

調 查 報 告

壹、案由：據訴，軍人年金修法相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關軍人之權益有無被公平合理之對待等情案。

貳、調查意見：

民國（下同）107年6月21日總統華總一義字第10700068321號令修正公布陸海空軍軍官士官服役條例（下稱服役條例）全文61條，行政院依第60條規定，以107年6月22日院臺綜字第1070023073號令發布除第26條、第37條、第45條、第46條規定自107年7月1日施行外，其餘條文，定自107年6月23日施行。有關「軍人年金修法相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關軍人之權益有無被公平合理之對待」等情案，經立案調查後，並屢有民眾向本院陳訴。

案經本院調閱國防部、國軍退除役官兵輔導委員會（下稱輔導會）、司法院、國家發展委員會及銓敘部等5機關卷證資料，並於107年10月30日、11月2日分別詢問國防部、輔導會主管業務人員，再經國防部及輔導會補充說明資料後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、新修正施行之服役條例，因部分條文變更軍、士官退除給與計算基礎，削減退除給與優惠存款利息，立法院審查該條例時，有立法委員認為涉有侵害憲法保障人民之財產權、工作權、生存權及違反法律不溯既往、信賴保護原則等違憲疑義，爰依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，以立法委員現有員

額三分之一以上連署聲請大法官解釋，刻由該院依法處理中，相關爭議允應尊重大法官解釋結果。

(一)立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人為行政院送立法院審查之「陸海空軍軍官士官服役條例」(下稱系爭規定)，已嚴重侵害憲法保障人民之財產權、工作權及生存權等權利，其適用上亦有有違反憲法上之法律不溯既往、信賴保護原則及比例原則等情事，產生牴觸憲法與適用上之疑義，爰依司法院大法官審理案件法¹第5條第1項第3款規定，以立法委員現有員額三分之一以上連署聲請司法院大法官解釋，且為避免造成憲法基本原則及憲法保障人民法益不可回復之重大損害，請司法院大法官在做出解釋之前，依司法院釋字第585號、第599號、第633號等解釋意旨，併對上開條例相關爭議條文為停止適用之暫時處分。

(二)立法委員連署聲請解釋憲法之理由，摘要如下：

1、違悖信賴保護原則及比例原則

(1)軍職人員退伍金、退休俸、贍養金、軍人保險退伍給付及其優惠存款利息……等，乃依系爭規定修正前施行之法令條件所取得之請求權，其所生利益並非單純之期待利益，而為應受保障之信賴利益。惟查系爭規定第3條、第26條、第46條等規定，卻變更軍官、士官退除給與計算基礎，削減退除給與優惠存款利息，降低退除給與基準，並溯及適用退除役人員，顯違司法院釋字第525號、第589號、第605號、第717號等解釋之意旨。

(2)政府始終罔顧應有責任，未善盡依法應負撥補

¹ 108年1月4日修正公布名稱為「憲法訴訟法」及全文95條，自公布後3年施行。

及最終支付保證責任（修正前之服役條例第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。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，而修正系爭規定。

- (3) 罔顧憲法增修條文明確規定，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，亦即應該尊重退除役人員對社會之貢獻及保障其退撫，故其均受憲法特別規定保障之，較諸一般公益利益當屬更重。

2、侵害人民財產權

- (1) 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。
- (2) 系爭規定第26條第2項第2款及第3項規定，自修正施行後第1年起，逐年調降退休俸之給付，已違背憲法第15條規定及大法官解釋，侵害人民財產權。
- (3) 系爭規定第46條第4項第2款及第5項規定，逐年調降支領退休俸、退伍金或贍養金等人員之優惠存款利息，以及優惠存款本金於第11年始退還，剝奪支領退除給與人員之優惠存款本金與利息，其未經法院審判扣押人民財產，又屬違反權力分立，以侵犯司法權方式，侵害人民財產權。

(4) 系爭規定第54條第2項有關每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金之規定，係倒果為因，誣指退撫基金收支缺口日益擴大，將責任推卸給退除役人員並刪減其退除給與。

3、侵害人民工作權

(1) 系爭規定第3條、第26條、第46條等規定，變更軍官、士官退除給與計算基礎，削減退除給與優惠存款利息，及系爭規定第29條第2項規定，提高退除給與撥繳費用，嚴重衝擊退除役及現役人員職業生涯規劃，顯已違悖憲法第15條保障人民工作權之意旨。

(2) 系爭規定第34條第1項規定，以停領退休俸或贍養金方式，實質限制退除役人員轉換職業之工作權，尤以轉任私立大學專任教師為甚，侵害憲法保障工作權、財產權、服公職權等權利，其適用亦違反比例原則、平等原則、信賴保護原則、法律不溯既往原則及禁止不當連結原則等。

4、悖離人性尊嚴與國家生存照顧義務

(1) 立法者依憲法所定，負有立、修法保障退除役人員享有人性尊嚴與生存權之義務（司法院釋字第658號解釋參照）。

(2) 系爭規定第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最低生活之功能，或司法院釋字第717號解釋理由書所揭，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，所謂「最低保障金額」顯然形同虛設。

5、違反法律不溯既往原則

(1) 系爭規定第26條第3項、第46條第4項第2款及第5項規定，將變更退伍金、退休俸及優惠存款利息，適用於系爭規定施行前退除役人員，減少其退除給與。惟以退除役人員年資都已確定，無法再選擇延役而增加其服務年資，系爭規定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年月減新臺幣〔下同〕1,000元為例，10年即減少660,000元)，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，實為變相之累進費率，扣押人民財產，嚴重侵害退除役人員權利，將新訂生效之法規，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。

(2) 系爭規定第47條第3項有關月補償金之規定，依其修正理由所載，原為彌補據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，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，扣除其於服役條例修正施行前、後所領之月補償金後，依次補發其餘額，無餘額者不再補發。不僅逾越修法本旨及框架，且將新訂生效之法規，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。

6、針對性修法有違法律平等原則及比例原則

- (1) 憲法第7條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在「法律上」地位之實質平等。系爭規定第26條第2項第2款規定，退休俸係以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員服役期間最後五分之一年資之本俸平均數加1倍做為計算基準。顯然限制退除給與支領上限，破壞軍隊官制，否定軍人國家社會特殊之犧牲與奉獻，悖離憲法增修條文第10條第9項明定尊重軍人之規定，違背法律平等原則。
- (2) 系爭規定第26條第3項規定，採取削減優惠存款利息與拉近不同時期同階同年資給付水準等溯及既往之不當修法，受影響最大者為具有跨新舊制年資之士官5,050人，校官49,029人，將官2,233人，合計56,512人，佔支領月退俸退除役人員之48%，佔整體支領退除役給與人員之28%，此針對性之修法，調降退除給與（含優惠存款18%差息補貼結餘款），共計1,628億元，並稱可延後軍人退撫基金至少30年不會有破產疑慮，甚至推估將剩餘1,233億元。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，以不當針對性修法，僅推由受影響最大之5萬6,000餘人承擔，顯然不符平等原則及比例原則。
- (三) 綜上，新修正施行之服役條例，因第26條、第46條、第47條等部分條文，變更軍、士官退除給與計算基礎，削減退除給與優惠存款利息，立法院審查該條例時，有立法委員認為涉有侵害憲法保障人民之財產權、工作權、生存權及違反法律不溯既往、信賴保護原則等違憲疑義，爰依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，以立法委員現有員額三

分之一以上連署聲請大法官解釋，刻由司法院依法處理中，相關爭議允應尊重大法官解釋結果。

二、107年7月1日修正施行服役條例第26條第1項、第2項第2款及第3項規定與第59條規定，就修正施行前已退伍除役之人員，定有依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，然倘超過依修正施行後給與基準計算之退休俸者，需自施行日起10年內，分年平均調降至無差額止，業減損軍人退休所得權益，並該條例得於每5年內檢討制度設計與財務永續發展，而使退休給付債權成為永不確定狀態，其適用對象與範圍涵蓋已退伍與未退伍之軍人，涉有背離憲法安定原則，有違法律不溯既往原則，侵害軍人財產權之虞。

(一)軍人個人法律地位受國家特別法律關係之限制，從「任官」時起，即與國家產生公法上勤務關係，退休除給與及薪資給付就軍人而言均屬報酬價金，不得任意變更，否則涉有違反法律不溯既往原則之虞。

1、按陸海空軍軍官士官任官條例第1條規定：「陸海空軍軍官、士官之任官，依本條例之規定。」同條例第2條規定：「軍官、士官之官等、官階如左（下略）」依據我國學說通說²，軍人亦屬特別法律關係範疇，軍人之任官為須相對人同意的行政處分³。然軍人與國家關係究竟為何，依據憲法第36條規定：「總統統率全國陸海空軍。」同法

² 公務員任用之本質，依據現行行政法學學說分別有：1. 私法契約說：與一般勞動僱傭契約相同。2. 公法契約說：國家與人民在法律上地位平等。國家欲使人民成為公務員，須獲得人民同意。故公務員的任用，乃基於國家與人民意思表示合致，形成公法上的契約關係。3. 須相對人同意的行政處分：公務員的任用，乃出於國家單方面的意思表示決定。但國家此種任用行為，必須以該受任人的同意為有效要件。

³ 陳敏，行政法總論第3版，頁304，92年1月。

第41條規定：「總統依法任免文武官員。」同法第138條規定：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」同法第140條：「現役軍人不得兼任文官。」亦即在民主法治國家，採用軍文分立制度，軍人受終身僱用（終身職）保障，其目的係期待軍人於執行任務，能基於全體國民意志，在政治上保持中立，進而確保其效忠國家，愛護人民，而非屈從於任何政黨或長官違法意志，而與一般僱傭關係服務於資本家顯不相同；另就全體國民（使用者）而論，軍人提供服務國家藉以獲取俸給、退休金而滿足一身生存之所需，同時要求對於國家具有高度忠誠義務，此即「權利之所在，義務之所在」之法理⁴，從而軍人個人法律地位受到國家特別法律關係之限制，當從任用關係開始。

- 2、復按法律不溯及既往原則作為法治國原則之重要基石，係為維護法秩序安定並保護人民信賴與預見可能性，故人民因信賴法律秩序，而安排其生涯規劃或處置其財產者，不能因法規制定或修正，而使其遭受不可預見之損害，因此禁止法律溯及既往，俾維持法律生活之安定，保障人民之既得權益，並維護法律尊嚴。次按司法院釋字第717號解釋，黃茂榮大法官稱「退休給付以退休為其發生之要件事實，而在退休時，公教人員已

⁴ 早期見解軍人與公務員相同均採「特別權力關係」係行政主體與特定人民基於特別之法律上原因（無論係法律之強制規定，或係經相對人民之任意同意等），為達成公法上之特定任務，而於必要規制之範圍內，由行政主體取得支配相對人民之權能，並令相對人民負有服從之法律關係，惟此見解早已改變為「特別法律關係」，如翁岳生於「行政法與現代法治國家」一書中指出，凡行政主體對「公務員個人法律地位」之行為，如任命、轉任、升等、免職等處置，係以直接發生公務員與行政主體間之法律關係為其目的，已屬於二者之間之「法律行為」，並具有「行政處分」性質，本質上既係「外部行為」，自應視為與一般權力關係（一般法律關係、一般統治關係）所為相同之行為，仍宜有一般公法上原理原則之適用，如得提起訴願、行政訴訟以資救濟。

完全履行其債務，所以其對待給付中之退休給付債權的範圍基本上應已確定下來。可能保留之調整事由，應限於通貨膨脹及情事變更的因素，而不應該包含：在退休之要件事實完成後，關於退休給付之法令有不利於公教人員之變更。」黃璽君大法官稱「按公務人員退休金請求等權利，係基於其公務人員身分衍生而來。人民任公務人員從事公務，國家給與之報酬，除任公務人員期間之俸給外，於退休時之退休金等退休給與亦屬之。故人民自擔任公務人員之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與，而於退休時取得退休金等退休給與之請求權。相關退休金等退休給與法規，係規範因退休原因而終結國家與公務人員間公務員法律關係時，公務人員可得之退休給與。其內容（給與種類、金額等）均依退休時法規及事實定之，於退休時即已確定。相關法規變動時，如規定對已退休者確定之退休給與適用新法規並予以變更，係對已終結之事實或法律關係為溯及適用。對已退休者而言，已完成提供服務而退休，其依退休時規定所得退休給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難於另為生活規劃（未能如在職者選擇是否提前離開公職從事其他工作、選擇領取月退休金或一次退休金等），對屆齡退休者尤其明顯，此過度侵害退休者之信賴保護及法安定性。而政府將隨時變更退休給與，嚴重影響政府誠信，除已退休者外，在職者亦慮及將來退休之保障不足，可能提前退休，領取一次退休金，以防嗣後政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。」陳碧玉大法官稱：「公職人員依法退休時，國家

應給付法定退休金，此權利受憲法制度性之保障（司法院釋字第605號解釋參照）。退休所得替代率雖非恆定，然應有其長期性，替代率確定後，依此計算之法定退休金，即應受憲法制度性之保障，非有極重大公益，不得以法規變動更異。」是則，法律不溯既往原則是法規範概念，必須符合規範經驗，亦即回歸「維護法秩序安定並保護人民信賴與預見可能性，故人民因信賴法律秩序，而安排其生涯規劃或處置其財產者，不能因法規制定或修正，而使其遭受不可預見之損害」軍人請領退除給與之本質，與一般社會安全保障之年金制度有間，退除給與及薪資給付就軍人而言均屬報酬價金，軍人相對於國家亦屬契約一造之債權人，具有請求權基礎，其於「任官」時起，即與國家產生公法上勤務關係，受特別法律關係之拘束，當屬「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」，新法所改變不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」相對效，亦即國家作為契約當事人，擅以國家地位，而未經同意變更軍人退伍權益之法令時，其事物本質即為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，從正當法律程序與法治國原則而論，自屬違反法律不溯既往原則；退萬步言，若僅以債權債務之對待給付關係而論，而將退除給與脫離薪資給付之範疇，而單獨作為債之成立的獨立構成要件事實，因軍人於退伍時業完全履行其勞動債務，故國家對待給付中之退除給與範圍已告確定。縱基於情事變更原則，亦應僅限於通貨膨脹等因素而已，而不應該包含新法所得替代

率等不利於一造當事人之變更，從而，縱採以退伍作為判斷基準，構成所謂退除給與要件事實跨越新、舊法之情形，就退伍後之新法而論，對於退伍後之軍人適用新法亦為真正的溯及適用。

- (二)按107年7月1日修正施行服役條例第26條第1項、第2項第2款及第3項規定：「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如下：一、退撫新制施行前：依附表一規定及行政院核定之其他給與發給……」、「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1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20年者，應核給俸率百分之五十五，其後每增加1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」、「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……。」爰服役條例修正施行後仍在役者，雖適用「服役期間最後五分之一年資之本俸平均數加1倍為基數」之均俸計算基準，惟核定起支俸率為55%，年增俸率達2%，且軍官最高以90%及士官最高以95%為上限，固高於服役條例修正施行前起支俸率40%及最高以70%為限之規定⁵；然服役條例修正施行前已退伍除役者，依該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

⁵ 修正施行前服役條例第25條第1項第2款規定。

依該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；倘有超過者，其二者間之差額需自施行日起10年內，分年平均調降至無差額止，合先敘明。

(三) 依據107年7月1日修正施行服役條例規定，僅具純舊制年資之已退伍除役人員，依退伍階級及年資，年金改革施行10年後，相較年金改革前所得之扣減金額及比率為1,548元至39,220元及2.98%至36.57%，業涉有侵害退伍除役人員財產權之虞。

1、查107年7月1日服役條例修正施行後，純舊制年資退休軍職人員扣減金額及比率最多者為年資24年之少將10級，107年7月1日由107,247元降低為103,325元，扣減金額及比率為3,922元及3.66%；117年7月1日以後，再降低為68,027元，相較年金改革前之扣減金額及比率為39,220元及36.57%。另，117年7月1日以後，整體已退休軍職人員所領月退俸金額，依退伍階級及年資，相較年金改革前所得之扣減金額及比率為1,548元至39,220元及2.98%至36.57%，餘詳表1。

表1 年改後已退軍職人員月退休所得減少情形（純舊制：85年12月31日以前退休）

單位：元

退伍階級	退伍年資	級數	本俸	改革前月退休所得(月退俸+18%)	107.7.1~108.6.30			117.7.1以後		
					扣減後所得	扣減金額	扣減比例	扣減後所得	扣減金額	扣減比例
一等長	20	10	32,040	42,150	41,834	316	0.75%	38,990	3,160	7.50%
	24	14	34,785	47,693	47,307	386	0.81%	43,829	3,864	8.10%
	28	15	35,470	51,915	51,760	155	0.30%	50,367	1,548	2.98%
少校	20	12	40,615	51,810	51,097	713	1.38%	44,677	7,134	13.77%
中校	20	12	44,730	59,111	58,120	991	1.68%	49,203	9,908	16.76%
	24	12	44,730	64,250	63,461	789	1.23%	56,360	7,890	12.28%
	28	12	44,730	66,396	66,108	288	0.43%	63,517	2,879	4.34%

退伍 階級	退伍 年資	級 數	本俸	改革前月退 休所得(月退 俸+18%)	107.7.1~108.6.30			117.7.1以後		
					扣減後 所得	扣減 金額	扣減 比例	扣減後 所得	扣減 金額	扣減 比例
上 校	20	10	49,875	67,889	66,586	1,303	1.92%	54,863	13,027	19.19%
	24	12	52,620	74,323	73,521	802	1.08%	66,301	8,022	10.79%
	28	12	52,620	77,527	77,246	281	0.36%	74,720	2,807	3.62%
少 將	24	10	53,990	107,247	103,325	3,922	3.66%	68,027	39,220	36.57%
	28	10	53,990	109,810	106,496	3,314	3.02%	76,666	33,144	30.18%
中 將	35	6	56,930	119,347	117,090	2,257	1.89%	96,781	22,566	18.91%

資料來源：輔導會。

2、其中，純舊制年資20年之已退上校10級本俸49,875元，本次年金改革前，原領月退休所得包括俸率80%之舊制退休俸40,830元，再加上18%優存月息27,059元，合計67,889元，詳表2；本次年金改革後，月退休俸計算公式一律採行服役滿20年之起支俸率為55%，每增加服役1年，增加2%（55+2制度），則純舊制年資20年之已退上校10級，於117年7月1日以後之俸率為55%【=55%+2%×（20-20）】，其月退休俸降低為54,863元【=本俸49,875元×2倍×俸率55%】，扣減金額及比率為13,027元及19.19%。至於，純舊制年資24年之已退少將10級本俸53,990元，本次年金改革前，原領月退休所得包括俸率84%之舊制退休俸77,910元，加上18%優存月息29,337元，共107,247元，同表2；本次年金改革後，純舊制年資24年之已退少將10級，於117年7月1日以後之俸率為63%【=55%+2%×（24-20）】，其月退休俸降低為68,027元【=本俸53,990元×2倍×俸率63%】，扣減金額及比率為39,220元及36.57%。

表2 純舊制已退上校10級、少將10級於117年7月1日以後，月退休所得減少案例解析

單位：元

階級	本俸	退伍 年資	改革前月退休所得 (月退俸+18%)				117.7.1以後 月退休所得		扣減 金額	扣減 比例
			舊制退休俸		18%優存月息 (2)	合計 (1)+(2)	俸率	金額		
			俸率	金額 (1)						
上校 10級	49,875	20年	80%	40,830	27,059	67,889	55%	54,863	13,027	19.19%
少將 10級	53,990	24年	84%	77,910	29,337	107,247	63%	68,027	39,220	36.57%
附註			1. 舊制退休俸年資俸率計算：1-15年， 每年5%，16年以上每年1%。 2. 舊制退休俸俸金計算：本俸×舊制俸率 +930元。 3. 少將退休俸計算固定以77,910元發給 (含補足退除給與差額31,628元)				計算公式=本俸2 倍 × [55% + 2% × (年資 - 20)]			

資料來源：輔導會。

(四)依據107年7月1日修正施行服役條例規定，兼具新舊制年資之已退伍除役人員，依退伍階級及年資，10年後相較年改前所得之扣減金額及比率為2,648元至26,599元及6.36%至22.66%，業涉有侵害退伍除役人員財產權之虞。

- 1、次查107年7月1日服役條例修正施行後，具新舊制年資，且於101年1月1日退休軍職人員扣減金額最多者為年資35年之中將6級，107年7月1日由123,380元降低為120,720元，扣減金額及比率為2,660元及2.16%；117年1月1日以後，再降低為96,781元，扣減金額及比率為26,599元及21.56%。另，117年7月1日以後，整體已退休軍職人員所領月退俸金額，依退伍階級及年資，相較年金改革前所得之扣減金額及比率為2,648元至26,599元及6.36%至22.66%，餘詳表3。

表3 年改後已退軍職人員月退休所得減少情形（兼具新舊制人員：101年1月1日退休）

單位：元

退伍階級	退伍年資	級數	本俸	改革前月退休所得（月退俸+18%）	107.7.1~108.6.30			117.7.1以後		
					扣減後所得	扣減金額	扣減比例	扣減後所得	扣減金額	扣減比例
一等長	20	10	32,040	41,638	41,373	265	0.64%	38,990	2,648	6.36%
	24	14	34,785	55,903	54,696	1,207	2.16%	43,829	12,074	21.60%
	28	16	36,155	66,041	64,571	1,470	2.23%	51,340	14,701	22.26%
	35	20	38,900	76,893	75,817	1,076	1.40%	66,130	10,763	14.00%
少校	20	12	40,615	52,091	51,350	741	1.42%	44,677	7,415	14.23%
	24	12	40,615	64,125	62,830	1,295	2.02%	51,175	12,950	20.20%
中校	20	12	44,730	55,538	54,678	860	1.55%	46,943	8,595	15.48%
	24	12	44,730	69,106	67,831	1,275	1.84%	56,360	12,746	18.44%
	28	12	44,730	71,846	71,013	833	1.16%	63,517	8,329	11.59%
上校	20	6	44,390	55,876	55,171	705	1.26%	48,829	7,047	12.61%
	24	10	49,875	81,257	79,416	1,841	2.27%	62,843	18,415	22.66%
	28	12	52,620	95,760	93,656	2,104	2.20%	74,720	21,040	21.97%
少將	35	10	53,990	110,300	108,448	1,852	1.68%	91,783	18,517	16.79%
中將	35	6	56,930	123,380	120,720	2,660	2.16%	96,781	26,599	21.56%

資料來源：輔導會。

2、其中，兼具新舊制年資28年（舊制13年+新制15年）之已退一等長16級本俸36,155元，本次年金改革前，原領月退休所得包括俸率65%之舊制退休俸24,431元、俸率30%之新制退休俸21,693元，再加上18%優存月息19,194元，合計66,041元，詳表4；本次年金改革後，月退休俸計算公式一律採行服役滿20年之起支俸率為55%，每增加服役1年，增加2%（55+2制度），則兼具新舊制年資28年（舊制13年+新制15年）之已退一等長16級，於117年7月1日以後之俸率為71%【=55%+2%×（28-20）】，月退休俸降低為51,340元【=本俸36,155元×2倍×俸率71%】，扣減金額及比率

為14,701元及22.26%。

表4 新舊年資28年（舊制13年+新制15年）已退一等長16級於117年7月1日以後，月退休所得減少案例解析

單位：元

階級	本俸	退 伍 年 資	改革前月退休所得 (月退俸+18%)								117.7.1以後 月退休所得		扣減 金額	扣減 比例
			舊制退休俸 (13年)		新制退休俸 (15年)		月補償金 (2年)		18% 優存 月息 (4)	合計 (1)+(2) +(3)+(4)	俸率	金額		
			俸率	金額 (1)	俸率	金額 (2)	俸率	金額 (3)						
一等長 16級	36,155	28 年	65%	24,431	30%	21,693	1%	723	19,194	66,041	71%	51,340	14,701	22.26%
附註			1. 舊制退休俸(年)：(本俸×5%×年數)+930 2. 新制退休俸(年)：(本俸×2)×年數*2% 3. 月補償金(年)：(本俸×2)×年數*0.5%								計算公式=本 俸2倍× [55%+2%× (年資- 20)]			

資料來源：輔導會。

(五)有關退除役將級軍官支領退休俸，因取消行政院81年6月25日臺八一人政肆字第18116號函核定將級軍官月退休俸差額補助之規定，業涉有侵害退伍除役人員財產權之虞。

本次服役條例於107年7月1日修正施行後，固提高軍職人員退除給與起支俸率，但因取消行政院81年6月25日臺八一人政肆字第18116號函核定將級軍官月退休俸差額補助之規定，實質造成退除役高階將領之退休給與之財產權受到侵害。詢據退輔會提供之資料，以108年4月為計算基礎，計有1,293名具新制年資（86年1月1日以後退伍）之退役少將、中將受影響，所取消之差額補助共20,780,740元；另純舊制年資（85年12月31日以前退伍）之922名退役少將、中之差額補助則分10年調降。有關退除役將級軍官支領退休俸補助差額辦理沿革，與配

合本次服役條例修正施行後之變動情形，茲說明如下：

1、行政院前於81年6月25日以臺八一人政肆字第18116號函核定將級軍官月退休俸差額補助，該函摘要如下：

(1) 緣起

〈1〉在臺將官自46年起，辦理正式退除役，經行政院國軍退除役官兵輔導委員會擬訂辦法，一律安置各公營事業機構擔任顧問，因當時顧問待遇高於現役將官，使將官退除制度得以順利實施，迄至54年底，因各公營事業機構顧問已呈飽和，乃決定停辦。另策訂「加強退休俸及改進軍官退除安置方案」，擬以「退休俸」代替「安置顧問待遇」，惟因將級退休俸月支金額低於顧問，為使支領退休俸人員與顧問待遇一致，將級除依規定支領退休俸外，另比照顧問待遇補足其差額。上述退除安置方案，曾於54年奉總統（54）台統二人字第0761號代電及行政院台（54）人55720號令核准實施。

〈2〉前項支領退休俸將官待遇於62年配合待遇調整，採取一定之計算標準，並比照將級顧問月支數額發給其差額（中將按12職等年功俸1級俸額及專業加給；少將按11職等本俸5級俸額及專業加給為標準），經行政院62年6月29日台（62）人政肆字第18507號函核定實施。

(2) 分析

〈1〉現行（81年6月）中、少將退休俸除依陸海空軍軍官服役條例給與規定外，另依行政院

台(54)人55720號令及(62)人政肆字第18507號函等行政命令，准照公營事業機構顧問待遇月支數額補足其差額發給如表5：

表5 公營事業機構顧問待遇月支數與中、少將退休差額補助

官階	81年6月公營事業機構顧問待遇支給標準	按陸海空軍軍官服役條例規定支給本俸之90%	補足差額
中將	51,165	29,889	21,276
少將	46,165	29,507	16,658

資料來源：行政院81年6月25日臺八一政肆字第18116號函。

〈2〉退除中、少將支領退休俸人員，增發差額給與，施行迄今（81年6月）已26年，若遽予廢止，對退除中、少將生活及現職中、少將人員心理影響至鉅。

(3) 處理意見

維持現行（81年6月）行政命令規定，退除中、少將人員除按服役條例規定支領退休俸外，另准照公營事業機構顧問月支數額標準，補足其差額等情。

2、本次服役條例修正施行以前，將級軍官支領退休俸補助差額計算方式之案例說明

詢據退輔會提供資料如下：

(1) 以少將10級（退伍年資24年）月補助差額31,628元為例

〈1〉少將10級，本俸為53,990元；退伍年資24年，舊制俸率為84%。

〈2〉舊制退休俸俸金計算：本俸×俸率+930元
=53,990×84%+930=46,282元。

〈3〉每月公營事業機構顧問待遇標準：少將以77,910元計列。

〈4〉補足少將退除給與差額之計算如下：公營事業機構顧問待遇77,910元-舊制退休俸俸金46,282元=31,628元。

(2) 以中將6級(退伍年資35年)月補助差額34,033元為例

〈1〉少將10級，本俸為53,990元；退伍年資35年，舊制俸率為90%。

〈2〉舊制退休俸俸金計算：本俸×俸率+930元=56,930×90%+930=52,167元。

〈3〉每月公營事業機構顧問待遇標準：中將以86,200元計列。

〈4〉補足中將退除給與差額之計算如下：公營事業機構顧問待遇86,200元-舊制退休俸俸金52,167元=34,033元。

3、本次服役條例於107年7月1日修正施行後，已提高軍職人員退除給與起支俸率，爰行政院81年6月25日臺八一人政肆字第18116號函核定將級軍官月退休俸差額補助之規定配合檢討結果

(1) 於本次年金改革後，全面取消具新制年資(86年1月1日以後退伍)已退伍少將、中將之退休俸差額補助，計有973名退役少將與320名退役中將受影響，取消補助金額共20,780,740元，如表6。

表6 年金改革後，108年4月取消具新制年資(86年1月1日以後)已退少將、中將之退除給與差額補助情形

階級	影響人數(人)	取消補助金額(元)
少將	973	14,710,795
中將	320	6,069,945
總計	1,293	20,780,740

資料來源：輔導會。

(2) 另，純舊制少將、中將（85年12月31日以前退伍）之月退休俸差額補助，於本次年金改革後分10年調降，據輔導會查復本院資料顯示，108年4月發放純舊制年資退役少、中將之退休俸差額補助計922人，共發放27,033,562元，則平均每人當月所領取之差額補助約29,320元，如表7。

表7 年金改革後，108年4月純舊制年資（85年12月31日以前）少將、中將之退除給與差額補助情形

階級	補助人數(人)	當月補助金額(元)	平均每人當月補助金額(元)
少將	746	21,213,367	28,436
中將	176	5,820,195	33,069
總計	922	27,033,562	29,320

資料來源：輔導會。

(六)另按107年7月1日修正施行服役條例第59條規定：「本條例修正施行後，行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，五年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。」其理由略以：「1.參照公務人員退休資遣撫卹法第92條規定及其立法精神，增訂年金制度監控機制、5年內檢討制度設計與財務永續發展等事宜。2.定期檢討內容包含基金運用收益情形、退休潛藏負債及國家整體財政狀況、消費者物價指數、經費支出等面向，並提出改善退撫基金財務具體建議，以使基金運作無虞。」云云，亦即隨時可以修改上開所列軍人退撫制度，將使軍人退休給付債權永成不確定狀態，併予指明。

(七)綜上，107年7月1日修正施行服役條例第26條第1項、第2項第2款及第3項規定與第59條規定，就修

正施行前已退伍除役之人員，定有依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，然倘超過依修正施行後給與基準計算之退休俸者，需自施行日起10年內，分年平均調降至無差額止，業減損軍人退休所得權益，並該條例得於每5年內檢討制度設計與財務永續發展，而使退休給付債權成為永不確定狀態，其適用對象與範圍涵蓋已退伍與未退伍之軍人，涉有背離憲法安定原則，有違法律不溯既往原則，侵害軍人財產權之虞。

三、新修正施行服役條例雖訂有退休所得下限規定，惟發生在役時繳付較高退撫費用之已退伍除役人員，與繳付較低退撫費用者，卻均領取相同月退休所得，顯失給付與繳費之權利義務對等原則，自難稱公允。

(一)新修正施行服役條例第29條第2項規定，軍人退休撫卹基金（下稱軍人退撫基金）資金提撥來源，係以現役人員在職時之本俸額加1倍為基數，依12%至18%之提撥費率⁶，按月由政府撥付65%，現役人員自行繳付35%，前揭現役人員所負擔退撫費用金額，係以其在役時之本俸金額為計算基礎，本俸金額高者，以前揭規定計算，其自負之繳費義務高於本俸金額低者，合先敘明。

(二)年金改革前已退伍除役者係依修正施行後規定，重行計算之退休俸為基礎，倘原領退休所得總額未高於前揭金額，即無扣減退休所得金額問題

依新修正施行服役條例第26條第3項、第4項規定，該條例修正施行前給與基準計算之每月支領退

⁶ 修正施行前服役條例第27條第2項規定提撥費率為8%至12%。

休俸、優存利息及月補償金合計數額，未超過依該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。服役條例修正施行前已退伍者調降差額時，不得低於少尉1級本俸及專業加給合計數額（107年為38,990元）。原支領金額低於少尉1級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給。

- (三)月退休所得雖訂有最低保障金額設計，惟發生已退伍除役人員在役時繳付退撫基金費用較高者，與繳付費用較低者，其後所領得之月退休金額相同情形
- 依服役條例第26條第4項定有退役軍人月退休所得最低保障金額。其立法理由，係明定該條例修正施行前已退伍者之退休俸，以現役同官階俸級人員之本俸加1倍為基數內涵，並規範調降限制條件，以保障本次年金改革前已退伍除役者退休後之生活。故不論在役繳付退撫基金費用之高低，均一體適用，固然立意良善。惟查卻有發生在役繳付基金提撥費用金額較高者與繳付金額較低者，其後所領得之月退休金額相同情形，例如：新舊制年資合計20年之一等長12級、上尉8級及少校6級，其本俸並不相同（107年1月分別為33,410元、33,070元及34,440元），於年金改革前所領月退休所得分別為42,833元、45,192元及48,274元，惟經10年逐年下調退休所得後，於117年7月1日以後之月退休所得均為最低保障金額（38,990元），相關扣減情形如表8。

表8 軍職人員年金改革後具新舊制年資者繳付不同退撫費用均領最低保障金額情形

單位：元

退伍階級	本俸	改革前月退休所得(月退俸+18%)	107.7.1~108.6.30			117.7.1以後		
			扣減後所得	扣減金額	扣減比例	扣減後所得	扣減金額	扣減比例
一等長 12級	33,410	42,833	42,449	384	0.90%	38,990	3,843	8.97%
上尉 8級	33,070	45,192	44,572	620	1.37%	38,990	6,202	13.72%
少校 6級	34,440	48,274	47,346	928	1.92%	38,990	9,284	19.23%

資料來源：輔導會。

(四)綜上，新修正施行之服役條例雖訂有退休所得下限規定，惟發生在役時繳付較高退撫費用之已退伍除役人員，與繳付較低退撫費用者，卻均領取相同月退休所得，顯失給付與繳費之權利義務對等原則，自難稱公允。

四、新修正施行服役條例有關軍職人員之「退休所得計算基準之平均俸額核計年數」、「退休所得替代率上限」、「已退役者最低退休俸保障金額」、「未具舊制年資之現役人員未來退休所得」、「年資補償金」、「退休再任停支退休俸」、「退休俸及退伍金給付之財源」與「軍人退撫基金之挹注財源」等規定，與公教人員年金改革相關規定標準顯不一致。

(一)軍公教退休所得計算基準中，公教人員平均俸額之核計年數係逐步調整為退休前15年，軍職人員係最後在職五分之一年資，相對於軍職人員，公教人員有關月退休俸計算所受之負面影響更劇。

1、依新公布施行之公務人員退休資遣撫卹法(下稱公務人員退撫法)第27條第2項及公立學校教職

員退休資遣撫卹條例（下稱公立學校教職員退撫條例）第28條第2項規定，公教人員不論領取一次退休金或月退休金，其計算基準係逐步調整為退休前15年平均俸（薪）額。

- 2、惟依新修正施行之服役條例第26條第2項第1款及第2款規定，軍職人員月退休俸計算基準改為最後在職五分之一年資（如在職年數20年，其均俸核計年數為4年）本俸平均數；一次退伍金則採現役同官階俸級人員之本俸（並不適用平均俸額）為計算基準。

(二)軍職人員退休所得替代率上限達55%至95%，遠高於公教人員之37.5%至60%。

- 1、依新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第36條至第39條規定，公教人員退休所得替代率上限，分10.5年時間逐年調降。以35年、30年、25年、20年年資為例，第1.5年分別降至本俸2倍之75%、67.5%、60%、52.5%，嗣每年遞減1.5%，在118年以後則分別降至60%、52.5%、45%、37.5%。
- 2、惟依新修正服役條例第26條第2項第2款規定，服役滿20年者，核給俸率55%，其後每增加1年增給2%，但軍官核給俸率以不超過90%為限，士官核給俸率以不超過95%為限。

(三)已退伍軍人之最低退休所得保障金額達38,990元，明顯高於公教人員之33,140元。

- 1、新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第4條第6款有關已退公教人員最低月退休所得之規定，係參照司法院釋字第280號解釋（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)訂定，該金額以107年度待遇標準計算為33,140元。

- 2、惟依新修正服役條例第26條第4項規定，該條例修正施行前已退伍者，其退休俸之給與，以現役同官階俸級人員之本俸加1倍為基數內涵。但依該條例第26條第3項規定調降差額時，不得低於少尉1級本俸及專業加給合計數額（以107年待遇標準計算為38,990元）。

(四)服役條例修正施行後未具舊制年資之現役人員未來退休所得，高於其等依修正前規定計算所得金額（例如：退休年資28年之上校12級所領月退休所得為74,721元，較修正前規定增加15,786元），惟未具舊制年資之現職公教人員於新法修正後，其等之退休所得均減少。

- 1、未具舊制年資之現職公教人員未來退休所得，均較改革前減少

(1) 純新制公務人員部分(年資35年，119年7月1日退休⁷，如表9)

〈1〉委任5職等年功10級520俸點年資35年之退休人員於改革前原得領月退所得均為48,202元。惟至118年1月1日較改革前扣減6,886元，月退休金額調降為41,316元。

〈2〉薦任9職等年功7級710俸點年資35年之退休人員於改革前原得領月退所得均為65,912元，惟至118年1月1日較改革前扣減9,416元，月退休金額調降為56,496元。

〈3〉簡任12職等年功4級800俸點年資35年之退休人員於改革前原得領月退所得均為74,305

⁷ 公務人員於84年7月1日實施退撫新制。

元，惟至118年1月1日較改革前扣減10,615元，月退休金額調降為63,690元。

表9 任職35年純新制公務人員：所得替代率上限自75%調降為60%（119年7月1日退休）

單位：元

退休等級 職務別	退休年資	改革前月退休所得 (75%)	改革後月退休所得 (60%)	改革前後差額
委任5等 年功10級 520俸點	35年	48,202	41,316	-6,886
薦任6等 年功6級 535俸點	35年	49,595	42,510	-7,085
薦任7等 年功6級 590俸點	35年	54,726	46,908	-7,818
薦任8等 年功6級 630俸點	35年	58,457	50,106	-8,351
薦任9等 年功7級 710俸點	35年	65,912	56,496	-9,416
簡任12等 年功4級 800俸點	35年	74,305	63,690	-10,615

說明：1、退休金計算基準，以119年度實施之均俸年數15年計算，之後不再調整均俸年數。但均俸影響仍應視個人經歷為據。

2、假設純新制人員之公保均擇領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

3、相關數據係以107年1月1日調薪前之本俸核計。

資料來源：銓敘部。

(2) 純新制教職人員部分(年資35年，120年2月1日退休⁸，如表10)

〈1〉625薪點年資35年之退休中小學教師於改革前原得領月退所得均為65,912元，惟至118年1月1日較改革前扣減9,416元，月退休金額

⁸ 教育人員於85年2月1日實施退撫新制。

調降為56,496元。

〈2〉770薪點年資35年之退休教授於改革前原得領月退所得均為74,305元，惟至118年1月1日較改革前扣減10,615元，月退休金額調降為63,690元。

表10 任職35年純新制教育人員：所得替代率上限自75%調降為60%（120年2月1日退休）

單位：元

退休等級 職務別	退休年資	改革前月退休所得 (75%)	改革後月退休所得 (60%)	改革前後差額
中小學 教師 625薪點	35年	65,912	56,496	-9,416
教授 770薪點	35年	74,305	63,690	-10,615

說明：1、退休金計算基準，以120年度實施之均薪年數15年計算，之後不再調整均薪年數。但均薪影響仍應視個人經歷為據。

2、假設純新制人員之公保均擇領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

3、相關數據係以107年1月1日調薪前之本俸核計。

資料來源：教育部。

2、未具舊制年資之現役軍職人員未來退休所得，高於其等依修正前規定計算所得金額（如表11）

（1）依國防部查復本院資料，本次服役條例修正施行後，現職未退人員其月退休所得，依階級（年資）高低，每月分別增加所得9,201元（一等長，年資20年）至17,079元（中將，年資35年），餘同表11。

表11 軍職人員年金改革後，純新制現役人員月退休所得預估

單位：元

退休等級	退休年資	改革前月退休所得 (40%+2%)	改革後月退休所得 (55%+2%)	改革前後差額
一等長	20 (8級)	24,536	33,737	+9,201
	24 (12級)	32,074	42,097	+10,023
	28 (16級)	40,494	51,341	+10,847
	35 (20級)	54,460	66,130	+11,670
少校	20 (12級)	32,492	44,677	+12,185
中校	20 (10級)	34,140	46,943	+12,803
	24 (12級)	42,941	56,360	+13,419
上校	20 (7級)	36,608	50,336	+13,728
	24 (11級)	49,200	64,575	+15,375
	28 (12級)	58,935	74,721	+15,786
少將	20	此年資無晉升少將人員		
	24			
	28 (10級)	60,469	76,666	+16,197
	35 (10級)	75,586	91,783	+16,197
中將	20	此年資無晉升中將人員		
	24			
	28			
	35 (6級)	79,702	96,781	+17,079

註：相關數據係以107年1月1日調薪後之本俸核計。

資料來源：國防部。

(2) 例如：退休年資35年之一等長20級，於年金改革前所領月退休所得為54,460元，於改革後所領月退休所得為66,130元，較修正前規定增加11,670元；至於，退休年資28年之上校12級，於年金改革前所領月退休所得為58,935元，於改革後所領月退休所得為74,721元，較修正前規定增加15,786元，同表11。

(五) 政府未就高等教育機構之教育人員為適度考量，致其等退休所得不僅低於國中小教師⁹，且相較於表9

⁹ 同本院「據訴，公教人員年金改革相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關公教人員之權益有無被公平合理之對待等，均有詳加釐清並深入調查之必要案」調查報告(107教調25)。

所揭示退伍年資28年少將10級以上人員之退休所得更顯偏低。

- 1、國立臺灣大學（下稱臺大）郭大維前代理校長106年12月初對媒體¹⁰表示，臺灣的頂大已面臨崩解邊緣，在可見的未來將對國家造成全面性衝擊。造成此現象的原因主要是教授薪資過低，求才和留才都有困難，部分頂大的高教經費也嚴重不足，並強調目前外國同級大學教授的薪資是國內的數倍。郭代理校長並指出，受退休新制影響，以該校教授平均年齡39歲任職，於65歲退休情況下，所領到月退俸還略低於25歲任職，而於55歲退休的小學老師，教授在博士後的投資等於付諸流水等語。
- 2、經教育部交據臺大查復，101至105學年新進編制內助理教授共計進用266人，各學年新進助理教授平均年齡約在36.83至41.67歲間，前揭5學年整體新進助理教授之平均年齡約為39.06歲，相關資料，如表12。再依修正公布之公立學校教職員退撫條例（新法）有關教育人員退休給付內容，並未對助理教授以上教育人員為特別考量。依教育部於106年9月提供本院之評估數據，以僅具純新制年資者為例，任職30年退休之625薪點中小學教師於118年1月1日以後，支領之月退金額為49,434元；另，任職25年退休之770薪點教授於118年1月1日以後，支領之月退金額為47,767元，確有臺大前代理校長郭大維所稱，年齡39歲任職之助理教授，於65歲退休所領之月退俸，略低於25歲任職，而於55歲退休之小學老師

¹⁰ 自由時報網站資料（<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2272703>）。

所領月退休之疑慮情事。

表12 臺大近5年（分學年度）新進編制內助理教授平均年齡及人數

學年度	101學年	102學年	103學年	104學年	105學年	總計
平均年齡	41.67	40.24	38.87	37.60	36.83	39.06
人數	57	49	54	53	53	266

資料來源：教育部、臺大。

(六)有關年資補償金，公教人員已取消，軍職人員仍保留「一次補償金」。

1、依新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第34條規定，公教人員於108年7月1日以後退休者，不再發給年資補償金。

2、惟依新修正服役條例第47條規定，具退撫舊制年資者仍保留「一次補償金」之給付。

(七)退休再任停支退休俸規定，公教人員較軍職人員嚴苛。

1、退役軍人再任停發退休俸係以33,140元為認定標準，遠高於公教人員之23,100元。

(1) 依新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第77條規定，退休公教人員再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（下稱薪酬）之機關（構）、學校或團體之職務，與行政法人（或公法人）等團體或機構之職務者，以「再任期間每月支領薪酬總額超過法定基本工資」（自108年1月1日起為23,100元）作為應否停發月退休俸之標準。

(2) 惟依新修正服役條例第34條規定，退役軍人再任由政府編列預算支給薪酬之機關（構）、學校或團體之職務，與行政法人（或公法人）等團體或機構之職務者，以再任期間每月支領薪酬

總額超過「公務人員委任第1職等本俸最高俸額及專業加給合計數額」(107年為33,140元)作為應否停發退休俸之標準。

2、退役軍人再任私立學校停發退休俸，係以再任私立大學之專任教師為限，惟公教人員凡再任私校職務皆應受限。

(1) 依新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第77條第1項第3款規定，退休公教人員再任私校職務且每月支領薪酬總額超法定基本工資者，即停發月退休俸。

(2) 惟依新修正施行服役條例第34條第1項第3款規定，退役軍人僅限於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1職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者，才應受限。

(八)軍職人員退休俸僅3成由退撫基金支給，另7成金額及退伍金給付改由政府編列公務預算支付，惟公教人員退休給付仍維持全由退撫基金支給。

1、月退休俸部分

(1) 依新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第5條、第6條及第68條規定，公教人員月退休金屬於退撫新制實施後年資計得者，由退撫基金支給。

(2) 惟新修正施行服役條例第54條第6項及同條例施行細則第59條第3項規定，依同條例第26條第2項第2款規定審定之退休俸，由退撫基金按30%及輔導會70%(編列預算)之比率支付。

2、一次退休給付部分

(1) 依新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第5條、第6條及第68條規定，公教人

員一次退休金屬於退撫新制實施後年資計得者，由退撫基金支給。

(2) 惟依新修正施行服役條例第54條第1項規定，同條例第26條第2項第1款之退伍金，服役條例修正施行前為退撫基金支出，修正後改由輔導會編列預算支應。

(九) 政府編列預算挹注軍人退撫基金財務缺口，惟政府並未編列預算挹注公教人員退撫基金，且未為明確之論述。

1、依新公布公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第40條第1項規定，政府係將調降公教人員退休所得（含優惠存款利息）所節省經費，用以挹注公教人員退撫基金，以減緩退撫基金財務壓力外，惟未見政府以公務預算撥補。

2、惟依新修正施行服役條例54條第2項規定，除將調降退役軍人退休所得之金額挹注軍人退撫基金外，政府（輔導會）主要係依同條第5項規定，分10年編列預算，每2年編列200億元，總額1,000億元挹注軍人退撫基金財務缺口。

(十) 綜上，新修正施行服役條例有關軍職人員之「退休所得計算基準之平均俸額核計年數」、「退休所得替代率上限」、「已退役者最低退休俸保障金額」、「未具舊制年資之現役人員未來退休所得」、「年資補償金」、「退休再任停支退休俸」、「退休俸及退伍金給付之財源」與「軍人退撫基金之挹注財源」等規定，與公教人員年金改革相關規定標準顯不一致。

五、國防部於107年4月委託國防大學編製之「軍職人員年金改革財務影響評估報告」，明顯高估年金改革之財務效益，該部未再次確認其正確性，確有怠失；此外，

上開報告有關財務分析假設之估算，如中央應負擔優惠存款差息補助之利率、在職且具新制現役軍職人員之退伍時點及相關經費等，係以精算基準日進行推估，然而，折現率卻未以精算基準日為評價日，國防部審查前開報告之過程顯欠周詳，確屬未妥。

- (一)經查，國防部為配合政府推動年金改革，於107年4月委託國防大學編製「軍職人員年金改革財務影響評估報告」(計算基準日：105年12月31日)，係建立軍職人員退休經費及退撫基金財務分析模型，估算未來30年(107年至136年，下同)軍職人員退休經費總支出(支付觀點)、政府財務總負擔(財政觀點)及退撫基金損益平衡(基金觀點)，並將行政院版服役條例修正草案(軍人年金改革方案)相關規劃參數導入財務分析模型，以因應立法院審議及政策決定之參考依據。嗣國防部根據上開財務評估報告，於107年4月30日立法院第9屆第5會期外交及國防委員會第14次會議中，針對「行政院版服役條例草案對未來我國軍人退撫制度之評估與衝擊」進行專案報告表示，就軍人退撫基金觀點，改革前，軍人退撫基金未來30年財務缺口1兆2,067億元；改革後，依行政院所提改革版本，可確保軍人退撫基金維持30年運作無虞，本金累計賸餘1,268億元(詳如表13)。惟查，依照國防部107年5月委託精算師進行「軍職人員年金改革財務影響評估報告」精算查核結果，改革前，未來30年累計退撫基金財政缺口1兆2,113億元；改革後，倘若依行政院改革規劃方案，軍人退撫基金至136年則有1,233億元累計本金賸餘，明顯高估年金改革之財務效益(就未來30年退撫基金本金賸餘觀點，寬估35億元；另就降低退休經費支出觀點，寬估1,059億元；

就減省政府負擔觀點，寬估173億元)，國防部顯未再次確認相關分析假設、模型、公式及數據之正確性，核確有怠失。

表13 軍職人員年金改革財務影響評估報告精算查核之差異影響數

軍職人員年金改革財務影響評估報告	支付觀點			財政觀點			基金觀點	
	退休制度財務支出分析 (未來30年退休經費總支出)			政府負擔支出流量分析 (未來30年政府總負擔)			退撫基金改革規劃 損益平衡分析	
	改革前	改革後	降低支出	改革前	改革後	財政負擔	改革前	改革後財務賸餘
107年4月送立法院版本【A】	3兆4,883億元	3兆1,643億元	-3,240億元	3兆3,892億元	3兆114億元	-3,778億元	未來30年財務缺口1兆2,067億元	維持30年運作無虞，本金累計賸餘1,268億元
107年5月精算查核結果【B】	3兆4,962億元	3兆2,781億元	-2,181億元	3兆3,929億元	3兆324億元	-3,605億元	未來30年財政缺口1兆2,113億元	至136年本金累計賸餘1,233億元
差異數【C=B-A】	79億元	1,138億元	1,059億元	37億元	210億元	173億元	46億元	-35億元

註：以最低保障金額38,990元及現退役均採55%+2%（軍官最高90%、士官95%）為情境設定。

資料來源：本院整理自「軍職人員年金改革財務影響評估報告」、「軍職人員年金改革財務影響認證案」。

(二)另查，按北美精算師協會（Society of Actuaries, SOA）所頒行「精算實務準則」(Actuarial Standard of Practice, ASOP)第4號之規範，精算假設之推估，必須根據過去可信賴之實際經驗值，同時考量可預期之未來長期趨勢¹¹。再據國際會計準則理事會（International Accounting Standards Board, IASB）所發布「國際會計準則公報」(International Accounting Standards, IASs)第19號之規範，精算假設係企業用以決定提供退職後福利最終成本

¹¹ 資料來源：Actuarial Standard of Practice No.4 (Revised Edition) : Measuring Pension Obligations and Determining Pension Plan Costs or Contributions, Developed by the Pension Committee of the Actuarial Standards Board, Adopted by Actuarial Standards Board, 12/2013 (網址：http://www.actuarialstandardsboard.org/wp-content/uploads/2013/12/asop004_173-3.pdf)。

之各種變數之最佳估計；精算假設包括人口統計變數（如死亡率、員工離職、傷殘及提前退休之比率等）及財務變數（如折現率、未來薪資之增加及政府福利之特定變動等），財務假設應依據報導期間結束日市場對清償義務期間之各項預期；企業應參考計畫成員於聘僱期間及聘僱期後之死亡率最佳估計以決定其死亡率假設；截至報導期間結束日如有任何重大交易或環境之其他重大變化（包括市場價格與利率之變化），該評價結果應予更新；於決定前期服務成本或清償損益前，企業應使用計畫資產之現時公允價值及現時精算假設（包括現時市場利率及其他現時市場價格）再衡量淨確定福利負債（資產），以反映於計畫修正、縮減或清償前計畫所提供之福利¹²。復按中華民國精算學會商品精算實務處理準則研究委員會所訂定「保險金分期給付、保險金年金給付精算實務處理準則」之規範，精算假設之設定宜有相關之精算理論或實際經驗資料為依據，各項精算假設之設定應避免缺乏理論基礎或缺乏實際經驗為依據，引用之經驗資料，應採用最近3至5年之經驗統計資料¹³。據此，為使人口統計變數（如死亡率、退休率、離職率、資遣率等）及財務變數（如折現率等）之精算假設能夠適切允當表達精算結果，必須納入過去可信賴之實際經驗資料。惟查，前開「軍職人員年金改革財務影響評估報告」有關財務分析假設之估算，如中央應負擔優惠存款差息補助之利率、在職且具新制現役

¹² 資料來源：財團法人中華民國會計研究發展基金會臺灣財務報導準則委員會，國際會計準則第19號「員工福利」正體中文版（2013年版）A部分（網址：http://163.29.17.154/ifrs/ifrs_2013_approved/IAS19_2013.pdf?1524017）。

¹³ 資料來源：「保險金分期給付、保險金年金給付精算實務處理準則」（2015年版）（網址：<http://saylove.fetnet.net/re/pdf/16012616153.pdf>）。

軍職人員之退伍時點及相關經費等，係以精算基準日105年12月31日進行推估；然而，折現率¹⁴卻以104年12月31日為評價日，將104年度20年期以上平均政府公債殖利率1.64%作為折現率基礎參數¹⁵，並非以精算基準日105年12月31日為衡量日，國防部審查前開報告之過程顯欠周詳，確屬未妥。

(三)綜上，國防部於107年4月委託國防大學編製之「軍職人員年金改革財務影響評估報告」，明顯高估年金改革之財務效益，該部未再次確認其正確性，確有怠失；此外，上開報告有關財務分析假設之估算，如中央應負擔優惠存款差息補助之利率、在職且具新制現役軍職人員之退伍時點及相關經費等，係以精算基準日進行推估，然而，折現率卻未以精算基準日為評價日，國防部審查前開報告之過程顯欠周詳，確屬未妥。

六、服役條例主要利害關係人未能明瞭本次年金改革對其具體之影響情形，法制作業程序未盡完備，徒具公眾參與諮詢之形式，然未落實專業合理之思辯論證、利弊分析及溝通調整的諮商程序，國防部難辭其咎。

(一)查法規政策影響評估 (Regulatory Impact Analysis, 下稱RIA) 係政府機關為達成特定政策或計畫之預計目標，選擇有效因應對策作法 (政策工具) 之事前預評估方法，其作法乃對於各種對策

¹⁴ 折現率係為折算一系列的未來退休金給付，以表達退休基金的時間價值之利率。折現率之假設用以計算未來退休給付的現值，由於現職成員的退休時時點往往是在 20、30 年以後甚至更久，因此折現率對於退休給付現值的估算具有相當大的影響，其折現率愈高，則給付現值估算愈低，反之，給付現值則愈高。

¹⁵ 另依「軍職人員年金改革財務影響評估報告」所示，該報告係呈現軍人年金改革之財務影響評估，故應呈現未來 30 年內軍職人員退休經費之現行制度與改革後總支出之差異、政府財政壓力減輕幅度，故報告內相關財務分析之現金流量，均採未折現方式呈現，以如實反映其改革效果。

方案，均經由系統性之證據發現與分析過程，提供可能產生之效益（能）、具體效果與成本等影響證據資訊，並與受影響主要利害關係者就預評估資訊進行有意義之諮商程序後，做成選定最後方案之決定¹⁶。要言之，RIA係透過「決策過程的透明與參與、多元方案之擬定，以及方案間之比較分析」等步驟，使行政機關確保法規制定品質，並提高民眾的遵循意願，使政府決策符合社會期待。而我國為增進法規政策制定與決策過程之透明度，以及強化法規之合理性與正當性¹⁷，已於93年將RIA制度導入行政機關制（訂）定、修正法律與法規命令之法制作業程序中，行政院並於103年1月15日政務會談決議，請國家發展委員會（下稱國發會）協助各部會強化辦理RIA作業，合先敘明。

（二）按國發會105年3月提出「法規政策影響評估作業手冊操作步驟之研析」所示，當政府採取法制規範時，應踐行下列RIA作業步驟¹⁸：

¹⁶ 資料來源：國發會「法規政策影響評估作業手冊」（網址：<https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjKybfZ6MPaAhVLebwKHUmfDCMQFgg1MAA&url=https%3A%2F%2Fjoin.gov.tw%2Fattachments%2F773c2bf3-3caa-4dd0-8eaa-bc5616cba65e%2Fdownload%2F%25E6%25B3%2595%25E8%25A6%258F%25E6%2594%25BF%25E7%25AD%2596%25E5%25BD%25B1%25E9%259F%25BF%25E8%25A9%2595%25E4%25BC%25B0%25E4%25BD%259C%25E6%25A5%25AD%25E6%2589%258B%25E5%2586%258A.pdf&usg=A0vVaw0W0VwclF-rbnrUTIK0Wp9>）。

¹⁷ 我國推動RIA之目的：1、強化政府法規之合理性與正當性：協助各行政機關運用此項工具，深層檢視所欲擬定法規的必要性和法規內容的合理性，同時深思政府管理經濟和社會活動所持理由的正當性，以及國內和國際的接受性，減少政府過度干預市場經濟和公民社會自主。2、增進法規政策制定與決策過程之透明度：將法規政策納入RIA的程序，提供受影響的重要利害關係者有機會事先瞭解政府政策作法，並且表達意見，再經由行政機關與其合理對話，及進行必要之調整，對國內公眾和全球成員，都是增進政策過程透明度的民主作法，並可減少政策執行階段的阻力。

建立RIA的法制作業，已為全球民主自由經濟體制國家之共通作法，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，下稱OECD）許多成員國執行RIA制度已歷經數十年發展背景。

資料來源：國發會（網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3）。

¹⁸ 資料來源：國發會「法規政策影響評估作業手冊操作步驟之研析」（施能傑，民105），（網址：https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=B7C121049B631A78&sms=FB990C0）。

1、預評估對策方案

(1) 每個預擬的對策方案都要進行可能產生影響程度的預評估，重點包括3個次項目：

〈1〉具體說明方案的各項影響：諸如經濟、社會和環境(文化)，對其他政府和執法機關本身之影響等面向。各類的影響面向應有更細緻之項目重點，並列出立即性或未來可見的重大顯著影響項目，包括正面(效益)和負面(成本負擔等)等項目。

〈2〉具體指陳主要利害關係者的影響狀況：每個個案的主要利害關係者，不外是個人、企業組織、其他政府或其他機關等。

〈3〉各對策方案的重大影響分析：根據上述2點分析資料，針對重大影響事項，透過成本效益或成本效能方法，比較該方案的淨影響程度。

(2) 為達特定政策目的而有特別犧牲者時，亦應預為規劃補償配套。

2、諮商利害關係者

(1) RIA制度非常重視公眾諮商，因此機關完成政策分析作業及對策方案之影響預評估以後，必須將其各項分析製作成諮商文件，對外公開揭露並諮詢公眾意見，俾便決定擬執行之政策方案。

(2) 所有參與諮商對象，均應該在事前的充分時間內獲得諮詢文件，有利於諮商過程的聚焦進行。

(3) 為確保諮商能獲得有意義的意見資訊，並取得公眾的信任，公眾諮商程序最少應該進行1個月

以上。

(三)查國防部於105年5月27日配合政府進行「軍人退撫制度改革規劃」，並經總統府國家年金改革委員會（下稱年改會）委員於同年7月28日第6次會議中，達成「軍人年金改革應採單獨專案處理」之共識。嗣「公務人員退休資遣撫卹法」及「公立學校教職員工退休資遣撫卹條例」於106年8月9日制定公布後，國防部於同年11月14日公布「『現役軍人退撫新制』俸率為50%+2.5%」之規劃草案，同時辦理全軍「巡迴座談」、建置「網路專區」及實施「問卷調查」等作為，據以研修服役條例修正草案，於107年1月26日陳報行政院；同年4月12日行政院通過服役條例草案，並於同年月13日送立法院審議。惟查，囿於國防部未能讓各界（含退伍軍人等主要利害關係人）了解軍人年金法案修法內容，致使立法院分別於107年4月25日、5月2日、5月3日及5月7日召開4場公聽會時，始由該院邀集「八百壯士」團體成員代表、陸海空軍常備士官班相互關懷協會、中華民國中央軍校校友總會、陸軍專科學校校友總會、磐安同心會、國防管理學院校友會、軍眷代表、海軍官校校友會等團體代表、專家學者、立法委員及行政機關參與，以廣蒐各界意見。經查上開公聽會討論題綱包括：我國現行法制對軍人權益保障之優劣、行政院版服役條例修正草案修正重點、與現行制度有何差異、對軍人退撫制度之影響、我國與各國軍人退撫制度比較之優劣，與未來我國軍人退撫制度應調整方向等重要爭點。足證國防部辦理軍人年金改革法案相關法制作業程序未盡完備，徒具公眾參與諮詢之形式，然未落實專業合理之思辯論證、利弊分析及溝通調整的諮商程序，肇致修法期

間紛爭不絕，是國防部難辭其咎。又，行政院年金改革辦公室將OECD國家年金所得替代率概況，提供給年改會及退撫法制主管機關¹⁹作為研提年金改革方案之參考，卻忽略我國與OECD國家有關公務人員進用方式、公職保障、在職待遇制度（含薪資、津貼、福利）及法定義務（如無定量服務、兼職禁止、服從、保密、忠誠、保持品位、迴避、旋轉門條款、善良管理人、罷工禁止、告發等）之結構性差異，亦不無草率便宜行事之嫌。

（四）綜上，RIA為法制作業之前置評估作業，其精神係藉由法規政策制定前之規劃階段落實相關評估程序，包括預擬對策方案，進行方案間之比較分析，與相關公眾諮詢程序，綜整評估選擇最適當之施行措施等，以提升法規制定品質。惟查，服役條例主要利害關係人未能明瞭本次年金改革對其具體之影響情形，法制作業程序未盡完備，徒具公眾參與諮詢之形式，然未落實專業合理之思辯論證、利弊分析及溝通調整的諮商程序，國防部難辭其咎。

調查委員：仇桂美

劉德勳

包宗和

¹⁹ 軍職人員、公務人員及教育人員之退撫法制主管機關分別為國防部、銓敘部及教育部。