

司法院釋字第 781 號解釋抄本



司法院公布令.....	1
解釋文及解釋理由書.....	1
羅大法官昌發提出之協同意見書.....	61
張大法官瓊文提出之協同意見書.....	67
詹大法官森林提出之協同意見書.....	80
黃大法官虹霞提出之部分協同部分不同意見書.....	89
許大法官志雄提出之部分協同部分不同意見書.....	100
黃大法官璽君提出之部分不同意見書.....	122
湯大法官德宗提出之部分不同意見書.....	130
吳大法官陳鏗提出之部分不同意見書.....	189
林大法官俊益提出之部分不同意見書.....	221

釋
解

司法院 令

發文日期：中華民國108年8月23日

發文字號：院台大二字第1080022777號

公布本院大法官議決釋字第781號解釋

附釋字第781號解釋

院長 許 宗 力

司法院釋字第781號解釋

解釋文

陸海空軍軍官士官服役條例第3條、第26條第2項第1款、第2款、第3項、第4項前段及第46條第4項第1款規定，無涉法律不溯及既往原則，亦與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

同條例第26條第4項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。

同條例第29條第2項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

同條例第46條第5項規定，與憲法保障財產權之意旨尚無違背。

同條例第47條第3項規定，無違法律不溯及既往原則，與信賴保護原則及比例原則均尚無違背。

同條例第 54 條第 2 項規定，與受規範對象受憲法保障之財產權無涉。

同條例第 34 條第 1 項第 3 款規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之：……三、就任或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一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

同條例第 39 條第 1 項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之」，與同條例第 26 條設定現階段合理俸率之改革目的不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

本件暫時處分之聲請，應予駁回。

解釋理由書

本件聲請人立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等 38 人（下稱聲請人）因行使職權，認中華民國 107 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例；本解釋理由書所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭條例之條文）第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項、第 29 條第 2 項、第 34 條第 1 項第 3 款、第 46 條第 4 項第 1 款、第 5 項、第 47 條第 3 項及第 54 條第 2 項規定（其內容見附件一），變更軍官士官退除給與計算基準、削

減退除給與、優惠存款利息（下稱優存利息）、限制退伍除役人員就任或再任而予停俸、以刪減之退除給與作為退休撫卹基金（下稱退撫基金）財源，並溯及適用於已退伍除役人員，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象受憲法保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權，聲請解釋。又為避免人民權益及公共利益受有不可回復之重大損害，聲請暫時處分。

按立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有抵觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 3 款定有明文。其目的在使少數意見之立法委員，於確信多數立法委員表決通過之法律有違憲疑義時，得向本院提出解釋憲法之聲請，以維護憲政秩序。

查聲請人於立法院就系爭條例修正案之二讀審議程序完成時，於議場公開表示：「錯誤年改！拒絕背書！」後，反對就系爭條例修正案進行三讀審議程序未果，繼而未出席該審議程序（立法院公報第 107 卷第 74 期一冊院會紀錄，第 405 頁至第 406 頁參照），得認聲請人 38 人（按為行為時立法委員總額三分之一）為不贊成多數立法委員所通過系爭條例修正案之少數立法委員。其等確信多數立法委員表決通過之系爭條例上開規定內容有違憲疑義，於系爭條例通過並經總統公布生效後，向本院聲請解釋，核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定並無不符，應予受理。

次查，系爭條例第 39 條第 1 項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之」，雖未經聲請人聲請解釋，惟此規定關涉受規範對象依系爭條例第 26 條規定審定調降後之退除給與，不再隨現役同官階俸級人員調薪而變動，而與系爭條例第 26 條規定具有重要關聯性，爰一併納入審查範圍。

本院依大審法第 13 條第 1 項規定，通知聲請人及關係機關行政院、國防部、國軍退除役官兵輔導委員會（下稱輔導會）、教育部、銓敘部等，指派代表及代理人，於 107 年 12 月 4 日下午針對本案事實爭點部分舉行公開說明會，並於 108 年 6 月 24 日下午行言詞辯論。

聲請人主張系爭條例相關規定違憲，其理由略以：

- 一、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。」國家對於軍人有給予俸給及退除給與等保障其生活及權益之義務。退除給與為退伍除役人員依其服役期間之有效法令，於退伍除役時產生之法定給付，性質上為財產權，受憲法保障。
- 二、現役軍人與政府間為公法上契約關係。退除給與為契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，政府有依法給予之義務，且為確定既得之財產權。退除給與內容基於審定退伍除役之行政處分而告確定，政府負最後支付保證責任，與軍職人員退撫基金是否瀕臨破產無關。政府財務窘困之抗辯，不得作為削減退除給與之正當理由。追求軍職人員退撫基金永續經營之目的，也難謂符合憲法第 23 條規定之「公益」目的。

- 三、系爭條例第 3 條關於系爭條例用詞定義規定，第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項及第 46 條第 4 項第 1 款，關於變更軍官、士官退除給與計算基準、削減退除給與中之優存利息、月補償金、退休俸規定，溯及適用於已退伍除役人員，違反法律不溯及既往原則，侵害受規範對象之財產權。司法院釋字第 717 號解釋應予變更或補充。
- 四、系爭條例第 26 條第 4 項關於少尉一級本俸及專業加給合計數額（下稱最低保障金額），及原支領金額低於最低保障金額者，不予補足差額之規定，未履行國家對於退伍除役人員有給予退除給與及維持其生活之義務，悖離人性尊嚴，違反憲法保障生存權及服公職權之意旨。
- 五、系爭條例第 26 條第 3 項、第 46 條第 5 項關於每月支領退休俸、優存利息及月補償金合計數額，超過依第 26 條第 2 項規定計算之月退休俸（即法定退休所得上限，下稱天花板）部分，自系爭條例施行日起 10 年內，分年平均調降至無差額止，且於系爭條例施行後第 11 年始返還優惠存款本金規定；第 46 條第 4 項第 1 款關於支領（一次）退伍金者，其（一次）退伍金及軍人保險退伍給付（下稱軍保給付）二者合計之月優存利息，超過最低保障金額之本金部分之優惠存款年利率，自系爭條例施行日起第 1、2 年由原 18% 調降為 12%、第 3、4 年調降為 10%、第 5、6 年調降為 8%，自第 7 年起調降為 6% 之規定，調降過渡期間太短，幅度太大，違反信賴保護原則與比例原則。

- 六、系爭條例第 29 條第 2 項關於提高現役人員退撫基金撥繳費用之基準規定，溯及適用，影響現役人員職業生涯規劃，侵害其受憲法保障之工作權。
- 七、系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款關於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之軍官、士官，停止領受退休俸或贍養金規定，限制受規範對象之財產權、工作權，並與平等原則有違。
- 八、系爭條例第 47 條第 3 項關於系爭條例修正施行前已依規定領取月補償金者予以結清之規定，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則與比例原則。
- 九、系爭條例第 54 條第 2 項關於以受規範對象依第 26 條第 3 項及第 46 條第 4 項規定扣減退除給與後，每年所節省之退撫經費支出，全數挹注退撫基金規定，與政府因裁軍、募兵政策造成退撫基金缺口，應由政府編列預算填補，負最後支付保證責任規定有違，侵害受規範對象之財產權。
- 十、系爭條例上開規定對憲法法益及公共利益造成全面性、急迫性且難以回復之損害。現有行政救濟保全措施機制，僅為個案救濟管道，且可能發生機關決定或法院裁判歧異情形，又無其他手段足資防免，是就本件聲請有作成暫時處分之必要。

關係機關行政院認系爭條例相關規定並未違憲，略稱：

- 一、為確保國家安全與國防需要，有單獨為全天候戰備、工時長、具危險性、役期短、退除早、離退率高等職業特殊性之軍職人員設定新退撫制度之必要，並為達成「促

進招募、穩定現役、安撫退員」之目的，爰修正系爭條例。

- 二、配合人口結構、經濟環境之改變，及維護代際正義，調整原有退休制度設計所產生之不合理退除給與，並達成群體間之實質公平，促進退撫制度之永續發展。
- 三、退除給與請求權、期待權為服公職權衍生之權利，並非遞延工資之給付。退除給與請求權係公法上之請求權，為財產權，其受保障之程度，依其財源來自政府稅收，或基於個人先前給付而有不同之層級化保障。對於繼續性之退除給與法律關係，立法者得於不違反法律不溯及既往原則，且有公益之必要性時，為必要之調整。
- 四、為因應提撥費率自始不足、實際收益率低於預期，及因國軍實施精簡政策造成之退撫基金重大缺口，除提高退撫基金撥繳費用之基準、增加政府對退除給與部分之負擔比率（輔導會 70%、退撫基金 30%）外，政府因調降退休所得節省之經費支出，應依預算程序編列挹注基金。另於 10 年期間內，每 2 年編列新臺幣（下同）200 億元，總額 1,000 億元預算，挹注退撫基金，延長基金用罄年限。
- 五、變更退除給與計算基準之俸率（退休所得替代率）與可計年資數。受規範對象原月退休所得，未超過以上開基準計算之金額者，不予調降。超過者，其超過部分，自系爭條例施行日起以 10 年過渡期間，依優存利息、舊制年資退休俸之順位自原退休所得中扣除，並於第 11 年返還優惠存款本金。領取（一次）退伍金者之原優存利息，超過最低保障金額（3 萬 8,990 元）者，其超過之本

金部分之年利率，自系爭條例施行日起以 6 年過渡期間，調降至年利率 6% 為止。上開調降同受法定最低保障金額之保障。

- 六、因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿 85 歲以上之校級以下，或原領金額已低於最低保障金額之退伍除役軍官、士官之優存利息退除給與，均不在調降之列。
- 七、限制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之軍官、士官，停止領受退休俸或贍養金，係為防止發生從政府實際領受雙薪之現象，及提供年輕人較多工作機會之重要公共利益之維護，所採取之必要手段，與平等原則無違。
- 八、系爭條例扣減受規範對象原退除給與等規定，與法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則無違。司法院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

本院斟酌全辯論意旨作成本解釋，理由如下：

壹、軍人退撫制度之沿革

- 一、軍人退撫制度自 48 年起實施，採確定給付制。財源全部由政府逐年編列預算支應（下稱退撫舊制）。另退伍除役人員就其領取之（一次）退伍金，連同軍保給付，得於指定銀行辦理優惠存款（註 1），優存利息由政府支付，用以維持退伍除役人員之基本生活。
- 二、政府負擔之退撫舊制優存利息補貼額，隨金融市場利率之持續走低而不斷增加。政府支付退伍除役人員優存利息金額，由 96 年之 169 億餘元，增加至 105 年之 202 億

餘元（見附件二）。此增加趨勢因平均餘命之增長，已領優存利息者之續領，及現役具退撫舊制年資之退伍除役者之加入而達高峰。預估優惠存款制度至 144 年自然終止。

三、86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱 86 年服役條例）第 27 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退除給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現役人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立之退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責任（下稱退撫新制）。就依退撫新制年資計算給付之（一次）退伍金與軍保給付，停止適用優惠存款制度。

四、退撫基金提撥費率之設計、預期收益率及實際運作上差距

（一）政府於 62 年間啟動退撫新制之研議，並於 68 年提出精算報告指出，退撫基金財務收支平衡規劃之提撥費率（即最適提撥費率）為 18.97%（見附件三）。但考量政府與現職（役）人員財務負荷能力，建議初期撥繳費用之基準訂於 5% 至 7% 間，再逐次調整。最適提撥費率與實際提撥費率間之差距，希藉由退撫基金收益補足。

（二）退撫新制訂定之撥繳費用之基準為 8% 至 12%（86 年服役條例第 27 條第 2 項參照）。一開始實際提撥費率為 8%，於 91 年、93 年、94 年及 95 年依序調整為 8.8%、9.8%、10.8% 及 12%，其後未再調整。依據公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱退撫基金管理

委員會)分別以 88 年 6 月底及以 91 年、94 年、97 年、100 年、103 年之年底為精算評價日之退撫基金第 1 次至第 6 次精算報告，軍職人員之最適提撥費率依序為 21.9%、32%、36.3%、36.74%、39.65%、38.14% (見附件三)。

(三) 退撫基金自 96 年起至 105 年止之歷年平均已實現收益率為 2.44% (105 年公務人員退休撫卹基金統計年報第 98 頁參照)，且提撥費率若維持在 12%，就軍職人員部分，在攤提過去負債基礎下，其退撫基金收支平衡所需年投資報酬率為 27.7% (見附件四)。

(四) 為降低推行退撫新制之阻力，除採取不足額提撥之政策外，另採下列措施：(一次) 退伍金、退休俸之計算基準，改以現役同官階俸級人員本俸 2 倍計算 (退撫舊制時之退伍金、退休俸計算基準為本俸 1 倍加 930 元)，以增加 (一次) 退伍金、退休俸數額；從優計算軍保給付得辦理優惠存款期間，加上 (一次) 退伍金數額之提高，使得辦理優惠存款之本金大幅提升；年資補償金之給付，致兼具新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年之退伍除役人員，月退休俸率均相同且最高，兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低。同一群體間之相同職階、相同服役年資，不同服役時期者，退休所得有顯著之差異 (見附件五)。

五、自 87 年 7 月起至 103 年 12 月止實施 4 次國軍組織精簡案，現役軍人總員額由 45 萬 2 千餘人下降至 21 萬 5 千人。大量提早離退，致領取 (一次) 退伍金者 (服現役

3 年以上未滿 20 年者) 之比例高達 75%，領取月退休俸者（服現役 20 年以上或服現役 15 年以上年滿 60 歲者）之比例為 25%。又因繳納提撥費用人數與金額顯著下降，軍職人員退撫基金自 100 年起入不敷出。其於 100 年至 105 年支出、收入比，依序為 107.3%、118%、141.1%、139.9%、147.4%、161.5%（見附件六）。

貳、系爭條例主要內涵

- 一、設定法定退休所得上限（即天花板）計算基準：（一次）退伍金部分，可計年資數由 35 年延長至 40 年，最高給予 60 個基數。月退休俸部分，變更退休所得計算基準之月退休俸率及採計年資數。服役年資滿 20 年者之月退休俸應核給俸率由原 40% 提升為 55%，年增率 2%，最高可採計年資 40 年，士官最高可達 95%（軍官 90%）。天花板計算基準適用於全體受規範對象，不因其僅具退撫舊制年資、新制年資或兼具新、舊制年資而有不同（第 26 條第 2 項及其附表三參照；附表三見附件七）。
- 二、訂定最低保障金額：系爭條例施行前已退伍除役者，以 107 年 7 月之少尉一級本俸及專業加給合計數額為最低保障金額（即 3 萬 8,990 元，下稱樓地板）規定。受規範對象原月退休所得低於樓地板者，不在調降之列（第 26 條第 4 項、第 46 條第 4 項第 2 款參照）。
- 三、調降月退休所得：優存利息或年資補償金為退除給與，屬於退休所得之一部分。原月退休所得（指月退休俸、月優存利息及月補償金合計數額）低於、等於天花板者，按原核計數額發給，不予調降；超過天花板者，其超過部分應分 10 年逐年調降至天花板為止。天花板低於樓

地板時，不予（再）調降（第 3 條第 4 款、第 26 條第 3 項、第 4 項參照）。

- 四、調降月退休所得之扣減順序：以優存利息為扣減之第一順位，退撫舊制年資計算之月退休俸次之，最後為退撫新制年資計算之月退休俸（第 26 條附表四註記 4 參照；附表四見附件八）。
- 五、調降領取（一次）退伍金者之優存利率：領取（一次）退伍金者之（一次）退伍金及軍保給付優存利息，未超過最低保障金額時，以年息 18% 計息；超過時，超過部分相應本金之優惠存款，自系爭條例施行日起第 1、2 年以 12% 計息，第 3、4 年以 10% 計息，第 5、6 年以 8% 計息，第 7 年起依 6% 計息（第 46 條第 4 項參照）。
- 六、不予調降之退除給與：因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿 85 歲以上之校級以下退伍除役軍官、士官之優惠存款，仍照年息 18% 計息，不予調降（第 46 條第 4 項第 2 款參照）。
- 七、審定金額之調整：退伍除役後支領之退休俸、贍養金或遺族支領之遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之（第 39 條第 1 項前段參照）。
- 八、提高共同撥繳費用之基準：由原 8% 至 12% 提高為 12% 至 18%（第 29 條第 2 項參照）。
- 九、發還（給）撥繳費用本息：不合發給退除給與之軍官、士官，得申請一次發還其本人已繳付之退撫基金費用本息；繳付退撫基金 3 年以上，除依法不發給退除給與而

退伍除役者外，並得同時申請一次發給政府撥繳之退撫基金費用本息（第 29 條第 7 項前段參照）。

- 十、挹注退撫基金：增加政府於系爭條例修正施行後對退除給與部分之負擔比率（輔導會 70%、退撫基金 30%）。因系爭條例之施行而節省之退撫經費支出，經預算程序挹注退撫基金。另於 10 年期間內，每兩年編列 200 億元，總額 1,000 億元預算，挹注退撫基金（第 54 條第 2 項、第 3 項、第 5 項、第 6 項，系爭條例施行細則第 59 條第 3 項、第 4 項參照）。
- 十一、月補償金之結清：系爭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，扣除其於系爭條例修正施行前、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 47 條第 3 項參照）。
- 十二、拉長本俸採計期間與年資併計：對於現役者，拉長退除給與計算基準之平均本俸採計期間、實施年資保留制，以及年資併計制（就讀軍校期間、育嬰留職停薪期間）等（第 26 條第 2 項第 2 款、第 29 條第 1 項、第 2 項、第 4 項、第 9 項參照）。
- 十三、停止領受退休俸或贍養金：軍官、士官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者，停止領受退休俸或贍養金（第 34 條第 1 項第 3 款參照）。

十四、退撫基金之運用及委託經營：應由專責單位進行專業投資，並按季公告收支及運用情形（第 29 條第 11 項參照）。

十五、定期檢討：行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，5 年內檢討制度設計與財務永續發展，並於其後定期檢討（第 59 條參照）。

參、本院就審查客體（見附件一）之解釋理由

一、憲法對退伍除役人員之保障、退除給與之性質、受保障之程度與本院審查密度

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。」係考量軍人對國家負有忠誠義務，並承擔具高度危險性之軍事工作，以保衛國家與人民安全，以及屆齡強制退伍除役之職業特殊性，而由國家提供退伍除役人員適足之生活照顧，以保障其退役後之生活條件與尊嚴。惟此憲法委託之落實，須權衡退伍除役人員適足生活之需求、國家財政資源之有限性、經濟、社會（包含人口結構變遷）等因素，而對國家財政資源為合理分配。就此，代表多元民意及掌握充分資訊之立法者，應有較大之形成、調整空間。系爭條例確實考量此項憲法增修條文之意旨，而對退伍除役人員之退除給與，設有較高樓地板、特殊弱勢者不調降優存利息、編列預算挹注退撫基金等相對有利措施，以示對退伍除役人員之特殊尊重。

憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休

俸之權利（本院釋字第 455 號解釋參照）。所稱退伍金、退休俸之權利，係指軍職人員因服軍職取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。

退除給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退除給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退伍除役人員在職時所提撥，而受不同層級之保障。依退撫新制年資計算之退除給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，（1）個人提撥：現職人員依法定比率按月繳納之提撥費用本息，（2）政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及（3）政府補助：政府於（a）退撫基金未達法定最低收益，或（b）退撫基金不足以支應退除給與時，始撥交之補助款項本息。上開由個人提撥、政府提撥及政府補助款，均由退撫基金管理委員會統一管理，按政府別（中央政府、地方政府）、身分別（政務人員、軍職人員、公務人員、教育人員），分戶設帳，分別以收支平衡為原則。基金財務獨立，用途限於退除（撫）給與或與退除（撫）給與相關之支出（公務人員退休撫卹基金管理條例第 1 條第 2 項、第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條第 3 項及第 8 條參照）。又此三態樣之提撥、補助數額得依計算確定，且可由退撫基金中分離。

退除給與中源自上開（1）個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退除給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。

上開(2)關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以65%計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退除給與或與退除給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開(1)由個人俸給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退除給與條件之情形，是否發給上開(2)政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間(註2)。至於上開(3)(a)與(3)(b)之財源，與政府就退撫舊制退除給與〔例如以舊制年資計算之月退休俸、(一次)退伍金及優存利息等〕之支付，同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。

二、政府負最後支付保證責任之意涵及其在本解釋之考量

查「由政府負最後支付保證責任」一詞見於軍公教人員之各個退休撫卹法律。82年1月20日修正公布，84年7月1日施行之公務人員退休法第8條第1項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」84年8月2日修正公布，85年2月1日施行之學校教職員退休條例第8條第1項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」84年8月11日制定公布，86年1月1日施行之86年

服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」系爭條例第 29 條第 1 項亦明定：「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。」（註 3）

上開規定所載「由政府負最後支付保證責任」，係為採行「共同提撥制」之退撫新制所設之配套措施。在退撫新制之下，原則上係依賴基金之運作，以支付退除給與；如基金發生收支不足時，自應有因應之道。

就基金收支不足時所設之因應措施，上開相關規定內容並不全然一致。上開 84 年施行之公務人員退休法、85 年施行之學校教職員退休條例及 86 年服役條例，未特別針對基金收支不足之情形，設相關因應之方式，而規定由政府負最後支付保證責任；在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退除（休）給與起支年齡、拉長平均本俸（薪）計算期間、調整俸率（退休所得替代率）等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。復就系爭條例上開規定而言，其要求視國家財政狀況採行「檢討調整提撥費率」之改革選項；由於相較於「調整提撥費率」之下國家所必須付出之額度，國家所承擔之最後支付保證責任更為重大；倘將本條項解釋為，國家無論在任何收支不足之情形均須一律補足基金，而無須兼顧國家財政狀況（特別是財政資源合理

分配情形)，則此條項之運作，將產生輕重失衡之結果（亦即國家負較輕責任之「調整提撥費率」必須兼顧國家財政狀況，而國家負較重責任之「最後支付保證責任」則無須兼顧國家財政狀況）。

另由共同提撥制之精神而言，其制度設計之原意在使退撫基金以自給自足及財務收支平衡之方式運作（公務人員退休撫卹基金管理條例第8條參照）；此係與早期恩給制之下完全由政府以預算支應退撫給付根本差異所在。倘退撫基金於遇到收支平衡之困難時，未先嘗試採行上述開源節流措施，尋求因應，而完全仰賴政府預算支應，將無異回到舊日之恩給制；此反而有悖於共同提撥制之精神。是在共同提撥制之下，國家在以預算支應之前，採行上開調整撥繳費用基準、延後退除（休）給與起支年齡、拉長平均本俸（薪）計算期間、調整俸率（退休所得替代率）等因應基金財務困難之措施，符合制度之本意。從而，上開相關規定所稱「由政府負最後支付保證責任」，由共同提撥制之本旨理解，應指於採行符合信賴保護原則與比例原則之各項開源節流之相關措施仍無法因應時，為保障退伍除役人員依然領得到調整後之退除給與，由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。

綜上，政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府應另以預算為撥款補助支應。至於立法者為因應基金收支不足之情形所採行之退除給與改革立法是否違憲，應以諸如信賴保護原則及比例原則予以檢視，而不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項當然違憲。

三、退除給與並非遞延工資之給付

俸給與退休金（退除給與）給付請求權為服公職權所衍生之權利。俸給為在職時執行職務之對待給付，乃本俸、職務加給、專業加給、地域加給、勤務加給等之總和（軍人待遇條例第2條、第3條第1項及第5條參照）。由於在職期間確定，俸給總額因而可得確定。退休金（退除給與）為公職人員因服公職而取得之國家對其退休後生活照顧義務之給與。（一次）退伍金、退休俸、優存利息、年資補償金均屬退除給與，其中優存利息係以退撫舊制（一次）退伍金與軍保給付為本金，於退伍除役後因依法辦理優惠存款契約而取得，與俸給無涉。同理，年資補償金為對兼具新舊制年資者為退撫新制之實施而給予具舊制年資1年以上未滿15年者之補償金，與在職時之俸給無關，亦難謂其屬遞延工資。再者，勞退新制之勞工「個人退休金專戶」，係由雇主於受僱人任職期間，依月提工資分級表，接受僱人之薪資分級，提繳至少以6%計算之金額至受僱人個人退休金專戶，受僱人於符合退休條件，始得支領以該提繳金額本金及累積收益總額為限之退休金（勞工退休金條例第14條、第16條及第23條參照），性質上或可解為遞延工資之給付，然軍職人員月退休所得之總額，繫於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異。是退除給與並非遞延工資之給付。

四、第3條、第26條第2項第1款、第2款、第3項、第4項前段及第46條第4項第1款規定，無涉法律不溯及既往原則，亦與信賴保護原則、比例原則尚無違背

（一）上開規定無涉法律不溯及既往原則

按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。

退除給與係指軍官、士官退伍除役時之給與（第 3 條第 4 款參照）。一次性之退除給與法律關係，例如請領（一次）退伍金，且未辦理優惠存款之個案，固於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退除給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結。此由（1）退除給與請求權可能因退伍除役後始發生之事由而停止、喪失、恢復；（2）退伍除役人員經審定後之月退休俸，於系爭條例施行前，應隨現役人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整；（3）於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支（一次）退伍金等規定（第 34 條、第 36 條第 1 項、第 39 條第 1 項、第 40 條、第 41 條、第 46 條第 3 項，及 86 年服役條例第 25 條、第 34 條、第 35 條參照），皆係建構於繼續性法律關係，可資說明。是對於非屬一次性之退除給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休俸，因退除給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退除給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關

係，而未調降或追繳已領受之退除給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

查系爭條例規範之退除給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭條例施行後，始依系爭條例規定之退伍除役要件及所得計算基準，核定原退休所得是否超過依新基準計算之退休所得。就超過部分，依序以優存利息、舊制年資退休俸、新制年資退休俸之順位核定應扣減額，並據以調降、執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第 26 條第 3 項、第 46 條第 4 項第 1 款、陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法第 10 條第 1 項參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退除給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。本院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

（二）上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

1、調降系爭條例施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的

系爭條例修正施行後，退除給與中被扣減之客體為優存利息。僅具退撫新制年資之退伍除役人員之原退除給與，不在扣減之列，其個人提撥費用本息未受不利影響（行政院 108 年 5 月 27 日院臺年字第 1080014121 號復本院函、國防部 108 年 7 月 11 日國資人力字第 1080001743 號復本院函參照）。優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇。是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採較為寬鬆之審查標準。

信賴保護原則所追求之法秩序安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生之改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能。立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（本院釋字第 525 號及第 717 號解釋參照）。

查 86 年服役條例有關退除給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭條例修正公布時已逾 20 年，受規範對象據此舊法規將領取之退除給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。惟查：

- (1) 月退休所得中之優存利息，僅就以退撫舊制年資計算之（一次）退伍金及（或）軍保給付之優惠存款本金為支付；年資補償金僅就具退撫新舊制年資之舊制年資 1 年以上未滿 15 年者為給付；退撫舊制年資月退休俸之每一基數以本俸 1 倍加 930 元計付、新制年資月退休俸之每一基數則以本俸 2 倍計付。此因不同年代之退撫制度

設計，導致服役年資相同、職階亦相同之退伍除役人員，因服役期間之不同，月退休所得有顯著之差異。

- (2) 優惠存款制度係因退撫制度實施之始，軍職人員俸給所得偏低，以此本俸為計算基準之退休所得，無以維持其退伍除役後基本生活所需而設立，施行迄今已逾 50 年。政府自 63 年起迄今多次調升軍公教人員待遇，其中自 63 年至 69 年 7 次、70 年至 79 年 8 次、80 年至 88 年每年皆有調升、90 年至 107 年 4 次。又至 85 年底每次調整幅度為 5% 至 20% 不等（除 84 年為 3% 外），86 年以後均為 3%。至 69 年時，軍職人員起薪（見附件九）並未低於與其他行業就業者起薪平均數 6,175 元（註 4）。軍職人員俸給既未持續偏低，則以該本俸為計算基準之退休所得，即難謂仍有無以維持其退休後基本生活所需之情事，從而如概以退休所得過低為由，繼續給予以遠高於市場利率計算之全部優存利息，其合理性基礎已有動搖。
- (3) 優惠存款制度實施之初，係以臺灣銀行 1 年期定存利率之 1.5 倍計付優存利息。優惠存款年利率隨 1 年期定存利率浮動調整，至 72 年固定為 18% 後，1 年期定存利率已經從 72 年 7.55%，降到 90 年 2.95%、99 年 1.16%、105 年 1.07%（註 5）。優惠存款年利率仍維持 18% 不變，導致政府補貼優存利息之負擔越來越沉重。
- (4) 年資補償金為退撫新制之實施而給予具退撫新、舊制年資者之年資補償，施行已逾 20 年。年資補償金之給付，使兼具退撫新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年者之月退休俸率均相同且最高（對於僅兼具 1 年舊制年

資者最有利)，兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低（見附件五）。此群體間退休所得之不均衡，將因退伍除役人員以退撫新制年資計算之服役年資所占比例越來越高，以退撫舊制年資計算之服役年資所占比例越來越低，而更加彰顯。

- (5) 因人口結構老化，領取退除給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退除給與持續增加。復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。
- (6) 用以支付退撫新制退除給與之退撫基金，因自始提撥費率與收益率不足，加上國軍組織精簡案之施行，其財務收支自 100 年起入不敷出，且將於 109 年用盡（第 6 次精算報告參照）之際，政府適時、適當提高撥繳費用之基準、調降受規範對象之退撫新制退除給與，目的係為維護退撫基金之存續。

綜合上開理由，對原退除給與作適度之調降，係為追求重要公共利益，其目的正當。

2、上開規定採取之調降手段，有助於目的之達成，且未逾必要程度

- (1) 以服役年資與本俸二要素，為俸率計算基準，尚屬合理；俸率之設定，有助於系爭條例目的之達成

系爭條例所規定之退休俸，係以本俸乘以 2（即系爭條例施行時，已退伍除役人員或已符合法定支領退休俸條件人員，按 107 年 7 月現役同官階俸級人員之本俸加 1 倍；系爭條例施行後退伍除役者，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，再乘以服役年資為基礎計算之俸率。是退休俸計算之核心要素為本俸與年資二者。

就本俸之要素而言，系爭條例係以本俸乘以 2 計算，雖未直接將加給部分計算在內，然查現役人員所領取之職務加給、專業加給、地域加給、勤務加給等，為現役人員因擔任並執行該相關職務所為之對待給付；其退伍除役後，因已無此種職務上付出，原造成在職俸給個別差異之各類加給，自不宜作為退休所得計算之基準。而衡酌本俸係依俸給與俸點計算，為現役人員以其所占職位與年資之綜合體現、退撫新制退除給與財源之退撫基金撥繳費率係以本俸加 1 倍計算，以及每月本俸加專業加給之總額約為本俸之 1.6 倍至 1.7 倍，以本俸加 1 倍為計算基礎，對專業加給低於本俸之屬於絕大多數之受規範對象而言，較為有利（註 6）等情，得認系爭條例續採退撫新制實施以來之以本俸加 1 倍作為基數規定，尚屬合理。

就年資之要素而言，系爭條例有關核給月退休俸之俸率基準部分係以服役年資為區分，使退休所得因服役年資與職級，有合理差距。其提高退休俸率基準，使服役年資 20 年者之核給俸率為 55%（系爭條例施行前為 40%）、年增率 2%，可計服役年資 40 年，最高俸率士官為 95%，軍官為 90%。依此俸率基準計算，領取月退休俸高於上開基準之受規範對象，經 10 年分期調降差額後，於 117 年 7 月起之法定退休俸率，以服役年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，分別為以 107 年 7 月同官階俸級現役人員本俸 2 倍為計算式分母之 55%、65%、75%、85%、95%（軍官服役年資 40 年者為 90%）（第 26 條參照）；就絕大多數受規範對象而言，換

算其實質薪資所得依序約為 64.9%、76.7%、88.5%、100.3%、112.1%（軍官 106.2%）（註 7）。

原每月退休所得，係指舊制年資月退休俸（本俸 $\times 1 \times$ 舊制服役年資俸率加 930 元實物加給，並含月補償金）、新制年資月退休俸（本俸 $\times 2 \times 2\% \times$ 服役年資），與月優存利息（以舊制年資計算之軍保給付，依法辦理優惠存款而以年利率 18% 計算之優存利息）之總和，於超過以上開法定退休俸率計算之總額時，予以調降。上開俸率之設定，有助於系爭條例目的之達成。

（2）上開過渡期間、底限與不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段

上開規定除設最低保障金額為扣減底限外，並考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之下列手段：對於領取月退休俸者之原退休所得超過法定退休所得部分，依優存利息、舊制年資月退休俸（含年資補償金）、新制年資月退休俸順位，以 10 年為過渡期間平均調降，至無差額為止，並於第 11 年返還全部優惠存款本金；對於以（一次）退伍金及軍保給付辦理優惠存款，領取之優存利息超過最低保障金額者，就該超過部分相應本金之優惠存款利率，自系爭條例施行日起第 1、2 年以 12% 計息、第 3、4 年以 10% 計息、第 5、6 年以 8% 計息，第 7 年起依 6% 計息，未全數扣除，過渡期間 6 年；對於因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿 85 歲以上之校級以下之退伍除役軍官、士官之優存利息退除給與，不予調降。因此受不利影響之受規範對象人數、平均調降數額，尚屬和緩（見附件十）。

3、小結：第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項前段及第 46 條第 4 項第 1 款規定，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

綜上，原對退伍除役人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象，且受規範對象對舊法規之繼續施行亦有應受保護之信賴利益。惟基於上開（二）1、2 之理由，上開調降原退休所得之相關規定，對原退除給與作適度之調降係為達成下列目的：（1）平緩服役年資相同、職階亦相同之退伍除役人員，因服役期間之不同，退休所得之顯著差異；（2）處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；（3）降低政府因補貼優存利息之財務負擔；（4）因應人口結構老化，退除給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；（5）延續退撫基金之存續，維護退伍除役人員老年經濟安全等。此等目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，且上開規定已設有適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之措施。是所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

五、第 26 條第 4 項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨，尚無違背

系爭條例第 26 條第 4 項規定：「本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一倍為基數內涵。但依前項規定調降差額時，不得低於少尉一級本俸及專業加給合計數額。原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給。」上開最低保障金額之設定，係考量軍職人員職業特殊性與服役年限之限

制，並參酌制定在前之公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例關於最低保障金額之規定〔即系爭條例施行時公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額，亦即 3 萬 3,140 元（即 1 萬 4,890 元+1 萬 8,250 元）〕，而採軍官（非士官）之第一階少尉一級之本俸及專業加給合計數額，作為退休所得最低保障金額〔即 3 萬 8,990 元（即 2 萬 380 元+1 萬 8,610 元）〕（註 8），此項金額高於維持退休公教人員之基本生活所需（即編制內委任一職等一級公務人員月俸額，本院釋字第 280 號解釋參照），尚稱合理，與憲法保障服公職權之意旨尚無違背。

按退休所得之計算基準有二：服役年資及依俸級與俸點計算之本俸。此乃在維持退休所得因服役年資與職階產生之差距。原退休所得低於最低保障金額者，或因其服役年資較短，或因其任職時之本俸較低所致，而非因系爭條例所造成。上開後段規定係保障原低於最低保障金額者之退休所得不被調降，其性質係在保障退伍除役人員之權益，而非不利於其等之規定。又最低保障金額係指經調降差額後之退休所得，不得低於少尉一級本俸及專業加給合計數額（第 26 條第 4 項前段但書參照）。此與最低生活費標準（社會救助法第 4 條參照）之概念有別。是對原退休所得低於最低保障金額者，即使不予補足，亦尚與憲法所保障之生存權無違。

綜上，上開規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。

六、第 29 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背

系爭條例第 29 條第 2 項規定：「前項共同撥繳費用之基準，按現役人員本俸加 1 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。」係關於共同撥繳費用之基準，由原 8% 至 12%，提高為 12% 至 18% 之規定。

提高共同撥繳費用之基準，固將減少現役人員每月可支配收入額，而限制其財產權，雖會增加現役人員之負擔，然其係於系爭條例施行後，始對未來發生效力，並未溯及適用於過去已完成之撥繳，自無聲請人所指摘之法律溯及適用之情形，亦無聲請人所指侵害受規範對象工作權之問題。

按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財務規劃與國家財政資源分配。就其對現役人員財產權之限制是否違反比例原則之問題，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。

第 29 條第 1 項規定，依退撫新制年資計得之退除給與，由政府與現役人員按比率共同撥繳費用設立之退撫基金，負責支給。如前所述，此共同提撥制，為收支平衡之財務制度。自該制度實施起，即未依歷次精算報告之意見足額提撥，而長期採取不足額提撥政策，致未能及時挹注退撫基金所需財源；加以退撫基金之投資宜採穩定、保守而非冒險策略之本質等因素，致退撫新制施行越久，潛藏負債（即學理上所稱

之「未提存精算應計負債」) (註9) 越增。此可由退撫新制實施以來至 105 年之 6 次精算報告指出之最適提撥費率，與實際提撥費率差距持續加大，足資說明。

退撫基金係退撫新制 (自 86 年 1 月 1 日起施行) 退休所得之財源，退伍除役人員老年經濟生活安全之憑藉，於潛藏負債逐增，基金發生入不敷出，可預見未來發生財務危機時 (見附件六、十一)，適時調升撥繳費用之基準，以延長基金用盡年限。此基金用盡年限之延長，自屬重要公共利益。

立法者依法定程序將撥繳費用之基準由原 8% 至 12%，提高為 12% 至 18%，除顧及退撫基金財務之逐步健全外，復考量政府與現役人員實際負擔能力，授權由行政院會同考試院，依據國家財政狀況、退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂調整提撥費率 (第 29 條第 1 項、第 3 項參照) 後，逐步調至上限之 18%。再與 105 年第 6 次精算報告之基金收支平衡之最適提撥費率 38.14% (見附件三) 相較，系爭條例採取漸進手段，調高撥繳費用之基準至 18%，與上述立法目的之達成間，確有合理關聯。

綜上，第 29 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

七、第 46 條第 5 項規定，與憲法保障財產權之意旨，尚無違背

系爭條例第 46 條第 5 項規定：「依第 26 條第 3 項規定分 10 年調降差額者，其優惠存款本金於第 11 年發還本人，並依第 26 條第 2 項標準發給退休俸。」為發還優惠存款本金之時間點規定。

依系爭條例規定，應被調降之原退休所得差額，係依序以優存利息、舊制年資月退休俸（含年資補償金）、新制年資月退休俸之順位扣減。於 10 年之調降過渡期間，政府仍就上開優惠存款全部本金，繼續支付以小於 18% 年利率計算之優存利息（陸海空軍軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法第 4 條規定參照）。又查並無依系爭條例第 26 條第 3 項規定分 10 年調降差額之受規範對象，於 10 年調降期間屆至前，優存利息已經全額扣除情形；另受規範對象於 10 年期間屆滿前，得隨時終止優惠存款契約取回優惠存款本金，不再受領相對優惠之利息（國防部 108 年 7 月 11 日國資人力字第 1080001743 號復本院函參照）。是上開第 46 條第 5 項規定於第 11 年自原退休所得扣除全部差額後，始將優惠存款本金全數發還，符合有本金始有孳息原則，與憲法保障財產權之意旨尚無違背。

八、第 47 條第 3 項規定，無違法律不溯及既往原則，與信賴保護原則及比例原則均尚無違背

查依退撫舊制與退撫新制計算之月退休俸基數不同（第 26 條附表一與二參照），加上現役人員必須依退撫新制繳納提撥費用為退撫舊制所無，為退撫新制之推行並避免具退撫舊制年資未滿 15 年，於退撫新制實施後退伍除役者，減損其月退休俸而設置年資補償金制度。使具新、舊制年資且其舊制年資 1 年以上未滿 15 年者，其舊制年資部分一律補足計算（見附件五）。以其財源而言，上開年資補償金仍屬恩給制之範疇。就其調整，本院應採寬鬆標準，予以審查。

系爭條例第 47 條第 3 項規定：「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。」使兼具退撫新、舊制年資且已領取月補償金者，於系爭條例施行後，由政府發給依一次年資補償金核計之應領餘額，無餘額者不再補發。上開規定與法律不溯及既往原則尚無違背。

就已選擇領取月補償金之退伍除役人員而言，其對繼續領取月補償金，確有值得保護之信賴利益。惟立法者所採上開補償金之措施，如為追求高於個人信賴利益之正當公共利益，於考量受規範對象承受能力之差異後，採取合理補救措施或訂定過渡期間之條款，以減緩衝擊，即與信賴保護原則及比例原則無違。

如前所述，於系爭條例修正施行後計算、結清月補償金，在於使同一群體中具相同服役年資與職階者之退除給與，不因服役期間之不同而有明顯之差異。其所追求之目的，自屬正當。又上開規定係以一次補償金總額為準，一體適用於各該退伍除役人員，於扣除已領之月補償金後，以一次補發其餘額作為補救措施；無餘額者，不再補發，並未溯及追回超過一次補償金總額之已領取部分，亦均屬合理之緩和手段，且與上述目的之達成間，有合理關聯。是上開規定尚與信賴保護原則及比例原則無違。

又依國防部 107 年 7 月 9 日國資人力字第 1070001907 號函所示，有關月補償金之發放仍依系爭條例第 26 條規定辦理，是上開規定事實上並未執行，併予敘明。

九、第 54 條第 2 項規定，與受規範對象受憲法保障之財產權無涉

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。」為節省退撫經費之支出，應全數挹注退撫基金之規定。

同法條第 3 項課予政府以編列預算之方式，將等同於依系爭條例規定之扣減退除給與支出額，全數挹注退撫基金之義務。亦即政府將其原屬於恩給制部分退除給與之支出額，依預算程序轉入退撫基金，並未減少政府對於退除給與應負之責任。上開以預算挹注退撫基金規定之目的，在於提高退撫基金長期支付能力及永續經營可能性，以保障退伍除役人員老年經濟生活之安全。就此部分而言，與受規範對象之財產權無涉。

十、第 34 條第 1 項第 3 款規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力

按等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵。是如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則。又法規範是否符合平等原則之要求，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間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 593 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 760 號及第 764 號解釋參照）。

系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之：……三、就任或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一

職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」係以受規範對象就任或再任私立大學專任教師及支領超過其所定數額之薪酬為由，而停止其原得領受之退休俸或贍養金，顯係以受規範對象是否就任或再任私立大學專任教師及支領超過其所定數額之薪酬為分類標準，而直接限制受規範對象之財產權；因退伍除役人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。綜合考量上開規定之分類標準及其差別待遇所涉之權利類型，本院就此應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性，除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，始符合憲法第 7 條保障平等權之意旨。

查上開規定之立法目的，在於防止出現支領退休俸或贍養金之軍官、士官，就任或再任受有政府獎補助私立大學專任教師領取薪酬，而發生從政府實際領受雙薪之現象，以及提供年輕人較多工作機會（立法院公報第 107 卷第 74 期一冊院會紀錄第 341 頁、立法院公報第 105 卷第 82 期委員會紀錄第 364 頁至第 402 頁、考試院 108 年 5 月 10 日考臺組貳字第 1080003710 號復本院函所檢附銓敘部說明資料參照）。此二目的均係為追求重要公共利益。

惟就其手段而言：

- 1、系爭條例於 107 年 6 月 21 日修正公布，依 106 年 11 月 23 日修正發布之教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點第 9 點第 5 款第 3 目、107 年 1 月 30 日修正發布之教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點第 8 點第 1 款第 1 目、104 年 6 月 10 日修正公布施

行之學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例第 8 條第 8 項等規定，私立大學不得使用獎補助經費支付領有退休俸或贍養金之軍官、士官就任、再任薪資，政府亦不負擔其等就任或再任私立大學專任教師之退撫儲金等，足見政府對於私立學校之獎補助經費，原則上不致發生退休軍職人員就任或再任私立大學專任教師時，從政府直接領受雙薪之問題。且縱認政府對私立大學之補助亦可能構成對退伍除役人員就任或再任私校專任教師薪資之實質給付，致其有從政府實際上領受雙薪之顧慮，然查教育部依私立大學現有規模、政策績效及助學措施核發之補助經費，或依辦學特色與行政運作核發之獎勵經費（獎勵私立大學校院校務發展計畫要點）金額，於各大學間存有重大差異（以 108 年度為例，由最高之 1 億 6,314 萬餘元至最低之 50 萬元），甚有自願放棄獎補助之私立大學（見附件十二），可見並非所有就任或再任私立大學之專任教師者，都會發生上述從政府實際領受雙薪之問題。是上開規定未區分該私立大學是否受有政府獎補助，或獎補助金額是否足以支付專任教師薪資，即以防止受規範對象從政府實際領受雙薪為由，一律停止就任或再任私立大學專任教師領有超過上開規定金額薪酬之受規範對象，領受退休俸或贍養金，其所採分類標準顯然涵蓋過廣，尚難謂與防止從政府實際領受雙薪目的之達成間具有實質關聯。

- 2、政府給予獎補助之對象，並未限於私立大學。政府對於其他私人機構亦得依法提供獎勵、補助或稅捐之減免，例如為協助、促進產業創新活動，提升產業競爭力，給予計畫

獎補助款，或准予抵減營利事業所得稅稅額，且明定獎補助款得用於該相關計畫之人事費用（例如產業創新條例第9條、第10條、經濟部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法第4條、第10條參照）。然上開規定對於同樣受有政府獎補助之其他私人機構擔任全職之受規範對象，並未停止其繼續領受退休俸或贍養金。故任職於同受政府獎補助之私人機構之受規範對象，將因其係任職於私立大學或其他私人機構，而受有是否停發退休俸或贍養金之差別待遇。就避免政府實際支付雙薪、提供年輕人較多工作機會等目的之達成而言，上開規定所採之分類標準，亦顯然涵蓋過窄，尚難謂具有實質關聯。

- 3、再者，各級私立學校均得依法定程序向政府申請獎補助，並不限於私立大學。又私立大學或大學以外各級私立學校之專任職務有行政職或教職，兩者均可能由領有退除給與之軍官、士官擔任。上開規定僅限制在私立大學領有超過上開規定薪酬之專任教師支領退除給與，而不及於在大學以外之私立學校擔任教師或於任何私立學校擔任行政職務之退伍除役人員，就上述二立法目的之達成而言，亦屬顯然涵蓋過窄之分類標準，尚難謂具有實質關聯。
- 4、況退伍除役人員本得自由選擇領取（一次）退伍金或月退休俸，二者僅有領取方式之差異，然其本質上均為退除給與，則無不同。上開規定僅限制支領月退休俸或月贍養金之軍官士官支領退除給與，而不及於領取（一次）退伍金者，其分類標準，顯然涵蓋過窄，亦尚難謂具有實質關聯。

綜上，上開停止就任或再任私立大學有一定數額薪酬專任教師之受規範對象，領受退休俸或贍養金規定，與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

至未來立法者如為提供年輕人較多工作機會而擴大限制範圍，將全部私立學校或私人機構之職務均予納入，或為促進中高齡再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，或採取其他適當手段，立法者固有一定形成空間，然仍應符合平等原則，自屬當然。

十一、第 39 條第 1 項前段規定與系爭條例改革初衷不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求

系爭條例第 39 條第 1 項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之」。查軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，係基於俸率與本俸計算。俸率部分依據服役年資設定（第 26 條附表三參照）。本俸部分，於系爭條例施行前已退伍除役者，依系爭條例施行日（107 年 7 月 1 日）現役同官階俸級人員本俸 2 倍計算；於系爭條例施行後退伍除役者，以退伍除役生效日前之服役期間最後五分之一年資之本俸平均數 2 倍計算，均不再隨現役人員待遇調整而更動（註 10）。為貫徹系爭條例第 26 條設定現階段合理俸率（退休所得替代率）之改革目的，國家自有維持依系爭條例重新核定之退除給與之財產上價值，不

隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭條例施行細則第 48 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。上開規定並未對相關機關課以依消費者物價指數調整退休俸、贍養金及遺屬年金之義務，與系爭條例改革初衷不盡一致。相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

肆、暫時處分之聲請應予駁回

本案業已作成解釋，核無暫時處分之必要，聲請人暫時處分之聲請，應予駁回，併予敘明。

附註：

註 1：國防部 47 年 7 月 14 日鐘鉞字第 366 號令頒行「陸海空軍退除役軍官退除役金優惠儲蓄存款辦法」使退除役金得辦理優惠存款。國防部 53 年 6 月 1 日（53）法甲字第 10 號令公佈「陸海空軍退伍除役軍官及士官士兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」，使退伍金及軍保給付均得辦理優惠存款（銓敘部退撫司就 100 年 2 月 1 日重新訂定「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」之說帖第 1 頁參照，網址：<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=701&Page=3394&Index=2>，最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日）。現行規定為國防部 107 年 6 月 25 日國規委會字第 1070000109 號令訂定發布，同年 7 月 1 日施行之「陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法」。

註 2：根據系爭條例第 29 條第 7 項規定，不合發給退除給與條件之軍職人員，若繳付退撫基金 3 年以上，得同時申請一次發給政府撥繳之退撫基金費用本息；然公務人員退休資遣撫卹法第 9 條及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 10 條，則無類似規定。

註 3：類似規定參見：

一、軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段規定：「軍人撫卹金應由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

二、志願士兵服役條例第 8 條第 1 項規定：「志願士兵退除給與及撫卹

金，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

三、國民年金法第 49 條規定：「本保險之財務，由政府負最後支付責任。」

註 4：總統府國家年金改革委員會網站之 Q&A 及文宣-年金改革一頁書 PDF 檔第 3 頁，網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=29DC618F37CE7E74&s=A13E1064AD055167> 參照（最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日）。

註 5：同註 4。

註 6：實質薪資於公務人員係指「本俸加專業加給」，教育人員為「本薪加學術研究加給」。本俸占實質薪資所得之比率：公務人員平均約 59%〔簡任 12 功 4(800 俸點)58%、簡任 10 功 5(780 俸點)61%、簡任 10 功 3(730 俸點)60%、薦任 9 功 7(710 俸點)63%〕。教育人員平均約 56.7%(教授本俸占 49%、副教授 53%、助理教授 55%、講師 60%、等同公務員 750 俸點之教師 61%、等同公務員 710 俸點之教師 64%、等同公務員 460 俸點之教師 57%)。軍人部分，上校 12 級(年資 28 年)約 57.2%、中校 12 級約 55.2%、少校 12 級約 55.4%、一等士官長 20 級(年資 35 年)約 56.4%、上士 12 級(年資 30 年)約 48%、中士 12 級(年資 20 年)約 45.6%。未擔任主管職務之大部分公教人員實質薪資平均約是本俸的 1.6 倍至 1.7 倍，因此以本俸 2 倍作為分母計算退休所得替代率比較低，以實質薪資換算之所得替代率則比較高。年資較長之少數軍職人員之實質薪資所得替代率，會有超過 100%之情形(資料來源：總統府國家年金改革委員會網站之 Q&A 及文宣：年金改革一頁書 PDF 檔，第 4 頁，網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=29DC618F37CE7E74&s=A13E1064AD055167>，最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日。本院 107 年 12 月 4 日就陸海空軍軍官士官服役條例舉行公開說明會之行政院書面補充資料第 2 頁，及本院 108 年 5 月 15 日就公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例舉行公開說明會之行政院說明資料第 8 頁參照)。

是以本俸 2 倍為分母計算之退休所得替代率，換算後之實質薪資所得替代率〔再乘以約 1.18 倍(2/1.7)、或 1.21 倍(2/1.65)、或 1.25 倍(2/1.6)〕。

如下表所示：

年資		20 年	25 年	30 年	35 年	40 年	
117 年 7 月 1 日 起	法定退休所得替代率 (系爭條例第 26 條附表三)	55%	65%	75%	85%	90% (軍官)	95% (士官)
	實質薪資所得替代率(×1.18)約	64.9%	76.7%	88.5%	100.3%	106.2%	112.1%

實質薪資所得替代率(×1.21)約	66.55%	78.65%	90.75%	102.85%	108.9%	114.95%
實質薪資所得替代率(×1.25)約	68.75%	81.25%	93.75%	106.25%	112.5%	118.75%

註 7： 同註 6。

註 8： 國防部於本院 107 年 12 月 4 日公開說明會之說明：「有關軍職人員『最低保障金額』之設計，係參酌公、教人員採『最低階公務人員委任第一職等本俸與專業加給合計數額』方式，並考量軍職人員需 24 小時全天候執行戰備，且隨時待命救援各種無預警災害或意外，工作時間長、具危險性等服役特性，同時受『服役年限』之限制，工作權保障時間較短，退伍時青壯仍需承擔家計重任，故採最低階軍官少尉一級之本俸及專業加給合計數額，作為最低保障金額，以維繫領俸退伍軍人基本生活之保障。」

註 9： 未提存精算應計負債（Unfunded Actuarial Accrued Liability）一詞，係指將精算應計負債，扣除已提存基金資產後之金額；即精算負債大於退休基金資產之數額。隨著時間推移而呈現之隱藏性負債，未來會轉化成財政支出之一部分（第 6 次精算報告，第 87 頁參照）。

註 10： 系爭條例第 39 條立法理由三：「查現行軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金均係伴隨現職待遇調整而調整，除衍生退伍所得與在職人員待遇相近之不合理現象外，亦造成退撫基金長遠負擔及繳費義務與給付權利之不對等情形，爰參 106 年 8 月 9 日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法第 67 條規定，明定軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領遺屬年金調整機制。至所列舉國家整體財政狀況及經濟環境、消費者物價指數、退撫基金財務盈虧與否等條件，必須綜合考量衡酌調整幅度，及經詳慎之程序研商後始為妥適，爰授權於本條例施行細則訂定相關細部執行規範，以利執行。」

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發

湯德宗 黃虹霞 吳陳鏗 蔡明誠

林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明

詹森林 黃昭元

附件一

本解釋審查客體

陸海空軍軍官士官服役條例（107年6月21日修正公布，除第26條、第37條、第45條、第46條自107年7月1日施行外，其餘條文，自107年6月23日施行）

第 3 條

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 86 年 1 月 1 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（以下簡稱輔導會）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。

第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項

(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）：

(第 1 款)

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 1 倍為基數，每服現役 1 年，給與一點五個基數。其退伍年資未滿 1 年之畸零月數，按畸零月數比率計給；未滿 1 個月者，以 1 個月計。

(第 2 款)

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 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。其退伍年資未滿 1 年之畸零月數，按畸零月數比率計給；未滿 1 個月者，以 1 個月計。

(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 10 年內，分年平均調降至無差額止，調降方式如附表四。

(第 4 項)

本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。但依前項規定調降差額時，不得低於少尉一級本俸及專業加給合計數額。原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給。

第 29 條第 2 項

前項共同撥繳費用之基準，按現役人員本俸加 1 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。

第 34 條第 1 項第 3 款

支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之：

三、就任或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一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。

第 39 條第 1 項前段

軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之。

第 46 條第 4 項第 1 款、第 5 項

(第 4 項第 1 款)

退撫新制施行前符合支領退伍金或贍養金者，其退伍金與軍人保險退伍給付之優惠存款利率，依下列規定辦理：

一、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：

(一) 少尉一級本俸及專業加給合計數額之優存利息相應之本金，以

年息百分之十八計息。

(二) 超出少尉一級本俸及專業加給合計數額之優存利息相應之本金，其優存利率依下列規定辦理：

1. 自施行日起第 1 年至第 2 年，年息百分之十二。
2. 自施行日第 3 年起至第 4 年，年息百分之十。
3. 自施行日第 5 年起至第 6 年，年息百分之八。
4. 自施行日第 7 年以後，年息百分之六。

(第 5 項)

依第 26 條第 3 項規定分 10 年調降差額者，其優惠存款本金於第 11 年發還本人，並依第 26 條第 2 項標準發給退休俸。

第 47 條第 3 項

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 54 條第 2 項

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。

附件二

政府自 96 年至 105 年之優惠存款利息負擔金額表

單位：千元

年度	政府負擔					
	軍職人員	公務人員	政務人員	教育人員	中央資深民代	合計(A)
96	16,988,652	42,186,563			75,046	59,250,262
97	16,971,639	40,562,911			64,149	57,598,700
98	18,916,749	18,750,341	188,847	26,381,244	57,635	64,294,816
99	19,295,011	19,272,276	188,848	26,825,928	48,026	65,630,089
100	19,277,410	19,675,827	177,044	27,064,249	41,201	66,235,732
101	19,449,081	19,820,503	165,966	26,950,471	29,909	66,415,930
102	19,723,988	17,837,668	164,031	29,345,955	20,798	67,092,440
103	19,898,995	18,027,614	162,642	29,390,821	15,422	67,495,494
104	19,968,210	18,246,477	169,705	29,430,278	12,945	67,827,615
105	20,266,464	18,714,515	170,925	29,868,648	9,905	69,030,457

資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第 3 期，國家發展委員會人力發展處編著，106 年 12 月，頁 91，表 1.3.11。

附件三

退撫基金最適提撥費率、法定撥繳費用基準、實際提撥費率對照表

精算評價日	公務人員		教育人員		軍職人員		軍、公、教人員	
	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	實際提撥費率	適用時間之起點
制度規劃之初	13.55%	8%-12%	13.55%	8%-12%	18.97%	8%-12%		
第1次精算 (88年6月底)	15.50%	8%-12%	17.90%	8%-12%	21.90%	8%-12%	8%	84/7/1 (公)
								85/2/1 (教)
第2次精算 (91年底)	26.40%	8%-12%	28.60%	8%-12%	32.00%	8%-12%	8.80%	86/1/1 (軍)
								91/1/1
第3次精算 (94年底)	31.10%	8%-12%	33.10%	8%-12%	36.30%	8%-12%	9.80%	93/1/1
	40.66%	12%-15%	42.32%	8%-12%	36.74%	8%-12%	10.80%	94/1/1
第4次精算 (97年底)	42.65%	(99/8/4 修正； 100/1/1 起施行)	47.77%	8%-12%	39.65%	8%-12%	12%	95/1/1
	36.98%		41.18%	8%-12%	38.14%	8%-12%		

資料來源：銓敘部 105 年 8 月 25 日於總統府國家年金改革委員會第 10 次會議報告提出之「軍公教人員退撫改制之過渡措施補充說明」
 第 8 頁 (網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A>) 製作 (最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日) 參照。

附件四

基金財務均衡之目標報酬率表

	公務人員	教育人員	軍職人員
攤提過去負債基礎下 維持 12%提撥率 應達成投資報酬率	10.6%	12.1%	27.7%
不攤提過去負債基礎下 維持 12%提撥率 應達成投資報酬率	7.5%	7.9%	13.1%

資料來源：

公務人員退休撫卹基金管理委員會第 6 次精算報告書，105 年 2 月，
第 186 頁。

附件五

支領 86 年服役條例第 38 條第 1 項月補償金所得差異表（以服役年資 30 年為例）

退撫舊制年資及給與		第 38 條第 1 項補償金 ^{附註}	退撫新制年資及給與		年資及月退休俸率總計	
30 年	90%	無	無	無	30 年	90%
16 年	76%	無	14 年	56% (28%×2)	30 年	132%
15 年	75%	無	15 年	60% (30%×2)	30 年	135%
10 年	50%	5% (2.5×2)	20 年	80% (40%×2)	30 年	135%
5 年	25%	10% (5×2)	25 年	100% (50%×2)	30 年	135%
1 年	5%	14% (7×2)	29 年	116% (58%×2)	30 年	135%
無	無	無	30 年	120% (60%×2)	30 年	120%

附註：

86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍官士官服役條例第 38 條第 1 項規定：

「軍官、士官在本條例施行前，已有之現役年資未滿 15 年，於本條例施行後退伍除役，擇領退休俸者，另按未滿 15 年之年資為準，依左列規定，擇一支給補償金：

- 一、每減 1 年，增給半個基數之一次補償金。
- 二、每減 1 年，增給基數百分之 0.5 之月補償金。」

資料來源：

依據銓敘部年金改革知多少臉書專頁之表格（網址：<https://www.facebook.com/retire.mocs.gov.tw/photos/pcb.1656268617960395/1656268534627070/?type=3&theater>）及銓敘部 105 年 8 月 25 日國家年金改革委員會第 10 次會議提出之「軍公教人員退撫改制之過渡措施補充說明」第 13 頁（網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A>）製作（最後瀏覽日期皆為 108 年 8 月 23 日）。

附件六

96 年至 105 年退撫基金收支概況表

單位：億元

年度		96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
公務人員	支出	87.7	101.6	116.0	137.6	167.5	202.7	236.2	269.9	306.1	347.0
	收入	256.1	258.1	264.1	271.7	272.9	276.7	278.3	279.7	278.8	277.8
	支/收 (%)	34.3	39.3	43.9	50.6	61.4	73.2	84.9	96.5	109.8	124.9
教育人員	支出	105.3	115.8	127.0	140.5	159.9	183.1	204.9	224.5	249.3	279.1
	收入	201.9	206.6	205.9	207.3	211.9	215.7	217.7	219.8	220.2	219.4
	支/收 (%)	52.2	56.0	61.7	67.8	75.4	84.9	94.1	102.1	113.2	127.2
軍職人員	支出	62.4	66.0	63.7	77.3	98.7	115.7	136.2	135.9	144.9	159.7
	收入	75.9	79.9	84.2	89.0	92.0	98.1	96.6	97.2	98.3	98.9
	支/收 (%)	82.3	82.5	75.6	86.8	107.3	118.0	141.1	139.9	147.4	161.5
合計	支出	255.5	283.3	306.7	355.4	426.0	501.5	577.3	630.2	700.4	785.8
	收入	533.9	544.7	554.2	568.1	576.8	590.5	592.5	596.6	597.3	596.1
	支/收 (%)	47.9	52.0	55.3	62.6	73.9	84.9	97.4	105.6	117.3	131.8
提撥率(%)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
調薪(%)	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-
參加人數(人)	603,034	612,755	629,903	640,082	631,690	627,163	622,197	624,993	629,566	634,666	

備註：上表網底部分係顯示各基金入不敷出之起始年度。

資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第 3 期，國家發展委員會人力發展處編著，
106 年 12 月，頁 86，表 1.3.7。

附件七

系爭條例第 26 條附表三

本條例修正施行後退伍金、退休俸及贍養金給與基準表 (第二十六條附表三)					
現役年資	給與基準			贍養金	說明
	退伍金 (基數)	退休俸 (俸率)			
		軍官	士官		
一					<p>一、退伍金：</p> <p>(一)給與條件：服現役三年以上者。</p> <p>(二)基數計算基準：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。</p> <p>(三)給與基準：每服現役一年，給與一點五個基數，最高給與六十個基數。其退伍年資未滿一年之時零月數，按時零月數計給；未滿一個月者，以一個月計。</p> <p>二、退休俸：</p> <p>(一)給與條件：</p> <p>1. 服現役二十年以上者。</p> <p>2. 服現役十五年以上，年滿六十歲者。</p> <p>(二)基數計算基準：以退伍除役生效日前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，時零日數不予採計，換算後取整數月。另本條例修正施行前已退伍者，以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數內涵；又現役已符合法定支領退休俸條件或退換新制施行前、後依第十五條第三款、第四款規定退伍者，以退伍時官階俸級人員之本俸加一倍為基數內涵。</p> <p>(三)給與俸率：服役滿二十年者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時零月數，按時零月數比率計給；未滿一個月者，以一個月計。</p> <p>(四)志願改支退伍金者，從其志願，經審定生效後，不得變更。</p> <p>三、贍養金：</p> <p>(一)給與條件：在現役期間，因作戰或因公致傷、身心障礙，經檢定不堪服役，合於國軍退除役官兵身心障礙就業基準者。</p> <p>(二)基數計算基準：以現役同官階人員之本俸加一倍為基數。</p> <p>(三)給與基準：給與基數百分之五十。</p> <p>(四)志願改支退伍金或退休俸者，從其志願，經審定生效後，不得變更。</p>
二					
三	4.5				
四	6				
五	7.5				
六	9				
七	10.5				
八	12				
九	13.5				
十	15				
十一	16.5				
十二	18				
十三	19.5				
十四	21				
十五	22.5				
十六	24				
十七	25.5				
十八	27				
十九	28.5				
二十	30	55%	55%	以現役同官階人員之本俸加一倍為基數，給與百分之五十	
二十一	31.5	57%	57%		
二十二	33	59%	59%		
二十三	34.5	61%	61%		
二十四	36	63%	63%		
二十五	37.5	65%	65%		
二十六	39	67%	67%		
二十七	40.5	69%	69%		
二十八	42	71%	71%		
二十九	43.5	73%	73%		
三十	45	75%	75%		
三十一	46.5	77%	77%		
三十二	48	79%	79%		
三十三	49.5	81%	81%		
三十四	51	83%	83%		
三十五	52.5	85%	85%		
三十六	54	87%	87%		
三十七	55.5	89%	89%		
三十八	57	90%	91%		
三十九	58.5	90%	93%		
四十	60	90%	95%		

附件八

系爭條例第 26 條附表四

分年調降差額對照表（第二十六條附表四）	
適用期間 本條例修正施行後	調降差額計算基準
第一年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之十。
第二年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之二十。
第三年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之三十。
第四年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之四十。
第五年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之五十。
第六年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之六十。
第七年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之七十。
第八年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之八十。
第九年	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之九十。
第十年以後	改革前退除待遇合計數額，扣除改革前、後差額之百分之百。
註記： 1. 改革前係指本條例修正施行前。 2. 本條例修正施行前退除待遇合計數額，指每月退休俸（含退除給與差額）、職務加給、月優存利息及月補償金之總和。 3. 本條例修正施行前退伍者，自施行日起逐年調降；於適用期間退伍者，依該期間對應之差額計算基準逐年調降。 4. 本表差額調降優先扣減優惠存款利息，再依退撫新制實施前所計得之退休俸、退撫新制實施後所計得之退休俸等順序扣減。	

附件九

國軍志願役軍官、士官薪俸額標準及專業加給表(69年7月1日起實施)

區分	本俸	專業加給	區分	本俸	專業加給	區分	本俸	專業加給	區分	本俸	專業加給	區分	本俸	專業加給
一級上將	37,800		1級	8,210		1級	5,420		1級	5,320		1級	4,255	
二級上將	33,600		2級	8,510		2級	5,585		2級	5,430		2級	4,355	
1級	10,460		3級	8,810		3級	5,795		3級	5,555		3級	4,455	
2級	10,760		4級	9,110		4級	5,990		4級	5,705		4級	4,555	
3級	11,060		5級	9,410		5級	6,200		5級	5,855		5級	4,555	
4級	11,360		6級	9,710		6級	6,395		6級	6,005		6級	4,755	
5級	11,660	8,200	7級	10,010	6,200	7級	6,805	3,900	7級	6,155		7級	4,855	
6級	11,960		8級	10,310		8級	6,800		8級	6,305		8級	4,955	
1級	9,110		9級	10,610		9級	7,010		9級	6,455		9級	5,055	
2級	9,410		10級	10,910		10級	7,205		10級	6,605		10級	5,155	
3級	9,710		11級	11,210		11級	7,415		11級	6,755		11級	5,255	
4級	10,010		12級	11,510		12級	7,610		12級	6,905		12級	5,355	
5級	10,310	7,400	1級	7,310		1級	4,940		13級	7,055		1級	3,785	
6級	10,610		2級	7,535		2級	5,050		14級	7,205		2級	3,885	
7級	10,910		3級	7,760		3級	5,160		15級	7,355		3級	3,985	
8級	11,210		4級	7,985		4級	5,270		16級	7,505		4級	4,085	
9級	11,510		5級	8,210		5級	5,380		17級	7,655		5級	4,185	
10級	11,810		6級	8,435	5,200	6級	5,490	3,300	18級	7,805		6級	4,285	
			7級	8,660		7級	5,630		19級	7,955		7級	4,385	2,700
			8級	8,885		8級	5,780		20級	8,105		8級	4,485	
			9級	9,110		9級	5,930		1級	4,840		9級	4,585	
			10級	9,335		10級	6,080		2級	4,950		10級	4,685	
			11級	9,560		1級	4,610		3級	5,060		11級	4,785	
			12級	9,785		2級	4,720		4級	5,170		12級	4,885	
			1級	6,200		3級	4,830		5級	5,280		1級	3,165	
			2級	6,425		4級	4,940		6級	5,390		2級	3,265	
			3級	6,650		5級	5,050	2,900	7級	5,500		3級	3,365	
			4級	6,875		6級	5,160		8級	5,645		4級	3,465	
			5級	7,100		7級	5,270		9級	5,795		5級	3,565	
			6級	7,325		8級	5,380		10級	5,945		6級	3,665	
			7級	7,550	4,300	9級	5,490		11級	6,095		7級	3,765	2,600
			8級	7,775		10級	5,630		12級	6,245		8級	3,865	
			9級	8,000					13級	6,395		9級	3,965	
			10級	8,225					14級	6,545		10級	4,065	
			11級	8,450					15級	6,695		11級	4,165	
			12級	8,675					16級	6,845		12級	4,265	
									17級	6,995				
									18級	7,145				
									19級	7,295				
									20級	7,445				

資料來源：行政院69年6月27日台69人政肆字第15163號函及國防部69年6月30日(69)永泊字第2425號令參照。

附件十

一、系爭條例修正施行後對於已退伍除役者之整體影響分析表

(一) 以輔導會 107 年 11 月發放退休俸人數為據

一次退伍金且支領優惠存款利息者(即有退撫舊制年資且領一次退伍金者):

總人數(人)	受不利影響人數(人)	百分比	平均受影響金額(元)	不受影響人數(人)	百分比
90,105	751	0.83%	7,704	89,354	99.17%

領取月退休者:

受規範對象	總人數(人)	受不利影響人數(人)	百分比	平均每位受規範對象 10 年後調整額度(元)	不受影響人數(人)	百分比
將官	2,524	2,089	82.77%	12,601	435	17.23%
校官	71,544	48,566	67.88%	10,987	22,978	32.12%
尉官	4,287	327	7.63%	7,903	3,960	92.37%
士官長	21,575	10,913	50.58%	6,743	10,662	49.42%
士官	10,256	205	2.00%	2,736	10,051	98.00%
總計	110,186	62,100	56.36%		48,086	43.64%

資料來源: 107 年 11 月 27 日軍人年改影響人數分析(輔導會 107 年 11 月發放退休俸人數)

行政院於本院 107 年 12 月 4 日公開說明會提供爭點題綱第 5 點-輔導會說明資料及其附件 2 參照。

(二) 以輔導會 108 年 4 月發放退休俸人數為據

一次退伍且支領優惠存款利息者(即有退撫舊制年資且領一次退伍金者):

總人數(人)	受不利影響人數(人)	百分比	平均受影響金額(元)	不受影響人數(人)	百分比
87,876	744	0.85%	7,680	87,132	99.15%

領取月退休者:

	總人數(人)	受不利影響人數(人)	百分比	平均每位受規範對象 10 年 後調整額度(元)	不受影響人數(人)	百分比
將官	2,481	2,069	83.39%	12,592	412	16.61%
校官	70,440	48,475	68.82%	11,000	21,965	31.18%
尉官	4,065	326	8.02%	7,906	3,739	91.98%
士官長	21,060	10,887	51.70%	6,743	10,173	48.30%
士官	9,658	204	2.11%	2,751	9,454	97.89%
總計	107,704	61,961	57.53%		45,743	42.47%

資料來源：108 年 4 月 30 日軍人年改影響人數分析(輔導會 108 年 4 月發放退休俸人數)

行政院 108 年 5 月 27 日院臺年字第 1080014121 號復本院函參照。

二、個案說明（以受影響人數最多之群組即校官中位數為例）

已退軍職人員退除給與重新計算表（退休俸）								
軍	陸軍							
退 伍 官 階 俸 種	中校十二級							
姓 名	E							
國 民 身 分 證 統 一 編 號								
俸 金 支 領 號 碼								
服 役 條 例 修 正 施 行 前 原 審 定 項 目	舊制俸金(含主食代金)	A1	25,532 元					
	新 制 俸 金	A2	25,944 元					
	上將職務加給或將官特別費	A3	0 元					
	眷 屬 補 助 費	A4	0 元					
	眷 屬 實 物 代 金	A5	0 元					
	補足退除給與差額	A6	0 元 (如說明四)					
	月 補 償 金	A7	2,237 元 (如說明五)					
	每月退除給與合計	A8	53,713 元					
	優 惠 存 款 月 息	A9	17,040 元					
	優 惠 存 款 本 金 額 度	AA	1,136,000 元					
	新制未採計已退費年資	AB						
原 核 定 年 資	AC	24 年 2 月 2 日						
服 役 條 例 修 正 施 行 後 重 新 計 算 項 目	核 定 俸 率	B1	63.50%					
	核 定 金 額	B2	56,808 元 (如說明一、二)					
		B3	輔導會	B31	39,766 元	退撫基金	B32	17,042 元
退 除 給 與 分 年 調 整 (適用調整人員)	調 整 差 額	C1	1,395 元 (如說明一)					
	調 整 年 度		輔 導 會 撥 付 金 額 (E1)	退 撫 基 金 撥 付 金 額 (E2)	合 計 金 額 (E3)	優 存 額 度 (E4)	優 存 利 率 (E5)	每 月 利 息 (E6)
	107.07~108.06	D1	37,597	16,113	53,710	1,136,000	16.53	15,648
	108.07~109.06	D2	37,603	16,113	53,716	1,136,000	15.05	14,247
	109.07~110.06	D3	37,599	16,113	53,712	1,136,000	13.58	12,856
	110.07~111.06	D4	37,596	16,113	53,709	1,136,000	12.11	11,464
	111.07~112.06	D5	37,602	16,113	53,715	1,136,000	10.63	10,063
	112.07~113.06	D6	37,599	16,113	53,712	1,136,000	9.16	8,671
	113.07~114.06	D7	37,605	16,113	53,718	1,136,000	7.68	7,270
	114.07~115.06	D8	37,601	16,113	53,714	1,136,000	6.21	5,879
	115.07~116.06	D9	36,405	16,113	52,518	1,136,000	6.00	5,680
	116.07~117.06	DA	35,010	16,118	51,128	1,136,000	6.00	5,680
	117.07	DB	39,766	17,042	56,808	0	0.00	0

◎重新計算說明：

依陸海空軍軍官士官服役條例（以下簡稱本條例）規定，自 107 年 7 月 1 日起之每月退伍所得，由審定機關依下列規定重新計算：

- 一、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，調降方式如本條例附表四。
- 二、本條例修正施行前已退伍者，其退休俸之給與，以現役同官階階級人員之本俸加一倍為基數內涵。但依前項規定調降差額時，不得低於少尉一級本俸及專業加給合計數額。原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給。
- 三、依本條例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。
- 四、原補足退除給與差額（AG），除 85 年 12 月 31 日退換新制施行前退伍之中少將補足退除給與差額外，依本條例修正規定不予列計。
- 五、本部 107 年 7 月 9 日國資人力字第 1070001907 號函釋，針對月補償金發放作法，應依本條例第 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需調整部分，統一採分 10 年平均調降方式執行；故退除所得低於最低保障金額 38,990 元者，維持原退除所得；另退除所得高於重新以 55%+2% 計算之額度者，其金額調降至最低保障金額或 55%+2% 之額度，即不再調降。
- 六、依本條例第 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所得未超過少尉一級本俸及專業加給合計數額，或因作戰或因公致傷、身心障礙，或本條例修正施行前年滿八十五歲以上之校級以下軍官、士官，支領退休俸或贍養金人員，照年息百分之十八計算。

◎本條例修正施行後新增個人權益注意事項：

一、優惠存款：

(一) 續存手續：

1. 臺端原優惠存款契約如於 107 年 7 月 1 日尚未期滿，應以 107 年 7 月 1 日為到期日，除有第 3 點情形者，其餘人員應自該日起，由臺灣銀行逕行依重新計算表之結果辦理續存。
2. 臺端原優惠存款契約如於 107 年 6 月 30 日以前已期滿，於該日以前未辦理續存，自 107 年 7 月 1 日起，應持本函、附表、身分證、存摺及印章，至儲存之臺灣銀行分行，按重新計算表之結果辦理續存手續。
3. 自 107 年 7 月 1 日起，臺端於優惠存款契約期滿時，如有「喪失優惠存款權利」、「停止或暫停優惠存款權利」、「溢領或誤領優惠存款利息」、「出境且戶籍經戶政機關辦理遷出登記」、「優惠存款辦理質借」或「以存單辦理優惠存款」之情形，臺灣銀行無法逕行辦理續存手續，爰除喪失優惠存款權利者外，請持本函、附表、身分證、存摺及印章，至儲存之臺灣銀行分行，按重新計算表之計算結果辦理續存手續；至於有「停止或暫停優惠存款權利」或「溢領或誤領優惠存款利息」之情形者，應俟原因消滅後始得辦理續存。
4. 臺端原已申請優惠存款自動續存者，臺灣銀行將不再依原申請內容辦理自動續存，改依優惠存款辦法規定辦理續存。

(二) 續存金額：

1. 臺端實際儲存之優惠存款金額較審定金額低者，應按實際儲存之金額辦理優惠存款。
2. 臺端如因個人因素，曾解約提取優惠存款金額（含優惠存款金額遭法院扣押後，未於期限內補足扣押款等情形），則該已提取之金額不得再行存入辦理優惠存款。

(三) 臺端優惠存款金額經計算減少後，不可辦理優惠存款之金額可依個人意願提領或由臺灣銀行改按一般活期儲蓄存款利率計息；至如可辦理優惠存款金額減少至 0 元時，臺端優惠存款帳戶應辦理結清銷戶。

二、已退伍人員曾在 86 年 1 月 1 日以後於軍事校院就讀，且於 87 年 6 月 5 日以後退伍者，應辦理軍校年資補繳事宜：

本條例修正施行前已辦理退還並支領退除給與者，應自接獲原核定機關通知之日起一年內，依本條例第二十九條第二項規定之補繳比率，共同負擔並一次補繳退換基金費用後，始得併計退除給與年資，並自下一期起調整退除給與。但併計得折算就讀軍事校院期間之年資後，符合領取退休俸或贍養金人員，逾期未補繳退換基金者，依第三十六條規定辦理改支一次退伍金。

附件十一

105 年中央及地方政府預估未來或有給付責任增減情形表（有關軍公教退撫給與部分）

單位：億元

項 目	105 年度			104 年度			105 較 104 年度之 比較增減			主要增減情形
	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	
	1.舊制軍公 教人員退 休金	48,771	25,913	22,858	56,574	25,001	31,573	-7,803	912	

項目	105 年度			104 年度			105 較 104 年度之 比較增減			主要增減情形
	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	
	2.公務人員 退休撫卹 金	24,928	10,822	14,106	23,295	10,036	13,259	1,633	786	

內容說明：

58 一、依據各權責機關精（估）算報告，精（估）算未來 30 年需由中央政府編列預算支應之舊制（84 年 7 月 1 日實施公務人員退休撫卹新制）軍公教人員退休金為 2 兆 5,913 億元（另地方政府為 2 兆 2,858 億元）。

二、依據公務人員退休撫卹基金管理委員會以 105 年 12 月 31 日為評價基準日之報告，參加基金人數為 63 萬人，精算 50 年。中央政府應負擔之支出總額為 1 兆 2,715 億元（另地方政府為 1 兆 7,998 億元），扣除已提存基金數 1,893 億元（另地方政府為 3,892 億元）後，未提存精算應計負債（潛藏負債）金額為 1 兆 822 億元（另地方政府為 1 兆 4,106 億元）。

資料來源：行政院主計總處，中華民國 105 年度中央政府總決算總說明，甲 14 至 16 頁參照。

附件十二

108 年度教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫審核結果表

學校名稱	計畫核定金額	提高未具本職兼任 教師鐘點費	提高專任教師 學術研究加給
淡江大學	1 億 5,512 萬 7,748 元		√
中國文化大學	1 億 1,223 萬 6,783 元		√
輔仁大學	1 億 4,518 萬 6,241 元	√	√
逢甲大學	1 億 5,450 萬 6,180 元	√	√
銘傳大學	1 億 1,509 萬 2,965 元		√
東海大學	1 億 3,471 萬 2,902 元		√
實踐大學	9,792 萬 6,833 元		√
中原大學	1 億 6,314 萬 7,025 元	√	√
義守大學	1 億 3,304 萬 6,500 元	√	√
東吳大學	1 億 1,534 萬 1,659 元		√
靜宜大學	1 億 0,326 萬 6,478 元		√
亞洲大學	1 億 0,205 萬 4,839 元	√	√
世新大學	8,512 萬 6,311 元	√	√
真理大學	4,504 萬 1,996 元		
大葉大學	7,137 萬 9,287 元	√	
元智大學	9,874 萬 8,437 元	√	√
長榮大學	7,649 萬 2,778 元	√	√
開南大學	4,387 萬 7,332 元		√
中華大學	7,289 萬 3,751 元		√
明道大學	2,618 萬 7,354 元		
玄奘大學	3,282 萬 9,962 元	√	√
南華大學	6,865 萬 2,430 元	√	√
台灣首府大學	2,121 萬 0,035 元		
大同大學	6,339 萬 4,318 元		
康寧大學	806 萬 8,255 元		
華梵大學	2,291 萬 5,323 元		√
佛光大學	6,496 萬 0,498 元	√	√
稻江科技暨管理學院	651 萬 8,190 元		
中信金融管理學院	2,162 萬 1,643 元	√	√
法鼓文理學院	761 萬 8,083 元		
高雄醫學大學	1 億 0,867 萬 8,142 元	√	√
中國醫藥大學	1 億 0,300 萬 9,127 元	√	√
臺北醫學大學	1 億 4,580 萬 1,058 元	√	√
中山醫學大學	7,517 萬 1,420 元		√
長庚大學	1 億 3,756 萬 9,637 元	√	√
慈濟大學	9,276 萬 6,144 元	√	√
馬偕醫學院	3,056 萬 5,336 元	√	√

學校名稱	計畫核定金額	提高未具本職兼任 教師鐘點費	提高專任教師 學術研究加給
基督教台灣浸會神學院	自願放棄		
臺北基督學院	50 萬元		
一貫道天皇學院	50 萬元		
台灣神學研究學院	自願放棄		
一貫道崇德學院	50 萬元		
南神神學院	自願放棄		
總 計	30 億 6,424 萬 3,000 元		

資料來源：

教育部 2019 年 6 月 4 日 108 年度獎勵私立大學校院校務發展計畫之核定總額公布說明，網址：https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/m_down.aspx?PARENT=6&YEAR=%，最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日。

釋字第 781 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件涉及軍職人員退除給與之改革。由退除役者之角度而言，陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例）之修訂，相較於公教退休給與之改革而言，雖較為優惠，但許多退除役者之退除給與仍受有相當幅度減少，確造成其不平，而可理解。由相關機關角度而言，共同提撥制在設計之初即採不足額提撥之作法，已經造成先天不足；而制度設立之後，因人口結構老化、少子化、收益率不足等各項後天因素，更導致退除役撫卹基金於 100 年開始入不敷出；且如未進行適度改革，基金將於 109 年用盡，致退休給與制度確有不得不改的理由，此亦有客觀數據作為根據。本院多數意見基於憲法原則，已經作成大部分解釋客體合憲及少部分解釋客體違憲之判斷；本席不擬重複相關的憲法上論辯。爰謹就未來性，就本號解釋之執行及將來對相關措施可能採行之調整，提供若干建言如次：

一、年紀愈大經濟需求愈高所產生之問題，應有特殊機制回應

- （一）本號解釋並未特別處理年紀愈大經濟需求愈高所產生之問題。雖然相關機關引用衛生福利部資料，認為 55 歲至 64 歲者每月生活費 1 萬 5 千餘元；65 歲以上者則為 1 萬 2 千餘元，故主張並無年紀愈大經濟需求愈高的問題。然年長者「每月實際生活費之金額」與其「每月必須支出之金額」（諸如年長者獲取額外的醫

療與照護以及購置特殊用品等所造成之持續性且為數不少的支出)兩者間,恐有相當差異。雖然國家另有長照制度之設,以對年長者為相當之健康照顧,然較年長者未必均符合各種長照條件;且其縱符長照條件,申請長照服務,亦非毫無花費。是長照制度與退除給與不能混為一談。

(二)系爭條例雖設有過渡機制,以緩和對退除役者之衝擊,然其並未對改革時,已達(或將達)一定之高齡(例如系爭條例開始實施時已經75歲或80歲)而經濟上較為無助(此種高齡者於系爭條例制定時已多無臨時應變而額外獲取經濟來源的能力)且需求愈高(包括上開額外的醫療照護等需求日增)者,設特殊的機制,以降低其因調降退除役給與所受之重大衝擊。就此而言,系爭條例實有改進之空間。相關機關自宜就此部分為適當的檢討,並採行適當措施予以回應。

二、物價指數調整與體系正義之問題

(一)多數意見認為系爭條例第39條第1項前段「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金,得由行政院會同考試院,衡酌國家整體財政狀況、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之」之規定,使依「物價指數調整」之要求,繫於諸多不確定之因素與條件(即「國家整體財政狀況、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」等條件),而「未對相關機關課以依消費者物價指數調整退休俸、贍養金及遺屬年金之義務」;故此規

定與系爭條例改革初衷不盡一致，因而與憲法上體系正義之要求不符（見本號解釋理由書第 131 段）。本席敬表同意。

（二）依上開解釋意旨所為物價指數調整之操作：

1. 有關物價指數調整之時機：依多數意見之見解，只要物價指數變動累積達一定幅度，相關機關即有義務進行調整。多數意見並非要求「逐年」依物價指數亦步亦趨地調整；但仍應在漲幅累積達一定百分比時，即進行依物價指數之調整。所謂「累積達一定百分比」，不應作為相關機關延遲調整之藉口；蓋多數意見係要求「適時調整」，故主管機關不宜訂定過高的百分比門檻。本席認為，相關機關至遲應於消費者物價指數累積上升達 2% 時，即必須主動進行調整。
2. 有關物價指數調整之比例：由於多數意見係認為相關機關於進行物價指數調整時，不應再以「國家整體財政狀況、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」等因素作為是否進行物價指數調整的條件，而應以物價指數作為唯一的決定因素，其意旨應係要求相關機關充分反映物價指數變動的比例，而調整退除給與。是故如物價指數已經累積上升 2%，則調整幅度亦應為 2%。

（三）有關多數意見所稱「體系正義」的要求：多數意見所稱物價指數調整係體系正義之要求（見本號解釋理由書第 131 段），主要意旨在於，立法者既然以系爭條例所規定的退休所得替代率為合理，並基於此替代率而設定逐步將原較高的所得替代率予以調降，則其自

須設有一定的機制，以維持此種替代率所代表的財產上價值；倘若因物價指數上升，導致系爭條例規定之所得替代率所彰顯的財產上價值，已有減損，而立法者又未要求相關機關必須依物價指數調整退除給與，則實質上相當於立法者出爾反爾（一方面認為某一給付額度為合理，另一方面又不維持該額度的財產價值），因而違反體系正義。就此而言，本號解釋所宣告違反憲法體系正義要求之部分，對未來立法者就所有的立法，必須維持法律內涵邏輯體系的一貫性，有重要的指標意義。

三、調降所得替代率「重大公益」之認定問題

- (一) 本件最核心的問題為調降退休所得替代率的規定（即系爭條例第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項前段及第 46 條第 4 項第 1 款等規定；見本號解釋理由書第 68 段以下）是否違憲。而違憲與否，涉及「究竟有多大的公共利益足以支持此種調降」。
- (二) 多數意見所列的公益目的，包括：(1) 平緩服務年資相同、職階亦相同之退伍除役人員，因服役期間之不同，退休所得之顯著差異；(2) 處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；(3) 降低政府因補貼優存利息之財務負擔；(4) 因應人口結構老化，退除給與持續增加之費用，多由少子化後之下一代負荷之情形；(5) 延續退撫基金之存續，維護退伍除役人員老年經濟安全等。多數意見並稱，「上開目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益」（見本號解釋理由書第 94 段）。此所稱「上開公益目的整

體而言」，係指上開 5 項公益目的「累積」或「加總」的結果 (collectively 或 aggregate effect)，其重要性始高於個人信賴利益；換言之，上開公益如單獨或個別而言，雖或屬重要，但其個別的重要性，未必足以推翻個人的信賴利益。此所設的公益目的，必須以「累積」或「加總」的結果加以認定，標準甚高；立法者將來要以任何立法推翻個人的信賴利益，如僅憑一兩項個別的公益目的為基礎，勢須受嚴格的挑戰；縱使該一兩項單獨的重要公益目的個別而言屬於重大，可能未必足以推翻個人的信賴利益。

四、有關限制退除役者擔任私立大學教職之問題

- (一) 系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之：……三、就任或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一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」多數意見認為此規定違反憲法平等權之規定(見本號解釋理由書第 119 段以下)，本席敬表同意。
- (二) 除平等權之外，本席認為，此條規定亦有違反憲法保障人民工作權意旨之疑慮。蓋軍職人員於退除役後，本有另行尋求工作機會(包括在私立大學擔任教職之機會)，以獲取較好的生活條件以及謀求人格自我實現的重要憲法權利。系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款之規定，雖未直接禁止退除役者在私立大學擔任教職，但仍透過「使其停止領受退休俸或贍養金」的方

式，實質上阻攔 (discourage) 了退除役者在私立大學擔任教職的機會與意願。多數意見一方面雖稱「上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制」(見本號解釋理由書第 121 段)，然其係認為該規定僅侵害退除役人員之平等權，故其謂：「因退伍除役人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇」(見本號解釋理由書第 121 段)。多數意見因而僅宣告系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款違反憲法保障平等權之意旨 (見本號解釋理由書第 119 段及第 128 段)。多數意見所稱「(立法者未來是否) 將全部私立學校或私人機構之職務均予納入(限制範圍)，或為促進中高齡再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，……有其一定形成空間」(見本號解釋理由書第 129 段) 等語，顯未充分考量「將全部私立學校或私人機構之職務均予納入」之結果，反而可能因此侵害退除役人員的工作權。立法者未來在依本解釋意旨修改系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款之規定時，如仍擬限制退除役人員擔任私立大學教職或其他私人機構職務，實應特別謹慎，不應逾越憲法第 23 條所設的必要條件，而過度侵害退除役者受憲法保障之工作權。

釋字第781號解釋協同意見書

張瓊文大法官 提出

民國106年經總統府國家年金改革委員會擬議年金改革方案後，立法院於同年8月9日分別制定公布公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）及公立學校教職員退休資遣撫卹條例，並於107年6月21日修正公布陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例），係針對我國年金制度之重大改革。嗣各號解釋聲請人立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人就各該條例或法律之重要條文聲請解釋（解釋客體見本院釋字第781及782號解釋附表一），認此些條文有抵觸法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象受憲法保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權之虞，而聲請解釋。

本次年金改革相關解釋（下併稱本號解釋）就所涉問題複雜、人員廣泛、時間縱深幾達半世紀以上¹，經大法官先以公開說明會釐清事實問題，再踐履言詞辯論程序就法律爭點一一詢問及答辯，俾使相關問題為公眾所得共見聞，以昭其理。本席對於各號解釋之結論多可表贊同，惟就部分論述，仍認有未盡之處，爰提出協同意見書，或補其闕遺，或敘明立場。

一、系爭法律及系爭條例所限制者係服公職權所衍生之財產權，為服公職權制度性保障之一環

¹ 以108年05月31日大法官第 1492 次會議所公布的108年憲二第128號陳永輝、王麗鳳、楊進丁等13225人不受理案為例，本案雖係就公務人員退休資遣撫卹法第36條、第37條、第95條第2項及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第36條、第37條、第100條第2項，有抵觸憲法第18條、第15條聲請解釋。但細閱其聲請書所附名冊，當中卻有不少退除役軍人，其中不乏民國60年代退伍者，時至今日，已有40餘年矣！

本號解釋多數意見雖引用本院釋字第605號解釋，認為「憲法第18條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利」，並認「所稱退休金權利係指公職人員因服公職取得國家對其退休生活照顧義務之給與」，且此給與本身「為具有財產權性質之給付請求權」，而謂此種給付請求權受憲法財產權之保障。然對於此種由服公職權所衍生之財產權與一般財產權有無性質上之不同，是否應受不同程度之保障，並未置一語，反而以退撫給與源自何種資金來源作為判斷審查標準之依據²。亦即，如係源自個人提撥退撫基金費用本息部分之財產上請求權，應受較高之保障，司法者即應採較為嚴格之審查標準；如係源自政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及政府於退撫基金未達法定最低收益或退撫基金不足以支應退除給與時，始撥交之補助款項本息部分，屬恩給制之範圍，司法者審查是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。

惟「憲法第18條規定，人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。國家則對公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」(釋字第575號、第605號及第658號解釋參照)。其內涵乃人民取得服公職之資格後，即與國家發生公法上之職務關係，除國家對於依法令從事公務之人民有上開義務外，相對的，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務³。公務員對國家所負之忠誠義務涵蓋甚廣，單就公務員服

² 參見釋字第781號解釋理由書第55至59小段及釋字第782號解釋理由書第58至61小段。

³ 參見本院釋字第430號及第433號解釋。

務法而言，即有服從命令、保密及保持品位等一般性義務⁴。

基於前述之「公法上之職務關係」，公務員於在職期間受有多種限制，特別在經營經濟生活方面。早於28年公務員服務法即於第14條規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」而後陸續以公務員服務法第13條、第14條、第14條之2及第14條之3之規定予以補充⁵，構建一個完整之公務員不得兼職之義務體系，甚且於公務員離職後仍然受所謂旋轉門條款之規範，其工作權直接受限制⁶。

89年7月12日公布施行之公職人員利益衝突迴避法，對於公務員之經濟生活進行進一步的限制，限制的對象不僅為公務員本身，更擴及與公務員具有一定關係之關係人⁷，已限

⁴ 公務員服務法(民國 89 年 7 月 19 日修正公布)第 2 條：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」第 4 條：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。」第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為」。

⁵ 公務員服務法(民國 89 年 7 月 19 日修正公布)第 13 條：「(第 1 項)公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。(第 2 項)公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。(第 3 項)公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第一百三十一條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。(第 4 項)公務員違反第一項、第二項或第三項之規定者，應先予撤職。」第 14 條：「(第 1 項)公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。(第 2 項)依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦應同時免兼。」第 14-2 條：「(第 1 項)公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。(第 2 項)前項許可辦法，由考試院定之。」第 14-3 條「公務員兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可」。

⁶ 公務員服務法(民國 89 年 7 月 19 日修正公布)第 14-1 條：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」。

⁷ 公職人員利益衝突迴避法(民國 107 年 6 月 13 日修正公布)第 3 條：「(第 1 項)本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。二、公職人員之二親等以內親屬。三、公職人員或其配偶信託財產之受託人。但依法辦理強制信託時，不在此限。四、公職人員、第一款與第二款所列人員擔任負責人、董事、獨立董事、監察人、經理人或相類似職務之營利事業、非營利之法人及非法人團體。但屬政府或公股指派、遴聘代表或由政府聘任者，不包括之。五、經公職人員進用之機要人員。六、各級民意代表之助理。(第 2 項)前項第六款所稱之助理指各級民意代表之公費助理、其加入助理工會之助理及其他受其指揮監督之助理」。

制公職人員及其關係人之工作權、財產權及其內涵之營業自由暨契約自由⁸。

又公務員違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為，依公務員懲戒法第2條第1款規定，固應受懲戒。甚至公務員於休假期間酒駕，其除觸犯刑法第185條之3之公共危險罪外，雖係與執行職務無關之行為，依同條第2款仍須受懲戒⁹。是以公務員於在職期間，國家對其執行勤務以外之行為亦多有約束，目的即在於保持公務員之品位，提升執行勤務之公正中立，以維護人民對公務機關之信賴，增進社會之安定。

公務員於在職期間相較於一般私人企業員工，減少許多投資、謀劃及經營之財務機會及經驗，於退休後自力營生之能力稍有欠缺。為免公務員臨老方為稻粱謀之憾，國家為公務員建立了相對於一般勞工更完善之退休金制度以為因應，自屬公務員制度性保障之範疇¹⁰。

當然，公務員或公職人員之種類繁多，是否應一視同仁同等對待，並受相同之保障，容有諸多討論空間。本院釋字第764號解釋理由書已指出「公務人員有各種類型，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成空間，

⁸ 參見本院釋字第716號解釋理由書。

⁹ 參見公務員懲戒委員會近5年相關判決及議決書：民國107年10月31日公務員懲戒委員會107年鑑字第14297號公懲判決、民國104年8月21日公務員懲戒委員會104年鑑字第13101號公懲議決書、民國103年12月19日公務員懲戒委員會103年鑑字第12960號公懲議決書、民國103年3月14日公務員懲戒委員會103年鑑字第12768號公懲議決書、民國103年2月14日公務員懲戒委員會103年鑑字第12730號公懲議決書。

¹⁰ 經民國93年6月30日修正公布勞工退休金條例、97年修改勞工保險條例第58條後，勞工始得領取按月給付之年金。參見勞工退休金條例第23條第1項(民國93年6月30日修正公布，公布後1年施行)：「退休金之領取及計算方式如下：一、月退休金：勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。二、一次退休金：一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。……」及勞工保險條例第58條第1項(民國97年8月13日修正公布，98年1月1日施行)：「年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：一、保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付。二、保險年資合計未滿十五年者，請領老年一次金給付……」。

並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定」該號解釋對於公營事業認為係屬高度政策目的之國家行政，政策目標一旦變更或達成時，事業即可能變更或消滅，故公營事業人員中具公務人員資格者，亦不可能期待與國家間維持永久之服勤務關係。至於本次年改制定之系爭法律則適用於「依公務人員任用法及其相關法律任用，並經銓敘審定之人員」(系爭法律第3條)。申言之，系爭法律係適用於狹義之公務人員，乃與國家間有公法上勤務關係，而須對國家負有忠誠義務的族群。

職是之故，公務人員之退除給與不同於一般人民單純經營經濟生活而取得之財產權，而係與服公職權不可分割之國家生活照顧義務所產生之相對權利，與公務員於在職期間所負之禁止兼職等義務存有類似對價之關係，應認係服公職權之一環，毋庸區分退休金財源不同而異其審查標準，而應全部給與均予一致之標準¹¹。

關於服公職權之審查標準，在目前的大法官解釋中因所涉各聲請案之聲請人身分類別、事件類型等內容差異，結論並不一致。有見解認為服公職權中有部分權利應受制度性保障¹²，抑或認為服公職權為廣義之參政權，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查¹³。亦

¹¹ 即使依多數意見之見解，須依財源不同而進行分類，人民自己提撥部分，屬性上僅係單純之財產權，限制、減少其相關給付而未至完全剝奪之程度，僅採取寬鬆審查標準即可。以徵收為例，本院釋字第400號即採相當補償之立場。而屬於恩給制的部分，係根源於公務員之身分保障，與服公職權密不可分，自不得逕認係單純之財產權。

¹² 參見本院釋字第483號、第575號、第583號及第605號解釋。

¹³ 參見本院釋字第760號解釋：「憲法第7條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。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(本院釋字第682號、第694號及第701號解釋參照)。鑑於應考試服公職權為廣義之參政權，涉及

有認為可採寬鬆審查標準者，僅須審查立法目的是否正當，所採取之手段與目的之達成間是否具合理關聯¹⁴。

本席認為，服公職權實際上為多種基本權之組合，於進入公職前，具有較接近於參政權及工作權之性質，服公職期間則兼有參政權、工作權及財產權的性質¹⁵，離開公職後，如屬退除給與或退撫給與事項，具有較接近於財產權之性質；如係於一定期間內禁止擔任與離職前有職務直接關係之營利事業之相關職務，則屬工作權之限制。應依公務員屬性之不同，所受限制之不同，而予以不同之審查標準。

亦即，於進入公職前，關於參與公務人員考試等事項，涉及人民選擇職業之自由，如係規定從事公職之個人本身所應具備之專業能力或資格等主觀條件，且可經由訓練培養而獲得者，例如，學歷、技能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在¹⁶，即應採取較嚴格之審查標準。

而於從事公職之際，存有公法上職務關係，國家如限制關於執行職務之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，於無涉公務員身分保障之事項，非不

人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查，除其目的須為追求重要公益外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。」

¹⁴ 參見本院釋字第 764 號：「……是系爭規定之目的，如屬正當，且其所採取之手段與目的之達成間具合理關聯，即與憲法第 23 條比例原則及第 7 條平等原則無違。」及本院釋字第 768 號解釋：「……其限制之目的如屬正當，且其手段與目的之達成間具有合理關聯，即不至於違反比例原則。」本院釋字第 715 號解釋：「國軍志願役預備軍官預備士官可合法持有國防武器、裝備，必要時並能用武力執行軍事任務；而軍校學生日後均為國軍成員或幹部，其個人品德、能力之優劣與國軍戰力之良窳關係至鉅。為確保軍事學校學生及國軍幹部之素質，維持軍隊指揮監督，系爭規定乃以是否曾受刑之宣告，作為有無應考資格之限制，以預防報考之考生品德、能力不足等情事，肇生危害國家或軍事安全之虞，所欲維護者，確屬重要之公共利益，其目的洵屬正當，且所採手段亦有助於前揭目的之達成」。

¹⁵ 關於服公職權亦屬憲法工作權保障範疇之見解，另可參見本院釋字第 715 號解釋葉百修大法官之部分不同意見書。

¹⁶ 參見本院釋字第 760 號解釋。

得予以適當之限制，即採寬鬆之審查標準。至於退休或離職後，已無公法上職務關係存在，有關財產權的保護問題，此時原則上應採與財產權保障之相同審查標準即可。惟如涉及公務員制度性保障之領域，如俸給之敘定、退休金之給與等，自仍應採較嚴格之審查標準。

故系爭法律及系爭條例所限制者可統稱為服公職權所衍生之權利，惟因服公職權之內涵於公務員與國家成立公法上關係之前、中、後，分別具有參政權、工作權及財產權等不同基本權之內涵，故而國家對其所為之限制，亦將因而異其標準。以本號解釋所涉及之法律條文而言，雖與財產權較為接近，惟因退除給與為公務員制度性保障之範疇，故應採取較嚴格之審查標準。

本院第781號解釋之主體雖為軍人，但因軍人亦屬廣義公務員之一環¹⁷，於在職期間亦負有與公務員相當之禁止兼職義務¹⁸，且如為軍士官者，早自48年即得領取終身俸¹⁹。故軍人之退除給與不同於一般人民單純經營經濟生活而取得之財產權，而係與服公職權不可分割之國家生活照顧義務所產生之權利，與軍人於在職期間所負之禁止兼職等義務存有類似對價之關係，自應予以較嚴格之審查。

¹⁷ 參見本院釋字第430號解釋解釋理由書：「……軍人負有作戰任務，對軍令服從之義務，固不能與文官等同視之。惟軍人既屬廣義之公務員，與國家之間具有公法上之職務關係，倘非關軍事指揮權與賞罰權之正當行使，軍人依法應享有之權益，自不應與其他公務員，有所差異……」。

¹⁸ 公務員服務法第24條(民國32年1月4日修正公布)：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之」。

¹⁹ 陸海空軍軍官服役條例(民國48年8月14日制定公布)第22條：「軍官退伍時之給與如左：一、服現役未逾三年者，不發退伍金。二、服現役逾三年以上，未逾二十年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾二十年，或服現役滿十五年，而年滿六十歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第二款規定，給與退伍金」。

陸海空軍士官服役條例(民國48年8月4日制定公布)第21條：「士官退伍時之給與如左：一、服現役未逾三年者，不發退伍金。二、服現役逾三年以上未逾二十年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾二十年或服役滿十五年，而年滿六十歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第二款規定，給與退伍金」。

多數意見在公務人員年改相關之本院第782號解釋中，認為：「依系爭法律規定調降之退撫給與，並未及於受規範對象在職時所提撥之費用，本院就立法者採取之調降手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採寬鬆標準予以審查。」申言之，受規範對象受完整保護者，除了自己在職期間以自己之金錢（俸給之一部分）所提撥之退休準備費用本息部分之外，只要是以國家預算支付的部分，不論是（1）國家依退撫新制履行其共同提撥之法定義務，或是（2）退撫舊制時期之完全恩給制，或（3）政府於退撫基金運作未達法定收益，或基金不足以支應退撫給與時所撥交之補助款，一律以寬鬆審查為標準，完全未審酌公務人員與國家間具有上述公勤務關係之特殊性。

按勞工退休金條例第14條第1項規定：「雇主應為第7條第1項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之六。」雇主如違反上開規定，未依限提繳或繳足者，依同條例第53條第1項、第2項，須加徵滯納金至應提繳金額之一倍並得移送行政強制執行²⁰，對於雇主就提撥勞工退休金所負擔之義務之要求不可不謂強烈。復依本號解釋多數意見之見解，勞工退休金性質上或可解為遞延工資之給付²¹。由此觀之，退除給與及退撫給與雖為服公職權之制度性保障之一環，國家身為公務人員及軍職人員之雇主所受之約束，相較於勞工退休金條例就前述私部門雇主對勞工之退休準

²⁰ 勞工退休金條例第53條(民國108年5月15日修正)：「(第1項)雇主違反第十四條第一項、第十九條第一項或第二十條第二項規定，未按時提繳或繳足退休金者，自期限屆滿之次日起至完繳前一日止，每逾一日加徵其應提繳金額百分之三滯納金至應提繳金額之一倍為止。(第2項)前項雇主欠繳之退休金，經勞保局限期令其繳納，屆期未繳納者，依法移送行政執行。雇主有不服者，得依法提起行政救濟」。

²¹ 參見釋字第781號解釋理由書第67小段及釋字第782號解釋理由書第69小段。

備金提撥義務之履行而言，大法官對其要求，何其寬鬆，依多數意見之見解，對於軍職人員及公務人員退休所得之保護，遠不如法律上對勞工退休金之保護，令人感嘆不已。

不過，縱使提高審查標準，採取嚴格審查。本席也不得不勉強同意，不論現職或已退休之人員，對於過去實施多年較為有利之退休制度，雖確有值得保護之信賴利益存在。但為因應人口結構變遷，避免少子化後之世代負荷過重；降低過去較為優惠之退除役或退休給與（特別是優惠存款及補償金），使國家資源得以合理分配；並延續退撫基金之存續，調降退除役或退休給與，確實是為重要之公共利益，所採取之手段亦有助於目的之達成，有其正當化之基礎。

二、系爭條例第34條第1項第3款部分

按系爭條例第34條第1項第3款明定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之：……三、就任或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一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」（下稱系爭規定）是就規定本身而言，所造成之效果乃「停止領受退休俸或贍養金」，如前所述，應係對服公職權所衍生之財產權之限制。

本號解釋多數意見認：「……因退伍除役人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。綜合考量上開規定之分類標準及其差別待遇所涉之權利類型，本院就此應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合

憲性……²²」亦即，本號解釋多數意見認為，除了之前論述的財產權保障架構外，似須納入工作權予以「綜合考量」，且因系爭規定所採之分類標準涉及年齡等主觀資格限制，始足以提高系爭規定之審查標準。

嚴格來說，系爭規定並未限制退伍除役人員之職業自由，該等人員如欲就任私立大學之專任教師，並無任何主、客觀資格之限制，即使任教後，於其工作時，亦無任何方法、時間、地點等執行職業自由之限制²³。系爭規定僅係於滿足一定條件時，停止退伍除役人員領受退休俸或贍養金之權利，最終的結果仍係影響其財產權。故系爭規定是否構成對於退伍除役人員之職業自由之相對不利之差別待遇，尚有疑問。

是以，如欲依第781號解釋多數意見所採之平等權審查標準，亦應以服公職權衍生之財產權為據，討論系爭規定究係如何限制服公職權所衍生之財產權，而構成差別待遇，進而分析其所採之分類標準是否具備合憲性基礎，始屬正確。

此外，多數意見認為：「因退伍除役人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。」查軍職與一般公務人員相較，具有特殊的升遷年資規定，亦即如欲晉任較高之軍階，須經過一定之實職年資，稱為「停年」²⁴，而於各軍階中，均有服役年齡及最大服役年限之

²² 見本號解釋理由書第115小段。

²³ 參見司法院釋字第584號、第649號、第711號及第778號解釋。

²⁴ 陸海空軍軍官士官任官條例第6條（現行條文，69年6月29日制定公布）規定：「軍官、士官各階晉任必須經過之實職年資，稱為停年，除晉任將官之各階停年，由國防部依官額實際需要另定外，其餘各階停年如左：一、軍官：（一）少尉1至2年。（二）中尉3年。（三）上尉4年。（四）少校4年。（五）中校4年。二、士官：（一）下士1至2年。（二）中士2年。（三）上士3年。（四）三等士官長3年。（五）二等士官長3年。」

限制²⁵。一般軍士官任官之年齡，如以22歲為基準，復依系爭條例第23條第1項第2款前段之規定²⁶，滿足任官滿20年之要件，始能取得終身退休俸，則最快42歲即可退伍²⁷。甚而，因軍官、士官就讀軍事校院期間之年資，得折算服現役年資，給與退伍金、退休俸或贍養金（系爭條例第23條第2項參照）。如以就讀中正預校國中部之人民而言，僅於30餘歲即滿足服役20年之條件。

加以國軍配合配合政府組織精簡政策以來，人數銳減，升遷管道有限，如未能在停年期間內及早升至較高之官階，多半會志願退伍，以儘早從事其他工作，導致實際上軍人平均退役年齡僅約42至43歲²⁸。相較於105至107年間大專院校50歲以上教師分別占52.2%、54.4%及56.6%而言²⁹，該等人員於大專院校教師之群落中，是否真屬於「中高齡就業」人員，恐未必然。

三、結論——政府欠受改革不利影響之軍公教一個道歉

²⁵ 陸海空軍軍官士官服役條例(民國107年6月21日修正公布)第5條規定：「陸海空軍軍官士官服役條例軍官、士官除役年齡如下：一、下士、中士、上士50歲。二、士官長58歲。三、尉官50歲。四、校官58歲。五、少將60歲。六、中將65歲。七、上將70歲。」第6條規定：「(第1項)軍官、士官服現役最大年限或年齡如下：一、士官與除役年齡同。二、少尉、中尉12年。三、上尉17年。四、少校22年。五、中校26年。六、上校30年。七、少將57歲。八、中將60歲。九、上將64歲。(第2項)前項服現役最大年限，自任官之日起算；服現役最大年齡，依其出生年月日計算至足齡之年次月一日止。但留職停薪期間，不列計服現役最大年限期間」。

²⁶ 陸海空軍軍官士官服役條例(民國107年6月21日修正公布)第23條規定：「(第1項)軍官、士官退伍除役時給與如下：……二、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，或依志願，按前款規定，給與退伍金。(第2項)軍官、士官就讀軍事校院期間之年資，得折算前項各款所稱服現役年資，給與退伍金、退休俸或贍養金。但以中華民國87年6月5日後除者為限」。

²⁷ 參見「公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第6次精算勞務採購案精算評估報告書」，大法官107年12月4日公開說明會相關資料，1_公開說明會之爭點題綱說明資料及相關附件。

²⁸ 此為85年至107年間之數據。參見大法官108年6月24日下午言詞辯論相關資料（107年度憲一字第10號立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等聲請陸海空軍軍官士官服役條例解釋案），關係機關行政院爭點聲明書，第12頁及附表3。

²⁹ 教育部統計處，《107學年各級教育統計概況分析》，2019年3月，第2頁。
<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News.aspx?n=1A8585B5E64C649A&sms=12D775ECB1F7A330>
最後瀏覽日2019/8/23

於三種年金改革當中，對於軍人退撫制度的改革，可謂影響幅度較低，配套措施亦較完整。對於此種立法方式，當是基於軍職本身的特殊性所致。武職公務人員，於和平的年代顯得退撫條件過於優渥，如細思之，真能在戰場上生存，並持續服役達20年者，幾希矣！

加之，軍人退撫制度之收支失衡，乃國家陸續減少兵源之政策所致，與公務員及公立學校教師，係因少子化之不可抗力因素所致者不同。此種因人為政策所生之影響，當由國家進行更完善的規劃。

而公務員自應國家考試而與國家建立起公法上職務關係後，其整體生活即與一般人民有異，並非僅於執行職務時間負有服勞務之義務，即於執行職務時間以外，亦負有甚多義務³⁰，且均會影響其考績或獎懲，具有一定之法律效果。

這些義務無非係要求公務員能踐履忠誠及清廉之份際，而如俗諺云：「做官若清廉，食飯著攪鹽。」為免公務員落入此種窘境，在現代法治國家中無不對於公務員提供相當之生活照顧，以期公務員能在身心均衡的狀況下，為公共事務提供更優質之服務，也因此關於公務人員之俸給權及退休金權，自有提供制度性保障之必要！

我國自84年7月1日實施公務員退撫新制，86年1月1日實施軍人退撫新制。國家以自始規劃不當³¹、表面上看似優厚之

³⁰ 參見公務員服務法、公職人員利益衝突迴避、有公務人員行政中立法、公職人員財產申報法、遊說法、公務人員服務守則、公務員廉政倫理規範、公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法，及各級政府機關制定之「廉政倫理規範」等。於特殊公務員尚有其他專法進行限制，例如，法官法第三章「法官之司法倫理與監督」。

³¹ 相關退撫制度規劃之不當情形，參見本院釋字第781號、第782號及第783號解釋「退撫制度之沿革」。

退休生活照顧給與，但實際上基金財務暗潮洶湧之退撫新制，吸引優秀人才投身軍公教人員之行列，建立起其等對於從事該等職務之高度榮譽感，以及與之相伴而生之退休生活規劃，均非朝夕所成，對此制度自有強烈之信賴，其因此放棄各種牟利之機會，所造成的機會成本損失，難以估算。故對於軍公教人員為國家社會的貢獻做出肯定，而非視為累贅，始屬正鵠。多數意見亦特別指出「原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象」³²，反而應歸責於政府部門多年來之不作為或作為不足。

行筆至此，不禁憶起早年電影「楸山節考」的情節，如果衰老成為一種原罪，犧牲成了老人家唯一的宿命，年長者如何自處？臺灣難道已成了劇中饑寒交迫、不得善終的小鄉村嗎？政府欠了受改革不利影響之軍公教一個道歉！

³² 參見本院釋字第 782 號解釋第 116 小段。本院釋字第 781 號及第 783 號解釋亦有相同之說明。

釋字第 781 號解釋協同意見書

詹森林大法官提出

本席贊同本號解釋及與 2017 年年金改革一併相關之釋字第 782 號、第 783 號解釋之結論。就本席認為本次年金改革最值得討論之憲法問題，提出本協同意見書。

壹、退除或退撫給與之法律性質—公法契約或公法上職務關係？

系爭 3 號解釋之聲請人皆援引美國法院判決而分別主張略謂：軍人、公務人員及公立學校教職員（以下合稱軍公教人員）與政府間為公法上契約關係，軍人退除役或公教人員退休後，因而衍生之退除給與或退撫給與，乃契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，應有契約自由之適用，政府不得未經軍公教人員同意，而片面調整。聲請人並據此主張而請求本院宣告 2017 年之年金改革違憲。

聲請人前開張，固然甚具創意，但有二項問題：(1) 抵觸本院歷來見解，(2) 不足支持違憲結論。

一、抵觸本院歷來見解

按聲請人所指美國法院判決，是否充分反應美國年金改革憲法爭議之全貌，而可供我國釋憲參考，已非無疑（參見釋字第 781 號解釋之鑑定人劉靜怡教授之書面鑑定意見及 108 年 6 月 24 日言詞辯論發言內容）。

依本院歷來解釋，軍人及公務人員與國家相互間，乃公法上職務關係。參見（一）軍人部分：釋字第 430 號解釋：

「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係」
(二)公務人員部分：(1)釋字第 312 號解釋：「公務人員與國家發生公法上之忠勤服務關係。」、(2)釋字第 433 號解釋：「國家對於公務員懲戒權之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係」、(3)釋字第 596 號解釋：「公務人員與國家間係公法上之職務關係」、(4)釋字第 618 號解釋：「公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力」、(5)釋字第 637 號解釋：「國家與公務員間具公法上職務關係」。

至於公立學校教師，本院釋字第 308 號解釋稱：「公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。」故未兼任行政職務之教師，並非公務員服務法所指之公務員，但本院解釋牽涉退休之憲法爭議時，經常將公立學校教職員與軍人或/及公務人員相提並論，此亦有釋字第 285 號¹、第 464 號²、第 589 號³解釋，足資參

¹ 請見釋字第 285 號解釋文：「學校教職員退休條例所稱月薪額，性質上本無從包括『公教人員之眷屬喪葬補助費』，行政院中華民國 69 年 4 月 16 日臺 69 人政肆字第 7498 號函未將此項補助費列入退休金之範圍，與該條例之立法意旨無違。」

² 請見釋字第 464 號解釋理由書：「行政院於 68 年 1 月 19 日以 (68) 台人政肆字第 01379 號函修訂發布之『退休俸及生活補助費人員自行就任公職支領待遇注意事項』……所定關於就任公職之職務分類即：……(二)政務官(三)各機關學校或公營事業機構編制內教職員……各等人員。此既係主管機關為執行上開條例未盡明確之附表所為必要補充之規定，與立法意旨無違，亦於憲法保障之生存權、財產權無所牴觸。」

³ 請見釋字第 589 號解釋理由書第 6 段：「有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及政務人員退職酬勞金給與條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。」

照。第 717 號解釋更指出：「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」⁴

基於軍公教人員與國家之間乃公法上職務關係，故軍公教人員之任用、保險、勤務、俸給、職級、晉升、懲戒、退休、撫卹等與國家間之權利義務，均須以立法機關通過之法律或/及基於各該法律而發布之命令為依據。

本院於涉及國家與前述人員間之權利義務時，屢次表示「國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。為維護公務員之紀律，國家於公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，得予以懲戒。此一懲戒權之行使既係基於國家與公務員間公法上之權利義務關係，與國家對人民犯罪行為所科處之刑罰不盡相同，而懲戒權行使要件及效果應受法律嚴格規範之要求，其程度與刑罰之適用罪刑法定主義，對各個罪名皆明定其構成要件及法律效果者，亦非完全一致」（釋字第 433 號解釋）、「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。」（釋字第 614 號解釋）、「公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力」（釋字第 618 號解釋）、「公務員依法享有身分保障權利，並對國家負有特別義務，其憲法上所保障之權利即因此受有相當之限制……。公務員離職後與國家間公法上職務關係雖已終止，

⁴ 請見釋字第 717 號解釋理由書第 6 段。

惟因其職務之行使攸關公共利益，國家為保護重要公益，於符合憲法第 23 條規定之限度內，以法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許。」(釋字第 637 號解釋)、「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」(釋字第 717 號解釋)、「參照憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權義，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定。」(釋字第 764 號解釋)。可知，國家與軍公教人員間出於公法上職務關係，國家基於照顧義務須對軍公教人員為適當之薪俸與退除(撫)給與，相對而言，軍公教人員則對國家負有忠誠、服從義務。

此外，軍公教人員受國家懲戒或其他足以影響其軍公教人員身分之處分時，如有不服，應循行政救濟而非私法救濟途徑(釋字第 430 號、第 462 號、第 466 號、第 540 號⁵、第 736 號解釋參照)⁶，此亦係因軍公教人員與國家間乃公法上職務關係所致。

再者，軍公教人員在職期間之俸給，應有法律或法律授

⁵ 釋字第 540 號解釋更援引釋字第 460 號解釋而明示，89 年 7 月 1 日行政訴訟法新制實施前，若干性質上屬於公法之事件，因行政訴訟欠缺適當之訴訟種類，而法律又未就其另行設計其他訴訟救濟途徑，遂長期以來均循民事訴訟解決，例如公務人員保險給付事件，此類事件嗣後自無再由民事法院審理之理由。

⁶ 如將法官納入公務人員範疇，更不能無視憲法第 81 條「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸」之規定，而將法官與國家之間，亦解為係屬公法上之契約關係。參見本院釋字第 601 號解釋。

權之命令為依據，且相同職等之軍公教人員，不論其任職單位為何，本俸均屬一致，其俸給之名目與數額，亦屬法定，不得約定⁷。勞工在職期間之工資，則由勞雇雙方自由約定。任職於不同雇主者，工資已有差異；任職於相同雇主且職位相同或相當者，工資仍可能有別。簡言之，軍公教人員之俸給，按其所占職等而定；勞工之工資，視其專業能力而定。職等雖有高低，俸給差距依舊有限；專業若屬突出，工資可以沒有上限。

又，勞工退休金，雖受勞動基準法之保障（勞動基準法第 28 條、第 55 條至第 58 條及第 84 條之 2 參照），而與軍公教人員之退除給與或退撫給與，亦受相關法律保障相似；但二者在法律上受保障之程度，仍有差異。本院釋字第 596 號解釋即宣告：「國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上未盡相同……憲法第 83 條暨憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨在立法保障公務人員退休後之生活……公務人員退休法第 14 條規定……，對於公務人員及其債權人財產上權利之限制，與限制勞工請領退休金之權利成為扣押、讓與或供擔保之標的，對於勞工、雇主或其他債權人等財產權行使之限制，二者在制度設計上，所應加以權衡利益衝突未盡相同，並考量客觀社會經濟情勢，本諸立法機關對於公務人員與勞工等退休制度之形成自由，而為不同之選擇與設計，因此，無由以公務人員退休法對於公務人員請領退休金之權利定有不得扣押、讓與或供擔保之規定，而勞動基準法未設明文之規定，即認

⁷ 公務人員俸給法第 2 條、第 6 條、第 7 條、第 11 條、第 19 條第 1 項；軍人待遇條例第 2 條、第 6 條、第 7 條；教師待遇條例第 4 條、第 7 條、第 8 條、第 11 條第 1 項參照。

為對於勞工之退休生活保護不足，違反憲法第 153 條保護勞工之意旨，並違反憲法第 7 條之平等原則。」

準此，國家對軍公教人員為薪俸及退除（撫）給與，乃基於國家與軍公教人員間公法上職務關係衍生之照顧生活及保障權益之義務而來，軍公教人員在職期間之俸給，及退除役或退休後之退除給與或退撫給與，與勞工基於與雇主間之契約關係而生在職期間之工資及離職後之退休金，性質並不相同。聲請人關於軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，故退除給與及退撫給與乃遞衍性工資之主張，不僅抵觸本院歷來解釋，更顯然不符實況。

二、不足支持違憲結論

縱如聲請人主張，軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，仍不能支持 2017 年年金改革因未經軍公教人員同意而為違憲之結論。蓋行政程序法第 147 條第 1 項明定：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。」因此，在軍公教人員與國家間乃公法上契約關係之前提下，國家仍得本於人口結構老化、少子化等非當時所得預料之重大情事變更，而依據前開規定請求調整契約內容，亦即請求調整退除給與及退撫給與。換言之，即使依據聲請人之主張，國家仍得不經各別軍公教人員之同意，而進行 2017 年之年金改革。

貳、「政府負最後支付保證責任」之意義

系爭 3 號解釋之聲請人皆主張，第 781 號解釋之陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 1 項、第 782 號解釋之公務

人員退休資遣撫卹法第 7 條第 1 項、第 783 號解釋之公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 1 項等規定，均有「由政府負最後支付保證責任」之明文，故政府不得以退撫基金收支不平衡為由，進行年金改革並調降退除給與及退撫給與。

然而，對「由政府負最後支付保證責任」一語，不能僅為文義解釋，而應併為體系解釋及目的解釋。

按在退撫新制（即由軍公教人員與政府各自負責按法定比率共同撥繳費用設立退撫基金）之下，本來即應由退撫基金負責自給自足地以基金收入支應退除給與或退撫給與。亦即，退撫基金係以「反求諸已」為宗旨。從而，基金入不敷出時，自應由基金內部尋求解決。此時，所謂「由政府負最後支付保證責任」，應優先解釋係指由基金成員一份子之政府負責在基金內部尋求解決方案，而可能之解決方案，自然可以，也應該包含，由基金之全部成員（軍公教人員及政府）進行開源（增加提撥）及節流（減少退除（退撫）給與）措施；而不應解釋係指僅交由基金之部分成員（國家）開源（增加政府提撥或/及逕以稅收支應）。

何況，國家稅收來自全體納稅義務人，而非僅來自於軍公教人員，且稅收乃國家資源之一，如於退撫基金入不敷出之情形，僅因立法明文「由政府負最後支付保證責任」，即立即動用稅收支應，將明顯違反本院釋字第 485 號解釋所指「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅

以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據」意旨。

系爭3號解釋多數意見因而認「由政府負最後支付保證責任」之規定，並不因而導致2017年年金改革關於調整退除給與及退撫給與規定當然違憲，自可贊同。

參、結論

2017年的年金改革，對於絕大多數受影響之軍公教人員，已至少限制其受憲法保障之財產權；對於以退除（撫）給與為退休後唯一經濟來源者而言，更是關係其憲法所保障之生存權。

然而，任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，更有義務修正不合時宜之法律。此時，釋憲者固應審查修正之法律是否違反信賴保護原則及比例原則，但修法涉及國家財政資源分配時，則應較高度尊重立法形成空間。系爭3部年金改革法律，就同一項目，立法者有時明顯採取對軍人較為優惠之方案，本院仍未認為該項優惠違反平等原則，亦為尊重立法形成空間所致。總體而言，多數意見本此意旨，肯認2017年年金改革多數立法尚屬合憲，另認定少數規定已然違憲。

本席深深認為，本次年金改革絕非完整周密，此由各項調降給與或提高提撥之規定，多僅以相關人員退除役（或退休）時之職位、本俸為參考因素，而未斟酌受影響者之不同實際經濟狀況，以為合理差別之待遇（例如：針對真正仰賴退除（撫）給與之退休人民，不予調降或減少調降），即可顯現。惟本於尊重立法形成空間之總體原則，仍難指為違反憲

法。

總之，所有臺灣人民，不論自己或親友是否為軍公教人員，均應凜然本次年金改革之既有及可能影響，除應肯定軍公教人員對臺灣付出之貢獻外，更應一起相互扶持、協助，讓不論是否為軍公教人員之各世代臺灣人民，均可永續平安喜樂生活於這片寶島。

釋字第 781 號解釋部分協同部分不同意見書

黃虹霞大法官提出

本次軍人年金改革係肇因於軍人年金基金將於 109 年用罄。依據甫出爐之公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱退撫基金管理委員會）委託辦理基金第 7 次精算勞務採購案精算評估報告書，此次修法後，此部分基金 50 年內無財務危機。此一修法結果已使不論現職或退休軍職人員之老年經濟安全均獲得相當保障，已實現軍改所設領得到、領得久之基金永續目標，軍職同仁當可無後顧之憂地安心善盡保家衛國責任。

年改紛紛擾擾，形式上是政府之作為，表面上是受規範對象（尤其是已退休且不服調降之軍公教人員）與主管機關間的爭訟，但因為政府是全體國民之集合體，故其實質關係人為軍公教人員（尤其是不服者）與其他納稅人。¹此一紛擾既不是源於個別退休軍公教人員的錯，更不是軍公教人員以外納稅人群體的錯，而是軍公教退休制度之設計暨就已發現之政府財務難以持續擔負維持恩給制、更改為共同提撥制後各種年金財務相關因素之變化所衍生之基金長期不足問題累積所造成（詳如下述）。故各方實無相互指摘之理，即相互理解、體諒，誠意溝通、說理才應是較佳化解之道。

本席雖非已退休或將退休之軍公教人員，仍不難體會被調降退休所得者之痛，而心有戚戚。惟爭議既存，雖感無奈，且此一爭議之解決，既有少數立法委員之聲請解釋，其聲請形式上亦合於司法院大法官審理案件法規定之聲請要件，大法官秉持公正之心透過解釋，一錘定音，係為所應為，且責

¹ 政治是管理眾人的事，政府是法人即法律擬制的人，如揭開政府的面紗，政府不過是眾人尤其納稅人的集合體。因此，退休金是退休公職人員所應得的，政府欠退休公職人員，並據此指摘政府不誠信的說法，等同是在間接說納稅人欠退休公職人員。然則納稅人有辜嗎？退休金規定是不是退休公職人員直接或間接參與形成的？公職人員決定要給自己退休金，後代納稅人就必須要照單全收嗎？公職人員明知所繳費用不足以支應自己的退休金，可以決定中間的差額，由後代納稅人負擔嗎？這些問題是不是值得省思呢？

無旁貸，自應盡力而為，並儘速作成解釋！

司法是全民的司法，政府不是營利事業，更不能是商業保險公司，²所有軍公教人員之退休給付均涉及政府預算，除了極小比例為自提及基金穩健操作前提下之有限收益外，均仰賴於預算。預算取之於稅收，而稅收來自人民，預算的動用受有層層限制，需適當合理分配；且預算分配關係納稅人權益，其利益並應為全民共享，始符平等原則意旨。³因此，大法官在處理年改解釋案時，除了應關注軍公教人員之權益外，心中不能沒有其他納稅人，故而不可偏厚軍公教人員，而不關注軍公教人員以外之群體。又軍公教群體包括已退休者及現職者，大法官亦應同等關注，尤應注意已退休者與現職者間、任職時間不同者間、職務差異者間之公平。本席係本於以上認知處理年改解釋案，合先敘明。

謹將本席就本件解釋中大部分贊同及小部分不贊同之考量及理由說明、補充如下，就教各方。若能有助於相互諒解，化解至少淡化歧見，則係所企盼：

一、法在實踐公平正義！憲法是最高階法，憲法解釋也必須符合公平正義，適用任何憲法理論之結果都不能背離公平正義！就本件爭議本席認有數個應考量之前提問題。

二、本席考量的第一個問題是：年金改革是迫切的、必要的嗎？

基於下列理由（其依據大部分均可見於本件解釋之理由或其附註或附件，以下就該部分不另加註說明，請參考本件解釋之全文內容），本席認為年金改革是必要的、迫切的：

² 有人說退撫基金績效不良，因為保險公司可以賺很多錢，基金收益率應該可以大大提高。惟保險公司最大的獲利來源是投資不動產，退撫基金適宜投資不動產嗎？值得再思考。

³ 此涉及預算合理分配。有人說政府沒有破產，政府只要少做點凱子外交、少買武器……，就可以不調降退休人員退休金。然則若政府破產，則不是調降退休金，而是根本沒有退休金可領。而且國庫與退撫基金應作區隔，政府預算自有其監督機制，不做外交、不買武器……所節省的錢就必然應作填補退撫基金資金缺口之用嗎？這恐怕也是尚待討論的另一問題。即不應是若 A（不買武器等）則 B（就可不調降退休金）式的簡單思維。

(一) 年金改革之議，並非始於 105 年民主進步黨執政期間。

(二) 60 年代初期即已有將原自 32 年起實施之全由政府逐年編列預算負擔軍公教人員退撫給與之恩給制（退撫舊制），改採共同提撥制之擬議，但直至約 20 年後（即 84 年間）才開始實施共同提撥制（退撫新制）。改革何其緩慢，其困難不難想像！因此而累積存在之待決財務問題，必然非小。

(三) 70 年代、80 年代初，係因退撫舊制（為恩給制，本院釋字第 717 號解釋參照）所導致之現職人員加薪困難而迫切必須改採為由政府及軍公教人員共同提撥成立年金基金之退撫新制（共同提撥制）。⁴退撫新制推行當時，為減少阻力所採取之不足額提撥費率（實際提撥費率與適足提撥費率有數倍落差）、增加給與舊制年資補償金（例如年資 30 年者，其舊制年資 1 年以上至 15 年者最高，一律按本俸之 135% 計，高於純舊制之 90% 及純新制之 120%）及提高退休金計算基準（由原舊制之本俸加 930 元提高為本俸兩倍），均已種下退撫基金勢將入不敷出、破產之惡因。再加上 60 年代末，軍公教人員之起薪待遇已因多次調升而高於一般行業，原為補貼軍公教人員薪資偏低，無以維持退休生活之優惠存款制度，原已應相應調整，但其非但未調降利率，且除擴大其適用範圍如將公保給付亦予納入外，又反於 72 年間由原浮動利率即定存利率之 1.5 倍變更為固定利率 18%，致更雪上加霜。

(四) 84 年間改採退撫新制後，又陸續發現：(1) 退休人員人數鉅增，⁵繳費人數不增，甚至就軍職人員部分因改採

⁴ 82 年 1 月 20 日修正公布之公務人員退休法第 8 條修法理由參照。

⁵ 以公務人員為例：由 85 年度之 3275 人，於 101 年度已增為 10527 人，於 103 年底領取退撫給與人數為 124104 人，至 106 年底為 148888 人。請見銓敘部，《公務人員退休改革規劃方案說帖》，頁 1 (2013)；公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 6 次精算勞務採購案精算評估報告書》（下稱第 6 次精算報告），頁 122 (2016)；公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 7 次精算勞務採購案精算評估報告書》（下稱第 7 次精算報告），頁 117 (2019)。

募兵制而大減；(2) 退休年齡下降，⁶且(3) 平均餘命延長，退休人員之退撫給與又隨現職人員之調薪而同步調升等，致除政府之退撫舊制年資優存利息及月補償金負擔一再加重外，退休金給付金額也節節高升，致各基金財務狀況均持續惡化，均將入不敷出，甚至迫近財務懸崖。

(五) 綜上，在退撫新制實施 20 多年後，在退撫新制下，由各基金支付之退撫基金即將無以為繼，年金改革迫在眉睫！

(六) 在本次年金改革前，面對軍公教年金制度的嚴竣挑戰，政府曾歷經 3 次改革：(1) 95 年推出「公務人員退休所得合理化方案」，試圖調降 18%，但未成功。(2) 100 年再進行兩次所得替代率微調(99 方案、100 方案)，仍未根本地改良軍公教年金制度缺失。(3) 於是，101 年 10 月起再推動年金制度改革，針對財務具迫切危機的勞工保險及軍公教退撫制度提出改革方案，並自 102 年 4 月起推動公務人員所得合理化方案修法，惟未能於立法院該屆任期內完成修法。

本次改革主要內容包括：(1) 優先讓 18% 優惠存款儘速走入歷史。(2) 調降所得替代率。(3) 延長平均薪資採計時間。(4) 延後請領年齡。(5) 逐步調高保費或提撥費率。(6) 政府挹注財源。(7) 改善基金投資報酬率。(8) 跨職域任職年資可攜帶。(9) 育嬰留職停薪期間年資採計。(10) 特殊對象處理。

亦即，退撫新制下之年金改革擬議係跨越不同政黨執政時期之目標相同之政策，非任何一黨之偏見，其等應俱非出於惡意，而應係出於均認具改革必要性。

(七) 退撫新制規定下，退撫基金管理委員會每 3 年需作 1 次退撫基金精算，並提出報告。在 84 年到 105 年間共提出 6 次精算報告，由李前總統時期經陳前總統、馬前總統到蔡總統，前後相續，該等精算報告應堪採信。依其所一再預警之各年金基金財務困境，自難再認年金改革欠缺必要

⁶ 由 85 年度之 61.14 歲，下降至 101 年度之 55.74 歲，請見註 2 之銓敘部說帖，頁 1。

性。

三、本席考量之第二個問題是：憲法第 18 條及憲法增修條文第 10 條第 9 項規定所衍生之公職人員退休生活保障、憲法第 165 條規定之教育工作者生活保障，是否可作為已退休人員拒絕或反對年金改革之依據？

本席認為憲法並未在公職人員、教育工作者與其他人民間作層級區分，在憲法第 7 條規定下也不能作無正當理由之差別待遇。因此，所稱公職人員、教育工作者於退休後之生活保障，其合理保障標準應為一般人民之生活標準，而非以退休前之等級為標準；亦即較高等級者不當然應因其退休前薪俸較高、生活因而應較優渥，而其退休給與即應較高。至於同年資者中等級較高者，其退休給與較高，係因其本俸（薪）較高、繳費較多之故，即非因等級較高而當然退休給與較高。又因本次修法已設最低保障金額及最末年保障金額等雙重保障（而且該二金額均超過退休人員所提撥費用額本息，甚至加計政府撥繳費用之總額本息），故應已符合上開憲法保障意旨。

四、本席的第三個問題是：年金改革應該怎麼改？可以如何開源節流才合乎公平正義？

基於下列理由本席支持適當提高提撥費率，一體適當調降退休所得，包括優存利息及舊制年資之月補償金之改革：

（一）退撫基金財務不足，不能自己印鈔票，可能途徑只有開源、節流，或開源加節流。

1、開源：如何開源？全部由政府編列預算？基金通國庫？那還稱其為基金？還是共同提撥制嗎？不是又回到退撫舊制之恩給性質了嗎？在恩給性質下，政府適當調降退休所得原則上係屬立法形成範圍（本院釋字第 717 號解釋參照）。

又如全部由政府編列預算支應退撫基金不足數，等於由納稅人負擔，一則對納稅人不公平；二則至 105 年度止之退撫給與潛藏負債已超過 7 兆元，但中央政府年度歲出歲入決

算均未逾 2 兆，⁷故以政府預算也未必負擔得起（此並有自 60 年代初期即擬議改為共同提撥制之事實及 81 年退撫新制立法之理由，可資參考，請參見註 1）。

關於所謂由政府負最終支付保證責任之規定如何不足為政府應以預算全額彌補之依據，其理由如本件解釋所述。而且該規定不具憲法層次位階地位，非憲法所課予國家之義務，尤其既設立基金，就是為與國庫作區隔；規定由基金支付，就是要由基金支付退撫給與，而不是由國庫支付，從而規定政府負最終支付保證責任，不等於應由國庫負擔基金不足數。此外，預算編列及審查具年度性，故如認依上開規定，政府有以預算全額彌補不足額之義務，則已使用後世代資源，增加後世代負擔，該規定與預算編列審查具年度性之本質是否相符及是否合憲，顯非無疑。

所謂退撫給與係遞延工資之說法應非的論，其理由如本件解釋所述，尤其遞延工資應有其可確定數，應與在職年資恆相關，不應因退休餘命長短而不同，此顯然與退撫給與有本質上差異。此外，若認退撫給與具薪資性質，則政府若得對現職人員減薪，則更無不得調降退撫給與之理！

開源方法如為調高提撥費率一途，因最適提撥費率約為 40%，則將極大增加現職人員及政府之負擔，顯不適當，且對現職人員及納稅人均不公平。又本席並認為現職人員充其量只有自提自取（自己領多少就繳多少）之責任，沒有多付費用以支付其他退休人員退撫給與之義務。

關於提高退撫基金資產之投資報酬率部分：一則退撫基金非商業保險，在退撫基金穩健投資之原則下，此一手段難以期待；二則退撫基金歷年平均投資報酬率尚高於法定收益率⁸（有指摘退撫基金遭借用於股市護盤者，就該指摘主管機關稱非屬事實，而且若基金年收益不及法定收益者，政府有補足義務，故該指摘縱屬事實，亦無損於基金資產）。

2、節流：單純節流將使調降比例更大，為此次改革所未

⁷ 審計部，《中華民國 107 年政府審計年報》，頁 108 (2019)。

⁸ 參見本件解釋理由書；《第 6 次精算報告》，頁 837；《第 7 次精算報告》，頁 93。

採。

3、開源加節流：單純開源或單純節流均不可行、不公平，故只剩開源與節流雙管齊下，此並為此次改革所採之手段，應尚非不合理。

(二)此次年改之開源手段包括提高提撥費率及將調降退撫給與之給付所節省之款項全數作為挹注款投入退撫基金。此部分挹注款金額自 107 年至 156 年間公務人員部分預計為 7608 億元、教育人員部分預計為 8906 億元、軍職人員部分預計為 3589 億元⁹（軍職人員基金部分，因其身分特殊性及募兵政策及考量，政府分五次於 10 年間共另挹注 1000 億元）。除了現職人員需增加最高 50% 之提撥費用負擔（最高費率由原 12% 增加 6% 為 18%）外，政府也就是納稅人同比例增加提撥費用負擔，再加上前開挹注款，其金額以百億、千億計，累積負擔相當大。¹⁰

(三)其節流手段則為調降退撫給與，包括已退休人員、現職人員一體適用之退休所得替代率之調降，還有優存利息調降及舊制年資補償金取消。

1、退休所得替代率調降部分，未違法律不溯既往原則（此部分與軍改無涉，軍改部分僅涉及優存利息之調降）：

除年資 15 年之退休所得替代率維持原 30%（每任職 1 年給與 2% 基數）外，餘按每增任職 1 年減 0.5% 方式遞減所得替代率，任職 40 年者最高共減 12.5%，¹¹此部分差異尚屬有限，而且一體適用，應屬公平；反之，如只適用於現職人員，則顯不公平。

關於所稱調降已退休人員之退撫給與違反法律不溯既往原則部分：除了是繼續性關係，僅就新法施行後部分適用，而不及於施行前部分，無涉法律不溯既往原則外，另如調降規定僅適用於現職人員，則得事理之平嗎？是要現職人員增

⁹ 請見《第 7 次精算報告》，頁 II。

¹⁰ 請見《第 7 次精算報告》，頁 233。

¹¹ 由於此部分與軍改無涉，故不於本意見書另列附表，請參見本席於釋字第 782 號、第 783 號解釋所提意見書之附表。

加提撥費用供已退休人員按未調降前之比例領取退撫給與嗎？豈合公平正義哉！

2、優存利息之調降及舊制年資補償金之取消，也屬合理（軍職人員舊制年資補償金結清規定已停止執行，故舊制年資補償金之取消部分亦不涉及軍改）：

此部分調降對部分已退休人員之影響固然非小，但調降後實質薪俸，以年資 35 年為例，其比例仍約為現職人員之 9 成至 7 成，相較於一般人民，仍應足堪生活所需。再者，同年資同等級者之退休金應相近，才合理，然一則已退休人員均約於新法施行後第 5 年起始低於退撫新制所設之每任職 1 年給與 2% 基數之比率，其前仍較施行後即退休者優惠；二則純舊制者未提撥任何費用，現職人員繳費最多，本於繳得多領得多之銀行存款或保險常理，現職人員之退休所得替代率沒有應低於未繳費或繳較少之已退休者之理；三則現職人員需按退休前 5 至 15 年平均本俸（薪）計算退撫給與，較已退休者係按退休時之本俸（薪）計算，暨現職薪資與退休所得在所得稅率上亦有差異，對現職人員亦屬不利等。再加上，優存利息給與之合理性於 69 年起即已因公職人員之起薪高於一般行業平均薪資而動搖，舊制年資補償金給與合理性本值商榷，均早應檢討修正而拖延未處理，致俱已實施超過 20 年。此次只改革回歸上述同年資同等級者退休金相近原則，就退休人員，未違公平正義，而且難謂與信賴保護原則或比例原則明顯牴觸。

又如果已退休者能體諒退撫基金確有鉅額潛藏負債，且該負債與修正前退撫給與高，背離共同基金制下，退撫給與與費率繳納間應具對價關係之本質，致退撫基金難以自給自足、收支平衡（以退休時本俸 50000 元、費率 12%、年資 35 年之退休人員為例：退休前月繳 4200 元，而於 118 年起之最低月保障金額為 60000 元，二者相差近 15 倍，退撫基金無法收支平衡乃屬必然），並能立在現職人員立場，能考量、理解優存利息等早應被檢討之理由，或可稍予釋懷，理解多數大法官之考量。期盼之。

(四) 系爭規定如何未違反法律不溯既往原則、信賴保護原則及比例原則，本件解釋之內容本席均可贊同。

五、國民黨或親民黨黨版規定與陸海空軍軍官士官服役條例主要之不同有四：(1) 最低保障金額：親民黨黨版指少尉 1 級本俸加計 1 倍合計數；該條例指少尉 1 級本俸及專業加給合計數。(2) 僅具退撫舊制年資者之退休所得應否調降：親民黨黨版不予調降；該條例以天花板、樓地板及本條例修正施行前是否年滿 85 歲以下軍官、士官為界。(3) 政府是否應定期補足退撫基金收益之不足：親民黨黨版有關「退撫基金之運用，其 3 年內平均收益不得低於台灣銀行 2 年期定存利率加計前一年度消費者物價指數年增率合計之收益，如未達到，由國庫補足其差額。」規定，為該條例所無（查公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 3 項有相同規定）。(4) 該條例第 34 條第 1 項第 3 款關於退除役人員再任私立學校專任教師，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時，停止其領受退休俸或贍養金規定，為國民黨或親民黨黨版規定所無。

由上述分析可知，就軍職人員部分之年金改革，各黨於立法院提出之版本差異不大。又其過半數人員未受不利影響，平均影響金額相對較少，甚至修改後實質退休所得替代率仍有高於 100% 之少數情形，故整體而言，應屬合理。

六、關於再任限制規定違反平等原則部分：本席了解此一規定源自立法院 105 年時國、民兩黨關於退休公、教人員再任私校教職之提案，並肯認原提案委員之用心。惟該規定創造不平等情事（如未全面禁止任職私人機構，致抓小放大），而且未考量具退撫新制年資者之月退休金中含其提撥之部分在內，概予停發，確有不盡公平之處，故認違反平等原則。

七、本席肯定已退休者之退撫給與不再隨同職等現職人員調薪而調整之規定，並認其「得」隨物價指數等調整之規定未違憲。因為該規定不過是反映政府就現職人員之薪俸「得」（而非「應」）因物價漲跌而調整相同之意旨而已，而

且相關機關之行政行為原不得恣意，即相關機關原即非可因該規定使用「得」非用「應」，而恣意妄為，故無須預想有恣意妄為，而為防患之，作違憲宣告。尤其此部分原不在聲請釋憲範圍，係本院以相關聯而併納入審查；而所指相關聯之規定旨在維持現職人員與退休人員薪俸之合理差距，則自不應假設物價如上漲，現職人員必然調薪，並以之作為此部分違憲之考量，而且本件解釋有可能造成現職人員未調升薪俸而退休人員需調漲退撫給與之不合理，且背於上開相關聯規定立法本旨之情事。另此部分也不無侵害行政權而被認為違反五權分立之虞。本席因而無法同意多數意見此部分違憲之結論。但本席肯認相關機關不可恣意。

八、結語

就本件解釋之重要前提，本席之見解始終如一，雖然理解退休人員之痛，審理過程也曾先提出本席之疑問，希望能聽到解疑的相反具說服力的其他想法，但是除了以政府負最終支付保證責任一語指摘政府不應該不誠信，及認本於不溯既往原則，不應調降已退休人員的退撫給與外，很可惜沒有聽到：對以已退休人員所繳費用顯然不足以支應其所領退撫給與，需賴現職人員以所繳較高費用支付，尤其後世代因而需負擔鉅額負債等等，如何係屬公平合理乙節，有足以服人之說理。故而，本席乃仍絕大部分贊同多數意見，亦即同意原則合憲之結論。

最後，我還想寫出一些想說的、非關法律的心裏話：

(一) 此次年金改革情非得已(甚至主事者連自己的退休金也砍了，很多退休金受影響的大法官也按鈕投下贊成票)，相關機關所提出之領得到領得久使退撫基金永續的改革目標，固難以拒絕反對，但終究需調降已退休人員之退休所得，這是不爭的事實。那麼本於「使老有所終」是政府無可推卸的責任這個道理，退休人員的醫療照顧，尤其長照，一定要配套作好！是不是有可能稍仿對退除役人員之醫療特別照顧，就公教退休人員之醫療、長照多一些支持，以感謝他們畢其一生對國家社會之貢獻。

(二)「使壯有所用」也是政府的責任及富國強國所必要，如何落實之，如何確保已被要求繳費更多的、現階段改革目標之前、後退休之現職人員也能領得到領得久退休金，政府更是責無旁貸，非繼續努力並盡力做到不可。

(三)「使幼有所長」，當然也是政府責任，自不待言。

人民是國家主人，國家資產財富要靠人民創造！邇來年輕學子赴國外就讀中學、大學之事例越來越多，這個現象由增長見聞、開拓視野角度觀，具正向意義，值得鼓勵；但是可能也隱藏優秀人才流出危機。有關機關自宜妥適因應之，比如營造有利環境等。

坊間有傳愛送給臺灣爹娘的下列恭維說法，請容我援用之：

「如今世上有『四好』：

德國的車，好；瑞士的房，好；

日本的老婆，好；臺灣的爹娘，特別好。

臺灣的爹娘：

有錢，省給下一代；有力氣，幫助下一代；

有房子，留給下一代；有知識，教育下一代；

有車子，接送下一代；有病痛，不告訴下一代。」

但願作為臺灣的下一代真的這麼好，這麼有福氣！

各位與我同一世代或為前輩的退休朋友們，或許有人覺得我們這一世代很辛苦，上要照顧父母、下要照顧子女、孫子女。我倒覺得我們很幸運，生長在經濟起飛的台灣，使我們比我們的後輩可能更有經濟上的優勢、機會及能力。惟經濟高度成長有另一個面向，常伴隨高負債留子孫，說是寅吃卯糧，可能還不足以形容。亦即要由我們的子女、孫子女扛起的擔子是很重很重的。幼吾幼以及人之幼，如果我們大家能一起來減少一些負債，他們肩上的擔子可望輕些！牽成、提攜以後世代，讓他們的機會多些、好些，毋寧是一件很好的事，值得我們犧牲玉成！

釋字第 781 號解釋部分協同部分不同意見書

許志雄大法官 提出

107 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例），與 106 年 8 月 9 日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例，並列年金改革三大法律。本號解釋就系爭條例之審查結果，約可分為三部分：一、系爭條例第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項、第 29 條第 2 項、第 46 條第 4 項第 1 款、第 5 項、第 47 條第 3 項及第 54 條第 2 項等規定，均屬合憲；二、第 34 條第 1 項第 3 款規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力；三、關於第 39 條第 1 項前段規定，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，俾符憲法上體系正義之要求。

本席對上開審查結果之第一及第二部分，敬表贊同，但認理由尚有補充空間，特別是多數意見就法律不溯及既往原則及信賴保護原則所持見解，是否妥適，有待商榷；對審查結果之第三部分，深感問題重重，礙難同意。另年改涉及代際正義（intergenerational justice）問題，本號解釋避而不談，亦有省思之必要。爰提出部分協同部分不同意見書。

壹、立法上之法律不溯及既往原則

關於法律之時間效力，自羅馬法以來即有法律不溯及既往原則存在，要求法律只適用於施行後發生之事件，而不能適用於施行前已發生之事件。現代國家強調法律不溯及既往原則，乃出於法治國原則，目的在於確保法之安定性與預測

可能性，維護人民之自由權利及既得權益，並實現法之公平正義。此原則固係法律適用之原則，不許政府機關溯及適用法律，但是否同時為立法之原則，禁止立法機關制定溯及適用之法律，亦即事後法或溯及立法，不僅國內學者見解分歧¹，迄無定論，而且大法官歷來所作解釋之立場亦未臻一致，本號解釋更有進一步之發展，其流變及評價如何，有待檢討。

一、大法官歷來解釋之見解

按大法官從事法令之違憲審查，於解釋中論及法律不溯及既往原則時，一般應係就立法而非法律適用之層面為之，如本院釋字第 577 號、第 717 號及本號解釋皆然。惟如後所述，釋字第 620 號解釋有關法律不溯及既往原則之論述，兼具立法與法律適用兩層面，而在原因案件部分，主要為法律適用層面。

釋字第 577 號解釋理由書表示：「菸害防制法第八條第一項及第二十一條規定之菸品標示義務及責任，僅適用於該法公布施行後之菸品標示事件，並未規定菸品業者於該法施行前亦有標示義務，無法律溯及適用情形，自難謂因法律溯及適用而侵害人民之財產權。」其說明有關法律並無溯及既往之規定，不生溯及立法而侵害人民權利之問題，顯屬立法層面之敘述。惟其前提謂：「新訂生效之法規，對於法規生效前『已發生事件』，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯及既往原則。」文義上，卻係有關法律適用上之法律不溯及既

¹ 例如韓忠謨認法律不溯及既往原則為立法之原則，更是法律適用之原則。參照氏著，法學緒論，自刊，1972 年 4 版，頁 79。鄭玉波主張法律不溯及既往原則乃法律適用之原則，非立法原則，立法時基於國策或社會之需要，仍可明定法律有溯及之效力。參照氏著，法學緒論，三民，1971 年 8 版，頁 43。二人分別為刑法學者及民法學者，抱持兩極對立之見解，是否受專業領域不同之影響，頗堪玩味。惟韓氏並不否認，基於公平、合理解決問題之立場，容許例外可以溯及既往。

往原則之論述。該號解釋之表達不夠精確，似有將立法層面與適用層面之法律不溯及既往原則混為一談之嫌。之後，無論釋字第 620 號、第 717 號或本號解釋，其解釋理由書之論述均出現類似問題，宜先辨明。

如前所述，法律不溯及既往是否為立法之原則，釋字第 577 號解釋語焉不詳，易生誤解。迨大法官作成釋字第 620 號解釋後，出現明顯變化。其解釋理由書謂：「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照），惟其內容仍應符合比例原則與平等原則。」「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。是除非立法者另設『法律有溯及適用之特別規定』，使新法自公布生效日起向公布生效前擴張其效力；或設『限制新法於生效後適用範圍之特別規定』，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力，

否則適用法律之司法機關，有遵守立法者所定法律之時間效力範圍之義務，尚不得逕行將法律溯及適用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍。」對立法可否溯及既往、立法者於新舊法交替時應負之立法義務，以及溯及既往之認定與新舊法如何適用等，有所釋示。

無可諱言，前引釋字第 620 號解釋理由書之兩段文字，內容複雜，語意稍嫌晦澀。第一段首先表示：「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。」言下之意，立法者原則上可制定溯及既往之法律，而不受法律不溯及既往原則拘束；換言之，基本上並未承認不溯及既往為立法之原則。惟依照接續論述之意旨，無論是否屬於溯及立法（事後法），均須符合信賴保護原則、比例原則及平等原則。

前引釋字第 620 號解釋理由書文字之第二段稱：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」若套用學理上所謂「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分，所述情形應為「不真正溯及既往」，而非「真正溯及既往」。該號解釋顯然認為，法律不溯及既往原則之規範對象以「真正溯及既往」為限，其「不真正溯及既往」情形與法律不溯及既往原則無涉，尚無討論是否違反該原則之必要。惟該號解釋既

然基本上未承認不溯及既往為立法之原則，則所謂「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分，在法律適用層面上容有意義，在立法層面上卻無多大實益。該解釋之原因案件，正好在法律適用層面上可能發生溯及既往之疑慮問題。藉由「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」概念之區分，確有助於釐清問題之本質，並有效化解違反法律不溯及既往原則之疑慮。

釋字第 620 號解釋關於「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分立場，於釋字第 717 號解釋維持不變。然對於溯及立法（事後法）之立場，釋字第 717 號解釋徹底翻轉，此由其解釋理由書如下論述可知：「按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」該解釋原則上禁止溯及立法（事後法），但例外允許之情形為何，並未敘明，成為待釐清之疑問。

二、本號解釋之立場

本號解釋理由書表示：「新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往

原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。」雖稱係參照釋字第 620 號及第 717 號解釋所為釋示，但對照之下可見，三者關於「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分，立場一致，而對於溯及立法（事後法）之立場，則顯有差異。釋字第 620 號解釋基本上未承認不溯及既往為立法之原則；反之，釋字第 717 號解釋原則上禁止溯及立法（事後法）。至於本號解釋，則採折衷見解，主張「新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務」者，原則上禁止溯及立法（事後法）。亦即，對人民而言，新法屬干預或不利益（限制或侵害）性質者，原則上應受法律不溯及既往原則拘束；反之，新法屬授益性質者，或不屬干預、不利益性質者，不禁止溯及立法（事後法）。而縱使屬干預或不利益性質者，於例外情形亦允許溯及立法（事後法）。至例外情形為何，本號解釋與釋字第 717 號解釋相同，未見說明。

事實上，對法律不溯及既往原則之理解與實踐，無論在美國、日本或德國，均頗有爭議，而且各國司法實務之見解，亦存有相當大之差異。眾所皆知，歐洲近代刑法在罪刑法定主義（*nulla poena sine lege*）之概念下，已確立事後立法禁止（刑罰法規不溯及）之原則。美國聯邦憲法第 1 條第 9 節第 3 項明文規定，禁止事後法（*ex post facto law*）；亦即，國會不得制定對過去行為溯及處以刑罰之法律（同條第 10 節第 1

項，對州之立法權亦課以相同限制)。美國聯邦最高法院於其成立初期，即在 1798 年之 *Calder v. Bull* (3 U.S. 386) 一案，確認事後法禁止條款僅適用於刑法或刑罰，認為民事上溯及性法律並非所稱事後法；於 1834 年之 *Watson v. Mercer* (33 U.S. 88, 110) 案，再度確認事後法禁止條款不適用於民事法。此等見解延續至今，歷經兩百多年未曾改變²。日本國憲法第 39 條前段前半規定：「任何人，就實行時適法之行為……均不受刑事責任之追究。」通說認係承繼上開近代刑法原理及美國聯邦憲法之意旨，禁止事後法或溯及處罰³。日本最高法院曾於 1949 年判決（最大判 1949（昭和 24）・5・18 民集 3 卷 6 號 199 頁）及 1958 年判決（最判 1958（昭和 33）・4・25 民集 12 卷 6 號 912 頁）表明，關於非刑罰法規之領域，特別是民事法規方面，並無法律不溯及既往原則之適用。又於 1978 年財產權事件判決（最大判 1978（昭和 53）・7・12 民集 32 卷 5 號 946 頁）中，日本最高法院表示，以事後法就原本法律規定之財產權內容為不利之變更，在符合公共福祉之情形下，不能謂為違憲之立法。因新法僅屬權利內容之變更，並未剝奪權利本身，其溯及適用亦無憲法上問題⁴。德國基本法基於罪刑法定主義，明文禁止刑罰法規之溯及處罰（第 103 條第 2 項），而對於刑罰法規以外之領域，則無禁止溯及立法（事後法）原則之明文規定。關於刑罰法規以外之領域可否溯及立法，聯邦憲法法院係從法治國原則下之法安定性及信賴保護之要求加以審查，並將溯及效力區分為真正溯及效力

² See, John E. Nowak and Ronald D. Rotunda, *CONSTITUTIONAL LAW* (2010) 461, 527.

³ 奧平康弘著，憲法Ⅲ—憲法が保障する權利，有斐閣，1993 年，頁 367、368。

⁴ 井上典之著，事後法禁止の原則をめぐる憲法上の一考察——溯及的效果を持つ法内容の變更と法治國家原理・基本權，收於門田孝、井上典之編「『憲法理論とその展開』浦部法穂先生古稀記念」，信山社，2017 年，頁 38-43。

(*echte Rückwirkung*) 與不真正溯及效力 (*unechte Rückwirkung*)，亦即「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」兩種，以作為實質審查之基礎。依法治國原則下之法安定性及信賴保護之要求，原則上禁止真正溯及效力，僅在有特別之正當理由時始例外允許之。所謂特別之正當理由，係指保護人民對舊法之信賴之必要不存在，包括舊法不明確且支離破碎，市民對其信賴完全未形成，以及舊法明顯違憲，其修正當然預想得到之情形。惟真正溯及效力對人民造成之不利並未如刑罰嚴重，基於公共福祉與信賴利益之衡量，亦可例外承認之。至於不真正溯及效力，原則上非憲法所不許，不受法律不溯及既往原則拘束。因為法律可能修正，乃一般想法，人民對法律通常應無一般性信賴。惟具不真正溯及效力之新法，如讓受規範對象受到原本不必慮及之規制，或其規制超出必要範圍，仍不許之。此際新法所以違憲，非因違反法律不溯及既往原則，而在於與信賴保護原則或比例原則不符⁵。

從比較法角度觀察可知，本號解釋有關法律不溯及既往原則之立論，特別是「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分部分，明顯受到德國聯邦憲法法院之判例見解影響。平心而論，本號解釋與過去之解釋相較，論述已更合理精進。例如，認新法屬授益性質者，或不屬干預、不利益性質者，不禁止溯及立法或事後法，即值得肯定。惟多數意見泛稱「新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務」，原則上均不得有真正溯及效力。其說法相當抽象，且有過度禁止溯及立法（事後法）之疑義。

⁵ 井上典之著，同註4，頁52-55。

三、法律不溯及既往原則之守備範圍

本席認為，在現代法治國原則下，法律除須具備安定性與預測可能性外，亦應維護人民之自由權利，以及追求公平正義。於界定法律不溯及既往原則之守備範圍時，首須有此認知。其次，是否允許溯及立法（事後法），應依涉及之憲法上權利、法領域、事項、效果乃至時機，個別考量判斷，未可一概而論。例如，刑罰法規與人身自由息息相關，依通說絕對禁止溯及立法（事後法）。惟刑罰法規之修正，如有利於受規範者（減輕或廢止從前之罪刑），不致於造成不當之人權侵害，應不在此限⁶。一般認為，於行政法領域，亦有法律不溯及既往原則之適用。行政法令不利於人民者，基本上禁止溯及立法（事後法）。但新法之產生，先前已可預測，或者溯及不利之立法，係為追求公益，且在社會通念上認具客觀合理性時，可允許之。因此，可否溯及立法，猶須個別、具體判斷，非可一般性、抽象性決定⁷。至於民事法方面，主要涉及財產權之保障問題。按財產權之保障，非有法制度之存在不可，否則無法實現；而其權利之內容，亦有賴國家以法律形成，方能確定，故財產權與法制度之間具有親和關係。又在社會國家或福利國家思想影響下，一般認為財產權除固有之內在制約外，基於社會公平正義及公共福祉之考量，尚須受到政策性制約。因此，關於財產權之規範，立法者自有廣泛之政策形成空間。立法者為追求公共福祉，重新形成財產權之內容，只要以既有之財產權秩序為基線，未逾越立法裁量界限，應不受法律不溯及既往原則拘束⁸。此外，當社會環

⁶ 浦部法穗著，憲法教室 I，日本評論社，1990年，第1版第2刷，頁355。

⁷ 室井力著，行政の民主的統制と行政法，日本評論社，1989年，頁41、42。

⁸ 小泉良幸著，事後法による財產權の内容變更の合憲性，收於高橋和之、長谷部恭男、石川

境改變，為興利除弊、追求公平正義，有賴立法因應。尤其是憲政轉換時期，為實現轉型正義，非整備相關法律不可。此等情況，若堅持法律不溯及既往原則，禁止溯及立法（事後法），改革之路勢必窒礙難行，無以為功，故排除法律不溯及既往原則之適用，應屬當然。

查退撫基金收支失衡，遲早必須修法因應，乃退撫新制建立之初即可預見。又如本號解釋理由書所示，系爭條例所以規定調降退除給與，係為：「(1) 平緩服役年資相同、職階亦相同之退伍除役人員，因服役期間之不同，退休所得之顯著差異；(2) 處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；(3) 降低政府因補貼優存利息之財務負擔；(4) 因應人口結構老化，退除給與持續增加之費用，多由少子化後之年輕世代負荷之情形；(5) 延續退撫基金之存續，維護退伍除役人員老年經濟安全等」。其立法目的在於追求重要公益，依社會通念，手段應具客觀合理性。參照前述，此種行政法領域之立法，應無法律不溯及既往原則之適用。而且，退除給與請求權具有財產權性質，降低退除給與，只是變更財產權（退除給與請求權）之權利內容，並未剝奪權利本身，其仍然以既有之財產權秩序為基線，應不受法律不溯及既往原則拘束。況年改乃國家重大改革，為建立合理健全之退撫制度，以興利除弊，追求公平正義，自應允許溯及立法（事後法），不受法律不溯及既往原則拘束。惟其溯及立法（事後法），是否經得起信賴保護原則及比例原則之檢驗，有無違憲，乃另外一個問題。

本號解釋理由書表示：系爭條例有關調降退除給與之規

健治編「憲法判例百選 I」〔第 5 版〕，有斐閣，2007 年，頁 220、221。

定「係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退除給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。」其顯係著眼於「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分，認系爭條例有關調降退除給與之規定屬「不真正溯及既往」，性質上並非溯及既往，故與法律不溯及既往原則無涉⁹，無庸就是否違反該原則加以審查，從而另以信賴保護原則及比例原則作為審查原則。至調降退除給與之事項本身，是否如前所述，應排除在法律不溯及既往原則之適用範圍外，本號解釋未予釋明。惟多數意見既主張：「新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係」，又未將調降退除給與之事項列為例外，自無排除適用法律不溯及既往原則之意思。其觀點妥適與否，有待商榷。誠然，就本件而言，不論認應排除在法律不溯及既往原則之適用範圍外，或認與法律不溯及既往原則無涉，最後還是以信賴保護原則及比例原則審查有關規定之合憲性，結果並無二致。

貳、司法審查密度與審查原則：體系正義與信賴保護原則之運用

一、退除給與請求權之性質及司法審查密度

憲法第 18 條保障人民有服公職之權利，惟何謂公職？服公職權之內涵為何？憲法本身並未明定，而有賴法律或制度加以型塑，是服公職權不失為一種制度性權利。由服公職

⁹ 惟有論者認為，系爭條例修正後，依新規定重新核定退除給與，致舊法下之原核定不再適用，就此角度觀之，新法具有溯及效力，應屬「真正溯及既往」。若依本席主張，退除給與之調整事項，不受法律不溯及既往原則拘束，應無庸為「真正溯及既往」或「不真正溯及既往」之認定，有關爭議自乏實益。

權衍生出來之俸給與退休金等權利，自亦具有制度性權利之性質。本號解釋理由書謂：「憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利（本院釋字第 455 號解釋參照）。所稱退伍金、退休俸之權利，係指軍職人員因服軍職取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。」即表示退除給與請求權同時受憲法服公職權與財產權之保障。

退除給與請求權既具有制度性權利之性質，立法者擁有廣泛之制度形成空間，則釋憲機關就有關法律進行合憲性審查時，自應對立法者之決策保持適度之尊重，原則上採取較寬鬆之審查立場。自財產權保障之角度觀之，退除給與請求權之權利內容，縱有因修法而調降金額之情形，原則上仍應尊重立法之決定。惟如本號解釋理由書所示：「退除給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退除給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退伍除役人員在職時薪資之提撥，而受不同層級之保障。」退除給與之財源中，關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息及補助部分，全部來自政府預算，其「涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。」至於個人提撥費用本息部分，其「基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退除給與

如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。」要之，變更退除給與請求權之權利內容，調降退除給與，其涉及前者時，依原則採取較寬鬆之審查；而涉及後者時，例外採取較嚴格之審查。實際上，本次年改退除給與之調降部分，其財源全部源自於政府預算，完全與個人提撥費用本息無關，自應一律依原則採取寬鬆審查。然從解釋理由書之論述不難察知，大法官進行審查時，並未完全遵照寬鬆審查之原則，不僅努力查證、分析立法事實，在若干部分甚至採取相當嚴格之審查方法，而出現違和現象。多數意見以體系正義作為審查原則，對系爭條例第 39 條第 1 項前段規定所作之違憲判斷，堪稱最顯著之例子。

二、系爭條例第 39 條第 1 項前段規定之憲法判斷問題

按系爭條例第 39 條第 1 項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之」。因系爭條例施行後，退伍除役人員所支領之退休俸、贍養金，以及遺族所支領之遺屬年金，均不再隨現役人員待遇調整而更動，多數意見認：「為貫徹系爭條例第 26 條設定現階段合理俸率（退休所得替代率）之改革目的，國家自有維持依系爭條例重新核定之退除給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭條例施行細則第 48 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。上開規定並未對相關機關課以依消費者物價指數調整退休俸、贍養金及遺屬年金之義務，與系爭條例改

革初衷不盡一致。相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。」其以體系正義作為審查原則，採取溫和之表達方式，質疑系爭條例第 39 條第 1 項前段規定之合憲性。對此多數意見之憲法判斷，本席礙難贊同，主要理由分述如下：

1. 退休俸、贍養金及遺屬年金是否調整，須考量之因素很多，如系爭條例第 39 條第 1 項前段所列，除消費者物價指數外，尚有國家整體財政狀況、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等，均屬重要因素。多數意見對退休俸、贍養金及遺屬年金之調整要求，僅著眼於消費者物價指數，難謂周延。

2. 關於現役人員之俸給，現行法並無須依消費者物價指數調整之規定。多數意見竟要求，退休俸、贍養金及遺屬年金，應依消費者物價指數調整。就此，退伍除役人員及其遺族所受保障程度，反較現役人員高，寧非輕重失衡？

3. 多數意見認：「國家自有維持依系爭條例重新核定之退除給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務」。若貫徹其主張，豈非每年皆須調整退除給與？依近年來消費者物價指數平均年增率約 1% 計算，年改效果將因退除給與之相應調整而大打折扣，恐與年改之目的齟齬。多數意見雖僅要求於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，容設有調整之緩衝時間，但根本問題並未化解。

4. 多數意見所以主張退休俸、贍養金及遺屬年金應隨消

費者物價指數調整，係為維持依系爭條例重新核定之退除給與之財產上價值，而其立論前提則在於認定系爭條例第 26 條設定之俸率（退休所得替代率）為現階段合理俸率，乃改革之目的，應予貫徹，方能與改革初衷一致，符合憲法上體系正義¹⁰之要求。然對於俸率設定之審查，本號解釋採寬鬆標準，而承認其合理性，非謂系爭條例第 26 條設定之俸率，尤其是據以核定之退除給與之財產上價值，乃現階段唯一之合理選項，不容有任何變動。多數意見立論之前提未能確立，所獲致退休俸、贍養金及遺屬年金應隨消費者物價指數調整之結論，自有待商榷；其對系爭條例第 39 條第 1 項前段規定與系爭條例改革初衷不盡一致之批評欠缺根據，對體系正義之要求亦流於空疏。

5. 年改之最終目標，在於確保退撫制度永續發展、退撫基金永續經營。107 年之修法僅係階段性改革，為逐步達成最終目標，不排除再度修法。此次修法後，一般退伍除役人員之退除給與仍高於維持基本生活所需（即編制內委任一職等一級公務人員月俸額，本院釋字第 280 號解釋參照），所謂最低保障金額，亦然。原則上，今後修法只要遵守維持基本生活所需之底線，即無違憲之虞。同理，退除給與之財產上價值，因消費者物價指數變動而實質減少，即使政府未隨之調整，只要退除給與尚未低於維持基本生活所需，亦應不至

¹⁰ 翁岳生大法官最早於釋字第 455 號解釋協同意見書中提出「體系正義」之概念，謂：「按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。」同時主張，以體系正義作為平等原則之審查基準；立法與行政均應遵守體系正義之要求，否則即違反平等原則。之後，釋字第 667 號解釋、第 688 號解釋及第 777 號解釋，正式於解釋文或解釋理由書中使用體系正義之概念，且不僅限於作為平等原則案件之審查基準。惟運用體系正義之前提，係立法者於制定法律時，已「創設一具有體系規範意義之法律原則」，而上開解釋均未闡明，立法者已創設之具有體系規範意義之法律原則究竟為何，如何認定之。本號解釋於體系正義之運用上，似存在相同問題。

於構成違憲。

6. 多數意見要求「相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金」。所稱無論是「儘速」、「達一定百分比」或「適時」，語意均具彈性，讓相關機關對退休俸、贍養金及遺屬年金之調整要件與時機，保有判斷或裁量空間，可見實際主導權仍操諸政治部門。蓋這類事項本適合由政治部門決定，司法部門不宜置喙；多數意見採取此等說法，乃不得不然。事實上，系爭條例第 59 條已規定：「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。」系爭條例施行細則第 48 條第 1 項更明定：「本條例第三十九條所定退伍除役人員或遺族所領退休俸、贍養金或遺屬年金給付金額之調整機制，應於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正、負百分之五時，或至少每四年，由國防部組成專業評估小組，綜合考量國家整體財政狀況、經濟成長率、人口成長率與平均餘命，及退撫基金準備率與其財務投資績效後，擬具評估報告或調整方案後，由行政院會同考試院核定公告。」上開規定顯示，系爭條例本身及其授權訂定之施行細則，業有相關機制之設計。相關機關早就體認，系爭條例第 39 條第 1 項前段規定雖然表面上係授權政府「得」調整退休俸、贍養金及遺屬年金，其實是課以政府於一定條件下「應」予調整之義務與責任。職是之故，多數意見不免受畫蛇添足之譏。

7. 退除給與是否調整？何時調整？事涉複雜而專業之財政、經濟及社會政策，較適合由政治部門綜合考量各種因

素後決定之，司法部門不宜輕易介入，乃至越俎代庖。而且，政治部門之決定，或有當與不當問題，但尚不會因此即生合憲與否問題。

8. 最後，對於系爭條例第 39 條第 1 項前段規定之合憲性，聲請人本未爭執，多數意見係以該規定與系爭條例第 26 條具有重要關聯性為由，一併納入審查範圍。就此，多數意見顯然採取司法積極主義立場，主動介入政治部門之決斷。惟年金制度屬高度政策形成之領域，違憲審查機關進行有關審查時，允宜保持謙抑態度，對具民主正當性之政治部門之決斷，多予尊重，儘量避免從事憲法判斷，更遑論為違憲之解釋。詎知多數意見非但不避諱「訴外裁判」之嫌，且積極挑戰政治部門之決斷，質疑其合憲性，不免有欠穩健，實非允當。

三、信賴保護原則於立法上之運用問題

關於信賴保護原則及比例原則之運用，本號解釋承襲釋字第 525 號及第 717 號解釋意旨，於解釋理由書中有如下一段原則性論述：「信賴保護原則所追求之法秩序安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生之改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能。立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受規範對象預期將繼續

施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（本院釋字第 525 號及第 717 號解釋參照）。」

依通說見解，基於法治國原則，信賴保護原則不僅為行政法原則（行政程序法第 8 條參照），而且是憲法原則。惟立法與行政有異，信賴保護原則適用於立法時，另有不同之考量。蓋法律必須與時俱進，當社會環境變化，法律隨之變動，乃理所當然之事。國會作為民意機關，配合民意而立法，更是民主原則之必然要求。是法律之制定、修正與廢止經常發生，屬立憲民主國家之常態；期待法律永久不變，有悖常理。有鑑於此，信賴保護原則在立法上之適用，自始受到民主之制約，與在行政上之適用比較，其條件及範圍應受較嚴格之限制，以免阻礙進步、傷害民主。本席認為，唯當立法恣意時，始有信賴保護原則之適用，庶幾民主與法治得以兼顧。前揭本號解釋理由書之論述，強調信賴保護原則與民主之調和，值得肯定。惟其僅針對授予人民權益而未定有施行期間之法規，應如何適用信賴保護原則有所說明，而尚未全面就立法時信賴保護原則之適用條件及範圍加以釋示。又法規「變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段」等語，顯屬比例原則之闡述，未必與信賴保護原則有直接關聯。

關於信賴保護原則在系爭條例上之適用，多數意見主張：「查 86 年服役條例有關退除給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭條例修正公布時已逾 20 年，受規範對象據此舊

法規將領取之退除給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。」本席認為，此等見解蘊含下列疑點：

1. 退撫新制採「共同儲金制（共同提撥制）」，由於自始立法設計欠周，提撥費率不足，背離收支平衡原則，故退撫基金之潛藏負債逐增，若不即時修改法律，調整制度，終將入不敷出，出現財務危機，乃至土崩瓦解。有鑑於此，國家非進行退撫法制之改革不可，而為開源節流，其藉新法之規定提高個人撥繳費用，調降退除給與，以為因應，當非受規範對象所不能預見。是舊法可否作為信賴基礎，非無疑問。

2. 縱使承認舊法可作為信賴基礎，仍須受規範對象已有信賴表現，始能主張信賴保護原則之適用。信賴表現之有無，乃事實問題，可經由查證加以認定。惟多數意見未經查證，逕行認定「受規範對象據此舊法規將領取之退除給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴」，似想當然耳，過於武斷。

3. 假設信賴基礎及信賴表現兩要件皆具備，則須進一步確認應受保護之信賴利益為何。本席認為，從事物之性質考量，應受保護或值得受保護之信賴利益，應以退撫制度不會任意廢止，退除給與請求權本身不會被剝奪為限。至退除給與請求權之內容（退除給與金額），特別是超過維持基本生活所需部分，可能受退撫基金之財務狀況或其他因素影響而調整，乃理所當然，自不屬應受保護或值得受保護之信賴利益。

參、代際正義與世代責任

行政院略稱：年改係為配合人口結構、經濟環境之改變，以及維護代際正義，調整原有退休制度設計所產生之不合理退除給與，並達成群體間之實質公平，促進退撫制度之永續發展。可見代際正義之維護，為本次年改主要考量之一。

多數意見亦同意：「因人口結構老化，領取退除給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退除給與持續增加。復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。」並承認系爭條例調降退除給與之規定，在於「……（4）因應人口結構老化，退除給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形……」其追求重要公益，目的正當。然由於某些原因，解釋理由書於論斷系爭條例有關規定之合憲性時，刻意避開代際正義一語，更遑論闡釋代際正義之意義。此一作法對釋憲結果不生影響，或可淡然處之，不必在意。儘管如此，仍不得不省思：反對談論代際正義者，究竟出於何種心態與認知？代際正義之意義與重要性如何？何以年改要強調代際正義？

反對者或擔心，強調代際正義，會有下一世代或年輕世代批鬥現今世代之意味，恐引起世代間之對立，徒滋紛擾；或認為，代際正義係環境議題上之概念，不宜用於年改範疇。然而，無論年改之推動者或負責釋憲之大法官，均不屬下一世代或年輕世代，何來世代間之對立、下一世代或年輕世代批鬥現今世代之說法？年改毋寧代表現今世代之自我反省，以及現今世代對下一世代或年輕世代之關照，乃值得肯定之道德表現。又無可否認，受臭氧層破壞、熱帶雨林減少、地

球暖化及自然資源耗竭等環境危機衝擊，於環境領域最早且最重視代際正義，但時至今日，為追求永續發展，代際正義概念業已普及化，諸如財政、年金、教育、文化及生技等其他領域亦廣泛使用，是不能再將代際正義視為環境領域專屬之概念。退撫制度永續發展、退撫基金永續經營，係年改追求之最終目標。為讓下一代或年輕世代不必承受過大之負擔，乃至面臨年金制度崩潰之威脅，藉年改調降退除給與，並提高共同撥繳費用之基準，乃不得不採行之作法。其中蘊含世代正義之理念，何以避而不談？

誠然，代際正義乃新興議題，有待釐清及克服之問題頗多。首先，「代際」如何界定？究指現今世代與未來世代、下一代或年輕世代之關係？「世代」之實體，包括對象、規模及時間，不可能完全具體掌握，必然帶有某種程度之抽象性。代際正義重視不同世代間之分配正義，亦不可忽視世代內之分配正義，二者如何維持均衡，相當棘手。惟相對上，年金議題較具體，世代之界定尚不複雜，且世代間及世代內之分配正義亦非無解之習題。於年改引進代際正義概念，直指問題核心，具有時代意義，又不致於造成不必要之困擾，寧非十分妥適？

代際正義論強調現今世代之責任，理論根據何在，眾說紛紜，主要有契約論、功利主義、權利論、報恩論、繼承論、情愛說及責任論等。各說長短互見，尚無絕對之優劣¹¹。其中之權利論及契約論，在憲法學上頗受矚目。權利論者主張，未來世代具有享受良好地球環境等各種權利，而現今世代負

¹¹ 關於各說之介紹及批判性檢討，詳參吉良貴之著，世代間正義論——將來世代配慮義務の根據と範圍，國家學會雜誌第119卷第5・6號，2006年，頁394以下。

有對應之責任義務。然此說存有諸多難題，例如未來世代尚未出生，且範圍不確定，如何成為權利主體？依近代人權觀，人權之主體應為個人，而未來世代係集團或集體，何以能夠承認其人權主體性？實在之現今世代與想像之未來世代，如何進行權利義務之對話¹²？在契約論方面，德國公法學者 Peter Häberle 基於憲法為社會契約之立場，提倡憲法亦係代際契約之觀點，從而主張現今世代對下一世代之責任屬於憲法上之義務¹³。然社會契約說具虛擬性質，代際契約脫胎於社會契約，自不能排除虛擬性質。

現代立憲主義國家，除以人權保障為首要任務外，並應追求公共福祉或公益。本席認為，在重視永續發展之今日，所謂公共福祉或公益，必須以長遠之眼光，將未來世代納入考量，而不能侷限於現今世代之利益。代際正義之維護，正是長遠眼光下之重要公共福祉或公益，符合憲法之精神。年改目的之一，在於維護代際正義，亦即追求重要公益。本號解釋承認年改之目的正當，洵有道理¹⁴。本席深切感觸，為政者若欠缺代際正義觀念，施政容易流於短視近利，於未來將有釀成重大災難之危機；大法官若無代際正義意識，於從事違憲審查時，恐思慮不周，難以圓滿達成憲法維護者之任務。

¹² 吉良貴之著，世代間正義と將來世代の權利論，收於愛敬浩二編「人權の主體」，法律文化社，2010年，頁53以下。

¹³ Peter Häberle 之代際契約主張及其評析，詳參畑尻剛著，憲法問題としての「次世代に對する責任」——「世代間契約としての憲法」をめぐって，收於ドイツ憲法判例研究會編「未來志向の憲法論」，信山社，2001年，頁22以下。

¹⁴ 論者或擔心，代際正義與公共福祉或公益之概念均相當抽象，二者結合，可能遭有心者操縱、濫用，而淪為全體主義之陷阱。本席認為，此一顧慮非無道理，必須注意。惟就本案而言，年改指涉之代際正義、公共福祉或公益，均相當具體、明確，當可無庸過慮。

釋字第 781 號解釋部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認中華民國 107 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例；以下所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭條例之條文），部分條文違憲，部分條文合憲。本席贊同違憲部分之結論，就合憲部分，則有部分尚難贊同，爰提出部分不同意見書，分述如后。

壹、關於恩給制

退撫舊制¹之退除（撫）給與財源，係全部由政府逐年編列預算支應。退撫新制則由政府與現役（職）人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立退撫基金負責支應，並由政府負最後支付保證責任。恩給制係指退撫舊制之情形而言，退撫新制則係共同提撥制。共同提撥制所設立之退撫基金，雖有政府以預算提撥、補助部分，此係共同提撥制下，政府依法應負擔之義務，非恩給制。

不論恩給制或共同提撥制下，退役（休）者已取得之退除（撫）給與權利，仍應予保障，不得以係由政府預算支應，立法者有較大形成空間為由，輕易變更規定，剝奪或減少退

¹ 軍人退撫新制於 86 年 1 月 1 日施行；公務人員退撫新制於 84 年 7 月 1 日施行，公立學校教職員退撫新制於 85 年 2 月 1 日施行新制。

役（休）者已取得之退除（撫）給與。

貳、關於最後支付保證責任

軍公教之退撫法規均有由政府負最後支付保證責任之規定，此係共同提撥之退撫新制下，就退撫基金不足支付時之因應措施。多數意見認政府於負最後支付保證責任前，得採行包括檢討調整撥繳費用基準、延後退除（撫）給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整俸率（退休所得替代率）等開源節流之手段，上開方法用於尚未取得退除（撫）給與權利者，固無疑問，對於已取得退除（撫）給與權利者，政府已對其負有支付保證責任，如得採調降（扣減）其退除（撫）給與方法，則只要基金不足支付，即調降（扣減）其退除（撫）給與，無異於自行免除支付保證責任，殊非妥適。

參、關於不溯及既往問題

一、法規之變動原則上應不溯及既往

基於法治國之法安定原則及信賴保護原則，立法者制定新法規、修正或廢止舊法規時，原則上²不得適用於新法規生效前業已終結之事實或法律關係。對於新法規生效前已

² 例外情形如：1、人民預見法律將有所變更；2、現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；3、現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；4、因溯及性法律所造成之負擔微不足道；5、溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求；6、有利於受規範者。

終結之事實或法律關係，原則上不得溯及適用，此為禁止法律溯及既往原則。至事實或法律關係於新法規生效前雖已發生，而尚未終結者，自無涉禁止法律溯及既往原則。

所謂事實或法律關係，係指新法規所規範之構成要件之全部法律事實或法律關係。所謂已終結，係該全部法律事實在現實生活中完全具體實現³。是否溯及適用，應視新法規所規範之事實或法律關係而定。

二、退除給與係軍人服軍職，國家給與之報酬之一部分。於

其退伍除役時取得退伍金、退休俸等退除給與之請求權

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⁴。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⁵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，而於其退休時取得退休金等退休給與之請求權。軍人為公務員之一種，是同理，退

³ 本院釋字第 577 號解釋參照。

⁴ 本院釋字第 589 號解釋：「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」參照。

⁵ 公務人員退休資遣撫卹法施行前，依公務人員退休法第 9 條第 1 項規定，退休金之給與種類有一次退休金及月退休金，可謂狹義之退休給與。廣義之退休給與，應包括因退休而取得之一次退休金、月退休金、優惠存款利息（下稱優存利息）等。公務人員退休資遣撫卹法第 4 條第 5 款即明定退休所得包括一次退休金、月退休金（含月補償金）、優存利息及於其他社會保險年金（見本院第 782 號解釋附件一）。

除給與⁶係軍人服軍職，國家給與之報酬之一部分。於其退伍除役時，取得退伍金、退休俸等退除給與之請求權。

三、退除給與法規變動時，如規定適用於已退伍除役者，係溯及適用

相關退除給與法規⁷，係規範因退伍除役原因而終結國家與軍人間服軍職之法律關係時，軍人可得之退除給與。其內容（給與種類、金額等）均依退伍除役時法規及事實定之，於退伍除役時即已確定。退除給與既係軍人服軍職所可取得報酬之一部分，其退伍除役時，與國家間之服軍職關係即屬已終結。相關法規變動時，如規定對已退伍除役者之確定退除給與，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。

- 四、退除給與法規有關：(1) 退除給與之停止、喪失、恢復；
- (2) 隨現役人員調薪而更動或隨消費者物價指數等之變動而調整；(3) 於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支（一次）退伍金等規定係附於退除給與請求權，

⁶ 86年1月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱86年服役條例）第23條規定，退除給與種類有退伍金、退休俸及贍養金。系爭條例修正後，於第3條明定，退除給與之種類有9種，包含優存利息（見本號解釋附件一）。

⁷ 軍人優存利息相關辦法見本號解釋註1。

於退伍除役時即已存在之條件，無礙於前開退除給與係因服軍職而生，於退伍除役時，軍人與國家間之服軍職關係即屬已終結之認定。

五、第 26 條第 4 項前段規定及相關之調降退除給與規定（第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項前段及第 46 條第 4 項第 1 款等規定）暨第 47 條第 3 項規定，適用於系爭條例施行前已退伍除役者，係溯及適用。對於仍現役人員，則非溯及適用。

（一）第 26 條第 4 項前段規定及相關調降退除給與規定部分：

此部分規定適用於系爭條例施行前已退伍除役者，係溯及適用，是否違反法律不溯及既往原則，則應分別論之。

1. 僅具退撫新制年資者，尚無違反法律不溯及既往原則

僅具新制年資之已退伍除役者，其退休所得只有新制退休俸，無優存利息或月補償金。其原退休俸率（即退休俸基數百分比）依 86 年除役條例附表一（系爭條例附表二同），均不高於系爭條例附表三之俸率。上開規定並無不利，屬於法律得溯及既往之例外情形，未違反法律不溯及既往原則。

2. 具有舊制年資或兼具新舊制年資，其退除所得無庸調降者，未違反法律不溯及既往原則。須調降者，除退伍除役者之退休所得超過現役人員待遇部分，符合例外得溯及情形，其餘部分有違法律不溯及既往原則

國家給予退伍除役者退除給與，係為照顧其退伍除役後之生活，所支付之退休給與，應無超過同官階俸級現役人員領取之每月所得之理，否則未工作者反領取較高之所得，有失公平正義，基此，對超過部分規定溯及適用，可認有極為重要之公益上目的，而許溯及之例外情形，未違反法律不溯及既往原則。

如上所述，新制年資之原退休俸率均不高於系爭條例附表三之俸率，具新舊制年資者，其被調降應係舊制年資部分之退除給與，此部分係政府原應負支付責任，與基金無關。關係機關並未以政府窮困為理由，而以基金將用盡為由調降退除給與，所節省之支出用以挹注退撫基金，延長基金用盡年限（第 56 條參照）。惟前已述及，基金不足支付時，應由政府負最後支付保證責任，舊制年資部分之退除給與，亦係由政府預算支付，系爭條例調降退除給與，係侵害該退伍除役者之財產權，將之挹注與舊制無關之基金，以免除政府應負之支付責任，尚難認有極為重要之公益上目的而得為溯及適用，此部分規定有違反法律不溯及既往原則。

此部分規定適用於具有新制年資或具新舊制年資之現

在役者，其與國家之服軍職關係尚未終結，即非溯及適用⁸。

(二) 第 47 條第 3 項規定部分：

本條規定係關於月補償金一次結清規定，適用於系爭條例施行前已退伍除役者，雖係溯及適用，惟依國防部 107 年 7 月 9 日國資人力字第 1070001907 號函所示有關月補償金之發放仍依第 26 條規定辦理，是上開規定事實上並未執行⁹，爰不論此規定是否違反法律不溯及既往原則。

六、上開溯及規定，過度侵害退伍除役人員之信賴保護及法安定，嚴重影響政府誠信

對已退伍除役者而言，已完成提供服務而退伍除役，其依退伍除役時規定所得退除給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難以另為生活規劃（未能如在職者選擇是否提前退伍除役從事其他工作、選擇領取退伍金或退休俸等），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伍除役之保障不足，可能提前退伍除役，領取一次退伍金，以防嗣後政

⁸ 此種情形屬非真正溯及，雖無違反法律不溯及既往原則問題，惟仍應審酌有無違反信賴保護原則。因系爭條例之退休俸率較高，現役者之退休俸對純新制年資者反較有利，兼具新舊制年資者，隨服役期間之增加，新制年資增加，舊制年資比例減小，影響相對為小，其信賴利益受侵害情形將亦日漸減少。

⁹ 參見本號解釋理由書第 115 段。

府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。

釋字第七八一號解釋（軍人年改案）部分不同意見書

湯德宗大法官提出

[1] 一代儒學宗師熊十力（1885～1968）先生於《讀經示要》的〈自序〉中嘗言：「革故創新，必行之以至公、至明、至誠、至信。……不能公明誠信，而言革新，則失常道，自取亂亡而已」。於今讀之，倍覺中肯。

[2] 所謂「年金改革」（下稱「年改」）是蔡英文總統領導民主進步黨於中華民國（下同）105年5月「全面執政」¹以後，傾全力推動的重要政策立法²之一。按總統府年金改革辦公室

¹所謂「全面執政」係指由同一個政黨同時掌控兩個政治部門（總統與立法院的多數席次）。美國稱之為“party government”（中文譯為「政黨政府」）。反之，如兩個政治部門（總統與國會（含兩院制國會中之一院）的多數席次係由不同政黨掌控者，則稱「分裂政府」（divided government），例如2000年至2008年的陳水扁政府。

²蔡所推動的其他重要政策立法，尚有：

--「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」（105年8月10日制定公布，同日施行，通稱「黨產條例」），規定政黨、附隨組織及其受託管理人，溯自民國34年8月15日（按：其時中華民國憲法尚未制定）起，凡以「違反政黨本質」或「其他悖於民主法治原則」之方法，所取得之財產，原則上均「推定」為「不當取得財產」，並特設「黨產會」進行調查、追討。嗣監察院於106年3月24日就「黨產條例」聲請釋憲，本院多數大法官於107年10月5日第1482次大會議決不予受理，本席雖提出「不同意見書」（參見，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/download.asp?sdMsgId=65824>，最後瀏覽日2019/08/23），但在多數同仁極力規諫下，忍痛將意見書「全文」附卷存參，僅對外公布其中與程序事項（受理與否）有關之論述。

--「勞動基準法」（105年12月21日修正公布，並自次日施行），全面推行「一例一休」制（參見同法第36條第1項：「勞工每七日中應有二日之休息，其中一日為例假，一日為休息日」）。

--「電業法」（106年1月26日修正公布，除第6條第1項、第45條第2項至第4項規定外，自公布日施行）全力推動2025非核家園政策，包括：第95條第1項明定「核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉」；用戶得選擇由再生能源發電業者或由傳統發電業者供電等。惟107年11月24日全國性公民投票第16號公提案（5,895,560張同意票對4,014,215張不同意票）通過「廢除電業法第95條第1項規定」。總統乃於108年5月22日以總統華總一經字第10800050761號令，修正公布第95條條文，刪除原第1項規定。

106年1月19日公佈的政策宣示「讓年金永續：領得到，領得久--2017年金改革方案(草案)重點」，年改的項目包含：

--「**前瞻基礎建設特別條例**」(106年7月7日制定公布，同日施行)，立法院據此於106年8月31日通過「**前瞻預算建設特別預算**」第一期(4年)共編列特別預算計4,200億。在野黨立委林為洲、李鴻鈞、高金素梅等38人旋於106年9月25日聲請解釋前瞻預算案審議程序違憲，並聲請急速處分。嗣本院多數大法官於107年5月4日第1476次大會議決「不予受理」，並決議本席於該案所提「不同意見書」僅得附卷存參，不得對外公布。

--「**促進轉型正義條例**」(106年12月27日制定公布，同日施行，通稱「**促轉條例**」)，定義34年8月15日起至81年11月6日止為「**威權統治時期**」；設置「**促轉會**」推動開放「**政治檔案**」(按：指由政府機關(構)、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，於威權統治時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件)；重新調查威權統治時期，違反自由民主憲政秩序、侵害公平審判原則所追訴或審判之刑事案件；並清除威權象徵、保存或重建受害人權事件之發生地之遺址等。

--「**農田水利會組織通則**」(107年1月31日修正公布，同日施行)，將全台逾百年歷史的15個「**農田水利會**」，由獨立的「**公法人**」，實質上改制為「**公務機關**」，包括：會務委員及會長停止由具有選舉權之會員分區選舉，改為官派。參見該通則第40條第1項(「本通則中華民國一百零七年一月十七日修正之條文施行之日起，停止辦理會務委員及會長之選舉，各農田水利會第四屆會務委員及會長任期均至109年9月30日止」)；同條第2項並規定，不適用該通則內有關會務委員及會長之選舉及任期之規定；會長於任期中因故出缺或任期屆滿時，由主管機關指派符合相關資格者代理之，不適用該通則中總幹事代理與定期日補選之規定。該通則第23條並規定，農田水利會專任職員及會長須受公務員兼職及行政中立相關規定之規範。

--修正所謂「**國安五法**」，包括：108年6月21日修正公布「**臺灣地區與大陸地區人民關係條例**」(通稱「**兩岸關係條例**」)，規定「**兩岸政治協議**」須經立法院與公民投票之雙重審議；各機關政務副首長、少將以上人員退休後，不得參與「**大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體所舉辦之慶典或活動**，而有妨害國家尊嚴之行為」；108年5月10日修正公布「**刑法**」增定第115之1條，將「**外患罪**」章適用之地域及對象擴及於大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人；108年6月19日修正公布**刑法**第185之3條，規定共謀案適用「**外患罪**」；108年6月19日修正公布「**國家機密保護法**」，規定退離職或移交國家機密之人員，出境應經核准，並刪除原核定機關得縮短管制期間之規定，提高罰則；108年7月3日修正公布「**國家安全法**」增定：為大陸地區或其派遣之人發展組織者，及為外國、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人發展組織者，各應處之刑罰；退休軍公教人員犯內亂、外患罪，經判刑確定，或犯同法第5之1條之罪、或陸海空軍刑法違反效忠國家職責罪章、**國家機密保護法**第32條至第34條、**國家情報工作法**第30條至第31條之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者，喪失其請領退休(職、伍)給與之權利；其已支領者，應予追繳；**國家安全**之維護，應及於中華民國領域內網際空間及其實體空間。

公務人員（含警、消人員）、（公立學校）教師、軍人、勞工、法官、政務官、國民黨職併公職、財政部所屬公營行庫等職業類別人員的退休金（含優惠存款）與撫卹金。惟迄今實際完成立（修）法者僅有：106年8月9日制定公佈的「公務人員退休資遣撫卹法」（除兩條文³自公佈日施行外，其餘條文自107年7月1日施行，下稱「公務人員年改法」）⁴、106年8月9日制定公佈的「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」（除兩條文⁵自公佈日施行外，其餘條文自107年7月1日施行，下稱「教師年改法」）⁶、106年8月9日修正公佈的「政務人員退職撫卹條例」（除少數條文⁷自107年7月1日施行

³同法第95條第1項規定，除本法第7條第4項（按：育嬰留職停薪之年資，得選擇全額負擔並繼續繳付退撫基金費用）及第69條（按：請領退撫給與之權利，不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的；退撫給與應於金融機構開立專戶，專戶內之存款與不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的）自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行。

⁴同法第95條第2項規定：自107年7月1日起，原「公務人員退休法」（32年11月16日制定公布，105年5月11日最後修正公布）及原「公務人員撫卹法」（32年11月16日最後修正日為制定公布，99年7月28日最後修正公布）不再適用。嗣並於107年11月21日以總統華總一義字第10700125431號令，正式廢止原「公務人員退休法」及原「公務人員撫卹法」。

⁵同條例第100條第1項規定，除本條例第8條第4項（按：育嬰留職停薪之年資，得選擇全額負擔並繼續繳付退撫基金費用）及第69條（按：請領退撫給與之權利，不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的；退撫給與應於金融機構開立專戶，專戶內之存款與不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的）自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行。

⁶同條例第100條第2項規定：自施行之日起，原「學校教職員退休條例」（33年6月22日制定公布，105年6月8日最後修正公布）及原「學校教職員撫卹條例」（33年6月22日制定公布，105年6月8日最後修正公布）不再適用。嗣並於108年4月24日以總統華總一義字第10800041061號令，正式廢止原「學校教職員退休條例」及原「學校教職員撫卹條例」。

⁷同條例第40條規定，除本條例第19條至第23條（按：關於退職所得替代率之計算、一次退職酬勞金與公保一次養老給付之優惠存款利率計算、退職酬勞金支領金額之限制、退職所得扣減後應全數挹注退撫基金、該條例修正施行前後，如何適用原政務人員退職酬勞金給與條例之規定等）、第25條（按：關於支領或兼領月退職酬勞金之政務人員亡故時，遺族請領之規定）、第26條（按：關於遺族為配偶、未成年子女、身心障礙，且無工作能力之已成年子女或父母，而不支領遺屬一次金，改領遺屬年金之規定）、第34條（按：關於政務人員之離婚配偶，

外，其餘條文自公佈日施行，下稱「政務官年改法」）、及107年6月21日修正公佈的「陸海空軍軍官士官服役條例」⁸（除少數條文⁹自107年7月1日施行外，其餘條文自公佈日施行，下稱「軍人年改法」）。

[3] 以上四法，除「政務官年改法」因一方面限制支領退職酬勞金之政務人員於該條修正施行後之每月退職所得不得超過退職所得替代率，且一方面放寬原「事務官服務年資」與「政務官服務年資」不得併計為退休年資之限制，而兼有「侵益」（限制或剝奪受規範對象權益）與「授益」（給予受規範對象利益）的雙重性格外，其餘三法皆在「削減」軍、公、教人員的退撫給與，是公佈後隨即引發一系列釋憲聲請，最終乃有本院今日一併公佈的「年改三解釋」——釋字第781號解釋（軍人年改釋憲案）、釋字第782號解釋（公務人員年改釋憲案）及釋字第783號解釋¹⁰（教師年改釋憲案）。

於法定財產制或共同財產制關係因離婚而消滅時，請求分配該政務人員依本條例規定支領之離職儲金本息、一次給與或退職酬勞金之規定）、第36條（按：關於政務人員之離婚配偶喪失請領公提儲金本息之權利，或喪失請領公提儲金本息之權利之規定）自107年7月1日施行外，其餘自公布日施行。

⁸該條例最初為民國48年8月14日制定公布之「陸海空軍軍官服役條例」及「陸海空軍士官服役條例」，嗣於84年8月11日制定公布，並自86年1月1日施行「陸海空軍軍官士官服役條例」（下稱86年陸海空軍軍官士官服役條例）。88年5月5日以總統（88）華總（一）義字第8800098140號令及88年5月5日總統（88）華總（一）義字第8800098130號令，正式廢止「陸海空軍軍官服役條例」及「陸海空軍士官服役條例」。

⁹該條例第61條規定：「本條例施行日期，由行政院定之」。嗣行政院於107年6月22日發佈院臺綜字第1070023073號令：「本次修正除第26條（按：關於退伍金、退休俸、贍養金之給與基準與調降方式）、第37條（按：關於遺屬一次金之計算發放、改支遺屬年金之條件）、第45條（按：軍官、士官在退撫新制施行前後，均有現役年資者，其年資應合併計算）及第46條（按：關於退伍金、軍人保險退伍給付等「優惠存款」之計算與發放）自107年7月1日施行外，其餘條文自107年6月23日施行」。

¹⁰本席前於100年10月1日就任現職，同日依法自中央研究院辦理退休。嗣因「教師年改法」之施行，接獲「重新核定退休給與通知書」，認與該聲請案之審

[4] 前述軍、公、教三年改法（下稱「年改三法」），細部規定雖不盡相同（整體而言，軍人退撫權益因年改所遭受的影響，遠較公、教人員退撫權益因年改所遭受的影響，來得輕微），然改革的基調實屬相同，引發的法律爭議亦屬雷同。茲為避免重複論述，並為便於相互比較，本文前兩節（「壹、年改三法撮要」與「貳、年改違憲疑義爭點分析」）爰就三法併為論述；第三節（「參、軍人年改法違憲疑義審查」）則專就系爭軍人年改法所涉及「解釋標的」（一稱「解釋客體」）——指聲請人具體指摘為違憲的條文，以及本院認為與聲請人指摘之條文具有「重要關聯」¹¹，而主動納入審查範圍的其他條文——按前節所述之爭點分類，逐一審查是否合於憲法意旨，包括：說明「多數意見」（即本解釋「解釋文」及「解釋理由書」）的見解為何，本席何以礙難贊同的理由，並提出本席以為正確的解釋，以便讀者思辨評斷。第四節（「肆、不堪回首的審查程序」）回顧「年改三解釋」一路走來崎嶇離奇的審查經過，由程序面檢視大法官近兩年來面對政治敏感案件，「受理與否」進退維穀的困境。第五節（「伍、年改解釋案平議」）試由旁觀者角度，評論年改功過，以克盡知識份子的言責。末節（「揮手自茲去，蕭蕭班馬鳴」）略敘參與釋憲八年之感想，為這一段奇幻的人生歷程劃上句號。

查結果具有利害關係，爰自請迴避該案（即釋字第 783 號解釋）之審查。

¹¹綜觀本院歷來解釋，大法官就聲請人原未聲請解釋之法規，而以具有「重要關聯性」為由，一併逕行納入審查者，其「關聯之態樣」約有四種：

一、與確定終局「裁判」相關聯者（參見本院釋字第 535 號、第 569 號、第 576 號解釋）；

二、與系爭「事件」相關聯者（參見本院釋字 445 號、第 580 號解釋）；

三、與系爭規定之「適用」相關聯者（參見本院釋字第 664 號、第 709 號、第 739 號解釋）；

四、與系爭規定之「意涵」相關聯者（參見本院釋字 737 號、第 747 號、第 776 號解釋）。

壹、年改三法撮要

[5] 按軍人（武官）、公務人員（文官）與公立學校教師均屬國家所任（聘）用，以執行各種國家任務的人員，堪稱廣義的公務員。¹²軍、公、教人員的退休撫恤雖各自定有專法，然規定內容大同小異，演進歷程亦復相同。其次，綜觀近年OECD各國因社會（人口）結構變遷、國家財務拮据，而實施（廣義）公務員年金改革，其所採取的改革措施不外：「繳得多」（提高現職人員自繳退休基金的費率）、「領得晚」（延後退撫給與的起支年齡）、「領得少」（削減退撫給與的金額）與「完善管理」（改善退撫基金之經營）等幾項。年改三法自然也不例外。析言之：

一、軍公教退撫制度演進三階段

[6] 軍、公、教退撫制度的肇始各不相同，但最初皆採「恩給制」，即由政府逐年編列預算，全額負擔退休軍公教人員的「退撫給與」¹³，軍公教人員於在職期間完全無需自行提

¹²參見本院釋字第430號解釋（解釋文）：「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係，現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟」；第308號解釋楊建華大法官提出之「不同意見書」：「公立學校聘任教師，擔任教學及研究工作，固與普通公務員依法律或命令執行職務有別，惟公立學校聘任之教師，亦係受有國家俸給之人員，其俸給雖與一般公務員依公務人員俸給法支給之俸給不同，但依本院大法官會議釋字第九二、一〇一、一一三號解釋意旨，公務員服務法之適用，並不以依公務人員俸給法支給俸給者為限，公立學校聘任之教職員既自國家受有俸給，應屬特別職之公務員（公務人員任用法第三十三條明文規定教育人員之任用，另以法律定之者，即因其為特別職公務員之故。如完全不屬公務員範圍，即不必作此規定）」。

¹³軍人年改法以「退除給與」統稱軍人退伍除役時的各項給與（參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第3條第4款）；公、教年改法則統稱之為「退撫給與」（參見「公務人員退休資遣撫卹法」第5條、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」

繳退撫儲金。後為減輕政府負擔，公、教、軍退撫乃分別自84年7月1日、85年2月1日及86年1月1日起，由「恩給制」改為「年金制」，亦稱「共同儲金制」，即由政府與現職軍公教人員按法定比率（65%與35%），按月撥繳「退撫基金費用」（退休儲金），設立「公務人員退休撫卹基金」（下稱「退撫基金」）¹⁴，用以支付退休人員的「退撫給與」¹⁵，並由政府負「最後支付保證」責任¹⁶。相關法律稱「年金制」為「退撫新制」，與退撫新制實施前（俗稱「退撫舊制」）之「恩給制」並存而行。¹⁷此次「年改三法」乃以退撫新制為基礎，進行改造（詳後），雖仍維持共同儲金制，但完全廢除（取代）前此之「退撫新制」與「退撫舊制」，堪稱「年改新制」。明瞭退撫制度的演進，有助於正確評價年改的憲法爭議（詳後）。

第5條)。

¹⁴參見83年12月28日制定公布之「公務人員退休撫卹基金管理條例」（下稱83年公務人員退休撫卹基金管理條例）第1條：「為辦理公務人員退休撫卹基金（以下簡稱本基金）之收支、管理及運用等事項，依公務人員退休法第八條第六項及公務人員撫卹法第十五條第三項規定，制定本條例（以上第1項）。政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）、（伍）撫卹基金一併納入本基金管理（以上第2項）」。

¹⁵參見83年公務人員退休撫卹基金管理條例第4條、公立學校教職員退休資遣撫卹條例第4條第1款、公務人員退休資遣撫卹法第4條第1款。

¹⁶參見83年公務人員退休撫卹基金管理條例第8條（「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」）；105年5月11日修正公布之公務人員退休法（下稱105年公務人員退休法）第14條第2項（「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任」）；105年6月8日修正公布，同年月11日施行之「學校教職員退休條例」第8條第1項。

¹⁷參見公務人員退休資遣撫卹法第4條第1項。

二、年改關於「繳得多」的變革

[7] 按「退撫新制」於規劃時，曾精算退撫基金達到財務收支平衡的「最適提撥率」應為「軍公教現職人員之本（年功）俸（薪）額加一倍」之 18.97%（軍）、13.55%（公）、13.55%（教），¹⁸並由「政府」與「現職人員」各分擔其中的 65%與 35%。¹⁹惟「退撫新制」施行時，相關法律所規定之「退撫基金費用提撥費率」僅為 8%至 12%；²⁰然實際（退撫基金費用）提撥率多未達法定上限，致其與各次精算報告所建議的「最適提撥率」之間的落差越來越大（詳情見本解釋之「附件三」）。為改善退撫基金費用自始提撥不足的缺失，年改三法乃將退撫基金費用撥繳費率進一步提升為 12%至 18%。²¹以上「繳得多」的變革皆自年改三法公佈施行後生效，並未溯及既往。

三、年改關於「領得晚」的變革

[8] 軍人因職業需求，原具有「役期短」、「退（伍）除（役）早」²²、「離退高」等特性，此次年改並未改變「退除給與」

¹⁸參見本解釋「附件三」。

¹⁹參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 29 條第 2 款、「公務人員退休資遣撫卹法」第 7 條第 2 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 8 條第 2 項。此一共同提撥比例，歷次修法均未修正。

²⁰參見 86 年陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 2 項、84 年 7 月 1 日施行的公務人員退休法（下稱 84 年公務人員退休法）第 8 條第 3 項、85 年 2 月 1 日施行的教職員退休條例（下稱 85 年教職員退休條例）第 8 條第 3 項。另，後 99 年 8 月 4 日修正公布的「公務人員退休法」（下稱 99 年公務人員退休法）第 14 條第 4 項再調高為 12%至 15%。

²¹參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 29 條第 2 款、「公務人員退休資遣撫卹法」第 7 條第 2 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 8 條第 2 項。

²²此與軍人採取所謂「限齡限年」制度有密切關係。詳見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 5 條及第 6 條之規定。

的年資與年齡要件²³。至於公、教人員的退休原分為三種：自願退休、屆齡退休與命令退休²⁴。各國為達成「領得晚」的改革目標，或延長「屆齡退休」的年齡（例如從 62 歲延長至 65 歲），或／並延長「自願退休」的年齡。我國因公教人員屆齡退休的年齡多年來始終定為 65 歲²⁵，幾無延長的空間；公、教年改法乃致力於延後「自願退休」的「起支年齡」。按退撫新制早期曾採所謂「75 制」，規定公教人員任職滿 25 年且年滿 50 歲者，得自願退休；²⁶後改為所謂「85 制」，規定公教人員任職滿 30 年且年滿 55 歲者，得自願退休。公、教年改法除維持原 85 制規定外，並新增：自 110 年 1 月 1 日起，須年滿 60 歲者始得自願退休，並擇領全額月退休金；此後每年遞增 1 歲，至 115 年 1 月 1 日起須年滿 65 歲者，始得自願退休，並擇領全額月退休金。²⁷上述自願退休起支

²³參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 款與第 2 款（「軍官、士官退伍除役時給與如下：一、服現役三年以上未滿二十年者，按服現役年資，給與退伍金。二、服現役二十年以上，或服現役十五年以上年滿六十歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願，按前款規定，給與退伍金」。並參見 86 年「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 款與第 2 款（內容相同）。

²⁴參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 16 條第 1 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 17 條第 1 項。

²⁵參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 19 條第 1 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 20 條第 1 項。

²⁶參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 4 條：「公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休：一、任職五年以上年滿六十歲者。二、任職滿二十五年者。（以上為第一項）前項第一款所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低，但不得少於五十歲。（以上為第二項）」；105 年 6 月 8 日修正之「學校教職員退休條例」第 4 條第 1 項：「教職員有左列情形之一者，得申請退休：……二、任職滿二十五年者」及第 5 條第 4 項前段「年齡未滿五十歲具有工作能力而申請退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金……」。

²⁷參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 31 條第 1 項 2 款第 2 目：「公務人員任職滿十五年，依第十七條第一項規定辦理退休者，符合下列月退休金起支年齡規定，得擇領全額月退休金：……（二）任職年資滿三十年且年滿五十五歲」；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 32 條第 1 項：「教職員任職滿十五年依第十八條第一項規定辦理退休者，符合下列月退休金起支年齡規定，得擇領全額月退

(月退休金) 年齡的限制容有兩種例外：一是身心障礙、重大傷病、危勞職務或原住民等特殊情形人員，得酌予降低自願退休之年齡；²⁸二是允許提前（於起支年齡前）支領「減額月退休金」²⁹。上述「領得晚」的變革亦未溯及適用。

四、年改新制關於「領得少」的變革

[9] 年改著力最深且最具爭議者，當屬有關「減少」退撫給與的變革。其具體措施包括：

1. 重訂退休金計算基準

[10] 公、教年改法皆重新設定退休金的「計算基準」，適用於其公佈施行後退休之人員。申言之，自 107 年 7 月 1 日起至 108 年 12 月 31 日前退休者，應改以「最後在職 5 年之平均俸（薪）額」為計算基準，計算其「基數內涵」；此後每年加長 1 年，自 118 年 1 月 1 日起退休者應改以「最後在職 15 年平均俸（薪）額」為計算基準，計算其「基數內涵」。³⁰

退休金：一、年滿五十八歲。但應隨平均餘命之延長與職場人口結構變化適時調整。二、前款請領年齡，除高級中等以下學校校長及教師外，其餘教職員自中華民國一百十五年一月一日起，每年提高一歲，以提高至六十五歲為限」。

²⁸參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 17 條第 2 項至第 8 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 18 條第 2 項至第 5 項。

²⁹參見「公務人員退休資遣撫卹法」31 條第 4 項第 3 款規定（「前三項人員於未達月退休金起支年齡前，得就下列方式，擇一請領退休金：……三、提前於年滿月退休金起支年齡前，開始領取月退休金；每提前一年，減發百分之四（以下簡稱減額月退休金），最多得提前五年，減發百分之二十」）；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 32 條第 4 項第 3 款規定（「前三項所定月退休金起支年齡前，得就下列方式，擇一請領退休金：三、提前於年滿月退休金起支年齡前，開始領取月退休金；每提前一年，減發百分之四（以下簡稱減額月退休金），最多得提前五年，減發百分之二十」）。

³⁰參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 27 條第 2 項及同法「附表一」，「公立學

至於公、教年改法公佈施行前已退休，或符合支領月退休金條件而於公、教年改公佈施行後退休之人員，則仍依原規定以「最後在職經敘定之本（年功）俸（薪）額」為計算基準，計算其「基數內涵」。³¹軍人年改法之用語雖有不同，亦有類似規定。³²

2. 設定退休所得上限

[11] 年改三法最嚴厲的限制措施即為設定「退休所得上限」（俗稱「天花板」），全面適用於全體軍公教人員，含溯及適用於年改三法公佈施行前業已退休（退伍除役）的人員。³³具體而言，公、教年改法係以訂定所謂「退休所得替代率」為基礎，計算每月退休所得上限。所謂「退休所得替代率」係「指公務人員退休後所領每月退休所得占最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計一倍金額之比率」³⁴。公務人員年改法第 38 條第 1 項明定：「本法公佈施行後

校教職員退休資遣撫卹條例」第 28 條第 2 項及同法「附表一」。

³¹參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 27 條第 1 項及第 3 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 28 條第 1 項及第 3 項。

³²參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 26 條附表三說明二、退休俸：（二）「基數計算基準：以退伍除役生效日前最後五分之一年資之本俸平均數加一倍為基數……另本條例修正施行前已退伍者，以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數內涵；……」。

³³參見公務人員退休資遣撫卹法第 37 條第 1 項：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額」；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 37 條第 1 項：「本條例施行前退休生效者之每月退休所得，於本條例施行後，不得超過依替代率上限計算之金額」；陸海空軍軍官士官服役條例第 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」。

³⁴參見公務人員退休資遣撫卹法第 4 條第 4 款、公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 4 條第 4 款。

退休生效者之每月退休所得，不得超過依替代率上限計算之金額」³⁵，同法第 37 條第 1 項且明定：「本法公佈施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公佈施行後，不得超過依替代率上限計算之金額」（亦即溯及適用於該法施行前已退休之人員）。³⁶所謂「依替代率上限計算」中之「替代率」，則載於公務人員年改法第 37 條之附表（即同法附表三）與教師年改法第 37 條之附表（即同法附表三）。上開二附表不僅以審定之「退休年資」為基礎，設定所得替代率（原則上年資每增加一年，退休所得替代率增加 1.5%），並設定自該法施行日（107 年 7 月 1 日）起，更分 10 年平均調降之各年所得替代率（每年調降所得替代率 1.5%）。以施行前已退休，退休年資 15 年的公務人員為例，於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率上限為 45%；經逐年調降後，自 118 年 1 月 1 日起，其退休所得替代率上限降至 30%。又如，施行前已退休且審定退休年資（最高可採計至）35 年的公務人員，其於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率上限可達 75%；經逐年調降後，自 118 年 1 月 1 日起，其退休所得替代率上限將降至 60%；³⁷至於該法施行後退休之公務人員，最高可採計年資增為 40 年，其於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率上限可達 77.5%（超過 35 年之年資，每增加一年，替代率增加 0.5%）；經逐年調降後，自 118 年 1 月 1 日起，其退休所得替代率上限降至 62.5%。³⁸

³⁵相同規定，參見公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 38 條第 1 項。

³⁶相同規定，參見公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 37 條第 1 項。

³⁷參見公務人員退休資遣撫卹法第 37 條第 2 項及同法附表三。

³⁸參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 38 條第 2 項及同法附表三。

教師所得替代率之規定相同，惟施行前退休之教師，最高可採計年資亦為 40 年。參見「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 37 條第 2 項及同法附表三。

[12] 軍人年改法第 26 條則以重定「給與基準」的方式，設定退休所得上限。該條第 1 項第 1 與第 2 款首先規定退撫新制施行前、後年資（即退撫舊制年資與退撫新制年資）之（一次）退伍金³⁹、（月）退休俸⁴⁰或贍養金⁴¹的給與基準（分如該法「附表一」及「附表二」所示）。第 2 項則規定該法修正施行後之（一次）退伍金、（月）退休俸或贍養金的給與基準如該法「附表三」所示。同條第 3 項則進一步規定退休所得上限的作用：「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。」如上規定，雖亦對軍人的退休所得設定上限，然因前揭第 2 項規定及同條「附表三」同時調高可採計年資（由 35 年提高為 40 年），連帶提高了（一次）「退伍金」的「基數」（由 52.5 個基數提高至 60 個基數）；並調高（月）退休俸的「俸率」（以服役年資 20 年者為例，其月退休俸之俸率由原退撫新制的 40%，提高為 55%，且最高可採計年資 40 年，使士官之俸率最高可達 95%，軍官最高可達 90%，致軍人退休所得上限的殺傷力（限制效果）銳減。此由本解釋「附件十：年改整體影響分析表」觀之即明。依退輔會 107 年 11 月及 108 年 4 月的統計，支領（一次）退伍金並辦理優惠存款之退除軍人分別為 90,150 人與 87,876 人，其中未因「年改」設定退休所得上限（天花板）而受影響（亦即無需調降優存利息）者，分別為 89,354 人與 87,132 人（各占 99.17%與 99.15%）。

³⁹參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 項第 1 款。

⁴⁰參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 項第 2 款。

⁴¹參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 項第 3 款。

[13] 此外，前揭軍人年改法第 26 條之「附表三」與公、教年改法之「附件三」還存在一項重大差別，即軍人依前者計算得出之退休所得上限即屬固定，無須如公教人員依後者計算得出之月退休所得上限還應再分 10 年平均調降。此亦為軍人年改法對於軍人退撫權益的衝擊，所以遠低於公、教年改法對於公、教人員退撫權益的衝擊之重要原因。真是「魔鬼總藏在細節裡」，非細繹不易察知！

[14] 猶需一言者，配合退休所得上限的設定，公、教年改法均明定：「本法公佈施行前退休生效者，應按本法公佈施行時（按：即 107 年 7 月 1 日）之待遇標準，依前四項規定重新計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）俸之調整重新計算」⁴²。此一與現職人員日後調薪「脫勾」之設計，對於選擇支領月退休金（俸）之軍公教人員的退休生活尤為不利。

3. 訂定最低保障金額

[15] 配合退休所得上限之規定，年改三法皆定有「最低保障金額」（俗稱「樓地板」）作為調降三法施行前已退休（退

⁴²參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 37 條第 5 項及第 38 條第 5 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 37 條第 5 項及第 38 條第 5 項。

「陸海空軍軍官士官服役條例」雖無明文，然第 39 條立法理由三、略同（「查現行軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金均係伴隨現職待遇調整而調整，除衍生退伍所得與在職人員待遇相近之不合理現象外，亦造成退撫基金長遠負擔及繳費義務與給付權利之不對等情形，爰參 106 年 8 月 9 日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法第 67 條規定，明定軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領遺屬年金調整機制。至所列舉國家整體財政狀況及經濟環境、消費者物價指數、退撫基金財務盈虧與否等條件，必須綜合考量衡酌調整幅度，及經詳慎之程序研商後始為妥適，爰授權於本條例施行細則訂定相關細部執行規範，以利執行」）。

伍除役)人員退休所得的底線。軍人年改法係以該法施行日(107年7月1日)之少尉一級「本俸」及「專業加給」合計數額作為「最低保障金額」(按:即38,990元)。但原支領金額即低於「最低保障金額」者,仍按原支領金額支給(亦即「多砍、少不補」)。⁴³

[16] 公、教年改法則同以該法施行日(107年7月1日)之公務人員委任第一職等本俸最高級之「本俸額」及該職等一般公務人員之「專業加給」合計數額作為「最低保障金額」(按:即14,890元+18,250元=33,140元)。⁴⁴退休人員每月所領退休所得,經依各該年改法所定退休所得替代率重新計算後,如有低於「最低保障金額」者,應支給最低保障金額;但原領金額原即低於「最低保障金額」者,仍依原金額支給(亦即「多砍、少不補」)。⁴⁵此外,因公務人員年改法第37條之附表(即同法「附表三」)與教師年改法第37條之附表(即同法「附表三」)除設定107年7月1日之退休得替代率上限外,同時設定自該日起,分10年逐年調降退休得替代率之各年上限(已如前述),乃更規定於該二法施行日前退休之公教人員,其每月所領退休所得經「調降優存利率」(詳次目)後之各年度月退休所得,亦不得低於依同法「附表三」所定「最末年退休所得替代率」計算得出之金額(下稱「最末年保障金額」);但原領金額原即低於「最末年保障金額」者,仍依原金額支給(亦即「多砍、少不補」)。⁴⁶總

⁴³參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第26條第4項。

⁴⁴參見「公務人員退休資遣撫卹法」第4條第6款;「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第4條第6款。

⁴⁵參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第26條第4項;「公務人員退休資遣撫卹法」第39條第2項;「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第39條第2項。

⁴⁶參見「公務人員退休資遣撫卹法」第36條第2項;「公立學校教職員退休資遣

之，退休公、教人員調降退休所得受有「雙層樓地板」之保障--「最末年保障金額」與「最低保障金額」，並以二者中金額較高者為削減之底線。⁴⁷雖然如此，因軍人年改法所定之「最低保障金額」(38,990 元)遠高於公、教年改法所定「最低保障金額」(33,140 元)，亦為年改對於公教人員之影響遠大於對軍人之影響的重要原因。

4. 限期調降優存利率

[17] 退撫舊制下，因其時軍公教人員的待遇(薪俸)偏低，以軍公教在職時之薪俸為基礎，計算得出之退休金難以維持其退休生活，故乃發明出一種變通形式的退休金。「優存利息」雖無退休金之名，而實為退休金之一部分。其時選擇支領「月退休金」者，得以其「公務人員保險(以下簡稱公保)一次養老給付」之全數金額；選擇支領「一次退休金」者，得以其領取之「一次退休金」，加上「公保一次養老給付」之合計金額，存入在臺灣銀行開設之專戶，以該行一年期定存利率之 1.5 倍計付利息，72 年以後更將存款利率固定為 18%，是名「優惠存款利息」(下稱「優存利息」)。因之，僅具退撫舊制年資，或兼具退撫新、舊制年資者，始得依其舊制年資，享有「優存利息」。

[18] 年改三法皆有明文，限期調降優存利率。首先關於擇領「月退休金」者，公務人員年改法第 36 條第 1 項規定，

撫卹條例」第 36 條第 2 項。

⁴⁷此乃前揭兩條文合併觀察的結果。亦即每月所領退休所得，既不得低於「最低保障金額」，也不得低於「最末年保障金額」，則適用之結果即以其中「金額較高者」為削減之底線。

其「一次公保養老給付」之優存利率，應分兩年調降至零。即自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 9%，自 110 年 1 月 1 日起，調降為 0%。惟經依法扣減優存利息後，致「每月退休所得」低於「最低保障金額」或「最末年保障金額」二者中之較高時，就該保障金額中，屬於公保一次養老給付優存利息部分，應照年息 18% 計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。⁴⁸但依本法公佈施行前規定計算之每月退休所得原即低於「最末年替代率」上限金額者，依原儲存之金額及年息 18% 辦理優惠存款。⁴⁹

[19] 軍人「月退修俸」優存利率的調降則相對簡單而溫和。軍人年改法 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起十年內，分年平均調降至無差額止，調降方式如附表四。」析言之，軍人因為沒有類似公、教人員退休所得替代率於 107 年 7 月 1 日訂定後，更須分 10 年調降的規定，故而相對簡單（不生雙層「樓地板」）；且軍人超過退休所得上限者，應分 10 年消化其差額，故而相對溫和。

[20] 其次，關於擇領「一次退休金」者，公務人員年改法第 36 條第 4 項規定⁵⁰，其「一次退休金」與「公保一次養老給付」合計之每月優存利息高於最低保障金額者，應分 6 年

⁴⁸參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 36 條第 2 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 36 條第 2 項。

⁴⁹參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 36 條第 3 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 36 條第 3 項。

⁵⁰並參見「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 36 條第 4 項（內容相同）。

調降至 6%。詳言之，其每月退休所得超過「最低保障金額」之本金部分之優存年利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日應調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日應調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日應調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%。至於每月優存利息原即低於或等於「最低保障金額」者，其本金仍以 18% 計息。⁵¹教師、軍人年改法均有類似規定。⁵²另，軍人因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿 85 歲以上之校級以下退伍除役軍官、士官之優存利息退除給與，仍照年息 18% 計息，不予調降。⁵³

5. 訂定扣減順序

[21] 為扣減退休所得，使不超過法定退休所得上限，年改三法皆定有實施扣減之順序。公務人員年改法第 39 條第 1 項規定，退休人員每月退休所得，依同法第 36 條規定調降優存利息後，倘仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：(一) 剩餘之優存利息，(二) 退撫舊制之月退休金（含月補償金），(三) 退撫新制之月退休金。因為同法第 36 條規定月退休金中之優存利率應分 2 年調降至零，上開扣減順序之規定實際僅適用於 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日（優存利息減半）期間。⁵⁴

⁵¹參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 36 條第 4 項。

⁵²參見「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 36 條第 4 項；「陸海空軍軍官士官服役條例」第 46 條第 4 項。

⁵³參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 46 條第 4 項第 2 款。

⁵⁴參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 39 條第 1 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 39 條第 1 項。

6. 終結年資補償金

[22] 按由於軍、公、教退撫舊制與退撫新制之月退休金(俸)計算方式(基數內涵)不同(軍人年改法第 26 條附表一與附表二對照)⁵⁵，前為順利推動退撫新制，避免具有退撫舊制年資未滿 15 年者遭受損失，乃訂定年資補償金制度，使兼具新、舊制年資，且舊制年資 1 年以上、未滿 15 年者，得擇領一次補償金或月年資補償金，以為補償。⁵⁶茲年改三法皆明定，其修正施行前已依規定領取「月補償金」者，以其核定之退休(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，扣除其於各該法修正施行前、後所領之月補償金後，一次補發其餘額。無餘額者，不再補發。以此終結年資補償金制度。⁵⁷

五、限制再任職私校(肥貓條款)

[23] 年改三法除「削減」軍公教人員因擔任公職所得之「退撫給與」外，更進一步限制其退休後之經濟活動所得。其中以禁止再任職私立學校獲致每月報酬超過一定金額之規定，最具爭議。軍人年改法第 34 條第 1 項第 3 款規定：支領退休俸或贍養金之軍官、士官，就任或再任私立大學之專

「陸海空軍軍官士官服役條例」第 26 條附表四註記 4 規定略同。

⁵⁵參見 105 年 5 月 11 日修正公布之「公務人員退休法」(下稱 105 年公務人員退休法)第 9 條第 3 項及第 31 條第 4 項第 2 款；105 年 6 月 8 日修正，同年月 10 日施行之「學校教職員退休條例」(下稱 105 年學校教職員退休條例)第 5 條第 3 項。

⁵⁶參見 86 年陸海空軍軍官士官服役條例第 38 條第 1 項；105 年公務人員退休法第 30 條第 2 項及第 3 項；105 年學校教職員退休條例第 21 之 1 條第 5 項及第 6 項。並參見本解釋附件五。

⁵⁷參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 47 條第 3 項；「公務人員退休資遣撫卹法」第 34 條第 3 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 34 條第 3 項。

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（按：33,140 元）者，應停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之。公務人員年改法第 77 條第 1 項第 3 款與教師年改法第 77 條第 1 項第 3 款限制更嚴，退休公教人員經審定支領或兼領月退休金，而再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資（按：目前為 23,100 元），應停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之。

六、年改關於「完善管理」的變革

[24] 年改三法為完善退撫基金管理，也作了一些努力，包括：

1. 調降所節省之經費，挹注退撫基金

[25] 三法皆規定因調降軍公教人員之退撫給與（退除給與）所節省之經費支出，應經預算程式，全數挹注退撫基金，不得挪作他用。⁵⁸且每年度之挹注金額，應由退撫基金管理機關定期上網公告。⁵⁹另，國軍因配合政府組織精簡政策，致退撫基金財務缺口擴大，軍人年改法特別規定由輔導會自該法施行後，分十年編列預算，每兩年編列二百億元，總額一千億元挹注之。

⁵⁸陸海空軍軍官士官服役條例第 54 條第 2 項；公務人員退休資遣撫卹法第 40 條第 1 項；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 40 條第 1 項。

⁵⁹陸海空軍軍官士官服役條例第 54 條第 4 項；公務人員退休資遣撫卹法第 40 條第 3 項；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 40 條第 3 項。

2. 放寬年資併計

[26] 為「降低行政成本」，三法皆設有退撫舊制年資、退撫新制年資、留職停薪年資、軍校就讀期間、及不同職域年資得予併計之規定。⁶⁰

3. 退撫基金委外經營

[27] 為提升經營績效，三法皆規定，退撫基金之運用及委託經營，應由專責單位進行專業投資，並按季公告收支及運用情形。⁶¹

4. 建立檢討機制

[28] 三法皆規定軍公教人員退休（退伍除役）後所領之月退休金（俸）、月撫卹金（贍養金）及遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之。但調整後之給付金額超過原領給付金額之百分之五，或低於原領給付金額時，應經立法院同意。⁶²

[29] 另，三法均明定，各該法修正施行後，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

⁶⁰陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 4 項及第 6 項；公務人員退休資遣撫卹法第 11 條及第 12 條；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 12 條及第 13 條。

⁶¹陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 11 項；公務人員退休資遣撫卹法第 10 條第 1 項；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 11 條第 1 項。

⁶²陸海空軍軍官士官服役條例第 39 條；公務人員退休資遣撫卹法第 67 條；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 67 條。

永續發展，此後並定期檢討。⁶³

[30] 以上分析及歸納，稀有助於社會大眾認識、瞭解內容瑣碎、用語艱澀的軍公教退撫法規，為公民積極參與公共事務，就公共政策進行理性思辨（而非情緒謾罵）、聚焦對話（而非各說各話）提供事實基礎。

貳、年改違憲疑義爭點分析

[31] 就法規疑義，所為之抽象違憲審查，不同於一般具體訴訟。大法官解釋的「標的」（客體、對象）不受聲請人釋憲聲請書之拘束。凡合於釋憲聲請要件⁶⁴的系爭法規（法律、命令或相當於命令的法規範）所涉及的違憲疑義，均屬大法官解釋的範圍。依前節有關年改三法主要內容之歸納，其間所涉及的違憲疑義，大體環繞三個核心問題開展：

一、「削減」軍公教人員的退休金，是否違憲？

[32] 聲請人因反對溯及削減已退休軍公教人員的「退撫給與」（退除給與），而聲請大法官解釋憲法。然而，欲獲得對其有利之解釋（勝訴）仍須以溯及削減「退撫給與」（退除給與）乃屬「違憲」的國家（立法）行為為前提。因為，很糟糕（lousy）或者不得民心（unpopular）的立法，未必違反憲法（unconstitutional）！這是政治（解決）與司法（違憲審查）的根本區別。

⁶³陸海空軍軍官士官服役條例第 59 條；公務人員退休資遣撫卹法第 92 條；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 97 條。

⁶⁴參見司法院大法官審理案法第 5 條及第 7 條。

[33] 溯及削減軍公教人員的退休金是否違憲，首先應取決於軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)在憲法上的定性。這個問題至少又包括以下幾個爭點：

1. 軍公教人員領取「退撫給與」(退除給與)的憲法依據為何？或者，反過來說，削減軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)侵害其於憲法上所保障的什麼基本權？
2. 軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)應如何「定性」(how to be characterized)？其為軍公教人員「薪資」(俸給)的一部份？或純屬國家所予之「恩賜」(恩賞)？
3. 前述「退撫給與」(退除給與)的「定性」，在退撫新制實施前(恩給制)與後(共同儲金制)，有無不同？
4. 「退撫給與」(退除給與)的「定性」，是否因退休(退伍除役)人員選擇領取之方式為「一次退休金(退伍金)」或「月退休金(月退休俸)」而有不同？
5. 「優存利息」應如何定性？是國家「政策性補貼」？抑或舊制下「退休金」(含「一次退休金/退伍金」與「月退休金/月退休俸」)的一部份？

二、「溯及」削減已退休軍公教人員的退撫給與(退除給與)，如何違憲？

[34] 年改三法不僅採取各國年改常見的手段，以達成「繳得多」、「領得晚」與「領得少」的政策目標，更採取了罕見的「溯及既往」削減「退撫給與」(退除給與)措施，致退休軍公教人員反彈甚大。這個問題至少包括以下幾個爭點：

1. 年改三法設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之軍公教人員，是否違反「法律不溯既往」原則？其為「真正溯及既往」？抑或「不真正溯及既往」？軍公教人

- 員「退撫給與」(退除給與)的權利內容究何時確定?(抑或永不確定?)
2. 設定「退休所得上限」,並溯及適用於前此已退休之軍公教人員,是否侵害其於憲法上所保障的「信賴利益」,從而違反「信賴保護原則」?
 3. 「信賴保護原則」與「比例原則」二者之關係為何?不違反「信賴保護原則」的法規,仍可能違反「比例原則」?
 4. 倘年改三法設定「退休所得上限」,並溯及削減前此已退休軍公教人員之「退撫給與」(退除給與),尚不違反「法律不溯既往」原則,亦不違反「信賴保護」原則,此後法律設定新的(且更低的)「退休所得上限」再削減前此退休軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)可有界限(滑坡效應可有停損點)?
 5. 以制定在後的退撫給與(退除給與)「新」標準,重新計算前已退休(退伍除役)人員之退撫給與(退除給與),是否違反其「平等權」(不等者,而等之)?

三、「限制」領取月退休金(俸)的軍公教人員「再任」職私校,如何違憲?

[35] 限制領有月退休金(俸)之退休軍公教人員,倘再任職私立學校獲取報酬超過一定金額者,即應停領月退休金(俸)之「肥貓條款」,可能涉及之違憲疑義包括:

1. 其是否侵害退休軍公教人員的「工作權」?如果是,則其屬於哪一種「類型」的侵害?係對選擇職業自由的「主觀條件」限制?從而,應以哪種基準進行違憲審查?
2. 是否侵害退休軍公教人員的「平等權」?首先,私部門有給職務不計其數,何以唯獨限制再任「私立學校」職務?

其次，限制領有月退休金（俸）之退休人員再就業，無異限制中、高齡者就業機會，是否為「年齡歧視」？再者，其對退伍除役之「軍人」，與對退休之「公教人員」之再任職限制寬嚴不一，是否違反「體系正義」？

[36] 遇到體系龐雜而規定繁瑣的法規，釋憲聲請人常以「散彈槍打鳥」的方式，將可能的爭點混在一齊主張；而本院解釋亦常將多個爭點結合一堆條號，一齊論述，結果往往使人猶如濃霧裡看花，看尬霧煞煞。爰就年改三案所涉違憲疑義諸爭點，整理如上，希收綱舉目張，一目瞭然之效。以下即本此綱目，依序審查系爭「軍人年改法」（即 107 年 6 月 21 日修正公佈之陸海空軍軍官士官服役條例，下稱「本條例」）所含各項「審查標的」（或稱「審查客體」，詳見本解釋附件一）是否合憲。

參、軍人年改法違憲疑義審查

[37] 就年改的政策目標-- 使退休人員「領得少」-- 而言，前述「削減」退撫給與（退除給與）及「溯及」削減退撫給與（退除給與）的規定，毋寧為本條例的重點；至於「限制再任私校」的規定僅屬附加。多數大法官判定本條例的重點規定悉屬「合憲」，僅附加的「再任限制」為「違憲」。本席除與多數大法官共同協力宣告「再任之限制」違憲外，對於多數意見所為之「合憲」宣告，均欠難贊同。質言之，本席以為：本條例關於「削減」退除給與的規定，於其適用於本條例修正施行後退伍除役之人員（即所謂「不真正溯及既往」）的範圍內，尚不違憲；至於「溯及適用」於本條例修

正施行前已退伍除役之軍人（即所謂「真正溯及既往」），則屬「違憲」。爰提出「部分不同意見書」如下。

一、「削減」軍人「退除給與」是否合憲？

[38] 「削減」軍人「退除給與」是否合憲，首先應確認「削減軍人退除給與」是否侵害軍人於憲法上所保障的某種基本權。

1. 削減軍人「退除給與」侵害軍人於憲法上所保障的什麼「基本權」？

[39] 解釋理由書第 56 段釋示：「憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有關之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利。其所稱（一次）退伍金、（月）退休俸等權利，係軍人因服軍職，而取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權」。上開有關軍人「退除給與」之定位大體正確。惟，軍人之「退除給與」固「為具有財產權性質之給付請求權」，然其毋寧更屬於憲法第 18 條「應考試服公職權」（廣義之「參政權」）之一部份。⁶⁵蓋軍人之所以能對國家請求「退除給與」，實由於「應考試服公職權」⁶⁶所

⁶⁵ 此由本院釋字第 575 號解釋觀之至明：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利」。

⁶⁶ 本院歷來解釋多僅稱「服公職權」，本席以為憲法第 18 條所規定者乃「應考試服公職」權，並無單獨之「服公職權」。詳見本席於釋字 715 號解釋提出之「部分協同暨部分不同意見書」。

衍生的公法上「財產請求權」⁶⁷，並非一般之「財產權」（多數意見僅此一次提及「服公職權」，其餘概稱「財產權」）。此一認知，至為關鍵。可謂差之毫釐，失之千里（詳後）。

2. 軍人退除給與的法律定性

[40] 多數意見此下緊扣「退除給與為具有財產權性質之給付請求權」之權利定位，解釋理由書第 57 段隨即話鋒一轉，採納關係機關於言詞辯論時所提出的「層級化財產權保障」理論⁶⁸，作為解釋的主要論理依據，謂：「退除給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退除給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退伍除役人員在職時所提撥，而受不同層級之保障」。繼而分析退撫基金的財源有三：（1）個人提撥，即現職人員依法定比率，按月繳納之儲金本息；（2）政府提撥，即政府依法定比率，按月繳納之儲金本息；（3）政府補助，指政府於（a）退撫基金未達法定最低收益，或（b）退撫基金不足支應退除給與時，所撥交之補助款項之本息。

[41] 解釋理由書第 58 段釋示：「上開（1）個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退除給與如侵害個人提撥費

⁶⁷參見本院釋字第 187 號解釋（請求發給退伍而未領取退伍金之證明）、釋字第 201 號解釋（退休金）、釋字第 280 號解釋（月退休金之優惠存款）、釋字第 455 號解釋（義務役年資併計公職退休服務年資）等。

⁶⁸參見關係機關國防部於 108 年 6 月 19 日向本院提出之言辭辯論爭點聲明書，第 30 頁至第 34 頁「六、公共年金與層級化財產權保障」一節。

用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。」

[42] 解釋理由書第 59 段更釋示：「上開（2）關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任……因其財源源自政府預算……性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退除給與條件之情形，是否發給上開（2）政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間（註 2）。至於上開（3）（a）與（3）（b）之財源，與政府就退撫舊制退除給與（例如以舊制年資計算之月退休俸、（一次）退伍金及優存利息等）之支付，同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。」多數意見之論理架構，至此儼然形成。

[43] 上述理論，本席礙難贊同。理由如下：首先，姑不論將德國聯邦憲法法院發展出來的「層級化財產權保障」理論，移植適用於我國軍公教退撫給與是否有所誤解，⁶⁹這樣的「層級化財產權保障」理論顯然曲解了「恩給制」的意涵，背離我國退撫制度的沿革。道理很淺顯，如果「恩給制」的意思確如多數大法官所說，對於（如上開（2）與（3）之情形）由政府提撥之費用所生之財產請求權，立法機關便擁有較大的立法形成空間，包括決定是否給予、如何給予退撫給與（退除給與），而本院只能採取較為寬鬆的審查標準，那

⁶⁹參見本解釋蔡明誠大法官提出之「部分協同暨部分不同意見書」。

麼政府當初何必費力地由「恩給制」改為「共同提撥儲金制」？當初改制，正是因為「恩給制」下，國家對軍公教人員所應負擔的退撫給與（退除給與）責任比較重，所以才改為「共同儲金制」，以求減輕負擔。因此，「恩給制」絕非可如多數意見「望文生義」般地解為「任由國家恩賞」之意！退一步說，「層級化財產權保障」理論充其量只能解釋退撫新制施行後國家所負擔的「退撫給與」（退除給與）責任，而無法解釋「退撫舊制」下，何以軍公教現職人員無需按月提繳退撫儲金，而國家卻應全額負擔（支付）其退休金的事實。

[44] 其次，以「個人自提」或「政府提撥」為分類基礎，所建構的「層級化財產權保障」理論，也與「共同提撥儲金」制的精神背道而馳。既是「共同提撥制」，由現職人員與政府依法定比率（35%、65%），按月撥繳退撫基金費用（退撫儲金），則無論是個人自繳或政府提撥的基金費用（儲金）理當給予相同的保障。若謂由政府依法「提撥」的退撫基金費用本息，及政府以「預算」補助退撫基金的款項本息，人民（退休軍公教人員）對之主張所謂「財產上請求權」時，立法者便可以享有較高的立法形成空間，決定是否及如何支給，而本院只能採取較為寬鬆的審查標準，不啻「只許州官放火，不許百姓點燈」！世上採行「共同提撥儲金制」的國家甚多，似未曾見過有如此「不對稱的共同提撥制」。如此「差別待遇式的共同提撥制」豈能和諧經營？！因此，即便要堅持「層級化財產權保障」理論，至少應認為：凡依法提撥基金之費用，無論由個人提繳或由政府撥繳者，均應受較高之保障，並受本院較為嚴格之審查才是。當然，似此全賴

國家「恩賞」(說給就給，說不給就不給)的「財產請求權」，能否稱作「財產」，殊成疑問。

[45] 再次，「層級化財產權保障」理論在我國憲法釋義學體系上恐無法立足。按財產權因為負有社會責任，其在憲法基本權的光譜中，相較於生命權、人身自由權或其他自由權，本來就居於較次要的地位，因此各國違憲審查實務上均以較為寬鬆的標準(俗稱「低標」)審查。多數意見固謂「個人自繳費用本息部分之財產上請求權，應受較高之保障」，我國釋憲七十餘年來迄未對「財產權」之限制，採取所謂「較為嚴格之審查」(俗稱「中標」審查)。本席實難想像僅以「財產權」受侵害為由，即可提高審查基準；又「財產權」之保障還能如何「層級化」？⁷⁰這些基本問題，多數意見欲建構一新理論，竟然完全未置一詞，令人匪夷所思。

[46] 最後，為堅持「層級化財產權保障」理論，多數大法官竟不惜曲解「政府負最後支付保證責任」的意涵。按當初退撫制度由「恩給制」(舊制)改為「共同提撥制」(新制)時，為避免國家放棄其對退休(退伍除役)人員的照顧義務，相關法律無不明文規定：軍公教人員的退休金應由政府與軍公教員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。⁷¹此次年改後，系爭條例第29條第1

⁷⁰關於財產權之限制，最近本院才有兩件解釋，釋示在某些情形下，應採取「低標」中「較嚴」的標準審查，即所謂「具殺傷力之合理審查」基準。參見本席於釋字第722號解釋提出之〈部分協同意見書〉、及於釋字第745號解釋提出之〈部分協同意見書〉。並參見拙著，〈違憲審查基準體系建立初探〉，輯於《憲法解釋之理論與實務》第6輯，頁581以下，頁612-613(2009年7月)。

⁷¹參見84年公務人員退休法第8條第1項；85年學校教職員退休條例第8條第1項；86年陸海空軍軍官士官服役條例第27條第1項。

類似規定，並參見83年公務人員退休撫卹基金管理條例第8條、軍人撫卹條例

項仍明定：「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。」法律文義明確若此，多數大法官居然說：「政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府（按：此處似是刻意省略了「始」字）應另以預算為撥款補助支應。……不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項，當然違反憲法保障服公職權及財產權之意旨」（解釋理由書第65段參照）。如上解釋似說：所謂「政府負最後支付保證責任」，不過是「法律」的規定，不能拘束大法官所作的「憲法」解釋。

[47] 多數大法官解釋「由政府負最後支付保證責任」包括溯及削減已退休軍人的退除給與，顯然違反「制度性保障」⁷²的精神。多數意見在解釋理由書第55段曾引述憲法增修條文第10條第9項之規定（「國家應尊重軍人對於社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障」），並據以認定：系爭條例「對退伍除役人員之退除給與，設有

第21條第1項前段、志願士兵服役條例第8條第1項、國民年金法第49條。
⁷²制度性保障（institutionelle Garantie）或制度保障（institutsgarantie）是威瑪時代史密特所提出的概念，意謂基本權不僅是個人權利保障，也包括對公司生活上既存的社會事實，經由各種複雜的法規加以規範，而形成的建制（Einrichtung）保障，立法者不能予以侵害，像公務員制度、地方自治團體等公法性質者稱制度性保障，婚姻、家庭等私法上的建制稱制度保障。不過後來使用上述兩種概念，則不再加以嚴格區分，但也有不少文獻以建制保障（Einrichtungsgarantie）來總括制度性或制度保障。參見吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，頁112-113，（106年，增訂五版）。

較高樓地板、特殊弱勢者不調降優存利息、編列預算（100億元）挹注退撫基金等相對有利措施」，皆屬對退伍除役人員之尊重。一般以為，前揭憲法增修條文之規定乃屬「基本國策」性質之規定，係對立法者的指示，並未直接創設人民得直接向國家主張的「基本權」。亦即，基本國策規定與基本權規定仍屬有別。然而，立法者一旦依據基本國策的指示，制定法律，形成關於某事項之「制度性保障」時，釋憲機關對於立法的決定原則上即應予尊重。準此，前揭系爭條例第 29 條第 1 項規定既已明確指示：於「退撫基金」收支不足時，應先開源（例如「檢討調整退撫基金的提撥費率」），以充實退撫基金；如仍不足，應更開源--由政府編列預算撥補退撫基金，俾符「由政府負最後支付保證責任」之意旨。試問，「由政府負最後支付保證責任」一語，何曾指示得「溯及削減」已退休軍人的退除給與？！多數意見如此牽強的解釋，在欠缺其他憲法規定的支持下，顯然並不尊重立法者於形成制度性保障時所應享有的自由（裁量空間）。⁷³

[48] 為反駁聲請人方關於「退除給與乃遞延工資」的定性，多數意見於解釋理由書第 67 段繼謂：「俸給」為軍人在職時執行職務之對待給付，包括本俸、職務加給、專業加給、地域加給、勤務加給等之總和；退休金（退除給與）為軍人因服公職而取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，包括：（一次）退伍金、（月）退休俸、年資補償金、及（舊制年資之）優存利息等。然，因退休金（退除給與）「與在職時之俸給無關」，故「難謂其屬遞延工資」。又，

⁷³同理，解釋理由書「註 2」以系爭條例第 29 條第 7 項之規定為例，試圖證立「政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間」的說法，亦值商榷。

多數意見認為：勞退新制之勞工「個人退休金專戶」或可解為遞延工資之給付，然軍人月退俸所得之總額繫於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異，是「退除給與並非遞延工資之給付」。

[49] 如上論理令人不解。首先，退除給與之計算，無論是退撫舊制、退撫新制、乃至年改三法，皆以「本俸」為計算基礎，如何能說「與在職時之俸給（含本俸）」無關？其次，「遞延工資」說似為說明在軍公教大幅調薪，並改採「共同提撥制」之前（即「退撫舊制」時期）的「退除給與」性質。多數意見似未注意即此。再者，即使勞工「個人退休金專戶」與軍人「月退俸」性質不同，也不足以否定退除給與為遞延工資之給付。蓋兩者並無必然關係。

[50] 綜上，多數意見試圖以基金費用（儲金）來源（個人自繳或政府撥繳）為基礎，建構「不同程度」（所謂「層級化」）的「財產權」保障，在我國憲法釋義學上恐難立足，也不符合我國退撫制度的沿革，更無法反駁「退除給與」乃遞延工資的定性。本席不解多數大法官為何選擇擁抱這麼一個漏洞百出的說法。

3. 「優存利息」的法律定性

[51] 如前文（[17]）所述，優惠存款制度係因退撫舊制下，軍公教人員之俸給偏低，以本俸為計算基準之退休所得，無法維持退休（退伍除役）後之生活所需，而發明出的變形退休金。其時退休人員選擇支領「月退休金」者，得以其「公

保一次養老給付」之全數金額，辦理優存，按月領取優存利息；選擇支領「一次退休金」者，得以其領取之「一次退休金」，加上「公保一次養老給付」之合計金額，辦理優存按月領取優存利息。存款利率最初係以台灣銀行一年期定存利率之 1.5 倍計息，72 年以後則固定為 18%。關於「優存利息」之定性，多數意見似沿襲本院釋字第 717 號解釋之見解，認為「優存利息」乃「政策性補貼」。惟多數意見似亦未否定「優存利息」為（舊制）「退休金」之一部分，遑論注意前述兩個定性能否相容。

[52] 按本院釋字第 280 號解釋曾以：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨」為前提，釋示：「領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，其退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活（例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額），其優惠存款自不應一律停止。銓敘部中華民國七十四年六月十二日（七四）台華特三字第二二八五四號函，與上述意旨不符部分，應停止適用」，顯然將優存利息視為「退休金」的一部分。

[53] 嗣本院釋字第 717 號解釋肯定銓敘部 95 年 1 月 17 日增訂發布（同年 2 月 16 日施行）之「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，及教育部 95 年 1 月 27 日增訂發布（同年 2 月 16 日施行）之「學校退休教職員公保養老

給付金額優惠存款要點」，以限制支領月退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休所得上限一定百分比之方式，減少其公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，尚屬合憲時，曾有謂：「優惠存款之制度，其性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付」。雖承認優存利息為退休金之一部分，但僅屬非「經常性的政策補貼」。從而調整優存本金，以調降優存利息，尚屬合憲。

[54] 經近日再次省思，本席以為，前揭釋字第 717 號解釋所謂「優惠存款之制度，其性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付」等語，與優存利息自肇始時迄今雖無退休金之名，而實為退休金之一部分之事實，顯有不符，應予變更。

4. 小結（我見）

[55] 本席以為，（廣義）公務員與國家間乃以「應考試服公職權」為基礎，所建構的受憲法制度性保障的「公法上職務關係」。其主要內容包括：公務員應對國家負忠誠、勤務、品位保持（如行政中立、禁止兼職）、基本權行使受限制（如不得組織工會）等義務，而國家應對公務員提供身份保障（不能恣意免職）、薪俸與退休照顧（支給退撫給與）等。唯有如此定位，才能提供「退撫給與」（退除給與）較為堅實的保障（後詳）。

[56] 其次，軍公教「退撫給與」（退除給與）乃國家為履行

其對公務員之退休生活照顧義務，而賦予公務員之兼具「生存權」與「財產權」性質之公法上財產請求權。至於該請求權一般固以「行政處分」的方式（形式）賦予，但亦不排除可以代替行政處分之「公法上契約」為之。

[57] 軍公教人員之退休金性質上乃屬「遞延工資」(deferred wage)。退撫舊制時期因採「恩給制」，軍公教人員之退休金完全由政府編列預算支應，退休人員於任職期間無需自行提撥退休儲金。嗣以此種由政府單方面提供之退休給付制度，往往使政府面臨龐大的財務負擔，乃改採「共同提撥制」，由政府與軍公教人員共同提撥費用，建立公務人員退休撫卹基金（退撫基金），支付軍公教人員之退休金；但退撫基金不足支應時，仍由國家（政府）負最終支付保證責任。亦即，軍公教人員退休金為「遞延工資」之性質並未改變；所不同者，改由退撫基金直接負支付責任，國家則退居二線（所謂「負最終支付保證責任」），但並未免除責任。在退撫舊制時期，「薪資」在概念上包括：任職期間的「月俸」及未來退休以後的「退休金」；退撫新制改由現職人員與政府共同按月提撥費用（退休儲金），故其計算基準亦由原「本俸 + 930 元」，提高為「本俸 \times 2」。又，軍公教人員退休金之「定性」（為遞延工資），自不因其選擇領取之方式為「一次退休金」（退伍金）或「每月退休金」（月退休俸）而有不同，⁷⁴乃屬當然。

[58] 附帶一言者，「共同提撥制」制下，提撥費用基準由法

⁷⁴解釋理由書第 127 段見解略同（「退退伍除役人員本得自由選擇領取（一次）退伍金或月退休俸，二者僅有領取方式之差異，然其本質上均為退除給與，則無不同」）。

律規定，實際提撥費率由政府決定；軍公教人員長期以來禁止組織工會，遑論參與協商薪資調整；退撫基金管理委員會並由主管機關設立與監督。是故，「基金費用自始提撥不足」、「基金營運績效不如預期」、「軍公教人員待遇長期偏低」、乃至「優存利息 18%訂定過高，致政府負擔日趨沈重」等指責，自不應（直接）歸咎於退休軍公教人員。

二、「溯及既往」削減已退休軍人的退除給與，是否違憲？

[59]如前所述，年改三法並非單純規定，軍公教退休人員之月退休所得超過法定上限者，一律等比（例如 10%）減少；而是重新訂定計算基準，取代原有標準，重新計算每人應減支的金額。這樣的「溯及適用」除了產生一般溯及適用的爭議外，並因其實際對既得利益（原支領之退休金金額）進行重分配，而產生「平等權」的爭議。析言之：

1. 年改三法設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之軍公教人員，是否違反「法律不溯既往」原則？

[60] 按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則（本

院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照)。

[61] 所謂「將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用」，學理上稱為「不真正溯及既往」(unechte Rückwirkung)，按本院釋字第 717 號解釋，即「無涉禁止法律溯及既往原則」。反之，將新法規適用於該法規生效前業已發生並終結之事實或法律關係，則為「真正溯及既往」(echte Rückwirkung)，原則上應予禁止。準此，系爭條例第 26 條以重新訂定「給予基準」之方式，設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之軍人，究屬「真正溯及既往」(從而原則上應予禁止)？抑或屬於「不真正溯及既往」(從而應檢視其是否符合「信賴保護原則」)，即成為本案之關鍵。

[62] 多數意見認為：「一次性之退除給與法律關係，例如請領(一次)退伍金，且未辦理優惠存款之個案，固於受規範對象受領給付時終結；……非屬一次性之退除給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休俸，因退除給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退除給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已領受之退除給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則」(解釋理由書第 71 段參照)。

[63] 多數意見⁷⁵共舉出三點理由，以支持「非一次性之退除給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結」的判斷：(1)

⁷⁵參見解釋理由書第 71 段。

退除給與請求權可能因退伍除役後始發生之事由而停止、喪失、恢復；(2) 退伍除役人員經審定後之月退休俸，於系爭條例施行前，應隨現役人員調薪而更動；(3) 於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支（一次）退伍金。本席以為，這三點理由都站不住腳。第（1）點有關「停止」、「喪失」及「恢復」退除給與之規定，與所謂「法律關係是否終結」無關，應視為領取退休給與之「解除條件」，條件成就時（如有叛國行為）即發生預定的法律效果（停止、喪失領受退除給與的權利）。這些「解除條件」同樣可以規定（適用）於支領「一次性退除給與」的人員（追回其領受之退除給與）。第（2）點理由實屬退撫制度的設計問題，無關乎支領「月退休俸」者與國家間之法律關係。試問，依多數意見之邏輯，目前年改三法（含系爭條例）皆規定退休（退伍除役）人員經審定後之月退休俸，係（固定）以施行日同等（職）級現職人員之本俸為準，不再隨現役人員調薪而更動，則年改新制以後支領月退休俸者，應認其與國家間之法律關係「業已終結」？！至於第（3）點理由更是牽強，蓋軍公教退撫法規向來規定⁷⁶，退休人員於退休時得擇領一次退或月退，但一經選擇，即不得反悔（變更）。其所舉得申請改支一次退伍金之規定，毋寧為例外。

[64] 本席以為，軍公教人員「退撫給與」（退除給與）請求權的權利內容於國家核定其退休（退伍除役）時，即告確定。此有「退休（退伍除役）證書」可資證明。按「退休（退伍除役）證書」無不明確記載經核定之退休（退伍除役）給與內容，包括適用之法規、新舊制之年資、占比、基數等。反

⁷⁶參見陸海空軍軍官士官服役條例第 36 條；公務人員退休資遣撫卹法第 30 條 1 項；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 31 條。

之，如果認為支領月退休金（俸）者與國家間之法律關係迄未終結，甚或永不確定，何需鄭重其事地發給「退休（退伍除役）證書」？就此而言，本院釋字第 717 號解釋將法規溯及適用區分為「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」，固屬正確；惟其認「系爭規定（按：銓敘部 95 年 1 月 17 日增訂發布之「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，及教育部 95 年 1 月 27 日增訂發布之「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」）僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係」，顯屬歸類錯誤，應予變更。

2. 設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退伍除役之軍人，是否侵害其於憲法上所保障的「信賴利益」，從而違反「信賴保護原則」？

[65] 即使是「不真正溯及既往」的法規適用，如其侵害受規範對象之信賴利益，仍可能違反「信賴保護原則」。按「人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（本院釋字第 525 號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護」（本院釋字第 717 號解釋參照）。

[66] 析言之，人民對法規之存續主張「信賴保護」者，應具備三項要件：⁷⁷

[67] 1. 信賴基礎--系爭之法規乃足以獲致人民期待之公權

⁷⁷參見本席於釋字 717 號解釋提出之「協同意見書」。

力行為。系爭條例為國家（立法院）制定之法律，自然值得人民信賴。

[68] 2.信賴表現--對於系爭法規之繼續施行，人民須有表現其信賴之事實。然，對於法規（抽象的公權力行使）之信賴表現，與對於行政處分（具體的公權力行使）不同，僅能為「一般」（而非「個別」）之認定。是本解釋理由書第 77 段乃有「受規範對象據此舊法規將領取之退除給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護」等語。

[69] 3.信賴值得保護--按釋字第 525 號解釋之操作，除主張信賴保護者有不值得保護之情形外，具備前兩項要件者，應推定其信賴值得保護。

[70] 多數意見基於前述「層級化財產權保障」理論，首先認為「優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇。是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採較為寬鬆之審查標準」（解釋理由書第 75 段參照）。並認為調降系爭條例施行前原退休所得，係為追求「重要公共利益」之正當目的，且所採取之手段（包括設定過渡期間、削減底限、及不予調降之例外規定等），核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受之衝擊，故「得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背」（解釋理由書第 94 段等參照）。

3. 「信賴保護原則」與「比例原則」二者之關係如何？

[71] 至遲自本院釋字第 717 號解釋起，大法官開始將「信賴保護原則」與「比例原則」合併使用，本解釋多數意見亦然。惟關於此二原則之適用關係為何，迄無明確討論。本席以為，「信賴保護原則」可以視為粗略的「比例原則」。申言之，「信賴保護原則」是否違反，端視受規範對象（人民）所具備之信賴利益-- 可為「依法規取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益」（例如現役軍人對於依法退伍除役後，得領受退除給與之期待利益），或「依法規而取得之權利」（例如軍人依法退伍除役後，所取得領受退除給與之權利）-- 相較於法規溯及適用所欲追求之公共利益，是否更為優越、更重要而定。是「信賴保護原則」本質上亦屬「利益衡量」。

[72] 本席並以為，法規之溯及適用違反「信賴保護原則」者，固無需再進行「比例原則」之檢驗；其不違反「信賴保護原則」者，則應繼續進行「比例原則」之檢驗。

4. 倘本法設定「退休所得上限」，並溯及削減前此已退伍除役之軍人之「退除給與」，尚不違反「法律不溯既往」原則，亦無違「信賴保護」原則，嗣後本法得再修正，設定更新且更低的「退休所得上限」，並溯及削減於其施行前已退休軍人之「退除給與」，有無界限？其「滑坡效應」有無停損點？

[73] 本席前於公開說明會聽取相關機關報告後，曾詢問主事官員：倘如彼等之確信，本條例設定「退休所得上限」，

並溯及削減前此已退伍除役之軍人之「退除給與」，尚不違反「法律不溯既往」原則，亦無違「信賴保護」原則，則嗣後本條例得否更行修正，重定「退休所得上限」，並進一步削減於其施行前已退休軍人之「退除給與」？其削減有無界限？似此「滑坡效應」有無停損點？官員僅回答：「不可能削減至零」。

5. 以制定在後的退除給與「新」標準，溯及適用於前此已退休之軍人，重新計算其退除給與，是否違反「平等權」（不等者，等之）？

[74] 本條例（其實，公、教年改亦同）以制定在後的新標準，溯及適用於前此已退休之軍人，重新計算其退除給與上限，並據以削減原領退除給與之金額，因為具有財富重分配之性質，並涉及是否違反「平等權」的問題。以公務人員年改法為例，年改對於各受規範者之影響（每人月退休金之削減幅度）大不相同。質言之，年改對「兼具退撫新、舊制年資者」影響最大，其月退休金調降（削減）幅度為 24.96% 至 38.24% 不等；其次為對「僅具退撫舊制年資者」，其月退休金調降（削減）幅度為 22.04% 至 30.88%；對於「僅具退撫新制年資者」影響最小，僅為 6.59% 至 14.29%（釋字第 782 號解釋第 109 段及附件九參照）。教師部分情形相同（釋字第 783 號解釋第 109 段及附件九參照）。軍人部分，雖主管機關未提供類似統計分析，想亦類似。

[75] 主事者屢稱，劃一「同（年）資」、「同（職）級」退休人員之退休所得，以消除因前此不同時期，適用不同規定（基數內涵不同），所致同資同級退休人員支領退休給與差

別甚大之現象，乃調降月退休所得之重要目的。然不同時期，有不同的背景，強迫趨同，確有違反平等權（不等者，等之）之嫌。

6. 小結（審查基準之確立）

[76] 綜上，本席以為，為貫徹「禁止法律溯及既往」原則，法規溯及適用屬於「真正溯及既往」者，除其內容涉及刑罰時，應採取（最）「嚴格審查基準」（俗稱「高標」）審查外，其餘情形（含僅涉及「財產權」之侵害）應以「較為嚴格之審查基準」（俗稱「中標」）進行審查；至法規溯及適用屬於「不真正溯及既往」者，如其尚不違反「信賴保護」原則，應以「寬鬆審查基準」（俗稱「低標」）審查。惟鑑於軍人之「退除給與請求權」乃由憲法「應考試服公職權」所衍生，並關乎國家對於軍人退伍除役後之生活照顧，法規溯及適用僅屬「不真正溯及既往」，而侵害現役軍人對於依法退伍除役後，得領受退除給與之期待利益（或稱「期待權」）者，應適用「具有殺傷力之合理審查基準」（即較為嚴格之「寬鬆標準」，或稱「高的低標」）進行審查。

*原擬進一步適用上述審查基準，審查本條例兩重點——「真正溯及」地削減已退伍除役人員原支領之月退休俸，與「不真正溯及」地提高退撫基金提撥費率——無奈迫於時間（本件多數意見之文字直到本週一下午才確定），只能俟諸來日因緣俱足時。

三、「限制」領取月退休俸的軍人「再任」職私立校，如何違憲？

[77] 如前所述，本席協力參與作成宣告系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款限制退伍除役軍人「再任」私立大學專任教師之規定「違憲」之結論。本席亦同意應以「較為嚴格之審查標準」進行審查（解釋理由書第 121 段參照）。而以系爭規定之手段是否顯然「涵蓋過廣」（over-inclusive）或顯然「涵蓋過窄」（under-inclusive），綜合論述諸多違反平等權的疑義，在本案不失為一有效的論證方法。至於其他所涉爭點如何處理，論理有無尚可改進之處，已無關宏旨，此處不及詳論。

[78] 猶需一言者，本解釋理由書第 20 段以「俾符憲法上體系正義之要求」為由，諭知相關機關應依本解釋意旨儘速修正系爭條例第 39 項第 1 項前段之規定，當消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金。這段文字的意義不僅在於，在多數同仁幾乎一面倒的解釋系爭條例主要限制規定「合憲」的情形下，能作成如上宣告，相當難能可貴；其意義更在於宣示：當國家採取限制行為（如削減退休金）時，其應合乎最低的理性要求，確保規範的前後邏輯一致（是名「體系正義」）。該段理由書有謂：「為貫徹系爭條例第 26 條設定現階段合理俸率（退休所得替代率）之改革目的，國家自有維持依系爭條例重新核定之退除給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭條例施行細則第 48 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）」，實值細繹。

肆、不堪回首的審查程序

[79] 此次年改三解釋的審查過程創新了多項紀錄，甚至打破大法官釋憲七十年來的多項傳統。為保存歷史，應略述一二。

一、「受理與否」的標準一變再變，殆無公信可言

[80] 按立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第3款定有明文。其立法目的「在使持少數意見之立法委員，於確信多數立法委員表決通過之法律有違憲疑義時，得向本院提出解釋憲法之聲請，以維護憲政秩序」（解釋理由書第2段參照）。過去七十年來，基於前述立法目的，並為尊重憲法上平行的權力部門，本院對於現有總額三分之一以上立法委員，依據前揭條文，聲請解釋憲法，向來從寬審查其「程式要件」，並鑄成多號具有代表性的解釋⁷⁸。詎料，去（107）年5月4日第1476次大法官大會議，

⁷⁸例如釋字第342號解釋釋示「法律案之審議是否踐行議事程序，原則上乃屬議會自律事項」（立法委員謝啟大等58人、林濁水等58人、廖福本等60人分別聲請）、第461號解釋釋示「參謀總長除有正當理由外，不得拒絕到立法院委員會備詢」（立法委員丁守中等124人聲請）、第467號解釋釋示「86年憲法增修後，省非地方自治團體性質之公法人」（立法委員郝龍斌等55人聲請）、第499號釋示「88年憲法修條文部分違憲」（立法委員郝龍斌等112人、鄭寶清等79人、鄭寶清等80人、鄭寶清等80人、洪昭男等102人分別聲請）、第585號解釋釋示「真調會條例部分條文違憲」（立法委員柯建銘等93人聲請）、第601號解釋釋示「法官除有懲戒事由得以憲法第170條規定之法律予以減俸外，各憲法機關不得以任何其他理由或方式，就法官之俸給，予以刪減」（立法委員柯建銘等74人聲請）、第603號解釋釋示「戶籍法強制人民按捺指紋並予錄存否則不予發給國民身分證之規定違憲」（立法委員賴清德等85人聲請）、第633號解釋（立法委員柯建銘等87人聲請）、第645號解釋釋示「95年5月1日修正公布之真調

就立委林為洲、李鴻鈞、高金素梅等 38 人聲請解釋「前瞻預算案審議程式」違憲，並聲請急速處分案，多數大法官竟史無前例地變更見解，「從嚴審查」其聲請要件，認為：該條所稱「行使職權」，不僅指立法委員須出席會議，更須參與表決，是聲請人其中之一「未曾參與投票」，即未「行使職權」；又，該條所稱「現有總額三分之一」之立委僅指其於系爭法案最後一次讀會曾經投下「反對票」者，而該案 38 位聲請人於爭議之最後讀會並未投下反對票，爰決議「不予受理」。本席當時據理力爭未果，乃提出「不同意見書」，詎多數大法官又以關於本院「不受理決議」，個別大法官所提出之「個別意見書」，向例僅得「附卷存參」為由，強行表決本席所提「不同意見書」，不得對外公佈。

[81] 哪知，時隔一年，多數大法官再次變更見解！解釋理由書第 3 段明言：「查聲請人於立法院就系爭條例修正案之二讀審議程式完成時，於議場公開表示：『錯誤年改！拒絕背書！』後，反對就系爭條例修正案進行三讀審議程式未果，繼而未出席該審議程式（立法院公報第 107 卷第 74 期院會紀錄，第 405 頁至第 406 頁參照），得認聲請人 38 人（按為行為時立法委員總額三分之一）為不贊成多數立法委員所通過系爭條例修正案之少數立法委員」。按此新標準，「未出席投票」仍能視為「行使職權」，只要曾經公開表示異議；而所謂「總額三分之一」立委，也不以「在最後一讀程式中曾投下『反對票』者」為限（蓋其既未曾出席審議，如何投反對票）！兩相對照，完全相同的 38 位立委聲請釋憲，結

會條例部分條文違憲」（立法委員陳金德等 85 人聲請）及第 735 號解釋釋示「憲法未限制不信任案之提出時間，如於立法院休會期間提出不信任案，立法院自應即召開臨時會審議之」（立法委員柯建銘等 46 人聲請）等。

果截然相反-- 前案不受理，本案受理並作成解釋。果真「法院見解如月亮，初一十五不一樣」？！

[82] 尤其令人失望的是，雖本席再三要求，多數意見絕口不提本院去年就立委聲請解釋「前瞻預算案審議程式違憲」案「不予受理」之決議，**遑論坦承本案如上解釋實際已變更（甚或推翻）該「不受理決議」的見解，而寧見本院「受理（聲請）與否」的標準陷於錯亂。**身為國家「最高司法機關」，如此藐視自己的解釋運作先例，令人不解！也難怪人民普遍不信任司法。⁷⁹

二、併案審理，同日公佈，畢其功於一

[83] 各界（含地方政府、人民、法官、監察院）聲請解釋年改三法違憲疑義的聲請案計有 20 多件，原分由許多位大法官主辦（幾乎每位大法官手上都有年改聲請案），最後竟協調由同一位大法官主辦年改三案。用心良苦殆所僅見。其次，討論過程中並逐步磨合，凝聚多數共識，將三解釋案訂在同日一齊公佈，亦屬罕見。至於其他程式創舉更是不勝枚舉，例如：此三解釋案為本院首次略過「程式審查」（即按主辦大法官所擬草案，討論本案依法應否受理及其理由），而代之以新創的「意向表決」（即由大法官逕就「受理與否」表達意向，並行表決），經議決受理後，直接進入「實體審

⁷⁹司法院 108 年度「司法輿情現況調查報告」頁 15-17&21 顯示：「對法官的信任程度，有 56.0%受訪者表示不信任；對我國法官判決公正性的看法，有 58.1%受訪者表示不公正；對過去一年法官可以公平公正審理、判決案件相信程度，有 54.4%受訪者表示不相信；受訪者對政府當前司法改革成效滿意程度，有 66.2%表示不滿意」（參見，<https://www.judicial.gov.tw/juds/b108.pdf>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

查」的案件。吾人始知釋憲審查程式如此深具彈性。又，為便於進行意向表決，乃逕行宣讀主辦大法官所擬長達數十頁的解釋理由書草案；以之對照去年監察院聲請解釋之「黨產條例違憲」案，因「程式審查」卡關（最後多數議決「不予受理」），主辦大法官所擬之解釋文及解釋理由書草案（亦長達數十頁）全然未獲宣讀，遑論討論，其間差別何斥天壤！

四、密集開會，空前絕後

[84] 按大審法第 15 條之規定，大法官每星期開會三次，必要時得開臨時會議。為了達成「年改三案同日作成公佈」之目標，全體大法官全力配合，加開會議。自五月初起，每週加開一次會議（即每星期開會四次）⁸⁰；自七月中旬起，每週加開兩次會議（即每星期開會五次）⁸¹；自七月底起，每週加開的兩次會議各延長半小時；自本（八）月起，每天上、下午都開會，並改以一次會議計算。⁸²今天呈現在國人面前的三件解釋（本週一下午始定稿），實全體大法官數月以來不辭辛勞、拼命努力的成果。

⁸⁰自 5 月 7 日（二）起，每週二下午加開會議一次。參見 1080506-1080510 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=452636&flag=1®i=1&key=%A5q%AAk%B0%7C%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>

⁸¹自 7 月 15 日（一）起，每週一、二下午各加開會議一次。參見 1080715-1080719 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=485766&flag=1®i=1&key=%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>

⁸²自 8 月 12 日（一）起，每週一至五上、下午皆開會。參見 1080812-1080816 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=499661&flag=1®i=1&key=%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>）；自 8 月 19 日（一）起，同日上下、午兩次會議以一次會議計算。參見 1080819-1080823 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=485766&flag=1®i=1&key=%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>

[85] 或謂年改三案幾十件聲請案既已收文多日，何需急於一時？尤其，四位新任大法官已然出列，等候進場。正是如此，更顯見現任大法官當仁不讓、捨我其誰的氣概！

四、沒有思辨對話，何來合議審查

[86] 憲法增修條文第 5 條第 1 項規定，司法院設大法官 15 人，行使解釋憲法及統一解釋法律及命令之權，故司法院乃由 15 位大法官組成之合議制憲法法院。司法院組織法第 4 條並規定大法官應由具有所列六款資格之一者組成，且具有其中任何一款資格的大法官人數不得超過總名額的三分之一，其力求大法官具備多元背景，俾反映不同思維、集思廣益的用意甚明。而大法官審理案件法更是率先（亦迄今唯一）保障個別大法官得提出「意見書」（含協同意見書與不同意見書），連同多數大法官議決之解釋文，一併公佈的法律，其殷切期待大法官依理性思辨，以解釋憲法之心情，可謂躍然紙上。

[87] 然而，遺憾的是，年改三解釋案審理期間雖密集開會，空前絕後，然大部分的會議時間都用在釐清法條「規範意旨」及「文字修正」，而非審思、辯論「審查結論」（合憲或違憲）及其「論理構成」（如何論述合憲或違憲）。尤其，會場中隱然存在沈默而堅定的多數，猶如大海行船的壓艙石，或稱「定海神針」，破除一個又一個的論理難題，持續挺進，終底於成。難得多數與少數偶有交鋒，眼看即將峰迴路轉之際，便有高亢激昂的陳詞：「那國家就是沒錢了嘛，能不砍軍公教人員的退休金嗎？不然該怎麼辦？你們告訴我！」大哉問！

如此熱切的「愛國」心，能聽得進不同思考的「逆耳」忠言？

伍、年金改革平議

一、年改議題真偽辨

[88] 蔡政府向以「年金改革」（簡稱「年改」）統稱軍公教人員退撫制度的變革，是否過度簡化問題、誤導社會輿論，不無疑問。前文已剖析本解釋所涉諸多法律疑義，以下或許該平心靜氣地想想：這一切所為者何？尤其，年改所涉爭議哪些實為假議題？

[89] 或謂政治就是以「似是而非的話述」所編織的一套「高明騙術」。本席寧願不信此言！為不斷創造、深化華人社會五千年來唯一的民主法治文明，本席甘冒大不諱，直陳年改過程中確有一些似是而非的說法，應予辨正。

1. 「世代正義」之商榷

[90] 政府一在強調，年改乃為維護「世代正義」所必要。所謂「世代正義」，實即「跨世代正義」（intergenerational justice）的通稱。追本溯源，世帶正義的理念可由1987年聯合國「環境與發展委員會」（World Commission on Environment and Development）出版「布魯德蘭委員會」（Brundtland Commission）所撰寫的「我們共同的未來」（Our Common Future）報告中，關於「永續發展」（Sustainable Development）之定義察見：「永續發展是一種能夠滿足當代

需求，但同時不會損及未來世代滿足其生活需求能力的發展模式。」因為地球上不能再生的資源一旦被當代人耗盡，後代子孫便無法享用，所以各國應在地球資源所能負載的範圍（前提）下追求經濟發展。⁸³人口結構變遷（形成少子化、高齡化社會）與國家經濟景氣變化都直接衝擊軍公教撫制度，年金改革當然應該注意避免造成年輕世代的過度負擔。但是，財富不同於不能再生的天然資源，財富是可以努力創造的。以國家經濟發展已經到達瓶頸，無法再創造新的財富，只能就現有財富進行重分配為前提，來建構年金改革，對於待退或已退的老年世代固然不公——他們辛苦地供養了前一代與下一代，誰來供養他們？對於年輕世代也不公平——低估了他們解決問題的能耐，也消磨了他們奮鬥的志氣！其次，由於生命「世代」本屬連續，很難劃分，所謂「世代正義」在法律上很難定義與執行。過度簡化地高喊「世代正義」很容易造成社會的分化與對立⁸⁴。

2. 「基金破產」不等於「國家破產」

[91] 多數意見洋洋灑灑數十頁，說穿了就是一句話：因為退撫基金即將破產，國家有權力削減曾經許諾給予已退休軍公教人員的退休金，只要不損及「個人自提儲金之本息」部分即可。本解釋罕見地檢附了 12 個附件，其中多在引用官方統計資料，說明政府負擔如何沈重（例如附件二之「優存利息」負擔、附件六之「退撫基金」瀕危財務、附件十一之

⁸³ 因此之故，本席一向認為將“sustainable development”譯成「永續發展」，有誤導之嫌，應譯作「可承載發展」。

⁸⁴ 或謂「政治集權的自然邏輯就是煽動仇恨，古今中外概莫能外」。梁京評論 2018-11-27（參見 <https://www.rfa.org/cantonese/commentaries/lj/com-11272018083411.html>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

「政府退撫責任」)，和退撫制度設計如何不良（例如附件三之「基金自始提撥不足」、附件四之「基金投資報酬率」難如預期、附件五之「年資補償金」不公）。然而，「基金即將破產」並不等於「國家（國庫）即將破產」。年改的真正動機應是政府不願意再花這麼多錢來照顧（養老）軍公教退休人員！

[92] 各種數據顯示我國國家財務狀況尚稱良好，包括：

- 軍公教人員的退撫支出僅佔政府歲出的 7% 左右；⁸⁵
- 近年來國內稅收皆處於「超收」狀態；⁸⁶
- 主計處公布我國第二季經濟成長已經達到 2.42%，預估第三、第四季會更好，全年經濟成長率可達到 2.46%，是亞洲四小龍第一；⁸⁷
- 行政院蘇院長指出，過去兩年的總決算連續產生歲入歲出賸餘，去（107）年度賸餘甚至達到 1,109 億元。109 年度總預算歲入、歲出自 88 年度以來，22 年來再次總預算案歲入、歲出編列達到平衡。⁸⁸
- 我國為全球第五大淨債權國，107 年底對外資產總額計

⁸⁵以年改之前的 106 年度的決算數為例，軍公教人員的退撫支出（1,378 億元），只占中央政府總預算支出（19273 億元）的 7.15%，在九大政事別支出中排名第 6，遠低於第一位的社會福利支出（包括勞保、農保、國保等社會保險，和社會救助、福利服務等）的 24.5% 占比，比第二位的教科文（20.8%）、第三位的國防支出（15.9%）都低許多，甚至還低於一般政府支出（占 9.11%）。而「債務支出」也只占了 5.3%。參見黃耀輝教授 2019 年 6 月 19 日就本院 107 年度憲一字第 2 號（教師年改釋憲聲請案）所提出之鑑定意見書，頁 3~4。

⁸⁶總統府 108 年 1 月 1 日發布之總統 2019 新年談話（參見，<https://www.president.gov.tw/NEWS/23999>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁸⁷總統府 108 年 8 月 17 日發布之新聞與活動（參見，<https://www.president.gov.tw/News/24660>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁸⁸行政院 108 年 8 月 15 日發布之新聞與公告（參見，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/41f74074-3133-42e3-bb0a-7ee74fe978ec>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

20,488.7 億美元，扣除對外負債後，國際投資淨值達 12,805.0 億美元。⁸⁹

.....

[93] 政府喊窮的同時，卻又提出許多增加財政負擔的「未來計畫」，例如：一大堆的「蚊子建設」、八年八千八百億的「前瞻計畫」。甚至大量舉借，包括：產業創新條例「租稅減免」條款再延十年、加碼「減稅項目」、股利所得稅停徵（等同富人減稅）等。其實，公共支出所涉及的各種舞弊（貪腐）與浪費，才是造成國家財政危機的罪魁禍首。⁹⁰

3. 不應汙名化 18%優存

[94] 多數意見對於優惠存款制度的由來，及其所造成的政府財務負擔分析甚詳，⁹¹並認為分 10 年（溯及）調降（削減）已退伍除役軍人之 18%優存利息尚不違憲。⁹²本席同意，18%優存利息就其使「退休所得」超過現職同等級人員「薪俸」的範圍而言，顯屬不公，應予調降。然 18%優存利息制度的弊病不應被過度誇大，尤應避免「汙名化」，蓋許多早年退伍除役人員因其時薪俸甚低，雖領受 18%優存利息，其退休所得仍不及「最低保障金額」（38,990 元）。此由本解釋「附

⁸⁹中央銀行 108 年 6 月 14 日所發布之(108)新聞發布第 103 號（參見，<https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁹⁰據審計部日前完成的「中央政府前瞻基礎建設計畫第一期特別決算審核報告」，前瞻計畫預算實現率僅六成，而其中補助地方政府計畫經費預算實現率更僅有五成多（參見，據 2019 年 8 月 19 日聯合報，<https://udn.com/news/story/6656/3996707>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁹¹參見解釋理由書第 79-83 段及附件二。

⁹²參見解釋理由書第 91-94 段。

件十」所載支領（一次）「退伍金」的退休軍人中有 99% 的人，因退休所得低於「最低保障金額」而無須調降觀之，即明。公務人員部分雖主管機關未提供類似本解釋「附件十」的統計資料，想像中支領（一次）「退修金」的退休公務人員中，應亦有相當高比例的人，其退休所得低於法定「最低保障金額」（33,140 元）。對於這些退休人員，吾人何忍指責其為「肥貓」？！

4. 「最低保障金額」名實不符，徒增傷悲

[95]年改三法為削減退撫給與（退除給與）皆設有「最低保障金額」，作為削減的底線（地板）。同時，並皆規定原支領金額即低於「最低保障金額」者，仍按原支領金額支給（是即「多砍、少不補」）。誠然，從憲法上說，在確認國家有全面保障國民維持尊嚴生活最低所需之（生存權）義務以前，不能認為前述「最低保障金額」即課予國家以「保障每位退休軍公教人員能享『最低保障金額』之退休所得的義務。然而，「最低保障金額」這樣的法律用語，在「多砍、少不補」的規定面前，的確令人傷感。

5. 劃一「同（年）資」、「同（職）級」退休人員的退休所得，乃齊頭式的「假平等」（形式平等），而非容許合理差別待遇的「真平等」（實質平等）

[96] 關係機關代表在歷次本案公開說明會與言詞辯論會中不斷強調，年改具有多方面的目的，不僅為使退撫基金延命 25 年至 30 年，且在消除因服務（役）時期不同，適用不同法規，致同（年）資、同（職）級的人員退休所得間之差異。本席會中層屢次詢問：何以劃一「同（年）資」、「同（職）」

級」退休人員的退休所得，應該作為年改的目標？得到的答覆皆是：我們認為所有的人，退休之後都應該是平等的，應該儘量使退休所得趨於一致。本席以為，這樣的思想是齊頭式的「假平等」（或稱形式平等），而非容許「合理差別待遇」的「真平等」（或稱實質平等）。不同的時期，有不同的環境與條件，同樣服務（役）30年，有人處在承平時期的經濟成長年代，有人處於戰亂時期，經濟拮据年代。國家因而給予不同的退撫給與（退除給與），毋寧為自然。今欲強不同，以為同，無異於「不等者，等之」，難謂合乎平等原則。

二、得不償失的年改

[97] 整體評估「年改」的成本與效益，怕是得不償失。因全面溯及削減已退休軍公教人員的退撫給與，估計政府每年可節省支出約 280 億元新台幣⁹³。然「溯及既往」的年改對於台灣社會價值與人心所造成的衝擊，則難以估計。

[98] 年改溯及既往，代表對於過去制度的否定，也表示國家不願再信守其（載在法律裡）對全國軍公教人員所作的莊嚴承諾—只要你們竭盡所能、犧牲奉獻、報效國家，作到「武官不怕死」、「文官不貪財」、「教師誨人不倦」，國家必當竭盡所有，照顧你們的餘生和你們的遺眷。如此一來，國家與軍公教人員數十年「風雨同舟」、「甘苦與共」所建立的忠誠信賴關係，便開始鬆動！這種深層而無形的衝擊，絕非能言善道的十幾個大法官，以一句似是而非的繞口令「系爭規定乃是所謂的『不真正溯及既往』，而非「法律禁止溯及既往」

⁹³參見 108 年 6 月 25 日立法委員曾銘宗，於 107 年度憲一字第 2 號（教師年改案）言詞辯論筆錄，第 5 頁以下。

原則所禁止的『真正溯及既往』，所能輕易撫平；幾十萬個年改受害家庭的切膚之痛，更非短時期所能療癒。

三、如果時光能倒流，年改該怎麼改？

[99] 本席以為，法律不溯既往原則之所以成為法治國原則之一，實有其顛撲不破的道理。蓋人的理性有其極致，一般人都不能具備「遇見未來」（未卜先知）的能力，法律如能溯及既往，人民將不知何以措手足！因此，古來善治國者，並重誠信。非萬不得已，絕不輕毀承諾。

[100] 年改可大可小，皆以開源為主，節流為輔。除非國家財政遭遇重大變故，絕不輕言「溯及既往」削減已退休人員之退撫給與。現時退撫制度最大的問題出現 18%優存利息，只需對症下藥，精準手術；無需殺雞用牛刀，全面溯及既往，限期重新核定退休給與，搞得雞犬不寧。

[101] 與其新設「退休所得替代率」，並據以重算每位退休軍公教人員的「退休所得上限」，引發財富實質重分配⁹⁴的爭議，只需針對領受「18%優存利息」致退休所得超過同（等）級現職人員薪資（總額）者，或達一定百分比者，即依其現支退休所得，分成不同級距，「等比調降」其優存利息。

[102] 調降 18%優存利息所節省之政府支出，則用以補助未達原支領金額及未達「最低保障金額」之退休袍澤，俾繼續朝向合乎「實質平等」的「社會國原則」或「大同世界」邁

⁹⁴參見本院釋字第 782 號解釋第 109 段及附件九。

進？

陸、揮手自茲去、蕭蕭班馬鳴

[103] 人生際遇「可遇而不可求」，孰曰不然！八年前，我在離奇曲折的機緣下，忍痛放棄了一生所熱愛的學術研究工作，和中央研究院特聘研究員的長聘保障（一紙聘書聘到六十五歲），毅然決然來到司法院服務。因前此教授憲法多年，故知從 99 年憲法增修後，大法官已是「同工不同酬」（僅法官出身的大法官才享有終身職保障）；又因司法院向以大法官地位尊崇為由，不同意學者自大學「借調」擔任大法官，乃決定依法辦理退休（因同日起就任現職，故迄今未支領退休金）。雖非窮究學術生涯規劃，也有礙於退休後的經濟營生；然為能學以致用，聊盡讀書人「舉而措之天下之民，謂之事業」的古訓傳承，於是勉強受命。猶盼能與諸賢蒼萃，一本至公無私之襟懷，明法析理、誠意正心釋憲，而為眾民翹首信望。奮首心懷法憲八年，雖未違「時有作為」之初衷，但亦非全然無憾。即將卸任大法官，而成退休之身，竟值審理攸關億萬生民的年改釋憲案，雖得循例迴避教師年改案，幸能參與軍、公年改案，略盡棉薄心力。

[104] 多元開放的社會需要不同意見，⁹⁵民主憲政國家更以制度保障不同意見。為了時時提醒自己勿忘初心、盡忠職守、矢勤矢永，我在就任前特意從《孟子》中集句，央請于右任先生嫡傳弟子唐濤書法家，親書「養浩然正氣，行天下大道」對聯一幅，懸掛於辦公室入口。八年來雖自問已盡心

⁹⁵See, e.g., CASS SUNSTEIN, WHY SOCIETIES NEED DISSENT (2003).

竭力，無奈一則才學不足，才深切體悟辛棄疾「早歲那知世事艱」自況語的悲愴心情；一則時不我予，未能「智周萬物、道濟天下」，始漸悟楊萬裡〈桂源鋪〉所雲：「萬山不許一溪奔，攔得溪聲日夜喧，到得前頭山腳盡，堂堂溪水出前村」。

[105] 美好戰役，我已經歷。此際，耳邊已經響起年少時最喜愛的一首藝術歌曲《花非花》（白居易詞，黃自曲）：

花非花，霧非霧；夜半來，天明去。
來如春夢幾多時？去似朝雲無覓處。

釋字第 781 號解釋部分不同意見書

吳陳銀大法官提出

公務人員退休撫卹基金關於軍職人員部分 100 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 107.28%、117.96%、141.08%、139.86%、147.39%、161.55%及 177.86%。¹無論原因係提撥費率不足、基金運用不善、軍官及士官退伍時間較早、國軍實施精實案離退人員大量增加或總體經濟環境不佳，均亟需改善，以免入不敷出之情況持續惡化。

依憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應給付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退除給與，以保障退伍軍官及士官之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退伍軍官及士官之退除給與時，亦無不同。

軍官及士官服務期間依特別法律關係，當時已取得於未來符合退伍停止條件時，得領取屬遞延薪資(Deferred Wage)性質之退伍金或退休俸及衍生之退除給與其他現金給與補償金與優惠存款利息之退除給與既得財產權(Earned or Accrued Benefits)，²依憲法第 15 條人民財產權應予保障之

¹ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，軍職人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。
https://www.fund.gov.tw/News_barChart4.aspx?n=3263&sms=9391 (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

² 中華民國 107 年 6 月 21 日修正公布除第 26 條、第 37 條、第 45 條、第 46 條自 107 年 7 月 1

規定，國家不得溯及剝奪減少，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償。

一、依憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應支付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退除給與，以保障退伍軍官及士官之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退伍軍官及士官之退除給與時，亦無不同

按「人民有應考試服公職之權。」「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。」憲法第 18 條及憲法增修條文第 10 條第 9 項分別定有明文。

次按「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第 83 條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。」「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利……」「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於

日施行外，其餘條文，自 107 年 6 月 23 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第 3 條第 4 款規定：「本條例用詞，定義如下：……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）。」

公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。」「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務暨由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 575 號解釋參照）。憲法第 83 條暨憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨在立法保障公務人員退休後之生活（本院釋字第 280 號解釋理由書參照）。按國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。公務人員與國家間係公法上之職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等保障其生活之義務，公務人員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務（本院釋字第 433 號解釋理由書參照）。……公務人員退休法暨公教人員保險法中關於『養老給付』之規定等，係國家為履行憲法保障公務人員之退休生活而設。」「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（本院釋字第 575 號、第 483 號解釋參照）……」「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務（本院釋字第 575 號、第 605 號解釋參照）。」「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」「憲法第 18 條規定人民有應考試服公職之權，……

為廣義之參政權，……為實踐此一憲法意旨，……其保障範圍包含……由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 429 號、第 575 號、第 605 號、第 611 號、第 682 號及第 715 號解釋參照）。」「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」業經本院釋字第 280 號、第 455 號、第 575 號、第 596 號、第 605 號、第 614 號、第 658 號、第 717 號及第 760 號解釋釋明在案。

另按，國家給予退休公部門人員適當之退休給與，依世界銀行(The World Bank)之研究，乃基於下列理由：(一)確保公部門人員之獨立性；(二)使公部門人員之職業生涯具吸引力；(三)將對公部門人員之薪資部分遞延至未來支付；(四)以政治及社會可接受之方式，讓年紀較大之公部門人員退休。³

依上開憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應支付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官士官，自有義務給予適當之退除給與，以吸納優秀人才投入軍官及士官之行列，並確保軍官及士官於在職時得不受外力之不當影響，超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國

³ Palacios, Robert; Whitehouse, Edward. 2006. Civil-service pension schemes around the world (English). Social protection and labor discussion paper ; no. 0602. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/546181468147557849/Civil-service-pension-schemes-around-the-world>, p7. Last visited: August 23, 2019.

家，愛護人民，中立執行職務，⁴退伍時之生活條件與尊嚴亦得以獲得保障，縱未採由軍官及士官與政府共同提撥基金之共同提撥制，而採例如德國之完全由政府提撥基金之政府提撥制，⁵或仍採恩給制，⁶均無不同。故採提撥基金制，如提撥之基金不足以支付退伍軍官及士官之退除給與時，國家仍有義務給予退伍軍官及士官適當之退除給與，以保障退伍軍官及士官之生活條件與尊嚴。

多數意見謂：軍官及士官之退除給與，如採完全之恩給制，例如以舊制年資計算之退伍金、退休俸及優存利息等，或採由軍官及士官與政府共同提撥制中由政府提撥之部分及政府之補助款，均屬源自政府預算之恩給，立法者就是否發給及發給要件，有一定立法形成空間或較高之調整形成空間。

惟按依上開憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家應支付軍官士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，依特別法律關係給予適當之退除給與，乃憲法上之義務，而非字面上所謂之「恩給」，政府得溯及減少。多數意見就所謂之「恩給」望文生義，僅就字面予以詮釋，無視憲法前揭規定、本院前開解釋意旨及軍官士官之退除給

⁴ 憲法第 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。」

⁵ OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris.

http://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en, p 178. Last visited: August 23, 2019.

⁶ 德國之完全由政府提撥基金用以支付公務人員退休給與之政府提撥制，實際上就是恩給制。

與屬遞延薪資之本質，作成政府得溯及減少退伍軍官及士官退除給與之解釋，實難贊同。

蓋如採多數意見此種見解，則未來政府得隨時減少舊制年資之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及優存利息等退除給與、公務人員退休撫卹基金由政府提撥之部分及政府之補助款，甚至政府完全不再支付退伍軍官士官舊制年資之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及優存利息等退除給與、完全不再提撥退撫基金，基金不足支付時，政府亦不再撥款補助，進而降低軍官及士官之退除給與至僅退伍軍官及士官自行提撥之部分，對於 85 年 12 月 31 日之前退伍之軍官及士官，因全屬舊制恩給制之年資，甚至得完全不再支付其舊制年資之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及優存利息等退除給與，則不僅有違本院之解釋先例，更與憲法保障人民服公職權、財產權及國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定之意旨不符。

又如採多數意見之見解，則勞動基準法第 55 條⁷與第 56 條⁸要求私部門之雇主給付勞工退休金與提撥勞工退休準備

⁷ 勞動基準法第 55 條規定：「(第 1 項) 勞工退休金之給與標準如下：一、按其工作年資，每滿 1 年給與 2 個基數。但超過 15 年之工作年資，每滿 1 年給與 1 個基數，最高總數以 45 個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以 1 年計。二、依第 54 條第 1 項第 2 款規定，強制退休之勞工，其身心障礙係因執行職務所致者，依前款規定加給 20%。(第 2 項) 前項第 1 款退休金基數之標準，係指核准退休時 1 個月平均工資。(第 3 項) 第 1 項所定退休金，雇主應於勞工退休之日起 30 日內給付，如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。本法施行前，事業單位原定退休標準優於本法者，從其規定。」

⁸ 勞動基準法第 56 條規定：「(第 1 項) 雇主應依勞工每月薪資總額 2% 至 15% 範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。(第 2 項) 雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次 1 年度內預估成就第 53 條或第 54 條第 1 項第 1 款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度 3 月底前一

金及勞工退休金條例第 14 條第 1 項、⁹第 19 條第 1 項¹⁰要求私部門之雇主應為勞工提繳退休金之規定，私部門之雇主豈非得以該等完全由其負擔之退休金，非屬其契約上義務，而為勞動基準法及勞工退休金條例所定義務，與軍官及士官之退除給與中完全由政府給付、提撥、補助部分屬陸海空軍軍官士官服役條例等法令所定之政府義務，同屬公法上之義務，而均屬恩給之性質，其有一定形成空間或較高之調整形成空間，自得以獲利不佳甚至虧損為由，拒絕給付、提撥或提繳。不僅勞動基準法及勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳退休金之規定，有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。勞動基準法第 78 條、第 79 條第 3 項與第 4 項就違反同法第 55 條、第 56 條規定者科以行政罰及勞工退休金條例第 53 條第 1 項就違反同條例第 14 條第 1 項、第 19 條第 1 項規定者加徵滯納金，當然亦有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。

但是大概沒有人包括採多數意見之大法官同仁，會認為勞動基準法與勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳屬遞延工資性質之勞工退休金及違反者應科以行政罰或滯納金之規定，侵害私部門雇主憲法第 15 條保障之財產權，而屬違憲。因為該等強制要求私部門雇主給付、

次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。……（第 6 項）雇主按月提撥之勞工退休準備金比率之擬訂或調整，應經事業單位勞工退休準備金監督委員會審議通過，並報請當地主管機關核定。……」

⁹ 勞工退休金條例第 14 條第 1 項規定：「雇主應為第 7 條第 1 項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資 6%。」

¹⁰ 勞工退休金條例第 19 條第 1 項規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月 25 日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。」

提撥或提繳之勞工退休金，屬私部門雇主應給付受其僱用從事工作獲致工資勞工之遞延薪資，¹¹為保障勞工遞延薪資之財產權，對私部門雇主之財產權予以必要之限制，自無違憲法第 23 條之規定。

同樣屬雇主依公法應給付遞延薪資之退除給與，國家強制要求私部門雇主應給付、提撥或提繳，違反者國家並科以行政罰或滯納金，但對軍官及士官之退除給與，屬軍官及士官雇主之國家卻溯及剝奪減少，完全兩套標準，豈具說服力。又豈合憲法保障人民服公職權與財產權及國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定之意旨。

二、軍人與國家間雖為特別法律關係或特別身分關係，但軍人已取得之財產權，依憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償

按軍人與國家間之關係，已非傳統國家享有概括支配權，軍人負有絕對服從義務之「特別權力關係」，而為軍人權利義務事項非由國家得單方隨意變更之特別法律關係¹²或特別身分關係，¹³其權利義務事項，應依公務員服務法、陸海空軍軍官士官服役條例等相關法律決定之。此外，「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之

¹¹ 勞動基準法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」勞工退休金條例第 3 條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第 2 條規定。」

¹² 吳庚，行政法之理論與實用，頁 225，臺北，三民，增訂 11 版，99 年。

¹³ 陳愛娥，憲法與行政法的互動領域：第一講—從特別權力關係到特別身分關係，月旦法學教室，第 103 期，2011 年 5 月，頁 43。

權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障，如有爭議，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」「公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌本院釋字第 187 號及第 201 號解釋，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟……」「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。……人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第 83 條保障公務人員之意旨。」亦經本院釋字第 187 號、第 201 號、第 266 號及第 312 號解釋釋明在案。故軍人依特別法律關係已取得之財產權，即非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產。

此就如同私部門之雇主與勞工，其權利義務事項，除依所締結之契約外，亦受勞動基準法、勞工退休金條例、勞工保險條例、勞資爭議處理法等法律之規範，非雇主得單方變更，亦不得單方溯及剝奪勞工依契約或相關法律已取得之權

利，例如勞工依勞動基準法第 55 條第 3 項後段規定已取得較勞動基準法所定標準為優之退休金之財產權，或依勞工與雇主間之約定，雇主於勞工退休後應按月或按年給予退休勞工諸如紅利、權利金等任何名義之財產權，雇主不得單方變更，亦不得單方溯及剝奪，否則即屬財產權之侵害。

次按「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障之意旨。」已經本院釋字第 516 號解釋釋明在案。則國家單方溯及剝奪軍官及士官依特別法律關係已取得之退除給與財產權（詳見下述三之說明），既屬徵收，即應儘速發給相當之補償，例如以之前公營事業移轉民營時，發給具公務員身分之人員國家持有之公司股票等方式予以補償，以填補其財產權被剝奪之損失，如由國家單方修法溯及減少退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息等退除給與，而未發給相當之補償，以填補其財產權被剝奪之損失，即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定。

三、軍官或士官每服務滿 1 年或半年，已取得於未來符合領取退伍金、退休俸停止條件時，得領取屬遞延薪資 (Deferred Wage) 性質之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息既得財產權

(Earned or Accrued Benefits)，不得由國家單方隨意溯及剝奪減少

按依（一）中華民國 48 年 8 月 14 日制定公布陸海空軍軍官服役條例之第 22 條、第 24 條、第 25 條及第 28 條規定¹⁴；（二）59 年 5 月 28 日修正全文公布之陸海空軍軍官服役條例第 21 條、第 23 條、第 24 條及第 27 條規定¹⁵；（三）48 年 8 月 4 日制定公布陸海空軍士官服役條例之第 21 條、第 23 條、第 24 條、第 27 條規定¹⁶；（四）84 年 8 月 11 日制定

¹⁴ 中華民國 48 年 8 月 14 日制定公布陸海空軍軍官服役條例

第 22 條規定：「軍官退伍時之給與如左：一、服現役未逾 3 年者，不發退伍金。二、服現役逾 3 年以上，未逾 20 年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾 20 年，或服現役滿 15 年，而年滿 60 歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第 2 款規定，給與退伍金。」

第 24 條規定：「凡已領退伍金或退休俸之預備役軍官，應召或依志願再服現役，而於解除召集時，其退伍金或退休俸給與如左：一、退伍金按再服現役之實職年資給與之。二、退休俸依其已領之退休俸，按再服現役之實職年資增加其給與比率。」

第 25 條規定：「軍官在現役期間，對國防軍事建設，或作戰著有功績者，得酌增加其退伍金、退休俸、或贍養金金額。」

第 28 條規定：「第 28 條（退伍金退休俸贍養金之給與規定）退伍金、退休俸、贍養金給與規定如附表。[附表：陸海空軍軍官退伍退休除役退伍金退休俸贍養金支給規定表]

（附表請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfccbc7cfc7cfc8cfce>，最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

¹⁵ 59 年 5 月 28 日修正全文公布之陸海空軍軍官服役條例

第 21 條規定：「軍官退伍時之給與如左：一、服現役未逾 3 年者，不發退伍金。二、服現役逾 3 年以上未逾 20 年者，按現役實職年資給與退伍金。三、服現役逾 20 年或服現役滿 15 年而年滿 60 歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願按第 2 款規定給與退伍金。」

第 23 條規定：「凡已領退伍金或退休俸之預備役軍官，應召或依志願再服現役，而於解除召集時，其退伍金或退休俸給與如左：一、退伍金：按再服現役之實職年資給與之。二、退休俸：依其已領之退休俸，按再服役之實職年資，增加其給與比率。」

第 24 條規定：「軍官在現役期間，對國防軍事建設或作戰著有功績者，得酌增其退伍金、退休俸或贍養金金額。」

第 27 條規定：「退伍金、退休俸、贍養金之給與規定如附表。[附表：陸海空軍軍官退伍除役退伍金退休俸贍養金給與規定表]

（附表請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfccac6cfcececafcfe>，最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

其後該條例雖經 63 年 5 月 28 日及 84 年 1 月 16 日兩度修正公布施行，但 59 年 5 月 28 日修正全文公布之第 21 條、第 23 條、第 24 條及第 27 條規定，直至 88 年 5 月 5 日公布廢止條例，皆未再修正。

¹⁶ 48 年 8 月 4 日制定公布陸海空軍士官服役條例

第 21 條規定：「士官退伍時之給與如左：一、服現役未逾 3 年者，不發退伍金。二、服現役逾 3 年以上未逾 20 年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾 20 年或服現役滿 15 年，而年滿 60 歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第 2 款規定，給與退伍金。」

公布，自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例之第 23 條、第 25 條、第 29 條、第 37 條、第 39 條規定¹⁷；

第 23 條規定：「凡已領退伍金或退休俸之預備役士官，應召或依志願再服現役，而行解除召集時，其退伍金或退休俸給與如左：一、退伍金，按再服現役之實職年資給與之。二、退休俸，依其已領之退休俸，按再服現役之實職年資，增加其給與比率。」

第 24 條規定：「士官在現役期間，對國防軍事建設，或作戰著有功績者，得酌增加其退伍金、退休俸、或贍養金金額。」

第 27 條規定：「退伍金、退休俸、贍養金給與規定，如附表。[附表：陸海空軍士官退伍退休除役退伍金退休俸贍養金支給規定表]」

(附表請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfbc7cfc8cdcbcfce>，最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

其後該條例雖經 83 年 1 月 16 日再度修正公布施行，但 48 年 8 月 4 日制定公布之上開第 21 條、第 23 條、第 24 條及第 27 條規定，直至 88 年 5 月 5 日公布廢止條例，皆未再修正。

¹⁷ 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例

第 23 條規定：「軍官、士官退伍除役時之給與如左：一、服現役 3 年以上未滿 20 年者，按服現役年資，給與退伍金。二、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，或依志願，按前款規定，給與退伍金。三、在現役期間，因作戰或因公致傷、殘，經檢定不堪服役，合於行政院所定就養標準者，按月給與贍養金終身，或依志願，按前 2 款規定，給與退伍金或退休俸。」

第 25 條規定：「(第 1 項) 退伍金、退休俸、贍養金給付之標準如左：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 1 倍為基數，每服現役 1 年，給與 1 個半基數，最高 35 年，給與 53 個基數。尾數未滿 6 個月者，給與 1 個基數，6 個月以上，未滿 1 年者，以 1 年計。但服現役 15 年以上未滿 20 年，未屆滿現役最大年限，而志願提前退伍者，每提前 1 年，加發半個基數，未滿 1 年不予計算，最高加發至 5 個基數。二、退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加 1 倍為基數，每服現役 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。尾數未滿 6 個月者，加發 1%，6 個月以上未滿 1 年者，以 1 年計。三、贍養金：以現役同官階俸級人員之本俸加 1 倍為基數，給與 50%。(第 2 項) 本條例施行後之服役年資，每增 1 年加發 0.5 個基數之一次退伍金，最高加給 10 個基數為限。(第 3 項) 退伍金、退休俸及贍養金之給與規定，如附表一。[附表一：退伍金退休俸及贍養金給與規定表]」

(附表一請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfbc7c7cbcf8ceccccf>，最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

第 29 條規定：「(第 1 項) 預備役軍官、預備役士官，應召或依志願再服現役 1 年以上，於退伍、解除召集或除役時，其退除給與規定如左：一、原未領退除給與者，其先後服現役年資，應合併計算，依第 23 條規定，發給退除給與。二、原已領退伍金者，再服現役之年資，與以前服役之年資累計，扣除已支領退伍金基數後，發給其退伍金，不得併計支領退休俸。但再服現役年資，合於給與退休俸者，得依志願支領退休俸。三、原已領退休俸者，其再服現役之年資，得依志願增加其退休俸給與比率或給與退伍金。(第 2 項) 前項再服現役人員，合併計算之退伍金基數或退休俸給與比率，不得超過第 25 條所定最高標準。」

第 37 條規定：「(第 1 項) 軍官、士官在本條例施行前後，均有現役年資者，應前後合併計算。但本條例施行前之現役年資，最高採計 30 年，連同本條例施行後之現役年資，合計超過 35 年者，仍以 35 年計。本條例施行前，年資累計不滿 1 年之畸零數，併入本條例施行後年資計算。有關本條例施行前後年資之取捨，應採利於當事人方式行之。(第 2 項) 軍官、士官在本條例施行前後，均有服現役年資，合於支領退休俸者，其退除給與，應選擇同一給付方式請領。(第 3 項) 第 1 項人員之退除給與，依左列規定辦理：一、本條例施行前之現役年資，依附表二規定及行政院核定之其他給與發給。二、本條例施行後之現役年資，依第 25 條規定發給。[附表二：本條例施行前現役年資退除給與標準表]」

(附表二請見連結：<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lylawatt?cfcecbcfbc7c7cbcf8ceccccfd>，最後瀏覽日：108 年 8 月 22 日。)

第 39 條規定：「(第 1 項) 本條例施行前已退除者，其支領之退除給與及其他各項補助，均按原規定支給。(第 2 項) 本條例施行前已服役，施行後退除者，支領之退除給與，低於施行前退除

(五)87年10月29日修正公布之陸海公軍軍官士官服役條例第39條規定¹⁸，軍官或士官每服現役滿1年或半年，即已取得未來符合領取退除給與停止條件時，得領取退伍金、退休俸之財產權。

次按，退伍軍官、士官得領取之退除給與其他現金給與與補償金，亦有84年8月11日制定公布，自86年1月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第26條第1項、第38條¹⁹及87年10月29日修正公布之同條例第39條之依據。而軍官或士官退伍後得儲存之優惠存款並因此得領取之利息，復有國防部47年7月14日鐘鉞字第366號令頒之「陸海空軍退除役軍官退除役金優惠儲蓄存款辦法」及國防部53年6月1日(53)法甲字第10號令公布之「陸海空軍退伍除役軍

者之所得，應補足其差額。(第3項)本條例施行前，經輔導就業、外職停役，持有退除給與結算單或支付證人員，均照附表二之給與標準發給。(第4項)本條例施行前，支領生活補助費人員，於本條例施行後，就任公職者，依第32條規定辦理。(第5項)59年7月1日以後退伍除役之軍官、士官其退除給與，比照公務人員發給退休金其他現金給與補償金。其發給辦法及對象，由行政院定之。」

¹⁸ 87年10月29日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第39條規定：「(第1項)本條例施行前已退除者，其支領之退除給與及其他各項補助，均按原規定支給。(第2項)本條例施行前已服役，施行後退除者，支領之退除給與，低於施行前退除者之所得，應補足其差額。(第3項)本條例施行前，經輔導就業、外職停役，持有退除給與結算單或支付證人員，均照附表二之給與標準發給。(第4項)本條例施行前，支領生活補助費人員，於本條例施行後，就任公職者，依第32條規定辦理。(第5項)59年7月1日以後退伍除役之軍官、士官，其退除給與，比照公務人員發給退休金其他現金給與補償金；其發給辦法及對象，由行政院定之。(第6項)民國38年1月1日以後至民國59年6月30日以前，在臺灣地區退除役之軍、士官，其所支領之退除役給與偏低，行政院應為適當之處理；其辦法及對象，依預算程序於2年內辦理。」

¹⁹ 84年8月11日制定公布，自86年1月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第26條第1項規定：「支領退休俸、贍養金人員，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費，十足發給。」

第38條規定：「(第1項)軍官、士官在本條例施行前，已有之現役年資未滿15年，於本條例施行後退伍除役，擇領退休俸者，另按未滿15年之年資為準，依左列規定，擇一支給補償金：一、每減1年，增給半個基數之一次補償金。二、每減1年，增給基數0.5%之月補償金。(第2項)軍官、士官在本條例施行前，已有之現役年資未滿20年，於本條例施行後退除，其前後服現役年資合計滿15年，擇領退休俸者，依其在本條例施行後年資，每滿半年，一次增發半個基數之補償金，最高一次增發3個基數，至20年止；其前後服現役年資超過20年者，每滿1年，減發半個基數，至滿26年者，不再增減。其增減基數由基金支給。」

官及士官士兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」等法令依據。

再按，依一般經驗法則，一個人選擇職業，不論是公部門或私部門之職務，除考慮眼前可獲得之薪水之外，尚考慮包括該職業未來之發展及依法律或依契約是否可領取退休給與以終老等諸多因素，故依法律或依契約得領取之退休給與，於停止條件成就時，即有領取之權利，為賦益權(vested right)，無論係屬於退休時即確定數額之確定提撥制，或屬給付至死亡時止之確定給付制，均無不同，皆屬遞延給付之薪資(Deferred Wage)²⁰，為公私部門員工已取得之既得財產權。

揆諸上開有關軍官及士官得請領退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息規定，無論係 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例規定，軍官士官與政府共同提撥退撫基金前之恩給制或之後之共同提撥基金制，均屬遞延薪資之性質，於軍官及士官服務每滿半年或 1 年，即已發生(Annual Accrual Rate)，僅係附有停止條件，²¹須於法令所設得領取之條件成就時，方得行使而已，國家自不得單方隨意溯及減少，而侵害軍官及士官已取得之財產權(Earned or Accrued Benefits)。

屬遞延薪資性質之軍官士官退伍金、退休俸、退除給與

²⁰ 王正，公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究，頁 3，銓敘部委託研究，88 年。柯木興，社會保險，頁 166-167，臺北，中國社會保險學會，修訂版，89 年。呂淑芳，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，92 年，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，頁 18。

²¹ 公法法律關係，公法未規定之事項，依本院釋字第 474 號及第 677 號解釋意旨，應類推適用民法規定。故有關公務人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息等事項，自得類推適用民法第 99 條第 1 項規定：「附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。」

其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息財產權，於軍官及士官服務每滿半年或1年，即已發生，僅係附有停止條件，國家不得單方隨意溯及減少，而侵害軍官及士官既得之財產權，既已如上述，則於107年6月21日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例施行前退伍之軍官或士官，已依當時陸海空軍軍官士官服役條例、陸海空軍軍官服役條例或陸海空軍士官服役條例經審定應發給之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款，依審定函或經行政爭訟程序撤銷原處分後銓敘部重新審定函審定確定應發給之退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息，為停止條件已成就，該等退伍金、退休俸、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息請求權，均已發生效力確定，除發生停止或喪失領受退除給與權利解除條件成就²²之法定情形外，²³國家自更不得單方修法溯及減少，而侵害軍官及士官已取得之財產權，否則即屬徵收，應由國家儘速發給相當之補償。

四、退撫新制實施後之軍官及士官退除給與，應由政府與軍官士官共同提撥基金，並由政府負最後支付保證責任，

²² 依本院釋字第474號及第677號解釋意旨，類推適用民法第99條第2項規定：「附解除條件之法律行為，於條件成就時，失其效力。」

²³ 例如107年6月21日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第40條第1項規定：「軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，停止其領受之權利，至其原因消滅時恢復：一、違反妨害兵役治罪條例，經判處徒刑在執行中。二、犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑在執行中。三、褫奪公權尚未復權。四、卸任總統、副總統領有禮遇金期間。五、因案被通緝期間。六、其他法律有特別規定。」第41條第1項規定：「軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，喪失其領受之權利：一、喪失國籍及違反國籍法規定。二、因犯內亂、外患罪或因現役期間犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑而未宣告緩刑確定。三、褫奪公權終身。四、死亡。」第53條規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官或支領遺屬年金之遺族赴大陸地區長期居住，而未在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，支給機關應於其居住大陸地區期間，暫停發給退休俸、贍養金或遺屬年金，俟其親自依規定申請改領退伍金或回臺居住時，再依相關規定補發。」

係為避免恩給制下退除給與預算編列困難，並提高現職人員待遇及退伍軍官士官退除給與，非為減輕政府之支付責任，如基金不足支付時，除檢討調整費率外，應由政府撥款補助，調降軍官及士官服務期間已取得附停止條件退除給與，非得採之手段

按 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 14 條第 2 項規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。」²⁴迄 107 年 11 月 21 日公布廢止，未再修正。

而 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」依憲法第 83 條掌理公務人員退休、養老等事項之考試院，²⁵函請立法院審議「公務人員退休法部分條文修正草案」，就該條之修正理由，說明：「……二、現制公務人員退休金，完全由政府負擔，且事先未預儲

²⁴ 99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 37 條第 2 項規定：「本法中華民國 99 年 7 月 13 日修正條文自 100 年 1 月 1 日施行。」

²⁵ 憲法第 83 條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」

準備，累積至公務員退休時，始於當年編列預算支付。由於退休公務人員人數逐年增加，……預算編列困難，乃以人事費中分配解決，致使現職人員待遇及退休人員退休給付，均無法調整提高。」²⁶

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第 87 會期第 2 次全體委員會審查「公務人員退休法部分條文修正草案」案時，亦口頭報告：「……二、公務人員薪俸與退撫經費同列人事費項下，退撫經費累積負擔過重，轉而影響現職人員待遇改善，導致俸給及退撫給與均難以大幅提高。……現行退撫之實質所得，仍難安老卹孤……退撫制度改革，旨在改進經費籌措方式，提高給付內涵，以安定退休人員及遺族生活。」²⁷而於同次委員會議中，立法院盧委員修一與銓敘部部長桂華間，就有關由政府與公務人員共同提撥退撫基金之退撫新制，有如下之詢答內容：盧委員修一問：「……新的退撫制度中將原來的恩給制改為儲金制，……因現臺灣人口已有老化傾向，如此會不會增加財政上的負擔？」陳部長桂華答：「前八年會增加財政上的負擔，但八年後就會逐年減少，到後來就不用負擔了。」盧委員修一問：「如全部都由政府負擔，那有沒有辦法？」陳部長桂華答：「如全由政府負擔，這樣負擔是太沉重了！」盧委員修一問：「政府的意思是，如用恩給制全部退休金都由政府負擔的話，政府可能到後來沒辦法負擔，所以要由公務員自己也負擔一些？」陳部長桂華答：「如政府有錢，全部由政府負擔是

²⁶ 立法院公報，第 81 卷，第 70 期，院會紀錄，頁 118-119 (81 年)。

²⁷ 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 396-399 (80 年)。

無何問題……」盧委員修一問：「是否如續採恩給制，則有一天政府將無法負擔？」陳部長桂華答：「對！如續採恩給制是很危險的，將來政府會賴掉，改法，如五十九年的改法。」盧委員修一問：「……現在公開場合如此說法將對政府公權力造成重大傷害。」陳部長桂華答：「不是，如此比喻是為使盧委員容易了解，政府當不會賴帳，但會修法。」盧委員修一問：「修法就是賴帳，本席提醒部長，如此說法相當嚴重，本席建議部長收回此說法」陳部長桂華答：「我收回。」……盧委員修一問：「我們應說，這是政府支勻預算的問題，政府不可能為公務員問題而垮台，世界上無此種政府，若有，也早已完蛋！所以政府是為問題發生而未雨綢繆，公務員要退休就要負擔一點……」……盧委員修一問：「有沒有那個國家因退休制度而將政府拖垮的？」陳部長桂華答：「此次修法是為保障公務人員基本原有權利，因照現制繼續下去，將來可能會發生危險。」²⁸

次按 84 年 8 月 2 日修正公布增訂，自 85 年 2 月 1 日起施行至 108 年 4 月 24 日公布廢止均未再修正之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」行政院函請立法院審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」，其總說明謂：「一、查學校教職員退休之規定，向採公教一致之原則辦理，茲銓敘部為推動公務人員退休撫卹制度改革方案，前於民國 77 年 10 月

²⁸ 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 405-406 (80 年)。

函請教育部配合研修學校教職員退休條例，以利與公務人員部分同時施行。又公務人員退休法部分條文業經完成立法，並經總統於 82 年 1 月 20 日令修正公布。……」²⁹就該條之修正理由，則說明：「……二、修正後擬由政府與教職員共同撥繳費用建立基金，以籌措退休經費，爰參據公務人員退休法修正條文第八條增定本條文。……」³⁰教育部劉會計長三錡於列席立法院第 2 屆第 4 會期法制、教育兩委員會第 1 次聯席會議審查行政院函請審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」案時，亦口頭說明：「……本人茲就教師退休金的來源方面提出說明：原則上，退休金之給與不論在現制上或未來規劃方向，都是由各級政府編列預算支給。但若各縣、市政府有財政上之困難而無法支給，依憲法第一百零九條規定，可申請上級政府財政之補助以調整辦理。過去曾發生縣、市政府財政不足，導致教師、公職人員無法退休，經向上級政府申請補助後，已有改善。教育部現在規劃的退撫制度是採基金的方式處理，因為有預存之基金與政府負最後支付保證責任下，因財政困難而無法發給退休金之現象，應不致發生。」³¹

再按 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行至 107 年 6 月 21 日全文修正公布前，均未修正之陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責

²⁹ 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 94 (84 年)。

³⁰ 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 86 (84 年)。

³¹ 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 50, 71 (83 年)。

支付之，並由政府負最後支付保證責任。」³²而行政院 83 年 5 月 16 日函請立法院審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」，其總說明謂：「為配合軍公教退撫改革方案，公務人員退休法，業於 82 年 1 月 20 日修正公布，軍官及士官之退除給與，係明定於服役條例之中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，並因應現況需要，檢討不合時宜規定，簡併法規，爰將現行『陸海空軍軍官服役條例』及『陸海空軍士官服役條例』，予以合併，擬具『陸海空軍軍官士官服役條例』草案，送請審議。……」³³就該條項之訂定理由，說明：「現行軍公教人員退伍(休)金，係完全由政府編列預算支付，無預儲準備，由於退除(休)人員逐年增加，致預算負擔日益龐大，使現職人員待遇及退(伍)休給付，均無法調整提高，爰於第一項明定軍官、士官之退除給與，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付。」³⁴

國防部部長孫震於列席立法院第 2 屆第 4 會期國防委員會第 14 次全體委員會審查「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭報告：「……一、配合軍公教退撫改革方案，修正退除給與規定：公務人員退休法修正案，業經大院完成立法，而軍官及士官之退除給與，係規定於服役條例中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，有關軍職人員之軍官

³² 107 年 6 月 21 日全文修正公布除第 26 條、第 37 條、第 45 條、第 46 條定自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文，定自 107 年 6 月 23 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例，將修正前第 27 條第 1 項規定改列為第 29 條第 1 項，並修正內容為：「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。」

³³ 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 87 (84 年)。

³⁴ 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 66 (84 年)。

士官服役條例亦須配合檢討修正，以達到『退撫新制合理改訂給付標準』、『逐漸提高退撫【無】給與』及『計畫籌措退撫經費』之目標。……」³⁵行政院主計處黃視察銀千於列席立法院第2屆第4會期國防委員會第15次全體委員會議繼續審查行政院函請審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭說明：「財力負擔部分，將來要成立『退休撫卹基金』，此基金若有虧絀，由政府負擔最後的支付責任。」³⁶

另按83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例，其第8條及第1條第2項復分別明文規定：「本基金……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。」「政務官、教育人員及軍職人員之退休(職)、(伍)撫卹基金一併納入本基金管理。」考試院81年6月30日函請立法院審議「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」，其總說明謂：「……第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別、分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則。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。」³⁷就該草案第8條之說明為：「……二、為確保軍公教人員退撫基金之支付能力，明定如遇基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率或政府撥

³⁵ 立法院公報，第83卷，第79期，委員會紀錄，頁336(83年)。

³⁶ 立法院公報，第83卷，第80期，委員會紀錄，頁235(83年)。

³⁷ 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁48-49(83年)。

款補助。」³⁸

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第2屆第1會期第4次會議審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭報告：「第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則，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、或政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」財政部常務次長李仲英亦口頭報告：「……公務人員之退撫制度從現行『恩給制』改採『儲金制』，由公務人員及其雇主（政府）共同撥繳費用建立退休撫卹基金，……政府對本基金肩負收支保管之財務責任，主要包括……基金不足支付時，擔負最後支付之責。」

39

銓敘部次長徐有守於列席立法院法制委員會第2屆第1會期第6次會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭說明：「……葛委員提到第8條，如果錢不夠時怎麼辦？萬一賺的錢不足以應付貨幣貶值，應由基金檢討調整繳費費率……『或由』政府撥款補助，而這二者並非調整繳費費率優先，而是有彈性，『或由』也表示平行意思。」⁴⁰

立法院法制委員會82年4月21日全體委員會議繼續審

³⁸ 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁46(83年)。

³⁹ 立法院公報，第82卷，第19期，委員會紀錄，頁255, 258-260(82年)。

⁴⁰ 立法院公報，第82卷，第24期，委員會紀錄，頁90-92(82年)。

查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，盧委員修一詢問：「第8條規定『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……』不知其適用情況各為如何？以那一種制度為主？」列席之銓敘部次長徐有守答覆稱：「照一般立法通例，以『由基金檢討調整繳費費率』為優先，但本條所列『或由政府撥款補助』則保留相當大的彈性，亦即：當時機不宜調整費率之時，可由政府撥款補助。」⁴¹

由上開退撫新制實施後之公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與，應由政府負最後支付保證責任相關法律規定之立法過程，可知由國家與公務人員、公立學校教職員及軍官士官共同提撥退撫基金之退撫新制，其目的有三：（一）解決恩給制下，公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與預算編列困難之困境；（二）提高現職人員待遇；（三）提高退休、退伍人員退休、退除給與。並非為減輕政府對公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與之支付責任。

此外，83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例第8條復明文規定：「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。」

⁴¹ 立法院公報，第82卷，第26期，委員會紀錄，頁435-436（82年）。

故公務人員退休撫卹基金縱有入不敷出，甚至不足支付公務人員、公立學校教職員退休金或撫卹金或軍官士官退伍除役給與之情形，除由基金檢討調整繳費費率外，依立法原意，應由政府其他預算科目撥款補助以資支付，不包括得由國家溯及剝奪減少公務人員、公立學校教職員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金、其他現金給與補償金及得儲存優惠存款所生利息既得財產權之選項，更不得由國家溯及剝奪減少已退伍軍官及士官業經審定確定之退休俸給與、退除給與其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息既得財產權。此方符憲法保障人民服公職權、財產權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定及本院前揭相關解釋之意旨。

多數意見卻認，公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率等節流之手段，實難贊同。蓋如於公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率之節流手段，則公務人員退撫基金將永遠不會發生不足支付之情況，由政府負最後支付責任或最後支付保證責任，將形同具文，永無適用之餘地，此豈係立法之原意，又豈符憲法保障人民服公職權及財產權之意旨。

更何況，公務人員退撫基金因運用得宜，年度決算有賸餘時，應全數撥為基金，現役與退伍之軍官及士官，均不能分享該決算之賸餘，不足時，卻要減少其既得之財產權，此不僅侵害現役及退伍軍官士官憲法保障之財產權，更非事理之平。

五、公務人員退休撫卹基金之預算為政府附屬單位預算，屬中央政府總預算之一部分，不足支付時，應由政府以其他預算科目支付，除非政府破產，否則不發生破產之問題

按公務人員退休撫卹基金依預算法規定，應屬政府特種基金，並編製政府附屬單位預算。有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，並應由基金管理委員會於年度開始前訂定運用方針編製收支預算，提基金監理委員會覆核。年度終了編具工作執行成果報告暨收支決算，提經基金監理委員會審議公告之。公務人員退休撫卹基金管理條例第6條第2項及第3項定有明文。⁴²同條例第8條復明文規定：「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。」亦即公務人員退休撫卹基金及應支付予軍官與士官之退伍金、退休俸及撫卹金，為國家整體財政收支之一環，縱有不足支付軍官與士官之退伍金、退休俸及撫卹金之情形，仍應由國家負最後之完全支付責任，由政府其他預算科目支付，而不得由國家單方隨意溯及剝奪減少軍官或士官已服役期間已取得屬遞延薪資性質之退除給與既得財產

⁴² 公務人員退休撫卹基金管理條例第6條第2項及第3項規定：「(第2項)本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。(第3項)本基金有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，應由基金管理委員會依下列程序辦理：一、年度開始前應訂定運用方針編製收支預算，提本基金監理委員會覆核。二、年度終了應編具工作執行成果報告暨收支決算，提經本基金監理委員會審議公告之。」

權。

有謂公務人員退撫基金入不敷出，潛藏負債日增，瀕臨破產之財務危機，此或許是不了解公務人員退撫基金如上所述，為政府基金，其負債即為國家之負債，除非國家破產，否則政府基金沒有破產之問題，與民間之基金會不同。抑或許是明知為政府基金，除非政府破產，否則沒有破產之問題，而故意危言聳聽。

六、公務人員退撫基金確須改革

公務人員退休撫卹基金關於軍職人員部分 100 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 107.28%、117.96%、141.08%、139.86%、147.39%、161.55%及 177.86%⁴³，確有改革之必要，以免面臨更嚴重之困境。降低退撫給付及提高提撥費率，固屬最直接且最有效之方式，但溯及既往降低退撫給付，係屬國家徵收財產，應儘速發給相當之補償，否則即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，已如前述。而提高提撥費率，基於憲法保障人民服公職權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退伍軍官士官退除給與係屬將國家對軍官及士官之薪資部分遞延至退伍時支付之性質，國家對於退伍之軍官及士官，本就有義務給予適當之退除給與，以保障其生活條件與尊嚴，縱採共同提撥基金制或基金不足

⁴³ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，軍職人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。
https://www.fund.gov.tw/News_barChart4.aspx?n=3263&sms=9391（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

支付時，仍無不同，故雖得提高現役人員之提撥費率，但仍不得提高提撥費率至影響其生活條件與尊嚴之程度，否則即有違憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨。

當然提升公務人員退休撫卹基金之運用績效，以提高收益率，亦係應採之措施，但受總體經濟環境之影響，是否確能達到預期效益，仍屬未定之天。如基金仍不足支付時，政府應依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助，並由政府負最後支付責任，始符憲法保障人民服公職權、財產權與國家應尊重軍人對社會之貢獻對其退役後之就養予以保障規定及本院相關解釋之意旨。至由政府撥款補助公務人員退休撫卹基金，並由政府負最後支付責任，固加重政府之財政負擔，但政府如能精簡不必要之機關及人力，減省不必要之支出，並採取下列各項措施，相較於其他例如德國、美國、英國等國家，政府財政狀況，仍屬樂觀，不至於造成下一代或下下一代之沉重負擔，而形成代際不正義之情形。

(一) 106 年我國賦稅負擔率 19.3%，相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%，且 107 年我國對外淨資產總額達 12,805 億美元，為全球第 5 大淨債權國，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔

106 年我國賦稅負擔率為 19.3%，與國際上其他主要國家含社會安全捐之賦稅負擔率相較，社會福利制度較完善之

歐洲國家，如法國、德國多達近 4 成或更高，美國、加拿大、日本、南韓皆約 3 成，我國因採輕稅政策，賦稅負擔率一向偏低，與前述國家比較仍有相當差距。⁴⁴依據經濟合作及發展組織(The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)之統計，106 年 OECD 國家賦稅負擔率之平均數為 34.2%，我國賦稅負擔率相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%。⁴⁵

而中央銀行 108 年 6 月 14 日以(108)新聞發布第 103 號發布有關「107 年底國際投資部位」之新聞稿則載明：「107 年底我國對外資產總額計 20,488.7 億美元，較 106 年底增加 641.8 億美元或 3.2%，……對外負債方面，107 年底總額計 7,683.7 億美元，較 106 年底減少 335.5 億美元或 4.2%，……107 年底我國對外資產高於負債，兩相互抵後，國際投資之淨資產部位達 12,805.0 億美元，較 106 年底增加 977.3 億美元或 8.3%，為全球第 5 大淨債權國。」⁴⁶

由上開我國賦稅負擔率甚低及國際投資淨資產部位甚鉅兩項資料可以了解，我國雖藏富於民，但賦稅負擔率卻不高，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，除得以增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔，有能力依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助公

⁴⁴ 財政部 108 年 6 月 17 日發布之新聞稿參照。

<https://www.mof.gov.tw/public/data/statistic/ssc/%E6%9C%AC%E6%96%87%E5%8F%8A%E9%99%84%E8%A1%A8.pdf> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

⁴⁵ Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: June 19, 2019.

⁴⁶ <https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

務人員退休撫卹基金之不足外，並得以適度平均社會財富。

(二) 我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健，仍有舉債空間，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入

106 年度我國依國際貨幣基金發布之政府統計手冊計算一般政府負債新臺幣(下同)6 兆 6,723 億元，占 106 年度國內生產毛額(GDP)比率(下稱負債比率)38.28%。與國際貨幣基金公布 G20(20 國集團)不含歐盟本體等 19 個國家比較，低於日本之 237.6%、美國之 105.2%、英國之 87.5%、德國之 63.9%等其中 15 個國家，僅高於印尼、土耳其、沙烏地阿拉伯及俄羅斯等 4 個國家，較 105 年度名次前進一名。另負債總額及負債比率分別較 105 年度之 6 兆 8,554 億元及 39.97% 減少 1,831 億元及 1.69 個百分點。顯示我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健。⁴⁷依現行公共債務法規定，政府仍有舉債空間，⁴⁸如有必要，亦可修正公共債務法適度提

⁴⁷ 財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿 <https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101> (最後瀏覽日 108 年 8 月 23 日。)

⁴⁸ 我國政府舉債之上限規定於公共債務法第 5 條，該條規定：「(第 1 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額平均數之 50%；其分配如下：一、中央為 40.6%。二、直轄市為 7.65%。三、縣(市)為 1.63%。四、鄉(鎮、市)為 0.12%。(第 2 項)前項第 2 款各直轄市所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，扣除其於中華民國 101 年 12 月 31 日未償餘額預算數後之數額，占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，不得超過下列 2 款之合計數：一、臺北市百分之零點六二、高雄市 0.15%、新北市 0.15%、臺中市 0.1%、臺南市 0.1%、桃園縣 0.1%。二、按各直轄市前 3 年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。(第 3 項)前項第 2 款之分配比率及各直轄市於中華民國 102 年 6 月 27 日修正本條文施行前、後合計可舉借之 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，每年由財政部公告之。(第 4 項)縣(市)

高政府舉債上限，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入，而有能力於公務人員退休撫卹基金不足支付公務人員、公立學校教職員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權時，依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助。

七、多數 OECD 國家公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，我國公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，並非不合理

經濟合作及發展組織(OECD)國家，於 2014 年，除芬蘭、瑞典、盧森堡及荷蘭等 4 個社會福利高度發達之國家，其公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率相同，分別為 55.8%、56%、76.8%、90.5%外，其他國家公部門人員之最高退休所得替代率均高於私部門

及鄉(鎮、市)所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 50%及 25%。(第 5 項)前 4 項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。另各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露。(第 6 項)前項所稱自償性公共債務，指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。(第 7 項)中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 15%。(第 8 項)各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其下列 2 款合計之數額：一、前 2 年度總預算及特別預算歲出總額 15% 之平均數。二、前款平均數乘以其前 3 年度自籌財源決算數平均成長率之數額。(第 9 項)中華民國 99 年 12 月 25 日後合併或改制之直轄市於本法 102 年 6 月 27 日修正施行 5 年內，每年度舉債額度不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 20%，不受前項規定之限制。(第 10 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)為調節庫款收支所舉借之未滿 1 年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，中央不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15%；各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 30%。(第 11 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之公共債務，如有超過本條規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。(第 12 項)公共債務管理委員會組織規程及審議規則由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。」

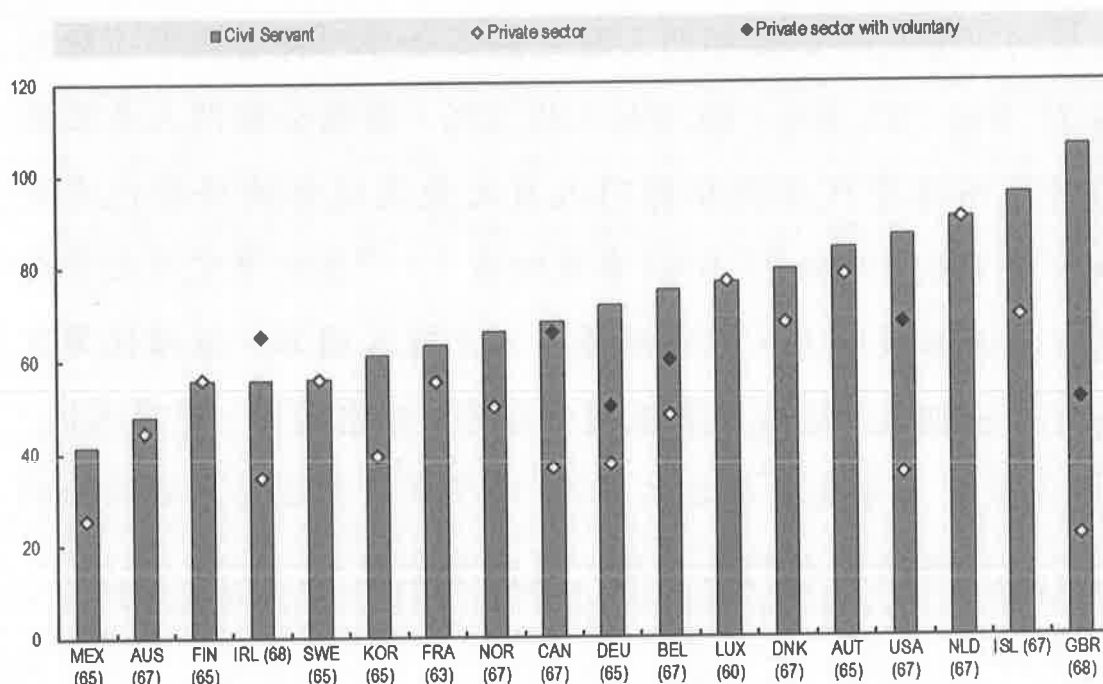
人員之最高退休所得替代率，例如行政部門委任之代理人及推薦之鑑定人大篇幅引據之德國及美國，公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率，分別為 71.8%：37.5%、86.9%：35.2%，英國公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率更分別為 106.0%與 21.6%(參見附表 1)。⁴⁹為使軍官及士官之職業生涯具吸引力，以吸納優秀人才進入國軍，並確保軍官士官超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民，⁵⁰不以武裝力量為政爭之工具，⁵¹給予軍官及士官之退除給與所得替代率較私部門人員高，並非不合理。

⁴⁹ OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en. Last visited: August 23, 2019.

⁵⁰ 憲法第 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。」

⁵¹ 憲法第 139 條規定：「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」

附表 1 - Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %



Note: Retirement age (in brackets) is the same for both civil servants and private sector workers.

	Private sector	Private sector with voluntary	Civil Servant
MEX (65)	25.5		41.4
AUS (67)	44.5		47.9
FIN (65)	55.8		55.8
IRL (68)	34.7	65.1	55.8
SWE (65)	56.0		56.0
KOR (65)	39.3		61.2
FRA (63)	55.4		63.4
NOR (67)	49.8		66.0
CAN (67)	36.7	66.0	68.2
DEU (65)	37.5	50.0	71.8
BEL (67)	48.1	59.9	75.0
LUX (60)	76.8		76.8
DNK (67)	67.8		79.5
AUT (65)	78.1		84.0
USA (67)	35.2	67.8	86.9
NLD (67)	35.2		90.5
ISL (67)	35.2		95.8
GBR (68)	35.2	51.4	106.0

資料來源：OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en. Last visited: August 23, 2019.

釋字第 781 號解釋部分不同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

釋憲史上，史無前例，少數立法委員不贊成多數立法委員表決通過年金改革法案，即陸海空軍軍官士官服役條例（下稱軍人年改法）、公務人員退休資遣撫卹法（下稱公務人員年改法）及公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱教師年改法；以上三者合稱年改三法）先後聲請本院釋憲，即【陸海空軍官士官退除給與案】、【公務人員退撫給與案】及【公立學校教職員退撫給與案】（下合稱軍公教年改釋憲案），本院同時於民國 108 年 8 月 23 日下午 4 時公布釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋（下稱年改三解釋）。三釋憲案分別於 108 年 6 月 24 日下午及 25 日上午、下午依序進行言詞辯論，嗣因時程緊迫，大法官密集開會審查，終於在大法官們同心協力下，先後完成年改三解釋並同時公布，殊屬不易！

軍公教年改釋憲三案，除少數特殊條文的釋憲客體有所不同外，其所涉重要關鍵問題的解釋客體內容大致相同。大法官釋憲結果，除年改三法各條例或法律的 2 條條文¹被宣告違憲外，其餘聲請意旨所指摘的釋憲客體，均被宣告合憲。本席就此年改三解釋中的違憲部分，敬表贊同；惟對於「法律不溯及既往原則的適

¹ 關於就任或再任私立大學專任教師、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過一定數額者停止領受退休俸或贍養金、月退休金法之規定（軍人年改法第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員年改法第 77 條第 1 項第 3 款及教師年改法第 77 條第 1 項第 3 款），以及關於軍公教所支領之退休俸、月退休金等，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、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之之規定（軍人年改法第 39 條第 1 項前段、公務人員年改法第 67 條第 1 項前段及教師年改法第 67 條第 1 項前段）。

用」、「由政府負最後支付保證責任的意涵」及「政府依法定比率按月繳納提撥費用本息的定性」三項重要爭點，多數意見認係合憲的理由及結論，均難以贊同，爰就此提出部分不同意見書。

貳、年改三法違反法律不溯及既往原則的爭點

一、本院有關法律不溯及既往原則的解釋先例

法律不溯及既往原則，有真正的法律不溯及既往原則與非真正的法律不溯及既往原則。

關於真正的法律不溯及既往原則之遵守，本院釋字第 574 號解釋早已釋示：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」本院釋字第 629 號及第 751 號解釋重申同一意旨。

關於非真正的法律不溯及既往原則，本院釋字第 620 號解釋釋示：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」嗣本院釋字第 717 號²解釋重申同一意旨。

² 本院釋字第 717 號解釋理由謂：按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。

年改三解釋對非真正的法律不溯及既往原則，亦援引本院釋字第 620 號及第 717 號解釋先例而釋示：「按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。」

綜上本院解釋先例可知，原則上³，以法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係是否已終結，作為是否適用法規的判斷基準；如法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係業已終結，原則上，即無該法規之適用。反之，於法規生效時，如構成要件事實或系爭法律關係尚未終結者，則有該法規之適用。

二、年改三解釋就退休軍公教人員決定領取月退休金的定性

軍人年改法，就軍官、士官退伍除役時之給與，稱為退除給與（軍人年改法第 3 條第 4 款參照），包括退伍金（一次領）、退休俸（月領）等；公務人員年改法或教師年改法，就公務人員或公立學校教職員於退休時的給與，統稱退撫給與（公務人員年改法第 5 條⁴及教師年改法第 5 條參照），可分一次領取退休金（稱

³ 除非係為達成極為重要之公益，否則法律不應溯及既往適用。本院釋字第 717 號解釋理由釋示：「授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制。」可資參照。

⁴ 公務人員年改法第 5 條規定：公務人員或其遺族依本法請領之給與，分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金（以下統稱退撫給與）；

一次退休金)或每月領取退休金(即月退休金,又可分支領月退休金及兼領月退休金⁵,公務人員年改法第4條第5款、教師年改法第4條第5款參照)。

年改三解釋均認定:(一)一次性之退撫(除)給與法律關係,例如請領一次退休金(退伍金),且未辦理優惠存款的個案,於受規範對象受領給付時終結。(二)關於非一次性之退撫(除)給與:非一次性的退撫(除)給與,屬於繼續性法律關係,於完全給付前,該法律關係尚未終結。主要論據如下:1. 退撫(除)給與請求權可因退休(退伍除役)後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少。2. 退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸,於年改三法施行前,應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動,於系爭條例施行後,得隨消費者物價指數等之變動而調整⁶(以上2項理由為軍公教人員所共有)。3. 此外,軍人年改法第39條就退伍除役人員部分,於支領月退休俸、贍養金期間,特別規定得申請改支(一次)退伍金的要件,以上皆係建構於繼續性法律關係之上。

三、本席意見

教師年改法第5條規定:教職員或其遺族依本條例請領之給與,分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金(以下統稱退撫給與)。

⁵ 舊公務人員退休法第9條規定:退休金之給與種類如下:一、一次退休金。二、月退休金。三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

⁶ (1) 軍改部分:系爭條例第34條、第36條第1項、第39條第1項、第40條、第41條、第46條第3項,及86年服役條例第34條、第35條參照。

(2) 公改部分:系爭法律第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第80條、公務人員退休法第9條第3項、23條、第24條、第24條之1、公務人員退休法施行細則第31條第6項參照。

(3) 教改部分:系爭條例第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第81條、學校教職員退休條例第5條第3項、第12條、第13條、學校教職員退休條例施行細則第34條第4項參照。

本席認為，退休軍公教人員的退休金或退休俸請求權，有明確的法律基礎，且相關年改三法對於請求權的發生，有非常完整的規定。銓敘部在核定軍公教人員退休或退伍除役時，會在核定函內把核定退休金請求權的退撫（除）給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限等一一載明，因此在銓敘部核定軍公教人員退休或退伍除役的行政處分生效時，軍公教人員的退休金或退伍金請求權就已經確定，屬於業已終結的法律關係，剩下的只是政府必須依該核定函示內容，依法履行其給與義務而已！退休軍公教人員不必定期（每月、每季或每年）提出申請，政府主動依銓敘部核定函所定內容將月退休金給與退休軍公教人員。

至於本院釋字第 717 號解釋，係針對退休公教人員依據「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」辦理優惠存款而為解釋，辦理優惠存款係以定期簽約方式辦理，定期簽約如遇有法規修正變動，自會跨越新、舊法規施行時期，故釋字第 717 號解釋乃釋示：「系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。」年改三釋憲案所涉退休軍公教人員領取月退休金或退休俸，於銓敘部核定時即已確定，毋須定期申請，與釋字第 717 號解釋所示案例定期簽約領受優惠存款之性質自有不同，故自不應援引釋字第 717 號解釋而謂：退休軍公教人員領取月退休金是繼續性法律關係。

本席認為，年改三解釋的上開三項理由，均不足以支持非屬一次性之退撫（除）給與屬繼續性法律關係。其理由如下：

- （一）關於第 1 點理由所稱：「退撫（除）給與請求權可因退休（退伍除役）後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少」。本席認為，這是因為政府對於退休軍公教人員的

退撫（除）給與義務是附有解除條件的結果。當退休軍公教人員選擇非屬一次性退撫（除）給與時，年改三法都已明文規定，政府於履行給與退休軍公教人員月退休金、月補償金、月優存利息或月退休俸義務時，附有解除條件，一旦解除條件成就（即退休軍公教人員符合法定事由時），該非屬一次性退撫（除）給與，可能會被停止、喪失、恢復或剝奪、減少，具有一定風險，這是軍公教人員選擇如何退休時即已確定的事實。因此退休軍公教人員於決定是否領取一次退伍金或一次退休金時，必須審慎評估後再作決定，否則一旦決定領取月退休金，即不可再作更改。經再詳析各該解除條件的內容如下：1. 軍人年改法第34條規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之。」2. 軍人年改法第40條規定：「（第1項）軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，停止其領受之權利，至其原因消滅時恢復：一、違反妨害兵役治罪條例，經判處徒刑在執行中。二、犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑在執行中。三、褫奪公權尚未復權。四、卸任總統、副總統領有禮遇金期間。五、因案被通緝期間。六、其他法律有特別規定。（第2項）領受遺屬年金之遺族有前項各款情形之一者，停止其領受遺屬年金之權利，至原因消滅時恢復。」3. 軍人年改法第41條第1項規定：「軍官、士官於領受退除給予期間，有下列情形之一者，喪失其領受的權利。」4. 軍人年改法第46條第3項規定：「如有……第34條、第40條、第41條規定應停止或喪失領受退除給與情事者，其優惠存款應同時停止辦理，並俟停止原因消滅時恢復。」

本席認為，政府對退休軍公教人員的退撫(除)給與義務，如有上開停止領受退休俸或贍養金事由時，即解除條件成就；在一定期間內，政府暫時停止給與義務，政府僅係對符合法定要件的少數軍公教人員停止其給與的義務，對於沒有上開法定事由的多數退休軍公教人員，政府仍有依月給與退休俸或退休金的義務。對於多數人來說，並不發生第 1 點理由所說的情形，故不能因此少數人的事由而推論多數退休軍公教人員領取退休俸或月退休金，是繼續性的法律關係。

(二) 關於第 2 項理由稱：「退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸，於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，其不可採的理由如下：

1. 所謂「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」，這是因為 86 年服役條例第 25 條第 1 項規定「退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數」計算。退休俸的基數是浮動的計算方式，如同銀行存款依浮動利率計算利息，這種計算方式也是在銓敘部核定退休俸或月退休金時就已經確定終結的事實，不能以「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」等詞，讓人誤認領受退休俸是繼續性的法律關係。況且此隨「調薪而更動」的規定，年改 3 法均已刪除⁷，多數意見以此支撐軍公教之月退休金係繼續性法律關係，應有欠妥，甚至是否因此規定現在已經刪除，反而應認軍公教領受月退休金並非繼續性的

⁷ 軍人年改法第 26 條第 2 項、公務人員年改法第 27 條及教師年改法第 28 條參照。

法律關係？

2. 所謂「於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，關鍵詞在於「得……調整」，有無調整繫諸於政府的裁量權。詳觀年改三解釋，在解釋理由的最前段，都開宗明義釋示憲法對於退休軍公教人員的退休生活照顧義務⁸，國家當然有維持依銓敘部核定退休函所定退撫（除）給與的財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（公務人員年改法施行細則第 103 條、教師年改法施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。這是憲法要求政府對退休軍公教人員退休後生活照顧的義務，故不能因退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸，於年改三法施行後，得或應隨消費者物價指數等之變動而調整，即認定領取非屬一次性退撫（除）給與，是繼續性法律關係。

（三）關於軍人年改法，另有特別的第 3 點理由稱：「於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支（一次）退伍金」。本

⁸ 釋字第 781 號解釋釋示：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。」係考量軍人對國家負有忠誠義務，並承擔具高度危險性之軍事工作，以保衛國家與人民安全，以及屆齡強制退伍除役之職業特殊性，而由國家提供退伍除役人員適足之生活照顧，以保障其退役後之生活條件與尊嚴。

釋字第 782 號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。

釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

席認為，這是軍人年改法第 36 條⁹的特殊規定，至於公務人員年改法或教師年改法都沒有這樣的規定，一旦公務人員或公立學校教職員選定月退休金後，就不得請求變更為一次領退休金，由此更可以證明第 3 點理由並不是支撐領取退休俸或月退休金是繼續性法律關係的正當理由。

四、小結

如前所述，退休軍公教人員決定領取非屬一次性退撫（除）給與，於銓敘部核定時，其構成要件事實或系爭法律關係，於年改三法生效前，既已終結，依前揭本院釋字第 574 號、第 629 號及第 751 號解釋意旨，年改三法對該退休軍公教人員領取月退休金或退休俸者，自無適用之餘地，如強加適用，即有違反法律不溯及既往原則。

年改三解釋對退休軍公教人員領取月退休金的法律關係，既已誤認為繼續性法律關係，其解釋結論當然認為無涉法律不溯及既往原則，本席對此恕難贊同。

參、政府負最後支付保證責任的意涵

一、諸多法律明文規定「由政府負最後支付保證責任」

軍公教人員的各個退休撫卹法律都有明文規定「由政府負最後支付保證責任」，其詳細內容如下：

- (一) 82 年 1 月 20 日修正公布，84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

⁹ 86 年服役條例第 35 條亦有相同內容的規定。

- (二) 84 年 8 月 2 日修正公布，85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」
- (三) 84 年 8 月 11 日制定公布，86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (四) 公務人員年改法第 7 條第 1 項規定：「第 6 條所定退撫基金，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (五) 軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段規定：「軍人撫卹金應由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (六) 志願士兵服役條例第 8 條第 1 項規定：「志願士兵退除給與及撫卹金，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

二、「由政府負最後支付保證責任」應如何理解？

究竟「由政府負最後支付保證責任」一詞的意思是什麼？一般人或退休軍公教人員如何理解這個用詞？

依本院釋字第 777 號解釋釋示：依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義、立法目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違（本院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 617 號、第 623 號、第 636 號及第 690 號

解釋參照)。所謂「受規範者可得理解」，應從一般人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，來理解法律規定「由政府負最後支付保證責任」的意義及適用範圍。依一般人民的觀點，普遍會認為「由政府負最後支付保證責任」一詞，簡單的說，就是當退撫基金不足以支付退休軍公教人員的月退休金時，最後由政府保證負責支付到底的意思！不然，為什麼法律會規定「保證」、「最後支付」、「最後保證」等語，難道這一切都是玩假的嗎？

沒想到年改三解釋竟然釋示：由政府負最後支付保證責任，在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整退休所得替代率等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。

說白話一點，就是法條雖然沒有關於開源節流的明文規定，但在法律解釋上並不排除有這種可能性。請問：一般人民能理解，所謂「政府負最後支付保證責任」，還有這招解釋嗎？

舉個例子說明，就可以明白！例如，債權人甲向債務人乙請求清償債務 100 萬元，債務人的財產不足以清償，債權人甲轉向保證人丙請求給付，保證人丙說：「我也沒有什麼錢，我們共同來想個開源節流的方法來處理債務人的債務，要不要先請債務人再努力去賺錢來還？5 年後，假如債務人還是沒有還，債務額 100 萬元可否打個折扣？七折或八折？我一時間也沒有那麼多錢，先給個緩衝期 5 年，之後再分個 20 年分期給付，我最後一定付保證責任，最後、最後我一定保證支付完畢！」可以這樣嗎？人民心中自有一把尺！

年改三解釋所謂開源節流的手段，就是：

- (一) 檢討調整撥繳費用基準：檢討結果，就是軍公教人員要多提撥一點錢，少花一點錢！
- (二) 延後退休給與起支年齡：延後結果，就是軍公教人員不要年紀輕輕就退休，多做幾年，等老一點再退休！
- (三) 拉長平均本俸計算期間：拉長結果，拉長本俸計算期間，結果就是少領一點退休金。
- (四) 調整退休所得替代率：調整結果，就是調降退休所得替代率，退休所得更少！

三、年改三解釋就此部分的解釋，本席相信人民是無法理解的

法律只規定「由政府負最後支付保證責任」一詞，任何人都懂，政府最後一定要負責支付到底，本解釋卻說，法律規定還有解釋空間，政府可以開源節流，解釋結果就是軍公教人員，多提撥、晚退休、少領受、減所得。假如這樣開源節流，退撫基金還不足以支付軍公教人員的月退休金、退休俸，政府最後再來編列預算支付！這就是「由政府負最後支付保證責任」？果真如此解釋，上開法律規定就已不符法律明確性原則！人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，是無法理解的！

肆、有關財產權限制之違憲審查

就軍人的年金改革，釋字第 781 號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利（本院釋字第 455 號解釋參照）。所稱退伍金、退休俸之權利係指軍職人員因服軍職取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。就公務人員的年金改革，釋字第 782

號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。就教師的年金改革，釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

上開年改三解釋，雖從憲法第 18 條人民服公職權的保障論起，導出退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金之憲法保障依據，最後再推向財產權的保障，即憲法第 15 條人民財產權應予保障，最終再依本院釋憲先例保障財產權的審查密度，採寬鬆的審查標準，審查結果當然都是合憲。讓人民都忘了，退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金的憲法依據，是憲法第 18 條！茲就年改三解釋分析如下：

一、審查標準：人民的錢，嚴格審查；國家的錢，寬鬆審查

84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例（下稱 85 年教職員退休條例）第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱 86 年服役條例）第 27 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退除給與

之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現役人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用。上開三條例或法律各設立退撫基金負責支應，改為「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責。年金改革新法，對軍公教人員的退休所得予以調降，涉及軍公教個人及政府依法定比率按月繳納的提撥費用本息之調降，釋憲機關應以如何的審查標準來審查，攸關釋憲結果是合憲或違憲。詳析之，年改三解釋確立的共同審查標準如下：

（一）人民的錢，嚴格審查

年改三解釋，均釋示：「個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人薪給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。」

（二）國家的錢，寬鬆審查

年改三解釋，共有 4 段論述採較為寬鬆或寬鬆的審查標準，其內容如下：

1. 同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。
2. 優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇。是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採較為寬鬆之審查標準。
3. 按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財

務規劃與國家財政資源分配。就其對現役人員財產權之限制是否違反比例原則，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上應尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。

4. 以其財源而言，上開年資補償金仍屬恩給制之範疇。就其調整，本院應採寬鬆標準，予以審查。

二、政府依法提撥費用本息的定性

依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，(1) 個人提撥：現職人員依法定比率按月繳納之提撥費用本息，(2) 政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及 (3) 政府補助：政府於 (a) 退撫基金未達法定最低收益，或 (b) 退撫基金不足以支應退撫給與時，始撥交之補助款項本息。

年改三解釋，均釋示：「上開 (2) 關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以 65% 計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退撫給與或與退撫給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開 (1) 由個人薪給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開 (2) 政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間。……同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。」

本席對此部分的解釋，深不以為然。蓋，如前所述，退撫舊制採由政府編列預算支應之「恩給制」，退撫新制改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」。當軍公教人民依法定比率（35%）提撥費用本息之同時，政府也應依法定比率（65%）提撥費用本息，共同提撥費用，成為退撫基金。這些依法定比率提撥的費用本息，都限於退撫給與或與退撫給與有關的支出，都是屬於政府答應給軍公教退休人員退休時的財產，等待退休條件成就時，政府就應如數撥付給軍公教退休人員。這意謂著，退撫舊制的恩給制，全部由政府編列預算支應；退撫新制，政府編列預算支應的負擔變少，由全部減少為65%，此部分仍是如同恩給制要作為退休人員的退休給與。

既然是政府答應要給與軍公教退休人員的財產，當然是軍公教工作人員的財產，調降退撫此部分費用本息，性質上如同國家對人民財產的徵收，如依年改三解釋所定的審查標準，當然要採嚴格的審查標準，予以審查。年改三解釋，竟誤認政府依法定比率提撥的費用本息，仍是政府的財產，再採寬鬆的標準，予以審查。一旦採寬鬆的審查標準，在尊重立法機關有立法形成的自由前提，審查客體幾乎都是合憲的，這樣的審查方法是有問題的！

伍、結論

年金改革，勢在必行，但因攸關政府對退休人員的生活照顧義務是否確實符合憲法委託的意旨，提供退休人員適足生活的需求，另國家財政資源也確實有其侷限性，且近年來人口結構變遷甚鉅，是以如何對國家財政資源作更為合理的分配，值得全民與政府好好的面對，但無論如何，年金改革的方法或手段，應該可以再貼心一點！細心一些！