

## 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。<sup>1</sup>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

---

<sup>1</sup> 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，<sup>2</sup>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。<sup>3</sup>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：

---

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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)。<sup>4</sup>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，<sup>5</sup>繳費人數不增，甚至就軍職人員部分因改採

---

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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，<sup>6</sup>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峻挑戰，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

---

<sup>6</sup> 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，<sup>7</sup>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<sup>8</sup>（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

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

<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>（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。<sup>10</sup>

（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%，<sup>11</sup>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

<sup>9</sup> 請見《第 7 次精算報告》，頁 II。

<sup>10</sup> 請見《第 7 次精算報告》，頁 233。

<sup>11</sup> 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！