

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。