

他山之石——美軍退撫制度改革之借鏡

空軍備役上校 李瑞典

提 要

從歷史洪流看國家的和平與幸福絕非憑空而來，而是無數官兵堅守崗位、矢志同心，始以致之。我們要充分瞭解，不論嚇阻敵人的成本是如何的昂貴，但對比戰爭是絕對的廉價，基於國家安全考量，我們必須擁有一支素質佳、裝備精、編制足、訓練實、戰力強的軍隊。而觀察美軍優厚薪資及完善福利制度，立基軍人為國家貢獻的榮譽，美國政府以高於聯邦公務員薪資對價和退休福利補償的市場機制，達成吸引及保留軍中人才的國防戰略目標。美國政府亦面臨年金改革的問題，然美國政府堅信穩定的退休給付是政府當然的義務，面對軍人退休方案決策時，能以理性分析產生評估標準，卻不貿然採行理性決策途徑，改採漸進決策途徑，穩中求變，逐步改革，並且絕不違背政府先前的承諾。參考美軍制度，重建軍人榮譽才是我國軍招募困境斧底抽薪的方法，而維護國家對於軍人的誠信，更是政府在任何危機下不能放棄的原則。

前 言

2018年7月1日軍人年改與公教年改同步上路，本次「陸海空軍軍官士官服役條例修正案」重點有退伍軍人「服役滿20年，俸率為55%、每多1年增加2%俸率，重新計算退休金額度，最高核給俸率軍官上限90%、士官上限95%」、「3萬8,990元的樓地板」、「延長服役年限」、「調整退除給與基準計算方式以服役期間最後五分之一年資之本俸

平均數加一倍為基數」、「繳交費率提高至12%~18%」、「優惠存款十年落日」、「再任職務薪資規範及制度監控檢討」等項。回顧總統府國家年金改革委員會於2017年7月11日新聞稿中強調「未來的軍人退撫制度以國家安全、國防需求為主要考量，而非單純的年金制度改革¹。」，而召集人陳建仁副總統亦曾說明軍人年金改革「參考美、英、日等先進國家軍人退撫制度」、「軍人年改單獨設計且有別於公教人員退撫制度」

1 詳參年改會2017年7月11日新聞稿。年改會網址<http://pension.president.gov.tw/Default.aspx>(造訪日2017,12,10)



等方向²；嗣2018年6月20日立法院三讀通過修正案時，行政院賴清德院長隨即表示「本次修法施行後可確保國家安全、有利募兵制推動、鼓勵現役長留久用、提振軍隊士氣…」³。本次軍人年改，本文認為，已相當程度的落實陳副總統「單獨設計且有別於公教人員」的承諾，也冀朝向賴院長「有利募兵制推動、鼓勵現役長留久用、提振軍隊士氣…」的方向前進，就國家安定及軍隊長遠發展，應予肯定。然修法前，退伍軍人諸多的不滿陳抗尚可理解，而修法後蜂湧而至的訴訟救濟所為何來？難道如同部分人士所言「這些反年改團體就是想要權力，要鞏固軍公教在政治經濟上長年的優越地位，錢其實是隨著權力而來的。」⁴面對年改陳抗、募兵制度、軍隊士氣等公共政策分析，決策者在政策問題診斷上，如果無法正確「問題建構」，將無可避免陷入「第三類型錯誤(error of the third type)」⁵之夢魘，不可不慎。

作者猶記進入官校首揭眼簾的是「貪生怕死莫入此門，升官發財請走別路」的精神校訓，對於當時兩岸劍拔弩張氛圍而毅然投筆從戎的青年學子言，國家興亡的責任，遠遠超過對於錢財的重視⁶，對於軍人年改的陳抗救濟，年改促擁者實不該以「權力、金錢」加以詆譏反年改者。然既非為「權錢」，又所為為何？年改政策施行後，看似塵埃落定的軍人年改，抑否能如賴院長所言「確保國家安全、有利募兵制推動、提振軍隊士氣」？本文認為「軍改陳抗」與「募兵制度能否順遂」等國軍目前種種問題，如出一轍，此關鍵問題之耙梳，正是本文之目的，冀透過美軍現役軍人薪資、退伍軍人福利制度及退休制度改革，並借鏡其政策發展與理念對我國之啟示，以釐清我軍人年改問題及國軍招募困窘之癥結所在。

美軍現役及退輔制度

2 年改會2017年7月24日新聞稿：「軍人年改還在研議階段，尚未定版」媒體報導「退伍軍人年改草案曝光，18趴優存10年後歸零」並不正確，本會澄清說明如下：1.由於軍人具備高風險、役期短及全天戰備等服役特性，因此，針對現役軍人的退撫制度，政府目前正參考美、英、日等先進國家軍人退撫制度…。2.至於退除役軍人的退撫制度之相關原則與細節尚在研議規畫中，…退輔會日前發布…內容，係片面、不完整、且未經最後確認的資訊，…。3.軍人年改單獨設計且有別於公教人員退撫制度…。4.軍人退撫制度係按服役特性而設計…。

3 自由時報，〈軍人年改三讀 賴揆：讓退撫制更健全〉，2018/6/21，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2464427>(造訪日2018,7,10)

4 林宇廷，〈反年改中的肥貓—為私利而抗爭的退役高官，正破壞台灣社會的健康〉2018/5/4，網址：<https://buzzorange.com>(造訪日2018,7,10)

5 學者雷發(H. Raiffa)所稱之「第三類型錯誤」係指在分析問題過程中，發生了認定錯誤的現象，於是用正確的手段解決錯誤建構的問題，即「頭痛醫腳，腳痛醫頭」。William Dunn亦認為公共政策應以「問題建構」為最先、最應先解決之問題，避免產生「第三類型錯誤」。

6 聯合新聞網，〈軍改公聽會 八百壯士：在乎的不是錢是尊嚴〉2018/4/25，網址：<https://udn.com>(造訪日2018,7,10)。

美國開國元勳華盛頓曾說「除非國家能很慷慨的對軍人的未來承諾，否則如何說服這些人犧牲他們的各種現在利益來面對變化無常戰爭的殘酷現實」。觀察國家軍文關係的重要指標，就是這個國家如何認知與對待一群為國犧牲奉獻的軍人，以及如何照顧退伍軍人及其家庭⁷。在美國，軍人對國家的貢獻，具有神聖價值的觀念被視為合情合理，所以，美國軍人的法律制度框架，從入伍開始設計，直到進入墓地。觀察美軍重大的福利措施，有其歷史成因，尤其是對退伍軍人歸鄉後的安頓照顧，同時具有穩定美國社會秩序的效果。美國自1973年由募兵制取代徵兵制，薪資所得及福利制度由恩給制轉變為市場機制，以對價和福利補償作為軍人職業的市場誘因，為了召募高素質人才，以平均高於聯邦公務員15~25%的軍官薪資，而軍眷照顧、休閒、住宅、貸款、多項津貼，作為補償軍人職場工作條件的劣勢，同時保障經濟安全及其家庭生活⁸。因此，決定美國國防部能否擁有足額及優秀軍人，維持戰力，現役及退休薪俸福利實屬重要因素。目前，現役軍人福利制度由國防部負責，退伍軍人的福利制度由美國退伍軍人事務部

(Department of Veterans Affairs, VA)負責。以下介紹影響美國軍人福利深遠的幾項制度，以及政府近年來在龐大預算赤字壓力下，如何面對軍人福利的態度及改革措施⁹。

一、國防預算持續增加

近年來，美國經濟持續不振、國債已經超過法定舉債上限，而且到2020年間，美國社會福利與醫療保險支出將隨老年人口大增攀高，故2011年8月美國會通過《預算控制法》，規範從2012年到2021財年間，國防預算將自動減支一兆美元，以降低美國鉅額國債壓力，縱使如此，2016年美國白宮向國會提交2017財年國防預算總額仍達5,827億美元，佔美國聯邦政府提交預算要求總額4.1兆美元的14.1%，高居政府部門預算支出首位¹⁰；當時國防部長在提交國會國防預算審查證詞中表示，為達成國防戰略目標，2017財年預算要求的投資優先三項中的一項，即是「吸引、保留和管理人才」，其中軍事人員類佔1,388億美元，比2016財年增加0.2%¹¹。2017年川普總統上台後，2018財年美國國防預算申請總額較2017年的預算批准數增幅10.12%；從預算投向看，2018財年國防預算重點在改善部隊人員福利待遇、發展高技術武器裝

7 Dandeker, C., Wessely, S., Iversen, A., & Ross, J. (2006, Jan) What's in a Name? Defining and Caring for "Veterans", 161-177, *Armed Forces & Society*, 32(2).

8 郭晃男，《從美軍軍人福利制度探討國軍退伍軍人福利制度》，國防雜誌，第25卷第5期，2010年10月，頁56。

9 李瑞典，〈從事務本質論軍人與公教年改之差別對待－兼談美軍退撫制度〉，收錄於臺灣行政法學會主編，《法治國原則與2018年金改》，元照出版公司，2018年6月，頁369-376。

10 曾復生，《美國國防預算與軍事戰略最新情勢研析》，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。網址：<http://npf.org.tw/2/15750>(造訪日2018.3.18)。

11 同上註。



備、恢復部隊全面戰備訓練及支持海外應急行動等；其中軍職人員經費主要包括工資、補貼、津貼等方面支出。2018財年軍職人員經費預算1,459億美元，較2017財年預算批准數增加70.57億美元，增幅5.08%，主要用於軍人基本工資增長2.1%、文職人員基本工資增長1.9%、軍人住房補貼增長1.0%三方面；另外投入超過80億美元支持家庭援助計畫¹²，使家庭對於軍人職業保持信心，同時軍人對於家庭無後顧之憂。

二、美軍現役軍人薪資

美國國防部致力增加基本薪資，並改善軍中津貼的公平性及時效性。根據2016年美軍薪資表(如附表¹³)，少尉初官的月薪是2,972美元(約新台幣91,537元)，其服役滿20年後，少校月薪是7,527美元(約新台幣231,982元)，中校月薪是8,389美元(約新台幣258,548元)¹⁴。而退休俸有新舊制區分(容後述)。

三、退伍軍人福利制度

美國退伍軍人事務部為美國聯邦政府第二大部門，有超過34萬名員工，由退伍軍人

健康管理局、福利管理局和國家公墓管理局三大服務組織負責。受其服務的退伍軍人及其眷屬人數約為2,549萬餘人¹⁵。美國退伍軍人退輔制度包括補償及撫卹、健康照顧、教育服務、貸款擔保服務、職業訓練和就業服務、保險服務、喪葬福利及與退伍軍人民間服務組織或企業密切網絡聯繫¹⁶。而其中教育服務項除包括對軍人及遺眷之每月給付、特別福利、教育貸款等福利措施外，尚有「蒙哥馬利大兵法案」(Montgomery GI BILL, MGIB)¹⁷影響深遠，特別值得提出。

美國國會於1984年批准MGIB，延續並改良1944年的「大兵權利法案」(GI Bill of Right)，此教育培訓計畫適用於現役、退伍軍人及戰爭中死亡、傷殘的家屬子女，允許現役軍人服役期間前12個月的每月薪資中扣繳100美金，或一次繳足1,200美元，俾在服役滿三年並光榮退伍後，可享有退伍10年內36個月每月1,648美元的教育補助費，補助在大學、商專或技職課程，甚至函授班及護照測驗、飛行訓練、學徒及其他職業訓練等¹⁸。

12 Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller) / CFO May 2017, US Department of Defense Fiscal Year 2018 Budget Request, 14, available at http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/fy2018_Budget_Request.pdf (last visited at Aug. 8, 2017).

13 John B. White, A Financial Comparison of the Blended (New) Retirement System and the Current (Soon to Be Old) Defined Benefit System, 112, The Professional Journal of The U.S. Army Military Review, September-October/2016.

14 2018年7月16日台灣銀行公告之美元匯率30.82元換算台幣。

15 Department of Veterans Affairs 2017/Functional Organization Manual Version 4.0, available at https://www.va.gov/VA_Functional_Organization_Manual_Version_4.pdf (last visited at Aug. 8, 2017).

16 美軍退伍軍人福利制度，詳參劉立倫、陳勁甫、王秉鈞，「配合國防全募兵制有關退輔制度之調整」委託研究報告，行政院國軍退除役官兵輔導委員會，2010年7月31日，頁96至107。

17 Montgomery GI Bill Active Duty (MGIB-AD), available at http://www.benefits.va.gov/gibill/mgib_ad.asp (last visited at Jun. 8, 2018).

本法案為因應美國學費的高漲及擴大招募優秀青年從軍，復於2008年7月由美國總統簽署 Post GI BILL，由過去教育補助固定金額直撥退伍軍人的作法，改以支付全部學費直接撥至學校，且免除1,200美元的自付額，同時補助部分住宿及書籍費。後來更開放參與MGIB的軍人可以在軍中利用業餘時間參加學習，亦可於退伍後享受36至45個月的教育訓練¹⁹。本項計畫復修正調整為，服役36個月以上或服役30天以上傷殘補助100%、服役30至36個月補助90%，以此類推，服役3至6個月則補助40%²⁰。MGIB實施後，許多青年將「賺大學學費」列為從軍的第一考量，因此幫助從軍失去教育與職能訓練的軍人重獲機會，同時幫助軍人在退伍後調整進入民間社會，解決社會問題，更因發展更高教育水準而提升國家整體競爭力²¹。

四、美軍退休制度改革

美軍的退撫金制度的設計，由於世代價值的多樣、平均壽命的延長，加上多次戰爭後傷亡人數的增加，這些難以控制的世局改變，美國國防部體認到，將很難期待國防預算永遠可以滿足現役及退役軍人的待遇。但

是，基於肯定軍人對於國家的貢獻，美國政府一直以來都堅持穩定的退休給付是政府當然的義務，所以，為避免引起軍心浮動及緊張關係，面對軍人退休方案的定期重新評估時，美國政府總是抱持戒慎恐懼的態度。對於退休制度的變革，美國國防部先於2011年提出改革的五項評估標準。復於2016、2017年依據評估標準，除前揭增加國防預算執行福利政策外，同時制定「混合式退俸基金制度」(Blended Retirement System, BRS)。

(一)改革評估標準

2011年美國國防部認為退休福利制度改革應當針對退休資格(Eligibility)、直接福利(Direct benefit)、提撥退休金計畫類型(Contribution benefit plan)、間接福利(Indirect benefits)及授與資格(Vesting)等五項標準加以評估²²；美國國防部認為上述標準提出，不僅要保全制度的價值及維護軍人的尊嚴，同時也要增進退休存款的效用及對於存款具有積極的所有權²³。以下僅就退休資格的「80法則(Rule of 80)」、直接福利及提撥退休金計畫類型等項介紹。

1.20年退休資格修正：體認中老年勞動

18 同上註。

19 同註8(郭晃男)，頁54。

20 劉立倫、陳勁甫、王秉鈞，「配合國防全募兵制有關退輔制度之調整」委託研究報告，行政院國軍退除役官兵輔導委員會，2010年7月31日，頁103。

21 陳勁甫，《美國退輔優待政策發展與理念對我國之啟示》，國家菁英，第11卷第1期，2015年3月，頁12。

22 By Jon P. Sunderland, The Case for Military Pension Reform, 45, issue 68, 1st quarter 2013/JFQ. 改革評估標準中，間接福利指退休人員可負擔及可接近使用之醫療照顧；授與資格指縮短授與退休資格，例如，10年役期後，授與取得退休金之資格，使其有履行軍事勤務的動力，且縱未達退休年資而離退者，仍擁有可移轉之福利。

23 同上註。



人口退休時間延後的趨勢，同時考量軍人青壯化需求，退休資格應審酌退休年齡及服務年資等因素，參考地方政府等團體已採用的「80法則」，以退休年齡與服務年資的總合等於80為退休資格。例如，入伍年齡18歲，退休年齡需達49歲的31年服務年資始符退休資格；入伍年齡20歲，退休年齡需達50歲的30年服務年資始符退休資格；入伍年齡30歲，退休年齡需達55歲的25年服務年資始符退休資格²⁴。

2.直接福利取決多重變項：退伍軍人所受的直接福利，應綜合考量服役年資、職務種類及其能力等多重變項後訂出本薪的百分比。而職務種類包括因職務所必須投入的時間、風險頻率，俾真實反應職務承擔風險及艱苦程度²⁵，例如特戰海豹小組成員和機關的行政文書士之間職務承擔風險及艱苦程度的差異，其待遇除在服役期間不同外，退休後之退休金亦須呈現差異。

3.提撥退休金計畫類型：美國國防部提出實施由私人管理的強制「確定提撥計畫」，該退休金收益自1981年以來，平均有10.3%的獲利。政府應參考該模式，強制現役軍人提撥一定百分比的薪資，而政府得對於任何薪資等級進行相對提撥，鼓勵養成儲蓄及有效投資，使退伍軍人賺取所需生計，自給自足²⁶。

(二)具體改革措施

美國國防部依據前揭改革的評估標準，分別於2017、2018年所增加的國防預算中，將「吸引、保留和管理人才」及「改善部隊人員福利待遇」列為投資優先及重點。另外，因軍中金字塔的階級體制及停年規定，致只有低於20%的美國軍人可以服役滿20年而支領退休俸，為了增加軍人退休所得，建立永續的退俸給與，同時兼顧服役未滿20年而離退無法獲得退休俸者，在不增加國庫負擔，又能節省國家財政預算支出的前提下，參照前揭「提撥退休金計畫類型」改革方向，於2016年依「美國國防授權法」(National Defense Authorization Act, NDAA)第635條推出「混合式退俸基金制度」(BRS)，本項現代化退休制度計畫已於2018年1月1日生效²⁷。

BRS是美國政府對於軍人的退休制度具體重大的改革措施，以2018年1月1生效日前後區分為舊、新制，之後加入的軍人必須完全適用新制，而在此之前服役之軍人，基於政府對於軍人曾經的承諾，完全尊重同時以鼓勵的方式，可以自由選擇適用新制或延用舊制。BRS中所謂的「混合」來自二個主要收入來源的融合，對於服役二年以上者，為鼓勵節約儲蓄，投資理財，採新制願意參加「節儉儲蓄計畫」(Thrift Savings Plan, TSP)，將擁有服役期間自行提撥薪資5%及政府相對提撥的5%，合計10%存入TSP的個人帳戶

24 同上註，頁45、46。

25 同上註，頁46。

26 同上註。

27 同註13，頁1。

進行投資²⁸。對於已服役20年者，除領取參加TSP所獲投資報酬外，同時可以領取政府給付的月退俸外。TSP是政府運作的退休帳戶，針對退休儲蓄推出多項基金方案，內容有政府公債、固定報酬基金、大型企業股票基金、小型企業股票基金、國際證券基金等。經過審視投資情況分為中、高、低風險，低度風險策略下的年度收益訂為6%，高度風險則為9%。TSP允許將自己及從政府獲得相對提撥的資金投資於前揭組合²⁹。

以2016年美軍少校、中校現役及退俸最大概估表所示，原舊的退伍制度規定，服役滿20年申請退休，可領取服務年資的2.5%乘以退伍前36個月平均薪資。以舊制少校為例，可以月領 $2.5\% \times 20(\text{服務年資}) \times 90,011(\text{平均年薪}) \div 12 = 3,750.4$ 美元(月俸)；而採新制者，只可領服務年資2%乘以退伍前36個月平均薪資的月俸($2\% \times 20 \times 90,011 \div 12 = 3,000.3$ 美元)；但新制可以加上前揭TSP對於服役期間所提撥薪資10%的累積及投資報酬。另由附表可見，選擇新制離退的中校，雖然月

俸所得下降，卻保有最低風險的6%基金報酬率時，其退休俸可以再加基金的退俸餘額239,207美元，顯然高過選擇舊制的年金總額。換言之，即使以最低的基金年報酬率計算，新制退休年金總額仍高於舊制本薪50%的設計，可能累積更高的退休給付³⁰。對於2018年1月1日之前服役之軍人，如果無意願服役滿20年而欲提前退休，將毫無猶豫的選擇絕對有利的新制，相較於有意願服役滿20年者，對於選擇新制後的投資組合，仍取決於個人面對風險的態度，因為個人的風險容忍度影響當事人在其退俸投資組合內試圖創造的投資報酬率，也因此，新制將使軍人必須承受以往未曾發生的市場報酬風險，當BRS推出時，亦有批評不應將風險轉嫁於軍人³¹。有鑑於此，美國國防部透過各部門及金融理財專家對於軍人說明及教育訓練³²，甚至理財專家及美國國防部BRS的主管都認為BRS的另一個積極作用，可能促使軍人更加意識金融和投資的世界，將影響軍人對於原有繁忙生活和穩定工資的態度³³。

28 同註15，頁110、111。

29 有關TSP之規定、運作及減免賦稅，請參

一、2016年10月7日中時電子報，考試院委員楊雅惠《觀念平台－美國退休帳戶之可攜性與租稅優惠》。網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161007000100-260202>。(造訪日2018.7.14)。

二、中時電子報2017年7月14日社論「用經濟手段建立永續年金制度」網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170714000610-260109>(造訪日2018.7.14)。

30 同註15，頁111。

31 同上註，頁117。

32 available at <https://mngea.com/2016/06/20/implementation-of-the-new-blended-retirement-system-brs/>(last visited at Jun. 8, 2018).

33 available at <https://militaryadvantage.military.com/2017/01/suze-orman-has-some-thoughts-on-new-blended-retirement-plan/>(last visited at Jun. 8, 2018).



美國國防部推行TSP除了照顧離退軍人外，另一重要目的係為節省國家財政預算支出。舊制服役滿20年可領取以服務年資的2.5%計算，而新制者，只可領取以服務年資2%計算的月俸；新、舊制度對於服務滿20年的退休軍人言，月俸比是40%對50%，可以為國庫節省可觀的退俸；且以世界衛生組織2016年發布「2015年各國人口預期壽命列表」其中美國人民的平均餘命79.3歲³⁴，而可預期以後的平均餘命將逐年增高，假設若干年後平均餘命為82歲，如果該少校42歲服役滿20年退休，按該壽命辦理退休給付，國家將支付長達40年的退休俸，雖然政府同時建立TSP的新制，必須在其服役期間以相對提撥薪資5%的附加方式補實其退伍年金，然減少之月退俸，總體而言，絕對有利國家財政。

美軍政策發展與理念之啟示

美國對於退伍軍人各項輔導與照顧措施週詳而完整，尤其相對公務員更高的薪資待遇及退休給與，這些福利措施是建立在政府及一般社會大眾肯定軍人對國家貢獻的基礎上。因此，從軍，是美國青年至高無上的

榮譽，而當責任、榮譽被轉換成如何估算價值，尤其是離退後的軍人終生照護時，所謂合理成本的提供公平的福利方案，在美國社會並沒有太多的不同意見；反觀台灣政府及一般民眾，對於軍人崇高地位的認同是否共識？確實存在疑慮³⁵。台灣無論官士兵的招募，均一再面臨降低錄取標準的嚴重窘境，如果在政策問題的診斷上誤認低薪是主因，過度強調利用優渥薪資吸引年輕人，忽略軍人榮譽與尊嚴受損敗壞的程度，而根據「錯誤原因」縱使擬定了解決「錯誤原因」的「正確方法」，恐怕只會招募一群沒有榮譽感而只是純粹對價信念的低素質官士兵，對於建軍備戰任務，勢必造成更多的後遺症和更大的副作用，這是本次軍人年改後，所謂現役待遇更好卻可能要面對無法招募優質人才的嚴重困窘。此外，參考美軍作為，相關問題本文亦臚列於后供參³⁶。

一、退休俸認係薪資延後給付

美軍的福利制度從恩給制變革為補償理論，強調工資對價及福利補償，成為典型市場所需要的誘因，而退伍人員的福利，更是源於在役時服勤對價不足，退伍時給予的補償，相當於薪資延後給付的概念³⁷。而台灣年

34 維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/各國人口預期壽命列表>。

35 根據國防部的委託研究報告顯示，多數國人認為志願役士兵的合理薪資約3萬元。國防管理學院編印，國軍實施募兵制可行性之研究，2002年10月，頁16。

36 同註9(李瑞典)，頁377-379。

37 按退休制度之設計及退休金之核發係基於何種學說理論，依目前國內學者的見解，主要有人事機能說、人力折舊說、功績報償說、激勵理論、適當生活維持說、延付薪資說及社會保險說等，其中較為主流的觀點是「延付薪資說」與「社會保險說」兩說。我國法院目前通說亦認為「工資本質上係勞工提供勞動力之價值，退休金之性質為『延期後付』之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付…」

接續下一頁

改會及學者對於公務員退休俸給與性質的爭論，莫衷一是。

二、政府負最後支付保證責任

美國政府堅信軍人退休俸是聯邦政府的義務，所以支領退俸不會有政府違約的風險，縱有龐大的預算赤字壓力，對於已經離退或法令生效前在職軍人福利改革措施，基於政府承諾，採取自由選擇，完全尊重的方式，絕不會出現強迫，或違背承諾，失信於民的行為。此可由美國伊利諾州最高法院2016年3月對芝加哥市政府以財政失衡有破產危機為由，通過降低市府員工年金給付改革的法案中，宣告法案違憲的裁判可得證明，其理由強調公務人員年金是政府與其僱員所訂的契約，在既定制度下，給付事先約定不論是否訂立新法，政府皆應遵守承諾，不可減少或損害退休或在職公務人員之利益；且更嚴正指出「危機不是放棄法律原則的藉口，更應該鼓起勇氣捍衛」³⁸一語中的，殊值深思。而對照「由政府負最後支付保證責任」卻視若無睹的溯及既往，國家誠信是本

文認為台灣年金改革最嚴重的問題。

三、年金改革採漸進決策途徑

美國政府將「吸引、保留和管理人才」視為美國國防戰略目標，同時理解投資軍人對於改善社會有積極效果；在政策實施過程中兼顧國家與標的人口利益的利益，對於具有複雜性的政策，尤其是面對軍人退休方案決策時，以理性分析預先擬定評估標準，進行規劃檢討，並且理解決策者對於「理性決策途徑」的限制³⁹，改採「漸進決策途徑」⁴⁰，穩中求變，緩慢而溫和的改變原有的制度，並且注意社群間產生相對剝奪感，進而避免仇怨標的人口。

四、尊嚴及資源合理分配兼顧

美國國防部「80法則」的政策評估，以退休年齡與服務年資的總和等於80為退休資格，延長軍人退休年齡，縮短退俸支給，且兼顧軍隊青壯戰力的維持，對於我國軍人最大服役年限(齡)修法的討論具有參考價值；惟本文認為，尚須修正對於已服務20年，但未達「80法則」卻選擇提前退伍者，必須達

例如最高法院92年度台上字第2152號判決：按「依退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，退休金之性質為『延期後付』之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付，且不因勞工事後離職而消滅。」另最高法院91年度台上字第1040判決「按退休制度之健全與否、退休金之是否優渥，均係勞工服勞務之誘因，且為建立健全之退休制度，以保障勞工退休生活，所得稅法第33條及商業會計法第61條已有『退休準備金提撥』之規定，可見退休金為勞工平時所付出勞務而尚未獲得雇主足額給付之工資，應屬遞延工資給付之性質。」。

38 In re Pension Reform Litigation, 2015 IL 118585, 787, Supreme Court, Illinois Official Reports, available at: <http://www.illinoiscourts.gov/Opinions/SupremeCourt/2015/118585.pdf> (last visited at Aug. 8, 2017) 原文如後「Crisis is not an excuse to abandon the rule of law. It is a summons to defend it.」

39 決策者可能基於選票考量、政治力的介入、價值和目標的歧見及決策者本身擁有智慧、能力、資訊及資源的有限。有關理性決策途徑的限制，詳參汪正洋，圖解公共政策，五南出版公司，2012年5月，頁116。

40 政策方案的漸進決策途徑，對於複雜性的政策，可以減少考慮的變項、尊重既存政策降低決策風險、對於問題可以不斷修正及重新界定、只有可行方案不需要有所謂的最佳方案、決策者著眼現狀改善非執著理想社會目標達成。漸進決策途徑務實觀點原因，同上註，頁108。



80法則下的年齡始可支領退休俸。例如，入伍年齡18歲，退休年齡需達49歲的31年服務年資始符退休俸給資格，惟其於43歲因生涯規劃或家庭因素，服務只達25年時選擇退休，則其支領退休金資格需從49歲開始，以免產生強制留營的負面效果。而43至49歲期間如能有TSP投資報酬所得、政府有義務輔導就業及薪資不得低於未來的退休俸給的配套，用以維持生活品質及尊嚴，並兼顧國防資源之合理有效分配。

五、多重變項政策的真平等

美國國防部採行直接福利取決多重變項政策，使退伍軍人福利不單純的只是服役年資的齊頭式平等，而是以職務投入的時間、風險等多重變項後訂出本薪的百分比的差別對待，符合「等者等之，不等者不等之」的平等原則。另在降低退休所得率政策推行前，為避免影響軍人權益，以政府相對提撥方式的「確定提撥計畫」，鼓勵養成儲蓄及有效投資，使退伍軍人賺取所需生計，自給自足，同時節省國家財政支出，促進金融和投資市場的經濟。

六、軍人與公教年改脫鉤的必然性

公共政策的目標、問題和答案，都分別存在「應然面」和「實然面」的弔詭，這是公共政策不得不面對且必須接受的事實。這種政治的弔詭，在年金改革「分配正義」的公共政策議題上尤為明顯，猶記年改大旗的

口號是「公平正義」、「轉型正義」、「代際正義」、「一次到位」、「永續經營」，這些「應然」是效益極大化的「理性決策」，但是極大化是指個人？團體？或是整個社會？是具體現實利益的分配？還是國家永續的誠信問題？前提確定了，後面才是我們要追求的，然而，如何確定前提？因為存在高度的衝突性和模糊性，就產生了弔詭現象，這也是公共政策學者Stone將其「政策弔詭」乙書的核心概念聚焦在「理念」⁴¹，因為每個政治人物都有其服膺的理念，因此，在政治社群中往往會為了什麼是問題？問題如何解決而爭論不休，使得政策制定變成理念鬥爭。這種現象，不但發生在台灣軍公教年改，世界各國的政治生態中，四處可見。舉例而言，同樣是公共政策中的價值分配議題，法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)當時在選舉的資源分配政策上，提出解除國會特支費的免稅待遇、終止國會議員的特殊退休年限，刪除國會三分之一人數的節流政策，並進一步說明，退休制度是需要花時間的深度改革，目前已退休的人，不會作任何更動；馬克宏的分配正義政見強調的是「劫富濟貧」、「漸進改革」和「國家誠信」⁴²，截然不同於台灣現行年金改革執政者的口號。這些實然的政策弔詭，令人很難否認「正義不過是統治者的利益」、「強權就是公理」的「菁英理論」，最後決策者都是以「公

41 Deborah Stone, 《Policy Paradox: The Art of Political Decision Making》, 朱道凱譯, 《政策弔詭：政治決策的藝術》, 2007年, 群學出版有限公司。

42 謝麗秋, 〈世代正義的口號還要用多久〉財團法人國家政策研究基金會, 國政評論, 網址: <https://www.npf.org.tw> (造訪日: 10/7/2018)。

益」之名，決定了如何分配，就是正義。即便如此，面對台灣的軍人，尤其是退伍軍人，因其歷史背景的特殊性，實不應該「應然」的單純化「分配正義」，而與現役軍人及公教一視同仁。

由於我國軍人年金破產主因係軍人服役特殊性⁴³、配合政策組織精簡⁴⁴、一次退伍金比率過高的職業本質⁴⁵，截然不同於公教年金破產問題。如果以公教年改藍本修法，殊難想像國軍如何招募及留用人才，如何專心執行戰備演訓及救災等艱鉅工作，並在臨戰時有犧牲生命、維護國家安全的決心。基於軍隊目的、軍人訓練、軍人義務的規範，使軍

人與公教人員本質上存有極大之差異性，當量化及質化職業軍人的勤務密度及奉獻度卻無法獲得相對待遇時，只得反映在繼續維持較高年金的所得替代上，以正當化軍人和公教應差別對待，而本次通過的軍人年改法案也已注意，殊值肯定。

另外，軍公教間犧牲奉獻的差異性，同時也存在現役軍人與退休軍人之對比上，軍人年改政策不應存在現役與退役脫鉤且福利比現在好的思維，一味只想討好現役者，忽略了公平對待曾經更大犧牲奉獻的已退役軍人⁴⁶。

43 由於備戰和作戰是軍隊主要功能，其所發展出來的生活方式及文化結構體系，極大成分是關於戰鬥與訓練，因此軍人人力必須保持青壯，且設有階級，每階設有最大年限及年齡，按2018年修法前之陸海空軍軍官士官服役條例第6條明定中、少尉服役年限10年、上尉15年、少校20年、中校24年、上校28年，中下士除役年限為50歲、士官長58歲、少將57歲、中將60歲、上將64歲。因此服役期限或年齡條件擇一先到，就必須離退，加諸服役20年即符領取退休俸資格，而造成退除早的現象；另由於任務繁重特殊、操作高危險性武器，相對造成離退率高。是故，役期短、退除早、離退率高，形成撥繳的人少，領退伍金及退休俸人多的現象。

44 1997至2014年間，國防部配合政府組織精簡政策，執行精實案、精進案及精粹案，員額自45.2萬精簡至21.5萬人，其中1999、2000年間因精實案退伍人數計有1.8萬餘員，2004、2005年因精進案退伍人數計有1.4萬餘員，而2011年、2013年因執行精粹案及政府推動年金改革退伍人數計有1.7萬餘員，這些退伍人員，全部未屆滿最大服役年限即因組織裁撤必須提前退伍，由基金給付渠等退休俸或一次性退休金。根據統計，精實案增加軍職人員基金支出計312億餘元、精進案增加支出計119.9億餘元、精粹案增加支出計14.3億餘元，合計達446.2億餘元。從公務人員退休撫卹管理委員會統計年報可見，1997年起，配合政府組織精簡政策，因人員大量離退，軍人退撫基金支出逐年攀升，從1998年10.6億元至2015年增加為144.9億元，明顯肇致基金入不敷出現象。

45 軍人退除給與條件有二，一是服現役3年以上，即可領取一次性退伍金，另一則是服現役20年以上者。而由於金字塔的組織階層，逐階的升遷均低於50%，加諸任務繁重、操作高危險性武器及經常性的調動等諸多原因，造成離退率高，一次性退伍金者高達75%，月退休俸者25%，相較公務人員9%：91%及教育人員的10%：90%，有極大明顯落差，此現象亦造成一次領的人多，逐月領的人及繳的人少的失衡現象。

46 回顧兩岸經歷的分治歲月，從古寧頭、八二三戰役到退出聯合國、中美斷交、中共導彈危機的風雨飄搖，以及從未間斷的武力對峙，因為國軍的夙夜匪懈，成功嚇阻敵人，保衛國家安全，使台灣有機會成就各項建設及民主發展。然本次軍人年改強調「現役軍人福利比現在更好」而退除役軍人則相當程度縮減退休所得，如此的二分法，似乎有意忽視這段歷史中舊制者的犧牲奉獻及功不可沒，存有極端的不公平性。當特別權力義務鬆綁，軍公教薪資提升，新制者及新舊制者在權利義務方面獲得更充分保障的同時，也意味著舊制者曾經付出的犧牲及受過的不公平對待，年改會在軍人年改政策中，應該儘量避免標的人口相對剝奪感的產生，尤其是特別強調袍澤情感的軍人。

結 論

拉丁法諺：「誰來替我們監督我們的監督者；誰來替我們保護我們的保護者。」從歷史洪流看國家的和平與幸福絕非憑空而來，而是無數離役官兵堅守崗位、矢志同心，才有以致之。我們要充分瞭解，不論嚇阻敵人的成本是如何的昂貴，但對比戰爭是絕對的廉價，基於國家安全考量，我們必須擁有一支素質佳、裝備精、編制足、訓練實、戰力強的軍隊，然而，捫心自問，從精減兵力、廢除徵兵、凍結軍法，縮減退俸等改革，軍人地位未見提升，卻每況愈下，造成軍校招生及軍隊募兵不足的窘境⁴⁷。何以致

附表 2016年美軍少校、中校現役及退俸最大概估表
(單位：美元)

階級	年資	月薪	年薪	新制撥繳與提撥10%	新制退俸餘額6%	新制退俸餘額9%
少尉至少校	1	\$ 2,972	\$ 35,669	\$ 2,081	\$ 2,081	\$ 2,081
	2	\$ 2,972	\$ 35,669	\$ 2,140	\$ 4,346	\$ 4,408
	3	\$ 3,900	\$ 46,804	\$ 4,680	\$ 9,287	\$ 9,485
	4	\$ 4,492	\$ 53,903	\$ 5,390	\$ 15,234	\$ 15,729
	5	\$ 5,287	\$ 63,446	\$ 6,345	\$ 22,493	\$ 23,489
	6	\$ 5,287	\$ 63,446	\$ 6,345	\$ 30,187	\$ 31,948
	7	\$ 5,541	\$ 66,488	\$ 6,649	\$ 38,647	\$ 41,472
	8	\$ 5,541	\$ 66,488	\$ 6,649	\$ 47,615	\$ 51,854
	9	\$ 5,819	\$ 69,862	\$ 6,983	\$ 57,454	\$ 63,503
	10	\$ 5,819	\$ 69,862	\$ 6,983	\$ 67,884	\$ 76,201
	11	\$ 6,746	\$ 80,950	\$ 8,095	\$ 80,052	\$ 91,154
	12	\$ 6,746	\$ 80,950	\$ 8,095	\$ 92,950	\$ 107,453
	13	\$ 7,082	\$ 84,978	\$ 8,498	\$ 107,025	\$ 125,621
	14	\$ 7,082	\$ 84,978	\$ 8,498	\$ 121,944	\$ 145,425
	15	\$ 7,315	\$ 87,779	\$ 8,778	\$ 138,039	\$ 167,291
	16	\$ 7,315	\$ 87,779	\$ 8,778	\$ 155,099	\$ 191,125

	17	\$ 7,449	\$ 89,392	\$ 8,939	\$ 173,344	\$ 217,265
	18	\$ 7,449	\$ 89,392	\$ 8,939	\$ 192,684	\$ 245,758
	19	\$ 7,527	\$ 90,320	\$ 9,032	\$ 213,277	\$ 276,909
	20	\$ 7,527	\$ 90,320	\$ 9,032	\$ 235,106	\$ 310,862
註1. 少校舊制年退休俸：服役最後3年平均薪資 90,011×50%=\$ 45,005						
註2. 少校新制年退休俸：服役最後3年平均薪資90,011×40%=\$ 36,004.32						
少尉至中校	1	\$ 2,972	\$ 35,669	\$ 2,081	\$ 2,081	\$ 2,081
	2	\$ 2,972	\$ 35,669	\$ 2,140	\$ 4,346	\$ 4,408
	3	\$ 3,900	\$ 46,804	\$ 4,680	\$ 9,287	\$ 9,485
	4	\$ 4,492	\$ 53,903	\$ 5,390	\$ 15,234	\$ 15,729
	5	\$ 5,287	\$ 63,446	\$ 6,345	\$ 22,493	\$ 23,489
	6	\$ 5,287	\$ 63,446	\$ 6,345	\$ 30,187	\$ 31,948
	7	\$ 5,541	\$ 66,488	\$ 6,649	\$ 38,647	\$ 41,472
	8	\$ 5,541	\$ 66,488	\$ 6,649	\$ 47,615	\$ 51,854
	9	\$ 5,819	\$ 69,862	\$ 6,983	\$ 57,454	\$ 63,503
	10	\$ 5,819	\$ 69,862	\$ 6,983	\$ 67,884	\$ 76,201
	11	\$ 6,746	\$ 80,950	\$ 8,095	\$ 80,052	\$ 91,154
	12	\$ 6,746	\$ 80,950	\$ 8,095	\$ 92,950	\$ 107,453
	13	\$ 7,082	\$ 84,978	\$ 8,498	\$ 107,025	\$ 125,621
	14	\$ 7,082	\$ 84,978	\$ 8,498	\$ 121,944	\$ 145,425
	15	\$ 7,315	\$ 87,779	\$ 8,778	\$ 138,039	\$ 167,291
	16	\$ 7,315	\$ 87,779	\$ 8,778	\$ 155,099	\$ 191,125
	17	\$ 8,159	\$ 97,902	\$ 9,790	\$ 174,195	\$ 218,116
	18	\$ 8,159	\$ 97,902	\$ 9,790	\$ 194,437	\$ 247,537
	19	\$ 8,389	\$ 100,667	\$ 10,067	\$ 216,170	\$ 279,882
	20	\$ 8,389	\$ 100,667	\$ 10,067	\$ 239,207	\$ 315,138
註1. 中校舊制年退休俸：服役最後3年平均薪資 99,745×50%=\$ 49,837						
註2. 中校新制年退休俸：服役最後3年平均薪資90,011×40%=\$ 39,898						

本圖表係參考John B.White「2016年美軍少校、中校新舊退俸最大概估表」修製完成⁴⁸

此？本文透過觀察美軍擁有優厚薪資及完善福利制度，乃立基軍人為國家貢獻的榮譽，且美國政府以高於聯邦公務員15至25%的薪資對價和退休福利補償的市場機制，達成吸引及保留軍中人才的國防戰略目標。而美國

47 蘋果即時，〈全募兵基層軍官嚴重缺額 國防迎趕修法補救〉，2018/2/11，網址：<https://tw.appledaily.com>(造訪日2018,7,7)

48 同註9(李瑞典)，頁387-388。

政府亦面臨年金改革的問題，所以有「80法則」的提出及TSP的執行，然美國政府堅信穩定的退休給付是政府當然的義務，面對軍人退休方案決策時，能以理性分析產生評估標準，卻不貿然採行理性決策途徑，改採漸進決策途徑，穩中求變，逐步改革，並且絕不違背政府先前的承諾。一言以蔽之，參考美軍制度，重建軍人榮譽才是我國軍招募困

境斧底抽薪的方法，而維護國家對於軍人的誠信，更是政府在任何危機下不能放棄的原則。

作者簡介

李瑞典先生，空軍備役上校、空軍司令部修復式程序修復委員、中央警察大學警政所博士研究生、國防大學管理學院兼任講師。



日本航空自衛隊F-15DJ戰鬥機，隸屬第303飛行隊，駐地為小牧基地(照片提供：張詠翔)