

107年度憲一字第10號補充陳述意見書

壹、 本院委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人，為行政院送本院審查之「陸海空軍軍官士官服役條例」（以下簡稱「系爭條例」），已嚴重侵害憲法保障人民之財產權、工作權及生存權等權利，其適用亦違反憲法上之法律不溯既往、信賴保護原則及比例、平等原則等情事，產生牴觸憲法與適用上之疑義。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 大院依釋字第585號、第599號及第633號等解釋意旨，併對系爭條例為停止適用之暫時處分。爰依大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，以立法委員現有總額三分之一以上之聲請，陳請解釋事。

貳、 大院大法官為審理107年度憲一字第10號立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人，為「陸海空軍軍官士官服役條例」關於退除給與修正部分規定是否為憲案，已於107年12月4日下午2時，假憲法法庭召開「陸海軍軍官士官服役條例(軍人年金改革)」(以下稱系爭條例)釋憲聲請案公開說明會；經聲請人代表與相關機關代表分別說明爭點，大法官會議裁示雙方可再就爭點提供補充說明陳述意見。

參、 為釐清大法官所提爭點，茲提供補充說明如附件。

聲請人代表：

曾
金
平

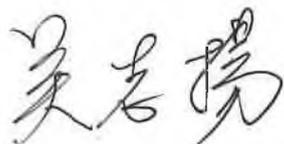
107年度憲一字第10號補充陳述意見書

壹、 本院委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人，為行政院送本院審查之「陸海空軍軍官士官服役條例」（以下簡稱「系爭條例」），已嚴重侵害憲法保障人民之財產權、工作權及生存權等權利，其適用亦違反憲法上之法律不溯既往、信賴保護原則及比例、平等原則等情事，產生牴觸憲法與適用上之疑義。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 大院依釋字第585號、第599號及第633號等解釋意旨，併對系爭條例為停止適用之暫時處分。爰依大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，以立法委員現有總額三分之一以上之聲請，陳請解釋事。

貳、 大院大法官為審理107年度憲一字第10號立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人，為「陸海空軍軍官士官服役條例」關於退除給與修正部分規定是否為憲案，已於107年12月4日下午2時，假憲法法庭召開「陸海軍軍官士官服役條例(軍人年金改革)」(以下稱系爭條例)釋憲聲請案公開說明會；經聲請人代表與相關機關代表分別說明爭點，大法官會議裁示雙方可再就爭點提供補充說明陳述意見。

參、 為釐清大法官所提爭點，茲提供補充說明如附件。

聲請人代表：



107年度憲一字第10號補充陳述意見書

壹、 本院委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人，為行政院送本院審查之「陸海空軍軍官士官服役條例」（以下簡稱「系爭條例」），已嚴重侵害憲法保障人民之財產權、工作權及生存權等權利，其適用亦違反憲法上之法律不溯既往、信賴保護原則及比例、平等原則等情事，產生抵觸憲法與適用上之疑義。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 大院依釋字第585號、第599號及第633號等解釋意旨，併對系爭條例為停止適用之暫時處分。爰依大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，以立法委員現有總額三分之一以上之聲請，陳請解釋事。

貳、 大院大法官為審理107年度憲一字第10號立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人，為「陸海空軍軍官士官服役條例」關於退除給與修正部分規定是否為憲案，已於107年12月4日下午2時，假憲法法庭召開「陸海軍軍官士官服役條例(軍人年金改革)」(以下稱系爭條例)釋憲聲請案公開說明會；經聲請人代表與相關機關代表分別說明爭點，大法官會議裁示雙方可再就爭點提供補充說明陳述意見。

參、 為釐清大法官所提爭點，茲提供補充說明如附件。

聲請人代表：



有關各國主要退休基金 98 年度至 106 年度之績效情形如下：

單位：%

國家	名稱	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年
日本	Government Pension Investment Fund(GPIF)	7.91	-0.25	2.32	10.23	8.64	12.27	-3.81	5.86	6.90
韓國	National Pension Fund	10.39	10.00	2.31	6.99	4.19	5.20	4.60	4.70	7.26
美國	CalPERS	12.10	12.60	1.10	13.30	16.2	6.50	-0.10	0.60	11.20
挪威	Norwegian Government Pension Investment Fund	25.62	9.62	-2.54	13.42	15.95	7.58	2.74	6.92	13.70
荷蘭	National Civil Pension Fund	20.20	13.50	3.30	13.70	6.20	14.50	2.70	9.50	7.60

註：日本 GPIF 會計年度始於每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日、美國 CalPERS 會計年度自 105 年度起始於前 1 年 7 月 1 日至次年 6 月 30 日。

資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員。

爭點題綱 3：(1)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？(2)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？(3)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？

答辯：

(1)「由政府負最後支付保證責任」意義為當基金無法支付軍官、士官退伍除役給與時，政府應編列預算足額支付。此一意義可從 83 年行政院函請立法院審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」總說明書得知(網址：

<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcdcfcccdcfcdcfcd5ccdcdd2ccc9c7>)。總說明書第 27 條第 1 項立法理由提及：「現行軍公教退伍(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，至預算負擔日益龐大，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。」(參見行政院 83 年 5 月 16 日台 83 防自第 17320 號函)。換言之，成立基金之目的是在減輕「完全」由政府編列預算支付軍官、士官退除給與之財務

負擔。倘若基金淨值不足支付退除給與，「由政府負最後支付保證責任」，本於立法旨意，當由政府編列預算足額支付。另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，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。」前述規定亦明確指出，若不是調整繳費費率來補足基金，就是應該由政府編列預算(撥款)補足，而「政府負最後支付責任」表示對軍官、士官之退除給與，是不能打折必須十足支付。

(2) 軍人退撫基金之財務規劃，從基金成立之初即非以自給自足為目標。根據國立政治大學林喆博士精算結論，民國 86 年基金成立開始的繳費費率應為 13.55%，88 年第 1 次精算報告亦指出在投資報酬率 7% 之下，繳費費率至少需 15% 方能收支平衡，但政府初期費率僅訂 8%，法定費率上限僅為 12%，整個制度設計到執行，即不以收支平衡的保險制度精神為出發，而是扮演恩給制精神的角色(參見公務人員退休撫卹基金管理委員會第 6 次精算報告，第 182 頁，105 年 2 月)。當原規劃非以自給自足為目標，有關不足部分，政府係根據公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條規定，由政府撥款補助，並由政府負最後

支付責任。

(3) 86年1月1日至107年6月30日之間退除役者，依據86年條例第43條，其依86年前之年資計算之退除給與，係由政府編列預算支應，86年之後者方由基金支應。換言之，86年前之年資計算之退除給與係恩給制，和基金無關，政府無權也無理由以基金破產為由削減其退除給與。

聲請人代表：



司 法 院 大 法 官 會 議 107 年 度 憲 一 字 第 10 號 公 開 說 明 會 提 問 補 充 說 明	
項次	內容
問題 1	退撫基金不足額提撥確定給付與政府未撥補，造成基金缺口之關聯？
說明	<p>退撫基金成立之初即採不足額提撥，並為確定給付制，已無疑義；但以不足額提撥作為年金改革之理由，未釐清不足額提撥與政府未撥補造成基金缺口爭點，難令人信服；事實上，不足額提撥與政府未撥補雖然都是基金缺口之原因，卻是不同之概念，但都是政府政策結果，絕對不能歸咎已退伍除役人員，進而以不當修法來刪減已退伍除役人員之退除給與，謹分別陳述意見如后：</p> <p>一、 不足額提撥簡而言之，即指精算報告之最適提撥率與實際提撥率之差額；按退撫基金初期規劃之正常成本，最適提撥率為 13.55%，但為顧及軍、公、教人員與各級政府負擔能力，法定上限僅訂為 12%，初期實際提撥率僅為 8%，95 年經逐年調整才至 12%；公務人員退撫基金管理委員會委託辦理之第 6 次精算結果，軍、公、教人員最適提撥率分別為 38.14%、36.98%、41.18%（如附件 1），其與目前實際提撥率已有相當大之差距，固然是退撫基金財源收入減少之原因，但是否又是基金缺口擴大之主要原因，仍值探討。</p> <p>二、 系爭條例修正前後均規定，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，其共同撥繳費用基準，按政府撥付 65%，現役人員繳付 35%，設立退撫基金負責支付，並由政府負最後支付保證責任。前條述及之最適提撥與實際提撥之差額，均係政府參酌制度規劃之政策目的、財政狀況、經濟成長、人口成長、平均餘命等條件訂定，再以基金投資報酬率與政府負最後支付保證責任，確保制度運作無虞。不足額提撥在確定給付制之相對條件下，顯示軍、公、教有個人繳費不足現象，但從政府財政角度而言，適足提撥率同樣增加政府財政壓力，政府同樣未足額提撥規避 65%之提撥額度，退撫新制實施已 20 餘年，政府未足額提撥節省之政府預算極為可觀，而運用此節省之預算，分配在公共建設、經濟發展、社會福利，提升國民生產毛額，創</p>

造社會公益，增加政府稅收，早已收實益。而政府未從宏觀角度觀察，卻與人民斤斤計較提撥率是否適足？進而採取溯及既往之改革措施，明顯背離制度設計規劃政策目的，同時未善盡政府管理之責任，將基金缺口責任推卸已退伍除役人員有失公允，藉此刪減已退伍除役人員退除給與更屬不正當，亦不合法。

三、政府未撥補：依據公務人員退休撫卹基金管理條例第八條（基金之管理）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。根據國防部在總統府年金改革委員會報告指出，國軍自 86 年起推動精實案，軍人人數從 46 萬減到扁政府時期之 26.5 萬，100 年又減到 21.5 萬人，繳納軍人退撫、軍人保險人員大幅離退，領俸人員愈來愈多，這樣基金能不縮水嗎？再根據國防部有關年金改革報告，軍人退撫基金缺口已逾新台幣 149 億元，軍人保險也有 411 億餘元之缺口；國防部多次向行政院申請撥補均未能符合期望，三次精簡案疏處人員及募兵制短役期志願役人員所增加近 1,000 億元之退撫支出，同樣未予撥補。然無論是修法前「陸海空軍軍官士官服役條例」第 27 條，或修法後「陸海空軍軍官士官服役條例」第 29 條，均規定由政府負最後支付保證責任。相較於政府執行國軍裁軍政策效益已達數千億元（附件 2），降低人員維持費比例，有效控制國防預算額度，卻對退撫基金缺口不履行撥補義務，明顯就是違法失職。

四、軍人退撫基金由盈轉虧始自民國 100 年，至 104 年間逐年增加，考試院也不斷提出警訊，但是行政院仍充耳不聞，不但不檢討募兵制之窒礙因素，對於募兵制所增加之人員維持費與退撫、保險支出，也未採取積極之應對，放任資金缺口擴大，現在就是因為新政府上台，對於舊政府未履行之支付責任不買帳，才種下年金改革之種子，並以刪減退伍除役人員之退除給與作為彌補基金缺口之財源，顯然悖離政府運作之模式，恣意規避政府撥補責任，政府

已違法未撥補在先，又違憲修法侵害人民財產在後，故聲請人認為有聲請釋憲之必要，俾匡正政府失職失能之作為。

五、政府財政運作，依預算法歲入財源有稅收、罰鍰、規費、事業收入，退撫基金屬政府管理信託基金，又屬特種基金會計之一環，特定之歲入供特殊用途，中央政府對退撫基金並無財產所有權，且公務人員退休撫卹基金管理條例第八條如前述，第三條（基金來源）明訂基金之來源；另公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第五條明定政府核定撥交之補助款項規定；系爭條例採取修法刪減已退伍除役人員退除給與給付額度，未從稅制或從費率履行政府最後支付保證責任，恣意違法修法，破壞法安定性，斲喪國家誠信，無庸置疑。

附件 1

3.2財源(職業退休金)

	投保薪資計算方式	費率			補助財源	政府法定責任		
		現行費率及法定費率上限	精算未來50年平準費率	費率調整方式			費率分擔比	
強制性職業退休金	公務人員退休制度	本薪2倍	現行12% 法定12-15%	36.98%	由公務人員退休撫卹基金管理委員會依補其結果提出建議案，經基金監理會審議後，再由基金管理會報請銓敘部陳報行政院核定施行	個人35% 政府65%	1.由政府負最後支付保證責任 2.當退撫基金3年實際平均運用收益低於臺灣銀行2年期定期存款利率計算之收益，由國庫補足其差額	
	教育人員退休制度	本薪2倍	現行12% 法定8-12%	41.18%	同上，准基金管理會報請教育部陳報行政院核定施行	個人35% 政府65%		
	軍人退撫制度	本薪2倍	現行12% 法定8-12%	38.14%	同上，准基金管理會報請國防部陳報行政院核定施行	個人35% 政府65%		軍職人員取消免稅配發措施節餘款撥注
	勞工退休金	舊制	—	雇主依勞工每月薪資總額2%-15%提撥	—	—	雇主全額負擔	基金運用收益低於當地銀行2年定期存款利率之收益時，由國庫補足
		新制	由雇主或受任單位按勞工每月工資總額，依月提繳工資分級表之標準	—	—	—	—	基金運用收益低於當地銀行2年定期存款利率之收益時，由國庫補足
	私校教職員退撫制度	本薪2倍	12%	—	—	—	個人35% 學校32.5% 學校主管機關32.5%	1.實際運用最低之投資報酬組合運用收益，不得低於當地銀行二年期定期存款利率，如有不足，由國庫補足 2.退撫基金建立前任職年資之退休、資遣及撫卹金，由原私校退撫基金支給，如有不足之數，由學校主管機關編列預算支應

附表 3

國軍歷次組織精簡裁減員額數核算國庫預算節省額度概算表									
單位：人·新臺幣千元									
年度		精實案(93.1.1)		精進案 1 階段 (94.7.1)		精進案 2 階段 (99.11.1)		精粹案(103.11.1)	
官階	每年國庫 支出金額 合計	裁減 數	節省額度	裁減 數	節省額度	裁減 數	節省額度	裁減數	節省額度
一級上 將	3,207	1	3,207	1	3,207	3	9,622	3	9,622
中將 6 級	2,485	39	96,922	2	4,970	20	49,704	15	37,278
少將 10 級	1,994	164	327,064	12	23,931	65	129,629	81	161,538
上校 12 級	1,669	756	1,262,419	534	891,709	732	1,222,342	643	1,073,724
中校 12 級	1,401	1,954	2,737,891	746	1,045,274	925	1,296,084	1,411	1,977,054
少校 12 級	1,237	4,453	5,508,655	1,214	1,501,798	1,166	1,442,419	2,157	2,668,352
上尉 12 級	1,126	4,641	5,229,002	3,197	3,602,051	1,884	2,122,698	3,349	3,773,309
中尉 10 級	945	2,175	2,056,453	4,714	4,457,066	2,684	2,537,710	2,927	2,767,465
少尉 10 級	895	1,545	1,382,924	586	524,527	865	774,258	241	215,718
士官 (上士 12 級)	906	2,714	2,459,512	32,310	29,280,338	4,417	4,002,824	11,322	10,260,352
小計		18,442	21,064,050	43,316	41,334,872	12,761	13,587,291	22,149	22,944,413
總計		裁減數：96,668 員，國庫年節省額度：98,930,626 千元							
備註：表列「每年國庫支給金額合計」項目包含本體、專業加給、志願役加給、主管職務加給、年終工作獎金(1.5 個月)、考績獎金(2 個月)、退撫費政府提撥(提撥費率 12%，政府提撥 65%)及休假補助費(1 萬 6,000 元)等項目，給與計算以 105 年度標準概算。									

司 法 院 大 法 官 會 議 107 年 度 憲 一 字 第 10 號 公 開 說 明 會 提 問 補 充 說 明	
項次	內容
問題 2	軍人年改已經實施，其造成正面與負面之影響為何？
說明	<p>「陸海空軍軍官士官服役條例」(俗稱軍人年改)法案審查期間，聲請人等 38 人均針對條文逐條審查並提供修正意見，執政黨除少數條文微調修正外，餘均運用其多數席次強行表決過關；然軍人身分特殊，其待遇隨服役年資、職務、晉階、風險、功績會有所區別，退伍以後則依規定核予退休俸，軍人之各項薪資與福利都含有政府「崇功報勳」與「德政脈絡」道德情操；雖然政府長期以來的薪俸政策，都是以「軍公教一致，文武衡平」為原則，但是大法官釋字第 555 號解釋文述及，「武職人員，乃因其從事戰鬥行為或其他與國防相關之任務，攸關國家安全及軍事需要，且該等人員之養成過程、官階任用資格之年齡限制、陞遷條件及服從之義務等均與文職人員有別」；相對於公務人員及教師，軍人沒有法定的工作時數，軍人沒有超時超勤之加班費，軍人之同類項加給給與均較公務人員為低，國防部也曾多次爭取調整軍人待遇，雖有部分得到支持，但是在「軍公教一致，文武衡平」為原則上，軍人待遇並未得到公平的對待；但是正由於軍人任務的特殊性，軍人待遇必須考量全人生的規劃，現職期間過高的待遇，易讓軍人養尊處優，致面臨戰場狀況的危疑震撼，死傷慘烈之際，反而畏苦怕難，貪生怕死，不能為國犧牲生命，合理的軍人待遇不只在現職期間要能維持「文武衡平」的基本水準，更應藉由較高的所得替代率，讓軍人退伍時，免去經濟安全的後顧之憂，才是真正維繫部隊戰力之作法。聲請人謹依軍人年改實施後，實際所見影響提供如後：</p> <p>一、 政府違背已退除役人員自入伍至退伍期間所適用之法律，率爾強行進行所謂軍人年改，已退除役人員對於國家誠信，統帥威信，政府施政已完全失去信心；而現役軍人亦多數來自軍人世家，這樣改革之影響恐將由退除役人員之不滿情緒外溢至現役軍人對國家之忠誠。其次，來自低收入家庭或原住民家庭之軍人，除了報效國家之理想情操，改善家庭經濟，提升社會地位亦是從軍理想，但是軍人年改後，</p>

在服役至青壯年必須退伍離營時，必須重新面對經濟壓力，對未來實施募兵制召募之數量與素質堪慮，進而影響部隊戰力之培養與蓄積，基金缺口可以彌補，國家安全缺口將無可彌補。

- 二、查目前支領月退休俸之退除役人員，純舊制約 5 萬餘人、跨新舊制約 6 萬餘人，其退除給與包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金、眷補代金及優惠存款利息。然系爭規定修法以來所見亂象，以基礎俸率加年增俸率乘上服役年資作為重新計算標準，但是對於舊制年資與軍校年資採計爭議不斷、月補償金停發爭議、所得上限致服役年資無效、已退人員年資凍結無法彌補損失、刪除將官補助差額薪、高階退休俸較低階退休俸少等等，逼使已退伍除役人員訴願（約 5 萬人）、訴訟，疲於奔命。
- 三、軍公教年改均於 107 年 7 月 1 日實施，無論現職或已退休、退伍人員，均預期未來收入減少，且擔心本次年金改革後，開啟國家法律溯及既往與信賴不保護之大門，以及日後之滾動式檢討機制，使法律永遠處於隨時可以恣意變動之不安定狀態，對未來充滿不確定、不安全感而緊縮消費，這樣已影響全民之經濟利益，未見公義先失公益，如此殺雞取卵式之改革豈是全民之福，況破產危機迫在眉睫之勞保年金，政府束手無策，執政團隊必自食惡果。
- 四、軍人年改法案審理期間，蔡英文總統曾一再宣示，軍人年改一定會考慮軍人職業之特性，軍人年改只改制度不改財務。但是系爭條例通過後，受影響人數超過 50%，且都是刪減與退撫基金毫無關聯之優惠存款利息，按軍人服役特性除依法定有各階服役年齡限制，服役期間必須服從輪調歷練，進修專業知識，獲取調佔上缺的必要經歷與學歷，否則即無法增加服役年資甚至無法取得請領退休俸資格，軍人支領退休俸人員僅佔退伍人員之 25% 即為明證；然本次修法故意忽略過去國防部對維持部隊精壯、促進新陳代謝、配合歷次精簡疏處人員等方案，諸如：外職停役、軍職外調、精實、精進、精粹等作法，恣意已服役年資作為重新計算唯一標準，對過去因故未能服滿最大年限人員毫無配套，更無補償，致部分中將退休俸少於少將，少將退休俸又少於上校

(餘類推)，對於這樣溯及既往之作法，否定過去歷任三軍統帥核予退除役人員退休俸之命令，斷喪領導威信，破壞國家誠信，明顯違反憲法不溯既往與信賴保護之原則。

五、另系爭條例通過後，受影響人數 62,000 餘人，約佔領取月退俸人員之 54%，且都是刪減與退撫基金毫無關聯之優惠存款利息，台灣銀行在沒有與存戶換約之情況下，未經法院判決，逕自調整系統程式改變利率，變更給付金額，全世界絕無僅有，軍公教數十萬人受到影響，國營金融體系已不獲人民信任。

3.1 財源(社會保險)

	投保薪資計算方式	費率			輔助財源	政府法定責任 (未來可能虧損)		
		現行費率及 法定費率上 限	精算未來 50年 年率費率	費率調整方式			費率分擔比	
社 會 保 險	公保 本俸(薪)	1.現行 8.83%(一次 給付)、 10.25%(年 金給付) 2.法定7-15%	8.83%(一次 給付) 13.4%(年金 給付)	依每3年辦理精算結 果覈實調整費率辦法 (每次精算50年)	軍公教人員 被保險人35% 政府65% 軍和校教職員 被保險人35% 政府32.5% 學校32.5%	1.88.5.30以前保險年資應 計給養老給付，由財政 部審核撥補 2.超額年金部分，由最後 服務機關(構)學校支給 私立學校部分，由政府 及學校各負擔50%	(無)	
	軍保 本俸	現行8% 法定8-12%	9.94%	每1至3年實施精算， 費率不足時，陳請行 政院覈實調整	被保險人35% 政府65%	104.12.31以前退伍給付 年資之應計負債由中央 政府審核撥補	戰爭、武裝衝突及其他 不可抗力因素應計 給之給付金額由中央 政府審核撥補	
	勞保 (普通 事故)	按被保險人薪資 總額，依投保薪資 分級表所定之 級距申報	現行9% 法定6.5-12%	27.3%	法定自費調整機制： 98年年金開辦時，費 率為6.5%，自100年 起每年調升0.5%，至 104年改每2年調升 0.5%，116年調升至 上限12%	軍公教勞工 被保險人20% 雇主70% 政府10% 兼職勞工會勞工 被保險人60% 政府40%	(無)	如有虧損，在中央勞 工保險局未成立前， 應由中央主管機關審 核撥補
	國保	開辦以前時薪保 投保薪資第1級 17,280元計算， 以後會消費者物 價指數累計成長 3%時調整	現行8% 法定6.5-12%	22.02%	97年開辦時為6.5%， 於第三年調高0.5%， 以後每二年調高0.5%， 至上限12%。但保險 基金結算不足以支付未 來20年保險給付時， 不予調高	一般被保險人 60% 政府負擔40%	年金給付差額由主管機 關依下列財源籌措支應： 公彩盈餘撥認收入、調 增營業稅徵收率1%、公 務預算	本保險之財務，由政 府負最後支付責任
	農保 (老農 津貼)	由保險人按勞工 保險前一年度實 際投保薪資之加 權平均金額擬訂 報請中央主管機 關核定之	現行2.55% 法定6-8%	6.81%	由中央主管機關按6- 8%範圍擬訂，報請 行政院核定之	被保險人30% 政府70%	虧損由中央主管機關編 列預算撥補	本保險年度結算如有 虧損，由辦理本保險 業務機構之主管機關 審核撥補，並得申請 中央主管機關予以補 助 由相關機關編列年度 預算支應

司 法 院 大 法 官 會 議 107 年 度 憲 一 字 第 10 號 公 開 說 明 會 提 問 補 充 說 明	
項次	內容
問題 3	聲請人沒有特別強調優惠存款(俗稱 18%)是覺得比較沒有爭議?
說明	<p>一、 首先聲請人必須澄清，聲請人對於國家應保障軍人權益是無庸置疑，也是政府機關一致之共識；系爭條例修正前、後之退除給與項目，均包含優惠存款（陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險給付優惠儲蓄存款辦法，如附件 1），但卻作為最優先刪減之給付，聲請人聲請釋憲即已表達對系爭條例以刪減優惠存款，並作為修法後退除給與給付之財源，認有違反憲法侵害人民財產權，違反不溯及既往與信賴保護原則，故聲請釋憲。</p> <p>二、 根據文獻記載，民國 38、39 年間追隨政府來台部隊，號稱 70 萬大軍，其中陸軍 57 萬 5 千餘人、海軍 4 萬 3 千餘人、空軍 8 萬 2 千餘人；在軍人之退伍制度尚未建立前，政府為照顧退伍軍人，先於 1958 年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」，提供退伍軍人基本生活保障；而軍人之退伍金制度則是始於 1959 年之「陸海空軍軍官服役條例」與「陸海空軍士官服役條例」。</p> <p>三、 軍人優惠儲蓄存款制度施行之理由極為單純，鼓勵儲蓄、安定軍心、提供軍人退伍後生活經濟保障；除了早期軍公教待遇偏低，致影響軍公教退員之退除給付，故在政府財源之調配上採取諸多措施；扁政府時期曾針對取消優惠存款 18%研擬方案，但現任考試院副院長李逸洋在任職當時人事行政局長時，曾嚴正表示基於「政府誠信」與「信賴保護原則」行政院不會對這項措施做任何變動。當時任職財政部長之前行政院長林全亦認為，軍公教優惠存款利率每年由政府編列預算補貼利息差額，台灣銀行是全公股銀行，換句話說，台銀與國庫只是「左手與右手之差別」，只要有法源依據，財政部當然會要求台銀繼續補貼。（韓敬富，民 92，軍公教人員退撫金恩給制改儲金制之財政迷思）</p>

- 四、軍人與國家如同公務人員具有公法上之權利義務關係，軍人依法服行各項戰備任務，即依法取得退除給與財產權，無庸置疑；然由於軍人屬於武裝之國民，因此在憲法及相關法律上除限縮部分國民權利，並要求對國家絕對忠誠之義務，相對於軍人，國家亦應相對給予軍人絕對之誠信；近年來，國軍為因應國防體制與架構之調整，回應社會各界之關注，除已制定國防法、國防部組織法、修正軍事審判法、兵役法及其他相關法令等，帶動整體國防法制之進步，並提昇軍人人權之保障。但是對於軍人之權利與義務之相關立法，大都是過於籠統概括，以致始終未見完備，甚至經常遭致國會質疑欠缺法律基礎而遭致刪除或刪減。
- 五、揆諸軍人待遇支給之法源，由於軍人對國家之絕對忠誠，法制化程度多採低密度管理，不若公務人員有俸給法、退休法、撫卹法等高密度之法律保障，儘管如此公務人員仍在 106 年重新制定新法後溯及既往改革，更遑論軍人權益之保障。事實上，軍人待遇條例直到 97 年才立法通過，在此之前軍人薪餉發放都是依據「國軍薪餉發放辦法」、「退伍除役及退除給與發放作業規定」、「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，日後雖逐漸修正做法，仍未能明確以法律保障；聲請人認為以法源基礎做為刪減優惠存款之理由，缺乏正當性與正義性，其違反憲法保障人民財產權，違反憲法增修條文第 10 條（基本國策）第 9 項規定：「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。」至為明顯。
- 六、復查「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險給付優惠儲蓄存款辦法」，歷年來均配合軍公教合理化退休所得方案調整；依據 103 年 11 月 6 日修正內容，第 3 條第 1 項規定優惠存款項目，包括：退除給與（年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金）、軍人保險給付；第 3-1 條第 7 項規定本辦法中華民國 95 年 2 月 16 日修正施行前及修正施行後退除之軍職人員，以依前 6 項規定核定之得辦理優惠存款之保險給付金額，不再變動。對於政府已明令修法公布之規定，政府卻罔顧憲法增修條文第 10 條

基本國策第 9 項之規定，擅改國家對軍人承諾之權益，不論法律基礎為何？政府不可恣意破壞法安定性，輕言背信，並作出違憲之修法改革。

七、根據給付權利原則：社會保險給付不須經過資產調查，只要事故發生即擁有給付權。這個給付權屬於賺得之權利(earned right)。因為繳交保險費在先，支領給付在後，給付是被保險人賺來之權利。此外，由於社會保險是強制性保險，受僱者依法加入保險，如果不納保將會受罰。據此，加入社會保險是義務，領取給付就成為是一種法定之權利(statutory right)，不受任何行政作為之改變，除非社會保險法律修正或取消此項權利。二、薪資所得相關之年金保險是由高所得者繳交較多之保險費，而領取較高之年金給付。為何年金保險會有薪資所得相關給付？第一、因為年金保險給付是一種退休(或年老)後之生活保障，工作期間努力獲取較高薪資，繳較多之保險費，退休後領取較多年金給付，被視為是一種激勵生產之作用，吻合資本主義社會之價值。第二、年金保險給付可視為一種展期工資(deferred wage)，受僱者所領到之退休年金是工資之展期支付，受僱者將其工資提撥一部分為保險費，俟退休後逐月領回，其中當然包括風險分攤與投資利得部分。(林萬億，2013.1.25.「我國之年金制度改革：危機與轉機」，P13)

八、憲法第 155 條規定國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；軍人保險強制繳費在先，支領給付在後，根據總統府年金改革會議機關報告資料，目前公保、勞保、國保、農保都有年金給付之設計與性質，僅軍人保險給付沒有相關設計，「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險給付優惠儲蓄存款辦法」應視為軍人保險給付之年金給付，政府同樣應負最後支付保證責任(如附件 2)；至於 86 年新制施行後入營之軍職人員，優惠存款已經斷源，新制退除給與俸率(所得替代率)偏低，即為新制軍職人員缺少社會保險年金給付之保障，此應為政府尊重照顧軍人所當為之配套措施，政府迄未加以修正，卻將不同時期同年資同階級不同給付之現象，做為系爭條例刪減調降之理由，況政府編列預算補貼優惠存款利

息，與退撫基金是否破產完全無關，政府卻以刪減優惠存款利息作為挹注退撫基金給付之財源，違憲違法事實明確。

附件 1



法規名稱：

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(民國 103 年 11 月 06 日 修正)

第 1 條 本辦法係依陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第三十三條規定，並為鼓勵儲蓄風尚，優惠退伍除役官兵訂定之。

第 2 條 本辦法於在臺期間辦理退伍除役之官兵均適用之。

第 3 條 本辦法所稱優惠儲蓄存款項目如左：

- 一、退除給與；包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及替補代金。
- 二、軍人保險退伍給付。

前項各款，以依陸海空軍軍官士官服役條例施行前服役年資所核發部分為限，均包括補發及緩發部分。

第 3-1 條 支領退休俸人員之每月退除所得，不得超過依最後在職同官階俸級人員現職待遇計算之退除所得上限百分比；退除所得上限百分比計算如下：

- 一、核定退除年資二十年者，以百分之八十五為上限；核定退除年資超過二十年者，每增一年，上限增加百分之一，最高增至百分之九十五。滿六個月以上未滿一年之畸零年資，以一年計。
- 二、中將主官人員核定退除年資二十五年者，以百分之七十五為上限；核定退除年資超過二十五年者，每增一年，上限增加百分之零點五，最高增至百分之八十。滿六個月以上未滿一年之畸零年資，以一年計。
- 三、上將人員不適用本項退除所得上限百分比之計算，其保險退伍給付不得辦理優惠存款。

前項人員每月退除所得超過退除所得上限百分比者，在依陸海空軍軍官士官服役條例所支領退除給與不作變動之前提下，減少其保險退伍給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退除所得上限百分比。

依前項退除所得上限百分比規定計算之保險退伍給付優惠存款金額，高於依軍職人員退撫新制實施前軍保年資及保險退伍給付辦理優惠存款作業計算表所核算之保險退伍給付金額者，應按後者較低金額辦理優惠存款。

第一項所稱每月退除所得、最後在職同官階俸級人員現職待遇，其定義如下：

一、每月退除所得，指下列各目合計之金額：

- (一) 按退除生效時待遇標準計算之退休俸。
- (二) 保險退伍給付每月優惠存款利息。
- (三) 按退除生效時本俸及退除核定年資，依退除生效日當年度軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之全年年終慰問金十二分之一之金額；當年度注意事項尚未訂定者，依前一年度注意事項辦理。

二、最後在職同官階俸級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：

- (一) 按退除官階俸級及最後在職待遇標準，依行政院核定之每月實際支領本俸、專業加給、主管職務加給及志願役勤務加給之金額。
- (二) 按最後在職待遇標準依退除生效日當年度軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之全年年終工作獎金十二分之一之金額；當年度注意事項尚未訂定者，依前一年度注意事項辦理。

本辦法中華民國九十五年二月十六日修正施行前已退除之軍職人員，於修正施行後優惠存款期滿續存時，應依最後退除官階俸級及最後在職時具有前項二款之退除所得及現職待遇項目，按施行時待遇標準及當年度軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算每月退除所得及最後在職同官階俸級人員現職待遇；當年度注意事項尚未訂定者，依前一年度注意事項辦理。

前項人員每月退除所得超過依第一項計算之退除所得上限百分比者，減少其保險退伍給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退除所得上限百分比。但原儲存之金額較低者，以原儲存之金額為限。

本辦法中華民國九十五年二月十六日修正施行前及修正施行後退除之軍職人員，已依前六項規定核定之得辦理優惠存款之保險退伍給付金額，不再變動。

2.1 給付(社會保險)

	給付計算方式			延後給付計算方式	提前給付計算方式	給付自動調整	所得替代率		實際平均月給付金額	最低保障水準	最高保障水準	年金給付後再就業之給付計算方式	
	投保薪資上下限與調整方式	投保薪資採計期間	年費給付率				年費25年	年費35年					
公保	1. 規距：10,490-53,075元(註3) 2. 隨現職公教人員薪資變動而調整	公保養老年金給付係經選保前10年保費平均額	0.75~1.3%	(無)	每提前1年減給4%，最多提前5年	消費者物價指數累計成長率達正負5%時，考量國家經濟財政情況等，另定調整比率	18.75~32.5% (以投保薪資為分母)	26.25~45.5% (以投保薪資為分母)	17,223元 (私校教職員)	(無)	年費35年	再參加公保者(不含其他社會保險)於加保期間應即停止領受給付	
社 會 保 險	軍保(僅一次金，無年金給付)												
勞保	1. 規距(共20級)20,008~45,800元 2. 第一級隨基本工資調整	最高60個月(5年)平均	1.55%	展延年金每延後1年，增給4%，最多延後5年	減額年金每提前1年，減給4%，最多提前5年	消費者物價指數累計成長率達正負5%時，即依該成長率調整之	38.75% (以投保薪資為分母)	54.25% (以投保薪資為分母)	16,179元	基本保障3,000元	(無)	請領勞保老年年金給付後，仍可繼續請領原有年金給付	
國保	18,282元 消費者物價指數累計成長達5%時，依該累計成長率調整	請領給付當時之月投保金額	1.3%	(無)	(無)	1. 隨同月投保金額調整 2. 老年年金A式加計金額、遺屬及身障年金基本保障每4年依物價指數累計成長率調整	給付與法定投保金額比 32.5% (5,942元)	給付與法定投保金額比 45.5% (8,318元)	3,791元	老年年金：3,628元 遺屬年金：3,628元 身障年金：4,872元	9,507元 (年費40年)	(無)	
農保 (老農津貼)	10,200元定額	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	—	—	—	—	—	每4年依物價指數累計成長率調整	—	—	7,256元	—	—	—	—

註3: 將任(派)職務人員及中央民代之每月保險費(薪)額，以不超過研長級之月給額(95,250元)為限。

司 法 院 大 法 官 會 議 107 年 度 憲 一 字 第 10 號 公 開 說 明 會 提 問 補 充 說 明	
項次	內容
問題 4	<p>聲請人認為退撫基金管理委員會第 6 次精算報告，與國防部軍職人員年金改革財務影響評估報告，何者可以接受？</p>
說明	<p>一、公務人員退休撫卹基金管理條例第八條（基金之管理）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。第三條（基金來源）本基金之來源如下：一、各級政府依法撥繳之費用。二、公務人員及第一條第二項所定人員依法自繳之費用。三、本基金之孳息收入及其運用之收益。四、經政府核定撥交之補助款項。五、其他有關收入。前項第一款各級政府依法撥繳之費用，應按年編列預算直接撥繳本基金。第二款所定人員依法自繳之費用，應由各服務機關按月彙繳本基金。</p> <p>二、另公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第五條規定，本條例第三條第一項第四款所稱經政府核定撥交之補助款項，係指下列各款：一、依本條例第五條第三項規定，由國庫撥款補足之差額。二、依本條例第八條規定，基金不足支付時，由政府撥款之補助。三、其他由政府補助之款項。</p> <p>第十五條規定，本基金之收益率按年度決算逐年計算；其三年平均收益率係採移動平均計算方式。本基金運用收益，如未達本條例第五條第三項規定標準，應由基金管理會依預算程序申請國庫補足差額。第十七條規定，本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採三年一次為原則。每次精算五十年。</p> <p>三、公務人員退休撫卹基金管理委員會依法實施定期精算，精算頻率採三年一次為原則。每次精算五十年。作為評估基金財務負擔能力，基金不足支付時依前述規定補足差額或撥款補助，並由政府負最後支付責任，系爭條例以刪減給付方式為之，明顯與前述</p>

條例規定不符；再查軍人退撫制度基金收支缺口雖日益擴大，惟依據公務人員退休撫卹基金管理委員會105年7月21日公告之第6次精算報告第221頁，至民國153年之未來50年軍人退撫基金潛藏負債為1兆2,950餘億元，該報告說明歷次精算應計負債金額僅供政府決策參考，不代表真正會實現。而審計部決算報告已將潛藏負債改用「未來或有給付責任」取代之，顯然精算報告所稱「未來或有給付責任」不一定會發生，更不能作為刪減給付之依據，況系爭條例修法以刪除優惠存款利息作為挹注基金之財源，更是於法無據。

四、其次，國防部107年4月23日「軍職人員年金改革財務影響評估報告」（以下簡稱評估報告），在欠缺法源之基礎下，逕自辦理之評估報告能否作為系爭條例修法之立論依據？更何況其未經合格精算師簽證，即據以做為修正系爭條例之數據資料，影響數十萬現役與退伍軍人之生存、工作與財產權，而該評估報告僅能做為國防部內部兵力整建與籌編預算之參考。

五、再查該評估報告指在退撫新制給付下軍人退撫基金至民國136年之未來30年需支付1兆5,404億餘元，與上開基金管理委員會之精算報告，推估立論差距極大，無法令人信服；該評估報告同時也說明，已退伍除役人員之退除給與，隨人口凋零呈逐年遞減，而現職人員隨現役轉退役，其退除給與呈開放式增加，再以此作為修正系爭條例大幅刪減退除役人員已核定之退休俸、退伍金、贍養金、優惠存款利息等做為輔導會增加支應比例之財源，顯然理由不正當；不僅違反系爭規定第54條第2項規定，軍官、士官退除所得依第26條第3項及第46條第4項規定扣減後，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。前項挹注退撫基金之金額，由國防部會同輔導會於退伍除役軍官、士官每月退除所得調降後之次年三月一日前確定，再由退撫基金管理機關依據預算程序，編列為下一年度預算，並由輔導會編列預算挹注，於年度預算完成立法程序後撥付之。更違反公務人員退休撫卹基金管理條例第三條（基金來源）本基金之來源之

	<p>規定；也違反公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第五條規定經政府核定撥交之補助款項規定。</p> <p>六、 綜上，無論是退撫基金管理委員會第6次精算報告，或國防部軍職人員年金改革財務影響評估報告，其報告目的均是做為政府機關決策或籌編預算參考用。其據此引為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。</p>
--	--

司 法 院 大 法 官 會 議 107 年 度 憲 一 字 第 10 號 公 開 說 明 會 提 問 補 充 說 明	
項次	內容
問題 5	有關釋憲聲請人間對於第 3 條、第 26 條、第 29 條及第 34 條有不同版本，於不同版本條文表決時，為何所有聲請人不分何種版本均表贊成？
說明	<p>立法院議事規則第 8 條規定地 1 項前段規定，立法委員提出之法律案，應有 15 人以上之連署。第 59 條規定，符合立法院組織法第 33 條規定之黨團，除法律另有規定外，得以黨團名義提案，不受本規則有關連署或附議人數之限制。</p> <p>因此雖同為聲請人，惟只要符合提案人數或以黨團名義之規定均符合提出法律修正案之規定，並且法律條文文字因各種因素而產生不同的見解經常發生，故立法院之法律修正草案實務上經常發生同法律名稱及條號但不同提案修正內容，因此在表決時會出現不同版本之法律修正草案。本釋憲案聲請人之間於表決時發生互相贊成對方之待表決修正法案，是因聲請人之間所提各條號法案之動機均係出於維護軍人退休撫卹制度，且聲請人間所提修正草案內容均較行政院版內容公平，因此聲請人之間雖有不同提案但提案內容均朝維護軍人退休撫卹制度之公平性目的前進，於表決時互相贊成並無扞格之處。</p>

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 1	2018 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例關於退除給與修正部分規定之修正理由？
說明	<p>一、 本院民國 107 年 6 月 20 日三讀通過，並於民國 107 年 6 月 21 日經總統華總一義字第 10700068321 號令公布之修正「陸海空軍軍官士官服役條例」（以下簡稱「系爭規定」），其第 3 條、第 26 條、第 29 條、第 34 條、第 46 條、第 47 條、第 54 條等規定，變更軍官、士官退除給與計算基礎，削減退除給與優惠存款利息，限制退除役人員就任或再任而予停俸，刪減優惠存款利息作為給付財源，並溯及適用退除役人員，已嚴重侵害各該被規範對象之財產權、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、比例原則等憲法基本原則，俱已抵觸憲法，故有聲請解釋必要。</p> <p>二、 <u>國防部依兵役法第三條第二項制定『陸海空軍軍官士官服役條例』。該條例涵蓋軍人起役、服役、停役、退伍除役及給與（包含退伍除役時之給與、退伍金、退休俸、贍養金給付……等）。也就是說，『陸海空軍軍官士官服役條例』為實體法，它規範軍人的權利與義務，本身就是屬於行政契約的範疇。如政策欲對基本人權調整，它就要符合行政程序法第 146 及 147 條規定。不能抵觸中華民國憲法第 23 條所規定的比例原則與法律保留原則。</u></p> <p>三、 <u>按軍職人員退伍金、退休俸、贍養金、軍人保險退伍給付及其優惠存款利息……等，乃依系爭規定修正前施行之法令條件所取得之請求權，其所生利益並非單純之期待利益，而為應受保障之信賴利益。惟查系爭規定第 3 條、第 26 條、第 46 條等規定，卻變更軍、士官退除給與計算基礎，削減退除給與優惠存款利息，降低退除給與基準，並溯及適用退除役人員，顯違司法院大法官釋字第 525 號、第 529 號、第 589 號、第 605 號、第 717 號等憲法解釋之意旨。</u></p>

退伍金、退休及贍養金給與規定表(第二十五條附表)

給與標準	現任軍職	退伍金(基數)	退休	贍養金
一	33	70%	同	同
二	51	68%	同	同
三	49.5	66%	同	同
四	48	64%	同	同
五	46.5	62%	同	同
六	45	60%	同	同
七	43.5	58%	同	同
八	42	56%	同	同
九	40.5	54%	同	同
十	39	52%	同	同
十一	37.5	50%	同	同
十二	36	48%	同	同
十三	34.5	46%	同	同
十四	33	44%	同	同
十五	31.5	42%	同	同
十六	30	40%	同	同
十七	28.5	38%	同	同
十八	27	36%	同	同
十九	25.5	34%	同	同
二十	24	32%	同	同
二十一	22.5	30%	同	同
二十二	21	28%	同	同
二十三	19.5	26%	同	同
二十四	18	24%	同	同
二十五	16.5	22%	同	同
二十六	15	20%	同	同
二十七	13.5	18%	同	同
二十八	12	16%	同	同
二十九	10.5	14%	同	同
三十	9	12%	同	同
三十一	7.5	10%	同	同
三十二	6	8%	同	同
三十三	4.5	6%	同	同
三十四			同	同
三十五			同	同

同 發 足 十 金 代 物 買 食 購 主 他 其 十 五 之 分 百 別 給 數 基 為 價 一 加 標 本 之 自 人 務 官 同 役 現 以

一、退伍金：
 (一)給付條件：現服役三年以上者。
 (二)給付標準：每一基數以退伍除役生效日，現役同官階補給人員之本俸加一倍為限。
 (三)給付標準：以其現役年資計算，以每服役一年，給與一個半基數，最高三十五年，給與五十三個半基數，最高未滿六個月者，給與一個半基數，六個月以上，未滿一年者，以一年計，自現役十五年以上未滿二十年，未滿現役最大年限，而志願提前退伍者，自提前一年，加發半個基數，未滿一年不予計算，最高加發至五個基數，其在退伍除役生效日有案之眷口，合於當時軍眷補助者，依本條例第二十六條規定，發給眷屬補助費及贍養金。
 二、退休：
 (一)給付條件：
 1. 現服役二十年以上者。
 2. 現服役十五年以上，年滿六十歲者。
 (二)給付標準：每一基數以現役同官階補給人員之本俸加一倍為限。
 (三)給付標準：按其現役年資，自現役一年，最高百分之七十為限，最高未滿六個月者，加發百分之六，六個月以上未滿一年者，以一年計。
 (四)上項退休後期間給與國庫券支給。
 (五)本人及眷屬買物代金與眷屬補助費，均依現役人員規定十足發給。
 (六)志願改支退伍金者，從其志願，其標準定後，不得變更。
 三、贍養金：
 (一)給付條件：在現役期間，因非過失因公致傷、殘、廢者，經檢定不具服役，合於行政院所定就醫標準者。
 (二)給付標準：同退休。
 (三)給付標準：給與原薪百分之五十。
 (四)本人及眷屬買物代金與眷屬補助費，均依現役人員標準發給。
 (五)志願改支退伍金或退休俸者，從其志願，其標準定後，不得變更。

本條例施行前現役年資退除給與標準表(第三十七條附表)

給與標準	現任軍職	退伍金(基數)	退休	贍養金
一	61	90%	同	同
二	61	90%	同	同
三	61	90%	同	同
四	61	90%	同	同
五	61	90%	同	同
六	59	89%	同	同
七	57	88%	同	同
八	55	87%	同	同
九	53	86%	同	同
十	51	85%	同	同
十一	49	84%	同	同
十二	47	83%	同	同
十三	45	82%	同	同
十四	43	81%	同	同
十五	41	80%	同	同
十六	39	79%	同	同
十七	37	78%	同	同
十八	35	77%	同	同
十九	33	76%	同	同
二十	31	75%	同	同
二十一	29		同	同
二十二	27		同	同
二十三	25		同	同
二十四	23		同	同
二十五	19		同	同
二十六	17		同	同
二十七	15		同	同
二十八	13		同	同
二十九	11		同	同
三十	9		同	同
三十一	7		同	同
三十二	6		同	同
三十三			同	同
三十四			同	同
三十五			同	同

同 發 足 十 給 補 物 買 食 購 主 他 其 80% 額 研 役 現 與 給

一、退伍金：由行政院核定財力及軍人現行給與標準訂定之。
 二、月薪俸：係依當時現役官階之每月月薪為標準。
 三、退伍金：
 1. 現服役年資未滿三年者，自三年零一日至滿三年者，發給六個基數，以後每增加半年，加發一個基數(不滿半年者以半年計)，依此類推計算，十年以上者，自第十年六月一日起，另加發二個基數，最高以六十一個基數為限。其在現役期間有案之眷口，合於當時軍眷補助者，一次發給兩年眷屬補助費及贍養金。
 四、退休：
 (一)給付條件：
 1. 現服役年資十五年以上，年滿六十歲者。
 2. 現服役年資二十年以上者。
 (二)給付標準：
 1. 現服役年資未滿十五年者，給與現役官階月薪俸百分之七十五，以後每增加一年，加發百分之二，最高以百分之九十為限。
 2. 上項百分之百支給。
 3. 給付標準：其志願自、買物補給費現役同、其眷屬國庫券之眷口，合於當時軍眷補助者，發給眷屬補助費及贍養金。
 4. 志願改支退伍金者，從其志願，其標準定後，不得變更。
 5. 支領退休俸者，如擔任政府官職公務人員，或軍中軍位內聘人員時，其所任職務，按月待遇(含眷津)高於或等於退休俸者，停發其退休俸；低於退休俸者，發給現領、依職權或解聘(備)後，自職權或解聘(備)之下月以起，仍依規定發給。
 五、贍養金：
 (一)給付條件：
 (二)給付標準：
 (三)給付標準：給與原薪百分之八十，其他主副食、買物補給十足發給。其在現役期間有案之眷口，合於當時軍眷補助者，發給眷屬補助費及贍養金。
 (四)本人及眷屬買物代金與眷屬補助費，均依現役人員標準發給。
 (五)志願改支退伍金或退休俸者，從其志願，其標準定後，不得變更。

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 2	陸海空軍軍官士官服役退除給與之性質為何？其於 1997 年 1 月 1 日陸海空軍軍官士官服役條例施行前後有無不同？
說明	<p>一、<u>軍人與國家間係公法上之職務關係，憲法增修條文第 10 條第 9 項規定，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。因此國防法第 15 條規定，軍人對國家負有忠誠、執行職務等義務；第 16、18、19 條規定，國家對軍人有給予俸給與退除給與等保障其生活及權益之義務（司法院大法官釋字第 433 號解釋理由書參照）。準此，退除給與屬於退除役人員依其入伍服役期間之有效法令，完成退伍除役時而產生法效之法定給付，性質上當然是退除役人員法定之財產權，參酌司法院大法官釋字第 434 號解釋意旨，自屬憲法第 15 條規定財產權保障之法律地位。</u></p> <p>二、綜觀本次修法係將修正前散置各處有關軍人退除給與種類，包括：修正前陸海空軍官士官服役條例規定之退伍除役之給與、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等規定之退除給與項目加以整合與定義（如附），<u>其主要之不同簡單歸納如下：</u></p> <p>（一）<u>財源</u>：1997 年 1 月 1 日施行前為政府預算全額負擔，施行後則由現役人員（35%）與政府（65%）共同分擔退撫基金準備，並訂有制度轉換差額補償機制，確保退除役人員權益。</p> <p>（二）<u>計算標準</u>：1997 年 1 月 1 日施行前，以 1 個本俸乘上 80% 俸率，上限 90%，服役超過 30 年其年資不再增加，即俗稱無效年資；施行後改為 2 個本俸乘上 40% 俸率做為計算基準，系爭規定則將起資俸率由 40% 調整為 55%，年增俸率仍然維持 2%，對純新制而言是調高給付，對跨 1997 年 1 月 1 日新舊制或純舊制而言，則是刪減給付。</p>

相關法規摘要

一、中華民國 107 年 6 月 21 日總統華總一義字第 10700068321 號令修正公布全文 61 條（中華民國 107 年 6 月 22 日行政院院臺綜字第 1070023073 號令發布除第 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 日施行之陸海空軍官士官服役條例）第三條第一項第四款規定，退除給與：指軍官、士官退伍除役時之給與，包含下列項目：退伍金、退休俸、贍養金、退除給與其他現金給與補償金、政府撥付之退撫基金費用本息、生活補助費、勳獎章獎金、身心障礙榮譽獎金、優惠存款利息。

二、中華民國 84 年 8 月 11 日華總(一)義字第 5958 號令 制定公布全文 49 條(中華民國 85 年 12 月 16 日行政院(85)臺人政企字第 41476 號令發布定自 86 年 1 月 1 日起施行之陸海空軍軍官士官服役條例)其退除給與並無條文定義，但第四章規定退伍除役之給與，其中包含：

軍官、士官退伍除役時之給與如后：

一、服現役三年以上未滿二十年者，按服現役年資，給與退伍金。

二、服現役二十年以上，或服現役十五年以上年滿六十歲者，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，按前二款規定，給與退伍金或退休俸。

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一倍為基數，每服現役一年，給與一個半基數，最高三十五年，給與五十三個基數。尾數未滿六個月者，給與一個基數，六個月以上，未滿一年者，以一年計。但服現役十五年以上未滿二十年，未屆滿現役最大年限，而志願提前退伍者，每提前一年，加發半個基數，未滿一年不予計算，最高加發至五個基數。

二、退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數未滿六個月者，加發百分之一，六個月以上未滿一年者，以一年計。

三、贍養金：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，給與百分之五十。

三、中華民國八十五年十一月二十七日國防部(85)鐸 錮字第 13173 號令、財政部(85)台財融字第 85543210 號令修正發布，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，第 3 條，本辦法所稱優惠儲蓄存款項目如左：

一、退除給與：包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。

二、軍人保險退伍給付。

前項各款，以依陸海空軍軍官士官服役條例施行前服役年資所核發部分為限，均包括補發及緩發部分。

四、「軍人待遇條例」遲於 97 年 1 月 16 日公布施行，志願役現役軍人應領取之待遇，依其俸級、俸點給與本俸；明定現役軍人之待遇，包括：軍人應領取之基本給與本俸，及考量軍職人員之工作任務與勤務特性，明定軍人支給加給之種類：職務加給：對上將、主官（管）人員或職責繁重者加給之。專業加給：對中將以下專業人員加給之。地域加給：對服役偏遠、特殊地區或國外者加給之。勤務加給：對從事危險性或技術性工作者或依其勤務特性加給之。

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 3	<p>1997 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 1997 年 1 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日之間退除役者，其依 1997 年前之年資計算之退除給與，是否由 1997 年 1 月 1 日以後設立之退撫基金支付？</p>
說明	<p>一、公務人員退休撫卹基金管理條例第八條(基金之管理)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。</p> <p>二、國防部在年改會會議期間宣稱，民國 86 年 1 月 1 日以前的退撫舊制，由政府逐年編列預算，100%由政府支付；之後採共同提撥制，由個人負擔 35%、政府 65%。當時國防部就曾建議，軍人撫卹不宜與退除給與一致，僅作必要修正，使撫卹權益仍優於退除；軍職人員因役期短、退除早、繳費率必高於文職人員，其超出部分，請由政府編列預算補助；義務役人員志願留營後，其義務役期間未繳基金，由政府提撥補足；以及每年政府應撥退撫基金，以歲計盈餘撥充，或指定專責單位編列管理。當時行政院人事行政局函復國防部，對軍職人員配合實施退撫制度改革所提各項請求，除退撫基金預算之編列方式外，其餘經簽報行政院同意照辦。(如附圖)</p> <p>三、軍人退撫有關『政府負最後支付保證責任』的法源，修正前「陸海空軍軍官服役條例第 27 條」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』。修正後第 29 條(退撫基金撥繳費用標準)規定，軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除</p>

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。修正後系爭規定第 54 條第 2 項規定：「軍官、士官退除所得依第二十六條第三項及第四十六條第四項規定扣減後，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。」因此，有關月退休俸重新依退撫新制俸率計算，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……軍人退撫新制所節省經費全部挹注軍人退撫基金，可讓軍人退撫基金運作 30 年無虞乙節，第 39 條又訂有滾動式調整機制；顯示政府負最後支付保證責任由已退休人員負擔。為何要定明顯違反現有法律的規定？

年改會國防部報告資料

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center;">國 防 部</th> </tr> <tr> <td style="width: 30%; text-align: center;"> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> 五 四 三 二 一 </div> </td> <td style="width: 70%;"> <p>日期：七十一年六月廿一日 字號：永泊字第二七五三號</p> </td> </tr> </table>	國 防 部		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> 五 四 三 二 一 </div>	<p>日期：七十一年六月廿一日 字號：永泊字第二七五三號</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center;">行政院人事行政局</th> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">(函) 局政行人院政行</td> </tr> <tr> <td style="width: 30%; text-align: center;"> <p>局長 陳桂華</p> </td> <td style="width: 70%;"> <p>日期：七十一年十月十三日 字號：局查字第三〇八三號</p> </td> </tr> </table>	行政院人事行政局		(函) 局政行人院政行		<p>局長 陳桂華</p>	<p>日期：七十一年十月十三日 字號：局查字第三〇八三號</p>
國 防 部											
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> 五 四 三 二 一 </div>	<p>日期：七十一年六月廿一日 字號：永泊字第二七五三號</p>										
行政院人事行政局											
(函) 局政行人院政行											
<p>局長 陳桂華</p>	<p>日期：七十一年十月十三日 字號：局查字第三〇八三號</p>										

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

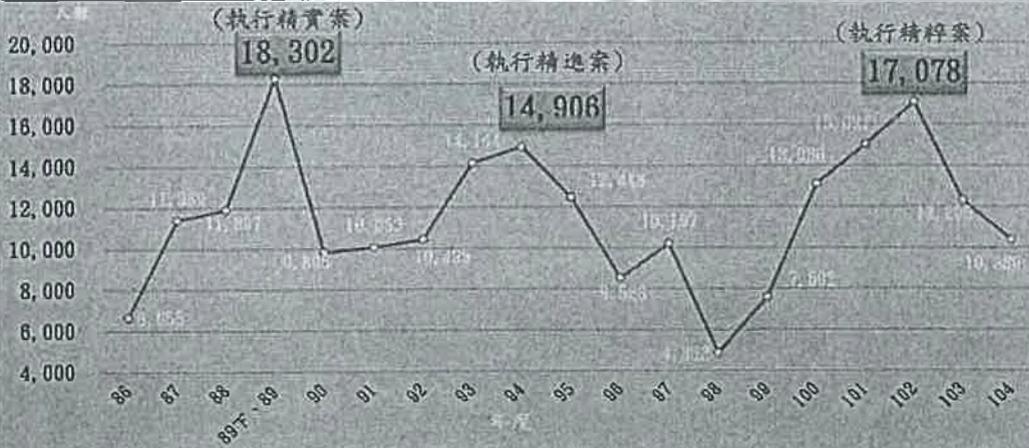
項次	內容
爭點 4	請提供並說明系爭條例修正前後之 <u>軍人退撫基金收支及財務分析報告</u> 。
說明	<p>一、 軍人退撫基金收支及財務分析報告由主管機關提供並說明。</p> <p>二、 依 107 年 10 月公務人員退休撫卹基金給付明細表顯示，自 7 月份起月退俸數額每月已明顯減少，政府已違反公務人員退休撫卹基金管理條例有關負最終支付責任之規定；另依系爭規定第 26 條重新計算已退人員退除給與、第 54 條調整退撫基金與政府預算分攤比例等規定，顯示無論舊制、跨新舊制、純新制或優惠存款利息支付，都是政府財政政策財源分配，與基金破產之說何干？刪減退除役人員已核定之退休俸、退伍金、贍養金、優惠存款利息等做為輔導會增加支應比例之財源，違背政府運作歲入以稅、費及事業收入來源之制度規範，對於政府依法給付退除人員退除給與，屬政府剛性預算無迴避責任空間，政府卻以修法抵賴，明顯違反憲法第 15 條侵奪人民財產。</p> <p>三、 <u>查軍人退撫制度基金收支缺口雖日益擴大，惟依據公務人員退休撫卹基金管理委員會 2016 年 7 月 21 日公告之第 6 次精算報告第 221 頁，至民國 153 年軍人退撫基金潛藏負債為 1 兆 2,950 餘億元（網址：http://www.fund.gov.tw/public/data/6851558871.pdf），占中央政府未來 50 年財政收入 147 兆元之 0.88%，對國家整體財政影響甚微，論者更有關於國家整體財政收入不致匱乏之預測與分析，詳如附件二。適國防部 107 年 4 月 23 日「軍職人員年金改革財務影響評估報告」推估，在退撫新制給付下軍人退撫基金至民國 136 年之未來 30 年需支付 1 兆 5,404 億餘元（釋憲說明書附評估報告第 45 頁，如附件三），而擬定系爭規定修正草案，並經立法通過，而與上開基金管理委員會之精算報告，推估立論差距極大，無法令人信服，從而，亦難謂有修正系爭規定之必要性；其再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</u></p>

- 欠缺充足理論依據，違法濫權，不具正當性之修法。
- 四、查軍人退撫制度自民國 86 年納入考試院退撫基金管理，國防部在政策規劃之初，早已力陳軍人工作之特殊性質，不宜加入退撫基金運作，然當時人事、主財部門再三保證補貼費率、撥補基金、政府負最終支付保證責任，並強將軍人退撫基金加入公務人員退撫基金共同管理(公務人員退休撫卹基金管理條例第 1 條參照)，迄今已屆滿 20 年。然在此同時，國軍先後配合政府裁軍與募兵政策，組織精簡、人員裁撤與職缺降編，造成繳費者少、給付者多；募兵制度又使人事成本結構改變、短役期繳少領多、退撫支出快速流動，軍人退撫制度已完全沒有收益可言，自我循環都產生問題。數十年來，每年編列 3 千餘億元國防預算均未予調動，惟人員維持費比例卻從精實案前之 52% 下降到 37% (現在又回升到近 50%)，如附件四、五。同樣之人員維持費比例，過去可以支應 42 萬人員所需，現在僅支應 18 萬人員即已捉襟見肘。每年因為短役期官兵退伍，在繳少領多之情況下退撫基金支出不斷攀升，嚴重影響軍人退撫基金之運作。歷年來，政府從未檢討正視政策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，將責任推卸給退除役人員並刪減其退除給與。
- 五、又查目前支領月退休俸之退除役人員，純舊制約 5 萬餘人、跨新舊制約 6 萬餘人，其財源來自政府預算、優惠存款利息及軍人退撫基金等三方面，先就政府預算而言，舊制年資退休俸由政府編列年度預算支給，是退除役人員依法服滿役期取得之退除給與(財產)請求權，乃政府之法定義務支出，屬剛性預算，支付責任無從迴避。次就優惠存款利息而言，經歷數次之檢討修正，早已列計為退除給與俸率分子計算，由政府支應 15.1%，銀行支應 2.9% (採浮動計算)，為退除給與之一部分；再就軍人退撫基金而言，目前在退撫基金給付之退除役人員月退休俸年需 130 餘億元，每月平均僅 10 餘億元，每人平均僅支領約 2 萬 3 千餘元，且屬封閉式收斂，將隨人口凋零而逐年減少；反觀現役人員未來退撫經費支出，屬開放式發散，將隨現役轉退役人數而逐年增加，未來調高起資

俸率、延長服役年限都將影響給付額度，勢必再增加退撫基金支出。系爭規定雖將軍人退撫基金負擔退除給與之比例，由現行 43% 降至 30%，另外 70% 則由輔導會每年編列預算支應（原支應比例 57%）。換言之，20 年前之軍人退撫制度改革，從政府編列預算之恩給制改為政府與軍人共同提撥分攤之儲金制，但由於軍人職業特殊及前述政府國防政策不當釐定之影響，軍人退撫基金無法達到自我平衡之運作基礎，對於裁軍（增加退撫支出 680 餘億元）與募兵（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，修改系爭規定大幅刪減退除役人員已核定之退休俸、退伍金、贍養金、優惠存款利息等做為輔導會增加支應比例之財源；不僅違反系爭規定第 54 條第 2 項規定，軍官、士官退除所得依第 26 條第 3 項及第 46 條第 4 項規定扣減後，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。前項挹注退撫基金之金額，由國防部會同輔導會於退伍除役軍官、士官每月退除所得調降後之次年三月一日前確定，再由退撫基金管理機關依據預算程序，編列為下一年度預算，並由輔導會編列預算挹注，於年度預算完成立法程序後撥付之。更完全不具正義性及正當性。

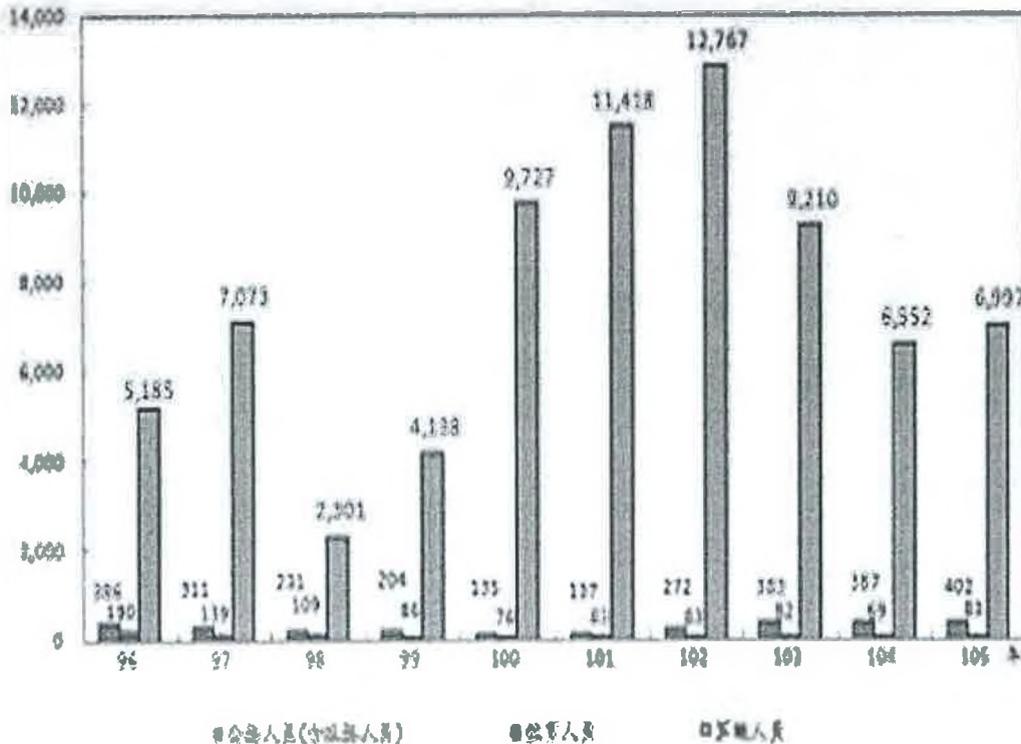


歷年軍職人員退伍人數趨勢

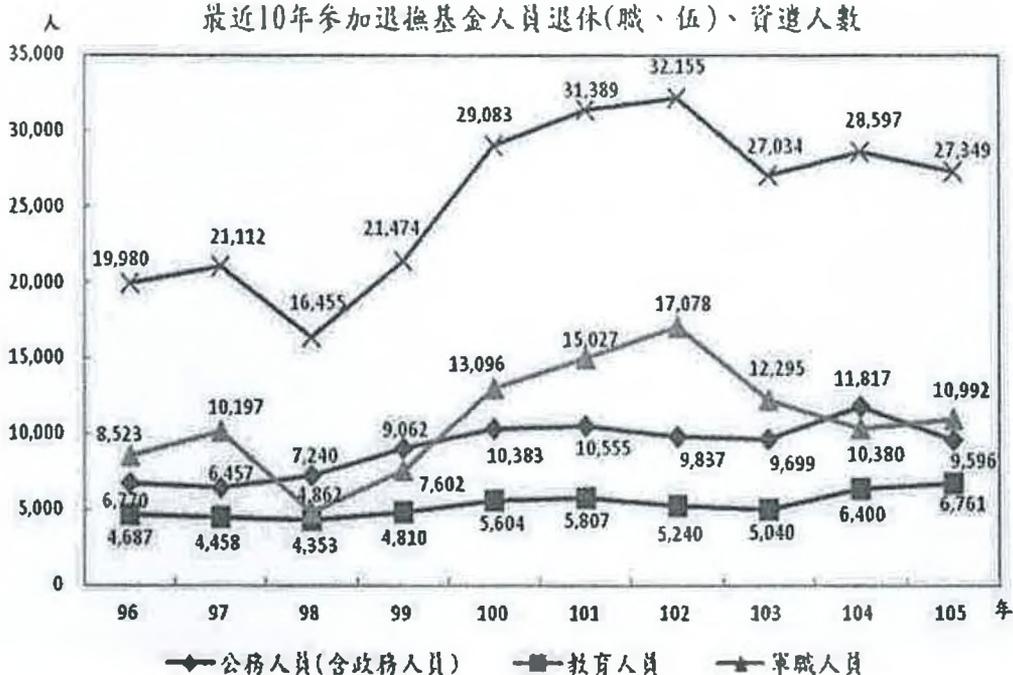


- 註1. 配合實施「精實案」，在88、89年間退伍人數計達1.8萬餘員
- 註2. 受「精進案」影響，93、94年離退人數達1.4萬餘員。
- 註3. 自10年起至102年因執行「精粹案」及政府推動年金改革，離退人數攀升至1.7萬餘員。
- 註4. 資料來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會統計年報。

圖一 最近10年規模一次退休(離、休)金人數成長趨勢(按身分別分)



最近10年參加退撫基金人員退休(職、伍)、資遣人數



6. 政府撥補情形

	政府撥補相關規定	歷年撥補總金額 (補辦年度)	未來年度 待撥補金額	
社會保險	公教保	公保之財務責任，屬於88.5.30以前之保險年資應計給之基本給付金額，由財政部審核撥補；屬於88.5.31以後之虧損，應調整費率撥注(公教人員保險法第5條及其施行細則第3條)	3,543.67億元 (88.5條法後至105.7)	1,313億元
	軍保	保險之財務責任，屬於105.1.1公布施行前之保險年資應計給之退伍給付未提存保險責任準備金額，由中央政府審核撥補；屬於105.1.1公布施行後之虧損，除戰爭、武裝衝突或其他不可抗力因素應計給之給付金額由中央政府審核撥補外，應調整費率撥注(軍人保險條例第5條)	(無)	411億元
	勞保 (普通事故)	如有虧損，在中央勞工保險局成立前，應由中央主管機關審核撥補(勞工保險條例第69條)	(無)	
	國保	保險之財務，由政府負最後支付責任(國民年金法第49條)	(無)	
	農保	保險年度結算如有虧損，由辦理本保險業務機構之主管機關審核撥補，並得申請中央主管機關予以補助(農民健康保險條例第44條)	1,488.46億元 (78年開辦至105年6月底止)	
強制性職業退休金	軍公教退撫制度	退撫基金之運用，其3年內年平均應允收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率計算之收益，如達同所得來源規定之最高收益者，由國庫補足其差額(公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項)	1.軍公教退撫基金未達法定收益之撥補：34.61億元(99年至105年) 2.軍職人員取消免稅配發措施節餘款挹注32.24億元(101年至104年)	
	勞工退休基金(新制)	依本條例提撥之勞工退休基金運用收益，不得低於當地銀行2年期定期存款利率；如有不足由國庫補足之(勞工退休基金條例第23條)	1.迄今未從國庫撥補 2.由新制勞工退休基金收繳之滯納金支出2.94億元(自基金成立至105年7月底；勞工退休基金條例退休基金管理運用及盈虧分配辦法第3條第2項第1款)	
	私校教職員退撫制度	1.退撫舊制(98.12.31前)：由原私校退撫基金支給，如有不足，由主管機關支應 2.退撫新制(99.1.1後)： (1)保守型投資組合保障最低收益不得低於當地銀行2年期定期存款利率，差額部分由國庫補足 (2)新制年資所領退撫給與，扣除自繳儲金本解及單息後，低於舊制年資計算標準部分，由主管機關補足	1.舊制：已撥補63.56億元 2.新制： (1)法定收益率差額撥補：0.45億元 (2)新舊制差額撥補：0.54億元	228億元

公務人員退休撫卹基金
給付明細表附表-軍職人員
中華民國107年10月

報告代碼: A07AR290
列印日期: 2018-10-12
頁碼: 第 10 頁 / 共 10 頁
單位: 新臺幣千元; 人次: 人

Table with columns: 年度別, 總計, 合計, 一次退休(給·職)金, 月退休(給·職)金, 內一次加薪補償金, 因公傷故退休(給卹)金, 金額, 人次. Rows include years from 107 to 109 and monthly breakdowns for 107.

公務人員退休撫卹基金
給付明細表附表-軍職人員(續)
中華民國107年10月

報告代碼: A07AR290
列印日期: 2018-11-12
頁碼: 第 10 頁 / 共 10 頁
單位: 新臺幣千元; 人次: 人

Table with columns: 年度別, 退撫, 撫卹, 職卹, 合計, 金額, 人次. Rows include years from 107 to 109 and monthly breakdowns for 107.

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 5	請更新「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。
說明	<p>一、國防部軍職人員年金改革財務影響評估報告第 71 頁，僅稱已領退休俸人員未受影響計 56,812 人，受影響者計 37,284 人，然退輔會公布受影響人數計 62,975 人，媒體報導又各有不同，顯然資訊紊亂，決策匆促。</p> <p>二、軍人身分特殊，其待遇隨服役年資、職務、晉階、風險、功績有所區別，退除役以後則依規定核予退休俸；司法院大法官釋字第 555 號解釋：「武職人員，乃因其從事戰鬥行為或其他與國防相關之任務，攸關國家安全及軍事需要，且該等人員之養成過程、官階任用資格之年齡限制、陞遷條件及服從之義務等均與文職人員有別。」軍人職業地位具特殊性，確實應有別於其他行業人員，而應實質平等看待。憲法增修條文第 10 條第 9 項規定：「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。」本條文特別將此身分獨立規定，而其他職類人員並無相類之規定，因而可作為與其他行業別差別待遇之憲法基礎。按平等原則係要求「相同事物應為相同對待」，不同事物得為差別對待。憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在「法律上」地位之實質平等。</p> <p>三、<u>退除役人員係依法領取退伍金、退休俸、贍養金，無論舊制、新制、優惠存款利息，均為政府財政調配、財源分散與責任分攤作法，根據 107 年 4 月 13 日立法院第 9 屆第 5 會期第 9 次會議議案關係文書院總字第 1061 號政府提案第 16282 號陸海空軍軍官士官服役條例修正草案總說明，系爭規定雖「參酌先進國家軍人退撫制度，均將軍人具全天候戰備、工時長、具危險性、退除早、離退率高之特性納入考量，於升遷、任期、薪資結構及退撫制度上，與其他職或為不同之設計，目的在提供軍人與眷屬合</u></p>

理之生活保障。」「設計出符合軍人職業特性，創造足夠招募誘因，又能滿足未來退除役人員退除給付與兼顧因制度轉銜、現役及已退人員權益保障，使軍人退撫基金得以永續經營，達到促進招募、穩定現役、安撫退員之政策目標。」然系爭規定卻採取削減優惠存款利息與拉近不同時期同階同年資給付水準等溯及既往之不當修法，受影響最大者為具有跨新舊制年資之士官 5,050 人，校官 49,029 人，將官 2,233 人，合計 56,512 人，佔支領月退俸退除役人員之 48%，佔整體支領退除給與人員之 28%，此針對性之修法，調降退除給與（含優惠存款 18% 差息補貼結餘款），共計 1,628 億元，並稱可延後軍人退撫基金至少 30 年不會有破產疑慮，甚至推估將剩餘 1,233 億元。乃竟誣稱軍人退撫基金缺口將日益擴大（如前述），並將虛擬不實之政府財政困難壓力，以不當針對性修法，僅推由受影響最大之 5 萬 6,000 餘人承擔，顯然不符平等原則及比例原則。

摘錄：軍職人員年金改革財務影響評估報告

已退領俸人員(含優惠存款、新制俸金及舊制俸金等)按其核定年資以基礎俸率55%、年增俸率2%(軍官俸率上限90%、士官俸率上限95%)，改革後退休所得較現行制度原所得減少額度特性分析，說明如下：

- 一、改革後「無影響」士官計有 25,325 人、軍官計有 31,487 人，合計 56,812 人(占整體 48.17%)，階級分佈從下士到中將，其無影響者大半是受樓地板 38,990 元的保護，其二是改革後按年資計算俸金高於原所得，而保護原所得不受分年調降影響，其中包含早年受薪資微薄影響者、無優惠存款者、階級較低階者。
- 二、改革後減少額度在「1 萬元以下」計有 23,837 人(占整體 20.21%)，階級分布從中士到中將階級；「1 至 2 萬元」計有 34,465 人(占整體 29.22%)，從上述可知，改革減少額度在 2 萬元以下(含無影響者)，計有 11 萬 5,114 人(占整體 97.61%)。
- 三、改革後減少額度在「2 至 3 萬元」計有 2,268 人(占整體 1.92%)，階級分布以上校、少將階級較多；減少額度「3 至 5 萬」計有 545 人(占整體 0.46%)，階級分布少將至上將階級；減少額度「5 萬元以上」計有 6 人，均為一級上將。
- 四、綜合上述改革後已退領俸軍職人員較現行制度退休所得「減少額度」，可發現改革後近五成無影響，1 萬元以下(含無影響)累計近七成，2 萬元以下(含無影響)累計近 9 成 7，顯示軍人年金改革，已考量軍職人員服役特性與整體退休所得分布，亦考量照顧中低階層及年資較短人員，並兼顧早年撤退來台俸金微薄與因戰(公)傷等人員。

退輔會公告資料

軍人年改影響人數分析

一、一次退伍金支領優惠存款利息人員：

總人數	不受影響 每月利息在 38,990 元以下		受影響 每月利息在 38,990 元以上	
	人數	百分比	人數	百分比
91,648	90,890	99.17%	758	0.83%

二、月退休俸人員：

以「55%+2%」轉換新退休俸後之影響分析						
階級	總人數	不受影響		受影響		平均受影響金額
		人數	百分比	人數	百分比	
將官	2,586	333	0.29%	2,253	1.93%	21,950
校官	73,679	24,437	20.92%	49,242	42.15%	11,036
尉官	6,392	6,060	5.19%	332	0.28%	7,835
士官長	22,052	11,092	9.49%	10,960	9.38%	6,772
士官	12,130	11,942	10.22%	188	0.16%	2,917
合計	116,839	53,864	46.10%	62,975	53.90%	10,643

一、資料來源：退輔會 107 年 4 月發放退休俸人數。

二、不受影響之原因：

(一)支領月退休俸人員本人未領優惠存款者。

(二)每月退休所得(含優存利息)在 38,990 元以下者。

(三)支領月退休俸人員在新制度 55%+2%轉換後，其「新退休俸」高於「原退休所得(含優存利息)」者。

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 6	軍人年金改革與搏節國家財政支出及國家其他財政支出擴張之關聯性如何？
說明	<p>一、 軍人退撫新制度自 86 年起施行，無論施行前及施行中，國防部都明確表達軍人職業特性，不宜納入公務人員退撫新制。惟行政部門卻一意孤行，以所謂「軍公教一體」之齊頭式平等強加推行（附件一）。殊不知此 30 年間，國家戰略與軍事戰略均作調整，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之初所可預見。且此期間，國家總體預算結構亦產生變革，中央政府總預算雖不斷成長，惟國防經費額度不僅並未隨之成長，佔總預算比例反而不斷下降。</p> <p>二、 事實上，從國家整體財政狀況來看，我國租稅負擔率世界最低，外匯存底高居全球前 5 名，為少數沒有外債之國家；而中央政府總預算近 10 年來，已自 1 兆 7 千多億元提升至接近 2 兆元，然國防預算一直維持在 3 千餘億元，僅佔總預算之 15%，GDP 之 1.9%；人員維持費比例，因精實、精進、精粹等裁軍案實施最低曾降至 37%。然近年又因應募兵制實施，人員維持費逐年再上升至 49%，相對增加未來退撫支出；國軍實施精實、精進、精粹案等組織裁減，員額由 45 萬人大幅縮減為 21.5 萬人，其退除役者以跨新舊制人員比例居多，大量離退造成退撫基金支付失衡，同時軍人保險給付支出亦相對驟增，導致缺口不足約 600 餘億元，此皆肇因於政府施政欠缺全方位整合考量所產生之惡果。此外，政府始終罔顧應有責任，未善盡依法應負撥補及最終支付保證責任（系爭規定修正前之「陸海空軍軍官士官服役條例」第 27 條及「公務人員退撫基金管理條例」第 1 條、第 5 條、第 8 條均請參照）。更何況，退撫基金之經營及投資操作績效不彰，亦均係政府所為，顯與現役及退除役人員無關。乃竟將 109 年軍人面臨退撫基金不足問題，轉嫁由退除役人員承擔，進而非法刪減退除役人員之退除給與，而修正</p>

公布系爭規定。

三、再者，先以國家負債比而言，日本 243.2%，列世界最高，美國 104.5% 排名第 10，我國僅 36.5%，尚不在排名之內，從未聞美、日等國對已退伍（休）軍公教警消人員之退伍、退休或退職所得，予以扣減。其次再從國家稅收而言，人民租稅負擔率雖僅 13%，然近 5 年稅收每年均超收近千億元，顯然政府財政充盈，政府卻泛言國家財政即將破產，未明確具體指出國家財政負擔能力有何減損不足，實際上又制定前瞻基礎建設條例，編列 8 年 8,800 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，大幅增加政府財政支出……，主觀上其非但不能說明政府財政困難，客觀上更無法令人信服其說法，而竟立法侵害人民之信賴利益，且對於信賴利益受損害之退除役人員，亦未予以合理補償，過渡期間亦非合理，調降退除給與年限至多 10 年，優惠存款利率降至百分之六，甚至完全刪減歸零，此等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。

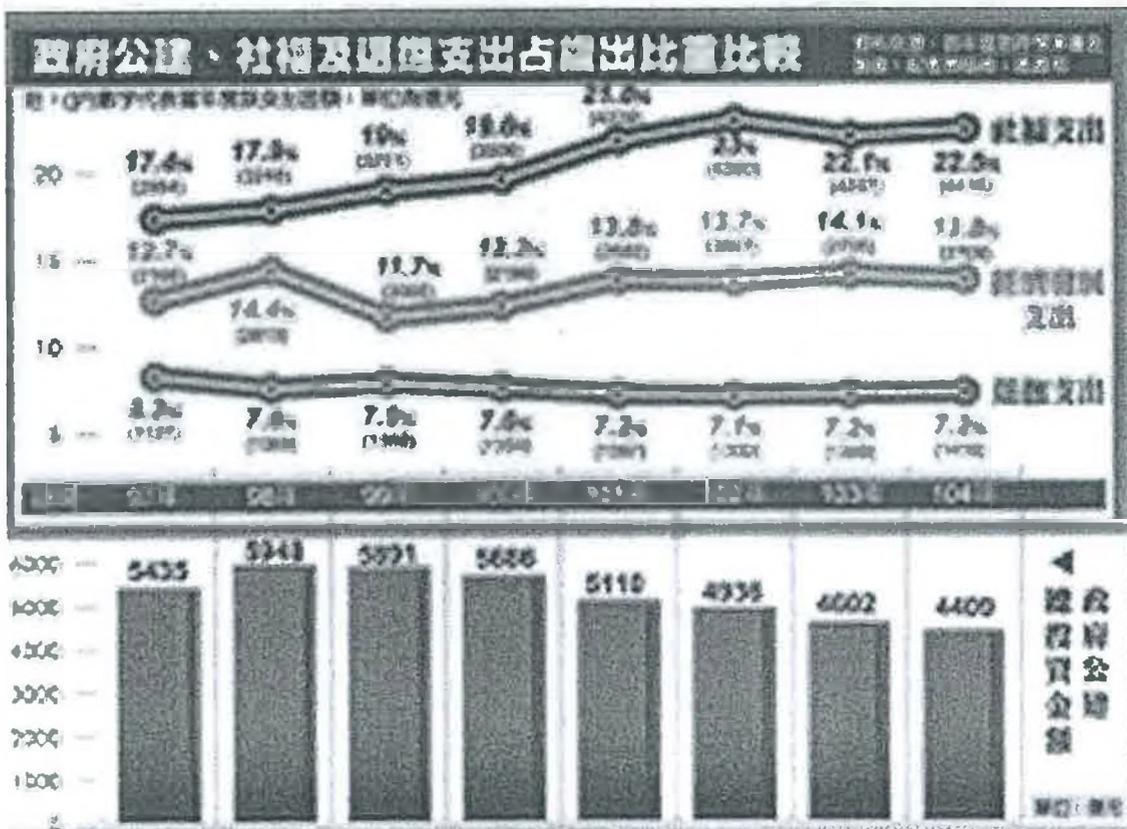
附表 3

年度		精實案(93.1.1)		精進案 1 階段 (94.7.1)		精進案 2 階段 (99.11.1)		精粹案(103.11.1)	
官階	每年國庫 支出金額 合計	裁減 數	節省額度	裁減 數	節省額度	裁減 數	節省額度	裁減數	節省額度
一級上 將	3,207	1	3,207	1	3,207	3	9,622	3	9,622
中將 6 級	2,485	39	96,922	2	4,970	20	49,704	15	37,278
少將 10 級	1,994	164	327,064	12	23,931	65	129,629	81	161,538
上校 12 級	1,669	756	1,262,419	534	891,709	732	1,222,342	643	1,073,724
中校 12 級	1,401	1,954	2,737,891	746	1,045,274	925	1,296,084	1,411	1,977,054
少校 12 級	1,237	4,453	5,508,655	1,214	1,501,798	1,166	1,442,419	2,157	2,668,352
上尉 12 級	1,126	4,641	5,229,002	3,197	3,602,051	1,884	2,122,698	3,349	3,773,309
中尉 10 級	945	2,175	2,056,453	4,714	4,457,066	2,684	2,537,710	2,927	2,767,465
少尉 10 級	895	1,545	1,382,924	586	524,527	865	774,258	241	215,718
士官 (上士 12 級)	906	2,714	2,459,512	32,310	29,280,338	4,417	4,002,824	11,322	10,260,352
小計		18,442	21,064,050	43,316	41,334,872	12,761	13,587,291	22,149	22,944,413
總計	裁減數：96,668 員，國庫年節省額度：98,930,626 千元								
備註：表列「每年國庫支給金額合計」項目包含本俸、專業加給、志願役加給、主管職務加給、年終工作獎金(1.5 個月)、考績獎金(2 個月)、退撫費政府提撥(提撥費率 12%，政府提撥 65%)及休假補助費(1 萬 6,000 元)等項目，給與計算以 105 年度標準概算。									

近年稅收超徵概況



註：2017年預算數為全年預算數，超徵數為前三季數據
資料來源：財政部



國防部主計局資料

近十年國防預算結構分析統計

中華民國97年度至106年度

單位：百萬元、%

區 分	國 全 防 預 算 額	軍 事 投 資		作 業 維 持		人 員 維 持		其 他	
		全 額	百 分 比	全 額	百 分 比	全 額	百 分 比	全 額	百 分 比
97年度	334,011	120,058	35.94%	82,796	24.79%	126,538	37.88%	4,619	1.38%
98年度	318,650	90,550	28.42%	95,937	30.11%	127,533	40.02%	4,630	1.45%
99年度	297,435	83,481	28.07%	74,074	24.90%	135,286	45.48%	4,594	1.54%
100年度	294,588	81,677	27.73%	68,459	23.24%	139,986	47.52%	4,466	1.52%
101年度	317,250	86,472	27.26%	70,845	22.33%	155,466	49.00%	4,467	1.41%
102年度	312,694	81,250	25.98%	70,726	22.62%	156,094	49.92%	4,624	1.48%
103年度	311,099	85,910	27.62%	68,413	21.99%	152,256	48.94%	4,520	1.45%
104年度	312,767	96,220	30.76%	70,239	22.46%	141,457	45.23%	4,850	1.55%
105年度	320,085	97,110	30.34%	72,653	22.70%	145,723	45.53%	4,599	1.44%
106年度	319,275	85,696	26.84%	81,124	25.41%	147,714	46.27%	4,741	1.48%

資料來源：國防部主計局

附 註：1. 「國防預算」金額係為年度法定預算額度。

2. 各年度國防預算金額係指法定預算數，均包含動支第二預備金及追加(減)預算

近十年國防預算占中央政府總預算比率統計

中華民國97年度至106年度

單位：百萬元、%

區分	中央政府總預算金額	國防預算	
		金額	百分比
97年度	1,711,717	334,011	19.51%
98年度	1,809,667	318,650	17.61%
99年度	1,714,937	297,435	17.34%
100年度	1,788,411	294,588	16.47%
101年度	1,938,839	317,250	16.36%
102年度	1,907,567	312,694	16.39%
103年度	1,916,227	311,099	16.23%
104年度	1,934,636	312,767	16.17%
105年度	1,975,971	320,085	16.20%
106年度	1,973,996	319,275	16.17%

資料來源：國防部主計局

附註：民國97至106年度「國防預算」及「中央政府總預算」為法定預算數額。

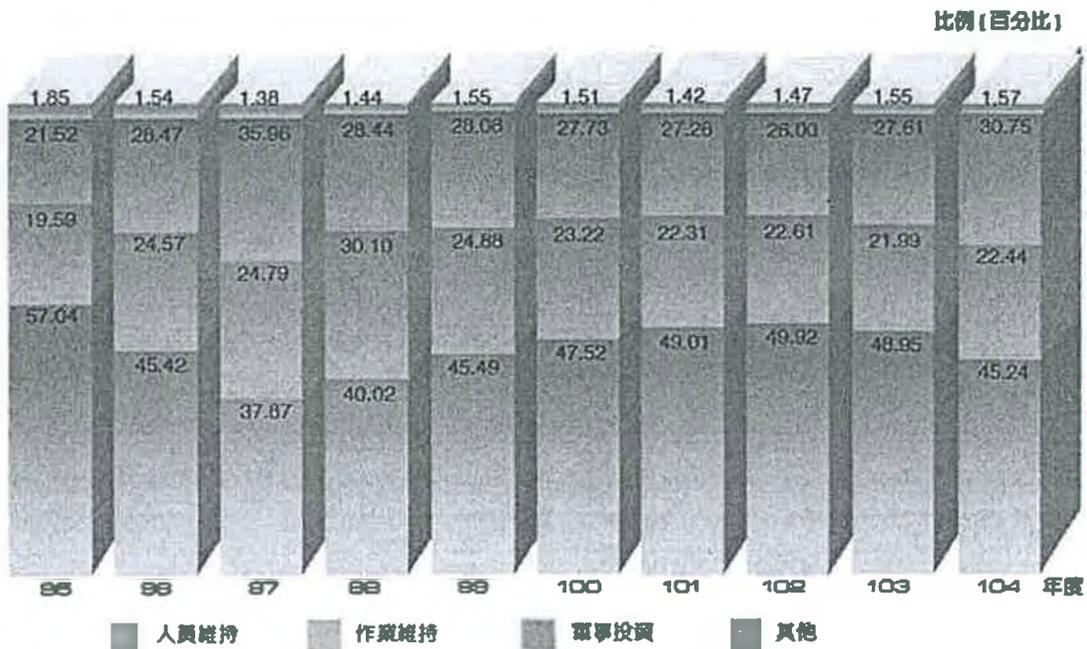


圖6-3 民國95年至民國104年國防預算配置圖

遞換經費近15年預算、決算概況表		單位：新台幣億元	
年度	預算數	決算數	備註
90	1,078	966	
91	1,044	989	
92	1,005	986	
93	985	979	
94	1,006	1,005	
95	1,039	1,038	
96	1,007	1,007	
97	1,011	995	
98	1,008	983	
99	998	985	
100	1,008	1,007	
101	994	989	
102	934	924	
103	960	934	
104	973	943	
105	969	961	
106	906		

作者整理

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 7	條例第 26 條第 2 項有關退休所得俸率上限規定之數據，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？
說明	<p>一、系爭規定第 26 條第 2 項本條例修正施行後退伍金、退休俸或贍養金給與基準摘轉如下：</p> <p><u>退伍金</u>：以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役一年，給與一點五個基數。其退伍年資未滿一年之畸零月數，按畸零月數比率計給；未滿一個月者，以一個月計。</p> <p><u>退休俸</u>：以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員服役期間最後五分之一年資之本俸平均數加一倍為基數，其年資以月計算，畸零日數不予採計，換算後取整數月。服役滿二十年者，應核給俸率百分之五十五，其後每增加一年增給百分之二，但軍官核給俸率以不超過百分之九十為限，士官核給俸率以不超過百分之九十五為限。其退伍年資未滿一年之畸零月數，按畸零月數比率計給；未滿一個月者，以一個月計。</p> <p><u>贍養金</u>：以現役同官階俸級人員之最後在職本俸加一倍為基數，給與百分之五十。</p> <p>二、<u>系爭規定依國防部修法說明，以促進召募、穩定現役、安撫退員為目標，但是在其相關作法上，增加各類加給、調高退除給與起支俸率、提高退除給與年增率、延長服役年限、轉銜國防事務官等有利現役人員措施；在所謂安撫退員部分則以刪減優惠存款、停發月補償金、重新核算退除給與、刪減眷屬福利等溯及既往緊縮措施，明顯侵害已退伍除役人員在憲法上保障的財產權。</u></p> <p>三、<u>然就系爭規定修法以來所見亂象，年資採計爭議不斷、所得上限致服役年資無效、已退人員年資凍結無法彌補損失、高階退休俸較低階退休俸少等等；按軍人服役特性除依法定有各階服役年齡限制，服役期間必須服從輪調歷練，進修專業知識，獲取調佔上缺的必要經歷與學歷，否則即無法增加服役年資甚至無法取得請領退休俸資格，軍人支領退休俸人員僅佔退伍人員之 25%即為明證；然本次修法故意忽略過去國防</u></p>

部對維持部隊精壯、促進新陳代謝、配合歷次精簡疏處人員等方案，諸如：外職停役、軍職外調、精實、精進、精粹等作法，恣意已服役年資作為重新計算唯一標準，對過去因故未能服滿最大年限人員毫無配套，更無補償，致部分中將退休俸少於少將，少將退休俸又少於上校（餘類推），對於這樣溯及既往之作法，否定過去歷任三軍統帥核予退除役人員退休俸之命令，斲喪領導威信，破壞國家誠信，明顯違反憲法不溯既往與信賴保護之原則。

三、再就軍人退撫基金而言，根據國防部所提軍職人員年金改革財務影響評估報告，明確指出已退伍除役人員支領退休俸屬封閉式收斂，將隨人口凋零而逐年減少；再根據公務人員退撫基金管理委員會公布修法前給付明細表，目前在退撫基金給付之退除役人員月退休俸年需 130 餘億元，每月平均僅 10 餘億元，每人平均僅支領約 2 萬 3 千餘元；反觀現役人員未來退撫經費支出，屬開放式發散，將隨現役轉退役人數而逐年增加，未來調高起資俸率、延長服役年限都將影響給付額度，增加退撫基金支出。20 年前之軍人退撫制度改革，從政府編列預算之恩給制改為政府與軍人共同提撥分攤之儲金制，但由於軍人職業特殊及前述政府國防政策不當釐定之影響，軍人退撫基金無法達到自我平衡之運作基礎，對於裁軍（增加退撫支出 680 餘億元）與募兵（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，修改系爭規定大幅刪減退除役人員已核定之退休俸、退伍金、贍養金、優惠存款利息等做為輔導會增加支應比例之財源；系爭規定條文均已變更修正前軍、士官退除給與條件，侵害現役及退除役人員有關退除給與請求權，揆諸前開說明，對於已退除役人員而言，係屬溯及既往之規定，而且不利於退除役人員，違反禁止法律溯及既往之原則，同時亦侵害憲法第 18 條規定人民服公職之權利及憲法第 15 條保障人民財產權之規定（對於現役人員而言，則係違反信賴保護原則）。

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 8	<p>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 3 萬 8990 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？</p>
說明	<p>一、軍人服役存在「役期短、退除早、離退率高」的特性，為維持軍隊精壯戰力，世界各國的軍人退休撫卹制度大多與公教人員、勞工的退休金制度不同。我國過去將軍公教人員退休撫卹一起思考，本著軍公教衡平性，以致軍人職業特殊性被忽略。囿於軍人職業特殊性，「總統府國家年金改革委員會」第六次會議決議「軍人年金改革」應單獨專案處理，並於年金改革國是會議中確認。（國防部軍職人員財務影響評估報告，p2.）</p> <p>二、<u>依據國防部軍職人員財務影響評估報告第 62 頁</u>，已退領俸人員（含優惠存款、新制俸金及舊制俸金等）改革前原所得特性分析，說明如下：原所得低於樓地板 38,990 元（含）以下，計有 36,832 人，其階級分布從上校到下士，此等人員特性多半為早年國軍播遷來台老兵居多，純新制短年資人員次之。士官階級原所得均低於 8 萬元以下，以低於 38,990 元（含）以下最多計有 20,835 人，介於 38,990 至 5 萬元間的人數次之，計有 11,222 人。<u>綜合已退領俸軍職人員特性</u>，可發現低於樓地板 38,990 元（含）以下，計有 36,832 人（占整體 31.23%），七成比例人員低於 6 萬以下，其中包含多數參與歷次戰役之人員、沒有優惠存款之人員、敵後被俘歸來退伍人員、因戰（公）傷退人員…等，其已退領俸人員之俸金態樣上百種，這也是政府年金改革軍人為何須單獨處理之原因，若不謹慎處理將傷及當年保家衛國的軍人共赴國難的戰心。自古有言：「文臣死諫，武將死戰，國之大幸，將無戰心，國之恆亡也」。</p> <p>三、國防法第十六條規定：「現役軍人之地位，應受尊重；其待遇、保險、撫卹、福利、獎懲及其他權利，</p>

以法律定之。」為保障現役軍人合理之待遇及權益，並使軍人之待遇法制化，爰制定本條例，以為軍人待遇支給之依據。

四、「軍人待遇條例」已於 97 年 1 月 16 日公布施行，志願役現役軍人應領取之待遇，依其俸級、俸點給與本俸；明定現役軍人之待遇，有關第 26 條第 4 項最低保障金額（即樓地板）雖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 3 萬 8,990 元），但以軍人職業特性而言，官階、年資、功勳才是核給退除給與的標準，設定最低保障金額（即樓地板）標準，作為刪減退休俸的標準，對低於最低保障金額者又未予調整，其修法之正當性與必要性何在？所謂最低保障金額實為退除給付刪減線。

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 9	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？
說明	<p>一、根據國防部軍職人員年金改革財務影響評估報告附錄說明第二十六條退撫新制施行前、後年資之退伍金、退休俸或贍養金給與基準摘錄如下： 本條例修正施行後，給與基準如下： 退休俸：(第二十六條第二項第二款)</p> <p>(一)以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員服役期間最後五分之一年資之本俸平均數加一倍為基數，年資不足一年者以四捨五入計算。服役滿二十年者，應核給俸率百分之五十五，其後每增加一年增給百分之二，但軍官核給俸率以不超過百分之九十為限，士官核給俸率以不超過百分之九十五為限。其退伍年資未滿一年之畸零月數，按畸零月數比率計給；未滿一個月者，以一個月計。</p> <p>(第二十六條第三項) 依本條例修正施行前給與基準計算之每月支領退休俸、優存利息及月補償金合計數額，未超過依本條例修正施行後給與基準計算之退休俸者，按原核計數額發給；超過者，其二者間之差額自中華民國○年○月○日起十年內，分年平均調降至無差額止。</p> <p>(第二十六條第四項) 本條例修正施行前已退伍者，其退休俸之給與，以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數內涵。但依前項規定調降差額時，不得低於少尉一級本俸及專業加給合計數額。原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給。</p> <p>(第二十六條第五項) 本條例修正施行前現役已符合法定支領退休俸條件或本條例修正施行前、後依第十五條第一項第三款、第四款規定退伍者，其退撫新制施行後退休俸之給與，以退伍時官階俸級人員之本俸加一倍為基數內涵。</p>

二、綜觀上述修正方式可簡單歸納目的，即在於消除優惠存款 18%；藉由整合不同時期的制度，拉平同階同年資，不同給付問題，刪減已退伍人員（含有舊制年資現職人員）法定給付，提高現役人員未來退伍給付；最後才是解決基金缺口問題。

三、軍人身分特殊，其待遇隨服役年資、職務、晉階、風險、功績有所區別，退除役以後則依規定核予退休俸；司法院大法官釋字第 555 號解釋：「武職人員，乃因其從事戰鬥行為或其他與國防相關之任務，攸關國家安全及軍事需要，且該等人員之養成過程、官階任用資格之年齡限制、陞遷條件及服從之義務等均與文職人員有別。」軍人職業地位具特殊性，確實應有別於其他行業人員，而應實質平等看待。憲法增修條文第 10 條第 9 項規定：「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。」本條文特別將此身分獨立規定，而其他職類人員並無相類之規定，因而可作為與其他行業別差別待遇之憲法基礎。按平等原則係要求「相同事物應為相同對待」，不同事物得為差別對待。憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在「法律上」地位之實質平等。惟系爭規定第 6 條各階軍、士官均有規定服役年限，而軍人服役期間服膺憲法，犧牲自由與參政之基本人權，24 小時戰備沒有工作時數與休假權益之保障，沒有軍人待遇以外之加班費，沒有罷工之權利；又其官階越高、服役時間越久，採計最後五分之一年資越多。則其退休俸係以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員服役期間最後五分之一年資之本俸平均數加 1 倍做為計算基準。顯然限制退除給與支領上限，破壞軍隊官制，否定軍人對國家社會特殊之犧牲與貢獻，悖離憲法增修條文明定尊重軍人之規定，違背法律平等原則。另按第 26 條第 3 項規定：「依本條例修正施行前給與基準計算之每月支領退休俸、優存利息及月補償金合計數額，未超過依本條例修正施行後給與基準計算之退休俸者，按原核計數額發給；超過者，其二者間之差額自施行日起十年內，分年平均調降至無差額止，調降方式如附表四。」

四、退除役人員係依法領取退伍金、退休俸、贍養金，無論舊制、新制、優惠存款利息，均為政府財政調配、

財源分散與責任分攤作法，系爭規定雖「參酌先進國家軍人退撫制度，均將軍人具全天候戰備、工時長、具危險性、退除早、離退率高之特性納入考量，於升遷、任期、薪資結構及退撫制度上，與其他職或為不同之設計，目的在提供軍人與眷屬合理之生活保障。」

「設計出符合軍人職業特性，創造足夠招募誘因，又能滿足未來退除役人員退除給付與兼顧因制度轉銜、現役及已退人員權益保障，使軍人退撫基金得以永續經營，達到促進招募、穩定現役、安撫退員之政策目標。」(107年4月13日立法院第9屆第5會期第9次會議議案關係文書院總字第1061號政府提案第16282號陸海空軍軍官士官服役條例修正草案總說明參照)。

五、然系爭規定卻採取削減優惠存款利息與拉近不同時期同階同年資給付水準等溯及既往之不當修法。軍人領的不是年金，軍人領的是退伍金、退伍俸，依據陸海空軍軍官士官服役條例第27條規定，軍人退撫基金政府負最終支付保證責任，無論舊制、新制、優惠存款都是政府財政的調配，財源的分散與責任分攤的作法，今將軍人年改植基於軍人退撫基金的破產就是假議題，且採取消除優惠存款、提高現役人員未來退除給付、拉近不同時期同階同年資給付水準、照顧中低階、溯及既往的政治操作，這又與軍人退撫基金有何關係；放眼全球，沒有一個國家對於軍人的退撫、福利政策採取溯及既往的改變，即便是美國面對軍人退撫、軍眷福利的負擔不斷增加，她們的作法只有越改越好，美國的改革法案完全站在維護軍人權利的立場推動改革，而且不溯及既往，反觀，我們行政部門推動的軍人年改，卻是站在軍人的對面，米蟲、貪婪、死要錢、夕嚇，醜話盡出，置軍人尊嚴與榮譽於何處？為什麼當軍人的是我，不是你？我們用生命保衛你的言論自由，你們更應該用言論自由，捍衛我們的尊嚴與榮譽，不是嗎？可惜目前所謂的軍人年金改革，將軍人的特性、軍人的生涯、戰場的狀況、建軍的實務、軍制的規劃、軍隊的領導、法律的尊嚴、國家的誠信，完全拋諸腦後，置人民生命財產，國家長治久安於不顧。

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 10	1997 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？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？
說明	<p>一、1997 年軍人退撫新制條例之制定，及參照公務人員退撫制度採不足額提撥與確定給付方式辦理；其主要考量即在於參加退撫基金人員與政府財政負擔能力，然現在卻已不足額提撥作為基金缺口的主要成因，殊不知不足額提撥政府也規避了 65% 之分攤比例，其節省經費投入社福、公共建設、經濟發展等用途，不足額提撥事實上也是世界各國提撥準備的方式，不能作為改革之藉口。</p> <p>二、<u>根據公務人員退休撫卹管理基金第 6 次精算報告，提出軍人退撫基金最適提撥率高達 38%，如採足額提撥無論個人或政府均無法承擔；再依據本次修法國防部所提軍人年金改革財務影響評估報告，將已退伍除役人員雖採十年緩降方式調降已核定法定退除給與，實則為變相之累進費率（以第 1 年月減 1,500 元為例，第二年級月減 3,000 元，第 3 年月減 4,500 元，至第 10 年已達月減 15,000 元，餘類推，其刪減幅度不可謂不大，如附圖），且優惠存款利息已由政府編列 15.1% 差息補貼預算，何不回歸退休俸體制，卻仍將優惠存款本金存放台灣銀行，影響已退伍除役人員資金運用權利；另稱將現職人員退撫基金提撥率分 6 年，由 12% 調整提高至 18%，顯然還是採取不足額提撥方式，再依重新計算標準、延長服役等配套措施，未來將增加更多給付，而國防部仍宣稱調整後退撫制度可確保 30 年運作無虞，對於現職人員未來請領退除給與呈開放式發散增加，其基金缺口問題同樣面臨，本次修法系爭規定第 54 條即將相關支付財源重新配比，將刪減退除人員法定退除給與作為支付財源之一，突顯改革沒有正當性，更不具正義之說服力。</u></p>

國防部軍職人員退撫基金財政收支平衡規劃措施報告

壹、法令依據

一、陸海空軍軍官士官服役條例及其施行細則。

二、公務人員退休撫卹基金管理條例及其施行細則。

貳、財務現況預判

一、依公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱基金管理會）99年完成之第4次精算報告結果，退撫基金潛藏負債，軍職人員為2,692億元、公務人員8,055億元、教育人員7,238億元；精算報告建議最適提撥費率，軍職人員應提高至36.74%、公務人員40.66%、教育人員42.32%。

軍公教退撫基金潛藏負債及最適提撥費率建議表

區分	軍職人員	公務人員	教育人員
潛藏負債	2,692 億元	8,055 億元	7,238 億元
最適提撥費率	36.74%	40.66%	42.32%

二、軍職人員自86年1月1日起加入退撫基金迄100年止，累計收入1,016億元、累

計支出 704 億元，結餘 312 億餘元。另 100 年收入約 92 億元、支出約 98 億元，支出占收入比例達 107%，首度發生收支逆差情形。預判迄 101 年底因持續執行「精粹案」人員精簡，收支不足數概介於約 14 至 20 億元間，累計節餘概為 298 億至 292 億元間。

參、現行收支狀況

一、在退撫基金收入來源方面：

- (一) 包括政府撥繳、個人自繳費用、孳息收入、運用收益及經政府核定撥交之補助款項等。其中，政府與個人撥繳標準，分由軍、公、教部門納入主管法令訂定；本部於「陸海空軍軍官士官服役條例」（以下簡稱服役條例）規定，現行共同提撥費用，按現役人員本俸加一倍之 8% 至 12% 費率，由政府撥付 65%、個人撥付 35%。

退撫基金提撥費率歷年調整情形表

年 度	86~90	91~92	93	94	95
提撥率	8%	8.8%	9.8%	10.8%	12%

(二) 據基金管理會 100 年度決算報告顯示，基金預定收益目標為 3.35%，惟加計 100 年度未實現損失後，損失數達 284 億 5,056 萬餘元，年收益為負 5.98%；另基金運用所得未達臺灣銀行 2 年定存利率最低收益數，尚有 45 億 4,779 萬餘元，有待國庫依法撥補。

軍公教退撫基金 100 年度運用績效分析表

基金預定 收益目標數	已實 收 益 數	現 收 益 率	加計 100 年度未 實現損失數	年 收 益 率
3.35%	68.7276 億元	1.445%	284.5056 億元	-5.98%

二、在退撫基金支出項目方面：

(一) 依服役條例規定，按服現役年資，給與退伍金，或依服現役年資，按月給與退休俸終身（或依志願給與退伍金）。另依「軍人撫卹條例」規定，給付現役官兵之死亡、傷殘撫卹金；惟退撫基金僅支付新制年資之退撫給與。

(二) 依據公務人員退休撫卹基金管理條例撥繳基金費用之規定，除本部所屬志願役人員計 13 萬 8,000 餘人外，另服務於

國安局、教育部、海巡署及總統府等之軍職人員計約 8,000 餘人，均由各機關編列政府負擔部分預算，撥繳基金費用，並由軍人退撫基金支付退除人員給與。

肆、收支平衡規劃措施

一、檢討調整費率擴增收入來源：

本部已修正服役條例有關退撫基金之提撥費率法定上限，由現行 12% 調升為 18%，以穩定退撫基金收支平衡；提撥費率每提高 1% 時，將增加基金收入約 7.5 億元，當提高至 18% 時增加約 45 億元，可適切紓緩基金收支逆差。

提撥費率調整後軍職人員退撫基金收入增加情形表

單位：億元

提撥費率	個人部分	政府部分	合計
13%	+2.6	+4.86	+7.46
14%	+5.21	+9.71	+14.92
15%	+7.82	+14.57	+22.39
16%	+10.42	+19.43	+29.85
17%	+13.02	+24.28	+37.30
18%	+15.63	+29.20	+44.83

備註：

現行共同提撥費用，按現役人員本俸加一倍之 12% 費率，由個人撥付 35%、政府撥付 65%。

二、整合軍人課稅節餘款挹注基金：

已獲行政院同意軍人薪資所得恢復課稅之收入，除編列預算用於調增官兵志願役勤務加給外（將級未調整），節餘款將挹注軍人退撫基金。

三、修法停支雙薪節約基金支出：

針對支領退休俸軍人再任符合一定條件之財團法人或政府轉投資事業等職務者，其薪資高於委任一職等以上者，已納入服役條例修正，明定停支退休俸及優存利息相關規範，有助於節約基金支出。

四、留用高技術人力改善財務缺口：

為有效運用人力資源，已修正放寬校尉級軍官延役專長實施計畫，鼓勵具特殊技術與高專業優秀人才留營繼續服務國軍，貢獻及傳承工作經驗，並有利於改善軍人退撫基金之財務缺口。

五、提升經營績效保障軍人權益：

為保障退伍軍人及遺族權益，本部將持續協請銓敘部督導基金管理會，履行善良管理人義務，穩健基金運用與投資，提升經營績效，同時如未達最低收益，應依法申請國庫補足差額，以落實依法行政原則。

累進費率圖示

第1年	第2年	第3年	第4年	第5年	第6年	第7年	第8年	第9年	第10年	第11年	第12年	第13年	第14年	第15年	第16年
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
1500	3000	4500	6000	7500	9000	10500	12000	13500	15000	15000	15000	15000	15000	15000	15000
18000	36000	54000	72000	90000	108000	126000	144000	162000	180000	180000	180000	180000	180000	180000	180000

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 11	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？
說明	<p>一、系爭規定第 39 條（退除役人員退休俸、贍養金及遺族支領遺屬年金之調整機制）軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之；其相關執行規定，於本條例施行細則定之。軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，依前項規定調整後之給付金額超過原領給付金額之百分之五或低於原領給付金額時，應經立法院同意。</p> <p>二、系爭規定第 48 條本條例第 39 條所定退伍除役人員或遺族所領退休俸、贍養金或遺屬年金給付金額之調整機制，應於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正、負百分之五時，或至少每四年，由國防部組成專業評估小組，綜合考量國家整體財政狀況、經濟成長率、人口成長率與平均餘命，及退撫基金準備率與其財務投資績效後，擬具評估報告或調整方案後，由行政院會同考試院核定公告。</p> <p>三、<u>依據立法院議案關係文書對系爭規定說明，查現行軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，均係伴隨現職待遇調整而調整，除衍生退伍所得與在職人員待遇相近之不合理現象云云；所謂不合理現象均為其主觀之意象，本次修法已涉違反不利人民禁止溯及既往之原則，未來再以此為滾動式調整機制，無異是為未來刪減給付敞開大門，退除役人員生活經濟不能得到保障，不能隨在職人員待遇調整，進而降低生活品質，不但違反不溯既往與信賴保護原則，亦有侵害人民財產之疑懼。</u></p>

2018 年度憲一字第 10 號

「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點

項次	內容
爭點 12	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？
說明	如附說明

條例第 34 條第 1 項第 3 款：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之：三、就任或再任私立學校職務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」。同條文第 2 項後段規定：「有前項第三款情形者，自本條例修正施行後之下個學年度起施行。」由於該條文影響已在私立大學擔任教職之退伍軍人權益甚巨，敬請立法院能恪遵憲法之規定，並依循如下之法理及立法例，刪除該條文以照顧該等退伍軍人，謹提出該條文違憲及傷害國家之法律見解如下：

1. 違背信賴保護原則：依據大法官第 574 號解釋文載明：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」則該等已在私立大學擔任教職工作者原係一本退伍後自由就業之合理信賴，自應適用上述法律不溯及既往之原則，仍可如昔從事教育職務，並續領退役後之月退俸。

2. 違反退伍軍人可公平競爭之法理：部分人士或稱：在大學任教之退役軍人應將職位置讓給年輕之人，不應繼續卡住教職，妨礙年輕人就業，乍聞之下似有道理，然經仔細研究不難發現其論點並不正確，政府之任務係理應營造一個公平競爭的環境，而不應以傷害社會中特

定人士作為代價去保護若干特定或不特定之人士，否則將有違公平競爭之法理。彼等退伍軍人在役期間並無任何有應與私校迴避之事由，於四十餘歲自軍中退役後，參與各私立大學教職之公平甄試，在私校任職後亦兢兢業業，通過各種篩選機制，詎行政院版本竟冀望於107年8月1日停發該等退伍軍人之月退俸，其侵害退伍軍人憲法所保障之平等權、工作權及財產權，甚為明顯。

3. 違反美國聯邦政府之立法例：服役條例修正草案有關退伍金、退休俸或贍養金給基準係「參考美國軍人退撫制度」（見服役條例修正草案第26條修正說明內容），然美國聯邦政府從未對在私立學校再任職之退役美軍有任何禁止或限制（18 U.S. Code § 207, 5 U.S. Code § 3703），相反地，美國退伍軍人事務部對於退役美軍有諸多獎勵到私部門就業的措施，包括撮合就業機會等，對於私部門之雇主則提供薪資補貼(salary subsidies)，極其重視並尊敬彼等退伍後就業之權益，絕無對在私部門服務之退伍軍人限制其領取退休金之計劃或措施，使美軍於退役後受到尊敬，促使青年人願意加入軍隊，美軍之所以強大，其原因固多，然尊敬在私部門服務之退伍軍人的作法，實值我國參考及學習。

4. 政府違法干涉私校自主權：亦有人主張：私立學校接受政府經費補助，自應受政府之節制云云。然查各私立大學主要經費來源都是學生繳交的學雜費，每年接受政府的經費補助並未有超過總收入的百分之二十者，政府硬要干涉各私立大學任用教師之權利，實有違私校自主之權利，不符比例原則，特別在此敏感時刻，再者，漁民的漁船燃油及農民的保險費，甚至公司亦有接受政府補助(紓困)者，依此邏輯，則退伍軍人是否都不能當漁民、農民或到公司上班？每天只能閒置在家？這將浪費人力資源，反而加重青年人的賦稅負擔，與美國政府的人盡其才的作法完全相反，實在是開社會進步的倒車。

5. 澆熄青年人從軍之熱忱：假如年輕人認為軍人這個職業人身的行動受拘束，責任重，又要去犧牲奉獻，甚至連退役後再就業的自由及權益都要受到不合理的限制，而不願從軍，有誰會去當軍官及志願役士兵？又有誰願在軍中久留？沒有保國衛民的軍人，國防武力日益弱化，國家安全必然發生嚴重問題，這是正在發生的現象，後遺症恐是雪上加霜。

6. 退伍軍人領雙薪致社會觀感不佳之誤謬：亦有人認為這些退伍軍人是「肥貓」，社會觀感不佳，所以應與退休公教人員一樣受限。然查「社會觀感」本身係非常主觀且抽象的概念，假如社會中有人領雙薪就是不正義，那麼退伍軍人開計程車，當保全，到賣靈骨塔位公司上班等都會領雙薪，也是社會觀感差的行為？退伍軍人連開計程車都不行，這又如何養家活口？這個問題的癥結在於權利及義務的對價關

係，正如沒人質疑總統、副總統及五院院長的薪資太高，這是因為其日理萬機，極其辛勞的代價，同理，退伍軍人領月退俸或退伍金係其任軍職在役勞務之對價，在其退役後，於私校奉獻己身力量，私校給予其酬勞完全符合權利及義務對價之法理，自然無予以剝奪或限制之理，假如立法院通過服役條例第 34 條第 1 項第 3 款之規定，則將造成退伍軍人任教職者其實質薪資減少之現象，與同在私立大學的其他教師相較，同工卻不同酬，非常不合理。再查美國私立大學內有許多退伍軍人擔任教職工作者，憑其教學、研究及服務的卓越表現，獲得校園內外的尊重及愛戴，從未聞其為肥貓或社會觀感不佳的批評，美國人民對於權利及義務之清晰認知，顯值若干國內人士參考及學習。退輔會邱主委於日前表示，為避免肥貓現象，支持放寬在私校任教職退伍軍人領取月退俸的限制，但強調要有配套措施，針對此發言，不禁令人發問何謂配套措施？又要放寬到什麼範圍？標準為何？邱主委恐難自圓其說，我謹建議邱主委及持有此看法之人士充分了解權利及義務對價之真諦，去除任何領取月退俸之限制，方可順利解決此迷思。

7. 打折發放月退俸並不妥適：退一萬步而言，假如執政黨基於其他理由之考量，堅持對於該等已在私立大學擔任教職之退伍軍人的月退俸予以限制，依據所謂的比例原則酌予以發放，換言之，即酌發(或打折發放)月退俸，而非停發月退俸，是否可行？此舉仍將有違憲之虞，也直接或間接影響青年人從軍以保衛國家的意願，國家將賠上巨大的國安成本，所以打折發放月退俸並不妥適。

總結：任何政黨於執政期間皆應確實遵行憲法增修條文第 10 條第 9 項規定「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。」之要求，在此法律變動之際，敬請立法院能依照憲法規定照顧退役後在私立大學擔任教職工作者之權益，刪除陸海空軍軍官士官服役條例修正草案第 34 條第 1 項第 3 款之條文，給予年輕人從軍的誘因，此乃國之倖也。

2018 年度憲一字第 10 號 「陸海空軍軍官士官服役條例」13 項爭點	
項次	內容
爭點 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。
說明	<p>檢附美軍退休年金制度改革芻議、美國軍退制度、印尼、馬來西亞、新加坡之公務員與軍人年金改革研究，如附件。</p> <p>一、在美國軍退制度國會報告中，2013 年度國防授權法案 (NDAA) (P.L. 112-239) 設立軍人撫卹與退休現代化委員會 (Military Compensation and Retirement Modernization Commission, MCRMC) 為總統和國會提供軍退給付與福利現代化之具體建議。在退休制度方面，委員會的任務是提供建議，以達「在 21 世紀財政可維繫下，使武裝部隊和其他制服部隊(軍警)撫卹和退休制度現代化」之目的。值得注意的是，根據 P.L. 第 674 112-239 規定，該委員會遵守既往不咎原則(<u>grandfather</u>)，說明如下：</p> <p>(一) 自該法案生效前之制服部隊，其每月退休給付不得少於現行軍人補償與退休制度下之給付，也不得在他們獲得軍退支付資格後，作任何造成其財務損失的修改。</p> <p>(二) 於該日期退休的軍警成員，其退休給付資格與給付，不得因本法案作任何改變。</p> <p>二、資金缺口(Unfunded Liability 無資金準備的負債)</p> <p>目前聯邦文職和軍職退休相關爭論包括「資金缺口」問題。如上所述，軍隊退休制度的資金缺口從 1985 年設立「軍人退休基金」就存在。如 1984 年 9 月 30 日的初始負債為 5287 億美元，2013 年年底為 8851 億美元，或總債務之 35%。這些債務被每年從財政部的普通基金(General Fund of the Treasury)沖銷，預計 2026 年完全沖銷。</p> <p>有些人質疑資金缺口的金額，但 (1) 數千億美元資金缺口，是未來 50 年將支付給退休人員的累積量，而非一次出現的金額；(2) 退休人員數量會因死亡而減少；(3) 與民營企業不同的是，員工不能立即享受所有給付。例如大多數物業主無法現金一次付清房價，故需貸款，若貸款必須一次付清，業主必不能做到，但分配到 30 年就付得起。同樣，聯邦退</p>

	休計劃的資金缺口分配長達數十年，就有能力加以償還。
--	---------------------------

美軍退休年金制度改革芻議

作者：Roy A. Wallace, David S. Lyle, John Z. Smith

取材：美陸軍戰爭學院戰略研究所 2013 年 7 月份研究報告

譯者：胡元傑

導論

每逢財政緊縮的年代，軍人的退休年金制度就會受到嚴格檢視。軍人退休成本之所以持續攀升，部分原因在於平均壽命增加，另一部分原因在於軍方必須預存退休制度過渡到「完全儲蓄型年金制度」(fully-funded system) (譯註 1：年金給付的資金是來自於該退休制度的成員或成員代表的提撥，該資金的價值至少應等於未來承諾成員的年金之現值。)的應付支出 (accrual payments)。當面對這些成本的不斷攀升，因而出現一些年金制度的改革意見。

作者群認為，這些改革建議過於狹隘地僅專注於成本控制，並沒有考慮到改革對個人福利的降低，及對留營產生的不利影響。作者群研擬了一個年金改革整體架構，不僅考慮到整體成本，同時也考慮到對人力資源、福利、公眾認知等因素的影響。在此架構下，他們分別評估國防事務委員會 (Defense Business Board, DBB) (譯註 2：國防事務委員會於 2001 年設立，由大約 20 位經驗豐富的成功企業界 CEO 組成，其目的在以不同領域觀點，獨立提供體制外國防事務改革建議) 研擬的一系列方案、現有年金制度負擔的增加，並提出建議案。

美陸軍戰院戰略研究所長

道格拉斯·洛夫雷斯

摘要

一個多世紀以來，服役 20 年或以上的軍人，以「確定給付制」(defined benefit, DB)(譯註 3：確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額之決定與薪資水準及服務年資相關。)給付年金。美國民間勞工很早就採取「確定提撥制」(defined contribution pension programs)(譯註 4：確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年(月)提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運作，於員工退休時將員工與雇主共同提撥之資金和孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。就雇主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。)，雇主和員工共同設立 401(K) 型帳戶。然而對一名最早可以在 38 歲退伍的軍人，在確定給付制下政府要支付超過 100 萬美元，每年軍退體系支出超過 500 億美元，由於財政無法維持，高層官員已開始呼籲退休年金制度必須改革。

在 2011 年的秋天，「國防事務委員會」(Department of Defense Business Board) 提出了一些改革方案，以減少軍退成本。這些改革包括：建立一個由雇主負擔部份金額的 401(K) 型退休儲金帳戶(譯註 5：401k 退休福利計畫，是美國於 1981 年創立一種延後課稅的退休金帳戶計畫，美國政府將相關規定明訂在國稅法第 401K 條中，故簡稱為 401K 計畫。美國的退休計畫有許多類，像公務員、大學職員是根據其法例供應退休金，而 401K 只應用於私人公司。計畫是自願性質，勞工可依其個人需求自由選擇政府核准過的個人退休金計畫。內容為要求員工定期撥金錢至個人的退休計畫，同時公司提撥部分資金至每位雇員的 401K，直到雇員離職。而雇員可自行決定撥款的數目多寡。)、服役 4 年後即可獲得這一帳戶之「歸屬」(vest)(譯註 6：指員工收取(不論以現金或遞延退休金形式)全部或部份僱主供款的權利)、67 歲以前不能「獲得確定給付制」部位之給付、參與前線部署人員退伍可以另獲獎金、實質的轉業資遣給付。據稱經過這些改革後可以大幅降低 36.5 億美元，軍人的退休年金則比現制度減少 39%。

如果單純的引用民間退休制度，就有點天真。當前以全自願役為基礎的軍事人力模式，需要相對特殊的退休金計畫。軍隊對其成員有其特殊要求。要鼓勵一個人服役期間自我犧牲，無私服務，身處艱困，離鄉背井，面對危險，當然需要一個與這些要求相對稱的方案加以補償。1973 年實施全自願役以來，軍人的退休年金制度始終是滿足各階人力需求的一項工具。未來軍人退休年金的改革，尚須考慮到對人事的第二層、第三層的影響，或者更具體地說，包括人才庫、軍人福祉、大眾觀感，以及整體成本。

首先，我們提供一個架構，以上述四個因素作為各項年金改革方案的指標。我們擷取若干國防事務委員會研究中的想法，但加以修改以確保軍隊保持其人才庫、提升軍人福祉、增加社會大眾對軍人年金的認同，並降低整體成本。

我們的提案稱之為「10-15-55制」。軍人從服役開始就與軍隊共同提撥金額進入401(k)退休帳戶。軍人在任何時間點離開軍隊，都能將其本人提撥存款帶走。服役10年可以歸屬軍隊提撥金額的50%。爾後五年內，每增加一年役期，可以增加10%，也就是服役15年就可以獲得100%軍隊相對提撥金額。此外繼續服役20年可以獲得目前的DB制退休金，但要到55歲方能生效。目前現役軍人仍沿用舊制，但新進人員則採取10-15-55制。10-15-55制對新進人員較有吸引力，因為多數新進人員並不能確定會否服滿20年。如果仔細研究本文所提出的10-15-55制，就會發現有更多具有吸引力的優點。

簡述

目前的軍退休金制度一直是全自願役部隊得以維持的一項重要因素。但是基於聯邦財政問題，使現行制度無法繼續維持下去，因而出現若干改革方案，但是這些方案都沒有考慮到對一支全自願役部隊運作所產生的影響。現行制度的任何改變都可能造成：軍隊缺員、對軍人及退員福祉之不利影響、大眾對軍隊的信心降低等問題。但如果有正確的架構，一方面可以避免產生負面影響，一方面又可以大幅降低成本，全面進行制度改革是可行的。本文提出一個同時兼顧軍人福利及退休成本的建議方案。

前言

過去 40 年來，軍退休金制度一直是全自願役部隊得以維持的重要因素，然而由於聯邦預算出現問題，以致現行制度被認為勢將難以為繼。¹已經出現的軍退制度改革建議中，甚多方案僅集中在短期的節約，而忽略了可能造成軍隊缺員、軍人及退員福利大幅降低、大眾對軍隊的信心降低等更長遠必須付出的成本。但如果有正確的架構，一方面可以避免負面影響，一方面又可以大幅降低成本，全面進行制度改革是可行的。

美國自南北戰爭結束後，是以確定給付制對合乎條件的軍人提供退休年金。²目前的退休年金制度源於 1920 年的聯邦僱員退休法(Federal Employees Retirement Act)，該法成為 20 世紀 50 年代後期，許多民間企業退休制度的典範。³確定給付制旨在提供一個長期性的退休收入，

¹ 美國國防部精算辦公室《2011 年軍退制度統計報告》：2011 年包含常備及後備役非殘障人員、暫時性及永久性殘障人員、被難歸來人員之退休福利支出，共約 506 億美元。媒體經常報導 2011 年年度流入軍退基金總額 1074 億美元，其中包括國防部負擔 198 億美元(基本薪之 34.3%)、不足數由財政部墊支 614 億美元、財政部承擔之殘障及退休福利 48 億美元、退休基金投資國債證券運作收入 214 億美元。請參閱國會預算辦公室 2012 年 12 月報告《國防預算內之軍人待遇及福利》第 40 頁。

² 納入由羅伯·華浦編纂之《2003 年經濟史淨百科》，李·克雷格撰《美國公務員退休年金》。可於下列網站瀏覽：eh.net/encyclopedia/article/craig.pensions.public.us。

該退休年金制度提供給服役達 40 年的軍官，及參與作戰的士兵，其實施可溯源至南北戰爭期間。請參閱 Hugh Rockoff, 著《退伍軍人角色之改變》(The Changing Role of America's Veterans), 國家經濟研究局第 8595 號研究報告, 2001 年 12 月; 並請參閱 Sung Won Kang 及 Hugh Rockoff 合撰：《大兵返鄉後之 19 世紀退伍軍人福利之政治經濟學》，13223 號工作報告，2007 年 7 月。

³ 請參閱 Samuel H. Williamson 撰《20 世紀美國工業界退休制度發展》(The Development of Industrial Pensions in the United States During the Twentieth Century)世界銀行研究部，1995, pp.

補償任職期間的低工資，並鼓勵員工長期留在同一企業工作。然而，到了 20 世紀 70 年代，隨著稅法的改變，導致新的退休方案出爐。⁴如「個人退休帳戶」(IRAs) 和 401(k) 退休計畫等稅率優惠計劃，可以讓員工自己選擇。對企業而言將相當大一部份的員工退休成本，轉移給員工自己負擔；對員工而言，也增加他們的流動性。(員工可以把退休投資組合隨工作轉移)，如此則增加了企業人才流失成本。

為了彌補這些成本支出，民間企業更加重視中期職業生涯，高級管理人才的招聘(增加「空降人才」或「挖角人才」現象)。結果民營企業退休制度與軍隊退休制度脫鉤，造成勞動市場變化。這些企業承認有員工流動性大的趨勢，甚至順勢而為。例如，今天的公司通常會擔負 401(k) 帳戶若干提存，例如沃爾瑪公司提存工資的 6% 的，洛克希德·馬丁公司提存 10%。這些公司同時提供股票認購權，最短只要在該公司工作 3 年就有權購買股票。

儘管民間部門的退休計劃演變，軍退年金制度僅在計算基準、歸屬條件、年增率等方面做小幅修正。⁵軍人必須承擔失去生命及成為殘廢的巨大風險，同時也依法承擔致命性武器的管理，必須歷經多年方能培養出工作道德，故留住人才極為重要。這就排除大規模「空降」方式進入職場管道，而要求一個穩定和願意終身付出的人力，經由整個職業生涯的人才管道逐步昇遷。⁶

基於國家當前財政問題，軍退年金制度已經面臨需要改革的狀況。2011 年秋天，國防事務委員會 (DBB) 參考民營公司制度，提出若干

4-8。由雇主提供養老金，在 19 世紀並不多見。多由雇工自行提存或購買壽險。鐵路業是最早採用雇主提供養老金的行業，1900 年創立的賓州鐵路提供錢不退休養老金，當時設定平均年齡為 70 歲，並隨後規定最大年資為 35 年。

⁴ 個人的第一個減稅退休帳戶計畫，是 1962 年的 Keough 方案(針對自營人)。1974 年出爐的「退休金安全法案」(Employment Retirement Income Security Act)提供非私營年金之減稅措施。1978 年「歲入法案」(Revenue Act)讓員工延遲收入家已減稅，並創立 401(k) 退休帳戶計畫，並將 IRA 擴充所有人。

⁵ Stephen Blakely 撰《年金計畫參與研究》(Pension Plan Participation)，華府就業福利研究所 (Washington, DC: Employment Benefit Research Institute) Fast Facts #225, 2013.3.28。2011 年僅 3% 勞工參與專屬之確定給付年金計畫，另有 11% 勞工同時參與確定給付予確定提撥兩計畫。

⁶ 與公共保安界之 DB 制類似，如紐約是極賓州警察於服務 20 年後，給予原薪資之 50%(包括 401(k) 退休帳戶及完整之醫療保險)。聯邦公務員退休可以享受自行選擇如何提領退休金。聯邦退休制度(Federal Employees Retirement System, FERS) 57 歲退休時可領 DB 年金，(1%之「高-3」乘以服務年資)，加上雇主提撥 5%之確定提撥帳戶。

大幅降低成本的退休新方案，雖然這項研究有助於提高公眾對軍退年金制度的討論基礎，但新方案並沒有考慮到全自願役軍隊更廣泛的要求。本文從軍隊人力這一個更重要角度，思考DBB的建議案，並提出不同想法。⁷

軍退年金制度改革—未來退休年金計劃

鑑於上述軍隊和民用勞動力之間的根本區別，任何軍退制度改革都必須謹慎行事，否則就可能導致意想不到的後果。特別應該避免以民間退休制度作為標準，而應該針對軍對獨特的勞動市場作為思考，避免發生下列四項負面影響：人才庫、軍人福祉、公眾觀感、成本。⁸這四個項目就是未來軍退年金案架構的標準。⁹

人才庫

現今的軍退年金制度（服役 20 年方夠資格獲得）使可預期的離退率延長至為期 30 年，有利於人力資源之管理，並滿足軍隊必須的結構需求。圖一顯示服役 5 年的士兵和軍官離退模式。大部分離退發生在服役初期，服役超過 10 年以後，將近 70% 人員能達到退休標準。當達到退休標準後離退率就急劇爬升，提前獲得退休福利，無疑會影響其留營行為。

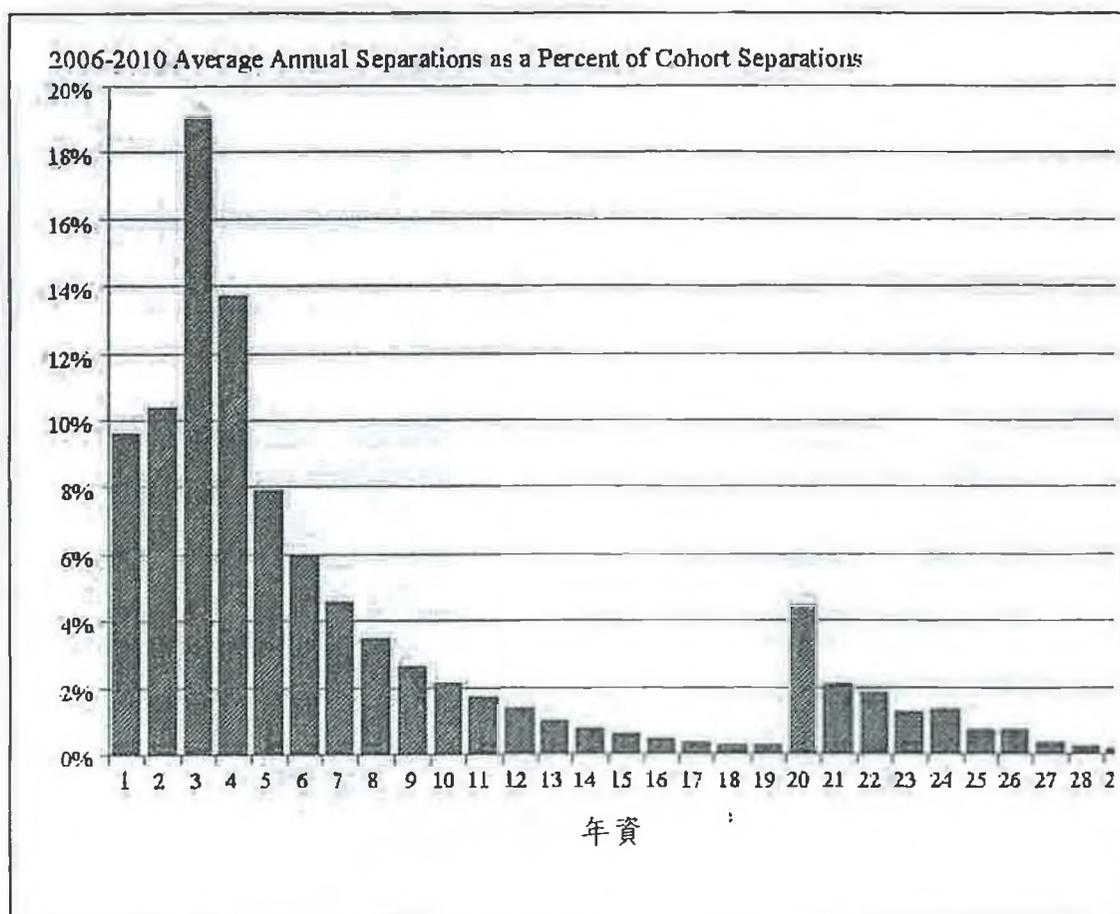
⁷ 國防事務委員會評估相當多改革方案，包括實質減少確定給付制年金價值(主要透過延至 67 歲方給予福利來達成)，以及由聯邦政府節約儲蓄計畫管理的確定提撥帳戶。雇主提撥若干額度可以降低確定給付年金額。然而軍隊的薪資結構以及大量運用的非薪資補償，使軍人在年輕時很難在其帳戶中提撥相當額度，使他們獲得最佳利息的能力受到局限。

⁸ 國防事務委員會 DBB，《2011 年第五號報告：軍退制度現代化》(Modernizing the Military Retirement System, Report FY11-05)，Washington, DC: Defense Business Board, October 2011。DBB 的建議雖然相當有價值，但並沒有充分考慮到軍隊勞動力支獨特性。DBB 的報告重點放在一、平均壽命增加產生的影響，從而改革為了補償軍人所提供的軍退福利；二、既無效果，也不公平的確定給付制之退伍金；三、對現行制度改革以節約成本進行改革的評估(包括延後退伍年齡、修正福利乘數、延長平均最高基本薪的計算時間等)；四、建議將確定給付制改為確定提撥制，仿效公務員採用可以節稅的「節約儲蓄制」，但為對軍人服役期間的艱困(如部署、與卷長齊分離等)提供補償，另建議由雇主(軍隊)相對提撥金額到軍人的「節約儲蓄」帳戶。本文雖並不完全同意 DBB 的建議，但基本上與其中若干看發相同。

⁹ 本文採用陸軍數據，因陸軍為一「人力密集」之軍種。

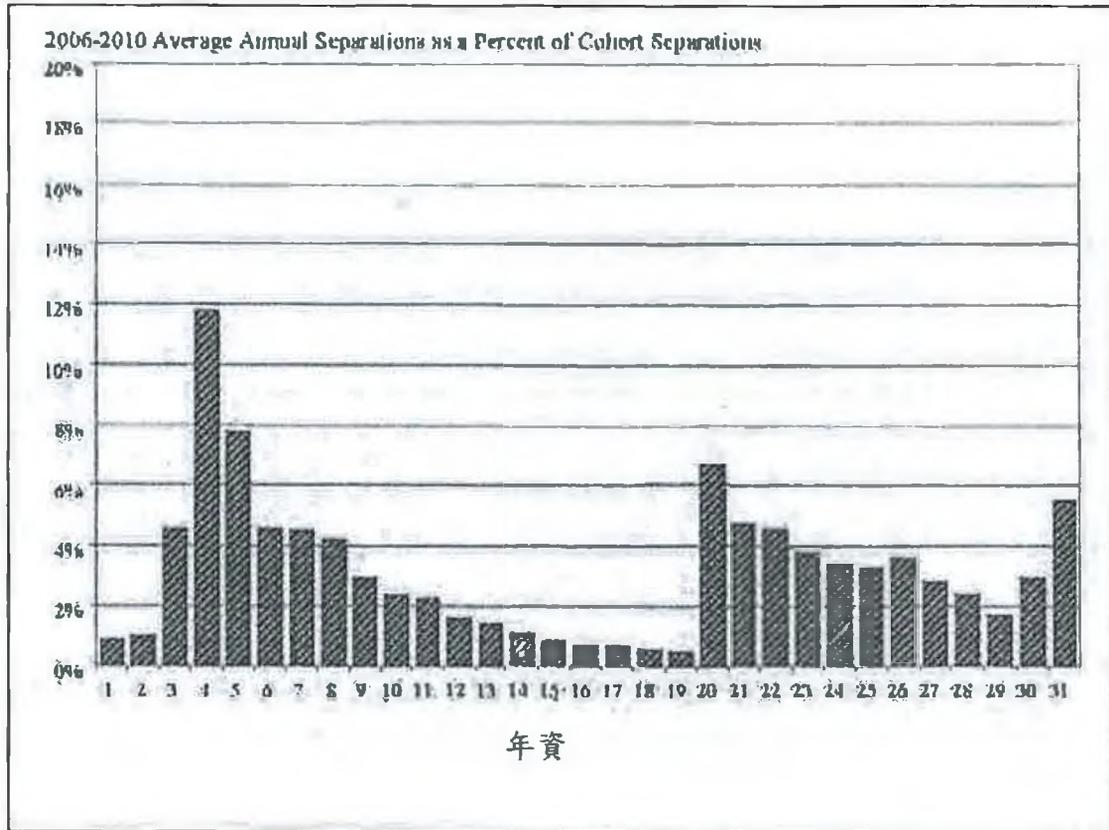
除了圖一所示士官兵與軍官離退趨勢不同外，更重要的差異在於晉升制度的不同。例如，當陸軍士官兵依缺員需要晉升，軍官則按照標準化時間表晉升，導致如圖二所示之庫存過剩及短缺現象。

除了單純的數字外，退休制度的結構也影響到表現優異人員之留營。軍隊與民營公司福利上的差異度愈小，表現優異人員留任的機會成本就升高，通常他們在軍隊以外職場會獲得更高待遇。當兩者福利方面差異降低，軍人離職機會就會增加，國防部整體表現與生產力隨之下降。¹⁰目前制度是服役滿某一期限就可以獲得全部退休金，當會鼓勵表現不佳人員繼續留在軍中，而「可轉移退休福利」(portable retirement benefits)提供軍人較大的選擇去留彈性，也會影響留營率。基本上，軍退休金制度不是促進軍人留營的唯一工具，但也不應該成為阻礙的因素。

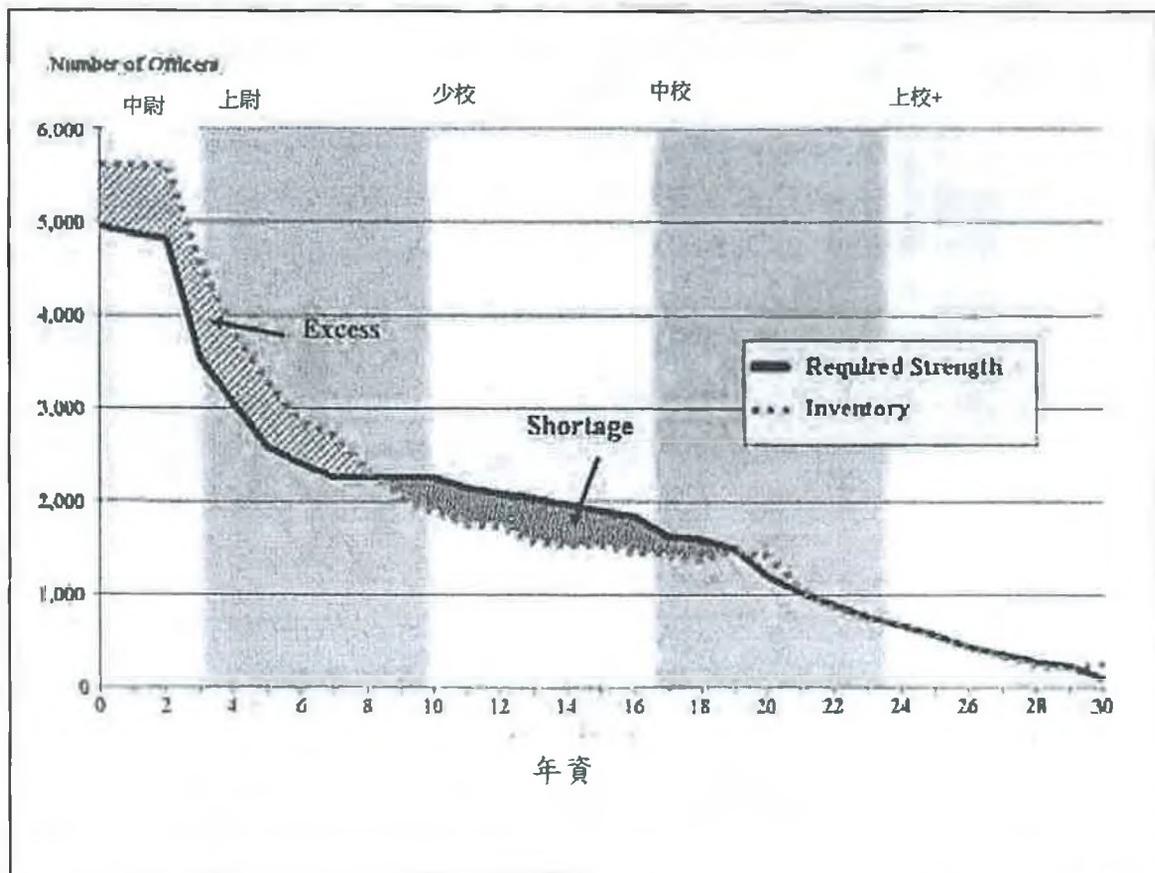


圖一 A 2006-2010 士官兵不同服役年資平均年離退百分比

¹⁰ Department of Defense, *Tenth Quadrennial Review of Military Compensation, Vol. II: Deferred and Noncash Compensation*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 2008, pp. 10-11.



圖一 B 2006-2010 軍官不同服役年資平均年離退百分比



圖二 軍官人才庫之餘絀狀況

軍人福祉

任何退休金福利減少，必須考慮到更大範圍的總補償。提供退休福利保證，讓軍人可以忍受比民間相對職務為低的薪資。實際上，國家必須決定給予多少退伍福利，彌補一個投入整個職業生涯的軍人。軍人退休年金任何削減，都實質降低整體補償，而必須加以考慮。

目前的軍退制度在若干方面，大大地降低軍人在經濟上的風險。首先，減少市場波動的影響，例如當股市低迷，會讓用退休帳戶投入的股票價值減少。其次，避免消費過度而消耗掉未來所需的儲蓄。第三，終生每月給付，避免個人因長壽而耗盡所有儲蓄。最後，降低對長期服役的不利影響。考慮那些為國家服務的退伍軍人，都經歷了生理及心理的創傷，可能因而失去未來爭取薪資及儲蓄能力。許多這些創傷可能無法達到傷殘賠償的門檻，但確實影響了退伍軍人的生活品質。提供若干程度之自動儲蓄或福利，目前的退休制度滿足其核心目標，為退伍軍人收入提供保證。總之，減輕經濟風險是任何軍退制度一項重要特徵。

公眾觀感

如前所述，國債飛漲的情勢越來越受到關注，美國國防部已經承受相當大的預算壓力。基於國家安全、失業、選舉等因素，讓軍隊很難以大幅裁員來節約經費。美國國防部將不得不尋找其他的方法，包括緊縮所有人的福利（退休或現役）。基於以下原因，公眾觀感有利於軍退年金制度改革。首先，美國人只有不到1%的人曾在軍中服役，因此對制服軍人的感謝度增加。¹¹其次，軍方剛剛經歷超過十年持續不斷的作戰，有超過57,000人傷亡。¹²三（正如前面所討論的），軍人及

¹¹ 根據蓋洛普針對機構信心所做的問卷調查，對軍隊「十分」、「相當」滿意者為75%，而國會調查最低達到13%。請瀏覽〈www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx#1〉

¹² Defense Manpower Data Center, "Defense Casualty Analysis System: U.S. Military Casualties—GWOT Casualty Summary by Casualty Type," 請瀏覽〈www.dmdc.osd.mil/dcas/pages/report_sum_reason.xhtml〉

其家庭可以承受財務和精神壓力。這些事實都沒有讓公眾、國會、媒體失望，大家似乎並不願意針對軍人刪減任何福利。

任何軍退年金制度改革，都可能影響軍人士氣和留營。事實上，沒有一個不溯既往條款，就很難想像這項計方案不會產生顯著的負面看法。透明度的概念也很關鍵。然而，有一些退休年金改革建議，試圖以一些如作戰加給，和一次給付等方式掩飾大幅削減，以紓解軍人轉業現象。虛偽以待必適得其反，補償必須與預期目的一致，薪資應與當前產能相符，戰地加給(hostile fire pay)必須與部署狀況一致，退休年金應與退休制度相當。複雜的補償計劃讓軍人很難了解和評估它們的價值，只會增加懷疑和不信任。

觀感的另一個問題是究竟服役多久，才應具備享受福利的資格。軍人服役十年以上，可以獲得「可轉移退休福利」，由於不是每個人都願意服滿20年，因此能服滿20年軍人尤其值得尊敬。這種服役10至20年間的「可轉移退休福利」與大多數企業的退休制度相仿。幾乎可以假定新兵入營之初，大多數不知道他會在軍中呆多少年，因此願意繳納填補「可轉移退休福利」不足部份。此外，提供新進人員選擇現在的DB制或混合制（可轉移退休福利個人退休賬戶加上減額的DB退休金）可能會在沒有負面觀感下，轉移對傳統軍退方案的接受度。

成本

現行制度之任何改革，都必須明顯的節約成本。關鍵在於必須找到不會產生對人才、個人福祉、公眾觀感等負面影響的平衡點。首先要考慮的是軍人得以享受退休福利的年齡。目前的退休資格（最早在38歲）。提高退休年齡，可以產生明顯的成本節約，而負面影響最小。例如，若維持目前的福利，退休年齡只要增加一歲，每一達退員額(retirement cohort)就可節省\$ 5.51億元。¹³其他要考慮的問題：退休福利乘數，目前是以2.5%乘以服務年資、退休生活指數調整(COLA)的調整、基本薪調整、以「高-5」(譯註7: Hgh-5, 為有效年資中連續五年最高的「基本薪」平均值。「基本薪」包括地域加給(Locality pay)、值班加給 Shift rates, 但不包括加班費、獎金等。)取代「高-3」(譯註8: High-3, 為有效年資中連續三年最高的「基本薪」平均值。), 計算退伍福利、醫療福利。¹⁴

¹³ 達退伍資格人員，但仍留軍旅至20年以上者，極為「達退員額成本節約」。

¹⁴ 雖然本文提出有關醫療福利改變建議，但並未提供預估因而產生之成本節約，或任何具有敏

有不追溯既往條款的退休金改革制度，只有壓低應付支出方能在短期內產生成本節約。根據目前員額，估算軍人退休費用，每一美元薪資軍方支付到其退休基金部分略多於0.34美元。¹⁵如果退休成本從今年服役的人開始減低，即使這些軍人服役20年或更久後，仍不一次提取全部退伍福利，其應付支出將幾乎立即降低。由於這是國防部的計劃，而陸軍承擔的人力成本最多，因此應該相對享有更多成本節約的好處。隨著歲月消逝，大部分員額需要的應付支出降低，軍方將感受到新進人員多願意接受新制度，退休儲金也隨之增加。

如我們前述的主張，軍事人力資源的獨特性，建議以下列四個領域：人才庫、軍人福祉、公眾觀感、成本，是評估未來所有軍退年金制度革新方案的基本架構。

10-15-55 提案

改革退休福利以期降低成本，但不可影響軍隊。人民必須理解前述架構各領域，並獲得充分溝通。根據該架構，我們提出了下列提案。

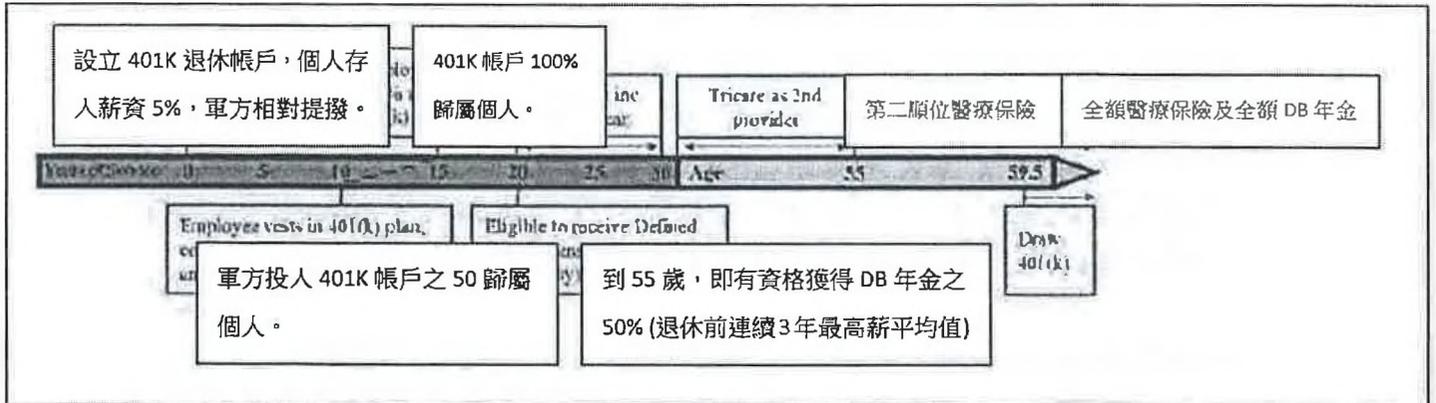
首先，新兵入營時即開立 401 (k) 帳戶，從收到第一張薪水支票起，其基本薪即有 5% 自動存入，國家存入相對金額。¹⁶官兵自己可以完全控制自身存入的金額。第二、服役年資達 10 年者，官兵可以控制國家提撥金額的 50%，自付額 100% 可以轉移。年資介乎 11 至 15 年者，國家提撥金額每年增加 10%，至 15 年就可以達到 100%。第三、年資滿 20 年者除了全部 401 (k) 帳戶外，可以有資格獲得 DB 部位的給付，也就是「高-3」的 50%，但該給付及全額醫療保險，必須到 55 歲方能啟動。退伍後到 55 歲之前，醫療保險只能以第二順位給付。官兵在 59.5 歲時方可提領 401 (k) 帳戶存款。請注意，軍醫健康照顧作為第二順位支援，以補償轉業比敘年資人員，並鼓勵 55 歲離退人員轉業。此一新制度之並不適用於目前的軍人或退休人員，而適用於未來某一設定時間點入伍的新進人員。

感度之分析。

¹⁵ 根據國會預算辦公室，pp. 25-26，顯示 2012 年現役人員佔成本之百分比為 34.3。

¹⁶ 考慮到多數低階士兵可能產生流動的限制性，並鼓勵個人對可轉移式退休帳戶提撥，軍方可能會增加士兵年役期的提撥率。

圖三 10-15-15 建議案之時序表。



退休年金架構指標

我們針對軍事人力資源的獨特性，解決架構中的四個關鍵領域：人才庫、軍人福祉，公眾觀感、成本。本文接著評估 55-10-15 擬案如何符合本文所提出之架構，特別是與現行的退休金制度與國防事務委員會擬案之比較。由於國防事務委員會的研究並沒有具體主張某一個特定方案，我們將他們的諸般建議彙編成一個案，作為比較的基礎。首先從表一顯示服役達 20 年的軍士官，在現行制度、國防事務委員會擬案、10-15-55 擬案下之成本及價值比較，可以看出其中的差異。¹⁷

¹⁷ A detailed accounting of all modeling assumptions is contained in Appendix 1.

表一 與現制度之比較¹⁸

	軍官服役滿 20 年，退伍階級為中校*			士官兵服役滿 20 年，退伍階級為一等上士*		
退伍福利	現行制度	國防事務委員會擬案	10-15-55 擬案	現行制度	國防事務委員會擬案	10-15-55 擬案
獲得福利之年齡	退伍	67	55	退伍	67	55
確定給付制之淨現值	\$1,750,095	\$287,103	\$909,135	\$962,462	\$130,591	\$411,217
節約儲蓄計畫 (Thrift Savings Plan, TSP) 僱主提撥之淨現值*		\$514,452	\$428,710		\$273,650	\$228,041
節約儲蓄計畫受雇者提撥之淨現值			\$214,355**			\$114,021**
轉業給付		\$317,756	\$95,327		\$167,568	\$50,270
僱主提供福利之總淨現值	\$1,750,095	\$1,119,311	\$1,433,172	\$962,462	\$571,809	\$689,528
與現制度相較之百分比	100%	64%	82%	100%	59%	72%
2033 年達退員額年金成本節約總額		\$16.2 億	\$11.5 億		\$20.3 億	\$27.1 億

¹⁸ 依據2006-10各類年資平均年離退狀況，各項退休福利改革建議達退員額成本節約之預測。假定新制度在2014年生效，20年以上資歷人員納入20年計算。DBB綜合擬案建議，只有服役滿四年者可以獲得「資遣金」(transition pay)，公式為最高基本薪乘以年資。根據55-10-15擬案建議，服役20年以上者，「資遣金」等於最高6個月的基本薪資。401(K)將提供以下好處：政府提撥基本薪之5%至「節約儲蓄計畫」(TSP)，並100%相對提撥個人提撥額，上限為基本薪之5%。個人雖提撥基本薪之5%，卻可以看到其TSP撥入基本薪的15%。

折現率= 6.5%；通貨膨脹率= 2.5%

TSP帳戶提撥金額之年報酬率：8.5%

平均壽命 = 80 歲

以遺屬福利取代 401(k) 帳戶之轉移權

* 中校(俸級為 O5);, 一等上士(俸級為 E7)
1. 現行退伍制度:「高三制」之 50%, 服役 20 年獲得歸屬, 退伍時極具年金資格。
2. 國防事務委員會建議:採「高五制」之 40%, 67 歲開始支付; 節約儲蓄計畫下雇主提撥基本薪之 12%; 轉業時每一年資歷給付一個月基本薪, 服役 4 年即可獲節約儲蓄及轉業金歸屬。
3. 10-15-55 建議:採「高三制」之 50%, 55 歲開始支付; 節約儲蓄計畫下雇主以 1:1 方式配合提撥提撥, 最高為基本薪之 5%; 服役 10 年可獲雇主提撥額 50% 歸屬, 爾後逐次增加至 15 年獲 100% 歸屬; 服役 20 年獲最高的 6 個月基本薪給付。
**不包含在退伍福利值計算中

*譯註9: 淨現值是指投資方案所產生的現金淨流量以資金成本為貼現率折現之後與原始投資額現值的差額。

若干關鍵問題解釋三項退休金制度之差異。國防事務委員會和 55-10-15 制都建議延遲退休金福利, 來減少軍退年金的成本。國防事務委員會建議到 67 歲, 成本減少大約 85%。同時改以「高-5」取代「高-3」作為福利計算基準(年金值降低約 5.5%), 計算基準由基本薪基數的 2.5% 降為 2% (年金值降低略高於 20%)。相比之下, 5-10-15 制建議延至 55 歲, 而計算公式不變。為了彌補傳統的軍退年金的現值減少, 這兩項提案都建議提供 401(k) 式之退休帳戶。

國防事務委員會提案設定軍人在四年役期中, 每年在其退休帳戶中撥存其基本薪之 12%。然而, 55-10-15 提案, 與聯邦公務員退休制度 (Federal Employees Retirement System, FERS) 提供的 401(k) 案相類似: 政府強制撥存基本薪資 5%, 並為激勵軍隊成員, 軍方逐步再加碼至 5%。55-10-15 提案設定軍方最多撥存基本薪的 10%, 但需於服役 10 年後方能獲得 401(k) 帳戶 50% 的歸屬, 服役 15 年以上獲得全數歸屬。

最後, 這兩個建議都包括資遣費(轉業給付)計算。國防事務委員會建議以服役期間最高薪資乘以服役年資, 服役 4 年即可獲得。為了便於分析, 以美軍 O5 薪等為例, 至 2034 年服役滿 20 年, 獲得的資遣費約佔現行退休福利的 18%, 且為一次給付。55-10-15 提案之資遣費較少, 對服役 20 年以上人員給付 6 個月薪資。

由於這兩項軍退年金制度改革的擬案，均較現行制度降低其價值，而以可轉移之401(k)退休帳戶方式加以補償，因此改革方案提供的所有福利的現值，必須與現行軍退年金制度的現值相比較。國防事務委員會之擬案主要以推遲至67歲方能獲得退休福利，減少36-40%退休福利的價值。相較之下，55-10-15擬案，只降低退休福利價值的18%至28%。¹⁹在整體上，國防事務委員會擬案節約成本約36.5億美元（2034年），而55-10-15擬案卻可節約38.4億美元。²⁰因為國防事務委員會擬案為服役4年或以上軍退人員，提供更為慷慨的資遣費，加上可轉移的退休福利，使得成本無法降低。這種結構堪稱公平，但實際總成本增加。

展望總成本節約，國防事務委員會和55-10-15改革方案在本文提出之軍退年金架構之四大支柱中，創建不同標記性效果。

人才庫

兩項軍退年金制度改革，都建議採可轉移退休福利，有利於軍事人才庫管理的靈活性。根據現行制度，歷經長時間服役才華仍難彰顯的人員，卻讓他們能夠繼續留營達到20年標準，以獲得全部退休福利。兩項方案都建議服役10年以上人員，可以獲得可轉移401(k)退休福利鼓勵其轉業，讓軍方可以淘汰不需要的人才。

國防事務委員會建議案：首先，國防事務委員會擬案沒有不溯及既往條款，如果付諸實施，將對軍隊人才庫產生直接的負面影響。其次，國防事務委員會擬案所有服役4年以上離職軍人都可以獲得付款，並給予慷慨的資遣費，鼓勵將軍人當作下一個職業的敲門磚，造成人才流失。此一作法雖然在其役期第一階段具有吸引力，卻可能影響第二階段的留營意願。根據國防事務委員會擬案，當一名軍官服役8年後面臨是否再簽12年，選擇拿到較現行制度略低於1/6的退休金，或選擇帶走遠比民間優厚的401(K)帳戶離退。²¹此外以服役10年為

¹⁹ 10-15-55 擬案對退休福利價值的降低，在於軍人推遲至55歲方能獲得退休福利。若將該年齡降低至51歲，或將政府提撥最高增至基本薪的14.5%，相當於降低的福利。

²⁰ 此一數據並不包含應付提撥金額的節約。DBB 的擬案以確定提撥制取代現行的確定給付(約僱主提撥基本薪的16%，加上每一服役年資一個月基本薪的資遣費)，對E-7薪等，服役達20年士官兵，所產生之退休福利約等於53.3萬美元，對O-5薪等軍官約為100.4萬美元(均以2034年幣值算)。10-15-55 擬案，2034年達退員額總節省43.5億美元，達12.69%。

²¹ Jack VanDerhei, Sarah Holden, and Luis Alfonso, *401(k) Plan Asset Allocation, Account Balances, and Loan Activity in 2009*, Issue Brief No. 350, Washington, DC: Employee Benefits Research Institute, November 2010, pp. 12, 21.

期，支付士官兵（44,350 美元）和軍官（84,770 美元）資遣費，幾乎就是一整年的薪資。國防事務委員會擬案減少遞延補償，並提供明顯的離退補償，將大大降低服役 5-10 年的留營率，對人才改行高飛，產生鼓勵作用。

10-15-55 建議案：相較之下，10-15-55 建議服役滿 10 年才給予福利讓個人可以仔細思考其未來職業生涯。可轉移式 401 (K) 帳戶則對新進人員產生吸引力，而適度推遲之 DB 部位將增加一項中性的影響。基於 10-15-55 建議服役須滿 10 年方能部份獲得可轉移式福利，應有助於提高役期達到 10 年的留營率。每年首次歸屬時間減少（從 10 年役期降低到 9 或 8 年），降低了成本節約和留營福利。以 15 年役期增加歸屬到 100%，進一步減輕軍人中期職業生涯的留營風險。在職業生涯中期選擇離退者，所能獲得的 401 (K) 帳戶雖不如 DBB 建議案，但遠超過民間給付。而且除非服役 20 年，否則沒有資遣費。基於慷慨的 DB 部位的給付，鼓勵軍人服役 20 年，人才流失問題較少。

軍人福祉

兩項建議案都提供類似近 5,000 萬勞工大眾採用的 401 (k) 可轉移式退休儲蓄帳戶，以節約成本。²²此一退休帳戶替代現行軍退年金價值的 25% 至 30%，雖然以 401 (k) 退休帳戶取代 DB 定額供款的方式並不必然是一個公平的交易。如前所述，這些建議案都會將以下風險轉移給個人：投資市場波動的風險，轉業後無法持續維持高薪的風險，活得比退休儲蓄能支撐的時間久的風險，過度自信的消費行為 (time inconsistent behavior) (譯註 10：意指當行動的利益尚未獲得，成本卻必須立即付出，經濟學家又將之稱為「時間不一致行為」。) 導致寅吃卯糧的風險。兩項建議案以不同方式處理這些風險。

國防事務委員會擬案：單獨來看，服役達 20 年者其年金現值較現行制度降低近 85%。其次，個人在風險較高的供款部位，退休福利減少略低於一半。²³最後，在個人價值方面，國防事務委員會擬案降低個人退休總福利 35% 至 40%。

²² *Ibid.*, p. 5. In 2009, 49 million workers (slightly less than one-third of the work force) were active participants in 401(k) plans. These plans are the most widespread employer-sponsored retirement plan in the private sector.

²³ 軍人提撥至節約儲蓄帳戶之款項，可依據風險容忍度選擇資產分配，也可 100% 選擇國庫券 (Treasury securities)。

10-15-55 建議案：對於服役 20 年者，現值較現行制度將低約 50%，個人在風險較高的供款部位，退休福利減少略低於 1/3。傳統的養老金，也有略少於 1/3 處於高風險部位。最後，個人退休總福利減少約 18% 至 28%。

觀感

現有制度的任何改變必須小心處理，新制度出檯前，對內部及外部進行策略性溝通都至關重要。附錄二為 10-15-55 案進行策略溝通的一個範例，其中一個可能的方式乃是讓新進人員自己決定究竟要沿用舊制度，還是接受服役不滿 20 年，仍能獲得某種形式的可轉移式年金部位的新制度。

國防事務委員會擬案：可能讓大多數利益相關者，特別是軍人及公眾產生負面觀感。如果立即過渡到新的制度，對那些長期為國服務的軍人，產生國家違反與軍人之間的社會契約的觀感。國防事務委員會擬案，從退伍年齡資格一直到退休福利倍增器 (pension benefit multiplier)，從根本上修改了軍退年金制度，甚難令人接受。減少軍退年金現值，同時又給予服役 4 年以上離退者資遣費的作法，說明了該制度的複雜性。我們不清楚在符合軍退年金資格前，何以只要離開軍隊就可以立即獲得付款。這種混雜的組合可能會導致關鍵利益相關者，特別是軍人，徹底抗拒該建議案。如果他們不理解建議案中存在的個人財務風險，他們可能無法充分規劃自己未來的財務，深化了軍人的悲觀和疏離感。

10-15-55 擬案：代表漸進式而非激進的改革方案。除了退休資格年齡（改為 55 歲）外，所有部份都將保留。由於該制度保留目前軍人員和退休人員的福利，對新進人員來說，退休制度大致完整，符合國家與軍人之間現有的社會契約。由於 10-15-55 建議案與現制度的密切關聯，因此透明而且可以理解。

成本

這兩項擬案，都以減少 20 年以上人員退休福利現值，來達到節省退休金成本目的。兩者不同處：建議的退休年齡不同（67 歲與 55 歲），退

休人員獲得退休帳戶歸屬的年資，領取資遣費的資格。²⁴

國防事務委員會提案：退休福利現值降低約40%。總體上，國防事務委員會提案節約36.5億美元(2034年美元幣值計)。²⁵

10-15-555提案：退休福利現值降低約25%。但可以節約達38.4億美元(2034年美元幣值計)。

短期成本節約取決於提撥退休基金的應付金額之降低，其中部分由401(k)退休帳戶所沖抵。雖然我們無法提供準確兩項提案應付金額之預估值，但10-15-55案應當明顯低於國防事務委員會提案。實際支出的資遣費及401(K)撥存，將為國防事務委員會提案明顯增加短期成本。相比之下，10-15-55案中401(k)撥存較少，而且服役20年以前沒有資遣費支出。就長期看，當參加新制的現役軍人增加，這兩個提案的應付金額都會節省。

任何節省成本的努力，都必然要改變現有的退休年金制度。我們已經在一定架構下比較國防事務委員會與10-15-55兩個提案。但是，這兩個提案的目標的基本槓桿相同。儘管我們相信10-15-55建議案符合年金架構，也帶來了潛在的政策槓桿，但或許仍需要些許微調。為此，我們提供了目前軍退年金制度的敏感度分析(sensitivity analysis)，讓決策者可以看到每一項可能的軍退年金機制，經過微調以後產生的成本節約：

1. 獲得退休年金福利的年齡，每延遲一年可以節省3.77%。也就是從55歲延至67歲(12年)，成本比現行制度節省近45%。
2. 將基本薪乘數從2.5%乘以服務年資，改為2%乘以服務年資(所有退休金福利計算)可節省20.4%。

²⁴ 並非所有人員都會在服役20年即離退，我們根據2006-10年均離退率，估算服役20年以上的士官兵和軍官節約的成本。由於推遲退休年金領取年齡，並降低福利乘數，DBB建議案2034年達退員額節約的成本(30.7億美元)，高於55-10-15建議案(23.4億美元)。DB部位給付由TSP帳戶取代(基本薪的16%)使達退員額節省44.7億美元(均以2034年幣值計算)。

²⁵ Recall that a shift to a pure defined contribution account with the military contributing 16 percent of base pay to individual TSP accounts will generate 13 percent more savings than the 10-15-55 proposal, but at the cost of entirely removing the DB pension. A retirement cohort includes all personnel who separate in a single fiscal year. Estimates in this monograph are from average annual separations from 2006-10.

3. 薪資年增額，每年持續降低1%，將節省16.1%。
4. 生活水準調整降低0.25%，將節省3.5%。
5. 薪資計算從「高-3制」改為「高-5制」，產生的成本節省為5.2%。

折現率 (Discount rate) (譯註 11：折現率是要將投資的未來效益折現，不先決定利率。折現時，利率越高，未來現金流量的折現值就越低，也就是說投資評估越保守。)—聯邦政府籌集資金的成本—對任何退休年金制度改革的成本節約都會產生影響。儲蓄對折現率尤其敏感，因為退休年金制度改革，傳統的 DB 部位的價值降低，未來支出(future outlays)也隨之減少，而個人退休帳戶的政府提撥部位則產生現支出(current outlays)。折現率越高，未來的退休年金支出的現值越低。

1. 折現率每降低 1 個百分點，根據 10-15-55 建議案，成本節約超過 3.8%。

以「確定提撥制」加上退休儲蓄帳戶的軍退年金改革，個人的退休帳戶的價值取決於選定的投資標的報酬率而定，讓軍人曝露在資產市場風險下。

2. 資產投資報酬率持續降低 1 個百分點，對年資滿 20 年，採用 10-15-55 方案，可獲得 100% 雇主相對撥存率的軍人，政府提撥至「節約儲蓄計畫」(TSP) 退休帳戶的價值降低 8.25%。

表二 各建議案之評估

項目	現行年金制度	國防事務委員會提案	10-15-55 提案 (服役滿 20 年並滿 55 歲，採確定給付制，配合 5% 之 401[k] 帳戶)。
徵才	對在意全職期者具吸引力。	對將軍隊當成未來事業墊腳石者具有吸引力。	對在意中職期及全職期者具吸引力。
留住人才	效果為已知。	對重要部份產生的效果未知。	效果可預測。
人員素質	對吸引並留住	降低年金及可攜式	可攜式 401(K) 帳戶梯次

	最高品質人員 具高機會風險。	401(K)帳戶讓人員流 失機會增加。	歸屬讓較高素質人力在 關鍵時間點離職之機會 成本增加。
福利-總補償	對全役期者提 供極大補償，但 對未滿條件役 期者則無補償。	對全役期者提供若干 補償，對未滿條件役期 者卻提供慷慨補償。	對現制度下完成全役期 者提供不錯補償，對未滿 條件役期者提供若干補 償。
福利-經濟風險	完整保障經濟 風險、受雇風 險，避免「過度 自信消費行 為」。	不保障經濟風險，受雇 者 60 歲前承擔全部受 雇風險，對「過度自信 消費行為」僅有少量防 護。	經濟風險提供部分保 障，55 歲前受雇者承擔受 雇風險，對「過度自信消 費行為」提供部分保障。
福利值	最高(現制度 100%)。	最低(現制度之 60-65%)個人儲蓄無法 彌補降低值。	與公務員及民間現行最 佳退休制度相較具競爭 力。
觀感-公眾	對退伍軍人之 承諾持續不變。	將軍隊價值觀與民間 公司等視之，並未考 慮到軍人的獨特工作 環境。	軍隊價值觀部分比照公 務機關及民間公司之專 業、風險極困難程度。
觀感-軍隊透明 化	簡單：退休制度 及應享福利明 確。	複雜：較現制度改變甚 多。	中等：僅改變獲得福利之 年齡。
觀感-服役資歷	服役不滿 20 年，不能獲得任 何福利。	服役 4 年以上即能獲得 福利，服役 20 年方具 資格(但 67 歲方能獲 領)。	服役 10 年可獲部份福 利，服役 20 年方具資格 (但須於 55 歲方能獲領)。
可能產生的成本 節約	無。	對人才庫、個人福利、 觀感均影響極大。	對人才庫、個人福利、觀 感均有中等程度影響。
短期成本節省	無改變。	實際成本大幅下降。	實際成本中幅度下降。
長期成本減省	無改變。	大。	中等。

結論

財政緊縮或許已經到了必須思考軍退休金替代方案的時候，但如果做得正確，可能最終反而因禍得福。根據本文提出的架構，提出各具特色的軍退休金保險制度改革，讓軍方更具管理其人力資源的靈活性。增加可轉移式部位，以減少參與成本(accessions costs)，並讓陸軍可比現制度更易於淘汰不適任人員，現制度僅考量將人員留營至20年，而不論其表現如何。由於國防事務委員會的提案，似乎是針對毫無價值的稻草人而設計，並沒有充分考慮軍隊勞動力結構的獨特面。整體而言，國防事務委員會的提案將帶來非常高的人才庫風險，大大減少軍人福祉，製造相當多觀感上的問題。相較之下，55-10-15提案可以提高人庫的可預測性和質量，提供充分透明和更多福利與軍人福祉，符合所有利益相關者，包含個人和軍隊需求。

如果軍方想要得到退休金成本控制必須加以改革，而改革必須在更廣泛的軍事人力範式下進行。本文提供了一個合理的架構，10-15-55案是在此一架構下決策者可以考量的一個範例。或許還有其他值得考慮的作法，但都應該從我們提出的架構為基準詳細檢驗。

附錄一 模型建立之假定事項

折現率	決定未來的退休福利支出的成本，相關折現率是政府的借貸成本。1983年到2012年，10年期國債平均獲利率為6.21%，30年期國債交易時平均獲利率6.86%。基於長遠運作，我們選擇兩者之中間值6.5%作為折現率。
投資報酬率	所有包含「確定提撥」帳戶之退休年金改革方案，都有「節約儲蓄方案」(TSP)。個人投資退休帳戶。TSP的政府債券基金(G型基金)，固定收益證券基金(F型基金)，和一般股票型基金(C型基金)1988年到2012年平均獲利率：G型基金5.62%，F型基金7.11%，C型基金11.12%。根據此一年均獲利率，我們構建20%政府債券，30%的固定收益，50%的一般股票投資組合的TSP。這種投資組合的年平均投資報酬率8.39%。本文選擇TSP年均報酬率8.5%，以利分析。
基本薪年增率	2000至2012年，軍人基本薪平均成長3.74%，較民間工業職工的2.47%，高出1.25%。本文選擇3.5%，以利分析。
年通膨率	1983至2012年，每年個人消費支出通膨率為2.6%，GDP年增率包含之通膨為2.5%。本文選擇2.5%，以利分析。

附錄二 溝通策略

無論在軍退制度作何改變，溝通策略均至為重要。從多個利害相關團體對國防事務委員會建議案的反彈顯示，不夠聰明信息會對任何建議案產生抗拒。我們針對10-15-55擬案，向各利害相關團體提出的策略對話如下：

對軍人：

a. 現役及退伍軍人仍維持現行軍退制度。

- 新制度適用於2014年10月1日以後從軍人員。
- 軍隊每月在個人交由「節約儲蓄方案」(TSP)管理的401(k)帳戶

內自動存進基本薪5%，該帳戶為一「延稅」帳戶，會隨市場狀況成長。軍人401(k)帳戶提撥額有其上限(現行制度下，50歲以下人員每年17,500美元，以上人員23,000美元)，軍隊則相對提撥，最多為各人基本薪之5%。

- 軍人在任何時間離退，都能全部擁有並控制 401(k)帳戶中自己提撥的部位。
- 軍人服役十年後，可歸屬政府提撥金額的50%，爾後每增加一年年資，歸屬增加10%，15年年資可獲401(k) 帳戶100%。
- 確定給付制部位與現制度相較，僅有一項差別，其餘概同。退員仍能領取基本薪之50%，服役20年以上，每多一年增加2.5%。但55歲以後方能獲得給付及全部之醫療福利，55歲以前只能享受第二順位之軍退醫療福利。這部份的損失，由401(k)帳戶之可轉移性，及輔導就業制55歲的方式加以補償。

b. 對公眾：

- 新制度包含三項主要部份：確定給付制度改變、可轉移之401(K)帳戶、醫療福利提供方式。
- 此一變革為提升退伍軍人生活品質所必須，該制度仍為全世界最可靠，最實在的退休制度。
- 軍人與社會的契約關係仍能維持，軍人能獲得足夠的退休福利，同時對可能面對之經濟風險獲得防護，彌補因服役而產生的財務弱勢。

c. 對聯邦政府：

- 有83%軍人在到達符合退休標準前離退，新制度為這些離退人員提供可轉移的401(K)帳戶。
- 10-15-55提案較現制度節省成本(約33%)，從長遠看，卻不會影響軍人福祉；確保軍對繼續獲得需要的人才；有心全職涯奉獻的軍人，相信政府會補償他們因為全心投入軍事專業，而必須面對的個人及財務上的風險。

作者簡介：

ROY A. WALLACE, 退役陸軍上校，畢業於阿肯色州立大學，紐約雪城大學審計學M. B. A.，現任陸軍人事署助理副主任，曾任計畫及資源處主任，對陸軍補償及資源深具經驗。2004年退役。

DAVID S. LYLE, 陸軍中校，西點軍校畢業，並在麻省理工學院獲博士學位，研究領域為勞動經濟、合作效益、人力資本、智慧管理。現任西點軍校社會科學院經濟學副教授，同時擔任陸軍經濟及人力分析室主任。

JOHN Z. SMITH 愛荷華大學畢業，麻省理工學院博士。研究領域為勞動經濟、微觀經濟學、公共財政監督與補償。現任西點軍校社會科學系副教授及經濟及人力研究分析室主任。

美國軍退制度：背景與最近發展

國會研究室報告

Military Retirement: Background and Recent Developments

Kristy N. Kamarck

Analyst in Military Manpower

April 6, 2016

摘要

軍人退休制度是一個由政府出資、無提撥、確定給付的制度，歷來被視為鼓勵軍隊專業性的重要制度。目前該制度包含合格常備役和後備役退伍人員月退俸、不適服現役者之殘障福利、及陣亡者遺眷之年金給予。月退俸多寡取決於服役時間長短、退伍時的基本薪俸，同時該項給付依每年生活水準加以調整（Cost-of-Living-Adjustments, COLA）。軍退人員尚可享受一些非現金福利，包括使用軍方免稅商店及賣場的特權，通過TRICARE方案獲得醫療服務，並可參加「士氣、福利、娛樂」（Morale, Welfare and Recreation, MWR）的相關設施和方案。

目前，合乎退役條件或完成20年役期的常備役人員，依據其工作意願及個人財務狀況，可以有兩項選擇（高三或Redux/職涯狀態獎金）（High-Three or Career Status Bonus/Redux）。後備役人員根據記點制度，有效服役20年才具退休資格，但基本上60歲方能支領退休金。第三類則是傷殘退伍。

在2014年度，約230萬退休人員及遺眷，政府支出550億美元。基於計劃的規模，有些人認為軍退制度，有相當大空間可以從中節約。然而，也有人認為，過去為了省錢所作的修改，已經嚴重影響兵員招募與留營。軍退人員、家庭和退伍軍人服務機構，都密切監測未來可能的發展。當考慮當前制度的替代方案時，國會可能會考慮選擇預算限制和需求之間的平衡，以及選票考量。

2013年度國防授權法案決定設立「軍人撫卹及退伍現代化委員會」(Military Compensation and Retirement Modernization Commission, MCRMC)，為總統及國會提供改善軍人退休給付與福利相關建議。該委員會建議將現純確定給付制(defined benefits)，改變為確定提撥與政府提撥(government contributions)的混合制度。MCRMC提出的若干建議，已經納入2016年度國防授權法案(P.L. 114-92)。

依據 P.L. 114-92 法案的新制度，將允許更多的現役軍人在其職涯早期，通過「節約儲蓄計劃」(Thrift Savings Plan, TSP)，加上政府配合，以早期獲益。同時退伍年金計算方式之固定受益乘數從 2.5% 減至 2.0%。新的乘數將提供 20 年役齡之現役軍人本俸的 40%，而不是現行制度之 50%。新的改變於 2018 年 1 月 1 日生效，所有新進現役軍人均納入新制度，其他人可以留在舊制度，到 2018 年 1 月 1 日前尚未滿 12 年役齡者，可以選擇性加入新制度。

前言

軍隊退休制度是一個由政府出資(government-funded)，無提撥(noncontributory)、確定給付(defined benefit)的制度，歷來被視為維持軍隊專業的重要鼓勵制度。目前該制度包含常備役和預備役合格退伍人員之月退俸、不適服現役者之殘障福利，及陣亡者遺眷之年金給予。月退俸多寡取決於服役時間長短、退伍時的基本薪俸，並依每年生活水準加以調整(Cost-of-Living-Adjustments, COLA)。軍退人員也可享受一些非現金福利，包括使用軍方免稅商店及賣場的特權，透過 TRICARE 方案獲得醫療服務，並可參加「士氣、福利、娛樂」(Morale, Welfare and Recreation, MWR)的相關設施和方案。

退休制度依據其職涯工作意願及個人財務狀況，可以有兩種選擇。一般而言，常備役人員服役 20 年，就具有退休資格。後備役人員則是依據「點數」而定，大約 60 歲可獲得退休給付，但也必須至少 20 年光榮服役，才有資格獲得退休資格。²⁶未服滿 20 年者，通常沒有退休福利，但若服役期間因公傷殘，無論服現役多久，都可獲退休待遇。

²⁶ Vesting in the military retirement system is commonly referred to as "cliff vesting." Until the 20-year point, there is generally no vesting. At 20 years, the servicemember becomes fully vested. However, individuals can receive retirement benefits with fewer than 20 years of service under the disability retirement system and under Temporary Early Retirement Authority (Section 4403, P.L. 102-484, October 23, 1992).

傷殘退休也有兩種選擇，一為其服役年資，另一則依其傷殘嚴重程度。

2014 年有 230 萬退伍軍人及遺眷，政府支付 550 億。²⁷如表一所示，軍退人員的數量與退休給付，過去十年的增加狀況。國會對退休制度的關注，主在考量選票及國家財政兩大因素。過去某些人認為相較於民間業界，軍人退休給付太過優渥，有大量節約預算空間，特別是常備役軍人在相對年輕的年齡就符合退休條件。非因傷殘之常備役士官兵，²⁸平均 43 歲就已經服役 22 年，軍官平均 47 歲達服役 24 年，符合退役資格。²⁹

表一 2005-2014 年均退、傷殘、遺眷人數及成本

年度	總人數/總成本	常備役	傷殘	後備役	遺眷
FY2014	2,297,889/ 551.3 億	1,473,315/ 438.2 億	107,751/ 14.6 億	389,750/ 58.5 億	327,073/ 39.1 億
FY2013	2,284,179/ 540.0 億	1,470,803/ 430.9 億	103,106/ 14.3 億	383,490/ 56.2 億	326,780/ 38.5 億
FY2012	2,272,295/ 526.1 億	1,472,087/ 421 億	95,910/ \$13.8 億	376,052/ 53.6 億	328,246/ 38.1 億
FY2011	2,260,112/ 506.5 億	1,471,219/ 405 億	94,886/ 13.6 億	366,823/ 50.6 億	327,184/ 37 億
FY2010	2,216,720/ 501.2 億	1,467,936/ 402 億	92,704/ 13.8 億	356,602/ 48.9 億	299,478/ 36.5 億
FY2009	2,201,788/ 491.7 億	1,468,377/ 395.4 億	91,460/ 13.8 億	344,393/ 46.5 億	297,558/ 36.0 億
FY2008	2,170,812/ 456.6 億	1,466,706/ 372.1 億	85,499/ 12.9 億	328,664/ 43.1 億	289,943/ 33.8 億

²⁷ Department of Defense, *FY2014 DOD Statistical Report on the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014.

²⁸ These figures are for all of DOD non-disability retirees, excluding reserve retirees.

²⁹ Department of Defense, *Fiscal Year 2014 DOD Statistical Report on the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014, pp. 83 and 98.

FY2007	2,146,403/ 435.7 億	1,461,724/ 358.9 億	85,306/ 12.7 億	312,647/ 40.0 億	286,726/ 32.8 億
FY2006	2,116,690/411.3 億	1,452,505/ 341.8 億	87,232/ 12.6 億	293,014/ 36.0 億	283,939/ 26.7 億
FY2005	2,091,253/387.9 億	1,441,931/ 324.4 億	89,511/ 12.6 億	280,680/ 33.2 億	279,131/ 22.6 億

另有一些人則認為軍退制度對特殊條件要求的軍人而言是公平的。他們指出現役軍人過去 15 年來在海外作戰區反覆從事高節奏作戰，過去軍退制度為了節省預算所作改變，已經對募兵和留營產生不利影響。

由國會主導軍退制度的改變相當罕見，未來任何可能的改變，都由現役軍人、退休人員、遺眷及退伍軍人事務機關監督，加上約 600 至 800 萬的軍眷、退員、遺眷，他們都是頭腦清楚，受過良好教育的族群都在密切注意。

退休資格與確定給付計算

目前國防部有三種退休制度：一種是常備役成員，一種是後備役，一種是因殘無法完成 20 年軍旅生涯者。其資格與給付計算公式各有不同。退休給付的計算以軍人入伍第一天起算的年資，及退伍前之本俸為主。³⁰常備役及後備役服役 20 年方能獲得確定給付，也就是完成 20 年役期前離職者無法獲得非殘疾確定給付。傷殘退休人員的確定給付歸屬，從其因殘退伍日期生效，與役齡無關，另有一些未達 20 年役齡，年齡卻超過限齡者，可受「臨時提前退休管理局」(Temporary Early Retirement Authority, TERA) 規範。

³⁰ The "pay base" is either the amount of basic pay being received at the time of retirement (for those in the Final Basic Pay System) or the average of the highest 36 months of basic pay received (for those in the High-3 System). See 10 U.S.C. §§1406 and 1407. Basic pay is the principal element of Regular Military Compensation (RMC). The other elements include the Basic Allowance for Housing (BAH) and the Basic Allowance for Subsistence (BAS), which are nontaxable allowances. Basic pay is between 65% and 75% of RMC. RMC excludes all special pay and bonuses, reimbursements, educational assistance, and any value associated with nonmonetary benefits such as health care, commissaries, and post exchanges. For additional discussion of military pay and RMC, see CRS Report RL33446, *Military Pay: Key Questions and Answers*, by Lawrence Kapp and Barbara Salazar Torreon.

常備役人員退休給付制度³¹

對常備役軍人來說，根據年齡有四種方法計算退休給付：最終本俸制、「三高制」、Redux 制，和現代化退休系統（MRS）。退休給付計算，役齡是以進入常備役第一天起算，給付基準是依退伍時本俸、年資，及究係選擇採用 Redux 制，或 MRS 制。圖一為計算方式。

最終本俸制之資格與確定給付計算方式

對 1980 年 9 月 8 日之前服役人員，給付基數是以退休時本俸乘以 2.5% 再乘以服役年資，³² 依此一公式計算最少可以拿到 50% (20 年役期乘以 2.5%)。服役 25 年可達 62.5% (25 年役齡乘以 2.5%)。從歷史上看，30 年達到最大限 75% (30 年役齡乘以 2.5%)。但 2007 年度約翰·華納 (John Warner) 國防授權法案 (PL 99-348 §§601 和 642) 將給付延長至 40 年，讓超過 30 年退伍人員每年仍以 2.5% 計算。³³

1980 年 9 月 8 日入伍者，到 2010 年就服役 30 年，這一批人預計 2016 年全數退畢。³⁴

「高三制」資格與確定給付計算方式

1980 年 9 月 8 日之後，2018 年 1 月 1 日入伍者，有資格採用「高三制」。該制度之計算基礎採用本俸最高的 36 個月平均值做為計算基準，其餘都與最終本俸制之計算方式相同。

Redux 制資格及確定給付計算方式

現在通常被稱之為「Redux」之軍退制度，其依據為 1986 年軍退改革法案 (P.L. 99-348)。1986 年 8 月 1 日入伍者適用於 Redux 之計算公式，其退休給付有降低，該制度基本上不受歡迎。為此國會注意到 1997 年因改革造成之兵員招募與留營率之下降問題。³⁵ 1998 年秋天，

³¹ This is also frequently referred to as regular non-disability retirement.

³² Partial years of service are credited as well, with each month equivalent to one-twelfth of a year. Military Retirement Reform Act of 1986, Section 1405(b), P.L. 99-348, July 1, 1986.

³³ In the FY2015 Carl Levin and Howard P. "Buck" McKeon National Defense Authorization Act. (P.L. 113-291 §622), Congress reinstated a cap on retired pay of general and flag officers at the Executive Level II salary (\$183,300 for 2015). This change applies only to years served after December 31, 2014.

³⁴ Department of Defense, *Valuation of the Military Retirement System, September 30, 2006*, DOD Office of the Actuary, November, 2007, p. 12.

³⁵ Department of Defense, *Military Compensation Background Papers: Compensation Elements and Related*

克林頓政府宣布支持廢除 Redux 方案。³⁶2000 年國防授權法案 (PL 106-65 §§641 和 642) 載有廢除強制性 Redux 相關條文，允許 1986 年 8 月 1 日後入伍者可以選擇「三高制」，如選擇 Redux 方案者可另給付 30,000 美元現金。1986 年 8 月 1 日(含)以後入伍人員，於服役滿 15 年以前 180 天，必須下列兩種計算方式之一做出選擇。

選擇一：Redux前

依據前述「高三制」做為退休給付計算方式。

選擇二：Redux

可選擇 Redux 制外加 30,000 美元獎金，該獎金稱之為「職涯況態獎金」(Career Status Bonus, CSB)。³⁷接受 CSB 者必須服役滿 20 年，否則必須繳回相對部分金額。

圖一：各種退休制度



Manpower Cost Items, Their Purposes and Legislative Backgrounds, April 2005, p. 707.

³⁶ U.S. Congress, Senate Special Committee on Aging, *Developments in Aging: 1999 and 2000, Volume 1*, 107th Cong., 2nd sess., S.Rept. 107-158 (Washington, DC: GPO, 2001).

³⁷ 37 U.S.C. 74354. The bonus can actually be paid in several annual installments if the recipient so wishes, for tax purposes.

Redux計算公式

與「高三制」主要有兩項不同：

1. 退役年齡低於62歲者：62歲以下之退員，不滿30年役齡者，不足30年數每年減少1%，如服役20年者可獲40%(20年x(2.5%-10%))，服役25年者可獲57.5%(25年x(2.5%-5%))，服役30年者可獲75%(30年x(2.5%-0%))，與「高三制」相同)。故Redux方案，對服役時間長者有利，理論上有利於鼓勵續留現役。
2. 退役年齡62歲(含)以上者：年滿62歲之退員直接每年乘以2.5%。例如未滿62歲，服役20年者，依Redux公式計算可獲40%，而滿62歲者可獲50%，服役滿25年者可從57%跳至62.5%。而服役滿30年者新舊制都達75%，故無改變。³⁸

現代化退休制度及確定給付計算方式

2016年度之國防撥法案(NDAA)通過後，2017年12月31日入伍者，服役少於12年(含)可以選擇進加入新的「現代化退休制度」。該制度適用於2018年1月1日入伍者，其計算基準依照本俸最高三年(36個月)的平均值，與「高三制」相同，但乘數2.5降低到2.0，亦即本俸最高三年平均數乘以2.0%乘以年資。例如年資20年退員，可獲40%，年資30年者，可獲60%。對首次採用確定提撥，即政府配合提撥這一部份在「軍退制度改革」章節中將詳細討論。

在「現代化退休制度」還允許現役軍人將其退休給付的一部分一次提領。退員可於退休日期90天前提出。

合乎資格者可選擇在退休日起，或到達退休年齡時，³⁹受領一筆減額的退休金。⁴⁰

選擇一次性支付者，達到社會保障年齡後，可以再度獲得100%正常的月退俸，該月退俸將每年依生活增加成本調整。

³⁸請注意：此一月退俸增加之改變，不適用於62歲一次支付。

³⁹ Covered retired pay is defined as retired pay under title 10, title 14, the National Oceanic and Atmospheric Administration Commissioned Officer Corps Act of 2002 (33 U.S.C. 75301 et seq.), and the Public Health Service Act (42 U.S.C. 75201 et seq.)

⁴⁰ P.L. 114-92 §633. "Retirement age" has the meaning given to the term in Section 2016(1) of the Social Security Act. 37 U.S.C. 75354. 基於繳稅問題，退員可選擇分年分期領取該獎金。

一次給付計算方式

合格的退員可以選擇下列兩種方式之一，計算其一次給付金額。

- 退員可以選擇，將退休的日期到具有社會保險資格日之間退休金現值的50%一次提領，另50%每月領取。例如50歲退休人員，有權獲得 4,000美元的月退，並有資格在62歲領社會退休保險，⁴¹他/她可以選擇接受 2,000美元乘以12個月再乘以12年（62歲減去年齡50）一次給付，月退則領 2,000美元。
- 退員亦可以選擇，將退休的日期到具有社會保險資格日之間退休金現值金的25%一次提領，其餘75%按月領取。例如50歲退休人員，有權獲得 4,000美元的月退，並有資格在62歲領社會退休保險，他/她可以選擇接受1,000美元⁴²乘以12個月再乘以12年（62歲減去年齡50）一次給付，月退則領 3,000美元。

依據法律，退員之一次給付，可以一次領取，也可分期領取。

後備役退役制度⁴³

常備役和後備役退休制度有許多相似之處。⁴⁴首先，後備役必須完成20年「合格」服務年資。其次，2018年1月1日以前入伍的後備役人員，每個年資累積2.5%，2018年1月1日以後入伍者，每個年資累積2.0%。（下文詳述）。兩個制度之不同，在於計算資格年資的點數，以及可獲退休年金的年齡。此外，後備役不適用Redux制。後備役人員，每一年依其當年參與後備役活動最高可獲50退休積點：

- 進入現役，含年度訓練，每一天計1點。⁴⁵

⁴¹ This will be calculated by the Secretary of Defense using average personal discount rates in accordance with accepted actuarial principles and taking into consideration cost-of-living-adjustments.

⁴² This will be calculated by the Secretary of Defense using average personal discount rates in accordance with accepted actuarial principles and taking into consideration cost-of-living-adjustments.

⁴³ Also referred to as nonregular retirement. For additional information on reserve pay and benefits, see CRS Report RL30802, *Reserve Component Personnel Issues: Questions and Answers*, by Lawrence Kapp and Barbara Salazar Torreon.

⁴⁴ Reserve component generally describes the six reserve components of the Department of Defense: the Army National Guard, the Army Reserve, the Navy Reserve, the Marine Corps Reserve, the Air National Guard and the Air Force Reserve.

⁴⁵ Annual training is a two-week period of active service that usually results in 14 or 15 retirement points.

- 每一年最多50點。
- 非現役訓練，每一天計1點。⁴⁶
- 擔任葬禮之禮兵勤務，每參加一場計1點。
- 參加軍事通信課程，每3學分計1點。

獲得積分的方式很多，後備人員每年甚易累積50點，不包含動員，最多可以獲得130點。⁴⁷若動員積點加上總積點，每年不能多於365點。積點決定退休給付之折合年資。

後備役人員完成20年合格服役後可以退休，沒有最低年齡限制，但通常60歲前不會有人合乎資格，屆時也同時符合軍人醫療照顧條件。⁴⁸後備人員退休先成為退休過渡人員，可以享有軍退福利，如使用軍人免稅店、免稅賣場、使用軍中娛樂設施，及搭乘軍機等。身處退休過渡者，卻尚未符合領取退休給付者，稱之為「灰區退員」(Gray Area)。退休過渡期的時間計算，有利於退休給付。例如，中校45歲進入退休過渡，到60歲可領之退休金為中校本俸加上15年。

後備役人員完成20年役期後即可退休，雖然沒有最低年齡限制，但60歲前成為「已退後備役人員」(Retired Reserve)，被稱為「灰色區」退休人員。這一階段拿不到退休給付，只能享受軍事醫療照顧、軍人免稅店及賣場、娛樂服務及設施。「已退後備役人員」可因年資而增加其退休給付。例如，中校45歲成為「已退後備役人員」到60歲可領退休年金時，是中校本俸加上15年年資。

後備役人員成為武裝部隊成員的日期，決定其退伍給付計算是採取「最終本俸制」、「高三制」、或「現代化退休制」。1980年9月8日之前入伍者，採「最終本俸制」；1980年9月8日之後，2018年

⁴⁶ A day of inactive duty for training typically includes two Unit Training Assemblies (UTAs). The normal drill weekend consists of four UTAs and therefore results in four retirement points. A year of weekend drills earns 48 UTAs/retirement points.

⁴⁷ P.L. 110-181 §648

⁴⁸ Section 648 of the FY2008 National Defense Authorization Act reduced the age for receipt of retired pay by three months for each aggregate of 90 days of specified duty performed after January 28, 2008 (the date of enactment of the FY2008 NDAA). This authority was not made retroactive to September 11, 2001. The retired pay eligibility age cannot be reduced below 50 and eligibility for medical benefits remains at age 60.

1月1日之前入伍者，採「高三制」；2018年1月1日之後入進入後備役者(在此之前不曾服現役或後備役)，採「現代化退休制」。

實際之計算與現役系統類似，但需加以調整，以反映其備役可以兼職之特性。例如，1980年1月入伍，累積5000積點之中校，完成20年役期後，於2000年轉移成為「已退後備役人員」，2015年年滿60歲，有資格領取退休給付。其給付計算為總點數除以360轉換成相當服務年資(5000/360 = 13.89)，然後乘以2.5%(13.89x0.025 = 0.3472)。若以「最終本俸」計算，2015年中校本俸為8,762.40美元，35年年資(20年後備役期再加上15年的「已退後備役人員」)，其每月可領3,042美元(8,762.40x0.3472)。⁴⁹

非傷殘退休制度人員數量

表二顯示退員軍種及退休給付制度。現仍服役的軍人中，很少符合「最終支付制度」，因為到2015年能服滿35年者仍在現役中。雖然「三高制」與「Redux制」人數會繼續增加，但採Redux制者最少，極少退休人員願意選擇該制。

表二 常備役及後備役非傷殘各類退員數量

	陸	空	海	陸戰	合計
最終本俸制	599,991	539,243	368,717	85,747	1,593,698
高三制	178,554	131,333	116,624	34,979	461,490
Redux制	17,238	15,348	15,852	3,710	52,148
總數	784,548	684,924	501,193	124,436	2,107,336

⁴⁹ 2015 Military Pay Chart at <http://www.dfas.mil>.

傷殘退休⁵⁰

現役軍人因永久性身體狀況，被鑑定不能續服現役者，可能有資格獲得傷殘退休，通常被稱為第「61章」退休方式。資格根據具有長期穩定的殘疾，國防部鑑定在30%以上，且在其入伍時未曾發生者。⁵¹其結果是，一些傷殘退休人員在年資未達20年以上標準前就可以退休。

傷殘退休軍人可以選擇以下兩種月退計算方式之一：⁵²

1. 年資計算公式。退休給付計算公式，是以服役年資乘以2.5%或2.0%（2018年1月1(含)後入伍者），再乘以本薪（無論採最終本薪制或高三制均適用）。
2. 傷殘計算公式。退休給付是以本薪乘以國防部規定之傷殘百分比計算。

傷殘公式計算之最大退休給付，不得超過本俸之75%，⁵³且不得依據「現代化退休制度」之一次給付規定給付。

傷殘公式計算下支給付，須繳納聯邦所得稅，除非是因作戰造成之傷殘，或該退員或於1975年9月25日以前就接受傷殘給付。⁵⁴採年資計算公式者（1975年9月24日以後入伍者）若其給付超過作戰傷殘給付部分須納稅。軍事退休給付，社會保障和聯邦所得稅

退休給付與社會安全

軍人目前並未將薪資一部分提撥，納入其退休給付，但自1957年1月1日起必須納稅進入社會安全信託基金，並且根據其服役享有完全之社會安全福利。軍退人員給付與社會安全福利不相互抵觸。但非傷殘退休給付必須扣繳聯邦所得稅。如個人有其他所得，則其社會安全福利

⁵⁰ For additional information on DOD's disability process, see CRS Report RL33991, *Disability*

Evaluation of Military Servicemembers, by Christine Scott and Don J. Jansen.

⁵¹ 10 U.S.C. 791201 (b) (3) (B). Prior to the FY2008 NDAA (P.L. 110-181 791641), disability retirement required at least eight years of service or a disability that resulted from active duty or was incurred in the line of duty during war or national emergency.

⁵² 10 U.S.C. 791401.

⁵³ 10 U.S.C. 791401.

⁵⁴ 26 U.S.C. 79104.

的一部分仍須繳納所得稅。

軍退給付日期之改變

大多數軍退人員的給付，是於每月第一天撥入金融機構帳戶。但若該月的第一天是週末或假日，將在假日後第二或第三天個工作日撥進帳戶。

為了回應無數軍退人員的投訴未能在第一天獲撥款項，在退伍軍人部支持下，2011年度艾克·斯凱爾頓國防授權法案(PL 111-383§646)，要求軍退人員的給付必需在每月的第一天處理。若當天適逢週末或假日，可以順延至下一工作日。此一改變造成2011年撥款13次，正常撥款12次，因而增加了當年的所得稅。從2012年以後，軍退人員回到正常的12次撥款。

軍退給付與生活水準調整

法律(美國法典10§1401a)規定軍退給付應考慮通膨。1986年的軍退改革法案及2000年度國防授權法(P. L. 106-65)COLA有如下所示的改變。國會自1995年以來沒有修改COLA公式⁵⁵，然而決策者之間一直在討論如何修改COLA，重點已都在降低成本。

對於2006至2009年非Redux的退休人員，每年COLA平均增加3.9%。然而，在從2008年第三季到2009年第三季通膨呈現負成長，故2010沒有COLA，此一狀況持續存在，因此2011年也沒有COLA。2010年和2011兩年通膨負成長，並沒有導致退休金支付金額下降，而與前一年相同。從2012年1月1日COLA增長3.6%，和2013至2015年COLA一直保持相當穩定的1.6%左右，如表3。⁵⁶

表三 2006-2015 之生活水準調整

⁵⁵ The actual index used to adjust COLA is the CPI-W; the index for urban wage earners and clerical workers. It represents the buying habits of approximately 32% of the noninstitutional population of the United States, *Military Compensation Background Papers*, Seventh Edition, November 2011, p. 637.

⁵⁶ For a discussion of proposed and actual COLA changes from FY1983 to FY2005, see CRS Report 98-223, *COLAs for Military Retirees: Summary of Congressional and Executive Branch Action, 1982-2004 (FY1983-FY2005)*.

Year	COLA	Year	COLA
2006	4.1%	2011	0.0%
2007	3.3%	2012	3.6%
2008	2.3%	2013	1.7%
2009	5.8%	2014	1.5%
2010	0.0%	2015	1.7%

1986.8.1以前入伍者之COLA計算

1986.8.1以前入伍者，次年COLA計算等於當年第三季平均消費者物價指數，例如2011年7-9月，CPI從400增加至414.4，差額為14.4，增加率為3.6%，則2011年12月開始計算，2012年1月1日實際要支付給退員之月退俸為前一月增加3.6%。

1986.8.1以後入伍者之COLA計算

1986.8.1以後入伍者COLA計算採下列兩種方式之一：

非 Redux 者：

與1986.8.1以前入伍者之計算方式相同。

Redux/30,000美元獎金受領者

年COLA維持在實際通膨率1個百分點以下。援引前例，退員接受的COLA為2.6%(而非3.6)。當退員達62歲重新計算，一次補足減掉的1個百分點。該計算與退休基數合併，使其給付與未領取Redux獎金者一致。但爾後COLA仍依減少1個百分點方式計算。

2013年兩黨預算法案

2013年兩黨預算法案(P.L. 113-67 §403)COLA計算修正為：62歲以下者，若CPI為1%或以下，則每年CPI減1%計算。例如若CPI為2.5%，則採計1.5%，若CPI為1%或更低，則COLA為0(但COLA不得為負數)。到達62歲後依實際CPI計算。該公式預計於2015.12.1日實施。

但是為了避免其他問題，國會首先在「2014年授權增強法案」(P.L. 113-76)中，為傷殘退伍軍人及遺眷恢復全面之CPI調整。隨後又修改兩次，第一次在2014年(P.L. 113-82 §10001，正式名稱為「南猶他鄉村輸電法案」)僅適用於2014.1.1以後入伍者；第二次為2015年卡爾·李文及霍華·P·「巴克」·馬翁國防授權法案(P.L. 113-291 §623)，僅適用於2016.1.1以後入伍者。⁵⁷

2016年國防授權法案第631節取消62歲以下退員減少生活支出調整。

軍退制度之改革

2016年「現代化軍退制度」進行若干改革，甚多研究認為軍退制度應更具彈性、公平性，及效率。

第10次軍人撫卹四年期檢討

總統依法每四年，應向國會報告對軍人撫卹措施之檢討及建議。⁵⁸第10次軍人撫卹制度四年期檢討(QRMC)，評估重點放在「改變當前及潛在軍人退休相關制度之影響」，⁵⁹其建議修改之重點如下：

1. 確定提撥制與當前「高三制」類似，但須於10年役期結束方獲歸屬，役齡不滿20年者要到60歲方能支領，滿20年者至57歲即可支領。退員亦可選擇立即支領年金，但未達57歲者，每一年減少5%。
2. 除了確定給付外，尚有確定提撥，也就是軍種將軍人年本俸之5%提撥至每一位軍人之退休帳戶。該提撥始於服役第二年，先提撥2%，爾後逐步增加提撥，直至達5%。該制度要服役10年後，方歸屬於個人，60歲方能支領。
3. 對擁有特殊專業者設定支付「大門」(gate)，以留住特殊專業人員。
4. 以「資遣給付」(Separation pay)方式鼓勵具有人力過剩之技能，

⁵⁷ For more information on military retirement COLAs and the Bipartisan Budget Act of 2013, see CRS Report R43393, *Reducing Cost-of-Living Adjustments for Military Retirees and the Bipartisan Budget Act: In Brief*, by Amy Belasco and Lawrence Kapp.

⁵⁸ 37 U.S.C. 821008(b).

⁵⁹ Presidential memorandum, Subject: Tenth Quadrennial Review of Military Compensation, August 2, 2005.

在正常10-30年役期之規定下，提前離退。

第11次軍人補償四年期檢討

2012年6月國防部提交給第11屆QRMC最終報告，雖然該次QRMC與先前委員會之重點不同，國防部仍建議更積極調整常備役和後備役退休制度，將常備役和後備役退休制度合一，最終朝向過渡到「總兵力」的目標過渡。該報告建議對後備役之退休制度做以下改革：⁶⁰

後備部隊成員獲得20年退休資格後，可以在滿30年服役，或年齡達到60歲，視兩者何者先到，獲領退休俸。後備人員服勤一日可獲計一點，只要30點即可計為一個合格年，而非現在的50點。

行政部門與國會，都未根據第10及第11次QRMC的建議修改軍退制度。

軍人補償與退休制度現代化委員會

2013年度國防授權法案（NDAA）（P.L. 112-239）設立軍人撫卹與退休現代化委員會（Military Compensation and Retirement Modernization Commission, MCRMC）為總統和國會提供軍退給付與福利現代化之具體建議。在退休制度方面，委員會的任務是提供建議，以達「在21世紀財政可維繫下，使武裝部隊和其他制服部隊（軍警）撫卹和退休制度現代化」之目的。⁶¹值得注意的是，根據P.L. 第674 112-239規定，該委員會遵守既往不咎原則（grandfather），說明如下：

（i）自該法案生效前之制服部隊，其每月退休給付不得少於現行軍人補償與退休制度下之給付，也不得在他們獲得軍退支付資格後，作任何造成其財務損失的修改。

（ii）於該日期退休的軍警成員，其退休給付資格與給付，不得因本法案作任何改變。

該委員會於2015年1月29日將其最終報告和建議，提交美國國會。

⁶⁰ Report of the 11th Quadrennial Review of Military Compensation, June 2012.

⁶¹ National Defense Authorization Act for FY2013, P.L. 112-239 subtitle H, 126 Stat. 1632, 1787 (2013).

現代化退休制度

在 FY2016 NDAA 國會了通過許多委員會的建議。表四綜整了目前使用中的所有制度，包括 2018 年實施的新系統。最大的變化是從純粹的確定給付制改為確定給付予確定提撥兩者的混合制。委員會發現，在現行 20 年服役的條件下，有 83% 是官兵，及 51% 軍官無法合乎退撫福利。³⁷ 這在民營機構中很少見，民營機構依法採用各種確定提撥方案，其服務年限資格遠較此為短。⁶²

合格年資

MCRMC 對 20 年的資格，並未提出建議，不過，建議賦予國防部長權力來修改服務年資，在未強制軍人非自願性改變之前，塑造兵力的分佈。美國國防部表示反對，國會也沒有採用 MCRMC 的建議。20 年的資格要求仍存在現行法律。⁶³

現代化退休制度資格

為了在新的制度下，職涯中期鼓勵留營，MCRMC 提出年資達 12 年者續服支付，而不再是 4 年義務。國會在 2016 年度國防授權法案 (NDAA) 中接受此一建議。依法允許 12 年服役年資之現役軍人 (常備役) 接受 2.5 倍本薪之延續支付，在部長謹慎的決定下，增加給付不超過本俸之 13 倍。例如依據現行薪資表，現役 0-4 軍官，年資超過 12 年者，至少可以獲得 17,476.50 每元之延續支付 (本俸 6,990.60 美元之 2.5 倍)，及最多 108,354.30 美元 (17,476.50 加本俸 6,990.60 之 13 倍)。40 現役 E-6 超過 12 年年資，延續支付至少 8,914.50 美元 (本俸 3565.80 乘 2.5 倍)，最多 55,269.90 (8,914.50 加本俸 13 倍)。這種彈性授予各軍種部長額外延續支付。

降低確定給付制乘數

委員會建議從確定給付制改變為與確定提撥的混合制。立法上，現代化退休制度的確定給付制仍類似高三制，但每個年資乘數會從 2.5% 下調至 2.0%。因此，現役軍人年資 20 年者，在新制度下將獲得本俸

⁶² Military Compensation and Retirement Modernization Commission Final Report, January 2015. p. 23.

⁶³ Military Compensation and Retirement Modernization Commission Final Report, January 2015. p. 23.

之40% (2.0%乘以20)，而不是50% (2.5%乘以20)。後備役人員，同樣的乘數用於服役年資，在計點系統下計算。

確定提撥制

確定提撥部份是為了彌補新的乘數產生的短缺，將透過「節儉儲蓄計劃」(Thrift Savings Plan, TSP) 解決。新制度下，軍人從入伍時或60天內開始，依其本俸之1%，每月存入個人的TSP帳戶，持續26年。國防部從其入伍2年零一天開始，相對提撥本俸之4%持續26年。⁶⁴軍人於服役2年後就完全擁有自付的1%及政府的相對提撥，但個人提撥款項則立即歸屬。

軍隊除非各人放棄，否則會為軍人自動加入TSP計劃。如果個人拒絕提撥，每年都會重新自動登入，要求個人每年作出積極的決定。

一次支付

經MCRMC建議，並於2016年度國防授權法案接受的改變，現役軍人可以選擇前設各種退休年金給付方式

- 一次給付
- 月退
- 50%一次給付，加上每月減額給付，直至到達符合社會福利年金給付條件，恢復全額月退。
- 25%一次給付，加上減額月退，直至到達符合社會福利年金給付條件，恢復全額月退。

續服獎金(Continuation Pay)

新制度為了鼓勵在職涯中期軍人留營，建議年資4年以上改為12年以上者可以獲續服獎金。國會在2016年國防授權法案中，接受該項建議，常備役人員依法可以接受續服獎金，為其服役第12年本薪乘以2.5加上若干額度，為本薪乘以最高13。例如薪級為O-4軍官，服役12年者，

⁶⁴ This does not include the 1% contribution, therefore the total government contribution would not exceed 5% of the member's basic pay.

可以獲得最少17,476.50美元(2.5X6,990.60(本俸))，最高可獲108,354.30美元(17,476.50 加上本俸6,990.60X13)。⁶⁵薪等E-6之常備役士官，服役12年，可或最少8,914.50美元 (2.5 X本俸\$3565.80)，最高可獲55,269.90美元 (8,914.50 加上13X本俸3565.80)。此一由軍種部長決定之彈性獎金，讓部長決定針對部隊極為需要之專業人員給於較高續服獎金，旨在幫助形塑部隊。

現代化制度下，後備役人員服役12年後，也可獲續服獎金，基本額度約為相對條件常備役人員之一半，加上部長額外增加之本薪乘數，該乘數最高不超過6。例如O-4薪等軍官最低可獲3,495.30美元 (0.5 X本俸 6,990.60)，最高可獲45,438.9美元 (3,495.30 加上6X本俸6,990.60)。薪等E-6後備役士官，服役超過12年，續服獎金最低可獲1,782.90美元(0.5 X 本俸3,565.80)，最高可獲23,177.7美元 (1,782.90 加上6 X 本俸3,565.80)。⁶⁶

委員會同時建議軍種預算增加續服獎金項，基本續服獎金可維持現行之部隊型態，又有利於未來改變型態時，調整人事需求之彈性。

根據委員會使用之留營模型，預計士官兵需要本薪4.8倍，軍官為本薪15.9倍。41委員會還建議所有的本薪和附加續福獎金，應由特定授權機關專案支付，同時應編列預算作為一個新的預算項目。

表四：各種退休制度比較

	最終本俸制	高三制	Redux 制	現代化
資格	1980.9.8以前入伍	1980.9.8-1986.7.31之間入伍，及1986.7.31以後入伍，但並未接受15年「職涯狀態獎金」者。	1986.7.31以後入伍，並接受15年「職涯狀態獎金」而須續服五年義務役者。	2018.1.1以後入伍，及至2017.12.31服役未滿12年者，經本人選擇者。
計算基準	最後本俸	本俸最高36個月之	本俸最高36個月之平均	本俸最高36

⁶⁵ 2015 Military Pay Chart at <http://www.dfas.mil>.

⁶⁶ MCRMC Final Report, pp. 29-30 and Table 2. The commission projected the Navy would require the highest multiples of continuation pay for enlisted personnel (4.8 times monthly basic pay) and the Air Force would require the highest multiples of continuation pay for officers (15.9 times monthly basic pay) to maintain their active component force profiles.

		平均數	數	個月之平均數
確定給付乘數	每年 2.5%	每年 2.5%	每年 2.5%	每年 2.0%
確定提撥	個人提撥金額進入 TSP 帳戶 政府無相對提撥	個人提撥金額進入 TSP 帳戶 政府無相對提撥	個人提撥金額進入 TSP 帳戶 政府無相對提撥	軍種最少配合提撥1%，最多4%(政府最多提撥5%)。
一次退	只能月退	只能月退	只能月退	可選擇部分一次退，然後到符合社會安全給付資格後，再領取全額月退。
續服獎勵			服役15年可領3萬美元，但需增加5年常備役役期。	常備役最少可領本俸之2.5倍；後備役服役12年可領本俸之0.5倍，但需增加4年役期。

Redux制之落日

FY2016 NDAA包括一項規定，2017年12月31日以後不再有Redux 所規定的服役15年職業生涯獎金。

執行

現代化退休制度相關法條，要求國防部在2016年3月1日以前將施行計畫呈交國會，以利新制度於2018年1月1日實施。

軍退制度之成本與預算

軍人退休成本，包括退休人員和遺眷的所有支出，每年都在緩步上升，預測未來生活支出也會上升。1984年所有國防部的預算顯示支付給已退人員的實際金額。也就是國會支付已退人員金額，列入每年撥款法案項目，一般被稱為「隨支隨付」方式((pay-as-you-go)或(PAYGO))。

自1985年年，「權責發生制」(accrual accounting)概念已被用於軍退成本預算。資金缺口而產生的會計實務變化將在下一節討論。根據權責發生制會計制度，國防部每個年度預算不僅包括實際支付給退休人員的金額，尚包括未退軍人目前的提撥金額，每年精算累積之軍退基金及利息。

國防部每年必須提撥金額比例，取決於由總統任命，獨立的「國防部軍退精算委員會」。軍人一旦退休，累積的金額支付，而不是從國防預算支付。

估算未來退休費用，是根據現役軍人服役期間已繳費率，加上總體經濟、利率、通膨率、軍事薪酬水準加以建模。該模型有助於確定每一軍人之本俸中必須提撥金額。這就是所謂的「正常成本百分比」(normal cost percentage, NCP)，如表五所示。

表五 2014年國防部正常成本百分比(Normal Cost Percentages)

Table 5. DOD's Normal Cost Percentages for FY2014

Benefit Formula	Full-Time	Part-time
Final Pay	36.6%	23.8%
High-3	33.3%	22.5%
CSB/Redux	32.2%	NA

國防部預算權責單位每年估計未來退休人員費用，以紙本轉移至聯邦收入安全功能預算之軍退基金。軍退基金同時從財政部依班基金接收紙本轉移，來充實軍退制度之初始資金缺口。此為1985年度以前權責發生制退休給付全部。現退人員退休給付即由該軍退基金支付。軍退個人從「國防財務會計署」(Defense Finance and Accounting Service, DFAS)支領。不過從技術上層面看，由於給個人的支付不是來自國防部的預算，而是從基金支付，而基金來自聯邦預算之「收入

安全功能」(Income Security function)。目前的軍退人員預算呈現在聯邦預算的支出部分，而非國防部。因此根據權責發生制，聯邦政府年度總支出僅反映權責發生制前已退軍人的支出。權責發生制只改變聯邦政府軍退支付方式，但並不影響對退員個人的實際支付。

資金缺口(Unfunded Liability 無資金準備的負債)

目前聯邦文職和軍職退休相關爭論包括「資金缺口」問題。如上所述，軍隊退休制度的資金缺口從1985年設立「軍人退休基金」就存在。如1984年9月30日的初始負債為5287億美元，⁶⁷2013年年底為8851億美元，或總債務之35%。這些債務被每年從財政部的普通基金(General Fund of the Treasury)沖銷，預計2026年完全沖銷。⁶⁸

有些人質疑資金缺口的金額，但(1)數千億美元資金缺口，是未來50年將支付給退休人員的累積量，而非一次出現的金額；(2)退休人員數量會因死亡而減少；(3)與民營企業不同的是，員工不能立即享受所有給付。例如大多數物業主無法現金一次付清房價，故需貸款，若貸款必須一次付清，業主必不能做到，但分配到30年就付得起。同樣，聯邦退休計劃的資金缺口分配長達數十年，就有能力加以償還。

⁶⁷ Department of Defense, *FY2013 Valuation of the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014.

⁶⁸ Department of Defense, *FY2013 Valuation of the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014.

印尼、馬來西亞、新加坡之公務員與軍人年金改革研究

Civil Service and Military Pension Reforms in
Indonesia, Malaysia and Singapore

By Mukul G Asher

January 10, 2011

本文將於東京一橋中心(Hitotsubashi Centre Tokyo)「亞太軍、公年金」研討
小組提報, January, 20-21, 2011

I. Rationale for Civil Service and Military Pension Reform

The 2008 Global Crisis and demographic trends in Indonesia, Malaysia, and Singapore has increased the urgency of reforming their pension systems for enhancing financial, fiscal, and economic sustainability over a long period, and mitigating possible adverse economic impacts. As national and international mobility of labor becomes more pronounced, the implications of superior pension benefits for civil servants and the military personnel as compared to private sector workers merit review.

I. 軍、公年金改革之原因

2008 年的全球經濟危機，以及在印尼、馬來西亞和新加坡的人口趨勢，使得年金改革產生急迫性，以期在財務、財政，及經濟能長期發展，同時降低經濟上可能產生的衝擊。由於國內和國際性勞動力的流動性變得更加明顯，公務員和軍人年金給付，相較於民營職工優渥彌足檢討。

The civil service and military pensions in these countries have been among the least transparent, their governance structure exhibit conflict of interest, with the beneficiaries designing, implementing, and assessing their own pension benefits. Moreover, as the pension expenditure is a statutory expenditure, it has the first claim over future government revenue as well. This suggests that regardless of the future performance of the economy and the capacity of tax payer to bear the pension expenditure of civil servants and the military, the pension benefits to them will continue. The risk therefore is not borne by the beneficiaries (civil servants and military personnel).

在這些國家的公務員及軍人年金一直非常不透明的，其治理結構與受益人設計、執行、評鑑等，都表現出利益衝突性。此外，由於年金是法定支出，成為未來政府的財政收入支出的第一順位。也就是未來無論經濟及稅收表現如何，都必須承擔公務員和軍人的年金支出，並且持續不斷。因此風險不應由受益人（公務員和軍人）承擔。

The risk therefore is not borne by the beneficiaries (civil servants and military personnel). This raises the issue of equitable sharing of risk within a given generation and amongst generations. Investment management of civil service and military pension funds is undertaken separately from that of the private sector employees. There is therefore merit in

examining these pension systems for addressing the issues raised by the above characteristics.

於是產生在一個或多個世代分攤風險的公平性問題。公務員和軍人年金投資由民營部門員工分別管理。因此，有必要檢討具有這種特性的年金問題。

This paper is organized as follows. Section II provides an overview of the pension arrangements for civil servants and military personnel in all three countries. Section III offers broad reform directions that apply to all sample countries, and followed by specific policy recommendations for each country.

本文安排如下：第二節概述三個國家的公務員和軍人退休年金安排。第三節提供適用於這些樣本國家的改革方向，極個別國家的具體政策建議。

II. Civil Servants and Military Pension Arrangements: An Overview

各國公務員與軍人年金概述

(僅摘譯與軍人有關及改革建議部分)

印尼

(未發現與軍退相關資料)

Malaysia:

Armed Forces Fund (LTAT): LTAT was established in August 1972 by an Act of Parliament. It is mandatory for military personnel below commissioned officers. It is a DC scheme, with contribution rate of 10 percent of monthly salary by employees, and 15 percent by the government as employer. It has disability and survivors' benefit features if the events occur during service. The full withdrawal age is 50 years. Those who are entitled to pensions, can withdraw only their contributions; the rest can withdraw the entire amount. There is also provision of housing purchase once during service. The details of membership are not available, but as at end 2008, the accumulated balances were RM 7.2 billion, equivalent to 1.0 percent of GDP.

馬來西亞

武裝部隊基金(Armed Forces Fund, LTAT)：LTAT於1972年8月根據國會法案設立，主要對象為士官兵。採確定提撥制，個人每月提撥薪資10%，擔任僱主的政府提撥15%。有因公傷殘及死亡官兵遺眷之撫卹。全部起支年齡為50歲。年金部份只能領取本人的提撥，其餘可領全額。此外，規定在服役期間可以購屋一次。參加計劃人數無法獲悉，但2008年底期累積盈餘72億倫吉，約為GDP的1%。

Singapore:

Pension arrangements for the Armed Forces personnel are governed by the Saver Plan⁴, a DC (Defined Contribution) scheme, established in 1998. The

value of the accumulated pension benefits at the time of introduction were estimated and transferred into members' accounts. The Saver Fund is also funded by transfers from the Consolidated Revenue Account of the Government, contributions from personnel, and income earned from its investments. The contribution rate for the first six years of service is thirteen percent, after which it is increased to fifteen percent. Members have three options to invest their accumulated balances. The first option: Stable, fifty percent in cash and fifty percent in bonds; the second option: Balanced: ten percent in cash, fifty percent in bonds, and forty percent in equities; and lastly Dynamic: Ten percent in cash, twenty percent in bonds, and seventy percent in equities. The default option is the Balanced Plan.

新加坡

新加坡武裝部隊人員年金安排依據「節約計劃」管理，該計畫為一確定提撥制計畫加購，1998 年設立。加入計劃時的年金給付，經估計轉入個人帳戶。「節約基金」來自政府歲入帳戶轉入，個人提撥，及從投資賺取之收入。服役最初 6 年提撥率為 13%，以後為 15%。參加人員之累積盈餘可以選擇三種投資方式：一、穩定型：50%債券、50%現金；二、平衡型：10%現金、50%債券、40%股票；三、動態型：10%現金、20%債券、70%股票。較保險方案為第二項選擇。

III. Key Issues and Reform Directions: (to be expanded)

- Governance
- Transparency, Accountability, Data Availability
- Fiscal Costs and Sustainability
- Impact on Fiscal Consolidation and Flexibility
- Labor Market Implications (particularly portability provisions, and their implications of inter-sectoral mobility of labour)
- Disparities between Private Sector employees on the one hand, and civil servants and the military on the other.

III. 重要改革議題

管理

透明度、可究責度、可用數據。

財政成本及可維持能力。

財政穩定與彈性之影響。

勞務市場之影響(特別是可攜性條款，及勞動力流動性)。

民營雇員、公務員、軍人之區隔。

Common areas of reforms:

Improving governance structures: Independent experts in pensions should be on the Board of Trustees of Civil Service and Military Pension Funds. There should be an autonomous Statutory Board set up to administer the pension Funds. 10

另為保障就任或再任私立大學薪資所得較低人員之工作權益，僅限制專任教師需停止領受退休俸或贍養金，爰增訂相關文字。

- 3、為保障業於本條例修正施行前，已就任或再任第一項第一款或第二款之職務人員權益，爰增訂第二項，明定給與符合上開條件者之三個月過渡期間，俾供審酌是否繼續任職，及有第一項第三款情形者，自本條例修正施行後之下個學年度起施行。

二、爭點題綱 12 系爭條例立法理由之答辯

針對前述立法理由釋憲聲請人無法認同，說明如下：

1. 私立大學並非「政府捐助成立之財團法人」，亦非「政府轉投資公司」

私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且是以從事公益為目的之「私法人」或「公益財團法人」（《財團法人法》第 2 條、《私立學校法》第 19 條）。依銓敘部統計至 107 年 3 月 28 日公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助(贈)之財團法人」計 305 個，「捐助(贈)經費累計達 20%以上之團法人」計 27 個，兩者中均無任何私立學校。公司法第 1 條開宗明義稱：「本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人」。然而，私立大學是按照《私立學校法》成立的「財團法人」，顯然不是政府轉投資的「公司」。退伍軍人任私立大學專任教職，並非任公職，也非任政府捐助(贈)達 20%以上之財團法人或政府轉投資公司職務，停止彼等領受退休俸，是沒有道理的。

2. 私立大學獎補助與一般私人企業獎補助性質無異，以停俸方式限制或阻礙退伍軍人再任職私立大學教職，妨礙憲法保障契約自由權

教育部的獎補助款，是依據憲法第 167 條第 1 項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」，及私立學校法第 59 條規定「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；…」。

獎補助之目的在健全學校發展，形成辦學特色。政府除獎補助私立大學，也明訂各項法規獎補助私人企業。例如經濟部為促進產業創新，改善產業環境，提升產

業競爭力訂有《產業創新條例》。該條例第9條規定：「各中央目的事業主管機關得以補助、獎勵或輔導方式，推動下列事項：一、促進產業創新或研究發展。…」。

又如行政院國家發展基金為加強國內創業動能，鼓勵民間技術創新及應用發展，訂定「行政院國家發展基金創業天使計畫作業要點」，每公司最高上限可申請到1,000萬補助款。其他如為協助中小企業改善經營環境，推動相互合作，並輔導其自立成長，以促進中小企業之健全發展，訂有《中小企業發展條例》，獎勵中小企業經營合理化之促進等等。其他政府獎補助私人企業的條款不勝枚舉。換言之，政府獎補助私立大學和獎補助私人企業性質是一致的，都是在健全機構的發展與形成特色。今若以私立大學接受獎補助為由，以停俸方式限制或阻礙退伍軍人再任職私立大學教職，不啻妨害學校發展，干涉其人事、財務或業務，有違獎補助之初衷，違反大學自治精神，同時亦妨礙憲法保障契約自由權。退伍軍人到同樣接受政府獎補助之私人企業任職不會停俸，卻單獨對在私立大學任教之退伍軍人停俸，該限制條款顯然無理。

3. 「為保障就任或再任私立大學薪資所得較低人員之工作權益，僅限制專任教師需停止領受退休俸或贍養金」有違憲法平等原則

軍人職業地位具特殊性，確實應有別於其他行業人員，而應實質平等看待。憲法增修條文第10條第9項：「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。」本條特別將此身分獨立規定，因而可作為與其他行業別差別待遇之憲法基礎。系爭規定與公務人員退休撫卹資遣法之規定差異，係公教部分完全將私校列入限制對象，系爭規定確實是呼應軍人之特殊性，特別保障退役軍人之就業權利，但為德不卒，卻對退役軍人就任或再任私立大學之專任教師停止領受退休俸，而不對私立大學(專)之專任行政職務及私立高中職專任教師與行政職務者作此限縮，如果其理由為大學之專任教師薪酬較行政職務與高中職教職高，停止領受退休俸，薪酬仍然優渥，此理由亦難成立，亦有違反平等原則之不公平對待。因退役軍人在私立大學擔任專任教師之薪酬，不必然高於同樣階級同樣年資領同樣退休俸擔任行政職務退役軍人之薪酬，因此等人員之薪酬為退休俸加上行政職務之薪酬。當教職薪酬扣除渠等退休俸後之剩餘額，低於行政職務之薪酬時，擔任專任教師之薪酬是低於擔任行政職務之總體薪酬。例如：在私立大學專任教師，則政府停發其退休俸，然同大學任醫生或行政職者，則仍可領取其退休俸，即凸顯此不合理之現象。再者，專科學校之專任教師及私立大學(專)之編制

外的專案教師，其教學、研究、服務之教師本職工作，與私立大學專任教師並無差異，卻又未限制，足見對任職於私立大學專任教師之退役軍人，有特別之不合理差別待遇。況且，退役軍人如轉任計程車駕駛(如榮民計程車之司機)、漁民、農民或到企業工作以改善退休後之生計，政府仍應遵守公權力，原則上不干涉私領域之私法自治。私立大學私校自治，對於是否任用符合專任教師資格的退役軍人，依法自有裁量決定的自由，此與一般企業並無差異，何獨對轉入私立大學擔任專任教職之退役軍人加以限制，有不平等之歧視。

軍人之退休俸係「依法」對退休前工作之對價報酬給付，而並非退休後無職之生活補助，因此不能打折給付。軍人在任職之初，即依法受有退休後月領一定報酬之保障，使其能安心盡責。而渠等再於私立大學專任教職係現在工作之對價之給付，此與現職私立院校任職人員受有相同待遇，此始謂之實質平等。決不能以停止領受退休俸之機械平等，而抹煞軍人退伍前工作之付出。停止領受退休俸之機械平等將造成退役軍人任私立大學專任教職之薪酬，等同於原教職薪酬扣除渠等退休俸後之剩餘額，顯已違反同工同酬之公平原則。其實質薪資減少之現象，嚴重傷害渠等人員之權益。

4 過渡條款緩衝期間明顯不足有違憲之虞

《陸海空軍軍官士官服役條例》修訂後於 107 年 7 月 1 日實施，旋即 8 月 1 日對任教於私立大學的退伍軍人停領退休俸，如此劇烈的變動卻只有一個月的緩衝期間，使其很難調適與重新規劃自己的財務與生涯。再者，下學年之聘書均已簽約，貿然離職不但毀約需支付學校賠償金，所執行之產學或研究專案需中斷，所指導之學生須另換指導老師，造成校方應變不及無法及時填補教學人力，嚴重影響學生之受教權及學校運作。相較於本條例第 34 條第一項第一款及第二款人員有三個月緩衝期，及公教轉私校人員有一年緩衝期，在私立大學擔任專任教師之退伍軍人僅一個月緩衝期，明顯不合理。按過渡期間條款之訂定，應就其內容實質審查，如有恣意裁量或顯非合理之情形，而不足以緩和軍人所受之過度侵犯，不利新法將有違憲之虞。(參見司法院釋字第 605 號楊仁壽、王和雄大法官部分不同意見書之見解。)，故本規定明顯違憲。

三、教育部對於各大專院校之補助經費適用於專任教師薪資之給付範圍

教育部訂有獎勵補助經費經常門以改善教學、教師薪資及師資結構，並於 107 年度推動「玉山計畫」。本計畫內容將包含「玉山學者」、「高教深耕計畫彈性薪資」、「教授學術研究加給提高 10%」三大方案，預計將每年度投入最高 56 億元於高教預算。(參見教育部網站，網址：

https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=FB45CD165AA0A45)

四、教育部對於各大專院校之補助經費適用於專任教師薪資之給付範圍之答辯

教育部對各大專院校專任教師薪資之補助僅限少部分教師，不具普遍性，甚至排除退伍軍人在私立大專院校專任之教師。換言之，在私立大學擔任專任教師之退伍軍人，其薪資主要來自私立大學，並未從政府領取雙份薪資，對彼停俸顯不合理，茲說明如下：

1 獎勵補助經費：獎勵補助經常門部分經費可用以改善教師薪資，但校長、公立學校或政府機關退休至私校服務，領有月退俸之教師，其薪資應由學校其他經費支付(參見 108 年度教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點)。

2 玉山學者：協助各大學留住國內優秀人才，除每月薪資外，另可支領最高 500 萬元，並一次核可 3 年。推動方式，將比照目前學術獎及國家講座審查模式，由教育部或跨部會組成審查委員會，並依不同學術領域進行審議。換言之，國內極少數頂尖學者方有機會得到此項補助。

3 高教深耕計畫彈性薪資：高教深耕計畫中獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 20%、未獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 5%，作為留才及攬才所需之彈性薪資費用。相關給付規定授權由學校自訂。私立大學約 5%的專任教師能獲彈性薪資每月約 3,000 至 5,000 元。

4 教授學術研究加給提高 10%：只有教授才有，每月增加 5,445 元，但在公立學校或政府機關退休之教師不得支領(參見教育部網站，網址：

https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/news_content.aspx?id=213&type=new)

貳、爭點題綱 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。

一、爭點題綱 13 之答辯

穩定的軍人退休給付是政府當然義務。「2016 年美國國防授權法案」推出的混合式退俸基金，旨在降低官士兵離退風險，建立永續之退俸給與。月退俸多寡取決於服役時間長短、退伍時的基本薪俸，同時該項給付依每年生活成本加以調整。此新的軍人退休給付改革方案最大特點就是不溯既往。2017 年 12 月 31 日以前的現役人員，可依據本身的情況選擇是否採用新制度或沿用舊制度。2018 年 1 月 1 日服役者一律採用新制度。詳細內容請參閱所提供的三篇文章：〈美國軍退制度：背景與最近發展〉、〈混合式退休基金與現階段確定給付制之比較〉、〈美國軍人退休金制度變革簡介〉，書面資料。

附件二 美國軍退制度：背景與最近發展

美國軍退制度：背景與最近發展

美國國會研究室報告

Military Retirement: Background and Recent Developments

Kristy N. Kamarck

Analyst in Military Manpower

April 6, 2016

譯者：胡元傑 中央軍事院校校友總會秘書長

摘要

美國的軍人退休制度是一個由政府出資、非提撥、確定給付的制度，歷來被視為鼓勵軍隊專業性的重要制度。目前該制度包含合格常備役和後備役退伍人員之月退俸、不適服現役者之殘障福利、及陣亡者遺眷之年金給予。月退俸多寡取決於服役時間長短、退伍時的基本薪俸，同時該項給付依每年生活成本加以調整（Cost-of-Living-Adjustments, COLA）。軍退人員尚可享受一些非現金福利，包括使用軍方免稅商店及賣場的特權，通過TRICARE方案獲得醫療服務，並可參加「士氣、福利、娛樂」(Morale, Welfare and Recreation, MWR)的相關設施和方案。

目前，合乎退役條件或完成20年役期的常備役人員，依據其職涯預判及個人財務狀況，可以有兩項選擇(高三或Redux/職涯狀態獎金)(High-Three or Career Status Bonus/Redux)。後備役人員根據記點制度，有效服役20年才具退休資格，但基本上60歲方能支領退休金。第三類則是傷殘退伍。

在2014年度，針對230萬退休人員及遺眷，政府支出了550億美元。儘管計劃規模如是，仍有些人認為軍退制度有相當大的節約空間。然而，也有人認為，過去為了省錢所作的修改，已經嚴重影響兵員招募與留營。軍退人員、家庭和退伍軍人服務機構，都密切監測未來可能的變化。當考慮當前制度的替代方案時，國會可能會在預算限制、選民需求暨選票考量間做出平衡。

2013年度國防授權法案決定設立「軍人撫卹及退伍現代化委員會」(Military Compensation and Retirement Modernization Commission, MCRMC)，為總統及國會提供軍人退休給付與福利與時俱進的相關建議。該委員會建議將現純確定給付制(defined benefits)，改變為確定提撥與政府提撥(government contributions)的混合制度。MCRMC提出的若干建議，已經納入2016年度國防授權法案(P.L. 114-92)。

依據 P.L. 114-92 法案的新制度，將允許更多的現役軍人在其職涯早期，通過「節約儲蓄計劃」(Thrift Savings Plan, TSP)，加上政府配合提撥以及早期賦益，累計退休所得。同時退伍年金計算方式之確定給付乘數從 2.5% 減至 2.0%。新的乘數將提供 20 年役齡之現役軍人本俸的 40%，而不是現行制度之 50%。新的改變於 2018 年 1 月 1 日生效，所有新進現役軍人均納入新制度，其他人可以留在舊制度，到 2018 年 1 月 1 日前尚未滿 12 年役齡者，可以選擇性加入新制度。

前言

軍隊退休制度是一個由政府出資(government-funded)，非提撥、(noncontributory)、確定給付(defined benefit)的制度，歷來被視為維持軍隊專業的重要鼓勵制度。目前該制度包含常備役和預備役合格退伍人員之月退俸、不適服現役者之殘障福利，及陣亡者遺眷之年金給予。月退俸多寡取決於服役時間長短、退伍時的基本薪俸，並依每年生活成本加以調整(Cost-of-Living-Adjustments, COLA)，避免通貨膨脹之不利衝擊。軍退人員也可享受一些非現金福利，包括使用軍方免稅商店及賣場的特權，透過 TRICARE 方案獲得醫療服務，並可參加「士氣、福利、娛樂」(Morale, Welfare and Recreation, MWR) 的相關設施和方案。

退休制度依據其職涯規畫及個人財務狀況，可以有兩種選擇。前提是常備役年資。一般而言，常備役人員服役 20 年，就具有退休資格。後備役人員則是依據「點數」而定，大約 60 歲可獲得退休給付，但兩者都必須滿足至少 20 年有效服役的年資¹未服滿 20 年者，通常沒有退休福利，但若服役期間因公傷殘，無論常備役多久，都可獲退休待遇。傷殘退休也有兩種選擇，一為其服役年資(年功)，另一則依其傷殘嚴重程度。

¹ Vesting in the military retirement system is commonly referred to as “cliff vesting.” Until the 20-year point, there is generally no vesting. At 20 years, the servicemember becomes fully vested. However, individuals can receive retirement benefits with fewer than 20 years of service under the disability retirement system and under Temporary Early Retirement Authority (Section 4403, P.L. 102-484, October 23, 1992).

2014 年有 230 萬退伍軍人及遺眷，政府支付 550 億。²如表一所示，軍退人員的數量與退休給付，過去十年的增加狀況。國會對退休制度的關注，主在考量選票及國家財政兩大因素。過去某些人認為相較於民間業界，軍人退休給付太過優渥，有大量節約預算空間，特別是常備役軍人在相對年輕的年齡就符合退休條件。非因傷殘之常備役士官兵，³平均 43 歲就已經服役 22 年，軍官退役時平均 47 歲，已服役 24 年⁴

表一 2005-2014 年均退、傷殘、遺眷人數及成本

年度	總人數/總成本	常備役	傷殘	後備役	遺眷
FY2014	2, 297, 889/ 551.3 億	1, 473, 315/ 438.2 億	107, 751/ 14.6 億	389, 750/ 58.5 億	327, 073/ 39.1 億
FY2013	2, 284, 179/ 540.0 億	1, 470, 803/ 430.9 億	103, 106/ 14.3 億	383, 490/ 56.2 億	326, 780/ 38.5 億
FY2012	2, 272, 295/ 526.1 億	1, 472, 087/ 421 億	95, 910/ \$13.8 億	376, 052/ 53.6 億	328, 246/ 38.1 億
FY2011	2, 260, 112/ 506.5 億	1, 471, 219/ 405 億	94, 886/ 13.6 億	366, 823/ 50.6 億	327, 184/ 37 億
FY2010	2, 216, 720/ 501.2 億	1, 467, 936/ 402 億	92, 704/ 13.8 億	356, 602/ 48.9 億	299, 478/ 36.5 億
FY2009	2, 201, 788/ 491.7 億	1, 468, 377/ 395.4 億	91, 460/ 13.8 億	344, 393/ 46.5 億	297, 558/ 36.0 億
FY2008	2, 170, 812/ 456.6 億	1, 466, 706/ 372.1 億	85, 499/ 12.9 億	328, 664/ 43.1 億	289, 943/ 33.8 億
FY2007	2, 146, 403/ 435.7 億	1, 461, 724/ 358.9 億	85, 306/ 12.7 億	312, 647/ 40.0 億	286, 726/ 32.8 億
FY2006	2, 116, 690/411.3 億	1, 452, 505/ 341.8 億	87, 232/ 12.6 億	293, 014/ 36.0 億	283, 939/ 26.7 億

² Department of Defense, *FY2014 DOD Statistical Report on the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014.

³ These figures are for all of DOD non-disability retirees, excluding reserve retirees.

⁴ Department of Defense, *Fiscal Year 2014 DOD Statistical Report on the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014, pp. 83 and 98.

FY2005	2,091,253/387.9 億	1,441,931/ 324.4 億	89,511/ 12.6 億	280,680/ 33.2 億	279,131/ 22.6 億
--------	----------------------	-----------------------	-------------------	--------------------	--------------------

另有一些人則認為軍退制度對特殊條件要求的軍人而言是公平的。他們指出現役軍人過去 15 年來在海外作戰區所忍受的高度的作戰節奏以及反覆的任務奔波，過去為了節省預算而改變的軍退制度，已經對募兵和留營產生不利影響，尤其是當國家經濟表現亮眼之時。

一方面由國會主導軍退制度改變並不多見，另一方面未來任何可能的改變，都嚴密承受著現役軍人、退休人員、遺眷及站在軍方這一邊的退伍軍人事務機關之監督，此外，約 600 至 800 萬的軍眷、退員、遺眷都是頭腦清楚，受過良好教育的選民。

退休資格與確定給付計算

目前國防部有三種退休制度：一種是常備役成員，一種是後備役，一種是因殘無法完成 20 年軍旅生涯者。其資格與給付計算公式各有不同。退休給付的計算以軍人第一天服常備役開始起算的年資，及退伍前之「給付基數」(pay base)相加而得。⁵常備役及後備役退休制度是以 20 年為斷崖線，服役 20 年方能獲得確定給付，也就是完成 20 年役期前離職者無法獲得非殘疾確定給付。傷殘退休人員的確定給付歸屬，從其因殘退伍日期生效，與役齡無關，另有一些未達 20 年役齡，年功累積卻超過軍旅限齡者，則受「臨時提前退休管理辦法」(Temporary Early Retirement Authority, TERA)規範。

常備役人員退休給付制度⁶

對常備役軍人來說，根據年功有四種方法計算退休給付：最終本俸制、「三高制」、Redux 制，和新版退休系統 (MRS)。退休給付計算，役齡是以進

⁵ The "pay base" is either the amount of basic pay being received at the time of retirement (for those in the Final Basic Pay System) or the average of the highest 36 months of basic pay received (for those in the High-3 System). See 10 U.S.C. §§1406 and 1407. Basic pay is the principal element of Regular Military Compensation (RMC). The other elements include the Basic Allowance for Housing (BAH) and the Basic Allowance for Subsistence (BAS), which are nontaxable allowances. Basic pay is between 65% and 75% of RMC. RMC excludes all special pay and bonuses, reimbursements, educational assistance, and any value associated with nonmonetary benefits such as health care, commissaries, and post exchanges. For additional discussion of military pay and RMC, see CRS Report RL33446, *Military Pay: Key Questions and Answers*, by Lawrence Kapp and Barbara Salazar Torreon.

⁶ This is also frequently referred to as regular non-disability retirement.

入常備役第一天起算，退伍當日給付基數、年功，及究係選擇採用 Redux 制，或 MRS 制而定。圖一為退俸計算方式適用條件。

最終本俸制之資格與確定給付計算方式

對 1980 年 9 月 8 日之前服役人員，給付基數是以退休時本俸乘以 2.5% 再乘以服役年資，⁷ 依此一公式計算最少可以拿到退伍時本俸 50% (20 年役期乘以 2.5%)。服役 25 年可達 62.5% (25 年役齡乘以 2.5%)。文獻顯示，30 年達到最大限 75% (30 年役齡乘以 2.5%)。但 2007 年度約翰·華納 (John Warner) 國防授權法案 (PL 99-348 §§ 601 和 642) 將給付架構延長至 40 年，年功延長計算，只讓超過 30 年年資退伍人員可以每年仍以 2.5% 計算。⁸

所謂適用於最終本俸制者，是指 1980 年 9 月 8 日以前入伍者，到 2010 年就服役 30 年，這一批人預計 2016 年全數退畢。⁹

「高三制」資格與確定給付計算方式

1980 年 9 月 8 日當日暨之後，以及 2018 年 1 月 1 日以前入伍者，有資格採用「高三制」。該制度之計算基礎採用本俸最高的 36 個月平均值做為計算基準，其餘都與最終本俸制之計算方式相同。

Redux 制資格及確定給付計算方式

現在通常被稱之為「Redux」之軍退制度，其依據為 1986 年軍退改革法案 (P.L. 99-348)。1986 年 8 月 1 日 (含) 以後入伍者適用於 Redux 之計算公式，其退休給付有所降低，該制度普遍不受歡迎。國會 1997 年之前，也注意到了因改革造成之兵員招募與留營率下降之問題。¹⁰ 1998 年秋天，克林頓政府宣布支持廢除 Redux 方案。¹¹ 2000 年國防授權法案 (PL 106-65 §§ 641 和 642) 載有廢除具有強制性 Redux 相關條文，允許 1986 年 8 月 1 日

⁷ Partial years of service are credited as well, with each month equivalent to one-twelfth of a year. Military Retirement Reform Act of 1986, Section 1405(b), P.L. 99-348, July 1, 1986.

⁸ In the FY2015 Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon National Defense Authorization Act. (P.L. 113-291 §622), Congress reinstated a cap on retired pay of general and flag officers at the Executive Level II salary (\$183,300 for 2015). This change applies only to years served after December 31, 2014.

⁹ Department of Defense, *Valuation of the Military Retirement System, September 30, 2006*, DOD Office of the Actuary, November, 2007, p. 12.

¹⁰ Department of Defense, *Military Compensation Background Papers: Compensation Elements and Related Manpower Cost Items, Their Purposes and Legislative Backgrounds*, April 2005, p. 707.

¹¹ U.S. Congress, Senate Special Committee on Aging, *Developments in Aging: 1999 and 2000, Volume 1*, 107th Cong., 2nd sess., S.Rept. 107-158 (Washington, DC: GPO, 2001).

後入伍者，退伍時可以選擇「三高制」，如選擇 Redux 方案者可另給付 30,000 美元現金。1986 年 8 月 1 日(含)以後入伍人員，於服役滿 15 年以前的 180 天內，必須下列兩種計算方式之一做出選擇。

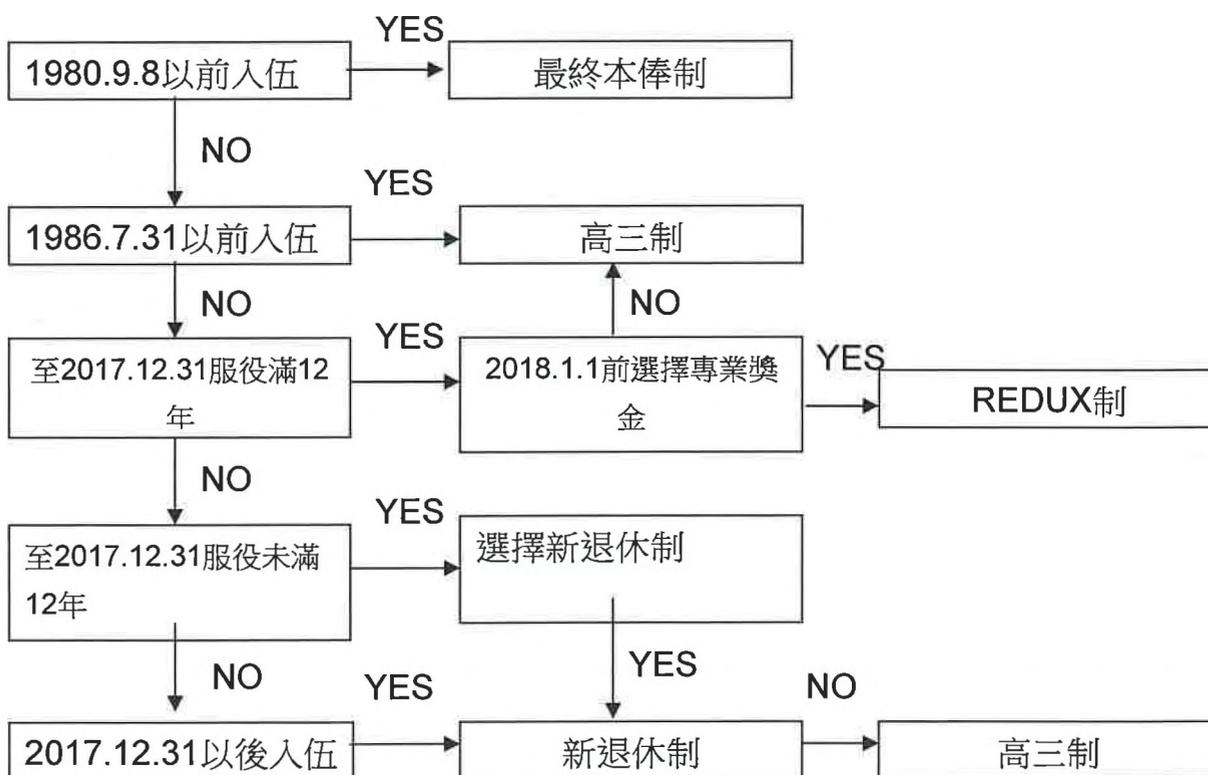
選擇一：Redux前

依據前述「高三制」做為退休給付計算方式。

選擇二：Redux

可選擇 Redux 制外加 30,000 美元獎金，該獎金稱之為「職涯況態獎金」(Career Status Bonus, CSB)。¹²接受 CSB 者必須服役滿 20 年，否則必須繳回部分金額。

圖一：各種退休制度



¹² 37 U.S.C. 6354. The bonus can actually be paid in several annual installments if the recipient so wishes, for tax purposes.

Redux計算公式

與「高三制」主要有兩項不同：

1. 退役年齡低於62歲者：62歲以下之退員，不滿30年役齡者，不足30年數每年減少1%，如服役20年者可獲40%(20年x(2.5%-10%))，服役25年者可獲57.5%(25年x(2.5%-5%))，服役30年者可獲75%(30年x(2.5%-0%))，與「高三制」相同)。故Redux方案，對服役時間長者有利，理論上有利於鼓勵續留現役。
2. 退役年齡62歲(含)以上者：年滿62歲之退員按舊制重新計算，直接每年乘以2.5%。例如未滿62歲，服役20年者，依Redux公式計算可獲40%，而滿62歲者可獲50%，服役滿25年者可從57%跳至62.5%。而服役滿30年者已達75%無論新舊制都無改變。¹³

現代化新退休制度及確定給付計算方式

2016年度之國防撥法案(NDAA)通過後，入伍者，凡於2017年12月31日當天服役少於12年(含)，得選擇「新退休制度」。該制度適用於2018年1月1日入伍者，其計算基準依照本俸最高三年(36個月)的平均值，與「高三制」相同，但乘數2.5降低到2.0，亦即本俸最高三年平均數乘以2.0%乘以年資。例如年資20年退員，可獲40%，年資30年者，可獲60%。新制首次採用確定提撥，即政府配合提撥，詳述於「軍退制度改革」章節。

「新退休制度」還允許現役軍人將其退休給付的一部分一次提領。凡合乎退休制度之退員，得於退休日期90天前，選擇……

自決定退休制度日開始起算的一筆減額的一次性退休金¹⁴，該筆退休金原本計算涵蓋時間是從實際退伍日到合格退伍日間。¹⁵

選擇一次性支付者，達到社會安全保障年齡後，可以再度獲得100%正常的月退休俸，該月退休俸將每年依生活成本增加而調整。

¹³請注意：此一月退休俸增加之改變，不適用於62歲一次支付。

¹⁴ Covered retired pay is defined as retired pay under title 10, title 14, the National Oceanic and Atmospheric Administration Commissioned Officer Corps Act of 2002 (33 U.S.C. 7301 et seq.), and the Public Health Service Act (42 U.S.C.7201 et seq.)

¹⁵ P.L. 114-92 §633. "Retirement age" has the meaning given to the term in Section 2016(1) of the Social Security Act. 37 U.S.C. 7354. 基於繳稅問題，退員可選擇分年分期領取該獎金。

一次給付計算方式

合格的退員可以選擇下列兩種方式之一，計算其一次給付金額。

- 退員可以選擇，將退休的日期到具有社會安全保險資格日之間退休金現值的50%一次提領，另50%每月領取。例如50歲退休人員，有權獲得 4,000 美元的月退，並有資格在62歲領社會退休保險，¹⁶他/她可以選擇接受 2,000美元乘以12個月再乘以12年（62歲減去年齡50）一次給付，月退則領 2,000美元。
- 退員亦可以選擇，將退休的日期到具有社會安全保險資格日之間退休現值金的25%一次提領，其餘75%按月領取。例如50歲退休人員，有權獲得 4,000美元的月退，並有資格在62歲領社會退休保險，他/她可以選擇接受1,000美元¹⁷乘以12個月再乘以12年（62歲減去年齡50）一次給付，月退則領 3,000美元。

依據法律，退員之一次給付，可以一次領取，也可分期領取。

後備役退役制度¹⁸

常備役和後備役退休制度有許多相似之處。¹⁹首先，後備役必須完成20年「合格」服務年資。其次，2018年1月1日以前入伍的後備役人員，以2.5%累計「合格」服務年資，2018年1月1日(含)以後入伍者，以2.0%累計「合格」服務年資累積。（下文詳述）。兩個制度之不同，在於計算「合格」服務資格年資的點數暨其他比照之服務年資與退俸開始計算日，此外，後備役不適用Redux制。後備役人員，每一「合格」服務年資至少可獲50退休積點，內容包括

- 進入現役，含年度訓練，每一天計1點。²⁰

¹⁶ This will be calculated by the Secretary of Defense using average personal discount rates in accordance with accepted actuarial principles and taking into consideration cost-of-living-adjustments.

¹⁷ This will be calculated by the Secretary of Defense using average personal discount rates in accordance with accepted actuarial principles and taking into consideration cost-of-living-adjustments.

¹⁸ Also referred to as nonregular retirement. For additional information on reserve pay and benefits, see CRS Report RL30802, *Reserve Component Personnel Issues: Questions and Answers*, by Lawrence Kapp and Barbara Salazar Torreon.

¹⁹ Reserve component generally describes the six reserve components of the Department of Defense: the Army National Guard, the Army Reserve, the Navy Reserve, the Marine Corps Reserve, the Air National Guard and the Air Force Reserve.

²⁰ Annual training is a two-week period of active service that usually results in 14 or 15 retirement points.

- 身兼戰備後備兵力，每一年最多15點。
- 非現役訓練，每一天計1點。²¹
- 擔任葬禮之禮兵勤務，每參加一場計1點。
- 參加軍事函授課程，每3學分計1點。

獲得積分的方式很多，後備人員每年甚易累積50點，滿足「合格」服務年資條件，除參與現役服勤之外，最大積點各年有所不同，現階段最多可以獲得130點。²²若參與現役部隊之積點加上總積點，每年不能多於365點。「合格」服務資格年資的點數暨其他比照之服務年資的積點是決定退休給付之關鍵。

後備役人員完成20年合格服役後可以退休，沒有最低年齡限制，但通常60歲前不會有人合乎資格，60歲也是後備役人員符合軍人醫療照顧條件之年齡。²³後備人員退休先成為退休過渡人員，可以享有軍退福利，如使用軍人免稅店、免稅賣場、使用軍中娛樂設施，及有條件的搭乘軍機等。身處退休過渡者，卻尚未符合領取退休給付者，稱之為「灰區退員」(Gray Area)。退休過渡期的時間計算，有利於年資累積以及最終較高之退休給付。例如，中校45歲進入退休過渡，到60歲可領之退休金為中校本俸加上15年年資。

後備役人員完成20年役期後即可退休，雖然沒有最低年齡限制，但60歲前成為「已退後備役人員」(Retired Reserve)，被稱為「灰色區」退休人員。這一階段拿不到退休給付，只能享受軍事醫療照顧、軍人免稅店及賣場、娛樂服務及設施。「已退後備役人員」可因年資而增加其退休給付。例如，中校45歲成為「已退後備役人員」到60歲可領退休年金時，是中校本俸加上15年年資。

後備役人員成為武裝部隊成員的日期，決定其退伍給付計算是採取「最終本俸制」、「高三制」、或「新退休制」。1980年9月8日之前入伍者，

²¹ A day of inactive duty for training typically includes two Unit Training Assemblies (UTAs). The normal drill weekend consists of four UTAs and therefore results in four retirement points. A year of weekend drills earns 48 UTAs/retirement points.

²² P.L. 110-181 §648

²³ Section 648 of the FY2008 National Defense Authorization Act reduced the age for receipt of retired pay by three months for each aggregate of 90 days of specified duty performed after January 28, 2008 (the date of enactment of the FY2008 NDAA). This authority was not made retroactive to September 11, 2001. The retired pay eligibility age cannot be reduced below 50 and eligibility for medical benefits remains at age 60.

採「最終本俸制」；1980年9月8日之後，2018年1月1日之前入伍者，採「高三制」；2018年1月1日(含)之後入進入後備役者(在此之前不曾服現役或後備役)，採「新退休制」。

後備役人員實際之計算與現役系統類似，但需加以調整，以反映其備役軍中兼職之特性。例如，1980年1月入伍，累積5000積點之中校，完成20年役期後，於2000年轉移成為「已退後備役人員」，2015年年滿60歲，有資格領取退休給付。其給付計算為總點數除以360轉換成相當服務年資(5000/360 = 13.89)，然後乘以2.5% (13.89x0.025 = 0.3472)。若以「最終本俸」計算，2015年中校本俸為8,762.40美元，35年年資(20年後備役期再加上15年的「已退後備役人員」)，其每月可領3,042美元(8,762.40x0.3472)。²⁴

非傷殘退休制度人員數量

表二顯示適用不同役別及退休給付制度之退員。現仍服役的軍人中，很少符合「最終支付制度」，因為適用於該制度的現役人員到2015年時已服役至少35年。雖然「三高制」與「Redux制」人數會繼續增加，但採Redux制者最少，極少退休人員願意選擇該制。

表二 常備役及後備役非傷殘各類退員數量

	陸	空	海	陸戰	合計
最終本俸制	599,991	539,243	368,717	85,747	1,593,698
高三制	178,554	131,333	116,624	34,979	461,490
Redux 制	17,238	15,348	15,852	3,710	52,148
總數	784,548	684,924	501,193	124,436	2,107,336

²⁴ 2015 Military Pay Chart at <http://www.dfas.mil>.

傷殘退休²⁵

現役軍人

因永久性身體狀況，被鑑定不能續服現役者，得有資格獲得傷殘退休，通常被稱為第「61章」退休方式。資格根據具有長期的殘疾，國防部鑑定殘障程度在30%以上，且在其入伍時未曾發生者。²⁶，有些未達年功標準，有些已達20年(含)以上。

傷殘退休軍人可以選擇以下兩種月退計算方式之一：²⁷

1. 年資計算公式。退休給付計算公式，是以服役年資乘以2.5%或2.0%（2018年1月1(含)後入伍者），再乘以「給付基數」(pay base)（無論採最終本薪制或高三制均適用）。
2. 傷殘計算公式。退休給付是以本薪乘以國防部規定之傷殘百分比計算。

傷殘公式計算之最大退休給付，不得超過本俸之75%，²⁸且不得依據「新退休制度」之一次給付規定給付。

傷殘公式計算下支給付，須繳納聯邦所得稅，除非是因作戰造成之傷殘，或該退員為武裝部隊成員，或於1975年9月25日以前就接受傷殘給付。²⁹採年資計算公式者（1975年9月24日以後入伍者）若其給付超過作戰傷殘給付部分須納稅。

退休給付與社會安全

軍人目前並未將薪資一部分提撥，納入其退休給付，但自1957年1月1日起必須納稅進入社會安全信託基金，並且根據其服役享有完全之社會安全福利。軍退人員給付與社會安全福利不相互抵觸。除了退俸，同時也享有社

²⁵ For additional information on DOD's disability process, see CRS Report RL33991, *Disability Evaluation of Military Servicemembers*, by Christine Scott and Don J. Jansen.

²⁶ 10 U.S.C. 111201 (b) (3) (B). Prior to the FY2008 NDAA (P.L. 110-181 111641), disability retirement required at least eight years of service or a disability that resulted from active duty or was incurred in the line of duty during war or national emergency.

²⁷ 10 U.S.C. 111401.

²⁸ 10 U.S.C. 111401.

²⁹ 26 U.S.C. 11104.

會安全福利。退俸無須繳納社會安全稅，但非傷殘退休給付必須扣繳聯邦所得稅。如個人有其他所得，則其社會安全福利部分仍須繳納聯邦所得稅。

軍退給付日期之改變

大多數軍退人員的給付，是於每月第一天撥入金融機構帳戶。但若該月的第一天是週末或假日，將在假日後第二或第三天個工作日撥進帳戶。

為了回應無數軍退人員的投訴未能在第一天獲撥款項，在退伍軍人各組織支持下，2011年度艾克·斯凱爾頓國防授權法案（PL 111-383§646），要求軍退人員的給付必需在每月的第一天處理。若當天適逢週末或假日，可以順延至下一工作日。此一改變造成2011年撥款13次，而非正常撥款12次，因而增加了年度收入。從2012年(含)以後，軍退人員回到正常的12次撥款。

軍退給付與生活水準調整

法律（美國法典10§1401a）規定軍退給付應考慮通膨。1986年的軍退改革法案及2000年度國防授權法（P. L. 106-65）針對COLA有如下規範。國會自1995年以來沒有修改COLA公式，³⁰然而決策者之間一直在討論如何修改COLA，重點已都在降低成本，繼而影響退俸支出。

對於2006至2009年非Redux的退休人員，每年COLA平均增加3.9%。然而，在從2008年第三季到2009年第三季通膨呈現負成長，故2010沒有COLA，此一狀況2011年持續存在，因此2011年也沒有COLA。2010年和2011兩年通膨負成長，並沒有導致退休金支付金額下降，而與前一年相同。從2012年1月1日COLA增長3.6%，和2013至2015年COLA一直保持相當穩定，約在1.6%左右，如表3。³¹

表三 2006-2015 之生活水準調整

³⁰ The actual index used to adjust COLA is the CPI-W; the index for urban wage earners and clerical workers. It represents the buying habits of approximately 32% of the noninstitutional population of the United States, *Military Compensation Background Papers*, Seventh Edition, November 2011, p. 637.

³¹ For a discussion of proposed and actual COLA changes from FY1983 to FY2005, see CRS Report 98-223, *COLAs for Military Retirees: Summary of Congressional and Executive Branch Action, 1982-2004 (FY1983-FY2005)*.

Year	COLA	Year	COLA
2006	4.1%	2011	0.0%
2007	3.3%	2012	3.6%
2008	2.3%	2013	1.7%
2009	5.8%	2014	1.5%
2010	0.0%	2015	1.7%

1986. 8. 1以前入伍者之COLA計算

1986. 8. 1以前入伍者，消費者物價指數相同的COLA將於每年12月，針對次年元月支付之年金做出調整，調整幅度是在歷年第三季消費者物價指數之間，例如2011年7-9月，CPI從400增加至414.4，差額為14.4，增加率為3.6%，則2011年12月開始計算，2012年1月1日實際要支付給退員之月退俸為前一月金額再增加3.6%。

1986. 8. 1(含)以後入伍者之COLA計算

1986. 8. 1(含)以後入伍者COLA計算採下列兩種方式之一：

非 Redux 者：與1986. 8. 1以前入伍者之計算方式相同。

Redux/30,000美元獎金受領者：年度COLA維持在實際通膨率1個百分點以下。援引前例，退員接受的COLA為2.6%(而非3.6)。當退員達62歲重新計算，一次補足減掉的1個百分點。該計算與退休基數合併，使其給付與未領取Redux獎金者一致。但爾後COLA仍依減少1個百分點方式計算。

2013年兩黨預算法案

2013年兩黨預算法案(P. L. 113-67 §403)COLA計算修正為：62歲以下者，若CPI為1%或以下，則每年CPI減1%計算。例如若CPI為2.5%，則採計1.5%，若CPI為1%或更低，則COLA為0(但COLA不得為負數)。到達62歲後，依62歲之前所使用實際CPI重新計算。該公式預計於2015. 12. 1日實施。

但是為了避免其他問題，國會首先在「2014年授權增強法案」(P.L. 113-76)中，為傷殘退伍軍人及遺眷恢復全面之CPI調整。隨後又修改兩次，第一次在2014年(P.L. 113-82 §10001，正式名稱為「南猶他鄉村輸電法案」)僅適用於2014.1.1(含)以後入伍者；第二次為2015年卡爾·李文及霍華·P·「巴克」·馬翁國防授權法案(P.L. 113-291 §623)，僅適用於2016.1.1(含)以後入伍者。³²

2016年國防授權法案第631節取消了62歲以下退員降低生活成本調整規定。

軍退制度之改革

迄2016年「新軍退制度」法案推動之前，美軍已進行若干改革，甚多研究認為軍退制度應更具彈性、公平性，及效率。

第10次軍人撫卹四年期檢討

總統依法每四年，應向國會報告對軍人撫卹措施之檢討及建議。³³第10次軍人撫卹制度四年期檢討(QRMC)，評估重點放在「改變當前及未來軍人有關退休期待變化之意涵」上，³⁴其建議修改之重點如下：

1. 確定與當前「高三制」類似之提撥制，但役期須滿10年方獲資格，役齡不滿20年者要到60歲方能支領，滿20年(含)以上者須至57歲即可支領。退員亦可選擇立即支領年金，但未達57歲者，每一年減少5%。
2. 除了確定給付外，尚有確定提撥，也就是軍種將軍人逐年本俸之5%提撥至每一位軍人之退休帳戶。該提撥始於服役第二年，先提撥2%，爾後逐步增加提撥，直至達5%。該制度要服役10年後，方歸屬於個人，60歲方能支領。
3. 對擁有特殊專業者設定支付「大門」(gate)，以留住特殊專業人員。
4. 以「資遣給付」(Separation pay)方式處理人力過剩，在合乎正常10-30年役期之規定下，提前離退。

³² For more information on military retirement COLAs and the Bipartisan Budget Act of 2013, see CRS Report R43393, *Reducing Cost-of-Living Adjustments for Military Retirees and the Bipartisan Budget Act: In Brief*, by Amy Belasco and Lawrence Kapp.

³³ 37 U.S.C. 141008(b).

³⁴ Presidential memorandum, Subject: Tenth Quadrennial Review of Military Compensation, August 2, 2005.

第11次軍人補償四年期檢討

2012年6月國防部提交給第11屆QRMC最終報告，雖然該次QRMC與先前委員會之重點不同，國防部仍建議更積極整合常備役和後備役退休制度，最終朝向過渡到支持「總體兵力」目標的單一系統途徑。該報告建議對後備役之退休制度做以下改革：³⁵

後備部隊成員獲得20年退休資格後，可以在滿30年服役，或年齡達到60歲，視兩者何者先到，獲領退休俸。後備人員服勤一日可獲計一點，只要30點即可計為一個合格年，而非現在的50點。

然而行政部門與國會，迄今未根據第10及第11次QRMC的建議修改軍退制度。

軍人補償與退休制度現代化委員會

2013年度國防授權法案（NDAA）（P.L. 112-239）設立「軍人撫卹與退休現代化委員會」（Military Compensation and Retirement Modernization Commission, MCRMC）為總統和國會提供軍退給付與福利現代化之具體建議。在退休制度方面，委員會的任務是提供建議，以達「在21世紀財政永續下，武裝部隊和其他安全部門撫卹和退休制度現代化」之目的。³⁶值得注意的是，根據P.L. 第674 112-239規定，該委員會遵守不溯既往原則（*grandfather*），說明如下：

(i) 自該法案生效前之國安人員，其每月退休給付不得少於現行軍人補償與退休制度下之給付，也不得在他們獲得軍退支付資格日後，作任何造成其財務損失的修改。

(ii) 於該日期退休的軍警成員，其退休給付資格與給付，不得因本法案之通過而作任何改變。

該委員會於2015年1月29日將其最終報告和建議，提交美國國會。

新退休制度

³⁵ Report of the 11th Quadrennial Review of Military Compensation, June 2012.

³⁶ National Defense Authorization Act for FY2013, P.L. 112-239 subtitle H, 126 Stat. 1632, 1787 (2013).

在 FY2016 NDAA 國會了通過許多委員會的建議。表四綜整了目前使用中的所有制度，包括 2018 年實施的新制度。最大的變化是從純粹的確定給付制改為確定給付予確定提撥兩者的混合制。委員會發現，在現行 20 年服役的條件下，有 83% 士官兵，及 51% 軍官無法合乎退撫福利。這在民營機構中很少見，民營機構依法採用各種確定提撥方案，其服務年限資格遠較此為短。³⁷

合格年資

MCRMC 對 20 年年資的條件，並未提出建議，不過，建議賦予國防部長權力來修改服務年資，只要在不強制現階段軍人非自願性改變的條件下，組建兵力規模。美國國防部表示反對，國會也沒有採用 MCRMC 的建議。20 年的資格要求仍存在現行法律。³⁸

現代化退休制度資格

現役、預備役暨退役人員將帶著舊制(grandfathered)，再與所選擇之新制併用，但是，2017.12.31(含)以前，凡服役不滿 12 年，將有可能選擇新制，因為服役 12 以上者，若選擇新推俸制度，也就是以 20 年年功計算，是形同損失的，也未收「節儉儲蓄計劃」下政府相對提撥之益。但是，初入軍旅人員如果仍未確定是否完成 20 年職涯，則選擇新制度及有可能獲利。

降低確定給付制乘數

委員會建議從確定給付制改變為與確定提撥的混合制。立法上，現代化退休制度的確定給付制仍類似高三制，但每個年資乘數會從 2.5% 下調至 2.0%。因此，現役軍人年資 20 年者，在新制度下將獲得本俸之 40% (2.0% 乘以 20)，而不是 50% (2.5% 乘以 20)。後備役人員，同樣的乘數用於服役年資，在計點系統下計算。

確定提撥制

確定提撥部份是為了彌補新的乘數產生的短缺，並將透過「節儉儲蓄計劃」(Thrift Savings Plan, TSP) 解決。新制度下，軍人從入伍後 60 天(含)起，開始依其本俸之 1%，每月存入個人的 TSP 帳戶，累計持續 26 年。此外，

³⁷ Military Compensation and Retirement Modernization Commission Final Report, January 2015. p. 23.

³⁸ Military Compensation and Retirement Modernization Commission Final Report, January 2015. p. 23.

國防部從其入伍2年零一天開始，相對提撥本俸之4%持續26年。³⁹軍人於服役2年後就完全擁有自付的1%及政府的相對提撥，但個人提撥款項則立即歸屬本人。

除非各人放棄，否則各軍種會為軍人自動加入TSP計劃。如果個人拒絕提存，每年都會重新自動登入，此項設計將可要求個人每年作出積極的決定。

一次支付

經MCRMC建議，並於2016年度國防授權法案接受的改變，現役軍人可以選擇前設各種退休年金給付方式

- 一次給付
- 月退
- 50%一次給付，加上每月減額給付，直至到達符合社會福利年金給付條件，恢復全額月退。
- 25%一次給付，加上減額月退，直至到達符合社會福利年金給付條件，恢復全額月退。

續服獎金(Continuation Pay)

新制度為了鼓勵在職涯中期軍人留營，建議年資4年以上改為12年以上者可以獲續服獎金。國會在2016年國防授權法案中，接受該項建議，常備役人員依法可以接受續服獎金，為其服役第12年本薪乘以2.5加上若干額度，為本薪乘以最高13。例如薪級為O-4軍官，服役12年者，可以獲得最少17,476.50美元(2.5X6,990.60(本俸))，最高可獲108,354.30美元(17,476.50 加上本俸6,990.60X13)。⁴⁰薪等E-6之常備役士官，服役12年，最少可獲8,914.50美元(2.5 X本俸\$3565.80)，最高可獲55,269.90美元(8,914.50 加上13X本俸3565.80)。此一由軍種部長決定之彈性獎金，讓部長決定針對部隊極為需要之專業人員給於較高續服獎金，旨在幫助形塑部隊。

³⁹ This does not include the 1% contribution, therefore the total government contribution would not exceed 5% of the member's basic pay.

⁴⁰ 2015 Military Pay Chart at <http://www.dfas.mil>.

現代化制度下，後備役人員服役12年後，也可獲續服獎金，基本額度約為相對條件常備役人員之一半，加上部長額外增加之本薪乘數，該乘數最高不超過6。例如O-4薪等軍官最低可獲3,495.30美元(0.5 X 本俸6,990.60)，最高可獲45,438.9美元(3,495.30 加上6X本俸6,990.60)。薪等E-6後備役士官，服役超過12年，續服獎金最低可獲1,782.90美元(0.5 X 本俸3,565.80)，最高可獲23,177.7美元(1,782.90 加上6 X 本俸3,565.80)。⁴¹

委員會同時建議軍種預算增加續服獎金項，基本續服獎金可維持現行之部隊型態，又有利於未來改變型態時，調整人事需求之彈性。

根據委員會使用之留營模型，預計士官兵需要本薪4.8倍，軍官為本薪15.9倍。委員會還建議所有的本薪和附加續服獎金，應由特定授權機關專案支付，同時應編列預算作為一個新的預算項目。

表四：各種退休制度比較

	最終本俸制	高三制	Redux 制	現代化
資格	1980.9.8 以前入伍	1980.9.8-1986.7.31之間入伍，及1986.7.31以後入伍，但並未接受15年「職涯狀態獎金」者。	1986.7.31以後入伍，並接受15年「職涯狀態獎金」而須續服五年義務役者。	2018.1.1以後入伍，及至2017.12.31服役未滿12年者，經本人選擇者。
計算基準	最後本俸	本俸最高36個月之平均數	本俸最高36個月之平均數	本俸最高36個月之平均數
確定給付乘數	每年2.5%	每年2.5%	每年2.5%	每年2.0%
確定提撥	個人提撥金額進入TSP帳戶 政府無相對提	個人提撥金額進入TSP帳戶 政府無相對提	個人提撥金額進入TSP帳戶 政府無相對提	軍種最少配合提撥1%，最多4%(政府最多提

⁴¹ MCRMC Final Report, pp. 29-30 and Table 2. The commission projected the Navy would require the highest multiples of continuation pay for enlisted personnel (4.8 times monthly basic pay) and the Air Force would require the highest multiples of continuation pay for officers (15.9 times monthly basic pay) to maintain their active component force profiles.

	撥	撥	撥	撥5%)。
一次退	只能月退	只能月退	只能月退	可選擇部分一次退，然後到符合社會安全給付資格後，再領取全額月退。
續服獎勵			服役15年可領3萬美元，但需增加5年常備役役期。	常備役最少可領本俸之2.5倍；後備役服役12年可領本俸之0.5倍，但需增加4年役期。

Redux制之落日

FY2016 NDAA包括一項規定，2017年12月31日以後不再有Redux 所規定的服役15年職業生涯獎金。

執行

現代化退休制度相關法條，要求國防部在2016年3月1日以前將施行計畫呈交國會，以利新制度於2018年1月1日實施。

軍退制度之成本與預算

軍人退休成本，包括退休人員和遺眷的所有支出，每年都在緩步上升，預測未來生活支出也會上升。1984年所有國防部的預算顯示支付給已退人員的實際金額。也就是國會撥款支付已退人員金額，列入每年國防撥款法案項目，一般被稱為「隨支隨付」方式((pay-as-you-go)或 (PAYGO))。

自1985年起，「應計制會計」(accrual accounting)概念已用於軍退成本預算。資金缺口而產生的會計實務變化將在下一節討論。根據「應計制會計」制度，國防部每個年度預算不僅包括實際支付給退休人員的金額，尚包括未退軍人目前的提撥金額，每年應計提撥累積而成軍退基金及孳息。

國防部每年必須提撥金額比例，取決於由總統任命，獨立的「國防部軍退精算委員會」。軍人一旦退休，累積的金額支付，而不是從國防預算支付。

估算未來退休費用，是根據現役軍人服役期間已繳費率，加上總體經濟、利率、通膨率、軍事薪酬水準加以建模。該模型有助於確定每一軍人之本俸中必須提撥金額。這就是所謂的「正常成本百分比」(normal cost percentage, NCP)，如表五所示。

表五 2014 年國防部正常成本百分比(Normal Cost Percentages)

Table 5. DOD's Normal Cost Percentages for FY2014

Benefit Formula	Full-Time	Part-time
Final Pay	36.6%	23.8%
High-3	33.3%	22.5%
CSB/Redux	32.2%	NA

國防部預算權責單位每年估計未來退休人員費用，以紙本轉移至聯邦預算收入安全功能項下之軍退基金。軍退基金同時從財政部普通基金接收紙本轉移，來挹注軍退制度之初始資金缺口。此為 1985 年度以前「應計制會計制」所有退休給付之未來成本全部。現退人員退休給付即由該軍退基金支付。軍退個人從「國防財務會計署」(Defense Finance and Accounting Service, DFAS)支領。不過從技術上層面看，由於給個人的支付不是來自國防部的預算，而是從基金支付，而基金來自聯邦預算之「收入安全功能」(Income Security function)。目前的軍退人員預算呈現在聯邦預算的支出部分，而非國防部。因此根據「應計制會計制」，聯邦政府年度總支出僅反映「應計制會計制」前已退軍人的支出。「應計制會計制」只改變了聯邦政府預算下的軍退支付方式，但並不影響對退員個人的實際支付。

資金缺口(Unfunded Liability 無資金準備的負債)

目前聯邦文職和軍職退休相關爭論包括兩造之間「資金缺口」問題。如上所述，軍隊退休制度的資金缺口從 1985 年設立「軍人退休基金」就存在。如 1984 年 9 月 30 日的初始負債為 5287 億美元，⁴²2013 年年底為 8851 億

⁴² Department of Defense, *FY2013 Valuation of the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014.

美元，或總債務之 35%。這些債務被每年從財政部的普通基金(General Fund of the Treasury)沖銷，預計在 2026 年前完全沖銷。⁴³

有些人質疑資金缺口的金額，但 (1) 數千億美元資金缺口，是未來 50 年將支付給退休人員的累積量，而非一次出現的金額；(2) 「應計制會計制」之前之退休人員，數量會因死亡而減少；(3) 與民營企業不同的是，員工不能立即享受所有給付。例如大多數物業主無法現金一次付清房價，故需貸款，若貸款必須一次付清，屋主必不能做到，但分配到 30 年就付得起。同樣，當聯邦退休計劃的資金缺口分配長達數十年時，更有償還能力。

⁴³ Department of Defense, *FY2013 Valuation of the Military Retirement System*, Office of the Actuary, May 2014.

附件三 美軍混合式退休基金與現階段確定給付制之比較

混合式退休基金與現階段確定給付制之比較

原文名稱／ A Financial Comparison of the Blended (New)

Retirement System and the Current (Soon to Be
Old) Defined Benefit System

作者／ J. B. White

譯者／ 周茂林 開南大學應用英語學系助理教授

取材／ 2016 年 9-10 月美國「軍事評論」雙月刊 (Military
Review/September-October)

全文摘要

穩定的軍人退休給付是政府當然義務。「2016 年美國國防授權法案」推出的混合式退休基金，旨在降低官士兵離退風險，建立永續之退休給與。本文透過政府不違約、平均餘命 97 歲等前提，以及高、中、低投資貼現率等推論，提供了理性的新舊基金評估架構，以更長遠的眼光，及時規劃年金組合。

◎ 美軍立法更新退休給付制度

在「2016 年美國國防授權法案」(NDAA)的多項條款內，軍方退休基金的影響至為深遠，混淆視聽最甚。「2016 年美國國防授權法案」未通過前，服役滿 20 年才是退休權利的起算點。一旦滿 20 年退休，軍退基金是採取「 $2.5\% \times \text{服務年資} \times \text{每年本薪}$ 」的簡易公式計算，這筆退撫金額大約是滿 20 年離退人員臨退前本薪的 50%。此處所謂「本薪」是指離退人員最高薪資 36 個月的平均數，通常也就是軍旅在職最後 3 年的平均俸額。¹

「2016 年美國國防授權法案」將上述退休計算公式內給付基數

2.5%調降到 2.0%，也就是離退人員的退休給付，從第 20 年臨退前本薪的 50%降到 40%，但是美國軍人還可參與「節約儲蓄計畫」(Thrift Saving Plan)，以附加方式補實其退伍年金。新推制度一方面意識到離退人員退休後總會節約些，另一方面也呈現出相對提撥(matching)補助之特色。例如，凡服役滿兩年的軍人，美國政府為其提撥薪資 5%，加上個人撥繳的 5%，以 10%額度一併轉入個人退休帳戶。²

◎ 新舊基金的比較與分析

評估上述兩項退休基金作法時，我們首先必須確定不同制度下衍生的「所得川流」(income stream)(一稱「現金流量」，cash flow)。軍官欲服役滿 20 年，除非渠先前即為行伍出身，否則至少必須晉升少校階(O-4)。再者，一位少校軍官必須在服役第 16 年時占中校缺，否則即使服役滿 20 年，最大可能仍是以中校離退。

上述分析也適用於士官兵階層，後者所面臨的退除役抉擇與軍官大同小異，然而，士官兵的晉升管道極不規律，導致本薪概算困難，甚且會因不同年資而更加複雜。例如，一位海軍士官服役滿 20 年離退時，階級可能從上士(E-6)到士官長(E-9)不等。³ 鑒於士官兵服役滿 20 年的分析變數甚多，本研究僅聚焦於軍官離退之探討。

根據 2016 年美軍薪資表，軍官服役滿 20 年後，少校年薪是美金 9 萬 320.40 元，中校是 10 萬 660.80 元。⁴ 若按照舊制基金作法，上述軍官離退時，得享有上列年薪 50%之當期年金，分別是少校可領 4 萬 5,005 元，中校 4 萬 9,837 元。

問題是，當服役滿 20 年，擁有退休給付的支領身分時，這一系列的退俸精算出來的現值(present value)是什麼？當我們在第 20 年啟動一系列的給付時，退休基金帳戶裡需要多少錢來挹注？為了測度退俸的價值(在財務金融領域，我們稱之「年金」)，我們必須先確立

出兩個變數。第一、政府要給付離退當事人的次數？由於給付是屬於終身撫恤金，所以我們必須先估算國人的平均餘命。美國政府估算出的預期平均壽命是 79.26 歲，其中女性平均餘命高出男性 4 年(美國女性是 82 歲，男性是 78 歲)，⁵ 這個預期平均壽命數字目前見用於美國多項的社會安全與醫療保險計畫，後者用之處理龐大的樣本母體。問題是，個人預期平均壽命又可能高於上列總平均數值，也就是說，如果按照預期平均壽命辦理退除給付，是有可能有人活到其退除所得超出政府為其編列之退休基金的。為了確保不致於出現低估預期平均壽命之推論，本研究乃事先預設 97 歲為離退人員的平均餘命。也就是說，如果一位美國軍官於 22 歲任官，42 歲那年服役滿 20 年，則接下來的日子，渠領取退俸計 55 年。

在退休給付的現值精算裡，我們必須鎖定的第二個變數是與現金流相關的貼現率(discount rate)，或稱投資報酬率(rate of return)，後者與財務風險呈反比關係。鑒於退俸是聯邦政府之義務，而且支領退俸基本上也沒有政府違約的風險，因此我們認為，以市場利率零風險為前提屬合理假設，而以美國政府短期國庫券(T-bills)之債券率比照給付貼現率也堪稱恰當。回顧美國政府短期國庫券債券率，自 1928 年起平均都保持在 5% 上下，⁶ 我們按此設定貼現率為 5%，則可以推算出原按舊制可領 4 萬 5,005 元達 55 年的美軍少校，應支付年金 83 萬 8,607 美元；按舊制可領 4 萬 9,837 元達 55 年的美軍中校，應支付年金 83 萬 8,607 美元。而按照新制，滿 20 年離退少校臨退前本薪 40% 是 3 萬 6,004 元，中校相同前提下是 3 萬 9,898 元。按貼現率 5% 推估，一位少校退休給付 55 年需款 67 萬 885 元，中校退休給付 55 年需款 74 萬 3,440 元。我們從以上兩個案例可以看出，新制年金確定給付的挹注金額，僅占舊制年金 80%，當舊制採計離退人員臨

退前本薪的 50%時，新制則反映出臨退前本薪從 50%降到 40%之作用，前後兩制的差額在退休制度上意義深遠。

新制同時呈現出定額攤提的特色。美國政府推動新制時，將針對軍人儲蓄相對提撥薪資 5%進入個人帳戶，前提是官兵服役滿兩年時。

(事實上，新制規定當美國官兵服役滿 60 天時，政府即開始為官兵個人提撥個人薪資 1%。⁷) 試問：如果一位美國官士兵選擇新制，並在未來生涯 20 年充分掌握了新制相對提撥的好處，則帳戶累積金額數字可能有多少？答案端視儲蓄投資報酬率而定。美國政府的「節約儲蓄計畫」針對退休儲蓄已推出了多項的基金方案，內容包括政府公債(G fund)、固定報酬基金(F fund)、大型企業股票基金(C fund)、小型企業股票基金(S fund)、國際證券基金(I fund)等。其中前三項(G, F, C)已發行近 30 年，後二項(S, I)於 2001 年成立。鑒於絕大多數的退休基金採股票與債券搭配，本研究特針對政府公債(G)和大型企業股票基金(C)報酬進行觀察。資料顯示，以上基金自其起始日起，政府公債(G)年平均報酬率是 5.43%，大型企業股票基金(C)的年平均報酬率 10.43%。⁸

◎ 基金組合與風險評估

本研究分別審視中、高、低風險下的投資情境。我們將中度風險策略下的年度收益訂為 7.5%，吾人可以推估是一種同時以 58.6%大型企業股票(C)和 41.4%政府公債(G)組成的混合基金；低度風險策略下的年度收益訂為 6%，是一組配比 88.6%債券和 11.4%股票而成的混合基金；至於較為冒進的高度風險策略，年度收益訂為 9%，是由 28.6%債券和 71.4%股票配比而成。而欲決定退休基金內股、債的適當混合比時，一般使用的經驗法則，是以 110 減去投資人年齡後的數字作為持股的比例。⁹ 例如，投資人 20 歲時，股、債配比是 90%的股票和

10%的債券，30歲時，股、債配比是80%的股票和20%的債券。此項經驗法則得使官士兵趁著年輕，承受較高的投資組合風險，但隨年紀漸增後，風險暴露的程度降低，絕大多數理財顧問提供給客戶的建議也正是如此。換句話說，若按經驗法則，一位22歲的青年軍官(假設任官年齡22歲不變)，其投資組合是80%的股票，而當其42歲成為合格的滿20年退俸支領人時，持股比例勢必調降到68%。換句話說，在這位軍官服役的20年之間，其投資組合內的股、債平均配比，分別是股票78%和債券22%。以上比較顯示，按一般經驗法則而建立的基金股、券比例，要比本研究原訂年度收益率9%為目標的高風險策略，更為冒進。至於本研究數值分析若出現偏誤，應歸因於假設的投資報酬率過低。

◎ 個案分析與比較

任何一位美軍軍官，如果以少校階離退，並選擇了新的退休制度，享用最大提撥比例，也在20年間能保有7.5%的年度平均基金報酬率時，則其退休基金可能達到美金26萬9,867元。(這項數值分析的前提，是這位少校離退人員於各階停年後，立即晉升，也就是服役年間的第2年、第4年、第10年準時晉升，但是在第16年時，渠未晉升中校。)而在同樣條件下，20年間以6%的年度平均基金報酬率計算，這位軍官可累至23萬5,106元，若設9%，則可支領31萬862元(詳表一)。換句話說，在舊制退俸及按40%外加提撥的新制退俸之間，即使是以最低的年度平均基金報酬率計算，新制退休給付(23萬5,106元)仍高於原本本薪50%產生的所得(13萬8,595元)。易言之，新推出的退俸制度，在政府提撥基金的加持下，較諸舊制50%之設計，可能會累積出更高的退休給付。

按照以上邏輯，在新制基金下一位離退的中校軍官(此處專指第

2、4、10、16年準時晉升者)，若享用最大提撥比例，並在20年間維持7.5%的年度平均基金報酬率時，則其退休基金可能達到27萬4,055元。該名離退中校過去20年間若以6%的年度平均基金報酬率計算其年金，其「節約儲蓄計畫」之投資可實際獲益23萬9,207元，若設9%，則20年可累積31萬5,138元(詳表二)。

誠然，在新制年金作業下，個人稅前薪資經撥繳一部分於「節約儲蓄計畫」後，會出現短少，但是，依循舊制也有可能撥繳薪資，只是舊制並不含政府相對提撥的部分。因此，比較新舊制度最精確的作法，是計算舊制下未提撥5%進入「節約儲蓄計畫」之獲利。我們若假設離退少校的年度平均基金報酬率為7.5%，則可推估實際獲益為14萬492元；降到6%時，實際獲益為13萬8,595元；若調高至9%時，實際獲益為14萬2,389元(詳表三)。再以離退中校為例，若設定年度平均基金報酬率為7.5%時，可推估其實際獲益為14萬2,586元；降到6%時，實際獲益為14萬667元；調至9%時，實際獲益為14萬4,505元(詳表四)。

一位新制基金下的離退少校，其退休(按本薪40%計算)精算現值可達67萬885元，但可另增23萬5,106元(若年度平均基金報酬率設6%)，甚至增到31萬862元(若年度平均基金報酬率設9%)，個人的退休方案價值從90萬5,991元到98萬1,748元不等(詳表一)。相對而言，這位離退少校按舊制基金(本薪50%方案)辦理，其退休現值是83萬8,607元，可再加值13萬8,595元(年度平均基金報酬率設為6%)，或再加值14萬2,389元(年度平均基金報酬率為9%)，退休方案總值在97萬7,202元至98萬996元(詳表三)。換句話說，舊制基金對低、中風險投資者而言，退休給付的獲利總值較高；新制基金則能針對年度平均基金報酬率9%之基金組合，提供較高的利益。

對一位離退中校而言，按本薪 40%計算的退休現值是 74 萬 3,440 元，且仍可透過「節約儲蓄計畫」增值。若年度平均基金報酬率設 6%，邊際增值可達 23 萬 9,207 元；設為 9%，可再增 31 萬 5,138 元，於是個人退休金方案總值可累積到 98 萬 2,647 元到 105 萬 8,578 元不等(詳表二)。按舊制基金(本薪 50%方案)，一位離退中校可獲得 93 萬 7,886 元。我們假設某離退中校屬於舊制基金方案，並參加「節約儲蓄計畫」後於薪資內定存 5%，則可換算出增值 14 萬 667 元(年度平均基金報酬率為 6%)，迄 14 萬 4,505 元(9%)不等，因此這位離退中校按舊制基金產生的退休總值是在 107 萬 8,552 元到 108 萬 2,391 元之間(詳表四)。雖然不論是設定 6%還是 9%，舊制基金的總值均高於新制方案。但是，新舊兩制產生的退休總值差距變小，也就是從年度平均基金報酬率為 6%所推算出的 9 萬 5,906 元，降低至按 9%推算出的 2 萬 3,813 元。

◎ 美軍基金新制之政策意涵

以上分析是從服役滿 20 年的角度切入，但是，美軍並不保證任何人都能服役滿 20 年。在當前年金系統下，支領退休給付的美軍官兵比例低於 20%。其中，離退軍官占較高的比例，軍官團內 30-40% 的幹部支領退休給付，比例高低又隨兵科劃分而有所不同。令人訝異的是，服役已滿 10 年(通過續任 20 年之合格門檻)卻決定在役滿 20 年前就報退的人數。我們發現，服役已滿 10 年，卻未能續留於軍中迄滿 20 年的比例，高達 1/5。¹⁰ 軍種固然可以汰除幹部，得迫其於晉升少校前退出，但是另一方面也大可認定，服役滿 10 年卻決定離退者，是個人之抉擇。只不過這個抉擇等於放棄了一項饒富價值的退休方案，特別是這些人在收益資格上已經符合了一半，甚至一半以上。

鑒於以上現象，我們在傾全力為新制基金背書之前，必須將新型基金的另一個價值納入考量——退俸內屬於「節約儲蓄計畫」部分是否具備可攜性(可延續性)。對於服役未滿 20 年，未能納入確定給付保障的人員而言，「節約儲蓄計畫」的可攜性是判斷的關鍵，而可攜性的價值高低，需透過新制「節約儲蓄計畫」現值和舊制「節約儲蓄計畫」之比較而來。例如，服役滿 5 年時，若按 7.5% 的年度平均基金報酬率，新制「節約儲蓄計畫」帳戶 10%(2 萬 2,985 元)高出舊制「節約儲蓄計畫」帳戶 5%(1 萬 3,371 元)計 9,614 元。在前設 5 年條件下，若按 6% 的年度平均基金報酬率計算，新舊制「節約儲蓄計畫」帳戶差額 9,264 元；9% 的差額則是 9,975 元。以上差額隨服役年資遞升。服役第 10 年時，新舊制「節約儲蓄計畫」帳戶差額從 2 萬 9,726 元(6%)到 3 萬 7,062 元(9%)不等。服役第 15 年時，新舊制帳戶差額再從 5 萬 9,306 元(6%)擴及 8 萬 6,453 元(9%)之譜。

舊制基金第 20 年的總價值一向超過新制基金，金額從 752 元到 9 萬 5,906 元之間不等，具體數字則是由階級與年度平均基金報酬率而定，平均差異值是 4 萬 8,749 元。試問，如果已知舊制基金服役 20 年後平均高出新制基金 4 萬 8,749 元，新舊制之間平均的差異金額的參考價值何在？特別是一位美國官士兵必須當下決定，究竟是選擇新制基金，還是續用舊制？美金 4 萬 8,749 元這筆錢 20 年後的精算現值有多少？

◎ 基金新舊制差異之詮釋

毋庸贅言地，貼現率(基金報酬率)是精算基金現值之關鍵，但也不排除 20 年間隨時變動的風險。雖然約 35% 的美軍軍官服役屆滿 20 年，但並非表示每位軍官有三分之一的機會獲得退俸，事實上許多軍官償清契約初期義務後離開軍中。也許較精確的作法是觀察 10 年線

和 20 年線之間的人力汰除狀況，因為在這兩個時間點決定離退，想必是軍官按其本意之抉擇。從 10 年線起，服役滿 20 年的可能性大幅增加，根據本研究前面所引述的資料顯示，凡服役滿 10 年之美國軍官，賡續服役屆滿 20 年，並獲得退休給付資格者占 4/5。

如果一位官士兵服役跨越 10 年線即表示能服役屆 20 年的機會只有 80%，則結合風險計算後適當的貼現率(投資報酬率)應大於 24%。簡言之，假設貼現率是 25%時，原本舊制基金第 20 年的總價與新制基金的差異平均值 4 萬 8,749 元此時只有美金 562 元。

上述 562 元的另一種解讀，是將其視為保險費。初任官時開始投保 562 元，即表示投保了新舊兩制基金的差異險。如果一位軍官在每月薪資支票內撥繳美金 562 元(20 年計撥繳 240 次)，則這筆「退休基金平均差異險」每期僅自薪資扣繳 6.39 元。而 6.39 元這筆付款，又必須和服役若未滿 20 年時，「節約儲蓄計畫」內個人帳戶的價值餘額，加以權衡比較。

◎ 建立選擇基金的風險觀

凡美軍軍官 2006 年元月 1 日以後任官者，必須決定採取何種退休基金。其中，對服役 20 年並無意願者，只有一個選項，那就是新制基金。渠等在新制方案下，透過政府相對提撥和利息所得，帶著高於撥繳金額兩倍以上的退休給與，離開軍中。

對於已歷練多年並可能計畫服役 20 年的幹部，基金選項較為複雜。表五和表六臚列出一位離退少、中校，在新舊不同基金下「節約儲蓄計畫」的累積所得。表內各預測值顯示，新任軍官由於儲值不滿 20 年，結餘估算值也較低。但是如前所述，保險費是高低差額的原因，是一筆服役萬一未滿 20 年的補償。

「2016 年美國國防授權法案」針對退休事宜，要求軍官做出明

確的抉擇。新舊兩制，互有利弊。許多官士兵想必已針對確切的同一筆資料加以分析後，卻做出了完全相反的選項。總而言之，基金方案之抉擇端視個人面對風險的態度，個人的風險容忍度影響了當事人在其退休投資組合內試圖締造之投資報酬率。

無論公平與否，論者可能會認為新制基金是將風險轉嫁於軍人。由於退休的相當一大部分來自「節約儲蓄計畫」的累積所得，軍人必須針對市場報酬及其對退休之衝擊作出主張，這種風險是已往軍人不須承攬的。

然而必須指出的是，不管是採新制或舊制，所有官士兵都承擔著可見之風險，也就是說都有可能因為服役未滿 20 年而不能支領退休給付。只是舊制基金下的退休設計，是「全有」或「全無」的命題，只要不滿 20 年，離退時就無退休給付。新制基金仍不排除服役不滿 20 年之風險，但是選擇新制方案時，即使未屆 20 年而離退，不致於空手而返。

◎ 美軍新制基金更具人性關懷面

試擬一個最不利的情境：某位軍官因為生命中的多起悲慘事件迫其 41 歲那年，也就是服役第 19 年決定離退。若按舊制基金方案，儘管博取了眾人之同情，當事人卻是不能支領退休給付的。但是，如果當事人當初全程參與新制基金方案，則按 7.5% 的基金報酬率，此時帳戶已經累積了美金 24 萬 2,637 元(少校)或是 24 萬 5,570 元(中校)。如果這位當事人決定以 6% 利率定存，也無額外存款入帳，則當事人滿 60 歲時，退休可累積到 73 萬 4,122 元(當事人最早得於年齡滿 59 歲 6 個月時選擇退出本退休方案，此時毋須按罰則繳納 10% 稅金)。這筆帳戶的金額在「節約儲蓄計畫」挹注下，可讓當事人 97 歲(本報告假設之平均餘命)前，股利足以發放 4 萬 9,816 元，高出舊制基金

離退少校支領的 4 萬 5,006 元給付。而如果當事人上述帳戶內 73 萬 4,122 元續存到 67 歲(適用於 1960 年以後出生，現行所謂的「完全退休年齡」)，則帳戶積存至 110 萬 3,849 元，按 6% 的基金報酬率計算，未來 30 年每年股利是 8 萬 193 元。以上股利均略高於一位第 19 年離退的中校退俸。特別要注意的是，所有提到的未來退俸所得，離退之後不需額外存款。

本研究最後再次強調，個人對風險所持態度，是選擇何種基金方案的關鍵因素。面對完全相同的數據，同樣都是理性的人，卻可能做出完全相反的抉擇。預測未來是一樁複雜的工程。我們最樂觀的期待是每一位官士兵嚴密檢視現有的資訊後，以最小的遺憾，接受自己所做的抉擇。

注釋

1. Kate Horrell, "What Blended Retirement Means to You," *Paycheck Chronicles*, Military.com website, 1 October, accessed 29 June 2016, <http://paycheck-chronicles.military.com/2015/10/01/what-blended-retirement-means-to-you/>.
2. Travis J. Tritten, "Military Retirement Overhaul Set to Roll Out during Next Two Years," *Stars and Stripes*, 10 November 2015, accessed 29 June 2016, <http://www.stripes.com/news/military-retirement-overhaul-set-to-roll-out-during-next-two-years-1.378143>.
3. "High Year Tenure," *Military Personnel Manual (MILPERSMAN)* 1160-120, chap.53.5 October 2015, accessed 20 June 2016,

<http://www.public.navy.mil/bupers-npc/reference/milpersman/1000/1100Recrutinig/Documents/1160-120.pdf>

4. “Military Pay Charts—1949 to 2016,” Defense Financial and Accounting Service website, accessed 29 June 2016,
<http://www.dfas.mil/militarymembers/paytitlements/military-pay-charts.html>.
5. “Life Expectancy—United States,” Data360 website, accessed 29 June 2016, http://www.data360.org/dsg.aspx?Data_Group_Id=195.
6. “Annual Returns on Stock, T. Bonds and T. Bill: 1928—Current,” data from Federal Reserve database on New York University website, dated 5 January 2016, accessed 29 June 2016,
http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/histretSP.html.
7. “Horrell, “Blended Retirement.”
8. “Summary of Returns,” Thrift Saving Plan website, accessed 29 June 2016,
<http://www.tsp.gov/investmentFunds/FundPerformance/returnSummary.html>.
9. Daniel Kurt, “Is ‘100 Minus Your Age’ Outdated?” Investopedia, 27 June 2014, accessed 29 June 2016,
<http://www.investopedia.com/articles/investing/062714/100-minus-your-age-outdated.asp>.
10. Tim Kane, “Military Retirement: Too Sweet a Deal,” War on the Rocks website, 2 March 2015, accessed 29 June 2016,
<http://warontherocks.com/2015/03/military-retirement-too-sweet-a-deal>

al/.

作者簡介

約翰·懷特(J. B. White)博士，美國海軍後備役部隊備役中校，現職為康乃狄克州新倫敦的美國海岸防衛隊學院(Coast Guard Academy)金融學教授，教學領域涵蓋經濟理論、財務管理以及各項金融專題。懷特博士(Chapel Hill)畢業於北卡羅萊納州大學教堂山(Chapel Hill)分校，維吉尼亞大學經濟學博士，曾任美國海軍預備部隊主官，歷練補給軍官逾 20 年。

附表

表一：美軍新制基金

少校退俸最大概似估算表(單位：美元)

年資	月薪	年薪	5% 退俸撥繳 與提撥	退俸餘額 6%	退俸餘額 7.5%	退俸餘額 9%
1	\$2,972	\$35,669	\$2,081	\$2,081	\$2,081	\$2,081
2	\$2,972	\$35,669	\$2,140	\$4,346	\$4,377	\$4,408
3	\$3,900	\$46,804	\$4,680	\$9,287	\$9,385	\$9,485
4	\$4,492	\$53,903	\$5,390	\$15,234	\$15,480	\$15,729
5	\$5,287	\$63,446	\$6,345	\$22,493	\$22,985	\$23,489
6	\$5,287	\$63,446	\$6,345	\$30,187	\$31,054	\$31,948
7	\$5,541	\$66,488	\$6,649	\$38,647	\$40,032	\$41,472
8	\$5,541	\$66,488	\$6,649	\$47,615	\$49,683	\$51,854
9	\$5,819	\$69,862	\$6,983	\$57,454	\$60,392	\$63,503
10	\$5,819	\$69,862	\$6,983	\$67,884	\$71,904	\$76,201
11	\$6,746	\$80,950	\$8,095	\$80,052	\$85,391	\$91,154
12	\$6,746	\$80,950	\$8,095	\$92,950	\$99,891	\$107,453
13	\$7,082	\$84,978	\$8,498	\$107,025	\$115,880	\$125,621
14	\$7,082	\$84,978	\$8,498	\$121,944	\$133,069	\$145,425
15	\$7,315	\$87,779	\$8,778	\$138,039	\$151,827	\$167,291
16	\$7,315	\$87,779	\$8,778	\$155,099	\$171,992	\$191,125
17	\$7,449	\$89,392	\$8,939	\$173,344	\$193,831	\$217,265
18	\$7,449	\$89,392	\$8,939	\$192,684	\$217,307	\$245,758
19	\$7,527	\$90,320	\$9,032	\$213,277	\$242,637	\$276,909
20	\$7,527	\$90,320	\$9,032	\$235,106	\$269,867	\$310,862
服役最後						
3年平均薪資 \$90,011 $\Sigma = \$140,927$						
X 40% 現值						
\$36,004.32 40%本薪 =						
				\$670,885	\$670,885	\$670,885
				\$905,991	\$940,752	\$981,748
作者製表						

表二：美軍新制基金

中校退俸最大概似估算表(單位：美元)

年資	月薪	年薪	5% 退俸撥繳 與提撥	退俸餘額 6%	退俸餘額 7.5%	退俸餘額 9%
1	\$2,972	\$35,669	\$2,081	\$2,081	\$2,081	\$2,081
2	\$2,972	\$35,669	\$2,140	\$4,346	\$4,377	\$4,408
3	\$3,900	\$46,804	\$4,680	\$9,287	\$9,385	\$9,485
4	\$4,492	\$53,903	\$5,390	\$15,234	\$15,480	\$15,729
5	\$5,287	\$63,446	\$6,345	\$22,493	\$22,985	\$23,489
6	\$5,287	\$63,446	\$6,345	\$30,187	\$31,054	\$31,948
7	\$5,541	\$66,488	\$6,649	\$38,647	\$40,032	\$41,472
8	\$5,541	\$66,488	\$6,649	\$47,615	\$49,683	\$51,854
9	\$5,819	\$69,862	\$6,983	\$57,454	\$60,392	\$63,503
10	\$5,819	\$69,862	\$6,983	\$67,884	\$71,904	\$76,201
11	\$6,746	\$80,950	\$8,095	\$80,052	\$85,391	\$91,154
12	\$6,746	\$80,950	\$8,095	\$92,950	\$99,891	\$107,453
13	\$7,082	\$84,978	\$8,498	\$107,025	\$115,880	\$125,621
14	\$7,082	\$84,978	\$8,498	\$121,944	\$133,069	\$145,425
15	\$7,315	\$87,779	\$8,778	\$138,039	\$151,827	\$167,291
16	\$7,315	\$87,779	\$8,778	\$155,099	\$171,992	\$191,125
17	\$8,159	\$97,902	\$9,790	\$174,195	\$194,682	\$218,116
18	\$8,159	\$97,902	\$9,790	\$194,437	\$219,073	\$247,537
19	\$8,389	\$100,667	\$10,067	\$216,170	\$245,570	\$279,882
20	\$8,389	\$100,667	\$10,067	\$239,207	\$274,055	\$315,138
服役最後						
3年平均薪資 \$99,745 $\Sigma = \$144,699$						
X 40% 現值						
\$39,898 40%本薪 = \$743,440 \$743,440 \$743,440						
總值 \$982,647 \$1,017,494 \$1,058,578						
作者製表						

表三：美軍舊制基金
少校退俸最大概似估算表(單位：美元)

年資	月薪	年薪	5% 退俸撥繳 與提撥	退俸餘額 6%	退俸餘額 7.5%	退俸餘額 9%
1	\$2,972	\$35,669	\$1,783	\$1,783	\$1,783	\$1,783
2	\$2,972	\$35,669	\$1,783	\$3,674	\$3,701	\$3,727
3	\$3,900	\$46,804	\$2,340	\$6,263	\$6,318	\$6,374
4	\$4,492	\$53,903	\$2,695	\$9,393	\$9,487	\$9,582
5	\$5,287	\$63,446	\$3,172	\$13,229	\$13,371	\$13,514
6	\$5,287	\$63,446	\$3,172	\$17,346	\$17,546	\$17,747
7	\$5,541	\$66,488	\$3,324	\$21,924	\$22,187	\$22,450
8	\$5,541	\$66,488	\$3,324	\$26,842	\$27,175	\$27,508
9	\$5,819	\$69,862	\$3,491	\$32,297	\$32,705	\$33,112
10	\$5,819	\$69,862	\$3,491	\$38,158	\$38,649	\$39,139
11	\$6,746	\$80,950	\$4,047	\$45,015	\$45,595	\$46,175
12	\$6,746	\$80,950	\$4,047	\$52,378	\$53,062	\$53,746
13	\$7,082	\$84,978	\$4,249	\$60,495	\$61,291	\$62,087
14	\$7,082	\$84,978	\$4,249	\$69,217	\$70,136	\$71,056
15	\$7,315	\$87,779	\$4,389	\$78,733	\$79,785	\$80,838
16	\$7,315	\$87,779	\$4,389	\$88,962	\$90,158	\$91,355
17	\$7,449	\$89,392	\$4,470	\$100,037	\$101,390	\$102,742
18	\$7,449	\$89,392	\$4,470	\$111,943	\$113,464	\$114,984
19	\$7,527	\$90,320	\$4,516	\$124,787	\$126,489	\$128,191
20	\$7,527	\$90,320	\$4,516	\$138,595	\$140,492	\$142,389
服役最後						
3年平均薪資 \$90,011 $\Sigma = \$71,920$						
X 50% 現值						
\$45,005 50%本薪 =						
				\$838,607	\$838,607	\$838,607
				\$977,202	\$979,099	\$980,996
				\$71,210	\$38,346	(752)
作者製表						

表四：美軍舊制基金中校退俸最大概似估算表(單位：美元)

年資	月薪	年薪	5% 退俸撥繳 與提撥	退俸餘額 6%	退俸餘額 7.5%	退俸餘額 9%
1	\$2,972	\$35,669	\$1,783	\$1,783	\$1,783	\$1,783
2	\$2,972	\$35,669	\$1,783	\$3,674	\$3,701	\$3,727
3	\$3,900	\$46,804	\$2,340	\$6,263	\$6,318	\$6,374
4	\$4,492	\$53,903	\$2,695	\$9,393	\$9,487	\$9,582
5	\$5,287	\$63,446	\$3,172	\$13,229	\$13,371	\$13,514
6	\$5,287	\$63,446	\$3,172	\$17,346	\$17,546	\$17,747
7	\$5,541	\$66,488	\$3,324	\$21,924	\$22,187	\$22,450
8	\$5,541	\$66,488	\$3,324	\$26,842	\$27,175	\$27,508
9	\$5,819	\$69,862	\$3,491	\$32,297	\$32,705	\$33,112
10	\$5,819	\$69,862	\$3,491	\$38,158	\$38,649	\$39,139
11	\$6,746	\$80,950	\$4,047	\$45,015	\$45,595	\$46,175
12	\$6,746	\$80,950	\$4,047	\$52,378	\$53,062	\$53,746
13	\$7,082	\$84,978	\$4,249	\$60,495	\$61,291	\$62,087
14	\$7,082	\$84,978	\$4,249	\$69,217	\$70,136	\$71,056
15	\$7,315	\$87,779	\$4,389	\$78,733	\$79,785	\$80,838
16	\$7,315	\$87,779	\$4,389	\$88,962	\$90,158	\$91,355
17	\$8,159	\$97,902	\$4,895	\$100,463	\$101,815	\$103,168
18	\$8,159	\$97,902	\$4,895	\$112,819	\$114,347	\$115,874
19	\$8,389	\$100,667	\$5,033	\$126,241	\$127,956	\$129,671
20	\$8,389	\$100,667	\$5,033	\$140,667	\$142,586	\$144,505
服役最後						
3年平均薪資 \$99,745 $\Sigma =$ \$73,806						
X 50% 現值						
\$49,837 50%本薪 = \$937,886 \$937,886 \$937,886						
總值 \$1,078,553 \$1,080,472 \$1,082,391						
新舊差異值 \$95,906 \$62,978 \$23,813						
作者製表						

表五 美軍新舊基金退俸比較表(少校適用)

任官 年分	服役 年資	新制			舊制		
		6%	7.5%	9%	6%	7.5%	9%
2016	20	\$235,106	\$269,867	\$210,862	\$138,595	\$140,492	\$142,389
2015	19	\$228,811	\$261,645	\$300,164	\$131,646	\$133,445	\$135,244
2014	18	\$222,702	\$253,779	\$290,069	\$125,182	\$126,889	\$128,597
2013	17	\$210,099	\$237,775	\$269,814	\$117,291	\$118,887	\$120,483
2012	16	\$196,405	\$220,629	\$248,413	\$108,838	\$110,315	\$111,791
2011	15	\$181,200	\$201,856	\$225,303	\$99,583	\$100,928	\$102,273
2010	14	\$166,856	\$184,393	\$204,101	\$90,973	\$92,197	\$93,420
2009	13	\$156,674	\$167,369	\$183,717	\$82,580	\$83,685	\$84,789
2008	12	\$139,295	\$151,533	\$165,016	\$74,772	\$75,767	\$76,761
2007	11	\$126,040	\$136,063	\$146,998	\$67,145	\$68,031	\$68,918
2006	10	\$113,536	\$121,671	\$130,468	\$60,050	\$60,836	\$61,622

作者製表

表六 美軍新舊基金退俸比較表(中校適用)

任官 年分	服役 年資	新制			舊制			
		6%	7.5%	9%	6%	7.5%	9%	
2016	20	\$239,207	\$274,055	\$315,138	\$140,667	\$142,586	\$144,505	
2015	19	\$232,912	\$265,833	\$304,440	\$133,718	\$135,539	\$137,360	
2014	18	\$226,803	\$257,966	\$294,345	\$127,254	\$128,983	\$130,713	
2013	17	\$214,200	\$241,962	\$274,090	\$119,363	\$120,891	\$122,599	
2012	16	\$200,507	\$224,817	\$252,689	\$110,910	\$112,408	\$113,907	
2011	15	\$185,301	\$206,044	\$229,579	\$101,655	\$103,022	\$104,389	
2010	14	\$170,957	\$188,581	\$208,377	\$93,045	\$94,290	\$95,536	
2009	13	\$156,775	\$171,557	\$187,993	\$84,652	\$88,778	\$86,905	
2008	12	\$143,396	\$155,721	\$169,292	\$76,844	\$77,860	\$78,877	
2007	11	\$130,142	\$140,250	\$151,274	\$69,217	\$70,125	\$71,033	
2006	10	\$117,637	\$125,859	\$134,743	\$62,122	\$62,929	\$63,737	
							作者製表	

附件 四美國軍人退休金制度變革簡介

美國軍人退休金制度變革簡介

撰寫人：周桂如 臺北醫學大學護理學院院長

壹、「最終退休給付/高退休給付系統」(Final Pay/High Pay Retirement System)：

對象：1980年9月以前入軍中者，適用此退休給付系統。

服務10年以上即可有退休金

公式：

退休後每月退休金 = (退休前最終本俸 final basic pay) x 2.5% x (服務年資)

通貨膨脹調整(生活費用調整, cost of living adjustment, COLA)：依消費者物價指數(CPI)調整。

案例：服務20年之軍人，月退休金為退休前薪資50%；服務30年為75%；最高到41年(102.5%)。

貳、最高36個月/3年本俸平均制度(High 36/High 3)：

對象：1980年9月8日至1986年8月間進入軍中者適用High 36制。

服務10年以上即可有退休金

公式：

退休後每月退休金 = (退休前最高36個月本俸之平均) x 2.5% x (服務年資)

通貨膨脹調整(生活費用調整, cost of living adjustment, COLA)：依消費者物價指數(CPI)調整。

案例：服務20年之軍人，月退休金為退休前最高36個月本俸之平均的50%；最高服務到41年者，退伍後每月可領取退休前最高36個月本俸之平均的102.5%

參、軍旅生涯紅利制度 (Career Status Bonus(CSB)/REDUX)

對象：1986年8月之後至2017年底間進入軍中者適用。(1986年8月之後進入軍中者，如果不想採用Bonus/REDUX退休給付制度，也可以選擇High 36制)。

20年才有退休金

公式：

紅利 - 軍中服務15年時可獲得美金30,000紅利(須保證服務滿20年)

退休後每月退休金 = (本俸) x 2% x (服務年資)

通貨膨脹調整(生活費用調整, cost of living adjustment, COLA)：依消費者物價指數(CPI)-1%調整。

Years of	10	15	20	21	22	23	24	25	30	35	40	41
----------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Service												
Final Pay	25%	37.5%	50%	52.5%	55%	57.5%	60%	62.5%	75%	87.5%	100%	102.5%
High-36	25%	37.5%	50%	52.5%	55%	57.5%	60%	62.5%	75%	87.5%	100%	102.5%
REDUX*	N/A	N/A	40%	43.5%	47%	50.5%	54%	57.5%	75%	87.5%	100%	102.5%

肆、「混和退休計畫」(Blended Retirement System, BRS) – 又稱為「節約儲蓄計畫」(Thrift Saving Plan, TSP)

基本原則：

「混和退休計畫」是將傳統的「遺留退休基金」(legacy retirement pension, 又稱為「確定給付」defined benefit) 與「確定提撥津貼」(defined contribution benefit)混合而成所謂的「節約儲蓄計畫」(Thrift Savings Plan, TSP)，再加上給服務超過 12 年的「續服報酬」(Continuation Pay)。

* 「遺留退休基金」(legacy retirement pension)即前述第二方案，High 36/High3 制度。

適用對象：

1. 於 2018 年 1 月 1 日或之後進入軍中者，自動適用此退休金計畫。
2. 如果你是現役軍人且在 2017 年 12 月 31 日前服務年資達 12 年或以上，則不受影響，你適用「遺留退休系統」(legacy retirement system)。
3. 如果你是現役軍人且在 2017 年 12 月 31 日前服務年資未達 12 年，你適用「遺留退休系統」(legacy retirement system)，但是也可以選擇採用「混和退休計畫」(Blended Retirement System, BRS)。除非你做出選擇要採用「混和退休計畫」，否則你不會被納入此計畫；選擇期間為 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。
4. 如果在 2017 年 12 月 31 日時你已是軍校生或是見習軍官，或是已經簽約加入預備軍官訓練計畫(Reserve Officer Training Program)，你適用「遺留退休系統」。然而，如果是在進入選擇期間後任官或開始支薪，則你在任官後有 30 天可以考慮加入「遺留退休系統」。如果你在 2018 年 1 月 1 日或之後進入軍校或簽下服役契約，你的退休金計畫為「混和退休計畫」。

「混和退休計畫」方案內容：

1. 「確定給付」(Defined benefit) –

「混和退休計畫」(BRS)提供「確定給付」，在你服役滿或超過 20 年後，每個月提供一筆退休金，持續終身。

「確定給付」內容，每年會針對通貨膨脹做調整(生活費用調整, cost of living adjustment, COLA)。

只要選擇「混和退休計畫」(BRS)，每月退伍津貼一律以 BRS 公式計算。

公式：

$$\text{退休後每月退休金} = (2.0\%) \times (\text{服務年資}) \times [\text{最高 36 個月本俸之平均}]$$

案例：假設你在軍中服務 20 年，那麼退休後每月得確定給付可以領到最高 36 個月本俸平均的 40%。

2. 「確定提撥」(Defined contribution) –

在服役 60 天內，國家會為軍人建立一個「節約儲蓄計畫」帳戶(TSP account)，軍人可以透過線上付費平台自動每月扣存部分薪水，國家則有每月自動提撥(service automatic contribution) 薪水 1%以及每月相對提撥(service matching contribution, 最高可達薪水 4%)。

附件四

3. 續服報酬(Continuation pay) – 此為在服役超過特定期限(滿 8 年但尚未達 12 年)，要繼續簽約至少三年時，所給予的單筆給付。金額介於平時薪水的 2.5 至 13 倍。
4. 一次性支付(Lump sum) – 軍人服務滿 20 年後，可在退伍 90 天前提出申請一次領取原訂未來退休給付金之 25%或 50%，之後的每月給付則照比例減少為原金額之 75%或 50%。

Retirement Plan	Criteria to Receive
Final Pay	Entry before September 8, 1980
High-36	Entry on or after September 8, 1980, but before August 1, 1986 OR Entered on or after August 1, 1986, and did not choose the Career Status Bonus and REDUX retirement system
CSB/REDUX	Entered on or after August 1, 1986, AND elected to receive the Career Status Bonus (if you do not elect to receive the Career Status Bonus, you will be under the High-3 retirement system)
Disability	Determined medically unfit for continued service with a DoD disability rating of at least 30%

Retirement Plan	Basis	Multiplier	COLA	Readjustment	Bonus
Final Pay	Final basic pay	2.5% per year	CPI	None	None
High-36	Average of highest 36 months of basic pay	2.5% per year	CPI	None	None
CBS/REDUX	Average of highest 36 months of basic pay	Same as High-36 with reduction of one percentage point for each year short of 30 years of service	CPI - 1%	At age 62, 1) retired pay made equal to High-36 2) future multiplier made equal to High-36 3) future COLA continues at CPR - 1%	\$30,000 at 15th year of service with obligation to serve 20 year career
Disability	Either Final Pay or High-36 as appropriate	2.5% per year of % of disability member's choice	CPI	None	None

參考資料出處:

- <https://themilitarywallet.com/blended-retirement-system-brs/>
<https://militarypay.defense.gov/Portals/3/Documents/BlendedRetirementDocuments/A%20Guide%20to%20the%20Uniformed%20Services%20BRS%20December%202017.pdf>
<https://militarypay.defense.gov/Pay/Retirement/>

- #美國軍方四個時期軍人退休金制度變革，完全不溯既往。
- # 不論是否軍人再就業，皆可領月退。

正本

檔 號：

保存年限：

教育部 書函

地 址：10051臺北市中山南路5號

傳 真：(02)23976946

聯絡人：王慧銘

電 話：(02)77365942

106

臺北市大安區信義路4段265巷8號4樓之1

受文者：私立大專校院退伍軍人聯合
會

發文日期：中華民國102年6月14日

發文字號：臺教人(四)字第1020089450號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：無附件

主旨：有關貴會表達限制退休軍公教人員再任私立大專院校應屬
違憲之意見一案，復如說明，請 查照。

說明：

一、復貴會102年6月9日102年私退軍字第001號函。

二、按私立學校職務非屬由政府編列預算支給俸（薪）給、待
遇或公費之專任有給公職，亦非屬創立基金由政府捐助成
立之財團法人職務，依現行規定，軍公教人員退休再任私
立學校無須停發退休（伍）金及暫停優惠存款，先予敘明。

三、又查行政院102年4月25日院授人給字第1020032541號函送
立法院審議之公立學校教職員退休撫卹條例草案並未訂有
退休教育人員再任私立學校職務須停發退休金或優惠存款
之規定。

四、承上，依現行規定，軍公教人員退休再任私立學校無須停
發退休（伍）金及暫停優惠存款；至退休公務人員及軍職
人員之退休規範分屬銓敘部及國防部權責，貴會如有相關
建言，建請逕向各該部反映。

正本：私立大專校院退伍軍人聯合會
副本：本部人事處

教育部

依分層負責規定授權單位主管執行

教育部 書函

地址：10051臺北市中正區中山南路5號
傳真：(02)23976948
聯絡人：王慧榕
電話：(02)77365942

10044

台北市中正區開封街1段35號3樓

受文者：財團法人中華民國私立學校
教職員退休撫卹離職資遣儲
金管理委員會

發文日期：中華民國103年2月20日

發文字號：臺教人(四)字第1030018752號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：

附件：無附件

主旨：有關撥付補助私立專科以上學校教職員103年1月份之退撫儲金費用計新臺幣1億2,461萬4,099元整一案，本部將通知財政部國庫署逕撥貴會指定帳戶，請查照。

說明：

- 一、復貴會103年2月5日(103)儲金字第0074號函。
- 二、查學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例第8條及第41條自102年12月13日起修正施行，私立學校教職員由已領退休(職、伍)金之公務人員、教育人員、政務人員、軍職人員、公營事業人員及其他公職人員轉任者，學校主管機關撥繳退撫儲金(32.5%)責任，自102年12月13日起由私立學校負擔。請貴會向各學校主管機關請撥103年2月之退撫儲金費用時，確依上開規定辦理，並退還各學校主管機關102年12月13日至103年1月31日溢繳之儲金差額。

正本：財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會
副本：本部會計處、人事處

教育部

依分層負責規定授權單位主管決行

附件五 中華民國 107 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官
士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款及第 2 項後段條文，以
及第 46 條第 3 項部分條文，違憲之補充論述

107 年度憲一字第 10 號

壹、聲請解釋憲法之目的

請求宣告以下法規抵觸憲法無效或不再援用：

緣中華民國 107 年 6 月 20 日立法院三讀通過之陸海空軍軍官士官服
役條例，並於翌(21)日經總統以華總一義字第 10700068321 號令制定
公布之第 34 條第 1 項第 3 款：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，
有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之：
三、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」（以下簡稱系
爭規定）。同條文第 2 項後段規定：「有前項第三款情形者，自本條
例修正施行後之下個學年度起施行。」、第 46 條第 3 項部分條文規
定：「如有第 34 條規定應停止或喪失領受退除給與情事者，其優惠
存款應同時停止辦理，並俟停止原因消滅時恢復。」，又第 61 條：
「本條例施行日期，由行政院定之。」而行政院業已於 107 年 6 月
23 日以院臺綜字第 1070023073 號令核定，除第 26 條、第 37 條、第
45 條及第 46 條規定，自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文定自 6 月

23 日施行。以停領退休俸或贍養金及停止優惠存款方式實質上限制
退役軍人於私立大學再任專任教職，侵害憲法保障工作權、財產權、
服公職權、契約自由權等權利，其適用亦違反比例原則、平等原則、
信賴保護原則及法律不溯既往原則、不當連結禁止原則等。又於本法
律公布即生效實施，使已任教於私立大學擔任專任教職之退役軍人無
法及時因應調整，過渡緩衝明顯不足，未貫徹憲法增修條文第 10 條
第 9 項尊崇退役軍人之就業權利等，影響其權益甚巨，乃對人民基本
權不當之限制應屬違憲，請宣告第 34 條第 1 項第 3 款、第 2 項後段
條文及第 46 條第 3 項部分條文違憲。故有聲請解釋憲法之必要。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、爭議之經過

保障人民基本權的實現是國家的義務，立法、行政與司法，皆應對基
本權做最大的尊重並促其實現。然查陸海空軍軍官士官服役條例第
34 條第 1 項第 3 款、第 2 項後段條文以停領退休俸方式實質上限制
退役軍人再任於私立大學專任教師，乃對人民基本權不當之限制，應
屬違憲，違憲之系爭規定所衍生之第 46 條第 3 項部分條文亦屬違憲。
詎立法院竟於 107 年 6 月 20 日三讀通過該法，顯有抵觸憲法之疑義。

二、爭議之性質

由前述爭議經過之說明可知，本件聲請所涉及之憲法爭議如下：

對於支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，停止領受退休俸或贍養金及停止辦理優惠存款。此種實質限制軍人於退伍後，專任教師於非公職之財團法人私立大學，有不當限制彼等退伍軍人職業選擇自由之工作權、財產權、服公職權及契約自由權，並違反比例原則、平等原則、信賴保護原則及法律不溯及既往原則、不當連結禁止原則及憲法特別保障尊崇軍人之就業權利等，又於本法律公布即生效實施，使已任教於私立大學擔任專任教職之退役軍人無法及時因應調整，過渡緩衝明顯不足，影響其權益甚巨，乃對人民基本權不當之限制，應屬違憲。

三、涉及之憲法條文

涉及之憲法條文包括憲法第 7 條、第 15 條、第 18 條、第 22 條、第 23 條、憲法增修條文第 10 條第 9 項等。

參、聲請釋憲之理由及對本案所持之立場與見解

一、聲請解釋憲法之理由

本件聲請解釋憲法之主要理由在於聲請人發現陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款、第 2 項後段條文，及該條款所衍生之第 46 條停止辦理優惠存款之規定有抵觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定，聲請解釋憲法。

二、聲請人對本案所持之立場與見解

對於陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款、第 2 項後段條文、第 46 條第 3 項部分條文及行政院中華民國 107 年 6 月 23 日院臺綜字第 1070023073 號令，對於支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，停止領受退休俸或贍養金及停止辦理優惠存款，以及行政院定於中華民國 107 年 6 月 23 日施行，其限制顯不符憲法第 23 條之公共利益要件，違反比例原則、平等原則、信賴保護原則及不溯及既往原則、不當連結禁止原則，並法律施行緩衝期間顯然不足，有違憲法第 15、18 條保障人民工作權、財產權、服公職權、第 22 條之契約自由權、及憲法增修條文第 10 條第 9 項特別保障退役軍人就業之意旨。聲請人對本案所持之立場與見解如下：

(一)軍人服公職受制度性保障

憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」司法院釋字第 430 號解釋指出，軍人與國家間乃「公法上職務關係」。軍人行使國防武力的公權力，自屬憲法所稱的公職。軍人之服公職，雖然並非依法考試及格而任用，亦與國家發生公法上關係，應同樣受到制度性保障。亦即旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國

家職責之行為。亦應兼顧對公務人員之權益保護（司法院釋字第 491 號解釋理由書參照）。國家立法機關應有義務制定制度形成基本權的內涵並保障該基本權實現，如背離此意義者，即屬違憲性的法律。實踐上諸多國防法規即是規範有關軍人服公職之保障。例如：國防法第 16 條：「現役軍人之地位，應受尊重；其待遇、保險、撫卹、福利、獎懲及其他權利，以法律定之。」、第 17 條：「陸海空軍軍官、士官之教育、任官、服役、任職、考績，以法律定之。」、第 18 條：「現役軍人及其家屬、後備軍人之優待及應有之權益，以法律保障之。」及其他據以制定的國防法規，尤其是陸海空軍軍官士官服役條例有關軍人退休俸等規範即是。軍人如同公務人員為基於公法上法律關係服公職享有所衍生的身分保障與退休俸等照顧權利（司法院釋字第 575、605、614、658 號解釋參照），我國憲政實務肯定軍人服公職受制度性保障，對於退役軍人之權益照顧亦應重視。陸海空軍軍官士官服役條例之修正，自應符合此意旨。

軍人職業地位具特殊性，有別於其他職業人員，甚至與同為公法上特別法律關係之公教人員亦有相異。依據憲法增修條文第 10 條第 9 項：「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。」軍人乃是穿著軍服的公民，與一般人民同享憲法基本權利的保障，但軍人負有保國衛民之責，有忠誠、服從、共

同住宿、禁止兼職、政治行為之限制等義務，軍人自應受到社會普遍尊重並予以特別保障。因此，立憲者特別強調軍人地位之尊重，尤其是退役軍人之就業等權益保障。

有關陸海空軍軍官士官服役條例之修法政策，係「參酌先進國家軍人退撫制度，均將軍人具『全天候戰備、工時長、具危險性、退除早、離退率高』之特性納入考量，因此於升遷、任期、薪資結構及退撫制度上，與其他職或為不同之設計，目的在提供軍人與眷屬合理之生活保障。」、「設計出符合軍人職業特性，創造足夠招募誘因，又能滿足未來退除役人員退除給付與兼顧因制度轉銜、現役及已退人員權益保障，使軍人退撫基金得以永續經營，達到「促進招募、穩定現役、安撫退員」之政策目標。」(107年4月13日立法院第9屆第5會期第9次會議議案關係文書院總字第1061號政府提案第16282號陸海空軍軍官士官服役條例修正草案總說明參照)。足見修法之目的是貫徹對於退役軍人退役的權益保障，特別是就業等輔導照顧，即是貫徹憲法特別保障退役軍人之經濟社會勞動權利。故陸海空軍軍官士官服役條例對於軍人退役後，有關就學、就業、就醫、就養等方面，應正向積極有利的特別支持與輔導。

復按軍人退伍後選擇並從事適當工作，自受憲法工作權之保障。國家干預人民之工作自由權的實質正當性應求諸於國家任務。國家固

有維護正常交易環境的公共利益之任務，各種私法活動，除非有以侵害他人權利等為主要內容外，否則國家應尊重「私法自治原則」。國家不得以不當方式介入私領域，乃屬當然之理。尤其是陸海空軍軍官士官服役條例修正草案有關退伍金、退休俸或贍養金給與基準係「參考美國軍人退撫制度」（見陸海空軍軍官士官服役條例修正草案第 26 條修正說明內容），然美國聯邦政府從未對在私立學校再任教師之退役美國軍人有任何禁止或限制（18 U.S. Code § 207, 5 U.S. Code § 3703），相反地，美國退役軍人事務部對於退役美軍有諸多獎勵到私部門就業的措施，包括撮合就業機會等，對於私部門之雇主則提供薪資補貼(salary subsidies)，極其重視並尊敬彼等退伍後就業之權益，絕無對在私部門服務之退役軍人限制其領取退休俸之計劃或措施，使美軍於退役後受到尊敬，促使青年人願意加入軍隊，美軍之所以強大，其原因固多，然尊敬在私部門服務之退役軍人的作法，至為重要。再查美國私立大學內有許多退役軍人擔任教師工作者，憑其教學、研究及服務的卓越表現，獲得校園內外的尊重及愛戴，從未聞其為肥貓或社會觀感不佳的批評，美國人民對於權利及義務之清晰認知，符合其重視權利及義務的對價關係。可見照顧保障退役軍人之就業等權利，不僅是我國憲法之要求，強化退役軍人福利照顧，以維護國家安全亦係世界各國政府特予重視之要務。

今退役軍人自行就業，延續其經驗及能力，選擇至私立大學任教，是符合憲法特別保障退役軍人就業之權利，而領取私立大學的酬勞，與從事其他行業而獲取報酬者，並無不同。其工作權、財產權及契約自由權皆應同受憲法保障。如立法限制退役軍人專任私立大學教職，立法政策上無法令人信服外，亦違反比例原則、平等原則、信賴保護原則、不當連結禁止原則等，與憲法特別保障軍人就業權利之尊崇規定亦有不符，應屬違憲。

(二)限制退役軍人任專任教師於私立大學有違憲法保障人民基本權利

系爭規定之修正涉及支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，停止領受退休俸或贍養金。係對軍人因身分關係所衍生之退休俸等財產權及工作權之限制問題。

按軍人服公職受憲法第 18 條之制度性保障，國家對於軍人之服務貢獻予以報償，而有最終職位相稱的贍養照顧義務。軍人享有所衍生的身分保障與退休撫卹金等照顧權利。此參自釋字第 575 號解釋文認為「憲法第十八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」以來，大法官多號解釋肯認，請領退休俸之權利亦屬憲法所定「人民有服公職之權利」的保護範圍。釋字第 614 號解釋理由書，不僅確認「憲

法第十八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」，並直指「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」等多號解釋即明。

憲法第 15 條揭示「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法保障人民之財產權，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（司法院釋字第 400 號解釋參照）。而軍人服公職權所衍生的退休俸之財產權，亦在保障軍人之退休生活。如因退役後任專任教師於私立大學而停發退休俸，亦有違反憲法保障人民財產權之疑義。按軍人之退休金財源，乃是由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，包含有個人提出之自我貢獻在內（自我給付）；其財務支持有雇主與國庫之挹注，因目的在於國家與社會連帶所對軍人的生存照顧（生存保障）；此外，軍人每月定期扣繳退撫費用，依繳納時間長短，請領條件已否成就，固然有不同之強度層級，但亦具備有指向於個人的、具有專屬之權利性格（個人支配性）。故軍人退休年金之請求權及期待權應受財產權之保障。（司法院釋字第 246、312、434、730 號解釋參照），軍人職業既屬公職，於退伍後，任專任教職於私立大學，因給付勞務而獲報酬之薪水，其性質與退休

俸有所不同，故不應停俸應而須發給，系爭規定已違反憲法保障人民之財產權。

憲法保障人民之工作權，如軍人退役後任專任教師於私立大學而停發退休俸，亦有違反憲法保障人民工作權之疑義。工作權內涵的描述，從釋字第 404 號解釋以降，開啟了較為具體的探討。釋憲實務觀察多以「從事工作並有選擇職業之自由」（釋字第 510 號、第 612 號、第 637 號）、「人民選擇職業之自由」（釋字第 584 號、第 634 號）等做為工作權之內涵。又釋字第 659 號解釋理由書：「職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第 15 條工作權保障之範疇。」釋字第 682 號理由書：「人民之工作權受憲法第 15 條所保障，其內涵包括選擇及執行職業之自由…」，可看出工作權之內涵，包含人民從事工作並有選擇職業之自由。以停發退休俸方式，限制退役軍人再任專任教師於私立大學，此無異限制其資格要件，又以其專長迫使其不得於私校任專任教師後，而轉任私人企業，對其工作選擇自由，造成不當侵犯。限制其職業自由工作權，亦已違反憲法保障人民之工作自由權。

上述對支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，予以停止領受退休俸或贍養金之系爭規定及其衍生

停止辦理優惠存款之規定，不僅不符合限制人民基本權利之公共利益要件，不當限制退役軍人職業選擇自由之工作權、財產權、服公職權及契約自由權，並且違反比例原則、平等原則、信賴保護原則及法律不溯及既往原則、不當連結禁止原則等，詳容下述。

(三)限制退役軍人專任教師於私立大學，不具憲法第23條限制

人民自由權利之公共利益要件

關於基本權利限制的合憲審查，我國憲法解釋及學說大體上區分為形式阻卻違憲事由及實質阻卻違憲事由之審查，而且二者間有先後順序之關係。(1)形式阻卻違憲事由：是探討國家行為形式上是否符合法律保留原則的問題，亦即國家限制人民基本權利，若有法律依據，即符合法律保留原則而具備形式阻卻違憲事由。(2)實質阻卻違憲事由：即探討國家行為之實質內容是否符合憲法之規定及憲法原理原則之要求，通常即以是否符合憲法第23條所揭示之公益原則、比例原則及同法第7條之平等原則判斷之。

對於人民基本權利的限制，必須符合憲法第23條所揭示「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益」四項重大公益事由，始具有正當性與合憲性。而公益乃抽象之不確定法律概念，是經過價值衡量後，所尋求之質量最高價值標準。表現對「利益」價值判斷的浮動性，以及受益對象的不確定上，在判斷時，必須

衡酌變遷社會中的政治、經濟、社會及文化等因素及事實予以利益權衡，公益與私益並非全然對立的二分法，合法保障私益亦屬維護公益，不必然公益優先於私益，誠然公益的概念，也隱含有所謂的所指私益的對象即軍人之利益，不應僅因適用於特定之族群，而作為排除公益的認定。而衡量公益，自然也須考量到軍人之任職及退休制度，不僅保障軍人之信賴，也在強化軍人執行職務的公益性，尤其保障軍人制度以強化軍隊功能。國家對軍人照顧義務之強化，未嘗不是維護國家軍事利益之公益的顯現。本次改革修正既非單以基金財政平衡為考量，是否有立即貫徹的急迫性的公益（財政負擔）顯現，尤其以現有已任職於私立大學專任教職之退役軍人人數僅區區 100 餘位，所領取之私立大學薪俸，完全不增加政府財政負擔，又能與政府鼓勵退役軍人再任職發揮所長之目的相符，實難謂有基於「公共利益」而針對支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，予以停止領受退休俸或贍養金之充分理由。故系爭規定之限制，及所衍生停止辦理優惠存款之規定，顯然不具備基於公共利益得予限制基本權的要件。

（四）限制退役軍人專任教師於私立大學有違憲法「比例原則」

按憲法第 23 條基本權利限制中有「比例原則」之實質合憲性要件。亦即行為之合目的性，須採取最小損害之方法，在行為與欲達成之目

的間尋求平衡，以免所造成之損害超出所欲達成目的之利益。此比例原則可依以下方式審查：採取此一變動之目的為何？由憲法的觀點來看，此一目的本身是否正當？所採取的變動措施是否有助於目的之達成？其是否為達成目的之必要（侵害最小）的手段？目的與變動措施的影響相較是否顯然失衡？亦可推導出設定基本權的限制時必須充分考量各種相對立的利益之「利益衡量」原則。具有憲法上的位階。立法者、行政機關及司法機關，均應受利益衡量原則的拘束。

系爭規定之目的為何？依據系爭規定行政院版本：「鑒於立法院審議九十九年度中央政府總預算案時決議，要求解決退伍軍人就任或再任政府捐助成立之財團法人職務支領雙薪問題；立法院預算中心及部分立法委員亦針對退休公務人員就任或再任與政府經費補助有關之法人或政府轉投資公司職務同時領取月退休俸及薪資情形，要求應訂定相關規範予以限制，爰考量軍人服役特性，重新明定停支退休俸或贍養金之就任或再任職務範圍。」（107年4月13日立法院第9屆第5會期第9次會議議案關係文書院總字第1061號政府提案第16282號陸海空軍軍官士官服役條例修正草案對照表第34條立法說明三參照），但並未論及任職私立大學部分應予限制之理由，況且，私立大學亦不符合上述說明理由之對象。該條文應係對再任政府捐助成立之財團法人職務等支領雙薪問題。是對與再任公職有關者，至於對於私

領域，則應尊重私法自治。本院立法程序中對系爭規定，亦有主張並無限制之必要。

另從所謂「個案法律之禁止」之主要目的在於防止立法者濫用法律保留，而對某一個人或某些人民，加諸「特別利益」或「特別不利益」。系爭規定特別針對退役軍人專任教職於私立大學之特定人員，亦已明顯違反「實質阻卻違憲事由」之「個案法律之禁止」，欠缺實質正當性，又因專任教職於私立大學，與一般民間就業無異，本質上並未對社會共同體造成積極性侵害而影響公共利益，應屬於「職業自由」，殊無限制之必要。

系爭規定之目的如果是在解決教育職場不足，提供更多機會給非退役軍人者，顯然是用最不正當的手段，事實上也無法達成目的。又造成軍人退撫基金潛藏負債財務危機之原因很多，退撫基金支出龐大並非造成之單一因素，可以提高基金獲利效率等方式解決，另對於任職私立大學專任教師的退役軍人停領退休俸，即便對於國庫之支出有撙節之效用，但杯水車薪亦無法有效達到彌補財務缺口之目的。不符必要性及均衡性，系爭規定之限制，顯已不符憲法的「比例原則」。

退一萬步而言，姑且謂私立大學接受政府補助金額，可間接紓解給付教師薪資之壓力，則更精確之作法係，凡私立大學接受政府補助金額所占私立大學總收入之比例可自退役軍人應領取退休俸中依同

比例扣除之，最符比例原則，換言之，任教職退役軍人仍可領取九成以上之退休俸，而斷無該系爭條文禁止任教職私立學校的退役軍人領取退休俸之理。

(五) 限制退役軍人專任教師於私立大學有違憲法「平等原則」

軍人職業地位具特殊性，確實應有別於其他行業人員，而應實質平等看待。憲法增修條文第 10 條第 9 項：「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。」本條特別將此身分獨立規定，因而可作為與其他行業別差別待遇之憲法基礎。按平等原則係要求「相同的事情應為相同的對待，不相同的事情應為不相同的對待」，憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在「法律上」地位之實質平等。平等原則為所有基本權之基礎，國家公權力之行使，必須保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定(司法院釋字第 682、694 號解釋理由書參照)，因此差別待遇都必須具備憲法之正當性方可。惟平等原則在具體違憲審查上，仍屬抽象而不易操作，學者李惠

宗認為平等原則判斷程序，應可分為制度目的之確定、事物本質要素的探求、合理差別的形成等三程序：

1. 制度目的之確定：為何獨對支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，停止領受退休俸或贍養金。亦即僅針對任職於「私立大學之專任教師」，而對此以外之其他諸如大學(專)轉任行政職、中小學專任教職、行政職等則不予限制，而有所差別待遇。是否違反平等原則，須先檢驗限制再任職達一定條件而停俸之制度目的何在。亦即「立法目的」或「制度目的」其本身必須有合憲基礎，始得作為標準，以提供制度本質要素的探索。至於是否合憲，則可以憲法第 23 條之 4 項公益條款作為標準。系爭規定限制再任職達一定條件而停俸之制度目的，係參照公務人員退休資遣撫卹法第 77 條之立法例，所不同者僅有對於退役軍人任職於私立大學之專任教師，而停領月俸加以限制。至其立法理由對此亦未具體指明(參見上述(四)說明)，此種限制已不符公共利益要件，故無限制之必要，已如前所述。

2. 事物本質要素的探求：係在探討何些事物本質要素，可作為差別對待之基準，或是應作差別對待之基準。涉及所謂「事物本質要素」須與制度目的具有「邏輯上正當合理的關聯性」。在此所要求的是「不

當聯結之禁止」。亦即手段與目的間有合理之聯結關係存在，不得將與事物本質無關的因素納入考慮。

系爭規定之目的即使是在所謂的禁領雙薪，但其對象是與再任公職於公部門之相關機關者，私立大學固然有受教育部之獎補助，但係獎勵教學、研究，促進校務發展，對教師薪資之補助僅限少部分教師，不具普遍性，甚至排除退伍軍人在私立大專院校專任之教師(參見108年度教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點)。或謂私校領有政府獎補助款，在私校任職之退役軍人形同在公立學校服務，故不得同時領有兩份薪資云云。然查銓敘部107年3月28日公布之「政府捐助(贈)之財團法人或政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業彙整表」中「政府捐助(贈)經費累計達法院登記財產總額20%以上之財團法人一覽表」、「政府直接(間接)控制其人事、財務或業務之財團法人一覽表」(資料統計截止日107/3/28)(<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1043&Page=4753&Index=3>)，各私立大專院校並未列名其上。顯然私立學校雖為財團法人，但並非政府捐助(贈)，換言之，教育部對私立大專院校並不能像公立學校一樣，直接或間接控制其人事、財務或業務。亦即，私立學校並不同公立學校，退役軍人再服務於公立學校，由於僱用人皆為國家，方有領有雙薪問題，因此退役軍人再服務於私立學校自

無領雙薪之問題。又社會中接受政府補助之個人、法人、私人企業不勝枚舉，例如計程車駕駛接受政府對其汰換舊車補助(交通部鼓勵老舊計程車更新補助要點第3條)，漁民之漁船燃油(漁業動力用油優惠油價標準第10條)、農民之健康保險補助(農民健康保險條例第12條)…。即便是企業亦多有接受政府各種獎勵及節稅退稅等優惠措施者，例如產業創新條例規定，因創新研發成果而享受政府之租稅優惠，又如行政院國家發展基金為加強國內創業動能，鼓勵民間技術創新及應用發展，訂定「行政院國家發展基金創業天使計畫作業要點」，每公司最高上限可申請到1,000萬補助款，亦有促進及扶持產業發展之用意，應非得以限制退役軍人再任職私立大學專任教師而停俸之合理關聯理由。

再者，系爭規定之目的如果是在解決教育職場不足，提供更多機會給非退役軍人者，顯然是用最不正當的手段，事實上也無法達成目的。而且限制退役軍人任教於私立大學，卻無法限制渠等任職於私人企業，豈不阻礙了另一群年輕人就業機會？退役軍人與年輕人就業機會之不當連結其理甚明。台灣高等教育職場萎縮之因素多重，伴隨少子化之政治、社會、經濟之影響，問題錯綜複雜、盤根錯節，應尋求縝密之政策及執行解決，而非僅以停俸為手段，限制少數退役軍人擔任私立大學擔任專任教職，杯水車薪，無以濟事，況且，彼此之間並

無必然與合理之關連性。不應理盲，強為混為一談。故亦已違反不當連結禁止原則。

3. 合理差別的形成：合理之差別對待仍須符合比例原則與本質目的。系爭規定與公務人員退休撫卹資遣法之規定差異，係公教部分完全將私校列入限制對象，系爭規定確實是呼應軍人之特殊性，特別保障退役軍人之就業權利，但為德不卒，卻對退役軍人就任或再任私立大學之專任教師停止領受退休俸，而不對私立大學(專)之專任行政職務及私立高中職專任教師與行政職務者作此限縮，如果其理由為大學之專任教師薪酬較行政職務與高中職教職高，停止領受退休俸，薪酬仍然優渥，此理由亦難成立，亦有違反平等原則之不公平對待。因退役軍人在私立大學擔任專任教師之薪酬，不必然高於同樣階級同樣年資領同樣退休俸擔任行政職務退役軍人之薪酬，因此等人員之薪酬為退休俸加上行政職務之薪酬。當教職薪酬扣除渠等退休俸後之剩餘額，低於行政職務之薪酬時，擔任專任教師之薪酬是低於擔任行政職務之總體薪酬。例如：在私立大學專任教師，則政府停發其退休俸，然同大學任醫生或行政職者，則仍可領取其退休俸，即凸顯此不合理之現象。再者，專科學校之專任教師及私立大學(專)之編制外的專案教師，其教學、研究、服務之教師本職工作，與私立大學專任教師並無差異，卻又未限制，足見對任職於私立大學專任教師之退役軍人，有特別之

不合理差別待遇。況且，退役軍人如轉任計程車駕駛(如榮民計程車之司機)、漁民、農民或到企業工作以改善退休後之生計，政府仍應遵守公權力，原則上不干涉私領域之私法自治。私立大學私校自治，對於是否任用符合專任教師資格的退役軍人，依法自主裁量決定的自由，此與一般企業並無差異，何獨對轉入私立大學擔任專任教職之退役軍人加以限制，有不平等之歧視。

軍人之退休俸係「依法」對退休前工作之對價報酬給付，而並非退休後無職之生活補助，因此不能打折給付。軍人在任職之初，即依法受有退休後月領一定報酬之保障，使其能安心盡責。而渠等再於私立大學專任教職係現在工作之對價之給付，此與現職私立院校任職人員受有相同待遇，此始謂之實質平等。決不能以停止領受退休俸之機械平等，而抹煞軍人退伍前工作之付出。停止領受退休俸之機械平等將造成退役軍人任私立大學專任教職之薪酬，等同於原教職薪酬扣除渠等退休俸後之剩餘額，顯已違反同工同酬之公平原則。其實質薪資減少之現象，嚴重傷害渠等人員之權益。

綜上所述，系爭規定及所衍生停止辦理優惠存款之規定，因身分、無正當理由所為之差別對待，顯已違反憲法平等原則。

(六)限制退役軍人專任教師於私立大學違反「信賴保護原則」

及「法律不溯及既往」原則

系爭規定亦涉及有無違反信賴保護原則及法律不溯及既往原則的問題。信賴保護原則，係指受國家權力支配的人民如對法秩序之穩定存在產生信賴，對於人民期待國家行為之實現，國家應予以保障；其具有憲法上之位階，可拘束所有國家（包括立法、行政和司法行為）公權力行為。

何種狀況符合信賴保護原則，而必須給予人民存續保障或信賴補償，須符合信賴保護要件。依司法院釋字第 525 號解釋見解，認為應具備以下三個要件，即受益人具有：1. 信賴基礎：使人產生信賴之法規、行政處分等。2. 信賴表現：人民需客觀上有對信賴基礎之表現行為，3. 信賴值得保護：行政程序法第 119 條並未作正面之定義性規定，而是採行「負面列舉」之方式；亦即只要該當本條所訂任一款事由，即排除當事人之信賴保護。人民因信賴特定行政行為或法規所形成之法秩序，而安排其生活或處置其財產時，則形成一種信賴狀態，此狀態不應因嗣後行政行為或法規之變更或廢止，而影響人民既得之權益，使其遭致不能預見之損害。行政程序法第 8 條後段規定，行政行為「應保護人民正當合理之信賴。」此次軍人年金改革，所涉及的是較優惠存款制度法位階更高的陸海空軍軍官士官服役條例，軍人之信賴基礎，應高於對優惠存款的信賴，而受更高的保障。亦即退役軍人財產權、工作權等基本權利影響的信賴

強度應更高。故司法院釋字第 717 號解釋陳新民大法官協同意見書即先見地指出：雖然本號解釋可能是一枝「試溫計」，檢測一下有關機關日後可否繼續藉者「合理改革公務人員退休所得」之名，行刪減公務人員退休所得之實的合憲性。但本號解釋並未替今後「一路開綠燈」式刪減公務人員退休給付提供理論依據。

保護「依舊法已取得之權益」，使新法不溯及舊法，毋寧屬於當然。但如舊法在舊法施行時期，尚未完全實現，在新法始實現者，如「依舊法預期可以取得之權益」，依其情形，如不予保護，「勢必大幅失去存在意義」，…「法律賦予人民某種權益，向以一定要件事實具備為前提，該要件事實如果是具有持續性，需要當事人努力可能實現的，只要當事人以取得權益為目標，而根據當時有效法律進行生活規劃，階段性朝目標前進，則於過程中法律發生變更，或提高門檻，加深達成目標之困難度，或使目標貶值，或廢止規定，使目標達成根本客觀不能，都會有信賴保護的問題」(司法院釋字第 574 號解釋許宗力大法官協同意見書參照)。人民信賴政府並依法規劃選擇及服務軍人職業，軍人在職期間依法盡義務享權利，作為或不作為的服勤務，有時間、勞力、金錢之付出，依生活規劃，對法規採取不同之對應方式，退休時領取具有對價報酬給付，而非生活補助性質的退休俸，具有信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護。尤

其，退役軍人信賴舊法於退役後，再任私立大學專任教師，其信賴利益自應保護，有信賴保護原則之適用。

禁止對於已結束之事實（或事件），不得依據新公布或新修正之法律，追溯加以變更，以確保法律秩序之安定性，乃為法律不溯及既往原則之基本精神（並得參照中央法規標準法第 18 條及司法院釋字第 287 號解釋之意旨）。不許新法為效力回溯之「法律不溯及既往原則」之內涵，並非旨在維護舊法秩序的持續安定或人民對舊法所投以之內心主觀信賴，而係防範新法的溯及規範效力對人民權益構成重大侵犯。已退休之退役軍人，於舊法施行時期已完全實現退休或退職之構成要件事實，依舊法自己「取得」應有的權益，而非如尚未完全實現構成要件事實者，僅取得依舊法「可以預期」之權益（依其情形有信賴保護原則之適用）可比。茲新制定之系爭規定及所衍生停止辦理優惠存款之規定，竟打亂於舊法施行時期之退役軍人所有生涯規劃，或加深達成規劃目標之困難度，或使目標根本客觀不能達成。於憲法受制度性保障之第 18 條所定服公職權利，乃至第 15 條工作權及財產權等，均受到嚴重影響，故系爭規定及所衍生停止辦理優惠存款之規定違反憲法信賴保護原則、法律不溯及既往原則。是以，系爭規定及所衍生停止辦理優惠存款之規定所造

成之不利益，不應溯及新法施行前已退伍就任或再任私立大學專任教師之軍人，而停領退休俸或贍養金及停領優惠存款。

此外，此次修法限制服務私校之退役軍人，於受聘期間必須停發退休俸及停領優惠存款，對依法選擇或服膺裁退政策而提前退伍之軍人，將產生重大權益損害。由於提前離退到私校任教之人員，其適用之退伍「年資」與「俸給」遠低於渠等服務至最大年限。現於受聘期間必須停發退休俸及停領優惠存款，渠等所遭受之損害，國家應予以補償。

(七)過渡條款緩衝期間明顯不足

司法院釋字第 589 號解釋指出：「…至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。…」亦即存有信賴利益時，仍應訂定和緩與補救措施。

查陸海空軍軍官士官服役條例第 61 條：「本條例施行日期，由行政院定之。」而行政院業已核定陸海空軍軍官士官服役條例，除第 26 條、第 37 條、第 45 條及第 46 條規定，自 7 月 1 日施行外，其餘條文自 6 月 23 日施行。(行政院中華民國 107 年 6 月 23 日院臺

綜字第 1070023073 號令)。本條例 21 日公布，關於陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 2 項後段的適用施行，亦即 107 年 8 月 1 日施行，緩衝期間僅有月餘，變動甚劇，使任職於私立大學專任教職之退役軍人難有調節緩衝的時間，重新規劃自己的財務與生涯。再者，下學年之聘書均已簽約，貿然離職不但毀約需支付學校賠償金，所執行之產學或研究專案需中斷，所指導之學生須另換指導老師，造成校方應變不及無法及時填補教學人力，嚴重影響學生之受教權及學校運作。相較於本條例第 34 條第一項第一款及第二款人員有三個月緩衝期，及公教轉私校人員有一年緩衝期，在私立大學擔任專任教師之退伍軍人僅一個月緩衝期，明顯不合理。按過渡期間條款之訂定，應就其內容實質審查，如有恣意裁量或顯非合理之情形，而不足以緩和軍人所受之過度侵犯，不利新法將有違憲之虞。(參見司法院釋字第 605 號楊仁壽、王和雄大法官部分不同意見書之見解)，故本規定明顯違憲。

(八)不當限制私校自治妨礙憲法保障契約自由權

憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」大學法第 1 條規定：「…大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權…」，使得國家對於大學之內部權限(自治權限)的行使範圍，包含研究自由、教學自由、學習自由、行政自

主等等大學自治事項，應給予高度的尊重，並注意私人興學、私校自治，採最低度監督權限，且僅得為適法監督，而不得及於適當監督。復按憲法第 167 條第 1 項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」，又私立學校法第 59 條規定「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；…」。「獎補助」之目的在健全學校發展，形成辦學特色。今若以私立學校接受「獎補助」為由，限制退役軍人再任職私立大專院校，不啻妨害學校發展，干涉其人事、財務或業務，有違獎補助之初衷，亦違反大學自治精神。

退役軍人任私立大學專任教師，並非任公職，教育部的補助款，是補助學校的教學、研究、輔導等事務，對教師薪金之補助僅限少數不具普遍性，且補助對象排除領有月退俸之退伍軍人。公立學校之經費絕大部分源自政府預算，自當接受較多來自政府之指揮、監督及干涉，其自主性相對較少。而私立大學之經費則主要來自學雜費，每年接受政府獎補助之金額不多，卻受政府各種干涉及限制，降低退役軍人受聘私校，服務莘莘學子之意願，實質上剝奪及限制私立大學聘用退役軍人擔任教師之權利。

按照《私立學校法》規定，私立大學係經主管機關許可設立之「財團法人」，且是以從事公益為目的之「私法人」或「公益財團法人」（《財團法人法》第2條、《私立學校法》第19條）。私立大學，係由自然人或法人捐助按《私立學校法》規定申請法人主管機關許可所成立之「學校法人」（《私立學校法》第9條）；政府機關並無法律依據可擔任捐助人，實務上亦無可能捐助財產設立私立大學。尤其，所謂「捐助」或「捐贈」在法律上有其嚴謹之意義：現行政府對私立大學經費挹注之舉，僅能稱為「經費補助」，而不能稱為「捐助（捐資）」、「捐贈」或者「出資」，合先敘明。蓋「捐助」，係指捐助人以設立財團法人為目的而捐出財產，性質屬單獨行為，捐助財產為財團法人設立時第一次取得之財產；「捐贈」則為財團法人設立後各界對該財團法人所為之贈與行為，性質上屬於贈與契約，捐贈財產為財團法人設立後所取得之財產。捐助人及捐贈人均有將其財產移轉與財團法人所有之行為，惟與社員及股東於設立社團或公司時之「出資」，二者性質迥異（法務部101年11月16日法律字第10100234860號函）。政府在法律實務上既不可能是私立大學之捐助人，且按照私立學校法第51條第1項規定「學校法人及所設私立學校應建立內部控制制度，對人事、財務、學校營運等實施自我監督」。因此，政府機關對於私立大學之人事制度，若橫加立法干涉，除有礙已開發國家「大學自主

(university autonomy) 」原則之外，亦抵觸、干涉《私立學校法》第 51 條第 1 項「建立內部控制制度、自我監督」之精神。尤為重要者，私立大學為「私法人」，其所聘任之專任教師為「自然人(私人)」。其聘任之「私法契約關係」屬民法典型契約之「僱傭契約」或「委任契約」等關係。雙方之聘任關係既屬「私法契約關係」，則應服膺私法極重要之「契約自由原則」。更何況司法院釋字 716 號理由書提及：「契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，為憲法第十五條財產權及第二十二條所保障之權利，使契約當事人得自由決定其締約方式、內容及對象，以確保與他人交易商品或交換其他生活資源之自由」。系爭規定及所衍生停止辦理優惠存款之規定以停止受領退休俸及優存利息為手段，妨礙退伍軍人（自然人）與私立大學（私法人）成立「僱傭」或「委任」等私法契約之關係，已經剝奪釋字 716 號所揭示之「憲法第十五條財產權及第二十二條所保障之權利」；並且「使契約當事人得自由決定其締約方式、內容及對象，以確保與他人交易商品或交換其他生活資源之自由」無以保障。

綜上，針對就任或再任私立大學專任教師之退役軍人，而政府停發其退休俸或贍養金，及停止優惠存款，已不當限制私校自治及其與退役軍人之契約自由，違反憲法第十五條財產權及第二十

二條所保障之權利，乃屬對其財產權及契約自由所為不當之限制，應屬違憲。

(九)回歸市場機制尊重退役軍人職場選擇以符合「公平競爭之法理」及「效率原則」

國軍退伍人員依自身所長，選擇就業職場，符合自由經濟環境下公平競爭，資源效率方可獲得最佳化之法則，對國家經濟與社會秩序之維護有正面作用。退伍人員除受聘擔任私立大學教師外，從事職業不勝枚舉。例如：受聘擔任私立高中教師、受雇於私立醫療院所或自行開業擔任醫師、受雇於會計師(律師)事務所或自行開業擔任會計師(律師)、從事代書工作、擔任航空公司駕駛、受雇於民間企業擔任經理要職或職員、經營民宿、經營牧場、解甲歸田投入農事、擔任銀行或社區安全人員、擔任義工、擔任村里長，於各行各業中貢獻所長，報效國家。於少子化時代，甚至二度或三度就業亦為必然走向。政府之任務係理應營造一個公平競爭的環境，而不應扭曲競爭的公平性，以未具正當之理由傷害社會中特定人士，否則將有違公平競爭之法理。彼等退役軍人一般於四十餘歲自軍中退伍後，參與各私立大學教職之公平甄試，在私校任職後亦須兢兢業業，通過各種篩選機制，完全符合公平競爭之法理及最高效率原則，因此，政府應尊重退役軍人再度就業之職場選擇權利，並正視其對國家之貢獻。

限制退役軍人專任教職於私立大學的政策違反公平競爭之法理及效率原則。並非所有的退役軍人退伍後都能到私立大學專任教職。私立大學當然會選擇有優秀條件能力的應徵者，幫助其提升學校品質和聲望。如國家強力介入阻撓這種正向人才流動，其結果就是社會整體效率降低，私立學校學生的受教權被限縮，對學生的競爭力有負面影響。

肆、聲請暫時處分

有關本案憲法解釋，雖如上已提出聲請，但政府立法強制依新法律適用，將使任職於私立大學專任教師之退役軍人原有規劃等頓失憑依，無所措手足，影響其憲法保障之權利至鉅。且為避免造成人民權益、憲法基本原則及公共利益不可回復之重大損害，爰依釋字第 585 號、第 599 號解釋：「司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、系爭憲法疑義或爭議狀態之持續，爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權益、憲法基本原則或其他公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，於『本案解釋』前作成暫時處分

以定暫時狀態」等語，請 大院大法官本此意旨，立即作暫時處分，不勝企盼之至。

綜上所述，陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款、第 2 項後段條文，對於支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，停止領受退休俸或贍養金之規定，以及行政院定於中華民國 107 年 6 月 23 日施行之中華民國 107 年 6 月 23 日院臺綜字第 1070023073 號令，其限制顯不符憲法第 23 條之公共利益要件，並違反比例原則、平等原則、信賴保護原則及法律不溯既往原則、不當連結禁止原則，且法律施行緩衝期間顯然不足，未貫徹憲法增修條文第 10 條第 9 項特別保障退役軍人就業權利之意旨，有違憲法第 15、18 條保障人民工作權、財產權、服公職等權利，以及憲法第 22 條保障人民之契約自由，應屬違憲，違憲之系爭規定所衍生之第 46 條第 3 項部分條文亦屬違憲，為此特請 大院鑒核，迅賜系爭規定及條文違憲之解釋，且於作成解釋之前，先予暫停系爭規定施行，以免人民權益受損。