

## 公務人員年金改革司法院釋字第 782 號解釋之評析

編目 | 憲法

|      |   |  |
|------|---|--|
| 出處   | 月旦法學雜誌，第 295 期，頁 5-16。  |  |
| 作者   | 廖義男 教授  |  |
| 關鍵詞  | 公務人員退休金、退撫基金、服公職之權、信賴保護原則、比例原則、補充解釋   |  |
| 摘要   | <p>一、本號解釋認為退撫基金自始未依精算報告所提之最適提撥費率提撥，以及社會少子化使繳納費用者人數少，為退撫財務收支惡化原因之一，但此種論述，與其依據所提出「附件六」之事實數據，並不相符。顯示其就解釋標之事實審查未明。</p> <p>二、對以「共同提撥」精神設置之退撫基金設有「由政府負最後支付保證責任」之規定，解釋為於基金入不敷出時，得透過修法，對已退休之公務人員調降其退休給與，並將因此調降而節省支出之經費，挹注於退撫基金，使退撫基金得以「節流」及「開源」。然此種措施實際上係將退撫基金入不敷出之損失，歸由公務人員單方面負擔而政府不須履行其「負最後支付保證責任」之結果，乃違反退撫基金「共同提撥」之建制原則，顯不公平及不合理。</p> <p>三、已預見系爭法律調降退休給與之期程及降幅之手段，可能提前達成預定改革效益之目的，並在解釋主文中提示相關機關應適時調整之。即在表示該手段對目的之達成，已逾越合理必要之範圍，並非侵害最小之手段。但解釋主文卻仍稱「與比例原則無違背」，顯然矛盾，且其論斷與司法院向來解釋「比例原則」所建立操作審查方法之常理法則亦有違背。因而得以上述作為聲請再作「補充解釋」之理由。</p> |  |
| 重點整理 | 前言  | <p>一、釋字 781、782、783 號等 3 號有關年金改革之大法官解釋，宣告相關法規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。</p> <p>二、此 3 號解釋涉及法規雖有不同，惟內容及憲法爭議卻大致相同，本文僅以釋字 782 號解釋為評析對象，並以其違憲審查之論述思維及結論較為有爭議之「信賴保護原則、比例原則」為評析範圍。</p> |

重點  
整理

釋字  
第782號  
解釋之  
論述思  
維及其  
批評

一、退撫基金應維持收支平衡，但自 104 年起已入不敷出，如未及時「節流、開源」，將於 120 年用盡

## (一) 信賴相關機關提出之報表及分析資料

1. 大法官依據國家發展委員會人力發展處編著之數據資料，表示公務人員退撫基金自 104 年起入不敷出，並表示公務人員平均退休年齡降低，且退休年齡降低與退撫基金入不敷出有相當關聯。
2. 大法官並根據數據暗示，退撫基金財務收支之實際規劃及實施，並未依精算報告所提之最適提撥費率，即有先天不足之缺陷，勢必導致財務收支難以平衡之結果。
3. 加上人口結構老化，領取退撫給與人數與年數增加，使退撫給與之支出持續增加，復因少子化，繳納費用者漸少，更加惡化退撫財務收支，因而確有因應必要。

## (二) 忽略 104 年度前有結餘之事實及未探究自 104 年起入不敷出之真正原因

1. 本文認為，縱使實際提撥率與精算報告所提出之最適提撥費率相差甚鉅，但 104 年度前既有結餘，則退撫基金入不敷出之原因，並非是理由書所稱「用以支付退撫新制退撫給與之退撫基金，因自始提撥費率與效益率不足」。而少子化固屬事實，但少子化並不必然使政府機關減少員額，而導致繳納費用者減少。
2. 本文認為，退撫基金自 104 年起入不敷出之原因，在於公務人員平均退休年齡之降低，由 86 年之 60.9 歲，降至 105 年之 56.6 歲，使領取退撫給與人數及年數增加，因而導致退撫基金支出漸大於收入。

## 二、「由政府並負最後支付保證責任」之規定

## (一) 擴張「由政府並負最後支付保證責任」之意涵

1. 本號解釋理由書強調，「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，以支付退撫給與；如基金發生收支不足時，自應有因應之道。
2. 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、延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整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。

## 重點整理

釋字第782號  
解釋之  
論述思  
維及其  
批評

(二) 以基金財務困難為由，對已退休之公務人員調降其原依法得領受之退撫給與，並將因此調降而節省支出之經費，挹注於退撫基金，實已背離「由政府負最後支付保證責任」之意涵及制度精神，並違反信賴保護原則

1. 本文認為，對已退休公務人員調降其退休所得、扣減其退休給與，並將節省支出之經費，挹注於退撫基金，固然有助於開源節流。
2. 但「共同提撥制」之制度設計，之所以規定由政府負最後支付保證責任，即在宣示及表明退撫給與之支付，原則上依賴基金之運作，如基金發生收支不足，由政府負最後支付保證責任。
3. 從而，以基金財務困難為由，修法調降退休給與，實已背離「由政府負最後支付保證責任」之原意，使政府得藉修法，實質達到避免其依法應負最後支付保證責任之目的，傷害人民對法律有效性及政府之信賴。

三、退撫舊制(恩給制)之退撫給與及退撫新制之政府提撥繳費部分，均源於政府預算，而預算如何分配支應，立法者有較大自由之形成空間，從而採取寬鬆標準以審查有無違憲

(一) 預算之支配與法定支付義務之履行，性質並非相同

1. 理由書強調退撫舊制(恩給制)之退撫給與及退撫新制之政府提撥繳費部分，均源於政府預算，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請求權，立法者享有相對較高之調整形成空間，大法官在審查有無違憲時，應採較為寬鬆之審查標準。
2. 但本文認為，舊制的退撫給與及新制的政府提撥部分，已透過法律制定而成為國家應對人民支付之法定義務，已成為人民依法得請求國家支付之財產請求權，非得由政府仍可自由支配之預算，二者性質已不相同。
3. 申言之，預算為政府執行特定「政策」之財源，政策由政府決定，故執行政策之預算，如何分配，政府有較大之調整形成空間。
4. 但政策之實現一旦經立法轉化成法律，則法律之變動有限制或侵害人民權益者，則須遵循憲法保障人權原則之規範與拘束，其審查標準並應視其所限制或侵害人權價制法益之輕重及侵害程度之大小而決定。
5. 故本號解釋採寬鬆審查標準，其基準有誤，本於有誤之基準為審查，其判斷之結果，亦難免有誤。

重點  
整理

釋字  
第782號  
解釋之  
論述思  
維及其  
批評

- (二) 退休給與之調降有無違憲之審查，不能單從財產權保障角度立論
1. 退休給與雖是具財產權性質之給付請求權，但其本質之根源基礎，係國家為報償公職人員長年服公職，而於其退休後，為履行對其生活照顧義務所為之給與。
  2. 此種財產之給與，並非一般社會福利性質之給與，而是以長年服務於公職為條件，並因有此退休金給與之設，而得達成吸引人才願長久為國家服務之目的與功能。
  3. 也因此其為憲法第 18 條規定人民服公職之權利的核心內涵，而受制度性保障(釋字 605 號解釋參照)。
  4. 但本號解釋僅從財產權保障角度立論，並未斟酌、審查對於憲法第 18 條人民服公職權之制度性保障有無減損或破壞，故其結論屬於論析不全。
- (三) 「寬鬆標準」之審查，仍不能背離歷來釋憲實務所建立有關憲法基本原則之適用與操作方法
1. 本文認為，縱使解釋得以寬鬆標準為審查，仍不能背離一般常理及法則。
  2. 就「比例原則」之審查操作而言，除了目的正當、手段有助於目的達成，具有合理關聯外，尚須審查其手段是否為侵害最小之手段，有無逾越合理必要程度，且所造成之損害須小於目的所欲達成之利益。(釋字第 603 號、第 616 號、第 673 號、第 685 號、第 711 號解釋等參照)
  3. 本案大法官雖已預見調降所得替代率之期程及每年降幅設定之手段，可能提前達成改革之目的，則也顯示其調降期程及每年降幅設定過於短速及幅度過大，故在解釋文第 4 段指示「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。」
  4. 此等指示，實已承認調降期程及每年降幅之規定，手段上已逾越合理必要範圍，並非侵害最小之手段，但其結論仍認為與比例原則無違背，顯有矛盾。並違背歷來釋憲實務所建立有關比例原則之適用與操作方法所形成之一般常理及法則。

|                    |  |  |
|--------------------|--|--|
| <p><b>重點整理</b></p> | <p>司法院解釋威信之維護與補充解釋</p>   | <p>一、本號解釋就前述本文之評析，有不少論理上之缺憾，導致解釋難以令人信服，而受學界及輿論之批評，影響司法院解釋之威信。</p> <p>二、在一般法院裁判，若有對解釋論理基礎之事實認識有誤、論理方法違背一般常理法則、理由與主文矛盾等情形，即構成廢棄之理由，司法院解釋亦同受此法則之適用。</p> <p>三、在現行實務上，司法院解釋見解之補充、修正，係由司法院再以「補充解釋」之方法為之。</p> <p>四、司法院若有機會作成補充解釋，當應深化及周全其論證說理，修補原解釋受批評之處，以信服大眾，而此亦有助於維護及強化司法院解釋之威信。</p> <p>五、司法院解釋固有拘束全國各機關、人民之效力，法院審理有關案件，亦應依解釋意旨為之。但解釋本身，如其論理之基礎事實認識有誤、論理方法違背常理法則、理由書與解釋文矛盾及解釋文本身間有衝突者，將使審理有關案件之法院難以適用。此時審理有關案件之法院得以有此疑惑為由，聲請大法官就該號解釋作補充解釋以澄清、修補，司法院亦不應不受理。</p> |
| <p><b>考題趨勢</b></p> | <p>一、比例原則是否明文規範於我國憲法？我國釋憲實務就比例原則所建立之適用及操作方法為何？</p> <p>二、人民得否就已公布之大法官解釋聲請補充解釋？大法官是否曾作成補充解釋？</p>   |  |
| <p><b>延伸閱讀</b></p> | <p>一、紀和均(2019)〈年改憲法爭議之簡析——法國經驗的啟示〉，《月旦法學雜誌》，第285期，頁216-228。</p> <p>二、蘇永欽(2020)〈看不到護衛法治的決心——簡評釋字第782號解釋〉，《月旦裁判時報》，第92期，頁5-17。</p> <p>※ <b>延伸知識推薦</b>，都可在最多法學資源的【<a href="http://www.lawdata.com.tw">月旦法學知識庫</a>】<br/><a href="http://www.lawdata.com.tw">www.lawdata.com.tw</a> 立即在線搜尋！</p> |  |

## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！