

釋字第 782 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件涉及公務人員退休給與之改革。由退休公務員之角度而言，其所領之退休金額，因公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）之制定，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，更導致退撫基金於 104 年開始入不敷出；且如未進行適度改革，基金將於 120 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。是長照制度與退休給與不能混為一談。

- (二) 系爭法律雖設有過渡期間,分年逐步調降,以緩和對退休者之衝擊,然其並未對改革時,已達(或將達)一定之高齡(例如系爭法律開始實施時已經 75 歲或 80 歲)而經濟上較為無助(此種高齡者於系爭法律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,以降低其因調降退休給與所受之重大衝擊。就此而言,系爭法律實有改進之空間。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、物價指數調整之時機與比例,以及體系正義之問題

- (一) 多數意見認為系爭法律第 67 條第 1 項前段規定:「公務人員退休後所領月退休金,或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金,得由考試院會同行政院,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金、撫卹金及遺屬年金之義務」;故此

規定與系爭法律改革初衷不盡一致，因而與憲法上體系正義之要求不符（見本號解釋理由書第 124 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列，而調整退休給與。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 124 段），主要意旨在於，立法者既然以系爭法律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，導致系爭法律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休給與，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（即系爭法律第4條第4款、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條、第39條第1項等規定；見本號解釋理由書第83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、等級亦相同之退休人員，因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；(2) 消除兼具舊制與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡；(3) 處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；(4) 降低政府因補貼優存利息之財務負擔；(5) 因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一代負荷之情形；(6) 延緩政府培育人才提早流失，以及(7) 延續退撫基金之存續，維護退

休公務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 116 段）。此所稱「上開公益目的整體而言」，係指上開 7 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、有關限制退休公務人員擔任私立學校教職員之問題

- （一）系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……三、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。」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 125 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。蓋公務人員於退休後，本有另行尋求工作機會（包括在私立學校擔任職務之機會），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。系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款之

規定，雖未直接禁止退休公務人員在私立學校擔任職務，但仍透過「使其停止領受退休金」的方式，實質上阻攔(discourage)了退休公務人員在私立學校擔任職務的機會與意願。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127段)，然其係認為該規定僅侵害退休人員之平等權，故其謂：「因退休公務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127段)。多數意見因而僅宣告系爭法律第77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125段及第133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134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休公務人員的工作權。立法者未來在依本解釋意旨修改系爭法律第77條第1項第3款之規定時，如仍擬限制退休公務人員擔任私立學校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，而過度侵害退休公務人員受憲法保障之工作權。

五、所得替代率之調降幅度與調降期程逾越現階段改革目的之問題

- (一) 就系爭法律在草案討論過程中所設的「現階段改革目的」，係在使退撫基金用盡年限由 120 年延後至 139 年，以解決急迫財務危機。立法者在系爭法律審議過程中，並未重新做成精算與評估，並進而明確宣示改變此項改革目的；是立法者所採改革手段，自應依此目的而為設計。本院就此，自應審查系爭法律將原退休所得調降之規定(包括調降幅度與調降期程)，相對於「現階段改革目的」而言，是否符憲法第 23 條所規定之「必要要件」(或如多數意見所稱之「比例原則」)。
- (二) 如多數意見所指出，系爭條例附表三於審議期間，立法者採取上開行政院草案所定之最末年退休所得替代率上限(如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%)之架構，然將優存利息歸零之調降期程由 6 年縮短為 2 年 6 個月；就年度調降退休所得替代率期程及幅度部分，由 15 年調降期程、每年調降 1%、共調降 15%，改為 10 年調降期程、每年調降 1.5%、共調降 15%(見本號解釋理由書第 120 段及第 121 段)。大幅縮短調降期程的結果，將可使結餘之退撫經費現金提前挹注於退撫基金，因而增加基金收益；於退休金起支年齡、替代率、平均薪俸計算期間等因素不變之情形下，自有提前達成「現階段改革目的」之可能。適用系爭法律附表三所設較短促調降期程之結果，在其他相關條件不變之情形下，既因提前挹注退撫基金而可於調降期程完成前，達成上開「現階段改革目的」，倘若完全依上開附表執行，反造成逾越現階段改革效益目的，而有違背必要要件或比例原則之虞。
- (三) 多數意見以較溫和之方式宣示系爭法律此部分有違反

比例原則之疑慮，而謂：「倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於依第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施（例如計算後減少退休公務人員特定月份退休所得之調降金額），俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。」（見本號解釋理由書第 122 段）本席敬表同意。

- （四）相關機關將來於依系爭法律第 92 條為定期檢討時重新評估之結果，所必須「減少調降」的金額可能不會太大；此部分對退休人員而言，實質上的助益可能有限。然此項宣示，係關於立法者所應遵守之立法上正當程序。基於此項宣示，立法者就任何事項進行改革性質之立法時，應隨時注意使所採之改革手段與立法目的積極配合，俾所採手段不至於逾越所設定的立法目標；如所擬採之手段已與最初經過精算之規劃目標有別，而造成對人民權利的限制較為嚴重時，自須另行精算，重新設定目標，以符合憲法第 23 條之精神。

六、退休警消人員之退撫給與應予特殊處理

- （一）系爭法律第 17 條第 3 項規定：「第 1 項第 1 款所定年滿 60 歲之自願退休年齡，於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務（以下簡稱危勞職務）者，應由其權責主管機關就所屬相關機關相同職務之屬性，及其人力運用需要與現有人力狀況，統一檢討擬議酌減方案後，送銓敘部核備。但調降後之自願退休年齡不得低

於 50 歲。」第 19 條第 2 項規定：「前項所定年滿 65 歲之屆齡退休年齡，於擔任危勞職務者，應由其權責主管機關就所屬相關機關相同職務之屬性，及其人力運用需要與現有人力狀況，統一檢討擬議酌減方案後，送銓敘部核備。但調降後之屆齡退休年齡不得低於 55 歲。」此等規定係為擔任危勞職務者降低自願或屆齡退休之年齡。然系爭法律並未就擔任危勞職務者，設特殊之退休給與規定。

(二) 系爭法律與陸海空軍軍官士官服役條例在最低保障金額及調降退休給與方面，有諸多設計上的差異。其中最重要者，包括：

1. 最低保障金額之差異：軍職人員退除役者之最低保障金額為 3 萬 8,990 元。公務人員退休者之最低保障金額為 3 萬 3,140 元。
2. 調降比例之差異：軍職人員退除役者，如原月退休所得（指月退休俸、月優存利息及月補償金合計數額）低於、等於天花板（即服役年資滿 20 年者之月退休俸率由原 40% 提升為 55%，每增一年年資，俸率增 2%，最高可採計年資 40 年；士官最高可達 95%；軍官可達 90%）者，按原核計數額發給，不予調降；如超過天花板者，其超過部分應分 10 年逐年調降至天花板為止。公務人員於系爭法律施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，最高可計年資 35 年為 75%；於系爭法律施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資

部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%。自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%。是公務人員退休者受調降幅度顯然較大；軍職人員退除役者受調降幅度相對而言微小甚多。

3. 有關 18% 優存利息調降之差異：軍職人員退除役者，如領取月退，則優存部分依照前段說明處理；領取一次退伍金者，其優存利息未超過最低保障金額時，以年息 18% 計息；超過時，超過部分相應本金之優惠存款，自系爭法律施行日起分 6 年調降至 7%；且設有因公致傷或致身心障礙以及 85 歲以上之校級以下退除役者不予調降之例外。公務人員退休部分，如係領取月退休金者，其優惠存款利率至 109 年底調降為 9%，自 110 年起調降為 0%；如係領取一次退休金者，其優存利率，自 107 年 7 月 1 日起調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日起調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日起調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%。

(三) 對軍職人員而言，其工作確涉及退除早、限齡退、危險高、離退率高、隨時待命等特殊因素，故陸海空軍軍官士官服役條例對軍職人員退除役者，採行較優惠的設計；而一般公務員退休者，不予比照，有其正當性。

(四) 然危勞職務中，最少包括警察與消防人員（警消人員）部分，其諸多特性與軍職人員幾無差異：其勤務亦具高度危險性、其工時甚長、必須隨時待命、且均為社

會安全的穩定力量，實有比照軍職人員退除役給與待遇之正當性。然警消人員適用系爭法律領取退撫給與的結果，與軍職人員退除役時依照陸海空軍軍官士官服役條例所可領取之退除給與相較，兩者差異甚大。部分立法委員亦曾提案將警消人員退撫給與，比照軍職退除役人員（「公務人員退休資遣撫卹法」第 37、38 條條文修正草案，院總第 234 號委員提案第 21943 號；提案人：親民黨立法院黨團李鴻鈞委員；立法院第 9 屆第 5 會期第 10 次會議議案關係文書參照）。

- (五) 本席認為將軍職人員退除役之較優惠退除役給與標準（特別是上開有關最低保障金額、調降比例及 18% 優存利息等部分），比照適用於情況類似之警消人員退撫給與，始能貫徹憲法平等原則內涵中「等則等之，不等者不等之」的基本精神，並對警消人員給予最起碼尊崇的意旨。相關機關實應就此部分儘速檢討改進。