

憲法法庭爭點補充聲明暨陳報書

案 號：107 年度憲一字第 10 號

關係機關：行政院

代 表 人：蘇貞昌

代 理 人：林明昕教授

孫迺翊教授

尤伯祥律師

鈞院 107 年度憲一字第 10 號立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等 38 人就中華民國 107 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例（以下簡稱系爭條例）第 3 條、第 26 條、第 29 條、第 34 條、第 46 條第 47 條及第 54 條等規定聲請解釋案，謹就聲請人代理人所提釋憲補充理由書，以及鈞院大法官於 108 年 6 月 24 日憲法法庭言詞辯論所詢各點，敬提補充聲明暨陳報書如後*。

* 本補充聲明暨陳報書，由國防部資源規劃司白捷隆司長及法律事務司副司長沈世偉少將等提供專業事實面及法律面之協助。其中，特別感謝法律事務司張哲愷少校及杜哲倫上尉等兩位軍法官（均具律師資格）。兩位軍法官讓我們對職業軍人（軍法官）有別於以往的認識，也讓我們更確信本次軍人年金制度改革，能讓國軍（職業軍人）在時代環境變遷中，更具現代性、知識性及專業性，捍衛國家安全。

1 壹、針對聲請方主張及言詞辯論結果之補充說明

2
3 一、聲請方主張退撫基金之潛藏負債與實際負債尚屬有間，質疑
4 退撫基金將面臨破產之事實，認為退撫基金縱有缺口亦應由
5 國家挹注，不得主張窮困抗辯¹。聲請方欲以民法贈與窮困抗
6 辯之概念，稀釋憲法社會國原則之誠命與公共年金財務處理
7 方式所涉及之重大公共利益，毫不足採。

8
9 (一) 「窮困抗辯」為民法贈與契約之概念(民法第 418 條參照)。

10 其指贈與人於贈與約定後，其經濟狀況顯有變更，如因贈
11 與致其生計有重大之影響，或妨礙其扶養義務之履行者，
12 得拒絕贈與之履行。聲請方藉此指摘本院修改系爭條例，
13 乃主張窮困抗辯。實則，窮困抗辯之概念與公共年金制度
14 之財務處理方式完全無關，本院亦從未以此毫不相關之概
15 念作為 107 年修正系爭條例的理由；何況公共年金之權利
16 義務從來即非民事贈與契約之法律關係，更從未聽聞有以
17 窮困抗辯作為國家財政平衡問題的論理依據。聲請方之指
18 摘，顯有混淆視聽之嫌。

19 (二) 本院已於 108 年 6 月 20 日為同年月 24 日之言詞辯論所提
20 的爭點聲明書中「貳、二」(頁 10-14) 部分明確指出，政
21 府於 84 年制定系爭條例，以退撫新制取代過去之恩給制，
22 乃有意將退撫制度之財務與一般政府預算作一定程度之區
23 隔，由基金負責支付退除給與。基於體系性解釋，「政府負
24 最後支付保證責任」應理解為，國家對於軍公教人員退休
25 / 退除給付所負之責任，首要乃在於管理基金之運作，維
26 持其長期性支付能力，若有虧損亦非逕以稅收填補，故而
27 於政策背景上指出管理基金之運作有收支失衡致生破產之

¹ 董保城、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁 18；賴來焜、李漢中，釋憲補充理由書，頁 23-25、26。

1 虞，可能影響國家財政之事實。此乃基於儲金制之財政紀
2 律要求，也是實踐社會國原則要求國家維繫代際正義與社
3 會公平之誠命，與窮困抗辯毫不相涉。何況聲請方刻意忽
4 略 107 年系爭條例之修正，已採取提高提撥費率區間、國
5 庫挹注退撫基金等多元措施，更足以證明其所謂「政府主
6 張窮困抗辯」乃毫無根據之說法。

7 (三) 至於社會國原則為我國憲法之基本原則，早為 鈞院釋字
8 第 485 號解釋所肯認。該號解釋理由書第 1 段明確指出：「促
9 進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、
10 基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。本此原則國
11 家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基
12 本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安
13 全等民生福利措施。」具體而言，民生福利國原則貫穿整
14 部憲法：憲法前言及第 1 條揭示我國為民有民治民享之民
15 主共和國，國家之存在應謀增進人民福利，第 15 條明文保
16 障人民之生存權，憲法第 13 章基本國策第 4 節「社會安全」
17 規定國家應對弱勢族群，如勞工、農民、老弱殘廢、婦女
18 及兒童，給予特別之保護，並要求國家實施社會保險制度、
19 婦女兒童福利政策，以及公醫制度。至於憲法增修條文第
20 10 條第 6 項、第 7 項及第 12 項更增列女性、身心障礙與原
21 住民族之保障，第 5 項及第 8 項則要求國家實施全民健保，
22 重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保
23 障等措施。這些與社會政策及社會立法直接或間接相關之
24 憲法規範，學者咸以「社會憲法」或「社會國原則」稱之²。

² 就此，國內相關文獻不僅已有相當累積，也早已發展出嚴謹的憲法釋義，例如：陳愛娥（1997），自由—平等—博愛：社會國原則與法治國原則的交互作用，台大法學論叢，26 卷 2 期，頁 121-141；郭明政（2006），社會憲法：社會安全制度的憲法規範，收於：蘇永欽主編，部門憲法，頁 313-352；黃舒芃（2006），社會權在我國憲法中的保障，中原財經法學，16 期，頁 1-43；陳新民（2011），憲法學釋論，修正 7 版，頁 955、971-975；台灣社會法與社會政策學會主編（2016），社會法，2 版，頁 71-96；許宗力（2017），收於：許宗力主編，追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，頁 61-124；林明昕（2017），

1 社會國原則賦予國家公權力採取必要措施，調整社會資源
2 配置不公平的結果，使這個社會中每個人都能享有同等
3 的人性尊嚴與同等的人格自我發展自由，此即政府推動年金
4 改革所欲落實之憲法誠命。

5
6 二、聲請方主張退休制度屬於公務員與國家間契約義務的一環，
7 故根據一般契約條款事後變更的原理，國家未得他方當事人
8 之同意，不得任意變更契約內容；面對人口老化的問題，國
9 家應以促進老人就業的方式加以解決，無從以情事變更為由
10 削減已退休者退休權益³。此一說法，先曲解公務人員／軍人
11 與國家間之法律關係為契約關係，並據以攻擊本院未曾提出
12 之主張，顯有誤導之嫌。

13
14 (一) 按「情事變更」為契約法上之概念。軍人作為公務人員，
15 其與國家之間並非契約關係，而是由須當事人協力之行政
16 處分所建構的繼續性法律關係；且該法律關係之權利義
17 務，概由法律明確規範。此外，任何行政法規皆不能預期
18 其永久實施；立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需
19 求，均有針對法律進行制定、修正或廢止之可能，已為 鈞
20 院之憲法解釋一再闡明（例見釋字第 605 號及第 620 號解
21 釋）。職是，軍人從服役、退役到離世，歷經數十年之久，
22 而國家基於照顧原則，則從服役到退役，給予終身照顧；
23 在此原則上為期甚久的繼續性法律關係中，立法者隨著時
24 序進展，依照國家經濟發展與財政狀況起伏，調整俸給或
25 退休給付，毋寧為公務人員法律關係之本質，毋庸另行援

憲法規範下的社會正義：以基本國策的規範效力為中心，收於：許宗力主編，追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，頁 3-60。

³ 立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等 38 人，解釋憲法聲請書，頁 13；董保城、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁 4、16-17。

1 引契約法上之情事變更原則，始得修改法律。換言之，系
2 爭條例之爭點，應為法律修正之憲法界線，而非個別契約
3 關係的變動問題。

4 (二) 退萬步言，縱認軍人與國家之間具有行政契約，抑或類似
5 之法律關係，亦難期待存續數十年之（類似）契約關係不
6 受時代變遷與社會環境需求影響。按人口結構老化、金融
7 市場定存利率劇烈變化、優惠存款利率與當期定存利率之
8 間有巨大落差...等，確為退撫新舊制轉換當時所不能預料
9 之客觀情事。如 107 年本次年改不進行修法，而逕由國家
10 以稅收挹注軍人退撫基金之財務缺口，無異從此以後，退
11 休世代之負擔將全數由現役人員與全體納稅人來承擔。而
12 現役人員未來之退除給與權利，能否再倚賴人口逐漸減少
13 的下一代來兌現，恐將更加不確定。如此將致權利義務失
14 衡之結果進一步惡化，而顯已構成情事變更之事由，當無
15 疑義。

16 (三) 事實上，在本次軍人年金改革前，軍人退撫基金確實已存
17 在破產之風險。蓋依公務人員退休撫卹基金管理委員會揭
18 露之基金收支情形資料顯示，軍人退撫基金於 100 年起已
19 出現收支不足現象，另依基金管理委員會委託之第 6 次精
20 算報告指出，軍人退撫基金在收支條件及法令未修正情形
21 下，預告將於 109 年用罄，而具破產之危險（軍人退撫基
22 金 100 至 106 年收支不足實際數額統計表如下）。此一事實
23 背景，更充分證立了本次軍人年金改革不可避免的正當性。
24

區分	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年
透支	6.7	17.61	39.67	38.73	46.6	60.86	76.32
本金 餘額	311.32	293.72	254.05	215.32	168.72	107.86	31.54

1 三、聲請方以國家為軍公教人員之雇主為由，比附援引勞動基準
2 法（以下簡稱勞基法）及勞工退休金條例退休金之性質，將
3 軍公教人員退休金定性為「後付工資」，進而主張，條件成就
4 之退休金請求權乃既得權利。軍公教人員就其可領取之退休
5 金數額方面，於退休時已屬完結之法律關係，而非繼續性法
6 律關係；其於月領退休金時，國家亦僅係就已結清之金額範
7 圍內，按月遞延給付而已。優惠存款利息之性質，亦同⁴。此
8 種說法，不僅建立在公務人員／軍人與國家之間為契約關係
9 的錯誤前提之上，更將私法上勞動關係契約關係逕行套用在
10 公務人員／軍人與國家之間性質全然不同的公法關係上，而
11 與其強調基於公務員制度性保障，國家對公務人員及軍人負
12 有照顧義務之主張⁵相互矛盾而不自知，令人費解。

13
14 （一）按勞基法第 55 條第 1 項退休金，為雇主所負擔之民事上給
15 付義務。雇主給付退休金之義務，涉及企業經營成本；為
16 顧及雇主負擔能力，同法第 55 條第 1 項設有退休金最高基
17 數，同條第 3 項復規定，雇主如無法一次發給退休金，得
18 報經主管機關核定後，分期給付⁶。至勞基法第 56 條則進一
19 步規定，雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶儲存，並
20 於勞工符合退休之要件時，給予同法第 55 條標準之退休
21 金，雇主縱未提撥或不足額提撥，並不影響其給付義務。
22 對雇主而言，此為確定給付制⁷。

⁴ 董保城、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁 46-47；陳淳文，釋憲補充理由書，頁 2-4。

⁵ 董保城、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁 36-38、40-41。

⁶ 參見勞基法第 55 條立法理由，《立法院議案關係文書》，院總第 1121 號，政府提案第 2126 號，頁 22。

⁷ 郭玲惠（2011），勞動契約法論，頁 299。

1 (二) 立法院於 93 年制定勞工退休金條例，係考量我國企業平均
2 壽命不長，勞工流動率高，符合勞基法退休條件者不多，
3 且雇主在勞工強制退休或提出退休申請時，方能精確算出
4 應給付之退休金數額，造成企業經營成本估算困難⁸，因此
5 採確定提撥制，由雇主按月提繳退休金至勞工個人專戶。
6 依該條例第 23 條第 1 項規定，退休金之領取及計算方式有
7 二：其一為一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收
8 益；另一則以勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依
9 據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算每月所得之
10 金額，領取月退休金。同條例第 25 條復規定，勞工請領月
11 退休金時應投保年金保險，以保障勞工存活年限超過一般
12 國民之平均餘命時，仍有商業保險年金給付作為日後生活
13 來源。

14 (三) 上述勞基法與勞工退休金條例之退休金，均具有「遞延工
15 資」之性質。其與勞務給付之間具有對價關係⁹；而另一方面，
16 也成為雇主的經營成本。但為避免估算困難，立法政
17 策上不可能要求雇主負擔不確定之退休金給付責任，甚至
18 超過在職期間貢獻程度之退休金。所以無論是勞基法，抑
19 或勞工退休金條例，雇主所須負擔者，恆以一次退休金之
20 金額或按月提繳之金額為限。勞工在此範圍內，或得分期
21 給付，或月退休金之給付；凡超過此一範圍者，即非雇主
22 所應負擔。

23 (四) 至於系爭條例有一次退伍金與退休俸之設計（系爭條例修
24 正前第 25 條、系爭條例第 26 條），退撫新制又有國家按月
25 提撥之規定，外觀上固與勞基法之一次給付／分期給付，

⁸ 《立法院議案關係文書》，院總第 468 號，政府提案第 8396 號，頁政 55。鄭津津(2005)，我國勞退新制相關問題之探討，台灣本土法學雜誌，72 期，頁 66。

⁹ 最高法院 91 年度台上字第 1040 號民事判決、92 年度台上字第 2152 號民事判決，台灣高等法院 93 年度勞上字第 29 號民事判決。劉志鵬(2000)，論勞工退休金債權，收於：劉志鵬，勞動法理論與判決研究，頁 337；郭玲惠(2011)，前揭註 7，頁 299。

1 或勞工退休金條例之一次領取／月退休金相近；然實則，
2 二者性質迥然不同，不容混為一談：

3 1、勞基法雇主負擔之退休金給付責任雖屬確定給付，外觀上
4 與系爭條例採確定給付制相同；實則雇主與國家所須負擔
5 之範圍，有本質上之差別。雇主恆以一次退休金之金額或
6 按月提繳之金額為限。相對地，系爭條例退伍金／退休俸
7 之規定，乃是基於公務人員制度性保障，國家對公務員所
8 負之照顧義務而來。而照顧義務，為終身照顧，並不計算
9 在職期間與退除期間之長短。此外，國家所負退除給與之
10 給付義務，也不以一次退伍金金額為限。壽命長者，即使
11 每月所領之退休俸早已超過一次給付金額，國家仍有繼續
12 提供給付之義務。此與勞工退休金條例第 26 條之規定明顯
13 有別；而立法政策上，也不可能要求民間企業之雇主如同
14 國家照顧軍人一般，給與僅 20 年服務年資之勞工近 40 年
15 之月退休金。

16 2、國家為達照顧服役滿 20 年之軍人之目的，本應按月提供退
17 除給與。惟我國立法例上向來賦予退役人員選擇權：得選
18 擇一次請領退伍金，抑或按月支領退休俸。而一次退伍金
19 之額度，與實際所領之退休俸總額間，並無關聯。按月給
20 與之退休俸，非一次退伍金之分期給付；而一次退伍金，
21 亦非終身領得退休俸之總額。此與勞基法及勞工退休金條
22 例之規定亦明顯不同。總之，立法例上之所以定有退伍金
23 與退休俸之選擇權，乃是尊重退役人員對於退役生涯之安
24 排；賦予其金錢給付形式之選擇自由，尚不得由此反推退
25 伍金（一次）／退休俸（按月）具有後付工資的性質。

26 3、綜上可知，系爭條例提供之退伍金／退休俸不是服勤務之
27 對價，不具後付工資之性質；其乃國家照顧義務的履行。
28 聲請人一方面主張國家對軍人負有照顧義務，另一方面又
29 將退休金定性為私法性質之遞延工資；二者互為矛盾，根
30 本不可能同時存在。更令人費解的是，聲請方代理人董保

1 城教授及朱敏賢律師所提出之釋憲補充理由書自承：「在前
2 述贍養原則下之公法關係，相對於私法關係中受聘僱職員
3 之私法僱用關係，不僅有別，本質上更且迥異」，「軍人所
4 領薪俸並不屬於私法中之勞務對待給付」¹⁰，軍人薪俸既不
5 屬於勞務對待給付，何以退休金反而得以視為後付工資？
6 聲請方之論理前後自相矛盾，毫不足採。

7
8 四、承前，聲請方主張條件成就之退休金請求權為既得權利，軍
9 公教人員就其可領取之退休金數額方面，於退休時已屬完結
10 之法律關係，而非繼續性法律關係；其於月領退休金時，國
11 家亦僅係就已結清之金額範圍內，按月遞延給付而已。此一
12 說法，乃以行政法層次的法技術問題，混淆軍人與國家之間
13 的整體法律關係，有再次予以釐清之必要。

14
15 (一) 查公務人員／軍人與國家之間，基於人民服公職權之制度
16 性保障的制度形成必要，乃一原則上以「終身」為期的繼
17 續性公務員法律關係 (Beamtenverhältnis)。退休 (役) 前，
18 公務人員／軍人固有以服勤務為核心的權利與義務；但其
19 於核退後，退休 (役) 人員與國家之間也未因而終止法律
20 關係。事實上，公務人員／軍人因核退而終止者，最多僅
21 係該以服勤務為核心事項的所謂「積極之公務員法律關係」
22 (aktives Beamtenverhältnis)；除此之外，已核退之退休 (役)
23 人員與國家之間，仍繼續維持著各種權利與義務，而轉換
24 成不再以服勤務為核心的「退休 (役) 法律關係」
25 (Ruhestandsverhältnis)¹¹。

¹⁰ 董保城、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁 38。

¹¹ 就此，詳 Ulrich Battis (2013), Beamtenrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl., § 87 Rn. 87 ff. 中文文獻，亦見：張桐銳 (2019)，退休公務人員退休權益憲法保障之檢討，月旦法學雜誌 289 期，頁 188-189。

1 (二) 從服勤(役)至退休(役), 積極公務員法律關係, 乃至退
2 休(役)法律關係存續中, 國家與公務人員之間的各種權
3 利、義務, 係由不同法律所構築而成。以軍人為例, 在職
4 期間適用之法律, 包括陸海空軍軍官士官任官條例、陸海
5 空軍軍官士官任職條例、陸海空軍軍官士官考績條例、軍
6 人待遇條例、系爭條例及公務員服務法(公務員服務法第
7 24條參照)。至於退役人員在其生活照顧方面, 除依系爭條
8 例有請領退伍金或退休俸之權利外, 依國軍退除役官兵輔
9 導條例, 國家須輔導其就學、就業、就醫與就養; 按月支
10 領退休俸在一定金額以下者, 依退休(伍)軍公教人員年
11 終慰問金發給辦法, 政府每年另發給年終慰問金。相對於
12 此, 退役人員對於國家雖已無服勤務之義務, 但仍負有其
13 他法律義務, 舉例而言:

- 14 1、退役人員於離職後三年內, 仍受公務員服務法第 14-1 條旋
15 轉門條款之限制。
- 16 2、退役人員赴大陸地區, 須受臺灣地區與大陸地區人民關係
17 條例(以下簡稱兩岸人民關係條例)、臺灣地區公務員及特
18 定身分人員進入大陸地區許可辦法等相關法規之限制。
- 19 3、按月支領退休俸之退役人員如擬赴大陸長期居住, 依兩岸
20 人民關係條例第 26 條規定, 必須改申請一次退伍金; 如未
21 申請, 停止其退伍給與之權利。

22 (三) 上述法律規範在在顯示, 退役人員對國家所享有之權利及
23 所負擔之義務, 始終建構在一原則上至死亡為止的長期之
24 繼續性法律關係, 亦即退役關係上; 至於退除給與之權利
25 與義務, 則僅為其中一個面向而已。按月支領退休俸之退
26 役條件成就時, 該權利仍可能因現役人員調薪而隨同調整
27 (依 107 年修正前系爭條例), 並非固定不變。此外, 該權
28 利, 尚可因退役人員赴大陸定居而停止或改變; 甚至可能
29 因違反 108 年 6 月 19 日立法院三讀通過修正之國家安全法
30 而喪失; 已支領者, 更以實行犯罪時開始追繳(國家安全

1 法第 5-2 條)。故絕非如聲請方所言，軍人退役，而其與國
2 家間之法律關係因此完結，國家僅就已結清之金額按月遞
3 延給付而已。事實上，軍人與國家間之法律關係縱因退役，
4 仍繼續進行；在此範圍內，退役軍人之權利或義務可能因
5 前揭所涉之各種法令的變動而致有利或不利的改變。這些
6 改變，絕大部分僅具有向後性質，如本次年改，為法規「非
7 真正溯及」的結果；只要不違反信賴保護原則及比例原則，
8 即為憲法之所許。釋字第 717 號解釋著有明文，可資參照。
9 本次年改，即立於該號司法院解釋之基礎修正系爭條例；
10 憲法上，當無疑義。

11 (四) 末附一言者，在公務員法律關係存續期間中，無論在仍服
12 勤務階段，抑或退休(役)階段，各種權利義務之設定、
13 變更或完成，固然有基於法令規定，而必須額外作成個別
14 之行政處分，抑或其他行政行為的必要，例如晉級或核退
15 等；然此等個別行政行為，均不影響退休金乃國家基於人
16 民服公職權之制度性保障，而履行其照顧義務的憲法上之
17 性質。此外，基於國家財政支出，抑或人民經濟生活之考
18 慮，退休金之給與，也可能由法律技術性地設計為一次請
19 領，抑或按月支領的方式。就此，該退休金之性質，乃至
20 退休(役)人員與國家之間法律關係的存續，更不因退休
21 (役)人員選擇領取哪種給與方式，而受影響。例如退役
22 軍人捨按月給與之退休俸，而選擇退伍金，僅是國家一次
23 性履行退休金之金錢給付義務，但不因此而終結了其與該
24 退役人員間之退役法律關係；否則該法律關係中其他的權
25 利義務，豈非失所附麗？關於這一點，特別值得注意。

26
27 **五、聲請方主張公務人員之退休俸與優惠存款利息，均屬於憲法**
28 **財產權之保障範圍；無論財源來自自己繳納或政府提撥挹**
29 **注，應被視為一個不可分割的整體進行評價¹²。鈞院大法官於**

¹² 董保城、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁 41-43；陳淳文，釋憲補充理由書，頁 2-4。

1 言詞辯論時，則進而詢及財產權保障程度與恩給制／儲金制
2 間之關聯性，爰補充說明如下：

3
4 (一) 我國釋憲實務對於公法上請求權受憲法財產權保障之肯
5 認，最初始於公務員身分下衍生之請求權，例如釋字第 266
6 號提及「公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定
7 為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權」；釋字第
8 312 號則認為「公務人員退休，依據法令規定請領福利互助
9 金，乃為公法上財產請求權之行使」。這幾號解釋廣泛肯認
10 公法上請求權受憲法上財產權保障，係為突破過去特別權
11 力關係下對公務員權利救濟之限制；至於哪些公法上權利
12 應享有財產權保障，並未提出任何說明與判斷標準。另一
13 方面，大法官於釋字第 246 號及第 285 號解釋，同時肯認
14 退休權利內涵之形塑屬於立法政策事項；立法者及其授權
15 之行政機關享有寬廣的形成空間，得衡酌國家財力，決定
16 公務人員退休法「其他現金給與」，以及學校教職員退休條
17 例所稱月薪額之範圍。是以，過去在恩給制之下，直接由
18 國庫支應之退休金請求權固然受財產權保障；但並不排除
19 國家斟酌國民經濟狀況調整其內涵。其是否較儲金制下退
20 休金權利受更強程度之財產權保障，不無疑義。

21 (二) 此外，釋憲實務亦肯認基於社會保險所生之請求權受憲法
22 財產權保障；例如釋字第 434 號、第 466 號及第 560 號，
23 乃至最近作成之第 766 號解釋等是。不過，這幾號解釋對
24 於財產權保障多以一語簡單帶過；相較之下，釋字第 434
25 號解釋對於社會保險之財務運作方式及權利之形成則著墨
26 較多。蓋大法官於該號解釋中闡述社會保險之財務運作方
27 式；指出社會保險之保費經繳付後，即由承保機關運用於
28 該保險事務之中，除為被保險人個人提供保險給付之資金
29 來源外，並用以分擔保險團體中其他成員之危險責任，相
30 關法律未有退保返還保費之規定，並不違憲。由此可知，

1 社會保險退休給付權利之形成，有來自被保險人自己繳
2 付、雇主繳費及政府保費補助，但其所形成之權利無法「還
3 原」、「切割」成被保險人自己繳付、雇主繳付或政府繳付
4 之金額。以國民年金或勞工保險老年年金給付為例，從開
5 始請領老年給付至離世為止，年金給付之總額並不同於
6 被保險人先前所繳保費之總額。在此一非真正對價的關係
7 中，被保險人之間及其與退休世代之間，係以社會互助之
8 方式分攤老年經濟安全之風險。是以，人民受憲法上之財
9 產權保障者，乃基於社會保險法所形成的社會保險給付請
10 求權，而非自己或政府所繳付之保費。

11 (三) 惟社會保險給付請求權既受財產權保障，是否如聲請方所
12 稱，法律完全不得加以調整？誠如德國憲法學者 Dieter
13 Grimm 所提醒，此類公法上請求權是否受財產權保障，其
14 問題之本質不在於財產權如何詮釋，而是一旦採取肯定說
15 時，將對社會政策之調整空間產生何種效果¹³。這也正是德
16 國聯邦憲法法院發展出「層級化財產權保障」的出發點。
17 此一理論，一方面嘗試為立法形成自由設定信賴保護原則
18 及比例原則等界線，但另一方面，卻也無意阻礙年金制度
19 必要之調整與改革。只是針對於此，我國釋憲實務迄今並
20 未明確發展出相關的審查方式。

21 (四) 系爭條例此次修正，起因於社會經濟條件及人口結構變
22 遷；期間又歷經退撫新制之推行，以及兵役政策的重大變
23 革。至於其所觸及之權利，包括優惠存款利息、退撫舊制
24 與新制之退休金權利。就此，立法形成空間究竟有多大，
25 司法審查之密度應如何等問題，考量我國軍公教退撫新制
26 之財務運作方式與社會保險類似，故或得以前揭德國聯邦
27 憲法法院的層級化財產權保障理論作為參考點。事實上，

¹³ 參考 Dieter Grimm (1982), Eigentumsschutz sozialpolitischer Positionen und rechtlich-politisches System, in: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen: 2. Sozialrechtslehrertagung, S. 226 (228).

1 此項觀點在我國釋憲實務上亦非一種全新之理論；例如釋
2 字第 683 號解釋中陳新民大法官部分不同意見書，以及許
3 宗力大法官協同意見書等，均曾提及：當人民投入相當的
4 給付（保費），即使不是百分之百，保險事故發生後所應給
5 予之保險給付，仍是其保險費之對待給付；基於該對待給
6 付的性質，應受憲法財產權之保障¹⁴。此外，蔡明誠大法官
7 於釋字第 766 號解釋之部分協同意見書，更援引邵惠玲教
8 授之見解：「德國聯邦憲法法院以社會保險給付受財產權保
9 障之範圍與層級，限制違憲審查範圍與審查密度。……被
10 保險人自己給付比例越高，越能突顯該給付本質上屬人的
11 關聯性，以及財產權就此關聯應予保障的理由。……德國
12 憲法實務以層級式財產權審查密度，降低社會保險給付牽
13 制立法改革的範圍」¹⁵。依此脈絡，由退撫新制、退撫舊制
14 之退休金權利再到優惠存款利息，其財產權保障程度由高
15 而低，司法審查之密度同樣亦應由高而低。

16 (五) 末附一言者，關於憲法第 15 條之財產權保障問題，在本院
17 前揭主張的脈絡下，應區分為 1. 人民之何種財產利益屬於
18 憲法上財產權之保護範圍，以及 2. 屬憲法上財產權保護範
19 圍內之財產利益，如何依其性質而受不同方式與程度之保
20 障等兩個層面觀察。本院在此所稱的德國聯邦憲法法院之
21 層級化財產權保障理論，乃涉及第二個層面，亦即：退休
22 (役) 人員依法取得或可取得的退撫新制、退撫舊制之退
23 休金權利，乃至優惠存款利息等，縱係均屬憲法第 15 條財
24 產權之保護範圍內之利益（第一層面），仍應依其來源與性
25 質等不同，而受不同程度的保障（第二層面）；就此，不可
26 不察。

¹⁴ 釋字第 683 號解釋陳新民大法官部分不同意見書，頁 5-6；釋字第 683 號解釋許宗力大法官協同意見書，頁 2-3。

¹⁵ 釋字第 766 號解釋蔡明誠大法官部分協同意見書，頁 8，註 16。

1
2 六、聲請方訴訟代理人陳淳文教授就 108 年 6 月 24 日言詞辯論所
3 提釋憲補充理由書，強調軍人在憲法上具有特殊地位，因此
4 不得刪減其退除給與¹⁶。鈞院大法官於言詞辯論時，進而詢及
5 有關軍人在憲法上是否具有特殊地位及其與憲法審查基準問
6 題，爰補充說明如下：

7
8 (一) 我國憲法針對軍人，抑或軍人所組成之團體，亦即軍隊，
9 分別有若干規定。首先在軍隊方面，憲法第 137 條至第 139
10 條強調軍隊的「國家化」及其以「國防」為唯一目的的特
11 性。至於此一目的之達成，也必須經由法制之手段為之（同
12 法第 137 條第 2 項），並且屬於中央專屬事項（同法第 107
13 條第 2 款）。就此，由於這些規定，並非著眼於個別軍人，
14 因此得否進而推導出軍人與公、教等其他公共服務業之成
15 員，甚至一般人民有所不同的憲法上之特殊地位，相當值
16 得懷疑。

17 (二) 事實上，軍人所以與公、教人員不同，主要在於工作性質
18 的高度危險；尤其是其以作戰為任務核心，即使犧牲生命，
19 也難以迴避。對應於此，國家給予軍人較優厚的精神與物
20 質照顧，自是符合事理之平。職是，憲法增修條文第 10 條
21 第 9 項明文規定：「國家應尊重軍人對社會之貢獻...」，指
22 出軍人職業的特殊性。此外，又為了維持軍隊的年輕與精
23 銳化，確保國防安全，所以相對於一般公、教人員而言，
24 軍人服役期間短，其退役後的精神與物質生活如何維繫，
25 也成為國家照顧軍人必須優先考慮的問題。因此前揭憲法
26 增修條文第 10 條第 9 項爰進一步規定：「國家應...對其退
27 役後之就學、就業、就醫、就養予以保障」，凸顯退役軍人
28 在憲法上應受照顧的特殊性。準此，本次年改所為的退除

¹⁶ 陳淳文，釋憲補充理由書，頁 11。

1 給與制度之重新設計（例見系爭條例第 26 條第 2 項），乃
2 至終結年改前制度之過渡措施（例見系爭條例第 26 條第 3
3 項），均較公、教人員優厚。惟其既符合軍人職業特性，也
4 具有憲法規範基礎，是與平等原則之要求不相抵觸。

5 （三）然憲法增修條文第 10 條，規範類型係屬「基本國策」。而
6 憲法上基本國策，其性質雖課予國家客觀法上之義務，但
7 原則上並未同時賦予人民相對應之主觀權利¹⁷。因此，針對
8 軍人之退除給與制度，國家盱衡憲法增修條文第 10 條第 9
9 項而應如何設計，享有高度之立法形成自由；個別退役軍
10 人並不具有特定給與內容之請求權。此一基本國策之特
11 性，實乃吾人面對憲法增修條文第 10 條第 9 項時必須注意
12 之一點。

13 （四）抑有進者，憲法增修條文第 10 條，基於社會正義理念，而
14 要求國家應予特別照顧之對象，初不以第 9 項之退役軍人
15 為限。由於國家資源有限，因此其基於基本國策規定而所
16 為之資源分配，也必須注意需受照顧之不同族群間平等對
17 待的問題。就此，釋字第 485 號解釋著有明文，同樣值得
18 注意。況憲法第 7 條平等原則之適用，原不限於憲法增修
19 條文第 10 條所指稱的族群之間；因此，對於退役軍人，抑
20 或任何族群之特別照顧，亦不得過猶不及，以致於不等對
21 待之程度超越對待標的不等之範圍¹⁸。

22 （五）綜上，本次年改有關軍人退除給與問題，無論年改後制度
23 之新訂，抑或年改前制度之終結，其違憲與否之審查，一
24 方面固應考慮國家是否正視憲法增修條文第 10 條第 9 項對
25 於退役軍人特別保障之誠命，惟另一方面，也必須以釋字

¹⁷ 關於憲法增修條文第 10 條作為基本國策之規範性質問題，詳林明昕（2017），憲法規
範下的社會正義：以基本國策的規範效力為中心，收於：許宗力主編，追尋社會國：社
會正義之理論與制度實踐，頁 5-24。

¹⁸ 有關憲法第 7 條與增修條文第 10 條之基本國策的關係，參林明昕，同前註，頁 35-37。

1 第 485 號解釋所揭之原則為念，檢視國家在其立法形成空
2 間內，是否基於憲法第 7 條平等原則之要求，注意受益人
3 「與一般國民之間平等關係，就福利資源為妥善之分配」，
4 對於受益人範圍之決定，「斟酌其財力、收入、家計負擔及
5 須照顧之必要性」，而非「僅以受益人之特定職位或身分作
6 為區別對待之唯一依據」，至於給付方式及額度之規定，亦
7 「力求與受益人之基本生活需求相當」，不「超過達成目的
8 所需必要限度而給予明顯過度之照顧」...等各項基準。

9
10 七、聲請方訴訟代理人陳淳文教授就 108 年 6 月 24 日言詞辯論所
11 提釋憲補充理由書，援引若干比較法，用以證立其年金受財
12 產權保障不得予以調降之主張，均有去脈絡化後，比附援引，
13 僅依其所需剪裁見解，進而作過度詮釋之重大瑕疵的嫌疑，
14 值得商榷。

15
16 董保城教授及朱敏賢律師前於 107 年 12 月 4 日公開說明會所
17 提出釋憲補充理由書（頁 45），援引世界銀行案裁決之見解，
18 已有與該裁決結論不符、忽略該案歷史脈絡與法制背景之重
19 大瑕疵的爭議。此參鑑定人劉靜怡教授 108 年 6 月 24 日為本
20 次言詞辯論所提鑑定意見，甚明（頁 34-35）。本次言詞辯論，
21 聲請方訴訟代理人陳淳文教授另提釋憲補充理由書，援引歐
22 洲人權法院裁判見解、歐盟執行條約與歐體 2004 年第 883
23 號規則（頁 5），以及義大利、法國憲法解釋機關分別宣告凍
24 結退休給與隨同通膨指數調整作法違憲之見解（頁 13）等，
25 欲據以證立退休給與不得予以扣減之主張，亦有相同的推論
26 上之重大瑕疵，必須予以釐清：

27 （一）首查陳淳文教授所提之補充理由書第 4 頁至第 5 頁提到：
28 「歐洲人權公約本身並未將社會性質之政府給付列入公約
29 保障範圍，但歐洲人權法院以人權公約第 14 條禁止歧視規
30 定為基礎，再把社會性質之政府給付視為是人權公約第一

1 議定書第 1 條之「財產」。這段說法應先釐清歐洲人權法
2 院擴張財產權保障範圍的論理脈絡：

- 3 1、早期歐洲人權委員會見解與德國聯邦憲法法院相同，肯認
4 繳費式社會給付（contributory allowances）受公約第 1 號議
5 定書財產權之保障，而否定非繳費式社會給付
6 （non-contributory allowances），如身心障礙者津貼、遺屬
7 津貼、失業津貼、傷病津貼、住屋津貼等¹⁹。不過在 1996
8 年 *Gaygusuz v. Austria* 一案中，歐洲人權法院擴張財產權保
9 障範圍，認為原告 *Gaygusuz* 領取奧地利失業保險給付期滿
10 後，繼續領取之失業救助金，即屬歐洲人權公約第 1 號議
11 定書第 1 條所保障之財產權的範疇²⁰。嗣，歐洲人權法院對
12 財產權概念，持續採取擴張解釋；個案中不再審酌給付權
13 利與保費繳納義務或納稅義務之關連性，只要是國家所提
14 供之非繳費式社會給付，即為公約財產權所保障的金錢性
15 權利（pecuniary rights）²¹。2006 年歐洲人權法院大法庭
16 （Grand Chamber）於 *Stec and others v. the United Kingdom*
17 一案宣示，只要締約國立法提供人民社會給付，無論是否
18 以繳納保費為要件，該項財產利益即受歐洲人權公約所保
19 障²²。
- 20 2、惟歐洲人權法院採取此種寬鬆之解釋立場，係因歐洲人權
21 公約特殊之規範體系所致。依據該公約第 14 條「本公約明
22 文之權利與自由，應確保其享有不因任何因素，包括性別、
23 種族...等因素而受歧視」的不歧視原則之文義，當事人須
24 先主張公約所保障之權利存在，始能進一步主張受到不公

¹⁹ Ana Gómez Heredero (2007), *Social Security as a Human Right*, Council of European Publishing, 23-24.

²⁰ *Gaygusuz v. Austria*, 16 September, 1996, Case No. 39/1995/545/631.

²¹ 相關案例詳見 Ana Gómez Heredero (2007), *supra* note 19, 24-26.

²² *Stec and others v. the United Kingdom*, 12 April 2006.

1 平對待。由於上述幾件案例之核心爭點，在於基於國籍、
2 居留身分、性別等因素之差別待遇，財產權保障並非關鍵
3 問題，因此歐洲人權法院傾向寬鬆解釋財產權，「借道」財
4 產權保障，以進入平等原則之審查²³。至於財產權之審查，
5 歐洲人權法院大多尊重各國裁量權；僅有少數例外情形，
6 例如締約國終止某項社會給付，卻未設定過渡期間，始認
7 定其違反歐洲人權公約第一議定書第 1 條之財產權保障
8 ²⁴。簡言之，歐洲人權法院裁判固然寬認社會給付請求權具
9 有財產權之性質，但也同時肯認國家權力對於各該國自身
10 之社會情況與社會需求有較直接的認識，故相較於國際法
11 庭法官，各該國原則上處於一個較佳的位置，可以決定何
12 種公共利益得作為干預財產權之正當理由。按我國系爭條
13 例之修正，設有 10 年過渡期間調降若干退役人員退休給
14 與，調降順序與幅度亦均有符合比例原則之規定，實無歐
15 洲人權法院裁判所指侵害財產權之情形，已如本院 108 年 6
16 月 20 日為同年月 24 日之言詞辯論所提的爭點聲明書中載
17 明（頁 37-38）。

18 (二) 次查陳淳文教授所提補充理由書第 5 頁提到：「對於勞動年
19 資的計算，以及各類退休給付，歐盟法將其視為是一種既
20 得權，依據歐盟運作條約 (TFEU) 第 48 條及歐盟 2004 年
21 第 883 號規則第 6 條規定，歐盟會員國不得以國籍，或是

²³ 相關案例可參考 Ana Gomez Heredero (2007), *supra* note 19, 30-37; Lieneke Slingenber (2015), *Social Security in case law of the European Court of Human Rights*, in: Frans Pennings & Gijsbert Vonk (ed.), *Research Handbook on European Social Security Law*, 53 (60-73). 另可參孫迺翊 (2012), 社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，*台大法學論叢*，41 卷 2 期，頁 460-462。

²⁴ Lieneke Slingenber (2015), *Supra* Note 23, 58-59. 歐洲人權法院少數認為有違反歐洲人權公約第 1 議定書財產權保障疑義之案例，如修法之後完全喪失失能年金給付 (Asmundsson v Iceland, ECHR 12 October 2004) 或減少給付額度達一半以上 (Stefanetti and others v Italy, ECHR 15 April 2014)。

1 未固定居住在其境內為理由，拒絕支付其所應支付之各類
2 社會給付」。這段說法有去脈絡化之嫌，亦須予以釐清：

3 1、歐盟運作條約第 48 條乃授權歐盟理事會，制定社會安全制
4 度相關議題的規範，以解決歐盟公民遷徙自由所衍生的社
5 會法上之效果。據此，歐體第 883/2004 號規則 (Regulation
6 (EC) No. 883/2004) 針對歐盟各會員國社會法之本國法的域
7 外效力範圍 (internationaler Geltungsbereich) 作一致性定，
8 其規範內容包括國與國之間的給付協助、給付輸出、投保
9 期間併計以及其他同等適用規定，以免因規範不足
10 (Normenmangel) 與規範重疊 (Normenhäufung) 的問題，
11 阻礙歐盟會員國彼此之間人才跨國流動。舉例而言，某荷
12 蘭人到法國工作，究竟應適用荷蘭還是法國的健保法？又
13 例如某荷蘭人在法國受僱工作 5 年、換到德國公司在德國
14 工作 10 年後，又回到荷蘭受僱工作 10 年，則該荷蘭人退
15 休時，是否只能領到荷蘭的勞保年金？過去在法國、德國
16 累積的勞保年資是否不予計算？歐盟運作條約第 48 條所創
17 設之體系，即在規範如何將在不同會員國分別累積的投保
18 期間合併計算，如何將金錢給付輸出至境外。此項規範，
19 確保受僱者在一會員國所取得之期待權，即使轉換了社會
20 法上之地位，依然獲得保障²⁵。

21 2、由上述說明可知，無論是歐盟運作條約第 48 條，抑或歐體
22 第 883/2004 號規則，其規範目的，均在處理當人員跨國移
23 動時，不同國家之社會法如何適用問題；而與聲請方既得
24 權不可碰觸之主張並無直接關連。上述規範，完全不涉及
25 各個會員國進行年金改革是否有不可逾越的歐盟法界線。
26 跨國投保期間年資併計的規定，固然有確保受僱勞工已累
27 計年資的意旨，但某一國家法律規範之公共年金請求權是
28 否受財產權保障，以及受何種程度之保障，均不在歐盟運

²⁵ Eberhard Eichenhofer (2017), Sozialrecht, 10. Aufl., Rn. 87-103.

1 作條約第 48 條授權範圍；其仍屬各國自主決定事項，與上
2 開規則無涉²⁶。各會員國如進行年金改革，調降所得替代
3 率，則曾在此工作過的他國受僱勞工，無從依據上開歐盟
4 社會法規定，主張該國法律侵害其既得權。

5 (三) 末查陳淳文教授所提補充理由書，最後一頁提及「義大利
6 政府於 2011 年決定不再讓退休給與隨通膨指數調整的決
7 定，最後被義大利憲法法院宣告為違憲...法國政府採取類
8 似作法...法國憲法委員會對於一年(2019)暫時凍結其調
9 升的規定，承認其合憲，但對於政府一口氣決定連第二年
10 也凍結(即 2020)的部分，則宣告其違憲。違憲的理由除
11 了認為其屬『夾帶』立法外，其實也有 2020 年的經濟情況
12 尚不明朗，現在就決定凍結調升，顯然立論基礎不足」(頁
13 13)。此段論述未明確引用義大利憲法法院與法國憲法委員
14 會之裁決案號；但吾人如以通膨程度(niveau de l'inflation)
15 為關鍵字，搜尋法國憲法委員會裁判時，將發現計有兩個
16 判決與 2019 年的政府預算編列有關，分別是 2018 年 12 月
17 21 日第 2018-776 號判決(Décision n° 2018-776 DC du 21
18 décembre 2018)與 2018 年 12 月 28 日第 2018-777 號判決
19 (Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018)。但細究該
20 二號判決內容，陳淳文教授之補充理由書均有去脈絡化後
21 比附援引、並隱略裁判重要論述、僅依其所需剪裁判決要
22 旨，進而作過度推論之嫌：

23 1、Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018 一案事實略
24 為：依照法國社會安全法(code de la sécurité sociale)第

²⁶ 由於社會政策仍保留在歐盟各會員國主權決定事項，歐盟縱使有意調和各會員國公共年金制度之差異，也只能以軟法性質的開放協調法推動；相對地，企業年金或個人年金屬於歐盟單一市場，歐盟就此方有權限頒布指令。詳見施世駿、梁婉玲(2012)，變遷中的歐洲社會模式：考察歐盟年金政策的發展，社會政策與社會工作學刊，16 卷 2 期，頁 61-80；孫迺翊(2008)，歐盟人民社會基本權之保障：以受僱者與非受僱者之遷徙自由與社會給付請求權為例，歐美研究，38 卷 4 期，頁 579-636。

1 L. 161-25 條規定，社會給付總額應依照年度平均消費物價
2 指數每年重新評估調整。據此，法國 2019 年社會安全財務
3 法(LOI n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de
4 la sociale pour 2019) 第 68 條第 1 項規定，前述法國社會安
5 全法第 L. 161-25 條規定之社會給付年度調整率，2019 年及
6 2020 年均為 0.3%。其後於同法第 68 條第 2 項第 1 款至第 9
7 款，列舉了若干給付排除同條第 1 項年度調整之適用；例
8 如遺屬津貼、身心障礙者津貼或尋求政治庇護者津貼等，
9 於 2019 年及 2020 年均不依照物價指數調升。釋憲聲請人
10 認為上開條文就不同社會給付作差別待遇，有牴觸平等原
11 則之疑義，且 2019 年社會安全財政法應僅針對 2019 年政
12 府財政收支狀況加以規範，不應及於 2020 年²⁷。就此，法
13 國憲法委員會僅簡要認為，2019 年社會安全財政法涵蓋範
14 疇並不及於 2020 年，而每年社會給付支出應調升多少幅度
15 亦不具有政府經常性支出之特徵 (caractère permanent)，不
16 直接影響下一年度社會安全制度之財務平衡²⁸；因此該法於
17 2018 年逕行規定 2020 年社會給付調升幅度與不予調升之項
18 目，即牴觸憲法²⁹。至於社會安全財務法第 68 條之其餘部
19 分，包括部分社會給付不適用 0.3% 調升規定等，均屬合憲。
20 就此，憲法委員會甚至強調，立法者在其權限範圍內，可
21 以修正或廢棄先前之條文，或另立新法以代之。立法者任
22 何時候都可以作出適當的立法決定³⁰。

²⁷ Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, consid. 40-41.

²⁸ 依照法國社會安全法第 L.O. 111-3 條第 1 項規定，社會安全制度之年度財政必須考量前一財政年度、當前財政年度以及下一財政年度之財政狀況。而關於下一年度社會安全制度之財政支出，同法第 5 項第 c 款第 2 目(2° du C du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) 進一步規定，如有經常性特徵，對今年度或下一年度強制性基礎社會安全制度之支出有直接影響，即應予以列入。

²⁹ Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, consid. 42.

³⁰ Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, consid. 43-47, in particular consid. 45.

1 2、Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 一案，則涉及
2 2019 年度財政法(loi de finances pour 2019)。該法第 210 條
3 第 1 項，將 2019 及 2020 年個人居屋補助、家庭居屋補助
4 與社會住宅補助的調升率固定在 0.3 %；反之，憲法法院認
5 為，前開條項針對 2020 年度所為之規定，既非針對立法當
6 時之 2018 年的下一年度（即 2019 年）所為之規定，則不
7 應在該 2019 年度財政法中加以規範，故屬違憲³¹。

8 3、綜上可知，前揭兩則法國判決主要涉及政府年度財政預算
9 問題，根本無從推導出刪減已退休者之退休給與乃不可行
10 的作法。反之，對於法國憲法委員會肯認立法者享有立法
11 裁量權，得修改或廢止既有法律規定的見解，聲請方釋憲
12 補充理由書卻刻意略而不提。聲請方執此堅持未來經濟狀
13 況、出生率與退休後餘命目前尚不明朗，無法透過科學方
14 法準確預測，因此不得據以刪減退休給付云云，顯然忽略
15 了法國強制性社會安全制度採隨收隨付³²，而我國軍公教退
16 撫制度均為部分提存準備之儲金制，兩種不同財務處理方
17 式，各依循不同之財政紀律的事實。從而，聲請方尤難逕
18 自援引法國政府年度財政預算之案例，否定我國立法者為
19 維持軍公教退撫儲金之長期收支平衡，而在合憲範圍內所
20 享有的立法裁量權。總之，陳淳文教授之釋憲補充理由書，
21 過度詮釋法國憲法委員會裁判之意旨，將政府年度預算議
22 題，不當比附至公共年金之財務平衡問題；誤導頗深，不
23 足為訓。

³¹ Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, consid. 64-67.

³² Marek Naczyk (2017), France: Squaring the Circle of Unification in a Fragmented Pension System, in: David Natali (ed.), The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics, 73-75.

1 貳、補呈 鈞院之其他資料

2
3 未依 鈞院裁示，陳報資料說明如下：

4
5 一、依 107 年 11 月 27 日軍人年改影響人數分析圖表所示，支領
6 一次退伍金，且辦理優惠存款領取利息之人員，計 90,105 人。
7 其中，每月利息在 38,990 以下者，計 89,354 人，占有支領
8 一次退伍金，且辦理優惠存款領取利息者之 99.17%；其等，
9 依系爭條例第 46 條第 4 項第 2 款規定，將維持原支領金額。
10 另，每月利息在 38,990 以上者，計 751 人，占有支領一次
11 退伍金，且辦理優惠存款領取利息者之 0.83%；其等，依系
12 爭條例第 46 條第 4 項第 1 款規定，超出 38,990 元相應之本金，
13 將調降優存利率。由上開說明可知，支領一次退伍金，且辦
14 理優惠存款領取利息之人員，受系爭條例修正而減少優存利
15 息者，非常有限。鈞院爰要求關係機關補充說明：未受本次
16 系爭條例修正而減少優存利息者，有無人員因此提高支領之
17 優存利息？

18
19 (一) 按系爭條例 46 條第 1 項及第 4 項第 2 款分別規定：「退撫
20 新制實施前服役年資，依實施前原規定基準核發之退伍
21 金、勳獎章獎金、榮譽獎金、眷補代金及實施前參加軍人
22 保險年資所領取之退伍給付，得由臺灣銀行股份有限公司
23 辦理優惠存款。」「退撫新制施行前符合支領退伍金或贍養
24 金者，其退伍金與軍人保險退伍給付之優惠存款利率，依
25 下列規定辦理：退伍金與軍人保險退伍給付合計之每月所
26 得未超過少尉一級本俸及專業加給合計數額……，照年息
27 百分之十八計算。」是以，如支領優惠存款未逾 38,990 元，
28 仍維持年息百分之十八計算。

29 (二) 經查，依臺灣銀行 108 年 5 月份優存資料顯示，一次退伍
30 金支領優惠存款者，計 8 萬 7,580 人。而每月優惠存款利息

1 金額低於 38,990 元者，計 8 萬 6,839 人，比例為 99.15% 不
2 受影響，仍維持於按原服役官階、俸級、年資計算之所得。
3 故該等支領一次退伍金不受影響之人員，其優存利息不因
4 本次改革而減少或更優渥。

5
6 二、依 107 年 11 月 27 日軍人年改影響人數分析圖表所示，按月
7 支領退休俸之人員，計有 110,186 人；不受系爭條例修正影響
8 者，計 48,086 人，占有所有按月支領退休俸之人員 43.64%。另，
9 受系爭條例修正影響者，計 62,100 人，占有所有按月支領退休
10 俸之人員 56.36%，依系爭條例第 26 條第 3 項及第 4 項規定
11 減少支領退除給與。鈞院爰要求關係機關補充說明：未受本
12 次系爭條例修正而減少退除給與者，有無人員因此提高支領
13 之退除給與？

14
15 按系爭條例第 26 條第 3 項前段及第 4 項後段分別規定：「依
16 本條例修正施行前給與基準計算之每月支領退休俸、優存利
17 息及月補償金合計數額，未超過依本條例修正施行後給與基
18 準計算之退休俸者，按原核計數額發給；」「原支領金額低於
19 少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給。」
20 依上開規定，未逾依本條例修正施行後給與基準計算之退休
21 俸，及原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額之
22 人員，仍維持於按原服役官階、俸級、年資計算之所得，均
23 未因本次修正而減少或更優渥。惟此並不違反憲法第 15 條保
24 障人民生存權及憲法第 18 條服公職權等意旨，詳參本院前於
25 108 年 6 月 20 日為同年月 24 日之言詞辯論所提的爭點聲明書
26 「參，題綱 3」（頁 38-41）。

27
28 三、關係機關國防部於 108 年 6 月 24 日言詞辯論庭之簡報中提
29 及，大學兼任教師中有 1.3 萬為無本職之兼職教師，占總兼職
30 教師人數 30%。鈞院爰要求關係機關補充說明：當中公、私

1 立大學之兼職比例為何？退役軍人所占之專職人員人數及比
2 例復為何？系爭條例為何未限制再任其他私領域者領取退除
3 給與？
4

5 (一) 依教育部統計處 105 年統計資料，大學兼任教師總人數
6 45,635 人 (占教師員額 48%)，兼任教師兼職公立學校者
7 15,699 人，兼職私立學校者 29,270 人，分別占約 1/3 與 2/3。

8 (二) 經查，依 108 年 6 月發放退休俸人數顯示，符合系爭條例
9 支領退休俸之資格，但因再任特定職務而停俸者，計 492
10 人；其中因再任私立大學專任教師而停俸者，計 123 人，
11 比例為 25%。

12 (三) 系爭條例第 34 條第 1 項所規定暫時停發退休俸或贍養金之
13 職務類別，均為廣義公務人員及教育人員等「公共服務
14 業」。考量該等職業之員額有限，競爭性常高於其他私人事
15 業部門，且為避免國家資源之重複分配，並增加年輕世代
16 工作機會，爰暫時停發退休俸或贍養金至原因消滅止。其
17 目的正當，且手段與目的之達成間亦有合理關聯，並非恣
18 意之決定，而未逾越中央立法權之合理範圍。總之，系爭
19 規定乃國家對於有限教育資源所為之妥適合理規劃，以協
20 助青年學術教育工作者順利投入教育事業，與憲法第 152
21 條及第 162 條規範意旨，完全相符。就此，並詳本院前於
22 108 年 6 月 20 日為同年月 24 日之言詞辯論所提的爭點聲明
23 書「參，題綱 6」(頁 44-45)。
24

謹 呈

司 法 院 公 鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 4 日

具 狀 人：行政院

代 表 人：蘇貞昌

代 理 人：林明昕教授 

孫迺翊教授 

尤伯祥律師

