107 年度憲一字第 2 號、107 年度憲一字第 3 號聲請人立法委員 吳志揚 提出釋憲聲請補充意見書，共計 7 份。

釋憲聲請人：立法委員 吳志揚

515 立法委員公教退休法律釋憲聲請書
及爭點題綱說明會之補充論述

論述大綱

(一)、退休金是勞務所得，遞延薪資，非「社會公共年金」。

(二)、系爭法規違反憲法對人民財產權及生存權保障

(三)、系爭法規片面制定所得替代率限制，違反憲法對人民平等權保障

(四)、系爭法規片面剝奪人民財產權，並無憲法第 23 條適用

(五)、系爭法規片面剝奪人民財產權，牴觸憲法第 23 條比例原則。

(六)、系爭法規違反憲法對公務員制度性保障規定

(七)、系爭法規違反憲法原則對法的安定性維繫

1. 違反信賴保護憲法原則
2. 違反法律不溯既往憲法原則

(八)、系爭法規多項法條涉及違憲事實之具體指摘

(九)、系爭法規立法過程疏漏，未見立法理由與合憲程序

＊各項論述應「具體指摘系爭規定於客觀上究有何牴觸憲法之疑義」。

全國軍公教警消權益保護協會 108.05.10

對 515 立法院公教退休法釋憲聲請書說明會
補充論述（主文）

108.05.10

民國 106 年 8 月 9 日經總統華總一義字第 10600095491 號令制定公布之「公務人員退休資遣撫卹法」第 4 條、第 7 條、第 18 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定，及民國 106 年 8 月 9 日經總統華總一義字第 10600095501 號號令制定公布之「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」，第 4 條、第 8 條、第 19 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定。（以下簡稱「系爭法規」）涉及具體違憲事實之補充論述說明。

一、退休金是勞務所得，遞延薪資，非「社會公共年金」。

政府雇主以「年金改革」政策為名，而制定系爭法規取代原退休法律規定，減損政府員工退休金，其法理邏輯洵屬有誤。

職業退休金（retirement pay）是員工服務一定年限後，符合退休條件時，雇主應給付的遲延工資，是員工勞務所得，也是雇主的給付責任。政府員工退休所得，包含：舊制（月）退休金、新制儲金（月）退休金、優惠存款利息、補償金及其他法定退休（退伍或除役）給與等，均為員工付出勞務所得，係依服務時法令約定為付出勞務之對價。退休法令中更明白規定，政府雇主應負**最後支付保證責任**。至於「社會公共年金」，則為社會福利或社會保險政策，政府可依財政狀況調整。無論各行各業的職業退休金，都是憲法所保障的工作契約與債權，工作財產權也是憲法所保障的基本人權。

二、系爭法規違反憲法對人民財產權及生存權之保障

按憲法第十五條明定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」司法院大法官釋字第 312 號解釋，亦敘明公務人員之財產權應予以保障。

我國司法實務上肯認退休金為「延期後付」之工資。（高等法院 93 年勞上字第 29 號判決，90 勞上字第 48 號判決；最高法院 92 年台上字第 2152 號判決，91 年台上字第 1040 號判決參照）。

我國立法實務上，民進黨立法委員 29 人連署提案：「退休金是延遲給付的工資，這筆錢本來就是勞工的。」（立法院院總字第 1121 號、委員提案第 13926 號之立法院議案關係文書參照）。同樣肯認退休金是人民財產權。

爰我國在司法與立法實務上，對員工退休金均採「遞延工資理論」，退休金性質係雇主僱用員工的勞動成本，屬於工資之一種，僅其給付時點係至員工退休時始有請求權。故退休金為員工付出勞務之對價，屬於受僱者之財產權庸無疑義。

司法院大法官解釋亦肯定公教人員依法領取退休金之權利，係受憲法第 15 條保障之財產權等基本權利。（釋字第 187 號，第 433 號，第 730 號解釋參照）。系爭法規（公務人員退休資遣撫卹法）同法第 82 條亦明訂退休金得為夫妻財產制分配之財產權標的。同法 69 條亦對公務人員退休金財產權為特殊之保障。

退休金為憲法第15條保障之財產權，此亦為對造所不爭點，並攸關退休員工之老年生存權。然系爭法規既嚴重違反憲法，侵害憲法對「核心基本權利」人民財產權及生存權之保障，違反憲法對「基本權利限制的限制」。

三、系爭法規片面制定所得替代率限制，違反憲法對人民平等權保障

憲法對人民權利保障，有平等對待原則之適用（憲法第七條參照）。司法院大法官解釋已敘明對憲法第七條平等原則之保障(釋字第547號、第584號、第596號、第605號、第614號、第647號、第648號、第666號、第682號、第694號、第701號及第760解釋參照)。另依行政程序法也敘明行政行為受法律平等原則之拘束（行政程序法第4條、第6條參照）。

按員工退休金既為本質上相同之事物，依憲法平等原則，應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。政府對一般職工的退休金條例並無最高所得替代率限制（勞工退休金條例參照）。故政府雇主對本質上相同之政府員工退休金應為相同處理，自不得恣意為片面限制，另為其他職業退休金所無之所謂「**最高所得替代率限制**」。一般職工包含勞退及勞保的退休給付，均無工作年資採計上限之限制，也無最高所得替代率限制，更無荒謬的合計勞工退休金與勞保年金之所得，併計其所謂的「**所得替代率上限**」！

另查，政府雇主假以OECD國家公共年金的平均所得替代率，與不同名目且刻意高估的軍公教退休金所得替代率比較，已犯法理邏輯謬誤。按OECD國家公布公共年金的所得替代率，其意在提供各國保障人民生活的適當給付水準參考，與勞務所得的退休金不同，且非用以限制退休金比率。

再者，新制退撫基金是由公務人員在職時自提35%的退休金，非屬政府雇主負擔。原立法目的在強制員工從薪資提撥，以提高未來退休所得，增進老年退休生活安全。系爭法規更不應以職工自提35%的退休金部分，納入整體所得替代率限制，而造成高估所得替代率而惡意違憲剝奪人民財產權。另者，公務人員保險屬於職業保險，由被保險人依規定繳納保費與取得給付保險金，其以退休養老年金發放，更不應再納入退休所得替代率中設限。系爭法規均未予以排除，顯已惡意剝奪侵害人民之財產權。

另者，軍公教政府員工三種職別，在職時工作或有差異，惟已有各種職務加給補足待遇，至於在退休後的生活處境，則無殊異。所新修軍公教退撫三法：(1)退撫基金提撥率相同，(2)雇主員工扣繳比例相同，(3)退撫基金管理機關相同。系爭法規所定退休所得替代率亦應相同，方為合理。然而，以軍職與公教最終所得替代率比較。在相同工作年資下的退休所得替代率，同為服務20年：公教員工為37.5%，軍職為55%（相差17.5%，差幅達46.67%）；同為服務25年：公教員工為45%，軍職為65%（相差20%，差幅達44.44%）；同為服務30年：公教員工為52.5%，軍職為75%（相差22.5%，差幅達42.86%）；同為服務35年：公教員工為60%，軍職為85％（相差25%，差幅達41.67%）；同為服務40年：公教員工退休所得替代率為62.5%，軍職（士官）為95％（相差32.5%，差幅達52%）。相較於對公教員工退休所得之巨幅減損，顯然毫無理由。因退休後的生活處境無

異，明顯有違憲法平等原則。

四、系爭法規片面剝奪人民財產權，並無憲法第23條之適用

退休金為員工遞延薪資財產權，無涉重要公共利益。政府雇主並無國家財政困難，無基金破產問題，也無重大情事變更，故無憲法第23條對人民權利保障除外條款之適用。

政府員工退休所得為政府雇主所應負責之債務，故系爭法規明定：政府雇主負**最後支付保證責任**。政府員工退休所得之法律關係僅存在與雇主之間，與他人無涉，更無關「公益」，係人民之工作財產權

當前國家財政健全穩定，並無所稱財政困難。依財政部統計資料，自2004年至2017年，合計共稅收超徵達7,889億元，尤其自2014年起更連年超收，四年合計多達5,204億元，加上2018年超收698億元，五年政府稅收超徵約5,902億元。財政部108年1月10日公布107年全年稅收達2兆3,672億元，年增1,159億元，增幅達5.1%。近年來，稅收超徵規模鉅大，政府並據以規劃發給「財政紅利」，蔡英文在108年元旦談話亦表示：「稅收超預期」，行政院已擬出至少四大運用方向。國民旅遊暖冬補助將擴大推動，是「常態性旅遊補助」。由此可見，政府財政收入狀況良好，絕無所謂「國家財政不堪負擔」情形，亦無財政困難之「窮困抗辯」。近年政府對軍公教員工的退撫支出(含優存在內)，不到總預算8%。依行政院主計總處統計，99年社會福利經費預算占政府總預算歲出之比例為19.0%，逐年增加至106年的24.1%，佔比最大。反之，屬於法定義務支出的退休撫卹支出比例，卻自99年的8.0%，逐年下降，已降至106年的7.1%。**足証國家財政收支穩健，並無銓敘部所狡稱「國家財政困難」或所誆稱之「排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出）」之情事。是以無涉國家財政問題。**

此外，財政部國庫署108年2月19日發布之「107年度中央政府債務基金之債務管理績效評估」亦載明：「因應當前財政狀況，政府賡續推動健全財政措施，財政收支結構逐步改善，收支差短持續縮減，債務規模獲得控制。近年中央政府總預算連同特別預算赤字占GDP比率，已從98年度金融海嘯高峰之3.4%，下降至107年度0.8%，107年底中央政府1年以上公共債務未償餘額預算數為新臺幣5兆5,233億元，占前3年度名目GDP平均數32.2%，較101年度高點36.2%，降低4個百分點，**顯示政府債務逐步改善**。107年度中央政府總預算歲入因執行情形良好，該年度原編列之**「債務之舉借」1,267億元全數未執行**。爰107年度債務比率將俟107年度歲入歲出決算確定後，可望進一步下降，債務未償餘額亦將同步下修。」益徵政府債務規模在控制範圍內且逐年降低，**公教人員退休金並未使得政府負擔過度沉重無法償還之債務。**

政府退撫基金並無破產之理。新法以退撫基金將於2031年面臨破產為由，來調降已退休人員之全部退休所得。然而，退撫基金係儲金制，是預為提撥的履約準備金，而非債務人，並無破產問題。**支付員工退休所得是政府雇主履行法律契約責任，即使退撫基金不足支應，政府雇主亦負最後支付責任，全額支付退撫基金**。而且，舊制退休金與優存利息與新制退撫基金無涉，卻逕先被減損，更是「豈

有此理」！

反觀，性質為社會福利年金的農民健康保險、老農福利津貼與國民年金基金，始終都是收入少於支出，按其定義早已「破產」，但仍照常存在、照常給付，並無修法減少給付。非屬員工退休金的勞保年金亦同，但政府亦未檢討修法。

五、系爭法規片面剝奪人民財產權，牴觸憲法第23條權利保障條款比例原則。

按行政行為應遵守法律比例原則（行政程序法第7條參照），行政處分及其所依法律之決定仍應有正當目的，且其手段作法與目的之達成間應具有合理關聯，始不違反憲法對財產權保障意旨（釋字第745號解釋參照）。

政府員工退休所得之法律關係，僅存在與雇主之間，與他人無涉，但政府雇主卻以員工依法領取之退休所得將影響國家財政及為增進公共利益為由，重為減損之處分，肆意侵犯人民財產權等憲法保障權利，並無正當目的，其手段與目的並無合理實質關聯，不符憲法之比例原則。系爭法規第36條、第37條及附表三、第39條之規定違反憲法第23條之必要條件，亦不符法律比例原則，應屬無效。縱令考量所得替代率不高於現職者，亦應只對新進者適用（系爭法規第82條、第93條參照），且不應逾越必要程度，並應對其財產損失，予以合理補償。

復以，政府「年改」慣引之德國職業保險公共年金改革為例，德國的改革極為緩和，**公務員公共年金所得替代率調降3.25%，自2002年起共分8年(2002～2010)調整，每年僅調降0.4%**。從75%逐年降為71.75%，**8年8次一共只不過降低了3.25%**。相較於我國政府以雇主身份剝奪員工職業退休金（並非職業保險年金），大刀一砍就從**最高95%陡降至60%，共降低35%**(以35年年資為例)。第一年就遽降20%，**又再以10年遽降15%至60%，竟然遠低於德國公共年金之水準**（德國公務員還有第三層年金-里斯特年金Riester-Rente），而此最終刪減比率是德國的10倍。更扯的是，**德國政府員工的職業保險年金是100%由政府負擔**，員工不用付半毛錢，而**我國的政府員工還有自付35%的部份，也一併被剝奪**。以我國公務員法的原生繼受國德國而言，兩者一脈同屬終身照顧制度，而我國政府的「年改」邏輯竟是如此胡作非為。經查「立法院法律系統」系爭法規（公務人員退休資遣撫卹法）第36條及第37條的立法「理由」，竟然無敘明任何法理理由，而卻是以「照民進黨黨團再修正動議條文通過」！其立法疏漏，違背法律原理，漠視憲法原則，莫此為甚！據此，政府雇主所謂「改革」，不僅未具正當目的，手段比例也嚴重失衡！

另依，臺綜院院長林建甫指出：提高基金報酬率，所有年改問題都可迎刃而解。依渠研究主權基金的心得，必須改變投資規則並組成國家級經營團隊，積極對外投資，可提高基金報酬率（105年8月7日中國時報報導 https://www.chinatimes.com/opinion/20160807003724-262104?chdtv）。以過去三十年，全球約50個國家成立近百個主權基金都能達到平均報酬率高達13%，亦可佐證。按公務人員退撫基金由銓敘部經營管理，應檢討改進，提高經營績效以充裕財源，

故政府雇主有多種同樣能達成目的之方法，如：妥善運用退撫基金，減少政治

干預，達成如國外退休基金績效，減少不當施政浪費，按經濟成長率提撥固定預算，及提高提撥率等。自應選擇對原告權益損害最少之方法，然政府雇主卻便宜行事，採用對原告損害最大方法，以片面大幅減少退休金財產權方式為之。不僅不具正當目的，其手段也嚴重失衡，違反憲法保障應遵循之「比例原則」。其非屬達成目的之最小侵害手段，且逾越必要程度，與憲法第 23 條規定牴觸。

六、系爭法規違反憲法對公務員制度性保障規定

「制度性保障」在強化基本自由權利之保護作用。公務員法制度為憲法第 18 條保障「人民有服公職之權」之核心理念，受制度性之保障。我國憲法上，對公務人員基本權利的「制度性保障」，包含：憲法第 18 條、第 83 條、憲法增修條文第 6 條等權利、職掌之明定，並以釋字第 483 號解釋：「對公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障。」敘明公務人員之憲法「制度性保障」。

公務員法制度已屬憲法位階之客觀法原則之規範性質，而有拘束立法、行政及司法之作用。立法者如制定或修正法律，侵害憲法所保障人民有服公職之權之核心領域而受制度性之保障者，該法律即屬牴觸憲法位階之客觀法原則之規範，亦違反「憲法保留原則」。司法釋憲機關為維護憲法規範之最高性，及保護現法保障之人民服公職之權，以及守護由其衍生之公務員法制度之價值與重要功能，應即宣告該法律違憲。

憲法第 83 條至第 89 條更明定獨立之考試權，以對公務員制度保障。系爭法規對退休公務人員權利之侵害，對政府員工退休給與基數內涵計算及十年遞減所得替代率上限與大幅遞減之規定，除了違反憲法原則外，亦違反公務員法制度之核心理念及價值，並嚴重損害其功能。違反憲法的制度性保障，有違憲法保留原則，應屬違憲。

七、系爭法規違反憲法原則對法的安定性維繫

按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守（釋字第 525 號，第 529 號，第 574 號，第 577 號，第 589 號，第 620 號，第 629 號，第 717 號及第 751 號解釋參照）

（一）違反信賴保護憲法原則

系爭法規違反法秩序之安定及誠信原則。1.法之安定及信賴保護原則為憲法法治國基本原則，為行政行為基本準則。行政行為應守誠實信用，並應保護人民正當合理之信賴。2 為維繫法治國的信賴保護原則，憲法原則確立對人民權利保障。但新法施行並未適度排除或延緩適用，亦未採取其他合理補救措施，且其內容也未符合比例原則與平等原則。而是恣意、片面、立即與逐次剝奪人民權利。

司法院大法官釋字第 605 號解釋亦闡明，對人民依舊法規已具備要件之利益，應予保障。「其因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救

措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。」，另釋字第 620 號解釋：「對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，**適度排除或延緩新法對之適用**（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以**法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照）**，惟其內容仍應符合比例原則與平等原則。」（釋字第 577 號，第 605 號，第 620 號解釋參照）爰政府雇主應以誠實履行其給付退休金義務之「誠信原則」與「信賴保護原則」，以維繫法的安定性。

（二）違反法律不溯既往之憲法原則

依據法律不溯既往原則，政府雇主約定員工所得之法令，應自法令修正後之新工作年資起適用。釋字第 577 號解：「新訂生效之法規，**對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用**，是謂法律適用上之不溯既往原則。**所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言**。」（釋字第 577 號解釋參照）

系爭法規生效前已退休人員，其服務年資、年齡及按月繳納退撫基金等「法律事實」，均已完全符合原退休法規定。其「退休事件」已符合特定退休法規構成要件之全部法律事實；其退休事件「發生」，則在審定機關核定其退休事件與從職涯現實生活中退休後，該全部法律事實在現實生活中已完全具體實現。完全合於釋字第 577 號解釋理由書所稱之「**法規生效前『已發生事件』**」。**其「退休事件」全部法律事實要件均已構成，並在現實生活中完全具體實現。至於已退休人員其得行使選擇領取一次退休金或月退休金之權利，係屬在退休事件已完成後之法律效果，並無涉退休事件構成要件。「真正與非真正溯及既往」的判定基準為：是否「已取得請求權」。當政府雇主對員工核定退休生效時，退休金的請求權即已發生，國家（政府雇主）是否已經支給，是一次或分次支給，都不影響請求權的已經發生的事實**。此退休公務人員終身得按月向政府請領月退休金之權利，**為法律效果確定之「連續性金錢請求權」**。是故，「公務人員退休撫卹資遣法」**應只對修法後之工作年資適用，方不違反法律不溯既往原則**。

法律不溯既往原則涉及法治秩序安定與國家行為可預期性，為法治國原則之重要內涵。**其作用非僅保障人民權益，更寓有安定國家治理之公益目的**。此對已退休公教人員，為不利之溯及既往規定，業已違反憲法**保障人民核心權利與禁止法律真正溯及既往之憲法原則**，已危及法的安定性與憲法基本原則對法治國原則之維繫，洵屬無效。

八、系爭法規有多項法條涉及違憲與違憲事實之具體指摘

憲法及憲法解釋文有拘束全國各機關及人民之效力。司法院大法官會議釋字第 185 號解釋：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八

條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」(憲法第 78 條，第 171 條及釋字第 185 號解釋參照)。爰憲法及憲法解釋文效力高於行政權、立法權與司法權，為憲法所明定。 另依司法院釋字第 405 號解釋理由書敘明：「是司法院大法官依司法院大法官審理案件法之規定，就憲法所為之解釋，不問其係闡明憲法之真義、解決適用憲法之爭議、抑或審查法律是否違憲，均有拘束全國各機關及人民之效力，業經本院釋字第一八五號解釋在案。立法院行使立法權時，雖有相當廣泛之自由形成空間，但不得逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋，自不待言。」(釋字第 405 號解釋參照)。爰立法雖有形成權，但仍應受憲法及憲法解釋文之拘束。**立法權自不得違背憲法，以及憲法保障人權之內涵**。

系爭法規「公務人員退休資遣撫卹法」第 4 條、第 7 條、第 18 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定，及「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」，第 4 條、第 8 條、第 19 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定。所涉及具體違憲事實如聲請書所列附表。

九、系爭法規立法過程疏漏，未見立法理由與合憲程序

政府所提「年金改革」，實為對政府員工之退休金剝奪，其政策由非法定機關「總統府國家年金改革委員會」所提，而考試院、行政院則照章接受，未作任何法理、事實評估。(請參見：[違法設置的「總統府國家年金改革委員會」]http://blog.udn.com/frank002/63268239)而立法院在行使立法形成權時，亦未經充分有效評估立法原則、理由與說明，即草率表決通過。依立法院第 9 屆第 3 會期司法及法制委員會第 16 次全體委員會議紀錄，在 106 年 5 月 3 日（星期三）9 時至 23 時 16 分，於立法院紅樓 302 會議室召開，由段宜康擔任主席，立法院公報第 106 卷第 55 期第 328 頁，法制委員會主席直接**宣佈第 36、37、38 條保留。並未就法案的妥適性周全充分討論。所以立法過程的立法理由說明只有：「照民進黨黨團再修正動議條文通過」毫無任何立法原則與依據說明**，就逕由「**二、三讀《表決通過》。**」**其立法之草率與疏漏，為我憲政史上所罕見！**（立法院公報第 106 卷第 55 期參照)。

該法案並無任何符合憲法原則的立法理由，實際逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋，恣意而為，自不待言！其立法過程表面雖符合多數決，實質則缺乏正當法律程序，恣意違反憲法原則，剝奪人民財產權。爰系爭法規立法，洵屬違憲！

由全國軍公教警消權益保護協會理事長 林 煌撰述 1080510

515 立法委員公教退休法律釋憲聲請書
說明會爭點題綱論述

全國軍公教警消權益保護協會 1080515

對司法院所列爭點題綱之分析與研判回應

一、分析

司法院所列題綱，只請行政院及考試院提出說明，並未給聲請人提出說明機會。似是協助行政院及考試院補強釋憲攻防論述。

二、研判回應

（一）有關請行政院說明下列 1 至 8 之爭點：

1. 公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）第 37 條附表三，就施行日(中華民國 107 年 7 月 1 日)之退休所得替代率之設定(例如 35 年年資者設定為 75%，如題綱附件一)理由依據；而後再於 10 年期間內對於所有不同任職年資者，每年需一律再扣減 1.5%之理由為何？

->研判行政院可能回應：

(1).參考 OECD 所得替代率。(2)逐年遞減，合於憲法解釋，故合憲。

->我們的回應：？

嚴重違反法不溯既往憲法原則，不應剝奪員工勞務所得退休金，無憲法第 23 條適用也**嚴重違反比例原則**。**第一年遽降低 20%，10 年再降 15%，共降低 35%，為舉世無見。以**政府慣引之德國職業保險年金改革為例，**8 年共只降低 3.25%，自 2002 年起共分 8 年（2002～2010）調整，每年僅調降 0.4%**。更無任何理由，嚴重悖離憲法原則。

2. 系爭條例之受規範對象是否包括已退休者、現職者，以及將於 112 年 1 月 1 日以前擔任教職人員職務者？

->研判行政院可能回應：

是。

->我們的回應：？

嚴重違反法不溯既往及信賴保護憲法原則，不應剝奪員工勞務所得退休金，**系爭法規應只對修法後之工作年資適用**。以 85 年 12 月 27 日修正之勞動基準法，及 84 年、85 年修正之公務人員退休法與教職員退休條例，**即是對新的工作年資方適用新法！**

3. 系爭條例設定之退休所得替代率計算式是否一體適用於僅具退撫舊制、退撫新制暨兼具退撫新舊年資者？是否因而拉近非同一時期但同階、同年資者之退休所得？一體適用之目的為何？

->研判行政院可能回應：

（1）是。（2）是。（3）公平待遇。

->我們的回應：？

嚴重違反法不溯既往及信賴保護憲法原則。新舊工作年資所適用法律不同，工作條件不同，系爭法規一體適用而未予區別，違反憲法平等原則與法安定性原則。

4. 退撫新制採共同提撥制，以退撫新制年資計算之退休所得，部分財源來自受規範對象在職時薪水之扣除，與退撫舊制採恩給制不同。則僅具退撫新制年資者之退休所得，必須與非僅具退撫新制年資者完全相同(如題綱附件二)之理由為何?又僅具退撫新制年資者之月退休所得，既無優存利息又無年資補償金，仍需依系爭條例規定調降之理由為何？

->研判行政院可能回應：

（1）財政一體。（2）財政困難，基金永續。

->我們的回應：？

退休金為員工遞延薪資財產權，無涉重要公共利益。退撫基金並無破產之理，退撫基金係儲金制，是預為提撥的履約準備金，而非債務人，並無破產問題。**即使退撫基金不足支應，政府雇主亦負最後支付責任。**而且，舊制退休金、優存利息係政府雇主應負擔給付責任，與新制退撫基金無涉，系爭法規卻逕先減損，更是「豈有此理」！

5. 請提供已退休教職人員因系爭條例之施行而受不利影響及未受不利影響之人數及各占比例。

->研判行政院可能回應：

提供統計數字。

->我們的回應：？

請提供詳實而非虛假數據，務必正確！

無論所提供數據為何，都已違反憲法保障人民財產權及違反法安定性憲法原則。

6. 依行政院所提系爭條例草案第 36 條有關領取月退休者之優存利息調降過渡期間為 6 年；第 37 條附表三，有關調降 15%退休所得替代率之過渡期間為 15 年、每年 1%(如題綱附件三)。系爭條例將前者之過渡期間縮短為 2 年，後者之過渡期間縮短為 10 年，其理由何在，是否各有其精算依據？又縮短過渡期間對於退撫基金各年度現金流入之效益金額為何？請提出精算報告。

->研判行政院可能回應：

提供統計數字。逐年遞減，合於憲法解釋。有精算。

->我們的回應：？

請提供詳實而非虛假數據。

優存利息係依員工勞務年資核計，為法定退休所得。亦為政府雇主應負擔給付責任，與新制退撫基金無涉，系爭法規卻逕先減損，真是「豈有此理」！無論是否有精算，或精算結果為何，都已違反憲法對人民財產之保障及違反法安定性之憲法原則。

7. 請依題綱附件二所示之格式，提供退休公務人員於不同等級及退休條件下自107年至117年之「各年度」(以每年度12月 31日為末日)個人退休所得調降情形概況表。其中，扣減金額欄請另外臚列以下項目被扣減之金額:1、優存利息金額；2、年資補償金金額；3、以退撫舊制年資計算之退休金金額；4、以退撫新制年資計算之退休金金額；5、其他。上開 5 項金額之總額應與扣減金額欄所示金額相同。

->研判行政院可能回應：

提供統計數字。

->我們的回應：？

請提供詳實而非虛假數據。

無論所提供數據為何，都已違反憲法保障人民財產權及違反法安定性憲法原則。

8. 請說明系爭條例第77條第1項第3款規定退休人員於再任私立學校職務，每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，停止領受月退休金權利之理由。

->研判行政院可能回應：

不宜領雙薪，有違世代公平。民意反對肥貓雙薪。

->我們的回應：？

退休金為員工勞務所得，無關退休後之其他工作，一般職工亦未限定領取退休金則不能從事其他工作，有違平等。系爭法規嚴重違反憲法對人民財產權與工作權與平等權之保障。

9. 請提供OECD及其他主要國家近年來有關教職人員之平均退休所得替代率資料。

->研判行政院可能回應：

OECD及主要國家平均所得替代率為60%。

->我們的回應：？

退休金是員工勞務所得，遞延薪資，並非社會公共年金（社會保險年金）

系爭法規片面制定所得替代率限制，違反憲法對人民平等權保障。

OECD的統計資料，**是指政府公共年金（社會保險年金）**，為最低規範建議。

OECD年金總覽的前言及摘要寫的很清楚，就是指各會員國老年第一層保障的年金(the first-tier pensions)，僅包括15個會員國「強制性公共年金(mandatory public pensions)」的平均所得替代率是60%。所謂第一層強制性公共年金，是各國都有的強制性社會保險老年年金。從OECD年金總覽的前言及摘要，即知其

資料**並不包括第二層保障的職業退休金，更非將第一層加第二層合計的統計數字。**

但是，我國退撫新法第 4 條第 5 款規定，卻是將第一層的公保養老給付優存利息，加計第二層的月退休金，再以第 37 條附表三規定任職 35 年之所得替代率逐年減至 60%。**而任職 15 年者，竟然減低至 30%！**而政府還大肆宣傳，聲稱這是參考 OECD 的國際資料！

經詳閱 OECD 的年金總覽，發現政府制定退撫新法所引用的該組織統計資料，竟然是錯誤的，從而導致該法錯誤的大幅減少退休所得，嚴重侵害人民財產權及生存權，顯已違憲。因此別弄錯，也別被騙了，更應立即修法。

（二）請考試院就題綱附件三、聲請人就題綱附件四(分別由王育敏立法委員、曾銘宗立法委員、孔文吉立法委員、親民黨黨團提出)之退休所得替代率表，說明其設定理由及依據，如有精算報告亦請一併提出。

->研判考試院可能回應：

（1）不明，(2）無精算。

->我們的回應：？

請提供詳實而非虛假數據。無論是否有精算，或精算結果為何，都已違反**憲法對人民財產之保障及違反法安定性之憲法原則。**

退休金是員工勞務所得，遞延薪資，並非社會公共年金（社會保險年金）

系爭法規片面制定所得替代率限制，違反憲法對人民平等權保障。

由全國軍公教警消權益保護協會理事長 林 煌撰述 1080510

（以下如為事實部分，係提供對行政院陳述的回應）

一、

1.公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）第37條附表三，就施行日(中華民國107年7月1日)之退休所得替代率之設定(例如35年年資者設定為75%，如題綱附件一)理由依據；而後再於10年期間內對於所有不同任職年資者，每年需一律再扣減1.5%之理由為何？

一、公立學校教師退金是憲法所保障的「既得權」，因此不可以予以剝奪。新法溯及既往扣減，顯然違反憲法的溯及既往禁止原則、信賴保護原則。

二、新法第一年遽降低20%，10年再降15%，共降低35%，為舉世無見。以政府慣引之德國職業保險年金改革為例，德國法制8年共只降低3.25%，自2002年起共分8年（2002～2010）調整，每年僅調降0.4%，顯然為嚴重之不合理反差，故學者林明鏘教授即明確指出其不合比例原則之違憲。

2.

系爭條例之受規範對象是否包括已退休者、現職者，以及將於112年1月1日以前擔任教職人員職務者？

一、新法規範到已退休者，所以已嚴重違反法不溯既往及信賴保護憲法原則。

二、即使用我國自己的法律加以比較，85年12月27日修正之勞動基準法，及84年、85年修正之公務人員退休法與教職員退休條例，即只對新工作年資者方適用新法！

3.

系爭條例設定之退休所得替代率計算式是否一體適用於僅具退撫舊制、退撫新制暨兼具退撫新舊年資者？是否因而拉近非同一時期但同階、同年資者之退休所得？一體適用之目的為何？

一、在我國，目前退休者的狀況分為 1、僅具退撫舊制；2、僅具退撫新制；3、兼具退撫新舊制年資等三種。但以大部份OECD國家的退休制度，即使有變革，通常只有新制和舊制，沒有兼具新舊制年資者。其原因在於：

1. OECD的多數國家就是讓原本在退休舊制的人繼續留在舊制，新入行之人乃適用新制，基此，才不致造成溯及既往的糾葛。部分國家會設一時間點，讓舊制計劃參與者選擇。若選擇舊制者，就用舊制到底，選擇新制者，就會用優惠的方式將舊制年資結清，然後於計劃參與者退休時，再將結清舊制年資的退休金與新制計劃的退休金一起給予。

2. 至於所得替代率的調降，在OECD國家也十分罕見。因為退休金是工作契約的一部份，計劃參與者之所以能拿到退休金，是因為他已完整履行工作契約，這特性在退撫舊制與退休新制（確定給付制）尤其明顯。

3. 在OECD國家，社會保險和職業退休金的所得替代率是分開算的，因為這兩筆退休金的意義不同，繳費基礎也不同。社會保險的目的，是維持

計劃參與者退休後的最低生活水平，而職業退休金的加入，則是讓計劃參與者能維持相當於退休前的生活水平。事實上，在同時擁有社會保險和職業退休金的 OECD 國家，這兩者的所得替代率都分開計算。在我國，不管是退撫舊制或新制（確定給付制），由於軍公教必須為雇主（政府）工作一定的年限，方可達到支領退休金的條件，若提早離職，則會遭到重大損失（領不到退休金或只能領取自提的部份），教師跟國家間的「忠誠」是雙向的，退休教師在履行義務後退休，國家卻單方改變其給付（退休金所得替代率），國家顯然違反其對教師的忠誠。

二、新法將新舊制之所得替代率拉齊顯然違反公平性，並且先調整舊制退休金，此顯然違反溯及既往原則。

三、本次修法完全忽略退撫基金舊制與退撫新制間，財源來源不同此關鍵因素。

四、至於繳費的基礎部份，公保的繳費基礎是本俸，退撫新制繳費基礎為本俸的兩倍，因此將兩者混搭然後恣意取一個所得替代率，根本不符合退休金計算的理論基礎。

五、新法的規定，退休所得替代率計算式一體適用於僅具退撫舊制、退撫新制暨兼具退撫新舊年資者，也拉近非同一時期但同階、同年資者之退休所得，一體適用而沒有予以區別，顯然未為合理的差別待遇，所以不僅嚴重違反法不溯既往及信賴保護憲法原則，也嚴重違反憲法平等原則與法安定性原則。

4.退撫新制採共同提撥制，以退撫新制年資計算之退休所得，部分財源來自受規範對象在職時薪水之扣除，與退撫舊制採恩給制不同。則僅具退撫新制年資者之退休所得，必須與非僅具退撫新制年資者完全相同(如題綱附件二)之理由為何?又僅具退撫新制年資者之月退休所得，既無優存利息又無年資補償金，仍需依系爭條例規定調降之理由為何？

一、退休金為員工遞延薪資財產權，無涉重要公共利益。退撫基金並無破產之理，退撫基金係儲金制，是預為提撥的履約準備金，而非債務人，並無破產問題。即使退撫基金不足支應，政府雇主亦負最後支付責任。而且，舊制退休金、優存利息係政府雇主應負擔給付責任，與新制退撫基金無涉，系爭法規卻逕先減損，更是「豈有此理」！退撫新制是儲金制，由於其是以退撫新制年資計算退休所得，所以，退撫新制是確定給付制。

二、由於退撫新制是採儲金制（funded），故根據儲金制退休金的原理，政府必須對許多風險加以控管，舉例來說：受益人保護問題、歸屬受益權問題、退休金充足性問題。

三、在大多數國家，參與退休金計劃的雇員有歸屬受益權，這在理論上是雇主不可推卸的責任。雇主有義務保證雇員得到與他們過去服務相連結的待遇。

四、在這次政府以「退撫基金破產」作為發動年金改革的藉口，明顯凸顯出，退撫基金在政府的管理下，基金累積不足、喪失給付能力。而這些問題的發生來自於，政府在基金管理時，出現投資決策失誤，導致退撫基金累積不足。

五、政府在退撫基金的管理上，最嚴重的問題出在，退撫基金的管理沒有與雇主（政府）分離，這樣的管理方式，增加退撫基金的違約風險和利益衝突。此外，政府也沒有為退撫基金做任何保險和破產保險。

六、以退撫基金來說，由於退撫基金是確定給付制，而政府又立法讓政府來管，而且又對基金負最後支付責任，這樣的結果就是，雇主（政府）將退撫基金的管理、監理、保險集於一身，再加上退撫基金的管理幾乎等同於黑箱管理，這樣的管理方式在 OECD 國家是一種極高風險的管理方式。

5. 請提供已退休教職人員因系爭條例之施行而受不利影響及未受不利影響之人數及各占比例。

本次軍公教退休金改革受影響之人數，據統計人數達 33 萬人[1]，於 107 年 10 月 30 日止之統計，行政院受理之訴願即達 200,343「件」[2]；迄 108 年 2 月 21 日之統計，公務人員保障暨訓練委員會受理之復審案件即有 93,090「件」[3]，教育部未公布相關訴願案件數，但至少逾萬件。

6.

依行政院所提系爭條例草案第 36 條有關領取月退休者之優存利息調降過渡期間為 6 年；第 37 條附表三，有關調降 15%退休所得替代率之過渡期間為 15 年、每年 1%(如題綱附件三)。系爭條例將前者之過渡期間縮短為 2 年，後者之過渡期間縮短為 10 年，其理由何在，是否各有其精算依據？又縮短過渡期間對於退撫基金各年度現金流入之效益金額為何？請提出精算報告。

一、調降退休人員之退休金，即已侵害退休人員之財產既得權。

二、立法院以極端之調降比例，顯見其違反比例原則。

三、大法官應關注的不應局限在縮短過渡期間之退撫基金現金流量，而更應重視退撫基金的經營弊端，及到目前都未改善的違失。違失的情況如附表。

四、18%的調降這件事情，他所有的結構都來自於不斷的對外部鼓吹政府財務狀況系統性的困擾，但是所有的這些設計其實完全都不是從財政的考慮去思考，不管是軍方的版本或者是一開始的行政院的版本，或者是總統府的版本甚至於最後通過的兩年落日的版本，都看不到 任何政府在這個過程中實際上 對財務的 衝擊性，例如 18 不調對國家財政的影響 很大嗎?分 15 年調又很大嗎?18%分 6 年調又很大嗎? 最後的結果分兩年全部歸零滿足的 是社會的快感 或是真正國家財政的解決? 這才是這一次所有的立法裡面最嚴重的一個態度上的問題，他不顧法律的穩定度，不斷地把法律的穩定度這件事情，把公平性的原則把差異採計考慮的原則這些違法違憲的觀念完全

[1] 中央通訊社電子報 2018 年 7 月 1 日新聞，標題：「軍公教年改 7/1 上路　33 萬人受影響」；網頁：https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806300025.aspx。

[2] 聯合報電子報 2018 年 10 月 30 日報導，標題「軍教年改訴願全軍覆沒 只能拚行政訴訟」；網址：https://udn.com/news/story/10930/3451802。

[3] 自由時報電子報 2019 年 2 月 21 日新聞，標題：「不滿年改退休金縮水提復審 保訓會：99%被駁回」；網址：https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2705859。

棄之不顧 ，全面回到政治上的需求及政治上的理由，不斷的鼓動在職的老師跟退休的老師透過18%產出這一點點的無關 退休結構改變的小利益 之間的衝撞， 這是非常不可取及不道德，執政者不斷透過分化人民的方式以取得其執政權之目的，非屬治國之正道。

五、也就是年資35年：所得替代率從95%變成60%，退休金降幅比例達36.8%(1-60/95)；年資30年，所得替代率由85%一次減至67.5%，再分十年降至52.5%，共降了32.5%；年資25年：從75%變成45%，退休金降幅比例更高達40%（1-45/75）。

六、於84年以前退休者，從無自退撫基金領到分文，卻被以所謂退撫基金會破產之假議題，而遭刪減退休金86年退休之教師，僅有一年新制之年資，卻亦以此理由而遭大幅刪減，此截然與公平原則或比例原則相違背。

7.

請依題綱附件二所示之格式，提供退休公務人員於不同等級及退休條件下自107年至117年之「各年度」(以每年度12月31日為末日)個人退休所得調降情形概況表。其中，扣減金額欄請另外臚列以下項目被扣減之金額:1、優存利息金額；2、年資補償金金額；3、以退撫舊制年資計算之退休金金額；4、以退撫新制年資計算之退休金金額；5、其他。上開5項金額之總額應與扣減金額欄所示金額相同。

大法官應要求行政院提出數字計算之確實證據，不能認為行政院提出之資料即為真實。

8.

請說明系爭條例第77條第1項第3款規定退休人員於再任私立學校職務，每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，停止領受月退休金權利之理由。

再任條款違憲的理由：

（一） 系爭限制條款無立法理由可據，不具民主正當性，且限制手段違反比例原則：

1. 新修訂公務人員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例之限制公教退休人員之修法理由闕如；至其違反之憲法各原則，茲不贅述，另補充說明如后。
2. 新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條之立法理由雖載稱：「……。三、鑒於立法院審議99年度中央政府總預算案時決議，要求解決退伍軍人就任或再任政府捐助成立之財團法人職務支領雙薪問題；立法院預算中心及部分立法委員亦針對退休公務人員就任或再任與政府經費補助有關之法人或政府轉投資公司職務同時領取月退休金及薪資情形，要求應訂定相關規範予以限制，爰

考量軍人服役特性，重新明定停支退休俸或贍養金之就任或再任職務範圍。四、本條所稱薪酬總額係指每月因職務所固定或經常領取之薪金、俸給、工資、歲費或其他名義給與等各種薪酬收入之合計數。另所稱每月因職務所固定或經常領取之薪金、俸給、工資、歲費包含經常性按時、按日或按件計給報酬者；所稱其他名義給與，指浮動性報酬（如加班費、非固定性之專題演講或課程講授之鐘點費、獎金等給與，以及依實際出席次數按次支給之出席費或兼職費與覈實支給之交通費、差旅費及日支費等費用）以外之給與。另為保障就任或再任私立大學薪資所得較低人員之工作權益，僅限制專任教師需停止領受退休俸或贍養金，爰增訂相關文字。五、為保障業於本條例修正施行前，已就任或再任第1項第1款或第2款之職務人員權益，爰增訂第2項，明定給與符合上開條件者之3個月過渡期間，俾供審酌是否繼續任職，及有第1項第3款情形者，自本條例修正施行後之下個學年度起施行。六、為規範軍官、士官之退休俸或贍養金，經支給機關查知支領退休俸人員再於第1項所定機關（構）、學校、團體及法人參加保險，及未依第1項或第2項規定停止領受退休俸或贍養金，而有溢領情事之作法及辦理權責機關，爰增訂第3項及第4項規定。七、鑒於現行退休制度多以65歲為退休年齡，為釋出工作機會，解決部分支領退休俸人員在年滿65歲後，仍就任或再任政府捐助成立之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表，而生支領雙薪問題，以符退休制度設計之原意，爰於第5項至第6項明定其初任年齡不得逾65歲，及任期屆滿前年滿70歲者應即予更換等事項。……」云云[4]。

3. 惟觀其主要說詞，無非係以「防止肥貓條款」為藉口，然公務人員旋轉門條款之合憲性業為學者批評其合憲性；其次，教育主管機關公務員轉任私立學校或可充當肥貓或門神，但退休軍公教人員再任私立學校、私立大學僅為教育之目的，則根本無旋轉門限制之必要；第以，退休軍職人員並非均具教師身分或大學專任教師身分，故此類人員於退休後再任私立大學，乃須自講師或助理教授起任，是毫無擔任「門神」之可能！立法者徒以無由之臆

[4] https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0061737336BA0000000000000000014000000004000000^01448107062000^001B3001001。

想，概括性對退休軍職人員工作權予以限制剝奪，截然欠缺可資作為「目的」與「手段」比例原則判斷之阻卻違憲事由，故亦可見該修法與憲法之比例原則相違。

4. 其次，依行政院提案之立法理由，就該條例第 34 條第 5 項、第 6 項明定初任年齡、任期屆滿前任職年齡上限指出：「鑒於現行退休制度多以 65 歲為退休年齡，為釋出工作機會，解決部分支領退休俸人員在年滿 65 歲後，仍就任或再任政府捐助成立之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表，而生支領雙薪問題，以符合退休制度設計之原意。」最後修訂之該條例第 34 條第 1 項第 3 款規定，卻係規定退役軍官、士官就任或再任「私立大學」擔任「專任教師」停止領受退休俸或贍養金之限制，前後修法理由考量並非一致。而若以釋出工作機會而論，應釋出工作之對象，首應指者，當為政府；惟公立大學教師於此波退休金修訂中，幾乎無不任職至法定退休年齡 65 歲，更遑論面臨少子化加劇，目前在中小學已有教師超額問題，未來亦可能延燒之高等教育階段，政府遂行此波退軍公教退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」，即非事實，更不可能為有效之立法政策。而就私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由，甚且為大學自治之核心事物，特別係教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，係具特定、短期性、金額有限之特徵，故顯然不足以涵括釋出工作機會之問題。

5. 私立大學延攬公立學校教師至私立大學任教之目的係提供較高品質之學術研究及教學內容，是否即因之損及年輕教師之工作權，難謂有相當因果關係[5]，更何況私立大學之講座教授並無占用任何人事缺額，是以，如擔任講座教授則何來排擠年輕人任教之問題。其次，私立學校職員、專任教師之聘任，乃基於該私立學校之經營需求、大學自治等決策，且必以適才適所為原則，而非以任用人員之年齡為唯一考量，故焉有任用退休軍公教人員即生排擠年輕人就業機會可言？若此謬論可信，則公務人員相關之任用法令更應修正任用年齡，提早使公務員儘早退休，以使年輕人均可進入公務體系任職，俾使年輕人均有公職可任！

[5]吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 177 頁。

6. 承上，堪以證明限制條款限制退休軍職人員就任或再任私立大學之專任教師業嚴重侵犯人民工作權、財產權、生存權，已影響軍心安定，是與其立法目的所欲達成「促進招募、穩定現役、安撫退員」等目的，復顯然相違。

（二） **系爭陸海空軍軍官士官服役條例限制條款造成與國軍退除役官兵輔導條例間之法規範衝突，而違反法治國原則：**

1. 按國家整體政策、制度及法律秩序應具一致性[6]，否則國政必陷於紊亂。固然國軍退除役官兵輔導條例與陸海空軍軍官士官服役條例各有其規範目的，然上述 2 法對於軍職退休人員工作權有積極競合之規定，而勾稽 2 法以言，確可簡而易見其互相齟齬、矛盾，職是，顯然不符首開法治原則。

2. 國軍退除役官兵輔導條例第 5 條明文規定：「退除役官兵之輔導就業，由輔導會創設附屬事業機構，或分別介紹於各機關學校社團等機構予以安置。」又同條例第 6 條更規定：「政府機關、公營事業機構及公立學校任用新進人員時，其條件相等而為退除役官兵者，應予優先錄用，其辦法由行政院定之。」監察院之調查報告即曾指出，退伍官兵之就業安置兼具確保國家安全與人力資源再運用雙重功能，是認為行政院應結合退輔安置，並強化退伍官兵專業人才之運用，建立第二線國防，謀求平戰合一，以落實全民國防[7]。

3. 惟新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項規定卻採取與前述國軍退除役官兵輔導條例截然相反之政策、制度及法律秩序，大規模、多樣性地限制退休軍職人員再任其他職務，與國軍退除役官兵輔導條例之立法目的及政策相左，果任令互為衝突之法制對立存在，則無異使國家罹於紊亂法規範之矛盾，且必使軍人喪失其對國家之信賴，國家亦失其對軍人應有之忠誠。

（三） **系爭限制條款第二度侵害退休軍公教人員憲法保障之工作權、財產權、生存權：**

1. 系爭新修訂陸海空軍軍官士官服役條例及系爭限制條款所侵害附件 2 編號 G、H 組聲請人之工作權、財產權及生存權等基本權之核心事物，除前揭分析外，爰另說明如下。

---

[6]釋字第 289 號楊建華大法官一部不同意見書、釋字第 613 號王和雄、謝在全大法官部分不同意見書、釋字第 727 號解釋葉百修大法官不同意書參見。

[7]監察委員林鉅鋃、尹祚芊、李炳南，國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告，監察院，2014 年 6 月，第 91 頁至第 94 頁。

2. 著名心理學家馬斯洛（Abraham Harold Maslow,1908-1970）所提出人類需求層次理論向來廣為心理學界之支持及運用，大法官於審酌系爭條例及系爭限制條款是否違憲，自應予以注意。氏認為人類有 5 種層次之需求，依序為生理需求、安全需求、社會需求、尊重需求及自我實現需求。前述需求，由低層次至高層次。自我實現需求為人類最高層次之心理需要，其係指人類有為實現其個人理想抱負、發揮其最大程度能力之需要。吾人均知，人類生活具有極高度社會化之特質，各種社會制度亦均可能使人類獲得前述不同層次暨其不同程度之需求。惟職業或事業之工作從事及其成就，則得俾個人自我證明其能力與潛力之發揮，使其成為自己所期望之人物，從而令人獲致最大之快樂。因此，國家剝奪或限制人民之工作，其爭點不單為法律制度之辯，更係對人民自我實現之心理侵奪問題！

3. 如上所述，憲法第 15 條明文規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」。固然對於憲法上工作權之界定，學說各有主張，分別有自由權說、受益權說、自由權兼受益權說[8]。吳庚大法官對於憲法保障工作權之理解，認為其本質應係以保障勞工階層為目的之社會基本權，職業自由與工作權並不完全相容[9]。又吳庚大法官更早於釋字第 404 號解釋不同意書中，即曾闡述：「人民有選擇工作之自由，國家不得任意侵犯。」。

4. 茲觀諸大法官解釋及我國學說通說則傾向德國法之職業自由概念，認為工作權兼具自由權及社會權之性質，是其併有並自由權之古典基本權地位，而可防禦國家之侵害，並派生其相關請求權[10]。工作權不僅為物質生活之基礎，亦能促成基本權利價值之自我實現[11]，故可將工作權視為人格發展權之基礎[12]，自不為過。進言之，其更與個人追求幸福密切相結合[13]。釋字第 659 號、第 724 號解釋亦均認為，職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要。而從比較法之角度觀察，日本最高裁判所即曾指出，工作權不應單由經濟自由面予以觀察，尤應留意其具人格形成或幸福

---

[8] 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 269 頁。
[9] 吳庚，憲法的解釋與適用，自版，2004 年 6 月，第 277 頁。
[10] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 260 頁。
[11] 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 270 頁。
[12] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 254 頁。
[13] 初宿正典，憲法 2 基本權，成文堂，2010 年 10 月，第 336 頁。

追求權之自由[14]，可謂至理之言。因此，職業不僅為個人維持生計之社會經濟活動，更為個人人格開展之主要場域，準上，職業選擇自由與個人人格價值乃至於精神生活之自由有緊密之關係[15]。人民有自由選擇及決定其從事職業及職業行為之自由，國家不僅不應消極不侵害人民之工作權，且更應積極促進有工作能力者之工作機會。如國家欲對人民工作權予以限制，一般言之，須於有保護特殊重要公益之必要時，方可限制人民之職業選擇自由，而與工作權相關之行為愈具外部化現象，因愈易與他人產生法律關係，則國家管制之密度及合理性方能愈高[16]。針對職業自由限制之合憲性審查，大法官解釋及學說概傾向從於德國法制及學說，以執行職業限制、選擇職業自由之主觀要件、選擇職業自由之客觀要件等三階段理論予以判斷[17]。惟應注意者，係通過此審查，祇意味限制之目的正當性，並非其手段即已符合適當性、必要性及狹義比例原則之檢驗[18]。以釋字第 637 號解釋有關公務員旋轉門條款為例，學者[19]即認為其所應考慮者，應係不規定旋轉門條款是否將會對公眾產生危險[20]，方屬正鵠，且該危險更應由立法者負舉證責任；然大法官僅以旋轉門條款與維護公務員聯結有實質關聯性為依據[21]，其判斷基準與其他解釋並不一致，並非妥當。準上，是退休軍公教人員再任私立學校專任教師或其他職務，如立法者無法證明係產生公眾危害，即無從阻卻其違憲！

5. 而財產權為最基礎基本權之一種，國家應確保基本權主體在財產法領域內之自由，使人民個人生活得自我發展與自我負責，因此，財產權保障與個人自由存有內在關聯性。質言之，財產權具有確保人民生存及促進個人自我發展之意義[22]，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴[23]。查退休軍公教人員再任私立學校專任教師或其他職務而可獲得薪資，乃於國家贍養義務之公法關係

---

[14] 最大判昭 50・4・30 民集 29 卷 4 号第 572 頁即藥事法違憲判決。
[15] 左藤幸治，日本国憲法論，成文堂，2011 年 4 月，第 299 頁。
[16] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 271 頁。
[17] 釋字第 510 號、第 584 號、第 637 號、第 649 號、第 659 號、第 682 號、第 702 號、第 738 號、第 749 號等解釋參見。
[18] 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 273 頁。
[19] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 277 頁。
[20] 釋字第 699 號、第 715 號、第 749 號解釋亦採此判斷基準。
[21] 釋字第 634 號解釋同此標準。
[22] 陳慈陽，憲法學，元照，2005 年 11 月，第 601 頁。
[23] 釋字第 191 號、第 400 號、第 409 號、第 411 號、第 514 號、第 516 號解釋等參見。

外，另基於私法契約而取得之財產權。新制以就任或再任私立學校職務或私立大學專任教師職務為其停俸條件，一方面係對退休軍公教人員退休金既得權之侵害，另一方面亦對其另為付出之報酬取得財產權之權利予以限制、剝奪，其手段至為強烈，顯非法治國家應有之合比例手段。

6. 特應補充說明者，係於 105 年 8 月 11 日「總統府國家年金改革委員會」第 8 次委員會議中，國防部提出之「軍人退撫、保險制度—補充報告」針對白正憲、郭明政委員提問「請國防部將我國現行軍人退撫作法與美國實施比較，提供委員瞭解制度差異」之說明，明確載以：「一、美國軍人退撫基金由退伍軍人部管制（教師、警察、消防...等均分別是志退撫基金），由國防部每年編列預算，軍人不需要繳交基金費用，並提供醫療保險及就學獎（助）金。.....三、美國國家法典規定，明令保護退伍軍人就業權利，不僅民間企業遵守，政府單位更應為民間企業表率，且薪水與福利均與同職等之人員相同，亦『無須停支其月退休俸』」等語[24]，此方為保障軍人安心保家為國之有效機能，然新制卻反其道而行。

7. 此美國法為例，美國聯邦政府及各州關於公部門退休人員，包括公務人員、警消、公立學校教師等如再至私部門任職，均無「削減退休金」之制度或規定[25]。是以，學者懇切指出軍公教退休人員之退休金請求權為公法上財產請求權，其若再任私立學校，其與私立學校間為私法上之請求權，二者並無相關，從而，其依公法關係所領得之退休金所得替代率，自不應將其另由私立學校支付之薪資計入其所得替代率作為其限制工作權之事由，否則自屬違憲[26]。

（四） **系爭限制條款未盱衡軍官士官之服役年限，而限制退休軍公教人員之工作權，復足見其違憲：**

1. 觀諸鄰近之日本，該國係朝向促進高齡者雇用之法制[27]，但我國適

[24] 總統府國家年金改革委員會，第 1 次至第 10 次委員會議資料彙編，2016 年 9 月（無編頁），國防部「軍人退撫、保險制度—補充報告」第 4 頁。

[25] 廖元豪，禁止事業第二春？--公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 200 頁至第 203 頁。

[26] 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 179 頁。

[27] 賴宇松，日本年金制度改革與高齡雇用促進法制—兼論我國公務人員退撫法修正，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 214 頁以下。

反其道，抑制退休者再投入社會之貢獻。新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 17 條第 1 項規定：「公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿 5 年，年滿 60 歲。二、任職滿 25 年。」又同法第 19 條第 1 項規定：「公務人員任職滿 5 年，且年滿 65 歲者，應辦理屆齡退休。」同上情形，新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 18 條規定：「教職員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿 5 年，年滿 60 歲。二、任職滿 25 年。」另上開條例第 20 條第 1 項規定：「教職員任職滿 5 年，且年滿 65 歲者，應辦理屆齡退休。」亦即，公教人員之最高任職年齡均為 65 歲。

2. 然按陸海空軍軍官士官服役條例第 6 條規定：「軍官、士官服現役最大年限或年齡如下：一、士官與除役年齡同。二、少尉、中尉 12 年。三、上尉 17 年。四、少校 22 年。五、中校 26 年。六、上校 30 年。七、少將 57 歲。八、中將 60 歲。九、上將 64 歲。（第 1 項）前項服現役最大年限，自任官之日起算；服現役最大年齡，依其出生年月日計算至足齡之年次月一日止。但留職停薪期間，不列計服現役最大年限期間。（第 2 項）一級上將服現役最大年齡，不受第 1 項第 9 款之限制。（第 3 項）」。是以，軍職人員一般性而言，係早於公教人員離退公職，準此，退休軍職人員普遍性須面臨之退休後生活及第二次就業壓力更甚於公教人員。尤其依監察院之調查，軍職人員基於前揭服現役最大年限年齡規範，普遍於 50 歲前即須退伍，從而，監察院調查報告亦認為政府更有保障軍職人員退伍後生活之必要[28]。

（五） **系爭限制條款違反平等原則：**

1. **限制條款形成體系失衡，而有違反法治國原則外，更悖於平等原則：**

（1） 觀以就業服務法第 5 條第 1 項前段明文禁止歧視之原則，其規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視」。然本次軍公教人員退休制度卻悖於平等原則，反以年齡及曾任職務（一定任職軍公教

[28] 監察委員林鉅鋃、尹祚芊、李炳南，國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告，監察院，2014 年 6 月，第 94 頁。

期間之退休）作為國家強迫私部門機構進行歧視作為，實至難想像！

（2） 按法秩序理應建構無內在矛盾之法價值體系，方能博得受規範人之支持與服從，當立法者對某特定事務或生活事實作出某原則性基本價值決定後，於後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，以避免作出與其違反之異質決定，否則將破壞整體法價值秩序體系之一貫性及完整性，亦即為體系正義之違反，而牴觸平等原則。釋字第 244 號解釋及翁岳生大法官前於釋字第 455 號解釋所提出之協同意見書，即曾明確提出「體系正義」之輔助概念，許宗力大法官於其論著中更已揭示，體系正義尚包括指向於更大之法體系叢之體系正義，即所謂體系間正義，唯有如此，方能提供一個與「合目的性」有別，且超越於「合目的性」之違憲審查思考判準[29]。

（3） 經查：

I. 新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款及新修訂公立學校教師退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 3 款規定均規定，「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。」惟新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 3 項則規定：「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。」僅於退休軍職人員再任「私立大學」之「專任教師」始遭停止領受退休俸或贍養金。就此節而論，首見者，係私法人部分包括私人公司、基金會，並不在新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規範之列。

II. 其次，如以私立學校而言，退休軍職人員僅限再任「私立大學」，卻排除其再任私立專科院校、中小學等之限制，而與退休公教人員之限制「再任機構」間形成不必要之差別待遇。

III. 復以，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例亦排除再任私立大學之其他職務者，於法規範體系之建構上，更形成軍公教退休人員再任「職務」禁止之不合理差別待遇，其違反體系正

[29] 許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 103 頁。

義之情形臻然，不言可喻。固然體系並非完全不能違反，然亦必在基於「重大之公益考量」下，始得為之。立法者基於如何「重大公益考量」，排除私人公司與財團法人、私立專科院校、中小學、甚至私立大學內「專任教師」外之其他職務等，而僅規範「私立大學」之「專任教師」？立法說明顯然違反體系正義及平等原則，此顯然為一望即知之違憲立法，自為實質法治國家、民主國家之憲政秩序所不容！

（4） 次以，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規定與新修訂公務人員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定之差異，係公教部分完全將私校列入限制對象，而前者雖似乎呼應軍人之特殊性，特別保障退役軍人之就業權利，但為德不卒。此乃其對退休軍職人員就任或再任私立大學之專任教師停止領受退休俸，而不對私立大學（專）之專任行政職務及私立高中職專任教師與行政職務者作此限縮，果其理由為大學之專任教師薪酬較行政職務與高中職教職高，停止領受退休俸，薪酬仍然優渥，然此理由並非當然成立。蓋查退休軍職人員於私立大學擔任專任教師之薪酬，不必然高於同樣階級同樣年資領同樣退休俸擔任行政職務退休軍職人員薪酬，而此等人員之薪酬則必係退休俸加上行政職務薪酬之總額。然當擔任專任教師者之薪酬扣除其等退休俸後之剩餘額，低於行政職務之薪酬時，擔任專任教師之薪酬則係低於擔任行政職務之總體薪酬。例如於私立大學專任教師，則政府停發其退休俸，然再任同私立大學醫師或行政職者，則仍可領取其退休俸，相較以觀，即可凸顯其不合理之現象。基此，在在可得發現其限制條款違反平等原則，而形成多重不公平對待情事，是自屬違憲。

（5） 而專科學校之專任教師及私立大學（專）之編制外之專案教師，其教學、研究、服務之教師本職工作，與私立大學專任教師並無差異，然於新修訂陸海空軍軍官士官服役條例中卻無任何限制。準此而言，足見對任職於私立大學專任教師之退休軍職人員即屬特別不合理之差別待遇。

（6） 況退休軍公教人員如轉任計程車駕駛（如榮民計程車之司機）、漁民、農民或到企業工作以改善退休後之生計，國家即可不予干涉，而同為私領域私法自治之私立大學受聘專任教師，國家卻選擇性進行干預作為，其並無合理之憲法基礎。私

立大學基於私校自治，對於是否任用符合專任教師資格之退休軍職人員或符合私立學校教職員任用資格者，依法其自有裁量之自由，此與一般企業並無差異；何以國家可獨對轉入私立大學擔任職務之公立學校退休教師或擔任專任教師之退休軍職人員加以限制，及可為不平等之歧視？

（7） 退休軍公教人員之退休金為其退休前「依法」之工作對價給付，為既得權，其性質並非退休後無職之生活補助，因此不能打折給付。退休軍公教人員於任職之初，即依法受有退休後月領一定報酬之保障，此乃俾其能安心盡責。而其等於依法退休後，再於私立大學擔任職務或擔任專任教職係現在工作對價之給付，此與現職私立院校任職人員受有相同待遇，此始謂之實質平等。絕不能以停止領受退休俸之機械平等，而抹煞退休軍公教人員退休前工作之付出。職此之故，顯見停止領受退休俸之機械平等將造成退役軍人任私立大學專任教職之薪酬，等同於原教職薪酬扣除其等退休俸後之剩餘額，顯已違反同工同酬之公平原則，而其實質薪資減少之現象，嚴重傷害其等人員之權益。

2. **私立大學並非唯一受國家捐助之財團法人，故以退休軍公教人員再任私立大學職務或專任教師作為停俸之理由，違反憲法平等原則：**

（1） 私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且係以從事公益為目的之「私法人」及「公益財團法人」[30]。私立大學並非「政府捐助成立之財團法人」，亦非「政府轉投資公司」，因此，不應將私立大學與其他限制再任之機構恣意比附。

（2） 另依銓敘部統計至 107 年 3 月 28 日公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助（贈）之財團法人」計 305 個，「捐助（贈）經費累計 20%以上之團法人」計 27 個，二者中均無任何私立學校。由此可見，私立大學並非國家捐助對象之最大對象，是以，對於國家財政支出並無排擠效應。

（3） **更何況不論一私法組織受政府補助或以契約等方式取得政府資金，無論其比例多高，均不當然使之成為公部門，尤其本質上應遠離國家操控及與國家保持距離之私立教育機構，尤其私校受政府補助與私校教師之薪資收入無關，何能因此停發退休軍**

[30] 財團法人法第 2 條、私立學校法第 19 條參見。

公教人員之月退休金？此顯然違反平等原則，而為恣意之差別待遇[31]。

3. **系爭限制條款違反不當聯結禁止原則、真正溯及既往禁止及信賴保護原則：**

（1） 按法規範與其目的之達成間，應具有正當合理之關聯，否則違背不當聯結禁止原則[32]。又按過渡期間，以為緩衝，乃憲法信賴利益保護原則之實踐，此有釋字第 538 號解釋可佐；過渡期間條款之訂定，應就其內容實質審查，如有恣意裁量或顯非合理之情形，而不足以緩和人民所受之過度侵犯[33]，亦屬違憲。

（2） 退休軍公教人員之退休金或贍養金並非薪水，其退休金（俸）係以其任職多年之貢獻與多年扣繳之部分薪資為基礎，其於任職期間，國家以強制手段自薪資中預扣，其等不僅有部分負擔，且其退休俸或贍養金本為國家應盡之憲法義務，其為公法上之財產請求權；至於退休公立學校教師再任私立學校或退休軍人再任私立大學專任教師，則係其與私立學校間之工作報酬，另屬私法上之財產請求權，故二者間並無相關，職此，新制以不相干之事由而限制退休軍公教人員再任特定職務，自已違背不當聯結禁止之憲法原則。

（3） 按憲法第 167 條第 1 項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」；私立學校法第 59 條另規定：「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；……」。承上言之，堪以證明教育部縱有補助私立學校，亦為國家應提供優良教育環境之國家義務，是與軍公教退職人員之再任無關聯性。

（4） 軍公教退休人員再任私立學校職務，並不涉及重複享用國家資源問題[34]，蓋政府對於私立學校固有補助，但其補助款僅及於教學與學生獎補助金，並不包括人事費用。觀以 108 年所修正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

---

[31] 廖元豪，禁止事業第二春？--公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 195 頁。

[32] 釋字第 612 號解釋參照。

[33] 釋字第 605 號解釋楊仁壽、王和雄大法官部分不同意見書參見。

[34] 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 173 頁。

第 9 點第 5 項第 1 款第 1 目更就申請原則及注意事項規定：「本獎勵補助經費經常門使用原則：本獎勵補助經費經常門以改善教學、教師薪資及師資結構為主，應優先保留經常門經費百分之六十以上供作下列經費所需：新聘（三年以內）且符合校內授課規定及有授課事實之專任教師薪資：校長、公立學校或政府機關退休至私校服務，領有月退俸之教師，其薪資應由學校其他經費支付。」等旨甚明[35]。換言之，於私立大學擔任專任教師之退休軍公教人員其教師薪資主要來自私立大學，並未自政府國庫領取雙份薪資，縱教育部對各大專院校專任教師薪資有個別補助，但僅限於國內極少部分之個別教師，並不具普遍性，甚至已明文排除退休軍職人員作為補助對象。基上，足見新制之再任限制，顯然違反正當合理關聯原則[36]。茲就教育部個別補助教師之類型，簡述於次：

I. 玉山學者：政府協助各大學留住國內優秀人才，除每月薪資外，另可支領最高 500 萬元，並一次核可 3 年。推動方式，將比照目前學術獎及國家講座審查模式，由教育部或跨部會組成審查委員會，並依不同學術領域進行審議。換言之，國內極少數頂尖學者方有機會得到此項補助。

II. 高教深耕計畫彈性薪資：高教深耕計畫中獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 20%、未獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 5%作為留才及攬才所需之彈性薪資費用；相關給付規定授權由學校自訂。私立大學僅約 5%專任教師可獲彈性薪資每月約 3,000 至 5,000 元。

III. 教授學術研究加給提高 10%：只有教授方有此部分福利，但每月亦祇增加 5,445 元而已，但若於公立學校或政府機關退休之教師則不得再支領[37]。

（5） 從而，退休軍公教人員再任私立大學職務或專任教師並不造成國家財源之額外或重複之支出。新制就此部分限制剝奪退休軍職人員再任私立大學專任教師職務，殊與退撫基金之財務維持

[35] 108 年度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，https://tvc-fund.yuntech.edu.tw/Post/NewsContent.aspx?id=842。

[36] 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 176 頁。

[37] 參見教育部網站，網址：https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/news_content.aspx?id=213&type=new。

毫無關係，更與世代正義、少子化全然無涉。政府以不相干事物而為盱衡，確實悖於不當聯結禁止原則。

（6） 又退休軍公教人員退休後與國家之身分關係於該教師退休後，已然終結，新制以極短時間修法，令已任教於私立大學之退休軍公教人員須決定其與私立大學間之聘任私法法律關係（甚至涉及該任職私立大學之教師名義主持或參與私立大學與第三方之國家機關（構）或私人間簽訂之多年期委託研究關係或其他委任關係等），不僅已同時破壞該教師與國家、私立大學間法律關係之法安定性，更係對已退休軍職人員與私立大學間已成立生效之工作權關係為不利之限制、剝奪或干擾，此洵屬典型之溯及既往權利限制剝奪，尤屬違憲。

（7） 進且，新法之過渡條款緩衝期間明顯不足，是屬違憲。蓋系爭3法之修訂急於107年7月1日實施，旋即於同年8月1日對任教於私立大學之退休軍職人員停領退休俸，如此劇烈之法秩序變動，卻僅存有 1 個月之緩衝期間，使時於私立大學擔任職務或專任教師之退休軍公教人員極難調適與重新規劃自己之財務與工作生涯，亦顯與憲法信賴保護原則相違。

4. **系爭限制條款成為國家干涉私立大學自治之手段，亦不利我國整體學術發展，影響私立大學學生學習權，更將國家優秀人才（尤其軍事人才）排擠於適才之所，對國家整體公益之危害極重，不符合公益原則：**

（1） 系爭限制條款所產之「第三人效力」，為檢視該條款是否違反公益原則而違憲，應為大法官真正須應關心之焦點。蓋如吾人所悉，私立學校縱非公部門，然就其人事之任用亦非無制度可循，更非亂無章法。私立學校之職員如斯，私立學校教師之聘任、續聘更有一定法規程序，尤其大學教師之聘任、續聘益加嚴謹，且有大學法、教師法等相關規定之適用。

（2） 而系爭 3 法貿然於 107 年 7 月 1 日施行，惟以大學教師之招聘、應聘而言，招聘程序通常於新學期前數月甚或 1 年前即已開始作業，且須經大學系、院、校三級學術審議委員會三審程序確定；即使係續聘，亦早於新學期前，即開啟邀請教師同意續聘之作業程序，而於新學期即每年 8 月 1 日開始起聘。準上程序過程，不論係甫退休軍公教人員應聘私立大學專任教師或原已應聘大學專任教師是否續聘，不分退休軍職人員抑或私立

大學，在前述過程中，均必陷入聘任、應聘之掙扎與困窘。是以，該條例所影響者，並非僅退休軍職人員，且已波及私立學校之教學、經營、研究計畫之開展與續行，更遑論具大學自治之私立大學，私立大學之研究、教學無不惴惴不安。退休軍公教人員再任私立學校之限制，對於私立大專院校、高中以下學校之教學、行政亦受有影響。

（3）承上所見，軍公教退休新制各法已非國家與退休軍公教人員間之公法關係發生驟變而已，更已傷及無辜之私立學校或私立大學，是實質上業已產生對第三人效力問題。國家透過其對具退休軍公教身分之不必要差異對待事由，剝奪、干涉私立學校尤其係私立大學對專任教師（或其他職務）人員之選任、契約自由及大學自治，其干涉手段並非單純之間接干涉，更係直接干涉，蓋教育部即曾以公私立學校不配合其政策或指導，而作為其取消補助之干涉手段[38]；此外，新制對私立大學教師之選任干涉，必然同時亦對其學生之受教權、學習權產生影響。當然，前述國家干涉手段，衡其性質，已併含有令私立學校、私立大學得以退休軍公教人員身分作為其歧視之「法定事由」，而不予錄用，更值關注。

（4）因我國之學校教育體制係以公立學校教育為原則，以私立學校教育為輔，公立學校具有較優且穩定之教育資源，是以，概觀我國大學之學術發展，整體而言，公立學校之學術成就一般比私立大學為佳。從而，私立大學須極力爭取退休之公立大學教師或具公務實務經驗之教師充實其教學、研究及輔導，鄰近之日本大學教育亦有相同之現象及發展。是以，公立大學退休教師或退休軍職人員轉任私立大學職務或專任教師，不僅一方面可使該退休人員繼續為國家社會貢獻所學所知，亦有助於私立大學之整體發展[39]。反之，則係對教育之公益之戕害！

（5）在公益原則、比例原則之憲法原則下，國家除追求最大公共利益外，手段與目的之均衡性，應係前述憲法原則判斷之核心。軍公教人員再任私立學校職務或專任教師是否對國家、社會產

---

[38] 教育部民國 105 年 12 月 14 日臺教技（三）字第 105016137 號函、106 年 11 月 17 日臺教技（三）字第 1060158624 號函、107 年 1 月 5 日臺教技（三）字第 1070001113 號函等參見。

[39] 吳志光教授以其擔任私立大學教師及兼任行政職務之觀察，亦肯認此客觀效能。吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 177 頁。

生更大危害？限制其等再任私立學校職務或私立大學專任教師對私立學校教育、私立學校學生受教權或學習權，以至大學自治，是否弊大於利？於違憲審查時，不得不予重視。依本文之見，軍公教退休新制所生各項衝擊，當係捨本逐末，以弊趨利。

（6） 況私立學校之設立、發展有其獨特之教育公共性，更具有法律之自主性，且係為實踐憲法鼓勵私人興學、增加國民就學及公平選擇機會之機能[40]。政府獎補助私立大學與獎補助私人企業性質相同，僅在健全機構之發展及助成其形成自我特色。若以私立大學有接受獎補助為由，而以停俸方式限制或阻礙退休軍公教再任私立大學職務或專任教之，不啻妨害學校發展，更已實質干涉其人事、財務或業務，顯然有違其獎補助之初衷，更違反大學自治之核心價值，同時亦妨礙憲法保障教師與私立學校間之契約自由權[41]。蓋退休軍公教人員至同樣接受政府獎補助之私人企業任職者，新制並未予停俸，卻單就至私立大學任職或任教者予以限制，互稽以觀，其限制條款顯然無理，亦不合平等原則，其違憲之狀，在在可徵。

（7） 實則，退休軍公教人員再任私立大學職務或專任教師，係因其具有大學教師任用資格，及具學術研究及教學能力，私立大學始可能予以聘任，私立大學並非對退休軍公教人員照單全收；反之，私立大學校係盱衡其學術發展需要，且經過大學教師之聘任審查程序，始予聘任。具任教大學資格之退伍軍人，除具有前開學術研究及教學能例外，尚可傳授其實務經驗，提供學生就業所需及適應社會之知能，對學生之受教權極具助益。新制冒然以無任何立論基礎之修法手段，除斷然剝奪退休軍公教人員之工作權外，同時造成學生多元學習之學習權受嚴重戕害，截然與公益原則相違。

（8） 況軍職人員受限於服役年限，故於退休時正值壯年，倘不能再投入社會工作，繼續服務社會、貢獻所長，祇得賦閒在家，空耗月退俸度日，顯然為人力資源之浪費，對社會國家均非有利，更非正確之法政策。況且，具軍事暨相關專長之軍職人員

---

[40] 私立學校法第 1 條第 1 項規定參見。

[41] 學者指出此等法律修訂，不僅涉及財產權之限制，亦涉及退休者之工作權與契約自由。宮文祥，退休公務員與公立教師退休再任私立學校停領退休金法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 231 頁。

依法退休後，如具學術專長者不能於國內學術及專業機構（尤其至國內大學）任職，則無非令有學術自我實現能力之人員被逼遠赴國外之大學或相關機構任職，而平白將國家培養不易之國防各項人才拱手讓與其他國家，此豈非更不利於我國之學術研究發展及國防安全！國家中山科學研究院、漢翔公司、中船國防關鍵科技人才等研發人員外流之例[42]，前車之鑑不遠！

第九題

請提供 OECD 及其他主要國家近年來有關教職人員之平均退休所得替代率資料。

提醒大法官在比較 OECD 資料時，應注意相關數據之計算基礎與退休制度。

一、我國公立學校教師退休金為退休人員的遞延薪資，並非社會公共年金（社會保險年金）。OECD 的統計資料是指政府公共年金（社會保險年金），為最低規範建議。這從 OECD 年金總覽的前言及摘要可以很清楚看出來，也就是指各會員國老年第一層保障的年金(the first-tier pensions)，僅包括 15 個會員國「強制性公共年金（mandatory public pensions)」的平均所得替代率是 60%。所謂第一層強制性公共年金，是各國都有的強制性社會保險老年年金。從 OECD 年金總覽的前言及摘要，即知其資料並不包括第二層保障的職業退休金，更非將第一層加第二層合計的統計數字。

二、而國際間（不管是 OECD 國家或非 OECD 國家），退休金制度種類繁多。舉例來說：有的國家只有一個支柱（社會保險或職業退休金）；有的國家有兩個支柱（社會保險+職業退休金）；有的國家有三個支柱（基礎退休金+社會保險+職業退休金）。不同的支柱有不同的提撥率，所得替代率也不同。而 OECD 在蒐集國際資料的同時，無法針對每一個國家之退休金制度之不同，而計算出所得替代率，所以，OECD 所提供之「所得替代率」之數據，究竟是各國之社會保險？職業退休金？還是相加的結果，大法官在參考 OECD 的數據中，須特別注意在 OECD 國家，社會保險和職業退休金的所得替代率是分開算的，因為這兩筆退休金的意義不同，繳費基礎也不同。

三、此外，OECD 所提供的所得替代率數據也不分職業別。但各國在職業退休金這部份，所得替代率會因職業別、退休制度的不同（如：確定給付制或確定提撥制）而不同，尤其是使用確定提撥制的國家（如：智利、瑞典、澳洲）。

四、而在使用確定提撥制的國家，多數採個人帳戶制。參與退休計劃者，不僅可以決定自己提撥金額的多寡，還可以決定其他影響退休金多寡的因素，如：投資選項、投資選項的變更、不同投資選項資金的分配、退休後領取

[42] 監察委員李伸一、李友吉、林秋山、林將財、黃守高、黃煌雄、趙榮耀、林時機，中科院、漢翔及中船國防關鍵科技人才流失情形專案調查研究報告，監察院，2004 年 5 月。

的方式及金額。

五、以智利為例，在 1980 年改革時，原本只有一個支柱（職業退休金），後來發現退休金的覆蓋率不足，導致許多人到年老時退休金不足，老年生活陷入貧困，造成社會問題，所以，在職業退休金的下方，再設立一個新的團結支柱，這個支柱是以基本普惠型退休金為基礎。智利人民在退休時，可以選擇將自己退休金帳戶裡的錢一次領走，也可以分批領，讓未領取的退休金繼續投資。智利政府也幫人民與保險公司談年金方案，人民可以拿其帳戶中的部份或全部去購買年金方案，以追求退休金收入的穩定。

六、再以澳洲教師退休金為例，該國教師原本的職業退休金是採確定給付制，後來改為全民（不分職業別）設計確定提撥制的退休金制度--Superannuation。但澳洲只有兩個支柱--基礎退休金和職業退休金（超級年金），沒有社會保險。在澳洲，基礎退休金完全由政府負擔，人民是不用繳費的。在澳洲，並不是所有人民皆可領取基礎退休金，若退休金收入或名下資產高於規定數額，就會失去領取基礎退休金的資格。澳洲的職業退休金是確定提撥制，雇主提撥的額度為雇員薪資的 9%，而雇員可以自己選擇提撥金額的多寡，也可以完全不自提。為了讓澳洲人民擁有更豐碩的職業退休金，澳洲人民可以決定自己退休金帳戶中的錢要如何投資，做不同的投資配置。在不同的投資配置下，帳戶中的資產就會不同。給付方面，澳洲人可以選擇一次性給付，也可以購買以下產品：

1. 分配型退休金--以基金的形式運作，規定每年領取金額的上限和下限。
2. 定期年金--在確定的期限中進行定期給付。
3. 終身年金--在生存期間進行定期給付。

七、而以加拿大為例，在 OECD 所提出的退休金的所得替代率為 53%，但該數字不能被誤解。因為：

1. 加拿大教師的退休金組合一共有三個支柱：Old Security（OAS--基礎退休金）、加拿大退休計劃（CPP--社會保險）、職業退休金。其中 OAS 和 CPP 皆為全民共同享有，不分職業類別。
2. 在 OAS 方面，由於 OAS 是基礎退休金，領取的多寡取決於在加拿大居住時間的長短，所以並不計入所得替代率。在 CPP 方面，CPP 是不分職業類別社會保險，提撥率的設定上類似勞保，有級距和天花板。所以，給付時所設定的所得替代率，也不是按照實際薪資所得，而是依據繳費的級距計劃。
3. 在職業退休金部份，不同地區的教師有不同的職業退休金計劃。舉例來說，加拿大各個省份的教師，都有各自的退休金。不過，其職業退休金的所得替代率的設定，多半以年資為依據（1 年 2%、30 年就 60%）。故所得替代率的計算，會依年資的多寡而有所不同。
4. 另外，前述三種退休金領取的年齡並不相同。以 OAS 和 CPP 為例，若要提早領，就會減額，若延後領，就會增額。在這麼多的變數之中，算「平均」的所得替代率與我國的所得替代率計算基礎根本不同。

八、我國退撫新法第 4 條第 5 款規定，卻是將第一層的公保養老給付優存利息，

加計第二層的月退休金，再以第 37 條附表三規定任職 35 年之所得替代率逐年減至 60%。而任職 15 年者，竟然減低至 30%！這跟 OECD 的國際資料根本不相同。

二、

請考試院就題綱附件三、聲請人就題綱附件四(分別由王育敏立法委員、曾銘宗立法委員、孔文吉立法委員、親民黨黨團提出)之退休所得替代率表，說明其設定理由及依據，如有精算報告亦請一併提出。

（請大委員提供）

解釋憲法補充理由書

聲　請　人：　林德福、李鴻鈞、高金素梅等38名立法委員

代　理　人：　林石猛律師　　住高雄市前金區中正四路235號3樓之1　07-2158070

為聲請人林德福、李鴻均、高金素梅等38位立法委員所提之解釋憲法聲請案（107年度憲一字第2號），謹就公立學校教職員退休資遣撫卹條例第36條、第37條、第38條、第39條部分，提呈解釋憲法補充理由事：

壹、序言：法治國崩塌在即，扶傾再拾榮耀且看大法官妙筆春秋。

法律不溯既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則等為法治國家的基本原則，相關法學著作洋洋灑灑，人人亦朗朗上口，如今彷彿昨是今非另有新義之感。然而回顧法治國家的要求，本是對國家權力規制的要求(李惠宗，行政法要義，元照，2010.9，五版，頁25-26)，如今執政者以國會多數的優勢，強行通過涉及撼動上揭法治國憲法基本原則的爭議性法律。則本案大法官如果認為與憲法法治國的基本原則無違，會是如何提出智慧說理解釋，既可打破法律不溯及既往原則、又可不顧信賴保護等憲法基本原則，且不致紊亂安定的法秩序，也不會造成日後其他法案的任意比附援引，而侵害人民受憲法保障之基本權，失去憲法保障人權之精神，這的確相當考驗大法官的功力了。當然如果審理後發現與現今主政者的法治見解相悖，是否有道德勇氣作出與當道相反的解釋，真是令人十分好奇與期待。我們原來所認知的法治國原則，

此時究竟是濟絕扶傾的時刻還是讓它崩塌重建的時刻？且拭目以待，期待「憲法守護者」大法官的妙筆春秋！

貳、「兔死狐悲、唇亡齒寒！」司法院大法官為憲法第 80 條規定之法官（釋字 601 號解釋），仍屬廣義公務員，軍公教人員因本次退休金改革遭雇主即國家之侵害，希冀　大院本於同為國家受雇者之同理心審理此案：

一、緣國家以退撫基金缺口日漸擴大而有破產之虞，造成國家財政重大負擔，行政院於民國（下同）106年4月7日提案新訂「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」，立法院於106年6月29日三讀通過，而一體適用至所有教職員，侵害其等財產權甚鉅。

二、<u>公立學校教職員退休資遣撫卹條例（以下簡稱退撫條例）第36條、第37條、第38條、第39條</u>規定，率爾**刪減優存利息、大幅降低所得替代率上限、制訂超過所得替代率上限之扣減原則，使退休教職員之退休所得生驟然減少之損害，而侵害其等由憲法第15條、第18條所保障之退休金請求權，並全面適用於「已退休」、「未退休」者，為真正溯及既往之立法：**

受新法波及者多為年事已高之退休人員，難以或者無法繼續在勞動市場上競爭，請　大院考量受影響之退休人員已屆高齡，開始面臨身體老化所產生的病痛，醫療照護為可預期或已發生的龐大支出，亟需退休金支應長照、醫療等費用，加上通貨膨脹而生活費用日漸增加，卻因國家驟然刪減退休人員之退休金，致其等恐無法支應前開花費，使退休金為保障

退休人員晚年生活之目的全然喪失，不僅侵害憲法第15條財產權保障及憲法第18條服公職權利，更有影響生存權之虞。

三、退撫條例所生影響遍及全國且人數可觀（受本次新法影響而提起訴願、復審之人數多達 15 萬人），所侵害者卻係為國家奉獻、戮力從公二、三十年之公務員、教職員！其等當初受雇於國家時，國家承諾給予俸給及退休金〔原學校教職員退休條例(民國 108 年 4 月 24 日公布廢止)第 8 條第 1 項並規定**政府應負最後支付保證責任**〕，可見其係相信國家會盡其保護及照顧義務，且相信退休金能使其等安享晚年，始能無後顧之憂的投身專任教職，國家卻於其等晚年時(不論已退休或未退休均已屆高齡)，以退撫條例剝奪教職員原可依法取得之退休金，不僅無法達到保護及照顧教職員之義務，甚至直接侵害其等財產權、服公職權，而應受是否違憲之檢驗。

參、退撫條例第36條、第37條、第39條規定，刪減已退休教職員原依法得領取之優存利息、大幅降低所得替代率上限並制訂超過所得替代率上限之扣減原則，侵害已退休人員之財產權、服公職權，違反法律不溯及既往原則：

一、退休人員請領退休金之權利受憲法第15條財產權、憲法第18條服公職權利所保障：

（一）按憲法第15條揭示財產權為憲法所保障，另釋字第400號解釋文並指出：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾

能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」可知財產權與個人自由、發展人格及維護尊嚴息息相關。又1798年《法國人的權利與公民權利宣言》第17條提到財產是神聖不可侵犯的權利，除非出於公眾需要，且在公平而預先賠償的條件下，任何人的財產不得受到剝奪，可見財產權保障之重要性為古今中外皆然。

（二）復按「人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。公立學校教職員依學校教職員退休條例（下稱系爭條例）請領退休金之權利，乃屬憲法保障之財產權。」（釋字第730號解釋理由書參照）、「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給、退休金等維持其生活之義務。」（釋字第575號、第605號解釋參照），足見退休人員請領退休金之權利不僅為憲法財產權保障之範圍，亦為憲法服公職權所衍生出之權利，並因退撫條例而受侵害。惟依照憲法第23條規定可知，國家僅得於為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，始得以法律對於人民之基本權予以限制，而退撫條例不具增進公共利益的正當目的，亦不符合比例原則，自不得以此侵害退休教職員請領退休金之權利，而違反憲法保障財產權、服公職權之意旨。

二、退撫條例第36條、第37條、第39條規定是為真正溯及既往之立法：

（一）按大法官會議釋字第717號解釋理由書指出：「按新訂之法規，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。」，而已退休教職員之退休事實或法律關係是否已經終結，參酌司法院前大法官蘇永欽之意見：「退休人員的退休金請求權，不但有明確的法律基礎，而且法律對於請求權的發生有非常完整的規定，**銓敘部在其審定函上會把核定退休公務員的退休金請求權，包括退休給予種類、人員等級、基數內涵、任職年限等都一一敘明，因此在核定處分生效時，退休金請求權即已發生，不再需要任何其他要件事實的合致才告確定…**」（參蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線-真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌第284期，108年1月，第17頁，附件一），可知於主管機關核定退休處分並生效時，退休人員之退休事實及退休給付請求權之法律關係業已終結。

（二）次按學校教職員退休條例施行細則第 31 條：「退休人員或遺族依本條例擇領退休金、撫慰金及補償金之種類，均應於辦理時審慎決定，**經主管教育行政機關審定並領取退休給與後，不得以任何理由請求變更。**」準此，退休給付於主管機關審定並領取後已告確定，退休人員尚不得以任何理由請求變更。**相對地，主管機關於審定後亦應不得以任何理由擅自變更已確定之退休給付內容。**參酌前開司法院前大法官蘇永欽之意見可知，退休教職員請領退休所得之構成要件事實於其等退休生效時即已確定，退休給付請求

權亦於核定退休時發生並確定，不再需要任何其他要件事實的合致才告確定，顯為司法院釋字717號解釋所稱：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係。」，自無疑義。因此**退休給付之要件事實及法律關係並非跨越新、舊法之情形**，退休教職員之退休給付請求權至遲於主管機關核定退休時即告確定並產生效力，國家即應開始清償。退撫條例全面適用至「法規生效前業已終結之退休事實及該等退休人員與國家間之退休給付法律關係」，對已確定之退休給付內容為實質不利變更，**屬真正之溯及適用，顯已違反憲法上之法律不溯及既往原則**。

（三）另參酌原學校教職員退休條例於84年修正時，於該條例第21條之1第5項及第6項就該條例修正施行前已任職而於修法後始退休者，規定**補償金之給予**，即係對於原對國家退休制度有所信賴而任職之教職人員於新法修正後給予補償措施。並於同條第7項規定：「本條例修正**施行前**擇領或兼領月退休金人員，其所支領月退休金及遺族一次撫慰金，**均照本條例施行前原規定給與標準支給**。」即係考慮禁止溯及既往原則，可知**我國於84年修法時已認知法律不溯及既往為法治國重要基本原則，因而於修法時未將已退休人員一併納入新法適用範圍，屬於正確之立法與適用**。殊不知我國在20幾年過後，卻於修法時直接違反法律禁止溯及既往原則，將新法全面適用至已退休人員身上，顯已違背法治國基本原則，使我國法治向後倒退，顯屬違憲之立

法。

（四）另釋字717號解釋雖認定優存利息的變動屬「不真正溯及既往」，然退撫條例與釋字717號解釋背景事實的差異在於前者另涉及退休金、補償金，該二者於退休核定時即已確定，屬於已發生的請求權並無爭議，退撫條例確屬真正溯及的立法。至於優惠存款利息，緣公務人員退休法已將優惠存款利息給與入法，成為法律上的權利，公立學校教職員的優惠存款利息部份參酌釋字308號解釋中楊建華大法官所提的不同意見書關於教職員應屬特別職公務員的意見，本於平等原則就伊等的權利保障程度亦應等同視之，且此次退休金改革無論優惠存款合約到期與否均同樣適用新法（釋字717號解釋指出優存利息變動非屬真正溯及既往理由之一為：「況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，**對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定**。」即可知與此次新法全面一體適用之情況無法比擬），故退撫條例仍屬於真正溯及的情形。

肆、退撫條例第36條、第37條、第39條溯及適用於已退休人員，卻不具增進公共利益的正當目的，且過渡期間及補救措施明顯不足，並有違比例原則、信賴保護原則：

一、參照　大院多號解釋已闡明對於「不真正溯及既往」的立法應具增進公共利益的正當目的，並應有適當的過渡條款、補救或緩和措施。舉輕以明重，例外溯及既往之立法，更應符

合上開限制：

按釋字第525號解釋：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其**因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款**，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」；**釋字第764號解釋理由書**：「是**系爭規定之目的，如屬正當**，且其所採取之手段與目的之達成間具合理關聯，即與**憲法第23條比例原則**及第7條平等原則無違。至於公營事業人員中具公務人員身分者與國家間之關係，如因事業性質之改變致其服公職權受有不利之影響，**國家自應制定適度之過渡條款或其他緩和措施，以兼顧其權益之保障**。又判斷系爭規定所採取之手段與目的之達成間是否具合理關聯，應就過渡條款或其他緩和措施是否適度，一併觀察。」**對於「不真正溯及既往」的立法，均已闡明應具增進公共利益的正當目的，並應有適當的過渡條款、補救或緩和措施。舉輕以明重，例外溯及既往之立法更需有公益必要(參照憲法第23條)，且對於過渡條款**

、**補救或緩和措施之適當適足性，更應嚴格加以審查**。立法權作為國家的權力之一，對於退休人員受憲法保障的財產權之侵害，即應受上述原則之拘束，否則即屬違憲之立法。

二、退撫條例第36條、第37條、第39條溯及適用於已退休人員，卻不具增進公共利益的正當目的：

（一）查政府推動退休金改革所提出的理由固在於退撫基金有破產之虞，為了基金永續而刪減已退休人員的每月退休(職)所得。**惟參考法國及歐洲人權法院的相關案例及態度，均指出政府財政考量並非立法者得以溯及既往立法的充分理由**，必須再加上其他的理由，蓋政府財政考量另涉及課稅與舉債、財政資源分配等調整手段，不足以做為容許法律溯及既往的充分理由（附件二，第20頁）。況且政府為各級學校教職員的雇主，對於依契約關係應給與退休人員的每月退休(職)金額，本有**法律及契約上的義務**，且原學校教職員退休條例第8條第1項：「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。」亦已規定**政府應負最後支付保證責任**，則政府藉由刪減退休人員的每月退休所得來迴避政府原依法對於各級學校教職員給付退休金的義務及保證責任，難謂目的具備正當性。

（二）次查，全面削減退休公務員退休(職)所得係為達成舒緩政府財政之目的，然對於退休教職員所產生之侵害以及因此所產生經濟面上的乘數效應，恐大於因此所欲維護的「公

益」。退休金改革影響層面及於退休人員及其配偶、子女、父母，對於未來消費市場可能產生失衡、進而影響未來研發、產業結構量能，導致惡性循環。是仍難謂退休金改革的修(立)法能達到增進公共利益之目的，反而是有害公共利益。因此，退撫條例第36、37、39條等規定全面削減退休教職員依舊法本得領取之退休所得，即為違反憲法第23條「增進公共利益所必要」之基本權限制之規定。

（三）再參照前大法官廖義男之意見：「公務人員法律所建構之公務員法制度，其核心理念及目的，即在延攬對國家忠誠並廉潔及通過國家考試認證而有相當學識能力之優秀人才進入公職長久為國家服務。…**又國家於公務人員任職時給予能維持與其官等、職等及職位身分相當之生活水準之俸給；於其依法退休時，並給予照顧**，給予依其本（年功）俸額〔2018年7月1日以後退休者以其「退休年度適用最後在職數年平均俸（薪）額」〕為基準計算之退休金，且其任職年資愈長者退休金基數愈高。因此**具有強烈引導公務人員以長久服公職至得依法退休為止，作為其人生志業目標之作用，並因而達到公務員法制度延攬及保住優秀人才長久並持續提升績效為國家服務之目的。**」（參廖義男，夏蟲語冰錄(一二四)—受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價值—兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，法令月刊第六十九卷第五期，107年5月，第138-139頁，附件三），不唯公務人員，學校教職員法制亦同，此次國

家任意以新法變更教職員任職時所信賴之退休生活保障，開此先例則國家以後即可隨時以其財源不足為由而刪減教職員之退休金，則如何使新進教職員或準備進入教職體系之人民得以信賴國家當下承諾之給予，在退休的將來是否仍為有效之保障？此關乎有相當學識能力之優秀人才是否願意進入教育體系長久為國家服務的教育百年大計。教育人員負有為國家教育下一代之重責大任，倘若國家因此無法延攬優秀人才進入國家之教育體系，反而對公益有重大之危害，則新法是否確實具有增進公益之目的誠有疑義矣。

三、退撫條例第36、37及第39條溯及適用於已退休教職員，有違比例原則：

參黃茂榮大法官於釋字第730號解釋所提之協同意見書指出：「退休金不是額外的恩給，與薪資同為勞動報酬的一部分，皆是雇主或國家對於勞工或公務人員、教職員勞務之對待給付的重要部分。」即各級學校教職員的每月退休所得不論是月退休金、補償金，抑或是考量早期教職員待遇偏低而開創退休人員得辦理優惠存款的制度，於性質上均屬於**後付**的薪資，並涉及退休教職員老年經濟安全的重大議題。尤其**月退休金相當比例上係個人薪資提撥、自付而來**。

優惠存款部分雖然仍是由「公教人員保險法及公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」即行政法規的方式規範，然而參諸楊建華大法官於釋字第308號解釋所提出

之不同意見書：「公立學校聘任教師，擔任教學及研究工作，固與普通公務員依法律或命令執行職務有別，惟公立學校聘任之教師，亦係受有國家俸給之人員，其俸給雖與一般公務員依公務人員俸給法支給之俸給不同，但依本院大法官會議釋字第九二、一〇一、一一三號解釋意旨，公務員服務法之適用，並不以依公務人員俸給法支給俸給者為限，**公立學校聘任之教職員既自國家受有俸給，應屬特別職之公務員**（公務人員任用法第三十三條明文規定教育人員之任用，另以法律定之者，即因其為特別職公務員之故。如完全不屬公務員範圍，即不必作此規定）」，**併參酌99年間原公務人員退休法(107年11月21日公布廢止)第32條修法時已經將優惠存款制度納入法律位階**，教職員關於辦理優惠存款暨領取優惠存款利息而應受保障之權利，並不遜於公務人員關於優惠存款制度的權利位階。

綜合上述，依陳新民大法官於釋字第717號解釋協同意見書之意見：「法規範位階的高低代表做成的嚴謹度，特別是法律保留原則與重要性理論適用下，使得越高位階的法規範理應具有更高的公信力。**故由最高位階的法律所創出的法律秩序，當比其他低位階法規範所產生影響來得既深且廣，人民對之產生的信賴感，也就更值得保障**，這是法規範位階論所應當帶來的效果。」，對**於退休金改革刪減退休教職員每月退休所得乙事，即應採取嚴格審查**。對於刪減退休人員領取每月退休所得的權利應該是最後手段，即最不得已才能採行的方法

。從退休金改革修法過程的討論中，**民間一再有質疑退撫基金投資虧損嚴重，應優先改革退撫基金績效、管理及監督的意見，政府實應說明造成退撫基金長年虧損之原因何在？卻未見主管機關及立法者對此議題之說明及質問，即未檢討在同樣可達成退撫基金永續的目標上，是否有其他侵害較小的手段**，則率爾作成刪減退休人員每月退休所得之立法及處分，顯有違比例原則。

四、**退撫條例雖然有設計過渡期間條款(新法施行前已符合月退資格者，仍依舊法規定、新法公布將近一年後施行)及最低保障，但對於補救或緩和措施設計顯然不足，違反信賴保護原則**：

（一）首先，退撫條例第36條第1項雖規定退休教職員支領月退休金者，公保一次養老給付之優惠存款利率分段歸零，即107年7月1日至109年12月31日仍按9%給付優存利息、110年1月1日起年息歸零，似乎設有過渡期間。然而因退撫條例第37條設有所得替代率之上限，且第39條規定超過所得替代率上限之扣減順序，優先扣減優存利息，**是以優存的項目並非如原先預期的「按照原核定得辦理公保一次養老給付的優惠存款本金」計算9%利息。有為數不少的退休人員自107年7月1日起優惠存款利息即已歸零**，也有部分退休人員只剩下數十元或數百元的優惠存款利息，至於其他大多數的退休人員，縱仍實際領有優惠存款利息，亦係按照大幅刪減優惠存款本金後所核算的9%利息。退休金改革修(立)法

後的實際核算結果，既非如政府對外宣稱的第一階段仍可領取9%，且受制於所得替代率之調整，**造成退休教職員的每月退休所得「跳水式」地驟降，並不符過渡期間條款的真諦**。

（二）其次，退撫條例第34條雖亦規定已退休人員領取月補償金者，仍依照原規定發給(第2項)、依照舊法得核給補償金而於新法施行日起一年內退休生效者，仍依原規定發給(第1項)，但結合該條第3項、第37條的規定，領取月補償金的人員只能領取至按規定得領取之一次補償金之數額為止，且又因月補償金應與優惠存款、月退休金合併受所得替代率上限之限制，是領取月補償金之人員反而因此得領取之優惠存款利息即遭到刪減。而**退撫條例並未給予領取月補償金的退休人員改領一次補償金之選擇權，亦即無補救措施或過渡條款**。且退撫條例對於領取一次補償金及月補償金的退休教職員採取齊頭式的金額核給，但領取月補償金者卻因此減少得領取的優存利息，亦有違平等原則。

（三）又選擇支領一次退休金者，依照退撫條例第36條第6項規定，將原得辦理18%優存利息之一次退休金與公保一次養老給付，區分為「最低保障金額之優存本金」及「超出最低保障金額之優存本金」而以不同利率計算，「最低保障金額之優存本金」維持年息18%，「超出最低保障金額之優存本金」分段降至年息6%，第1年從年息18%降至12%，114年1月1日起年息降為6%。針對選擇支領一次退休金之退休教

職員，其當初選擇之考量點之一為政府允諾之18%優存利息，然政府卻在其等年邁時，驟然將18%優存利息於7年內降至年息6%，緩衝時間過短，不符合過渡期間之真諦，也毫無補救措施。另退撫條例第37條復規定所得替代率之上限，許多退休人員重新審定後之每月退休所得總計遠低於依照退休所得替代率所計算出來之退休所得上限金額，其現存之優惠存款本金若以年息18%計算，則其每月退休所得於114年以前也未超過退休所得上限金額，可見優存利率之降幅過大，所得替代率調降之過渡期間實屬過短，而優存利率調降之過渡期間更短。參以支領一次退休金人員，其每月生活費用即均仰賴優惠存款之利息，過渡期間過短對於其等生存權、財產權影響甚鉅，因此退撫條例第36條第6項規定優存利率降低年限之合理過渡期間實屬過短，違反信賴保護原則。

五、退撫條例以支領一次退休金或月退休金為分類標準，而異其優惠存款利率下降幅度及所得替代率限制內容之差別待遇，違反平等原則：

（一）按憲法第7條揭示平等原則，強調人民不分男女、宗教等性別、身分差別，均受平等權保障，國家不應恣意給予差別待遇。次按釋字第764號解釋理由書：「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。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之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度而定…」，憲法第7條保障人民平等權之規定，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇，而法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及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（大法官釋字第682號、第694號、第701號、第719號、第722號、第727號、第745號、第750號、第768號解釋參照）。

（二）退撫條例第 36 條規定，**支領月退休金**者，其公保一次養老給付之優惠存款利率第 1 年驟降至 9%，兩年後即歸零，再加上因所得替代率之限制，致一大部分人實際上第 1 年即歸零；反之，**支領一次退休金**者，其一次退休金與公保一次養老給付之優惠存款利率第 1 年降至 12%，自 114 年 1 月 1 日起降為 6%，兩者差異最大可達 12%，即屬差別待遇。另依照退撫條例第 39 條規定，可知僅有**請領月退休金或兼領一次退休金與月退休金者之退休金**受所得替代率上限之限制（支領一次退休金者僅優存利息受所得替代率限制），於退撫條例施行前已退休並且已支領一次退休金者，於施行後除辦理優存利息之本金金額受限外，已請領之退休金並未受影響，然同樣於退撫條例施行前已退休者，卻因其選擇支領月退休金，而有退撫條例所得替代率之限制

，使其原先得領取之月退休金因所得替代率之上限而遭扣減，而屬差別待遇。

（三）參考前大法官蘇永欽之意見，我國退休給付方式係採「確定給付制」，無論「一次退」、「月退」或「一半一次退一半月退」，均為整體給與的一次確定，**國家於退休給付方式的設計之初，基於平等考量已為精算**，確保「一次退」、「月退」、「一半一次退一半月退」三者整體數額趨近，而由退休者自行選擇承擔不確定風險（參蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線-真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌第 284 期，108 年 1 月，第 18-19 頁，附件一）。因此，支領一次退休金或月退休金均屬國家受雇者，選擇一次領或月領是因其對未來財務與生活有不同規劃與考量，而為不同領取方式，其退休金本質實為同一，且國家已於制度設定之初為平等考量而精算過數額，則無論退休人員選擇什麼方式請領，均為其領取退休金之權利，若立法者欲再為差別待遇應有正當目的及符合比例原則，惟新法不具增進公共利益之正當目的如前所述，此處針對支領一次退休金者或支領月退休金者所為之差別待遇即有違平等原則。

伍、退撫條例第 36 條、第 38 條、第 39 條規定，減損在職公教人員於新法生效前原可得預期之相同利益（優存利息、大幅降低所得替代率上限並制訂超過所得替代率上限之扣減原則），侵害施行後退休人員之財產權、服公職權，是為不真正溯及既往：

一、新法施行後始退休者請領退休金之權利同受憲法財產權、服公職權所保障，此部分同前所述，於茲不贅。

二、退撫條例第36條、第38條、第39條規定對於新法施行前已任職，於施行後始退休者產生不真正溯及之效力：

（一）查我國公務人員之退休撫卹制度，原係維持由政府負擔退撫經費之「恩給制」，嗣因政治、經濟、社會環境急遽變遷，早期制度設計已有必須變更之情況，至84年7月1日起，改採共同提撥制，由政府與公務人員共同撥繳費用建立公務人員退休撫卹基金，以支付改制後年資之退撫經費。而教育人員於85年2月1日起加入退撫新制，每月與政府共同提撥一定比例之金額至退撫基金，以支應將來退休金之給付。次查，新法施行後始退休之教職員或屆至退休年齡者，其等已為國家服務二、三十年，每月薪資依照原學校教職員退休條例提撥相當金額至退撫基金，可見其等與國家間關於退休金之法律關係於過去已發生，且於退撫條例於107年7月1日施行後尚未終結，而因退撫條例全面適用到已退休及未退休之教育人員，對於未退休之教育人員來說，即產生不真正溯及之效力，且退撫條例使其等原可領取之退休所得大幅減少，而仍應遵守信賴保護原則。

（二）復參酌銓敘部委託專案研究計畫「先進國家公務人員退撫制度之研究」，世界各國均有面臨退休體制改革之問題，惟該研究報告亦指出各國於實行退休制度之改革時，大部分<u>僅適用於新法制訂後始成為國家公務員之新進人員，於修</u>

法前已任職、尚未退休之公務人員則可自由選擇是否加入新制度，而已退休人員自不在適用新法之行列。以該報告中之美國為例，「在 1987 年 1 月 1 日開始，正式實施了聯邦部門受雇者退休制度，適用於所有 1984 年起受雇於聯邦政府之員工，而 1984 年以前之公務人員，則可以自行選擇加入新的FERS制度或是保有原有的CSRS資格。」，英國、德國、澳洲亦有相類似之規定，可知世界各國推行退休制度改革時，其適用對象是以「任職時點」為準，即是考量到法律不得溯及既往之憲法原則及公務員任職時之信賴。銓敘部既有委託上開專案研究計畫，當可知悉世界各國處理退休體制改革之原則即不得溯及既往（無論是真正溯及或不真正溯及），然此次改革後之新法適用於新法修正前已任職未退休者，使得於新法施行前早已於學校任職長達 2、30 年之教職員，於退休時面臨如此巨大之變革，侵害其等財產權甚鉅，新法既不若先進國家考量溯及既往之問題，而不真正溯及適用至新法施行後始退休者，則新法更應制訂完善之補救措施及適當之過渡期間，以符合信賴保護原則。

陸、退撫條例第 38 條、第 39 條新增所得替代率上限及扣減每月所得之規定，並於第 36 條第 1 項減少及停止退休教育人員得辦理之優惠存款本金及利息，並於 110 年 1 月 1 日後全面停止領取月退休金者之優惠存款計息之規定，不具正當目的且有違比例原則、信賴保護原則：

一、退休教育人員依原學校教職員退休條例所得領取之每月退休所得，應受信賴保護：

憲法第165條規定：「國家應保障教育，科學，藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」且未定有實施期限，客觀上足使規範對象預期將繼續施行，即為教育人員的信賴基礎，並無疑義。則教育人員任職之初當然係將國家制訂之退休金制度作為其服務與否之考量，其因信賴原學校教職員退休條例而選擇繼續在教育崗位服務，在客觀上已具體表現其信賴事實，而非僅屬單純之願望，自具備信賴要件且值得保護。

二、退撫條例第36條、第38條、第39條不具增進公共利益之正當目的，且有違比例原則及信賴保護原則，理由與前述相同，於茲不再贅述。

柒、結語：國家不仁，無人倖免。

退撫條例不僅重傷退休教職員的每月退休所得及老年經濟安全，更重傷退休教職員對於政府的信賴。雖法官與國家之職務關係，受憲法直接規範與特別保障，故與政務人員或一般公務人員與國家之職務關係不同，憲法第81條並有關於法官非依法律不得減俸之規定（參釋字第601號解釋），然非謂一般公務人員之財產權即得遭國家任意侵害，其俸給、退休金仍應受憲法財產權、服公職權利之保障，無正當理由不得任意刪減，俾使教職員願意長久為國家效忠服務。試問大法官，易位而處，如您為國家服務戮力從公、奉獻幾十年青春歲

月，屆至退休或已退休時，卻遭受如此大之意外衝擊，這樣的國家您還能信賴嗎？

又據行政院國家發展委員會最新一期「經濟研究年刊」刊載分析報告指出，雖然106年名目經常性薪資創歷史新高，但扣掉通膨因素，實質經常性薪資仍不及88年水準，其中20至24歲族群更僅88年的91%；為何近20年來青年薪資不增反減？該研究點出四大原因，包含國內產業升級面臨瓶頸、全球化壓抑薪資成長、同儕效應導致薪資定錨及教育體系未能協助青年接軌勞動市場，因此造成近二十年青年薪資不增反減。研究並警告，近20年來青年薪資成長停滯，已影響青年勞工經濟安全、社會安定，且伴隨物價、房價攀升，青年陷入「工作貧窮」(working poor)，連帶影響民間消費成長，形成惡性循環（附件四）。足證台灣經濟成長乏力及財政困窘的問題，是執政者的施政問題，根本不是軍公教這個特定群體造成的問題，若想藉由減少軍公教人員的退休金支付來拯救經濟與財政，無異緣木求魚，是錯把軍公教人員當罪人。而退休軍公教人員早因收入大減進而集體呼籲緊縮消費，對整體經濟更是雪上加霜，在在顯現修法未見其利，先見其害，更折損了國家的誠信。孔子有言：「民無信不立」(論語·顏淵)，古聖先賢二千多年前已經告訴我們，國家乃立基於人民對當政者的信任，一旦人民對當政者喪失信賴時，國家即無由穩定發展。亦即如果人民對統治者失去了信任，那麼國家縱然足食足兵，而民不信之，則國家又能如何有好的發展前景

呢？國家不仁，無人倖免，不是嗎？

雖然教職員早期的薪資偏低，但長期以來仍願意報效國家投身教育領域，即是出於信賴國家於伊等退休後仍能提供安穩生活的保證。詎國家竟於伊等遲暮之年，片面、大幅地刪減退休教職員的退休所得，不僅背棄對退休教職員的承諾，更以污名化的方式為之！借用陳新民大法官於釋字717號協同意見書的引言「**我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受，倒楣透頂！**德國文學家．歌德．《浮士德》」，此適足以真實描述退休教職員的無奈心聲。

軍公教人員的任職及離退、官制與官規、在職俸祿和退休金，均依國家法律單方所定，軍公教人員分毫無法討價還價，在履行完任務依國家法律所定條件退休後，竟受國家如此的悽慘對待，及受事不關己的社會其他族群的辱罵嘲諷，在任者眼見前輩今日所受如此對待之境況，豈能期待理應為國家社會中流砥柱的現職者及後來者能安其位做其事？於今我見以前先後進公門服公職的同學親友們，多困苦於退休金的大幅縮減，代理人不禁回顧於民國73年律師高考第十三名、司法官特考第二名錄取後，選擇投入法曹工作，任職檢審將近20年，於93年獲得司法院翁院長親頒法官91年度行政法類著作第一名獎狀之後，放棄再近五年年資即可依法退休之期待，在未領任何退休資遣給與情形下，仍毅然轉任律師，提早自謀生計，今日而得少受國家折騰的愁苦，於今思之反而慶幸

自己當年的急流勇退。

綜上，退撫條例違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則，並侵害退休教職員受憲法第15條及憲法第18條保障之退休金請求權，逢此憲法時刻，祈請　大院大法官儘速作成解釋，宣告退撫條例第36條、第37條、第38條、第39條違憲並立即失效，以撥亂反正，維護憲政法治秩序、保障人民基本權利，國家幸甚、人民幸甚！

關係文件之名稱及件數（均為影本）

附件一：蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線-真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌第284期，108年1月，第5-22頁。

附件二：「年金改革與法治原則研討會」陳淳文教授的發表文章

附件三：廖義男，夏蟲語冰錄(一二四)—受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價值—兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，法令月刊第六十九卷第五期，107年5月，第129-153頁。

附件四：自由財經「國發會：4原因 青年薪資僅19年前9成」(網址：https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1280441)

謹狀

司法院　　公鑒

具狀人即聲請人：林德福、李鴻鈞、高金素梅等38位立法委員

撰狀人即代理人：金石國際法律事務所

林石猛律師

中　華　民　國　1　0　8　年　5　月　1　5　日

釋憲聲請補充理由書

案　　號：司法院107年度憲一字第2號
聲　請　人：立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅
代　理　人：朱敏賢律師　臺北市大安區敦化南路二段34號3樓之1
電話：(02) 2708-5515
電子信箱：hengying17@gmail.com

為新修訂公務員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例關於退休金計算之修訂規定、改變公教請領資格、延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金、調整月撫慰金制度、退休金制度定期檢討機制、退休給付債權永成不確定狀態等，分別如后所述嚴重牴觸憲法第 18 條公務人員制度性保障（含憲法課予國家對公務人員之贍養義務）、憲法第 165 條教育工作者特別保障規定、憲法第 7 條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第 23 條比例原則、公益原則，及侵害退休公教人員於憲法第 15 條所保障之財產權、工作權、生存權、第 18 條服公職權，且其再任禁止規定，更構成對退休公教人員憲法保障之財產權、工作權、生存權極大侵害，並破壞大學自治，就此違憲疑義，聲請解釋憲法：

壹、聲請解釋憲法之目的：

一、大法官之違憲審查機制，不應僅是華麗之政治裝飾品[1]。又憲法所保障之基本權核心為憲法秩序存在之正當性來源，故國家之高權行為應受基本權核心絕對保障原則之拘束[2]。而按憲法為國家法制之最高規範，國家各種制度均應以憲法理念為其建構之基石；國家所有機關之行為皆不得違反憲法[3]，國家機關所為合於憲法，方具適法性，反之，則為違法或不法[4]。大法官固然承認立法者擁有一定之形成自由，但法制之形成仍不得逾越民主國原則、法治國原則及社會國原則，否則仍屬違憲。公教人員退休新制業造成政府公務體系包括在職及退休人員心志浮動及不安，庶幾為近年所無，甚且已

[1] 陳慈陽，論司法院大法官解釋對於基本權保障之理論發展，收錄於氏著，憲政體制與法治國家，自版，2007年3月，第3頁。
[2] 陳慈陽，憲法學，自版，2005年11月，第473頁。
[3] 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2012年9月，第58頁。
[4] 董保城、湛中樂，國家責任法—兼論大陸地區行政補償與行政賠償，自版，2005年8月，第96頁至第97頁。

發生對國家安定性「顛覆性變動」之後果。此由105年總統大選，現任執政黨以五成二票數，大幅領先得票率僅三成八之國民黨，但在軍公教退休金改革之後，時隔不久之107年11月24日「107年九合一」全國性地方公職人員選舉，民進黨卻嚴重挫敗，而民進黨於107年11月27日高雄市長候選人陳其邁與總統蔡英文於高雄之座談會檢討中，即以軍公教退休金改革作為首要檢討議題[5]，足見執政黨所持軍公教退休金修法不僅無法獲得退休公教人員之支持，更普遍延伸為全國人民所不予接受，始遭此後果。執政黨選舉之挫敗，證明政策之錯誤，無法獲得多數人民之支持。再者，本次軍公教退休金制度修法，造成原可依法退休之公務體系人員因畏懼退休金驟減，而老而不敢退，最鮮明之證據為依銓敘部之調查統計，銓敘部業自認「去年退休公務員有6,356人，與100年至105年間退休約萬人相較，明顯減少，研判受到年改影響，公務員寧可多做幾年，來彌補少掉的退休金。」[6]，又如108年2月17日媒體報導：「民進黨籍臺南市長黃偉哲日前表示，警政署今年預定晉用5千多名員警，對地方是十分沉重負擔，而一旦六都皆拒收新員警，恐怕就會出現『流浪警察』問題。對此，臺北市長柯文哲今（17）日受訪表示，年金改革效應導致警察延緩退休，近年可能會有人力過多的情況，呼籲相關單位應該一起共思解決之道。」[7]，新北市政府副市長謝政達於108年2月24日公開致詞時，亦為此陳述[8]。此現象相對應於公立學校教師目前發生延退之情形日益增加，新進教師受聘無門乙節[9]，亦足佐證。政府基於財政觀點所發動之退休金改

---

[5] 大紀元2018年11月27日報導，標題：民進黨檢討選戰挫敗 聚焦年改公投一例一休；網址http://www.epochtimes.com/b5/18/11/27/n10877153.htm。

[6] 中時電子報2018年11月9日報導，標題「被年改嚇壞　公務員退休人數銳減」；網址：https://www.chinatimes.com/newspapers/20181109000621-260118。

[7] 風傳媒2019年2月17日報導，標題：「流浪警察」成話題　柯文哲：年金改革效應來了」，網址：https://www.google.com/search?q=%E6%B5%81%E6%B5%AA%E8%AD%A6%E5%AF%9F%E5%B9%B4%E9%87%91%E6%94%B9%E9%9D%A9%E6%9F%AF%E6%96%87%E5%93%B2&oq=%E6%B5%81%E6%B5%AA%E8%AD%A6%E5%AF%9F%E5%B9%B4%E9%87%91%E6%94%B9%E9%9D%A9%E6%9F%AF%E6%96%87%E5%93%B2&aqs=chrome..69i57.8476j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8。

[8] 附件3：新北市政府副市長謝政達於108年2月24日公開演講內容錄影光碟暨譯文。

[9] 中時電子報2019年2月18日報導，標題：「鐵飯碗抱緊處理 年改效應　公教軍警爆延退潮」，報導內容「……教師老了不敢退 新的進不來　年金改革後，退休金減少，公教軍警寧可抱緊「鐵飯碗」多做幾年。警察出現延退現象，地方政府提報警察缺額減少，今年警察特考錄取名額不若往年，公教人員也都出現延退情況。　警察特考錄取名額減少　儘管軍公教新制年金改革去年7月才上路，但因蔡政府上任後就積極推動年改，不少公教人員寧可選擇延後退休，根據銓敘部公布的統計，106年退休公務人員僅6356人，與100年至105年間每年都有1萬名公務人員退休相較，減少近4成銓敘部表示，由於公教人員退休金普遍縮水，為了彌補退休金減

造過程，期望解決各職務類別之退休給付問題，卻另一方面構成對國家安定公益之最大破壞，同時令退休公教人員惶惶終日，客觀上亦致其無法抵禦國家對其老年生活保障之危害，故其修法欠缺公益性之正確判斷。尤其，感受退休憂慮之大學教授不勝枚舉，有大學教師為避免日後退休金之減縮，已先行離職，以避後患，長此發展，恐怕可見之日大學將愈來愈難留住優秀之師資，感喟之聲，不絕於耳[10]。而大學之學術研究成果、對學生之教育品質與國家發展極為密切，如因本次修法而影響大學整體學術研究、教學品質，則國家競爭力未來至屬堪憂！當然，退休新制對其他公教人員之震撼，不遑多讓，公務體系人員士氣低落對公務體系之基石造成已無可逆之侵蝕，可謂動搖國本！尤其，原處分所適用之退休新制規定，各界認為已屬憲政重大爭議，紛爭不斷，陳情抗議事件頻仍，日益激烈，甚且有因之造成不幸之生命傷亡事件[11]。釋字第 717 解釋已提醒立法者，公教人員退休制度之目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公；相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，除應符合該解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度；衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。但本次軍公教退休制度之改革，截然對此呼籲置若罔聞，立法者違憲之故意極明。而就限制退休公教人員再任私立學校職務或私立大學專任教師而言，國家係對退休公教人員進行雙層之基本權剝奪，簡言之，新制先降低軍公教退休人員退休金給付，復以再任職務為其手段，總和之限制程度至為嚴苛，更屬極端，其立法嚴重悖離之比例原則，而不具絲毫之合憲性。

二、 本件釋憲乃因公教退休主管機關適用首開新修訂公務員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例，而致退休金請領資格受影響，且因受調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金、調整月撫慰金制度，日後尚因系爭退休金制度定期檢討機制，而有退休給付財產權賡續受侵害，且有永不確定狀態等之

少損失，許多公務員寧可多做幾年，讓退休後的生活更有保障。 公教人員代謝問題浮現……」；網址：https://www.chinatimes.com/newspapers/20190218000459-260102。

[10] 洪蘭，留不住教授，遠見雜誌 2018 年 4 月號，https://gvlf.gvm.com.tw/article_content_18049.html。

[11] 中國時報電子報，2018 年 2 月 28 日，「退役上校墜樓命危 陳抗濺血 軍改生變」，http://www.chinatimes.com/newspapers/20180228000377-260102。

侵害。茲因前揭法律確有牴觸憲法第 18 條公務人員制度性保障(含憲法課予國家對公務人員之贍養義務)、憲法第 165 條教育工作者特別保障規定、憲法第 7 條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第 23 條比例原則、公益原則，及侵害退休公教人員於憲法第 15 條所保障之財產權、工作權、生存權、第 18 條服公職權，且其再任禁止規定，更構成對退休公教人員憲法保障之財產權、工作權、生存權雙重侵害之違憲情形，是有聲請大法官解釋之必要！

貳、疑義之性質、經過與涉及之憲法條文：

一、 查本次軍公教退休金改革受影響之人數，據統計人數達 33 萬人[12]，於 107 年 10 月 30 日止之統計，行政院受理之訴願即達 200,343「件」[13]；迄 108 年 2 月 21 日之統計，公務人員保障暨訓練委員會受理之復審案件即有 93,090「件」[14]，教育部未公布相關訴願案件數，但至少逾萬件，而於訴願程序中，教育部則不予訴願人陳述意見及辯論機會[15]。前揭系爭 2 法確有重大違憲之虞，此違憲爭議具憲法上原則重要性，影響所及之人民總數、軍公教退休人員財產、工作、生存之範圍及層面、國家安全社會安定、大學自治等範圍至廣極深。

二、 司法院大法官以 107 年度憲一字第 10 號受理由立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等聲請就新修訂陸海空軍軍官士官服役條例關於退除給與修正部分規定是否違憲案，前於 107 年 12 月 4 日下午在憲法法庭召開說明會，開啟軍公教退休金改革釋憲之端；於該說明會過程中，憲法法庭且先由大法官事先提出 13 項爭點[16]，故堪以證

---

[12] 中央通訊社電子報 2018 年 7 月 1 日新聞，標題：「軍公教年改 7/1 上路　33 萬人受影響」；網頁：https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201806300025.aspx。

[13] 聯合報電子報 2018 年 10 月 30 日報導，標題「軍教年改訴願全軍覆沒 只能拚行政訴訟」；網址：https://udn.com/news/story/10930/3451802。

[14] 自由時報電子報 2019 年 2 月 21 日新聞，標題：「不滿年改退休金縮水提復審 保訓會：99%被駁回」；網址：https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2705859。

[15] 中央通訊社電子報 2018 年 11 月 12 日新聞，標題「退休教育人員提年改訴願遭駁回 教團擬提行政訴訟」，內容：「教育團體今天表示，退休教育人員依法提年改訴願，他們卻無陳述意見和辯論的機會，日前逾萬件訴願案遭駁回」；網址：https://www.cna.com.tw/news/ahel/201811120064.aspx。

[16] 依司法院秘書長民國 107 年 11 月 19 日秘台大二字第 1070031725 號函附件所列 13 項爭點分別為：1、2018 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例關於退除給與修正部分規定之修正理由？2、陸海空軍軍官士官服役退除給與之性質為何？其於 1997 年 1 月 1 日陸海空軍軍官士官服役條例施行前後有無不同？3、1997 年條例第 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

明新修訂陸海空軍軍官士官服役條例之修法確非無違憲之虞，大法官於憲法法庭說明會時更當庭詰問關係機關諸多違憲爭議事項，關係機關出席之行政院政務委員林萬億委員就系爭政府最終支付保證責任規定之解說，顯然違反法之目的論及解釋論，如日後釋憲過程，果公開辯論之程序闕如，則大法官可能受政府關係機關於說明會或嗣後補充等不正確資訊所扭曲、誤導，而為錯誤之判斷，若此不幸，則必然危害大法官公正性、客觀性、正確性等威信。

三、 第以，監察院亦前於 107 年 10 月 9 日就新修訂人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例聲請釋憲[17]。從而，足見軍公教退休金制度係全面性產生合憲性爭議。而前述系爭 2 法之修訂，與新修訂陸海空軍軍官士官服役條例等違憲立法，政府所執之立論大抵相同，其等修訂部分是否違憲，有其結構一體性之相同疑慮，是以，若獨偏一隅，大法官之釋憲結論對國家整體法律秩序並無完整性之幫助，更不能根本性解決前述紛爭，而治絲益棼。

四、 本件退休公教人員分別為退休之公務人員、公立學校教師，相關主管機關以行政處分調降退休公教人員退休金，已侵害退休公教人員憲法保障之財產權、工作權、生存權、服公職權，更有進者，系爭規定限制再任私立學校職務（退休公教人員為退休軍人部分，限制再任私立大學專任教師），再為第二層之財產權、工作權、生存權之戕害。茲為維繫憲法之基本秩序免遭淘空、國家公務員贍養義務

責任。」其中「由政府負最後支付保證責任」意義為何？該基金之財務規劃，收支是否以自給自足為目標？如原規劃非以自給自足為目標，有關不足部分，原先政府係如何規劃處理？又於 1997 年 1 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日之間退除役者，其依 1997 年前之年資計算之退除給與，是否由 1997 年 1 月 1 日以後設立之退撫基金支付？4、請提供並說明系爭條例修正前後之軍人退撫基金收支及財務分析報告。5、請更新「軍人年改影響人數分析」，並說明退除給與受影響及不受影響各項原因所占之比例。6、軍人年金改革與撙節國家財政支出及國家其他財政支出擴張之關聯性如何？7、條例第 26 條第 2 項有關退休所得俸率上限規定之數據，理由為何？又軍官、士官之最高替代率上限為不同規定之理由？8、條例第 26 條第 4 項最低保障金額（即樓地板）以軍官最低階少尉一級本俸及專業加給總和為基準（每月約新台幣 3 萬 8990 元），其理由為何？對原退除給與已低於樓地板者未予調整至樓地板之理由為何？9、條例之修訂，或降低或提高規範對象之退除給與，其設定之理由為何？10、1997 年條例採行之退撫新制以及系爭條例關於退除給與，是否均採確定提撥足額給付制？條例第 29 條第 7 項、第 8 項規定，得請求一次發還本人原繳付及政府撥繳之退撫基金費用本息，其中「息」之定義為何？11、條例審定之每月應給付退除給與金額是否隨在職人員薪水之調整而變動？或係依物價指數之變動而為升降調整？對於退休給與為樓地板或低於樓地板者，有無例外規定？12、條例第 34 條第 1 項第 3 款規定，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，停止領受退休俸或贍養金，其理由為何？教育部對於各大專院校之補助經費適用範圍是否及於專任教師薪資之給付？13、請提供其他國家有關軍人退休金制度及其改革之書面資料及摘要。

[17] https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1t2.asp&ctNode=2394&mp=1&msg_id=6758；瀏覽日期：2018 年 10 月 9 日。

之制度性保障受破毀，及保障退休公教人員享有之財產權、工作權、生存權等憲法基本權免受侵害，協助消弭社會各方續而不斷之衝突與對立，避免大學自治橫遭破壞，是為本件釋憲之聲請，俾使作為「憲法守護者」之大法官可儘速釐清該立法是否合憲。

參、聲請解釋憲法之理由及退休公教人員對本案所持之立場與見解：

一、按軍公教退休金制度涉及憲法制度性保障、工作權、財產權[18]及生存權等憲法制度與基本權保障交錯關係[19]，且有一定之關聯性[20]。李震山大法官於釋字第730號解釋協同意見書中即有闡述：「『服公職權』所保障的俸給、退休金給與等權，則與生存權、財產權內涵難有重大區別。顯見，憲法第18條的服公職保障若失去第15條的生存、工作、財產等核心內涵，將成有體無魂的空洞規定。由此推知，憲法第18條是具問題意識地在一般人民之外，特別為與國家產生公法上職務忠誠關係，而衍生國家對公職人員生活照料義務所特設的規定，並使『服公職權』與『財產權』產生競合。」故而，林紀東大法官之論著，早認為大法官並非僅將財產權保障之目的，視為實現生存權而已[21]，更有實現個人自由、發展人格維護人性尊嚴之作用[22]。是以，新制剝奪退休公教人員退休公教人員退休金給與，乃侵害退休公教人員之財產權、工作權及生存權，要屬無疑。

二、監察院前於107年10月9日已就新修訂公務人員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例等2法，依法聲請釋憲，其指摘前述法律為違憲之旨可資作為大法官釋憲參佐，茲予以援用，並擇引其釋憲要旨如下：

（一）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新制改變請領資格、延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金、調整月撫慰金制度、年金

---

[18] 我國憲法實務之發展，自釋字第187號解釋肯認公教人員退休年資相關保障以降，釋字第201號、第246號、第280號、第312號、第434號526、第730號等解釋關於公務員退休金保障、公務人員保險等之給付請求權，均已明示以憲法第15條財產權作為憲法之保障基礎。鍾秉正，年金改革引言一社會法觀點，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與2018年金改革，元照，2018年6月，第54頁。

[19] 蔡維音，老年給付之財產權保障一釋字第七三O號解釋解析，月旦裁判時報第41卷，2015年11月，第6頁。

[20] 陳慈陽，論司法院大法官解釋對於基本權保障之理論發展，收錄於氏著，憲政體制與法治國家，自版，2007年3月，第11頁至第12頁。

[21] 林紀東，中華民國憲法逐條釋義，三民書局，1987年，第243頁以下。

[22] 陳慈陽，論司法院大法官解釋對於基本權保障之理論發展，收錄於氏著，憲政體制與法治國家，自版，2007年3月，第13頁。

制度定期檢討機制，退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，違反法律溯及既往原則，侵害公務員之財產權：

1. 公務員個人法律地位受到國家特別法律關係之限制，從「任用」時起，即與國家產生公法上勤務關係，揆其本質與一般受僱者相同，均屬「勞動」，是公務員提供勞務向國家換取報酬，國家作為雇主，依憲法第 18 條規定即應建構良好公務員制度，善盡國家「照顧義務」，並以憲法所定之「公務員制度保障」提供底層人民平等向上流動機會：

（1）憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」人民僅需經過公開競爭考試、錄用，即得擔任受功績管轄之職業文官，不應受政府更迭影響，而減損整體文官制度之保障，從而，公務員終身僱用（終身職）保障之目的，亦係期待公務員執行公務，在政治保持中立，基於全體國民意志，確保其依法行政，並非屈從於政黨或長官違法命令，而與政務官產生權力制衡關係，因此即與一般僱傭關係服務於資本家並不相同；另就全體國民（使用者）而論，公務員提供勞動力服務國家藉以獲取俸給、退休金以滿足一身生存之所需，對國家自亦負有極度忠誠義務，此即「權利之所在，義務之所在」之法理。

（2）公務員服務國家，其目的作為公眾服務者，與一般勞動者僅差異在於服務對象之不同，其事物本質仍屬於「勞動」。一般勞動者是將自己的勞動力提供於商品市場，而公務員則將提供給國家，就此而言，國家與資本家並無二致。因此，聯合國國際勞工組織（International Labour Organization）於 1978 年通過第 150 號公約（勞動行政管理）與第 151 號公約（勞動關係〔公共服務〕）將公務員納入國際勞工公約之保障，適用 1948 年自由結社與保障組織權公約與 1949 年組織權與團體協約公約。由此可見，公務員雖受特別法律關係限制，仍屬受僱者就其報酬請求權之調整，仍有團體協商之適用，否則仍有違反法律不溯既往之疑慮。

（3）於現代資本主義社會中，文官制度之所以可貴，在於國家作為雇主，不同於資本家剝削勞動者之剩餘價值，而係提供受僱者符合中產階級身分之報酬，使其無後顧之憂，貢

獻心力於國家社會，所以現代民主憲政制度（constitutionalism）與功績制（merit system）獨立之文官制度（civil service），均根源於公務員制度性保障，從廣大人民選拔適當人才從事公共服務，確保依法行政與行政中立，從而，憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」亦即不分貧富貴賤，人民參與考試獲得錄取，均有平等擔任公務員之權利，是故，國家依據憲法公務員制度性保障，必須善盡「照顧義務」（此為釋字第 658 號解釋所肯認）。事實上，此亦同時在不分貧富貴賤照顧非屬公務員之人民，換言之，公務員制度性保障在資本主義之社會結構下兼具提供底層人民透過考試方式獲取公務員身分機會，使其能向上流動，經濟獨立取得中產階級之身分機會，藉以調和資本制度之殘酷性，以避免資本主義的現代社會崩解。

2. 公務人員退休資遣撫卹法第 92 條規定：「本法公布施行後，考試院應會同行政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，之後定期檢討。」公立學校教職員退撫條例（新法）第 97 條規定：「本條例施行後，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，之後定期檢討。」使政府可隨時修改公務人員及公立學校較之等之退撫制度隨時將遭修改，必使公務員退休給付債權永成不確定狀態。

（二） 公務員請領退休給付之本質，與一般社會安全保障之年金制度有間，退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬價金，公務員相對於國家係屬契約一造之債權人，具有請求權基礎，其於「任用」時起，即與國家產生公法上勤務關係，受特別法律關係之拘束，當屬「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」，新法所改變不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」相對效，亦即國家作為契約當事人，擅自以國家地位，而未經同意變更公務員退休法令時，其事物本質即為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，從正當法律程序與法治國原則而論，自屬違反法律不溯既往原則：

1. 公務員提供勞務，交換報酬作為勞務之債的關係，其相對於

國家負有忠誠、服從義務、職務專念義務、服勤義務與禁止圖利義務，亦同於服從資本家（勞務債權人）之指揮監督，具有提供勞務特徵，當即具有僱傭關係或勞動關係之類型特徵，此與民法上僱傭契約及勞動基準法上勞動契約並無二致。是則，退休給付法令制度，不僅為國家法規之一環而已，不論其採強行規定或任意規定之規範形式，同時皆亦構成勞動契約中勞務債權人所負對待給付內容之重要部分。從而退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬價金，公務員相對於國家係屬契約一造之債權人，具有請求權基礎，契約一般條款之事後的變更，未得債權人（公務員）之明示或默示的同意，變更效力[23]自有疑義。

2. 年金制度為社會保險一環，係基於社會國原則[24]所為之社會保障計畫，亦即經濟社會文化權利國際公約第 9 條規定：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」而退休給付為公教人員退休後，為滿足生活需要及克服老病問題的主要經濟來源，固亦為社會安全保障計畫之一，惟公教人員退休給付與國民年金及勞保年金等社會保險制度不同之處，係為一般社會保障，國家並非雇主，所為係為補助性質之福利，而公教人員之薪資給付，國家為雇主其法律定性就公教人員而言係具有權利地位之債權，基於同一法律理由其退休給付，均屬公教人員任用關係所生給付債權之範疇，而與所謂恩給制或年金制等「制度表象名目」實屬無關。從而，公務員退休法制之變動論其實際，不同於國民年金法或勞工保險條例之法令變更，所變更者不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之法規範之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」顯然斲傷資本主義法律核心概念債之相對性與拘束力，是則，國家作為契約當事人，擅自以國家地位，而未經同意變更公務員退休法令時，其事物本質即為契約當

[23] 此即勞動基準法第 56 條第 1 項規定，應建立勞工之退休制度，強制雇主按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，且不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的。與勞動報酬或待遇有關之勞動條件，除在勞動關係存續中之薪資給付外，還應包含退休時或退休後之退休給付，該專戶存儲不容許雇主任意變動，基於舉輕以明重之法理，國家作為退休給付債務人之一方，本應該足額撥補，遵守契約條款規定，不能任意變動退休給付的勞動條件，此為自明之理。

[24] 國家應建立「符合公平、正義的社會秩序」，國家有義務消除人民經濟上及社會地位之不平等，使國家朝向社會福利原則的社會福利邁進，國家應保障個人能夠享有符合人性尊嚴最低生存條件。

事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，故而從正當法律程序與法治國原則而論，新法效力之射程是否真無法律不溯既往原則之適用，即非無疑問[25]。

3. 退休給付債權之成立要件，於「任用」時即告確定，而於「退休」時，因履行要件具備時產生效力，債務人即應開始清償。從而，公務員任用時，因其同意而與國家勤務關係之構成要件事實業已完成，其要件事實所指應為「任用關係」，而非退休後之退休給付的履行關係，而其後公務員法令變更，而產生公法勤務關係之契約給付債務內容之實質不利變更，是國家以單方行為背離誠信原則，破壞契約所課以雙方當事人遵守之義務，故而，新法已背離法律不溯既往原則，屬真正之溯及適用，應為憲法所禁止。

4. 退萬步言，因公務員於退休時業完全履行其勞動債務，故國家對待給付中之退休給付範圍已告確定。可能保留之調整事由，應限於通貨膨脹及情事變更的因素，而不應該包含：在退休之要件事實完成後，關於退休給付之法令有不利於公教人員之變更。是則，縱採此一見解而以退休作為判斷基準，構成所謂退休給付要件事實跨越新、舊法之情形，就退休後之新法而論，對於退休後之公務員適用新法亦為真正的溯及適用，自為憲法所禁止，此亦為黃茂榮[26]、黃璽君與陳碧玉大

---

[25] 亦即當公務員退休給付之法令有變更時，不論該法令係屬於強行規定或任意規定，均為契約內容之變更。換言之，若契約僅私法契約，當事人非國家機關時，其法令變更或可單純定性為「契約之上位法令」之變更，例如勞動基準法關於勞動契約之退休給付標準的變更。惟當事人之一方為國家時，國家因為該契約之當事人，如容許透過變更相關法令，實質改變契約內容，而稱並未違反法律不溯及既往原則，並非有理由。

[26] 黃茂榮大法官進而稱：1.鑑於法律事實有綿延存在的特徵，所以在要件事實之單元的分段上，應考量其有無階段發展的性質。如有，應按其發展階段將綿延之法律事實切成前後數個要件事實，分別論斷其與新舊法令在時序上的相對關係。例如公教人員之任用關係雖可能在概念上認為只有一個，但與其待遇有關之要件事實，則有按其年度向將來調整之可能。如採此觀點，由一個公教人員的任職關係發生之退休給付債權，可分別按其任職期間存在於新、舊退休給付標準之施行期間的事實，分別適用新、舊不同之退休給付標準。另一種情形是：公教人員在退休要件具備時，未申請自願退休，而在其後來自願或強制退休時，關於退休給付標準之法令如有不利之變更，則顯有分段適用之考量的必要性。然鑑於通貨膨脹的常態發展趨勢，除非國家遭遇緊急危難（憲法第 23 條），其調整原則上只能作有利於公教人員之調整。不利的調整，不可輕易嘗試。否則，民心士氣將會受到難以逆料之衝擊。新訂之法規，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（釋字第 620 號解釋參照）。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，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。2.退休給付應包含哪些項目及其計算標準，屬於勞動條件的一部分。在勞工之僱傭關係或公教人員之任

法官於司法院釋字第 717 號解釋所採之見解。

5. 退休給付並非國家政策性補貼，而係屬公務員請求國家支付退休金之權利，國家自負有給付之義務。公務人員退休給付依據公務人員退休法（舊法）第 33 條規定：「銓敘部於受理退休、資遣或撫慰金案之申請，應於 2 個月內核定或審定；必要時，得延長 1 個月。退休、資遣人員或請領撫慰金遺族，對於退休、資遣案或撫慰金案之核（審）定之結果如有不服，得依公務人員保障法提起救濟；如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。」同法第 34 條並規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。」是則，退休給付依據前揭規定經主管機關（銓敘部）核定時，業將退休所得之給付內容、金額、方式及時期業於退休生效時審定確定在案，就其公務員請領退休所得所有構成要件事實及法律關係均為確定，顯為司法院釋字 717 號解釋所稱：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係。」（公立學校教職員退休給付亦同），自無疑義。

（三） 新制違反「衡平原則」，導致破壞公務人員制度性（含公立學校教師，下同）保障，將使特別法律關係對公務人員法義務規範及其限制規定等均喪失其合理性及正當性；又新法實施後公務員年齡結構將達 60 歲，全體公務員勢將以「消極性取代主動性」，而年輕菁英無人願進公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度。

（四） 新法對公務人員之退休給付不符合「中產階級身分收入」，且係政府為掩飾經濟發展所得分配不均現象之舉，因公務人員之退休

用關係發生時，對於雇主或國家機關與個別勞工或公教人員應已確定，始符合有效意思表示或契約之要件：合法、可能、確定。因此，契約關係內容之不利於一方的變更，應經雙方以契約的方式為之，取得因變更而受不利之一方的同意，以符合由私法自治原則導出之契約原則。將退休給付全部，或將退休給付之給付項目細分為退休金及優惠存款利息的補貼，然後將優惠存款利息的補貼部分，弱化為國家機關在退休給付之外，對於退休公教人員所提供，不具權利地位之恩給或福利性補貼，以模糊退休公教人員之退休給付請求權的權利性法律地位，為國家保留，不需理由，而得隨意變更的權利，可謂巧立名目，不是正確的制度規劃，對於國家之威信極具傷害性。

給付並非僅為社會保險，而係國家之應對待給付，且為政府須支付符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，其最低標準應合乎中產階級生活標準：

1. 銓敘部所稱：為「兼顧職業衡平」云云，實係國家自居於第三人概念，且背棄雇主概念，且不遵契約原則與誠信原則，其作為實匪夷所思。
2. 公務員退休給付並非僅為社會保險，而係國家對待給付，應依其「退休公務員俸給與職等身分」之價金，其最低標準應合乎中產階級生活標準。新法修正所得替代率降低為 60%，以最高退休給付簡任 12 職等年功 4 級 800 俸點任職 35 年，降為 63,690 元，與最低保障金額新臺幣（下同）32,160 元，級距僅為 1.98 倍，並非「符合公務員職等身分」之待遇，已違反平等原則，且係齊頭式之假平等[27]，嚴重影響公務人員職

[27] 102 年 5 月 16 日考試院第 11 屆第 236 次會議紀錄委員表示意見：(詹委員中原)再次肯定與感謝部長近來為年金制度之奔波與辛勞，謹提幾點意見，請部審酌：1.立委建議年金制度改革應思考已退、現職及新進公務人員之間之衡平性及世代公平正義一節，第 215 次會議本席曾提醒目前年金制度除考量下一代之前映性(forward mapping)世代正義外，對於回應性(backward mapping)之世代正義應更為關注，部對於已退公務人員之回應性、對於已退、現職及新進公務人員三者衡平性及世代公平正義之定義為何？2.部報告附件 1 提及，退撫法草案相關配套措施，訂有「保障弱勢的樓地板」及「避免退休所得過高的天花板」條款一節，近日本院委員實地參訪中部地區機關時，其人事主管同仁依退撫法草案之規定計算，簡任第 12 職等(800 俸點，年資 35 年)月退休金可支領 71,812 元(所得替代率 61.78%)、薦任第 9 職等主管及非主管(710 俸點，年資 35 年)同樣支領 58,280 元(所得替代率分別為 71.46%、80%)；委任第 5 職等(520 俸點，年資 35 年)得支領 46,672 元(所得替代率 80%)，其中簡薦委三類人員之退休支領差距僅 1 萬餘元，各官等退休所得差距顯然差距有限，且主管、非主管支領居然相同，此與其公務職涯貢獻是否相對應？對於行政效率與工作動機之影響又如何？值得深思。3.關於立委建議軍、公、教人員主管機關應互相協商，一致解決退休後再任職於私校而支領薪資問題一節，公教人員退休後依法支領結算之當得退休年金，而同時另因重新投入勞動而領有退休後唯一份工作酬勞之情況，實質上係屬兩種不同支付內涵，而非外界所誤稱之雙薪，籲請部儘速對外澄清並予正名。4.立委提案建請參酌德國與日本退休公務人員再轉任其他公私立機構後退休金扣減情況一節，建請部併同蒐集日本與德國完整法制規定，包括其憲法規定之信賴保護程度、平等原則及比例原則等，與我國實施情境上之差異比較。5.軍教等相關退撫改革措施尚須行政院會議討論通過，惟公務人員部分卻未經本院院會討論，亦未於副院長主持之全院審查會討論通過，此種作法未盡周延，建請部慎處，方能彰顯行政、立法與考試三權衡平。6.立委臨時提案建請部與相關部會邀集學者專家，研議我國退休公務人員轉任其他公私立機構之因應措施一節，建請部將研議過程與進度適時提報院會或邀請委員參加，俾了解本議題之發展情況。7.我國退休年金改革與歐盟撙節政策性質相似，惟據牛津大學與史丹佛大學研究指出，撙節政策將造成人類經濟與社會的大衰退，亦即任何政策尤其是撙節政策，存有甚多副作用或副產品，例如行政效率之衝擊，須於過程中予以衡酌與同時兼顧，方能使政策更為周延，並避免其負面影響。8.呼應黃委員錦堂意見，「瘦大官，肥小吏」勢將嚴重影響公務人員於職涯工作士氣與行政效率，以院長級為例，終其一生辛勞，惟其退休所得替代率僅約 37%，與其奉獻不成比例。9.立法院建議軍公教應互相協商，一致解決退休後再任職私校問題，據部表示事涉公務人員退休撫卹法草案，惟該草案既未經修正通過，委員亦未能表示意見，試問部此時刻以何立場對此議題向外表示政策意見？10.立法院與社會常提及國外退休改革之成功案例，以新加坡為例，公務人員在職期間，同一職級若分屬不同部會，其薪資結構即有極大差異，若我國薪資結構不能比照新加坡模式處

涯工作士氣與行政效率。

（五） 依新法規定，因訂有退休所得替代率上限及下限規定，而與相關退休給付及費率提撥計算方式有間，有失繳費之權利義務對等原則，違反平等原則：

1. 依公務人員退休資遣撫卹法第 38 條規定，在該法施行後退休生效者之每月退休所得，不得超過依替代率上限計算，任職滿 15 年至第 35 年者，照同法第 37 條第 2 項規定辦理，即年資每增加 1 年，所得替代率增給 1.5% ；超過第 35 年者，每增加 1 年，增給 0.5% ，最高增至 40 年止，亦即年資 40 年者，至 118 年 1 月 1 日所得替代率為 62.5% 。前揭超過 35 年在職

理，為何退休制度卻可直接援引其作法？建請注意。(高委員明見)立委多次質詢及建議退休改革方案除節流外，應加強開源措施，包括提升基金經營績效，以報酬率 6%為長期目標，並考量將退撫基金管理機關法人化一節，院長多次於院會也提及期待改善退撫基金經營績效，以挹注國家基金之短缺，部回應將與基金管理會積極研商檢討退休撫卹基金相關投資運用計畫，俟退撫法草案完成立法程序後，隨即啟動退撫基金運作機制之改革，目前退撫基金經營管理係由行政機關負責，採制式管理，雖可減少或預防弊端，但無法充分彈性調整其運作機能以提升經營績效。建議部蒐集國外以法人化形式管理退撫基金及其基金經營績效等相關資料，俾供審酌。此外，部有無規劃將退撫基金管理機關法人化？請說明。(蔡委員良文)1.對部長及相關同仁於立法院審議退撫法草案過程之辛勞，表示肯定，尤其對退撫年金改革方案之與執政黨協商結論達成共識部分，包括月退休金起支年齡、退休所得替代率、退休金計算基準與基數內涵等，均照本院通過之規劃版本通過，實屬得來不易，建請部應再加強與在野黨之溝通，俾利早日完成立法程序。2.有關一次退休金 18%款利率部分，擬採分級距(200 萬元以下、200 至 500 萬元及 500 萬元以上)計算方式，惟各級距之計算基準為何？建請提供相關資料，俾利參酌。3.無論在立法院或公聽會，與會者均建議除節流外，如何提高退撫基金投資報酬率，至為關鍵。本席與黃委員俊英曾建議，2008 年金融海嘯以後，全球股票、債券市值大幅縮水，無論法人機構、退撫基金或慈善基金，對於股票配置大多降至 5 成以下，改以對沖基金、房地產、私募股權或公共投資建設等另類投資比重提高，部有無具體作法？其進度如何？4.從新公共管理晚期思維觀之，世界各國採取公法人之作法並非多見，我國正處於起步中，建請部審慎評估，尤其人為的或人性之監督機制(如何找對人至關重要)應予同步配套。5.退撫年金改革法制尚涉國防部與教育部、勞委會(今為勞動部)等，相關報告資料及其法制動態情形雖可從立法院公報進行了解，為顧全法制衡平、世代均衡與行業特性，建請部併同軍公教勞退撫年金改革，包括公務人員退休資遣撫卹法草案、學校教職員退休條例、陸海空軍軍官士官服役條例及勞工保險條例等修法動態進行條列式分析，俾供審酌。6.目前退撫法草案於協商過程與執政黨獲致高度共識，惟本院其他重大法律案是否亦有進展？第 217 次會議院長曾提示，文官體系是民主治理的代理人，新興民主國家在邁向民主鞏固的過程中，最大的隱憂是缺乏自由主義式民主的文化根基，使民主化的進展變質成為民粹主義，而讓民眾懷疑建立民主體制的價值。近來時有民粹凌駕民主之現象發生，或不尊重多數決與文官專業者。為落實民主治理之核心價值-回應、課責和透明機制，本院積極推動整體文官法制改革，除行政中立法完成立法程序外，其他如政務人員三法、公務人員考績法修正草案和公務人員基準法草案等相關重大法案，其立法之進展情形如何？為免減損改革績效，建請部同步重視推動相關法制配套策略與作為。(黃委員錦堂)對部推動退撫年金改革之努力，表示高度敬佩與肯定。1.部是否評估退撫法草案於立法院本會期能通過立法？其關鍵為何？是否因執政黨團支持而通過？據部報告顯示，部似未與在野黨團進行說明及溝通，部之協商不盡理想。2.有關已退、現職及新進公務人員之間之衡平性及世代公平正義問題一節，部宜更深入進行研究。此外，退撫改革方案是否有「瘦大官，肥小吏」之嫌？退休所得應與在職時之職位有相應性，以簡任第 12 職等司處長為例，所領月退金應回應並保障其退休後應有的相應尊榮，是以，退休金的設計應以職位為主，方符合其過往之貢獻及其生活模式，「瘦大官，肥小吏」並不公正且不符平等理念，值得進一步省思。

年資增給退休金比率僅及在職年資 15 年至 35 年部分之 1/3，惟公教人員於超過 35 年資部分之自負提撥費用義務，並未減輕。又月退休所得最低保障金額設計，發生在職繳付提撥金額較高者與繳付金額較低者，其後所領得之月退金額相同情形。

2. 退撫給付改採儲金制，強調繳費之權利義務對等原則，惟新修正公布之公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退撫條例，卻有前揭繳費義務與退休所得不相稱之現象，違反平等原則。

（六） 新法修正不符老年生活最低生活保障，違反必要原則（最小侵害原則）。依新制，致退休公務人員必無力支付其所需之養護機構費用，縱若 65 歲退休簡任 12 職等以上，俸點 800 點滿 15 年（50 歲能 800 點幾希）最高金額為 63,690 元，距離平均壽命 80 歲，亦僅剩 15 年餘命，若不幸該當國人長期照護需求時段約為 7.3 年，亦將陷入貧病老死交迫的窘境。新法規定單以財務考量，致公務員無法安度餘生，除前述破壞公務員制度性保障外，更造成對公務員生存權造成最大侵害，國家制訂此種嚴重背離比例原則之法律，而要求公務員謹慎勤勉，守法奉公，難矣。

（七） 新法僅基於財務政策之考量（即國庫利益之考量），而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）之文官制度，並未遵守公務人員退休撫卹基金管理條例調整提撥費率，或由政府撥款，反以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則與平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成所謂減輕國家財政負擔目的，其亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡 16 年或 17 年，與延後基金免於用罄約 20 年，對於基金得否永續經營無法解決，除與「適合原則」未盡相符外，顯違反狹義之比例原則，自屬違憲法律：

1. 新制同時侵害公務員（含現職及退休公務員）信賴利益之保護，影響個別公務員法律地位，破壞公務人員制度性保障，將使特別法律關係失其正當性，造成年輕菁英無人願意進入公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度，此已非僅係純粹公益與私益之衡酌而已。申言之，此種基礎法律（即公務人員退休資遣撫卹法）之變動或廢止，乃涉及複雜之公益（國庫利益）與私益加上

公益（即文官制度的制度性保障功能減損或喪失）之相互衡酌，新制僅因財務政策之考量（即國庫利益之考量），而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度[28]，此種相互矛盾法律改革，有違反狹義比例原則。

2. 目前行政院主計總處定期公布之「潛藏負債」並非實際負債，祇係於精算時，將應計負債扣除已提存基金資產後之金額，隨著時間推移而呈現之隱藏性負債，未來會轉化成財政支出之一部分。退撫新制實施初期，未按照當時經委託精算之正常成本（13.55%），先以法定最低提撥費率 8%開始施行（即採不足額提撥）。上開實際採行提撥費率（8%）與正常成本費率（13.55%）之差距，即已造成潛藏負債發生，其後辦理 6 次精算作業，由第 1 次精算之 15.50%，提高為第 6 次精算之 36.98%；教育人員部分之最適提撥費率由第 1 次精算之 17.90%，提高為第 6 次精算之 41.18%，但均未達最適提撥費率，長期不足額提撥，潛藏負債自不斷加大。要言之，退撫基金整個制度設計到執行，即不以收支平衡的保險制度精神為出發，而係扮演恩給制精神、退休福利或薪資補貼角色，此乃產生龐大「潛藏負債」之主要原因之一，故所謂「國庫之窮困抗辯」並非無疑[29]。

---

[28] 本次年金改革基於財務政策公益之考量，不僅是摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度，據悉，中央銀行楊金龍總裁坦言，年改實施可能抑制消費；台灣經濟研究院更進一步研究指出，年改上路後，一年約減少可支配所得 400 億元，不僅會影響民間消費，減少規劃中的投資，也將對各行各業的投資發展產生不良影響；有的論者認為，退休軍公教基於憂患意識之理性，勢將緊縮消費及生活開支，其漣漪效應則將擴散影響到觀光、休閒、飲食、家用產品等種種內需經濟，甚至變成影響就業的燎原之火（資料來源：淡江大學金融研究所謝明瑞教授，107 年 7 月 1 日，人民會記得「七一」，聯合報，取自 https://udn.com/news/story/11321/3227728；聯合報社論，107 年 7 月 8 日，莫讓倉促上路的年改成為內需消費的災難，聯合報，取自 https://udn.com/news/story/11321/3240522）。

[29] 邱顯比教授認為：我國的退休金給付問題除了公務員退撫年金以外，勞保年金的問題也很大，目前勞保年資 1 年的退休給付率是 1.55% ，假如勞工工作 30 年，大約就有 50% 的所得替代率，以精算的觀點來論，如果提撥收入與退休給付要平衡，給付率絕對不會超過 1%，我估計給付率大概 0.7% 、0.8% 就差不多。換言之，現行提撥費用所對應的退休給付是雙倍，長期而言，基金一定會破產，而且勞保的洞（財務缺口）比退撫大很多，這也是就這次的退撫改革，我不能很心平氣和的原因。政府其實是政治性的改革，勞保的問題很嚴重不去改，然後退撫問題沒有勞保那麼嚴重，但因公教人數比勞工少，所以用很大的力度去改革，可是勞保看起來會一直拖下去，越拖問題會越嚴重（見本案調查報告 130-131 頁）。某教授認為：有關退撫基金撥補問題，原本提撥費率 9%到 12%，法定（舊法）為 12%到 15%，但是精算報告指出，最適提撥費率是 37%或 38%到 41%，我贊成依照精算報告所提的最適費率提撥，但如此一來，國家的財政支出相形吃重，因為政府要負擔提撥金額的 65%，公務員負擔其中的 35%而已，新法不敢面對最適提撥費率，因此政府一提撥就要失血幾百億元。這個迷思要講清楚，公務員退休絕對不是 100%的儲金制，公務員退休金是雙層制（第 1 層是公保的養老給付，第 2 層是退撫的月退休金），我贊成公保的養老給付成為公務員的退休金制度，這一點可以補救，因為目前的公保

3. 再按公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 3 項規定：「本基金之運用，其 3 年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」第 8 條規定：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 5 條規定：「本條例第 3 條第 1 項第 4 款所稱經政府核定撥交之補助款項，係指下列各款：一、依本條例第 5 條第 3 項規定，由國庫撥款補足之差額。二、依本條例第 8 條規定，基金不足支付時，由政府撥款之補助。三、其他由政府補助之款項。」第 17 條規定：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採 3 年 1 次為原則。每次精算 50 年。」依據上開法律規定之構成要件，未達規定之最低收益者，應由國庫補足

養老給付仍是一次性給付，一次養老給付可以年金化，為何公保養老給付不能用年金的方式來給付，這是沒有道理的，我認為一次領光退休金，是國家跟被保險人恩斷義絕，這是不可以的。政府要不要提撥退休金，是國家資源優先分配的問題，這有政策上的考量，認為多照顧勞工，選票比較多，多照顧公務員，沒選票，是政治選擇的問題。所以說，國家不會因公務員退休制度而破產，因為國家是公務員的雇主，公務員是政府的受僱人，哪有說退撫基金破產了就不給錢，但是政府還在、國庫還在，只是這個錢拿去給付公務員的退休金，可能前瞻計畫就沒有了，或少一點了，武器就少買一點了，是優先順序問題，這個可以思考，但至少國家不可以用破產，「不堪負荷」四個字，作為改革公務員退休制度的唯一理由，因為「破產」這兩個字是假議題，國家不會破產，何謂破產？指的是退撫基金的收入和支出不能平衡叫破產，這樣的話，早就破產了，因為永遠不會「進」大於「出」，少子化後，公務員是新進的少，退休的多，基金不平衡本來國庫就要挹注基金，加上公務員的退休制度不是 100%的儲金制，65%是國家要提撥的，卻不足額提撥。依照第 6 次精算報告所示，公務員的最適提撥率達 37%這麼高，如果足額提撥，不只是公務員，國庫也會重傷的，政府這次年金改革為何不處理這一問題呢？國家要負擔提撥退休金的 65%，公務員才負擔 35%，而最適提撥率高到近 37%，所以，長期不足額提撥是錯誤的政策。所謂國家會破產，退撫基金不堪負荷，是假議題，真正議題是，公務員退休金問題不值得政府關愛，政府關愛的是一般勞工和國民年金，基於選票考量（見本案調查報告第 133、135-136 頁）。據陳訴人指稱：依照銓敘部與教育部委託精算結果，年金改革後未來 50 年，各級政府預算可節省約 1.4 兆元（公務人員 0.73 兆元、教育人員 0.67 兆元），然而，政府推動前瞻基礎建設，短短 8 年期間，所需經費總額高達 1.19 兆元〔按 106 年 7 月 7 日施行《前瞻基礎建設特別條例》明定，中央政府以 4 年為期，編列 0.42 兆元預算，期滿後可編列不超過前期規模的預算，8 年最多 0.84 兆元，而整個前瞻計畫不只中央要編列特別預算，地方政府也要自籌配合款 0.35 兆元，總額高達 1.19 兆元〕。況且，根據國立臺灣師範大學美術學系兼任副教授姚瑞中與「失落社會檔案室」（LSD）自 99 年至今啟動〈海市蜃樓：台灣閒置公共設施抽樣踏查〉計畫，揭露超過 680 座閒置公共設施案例，虛擲公帑，可見一斑。立法院預算中心「中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 期特別預算案評估報告」亦指明，經檢視本院調查報告及糾正案，發現以往年度以特別預算推動辦理公共建設計畫存有設施或設備閒置或低度利用情形，且部分計畫發生嚴重浪費公帑等情，各主管機關或執行機關應避免前瞻基礎建設重蹈覆轍。

其差額；而基金不足支付時，應採下列手段：(1) 調整繳費費率，或 (2) 政府撥款補助。然查退撫基金自成立以來，因採不足額提撥方式辦理，嗣雖依精算報告建議，4 度提高提撥費率，仍距離最適提撥費甚鉅，潛藏負債日益增加，而基金收益不足以彌平收支，發生基金不足支付時，然政府亦未依法辦理撥補作為，是政府不遵守公務人員退休撫卹基金管理條例違法在先，然以新法改變請領資格，延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金，並規定年金制度定期檢討機制，尤使退休給付債權永成不確定狀態等適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，然亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡 16 年或 17 年，與延後基金免於用罄約 20 年，對於基金得否永續經營無法解決，其與「適合原則」未盡相符，反肇致公務員整體惶惶不安，破壞公務員制度性保障甚鉅，文官制度將由此崩潰，並非不得依據公務人員退休撫卹基金管理條例達成收支平衡，卻以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成減輕國家財政負擔目的，顯違反狹義之比例原則，自屬違憲，無庸置疑。

（八） 新法違反信賴保護原則：

1. 釋字 717 號解釋雖認為：「符合優惠存款資格之公教人員於退休時，因有系爭要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素；尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。」當事人對優惠存款，雖定性為「政策性補貼」然猶有值得保護之信賴利益，依舉輕以明重之法則，年金整體制度變革是已違反憲法財產權保障、信賴保護原則。
2. 行政院年金改革執行長擴大解釋釋字第 717 號解釋，認為只要有財政公益（即國庫不堪負荷）之考量，均能正當化所有制度之改革，其認皆不會違反信賴保護原則及比例原則（或稱為國庫窮困抗辯）云云，並非有理。蓋釋字第 717 號解釋，

大法官於衡酌該退撫制度改變僅停留在「優惠存款利息」刪減之國庫公益與退休公務員個人利益間之利益權重；然於公務員退休撫卹制度之整體變革上，不僅涉及國庫公益與退休公務員個人之私益衡酌，同時也涉及整體公務員制度永續發展之公共利益。申言之，制度改變不僅影響退休公務員及其遺屬之權益，且同時影響現職公務員之主觀公法上之退休權益，以及未來世代公務員，是否能甄選全國菁英份子為國家永續命脈服務之極為重大公益，影響層面既大且深，絕非套用釋字第 717 號解釋文，或單純化此種制度改革，僅係：公益比較私益之傳統思考模式，所能完全正當化本次制度之變革，以及有效說明信賴利益、比例原則的交互纏接性、複雜性問題。尤其於公益比較公益之抉擇上，只為省下每年 400 億元之退撫額外提撥金，而以文官制度作為犧牲品，付出如此高昂代價（也是公益），實太輕忽「信賴保護原則」下之另外一種「公益」保護。本次修法不能提出更具說服力之公益數據，僅簡單套用釋字 717 號解釋之空洞公式，即率然認為：此次改革絕未違反信賴原則，因為各種刪減或縮水改革，均已有過渡期間之逐年遞減，以保障公務員之「信賴利益」，根本不足採。

3. 公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 17 條規定：「……如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」、「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採 3 年 1 次為原則。每次精算 50 年。」然退撫基金自成立以來，即採不足額提撥方式辦理，嗣雖依精算建議，4 度提高提撥費率，惟仍距最適提撥費甚鉅，復以經濟環境丕變，基金收益不足以彌平收支，發生基金不足支付時，然政府並未依法辦理撥補作為。且公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 3 項規定：「本基金之運用，其 3 年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 15 條規定：「本基金之收益率按年度決算逐年計算；其 3 年平均收益率係採移

動平均計算方式。本基金運用收益，如未達本條例第 5 條第 3 項規定標準，應由基金管理會依預算程序申請國庫補足差額。」然退撫基金自成立後，運用收益不如原定預期，且曾低於法定最低收益率，退撫制度於 84 年陸續正式實施後，退撫基金 85 年至 106 年 6 月間之已實現收益率，97 年收益率為 -2.46%，低於當年度臺灣銀行 2 年期定期存款利率 2.69%。嗣再依前揭規定計算是否有國庫應補足之法定收益差額，經 97 年至 99 年度決算結果，分別產生國庫應撥補數為 1.67 億餘元、17.58 億餘元及 29.57 億餘元，合計 48.81 億餘元。惟經行政院主計總處以政府財政歲入偏低，無法充分支應政府各項政務支出所需為由，自 99 年始起以逐年撥補方式辦理。另，整體三類人員退撫基金收支節餘數，於 103 年度首度發生赤字 33.61 億元，104 年赤字已擴大為 103.01 億元，整體基金餘額亦由 103 年之 5,947.70 億元，縮減為 5,737.91 億元，惟並未見政府針對前揭收繳收入不足支應退撫支出之差額，依公務人員退休撫卹基金管理條例規定匡列預算全數撥補。嗣社會關注退撫基金之財務收支問題後，始積極進行修法，惟主要改善作為，係以降低舊制年資給付及優惠存款利息方式節餘資金，挹注基金改善財務狀況，然亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡 16 年或 17 年，與延後基金免於用罄約 20 年，對於基金得否永續經營之根本問題並未全然解決。此次年金改革最為人所詬病者，係來自於打著世代互助大旗之假議題，及以潛藏負債概念形容年金破產造成政府可能之財政問題，進而混淆社會保險與基金式職業年金之性質進行改革。社會保險年金為政府須擔負全體國民之照顧責任，世代互助問題即顯重要，但公教人員退撫制度本質上為一個基金式之職業年金，如有破產疑慮，最主要應該追究者則為政府同時身為制度設計者、雇主及基金操作者初始設計不良、管理不善與提撥不足等責任。就新法之修正而言，純新制之現職或年輕公務員將對基金付出最多，但政府卻以未來尚須再面臨一次破產之危機，實亦不符合誠信原則。

4. 釋字 717 號解釋對於公教人員之優惠存款，猶認有值得保護之信賴利益，而公教人員退休撫卹制度之整體變革上，不僅涉及國庫公益與退休公教人員個人之私益衡酌，同時涉及整

體公教人員制度永續發展之公共利益。其制度改變不但影響退休公教人員及其遺屬之權益，而且同時影響現職公教人員之主觀公法上之退休權益，以及未來世代公教人員，是否能甄選到全國菁英份子之國家永續命脈公益，影響層面既大且深，絕非僅係傳統公益比較私益之思考模式，即能完全正當化本次制度的變革。又信賴保護原則應通過緩衝措施予以落實，惟本次公教人員年金制度變革變動太大、太快，可能致使退休公教人員成為貧窮老人，且已退休公教人員於退休當時，原信賴當時之退休條件，因而選擇領取月退休金以規劃其退休生活，如今國家卻於事後遽予變革且溯及適用，則試問已退休公教人員是否可要求變更改領取一次退休金或申請再度回任為公教人員，由此，均在在顯現本次年金制度之變革，顯非合理，實有違信賴保護原則。

（九） 新法將退休公教人員所得替代率設定 75%為上限，從新法施行後，立即將所得替代率上限由 95%降為 75%，係屬嚴苛條款，且無任何所謂合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕公務員權利損害；且當公務員技術或專業加給高於本俸（年功俸）時，其實際所得替代率將遠低於新法法定之所得替代率，就公務員退休給與請求權之權利侵害將更形嚴重，顯然斲傷信賴保護原則至明:

1. 陳新民大法官之論著即曾闡述：「一個立法行為是否完整、符合法治國原則，自可以在過渡條款的是否制定及實際內容見之」[30]。
2. 公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退撫條例（新法）第 37 條規定，皆將所得替代率設定 75%為上限，從新法施行後，即將所得替代率上限由 95%降為 75%，係屬嚴苛條款，本應與以排除，且無任何所謂合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕公務員權利損害；況且，新法所謂之所得替代率計算，就公教人員而言，並非實際所得替代率，按新法規定，公教人員退休所得替代率之計算，並未扣除公教人員自提退撫費用部分 ，已失公允。且前揭計算係以退休人員所領每月退休所得，占最後在職同等級人員每月所領本（年

[30] 陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 78 頁。

功）俸（薪）額加計 1 倍金額之計得之比率，然據公務人員俸給法第 3 條第 1 項規定，現職公務人員待遇包含本（年功）俸（薪）額及加給。同法第 5 條規定，加給分為職務加給、技術或專業加給及地域加給 3 種。又各專業加給月支數額之多寡及職等高低而有區別，與公務人員俸表各職等俸級之俸額互有高低，公務人員專業加給計有 25 種中，各職等專業加給月支數額均高於同職等年功俸最高級者為公務人員專業加給表（二十三）、公務人員專業加給表（二十八）及公務人員專業加給表（二十九）等。

3. 然公教人員退休所得，係以退休時之職等（級）之本俸（年功俸）為計算基礎，從而，當公務員技術或專業加給高於本俸（年功俸）時，其實際所得替代率將遠低於新法法定之所得替代率，就公務員退休給與請求權之權利侵害將更形嚴重，顯然斲傷信賴保護原則，無庸置疑。

三、 公教退休金新制之修法理由，不具合憲性：

（一） 非基於真實資訊所為之立法，違反民主原則，是為違憲：

1. 按國民主權理念於全部之行政過程均應將其具體化，因此，政府應對作為主權者之國民，於國政上，須適時且適切地提供重要之資訊，故應課予國家對於施政之開展有使國民可得理解國政之政府責任，方能發揮國民對國家之監督功能[31]。
2. 有關軍公教退撫基金之管理，在資訊不透明、國家不說明等情形下，退休公教人員或全體國民並無法一窺各種年金之管理實況；且本次修法過程中，並無獨立公正之鑑定委員會提供確實可信之各年金現況正確資訊，及提出可行之整體情事評估、財政計畫之可行性，國家徒以政策裁量及立法裁量而選擇性退休金剝奪對象，故不具合憲性。
3. 而就修法之討論，政府亦無提供透明資訊，此觀諸總統府國家年金改革委員會所出版，「第 1 次至第 10 次委員會議資料彙編」（2016 年 12 月出版，無編頁）、「第 11 次至第 20 次委員會議資料彙編」（2016 年 12 月出版，無編頁）等 2 冊官方文書，均僅簡要記載程序內容及提供附件，而無任何討論及決議紀錄，因此，該委員會討論之真正爭議及實際討論闕如，國人根本無從知曉此國家重大修法之實際過程而得進行民主

[31] 櫻井敬子、橋本博之，行政法，弘文堂，平成 23 年 7 月，第 25 頁。

參與；至其立法，更係在極端衝突下，於凌亂且匆忙中通過，而無理性討論餘地。於現今民主國家中，殊屬惡例！

（二）**修法理由不具合憲性：**

1. 行政院、考試院提案修正學校教職員退撫新制之修法理由，無非係以：年金改革攸關國家財務永續及世代正義，鑑於自85年2月1日施行逾21年之學校教職員退休制度存有支領月退休金年齡偏低、退休所得替代率過高及退休金準備不足等問題，及為因應社會人口結構高齡化及少子女化之發展趨勢，兼顧退休人員權益及社會整體資源公平分配，以確保國民老年生活不虞匱及維持年金制度永續為目標[32]。其修法理由陳義高亢，但其最簡化之理由，即為避免年金破產。惟其所謂退撫基金即將「破產」或有潛藏負債，未來將無法領得退休金云云，貌似驚悚，然並非真實，更非的論。
2. 修法理由所執人口老化問題，此雖為退休年金制度所應考量之因素，但並非建議老人年金制度之主要原因，而相對於人口老化之量的問題，由於工業化所產生之就業結構及家庭結構等變遷，方為建立老年年金制度之主要原因；至於人口老化是決定請領年金所應考量之問題，亦即是否應延長退休或推行部分退休，以促進老人就業[33]，但非可徒因人口老化之因素，而取得可剝削公教人員已退休者退休權益之藉口。
3. 依學者之分析，本次政府對軍公教退休金制度之改革，事實上其唯一之理由，毋寧祇有「政府之財政負擔」一藉口，至於所謂永續年金制度或世代正義，只不過為政府補強其窮困抗辯之點綴說詞爾爾，不值一哂[34]！誠如學者所言，世界各國年金制度未必均有基金，基金可不存在，則基金破產豈成問題[35]？尤其，如后所述，無論按照本次修法前後，政府均須對

---

[32] 行政院官方網站，「年金改革 建構永續的年金制度」，https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/71711694-2758-404d-b5b7-3d3aebbd2d41；立法院司法及法制委員會，「公立學校教職員退休撫卹條例草案」公聽會報告（第二冊）2016年4月，第210頁；銓敘部全球資訊網，公務人員退休撫卹法草案總說明，https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1194-5295/Documents/%E8%80%83%E8%A9%A6%E9%99%A21060330%E5%87%BD-%E9%80%81%E7%AB%8B%E9%99%A2-%E9%99%84%E4%BB%B6(%E9%80%80%E6%92%AB%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88).pdf。

[33] 郭明政，社會安全制度與社會法，自版，1997年11月，第262頁至第266頁。

[34] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第21頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第64頁）。

[35] 張桐銳，關於金改革之一些想法，人社東華電子季刊，2016年第12期，

軍公教退撫基金負最終保證責任，則軍公教之退撫基金自無發生破產之可能，除非我國政府已不存在！何況，縱就國家財政而言，以 OECD 主要國家年金支出占其政府支出總預算之比例予以比較觀察，據 OECD 之統計，法國為 24.2%、德國為 23.4%、瑞士為 19.5%、日本為 19.1%、美國為 16.3%、瑞典為 15.0%、英國 12.1%[36]，我國並無官方之正式統計資料可供準確參考[37]，然如依財政部 101 年財政統計年報觀之，我國近 20 年之含退休年金在內之「社會保險」占 GDP 之比例，係介於 0.7%至 2.2%之間，100 年為 8.6%、101 年為 11.3%[38]，但自 91 年至 99 年間，均在占 8%以下，足見政府真正為退休年金支出之總預算其實不高，且相對於前述 OECD 之國家低出甚多；次以，由中央政府 106 年度總預算僅編列 1,405 億元之退休撫卹支出以觀，僅占該年度之歲出總額 7%，而該支出且較 105 年度之 1,472 億元支出，足足減少約 67 億元，且約減少占該年度中央政府總預算支出之 4.6%，基此，確可證明政府關於退休撫卹支出之金額已大幅下降，前此之支出高峰業不復見。準此言之，此次修法率以退撫基金拖垮國家財政為由，作為公教人員退休金制度之改革藉口，實屬荒謬。

4. 而政府所執所謂退撫基金即將破產云云，其即使有破產之虞，更絕非單係出於支出之原因，反之，學者已指明，基金之開源節流，及操作基金之有效獲利，方為其維繫不墜之關鍵[39]。甚且，由憲法制度性保障及人民既得權保障之觀點而論，「政府財政考量」更不得作為立法者作為溯及既往之充分理由，法國法之立場如此，歐洲人權法院向來亦採取斯態度[40]。我國學者亦認為，國家即使可能一時無法支應相關支出，

---

http://journal.ndhu.edu.tw/e_paper/e_paper_c.php?SID=190。

[36] 黃富櫻，高齡社會下瑞典 NDC 年金制度改革—兼論對我國的啟示，國際金融參考資料第 66 輯，中央銀行，2014 年 3 月，第 116 頁。

[37] 據總統府國家年金改革委員會之宣傳資料，稱民國 105 年中央編列 1472 億元退撫基金支出，占中央總預算之 7.5%，但此並無正式之官方統計資料可憑。總統府國家年金改革委員會官方網站：https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=DF60FEC0EB710CB7&s=D862A99E08414877。

[38] 黃富櫻，高齡社會下瑞典 NDC 年金制度改革—兼論對我國的啟示，國際金融參考資料第 66 輯，中央銀行，2014 年 3 月，第 117 頁；財政部統計處編印，中華民國 2012 年財政統計年報，2013 年 7 月。

[39] 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 456 頁。

[40] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 20 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 62 頁）。

而發生窮困現象，亦僅能係過渡性主張，且不得與平等原則、誠實信用原則相違背[41]，國家所應採取者，應為赤字預算或開源節流，非得以窮困抗辯為由逸脫其國家責任[42]。

5. 另從實然面以論，總統府國家年金改革委員會中，行政院主計總處代表委員吳美鳳於 105 年 7 月 7 日第 3 次會議中，即有說明我國財政並無破產問題[43]；其次，前考試院副院長高永光因年金改革政策而辭職時，曾明確表示：「退撫基金投資報酬率太低，與定存利率差不多，政府完全不檢討基金投資績效，卻從砍 18%、砍所得替代率的消極作為來談改革。」等語[44]，亦在在可見此次公教人員退休金制度之變革，乃緣木求魚之舉。

6. 事實上，退撫基金有諸多積弊，近年考試院、銓敘部之官方評估報告即自承有附表一所示之重大缺失，茲分析其原因，包括「績效不佳」、「黑箱作業標的不明」、「管理不當風險」、「用人不當」、「具體違法」、「未能保障基金參與人權益」等各種可歸責於國家自己之因素；退撫基金監理委員會組長亦自認：「本基金資產配置偏中性保守，以致於績效表現被固定收益投資項目所拖累」[45]；監理委員且曾指出退撫基金之管理，並不停損，而造成績效損害[46]，但迄今並無任何改善。茲由 105 年 10 月 27 日「總統府國家年金改革委員會」第 18 次委員會議時，依公務人員退休撫卹基金管理委員會「退撫基

---

[41] 蔡志方，分配正義？平均正義？還是窮困抗辯？--評「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」中之退休給付，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 289 頁。

[42] 蔡志方，分配正義？平均正義？還是窮困抗辯？--評「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」中之退休給付，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 288 頁。

[43] 總統府國家年金改革委員會官方網站資料，網址：https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A。

[44] 中時電子報，2017 年 2 月 11 日，「前考試院副院長高永光：不是砍年金就叫做改革」，http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170211003863-260407。

[45] 公務人員退休撫卹基金管理委員會 106 年 7 月 14 日第 99 次委員會議紀錄第 3 頁。

[46] 公務人員退休撫卹基金管理委員會 101 年 1 月 6 日第 77 次委員會議紀錄第 6 頁至第 7 頁：「……議程第 91 頁國外第 5 批國際股票型委任，投資虧損前 5 名中第 2 名是希臘電力公司股票，損失達 66.73%，本案之委託時間是 99 年 6 月 4 日，早在這個時點之前歐債問題大家早有警覺，受託機構仍去購買希臘電力公司股票，以致於造成嚴重虧損，因此想提醒管理會注意受託機構是否有將其他客戶不好的投資組合轉移給本基金，並請注意受託機構是否購買希臘、西班牙等具潛在危機國家的股票及債券，一旦發現應利息請受託機構說明……」、第 9 頁：「……邱顧問顯比：……議程第 89 頁第 4 批國際股票型的委任，虧損前 5 名的虧損幅度可達八至九成，顯然沒有停損，從最近幾年的財務研究來看，不停損其實是傷害績效的，我想這是我們可以加強監管的部分……」。

金經營現況」中「退撫基金歷年收益分析表」之統計，89 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-171.83 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-8.70%，91 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-44.26 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-2.53%，97 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-860.87 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-22.33%，100 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-284.51 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-5.98%，104 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-108.77 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-1.94%[47]，顯見真正虧空軍公教退撫基金者為政府，而非已退休之公教人員。而類此情形，如發生於金融機構，恐早已為主管機關接管，相關人員且可能被移送檢調機關偵查，但退撫基金之管理卻仍可逍遙自在，無人須承擔損失賠償責任；更有進者，監察院 102 年糾正案更曾指出退撫基金僅 101 年委託代操即造成近百億損失[48]，就此損失，政府何以不予以追償，以填補退撫基金之損失，卻反以退撫基金有破產之虞，而以激進之方式單方調降其國家保障給付義務，將不利益轉嫁予已退休之公教人員！

7. 尤其近日立法委員即揭露，單以軍公教退休金新制後之 107 年 10 月份 1 個月而言，退撫基金投資股市又再虧損 1,228 億元，顯然，軍公教退撫基金並非遭退休公教人員領垮，而係政府操作不當而遭「虧垮」[49]。基此，復可證明造成軍公教退

---

[47] 總統府國家年金改革委員會，第 11 次至第 20 次委員會議資料彙編，2016 年 12 月（無編頁），105 年 10 月 27 日「總統府國家年金改革委員會」第 18 次委員會議附件公務人員退休撫卹基金管理委員會「退撫基金經營現況」第 16 頁。

[48] 監察院民國 102 年 7 月 3 日 102 財正 0040 糾正案文第 3 頁：「……委外經營則多為負數，尤以代操資產規模列居政府基金首二位之勞退基金、退撫基金(100、101 年投資國內權益證券，勞退基金逾 1,300 億元、退撫基金約 880 至 1,020 億元)近十年竟賠 31.05 億元、95.49 億元，而國保基金累計虧損 17.36 億元，勞保基金委外收益僅 52.22 億元，顯見前述四個政府基金委外代操所創造之收益不如自行運用……」；https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=3785。

[49] 民眾日報 2019 年 2 月 13 日報導，標題：吳敦義：請國民黨執政縣市政府法制局宣示支持年改釋憲國民黨中常會今無異議通過沈智慧提案；網址：https://tw.news.yahoo.com/%E5%90%B3%E6%95%A6%E7%BE%A9-%E8%AB%8B%E5%9C%8B%E6%B0%91%E9%BB%A8%E5%9F%B7%E6%94%BF%E7%B8%A3%E5%B8%82%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%B3%95%E5%88%B6%E5%B1%80%E5%AE%A3%E7%A4%BA%E6%94%AF%E6%8C%81%E5%B9%B4%E6%94%B9%E9%87%8B%E6%86%B2-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E9%BB%A8

撫基金產生黑洞之真正原因，並非領多支少之問題，其核心之過咎係政府任由其資金操作者慘賠所致，此非可歸責於退休公教人員之因素，政府不僅不加檢討、改進、防免，反而以剝奪退退休公教人員退休金之手段以規避國家責任，手段與目的間更欠缺正當聯結，而屬違憲！

8. 第查，我國國家財政從無破產疑慮，亦可由目前政府尚大舉編列暨陸續執行 8 年 8 百億前瞻基礎建設預算，如已發生排擠其他給付行政預算，何以國家尚能編列一般給付行政預算，甚且可增列前述跨八年之長期預算投資！憑此，足見國家並無任何破產問題，而在國家無破產之前提下，政府祇要依法行政，撥補預算，按其最終支付之保證責任，軍公教退撫基金焉有破產之可能？

9. 此外，公教人員退撫基金根本不可能自給自足[50]，及基於後述之國家對公務員贍養原則，公教人員之退休撫卹保障亦不應由公教人員完全自負其責，此觀諸原學校教職員退休條例第 8 條第 3 項規定：「第 1 項共同撥繳費用，按教職員本薪加 1 倍百分之 8 至百分之 12 之費率，政府撥繳百分之 65，教職員繳付百分之 35。撥繳滿 35 年後免再撥繳。」[51]，及新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 2 項規定：「前項退撫基金費用按教職員本（年功）薪額加 1 倍百分之 12 至百分之 18 之提撥費率，按月由政府撥繳百分之 65，教職員繳付百分之 35。」中，均明文政府應撥繳法定比例乙節，亦足為證。惟如附表一所見，政府向來係嚴重違法，不依法律明文規定提撥，故倘有任何造成退撫基金空虛之因，亦屬國家之過咎，而不可歸責於退休之公務人員，尤其嚴重者，係該附表所示之政府嚴重缺失迄今無任何改善之實況或實效。質言之，國家自己已嚴重違法，且進而違背其應對憲法忠誠所應盡對公務人員制度性保障永續經營之憲法原則[52]。詎國家自己毫無自

%E4%B8%AD%E5%B8%B8%E6%9C%83%E4%BB%8A%E7%84%A1%E7%95%B0%E8%AD%B0%E9%80%9A%E9%81%8E%E6%B2%88%E6%99%BA%E6%85%A7%E4%B8%8A%E6%A1%88-135630992.html。

[50] 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 14 頁。

[51] 原「公務人員退休法」第 14 條第 4 項規定：「第二項共同撥繳費用，按公務人員本（年功）俸加一倍百分之十二至百分之十五之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。撥繳滿四十年後免再撥繳。」

[52] 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69

省，不追本溯源予以治本、剷除如附表一所示各項現有惡瘡，反以其自招之膏肓惡疾，徒由目前治標之短期因應手段，大幅削減公務人員退休金，充其量為飲鴆止渴爾爾，學者更名之為「削足適履」、「本末倒置」[53]。

10. 而關於退撫基金之資訊，則僅在監理委員會中揭露，外界全然無從得知，甚至於監理委員會會議時，尚不出現於議程資料，則監理委員如何知悉真偽，如何可得實質監理。退撫基金之管理缺失，外部無從知曉、監督，其晦暗不明、資訊之不透明，致無法全民有效監督，故而，外界對基金之運作認有黑箱作業，難謂空穴來風！

11. 再者，維持原公教人員退休金制度是否即破壞世代正義？此亦非正確之命題。茲如德國近年之年金改革，均以維護及貫徹代間契約之基本原則進行[54]，而所謂代間契約，係指對上一代優厚之奉養可換取下一代同樣對待[55]，因此，代間契約並非是工作者與退休者間之兩代契約，而是三代契約。既然代間契約對於世代間有此關聯性，則不得因未退休者對已退休者間有當下之貢獻，即認為已退休者係對未對退休者之退休期待權產生剝奪。此次修法故意扭曲代間契約之觀念，方有政府不斷宣稱勞保、公保有龐大潛在債務之謬詞[56]。

12. 而基於國家財政困難理由，立法者制定溯及既往之法律應屬例外之情形，且必須基於「充分且必要之公共利益」，始可不得已予以溯及既往。至於是否「充分且必要之公共利益」是否存在，法院應採嚴格之審查標準。從比較法予以觀察，法國國會 1994 年 4 月 12 日立法通過將銀行本來依舊法不得收取利息之瑕疵契約全部予以合法化，亦即，以新法溯及對已存在之瑕疵契約，透過溯及既往之效果而予除去其瑕疵之制裁，使銀行可收取原有之貸款利息，其修法理由係認為，否則將導致銀行嚴重受損，衝擊國家金融秩序。法國憲法法院雖認為此一溯及既往之新法符合重大公共利益而合憲，但最後歐洲人權法院認為該溯及既往之法律侵害人民之財產權，

卷第 4 期，2018 年 4 月，第 7 頁。

[53] 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 14 頁。

[54] 郭明政，社會安全制度與社會法，自版，1997 年 11 月，第 199 頁。

[55] 蔡維音，社會福利制度之基礎理念及結構，月旦法學雜誌第 28 期，1997 年 9 月，第 25 頁。

[56] 郭明政，社會安全制度與社會法，自版，1997 年 11 月，第 216 頁至第 217 頁。

且認為「尚未達到銀行業與國家整體經濟將陷入危難境界」[57]。相較之下，我國此次公教人員退休金新制不僅侵害公教人員財產權，且動搖我國文官體制，此種以財政窮困抗辯，及是否真實已達將陷入危難境地，而符合「充分且必要之公共利益」，令人懷疑！從而，所謂潛在債務當然不能成為修法之合憲性及正當化之事由。同此之論，德國聯邦憲法法院第二庭於 1997 年 12 月 3 日公布之所得稅法修正條文違憲案中，即指出：「依基本之法治國原則，立法者對於過去繫屬行為嗣後改變之，而造成不利之法律後果時，需有『特別』之合理化理由」[58]，乃互相輝映之說。

13. 又政府本次改制所持之支領月退休金年齡偏低、退休所得替代率過高及退休金準備不足等理由，則本屬可個別解決之因素，是否祇有全面性削弱退休公教人員退休給付一途，更屬可疑。此乃因老年人經濟能力減弱，對退休金之依賴程度會日增，應為不爭之理。倘國家具有作為之積極性，則國家對於公教人員退休金改革之發展正確取向，應為正面創設各類退休年金制度之收入於豐沛及無虞，而非採取以剝奪已退休人員退休財產權之途徑作為唯一之手段。何況前述各種因素甚或其財務缺口等，均非可歸責於已退休人員，退休人員依法辦理退休，國家徒將困境轉嫁於退休人員，並非公平。

14. 最高行政法院 96 年度判字第 1549 號判決意旨即曾指出，公教人員退休制度中之優惠存款，其採行之原意乃在於照顧待遇及退休金偏低之公教人員，其相關要點或辦法之適用對象，為銓敘部依制度本旨而訂，以符合整體公益衡平原則，並兼顧退休公教人員之實質權益，就不同待遇類型之退休與在職所得多寡加以斟酌後所為之規定，其規定並無違背行政程序法第 6 條之平等原則，學者對此判決所揭法理亦採肯認態度[59]。而優惠存款制度真正造成國庫負擔之原因，實為政府自己不當將優惠存款制度擴大至政務人員、中央民意代表之

---

[57] 陳淳文，如何對待特殊性立法？以救國團案為例，社團法人中華人權協會主辦，轉型正義的憲法思維學術研討會，台大醫院國際會議中心，107 年 1 月 23 日，第 19 頁至第 20 頁。

[58] 陳新民，法治國家理念的靈魂一論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 67 頁至第 68 頁。

[59] 蕭文生，行政法一基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，第 65 頁。

退職金所致[60]。是以，該制度縱有危機，其根源並不在平民百姓之退休公教人員，而在政府自己施政錯誤之故，然國家推諉其過，反轉向令退休公教人員承擔其錯誤作為之惡果，僅此，亦洵足見此次修法殊無正義或正當性可言，其修法之目的與手段間之關聯性更是闕如，故而，其欠缺合憲性，應為至明之事。

15. 學者已明確指出，釋字第 717 號解釋，就新法之合憲性與否，實不足為用[61]。尤其釋字第 717 號解釋之釋憲標的為「以定期簽約方式辦理」之優惠存款，惟公教人員退休金之「月退休金」、「月補償金」為法定退休金，均非「以定期簽約方式辦理」，故二者性質不同[62]，職此，顯見釋字第 717 號解釋之效力根本不及於公教人員「月退休金」、「月補償金」等節；況新制將優惠存款納為公教人員退休金所得替代率之計算基礎，已實質認定優惠存款之法政策功能，已非僅能定性為「政策性補貼」，而屬實質之「退休金額度」之一部分（詳如下述），故而，該號解釋之射程自不含括新制之法制變動，是不足為新制修法之合憲性依據。退萬步言，姑不論釋字第 717 號解釋之結論是否正確，然公教人員退休制度中之優惠存款給付一事，要與公教人員之養老給付、退休給付之衡量基準可能仍有不同[63]，因此，不因有釋字第 717 號解釋，即可完全肯認即將實施之新制合憲性！質言之，對於整體公教退休金制度改革之爭議，至少存有大法官補充解釋之空間。

16. 而自比較法制予以觀察，105 年 8 月 18 日「總統府國家年金改革委員會」第 9 次委員會議中，司法院提出之「法官退養金制度」報告曾指出：「英美對法官退休之給養，退休金之所得替代率幾達 100%」等語[64]；而就軍人退休制度而言，美軍

---

[60] 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 15 頁至第 16 頁。

[61] 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 13 頁。

[62] 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 24 頁。

[63] 蔡維音，十八趴裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁。

[64] 總統府國家年金改革委員會，第 1 次至第 10 次委員會議資料彙編，2016 年 9 月（無編頁），105 年 8 月 18 日「總統府國家年金改革委員會」第 9 次委員會議附件司法院「法官退養金制度」第 6 頁。

退休之所得替代率，最高尚可達 102%[65]，我國新制將退休公教人員所得替代率設定 75%為上限，根本不具真正之合理性基礎。

四、 **退休新制破毀憲法所保障軍公教退休金之制度性保障：**

（一） 憲法所賦予人民之基本權利，除具有保護個人權利之功能外，同時具有保護或保障某一制度之功能。「制度性保障」為德國威瑪憲法時期學者 Carl Schmitt 之創見，係指在憲法規範下，某些特定範疇、任務及目的之制度應為憲法所承認，且受憲法之特別保護，立法者不得藉由制定或修改法律予以刪除、廢止或淘空該制度之核心[66]。而職業公務員制度為公法上之制度保障，此於德國及我國學說與實務均予承認。在德國之憲法制度性保障，除針對一般服公職之公務人員外，亦包括公立學校之教師。依德國基本法第 33 條第 4 項規定：「行使公權力只要具有永續性任務性質（ständige Aufgabe），原則上均由公務員完成，公務員與所服務之機關發生公法勤務與忠誠關係（Dienst-und Treueverhältnis）。」。

（二） 我國公立學校教師為國家（國立）或地方政府（市立、縣市立）提供教學、輔導與管教並作成學生學習成績評量之勤務[67]，均屬執行教育公權力，在學校編制內之教師具有公務員身分，公立學校教師本身雖擁有一套自己之任用、待遇、退休、撫卹等制度，然究其內容大多承繼經國家考試及格而依「公務人員任用法」任用、俸給、考績與退休之公務員整套法制，內容大同小異。此次，新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例之內容亦大都以公務人員退休資遣撫卹法為藍本，且幾近雷同。

（三） 又由於國家負有建構學校永續教育之任務，以確保人民受教權之義務，而我國公立學校教師在課堂中傳授知識、評量學生學習、作成升級或留級決定，及對學生輔導與管教，即為前述之永續性擔任公權力之工作，故究其本質，與上開公務員之權力作用相

---

[65] 美國 Military Compensation 網站：https://militarypay.defense.gov/Pay/Retirement，最後瀏覽日期：2018 年 12 月 4 日。

[66] 董保城，行政法講義，自版，2017 年 3 月，第 261 頁。

[67] 最高行政法院 100 年度判字第 1127 號判決：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，業經司法院釋字第 382 號解釋在案。是以公立學校聘用教師從事學術研究、教育工作，實具有公法法律關係之性質，公立學校教師之法律地位應等同於公務人員，與公立學校自具有公法上勤務關係。」參見。

同，換言之，就此公立學校教師當然為實質之公務員[68]。

（四）次以，司法院釋字第 430 號解釋且已敘明：「軍人為廣義之公務員」；而司法院釋字第 455 號解釋則指出：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利，或得依法以其軍中服役年資與任公務員之年資合併計算為其退休年資；其中對於軍中服役年資之採計並不因志願役或義務役及任公務員之前、後服役而有所區別。」；又司法院釋字第 715 號解釋更闡述：「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利。志願役預備軍官及預備士官為軍中基層幹部，係依法定程序選訓、任官，並依國防法等相關法令執行訓練、作戰、後勤、協助災害防救等勤務，自屬憲法第 18 條所稱之公職。」。

（五）德國基本法第 33 條第 5 項規定：「公務員法之規範，應斟酌公務員制度之傳統原則（hegebrachten Grundsätze）」。在德國由於公立學校教師係公務員，因此，亦須遵守德國基本法第 33 條第 5 項之「職業公務員傳統基本則（der hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentuns）」。而所謂公務員制度傳統基本原則為不確定之法律概念，該國法律並無明文定義，但德國聯邦憲法法院判決指出其結構原則之組成核心，乃是普遍性或多數在長期時間所形成之傳統[69]。而「國家贍養原則（Alimentation；或稱為照顧原則 Alimentationsprinzip）」，德國實務及學說一向肯認其為公務員制度傳統原則之一，我國學者及近來大法官解釋意旨亦均繼受此法制理念。上開贍養原則之目的，乃為使公務人員之生活支出不需仰仗第三人之捐贈、資助來承擔，亦即使公務人員可獨立不接受第三人之經濟上資助，即能保持廉潔，不能貪，且不會貪[70]，更能促使行政效能與行政中立積極實踐法治國原則之功能[71]。實則，德國公務員傳統制度基本原則中，以贍養原則（或照顧原則）為最重要之核心。國家即公務員之雇主對公務員有依其職務身分給予待遇及對其家人照顧（Besoldung und Versorgung）之義務。根據德國聯邦憲法法院判決，國家支付公務員待遇之標準，須超

---

[68] Werner Hahn/Joachim Wenzelburger, Dienstrecht für Lehrer in Baden-Württemberg,1996, S.34；許育典，教育法，2007 年 7 月，第 211 頁。

[69] BverfGE 8, S. 332/343；BverfGE 83, S. 89/98. 董保城，行政法講義，自版，2017 年 3 月，第 261 頁至第 262 頁。

[70] Reip/Gayer, Schul-und Beamtenrecht, in Baden-Württemberg, 1996, s.136.

[71] 邵惠玲，社會基本權之法制實踐與司法審查，016 年 1 月，第 262 頁。

出政黨（unparteilich）與無不相關經濟因素之考量之執行職務，如此方可確保法治國及正常運作之行政。此外，基於德國基本法所確立之公務員傳統制度基本原則，排除公務員照顧與法律年金保險（gesetzliche Rentenversicherung）必須具一致性（Harmonisierung），及排除公務員照顧之改革不能以人口統計（demografische）、經濟、財政之條件改變作為考量因素[72]。

（六）德國各邦教育法規對公立學校教師權利義務皆有詳細規定，如北萊茵邦「公立學校教師校長一般勤務辦法」（Allgemeine Dienstordung）第 3 條規定所列舉教師權利義務係依公務員法規與學校法規，其中包括為人民服務，認知並遵守自由民主憲政、政治活動自我節制義務、全心服勤、超出黨派、正義與非為私利執行公務、支持主管與向主管建言之義務、保持勤務秘密、值勤行為受尊重及值得信任等。由此以觀，顯然公立學校教師與公務員之義務無異。公立學校教師與公務員對國家均負有忠誠義務、服勤義務、服從義務、政治中立義務、品位保持義務、不定量工作等特殊義務及特別法律關係，並應遵守終身事業原則、職階原則、功績原則、禁止罷工原則[73]，是以，公立學校教師、公務員有別於一般人民；因之，國家對公立學校教師負有妥善照顧公務人員及其家屬等義務[74]，同理，於公立學校教師依法退休時，除依法有請求國家照顧之權利（照顧請求權 Versorgungsanspruch）[75]，且享有該終身保障之權益[76]，國家更應善盡其保障之責外，此照顧程度應有別於國家對一般人民之照顧。而軍人對國家之忠誠及服從，更有甚於公務員及教師，國家對其之贍養照護，自亦不得杜撰理由，而任意脫免。

（七）在前述贍養原則下之公法關係，相對於私法關係中受聘僱職員（Angestellt）之私法僱傭關係，不僅有別，本質上更且迥異[77]，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、工作量多寡，除勞工有最低工資之限制外，本於勞雇之約定，而公教人員之俸給係反

---

[72] Christoph Birnbaum, Die Pensionslüge, 2012 s.27

[73] 董保城，行政法講義，自版，2017 年 3 月，第 262 頁。

[74] 張桐銳，關於金改革之一些想法，人社東華電子季刊，2016 年第 12 期，http://journal.ndhu.edu.tw/e_paper/e_paper_c.php?SID=190。

[75] 林明鏘，論公務人員退休制度，收錄於氏著，公務員法研究，自版，2005 年 2 月，第 413 頁。

[76] 林明鏘、蔡茂寅，公務員法，收錄於翁岳生編，行政法（上），元照，2006 年 10 月，第 313 頁。

[77] 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，第 202 頁。

應等級高低，且國家應提供維持與其身分相當之生活水準，國家有負生活照顧之義務，基於法定而為俸給[78]，故公教人員每月所領之薪水（Bezüge）並不屬於私法中之勞務對待給付（Gegenleistung），公教人員薪俸之公法上財產法律關係並非因契約關係而生。若係基於契約，則有給付與對待給付（Leistung und Gegenleistung）原則之適用，惟公教人員依據其職位，須隨時全心全力戮力從公，因此，國家須按其職務相對應給付薪俸及予以照顧（entsprechend seinem Amt besoldet und versorgt）[79]。

（八）贍養原則於實務上可極明顯看出，例如一長期罹患重病而無法擔任教學工作之公務員、公立學校老師、軍人、警察，仍具有請求政府薪俸與照顧之權，此係因為贍養原則不以公教人員服勤務始給予對待給付（Gegenleistung），反之，如屬私法契約之僱傭關係，則會基於該受僱人長期病假無法為對待給付而可不支付工資，因為基於私法契約「無上工，即無工資（Ohne Arbeit-Kein Geld）之運作原則，受僱人即無請求權[80]。

（九）承上，公教人員退休制度立基於公務員制度保障之「國家贍養原則之扶養照顧義務」，而非僅係出於國家須保障人民最低生活標準之社會國原則[81]。源於此節，故而，國家對公教人員之扶養照顧程度，非應止於祇與一般人民最低生活標準為度，而係應依公教人員官等職位給予適當之退休給付，以維持公教人員及其家庭之適當生活水準。易言之，國家對於公教人員之贍養機能及國家應盡之義務，乃根本性地有別於一般社會保險係透過團結共同體以達成其社會衡平之目的[82]，當然二者不應混同一論。

（十）我國憲法雖無上述德國基本法之明文，然憲法第 18 條規定有：「人民有應考試服公職之權。」通說均認為其賦予人民服公職憲法上主觀公權利，該服公職之基本權當然為人民工作權（職業自由）之一環，但本此憲法主觀公權利，學說及近來大法官解釋亦確認其據此已衍生出國家公務員制度性保障之客觀規範作用。

---

[78] 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民，2017 年 9 月，第 210 頁。

[79] Hermann Avenarius/Hans Heckel, Schulrechtskunde, 2000, s.352ff.

[80] 以德國為例，一受僱人（Angestellten）於生病中若可繼續領工資，必須係薪水繼續支付法（Entgeltfortzahlungsqesete）與 BAT 賦予該生病無法上工之受僱人有繼續請求支付工資請求權者，方能請求。

[81] 孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 89 頁。

[82] 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 30 頁至第 31 頁。

（十一） 釋字第280號解釋已申論：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第83條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。」；釋字第433號解釋指出：「公務人員與國家間係公法上之職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等保障其生活之義務，公務人員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務」；釋字第483號解釋則宣示：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第1條、公務人員保障法第16條及公務人員俸給法第16條之所由設。」。另釋字第491號解釋亦曾闡述：「憲法第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。」承認公務員制度為憲法之制度性保障，而前述制度性保障內容為何，同號解釋理由書則指出：「憲法第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。」同上意旨，釋字第605號解釋綜合論之：「憲法第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（本院釋字第575號、第483號解釋參照）」。

（十二） 公教人員因之應享有身分保障、俸給與退休等權利，大法官於釋字第455號解釋即指出：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」，此等由人民有應考試服公職之主觀公權利所衍生性之其他俸給、退休金等「法定權利」之觀點，對應出「國家照顧義務」，更可見該憲法保障之權益並非僅係源自憲法對人民之財產權保障基本權而已[83]。而國家保

[83] 蔡維音，老年給付之財產權保障—釋字第七三〇號解釋解析，月旦裁判時報第41卷，2015年

障公教人員於退休後仍有相當之退休金，具有吸引人民長期投入公職、服務人民之作用及目的，因此公教人員退休金及退休所得替代率之保障，不僅為維繫退休公教人員之財產權主觀公權利外，更有實現使公務員長期服務於國家及招募菁英強固國家永續命脈之重大公益目的，緣此，其信賴利益之保障，尤應特別強化[84]。

（十三）公教人員之職務關係與私法上之僱傭關係或勞動關係有其本質上之差異，已如前述，而公教人員於履行職務時，即得向國家要求符合公教人員地位生活保障之薪俸，此為國家回報公教人員為服務國家與社會所付出與精力之故[85]。私人間之酬勞具有經濟上之對價關係，但公教人員得享有之俸給則係取決於其身分及地位[86]，國家須提供公教人員及其家屬生活之必須，及維持與公教人員身分、尊嚴及與社會地位相當之生活水準，使公教人員得以專心工作而能養廉[87]。換言之，基於憲法對公教人員之贍養原則，公教人員之俸給須可用以維持公教人員之身分[88]。而為建構現代良好之國家文官制度，賦予公教人員適合其身分地位之俸給，使其不僅「仰能侍父母，俯能蓄妻子」，以擁有符合其身分地位之生活，乃為其基本之條件[89]。

（十四）至於國家應盡之公務員退休金保障照顧義務為何，學者指出因公教人員之退休保障具有與「地位依存性」，故其給付額度應與公教人員在公務員法上之官箴相當[90]。公教人員經由自己服公職後所得之退休金，其主要功能仍在於提供「薪資替代」，以保障其老年之收入，故更應使其擁有與退休前相當之「生活水準」，是以，其退休給付可獲得高於一般人民社會救

---

11 月，第 7 頁。

[84] 廖義男，受憲法制度性保障之公務員制度之核心理念與價值----兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，法令月刊第 69 卷第 5 期，2018 年 5 月，第 148 頁；林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革一制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 12 頁至第 13 頁。

[85] 陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 202 頁。

[86] 蕭文生，行政法一基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，第 202 頁。

[87] 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，自版，2017 年 9 月，第 210 頁；陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 201 頁、第 203 頁。

[88] 陳敏，行政法總論，自版，2007 年 10 月，第 1091 頁。

[89] 吳庚，公務員法制的今昔比較，收錄於臺灣行政法學會主編，公務員法與地方制度法，元照，2003 年 1 月，第 9 頁至第 10 頁。

[90] 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 40 頁。

助之社會保障程度[91]。從而，基於公教人員退休保障應與其官箴相符之原則下，其退休金之所得替代率乃可高於其他勞工[92]，此與憲法之平等原則無違，且為法治國家文官制度之共識[93]。

（十五）本次行政院修法所持：「我國年金制度分為5種社會保險（公保、勞保、軍保、國保、農保），1種社會津貼（老農），7種退休制度（軍人、公務人員、教育人員、私校教職員、勞工、政務官、法官與檢察官），各種制度涉及不同權責機關，制度分歧的結果，使得年金給付不一，保障水準參差不齊，不同職業別的老年經濟安全保障差距大」云云[94]，以勞工退休金水準作為與公教人員退休金改革之標準，此齊頭式平等之主張，企圖將所有人民年金給付金額採取齊頭式對待之見，顯屬對憲法體系解釋及對憲法公務人員制度保障之本旨均有重大誤會，故難脫違憲之議，更違反憲法之實質平等原則，亦實質摧毀國家應維繫公務體系贍養原則之憲政秩序。

（十六）其次，基於前述國家贍養義務之公務員制度性保障，國家所應盡者，非僅為社會最低生存條件之確保，已如前述，而係須符合與公教人員「最終職務之適當照顧（eine amtsangemessene Alimentation）」程度，因而，公務人員退休金應以其「最終職位」及「最終俸給等級」為計算基準，始合於維護其人性尊嚴，詎新法[95]於該法附表以退休回溯5年至15年之平均薪俸計算，為變相侵害公教人員退休撫卹權利及上開制度保障之核心，應屬違憲[96]。

（十七）此外，退休公教人員於其退休前，已各對退休給付承受不同之負擔，是以，可謂已盡其對社會安全之自我責任。惟本次修法，卻使退休公教人員之退休給付大幅減縮，且造成多付

---

[91] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第127頁。

[92] 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008年12月，第72頁；張桐銳，關於金改革之一些想法，人社東華電子季刊，2016年第12期，http://journal.ndhu.edu.tw/e_paper/e_paper_c.php?SID=190。

[93] 林明鏘，評臺灣2017年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第69卷第4期，2018年4月，第9頁。

[94] 行政院官方網站，「年金改革 建構永續的年金制度」，https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/71711694-2758-404d-b5b7-3d3aebbd2d41。

[95] 公立學校教職員退休資遣撫卹條例附表一，即第二十八條第二項附表—「本條例施行後退休教職員退休金給與之計算基準彙整表」；公務人員退休資遣撫卹法附表一，即該法第二十七條第二項附表，亦同。

[96] 林明鏘，評臺灣2017年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第69卷第4期，2018年4月，第6頁、第19頁。

少領情事，反而創設新的不平等狀態，當然為違憲之舉。

五、 **新制明顯嚴重侵害退休公教人員於憲法所保障之財產權：**

（一） 「年金」原僅係一種持續性（按年、按季、按月或按週）金額給付之模式，在老年養老給付中，「年金」幾乎已成為「退休金」之代名詞[97]，但對於退休公教人員非選擇一次性請求退休金，而係按月領取退休金之月退俸，被稱為「年金」，實有誤導之嫌。教師退休金制度之目的係為達保障其養老目的[98]，學說及大法官解釋均無異詞。茲如學者之分析，公教人員退休金從法制結構及給付金額多寡等角度言之，係以公保養老給付（保險給付）及退撫給付之退休金為核心，優惠存款制度所為之給付金額，從釋字第 717 號解釋之觀點，其誤以為僅為衍生之財產給付，但不可否認者，係優惠存款利息實為年金之替代[99]。

（二） 換言之，所謂優惠存款，其不過係形式上透過高額定存利息之外觀，將本應保障退休公教人員養老之一次性給付予以「年金化」後遞延給付而已[100]，如國家法制不採將其年金化之方式為之，則其為可一次性領得之確定給付，換言之，不論其是否將之年金化，其本為退休公教人員本於退休關係已結算數額之退休給付，確為國家應予「確定」給付之財產，國家自不可對已確定之事實狀態及法律關係，予以溯及剝奪。

（三） 釋字第 717 號解釋關於優惠存款之系爭規定，實為過去法制未完善前之舊制[101]，是其對優惠存款制度之解釋內容本即非可適用於現行法制。以新修訂之公立學校教職員退休資遣撫卹條例為例，該條例第 4 條第 5 款規定：「每月退休所得，依教職員支領退休金種類，定義如下：（一）於支領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）加計公務人員保險（以下簡稱公保）一次養老給付優惠存款利息（以下簡稱優存利息），或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金（以下簡稱社會保險年金）之合計金額。（二）於兼領月退休金人員，指每月按審定比率所領月退休金（含月補償金），加計一次退休

---

[97] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 214 頁。

[98] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 114 頁。

[99] 孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 98 頁。

[100] 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 48 頁。

[101] 陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 203 頁。

金及公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。（三）於支領一次退休金人員，指每月所領一次退休金優存利息，加計公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。」其草案總說明該條說明謂：「第 1 項[102]第 5 款明訂退休教職員每月退休所得內涵，應以每月所領退休金、優惠存款利息，以及於政府機關（構）、公營事業機構參加各項社會保險所支領之保險年金為計列範圍；其中月退休金應包含依原退休條例第 21 條之 1 第 5 項規定所支領之月補償金。」，足見優惠存款利息收入業因該條例之最新法制化過程，而受列入退休公教人員之「每月退休所得」之中，此與釋字第 717 號解釋理由書乃係對舊法時期優惠存款之認知有所不同，據此，可資證明立法者業為不同之定性，故而，釋字第 717 號解釋已不足為新法制之體系解釋所用，大法官應予以補充解釋或變更解釋。

（四）基於前述分析，釋字 717 號解釋認為優惠存款制度並非「獨立之退休給付」乙節，應不能再予適用。質言之，雖於法制名稱上，新舊法均稱以優惠存款，但其法體系之地位，前後已屬相異。尤其針對公教人員優惠存款問題，並非僅可執著於其利息之多寡，事實上，其已牽動整個公教人員之退休制度[103]，而因退休新制業將優惠存款利息正式納入公教人員退休金之計算範圍，此並非大法官於作成釋字第 717 號解釋所已慮及，是有前述應予補充解釋或變更解釋之必要。

（五）優惠存款雖為本次修法之重大爭議，惟其僅適用於 84 年修法以前之保險年資，且不遑為政府為履行公教人員關係之照顧義務之一環[104]。尤其，該制度因長達數十年之實施，故應承認其具法規範之外部化效力，而非可簡單化約為單純之政策性補貼。何況其實早於 99 年 8 月修正公務人員退休法時，立法者已將 84 年 7 月 1 日以前任職年資所領之退休金及公務人員保險養老給付由臺灣銀行辦理優惠存款之成規予以「法制化」[105]，釋字第 717 號解釋就已「法制化」之公教人員退休給付仍視為單純之政策性補貼，對於退休公教人員之權益戕害，實不可言喻！從修憲內容

[102] 該條僅項，並無他項規定，故實無「第一項」可言。

[103] 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 33 頁。

[104] 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 45 頁。

[105] 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，自版，106 年 9 月，第 213 頁。

可能構成違憲之情狀以觀[106]，釋憲者之釋憲亦非不可能違憲！釋字第 717 號解釋，即為適例。

（六）誠如我國學者引述德國法制，而宣揚整體之基本權應作為拘束國家高權之「價值體系」及「價值標準」，並課予國家應積極建構法制，以促進基本權實現之義務[107]。而吾人所知，人民之財產權受憲法之保障，此觀以憲法第 15 條規定綦明[108]。憲法保障人民之財產權，不僅財產權為憲法之制度性保障[109]，且係因財產權具有裨益人民實現個人自由、發展人格及維持尊嚴[110]，維繫人民人性尊嚴之憲法保障體系功能，司法院前院長翁岳生大法官於其論著中，亦肯認上述憲法保障人民基本權之重要機能[111]。我國學者對於財產基本權保障之體系認知，多繼受德國聯邦憲法法院之見解，認為具財產權法律地位須具備個人使用性（個人支配性）、相當程度之自我給付（基於個人先前給付而形成）、具生存保障功能（為確保權利人之生存而提供）等特性[112]。按退休公教人員之退休金係由公教人員與政府共同撥繳費用所建立之退休撫卹基金所支付，且其退休金請求權係歸屬於其個人使用，且係透過相當之對價支付所取得，同時亦具有維繫老年生存基礎之功能，故可主張財產權之憲法保障[113]。公教人員退休後所得請求之標的為金錢，則其請求權之性質，雖係公法性質，但已屬人民之個人

---

[106] 釋字第 499 號解釋參見。

[107] 陳慈陽，論司法院大法官解釋對於基本權保障之理論發展，收錄於氏著，憲政體制與法治國家，自版，2007 年 3 月，第 3 頁。

[108] 相關之體系分析，參見蔡維音，財產權之保護內涵與釋義學結構，成大法學第 11 期，2006 年 6 月，第 31 頁至第 74 頁。

[109] 釋字第 386 號解釋參見。

[110] 釋字第 400 號、第 406 號解釋參見。

[111] 翁岳生，憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於，李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 16 頁。

[112] 陳愛娥，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，1999 年 5 月 2 刷，第 402 頁；鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 30 頁、第 82 頁至第 83 頁；鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，2004 年 9 月，第 120 頁至第 127 頁；孫迺翊，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保障之判決為中心，臺大法學論叢第 41 卷第 2 期，2012 年 6 月，第 454 頁至第 572 頁；孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 93 頁；蔡維音，十八趴裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁。

[113] 蔡維音，十八趴裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁；蔡維音，老年給付之財產權保障—釋字第七三 O 號解釋解析，月旦裁判時報第 41 卷，2015 年 11 月，第 8 頁；陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 305 頁。

財產，自亦享有憲法上「財產權」之保障[114]。

（七）釋字第 312 號解釋：「公務人員退休，依據法令請領福利互助金，乃公法上財產請求權之行使」；釋字第 434 號解釋則指出關於公務人員養老保險給付，其準備之本利類似全體被保險人存款之累積，非承保機關之資產，從而，被保險人繳足一定年限之保費後離職時，自有請求給付之權；釋字第 526 號解釋似亦主張退休金具財產權之性質[115]。釋字第 730 號解釋即已明確指出退休金具財產權之性質[116]。學者指出釋字第 434 號解釋已說明該給付請求權已具有「自己給付」及「私使用性」之財產價值地位。是以，被保險人於繳費若干年後，已滿足年金制度之「等待期間」，其請求權因具有前述獨立之財產價值，而不僅是屬於立法機關之裁量空間，此對於我國法制中，採「一次性退休」之請求權具肯定之作用，及對於「月退休」者之年金請求權亦採持續性保障之意義[117]。湯德宗大法官早於 93 年 12 月 4 日司法院大法官九十三年度學術研討會中之論著，即承認公教人員退休金為公教人員之財產權[118]。

（八）又學者且曾指出公教保險之老年及養老給付如僅限於現職退休者或從現職離職者，而未有充足之期待保障，即屬違憲之法制，此不僅基於財產權保障之憲法法源，實則，亦本於憲法之社會保障目標（如下述），故有承認其期待保障之必要，如欠缺期待保障之制度設計，而無法符合社會保障之憲法目的或憲法委託，即

---

[114] 陳愛娥，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，1999 年 5 月 2 刷，第 402 頁。

[115] 釋字第 526 號解釋：「關於行政院經濟建設委員會所屬人員之退休金其他現金給與補償金之發給，銓敘部 85 年 8 月 15 日 85 台中特二字第 1344172 號函，認該會所屬人員具改制前後之年資者，自改制時起至 84 年 6 月 30 日止之年資，始得依上開辦法發給補償金；至於改制前之年資，因改制時曾領取退休金差額，且所領退休金基數內涵及退休金差額顯已高出一般公務人員甚多，不再核給補償金等語，係屬主管機關為執行未盡明確之上開辦法，依其職權所為之必要補充性規定，於原辦法之立法本意無違，與憲法保障人民財產權之規定亦無牴觸。」。

[116] 釋字第 730 號解釋：「學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 項有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公立學校教職員重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給與合併計算，以不超過同條例第 5 條及第 21 條之 1 第 1 項所定最高標準為限之規定，欠缺法律具體明確之授權，對上開人員依同條例請領退休金之權利，增加法律所無之限制，侵害其受憲法第 1 條保障之財產權，與憲法第 23 條法律保留原則有違」。

[117] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，2004 年 9 月，第 137 頁至第 138 頁。

[118] 湯德宗，憲法解釋與訴訟權保障—以公務員保障與懲戒為中心，收錄於司法院大法官書記處編，司法院大法官九十三年度學術研討會—憲法解釋與訴訟權保障，2005 年 9 月，，第 323 頁。

已欠缺其合理性[119]。蓋期待權保障，在養老保險上有其特別之重要地位[120]，所謂「養老給付之期待權」係指達到法定給付年齡之前之權利狀態，立法者得針對給付設計一定之等待期間，但若此條件難以成就或自始即剝奪被保險人累積此期間之機會，則有違憲之虞[121]。因此，當年金關係成立，即於繳納第一次繳納費用之際，即已呈現請求權人相當之財產價值地位[122]，其財產權或期待權均應受憲法保障。承前以言，本件退休公教人員於與國家建立年金關係之始，其對退休之養老給付已具期待權，而於退休之時，確有給付之請求權，此次修法卻剝時削奪上開權益，而無任何保護機制，其手段違憲，至為明確。

六、 新制侵奪退休公教人員可領得已確定應由國家給付之「續付薪資」既得權，亦違反信賴保護原則，是屬違憲：

（一）公教人員之退休制度雖曾採行一次給付與月退休併行之制度[123]，由退休人員自由選擇，惟事實上即曾發生因縣市政府財政能力欠佳，而對申請一次退休給付者，延期核准其退休時間，或要其改以申請辦理月退休，始同意核准退休之情形[124]。然如公教人員合於退休條件，就其退休方式，為退休人員依法可得選擇之法定權利，故行政機關並無任何裁量權，更不得以財政困難為由限制公教人員退休，政府本於依法行政原則，僅能配合編列預算支應，不得為窮困抗辯，否則構成非法限制及嚴重干預公教人員退休權之行使[125]，增加人民權利行使之限制，違反法律保留原則[126]。同理，國家基於前述公教人員贍養義務，亦不得主張窮困抗辯。

（二）所謂既得權，係指基於已確定之法律地位所產生之特權，而此特權一經形成後，即不得於事後予以變更或廢棄[127]。既得權具有「不

---

119 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006年1月，第335頁。

120 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第114頁。

121 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第114頁。

122 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第124頁。

123 原學校教職員退休條例第5條第1項第2款第1目、第2目參見。

124 聯合新聞網，2017年8月15日，「患病交警退休不准 投訴無門」：「嘉義縣警察局有14名警員服務滿 25 年，符合公務員退休資格，去年申請一次退休，縣府因財政困難不同意……」；https://udn.com/news/story/7314/2644750。

125 謝榮堂，社會法入門，元照，2001年9月，第153頁、第160頁。

126 謝榮堂，社會法入門，元照，2001年9月，第159頁。

127 陳淳文，違法授益處分與信賴保護，收錄於湯德宗、李建良主編，2006 年行政管制與行政爭訟，中央研究院法律所籌備處，2007年10月，第26頁以下。

可碰觸性」或「不可廢棄性」，此「既得權尊重原則」不僅為國際法上之一般法律原則，於法國，更被確認為公法之一般法律原則[128]。而以法國法為例，有關退休給付之處分，因當然屬於直接產生金錢利益之處分，故為既得權之一種[129]。本諸退休金為人權保障之一環，是有「不可逆效應」之適用，亦即新法祇能提升保障強度，而不得減損舊法已經提供之保障，舊法之保障內容為既得權，是得以對抗立法者之變動[130]。而誠如前述，原公務人員退休法第 34 條業明文規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。（第 1 項）公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。（第 2 項）」又新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 89 條亦仍規定：「依本法辦理自願退休或屆齡退休之人員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。（第 1 項）公務人員或其遺族依本法請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經審定機關審定生效後，不得請求變更。（第 2 項）」；新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 90 條亦規定：「依本條例辦理自願退休或屆齡退休之教職員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。（第 1 項）教職員或其遺族依本條例請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經主管機關審定生效後，不得請求變更。（第 2 項）」；新修正陸海空軍軍官士官服役條例第 36 條第 2 項且規定：「退伍除役人員擇領退除給與種類，除前項情形外，經審定生效後，不得請求變更。」法國法亦為相同之規範，此觀諸法國公務員及軍人退休法典第 55 條亦規定：「除有計算錯誤得隨時調整，或於處分作成後一年內發現處分有違法之虞，得由相對人請求或行政主體重新檢

[128] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 8 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 44 頁）。

[129] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 10 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 47 頁）。

[130] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 15 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 55 頁）。

核外，核定之退休金與殘障年金已取得最終確定之地位，不得再被重新調整或刪除。」[131]。簡言之，就我國法制而言，銓敘部或其他主管機關於其審定函上核定退休公教人員之退休金請求權，包括核定其退休應給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限等均已一一敘明，因此，於核定處分生效時，退休金請求權即已發生，不須任何其他要件事實之合致才告確定[132]。據此，學者指出退休為一極為重大且不得於事後再予變更之事，依世界銀行行政法庭之見解，退休條件當然屬於公教人員之「核心且基本權益」，未經其「事前同意」，不得予以單方變更[133]，況人民按對前揭法律明文之理解與諭知，人民何以可得想像其不得事後請求變更，而政府卻得以為之？詳言之，公教人員之退休為其一生最重大之決定，該決定且經國家公權力機關之嚴格審核，且因之合法取得授益之行政處分，豈能容許立法者以一紙新法即予以廢棄！[134]。此外，另觀以波蘭之法制，該國憲法法院 1992 年 2 月 11 日之判決（K14/1992）亦認為退休年金不同於失業救濟金，蓋其享有一種特別保障之法律地位，其乃因退休金係以多年工作之貢獻及多年扣繳之部分薪資為基礎，退休人員與退休基金間之契約關係，完全建立於「信賴」之上，因此，新法溯及既往觸及已退休者之退休權益，而宣告大部分之規定為違憲[135]，均為學理之適例。

（三）另再借鏡美國法制觀之，美國 New Jersey 州最高法院於 2015 年針對 Burgos v. State 一案，判決認為公部門退休人員對基金之請求，乃屬「不可被沒收之可領受給付權利（non-forfeitable）」，該權利一旦成就，即不得降低，退休基金成員以其公職服務生涯賺取之退休因為「遲延給付」，基於契約關係，法律創設基金成員之正當期待，使基金成員可信賴政府必及時依法撥付，並化解基

---

[131] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 11 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 49 頁、第 64 頁至第 65 頁）。

[132] 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 23 頁。

[133] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 22 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 64 頁至第 65 頁）。

[134] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 22 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 65 頁）。

[135] 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 22 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 65 頁至第 66 頁）。

金赤字問題。因基金成員與政府間已成立契約，如政府撥付不足，即構成損害契約之義務[136]。此外，Illinois 州最高法院於 2016 年針對 Johes v. Municipal Empioyees'Annuity & Benefit Fund of Chicago 乙案，更闡明憲法保證退休基金成員「受承諾應可領取之給付」，而非基金剩有多少款項，故不許政府逃避支付退休金予員工之義務[137]。另如 Allied Structural Steel Co. v. Spannaus 及 United States Trust Co. v. New Jersey 等案之美國聯邦最高法院見解亦同，均可資參照[138]。上述美國司法實務見解，對於退休金權利之定性，要與法國法中之既得權「不可碰觸性」或「不可廢棄性」之性質，乃異曲同工。

（四）關於退休金之法律性質，學者間固然見解不一[139]，但於公教人員退休制度中，國家為公教人員之雇主[140]，應無疑義。依學者所信，公教人員之退休金應視為公務員薪資之延續、續付[141]、遞延、替代[142]，此可由實務及學說對勞工退休金性質之討論可為借鑑[143]。

（五）參照目前勞工退休金條例之制度，該退休金之性質應屬於「後付工資」之性質，退休金於只要勞工有勞動給付即有必然之獲致對價[144]。立法院第 8 屆第 2 會期由提案人立法委員李應元、田秋堇、陳亭妃、蘇震清、許智傑、黃偉哲、吳秉叡、劉櫂豪提案及連署人立法委員楊曜、邱志偉、何欣純、高志鵬、李俊邑、姚文智、

---

[136] 廖元豪，政府可以違約嗎？--美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 19 頁至第 22 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 83 頁至第 85 頁）。

[137] 廖元豪，政府可以違約嗎？--美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 22 頁至第 24 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 85 頁至第 87 頁）。

[138] 鍾騏，論比較法研究的議題設定—以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 102 頁至第 103 頁。

[139] 邱駿彥，退休金等法制檢討，臺灣勞動法學報第 2 期，2002 年 6 月，第 29 頁至第 34 頁。臺灣高等法院 93 年度勞上字第 29 號民事判決曾謂：「退休金是否屬維持公司業務繼續營運所發生之債務，自應視退休金之性質定之。查退休金之性質，學說上固有賞金理論、人力折舊理論、地沿工資理論及激勵理論。」亦可參見。

[140] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 108 頁；孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 87 頁。

[141] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 108 頁、第 144 頁。

[142] 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 4 頁。

[143] 林明鏘教授引釋字第五四九號關於勞工保險之論述作為公務人員退休撫卹請求權為公務員遞延性之薪資或薪資替代之論理基礎，亦採此見解。林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 4 頁。

[144] 邱駿彥，勞工退休金條例之相關問題探討，勞工研究第 4 卷第 2 期，2004 年 12 月，第 96 頁。

陳歐珀、陳其邁、李昆澤、林淑芬、蕭美琴、薛凌、邱議瑩、鄭麗君、魏明谷、趙天麟、蔡煌瑯、劉建國、林佳龍、尤美女連署之立法院院總字第 1121 號委員提案第 13926 號「勞動基準法第 28 條條文修正草案」，就勞工之工資、資遣費及退休金等其提案說明明揭「資遣費及退休金是遲延給付的工資，這筆錢本來就是勞工的」等語[145]，學者認為依該條例第 24 條規定，勞工工作年資合計 15 年以上，且年滿 60 歲者，自退休之日起得請領月退休金，因該規定既定以「得」請領月退休金，因此，勞工仍可按其意願，請領一次退休金，惟工作年資未滿 15 年者，僅能於年滿 60 歲退休後，請領一次退休金[146]；如符合上述可請領一次退休金條件者，即有權申請請領一次退休金，而請領一次退休金者，即表示全部結算其退休金財產請求權之法律關係，其若不一次請領退休金，而以請領月退休金代之，則其退休金之財產請求權法律關係亦已終結，其後之月領退休金，僅係後付其款項之事實狀態，而非法律關係尚未終結，應屬至明之理。

（六）再者，見諸我國司法實務之見解，最高法院 91 年度台上字第 1040 號民事判決曾闡述：「按退休制度之健全與否、退休金之是否優渥，均係勞工服勞務之誘因，且為建立健全之退休制度，以保障勞工退休生活，所得稅法第 33 條及商業會計法第 61 條已有『退休準備金提撥』之規定，可見退休金為勞工平時所付勞務而尚未獲得雇主足額給付之工資，應屬遞延工資給付之性質」[147]；又同院 92 年度台上字第 2152 號民事判決亦指出「依退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，退休金之性質為『延期後付』之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付，且不因勞工事後離職而消滅。退休金本質上係以勞工全部服務期間為計算標準所發給之後付工資，雇主自不得以懲戒解雇為由，剝奪勞工請求退休金之權利。」[148]臺灣高等法院 93 年

---

[145] 立法院民國 101 年 10 月 3 日第 8 屆第 2 會期地物會議議案關係文書總字第 1121 號委員提案第 13926 號。

[146] 邱駿彥，勞工退休金條例之相關問題探討，勞工研究第 4 卷第 2 期，2004 年 12 月，第 107 頁。

[147] 同旨，參見臺灣高等法院 88 年度勞上更一字第 12 號民事判決。

[148] 臺灣高等法院 90 年度勞上字第 48 號民事判決：「從退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，惟勞工所獲得之工資並未充分反映勞動力之價值，此部分未付予勞工之工資持續累積，而於勞工離職時結算並支付之。亦即退休金制度係雇主將應給付勞工之足額工資撙節一部分逐漸累積，而於勞工退休時支付。準此，退休金為『延期後付』之工資性質，為勞工當然享有之既得權利，且不因勞工事後離職而消滅。勞工離職原因雖有不同，惟離職原因終會發生，僅發生期限尚未確定而已，故退休金請求權係附有不確定期限之債權。據此，退休金本質上係以勞工全部服務期間為計算標準所發給之後付工資，則雇主以懲戒解

度勞上字第 29 號民事判決針對勞工退休金之性質，更論以：「我國實務上係採『遞延工資理論』，即退休金之性質並非單純雇主為保障退休勞工之基本生活所為之給予或酬勞金，而屬工資之一種，僅其給付之時點係至員工退休時始有請求權」。由上可見，勞工於其可領取退休金之要件成就時，其退休金請求權為「既得權利」，而非「期待利益」，就其可領取之退休金數額，乃已於退休時，已屬完結之法律關係，而非繼續性之法律關係，雇主之支付義務，於月領退休金時，僅係就已結清金額之範圍內，按月遞延給付而已。

（七）我國實務甚且對於資遣費之性質亦為相同之認定，此觀以臺灣高等法院 105 年度重勞上字第 41 號民事判決所述：「關於勞工之資遣費給與，勞基法已明定最低標準，此項資遣費之性質，除提供勞工失業期間之生活保障外，尚有退休金提前給付之性質，故基於維護勞工權益，勞資雙方因合意終止勞動契約所約定之離職補償，自不得低於勞基法規定之最低標準。又勞工一旦符合法定退休要件，即已取得自請退休並請求給付退休金之權利，此為其既得權利，不因雇主終止勞動契約而喪失，否則僱主即得藉故解僱已符合退休條件之勞工，規避給付退休金之義務，殊非勞動基準法之立法本旨」等語，即可見一斑。

（八）總上，誠如學者所析論者，即勞工退休金雖由雇主給付，惟此種給付實質上屬於工資給付之一種特定形式而已[149]。已退休公教人員與國家間係由任職保障關係轉為以退休保障之法律關係，至權利人喪失權利為止[150]，使公教人員透過勤務義務之履行而取得之退休撫卹，及勞工因工作年資之積累而取得之退休金，均在發揮「社會預護」之功能[151]，即使為按月支領月退休金，亦皆是支領以全部服務期間為計算標準所計算完竣而可得請求之後付工資。

（九）至於實務上雖曾於公教人員調升薪資時，一併調升退休公教人員退休給付，但此充其量僅為政府為因應通貨膨脹造成公教人員待遇實質縮水所採之調整措施，但不能因之可推論國家得反面剋扣

僱為由剝奪勞工請求退休金之權利，於法尚非允當」，亦足參佐；同院 93 年度勞上字第 37 號、105 年度勞上易字第 78 號民事判決見解亦同。

[149] 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006 年 1 月，第 334 頁。

[150] 孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 96 頁。

[151] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 10 頁。

減縮公務人員之待遇。

七、 軍公教退休金制度限縮「政府最後支付保證責任」，違反基本權保障不足禁止原則：

（一） 按國家應採取對人民基本權保護之必要措施，此即德國聯邦憲法法院所揭示之「必要、有效之保護（notwendiger, als solcher wirksamer Schutz）」[152]，合先敘明。

（二） 就軍公教退休金制度之政府最終支付保證責任規定而言，84 年 8 月 2 日施行之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項即有：「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。」之「政府最後支付保證責任」規定。又原學校教職員撫卹條例第 16 條第 2 項亦規定：「教職員撫卹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。但教職員在本條例修正施行前任職年資應付之撫卹金，由各級政府編列預算支付。」。以新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例修法時之草案第 9 條第 2 項規定：「前項行政院會商考試院釐清之退撫基金提撥費率，與退撫基金定期財務經算之最適提撥率不符而致退撫基金有收支失衡時，由政府負最後支付保證責任。」該條例於立法通過時則移列第 8 條第 1 項並修改為：「第 6 條所定退撫基金，由教職員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」按草案修法理由謂：「另考量原退休條例第 8 條第 1 項及原撫卹條例第 16 條第 2 項已定有政府負最後支付保證責任之機制，是基於信賴保護原則，爰明定行政院會商考試院釐訂之退撫基金提撥率，與退撫基金定期財務精算之最適提撥率不符而致退撫基金有收支失衡時，政府對於教職員退撫給與應負最後支付保證責任」。

（三） 雖關於政府保證對象用語，新法之「共同按月撥繳退撫基金費用」與舊法「共同撥繳費用建立之退休撫卹基金」似無重大差異，然其日後作為，參照修法理由，顯然僅於「行政院會商考試院釐訂之退撫基金提撥率，與退撫基金定期財務精算之最適提撥率不符而致退撫基金有收支失衡時」，始願意承擔其保證責任。

（四） 惟公教人員退休制度自有上開政府保證責任規定以降，並無法令

[152] 李建良，基本權力與國家保護義務，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 354 頁至第 355 頁。

就該法文予以明文定義或釋疑，但由其所謂「政府負最後支付保證責任」乙詞觀之，應係意謂國家須擔保完全給付退休公教人員退休金之義務。考其法理基礎，茲如前揭所述，於憲法所保障之公教人員制度保障下，國家對退休公教人員有贍養義務，故即使法無明文，基於憲法之誡命，亦課予國家之完全給付責任，蓋其為國家之當然責任，並無附負擔之條件，且不應有任何負擔之條件。行政院林萬億政務委員於 107 年 12 月 4 日下午憲法法庭中陳稱，系爭法律中之「政府負最後支付保證責任」規定，僅於國家遭遇緊急危難時，方有適用云云，顯然與法之體系解釋、客觀解釋、主觀解釋均有不合。蓋於國家遭遇緊急危難，憲法第 43 條規定：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後 1 個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」，又憲法增修條文第 9 條第 3 項則規定：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第 43 條之限制。但須於發布命令後 10 日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」，吾人均知，此為總統因應國家緊急危難或應付財政經濟重大變故之緊急命令權，是為非常時期法制，反之，系爭 2 法乃平時法，故系爭 2 法之前揭「政府負最後支付保證責任」規定，要與國家遭遇緊急危難或應付財政經濟重大變故等緊急狀態之非常時期法制無關，故而，堪以證明林萬億政務委員於憲法法庭之陳述，顯然係扭曲法制、法理及法律適用之詞，殊無值採，而就其陳詞，適可證明政府已意圖根本性地脫免其最後支付保證責任，則前揭規定當如空中樓閣，徒有規定之虛表。

（五）尤其 105 年 9 月 29 日「總統府國家年金改革委員會」第 14 次委員會議中，行政院年金改革辦公室提出之「財源—我國現行制度＆國際比較」報告就「政府法定責任」乙節，特別指出軍公教退休退撫制度之政府法定責任為：「1.由政府負最後支付保證責任。2.當退撫金 3 年實際平均運用收益低於台灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益，由國庫補足其差額」等語[153]，然林萬億政

[153] 總統府國家年金改革委員會，第 11 次至第 20 次委員會議資料彙編，2016 年 12 月（無編頁），

務委員在憲法法庭之陳述竟完全違背行政院之說明，足見其不實及不可採！

（六）依法，政府既然對於退休公教人員退休金負最後支付保證責任，則退撫基金豈有破產問題！此復可由行政院長蘇貞昌於108年1月26日就勞保基金可能於115年破產乙事，業對外表示政府「絕對」依法「負起最終支付保證責任」乙節[154]，顯見軍公教退撫基金絕無可能真正破產，除非政府故意使其破產！從而，可見本次修法所憂心之基金本身破產一事，根本不存在，亦不可能成立。學者亦指出，在有政府負最後支付保證責任之國家義務前提下，以基金破產之財政負擔作為本次修法之理由，根本不具說服力[155]，更足以為憑。

（七）而值得一提者，係修法理由亦承認前開「政府負最後支付保證責任」規定具信賴保護基礎之地位，而其本乃當然之理，因該保證責任為法所明文，故其當然應為信賴保護原則之信賴基礎。故而，依法退休公教人員對於其退休金之受給付，已有政府最後支付保證，但國家卻嗣後以修法方式大幅減縮給付，乃將國家應最後支付之保障責任自我消除，而毋庸負實際之責任，則國家日後亦永無所謂應負之保證責任，若此，法文所稱之「政府最後支付保證」實形同虛文！退休公教人員本由國家以法律擔保之「政府最後支付保證責任」，而可維繫其終老，嗣因立法之恣意，而使國家之擔保保證責任可容任政府事實上不能、不願遂行，必致退休公教人員憲法所保障退休金財產既得權無法獲得確保，則系爭法律之立法違反基本權保障不足禁止原則乙情，至為灼然。若此立法可為守護人民基本權最後保障之大法官所接受，則立法者於立法及修法時所為政府法律責任之規範，洵無自我拘束之可能，

105年9月29日「總統府國家年金改革委員會」第14次委員會議附件行政院年金改革辦公室提出之「財源—我國現行制度＆國際比較」報告第12頁。

[154] 中時電子報2019年1月27日報導，標題「蘇貞昌：勞保年金 政府負最終支付責任」：「勞保基金2026年恐有破產之憂，行政院長蘇貞昌26日向勞工喊話、掛保證：政府絕對負起最終責任、保障所有勞工的權益。蘇貞昌到台中訪勝源機械公司參訪時，做了上述表示。他還要求各部會「接地氣」為廠商解決問題，使其發達獲利，政府才有稅可收。對勞保年金是否會提前破產，他在接受媒體訪問時指出，勞保年金的規模還有7,000億元，且政府2020年還會挹注200億元，他並強調，政府絕對會負起最終支付的責任，絕對會保障所有勞工朋友的權益。蘇貞昌喊話、掛保證的同時，勞動部長許銘春也透過臉書直播，透露她向行政院爭取撥補200億元進入勞保基金，並已獲得支持的訊息。她說，這筆款項2020年就會撥入，並同聲強調，政府會負起最終責任。」；https://www.chinatimes.com/newspapers/20190127000220-260202。

[155] 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與2018年金改革，元照，2018年6月，第437頁。

此失於誠信，而有違人民對國家之信賴。據此，是可信系爭 2 法就此部分更顯已悖於憲法之信賴保護原則。

（八）按行政程序法第 8 條尚明文規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政行為尚且應遵循誠實信用原則，以保障人民之正當合理信賴，立法者所立之法，卻無絲毫誠信，保障信賴保護截然空言一場，其違憲狀態，昭昭明甚。

八、新修訂公教人員退休金新制顯然違反信賴保護原則：

（一）按釋字第 589 號解釋雖承認有非真正溯及既往之溯及既往類型，然大法官已於該解釋創設「應優先保護對舊法信賴」之憲法先例[156]，厥應先指明

（二）以我國憲法理論之重要繼受國家德國法制而言，基於盧梭之社會契約論，認為法律為立法者與人民間之一種公約，故該國法制秉持國家立法機關基於「立法者不能違背自己以前之行為原則（venire contra factum proprium）」，亦即，立法者必須取信於民，此為立法者之誠實義務，此誠信原則被視為一種起源於自然法之不成為憲法條文及超實證原則[157]。對於信賴利益之保障，實為追求實質正義[158]，且可制衡立法形成權之過度擴張，蓋立法裁量仍須受合憲秩序（相當於德國基本法第 2 條第 1 項規定）之嚴格拘束[159]。

（三）信賴保護原則為具有憲法位階之原理原則，此原則意指人民對國家法秩序之穩定存在產生信賴，對此一信賴，國家應予保障[160]。該原則乃源於法治國原則、憲法對於基本權之保障[161]，及法安定

---

[156] 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 13 頁。

[157] 陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於，李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 43 頁。

[158] 陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於，李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 49 頁。

[159] 陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於，李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 61 頁。

[160] 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 74 頁。

[161] 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 26 頁註 42。

性原則[162]、誠實信用原則[163]。惟此原則僅能「事後」對國家「已經做出」之不法措施予以合理化[164]，國家不得基於信賴保護原則而合理化其「現在」或「未來」採取之不法措施[165]。

（四）釋字第 525 號解釋已指出：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎。」；釋字第 529 號解釋亦認為：「行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。」；另釋字第 589 號解釋更闡述：「受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。」。釋字第 605 號解釋則闡明：「如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。」。

（五）釋字第 717 號解釋綜整前述大法官解釋意旨，認為信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（釋字第 525 號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護。法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（釋字第 529 號解釋參照）或可得預期之利益（釋字第 605 號解釋參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（釋字第 589 號解釋參照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較

---

[162] 林錫堯，行政法要義，元照，2006 年 9 月，第 69 頁。

[163] 李震山大法官認為係源自誠實信用原則、基本權保障及法定安定性。李震山，行政法導論，三民，2005 年 10 月，第 283 頁。

[164] 如基於信賴保護原則，得容忍某一違法受益處分繼續生效，而不予撤銷。

[165] Hartmut Maurer, Staatsrecht,1999, 1. Aufl., §8, Rn. 54.；法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 54 頁。

高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使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。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。

（六）對於人民信賴之保障，國家可選擇之保護措施包括存續保障、損失補償、過渡條款[166]等途徑；而如採取過渡條款，其可調控之策略則包括：依時間、類型限制得繼續適用舊法之範圍、排除嚴苛條款、減輕新法衝擊、新舊法分段適用、延後新法生效、漸進落實新制等方法[167]。茲參見釋字第 577 號解釋、第 620 號解釋，均在在宣示依據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另訂特別規定，以限制新法於生效後之範圍，如明定過渡條款、於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用，或採取其他合理補救措施，如以法律明定新舊法分段適用等，可資參見。

（七）上開信賴保護原則中，其所要求之信賴基礎，只要為公權力決定或行為（包含行政、立法與司法行為），且依一般經驗，可導出某特定法律狀態者，而足以引起人民產生特定期望者，均屬之，其包含行政、立法與司法行為。因此，行政處分、行政命令、行政契約、行政事實行為、司法解釋與裁判、法律、法規命令、行政規則[168]、行政指導[169]或事實行為[170]等均該當之。

（八）在前述信賴基礎中，人民之信賴保護強度可能有所不同。以法律與行政規則作為比較而言，因民主正當性愈充足，其法之拘束力愈強，對人民所產生之信賴程度愈高，故而，於其法秩序變更時，對「既得權益」所享有之信賴保護應愈大。質之以言，若新舊法秩序之變動係發生於「法律」位階，則對基於舊法秩序下之既得

---

166 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 15 頁至第 17 頁。

167 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 18 頁至第 21 頁。

168 行政規則雖不直接具有外部之規範效力，但可間接取得，其建構之法秩序且亦深深影響人民行為、行政機關甚或司法裁判，從而，已具有某種形式之法律上效力，故可謂足以引發人民期待，而作為人民之信賴基礎。林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 10 頁至第 13 頁。

169 李惠宗，行政法要義，五南，2005 年 10 月，第 129 頁。

170 最高行政法院 100 年度判字第 1092 號判決參見。

權應給予更充分之尊重[171]。秉此而觀，不論前述優惠存款制度是否具有法律位階或法規命令位階，均不影響其可作為退休公教人員之信賴基礎；而退休公教人員原其原適用法律所應受給付之權利，既為法律所明文，則其應受保護之強度及深度，更不待言。

（九）而於信賴表現階層方面，公教人員因信賴公務體系制度而投入其職務之生涯選擇，可認許為信賴表現[172]。誠如於釋字第 574 號解釋許宗力大法官協同意見書即認為：「當事人已有一定信賴表現（延長服役、依法退伍」，並且該表現亦已實現了取得比敘資格的部分重要條件，如果還是以不具法律上利益之單純主管期待視之，對當事人明顯不公平。何況其預期可以取得之權益是憑其主觀之努力（延期服役、考試及格）可能實現的，並且其也的確已經逐步努力在實現中，客觀上仍可合理期待，經過當事人繼續努力後，所有的要件都有實現的可能，是以其對目標之期待應已脫離單純主觀期待之範疇，即便還不具期待權地位，也已有受保護之價值，實無理由否認其具有法律上利益之地位。」；又釋字第 730 號解釋李震山大法官協同意見書亦指出：公務人員「因退休之贍養而涉及最低生存尊嚴的生存權，更可回溯影響當事人應否重行投入公職的生涯規劃，至關職業選擇自由及人格自我發展權，對實現公務人員服公職權利有重大影響」，亦同此見解。茲如媒體之引述：「前國安局長蔡得勝日前曾表示，他要是知道退休俸會減少，當年就不會做軍人，而是選擇從商。」[173]亦可為證，其他退休公教人員不平之鳴，於各類媒體報導及抒發意見者，多如恆河之沙，則無待贅言。

（十）退休公教人員之退休金權益，乃值得保護之信賴，當無任何疑義。而應附予說明者，係信賴表現因時間之經過，其對信賴基礎之信賴隨之深化，而有更明顯之動作外觀[174]，因此，信賴保護因時間經過之累積，而發生更漸進之信賴結構[175]，則對其期待權及基本權之保障即應更加強化[176]。從比較法之角度以言，不論德國

---

[171] 林三欽，行政法令變遷與信賴保護，收錄於氏著，「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題，自版，2008 年 2 月，第 325 頁。

[172] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 115 頁。

[173] 中國時報，2017 年 3 月 26 日，「『若知退俸減少…』 將官悔從軍」，http://www.chinatimes.com/newspapers/20180326000442-260102。

[174] 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 145 頁。

[175] 蔡維音，十八趴裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 8 頁。

[176] 蔡維音，十八趴裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，

或我國學者概承認，雖然時間久暫因素與信賴表現之規模無直接因果關係，但當事人從事信賴表現行為之時間久暫，於信賴保護之判斷上應予以斟酌，且應作為評斷信賴表現內容之標準[177]。

（十一） 早年公教人員之薪資微薄，國家為補償公教人員任職時之待遇，及保障其退休生活，乃於 63 年 12 月 17 日訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（已於 100 年 1 月 1 日廢止）」，釋字第 717 號解釋業承認該制度並未訂有實施期限，且其實施迄 95 年修正增訂系爭規定，歷時已久，客觀上可使規範對象預期將繼續施行，公教人員不免將優惠存款作為其繼續服務與否之考量。且公教人員退休後，多數無法如退休前按月領取相同額度之薪給，故符合優惠存款資格之公教人員於退休時，因有系爭要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素，故學者亦明確指出，優惠存款當然有信賴利益保護之問題[178]；尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。同此法理，退休公教人員對其月退休金，為公教人員始自選擇擔任軍公教之職起，因法律業明文保障其退休金，故公教人員當然必以其退休給付條件及金額作為其人生之財務規劃，信賴國家而累積時間至其可退休之時，其信賴利益焉可驟然遭破毀！

（十二） 至於信賴保護原則所應保障之範圍為何，是否以保障人民之既得權為限，或應積極地及於期待權，許宗力大法官於釋字第 574 號解釋協同意見書中，曾抒發「人民『依舊法已取得之權益』（既得權）因法律修正受到不利影響時，有信賴保護原則之適用。惟信賴保護原則的範圍絕非僅止於此，因『依舊法已取得之權益』受新法影響的情形，與法律的真正溯及既往幾無二致，實務出現的情形極少，較常見者反是『依舊法預期可以取得之權益』受新法影響的情形。如果信賴保護原則只保護『依舊法已取得之權益』，而不及『依舊法預期可

第 7 頁。

[177] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 116 頁。

[178] 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 451 頁。

以取得之權益』，勢必大幅失去其存在之意義」之喟嘆。公教人員已依法退休，且已將其所領取之退休金及養老給付依相關規定辦理優惠存款者，即已取得實體法上之財產權地位，就此憲法上之財產基本權，依法自當應受憲法信賴保護原則之保護，不可因優惠存款相關規定之廢止而受影響[179]，否則自屬違憲；於公教人員之月退休部分，自亦如是。

（十三）一言以蔽之，公教人員退休制度縱須改革，茲如學者所見，如產生不利之法律效果，其適用僅能向後生其效力，否則違反信賴保護原則及憲法對於基本權之保障[180]。

九、 軍公教退休金新制違反禁止溯及既往原則：

（一）按美國憲法第 9 條第 3 項規定：「不得通過公民權利剝奪法案或追溯既往之法律」；又其第 10 條第 1 項另規定：「州不得制定溯及既往之法律」，乃不溯及既往憲法規定之首例，且並無限縮其範圍[181]；次按，法律不溯及既往原則為信賴保護原則之延伸，其意指生效後之法律不能規範其前之事實或行為；其目的在於維持法律生活關係之穩定與安全、保障既得權、保護人民權益、維護信賴利益、維繫法律尊嚴及政府公信[182]。「溯及既往禁止原則」係為保障人民可避免因新法秩序所帶來之不利變化，此不利變化並非僅限於含有「命令」或「禁止」規範之法令，而係包括「所有使人民法律地位產生不利變化」之法令[183]。

（二）其次，因民主正當性愈充足，其法之拘束力愈強，對人民所產生之信賴程度愈高，因此，於其法秩序變更時，對「既得權益」所享有之信賴保護應愈大，從而，若新舊法秩序之變動係發生於「法律」位階，則對基於舊法秩序下之既得權應給予更充分之尊重，其溯及既往之容許性，自然應低於行政規則位階之法秩序變動[184]。

---

[179] 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 32 頁。

[180] 謝榮堂，社會法入門，元照，2001 年 9 月，第 159 頁。

[181] 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線一真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 8 頁；鍾騏，論比較法研究的議題設定一以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，收錄同上揭書，第 99 頁。

[182] 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 75 頁。

[183] 林三欽，行政法令變遷與信賴保護，收錄於氏著，「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題，自版，2008 年 2 月，第 324 頁。

[184] 林三欽，行政法令變遷與信賴保護，收錄於氏著，「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題，自版，2008 年 2 月，第 325 頁。

（三）釋字第 717 號解釋：「新訂之法規，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（釋字第 620 號解釋參照）；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，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」無非係由傳統之「真正溯及既往」、「不真正溯及既往」之類型化予以立論；但此二分法係建立於極不明確之標準上，令人難以預見其結果，以致於造成更高度之不確定性，是以，於德國聯邦憲法法院內部，並非無不同意見[185]，我國學者亦批判此二分法無法引領吾人正確探求「新法秩序衝擊既存事實時之解決之道」[186]。德國學者更進而主張應放棄該區分方式，而認為只要法律規範之內容與過去事實具有關聯性（Vergangenheitsbezug），即可歸類為溯及既往之法律[187]，陳新民大法官之論著早有指出其不當，即應受批評之處[188]，故我國大法官解釋實不應墨守舊思維，而無實質正義之新思考。

（四）而即使在傳統二分法之類型化下，相對而言即使「不真正溯及既往」之違憲疑慮較低，但既然使已存在之事實遭受新秩序之影響，因此仍應逐案謹慎檢驗其正當性，並於法秩序變更時，視情形納入信賴保護措施[189]。而縱使須溯及既往，立法者亦經常遺忘溯及既往猶可有不同之態樣，亦即除「完全溯及」外，尚有「折衷溯及」及「最小程度之溯及」等更妥適之合憲途徑[190]。

（五）再者，當事人在原有法律秩序下已取得之法律地位愈明確、愈堅

---

[185] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 84 頁。

[186] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 84 頁。

[187] 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，臺灣本土法學雜誌第 24 期，2001 年 7 月，第 81 頁。

[188] 陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 58 頁至第 68 頁。

[189] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 85 頁；釋字第 580 號楊仁壽大法官部分不同暨協同意見書：「不真正的溯及，或可謂『非真正溯及既往』，但若置國家制訂新法律之利益與個人之信賴利益間之比較衡量於不顧，或於衡量後，未依輕重緩急，使舊法延續，或未採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，則顯然無視於法治國的安定性與信賴保護之要求。」。

[190] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 103 頁。

固，則新法秩序溯及既往之正當性愈低[191]。若新法律秩序並非自新法令修訂完成起立即全面施行，而係先經過相當過渡期間方全面施行，則信賴舊法秩序之當事人得於此過渡期間尋求調整因應新法秩序之道，方能使新法秩序溯及適用之容許性較高；反之，若新法秩序之施行未設定過渡期間，當事人缺少緩衝因應之期間，其合憲性自有疑義[192]。

（六）因此，縱使為調和或權衡公益維護與信賴保護，至少應採用過渡條款（Übergangsregelungen）或避免過苛條款（Harteklauseln），亦即，立法者對於法律修改或新法頒布所可能產生之特殊負擔或過苛現象，應訂定過渡期間之條款或採取其他補救措施，以使受規範者可承受或緩和損害之發生，例如使舊法仍繼續適用一段時間，或使新法於公布一段時間後始生效，或對於既得權益作分階段式處理，或訂定除外條款[193]。準此以觀，有關公教人員退休金改革之較合憲性措施，至少亦應分階段實施、逐步實施，至多僅得對部分較高所得替代率者逐步調降。

（七）尤其，退休公教人員於主管機關核定退休時，已就其退休之所得替代率等相關退休金各種事項均予以審定，於其該審定函之行政處分未受撤銷前，該公法財產權關係業已確定。亦即，新制前已退休公教人員就其退休請求權之構成要件事實乃已完成，該請求權業已發生，是要為該退休公教人員之既得權，惟此次公教人員退休金新制，對法律（如原「學校教職員退休條例」）或已「法制化」之法規範（如優惠存款）等授益規範所賦予退休公教人員就已結算年資、辦理退休取得之退休總給付（應續付之薪資）之財產請求權，嗣後由國家單方予以大幅減縮給付，自已屬真正之溯及既往[194]。

（八）進且，雖然新制係以 11 年之時間[195]之將退休公立學校教師所得替代率上限完成調降至 60%，但第 1 年立即由 95%驟降至 75%，降幅為 20%，而於後 10 年，調降其餘之 15%，相較以觀，顯然

---

[191] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 118 頁。

[192] 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 125 頁。

[193] 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，臺灣本土法學雜誌第 24 期，2001 年 7 月，第 87 頁。

[194] 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 23 頁；蔡維音，十八趴裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁。

[195] 第 1 年係以 2018 年 7 月 1 日起至 2019 年 12 月 31 日止，此種期間之立法規定，實為國內法之首例。

為嚴重之不合理反差，不合比例原則[196]，不祇無法發生「調和」及「補救」法律變動受不利影響者之權利保障效果，反而，印證其法律變動之「苛刻」，實與法制先進國家就溯及既往禁止之合憲調和機制要求背道而馳，廖義男前大法官就此亦曾為文指出，其為失當之舉，不足以減輕損害，且有違信賴保護[197]。新制在優惠存款調降歸零之修法，亦然。學者乃指出此次修法之前述調降，不僅過渡期間過於短促，更看不出法理之論證理由[198]，而不具憲法之正當性。

（九）以比較法觀之，美國軍人退休制度亦採不溯及既往原則，此有 Kristy N. Kamarck 2016 年所著作" Military Retirement: Background and Recent Developments"之論述可據[199]，我國新制顯然背道而馳。

（十）新制之貿然施行，令退休公教人員於面臨新制施行之當下，頓時無從因應經濟來源之巨變，諸如購屋貸款、子女就學、現今生活或長遠規劃等各項支付能力必遭逢困窘，且有周轉之風險，措手不及、哀鴻遍野者，舉目皆是，因此並連帶產生其他社會經濟安定之動搖，其所破壞之公益，更甚於政府從未舉證其確實存在之退撫基金即將破產而企圖其可存續之目的。新制未斟酌比例原則及採取最適化之信賴保護措施，業嚴重構成對其既得財產權存續保障之侵害，應屬違憲，其理已明。

十、 公教退休金新制違反憲法平等原則：

（一）憲法第 7 條揭示之平等原則向為大法官進行違憲審查之合憲性

---

[196] 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 22 頁。

[197] 廖義男，受憲法制度性保障之公務員制度之核心理念與價值----兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，法令月刊第 69 卷第 5 期，2018 年 5 月，第 148 頁。

[198] 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 451 頁。

[199] 「Notably, Section 674 of P.L. 112-239 mandated that the commission comply with conditions that would grandfather existing servicemembers and retirees into the existing retirement system, stating: (i) For members of the uniformed services as of such date, who became members before the enactment of such an Act, the monthly amount of their retired pay may not be less than they would have received under the current military compensation and retirement system, nor may the date at which they are eligible to receive their military retired pay be adjusted to the financial detriment of the member. (ii) For members of the uniformed services retired as of such date, the eligibility for and receipt of their retired pay may not be adjusted pursuant to any change made by the enactment of such an Act.」, Kristy N. Kamarck(2016), Military Retirement: Background and Recent Developments，載於 The Federation of American Scientists (FAS)網站，https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34751.pdf，最後瀏覽日期：2018 年 12 月 4 日。

審查基準，此觀乎釋字第 400 號、第 410 號、第 438 號、第 455 號、第 457 號、第 458 號、第 490 號、第 508 號、第 542 號、第 547 號、第 555 號、第 565 號、第 571 號、第 573 號、第 577 號、第 584 號、第 593 號、第 596 號、第 605 號、第 607 號、第 614 號、第 618 號、第 624 號、第 635 號、第 647 號、第 648 號、第 666 號、第 687 號、第 688 號、第 693 號、第 694 號、第 697 號、第 698 號、第 701 號、第 719 號、第 722 號、第 727 號、第 739 號解釋文均可參照。

（二）於公務人員體系中，警察人員與軍人所從事者，相較於一般公教人員，要屬危險性職務。以 106 年為例，各警察機關員警死亡人數含意外死亡 55 人及因公死亡 10 人，共 65 人[200]；而國軍自 101 年至 106 年因公死亡人數，則分別為 97 人、5 人、27 人、4 人、3 人、17 人[201]，是以，警察人員因公犧牲之人數，除 101 年外，實均遠高於軍職人員，準此以言，國家對警察人員之退休照顧當然不應低於軍職人員，始合於平等原則。

（三）然勾稽目前之軍公教退休金新制以論：

1. 於所得替代率方面：退休軍職人員於服役滿 20 年軍人退休俸起支俸率調高為 55%，服役第 21 年起，每年增加 2%，最高俸率軍官為 90%、士官為 95%；而退休公教人員所得替代率，年資滿 35 年者，由 75%分 10 年降至 60%；退休公教人員年資滿 35 年者，首年從現行 90%調降至 75%，以逐年調降 1.5%的幅度於 117 年調整為 60%。
2. 於樓地板金額部分：退休軍職人員為 3 萬 8,990 元；退休公教人員為之樓地板金額 3 萬 3,140 元。
3. 於月退俸計算基準調整方面：軍人現役者，以其最後 1/5 年資本俸平均數加一倍為基數，已退役及新法施行前已具退役資格者，維持以最後在職本俸 2 倍計算；月退起支俸率調整為服役滿 20 年者，起支俸率調高為 55%，其後每年增給 2%，但軍官最高俸率 90%，士官最高俸率 95%；退休公教人員為逐年調整為最後在職 15 年平均。

---

[200] 中華民國內政部警政署警政治安全球資訊網-重要統計結果表-各警察機關員警死亡人數；https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=84037&ctNode=12902&mp=1

[201] 中華民國國防部-全球資訊網-業務統計及研究報告；https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=74098&title=%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%B3%87%E8%A8%8A%E5%85%AC%E9%96%8B&SelectStyle=%E6%A5%AD%E5%8B%99%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%8F%8A%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%A0%B1%E5%91%

4. 於18%優惠存款方面：退休軍職人員支領月退者，分10年調降，優惠存款本金於第11年歸還；領一次退休金者，優惠利率分6年調降至6%；退休公教人員支領月退者自107年起至109年調降為9%，於110年歸零，一次提領者，以每年調降2%之幅度，分6年調降，於114年起調整為6%。
5. 於退撫基金資金挹注方面：退休軍職人員部分由行政院退除役官兵輔導委員會每2年編列200億元，10年挹注總額1,000億元；於退休公教人員部分，則須由各級政府每年節省退休撫卹經費支出支出作為挹注金額。
6. 承上各情，業堪發現警察人員從事之警察職務，事實上係更較於軍職人員危險，為目前公務人員體系中最高風險之國家任務，然本次軍公教退休金制度修正，不僅未提高對警察人員之退休保障，反低於退休軍職人員，洵有違憲法平等原則，其情灼然！

（四）而就限制退休公教人員再任職務方面，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第34條第1項規定：「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：一、就任或再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）、學校或團體之職務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。二、就任或再任下列職務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：（一）行政法人或公法人之職務。（二）由政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費，累計達財產總額百分之20以上之財團法人之職務。（三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之20以上事業之職務。（四）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務：1.財團法人及其所屬團體或機構。2.事業機構及其所屬團體或機構。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。」依該條項規定，限制支領退休俸或贍養金之軍士官就任或再任教職，僅為其限制事項之一種，惟其限制教職部分，係以就任或再任「私立大學」「專任教師」之職務為限。然新修訂公務人員退休資遣撫卹法第77條第1項係規定：

「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：一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）、學校或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：(一)行政法人或公法人之職務。(二)由政府原始捐助(贈)或捐助（贈）經費，累計達財產總額百分之 20 以上之財團法人之職務。(三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之 20 以上事業之職務。(四）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務：1.財團法人及其所屬團體或機構。2.事業機構及其所屬團體或機構。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。本法公布前已有前項第 3 款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。」又新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項亦規定:「退休教職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：一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）、學校或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：(一）行政法人或公法人之職務。(二）由政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費，累計達財產總額百分之 20 以上之財團法人之職務。(三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之 20 以上事業之職務。(四）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之務：1.財團法人及其所屬團體或機構。2.事業機構及其所屬團體或機構。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。」即有公教人員退休制度之體系違反平等原則之重大疑慮，茲簡要說明如下：

1. 再任學校及職務限制差異，違反平等原則：由前述規定差異可知，公教退休人員再任「私立學校」之「任何職務」均在限制之列；而軍職退休人員再任之限制，除僅以所任係「私立大學」外，並祇以所任為「專任教師」為限。然按私立學校法第 2 條規定，學校財團法人可依法設立各級、各類之私

立學校。端以此節，即可顯而易見此次軍公教退休人員再任教職之限制，有斷然之差異性及差別待遇。

2. 再任薪酬最高限制差異，違反平等原則：公教退休人員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者，即予以停止領受月退休金。而目前最新之法定基本工資金額，依勞動部基本工資審議委員會於 106 年 8 月 18 日召開第 32 次會議決議，自 107 年 1 月 1 日起，每月基本工資由 21,009 元調整至 22,000 元[202]。而退休軍職人員再任停止月退俸之限制條件，則為任「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」。由上觀之，退休軍職人員與公教退休人員之再任薪酬限制，計算基礎亦有不同，數額自有差異。

十一、 **公教退休金新制違反比例原則：**

（一） 比例原則為實質法治國原則之重要要件，其不僅為我國學說普遍性予以承認，亦可以我國憲法第 23 條為憲法之規範基礎，又其審查基準復可由行政程序第 7 條具體規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」之意旨予以確知，簡言之，國家行為是否合於比例原則，應具備合目的性、妥當性、目的與權利侵害衡平等要件所共同建構。而依照憲法比例原則，國家高權行為不得造成人民權利之必不要限制，此有釋字第 288 號、第 321 號、第 345 號、第 356 號、第 439 號解釋等可資為憑；縱有限制人民權利，亦應就其目的與權利侵害間予以衡量，此自釋字第 471 號解釋可得見其要旨。當然所謂目的與權利間之衡量，必以有真實、客觀存在之目的為前提，如無真實、客觀存在之目的存在，即無衡量之餘地；此外，「立法目的」及「制度目的」本身須具合憲基礎，方可作為合憲之判斷基礎[203]。

（二） 此次軍公教退休金制度修訂，總結其藉口，無非係以國庫之財政利益為唯一考量，然其所持原因是否存在，本無真實之證據可

---

[202] 勞動部官方網站 https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/33698/；瀏覽日期：2018 年 12 月 22 日。

[203] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 151 頁。

稽，而肇致軍公教退撫基金問題之發生，則均可歸責於政府自己所為。而其修訂亦非終局之解決策略，目前亦無釜底抽薪檢討、改善軍公教退撫基金嚴重政府缺失之情況下，尚藉由日後無止境之滾動性檢討機制，以圖因應，此正可證明其為失能之立法手段！就其修訂內容，不僅不能達其制度目的及立法目的，則其極端之修法作為，顯然不具有合憲性之基礎。

（三）在無法達成實際改善軍公教退撫基金管理之狀況下，新修訂軍公教退休金制度遽然嚴重破毀公務員贍養之制度性保障，並立即產生軍公教現職人員不敢退休，新人無法進入公務體系，而使公務體系人員更趨老化，明顯而立即產生危害公務員任用體系之原有人事更新及行政效能，此無益有害之矛盾、無價值法律修訂，殊可見其欠缺新修訂制度與目的之合憲性、修法手段之有效性、目的與手段關聯或均衡，自與憲法比例原則不合。

（四）新修訂軍公教退休金制度於第 1 年即將原所得替代率 95%驟降為 75%，降幅為 20%，後 10 年則調降其餘之 15%，相較以觀，顯然為嚴重之不合理反差，故學者明確指出其不合比例原則之違憲[204]，當然亦有廖義男大法官所認有違信賴保護之情狀[205]。

（五）又政府以釋出工作機會為藉口，然應釋出工作之對象，首應指者，當為政府；惟公立大學教師於此波退休金修訂中，幾乎無不任職至法定退休年齡 65 歲，更遑論面臨少子化加劇，目前在中小學已有教師超額問題，未來亦可能延燒之高等教育階段，政府遂行此波軍公教退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」，顯不足採。而就私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由，甚且為大學自治之核心事物，特別係教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，係具特定、短期性、金額有限之特徵，故顯然不足以涵括釋出工作機會之問題。而私立大學之講座教授、客座教授並無佔用任何人事缺額，是以，如擔任講座教授則何來排擠年輕人任教之問題。

（六）此外，私立學校職員、專任教師之聘任，乃基於該私立學校之經營需求、大學自治等決策，且必以適才適所為原則，而非以任用人員之年齡為唯一考量，故焉有任用退休公教人員即生排擠年輕

[204] 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 22 頁。

[205] 廖義男，受憲法制度性保障之公務員制度之核心理念與價值----兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，法令月刊第 69 卷第 5 期，2018 年 5 月，第 148 頁。

人就業機會可言？若此謬論可信，則公教人員相關之任用法令更應修正任用年齡，提早使公教人員儘早退休，以使年輕人均可進入公務體系任職，俾使年輕人均有公職可任！

（七）政府貿然修法，並急於施行，事實上已令退休公教人員面臨頓時無從因應經濟來源之巨變，諸如購屋貸款、子女就學、現今生活或長遠規劃等各項支付能力皆遭逢之困頓，連帶產生其他社會經濟發展及安定之動搖，其所破壞之公益，更甚於政府從未舉證其確實存在之退撫基金即將破產而企圖其可存續之目的。

（八）針對系爭2法對退休公教人員之再任限制規定，如確有「肥貓」，則自可個案予以限制，然若無此情形者，則何以得藉口全面性剝奪人民之工作權、財產權及生存權。何況公務人員旋轉門條款之合憲性，業如前述，憲法學者亦認有違憲之嫌！實則，絕多數退休公教人員再任私立學校、私立大學，其不過係為實現其教育熱誠，成就百年樹人志業，故要無予以旋轉門限制之必要。繼且，退休公教人員並非均具教師身分或大學專任教師身分，故此類人員於退休後再任私立大學，乃須自講師或助理教授起任，是毫無擔任「門神」之可能！立法者徒以無由之臆想，概括性對退休公教人員工作權予以限制剝奪，截然欠缺可資作為「目的」與「手段」比例原則判斷之阻卻違憲事由，故亦可見該修法與憲法之比例原則相違。

（九）縱於公益原則之判斷下，國家除追求最大公共利益外，手段與目的之均衡性，應係前述憲法原則判斷之核心。公教人員再任私立學校職務或專任教師是否對國家、社會產生更大危害？限制其等再任私立學校職務或私立大學專任教師對私立學校教育、私立學校學生受教權或學習權，以至大學自治，是弊大於利、捨本逐末、以弊趨利。

（十）就限制退休公教人員再任私立學校職務或私立大學專任教師而言，國家對原告進行雙層之基本權剝奪，簡言之，新制先降低軍公教退休人員退休金給付，復以再任職務為其手段，總和之限制程度至為嚴苛，更屬極端，其立法嚴重悖離之比例原則，而不具合憲性。

十二、 軍公教退休金新制違反社會國原則：

（一）我現代憲法基於社會法治國原則所要求建立之社會安全法制，其

目的係為保障多數人民可以獲得合於人性尊嚴之生存[206]，因此，國家制度之建立，即使所遵循之法治國原則及民主國原則亦應受社會國原則之拘束[207]。在國際間，1948 年聯合國人權宣言宣示之「社會安全權利」，及 1952 年國際勞工組織（ILO）所推動之「社會安全最低標準」[208]，毋寧亦係宣示每個人均擁有合於人性尊嚴之生存權。

（二） 生存權為我國憲法第 15 條所明文規定之基本權，是以，本條規定可詮釋為「生活延續之保障」，亦即，使人民之生命可得維繫，並擁有可向國家行使「生活照顧請求權」及「生活水準提升請求權」之生活權[209]，或可認為其所保障者，包含生命權及最低生活維持與救濟之權利[210]，此且為每個國民應享有之權利。

（三） 而再觀以憲法第 155 條，其就國家對人民應踐行之最低生活保障、一般保障之憲法義務，亦有規範，該條明文：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」，雖然此規定係列於憲法之「基本國策」，然基本國策對於基本權，有其「制約」、「回饋」及「填充」等作用[211]，故該條與憲法第 15 條生存權規定，可謂共同建構憲法之社會國原則。而在社會國原則之憲法理念下，國家當然須推行老年福利政策、照顧老人生活、保障老年人經濟安全等之法制。而唯有老人之經濟安全獲得充足之保障、最低生活需求有所滿足，老人始能生活無所恐懼。

（四） 臺灣高等法院 104 年度勞上字第 35 號民事判決曾闡述：「退休金之給付為雇主之義務，應為雇主照顧義務（附隨義務）之範圍，亦即雇主應照顧勞工於其退休後享有相當品質之生活，因此，退休金可視為一種延期後付之工資，為勞工當然享有之既得權利，

---

[206] 謝榮堂，社會法入門，元照，2001 年 9 月，第 15 頁。

[207] Rainer Pitschas 著，李玉君譯，歐洲化社會國的社會安全體系，收錄於 Peter Badura/Horst Dreier 主編，蘇永欽等譯注，德國聯邦憲法法院五十週年紀念論文集（下冊），聯經，2010 年 10 月，第 865 頁。

[208] 相關人權公約簡要介紹，參見孫迺翊，社會法的憲法基礎，收錄臺灣社會法與社會政策學會主編，社會法，元照，第 75 頁至第 76 頁。

[209] 李惠宗，憲法要義，元照，2015 年 9 月，第 211 頁至第 222 頁；謝榮堂，社會法治國基礎問題與權利救濟，元照，2008 年 11 月，第 26 頁。

[210] 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006 年 1 月，第 338 頁。

[211] 林明昕，憲法規範下的社會正義：以基本國策的規範效力為中心，收錄於許宗力主編，追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，國立台灣大學出版中心，2017 年 12 月，第 30 頁至第 35 頁。

於勞工退休時支付，其額度必須比照退休前之工資。」等法旨，該判決除秉持勞工退休金為延期後付工資之既得權利見解外，亦揭示其為雇主之照顧義務。

（五） 在公教人員退休制度方面，承前所析，乃源於國家之贍養原則，而非直接建立於社會國原則[212]，但並不排除社會國原則亦為公教人員退休制度之憲法基礎。釋字第 280 號解釋指出，退休公教人員退休金優惠存款辦法「為政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施，其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活」、「領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，其退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活(例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額)，其優惠存款自不應一律停止。」；釋字第 455 號解釋：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利。」；釋字第 717 號解釋另亦闡述：「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，除應符合本解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度。」等大法官解釋意旨均可資參見。105 年 8 月 11 日「總統府國家年金改革委員會」第 8 次委員會議中，國防部提出之「軍人退撫、保險制度—補充報告」針對李安妮委員提問，亦曾說明：「軍職人員優惠存款制度之建立，係政府考量早期軍人待遇偏低，為維持軍人『退後基本生活』而設計，有其歷史背景，並產生激勵國軍士氣，暢通人事管道，維繫社會安定之效果」等語[213]。

（六） 據上，已彰顯公教人員退休金體系中之優惠存款給付，具有維繫公教人員退休基本生活、落實社會國原則之最低保障程度等老年生活保障功能。從而，如公教人員退休金及其保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活時，即不

---

[212] 孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 89 頁。

[213] 總統府國家年金改革委員會，第 1 次至第 10 次委員會議資料彙編，2016 年 9 月（無編頁），105 年 8 月 11 日「總統府國家年金改革委員會」第 8 次委員會議附件國防部「軍人退撫、保險制度—補充報告」第 15 頁。

應停止其優惠存款，否則即屬違憲狀態[214]。而釋字第 280 號解釋固然係就優惠存款之例示說明，但學者指出，此實已清楚標示退休金之基本功能，乃至於政府應保障之最低額度，換言之，政府須保障退休人員可得一般人民基本生活「以上」之生活水準[215]。

（七）而針對教育人員方面，憲法更特別於第 165 條明文規定：「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」此提高教育文化工作者待遇條款更課予國家應對教育文化工作者給予特別之保障，其目的無非係期以國家應踐行建構吸引優秀人才投入教育體系之誘因，是學者亦認為憲法此規定對教育工作者之生活保障條款，自應當包括對教育工作者之退休生活保障[216]；如國家採取反向作為，在教育退休人員退休金中予以刪減、退縮，其違憲之狀態，則不言可喻，對於原規劃投入或已在教育行列者而言，自然亦產生負面之效應。令人遺憾者，係新制之改革，正係朝往負面之方面發展，不僅不能提高教育人員之待遇，反而係減縮教育人員退休者之應續付薪資，與憲法之基本國策全然悖反，實無論其為合憲之空間。

（八）進且，基於前述憲法第 165 條之憲法價值體系，及該條憲法規定明文對教育工作者生活與待遇予以保障之特別規定，參照釋字第 485 號解釋意旨，國家對教師所為較優之差別待遇，自無違憲問題；反之，如國家對退休教師之給付保障低於一般國民水準，則為國家違反憲法第 165 條所課予之國家義務，而屬違憲[217]。類此情形，在我國現行憲政體制下，憲法另亦對其他某些職業別之人民課予國家較高之國家照顧義務，如「由憲法第 18 條服公職權保障所得出之公務人員退休金請求權保障及國家照顧義務」、「依憲法第 18 條服公職權保障及憲法增修條文第 10 條第 9 項明文對軍人退役後就學、就業、就醫、就養之保障所得出之軍人退伍金請求權保障及國家照顧義務[218]」、「依憲法第 18 條服公職權保障

---

[214] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 33 頁。

[215] 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，2004 年 9 月，第 140 頁至第 141 頁。

[216] 陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 301 頁。

[217] 陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 301 頁至第 302 頁。

[218] 德國學說尚且認為，國家對軍人基於相互忠誠之理念，產生廣泛之照顧義務。而由於國家對軍人之勤務及忠誠要求更高，國家對軍人之回應與照顧相對亦應更周全、優渥。周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 406 頁至第 407 頁、第 437 頁；釋字第 715 號解釋陳新民大法官協同意見書。

及憲法第 81 條法官終身職保障所得出之法官退休金請求權保障及國家照顧義務」，因憲法業併就此身分特別予以獨立規定，故前述憲法規定要可作為國家予以合理差別待遇之憲法基礎[219]，質言之，國家就以上身分之人員應採取與一般國民水準較高保障之比例式平等對待，方能達成憲法對公務人員、軍人、法官特別保障及照顧之要求[220]。基此，觀以 75 年以前因教師薪資微薄，為補償教師低薪之窘境，及保障其退休生活，而於 85 年 1 月 31 日前，國家對公立學校教師給予一次性退休金及養老給付優惠存款，不過係國家為實現憲法第 165 條之基本要求而已[221]。此次修法，政府卻將退休公教人員原受審定確認且未被撤銷、廢止之退休金及優惠存款訴諸為追求國民平等之改革理由，指為萬惡淵藪，實係以違憲之理由作為其違憲修法之基礎。

（九） 國家對於人民之生存保障負有無限之義務，如退休者辛苦一生後，老來卻需依賴他人扶助始可維持其生存，如此之生活或生命之維續，與國家應盡其保障人民人性尊嚴生存保障之社會國義務，顯然嚴重扞格[222]。是以，即使出於資源重分配之立場，亦不應逕予剝奪退休人員之退休金，蓋絕大多數退休人員已無重新創設更高資力之能力，且其維持原有資力之能力亦同時江河日下。因此，縱或須調整公教人員之退休給付，依比例原則及實質平等原則，若立法者果欲因此改善社會資產之重分配，亦應朝向高所得者給予較低年金給付水準，而低所得者應給予較高年金給付水準，方具正當性[223]，否則難謂合憲。

（十） 以行政院主計總處就 105 年之統計所見，平均每戶消費支出為 776,811 元（相當於每戶每月平均支出 64,734 元），其年增率為 2.26%[224]，而從統計數字觀察，雖每年之年增率不同，但皆為正年增率。因此，可預期之未來，必然係每年每戶月平均支出將不斷遞增。而依目前新修正通過之軍公教退休給付制度，公教人員

---

[219] 吳秦雯，「優惠性差別待遇」概念之接受、適用與轉化一以我國與法國「性別」作為優惠標準之比較為中心，收錄於李建良主編，憲法解釋之理論與實務第九輯「憲政主義與人權理論的移植與深耕」，中央研究院法律學研究所，2017 年 4 月，第 329 頁。

[220] 陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 301 頁至第 307 頁。

[221] 陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 301 頁至第 302 頁。

[222] 謝榮堂，社會法治國基礎問題與權利救濟，元照，2008 年 11 月，第 26 頁。

[223] 王儷玲，先進國家公務人員退撫制度之研究，銓敘部委託專案研究計畫期末報告，2009 年 12 月，第 126 頁。

[224] 行政院主計總處，105 年家庭收支調查報告，106 年 10 月，第 30 頁。

之退休金為逐年遞減，於預期必然發生之經通貨膨脹、物價上漲後，其日益減少之退休金維持退休保障之機能，必更弱化；加以退休時間越長，退休人員所需之長期老年醫療及照護等支出必然驟增，以需申請外籍勞工看護之退休人員為例，合計退休人員應支付外籍勞工看護人員之薪資、加班費、就業安定基金、健保費等，金額已逼近 23,000 元，而政府係經年提高外籍勞工之給付標準。以目前新制雖號稱有「最低保障金額」，但該金額予以扣除申請外籍勞工看護支出計算，軍公教退休人員所得維繫生活之家庭支出，實已無幾，職此，而此次退休金制度改革非無違反社會國原則之疑慮。簡言之，姑不論其是否經得起民主國原則、法治國原則，其顯然已破毀社會國原則，且欠缺合理性，而堪認係違憲。

十三、 禁止軍公教退休人員再任私立學校職務或再任大學專任教師構成雙層基本權侵害：

（一） 系爭限制條款無立法理由可據，不具民主正當性，且限制手段違反比例原則：

1. 新修訂公務人員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例之限制公教退休人員之修法理由闕如。
2. 惟觀以行政院之主要說詞，無非係以「防止肥貓條款」為藉口，然公務人員旋轉門條款之合憲性業為學者批評其合憲性；其次，教育主管機關公務員轉任私立學校或可充當肥貓或門神，但退休公教人員再任私立學校、私立大學僅為教育之目的，則根本無旋轉門限制之必要；第以，退休軍職人員並非均具教師身分或大學專任教師身分，故此類人員於退休後再任私立大學，乃須自講師或助理教授起任，是毫無擔任「門神」之可能！立法者徒以無由之臆想，概括性對退休軍職人員工作權予以限制剝奪，截然欠缺可資作為「目的」與「手段」比例原則判斷之阻卻違憲事由，故亦可見該修法與憲法之比例原則相違。
3. 其次，依行政院提案之立法理由，就該條例第 34 條第 5 項、第 6 項明定初任年齡、任期屆滿前任職年齡上限指出：「鑒於現行退休制度多以 65 歲為退休年齡，為釋出工作機會，解決部分支領退休俸人員在年滿 65 歲後，仍就任或再任政府捐助成立之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事

業之事業職務或擔任政府代表、公股代表，而生支領雙薪問題，以符合退休制度設計之原意。」最後修訂之該條例第 34 條第 1 項第 3 款規定，卻係規定退役軍官、士官就任或再任「私立大學」擔任「專任教師」停止領受退休俸或贍養金之限制，前後修法理由考量並非一致。而若以釋出工作機會而論，應釋出工作之對象，首應指者，當為政府；惟公立大學教師於此波退休金修訂中，幾乎無不任職至法定退休年齡 65 歲，更遑論面臨少子化加劇，目前在中小學已有教師超額問題，未來亦可能延燒之高等教育階段，政府遂行此波退軍公教退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」，即非事實，更不可能為有效之立法政策。而就私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由，甚且為大學自治之核心事物，特別係教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，係具特定、短期性、金額有限之特徵，故顯然不足以涵括釋出工作機會之問題。

4. 私立大學延攬公立學校教師至私立大學任教之目的係提供較高品質之學術研究及教學內容，是否即因之損及年輕教師之工作權，難謂有相當因果關係[225]，更何況私立大學之講座教授並無占用任何人事缺額，是以，如擔任講座教授則何來排擠年輕人任教之問題。其次，私立學校職員、專任教師之聘任，乃基於該私立學校之經營需求、大學自治等決策，且必以適才適所為原則，而非以任用人員之年齡為唯一考量，故焉有任用退休公教人員即生排擠年輕人就業機會可言？若此謬論可信，則公務人員相關之任用法令更應修正任用年齡，提早使公務員儘早退休，以使年輕人均可進入公務體系任職，俾使年輕人均有公職可任！

5. 承上，堪以證明限制條款限制退休軍職人員就任或再任私立大學之專任教師業嚴重侵犯人民工作權、財產權、生存權，已影響軍心安定，是與其立法目的所欲達成「促進招募、穩定現役、安撫退員」等目的，復顯然相違。

（二） 系爭限制條款第二度侵害退休公教人員憲法保障之工作權、財產權、生存權：

[225] 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 177 頁。

1. 系爭新修訂陸海空軍軍官士官服役條例及系爭限制條款所侵害附件2編號G、H組退休公教人員之工作權、財產權及生存權等基本權之核心事物，除前揭分析外，爰另說明如下。
2. 著名心理學家馬斯洛（Abraham Harold Maslow,1908-1970）所提出人類需求層次理論向來廣為心理學界之支持及運用，大法官於審酌系爭條例及系爭限制條款是否違憲，自應予以注意。氏認為人類有 5 種層次之需求，依序為生理需求、安全需求、社會需求、尊重需求及自我實現需求。前述需求，由低層次至高層次。自我實現需求為人類最高層次之心理需要，其係指人類有為實現其個人理想抱負、發揮其最大程度能力之需要。吾人均知，人類生活具有極高度社會化之特質，各種社會制度亦均可能使人類獲得前述不同層次暨其不同程度之需求。惟職業或事業之工作從事及其成就，則得俾個人自我證明其能力與潛力之發揮，使其成為自己所期望之人物，從而令人獲致最大之快樂。因此，國家剝奪或限制人民之工作，其爭點不單為法律制度之辯，更係對人民自我實現之心理侵奪問題！
3. 如上所述，憲法第 15 條明文規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」。固然對於憲法上工作權之界定，學說各有主張，分別有自由權說、受益權說、自由權兼受益權說[226]。吳庚大法官對於憲法保障工作權之理解，認為其本質應係以保障勞工階層為目的之社會基本權，職業自由與工作權並不完全相容[227]。又吳庚大法官更早於釋字第 404 號解釋不同意書中，即曾闡述：「人民有選擇工作之自由，國家不得任意侵犯。」。
4. 茲觀諸大法官解釋及我國學說通說則傾向德國法之職業自由概念，認為工作權兼具自由權及社會權之性質，是其併有並自由權之古典基本權地位，而可防禦國家之侵害，並派生其相關請求權[228]。工作權不僅為物質生活之基礎，亦能促成基本權利價值之自我實現[229]，故可將工作權視為人格發展權之基礎

[226] 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 269 頁。
[227] 吳庚，憲法的解釋與適用，自版，2004 年 6 月，第 277 頁。
[228] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 260 頁。
[229] 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 270 頁。

[230]，自不為過。進言之，其更與個人追求幸福密切相結合[231]。釋字第 659 號、第 724 號解釋亦均認為，職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要。而從比較法之角度觀察，日本最高裁判所即曾指出，工作權不應單由經濟自由面予以觀察，尤應留意其具人格形成或幸福追求權之自由[232]，可謂至理之言。因此，職業不僅為個人維持生計之社會經濟活動，更為個人人格開展之主要場域，準上，職業選擇自由與個人人格價值乃至於精神生活之自由有緊密之關係[233]。人民有自由選擇及決定其從事職業及職業行為之自由，國家不僅不應消極不侵害人民之工作權，且更應積極促進有工作能力者之工作機會。如國家欲對人民工作權予以限制，一般言之，須於有保護特殊重要公益之必要時，方可限制人民之職業選擇自由，而與工作權相關之行為愈具外部化現象，因愈易與他人產生法律關係，則國家管制之密度及合理性方能愈高[234]。針對職業自由限制之合憲性審查，大法官解釋及學說概傾向從於德國法制及學說，以執行職業限制、選擇職業自由之主觀要件、選擇職業自由之客觀要件等三階段理論予以判斷[235]。惟應注意者，係通過此審查，祇意味限制之目的正當性，並非其手段即已符合適當性、必要性及狹義比例原則之檢驗[236]。以釋字第 637 號解釋有關公務員旋轉門條款為例，學者[237]即認為其所應考慮者，應係不規定旋轉門條款是否將會對公眾產生危險[238]，方屬正鵠，且該危險更應由立法者負舉證責任；然大法官僅以旋轉門條款與維護公務員聯結有實質關聯性為依據[239]，其判斷基準與其他解釋並不一致，並非妥當。準上，是退休公教人員再任私立學校專任教師或其他職務，如立法者無法證明係產生公眾危害，即無從阻卻其違憲！

5. 而財產權為最基礎基本權之一種，國家應確保基本權主體在

---

[230] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 254 頁。
[231] 初宿正典，憲法 2 基本權，成文堂，2010 年 10 月，第 336 頁。
[232] 最大判昭 50・4・30 民集 29 卷 4 号第 572 頁即藥事法違憲判決。
[233] 左藤幸治，日本国憲法論，成文堂，2011 年 4 月，第 299 頁。
[234] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 271 頁。
[235] 釋字第 510 號、第 584 號、第 637 號、第 649 號、第 659 號、第 682 號、第 702 號、第 738 號、第 749 號等解釋參見。
[236] 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 273 頁。
[237] 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 277 頁。
[238] 釋字第 699 號、第 715 號、第 749 號解釋亦採此判斷基準。
[239] 釋字第 634 號解釋同此標準。

財產法領域內之自由，使人民個人生活得自我發展與自我負責，因此，財產權保障與個人自由存有內在關聯性。質言之，財產權具有確保人民生存及促進個人自我發展之意義[240]，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴[241]。查退休公教人員再任私立學校專任教師或其他職務而可獲得薪資，乃於國家贍養義務之公法關係外，另基於私法契約而取得之財產權。新制以就任或再任私立學校職務或私立大學專任教師職務為其停俸條件，一方面係對退休公教人員退休金既得權之侵害，另一方面亦對其另為付出之報酬取得財產權之權利予以限制、剝奪，其手段至為強烈，顯非法治國家應有之合比例手段。

6. 特應補充說明者，係於 105 年 8 月 11 日「總統府國家年金改革委員會」第 8 次委員會議中，國防部提出之「軍人退撫、保險制度—補充報告」針對白正憲、郭明政委員提問「請國防部將我國現行軍人退撫作法與美國實施比較，提供委員瞭解制度差異」之說明，明確載以：「一、美國軍人退撫基金由退伍軍人部管制（教師、警察、消防...等均分別是志退撫基金），由國防部每年編列預算，軍人不需要繳交基金費用，並提供醫療保險及就學獎（助）金。.....三、美國國家法典規定，明令保護退伍軍人就業權利，不僅民間企業遵守，政府單位更應為民間企業表率，且薪水與福利均與同職等之人員相同，亦『無須停支其月退休俸』」等語[242]，此方為保障軍人安心保家為國之有效機能，然新制卻反其道而行。

7. 此美國法為例，美國聯邦政府及各州關於公部門退休人員，包括公務人員、警消、公立學校教師等如再至私部門任職，均無「削減退休金」之制度或規定[243]。是以，學者懇切指出軍公教退休人員之退休金請求權為公法上財產請求權，其若再任私立學校，其與私立學校間為私法上之請求權，二者並無相關，從而，其依公法關係所領得之退休金所得替代率，自不應將其另由私立學校支付之薪資計入其所得替代率作為其

---

[240] 陳慈陽，憲法學，元照，2005 年 11 月，第 601 頁。

[241] 釋字第 191 號、第 400 號、第 409 號、第 411 號、第 514 號、第 516 號解釋等參見。

[242] 總統府國家年金改革委員會，第 1 次至第 10 次委員會議資料彙編，2016 年 9 月（無編頁），國防部「軍人退撫、保險制度—補充報告」第 4 頁。

[243] 廖元豪，禁止事業第二春？--公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 200 頁至第 203 頁。

限制工作權之事由，否則自屬違憲[244]。

（三） **系爭限制條款違反平等原則：**

1. **限制條款形成體系失衡，而有違反法治國原則外，更悖於平等原則：**

（1）觀以就業服務法第 5 條第 1 項前段明文禁止歧視之原則，其規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視」。然本次公教人員退休制度卻悖於平等原則，反以年齡及曾任職務（一定任職軍公教期間之退休）作為國家強迫私部門機構進行歧視作為，實至難想像！

（2）按法秩序理應建構無內在矛盾之法價值體系，方能博得受規範人之支持與服從，當立法者對某特定事務或生活事實作出某原則性基本價值決定後，於後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，以避免作出與其違反之異質決定，否則將破壞整體法價值秩序體系之一貫性及完整性，亦即為體系正義之違反，而牴觸平等原則。釋字第 244 號解釋及翁岳生大法官前於釋字第 455 號解釋所提出之協同意見書，即曾明確提出「體系正義」之輔助概念，許宗力大法官於其論著中更已揭示，體系正義尚包括指向於更大之法體系叢之體系正義，即所謂體系間正義，唯有如此，方能提供一個與「合目的性」有別，且超越於「合目的性」之違憲審查思考判準[245]。

（3）經查：

I. 新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款及新修訂公立學校教師退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 3 款規定均規定，「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。」惟新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 3 項則規定：「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

[244] 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 179 頁。

[245] 許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 103 頁。

人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」僅於退休軍職人員再任「私立大學」之「專任教師」始遭停止領受退休俸或贍養金。就此節而論，首見者，係私法人部分包括私人公司、基金會，並不在新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規範之列。

II. 其次，如以私立學校而言，退休軍職人員僅限再任「私立大學」，卻排除其再任私立專科院校、中小學等之限制，而與退休公教人員之限制「再任機構」間形成不必要之差別待遇。

III. 復以，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例亦排除再任私立大學之其他職務者，於法規範體系之建構上，更形成軍公教退休人員再任「職務」禁止之不合理差別待遇，其違反體系正義之情形臻然，不言可喻。固然體系並非完全不能違反，然亦必在基於「重大之公益考量」下，始得為之。立法者基於如何「重大公益考量」，排除私人公司與財團法人、私立專科院校、中小學、甚至私立大學內「專任教師」外之其他職務等，而僅規範「私立大學」之「專任教師」？立法說明顯然違反體系正義及平等原則，此顯然為一望即知之違憲立法，自為實質法治國家、民主國家之憲政秩序所不容！

（4）次以，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規定與新修訂公務人員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定之差異，係公教部分完全將私校列入限制對象。此乃其對退休軍職人員就任或再任私立大學之專任教師停止領受退休俸，而不對私立大學（專）之專任行政職務及私立高中職專任教師與行政職務者作此限縮，果其理由為大學之專任教師薪酬較行政職務與高中職教職高，停止領受退休俸，薪酬仍然優渥，然此理由並非當然成立。蓋查退休軍職人員於私立大學擔任專任教師之薪酬，不必然高於同樣階級同樣年資領同樣退休俸擔任行政職務退休軍職人員薪酬，而此等人員之薪酬則必係退休俸加上行政職務薪酬之總額。然當擔任專任教師者之薪酬扣除其等退休俸後之剩餘額，低於行政職務之薪酬時，擔任專任教師之薪酬則係低於擔任行政職務之總體薪酬。例如於私立大

學專任教師，則政府停發其退休俸，然再任同私立大學醫師或行政職者，則仍可領取其退休俸，相較以觀，即可凸顯其不合理之現象。基此，在在可得發現其限制條款違反平等原則，而形成多重不公平對待情事，是自屬違憲。

（5）而專科學校之專任教師及私立大學（專）之編制外之專案教師，其教學、研究、服務之教師本職工作，與私立大學專任教師並無差異，然於新修訂陸海空軍軍官士官服役條例中卻無任何限制。準此而言，足見對任職於私立大學專任教師之退休軍職人員即屬特別不合理之差別待遇。

（6）況退休公教人員如轉任計程車駕駛（如榮民計程車之司機）、漁民、農民或到企業工作以改善退休後之生計，國家即可不予干涉，而同為私領域私法自治之私立大學受聘專任教師，國家卻選擇性進行干預作為，其並無合理之憲法基礎。私立大學基於私校自治，對於是否任用符合專任教師資格之退休軍職人員或符合私立學校教職員任用資格者，依法其自有裁量之自由，此與一般企業並無差異；何以國家可獨對轉入私立大學擔任職務之公立學校退休教師或擔任專任教師之退休軍職人員加以限制，及可為不平等之歧視？

（7）退休公教人員之退休金為其退休前「依法」之工作對價給付，為既得權，其性質並非退休後無職之生活補助，因此不能打折給付。退休公教人員於任職之初，即依法受有退休後月領一定報酬之保障，此乃俾其能安心盡責。而其等於依法退休後，再於私立大學擔任職務或擔任專任教職係現在工作對價之給付，此與現職私立院校任職人員受有相同待遇，此始謂之實質平等。絕不能以停止領受退休俸之機械平等，而抹煞退休公教人員退休前工作之付出。職此之故，顯見停止領受退休俸之機械平等將造成退役軍人任私立大學專任教職之薪酬，等同於原教職薪酬扣除其等退休俸後之剩餘額，顯已違反同工同酬之公平原則，而其實質薪資減少之現象，嚴重傷害其等人員之權益。

2. **私立大學並非唯一受國家捐助之財團法人，故以退休公教人員再任私立大學職務作為停俸之理由，違反憲法平等原則：**

（1）私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且係以從事

公益為目的之「私法人」及「公益財團法人」[246]。私立大學並非「政府捐助成立之財團法人」，亦非「政府轉投資公司」，因此，不應將私立大學與其他限制再任之機構恣意比附。

（2）另依銓敘部統計至 107 年 3 月 28 日公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助（贈）之財團法人」計 305 個，「捐助（贈）經費累計 20%以上之團法人」計 27 個，二者中均無任何私立學校。由此可見，私立大學並非國家捐助對象之最大對象，是以，對於國家財政支出並無排擠效應。

（3）**更何況不論一私法組織受政府補助或以契約等方式取得政府資金，無論其比例多高，均不當然使之成為公部門，尤其本質上應遠離國家操控及與國家保持距離之私立教育機構，尤其私校受政府補助與私校教師之薪資收入無關，何能因此停發退休公教人員之月退休金？此顯然違反平等原則，而為恣意之差別待遇[247]。**

3. **系爭限制條款違反不當聯結禁止原則、真正溯及既往禁止及信賴保護原則：**

（1）按法規範與其目的之達成間，應具有正當合理之關聯，否則違背不當聯結禁止原則[248]。又按過渡期間，以為緩衝，乃憲法信賴利益保護原則之實踐，此有釋字第 538 號解釋可佐；過渡期間條款之訂定，應就其內容實質審查，如有恣意裁量或顯非合理之情形，而不足以緩和人民所受之過度侵犯[249]，亦屬違憲。

（2）退休公教人員之退休金或贍養金並非薪水，其退休金（俸）係以其任職多年之貢獻與多年扣繳之部分薪資為基礎，其於任職期間，國家以強制手段自薪資中預扣，其等不僅有部分負擔，且其退休俸或贍養金本為國家應盡之憲法義務，其為公法上之財產請求權；至於退休公立學校教師再任私立學校或退休軍人再任私立大學專任教師，則係其與私立學校間之工作報酬，另屬私法上之財產請求權，故二

[246] 財團法人法第 2 條、私立學校法第 19 條參見。

[247] 廖元豪，禁止事業第二春？--公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 195 頁。

[248] 釋字第 612 號解釋參照。

[249] 釋字第 605 號解釋楊仁壽、王和雄大法官部分不同意見書參見。

者間並無相關，職此，新制以不相干之事由而限制退休公教人員再任特定職務，自已違背不當聯結禁止之憲法原則。

（3）按憲法第 167 條第 1 項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」；私立學校法第 59 條另規定：「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；……」。承上言之，堪以證明教育部縱有補助私立學校，亦為國家應提供優良教育環境之國家義務，是與軍公教退職人員之再任無關聯性。

（4）公教退休人員再任私立學校職務，並不涉及重複享用國家資源問題[250]，蓋政府對於私立學校固有補助，但其補助款僅及於教學與學生獎補助金，並不包括人事費用。觀以 108 年所修正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 項第 1 款第 1 目更就申請原則及注意事項規定：「本獎勵補助經費經常門使用原則：本獎勵補助經費經常門以改善教學、教師薪資及師資結構為主，應優先保留經常門經費百分之六十以上供作下列經費所需：新聘（三年以內）且符合校內授課規定及有授課事實之專任教師薪資：校長、公立學校或政府機關退休至私校服務，領有月退俸之教師，其薪資應由學校其他經費支付。」等旨甚明[251]。換言之，於私立大學擔任專任教師之退休公教人員其教師薪資主要來自私立大學，並未自政府國庫領取雙份薪資，縱教育部對各大專院校專任教師薪資有個別補助，但僅限於國內極少部分之個別教師，並不具普遍性，甚至已明文排除退休軍職人員作為補助對象。基上，足見新制之再任限制，顯然違反正當合理關聯原則[252]。茲就教育部個別補助教師之類型，簡述於次：

I. 玉山學者：政府協助各大學留住國內優秀人才，除每月薪資外，另可支領最高 500 萬元，並一次核可 3 年。推

[250] 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 173 頁。

[251] 108 年度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，https://tvc-fund.yuntech.edu.tw/Post/NewsContent.aspx?id=842。

[252] 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 176 頁。

動方式，將比照目前學術獎及國家講座審查模式，由教育部或跨部會組成審查委員會，並依不同學術領域進行審議。換言之，國內極少數頂尖學者方有機會得到此項補助。

II. 高教深耕計畫彈性薪資：高教深耕計畫中獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 20%、未獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 5%作為留才及攬才所需之彈性薪資費用；相關給付規定授權由學校自訂。私立大學僅約 5%專任教師可獲彈性薪資每月約 3,000 至 5,000 元。

III. 教授學術研究加給提高 10%：只有教授方有此部分福利，但每月亦祇增加 5,445 元而已，但若於公立學校或政府機關退休之教師則不得再支領[253]。

（5）從而，退休公教人員再任私立大學職務或專任教師並不造成國家財源之額外或重複之支出。新制就此部分限制剝奪退休公教人員再任私立學校專任教師職務，殊與退撫基金之財務維持毫無關係，更與世代正義、少子化全然無涉。政府以不相干事物而為盱衡，確實悖於不當聯結禁止原則。

（6）又退休公教人員退休後與國家之身分關係於該教師退休後，已然終結，新制以極短時間修法，令已任教於私立大學之退休公教人員須決定其與私立大學間之聘任私法法律關係（甚至涉及該任職私立大學之教師名義主持或參與私立大學與第三方之國家機關（構）或私人間簽訂之多年期委託研究關係或其他委任關係等），不僅已同時破壞該教師與國家、私立大學間法律關係之法安定性，更係對已退休軍職人員與私立大學間已成立生效之工作權關係為不利之限制、剝奪或干擾，此洵屬典型之溯及既往權利限制剝奪，尤屬違憲。

（7）進且，新法之過渡條款緩衝期間明顯不足，是屬違憲。蓋系爭 2 法之修訂急於 107 年 7 月 1 日實施，旋即於同年 8 月 1 日對任教於私立大學之退休軍職人員停領退休俸，如此劇烈之法秩序變動，卻僅存有 1 個月之緩衝期間，使時於私立大學擔任職務或專任教師之退休公教人員極難調適

[253] 參見教育部網站，網址：https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/news_content.aspx?id=213&type=new。

與重新規劃自己之財務與工作生涯，亦顯與憲法信賴保護原則相違。

4. **系爭限制條款成為國家干涉私立大學自治之手段，亦不利我國整體學術發展，影響私立大學學生學習權，更將國家優秀人才排擠於適才之所，對國家整體公益之危害極重，不符合公益原則：**

（1）系爭限制條款所產之「第三人效力」，為檢視該條款是否違反公益原則而違憲，應為大法官真正須應關心之焦點。蓋如吾人所悉，私立學校縱非公部門，然就其人事之任用亦非無制度可循，更非亂無章法。私立學校之職員如斯，私立學校教師之聘任、續聘更有一定法規程序，尤其大學教師之聘任、續聘益加嚴謹，且有大學法、教師法等相關規定之適用。

（2）而系爭 2 法貿然於 107 年 7 月 1 日施行，惟以大學教師之招聘、應聘而言，招聘程序通常於新學期前數月甚或 1 年前即已開始作業，且須經大學系、院、校三級學術審議委員會三審程序確定；即使係續聘，亦早於新學期前，即開啟邀請教師同意續聘之作業程序，而於新學期即每年 8 月 1 日開始起聘。準上程序過程，不論係甫退休公教人員應聘私立大學專任教師或原已應聘大學專任教師是否續聘，不分退休軍職人員抑或私立大學，在前述過程中，均必陷入聘任、應聘之掙扎與困窘。是以，該條例所影響者，並非僅退休公教人員，且已波及私立學校之教學、經營、研究計畫之開展與續行，更遑論具大學自治之私立大學，私立大學之研究、教學無不惴惴不安。退休公教人員再任私立學校之限制，對於私立大專院校、高中以下學校之教學、行政亦受有影響。

（3）承上所見，公教退休新制各法已非國家與退休公教人員間之公法關係發生驟變而已，更已傷及無辜之私立學校或私立大學，是實質上業已產生對第三人效力問題。國家透過其對具退休公教身分之不必要差異對待事由，剝奪、干涉私立學校尤其係私立大學對專任教師（或其他職務）人員之選任、契約自由及大學自治，其干涉手段並非單純之間接干涉，更係直接干涉，蓋教育部即曾以公私立學校不配

合其政策或指導，而作為其取消補助之干涉手段[254]；此外，新制對私立大學教師之選任干涉，必然同時亦對其學生之受教權、學習權產生影響。當然，前述國家干涉手段，衡其性質，已併含有令私立學校、私立大學得以退休公教人員身分作為其歧視之「法定事由」，而不予錄用，更值關注。

（4）因我國之學校教育體制係以公立學校教育為原則，以私立學校教育為輔，公立學校具有較優且穩定之教育資源，是以，概觀我國大學之學術發展，整體而言，公立學校之學術成就一般比私立大學為佳。從而，私立大學須極力爭取退休之公立大學教師或具公務實務經驗之教師充實其教學、研究及輔導，鄰近之日本大學教育亦有相同之現象及發展。是以，公立大學退休教師或退休軍職人員轉任私立大學職務或專任教師，不僅一方面可使該退休人員繼續為國家社會貢獻所學所知，亦有助於私立大學之整體發展[255]。反之，則係對教育之公益之戕害！

（5）在公益原則、比例原則之憲法原則下，國家除追求最大公共利益外，手段與目的之均衡性，應係前述憲法原則判斷之核心。公教人員再任私立學校職務或專任教師是否對國家、社會產生更大危害？限制其等再任私立學校職務或私立大學專任教師對私立學校教育、私立學校學生受教權或學習權，以至大學自治，是否弊大於利？於違憲審查時，不得不予重視。依本文之見，公教退休新制所生各項衝擊，當係捨本逐末，以弊趨利。

（6）況私立學校之設立、發展有其獨特之教育公共性，更具有法律之自主性，且係為實踐憲法鼓勵私人興學、增加國民就學及公平選擇機會之機能[256]。政府獎補助私立大學與獎補助私人企業性質相同，僅在健全機構之發展及助成其形成自我特色。若以私立大學有接受獎補助為由，而以停俸方式限制或阻礙退休軍公教再任私立大學職務或專任教之，不啻妨害學校發展，更已實質干涉其人事、財務或業

---

[254] 教育部民國 105 年 12 月 14 日臺教技(三)字第 105016137 號函、106 年 11 月 17 日臺教技(三)字第 1060158624 號函、107 年 1 月 5 日臺教技（三）字第 1070001113 號函等參見。

[255] 吳志光教授以其擔任私立大學教師及兼任行政職務之觀察，亦肯認此客觀效能。吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 177 頁。

[256] 私立學校法第 1 條第 1 項規定參見。

務，顯然有違其獎補助之初衷，更違反大學自治之核心價值，同時亦妨礙憲法保障教師與私立學校間之契約自由權[257]。蓋退休公教人員至同樣接受政府獎補助之私人企業任職者，新制並未予停俸，卻單就至私立大學任職或任教者予以限制，互稽以觀，其限制條款顯然無理，亦不合平等原則，其違憲之狀，在在可徵。

（7）實則，退休公教人員再任私立大學職務或專任教師，係因其具有大學教師任用資格，及具學術研究及教學能力，私立大學始可能予以聘任，私立大學並非對退休公教人員照單全收；反之，私立大學校係盱衡其學術發展需要，且經過大學教師之聘任審查程序，始予聘任。具任教大學資格之退伍軍人，除具有前開學術研究及教學能例外，尚可傳授其實務經驗，提供學生就業所需及適應社會之知能，對學生之受教權極具助益。新制冒然以無任何立論基礎之修法手段，除斷然剝奪退休公教人員之工作權外，同時造成學生多元學習之學習權受嚴重戕害，截然與公益原則相違。

（8）應附言者，另如軍職人員受限於服役年限，故於退休時正值壯年，倘不能再投入社會工作，繼續服務社會、貢獻所長，祇得賦閒在家，空耗月退俸度日，顯然為人力資源之浪費，對社會國家均非有利，更非正確之法政策。況且，具軍事暨相關專長之軍職人員依法退休後，如具學術專長者不能於國內學術及專業機構（尤其至國內大學）任職，則無非令有學術自我實現能力之人員被逼遠赴國外之大學或相關機構任職，而平白將國家培養不易之國防各項人才拱手讓與其他國家，此豈非更不利於我國之學術研究發展及國防安全！國家中山科學研究院、漢翔公司、中船國防關鍵科技人才等研發人員外流之例[258]，前車之鑑不遠！

十四、 **總結：**

公教人員執行國家公權力與公務員對其所服務之機關、學校均處於公法上勤務與忠誠關係，於憲法制度性保障之下，國家對其業

---

[257] 學者指出此等法律修訂，不僅涉及財產權之限制，亦涉及退休者之工作權與契約自由。宮文祥，退休公務員與公立教師退休再任私立學校停領退休金法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 231 頁。

[258] 監察委員李伸一、李友吉、林秋山、林將財、黃守高、黃煌雄、趙榮耀、林時機，中科院、漢翔及中船國防關鍵科技人才流失情形專案調查研究報告，監察院，2004 年 5 月。

由大法官予以確認之退休金財產權保障，及為確保國家行政、教育、國防、治安等體制之健全發展，公教人員之退休金制度自應符合憲法之「贍養原則」。尤其公教人員為國家及社會最穩定之支撐基礎，而其退休金係由其工作貢獻及工作所得中所聚積而來，故其保障之需求及保障範圍可因之延長至其退休後，以迄終老，且應與其退休時職級具等價之關聯，此為大法官解釋、學說所所肯認，更為法治國家之共識。基於前述之「贍養原則」，公教人員之退休金本應高於無此身分之一般人民生存保障，此次修法刻意削減軍公教退休人員之退休金總額，以迫近於勞工之退休金額度，乃嚴重忽視其等間之合理性差異，企圖營造齊頭式之平等，已違反憲法之實質平等原則，且其立法政策顯然欠缺維繫憲法整體秩序之思維，更破毀憲法上公務員制度性保障之核心價值，其所造成之公務體系士氣打擊、久任公職意願薄弱、服務公職之熱誠消逝，未來之職務忠誠、行政中立、行政效能，必岌岌可危，其輻射出之公益破壞已存於無形。又本次軍公教退休金修訂雖意在避免退撫基金破產，但退撫基金是否即將破產本屬存疑之事，政府不積極於改善經濟，以充裕財政，不依法撥繳、不正視基金管理缺失、不求公教人員制度保障所可維繫國家長治久安之最大公益，捨本逐末，單以無法確實證明其存在之代際失衡為藉口，透過驟減公教人員退休金為其唯一手段，作為填補可歸責於政府自身之退撫基因不當管理財務缺口，修法內容欠缺手段與目的間之合理關聯，不具合憲性。復不以「最終職位」及「最終俸給等級」為計算退休金之基準，退縮為回溯 5 年至 15 年之平均薪俸計算，違背憲法「贍養原則」之核心規範，另於第 1 年即大幅調降所得替代率 20%，且總調降比例高達 35%，顯然違反憲法之比例原則，此外，公教人員之退休金各相關事項，於退休公教人員退休審定時，即已確定，新制以真正溯及既往之手段，破壞公教人員一生對國家之信賴，侵害退休公教人員已依法取得之退休金財產權，更造成退休公教人員退休老年生活之生存權危害，新法非採取侵害人民最小、不利國家發展及公益影響最小、保護人民措施最適等合憲性作為，不及於憲法所要求之法治國原則、社會國原則等最低要求，並非合憲。又孫子《九遍》謂：「無恃其不來，恃吾有以待也」！承平之世，無烽火煙硝，然無人可以擔保永世太平。因此，穩固國防，建立不可動搖之軍心，方能安國

安民。本次軍公教退休金改革，並未解決其根源之缺失，因此，即有欠缺正當性之重大疑慮。而觀以軍人與國家間，乃處於公法上勤務與忠誠關係，於憲法制度性保障之下，國家對其業由大法官予以確認之退休金財產權保障，及為確保國家軍事安全體制之健全發展，軍人之退休金制度自應符合憲法之「贍養原則」。尤其縱大法官為憲法守護者，惟軍人方人民生命財產及國家安全之守護者，若無軍人之盡忠衛國，何來大法官守護憲法？而單就限制退休公教人員再任條款乙節言之，其產生雙層之基本權剝奪問題，不啻係對如附件 2 編號 G、H 組退休公教人員工作權、財產權、生存權之雙重基本權親奪，該限制手段更實質衍生對第三人之效力，且對國家整體公益發生嚴重之侵蝕，要為兩層之違憲狀態，然其修法卻無合理之理由可據，除欠缺民主正當性外，該限制手段違反比例原則、平等原則、不當聯結禁止原則、真正溯及既往禁止原則、信賴保護原則，同時使國家可藉此干涉私立大學自治，不祇不利我國整體學術之發展，兼及影響私立大學學生學習權，更將國家軍事人才排擠於適才之所，對國家整體公益有害無利。如無撥亂反正，顯反為公益原則之最大破壞者，其手段亦悖於比例原則，違憲之情，可謂極重且鉅！爰此，祈請大法官予以宣告違憲，及命立法者急速修法，以還憲政秩序及保障退休公教人員憲法保障之基本權為禱！

附表一

編號	原因分析	評估報告內容	資料來源
1.	績效不佳	一、 基金財務收支已出現若干警訊，宜儘速妥謀因應之道 三、 近年來基金預定收益率與實際執行落差甚大，應努力執行以求達成 五、 委託經營績效未若預期，宜儘速謀妥改善之道	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十二年度預算評估報告」 日期：91 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：91164 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6655
2.	績效不佳	四、 退撫基金歷年來整體資金運用實際報酬不及無風險報酬 五、 自行運用投資國內股票部分實際損失數高達 307.77 億元，績效顯著不彰 七、 公務人員退撫基金投資績效不佳，其管理委員會機能不彰 八、 提供借券放空之持股，未實現損失遠大於借券收入	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 93 年度決算評估報告」 日期：95 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：95028 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6850
3.	績效不佳	二、 投資績效不及無風險報酬，管理委員會與監理委員會機能不彰 十一、 短期投資轉列長期投資認列投資損失金額龐大，相關管理缺失與責任，應請審計部查明後公開，以昭公信 十三、 股票停損內規不當，應請相關機關確實督促檢討改進 十四、 退撫基金與國安基金間之資金調度不良，財務效能不彰	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
4.	績效不佳	十四、 退撫基金透過銀行存款轉貸臺灣高鐵，財務效能偏低 十五、 退撫基金與國安基金間之資金調度不良，財務效能不彰，應	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月

		請妥為規劃，以減少國庫負擔	資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
5.	績效不佳	一、 退撫基金短期收益率波動性高，而長期投資績效則表現不佳，允應建立長期投資目標，俾利績效追蹤及考核	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 100 年度預算評估報告」 日期：99 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：99180 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8641
6.	績效不佳	四、 委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範 五、 退撫基金短期收益率波動性高，而長期投資績效則表現偏弱，允應建立長期投資目標，俾利績效追蹤及考核 六、 外幣兌換連年損失且金額頗鉅，允宜妥適外幣配置，俾控管匯率風險 七、 國庫應撥補數額逐年攀升，允宜積極提升投資績效，俾減輕政府財政負擔	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：100294 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
7.	績效不佳	一、 軍職人員退撫基金財務狀況相較欠佳，各類人員現行提撥率亦與最適費率相去甚遠，以致退撫新、舊制潛藏負債已逾 8 兆元，宜妥為財務規劃 二、 絕對報酬型委託契約多為虧損，恐未能規避市場風險，以獲取長期穩定正報酬，允應檢討受託機構投資策略	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)101 年度決算評估報告」 日期：103 年 2 月 資料類別：決算案評估 編號：103053 網址：立法院

		三、 退撫基金短期收益率波動性高，長期績效則偏弱，截至 101 年底國庫待撥補數額尚達 43 億餘元，允應提升經營績效	https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9692
8.	績效不佳	八、 基金營運績效未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達 43 億餘元，允宜積極提升投資績效，俾減輕政府財政負擔 九、 未建立長期投資政策書，恐偏重短期目標，忽略長期收益，允應建立長期投資目標，俾利績效追蹤及考核，並提增基金收益	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
9.	績效不佳	一、 基金投資政策說明書簡略說明資產配置原則，且 3 年平均績效目標偏低，而長期績效目標付之闕如，恐不足為投資準則 四、 退撫基金短期收益率波動性高，長期績效則偏弱，其經營績效並因未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達 36 億餘元，顯待改善 五、 將鉅額虧損歸因於國際金融事件，恐未盡公允，宜建立中、長期績效目標及同期間監理指標，俾利外界監督其經營成效	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)103 年度預算評估報告」 日期：102 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：102163 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542
10.	績效不佳	二、 退撫基金短期收益率波動性高，長期績效偏弱，且因收益未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達 29 億餘元，顯待改善 四、 歷年現金及約當現金比重呈攀升趨勢，且較預計比重高出甚多，允應加強資金規劃，以提升基金資產配置效益 五、 委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)104 年度預算評估報告」 日期：103 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：103271 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9903

11.	績效不佳	二、 退撫基金因提存不足致潛藏負債逾2.76兆元，而現行提撥費率12%亦與最適費率相差數倍，財務收支將嚴重失衡，允應速謀改善對策，以減輕政府財政負擔 三、 退撫基金整體投資績效偏弱，且因收益未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達21億餘元，允宜提升基金運用績效 四、 退撫基金委託經營之短期績效波動性高，中長期績效偏弱，不利長期穩健經營 五、 基金國內委託經營中長期績效多低於自營部位，在國內權證？投資方面，則均低於自營績效，且多數弱於台股大盤指數報酬率 六、 退撫基金絕對報酬型委外合約有5成以上未達目標報酬率，且所獲報酬多隨大盤起伏，未能有效規避市場風險，允宜檢討改善 七、 歷年現金及約當現金比重呈攀升趨勢，且較預計比重高出甚多，允應加強資金規劃，以提升基金資產配置效益	銓敘部「公務人員退休撫卹基金105年度預算評估報告」 日期：104年10月 資料類別：預算案評估 作者：沈寧衛 編號：104218 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10152
12.	績效不佳	四、 退撫基金整體投資績效相對偏弱，且因收益未達法定標準，致國庫撥補數額達48億餘元，允宜提升基金運用收益 五、 自營投資國內股票及ETF之停損標準未盡明確，不利投資紀律之遵循，亦恐擴大投資損失 六、 退撫基金委託經營之短期績效波動性高，中長期績效偏弱，不利長期穩健經營 七、 國內委託經營績效多低於自營部位，且104年度係政府各退休保險基金中最弱者，允宜關注該警訊並檢討提升績效	銓敘部「公務人員退休撫卹基金106年度預算評估報告」 日期：105年11月 資料類別：預算案評估 作者：沈寧衛 編號：105217 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10439

13.	績效不佳	五、 退撫基金委託經營之短期績效波動性高，長期績效偏弱，不利長期穩健經營	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 107 年度預算評估報告」 日期：106 年 11 月 資料類別：預算案評估 作者：廖來第 編號：106243 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=12598
14.	黑箱作業標的不明	七、 應落實軍公教代表委員之真實代表性，以提昇基金對參與人資訊公開及發揮監督功能	銓敘部「主管公務人員退休撫卹基金九十三度預算評估報告」 日期：92 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：92161 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6850
15.	黑箱作業標的不明	六、 應依資訊公開揭露之原則定期公告投資標的	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十四年度收支預算評估報告」 日期：93 年 12 月 資料類別：預算案評估 編號：93083 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6977
16.	黑箱作業標的不明	一、 未主動公開相關資訊，有違行政程序法與會計法等法律規定 二、 精算報告攸關基金財務負擔能力之評估，在政府 e 化之政策下，為符合政府資訊公開法資訊公開原則，於精算報告完成時，應即於該會網站公開	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 93 年度決算評估報告」 日期：95 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：95028 網址：立法院

		三、 退撫基金公開財務資訊不足，宜定期公告其投資哲學、投資策略及投資標的明細等相關資料，以昭公信	https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7146
17.	黑箱作業標的不明	三、 投資股市金額龐大，但公開投資資訊不足，違法規避本院決議	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
18.	黑箱作業標的不明	五、 未依本院決議公開投資資訊，似有違反大法官解釋、預算法、會計法及行政程序法相關規定 六、 退撫基金部分持股損失率偏高，應請揭露持股資訊並檢討持股減損之認列 七、 持股未實現損失龐大，提供借券放空不當，持股資訊提供給借券人卻不予本院並公開，形成嚴重的資訊不平衡現象，是否涉內線交易等不法 待商榷 九、 退撫基金公開財務資訊不足，宜定期公告其投資哲學、投資策略及投資標的明細等相關資料，以昭公信 十、 持有或保管之法規命令、預算、決算書、會議紀錄等資訊未主動於相關網路上公開，不合政府資訊網路化之政策，且不合行政程序法資訊公開原則 十一、 精算報告攸關基金財務負擔能力之評估，在政府 e 化之政策下，為符合行政程序法資訊公開原則，於精算報告完成時，應即於該會網站公開 十二、 以附註表示將從事以避險為目	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 95 年度收支預算評估報告」 日期：94 年 10 月 資料類別：預算案評估 編號：94086 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7063

		的衍生性金融商品之運用，顯現其欠缺有效之避險策略，應請提出具體避險策略、帳戶管理、額度與公開資訊之內容、公告時間等規劃後，始得為之	
19.	黑箱作業標的不明	一、 決算總說明內容過於簡略，缺乏資訊內涵 五、 上網公開決算書資訊欠完整，不符政府資訊公開法之原則 六、 精算報告完成時，應於網站公開 七、 會議紀錄未上網公開，顯未落實政府 e 化政策 八、 上網公開法規命令及行政規則欠完整，與政府資訊公開原則不符 十、 部分持股未實現損失率偏高，應請揭露交易與持股資訊，檢討進、退場機制，並依法求償	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
20.	黑箱作業標的不明	二、 退撫基金股市投資金額龐大，但投資資訊公開不足，不利監控基金運作，且違法規避本院決議 五、 未適時上網公開預算及決算書之完整資訊，與政府資訊公開法應以適當之方式並適時主動公開之原則有悖 六、 精算報告攸關基金財務負擔能力之評估，為符合政府資訊公開原則，於精算報告完成時，應於該會網站公開 七、 未將會議紀錄上網公開，顯見政府 e 化政策未能落實 八、 多數法規命令及行政規則未上網公開，與政府資訊公開原則有悖，且未提供本院所需，不便本院審議 十三、 以避險為目的衍生性金融商品之運用，應請提出具體避險策略、帳戶管理、額度與公開資訊之內容、公告時間等規劃	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250

		十八、持有股票未實現損失金額龐大，部分持股未實現損失率偏高，應請揭露交易與持股資訊，檢討進、退場機制，並依法求償	
21.	黑箱作業標的不明	二十三、未依法律規定及本院決議公開相關資訊 二十五、應修法揭露每日交易情況，以使金融業務之管理具一致性及透明化	考試院「主管（含附屬單位）95 年度決算評估報告」 日期：97 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：97179 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7659
22.	黑箱作業標的不明	十九、徵求委託經營之受託機構及委任保管機構之公告，未刊登政府採購公報，顯有欠當 二十、國外委託經營議價簽約之委任報酬未公布，報酬標準缺乏透明性，顯規避監督且流於圖利國外業者之虞	考試院「主管（含附屬單位）96 年度決算評估報告」 日期：98 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：98117 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8050
23.	黑箱作業標的不明	七、公務人員退休撫卹基金 十五、出國考察報告未依本院決議及相關規定，上傳至指定網站予以公開 十七、監理委員會對公務人員退休撫卹基金所作之考核報告，應依資訊公開相關規定，上網予以公開 二十一、出國計畫返國報告以業務機密為由，未依本院決議及相關規定，上傳至指定網站予以公開，有欠允當 二十二、政府負擔保責任事項未依法於預算書中列表說明 二十五、徵求委託經營之受託機構及	考試院「主管（不含考選部）97 年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98 年 12 月 資料類別：決算案評估 編號：98440 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421

		委任保管機構之公告，未刊登政府採購公報，顯有欠當	
24.	黑箱作業標的不明	三十六、委員會會議紀錄應併同開會資料內容公開 三十九、退撫基金運用項目應彙整公開於網站 四十、半年公布之前5大持股明細計算標準僅以當日計算，恐有失真之虞	考試院「主管98年度單位預算評估報告」 日期：97年10月 資料類別：預算案評估 編號：97270 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7751
25.	黑箱作業標的不明	四、中央主計機關未公開信託基金之預算書表格式，有悖法律規定 十、徵求委託經營之受託機構及委任保管機構之公告，未刊登政府採購公報，顯有欠當 十二、網站設計缺乏創意，資訊不足	銓敘部「公務人員退休撫卹基金99年度預算評估報告」 日期：98年11月 資料類別：預算案評估 編號：98271 網址： https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8207
26.	黑箱作業標的不明	二、未依本院決議完整公開衍生性金融商品交易情形與績效，不利外部監督 八、投資作業規範等行政內規攸關基金參加人權益，允應依資訊公開法之精神主動公開 九、依法個案核准之投資項目，宜於該基金預、決算書表公開其個別投資項目、運用額度及損益資訊 十、歸類為持有至到期日之債 金融資產，未能反映公平價值及後續評價損益，允應衡酌增加揭露是項資訊之可行性 十一、退撫新制年資之潛在給付義務龐大，卻未於預算書中列表說明，與預算法規定未合	銓敘部「公務人員退休撫卹基金100年度預算評估報告」 日期：99年11月 資料類別：預算案評估 編號：99180 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8641
27.	黑箱	九、未依本院決議完整公開衍生性金	銓敘部「公務人員退休

	作業標的不明	融商品交易情形與績效，不利外部監督 十、 另案核准之投資項目，宜於該基金預、決算書表公開其投資項目、運用額度及損益等資訊	撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：100294 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
28.	黑箱作業標的不明	十、 委託經營資產未顯示其投資事項性質；並依流動性劃分，與預算法、會計法及一般公認會計原則不符，亦不利外部監督	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
29.	黑箱作業標的不明	一、 改採國際財務報導準則基礎編製 105 年度預算，惟對此重大變革事項未充分揭露，且會計制度仍未修訂，顯待改善	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 105 年度預算評估報告」 日期：104 年 10 月 資料類別：預算案評估 作者：沈寧衛 編號：104218 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10152
30.	黑箱作業標的不明	一、 退撫基金 107 年度預計收繳數、給付數之估算已考量軍公教員工調薪因素，惟未充分揭露公教人員年金改革法案施行後對基金給付之影響資訊，恐不利預算審議 二、 允應核實納編軍職人員免稅挹注款預算，以忠實表達財務狀況 七、 公教人員對公務人員退休撫卹基	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 107 年度預算評估報告」 日期：106 年 11 月 資料類別：預算案評估 作者：廖來第 編號：106243 網址：立法院

		金資訊揭露滿意度偏低，現行資訊揭露方式容有改善空間	https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=12598
31.	管理不當風險	二、 應建立退撫基金專業化經營機制，避免政治及行政不當干預 四、 宜加強該基金委員組成之專業性，以提昇績效及監督考核功能	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十二年度預算評估報告」 日期：91 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：91164 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6655
32.	管理不當風險	一、 宜儘速督促完成基金精算報告，以確實評估基金財務負擔能力 二、 國內外主要經濟預測機構對明年景氣均持審慎樂觀看法下，本年度預定收益率似偏保守 三、 應修法明定禁止政府干預退撫基金之投資運作，以免基金經營績效責任無可歸屬 四、 近年來整體投資績效與原預定收益率落差甚大，宜檢討改進 五、 宜研酌修法增訂基金各帳戶應依財務狀況採差別費率，並限制帳戶間不得流用 六、 對於股票及受益憑證等權益證券之短期投資宜改按市價法評價	銓敘部「主管公務人員退休撫卹基金九十三度預算評估報告」 日期：92 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：92161 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6850
33.	管理不當風險	二、 退撫基金既已按軍、公、教人員分戶設帳，宜研酌各帳戶收支不平衡處理解決方案 三、 投資股票除應考量其公司基本價值因素外，宜訂定含公司治理在內的篩選標準 四、 資產評價及國庫撥補宜採用市價法，以符國際潮流及自行與委託經營績效比較的相同基礎 五、 應針對委外機制進行深入檢討，	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十四年度收支預算評估報告」 日期：93 年 12 月 資料類別：預算案評估 編號：93083 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6977

		作為委外策略是否有存在必要或擴大依據 七、 作業外收入編列過於保守，宜增列 1 億 4425 元	
34.	管理不當風險	九、 國庫補足投資最低收益之相關函釋欠妥，實際運用孳息低於法定收益數，卻未由國庫補足宜檢討修正 十二、列入相關計畫部分長期投資一年不到即行處分，決策草率	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
35.	管理不當風險	一、 公務人員退撫基金投資績效不佳，其管理委員會機能不彰 二、 精算結果軍公教退撫費用提撥不足，退撫基金管理委員會未建議政府撥款補助，有違法之虞 三、 國庫補足退撫基金投資最低收益相關法令規定欠妥，該基金藉機操縱盈餘，造成國庫潛藏負擔，相關法令宜檢討修正 八、 短期投資轉列長期投資欠缺具體理由，決策草率、停損機制不彰，認列投資損失金額龐大，相關管理缺失與責任，應請審計部查明後公開，以昭公信 十二、國外委託經營投資報酬率低於指定指標報酬率，國外委託之策略、續約條件與風險管理規範欠明確，存有太多操縱空間，應請於基金運用計畫明定之 十六、投資收益較以前年度顯有低估，建議國外委託經營指定指標報酬率改以 10.80%估算，並增列投資收益 24 億餘元	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 95 年度收支預算評估報告」 日期：94 年 10 月 資料類別：預算案評估 編號：94086 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7063
36.	管理	一、 長期而言，退撫基金投資績效表	銓敘部「公務人員退休

	不當風險	現不佳，管理委員會與監理委員會機能待加強 十二、精算結果軍公教退撫費用提撥不足，退撫基金管理委員會應建議由國防部、銓敘部、教育部各身分別主管機關撥款補助 十六、國庫補足投資最低收益相關法令規定欠妥，基金藉機操縱盈餘，造成國庫潛藏負擔，相關法令宜檢討修正 十九、短期投資轉列長期投資認列投資損失金額龐大，相關管理缺失與責任，應請審計部查明後公開，以昭公信 二十、鉅額短轉長投資策略變動之規劃欠缺前瞻性與周延性，且列入相關計畫部分長期投資一年不到即行處分，決策草率 二十一、股票停損內規不當，卻長年不修正，應請相關機關確實督促檢討改進 二十二、各級政府或公營事業辦理經濟建設之貸款或投資之運用項目多年度均無執行，顯現基金運用規劃欠妥，且執行力不彰 二十三、規劃「與公務人員福利有關設施之投資及貸款」之運用經費銳減，且透過銀行轉貸，未能保障基金參與人之貸款權益 二十四、利息收入低估，宜酌增 5.56 億元 二十五、投資收益低估，宜酌增 48.88 億元	撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
37.	管理不當風險	十七、收支餘絀科目以淨額表達，且淨損失列於收入之減項，有欠允當	考試院「主管（含附屬單位）96 年度決算評估報告」 日期：98 年 5 月

			資料類別：決算案評估 編號：98117 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8050
38.	管理不當風險	十四、基金監理委員會無實質功用，與管理委員會功能顯有疊床架屋之虞 二十、出國訪察受託機構之機票交通費均由受訪察機構支付，恐流於利益輸送或轉嫁至管理費 二十三、基金運用預定收益率估計過於樂觀，應正視基金97年度實際運作虧損而須由國庫撥補之事實	考試院「主管（不含考選部）97年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98年12月 資料類別：決算案評估 編號：98440 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
39.	管理不當風險	二、自行運用投資共同基金成本及風險均較委託經營低，宜增加比重以降低委託經營管理費支出 六、基金運用預定收益率估計過於樂觀，應正視基金97年度實際運作虧損而須由國庫撥補之事實 七、基金監理委員會無實質功用，與管理委員會功能顯有疊床架屋之虞 八、政府負擔保責任未依法於預算書中列表說明	銓敘部「公務人員退休撫卹基金99年度預算評估報告」 日期：98年11月 資料類別：預算案評估 編號：98271 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8207
40.	管理不當風險	三、投資衍生性金融商品作業規定，核有規範欠周、風險控管機制不足等未竟之處，允應完備相關規範，以維基金權益 四、委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，允宜檢討現行規範 五、未建立基金運用方針所訂個別目標收益率與實際達成情形之比較	銓敘部「公務人員退休撫卹基金100年度預算評估報告」 日期：99年11月 資料類別：預算案評估 編號：99180 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8641

		機制，不利績效評估，恐使預算編列流於形式 六、 退撫基金歷年收支預、決算數差異甚大，預算編列有欠覈實，允宜納編金融資產評價損益及匯兌損益，以發揮預算管控功能 七、 參酌以前年度決算數，並考量該基金潛藏負債仍高且可運用籌碼持續累增等因素，其預算賸餘恐有低估，允應調高目標並勉力達成，以增裕基金	
41.	管理不當風險	一、 軍職人員基金財務狀況相較欠佳，而各類人員現行提撥率亦與最適費率相去甚遠，宜請妥為財務規劃	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：100294 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
42.	管理不當風險	三、 將鉅額虧損歸因於國際金融事件，恐未盡公允，宜建立中、長期績效目標及妥適之監理指標，俾利外界監督其經營成效 四、 基金資產配置恐未盡多元，且資本利得型證券之比重相對較高，不利分散風險及提增收益 五、 借鑒盈正案事件，允應強化基金委外經營之內控、監督機制，並持續清查類此案件，俾降低基金資產減損風險及確保基金權益 六、 委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
43.	管理不當	二、 絕對報酬型委託契約多為虧損，恐未能規避市場風險，以獲取長期穩	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹

	風險	定正報酬，允應檢討受託機構投資策略 三、 外幣兌換連年損失且金額頗鉅，允宜妥適外幣配置，俾控管匯率風險 六、 投資信託業者內部控制失靈頻傳，外部監理機制卻未能有效防範，允應強化現制並主動評估涉及不法之可能，俾維基金參加人權益 七、 委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範	基金、考選業務基金)103 年度預算評估報告」 日期：102 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：102163 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542
44.	管理不當風險	一、 退撫基金因提存嚴重不足致潛藏負債逾 2.58 兆元，而現行提撥費率 12%亦與最適費率相差數倍，財務收支將嚴重失衡，允應速謀改善對策，以減輕政府財政負擔 三、 絕對報酬型委託契約績效與大盤報酬亦步亦趨，恐未能規避市場風險以獲取長期穩定正報酬，允應檢討受託機構投資策略 六、 雖建置風險管理系統，惟尚乏年度風險報酬之回饋機制，允應強化建置成效，俾有效管控風險 七、 參酌以前年度決算數，國內委託經營管理費及委託經營期貨交易費用容有編列過高，允應覈實酌減	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)104 年度預算評估報告」 日期：103 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：103271 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9903
45.	用人不當	一、 加強投資組合管理及培訓專業投資人才	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十四年度收支預算評估報告」 日期：93 年 12 月 資料類別：預算案評估 編號：93083 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6977
46.	用人	四、 退撫基金實際參與決策人員，應辦	銓敘部「公務人員退休

	不當	理公職人員財產申報	撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
47.	用人不當	二十一、管理委員會及監理委員會人員應依法辦理財產申報，以示公正 二十二、基金管理委員會職員具財務金融專業證照者不多，自營操作之專業性尚待檢討	考試院「主管（含附屬單位）95 年度決算評估報告」 日期：97 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：97179 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7659
48.	用人不當	四、為避免內線交易事件發生，退撫基金實際參與決策人員，應辦理公職人員財產申報	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
49.	用人不當	十六、部長同時兼任退撫基金管理委員會主任委員及監理委員會委員，有欠允當	考試院「主管（不含考選部）97 年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98 年 12 月 資料類別：決算案評估 編號：98440 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/P

			ages/List.aspx?nodeid=8421
50.	用人不當	八、 另聘國際專業顧問公司辦理國外委託機構篩選，似與基管會業務功能重疊，且本年度國外委託預期報酬未見提增，其效益性可議	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)104 年度預算評估報告」 日期：103 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：103271 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9903
51.	違法事項	九、 精算結果軍公教退撫費用提撥不足，退撫基金管理委員會未建議政府撥款補助，有違法之虞 十、 國庫補足退撫基金投資最低收益相關法令規定欠妥，該基金藉機操縱盈餘，造成國庫潛藏負擔，相關法令宜檢討修正 十一、 列計未實現損失後之收益數低於法定收益數 166.80 億元，依法似應由國庫補足其差額	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 93 年度決算評估報告」 日期：95 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：95028 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7146
52.	違法事項	四、 列計未實現損失後之收益數已低於法定收益數 166.80 億元，依法似應由國庫補足其差額 十三、 營運及資金運用計畫僅以收支預算案之預算總說明含混交待，內容草率不具體，且退撫基金未依預算法編製附屬單位預算書送本院，與公務人員退休撫卹基金管理條例之規定不符 十五、 持有股票 543 億餘元，分列「公平價值列入餘絀之金融資產-流動」與「備供出售金融資產-非流動」科目，惟會計制度卻無	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 95 年度收支預算評估報告」 日期：94 年 10 月 資料類別：預算案評估 編號：94086 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7063

		任何規範，與公務人員退休撫卹基金管理條例及會計法之規定不符	
53.	違法事項	二十四、政府負擔保責任之退撫基金未於決算書中列表說明，有違決算法規定	考試院「主管（含附屬單位）95 年度決算評估報告」 日期：97 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：97179 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7659
54.	違法事項	三、營運及資金運用計畫僅以收支預算案之預算總說明含混交待，內容草率不具體，且未依預算法編製附屬單位預算書送本院 十、會計制度規定報表格式與明細帳科目等變更不視為會計制度修正，且投資明細表內容設計簡略，與會計法充分表達原則不合 十一、未說明會計變動情形、理由及其影響，與會計制度規定不符 十七、實際運用孳息低於法定收益數 115.53 億元，依法似應由國庫補足其差額	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
55.	違法事項	十八、委託經營之受託機構及委任保管機構之擇定過程，未遵循政府採購法辦理 二十一、國外委託經營契約中，關於委任報酬之訂定不合法規	考試院「主管（含附屬單位）96 年度決算評估報告」 日期：98 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：98117 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8050
56.	違法事項	十九、公務人員退休撫卹基金委外經營事項，未依決算編製相關規	考試院「主管（不含考選部）97 年度單位決算

		定另表列示於決算書表 二十四、委託經營之受託機構及委任保管機構之擇定過程，未遵循政府採購法辦理	及附屬單位決算評估報告 日期：98 年 12 月 資料類別：決算案評估 編號：98440 網址： https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
57.	違法事項	三十五、派員出國訪問退撫基金業務編列模糊不清，與法定職掌欠缺直接關聯 三十七、退撫基金監理計畫之兼職費 21 萬元建議刪減 三十八、考試院副院長兼任主任委員卻編列次於部會首長座車，有欠允當 四十一、銓敘部長同時兼任退撫基金執行單位管理委員會主任委員及監督單位之監理委員會委員，角色衝突，有欠允當 四十二、基金管理委員會職員具財務金融專業證照者不多，自營操作之專業性尚待檢討 四十三、職員應依法辦理財產申報，以示清廉 四十四、未依本院決議消化超額人力之前，不得增聘臨時人員	考試院「主管 98 年度單位預算評估報告」 日期：97 年 10 月 資料類別：預算案評估 編號：97270 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7751
58.	違法事項	七、逕按行政院主計處之函釋調整決算運用收益，並據以計算應收國庫補貼款，恐與母法有悖，宜循法制程序辦理	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285

59.	違法事項	八、 逕按行政院主計處之函釋調整決算運用收益，並據以計算應收國庫補貼款，恐與母法有悖，宜循法制程序辦理	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)103 年度預算評估報告」 日期：102 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：102163 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542
60.	未能保障基金參與人權益	十八、 取得參加公務人員退休撫卹基金資格時購買年資有時效限制，有悖大法官會議解釋	考試院「主管（不含考選部）97 年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98 年 12 月 資料類別：決算案評估 編號：98440 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
61.	未能保障基金參與人權益	一、 取得參加公務人員退休撫卹基金資格時購買年資有時效限制，有悖大法官會議解釋	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 99 年度預算評估報告」 日期：98 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：98271 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8207
62.	未能保障基金參與人權	三、 自基金成立以來，未曾執行與公務人員福利有關設施之投資及貸款等運用項目預算，卻連年編列之，宜請檢討其必要性	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月 資料類別：預算案評估

	益		編號：100294 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
63.	未能保障基金參與人權益	一、公教人員退休體制不同，卻以相同提撥費率箝制，不符自給自足原則，尤其軍職人員最適提撥率最低，精算結果容欠合理，宜請妥為財務規劃 二、未機動性檢視精算假設之合理性，恐未能真實反映政府未來財政負擔及本基金財務負擔能力，亦不利政策制定參考	銓敘部「公務人員退休撫卹基金102年度預算評估報告」 日期：101年11月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
64.	未能保障基金參與人權益	六、投資信託業者內部控制失靈頻傳，外部監理機制卻未能有效防範，允應強化現制並主動評估涉及不法之可能，俾維基金參加人權益	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)103年度預算評估報告」 日期：102年11月 資料類別：預算案評估 編號：102163 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542

謹　狀

司法院憲法法庭　公鑒

中　華　民　國　1　0　8　年　5　月　1　5　日

聲　請　人：林德福、李鴻鈞、高金素梅

代　理　人：朱敏賢律師

司法院
107年度憲一字第2號
憲法法庭公開說明會

聲請人：林德福、李鴻鈞、高金素梅

代理人：董保城教授、林石猛律師、朱敏賢律師

程序主張：請求召開公開辯論程序

- 本次憲法法庭公開說明會，顯然違反憲法正當程序
- 一、召開公開說明會準備時間過於倉促
- 二、發言時間與內容之不對等
- 三、出席人員不對等
- 四、欠缺事前的資訊交換

3 違憲理由：另提出釋憲聲請補充理由書

新修訂公務員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例

- 關於退休金計算之修訂規定、改變公教請領資格、延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金、調整月撫慰金制度、退休金制度定期檢討機制、退休給付債權永成不確定狀態等均屬違憲

新制牴觸憲法諸多重要原則

- 嚴重牴觸憲法第18條公務人員制度性保障（含憲法課予國家對公務人員之贍養義務）、憲法第165條教育工作者特別保障規定、憲法第7條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第23條比例原則、公益原則，及侵害退休公教人員於憲法第15條所保障之財產權、工作權、生存權、第18條服公職權
- 再任禁止規定，更構成雙重財產權、工作權、生存權侵害，並破壞大學自治

修法影響廣度

- 本次軍公教退休金改革受影響之人數，據統計人數達33萬人 ，於107年10月30日止之統計，行政院受理之訴願即達200,343「件」 ；迄108年2月21日之統計，公務人員保障暨訓練委員會受理之復審案件即有93,090「件」 ，教育部未公布相關訴願案件數，但預估至少逾萬件

6 公教人員退休金為財產既得權

- 原公務人員退休法第34條業明文規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。（第1項）公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。（第2項）」又新修訂公務人員退休資遣撫卹法第89條亦仍規定：「依本法辦理自願退休或屆齡退休之人員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。（第1項）公務人員或其遺族依本法請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經審定機關審定生效後，不得請求變更。（第2項）」；新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第90條亦規定：「依本條例辦理自願退休或屆齡退休之教職員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。（第1項）教職員或其遺族依本條例請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經主管機關審定生效後，不得請求變更。（第2項）」；新修正陸海空軍軍官士官服役條例第36條第2項且規定：「退伍除役人員擇領退除給與種類，除前項情形外，經審定生效後，不得請求變更。」法國法亦為相同之規範，此觀諸法國公務員及軍人退休法典第55條亦規定：「除有計算錯誤得隨時調整，或於處分作成後一年內發現處分有違法之虞，得由相對人請求或行政主體重新檢核外，核定之退休金與殘障年金已取得最終確定之地位，不得再被重新調整或刪除。」

無正當性之所得替率上限

- 105年8月18日「總統府國家年金改革委員會」第9次委員會議中，司法院提出之「法官退養金制度」報告曾指出：「英美對法官退休之給養，退休金之所得替代率幾達100%」等語 ；而就軍人退休制度而言，美軍退休之所得替代率，最高尚可達102% ，我國新制將退休公教人員所得替代率設定75%為上限，根本不具真正之合理性基礎。

外國法制比較觀察

- 波蘭之法制，該國憲法法院1992年2月11日之判決（K14/1992）亦認為退休年金不同於失業救濟金，蓋其享有一種特別保障之法律地位，其乃因退休金係以多年工作之貢獻及多年扣繳之部分薪資為基礎，退休人員與退休基金間之契約關係，完全建立於「信賴」之上，因此，新法溯及既往觸及已退休者之退休權益，而宣告大部分之規定為違憲

外國法制比較觀察

- 美國New Jersey州最高法院於2015年Burgos v. State案
- 美國Illinois州最高法院於2016年Johes v. Municipal Empioyees'Annuity & Benefit Fund of Chicago案
- 美國聯邦最高法院Allied Structural Steel Co. v. Spannaus案
- 美國聯邦最高法院United States Trust Co. v. New Jersey案

外國法制比較觀察

美國軍人退休制度採不溯及既往原則

- Kristy N. Kamarck 2016年所著” Military Retirement: Background and Recent Developments”

外國法制比較觀察

美國聯邦政府及各州關於公部門退休人員，包括公務人員、警消、公立學校教師等如再至私部門任職，均無「削減退休金」之制度或規定

外國法制比較觀察

- 105年8月11日「總統府國家年金改革委員會」第8次委員會議中，國防部提出之「軍人退撫、保險制度—補充報告」針對白正憲、郭明政委員提問「請國防部將我國現行軍人退撫作法與美國實施比較，提供委員瞭解制度差異」之說明，明確載以：「一、美國軍人退撫基金由退伍軍人部管制（教師、警察、消防...等均分別是志退撫基金），由國防部每年編列預算，軍人不需要繳交基金費用，並提供醫療保險及就學獎（助）金。.....三、美國國家法典規定，明令保護退伍軍人就業權利，不僅民間企業遵守，政府單位更應為民間企業表率，且薪水與福利均與同職等之人員相同，亦『無須停支其月退休俸』」等語

監察院亦認為違憲

- 監察院前於107年10月9日就新修訂人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例聲請釋憲

國家不能主張窮困抗辯

- 軍公教人員退休，政府本於依法行政原則，僅能配合編列預算支應，不得為窮困抗辯，否則構成非法限制及嚴重干預軍公教人員退休權之行使

新法違憲理由

一、非基於真實資訊所為之立法，違反民主原則

二、修法理由不具合憲性

三、新制破毀憲法所保障軍公教退休金之制度性保障

四、新制侵奪退休軍公教人員可領得已確定應由國家給付之「續付薪資」既得權，亦違反信賴保護原則

五、新制限縮「政府最後支付保證責任」，違反基本權保障不足禁止原則

六、新制顯然違反信賴保護原則

七、新制違反禁止溯及既往原則

八、新制違反憲法平等原則：

九、新制違反比例原則

十、新制違反社會國原則

退撫基金無破產問題

105年9月29日「總統府國家年金改革委員會」第14次委員會議中，行政院年金改革辦公室提出之「財源—我國現行制度＆國際比較」報告就「政府法定責任」乙節，特別指出軍公教退休退撫制度之政府法定責任為：「1.由政府負最後支付保證責任。2.當退撫金3年實際平均運用收益低於台灣銀行2年期定期存款利率計算之收益，由國庫補足其差額」等語

行政院長如是說

- 中時電子報2019年1月27日報導，標題「蘇貞昌：勞保年金 政府負最終支付責任」：「勞保基金2026年恐有破產之憂，行政院長蘇貞昌26日向勞工喊話、掛保證：政府絕對負起最終責任、保障所有勞工的權益。蘇貞昌到台中訪勝源機械公司參訪時，做了上述表示。他還要求各部會「接地氣」為廠商解決問題，使其發達獲利，政府才有稅可收。對勞保年金是否會提前破產，他在接受媒體訪問時指出，勞保年金的規模還有7,000億元，且政府2020年還會挹注200億元，他並強調，政府絕對會負起最終支付的責任，絕對會保障所有勞工朋友的權益。蘇貞昌喊話、掛保證的同時，勞動部長許銘春也透過臉書直播，透露她向行政院爭取撥補200億元進入勞保基金，並已獲得支持的訊息。她說，這筆款項2020年就會撥入，並同聲強調，政府會負起最終責任。」
- https://www.chinatimes.com/newspapers/20190127000220-260202。

公教退休金不構成國家財政之不合理負擔

- 國家財政而言，以OECD主要國家年金支出占其政府支出總預算之比例予以比較觀察，據OECD之統計，法國為24.2%、德國為23.4%、瑞士為19.5%、日本為19.1%、美國為16.3%、瑞典為15.0%、英國12.1% ，我國並無官方之正式統計資料可供準確參考 ，然如依財政部101年財政統計年報觀之，我國近20年之含退休年金在內之「社會保險」占GDP之比例，係介於0.7%至2.2%之間，100年為8.6%、101年為11.3% ，但自91年至99年間，均在占8%以下，足見政府真正為退休年金支出之總預算其實不高，且相對於前述OECD之國家低出甚多；次以，由中央政府106年度總預算僅編列1,405億元之退休撫卹支出以觀，僅占該年度之歲出總額7%，而該支出且較105年度之1,472億元支出，足足減少約67億元，且約減少占該年度中央政府總預算支出之4.6%，基此，確可證明政府關於退休撫卹支出之金額已大幅下降，前此之支出高峰業不復見

退撫基金真正病因

附表一：六十四項重大缺失從無改善

- 考試院、銓敘部之官方評估報告即自承有附表一所示之重大缺失，茲分析其原因，包括「績效不佳」、「黑箱作業標的不明」、「管理不當風險」、「用人不當」、「具體違法」、「未能保障基金參與人權益」等各種可歸責於國家自己之因素

退撫基金真正病因

- 退撫基金監理委員會組長亦自認：「本基金資產配置偏中性保守，以致於績效表現被固定收益投資項目所拖累」；監理委員且曾指出退撫基金之管理，並不停損，而造成績效損害，但迄今並無任何改善。

前考試院副院長高永光有感而言

- 前考試院副院長高永光因年金改革政策而辭職時，曾明確表示：「退撫基金投資報酬率太低，與定存利率差不多，政府完全不檢討基金投資績效，卻從砍18%、砍所得替代率的消極作為來談改革。」等語

政府才是虧損的元兇

- 105年10月27日「總統府國家年金改革委員會」第18次委員會議時，依公務人員退休撫卹基金管理委員會「退撫基金經營現況」中「退撫基金歷年收益分析表」之統計，89年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-171.83億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-8.70%，91年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-44.26億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-2.53%，97年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-860.87億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-22.33%，100年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-284.51億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-5.98%，104年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-108.77億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-1.94% ，顯見真正虧空軍公教退撫基金者為政府，而非已退休之軍公教人員。

再任限制之違憲理由

雙層侵害人權

- 退休公教人員分別為退休之公務人員、公立學校教師，相關主管機關以行政處分調降退休公教人員退休金，已侵害退休公教人員憲法保障之財產權、工作權、生存權、服公職權，更有進者，系爭規定限制再任私立學校職務（退休公教人員為退休軍人部分，限制再任私立大學專任教師），再為第二層之財產權、工作權、生存權之戕害。

再任限制之違憲理由

無立法理由可據

不具民主正當性

限制手段違反比例原則：

教師不會是肥貓

- 「防止肥貓條款」為藉口，然公務人員旋轉門條款之合憲性業為學者批評其合憲性；其次，教育主管機關公務員轉任私立學校或可充當肥貓或門神，但退休軍公教人員再任私立學校、私立大學僅為教育之目的，則根本無旋轉門限制之必要；第以，退休軍職人員並非均具教師身分或大學專任教師身分，故此類人員於退休後再任私立大學，乃須自講師或助理教授起任，是毫無擔任「門神」之可能！立法者徒以無由之臆想，概括性對退休軍職人員工作權予以限制剝奪，截然欠缺可資作為「目的」與「手段」比例原則判斷之阻卻違憲事由，故亦可見該修法與憲法之比例原則相違。

限制手段無法達成杜撰的目的

- 若以釋出工作機會而論，應釋出工作之對象，首應指者，當為政府；惟公立大學教師於此波退休金修訂中，幾乎無不任職至法定退休年齡65歲，更遑論面臨少子化加劇，目前在中小學已有教師超額問題，未來亦可能延燒之高等教育階段，政府遂行此波退軍公教退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」，即非事實，更不可能為有效之立法政策。而就私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由，甚且為大學自治之核心事物，特別係教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，係具特定、短期性、金額有限之特徵，故顯然不足以涵括釋出工作機會之問題

再任條款損害高教、違背公益

私立大學延攬公立學校教師至私立大學任教之目的係提供較高品質之學術研究及教學內容，是否即因之損及年輕教師之工作權，無相當因果關係

再任條款違反平等原則

私立大學並非唯一受國家捐助之財團法人

故以退休軍公教人員再任私立大學職務或專任教師作為停俸之理由

違反憲法平等原則

再任不發生國家財政排擠效應

- 依銓敘部統計至107年3月28日公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助（贈）之財團法人」計305個，「捐助（贈）經費累計20%以上之團法人」計27個，二者中均無任何私立學校。由此可見，私立大學並非國家捐助對象之最大對象，是以，對於國家財政支出並無排擠效應。

再任條款違反平等原則

- 不論一私法組織受政府補助或以契約等方式取得政府資金，無論其比例多高，均不當然使之成為公部門，尤其本質上應遠離國家操控及與國家保持距離之私立教育機構，尤其私校受政府補助與私校教師之薪資收入無關，何能因此停發退休軍公教人員之月退休金？此顯然違反平等原則，而為恣意之差別待遇

再任條款違反不正聯結禁止原則

退休軍公教人員之退休金或贍養金並非薪水，其退休金（俸）係以其任職多年之貢獻與多年扣繳之部分薪資為基礎，其於任職期間，國家以強制手段自薪資中預扣，其等不僅有部分負擔，且其退休俸或贍養金本為國家應盡之憲法義務，其為公法上之財產請求權；至於退休公立學校教師再任私立學校或退休軍人再任私立大學專任教師，則係其與私立學校間之工作報酬，另屬私法上之財產請求權，故二者間並無相關，職此，新制以不相干之事由而限制退休軍公教人員再任特定職務，自已違背不當聯結禁止之憲法原則。

再任條款違反不正聯結禁止原則

憲法第167條第1項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」；私立學校法第59條另規定：「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；……」。

承上言之，堪以證明教育部縱有補助私立學校，亦為國家應提供優良教育環境之國家義務，是與軍公教退職人員之再任無關聯性。

政府並無補助私立學校人事費用

軍公教退休人員再任私立學校職務，並不涉及重複享用國家資源問題 ，蓋政府對於私立學校固有補助，但其補助款僅及於教學與學生獎補助金，並不包括人事費用。觀以108年所修正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項第1款第1目更就申請原則及注意事項規定：「本獎勵補助經費經常門使用原則：本獎勵補助經費經常門以改善教學、教師薪資及師資結構為主，應優先保留經常門經費百分之六十以上供作下列經費所需：新聘（三年以內）且符合校內授課規定及有授課事實之專任教師薪資：校長、公立學校或政府機關退休至私校服務，領有月退俸之教師，其薪資應由學校其他經費支付。」等旨甚明 。換言之，於私立大學擔任專任教師之退休軍公教人員其教師薪資主要來自私立大學，並未自政府國庫領取雙份薪資，縱教育部對各大專院校專任教師薪資有個別補助，但僅限於國內極少部分之個別教師，並不具普遍性，甚至已明文排除退休軍職人員作為補助對象。基上，足見新制之再任限制，顯然違反正當合理關聯原則

再任條款違背公益原則

系爭限制條款成為國家干涉私立大學自治之手段，亦不利我國整體學術發展，影響私立大學學生學習權，更將國家優秀人才（尤其軍事人才）排擠於適才之所，對國家整體公益之危害極重，不符合公益原則

再任條款違背公益原則

我國之學校教育體制係以公立學校教育為原則，以私立學校教育為輔，公立學校具有較優且穩定之教育資源，是以，概觀我國大學之學術發展，整體而言，公立學校之學術成就一般比私立大學為佳。從而，私立大學須極力爭取退休之公立大學教師或具公務實務經驗之教師充實其教學、研究及輔導，鄰近之日本大學教育亦有相同之現象及發展。

是以，公立大學退休軍公教人員轉任私立大學職務或專任教師，不僅一方面可使該退休人員繼續為國家社會貢獻所學所知，亦有助於私立大學之整體發展 。反之，則係對教育之公益之戕害！

私立學校縱非公部門，然就其人事之任用亦非無制度可循，更非亂無章法。私立學校之職員如斯，私立學校教師之聘任、續聘更有一定法規程序，尤其大學教師之聘任、續聘益加嚴謹，且有大學法、教師法等相關規定之適用。

變革匆忙，違反法安定性

系爭2法貿然於107年7月1日施行，惟以大學教師之招聘、應聘而言，招聘程序通常於新學期前數月甚或1年前即已開始作業，且須經大學系、院、校三級學術審議委員會三審程序確定；即使係續聘，亦早於新學期前，即開啟邀請教師同意續聘之作業程序，而於新學期即每年8月1日開始起聘。準上程序過程，不論係甫退休軍公教人員應聘私立大學專任教師或原已應聘大學專任教師是否續聘，不分退休軍職人員抑或私立大學，在前述過程中，均必陷入聘任、應聘之掙扎與困窘。是以，該條例所影響者，並非僅退休軍職人員，且已波及私立學校之教學、經營、研究計畫之開展與續行，更遑論具大學自治之私立大學，私立大學之研究、教學無不惴惴不安。退休軍公教人員再任私立學校之限制，對於私立大專院校、高中以下學校之教學、行政亦受有影響。

再任條款侵害大學自治

- 軍公教退休新制各法已非國家與退休軍公教人員間之公法關係發生驟變而已，更已傷及無辜之私立學校或私立大學，是實質上業已產生對第三人效力問題。
- 國家透過其對具退休軍公教身分之不必要差異對待事由，剝奪、干涉私立學校尤其係私立大學對專任教師（或其他職務）人員之選任、契約自由及大學自治，其干涉手段並非單純之間接干涉，更係直接干涉，蓋教育部即曾以公私立學校不配合其政策或指導，而作為其取消補助之干涉手段
- 此外，新制對私立大學教師之選任干涉，必然同時亦對其學生之受教權、學習權產生影響。當然，前述國家干涉手段，衡其性質，已併含有令私立學校、私立大學得以退休軍公教人員身分作為其歧視之「法定事由」，而不予錄用，更值關注

再任條款違反平等原則

- 私立學校之設立、發展有其獨特之教育公共性，更具有法律之自主性，且係為實踐憲法鼓勵私人興學、增加國民就學及公平選擇機會之機能 。政府獎補助私立大學與獎補助私人企業性質相同，僅在健全機構之發展及助成其形成自我特色。若以私立大學有接受獎補助為由，而以停俸方式限制或阻礙退休軍公教再任私立大學職務或專任教之，不啻妨害學校發展，更已實質干涉其人事、財務或業務，顯然有違其獎補助之初衷，更違反大學自治之核心價值，同時亦妨礙憲法保障教師與私立學校間之契約自由權 。蓋退休軍公教人員至同樣接受政府獎補助之私人企業任職者，新制並未予停俸，卻單就至私立大學任職或任教者予以限制，互稽以觀，其限制條款顯然無理，亦不合平等原則，其違憲之狀，在在可徵。

107年度憲一字第3號公務人員退休資遣撫卹法108年5月15日釋憲說明會 全國公務人員協會意見

蔡進良律師

壹、立法目的是否正當？

一、查系爭公務人員退休資遣撫卹法(下簡稱退撫法)於考試院送請立法院審議草案之立法總說明，其立法理由或目的列以下四項：「一、人口結構急速改變，政府與退撫基金經費支出壓力遽增；二、因制度設計欠周妥，公務人員退休年齡偏低，難以因應高齡化之人口結構趨勢；三、退撫基金長期不足額提撥，衝擊基金永續性；四、退休人數持續累積，政府與退撫基金財務收支面臨挑戰」。從前後文脈觀之，**其立法目的或理由實質上只有一個：政府與退撫基金財務日益困窘，為求退撫基金之永續。惟查，基於以下理由，難謂立法目的正當：**

(一)公務人員服公職與退休後之法律關係，存在其與國家間，而非存在於與退撫基金間。

(二)無論行為時即廢止前「公務人員退休法」第14條第2項後段，抑或系爭退撫法第7條第1項後段均規定「並由政府負最後支付保證責任」。

(三)前開立法總說明所稱造成衝擊退撫基金永續性之部分原因是「退撫基金長期不足額提撥」，而此係可歸責於政府之事由(參照廢止前公務人員退休法第14條第4項規定，政府提繳百分之六十五)而非公務人員之因素。

(四)政府財務日益困窘一事，更不能作為正當化理由。蓋政府財政收益與支出，不僅因年而異，晚近幾年稅收甚且超徵[1]，復且以凡百

[1] 據財政部2019年1月10日公布2018年稅收年增5.1%，稅收超徵888億元，且自2014年起已連續超徵五年，合計6092億元。見 https://money.udn.com/money/story/5648/3586958，最後查訪2019年2月12日。

施政所需整體財政因素作為個別領域支出增減理由，顯然也僅具相對性而非絕對性，涉及執政者之施政理念與分配問題[2]，此從前開系爭退撫法草案總說明所稱「政府基於國家整體施政優先順序之考量」云云，亦足證所謂政府財務日益困窘一事，所涉僅係施政優先順序而已，遑論法律規定「由政府負最後支付保證責任」，已如前述，是此根本不能作為系爭退撫法規定之正當性理由。

(五)系爭退撫法規定顯然並未考量已退休人員「基於個人先前給付而形成」、「具備個人支配性」之退休金所得部分之差異，無視個人於憲法保障財產權(存續保障)，是系爭退撫法規定所考量之「政府與退撫基金財務日益困窘」之理由或追求「退撫基金永續經營」之目的，也難謂符合前開憲法第23條規定之「公益」目的。

二、公務人員退休資遣撫卹法第37條及附表三關於施行前「已退人員」於新法施行後之退休所得替代率上限規定，**原考試院送審版本分二個級距規定**：任職15年(55%)至25年(70%；15-25每增一年增1.5%)及26年至最高35年(80%；25-35每增一年增1%)，而後從施行後第2年起每年減1%至第11年，最後立法審議通過之**現行法則僅規定一個級距**：任職15年(45%)至35年(75%)，每增一年增1.5%，而後從施行後第109年起每年減1.5%至第118年，即分十年期調降。經查：

(一)相關立法說明，對於上開以任職年資15至35年設定替代率級距或年增率一事，並未說明其依據或理由，遑論其與退休生活保障、84年退撫新舊制適用差異所生退休所得結構不同，有何關聯？

[2] 目前執政黨上台執政後，於106年7月7日公布施行「前瞻基礎建設特別條例」，據此於同年9月間推出前瞻基礎建設計畫，以4年爲期程編列4千2百億元，分3期，第1期規劃期程爲106年9月至107年12月，總預算1071億元。以上見行政院106年9月26日公開資訊，https//www.ey.gov.tw/page/5A8A0CB5B41DA11E/9cf2eef1-e2d2-4f37-ba6e-9498deb422b4，最後查訪2019年2月12日。

(二)又分十年期逐年定率調降一節，若依考試院送審版本立法說明，略以分十年過渡期逐漸調降係考量對退休人員之衝擊，經審慎評估並通盤檢討，兼以全球化浪潮使國際政治經濟互動緊密、貿易自由化、區域整合及政經板塊移動非常快速、經濟學上十年為期之景氣循環理論，故十年後社會、經濟及政府財務狀況等均可能大幅變化，屆時再視情勢、改革財務效益等予以評估。惟查此立法說明，並未具體說明有關國家現有財政收支狀況，以及在既有經濟或國家發展計畫下已然不得不設定所得替代率上限並逐年削減已退公務人員之退休所得，且係以預測十年政府財務逐漸惡化情形之前提下為立論，本身即有失客觀性，遑論如後節所述，行政院聲稱執行前瞻基礎建設計畫預估未來四年實質國內生產總值可增加 4705 億元云云，如此對未來財政預測豈非自我矛盾，是以前述立法理由難謂正當。

貳、規制手段是否適合(具合理或實質關聯性)及必要性？—比例原則審查

一、影響退輔基金或政府財政收支之內外因素多端，其間關係呈現「此消彼長」相對性或總體財政收支年度差異，故以調降已退休公務人員退休所得之手段，與為達成避免政府或退撫基金財務惡化之目的，兩者間實欠缺合理或實質關聯性。

二、<u>要達成「退撫基金永續經營」目的之手段有許多</u>，例如：**以各種方法提高退輔基金之經營管理績效或於資本市場之投資績效**[3]；再如提高現

[3] 根據媒體報導，依「經濟合作暨發展組織」(OECD) 調查資料，過去五年 (2012-2016) 各國退休基金投資績效平均年報酬率，澳洲 7.7%、挪威 6.9%、丹麥 6.0%、美國 5.1%、瑞士 4.9%、台灣 4.0%，台灣若單就勞退新制基金從 2015 年至 2017 年年化報酬率僅約 2.7%【請參閱今周刊，第 1135 期 (2018.9.24-9.30)，頁 82-83】；另 2013 年 3 月至 2018 年 7 月約五年半期間，我國私校退撫儲金 (三種自選投資平台：穩健型、積極型及保守型，累計收益率分別達 31.3%、30.9%及 8.9%，遠比公務人員退撫

職公務人員待遇，以提高政府及現職公務人員提撥基金之金額等等。至若增加政府財政收入之方法，更是不勝枚舉，例如前述行政院公開表示執行前瞻基礎建設計畫，自 106 年 9 月起「預估未來 4 年實質國內生產總值(GDP)可增加 4705 億元，名目 GDP 可增加 5065 億元，實質 GDP 貢獻平均每年增加 0.1 個百分點」[4]，果爾自可增加政府稅收等財政收入，凡上開方法或手段，均得避免或減輕對已退休人員權利之侵害，卻捨此等積極方法甚至法律既已規定之方法而不為，率以修法方式消極地大幅減少已退休公務人員之退休所得，顯見系爭退撫法規定之規制手段違反必要性原則。

參、違反平等權或平等原則？

一、不同事物未為合理差別處遇，或差別處遇之規範目的欠缺正當性，已如前一節所述，並不合憲。

二、系爭相同或不相同處遇之規制手段與其規範目的之達成，欠缺一定程度之關聯性

(一)查系爭退撫法規定，立法者一方面對於同樣已退休領取退休給與者一體處遇，另方面似又將此類人員與現職公務人員，放在同一法評價基礎上，此等相同處遇作法與其規範目的之達成，實欠缺一定程度關聯性，違反平等原則並侵害已退休公務人員之平等權。

基金（參加人員包含公務人員、教育人員及軍職人員；未設自選投資平台）之投資績效高許多【請參閱今周刊，第 1135 期（2018.9.24-9.30），頁 96-99】。又有媒體報導，今年（2018）上半年公教退撫基金投資績效僅 1.78%，但私校退撫基金投資績效已有 3.43%，且成立至今累積保酬率達 35%（見聯合晚報，2018 年 8 月 10 日，https://money.udn.com/money/story/5648/3301650，2018 年 11 月 28 日查訪）。以上足證退撫基金投資績效大有改善可能性。另據報載 108 年 5 月 7 日私校退撫儲金舉辦「10 年有成」發表會，私校退撫儲金管理委員會董事長劉琪表示：從 2013 年 3 月自主投資成立以來，到今年 4 月底，保守型的投資累積報酬 12.65%、穩健型 39.64%、積極型 39.08%；而今年以來報酬率為保守型 5.36%、穩健型 10.99%、積極型 14.27%（見 https://tw.news.yahoo.com）。

[4] 同前註 2 之行政院公布之資訊內容。

蓋其一，對於**同樣已退休請領退休給與者**，系爭退撫法規定一體規制調降退除給與，亦即略以於設定之給付上限與下限前提下自107年7月起逐年調降所得替代率至118年以後固定止，顯未考量已退休人員「基於個人先前給付而形成」、「具備個人支配性」之退休金所得部分之差異，並未顧及個別已退休公務人員先前已個別形成在憲法保障之財產權，立法者對此未為分類，已然有應區別卻未區別情形而侵害平等權。其二，**就已退休公務人員與現職公務人員間而言**，立法者為維持退撫基金永續或所謂「公務人員文官制度永續發展」(見立法草案總說明)，基本上即是將於系爭退撫法規定施行前已依法辦理退休請領退休給付者與施行後始辦理退休者，在同一評價基礎上規範，而不問其等間任職時間、退休時之國家財政、薪資結構、社會經濟條件等差異，更不問個人形成退休所得之先前給付數額差異及個人貢獻程度，如此不相同事物卻為相同之處遇，揆諸前開有關平等原則之司法解釋，顯有違憲法保障之平等權或違反平等原則。

(二)另從體系正義觀點，參照行政程序法第123條第4款及第126條第1項等規定，可謂行政程序法體系就此「已創設一具有體系規範意義之法律原則」，亦即信賴保護及損失補償原則，參照前大法官翁岳生於釋字第455號解釋協同意見書所示：「除非基於重大公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性」，否則即違反體系正義、平等原則，惟查系爭退撫法規定及據此所為系爭原處分，顯未考慮已退休公務人員與其他領域授益處分相對人間，在上開一般行政法規範體系原則之適用上，有何因特別之「重大公益」因素而有差異處遇之必要，因此應認其違反體系正義、平等原則。

肆、系爭退撫法規定違反憲法上信賴保護原則，並有違反法律不溯及既往原則之疑義？

一、違反信賴保護原則

系爭退撫法修正前之「公務人員退休法」資為系爭退撫法修正前辦理退休公務人員之依據，足資為信賴基礎，並有信賴表現且其信賴值得保護，即有信賴保護原則之適用，應無疑問；有疑問者僅係其等已辦理退休人員之「私益」與修正後新法所代表之「公益」孰輕孰重，以及信賴保護之方式為何？就此，本文主張：

私益與公益並非對立之命題，保障私益亦屬維護公益之一環[5]，此有歷來相關司法解釋可資參照，例如司法院釋字第 707 號解釋針對公立學校教師退休給付，即表示涉及退休教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項[6]，又如**司法院釋字第 589 號解釋**表示：「信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保」，**故在此基本價值評斷基礎上，原告主張系爭退撫法規定變動原有法規內容，並對諸如原告等已退休人員調降相關退休給與，並未遵循司法院釋字第 620 號解釋理由所示**：「如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，**立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範**

---

[5] 請參閱吳庚，行政法之理論與實用，2015 年 2 月增訂十三版，三民，頁 67、68。

[6] 釋字第 707 解釋理由書第一段：「…教育爲國家社會發展之根基，教師肩負爲國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。爲使教師安心致力於教育工作，已提升教育品質，其生活自應予以保障。憲法第一百六十五條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。…」

圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用(本院釋字第五七七號解釋理由書參照)，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等」，亦即對於新法施行前已退公務人員一體適用新法，且未採取合理補救措施，實已違反信賴保護原則[7]。

二、關於違反法律不溯及既往原則？

固然，參照司法院釋字第 717 號解釋理由書(第四段)所示，新法規範對象或適用於「新法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，亦即學說上所謂「不真正溯及既往」，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則，於法原則上容許；反之，若新法適用於「業已終結之事實或法律關係」，則屬學說上所謂「真正溯及既往」，原則上應被禁止。此項見解，於學界固亦有採納者，然而，**何謂「繼續存在之事實或法律關係」？何謂「業已終結之事實或法律關係」？於具體事件認定時，並非全然無疑，以本件系爭退撫法追溯適用已退公務人員而言，學界或有不同見解**，有學者認為已退休(伍)軍公教人員與國家間存在繼續性法律關係，亦即從任職轉為以退休保障為內涵的法律關係，從而新法適用之，係不真正溯及既往[8]；惟**亦有學者指出是否真正溯及，要看「授益原因事實於該中止授益的規範施行前是否已經發生，從而已取得請求權」而定，若如前者所說退休關係繼續存續，則何以已完成退休給付的部分不溯及而不要求返還？從而新法規定實施前，若基於舊法審**

[7] 參照廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價值一兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，收於台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 103-105。

[8] 請參閱孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障一兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，第 268 期（2017/9），頁 96。

定處分確定給付，即已確定取得請求權，則依新法規定刪減退休給付，即屬真正溯及既往[9]，循此以論，有關給付法律關係，非直接基於法規而生，而是必須經由行政處分所具體化而生者，如本件所涉已辦理退休之公務人員而言，有關退休給與之給付關係，係於辦理退休時經由處分機關依當時法令所為審定處分而生且當時即已確定，其後時間因素固使總體給付逐漸增生，惟此僅係事實結果，分期給付行為亦僅係事實行為，此特別是針對月退休俸之部分為然，則此時適用新法，應已可謂真正溯及既往[10]，原則上於法應不被容許，且亦無因「為追求迫切之公共利益」等例外得予以真正溯及適用新法施行前已退休公務人員之情事[11]。準上，顯見系爭退撫法規定違反法律不溯及既往原則。

[9] 請參閱前大法官蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，收台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 7-12；同作者，立法不溯既往的憲法界線—真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 17。另亦有學者參照法國法制、憲法委員會實務有關「既得權」保障，認爲有關新的退休法規規定，侵害既得權，且以財政因素爲理由不足以證立其正當性，請參閱陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 47-49。

[10] 或如學者林三欽教授所言「於新法秩序生效時案例事實已經完全發展完畢、當事人已經取得權利或法律已經對該事實完成評價」，此對當事人既有權利地位所帶來之衝擊最大，其程度應相當於學說所謂「真正溯及既往」（參見氏著，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，2008 年 2 月 1 版，新學林，頁 99）。

[11] 請參閱蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線—真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 20。