

釋字第782號解釋部分協同部分不同意見書

張瓊文大法官 提出

詹森林大法官 加入四、結論

民國106年經總統府國家年金改革委員會擬議年金改革方案後，立法院於同年8月9日分別制定公布公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）及公立學校教職員退休資遣撫卹條例，並於107年6月21日修正公布陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例），係針對我國年金制度之重大改革。嗣各號解釋聲請人立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等38人就各該條例或法律之重要條文聲請解釋（解釋客體見本院釋字第781及782號解釋附表一），認此些條文有牴觸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、工作權及平等權之虞，而聲請解釋。

本次年金改革相關解釋（下併稱本號解釋）就所涉問題複雜、人員廣泛、時間縱深幾達半世紀以上¹，經大法官先以公開說明會釐清事實問題，再踐履言詞辯論程序就法律爭點一一詢問及答辯，俾使相關問題為公眾所得共見聞，以昭其理。本席對於各號解釋之結論多可表贊同，惟就部分論述，仍認有未盡之處；或有部分並不贊成，因各號解釋所涉爭點共通者居多，爰僅提出一份協同暨部分不同意見書，或補其闕遺，或敘明立場。

¹ 以108年05月31日大法官第 1492 次會議所公布的108年憲二第128號陳永輝、王麗鳳、楊進丁等13225人不受理案為例，本案雖係就公務人員退休資遣撫卹法第36條、第37條、第95條第2項及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第36條、第37條、第100條第2項，有牴觸憲法第18條、第15條聲請解釋。但細閱其聲請書所附名冊，當中卻有不少退除役軍人，其中不乏民國60年代退伍者，時至今日，已有40餘年矣！

一、系爭法律及系爭條例所限制者係服公職權所衍生之財產權，為服公職權制度性保障之一環

本號解釋多數意見雖引用本院釋字第605號解釋，認為「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」，並認「所稱退休金權利係指公職人員因服公職取得國家對其退休生活照顧義務之給與」，且此給與本身「為具有財產權性質之給付請求權」，而謂此種給付請求權受憲法財產權之保障。然對於此種由服公職權所衍生之財產權與一般財產權有無性質上之不同，是否應受不同程度之保障，並未置一語，反而以退撫給與源自何種資金來源作為判斷審查標準之依據²。亦即，如係源自個人提撥退撫基金費用本息部分之財產上請求權，應受較高之保障，司法者即應採較為嚴格之審查標準；如係源自政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及政府於退撫基金未達法定最低收益或退撫基金不足以支應退除給與時，始撥交之補助款項本息部分，屬恩給制之範圍，司法者審查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。

惟「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於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。國家則對公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」（釋字第575號、第605號及第658號解釋參照）。其內涵乃人民取得服公職之資格後，即與國家發生公法上之職務關係，除國家對於依法令從事公務之人民有上開義務外，相對的，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義

² 參見釋字第781號解釋理由書第55至59小段及釋字第782號解釋理由書第58至61小段。

務³。公務員對國家所負之忠誠義務涵蓋甚廣，單就公務員服務法而言，即有服從命令、保密及保持品位等一般性義務⁴。

基於前述之「公法上之職務關係」，公務員於在職期間受有多種限制，特別在經營經濟生活方面。早於28年公務員服務法即於第14條規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」而後陸續以公務員服務法第13條、第14條、第14條之2及第14條之3之規定予以補充⁵，構建一個完整之公務員不得兼職之義務體系，甚且於公務員離職後仍然受所謂旋轉門條款之規範，其工作權直接受限制⁶。

89年7月12日公布施行之公職人員利益衝突迴避法，對於公務員之經濟生活進行進一步的限制，限制的對象不僅為公務員本身，更擴及與公務員具有一定關係之關係人⁷，已限

³ 參見本院釋字第430號及第433號解釋。

⁴ 公務員服務法(民國89年7月19日修正公布)第2條：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」第4條：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。」第5條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為」。

⁵ 公務員服務法(民國89年7月19日修正公布)第13條：「(第1項)公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。(第2項)公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。(第3項)公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第一百三十一條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。(第4項)公務員違反第一項、第二項或第三項之規定者，應先予撤職。」第14條：「(第1項)公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。(第2項)依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦應同時免兼。」第14-2條：「(第1項)公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。(第2項)前項許可辦法，由考試院定之。」第14-3條「公務員兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可」。

⁶ 公務員服務法(民國89年7月19日修正公布)第14-1條：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」。

⁷ 公職人員利益衝突迴避法(民國107年6月13日修正公布)第3條：「(第1項)本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。二、公職人員之二親等以內親屬。三、公職人員或其配偶信託財產之受託人。但依法辦理強制信託時，不在此限。四、公職人員、第一款與第二款所列人員擔任負責人、董事、獨立董事、監察人、經理人或相類似職務之

制公職人員及其關係人之工作權、財產權及其內涵之營業自由暨契約自由⁸。

又公務員違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為，依公務員懲戒法第2條第1款規定，固應受懲戒。甚至公務員於休假期間酒駕，其除觸犯刑法第185條之3之公共危險罪外，雖係與執行職務無關之行為，依同條第2款仍須受懲戒⁹。是以公務員於在職期間，國家對其執行勤務以外之行為亦多有約束，目的即在於保持公務員之品位，提升執行勤務之公正中立，以維護人民對公務機關之信賴，增進社會之安定。

公務員於在職期間相較於一般私人企業員工，減少許多投資、謀劃及經營之財務機會及經驗，於退休後自力營生之能力稍有欠缺。為免公務員臨老方為稻粱謀之憾，國家為公務員建立了相對於一般勞工更完善之退休金制度以為因應，自屬公務員制度性保障之範疇¹⁰。

當然，公務員或公職人員之種類繁多，是否應一視同仁同等對待，並受相同之保障，容有諸多討論空間。本院釋字

營利事業、非營利之法人及非法人團體。但屬政府或公股指派、遴聘代表或由政府聘任者，不包括之。五、經公職人員進用之機要人員。六、各級民意代表之助理。(第2項)前項第六款所稱之助理指各級民意代表之公費助理、其加入助理工會之助理及其他受其指揮監督之助理」。

⁸ 參見本院釋字第716號解釋解釋理由書。

⁹ 參見公務員懲戒委員會近5年相關判決及議決書：民國107年10月31日公務員懲戒委員會107年鑑字第14297號公懲判決、民國104年8月21日公務員懲戒委員會104年鑑字第13101號公懲議決書、民國103年12月19日公務員懲戒委員會103年鑑字第12960號公懲議決書、民國103年3月14日公務員懲戒委員會103年鑑字第12768號公懲議決書、民國103年2月14日公務員懲戒委員會103年鑑字第12730號公懲議決書。

¹⁰ 經民國93年6月30日修正公布勞工退休金條例、97年修改勞工保險條例第58條後，勞工始得領取按月給付之年金。參見勞工退休金條例第23條第1項(民國93年6月30日修正公布，公布後1年施行)：「退休金之領取及計算方式如下：一、月退休金：勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。二、一次退休金：一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。……」及勞工保險條例第58條第1項(民國97年8月13日修正公布，98年1月1日施行)：「年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：一、保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付。二、保險年資合計未滿十五年者，請領老年一次金給付……」。

第 764 號解釋理由書已指出「公務人員有各種類型，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定」該號解釋對於公營事業認為係屬高度政策目的之國家行政，政策目標一旦變更或達成時，事業即可能變更或消滅，故公營事業人員中具公務人員資格者，亦不可能期待與國家間維持永久之服勤務關係。至於本次年改制定之系爭法律則適用於「依公務人員任用法及其相關法律任用，並經銓敘審定之人員」(系爭法律第 3 條)。申言之，系爭法律係適用於狹義之公務人員，乃與國家間有公法上勤務關係，而須對國家負有忠誠義務的族群。

職是之故，公務人員之退除給與不同於一般人民單純經營經濟生活而取得之財產權，而係與服公職權不可分割之國家生活照顧義務所產生之相對權利，與公務員於在職期間所負之禁止兼職等義務存有類似對價之關係，應認係服公職權之一環，毋庸區分退休金財源不同而異其審查標準，而應全部給與均予一致之標準¹¹。

關於服公職權之審查標準，在目前的大法官解釋中因所涉各聲請案之聲請人身分類別、事件類型等內容差異，結論並不一致。有見解認為服公職權中有部分權利應受制度性保障¹²，抑或認為服公職權為廣義之參政權，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關

¹¹ 即使依多數意見之見解，須依財源不同而進行分類，人民自己提撥部分，屬性上僅係單純之財產權，限制、減少其相關給付而未至完全剝奪之程度，僅採取寬鬆審查標準即可。以徵收為例，本院釋字第 400 號即採相當補償之立場。而屬於恩給制的部分，係根源於公務員之身分保障，與服公職權密不可分，自不得逕認係單純之財產權。

¹² 參見本院釋字第 483 號、第 575 號、第 583 號及第 605 號解釋。

，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查¹³。亦有認為可採寬鬆審查標準者，僅須審查立法目的是否正當，所採取之手段與目的之達成間是否具合理關聯¹⁴。

本席認為，服公職權實際上為多種基本權之組合，於進入公職前，具有較接近於參政權及工作權之性質，服公職期間則兼有參政權、工作權及財產權的性質¹⁵，離開公職後，如屬退除給與或退撫給與事項，具有較接近於財產權之性質；如係於一定期間內禁止擔任與離職前有職務直接關係之營利事業之相關職務，則屬工作權之限制。應依公務員屬性之不同，所受限制之不同，而予以不同之審查標準。

亦即，於進入公職前，關於參與公務人員考試等事項，涉及人民選擇職業之自由，如係規定從事公職之個人本身所應具備之專業能力或資格等主觀條件，且可經由訓練培養而獲得者，例如，學歷、技能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在¹⁶，即應採取較嚴格之審查標準。

¹³ 參見本院釋字第 760 號解釋：「憲法第 7 條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。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間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 682 號、第 694 號及第 701 號解釋參照）。鑑於應考試服公職權為廣義之參政權，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查，除其目的須為追求重要公益外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。」

¹⁴ 參見本院釋字第 764 號：「……是系爭規定之目的，如屬正當，且其所採取之手段與目的之達成間具合理關聯，即與憲法第 23 條比例原則及第 7 條平等原則無違。」及本院釋字第 768 號解釋：「……其限制之目的如屬正當，且其手段與目的之達成間具有合理關聯，即不至於違反比例原則。」本院釋字第 715 號解釋：「國軍志願役預備軍官預備士官可合法持有國防武器、裝備，必要時並能用武力執行軍事任務；而軍校學生日後均為國軍成員或幹部，其個人品德、能力之優劣與國軍戰力之良窳關係至鉅。為確保軍事學校學生及國軍幹部之素質，維持軍隊指揮監督，系爭規定乃以是否曾受刑之宣告，作為有無應考資格之限制，以預防報考之考生品德、能力不足等情事，肇生危害國家或軍事安全之虞，所欲維護者，確屬重要之公共利益，其目的洵屬正當，且所採手段亦有助於前揭目的之達成」。

¹⁵ 關於服公職權亦屬憲法工作權保障範疇之見解，另可參見本院釋字第 715 號解釋葉百修大法官之部分不同意見書。

¹⁶ 參見本院釋字第 760 號解釋。

而於從事公職之際，存有公法上職務關係，國家如限制關於執行職務之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，於無涉公務員身分保障之事項，非不得予以適當之限制，即採寬鬆之審查標準。至於退休或離職後，已無公法上職務關係存在，有關財產權的保護問題，此時原則上應採與財產權保障之相同審查標準即可。惟如涉及公務員制度性保障之領域，如俸給之敘定、退休金之給與等，自仍應採較嚴格之審查標準。

故系爭法律及系爭條例所限制者可統稱為服公職權所衍生之權利，惟因服公職權之內涵於公務員與國家成立公法上關係之前、中、後，分別具有參政權、工作權及財產權等不同基本權之內涵，故而國家對其所為之限制，亦將因而異其標準。以本號解釋所涉及之法律條文而言，雖與財產權較為接近，惟因退除給與為公務員制度性保障之範疇，故應採取較嚴格之審查標準。

本院第781號解釋之主體雖為軍人，但因軍人亦屬廣義公務員之一環¹⁷，於在職期間亦負有與公務員相當之禁止兼職義務¹⁸，且如為軍士官者，早自48年即得領取終身俸¹⁹。故軍人之退除給與不同於一般人民單純經營經濟生活而取得

¹⁷ 參見本院釋字第430號解釋解釋理由書：「……軍人負有作戰任務，對軍令服從之義務，固不能與文官等同視之。惟軍人既屬廣義之公務員，與國家之間具有公法上之職務關係，倘非關軍事指揮權與賞罰權之正當行使，軍人依法應享有之權益，自不應與其他公務員，有所差異……」。

¹⁸ 公務員服務法第24條(民國32年1月4日修正公布)：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之」。

¹⁹ 陸海空軍軍官服役條例(民國48年8月14日制定公布)第22條：「軍官退伍時之給與如左：一、服現役未逾三年者，不發退伍金。二、服現役逾三年以上，未逾二十年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾二十年，或服現役滿十五年，而年滿六十歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第二款規定，給與退伍金」。

陸海空軍士官服役條例(民國48年8月4日制定公布)第21條：「士官退伍時之給與如左：一、服現役未逾三年者，不發退伍金。二、服現役逾三年以上未逾二十年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾二十年或服役滿十五年，而年滿六十歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第二款規定，給與退伍金」。

之財產權，而係與服公職權不可分割之國家生活照顧義務所產生之權利，與軍人於在職期間所負之禁止兼職等義務存有類似對價之關係，自應予以較嚴格之審查。

多數意見在公務人員年改相關之本院第782號解釋中，認為：「依系爭法律規定調降之退撫給與，並未及於受規範對象在職時所提撥之費用，本院就立法者採取之調降手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採寬鬆標準予以審查。」申言之，受規範對象受完整保護者，除了自己在職期間以自己之金錢（俸給之一部分）所提撥之退休準備費用本息部分之外，只要是以國家預算支付的部分，不論是（1）國家依退撫新制履行其共同提撥之法定義務，或是（2）退撫舊制時期之完全恩給制，或（3）政府於退撫基金運作未達法定收益，或基金不足以支應退撫給與時所撥交之補助款，一律以寬鬆審查為標準，完全未審酌公務人員與國家間具有上述公勤務關係之特殊性。

按勞工退休金條例第14條第1項規定：「雇主應為第7條第1項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之六。」雇主如違反上開規定，未依限提繳或繳足者，依同條例第53條第1項、第2項，須加徵滯納金至應提繳金額之一倍並得移送行政強制執行²⁰，對於雇主就提撥勞工退休金所負擔之義務之要求不可不謂強烈。復依本號解釋多數意見之見解，勞工退休金性質上或可解為遞延工資之給付²¹。

²⁰ 勞工退休金條例第53條(民國108年5月15日修正)：「(第1項)雇主違反第十四條第一項、第十九條第一項或第二十條第二項規定，未按時提繳或繳足退休金者，自期限屆滿之次日起至完繳前一日止，每逾一日加徵其應提繳金額百分之三滯納金至應提繳金額之一倍為止。(第2項)前項雇主欠繳之退休金，經勞保局限期令其繳納，屆期未繳納者，依法移送行政執行。雇主有不服者，得依法提起行政救濟」。

²¹ 參見釋字第781號解釋理由書第67小段及釋字第782號解釋理由書第69小段。

由此觀之，退除給與及退撫給與雖為服公職權之制度性保障之一環，國家身為公務人員及軍職人員之雇主所受之約束，相較於勞工退休金條例就前述私部門雇主對勞工之退休準備金提撥義務之履行而言，大法官對其要求，何其寬鬆，依多數意見之見解，對於軍職人員及公務人員退休所得之保護，遠不如法律上對勞工退休金之保護，令人感嘆不已。

不過，縱使提高審查標準，採取嚴格審查。本席也不得不勉強同意，不論現職或已退休之人員，對於過去實施多年較為有利之退休制度，雖確有值得保護之信賴利益存在。但為因應人口結構變遷，避免少子化後之世代負荷過重；降低過去較為優惠之退除役或退休給與（特別是優惠存款及補償金），使國家資源得以合理分配；並延續退撫基金之存續，調降退除役或退休給與，確實是為重要之公共利益，所採取之手段亦有助於目的之達成，有其正當化之基礎。

二、系爭條例第34條第1項第3款部分

按系爭條例第34條第1項第3款明定：「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。」（下稱系爭規定）是就規定本身而言，所造成之效果乃「停止領受退休俸或贍養金」，如前所述，應係對服公職權所衍生之財產權之限制。

本號解釋多數意見認：「……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……²²」亦即，本號解釋多數意見認為，除了之前論述的財產權保障架構外，似須納入工作權予以「綜合考量」，且因系爭規定所採之分類標準涉及年齡等主觀資格限制，始足以提高系爭規定之審查標準。

嚴格來說，系爭規定並未限制退伍除役人員之職業自由，該等人員如欲就任私立大學之專任教師，並無任何主、客觀資格之限制，即使任教後，於其工作時，亦無任何方法、時間、地點等執行職業自由之限制²³。系爭規定僅係於滿足一定條件時，停止退伍除役人員領受退休俸或贍養金之權利，最終的結果仍係影響其財產權。故系爭規定是否構成對於退伍除役人員之職業自由之相對不利之差別待遇，尚有疑問。

是以，如欲依第781號解釋多數意見所採之平等權審查標準，亦應以服公職權衍生之財產權為據，討論系爭規定究係如何限制服公職權所衍生之財產權，而構成差別待遇，進而分析其所採之分類標準是否具備合憲性基礎，始屬正確。

此外，多數意見認為：「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。」查軍職與一般公務人員相較，具有特殊的升遷年資規定，亦即如欲晉任較高之軍階，須經過一定之實職年資，稱為

²² 見本號解釋理由書第 115 小段。

²³ 參見司法院釋字第 584 號、第 649 號、第 711 號及第 778 號解釋。

「停年」²⁴，而於各軍階中，均有服役年齡及最大服役年限之限制²⁵。一般軍士官任官之年齡，如以22歲為基準，復依系爭條例第23條第1項第2款前段之規定²⁶，滿足任官滿20年之要件，始能取得終身退休俸，則最快42歲即可退伍²⁷。甚而，因軍官、士官就讀軍事校院期間之年資，得折算服現役年資，給與退伍金、退休俸或贍養金（系爭條例第23條第2項參照）。如以就讀中正預校國中部之人民而言，僅於30餘歲即滿足服役20年之條件。

加以國軍配合配合政府組織精簡政策以來，人數銳減，升遷管道有限，如未能在停年期間內及早升至較高之官階，多半會志願退伍，以儘早從事其他工作，導致實際上軍人平均退役年齡僅約42至43歲²⁸。相較於105至107年間大專院校50歲以上教師分別占52.2%、54.4%及56.6%而言²⁹，該等人員

²⁴ 陸海空軍軍官士官任官條例第6條（現行條文，69年6月29日制定公布）規定：「軍官、士官各階晉任必須經過之實職年資，稱為停年，除晉任將官之各階停年，由國防部依官額實際需要另定外，其餘各階停年如左：一、軍官：（一）少尉1至2年。（二）中尉3年。（三）上尉4年。（四）少校4年。（五）中校4年。二、士官：（一）下士1至2年。（二）中士2年。（三）上士3年。（四）三等士官長3年。（五）二等士官長3年。」

²⁵ 陸海空軍軍官士官服役條例(民國107年6月21日修正公布)第5條規定：「陸海空軍軍官士官服役條例軍官、士官除役年齡如下：一、下士、中士、上士50歲。二、士官長58歲。三、尉官50歲。四、校官58歲。五、少將60歲。六、中將65歲。七、上將70歲。」第6條規定：「(第1項)軍官、士官服現役最大年限或年齡如下：一、士官與除役年齡同。二、少尉、中尉12年。三、上尉17年。四、少校22年。五、中校26年。六、上校30年。七、少將57歲。八、中將60歲。九、上將64歲。(第2項)前項服現役最大年限，自任官之日起算；服現役最大年齡，依其出生年月日計算至足齡之年次月一日止。但留職停薪期間，不列計服現役最大年限期間。」

²⁶ 陸海空軍軍官士官服役條例(民國107年6月21日修正公布)第23條規定：「(第1項)軍官、士官退伍除役時給與如下：……二、服現役20年以上，或服現役15年以上年滿60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。(第2項)軍官、士官就讀軍事校院期間之年資，得折算前項各款所稱服現役年資，給與退伍金、退休俸或贍養金。但以中華民國87年6月5日後退除者為限。」

²⁷ 參見「公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第6次精算勞務採購案精算評估報告書」，大法官107年12月4日公開說明會相關資料，1_公開說明會之爭點題綱說明資料及相關附件。

²⁸ 此為85年至107年間之數據。參見大法官108年6月24日下午言詞辯論相關資料（107年度憲一字第10號立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等聲請陸海空軍軍官士官服役條例解釋案），關係機關行政院爭點聲明書，第12頁及附表3。

²⁹ 教育部統計處，《107學年各級教育統計概況分析》，2019年3月，第2頁。
<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News.aspx?n=1A8585B5E64C649A&sms=12D775ECB1F7A330>
最後瀏覽日 2019/8/23

於大專院校教師之群落中，是否真屬於「中高齡就業」人員，恐未必然。

三、系爭法律第36條第1項及附表三過度限制公務人員之退休金領取權利

政府基於確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全等目的，經檢討原有退休制度本身提撥率不足、對退撫基金收益期待過高，以致國家須以預算撥補支應，足以影響政府財政收支等不合宜之處。為期達到該退撫基金得以延續至少一個世代（25年至30年）之改革目的，故以調降公保一次養老給付及依系爭法律附表三所規定之各年度退休所得替代率之調降期程及幅度等節流手段，調降公務人員之退休所得。

依銓敘部所提系爭法律草案，其中關於優存利息扣減部分之調降期程為6年，即第1、2年降為9%；第3、4年降為6%；第5、6年降為3%；第7年起降為0%；另自109年1月1日起每年調降年度退休所得替代率1%，調降期程15年，並將因此節省之退撫費用支出，以編列預算方式逐年全額挹注退撫基金。且在草案其他規定（諸如起支年齡、替代率、平均薪俸計算期間等因素）不變之情形下，如實際提撥率調至18%，公務人員部分之退撫基金用盡年限預估可由原120年延後至139年。

惟於立法者審議系爭法律附表三時，除採取上開銓敘部版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，另將優存利息歸零之調降期程縮短為2年6個月，使受規範對象原於第3年至第6年得領取之

以相對優惠利率計付之優存利息提前扣除；就年度調降退休所得替代率期程及幅度，則綜合考試院版草案（調降期程為10年，每年調降1%，共調降10%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資35年為70%，15年為45%）及銓敘部版草案（調降期程為15年，每年調降1%，共調降15%，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%）。最後上開第37條附表規定，調降期程定為10年、每年調降1.5%，共調降15%。由於上述二調降期程及每年降幅之設定，將可使節省之退撫經費支出提前全額挹注退撫基金（系爭法律第40條第1項參照），在上開起支年齡、替代率、平均薪俸計算期間等因素不變情形下，基金存續將可延長1年至140年，自141年起基金累積餘額開始出現負數³⁰。

查依相關機關銓敘部之原方案已可達到系爭法律之主要立法目的，將基金用盡年度延長至139年，距今尚有逾30年，即一個世代的時間，期間如有收支無法平衡之情形，亦有相當之時間另謀其他因應之道。立法機關對於主管或相關機關之提案，固有權限為變更或調整，惟其變更或調整之結果是否合憲，自屬本院之審查範疇。

又查系爭法律第36條第1項將公保一次養老給付之優惠存款利率自原6年歸零之縮短為2年半，以及依附表三分10年逐年調降1.5%之手段，以40年年資為例，依舊法之規定，公務人員之退休所得（含月退休金及優存利息）最高可達95%（見已廢止之公務人員退休法第32條），惟系爭法律自107年

³⁰ 此亦與銓敘部於本院5月15日舉行之公開說明會，對於系爭法律之新規定是否可始退撫基金收支平衡之問題之說明相符。並參見公務人員退休撫卹基金管理委員會，退撫基金第7次精算報告書，民國108年2月，第209頁。<https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=3307&sms=11798> 最後瀏覽日 2018/8/23。

7月1日實施伊始，相同年資者立即調降為77.5%，再依附表三分10年逐年調降1.5%，至118年1月1日起，為62.5%，調降幅度極大，自應注意採行適當之過渡期間及緩和措施，以兼顧受規範對象之信賴利益。

惟立法者綜合相關機關考試院及銓敘部之改革方案，採取最激進之方式，將優惠存款利率歸零之期間自原6年縮短為2年半，輔以附表三分10年逐年調降1.5%之手段。依公務人員退休撫卹基金就系爭法律之新規定所委託製作之第7次精算報告分析結果，僅能延長基金1年之存續。其所增進之公共利益，與領取定期給付之公務人員及遺族之信賴利益所受之侵害³¹，顯失均衡，手段與目的之達成欠缺實質關聯，牴觸比例原則，應屬違憲。

四、結論——政府欠受改革不利影響之軍公教一個道歉

於三種年金改革當中，對於軍人退撫制度的改革，可謂影響幅度較低，配套措施亦較完整。對於此種立法方式，當是基於軍職本身的特殊性所致。武職公務人員，於和平的年代顯得退撫條件過於優渥，如細思之，真能在戰場上生存，並持續服役達20年者，幾希矣！

加之，軍人退撫制度之收支失衡，乃國家陸續減少兵源之政策所致，與公務員及公立學校教師，係因少子化之不可抗力因素所致者不同。此種因人為政策所生之影響，當由國家進行更完善的規劃。

而公務員自應國家考試而與國家建立起公法上職務關

³¹ 兩者共計 148,589 人，參見公務人員退休撫卹基金管理委員會，退撫基金第 7 次精算報告書，民國 108 年 2 月，第 209 頁。<https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=3307&sms=11798> 最後瀏覽日 2018/8/16。

係後，其整體生活即與一般人民有異，並非僅於執行職務時間負有服勞務之義務，即於執行職務時間以外，亦負有甚多義務³²，且均會影響其考績或獎懲，具有一定之法律效果。

這些義務無非係要求公務員能踐履忠誠及清廉之份際，而如俗諺云：「做官若清廉，食飯著攪鹽。」為免公務員落入此種窘境，在現代法治國家中無不對於公務員提供相當之生活照顧，以期公務員能在身心均衡的狀況下，為公共事務提供更優質之服務，也因此關於公務人員之俸給權及退休金權，自有提供制度性保障之必要！

我國自84年7月1日實施公務員退撫新制。國家以自始規劃不當³³、表面上看似優厚之退休生活照顧給與，但實際上基金財務暗潮洶湧之退撫新制，吸引優秀人才參加國家考試，投身公務人員之行列，建立起公務員對於從事公職之高度榮譽感，以及與之相伴而生之退休生活規劃，均非朝夕所成，對此制度自有強烈之信賴，其因此放棄各種牟利之機會，所造成的機會成本損失，難以估算。故對於軍公教人員為國家社會的貢獻做出肯定，而非視為累贅，始屬正鵠。多數意見亦特別指出「原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象」³⁴，反而應歸責於政府部門多年來之不作為或作為不足。

³² 參見公務員服務法、公職人員利益衝突迴避、有公務人員行政中立法、公職人員財產申報法、遊說法、公務人員服務守則、公務員廉政倫理規範、公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法，及各級政府機關制定之「廉政倫理規範」等。於特殊公務員尚有其他專法進行限制，例如，法官法第三章「法官之司法倫理與監督」。

³³ 相關退撫制度規劃之不當情形，參見本院釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋「退撫制度之沿革」。

³⁴ 參見本院釋字第 782 號解釋第 116 小段。本院釋字第 781 號及第 783 號解釋亦有相同之說明。

行筆至此，不禁憶起早年電影「樵山節考」的情節，如果衰老成為一種原罪，犧牲成了老人家唯一的宿命，年長者如何自處？臺灣難道已成了劇中饑寒交迫、不得善終的小鄉村嗎？政府欠了受改革不利影響之軍公教一個道歉！