

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 781 號

解釋日期：民國 108 年 08 月 23 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 61 卷 9 期 1-236 頁

司法院大法官解釋（三十八）（109年9月版）第 523-724 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、18、23 條

中華民國憲法增修條文 第 10 條

憲法訴訟法 第 5、13 條

社會救助法 第 4 條

陸海空軍軍官士官服役條例 第 3、25、26、27、29、34、35、36、39、40、41、46、47、54 條

陸海空軍軍官士官服役條例施行細則 第 48、59 條

勞工保險條例 第 65-4 條

公教人員保險法 第 31 條

公務人員退休撫卹基金管理條例 第 1、3、4、5、8 條

勞工退休金條例 第 14、16、23 條

軍人待遇條例 第 2、3、5 條

學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例 第 8 條

產業創新條例 第 9、10 條

經濟部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法 第 4、10 條

陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法 第 4、10 條

解 釋 文： 陸海空軍軍官士官服役條例第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項前段及第 46 條第 4 項第 1 款規定，無涉法律不溯及既往原則，亦與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

同條例第 26 條第 4 項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。

同條例第 29 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

同條例第 46 條第 5 項規定，與憲法保障財產權之意旨尚無違背。

同條例第 47 條第 3 項規定，無違法律不溯及既往原則，與信賴保護原則及比例原則均尚無違背。

同條例第 54 條第 2 項規定，與受規範對象受憲法保障之財產權無涉。

同條例第 34 條第 1 項第 3 款規定：「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：……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。」與憲法

保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

同條例第 39 條第 1 項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，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」，與同條例第 26 條設定現階段合理俸率之改革目的不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

本件暫時處分之聲請，應予駁回。

理由書： 本件聲請人立法委員江啓臣、李鴻鈞、高金素梅等 38 人（下稱聲請人）因行使職權，認中華民國 107 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例；本解釋理由書所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭條例之條文）第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項、第 29 條第 2 項、第 34 條第 1 項第 3 款、第 46 條第 4 項第 1 款、第 5 項、第 47 條第 3 項及第 54 條第 2 項規定（其內容見附件一），變更軍官士官退除給與計算基準、削減退除給與、優惠存款利息（下稱優存利息）、限制退伍除役人員就任或再任而予停俸、以刪減之退除給與作為退休撫卹基金（下稱退撫基金）財源，並溯及適用於已退伍除役人員，違反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，聲請解釋。又為避免人民權益及公共利益受有不可回復之重大損害，聲請暫時處分。

按立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 3 款定有明文。其目的在使少數意見之立法委員，於確信多數立法委員表決通過之法律有違憲疑義時，得向本院提出解釋憲法之聲請，以維護憲政秩序。

查聲請人於立法院就系爭條例修正案之二讀審議程序完成時，於議場公開表示：「錯誤年改！拒絕背書！」後，反對就系爭條例修正案進行三讀審議程序未果，繼而未出席該審議程序（立法院公報第 107 卷第 74 期一冊院會紀錄，第 405 頁至第 406 頁參照），得認聲請人 38 人（按為行為時立法委員總額三分之一）為不贊成多數立法委員所通過系爭條例修正案之少數立法委員。其等確信多數立法委員表決通過之系爭條例上開規定內容有違憲疑義，於系爭條例通過並經總統公布生效後，向本院聲請解釋，核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定並無不符，應予受理。

次查，系爭條例第 39 條第 1 項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，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」，雖未經聲請人聲請解釋，惟此規定關涉受規範對象依系爭條例第 26 條規定審定調降後之退除

給與，不再隨現役同官階俸級人員調薪而變動，而與系爭條例第 26 條規定具有重要關聯性，爰一併納入審查範圍。

本院依大審法第 13 條第 1 項規定，通知聲請人及關係機關行政院、國防部、國軍退除役官兵輔導委員會（下稱輔導會）、教育部、銓敘部等，指派代表及代理人，於 107 年 12 月 4 日下午針對本案事實爭點部分舉行公開說明會，並於 108 年 6 月 24 日下午行言詞辯論。

聲請人主張系爭條例相關規定違憲，其理由略以：

- 一、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。」國家對於軍人有給予俸給及退除給與等保障其生活及權益之義務。退除給與為退伍除役人員依其服役期間之有效法令，於退伍除役時產生之法定給付，性質上為財產權，受憲法保障。
- 二、現役軍人與政府間為公法上契約關係。退除給與為契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，政府有依法給予之義務，且為確定既得之財產權。退除給與內容基於審定退伍除役之行政處分而告確定，政府負最後支付保證責任，與軍職人員退撫基金是否瀕臨破產無關。政府財務窘困之抗辯，不得作為削減退除給與之正當理由。追求軍職人員退撫基金永續經營之目的，也難謂符合憲法第 23 條規定之「公益」目的。
- 三、系爭條例第 3 條關於系爭條例用詞定義規定，第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項及第 46 條第 4 項第 1 款，關於變更軍官、士官退除給與計算基準、削減退除給與中之優存利息、月補償金、退休俸規定，溯及適用於已退伍除役人員，違反法律不溯及既往原則，侵害受規範對象之財產權。司法院釋字第 717 號解釋應予變更或補充。
- 四、系爭條例第 26 條第 4 項關於少尉一級本俸及專業加給合計數額（下稱最低保障金額），及原支領金額低於最低保障金額者，不予補足差額之規定，未履行國家對於退伍除役人員有給予退除給與及維持其生活之義務，悖離人性尊嚴，違反憲法保障生存權及服公職權之意旨。
- 五、系爭條例第 26 條第 3 項、第 46 條第 5 項關於每月支領退休俸、優存利息及月補償金合計數額，超過依第 26 條第 2 項規定計算之月退休俸（即法定退休所得上限，下稱天花板）部分，自系爭條例施行日起 10 年內，分年平均調降至無差額止，且於系爭條例施行後第 11 年始返還優惠存款本金規定；第 46 條第 4 項第 1 款關於支領（一次）退伍金者，其（一次）退伍金及軍人保險退伍給付（下稱軍保給付）二者合計之月優存利息，超過最低保障金額之本金部分之優惠存款年利率，自系爭條例施行日起第 1、2 年由原 18% 調降為 12%、第 3、4 年調降為 10%、第 5、6 年調降為 8%，自第 7 年起調降為 6% 之規定，調降過渡期間太短，幅度太大，違反信賴保護原則與比例原則。
- 六、系爭條例第 29 條第 2 項關於提高現役人員退撫基金撥繳費用之基

準規定，溯及適用，影響現役人員職業生涯規劃，侵害其受憲法保障之工作權。

- 七、系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款關於就任或再任私立大學專任教師，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之軍官、士官，停止領受退休俸或贍養金規定，限制受規範對象之財產權、工作權，並與平等原則有違。
- 八、系爭條例第 47 條第 3 項關於系爭條例修正施行前已依規定領取月補償金者予以結清之規定，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則與比例原則。
- 九、系爭條例第 54 條第 2 項關於以受規範對象依第 26 條第 3 項及第 46 條第 4 項規定扣減退除給與後，每年所節省之退撫經費支出，全數挹注退撫基金規定，與政府因裁軍、募兵政策造成退撫基金缺口，應由政府編列預算填補，負最後支付保證責任規定有違，侵害受規範對象之財產權。
- 十、系爭條例上開規定對憲法法益及公共利益造成全面性、急迫性且難以回復之損害。現有行政救濟保全措施機制，僅為個案救濟管道，且可能發生機關決定或法院裁判歧異情形，又無其他手段足資防免，是就本件聲請有作成暫時處分之必要。

關係機關行政院認系爭條例相關規定並未違憲，略稱：

- 一、為確保國家安全與國防需要，有單獨為全天候戰備、工時長、具危險性、役期短、退除早、離退率高等職業特殊性之軍職人員設定新退撫制度之必要，並為達成「促進招募、穩定現役、安撫退員」之目的，爰修正系爭條例。
- 二、配合人口結構、經濟環境之改變，及維護代際正義，調整原有退休制度設計所產生之不合理退除給與，並達成群體間之實質公平，促進退撫制度之永續發展。
- 三、退除給與請求權、期待權為服公職權衍生之權利，並非遞延工資之給付。退除給與請求權係公法上之請求權，為財產權，其受保障之程度，依其財源來自政府稅收，或基於個人先前給付而有不同之層級化保障。對於繼續性之退除給與法律關係，立法者得於不違反法律不溯及既往原則，且有公益之必要性時，為必要之調整。
- 四、為因應提撥費率自始不足、實際收益率低於預期，及因國軍實施精簡政策造成之退撫基金重大缺口，除提高退撫基金撥繳費用之基準、增加政府對退除給與部分之負擔比率（輔導會 70%、退撫基金 30%）外，政府因調降退休所得節省之經費支出，應依預算程序編列挹注基金。另於 10 年期間內，每 2 年編列新臺幣（下同）200 億元，總額 1,000 億元預算，挹注退撫基金，延長基金用罄年限。
- 五、變更退除給與計算基準之俸率（退休所得替代率）與可計年資數。受規範對象原月退休所得，未超過以上開基準計算之金額者，不予調降。超過者，其超過部分，自系爭條例施行日起以 10 年過渡期間，依優存利息、舊制年資退休俸之順位自原退休所得中扣除，並於第 11 年返還優惠存款本金。領取（一次）退伍金者之原優存利息，超過最

低保障金額（3 萬 8,990 元）者，其超過之本金部分之年利率，自系爭條例施行日起以 6 年過渡期間，調降至年利率 6% 為止。上開調降同受法定最低保障金額之保障。

- 六、因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿 85 歲以上之校級以下，或原領金額已低於最低保障金額之退伍除役軍官、士官之優存利息退除給與，均不在調降之列。
- 七、限制就任或再任私立大學專任教師，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之軍官、士官，停止領受退休俸或贍養金，係為防止發生從政府實際領受雙薪之現象，及提供年輕人較多工作機會之重要公共利益之維護，所採取之必要手段，與平等原則無違。
- 八、系爭條例扣減受規範對象原退除給與等規定，與法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則無違。司法院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

本院斟酌全辯論意旨作成本解釋，理由如下：

#### 壹、軍人退撫制度之沿革

- 一、軍人退撫制度自 48 年起實施，採確定給付制。財源全部由政府逐年編列預算支應（下稱退撫舊制）。另退伍除役人員就其領取之（一次）退伍金，連同軍保給付，得於指定銀行辦理優惠存款（註 1），優存利息由政府支付，用以維持退伍除役人員之基本生活。
- 二、政府負擔之退撫舊制優存利息補貼額，隨金融市場利率之持續走低而不斷增加。政府支付退伍除役人員優存利息金額，由 96 年之 169 億餘元，增加至 105 年之 202 億餘元（見附件二）。此增加趨勢因平均餘命之增長，已領優存利息者之續領，及現役具退撫舊制年資之退伍除役者之加入而達高峰。預估優惠存款制度至 144 年自然終止。
- 三、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，設立之退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責任（下稱退撫新制）。就依退撫新制年資計算給付之（一次）退伍金與軍保給付，停止適用優惠存款制度。

#### 四、退撫基金提撥費率之設計、預期收益率及實際運作上差距

- （一）政府於 62 年間啟動退撫新制之研議，並於 68 年提出精算報告指出，退撫基金財務收支平衡規劃之提撥費率（即最適提撥費率）為 18.97%（見附件三）。但考量政府與現職（役）人員財務負荷能力，建議初期撥繳費用之基準訂於 5% 至 7% 間，再逐次調整。最適提撥費率與實際提撥費率間之差距，希藉由退撫基金收益補足。
- （二）退撫新制訂定之撥繳費用之基準為 8% 至 12%（86 年服役條例第 27 條第 2 項參照）。一開始實際提撥費率為 8%，於 91 年、93 年、94 年及 95 年依序調整為 8.8%、9.8%、10.8% 及 12%

，其後未再調整。依據公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱退撫基金管理委員會）分別以 88 年 6 月底及以 91 年、94 年、97 年、100 年、103 年之年底為精算評價日之退撫基金第 1 次至第 6 次精算報告，軍職人員之最適提撥費率依序為 21.9%、32%、36.3%、36.74%、39.65%、38.14%（見附件三）。

（三）退撫基金自 96 年起至 105 年止之歷年平均已實現收益率為 2.44%（105 年公務人員退休撫卹基金統計年報第 98 頁參照），且提撥費率若維持在 12%，就軍職人員部分，在攤提過去負債基礎下，其退撫基金收支平衡所需年投資報酬率為 27.7%（見附件四）。

（四）為降低推行退撫新制之阻力，除採取不足額提撥之政策外，另採下列措施：（一次）退伍金、退休俸之計算基準，改以現役同官階俸級人員本俸 2 倍計算（退撫舊制時之退伍金、退休俸計算基準為本俸 1 倍加 930 元），以增加（一次）退伍金、退休俸數額；從優計算軍保給付得辦理優惠存款期間，加上（一次）退伍金數額之提高，使得辦理優惠存款之本金大幅提升；年資補償金之給付，致兼具新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年之退伍除役人員，月退休俸率均相同且最高，兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低。同一群體間之相同職階、相同服役年資，不同服役時期者，退休所得有顯著之差異（見附件五）。

五、自 87 年 7 月起至 103 年 12 月止實施 4 次國軍組織精簡案，現役軍人總員額由 45 萬 2 千餘人下降至 21 萬 5 千人。大量提早離退，致領取（一次）退伍金者（服現役 3 年以上未滿 20 年者）之比例高達 75%，領取月退休俸者（服現役 20 年以上或服現役 15 年以上年滿 60 歲者）之比例為 25%。又因繳納提撥費用人數與金額顯著下降，軍職人員退撫基金自 100 年起入不敷出。其於 100 年至 105 年支出、收入比，依序為 107.3%、118%、141.1%、139.9%、147.4%、161.5%（見附件六）。

## 貳、系爭條例主要內涵

一、設定法定退休所得上限（即天花板）計算基準：（一次）退伍金部分，可計年資數由 35 年延長至 40 年，最高給予 60 個基數。月退休俸部分，變更退休所得計算基準之月退休俸率及採計年資數。服役年資滿 20 年者之月退休俸應核給俸率由原 40% 提升為 55%，年增率 2%，最高可採計年資 40 年，士官最高可達 95%（軍官 90%）。天花板計算基準適用於全體受規範對象，不因其僅具退撫舊制年資、新制年資或兼具新、舊制年資而有不同（第 26 條第 2 項及其附表三參照；附表三見附件七）。

二、訂定最低保障金額：系爭條例施行前已退伍除役者，以 107 年 7 月之少尉一級本俸及專業加給合計數額為最低保障金額（即 3 萬 8,990 元，下稱樓地板）規定。受規範對象原月退休所得低於樓地板者，不在調降之列（第 26 條第 4 項、第 46 條第 4 項第 2 款

參照)。

- 三、調降月退休所得：優存利息或年資補償金為退除給與，屬於退休所得之一部分。原月退休所得（指月退休俸、月優存利息及月補償金合計數額）低於、等於天花板者，按原核計數額發給，不予調降；超過天花板者，其超過部分應分 10 年逐年調降至天花板為止。天花板低於樓地板時，不予（再）調降（第 3 條第 4 款、第 26 條第 3 項、第 4 項參照）。
- 四、調降月退休所得之扣減順序：以優存利息為扣減之第一順位，退撫舊制年資計算之月退休俸次之，最後為退撫新制年資計算之月退休俸（第 26 條附表四註記 4 參照；附表四見附件八）。
- 五、調降領取（一次）退伍金者之優存利率：領取（一次）退伍金者之（一次）退伍金及軍保給付優存利息，未超過最低保障金額時，以年息 18% 計息；超過時，超過部分相應本金之優惠存款，自系爭條例施行日起第 1、2 年以 12% 計息，第 3、4 年以 10% 計息，第 5、6 年以 8% 計息，第 7 年起依 6% 計息（第 46 條第 4 項參照）。
- 六、不予調降之退除給與：因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿 85 歲以上之校級以下退伍除役軍官、士官之優惠存款，仍照年息 18% 計息，不予調降（第 46 條第 4 項第 2 款參照）。
- 七、審定金額之調整：退伍除役後支領之退休俸、贍養金或遺族支領之遺屬年金，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（第 39 條第 1 項前段參照）。
- 八、提高共同撥繳費用之基準：由原 8% 至 12% 提高為 12% 至 18%（第 29 條第 2 項參照）。
- 九、發還（給）撥繳費用本息：不合發給退除給與之軍官、士官，得申請一次發還其本人已繳付之退撫基金費用本息；繳付退撫基金 3 年以上，除依法不發給退除給與而退伍除役者外，並得同時申請一次發給政府撥繳之退撫基金費用本息（第 29 條第 7 項前段參照）。
- 十、挹注退撫基金：增加政府於系爭條例修正施行後對退除給與部分之負擔比率（輔導會 70%、退撫基金 30%）。因系爭條例之施行而節省之退撫經費支出，經預算程序挹注退撫基金。另於 10 年期間內，每兩年編列 200 億元，總額 1,000 億元預算，挹注退撫基金（第 54 條第 2 項、第 3 項、第 5 項、第 6 項，系爭條例施行細則第 59 條第 3 項、第 4 項參照）。
- 十一、月補償金之結清：系爭條例修正施行前已依規定領取月補償金者，以其核定退伍除役年資、俸級，依退撫新制施行前原領取之規定，計算其應領之一次補償金，扣除其於系爭條例修正施行前、後所領之月補償金後，一次補發其餘額。無餘額者，不再補發（第 47 條第 3 項參照）。
- 十二、拉長本俸採計期間與年資併計：對於現役者，拉長退除給與計算基準之平均本俸採計期間、實施年資保留制，以及年資併計制（就讀

軍校期間、育嬰留職停薪期間）等（第 26 條第 2 項第 2 款、第 29 條第 1 項、第 2 項、第 4 項、第 9 項參照）。

十三、停止領受退休俸或贍養金：軍官、士官就任或再任私立大學專任教師，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，停止領受退休俸或贍養金（第 34 條第 1 項第 3 款參照）。

十四、退撫基金之運用及委託經營：應由專責單位進行專業投資，並按季公告收支及運用情形（第 29 條第 11 項參照）。

十五、定期檢討：行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，5 年內檢討制度設計與財務永續發展，並於其後定期檢討（第 59 條參照）。

。

參、本院就審查客體（見附件一）之解釋理由

一、憲法對退伍除役人員之保障、退除給與之性質、受保障之程度與本院審查密度

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。惟此憲法委託之落實，須權衡退伍除役人員適足生活之需求、國家財政資源之有限性、經濟、社會（包含人口結構變遷）等因素，而對國家財政資源為合理分配。就此，代表多元民意及掌握充分資訊之立法者，應有較大之形成、調整空間。系爭條例確實考量此項憲法增修條文之意旨，而對退伍除役人員之退除給與，設有較高樓地板、特殊弱勢者不調降優存利息、編列預算挹注退撫基金等相對有利措施，以示對退伍除役人員之特殊尊重。

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。

退除給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退除給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退伍除役人員在職時所提撥，而受不同層級之保障。依退撫新制年資計算之退除給與，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除給與時，始撥交之補助款項本息。上開由個人提撥、政府提撥及政府補助款，均由退撫基金管理委員會統一管理，按政府別（中央政府、地方政府）、身分別（政務人員、軍職人員、公務人員、教育人



員），分戶設帳，分別以收支平衡為原則。基金財務獨立，用途限於退除（撫）給與或與退除（撫）給與相關之支出（公務人員退休撫卹基金管理條例第 1 條第 2 項、第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項、第 5 條第 3 項及第 8 條參照）。又此三態樣之提撥、補助數額得依計算確定，且可由退撫基金中分離。

退除給與中源自上開（1）個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人俸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。立法者調降退除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。

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，並支付退除給與或與退除給與相關之支出。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）由個人俸給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退除給與條件之情形，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（註 2）。至於上開（3）（a）與（3）（b）之財源，與政府就退撫舊制退除給與〔例如以舊制年資計算之月退休俸、（一次）退伍金及優存利息等〕之支付，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。

## 二、政府負最後支付保證責任之意涵及其在本解釋之考量

查「由政府負最後支付保證責任」一詞見於軍公教人員之各個退休撫卹法律。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。」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。」84 年 8 月 11 日制定公布，86 年 1 月 1 日施行之 86 年服役條例第 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。」系爭條例第 29 條第 1 項亦明定：「軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。」（註 3）

上開規定所載「由政府負最後支付保證責任」，係為採行「共同

提撥制」之退撫新制所設之配套措施。在退撫新制之下，原則上係依賴基金之運作，以支付退除給與；如基金發生收支不足時，自應有因應之道。

就基金收支不足時所設之因應措施，上開相關規定內容並不全然一致。上開 84 年施行之公務人員退休法、85 年施行之學校教職員退休條例及 86 年服役條例，未特別針對基金收支不足之情形，設相關因應之方式，而規定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、延後退除（休）給與起支年齡、拉長平均本俸（薪）計算期間、調整俸率（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。復就系爭條例上開規定而言，其要求視國家財政狀況採行「檢討調整提撥費率」之改革選項；由於相較於「調整提撥費率」之下國家所必須付出之額度，國家所承擔之最後支付保證責任更為重大；倘將本條項解釋為，國家無論在任何收支不足之情形均須一律補足基金，而無須兼顧國家財政狀況（特別是財政資源合理分配情形），則此條項之運作，將產生輕重失衡之結果（亦即國家負較輕責任之「調整提撥費率」必須兼顧國家財政狀況，而國家負較重責任之「最後支付保證責任」則無須兼顧國家財政狀況）。

另由共同提撥制之精神而言，其制度設計之原意在使退撫基金以自給自足及財務收支平衡之方式運作（公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條參照）；此係與早期恩給制之下完全由政府以預算支應退撫給付根本差異所在。倘退撫基金於遇到收支平衡之困難時，未先嘗試採行上述開源節流措施，尋求因應，而完全仰賴政府預算支應，將無異回到舊日之恩給制；此反而有悖於共同提撥制之精神。是在共同提撥制之下，國家在以預算支應之前，採行上開調整撥繳費用基準、延後退除（休）給與起支年齡、拉長平均本俸（薪）計算期間、調整俸率（退休所得替代率）等因應基金財務困難之措施，符合制度之本意。從而，上開相關規定所稱「由政府負最後支付保證責任」，由共同提撥制之本旨理解，應指於採行符合信賴保護原則與比例原則之各項開源節流之相關措施仍無法因應時，為保障退伍除役人員依然領得到調整後之退除給與，由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。

綜上，政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府應另以預算為撥款補助支應。至於立法者為因應基金收支不足之情形所採行之退除給與改革立法是否違憲，應以諸如信賴保護原則及比例原則予以檢視，而不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項當然違憲。

### 三、退除給與並非遞延工資之給付

俸給與退休金（退除給與）給付請求權為服公職權所衍生之權利。俸給為在職時執行職務之對待給付，乃本俸、職務加給、專業加給、地域加給、勤務加給等之總和（軍人待遇條例第 2 條、第 3 條

第 1 項及第 5 條參照)。由於在職期間確定，俸給總額因而可得確定。退休金(退除給與)為公職人員因服公職而取得之國家對其退休後生活照顧義務之給與。(一次)退伍金、退休俸、優存利息、年資補償金均屬退除給與，其中優存利息係以退撫舊制(一次)退伍金與軍保給付為本金，於退伍除役後因依法辦理優惠存款契約而取得，與俸給無涉。同理，年資補償金為對兼具新舊制年資者為退撫新制之實施而給予具舊制年資 1 年以上未滿 15 年者之補償金，與在職時之俸給無關，亦難謂其屬遞延工資。再者，勞退新制之勞工「個人退休金專戶」，係由雇主於受僱人任職期間，依月提工資分級表，按受僱人之薪資分級，提繳至少以 6% 計算之金額至受僱人個人退休金專戶，受僱人於符合退休條件，始得支領以該提繳金額本金及累積收益總額為限之退休金(勞工退休金條例第 14 條、第 16 條及第 23 條參照)，性質上或可解為遞延工資之給付，然軍職人員月退休所得之總額，繫於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異。是退除給與並非遞延工資之給付。

四、第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項前段及第 46 條第 4 項第 1 款規定，無涉法律不溯及既往原則，亦與信賴保護原則、比例原則尚無違背

(一) 上開規定無涉法律不溯及既往原則

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)。

退除給與係指軍官、士官退伍除役時之給與(第 3 條第 4 款參照)。一次性之退除給與法律關係，例如請領(一次)退伍金，且未辦理優惠存款之個案，固於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退除給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結。此由(1)退除給與請求權可能因退伍除役後始發生之事由而停止、喪失、恢復；(2)退伍除役人員經審定後之月退休俸，於系爭條例施行前，應隨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；(3)於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支(一次)退伍金等規定(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 25 條、第 34 條、第 35 條參照)，皆係建構於繼續性法律關係，可資說明。是對於非屬一次性之退除給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休俸，因退除給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退除給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關

係，而未調降或追繳已領受之退除給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

查系爭條例規範之退除給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭條例施行後，始依系爭條例規定之退伍除役要件及所得計算基準，核定原退休所得是否超過依新基準計算之退休所得。就超過部分，依序以優存利息、舊制年資退休俸、新制年資退休俸之順位核定應扣減額，並據以調降、執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第 26 條第 3 項、第 46 條第 4 項第 1 款、陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法第 10 條第 1 項參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退除給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。本院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

（二）上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

1、調降系爭條例施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的

系爭條例修正施行後，退除給與中被扣減之客體為優存利息。僅具退撫新制年資之退伍除役人員之原退除給與，不在扣減之列，其個人提撥費用本息未受不利影響（行政院 108 年 5 月 27 日院臺年字第 1080014121 號復本院函、國防部 108 年 7 月 11 日國資人力字第 1080001743 號復本院函參照）。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。

信賴保護原則所追求之法秩序安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生之改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能。立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（本院釋字第 525 號及第 717 號解釋參照）。

查 86 年服役條例有關退除給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭條例修正公布時已逾 20 年，受規範對象據此舊法規將領取之退除給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。惟查：

- (1) 月退休所得中之優存利息，僅就以退撫舊制年資計算之（一次）退伍金及（或）軍保給付之優惠存款本金為支付；年資補償金僅就具退撫新舊制年資之舊制年資 1 年以上未滿 15 年者為給付；退撫舊制年資月退休俸之每一基數以本俸 1 倍加 930 元計付、新制年資月退休俸之每一基數則以本俸 2 倍計付。此因不同年代之退撫制度設計，導致服役年資相同、職階亦相同之退伍除役人員，因服役期間之不同，月退休所得有顯著之差異。
- (2) 優惠存款制度係因退撫制度實施之始，軍職人員俸給所得偏低，以此本俸為計算基準之退休所得，無以維持其退伍除役後基本生活所需而設立，施行迄今已逾 50 年。政府自 63 年起迄今多次調升軍公教人員待遇，其中自 63 年至 69 年 7 次、70 年至 79 年 8 次、80 年至 88 年每年皆有調升、90 年至 107 年 4 次。又至 85 年底每次調整幅度為 5% 至 20% 不等（除 84 年為 3% 外），86 年以後均為 3%。至 69 年時，軍職人員起薪（見附件九）並未低於與其他行業就業者起薪平均數 6,175 元（註 4）。軍職人員俸給既未持續偏低，則以該本俸為計算基準之退休所得，即難謂仍有無以維持其退休後基本生活所需之情事，從而如概以退休所得過低為由，繼續給予以遠高於市場利率計算之全部優存利息，其合理性基礎已有動搖。
- (3) 優惠存款制度實施之初，係以臺灣銀行 1 年期定存利率之 1.5 倍計付優存利息。優惠存款年利率隨 1 年期定存利率浮動調整，至 72 年固定為 18% 後，1 年期定存利率已經從 72 年 7.55%，降到 90 年 2.95%、99 年 1.16%、105 年 1.07%（註 5）。優惠存款年利率仍維持 18% 不變，導致政府補貼優存利息之負擔越來越沉重。
- (4) 年資補償金為退撫新制之實施而給予具退撫新、舊制年資者之年資補償，施行已逾 20 年。年資補償金之給付，使兼具退撫新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年者之月退休俸率均相同且最高（對於僅兼具 1 年舊制年資者最有利），兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低（見附件五）。此群體間退休所得之不均衡，將因退伍除役人員以退撫新制年資計算之服役年資所占比例越來越高，以退撫舊制年資計算之服役年資所占比例越來越低，而更加彰顯。
- (5) 因人口結構老化，領取退除給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退除給與持續增加。復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。
- (6) 用以支付退撫新制退除給與之退撫基金，因自始提撥費率與收益率不足，加上國軍組織精簡案之施行，其財務收支自 100 年起入不敷出，且將於 109 年用盡（第 6 次精算報告參照

）之際，政府適時、適當提高撥繳費用之基準、調降受規範對象之退撫新制退除給與，目的係為維護退撫基金之存續。

綜合上開理由，對原退除給與作適度之調降，係為追求重要公共利益，其目的正當。

2、上開規定採取之調降手段，有助於目的之達成，且未逾必要程度

(1) 以服役年資與本俸二要素，為俸率計算基準，尚屬合理；俸率之設定，有助於系爭條例目的之達成

系爭條例所規定之退休俸，係以本俸乘以 2（即系爭條例施行時，已退伍除役人員或已符合法定支領退休俸條件人員，按 107 年 7 月現役同官階俸級人員之本俸加 1 倍；系爭條例施行後退伍除役者，以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員服役期間最後五分之一年資之本俸平均數加 1 倍）為基數，再乘以服役年資為基礎計算之俸率。是退休俸計算之核心要素為本俸與年資二者。

就本俸之要素而言，系爭條例係以本俸乘以 2 計算，雖未直接將加給部分計算在內，然查現役人員所領取之職務加給、專業加給、地域加給、勤務加給等，為現役人員因擔任並執行該相關職務所為之對待給付；其退伍除役後，因已無此種職務上付出，原造成在職俸給個別差異之各類加給，自不宜作為退休所得計算之基準。而衡酌本俸係依俸給與俸點計算，為現役人員以其所占職位與年資之綜合體現、退撫新制退除給與財源之退撫基金撥繳費率係以本俸加 1 倍計算，以及每月本俸加專業加給之總額約為本俸之 1.6 倍至 1.7 倍，以本俸加 1 倍為計算基礎，對專業加給低於本俸之屬於絕大多數之受規範對象而言，較為有利（註 6）等情，得認系爭條例續採退撫新制實施以來之以本俸加 1 倍作為基數規定，尚屬合理。

就年資之要素而言，系爭條例有關核給月退休俸之俸率基準部分係以服役年資為區分，使退休所得因服役年資與職級，有合理差距。其提高退休俸率基準，使服役年資 20 年者之核給俸率為 55%（系爭條例施行前為 40%）、年增率 2%，可計服役年資 40 年，最高俸率士官為 95%，軍官為 90%。依此俸率基準計算，領取月退休俸高於上開基準之受規範對象，經 10 年分期調降差額後，於 117 年 7 月起之法定退休俸率，以服役年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，分別為以 107 年 7 月同官階俸級現役人員本俸 2 倍為計算式分母之 55%、65%、75%、85%、95%（軍官服役年資 40 年者為 90%）（第 26 條參照）；就絕大多數受規範對象而言，換算其實質薪資所得依序約為 64.9%、76.7%、88.5%、100.3%、112.1%（軍官 106.2%）（註 7）。

原每月退休所得，係指舊制年資月退休俸（本俸  $\times$  1  $\times$  2；

舊制服役年資俸率加 930 元實物加給，並含月補償金）、新

制年資月退休俸（本俸  $\times 2\%$ ；服役年資），與

息（以舊制年資計算之軍保給付，依法辦理優惠存款而以年利率 18% 計算之優存利息）之總和，於超過以上開法定退休俸率計算之總額時，予以調降。上開俸率之設定，有助於系爭條例目的之達成。

- (2) 上開過渡期間、底限與不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段

上開規定除設最低保障金額為扣減底限外，並考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之下列手段：對於領取月退休俸者之原退休所得超過法定退休所得部分，依優存利息、舊制年資月退休俸（含年資補償金）、新制年資月退休俸順位，以 10 年為過渡期間平均調降，至無差額為止，並於第 11 年返還全部優惠存款本金；對於以（一次）退伍金及軍保給付辦理優惠存款，領取之優存利息超過最低保障金額者，就該超過部分相應本金之優惠存款利率，自系爭條例施行日起第 1、2 年以 12% 計息、第 3、4 年以 10% 計息、第 5、6 年以 8% 計息，第 7 年起依 6% 計息，未全數扣除，過渡期間 6 年；對於因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿 85 歲以上之校級以下之退伍除役軍官、士官之優存利息退除給與，不予調降。因此受不利影響之受規範對象人數、平均調降數額，尚屬和緩（見附件十）。

- 3、小結：第 3 條、第 26 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 項、第 4 項前段及第 46 條第 4 項第 1 款規定，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

綜上，原對退伍除役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，且受規範對象對舊法規之繼續施行亦有應受保護之信賴利益。惟基於上開（二）1、2 之理由，上開調降原退休所得之相關規定，對原退除給與作適度之調降係為達成下列目的：（1）平緩服役年資相同、職階亦相同之退伍除役人員，因服役期間之不同，退休所得之顯著差異；（2）處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；（3）降低政府因補貼優存利息之財務負擔；（4）因應人口結構老化，退除給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；（5）延續退撫基金之存續，維護退伍除役人員老年經濟安全等。此等目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，且上開規定已設有適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之措施。是所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

- 五、第 26 條第 4 項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨，尚無違背

系爭條例第 26 條第 4 項規定：「本條例修正施行前已退伍者

，其退休俸之給與，以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數內涵。但依前項規定調降差額時，不得低於少尉一級本俸及專業加給合計數額。原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給。」上開最低保障金額之設定，係考量軍職人員職業特殊性與服役年限之限制，並參酌制定在前之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關於最低保障金額之規定〔即系爭條例施行時公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額，亦即 3 萬 3,140 元（即 1 萬 4,890 元 +1 萬 8,250 元）〕，而採軍官（非士官）之第一階少尉一級之本俸及專業加給合計數額，作為退休所得最低保障金額〔即 3 萬 8,990 元（即 2 萬 380 元 +1 萬 8,610 元）〕（註 8），此項金額高於維持退休公教人員之基本生活所需（即編制內委任一職等一級公務人員月俸額，本院釋字第 280 號解釋參照），尚稱合理，與憲法保障服公職權之意旨尚無違背。

按退休所得之計算基準有二：服役年資及依俸級與俸點計算之本俸。此乃在維持退休所得因服役年資與職階產生之差距。原退休所得低於最低保障金額者，或因其服役年資較短，或因其在職時之本俸較低所致，而非因系爭條例所造成。上開後段規定係保障原低於最低保障金額者之退休所得不被調降，其性質係在保障退伍除役人員之權益，而非不利於其等之規定。又最低保障金額係指經調降差額後之退休所得，不得低於少尉一級本俸及專業加給合計數額（第 26 條第 4 項前段但書參照）。此與最低生活費標準（社會救助法第 4 條參照）之概念有別。是對原退休所得低於最低保障金額者，即使不予補足，亦尚與憲法所保障之生存權無違。

綜上，上開規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。

六、第 29 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背

系爭條例第 29 條第 2 項規定：「前項共同撥繳費用之基準，按現役人員本俸加 1 倍百分之十二至百分之十八之費率，由政府撥付百分之六十五，現役人員繳付百分之三十五。」係關於共同撥繳費用之基準，由原 8% 至 12%，提高為 12% 至 18% 之規定。

提高共同撥繳費用之基準，固將減少現役人員每月可支配收入額，而限制其財產權，雖會增加現役人員之負擔，然其係於系爭條例施行後，始對未來發生效力，並未溯及適用於過去已完成之撥繳，自無聲請人所指摘之法律溯及適用之情形，亦無聲請人所指侵害受規範對象工作權之問題。

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之問題，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，本院原則上尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。



第 29 條第 1 項規定，依退撫新制年資計得之退除給與，由政府與現役人員按比率共同撥繳費用設立之退撫基金，負責支給。如前所述，此共同提撥制，為收支平衡之財務制度。自該制度實施起，即未依歷次精算報告之意見足額提撥，而長期採取不足額提撥政策，致未能及時挹注退撫基金所需財源；加以退撫基金之投資宜採穩定、保守而非冒險策略之本質等因素，致退撫新制施行越久，潛藏負債（即學理上所稱之「未提存精算應計負債」）（註 9）越增。此可由退撫新制實施以來至 105 年之 6 次精算報告指出之最適提撥費率，與實際提撥費率差距持續加大，足資說明。

退撫基金係退撫新制（自 86 年 1 月 1 日起施行）退休所得之財源，退伍除役人員老年經濟生活安全之憑藉，於潛藏負債逐增，基金發生入不敷出，可預見未來發生財務危機時（見附件六、十一），適時調升撥繳費用之基準，以延長基金用盡年限。此基金用盡年限之延長，自屬重要公共利益。

立法者依法定程序將撥繳費用之基準由原 8% 至 12%，提高為 12% 至 18%，除顧及退撫基金財務之逐步健全外，復考量政府與現役人員實際負擔能力，授權由行政院會同考試院，依據國家財政狀況、退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂調整提撥費率（第 29 條第 1 項、第 3 項參照）後，逐步調至上限之 18%。再與 105 年第 6 次精算報告之基金收支平衡之最適提撥費率 38.14%（見附件三）相較，系爭條例採取漸進手段，調高撥繳費用之基準至 18%，與上述立法目的之達成間，確有合理關聯。

綜上，第 29 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

七、第 46 條第 5 項規定，與憲法保障財產權之意旨，尚無違背

系爭條例第 46 條第 5 項規定：「依第 26 條第 3 項規定分 10 年調降差額者，其優惠存款本金於第 11 年發還本人，並依第 26 條第 2 項標準發給退休俸。」為發還優惠存款本金之時間點規定。

依系爭條例規定，應被調降之原退休所得差額，係依序以優存利息、舊制年資月退休俸（含年資補償金）、新制年資月退休俸之順位扣減。於 10 年之調降過渡期間，政府仍就上開優惠存款全部本金，繼續支付以小於 18% 年利率計算之優存利息（陸海空軍軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法第 4 條規定參照）。又查並無依系爭條例第 26 條第 3 項規定分 10 年調降差額之受規範對象，於 10 年調降期間屆至前，優存利息已經全額扣除情形；另受規範對象於 10 年期間屆滿前，得隨時終止優惠存款契約取回優惠存款本金，不再受領相對優惠之利息（國防部 108 年 7 月 11 日國資人力字第 1080001743 號復本院函參照）。是上開第 46 條第 5 項規定於第 11 年自原退休所得扣除全部差額後，始將優惠存款本金全數發還，符合有本金始有孳息原則，與憲法保障財產權之意旨尚無違背。

八、第 47 條第 3 項規定，無違法律不溯及既往原則，與信賴保護原則及比例原則均尚無違背

查依退撫舊制與退撫新制計算之月退休俸基數不同（第 26 條附表一與二參照），加上現役人員必須依退撫新制繳納提撥費用為退撫舊制所無，為退撫新制之推行並避免具退撫舊制年資未滿 15 年，於退撫新制實施後退伍除役者，減損其月退休俸而設置年資補償金制度。使具新、舊制年資且其舊制年資 1 年以上未滿 15 年者，其舊制年資部分一律補足計算（見附件五）。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。

系爭條例第 47 條第 3 項規定：「本條例修正施行前已依規定領取月補償金者，以其核定退伍除役年資、俸級，依退撫新制施行前原領取之規定，計算其應領之一次補償金，扣除其於本條例修正施行前、後所領之月補償金後，一次補發其餘額。無餘額者，不再補發。」使兼具退撫新、舊制年資且已領取月補償金者，於系爭條例施行後，由政府發給依一次年資補償金核計之應領餘額，無餘額者不再補發。上開規定與法律不溯及既往原則尚無違背。

就已選擇領取月補償金之退伍除役人員而言，其對繼續領取月補償金，確有值得保護之信賴利益。惟立法者所採上開補償金之措施，如為追求高於個人信賴利益之正當公共利益，於考量受規範對象承受能力之差異後，採取合理補救措施或訂定過渡期間之條款，以減緩衝擊，即與信賴保護原則及比例原則無違。

如前所述，於系爭條例修正施行後計算、結清月補償金，在於使同一群體中具相同服役年資與職階者之退除給與，不因服役期間之不同而有明顯之差異。其所追求之目的，自屬正當。又上開規定係以一次補償金總額為準，一體適用於各該退伍除役人員，於扣除已領之月補償金後，以一次補發其餘額作為補救措施；無餘額者，不再補發，並未溯及追回超過一次補償金總額之已領取部分，亦均屬合理之緩和手段，且與上述目的之達成間，有合理關聯。是上開規定尚與信賴保護原則及比例原則無違。

又依國防部 107 年 7 月 9 日國資人力字第 1070001907 號函所示，有關月補償金之發放仍依系爭條例第 26 條規定辦理，是上開規定事實上並未執行，併予敘明。

九、第 54 條第 2 項規定，與受規範對象受憲法保障之財產權無涉

系爭條例第 54 條第 2 項規定：「軍官、士官退除所得依第 26 條第 3 項及第 46 條第 4 項規定扣減後，每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金，不得挪作他用。」為節省退撫經費之支出，應全數挹注退撫基金之規定。

同法條第 3 項課予政府以編列預算之方式，將等同於依系爭條例規定之扣減退除給與支出額，全數挹注退撫基金之義務。亦即政府將其原屬於恩給制部分退除給與之支出額，依預算程序轉入退撫基金，並未減少政府對於退除給與應負之責任。上開以預算挹注退撫基金規定之目的，在於提高退撫基金長期支付能力及永續經營可能性，以

保障退伍除役人員老年經濟生活之安全。就此部分而言，與受規範對象之財產權無涉。

十、第 34 條第 1 項第 3 款規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力

按等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵。是如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則。又法規範是否符合平等原則之要求，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 593 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 760 號及第 764 號解釋參照）。

系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款規定：「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：……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。」係以受規範對象就任或再任私立大學專任教師及支領超過其所定數額之薪酬為由，而停止其原得領受之退休俸或贍養金，顯係以受規範對象是否就任或再任私立大學專任教師及支領超過其所定數額之薪酬為分類標準，而直接限制受規範對象之財產權；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，除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，始符合憲法第 7 條保障平等權之意旨。

查上開規定之立法目的，在於防止出現支領退休俸或贍養金之軍官、士官，就任或再任受有政府獎補助私立大學專任教師領取薪酬，而發生從政府實際領受雙薪之現象，以及提供年輕人較多工作機會（立法院公報第 107 卷第 74 期一冊院會紀錄第 341 頁、立法院公報第 105 卷第 82 期委員會紀錄第 364 頁至第 402 頁、考試院 108 年 5 月 10 日考臺組貳字第 1080003710 號復本院函所檢附銓敘部說明資料參照）。此二目的均係為追求重要公共利益。

惟就其手段而言：

- 1、系爭條例於 107 年 6 月 21 日修正公布，依 106 年 11 月 23 日修正發布之教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點第 9 點第 5 款第 3 目、107 年 1 月 30 日修正發布之教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點第 8 點第 1 款第 1 目、104 年 6 月 10 日修正公布施行之學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例第 8 條第 8 項等規定，私立大學不得使用獎補助經費支付領有退休俸或贍養金之軍官、士官就任、再任薪資，政府亦不負擔其等就任或再任私立大學專任教師之退撫儲金等，足見政府對於私立學校之獎補

助經費，原則上不致發生退休軍職人員就任或再任私立大學專任教師時，從政府直接領受雙薪之問題。且縱認政府對私立大學之補助亦可能構成對退伍除役人員就任或再任私校專任教師薪資之實質給付，致其有從政府實際上領受雙薪之顧慮，然查教育部依私立大學現有規模、政策績效及助學措施核發之補助經費，或依辦學特色與行政運作核發之獎勵經費（獎勵私立大學校院校務發展計畫要點）金額，於各大學間存有重大差異（以 108 年度為例，由最高之 1 億 6,314 萬餘元至最低之 50 萬元），甚有自願放棄獎補助之私立大學（見附件十二），可見並非所有就任或再任私立大學之專任教師者，都會發生上述從政府實際領受雙薪之問題。是上開規定未區分該私立大學是否受有政府獎補助，或獎補助金額是否足以支付專任教師薪資，即以防止受規範對象從政府實際領受雙薪為由，一律停止就任或再任私立大學專任教師領有超過上開規定金額薪酬之受規範對象，領受退休俸或贍養金，其所採分類標準顯然涵蓋過廣，尙難謂與防止從政府實際領受雙薪目的之達成間具有實質關聯。

- 2、政府給予獎補助之對象，並未限於私立大學。政府對於其他私人機構亦得依法提供獎勵、補助或稅捐之減免，例如為協助、促進產業創新活動，提升產業競爭力，給予計畫獎補助款，或准予抵減營利事業所得稅稅額，且明定獎補助款得用於該相關計畫之人事費用（例如產業創新條例第 9 條、第 10 條、經濟部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法第 4 條、第 10 條參照）。然上開規定對於同樣受有政府獎補助之其他私人機構擔任全職之受規範對象，並未停止其繼續領受退休俸或贍養金。故任職於同受政府獎補助之私人機構之受規範對象，將因其係任職於私立大學或其他私人機構，而受有是否停發退休俸或贍養金之差別待遇。就避免政府實際支付雙薪、提供年輕人較多工作機會等目的之達成而言，上開規定所採之分類標準，亦顯然涵蓋過窄，尙難謂具有實質關聯。
- 3、再者，各級私立學校均得依法定程序向政府申請獎補助，並不限於私立大學。又私立大學或大學以外各級私立學校之專任職務有行政職或教職，兩者均可能由領有退除給與之軍官、士官擔任。上開規定僅限制在私立大學領有超過上開規定薪酬之專任教師支領退除給與，而不及於在大學以外之私立學校擔任教師或於任何私立學校擔任行政職務之退伍除役人員，就上述二立法目的之達成而言，亦屬顯然涵蓋過窄之分類標準，尙難謂具有實質關聯。
- 4、況退伍除役人員本得自由選擇領取（一次）退伍金或月退休俸，二者僅有領取方式之差異，然其本質上均為退除給與，則無不同。上開規定僅限制支領月退休俸或月贍養金之軍官士官支領退除給與，而不及於領取（一次）退伍金者，其分類標準，顯然涵蓋過窄，亦尙難謂具有實質關聯。

綜上，上開停止就任或再任私立大學有一定數額薪酬專任教師之

受規範對象，領受退休俸或贍養金規定，與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

至未來立法者如為提供年輕人較多工作機會而擴大限制範圍，將全部私立學校或私人機構之職務均予納入，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，或採取其他適當手段，立法者固有一定形成空間，然仍應符合平等原則，自屬當然。

十一、第 39 條第 1 項前段規定與系爭條例改革初衷不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求

系爭條例第 39 條第 1 項前段規定：「軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，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」。查軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，係基於俸率與本俸計算。俸率部分依據服役年資設定（第 26 條附表三參照）。本俸部分，於系爭條例施行前已退伍除役者，依系爭條例施行日（107 年 7 月 1 日）現役同官階俸級人員本俸 2 倍計算；於系爭條例施行後退伍除役者，以退伍除役生效日前之服役期間最後五分之一年資之本俸平均數 2 倍計算，均不再隨現役人員待遇調整而更動（註 10）。為貫徹系爭條例第 26 條設定現階段合理俸率（退休所得替代率）之改革目的，國家自有維持依系爭條例重新核定之退除給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭條例施行細則第 48 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。上開規定並未對相關機關課以依消費者物價指數調整退休俸、贍養金及遺屬年金之義務，與系爭條例改革初衷不盡一致。相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

肆、暫時處分之聲請應予駁回

本案業已作成解釋，核無暫時處分之必要，聲請人暫時處分之聲請，應予駁回，併予敘明。

大法官會議主席	大法官	許宗力
	大法官	蔡烱燉
		陳碧玉
		黃璽君
		羅昌發
		湯德宗
		黃虹霞

吳陳鏗

蔡明誠

林俊益

許志雄

張瓊文

黃瑞明

詹森林

黃昭元