

# 司法院釋字第 783 號解釋協同意見書

黃昭元大法官提出  
許志雄大法官加入

[1] 本院於 2019 年 8 月 23 日就軍人、公務人員、公立學校教職員之退休年金改革案，分別公布釋字第 781、782、783 號解釋。整體而言，本院上述三號解釋延續釋字第 717 號解釋的結論及理由，認上述年改三法的整體架構及內容基本上合憲，惟仍各有二處<sup>1</sup>規定違憲。由於這三案所涉及的程序及實體爭點類似，本席於此三件解釋案所持立場亦大致相同，為免重複，本席謹以爭點略多之釋字第 783 號解釋<sup>2</sup>為本，提出協同意見書，並就迴避及受理之程序爭點、最後支付保證責任、調降與定期檢討、再任私校職務之停領月退休金等實體爭點，提出協同意見書。如有需要比較分析釋字第 781 號及第 782 號解釋，亦將於適當處說明之。

## 一、聲請案背景

[2] 年金改革法案應該是 2016 年 5 月以來，我國最重要、也最具爭議之法案。可與之相比者，或只有同婚法案。<sup>3</sup>就公務人員、公立學校教職員、政務人員及軍人退休年金制度之改革，政府先於 2017 年 8 月 9 日制定公布公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例、政務人員退職撫卹條例之三部法律。前兩部法律之多數條文自 2018 年 7 月

---

<sup>1</sup> 參釋字第 781 號解釋文第 7、8 段、釋字第 782 號解釋文第 5、6 段、釋字第 783 號解釋文第 5、6 段。

<sup>2</sup> 在釋字第 783 號解釋，因有一位大法官同仁自請迴避，因此只有 14 位大法官參與審理此案（參釋字第 783 號解釋理由書第 2 段及註 1），其他兩號解釋則由全體 15 名大法官審理。釋字第 783 號解釋所涉之迴避事由，在其他兩案並不存在，這是三案程序爭點不同之一。又釋字第 783 號解釋理由書第 117 至 118 段，在其他兩號年改解釋中並沒有類似段落，這也是釋字第 783 號解釋與其他兩號年改解釋不同之處。

<sup>3</sup> 司法院釋字第七四八號解釋施行法（2019 年 5 月 22 日制定公布，同年月 24 日施行）。

1 日起施行，<sup>4</sup>第三部法律之多數條例則自公布日施行。<sup>5</sup>之後，政府再於 2018 年 6 月 21 日修正公布陸海空軍軍官士官服役條例，除少數條文自 2018 年 7 月 1 日起施行外，<sup>6</sup>其多數條文自 2018 年 6 月 23 日施行。整體而言，自 2018 年 7 月 1 日起，上述四類人員之退休年金新制均已全部開始施行。

[3] 立法院立法委員林德福等 38 人，於 2018 年 6 月 13 日，先就公立學校教職員退休資遣撫卹條例、公務人員退休資遣撫卹法，分別向本院聲請解釋，本院收文後各編為 107 年度憲一字第 2 號、107 年度憲一字第 3 號聲請案。後江啟臣等同批 38 名立法委員再於 2018 年 9 月 3 日向本院聲請解釋陸海空軍軍官士官服役條例，經本院編為 107 年度憲一字第 10 號聲請案。至於政務人員退職撫卹條例，則無聲請案。

[4] 就上述三件聲請案，本院先於 2018 年 11 月 7 日受理 107 年度憲一字第 10 號聲請案（軍人年改案），並於同年 12 月 4 日先針對此案事實爭點部分舉行公開說明會，再於 2019 年 6 月 24 日下午舉行言詞辯論。至於 107 年度憲一字第 2 號（公立學校教職員年改案）、107 年度憲一字第 3 號（公務人員年改案）之兩件聲請案，本院係於 2019 年 4 月 25 日分別受理，於同年 5 月 15 日上、下午各就其事實爭點部分舉行公開說明會，再於同年 6 月 25 日上、下午各舉行言詞辯論。本院於上述三場言詞辯論後，密集開會審理上述三案，並於 2019 年 8 月 23 日同時公布本院釋字第 781 號（軍人年改案）、第 782 號（公務人員年改案）及第 783 號解釋（公立學校教職員年改案）。

[5] 在上述三件聲請案中，公務人員與公立學校教職員之年改二法，不僅同時制定公布，法規架構、內容類似，這兩件聲請案所涉及之程序及實質爭點也幾乎相同。至軍人年改新

---

<sup>4</sup> 先施行的規定有公務人員退休資遣撫卹法第 7 條第 4 項及第 69 條，及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 4 項及第 69 條，均自公布日施行。

<sup>5</sup> 政務人員退職撫卹條例第 19-23、25、26、34-36 條自 2018 年 7 月 1 日施行。

<sup>6</sup> 陸海空軍軍官士官服役條例第 26、37、45、46 條自 2018 年 7 月 1 日施行。

法則以上述兩個年改法案為參考架構，再比照修正，但其內容則相對優惠。惟就相關之憲法爭點而言，這三案其實相當類似。

## 二、程序爭點一：迴避部分

[6] 先就年改三案最明顯不同的迴避部分來說，在軍人年改案，本院大法官並無人有法定應迴避事由，亦無聲請迴避或自請迴避<sup>7</sup>事由，應無疑慮。然在公務人員年改案，本院大法官 15 人中有 6 位；在公立學校教職員年改案中，本院 15 名大法官中有 7 名，於退休時，各有適用或準用公務人員或公立學校教職員年改二法之可能。但大法官曾適用過或於未來有可能適用受審查法律，其實是聲請案所常見。蓋只要是以一般人民或公務人員為規範對象之法律，大法官也都有適用可能。例如釋字第 603 號解釋所涉之身分證強制捺捺指紋案，當時的所有大法官也都是系爭戶籍法之適用對象。如果這類法律成為釋憲標的時，即生大法官應否迴避之問題，反將癱瘓釋憲機制。換言之，曾適用過或未來有受審查法律之一般性適用可能者，原則上既不構成法定應迴避事由，亦不足以成立聲請迴避或自請迴避事由。本院在釋字第 782 號解釋理由書第 2 段中，認具公務人員資歷之 6 位大法官；又於釋字第 783 號解釋理由書第 2 段中，認具公立學校教職員資歷之 6 位大法官（另有 1 位準用公立學校教職員退休資遣撫卹條例之大法官則自請迴避<sup>8</sup>），均不構成法定迴避事由。對此結

---

<sup>7</sup> 司法院大法官審理案件法第 3 條準用行政訴訟法第 19、20 條，並再準用民事訴訟法第 32-38 條規定。法定應迴避事由係準用行政訴訟法第 19 條（包括民事訴訟法第 32 條第 1 款至第 6 款情形）；聲請迴避事由係先準用行政訴訟法第 20 條，再準用民事訴訟法第 33 條；自請迴避事由應係先準用行政訴訟法第 20 條，再準用民事訴訟法第 38 條第 2 項、第 33 條第 1 項第 2 款。

<sup>8</sup> 於釋字第 783 號解釋，自請迴避之大法官係主張他在擔任大法官時，已經辦理退休，後又收到重新審定退休給與通知書，因此自請迴避（參本號解釋理由書註 1），然上述事由仍不構成法定應迴避事由。本院大法官於審議其自請迴避之請求時，亦有將其已依法提起復審，納入考量範圍，最後同意其自請迴避。本席認為：如僅是收到重新審定退休給與通知書，而未提起行政爭訟，似還不構成迴避事由。又本院其他大法官中，亦有已收到政務人員退職之重新審定通

論及理由，本席敬表支持。<sup>9</sup>

[7] 退一步言之，如認裁判者曾適用或於將來可能適用受審查法律，即需迴避，則退休公務人員於收到年改後之重新審定退休給與通知書，如提起行政訴訟，則同屬公務人員之行政法院法官豈不都需迴避？如此反而會造成無法官可以審理，致無司法救濟之困境。

### 三、程序爭點二：受理要件部分

[8] 查上述三案都是由相同成員之 38 名立法委員（國民黨團及親民黨團委員）提出聲請。在軍人年改案，聲請人 38 人於三讀前，先於議場公開表示反對後，隨即退場而均未參與表決（參釋字第 781 號解釋理由書第 3 段）；在公務人員及公立學校教職員年改二案，聲請人則有參與表決，但 38 人均無人投贊成票（包括投反對票、在場但棄權、未在場）（參釋字第 782 號解釋理由書第 4 段、釋字第 783 號解釋理由書第 4 段）。本院認上述三案均仍符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定，而均予受理。

---

知書者。由於政務人員退職撫卹條例並非聲請解釋之標的，當然更不生迴避問題。

<sup>9</sup> 上述兩號解釋之理由書第 2 段均另提及「是若上開大法官均迴避審理，將無足額大法官得以審理系爭案件，無異於拒絕審判，反違背迴避制度之本質。」然這涉及法定出席（現有總額三分之二）及表決（出席人三分之二）門檻之計算，究應包括或扣除迴避者之問題。依本席至今所參與審理之解釋案而言，迴避者似乎都會從現有總額或出席人總數中扣除，因此應不致發生「無足額大法官得以審理系爭案件」之困境。不過，如果迴避人數過多，如公務人員年改案之 6 位、公立學校教職員年改案之 7 位，確將導致大法官現有總額各減為 9 位或 8 位，以致於最後表決時持同意立場之大法官總人數可能過低（於上述只剩 9 位之情形，為 7 位出席、5 位同意；於上述只剩 8 位之情形，為 6 位出席，5 位同意），這對解釋的實質正當性，確會引發疑慮。不過，本院第一屆大法官之法定總額雖為 17 位，但其所作成的釋字第 1 號至第 79 號解釋，至多僅有 9 位大法官參與審理，甚有如釋字第 79 號解釋之只有 8 位大法官參與審理。查在 1952 年 4 月至 1958 年 9 月間，實際在職的大法官總額僅為 9 位。大法官之現有總額與法定總額間如有明顯差距，在過去雖未引發嚴重之質疑，然於今日之民主時代，則恐會有上述實質正當性之疑慮。

[9] 上述三案之受理，如與本院在 2018 年 5 月 4 日大法官第 1476 次會議中，就同係 38 名立法委員提出之會台字第 13668 號聲請案（前瞻預算案），所為之不受理決議相比，其受理與否之結果確有不同。以本院之受理上述三案而言，是否意味本院已經改變上述前瞻預算案之不受理標準？就此，本席認為有需要為以下之補充說明，以免誤解。

[10] 在前瞻預算案，本院就「立法委員現有總額三分之一以上」之受理要件，係基於過去立委聲請案曾出現之先例<sup>10</sup>所示之少數保護原則，認於最後表決時屬反對少數之立法委員，始得聲請；並於該案中，認定聲請人 38 人並未均積極、明示投下反對票，因此不全屬反對少數，而不受理。惟於前瞻預算案，並無如軍人年改案三讀時所發生：聲請人「先明示反對後，隨即拒絕參與三讀之最後表決」之情形，如何認定後者情形是否仍屬反對少數，此為前瞻預算案所不存在之問題。

[11] 就此，本院在年改三案中，雖均仍維持少數保護原則，但就少數之認定標準則有所調整放寬。於軍人年改案，本院從寬認定聲請人 38 人既已於議場公開表示反對後，才拒絕參與三讀表決，等於是已經積極、明示表現其反對立場，自無進而要求聲請人仍必須實際參與三讀表決之必要，從而認定聲請人 38 人在軍人年改案確屬「有反對的」少數委員。

[12] 至於公務人員及公立學校教職員年改二案，聲請人 38 人於三讀時，有的是投反對票，有的在場但棄權，另也有未出

---

<sup>10</sup> 基於少數保護原則而不受理之先例，如 94 年 7 月 30 日本院大法官第 1269 次會議對會台字第 7817 號聲請案之不受理決議（二）2、103 年 6 月 6 日本院大法官第 1418 次會議對會台字第 11904 號聲請案之不受理決議（三）。基於少數保護原則而受理之先例，如本院釋字第 603 號解釋理由書第 6 段：「...是三分之一以上立法委員行使其**法律制定**之權限時，如認經多數立法委員審查通過、總統公布生效之法律有違憲疑義；或三分之一以上立法委員行使其**法律修正**之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而**修法未果**，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋者，應認為符合前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨。」（**黑體**為本意見書所加）。

席參與表決者；但均未投票贊成，則屬一致。本院就此二案，可說是再放寬反對少數之認定標準，而將「於最後表決時未贊成者」，均納入反對少數。

[13] 按軍人年改案係於 2018 年 6 月才經立法院三讀通過，當時前瞻預算案之上述不受理決議已經公布。聲請人或係為符合上述不受理決議之要求，因此採取上述「抗議後退席」的議事策略，以預留日後聲請本院解釋之空間。而公務人員及公立學校教職員的年改二案，係分別於 2017 年 6 月 27 日及同年 29 日經立法院三讀通過，當時本院尚未作成上述前瞻預算案之不受理決議。本院就此二案，調整放寬上述前瞻預算案之不受理標準，亦有兼顧情理之考量。

[14] 如綜合上述前瞻預算案及本次年改三案之（不）受理標準，本席認為：「立法委員現有總額三分之一以上」仍限於反對少數。就法律案、預算案等議案實體內容之聲請，未來立法委員只要是在三讀最後表決時「未贊成」，即可從寬認屬反對少數。即使在二讀時曾贊成，但只要在三讀時未贊成，如年改三案之聲請人，則仍屬反對少數。然如果是聲請解釋議事程序違憲，則以該特定程序所涉之最後表決立場，而非全案之最後三讀程序時，是否為「未贊成」，來認定聲請人是否屬於反對少數。至於符合少數保護原則之聲請立委，仍須符合其他要件（如行使職權、適用憲法或法律、且有具體指摘等），自不待言。

#### **四、實體爭點一：最後支付保證責任**

[15] 在年改三案中，聲請人均主張：基於政府負最後支付保證責任之相關法律明文規定，政府應以預算支應短缺之退撫給與；並更據以主張調降已退休人員之退休給與，違反上述保證責任之規定。

[16] 就此，本院於釋字第 781、782、783 號解釋中，多數意見均認為：有關上述保證責任之相關規定，係當年政府於採行「共同提撥制」之退撫新制時，由立法者所增設的配套措

施。進一步言之，本席認為：有關上述保證責任之相關規定，是否具有憲法位階，且具特定義務內涵之強制性，已有討論餘地。況有關上述保證責任之相關規定，都是針對各退撫基金之可能不足，所為之補充性規定。適用至 1995 年或 1996 年間之各退撫舊制，即明顯不在上述保證責任規定之適用範圍內。此次年改三案所採取的調降手段，係依優存利息（全屬退撫舊制給與）、退撫舊制月退休金、及退撫新制月退休金之順位扣減，依其扣減比例觀之，並不及於已退休人員於退撫新制下所繳納的提撥費用部分，而僅觸及性質上屬恩給制的退休給與部分（參釋字第 782 號解釋理由書第 90 段、釋字第 783 號解釋理由書第 90 段；釋字第 781 號解釋對此雖無明文說明，但結果類似）。故以上述保證責任之相關規定為據，而質疑相關調降手段之合憲性，實欠說服力。

[17] 再就最後支付保證責任之解釋而言，亦應重視其為「最後」責任，而非「立即」責任。既然是最後責任，則政府自得先或同時採取其他開源（如提高實際提撥費率等）、節流（如延後退休給與之起支年齡、拉長平均薪俸之計算期間、調整退休所得替代率等）之合憲手段，以維持基金之收支平衡。如各種開源、節流手段仍不足以維持基金之收支平衡，最後仍應以預算撥補，以確保已退休人員均得依法領得其應得之退休給與。本院就年改三案之解釋，亦採相同之立場（參釋字第 781 號解釋理由書第 60 至 65 段；釋字第 782 號解釋理由書第 62 至 67 段；釋字第 783 號解釋理由書第 62 至 67 段），本席敬表支持。否則，如依聲請人之主張，將最後支付保證責任理解為「政府必須立即以預算撥補，也只能以預算撥補」，則不僅調降手段會違憲，就連提高實際提撥費率、延後退休給與之起支年齡等其他開源、節流手段，也會一樣違憲。又如調降手段會因此違憲，則不論是扣減優存利息、退撫舊制年資計算之月退休俸、或退撫新制年資計算之月退休俸，也都會違憲；而不可能「只針對優存利息予以扣減，其

他兩類則不能扣減」之理。<sup>11</sup>如採這個理解，則要主張年改三案違憲，實只需要抬出最後支付保證責任這個理由就夠了，而不必另主張不溯及既往、信賴保護等原則。

## 五、實體爭點二：調降原退休所得與定期檢討

[18] 本院就年改三案所採之調降退休所得手段，與信賴保護原則、比例原則均尚無違背（參釋字第 781 號解釋理由書第 69 至 94 段；釋字第 782 號解釋理由書第 83 至 116 段；釋字第 783 號解釋理由書第 83 至 116 段）。惟於釋字第 782 號及第 783 號解釋中，則分別就公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例所採之調降手段，要求相關機關至遲應於依法定期檢討時，依各該解釋意旨，於提前達成現階段改革效益目的之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與上述目的之達成間，其關聯性得更為緊密（參釋字第 782 號解釋理由書第 117 至 122 段；釋字第 783 號解釋理由書第 119 至 124 段）。

[19] 本席認為：上述定期檢討的要求，並非違憲宣告，而是要求相關機關於依法進行定期檢討時，應評估當時基金之實際收支情形，如基金破產時間確可更為延後，則應採取適當之調整措施（如減少特定月份退休所得之調降金額）。至於如何調整（如是否修法）及調整幅度（減少幾個月份及其減少金額等），相關機關仍有一定的制度形成空間。換言之，系爭公務人員及公立學校教職員年改二法所採調降手段，未來於一定條件成就時，如能再予微調，應可使調降手段與目的達成間之關聯性，從目前的已具合理關聯，進一步提升為更緊密的關聯。

[20] 本院之所以有上述定期檢討之要求，主要係考量立法院在審議公務人員及公立學校教職員年改二法時，採取比主管

---

<sup>11</sup> 請比較不同主張：湯德宗大法官就釋字第 781 號及第 782 號解釋所各提出之部分不同意見書之「伍、年金改革平議 三、如果時光能倒流，年改該怎麼改？」（主張可以、但也只能調降優存利息）。



機關（銓敘部或行政院）草案更短之過渡期間，調降優存利息及退休所得替代率，因此將有可能提前達成主管機關草案原所設定的現階段改革效益目的（即更延後基金破產時間）。然主管機關草案原設定的現階段改革效益目的，本即為延續基金「至少」一個世代，而非「至多」一個世代。立法院修正主管機關草案後，所通過之上述年改二法各自之附表三，如能使基金破產時間更延後 1 至 2 年，本即仍在現階段改革效益目的所預設的範圍內，且目的之達成度更高，自無逾越目的之問題。況基金破產時間是否真能更延後 1 至 2 年，實仍繫於許多不確定因素，如實際提撥費率之調升幅度及速度、基金投資報酬率是否真能達到每年平均 4% 等。以公務人員年改為例，公務人員退休撫卹基金管理委員會於 2016 年 2 月（系爭年改法律通過前）提出之第 6 次精算報告，及 2019 年 2 月（系爭年改法律通過後）提出之第 7 次精算報告，固均預估公務人員退撫基金之破產時間，如實際提撥費率逐年調至 18%，將可自原 2031 年（即民國 120 年）延後至 2050 年（即民國 139 年）。然於教職員退撫基金，如實際提撥費率逐年調至 18%，第 6 次精算報告本預估基金破產時間能從原 2029 年（即民國 118 年）延後至 2049 年（即民國 138 年）；惟第 7 次精算報告則預估只可能延後到 2047 年（即民國 136 年），不僅不會更延後，還反而會提前 2 年。<sup>12</sup>這兩次精算報告對於教職員退撫基金破產時間之預估，已有出入。<sup>13</sup>鑑於上述現階段改革效益目的之能否提前達成，涉及未來各該退撫基金之實際運作、國家整體財政規劃等不確定因素，加上專業能力、機關之組織及程序特性等權力分立之考量，本院於寬鬆審查標準下，亦僅能要求相關機關於未來之條件成就時，應透過定期檢討制度去進行微調，而實難有更進一步之宣告。

---

<sup>12</sup> 立法院在制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例時，就中小學校長及教師擇領全額月退休金之起支年齡，從主管機關草案的 60 歲，修正提前為 58 歲（參上述條例第 32 條第 1 項），多少抵銷了相關調降手段之節流效果，這可能是教職員退撫基金破產時間反而可能會提前 2 年的主要原因之一。

<sup>13</sup> 參釋字第 783 號解釋理由書註 10。

## 六、實體爭點三：再任私校職務之停領月退休金

[21] 系爭年改三法就已退休人員之再任私校職務，且每月支領薪酬總額超過一定金額者，均分別定有停領月退休金之規定。差別在於：軍人部分係以再任私立大學專任教職為停發條件，公務人員及公立學校教職員部分，則均以再任私立學校職務（包括大、中、小學之各級學校，也包括教職及行政職）為停發條件。本院在系爭三號年改解釋中，均認為上述限制違反平等權，應立即失效。

[22] 自舊法以來，已退伍軍人、已退休公務人員或公立學校教職員，如再任有給公職或其他特定職務，本即有停發其月退休金（俸）之類似規定。<sup>14</sup>於此次年改，已退休之軍、公、教人員如再任其他公部門職務、或與政府有一定之人事、財務或業務關係之法人或事業職務（下稱準公職），且每月支領薪酬總額超過一定金額，系爭年改三法都有停發其月退休金之類似規定。與舊法相比，新法就已退休軍人及公立學校教職員，則擴大限制再任範圍至包括上述準公職，從而使已退休軍、公、教人員之再任公職及準公職之限制範圍相互一致。

[23] 然此次年改，又進一步新增再任私校職務之限制，這是舊法所無者。本院在系爭三號年改解釋中，均以違反平等權為由，而宣告違憲，本席支持多數意見之上述結論。

[24] 就理由部分，系爭三號年改解釋係以受限制之已退休人員多屬中高年齡族群，且其適用結果會對受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制等為主要理由，從而採取較為嚴格之審查標準。雖然系爭三號年改解釋並未明示系爭年改三法之相關規定構成年齡分類，但這應該是本院於平等權解

---

<sup>14</sup> 在舊法時期，就有再任公職即停發月退休金（俸）之類似限制，如 2017 年 11 月 10 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第 32 條、2018 年 11 月 21 日廢止公布之公務人員退休法第 23 條第 1 項第 4 款及第 5 款、2019 年 4 月 24 日廢止公布之學校教職員退休條例第 13 條第 2 款規定。於軍人及教職員，僅限制再任公職；於公務人員，則限制再任公職、及與政府有一定之人事、財務或業務關係之法人或事業之職務。

釋中，考量年齡之因素，並據以提高審查標準的首例。其次，在平等權審查的操作上，系爭三號年改解釋均認系爭分類有涵蓋過廣或涵蓋過窄之明顯不精確，從而宣告手段（包括分類及差別待遇之程度）違反平等權之保障意旨。這應該也是本院在平等權解釋中，首度使用並操作涵蓋過廣或涵蓋過窄之概念。<sup>15</sup>一般而言，法院於平等權案件時，如採寬鬆審查標準，通常會容忍涵蓋過廣或涵蓋過窄之分類不精確，而不會宣告違憲。然由於系爭三號年改解釋係採較為嚴格之審查標準，因此才會宣告上述涵蓋過廣或涵蓋過窄之分類不精確，違反平等權。就上述年齡分類之採較為嚴格審查標準、涵蓋過廣及涵蓋過窄之分類不精確這兩點而言，系爭三號年改解釋在平等權的操作上，是有其突破之處，具有方法論上的重要性，值得注意。

---

<sup>15</sup> 本院釋字第 664 號解釋文曾出現「涵蓋過廣」之用語，但該號解釋是在審查自由權之限制時，認為少年事件處理法第 3 條第 2 款第 3 目規定「易致認定範圍過廣之虞」（解釋理由書第 8 段），也就是可能導致限制程度過廣，而非平等權審查之分類不精確問題。