

憲法法庭言詞辯論爭點聲明書

案 號：107 年度憲一字第 2 號

關係機關：行政院

代 表 人：蘇貞昌

關係機關：考試院

代 表 人：伍錦霖

年籍詳卷

共 同：陳信安副教授

代 理 人 黃旭田律師

翁國彥律師

為鈞院審理 107 年度憲一字第 2 號立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人聲請公立學校教職員退休資遣撫卹條例解釋案，謹提憲法法庭言詞辯論爭點聲明書：

目次

壹、系爭條例有修法迫切性及正當性.....	3
貳、鈞院言詞辯論題綱各點均涉及系爭條例相關規定是否違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則，是否侵害受規範對象財產權、違反比例原則等爭議。此等基本權利受保障之程度，與相關憲法原則如何審查等問題，均須回溯至公共年金制度之本旨，始能進行精確之涵攝與實質之利益衡量。.....	4
一、公共年金制度之本旨及所得替代率之概念.....	4
二、公共年金制度之財務處理方式.....	7
三、公共年金制度與經濟社會條件及人口結構變遷之間的關聯性.....	10
四、公共年金制度與公立學校教職員退休生活之保障.....	14
五、建構公共年金制度之法律關係.....	17

1	六、公共年金之權利與層級化財產權保障.....	18
2	參、依鈞院 108 年 5 月 23 日院台大二字第 1080014316 號函所提爭點，提	
3	出聲明意見如下：.....	20
4	爭點一、公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）第 4 條名	
5	詞定義、第 19 條自願退休資格、第 36 條系爭條例施行後就退	
6	休所得中優惠存款之計息規定，是否違反法律不溯及既往原則？	
7	侵害受規範對象之財產權？.....	21
8	爭點二、依系爭條例第 37 條、第 38 條有關係爭條例施行前（後）退休	
9	者，每月退休所得，不得超過各年度退休所得替代率上限；於	
10	系爭條例施行後之月退休所得不得逾越第 37 條附表三依服務	
11	年資核定之所得替代率上限計算金額規定，是否違反法律不溯	
12	及既往原則？信賴保護原則？比例原則？.....	46
13	爭點三、系爭條例第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規定，是否違	
14	反信賴保護原則？比例原則？.....	57
15	爭點四、系爭條例第 8 條提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之	
16	規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害現職人員之財產權？	
17		65
18	爭點五、系爭條例第 39 條第 2 項但書，有關原金額原即低於最低保障金	
19	額（即公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一	
20	般公務人員專業加給合計數額）者，依原金額支給之規定，是	
21	否違反憲法第 15 條保障人民生存權、第 18 條服公職權之意旨？	
22		70
23	爭點六、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定，停止就任或再任私立學校	
24	職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之受規範對象領受	
25	月退休金，是否侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權？	
26		75

壹、系爭條例有修法迫切性及正當性

一、按公立學校教職員退休及撫卹制度原由政府編列預算全額支付之恩給制，嗣隨著國人平均餘命延長，退休人員領取月退休金的年數增加，累積領取的人數也增加；復以當時依最後薪俸作為退休金計給之制度設計下，退休金亦因薪俸調漲而隨之水漲船高，連帶導致政府支付退休金之財政壓力也日益沉重。然而公立學校教職員退休制度向採公教一致原則辦理，為謀解決前述問題，銓敘部於推動公務人員退休撫卹制度改革時，曾在中華民國（下同）77 年函請教育部配合研修學校教職員退休條例，以利與公務人員部分同時施行。經邀集學者及有關機關、學校代表組成專案小組研議，並分區舉辦座談會，復參酌公務人員退休法規之修正，教育部於 84 年 8 月 2 日修正公布學校教職員退休條例，自 85 年 2 月 1 日施行，將退休金準備責任制度由恩給制轉換為儲金制（以下簡稱退撫新制），並由政府與教職員共同成立退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支應退撫經費。

二、退撫新制實施 22 餘年來，由於政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，加上國家人口結構轉變，少子女化及人口老化速度加快，國人平均餘命持續延長，半個世紀來，國人平均餘命已增加 18 年，再加上快速趨向高齡化、少子女化，同時國人生命平均餘年相對增長，以及因公立學校教職員自願退休比率偏高，相對退休年齡偏低所出現之退休人數快速累增，支領退休給付年限增長等因素之衝擊，導致政府及退撫基金對於教職員退撫經費的財務負擔日益沉重，也讓工作世代承受極為沈重之負擔；尤其在退撫基金部分，收繳收入與給付支出失衡情形已相當嚴峻，長久以往，將危及退

1 休制度的永續發展，爰須進行相關因應措施，俾及時化解重
2 大財務危機，所以政府不得不對公立學校教職員退休及撫卹
3 制度進行合理妥慎之調整。

4 三、謹就本次公立學校教職員年金改革之必要性，擬具說明資料
5 如附件 1，敬請參考。

6 貳、鈞院言詞辯論題綱各點均涉及系爭條例相關規定是否違反法
7 律不溯及既往原則、信賴保護原則，是否侵害受規範對象財
8 產權、違反比例原則等爭議。此等基本權利受保障之程度，與
9 相關憲法原則如何審查等問題，均須回溯至公共年金制度之
10 本旨，始能進行精確之涵攝與實質之利益衡量。

11 一、公共年金制度之本旨及所得替代率之概念

12 (一)按系爭條例所規範之公立學校教職員退休資遣撫卹制度(下
13 稱公立學校教職員退撫制度)，係以政府稅收及現職人員依法
14 撥繳之費用為財源，並以請領人達到一定任職年資或年齡為
15 請領要件，用以確保公立學校教職員退休後之老年經濟安
16 全，而採確定給付設計之金錢給付；其與依社會保險法理建
17 立之公教人員保險制度，均屬公共年金之性質。其中，公教人
18 員保險為第一層退休保障；公立學校教職員退撫制度，則為
19 第二層職業年金。至於系爭條例第 4 條第 5 款所稱之一次退
20 休金及公務人員保險一次養老給付優惠存款利息(下稱優存
21 利息)，係由國家編列預算負擔利息差額，依鈞院釋字第 280
22 號及第 717 號解釋意旨，優惠存款制度(下稱優存制度)性
23 質本為對軍公教人員於退休金額度偏低時之政策性補貼。

24 (二)於公立學校教職員與國家之間的聘(派)任或遴用關係與退
25 休法律關係中，外觀上國家雖相當於雇主之地位，不過對於

1 提供優惠利率補貼、提撥退撫基金費用或編列預算挹注等措
2 施所需之財源均來自稅收。國家稅收投注於公立學校教職員
3 退休制度的比例多寡，同時將對其他預算項目造成相當程度
4 之排擠（鈞院釋字第 717 號解釋理由書第 6 段參照），因此具
5 有高度公共性，與民營企業主依照勞動基準法或勞工退休金
6 條例提撥退休金之義務不同，不能僅以勞動法上雇主責任作
7 為詮釋與理解系爭條例及相關規定之基礎，合先敘明。退萬
8 步言，或有認為公立學校教職員與國家間係屬於由契約所形
9 構而成之法律關係，以此而一方面主張於締約時已有內容十
10 分具體之退休後生活保障之履約義務，本於契約應遵守（*pacta*
11 *sunt servanda*）原則，並將之延伸為受憲法保障與拘束之基本
12 權利或類似基本權利內容，進而得出居於雇主地位之國家不
13 得嗣後對該等法律關係為不利之變更，同時以契約關係締結
14 時之退休後生活保障之承諾作為建構與鞏固信賴保護之基
15 礎，甚而禁止國家之行政權或立法權單方減損、變更該等承
16 諾內容等結論。然而，是類主張並非正確，蓋縱認為前述契約
17 關係乃係針對已形成權利義務內容之退休後生活保障所為之
18 承諾，仍有嗣後對該法律關係之基礎進行調整，甚或變更之
19 可能，不論是由法院就個案進行合理性之控制，或甚至由立
20 法者以制定或修正法律予以變更，均屬之。凡此，並不當然涉
21 及信賴保護之侵害而屬違法或應予以禁止，此從學理暨實務
22 上之闡釋均可得證¹。

¹ 例如德國聯邦勞動法院在 1955 年 5 月 10 日的一則判決中（BAG, Urteil v. 10.5.1955 = NJW 1955, 1168），對於所謂非強制性的企業年金，便提出得控制其內容合理性的見解。一位 1948 年逝世的公營事業受僱者，其遺孀起訴請求雇主應支付遺孀補助金，請求權基礎是 1947 年該公營事業勞資雙方所簽訂的協定，雖然該協定後來於 1949 年至 1952 年間多次修正，內容及數額已大不相同。法院基於該公營事業的財務狀況已大不如前，認為「堅持原先勞資協定所訂之遺孀補助金數額，將顯不合理」，重點不是當事人的權利、請求權之標的，而是「合理性、共同體及平等的觀點」，因此該公營事業所主張之「遺孀補助金應扣減該遺孀所已請領之社會保險給付或商業保險給付之相當金額」，雖表面上與勞資所簽訂之協定內容不符，但實

1 (三)公共年金之功能，在於個人因發生失能、老年與死亡等風險
2 事故，導致工作能力減損或喪失，而無法以其薪資所得維持
3 個人生活所需之經濟基礎時，透過公共年金制度提供金錢給
4 付，以維持其一定程度之經濟安全²。具有所得替代功能之年
5 金，其給付與所得具相關性(earnings-related)，通常連結至先
6 前所提繳之費用及累積之年資，但給付總額並不以所繳費用
7 為限，而是按其需求提供確定給付(defined benefits)³，如此
8 方能達到失能、老年與死亡等事故發生後之經濟安全保障功
9 能。系爭條例建構之公立學校教職員退撫制度即屬之。又因
10 失能、老年與死亡等事故發生所領取之年金與薪資之間亦須
11 維持一定距離，以免有礙於從事工作之意願。

12 (四)至於公共年金制度應提供何種程度之所得替代率，鈞院釋字
13 第 578 號解釋曾提醒相關機關應參酌有關國際勞工公約之規
14 定，衡量國家總體發展，通盤檢討勞工老年退休制度。而鈞院
15 釋字第 717 號解釋亦認銓敘部於 95 年參酌國際勞工組織所
16 訂之退休所得替代率，修訂相關優惠存款要點，設定所得上
17 限百分比，減少部分退休人員所得替代率過高之不合理情
18 形，係屬年金制度應考量之公共利益。依照 1952 年國際勞工
19 組織第 102 號社會安全最低標準公約 (Social Security
20 (Minimum Standards) Convention)，締約國應提供具有 30 年
21 繳費年資或居住滿 20 年之養家者及其配偶，到達退休年齡時
22 40%所得替代率之老年定期給付；1967 年國際勞工組織第 128
23 號失能、老年及遺屬給付公約 (Invalidity, Old-Age and

質上卻較為合理，因為企業額外的補助、津貼等，旨不在創造勞工更多的收入，尤其是針對具有公共性之公營事業而言。

² Eberhard Eichenhofer (2017), Sozialrecht, 10. Aufl., Rn. 288.

³ OECD (1998), ADEQUACY AND SOCIAL SECURITY PRINCIPLES IN PENSION REFORM, Maintaining Prosperity In An Ageing Society: the OECD study on the policy implication of ageing, Working Paper 性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付 AWP 3.1, para. 49, 54.

Survivors' Benefits Convention No. 128) 則將同一條件下老年給付所得替代率設定在 45%；國際勞工組織第 131 號關於失能、老年及遺屬給付之建議 (Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation No. 131) 第 22 點則建議應至少提高至 55%⁴。凡此，均可參照。

二、公共年金制度之財務處理方式

(一) 公共年金之財源及財務處理方式相當多元，立法者對此應享有政策選擇之自由。其可能全部來自稅收；此即 85 年以前公立學校教職員退撫舊制恩給制之制度設計，由國家每年編列預算，以稅收支應當年度公立學校教職員退離給與所需之支出，其本質與隨收隨付制⁵並無重大差別。此外，亦可能採儲金制，85 年起施行之退撫新制即屬之，其以部分提存準備方式建構基金。相較於恩給制，84 年修正，並於 85 年施行之學校教職員退休條例（已廢止）第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」

(二) 按立法者於 85 年以退撫新制取代過去之恩給制，係考量退休人員逐年增加，政府負擔日益龐大，改由政府與現職人員共同撥繳費用，設立基金負責支付。究其意旨，乃有意將退撫制度之財務與一般政府預算作一定程度的區隔，由基金負責支

⁴ 世界銀行 1994 年《避開老年危機》(Averting the Old-Aged Crisis) 報告中，三柱年金中第一層為公共年金，第二層為私有化年金，與我國軍公教人員第二層職業年金均屬公共年金不同，不能以世界銀行模式套用於我國軍公教人員之年金制度。

⁵ 一般而言，社會保險之財務處理方式有隨收隨付與部分提存準備兩種主要方式，前者是指當期所收之保費用以支付當期社會保險給付支出，左手進右手出，只預留少量準備金（通常不超過三個月）以因應未預期之支付不足狀況，通常以一年收支平衡作為衡量費率之基準；部分提存準備則是透過保費建立一筆基金，以基金在資本市場上之收益及當期所收保費，支付當期及未來社會保險給付支出。至於完全提存準備，則是商業年金保險的財務處理方式。Eberhard Eichenhofer (2017), Fn. 2, Rn. 60.

付退離給與⁶。相關之配套措施尚包括：1. 設定 8%-12%之提撥率（學校教職員退休條例第 8 條第 3 項）；2. 制定公務人員退休撫卹基金管理條例，設立基金管理委員會與監理委員會，分別負責基金之收支、管理及運用與基金之審議、監督及考核（依學校教職員退休條例第 8 條第 7 項規定，公立學校教職員基金之管理，亦依該條例規定辦理）；3. 定期進行精算；4. 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第 8 條），基金收益未達臺灣銀行 2 年期定期存款利率時，由國庫補足其差額（公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 3 項）。由此可知，國家建立儲金制，對軍公教人員退休給付所負之責任，首要乃在於基金運作之管理，運用相關法律所定之各種措施，維持基金財務衡平⁷；當法律所規範之各類措施均不足以因應、維持基金財務之衡平時，即需修法採取進一步之改革措施。這種處理模式，不僅並未牴觸前揭政府應負最後支付保證責任之規定，毋寧正為該條規定之要求。

（三）在此法律框架下，政府最初將費率設定在 8%，之後雖分次提高費率，於 95 年起即已調高到法定上限 12%，但仍與其後退撫基金所作第 4 次精算報告（以 97 年 12 月 31 日為基準日）

⁶ 就此而言，退撫基金之財務處理方式帶有若干社會保險色彩，後者財務獨立於政府預算之外，基金財務應維持總體收支平衡（Globaläquivalenz），具有自給自足之封閉性特徵。參見孫迺翔（2008），論社會保險制度之財務運作原則：兼評中央與地方政府關於健保保費補助之爭議問題，政大法學評論，101 期，頁 70-75。

⁷ 德國法定年金保險亦有政府負擔保證責任之規定。基於社會保險財務維持總體收支平衡原則，德國法定年金保險法第 214 條聯邦保證條款（Liquiditätssicherung/Bundesgarantie）明定，年金提存準備遭遇設定提撥率時未能預期之景氣波動，導致基金不足以支付退撫給與，此時由政府負擔最終保證責任，以確保退撫給與之發給不因此受到影響。此項擔保責任屬於無息貸款性質，法定年金保險最遲應於次年底歸還。德國法定年金保險法第 215 條另規定聯邦政府撥補礦工年金保險赤字；此項規定係考量礦工年齡層偏高、年金支出負擔沉重所為之特殊安排。由此亦可知，聯邦保證責任與赤字撥補並不相同。Ruland/Becker/Axer (Hrsg.) (2017), Handbuch des Sozialrechts, 6. Aufl., § 17 Rentenversicherung Rn. 186-189 (Franz Ruland).

1 最適提撥率 42.32%、第 5 次精算報告（以 100 年 12 月 31 日
2 為基準日）最適提撥率 47.77%、第 6 次精算報告（以 103 年
3 12 月 31 日為基準日）最適提撥率 41.18%，仍有相當明顯的
4 差距（附件 2）。原因包括：1. 從 81 年至 84 年間轉換為退撫
5 新制時，各該法律即未依精算之最適提撥率設定費率區間。例
6 如制度規劃之初，依照 68 年 3 月政府委託國立政治大學林詰
7 博士進行精算之結論，教職員最適提撥率為 13.55%，高於法
8 定上限 12%；至於最初費率僅設定在 8%⁸，或有考量舊制過
9 渡到新制之初，政策上避免驟然增加在職人員過高提撥費用
10 之負擔所致。2. 自前開退撫新制研議時委託精算報告提出至
11 82 年間完成立法期間，金融市場投資環境良好，單以臺灣銀
12 行一年期定期利率而言，均可達 5%以上，最適提撥率與實際
13 提撥率之間的差距尚可期待藉由退撫基金收益補足，至 106
14 年時，臺灣銀行一年期定存利率已將降至 1.04%，經濟環境已
15 有明顯差異（附件 3）。3. 退撫基金開辦以來，參加人數與繳
16 費金額成長幾近停滯，社會高齡化趨勢明顯，平均餘命延
17 長。85 年當時公立學校教職員領取月退休金之平均年齡為
18 56.89 歲、平均餘命為 22.56 年，107 年領取月退休金之平均
19 年齡為 54.52 歲，平均餘命為 28.27 年；相較之下，前後開始
20 領取月退休金之年齡已有所降低，而平均餘命則是延長逾 5
21 年（附件 4）。

22 （四）此種退撫基金支付能力不足情形，如僅由當期政府與現職人
23 員撥補之費用支應當期之退離給與，不足概由政府以稅收撥
24 補，則退撫給與之支付責任將大幅仰賴政府預算，無異重返
25 舊有隨收隨付性質之恩給制，而與儲金制之制度本旨明顯相

⁸ 參見關係機關銓敘部提呈之公務人員年金改革說帖，108 年 6 月 19 日，頁 4。

1 抵觸。如此財務處理方式之可能轉變，攸關國家重大財政事
2 項，且亦涉及代際間權益公平性之問題（詳後說明），自應經
3 由法律修正加以決定。立法院於 106 年制定系爭條例時，依
4 然維持儲金制之財務處理方式，並同時採取多元措施，維持
5 基金一定期間之收支能力，包括：1. 提高提撥費率區間為
6 12%-18%；2. 調降退離給與每年所節省之退撫經費支出，應
7 全數挹注退撫基金，不得挪作他用（系爭條例第 40 條第 1
8 項）。總體而言，這些措施即為國家負最終支付保證責任之具
9 體展現。

10 (五)據上說明，系爭條例第 8 條第 1 項規定「由政府負最後支付
11 保證責任」，不能僅依文字表面而為解釋，而應與同條項所建
12 立之儲金制進行體系性解釋；其指國家應運用法律所明定之
13 各類措施，以維護基金財務之長期性衡平。如將「由政府負最
14 後支付保證責任」解釋為基金財務無法平衡時應逕由政府全
15 額撥補，將明顯與儲金制之財務運作原則背道而馳。

16 (六)又應說明者，依照鈞院釋字第 717 號解釋意旨，優存制度性
17 質為對公教人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨
18 立於退休金外之經常性退休給付；因此，優存制度本身並非
19 屬政府最後支付保證責任規定之適用範圍。

20 三、公共年金制度與經濟社會條件及人口結構變遷之間的關聯性

21 (一)公共年金之財源，無論來自全民繳納之租稅，抑或現職人員
22 繳納之保費／提撥，依德國經濟學者 Gerhard Mackenroth 於
23 1952 年提出之麥肯羅斯原則（Mackenrothes Prinzip），國家所
24 有社會支出，均係以同時期之國民總體生產予以滿足⁹。據

⁹ Gerhard Mackenroth (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Gerhard Abrecht (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West, Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, S. 41.

此，如果公共年金採隨收隨付制，其支付能力將緊密取決於當期經濟景氣狀況、勞動市場就業率及退休世代與工作世代之間的比例關係等因素。當經濟不景氣，或退休與工作世代人口比例失衡時，年金制度必須以降低給付、延後退休年齡及就業促進等方式，維持其財務平衡；反之，當經濟成長狀況良好、就業率提高時，即能緩和在工作世代的負擔¹⁰。如採部分提存準備之儲金制，退離給與所需財源部分來自當期提撥之費用，部分則來自於所累積之基金及其收益。而後者所能兌現之價值，仍須取決於兌現當時之經濟社會與人口條件；倘若經濟疲軟、人口老化現象持續不變，導致繳費人數與支領退離給與人數比例失衡，仍將直接影響年金之支付能力。就此而言，隨收隨付制與提存準備制並無重大差異，提存準備制之公共年金制度，其支付能力仍不能免於經濟景氣、勞動市場就業率與人口結構等因素之影響¹¹。

(二) 公立學校教職員退撫制度採部分提存準備之儲金制，其退離給與之財源部分來自當期撥繳之費用，而該費用依系爭條例第 8 條第 2 項規定，係由政府與現職人員依 65%與 35%之比例分擔，亦即已退休人員退離給與，部分由現職人員負擔，部分由全體納稅人負擔。由於納稅人中工作世代占多數，是以公立學校教職員退撫制度亦具有代際間重分配之效果。高齡化既為我國當前面臨的人口結構挑戰，如年金制度未隨之調整，無異將退休世代之負擔全數轉嫁給人口逐漸減少之下一世代，進而必須不斷調升費率與稅率，始足以因應給與支出

¹⁰ Johannes Frerich/Martin Frey, Sozialpolitische Grundlage der Rentenversicherung, in: Bertram Schulin (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 3 Rentenversicherungsrecht, 1999, § 2 Rn. 155-161.

¹¹ Eberhard Eichenhofer (2017), Fn. 2, Rn. 60-62. 另參見郝鳳鳴 (2018)，2017 年台灣年金改革法律分析，收於：台灣行政法學會（主編），法治國原則與 2018 年金改革，頁 26-27；張桐銳 (2018)，公務人員退休制度之年金保險化：公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報，30 卷 1 期，頁 55-56。

1 之所需。這種現象，不僅導致鈞院釋字第 717 號解釋所提及
2 之代際間權益失衡問題，同時也將導致工作世代實質所得減
3 少的結果。或有質疑代際正義具有高度不確定性，在憲法上
4 難以衡量，惟我國公共年金制度之所以產生代際間權益失衡
5 的結果，乃因當時退撫新舊制轉換之過渡措施所致，其已造
6 成同一世代特定職業、身分之受益人相較於一般國民受過度
7 保障之結果，此種階級不平等與憲法社會國原則未盡相符¹²
8 （鈞院釋字第 485 號解釋參照，詳後第四點說明），倘若公共
9 年金制度未能維護代際間公平，將使階級不平等延續至工作
10 世代與下一世代，且工作世代承擔過高之費用提撥與納稅負
11 擔，難再有經濟上餘裕發展自我、建立家庭，是以基於社會國
12 原則之誠命，立法者應有修法之義務，以維繫公共年金制度
13 的代際間權益公平。

14 (三) 當代憲法基本權利之真正作用，如同學者 Niklas Luhmann 所
15 言，已不在於拘束國家行為而對之予以「設限」，而是給予其
16 行為「指向及確立目標」。對於憲法而言，並非僅希望國家必
17 須尊重憲法的「國家不作為」要求，毋寧更是寄望其能更積極
18 的主動實現前述行為導引與目標，是以，現代法秩序中常見
19 之目的性規範，雖然在規範方式及內涵方面已與昔日慣用之
20 條件式規範大相逕庭，但憲法並未因此而容讓、放任立法者
21 擁有完全的形成與決定自由，毋寧是使其轉向另一種義務態
22 樣之履行，亦即對於立法決定所生之結果，以及因此所生之
23 影響必須負責¹³。一方面，憲法對於社會事實，必須有一套自
24 我評價機制，另一方面，其又難以避免的必須將重心轉而聚

¹² 許宗力（2017），大法官解釋與社會正義的實踐，收於：許宗力主編，追尋社會國－社會正義之理論與制度實踐，頁 81-84。

¹³ Niklas Luhmann, Rechtssoziologie, 2 Aufl., Opladen 1983, S. 231f.

1 焦於國家，尤其是立法者之立法行為，以督促其履行與社會
2 事實有所相關之義務，其中之一，即係憲法學理與實務上所
3 稱「立法者之改善義務」(Nachbesserungspflicht des
4 Gesetzgebers)¹⁴。換言之，立法者必須時時注意其所制定施
5 行之法律與現實社會變動之關係，隨時致力於使其與憲法之
6 要求相符。為履行該等改善義務，立法者因此自然有學者
7 Stefan Huster 所強調之「觀察義務」，亦即觀察社會之實際變
8 動情況，審酌法律對於社會所生之影響態樣與效果，以決定
9 是否對之進行事後的改善與修正¹⁵。由此以觀，其某種程度上
10 乃與立法學所稱之「有效性控制」或「結果控制」的問題極為
11 類似¹⁶。在公共年金制度之規範形構與後續檢討，乃至於變革
12 方面，亦應是如此。據上說明，公共年金制度針對長期性風險
13 提供長期性經濟安全保障，而影響公共年金制度支付能力之
14 經濟社會與人口條件乃隨時發生變化。是以，公共年金制度
15 本應隨時依循周邊條件而調整，不可能固著而一成不變¹⁷。此
16 外，公共年金制度財務永續之維繫，也須仰賴跨世代之社會
17 連帶，由退休世代、工作世代與未來世代共同面臨少子女
18 化、高齡化社會帶來的挑戰。晚近不少面臨相同問題的國
19 家，亦皆同樣採取延後退休年齡、調降所得替代率方式因
20 應，如德國、奧地利、法國、西班牙、葡萄牙等¹⁸。

¹⁴ Christian Mayer, Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, Baden-Baden 1996；聯邦憲法法院的見解 BVerfGE 88, 203, 309f.

¹⁵ Stefan Huster, Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers. Ein neues Instrument zur verfassungsrechtlichen Bewältigung des sozialen Wandels? ZRsoz 24(2003), 9ff.

¹⁶ Hans Schneider, Gesetzgebung, 2 Aufl., Heidelberg 1991, Rn. 152ff.; Hermann Maassen, Die Freiheit des Bürgers in einer Zeit ausufernder Gesetzgebung, NJW 1979, 1476ff.

¹⁷ 郝鳳鳴(2018)，前揭註 11，頁 41-43；張桐銳(2018)，前揭註 11，頁 71-72。

¹⁸ Ruland/Becker/Axer (Hrsg.) (2017), Fn. 5, § 17 Rn. 229-232; Robert Holzmann, Landis MacKeller and Michael Rotkowski (2003), ACCELERATING THE EUROPEAN PENSION REFORM AGENDA: NEED, PROGRESS, AND CONCEPTUAL UNDERPINNINGS, in: Robert Holzmann, Mitchell Orenstein and Michael Rutkowski (ed.), Pension Reform in Europe: Process and Progress, 1-10.

1 四、公共年金制度與公立學校教職員退休生活之保障

2 (一) 相對於公務人員之身分保障、俸給與退休金請求等權利，乃
3 係以憲法第 18 條服公職之基本權利規定為其保障依據，於具
4 備法定資格而由各級公立學校所聘（派）任或遴用之教職人
5 員，是否亦以憲法第 18 條作為其各類權利之保障依據，容有
6 爭議。然如依公立學校教職員，尤其是教師所從事者，係在於
7 相關教學研究，為國家培育人才¹⁹以觀，多數見解認為該等職
8 務內容應非屬憲法第 18 條所稱之公職²⁰。但即便無法以憲法
9 第 18 條規定作為公立學校教職員相關權利之保障依據，在人民
10 擔任公立學校教職員部分，或有認為係屬憲法第 15 條工作
11 權之保障範圍；至於在其擔任公立學校教職員所受到之保
12 障，尤其係薪俸待遇與退休金請求權等權利部分，依鈞院釋
13 字第 707 號與第 730 號解釋意旨，則應係以憲法第 15 條財產
14 權為其保障依據。

15 (二) 依鈞院釋字第 707 解釋意旨，教育為國家社會發展之根基，教
16 師乃肩負為國家造育人才之任務，為使教師安心致力於教育
17 工作，以提升教育品質，其生活自應予以保障。也因此，憲法
18 第 165 條即規定國家應保障教育工作者之生活，並依國民經
19 濟之進展，隨時提高其待遇。其中該條規定所稱教育工作者
20 之生活保障，除教育工作者在職時之生活保障外，並應包括
21 其退休生活之保障在內。又，不同於公務人員與國家間之法
22 律關係是基於行政處分而發生，公立學校教職員與其所屬之
23 公立學校間，主要係基於聘約（行政契約）而開展其彼此間之
24 權利義務法律關係。但即便如此，該等法律關係之諸多部分

¹⁹ 參閱鈞院釋字第 730 號解釋羅昌發大法官所提之協同意見書。

²⁰ 參與鈞院釋字第 707 號解釋蘇永欽大法官所提之協同意見書、釋字第 730 號解釋羅昌發大法官所提之意見書及陳新民大法官所提之部分偕同部分不同意見書。

1 內容，仍需進一步仰賴相關法規予以形構，其中公立學校
2 教職員退休後與國家間之退休法律關係，即屬之，而此亦可
3 見於公務人員與國家間之法律關係。也因此，雖然人民於擔
4 任公立學校教職員後並非以憲法第 18 條作為其相關權利之
5 保障依據，但在前述憲法第 165 條之規範意旨下，至少立法
6 者有義務藉由相關法律之制定，以形構公立學校教職人員之
7 退休制度，進而保障公立學校教職人員退休後之生活。

8 (三) 至於對公立學校教職員退休後生活之保障程度為何，鈞院釋
9 字第 717 號解釋曾謂：「公教人員退休制度，目的在保障退休
10 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
11 憂，而戮力從公。」由此可知，立法者對於公立學校教職員退
12 休後生活之保障義務，至少應保障其生活條件與尊嚴，於此
13 範圍內，立法者對於公立學校教職員退休制度之形構，應享
14 有相當程度之立法形成自由。

15 (四) 前述由憲法第 165 條規定所得出之國家對於公立學校教職員
16 退休生活之保障，乃係制憲者針對國家，尤其是立法者所為
17 之憲法委託，換言之，立法者依據該條規定固應制定相關法
18 律形構退休制度，以保障公立學校教職員退休後之生活，但
19 並不能因此認為，公立學校教職員得依據憲法第 165 條之規
20 定，而主張國家應給予一定金額之退休給付，或要求國家必
21 須維持其任職之初或退休之初相關法律所定之給付水準，而
22 絕對不得減少對其所為之退休給付。蓋如同前述，公立學校
23 教職員請求退休給付之權利地位，係依相關法規形成其權
24 利內容，也因此，公立學校教職員所享有之退休給付請求
25 權，在內容方面本即有在立法者為因應社會事實情況之變動
26 而修正相關法規以履行前述改善義務，進而隨之調整之可

1 能。鈞院釋字第 246 號解釋就此已有闡述：「公務人員依法固
2 有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃
3 屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之」。又
4 軍公教人員待遇中何種津貼、加給應納入退休（役）保險俸額
5 內計算，該號解釋進一步明確指出係國家「斟酌國家財力、人
6 員服勤與否或為計算養老給付基礎之保險費繳納情形等而為
7 者，得視國民經濟狀況而調整，並非一成不變。」另外，由比
8 較法之觀點而論，德國聯邦憲法法院對於類似問題所為之回
9 應，亦可看出完全相同之思維脈絡，亦即公務人員之薪俸及
10 退休金請求權，原則上僅能依照法律之標準給予之²¹，關於其
11 給付結構與金額，立法者乃享有判斷餘地²²，此亦包括調降在
12 內²³。

13 (五) 此外不可忽略的是，公立學校教職員退撫制度具有代際間重
14 分配之效果，政府的給付能力仍受同時期國民總體生產所
15 限，面對少子女化、高齡化等人口結構變遷等外在挑戰，立法
16 者於形構公立學校教職員退休制度時，必須維繫代際間權益
17 之公平性，已如前述。因此，立法者建立公立學校教職員退休
18 法律制度，除須落實國家對公立學校教職員退休生活之保障
19 義務外，亦須衡酌國家財力、人口結構變遷等因素，視國民經
20 濟情形加以調整，並非固定不變，此乃係立基於前述立法者
21 之改善義務而來而為其具體展現。在比較法上，即便採取恩
22 給制、強調受憲法制度性保障的德國公務員退撫制度，面對
23 高齡化與少子女化的人口結構變遷，也於 2001 年配合法定年
24 金保險之改革措施，同步調降所得替代率。對此，彼邦之學者

²¹ BVerfGE 8, 1 (35).

²² BVerfGE 81, 363 (374f.).

²³ BVerfGE 18, 159 (166f.); 76, 256 (310).

認為，只要不侵犯照顧原則之核心，立法者可以因應人口、社會、經濟及政治條件的變遷而調整薪資與退休給付²⁴。而此等理論觀點，對於公立學校教職員之退休制度亦同樣有所適用。

(六) 最後，公立學校教職員之退休制度亦受憲法上過度照顧禁止之拘束，而為立法者於形構公立學校教職員之退休制度時所應予注意之另一界線。鈞院釋字第 485 號解釋針對國軍眷村改建條例等給予原眷戶優惠之規定，即要求國家分配社會資源「依資源有效利用之原則，並應注意受益人與一般國民之間平等關係...」，「對於受益人範圍之決定，應斟酌其須照顧之必要性，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」此等憲法誡命，均屬吾人主張公立學校教職員之退休金請求權乃受憲法第 15 條財產權保障時所應行注意者。

五、建構公共年金制度之法律關係

(一) 人民經由聘（派）任或遴用而成為公立學校教職員起，即與國家建立長期性、繼續性之法律關係；該法律關係之權利義務，包括職務、薪給、職級、升遷等等事項，由相關法律予以規範。至於公立學校教職員退休時，該法律關係並未消解；而是從現職人員轉變為退休人員之關係，其仍為繼續性法律關係²⁵。退休人員之退休金權利仍可能發生變動，例如依照舊公

²⁴ Yasemin Körtek (2010), Die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ulrich Becker/ Peter A. Köhler/ Yasemin Körtek (Hrsg.), Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, S. 47 (58-63); Farber/Funke/Walther (2009), Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1992, DÖV 2009, S. 133, 139. 張桐銳 (2019), 退休公務人員退休權益憲法保障之檢討, 月旦法學, 289 期, 頁 194-195。

²⁵ 張桐銳 (2019), 前揭註, 頁 188-189。另參照 Wagner/Leppek, Beamtenrecht (2009), 10. Aufl, Rn. 157.

1 務人員退休法，在職人員本薪調整時，退休人員之月退休金
2 亦隨之調整；又退休給與之權利可能因法定原因而喪失或減
3 少，同時亦可能因退休人員死亡，而發生向遺屬給付之權
4 利。在此長期性法律關係中，立法者有義務隨著時序進展，依
5 照國家經濟與財政狀況，調整薪給或退休給付，以落實前述
6 生活保障義務。就此而言，適時調整毋寧為國家與現職／退
7 休人員之間法律關係的本質。

8 (二) 至於優存制度，乃是建立在另一法律關係之基礎上。以公立
9 學校教職員為例，優惠存款之本金，來自公務人員保險之一
10 次性養老給付或系爭條例之一次退休金。國家依法提供一次
11 性給付後，法律上已無後續給付義務；在此前提下，優存制度
12 相關法令允許退休人員將上開給付作為本金，儲存於臺灣銀
13 行領取利息，以利息取代年金給付。就此設計而言，乃獨立於
14 原有公務人員保險與學校教職員退休條例之外，國家另行創
15 設之給付。不過在外觀上，國家並非直接給付退休人員，而是
16 透過第三人（即臺灣銀行）與退休人員締結定期金錢寄託契
17 約，以兩年為期，到期續約，間接提供退休人員利息給付²⁶。

18 六、公共年金之權利與層級化財產權保障

19 (一) 公立學校現職或退休教職員依法請領退休金之請求權，依鈞
20 院釋字第 730 號解釋意旨，應係受憲法第 15 條財產權所保
21 障。然而，此等公法性質之公共年金請求權，本質上應與一般
22 私法權利不同，如前所述，恩給制下之公立學校教職員退撫
23 制度所需財源完全來自國家稅收；而儲金制下退休金請求權
24 利之形成，亦非完全僅由公立學校教職員繳付費用所建構，換

²⁶ 孫迺翊（2018），2017 年公務人員退休年金改革之評析，收於：台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，頁 164-165。

言之，國家同時亦以稅收撥繳費用，或依法定程序挹注以作為退撫基金之財源，此即涉及國家資源之配置。而國家所能分配之財政資源，又來自於同時期之社會生產，深受同時期經濟社會條件與人口結構變遷等因素之影響。此一面向乃涉及重大之公共利益，是以，退休金請求權縱受憲法財產權之保障，其程度亦應與私有財產有別，換言之，立法者所得介入而形構之形成自由應較為寬廣。對此，前述鈞院釋字第 246 號解釋乃謂：「公務人員依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之」，可資參照。

(二) 在儲金制之下，退休金權利之形成，部分來自政府稅收、部分來自退休人員在職時所繳付之費用；其如何受財產權保障，可參照國內文獻所經常援引之德國聯邦憲法法院就德國法定年金保險之年金權利是否受財產權保障的見解²⁷。依其所見，公法上具有財產價值之權利—包括條件或期限已經成就或屆至之權利，以及尚未成就或屆至之期待權，並非均屬該國基本法財產權保障之對象；其必須同時具備「個人支配性」(private Verfügung)、「基於個人先前之給付而形成」(Eigenleistung)，以及「為確保權利人之生存而提供」(Existenzsicherung)等三項要件，始受憲法財產權之保障。此外，德國聯邦憲法法院考量法定年金請求權動態調整之需要，進而發展出層級化財產權保障之法理，亦即：年金計算公式中，涉及因個人繳費而累積取得者，具有「個人關聯性」

²⁷ 蔡維音 (2001)，社會國之法理基礎，頁 164-165；鍾秉正 (2018)，年金改革引言，收於：台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，頁 55-56；張桐銳 (2015)，社會保險法律關係核心問題之檢討－從體系性觀點之個案研究，中原財經法學，34 期，頁 259；孫迺翊 (2012)，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間－以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障與最低生存權保障之判決為中心，台大法學論叢，41 卷 2 期，頁 454-482。

1 (personaler Bezug)，受較高程度之保障；相對地，公式中具有
2 有社會重分配之功能要素者，屬於「社會關聯性」(sozialer
3 Bezug)之範疇，立法者對之即享有較為寬廣之形成與調整自
4 由²⁸。

5 (三) 我國軍公教退撫基金所採行之儲金制，與社會保險雖有若干
6 差異，不過在權利之形成部分係來自退休人員先前在職時所
7 繳付之費用，且基金之平衡亦須依照經濟社會條件與人口結
8 構變遷等因素而調整等面向，則無不同。退休人員於退撫新
9 制期間所取得之退休金權利，應可依照上開法理，認其受財
10 產權之保障，但其保障程度仍須視計算公式中各項要素之屬
11 性而有所區別；並不應以其受憲法上財產權之保障為由，而
12 阻礙任何基於年金財務衡平所需之改革措施。

13 (四) 須注意的是，於退撫舊制下，退休之公立學校教職員所取得
14 之退休金權利並非來自其在職時所繳付之費用所形成，故而
15 不能逕以層級化財產權保障之法理加以判斷。也因此，其縱
16 受財產權所保障，保障程度亦不應超過儲金制下所形成之退
17 休金權利。至於優存制度既為政府所提供之過渡性政策性補
18 貼，則公立學校退休教職員對於該政策性補貼所生之期待，應
19 非屬財產權保障之範圍。

20 (五) 總之，公共年金之權利，縱受憲法上財產權所保障，仍必須視
21 其年金請求權之內部組成結構與屬性，區分其受保障之程
22 度，而不應一概而論。

23 參、依鈞院 108 年 5 月 23 日院台大二字第 1080014316 號函所提
24 爭點，提出聲明意見如下：

²⁸ BVerfGE 53, 257; E 58, 85; E 69, 272.

1 爭點一、公立學校教職員退休資遣撫卹條例(下稱系爭條例)第 4
2 條名詞定義、第 19 條自願退休資格、第 36 條系爭條例
3 施行後就退休所得中優惠存款之計息規定，是否違反法
4 律不溯及既往原則？侵害受規範對象之財產權？

5 說明：

6 一、系爭條例第 4 條規定部分：

7 (一)本條文主要係定義系爭條例中所用名詞之意涵，總計有 7 款
8 規定，其中一部分係原有退休規定相關之名詞解釋；一部分
9 係因應系爭條例關於退休所得調降規定，明確界定相關計算
10 方式之名詞定義。說明如下：

11 (二)針對原有退休規定之相關名詞解釋部分：包含「退撫新
12 制」、「本(年功)薪額」、「薪給總額慰助金」及「退離給與」
13 4 款名詞，主要係為明確定義教職員退休制度常見用語，爰
14 參照原學校教職員退休條例，以及歷來退休實務作業，於系
15 爭條例第 4 條明定其意涵，其內容與所涉範圍與改革前退休
16 法制並無不同，爰無涉法律不溯及既往原則及侵害受規範對
17 象財產權之情形。

18 (三)針對退休所得調降規定之相關名詞解釋部分：包含「退休所
19 得替代率」、「每月退休所得」及「最低保障金額」等 3 款名
20 詞，主要係配合本次推動公立學校教職員年金改革所定退休
21 所得調降方案，設計退休所得替代率公式並規範退休教職員
22 退休所得上限之金額(實質規範為系爭條例第 37 條及第 38
23 條規定)，爰配合明確界定上開退休所得調降方案所使用名
24 詞之意涵，屬退休所得調降方案之一部分，說明如下：

25 1、「退休所得替代率」及「每月退休所得」：

1 (1)所謂退休所得替代率(Income-Replacement Ratio)，係指退
2 休人員在退休後所領退休金占退休前薪資所得之比
3 率；作為衡量退休後能否享有與退休前相同生活水準之
4 指標。另就學理及實務而言，退休所得替代率之分母（即
5 現職待遇）並無一定之內涵，全係由各國審酌其社會結
6 構、經濟條件與工作者之薪資待遇等因素而決定，合先敘
7 明。

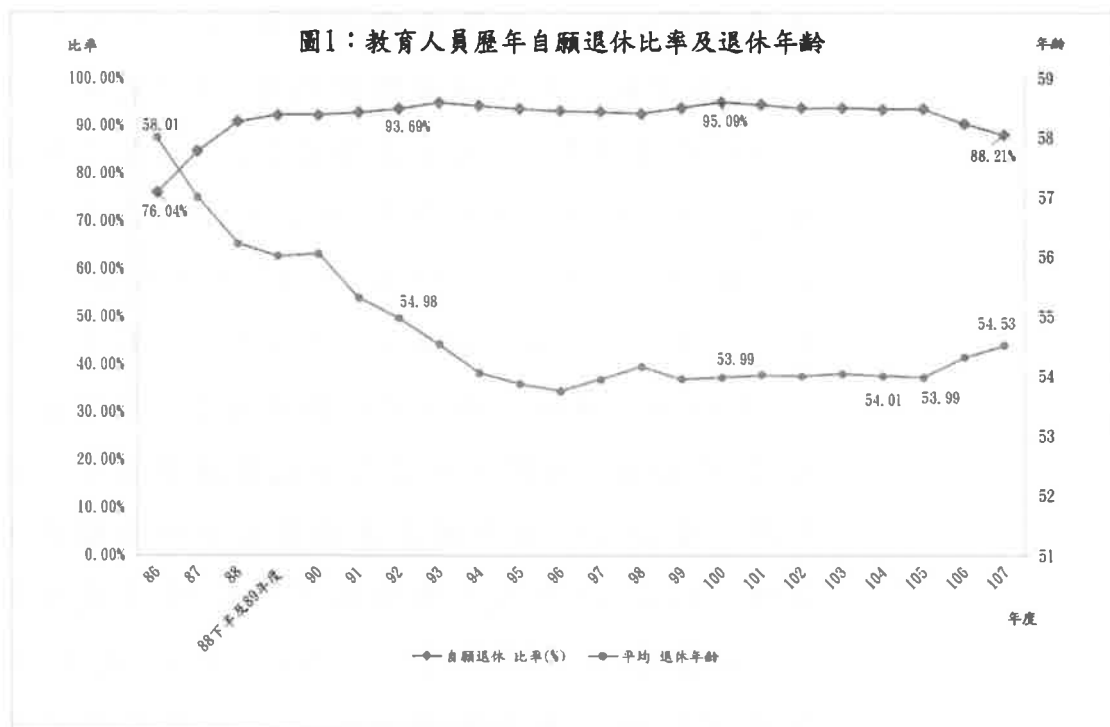
8 (2)本次推動公立學校教職員年金改革，除為有效減緩因前
9 述高齡化、少子女化，與國人生命餘命增長等國家人口結
10 構轉變，以及教職員自願退休比率偏高與相對退休年齡
11 偏低等因素所導致之退撫基金財務壓力外，主要亦考量
12 現行教職員退休實質所得，與現職人員待遇相差不大，說
13 明如下：

14 甲、公立學校教職員退撫新制自 85 年 2 月 1 日實施迄
15 今，仍處於退撫新、舊制交替之過渡期，兼具退撫
16 新、舊制任職年資者，除享有退撫舊制年資前 15
17 年給予月退休金 75%之基本保障（含年資補償金）
18 外，其所具退撫新制年資採按本（年功）薪 2 倍每
19 年給與 2%（相當 4%本薪）之月退休金，再加上
20 退撫舊制公保養老給付辦理 18%優存利息，是類
21 退休之公立學校教職員平均退休所得與現職待遇
22 相差不遠，部分年資較長者，甚至有超過現職待遇
23 的現象。即便其公保養老給付優存利息，已於 95
24 年 2 月 16 日、100 年 1 月 1 日及同年 2 月 1 日，3
25 度實施優惠存款調整方案，惟以任職年資 35 年者
26 為例，其每月退休所得上限可達本（年功）薪 2

1 倍之 95%，如以助理教授 650 薪點為例，相當於
2 現職待遇（以 107 年待遇標準計算）之 105%左右
3 （105%=新台幣（以下同）94,763 元÷<49,875 元
4 +40,455 元=90,330 元>）；主管人員則為 95%左右
5 （95%=94,763 元÷<49,875 元+40,455 元+8,970 元
6 =99,300 元>）。

7 乙、前述退休之公立學校教職員每月退休所得與現職
8 待遇接近情形，乃進一步造成多數公立學校教職
9 員可能於具備法定之自願退休要件時即辦理自願
10 退休之現象。據統計，公立學校教職員自願退休比
11 率，於 86 年度時為 76.04%，之後即逐年持續成
12 長，至 92 年已突破 9 成，持續到 100 年已高達
13 95.09%，之後雖有下降，但仍維持在 9 成以上（107
14 年為 88.21%）。提早自願退休後所衍生而來的是，公立學校教職員過早離開職場，導致成熟有效
15 人力的快速流失、人力成本顯著上升，退休人數亦
16 快速累增；同時因為退得早，相對的平均退休年齡
17 也偏低，於 86 年為 58.01 歲，至 92 年降低為 54.98
18 歲，此後平均退休年齡約在 54 歲左右，到 107 年
19 為 54.53 歲，再加上國人平均餘命增長，平均壽命
20 已達 80 餘歲，相對延長公立學校教職員退休給付
21 年限，使公立學校教職員退撫基金給付金額快速
22 累增，以近 10 年成長情形為例，在 98 年度支出
23 127.03 億元，到 107 年度已經達到 342.82 億元，成
24 長近 2.7 倍。其中定期給付的成長速度更是驚人，
25 在 98 年度才 7 萬 4 千餘人，給付 115.05 億
26

元，累積到 107 年度已經高達 12 萬 3 千餘人，給付 333.05 億元，給付金額成長 2.89 倍，造成退撫基金沈重財務負擔，於政府公務預算之財務支出亦大幅增加。此均顯示政府在未來數年內，恐須因籌措更多經費用於教職員退撫給與而使國家有限資源無法合理分配；退撫基金亦將面臨財務負擔加重之困境而影響其財務穩健性與永續性。爰公立學校教職員年金改革措施之推動，確實刻不容緩，基此，本次推動公立學校教職員年金改革規劃適度調降教職員退休所得，使與現職待遇間維持合理差距，俾公立學校教職員退休制度更臻合理健全。



1 (3) 基前所述，系爭條例建立退休所得調降方案，並明定退休
2 之公立學校教職員每月退休所得不得超過法定退休所得
3 替代率計算之上限金額，爰於系爭條例第 4 條第 4 款及
4 第 5 款分別定義分母值為公立學校教職員最後在職同等
5 級人員每月所領本（年功）薪額加計 1 倍之金額，以及分
6 子值-「每月退休所得」之計列項目。其設計理由如下：

7 甲、分母值部分：審酌現職公立學校教職員待遇性
8 質，特重在反映個人學術研究、專業及勞動價
9 值，故現職待遇標準應設有高低之別。基此原
10 理，教師待遇條例第 2 條乃規定，現職教師待遇
11 包含本薪（年功薪）、加給及獎金。同條例第 13 條
12 規定，加給分為職務加給、學術研究加給及地域加
13 給 3 種，其中在學術研究加給部分，中小學教師，按
14 所支本薪區分 4 級支給；大專教師，按教授、副
15 教授、助理教授及講師 4 級支給，其支領金額之
16 高低存有差異。復以退休給付具社會保險性質，旨
17 在維持退休人員退休後基本經濟生活安全無
18 虞，特重公平原則，尤其在退撫新制實施以後，退
19 撫給付改採儲金制，更強調提撥繳費權利義務之
20 對等。因此，鑒於公立學校教職員待遇高低有
21 別，若以其實際薪資計算退休金，恐將造成不同級
22 別之教職員繳費及退休給付基準有落差而不平之
23 情形，爰此，公立學校教職員退休金之計算自始即
24 僅以本（年功）薪為基準，嗣於退撫新制實施時，亦
25 立法以本（年功）薪加 1 倍為繳付退撫基金及給
26 付退休金之基準，以符合退休金給付所追求，而為

社會保險所特重之公平原則。據上，在計算退休所得替代率時，分子值與分母值應用相同標準計算始符公平，爰於系爭條例第 4 條第 4 款明定以公立學校教職員最後在職同等級現職人員每月所領本（年功）薪額加 1 倍之金額為分母值之內涵，以求各級別教職員間退休給付權益之衡平，同時並兼顧繳費之權利義務對等原則。

乙、分子值部分：系爭條例第 4 條第 5 款所定退休之公立學校教職員每月退休所得內涵，按支領月退休金、兼領月退休金及一次退休金，分別以退休公立學校教職員每月所領退撫舊制及退撫新制月退休金（含月補償金）、公務人員保險一次養老給付或一次退休金優存利息，以及於政府機關（構）、公立學校、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。上述所列「公營事業機構參加各項社會保險」，指除參加公教人員保險者外，在公營事業及交通行政機關中尚有參加勞工保險者（如交通部臺灣鐵路管理局、改制前之港務局、交通部公路總局及臺灣區國道高速公路局等，其所屬交通資位制之士級人員係適用公務人員退休法退休，惟係參加勞工保險支領勞工保險年金者）。至於月退休金應包含依原學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 5 項規定所支領之月補償金（按月補償金係自申請月退休金權利衍生而來，且併退撫舊制年資之月退休金定期發給，爰應屬月退休所得之一部分）。

2、 「最低保障金額」：

(1) 配合公立學校教職員退撫制度改革方案所設計之「保障弱勢」配套機制，使部分職等較低或年資短淺之公立學校教職員依前述改革方案調整退休所得後，其每月退休所得仍能維持退休後之基本生活無虞，爰明定扣減後之每月退休所得不得低於最低保障金額。準此，所謂「最低保障金額」係指退休所得調降方案之配套措施，保障退休之公立學校教職員退休所得調降後，其每月退休所得不低於該「最低保障金額」；而原領所得自始低於或等於該金額者，自無須再予調降。

(2) 至於該「最低保障金額」之訂定，參照鈞院釋字第 280 號解釋意旨，認定公立學校教職員退休所得如低於「委任第一職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」，即難以維持退休人員基本生活，爰於系爭條例第 4 條第 6 款明定「最低保障金額」為委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給（指專業加給表一）合計之數額，以保障其至少得支領之金額（以 107 年度待遇標準計算，委任第 1 職等本俸 7 級之俸額為 14,890 元；一般公務人員第 1 職等專業加給金額為 18,250 元，合計為 33,140 元）。

(四) 系爭條例第 4 條名詞定義之規範內容並未涉及已終結事實，故而並無違背法律不溯及既往原則之情形；再者，系爭條例雖涉及公立學校教職員之退休金請求權，惟其權利之形成及內涵，乃係由公法規範予以構成，換言之，其性質為公法上之給付請求權，唯有在具備一定要件時方受有財產權所保障的。縱認其具憲法第 15 條之財產權性質，但仍應與一

1 般私有財產所受之保障程度有所不同，立法者對之本有較廣
2 之形成自由。調整退休年金使得年金制度得以永續存續，並
3 未逾比例原則，仍屬財產權社會義務的範圍，是系爭條例無
4 侵害受規範對象之財產權：

5 1、系爭條例第 4 條之規範內容與已終結之事實無涉，而係
6 就繼續存在之法律關係向將來調整其內容，是系爭條例
7 第 4 條與法律不溯及既往原則並無牴觸：

8 (1) 法律不溯及既往原則，就比較法而論，德國聯邦憲法法
9 院於相關裁判中謂：「當法律事後介入、變更已了結、已
10 屬於過去的構成要件事實，即屬法律的真正溯及
11 (echte/retroactive Rückwirkung)，假使如本件的情形，其
12 只是向未來影響現存的、尚未終結的事實與法律關係，即
13 不發生溯及的問題（所謂的不真正溯
14 及：unechte/retrospective Rückwirkung）。²⁹」鈞院釋字第
15 717 號解釋理由書亦同此見解而明文闡釋：「新訂之法
16 規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或
17 法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規
18 範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件
19 事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規
20 定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此
21 種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且
22 於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法
23 規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地
24 位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」

²⁹ BVerfGE 11, 139(145f.).

1 (2) 又法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維
2 護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律
3 一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原
4 則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。德國聯
5 邦憲法法院於相關裁判中曾明確指出：「基於法治國原
6 則，乃可推導出下列憲法要求：課予負擔之租稅法律，其
7 效力原則上不得及於已終結之構成要件事實。……然
8 而，其並非絕無例外。假使所信賴之特定法律情境，在
9 事理上無法被正當化時，即不生信賴保護之問題，此乃
10 包括下述情況：1、於法律溯及發生法律效果之際，人民
11 已可預見此等規定，則其信賴不值得保護…。2、現行法
12 出現有不清楚、混淆之情況時，應容許立法者於事後予
13 以釐清，於此，人民不能植基於現行法而為規劃…。3、人
14 民不能始終信賴由無效規範所創設之法律表象。因此，在
15 一定情況下，立法者有權溯及地以無疑義之規範取代無
16 效之規定…。4、最後，高於法安定性誠命而屬絕對必要
17 之公益理由，亦得正當化溯及之命令。³⁰」簡而言之，真
18 正溯及之情形原則上並不見得容於憲法，但不真正溯及
19 原則上根本就不是禁止溯及既往之問題。蓋 人類生活有
20 其連續性，因此新法雖無溯及效力，而係適用於新法生
21 效後始完全實現之構成要件事實，然對人民依舊法所建
22 立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立法者於不違反
23 法律平等適用之原則下，固有其自由形成空間。惟如人
24 民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信
25 賴，因該法律修正而向將來受不利影響者，立法者即應

³⁰ BVerfGE 13, 261(271-272).

1 制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採
2 取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及
3 信賴保護原則，鈞院釋字 574 號解釋理由書意旨可參。

- 4 (3) 據上，法律不溯及既之概念，學理及實務上多將之進一步區分為真正與非（不）真正溯及既往。所謂真正溯及
5 既往，亦有稱為「法律效果之回溯發生」，係指對於一個
6 已經終結之事實或法律關係，立法者於事後透過法律予
7 以干預，將法律效果直接適用於該法律施行前即已終結
8 之事實或法律關係上，等於讓法律效果回溯至一過去不
9 但發生且已然終結之事實或法律關係。至於非（不）真
10 正溯及既往，學理亦有稱之為「構成要件回溯聯繫」，也
11 就是對於在法律施行前即已經發生，但在法律施行時仍
12 持續進行而尚未終結之事實或法律關係，適用該施行在
13 後之法律。二者不同之處，在於非真正溯及既並未涉及
14 法律係否於施行前開始生效之問題，毋寧係指其法律效
15 果雖是自施行後方開始產生，但其所規範之構成要件卻
16 涵蓋、涉及施行前即已開始進行而仍未終結之事實或法
17 律關係。非（不）真正溯及，原則上為憲法所容許，僅有
18 在例外情況方為憲法所不許，此有鈞院釋字 714 號解釋
19 林錫堯大法官所提之協同意見書可參。易言之，非（不）
20 真正溯及原則上合憲，應無疑問，僅有例外時方可能為
21 違憲。理由在於一方面人民普遍無從主張「法律不應該
22 變更」之信賴保護³¹，另一方面國家，尤其是立法者為履
23 行前述改善義務，自得透過法律之修正，以回應具體社
24 會情狀之變更，進而滿足規制之需求。雖就理論上而
25

³¹ BFH 25.09.2012 - I B 189/11.

言，縱為非（不）真正溯及，亦應本於立法者所謀求達成之適當目的，並且在受規範對象因此所生之不利益或原先信賴之落空，以及與法律所欲實現之正當目標之間，仍須符合可期待性之要求³²，方足當之，這也當然是合憲司法審查所必須回答之問題，但並未因此而影響非真正溯及之立法或修法原則上應屬合憲之立場。常見例外禁止非真正溯及之情況，諸如：法律所採取之干預手段，顯然非受規範對象所能預料，也因此無法藉著相應之行為予以回應，或是受規範對象所存在之信賴，比法律修正所欲謀求實現之目的更為重要，此時即需藉由比例原則、特別是其中之目的與手段應相當之狹義比例原則予以檢驗與審查，在立法者透過修法所欲實現之利益與受規範對象因此所減損之權利地位之間互為權衡，唯有在受規範對象之信賴利益明顯更為重要時，方有禁止非真正溯及之立法之餘地。

- (4) 職此，就系爭條例第 4 條是否有違反法律不溯及既往之問題，依鈞院歷來相關釋字解釋及學說見解，判斷關鍵在於國家與在職及已退休之公立學校教職員間之法律關係是否業已終止而告「確定」。申言之，公立學校教職員與國家間所生之（退休）法律關係倘已屬終結，而系爭條例嗣後變更該等法律關係時，即為前述真正溯及既往之情形；相反地，若該法律關係仍然存續而尚未確定，實屬「繼續性之法律關係」，則相關規範要件或計算基準之變更，即為非（不）真正溯及既往，而與法律不溯及既往原則無涉。

³² BVerfG 07.07.2010 - 2 BvL 14/02.

1 (5) 經查，單就系爭條例第 4 條之規範內容，其僅係就相關
2 名詞予以立法定義，並未實際變動現職或已退休之公立
3 學校教職員與國家間仍然存續之法律關係。既然無涉於
4 人民權利義務的（溯及）變動，自然也就與法律禁止溯
5 及既往無關。退步言之，系爭條例第 4 條所規範之公立
6 學校教職員與我國退休制度法律關係，也是繼續性的法
7 律關係，是「不真正溯及既往」之典型案例。蓋如前所
8 述，人民經由聘（派）任或遴用而成為公立學校教職員
9 起，即與國家建立長期性、繼續性之法律關係；該法律
10 關係之權利義務，包括職務、薪給、職級、升遷等等事
11 項，由相關法律予以規範。至於公立學校教職員退休
12 時，該法律關係並未消解；而是從現職人員轉變為退休
13 人員之關係，其仍為繼續性法律關係。在此長期性法律
14 關係中，立法者毋寧有隨著時序進展，依照國家經濟與
15 財政狀況起伏，調整薪給或退休給付，以落實生活之照
16 顧。就此而言，適時調整毋寧為國家與現職／退休人員
17 之間法律關係的本質之一，亦為前述改善義務之要求。是
18 新法僅是對未來法律關係之改變與調整，並且也作出相
19 對應的過渡條款，應足認系爭條例並未違背法律禁止法
20 律溯及既往原則，從而無違背憲法可言。

21 (6) 綜上所述，系爭條例第 4 條所規範之公立學校教職員退
22 休法律關係，並未涉及已領取之退休金或優存利息之返
23 還，而係就退休公立學校教職員在未來退休法律關係中
24 每月領取國家所給予之退休金或優存利息為規範，是系
25 爭條例所規範者，並非單次性且「已確定」或「已終結」
26 之法律關係，而係「繼續性之法律關係」，也因此，自無

1 法律溯及既往之情形，屬於「不真正溯及既往」之典型
2 案例。是新法僅是對未來法律關係之改變與調整，並未
3 涉及禁止法律溯及既往原則，自無違背法律不溯及既往
4 之情事。

5 2、系爭條例所規範之公立學校教職員退休金請求權，其權
6 利之形成及內涵，乃係由公法規範予以構成，縱認其具憲
7 法第 15 條之財產權性質，但仍應與一般私有財產所受之
8 保障程度有所不同，立法者對之本有較高立法形成自
9 由，是系爭條例無侵害受規範對象之財產權：

10 (1) 公立學校退休教職員依法請領退休金之請求權，究係服
11 公職權衍生之權利，或係受憲法財產權保障，對照鈞院
12 釋字第 658 號解釋認為公務人員請領退休金權利受憲法
13 第 18 條服公職權之保障，以及釋字 730 號解釋認為公立
14 學校教職員請領退休金權利受憲法第 15 條財產權保障
15 之差異，應可肯認公立學校教職員之退休金請求權與公
16 務人員之退休金請求權，二者於憲法上之保障依據有所
17 不同，換言之，應認公立學校教職員請領退休金權利係
18 受憲法第 15 條財產權所保障，而與憲法第 18 條之服公
19 職權無涉。

20 (2) 依鈞院釋字第 730 號解釋，雖可確定公立學校教職員依
21 法請領退休金之權利係受憲法第 15 條財產權所保障，然
22 該等屬於公法上財產請求權之退休金請求權，在性質上
23 明顯係與一般私法領域之財產權有所不同，換言之，其
24 權利行使要件、方式與內容乃高度仰賴立法者所制定之
25 相關公法規範，也因此，立法者相應而得以介入形構之
26 形成自由範圍，在憲法之評價上亦應與私法領域之財產

1 權有所不同。此等公法上之財產給付請求權，非均受憲
2 法財產權之保障，依據學理見解，公法上具有財產價值
3 之權利—包括條件或期限已經成就之權利，以及尚未成
4 就之期待權，並非均屬憲法財產權保障對象；其必須同
5 時具備「個人支配性」、「基於個人先前之給付而形成」
6 及「為確保權利人之生存而提供」等三項要件，始受憲
7 法財產權之保障。其次，考量到法定年金請求權必須衡
8 酌經濟發展情況、人口結構等諸多因素而有動態調整之
9 需要，乃發展出層級化財產權保障之法理：年金計算公
10 式中，涉及因個人繳費而累積取得者，具有「個人關聯
11 性」而受較高程度之保障；相對地，公式中具有社會重
12 分配之功能要素者，屬於「社會關聯性」之範疇，立法者
13 對此乃享有較寬廣的調整形成自由，換言之，立法者在
14 不違反比例原則的前提下，考量社會具體情狀之變動而
15 為必要之調整，並非屬對財產權侵害，就此已在前文詳
16 細闡述。也因此，縱認為退休之公立學校教職員之退休
17 金請求權已具備前述要件而受憲法財產權之保障，既無
18 法得出立法者對之均不得進行調整或變更，亦難謂其權
19 利內容均應受相同程度之保障，毋寧應進一步檢視所涉
20 者是否為前述個人關聯性，抑或為社會關聯性之範疇而
21 異其保障程度。

- 22 (3) 如前所述，恩給制下之公立學校教職員退撫制度所需財
23 源完全來自國家稅收；而儲金制下退休金請求權利之形
24 成，亦非完全僅由公立學校教職員繳付費用所建構，換
25 言之，國家同時亦以稅收撥繳費用，或依法定程序挹注
26 以作為退撫基金之財源，此即涉及國家資源之配置。而

國家所能分配之資源，又係來自同時期之社會生產，受經濟社會條件與人口結構變遷等因素影響，凡此，均屬重大之公共利益。也因此，縱認為退休之公立學校教職員之退休金請求權已具備前述要件而受憲法財產權之保障，既無法得出立法者對之均不得進行調整或變更，換言之，並不因受憲法上財產權之保障而阻礙任何基於年金財務衡平所需之改革措施，此外，亦難謂其權利內容均應受相同程度之保障，毋寧須依據計算公式中各項要素之屬性而有所區別，與此相應者，乃係立法者得介入予以形構、調整之程度亦因此而有所不同。對此，前述鈞院釋字第 246 號解釋所言，公務人員依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，可資參照。

- (4) 財產權負有社會義務。鈞院釋字第 709 號解釋陳新民大法官所提之部分不同意見書即謂：「由於財產權應當同時具有維護公共利益的義務，這也是公法學上所稱的「財產權的社會義務性」，立法者可以確定財產權人為了哪一些的公共利益（輕、中、高）而對人民權利分別為比例性的拘束或剝奪。」此外，鈞院釋字第 564 號解釋理由書並指出：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國

家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」又，鈞院釋字第 596 號解釋並稱：「憲法第 15 條所定保障人民之財產權，係使財產權所有人得依財產權之存續狀態，使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活尊嚴，惟為求資源合理分配，國家自得於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，以法律對於人民之財產權予以限制。」依此意旨，立法者藉由系爭條例之重新修正，而對退休之公立學校教職員之退休制度進行改革，除係鑑於退休年金制度得以永續運作，避免公立學校教職員退休年金陷入入不敷出的窘況外，並考量國家資源之合理分配，在保障公立學校教職員退休生活之範圍內，針對退休公立學校教職員每月退休金之所得替代率為必要之調整，同時一方面採緩步逐年調降措施，以減輕衝擊，另一方面並設計「最低保障金額」及「人道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退休（職）所得不低於 118 年以後替代率上限金額」等規範，改革幅度乃符合學理與相關國際公約之要求，亦與憲法第 23 條所定比例原則無違。易言之，系爭條例第 37 條及第 38 條所定逐年調降退休人員每月退休所得規定，並未違反憲法第 15 條所定之財產權保障意旨（詳如後述）；從而定義系爭條例所用名詞之第 4 條規定自無違反憲法保障人民財產權之情形。

- (5) 此外，退休人員於退撫舊制下取得之退休金權利並非來自退休人員在職時之繳費所形成，不能逕以層級化財產權保障之法理加以判斷。故其縱受財產權所保障，保障

1 程度亦不應超過儲金制之下形成之退休金權利。至於優
2 惠存款制度，既為政府提供之政策性補貼，則退休人員
3 對於利息之期待，應非屬財產權保障範圍。

4 二、系爭條例第 19 條規定部分：

5 系爭條例第 19 條為本次立法時所新制定之彈性退休條件，其
6 未就過去已終結之事實或法律關係為規範，且其內涵與憲法
7 第 15 條財產權之保護領域無涉，縱認係涉及憲法第 15 條財
8 產權之保障，系爭條例第 19 條實係立法者基於代際正義之觀
9 點，就公立學校教職員彈性退休制度之形塑，自不違反法律
10 不溯及既往原則及財產權保障：

11 (一) 系爭條例第 19 條規定僅係就公立學校教職員彈性退休資
12 格重為調整，係否已涉及憲法第 15 條財產權之保護領
13 域，非無疑問。又，退萬步言，縱認為其已涉及憲法第 15
14 條財產權之保護領域，按鈞院釋字第 707 號解釋蘇永欽大
15 法官所提協同意見書之意旨：「本案聲請人所爭執的系爭規
16 定，為系爭敘薪辦法附表的說明，和系爭敘薪辦法整體構
17 成此一公法債權關係，因此即使從主觀財產權的角度，能
18 否認為該規定構成債權的限制，邏輯上也還有商榷餘地。只
19 能從財產權制度性保障的角度來看，從而即使只是某種正
20 當財產利益可能的減損即有可能構成財產權的限制，進而
21 展開有關限制基本權原則的審查。但如果從制度性保障的
22 角度切入，即不能不先確認是否存在完整、合憲的制度，此
23 時如果涉及的是國家制度（而非社會制度，如家庭），此一
24 制度是否符合憲法的基本要求，即為進一步檢視有無違反
25 憲法原則前，必須先確認的前提。」意即就因從事相關職務

而構成公法上債權關係，系爭條例第 19 條規定是否必然構成對該公法上債權關係之限制，尚有商榷餘地。

(二) 再者，如前所述，公立學校教職員之退休金請求權性質為公法上之財產給付請求權，其必須同時具備「個人支配性」、「基於個人先前之給付而形成」及「為確保權利人之生存而提供」等三項要件，始受憲法財產權之保障。其次，依層級化財產權保障之法理：年金計算公式中，涉及因個人繳費而累積取得者，具有「個人關聯性」而受較高程度之保障；相對地，公式中具有社會重分配之功能要素者，屬於「社會關聯性」之範疇，立法者對此乃享有較寬廣的調整形成自由，換言之，立法者在不違反比例原則的前提下，考量社會具體情狀之變動而為必要之調整，並非屬對財產權侵害。也因此，縱認為退休之公立學校教職員之退休金請求權已具備前述要件而受憲法財產權之保障，既無法得出立法者對之均不得進行調整或變更，亦難謂其權利內容均應受相同程度之保障，毋寧應進一步檢視所涉者是否為前述個人關聯性，抑或為社會關聯性之範疇而異其保障程度。

(三) 續按鈞院釋字第 730 號解釋理由書：「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。對上開權利加以限制，須以法律定之或經立法機關具體明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第二十三條之法律保留原則（本院釋字第四四三號、第四八八號解釋參照）。」；鈞院釋字第 709 號解釋理由書：「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，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

1 於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展
2 人格及維護尊嚴（本院釋字第四〇〇號解釋參照）...然國家
3 為增進公共利益之必要，於不違反憲法第二十三條比例原
4 則之範圍內，非不得以法律對於人民之財產權或居住自由
5 予以限制（本院釋字第五九六號、第四五四號解釋參照）。」
6 是縱然退休公立學校教職員退休金請求權因具備前述要件
7 而屬於憲法第 15 條財產權保障範疇，惟立法者非不得基於
8 增進公共利益之必要，於符合比例原則之要求下，行使其
9 立法形成與調整之自由而對人民之財產權予以限制。

10 (四) 經查，系爭條例第 19 條規定為本次修法時就彈性退休要件
11 重新予以明文，而彈性退休制度設計之宗旨，在配合學校
12 組織調整，提供公立學校教職員多樣化退休選擇機會，俾
13 利有效安排生涯規劃，進而促進新陳代謝。也因此，彈性退
14 休之適用對象係配合學校停辦、合併或組織變更，依相關
15 法令辦理精簡人員，一般公立學校教職員並無從於初任時
16 即預期可依該規定辦理退休，亦不會納入規劃職業生涯之
17 考量；且修正後規定僅適用於系爭條例施行後辦理彈性自
18 願退休之公立學校教職員，爰自始無違反法律不溯及既往
19 原則問題。

20 (五) 系爭條例第 19 條係為因應國家人口結構高齡化趨勢，本次
21 公立學校教職員年金改革已再延後公立學校教職員月退休
22 金起支年齡，基於衡平考量，另制定調整彈性退休者之年
23 齡條件，此為立法者基於代際正義下，依據憲法第 15 條立
24 法形成自由下之政策立法，而無侵害受規範對象之財產權。

25 三、系爭條例第 36 條規定僅適用於系爭條例施行後國家與退休
26 公立學校教職員、在職公立學校教職員繼續存在之法律關

1 係，而非溯及適用已終結之法律關係，與法律不溯及既往原
2 則無涉。且系爭條例第 36 條所涉及之優存制度，為過渡性之
3 政策性補貼，並非公立學校教職員退休法規定之法定退休
4 金，對其所為之調整自未對公立學校教職員之財產權造成侵
5 害：

6 (一)按鈞院釋字第 717 號解釋理由書明文闡釋：「新訂之法規，原
7 則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關
8 係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關
9 係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生
10 效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規
11 (本院釋字第 620 號解釋參照)。此種情形，係將新法規適
12 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
13 之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規
14 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
15 律溯及既往原則。系爭規定以退休公教人員每月退休所得不
16 得超過依最後在職同等級或同薪級人員現職待遇計算之退
17 休所得一定百分比之方式，對公保養老給付金額優惠存款設
18 有上限，使其原得以優惠利率存款之金額，於系爭規定發布
19 施行後減少，致其退休後之優存利息所得顯有降低；同時亦
20 減損在職公教人員於系爭規定生效前原可得預期之相同利
21 益。惟系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人
22 員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適
23 用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。況且退休
24 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
25 理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規
26 定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及

1 既往原則。」已明白揭示就 95 年 1 月 17 日增定發布調整減
2 少優惠存款金額規定，並未溯及適用已終結之事實或法律關
3 係，因而與法律不溯及既往原則無涉。

4 (二)再按鈞院釋字 717 號解釋理由書乃謂：「優惠存款之制度，其
5 性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而
6 非獨立於退休金外之經常性退休給付。」而該號解釋中由陳
7 碧玉大法官所提出之協同意見書亦強調：「公保養老給付優
8 惠存款利息，為政策性補貼，非公務人員退休法規定之法定
9 退休金，對部分月退休公教人員而言，補貼原因不復存在：按
10 對於依舊制辦理一次退休者之退休金，以及退休者所領取之
11 公保養老給付得以全額辦理優惠存款，乃係早期公教人員所
12 得偏低，退休所得亦偏低，政府為照顧退休公教人員之生活
13 所需所為之政策性補貼。優惠存款利息非公務人員退休法規
14 定之法定退休金，公教人員薪資提高後，除對於低階或特殊
15 情況之退休人員為維護其生活之尊嚴，認受補貼之原因續存
16 而得繼續外，對於依舊制為月退休之其餘公教人員，其法定
17 月退休金已（將）隨現職人員之薪資調整，就退休時取得之
18 公保養老給付金部分，仍得全額依原辦法計付政策性補貼之
19 原因不復存在，自應調整。」凡此，均清楚揭示優惠存款係
20 屬政策性補貼性質，而非法定退休金，於補貼原因不復存在
21 時，自應調整，以避免出現鈞院釋字第 717 號解釋所言之「部
22 分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏
23 高之不合理」，以及「優惠存款利息差額造成國家財政嚴重
24 負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福
25 利支出），以及造成代際間權益關係失衡」等現象或問題。

1 (三)查退休公立學校教職員優存制度之產生，係國家基於雇主身
2 分，有鑑於早期公立學校教職員待遇微薄，連帶影響退休實
3 質所得偏低所建立用以照顧退休公立學校教職員退休生活
4 之政策性福利措施。其辦理方式是由退休公立學校教職員將
5 其一次退休金及公保養老給付金額存入辦理優惠存款之金
6 融機構（即臺灣銀行），以存款形式，由政府補貼利息；其經
7 費則由各級政府逐年編列預算支應。是就其性質而言，乃係
8 早期政府為彌補退休金不足所建立之政策性補貼或政策性
9 福利措施，優存利息納入而成為公立學校教職員每月退休所
10 得之一部分。

11 (四)審酌近年來隨著社會、經濟及政治環境變遷，18%優惠存款
12 利率（下稱優存利率）相較於一般金融機構存款利率之差距
13 逐年拉大，造成政府所應負擔之優惠存款差額利息一再提昇
14 （如下表 1），加以公立學校教職員於 85 年 2 月 1 日退撫新
15 制實施後之年資所核給之退休給與已大幅提高，爰為使該制
16 度更加健全合理，同時能讓社會各界接受，政府除對該制度
17 採取斷源性措施（教職員 85 年 2 月 1 日退撫新制實施後之
18 任職年資所領取之退休金及公保養老給付，均不得辦理優惠
19 存款）外，更於 95 年 2 月 16 日、100 年 1 月 1 日及同年 2
20 月 1 日，3 度推動實施優惠存款調整方案，俾更切合優惠存
21 款建制目的。但因歷次優惠存款調整方案均未調降 18%優存
22 利率，而銀行利率水準受國內外經濟景氣低迷之影響持續調
23 降，造成優惠存款與一般民眾存款利差擴大（73 年時臺灣銀
24 行一年期定期存款利率尚有 8.25%，嗣於 79 年雖曾提高至
25 9.5%，但之後即逐年下降，92 年已降至 1.525%，嗣後雖略
26 有波動，但均低於 3%；106 年更已降至 1.04%），以致於優

存制度越來越不能被社會大眾所接受，甚而造成公立學校教職員遭受汙名化之現象，為改善此等情形，本次年金改革仍續就退休之公立學校教職員優存制度再作檢討調整。

表 1 軍公教等各類人員優惠存款差額利息統計表

單位：百萬元

年度	政府負擔	臺灣銀行負擔	合計
98	64,295	12,531	76,826
99	65,630	12,530	78,160
100	66,236	13,885	80,121
101	66,416	14,304	80,720
102	67,092	14,489	81,581
103	67,495	14,563	82,058
104	67,828	14,562	82,389
105	69,030	13,655	82,686
106	69,186	13,285	82,471
107	55,362	11,914	67,276

資料來源：臺灣銀行

(五)承上，退休公立學校教職員優存制度係早期為彌補退休人員退休金之不足所建置，其利息除少部分由臺灣銀行負擔外，其餘皆由各級政府逐年編列預算補貼，性質應屬公法上之給付，爰退休公立學校教職員辦理之優惠存款契約，其契約期限、金額及利率等，應依系爭條例第 35 條、第 36 條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（以下簡稱優存辦法）等規定辦理。又依臺灣銀行為辦理優惠存款與退休人員締結之「優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書」2010.03 版（99 年 3 月）已於第 10 條明文約定：「優惠存款之儲存如因法令或主管機關相關規定變更，至額度或利率之計算有所變動時，應從其規定辦理，貴行無庸另行通

知。」(附件 5)是以 106 年系爭條例本次修正前受領優惠存款利息之退休人員，自上開約款即可預見契約存續中，優惠存款之額度、利率均可能因法令或主管機關相關規定而有變更；受規範對象在客觀上可以預期優惠存款之利率乃至額度是否均將繼續施行不變。再查優存辦法第 10 條第 1 項規定，已明定退休公立學校教職員之原優惠存款契約於 107 年 7 月 1 日尚未期滿者，以 107 年 7 月 1 日為到期日，自 107 年 7 月 1 日起，應依審定機關按系爭條例規定審定之可辦理優惠存款金額及法定優存利率辦理續存，究其立法意旨，係考量原學校教職員退休條例自 107 年 7 月 1 日起不再適用，致 100 年 2 月 1 日施行之原優存辦法已失其附麗，連同原優惠存款契約亦失所據，爰依系爭條例之授權，就優惠存款契約訂定相關規範，以落實系爭條例之優惠存款調整措施。

(六)再查鈞院釋字第 717 號解釋意旨，已闡明「新法規如適用於其生效後國家與退休教職員之間仍繼續存在之法律關係，並未溯及適用於新法規生效前業已終結之事實或法律關係者，無涉禁止法律溯及既往原則」。由於已退休之公立學校教職員所支領之優存利息，性質係屬持續性之定期金錢給付，系爭條例第 36 條及優存辦法相關規定僅係適用於該規定自 107 年 7 月 1 日施行後仍繼續存在之法律關係，並未溯及適用於施行前已終結之事實或法律關係，換言之，並不影響退休之公立學校教職員先前所已領取之優存利息，爰符合鈞院釋字第 717 號解釋意旨，而與法律不溯及既往原則無涉。

1 (七)如前所述，優存制度既為政府所提供之過渡性政策性補
2 貼，則公立學校退休教職員對於該政策性補貼所生之期
3 待，應非屬財產權保障之範圍。縱使認為其係屬受憲法財產
4 權所保障，然如鈞院過往諸多涉及財產權之釋字解釋所
5 言，憲法第 15 條所定保障人民之財產權，係使財產權所有
6 人得依財產權之存續狀態，使其自由使用、收益及處分之權
7 能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生
8 活尊嚴，惟為求資源合理分配，國家自得於不違反憲法第 23
9 條比例原則之範圍內，以法律對於人民之財產權予以限制
10 （鈞院釋字第 313 號、第 488 號、第 580 號、第 596 號及第
11 600 號等解釋參照）。據此，財產權之保障內容並非保障絕
12 對、特定、固定數額之請求權，或絕對、長期不得予以任何
13 調整、變更之保障，換言之，其非不得由立法者依憲法第 23
14 條之規定，於符合法律保留及比例原則之要求下為適當之限
15 制。系爭條例考量國家資源之合理分配，在保障退休之公立
16 學校教職員退休生活之考量下，針對公立學校退休教職員每
17 月所得領取之優存利息額度為必要之調整，同時採緩步逐年
18 調降措施，以減輕衝擊，另亦設計「最低保障金額」及「人
19 道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退休所得不低於 118
20 年以後替代率上限金額」規範；此皆與憲法第 23 條所定比
21 例原則相符。總而言之，依系爭條例第 36 條規定逐年調降
22 退休人員優存利息，並未違反憲法第 15 條所定之財產權保
23 障意旨。再者，退休教職員之優存利息調降後，其不得為優
24 惠存款之本金均得領回，爰其實質所領退撫舊制年資之一次
25 退休金或公保養老給付金額，從未減損，亦無侵害受規範對
26 象財產權之虞，併予敘明。

1 爭點二、依系爭條例第 37 條、第 38 條有關係爭條例施行前（後）
2 退休者，每月退休所得，不得超過各年度退休所得替代
3 率上限；於系爭條例施行後之月退休所得不得逾越第 37
4 條附表三依服務年資核定之所得替代率上限計算金額規
5 定，是否違反法律不溯及既往原則？信賴保護原則？比
6 例原則？

7 說明：系爭條例第 37 條及第 38 條等規定，並無違反法律不溯及
8 既往原則、信賴保護原則及比例原則等情事，說明如下：

9 一、是否違反法律不溯及既往原則部分：

10 (一)按鈞院釋字第 577 號解釋意旨，新訂生效之法規，對於該法
11 規生效前「已發生事件」，原則上不得適用，是謂禁止法律溯
12 及既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部
13 法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完
14 全具體實現而言。據此，倘新法規所規範之法律關係跨越
15 新、舊法規施行時期，致構成要件事實於新法規生效施行後
16 始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（鈞院釋字
17 第 620 號解釋參照）。此種情形係將新法規適用於舊法規施行
18 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
19 係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有
20 利法律地位或可得預期之利益，亦無涉禁止法律溯及既往原
21 則（鈞院釋字第 717 號解釋參照）。

22 (二)次按退休之公立學校教職員之月退休金及優存利息係按月發
23 給，由各發放機關每月查核退休人員有無死亡、喪失國籍、褫
24 奪公權、犯貪瀆入監服刑、因案被通緝或再任有給職務等情
25 事，確認其領受資格無誤後，始得依發放時程，主動發給給

1 與。其中依原學校教職員退休條例第 10 條及其施行細則第 44
2 條規定，退休之公立學校教職員就定期發給之月退休金各期
3 請求權為 5 年，並應自各期發放之日起算。從而退休之公立
4 學校教職員持續領取月退休金或優存利息，亦即公立學校教
5 職員於退休後，依法每月對國家得請求支付當月退休所得，換
6 言之，得請求給與退休金之法律關係仍繼續存在而未告終
7 結，就此，其實屬「繼續性之法律關係」(按須由其發放機關
8 每月查核其領受資格)，而非「已確定」或「已終結」之法律
9 關係。

10 (三)公立學校教職員於退休後係基於與國家間之退休法律關係仍
11 繼續領取每月退休所得，系爭條例第 37 條、第 38 條乃是調
12 整系爭條例公布施行後之每月退休所得，無論是系爭條例公
13 布施行前已退休之公立學校教職員或公布施行後方退休生效
14 之公立學校教職員，其因適用系爭條例第 37 條、第 38 條等
15 規定所生之法律效果均是向將來調整每月退休所得之給
16 付，亦即系爭條例第 37 條、第 38 條並未規定已退休之公立
17 學校教職員應返還過去所已領取之退休所得，或對之進行追
18 繳，毋寧僅適用於將來持續發生且存在之退休法律關係。

19 (四)依前所述，退休之公立學校教職員每月退休所得乃係系爭條
20 例施行後仍得持續請求給予之定期金錢給付，即其法律關係
21 跨越新、舊法規施行時期，致構成要件與事實於新法規生效
22 施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。又
23 以系爭條例既明定退休之公立學校教職員每月退休所得於系
24 爭條例施行後始依其規定逐年調降，並未溯及要求公立學校
25 教職員返還先前所已領取之退休金給付，僅係適用於系爭條
26 例施行後國家與退之公立學校教職員間仍繼續存在之退休法

1 律關係，從而系爭條例第 37 條規定，以及主管機關考試院銓
2 敘部自系爭條例施行後，依系爭條例第 37 條規定調降 107 年
3 6 月 30 日以前已退休之公立學校教職員每月退休所得，應與
4 法律不溯及既往原則無涉。另就現仍在職之公立學校教職員
5 而言，其於系爭條例 107 年 7 月 1 日施行時與所屬公立學校
6 之聘約關係仍然持續，依前揭鈞院釋字解釋意旨，本應適用
7 新法規，故不生追溯之問題。

8 二、是否違反信賴保護原則部分：

9 (一)按任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當
10 前社會環境之需求而為法律之制定、修正或廢止，難免影響
11 人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，其
12 所適用之法規未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預
13 期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴
14 值得保護時，須基於公益之必要，始得予變動。基此，當立法
15 者審酌社會整體公益優先於法規適用對象之個別利益時，得
16 依法定程序修正或廢止其原適用之法規；惟因公益之必要而
17 變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡—
18 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
19 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
20 其可得預期之利益遭受過度之減損。準此，人民對於授益法
21 規如有值得保護之信賴利益，在確有國家公益考量，並衡酌
22 所欲達成之公益及信賴利益在未逾越必要合理程度內予以變
23 動（避免將全部給付逕予終止）、採取分階段實施或訂定過渡
24 期間條款，以及考量規範對象承受能力差異等情況下，即不
25 違反信賴保護原則；若係採過渡期間來減低損害者，為避免

1 修法所追求公益目的遲未能實現，其過渡期間亦不宜過長(鈞
2 院釋字第 525 號、第 605 號及第 717 號解釋參照)。

3 (二)公立學校教職員退撫新制實施已逾 22 年，由於政經環境與客
4 觀情境已迥異於退撫新制建制之初，致原有公立學校教職員
5 退休制度已面臨諸如 1、國家人口結構老化及少子女化的雙
6 重危機，導致退休給付年限延長；進而致政府財政及公立學
7 校教職員退撫基金面臨沉重之財務支出壓力；2、金融市場之
8 利率持續走低(至今約莫 1%)，造成政府補貼優惠存款差額
9 利息之負擔加重；3、退撫基金收支嚴重失衡，衍生急迫性財
10 務危機；4、退撫舊制經費支出仍持續累增(含舊制年資之退
11 休金及其優惠存款之差額利息)；5、公立學校教職員退休制
12 度多項提高退休所得措施(包括提高退休金基數內涵、增給
13 年資補償金及提高優惠存款金額計算標準等)，在公立學校教
14 職員待遇結構已有所調整，退休所得亦有相當顯著提昇之情
15 況下，原有退休制度之部分規定已不合時宜等諸多亟待改革
16 的問題。爰為解決原公立學校教職員退休制度所面臨之上述
17 種種問題，經立法院制定系爭條例調整教職員退休所得，係
18 在維持公立學校教職員退撫制度之公平合理及永續經營；其
19 立法目的係基於原公立學校教職員退休制度確有改革之迫切
20 公益需求。

21 (三)系爭條例第 36 條、第 37 條及第 38 條規定採 10 年半，逐年
22 調降退休所得替代率上限；優存利率於擇領月退休金者，則
23 採 2 年半利率歸零；於擇領一次退休金者，其等於或低於最
24 低保障金額部分維持 18%利率；超出最低保障金額部分，採
25 6 年半逐步降低其利率至 6%止。準此，上開規定並未全部逕
26 予終止退休人員之退休給付；所採取分階段實施減少給付之

1 緩步改革作法，已給予充分過渡期間。此外，系爭條例設有最
2 低保障金額機制，於第 36 條第 3 項及第 39 條第 2 項等規定
3 中，明定公立學校教職員退休所得於依規定調降時，每月所
4 領退休所得不得調降至低於最低保障金額。上述所定最低保
5 障金額，係參照鈞院釋字第 280 號解釋意旨所定「得以維持
6 退休人員基本生活之標準」，於系爭條例第 4 條第 6 款明定以
7 「委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般教職員專
8 業加給（指專業加給表一）合計數額」（依 107 年度待遇標準
9 計算，為 33,140 元）。另基於人道關懷及弱勢照顧精神，於系
10 爭條例第 36 條第 2 項明定，支領月退休金人員，如調降優存
11 利息後之每月退休所得低於 118 年以後替代率上限金額時，可
12 按該金額中，屬於公保養老給付優存利息部分，照年息 18%
13 回推得辦理優惠存款之金額，予以補足。

14 (四)綜前所述，系爭條例第 36 條、第 37 條及第 38 條規定變更已
15 退休之公立學校教職員之退休給付，乃係基於維持公立學校
16 教職員退休制度之永續經營及國家財政健全之重大公益考
17 量，所採取之逐年調降退休所得替代率上限及優存利率之緩
18 步改革作法，已給予充分過渡期間，同時定有最低保障金
19 額，不致影響已退休之公立學校教職員之生活及尊嚴，並特
20 別考量情況特殊之退休教職員承受變動能力較低，因而給予
21 人道關懷之保障機制，以減緩衝擊。故參酌前揭鈞院釋字第
22 525 號、第 605 號及第 717 號等解釋意旨，並未違反信賴保
23 護原則。進言之，本次公立學校教職員年金改革，確係政府本
24 於誠信原則，在充分考量公益維護、世代正義之餘，所為必要
25 而合宜之作為。

26 三、是否違反比例原則部分，說明如下：

1 (一)按憲法第 23 條所定比例原則，旨在規範目的與手段之合理聯
2 結，即立法者為謀求特定立法目的之實現，與因而採取之手
3 段所生之不利益之間，必須保持適當比例關係之原則。其要
4 件可細分為「適當性」、「必要性或侵害最小性」與「衡量性或
5 狹義比例原則」等三原則，亦即「採取之方法應有助於目的之
6 達成」、「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權
7 益損害最小者」及「採取之方法所造成之損害不得與欲達成
8 目的利益顯失均衡」等。

9 (二)又按「系爭規定係為處理此種不合理情形，避免優惠存款利息
10 差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措
11 施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失
12 衡等問題。且系爭規定亦有兼顧國家財政資源永續運用之重
13 要目的。故系爭要點之訂定確有公益之考量。」此有鈞院釋字
14 第 717 號解釋在案。依該號解釋之意旨，在「避免造成國家
15 財政嚴重負擔並進而排擠其他給付行政措施預算」及「避免
16 造成代際間權益關係失衡」二者之考量下，國家適度改變優
17 惠存款利息制度，業經大法官認定具有憲法上之正當性。按
18 現行公立學校教職員退休制度自 85 年 2 月 1 日起，由政府編
19 列預算支應退休給付之制度改為儲金制，並由政府與公立學
20 校教職員按月提撥費用共同成立退撫基金，以支應退撫經
21 費；但退休金給付制度仍係採行按退休年資及退休薪額、依
22 法定公式所計算之確定給付制，並由政府負最後支付責任，此
23 即與國家整體財政負擔能力有關。因此，公立學校教職員退
24 休制度之設計，必須兼顧國家整體財政考量及社會資源之合
25 理分配，並避免造成代際間權益之失衡。系爭條例基於上述
26 立法目的，於第 37 條及第 38 條等規定中明定每月退休所得

1 不得逾越系爭條例附表三所定之所得替代率上限，具有憲法
2 上之正當性，應無疑問。

3 (三)系爭條例第 37 條、第 38 條確有助於立法目的之達成：

4 1、按現行公立學校教職員退休制度正面臨「人口結構急速高
5 齡化，政府與退撫基金經費支出壓力遽增」、「隨著退休所
6 得之提昇，促使教職員於成就自願退休條件即申辦退
7 休，增加給付年限」、「退撫基金長期不足額提撥，衝擊基
8 金永續性」、「退休人數持續累增，政府與退撫基金財務收
9 支面臨挑戰」等問題，以致公立學校教職員退撫基金自 103
10 年度起，已發生當年度收繳收入不足支付當年度支出之情
11 形（支出占收入比率已達 102.13%）；104 年度為
12 113.23%；105 年度為 127.24%；106 年度已高達
13 141.94%。由此顯示，公立學校教職員退撫基金之給付支
14 出自 103 年起已經無法由同時期收繳收入予以支應，必須
15 動用先前所累積之本金餘額，相對亦壓縮基金可運用之收
16 益空間，若未立即設法改善而任此狀況持續惡化，長此以
17 往，將使退撫基金餘額快速侵蝕一依退撫基金第 6 次精算
18 結果顯示，預計在 119 年公立學校教職員退撫基金帳戶餘
19 額將告用罄。爰鑑於退撫基金財務危機已迫在眉睫，並兼
20 顧國家整體財政考量及社會資源之合理分配，同時避免造
21 成代際間權益之失衡，自有必要全面調整公立學校教職員
22 退休之給付機制，使其制度得以永續發展，故由立法院制
23 定系爭條例針對公立學校教職員退休所得為合理及適當
24 之調整。

2、次按系爭條例第 40 條第 1 項明定：「退休教職員退休所得依第三十六條至第三十八條規定扣減退休教職員退休所得後，各級政府每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金，不得挪作他用」，故系爭條例第 37 條、第 38 條節省之退輔經費支出，如原係來自於各級政府編列預算，應全數挹注退撫基金，不得挪作他用。依照 108 年 2 月第 7 次精算報告顯示，本次改革後節省挹注款自 107 年至 156 年度間預計入帳合計數為 8,906 億元（參照附件 6，第 7 次精算評估報告書第 197 頁，表 10-2），亦即本次改革關於優惠利息及調整所得替代率之措施，於將來 50 年預計可為教職員退撫基金挹注 8,906 億元之財源，對照本次改革前之第 6 次精算報告與改革後之第 7 次精算報告，由於年金改革及挹注款收入，在提撥費率維持 12% 之前提下，累積餘額首次出現負數年度，教職員退撫基金餘額用盡之時程延後 10 年至 129 年（參照附件 7，第 7 次精算評估報告書第 178 頁），倘再依系爭條例第 8 條第 2 項及第 9 條等規定提高提撥費率，可有效達成退撫基金維持一個世代之收支平衡，避免造成代際間權益失衡現象，有助於上述立法目的之達成，符合適當性原則。

（四）系爭條例第 37 條、第 38 條確屬有效達成立法目的之最小侵害手段：

1、系爭條例第 37 條及第 38 條等規定雖對於個別退休之公立學校教職員調降其退休所得，然以上開規定除設有 10 年半逐年減緩之過渡期間，以縮減對個別退休教職員之衝擊外，亦同時納入「最低保障金額」及「人道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退休所得不低於 118 年以後替代

率上限金額」等規定之保障，是上開規定並未逾必要限度，符合必要性原則（即最小侵害原則）。

2、雖有論者曾提出個別不同之替代方案，但該等替代方案不僅無法全面改善我國現有年金制度，無助於目的之達成，縱使能夠達成前開目的，其損害亦非最小，謹再詳述如下：

(1) 改善基金經營效率並非健全年金財務制度之有效手段：

投資本質係有賺有賠，特別是 2008 年全球金融風暴後，導致各國經濟衰退，後續又引發歐洲國家之債信危機，直接造成各國年金基金投資失利，例如智利於 2008 年之年金基金投資報酬率竟為-25.3%，嚴重影響已退休者或屆齡退休者之經濟安全（參照附件 8，行政院年金改革辦公室，《年金制度國際比較》，第 1 頁及第 2 頁）。因此，改善基金經營效率雖為必要，但並非健全年金財務制度的唯一選項，毋寧只能作為輔助措施，以避免在面對全球金融風暴或是承擔風險時，造成基金無法彌補之財務損失。

(2) 以足額提撥彌補過去提撥不足之財務缺口，明顯影響下一世代權益，不符代際公平：

隨著我國少子女化之社會趨勢，加入基金之人數逐年減少，再加上通貨膨脹、投資報酬率不如預期等因素，近年提撥率之落差也日益擴大，至 2016 年公布第 6 次精算報告時，已出現最適提撥率高達 41.18% 之情況（參照附件 9，第 6 次精算評估報告書，第 177

頁)。在維持確定給付制度之前提下，教職員退休制度要作到完全之世代公平，必須「每一世代」都按其退休所得繳交足額提撥費率，否則若有任一世代產生不足額提撥數，除非有其他財源挹注，否則此一缺口勢必會攤提由下一個世代分擔。同時，既然改革方案已將未來新進教職員之提撥率提高到該世代足額提撥之費率，對於過去費率低且不足額提撥之已退休與接近退休世代，也應適度調整其給付，才符合世代公平。因此，若僅藉由調整提撥費率作為充足基金財務之手段，對於下一世代顯然並不公平，影響代際間權益甚鉅，因此與現行年改方案相較，並非侵害最小之手段。

(3) 政府補助將嚴重影響國家財政整體健全發展、排擠其他行政預算：

依財政部 107 年財政統計年報所示，106 年各級政府之退休撫卹支出達 1984 億餘元，佔歲出淨額達 7.1%（附件 10）。因此，如再由政府補助支持退撫基金之財務結構，不僅現況下已捉襟見肘，龐大之潛在負債亦近乎「無底洞」，若再不斷投入經費，必將嚴重影響國家財政整體健全發展、排擠其他行政預算，其所形成對公益之侵害顯然遠高於現有之年改方案。另，系爭條例第 40 條亦明定退休之公立學校教職員因調降月退休金及優存利息後，各級政府所節省之經費應全部挹注退撫基金，以補足退休人員不足額提撥之財務缺口，有效減輕在職人員提撥退撫基金之壓力。此對照系爭條例追求公立學校教職員退休制度永續發

展，兼顧國家整體財政考量及社會資源之合理分配，以及代際間權益之公益目的，與上述針對個別退休教職員逐年調降退休所得之私益侵害，兩相衡平之下，應足以認定系爭條例所欲追求之公益與其侵害個人之私益並未顯不相當，故未違反衡量性原則。以系爭條例與上述 3 原則均無違背，實未違反比例原則之精神。

(五)系爭條例第 37 條、第 38 條對於受規範對象所造成之損害，與所欲達成目的之利益，並未顯失均衡：

1、系爭條例第 37 條、第 38 條對個別退休之公立學校教職員向將來逐年調降退休所得，對個別退休教職員之影響係其所期待之將來每月退休所得遭到金額上的減少，惟上開規定已訂有分 10 年半逐年減緩之過渡期間，此外並訂有「最低保障金額」及「人道關懷條款-調降優惠存款利息後，每月退休所得不低於 118 年以後替代率上限金額」之保障，故個別教職員每月退休所得減少後仍足以維持符合身分之退休生活，並未違反國家對其退休生活所應提供之保障要求。

2、系爭條例第 40 條明定退休之公立學校教職員因調降月退休金及優存利息後，各級政府所節省之經費應全部挹注退撫基金，以補足過去退撫新制實施以來不足額提撥之鉅額財務缺口，有效減輕在職人員提撥退撫基金之壓力。此對照系爭條例追求教職員退休制度永續發展，兼顧國家整體財政考量及社會資源之合理分配，以及代際間權益之公益目的，與上述針對個別退休教職員逐年調降退休所得之私

1 益侵害，兩相衡平之下，應足以認定系爭條例所欲追求之
2 公益與其侵害個人之私益並未顯不相當，故未違反衡量性
3 原則。

4 (六)綜上所述，系爭條例第 37 條、第 38 條與上述 3 原則均無違
5 背，實未違反比例原則。

6 **爭點三、系爭條例第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規**
7 **定，是否違反信賴保護原則？比例原則？**

8 說明：

9 一、本次退休年金改革之政策目標，除解決退撫基金財務危機
10 外，在使教職員退休所得合理調降，並透過「調整退休金計
11 算基準」、「調整 18%優惠存款制度」及「調降退休所得替
12 代率」等三個面向進行調整，其中調降退休所得替代率應計
13 列之「每月退休所得」項目，依系爭條例第 4 條第 5 款明定
14 包括「退撫新制實前、後月退休金(含月補償金)」、「優惠存
15 款利息」、「社會保險年金」，合先敘明。

16 **二、系爭條例第 39 條第 1 項符合信賴保護原則：**

17 信賴保護原則為憲法上重要原則，原意是為保障人民因信賴
18 國家法秩序而獲得之利益不被任意奪取，惟此原則並非意謂
19 只要對人民嗣後受有較現有為「不利益」之法律地位即屬違
20 反信賴保護，毋寧應在追求公益實現與人民基本權利保障間
21 取得平衡，因此人民權利於其中是否獲得保障，而不受到無
22 故之過度剝奪，方為信賴保護原則之核心，此並有鈞院釋字
23 解釋意旨揭之甚明：

1 (一)按鈞院釋字第 605 號解釋理由書：「任何行政法規皆不能預期
2 其永久實施，然行政法規發布施行後，訂定或發布法規之機
3 關依法定程序予以修改，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其
4 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
5 觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已
6 取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應
7 針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定
8 合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意
9 旨...」；又按鈞院釋字第 620 號解釋理由書：「任何法規皆非
10 永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需
11 求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利
12 法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律
13 制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以
14 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
15 之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生
16 效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適
17 度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第 577 號解釋理由書
18 參照），或採取其他合理之補救措施...」；鈞院釋字第 717 號
19 解釋文：「上開規定生效前退休或在職之公務人員及學校教職
20 員對於原定之優存利息，固有值得保護之信賴利益，惟上開
21 規定之變動確有公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退
22 休或在職公教人員應受保護之信賴利益，上開規定所採措施
23 尚未逾越必要合理之程度，未違反信賴保護原則及比例原
24 則」，上開解釋並於解釋理由書中進一步闡釋：「信賴保護原
25 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
26 內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之

1 目的。...凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應
2 受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止
3 外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規
4 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
5 之減損。」

6 (二)由上開鈞院之釋字解釋意旨可知，人民對於授益法規如有值
7 得保護之信賴利益，惟若國家確有公益考量，並衡酌所欲達
8 成之公益及信賴利益，在未逾越必要合理程度內予以變動，並
9 避免將全部給付逕予終止、採取分階段實施及考量規範對象
10 承受能力差異等，即不違反信賴保護原則。

11 (三)查，公立學校教職員退撫新制實施已逾 22 年，如前所述，由
12 於政經環境與客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，致原有
13 公務人員及教職員退休制度已面臨諸多不合時宜而亟待改革
14 之問題。爰為解決原教職員退休制度所面臨上述種種問題，經
15 立法院制定系爭條例調整教職員退休所得，係在維持教職員
16 退撫制度之公平合理及永續經營；其立法目的係基於原教職
17 員退休制度確有改革之迫切公益需求。準此，系爭條例第 39
18 條第 1 項確係為重大之公益而制定。

19 (四)次查，系爭條例所得替代率之計算參照本條例附表三，已明白
20 詳列各任職年資之退休公立學校教職員於本條例實施後逐年
21 之退休所得替代率，可知系爭條例設定之替代率上限，係以
22 任職年資為計算基礎，次對於各任職年資之替代率上限，再
23 分成 10 年逐年調降 1.5%，以降低減少給付所生之衝擊。舉
24 例而言，任職年資 35 年之退休教職員，退休所得替代率於 107
25 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日為 75%，於 109 年 1 月 1 日

1 至 109 年 12 月 31 日調降 1.5%後降為 73.5%，分為 10 年逐
2 年調降後，自 118 年 1 月 1 日以後之退休所得替代率為 60
3 %，上述分 10 年逐年調降之緩步改革，已給予充分過渡期
4 間，未將全部給付逕予終止、且採取分階段實施，實符合歷來
5 鈞院釋字解釋之意旨。

6 (五)復查，就月退休金部分，系爭條例第 39 條第 2 項尚規定：「退
7 休教職員每月所領退休所得，依第三十七條或前條規定計算
8 後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原
9 即低於最低保障金額者，依原金額支給」，又關於優存利息之
10 利率部分，則於本條例第 36 條第 3 項明定：「依前二項、第
11 三十七條至第三十九條規定計算後之每月退休所得低於或等
12 於最低保障金額者，應按最低保障金額中，屬於公保一次養
13 老給付優存利息部分，照年息百分之十八計算其公保一次養
14 老給付可辦理優惠儲存之金額。但原金額原即低於最低保障
15 金額者，依原儲存之金額及年息百分之十八辦理優惠存
16 款」，均以最低保障金額作為調降給付之限制，如調降後之月
17 退休金或優存利息低於最低保障金額者，仍按最低保障金額
18 支給月退休金，或在最低保障金額範圍內仍維持優存利率年
19 息 18%，當可保障已退休之公立學校教職人員之月退休總所
20 得，不致於因依本條例重新計算後，使其未能獲得最低保障
21 金額。準此，教職員之合理預期利益並未因此形成過度減損。

22 (六)綜上所述，系爭條例第 39 條第 1 項並未違反信賴保護原則。

23 三、系爭條例第 39 條第 1 項與比例原則亦無違背：

24 (一)系爭條例第 39 條第 1 項，確有助於前述目的之達成：

- 1、本條例修正係基於2017年由總統府年金改革委員會主導之年改方案所作成，該方案包含十大重點：1.「確保一個世代不會用盡」、2.「終結優惠存款制度，讓18%走入歷史」、3.「調降公教所得替代率，與國際接軌」、4.「延長投保（提撥）薪資採計期間，縮減基金收支落差」、5.「延後請領年齡，以因應人口老化」、6.「提高費率上限，漸進調整費率」、7.「政府財源挹注，強化基金財務永續」、8.「設計年金年資可攜帶制度，跨職域就業有保障」、9.「基金管理專業化、透明化，提升投資效率」、10.「改革黨職併公職等不合理設計，讓制度回歸常軌」。
- 2、上述十大改革重點，係全面性檢討我國軍公教人員年金制度。首先，在改革目標上，「確保一個世代不會用盡」是宣示避免代際權益失衡，而「設計年金年資可攜帶制，跨職域就業有保障」是講求不同職業與身分別之平衡。其次，「終結優惠存款制度，讓18%走入歷史」及「改革黨職併公職等不合理設計，讓制度回歸常軌」則是將過去無合理法律依據的作法，利用這次改革一併去除。揭櫫改革的策略，就是「調降所得替代率，與國際接軌」，再以「延長投保（提撥）薪資採計期間，縮減基金收支落差」、「提高費率上限，漸進調整費率」、「政府財源挹注，強化基金財務永續」多管齊下達成改革目的。最後，則以「基金管理專業化、透明化，提升投資效率」來確保改革的成果。因此，確實有助於健全退撫基金之財務體制，達到上開衡平不同職業或身分別之老年經濟安全保障，並避免造成代際間權益失衡之行政與公益目的。

(二)目前執行之年改方案，確已為最後手段：

1 如上所述，我國年金制度所面臨之迫切困境，必須透過上述
2 十項改革重點，全面性進行檢討並落實，才能有效確保年金
3 制度之永續性，同時避免排擠不同職業別之老年經濟安全保
4 障，兼顧不同世代間之權益。雖有論者曾提出個別不同之替
5 代方案，但該等替代方案不僅無法全面改善我國現有年金制
6 度，無助於目的之達成，縱使能夠達成前開目的，其損害亦非
7 最小，謹再詳述如下：

8 1、查，系爭條例第 39 條第 1 項規定，退休教職員自 107 年
9 7 月 1 日起之每月退休所得，於調降優存利息後，如仍
10 超出各年度所定退休所得替代率上限金額者，依序先扣
11 減「優惠存款利息」、「退撫新制實施前月退休金（含月
12 補償金）」，最後再扣減「退撫新制實施後月退休金」，至
13 不超過上限金額止。同法施行細則第 33 條第 8 項規
14 定，退休之公立學校教職員依本法第 39 條第 1 項第 2
15 款規定扣減退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含
16 月補償金）時，依序先扣減月補償金，再扣減退撫新制
17 實施前年資所計得之月退休金。準此，上述規定係以優
18 先扣減「優惠存款利息」、「月補償金」、「退撫新制實施
19 前月退休金」，最後再扣減「退撫新制實施後月退休
20 金」。至於退休之公立學校教職員所領「社會保險年
21 金」，並未列入扣減之範圍。

22 2、揆諸前開系爭條例第 39 條所定扣減順序之立法意旨，不
23 僅考量退撫新制年資給付已由公立學校教職員先前在
24 職時自行繳付部分負擔，對於目前已退休且兼具退撫
25 新、舊制人員而言，如係退撫新制年資較短者，若將退
26 撫新制年資計得之月退休金列為優先扣減項目，將形成

有繳費但不得領取給付之現象，爰不宜將其扣減順序列在第一順位；再者，加速優存制度落日亦為本次改革政策目的之一，將優存利息列為最優先扣減項目，核屬妥適；接續再扣減月補償金、退撫新制實施前月退休金，最後再扣減退撫新制實施後月退休金。此外，107 年 7 月 1 日以後退休之公立學校教職員，依上述年金改革措施，不僅需調整退休金計算基準為最後在職 5 年至 15 年平均薪額（以下簡稱均薪），且隨著退撫新制實施時間越長，未來必將有扣減退撫新制年資給與之情形；例如以全新制年資人員而言，以均薪計算之每月退休所得如有超過退休所得替代率之情形，亦會扣減退撫新制年資計得之給付金額。

- 3、又審酌退撫基金自始採不足額提撥，於退撫基金成立當時，經銓敘部委託精算結果，必須提撥 13.55% 才足夠支應給付，但為顧及軍公教人員和政府負擔能力，一開始只從 8% 提撥，之後經過幾次調整，到 95 年始調高為 12%，至今已經超過 13 年，都沒有再調整，依據退撫基金第 6 次精算結果，應提撥費率已為 41.18%，與實際提撥費率已相差 29.18%。基此之故，雖退休之公立學校教職員優存利息、月補償金及退撫新制實施前月退休金均由各級政府編列預算支應，其因退休之公立學校教職員調降上述所得而得以節省之經費，於系爭條例第 40 條明定必須全額挹注退撫基金，其目的主要用以彌補退撫基金歷來因政府與教職員不足額提撥所衍生之財務缺口，俾有效減輕工作世代必須攤提承受過去累積財務缺口之提撥壓力。總結對退撫基金來說，上述年金改革措

1 施實施結果，不僅有來自各級政府因年金改革節省之退
2 撫經費挹注，基金本身應給付金額亦隨退撫新制年資相
3 對越長而減少，有效減緩退撫基金用罄危機，根據委託
4 精算結果，退撫基金因上述調降所得及挹注措施，可將
5 原用罄年度從 119 年延後到 139 年，維持一個世代的財
6 務穩健。

7 (三)目前年改方案所造成之損害，與所欲達成目的之利益，並未顯
8 失均衡：

- 9 1、年改方案所欲達成之公益目的，係維護國家年金制度之
10 永續發展，健全退撫基金之財務體制，同時達成衡平代
11 際間權益及不同職業別之老年經濟安全保障之目標。在
12 年金制度岌岌可危，特別是公立學校教職員退撫基金將
13 於 119 年歸零甚至變為負數（即目前俗稱之「破產」）之
14 此刻，落實年金改革自屬於急迫且重大之公益。
- 15 2、再者，雖現行年改方案對於個別已退休之公立學校教職
16 員將造成退休金縮減之現象，然而年改制度設有逐年減
17 緩之過渡期間，以縮減對個別已退休之公立學校教職員
18 之衝擊。尤其本次年改方案針對每月退休所得低於替代
19 率調降方案最末年（即第 11 年）之上限金額者，亦設有
20 「人道關懷弱勢保障條款」，使其前開金額屬於公保優
21 存之部分，仍按照 18% 利率計算其相應可辦理優惠存款
22 之本金數額，以適度保障其退休權益。
- 23 3、因此，若對照追求年金制度永續發展、顧及不同職業別
24 之老年經濟安全保障及代際間權益之公益目的，與個別
25 公立學校教職員在依據所得替代率調整、並設有人道關
26 懷弱勢保障條款之私益侵害，兩相衡平之下，應足以認

1 定現行年改方案所欲追求之公益與其侵害之私益並未
2 顯不相當，實未違反比例原則之精神。

3 四、綜上，系爭條例第 39 條第 1 項規定之扣減順序，主要為落實
4 前開系爭條例第 37 條及第 38 條調降退休所得欲有效解決退
5 撫基金迫切的財務危機之公益性目的，所為必要而合宜之作
6 為，爰同前開系爭條例第 37 條及第 38 條規定，均無違反信
7 賴保護原則，亦無違反比例原則之問題。

8 **爭點四、系爭條例第 8 條提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率**
9 **基準之規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害現職**
10 **人員之財產權？**

11 說明：

12 **一、系爭條例第 8 條並非溯及性法律，當無涉違反法律不溯及既**
13 **往原則之爭議：**

14 (一) 按法律不溯及既往原則，業由鈞院以釋字第 717 號解釋理由
15 書指明：「新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已
16 終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新
17 法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要
18 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
19 外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情
20 形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法
21 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
22 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
23 利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」

1 (二) 職此，將新法規適用於舊法規施行時期內已發生且於新法規
2 施行後繼續存在之事實或法律關係，而非將新法規之溯及適
3 用之情形，縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預
4 期之利益，亦無禁止法律溯及既往原則之適用，自無違反法
5 律不溯及既往原則之問題。

6 (三) 系爭條例第 8 條提高現職公立學校教職員退撫基金法定提撥
7 費率上限之規定，僅於法規施行後向後適用於現職公立學校
8 教職員及政府日後按月應提繳之費率與費用，並未溯及適用
9 於現職公立學校教職員及政府先前業已按月提繳之費用，縱
10 有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，依
11 鈞院釋字第 717 號解釋意旨，乃與禁止法律溯及既往原則無
12 涉。

13 二、就系爭條例第 8 條與憲法財產權保障之部分：

14 (一) 姑且不論我國軍公教退撫基金所採行之儲金制，雖與社會保
15 險有若干差異，然其權利之形成部分來自退休人員在職時提
16 繳之費用，基金平衡須依照經濟社會條件與人口結構變遷而
17 調整等面向，則無不同，業如前述。而現職公立學校教職員在
18 職時提繳費用計算基準之升降，係在確保其退休取得退休金
19 之權利，攸關基金運作、財務衡平之所需及現職公立學校教
20 職員退休後取得退休金數額之合理妥當性，且該基準之調升
21 同時意味政府負擔同按比例一併調升，就此，是否涉及現職
22 公立學校教職員之財產權保護領域並對其造成限制，已有可
23 疑。

24 (二) 況查，縱認系爭條例第 8 條提高現職公立學校教職員退撫基
25 金撥繳費用率基準之規定，確實涉及憲法第 15 條所定財產權

之保護領域，然憲法之財產權保障並非絕對保障，既非保障特定、固定數額之請求權，亦不在保障財產之存續狀態不得依憲法第 23 條之規範予以立法限制。

(三) 質言之，按「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，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（本院釋字第四〇〇號解釋參照）。立法機關對人民財產權之限制，如合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之或明確授權行政機關訂定法規命令者，即與財產權上開憲法意旨無違，迭經本院解釋在案（本院釋字第三一三號、第四八八號、第六〇〇號解釋參照）」有鈞院釋字第 672 號解釋可稽。而因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家得於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，以法律限制人民之財產權，亦有鈞院釋字第 580 號解釋文及解釋理由書意旨可稽。

(四) 公立學校教職員退休制度自 85 年 2 月 1 日起，將原由政府編列預算全額支應之恩給制，改為由政府與教職員按比率撥繳退撫基金費用共同籌措退休經費之共同提撥制（即目前實施之退撫新制），納入社會保險自助互助及權利義務對等之精神，建立全體公立學校教職員在職撥繳退撫基金，以及與政府共同擔負退休金籌措責任之觀念與制度。基此，85 年 2 月 1 日施行之原學校教職員退休條例第 8 條即規定，教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退撫基金支付；上述共同撥繳費月按教職員本（年功）薪額加 1 倍 8% 至 12% 之提撥費率，按月由政府撥繳 65%；教職員繳付 35%。同

步施行之公立學校教職員退休撫卹基金管理條例第 8 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保證責任。準此，提高提撥費率係維持退撫基金財務衡平之機制之一，並由政府及教職員共同承擔提高提撥費率責任。另自退撫基金成立至今，分別於 91 年、93 年至 95 年進行 4 次提高提撥費率，至今實際提撥費率為 12%。

(五) 次查系爭條例第 8 條規定：「第六條所定退撫基金，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。(第 1 項)前項退撫基金費用按教職員本(年功)薪額加一倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五；教職員繳付百分之三十五。(第 2 項)(下略).....」第 9 條規定：「前條第二項所定退撫基金費用之實際提撥費率，由行政院會同考試院，依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂並公告之。(第 1 項).....(中略)。第一項所定退撫基金定期財務精算，由退撫基金管理機關就退撫基金之收支、管理與運用情形，每三年精算一次；每次至少精算五十年。(第 3 項)」準此，系爭條例關於退撫基金之提撥機制，維持與原學校教職員退休條例相同之規範，仍維持由政府與公立學校教職員共同承擔提高提撥費率責任。

(六) 又依據公務人員退休撫卹基金管理委員會於 105 年 7 月 21 日公布之「退撫基金第 6 次精算報告書」之精算結果，即使是在不攤提過去未提存負債之基礎下進行各項參數之敏感度分析結果，折現 4%之假設水準下，公立學校教職員之退撫基金正常成本費率為 21.28%；折現率 6%之假設水準下，正常成本費率為 11.9%。而基金自成立以來累計至 105 年底之已實

1 現收益率，雖然高於法定最低年收益，但仍低於 6%。由於基
2 金收益率受到經濟景氣影響，預期過高之收益水準不符實
3 際，現行法定費率上限 12% 已無法滿足退撫基金之實際調整
4 需求。為落實退撫基金提撥費率應依精算結果訂定之收支平
5 衡原則，爰參酌上開精算結果，系爭條例將原學校教職員退
6 休條例所定之退撫基金法定費率上限，調整為 18%，並於系
7 爭條例施行後，考量政府與公立學校教職員之負擔，再予審
8 慎釐定實際費率。

9 (七) 職此，系爭條例第 8 條提高現職公立學校教職員退撫基金法
10 定提撥費率上限之規定，係基於退撫新制採行共同提撥制之
11 原理，以及現行退撫基金應提撥費率與實際提撥費率已存在
12 極大差距，所訂定合理調整提撥費率規定，並無違反法律不
13 溯及既往原則，縱涉財產權保障之範圍，仍許由立法者依鈞
14 院釋字第 766 號解釋之意旨，盱衡國家財政資源之有限性、人
15 口增減及結構變遷可能對社會保險帶來之衝擊等因素加以修
16 法因應，是系爭條例第 8 條縱涉及現職公立學校教職員之財
17 產權，仍係由立法者鑒於現行退撫基金法定費率已無法平衡
18 退撫基金財務收支狀況，為健全基金財務結構，維持基金正
19 常運作，參採各種儲金性質之基金若有收支不足之情形，均
20 採立法調整費率之措施因應以改善財務結構之模式（如：「公
21 教人員保險法」於 88 年立法時費率為 4.5% 至 9%，後於 103
22 年修正為 7% 至 15%；「勞工保險條例」於 84 年立法時費率
23 為 6.5% 至 11%，後於 97 年修正為 7.5% 至 13%），而依憲法
24 第 23 條，於符合法律保留及比例原則之情形下所為適當之合
25 憲限制，並未違憲侵害財產權。

1 三、綜上所陳，系爭條例第 8 條提高現職公立學校教職員退撫基
2 金法定提撥費率上限之規定，僅適用於法規施行後繼續存在
3 之事實或法律關係，縱有減損規範對象既存之有利法律地位
4 或可得預期之利益，依鈞院釋字第 717 號解釋意旨，並無禁
5 止法律溯及既往原則之適用。而系爭條例第 8 條縱或涉及憲
6 法財產權之保障，然憲法財產權保障並非絕對保障，其保障
7 之內容及範圍容由立法形成，並得由立法者按憲法第 23 條於
8 符合法律保留及比例原則之情形下為適當之限制，其保障內
9 容更非保障絕對、特定、固定數額之請求權，或保障財務支
10 出絕對、長期不得予以任何調整、變更。本件國家基於年金
11 財務衡平之考量，就現職公立學校教職員應相對提繳之費率
12 基準以立法方式予以調整，且該基準之調升同時意味政府提
13 繳之負擔同按比例一併調升，符合憲法第 23 條之法律保留及
14 比例原則之要求，屬合憲之限制，並無違憲侵害財產權之情
15 形。

16 **爭點五、系爭條例第 39 條第 2 項但書，有關原金額原即低於最低**
17 **保障金額（即公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸**
18 **額與該職等一般公務人員專業加給合計數額）者，依原**
19 **金額支給之規定，是否違反憲法第 15 條保障人民生存**
20 **權、第 18 條服公職權之意旨？**

21 說明：

22 **一、是否違反憲法第 15 條保障人民生存權部分，說明如下：**

23 **（一）**依鈞院釋字第 766 號解釋意旨，人民依法律享有之相關權
24 利，如具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障；如
25 其內容涉及人民最低限度生存需求，則應兼受憲法第 15 條生

1 存權之保障；此外，立法者如需就兼受財產權與生存權保障
2 之權利為限制，應符合憲法第 23 條比例原則之要求。又所謂
3 生存權，依鈞院釋字第 377 解釋劉鐵錚大法官所提不同意見
4 書意旨，乃係國民要求國家保障其生存之權利，國家非僅消
5 極的不加侵害而已，且應積極的為各種行為，使國民均能享
6 受健康與文化的生活，而保障人民最低生活，尤為國家責無
7 旁貸之責任。另外，學理上並有認為生存權所保障者，亦包括
8 應確保人民獲致維持其生活延續所必須之基本要件，對此，其
9 中之一，即係最低水準之經濟生活之確保³³。

10 (二)本次公立學校教職員年金改革關於「最低保障金額」之規
11 定，係配合年金改革之「保障弱勢」配套措施而訂定，其設計
12 意旨係為保障部分職等較低或年資短淺之退休公立學校教職
13 員每月退休所得，在依系爭條例第 36 條至第 38 條規定調降
14 後，至少仍可領取最低保障金額，以保障其基本經濟生活得
15 以維持（假設改革前每月原領 48,434 元者，依上開退休所得
16 調降規定，原須降為 31,923 元，於採用最低保障金額後，只
17 調降至 33,140 元，有助減輕改革之衝擊）；至於每月退休所得
18 原即低於該標準者，則仍支領原金額。

19 (三)揆諸前開所述，本次公立學校教職員年金改革之重要考量之
20 一，係為提供較佳之退休金計算基礎，解決現行制度下退撫
21 基金面臨之財務危機，避免退休之公立學校教職員支領金額
22 過高，造成基金嚴重負擔，衝擊基金永續經營之根基，以延長
23 基金壽命，並使退休人員與現職人員待遇間維持合理差距，爰
24 訂定前述最低保障金額，以保障調降後每月退休所得不會低
25 於此金額（並非補足之概念）。換言之，系爭條例修正之理

³³ 李惠宗，憲法要義，2015 年 7 版，邊碼 1301。

由，並非為提供「支領金額低於最低保障金額者，得領取最低保障數額」之齊頭式平等。據此，系爭條例修正時納入「最低保障金額」之概念，係強調原領高於此一金額者，方可能受到年金改革政策之影響；至於退休人員每月原領退休所得本已低於最低保障金額者，非應調降退休所得之對象，亦不應逕而認為退休所得低於此一金額者即欠缺生活保障而有無法維持其退休後經濟生活之虞，爰規定得照原領金額支給，不受系爭條例所定退休所得替代率上限限制。因此，系爭條例對於是類本即領取低於最低保障金額之退休公立學校教職員，仍支給原金額之規定，並未違反憲法第 15 條所定之生存權保障意旨。另考量是類退休之公立學校教職員係因本身退休年資較短及等級等退休基本條件計算，致每月原領退休所得低於最低保障金額，若使渠等因本次年金改革結果，反而得補足、提高每月退休所得至最低保障金額，相對於其他年資較長而需被調降者，即生不公平之現象，故仍僅得依原金額支給。

(四)系爭條例第 39 條第 2 項規定，退休之公立學校教職員每月支領退休所得超過第 37 條及第 38 條所定相應年資之退休所得替代率而經依規定扣減每月退休所得者，其扣減後之每月退休所得不得低於最低保障金額，以保障教職員老年經濟生活安全，係屬制度「保障弱勢」配套機制。系爭條例第 4 條第 6 款將最低保障金額定為公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給（指專業加給表一）合計數額（以下簡稱最低保障金額），以保障渠等至少得支領最低保障金額。上述最低保障金額之立法，主要係參照鈞院釋字第 280 號解釋意旨認定退休所得如低於「公務人員委任

第一職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」即難以維持退休人員基本生活而定。所謂「委任第一職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」，以 107 年度待遇標準計算，委任第一職等本俸七級之俸額為 14,890 元；一般公務人員第一職等專業加給金額為 18,250 元，合計為 33,140 元。揆諸系爭條例最低保障金額之規範意旨，在於保障部分職等較低或年資短淺之退休公立學校教職員每月退休所得，在依系爭條例第 36 條至第 38 條規定調降後，至少可領取最低保障金額，以維持其基本經濟生活保障。另考量部分退休之公立學校教職員之退休所得依系爭條例施行前規定計算後，本即低於最低保障金額，為期合理並保障是類人員每月退休所得之適足性，爰規定仍可依系爭條例施行前規定計算支給而無須調降，並未違反憲法第 15 條保障人民生存權之意旨。

(五)又查，依據衛生福利部 107 年 11 月 16 日公告 108 年底收入戶及中低收入戶資格審查標準，以臺北市為例，如家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達 16,580 元及 23,686 元，屬低收入戶及中低收入戶。如依前開規定，公務人員委任第一職等本俸及專業加給合計數額，依據現行支領數額，約為 33,140 元，顯然高於前開低收入戶及中低收入戶數額。換言之，系爭條例修正時，參照鈞院釋字第 280 號解釋意旨，設定 33,140 元作為最低保障金額，係考量政府基於類似雇主之身分，確保公立學校教職員於退休後可維持適足、有尊嚴之生活，絕非謂支領金額低於 33,140 元者，即等同於無法滿足「最低限度生活需求」。更何況公立學校教職員於退休後並非不得從事其他工作以獲取收入，聲請意旨遽認如支領金額

1 未達上開數額者即屬違反憲法保障生存權云云，似將該最低
2 保障金額與生存權之概念進行錯誤聯結，容有誤會。

3 (六)最後，在系爭條例修正前，僅能支領低於最低保障金額之退休
4 給予之退休公立學校教職員，乃係因其年資較短或職級較低
5 等因素所致，也因此，如其原本即無鈞院釋字第 766 號解釋
6 意旨所稱無法滿足「最低限度生存需求」之問題，則亦不會因
7 本次系爭條例之修正，而對其生存權造成限制。反之，若該等
8 退休之公立學校教職員於系爭條例修正前，即已因支領低於
9 最低保障金額之退休給予而出現無法滿足「最低限度生存需
10 求」之狀況，乃屬現行一般社會安全或救助體系所應處理之
11 範圍，亦明顯與本次年金改革或系爭條例之修正無關。聲請
12 人遽然將「系爭條例修正前支領低於最低保障金額」與系爭
13 條例修正進行聯結，並主張生存權受侵害云云，顯屬不當，實
14 有誤會。

15 二、是否違反憲法第 18 條保障人民服公職之權利部分，說明如 16 下：

17 (一)相對於公務人員之身分保障、俸給與退休金請求等權利，乃
18 係以憲法第 18 條服公職之基本權利規定為其依據，於具備法
19 定資格而由各級公立學校所聘(派)任或遴用之教職人員，係
20 否亦係以憲法第 18 條作為其各類權利之保障依據，容有爭
21 議。然如依公立學校教職員，尤其是教師所從事者，係在於相
22 關教學研究，為國家培育人才³⁴以觀，多數見解認為就此應非
23 屬憲法第 18 條所稱之公職³⁵。

³⁴ 參閱鈞院釋字第 730 號解釋羅昌發大法官所提之協同意見書。

³⁵ 參與鈞院釋字第 707 號解釋蘇永欽大法官所提之協同意見書、釋字第 730 號解釋羅昌發大法官所提之意見書及陳新民大法官所提之部分偕同部分不同意見書。

(二) 又，相較於鈞院過往相關釋字解釋，例如釋字第 658 號、第 605 號及第 575 號等，多係將公務人員退休金請求權納為憲法第 18 條服公職此一基本權利之保護領域，於涉及公立學校教職員敘薪爭議之釋字第 707 號乃謂：「系爭辦法係規範上開教師薪級、薪額、計敘標準、本職最高薪級以及在職進修取得較高學歷之改敘等事項，事涉上開教師待遇之所得，係屬涉及上開教師財產權之保障及公共利益之重大事項」。另外，鈞院就再任公立學校教職員重行退休年資計算爭議而作成之釋字第 730 號解釋亦明確指出：「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請領退休金之權利，乃屬憲法保障之財產權。」

(三) 綜上可知，依鈞院前述相關釋字解釋之意旨，應可推得人民於擔任公立學校教職員後相關權利之保障，應非以憲法第 18 條服公職基本權利之規定為依據，尤其在涉及公立學校教職員之退休金請求權時，乃係以憲法第 15 條財產權為其保障依據。也因此，系爭條例第 39 條第 2 項但書規定，應與憲法第 18 條服公職之基本權利無涉，自無對其造成限制或與之牴觸之可能。

爭點六、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定，停止就任或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之受規範對象領受月退休金，是否侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權？

說明：

一、查原學校教職員退休條例第 13 條、同條例施行細則第 38 條及第 45 條規定，退休教職員再任由公庫支給薪俸、待遇或公

費之職務時，應停止領受月退休金及停止原儲存之優惠存款，俟再任原因消滅後回復。。

二、復查立法院於 105 年審查原學校教職員退休條例第 13 條及原公務人員退休法第 23 條修正草案有關再任相關規定時，考量退休公教人員再任私立學校職務，將生排擠新進教師員額，造成流浪教師及人才流失與社會就業問題；此外亦考量支領月退休金之人員既已領有退休金，又於私立學校支領全額薪水，勢產生雙薪問題，爰提案針對退休公教人員再任私立學校職務應停發月退休金之規範。惟基於公、政、教、軍退休（職、伍）法制之一致性及整體性之配套規劃等考量，爰附帶決議：請本部、國防部及銓敘部配合整體年金制度改革法案之研議，將退休（職、伍）公、政、教、軍人員再任私立學校職務應停發月退休金（俸）及停辦優惠存款之限制規範，納入改革方案中併同處理，並分別就各類人員退撫法制提出妥慎相關修正規定，以解決退休（職、伍）公、政、教、軍人員再任私立學校職務支領雙薪及排擠青年任教機會之問題。據上，系爭條例第 77 條爰將再任私立學校職務亦列為停發月退休金及停辦優惠存款之對象。

三、按教育乃國家百年大計，對我國人才養成、創新競爭實力影響深遠，具高度重要性及強烈公益性，復依憲法第 162 條規定，全國公私立之教育文化機關，依法律悉應受國家監督，故國家對於有限之教育資源應為妥適合理之規劃與分配。鑑於近年來少子女化問題日益嚴重，青年學術研究或教育工作者求職不易，倘容任退休之公立學校教職員再任私立學校，將生排擠新進青年學術研究或教育工作者之就職機會，導致流浪教師及研究人才流失與社會就業問題；此外亦考量支領月

1 退休金之退休公立學校教職員既已領有退休金，又於私立學
2 校支領全額薪水，勢將產生雙薪問題，對比青年學術研究或
3 教育工作者之就職不易困境，顯有世代失衡之弊。據此，為
4 促進青年學術研究或教育工作者學術教學環境之健全發
5 展，以及代際正義之維護，使我國研究及教育人才之培育得
6 以永續發展，提高其公共性與自主性，實現憲法第 162 條之
7 規範意旨，故於系爭條例納入本條之規定，合先敘明。

8 四、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款並無侵害人民工作權：

9 (一)按鈞院釋字第 778 號解釋理由書：「憲法第 15 條規定人民之
10 工作權應予保障，人民有從事工作及選擇職業之自由（本院
11 釋字第 404 號、第 510 號、第 612 號及第 637 號解釋參照）。按
12 對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同
13 之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點、內容等執行
14 職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之
15 限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，即從
16 事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等
17 能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能
18 等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。至人民
19 選擇職業應具備之客觀條件，即對從事特定職業之條件限
20 制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特
21 別重要之公共利益始得為之。此外，不論對人民執行職業自
22 由之限制、選擇職業自由主觀條件之限制、選擇職業自由客
23 觀條件之限制，所採之手段均須與比例原則無違（本院釋字
24 第 649 號解釋參照）。」

1 (二)查系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定並非限制退休之公立學
2 校教職員不得擔任或任職特定職業，即非一般學理所稱「旋
3 轉門條款」，亦非就其再任私立學校職務時應具備之資格加以
4 限制換言之，其仍可於退休後依其個人意願自由決定是否任
5 職私立學校之職務，故而應與憲法第 15 條之工作權及職業選
6 擇自由無涉。

7 (三)退萬步言，縱認為系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定係涉及
8 退休之公立學校教職員之工作權，並對其職業選擇自由造成
9 限制，則此等限制亦因符合比例原則而屬合憲：

10 1、或有謂系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定將會對退休
11 之公立學校教職員再任私立學校職務造成限制，姑且不
12 論此等限制之性質係否為一般所稱之職業選擇之主觀條
13 件限制，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定一方面係考
14 量退休公教人員再任私立學校職務，將生排擠新進教師
15 員額，進而造成流浪教師及研究人才流失與社會就業問
16 題，另一方面亦考量支領月退休金之人員既已領有退休
17 金，又於私立學校支領全額薪水，勢產生雙薪問題，為
18 能提高年輕世代之就業機會等重大公共利益，立法者方
19 依憲法第 162 條之規範目的而就系爭條例為立法，就
20 此，足證系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定之立法目的
21 實具有憲法之正當性，且其所求實現者，應屬重要之公
22 共利益。

23 2、查月退休金之給與有其照顧公立學校教職員因退休而離
24 開職場未再具有一般工作能力，而老年經濟生活所需之
25 意旨。如渠又有再任職能力，其所得薪資更高於法定之

1 基本工資，顯見其將因此而無經濟安全問題之虞，是立
2 法者於適度考量私立學校之人力新陳代謝之政策下，採
3 取限制退休給與領取之途徑，當就此等退休再任人員限
4 制為合理衡平考量規範。申言之，系爭條例第 77 條第 1
5 項第 3 款所採取之限制手段與目的間乃具實質關聯性而
6 與比例原則無違。

7 (四)另系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款雖限制退休之公立學校教職
8 員再任私立學校職務後支領薪酬總額超過法定基本工資
9 者，停止其領受月退休金。惟此舉僅就領取退休金之權利予
10 以暫時性之限制，而非完全剝奪，且其仍可領取再任職務後
11 所得之勞務對價，縱使對其財產權造成限制，亦符合比例原
12 則之要求而屬合憲：

13 1、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定之規範目的，係著眼
14 於避免排擠新進青年學術研究或教育工作者之就職機
15 會，導致流浪教師及研究人才流失與社會就業問題，以
16 及因再任所生雙薪問題而衍生之世代失衡之弊，此應具
17 憲法上之正當性而屬重要之公共利益。

18 2、查月退休金之給與有其照顧服公職者離開職場未再具有
19 一般工作能力，而老年經濟生活所需之意旨。如渠又有
20 再任職能力，其所得薪資更高於法定之基本工資，顯見
21 該等退休人員並無經濟安全問題之考量，是立法者於適
22 度考量私立學校之人力新陳代謝之政策下，採取限制退
23 休給與領取之途徑，當就此等退休再任人員限制為合理
24 衡平考量規範。申言之，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款
25 為能提高年輕族群之就業機會等重大公共利益，政府方

1 依憲法第 162 條規範目的，限制再任私立學校之職務後
2 所受薪資超過法定基本工資者，足證系爭條例第 77 條第
3 1 項第 3 款實具有憲法之正當性。且為釋出工作機會，以
4 達社會資源之合理分配，方以限制已退休人員再任私立
5 學校職務所獲薪資報酬高於法定基本工資時，停發其月
6 退休金，其手段與目的間乃具實質關聯性。

7 3、又上開手段實已為最後手段，蓋避免過度限制已退休教
8 職員之再任工作所受薪資權益，方限制就任或再任私立
9 學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，停
10 發每月退休所得，嗣原因消滅後，即得恢復請領每月之
11 退休所得，並未完全剝奪其領取退休金之權利，而對造
12 成過度之財產權損害。

13 4、據此，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款乃於國家資源正常
14 合理分配與個人財產權之兩相衡平之下，應足以認定其
15 所欲追求之公益與侵害之私益並未顯不相當，實未違反
16 比例原則。

17 (五)綜上所述，退休人員因系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定停
18 止領受退休給與，或再任限制範圍以外之職務而毋需停止領
19 受退休給與，或放棄再任恢復領受退休給與等，爰無違反憲
20 法第 15 條保障人民工作權及財產權之情形。

21 五、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定符合平等之要求，並無
22 違憲：

23 (一)基於平等原則，乃將任職私立學校職務之情形，納入再任限
24 制範圍：

茲以退休之公立學校教職員再任私校職務，係為避免排擠新進青年學術研究或教育工作者之就職機會，導致流浪教師及研究人才流失與社會就業問題，以及因再任所生雙薪問題而衍生之世代失衡之弊，此實係基於平等原則之考量，自無侵害受規範對象平等權之情形。

(二)系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款雖與陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款規定有別，惟基於職業類別、性質之不同，而為合理之差別待遇，當屬合憲：

查教職人員、公務人員及軍人雖均為我國廣義之公務員，惟軍人就其任務、組織以及工作性質多異於一般人，且具服從性、義務性均較公務人員、教職人員強之情形，方多以特別法規定其權利義務，諸如陸海空軍刑法等，是軍人與公務人員及教職人員間，實有本質之差異，顯無法與一般公教人員等同視之。申言之，我國軍人退役之年齡有別，且多為 50 歲左右退休，並未有一定之退休年齡，故衡酌我國軍人所具上開特性，避免對退除役軍人之再任或就任之限制範圍過廣，僅限制於「私立大學」之「專任教師」職務時為限，立法者即給予較大之就業空間，此屬合理之差別待遇，自未有恣意之情。

六、綜上所述，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款關於再任私校職務停發月退休金及停辦優惠存款之限制規定，並未使退休人員領受退休給與權利永久喪失，亦非限制其從事工作及再任職業選擇之自由（工作權），退休人員仍得依其意願選擇再任限制範圍內之職務而停止領受退休給與，或再任限制範圍以外之職務而毋需停止領受退休給與，或放棄再任恢復領受退

1 休給與等，爰無違反憲法第 15 條保障人民工作權及財產權之
2 情形。

3
4
5 **【附件清單】**

附件 1 公立學校教職員年金改革之必要性說明資料。

附件 2 軍、公、教人員退撫基金實際提撥費率與最適提撥費
率比較表。

附件 3 歷年優惠存款利率趨勢圖。

附件 4 軍公教人員平均月退休（伍）年齡統計表。

附件 5 臺灣銀行優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書（2010.03
版）（99 年 3 月）。

附件 6 第 7 次精算評估報告書，第 197 頁。

附件 7 第 7 次精算評估報告書，第 178 頁。

附件 8 行政院年金改革辦公室，年金制度國際比較(2013)，第
1-2 頁。

附件 9 第 6 次精算評估報告書，第 177 頁。

附件 10 107 年度各級政府社會福利支出決算數。

謹 呈
司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 9 日

具 狀 人：行政院

代 表 人：蘇貞昌

具 狀 人：考試院

代 表 人：伍錦霖

訴訟代理人：陳信安教授

黃旭田律師

翁國彥律師

陳信安
黃旭田
翁國彥

本次年金改革的重要性、正當性與必要性為何？

(一) 教職員退休撫卹制度之沿革及目前困境

公立學校教職員退撫制度，長期以來採取公教一致原則而設計。公立學校教職員自 85 年 2 月 1 日實施退撫新制，將由政府編列預算支付退撫經費之恩給制，改為政府及教職員共同撥繳費用建立基金支付退撫經費，使退撫經費來源穩固，並建立教職員在職時負擔退休準備責任之觀念，然因退撫新制實施之初，為減少推動阻力，採行較折衷漸進之措施，在退休條件、退休金給付方式等規定方面，仍以原有架構為基礎，並未大幅修正，再加上基金採不足額提撥、畸零年資非按月計算退休金，以及其他過渡性規定(例如年資補償金等)，致退撫新制實施後，衍生自願退休教職員支領月退休金年齡偏低、退休人員月退休所得偏高以及退撫基金提撥不足以反映正常成本等問題：

1. **支領月退休金年齡偏低**：現行公立學校教職員任職 25 年、年滿 50 歲申請退休時，得擇(兼)領月退休金(即七五制)，據內政部 104 年簡易生命表，我國兩性零歲平均餘命為 80.20 歲(男性 77.01 歲、女性 83.62 歲)，平均退休年齡中小學教師約為 54.52 歲，專科以上學校教師約為 58.88 歲，因退休年齡過早，支領月退休金年限過長，致退休給付支出不斷增加。
2. **退休所得替代率偏高**：現行因公立學校教職員具退撫新、舊制年資者，係分別按新、舊制標準計算月退休金，交替過渡期間，部分具新、舊制年資退休人員之月退休所得(含公保養老給付優惠存款每月利息)，相較於現職人員待遇，有偏高現象。以任職 30 年，於 105 年 2 月 1 日辦理退休

者為例，中小學教師退休薪額 625 元（相當公務人員薦任第九職等年功俸七級 710 俸點）者，依改革前規定計算其月退休所得為新臺幣（以下同）70,160 元，倘以本（年功）薪 2 倍為分母計算其退休所得替代率為 74.5%；專科以上學校教授退休薪額 770 元（相當簡任公務人員第十二職等年功俸四級 800 俸點）者，依改革前規定計算其月退休所得為 90,228 元，以本（年功）薪 2 倍分母計算其退休所得替代率為 85%。

3. **退撫基金費用提撥不足額：**現行學校教職員退撫基金法定提撥率為 8%至 12%，實際提撥率為 12%。按公務人員退休撫卹基金管理委員會第 6 次精算報告（105 年 2 月公布），在不攤提過去負債基礎前提下，公立學校教職員最適提撥率為 21.28%；在攤提過去負債基礎之前提下，公立學校教職員最適提撥率為 41.18%。由於新制退撫基金費用長期有未足額提撥情形，致應計負債逐年增加，在現行提撥率為 12%前提下，預估基金收支失衡（含投資收入）年度為 109 年，基金用罄年度為 119 年；如依本部 106 年最新委託研究精算報告顯示，預估基金收支失衡（含投資收入）年度提前為 107 年，基金用罄年度為 118 年。

（二）本部曾採行之因應作為

有鑑於上開教職員退撫制度面臨之困境，本部自 88 年起即著手研擬學校教職員退休條例修正草案（部分條文修正或單條修正），除參酌公務人員退撫法制、我國政經社會之情勢轉變及立法院之相關決議外，並召開多次研商會議，聽取相關機關意見，以求完備。惟上開相關退休條例修正草案循程序報經行政院函送立法院審議後，期間歷經立法院第 4 屆至第 7 屆立法委員任期，除部分條文完成修正外，全文修正未能順利完成立法程序。嗣配合軍公教勞年金制度改革，本部

擬定「公立學校教職員退休撫卹條例」草案並經行政院於 102 年 4 月 25 日函送立法院審議，該草案於立法院第 8 屆委員任期屆滿前未完成立法。另公務人員退休法及公務人員撫卹法曾分別於 99 年 8 月 4 日及 99 年 7 月 28 日修正全文，並自 100 年 1 月 1 日施行，學校教職員退休條例及學校教職員撫卹條例未能及時配合修正，導致現行公教人員退撫相關規定存在相當差異，亦造成公教人員之退休權益相對失衡，且無法減緩退撫基金財務惡化速度。

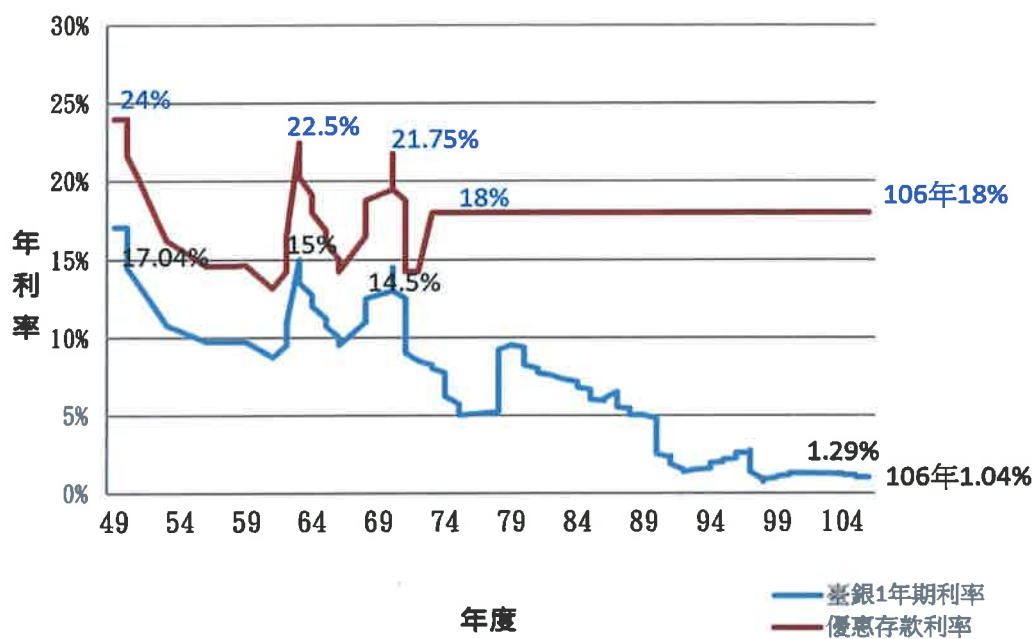
(三)本次教職員年金改革重要性、正當性與必要性

1. 依據公務人員退休撫卹基金管理委員會統計年報，教職員在 95 年度參加基金人數為 201,187 人，至 105 年已降為 185,810 人，而退撫給與定期給付之人數，從 61,265 人成長至 109,999 人；退撫給與定期給付金額從 81.1 億元成長至 258.23 億元。隨著教育職場人口結構之轉變，繳納退撫基金費用人數逐年減少，而退撫給與之給付金額卻逐年成長，已嚴重衝擊退撫基金永續經營之根基。
2. 本次教職員年金改革，在兼顧退休人員權益及社會整體資源公平分配之原則下，參酌當前世界先進國家公部門退休年金改革經驗，配合國家年金改革政策，經本部重新研擬「公立學校教職員退休撫卹條例草案」報經行政院審議通過後，於 106 年 3 月 30 日函請立法院審議。

軍、公、教人員退撫基金實際提撥費率與最適提撥費率比較表

精算年度 評價日	最適提撥費率			實際提 撥率	適用時間
	公務人員	教育人員	軍職人員		
制度規劃之初	13.55%	13.55%	18.97%	8%~12%（規劃方案）	
第1次精算 （88年6月30日）	15.5%	17.9%	21.9%	8%	84/7/1 （公） 85/2/1 （教） 86/1/1 （軍）
第2次精算 （91年12月31日）	26.4%	28.6%	32.0%	8.8%	91/1/1
				9.8%	93/1/1
第3次精算 （94年12月31日）	31.1%	33.1%	36.3%	10.8%	94/1/1
第4次精算 （97年12月31日）	40.66%	42.32%	36.74%	12%	95/1/1
第5次精算 （100年12月31日）	42.65%	47.77%	39.65%		
第6次精算 （103年12月31日）	36.98%	41.18%	38.14%		

歷年優惠存款利率趨勢圖



軍公教人員平均月退休（伍）年齡統計表
（85 年度至 107 年度）

單位：歲

人員類別		公務人員		教育人員		軍職人員	
會計年度	退休金種類	平均退休年齡	平均餘命	平均退休年齡	平均餘命	平均退休年齡	平均餘命
85 年度	月退休金 (含兼領)	60.79	19.42	56.89	22.56	※	※
86 年度	月退休金 (含兼領)	60.30	20.66	57.78	22.25	42.54	35.11
87 年度	月退休金 (含兼領)	60.42	20.82	56.66	23.21	44.08	34.42
88 年度	月退休金 (含兼領)	58.46	22.53	55.88	24.16	43.94	35.44
88 下半年 及 89 年度	月退休金 (含兼領)	58.16	22.89	55.64	24.52	43.48	35.83
90 年度	月退休金 (含兼領)	56.43	24.69	55.53	24.69	43.37	36.02
91 年度	月退休金 (含兼領)	56.38	24.98	54.89	25.82	43.46	36.35
92 年度	月退休金 (含兼領)	55.74	25.09	54.63	25.93	43.58	35.55
93 年度	月退休金 (含兼領)	55.71	25.29	54.07	26.98	43.02	36.64
94 年度	月退休金 (含兼領)	55.33	26.12	53.87	26.97	42.69	36.62
95 年度	月退休金 (含兼領)	55.19	26.62	53.62	27.46	42.42	37.97
96 年度	月退休金 (含兼領)	55.41	26.85	53.61	27.70	42.97	37.37
97 年度	月退休金 (含兼領)	55.52	26.12	53.87	27.83	43.20	37.50
98 年度	月退休金 (含兼領)	55.21	27.32	54.08	28.18	43.76	36.97

人員類別		公務人員		教育人員		軍職人員	
99 年度	月退休金 (含兼領)	55.16	27.40	53.92	28.25	44.04	37.06
100 年度	月退休金 (含兼領)	55.20	27.40	53.94	28.26	43.65	37.05
101 年度	月退休金 (含兼領)	55.29	27.66	53.98	28.52	43.43	38.23
102 年度	月退休金 (含兼領)	55.50	27.20	53.94	28.90	42.85	38.62
103 年度	月退休金 (含兼領)	55.81	27.02	53.98	28.72	43.43	38.43
104 年度	月退休金 (含兼領)	55.89	27.34	53.97	29.05	42.97	38.78
105 年度	月退休金 (含兼領)	56.84	26.32	53.93	28.85	42.40	39.51
106 年度	月退休金 (含兼領)	57.60	25.73	54.28	29.12	42.71	38.90
107 年度	月退休金 (含兼領)	57.89	25.73	54.52	28.27	42.58	38.90

1. 支領月退統計資料係包含兼領月退休金

2. 資料統計來源：公務人員退休撫卹基金管理委員會、內政部公告之各年度全國簡易生命表（107 年度國人生命表尚未公告，沿用 106 年度資料）

3. 截止日：107 年 12 月 31 日

本約定書得攜回審閱

臺灣銀行股份有限公司

優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書

【編號：優存總約001-9909-01】

本約定書包括：

- 壹、優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項【2010.03版】
- 貳、晶片金融卡服務約定書【晶片2-2010.09版】
- 參、代繳公用事業費用辦法【業存1996.11版】
- 肆、電子銀行服務約定事項【2010.1版】
- 伍、個人電子銀行業務及網路銀行業務服務契約【2010.1版】
- 陸、存摺存款戶申請 / 註銷全行代付款暨設定/變更取款碼申請書兼約定書【2008.6版】

24小時客服專線：0800-025-168

網址：www.bot.com.tw

優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書

立約定書人（以下簡稱立約人或存戶）_____，為因應與臺灣銀行股份有限公司（以下簡稱貴行）存款往來需要，特將所往來之各類契約合併簽訂本開戶總約定書（以下稱本約定書）如下，同意於本存款各服務項目適用之範圍內，遵照各契約個別約定事項之條款履行。且存戶應於貴行建置之印鑑卡上留存印鑑，作為存戶依貴行印製之書面文件提取存款、向貴行申辦本約定書有關事項及其他一切與本存款有關之書面往來之憑據。本約定書壹份，交立約人收執。

壹、優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項【2010.03版】

存戶 今向貴行開立優惠儲蓄綜合存款（以下簡稱本存款）帳戶，嗣後所有一切往來，除願依照貴行優惠儲蓄綜合存款辦法暨處理要點及有關規定辦理外，並遵守下列約定：

一、本存款項下之優惠儲蓄存款（以下簡稱優惠存款）設定質權予貴行，於存戶質借時，作為貸款之擔保。

存戶申請以臨櫃取款、金融卡（IC）、電子銀行及代付各項費用等方式質借動用優惠存款時，需本人親持國民身分證、原留印鑑暨存摺臨櫃辦理。且每次臨櫃質借取款時，皆須親持國民身分證或以授權方式辦理。

二、優惠存款到期時，應由存戶親自攜帶國民身分證、原留印鑑暨存摺到貴行（原存行）辦理續存手續，續存後仍設定質權予貴行。

三、本存款項下之活期儲蓄存款（以下簡稱活期儲蓄存款），如因支取或另依約委託貴行自動撥付各項費用、稅捐或其他代理支付款項而致餘額不足時，欲以優惠存款質借支應者，應事先親自向貴行提出申請。倘未事先申請，致貴行無法代繳或劃撥時，其責任由存戶自行負責。

四、如存戶辦理質借，視為以優惠存款為擔保，向貴行在優惠存款規定成數範圍內予以貸款以供支付之用，俟存入活期儲蓄存款或優惠存款中途解約、到期，以該等存款本息轉入活期儲蓄存款時，自動抵償貸款本息，抵償後僅就所餘存款享有優惠存款權利。

五、本存款項下之活期儲蓄存款及(或)優惠存款，倘遭強制執行、假扣押、假處分或其他保全處分，致以該等存款為擔保向貴行質借款有不能清償之虞時，經貴行以合理期間通知，借款及優惠存款即視同到期，就借款餘額，貴行得以該優惠存款及(或)活期儲蓄存款之全部或一部，依法行使質權或主張抵銷，並通知存戶。

六、優惠存款到期前，如遇存戶亡故，自亡故之次日起終止優惠存款儲存，該優惠存款即提前到期，不再依優惠利率計息，貴行並得將到期本息轉入活期儲蓄存款帳戶，並收回溢付之優存息。如有質借，貴行得先行抵償。

七、存戶如不具優惠存款之資格或金額錯誤，經支給機關通知更正時，貴行除得就金額及利率部分予以更正外，對溢領之存款利息，一經貴行通知應即歸還，倘未於貴行通知之期限內歸還者，貴行得依法行使抵銷。

八、本存款移存貴行原開戶分行以外之其他營業單位時，依照貴行存款移存規定辦理。

九、本存款之結清銷戶，應由存戶本人辦理。

十、優惠存款之儲存如因法令或主管機關相關規定變更，致額度或利率之計算有所變動時，應從其規定辦理，貴行毋庸另行通知。

十一、存戶不得將本存款轉讓或設定質權予任何人。但存戶依第一點設定質權時，不在此限。

十二、存戶同意以印鑑卡所載戶籍資料或通訊地址為相關文書之送達處所，異動時，存戶應至貴行辦理變更手續。倘未通知並辦理變更手續者，則以最後留存聯絡地址或印鑑卡所載地址為貴行應為送達之處所。貴行向存戶以前開地址之通知發出後，經通常郵遞期間，即視為已合法送達。

存戶有更改資料之需求時，得透過貴行提供之服務管道通知變更，貴行應於接獲通知後立即依貴行相關作業規定辦理。

十三、存戶應妥慎保管其存摺及取款印鑑，如有遺失、滅失或被竊等情事，應立即至貴行辦理掛失止付手續。在貴行接受書面申請並辦妥掛失止付前，已經付款，如印鑑存摺為真正，而貴行不知係冒領者，對存戶發生清償之效力。存戶申請掛失止付時，應依貴行規定繳納手續費。

十四、存戶留存及更換印鑑，應依照貴行規定辦理；存戶如申請補發存摺、更換印鑑時，應依貴行規定繳納手續費。

十五、存戶存入之票據，經貴行提示付款並收妥後，始可提取。如發生退票，貴行得逕自存戶帳戶內扣除該退票款額。存戶經貴行通知退票，應即攜帶存摺及原留印鑑，向貴行取回原退票據，並更正存摺。存戶經通知未取回票據或貴行無法通知時，貴行無代為保全票據上權利行為之義務及其他一切責任，票據保管期間以一個月為限，逾期貴行不負保管之責。

十六、活期儲蓄存款按貴行之牌告利率計息，每年六月二十日及十二月二十日各結息一次，於次日轉入活期儲蓄存款帳戶。如未屆結算期，中途結清銷戶，其利息按實際存款期間計付。

新臺幣活期性存款計息方式：按日計息（每日存款餘額之和【即總積數】先乘其年利率，再除以三六五即得利息額）。

十七、活期儲蓄存款每日餘額未達貴行規定起息金額者（目前活儲為新臺幣五千元），不計算當日存款利息；已達規定起息金

額者，其計息單位為新臺幣百元，畸零數未達百元者，不計算當日存款利息。

十八、優惠存款依照中央主管機關所定優惠利率按月計付。

新臺幣定期性存款計息方式：足月部分按月計息（本金乘年利率、月數，再除以十二即得當月利息額）；遇有不足一月之畸零天數部分，則按日計息（每日存款餘額之和【即總積數】先乘其年利率，再除以三六五即得利息額）。

十九、質借利率依照中央主管機關規定辦理，質借利息於每月最後營業日按存戶借款餘額及日數之積數，先乘其年利率，再除以三六五即得利息額，由貴行於計息日透過存戶活期儲蓄存款帳戶以自動轉帳方式計收。但遇優惠存款之到期結清或中途解約，當月份質借利息，應於結清當日一併計算扣償。

二十、本存款帳戶內無優惠存款而活期儲蓄存款一年無往來，且存款餘額未達貴行規定最低存款金額（目前為新臺幣一千元）者，即轉入靜止戶。

二十一、本存款帳戶如經貴行研判有疑似歹徒利用人頭帳戶犯罪、或有其他不法或不當使用之情事時，貴行得自動停止金融卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付轉帳之服務，並得將存戶之金融卡收回作廢。

二十二、本存款帳戶如經通報為警示帳戶者，即暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行；如屬衍生管制帳戶者，即暫停該帳戶使用金融卡、語音轉帳、網路轉帳及其他電子支付功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。

二十三、存戶得至貴行各營業單位簽訂「臺灣銀行股份有限公司存摺存款戶申請／註銷全行代付款暨設定／變更取款碼申請書兼約定書」，申請／註銷由貴行各營業單位代付存款。

二十四、本存款尚未登摺之交易，或存戶與貴行約定之無摺交易（包括但不限於自動化設備服務交易、轉帳及申請電子金融業務、電話交易、定期投資或扣繳稅費等），均應於事後補登存摺，在未補登前存摺內記載之交易，與貴行帳載資料不符時，除存戶能證明貴行電腦記載錯誤外，以貴行帳載為準，存戶不得自行塗改。存戶對交易內容或帳戶餘額如有疑義，應立即向貴行查證，經查證結果係貴行記載錯誤者，貴行應即更正之。未登摺次數達104筆時，系統將自動整併為一筆交易；惟欲查詢該整併為一筆之交易明細，則需洽原存行辦理。

二十五、存戶得委託貴行代繳各種稅捐、劃撥公用事業費用或代付代收其他費用事宜。申請時應持稅單、各該公用事業機關之通知書或代收代付之憑證辦理，並填具「臺灣銀行股份有限公司活期性存款戶委託自動撥付各項公用事業費約定書」或其他書面委託通知。貴行於辦理代繳、撥付、代付或代收時，應就存戶帳戶內逕行收付。存戶於其存款餘額不足或已達規定之借款成數而致貴行無法代繳或劃撥時，其責任由存戶自行負責。

二十六、存戶同意貴行、財團法人金融聯合徵信中心、財金資訊股份有限公司及其他與貴行往來之相關機構，依其營業登記項目或章程所定業務需要等特定目的，或於相關法令許可範圍內，得蒐集、電腦處理、國際傳遞及利用存戶之個人資料。

二十七、存戶同意貴行提供之各項服務及業務，如係因法令規定、電信線路故障、第三人人為破壞或錯誤等不可歸責於貴行之事由而致中斷者，貴行無須負責。

二十八、存戶同意貴行得依業務需要，隨時修改本約定事項，或調整本存款之相關服務內容或收費標準，並在貴行營業處所明顯處或網站上公告，以代通知，存戶同意適用修改後之本約定事項及異動後之服務內容或收費標準，並受其約束。

二十九、存戶因本存款涉訟而其金額超過民事訴訟法所定適用小額程序之金額時，雙方同意以本存款所屬之貴行分支機構（即簽約地）所在地之法院為第一審管轄法院。但法律另有專屬管轄規定者從其規定。

三十、貴行依法令規定，與臺灣金融控股股份有限公司所屬各子公司（以該金融控股公司公告者為準）進行行銷及揭露、轉介或交互運用存戶資料者，存戶得隨時透過貴行提供之服務管道（如客服專線電話、書面或親洽等）要求停止對存戶基本資料、往來交易資料或其他相關資料之共同使用；貴行應於接獲通知及確認存戶身分後立即受理，並於系統及作業合理期間內依存戶通知辦理（該合理期間以貴行網站公告為準）。

三十一、本約定事項如有未盡事宜，悉依有關法令及貴行相關規定辦理。

三十二、本約定書之準據法，依中華民國法律。

貳、晶片金融卡服務約定書【晶片2-2010.09版】

一、凡在臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）各營業單位開立新臺幣活期性存款（不包括支票存款，以下同）之自然人存戶（下稱申請人），均得向臺灣銀行申請領用晶片金融卡（含有磁條及晶片），並以該新臺幣活期性存款帳號作為晶片金融卡連結之存款帳號（下稱卡片帳號）。但每一申請人之每一新臺幣活期性存款帳號，僅限申請一張晶片金融卡。

二、申請人臨櫃申請可即時領用之晶片金融卡者，該卡不提供跨國提款功能，申請人須使用臺灣銀行密碼輸入器自行設定晶片密碼並辦妥相關手續後，即可領取晶片金融卡，辦理啟用登錄手續；如申請跨國提款功能或為整批開戶者，應於申請晶片金融卡之日起經過五個營業日後，親持身分證明文件及原留印鑑，至申辦分行領取晶片金融卡、密碼通知書（晶片密碼及跨國提款磁條密碼）及辦理領（啟）用登錄手續，申請人自申請晶片金融卡之日起逾二個月仍未領取者，臺灣銀行得將晶

表 10-2 年金改革挹注款彙總表

單位：億元

挹注款	公務人員	教育人員	軍職人員
年金改革後節省挹注款 (109-156 年度間預計入帳合計數)	7,608	8,906	3,589
年金改革後節省挹注款現值 (折現率 4%)	3,665	4,303	1,939

註 1.軍職人員挹注款除了年金改革後節省挹注款，尚包含配合組織精簡專案挹注款 1,000 億元。

2.基於資產負債一致性原則，採用計算提撥費率及精算負債相同折現率 4%，揭露挹注款現值，以客觀了解挹注款對基金財務影響。

二、不攤提過去負債之基礎下

不攤提過去負債之基礎下，最適提撥率精算結果如下：

表 10-3 不攤提過去負債基礎下最適提撥率彙總表

團 體	公務人員	教育人員	軍職人員
原團體	17.43%	16.67%	7.47%
新進團體	15.20%	15.98%	6.33%
合併團體	16.28%	16.35%	6.79%
提撥率維持 12%下，應達成之投資報酬率水準	6.0%	6.0%	0.0%

根據精算結果，公、教、軍三類人員之合併團體最適提撥率分別為 16.28%、16.35%及 6.79%，維持現行提撥率 12%之下，以確保基金財務健全為目標，基金應達成之最低相對投資報酬率分別為 6.0%、6.0%及基金不須任何投資收益，就足以支應未來 50 年內之基金收支平衡。

第二目、基金提撥狀況表

以民國 106 年 12 月 31 日為精算基準日，四類身分別及五類政府別之基金提撥狀況表的精算結果彙總如下：

表 10-4 身分別精算負債彙總表

單位：人，億元

	公務人員		教育人員		軍職人員		政務人員	
	人數	精算負債	人數	精算負債	人數	精算負債	人數	精算負債
領取給付人員	148,888	6,161	120,589	5,943	64,154	2,203	220	5.28
在職人員	293,992	7,085	183,350	6,427	162,215	1,079	28	1.16
合計	442,880	13,246	303,939	12,370	226,369	3,282	248	6.44

二、精算負債

下表為二次精算之精算負債結果比較：

表 8-5 精算負債結果比較

單位：億元

參加人員	前次精算	本次精算
	103/12/31	106/12/31
公務人員	12,291	13,246
教育人員	10,827	12,370
軍職人員	4,017	3,282
政務人員	8	6
合計	27,143	28,904

本次精算結果，公、教、軍、政四類人員之精算負債，與前次精算基準日 103 年 12 月 31 日結果相比，分別變動了 955 億元、1,543 億元、-735 億元及 -2 億元，百分比變動各為 7.8%、14.3%、-18.3%及-25%。

三、財務狀況

下表為二次精算之收支失衡年度結果比較：

表 8-6 收支失衡年度結果比較

精算 次別	公務		教育		軍職	
	首次收支 不足年度	累積餘額 首次出現 負數年度	首次收支 不足年度	累積餘額 首次出現 負數年度	首次收支 不足年度	累積餘額 首次出現 負數年度
前次精算	108	120	109	119	100	109
本次精算	108/115	130	107/118	129	107/NA	NA

註 1.首次收支不足年度標示 2 個年度，前面年度為首次出現收支負值年度，因挹注款收入轉為正值，自後面年度開始出連續收支不足。

2.NA 代表未來 50 年內都不會出現負數年度。

本次精算結果，公、教、軍三類人員之累積餘額首次出現負數年度，與前次精算結果相比，由於年金改革及挹注款收入，在提撥費率維持 12%之前提下，累積餘額首次出現負數年度，公務人員延後 10 年至 130 年，教育人員延後 10 年至 129 年，軍職人員基金資產累積餘額皆維持正數。

年金制度國際比較

壹、OECD 國家年金改革趨勢分析·····	1
貳、主要國家年金制度改革措施·····	6
參、OECD 國家年金制度比較·····	9

附錄、主要國家年金制度改革動態

壹、韓國·····	12
貳、日本·····	18
參、德國·····	24
肆、智利·····	30
伍、澳洲·····	37

行政院年金改革辦公室

壹、OECD 國家年金改革趨勢分析

1980 年代以來，西方工業國家在人口老化、經濟情勢不佳及失業率攀升等情勢下，公共年金制度的財務永續性和保障適足性等問題伴隨而生，各國多已進行一連串的改革，惟年金制度危機仍未完全解決，故改革至今仍持續進行。本節依據經濟發展暨合作組織(OECD)2013 年出版之「Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators」報告，摘要說明各國近年改革背景、重要改革策略及未來展望。

壹、改革背景

一、人口結構變遷

第二次世界大戰後，確定給付(defined-benefit)、隨收隨付(pay-as-you-go)式年金制度，逐漸成為西方工業國家主要採行的公共年金制度。此種制度係由政府保障給付水準，並以量出為入的方式決定保費額度，透過當代工作人口繳費奉養退休人口，不但提供穩定之給付金額，且在老年人口比率尚不高的年代，工作者亦不需負擔太高的保費，即可支應當期年金給付所需，並獲得未來的年金領受權利，故廣受政治支持。確定給付與隨收隨付式年金制度有賴充分就業、經濟穩定成長，以及工作和退休人口間比例平衡等結構條件之配合，始得有效運作。然而，近年西方工業國家在平均餘命持續延長及出生率下降的趨勢下，人口結構出現重大變化。依據 OECD 統計，OECD 國家工作人口和老年人口之比率¹，從 1980 年平均 5.13(即每 5.13 位工作者扶養 1 位高齡者)，至 2012 年降為 3.96²，預計 2024 年及 2050 年分別降至 3.06 及 2.08，亦即越來越少的工作人口，必須支應日漸增多的老年人口之年金支出。

OECD 指出，人口結構老化是造成各國公共年金支出成長的最重要因素。近年來，各國致力推動的年金改革雖能有效減緩年金給付的增加，惟公共年金支出成長速度仍超過 GDP 成長。觀察有相關統計資料的 28 個 OECD 國家，公共年金支出將由 2010 年平均占 GDP 的 9.3% 上升至 2050 年平均占 GDP 的 11.7%，年金財務壓力將接踵而來。

二、經濟與就業情勢衝擊

2008 年全球金融風暴導致經濟衰退，以及後續引發歐洲國家債信危機，亦直接造成各國年金基金投資失利，尤其採確定提撥(defined-contribution)或儲

¹ 20-64 歲人口/65 歲以上人口。

² 各國間仍有差異，2012 年工作人口和老年人口比率最低者為日本(2.43)，德國 2.93，瑞典 3.06，英美分別為 3.48 和 3.33，至於人口結構較年輕的南韓則為 5.61，惟南韓人口老化速度非常快，至 2050 年該比率將降至 1.47，低於 OECD 平均之 2.08，此趨勢和我國相似。

備制(funded)年金制度之國家，因累積龐大基金並投入資本市場，而受創尤鉅，如智利，其年金基金 2008 年投資報酬率為-25.3%，嚴重影響已退休者或屆齡退休者之經濟安全(各主要國家年金基金投資報酬率詳表 2.1.1)。

表 2.1.1 OECD 主要國家年金基金投資報酬率 單位：%

國家	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
澳洲	-	8.8	9.4	12.5	-11.3	-10.5	6.2
加拿大	-7.2	9.4	10.4	1.2	-17.9	11.4	8.5
智利	-	9.6	13.5	7.9	-25.3	19.9	10.0
德國	1.3	3.2	3.1	2.0	-0.9	4.5	6.4
希臘	-	-	-	3.6	0.2	1.7	-7.5
義大利	-	-	-	-	-6.3	5.5	1.6
日本	30.1	-17.8	-8.5	-4.4	-12.5	25.2	-10.3
韓國	8.2	0.7	5.9	1.6	-3.2	-2.2	2.2
葡萄牙	-6.3	6.7	6.5	5.8	-14.7	12.5	-1.9
西班牙	-7.0	0.6	1.8	1.4	-12.2	2.8	-1.1
英國	1.4	0.9	-0.3	-0.4	-1.4	-0.2	-1.7
美國	-3.7	-0.8	-0.6	-1.6	-10.0	4.4	1.0

資料來源：摘自 OECD(2012)

此外，經濟衰退亦導致失業率上升與薪資下降，2007 年 OECD 國家平均失業率為 5.8%，金融風暴後於 2009 年平均失業率升至 8.3%，此後至 2012 年都維持在 8%以上，降低了工作年齡人口繳交保費之能力，這一方面減少年金體系保費收入，財務狀況更形惡化，另方面更讓低薪和就業不穩定者，無法持續累積繳費年資，增加其未來落入老年貧窮的風險(各主要國家失業率變動詳圖 2.1.1)。

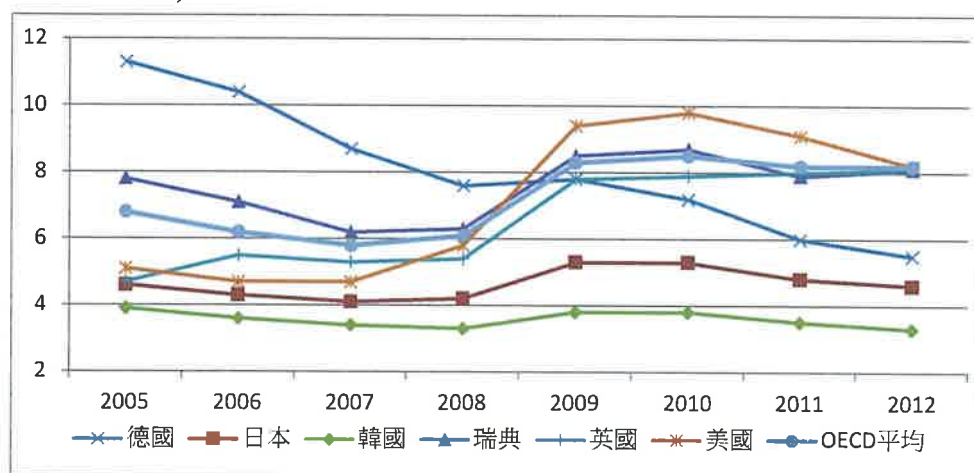


圖 2.1.1 OECD 主要國家失業率變動

資料來源：摘自 OECD 統計資料網站，本文自行製圖

第九章 結論與建議

第一節 結論

本次專案分別就公務人員、教育人員、軍職人員及政務人員四類人員，分別進行精算，四類人員之精算結果彙總如下：

第一目、基金最適提撥率

於攤提過去未提存負債及不攤提過去未提存負債之基礎下，公、教、軍三類人員之基金最適提撥率精算結果如下：

一、攤提過去未提存負債之基礎下

攤提過去負債之基礎下，最適提撥率精算結果如下：

表 9-1 攤提過去負債基礎下最適提撥率彙總表

團 體		公務人員	教育人員	軍職人員
原團體	未提撥精算負債攤銷數	32.81%	42.60%	54.12%
	未來服務成本	20.65%	21.47%	24.12%
	小計	53.45%	64.07%	78.24%
新進團體		18.76%	21.12%	18.87%
合併團體		36.98%	41.18%	38.14%
提撥率維持 12% 下，應達成之投資報酬率水準		10.6%	12.1%	27.7%

根據精算結果，公、教、軍三類人員之合併團體最適提撥率分別為 36.98%、41.18% 及 38.14%，維持現行提撥率 12% 之下，以確保基金財務健全為目標，基金應達成之最低相對投資報酬率分別為 10.6%、12.1% 及 27.7%。

二、不攤提過去負債之基礎下

不攤提過去負債之基礎下，最適提撥率精算結果如下：

表 9-2 不攤提過去負債基礎下最適提撥率彙總表

團 體		公務人員	教育人員	軍職人員
原團體		20.65%	21.47%	24.12%
新進團體		18.76%	21.12%	18.87%
合併團體		19.75%	21.28%	20.57%
提撥率維持 12% 下，應達成之投資報酬率水準		7.5%	7.9%	13.1%

表2、各級政府社會福利支出及退休撫卹支出情形

單位：千元

年度	歲出淨額	社會福利支出		退休撫卹支出		合計	
			占歲出淨額之比率		占歲出淨額之比率		占歲出淨額之比率
97年	2,343,585,358	368,136,275	15.7%	202,228,244	8.6%	570,364,519	24.3%
98年	2,670,898,052	388,561,948	14.5%	205,291,378	7.7%	593,853,326	22.2%
99年	2,566,804,424	415,356,194	16.2%	201,002,052	7.8%	616,358,246	24.0%
100年	2,612,946,994	446,921,628	17.1%	213,038,722	8.2%	659,960,350	25.3%
101年	2,677,984,291	540,440,045	20.2%	218,354,757	8.2%	758,794,802	28.3%
102年	2,665,241,259	536,911,718	20.1%	209,680,028	7.9%	746,591,746	28.0%
103年	2,645,712,036	517,142,825	19.5%	213,707,647	8.1%	730,850,472	27.6%
104年	2,645,188,879	532,095,640	20.1%	218,503,986	8.3%	750,599,626	28.4%
105年	2,745,305,130	548,538,121	20.0%	208,056,501	7.6%	756,594,622	27.6%
106年	2,778,360,526	563,844,224	20.3%	198,494,607	7.1%	762,338,831	27.4%
107年*	2,969,897,000	629,747,000	21.2%	206,600,000	7.0%	836,347,000	28.2%

資料來源：財政部編製「107年財政統計年報」

(<https://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=285&pid=83861>)。

註：

1. 97至106年為決算數。
2. *係預算數，107年決算數預計於108年6月底完成。
3. 歲出淨額不包括債務之償還。

