

釋字第 783 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件涉及公立學校教職員退休撫卹給與之改革。由退休教職員角度而言，其所領之退休金額，因公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）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 103 年開始入不敷出；且如未進行適度改革，基金將於 118 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) 系爭條例雖設有過渡期間，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(例如系爭條例開始實施時已經 75 歲或 80 歲)而經濟上較為無助(此種高齡者於系爭條例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，系爭條例實有改進之空間。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) 多數意見認為系爭條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職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，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、月撫卹金及遺屬年金之義務」；故此

規定與系爭條例改革初衷不盡一致，因而與憲法上體系正義之要求不符（見本號解釋理由書第 126 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 126 段），主要意旨在於，立法者既然以系爭條例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，導致系爭條例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（即系爭條例第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 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

休教職員老年經濟安全等。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、有關限制退休教職員擔任私立學校教職員之問題

- （一）系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退休教職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 127 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。蓋教職員於退休後，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。系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之

規定，雖未直接禁止退休教職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)了退休教職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129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128段)。多數意見因而僅宣告系爭條例第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127段及第135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136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教職員的工作權。立法者未來在依本解釋意旨修改系爭條例第77條第1項第3款之規定時，如仍擬限制退休教職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，而過度侵害退休教職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) 就系爭條例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 118 年延後至 138 年，以解決急迫財務危機。立法者在系爭條例審議過程中，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，自應審查系爭條例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 122 段及第 123 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。適用系爭條例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條例此部分有違反

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 97 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭條例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 124 段）本席敬表同意。

- （四）相關機關將來於依系爭條例第 97 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、退休大學教授之退撫給與應予特殊處理

- （一）多數意見認為：「系爭條例一律以 107 年 7 月同職等現職人員本薪 2 倍為計算式分母，據以計算退休公立學校教職員之所得替代率，固有其整體考量。然如有退休公立學校教職員之本薪低於其最後在職時實際領取之學術研究加給，則此等退休教職員之退休所得，如與本薪高於學術研究加給者相比，前者人員換

算為實質薪資所得之比例，勢必低於後者人員，致以同一所得替代率換算之此等人員實質薪資所得，顯然較低。如前者人員進入職場之平均年齡相對較高，致其等可累積之退休年資相對較短，又無其他補償或優惠時，上開不利差別影響將更為明顯。是就本薪低於學術研究加給之此等退休人員而言，主管機關於定期檢討時，亦宜有適當的調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施。」（見本號解釋理由書第 118 段）此段之宣示，指出系爭條例適用於公立大學教師的兩項顯而易見缺陷：公立大學教師進入職場的平均年齡甚高，與所有其他教職、公務人員及軍職人員都不相同；以本薪 2 倍作為分母，據以計算退休教職員之所得替代率，對退休之公立大學教授特別不利。

- （二）以工作性質及其重要性而言：雖然任何軍公教職務，對國家的運作，均十分重要。但以教育人員所可培育的國家人才及所可影響的莘莘學子而論，其重要性更無庸置疑；雖然大學教師在職時的待遇是吸引人才投入高等教育及學術研究的主要原因，但退休給與作為吸引優秀人才及使其安心致力於教育工作的誘因，亦具有相同的重要性。
- （三）以進入職場之年齡及成本而言：大學教師原則上都須先取得博士學位；而攻讀博士學位期間甚長，且攻讀學位期間無法擔任專職工作，自然更無法開始累積年資及財富；並且，年輕學人為攻讀博士學位，需有鉅大資金投入，如出國留學，更所費不貲；等到學成開始進入職場，幾乎均超過 30 歲（甚至更已接近或超

過 40 歲)。以法律系而言，這些初取得國內外博士的年輕學者，不但還沒能賺錢謀生，甚且已經做了極大的金錢投資；相較之下，其同儕多早已進入職場，且可能已經擔任法律事務所的資深律師甚或成為合夥人而領高薪，或已經擔任數年司法職務而成為有經驗及相當資歷的法官或檢察官。許多年輕優秀學子不願選擇從事高等教育及研究工作，並非沒有興趣及抱負，而是迫於現實，使其等必須考量待遇及未來保障。退休金改革未對大學教師設有特殊的機制，對於高等教育與研究機構吸引人才，自然十分不利。

雖然教育部及各公立大學已經設有相關彈性薪資等補貼待遇的措施，但其整體資源及受惠者人數均相當有限；這些都無法完全取代退休後的生活保障。

- (四) 就以本薪 2 倍作為分母，據以計算退休公立大學教師之所得替代率而言：大學教授的待遇，有相當大的比例是列為學術研究加給。此與一般公務員的情形，性質上差異極大。由於一般公務員相關加給較低，以本薪 2 倍作為所得替代率的計算基礎，對其而言，自較為有利。系爭條例將同樣的計算方式適用到公立大學教師，對其顯然極為不利。
- (五) 多數意見以「併此指明」之方式，期待主管機關採行適當的調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施，以為因應。本席敬表同意。然由於多數意見係指示相關機關在依系爭條例第 97 條為第 1 次定期檢討時採行措施，而第 1 次定期檢討係在系爭條例實施後 5 年內進行，屆時系爭條

例對高等教育及研究機構恐已造成甚難彌補的負面影響。本席建議相關機關儘早為此部分進行深入研議，儘速採行適當補救措施，以強化高等教育的根基。

後記：

行文至此，也是本席過去 8 年參與釋憲工作即將劃下句點的時候。解釋憲法，時常面臨方法取向、釋憲制度框架突破以及價值判斷等困難的抉擇，雖有諸多掙扎，卻仍希望曾經留下一些不同面向的思考。謹藉此機會，表達對過去參與此項艱鉅工作的榮幸，及對未來釋憲更臻完善的期待與祝福。