

釋字第 782 號解釋協同意見書

詹森林大法官提出

本席贊同本號解釋及與 2017 年年金改革一併相關之釋字第 781 號、第 783 號解釋之結論。就本席認為本次年金改革最值得討論之憲法問題，提出本協同意見書。

壹、退除或退撫給與之法律性質—公法契約或公法上職務關係？

系爭 3 號解釋之聲請人皆援引美國法院判決而分別主張略謂：軍人、公務人員及公立學校教職員（以下合稱軍公教人員）與政府間為公法上契約關係，軍人退除役或公教人員退休後，因而衍生之退除給與或退撫給與，乃契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，應有契約自由之適用，政府不得未經軍公教人員同意，而片面調整。聲請人並據此主張而請求本院宣告 2017 年之年金改革違憲。

聲請人前開張，固然甚具創意，但有二項問題：(1) 抵觸本院歷來見解，(2) 不足支持違憲結論。

一、抵觸本院歷來見解

按聲請人所指美國法院判決，是否充分反應美國年金改革憲法爭議之全貌，而可供我國釋憲參考，已非無疑（參見釋字第 781 號解釋之鑑定人劉靜怡教授之書面鑑定意見及 108 年 6 月 24 日言詞辯論發言內容）。

依本院歷來解釋，軍人及公務人員與國家相互間，乃公法上職務關係。參見（一）軍人部分：釋字第 430 號解釋：

「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係」
(二) 公務人員部分：(1) 釋字第 312 號解釋：「公務人員與國家發生公法上之忠勤服務關係。」、(2) 釋字第 433 號解釋：「國家對於公務員懲戒權之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係」、(3) 釋字第 596 號解釋：「公務人員與國家間係公法上之職務關係」、(4) 釋字第 618 號解釋：「公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力」、(5) 釋字第 637 號解釋：「國家與公務員間具公法上職務關係」。

至於公立學校教師，本院釋字第 308 號解釋稱：「公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。」故未兼任行政職務之教師，並非公務員服務法所指之公務員，但本院解釋牽涉退休之憲法爭議時，經常將公立學校教職員與軍人或/及公務人員相提並論，此亦有釋字第 285 號¹、第 464 號²、第 589 號³解釋，足資參

¹ 請見釋字第 285 號解釋文：「學校教職員退休條例所稱月薪額，性質上本無從包括『公教人員之眷屬喪葬補助費』，行政院中華民國 69 年 4 月 16 日臺 69 人政肆字第 7498 號函未將此項補助費列入退休金之範圍，與該條例之立法意旨無違。」

² 請見釋字第 464 號解釋理由書：「行政院於 68 年 1 月 19 日以 (68) 台人政肆字第 01379 號函修訂發布之『退休俸及生活補助費人員自行就任公職支領待遇注意事項』……所定關於就任公職之職務分類即：……(二)政務官(三)各機關學校或公營事業機構編制內教職員……各等人員。此既係主管機關為執行上開條例未盡明確之附表所為必要補充之規定，與立法意旨無違，亦於憲法保障之生存權、財產權無所抵觸。」

³ 請見釋字第 589 號解釋理由書第 6 段：「有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及政務人員退職酬勞金給與條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。」

照。第 717 號解釋更指出：「**公教人員退休制度**，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」⁴

基於軍公教人員與國家之間乃公法上職務關係，故軍公教人員之任用、保險、勤務、俸給、職級、晉升、懲戒、退休、撫卹等與國家間之權利義務，均須以立法機關通過之法律或/及基於各該法律而發布之命令為依據。

本院於涉及國家與前述人員間之權利義務時，屢次表示「**國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。為維護公務員之紀律，國家於公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，得予以懲戒。此一懲戒權之行使既係基於國家與公務員間公法上之權利義務關係，與國家對人民犯罪行為所科處之刑罰不盡相同，而懲戒權行使要件及效果應受法律嚴格規範之要求，其程度與刑罰之適用罪刑法定主義，對各個罪名皆明定其構成要件及法律效果者，亦非完全一致**」（釋字第 433 號解釋）、「**憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。**」（釋字第 614 號解釋）、「**公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力**」（釋字第 618 號解釋）、「**公務員依法享有身分保障權利，並對國家負有特別義務，其憲法上所保障之權利即因此受有相當之限制……。公務員離職後與國家間公法上職務關係雖已終止，**

⁴ 請見釋字第 717 號解釋理由書第 6 段。

惟因其職務之行使攸關公共利益，國家為保護重要公益，於符合憲法第 23 條規定之限度內，以法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許。」(釋字第 637 號解釋)、「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」(釋字第 717 號解釋)、「參照憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權義，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定。」(釋字第 764 號解釋)。可知，國家與軍公教人員間出於公法上職務關係，國家基於照顧義務須對軍公教人員為適當之薪俸與退除（撫）給與，相對而言，軍公教人員則對國家負有忠誠、服從義務。

此外，軍公教人員受國家懲戒或其他足以影響其軍公教人員身分之處分時，如有不服，應循行政救濟而非私法救濟途徑（釋字第 430 號、第 462 號、第 466 號、第 540 號⁵、第 736 號解釋參照）⁶，此亦係因軍公教人員與國家間乃公法上職務關係所致。

再者，軍公教人員在職期間之俸給，應有法律或法律授

⁵ 釋字第 540 號解釋更援引釋字第 460 號解釋而明示，89 年 7 月 1 日行政訴訟法新制實施前，若干性質上屬於公法之事件，因行政訴訟欠缺適當之訴訟種類，而法律又未就其另行設計其他訴訟救濟途徑，遂長期以來均循民事訴訟解決，例如公務人員保險給付事件，此類事件嗣後自無再由民事法院審理之理由。

⁶ 如將法官納入公務人員範疇，更不能無視憲法第 81 條「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸」之規定，而將法官與國家之間，亦解為係屬公法上之契約關係。參見本院釋字第 601 號解釋。

權之命令為依據，且相同職等之軍公教人員，不論其任職單位為何，本俸均屬一致，其俸給之名目與數額，亦屬法定，不得約定⁷。勞工在職期間之工資，則由勞雇雙方自由約定。任職於不同雇主者，工資已有差異；任職於相同雇主且職位相同或相當者，工資仍可能有別。簡言之，軍公教人員之俸給，按其所占職等而定；勞工之工資，視其專業能力而定。職等雖有高低，俸給差距依舊有限；專業若屬突出，工資可以沒有上限。

又，勞工退休金，雖受勞動基準法之保障（勞動基準法第 28 條、第 55 條至第 58 條及第 84 條之 2 參照），而與軍公教人員之退除給與或退撫給與，亦受相關法律保障相似；但二者在法律上受保障之程度，仍有差異。本院釋字第 596 號解釋即宣告：「國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上未盡相同……憲法第 83 條暨憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨在立法保障公務人員退休後之生活……公務人員退休法第 14 條規定……，對於公務人員及其債權人財產上權利之限制，與限制勞工請領退休金之權利成為扣押、讓與或供擔保之標的，對於勞工、雇主或其他債權人等財產權行使之限制，二者在制度設計上，所應加以權衡利益衝突未盡相同，並考量客觀社會經濟情勢，本諸立法機關對於公務人員與勞工等退休制度之形成自由，而為不同之選擇與設計，因此，無由以公務人員退休法對於公務人員請領退休金之權利定有不得扣押、讓與或供擔保之規定，而勞動基準法未設明文之規定，即認

⁷ 公務人員俸給法第 2 條、第 6 條、第 7 條、第 11 條、第 19 條第 1 項；軍人待遇條例第 2 條、第 6 條、第 7 條；教師待遇條例第 4 條、第 7 條、第 8 條、第 11 條第 1 項參照。

為對於勞工之退休生活保護不足，違反憲法第 153 條保護勞工之意旨，並違反憲法第 7 條之平等原則。」

準此，國家對軍公教人員為薪俸及退除（撫）給與，乃基於國家與軍公教人員間公法上職務關係衍生之照顧生活及保障權益之義務而來，軍公教人員在職期間之俸給，及退除役或退休後之退除給與或退撫給與，與勞工基於與雇主間之契約關係而生在職期間之工資及離職後之退休金，性質並不相同。聲請人關於軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，故退除給與及退撫給與乃遞衍性工資之主張，不僅抵觸本院歷來解釋，更顯然不符實況。

二、不足支持違憲結論

縱如聲請人主張，軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，仍不能支持 2017 年年金改革因未經軍公教人員同意而為違憲之結論。蓋行政程序法第 147 條第 1 項明定：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。」因此，在軍公教人員與國家間乃公法上契約關係之前提下，國家仍得本於人口結構老化、少子化等非當時所得預料之重大情事變更，而依據前開規定請求調整契約內容，亦即請求調整退除給與及退撫給與。換言之，即使依據聲請人之主張，國家仍得不經各別軍公教人員之同意，而進行 2017 年之年金改革。

貳、「政府負最後支付保證責任」之意義

系爭 3 號解釋之聲請人皆主張，第 781 號解釋之陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 1 項、第 782 號解釋之公務

人員退休資遣撫卹法第 7 條第 1 項、第 783 號解釋之公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 1 項等規定，均有「由政府負最後支付保證責任」之明文，故政府不得以退撫基金收支不平衡為由，進行年金改革並調降退除給與及退撫給與。

然而，對「由政府負最後支付保證責任」一語，不能僅為文義解釋，而應併為體系解釋及目的解釋。

按在退撫新制（即由軍公教人員與政府各自負責按法定比率共同撥繳費用設立退撫基金）之下，本來即應由退撫基金負責自給自足地以基金收入支應退除給與或退撫給與。亦即，退撫基金係以「反求諸己」為宗旨。從而，基金入不敷出時，自應由基金內部尋求解決。此時，所謂「由政府負最後支付保證責任」，應優先解釋係指由基金成員一份子之政府負責在基金內部尋求解決方案，而可能之解決方案，自然可以，也應該包含，由基金之全部成員（軍公教人員及政府）進行開源（增加提撥）及節流（減少退除（退撫）給與）措施；而不應解釋係指僅交由基金之部分成員（國家）開源（增加政府提撥或/及逕以稅收支應）。

何況，國家稅收來自全體納稅義務人，而非僅來自於軍公教人員，且稅收乃國家資源之一，如於退撫基金入不敷出之情形，僅因立法明文「由政府負最後支付保證責任」，即立即動用稅收支應，將明顯違反本院釋字第 485 號解釋所指「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅

以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據」意旨。

系爭3號解釋多數意見因而認「由政府負最後支付保證責任」之規定，並不因而導致2017年年金改革關於調整退除給與及退撫給與規定當然違憲，自可贊同。

參、結論

2017年的年金改革，對於絕大多數受影響之軍公教人員，已至少限制其受憲法保障之財產權；對於以退除（撫）給與為退休後唯一經濟來源者而言，更是關係其憲法所保障之生存權。

然而，任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，更有義務修正不合時宜之法律。此時，釋憲者固應審查修正之法律是否違反信賴保護原則及比例原則，但修法涉及國家財政資源分配時，則應較高度尊重立法形成空間。系爭3部年金改革法律，就同一項目，立法者有時明顯採取對軍人較為優惠之方案，本院仍未認為該項優惠違反平等原則，亦為尊重立法形成空間所致。總體而言，多數意見本此意旨，肯認2017年年金改革多數立法尚屬合憲，另認定少數規定已然違憲。

本席深深認為，本次年金改革絕非完整周密，此由各項調降給與或提高提撥之規定，多僅以相關人員退除役（或退休）時之職位、本俸為參考因素，而未斟酌受影響者之不同實際經濟狀況，以為合理差別之待遇（例如：針對真正仰賴退除（撫）給與之退休人民，不予調降或減少調降），即可顯現。惟本於尊重立法形成空間之總體原則，仍難指為違反憲

法。

總之，所有臺灣人民，不論自己或親友是否為軍公教人員，均應凜然本次年金改革之既有及可能影響，除應肯定軍公教人員對臺灣付出之貢獻外，更應一起相互扶持、協助，讓不論是否為軍公教人員之各世代臺灣人民，均可永續平安喜樂生活於這片寶島。