應有何種內容？是否整個審理法案過程，均未提供相關報告？

第二點，聲請人方才發言，並未特別提及 18%的問題，本席閱覽過相關機關書面資料、口頭報告後，大部分對於 18%遞減合理性及理由有相當篇幅之說明，但聲請人卻未特別強調此部分，是否對於 18%部分覺得比較沒有疑義？

另外，針對「相關機關」將詢問以下事項，第一點，涉及「保證責任」部分，方才林萬億政務委員口頭報告及書面資料均有提及係

針對不確定風險下之投資失利，而不是替代制度性提撥不足，是否當初民國 84 年修改時，有何立法素材得以支持如此說法？

假設就一般理解而言，「保險」係對不確定之風險，「保證」應無不確定因素在內，因此，本席亟欲了解林萬億政務委員提及，「保證」為何不涵蓋投資失利以外事項之說明，以及上述問題是否亦得一併提出說明？

再者，第 6 個題綱涉及軍人年金改革與擴張支出問題，方才聲請人特別強調政府在其他地方花費很多錢，如同題綱表示有關擴張支出部分，意即政府有錢，為何還需要年改？年金改革與擴張支出之間關係為何？行政部門看法又係如何？

有關「精算」部分，能否請行政部門解釋說明，相關機關民國 84 年之精算基礎似有錯誤，導致後來基金經營困難，是否得以理解「精算」此種事項，本來就很難期待百分之百無錯誤，包括人口結構改變，或從行政部門提案至立法部門後，經政治過程調整後即無法達到原來預期之效果。換言之，改革時，是否得以當時精算有錯誤作為年金改革之理由，此點尚需行政部門提出看法，予以說明。

方才聲請人亦稱，投資績效本來就是基金營運者所應擔負之責任，從退休人員角度觀之，理應期待政府有好的績效滿足基金正常運作，多數問題係從聲請人聲請意旨、口頭陳述彙整而來，期望相關機關針對這些問題明確地回覆。

曾銘宗立法委員 第一點，所謂精算報告，有關公務人員、教育人員之改革皆有一份精算報告，需經合格精算師提出假設性之精算報告，再經會計精算師複核(peer review)，再提出公信力財務精算報告。質言之，形式上，必須先經精算師提出精算報告，再由另外一位精算師複核，此部分始有公信力，意即公務人員、教育人員皆有一分合法、客觀及有公信力之精算報告。

第二點，在審議當中，我一再地要求國防部提供精算報告，但國

防部急就章，直至立法院審議通過都無法提出精算報告。最後提出之報告，係由國防大學幾位教授自行設算之財務報告，並非經由合法精算師提出報告後，再由另一位精算師複核之精算報告，兩份報告不得相比擬。質言之，國防部自己計算、參事自行修改提出之報告，該份報告對於財務影響之真實性毫無公信力。

董保城教授 關於羅大法官昌發之提問，我的看法有以下幾點，第一點，18%本質上並非年金，係政府依法定預算必須撥補，屬政府憲法法定義務。方才林萬億政務委員稱，當初 18%之設計係因當初薪水太少，政府無法發出那麼多的薪水，採用變動之方法將人民之金錢存放在銀行獲得利息，意即本質上就是薪水，雖然當時以行政命令為之，在那個時期，特別權力關係之給付行政，要求高密度法律保留係不存在，僅有行政命令作一支給即可，倘若，係因無法律造成所給予之 18%等等屬違法所得，此說法係屬錯誤，年金 18%部分，係政府當初在恩給制之下，由政府完全編列預算給予軍人薪水(退休俸)一部分。

「保證責任」部分，如方才林萬億政務委員稱，「保證責任」基本上係期待國家作最後擔保責任，最主要前提仍係基金得以自給自足，但當最後擔保責任在法律上分別明示規定後，人民看到的是政府會負擔最後擔保責任，此句話係寫給人民看的，是以，軍人、公務員看到如此文字後，便認為政府會作最後擔保，至於，基金營運狀況情形如何應係政府操作能力問題，應不得將該責任加諸人民，由人民承擔基金營運問題，又稱擔保責任並非對人民一種法律承諾，如此行為，豈不破壞人民對政府之信賴？

韓毓傑副教授 我再補強關於 18%之問題，延續方才董保城教授之說法，當初恩給制(舊制)時係因政府沒有足夠金錢，以高於中央銀行 1 點 5 倍利率，最開始係浮動利率，至民國 72 年始將利率確定。如此作為係因為當時軍人俸給偏低、薪資不足，國家請軍人忍耐，為

補償薪資之不足，以 18%方式於退除役時，將 18%作為退除給與一部分，是以，在核算軍人退除給與總額時，不論新、舊制(不含現行新增)，應將 18%計入，質言之，18%並非額外所得，更非退除給與以外不當所得。

主席 請關係機關代表說明。

林萬億政務委員 方才羅大法官昌發垂詢之提問，先由我簡單說明後，再請相關權責單位補充說明。

第一點，關於政府肩負最後擔保支付責任部分，保障不確定風險下之投資失利，通常僅存在於戰爭、經濟大恐慌、經濟大蕭條等等情形，平常時期不應按但書規定處理，應回到制度面，由基金本身之自給自足，意即提撥費率、投資報酬率、給付三者之間關係提供。

第二點，關於軍人、公教人員年金改革，軍人部分，政府為了彌補當時國軍 3 次精簡組織，導致財務缺口擴大，在法中明定每 2 年挹注新臺幣 200 億，10 年共挹注 1000 億，換言之，當時已將 3 次精簡 980 幾億幾乎填補。此外，調降 18%及其他所結餘金額，全數挹注至原來基金內，不另作他用，意即此次年金改革並未從改革中一毛錢，用到政府其他財政支出，可見此為二事，不容混淆。

第三點，方才提及民國 86 年軍人提撥費率以 18.97%費率作為提撥應有額度，當時委託精算專家係臺灣首屈一指專家，是以，並無計算錯誤之問題。因係以當時費率計算出之參數就是如此，或許，有低估人口老化之問題，若加入人口老化之問題，其額度應該會更高，但當時仍以 8%為最低提撥費率，已減少 10%費率，而原來基金財政收支不足情形已相當明顯，亦即已預告將提早破產。

白捷隆司長 有關係爭條例修正前相關精算報告相關議題，於爭點題綱第 4 題涉及此報告內容。公務人員退休撫卹基金管理委員會，成軍十日係於 104 年 12 月第 6 次精算報告所揭露，此份報告方才由行政院代表表示已有預判軍人退撫基金將於民國 109 年用罄。

再者，民國 105 年 6 月 29 日由總統府成立國家年金改革委員會，該會有軍、公、教、勞等 38 位委員，成立後歷經 20 次會議研討，國防部亦配合啟動系爭條例檢討，檢討後，針對全軍各單位於民國 106 年北、中、南、東及離島地區辦理 8 場全軍巡迴座談、意向問卷、試算平臺等等，蒐集官兵意見後，作為後續修法參考。之後，針對原來服役條例全文 49 條規定提出 23 條修正條文，於今年 1 月 26 日陳報行政院審議，行政院於今年 2 月 2 日至 3 月 30 日期間，召開 5 次審查會議，當然期間參考去年公務人員、教育人員所通過之法令，該法令當中有過渡期、樓地板相關設計，參照後，國防部增訂軍職人員 10 年緩降、最低保障金額，條文全文從 49 條增加為 61 條。

後來在行政院今年 4 月 12 日院會通過後，於隔天 4 月 23 日函送立法院審查，此為行政院院版。針對行政院院版，各項機制設計基本上予以確定，系爭條例修正期間，根據行政院版本委託國防大學作財務評估報告，其中包括調高退撫基金提撥費率，由上限 12% 調高至 18%。另有，基金投資報酬率規劃；由輔導會編列中、短役期退撫金改編；調降額度之挹注；政府專案退撫基金之挹注；月退休俸則由輔導會編列預算作一配套相關措施，依據全文 61 條規定行政院版本之設計，國防大學推估維持 30 年運作無虞，至民國 136 年退撫基金仍有 1,233 億元本金剩餘。

送至立法院之後，仍有針對相關 61 條文之討論，例如，已任職軍事單位聘僱人員，不停發退休俸；85 歲以上，校級以下軍士官及因公傷殘人員優惠存款不予調降等等，均係朝野委員根據軍職人員特性加以照顧，再次調整後，系爭條例修正施行後精算報告，目前由公務人員退休撫卹金管理委員會之委託再作第 7 次精算報告。

韋亭旭副主任委員 就精算部分，按照管理條例施行細則第 17 條規定須實施定期精算，頻率為 3 年 1 次，每次精算 50 年。因此，從軍人

退撫加入之後，從民國 89 年開始，每 3 年進行 1 次精算，按照 103 年 12 月底為精算評價日所完成第 6 次精算，就軍人部分正式提撥率，分為有攤提過去負債部分提撥率高達 38.14%，若不攤提過去負債提撥率為 20.57%。

相關精算結果，基金管理會按照管理條例施行細則第 20 條規定，將針對權責機關國防部提出調整費率之建議，但最後調整之結果還是需由權責機關作處理。然方才提及第 7 次精算，目前係根據 106 年 12 月底資料進行精算評估，就此次軍人退除役條例所修正部分亦納入精算評估報告中，預計今年年底完成，目前仍在計算中。

另外，就退撫基金投資報酬率而言，至民國 107 年第 3 季底，平均報酬率為 3.35%。

吳志揚立法委員 剛才政府機關對於所謂最終保證責任的解釋，跟我的理解剛好相反。軍人是受僱於政府，政府本來就有支付軍人退休給付的責任，只是現在國家的制度是成立基金，互相提撥，讓基金去營運，營運成效好，政府也省事，毋庸另外再撥補，如果營運不好，這時候政府的最終保證責任就來了，怎會要到天災、人禍、戰爭時，整個國家已經陷入困難，那時還能負什麼最終保證責任？簡單而言，今天基金會虧損，主要原因是募兵制度及基金經營績效不彰，並不是軍人造成的，更何況政府沒有明顯的財政困難，這時候為何可以不用負最終的支付責任？相反的，如果真的有一天，因為戰爭、天災，政府非常困難，可能這個時候軍公教要共體時艱，其公益性會超過憲法增修條文第 10 條第 9 項，以及所謂的信賴保護、法律不溯及既往原則。我對最後支付保證責任的認知是這樣，不是只要經營績效不好，就可以作這些調整，而不必考慮國家其他財政問題。

黃大法官璽君 請問公務人員退休撫卹基金管理委員會之代表，爭點題綱第 3 點詢問新制實施以後，86 年以前舊制年資的退除給與，到

底是由基金給付，還是政府撥預算支付？書面的答覆是由政府撥預算支付。舊制年資的退除給與既然是由政府撥預算支付，則舊制年資給與的優惠存款利息，是由政府撥預算支付，還是由基金支付？如果是由政府撥預算支付，則 18% 利息的負擔很重，與是否會導致基金的破產完全沒有關係，為何說 18% 利息的支出，會導致退撫基金的破產？

韋亭旭副主任委員 基金管理委員會作補充說明。依據 86 年退撫新制的規劃，確實於 86 年 1 月 1 日至 107 年 6 月 30 日之間退除役者，會按照新、舊制的年資來計算退除給與，86 年之前的年資，就是舊制的年資，是由政府編預算支付，退撫基金僅支付 86 年 1 月 1 日以後到退伍除役之間年資的退除給與，所以 18% 的利息與新制是無關的，是由政府編列預算支付，退撫基金沒有支付這部分。

主席 現在休息。（3 時 15 分）

繼續說明會程序。（3 時 35 分）

各位大法官有無問題要繼續詢問？

湯大法官德宗 我只有一個問題，但希望聽到兩方的意見。討論題綱第 2 點，特別請教 86 年修法前後，所謂的「退除給與」，在性質上有何不同？從剛才兩方的陳述，聽起來是有共識的，亦即在 86 年以前是恩給制，在 86 年以後是提撥制。既然兩個制度的性質不同，同時剛才黃大法官璽君也確認了，舊制的 18% 利息，是由政府編列預算支付，與基金運作沒有關係。修法之後通過「所得替代率」，依照我的理解，所得替代率是一體適用，不論新舊制都不能超過所得替代率，如果超過所得替代率，例如年資新舊制皆有的人員，舊制會有一部分 18% 優惠存款利息，新制是依照新制計算的月退休俸，二者相加超過所得替代率，就必須減少，可能優存利息部分要先減。我的問題是，既然兩個制度是不同的，為何相關機關（行政院）當時規劃新法時，要設計統一適用的所得替代率？也請聲請人方對此

表示意見。

董保城教授 我剛好針對這個問題有一個 3 分鐘的簡報檔。容我說明如下。

大法官是憲法守護者，軍人是人民生命、財產及國家安全之捍衛者，沒有軍人的盡忠衛國，何來大法官守護憲法？一方面是軍人的財產權、生存權、工作權之保障，另一方面是國家國防軍事安全體制之維護。憲法增修條文第 10 條第 9 項特別規定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。系爭條例侵害退伍軍人的財產權、生存權、工作權及就業與憲法基本權保障，牴觸憲法增修條文第 10 條第 9 項規定。

剛才湯大法官詢問，到底 86 年先後有無差別？這就要回到軍人的本質為何，依照釋字第 430 號解釋，軍人為廣義之公務員，釋字第 455 號解釋也表示軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利。另外釋字第 715 號解釋亦認志願役預備軍官及預備士官為軍中基層幹部，自屬憲法第 18 條所稱之公職，人民有服公職之權利。關於服公職權利，李震山大法官於釋字第 730 號解釋協同意見書表示：「『服公職權』所保障的俸給、退休金給與等權，則與生存權、財產權內涵難有重大區別。顯見，憲法第 18 條的服公職保障若失去第 15 條的生存、工作、財產等核心內涵，將成有體無魂的空洞規定。」86 年之前、之後，此等權利的性質為何？我們認為都是財產權、生存權與工作權，財產權是既得權，不論新舊制，都是軍人受憲法保障的權利，具有「不可碰觸性」或「不可廢棄性」，「既得權尊重原則」不僅為國際法上之一般法律原則，於法國，更被確認為公法之一般法律原則。波蘭法制也曾經認為退休金係以多年工作之貢獻及多年扣繳之部分薪資為基礎，退休人員與退休基金間之契約關係，完全建立於「信賴」之上，所以是不可碰觸的。美國的法制也認為公部門退休人員對基金之請求，乃屬「不可被沒收之可

領受給付權利(non-forfeitable)」，該權利一旦成就，即不得降低；退休基金成員以其公職服務生涯賺取之退休金，因為「遲延給付」，基於契約關係，法律創設基金成員之正當期待，使基金成員可信賴政府必及時依法撥付，並化解基金赤字問題；因基金成員與政府間已成立契約，如政府撥付不足，即構成損害契約之義務。所以退休金是「受承諾應可領取之給付」，不許政府逃避支付退休金予員工之義務。

這是生存權的危機，因為退休時間越長，退休人員所需之長期老年醫療及照護等支出必然驟增，以需申請外籍勞工看護之退休人員為例，合計退休人員應支付外籍勞工看護人員之薪資、加班費、就業安定基金、健保費等，金額已逼近新臺幣 23,000 元，而退除給與最低保障金額是 38,990 元，扣除之後，僅剩下 1 萬 5 千元可生活。國家不可主張窮困抗辯，系爭條例第 36 條第 2 項規定：「退伍除役人員擇領退除給與種類，除前項情形外，經審定生效後，不得請求變更。」據此，學者指出退休為一極為重大且不得於事後再予變更之事，依世界銀行行政法庭之見解，退休條件當然屬於公務人員之「核心且基本權益」，未經其「事前同意」，不得予以單方變更，況人民按對前揭法律明文之理解與諭知，人民何以可得想像其不得事後請求變更，而政府卻得以為之？

有不存在之改革前提，因為國家未擲節支出，政府未依法足額提撥，有多達 64 項重大缺失未改善，我和助理教授朱敏賢寫了一篇文章，約有 70 頁，將銓敘部當時的 64 項缺失，全部作了說明，破產之說詞並未見相關機關舉證。依照前司法院副院長蘇永欽大法官的意見，沒有急需迫切的公共利益，新法的改革真的已經達到為了追求公共利益，非常急需迫切，毫無迴旋餘的程度，必須重大溯及地剝奪既得權？

在違反溯及既往原則方面，系爭條例第 36 條拉近不同時期同階同

年資之給付水準，不同時期同一樓地板，顯然溯及既往，而且屬於真正溯及既往，應屬違憲。美國最新軍人退伍制度採退休給與可一次領，既得權之總額已經獲得確定，月退給與為遞延之給付，對其剝奪仍為既得權之侵害。

國家與軍人之關係建立在「雙向忠誠」之基礎，我們要求軍人對國家負忠誠義務，但是國家對軍人的忠誠義務在哪？

林萬億政務委員 向湯大法官說明如下。不管舊制或新制，都有所得替代率，在軍人的退伍制度稱為「俸率」。舊制的 18%利息，確實是政府的財政支出，不在基金給付範圍內，但是也造成政府財政支出很大的負擔。關於這次的軍人年改，將俸率提高，從原來 20 年的百分之四十，提高到百分之五十五，這是希望給予軍人比較優厚的照顧。新的俸率計算之後，不管是純舊制或是兼有舊制、新制，以及未來的純新制，的確在原來的制度中，他們所領取的就是不一樣的內涵，總要找到一個比較衡平的計算基準，希望達到合理，又達到因軍人的服役特性給予照顧，同時也訂出若干最低保障（人道條款），使所得替代率可以達到某種程度，以照顧退休俸相對較低或所得偏低的人。請國防部針對這部分再作補充說明。

白捷隆司長 有關所得替代率，在國防部原來的法令架構之下，與公教人員於 95 年時，曾經針對所得替代率接受政府軍公教統一制度的調整與設計。當時依據服務年資，如果服務年資越長，所得替代率越高，最高不能超過 95%，如果階級比較高，不能超過 85%。比較的基础就是退休以後，所領取 86 年以前的舊制俸，加 86 年以後的新制俸，加上優存，是退伍後的所得，與退伍前現職的所得，作分子與分母的相除，優存辦法也有這樣的規範，相對於公教人員，也有其法規，規定最高不能超過多少，這就是所得替代率。新舊年資與優存相加之後，如果超過 85%或 95%的所得替代率上限，是從優存中作調整，這樣的制度是軍公教一致的。

系爭條例第 26 條第 2 項規定退休俸，是用俸率的概念，服役越久，領取越高的俸率。服役 20 年給予基數的百分之五十五，每增加 1 年，給予百分之二，也就是爭點題綱的第 7 題，在法令的附表三有天花板的設計，就是軍官最高不超出百分之九十，士官最高不超出百分之九十五，作為俸率上限計算的基準。

以上是國防部的說明。

陳大法官碧玉 首先謝謝聲請人及相關機關提供詳細的資料，因為今天主要是事實爭點的說明，所以有些問題會比較仔細。第一，本案系爭規定有：第 3、26、29、34、46、47、54 條，在這些條文中，除了第 47、54 條是在二讀程序，以協商方式通過，未經表決之外，第 3、26、29、34、46 條都是經過表決。經表決通過的條文，從表決數可以看出，除了第 3 條是經過聲請人 37 位同意外，其他各條都是經過聲請人全體同意，不論親民黨或國民黨的版本，都有不同之處，要請聲請人說明的是，為何就內容不同的版本，都投票表示同意？其理由為何？也請相關機關就最後通過的條文與國民黨最後的版本、親民黨最後版本不同之處，提出說明。這些是比較細節性的部分，但對於基礎事實的建立很重要，希望兩邊都能提出書面說明。第二，依照國防部提出的最新版本，實際影響數與不受影響數，中間提到如果退除役人員的退除役給與不涉及優惠存款時，退除給與就不會受到任何影響。1、是否表示本次修正，原來退除給與沒有優惠存款的人員都不受影響？2、請教相關機關，新制的設計是否採確定未足額提撥制與確定足額給付制？採提撥制的國家，有否採未足額提撥制、確定足額給付制再加上政府負最後責任制？

第三，刪減的部分是在優惠存款的利息範圍內，如果事實上是這樣，則因在兩種情況下，退役人員才會有優惠存款利息，一類是領退撫舊制一次退伍金者，包括所領取之退除給與、勳章獎金、榮譽獎金、眷補代金及退伍保險給付等均得辦理優存。而此次修法時，

此類退役人員之退休所得是否超過依系爭條例計算之法定退休所得，是以退伍金加退伍保險給付總額計算，超過部分之利率是逐年下降而非歸零，而勳章獎金、榮譽獎金、眷補代金仍是優存的客體，這種情況下，新法中有關第 11 年退還本金的部分，對於這類人員有無適用？另一類領取月退休俸加上優存利息、月補償金，是否刪減的部分，也僅限於優存利息範圍內？又依照退輔會所提出的請問你可以拿到多少退休金懶人包裡的舉例，所有的例子均顯示，扣減金額均在優存利息範圍內，若是如此，請問第 11 年退還本金的範圍，是及於所有的優存利息之本金或僅及於被刪減之優存利息的本金？

第四，在提撥不足的制度設計之下，對於 107 年 6 月 30 日新法施行前已造成的基金缺口，可從第 54 條規定看出，係由退輔會編列預算支應。現行法修正之後，這個缺口是否仍然存在？依照退輔會所提出的個案說明，108 年另提撥 45 億元，是否表示新制施行後，缺口仍不斷產生？

第五，新法樓地板規定是「少尉一級本俸加專業加給合計數額」。親民黨團提出的修正案中，一直主張以少尉一級本俸的二倍計算，兩者差距如何？為何一定要採「少尉一級本俸加專業加給合計數額」之理由依據？

第六，此次修法，修改將官的停年從 8 年提高為 10 年。1、在校級、尉級軍官是否比照辦理？2、請行政院提供 81 年 6 月 25 日台 81 人政室字第 18116 號函，該函內容表示：中將級將官退除役時，如果年資計算不足以達到簡任文官十二職等年功一級俸額時，採文官簡任十二職等的年功俸一級支領，少將比照簡任十一職等本俸五級加專業加給處理。新法於 7 月 1 日施行後，中將與少將退除役人員是否繼續適用上述行政院 81 年函？

第七、第 34 條限制退除役官兵再任私立大專院校專任教師，與公教的限制不甚相同，第 35 條則為除外規定。請國防部說明第 35 條

第 2 項的用語，所指為何？為何與第 34 條作區別？

主席 不知相關機關是否正確清楚紀錄陳大法官碧玉的問題？如果不清楚，可以再詢問。可以現場答復的，請予說明，其他問題可於會後以書面答復。

白捷隆司長 立法院審議期間，各條文的討論與表決部分，會後以書面答復較有依據。僅做簡短說明如下：以第 34 條來說，私立公教職務，立法委員考慮到軍人受服役年限的法令限制，退伍時多數是青壯期，轉業需求高，私立大學的專任教師，不受影響。第 35 條第 2 項增加但書，這是立法院審議期間增加的，行政院院版條文沒有此一規定，朝野委員考量軍人特性，在系爭條例修正前，已任職各機關、學校、公營事業機構或軍事單位僱用之技警、司機、技工、工友或工人、軍事單位一般及評價聘雇僱用各等人員，因屬較基層的工作，希望不受影響。本部是執行機關，也配合辦理，朝野立法委員也達成共識。第 46 條也有牽動，立法委員增加一個保障，給因公作戰致傷、身心障礙，年滿 85 歲以上的校級以下軍官、士官支領退休俸或贍養金者的優惠存款不受影響。從此條文可看出，都是照顧弱勢，朝野有高度共識，本部也予以配合修正法令。至於其他提及的條文，建議會後另以正式書面函復。

另有關第 11 年本金歸還的設計，在 11 年當中，優存分 10 年逐次遞減，有本金才能支息。既然利息減少十分之一，是否本金應先還十分之一？法令沒有相關條文，本金就是於第 11 年歸還。公教優存的過渡期，公務人員退休資遣撫卹法第 36 條，教育人員等，也有一致的作法。

關於新法樓地板規定是「少尉一級本俸加專業加給合計數額」，行政院討論時，有考量到公教的設計。公教以委任一職等設計，本俸加專業加給。以少尉來說，本俸高於專業加給，本俸二倍，當然高於本俸加專業加給。朝野立法委員及行政院都有考量到軍人的特

性，參照公教的退休給付，故維持在「少尉一級本俸加專業加給合計數額」。至於將官的停位年資從 8 年提高為 10 年，少尉官在 106 年就已經有委員提案修法，上校服役年限是從 28 年提高為 30 年，都是增加 2 年。

陳榮信處長 關於第 54 條，按法條規定，10 年之內要編列 1000 億元挹注退撫基金，每 2 年編 200 億元。優存省下的錢，也都要在隔年計算清楚，編入下一年度的預算，挹注到退撫基金中。例如 107 年度省下的錢，於 108 年 3 月 1 日以前計算清楚，編入 109 年度的預算，挹注到退撫基金中。

剛才提到 45 億元，在退除給與的公務預算編列上，因為新退撫條例規定一次退伍金必須由退輔會編列，即由公務預算編列。舊制所有的錢，也必須由退輔會編列。至於新制的給與，由退輔會與退撫基金按七三比例編列。因此，應該是指退休俸預估明年會增加 45 億元。

新退撫條例有俸率的計算「55%+每年加 2%」，計算出來的金額如比退休俸加上優惠存款低，超過的部分，分 10 年調降。由退輔會、臺灣銀行、退撫基金依據國防部的處分書及審定為相關給付。原則上，先從優惠存款調降。到了第 11 年優惠存款的本金沒有減少，可以退還，調降部分從利息中作支出。

主席 補充陳大法官碧玉的提問。請教政務委員，未足額提撥，後面是確定給付，這種情形在國外比較法上是否常見？有無資料可參考？

林萬億政務委員 這種情形應該是少見，不可能有制度是兩頭都要，無法達到衡平，所以加上政府負最後的保證支付責任，讓這個制度相對模糊掉。會後我們會再找相關國家制度予以補充說明。

主席 為何是不足額提撥？

呂明泰司長 退撫基金成立之後，採確定給付制。從過去的恩給制發

展下來，如果軍公教人員退休之後，領不到退休金，政府一定要保證給付。當初確定給付制度設計之時，因考量財政困難，後改成提撥制。萬一退撫基金發生給付不能時，政府要代替退撫基金給付這筆錢。從歷史上資料，大概是這樣的演變過程。

不足額提撥，82年通過的法律，於84年施行，其精算是69年到72年左右。當時國內景氣不錯，很多的假設條件比較樂觀，在樂觀的條件下精算，當時的成本，公務人員是13.55%，軍人超過18%。制度轉換過程中，考量讓軍公教同仁願意接受新制度，決定法定提撥率時，從8%到12%，低於精算該有的成本，那時的基本思維是，確定給付制度，政府於必要時負最後支付責任，故採不足額提撥政策。82年時退休法一夕之間通過，新法施行之後，整個客觀環境變化很多，整個退撫基金精算下來，成本高了很多。不足額提撥實際上就是當初政府從確定給付的思維中，決定採取的政策。

黃大法官虹霞 本席有1個問題請教聲請人代理人韓毓傑副教授，有各1個問題請教3位立法委員，還有1個問題請教3位立法委員，最後1個問題請教雙方。

第一，請教韓毓傑副教授，您剛才提到儲金基金的缺口問題，舉兩例說明至民國幾年會欠1兆多元、136年會欠1兆多元，2數字不同。請問對於退撫基金會有缺口這件事，你們有無爭執？您提出2個計算數據，您接受何者？

第二，請教曾銘宗立法委員，您發言第一句話讓本席很感動，本席相信您當過金管會主委，有接觸這方面，同時您對金融數字這方面非常理解，據本席瞭解，從李登輝總統時代，年金開始改革，改革一直沒有斷，剛才您提到年金應改革，但您認為這次改革太粗糙，請問您為何認為年金應該改革？您認為這次改革太粗糙，所指為何？應該如何做才合理？

第三，請教呂玉玲立法委員，您提到軍人自己提撥的財產不能被

剝奪，因為這次的改革有樓地板，如果低於樓地板也不減少，經本席計算，軍人自己提撥部分是本俸乘以 2，乘以 8-12%，以前是 8%，後來是 12%，自己負擔部分是 35%，所以若本俸 3 萬元以 8% 來算，1 個月提撥 1680 元，因為樓地板是 3 萬多元，就您所顧慮軍人自己提撥的財產不能被剝奪這點，據本席瞭解在這次改革中並未發生此現象，是否正確？

第四，請教吳志揚立法委員，您提到若未變更成募兵制等，維持現狀，基金應該不會發生此現象，這可能與修法有無必要性有關，請問您如何確定原制度是足夠的，不會有缺口？

第五，請教 3 位委員共同問題，呂玉玲立法委員提到第 3 個理由是政府沒有足額提撥，請問所指何意？是否指政府應在基金中負責提撥 65%，而未足額提撥？請 3 位委員確認此問題，你們在審查預算時就此部分應可確認。如果不是指 65%，呂委員所謂政府沒有足額提撥又指何意？

第六，此問題與主席所問的問題有關，請教 3 位委員及相關機關，經本席大略粗算，本俸 3 萬元乘以 2，乘以提撥率 8%，乘以自負額 35%，其實 1 個月只提撥 1680 元，若加入政府 65% 部分，總共不過 4800 元，可是若本俸乘以 2，乘以最低 55% 的替代率，得出 33000 元，此 1680 元自負部分，或提報 12% 的 2520 元，事實上俸率的倍數是 13 至 20 倍。就這部分，特別請教曾銘宗立法委員，政府作為基金管理者，本席認為其屬於受託基金的性質，基金管理者是否必須擔保合理利潤？如是，您認為何謂合理利潤？本席認為很難達到 13 至 20 倍，應該會不足。如果前提是一定會不足，又規定政府負最終責任，我們必須思考，從恩給制，本來是儲金提撥制，指你提撥部分加上政府應提撥部分，就是你應領部分，但現在看起來似乎是，你提撥不足，與確定給付部分會有差額，請問此差額的性質為何？係提撥基金的性質或恩給制的殘留？此性質是重點，請雙方說

明。

最後，關於基金的缺口似乎不清楚，以及對於財政負擔很重這點，大家似乎有意見，請相關機關就此部分提出資料，讓我們瞭解政府作這次改革的必要性何在。

主席 先請韓毓傑副教授現場答覆，會後也可作書面補充。

韓毓傑副教授 黃大法官虹霞詢問關於基金缺口是否可補足，以及我剛才在報告中提到 2 個數據，認為何者較合理等問題。確實相關規定採取不足額提撥確定給付制，官士兵職業軍人必須於每月薪俸中提撥一定比例繳付基金，政府相對也要負提撥責任。我在報告中特別提到，由於 86 年後至 90 年初國軍一直不斷實施人員精進，簡稱三精案：精實案、精進案、精粹案，所以國軍很多軍官、士官退伍，繳錢的人就變少，而且軍人本來就與公務人員、老師不同，軍人服役年限達 20 年就可辦理退伍，領取月退，因為他的服役年限短，繳的經費本來就少。基金管理辦法第 8 條規定很清楚，若基金不足時，因為係採不足額提撥，軍人繳付占 35%，國家相對要提撥 65%，剛才我說軍人繳的少，國家相對地支出、提撥也少，所以基金會愈來愈少。

關於剛才湯大法官德宗問的問題，其實系爭條例修正通過前，已有 4、5 萬名官士因為適用原條例辦理退伍，而且剛才也提到選定退伍領取方案，就不能再任意變更。湯大法官德宗提到依照 86 年規定領取，而且按當時規定辦理退伍的人，例如他服役滿 20 年退伍，領月退俸，按照當時規定，起支俸率是 40 加 2 沒有錯，他服役滿 20 年是以 40 計算，可是我剛才報告過，18%也是俸給一部分，所以他可能加上軍校年資共領例如 7 萬元，但按照現在的系爭規定，為同樣條件的人重新設計起支俸率的公式，剛才有說明此公式從何來，這並不是合理方式，我也很想理解為何士官可以加到百分之 95，軍官最高只能加到百分之 90，所謂 55 加 2，每 1 年加 2。當然，剛才

也說明因為士官當初薪給較低，但這些都打破原來的基礎。我要表達很重要的觀念就是不平則鳴，這種情形等於現在球打完了，告訴你剛才投進的球，只要你在場超過 50 分鐘，可以每球都算數，如果在場不滿 30 分鐘，1 球只能算 2 分。按照新制系爭規定計算，剛才舉例服役滿 20 年退伍，他現在領到的退除給與，會比原來少將近 2 萬元。剛才國防部報告，18%是逐年調降，可是我一再報告，這些是退除給與的一部分，對適用新規定的退除役人員而言，是逐年調增費率，每年都要損失這麼多既得財產權。

到底缺口會不會補？我要向黃大法官虹霞報告，剛才退輔會講的 45 億元是現在系爭條例通過後，其砍掉退除役人員退除給與的錢，而拿來挹注，不是國家從原有的國家預算編列 1 筆 45 億元而挹注，羊毛出在羊身上，現在缺口這麼大，它拿從我們身上砍下來的錢，挹注到那筆基金，逐年一直到第 10 年，缺口彌補，就不會虧損。第 11 年就會賺錢。因為繳錢的人少，離退的快，所以能挹注到基金的經費有限，相對政府應提撥進來的錢也減少，政府是否將這些錢用於別處？政府應負提撥責任，既然採確定給付制，又要負最終給付保證責任。

最後，有關黃大法官虹霞詢問我所舉的那 2 個數字，認為落差太大，1 個是退撫基金會的報告，1 個是國防部的報告。退撫基金會說 153 年潛藏負債是 1 兆 2900 多億元，國防部說 107 年潛藏負債是 1 兆 5400 億元。1 個到 153 年才會那麼多，1 個到 107 年就比它多。我無法欣然接受這兩個報告，甚至我覺得 2 個都是非常不負責任的算法。政府沒有盡到應盡的責任，沒有提撥應提撥的經費，然後再有基金的操作，也不是我們能介入。基金被如何操作，為何績效不彰，這部分仍需要檢討。就基金的管理，這些退除役人員完全沒有參與機制，無法為自己的基金把關。而且政府不盡提撥責任，政策上又一再實施精簡，將基數的人愈降愈低，能繳的錢愈來愈少，基

金能挹注到大水庫的錢愈來愈少，這些責任完全由退除役人員自己負責，這不是公平的算法，所以這兩份報告根本是不公不義、不負責任的報告。

主席 請曾銘宗立法委員表示意見。

曾銘宗立法委員 謝謝黃大法官虹霞的指教，國內不論軍人、公務員、教師或勞保退休制度，有其歷史淵源或發生背景，勞工潛在負債最大，超過 10 兆元，每年增加 6000 億元。今天討論軍人部分，不論過去採確定給付制或確定提撥制，要維繫一定退休金有 3 個來源：1、提撥，剛才銓敘部呂明泰司長提到過去提撥不足。2、基金投資效率太差，幾十年來大概百分之 3 上下，與其他國家相比，投資效率太差。3、大家最後的保證是，政府負最終給付責任。

第 2 個問題，黃大法官虹霞提到，政府基金操作過程中，政府有無保證投資的一定績效？沒有辦法，但因為政府負最終給付責任，所以形式上變成政府要負擔真正投資的最後績效，形式上沒有，但政府負擔最後保證責任。我擔任過金管會主委，也當過財政部次長 5 年多，每次勞保條例或退撫基金要修正，我會代表財政部，政府負最終給付責任，不是像剛才林政委所講沒有條件，但沒有錯，政府要有能力負擔，才是最重要原因。我相信假設林政委敢公開講必須有條件，但很現實的是，政府要有能力支付、保證。

最後，我當然贊成改革。各位很清楚要給付一定支出，提撥率不足，基金投資效率不高，大家都看政府負擔最終給付責任，對政府財政好不好是另一件事情，等一下或許可以進一步討論。我贊成改革，但改革必須漸進，例如 18% 部分，當時談 5 或 6 年漸進，後來民進黨立委協調時，2 年就砍掉。第一、我贊成漸進；第二、年金改革過程中都沒有提到如何提高基金的投資效率，國外 1、20 年來平均百分之 3 上下，與新加坡或其他國家相比，我國嚴重偏低。我認為年金改革是多元的，第一、提撥率一定要提高；第二、投資效

率要提高；第三、政府負擔某程度責任，這樣才有辦法讓年金改革達到永續，也可兼顧公務人員，尤其是軍人該有的權益。

吳志揚立法委員 謝謝黃大法官的提問，假設沒有這些精實方案，基金是否仍會有缺口？釋憲聲請書第 7 頁就此部分已有說明，但說實在，我們不是精算師，沒辦法提供意見，但大致是如此。因為精實、精進、精粹三個方案，致軍人從 45 萬人一下降到 21 萬人，等於扣掉一半以上，造成大量離退，繼續持續繳的人愈來愈少，而離退的人馬上就要開始支付退撫金，所以造成的缺口非常大，聲請書上是寫 600 餘億元。我覺得這個問題可以問退撫基金，實施精實、精進或精粹案的結果，每一年的缺口有沒有變大？他們應該可以調出資料。但另外有一個因素應該排除，這個缺口除因實施這些精簡案所造成外，還必須排除基金經營無效、不善的部分。換言之，必須用一個合理、正常的基金平均獲利率、平均績效，加上沒有精實案去計算，才能得到大法官想要知道的數據，所以我現在沒有辦法講。但從一個角度來講，顯然是有很大的影響，因基金的營運跟公教一起，績效基本上差不多，為何軍人退撫基金會被預告是最快破產？顯然是跟三個精實案有關係。另除精實案外，最近的募兵制其實也有影響，因三個精實案實施後，人員維持費大概佔國防預算的比例是 37%，今天因為要募兵，募兵不是義務役，要有好的條件才能招募，所以實施募兵制後，在國防總預算沒有大改變的情況下，人員維持費從 37% 增加到 49%。換言之，因為募兵制的實施，相對未來的退撫支出也會跟著增加，這會讓退撫基金雪上加霜。但這些關於精簡、募兵等其實都是政府政策，不是原來這些退伍軍人應該負責的。

另外，就算用正常績效來看，可能我們經營績效也都沒有達到一般合理的預期績效，所以才會造成大幅不足。我手上沒有任何資料可以反過去算，如果績效正常，又沒有精簡及募兵時，會不會有缺

口？也許從退撫基金那邊可以提供每次缺口變化與實施裁軍案的相關時點有無關聯性，可以找到蛛絲馬跡。

呂玉玲立法委員 我全程參與軍改，三場公聽會是我主辦，委員會時針對第 1 至 61 條逐條討論，最後到大院協商，拍檔定案。過程當中有很多的問題呈現出來，改革就是要解決問題，但是我們沒有看到所有相關機關針對問題解決。包括在今天現場，國防部、主計總處、退撫會都沒有針對大法官提出的問題清楚說明。

第一，軍改現在改成儲金制的退撫機制，但其他國家目前看來都是恩給制，所以如果要去比較別人有確定性的最後的撥補責任，目前可能很難比較，也看不到。今天我提供美國的退撫機制，等會會提出書面資料。針對改革，我支持，反對的是不能把退休人員抓回來重新改革，因為這部分是他們的退休金，不是年金，他的退休金就是他的財產，而憲法保障他的財產權。退休的人不能重新選擇，但現任的人與未來要進來的人，他們可以選擇，對於新的制度，要修法的退撫制度，他們可以選擇自己要不要從軍，這是憲法保障平等權的問題，所以我才主張政府不能隨意支配人民包括退伍軍人的財產，也無權支配。以上是回答第一個問題。

第二，軍人提撥薪水 35%，政府提撥 65%，為何政府沒有足額提撥？若有相對性的足額提撥，為何還會破產無法支應？這個數字不是我們政府主計總處精算出來的嗎？向大法官報告，他們剛剛回答 3 年作出來的 50 年財產分析，這是以預算為前提的一些評估，作為編列預算的參考，並不是我們這次軍改 106 年提出的第 1 至 61 條修改法案去作的財產報告分析，完全不是。而且他們作出來給我們的，是國防大學所作，數據只作 30 年，為何未照剛才主計總處所說的作 50 年呢？我們也找了民間的精算師，有會計師資格的第三方來作財報，在第 35 年就會破產，他們就隱藏起來只作到 30 年。所以我們才說這個財報分析是完全不合格，而且是球員兼裁判。

關於最終的撥補責任，在一開始陳述的時候，我就先要國防部、年改小組明確確認，我們在 84 年以前恩給制的是年金，政府因為國家龐大財政壓力要調整是可以的。但在 85 年以後，是儲金制，是每個軍人拿出自己的薪水提撥的，是他們的財產，政府就無權隨意支配。因此，我們主張政府要負最後的撥補責任。我們也舉例，為何勞工可以有最後的撥補責任？他們的雇主、企業主要足額提撥，要負責最後的撥補責任。但軍人呢？政府就是他們的雇主，雇主不足額提撥，他們要去哪裡申冤？而且新制制定出來之後，還有滾動式檢討，這不是讓我們所有退撫制度沒有穩定性，讓軍人如何信任政府？如何安定國家？如何安定軍人？所以我們主張最終撥補責任要由政府完全負責。剛剛年金小組執行長林委員也特別提到，國家沒有戰爭，所以沒有最後的撥補責任，在勞基法特別提出我們政府要負最後的撥補責任，再向雇主代位求償，這有明文規定的法條，為什麼政府身為軍公教的雇主，制定憲法、民法等所有法律條文，自己不能作表率去尊重法律，照法律執行，反而去違法違憲，這讓我們非常痛心。

我剛才沒有將所有法條陳述出來，我全程參與，看到軍人每一個都是個案，他們不只是 18%，還有他們的本俸、月補償及階級的所有補償金，跟大法官報告，我們的軍人職業類別完全不同，跟公教也不同，為什麼要切割處理？公教是朝九晚五，他們有工作時間、家庭時間，軍人 24 小時待命，沒有加班費，所以為什麼有 38,990 來定下少尉本俸加給，就是保障軍人的犧牲奉獻，安定他們的家庭，為國奉獻。尤其是退伍軍人，時空背景不同，早在我們十大建設 80 年代經濟復甦的時候，他們跟國家共體時艱薪水比較低。從 80 年、90 年到現在，薪水提高了，就要來砍殺他們嗎？18% 在 85 年以後就沒有了，剩下來的人在 61 個條文中其中有一條就是保障 80 歲以上的長者，一樣要給 18%，他們沒有幾年可以領了，我們國家要照顧

我們軍人、人民能夠安定生活。我請各位大法官細看我們第 1 條到第 61 條所有相關的補充資料，能夠讓我們國家體制更加完善，希望作出一個好的裁決。

林萬億政務委員 因為時間關係，我簡單補充。第一點，所謂不足額提撥，是指以軍人而言，在 86 年時最適費率應該是 18.97，但當時提撥從 8 開始，差額就是 10%，那叫不足額提撥。至於 65 對 35，這叫分攤比，政府以雇主的身分幫軍公教分攤提撥金額的 65%，這部分從來沒有缺過，按年每年都有撥過去，並不成問題。如果現在討論改革，不去處理過去制度的不合理，而只改革未來，結果會是怎樣？就是未來適用新制的人其提撥率要不斷提高，從 12 提高到 18，用這些錢去回補過去制度不合理所產生的財政缺口，還不夠，再由政府即全民負擔去彌補制度不合理設計下的缺口，這樣絕對不合理，所以不可能不去動到之前的制度帶來的一些基金的財政缺口。

當推算所謂的最適費率時，其實精算師都已經將 4% 的投資報酬率算進去，今天當然各位可以質疑為什麼預估 4% 的投資報酬率，有時沒有達成，只有 3.6 或 3.9 甚至有時更低一點，在 2008 年前後國際金融危機時甚至更低是負數，長期趨勢情況之下，我們當然跟幾位委員一樣希望基金的投資報酬率可以提升。誠如剛才向大院報告，長期趨勢加上退撫基金本身的性質，就是保障老年退休退伍之後的經濟安全，通常不會作高風險投資，因為萬一低報酬甚至負數時要由誰處理？當然現在是政府要負最後支付保證責任，但基本上政府其實很難說服人民這樣的制度設計要政府負最終支付保證責任。

的確如吳委員所提，三次精簡組織案會對軍人的退撫基金財務缺口產生一定的影響，基本上國防部、行政院都不否認，至於比率多少？難以計算，但加速了基金破產的時間。剛才我向大院報告，在 100 年時軍人的退撫基金發生收支逆差，109 年就會破產。但就公教而言，時間不是這樣，公教在 103、104 年發生收支逆差，到 119 或

120年才會破產。從時間上的差別，突顯組織再造是有一定的影響。但另外也必須提醒，軍人的退撫基金會有比較快速的收支逆差，跟軍人服役情況有關，因為20年以上可以領年金，也就是所謂的月退，但20年以下就領一次，即未滿20年的人提撥基金之後退伍就一次領走，所以基金當然很快就被領走，這是他們的合法權利。

剛才提到美國的制度，當國防部提出希望依照美國制度來進行軍人退撫制度的改革時，美國是50加2.5的制度，未來即今年開始的美國制度新增一套可以自行提撥個人儲蓄帳，所以美國的制度也在改變。另外，到目前為止，勞工保險條例中政府並沒有負最終支付保證責任，當然所有的勞工團體都希望能夠有，這也是國家的難題，當制度沒有在一個很合理的情況下，如何去用國家這樣一個形象或名份去填補未來所有的勞保或軍公教退撫制度的財政缺口？這是我們所有國人必須共同去面對的。以上補充，謝謝。

呂玉玲立法委員 關於林委員所言，勞工部分確實有最後的撥補責任，再由政府去代位求償。

林萬億政務委員 尚未立法通過，還在貴院。

呂玉玲立法委員 如果是這樣，我們也認為應該要、還在要通過，所以我們的法案也可以在修法當中處理。我特別要講立法院編列預算時，我們知道的時候，包括我們提供基金2年提撥200億，10年提撥1,000億，這是這次年改調整之後的錢直接放在基金裡面，直接入庫在基金裡面，是修改後被刪減下來的錢放進來的，並不是另外的，不是政府撥錢到1000億的，這要說明清楚。

主席 請問各位大法官還有無問題？

羅大法官昌發 因為時間有限，會後希望兩方提出書面補充。相關機關部分，軍事官的年改制度已經開始實施，到目前為止有何正面或負面衝擊？包括求才、士氣影響或人力結構、補充等方面。聲請人部分，委員可否提供有關所謂可被期待之績效資料？因曾委員及吳

委員都強調這點，從司法角度來看，怎樣的績效才算是被期待的，是在立法時就已顯示的？在正常情況下應如何期待？

林大法官俊益 關於爭點題綱 3，問題是「由政府負最後支付保證責任」意義為何？國防部的回復只有臚列相關條文，沒有回答，請會後補正。這部分剛才羅大法官昌發詢問林政務委員，林政務委員回答這是不確定風險下之投資損失，羅大法官昌發再詢問有無立法素材支持？這部分資料請林政務委員提供。另外，羅大法官昌發提到「保證」與「保險」不同，此處用「保證」，請問如何支持你的論說？最後，吳志揚委員理解的最後支付保證責任，與林政務委員所理解的並不一樣，也請吳志揚委員提供立法素材，供我們參考。

主席 時間已屆，聲請人、相關機關對於今日大法官提問，除口頭說明外，如有書面補充說明，請於 1 星期內提出。今日說明會到此結束，謝謝大家，散會。

散會：17 時 4 分