

司法院釋字第 781 號解釋摘要

說明：本摘要係由大法官書記處依解釋文及理由書摘錄而成，僅供讀者參考，並不構成大法官解釋的一部分。

聲請案號：

107年度憲一字第10號

（聲請人立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人）

言詞辯論日期：108年6月24日

解釋公布日期：108年8月23日

事實背景

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）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，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，於107年9月向本院聲請解釋暨暫時處分。

解釋文

1. 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。

2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 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。
6. 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。
7. 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。
8. 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。
9. 本件暫時處分之聲請，應予駁回。

解釋理由書

1. [第 54-59 段]

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。」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。

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。軍人領取退伍金、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。

退除給與中源自（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。（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。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，性質上屬恩給制之範疇。（3）政府補助：政府於（a）退撫基金未達法定最低收益，與（b）退撫基金不足以支應退除給與時，始撥

交之補助款項本息之財源，與政府就退撫舊制退除給與之支付，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。

2. [第 60-65 段]

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。系爭條例第 29 條第 1 項所載「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。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。

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。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。

3. [第 66-67 段]

三、退除給與並非遞延工資之給付

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。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，其中優存利息係因依法辦理優惠存款契約而取得，與俸給無涉。

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。軍職人員月退休所得之總額，繫於退休後餘命之長短，是退除給與並非遞延工資之給付。

4. [第68-72段]

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

（一）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。

一次性之退除給與法律關係，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，皆係建構於繼續性法律關係。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。本院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

5. [第 73-77 段]

(二) 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。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。

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，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。

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。

6. [第 78-84 段]

惟查：

(1) 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) 至 69 年時，軍職人員起薪並未低於與其他行業就業者起薪平均數 6,175 元，軍職人員俸給既未持續偏低，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：優惠存款年利率至 72 年固定為 18% 後，1 年期定存利率已經從 72 年 7.55%，降到 105 年 1.07%。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，復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。

(6) 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，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。

7. [第 85-90 段]

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。

就本俸之要素而言，系爭條例係以本俸乘以 2 計算，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，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。原每月退休所得，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。

8. [第 91-94 段]

(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。

9. [第 95-98 段]

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，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）〕，此項金額高於維持退休公教人員之基本生活所需，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。

10. [第 99-106 段]

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。」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，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。

退撫基金係退撫新制退休所得之財源，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，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，共同釐訂調整提撥費率後，逐步調至上限之 18%。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。

11. [第 107-109 段]

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。」

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。是於第 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。

12. [第 110-115 段]

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

以財源而言，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。

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。

13. [第 116-118 段]

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。」

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。

14. [第 119-122 段]

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

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。」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。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。此二目的均係為追求重要公共利益。

15. [第 123-129 段]

惟就其手段而言：

1. 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，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. 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. 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。

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。

16. [第 130-131 段]

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

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」。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。

17. [第 132-133 段]

十二、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。

羅大法官昌發、張大法官瓊文、詹大法官森林分別提出協同意見書

黃大法官虹霞、許大法官志雄分別提出部分協同部分不同意見書

黃大法官璽君、湯大法官德宗、吳大法官陳鐸、林大法官俊益分別提出部分不同意見書