

107 年度憲一字第 10 號「陸海空軍軍官士官服役條例」

釋 憲 案 言 詞 辯 論 鑑 定 意 見 書

鑑定人：游錦帆

提綱：

壹、 事件經過	1
貳、 爭點說明 ( 爭點一～八略述 )	4
參、 鑑定意見	31
肆、 結語	54
附件：	59

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 9 日

## 壹、事件經過：

考試院於 102 年年金改革政策背景報告說明，人口結構劇烈變化是年金制度改革最大的因素，包括：「少子化」及「人口老化」雙重挑戰、扶養比偏高加重新世代負擔、「勞動參與率」偏低及人才外流的現象；同時對於年金改革長期的規劃，主張建立以全民為適用對象的基礎年金制度、推動公務人員退撫基金管理機構行政法人化、提高基金的收益率、設計「年資保留」及「年資併計」的機制、促進公私部門交流和合理的年金保障、建立動態的年金給付調整機制，期望透過這樣機制來確保年金制度財務的健全及公務人員權益的保障。

民國 106 年總統府成立國家年金改革委員會，退伍軍人代表只有一席；國家年金改革政策之執行，從林萬億政務委員負責籌備總統府年金改革委員會議開始，並擔任副召集人兼執行長總縮軍、公、教、勞、農及國民年金的改革，由林萬億教授 102 年 1 月 25 日「我國的年金制度改革：危機與轉機」論文觀之，為解決各類年金面臨之財務問題是以刪減軍公教優惠存款利息補貼與退休軍公教人員年終慰問金，作為勞保年金潛藏負債之撥補財源；拉近職業別年金差距，降低現職軍公教人員未來退除給與之所得替

代率；減少世代剝奪，對於已退休（伍）人員可溯及既往為預設方案。

年金改革會議召開期間，按會議議程分由行政機關報告政府財政狀況、各職類退撫制度與基金運作情形等等，特別的是在第6次委員會議後，以軍人職業特殊考量，將軍人退撫制度重新設計交由國防部單獨處理；軍人職業的特殊除了工作上的特殊，軍人必須24小時戰備，沒有加班費，沒有工時限制，工作環境嚴肅呆板，工作性質危險，軍人服從命令，軍人要為國犧牲生命；故部隊要保持精壯，軍人要有愛國的情操，要有為國犧牲的熱情，要有效命疆場的衝動。軍人職業有服役期限的特性，使得軍人退撫制度有「役期限制，離退率高，領得早，領得久」的現象。鑑此，考量軍人畢生以捍衛國家，保護人民為職志，相關改革必須嚴正面對軍人職務的特殊性質，並能免除軍人經濟安全的後顧之憂，此與國家安全息息相關，畢竟軍隊要有穩定的士氣，國家才會有堅實的戰力。

然而，由於溯及既往的改變已退休（伍）人員之退除給與，造成社會極大的動盪與不安，從年金改革會議起，至分區座談、國是會議、草案公告、公聽會，乃至最後的法案審議，行政機關從未

與相關團體代表溝通意見，進而造成多次重大陳抗事件，甚至因此造成繆德生上校重傷殞命，政府未能善盡溝通之責，不無與行政程序法第 7 條行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡之規定有間。繼由第 8 條行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴以觀，更證政府施政應符合誠實信用原則，著毋庸置疑！復以總統府年金改革委員會議為年金改革政策指導，經行政院年金改革辦公室提出各職類版本，相關資訊公信不足，決策未能公開透明，肇生違反法律不溯既往、信賴保護、平等、比例等原則，侵害憲法保障人民工作權、財產權、生存權等重大爭議之疑慮，政府權力與人民權益產生對撞，退撫制度與法治國基本原則牴觸，遂經在野黨立法委員依據「大法官審理案件法」聲請解釋憲法，釐清爭議，以昭公信。

## **貳、爭點說明：**

依據大院公告本釋憲案言詞辯論爭點，經參考釋憲聲請書及公開說明會相關資料，謹提供爭點說明如後。

**爭點一、陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例）第 3 條系爭**

條文名詞定義、第 26 條第 2 項（及其附表三）第 1 款、第 2

款系爭條例修正施行後，退伍金、退休俸、贍養金給與基準規

定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害受規範對象之財產權？

查系爭條例第 3 條（用詞定義）本條例用詞，定義如下：一、

軍官：指常備軍官、預備軍官。二、士官：指常備士官、預備

士官。三、退撫新制：指中華民國八十六年一月一日起實施之

軍職人員退撫制度。四、退除給與：指軍官、士官退伍除役時

之給與，包含下列項目：（一）退伍金。（二）退休俸。（三）

贍養金。（四）退除給與其他現金給與補償金。（五）政府撥

付之退撫基金費用本息。（六）生活補助費。（七）勳獎章獎

金。（八）身心障礙榮譽獎金。（九）優惠存款利息（以下簡

稱優存利息）。五、遺屬年金：指遺族依本條例得支領之軍官、

士官原領退休俸或贍養金之半數。六、俸給總額慰助金：指按

退伍人員退伍當月所支下列項目之合計數額計算：（一）本俸。

（二）專業加給。（三）主管職務加給。七、支給機關：指退

伍除役軍官、士官具退撫新制施行前服役年資者，其退除給與，

以國軍退除役官兵輔導委員會為支給機關；具退撫新制施行後

服役年資者，以輔導會及公務人員退休撫卹基金管理委員會為支給機關。查依據公務人員退休撫卹基金管理委員會編印之「退撫基金詞彙」，所稱年金(annuity)定義，原係商業保險用語，是指人壽保險公司的一種保險，由保險公司保證在未來的特定期間對指定人定期給付固定或變動之金額，此特定期間通常指退休後，因此年金原係指年金保險。當社會保險日漸受重視後，許多國家開辦公共退休金(national pension)制度，其退休給付採用定期給予時，其性質類似商業保險之給付，因此退休後按期給付之退休金亦沿用年金乙詞；但是退休金(retirement pensions)不宜稱為年金，因為退休金的給付有許多型態，只有定期給付型態才能稱之為年金。次查退休金(retirement pensions)係指雇主對於受雇人於服務一定年資，或達相當年齡而退休時所核給之金額，以報償其功績、安定其退休生活，並藉以促進人事新陳代謝。目前參加公務人員退休撫卹基金人員包括公務人員、教育人員及軍職人員，上述各類人員依其退休(職、伍)法律核給之給與，都屬廣義之退休金，其種類及內涵包括一次退休金、月退休金、兼領月退休金及依各退休(職、伍)法律所定之各項加發給與。其中屬於新制年資之退休金，由公務人員退休撫卹基金之各身分別基金

支付；舊制年資或其他加發之退休金，由各級政府編列預算支付。按憲法「禁止不當連結原則」，意指國家權力作用上所考量的基礎，必須是合乎事物本質（sachgerecht）的，並且手段與目的間具有合理、實質的關聯，禁止不相關因素與濫用公益連結的考量。因此系爭條例退除給與之定義與政府推動之年金改革能否藉予產生連結從未釐清，致生爭議。

其次，第 26 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）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如下（如附表三）：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。二、退休俸：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。三、贍養金：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。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。

軍人與國家間係公法上之職務關係，軍人在服役期間依法限縮部分公民權利，因此憲法增修條文第 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。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。

依兵役法制定之『陸海空軍軍官士官服役條例』，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）。換言之，「陸海空軍軍官士官服役條例」即為實體法，其規範軍人之權利與義務，屬於行政契約範疇。如欲對系爭條例所規範之對項調整，應符合行政程序法規定，同時不能抵觸憲法第 23 條所規定的比例原則與法律保留原則。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，乃依系爭條例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。惟查本件系爭條例要非年金性質，已如前述，不可不辨！抑且將第 3 條、第 26 條等規定，將退伍金、退休俸等不當連結年金概念，以基金缺口為由，藉整合不同時期的制度，拉平同階同年資，不同給付之問題，又僅以與公務人員退撫基金管理委員會第 6 次精算報告差距極大之國防部自辦之「軍職人員年金改革財務影響評估報告」重新計算，訂定起支俸率與年增俸率，刪減已退伍人員（包括含有舊制年資現職人員）法定退除給與，提高現役人員未來退伍給付，致產生違憲爭議之修法，變更軍、士官退除給與計算基礎，並溯及適用已退除役人員，調降退除給與俸率，削減退

除給與優惠存款利息，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。

**爭點二**、系爭條例第 26 條第 3 項（及其附表四）及第 46 條第 4 項第 1 款（聲請書誤載為第 2 款）有關係爭條例施行後之過渡期間內，扣減受規範對象退除給與優惠存款利息規定，因而減少其退除給與，是否違反法律不溯及既往原則？信賴保護原則？比例原則？

法律之制定或修正，原則上不得適用於該法律生效前業已終結之事實或法律關係，是謂法律適用上之不溯既往原則（司法院大法官釋字第 577 號、第 620 號、第 717 號等解釋參照）。法律不溯既往原則反映出「法治」（rule of law）之本質意涵，人民可依照當下之法律秩序決定行止，蓋在法治國家無法期待人民遵守未來之法令。從而法律僅能向未來生效，不得溯及適用於已完結之事實或法律關係，亦不容許國家藉由立法重新給予法律規範。此一原則係為保護人民對法律之信賴，讓人民得以確保自己行為不因未來法律秩序變動，而遭國家公權力過於嚴苛對待或處罰，倘無此原則，人民將擔心隨時遭到國家公權力之侵害，必將喪失對法律之信賴，法治也就自然淪為空談。

系爭條例第 26 條第 3 項規定及第 46 條第 4 項第 1 款規定，均變更退伍金、退休俸及優惠存款利息之規定，並適用於系爭條例施行前退除役人員，致減少其退除給與。按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、優惠存款利息所編列預算，均為政府財政調配、財源分散與責任分攤作法，系爭條例修法理由雖說明「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，與其他職類為不同之設計，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)。然系爭條例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修法，受影響最大者俱為跨新舊制年資之士官 11,118 人，校尉官 48,893 人，將官 2,089 人，合計 62,100 人(107 年 12 月 4 日公開說明會國防

部補充說明資料)，佔支領月退俸退除役人員之 56%，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，並將虛擬不實之政府財政困難壓力，僅推由前述受影響最大之已退除人員承擔；而該等已退除役人員年資都已確定，無法再選擇延役而增加其服役年資，系爭條例修正前後之差額雖採 10 年調降，但仍造成已退除役人員財產重大損失(以第 1 年月減 1,000 元為例，10 年即減少 660,000 元，餘類推)，並規定至第 11 年發還本金，才可啟動第 26 條第 2 項標準發給退休俸，實則為變相之累進費率，嚴重侵害退除役人員權利，政府更規避應有之責任，將新定生效之法規，適用於法規生效前「已終結事實」，顯已違反法律不溯既往原則、信賴保護原則及比例原則。

**爭點三**、系爭條例第 26 條第 4 項後段有關原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額(即最低保障金額)者，按原支領金額支給規定，是否違反憲法第 15 條保障人民生存權、第 18 條服公職權之意旨？

國防法第 16 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，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，爰於 97 年 1 月 16 日制定「軍人待遇條例」公布施行，以為軍人待遇支給之依據。

「軍人待遇條例」規定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（又稱樓地板）採軍官最低階少尉一級本俸及專業加給總和為基準（每月約新臺幣 3 萬 8,990 元），其立法理由在「規範本條例修正施行前已退伍者退休俸調降之限制條件，以保障渠等退休後之生活。」本項所謂「少尉一級本俸及專業加給合計數額」，係對退除役人員之最低生活照顧基準。惟依修正前陸海空軍軍官士官服役條例第 23 條第 1 項第 2 款規定，得支領退休俸之退除役人員，乃服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，如依系爭條例第 26 條與第 46 條調降退除給與及優惠存款利率等規定，只以少尉一級軍官最低俸給發給，形同刪減其原領有之退休俸。且不論此等規範毫無客觀依據，究否能如立法理由所謂保障渠等風燭殘年退除役人員退

除役後最低生活之功能，或司法院大法官釋字第 717 號解釋理由書，語重心長所揭退休制度目的在保障退休人員之生活條件與尊嚴，檢討優惠存款規定時，應避免使其退休所得降低至影響生活程度之意旨，殊非無疑；更遑論退除役人員得藉此維繫尊嚴生活，且支領退休俸若低於最低保障金額者，仍按原金額支領，此一所謂「最低保障金額」顯然形同虛設。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，設定最低保障金額標準，作為刪減退休俸之基準，對低於最低保障金額者又未予調整，系爭條例施行後即有在 107 年 7 月 1 日後退伍之中低階人員，反較 107 年 7 月 1 日前退伍之同階同年資人員領取較高之退除給與，其修法後所造成之不合理差別待遇與正當性、公平性與必要性，洵無若何關連！從而所謂最低保障金額實為退除給與刪減線。

再查國防部軍職人員財務影響評估報告第 62 頁載述，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，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臺老兵居多，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。綜合已退領俸軍職人員特性，可發現低於最低保障金額 38,990 元(含)以下，計有 36,832 人(占整體 31.23%)，另七成比例人員低於 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」。準此，系爭條例悖離人性尊嚴無法維持退除役人員之生存保障，至為灼然。

**爭點四**、系爭條例第 29 條第 2 項提高現役人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害現役人員之財產權？

系爭條例第 29 條(退撫基金撥繳費用標準)軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況

檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。前項共同撥繳費用之基準，按現役人員本俸加一倍百分之十二至百分之十八之費率，由政府撥付百分之六十五，現役人員繳付百分之三十五。

人民依據憲法所保障之財產權，得對國家主張公法上權利，目前大法官對於「財產權」保障之範圍及實際內涵，已將軍人退伍所享有之俸給、退休金等權利，確屬財產權射程範圍而受憲法所保障，亦有論者認為該等權利係基於人民服公職之權利所衍生之制度性保障(釋字 605、575、483)。自主觀公權利之角度而言，軍人自得請求國家依據原核定之退撫基金撥繳費率，自國庫提撥一定金額給付俸給及退休金；而以制度性保障角度觀之，則可導出人民抗拒修改自身退撫基金撥繳費率之保護強度及憲法上依據。蓋憲法第 15 條之保障人民財產權，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能。進而確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源，除不容許國家恣意剝奪外，國家更應建立制度性保障完足對人民財產之保護。

公務人員退撫基金係由政府負責監理，軍人已依法扣繳應負之繳費義務，對於基金因管理不善或政策導致資金缺口，自應由政府負完全責任；然系爭條例第 29 條訂有「政府負最後支付保證責任之規定，卻又有條件可調高費率，甚至可溯及既往降低給付，政府負最後支付之責任為何？法律存在之不安定與不確定，致有法律違反不溯及既往原則與侵害憲法保障人民財產權之疑慮。

**爭點五**、系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款規定，停止就任或再任私立大學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（即公務人員最低保障金額）之受規範對象領受退休俸或贍養金，是否侵害受規範對象之平等權、工作權、財產權？

系爭條例釋憲案 107 年 12 月 4 日公開說明會之行政機關補充說明資料，有關第 34 條第 1 項第 3 款規定修法理由係因退休金乃為保障退休後之基本經濟安全而設計，退休者既已就任或再任全職工作，理應以其薪俸作為生活所需來源，何況行政法人、私立學校均有一定比例資金來自政府獎補助，倘若軍公教人員可同時享有退休金與全職薪資，易被質疑類似領取雙薪，

故不宜重複保障。再者，101 年教育部調查，擁有博士資格而未能獲聘為大專專任教師者有 8,118 人，……，倘若退休軍公教同時領取月退休俸（金）與專任教師薪資，實有違國家資源配置之社會公平原則，因相對剝奪感而引發抗爭必不可免云云；再查教育部對本（第 34 條第 1 項第 3 款）規定說明，以就退休軍公教人員再任私立學校專任教師採行：限制私立大專校院不得使用教育部獎補助款支付領有月退休金之退休軍公教人員再任薪資，政府不負擔領有月退休金之軍公教人員再任私校之退撫基金，但教育部仍配合政府整體年金改革修正相關規定，將退休軍公教人員再任私立學校職務且每月支領薪酬超過法定基本工資者，應停止領受月退金權利；國防部則考量軍人職業特性，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，故僅限致私立大學專任教師須停止領受退休俸或贍養金。

查大法官釋字第 694 號解釋指憲法第 7 條所揭示之平等原則非指絕對、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，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（司法院釋字第 547 號、第 584 號、第 596 號、第 605 號、第 614 號、第 647 號、第 648 號、第

666 號解釋參照)。法規範是否符合平等權保障之要求，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 號解釋參照)。而系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款之規定(以下簡稱系爭規定)，針對支領退休俸或贍養金之退伍軍人，就任或再任「私立大學」之專任教師時，即停止領受退休俸或贍養金，而對此以外之其他諸如擔任私立科技大學、私立專科學校、私立大學(專)行政職、私立中小學專任教職、行政職及其他私人機構等則不予限制，而有所差別待遇。此種恣意為無正當理由之差別待遇、差別待遇之目的並不合憲以及其所採取之分類與規範目的之達成之間未具實質關聯，顯已違反憲法上之平等原則。

惟查私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，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 條及私立學校法第 19 條參照)。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)經費累計逾 20%以上之團法人」計 27 個，兩者中均無任何私立學校。退伍軍官、士官任私立大學專

任教職，既非擔任公職，亦非擔任政府捐助成立之財團法人或政府轉投資公司職務，私立大學均為獨立運作，退伍軍人退伍後爭取到私立大學任教，同樣接受競爭力考驗，與退伍軍人曾任軍人無關，另憲法增修條文第 10 條第 9 項特別規定保障軍人退伍後之就業，故修法針對受規範對象停止其領受退休俸或贍養金，即已侵害受規範對象之平等權、工作權、財產權。

**爭點六**、系爭條例第 46 條第 5 項規定，於系爭條例施行後第 11 年返還經調降不再給付優存利息部分之本金，是否侵害受規範對象之財產權？

第 46 條（優惠存款法源依據、停止、調降及取消之規定）依第 26 條第 3 項規定分十年調降差額者，其優惠存款本金於第十一年發還本人，並依第 26 條第 2 項標準發給退休俸。

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。（已於前述）

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、提供軍人退撫制度建立前軍人退伍後之生活經濟保障；除了早期政府財政困難，無力一次支付軍公教退休之退除給付，且軍公教待遇偏低，退除給與無法維持穩定生活，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，臺灣銀行是全公股銀行，換句話說，臺銀與國庫只是「左手與右手之差別」，只要有法源依據，財政部當然會要求臺銀繼續補貼。（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）

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（相關法律不再贅述）；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，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即相對薄弱，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予刪除或刪減。

揆諸軍人待遇支給與退撫制度之法源，由於軍人對國家之絕對忠誠，在政府國防與財政等政策之綜合考量上，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，在此之前軍人薪餉及退除給與發放都是依據「國軍官兵薪餉發放辦法」、「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」辦理，日後雖逐漸修正做法，仍未能完備以法律保障；然本次修法更對一個已經斷源之制度重新賦予法源，實則在行停止、調降及取消之實，況現役軍人目前合於領取優惠存款資格人員僅剩千人，可存額度也因舊制年資而有限；而已退伍人員之優惠存款利息補貼預算也正隨人口凋零而逐年遞減，刻意修法加速退場實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。

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」，歷年來已配合軍公教合理化退休所得方案調整，並無所謂超高所得替代率或退伍後領得比現役時多的現象；而該優惠儲蓄存款辦法 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。對於政府已明令修正公布之規定，政

府卻罔顧憲法增修條文第 10 條第 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，並作出違反禁止溯及既往與信賴保護原則之修法，進而侵害憲法保障人民之財產權。

另查憲法第 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，軍人保險就是社會保險之一種；再查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，僅軍人保險是一次給付沒有年金給付之設計；而「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」即應視為軍人保險給付之年金給付，政府是否同樣應負最後支付之責？況 86 年新制施行後入營之軍職人員，優惠存款已經斷源，新制退除給與給付相對偏低，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；政府為補貼優惠存款利息編列之預算，同屬舊制退除給與，更與退撫基金是否破產完全無關，而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，雖

採 10 年調降，但仍造成已退除役人員財產重大損失（以第 1 年  
月減 1,000 元為例，10 年即減少 660,000 元，餘類推），此十  
年緩降措施實則為變相之累進費率；另規定至第 11 年始發還  
本金，才可啟動第 26 條第 2 項標準發給退休俸；然因修法後  
第 1 年即無 18% 利率，除台灣銀行支付 2.9% 利息外，另 15.1%  
係由退輔會編列預算支應，本金與利息間已無關聯，如再規定  
於中途提領優存本金即按修法前核定之退除給與發給，等同限  
制領取本金，影響受規範對象之財產支配權利，已侵害該等受  
規範人員之財產權。

**爭點七、系爭條例第 47 條第 3 項有關係爭條例施行後，一次結清、  
給付年資補償金後，不再給付月補償金規定，適用於原已領取  
月補償金之退除役人員，是否違反法律不溯及既往原則？信賴  
保護原則？又系爭條例第 47 條第 3 項與系爭條例第 26 條第 3  
項之關聯如何？是否影響系爭條例第 47 條第 3 項合憲與否之  
判斷？（註：國防部中華民國 107 年 7 月 9 日國資人力字第  
1070001907 號函稱：月補償金之發放作法已改依系爭條例第  
26 條第 3 項規定辦理）**

第 47 條（刪除月補償金並僅得支領一次補償金）本條例修正施行前已依規定領取月補償金者，以其核定退伍除役年資、俸級，依退撫新制施行前原領取之規定，計算其應領之一次補償金，扣除其於本條例修正施行前、後所領之月補償金後，一次補發其餘額。無餘額者，不再補發。

第 26 條第 3 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。

查行政院依系爭條例第 61 條之授權，於 107 年 6 月 22 日院臺綜字第 1070023073 號令發布系爭條例施行日期，除第 26 條、第 45 條、第 46 條自 7 月 1 日施行外，其餘條文自 6 月 23 日施行。依其修正理由所載，原為彌補具新舊制年資人員繳交基金費用後之損失，及為避免引發大量現役軍、士官搶退（目前符合領取年資補償金人員約計 7 千餘員），影響國防安全，而保留一次補償金云云，卻擴張適用於原已領取月補償金之退除役人員，同樣計算其應領之一次補償金，扣除其於本條例修正

施行前、後所領之月補償金後，一次補發其餘額，無餘額者，不再補發。不僅逾越修法本旨及框架，亦且將新定生效之法規，適用於法規生效前「已終結事實」，並顯違反「法律不溯既往原則」。縱其後國防部 107 年 7 月 9 日國資人力字第 1070001907 號函釋，變更先前見解，改依 7 月 1 日施行之第 26 條第 3 項，與退休俸及優存利息，統一採行分 10 年平均調降；但關於月補償金應依系爭條例第 26 條第 3 項規定，將每月支領退休俸、優存利息及月補償金合計數額統一採分 10 年平均調降方式執行，因刪減已退除役人員之月補償金，故仍無解於逾越修法本旨及框架，並違反法律不溯既往原則。

**爭點八、系爭條例第 54 條第 2 項將結餘之優惠存款利息挹注退撫基金規定，是否違反同法第 29 條第 1 項「政府負最後支付保證責任」之規定，而侵害受規範對象之財產權？**

第 54 條（輔導會另行編列預算支付之項目）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 3 月 1 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。

第 29 條第 1 項軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。

軍人退除給付自民國 86 年加入退撫基金統一管理，民國 100 年首次由盈轉虧，發生支出大於收入情形；當時考試院曾提出警訊，惟行政院充耳不聞，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；105 年政權再度輪替後，恐無法承擔政府長年未履行之支付責任，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，惟此做法顯然悖離政府運作之模式，恣意規避政府負最後支付保證之責任，政府違反公務人員退撫基金管理條例及其施行細則等規定，未依法撥補在先，又強行修法侵害人民財產在後，致生違憲爭議。

按公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 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 3 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。

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 3 條第 1 項第 4 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。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。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；然系爭條例以刪減給付方式為之，明顯與前述條例規定不符；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。

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 8 條如前述，第 3

條明定基金之來源，該條例施行細則第 5 條更具體明定政府核定撥交之補助款項；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；系爭條例第 54 條第 2 項將結餘之優惠存款利息挹注退撫基金規定，足證是由刪減退除役人員退除給與作為撥補基金缺口財源，自與同法第 29 條第 1 項「政府負最後支付保證責任」之規定牴觸，而侵害受規範對象之財產權，恣意違法修法，破壞法安定性，斲喪國家誠信，無庸置疑。

### 參、鑑定意見：

左傳云：「信，國之寶也。」呂氏春秋. 貴信篇說：「君臣不信，則百姓誹謗，社稷不寧；處官不信，則少不畏長，貴賤相輕；賞罰不信，則民易犯法，不可使令；……。」軍人退撫制度的核心問題，在於鼓勵軍人在職業生涯中專注於貢獻專業，而退役後能夠對他們的犧牲給予應有的補償。

一個合格軍人的養成，必須經歷嚴格的入伍教育，多元的指揮參謀訓練與戰略深造教育，各項部隊歷練與職務的輪調管制；軍人的工作則是自我犧牲，無私奉獻，身處艱困，離鄉背井，並且經常必須面對危險。凡此種種，俱與其他職類不啻天壤之別，給予

較優渥的退休待遇，不但是對其服役期間的肯定，更是對未來即將投身軍旅者的激勵。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，獲取調佔上階之必要經歷與學歷，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。

「陸海空軍軍官士官服役條例」修正草案審議期間，蔡英文總統一再宣示，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。但是法案通過後，退除給與減少而受影響人數超過 50%，且都是刪減與退撫基金毫無關聯之優惠存款利息；修法過程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，恣意以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，實違反憲法不溯既往與信賴保護之原則。

系爭條例國防部雖以「促進召募，穩定現役，安撫退役」為政策目標，但軍人退撫基金因執行各階段裁軍案，推動募兵制政策影響，至 106 年已累積退撫基金缺口達新臺幣 286 億餘元；另公務人員退撫基金管理委員會第 6 次精算報告，推估軍人退撫基金將於 109 年用罄，迫使政府必須面對軍人退撫制度，並解決給付軍人退撫支出的財源問題。然系爭條例修法，卻以解決基金缺口與資金用罄為由，藉整合不同時期的制度，拉平同階同年資，不同給付之問題，重新訂定起支俸率與年增俸率，溯及既往刪減已退伍人員（或變更含有舊制年資之現職人員）法定給付，提高現役人員未來退伍給付，實則以消除優惠存款 18% 為目的，其手段與目的合憲或違憲與否？謹以鑑定人身分提供鑑定意見，敬請大院卓參。

一、基金破產就不能給付退除給與嗎？沒有基金就不能給付退除給與嗎？溯及既往才能改革嗎？不溯及既往就不能改革嗎？顯然答案都是否定的；依我國當前財政經濟指標及政府各項施政顯示，我國全球經濟競爭力排名第 13 名，整體財政狀況，租稅負擔率約僅 13% 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 108 年之 2 兆元總預算，且連續 6 年每年稅收超收近千億元，顯見國家財政充盈，而超收稅收之歲計盈餘除可用於償還債務，亦可作為挹注基金之財源。

其次，基金有破產問題嗎？基金是會計個體，是政府會計的一環，系爭條例修法前第 27 條及修法後第 29 條都明定「政府負最後支付保證責任」；公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 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 3 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 1 條第 2 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。公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 5 條規定，本條例第 3 條第 1 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 5 條第 3 項規定，由國庫撥款補足之差額。二、依本條例第 8 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。足證所謂基金之破產即為假議題，況系爭條例修法後第 29 條可視財政狀況調整提撥費率，第 39 條得視財政狀況、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給付，為了穩定現役定有「政府負最後支付保證責任」信賴保護條款，為了刪減退除給與又定有滾動式檢討機制，系爭條例修法後為政府開啟法律溯及既往的大門，國家法律永遠存在不確定性，破產的不是基金，破產的是國家的誠信。

二、基金不會有破產問題已如前述，然軍人退撫基金資金不足是如何造成的呢？軍人退撫基金不足應該由退伍軍人來承擔嗎？僅由國防戰略、組織精簡、募兵制度略述成因。

#### （一）國防戰略的改變

政府自大陸遷臺，初期以反攻大陸的攻勢戰略，作為建軍備戰的主軸，但是在戰後世界秩序重整，科技、生產、經營模式紛紛產生變革，國家發展面臨考驗，民國 70 年代，務實的調整國防戰略由攻守一體而至守勢戰略，這樣的戰略調整，釋出了國防經費的額度，以民國 70 年國防預算占中央政府總預算 48%，至 104

年國防預算占中央政府總預算比例已降至 24% 即為明證（黃煌雄著，台灣國防變革，P. 79 附表），108 年國防支出僅佔 16.3%，預算結構的大幅改變，政府推動更多基礎建設，建構各類社會福利制度（按 108 年中央政府總預算社會福利支出佔 24.3%），並奠定日後臺灣經濟奇蹟的基石。

## （二）國防組織調整與部隊人員精簡

國防戰略調整，不論是「攻勢」、「守勢」、「攻守一體」或者「防衛固守、有效嚇阻」、「有效嚇阻、防衛固守」、「境外決戰」、「防衛固守，重層嚇阻」，每一次的戰略調整，都會影響建軍構想，兵力整建，影響國防資源之配置；國軍因應政府政策，經歷了十餘年之反覆推演與驗證，終於在 86 年啟動了具體之「精實案」裁軍計畫，裁軍初期採取各種疏處、疏退、獎勵優離退方案，採取嚴密的管制計畫，降低人員維持費成為唯一指標；在國防部有關「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」，計算精實、精進、精粹案各階段為國庫年節省額度已近千億元，裁減人數近 10 萬人，必然增加退撫支出，而在 100 年首度發生支出大於收入情形，至 106 年已達 286 億餘元。

### （三）募兵制度

依據憲法國民有服兵役的義務，但是在歷任總統大選的割喉戰中，兵役制度成為討好年輕選票的訴求，在前監察委員黃煌雄所著「台灣國防變革」一書載述，募兵的代價當然比徵兵昂貴，政府財政的能力以及財政支持度，便成為募兵制度施行的第二個天塹；而在相關訪談中前參謀總長劉和謙、霍守業都提到募兵成敗的關鍵就是錢（黃煌雄，2017.3，台灣國防變革，p250）；而在黃監察委員約詢行政院推動「募兵制專案小組」召集人林政則委員也稱，當時推動募兵制政策最大的問題是財政問題（黃煌雄，2017.3，台灣國防變革，p268）；由此觀之，儘管行政機關在推動募兵制過程都努力評估檢討，但兵源、財源、配套措施之法制都不完備，抱著且戰且走的心態，現役人員所需之人員維持費，退伍後之退除給與均未妥善規劃因應，募兵制期程才會一再展延，短役期逐年增加的退伍金支出，逐漸造成退撫基金壓力，政府從未檢討正視募兵政策也是擴大退撫基金收支缺口原因之一，未能妥善因應檢討預算撥補，反而藉刪減已退除役人員退除給與，作為改善未來退撫基金之財源。

### 三、軍人退撫制度概況

軍人退撫制度自早年之優惠存款儲蓄辦法給付利息起，逐步立法以「軍公教一致，文武衡平」原則辦理，在民國 86 年以前年資由政府完全負責，稱之恩給制，民國 86 年納入考試院公務人員退撫基金管理，稱之儲金制；國防部在政策規劃之初，力陳軍人工作特殊，不宜加入退撫基金運作，然在當時人事、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下，軍人退撫基金納入公務人員退撫基金操作，迄今已逾 20 年；惟國軍因為人員精簡與職缺降編、募兵制度人事成本結構改變、退撫支出快速流動，軍人退撫基金規模僅數百億餘元，在無法增加收益的狀況下，自我循環都產生問題，這是歷任政府執政推行國防政策造成的結果，數十年來每年 3 千餘億元的國防經費，人員維持費占比，從精實案前的 52% 下降到精粹案後之 37%，現在又回升到近 50% 觀之，同樣的人員維持費比例過去可以支撐 42 萬大軍，現在僅約 21 萬人員即捉襟見肘，每年因為短役期官兵退伍，增加的退撫基金不斷攀升，嚴重影響軍人退撫基金的運作，歷任總統只會民粹式的高喊基金破產一定要改，卻沒有一位身兼三軍統帥的總統，為政策造成的基金破產成因加以檢討正視，現在將責任完全推給受影響最大之 50% 的退伍軍人，這只

能證明基金破產是假議題，如果政府負最終支付保證責任，基金不會有破產的問題。

目前退伍軍人支領退休金人員共11萬餘人，純舊制約5萬餘人、跨新舊制約6萬餘人，財源來自政府預算、退撫基金及優惠存款利息補貼預算；就政府預算而言，這屬於舊制年資，軍人依法服滿役期就取得債權，這也是政府的法定債務，剛性預算，責任無從迴避；而優惠存款利息早已列計退除給與俸率分子計算，由政府編列15.1%比例支應預算，其餘2.9%才是銀行支付的利率，都屬於退除給與核給俸率的內涵，而政府編列部分在退輔會退撫經費項下，隨人口凋零已逐年遞減；最後就退撫基金而言，目前已退伍軍人退撫給付年需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，如果這樣的給付政府都宣稱要破產，未來更多的純新制退伍軍人，加上新制調高的給付額度，如果沒有適足的提撥或資金挹注，基金能夠永續嗎？政府以刪減給付作為挹注退撫基金財源，比起前瞻預算8,800億元，比起廢除核四、離岸風電、興建深澳電廠、南向政策、觀光補貼、廢止印花稅、增設機關增聘人員等，動輒千億元預算，這樣缺乏財政紀律的政府施政，所謂基金破產軍人年改還有正當性嗎？

由國家整體財政狀況來看，我國租稅負擔率僅 13%，債務佔 GDP 比僅 36.5%均屬世界最低，外匯存底高居全球前 5 名，為少數沒有外債之國家；而 108 年度中央政府總預算已突破 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近 50%，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（系爭條例修正前之「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，而修正公布系爭條例。

查系爭條例修正草案總說明指稱：「現階段軍公教人員均面臨退撫基金收支缺口日益擴大，造成國家財政重大負擔，基此，軍人退撫制度必須重新檢討，設計出符合軍人職業特性……，爰擬具本條例修正草案……。」然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](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。迺國防部 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（評估報告第 45 頁），而擬定系爭條例修正草案，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，亦難謂有修正系爭條例之必要性；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，更是欠缺充足理論依據，不具正當性與必要性之修法。

再者，比較主要國家負債比而言，日本 250.6%，列世界最高，美國 106% 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。其次以國家稅收而言，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。

#### 四、軍人領的不是年金，軍人領的是退伍金、退休俸：

系爭條例第 3 條（用詞定義）本條例用詞，定義如下：一、軍官：指常備軍官、預備軍官。二、士官：指常備士官、預備士

官。三、退撫新制：指中華民國八十六年一月一日起實施之軍職人員退撫制度。四、退除給與：指軍官、士官退伍除役時之給與，包含下列項目：（一）退伍金。（二）退休俸。（三）贍養金。（四）退除給與其他現金給與補償金。（五）政府撥付之退撫基金費用本息。（六）生活補助費。（七）勳獎章獎金。（八）身心障礙榮譽獎金。（九）優惠存款利息（以下簡稱優存利息）。五、遺屬年金：指遺族依本條例得支領之軍官、士官原領退休俸或贍養金之半數。六、俸給總額慰助金：指按退伍人員退伍當月所支下列項目之合計數額計算：（一）本俸。（二）專業加給。（三）主管職務加給。查公務人員退休撫卹基金管理委員會編印之「退撫基金詞彙」，所稱年金(annuity)定義，原係商業保險用語，是指人壽保險公司的一種保險，由保險公司保證在未來的特定期間對指定人定期給付固定或變動之金額，此特定期間通常指退休後，因此年金原係指年金保險。當社會保險日漸受重視後，許多國家開辦公共退休金(national pension)制度，其退休給付採用定期給予時，其性質類似商業保險之給付，因此退休後按期給付之退休金亦沿用年金乙詞，但是退休金(retirement pension)不宜稱為年金（如爭點一前述說明）；因此系爭條例退除給與之定義與政府推動之年金

改革能否藉予產生連結從未釐清；此單方面由行政機關定義改革，同時又違反行政程序法第 7 條行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。第 8 條行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。在年金改革會議期間，第 6 次會議後宣告軍人年改單獨處理，退伍軍人代表形同孤立，分區座談及國是會議均無退伍軍人代表席次；修法期間，行政機關雖不斷承諾在草案公布前，會與相關退伍軍人團體代表溝通、座談或召開軍人年金改革國是會議，事實上，行政機關從未與退伍軍人團體代表溝通，且多次毀棄承諾，強推改革版本，強行立法通過，造成今日諸多改革亂象。

按修法後「陸海空軍軍官士官服役條例」第 29 條規定，軍人退撫基金政府負最終支付保證責任；而無論舊制、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，如將軍人年改植基於軍人退撫基金即將破產，且採取消除優惠存款利率、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、溯及既往刪減已退伍除役人員之退除給與，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，其作法只有越改越好，美國的改革法案完全站在維護軍人權益的立場推動改革，而且不溯及既往，軍人退撫制度改革未考量軍人工作特性、軍人職業生涯、戰場狀況、建軍實務、軍制規劃、軍隊領導、法律尊嚴、國家誠信，對於國軍戰力維繫將是致命傷害。

五、退除役人員領取退除給與是依據國家核給的俸率，不是優惠存款之利率：

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（按指中華民國 107 年 7 月 1 日）起十年內，分年平均調降至無差額止。」第 46 條第 4 項第 2 款規定：「退伍金與軍人保險退伍給付合計之每月優存利息高於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，其優存利率依下列規定辦理：1. 自施行日起第一年至第二年，年息百分

之十二。2. 自施行日第三年起至第四年，年息百分之十。3. 自施行日第五年起至第六年，年息百分之八。4. 自施行日第七年以後，年息百分之六。」第 46 條第 5 項規定：「依第二十六條第三項規定分十年調降差額者，其優惠存款本金於第十一年發還本人，並依第二十六條第二項標準發給退休俸。」變更退除役人員退伍時已核定之退除給與俸率，再按優惠存款利息、退伍金、舊制退休俸、新制退撫基金之順序刪減，溯及既往適用於系爭條例施行前退除役人員，致減少其退除給與。惟因已退除役人員年資都已確定，無法再選擇延役而增加其服役年資，系爭條例修正前後之差額雖採 10 年調降，仍造成已退除役人員財產重大損失（以第 1 年月減 1,000 元為例，10 年即減少 660,000 元，餘類推），並規定至第 11 年發還本金，才可啟動第 26 條第 2 項標準發給退休俸，形同限制人民支配其財產權力；而十年調降作法實則為變相之累進費率（以第 1 年月減 1,000 元為例，第 2 年月減 2,000 元，第 3 年月減 3000 元，…，第 10 年直後月減 10,000 元，餘類推），嚴重侵害已退除役人員財產、生存等權利，政府更規避應有之支付責任，將新定生效之法規，適用於法規生效前「已終結事實」，顯已違反法律「不溯既往」與「信賴保護」原則。綜觀系爭條例修法之政

策目標、手段，又與消除優惠存款之目的不符，且解決退撫基金資金不足仍有多種方法可資運用，政府在從未嘗試各種可用改革方式不用，率爾推動所謂年金改革，溯及既往刪減已退伍除役人員退除給付，實有過當，手段與目的之不當連結亦屬非當。

軍人優惠存款利息是退除給與之一部分，是退除給與之俸率內涵；根據文獻記載，民國 38、39 年間追隨政府來臺部隊，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」。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；林萬億教授 102 年 1 月 25 日「我國的年金制度改革：危機與轉機」所稱，將「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」視為種下至今仍爭議不休與負擔沈重的退伍(休)金 18%優惠利息存款的前因，實有諸多爭辯？事實上是與日後國家經濟發展，財政與貨幣政

策與退撫制度變革有關；優惠存款做法除了早期軍公教待遇偏低，政府財政緊絀，影響軍公教退休（伍）人員之退除給付，故在政府財源之調配上採取諸多措施，鼓勵支領月退休金，以穩定退除役人員生活，減緩政府財政壓力；扁政府時期曾針對取消優惠存款 18% 研擬方案，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，臺灣銀行是全公股銀行，換句話說，臺銀與國庫只是「左手與右手之差別」，只要有法源依據，財政部當然會要求臺銀繼續補貼。（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）

#### 六、不能以法源基礎薄弱做為刪減優惠存款之理由：

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。

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與退除給與都是沿用過去訂定之法規辦理，諸如「國軍官兵薪餉發放辦法」、「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」等，日後雖逐漸修正做法，仍未能趕上時代變遷明確以法律保障；故以法源基礎做為刪減優惠存款之理由，實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。」

當屬有理。

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。對於政府已明令修正公布之規定，政府卻罔顧憲法增修條文第 10 條第 9 項之規定，擅改國家對軍人承諾之權益；對於已經隨制度轉換斷源之制度，又修法將優惠存款利息納入退除給與內涵，但卻作為停止、調降及取消之規定，事實上如以 108 年為基準，以畢業年班服役年限推估，現役人員合於請領優惠存款資格者僅剩千餘人，已退除役人員日後隨人口凋零，政府編列之預算也將逐年調降，政府刻意藉改革之名加速退場，亦即政府已破壞法安定性，輕言背信，並作出違憲爭議之修法改革。

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」即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；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，「軍人保險條例」未與時俱進，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，溯及既往刪減已退除役人員退除給與，實為違憲違法之事實。

七、國防部「軍職人員年金改革財務影響評估報告」與公務人員退撫基金管理委員會第 6 次精算報告差異過大，立論結果差異極大，據以做為修正系爭條例之財務規劃，進而刪減已退伍人員退除給與，重新訂定起支俸率與年增俸率，殊值爭議；查「公務

人員退休撫卹基金管理條例施行細則」第 5 條規定，本條例第 3 條第 1 項第 4 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 5 條第 3 項規定，由國庫撥款補足之差額。二、依本條例第 8 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。第 15 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 5 條第 3 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 17 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。

公務人員退休撫卹基金管理委員會依法實施定期精算，係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。

然國防部 107 年 4 月 23 日逕自辦理「軍職人員年金改革財務影響評估報告」（以下簡稱評估報告）能否作為系爭條例修法之立論依據？更何況其未經內、外部合格精算師簽證，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，確有爭議。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，推估結果差距極大；該評估報告同時也說明，已退伍除役人員之退除給與，隨人口凋零呈封閉式收斂逐年遞減，而現職人員隨現役轉退役，其退除給與呈開放式發散逐年增加；經比較 108 年第 7 次精算報告軍職人員現金流量分析表，其提撥費率設為 12%，至 50 年後（156 年）期末餘額為 3,442 億餘元，其提撥費率設為 15%，至 50 年後（156 年）期末餘額為 7,792 億餘元，其提撥費率設為 18%，至 50 年

後（156年）期末餘額為1兆2,412億餘元（魏吉漳與周瑞芝，2019，p. 261, 262, 263），如附件1、2、3，而且依據這個趨勢恐怕還會不斷擴增愈滾愈大而無止境。顯然與國防部「軍職人員年金改革財務影響評估報告」推估結論差異極大，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，其理由令人存疑且不正當；系爭條例第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，足證是由刪減已退除役人員退除給與作為撥補退撫基金缺口之財源，而自108年起，分十年每年編列100億元挹注基金，撥補因裁軍與募兵政策造成之資金缺口，顯然已緩解軍人退撫基金資金不足現象，同時再刪減已退除役人員退除給與是否仍有必要？殊值討論。其刪減已退除役人員退除給與作法違反公務人員退休撫卹基金管理條例第3條（基金來源）本基金之來源之規定；也違反公務人

員退休撫卹基金管理條例施行細則第 5 條規定經政府核定撥交之補助款項規定。無論是公務人員退撫基金管理委員會第 6、7 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」，其報告目的是做為政府機關參考用。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，其資訊欠缺公信力，且違反行政程序法第 7、8 條規定，顯為不具正當性之修法。

#### 八、他山之石可以攻錯：

系爭條例以參考美、日、韓等國軍人退撫制度，遂將起支俸率由 40% 至 55%，並據以刪減已退伍除役人員退除給與，然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，為達「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，委員會的任務是提供建議，而值得注意的是，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：

(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。(二) 在該日期後退休之軍警成員，其退休給付資格與給付，不得因本法案作任何改變。另對於聯邦文職和軍職退休相關爭論「資金缺口(Unfunded Liability 無資金準備的負債)」問題，軍隊退休制度的資金缺口從 1985 年設立「軍人退休基金」就已存在，至 2013 年年底已達 8851 億美元，或總債務之 35%。這些債務每年財政部以普通基金(General Fund of the Treasury)沖銷，預計 2026 年完全沖銷。對於資金缺口之沖銷說明，首先提到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；其次也會隨退休人員之逐漸凋零而減少；最後其與民營企業不同的是，退休人員不項民營企業員工可以立即享受所有給付。(2016, 4, 美國國會研究室報告，美國軍退制度：背景與最近發展)

儘管各國軍人退撫制度有所不同，財政負擔能力會有不同考量，但國家對於依法完成戰備勤務，依法取得合法退除

給與者，就應依法保障其各項權利，老兵不死只會漸漸凋零，國家信守承諾，人民才會遵守法律，如政府為推行年金改革而開啟溯及既往之大門，變更退除役人員已核定之退除給與，使法律規定永遠存在不確定之狀態，公私部門起而效尤，人民權益恐將無法獲得保障，實為隱憂！

#### **肆、結語：**

中華民國國軍以確保我中華民國之獨立、自由、平等與維護世界和平為目的。軍人在憲法上負有二項特殊義務，一是絕對服從上級之義務，二是犧牲生命(死亡)之義務。國防法立法通過，確認文人領軍，並律定軍人的義務與權利，現役軍人應接受嚴格訓練，恪遵軍中法令，嚴守紀律，服從命令，確保軍事機密，達成任務。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。陸海空軍軍官、士官之教育、任官、服役、任職、考績，以法律定之。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。軍人依法服滿役期，就依法取得各項法定權益，政府不能迴避任何責任。

政府推動各職類的年金改革，固然是基於人口結構的改變，老年化與少子化，產業環境多變形成的低薪現象；但是國防政策、軍

事戰略與建軍備戰各項工作，軍人都是服膺憲法，不因政黨輪替而有黨派或地域問題，軍隊的任務就是保衛國家安全，保護人民生命財產，經濟發展、基金管理不是軍人的職掌，政府推動國防之政策成本不能由軍人承擔；軍人退撫基金資金不足，與國防戰略、組織調整、人員精簡、兵役制度之改變有絕對密切關係。如以當前政府不斷歸責於當年制度設計錯誤，採不足額提撥，投資績效不佳，是造成現在資金不足之理由；但依退撫基金提撥費率分攤比例，現役軍人負擔 35%，政府要負擔 65%，是政府考量軍人、政府之負擔能力，以及軍人繳費後之實質所得，始採取不足額提撥；復因退撫基金管理委員會受限機關性質與法規限制，政府以基金要安全穩定，不與民爭利，推詞為投資績效偏低之原因；政府未善盡管理基金之責，豈能假藉改革而不負最終支付之責任？政府施政是有延續性的，沒有推卸或轉嫁責任的空間，然經過二次政權輪替後，軍人退撫基金資金缺口仍未見撥補，政府因應之道，首先應撥補因執行裁軍與募兵政策增加近千億餘元之退撫支出缺口，其次重新檢討費率與費制，負起最後支付責任，才是符合憲法法律基本原則，保障人民權利，尊重軍人對國家貢獻，真正有利「促進召募，穩定現役，安撫退役」政策目標之達成。

附件 1：108 年第 7 次精算報告軍職人員現金流量分析表

3. 現金流量分析表

附錄表 13 軍職人員現金流量分析表(提撥費率 12%)

年序	提撥費率	單位：千元						單位：人			
		基金期初資產 (1)	提撥收入 (2)	利息收入 (3)	盈餘撥補 (4)(入補) (4)	撥正數 (7)(入補) (5)	總付支出 (6)	淨現金流入 (7)=(2+3+4+5-6)	基金期末餘額 (8)=(1+7)	當年度 在職人數	已退休 在職人數 月退人數
107	12%	11,798,539	9,296,992	615,098	0	0	14,220,791	(4,208,714)	13,579,825	193,033	64,154
108	12%	15,578,826	9,492,397	820,118	10,900,000	0	18,916,142	9,696,274	23,296,200	157,650	65,738
109	12%	23,246,200	9,895,794	1,234,045	10,900,000	813,931	18,999,839	10,933,991	34,190,100	193,383	67,635
110	12%	34,190,100	10,377,956	1,678,704	10,900,000	1,627,962	11,430,414	12,253,738	46,433,808	198,916	69,597
111	12%	46,433,808	10,934,174	2,177,052	10,900,000	2,441,711	11,880,894	13,192,053	59,596,862	198,916	71,737
112	12%	59,596,862	11,554,831	2,713,895	10,900,000	3,259,507	12,317,305	14,206,728	73,802,990	198,916	73,890
113	12%	73,802,990	12,203,138	3,282,351	10,900,000	4,098,798	12,796,574	15,304,713	89,107,303	198,916	75,982
114	12%	89,107,303	12,885,471	3,915,456	10,900,000	4,881,761	13,289,059	16,473,648	105,580,950	198,916	77,968
115	12%	105,580,950	13,604,737	4,585,629	10,900,000	5,694,259	13,829,467	17,705,151	123,286,108	198,916	80,000
116	12%	123,286,108	14,362,316	5,303,962	10,900,000	6,526,526	14,395,992	19,229,622	142,515,929	198,916	82,090
117	12%	142,515,929	15,203,100	6,010,925	10,900,000	7,377,779	15,071,471	20,825,334	163,341,263	198,916	84,228
118	12%	163,341,263	16,107,197	6,805,435	0	8,128,174	16,096,130	22,504,676	185,835,940	198,916	86,303
119	12%	185,835,940	17,062,119	7,670,999	0	8,981,174	16,977,226	24,385,822	210,221,762	198,916	88,358
120	12%	210,221,762	18,062,119	8,603,313	0	9,842,348	17,859,574	26,367,396	236,589,158	198,916	90,403
121	12%	236,589,158	19,102,119	9,595,627	0	10,703,522	18,751,926	28,450,918	264,039,076	198,916	92,438
122	12%	264,039,076	20,182,119	10,637,941	0	11,554,696	19,654,322	30,635,440	293,674,516	198,916	94,463
123	12%	293,674,516	21,302,119	11,730,255	0	12,405,870	20,566,728	32,915,962	324,590,478	198,916	96,478
124	12%	324,590,478	22,462,119	12,882,569	0	13,257,044	21,479,174	35,300,484	357,090,962	198,916	98,483
125	12%	357,090,962	23,652,119	14,074,883	0	14,108,218	22,391,620	37,790,006	391,080,968	198,916	100,478
126	12%	391,080,968	24,872,119	15,317,197	0	14,959,392	23,304,066	40,379,528	425,700,496	198,916	102,463
127	12%	425,700,496	26,122,119	16,609,511	0	15,810,566	24,216,512	43,069,050	461,569,546	198,916	104,438
128	12%	461,569,546	27,402,119	17,941,825	0	16,661,740	25,128,958	45,861,572	500,001,118	198,916	106,403
129	12%	500,001,118	28,712,119	19,314,139	0	17,512,914	26,041,404	48,756,994	540,247,122	198,916	108,358
130	12%	540,247,122	30,052,119	20,726,453	0	18,364,088	26,953,850	51,752,416	582,000,000	198,916	110,303
131	12%	582,000,000	31,422,119	22,178,767	0	19,215,262	27,866,296	54,852,838	626,147,162	198,916	112,238
132	12%	626,147,162	32,822,119	23,671,081	0	20,066,436	28,778,742	58,059,260	672,196,422	198,916	114,163
133	12%	672,196,422	34,252,119	25,193,395	0	20,917,610	29,691,188	61,372,682	720,369,004	198,916	116,078
134	12%	720,369,004	35,712,119	26,745,709	0	21,768,784	30,603,634	64,794,104	770,563,108	198,916	117,983
135	12%	770,563,108	37,192,119	28,328,023	0	22,620,958	31,516,080	68,316,526	822,879,634	198,916	119,878
136	12%	822,879,634	38,692,119	29,940,337	0	23,473,132	32,428,526	71,949,948	877,329,682	198,916	121,763
137	12%	877,329,682	40,212,119	31,582,651	0	24,325,306	33,340,972	75,694,370	933,924,012	198,916	123,638
138	12%	933,924,012	41,752,119	33,254,965	0	25,177,480	34,253,418	79,548,792	1,002,372,804	198,916	125,503
139	12%	1,002,372,804	43,312,119	34,957,279	0	26,029,654	35,165,864	83,513,214	1,082,860,018	198,916	127,358
140	12%	1,082,860,018	44,892,119	36,689,593	0	26,881,828	36,078,310	87,587,636	1,175,272,384	198,916	129,203
141	12%	1,175,272,384	46,492,119	38,451,907	0	27,733,992	37,000,756	91,772,058	1,280,500,326	198,916	131,038
142	12%	1,280,500,326	48,112,119	40,244,221	0	28,586,166	37,923,202	96,066,480	1,398,466,846	198,916	132,863
143	12%	1,398,466,846	49,752,119	42,066,535	0	29,438,340	38,845,648	100,469,902	1,529,936,748	198,916	134,678
144	12%	1,529,936,748	51,412,119	43,928,849	0	30,290,514	39,768,094	105,084,324	1,675,021,072	198,916	136,483
145	12%	1,675,021,072	53,092,119	45,821,163	0	31,142,688	40,690,540	109,808,746	1,834,829,818	198,916	138,278
146	12%	1,834,829,818	54,792,119	47,743,477	0	32,094,862	41,613,986	114,643,168	1,997,472,986	198,916	140,063
147	12%	1,997,472,986	56,512,119	49,695,791	0	33,047,036	42,537,432	119,587,590	2,173,960,576	198,916	141,838
148	12%	2,173,960,576	58,252,119	51,678,105	0	33,999,210	43,460,878	124,641,012	2,364,601,588	198,916	143,603
149	12%	2,364,601,588	60,012,119	53,690,419	0	34,951,384	44,384,324	129,804,434	2,570,796,022	198,916	145,358
150	12%	2,570,796,022	61,782,119	55,732,733	0	35,903,558	45,307,770	135,078,856	2,795,874,878	198,916	147,103
151	12%	2,795,874,878	63,562,119	57,805,047	0	36,855,732	46,231,216	140,463,278	3,040,338,156	198,916	148,838
152	12%	3,040,338,156	65,352,119	59,907,361	0	37,807,906	47,154,662	145,958,700	3,305,296,856	198,916	150,563
153	12%	3,305,296,856	67,152,119	62,039,675	0	38,760,080	48,078,108	151,564,122	3,590,860,978	198,916	152,278
154	12%	3,590,860,978	68,962,119	64,201,989	0	39,712,254	49,001,554	157,279,544	3,908,140,522	198,916	154,003
155	12%	3,908,140,522	70,782,119	66,394,303	0	40,664,428	49,925,000	163,103,966	4,259,244,488	198,916	155,728
156	12%	4,259,244,488	72,612,119	68,616,617	0	41,616,602	50,848,446	169,048,388	4,648,192,876	198,916	157,443

附件 2：108 年第 7 次精算報告軍職人員現金流量分析表

附錄表 14 軍職人員現金流量分析表(提撥費率 15%)

年歲	提撥費率	單位：元							單位：人		
		基金期初資產 (1)	提撥收入 (2)	利息收入 (3)	政府撥補 (4)(人帳)	總付款 (5)(人帳)	給付支出 (6)	淨現金流入 (7)= (2)+(3)+(4)-(5)	基金期末餘額 (8)=(1+7)	當年提 保年數 生職人數	出保年 滿自備款 占流人數
107	15%	17,768,530	11,746,227	802,351	0	0	14,220,781	(1,912,481)	15,976,056	190,330	94,164
108	15%	15,976,056	11,827,897	803,279	10,000,000	0	10,816,142	12,175,134	28,151,191	157,850	85,768
109	15%	28,151,191	12,309,730	1,408,724	10,000,000	813,931	10,998,859	12,653,021	41,804,216	193,300	87,835
110	15%	41,804,216	12,971,848	2,026,576	10,000,000	1,827,862	11,430,414	15,204,958	57,009,665	198,916	89,587
111	15%	57,009,665	12,980,717	2,852,358	10,000,000	2,441,711	11,850,884	16,235,603	73,245,268	198,916	71,757
112	15%	73,245,268	13,193,538	3,312,445	10,000,000	3,255,507	12,317,305	17,444,187	90,689,475	198,916	73,860
113	15%	90,689,475	13,375,173	4,821,327	10,000,000	4,008,798	12,796,574	18,708,729	109,398,198	198,916	75,882
114	15%	109,398,198	13,606,838	4,791,519	10,000,000	4,881,761	13,208,050	20,081,878	129,480,077	198,916	77,868
115	15%	129,480,077	13,818,423	5,598,335	10,000,000	5,804,258	13,829,487	21,479,348	150,959,525	198,916	80,000
116	15%	150,959,525	14,020,398	6,498,140	10,000,000	6,505,528	14,305,382	22,895,078	173,854,604	198,916	82,090
117	15%	173,854,604	14,210,128	7,332,513	10,000,000	7,317,719	13,511,471	21,288,947	195,123,551	198,916	84,228
118	15%	195,123,551	14,396,498	7,894,313	0	8,128,174	16,358,130	12,382,853	207,486,404	198,916	86,503
119	15%	207,486,404	14,531,378	8,381,103	0	8,128,174	16,577,226	12,463,458	219,949,654	198,916	88,858
120	15%	219,949,654	14,589,956	8,878,588	0	8,128,558	16,690,801	12,498,224	232,448,078	198,916	91,145
121	15%	232,448,078	14,577,522	9,300,815	0	8,124,572	16,903,509	12,498,201	244,946,278	198,916	93,463
122	15%	244,946,278	14,564,881	9,851,129	0	8,120,438	20,019,237	12,517,307	257,462,386	198,916	95,846
123	15%	257,462,386	14,520,208	10,340,848	0	8,116,168	20,518,000	12,488,898	269,920,878	198,916	98,889
124	15%	269,920,878	14,456,341	10,826,582	0	8,108,391	21,078,072	12,513,943	282,234,818	198,916	101,748
125	15%	282,234,818	14,376,184	11,308,854	0	8,098,873	21,608,810	12,489,701	294,454,518	198,916	104,838
126	15%	294,454,518	14,301,498	11,781,284	0	8,078,203	22,123,980	12,036,967	306,441,465	198,916	107,730
127	15%	306,441,465	14,236,894	12,252,868	0	8,052,705	22,523,881	12,017,898	318,459,381	198,916	108,861
128	15%	318,459,381	14,203,128	12,726,807	0	8,014,262	22,794,814	12,148,403	330,686,784	198,916	111,624
129	15%	330,686,784	14,200,893	13,208,885	0	8,014,262	23,088,586	12,333,056	342,942,340	198,916	113,123
130	15%	342,942,340	14,225,237	13,691,780	0	7,980,128	23,473,820	12,396,428	355,338,788	198,916	114,888
131	15%	355,338,788	14,252,830	14,188,889	0	7,984,457	23,761,186	12,536,983	367,675,351	198,916	116,565
132	15%	367,675,351	14,284,050	14,675,354	0	7,752,047	24,019,044	12,682,408	380,587,758	198,916	118,072
133	15%	380,587,758	14,300,873	15,178,518	0	7,807,338	24,247,878	12,868,857	393,434,560	198,916	119,465
134	15%	393,434,560	14,382,841	15,684,033	0	7,401,305	24,451,788	13,016,511	406,451,101	198,916	120,758
135	15%	406,451,101	14,437,520	16,198,103	0	7,178,808	24,813,412	13,201,077	419,652,178	198,916	121,818
136	15%	419,652,178	14,502,290	16,718,830	0	6,945,507	24,758,725	13,412,094	433,084,273	198,916	122,863
137	15%	433,084,273	14,556,548	17,250,035	0	6,704,522	24,887,848	13,623,055	446,687,528	198,916	123,948
138	15%	446,687,528	14,611,532	17,788,148	0	6,416,464	24,995,780	13,830,376	460,507,904	198,916	124,912
139	15%	460,507,904	14,648,527	18,340,136	0	6,416,464	25,074,015	14,331,112	474,636,018	198,916	125,575
140	15%	474,636,018	14,682,796	18,908,909	0	6,181,111	25,125,512	14,575,304	489,414,358	198,916	126,218
141	15%	489,414,358	14,745,245	19,483,881	0	5,774,818	25,154,670	14,840,257	504,263,936	198,916	126,739
142	15%	504,263,936	14,804,416	20,072,263	0	5,428,208	25,158,188	15,147,818	519,411,107	198,916	127,187
143	15%	519,411,107	14,886,216	20,672,486	0	5,044,211	25,138,089	15,473,023	534,884,130	198,916	127,570
144	15%	534,884,130	14,966,428	21,285,171	0	4,615,852	25,091,800	15,715,441	550,669,571	198,916	127,804
145	15%	550,669,571	15,023,062	21,908,933	0	4,178,122	25,023,670	16,087,487	566,747,018	198,916	127,983
146	15%	566,747,018	15,105,896	22,547,588	0	3,727,557	24,948,786	16,433,465	583,180,483	198,916	128,122
147	15%	583,180,483	15,188,890	23,199,795	0	3,270,543	24,858,043	16,824,094	600,094,547	198,916	128,113
148	15%	600,094,547	15,267,853	23,867,314	0	2,802,778	24,713,820	17,223,914	617,228,461	198,916	128,080
149	15%	617,228,461	15,345,046	24,560,378	0	2,802,778	24,585,922	18,122,276	635,550,758	198,916	128,020
150	15%	635,550,758	15,426,256	25,280,673	0	2,380,258	24,454,319	18,612,886	653,963,604	198,916	127,938
151	15%	653,963,604	15,508,305	26,021,568	0	1,998,861	24,315,315	18,172,128	673,135,731	198,916	127,789
152	15%	673,135,731	15,590,729	26,784,818	0	1,587,323	24,178,590	18,754,188	692,889,900	198,916	127,636
153	15%	692,889,900	15,671,285	27,572,502	0	1,220,317	24,048,279	20,417,828	713,307,728	198,916	127,457
154	15%	713,307,728	15,752,668	28,387,850	0	941,878	23,917,315	21,165,073	734,472,797	198,916	127,261
155	15%	734,472,797	15,834,372	29,233,308	0	678,214	23,788,190	21,900,184	756,428,991	198,916	127,040
156	15%	756,428,991	15,915,330	30,111,258	0	498,118	23,668,442	22,618,284	779,245,237	198,916	126,820

附件 3：108 年第 7 次精算報告軍職人員現金流量分析表

附錄表 15 軍職人員現金流量分析表(提撥費率 18%)

年資	提撥費率	單位：千元							單位：人		
		基金期初資產 (1)	提撥收入 (2)	利息收入 (3)	政府撥補 (4)入帳 (4)	溢注數 (7)入帳 (5)	給付支出 (6)	淨現金流入 (7)=(2+3+4+5-6)	基金期末餘額 (8)=(1+7)	當年度 在職人數	已退休 在職人數
107	18%	17,788,538	14,095,473	709,036	0	0	14,220,761	983,747	18,372,287	180,333	84,184
108	18%	18,372,287	14,193,596	1,106,441	10,000,000	0	12,616,142	14,863,885	33,056,182	157,850	85,788
109	18%	33,258,182	18,843,875	1,715,432	10,000,000	813,921	13,989,859	16,373,150	48,426,331	163,383	87,835
110	18%	48,426,331	15,586,335	2,382,448	10,000,000	1,827,882	11,431,414	16,158,231	67,585,582	168,916	89,957
111	18%	67,585,582	15,591,263	3,127,084	10,000,000	2,441,711	11,650,854	16,309,153	86,884,714	168,916	71,737
112	18%	86,884,714	15,832,248	3,911,188	10,000,000	3,265,537	12,317,305	20,881,646	107,576,360	168,916	73,800
113	18%	107,576,360	16,050,307	4,750,303	10,000,000	4,368,788	12,758,574	22,112,734	129,689,094	168,916	75,932
114	18%	129,689,094	16,328,206	5,847,583	10,000,000	4,881,781	13,208,059	23,848,589	153,537,684	168,916	77,968
115	18%	153,537,684	16,582,105	6,886,442	10,000,000	5,884,259	13,628,467	25,253,340	178,589,943	168,916	80,200
116	18%	178,589,943	16,824,474	7,828,318	10,000,000	6,905,526	14,088,882	26,862,336	205,453,286	168,916	82,990
117	18%	205,453,286	17,052,151	8,854,180	10,000,000	7,317,779	17,571,471	28,482,589	234,935,838	168,916	84,238
118	18%	234,935,838	17,275,765	9,383,180	0	8,128,174	18,086,158	16,751,030	247,636,889	168,916	86,503
119	18%	247,636,889	17,437,879	10,345,247	0	8,128,174	18,577,236	17,833,674	264,670,742	168,916	88,858
120	18%	264,670,742	17,627,969	10,717,734	0	8,128,550	19,080,801	17,261,412	281,932,156	168,916	91,145
121	18%	281,932,156	17,830,337	11,388,588	0	8,124,573	19,583,509	17,482,458	299,384,613	168,916	93,403
122	18%	299,384,613	17,877,817	12,386,691	0	8,123,436	20,076,237	17,885,776	317,080,388	168,916	95,846
123	18%	317,080,388	17,824,247	12,782,451	0	8,116,188	20,516,833	17,804,236	334,884,625	168,916	98,889
124	18%	334,884,625	17,347,809	13,481,758	0	8,109,091	21,078,872	17,880,386	352,715,011	168,916	101,748
125	18%	352,715,011	17,251,403	14,183,586	0	8,098,673	21,628,813	17,801,649	371,636,660	168,916	104,338
126	18%	371,636,660	17,161,759	14,887,786	0	8,078,225	22,123,996	18,303,753	388,640,412	168,916	107,730
127	18%	388,640,412	17,083,312	15,587,880	0	8,062,785	22,523,801	18,210,016	406,880,428	168,916	109,901
128	18%	406,880,428	17,043,754	16,319,281	0	8,014,282	22,794,814	18,582,483	425,432,911	168,916	111,824
129	18%	425,432,911	17,041,158	17,058,654	0	8,014,282	23,088,956	18,823,518	444,466,429	168,916	113,123
130	18%	444,466,429	17,076,404	17,809,251	0	7,963,126	23,470,823	18,368,981	463,815,380	168,916	114,895
131	18%	463,815,380	17,133,169	18,578,744	0	7,884,457	23,781,156	18,763,184	483,596,554	168,916	116,905
132	18%	483,596,554	17,148,860	19,361,418	0	7,752,047	24,016,044	20,235,283	503,835,837	168,916	118,072
133	18%	503,835,837	17,197,168	20,164,484	0	7,607,339	24,247,878	20,721,013	524,554,850	168,916	119,455
134	18%	524,554,850	17,258,509	20,988,575	0	7,401,585	24,451,768	21,195,441	545,750,291	168,916	120,758
135	18%	545,750,291	17,325,324	21,827,621	0	7,178,886	24,613,412	21,718,289	567,468,590	168,916	121,916
136	18%	567,468,590	17,402,702	22,689,086	0	6,945,987	24,739,725	22,263,220	589,731,810	168,916	122,953
137	18%	589,731,810	17,487,865	23,573,783	0	6,704,522	24,887,848	22,860,283	612,612,102	168,916	123,846
138	18%	612,612,102	17,533,858	24,483,575	0	6,416,484	24,995,766	23,438,111	636,050,213	168,916	124,812
139	18%	636,050,213	17,578,232	25,423,422	0	6,416,484	25,074,815	24,341,183	660,389,316	168,916	125,575
140	18%	660,389,316	17,631,365	26,387,732	0	6,101,111	25,126,912	24,964,746	685,386,003	168,916	126,216
141	18%	685,386,003	17,694,264	27,381,731	0	5,774,610	25,154,878	25,898,156	711,082,216	168,916	126,739
142	18%	711,082,216	17,765,289	28,404,016	0	5,429,239	25,156,168	26,443,356	737,522,974	168,916	127,197
143	18%	737,522,974	17,879,219	29,456,488	0	5,044,211	25,139,859	27,236,289	764,788,844	168,916	127,573
144	18%	764,788,844	17,958,713	30,543,025	0	4,615,682	25,091,809	28,023,581	792,782,424	168,916	127,864
145	18%	792,782,424	18,027,875	31,654,946	0	4,178,122	25,023,673	28,857,086	821,619,491	168,916	127,963
146	18%	821,619,491	18,128,115	32,802,917	0	3,727,537	24,946,706	29,709,883	851,329,294	168,916	128,122
147	18%	851,329,294	18,228,832	33,988,474	0	3,273,540	24,825,043	30,648,544	881,937,837	168,916	128,113
148	18%	881,937,837	18,321,164	35,207,316	0	2,802,776	24,713,829	31,617,447	913,585,285	168,916	128,080
149	18%	913,585,285	18,414,885	36,475,430	0	2,302,776	24,585,822	32,107,339	946,702,624	168,916	128,023
150	18%	946,702,624	18,511,907	37,796,454	0	1,763,296	24,454,319	34,213,886	980,916,521	168,916	127,938
151	18%	980,916,521	18,611,168	39,161,739	0	1,258,581	24,315,315	35,414,141	1,016,330,663	168,916	127,799
152	18%	1,016,330,663	18,708,875	40,574,676	0	757,223	24,178,599	36,882,475	1,052,983,138	168,916	127,835
153	18%	1,052,983,138	18,805,542	42,029,517	0	1,220,517	24,046,279	38,318,888	1,091,010,036	168,916	127,457
154	18%	1,091,010,036	18,903,169	43,529,036	0	941,676	23,917,315	39,468,786	1,130,488,822	168,916	127,261
155	18%	1,130,488,822	19,001,247	45,137,746	0	878,214	23,789,790	41,107,417	1,171,536,239	168,916	127,340
156	18%	1,171,536,239	19,098,396	46,778,611	0	456,116	23,666,442	42,868,881	1,214,183,123	168,916	124,323