

調 查 報 告

壹、案由：據報載，軍人退撫基金嚴重失衡，即將面臨破產。以 100 年為例，軍人支出之退休金若除以提繳之退休金，已達 107%，相當於收入 100 元卻支出 107 元。考試院院長關中甚至表示，軍職人員應退出退撫基金，否則將拖垮整個退撫基金制度。又軍人與公教人員之退撫條件不一，是否合理？其實情如何？主管機關管理有無疏失或缺漏？確有詳加瞭解之必要。

貳、調查意見：

據公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金）民國（下同）100 年度決算資料，軍職人員於該年度收入新台幣（下同）92.01 億元，支出 98.71 億元，首次發生支出大於收入之失衡情形，且即將面臨破產危機，本院乃立案調查。經發函考試院、銓敘部、國防部、行政院主計總處、審計部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）調閱相關卷證資料，並於 101 年 10 月 17 日約詢國防部廖常務次長榮鑫、人力司張副司長兀岱、公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱基管會）蔡副主任委員豐清、銓敘部退撫司呂司長明泰等業務相關人員，業調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、行政院及國防部多年來未正視軍職人員退撫基金收支結構失衡財務困境、即將面臨破產之嚴重危機，消極面對改革之迫切性，未積極推動健全基金財務之相關修法，以適時調高提撥費率，甚至被質疑

存在「表面推動，卻技術性拖延立法時程」之情形，連帶延宕基金各類人員提高提撥費率挹注基金之時程，致基金的缺口和財務困境無法及時獲得改善，核有怠失：

- (一)退撫新制係歷經 20 餘年之研議與推行始完成立法並於 84 年 7 月 1 日起實施，先適用於公務人員，至於軍職人員與教育人員則分別自 86 年 1 月 1 日及 85 年 2 月 1 日起納入，退撫新制係由政府編列預算支付之「恩給制」，改由政府與公務人員按月提撥費用，建立退撫基金支付之「共同提撥制」，基金主管機關為銓敘部，基金管理及運用原則明訂於公務人員退休撫卹基金管理條例（下稱基管條例）。基金撥繳費率之標準係按現職人員本俸加 1 倍之 8% 至 12% 為提撥率，由政府撥付 65%，現職人員繳付 35%，該標準則訂於軍公教人員各自之退撫法令，軍職人員部分規定於陸海空軍軍官士官服役條例（下稱服役條例）第 27 條。依基管條例第 8 條規定：「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。」基金支出則為按相關人員各自適用退撫法規之相關給付，乃為「確定給付制」，與基金實際收入並無關聯性，收支及收入之差額，因為「政府負最後支付責任」之規定，而成為政府之

潛藏負債^a。在基金成立初期，因為繳款者多、提領者少，收入尚大於支出，故不會形成資金缺口，只會形成潛藏負債。迄 101 年 8 月底止，退撫基金總資產約 4,939 億元，參加退撫基金共約有 62.4 萬人，其中軍職人員約 14.3 萬人，占 23.05%，100 年度軍職人員收入 92.01 億元，支出 98.71 億元，支出占收繳比例為 107.28%，首次發生支出大於收入之失衡情形；累計至 101 年 8 月各類人員支出占收繳比例平均為 44%，其中軍職人員 74.66% 為最高。據該基金第 4 次精算結果（精算基準日為 97 年 12 月 31 日），倘依目前之退休制度推估，軍職人員退撫基金累積餘額將於 107 年出現虧損（即破產）。

(二)次查，行政院及國防部十餘年前依歷次精算報告即知軍職人員退撫基金收支失衡、顯有破產危機，相關修法作業卻未儘速辦理，致令問題日益嚴重，核有怠失：

- 1、退撫基金提撥費率之釐定與調整，依基管條例施行細則第 20 條規定，係由基管會提出建議，經基金監理會審議後，再由基管會報請軍公教各該主管機關（國防部、銓敘部、教育部）陳報主管院（行政院、考試院）核定施行。近年退休人數逐年攀升，國人生命餘年增長，加上投資環境之快速變化，均加深退撫基金財務負擔，在 89 年第 1

^a依退撫基金第 4 次精算結果，在折現率 3.5% 精算假設條件下，以 100 年 12 月 31 日為基準日估算潛藏負債，未來淨給付精算現值約 2 兆 3,919 億元，扣除已提存基金數約 4,794 億元後，未提撥退休金約 1 兆 9,125 億元。

次精算時，軍公教人員最適提撥費率即已超過法定上限 12%(分別為 21.9%、15.5%及 17.9%)；至 98 年第 4 次精算時，上開人員之最適提撥費率各已分別高達 36.7%、40.7%及 42.3%。95 年間各類人員基金提撥費率均已達法定上限 12%，但與最適提撥費率相較仍顯有不足，待修法調整費率上限，嗣銓敘部於 99 年 8 月完成公務人員退休法修正，將公務人員法定提撥費率上限由 12%調整至 15%，因往例均係各類人員同時、同幅度調整費率，爰基管會函復本院之書面資料及約詢時，均表示將俟軍教人員退休法律完成立法程序，並取得主管機關共識後，再依規定向主管機關提出調整提撥費率建議方案。故公務人員法定提撥費率雖已調高，惟受限於軍、教人員退撫法令尚未完成修正，尚無法立即調高公務人員實際提撥率。

2、為因應軍職人員退撫基金財務困境，銓敘部自 94 年 3 月起計 19 次函請國防部積研商修法調整提撥費率上限，惟目前服役條役並未與公務人員退休法同步完成修法，導致公務人員雖已完成法定提撥費率上限之修正，費率之調高作業卻連帶延宕，外界多有行政院及國防部「表面推動，卻技術性拖延立法時程」之質疑，經查：

(1)國防部參照「公務人員退休法」修正草案之標準，將服役條例第 27 條所定提撥費率上限修訂為 18%，於 98 年 4 月 10 日函送立法院審議，

卻於立法院第 7 屆會期結束前（101 年 1 月底），未能與公務人員退休法同步完成修法，且因立法院職權行使法第 13 條「法案屆期不續審」之規定，相關修法程序必須重新來過，需再先經國防部陳報行政院，經審查後再陳報立法院。

(2) 查立法院第 8 屆第 1 次會期係於 101 年 2 月 24 日至同年 6 月 15 日結束，後因美牛案而於同年 7 月 24 至 26 日召開臨時會，該次會議完成美牛案、證所稅案等重要法案修法，連同 7 項民生重要議案，共通過 13 項法案。衡諸法制作業慣例，凡屬重大優先之法案，如遇屆期不續審之情形，主管機關除應列為下一會期之優先法案外，自應於下屆會期起始即重新陳送立法院審議始為正辦。國防部雖於 101 年 2 月 9 日將服役條例修正草案重行檢討陳報行政院，惟行政院卻遲至 101 年 7 月 27 日（即臨時會結束之次日）始將修正草案函送立法院審議，立法院在該次臨時會雖一口氣通過 13 項法案，惟行政院既未及時將服役條例修正草案送立法院，自無完成修法之可能。且相較於教育人員之退休條例修正草案於 101 年 3 月 27 日即函請立法院審議，行政院對於服役條例修法之急迫性顯有輕忽。

(3) 綜上，軍職人員之服役條例未能與公務人員退休法於立法院第 7 屆會期同步完成修法，國防

部推動修法相較於銓敘部顯為著力不足；又立法院第8屆會期開始時，相關法令修正草案送請立法院審議之時點亦較教育部晚，一再錯失修法時機，外界質疑行政院及國防部「表面推動，卻技術性拖延立法時程」，證諸相關作為，行政院及國防部確實存在「未審視急迫性、積極推動修法」之情形。導致公務人員雖已完成調高提撥費率上限之修法，實際作業上卻無法單獨調高提撥費率，行政院及國防部顯有疏失。

(三)關於「軍人退撫之費率應儘快調高」等建議，詢據銓敘部退撫司呂司長：「我們曾多次提供建議各主管機關，但都未獲採納」、「曾提出差別費率（軍人退撫部分採取較高提撥費率），但被行政院否決」等語，顯見行政院及國防部長期輕忽軍人退撫基金精算報告認為嚴重入不敷出，勢必破產之事實，對於退撫基金的提示警語及敦促並未儘速處理，致軍人退撫基金財務面臨快速惡化之困境。

(四)綜上，行政院及國防部多年來未正視軍職人員退撫基金收支結構失衡財務困境、即將面臨破產之嚴重危機，消極面對改革之迫切性，未積極推動健全基金財務之相關修法以適時調整提撥費率，甚至被質疑存在「表面推動，卻技術性拖延立法時程」之情形，連帶延宕基金各類人員提高提撥費率挹注基金之時程，致基金的缺口和財務困境無法及時獲得改善，核有怠失。

二、退撫基金中因軍職人員退休條件較寬鬆、平均在職年資短、支領一次退伍金比例高、平均退休年齡較早等因素，以致於較公教人員先發生收支失衡，且基金累積餘額亦即將面臨虧損，然國防部已擬議之改善方案中，對於改善基金失衡與維護退撫制度合理性，所提對策仍嫌不足，且有事物本質未涉及差異之事項，制度面卻存有差別待遇之不合理情形，國防部允應審視歷次跨部會研商時，相關單位所提之因應對策，及退撫基金主管機關銓敘部建議，並廣納各方專業意見，以尋求開源節流之道，並積極推動相關法令之修正，以有效延緩基金收支失衡情形及延後虧損發生年度，俾確保基金永續經營：

(一)依據 99 年公布之退撫基金第 4 次精算報告書，在各項精算假設條件下，軍職人員之最適基金提撥率為 36.7%，將於 98 年首次出現入不敷出，基金累積餘額出現虧損年度為 107 年。又軍職人員基金收入小於支出於 100 年度實際發生，精算報告預估雖較實際情形提早 2 年，然作為基金失衡預警仍具參考價值；而軍職人員發生收支失衡時點較公、教人員早，經綜整銓敘部、國防部檢討原因如下：

1、軍職人員支領月退休俸條件較為寬鬆，以服現役 20 年以上，或 75 制為支領月退休俸條件；而公務人員採 85 制，教育人員亦研議比照 85 制辦理；軍職人員支領退休俸依服役條例第 23 條第 2 項規定略以：「服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終

身…」。

相較於原公務人員「任職滿 25 年以上自願退休者，年滿 50 歲即得支領月退休金」（俗稱 75 制）之退休條件，已屬優厚。而銓敘部有鑑於公務人員提早退休比例逐年增加、平均退休年齡逐年下降情形，以致人力產生經驗斷層以及資源浪費等問題，已於 99 年 8 月完成修法將支領月退休金之年齡及年資條件向後遞延，改為「任職年資滿 25 年以上且年滿 60 歲、任職年資滿 30 年以上且年滿 55 歲」，即俗稱之 85 制，致軍職人員之退休條件相較於公務人員更形寬鬆；另教育部亦參照公務人員 85 制之規定，研議修正學校教職員退休條例修正草案，於 101 年 3 月 27 日送請立法院審議。

- 2、軍職人員平均任職年資相較於公教人員約短 20 年，且支領一次退伍金比例高達 71%，不利於基金帳戶之資金累積及運用孳息：軍職人員因職業特性採按階限齡退伍，且依服役條例第 23 條第 1 項規定，服現役 3 年以上即可支領一次退伍金。依據銓敘部資料，近 10 年軍職人員支領一次退伍金人數占總退伍人數比率達 71%（公、教人員分別為 5% 及 6%），且支領一次退伍金之金額約占收繳總金額之 30%，相較於公、教人員之 2%，均高出甚多。另依軍職人員 100 年度之平均任職年資為 9.96 年，相較於公、教人員平均任職年資 29.72 年及 29.51 年，少了 20 年左右。故軍職人員平均任職年資短且支領一次退伍金比例高，均

不利於軍職人員退撫基金帳戶之資金累積及運用孳息。

- 3、軍職人員平均退休年齡較公教人員提早約 10 年，退休後平均可支領月退休金之期間達 30 餘年，使基金之長期支付壓力增加：軍職人員因任職年齡較早，且依現行服役條例第 23 條規定，任職 20 年即依服現役年資按月給與退休俸終身，依統計資料顯示軍職人員支領月退休金之平均年齡為 43.65 歲，較公務人員之 55.2 歲及教育人員之 53.94 歲提早約 10 年；而國人平均壽命約 79.15 歲^b，故軍職人員退休後平均可支領月退休金之期間達 30 餘年，長期來看，形成繳費時間短、領取時間長的現象，使基金之長期支付壓力增加。

(二)綜整銓敘部與國防部針對軍職人員退撫基金失衡問題，研議相關因應作為如下：

- 1、法定提撥費率調整：退撫基金提撥費率之釐定與調整，依基管條例施行細則第 20 條規定，係由基管會提出建議，經基金監理會審議後，再由基管會報請軍公教各該主管機關（國防部、銓敘部、教育部）陳報主管院（行政院、考試院）核定施行。退撫新制實施初期以法定最低提撥費率 8% 開始施行，嗣基管會依據退撫基金第 1 次精算結果擬訂調整提撥費率方案，經行政院同意自 91

^b依內政部公布之「100 年我國簡易生命表」，兩性平均壽命為 79.15 歲（男性 75.96 歲，女性 82.63 歲）。

年 1 月 1 日起軍公教人員之基金提撥費率調整為 8.8%。92 年再次研議調整並經各類人員主管機關及主管院同意後，退撫基金提撥費率自 93 年 1 月 1 日起分 3 年調整至 12%法定費率上限（93 年 1 月 1 日起自 8.8%調整為 9.8%，94 年 1 月 1 日起自 9.8%調整為 10.8%，95 年 1 月 1 日起自 10.8%調整為 12%），迄目前為止軍公教 3 類人員之實際提撥費率均為 12%。

2、調高法定提撥費率上限：現行服役條例第 27 條規定，法定提撥費率上限為 12%，基管會自 94 年 3 月起即不斷函請國防部研商修法調整提撥費率上限，主管機關國防部研擬將基金提撥費率上限由現行 12%調整至 18%，該條例部分條文修正草案 101 年 7 月 26 日經行政院院會通過後，目前於立法院審議中。另公務人員部分已將法定提撥費率上限提高至 15%，並自 100 年 1 月 1 日生效；學校教職員退休條例修正草案亦擬調整法定提撥費率上限至 15%，並已於 101 年 3 月 27 日函請立法院審議。考量整體軍公教人員權益衡平及退撫基金之財務安全，基管會表示將俟軍教人員退休法律完成立法程序，並取得主管機關共識後，再依規定向主管機關提出調整提撥費率建議方案。

3、軍職人員課稅收入節餘款挹注：依據行政院 100 年 9 月 19 日院授人給字第 1000051477 號函示，軍職人員薪資所得恢復課稅之收入用於調整志願

役勤務加給後，如有節餘款專案挹注軍職人員退撫基金，請國防部等相關單位配合辦理；而有關挹注時程依國防部 101 年 3 月 5 日召開之「取消軍教免稅配套措施」專案挹注軍職人員退撫基金研討會議結論（一）略以：「…節餘款挹注退撫基金部分，將依年度實際支用情形，於 101 年 12 月 25 日前完成志願役勤務加給實際發放金額結算，專案陳報行政院核備後，撥繳退撫基金。」；惟挹注金額因涉及不同個人課稅情形差異，及尚無經驗常數，經國防部粗估概約 4 至 8 億元。

- 4、研議實施差別費率：軍公教人員之退撫給付係各適用不同之法律規定，又由於各類人員之年齡結構、脫退率^c、薪資水準、退撫給付條件與標準各不相同，故其退撫給與成本自各不相同。為達退撫基金收支平衡，銓敘部認為軍教人員主管機關亦應正視軍教人員自身職業特性及其基金財務實情，朝以訂定差別費率方向思考，以符合權利義務對等原則，該部前於參與國防部服役條例部分條文修正草案時，一再要求依照精算結果訂定差別費率，惟均未獲國防部及行政院同意。國防部認為軍公教人員退撫基金費率應援往例採同步調整，如軍職人員收支失衡未改善時，可再行檢討調高提撥費率之需要。另募兵制實施後，若基金收入不敷支出時，將建請行政院針對軍人部分研議差別提撥費率之合理機制。在不減少軍

^c 包含死亡率、離職率、退休率、資遣率。

職人員實質所得前提下，檢討調整提撥費率撥付比例。

- 5、留用優秀人力：國防部完成修正「國軍 101 年校尉級軍官延役所需專長實施規定」，放寬具特殊專長優秀人力之留用措施，以有效運用人力資源。
- 6、研議延長服役年限(齡)：在不影響部隊作戰任務及人事不產生壅塞前提下，配合募兵制之實施，於組織定編後，國防部將研議修法延長國軍服役年限(齡)，使成熟人力長留久用，以增加基金收入及延緩支出時點。
- 7、提高基金運用收益：自 97 年金融風暴後，因經濟變化劇烈，金融市場波動更加頻繁，由於基金之績效表現極易受國內外經濟情勢之影響，為規避投資風險及提升投資績效，基管會將配合國際經濟情勢機動調整投資組合、控管金融投資風險增進運用管理效率、強化委託經營管理提升基金運用效益等方式因應。

(三)除上述已研議中之因應措施外，對於退撫制度實施多年來，軍職人員一直存在「繳費時間短、領費時間長」之現象，國防部目前並未提出明確之因應作為，將難以遏止基金失衡情形之擴大，且在長期支付壓力下恐將加速退撫基金出現破產危機，故專家學者有所謂「檢討月退休金起支年齡」、「增列展期或減額月退休金」等倡議，國防部應廣納各方專業意見審慎面對妥為研處。

(四)因銓敘部業已於 99 年修正公務人員相關退休條件

，因而衍生軍職人員部分退休條件應否比照公務人員辦理之爭論，然國防部與銓敘部所持看法仍存有歧異。審諸憲法所定之平等原則理應探究事物本質是否具有差異性，如事物本質確存有差異，自得為合理之差別待遇；反之，如事物本質原無不同，即應為相同之規範，始為公平合理。按軍職人員退撫制度中確存在「事物本質未涉及差異之事項、制度面卻有差別待遇」之不合理情形。茲以「畸零月數退休金計算標準」與「退休後再任停領月退休俸」二例，分述如下：

- 1、不涉事物本質差異，畸零月數退休金計算標準卻有不同，有失公允：有關「畸零月數退休金計算標準」公務人員係以「月」為標準計給退休金，銓敘部認為軍職人員亦應比照辦理，避免造成退休給與不公平；惟軍職人員現係以「半年」為標準計給退休金，任職年資未滿半年者，以半年計給退伍金或退休俸、滿半年以上者以1年標準計給退伍金或退休俸^d，此一規定形成部分軍職人員實際任職年資僅有5個月又1天，卻得以1年標準計給退伍金或退休俸；或任職年資畸零數僅有1天，卻得以半年標準計算退伍金或退休俸之不合理情形。按「畸零月數退休金計算標準」係採計退休年資時之認定基準，屬行政技術規範，原

^d 公務人員退休法第9條第3項規定略以：「月退休金…每任職一年，照基數內涵百分之二給與…未滿一年者，每一個月照基數內涵六百分之一給與。未滿一個月者，以一個月計」。陸海空軍軍官士官服役條例第25條第1項規定略以：「退休俸…每服現役一年，照基數百分之二給與…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」。

不涉及事物本質之差異與否，允應採相同標準，不應因身分不同而為差別之規範，以致產生雙重標準，失其公平合理。

- 2、退休再任公職時本質並無不同，停領退休金及停辦優惠存款之規定自應採相同之規範，始為合理：公務人員退休後再任公職或再任政府捐助達一定比例之財團法人或政府轉投資事業職務者，訂有停發月退休金並停辦優惠存款之規定，銓敘部認為軍職人員亦應比照公務人員辦理，以免產生在同一再任機關（構）中，退休公務人員停發月退休金，但退伍軍職人員仍可支領月退休俸及辦理優惠存款之情形⁶。國防部極力主張：「軍隊為保持精壯設有服役年限、軍職人員工作型態特殊且轉任困難，所以應給予較多之保障」，然按軍職人員之薪餉與公務人員之俸給原均由政府負擔，退休後再任公職之薪俸亦係政府負擔，無論原來所任職務屬性或轉任難易度如何，既同為再任公職，本質上即無差異，且基於公平正義與維護社會觀感，國家薪給政策已趨向以不兼領為原則，爰公務人員部分已配合辦理在案，因此軍職人員既經轉任公職自應一體適用不兼領原則，始

⁶公務人員退休法第 23 條略以：「擇領或兼領月退休金之人員有下列情形之一者，停止領受月退休金之權利，至其原因消滅時恢復：…二、領受月退休金後再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費之專任公職。三、再任由政府捐助（贈）達一定比例之財團法人、行政法人、公法人職務或政府暨所屬營業、非營業基金轉投資事業職務，…」。

陸海空軍軍官士官服役條例第 32 條第 1 項規定略以：「支領退休俸之軍官、士官，自就任公職之日起，停發其退休俸，俟脫離公職時恢復。但有左列情形之一者，不停發其退休俸：一、月支待遇未達委任第一職等本俸最高俸額及一般公務人員專業加給合計數額者。二、各機關、學校、公營事業機構或軍事單位僱用之技警、司機、技工、友或工人。三、軍事單位一般及評價聘雇僱用各等人員。」。

為合理，俾免造成如銓敘部所稱同一再任機關之人員有兩套標準，而產生同工不同酬之情形，就此部分國防部允應再審慎檢討。

(五)綜上，退撫制度設計初期即採不足額提撥，如基金運用收益無法彌補其財務缺口，勢必面臨收支失衡之結果。退撫基金中軍公教三類人員中，因軍職人員退休條件較寬鬆、平均在職年資短、支領一次退伍金比例高、平均退休年齡較早等因素，以致退撫支出較公教人員高，並於100年發生首度入不敷出之失衡情形，且基金累積餘額亦即將面臨虧損，然國防部已擬議之改善方案中，對於改善基金失衡與維護退撫制度合理性，所提對策仍嫌不足，且有事物本質未涉及差異之事項，制度面卻存有差別待遇之不合理情形，國防部允應審視歷次跨部會研商時，相關單位所提之因應對策，及退撫基金主管機關銓敘部建議，並廣納各方專業意見，以尋求開源節流之道，並積極推動相關法令之修正，以有效延緩基金收支失衡情形及延後虧損發生年度，俾確保基金永續經營。

三、國防部以待遇及福利為推動募兵制的主要誘因，在我國財政困難、資源有限的現況下，容有重新審酌餘地，允宜借鏡先進國家做法，多方設計更具吸引力的非貨幣性誘因，不花大錢，結合我國的社會背景，以達成募兵成效：

(一)國防部函復本院及到院接受約詢時說明，軍人工作性質特殊，退撫條件不宜完全比照公教人員，相關

福利亦不宜輕言刪減，其理由略以：

- 1、國軍遵政府政策推動「精粹案」及「軍人薪資課稅」，已浮現人員離退效應，值此推動「精粹案」及「募兵制」之關鍵時刻，若大幅變革退撫制度，勢必造成軍心震盪及人員大量離退，嚴重者甚將導致國軍人力崩盤危機。
- 2、軍人的職務有其特殊性，且轉任困難，所以對低階人員予以保障；因推行募兵制，我國提供之誘因較美國差距仍大，希望保留相關福利措施，以順利推動募兵制，待其穩健後再檢討。

(二)惟查：

- 1、本院財政及經濟委員會於101年11月7日審查通過：「經濟部所轄國營事業經營績效欠佳，…為維護社會公平正義，究中油及台電二公司對員工顧客及其他顧客之優惠措施內容是否涉有違失」等情乙案調查報告，相關調查意見略以：「國防部目前現役軍眷用電優惠措施，提供用戶節約用電之誘因不足，允宜考量改變優惠方式，以避免能源浪費，降低本項經費支出及國庫負擔。另，退輔會支領月退俸退伍軍人適用優惠電價缺乏法律授權依據，經審計部於92年提出審核意見後迄未改善，無故拖延，核有違失；倘本項優惠電價缺乏正當性，應考慮取消為宜。」已明確指出若干福利措施實有檢討之必要。
- 2、先進國家對於軍人退休制度及相關福利措施，多有結合各國的社會背景，設計非金錢誘因以吸引

年輕人投效軍旅，例如：法國有就業困難、稅率高和入國籍難的特點，其退休制度中即設計職業訓練、證照考試、服務滿5年可入法國籍等措施。加拿大因健康醫療費用甚高，故政府成立聯邦醫療照顧合作之跨部會機構負責統籌，以爭取軍人及軍眷的最佳的醫療服務。日本為使官兵獲得與軍中專長職類相近之民間證照，採取軍職專長結合民間專長，雙軌專長的升遷與認證制度，以協助軍人屆退後的就業輔導與工作轉介等。我國在財政困難下推動募兵制，為達成政策目標，可資借鏡其他國家的非金錢誘因相關作為，結合我國的社會現況，依國情訂定適切規範，並配合政府政策、兼顧軍人特性、尊嚴及符合社會觀感，運用有限財源，提出足以讓年輕人動心的退休及相關福利措施。

(三)綜上，國防部以待遇及福利為推動募兵制的主要誘因，容有審酌餘地，允宜借鏡先進國家做法，結合我國的社會背景，多方設計更具吸引力的非貨幣性誘因，以達成募兵成效。

四、目前退撫法令之修正雖稍能延後基金破產年度，但仍無法有效解決破產之隱憂，退撫制度之改革顯有精進空間；日前行政院、立法院及考試院三院已宣示將啟動年金制度改革，預計在102年1月提出具體的改革方案，國防部對本調查報告所提糾正及指明各節，應加速檢討改進，並配合整體退撫制度為相關改革措施，積極解決收支失衡之現況，以建構完善合理之軍職

人員退撫制度為目標；另各退撫主管機關除應正視退撫制度改革之必要性及急迫性外，應同時考量制度形成有其歷史背景，改革時允應兼顧軍公教人員之尊嚴，以建立符合公平正義之退撫制度：

(一)查退撫基金成立初期正值高利率時代，其制度設計係假設投資報酬率為 7%，實屬過於樂觀，且採不足額提撥，入不敷出之窘況於制度設計之初即可預見，且隨著投資環境丕變，市場利率長期低迷不振，實際投資報酬率遠低於制度設計之預期水準，加以國民壽命延長，人口成長率趨緩甚至出現負成長，退休者漸增，退撫基金財務惡化現象明顯，破產危機日益迫近，據退撫基金第 4 次精算結果，軍職人員退撫基金將於 107 年產生虧損，公務人員及教育人員則分別將在 118 年及 116 年產生虧損。為紓緩退撫基金財務壓力，公務人員部分業於 99 年 8 月已完成修法，其中修正重點除將法定提撥費率上限調高至 15% 外，也將自願退休人員之月退休金起支年齡延後，並修正未滿一年畸零月數之月退休金給付方式等；而軍職人員與教育人員之相關退休法規亦部分參考公務人員退休法研議相關修正草案，送立法院審議中。惟前開退休給與規定之修正雖稍能延後基金破產年度，但仍無法有效解決退撫基金破產之隱憂，且社會上目前對於退撫制度中各項措施之合理性，以及制度是否符合世代正義等議題仍存有不同聲音。

(二)依基管條例第 8 條規定退撫由政府負最後支付責任

，惟中央政府及各級政府未償債務已瀕臨舉債上限，顯見當前國家財政狀況極其窘迫，若退撫基金因破產而需政府負最後支付責任，後果自極其嚴重。各退撫主管機關應有積極作為，及早因應收支失衡狀況，以免拖累國家財政，最終並影響軍公教人員未來退休生活之保障。101年11月21日總統邀集行政院、立法院及考試院三院院長，宣示共同啟動年金制度改革，以「減少虧損、永續經營」為目標，並採「全面、務實、漸進、透明」之策略，並在行政院、考試院成立專責任務編組，就相關的議題進行規劃，預計在102年1月提出具體的改革方案，屆時國防部允應依軍公教人員一體之基本設計，配合整體退撫制度為相關改革措施，除積極解決收支失衡之現況外，並以建構完善合理退撫制度為目標。

(三)現行退撫制度早自62年起研議，84年起實施迄今歷經經濟情勢的轉變和社會結構的變遷，退撫制度實有必要與時俱進，就制度面進行完整檢討，除提供退休者適當所得得以保障有尊嚴的退休生活外，制度本身也應有穩健財務得以永續經營；面對基金財務壓力日漸吃緊、社會對立日趨嚴重，退撫制度改革實不宜再為拖延；惟制度形成有其時代背景，早年基層軍公教人員畢生服務國家，生活較為清苦，提供合理之退休生活保障為政府之責任，在改革時允應兼顧其尊嚴，於建立符合公平正義之退撫制度時，並應保障軍公教人員免於遭受屈辱及汙名化

。

(四)綜上，目前退撫法令之修正雖稍能延後基金破產年度，但仍無法有效解決破產之隱憂，退撫制度之改革顯有精進空間；日前行政院、立法院及考試院三院已宣示共同啟動年金制度改革，預計在 102 年 1 月提出具體的改革方案，國防部對本調查報告所提糾正及指明各節應加速檢討改進，並配合整體退撫制度為相關改革措施，積極解決收支失衡之現況，並以建構完善合理之軍職人員退撫制度為目標；另各退撫主管機關除應正視退撫制度改革之必要性及急迫性外，應同時考量制度形成有其歷史背景，改革時允應兼顧軍公教人員之尊嚴，以建立符合公平正義之退撫制度。

調查委員：

楊委員美鈴、程委員仁宏、黃委員武次