

# 司法院大法官審理立法委員聲請「陸海空軍軍官士官服役條例關於退除給與修正部分規定」釋憲案 107 年 12 月 4 日公開說明會之書面補充資料

行政院政務委員 林萬億

## 一、「政府負最後保證支付責任」的立法背景及其不合理制度設計

### (一) 軍公教退撫新制改革的時代背景

早在民國 62 年，當時的人事行政局已發現恩給制退休金制度存在諸多問題，即已啟動改革規劃。唯觀念溝通不易，無法達成共識。74 年銓敘部接手，持續溝通，協調意見，凝聚共識，完成軍公教人員退撫新制改革，於 81 年通過立法，分別於 84、85、86 年施行。當年改革的背景如下：

1. 首先，退休軍公教人員人數漸增，政府給付退休人員的退休(伍)金(俸)的負擔逐年增加。因舊制係恩給制，政府並無預先提撥準備金，致逐年成長的軍公教人員退休(伍)金(俸)占各該年公務預算退撫支出的比率持續增加，影響政府財政支出的合理配置。
2. 其次，軍公教人員的待遇於民國 60 年代以後多次調薪，例如，63 年即加薪兩次，分別是 20%、10%，64 年再加 20%，66 年加 11.2%，67 年加 14.7%，68 年加 20%，69 年加 13.8%，70 年也加兩次，20%、9%，71 年加 11%，74、75 年分別加 8%，77 年加 10%，78 年加 8%，79 年加 12%，80 年加 13%，81 年、82 年分別加 6%，83 年加 8%，84 年加 3%，85 年加 5%，86 年以後，若有加薪，皆以 3% 為基準。為何在 60 年代的加薪幅度較大，主因是當年軍公教人員薪資基數偏低，即使加薪幅度大額度也不致太多，政府仍負擔得起；此外，當時臺灣經濟已逐步起飛，依國家發展委員會資料顯示 40 年代起我國經由以農業扶植工業發展，經濟成長率平均已達 8.4%；50 年代藉由加工出口帶動經濟成長，成長率再升高到 9.0%。即使 60 年代面對兩次石油危機，臺灣的經濟成長率仍高達 10.01%。隨著經濟轉型，服務業與高科技逐漸取代加工製造成為臺灣產業的主力，70 年代經濟成長率仍有 7.7%。隨著 80 年代新自由主義全球化擴散，亞洲金融風暴，經濟成長率逐漸下滑到 6.6%。90 年代面對全球資訊產業泡沫化、全球金融海嘯衝擊，臺灣經濟成長率已下滑到 3.4%。過往高的經濟成長率，成長果實分享軍公教人員，也是合情合理。同時，在退撫新制改革研議的 20 年間，持續加薪，也有利退撫新制改革。然而，

當時依最後薪資(俸)作為退休(伍)金計給的制度設計下，退休(伍)金也跟著薪俸調漲而水漲船高，政府的軍公教退休(伍)金負擔亦隨之負擔沉重。

3. 第三，從 47 年 7 月 14 日起實施的軍公教退休(伍)人員優惠存款制度(以下簡稱優存)，將退休(伍)給付一次給付與社會保險的養老(退伍)一次給付合計存入臺灣銀行領取優存利息，也因薪資調漲帶動退休(伍)金與養老(退伍)給付增加，而增加優存額度，政府與臺灣銀行的優存利息負擔也跟著增加。
4. 第四，隨著預期壽命延長，領取退休(伍)金的年數增加，累積領取的人數也增加，政府支付退休(伍)金的財政壓力也日益沉重。
5. 第五，除了前述優存額度因等比率調薪而導致高階者退休(伍)金總額增加，存入優存的本金也增加，優存利息也不成比例地增高，致公平性的屢遭質疑之外，舊制退休金的計算原設計就不盡合理，年資前 15 年本俸  $X5\%+930$  元，年資 16 年起本俸  $X1\%+930$  元，依此計算公式，對年資 15 年以下者有利。
6. 最後，舊制退休(伍)金計算基準是本俸加本人實物代金(即每月 930 元)。而本俸占軍公教人員的實質薪資所得的比率各有不同，導致軍公教人員、公營事業員工對退休給付不一致，頗多怨言。本俸占實質薪資所得的比率，公務員平均約 59%、教育人員約 56.7%。教師部分對中小學教師最有利，對教授最不利。教授本俸只占 49%、副教授 53%、助理教授 55%、講師 60%，教師(等同公務員 750 俸點)61%、教師(等同公務員 710 俸點)64%、教師(等同公務員 460 俸點)57%。公務人員簡任 12 功 4(800 俸點)58%、簡任 10 功 5(780 俸點)61%、簡任 10 功 3(730 俸點)60%、簡任 9 功 7(710 俸點)63%。軍人本俸占比差異也頗大，上校 12 級(年資 28 年)約 57.2%、中校 12 級 55.2%、少校 12 級 55.4%、一等士官長 20 級(年資 35 年) 56.4%、上士 12 級(年資 30 年) 48%、中士 12 級(年資 20 年) 45.6%。由於軍公教人員的薪資結構特性，若單以本俸作為退休金的計算基礎，30 年資的退休公務員名目所得替代率平均是  $5\% \times 15 + 1\% \times 15 = 90\%$ 。但是實質退休所得替代率(分母為退休前非主管職實質月薪計算)平均是  $(5\% \times 15 + 1\% \times 15) \times 59\% = 53\%$ ，中小學教師稍高為 57.6%。雖然實質退休所得替代率與 OECD(2015)公布目前各國年金制度的平均所得替代率 52.9%相近。但是，對當時的軍公教人員來說，仍嫌退休所得偏低。

## (二) 軍公教退撫新制設計的轉銜優惠

在銓敘部規劃軍公教退撫新制時，為說服在職軍公教人員接受提撥制，而採

4項策略：1.退撫基金不足額提撥、2.退休金改用本俸兩倍為基數、3.支領月退休金者之年資補償金、4.公保養老給付優存月數從優逆算。若依銓敘部委託國立政治大學林詰博士進行精算成本，公教人員退休金提撥費率應為 13.55%，軍職人員應為 18.97%。但當時法定費率僅訂為 8%-12%，且從 8%開始實施，這就是當時所稱的不足額提撥。就確定給付制的提撥制退休金制度設計來說，不足額提撥就不可能確保足額給付。必須仰賴提撥基金高的投資報酬率。然而，一般在精算成本時已納入投資報酬率為 4%的參數，亦即使實際平均投資報酬率為 4%時，公教人員退撫基金第一年提撥率已不足達 5.55%、軍職人員不足更高達 10.97%。這已經預告了即使溫和地逐年調高提撥率到 12%，也是無法使本應自給自足退撫基金，一開辦即陷入嚴重的收支短差。

至於，退休（伍）金改採本俸兩倍計算，是為了解決前述舊制退休（伍）金以本俸計算的實質退休所得替代率較低的問題。退休（伍）金改採本俸兩倍計算後，過猶不及，膨脹了退休（伍）金的額度。例如，公務人員簡任 12 功 4 (800 俸點)的退休金變成實質薪資的 1.16 倍，簡任 10 功 5 (780 俸點)1.227 倍、簡任 10 功 3 (730 俸點)1.195 倍、簡任 9 功 7 (710 俸點)1.258 倍。教授最吃虧是 0.987 倍、副教授 1.067 倍、助理教授 1.10 倍、講師 1.204 倍，教師(等同公務員 750 俸點)1.228 倍、教師(等同公務員 710 俸點)1.283 倍、教師(等同公務員 460 俸點)1.136 倍。上校 12 級 (年資 28 年) 約 1.144 倍、中校 12 級 1.114 倍、少校 12 級 1.108 倍、一等士官長 20 級 (年資 35 年) 1.128 倍、上士 12 級 (年資 30 年) 0.96 倍、中士 12 級 (年資 20 年) 0.912 倍。依 81 年 12 月 29 日修正通過的「公務人員退休法」第六條規定「一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。...公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。」亦即，具 35 年年資的軍公教人員所得替代率上限雖訂為 70%，其實質所得替代率則要再加權前述的倍數。例如退休人數較多的，公務員簡任 9 功 7 (710 俸點)88%、教師(等同公務員 710 俸點)89.8%、中校 12 級是 77.98%。這表示確定給付的額度提高，是另一個造成退撫基金快速面臨入不敷出的原因。此外，兼有新舊制年資的退休人員的月退休金加上公保一次給付優存利息，其實質所得替代率超過百分之百的情形，就不是罕見了。

支領月退休金者之年資補償金規定於 81 年 12 月 29 日修正通過的「公務人員退休法」第 16 條之一，本法修正施行前在職人員已有任職年資未滿十五年，於本法修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿十五年之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：一、每減一年，增給半個基數之一次補償金。二、每減一年，增給基數百分之 0.5 之月補償金。之所以有年資補償金之設計，是基於退撫新制之月退休金每年僅給與 2%(本俸 2 倍，相當本俸 4%)，故任職滿 15 年者，僅得領取相當本俸 60%之月退休金，且須繳費，較為不利。為解決舊制任職年資

未滿 15 年者，因實施退撫新制致月退休金減少問題，爰就未滿 15 年之年資給與補償；意即對舊制任職未滿 15 年者，均以 15 年計算，保證給足 75% 之月退休金。這種制度轉銜設計只考慮舊制年資未滿 15 年者，以新制 15 年比舊制 15 年少 15%【舊制公式本俸  $X5\% \times 15(\text{年}) = 75\%$ 】-【新制公式本俸  $X2X2\% \times 15(\text{年}) = 60\%$ 】，而以年資補償金彌補之。但是，忽略年資滿 25 年者才能退休，如前所述，舊制 30 年資者所得替代率是本俸的 90% ( $5\% \times 15 + 1\% \times 15 = 90\%$ )，而新制 30 年則是本俸的 120% (本俸  $X2X2\% \times 30(\text{年}) = 120\%$ )。

依據年資補償金的設計，未滿 15 年者，均以 15 年計算，保證給足 75% 的月退休金。以年資 30 年為例，所有舊制年資未滿 15 年者，都可以因年資補償而獲得本俸 135% (舊制年資 15 年 75% + 新制年資 15 年 60%) 的退休金。例如，舊制年資 1 年者，舊制月退休金 5%，給與年資補償金 7% (折合本俸 14%)，加上新制年資 29 年，本俸 116%，月退休金合計本俸 135%。如此設計對舊制 15 年(含)以下兼具新制者最有利。如果是兼具舊制 16 年者新制 14 年者，其舊制退休金是本俸的 76% ( $5\% \times 15 + 1\% \times 1$ )，加上新制 14 年是本俸 56% (本俸  $2X2\% \times 14$ )，合計 132%。如果舊制 20 年新制 10 年者，其月退休金僅是本俸的 120%。本來年資補償金制度設計的立論基礎是新制要繳費(提撥)，比較吃虧。但是，結果不然，舊制年資只有一年者，要繳交新制年資的提撥金 29 年，其與舊制年資 15 年，繳交新制年資的提撥金 15 年，兩者的月退休金都是本俸的 135%，根本不公平，令人不禁懷疑當年的設計是為了有利於舊制年資低於 15 年兼具新制年資的軍公教人員。

至於公保養老給付優存月數從優逆算是為配合退撫新制之實施，限於新制實施以前參加保險年資，始得優存，基於退撫新制施行前後保險年資核給之養老給付不易截然分割，爰採取舊制年資越短者，其優存月數較高。原未採優存月數從優逆算時，年資 10 年以下者，每年 1 月，第 11 年起至 15 年，每年 2 月計，第 16 年起每年 3 月計，最高採計 20 年 36 個月計。採計優存月數從優逆算後，舊制 1 年年資 4 個月、2 年年資 7 個月、3 年年資 10 個月、4 年年資 13 個月、5 年年資 16 個月，6 年到 10 年年資每年增加 2 個月，11 年年資以上到 20 年資每年增加一個月，上限 36 個月。顯然有利於舊制年資越短者，讓他們也可以增加 18% 優存的好處。當然也就造成優存的利息負擔增加。

以上分析，雖以公務人員舉例，在軍公教人員一體適用原則下，可以明顯看出退撫新制的設計極不合理。倘若退撫新制改革是解決恩給制退休金所造成的政府財政負擔與給付不公平。然而，如本文前段所分析，舊制 30 年資的所得替代率是本俸 90%，新制退休金改為本俸兩倍計給，所得替代率提高到本俸的 120%，增加了三分之一，增加的部分幾乎等同於軍公教人員自行提撥費率的 35% 的部分。亦即，提高的確定給付額度，由當事人自行提撥，卻沒有達到原設定目標的政府財政負擔減輕，只是將恩給退休給付由政府於軍公教人員退休時編列預算支應，改為由政府每年提撥費率的 65%，納入退撫基金管理，寄望基金能有更高獲



利分享給軍公教人員。復如前述分析，年資補償金的設計，讓兼領新舊制者的舊制年資未滿 15 年者，獲得比純新制、純舊制更高的保證本俸 135% 的退休給付，則明顯違反減輕財政負擔的目標，也形成另一種不公平；公保優存月數從優逆算，也是同樣情形，增加政府財政負擔，也新增給付不公平。確定給付額度提高，費率卻採不足額提撥，使基金嚴重入不敷出，如此高的收支落差，要完全依賴提高基金投資報酬率來彌補，是不切實際的想像。

### (三)「政府負最後保證支付負責任」的邏輯

雖然從當年委託的精算數據即可知，提撥不足將造成收支短差的情形極為嚴重。在 81 年 12 月 29 日修正通過的「公務人員退休法」第 8 條第一項規定「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任」的規定。（新修正條文加上前提，其發生收支不足時，應視國家財政收支狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任）。教育人員部分則規定於 84 年 8 月 2 日修正之「學校教職員退休條例」第 8 條第一項。軍職人員部分則規定於 84 年 7 月 13 日修正之「陸海空軍軍士官服役條例」第 27 條第一項。

如前所述，在退撫新制規劃時，就已預估軍職、教育人員及公務人員退撫基金因提撥不足將很快出現收支失衡狀況，分別於 100、103、104 年發生收支逆差情形。如果不進行結構性改良，預估分別在 109、119、120 年基金即會用盡。

依年金制度設計理論與實務，任何老年或退休年金制度的財務規劃不外乎確定給付(defined benefits, DB)與確定提撥 (defined, contributions, DC) 兩種。確定給付是一種預期確定年金 (prespecified annuity)，被保險人與贊助者（通常是雇主，或政府）貢獻（繳交）保險費一段期間（投保年資），俟被保險人因老年、退休，或失能離開職場後，即可定期領取工作期間薪資一定比率（所得替代率）的退休年金。被保險人可能不知道繳多少保險費可以換取多少年金給付，但是精算專家會依預算限制 (budget constraint) 原則計算出保費與給付的關連。亦即，工作期間所繳保費  $\times$  預期獲益的複利（固定投資報酬率）= 未來退休時的預期財富 = 退休時期望年金的預期現值（所得替代率）(Modigliani and Muralidhar, 2005)。在投資報酬率穩定下，如果未來想領取高所得替代率的年金，現在必然要繳高的保險費。如果現在繳高的保險費就表示現在的可支配所得將減少，生活品質會受影響。如果現在繳的保險費少，所得替代率也將較低，意味著未來老年的生活保障較差。因此，各國所得替代率都盡可能維持到 50% 左右，以符合社會保險的另一個重要原則：給付社會適足原則，讓老年或退休後的生活可以達到社會可接受的合宜水準（林萬億，2010）。因為現在的工作人口繳的保險費是給現在要退休的人領，未來要退休的人（即現在繳保險費的人）領到的錢其實是未來（下個世代）的工作人口所繳的保費，這就是隨收隨付 (pay-as-you-go, PAYG)，

現在收到的錢，現在就付掉，沒有累積基金準備 (funded) 的問題。

確定提撥 (DC) 是確定基金提撥但不確定給付。其給付額度取決於投資報酬率高低。受僱者與其贊助者 (通常是雇主) 每月提撥固定比率的基金 (確定提撥)，到了退休時定期領回自己與雇主共同提撥的薪資 X 確定獲益的複利。由於自己領取自己所提撥的基金總和加獲利分配，因此，就有基金準備的議題。不論是完全準備或是部分準備。準備的基金可用來投資於金融市場或其他資產。確定提撥的基金最後會被自己領走，看起來是完全準備基金。事實上確定提撥的基金有可能不完全準備，端視投資結果如何。如果投資不利導致資產縮水，所領取的年金會少於所提撥基金。於是，基金準備率 (funded ratio) = 資產/年金給付，其比值有可能小於一 (Modigliani and Muralidhar, 2005)。

確定提撥制 (DC) 是今天的自己存錢給以後的自己領，沒有風險分攤的性質，而是強迫儲蓄，故不屬社會保險。因此，又叫個人儲蓄帳 (individual accounts)。又因為確定提撥制的給付決定於投資報酬率，所以，如何投資就變得很重要。既然是個人儲蓄帳，個人就可以決定如何投資，以提高投資報酬率。據此，為了區分方便，又被稱為「財務的確定提撥制」(Financial defined contribution, FDC)。在此種制度下，投資理財的能力要比較強，否則血本無歸 (Modigliani and Muralidhar, 2005)。

老年年金保險通常採取隨收隨付 (PAYG) 的原則，這一代的勞動人口支付上一代的勞動人口 (將在這一代退休) 的老年給付，形成世代移轉 (intergenerational transfer)。如此，代代相傳，永續發展。因此，上一代的勞動人口所繳交的保險費就不必完全準備給自己退休時領取。這是社會保險的基金提存非完全準備原則 (柯木興，1998；林萬億，2010)。隨收隨付 (PAYG) 的年金制度會出現財務問題，通常是因為人口老化造成 (黃世鑫，1999)；或因未依保險統計邏輯而進行的精算結果設計保險費率 (林萬億，2012)。當世代間的人口成長失衡時，如這一代的生育率大幅下滑，將使下一代的勞動人口急遽下降，再加上人類壽命不斷延長，加速人口老化，結果是這一代的勞動人口到了下一代面臨退休時，其所需的年金給付額度將造成下一代的勞動人口保險費的龐大負擔，這也就是年金保險的世代風暴 (generational storm) (林萬億，2010)。因此，世界各國均會定期針對各該國的老年年金保險進行改革，例如，1985 年以來的日本如此，1992-1994 年的瑞典、1992-1995 年的義大利、1995 年的法國、2005 年的德國，其改革方向不外乎延長退休請年年齡、提高費率、拉長退休金計算採計年限、降低所得替代率等 (OECD, 2015)。

同時，以美國為主的新自由主義經濟學者鼓吹以個人風險管理的個人安全體系 (personal security system, PSS) 來解決世代風暴 (Kotlikoff and Burns 2004; 葉家興譯 2005)。亦即取消社會安全稅改採強制雇主與受僱者相對提撥的個人儲蓄帳 (personal saving account, PSA)，避免社會安全制度破產。1981 年智利勞工與

年金部長皮內拉 (José Piñera) 在軍事獨裁總統皮諾契 (Augusto Pinochet) 及其新自由主義經濟學智囊團芝加哥男孩們 (Chicago Boys) 的支持下，將該國原先的隨收隨付制 (PAYG) 年金保險改為強制確定提撥 (DC) 的個人儲蓄帳 (mandatory individual accounts, MIA)，是為史上曾經被廣泛討論的智利模式 (Chilean DC Model)。在個人儲蓄帳制下，勞工可自行選擇政府認可的投資顧問公司清單中的任何一家投資，但是個人自行承擔投資風險。不過，純粹個人儲蓄帳風險太大，於是智利模式做了些修正。例如，仍然維持低額的社會救助制度，不受個人儲蓄帳制度影響；國家保障最低年金為 20 年平均薪資的 25%；每一投資基金必須保證最低獲利率；如果投資失敗，啟動國家保證年金 (Modigliani and Muralidhar, 2005)。這就是所謂的「國家負最低保證給付責任」。

我國 93 年 6 月 30 日公佈施行的勞工退休金條例也仿照智利的修正式個人儲蓄帳制，於第 23 條第 2 項規定「依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。」到目前為止並未發生國家必須補足投資獲利低於當地銀行二年定期存款利率的情事。因此，由智利模式修正而來的「國家負最低保證給付責任」是在確保不確定風險下的投資失利，而不是替代制度性提撥不足或給付過高所造成的基金失衡。

我國的軍公教人員退休金制度既非個人儲蓄帳，也非確定給付保險，而是既確定不足額提撥，卻保證確定給付，故於 81 年以後修法時加入的「並由政府負最後保證支付負責任」，顯然擴大解釋了個人儲蓄帳制度才會有的「國家負最低保證給付責任」的意涵，而將提撥不足、給付過高、預期壽命延長等制度設計的問題，窄化為確定提撥的個人儲蓄帳所共同提撥的基金投資報酬率太低，而由「國家負最低保證給付責任」機制。甚至，也將個人與國家共同提撥的基金認定為個人財產，有絕對的請求給付權。問題是提撥不足卻要確定保證高額的給付，國家基於何種基礎，有義務承擔「由政府負最後保證支付負責任」，而不只是因投資失利由「國家負最低保證給付責任」？智利當年設計的預防性「國家負最低保證給付責任」，是基於為了避免勞工在不確定投資風險下，唯恐退休生活面臨困窘，而設計的保證最低年金給付。我國的勞退新制也是以相同的精神將保證最低利率給付納入。一旦國家保證支付責任被擴大到承擔因提撥不足、給付過高、預期壽命延長等制度設計因素造成的基金收支嚴重失衡問題，年輕世代、全體納稅義務人將如何看這個「政府」，是否其他相關制度都可以援引比照，反正最後責任是下一代扛。這與年金制度設計的初衷，社會團結 (social solidarity) 嚴重背離。

### 參考文獻

- 柯木興 (1998)。社會保險 (修訂版)。臺北：中國社會保險學會。  
林萬億 (2010)。社會福利。臺北：五南出版。  
林萬億 (2012)。臺灣的社會福利：歷史制度的分析。臺北：五南出版。

- 黃世鑫 (1999)。老年經濟安全與政府財政：現行規劃老年退休金制度之迷思。  
論文收入郭明政主編年金制度及其法律規範。頁 103-180。臺北：國立政治  
大學法學院勞動法與社會政策研究中心。
- 葉家興譯 (2005)。(Laurence J. Kotlikoff and Scott Burns 原著) 世代風暴：人口  
老化即將引爆新經濟危機？台北：左岸出版。
- Modigliani, F. and Muralidhar, A. (2005). Rethinking Pension Reform, Cambridge:  
Cambridge University.
- OECD (2015). Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 indicators.



107年12月4日司法院大法官審理立法委員聲請「陸海空軍軍官士官服役條例關於退除給與修正部分規定」釋憲案公開說明補充說明資料

壹、羅大法官昌發提問

- 一、有關林政委說明「政府負最後支付保證責任」是在確保不確定風險下的投資失利一節，是否可提供當年(84年)立法時的立法素材？

說明：

- (一) 查公務人員退撫制度自84年7月1日以後改為退撫新制，將退撫經費來源由政府編列預算支應，改由退撫基金支應（教育及軍職人員隨後於85年2月1日及86年1月1日實施），其主要理由係鑑於軍公教人員退休人數日益累增，致政府退撫經費之負擔日益沈重，以及軍公教人員退休所得偏低，難以安養卹孤，爰為改善退撫經費籌措方式，明定由政府及公教軍人員於在職時按月提撥費用預為準備，使公教軍人員退撫給付更臻保障。另退休給與給付方式，亦仍維持為依退休年資、退休等級及法定公式給與之「確定給付制」。
- (二) 基於前述制度轉換欲提昇公教軍人員退休權益之保障，以及退休給與仍採行「確定給付制」精神下，84年7月1日施行之「公務人員退休法」第8條第1項明定，公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。意即當退撫基金財務出現問題，致無法支應公務人員退撫給與時，仍應由政府編列預算代退撫基金支付是項應計給之給付。另85年1月1日施行之「學校教職員退休條例」第8條，及86年1月1日施行之「陸海空軍軍官士官服役條例」第27條，均為相同之規定。
- (三) 次查退撫新制在研議時，經委託國立政治大學林喆博士進行

精算，於 68 年 3 月提出精算結論與建議以：公教人員退撫新制之正常成本應按 13.55% 提撥；軍職人員則需 18.97%，但考量退撫新制之實施，不論政府或軍公教人員雙方於財務上，恐難以負荷，爰建議退撫新制實施採分期階段漸進方式為宜，以減輕政府財政負擔，較易進行，初期費率建議訂於 5% 至 7% 間，按每 3 年或 5 年各調整 1% 至 2.5% 不等，逐次調整到最終費率。最終於 84 年法第 8 條明定以 8% 提撥；上限則訂為 12%。至於正常成本應提撥費率與實際提撥費率之間之差距，則希藉由退撫基金收益補足。爰就退撫新制建制目的，係希冀透過成立退撫基金支應公教軍人員退撫經費，以減輕政府財政負擔，就此角度而言，退撫基金初始財務規劃係以自給自足為目標。

- (四) 另為落實前開退休法規定意旨，爰於 83 年 12 月 28 日制定公布之公務人員退休撫卹基金管理條例（以下簡稱基金管理條例）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，年度決定如有賸餘，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。」上開規定之立法理由敘明：確保軍公教人員退撫基金之支付能力，明定如遇基金不足支付時，應由基金檢討調整費率或政府撥款補助。

二、有關爭點題綱 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，申請人認為政府財政沒有問題，不應進行年金改革，行政機關針對此點之意見為何？

說明：

- (一) 查軍職、教育人員及公務人員退撫基金已分別於 100、103、104 年發生收支逆差情形，倘不進行改革，依據公務人員退休撫卹基金管理委員會 105 年 2 月完成之退撫基金第 6 次精算（以下簡稱第 6 次精算）結果（以 103 年 12 月 31 日為精算評價日，假設折現率與資產報酬率為 4.0%），軍職、教育人員及公務人員退撫基金預估將分別在 109、119、120 年用盡。主要原因為 84 年規劃軍公教退撫新制之時，同步採取 4 項策略：1、退撫基金不足額提撥；2、退休金改用本俸兩倍為基數（退撫新制年資同步取消優惠存款）；3、支領月退休金者之年資補償金；4、公保養老給付優存月數從優逆算，致軍公教人員處退撫新、舊制過渡期間，退休金的所得替代率偏高、提撥費率偏低，再加上人口老化之衝擊，給付年延長，導致退撫基金面臨用盡危機。軍公教退撫制度雖有「政府負最後支付保證責任」之制度設計，惟考量制度尚有前述退撫新舊制轉銜所設計的不足額提撥卻過度保障之不合理情形，倘不進行制度合理化調整，而任由基金破產，再由國家財政支出撥補基金缺口，則係由全體納稅義務人乃至未來年輕世代承擔不合理制度下之財務支出，並不符合社會公平正義，爰進行軍公教退撫制度調整，使制度回歸合理、常態，同時有利於改善基金財務收支結構。
- (二) 又針對軍人退撫制度之改革，按軍人限役、限齡之職業特殊性，其年金改革方案經總統府國家年金改革委員會討論後，確立「與公教人員脫鉤、單獨處理」之原則，並由國防部參考美國、日本、韓國等國家軍人退撫制度，重新規劃我國軍人退撫制度，除訂定從優照顧、優先照顧中低階軍士官、保障基本生活等措

施，並且針對因軍人退除早、離退率高等特性，導致基金支出數額遠大於提撥收入等情，由政府編列預算挹注退撫支出，包括補足過去因國軍精簡政策造成的基金財務缺口；中、短役期一次退伍金改由預算支應；新制年資退休俸之 7 成由政府編列預算支應（依系爭條例第 54 條規定），協助維持軍人退撫基金正常運作。因此，為因應軍人職務特性，重新規劃調整軍人退撫制度，政府公務預算非但未減少支出，反而增加撥付退撫基金經費，以使制度更加完善、合理。茲說明改革前、後舊制年資(恩給制)及新制年資(儲金制)退撫經費，政府公務預算負擔變動情形如下：

1. 86 年條例修正後：

85 年 12 月 31 日前之年資(舊制年資) 計算之一次退伍金及退休俸等退除給與，全數由國軍退除役官兵輔導委員會(以下簡稱輔導會)編列預算支給；86 年以後之年資(新制年資) 計算之一次退伍金及退休俸等退除給與，由退撫基金支應。

2. 本(107)年系爭條例修正後：

- (1) 支領一次退伍金人員，無論新舊制年資，均由輔導會編列預算支應，輔導會 108 年度新增編列 24.48 億元。
- (2) 85 年 12 月 31 日以前退役人員，退休俸全數為舊制者，仍維持由輔導會編列預算。
- (3) 86 年 1 月 1 日以後退役領俸人員，無論新舊制年資，由輔導會及退撫基金按一定比例（7：3）支出，輔導會 108 年度新增編列 45 億元。
- (4) 另依系爭條例第 54 條第 2 項及第 3 項規定，每年所節省之退撫經費，應全數挹注退撫基金，不得移作他用。107 年度下半年實際節省經費，將由國防部會同輔導會於 108 年 3 月 1 日以前確定，再由輔導會編列 109 年度預算挹注退撫基金。



(5) 分 10 年編列預算挹注退撫基金 1,000 億元，輔導會 108 年度新增編列 100 億元。

三、請就系爭條例實施後，是否對軍隊求才、士氣、人力補充等產生正面或負面影響，提出相關資料。

說明：

- (一) 107 年迄今，軍官、士官招募獲得人數總計 3,328 員，相較近 3 年軍官、士官招募平均數 2,784 員，成長 554 員，成長幅度 19.5%；另近 3 年士兵招募成效均達 100%。
- (二) 107 年迄今留營率為 79%，較近 3 年平均留營率成長 1%，招募及留營工作，未受系爭條例修正影響。

補充資料：

(一) 今(107)年國軍各班隊招募成效：

1. 軍官班隊招募：

正期軍官班報到 1,576 人，較 104-106 年平均獲得數 1,085 人，增加 491 人；專業軍官班獲得 1,107 人(年度尚有 2、3 梯次招生)，近 3 年平均獲得數 846 人。

2. 士官班隊招募：

士官二專班報到 1,752 人，較 104-106 年平均獲得數 1,699 人，增加 53 人；專業士官班獲得 197 員(年度尚有 2、3 梯次招生)，近 3 年平均獲得數 307 人。

3. 志願士兵招募：

年度迄今入營獲得 14,031 員，預判可達成年度招募目標，104-106 年均達 100%。

(二) 近 3 年預備役軍、士官留營情形：

統計 105 年預備役軍士官留營人數計 7,279 員，留營率 78%；106 年 7,684 員，留營率 77.6%；107 年迄今達 7,110 員，留營率 79%。

四、基金管理責任在營運者，人民對投資績效有所期待是否合理？

說明：

- (一) 按退撫基金屬確定給付制之退休基金，其投資運用攸關全體軍公教人員退撫權益至鉅，故其財務管理首重安全，爰相關投資運用以長期穩健且低風險為原則，並以基金收支平衡及永續經營為目標。
- (二) 復以退撫基金自始即採不足額提撥，嗣雖經過歷次提高提撥費率（於 91 年、93 年及 94 年分別提高為 8.8%、9.8%及 10.8%），於 95 年 1 月 1 日起提高為 12%後，即未再調整，與退撫基金精算適足之提撥費率已存在極大差距，根據退撫基金第 6 次精算結果顯示，軍公教人員最適提撥費率分別應為 38.14%、36.98%及 41.18%；另在提撥費率維持在 12%情形下，軍公教人員退撫基金擬維持收支平衡之目標報酬率分別應為 27.7%、10.6%及 12.1%。再加上人口結構急速高齡化，增加給付年限，以及前述之政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初等種種問題，導致退撫基金難以完全照精算結果維持目標報酬率。易言之，就軍公教人員退撫基金面臨之種種困境，無法單僅藉由提高績效，即足以改善長久以來之財務壓力。
- (三) 在面對高度波動及低利率的金融市場與高齡化社會的來臨，為兼顧退撫基金之收益性與安全性，基金管理會將持續關注國際經濟情勢之發展，加強基金投資管理，規劃多元化之最適資產配置，有效分散投資風險，掌握投資契機，積極提升基金收益。退撫基金自成立以來，截至 107 年 9 月底止之累計運用收益數為 2,477.27 億元，歷年平均收益率為 3.32%。

## 貳、黃大法官璽君提問

請問 86 年以前的退撫支出是由政府編列預算支應，還是基金支  
付？如是政府編列預算支應，何以說 18% 優存利息會導致退撫基金破  
產？

說明：

- (一) 軍公教退撫制度在 84 年至 86 年間，由政府編列預算發給之舊  
制恩給制，改為新制儲金制。以軍人退撫制度而言，個人退伍  
時，86 年以前舊制年資所計算之退撫支出（含優惠存款利息），  
由國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱輔導會）編列公務預算  
支應；86 年以後新制年資所計算之退撫支出則由退撫基金支應。
- (二) 此次軍公教年金進行改革之必要性，主要為(1)人口結構老化，  
年輕世代負擔沈重；(2)40 至 50 年代實施的軍公教 18% 優惠存  
款措施，在軍公教人員薪資普遍調高、銀行利率也大幅調降之  
環境下，已不具合理性與正當性，且政府負擔利息補貼金額逐  
年增加，由 96 年 686 億元，至 105 年達 778 億元（含中央及地  
方支出）；(3)軍公教退撫新制之時，同步採取 4 項策略：退撫  
基金不足額提撥、退休金改用本俸兩倍為基數、支領月退休金  
者之年資補償金及公保養老給付優存月數從優逆算，致使軍公  
教人員退休金的所得替代率偏高、提撥費率偏低，退撫基金財  
務結構失衡，面臨用盡危機。
- (三) 綜上，政府推動軍公教退撫制度改革，並無 18% 優存利息會導致  
退撫基金破產之說法，特此澄清。又就優惠存款之性質而言，  
係早期政府為彌補退休金不足所建立之政策性補貼或政策性福  
利措施，惟審酌近年來隨著社會、經濟及政治環境變遷，優惠  
存款利率相較一般存款利率之差距逐年拉大，再加上軍公教人  
員退休所得之提高，致 18% 優惠存款制度在現今環境下已不具  
合理性，實具有改革之正當性及迫切性。



### 參、湯大法官德宗提問

有關爭點題綱 2，軍人退撫制度在 86 年前後分別為恩給制、提撥制，性質有所不同，既然恩給制無涉基金運作，何以此次改革要將兩種給付一體適用同一所得替代率？

說明：

- (一) 「所得替代率」係指個人退休後領取的退休給付與退休前的薪資所得的比值，用以做為個人或制度規劃退休後經濟生活水準的指標。軍公教人員退休所得雖因制度變革，而有新制及舊制年資，所計算之退休所得分別由政府編列預算及退撫基金發給，惟計算所得替代率時，無論新制或舊制年資之退休所得、18%優存利息等，均屬退休所得，應予以納入。
- (二) 此次軍人退撫制度改革，為配合政府年金改革政策(改善軍公教退撫基金收支不足，避免造成破產問題、取消 18%優惠存款措施)，國防部參酌美國軍人退撫制度，調整我國軍人退休俸率計算內涵，並以相同俸率、相同年資，給予相同退休俸數額為設計精神，設計一套全新之軍人退撫制度，以鼓勵現役人員長留久用、有利募兵制之推動及提振軍隊士氣。
- (三) 在退伍人員部分，則避免因年金改革造成退除給與減少之鉅幅損失，故其退休俸高於系爭條例修正後計算公式(即 $55\%+2\%$ )者，採分 10 年調降差額方式實施，以緩和漸進方式降低取消 18%優惠存款改革之衝擊，低於系爭條例修正後者或低於少尉一級本俸及專業加給合計數額(即 38,990 元)者不予調降，以維護退除袍澤權益。

#### 肆、陳大法官碧玉提問

- 一、請提供系爭條例在修法過程中，親民黨及國民黨針對第 3、26、29、34、46、47、54 條之提案版本及審查過程資料。

說明：

有關修法過程中，立法院親民黨及國民黨提案修正系爭條例第 3、26、29、34、46、47、54 條之提案版本及審查過程資料，詳見附件 1。

二、有關「軍人年改影響人數分析」資料，是否未領取 18%優存利息者，即不受此次改革影響？

說明：

(一) 系爭條例第 26 條及第 46 條規定，18%優惠存款，計算方式：

1. 支領一次退伍金人員

(1) 每月優存利息低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者 (38,990 元)，不受影響。

(2) 高於 38,990 元者，超出部分，分 6 年調降至年息 6%。

2. 支領月退俸人員：

(1) 低於 38,990 元及低於新制月退俸者，均不受影響(原領金額不變)。

(2) 高於新制月退休俸者，差額分 10 年調降，優存本金於第 11 年歸還。

(二) 支領一次退伍金或月退俸人員，每月優惠存款或月退俸金額低於 38,990 元，不受影響。依據輔導會提供 107 年 11 月「軍人年改影響人數分析」資料，未領取 18%優存利息者，不受此次改革影響。

三、各國軍人退休制度採提撥制之做法為何？請提供各國軍人退休制度較為詳細資料。

說明：詳附件 2 資料。



四、軍人退除給與得辦理優惠存款 18%項目，包括舊制一次退伍金（勳績獎金等）及軍保養老給付，但系爭條例僅以退伍金及軍保養老給付為調降項目，其他勳績獎金等優惠存款 18%不須調降？該優惠存款本金是否於第 11 年退還？於月退俸者，是否亦僅調降軍保養老給付優惠存款部分，其於第 11 年退還本金，是指哪部分？

說明：

- (一) 系爭條例第 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 10 年內，分年平均調降至無差額止。其附表四註記第 4 點，本表調降優先扣減優惠存款利息，再依退撫新制施行前所計得之退休俸、退撫新制實施後所計得之退休俸等順序扣減。
- (二) 依據陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法第 3 條規定，得辦理優惠存款包括退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金及軍人保險退伍給付等項目。存入優惠存款帳戶後，並未區分前述存入項目。
- (三) 系爭條例第 46 條第 5 項規定，依第 26 條第 3 項規定分 10 年調降差額者，其優惠存款本金於第 11 年全額發還本人。

五、退撫基金因提撥不足所造成缺口，依系爭條例第 54 條規定由退輔會編列預算撥補，則系爭條例實施後，是否仍存在基金缺口？

說明：

(一) 軍人退撫基金經本次改革後，可維持 30 年運作無虞，預估至 136 年基金累計餘額達 1,233 億元，大幅改善軍人退撫基金財務狀況。相關改善退撫基金之財源配套項目及額度，說明如次：

1. 提撥費率提撥上限原 12%，服役條例修正後上限為 18%，可增加基金收入。
2. 中、短役期退伍金改由輔導會編列預算支應，減少退撫基金支出。
3. 月退休俸分年調降及 18%優惠存款差息補貼之節餘款，挹注退撫基金。
4. 組織精簡致基金之財務缺口擴大，由輔導會分 10 年編列預算，每 2 年 200 億元，總額共 1,000 億元挹注退撫基金。
5. 月退休俸分擔方式，以 30%(退撫基金)及 70%(輔導會)比例支出。

(二) 前述財源配套項目，均已納入公務人員退休撫卹基金管理委員會第 7 次精算報告，該報告預計於 12 月底完成，並經審查通過後公布。

六、新法樓地板設計為「少尉一級本俸及專業加給合計數額」，其訂定理由為何？與親民黨團所提出之修正案，以本俸 2 倍計算，兩者差額多少？

說明：

- (一) 有關軍職人員「最低保障金額」之設計，係參酌公務人員採「最低階公務人員委任第一職等本俸與專業加給合計數額」方式(詳補充說明)，另考量軍職人員需 24 小時全天候執行戰備，且隨時待命救援各種無預警災害或意外，工作時間長、具危險性等服役特性，同時受「服役年限」之限制，工作權保障時間較短，退伍時青壯仍需承擔家計重任，故採最低階軍官少尉一級之本俸及專業加給合計數額，作為最低保障金額，以維繫領俸退伍軍人基本生活之保障。
- (二) 現行少尉一級本俸為 20,380 元，依親民黨團所提以本俸 2 倍計算級為 40,760 元，與「少尉一級本俸及專業加給合計數額」(現行為 38,990 元)，差額為 1,770 元。

補充說明：

- (一) 公務人員退休資遣撫卹法第 4 條所定最低保障金額，係參照司法院釋字第 280 號解釋訂定(即認定退休所得如低於「委任第 1 職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」即難以維持退休人員基本生活)。上開「委任第 1 職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」，以 107 年度待遇標準計算，委任第 1 職等本俸 7 級之俸額為 14,890 元；一般公務人員第 1 職等專業加給金額為 18,250 元，合計為 33,140 元。
- (二) 至於每月原領退休所得之金額已低於樓地板(即最低保障金額)者，未予調整至樓地板之理由，本次軍公教人員年金改革，主要在解決軍公教人員退休制度面臨之種種問題，故規劃退休所得調降方案，除為減緩政府及退撫基金面臨之財務困境，以維

持整體退撫基金財務永續性外，亦兼顧退休人員所得之適足性，爰訂定前述最低保障金額，以保障調降後每月退休所得不會低於此金額(並非補足之概念)。據此，退休人員每月原領退休所得已低於最低保障金額者，非應調降退休所得之對象，自仍應照原領金額支給，亦不應補足至最低保障金額。另考量是類退休人員係因本身退休年資較短及等級等退休基本條件計算，致每月原領退休所得低於最低保障金額，若使其因本次年金改革而得予補足至最低保障金額，相對於其他年資較長而需被調降者，即生不公平之現象，故無法採行。



七、將官停年屆滿未上階期即須退伍之規定，其期限由 8 年延長至 10 年，請問校級、尉級人員是否比照？

說明：

- (一) 查 106 年 11 月 10 日發布施行之服役條例第 6 條規定，係鑑於原校、尉級軍官服現役最大年限或年齡相較公、教人員退休年齡為早，並考量國人餘命延長趨勢，在不影響部隊作戰任務即不產生人壅塞之前提下，將校、尉級人員之最大服役年限各延長 2 年。
- (二) 另有關將官停年屆滿未占上階即須退伍之規定，係考量將級人員多從事建軍擘劃工作，為運用其軍事專業與經驗，發揮人力資源效益，爰將其期限由 8 年延長至 10 年。

八、新法修正以後，行政院 81 年 6 月 25 日台 81 人政肆 18116 號函規定，中將及少將退休俸標準比照公務人員簡任十二職等年功俸一級及簡任第十一職等本俸五級之俸額及專業加給計發，此規定是否繼續適用？

說明：

- (一) 系爭條例於行政院審議時，依第 48 條立法說明二：本條例修正施行後，已提高軍職人員退除給與起支俸率，爰行政院 81 年 6 月 25 日台 81 人政肆 18116 號函核定將級軍官退休俸差額補助之規定將配合檢討取消。
- (二) 另系爭條例第 48 條立法說明三：鑒於現行第 1 項至第 4 項有關退撫新制施行前之支給規定已於修正條文第 26 條及相關附表規範，且於實務作業上已無現行第 6 項規定之人員，爰刪除第 1 項至第 4 項及第 6 項規定。故退撫新制施行前退伍中、少將依系爭條例第 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 10 年內，分年平均調降至無差額止」。
- (三) 檢附行政院 81 年 6 月 25 日台 81 人政肆 18116 號函如后。

行政院  
政  
行

( 函 ) 院 政 行

<p>日期</p>	<p>類別</p>	<p>主 旨</p>		<p>文 號</p>	<p>發 文 日 期</p>
<p>說明：復民國八十一年五月十一日仰仰字第二八九七號函。</p>	<p>辦理。</p>	<p>主旨：所報「國軍退除役將級軍官支領退休俸補助差額給與表」一案，請照核復事項</p>	<p>國防部 審計部 本院主計處</p>	<p>防 部</p>	<p>中華民國捌拾壹年閏月廿伍日發文 台八十一人政肆 18116</p>

091

核復事項：查國軍退除役將級軍官支領退休俸之標準，前由 貴部函報仍維持現行規

定（即中將級退除役將官按文職簡任第十二職等<sup>年功</sup>俸一級之俸額及專業加給<sup>本</sup>五

計算發給），並經本院於民國七十七年十一月三日以台七十七人政肆字第四〇

九七五號函復准予備查在案。本案仍請照上述院函辦理。

院長 郝柏村

校對林美智

811. 4. 15. 000

九、請說明系爭條例第 34 條有關限制再任私校專任教一節，與公教規定不一致之理由為何？另請說明第 35 條第 2 項除外規定之理由為何？

說明：

- (一) 本條文原行政院院會通過並函送立法院審議版本為「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，須停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復」，復經立法院朝野黨團委員協商，考量軍職人員需 24 小時全天候執行戰備，且隨時待命救援各種無預警災害或意外，工作時間長、具危險性等服役特性，同時受「服役年限」之限制，工作權保障時間較短，退伍時青壯仍需承擔家計重任，其再就任需求均遠較公教人員為高，故文字修正為「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，應停止領受退休俸或贍養金」之設計。
- (二) 另為妥處於系爭條例修正施行前，已就任或再任且薪資所得較低人員之基本經濟生活問題，故於立法院審議及朝野黨團協商階段，黨團委員針對就任或再任各機關、學校、公營事業機構或軍事單位或軍事單位一般及評價聘雇僱用各等薪資所得較低人員就業工作權及退後經濟生活之保障，提出系爭條例第 35 條第 2 項修正文字建議，並於 6 月 20 日三讀通過，由立法院咨請總統於 6 月 21 日公布，系爭條例修正相關條文始分於 6 月 23 日及 7 月 1 日施行生效。

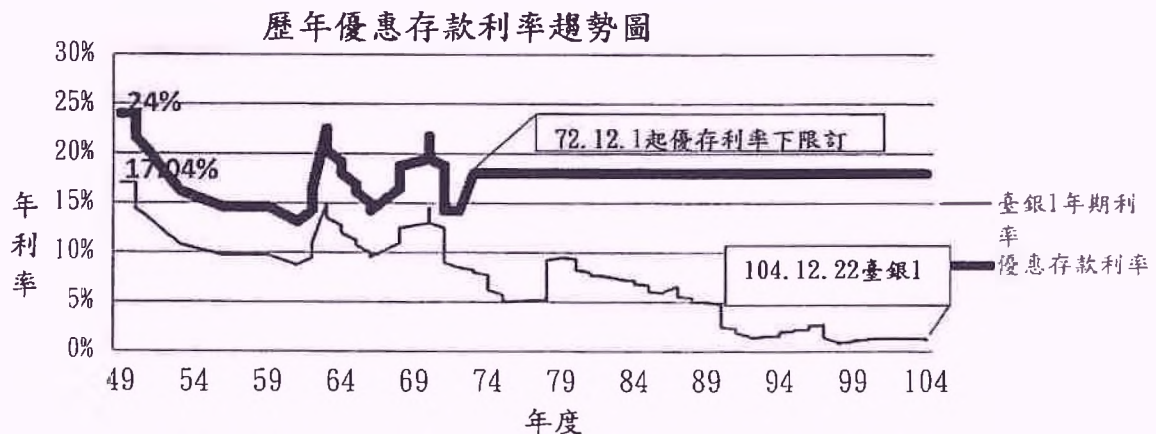
## 伍、黃大法官虹霞提問

一、軍人個人提撥金額（含政府提撥）與退伍時可領取退除給與相差 13 至 20 倍，之間差額之性質究竟為何？如此於退撫基金如何維持成本？

說明：

- (一) 退撫新制在研議時，經委託國立政治大學林喆博士進行精算，於 68 年 3 月提出精算結論與建議以：公教人員退撫新制之正常成本應按 13.55% 提撥；軍職人員則需 18.97%，但考量退撫新制之實施，不論政府或軍公教人員雙方於財務上，恐難以負荷，爰建議退撫新制實施採分期階段漸進方式為宜，以減輕政府財政負擔，較易進行，初期費率建議訂於 5% 至 7% 間，按每 3 年或 5 年各調整 1% 至 2.5% 不等，逐次調整到最終費率。最終於 84 年法第 8 條明定以 8% 提撥；上限則訂為 12%。
- (二) 又查自前開退撫新制研議時委託精算報告提出至 82 年間完成立法期間，金融市場投資環境良好，單以臺灣銀行股份有限公司一年期定期利率而言，均可達 5% 以上（如補充資料）。基此，在當時整體經濟環境下，前述退撫基金採不足額提撥之政策所衍生正常成本應提撥費率與實際提撥費率之間之差距，則希藉由退撫基金收益補足。

補充資料：





## 二、請就基金缺口、政府財政負擔重等改革必要性提出資料。

說明：

- (一) 查 84 年至 86 年間，「公務人員退休法」、「學校教職員退休條例」、「陸海空軍軍士官退除役條例」分別實施，將退休(伍)金由過去的「恩給制」改為「儲金制」，亦即退撫經費來源由政府編列預算支應，改由退撫基金支應。其主要理由係鑑於軍公教人員退休人數日益累增，致政府退撫經費之負擔日益沈重，以及軍公教人員退休所得偏低，難以安養卹孤，爰為改善退撫經費籌措方式，明定由政府及公務人員於在職時按月提撥費用預為準備，使公務人員退撫給付更臻保障。
- (二) 據前所述，就退撫新制建制目的，係希冀透過成立退撫基金支應軍公教人員退撫經費，以減輕政府財政負擔，就此角度而言，退撫基金初始財務規劃係以自給自足為目標，惟因自始採不足額提撥，嗣經過歷次提高提撥費率，於 95 年 1 月 1 日起提高為 12% 後，即未再調整，與退撫基金精算適足之提撥費率已存在極大差距（退撫基金第 6 次精算結果，公務人員最適提撥費率應為 36.98%、教育人員為 41.18%、軍職人員為 38.14%），再加上人口結構急速高齡化，增加給付年限，以及前述之政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初等種種問題，導致退撫基金無法實現自給自足之規劃目標。至若無法維持自給自足時，依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條規定，如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。
- (三) 軍公教退撫新制實施迄今已逾 20 年，由於政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，致原有軍公教人員退休制度已面臨諸如(1)國家人口結構老化及少子女化的雙重危機，導致退休給付年限延長；政府財政及退撫基金進而面臨沈重之財務支出壓力；(2)金融市場之利率持續走低（至今約莫 1%），造成政府

補貼優惠存款差額利息之負擔加重。96 年政府負擔軍公教優存利息補貼計 686 億元，逐年增加至 105 年當年度為 788 億元；(3)退撫基金收支嚴重失衡，衍生急迫性財務危機。依退撫基金第 6 次財務報告，預估至 135 年，公務人員基金累計缺口為 1 兆 3,777 億元，教育人員基金累計缺口為 1 兆 2,932 億元，軍職人員基金累計缺口為 5,897 億元；(4)退撫舊制經費支出仍持續累增（含舊制年資之退休金及其優惠存款之差額利息，以及政府尚補助每月提撥基金費用之 65%）。依據 106 年度中央政府總預算案總說明，依據各權責機關精(估)算報告，精(估)算未來 30 年需由中央政府負擔之舊制軍公教人員退休金為 2 兆 3,822 億元，地方政府為 3 兆 1,573 億元；(5)軍公教人員退休制度多項提高退休所得措施（包括提高退休金基數內涵、增給年資補償金及提高優惠存款金額計算標準等），在軍公教人員待遇結構已有調整，退休所得亦有相當幅度提昇的情況下，原有退休制度之部分規定已不合時宜等諸多亟待改革的問題，因此，推動此次年金制度改革，調整在現今時空環境下顯已不合理之給付規定，並且使退休所得與現職待遇間維持合理差距，俾公務人員退休制度更臻合理健全。

## 陸、林大法官俊益提問

請補充說明爭點題綱第 3 點有關「由政府負最後支付保證責任」意義為何？林政務委員所提由政府負擔最後保證責任之立論有無立法素材？

說明：

- (一) 查公務人員退撫制度自 84 年 7 月 1 日以後改為退撫新制，將退撫經費來源由政府編列預算支應，改由退撫基金支應，其主要理由係鑑於軍公教人員退休人數日益累增，致政府退撫經費之負擔日益沈重，以及軍公教人員退休所得偏低，難以安養卹孤，爰為改善退撫經費籌措方式，明定由政府及公務人員於在職時按月提撥費用預為準備，使公務人員退撫給付更臻保障。基此，基於公務人員退休給付之保障，84 年 7 月 1 日施行之「公務人員退休法」第 8 條第 1 項明定由「政府負最後支付保證責任」，當退撫基金財務出現問題，致無法支應公務人員退撫給與時，仍應由政府編列預算代退撫基金支付是項應計給之給付。另 85 年 1 月 1 日施行之「學校教職員退休條例」第 8 條，及 86 年 1 月 1 日施行之「陸海空軍軍官士官服役條例」第 27 條，均為相同之規定。
- (二) 次查退撫新制在研議時，經委託國立政治大學林喆博士進行精算，於 68 年 3 月提出精算結論與建議以：公教人員退撫新制之正常成本應按 13.55% 提撥；軍職人員則需 18.97%，但考量退撫新制之實施，不論政府或軍公教人員雙方於財務上，恐難以負荷，爰建議退撫新制實施採分期階段漸進方式為宜，以減輕政府財政負擔，較易進行，初期費率建議訂於 5% 至 7% 間，按每 3 年或 5 年各調整 1% 至 2.5% 不等，逐次調整到最終費率。最終於 84 年法第 8 條明定以 8% 提撥；上限則訂為 12%。至於正常成本應提撥費率與實際提撥費率之間之差距，則希藉由退撫基金收益補足。

(三) 據前所述，就退撫新制建制目的，係希冀透過成立退撫基金支應軍公教人員退撫經費，以減輕政府財政負擔，就此角度而言，退撫基金初始財務規劃係以自給自足為目標，惟因自始採不足額提撥，嗣經過歷次提高提撥費率，於95年1月1日起提高為12%後，即未再調整，與退撫基金精算適足之提撥費率已存在極大差距（退撫基金最近一次之第6次精算結果，公務人員最適提撥費率應為36.98%、教育人員為41.18%、軍職人員為38.14%），再加上人口結構急速高齡化，增加給付年限，以及前述之政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初等種種問題，導致退撫基金無法實現自給自足之規劃目標。至若無法維持自給自足時，依公務人員退休撫卹基金管理條例第8條規定，如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。