

司法院
107年度憲一字第2號
憲法法庭辯論

代理人：朱敏賢律師

新制違憲理由

一、非基於真實資訊所為之立法，違反立法正當

程序及民主原則

二、修法理由不具合憲性

三、破毀憲法所保障軍公教退休金之制度性

保障

四、侵害財產既得權、工作權、生存權

五、違反信賴保護原則

六、違反溯及既往原則

七、違反平等原則

八、違反比例原則

九、違反社會國原則

十、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

十一、再任禁止規定，更構成財產權、工作權、

生存權雙重侵害，並破壞私立學校辦學、

大學自治、平等原則、危害學生學習權、

危害國家整體公益

題綱一

系爭條例第4條名詞定義、第19條自願退休資格、第36條系爭條例施行後就退休所得中優惠存款之計息規定

**違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、
平等原則、比例原則、公益原則**

侵害受規範對象之財產權、服公職權、生存權

題綱三

系爭條例第39條第1項扣減每月退休所得順序規定

侵害人民財產權、服公職權、生存權

違反信賴保護原則、平等原則、比例

原則、公益原則

題綱四

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規定

違反平等原則、比例原則

侵害現職人員之財產權

題綱五

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般公務人員專業加給合計數額）者，依原金額支給之規定

侵害人民財產權、服公職權、生存權

違反溯及既往、信賴保護、公益原則

新制反憲法之道而行

憲法第165條特別保障

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**。

8

無正當性之所得替代率上限 司法院如是說

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「法官退養金制度」報告

「英美對法官退休之給養，退休金之所得
替代率幾達100%」

國防部如是說

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

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

「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』。」

無正當性之所得替代率上限

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

國防部提出之軍人退休制度

美軍退休之所得替代率

最高可達102%

何以隱匿重要資訊？
引用OMOD資料，



Pensions at a Glance 2015

OECD AND G20 INDICATORS

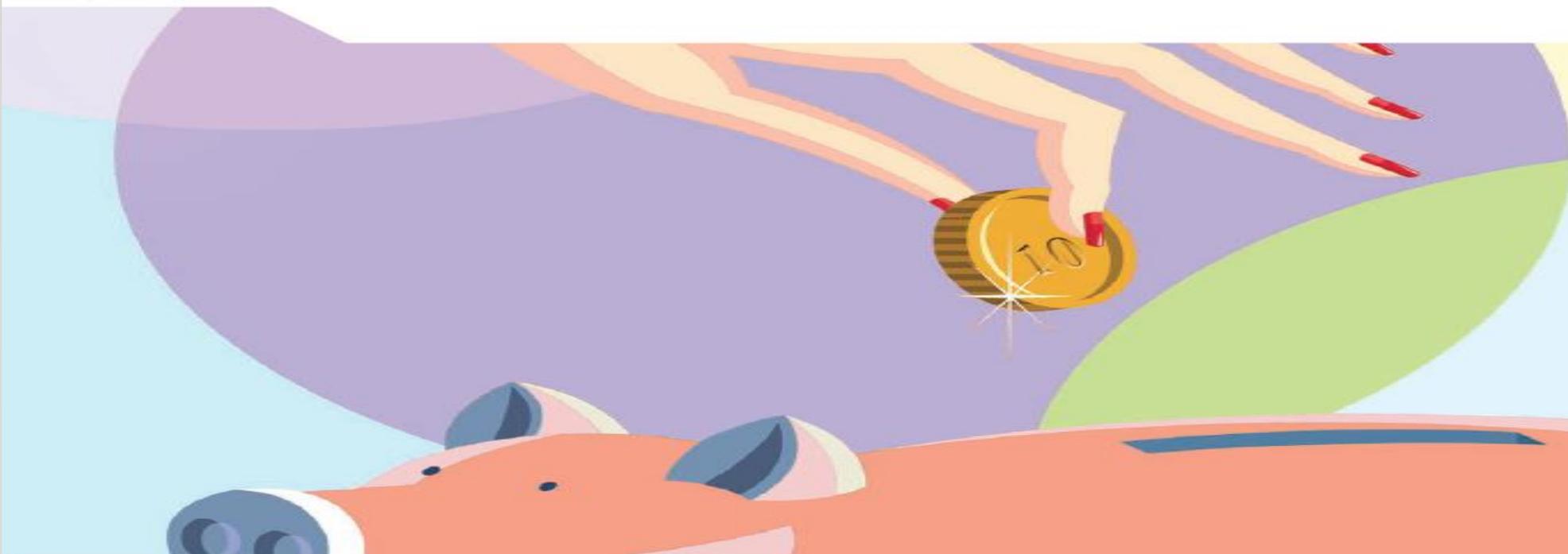
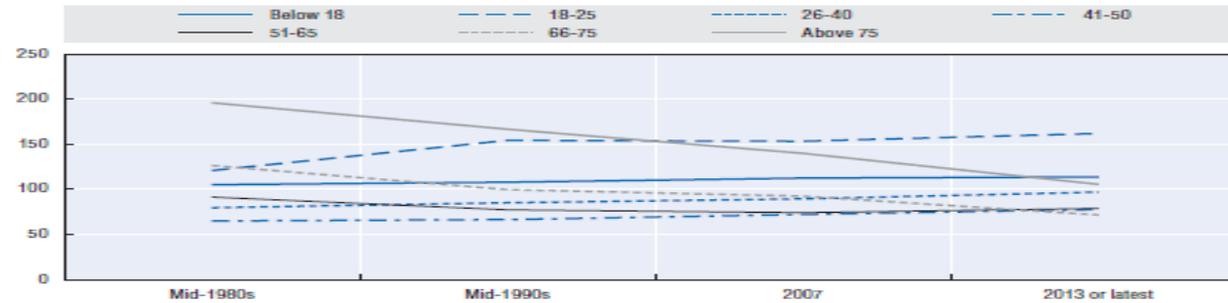


Figure 1.3. Poverty has shifted from the old to the young across OECD countries
Relative poverty rate of the entire population in each year = 100, mid-1980s to 2013 or latest year available



Note: OECD un-weighted average for 18 OECD countries for which data are available from the mid-1980s: Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Israel, Italy, Japan, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Turkey, the United Kingdom and the United States.

Source: OECD Income Distribution Database, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm; OECD (2014), *Income Inequality Update – June 2014*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933300231>

This shift might translate into more or less severe difficulties later on in life. Being not in employment, education or training (NEETs) for a long period at an early stage in the career could be detrimental to the labour market trajectory, family formation, health outcomes and eventually to retirement income. Chapter 3 has a special focus on how incomplete careers and in particular late entrance into stable employment might affect pension entitlements.

Key findings

Most OECD countries have been active in changing their pension system since the last publication of *Pensions at a Glance* (OECD, 2013). Efforts were mostly driven by the widespread need for fiscal consolidation, and a majority of countries indeed implemented reforms to improve the financial sustainability of their pension systems. Some countries have done so while maintaining or improving retirement income adequacy, at least for some population groups.

Improving financial sustainability

- The most popular measure was to strengthen the incentives to work by increasing the minimum retirement age and/or the main retirement age, thereby enlarging the contribution base while preserving adequacy for those who are able to work longer.
- **Almost no country resorted to direct nominal benefit cuts. When benefits were directly reduced, this only happened by switching to a narrower targeting, or by introducing adjustments in the initial pension benefit for new retirees.**
- A much larger number of countries changed the indexation of pension benefits to less generous uprating mechanisms.
- Many countries raised revenues by increasing taxes or contribution rates in defined-benefit systems.
- Measures to curb pension administration costs were quite common.

引用OECD資料 為何隱匿重要資訊？

總統府國家年金改革委員會官網所公布之「OECD年金制度簡介(2015)」

「Pensions at a Glance 2015 OECD and G20 indicators」

被隱匿之關鍵說明

Almost no country resorted to direct nominal benefit cuts. When benefits were directly reduced, this only happened by switching to a narrower targeting, or by introducing adjustments in the initial pension benefit for new retirees.」

(幾乎無任何國家採取直接刪減名目給付之作法；若有，亦僅係轉向較狹小之標的上，或者調整「新退休者」之年金給付)

關於年金改革的幾點想法

○ TUNG-JUI CHANG · 2017年1月1日 星期日

以下是我對於年金改革的一些想法，原文登在《人社東華》，不過因為錯字不少，修改後就擺在這裡。有一些問題還是想不通，不懂，所以希望大家給我一些意見。

關於年金改革之一些想法

隨著各種基金破產之新聞見諸報端，基金破產、龐大的潛藏債務即不斷刺激人們的神經，2012年馬政府因此提出年金改革方案，今年蔡政府上台後，亦將年金改革列為新政府必須解決的首要課題之一。在年金改革委員會開會期間，各種激情訴求，諸如污名化、世代正義等等，屢見不鮮。本文以下，擬對於年金改革的幾個核心問題點加以說明。就從基金破產開始吧。

基金破產：問題所在？

基金「破產」，是非常嚇人的字眼，也許有不少人擔心，未來退休時領不到年金。然而，世界各國的年金制度，未必都有基金，如果連基金都可以沒有，那麼基金破產會成為問題嗎？那麼，基金破產的意義何在？如果基金破產不是問題，那麼，問題在哪裡？為什麼世界上許多國家都在進行年金改革？這些問題要從年金制度的財務制度說起。

年金之財務制度

所謂「年金」，係指定期性之金錢給付，各種類為「年」金，但給付的時間關係，未必

行政院鑑定人 張桐銳教授： 關於年金改革的幾點想法

.....今年蔡政府上台後，亦將年金改革列為新政府必須解決的首要課題之一。
在年金改革委員會開會期間，各種激情訴求，諸如污名化、世代正義等等，屢見不鮮.....

基金破產：問題所在？

基金「破產」，是非常嚇人的字眼，也許有不少人擔心，未來退休時領不到年金。然而，世界各國的年金制度，未必都有基金，如果連基金都可以沒有，那麼基金破產會成為問題嗎？.....」

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。

16 軍公教退休金給付責任之義務主體

是「國家」

「不是」退撫基金

17

行政院憲法法庭言詞辯論爭點聲明書

第4頁最末行

於公立學校教職員與國家之間的聘（派）任
或遴用關係與退休法律關係中

「外觀上」

國家雖相當於雇主之地位

？

18

軍公教人員應忠誠之對象為何？

遺憾！

行政院竟然主張

國家對於公立學校教職員僅是「外觀上」之雇主

軍公教人員「實質上」沒有雇主？

國家不是軍公教人員「實質上」應予忠誠之對象？

新政府執政以來（89年迄今）
對公務人員權益福利維護之
重要措施說帖

新政府執政以來（89年迄今）
對公務人員權益福利維護之重
要措施說帖

目次

壹、前言	1
貳、重要措施	2
參、結語	16

行政院人事行政局
中華民國94年5月

六、維護退休與保險權益

❖ 維持退休金優惠存款18% 之制度

➤ 基於以下原因仍予維持：

- 為維持政府誠信及信賴保護原則。
- 符合司法院大法官會議釋字第280號解釋，政府應保障公務人員退休後生活之意旨。
- 保障早期擇領一次退休金而金額有限人員之生活。
- 早期公務人員薪資普遍較民間同層級企業員工薪資為低，如調降優惠存款利率，影響衡平，亦影響現職公教人員之工作士氣。
- 基於軍、公、教人員權益衡平之考量，軍人及教育人員優惠存款仍予維持。

21

軍公教退休金改革

行政院曾經這麼說

國家說的話還算數嗎？



22

法國總統馬克洪如是說

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1291531947591147&id=322447507832934&_rdr

新退休法案不追溯既往

因為那代表國家對過去的承諾！

軍公教退休金的性質

行政院：確定給付制

行政院代表林萬億委員108年5月15日提出之行政院說明資料第3頁：

「我國的軍、公、教退休金制度.....『作為確定給付的額度』」

行政院代表林萬億委員

108年5月15日行政院說明資料第9頁：

「軍公教退撫制度均採『確定給付制』」

按一下即可啟用「Adobe Flash Player」



- 退撫基金簡介
- 首長簡介
- 基金監理委員會
- 基金管理委員會
- 最新消息
- 基金經營現況
- 退撫給與支領紀錄查詢
- 理財教室
- 政府公開資訊
- 統計資料
- 下載專區
- 常見問題
- 電子報
- 請託函說專區
- 年改摺注款專區

訂閱電子報

服務園地

廉政園地

現在位置 [首頁](#) > [理財教室](#) > [理財小百科](#)

理財小百科

一、退休基金計畫 (pension plan)

退休基金計畫依其財源之不同可分為三種類型，第一：雇主提供的退休金，第二：國家提供的退休金，第三：本人自行儲蓄的退休金。雇主提供的退休基金依責任及提撥型態又分為（一）確定給付制 (defined benefit plan)。(二) 確定提撥制 (defined contribution plan)；國家提供的退休金又稱為公共退休金制度，如美國社會安全制度；個人自行儲蓄的退休金係為彌補職業退休金及公共退休金之不足，依個人之所得及負擔並參照稅法規定提撥以確保老年經濟之安全無虞。

二、確定給付制 (defined benefit plan ; DB)

確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額之決定與薪資水準及服務年資有關，此種辦法對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭實質的財務風險。

三、確定提撥制 (defined contribution plan ; DC)

確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年 (月) 提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與雇主共同提撥之資金和運用孳息給付給退休之員工。此種辦法，員工所能領取之退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。就雇主而言，此制無須複雜之精算技術，可節省管理費用，但員工卻須承擔通貨膨脹致使實質退休所得下降之風險。

[回頁首](#) [回上一頁](#)



• 來源網址：<https://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1>

確定給付制：長期給付承諾

公務人員退休撫卹基金官方網站

<https://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1>

- 二、確定給付制（defined benefit plan；DB）
- 確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額之決定與薪資水準及服務年資有關，此種辦法對雇主而言，**性質屬於長期給付承諾**

國家毀棄

「長期承諾」

27

軍公教退休金權利保障之起點

從「**任職**」時起

28 許宗力大法官釋字第574號解釋協同意見書

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觀期待視之，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。

29 許宗力大法官釋字第574號解釋協同意見書

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『依舊法預期可以取得之權益』，勢必大幅失去其存在之意義。**

行政院劉靜怡教授鑑定意見

第17頁註42

美國伊利諾州憲法第13條第5項

伊利諾州最高法院

公教人員退休保障之時間起點

自任職時

非退休時

31

公務員退休保障之起點：任職時

德國、英國、澳洲
均有類似規定

銓敘部研究報告

銓敘部委託國立政治大學王儷玲教授研究

「**先進國家公務人員退撫制度之研究**」

美國、英國、德國

均非採調降已退休者退休金之手段

軍公教退休金

「不可廢棄」之
既得權



公教人員退休金為財產既得權

原公務人員退休法第34條規定

「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）」

公教人員退休金為財產既得權

新修訂公務人員退休資遣撫卹法第89條規定

「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）」

公教人員退休金為財產既得權

新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第90條規定

「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）」

公教人員退休金為財產既得權

新修正陸海空軍軍官士官服役條例第36條第2項規定

「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。」

公教人員退休金為財產既得權

法國公務員及軍人退休法典第55條規定

「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。**」

39 外國法制比較觀察：不可溯及既往

美國相關退休制度

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

41 外國法制比較觀察：不可溯及既往

- 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 Employees' 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：不可溯及既往

波蘭憲法法院1992年2月11日之判決（KI4/1992）

- 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**

退撫基金真正病因

退撫基金之重大違失 從無改善

考試院、銓敘部重大缺失相關評估報告
(請參見聲請釋憲補充理由書)

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
「退撫基金歷年收益分析表」

89年

「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%

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
「退撫基金歷年收益分析表」

91年

「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%

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
「退撫基金歷年收益分析表」

97年

「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%

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
「退撫基金歷年收益分析表」

100年

「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%

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
「退撫基金歷年收益分析表」

104年

「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%

107年10月份1個月

退撫基金投資股市

又再虧損1.228億元

誰曾經負責了？

誰因此負了

政治責任、民事責任

刑事責任、行政責任

？

軍公教退撫基金

並非遭退休軍公教人員領垮

係政府操作不當而遭「虧垮」

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

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「財源—我國現行制度&國際比較」報告 政府法定責任：

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。

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」

「...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>。

因為行政院長如是說

證明

最後保證責任

並非於國家遭遇財政經濟遭遇緊急危難時適用

鑑定意見：混淆緊急命令法制與一般法制

潛藏負債是國家的責任

銓敘部89年8月1日（八九）退一字第1929976號函訂定發布

「公教人員保險潛藏負債撥補執行方案」五

「本保險於本法修正施行前之虧損，及本方案施行前本保險準備金墊付潛藏負債實現數仍有不足之數，財政部應儘速撥補。」

<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A070050091000900-0890801>

57

軍公教退休金不構成國家財政之不合理負擔
OECD主要國家年金支出占其政府支出總預算

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%

軍公教退休金不構成國家財政之不合理負擔

財政部101年財政統計年報退休金在內之「社會保險」占GDP之比例，係介於**0.7%**至**2.2%**之間

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%**

59 「沒有下限」的滾動式修法規定違憲

削減無底限

永無寧日之憲政爭議

60

敬請大法官宣告

本件聲請釋憲標的及相關規定

違憲