

司法院大法官審理 107 年度憲一字第 3 號立法委員林德福、李鴻鈞、  
高金素梅等聲請解釋案說明會發言速紀錄

時 間：108 年 5 月 15 日（星期三）上午 9 時

地 點：憲法法庭

主 席：許大法官宗力

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

行政院代表

林萬億政務委員

行政院幕僚人員

行政院林萬億政務委員辦公室蔡孟倫參議

行政院人事行政總處代表

黃靜華副處長

行政院主計總處代表

羅莉婷專門委員

行政院年金改革辦公室代表

謝佳宜副主任 阮偉芳參議

考試院暨銓敘部代表

周弘憲部長 郝培芝政務次長 陳紹元司長

鄭淑芬專門委員 廖康如科長 林艾蓉專員

公務人員退休撫卹基金管理委員會代表

韋亭旭副主任委員 林秋敏組長 林妙如稽核

教育部代表

陳焜元處長 李璟倫科長

速 記：書記官陳明珠 高碧莉 戴紹煒 涂人蓉  
楊靜芳 廖敏婷 林立青  
通 譯：助理陳雅惠 吳奕林

主席宣布說明會開始

主席 為立法委員林福德、李鴻鈞、高金素梅等聲請解釋公務人員退休資遣撫卹法關於退休所得部分規定是否違憲案，就事實釐清部分，召開公開說明會，並通知聲請人及關係機關，指派代表與會說明。預計出席之聲請人代表及代理人均尚未到場；關係機關有行政院代表林萬億政務委員、行政院年金改革辦公室謝佳宜副主任、阮偉芳參議、行政院人事行政總處黃靜華副處長、行政院主計總處羅莉婷專門委員、考試院銓敘部代表周弘憲部長、郝培芝政務次長、退輔司陳紹元司長、鄭淑芬專門委員、廖康如科長、公務人員退休撫卹基金管理委員會韋亭旭副主任委員、林秋敏組長、林妙如稽核。

今日召開公開說明會之目的，係為調查釐清相關事實，並不針對法律問題詢問，亦未就法律問題使聲請人與關係機關辯論，至於相關法理的問題，將擇期另行言詞辯論，今日單純為事實釐清召開公開說明會。

請宣讀爭點題綱。（書記官林立青宣讀，內容如下：）

「（一）請行政院說明下列1至8之爭點：

1. 公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭條例）第37條附表三，就施行日（中華民國107年7月1日）之退休所得替代率之設定（例如35年年資者設定為75%，如題綱附件一）理由依據；而後再於10年期間內對於所有不同任職年資者，每年需一律再扣減1.5%之理由為何？
2. 系爭條例之受規範對象是否包括已退休者、現職者，以及將於112年1月1日以前擔任公務人員職務者？

3. 系爭條例設定之退休所得替代率計算式是否一體適用於僅具退撫舊制、退撫新制暨兼具退撫新舊年資者？是否因而拉近非同一時期但同階、同年資者之退休所得？一體適用之目的為何？
  4. 退撫新制採共同提撥制，以退撫新制年資計算之退休所得，部分財源來自受規範對象在職時薪水之扣除，與退撫舊制採恩給制不同。則僅具退撫新制年資者之退休所得，必須與非僅具退撫新制年資者完全相同（如題綱附件二）之理由為何？又僅具退撫新制年資者之月退休所得，既無優存利息又無年資補償金，仍需依系爭條例規定調降之理由為何？
  5. 請提供已退休公務人員因系爭條例之施行而受不利影響及未受不利影響之人數及各占比例。
  6. 請依題綱附件二所示之格式，提供退休公務人員於不同等級及退休條件下自107年至117年之「各年度」（以每年度12月31日為末日）個人退休所得調降情形概況表。其中，扣減金額欄請另外臚列以下項目被扣減之金額：1、優存利息金額；2、年資補償金金額；3、以退撫舊制年資計算之退休金金額；4、以退撫新制年資計算之退休金金額；5、其他。上開5項金額之總額應與扣減金額欄所示金額相同。
  7. 請說明系爭條例第77條第1項第3款規定退休人員於再任私立學校職務，每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，停止領受月退休金權利之理由。
  8. 請提供OECD及其他主要國家近年來有關公務人員之平均退休所得替代率資料。
- (二) 請考試院就題綱附件三、聲請人就題綱附件四（分別由王育敏立法委員、曾銘宗立法委員、孔文吉立法委員、親民黨黨團提出）之退休所得替代率表，說明其設定理由及依

據，如有精算報告亦請一併提出。」

現在開始進行說明會程序，聲請人及關係機關說明時間各為20分鐘，發言時請按桌上麥克風按鈕。原本是先由聲請人立法委員代表或代理人說明，因聲請人尚未到場，爰請關係機關代表說明，時間共20分鐘。

林萬億政務委員 主席、各位大法官及各機關代表，本人謹代表總統府國家年金改革委員會及行政院，向大院說明本次國家年金改革推動的背景、歷程、必要性、改革目標、原則及推動策略等。至於，大院所詢公務人員、公立學校教職員年金改革內容等，分別有8項、9項爭點議題，其中細節內容已提供書面資料說明，若有需要進一步說明，稍後再由各相關權責機關補充說明。以下用簡報方式說明，我國軍公教人員老年、退休經濟安全保障的屬性，以及本次年金改革的課題。

我國軍公教人員老年及退休經濟安全保障的屬性，涵蓋社會保險中的老人給付，以及退休制度中的老年退休給付，其實二者意義相同，均係保障老年或退休後的經濟安全，並達到適足的生活水準，設計當初未因軍公教不同的職業屬性有所差異，採一體適用原則。在我國制度中，先有退休制度，再有保險制度，二制度先後期程，各於32年至88年間分別制定。除老年給付與退休保障外，於47年7月14日國防部與財政部會銜發布之「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，將一次給付的退伍金，存放於臺灣銀行領取優惠存款利息，嗣後公務人員及教育人員亦分別於49年、54年比照辦理，並於63年發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，將公保養老給付的一次給付納入優惠存款範圍，隔年學校退休教職員也比照辦理。所以，在退撫新制修改之前，我國退休制度或保險制度，其實是一次退休（伍）金與養老給付轉存領取的優惠存款利息（即學者所稱之「變形年金」），以及領月退休（伍）金。

退撫新制之前，稱為退撫舊制，採恩給制，由政府編列預算全額負擔軍公教人員退休或退伍的給付，分別於84年至86年修正制度，改為退撫新制即儲金制，由個人與作為雇主的政府，分別提撥35%及65%，其提撥費率由精算結果來決定，且推行新制後，前開優惠存款則不再計入新制年資。我國軍公教退休或保險制度的屬性究係為何，我國制度並非個人儲蓄帳，屬於共同提撥，且因為有費率，其實也是確定提撥，又訂有所得替代率，故亦為確定給付。除確定提撥與確定給付外，再加上基金的投資報酬率，均納入整個給付的額度範圍內，確定給付須有相對應的提撥率，以及穩定的人口結構與投資報酬率，否則難以確定給付，故為因應基金收入不足之情形，當時於法律明定發生收支不足時，應視國家的財政狀況，檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任，此即外界所稱政府應負最後給付責任。

一般而言，無論保險或退休，應符合自給自足原則，但隨著預期壽命延長，使領取人口增加、領取時間延長，導致年金的財務非常吃緊，此情形在世界各國亦非例外，例如日本於1985年、瑞典於1992年至1994年、義大利於1992年到1995年、法國於1995年、德國於2005年，均因約略相同的事由，進行年金改革。從以上背景說明可知，我國年金制度有許多困境，實在無法將所有困境一次解決，故本次年金改革鎖定所得替代率、平均投保薪資採計、費率、請領時間、優惠存款及相關不合理的制度設計等，優先進行處理。以下就本次年金改革的必要性，向各位大法官再作簡單說明。人口結構的老化，大家都十分耳熟能詳，簡言之，過去這半個世紀以來，我國平均餘命已經增加18年，但領取退休金的年齡並未隨之明顯改變，所以導致年金領取年數拉長、人數增加，負擔當然非常吃緊，如果再加上國家負最終支付責任，最終支付責任將落到青壯人口身上，青壯人口未來將減少，導致他們平均個人財務負擔更加嚴重。

剛才提過18%的問題，當時的確為了因應軍公教人員待遇偏低而設計變形年金制度，但民國60年以後已經多次調升薪資，到60年代末，當時軍公教人員的薪資與其他行業的薪資已拉齊。再加上以最後薪資作為退休金計給的基準，所以基金負擔也會跟著增加。何況銀行定存利率已從49年的17%下滑到最近約1%左右。剛才提到預期壽命延長18歲，何況當時優惠存款只是以行政命令為之，即使新制之後，18%已經不計入，但舊制領取人口群至少將到144年才終止。在這麼吃緊的財務負擔之下，如果不加以改革，必然造成世代之間的不公平。

至於所得替代率的問題，剛才在爭議的點次中有提及，OECD在所有國家中，不論是所得替代率較高的歐盟，平均只有59%，OECD所有國家平均是52.9%，也就是毛所得替代率。我國所得替代率，30年新舊年資可高達90%，再加上新制是以本俸兩倍計算，使得實質所得替代率被提高1.18倍。所得替代率如此之高，如果沒有高的費率支撐，就要靠高的投資報酬率，但過去以4%作為投資報酬率的設定，其實已經到了極致，很難再調高投資報酬率。因此，財務缺口非常大。

退撫新制設計期間，為了說服當時新舊制交替之下使得所有相關人員願意接受，採取四項策略來保障新舊制之間期望儘可能衡平，但也造成今天很多後遺症。第一是退撫基金不足額提撥，不足額提撥當然對當事人有利，但對國家負最終支付責任，非常不利。第二，退休金改用本俸兩倍計算，使分母擴大之後，即使設定70、80、90為所得替代率上限，但會使得實質所得替代率高於名目所得替代率。第三，支領月退休金者之年資補償金，這也是不合理制度，讓舊制年資較短者可得到年資補償金，造成非常不公平的現象。最後是優惠存款的從優逆算，舊制年資愈短者，優惠存款的年資被疊高，以致造成優惠存款的額度增加。這些不合理現象導致過去大家質疑的年金財務危機重重。

剛才提到當時提撥不足，委託專家學者設算公教最適提撥費率應是 13.55%，但當時設定的法定費率是 8 至 12%，不足的是 5.55%。因此，導致 103、104 年出現公教人員退撫基金的收支逆差。如果不加以改革，到 119、120 年基金將會用盡，就是所謂破產。

至於國家有無必要負最終保證支付責任？國家負最低保證責任是在個人儲蓄帳制度之下的設計，但我們把軍公教「確定提撥確定給付」這種奇特的制度，由國家負擔最終保證支付責任，如果以剛才所提的提撥不足、給付過高、預期壽命延長，投資報酬率又不可能設定太高之下，必然導致潛藏債務不斷累增，國家負最終保證責任將由年輕世代承擔，世代之間的不公平就是過去大家一直質疑的問題。

因著這些制度設計的不合理或缺失，過去若干次已針對相關制度提出改革，包括 95 年、100 年、102 年分別進行改革，但沒有根本解決制度缺失。所以，這次蔡總統期待國家年金改革委員會推動年金改革，希望達到在「健全年金財務，促進制度永續」、「確保老年生活，經濟安全無虞」、「兼顧職業衡平，實現世代互助」的原則之下進行。

在此次改革中，首先希望終結 18%優惠存款制度，所結餘的款數全數挹注退撫基金，政府不從中獲得任何好處。此外，設定最低保障金額調降，使退休軍公教人員的老年經濟安全仍然得以獲得保障，原支領最低保障金額以下的就不予調整。此外，調降所得替代率，與國際接軌。但為了減輕對當事人的衝擊，所以分 10 年逐年調降。

對於提撥薪資採計期間，過去修正後變成 5 年，現在逐年調整到 15 年，也是分 10 年逐年延長，為了降低衝擊。請領年齡延後，公務人員與教師的情況有些差異。此外，費率也逐步調整。另外，設計有利於當事人的制度，包括年資可攜帶制度、育嬰留停期間年資

採計，當然同時解決黨職併公職等不合理的制度設計。

以下針對相關制度作進一步說明。領取資格，公務人員延後至 65 歲。教育人員部分，高中職以下教育人員延後至 58 歲。當時，公務人員已先改革一次，所以年資延後的過渡期間，10 年就可達到從 85 制到 65 歲。教育人員當時是 75 制，從 75 制以 15 年過渡期間來配合最後領取資格的年齡。

月退休金計算基準，剛才提到要調整為 15 年，過去是最後在職 5 年之平均薪資，逐年調整，到 118 年為最後在職 15 年之平均薪俸。所得替代率，以 35 年年資的所得替代率 75%，調降到 60%，分 10 年逐年調降。最低保障金額是 33140 元。優惠存款的情況分為兩種，一種是支領月退休金者，從 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日利率調降為 9%，以後歸零，領回本金。而支領一次退休金者，從 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日利率調降至 12%，之後每 2 年調降 2%，降至 6% 為止。

取消年資補償金，在法案施行起 1 年後退休者，不再發給年資補償金。至於相關有利於當事人的制度，包括配偶支領年齡的調整，提撥費率從 12% 提高到 18%，年資保留、年資併計都是良善的改革，有利於當事人。

剛才提到育嬰留職停薪年資採計，大部分以女性為主，她們既要工作又要育兒，因此設計全額自費的育嬰留職停薪年資，可計入公務人員退休、資遣或撫卹年資。因著性別平等，而設計離婚配偶請求權。再任公職部分，已退休的公教人員再任職務，包括公職、行政法人、政府捐贈之財團法人、轉投資公司以及私校職務者，如果每月薪資總額超過法定基本工資者，應停領月退休金，這在改革之前已訂定，所以這次並未作調整。至於未來配合國家整體環境的改變，月退休金也有相關指標作為調整機制，包括總體財政、人口經濟成長、平均餘命等。為了解決新制，特別是針對 112 年 7 月 1 日

以後初任公務人員者，未來必須研擬新制度。以上報告這次改革的重點，整套制度並未特別對某一方有利或不利，而是希望達到制度永續發展。

主席 聲請人代表及代理人到目前止未出席。接續由大法官提問。請羅大法官昌發提問。

羅大法官昌發 先就幾個問題請教林萬億政務委員，簡報第3頁提到早年制度設計未考量職業特性，採一體適用原則。本席想瞭解現在的制度，特別是改革的構想，是否確實考量職業特性。我們知道軍是一個系統，公、教是另外兩個系統，公、教比較接近。剛才提到早年制度設計未考量職業特性，以早上的公務人員或下午的教師來看，有些職務特別有高危險性，例如警察、消防人員等，又例如大學教授入行門檻高，年紀也比較大，在你們的規劃設計過程中，是否曾經考量這些職業特性？另外，依常理判斷，年紀越大，可能金錢需求較大，因為有很多健康照護的關係；當然一個改革的緩衝，逐漸降低是常常可想像到的適當方式，但逐漸降低的結果會變成年紀愈大，需求愈多時，支領的金額愈少，這種困境，當初於設計時有無考量？剛才林政務委員提到再任公職的部分，為何當初設計超過一定金額就全部停發，而不是採扣減的方式？工作所得比最低保障或月退休金還少，卻要停發比較多的部分？

主席 請林萬億政務委員說明。

林萬億政務委員 關於職業特性的考量，這次修改是否可達到預期的目標？就整體來說，三種不同的職業別（軍、公、教），公教屬性較接近者放一起，軍的部分獨立設計。公教中部分人口群，特別是警消，也有差異，警消年齡設定上是15歲加55歲，比公務人員的年資短。教育人員之退休年齡也有作差異處理，例如高中以下教育人員到58歲。惟社會上有一種聲音認為如果教師年齡偏高，會有阿公、阿嬤當老師的說法，雖不一定在實證上有足夠證明，但社會印

象如此，故做了年齡上的調整，職業特性上有適度區隔。薪資部分理論上亦應有所處理，但公教人員的薪資結構非常複雜，本俸也許相同，但主管加給、學術研究加給的設計是不同的。以本俸二倍來計算，相對方便，但的確會有一些不合理。例如教授，本俸兩倍計算之後，與其實質薪資比是 98% 點多，而其他人員有可能到 110-120% 多，這是薪資結構的問題，不是年金本身的問題。如何處理薪資結構與年金給付之間的衡平，必須有更長遠的規劃。總統府年金改革委員會、人事行政總處也提出過報告，這是過去長年累積的，一時之間很難作處理。

二、關於年齡愈高需求理應愈高，為何所得替代率從 75% 降到 60%？以 35 年年資來說，似乎年齡愈大所得替代率越低，領取的年金給付將會愈少。當時設計是為了緩和衝擊，如果最低以 35 年年資 60% 所得替代率計算，換算實質所得替代率是 70.8%，70.8% 所得替代率就老年/退休之經濟安全保障，應該是適足的保障。以 OECD 來說，也是足夠的，且還是相對偏高。日本厚生年金及國民年金加起來只有 50% 多而已，我國情況應算是在適足生活水準保障前提之下。此外，又設定最低保障金額 33,140 元，不致影響老年生活因為年金額度太低，而造成需求不足或生活不安全。

三、再任公職，為何有基本工資之設定？因為基本工資是在修法之前，立法院已經通過的法條。為何不用扣除的方式？領取的年金扣除再任的薪資之後，應該要回到原有年金的額度。當時社會各界有所批評，既然已領取軍公教年金，又去占用年輕人職位，造成不良社會印象，故當時立法院討論時就認為既已得到保障，退休之後，理論上以兼職的工作為主，不期待再任專職，在兼職的概念下，當時認為基本工資已是勞工的全額薪資。基於此社會氛圍及各方考量之下，做了如此的決定。

主席 請黃大法官虹霞提問。

黃大法官虹霞 有幾個問題請教。一、關於再任限制部分，林政務委員表示該規定並不是這次年金改革特別調整的事項，而是立法院原已通過的法條。是否在年金改革之前，就已三讀通過？二、與行政院提出的書面資料及 OECD 有關。關於 OECD 部分，請澄清：1、附件五強制性年金制度比較，請補充其出處。這個應該要加以說明，因為將來聲請人於言詞辯論時也可能有意見。2、最後一欄「平均薪資」以美元計算，「平均薪資」是否為退休金？如果不是，以澳洲 2015 年為例，平均薪資是 65,195 元，是否為「年退休金」的概念？65,195 元乘以 44.5%，是所謂的「年退休金」或「月退休金」？因為我國是政府負擔 65%，公教人員負擔 35%的提撥費用，OECD 這些國家，費率 9.5%，其負擔情形為何？都是政府負擔或都是公務人員負擔或各有分攤比例？三、公保給付與退休金是二件事，OECD 這些國家是否有另外的公保給付？如果有，要相加起來才能知道真正退休金的狀況。四、光看這些金額無法反映其經濟狀況，請將相對應的國家的 GDP，可適度反映該國經濟狀況的資料，一併列於表上，以利看出退休金的適足率狀況。

關於考試院銓敘部的說明資料第 3 頁，不論兼具退輔新舊制年資者、純舊制年資者或純新制年資者，最後均被拉平到相同金額。我們的關切點是，兼具退輔新舊制年資者，他們有繳一部分自行提撥金額，新制年資者自行提撥 35%，純舊制年資者沒有提撥，為何這些人應該要拉平？你們的說法是基於公平。但考試院有提到純舊制年資者，是弱勢保障對象，他們如何弱勢？沒有看到相關資料，請提出。兼具退輔新舊制年資者，降幅最大，是否與月補償金或優惠存款有關？這部分也請加強說明合理的理由。

主席 請林萬億政務委員說明。

林萬億政務委員 一、關於再任基本工資之設定，立法院在我們送去二個相關法規之前，已經通過基本工資的額度，只是後來做了一些

調整，包括軍人的再任私校調整，但當時金額立法院已經決定。二、關於 OECD 出處資料，已提供給大院，最早依據的是 2015 年，最新的 2017 年資料也附上國際上可到查到之出處。平均薪資每年計算，比較時標準化後用美元為指標作跨國比較的基準。每個國家包括月薪制、週薪制，做了標準化的處理，如有進一步資料，會後再提供。各國強制性年金的提撥分攤比，差異頗大，不過主要以受僱者與雇主各半占多數，特別是 1883 年德國制度。德國制度被很多國家模仿，包括日本、美國等。我國現在是公務人員分攤 35%，政府分攤 65%，也有一些國家的比例是六比四或七比三。曾經有過雇主全額負擔，如早期瑞典，新的調整改為六比四。

三、公教人員保險，世界各國制度，很少像臺灣一樣，將社會保險與退休制度分開。保險是在保障各種風險，退休也是一種風險，因此不再有一個公保的制度。當時將公保的一次養老給付併入 18%，其實也是讓兩者最後以 18% 轉換為變形年金的方式，應該是一種制度設計下的因應。至於未來如何，公保年金化也是一種方向。兩者加起來的所得替代率應該要合併才比較公道。GDP 及其他足以反映經濟狀況的資料，回去再做補強。

周弘憲部長 何以純舊制、純新制或兼具新舊制年資者的所得替代率拉到同一個金額？年金改革是要追求退休制度公平性，希望所有退休人員維持最基本經濟生活安全，達到最基本的經濟生活安全，故大家領取退休金的所得替代率都應該一致。這次年金改革，如以扣減率來看，純舊制的退休人員扣減率大約在 22.04% 至 30.88%，兼具新舊制年資退休人員之扣減率在 24.96% 至 38.24%，純新制的退休人員扣減率在 6.59% 至 14.29%，三種制度在所得替代率的框架之下，扣減率不同。純新制年資者確實繳納較多的退輔基金費用，所以扣減的幅度較小，制度面已就三類人員退輔基金的繳納程度為合理的考量，我們認為這樣也是符合平等原則。

主席 請湯大法官德宗提問。

湯大法官德宗 審判長、各位大法官、各位與會同仁，大家早安。年金改革三法釋憲案是社會各界矚目的案件，司法院希望儘量做到「司法透明」、「公開審判」的原則，所以全體大法官一致決議，舉辦今天的公開說明會。但很遺憾的是，今天三位聲請人都沒有出席，我以下的提問，只能請關係機關回答。因為今天舉行的是公開說明會，我會儘量用直白的話語，表達我的問題，也請關係機關用大家能聽得懂的白話，坦誠地回答及說明。

所有的改革，不論名稱為何，實際上都是一種利益（尤其既得利益）的重分配。如同熊十力先生所說：「不能公、明、誠、信，而言革新，則失常道」，而引起爭議。目前年改的爭議，都是因為新、舊制的差異所衍生的。

據本席的理解，在此次年改以前，公務員退休乃新、舊兩制併存。以今日說明會上關係機關所提供之圖表為例，對於兼具新、舊制年資的退休人員，係分別按舊制與新舊計算後，加總為其退休金總額。且，只有舊制年資才有 18%優存利息。此次年金改革引起的爭議之一，即不再區分新、舊制，而一律適用單一的「所得替代率」（姑且不區分其為名目所得替代率或實質所得替代率）。換言之，年改將原本兩制併存，變為單一制。所以，本席第一個問題想請教：為何有此變革？要以單一的所得替代率，適用於所有退休人員，尤其是適用於「兼具新制與舊制年資」的退休人員？方才聽到關係機關代表說明，此次年金改革是為了「追求公平」。從一般人的角度觀察，這樣的改革能說是「公平」？蓋舊制為恩給制，新制為共同提撥儲金制，兩者原理本來不同。舊制的年代，因為政府給付的薪水偏低，盼望公務員共體時艱，乃承諾將來退休時從優照顧。曾經經歷過「艱困歲月」，與未曾經歷「艱困歲月」的兩人，即使退休年資同為 30 年，但彼此經歷不同，如何能適用相同的所得替代率？其理由為何？

其次，關於目前重大爭議的18%優存利息，軍人年改部分將18%分6年逐年減至9%，即不再減。公務員年改則分2年，逐年遞減至零。本席想了解，如此差別設計的理由為何？除了軍人與公務員屬性有所不同外，想像中應還有其他可能的選項？例如：公務員部分能否亦分成6年，減至特定比率，而非2年減至零。依照今日關係機關提供之書面資料，當時之所以定為18%，係按當時臺灣銀行1年期定期利率12%，乘以1.5倍，計算得出18%。此次年改何不以相同原理，比照調降？假設目前臺灣銀行1年定期固定利率為1%，則應減至1.5%，而非減至零。

又，軍人部分得分成6年，逐年遞減，公務員部分何以卻分成2年遞減？最後，軍人遞減至9%，即不再減，但公務員2年後卻減至零，差別甚大。其間存有其他諸多選項，本席不明白年改設計的道理。

第三個問題更為細膩。我們知道稅法上通常採用「累進稅率」，賺錢多的人須繳納較多的稅金，但此次年金改革卻採取「累退扣減」。以主管機關提供的附表為例，年資35年的退休人員，所得替代率分成10年遞減，由75%起降，逐漸降至60%；25年年資者，從60%起降，降至45%。結果是退休金領得多的人，反而減得少；退休金領得少的人，反而減得多！

按退休金之計算，主要取決於兩個因數，一是「退休時的官等與職等」，官職等越高的，領的退休金越高；二是「退休年資」的長短，年資高者，領的退休金較多；年資淺的，領的退休金較少。例如，二人同為12職等年功俸到頂的退休人員，一位是35年年資退休，另一位是25年年資退休。因年資不同，35年年資者依照年改後的現制，將由75%所得替代率，分10年降至60%；25年年資者，將由60%所得替代率，分10年降至45%。換言之，兩個相同官、職等的退休人員，因年資之不同，本來領的多的人，扣減金額反而較少。反之，本來領得少的人，反而扣減的多。若因國家財力不足支應而須削減退休金，

何不使所有公務員一律由同一所得替代率（如75%），分成10年扣減至同一所得替代率（如60%）？而卻採取「累退的扣減」？此舉對於以同一官、職等退休之人員而言，無異懲罰年資較淺、退休較早者。大家都是依法退休，懲罰資淺者，是否公平？如此設計之理由為何？

第四個問題，年改後的所得替代率，係以2017年同一官職等人員之月薪為基礎來計算，固定不變，往後不再調整。與年改前之退撫新制，會隨著現職公務員薪俸調整而調整退休人員退休金者不同。如同方才羅大法官昌發所言：「人越老，可能越需要用錢」。然而，目前分10年遞減的方式，將造成「越老，錢越少」，並且因為係以2017年現職人員薪資所得為計算準據，將來即使通貨膨脹，也不會調整，如此設計是否能夠如關係機關方才所稱「確保老年的適足退休生活」？

主席 請林萬億政務委員補充說明。

林萬億政務委員 容我先作說明之後，再請銓敘部作相關補充。

關於所得替代率在舊制、純新制、兼領新舊制，為何均設計一套單一所得替代率？以前舊制、純新制是否無所得替代率？其實，以前制度均有所得替代率設計。

舊制時代，係前15年年資，每年本俸5%，第16年起，每年本俸1%。但舊制時代，有職務代金換算現金930元，是以，舊制時代係有所得替代率制度。純新制時代，前15年與第16年起，係以本俸乘以2，相當於本俸4%。是以，在不同時代均有所得替代率之設計，僅因計算方式不同，而有不同之樣貌，例如，有以基數概念為設計之概念，質言之，計算後之結果，均會達到一定所得替代率之概念。

再者，新舊制併存情況，當時新舊制設計時，當時相關人士認為舊制年資未滿15年是否較為有利或不利等等，即於兩方面作調整，一係於18%年資越短，加權越高，另一則係補償金設計等等。觀察此些制度後，均認為確實有再調整之必要。

退撫新制之後，純舊制、新舊制併計，純新制，其實都在所得替代率相關規範之下，至於，所得替代率後來被調整如方才湯大法官德宗所稱，若以35年年資之退休人員，所得替代率75%減至60%，為何年資不論長短且最後薪俸一致，為何計算方式差異頗大？例如，35年年資退休者即75%，25年年資為60%，為何相差15%？

此部分涉及年資繳費問題，於舊制時代，因屬恩給制，故未要求本人提撥(contribution)任何費用，至於，新制之後，本人必須提撥35%，因年資越長，即提撥一定額度，雖然，政府亦相對應提撥65%。所謂「提撥」，原文文義亦有貢獻之意思，是以，年資較長者，因貢獻時間較長，理論上即應得到比較多報酬，此屬相對應報酬(rewarding)之概念。關於此點，很難以年資、薪俸兩者單獨比較。

至於，關於18%改良部分，請見公教年改釋憲說明會PDF資料，第28頁附表5、卷宗第1344頁，已說明公務人員與教育人員之改革，若支領月退者，一開始係減半至9%，後來則歸零。另外，支領一次退休金者，仍然希望能夠讓18%維持一定額度、維持適足生活，然而，是否仍與台銀2年定存利息之1.5倍相同，於改革過程中有不同意見與主張，最後，仍係經過許多意見折衝，以及必要妥協後，方有此制度之建立。接著，再請銓敘部作進一步說明。

周弘憲部長 謝謝湯大法官德宗之提問。

有關優惠存款18%部分，為何軍人與公教不一致，係因年金改革委員會開會時已有共識，即軍人制度必須要另外處理，與公教人員脫鉤。是以，軍人部分之給付率即所得替代率，及優惠存款等等，設計均不同於公教人員，此係當初年金改革委員會當時之共識。

再者，湯大法官德宗提及，是否往後退休金計算方式即以2017年薪資為準據？事實上，過去係因為退休金與現實待遇掛勾，意即現實待遇提高時，退休金亦隨之提高。後來，年金改革法案遂將兩者脫鉤，但是，脫鉤不代表往後將不再調整，按照公務人員退休資遣

撫卹法及施行細則之規定，只要物價指數累計超過5%，行政院、考試院須對於是否調整退休金加以考慮，若累計未超過5%，則係每4年必須檢討一次，換言之，計算準據是否調整有兩個條件，一係累計至正負5%，另一條件係每四年即檢討一件。

只要符合其中一個條件，銓敘部就必須組成專案評估小組，將擬案提給行政院，且會同考試院擬定，考量是否調整退休所得、調整幅度為何。關於細節部分，再請本部退撫司陳紹元司長補充說明。  
陳紹元司長 謝謝湯大法官德宗之提問。方才湯大法官德宗提問：「為何不論係純舊制、兼計新舊制、純新制，均適用一定所得替代率為扣減？」

事實上，方才黃大法官亦有提及相同問題，我國公務員退休制度，從中華民國84年7月1日，從過去恩給制轉換成共同提撥制，恩給制係隨收隨付，由政府編列預算，給予公務員退休金，然而，此制度已於84年7月1日落日。84年7月1日之後，已轉換為公務員共同提撥制。

過去恩給制制度，已隨著時間慢慢走入歷史，此部分係由政府編列預算支給，是以，此部分並非退休制度改革之焦點，真正焦點係希望，共同提撥制即退撫新制能夠財務永續，制度可以永續穩健地執行下去，此點才是關注焦點。

但是，因著過去制度轉換，形成純舊制、兼具新舊制、純新制，權益上因制度不同，計算標準不同，而有產生彼此差異，關於此差異部分，基本上以純舊制角度以觀，若30年資者，月退休金為本俸90%，舊制公保養老給付可以存入優惠存款，即增加21-22%，意即純舊制者，退休所得為66-70%。

兼具新舊制者，其好處係舊制月退休金之計算，前15年係75%，第16年開始每年1%，意即15年就可以拿到退休金給付極大化，接下去的年資就逐漸減少。再者，適用此制度者於84年轉換新制，新制為

每年所得替代率為2%，以本俸2倍計算，即相當於4%。

質言之，適用此制度者，取得舊制計算極大化所得替代率，加上新制每年2%乘以本俸2倍，若退休人員年資達35年者，所得替代率可以高達本俸2倍之90-95%，也就是說，適用兼具新舊制者，取得舊制、新制各個有利部份。

適用全新制者，因其需繳退撫基金，其計算標準係每年2%，以本俸2倍計算，也許對於年資短者較為不利，但是，年資較長者，或累積至35年年資者，可以享有所得替代率70%，相當於本俸，如同無主管加給之一般公務員本俸全薪90%。

上開人員適用不同制度，產生不同之優勢，並且，年金改革最主要用意，係希望共同提撥制退撫新制，能達成財務永續、制度可以穩定運行。然而，財務如何永續？根據財務精算，公務員部份，退撫基金收支於104年已收支失衡，若以收入100元為例，必須支出109元，到了107年，收入100元，必須支出143元。

因為收支失衡，經過財務精算後，若以目前制度持續運行，可能會於120年破產，是以，為了使退撫基金制度財務永續，並且，年金改革係希望制度能夠延長5年、10年或是能夠延長一世代？

若希望延長一世代，係以20年來看待，據此，必須回推思考該制度應如何設計，純舊制具有優惠存款之好處、兼具新舊者具有制度轉換之個別好處、純新制具有累計年資，所得替代率較高之好處。於是，年金改革之用意即係希望，讓未來改革制度能夠找到平衡點，讓制度可長可久、公平合理，是以，於所得替代率計算上，存有一體適用之設計。此為第一個問題之回復。

第二個問題，湯大法官德宗提問，35年年資者與25年年資者，所得替代率分別從75%分成10年，每年調降1.5%直至60%，另一係60%逐年調降至40%。年資長短，所得替代率門檻不同，此係必然之結果，因退休金計算之給付，以新制年資每年2%而言，若退休年資35年者，

所得替代率即退休金給付率高達70%，然而，25年年資者，給付率本來就低於35年年資。

倘若，今日所得替代率通通訂定為75%高門檻，對於年資較短者，則幾乎完全沒有扣減，但此與退休制度鼓勵久任，係相互背道而馳，是以，於所得替代率計算部分，必須回到服務年資之長短、公務體系貢獻度，當然，此與所得替代率，即退休所得替代率、扣減所得替代率相互作衡平之設計。

財務怎麼永續？根據財務的精算，公務員部分，退撫基金每年的收入與支出，於104年就收支失衡，假設收100元進來，要支出109元；到107年，收100元，則要支出143元。因為收支失衡，經過財務精算，以現在制度不作改革，可能會於120年破產。為救退撫基金，讓制度之財務能夠永續，經過財務精算，將來的改革，是希望制度能延長10年、5年或是能夠延長一個世代？假如要延長一個世代，以20年來看待，回推制度究應如何設計？舊制的人有優存的好處，兼具新舊制的人因制度轉換各有的好處，純新制的人則因累計年資之後，所得替代率會比較高。而年金改革的用意是希望讓未來改革後的制度能在一個平衡點，讓制度可長可久、公平合理，所以在所得替代率上會有一體適用的設計。以上是第一個問題。

第二個問題是湯大法官德宗所詢問，35年年資者與25年年資者其所得替代率，譬如35年年資者是從75%分10年每年調降1.5%到60%；而25年年資者是從60%逐年調降到40%。換言之，年資長短進去門檻的所得替代率就不一樣，這是一定的。為何說是一定？退休金的計算給付，新制年資是每年2%，以35年年資者為例，其所得替代率即退休金之給付率可高達70%；以25年年資者為例，其給付率本來就低於35年年資者，假如今天所得替代率通通定在75%，則年資短的人幾乎是完全沒有扣減，與退休制度鼓勵久任背道而馳。所以在所得替代率之計算上一定要回到服務年資長短及對公務

體系的貢獻度，如此當然會跟退休所得替代率與扣減所得替代率作一個衡平的相對設計。

黃大法官虹霞 本席剛才詢問是因為考試院暨銓敘部提出的說明中認為舊制的人最弱勢，不過銓敘部似乎未回答此問題。但陳司長有提到一部分，本席想確認，陳司長是說純舊制者是本俸的 60%，兼具新舊制者是 90%，新制者也是 90%，是否因此緣故銓敘部才認為純舊制的人是弱勢？第二，為何新制者降的比較少、兼具新舊制者降的比較多？剛才的發言是提到兼具新舊制者繳的比較少，新制者繳的比較多，所以降幅不同。以上本席的理解，請問有無錯誤？

陳紹元司長 兼具新舊制的人因為正好是制度轉換，可能可以取得舊制計算標準最優渥的條件，也就是說前 15 年有 75%，假如 75%全拿，如果制度不轉換，每年是累計 1%，但因為制度轉換，開始用新制計算退休金之基數內涵，所以累進會比較多。

主席 現在休息。(10 時 15 分)

繼續說明會程序。(10 時 30 分)

請問各位大法官有無問題詢問？

陳大法官碧玉 謝謝各機關提供相當完整的資料，對於我們的提問作實質上的答復。還有幾個問題請教：

一、我國採不足額提撥制，政務委員剛才所說 4% 的投資收益，算是一個相當高的實質上收益率。則在不足額提撥率加上不高之投資收益率，則經過這次年金改革，縱最後將提撥費用率提高至 18%，請問是否可以應付確定給付制所需要？新法施行之下，政府實質負擔之退撫新制年資計算之退休給與到底佔比例多少？又退撫新制採共同提撥制，一是受僱現職人員的提撥，一是政府相對提撥，分別是 65% 與 35%，另外還有一個不足額提撥，而新法施行後，政府不足額提撥所佔比例究為多少？

二、依系爭條例第 37 條附表三就 35 年年資者，於 107 年 7 月 1

日之退休所得替代率上限是 75%，如何得出此數字？又 10 年扣減的部分，不論年資多少，每年都是 1.5% 下降，譬如 15 年年資者，開始是 45%，與 35 年年資的 75% 相比，本身就是 30% 的距離，15 年扣減下來，還是維持 30% 的距離，差距並未調整。請問以 15 年年資者而言，因為年資不夠，所得替代率接續十年的下降，雖然有最低保障金額及第 37 條附表三第 11 年的最後一年退休所得替代率上限二個底線加以保護，但有無考慮其承受能力是否能作同樣的每年 1.5% 之扣減？

三、第 37 條附表三退休所得替代率，主要反應公務員之俸級、年資，請問訂定該表之依據為何？欲達成之目的為何？行政院草案優存利息的調降幅度是 6 年歸零，所得替代率自施行日起第二年，每年調降幅度是 1%，經 15 年最後是 15%。請問行政院草案的版本是否亦可達到本次修法的目標？或是新法通過的附表三將過渡時間縮短，才能達到目標？

四、考試院也曾提出附表，該附表與行政院草案或最後通過的現行法第 37 條附表三有所差距，換言之，考試院版本除在 107 年 7 月 1 日退休所得替代率上限有所不同外，逐年調降部分採 10 年期間每年扣減 1%。請問考試院當初的附表所欲達成之目標為何？依該附表是否能達到該目標？有無精算數據可支撐該附表的計算？

五、關於兼具新舊制者之年資補償金，請相關機關說明，大法官可參閱參考卷第 1274 頁，即行政院提供相關資料附件四第 2 頁，以該表退休人員為例，其新制實施前以退撫舊制年資計算有 9 年，顯然少於 15 年，不論軍、公、教都是相同規定，少於 15 年的部分須一次計算，該退休人員於 107 年 7 月 1 日之前，本來是領月補償金，所領的總額有無達到一次退休補償金總額？如未達到，政府須補足差額；如有達到，就不再給付。基此，年資補償金是否算是一個結清的動作？如果是，既然年資補償金已經清算結案，為何在扣減

表之扣減金額中仍可看到舊制月退月補償金的欄位？例如 107 年 12 月 31 日至 108 年 12 月 31 日每月扣 930 元，109 年每月扣 2,138 元，110 年起每月扣 2,417 元。2,417 元係因舊制年資只有 9 年，差 6 年，所以用 3% 補過來。月補償金是一直領等於是終身給付的一部分，請問既然已結清為何還繼續給付月補償金？如此規定有無衝突？

林萬億政務委員 關於本次年金改革透過幾種機制的調整，是否可達到預期的年金永續甚至公平的效果？本次主要調降的部分是所得替代率、薪資採計年限從 5 年變成 15 年及優存 18% 的調整，此三項是影響本次年金改革得以永續的重要機制。透過如此改革後，即使是設定 4% 的投資報酬率，沒辦法在短期間內提高多少，但確實已達到讓公教年金基金得以延長到一個世代，不致於造成大家之前擔心的破產，效果確已達成。且效果達成的手段已儘可能以逐年扣減或加上最低保障機制，以避免因調降過程導致部分公教退休人員之生活受到劇烈影響，而維持適足的生活水準。至於當時為何設定就 35 年資而言，所得替代率 75% 15 年後調降到 60%，該數據從何而來？當初在年金改革委員會討論時，各有不同的主張，但調降是大家認為不可迴避的部分，至於調降的額度，當時是以 OECD 的 50-60 為準，認為不可比 OECD 低，特別是歐盟的 59，希望不要比他低。至於往上到底要多少？的確有不同意見，最後決定 75% 15 年調降的速度及額度。以上先簡要說明，之後由銓敘部說明細節。

周弘憲部長 關於不足額提撥及投報率部分，退撫基金的來源主要是靠提撥，提撥費用再來收益。所以不足額提撥時母金會變少，收益也會變少。過去之所以造成不足額提撥，係因 84 年 7 月 1 日實施新制時，其實有經過精算，最適提撥率應是 13.55%，但當時法定才 8% 至 12%，所以一開始就少 5.55%。第一次精算，以 88 年 12 月 31 日為計算基準日，精算結果最適提撥率公務人員部分已達到 15.5%。

為因應該次精算，提撥率才從 8%調整到 8.8%，但還是不足。第二次精算，以 92 年 12 月 31 日為計算基準日，當時洞已經越來越大，最適提撥率已達到 26.4%，而當時的實際提撥率才從 8.8%調 1%到 9.8%。歷經幾次精算，最近的第六次精算，公務人員部分最適提撥率已達到 36.98%，但提撥率仍停在 12%。所以提撥率不足導致退撫基金今天造成財務漏洞的結果。此即提撥率不足，所導致退撫基金財務漏洞的結果，若投報率高，對財務壓力當然會減輕，但因各種國內外之因素，過去投報率大概平均百分之 3 點多而已，投報率之基準，這幾年設定在 4%，精算報告的假設利率也是 4%，在此情況下，必須改革，因為漏洞太大，必須彌補。至於政府負擔提撥率 65%，公務人員負擔 35%，並未改變。另陳大法官碧玉提到此次年改所欲達到之目的，方才政務委員已說明，至於有關過渡期間從 15 年縮短為 10 年，有何影響？又優惠存款之過渡期間原為 6 年半，後來改成 2 年半，過渡期間縮短對基金財務壓力有正面幫助，精算之結果，退撫基本餘額用盡之年度，從 138 年延續到 140 年，多了 2 年調整的時間。

陳大法官碧玉提問關於考試院版本之目的為何？當初設定希望以較循序漸進之方式，採 10 年過渡，所得替代率從本俸兩倍的 80%，每年調降 1%，到 70%即不再調降，年資每增加 1 年，替代率增加的幅度與年改版設計不同，年改版是每年資差距 1.5%，考試院版本是 15 年至 25 年，每增加 1 年，增給 1.5%，但從 20 年以上，最高到 40 年，每增加 1 年，增給 1%，即讓年資較短者之所得替代率增幅大一點，可保障退休年資較短的人獲得適足性之保障。又依考試院版本計算，以退休年資 30 年者為例，84 年 7 月 1 日前退休者，即純舊制者，退休金較少，是靠優惠存款支撐其退休所得，且屬於第 36 條第 2 項弱勢保障對象，降幅自然較少，大致在 3.48%至 3.96%之間。至於具有新舊制退休金者，因新舊制的轉換，讓兼具新舊制者之退休所得

較高，故降幅較大，大致落在13.93%至23.53%之間。純新制因有繳費，調降幅度為8%，以考試院版本來看，平均退休所得會從5萬6千元降到4萬8千元，降幅約14.5%左右，考試院版本希望循序漸進，不要一次扣減太多。

另在此所得替代率架構下，退撫基金財務經過精算，在未來50年內，退撫基金能減少支出679億，又因繳費提撥率從12%逐步調高至18%，故繳費收入可增加2,790億。此次年改與過去較不同者，在節省經費全部挹注至退撫基金，故50年內全部可節省4,203億。以整個方案而言，過去退撫基金餘額用盡時間為120年，以考試院版本可延續至133年，若以年金改革開始改革年度，即107年計算，還可維持26年，約一個世代，故考試院版本所欲達成目的即希望能減輕政府財政負擔，降低退撫基金財務壓力。

有關年資補償金部份，目前並未有強制結清之情事，此部分待會請司長再向各位詳細說明。

陳紹元司長 有關陳大法官碧玉之提問，就方才未回應部分，補充說明如下：舊制年資15年給75%退休給付的理由，主要是支領退休金的條件除了年齡外，還有年資，未足15年年資者不能領月退休金，15年給75%，舊制退休金給付最高是本俸的90%，75%就全薪而言，不過才百分之50、60左右，相當低，此即為何前15年給75%，後15年每年增1%之原因，最起碼月退休金要維持最基本的適足生活，故前15年給付比例較高。

陳大法官碧玉也提及，年改計算所得替代率，15年30%為最低門檻，不會再調整，主要是新制年資的計算是每年2%的退休所得替代率，若是15年，則是30%，30年已是領月退休金最基本的退休給付率，不會再調降。另關於年資補償金之緣由，最主要是舊制年資前15年是75%，每年5%的給付率，但轉換到新制，為每年2%，本俸的兩倍，相當於4%，同樣1年的年資，4%和5%，中間差1%，為了

要轉換為新制，讓原來無法成就15年拿75%最高給付率者，能維持相同的給付標準，故補償1%，未足15年年資，每年給0.5基數，相當於全薪，繼續補償之。隨著新制實施年限越來越長，新制的好處越來越大，新舊制年資的好處都拿到，是以，新舊制年資兼具者，給付率特高，變成補償金繼續補償之原因不存在，原本是給過渡轉換舊制年資少1、2年者補償，未來會隨著舊制年資越來越短，可能再過幾年，舊制年資只有1年，不足14年部分，要補其14年，新制年資30年又全拿，給付率會特高，故藉由此次年金改革，讓補償金走入歷史，但原來領月補償金者，就讓其隨著所得替代率扣減，逐步結束，若原來已領足者，就不再給付；未領足者，繼續按所得替代率扣減，直到高於所得替代率，扣減完畢，不再結清。請見行政院資料附件4第2頁，30年年資者，原來的月補償金因為所得替代率剛開始較高，月補償金只扣930元，但到了第2年，因為所得替代率更低，月補償金又扣了2,138元，到了110年，所得替代率再低，其月補償金扣減完畢，後面每一年都是扣2,417元，到了第3年扣減，已全數扣足，月補償金全部結束。

陳大法官碧玉 請問經過此次年金改革，退撫基金是否能收支兩平？

周弘憲部長 若按照立法院三讀通過版本，退撫基金只會延續到140年，不會收支二平，能稍微紓解退撫基金的財務壓力，若要達到二平，改革的幅度會非常大。此次一方面考慮政府的財政負擔及退撫基金財務壓力，另一方面也須避免過度衝擊退休人員經濟生活的安排，不得已才用此折衷方式，但若要讓退撫基金永續，除了提撥率及收益率增加，亦須政府專案撥補，例如軍改，政府分10年，每兩年撥補2百億，才可能讓退撫基金之財務壓力降低，甚至最後歸於無形。

陳大法官碧玉 再請問112年7月1日以後的新進人員，是否依新法規定，適用新的制度？

周弘憲部長 按照法律規定，112年7月1日以後的新進人員，應設計另一套退撫制度。

陳大法官碧玉 是否會與目前退撫基金的水位高低脫鉤處理？

周弘憲部長 設計另一套制度不代表會脫鉤，可能另外成立新的基金，也可能繼續在原基金裡運作，只是其所得替代率及其他的給付條件可能不同。若另立新基金，退撫基金存續期間一定會縮短，因為沒有後續的活水進來，舊的人繼續領。目前考試院還在研議當中，究竟會設計何種制度，目前尚未確定。

蔡大法官焯燉 請教行政院，此次年金改革，主要理由是政府財力難以負荷，基金面臨破產之窘境。但根據聲請書內引用學者的看法，有學者認為，根據OECD的資料，有些國家有關年金支出占總預算之比例相當高，例如法國24.2%、德國23.4%、瑞士19.5%、日本19.1%、美國16.3%、瑞典15%及英國12.1%，我國並無正式統計資料供參。請問行政院有無正式統計？根據學者研究，政府在此方面的財政負擔似乎尚未達到難以負荷的程度。故聲請人質疑，政府以作為公、教人員退休基本改革的藉口是荒謬的，請問行政院對於聲請人之主張有何看法及回應？

林萬億政務委員 OECD國家或歐盟的確在社會支出方面，主要是年金及健康保險等，另外，最近資料顯示，長期照顧也負擔越來越多，這些支出的確占了各該國社會支出的大宗。每個國家制度不同，有些國家私人負擔比例相當高，例如瑞士或荷蘭，有些國家政府負擔比例較高，例如瑞典，德國是受僱者與雇主，若雇主是政府，則由政府負擔。每個國家的分攤比不同之下，政府的社會支出中，年金支出占的比例就會出現很大的差異，若從結果來看，若干國家都在進行年金改革，顯然各國都考量到年金的永續性是否可以支撐。

剛剛周部長跟各位大法官報告，我們以一個世代大概25年至30年，作為是否可以支撐基金不至於破產的年限，的確是相對地短，

世界各國的計算，通常是以40年作為考量。但是現在不管是世界銀行的期待或提醒，都告訴各國，年金的改革受到非常大的政治、經濟、社會因素的影響，改革本身相當不容易，因此希望內建自動調整的機制，如同世界銀行前陣子推薦的瑞典制度，也就是基金的各項指數內建到法律中，讓其每次改革時，不要受到很多政治或社會的壓力，世界銀行這樣的推薦，我們也都看到了。

以目前國內的條件來談，不可能一步到位，當時年金改革時，就有一些年輕的公教人員提出，舊的制度已經包括三種，一種是純舊制，一種是新舊並陳，一種是純新制（即84年至86年以後初任公務人員者），這三種不同的組成人口群在同一個制度之下，共同分享應得的給付，但是也承擔了提撥不足或給付率過高或投報率不可能有太高的期待等因素，如果要解決問題，未來是否有一個全新的制度？當時的確也有人提到，要不要改為個人儲蓄帳戶？當然也有反對者，因為個人儲蓄帳戶是個人承擔所有的風險。即使個人儲蓄帳戶也可以有不同的投資組合，如同私校的基金一樣。在還沒有十足的把握之下，經過協商的結果，認為應該給一段時間作為新制度設計的期程，以及有更多的國際經驗與臺灣實證的基礎等。

針對各國年金支出占該國社會支出的比率，以及占該國GDP的比率等，行政院是否應該有一個相對應的數據作為比較？的確，制度不同，比較有一定的困難，但是如果足夠的證據作為評比，也許可以更加讓各界放心。不過因為百分比的組成非常複雜，最後都會以各該國年金制度是否可以支撐下去，作為很重要的討論基礎。我們的制度既然已經是這麼獨特的制度，軍公教有相同，也有不同，跟勞工又有相對的差異，在這麼複雜的制度之下，是否將他們的總支出，跟我們社會支出作比率上的計算，或者跟我國的GDP作比率上的計算，可以跟國際作比較，讓大家比較我們的負擔是否過重，當然這是其中一種指標。

以往大家習慣用的指標，就是長期的潛藏債務。關於軍公教的長期潛藏債務，過去行政院主計總處也提供過每年報告給立法院的數據，勞工的部分也是如此。最近的統計已經讓我們看到，的確潛藏債務有明顯的下降，表示年金改革的必要性與年金改革的效果已經出來。至於長期，如同剛才周部長的報告，139年、140年之後會是如何，是否112年7月1日以後初任公務員，再作一次新的改革就可以全然解決所有問題？我相信各界也都在觀望，這也是政府跟社會各界共同要承擔，如何解決臺灣年金制度的議題。

以上說明，謝謝。

主席 請問各位大法官有無問題？

羅大法官昌發 幾個問題詢問相關機關。第一，聲請人之代理人朱敏賢律師於5月15日提供的釋憲聲請補充理由書第85頁附表一，提及很多公務人員退休撫卹基金營運的問題，例如績效不佳及若干缺失。基金的營運問題與整個改革很有關係，公務員覺得不全是他們的問題，有部分是基金營運的問題。倘若基金營運績效非常好，退休金削減的幅度就不用那麼高，這是配套或是有相互關聯的關係。上開補充理由書所提因為績效不佳所產生的問題，從行政院、考試院或銓敘部的角度來看，是不是正確？如果有這些問題，退輔基金有無配套的改革規劃？

第二，上開補充理由書第15頁認為退輔基金制度，從頭到尾都扮演恩給制、退休福利或薪資補貼的角色。換言之，從一開始設計，就沒有要公務員提足的意思，這會不會影響我們對相關爭點的判斷？

第三，周部長提到物價指數調整的問題，聽起來不是自動調整，還有很多關卡及程序，設計上為何不能是自動調整？剛才林政務委員提到，例如在OECD一些國家，是將一些因素內建到整個制度中，發生某種狀況自然就調整。物價指數是非常客觀的事情，假設物價

指數波動非常大時，也會影響退休人員的生活。為何當初的設計會有那麼多關卡，而不是趨近於自動調整的情況？

第四，剛才周部長在回應時，提到一點，收支平衡在現階段不可能，除非政府撥補。軍改的部分已由政府撥補，為何公教的部分不能由政府撥補？背後的道理何在？

林萬億政務委員 關於調整所得替代率或給付額度問題，有在法律中列入幾項指標，但須由行政院會同考試院作最後的定案。為何沒有內建到法律中？我剛才提到世界銀行曾經推薦給世界各國，希望對於年金制度不要逐次改良，因為每次面對的壓力如此之大，內建之後會比較順暢。所謂內建的資料，包括所得替代率、提撥費率、給付額度，在重大經濟變化之下，該如何調整。因為我們現在的制度頗為複雜，而且要解決的問題相當多，所以當時設計時，並不敢一步到位規定成自動調整。因為如果要自動調整，如同剛才周部長所言，改革幅度非常大，如同電腦程式般，直接算出來，那就不得了，因此作了必要的妥協。

其次，關於政府撥補的問題，周部長舉的例子是軍人，其實在公教，以至於私校，政府過去的確都有撥補一定額度，並不是沒有撥補過。只是現在算出來這麼龐大的潛藏債務或提撥不足的問題，軍人部分對於在任及已退者，作了非常大的區隔，是否這一次就有這樣的勇氣，讓政府足額或分年撥補？的確有不同的想法、主張，不過如果制度本身沒有改良到合理的設計，就如同在法律中已經明定政府負最終的支付保證責任，這個保證責任要保證到什麼程度？保證到何時？在不同制度內、制度外都在觀察，也就是政府能否單方決定公務人員、教育人員或軍人補足到額滿，讓制度繼續不合理，下一階段又有一筆龐大的預算作為撥補，社會是否可以接受？這都是一個很嚴肅的課題。

周弘憲部長 謝謝羅大法官的提問，有關退輔基金營運的問題，這部

分其實在年金改革的過程中，社會各界對於基金的營運確實有很多不同的意見，營運績效好，當然財務壓力會減少，但是因為國內的退輔基金目前都是由公務機關在操作，是一般公務人員負責營運，所以很多人會認為如果能引進外面專業人員來操作，就像很多國家的政府基金，都委由民間來操作，可能績效會比較好。羅大法官很關心，這次年改有無配套？我們前一陣子已經將退輔基金管理條例、組織條例修正草案送到立法院，希望能夠在人事方面、會計方面作一些鬆綁，從外面聘一些專業人士參與基金的營運，給付他們比較高的薪水，可以不必按照傳統的公務人員法令來做，這部分我們已經有配套，希望立法院通過，人事鬆綁以後，我們預期退輔基金的營運應該會往比較好的方向前進。

另外聲請人主張提撥率當時也沒有說要提足，這部分剛才已經報告過。一開始就沒有提足，才導致這個洞越來越大，軍公教都是由退輔基金營運，但帳戶是分開的。軍人的帳戶如果沒有經過年改，到今年10月的餘額已經是零，也就是俗稱的破產，精算報告是109年，可是已經提前發生。這次因為軍人年改，所以軍人的帳戶沒有問題，而且每年還挹注100億，短期內還由退輔會編列預算等等，所以退輔基金內軍人的帳戶，目前沒有破產的疑慮。

當初為何設計成不足額提撥？可能是思慮沒有那麼周到。大家都參加公保，公保就是足額提撥，也就是平準費率，所以公保在去年以前，繳的費率是8.83%，從今年開始降為8.28%，這是因為第7次精算的結果，認為8.28%就足夠。公保的部分，從一開始就採取所謂足額提撥，當然所謂足額提撥也不代表到最後一定沒有問題，因為牽涉到很多的精算假設，只能說在精算假設下，公保的準備金沒有破產的問題，甚至精算50年後，還有3509億元的餘額，足以支付當時還沒有退，或還沒有領完的退休公務人員請領。

從以上兩個例子來看，公保準備金一開始就走接近足額提撥的方

式來處理，退輔基金的部分卻沒有，導致兩個完全不一樣的情形。大家從來沒有講過公保準備金會破產，甚至今年費率還從8.83%降為8.28%。這部分當然各方有不同意見，當時會不足額提撥，其中主要的一個因素是舊制轉換到新制，以前都是恩給制，不必繳錢就能領退休金，後來要繳錢才能領退休金，所以當時會採取不足額提撥，一開始不要繳那麼多錢，讓公務人員在心理上比較適應，這部分當然見仁見智，未來要不要足額提撥，端視大家集思廣益的結果。

羅大法官也關心政府撥補的問題，剛才提到軍人帳戶撥補，那是專案撥補，目前公務人員退輔基金也是有撥補，每3年收益低於臺灣銀行2年定存平均利率，就要撥補。退輔基金從84、85年成立到現在，中間只撥補過一次，就是在金融海嘯時，大概在民國97年，當時3年平均已實現的收益率沒有達到臺灣銀行2年定存的平均利率，政府有撥補幾十億，那是因為法律的規定，但是沒有所謂的專案撥補。剛才跟大家報告，除了提撥率、收益率以外，如果社會有共識，當然可以專案撥補，如此才比較能紓解退輔基金的壓力。97年的撥補是因為那3年基金績效非常不好，所以才稍微彌補而已，而不是補足已經造成的財務漏洞。

以上說明，謝謝。

主席 如各位大法官無其他問題，今天說明會到此結束，散會。

散會：11時24分