

 元照出版提供 請勿公開散布

憲法要義

2019年第八版補充資料

釋781、釋782、釋783評釋

李惠宗 著

元照出版公司

此次的軍公教年金改革爭議，從2017年陸續開始，各機關運用大量人力處理了因為不服退休金重新核算的訴願案件（十萬件以上），各行政法院也受理數以萬計的行政訴訟案件，可以算是我國自行憲後，最大量的法律爭議。此一巨大爭議，在2019年8月23日司法院公布釋字第781號解釋【軍人退除給與案】、第782號解釋【公務人員退撫給與案】及釋字第783號解釋【教職員退撫給與案】而劃下句點。

鑑於本版書籍的編印，已進入印刷階段時程，無法將該解釋內容及評論列入本書論述，爰另外撰成本補充資料，提供於網路，供讀者下載。

軍、公、教年金改革的基本結構一樣（條次略有不同，但內容一致），釋憲結果也完全相同，本補充資料以釋字第782號解釋【公務人員退撫給與案】為代表。茲先摘錄該號解釋文如下：

公務人員退休資遣撫卹法第7條第2項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未抵觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

同法第4條第6款、第39條第2項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。

同法第4條第4款、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條及第39條第1項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

相關機關至遲應於按同法第92條為第1次定期檢討時，依本解釋意旨，就同法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，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。

同法第67條第1項前段規定：「公務人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，得由考試院會同行政院，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」，與同法第36條至第39條設定現階段合理退休所得替代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，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

同法第77條第1項第3款規定：「退休人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。」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。

本件暫時處分之聲請，應予駁回。

一、總評：

從結論來看，大法官宣告整體軍公教年金改革的各項爭議，均屬合憲，僅有「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」而停發月退休金之部分規定，被宣告違反憲法平等原則（理由125）。

本次爭議最大的有爭點是：縮減月退休金額，是否違反法律溯及既往原則及信賴保護原則，縮減金額的幅度會不會違反比例原則有過度剝奪退休人員財產權？上開三號解釋皆認為皆無違憲，而侵害人民財產權、工作權、生存權與服公職之權利，更與「法律溯及既往原則」無涉。

但有部分警告性的宣示：應定期檢討「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」（理由122），且給付之金額『應』「於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。」（理由123）

總體來看，此次的年金改革雖帶來重大爭議，並產生相當高度的社會效應，但並未違反憲政秩序。但有多位大法官提出不同意見，其見解值得重視。

二、分論：

0671

體系正義也是違憲審查的基準，其要求立法者自我拘束，應該維持法律規定（同一法律及不同法律間）內容前後的一貫性，以貫徹平等原則的要求。釋字第782號解釋【公務人員退撫給與案】引用了「憲法上體系正義」作為警告性裁判之基礎，該號解釋宣示：

同法（公務人員退休資遣撫卹法）第67條第1項前段規定：「公務人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，得由考試院會同行政院，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」，與同法第36條至第39條設定現階段合理退休所得替代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，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

換言之，任何的金錢給付都必須呼應給付當時的物價水準，方不致於失去給付的目標，特別是，月退休金具有長期給付之目的，由於法條規定「得……調整」，就是使主管機關，亦有「不調整」之裁量權限，其結果將與其他規定不一致。故本號解釋宣告為：「應於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，調整……」。理由書（118）即指出：

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92條為第1次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律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。

此一宣示並非否定改革的必要性，而是手段也應具有適當性，換言之，年金改革是「做對的事情」，但手段上，「也應該把事情做對」，該隨物價波動指數檢討時，不可怠於檢討調整。

釋字第782號解釋【公務人員退撫給與案】即宣告：

06127

同法第77條第1項第3款規定：「退休人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。」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。

本款在軍公教年改事件中，係唯一被宣告違憲的規定，其所適用的審查基準是「平等原則」，其理由，其理由（125以下）內容為：

系爭法律第77條第1項第3款規定：「退休人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。」係以受規範對象再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為由，而停止其原得領受之月退休金權利，顯係以受規範對象是否再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為分類標準，

而直接限制受規範對象之財產權；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。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。

本解釋以「平等原則」加上「財產權」、「工作權」作為審查基準，值得贊同。其解釋理由先是肯定：

立法目的，在於防止出現支（兼）領月退休金之退休人員再任受有政府獎補助私立學校職務領取薪酬，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……此二目的均係為追求重要公共利益。

但進一步審查「所使用的手段」時，本號解釋認為該手段與目的的不相關聯，蓋其他法規（包括「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」等）皆已規定，不得以政府補助支給退休公職人員，是以私人教育機構皆以其自有財源作為支給退休公職人員的薪資，「並非所有再任職於私立學校者，都會發生上述從政府實際領受雙薪之問題」，故本號解釋（理由130）認為：

一律停止再任私立學校職務領有超過法定基本工資之受規範對象，領受月退休金權利，其所採分類標準顯然涵蓋過廣，尚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。

此乃以「不當聯結禁止原則」作為宣告違憲的基準，值得贊同。

1529 有關金錢給付的事項，未必皆涉及「財產權」的保障，蓋憲法所謂的「財產權」，有其「存續保障」與「價值保障」的範圍（邊碼1522以下）。本號解釋即認為：

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，為具有財產權性質之給付請求權。

但因為月退休金的構成，有一部分係由退休公務員自行提撥而來，等於「薪資遞延」至退休時給與，縱使立法者都不可以任意剝奪，故解釋理由書（第60段）稱：

退撫給與中源自上開(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。

換言之，如果不是基於公務員先前提撥（先前給付性之個人關聯性），則未必應以財產權作為審查基準。

有關「釋憲標的」，此三件釋憲案共列出「關於退休所得替代率」、「每月退休所得」、「最低保障金額之定義」、「關於提高退撫基金共同撥繳費用之基準」、「關於配合精簡政策自願退休，增列年滿55歲要件」、「優惠存款利率之計算、調降、底限」及「原領金額低於最低保障金額者，依原金額支給」、「關於本條例施行前後退休者，年度退休所得替代率計算基準、調降、底限及其適用」、「關於支領月退休所得之調降順序、底限」、「原領金額低於最低保障金額者，依原金額支給」、「關於退撫給與得隨消費者物價指數調整」、「關於停止受規範對象領受退休金權利」之規定。

27181
續

有關違憲「審查基準」，釋字第782號解釋【公務人員退撫給與案】列舉出有：「法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、財產權、生存權、服公職權、工作權或平等權」等。本號解釋值得注意的是，再度引用「憲法上體系正義」¹作為違憲審查基準（解釋文5）。在審查基準下，須進行二個階段的審查，第一階段須審查違憲審查標的是否「涉及」審查基準；如果有涉及某一審查基準，才需要進一步判定，該規定是否違反某憲法原則而侵害合種基本權。

27183
續

軍公教年改的規定，在上開審查基準下，釋字第782號解釋【公務人員退撫給與案】認為：

同條例第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條及第39條第1項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

¹ 司法院大法官先前在釋667、釋688、釋764及釋777皆有引用「（法律）體系正義」作為違憲審查基準。本號解釋則使用「憲法上體系正義」一詞。

本號解釋，先宣告此些規範事項「無涉法律不溯及既往原則」，換言之，此些規定根本不用考慮「法律禁止溯及既往」的內涵如何，進而作實質的審查。其次，本號解釋宣告：「與信賴保護原則、比例原則尚無違背」，亦即上開規定，雖涉及此些憲法原則及基本權，但判斷結果，結論並不違憲。

27184
續

同一種審查基準所採取的審查標準（本號解釋使用「審查密度」一詞，理由57）未必相同，例如同屬財產權，如果適用於與工作權競合的「廣告」（邊碼1437），可以採取較寬鬆的審查，但用於公務員退撫制度的審查，涉及到公務員退休金的構成，則應採嚴格審查標準，故釋字第782號解釋理由(60)即稱：「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。」

但相對地，上開理由書（61）另外宣示：

至於上開（3）（a）與（3）（b）之財源，與政府就退撫舊制退撫給與之支付，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。

亦即，同樣與「金錢給付」有關的法律地位，因為「財源不同」及「給付目的」不同，可以採取不同的審查標準。

3293
續

釋字第782號解釋【公務人員退撫給與案】以「平等原則」加上「財產權」、「工作權」作為審查基準，並以「職業主觀要件」（邊碼1459）的「實質關聯性」作為審查方法及步驟，論理相當精確，固值得贊同。但未考慮到憲法基本國策規定禁止背道而馳的立法，亦具有「違憲審查基準」的功能（邊碼3209），本號解釋（釋781、釋783亦同）未能引據憲法第165條的規定，論理有若干不足之處。

憲法要義

八版增補資料

2019年9月

作 者 李惠宗
出 版 者 元照出版有限公司
100臺北市館前路28號7樓
網 址 www.angle.com.tw
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890元照出版有限公司

此為增補資料，僅供參考使用，不得作為出版，銷售使用
版權所有·翻印必究