

釋字第 782 號解釋部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律；以下所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭法律之條文），部分條文違憲，部分條文合憲。本席贊同違憲部分之結論，就合憲部分，則有部分尚難贊同，爰提出部分不同意見書，分述如后。

壹、關於恩給制

退撫舊制¹之退除（撫）給與財源，係全部由政府逐年編列預算支應。退撫新制則由政府與現役（職）人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立退撫基金負責支應，並由政府負最後支付保證責任。恩給制係指退撫舊制之情形而言，退撫新制則係共同提撥制。共同提撥制所設立之退撫基金，雖有政府以預算提撥、補助部分，此係共同提撥制下，政府依法應負擔之義務，非恩給制。

不論恩給制或共同提撥制下，退役（休）者已取得之退除（撫）給與權利，仍應予保障，不得以係由政府預算支應，立法者有較大形成空間為由，輕易變更規定，剝奪或減少退

¹ 軍人退撫新制於 86 年 1 月 1 日施行，公務人員退撫新制於 84 年 7 月 1 日施行，公立學校教職員退撫新制於 85 年 2 月 1 日施行新制。

役（休）者已取得之退除（撫）給與。

貳、關於最後支付保證責任

軍公教之退撫法規均有由政府負最後支付保證責任之規定，此係共同提撥之退撫新制下，就退撫基金不足支付時之因應措施。多數意見認政府於負最後支付保證責任前，得採行包括檢討調整撥繳費用基準、延後退除（撫）給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整俸率（退休所得替代率）等開源節流之手段，上開方法用於尚未取得退除（撫）給與權利者，固無疑問，對於已取得退除（撫）給與權利者，政府已對其負有支付保證責任，如得採調降（扣減）其退除（撫）給與方法，則只要基金不足支付，即調降（扣減）其退除（撫）給與，無異於自行免除支付保證責任，殊非妥適。

參、關於不溯及既往爭議

一、法規之變動原則上應不溯及既往

基於法治國之法安定原則及信賴保護原則，立法者制定新法規、修正或廢止舊法規時，原則上²不得適用於新法規生效前業已終結之事實或法律關係。對於新法規生效前已終結

² 例外情形如：1、人民預見法律將有所變更；2、現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；3、現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；4、因溯及性法律所造成之負擔微不足道；5、溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求；6、有利於受規範者。

之事實或法律關係，原則上不得溯及適用，此為禁止法律溯及既往原則。至事實或法律關係於新法規生效前雖已發生，而尚未終結者，自無涉禁止法律溯及既往原則。

所謂事實或法律關係，係指新法規所規範之構成要件之全部法律事實或法律關係。所謂已終結，係該全部法律事實在現實生活中完全具體實現³。是否溯及適用，應視新法規所規範之事實或法律關係而定。

二、公務人員之退休給與係其從事公務，國家給與之報酬之一部分。於其退休時取得退休金等退休給與之請求權

按公務人員退休金請求等權利，係基於其公務人員身分衍生而來⁴。人民任公務人員，從事公務，國家給與之報酬，除任公務人員期間之俸給外，於退休時之退休金等退休給與⁵亦屬之。故人民自擔任公務人員之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與，而於其退休時，取得退休金等退休給與之請求權。

³ 本院釋字第 577 號解釋參照。

⁴ 本院釋字第 589 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」參照。

⁵ 系爭法律施行前，依公務人員退休法第 9 條第 1 項規定，退休給與種類有一次退休金及月退休金，可謂狹義之退休給與。廣義之退休給與，應包括因退休而取得之一次退休金、月退休金、優惠存款利息（下稱優存利息）等。

系爭法律第 4 條第 5 款則明定退休所得包括一次退休金、月退休金（含月補償金）、優存利息及於其他社會保險年金（見本號解釋附件一）。

系爭法律所稱退撫給與係包含撫卹、資遣等給與（第 5 條參照），本號解釋有爭議條文係關於退休之給與。

三、退休給與法規變動時，如規定適用於已退休者，係溯及適用

相關退休金等退休給與法規⁶，係規範因退休原因而終結國家與公務人員間服公職之法律關係時，公務人員可得之退休給與。其內容（給與種類、金額等）均依退休時法規及事實定之，於退休時即已確定。退休給與既係服公職所可取得報酬之一部分，其退休時，與國家間之服公職關係即屬已終結。相關法規變動時，如規定對已退休者之確定退休給與，適用新法規，並予以變更，係對已終結之事實或法律關係為溯及適用。

四、退休給與法規有關：(1) 退休給與之喪失、停止、恢復、剝奪、減少；(2) 隨現職人員調薪而更動或隨消費者物價指數等之變動而調整等規定，係附於退休給與請求權，於退休時即已存在之條件，無礙於前開退休給與係因服公職而生，於退休時，公務人員與國家間之服公職關係即屬已終結之認定。

⁶ 公務人員優存利息相關辦法見本號解釋註 1。其授權依據原規定於公務人員退休法施行細則，99 年 8 月 4 日修正公務人員退休法時，於第 32 條第 1 項明定辦理優惠存款之依據。

五、第 37 段規定及相關之調降退休給與規定（第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 38 條、第 39 條第 1 項等規定），適用於系爭法律施行前已退休者，係溯及適用。對於現職之公務人員，則非溯及適用。

（一）上開規定適用於系爭法律施行前已退休者，係溯及適用。

1. 第 37 條規定系爭法律公布施行前退休生效者之每月退休所得，於系爭法律公布施行後，不得超過附表三替代率上限計算之金額。並重新調整計算退休所得（見本號解釋附件一）。第 37 條規定顯係適用於系爭法律公布施行前退休生效者，依相關規定重新計算原退休所得有無超過依系爭法律附表三所示所得替代率上限，超過部分須分年扣減，依上所述，此係溯及適用。
2. 依上開規定重新計算已退休者之退休所得結果，無庸扣減者，未違反法律不溯及既往原則。須扣減者，除於退休者之退休所得超過現職人員待遇部分，符合例外得溯及情形外，其餘部分有違法律不溯及既往原則。
 - （1）依上開規定重新計算已退休者之退休所得結果，既無庸扣減，於退休者並無不利，合於得溯及之例外情形，自未違反法律不溯及既往原則。

(2) 國家給予退休者退休給與，係為照顧其退休後之生活，所支付之退休給與，應無超過同等級現職人員領取之每月所得之理，否則未工作者反領取較高之所得，有失公平正義，基此，對超過部分規定溯及適用，可認有極為重要之公益上目的，而許溯及之例外情形，未違反法律不溯及既往原則。

(3) 其餘依上開規定重新計算原退休所得結果，須扣減者，包含具有舊制年資之退休給與。此部分係恩給制，政府原應負支付責任，與退撫基金無關。關係機關並未以政府窮因為理由抗辯，而以退撫基金將用盡為由扣減退休給與，所節省之支出用以挹注退撫基金，俾延長退撫基金用盡年限（第 40 條參照）。惟前已述及，退撫基金不足支付時，應由政府負最後支付保證責任；舊制年資部分之退休給與，亦係由政府預算支付。系爭法律扣減已退休者之退休給與，係侵害該退休公務人員之財產權，將扣減所節省之支出挹注與舊制無關之退撫基金，以免除政府應負之支付責任，尚難認有極為重要之公益上目的而得為溯及適用，此部分規定有違反法律不溯及既往原則。

(二) 上開規定適用於現職公務人員，其與國家之服公職關係尚未終結，即非溯及適用⁷。

⁷ 此種情形屬非真正溯及，雖無違反法律不溯及既往原則問題，惟仍應審酌有無違反信賴保護原則。

六、上開溯及規定，過度侵害退休公務人員之信賴保護及法安定，嚴重影響政府誠信

對已退休者而言，已完成提供服務而退休，其依退休時規定所得退休給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難以另為生活規劃（未能如現職者選擇是否提前離開公職從事其他工作、選擇領取月退休金或一次退休金等），對屆齡退休者尤其明顯，此過度侵害退休者之信賴保護及法安定性。而政府將隨時變更退休給與，嚴重影響政府誠信，除已退休者外，現職者亦慮及將來退休之保障不足，可能提前退休，領取一次退休金，以防嗣後政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。