

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× 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，一般人都都不具備「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。猶盼能與諸賢薈萃，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〈桂源舖〉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。