

# 釋字第 782 號解釋部分不同意見書

林俊益大法官 提出

## 壹、前言

釋憲史上，史無前例，少數立法委員不贊成多數立法委員表決通過年金改革法案，即陸海空軍軍官士官服役條例（下稱軍人年改法）、公務人員退休資遣撫卹法（下稱公務人員年改法）及公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱教師年改法；以上三者合稱年改三法）先後聲請本院釋憲，即【陸海空軍官士官退除給與案】、【公務人員退撫給與案】及【公立學校教職員退撫給與案】（下合稱軍公教年改釋憲案），本院同時於民國 108 年 8 月 23 日下午 4 時公布釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋（下稱年改三解釋）。三釋憲案分別於 108 年 6 月 24 日下午及 25 日上午、下午依序進行言詞辯論，嗣因時程緊迫，大法官密集開會審查，終於在大法官們同心協力下，先後完成年改三解釋並同時公布，殊屬不易！

軍公教年改釋憲三案，除少數特殊條文的釋憲客體有所不同外，其所涉重要關鍵問題的解釋客體內容大致相同。大法官釋憲結果，除年改三法各條例或法律的 2 條條文<sup>1</sup>被宣告違憲外，其餘聲請意旨所指摘的釋憲客體，均被宣告合憲。本席就此年改三解釋中的違憲部分，敬表贊同；惟對於「法律不溯及既往原則的適

---

<sup>1</sup> 關於就任或再任私立大學專任教師、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過一定數額者停止領受退休俸或贍養金、月退休金法之規定（軍人年改法第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員年改法第 77 條第 1 項第 3 款及教師年改法第 77 條第 1 項第 3 款），以及關於軍公教所支領之退休俸、月退休金等，得由行政院會同考試院，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（軍人年改法第 39 條第 1 項前段、公務人員年改法第 67 條第 1 項前段及教師年改法第 67 條第 1 項前段）。

用」、「由政府負最後支付保證責任的意涵」及「政府依法定比率按月繳納提撥費用本息的定性」三項重要爭點，多數意見認係合憲的理由及結論，均難以贊同，爰就此提出部分不同意見書。

## 貳、年改三法違反法律不溯及既往原則的爭點

### 一、本院有關法律不溯及既往原則的解釋先例

法律不溯及既往原則，有真正的法律不溯及既往原則與非真正的法律不溯及既往原則。

關於真正的法律不溯及既往原則之遵守，本院釋字第 574 號解釋早已釋示：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」本院釋字第 629 號及第 751 號解釋重申同一意旨。

關於非真正的法律不溯及既往原則，本院釋字第 620 號解釋釋示：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」嗣本院釋字第 717 號<sup>2</sup>解釋重申同一意旨。

---

<sup>2</sup> 本院釋字第 717 號解釋理由謂：按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。

年改三解釋對非真正的法律不溯及既往原則，亦援引本院釋字第 620 號及第 717 號解釋先例而釋示：「按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂**禁止法律溯及既往原則**。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。」

綜上本院解釋先例可知，原則上<sup>3</sup>，以法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係是否已終結，作為是否適用法規的判斷基準；如法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係業已終結，原則上，即無該法規之適用。反之，於法規生效時，如構成要件事實或系爭法律關係尚未終結者，則有該法規之適用。

## 二、年改三解釋就退休軍公教人員決定領取月退休金的定性

軍人年改法，就軍官、士官退伍除役時之給與，稱為退除給與（軍人年改法第 3 條第 4 款參照），包括退伍金（一次領）、退休俸（月領）等；公務人員年改法或教師年改法，就公務人員或公立學校教職員於退休時的給與，統稱退撫給與（公務人員年改法第 5 條<sup>4</sup>及教師年改法第 5 條參照），可分一次領取退休金（稱

---

<sup>3</sup> 除非係為達成**極為重要之公益**，否則法律不應溯及既往適用。本院釋字第 717 號解釋理由釋示：「授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有**極為重要之公益**，不得加以限制。」可資參照。

<sup>4</sup> 公務人員年改法第 5 條規定：公務人員或其遺族依本法請領之給與，分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金（以下統稱**退撫給與**）；

一次退休金)或每月領取退休金(即月退休金,又可分支領月退休金及兼領月退休金<sup>5</sup>,公務人員年改法第4條第5款、教師年改法第4條第5款參照)。

年改三解釋均認定:(一)一次性之退撫(除)給與法律關係,例如請領一次退休金(退伍金),且未辦理優惠存款的個案,於受規範對象受領給付時終結。(二)關於非一次性之退撫(除)給與:非一次性的退撫(除)給與,屬於繼續性法律關係,於完全給付前,該法律關係尚未終結。主要論據如下:1. 退撫(除)給與請求權可因退休(退伍除役)後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少。2. 退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸,於年改三法施行前,應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動,於系爭條例施行後,得隨消費者物價指數等之變動而調整<sup>6</sup>(以上2項理由為軍公教人員所共有)。3. 此外,軍人年改法第39條就退伍除役人員部分,於支領月退休俸、贍養金期間,特別規定得申請改支(一次)退伍金的要件,以上皆係建構於繼續性法律關係之上。

### 三、本席意見

---

教師年改法第5條規定:教職員或其遺族依本條例請領之給與,分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金(以下統稱退撫給與)。

<sup>5</sup> 舊公務人員退休法第9條規定:退休金之給與種類如下:一、一次退休金。二、月退休金。三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

<sup>6</sup> (1) 軍改部分:系爭條例第34條、第36條第1項、第39條第1項、第40條、第41條、第46條第3項,及86年服役條例第34條、第35條參照。

(2) 公改部分:系爭法律第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第80條、公務人員退休法第9條第3項、23條、第24條、第24條之1、公務人員退休法施行細則第31條第6項參照。

(3) 教改部分:系爭條例第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第81條、學校教職員退休條例第5條第3項、第12條、第13條、學校教職員退休條例施行細則第34條第4項參照。

本席認為，退休軍公教人員的退休金或退休俸請求權，有明確的法律基礎，且相關年改三法對於請求權的發生，有非常完整的規定。銓敘部在核定軍公教人員退休或退伍除役時，會在核定函內把核定退休金請求權的退撫（除）給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限等一一載明，因此在銓敘部核定軍公教人員退休或退伍除役的行政處分生效時，軍公教人員的退休金或退伍金請求權就已經確定，屬於業已終結的法律關係，剩下的只是政府必須依該核定函示內容，依法履行其給與義務而已！退休軍公教人員不必定期（每月、每季或每年）提出申請，政府主動依銓敘部核定函所定內容將月退休金給與退休軍公教人員。

至於本院釋字第 717 號解釋，係針對退休公教人員依據「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」辦理優惠存款而為解釋，辦理優惠存款係以定期簽約方式辦理，定期簽約如遇有法規修正變動，自會跨越新、舊法規施行時期，故釋字第 717 號解釋乃釋示：「系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。」年改三釋憲案所涉退休軍公教人員領取月退休金或退休俸，於銓敘部核定時即已確定，毋須定期申請，與釋字第 717 號解釋所示案例定期簽約領受優惠存款之性質自有不同，故自不應援引釋字第 717 號解釋而謂：退休軍公教人員領取月退休金是繼續性法律關係。

本席認為，年改三解釋的上開三項理由，均不足以支持非屬一次性之退撫（除）給與屬繼續性法律關係。其理由如下：

- （一）關於第 1 點理由所稱：「退撫（除）給與請求權可因退休（退伍除役）後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少」。本席認為，這是因為政府對於退休軍公教人員的

退撫（除）給與義務是附有解除條件的結果。當退休軍公教人員選擇非屬一次性退撫（除）給與時，年改三法都已明文規定，政府於履行給與退休軍公教人員月退休金、月補償金、月優存利息或月退休俸義務時，附有解除條件，一旦解除條件成就（即退休軍公教人員符合法定事由時），該非屬一次性退撫（除）給與，可能會被停止、喪失、恢復或剝奪、減少，具有一定風險，這是軍公教人員選擇如何退休時即已確定的事實。因此退休軍公教人員於決定是否領取一次退伍金或一次退休金時，必須審慎評估後再作決定，否則一旦決定領取月退休金，即不可再作更改。經再詳析各該解除條件的內容如下：1. 軍人年改法第 34 條規定：「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。**」2. 軍人年改法第 40 條規定：「(第 1 項)軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，**停止其領受之權利，至其原因消滅時恢復**：一、違反妨害兵役治罪條例，經判處徒刑在執行中。二、犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑在執行中。三、褫奪公權尚未復權。四、卸任總統、副總統領有禮遇金期間。五、因案被通緝期間。六、其他法律有特別規定。(第 2 項)領受遺屬年金之遺族有前項各款情形之一者，**停止其領受遺屬年金之權利，至原因消滅時恢復。**」3. 軍人年改法第 41 條第 1 項規定：「軍官、士官於領受退除給予期間，有下列情形之一者，**喪失其領受的權利。**」4. 軍人年改法第 46 條第 3 項規定：「如有……第 34 條、第 40 條、第 41 條規定應停止或喪失領受退除給與情事者，其優惠存款應同時停止辦理，並俟停止原因消滅時恢復。」

本席認為，政府對退休軍公教人員的退撫（除）給與義務，如有上開停止領受退休俸或贍養金事由時，即解除條件成就，在一定期間內，政府暫時停止給與義務，政府僅係對符合法定要件的少數軍公教人員停止其給與的義務，對於沒有上開法定事由的多數退休軍公教人員，政府仍有依月給與退休俸或退休金的義務。對於多數人來說，並不發生第 1 點理由所說的情形，故不能因此少數人的事由而推論多數退休軍公教人員領取退休俸或月退休金，是繼續性的法律關係。

（二）關於第 2 項理由稱：「退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸，於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，其不可採的理由如下：

1. 所謂「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」，這是因為 86 年服役條例第 25 條第 1 項規定「退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數」計算。退休俸的基數是浮動的計算方式，如同銀行存款依浮動利率計算利息，這種計算方式也是在銓敘部核定退休俸或月退休金時就已經確定終結的事實，不能以「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」等詞，讓人誤認領受退休俸是繼續性的法律關係。況且此隨「調薪而更動」的規定，年改 3 法均已刪除<sup>7</sup>，多數意見以此支撐軍公教之月退休係繼續性法律關係，應有欠妥，甚至是否因此規定現在已經刪除，反而應認軍公教領受月退休金並非繼續性的

---

<sup>7</sup> 軍人年改法第 26 條第 2 項、公務人員年改法第 27 條及教師年改法第 28 條參照。

法律關係？

2. 所謂「於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，關鍵詞在於「得……調整」，有無調整繫諸於政府的裁量權。詳觀年改三解釋，在解釋理由的最前段，都開宗明義釋示憲法對於退休軍公教人員的退休生活照顧義務<sup>8</sup>，國家當然有維持依銓敘部核定退休函所定退撫（除）給與的財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（公務人員年改法施行細則第 103 條、教師年改法施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。這是憲法要求政府對退休軍公教人員退休後生活照顧的義務，故不能因退休人員或退伍除役人員經審定後之月退金或月退休俸，於年改三法施行後，得或應隨消費者物價指數等之變動而調整，即認定領取非屬一次性退撫（除）給與，是繼續性法律關係。

（三）關於軍人年改法，另有特別的第 3 點理由稱：「於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支（一次）退伍金」。本

---

<sup>8</sup> 釋字第 781 號解釋釋示：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。」係考量軍人對國家負有忠誠義務，並承擔具高度危險性之軍事工作，以保衛國家與人民安全，以及屆齡強制退伍除役之職業特殊性，而由國家提供退伍除役人員適足之生活照顧，以保障其退役後之生活條件與尊嚴。

釋字第 782 號解釋釋示：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（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。

釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

席認為，這是軍人年改法第 36 條<sup>9</sup>的特殊規定，至於公務人員年改法或教師年改法都沒有這樣的規定，一旦公務人員或公立學校教職員選定月退休金後，就不得請求變更為一次領退休金，由此更可以證明第 3 點理由並不是支撐領取退休俸或月退休金是繼續性法律關係的正當理由。

#### 四、小結

如前所述，退休軍公教人員決定領取非屬一次性退撫（除）給與，於銓敘部核定時，其構成要件事實或系爭法律關係，於年改三法生效前，既已終結，依前揭本院釋字第 574 號、第 629 號及第 751 號解釋意旨，年改三法對該退休軍公教人員領取月退休金或退休俸者，自無適用之餘地，如強加適用，即有違反法律不溯及既往原則。

年改三解釋對退休軍公教人員領取月退休金的法律關係，既已誤認為繼續性法律關係，其解釋結論當然認為無涉法律不溯及既往原則，本席對此恕難贊同。

#### 參、政府負最後支付保證責任的意涵

##### 一、諸多法律明文規定「由政府負最後支付保證責任」

軍公教人員的各個退休撫卹法律都有明文規定「由政府負最後支付保證責任」，其詳細內容如下：

- (一) 82 年 1 月 20 日修正公布，84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

---

<sup>9</sup> 86 年服役條例第 35 條亦有相同內容的規定。

- (二) 84 年 8 月 2 日修正公布，85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」
- (三) 84 年 8 月 11 日制定公布，86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (四) 公務人員年改法第 7 條第 1 項規定：「第 6 條所定退撫基金，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (五) 軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段規定：「軍人撫卹金應由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (六) 志願士兵服役條例第 8 條第 1 項規定：「志願士兵退除給與及撫卹金，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

## 二、「由政府負最後支付保證責任」應如何理解？

究竟「由政府負最後支付保證責任」一詞的意思是什麼？一般人或退休軍公教人員如何理解這個用詞？

依本院釋字第 777 號解釋釋示：依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義、立法目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違（本院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 617 號、第 623 號、第 636 號及第 690 號

解釋參照)。所謂「受規範者可得理解」，應從一般人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，來理解法律規定「由政府負最後支付保證責任」的意義及適用範圍。依一般人民的觀點，普遍會認為「由政府負最後支付保證責任」一詞，簡單的說，就是當退撫基金不足以支付退休軍公教人員的月退休金時，最後由政府保證負責支付到底的意思！不然，為什麼法律會規定「保證」、「最後支付」、「最後保證」等語，難道這一切都是玩假的嗎？

沒想到年改三解釋竟然釋示：由政府負最後支付保證責任，在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整退休所得替代率等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。

說白話一點，就是法條雖然沒有關於開源節流的明文規定，但在法律解釋上並不排除有這種可能性。請問：一般人民能理解，所謂「政府負最後支付保證責任」，還有這招解釋嗎？

舉個例子說明，就可以明白！例如，債權人甲向債務人乙請求清償債務 100 萬元，債務人的財產不足以清償，債權人甲轉向保證人丙請求給付，保證人丙說：「我也沒有什麼錢，我們共同來想個開源節流的方法來處理債務人的債務，要不要先請債務人再努力去賺錢來還？5 年後，假如債務人還是沒有還，債務額 100 萬元可否打個折扣？七折或八折？我一時間也沒有那麼多錢，先給個緩衝期 5 年，之後再分個 20 年分期給付，我最後一定付保證責任，最後、最後我一定保證支付完畢！」可以這樣嗎？人民心中自有一把尺！

年改三解釋所謂開源節流的手段，就是：

- (一) 檢討調整撥繳費用基準：檢討結果，就是軍公教人員要多提撥一點錢，少花一點錢！
- (二) 延後退休給與起支年齡：延後結果，就是軍公教人員不要年紀輕輕就退休，多做幾年，等老一點再退休！
- (三) 拉長平均本俸計算期間：拉長結果，拉長本俸計算期間，結果就是少領一點退休金。
- (四) 調整退休所得替代率：調整結果，就是調降退休所得替代率，退休所得更少！

三、年改三解釋就此部分的解釋，本席相信人民是無法理解的

法律只規定「由政府負最後支付保證責任」一詞，任何人都懂，政府最後一定要負責支付到底，本解釋卻說，法律規定還有解釋空間，政府可以開源節流，解釋結果就是軍公教人員，多提撥、晚退休、少領受、減所得。假如這樣開源節流，退撫基金還不足以支付軍公教人員的月退休金、退休俸，政府最後再來編列預算支付！這就是「由政府負最後支付保證責任」？果真如此解釋，上開法律規定就已不符法律明確性原則！人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，是無法理解的！

#### 肆、有關財產權限制之違憲審查

就軍人的年金改革，釋字第 781 號解釋釋示：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（本院釋字第 605 號解釋參照）。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利（本院釋字第 455 號解釋參照）。所稱退伍金、退休俸之權利係指軍職人員因服軍職取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。就公務人員的年金改革，釋字第 782

號解釋釋示：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（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。就教師的年金改革，釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

上開年改三解釋，雖從憲法第 18 條人民服公職權的保障論起，導出退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金之憲法保障依據，最後再推向財產權的保障，即憲法第 15 條人民財產權應予保障，最終再依本院釋憲先例保障財產權的審查密度，採寬鬆的審查標準，審查結果當然都是合憲。讓人民都忘了，退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金的憲法依據，是憲法第 18 條！茲就年改三解釋分析如下：

### **一、審查標準：人民的錢，嚴格審查；國家的錢，寬鬆審查**

84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例（下稱 85 年教職員退休條例）第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱 86 年服役條例）第 27 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退除給與

之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現役人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用。上開三條例或法律各設立退撫基金負責支應，改為「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責。年金改革新法，對軍公教人員的退休所得予以調降，涉及軍公教個人及政府依法定比率按月繳納的提撥費用本息之調降，釋憲機關應以如何的審查標準來審查，攸關釋憲結果是合憲或違憲。詳析之，年改三解釋確立的共同審查標準如下：

#### （一）人民的錢，嚴格審查

年改三解釋，均釋示：「**個人提撥費用本息**部分之財產上請求權，基於個人薪給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。」

#### （二）國家的錢，寬鬆審查

年改三解釋，共有 4 段論述採較為寬鬆或寬鬆的審查標準，其內容如下：

1. 同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法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。**
2. 優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇。是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，**應採較為寬鬆之審查標準。**
3. 按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財

務規劃與國家財政資源分配。就其對現役人員財產權之限制是否違反比例原則，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上應尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。

4. 以其財源而言，上開年資補償金仍屬恩給制之範疇。就其調整，本院應採寬鬆標準，予以審查。

## 二、政府依法提撥費用本息的定性

依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，(1) 個人提撥：現職人員依法定比率按月繳納之提撥費用本息，(2) 政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及 (3) 政府補助：政府於 (a) 退撫基金未達法定最低收益，或 (b) 退撫基金不足以支應退撫給與時，始撥交之補助款項本息。

年改三解釋，均釋示：「上開 (2) 關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以 65% 計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退撫給與或與退撫給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開 (1) 由個人薪給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開 (2) 政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間。……同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法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。」

本席對此部分的解釋，深不以為然。蓋，如前所述，退撫舊制採由政府編列預算支應之「恩給制」，退撫新制改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」。當軍公教人民依法定比率（35%）提撥費用本息之同時，政府也應依法定比率（65%）提撥費用本息，共同提撥費用，成為退撫基金。這些依法定比率提撥的費用本息，都限於退撫給與或與退撫給與有關的支出，都是屬於政府答應給軍公教退休人員退休時的財產，等待退休條件成就時，政府就應如數撥付給軍公教退休人員。這意謂著，退撫舊制的恩給制，全部由政府編列預算支應；退撫新制，政府編列預算支應的負擔變少，由全部減少為65%，此部分仍是如同恩給制要作為退休人員的退休給與。

既然是政府答應要給與軍公教退休人員的財產，當然是軍公教工作人員的財產，調降退撫此部分費用本息，性質上如同國家對人民財產的徵收，如依年改三解釋所定的審查標準，當然要採嚴格的審查標準，予以審查。年改三解釋，竟誤認政府依法定比率提撥的費用本息，仍是政府的財產，再採寬鬆的標準，予以審查。一旦採寬鬆的審查標準，在尊重立法機關有立法形成的自由前提，審查客體幾乎都是合憲的，這樣的審查方法是有問題的！

## 伍、結論

年金改革，勢在必行，但因攸關政府對退休人員的生活照顧義務是否確實符合憲法委託的意旨，提供退休人員適足生活的需求，另國家財政資源也確實有其侷限性，且近年來人口結構變遷甚鉅，是以如何對國家財政資源作更為合理的分配，值得全民與政府好好的面對，但無論如何，年金改革的方法或手段，應該可以再貼心一點！細心一些！