

釋憲補充理由書

案號：107年度憲一字第10號

聲請釋憲人：立法委員江啟臣等38人

聲請人指定代表：立法委員呂玉玲

為 大院陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例）釋憲案，就爭點題綱(一)及(五)敬提補充理由事：

爭點題綱(一)：系爭條例第26條第2項（及其附表三）第1款、第2款系爭條例修正施行後，退伍金、退休俸、贍養金給與基準規定侵害受規範對象之財產權？

爭點題綱(五)：系爭條例第34條第1項第3款規定，停止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（即公務人員最低保障金額）之受規範對象領受退休俸或贍養金，是否侵害受規範對象之平等權，工作權、財產權？

茲臚陳補充意見如下：

壹 爭點題綱(一)

一 退除役軍人財產權之法理

憲法第18條規定：「人民有應考試、服公職之權。」軍人行使國防武力的公權力，自屬憲法所稱的公職。司法

二科

大法官書記處



院釋字第 430 號解釋指出，「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係。」軍人如同公務人員為基於公法上法律關係服公職，因此享有所衍生的身分保障與退休俸等照顧權利（司法院釋字第 575、605、614、658 號解釋參照）。又軍職人員服役期間每月定期扣繳退撫費用，依繳納時間長短，請領條件已否成就，固然各有所差異，然均具有屬於個人且為專屬之權利性格即個人支配性，故渠等之退伍金、退休俸、贍養金等自屬其財產。準此，退除役軍人完成退伍除役時，依其入伍服役期間的有效法令所領取的退除給與，性質上當然是退除役人員的法定財產權。按軍人之退休金財源，乃由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，其中包含有退伍軍人個人提出之自我貢獻在內（自我給付）；而此基金有屬於國庫之挹注，其目的在使基金能永續經營，亦在於國家與社會連帶所對軍人退伍後承諾之照顧，使其服役時能安心工作奉獻心力。故軍人退伍後請領退休金之權利，乃屬憲法保障之財產權（司法院釋字第 730 號解釋參照）。

## 二 政府欲限制退除役軍人財產權法理上必須合乎比例原則

大法官釋字第 400 號解釋文揭示：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，即將財產權視為人民實現自由、發展人格及維護

尊嚴之方式。系爭條例修正施行後退除役人員之退除給與已經減損，降低了渠等自由使用、收益及處分之權能，違背了憲法第 15 條規定及前述大法官解釋意旨。惟政府欲限制人民之財產權利在法理上必須符合憲法第 23 條比例原則，其內涵包括三部分：(1) 適當性原則：國家所採取的措施，必須有助於達成目的，又稱合目的性原則，(2) 必要性原則：如果有多種措施均可達成目的，國家應採取對人民侵害最小者，又稱最小侵害原則，(3) 狹義比例原則：國家所採取的手段，所造成人民基本權利的侵害，和國家所欲達成之目的間，應該有相當的平衡，又稱衡平性原則(維基百科，2019)。以下就前述三個原則一一檢驗，判斷系爭條例第 26 條第 2 項施行後是否違憲？

### 三適當性原則檢驗

政府指出軍人退撫制度改革的目的在避免軍人退撫基金破產，此次退撫制度改革後，軍人退撫基金能確保 30 年運作無虞，至 136 年仍有 1233 億元累計本金賸餘(行政院，2018，第 1、2 及 8 頁)。但從國防部所提供之改革後未來 30 年(107 至 136 年)退撫基金現金收支流量彙總表，如附件 1 (行政院，2018，第 94 頁)，我們可推估未來 33 至 35 年(139 至 141 年)之間基金將破產。換言之，現在 22 歲的初任軍官，到 55 或 57 歲時已無退休俸可領。這也是國防部遲遲不願意按照公務人員退休撫卹基金管理委員會歷次之精算報告，提出 50 年之軍人退撫基金現金流量表的原因。又系爭條例在立法院審議期間，與會立委曾

就國防部的財務評估報告提出質疑，認為報告嚴重高估軍人退撫基金的短絀(潛藏負債)，使整個分析報告不可信，如附件 2 (立法院，2018)。國防部當時的財務評估報告和 105 年退休撫卹基金管理委員會第 6 次精算報告對軍人退撫基金潛藏負債的估計誤差高達 95%，推究其原因是國防部財務評估報告採用馬可夫鍊方法來推估未來退伍人數，並據此推估退撫基金未來退除給與支出金額。報告中牽涉到退伍人數的各個狀態的轉移機率，國防部假設 30 年不變，但在實務上並不會 30 年均一成不變，轉移機率的敏感度高，如果一發生錯誤後面就會產生連鎖反應，造成高估未來軍職人員退休給付的整體財政負擔。因此在設計軍人年金改革方案時會過度減損退除役人員的退除給與，即降低了附表三俸率的給與基準，以求基金的收支平衡。按 107 年 6 月 21 日系爭條例修正通過前，公務人員退休撫卹基金管理委員會尚未完成系爭條款的精算報告(即第 7 次精算報告)，因此國防部的年改方案當時是令人存疑的。今查第 7 次精算報告軍職人員現金流量分析表，如附件 3，得知 136 年累計本金賸餘(基金期初資產)為 5183 億元(魏吉漳與周瑞芝，2019，第 265 頁)，較國防部估算之 1233 億元超出 3950 億元，超出了 3.2 倍。此點證實了國防部財務模型的錯誤，高估了未來軍職人員退休給付的整體財政負擔，才造就其較低的本金累計賸餘。從附件 3 第 7 次精算報告現金流量分析表亦可得知，未來 50 年後(156 年)軍人退撫基金期末餘額為 1 兆 1023 億元，而且依據這個

趨勢會不斷擴增愈滾愈大而無止境。理論上 50 年後基金期末餘額趨近於零才是合宜的退撫制度。顯然地退除役軍人的退除給與被削減太多了，因此基金的退休給付支出減少了才會造成巨大的賸餘。錯誤的國防部財務評估報告不具公信力，根據毒樹果實理論，據此報告所產出的改革方案(系爭條例第 26 條第 2 項及其附表三)自然就不具公信力。一個不具公信力的系爭條款，不管是否達成其目的，已不具意義，系爭條款顯然已違反適當性原則。

#### 四 必要性原則檢驗

我們根據公務人員退休撫卹基金管理委員會第 7 次精算報告來檢驗政府為達成目的是否採取最小的侵害？即系爭條款的給與基準(系爭條例的附表三)是否過低，超出退除役軍人的退除給與應有損失？從第 7 次精算報告得知，挹注款 50 年合計 2588 億，此款為年金改革節省之金額(即受規範的退役軍人所損失的退除給與)，每年減少的退休所得再全部挹注退撫基金。第 7 次精算報告顯示依照國防部的改革方案，50 年後(156 年) 軍人退撫基金期末餘額為 1 兆 1023 億元(參見附件 3)。若我們將挹注款減半，即受規範對象退除給與減少一半損失，按照第 7 次精算報告的邏輯計算結果，50 年後(156 年) 軍人退撫基金不會破產，基金期末餘額仍然有 2616 億元(如附件 4)。退除役軍人的退除給與比國防部現行方案少一半損失仍可維持基金 50 年永續經營，政府所增加的財政負擔為原方案挹注款的一半，例如第一年才 4 億元，在 107 年度中央政府

1.97 兆總預算裡僅占萬分之二實微不足道，顯然地系爭條例的附表三並未是國家對人民侵害最小者，因此系爭條款的給與基準並未通過必要性原則檢驗。

## 五 狹義比例原則檢驗

政府所採取的手段，所造成退役軍人財產權的侵害，和政府所欲達成之目的間，應該有相當的平衡。為達基金不破產的目的，政府可用的手段很多，譬如前述「減半退除給與損失」就是其中之一。應採取此一措施而不採取而使退除役軍人蒙受更大的損失，顯然手段與目的間有失平衡。再者，信賴保護原則屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的(司法院釋字第 717 號解釋參照)。若政府為達基金不破產之目的而犧牲了信賴保護原則，將斷傷人民對政府的信賴與法律的威信，進而損害了將來政府藉法律以實現公益之可能性。雖然採取「減半退除給與損失」措施對退除役軍人而言比現行系爭條款的給與基準有利，畢竟政府還是剝奪了渠等另外一半應有之權益，同時也違反了信賴保護原則。況且退除役軍人的退除給與，乃渠等當時是否從事軍人此一職業之重要考量，且納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素，在台灣經濟蓬勃發展時期更會影響其決定，從而應認定原有之退除給與在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護(參照司法院釋字第 717 號解釋意旨)。系爭條例第 26 條第 2 項及其附表三之利是確保基金不會破產，但

其弊則有：(1)對退除役軍人的退除給與過度的減損(少一半損失亦可達成目的)，(2)違背了信賴保護原則增加了爾後無法藉法律以實現公共利益之風險。權衡利弊是弊大於利，因此系爭條款的給與基準未通過狹義比例原則之檢驗。

## 六 爭點題綱(一)結論

綜合以上觀點總結如下：(1)系爭條例第26條第2項(及其附表三)違反憲法第23條比例原則，無法通過此原則主要內涵：適當性原則、必要性原則及狹義比例原則，侵害退除役人員之財產權應屬違憲，(2)此次軍人退撫制度改革對退除役軍人的退除給與減損過當，即便將所減損的退除給與的一半歸還退除役人員，軍人退撫基金仍可運作50年，50年後(156年)基金之期末餘額為2616億元，(3)基金破產不代表政府財政破產，政府應估算未來50年的財政收入為多少，只估算未來財政支出而不估算財政收入，無法知道政府財政是否會破產，(4)政府在降低退除役人員的退除給與之前，應窮盡各種方法，尤其應致力提升基金經營績效，採取對退除役軍人侵害最小的措施使基金永續經營。

## 貳 爭點題綱(五)

### 一、就侵害平等權部分：

大法官釋字第694號解釋揭櫫憲法第7條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上

地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇(司法院釋字第 547 號、第 584 號、第 596 號、第 605 號、第 614 號、第 647 號、第 648 號、第 666 號解釋參照)。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(司法院釋字第 682、694 號解釋參照)。系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款之規定(以下簡稱系爭規定)，獨對支領退休俸或贍養金之軍官、士官，於就任或再任「私立大學」之專任教師時，即停止領受退休俸或贍養金，而對此以外之其他諸如擔任私立科技大學、私立專科學校、私立大學(專)行政職、私立中小學專任教職、行政職及其他私人機構等則不予限制，而有所差別待遇。此種恣意為無正當理由之差別待遇、差別待遇之目的並不合憲以及其所採取之分類與規範目的之達成之間未具實質關聯，顯已違反憲法上之平等原則，茲說明如后：

#### (一) 系爭規定所為之差別待遇無正當理由

系爭規定之立法理由主要有：(1) 解決退伍軍人就任或再任政府捐助成立之財團法人職務支領雙薪問題，(2) 就任或再任與政府經費補助有關之法人或政府轉投資公司職務同時領取月退休金及薪資情形，(3) 為保障就任或再任私立大學薪資所得較低人員之工作權益，僅限制專任教師需停止領受退休俸或贍養金(立法院，2019)。

惟查

- 1 私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且係以從事公益為目的之「私法人」或「公益財團法人」（財團法人法第 2 條及私立學校法第 19 條參照）。依銓敘部統計至 107 年 3 月 28 日公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助(贈)之財團法人」計 305 個，「捐助(贈)經費累計達 20%以上之團法人」計 27 個，兩者中均無任何私立學校。退伍軍官、士官任私立大學專任教職，既非擔任公職，亦非擔任政府捐助成立之財團法人或政府轉投資公司職務，因此自無領雙薪之問題，停止其等領受退除給與，顯屬無理。
- 2 教育部之獎勵、補助款係依據憲法第 167 條第 1 項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」，及私立學校法第 59 條規定：「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助…」為辦理。其獎勵、補助之目的在健全學校發展，形成辦學特色。政府除獎勵、補助私立大學，亦明訂各項法規獎勵、補助私人企業。如經濟部為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力訂有產業創新條例，其中第 9 條規定：「各中央目的事業主管機關得以補助、獎勵或輔導方式，推動下列事項：一、促進產業創新或研究發展。…」；又如行政院國家發展基金為加強國內創業動能，鼓勵民間技術創新及應用發展，訂定「行政院國家發展基金創業天使計畫

作業要點」，每公司最高上限可申請 1,000 萬補助款；其他如為協助中小企業改善經營環境，推動相互合作，並輔導其自立成長，以促進中小企業之健全發展，訂有中小企業發展條例，獎勵中小企業經營合理化之促進等。是政府獎勵、補助私人企業之規定不勝枚舉，此與政府獎勵、補助私立大學性質無異，均在健全機構發展及形成特色。私立學校接受政府之獎勵與補助受憲法保障，從而若以私立大學接受獎勵、補助為由，即以停止退除給與方式限制或阻礙退伍軍官、士官再任職私立大學教職，不啻妨害學校發展，干涉其人事、財務或業務，有違獎勵、補助之初衷，並違反大學自治精神，同時亦有悖契約自由原則，且既然退伍軍官、士官至同受政府獎勵、補助之私人企業任職不會遭停止退除給與，卻獨對至私立大學任教之退伍軍官、士官停止退除給與，足見此限制條款顯為無理。

再者，私立大專校院並未使用教育部獎補助款支付領有月退休金之退休軍公教人員再任薪資與退撫儲金（參見大法官書記處 108 年 1 月 11 日發布之最新訊息，教育部對 107 年 12 月 4 日爭點題綱第 12 點之說明）。退一萬步而言，姑且謂私立大學接受政府補助金額，可間接紓解給付教師薪資之壓力，則更精確之作法係，凡私立大學接受政府補助金額所占私立大學總收入之比例可自退伍軍人應領取退休俸中依同比例扣除之，換言之，任教職退伍軍人仍可領取九成以上之退休俸，而斷無該系爭規定停止領受退休俸之理，顯已違反憲法第 23 條基本權利限制中之

「比例原則」。

- 3 系爭規定僅限制退伍軍人就任或再任私立綜合大學之專任教師領受退休俸，而不限制擔任私立科技大學、私立專科學校、私立大學之專任行政職務、私立高中(職)專任教師及行政職務者，其立法理由竟為私立大學專任教師薪酬較高，停止領受退休俸後其等薪酬仍然優於擔任私立大學行政職務及高中(職)教職之退伍軍人云云，此理由顯難成立。蓋退伍軍官、士官在私立大學擔任專任教師之薪酬，並不一定高於同階級同年資而領受同樣退休俸之擔任行政職務之退伍軍官、士官薪酬，因此等人員之薪酬為退除給與再加上行政職務之薪酬。亦即當教職薪酬扣除彼等退除給與後之剩餘額低於行政職務之薪酬時，擔任專任教師之薪酬實係低於擔任行政職務之總體薪酬。茲舉一數字例說明，有 2 位中校 12 級服務年資 24 年(舊制 15 年，新制 9 年)的退伍軍人，第一年領月退俸 69,353 元。退伍後兩位均在私立大學專任，一位擔任校安人員薪資 33,000 元左右，一位擔任助理教授薪資 70,780 元。校安人員整體薪資是 102,353 元(69353+33000)，而專任教師是 70,780 元，比專任教師多了 31,573 元。再者，科技大學及專科學校之專任教師及私立大學(專)編制外之專案教師，其教學、研究、服務之教師本職工作，與私立大學專任教師並無差異，卻不受限制，亦足見對任職於私立大學專任教師之退伍軍官、士官為不合理之差別待遇。況且，退伍軍官、士官如轉任計程車駕駛(如榮民計程車之司機)、漁民、農民或至

一般企業工作以改善退休後之生計，此私領域之私法自治，原則上不受政府干涉，則基於私立大學之自治，對於校方是否任用符合專任教師資格之退伍軍官、士官，自有其裁量決定之自由，此與一般企業並無差異，何獨對轉入私立大學擔任專任教職之退役軍官、士官加以限制，顯有不平等之歧視，亦違反憲法增修條文第 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」之意旨。

**(二) 差別待遇之目的並不合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間未具實質關聯**

從司法院大法官審理立法委員聲請「陸海空軍軍官士官服役條例關於退除給與修正部分規定」釋憲案，107 年 12 月 4 日公開說明會教育部說明得知，系爭規定限制退伍軍人就任或再任私立大學專任教師領受退休俸之目的在提供年輕人較多就業機會(參見大法官書記處 108 年 1 月 11 日發布之最新訊息)。按憲法第 23 條基本權利限制中有「比例原則」之實質合憲性要件。亦即行為之合目的性，須採取最小損害之方法，在行為與欲達成之目的間尋求平衡，以免所造成之損害超出所欲達成目的之利益。顯然，系爭規定並非為達成目的之必要(侵害最小)的手段。政府提供年輕人就業機會的方法很多，例如提振國內經濟擬定國家發展計畫、鼓勵企業投資制定獎勵條例等，均能為年輕人創造更多就業機會，實無以侵害專任於私立大學教職之退伍軍人權益來達成此

目的之必要性。再者，以私立大學專任教師為分類標準，和達成目的之間不具實質關聯性。蓋限制退伍軍人到私立大學任教，增加了年輕人工作機會，但渠等退伍軍人到私人企業任職，不也阻擋了另一批年輕人的工作機會？一增一減兩者相抵實未能達成目的。

## 二、就侵害工作權部分：

(一)大法官釋字第 404 號解釋文明揭：憲法第十五條規定人民之工作權應予保障，故人民得自由選擇工作及職業，以維持生計；又大法官釋字第 659 號解釋理由書揭示：職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第十五條工作權保障之範疇；另大法官釋字第 510 號釋解文、第 584 號解釋理由書亦揭：工作權內涵包括人民選擇職業之自由。是以，工作權乃人民擁有自由選擇、從事職業，以謀求生活之資的權利，不僅與人民「維持生計」之經濟目的有密切關聯性，即人民所賴以維持生計者，無論為獲取此生活之資之主要來源，或只是部分或附帶、輔助之來源者，均可列入，且憲法所保障之工作權亦為自由權之一種，具有防止國家公權力不當侵犯之「防禦權」性質，與一般自由權無異。

(二)又前大法官吳庚先生在上揭釋字第 404 號解釋之不同意見書中亦提及工作權之保障範圍應為：(一)凡人民作為生活職業之正當工作，均受國家之保障，且屬工作權之核心部分；(二)人民有選擇工作及職業之自由，國家不得違

背個人意願強迫其就業或工作；(三)取得各種職業資格者，其職業活動範圍及工作方法之選擇，亦受憲法之保障，法律或各該職業之自治規章雖得加以規範，但均不應逾越必要程度。立法限制人民選擇職業之自由是否符逾越必要程度，其判斷可參考德國憲法「三階理論」，即第一階層對職業經營之限制，第二階層對職業選擇主觀限制，第三階層對職業選擇客觀限制。第一階層關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為追求公共利益，非不得予以適當之限制。至第二階層人民選擇職業應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而第三階層人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之，且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。(司法院釋字第 584 號、649 號、711 號解釋參照)。

(三)承上所述，立法者雖非不能為公益目的，而對人民從事某種職業，訂定主、客觀條件之限制，但其出於公益判斷，如涉及人民職業自由程度愈重，即需要愈高度之公共利益為根據。質言之，立法者出於公益判斷，對主、客觀條件所為之限制，必須基於高度與更高度之公益考

量，並受比例原則嚴格與更嚴格之檢驗。從而，憲法第 15 條所保障之工作權，依前揭歷來大法官解釋意旨，係指「從事工作並有選擇職業之自由」，然系爭規定無異以停止領受退除給與方式，限制退伍軍人就任或再任專任教師於私立大學屬第三階層之限制，此以身分客觀要件而不當剝奪其選擇擔任私立大學專任教師之工作自由，勢將迫使已在私立大學擔任專任教師之退伍軍人，被迫轉任私人企業，對其工作選擇自由，亦造成不當侵犯。系爭規定之限制未見其特別重要之公共利益，反迫使有意投身專業學術教職領域之退伍軍人轉行或失業，未能形成多元競爭環境裨益學校選擇最優師資造福學子之重大不利益。故系爭規定對於退伍軍人職業選擇自由之限制，實與憲法第 23 條比例原則不符，而牴觸憲法第 15 條工作權之保障。

### 三、就侵害財產權部分：

- (一)大法官釋字第 400 號解釋文揭示：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，即將財產權視為人民發展人格及維護尊嚴之方式。又大法官釋字第 580 號解釋文前段揭示：「基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換，是憲法於第十五條保障人民之財產權，於第二

十二條保障人民之契約自由」。另大法官釋字第 716 號解釋理由書亦揭：基於憲法上財產權之保障，人民營業之自由亦為其所保障之內涵，而契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，為憲法第 15 條財產權及第 22 條所保障之權利，使契約當事人得自由決定其締約方式、內容及對象，以確保與他人交易或交換其他生活資源之自由，國家對人民上開自由權利之限制，均應符合憲法第 23 條之比例原則。是以，憲法保障人民財產權，係承認國家有義務讓人民保有「生存及發展自我之資」，人民並非完全靠國家豢養，應具有自食其力之基礎與能力。為使能獲得合乎人性尊嚴之生活，就物質供給觀之，必須憑藉財產權制度，使人民保有工作所得及享有所得，以確保其繼續工作之意願，而獲得豐裕物資之來源。從而，立法者於規範人民之財產權制度時，應注意保障人民之私有財產制度，此即憲法上財產權之「制度性保障」，使人民擁有財產不致名存實亡。

(二)按有關公務員退休金之「公法上財產請求權」保障業已屢受大法官解釋之肯定，而有關退休金之「期待權保障」則迄至釋字第 434 號解釋開始提及，該號解釋首將「年金期待權保障」之概念亦納入憲法第 15 條之保障下。由於年金之請領以達到一定退休年齡為要件，再加上年金額度之多寡又有賴工作年資之累積，期待權之保障在權利人居齡退休前，乃至於轉換保險制度時顯得格外重要，而將影響人民自由選擇工作之意願，且此亦與憲法

保障工作權之規定攸關。查軍職人員每月定期扣繳退撫費用，依繳納時間長短，請領條件已否成就，固然各有所差異，然均具有屬於個人且為專屬之權利性格即個人支配性。故軍職人員退休俸之請求權及期待權自應受財產權之保障。另參諸司法院大法官釋字第246、312、434、730號解釋意旨，軍職既屬公職，軍職人員退伍後於私立大學擔任專任教師，因給付勞務而獲得報酬之薪資，其性質實與退休俸有所不同，即無所謂支領「雙薪」問題，自不應以停止領受退除給與方式，限制退役軍官、士官就任或再任專任教師於私立大學，是系爭條例第34條第1項第3款規定顯已違反憲法保障人民財產權之意旨。

(三)又大部分專任教師薪資來自於私立大學，更無從政府領取「雙薪」問題，詳陳如下：

1. 如前所述私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且係以從事公益為目的之「私法人」或「公益財團法人」。依銓敘部公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助(贈)之財團法人」及「捐助(贈)經費累計達20%以上之團法人」，兩者中均無任何私立學校。而私立大學係依私立學校法成立之「財團法人」，顯非政府轉投資之「社團法人」。退伍軍官、士官任私立大學專任教職，既非擔任公職，亦非擔任政府捐助(贈)達20%以上之財團法人或政府轉投資之社團法人職務，停止其等領受退除給與，顯屬無理。

2. 另教育部訂有獎勵、補助經費經常門，以改善教學、教師薪資及師資結構，並於 107 年度推動「玉山計畫」。該計畫內容包含「玉山學者」、「高教深耕計畫彈性薪資」、「教授學術研究加給提高 10%」三大方案，預計將每年度投入最高 56 億元於高教預算(教育部，2019a)，各方案內容如下：

(1) 獎勵、補助經費：獎勵補助經常門部分經費可用以改善教師薪資，但校長、公立學校或政府機關退休至私校服務，領有月退俸之教師，其薪資應由學校其他經費支付(參見 108 年度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)。

(2) 玉山學者：協助各大學留住國內優秀人才，除每月薪資外，另可支領最高 500 萬元，並一次核可 3 年。推動方式，將比照目前學術獎及國家講座審查模式，由教育部或跨部會組成審查委員會，並依不同學術領域進行審議。換言之，國內極少數頂尖學者方有機會得到此項補助。

(3) 高教深耕計畫彈性薪資：高教深耕計畫中獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 20%、未獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 5%，作為留才及攬才所需之彈性薪資費用。相關給付規定授權由學校自訂。私立大學約 5%之專任教師能獲彈性薪資每月約 3,000 至 5,000 元。

(4) 教授學術研究加給提高 10%：只有教授才有，每月增

加 5,445 元，但在公立學校或政府機關退休之教師不得支領(教育部，2019b)。

3. 由上述可明，教育部對各大專院校專任教師薪資之補助僅限極少部分教師，不具普遍性，甚至排除退伍軍官、士官在私立大專院校專任之教師。故在私立大學擔任專任教師之退伍官、士官，其薪資主要來自私立大學，並未從政府領取雙薪，以停止退除給與方式對其等加以限制，顯不合理甚明。

(四)承上所述，憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，乃在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並承認國家有義務讓人民保有「生存及發展自我之資」，以實現個人自由、發展人格及維護尊嚴；而軍人服公職權所衍生退伍後支領之退休俸，自屬憲法第 15 條保障之財產權。抑且，按軍人之退休金財源，乃由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，其中包含有退伍軍人個人提出之自我貢獻在內（自我給付）；而此基金有屬於國庫之挹注，其目的亦在於國家與社會連帶所對軍人長期奉獻之照顧，故軍人退休俸等請求權及期待權自應受憲法關於財產權之保障。軍人職業既屬公職，於退伍後，於私立大學專任教職，因給付勞務而獲報酬之薪資，其性質與退休俸有所不同，自不應因有支領私立大學教職薪資即剝奪原本支領之退休俸權利。況退伍軍人如為免於遭受被停止支領退休俸，而被迫放棄擔任私立大學專任教師之機會，不僅剝

奪其專任私立大學教職應得之薪資，同時亦抑制渠等自主發展與實現自我。從而，系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款規定實亦違反憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

#### 四、系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款規定並不符合憲法第 23 條規定：

對於人民基本權利之限制，須符合前揭憲法第 23 條所定「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益」四項重大公益事由，始具有正當性與合憲性。而公益乃抽象之不確定法律概念，係經過價值衡量後所尋求之質量最高價值標準，表現於對「利益」價值判斷之浮動性及受益對象之不確定性上，在為判斷時，必須衡酌變遷社會中之政治、經濟、社會及文化等因素及事實而予以利益權衡，公益與私益並非全然對立之二分法，合法保障私益亦屬維護公益，是公益之概念亦隱含私益之應有保障，不應僅因適用於特定族群，即為排除公益之認定。從而，衡量公益，自亦須考量軍人之任職及退休制度，此為強化軍人執行職務之公益性，即藉軍人退休制度之保障，以強化軍隊功能，此何嘗不是維護國家軍事利益之公益體現。系爭條例之修正，事實上並無必須立即貫徹之急迫性公益(財政負擔)顯現，尤其現任職於各私立大學專任教職之退役軍官、士官人數亦僅一百餘人，所領取之教師薪資，主要來自於私立大學，僅少部分教師受有教育部對各大專院校專任教師薪資之補助，故不具普遍性，既不增加政府財政負擔且

無法增加年輕人就業，又能與政府鼓勵退役軍人再任職發揮所長之目的相符，實難謂有基於「公共利益」而針對支領退休俸或贍養金之軍官、士官，如有就任或再任私立大學之專任教師時，予以停止領受退除給與之充分理由。從而，系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款規定，顯不具備基於公共利益得予限制基本權利之要件。

司法院大法官憲法法庭 公鑒

中華民國 108 年 6 月 24 日

聲請人指定代表：立法委員呂玉玲

