

司法院釋字第七八二號解釋

【公務人員退撫給與案】

發文日期：中華民國108年8月23日

發文字號：院台大二字第1080022778號

解 釋 文

公務人員退休資遣撫卹法第7條第2項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未抵觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

同法第4條第6款、第39條第2項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。

同法第4條第4款、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條及第39條第1項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

相關機關至遲應於按同法第92條為第1次定期檢討時，依本解釋意旨，就同法附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

同法第67條第1項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」，與同法第36條至第39條設定現階段合理退休所得替代率之改革目的不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

同法第77條第1項第3款規定：「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：……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。」與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

本件暫時處分之聲請，應予駁回。

解釋理由書

本件聲請人立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人（下稱聲請人）因行使職權，認公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律；本解釋理由書所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭法律之條文）第 4 條第 4 款至第 6 款、第 7 條第 2 項、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條至第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項、第 77 條第 1 項第 3 款（其內容見附件一）規定，提高退撫基金共同撥繳費用之基準、變更公務人員退撫給與之條件與計算基準、降低退休所得替代率、削減公務人員保險養老給付（下稱公保給付）優惠存款利息（下稱優存利息）、限制再任私立學校職務停止領受月退休金權利等，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象受憲法保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權，聲請解釋。又為避免人民權益及公共利益受有不可回復之重大損害，聲請暫時處分。

查本院現任 15 位大法官中之 6 位大法官具有公務人員資歷，雖得於其等退休時適用系爭法律，惟均不構成法定迴避事由。且依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 14 條前段及其施行細則第 15 條規定，大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過。是若上開大法官均迴避審理，將無足額大法官得以審理系爭案件，無異於拒絕審判，反違背迴避制度之本質。是於本件情形，大法官不因具有公務人員資歷，而須迴避，亦無迴避可能（本院釋字第 601 號解釋參照）。

按立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，大審法第 5 條第 1 項第 3 款定有明文。其目的在使少數意見之立法委員，於確信多數立法委員表決通過之法律有違憲疑義時，得向本院提

出解釋憲法之聲請，以維護憲政秩序。

查立法院審議系爭法律之三讀程序，聲請人 38 人（按為行為時立法委員總額三分之一）均未投票贊成（立法院公報第 106 卷第 69 期上冊院會紀錄，第 29 頁至第 30 頁參照），得認聲請人為不贊成多數立法委員所通過系爭法律之少數立法委員。其等確信多數立法委員表決通過之系爭法律上開規定內容有違憲疑義，於系爭法律通過並經總統公布生效後，向本院聲請解釋，核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定尚無不符，應予受理。

次查，系爭法律第 67 條第 1 項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」，雖未經聲請人聲請解釋，惟此規定關涉受規範對象依系爭法律第 36 條至第 39 條規定審定調降後之退撫給與（第 5 條參照），不再隨在職同等級人員本（年功）俸之調整重新計算（第 37 條第 5 項、第 38 條第 5 項參照），而與系爭法律第 36 條至第 39 條規定具有重要關聯性，爰一併納入審查範圍。

本院依大審法第 13 條第 1 項規定，通知聲請人及關係機關考試院、行政院、銓敘部等，指派代表及代理人，於中華民國 108 年 5 月 15 日上午針對本案事實爭點部分舉行公開說明會，並於 108 年 6 月 25 日上午行言詞辯論。

聲請人主張系爭法律相關規定違憲，其理由略以：

- 一、依憲法第 18 條有關人民有服公職權之規定，國家對於退休公務人員應負生活照顧義務。
- 二、公務人員與政府間為公法上契約關係。退撫給與為契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，政府有依法給予之義務，且為確定既得之財產權。退撫給與內容基於審定退休之行政處分而告確定，政府負最後支付保證責任，與公務人員退撫基金是否瀕臨破

產無關。又政府財務窘困之抗辯，不得作為削減退撫給與之正當理由。追求公務人員退撫基金永續經營之目的，也難謂符合憲法第 23 條規定之「公益」目的。

- 三、系爭法律第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條至第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項規定，變更公務人員退撫給與之條件與計算基準、削減公保給付優存利息、降低退休所得替代率，侵害受規範對象退休金請求權，違反憲法保障服公職權、工作權、財產權之意旨。其適用於系爭法律施行前已退休公務人員，違反法律不溯及既往原則，對於現職人員則係違反信賴保護原則。司法院釋字第 717 號解釋應予變更或補充。
- 四、系爭法律第 4 條第 6 款規定最低保障金額、第 39 條第 2 項規定退休人員依第 37 條或第 38 條規定計算後，每月所領退休所得，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。未履行國家對於退休公務人員有給予退休金，以保障其生活之義務，違反憲法保障服公職權及生存權之意旨。
- 五、系爭法律第 36 條規定領取月退休金者之公保給付優惠存款，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，以年利率 9% 計付，自 110 年 1 月 1 日起優存利息歸零，過渡期間僅 2 年半；第 37 條規定大幅調降受規範對象 107 年 7 月 1 日起至 108 年 12 月 31 日以後之退休所得替代率，並自 109 年 1 月 1 日起連續 10 年，就全部不同服務年資者，每年各再調降 1.5% 退休所得替代率，均未考慮受規範對象承受能力，逾越規範目的，違反信賴保護原則與比例原則。
- 六、系爭法律第 39 條第 1 項規定領取月退休金者之退休所得應扣減順序，使部分受規範對象於系爭法律施行之日，除全部優存利息被扣減外，部分退撫舊制月退休金亦被調降。調降幅度太大，過渡期間太短，有違信賴保護原則與比例原則。

- 七、系爭法律第7條第2項規定提高現職人員退撫基金共同撥繳費用之基準，違反法律不溯及既往原則、比例原則，侵害受規範對象之工作權、財產權。
- 八、系爭法律第77條第1項第3款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之退休公務人員，停止領受月退休金權利，限制受規範對象之財產權、工作權，並與平等原則有違。
- 九、系爭法律上開規定對憲法法益及公共利益造成全面性、急迫性且難以回復之損害。現有行政救濟保全措施機制，僅為個案救濟管道，且可能發生機關決定或法院裁判歧異情形，又無其他手段足資防免，是就本件聲請有作成暫時處分之必要。
- 關係機關考試院、行政院認系爭法律相關規定並未違憲，略稱：
- 一、公務人員退撫新制自84年7月1日實施迄106年已逾21年，因面臨人口結構快速老化及少子女化、退休人數逐年累增、退休年齡逐漸下降以及國人平均餘命延長等因素，造成政府及退撫基金財務支出壓力與日俱增。為確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全，經檢討原有退休制度不合宜之處，並參酌當前世界先進國家公部門退休改革方案，作階段性之改革。其中「短程作為」指制度分立，各自檢討現行制度，期以達成公務人員退撫基金用盡年限由原120年延後至139年之現階段改革效益，解決急迫財務危機。「中長程作為」指為112年7月1日以後新進人員重新規劃，建立全新制度。
- 二、退撫給與請求權、期待權為服公職權衍生之權利，並非遞延工資之給付。退撫給與請求權係公法上之請求權，為財產權，其受保障之程度，依其財源來自政府稅收，或基於個人先前給付而有不同之層級化保障。對於繼續性之退撫給與法律關係，立法者得於不違反法律不溯及既往原則，且有公益之必要性時，為必要之調整。
- 三、提高共同撥繳費用之基準，以彌補因提撥費率自始不足、實際收

益率低於預期、人口結構高齡化等因素造成之退撫基金重大缺口。

- 四、變更退休之要件與所得計算基準，諸如增訂配合機關裁撤自願退休人員之最低年齡要件、延後月退休金起支年齡、調降退休所得替代率、拉長平均本俸採計期間等，使退休所得與現職待遇維持合理差距，減低退撫給與財務負擔，並防止政府培育之人才過早流失。
- 五、退休所得依服務年資與本（年功）俸（薪）額（下稱本俸）而定，在職待遇中之各類加給均未列入。退休所得替代率之設定，高限部分以任職年資 35 年者為基準，由本俸 2 倍之 75%（即 107 年 7 月 1 日起）逐年調降至本俸 2 倍之 60%（即 118 年 1 月 1 日以後）；低限部分則以支領月退休金之基本服務年資 15 年者為基準，按系爭法律施行前原規定之以本俸 2 倍之 30% 為其最末年（即 118 年 1 月 1 日以後）退休所得替代率，以維持原支領月退休金者之最基本給與。
- 六、原每月退休所得〔即月優存利息、退撫舊制月退休金（含月補償金），及退撫新制月退休金之總額〕超過以本俸與年度退休所得替代率計算之金額時，該超過部分應予調降，然不得低於法定最低保障金額〔按於 107 年 7 月為新臺幣（下同）3 萬 3,140 元〕或以系爭法律附表三規定之最末年退休所得替代率計算金額（下稱最末年保障金額）之較高者。
- 七、領取月退休金者之優存利息調降部分，設有 2 年半過渡期間，受最低保障金額或最末年保障金額之較高者保障。領取一次退休金者之優存利息之調降有 6 年過渡期間，且調降至年利率 6% 止，不再調降，受最低保障金額保障。
- 八、對於系爭法律施行前已退休者，依系爭法律施行日之待遇標準，核計每月退休所得（第 37 條第 5 項參照）；對於系爭法律施行後退休者，應按退休生效時之待遇標準，計算每月退休所得（第

38 條第 5 項參照)。其目的在減少受規範對象原退休所得被扣減額，並維持受規範對象與系爭法律施行日或退休生效日之同等級現職人員之待遇，有合理之差距。此外因公傷病命令退休之受規範對象之原退休所得，不在調降之列。

- 九、各級政府因調降退休所得每年所節省之退撫經費支出，應於次年度預算完成立法程序後，撥付退撫基金。依據銓敘部 106 年度「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」，共同撥繳費用之基準由 12% 逐漸調高為 18%，且節省之退撫經費支出，全數挹注公務人員退撫基金，將使該基金用罄年限由原 120 年延後至 139 年（上開報告第 I 至 III 頁參照）。有效提升公務人員退撫基金財務永續性。
- 十、限制再任私立學校職務，且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之支（兼）領月退休金公務人員，領受月退休金權利，係為防止發生從政府實際領受雙薪之現象，及提供年輕人較多工作機會之重要公共利益之維護，所採取之必要手段，與平等原則無違。
- 十一、系爭法律扣減受規範對象原退撫給與等規定，與法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則無違。司法院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

本院斟酌全辯論意旨作成本解釋，理由如下：

壹、公務人員退撫制度之沿革

- 一、公務人員退撫制度自 32 年起實施，採確定給付制，財源全部由政府逐年編列預算支應（下稱退撫舊制）。另於 49 年起就一次退休金、63 年起就公保給付實施優惠存款制度（註 1）。
- 二、政府負擔之 18% 優存利息補貼額度，隨金融市場利率之持續走低而增加。因實際補貼額隨退休公務人員辦理優惠存款之人數與優惠存款本金數額而定，是政府就此部分之補貼金額於 101 年達最高峰，約 198 億餘元，至 105 年時約 187 億餘元（見附件二）。預估優惠存款制度至 144 年自然終止。

三、84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立之退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責任（下稱退撫新制）。就依退撫新制年資計算給付之一次退休金與公保給付，停止適用優惠存款制度。

四、退撫基金提撥費率之設計、預期收益率及實際運作上差距

（一）政府於 62 年間啟動退撫新制之研議，並於 68 年提出精算報告指出，退撫基金財務收支平衡規劃之提撥費率（即最適提撥費率）為 13.55%（見附件三）。但考量政府與現職公務人員財務負荷能力，建議初期撥繳費用之基準訂於 5% 至 7% 間，再逐次調整。最適提撥費率與實際提撥費率間之差距，希藉由退撫基金收益補足。

（二）退撫新制訂定之撥繳費用之基準為 8% 至 12%（84 年公務人員退休法第 8 條第 3 項參照），另於 100 年 1 月 1 日起提高撥繳費用之基準上限為 15%（100 年公務人員退休法第 14 條第 4 項參照）。一開始實際提撥費率為 8%，於 91 年、93 年、94 年及 95 年依序調整為 8.8%、9.8%、10.8% 及 12%，其後未再調整。依公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱退撫基金管理委員會）分別以 88 年 6 月底及以 91 年、94 年、97 年、100 年、103 年之年底為精算評價日之第 1 次至第 6 次精算報告，公務人員之最適提撥費率依序為 15.5%、26.4%、31.1%、40.66%、42.65%、36.98%（見附件三）。

（三）退撫基金自 96 年起至 105 年止之歷年平均已實現收益率為 2.44%（105 年公務人員退休撫卹基金統計年報第 98 頁參照），且提撥費率若維持在 12%，就公務人員部分，在攤提過去負債基礎下，其退撫基金收支平衡所需

年投資報酬率為 10.6%（見附件四）。

- （四）為降低推行退撫新制之阻力，退撫新制除採取不足額提撥之政策外，另採下列措施：退休金之計算基準，改以最後在職同等級人員之本俸 2 倍計算（退撫舊制時之退休金計算基準為本俸 1 倍加 930 元），以增加退休金數額；從優計算公保給付得辦理優惠存款期間，加上一次退休金數額之提高，使得辦理優惠存款之本金大幅提升；年資補償金之給付，致兼具新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年之退休人員，退休所得替代率均相同且最高，兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低。同一群體間之相同等級、相同服務年資，不同任職時期者，退休所得有顯著之差異（見附件五）。

五、公務人員退撫基金自 104 年起入不敷出，其於 100 年至 105 年之支出、收入比，依序為 61.4%、73.2%、84.9%、96.5%、109.8%、124.9%（見附件六）。

六、系爭法律施行前之退休所得（月退休金與公保優存利息之加總）為最後在職同等級人員「本（年功）俸加 1 倍之 75%（年資 25 年）至 95%（年資 35 年）」，但不得超過「同等級現職人員待遇」之 70%（年資 15 年）至 90%（年資 35 年）（公務人員退休法第 32 條第 3 項、第 4 項、100 年退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第 4 條第 3 項、第 4 項參照）。退休所得與現職待遇差異不大。公務人員平均退休年齡由 86 年之 60.9 歲，降至 105 年之 56.6 歲（見附件七）。

貳、系爭法律主要內涵

一、延後退休金起支年齡：110 年 12 月 31 日以前，一般自願退休者之月退休金起支年齡為 60 歲，其後每 1 年提高 1 歲，至 114 年之 64 歲；自 115 年起起支年齡 65 歲（第 31 條第 1 項參照）。另增列危勞職務、身心傷病或障礙者、原住民（第 17 條第 2

項、第 3 項、第 5 項參照)，及配合精簡政策，退休年齡為 55 歲之自願退休要件（第 18 條第 2 款、第 3 款參照）。

- 二、調整退休金計算基準：系爭法律施行前已退休者或已達月退休金起支條件並提出退休之申請，而於系爭法律施行後退休生效者，以最後在職經銓敘審定之本俸計算，不予調整。於系爭法律施行後之 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日退休者，以「最後在職 5 年之平均俸（薪）額」為計算基準，之後逐年拉長 1 年，至 118 年之以「最後在職 15 年平均俸（薪）額」為計算基準（第 27 條及系爭法律附表一參照）。
- 三、調降退休所得：分別設定 107 年 7 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日以後之以服務年資計算之相關年度退休所得替代率，適用於全體受規範對象。於系爭法律施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，最高可計年資 35 年為 75%。於系爭法律施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%。自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%（第 37 條、系爭法律附表三及第 38 條參照）。
- 四、訂定最低保障金額：最低保障金額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合計數額〔107 年系爭法律修正施行時為 3 萬 3,140 元（即 1 萬 4,890 元+1 萬 8,250 元）〕。另受規範對象經調降後之各年度月退休所得，亦不得低於系爭法律附表三最末年保障金額。是調降後之退休所得，不得低於最低保障金額，或最末年保障金額中之較高者。又原領金額原即低於最低保障金額或最末年保障金額者，不予調整（第 4 條第 6 款、第 36 條第 2 項、第 39 條第 2 項參照）。
- 五、調降領取月退休金者之公保給付優惠存款利率：領取月退休

金者之公保給付優惠存款利率調降，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止調降為 9%，自 110 年 1 月 1 日起調降為 0%。經扣減優存利息後之每月退休所得，不得低於最低保障金額或最末年保障金額中之較高者。就低於上開金額之優惠存款本金部分，仍應以年利率 18% 計付利息。若於 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日間，經調降半數之優存利息後，月退休所得仍超過依該年度退休所得替代率與本俸計算之金額時，應依剩餘之優存利息、退撫舊制月退休金、退撫新制月退休金之順序予以扣減，至不超過該年度法定退休所得金額為止（第 36 條第 1 項、第 3 項、第 39 條第 1 項參照）。

- 六、調降領取一次退休金者之優惠存款利率：領取一次退休金者之一次退休金與公保給付優存利息，每月超過最低保障金額之本金部分之優惠存款利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%。每月之優存利息原低於或等於最低保障金額時，其本金仍以 18% 計息（第 36 條第 4 項參照）。
- 七、提高共同撥繳費用之基準：由 84 年之 8% 至 12%、100 年之 12% 至 15%，提高為 12% 至 18%（第 7 條第 2 項參照）。
- 八、停發年資補償金：系爭法律施行 1 年後（即 108 年 7 月 1 日起）退休生效者，不再發給年資補償金（第 34 條第 1 項參照）。
- 九、停止領受月退休金權利：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退休公務人員，停止領受月退休金權利（第 77 條第 1 項第 3 款參照）。
- 十、挹注退撫基金：調降公務人員退休所得後，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（第 40 條第 1 項參照）。

- 十一、審定金額恆定與調整：公務人員於系爭法律施行前退休者，依施行時之待遇標準；於施行後退休者，依退休生效時之待遇標準，審定其每月退休所得。審定後之退撫給與，不再隨在職人員之調薪而變動。但得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之（第 37 條第 5 項、第 38 條第 5 項、第 67 條第 1 項參照）。
- 十二、年資併計：採行退撫舊制、退撫新制、留職停薪及不同職域年資併計制（第 11 條、第 12 條參照）。
- 十三、退撫基金之運用及委託經營：應由專責單位負責，並按季公告收支及運用情形（第 10 條第 1 項參照）。
- 十四、定期檢討：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，並於其後定期檢討（第 92 條參照）。

參、本院就審查客體（見附件一）之解釋理由

一、憲法對退休公務人員之保障、退撫給與之性質、受保障之程度與本院審查密度

憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。

退撫給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退撫給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退休公務人員在職時所提撥，而受不同層級之保障。依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，（1）個人提撥：現職人員依法定比率按月繳納之提撥費用本息，（2）政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及（3）政府補助：政府於（a）退撫基金未達法定最低收益，或（b）退撫基金不足以支應退撫給與

時，始撥交之補助款項本息。上開由個人提撥、政府提撥及政府補助款，均由退撫基金管理委員會統一管理，按政府別（中央政府、地方政府）、身分別（政務人員、軍職人員、公務人員、教育人員），分戶設帳，分別以收支平衡為原則。基金財務獨立，用途限於退撫給與或與退撫給與相關之支出（公務人員退休撫卹基金管理條例第1條第2項、第3條第1項、第4條第1項、第5條第3項及第8條參照）。又此三態樣之提撥、補助數額得依計算確定，且可由退撫基金中分離。

退撫給與中源自上開（1）個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。

上開（2）關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以65%計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退撫給與或與退撫給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開（1）由個人俸給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開（2）政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間（註2）。至於上開（3）（a）與（3）（b）之財源，與政府就退撫舊制退撫給與（例如以舊制年資計算之退休金、優存利息等）之支付，同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。

二、政府負最後支付保證責任之意涵及其在本解釋之考量

查「由政府負最後支付保證責任」一詞見於軍公教人員之各個退休撫卹法律。82年1月20日修正公布，84年7月1日施行之公務人

員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人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。」84 年 8 月 2 日修正公布，85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例第 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。」84 年 8 月 11 日制定公布，86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱 86 年服役條例）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責任。」系爭法律第 7 條第 1 項亦明定：「第 6 條所定退撫基金，由公務人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。」（註 3）

上開規定所載「由政府負最後支付保證責任」，係為採行「共同提撥制」之退撫新制所設之配套措施。在退撫新制之下，原則上係依賴基金之運作，以支付退撫給與；如基金發生收支不足時，自應有因應之道。

上開 84 年施行之公務人員退休法、85 年施行之學校教職員退休條例、86 年服役條例及系爭法律，未特別針對基金收支不足之情形，設相關因應之方式，而規定由政府負最後支付保證責任；在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整退休所得替代率等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。

另由共同提撥制之精神而言，其制度設計之原意在使退撫基金以自給自足及財務收支平衡之方式運作（公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條參照）；此係與早期恩給制之下完全由政府以預算支應退撫給與根本差異所在。倘退撫基金於遇到收支平衡之困難時，未先嘗試採行上述開源節流措施，尋求因應，而完全仰賴政府預算支應，將無異回到舊日之恩給制；此反而有悖於共同提撥制之精神。是在共同提撥制之下，國家在以預算支應之前，採行之上開調整撥繳費用基準、

延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整退休所得替代率等因應基金財務困難之措施，符合制度之本意。從而，上開相關規定所稱「由政府負最後支付保證責任」，由共同提撥制之本旨理解，應指採行符合信賴保護原則與比例原則之各項開源節流之相關措施仍無法因應時，為保障退休公務人員依然領得到調整後之退撫給與，由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。

綜上，政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府應另以預算為撥款補助支應。至於立法者為因應基金收支不足之情形所採行之退撫給與改革立法是否違憲，應以諸如信賴保護原則及比例原則予以檢視，而不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項當然違憲。

三、退撫給與並非遞延工資之給付

俸給與退休金給付請求權為服公職權所衍生之權利。俸給為公務人員在職時執行職務之對待給付，乃本俸（年功俸）及職務加給、技術或專業加給、地域加給之總和（公務人員俸給法第3條、第5條參照）。由於在職期間確定，俸給總額因而可得確定。退撫給與則為公務人員因服公職而取得之國家對其退休後生活照顧義務之給與。退休金、優存利息、年資補償金均屬退撫給與，其中優存利息係以退撫舊制一次退休金與公保給付為本金，於退休後因依法辦理優惠存款契約而取得，與俸給無涉。同理，年資補償金為對兼具新舊制年資者為退撫新制之實施而給予具舊制年資1年以上未滿15年者之補償金，與在職時之俸給無關，亦難謂其屬遞延工資。再者，勞退新制之勞工「個人退休金專戶」，係由雇主於受僱人任職期間，依月提工資分級表，按受僱人之薪資分級，提繳至少以6%計算之金額至受僱人個人退休金專戶，受僱人於符合退休條件，始得支領以該提繳金額本金及累積收益總額為限之退休金（勞工退休金條例第14條、第16條及第23條參照），性質上或可解為遞延工資之給付，然公務人員月退休所得之總額，繫於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異。是退撫給與

並非遞延工資之給付。

四、第 7 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背

系爭法律第 7 條第 2 項規定：「前項退撫基金費用按公務人員本（年功）俸（薪）額加 1 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；公務人員繳付百分之三十五。」係關於共同撥繳費用之基準，由 84 年之 8% 至 12%、100 年之 12% 至 15%（84 年公務人員退休法第 8 條第 3 項、100 年公務人員退休法第 14 條第 4 項參照），提高為 12% 至 18% 之規定。

提高共同撥繳費用之基準，固將減少現職人員每月可支配收入額，而限制其財產權，雖會增加現職人員之負擔，然其係於系爭法律施行後，始對未來發生效力，並未溯及適用於過去已完成之撥繳，自無聲請人所指摘之法律溯及適用之情形，亦無聲請人所指侵害受規範對象工作權之問題。

按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財務規劃與國家財政資源分配。就其對現職人員財產權之限制是否違反比例原則之問題，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。

第 7 條第 1 項規定，依退撫新制年資計得之退撫給與，由現職公務人員與政府按法定比率共同撥繳費用設立之退撫基金，負責支給。如前所述，此共同提撥制為收支平衡之財務制度。自該制度實施起，即未依歷次精算報告之意見足額提撥，而長期採取不足額提撥政策，致未能及時挹注退撫基金所需財源，加以退撫基金之投資宜採穩定、保守而非冒險策略之本質等因素，致退撫新制施行越久，潛藏負債（即學理上所稱之「未提存精算應計負債」）（註 4）越增。此可由退撫新制實施以來至 105 年之 6 次精算報告指出之最適提撥費率，與實際提撥費率差距持續加大，足資說明。

退撫基金係退撫新制（自 84 年 7 月 1 日起施行）退休所得之財

源，退休公務人員老年經濟生活安全之憑藉，於潛藏負債逐增，基金發生入不敷出，可預見未來發生財務危機時（見附件六、八），適時調升撥繳費用之基準，以延長基金用盡年限。此基金用盡年限之延長，自屬重要公共利益。

立法者依法定程序將撥繳費用之基準由 84 年之 8% 至 12%、100 年之 12% 至 15%，提高為 12% 至 18%，除顧及退撫基金財務之逐步健全外，復考量政府與現職人員實際負擔能力，授權由考試院會同行政院，依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂調整實際提撥費率（第 8 條第 1 項參照）後，逐步調至上限之 18%。再與 105 年第 6 次精算報告之基金收支平衡之最適提撥費率 36.98%（見附件三）相較，系爭法律採取漸進手段，調高撥繳費用之基準至 18%，與上述立法目的之達成間，確有合理關聯。

綜上，第 7 條第 2 項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

五、第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨，尚無違背

系爭法律第 4 條第 6 款規定：「最低保障金額：指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。」第 39 條第 2 項規定：「退休人員每月所領退休所得，依第 37 條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。」

查最低保障金額之設定，係參酌本院釋字第 280 號解釋意旨，採以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（107 年 7 月為 3 萬 3,140 元），作為退休所得最低保障金額。使因系爭法律之施行而被調降後之退休公務人員各年度退休所得，均不低於最低保障金額，以保障其等於退休後之基本生活，與憲法保障服公職權之意旨尚無違背。

按退休所得之計算基準有二：服務年資及依俸級與俸點計算之本俸。此乃在維持退休所得因服務年資與職級產生之差距。原退休所得

低於最低保障金額者，或因其服務年資較短，或因其在職時之本俸較低所致，而非因系爭法律所造成。上開第 39 條第 2 項但書規定，係保障原低於最低保障金額者之退休所得不被調降，其性質係在保障退休人員之權益，而非不利於其等之規定。又最低保障金額係指經調降差額後之退休所得，不得低於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。此與最低生活費標準（社會救助法第 4 條參照）之概念有別。是對原退休所得低於最低保障金額者，即使不予補足，亦尚與憲法所保障之生存權無違。

綜上，上開規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨，尚無違背。

六、第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條第 1 項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

（一）上開規定無涉法律不溯及既往原則

按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，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。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，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。

一次性之退撫給與與法律關係，例如請領一次退休金，且未辦理優惠存款個案，固於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退撫給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結。此由（1）退撫給與請求權可能因退休後始發生之事由而喪失、停止、恢復、剝奪、減少；（2）退休人員經審定後之月退休金，於系爭法律施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭法律施行後，

得隨消費者物價指數之變動而調整等規定（第 67 條第 1 項、第 75 條至第 77 條、第 79 條至第 80 條、公務人員退休法第 9 條第 3 項、第 23 條、第 24 條、第 24 條之 1、公務人員退休法施行細則第 31 條第 6 項參照），皆係建構於繼續性法律關係，可資說明。是對於非屬一次性之退撫給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休金，因退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退撫給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已受領之退撫給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

查系爭法律規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭法律施行後，始依系爭法律規定之退休要件及所得計算基準，核定原退休所得是否超過依新法所定各年度退休所得替代率與本俸計算之金額，並據以調降、執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第 36 條至第 39 條參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退撫給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。本院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

（二）上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

1. 依系爭法律規定調降之退撫給與，並未及於受規範對象在職時所提撥之費用，本院就立法者採取之調降手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採寬鬆標準，予以審查

查依系爭法律規定不同等級與職務人員，原退休所得被調降平均比例，僅具退撫舊制年資者為 22.04%至 30.88%、兼具退撫新舊制年資者為 24.96%至 38.24%、僅具退撫新制年資者為 6.59%至 14.29%（見附件九）。就含有退撫舊制年

資（包括僅具及兼具退撫舊制年資）之部分，其「退撫舊制退休所得」之財源，全部由政府以預算支付；此部分屬前述所稱恩給制範疇。就含有退撫新制年資（包括兼具及僅具退撫新制年資）之部分，其「退撫新制退休所得」之財源，則有部分來自個人在職時提撥費用本息；惟依前述調降比例，並未扣減及於個人在職時之提撥費用部分。蓋就個人之提撥而言，其在職時依法提撥之費用為〔本俸 $\times 2 \times$ （提撥費用率 8%至 12%） $\times 35\%$ 〕，即〔本俸 $\times 2 \times$ （2.8%至 4.2%）〕；其提撥之費用換算成本俸之比例，為「本俸之 5.6%至 8.4%」。然就系爭法律施行前之退休所得而言，其額度則為〔本俸 $\times 2 \times$ 系爭法律施行前退休所得替代率（由服務年資 20 年之 40%，至服務年資 35 年之 70%）〕，即〔本俸 $\times 2 \times$ （40%至 70%）〕；換算成本俸之比例，為「本俸之 80%至 140%」。則以僅具退撫新制年資 20 年者為例，原退休所得為 107 年 7 月 1 日同等級現職人員本俸之 80%，以最大扣除額 14.29%計算，其於 118 年 1 月 1 日起之最低退休所得為 107 年 7 月 1 日同等級現職人員本俸之 68.57%〔即（100%－14.29%） $\times 80\%$ 〕，仍超過其個人在職時提撥之最大費用額，即本俸之 8.4%。兩者（68.57%與 8.4%）差距達 8 倍之鉅，縱令納入繳費年限及平均餘命等因素綜合考量，系爭法律之施行，仍顯未扣減僅具退撫新制年資者個人於任職期間，依法提撥之費用本息。對於兼具退撫新舊制年資者，依系爭法律第 39 條第 1 項經由優存利息、退撫舊制月退休金至退撫新制月退休金之扣減順序規定，受規範對象在職期間繳納之提撥費用本息不在被調降扣減範圍。調降之部分，僅觸及前述所稱恩給制範疇。

依系爭法律規定扣減之退休所得之財源，既屬恩給制之範疇，立法者採取之調整手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，如前所述，本院應採寬鬆標準，予以審查。

2. 調降系爭法律施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的

信賴保護原則所追求的法秩序之安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能。立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受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。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（本院釋字第 525 號及第 717 號解釋參照）。

查 84 年公務人員退休法有關退撫給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭法律公布時已逾 20 年，受規範對象據此舊法規將領取之退撫給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。惟查：

- (1) 月退休所得中之優存利息，僅就以退撫舊制年資計算之一次退休金及（或）公保給付之優惠存款本金為支付；年資補償金僅就具退撫新舊制年資之舊制年資 1 年以上未滿 15 年者為給付；退撫舊制年資月退休金之每一基數以本俸 1 倍加 930 元計付、退撫新制年資月退休金之每一基數則以本俸 2 倍計付。此因不同年代之退撫制度設計，導致服務年資相同、等級亦相同之退休公務人員，因服務期間之不同，月退休所得有顯著之差異。

- (2) 優惠存款制度係因退撫制度實施之始，公務人員俸給所得偏低，以本俸為計算基準之退休所得，無以維持其退休後之基本生活所需而設立，施行迄今已逾 50 年。政府自 63 年起迄今多次調升軍公教人員待遇，其中自 63 年至 69 年 7 次、70 年至 79 年 8 次、80 年至 88 年每年皆有調升、90 年至 107 年 4 次。又至 85 年底每次調升幅度為 5% 至 20% 不等（除 84 年為 3% 外），86 年以後均為 3%。又公務人員於 69 年之起薪已提高至 6,580 元，比其他行業就業者起薪平均數 6,175 元高（註 5）。公務人員俸給既未持續偏低，則以該本俸為計算基準之退休所得，即難謂仍有無以維持其退休後基本生活所需之情事，從而如概以退休所得過低為由，繼續給予以遠高於市場利率計算之全部優存利息，其合理性基礎已有動搖。
- (3) 優惠存款制度實施之初，係以臺灣銀行 1 年期定存利率之 1.5 倍計付優存利息。優惠存款年利率隨 1 年期定存利率浮動調整，至 72 年固定為 18% 後，1 年期定存利率已經從 72 年 7.55%，降到 90 年 2.95%、99 年 1.16%、105 年 1.07%（註 6）。優惠存款年利率仍維持 18% 不變，導致政府補貼優存利息之負擔越來越沉重。
- (4) 年資補償金係為退撫新制之實施而給予具退撫新、舊制年資者之年資補償，施行已逾 20 年。年資補償金之給付，使兼具退撫新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年者之月退休所得替代率均相同且最高（對於僅兼具 1 年舊制年資者最有利），兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低（見附件五）。此群體間退休所得之不均衡，將因退休公務人員以退撫新制年資計算之服務年資所占比例越來越高，以退撫舊制年資計算之服務年資所占比例越來越低，而更加彰顯。

- (5) 因人口結構老化，領取退撫給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退撫給與持續增加。復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。
- (6) 用以支付退撫新制退撫給與之退撫基金，因自始提撥費率與收益率不足，其財務收支自 104 年起入不敷出，且將於 120 年用盡（第 6 次精算報告參照）之際，政府適時、適當提高撥繳費用之基準、調降受規範對象之退撫新制退撫給與，目的係為維護退撫基金之存續。
- (7) 系爭法律施行前之退休所得與現職人員待遇相差不大，造成公務人員於符合退休要件時即自願退休，致領取月退休金之退休公務人員之平均起支年齡，於 105 年下降為 56.6 歲（見附件七）。退休年齡偏低、退休給付年限增長，除政府以預算支應之退撫給與負擔持續加重外，亦導致政府長期培育之人才太早流失，影響政府施政效能。

綜合上開理由，對原退撫給與作適度之調降，係為追求重要公共利益，其目的正當。

3. 上開規定採取之調降手段，有助於目的之達成，且未逾必要程度

- (1) 以服務年資與本俸二要素，為退休所得替代率計算基準，尚屬合理；替代率之設定，有助於系爭法律目的之達成

系爭法律所規定之月退休金係以本俸乘以 2 為基數內涵，再乘以服務年資為基礎計算之退休所得替代率。上開基數內涵，就系爭法律施行前已退休者或已達月退休金起支條件並提出退休申請，於系爭法律施行後退休生效者，係指最後在職經銓敘審定之本俸加 1 倍；就於系爭法律施行後退休者，係指「最後在職 5 年至 15 年之平均俸（薪）額」加 1 倍（第 27 條及第 37 條參照）。是月退休金計算之核心要素為本俸與年資二者。

就本俸之要素而言，系爭法律係以本俸乘以 2 計算，雖未直接將加給部分計算在內，然查現職人員所領取之職務加給、技術或專業加給、地域加給等，為現職人員因擔任並執行該相關職務之對待給付；其退休後，因已無此種職務上付出，原造成在職俸給個別差異之各類加給，自不宜作為退休所得計算之基準。而衡酌本俸係依俸級與俸點計算，為現職人員以其所占職位與年資之綜合體現、退撫新制退撫給與財源之退撫基金撥繳費率係以本俸加 1 倍計算，以及每月本俸加專業加給之總額約為本俸之 1.6 倍至 1.7 倍，以本俸加 1 倍為計算基礎，對專業加給低於本俸之屬於絕大多數之受規範對象而言，較為有利（註 7）等情，得認系爭法律續採退撫新制實施以來之以本俸加 1 倍作為基數內涵規定，尚屬合理。

就年資之要素而言，系爭法律有關核給月退休金之替代率基準部分係以服務年資為區分，使退休所得因服務年資與職級，有合理差距。系爭法律設定 107 年 7 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日以後之各年度退休所得替代率，適用於全體受規範對象。使於系爭法律施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，最高可計年資 35 年為 75%。於系爭法律施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%，並自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%（第 37 條參照）。

依系爭法律核計並調降退休所得差額後，受規範對象於 107 年 7 月 1 日之退休所得額，以服務年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，分別為以 107 年 7 月同等級現職人員本俸 2 倍為計算式分母之 52.5%、60%、

67.5%、75%、77.5%（即系爭法律附表三第一年退休所得替代率）；就絕大多數受規範對象而言，換算其實質薪資所得（本俸與專業加給）依序分別約為 61.95%、70.8%、79.65%、88.5%、91.45%（註 8）。服務年資 35 年之（非主管職人員）月退休所得約相當於現職者於 107 年 7 月 1 日之九成薪。而同樣以服務年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，受規範對象自 118 年 1 月 1 日起之退休所得額，依序分別為以 107 年 7 月同等級現職人員本俸 2 倍為計算式分母之 37.5%、45%、52.5%、60%、62.5%（即系爭法律附表三最末年退休所得替代率）；就絕大多數受規範對象而言，實質薪資所得依序約為 44.25%、53.1%、61.95%、70.8%、73.75%。服務年資 35 年者（非主管職人員）之月退休所得約相當於 107 年 7 月 1 日現職者之七成薪。

如前所述，依系爭法律規定不同等級與職務人員，原退休所得被調降平均比例，僅具退撫舊制年資者為 22.04% 至 30.88%、兼具退撫新舊制年資者為 24.96% 至 38.24%、僅具退撫新制年資者為 6.59% 至 14.29%（見附件九），以領有主管職務加給、優存利息及年資補償金之具退撫新舊制年資者受最大影響。然上開替代率規定，形成如下效果：（1）使退休所得與現職待遇維持合理差距。以服務年資 35 年者為例，退休所得替代率由 107 年 7 月 1 日之 75%，降至自 118 年 1 月 1 日起之 60%，換算後之實質薪資所得由約為 107 年 7 月同等級現職待遇之九成降至七成，且不再有退職人員之退休所得超過相同等級在職人員待遇之不合理現象；（2）相同退休年資及等級者，不分退休年度及所具退撫新舊制年資之多寡，因一體適用相同退休所得計算式，使其等退休所得趨同；（3）服務年資 15 年至 35 年者之服務年資替代率年增率與過渡

期間之年減率同採 1.5%，使兩者間之替代率差距恆定。例如服務年資 35 年與 15 年者，其於 107 年 7 月 1 日之替代率分別為 75%與 45%，差距 30%，於 118 年 1 月 1 日分別為 60%與 30%，差距仍為 30%，故可維持退休所得以年資為要素之原則；(4) 替代率低限部分，以支領月退休金之基本服務年資 15 年者為基準，以系爭法律施行前原規定之 30%為其最末年（即 118 年 1 月 1 日起）退休所得替代率，俾維持原支領月退休金者之最基本給與，不因系爭法律之施行受不利影響；(5) 僅具退撫新制年資者，因退休所得財源部分屬個人先前給付，而受有延後起扣及較低扣減額之相應處理，使扣減範圍不及於個人先前提撥費用本息。例如僅具 20 年退撫新制年資者，原退休所得替代率為 40%，依系爭法律附表三規定，自系爭法律施行日起至 116 年 12 月 31 日止之年度退休所得替代率均超過 40%，是其原退休所得自 117 年起才開始扣減，足見其扣減範圍並不及於退休人員先前提撥之費用本息。

綜上，系爭法律年度退休所得替代率規定，有助於系爭法律目的之達成。

(2) 扣減順序規定，有助於系爭法律目的之達成

具舊制年資之部分受規範對象於系爭法律施行日，除原退休所得中之優存利息全數被扣除外，部分舊制退休金（含月補償金）亦被扣減之說明如下：按原月退休所得為舊制年資月退休金（含月補償金）、新制年資月退休金與月優存利息之總和，於超過系爭法律第 37 條規定之年度退休所得替代率與本俸計算之總額時，依系爭法律第 36 條、第 39 條第 1 項之規定，先以優存利息、再以舊制退休金、最後以新制退休金之順序扣除。以服務年資 35 年者為例，於系爭法律施行前之法定退休所得比

率上限為 95%（公務人員退休法第 32 條第 3 項參照），於系爭法律施行日之退休所得替代率上限為 75%（系爭法律附表三參照），二者間 20%之差額，首自優存利息扣減半數，若扣減後之退休所得額仍高於年度法定退休總額時，由剩餘半數之優存利息中扣減，仍超過時，再扣減舊制退休金中之月補償金，至不超過該年度法定退休所得或法定最低保障金額或最末年保障金額之較高者為止（例舉如附件十）。此扣減順序規定，使部分受規範對象於系爭法律施行日，除原退休所得中之優存利息全數被扣減外，部分舊制退休金（含月補償金）亦被扣減，為適用扣減順序規定產生之結果。對受規範對象而言，原退休所得應被扣減額，究由優存利息、舊制退休金、新制退休金中扣減，其法效益並無差異，但扣減順序規定有助於處理繼續領取全部優存利息之不合理性，及消除因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡等重要公共利益目的之達成。

- (3) 上開過渡期間、底限與不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段

上開規定除設最低保障金額及最末年保障金額之高者為扣減月退休所得之底限，及以 10 年過渡期間調降退休所得替代率外，對於以一次退休金及公保給付辦理優惠存款，領取之優存利息超過最低保障金額者，就該超過部分相應本金之優惠存款利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%，未全數扣除，過渡期間 6 年；對於因公傷病命令退休者之原退休所得，不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段。

4. 小結：第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條第 1 項規定，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

綜上，原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象，且受規範對象對舊法規之繼續施行亦有應受保護之信賴利益。惟基於上開（二）1、2、3 之理由，上開調降原退休所得之相關規定，對原退撫給與作適度之調降係為達成下列目的：（1）平緩服務年資相同、等級亦相同之退休人員，因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；（2）消除兼具舊制與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡；（3）處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；（4）降低政府因補貼優存利息之財務負擔；（5）因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；（6）延緩政府培育人才提早流失，以及（7）延續退撫基金之存續，維護退休公務人員老年經濟安全等。此等目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，且上開規定已設有適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之措施。是所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

- 七、倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於按第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密

查調降退休所得係政府為確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全，經檢討原有退休制度不合宜之處，並參酌當前世界先進國家公部門退休改革方案，分階段改革。系爭法律之制定，係短程改革之作為，旨在檢討現行制度，期以達成退撫基金用盡年限由

原 120 年延後至 139 年之現階段改革效益，解決急迫財務危機。是本案所應審酌者，係政府為解決公務人員退撫基金瀕臨於 120 年破產之財務危機，及為達成該退撫基金得以延續至少一個世代（25 年至 30 年）之現階段改革效益目的（註 9），所採取系爭法律附表三規定之各年度退休所得替代率之調降期程及幅度等節流手段，其對受規範對象之財產權所造成不利影響，是否違反比例原則。

如前所述，本院係採寬鬆標準審查上開調降原退休所得規定之合憲性，其判斷應取決於其所追求之立法目的是否正當，及其手段與目的之達成間是否具合理關聯而定。

查依銓敘部所提系爭法律草案，其中關於優存利息扣減部分之調降期程為 6 年，即第 1、2 年降為 9%；第 3、4 年降為 6%；第 5、6 年降為 3%；第 7 年起降為 0%；另自 109 年 1 月 1 日起每年調降年度退休所得替代率 1%，調降期程 15 年，並將因此節省之退撫費用支出，以編列預算方式逐年全額挹注退撫基金。且在草案其他規定（諸如起支年齡、替代率、平均本俸計算期間等因素）不變之情形下，如實際提撥率調至 18%，公務人員退撫基金用盡年限預估可由原 120 年延後至 139 年；如實際提撥率調至 15%，則可由原 120 年延後至 134 年。此有銓敘部提出之 106 年度「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」稱節省之退撫經費支出全數挹注公務人員退撫基金，將使該基金用盡年限預估可由原 120 年延後至 139 年可稽。

系爭法律附表三於審議期間，立法者除採取上開銓敘部版草案所定之最末年退休所得替代率上限（如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%）之架構，另將優存利息歸零之調降期程縮短為 2 年 6 個月，使受規範對象原於第 3 年至第 6 年得領取之以相對優惠利率計付之優存利息提前扣除；就年度調降退休所得替代率期程及幅度，則綜合考試院版草案（調降期程為 10 年，每年調降 1%，共調降 10%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資 35 年為 70%，15 年為 45%）及銓敘部版草案（調降期程為 15 年，每年調降 1%，共調降 15%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%），最後

上開附表三規定，調降期程定為 10 年、每年調降 1.5%，共調降 15%（註 10）。由於上述二調降期程及每年降幅之設定，將可使節省之退撫經費支出提前全額挹注退撫基金（第 40 條第 1 項參照），在上開起支年齡、替代率、平均本俸計算期間等因素不變情形下，系爭法律「現階段改革效益」之目的將可能提前達成。

倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於依第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施（例如計算後減少退休公務人員特定月份退休所得之調降金額），俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

八、第 67 條第 1 項前段規定與系爭法律改革初衷不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求

系爭法律第 67 條第 1 項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」。查公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，係基於退休所得替代率與本俸計算。替代率部分依據服務年資為年度之設定（系爭法律附表三參照）。本俸部分，於系爭法律施行前已退休者，依系爭法律施行日（107 年 7 月 1 日）同等級現職人員本俸 2 倍計算；於系爭法律施行後退休者，以退休生效時同等級現職人員之法定期間平均本俸 2 倍計算，均不再隨現職人員待遇調整而更動。為貫徹依系爭法律第 36 條至第 39 條所設定之現階段合理退休所得替代率之改革目的，國家自有維持依系爭法律重新審定之退撫給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭法律施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。上開規定並未

對相關機關課以依消費者物價指數調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金之義務，與系爭法律改革初衷不盡一致。相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

九、第 77 條第 1 項第 3 款規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力

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。又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間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 593 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 760 號及第 764 號解釋參照）。

系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定：「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：……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。」係以受規範對象再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為由，而停止其原得領受之月退休金權利，顯係以受規範對象是否再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為分類標準，而直接限制受規範對象之財產權；因退休公務人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。綜合考量上開規定之分類標準及其差別待遇所涉之權利類型，本院就此應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性，除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，始符合憲法第 7 條保障平等權之意旨。

查上開規定之立法目的，在於防止出現支（兼）領月退休金之退休人員再任受有政府獎補助私立學校職務領取薪酬，而發生從政府實際領受雙薪之現象，以及提供年輕人較多工作機會（立法院公報第

105 卷第 82 期委員會紀錄第 364 頁至第 402 頁、銓敘部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會，就說明會爭點題綱第 7 點之說明參照）。此二目的均係為追求重要公共利益。

惟就其手段而言：

1. 系爭法律於 106 年 8 月 9 日制定公布，依 105 年 10 月 7 日修正發布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 款第 3 目，及 106 年 1 月 24 日修正發布之教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點第 8 點第 1 款第 1 目規定，私立技專校院不得使用獎補助經費支付有支（兼）領退休金之公務人員再任薪資；依 104 年 6 月 10 日修正公布施行之學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例第 8 條第 8 項規定，政府不負擔支（兼）領退休金公務人員，再任私立學校教職員之退撫儲金等，足見政府對於私立學校之獎補助經費，原則上不致發生退休公務人員再任私立學校職務時，從政府直接領受雙薪之問題。且縱認政府對私立學校之補助亦可能構成對退休人員再任私立學校職務薪資之實質給付，致其有從政府實際上領受雙薪之顧慮。然查，以私立大學獎補助款為例，教育部依私立大學現有規模、政策績效及助學措施核發之補助經費，或依辦學特色與行政運作核發之獎勵經費（獎勵私立大學校院校務發展計畫要點）金額，於各大學間存有重大差異（以 108 年度為例，由最高之 1 億 6,314 萬餘元至最低之 50 萬元），甚有自願放棄獎補助之私立大學（見附件十一），可見並非所有再任職於私立學校者，都會發生上述從政府實際領受雙薪之問題。是上開規定未區分該私立學校是否受有政府獎補助，或獎補助金額是否足以支付再任職者之薪資，即以防止受規範對象從政府實際領受雙薪為由，一律停止再任私立學校職務領有超過法定基本工資之受規範對象，領受月退休金權利，其所採分類標準顯然涵蓋過廣，尚難謂與防止從政府實際領受雙薪目的之達成間具有實質關聯。

2. 政府給予獎補助之對象，並未限於私立學校。政府對於其他私人機構亦得依法提供獎勵、補助或稅捐之減免，例如為協助、促進產業創新活動，提升產業競爭力，給予計畫獎補助款，或准予抵減營利事業所得稅稅額，且明定獎補助款得用於該相關計畫之人事費用（例如產業創新條例第9條、第10條、經濟部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法第4條、第10條參照）。然上開規定對於同樣受有政府獎補助之其他私人機構擔任全職之受規範對象，並未停止其繼續領受月退休金之權利。故任職於同受政府獎補助之私人機構之受規範對象，將因其係任職於私立學校或其他私人機構，而受有是否停發月退休金權利之差別待遇。就避免政府實際支付雙薪、提供年輕人較多工作機會等目的之達成而言，上開規定所採之分類標準，顯然涵蓋過窄，尚難謂具有實質關聯。

3. 再者，退休公務人員本得自由選擇領取一次退休金或月退休金，二者僅有領取方式之差異，然其本質上均為退撫給與，則無不同。上開規定僅限制支（兼）領月退休金之公務人員領受月退休金權利，而不及於領取一次退休金者，其分類標準，顯然涵蓋過窄，亦尚難謂具有實質關聯。

綜上，上開停止再任私立學校職務受有超過法定基本工資之受規範對象，領受月退休金權利規定，與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

至未來立法者如為提供年輕人較多工作機會而擴大限制範圍，而將全部私立學校或私人機構之職務均予納入，或為促進中高齡者再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，或採取其他適當手段，立法者固有一定形成空間，然仍應符合平等原則，自屬當然。

肆、暫時處分之聲請應予駁回

本案業已作成解釋，核無暫時處分之必要，聲請人暫時處分之聲請，應予駁回，併予敘明。

附註：

註 1：公務人員退撫制度起源於 32 年 10 月 15 日制定、同年 11 月 6 日公布之「公務員退休法」。自 49 年 1 月修正「公務人員退休法施行細則」第 31 條規定，退休人員支領之一次退休金得辦理優惠存款，並由銓敘部與財政部於同年 10 月 31 日會銜發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」。嗣於 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」開始就公保給付實施優惠存款制度。

註 2：系爭法律第 9 條及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 10 條，就公教人員不符合退休條件而離職者，均未規定其得申請發給政府撥繳之退撫基金費用本息；反之，根據陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 7 項規定，不合發給退除給與條件之軍職人員，若繳付退撫基金 3 年以上，則得同時申請一次發給政府撥繳之退撫基金費用本息。

註 3：類似規定參見：

一、軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段規定：「軍人撫卹金應由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

二、志願士兵服役條例第 8 條第 1 項規定：「志願士兵退除給與及撫卹金，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責任。」

三、國民年金法第 49 條規定：「本保險之財務，由政府負最後支付責任。」

註 4：未提存精算應計負債（Unfunded Actuarial Accrued Liability）一詞，係指將精算應計負債，扣除已提存基金資產後之金額；即精算負債大於退休基金資產之數額。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（第 6 次精算報告，第 87 頁參照）。

註 5：總統府國家年金改革委員會網站之 Q&A 及文宣-年金改革一頁書 PDF 檔第 3 頁，網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=29DC618F37CE7E74&s=A13E1064AD055167> 參照（最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日）。

註 6：同註 5。

註 7：實質薪資於公務人員係指「本俸加專業加給」，教育人員為「本薪加學術研究加給」。本俸占實質薪資所得之比率：公務人員平均約 59%〔簡任 12 功 4（800 俸點）58%、簡任 10 功 5（780 俸點）61%、簡任 10 功 3（730 俸點）60%、薦任 9 功 7（710 俸點）63%〕。教育人員平均約 56.7%（教授本俸占 49%、副教授 53%、助理教授 55%、講師 60%、等同公務員 750 俸點之教師 61%、等同公務員 710 俸點之教師 64%、等同公務員 460 俸點之教師 57%）。軍人部分，上校 12 級（年資 28 年）約 57.2%、中校 12 級約 55.2%、少校 12 級約 55.4%、一等士官長 20 級（年資 35 年）約 56.4%、上士 12 級（年資 30 年）約 48%、中士 12 級（年資 20 年）約 45.6%。未擔任主管職務之大部分公教人員實質薪資平均約是本俸的 1.6 倍至 1.7 倍，因此以本俸 2 倍作為分母計算退休所得替代率比較低，以實質薪資換算之所得替代率則比較高（資料來源：總統府國家年金改革委員會網站之 Q&A 及文宣：年金改革一頁書 PDF 檔，第 4 頁，網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=29DC618F37CE7E74&s=A13E1064AD055167>，最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日。本院 107 年 12 月 4 日就陸海空軍軍官士官服役條例舉行公開說明會之行政院書面補充資料第 2 頁，及本院 108 年 5 月 15 日就公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例舉行公開說明會之行政院說明資料第 8 頁參照）。

是以本俸 2 倍為分母計算之退休所得替代率，換算後之實質薪資所得替代率〔再乘以約 1.18 倍（2/1.7）、或 1.21 倍（2/1.65）、或 1.25 倍（2/1.6）〕。如下表所示：

年資		20 年	25 年	30 年	35 年	40 年
107 年 7 月 1 日	法定退休所得替代率 （系爭法律附表三）	52.5%	60%	67.5%	75%	77.5%
	實質薪資所得替代率 （×1.18）約	61.95%	70.8%	79.65%	88.5%	91.45%
	實質薪資所得替代率 （×1.21）約	63.53%	72.6%	81.68%	90.75%	93.78%

	實質薪資所得替代率 ($\times 1.25$) 約	65.63%	75%	84.38%	93.75%	96.88%
118 年 1 月 1 日 以後	法定退休所得替代率 (系爭法律附表三)	37.5%	45%	52.5%	60%	62.5%
	實質薪資所得替代率 ($\times 1.18$) 約	44.25%	53.1%	61.95%	70.8%	73.75%
	實質薪資所得替代率 ($\times 1.21$) 約	45.38%	54.45%	63.53%	72.6%	75.63%
	實質薪資所得替代率 ($\times 1.25$) 約	46.88%	56.25%	65.63%	75%	78.13%

註 8：同註 7。

註 9：總統府國家年金改革委員會，「讓年金永續：領得到，領得久-2017 年金改革方案（草案）重點」，網址：https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=8900E10AF7E5DE1B（最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日）；銓敘部 106 年度「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」第 28 頁及第 33 頁參照。

註 10：考試院 106 年 3 月 30 日函送「公務人員退休撫卹法草案」致立法院審議之相關 PDF 檔（網址：https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=96D1A2A7E26D7E40），及銓敘部 106 年 2 月 23 日函陳「公務人員退休撫卹法草案（年金改革法案）」致考試院審查之相關 PDF 檔（網址：https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=0CDC82C776199264）參照（最後瀏覽日期皆為 108 年 8 月 23 日）。

大法官會議主席	大法官	許宗力			
	大法官	蔡烱燉	陳碧玉	黃璽君	羅昌發
		湯德宗	黃虹霞	吳陳鐸	蔡明誠
		林俊益	許志雄	張瓊文	黃瑞明
		詹森林	黃昭元		

附件一

本解釋審查客體

公務人員退休資遣撫卹法（106年8月9日制定公布，除第7條第4項及第69條自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行）

第4條第4款、第5款、第6款

本法用詞定義如下：

（第4款）

四、退休所得替代率（以下簡稱替代率）：指公務人員退休後所領每月退休所得占最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計1倍金額之比率。但兼領月退休金者，其替代率上限應按兼領月退休金之比率調整之。

（第5款）

五、每月退休所得，依公務人員支領退休金種類，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。

（第6款）

六、最低保障金額：指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。

第 7 條第 2 項

前項退撫基金費用按公務人員本（年功）俸（薪）額加 1 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；公務人員繳付百分之三十五。

第 18 條第 2 款、第 3 款

公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，經其服務機關依法令辦理精簡並符合下列情形之一者，應准其自願退休：

（第 2 款）

二、任職滿 10 年而未滿 20 年，且年滿 55 歲。

（第 3 款）

三、任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年，且年滿 55 歲。

第 36 條

（第 1 項）

退休公務人員支領月退休金者，其公保一次養老給付之優惠存款利率（以下簡稱優存利率），依下列規定辦理：

一、自中華民國 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，年息百分之九。

二、自中華民國 110 年 1 月 1 日起，年息為 0。

（第 2 項）

前項人員除支領減額月退休金者外，其公保一次養老給付之優存利息，依前項規定計算後，致每月退休所得低於第 37 條及附表三所定最末年替代率上限金額時，按該金額中，屬於公保一次養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老給付可辦理優惠儲存之金額。但依本法公布施行前規定計算之每月退休所得（以下簡稱原金額）原即低於第 37 條及附表三所定最末年替代率上限金額者，依原儲存之金額及年息百分之十八辦理優惠存款。

（第 3 項）

依前 2 項、第 37 條至第 39 條規定計算後之每月退休所得低於或等於最低保障金額者，應按最低保障金額中，屬於公保一次養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金額者，依原儲存之金額及年息百分之十八辦理優惠存款。

（第 4 項）

退休公務人員支領一次退休金者，其一次退休金與公保一次養老給付之優存利率，依下列規定辦理：

一、一次退休金與公保一次養老給付合計之每月優存利息高於最低保障金額者：

（一）最低保障金額之優存利息相應之本金，以年息百分之十八計息。

（二）超出最低保障金額之優存利息相應之本金，其優存利率依下列規定辦理：

1. 自中華民國 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，年息百分之十二。

2. 自中華民國 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日止，年息百分之十。

3. 自中華民國 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日止，年息百分之八。

4. 自中華民國 114 年 1 月 1 日起，年息百分之六。

二、一次退休金與公保一次養老給付合計之每月優存利息低於或等於最低保障金額者，其優存本金以年息百分之十八計息。

（第 5 項）

退休公務人員兼領月退休金者，依下列規定辦理：

一、按兼領月退休金比率計得之公保一次養老給付優存金額，依第 1 項至第 3 項規定辦理。但最低保障金額及第 2 項所定最末年替代率上限金額應按其兼領月退休金之比率計算。

二、兼領之一次退休金得辦理優惠存款金額，加計按兼領一次退休金比率計得之公保一次養老給付優存金額，依前項規定辦理。但最低保障金額應按其兼領一次退休金之比率計算。

第 37 條

（第 1 項）

本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。

（第 2 項）

前項替代率應依退休人員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿 15 年者，替代率為百分之四十五，其後每增加 1 年，替代率增給百分之一點五，最高增至 35 年，為百分之七十五。未滿 1 年之畸零年資，按比率計算；未滿 1 個月者，以 1 個月計。

（第 3 項）

前項替代率之上限，依退休人員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。

（第 4 項）

前三項所定替代率，於選擇兼領月退休金者，各依其兼領一次退休金與兼領月退休金比率計算。

（第 5 項）

本法公布施行前退休生效者，應按本法公布施行時之待遇標準，依前四項規定重新計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）俸之調整重新計算。

附表三 公務人員退休資遣撫卹法第三十七條附表一退休公務人員經審定退休年資之退休所得替代率對照彙整表

比率 任職年資	實施期間 中華民國一百零七年七月一日至一百零八年十二月三十一日	中華民國一百零九年一月一日至一百零九年十二月三十一日	中華民國一百一十年一月一日至一百一十年十二月三十一日	中華民國一百一十一年一月一日至一百一十一年十二月三十一日	中華民國一百一十二年一月一日至一百一十二年十二月三十一日	中華民國一百一十三年一月一日至一百一十三年十二月三十一日	中華民國一百一十四年一月一日至一百一十四年十二月三十一日	中華民國一百一十五年一月一日至一百一十五年十二月三十一日	中華民國一百一十六年一月一日至一百一十六年十二月三十一日	中華民國一百一十七年一月一日至一百一十七年十二月三十一日	中華民國一百一十八年一月一日以後
四十	77.9%	76.0%	74.5%	73.0%	71.5%	70.0%	68.5%	67.0%	65.5%	64.0%	62.5%
三十九	77%	75.5%	74.0%	72.5%	71.0%	69.5%	68.0%	66.5%	65.0%	63.5%	62.0%
三十八	76.9%	75.0%	73.5%	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%
三十七	76%	74.5%	73.0%	71.5%	70.0%	68.5%	67.0%	65.5%	64.0%	62.5%	61.0%
三十六	75.9%	74.0%	72.5%	71.0%	69.5%	68.0%	66.5%	65.0%	63.5%	62.0%	60.5%
三十五	75.0%	73.5%	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%
三十四	73.9%	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%
三十三	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%
三十二	70.9%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%
三十一	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%
三十	67.9%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%
二十九	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%
二十八	64.9%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%
二十七	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%
二十六	61.9%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%
二十五	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%
二十四	58.9%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%
二十三	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%
二十二	55.9%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%
二十一	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%
二十	52.9%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%
十九	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%
十八	49.9%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%
十七	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%	33.0%
十六	46.9%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%	33.0%	31.5%
十五	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%	33.0%	31.5%	30.0%

註記：退休公務人員退休審定年資未滿十五年者，其退休所得替代率以十五年計。

第 38 條

(第 1 項)

本條例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之金額。

(第 2 項)

前項替代率應依退休教職員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算；任職滿 15 年至第 40 年者，照前條第 2 項規定辦理。

(第 3 項)

前項替代率之上限，依退休教職員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。

(第4項)

前三項所定替代率，於選擇兼領月退休金者，各依其兼領一次退休金與兼領月退休金比率計算。

(第5項)

本法公布施行後退休生效者，應按退休生效時之待遇標準，依前四項規定計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本(年功)俸之調整重新計算。

第 39 條第 1 項、第 2 項

(第1項)

退休人員每月退休所得，依第 36 條規定調降優存利息後，仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：

- 一、每月所領公保一次養老給付或一次退休金優存利息。
- 二、退撫新制實施前年資所計得之月退休金(含月補償金)。
- 三、退撫新制實施後年資所計得之月退休金。

(第2項)

退休人員每月所領退休所得，依第 37 條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。

第 67 條第 1 項前段

公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之。

第 77 條第 1 項第 3 款

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：

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。

附件二

政府自 96 年至 105 年之優惠存款利息負擔金額表

單位：千元

年度	政府負擔					
	軍職人員	公務人員	政務人員	教育人員	中央資深民代	合計(A)
96	16,988,652	42,186,563			75,046	59,250,262
97	16,971,639	40,562,911			64,149	57,598,700
98	18,916,749	18,750,341	188,847	26,381,244	57,635	64,294,816
99	19,295,011	19,272,276	188,848	26,825,928	48,026	65,630,089
100	19,277,410	19,675,827	177,044	27,064,249	41,201	66,235,732
101	19,449,081	19,820,503	165,966	26,950,471	29,909	66,415,930
102	19,723,988	17,837,668	164,031	29,345,955	20,798	67,092,440
103	19,898,995	18,027,614	162,642	29,390,821	15,422	67,495,494
104	19,968,210	18,246,477	169,705	29,430,278	12,945	67,827,615
105	20,266,464	18,714,515	170,925	29,868,648	9,905	69,030,457

資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第 3 期，國家發展委員會人力發展處編著，106 年 12 月，頁 91，表 1.3.11。

附件三

退撫基金最適提撥費率、法定撥繳費用基準、實際提撥費率對照表

精算評價日	公務人員		教育人員		軍職人員		軍、公、教人員	
	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	實際提撥費率	適用時間之起點
制度規劃之初	13.55%	8%-12%	13.55%	8%-12%	18.97%	8%-12%		
第1次精算 (88年6月底)	15.50%	8%-12%	17.90%	8%-12%	21.90%	8%-12%	8%	84/7/1 (公) 85/2/1 (教) 86/1/1 (軍)
第2次精算 (91年底)	26.40%	8%-12%	28.60%	8%-12%	32.00%	8%-12%	8.80%	91/1/1
第3次精算 (94年底)	31.10%	8%-12%	33.10%	8%-12%	36.30%	8%-12%	10.80%	94/1/1
第4次精算 (97年底)	40.66%	12%-15% (99/8/4修正； 100/1/1起施行)	42.32%	8%-12%	36.74%	8%-12%	12%	95/1/1
第5次精算 (100年底)	42.65%		47.77%	8%-12%	39.65%	8%-12%		
第6次精算 (103年底)	36.98%		41.18%	8%-12%	38.14%	8%-12%		

資料來源：銓敘部 105 年 8 月 25 日於總統府國家年金改革委員會第 10 次會議報告提出之「軍公教人員退撫改制之過渡措施補充說明」

第 8 頁 (網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A>) 製作 (最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日) 參照。

附件四

基金財務均衡之目標報酬率表

	公務人員	教育人員	軍職人員
攤提過去負債基礎下 維持 12%提撥率 應達成投資報酬率	10.6%	12.1%	27.7%
不攤提過去負債基礎下 維持 12%提撥率 應達成投資報酬率	7.5%	7.9%	13.1%

資料來源：

公務人員退休撫卹基金管理委員會第 6 次精算報告書，105 年 2 月，
第 186 頁。

附件五

支領公務人員退休法第30條第2項月補償金所得差異表（以退休年資30年為例）

退撫舊制年資及給與	第30條第2項補償金 ^{附註}	退撫新制年資及給與	年資及月退休金所得替代率總計
30年	無	無	30年 90%
16年	無	14年	30年 132%
15年	無	15年	30年 135%
10年	5% (2.5×2)	20年	30年 135%
5年	10% (5×2)	25年	30年 135%
1年	14% (7×2)	29年	30年 135%
無	無	30年	30年 120%

附註：

公務人員退休法第30條第2項規定：

「退撫新制實施前已有任職年資未滿15年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿15年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿15年之年資為準，依下列規定擇一支給補償金，由各級政府編列預算支給：

一、每減1年增給二分之一個基數之一次補償金。

二、每減1年，增給基數二百分之一之月補償金。」

資料來源：

依據銓敘部年金改革知多少臉書專頁之表格（網址：<https://www.facebook.com/retire.mocs.gov.tw/photos/pcb.1656268617960395/16562686534627070/?type=3&theater>）及銓敘部105年8月25日國家年金改革委員會第10次會議提出之「軍公教人員退撫改制之過渡措施補充說明」第13頁（網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A>）製作（最後瀏覽日期皆為108年8月23日）。

附件六

96 年至 105 年退撫基金收支概況表

單位：億元

年度	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
公務人員	支出	87.7	101.6	116.0	137.6	167.5	202.7	236.2	269.9	347.0
	收入	256.1	258.1	264.1	271.7	272.9	276.7	278.3	279.7	277.8
	支/收(%)	34.3	39.3	43.9	50.6	61.4	73.2	84.9	96.5	109.8
教育人員	支出	105.3	115.8	127.0	140.5	159.9	183.1	204.9	224.5	249.3
	收入	201.9	206.6	205.9	207.3	211.9	215.7	217.7	219.8	220.2
	支/收(%)	52.2	56.0	61.7	67.8	75.4	84.9	94.1	102.1	113.2
軍職人員	支出	62.4	66.0	63.7	77.3	98.7	115.7	136.2	135.9	144.9
	收入	75.9	79.9	84.2	89.0	92.0	98.1	96.6	97.2	98.9
	支/收(%)	82.3	82.5	75.6	86.8	107.3	118.0	141.1	139.9	147.4
合計	支出	255.5	283.3	306.7	355.4	426.0	501.5	577.3	630.2	785.8
	收入	533.9	544.7	554.2	568.1	576.8	590.5	592.5	596.6	597.3
	支/收(%)	47.9	52.0	55.3	62.6	73.9	84.9	97.4	105.6	117.3
提撥率(%)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
調薪(%)	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-
參加人數(人)	603,034	612,755	629,903	640,082	631,690	627,163	622,197	624,993	629,566	634,666

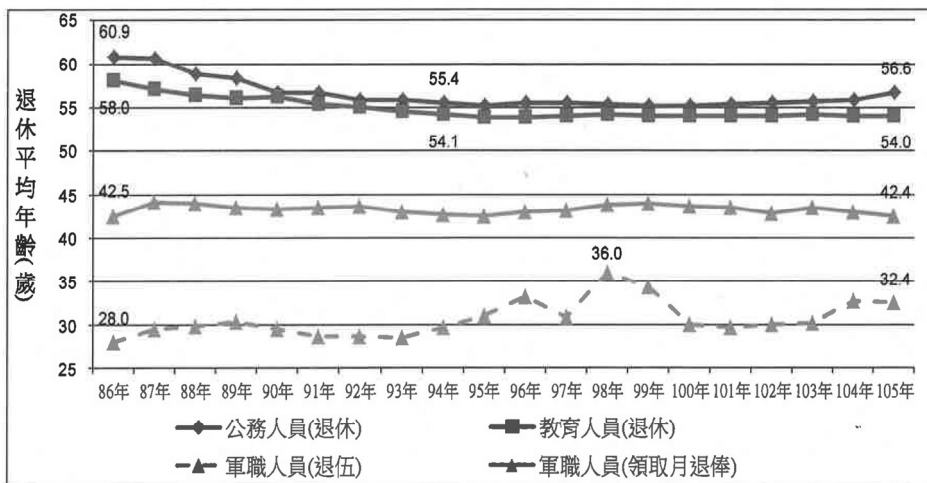
備註：上表網底部分係顯示各基金入不敷出之起始年度。

資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第 3 期，國家發展委員會人力發展處編著，
106 年 12 月，頁 86，表 1.3.7。

附件七

86 年至 105 年軍公教人員退伍除役、退休平均年齡表



資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第3期，國家發展委員會人力發展處編著，106年12月，頁83，表1.3.15。

附件八

105 年中央及地方政府預估未來或有給付責任增減情形表（有關軍公教退撫給與部分）

項 目	105 年度			104 年度			105 較 104 年度之 比較增減			主要增減情形
	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	
1.舊制軍公 教人員退 休金	48,771	25,913	22,858	56,574	25,001	31,573	-7,803	912	-8,715	本年度減少 7,803 億元，主要係： 1.公教人員部分，經銓敘部及教育部辦理重新 精算並調整精算方式，由原分別以基準日 99 年 12 月 31 日及 100 年 12 月 31 日之平均退 休人數、年資、年齡及俸額等數據估算，改 以 105 年 12 月 31 日及 104 年 12 月 31 日為 基準日，並按公教人員退撫舊制年資應計給 之退撫經費進行逐筆精算，及已退休可支領 人數減少等所致。 2.軍職人員部分，因退役及現役人數減少所致。

單位：億元

項 目	105 年度			104 年度			105 較 104 年度之 比較增減			主要增減情形
	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	
2.公務人員 退休撫卹 金	24,928	10,822	14,106	23,295	10,036	13,259	1,633	786	847	本年度增加 1,633 億元，主要係公務人員退休撫卹基金重新辦理精算，調整精算假設（如參加退休撫卹基金人數由原 62 萬人調整為 63 萬人），以及新增 1 年服務年資等所致。

內容說明：

一、依據各權責機關精（估）算報告，精（估）算未來 30 年需由中央政府編列預算支應之舊制（84 年 7 月 1 日實施公務人員退休撫卹新制）軍公教人員退休金為 2 兆 5,913 億元（另地方政府為 2 兆 2,858 億元）。

二、依據公務人員退休撫卹基金管理委員會以 105 年 12 月 31 日為評價基準日之報告，參加基金人數為 63 萬人，精算 50 年。中央政府應負擔之支出總額為 1 兆 2,715 億元（另地方政府為 1 兆 7,998 億元），扣除已提存基金數 1,893 億元（另地方政府為 3,892 億元）後，未提存精算應計負債（潛藏負債）金額為 1 兆 822 億元（另地方政府為 1 兆 4,106 億元）。

資料來源：行政院主計總處，中華民國 105 年度中央政府總決算總說明，甲 14 至 16 頁參照。

附件九

立法院三讀通過公務人員退休資遣撫卹法草案-已退及現職人員退休所得影響試算#

銓敘部 106.6.30

資料來源：

銓敘部於本院108年5月15日公開說明會之說明及其附件二資料
(其表9、表10略)

試算說明：

立法院已於本(106)年6月27日三讀通過公務人員退休資遣撫卹法草案，為利瞭解該法對於已退及現職人員月退休所得的影響情形，爰針對各關鍵職等人員在不同退休年資下的月退休所得試算影響情形；相關試算條件說明如下：

一、調降替代率上限(採10年調降)：

- (一)以任職35年者，自107年7月1日至108年12月31日止，先調降至75%，其後自109年1月1日起每1年降1.5%，降至118年1月1日以後為60%；任職30年者，則自67.5%降至52.5%；任職25年者，自60%降至45%；任職15年者，自45%至30%。
- (二)任職年資35年至15年間，每1年替代率相差1.5%；未滿1年之畸零月數按比例計算。
- (三)各年度及各年資替代率，見表9。

二、調降優惠存款利率(採2年半歸零)：

自107年7月1日至109年12月31日止，調降至9%；110年1月1日以後調降至0%。

- 三、調整退休金計算基準：自107年7月1日至108年12月31日止，以最後在職往前5年平均俸(薪)額計算，其後自109年1月1日起逐年拉長1年，至118年以後為最後在職往前15年平均俸(薪)額；至於107年7月1日前已退休者，以及107.6.30以前已符合月退休金支領條件者，其退休金仍以最後在職經銓敘審定之本(年功)俸(薪)額為計算基準；各年度退休金計算基準，見表10。

- 三、以下試算是按前述調降替代率上限、優惠存款利率及退休金計算基準合併計算結果；月退休所得均以支領專業加給表(一)人員並假設均擇領月補償金及全部任職年資均參加公保為例；待遇標準則按106年度標準計算。

- 四、前述調降替代率上限及優惠存款利率2項方案合併執行後，不得低於最低保障金額32160元；另退休人員退休所得按各年度所定優惠存款利率調降後，如低於最末年(第11年)退休所得替代率上限金額時，仍得按該上限金額支給(但退休所得原即低於最末年上限金額，則不調降優存亦不補足)。

單位：新台幣：元

表 1：公務人員-新舊制，任職 35 年：採 10 年調降 75%→60% (105. 7. 1 退休)

退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)	改革後月退所得：分母 2: 本條 2 倍									
			107. 7. 1~108. 12. 31			114. 1. 1~114. 12. 31			118. 1. 1 以後			
			替代率 75%(優存 9%)			替代率 66%(優存 0%)			替代率 60%(優存 0%)			
			扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	
委任五等年功十級 520 俸點	主管	58, 847	51, 645	7, 202	12. 24%	45, 448	13, 399	22. 77%	41, 316	17, 531	29. 79%	
	非主管	55, 060	51, 645	3, 415	6. 20%	45, 448	9, 612	17. 46%	41, 316	13, 744	24. 96%	
薦任六等年功六級 535 俸點	主管	63, 054	53, 138	9, 916	15. 73%	46, 761	16, 293	25. 84%	42, 510	20, 544	32. 58%	
	非主管	58, 781	53, 138	5, 643	9. 60%	46, 761	12, 020	20. 45%	42, 510	16, 271	27. 68%	
薦任七等年功六級 590 俸點	主管	68, 646	58, 635	10, 011	14. 58%	51, 599	17, 047	24. 83%	46, 908	21, 738	31. 67%	
	非主管	63, 441	58, 635	4, 806	7. 57%	51, 599	11, 842	18. 67%	46, 908	16, 533	26. 06%	
薦任八等年功六級 630 俸點	主管	75, 828	62, 633	13, 196	17. 40%	55, 117	20, 712	27. 31%	50, 106	25, 722	33. 92%	
	非主管	69, 004	62, 633	6, 372	9. 23%	55, 117	13, 888	20. 13%	50, 106	18, 898	27. 39%	
薦任九等年功七級 710 俸點	主管	84, 370	70, 620	13, 750	16. 30%	62, 146	22, 224	26. 34%	56, 496	27, 874	33. 04%	
	非主管	75, 561	70, 620	4, 941	6. 54%	62, 146	13, 415	17. 75%	56, 496	19, 065	25. 23%	
薦任十二等年功四級 800 俸點	主管	100, 842	79, 613	21, 230	21. 05%	70, 059	30, 783	30. 53%	63, 690	37, 152	36. 84%	
	非主管	92, 435	79, 613	12, 823	13. 87%	70, 059	22, 376	24. 21%	63, 690	28, 745	31. 10%	

此為兼具新舊制年資者
被調降最低之比率

表 2：公務人員-新舊制，任職 30 年：採 10 年調降 67.5%→52.5% (105. 7. 1 退休)

單位：新台幣；元

退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)	改革後月退所得：分母 2: 本俸 2 倍									
			107. 7. 1~108. 12. 31				114. 1. 1~114. 12. 31				118. 1. 1 以後	
			替代率 67. 5%(優存 9%)		替代率 58. 5%(優存 0%)		替代率 52. 5%(優存 0%)					
		扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比		
委任五等年功十級 520 俸點	主管	55, 578	46, 481	9, 097	16. 37%	40, 283	15, 294	27. 52%	36, 152	19, 426	34. 95%	
	非主管	52, 001	46, 481	5, 520	10. 62%	40, 283	11, 717	22. 53%	36, 152	15, 849	30. 48%	
薦任六等年功六級 535 俸點	主管	59, 551	47, 824	11, 727	19. 69%	41, 447	18, 104	30. 40%	37, 196	22, 355	37. 54%	
	非主管	55, 516	47, 824	7, 692	13. 86%	41, 447	14, 069	25. 34%	37, 196	18, 320	33. 00%	
薦任七等年功六級 590 俸點	主管	64, 832	52, 772	12, 060	18. 60%	45, 735	19, 096	29. 46%	41, 045	23, 787	36. 69%	
	非主管	59, 917	52, 772	7, 145	11. 92%	45, 735	14, 181	23. 67%	41, 045	18, 872	31. 50%	
薦任八等年功六級 630 俸點	主管	70, 983	56, 369	14, 614	20. 59%	48, 853	22, 130	31. 18%	43, 843	27, 141	38. 24%	
	非主管	65, 171	56, 369	8, 802	13. 51%	48, 853	16, 318	25. 04%	43, 843	21, 329	32. 73%	
薦任九等年功七級 710 俸點	主管	79, 683	63, 558	16, 125	20. 24%	55, 084	24, 599	30. 87%	49, 434	30, 249	37. 96%	
	非主管	71, 363	63, 558	7, 805	10. 94%	55, 084	16, 279	22. 81%	49, 434	21, 929	30. 73%	
簡任十二等年功四級 800 俸點	主管	90, 227	71, 651	18, 576	20. 59%	62, 098	28, 130	31. 18%	55, 729	34, 499	38. 24%	
	非主管	87, 299	71, 651	15, 648	17. 92%	62, 098	25, 202	28. 87%	55, 729	31, 571	36. 16%	

此為兼具新舊制年資者
被調降最高之比率

單位：新台幣；元

表 3：公務人員-新舊制，任職 25 年：採 10 年調降 60%→45% (105. 7. 1 退休)

退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)	改革後月退所得：分母 2：本俸 2 倍									
			107. 7. 1~108. 12. 31				114. 1. 1~114. 12. 31				118. 1. 1 以後	
			扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	替代率 60%(優存 9%)	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	替代率 45%(優存 0%)	扣減後所得	扣減金額
委任五等年功十級 520 俸點	主管	47, 238	41, 316	5, 922	12. 54%		35, 119	12, 120	25. 66%		32, 160	15, 078
	非主管	47, 238	41, 316	5, 922	12. 54%		35, 119	12, 120	25. 66%		32, 160	15, 078
薦任六等年功六級 535 俸點	主管	48, 577	42, 510	6, 067	12. 49%		36, 134	12, 443	25. 62%		32, 160	16, 417
	非主管	48, 577	42, 510	6, 067	12. 49%		36, 134	12, 443	25. 62%		32, 160	16, 417
薦任七等年功六級 590 俸點	主管	53, 506	46, 908	6, 598	12. 33%		39, 872	13, 634	25. 48%		35, 181	18, 325
	非主管	53, 506	46, 908	6, 598	12. 33%		39, 872	13, 634	25. 48%		35, 181	18, 325
薦任八等年功六級 630 俸點	主管	57, 090	50, 106	6, 984	12. 23%		42, 590	14, 500	25. 40%		37, 580	19, 511
	非主管	57, 090	50, 106	6, 984	12. 23%		42, 590	14, 500	25. 40%		37, 580	19, 511
薦任九等年功七級 710 俸點	主管	64, 253	56, 496	7, 757	12. 07%		48, 022	16, 231	25. 26%		42, 372	21, 881
	非主管	64, 253	56, 496	7, 757	12. 07%		48, 022	16, 231	25. 26%		42, 372	21, 881
簡任十二等年功四級 800 俸點	主管	72, 316	63, 690	8, 626	11. 93%		54, 137	18, 179	25. 14%		47, 768	24, 548
	非主管	72, 316	63, 690	8, 626	11. 93%		54, 137	18, 179	25. 14%		47, 768	24, 548

單位：新台幣；元

表 4：公務人員-純舊制，任職 30 年：採 10 年調降 67.5%→52.5% (84.7.1 退休)

退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)	改革後月退所得：分母 2：本條 2 倍									
			107.7.1~108.12.31				114.1.1~114.12.31				118.1.1 以後	
			替代率 67.5%(優存 9%)		扣減額 占比	扣減 金額	替代率 58.5%(優存 0%)		扣減額 占比	扣減 金額	替代率 52.5%(優存 0%)	
			扣減後 所得	扣減 金額			扣減後 所得	扣減 金額		扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比
委任五等年功十級 520 俸點	主管	46,605	39,261	7,344	15.76%		36,152	10,454	22.43%	36,152	10,454	22.43%
	非主管	46,605	39,261	7,344	15.76%		36,152	10,454	22.43%	36,152	10,454	22.43%
薦任六等年功六級 535 俸點	主管	47,933	40,373	7,560	15.77%		37,196	10,736	22.40%	37,196	10,736	22.40%
	非主管	47,933	40,373	7,560	15.77%		37,196	10,736	22.40%	37,196	10,736	22.40%
薦任七等年功六級 590 俸點	主管	52,851	44,481	8,370	15.84%		41,045	11,807	22.34%	41,045	11,807	22.34%
	非主管	52,851	44,481	8,370	15.84%		41,045	11,807	22.34%	41,045	11,807	22.34%
薦任八等年功六級 630 俸點	主管	56,384	47,447	8,937	15.85%		43,843	12,541	22.24%	43,843	12,541	22.24%
	非主管	56,384	47,447	8,937	15.85%		43,843	12,541	22.24%	43,843	12,541	22.24%
薦任九等年功七級 710 俸點	主管	63,498	53,400	10,098	15.90%		49,434	14,064	22.15%	49,434	14,064	22.15%
	非主管	63,498	53,400	10,098	15.90%		49,434	14,064	22.15%	49,434	14,064	22.15%
簡任十二等年功四級 800 俸點	主管	71,486	60,092	11,394	15.94%		55,729	15,757	22.04%	55,729	15,757	22.04%
	非主管	71,486	60,092	11,394	15.94%		55,729	15,757	22.04%	55,729	15,757	22.04%

此為僅具舊制年資者被調降最低之比率

表 5：公務人員—純舊制，任職 25 年：採 10 年調降 60%→45% (84. 7. 1 退休)

單位：新台幣：元

退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)	改革後月退所得：分母 2：本條 2 倍						118. 1. 1 以後		
			107. 7. 1~108. 12. 31			114. 1. 1~114. 12. 31			替代率 45%(優存 0%)		
			扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比
委任五等 年功十級 520 俸點	主管	44, 884	37, 540	7, 344	16. 36%	32, 160	12, 724	28. 35%	32, 160	12, 724	28. 35%
	非主管	44, 884	37, 540	7, 344	16. 36%	32, 160	12, 724	28. 35%	32, 160	12, 724	28. 35%
薦任六等 年功六級 535 俸點	主管	46, 161	38, 601	7, 560	16. 38%	32, 160	14, 001	30. 33%	32, 160	14, 001	30. 33%
	非主管	46, 161	38, 601	7, 560	16. 38%	32, 160	14, 001	30. 33%	32, 160	14, 001	30. 33%
薦任七等 年功六級 590 俸點	主管	50, 897	42, 527	8, 370	16. 45%	35, 181	15, 716	30. 88%	35, 181	15, 716	30. 88%
	非主管	50, 897	42, 527	8, 370	16. 45%	35, 181	15, 716	30. 88%	35, 181	15, 716	30. 88%
薦任八等 年功六級 630 俸點	主管	54, 296	45, 359	8, 937	16. 46%	37, 580	16, 716	30. 79%	37, 580	16, 716	30. 79%
	非主管	54, 296	45, 359	8, 937	16. 46%	37, 580	16, 716	30. 79%	37, 580	16, 716	30. 79%
薦任九等 年功七級 710 俸點	主管	61, 144	51, 046	10, 098	16. 52%	42, 372	18, 772	30. 70%	42, 372	18, 772	30. 70%
	非主管	61, 144	51, 046	10, 098	16. 52%	42, 372	18, 772	30. 70%	42, 372	18, 772	30. 70%
簡任十二 等年功四 級 800 俸點	主管	68, 832	57, 438	11, 394	16. 55%	47, 768	21, 064	30. 60%	47, 768	21, 064	30. 60%
	非主管	68, 832	57, 438	11, 394	16. 55%	47, 768	21, 064	30. 60%	47, 768	21, 064	30. 60%

此為僅具舊制年資者被
調降最高之比率

單位：新台幣；元

表 6：公務人員-稅新制，任職 35 年：採 10 年調降，75%→60% (119.7.1 退休)

改革後月退所得；分母 2: 本俸 2 倍											
退休等級 職務別	改革前月退 休金	109.1.1~109.12.31			114.1.1~114.12.31			118.1.1 以後			
		替代率 73.5%			替代率 66%			替代率 60%			
		扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	
委任五等年功十級 520 俸點	48,202	—	—	—	—	—	—	41,316	6,886	14.29%	
薦任六等年功六級 535 俸點	49,595	—	—	—	—	—	—	42,510	7,085	14.29%	
薦任七等年功六級 590 俸點	54,726	—	—	—	—	—	—	46,908	7,818	14.29%	
薦任八等年功六級 630 俸點	58,457	—	—	—	—	—	—	50,106	8,351	14.29%	
薦任九等年功七級 710 俸點	65,912	—	—	—	—	—	—	56,496	9,416	14.29%	
簡任十二等年功四 級 800 俸點	74,305	—	—	—	—	—	—	63,690	10,615	14.29%	

備註：

1. 退休金計算基準，以 119 年度實施之均俸年數 15 年計算，之後不再調整均俸年數。但均俸影響仍應視個人經歷為據。
2. 假設稅新制人員之公保均擇領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

此為僅具新制年資者被
調降最高之比率

表 7：公務人員—純新制，任職 30 年：採 10 年調降，67.5%→52.5% (114.7.1 退休)

單位：新台幣：元

改革後月退所得；分母 2:本俸 2 倍										
退休等級 職務別	改革前月退 休金	109.1.1~109.12.31			114.1.1~114.12.31			118.1.1 以後		
		替代率 66%			替代率 58.5%			替代率 52.5%		
		扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比
委任五等年功十級 520 俸點	41,316	—	—	—	37,598	3,718	9.00%	36,152	5,165	12.50%
薦任六等年功六級 535 俸點	42,510	—	—	—	38,684	3,826	9.00%	37,196	5,314	12.50%
薦任七等年功六級 590 俸點	46,908	—	—	—	42,686	4,222	9.00%	41,045	5,864	12.50%
薦任八等年功六級 630 俸點	50,106	—	—	—	45,596	4,510	9.00%	43,843	6,263	12.50%
薦任九等年功七級 710 俸點	56,496	—	—	—	51,411	5,085	9.00%	49,434	7,062	12.50%
簡任十二等年功四 級 800 俸點	63,690	—	—	—	57,958	5,732	9.00%	55,729	7,961	12.50%

備註：

1. 退休金計算基準，以 114 年度實施之均降年數 11 年計算，之後不再調整均降年數。但均降影響程度仍應視個人經歷為據。
2. 假設純新制人員之公保均擇領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

單位：新台幣：元

表 8：公務人員－純新制，任職 25 年：採 10 年調降，60%→45% (109.7.1 退休)

退休等級 職務別	改革前月退 休金	改革後月退所得：分母 2：本俸 2 倍									
		109.1.1~109.12.31					114.1.1~114.12.31				
		替代率 58.5%					替代率 51%				
		扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	扣減後 所得	扣減 金額	扣減額 占比	118.1.1 以後 替代率 45%
委任五等年功十級 520 俸點	34,430	33,053	1,377	4.00%	33,053	1,377	4.00%	32,160	2,270	6.59%	
薦任六等年功六級 535 俸點	35,425	34,008	1,417	4.00%	34,008	1,417	4.00%	32,160	3,265	9.22%	
薦任七等年功六級 590 俸點	39,090	37,526	1,564	4.00%	37,526	1,564	4.00%	35,181	3,909	10.00%	
薦任八等年功六級 630 俸點	41,755	40,085	1,670	4.00%	40,085	1,670	4.00%	37,580	4,176	10.00%	
薦任九等年功七級 710 俸點	47,080	45,197	1,883	4.00%	45,197	1,883	4.00%	42,372	4,708	10.00%	
簡任十二等年功四 級 800 俸點	53,075	50,952	2,123	4.00%	50,952	2,123	4.00%	47,768	5,308	10.00%	

備註：

1. 退休金計算基準，以 109 年度實施之均俸年數 6 年計算，之後不再調整均俸年數。但均俸影響程度仍應視個人經歷為據。
2. 假設純新制人員之公保均擇額一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

此為僅具新制年資者被
調降最低之比率

附件十

案例一

委任第五職等年功俸十級（520 俸點）-新舊制年資合計 30 年（105 年 7 月 1 日退休）：

單位：新台幣；元

原領情形			107 年度俸(薪)額：35,470					
審定年資			重審前之月退休金					
新制實施前	新制實施後	總年資	新制實施前		新制實施後			
			月退休金	月補償金	月退休金			
9	21	30	45.00%	3.0%	42.00%			
			\$19,020		\$29,795			
優惠存款			每月退休所得					
本金		每月利息						
306,000		\$4,590	\$53,405					
每月退休所得重新計算結果								
實施期間	替代率	上限金額	扣減金額					實領金額
			優存利息	舊制月退		新制月退	小計	
				月補償金	月退休金			
107.12.31~108.12.31	67.50%	47,885	4,590	930	0	0	\$5,520	\$47,885
109 年	66.00%	46,821	4,590	1,994	0	0	\$6,584	\$46,821
110 年	64.50%	45,757	4,590	2,129	929	0	\$7,648	\$45,757
111 年	63.00%	44,693	4,590	2,129	1,993	0	\$8,712	\$44,693
112 年	61.50%	43,629	4,590	2,129	3,057	0	\$9,776	\$43,629
113 年	60.00%	42,564	4,590	2,129	4,122	0	\$10,841	\$42,564
114 年	58.50%	41,500	4,590	2,129	5,186	0	\$11,905	\$41,500
115 年	57.00%	40,436	4,590	2,129	6,250	0	\$12,969	\$40,436
116 年	55.50%	39,372	4,590	2,129	7,314	0	\$14,033	\$39,372
117 年	54.00%	38,308	4,590	2,129	8,378	0	\$15,097	\$38,308
118 年以後	52.50%	37,244	4,590	2,129	9,442	0	\$16,161	\$37,244

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

案例二

薦任第九職等年功俸七級（710 俸點）-舊制年資 30 年（84 年 7 月 1 日退休）：

單位：新台幣；元

原領情形				107 年度俸(薪)額：48,505				
審定年資			重審前之月退休金					
新制實施前	新制實施後	總年資	新制實施前			新制實施後		
			月退休金	月補償金	月退休金			
30	0	30	90.00%	-	-			
			\$44,585		-			
優惠存款			每月退休所得					
本金	每月利息							
1,346,400	\$20,196		\$64,781					
每月退休所得重新計算結果								
實施期間	替代率	上限金額	扣減金額				實領金額	
			優存利息	舊制月退		新制月退		小計
				月補償金	月退休金			
107.12.31~108.12.31	67.50%	65,482	10,098	-	0	0	\$10,098	\$54,683
109 年	66.00%	64,027	10,098	-	0	0	\$10,098	\$54,683
110 年	64.50%	62,572	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
111 年	63.00%	61,117	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
112 年	61.50%	59,662	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
113 年	60.00%	58,206	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
114 年	58.50%	56,751	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
115 年	57.00%	55,296	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
116 年	55.50%	53,841	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
117 年	54.00%	52,386	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931
118 年以後	52.50%	50,931	13,850	-	0	0	\$13,850	\$50,931

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

案例三

簡任第十二職等年功俸四級(800俸點)-舊制年資30年(84年7月1日退休)：

單位：新台幣；元

原領情形			107 年度俸(薪)額：56,930					
審定年資			重審前之月退休金					
新制實施前	新制實施後	總年資	新制實施前		新制實施後			
			月退休金	月補償金	月退休金			
30	0	30	90.00%	-	-			
			\$52,167		-			
優惠存款			每月退休所得					
本金	每月利息							
1,519,200	\$22,788		\$74,955					
每月退休所得重新計算結果								
實施期間	替代率	上限金額	扣減金額				實領金額	
			優存利息	舊制月退		新制月退		小計
				月補償金	月退休金			
107.12.31~108.12.31	67.50%	76,856	11,394	-	0	0	\$11,394	\$63,561
109 年	66.00%	75,148	11,394	-	0	0	\$11,394	\$63,561
110 年	64.50%	73,440	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
111 年	63.00%	71,732	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
112 年	61.50%	70,024	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
113 年	60.00%	68,316	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
114 年	58.50%	66,609	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
115 年	57.00%	64,901	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
116 年	55.50%	63,193	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
117 年	54.00%	61,485	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777
118 年以後	52.50%	59,777	15,178	-	0	0	\$15,178	\$59,777

備註：本表按107年度待遇標準計算。

資料來源：銓敘部於本院108年5月15日公開說明會之附件四資料

附件十一

108 年度教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫審核結果表

學校名稱	計畫核定金額	提高未具本職兼任 教師鐘點費	提高專任教師 學術研究加給
淡江大學	1 億 5,512 萬 7,748 元		√
中國文化大學	1 億 1,223 萬 6,783 元		√
輔仁大學	1 億 4,518 萬 6,241 元	√	√
逢甲大學	1 億 5,450 萬 6,180 元	√	√
銘傳大學	1 億 1,509 萬 2,965 元		√
東海大學	1 億 3,471 萬 2,902 元		√
實踐大學	9,792 萬 6,833 元		√
中原大學	1 億 6,314 萬 7,025 元	√	√
義守大學	1 億 3,304 萬 6,500 元	√	√
東吳大學	1 億 1,534 萬 1,659 元		√
靜宜大學	1 億 0,326 萬 6,478 元		√
亞洲大學	1 億 0,205 萬 4,839 元	√	√
世新大學	8,512 萬 6,311 元	√	√
真理大學	4,504 萬 1,996 元		
大葉大學	7,137 萬 9,287 元	√	
元智大學	9,874 萬 8,437 元	√	√
長榮大學	7,649 萬 2,778 元	√	√
開南大學	4,387 萬 7,332 元		√
中華大學	7,289 萬 3,751 元		√
明道大學	2,618 萬 7,354 元		
玄奘大學	3,282 萬 9,962 元	√	√
南華大學	6,865 萬 2,430 元	√	√
台灣首府大學	2,121 萬 0,035 元		
大同大學	6,339 萬 4,318 元		
康寧大學	806 萬 8,255 元		
華梵大學	2,291 萬 5,323 元		√
佛光大學	6,496 萬 0,498 元	√	√
稻江科技暨管理學院	651 萬 8,190 元		
中信金融管理學院	2,162 萬 1,643 元	√	√
法鼓文理學院	761 萬 8,083 元		
高雄醫學大學	1 億 0,867 萬 8,142 元	√	√
中國醫藥大學	1 億 0,300 萬 9,127 元	√	√
臺北醫學大學	1 億 4,580 萬 1,058 元	√	√
中山醫學大學	7,517 萬 1,420 元		√
長庚大學	1 億 3,756 萬 9,637 元	√	√
慈濟大學	9,276 萬 6,144 元	√	√
馬偕醫學院	3,056 萬 5,336 元	√	√

學校名稱	計畫核定金額	提高未具本職兼任 教師鐘點費	提高專任教師 學術研究加給
基督教台灣浸會神學院	自願放棄		
臺北基督學院	50 萬元		
一貫道天皇學院	50 萬元		
台灣神學研究學院	自願放棄		
一貫道崇德學院	50 萬元		
南神神學院	自願放棄		
總 計	30 億 6,424 萬 3,000 元		

資料來源：

教育部 2019 年 6 月 4 日 108 年度獎勵私立大學校院校務發展計畫之核定總額公布說明，網址：https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/m_down.aspx?PARENT=6&YEAR=%，最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日。

協同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及公務人員退休給與之改革。由退休公務員之角度而言，其所領之退休金額，因公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）之制定，受有相當幅度減少，確造成其不平，而可理解。由相關機關角度而言，共同提撥制在設計之初即採不足額提撥之作法，已經造成先天不足；而制度設立之後，因人口結構老化、少子化、收益率不足等各項後天因素，更導致退撫基金於 104 年開始入不敷出；且如未進行適度改革，基金將於 120 年用盡，致退休給與制度確有不得不改的理由，此亦有客觀數據作為根據。本院多數意見基於憲法原則，已經作成大部分解釋客體合憲及少部分解釋客體違憲之判斷；本席不擬重複相關的憲法上論辯，爰謹就未來性，就本號解釋之執行及將來對相關措施可能採行之調整，提供若干建言如次：

一、年紀愈大經濟需求愈高所產生之問題，應有特殊機制回應

（一）本號解釋並未特別處理年紀愈大經濟需求愈高所產生之問

題。雖然相關機關引用衛生福利部資料，認為 55 歲至 64 歲者每月生活費 1 萬 5 千餘元；65 歲以上者則為 1 萬 2 千餘元，故主張並無年紀愈大經濟需求愈高的問題。然年長者「每月實際生活費之金額」與其「每月必須支出之金額」（諸如年長者獲取額外的醫療與照護以及購置特殊用品等所造成之持續性且為數不少的支出）兩者間，恐有相當差異。雖然國家另有長照制度之設，以對年長者為相當之健康照顧，然較年長者未必均符合各種長照條件；且其縱符長照條件，申請長照服務，亦非毫無花費。是長照制度與退休給與不能混為一談。

- （二）系爭法律雖設有過渡期間，分年逐步調降，以緩和對退休者之衝擊，然其並未對改革時，已達（或將達）一定之高齡（例如系爭法律開始實施時已經 75 歲或 80 歲）而經濟上較為無助（此種高齡者於系爭法律制定時已多無臨時應變而額外獲取經濟來源的能力）且需求愈高（包括上開額外的醫療照護等需求日增）者，設特殊的機制，以降低其因調降退休給與所受之重大衝擊。就此而言，系爭法律實有改進之空間。相關機關自宜就此部分為適當的檢討，並採行適當措施予以回應。

二、物價指數調整之時機與比例，以及體系正義之問題

- （一）多數意見認為系爭法律第 67 條第 1 項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」之規定，使依「物價指數調整」之要求，繫於諸多不確定之因素與條件（即「國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效」等條件），而「未對相關機關課以依消費者物價指數調整退休金、撫卹金及遺屬年金之義務」；故此規定與系爭法律改革初衷不盡一致，因而與憲法上體系正義之要求不符（見本號解釋理由

書第 124 段)。本席敬表同意。

(二) 依上開解釋意旨所為物價指數調整之操作：

1. 有關物價指數調整之時機：依多數意見之見解，只要物價指數變動累積達一定幅度，相關機關即有義務進行調整。多數意見並非要求「逐年」依物價指數亦步亦趨地調整；但仍應在漲幅累積達一定百分比時，即進行依物價指數之調整。所謂「累積達一定百分比」，不應作為相關機關延遲調整之藉口；蓋多數意見係要求「適時調整」，故主管機關不宜訂定過高的百分比門檻。本席認為，相關機關至遲應於消費者物價指數累積上升達 2% 時，即必須主動進行調整。
2. 有關物價指數調整之比例：由於多數意見係認為相關機關於進行物價指數調整時，不應再以「國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效」等因素作為是否進行物價指數調整的條件，而應以物價指數作為唯一的決定因素，其意旨應係要求相關機關充分反映物價指數變動的比例，而調整退休給與。是故如物價指數已經累積上升 2%，則調整幅度亦應為 2%。

(三) 有關多數意見所稱「體系正義」的要求：多數意見所稱物價指數調整係體系正義之要求（見本號解釋理由書第 124 段），主要意旨在於，立法者既然以系爭法律所規定的退休所得替代率為合理，並基於此替代率而設定逐步將原較高的所得替代率予以調降，則其自須設有一定的機制，以維持此種替代率所代表的財產上價值；倘若因物價指數上升，導致系爭法律規定之所得替代率所彰顯的財產上價值，已有減損，而立法者又未要求相關機關必須依物價指數調整退休給與，則實質上相當於立法者出爾反爾（一方面認為某一給付額度為合理，另一方面又不維持該額度的財產價值），因而違反體系正義。

就此而言，本號解釋所宣告違反憲法體系正義要求之部

分，對未來立法者就所有的立法，必須維持法律內涵邏輯體系的一貫性，有重要的指標意義。

三、調降所得替代率「重大公益」之認定問題

- (一) 本件最核心的問題為調降退休所得替代率的規定（即系爭法律第4條第4款、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條、第39條第1項等規定；見本號解釋理由書第83段以下）是否違憲。而違憲與否，涉及「究竟有多大的公共利益足以支持此種調降」。
- (二) 多數意見所列的公益目的，包括：（1）平緩服務年資相同、等級亦相同之退休人員，因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；（2）消除兼具舊制與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡；（3）處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；（4）降低政府因補貼優存利息之財務負擔；（5）因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；（6）延緩政府培育人才提早流失，以及（7）延續退撫基金之存續，維護退休公務人員老年經濟安全等。多數意見並稱：「上開目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益」（見本號解釋理由書第116段）。此所稱「上開公益目的整體而言」，係指上開7項公益目的「累積」或「加總」的結果（collectively 或 aggregate effect），其重要性始高於個人信賴利益；換言之，上開公益如單獨或個別而言，雖或屬重要，但其個別的重要性，未必足以推翻個人的信賴利益。此所設的公益目的，必須以「累積」或「加總」的結果加以認定，標準甚高；立法者將來要以任何立法推翻個人的信賴利益，如僅憑一兩項個別的公益目的為基礎，勢須受嚴格的挑戰；縱使該一兩項單獨的重要公益目的個別而言屬於重大，可能未必足以推翻個人的信賴利益。

四、有關限制退休公務人員擔任私立學校教職員之問題

- (一) 系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定：「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：……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。」多數意見認為此規定違反憲法平等權之規定（見本號解釋理由書第 125 段以下），本席敬表同意。
- (二) 除平等權之外，本席認為，此條規定亦有違反憲法保障人民工作權意旨之疑慮。蓋公務人員於退休後，本有另行尋求工作機會（包括在私立學校擔任職務之機會），以獲取較好的生活條件以及謀求人格自我實現的重要憲法權利。系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款之規定，雖未直接禁止退休公務人員在私立學校擔任職務，但仍透過「使其停止領受退休金」的方式，實質上阻攔（discourage）了退休公務人員在私立學校擔任職務的機會與意願。多數意見一方面雖稱「上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制」（見本號解釋理由書第 127 段），然其係認為該規定僅侵害退休人員之平等權，故其謂：「因退休公務人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇」（見本號解釋理由書第 127 段）。多數意見因而僅宣告系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款違反憲法保障平等權之意旨（見本號解釋理由書第 125 段及第 133 段）。多數意見所稱「（立法者未來是否）將全部私立學校或私人機構之職務均予納入（限制範圍），或為促進中高齡再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，……有其一定形成空間」（見本號解釋理由書第 134 段）等語，顯未充分考量「將全部私立學校或私人機構之職務均予納入」之結果，反而可能因此侵害退休公務人員的工作權。立法者未來在依本解釋意旨修改系爭法律第 77 條第 1

項第3款之規定時，如仍擬限制退休公務人員擔任私立學校或其他私人機構職務，實應特別謹慎，不應逾越憲法第23條所設的必要條件，而過度侵害退休公務人員受憲法保障之工作權。

五、所得替代率之調降幅度與調降期程逾越現階段改革目的之問題

- (一) 就系爭法律在草案討論過程中所設的「現階段改革目的」，係在使退撫基金用盡年限由120年延後至139年，以解決急迫財務危機。立法者在系爭法律審議過程中，並未重新做成精算與評估，並進而明確宣示改變此項改革目的；是立法者所採改革手段，自應依此目的而為設計。本院就此，自應審查系爭法律將原退休所得調降之規定（包括調降幅度與調降期程），相對於「現階段改革目的」而言，是否符合憲法第23條所規定之「必要要件」（或如多數意見所稱之「比例原則」）。
- (二) 如多數意見所指出，系爭條例附表三於審議期間，立法者採取上開行政院草案所定之最末年退休所得替代率上限（如退休年資35年為60%，15年為30%）之架構，然將優存利息歸零之調降期程由6年縮短為2年6個月；就年度調降退休所得替代率期程及幅度部分，由15年調降期程、每年調降1%、共調降15%，改為10年調降期程、每年調降1.5%、共調降15%（見本號解釋理由書第120段及第121段）。大幅縮短調降期程的結果，將可使結餘之退撫經費現金提前挹注於退撫基金，因而增加基金收益；於退休金起支年齡、替代率、平均薪俸計算期間等因素不變之情形下，自有提前達成「現階段改革目的」之可能。適用系爭法律附表三所設較短促調降期程之結果，在其他相關條件不變之情形下，既因提前挹注退撫基金而可於調降期程完成前，達成上開「現階段改革目的」，倘若完全依上開附表執行，反造成逾越現階段改革效益目的，而有違背必要要件或比例原則之虞。

(三) 多數意見以較溫和之方式宣示系爭法律此部分有違反比例原則之疑慮，而謂：「倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於依第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施（例如計算後減少退休公務人員特定月份退休所得之調降金額），俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。」（見本號解釋理由書第 122 段）本席敬表同意。

(四) 相關機關將來於依系爭法律第 92 條為定期檢討時重新評估之結果，所必須「減少調降」的金額可能不會太大；此部分對退休人員而言，實質上的助益可能有限。然此項宣示，係關於立法者所應遵守之立法上正當程序。基於此項宣示，立法者就任何事項進行改革性質之立法時，應隨時注意使所採之改革手段與立法目的積極配合，俾所採手段不至於逾越所設定的立法目標；如所擬採之手段已與最初經過精算之規劃目標有別，而造成對人民權利的限制較為嚴重時，自須另行精算，重新設定目標，以符合憲法第 23 條之精神。

六、退休警消人員之退撫給與應予特殊處理

(一) 系爭法律第 17 條第 3 項規定：「第 1 項第 1 款所定年滿 60 歲之自願退休年齡，於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務（以下簡稱危勞職務）者，應由其權責主管機關就所屬相關機關相同職務之屬性，及其人力運用需要與現有人力狀況，統一檢討擬議酌減方案後，送銓敘部核備。但調降後之自願退休年齡不得低於 50 歲。」第 19 條第 2 項規定：「前項所定年滿 65 歲之屆齡退休年齡，於擔任危勞職務者，應由其權責主管機關就所屬相關機關相同職務之屬性，及其人力運用需要與現有人力狀況，統一檢討擬議酌減方案後，送銓敘部核備。但調降後之屆

齡退休年齡不得低於 55 歲。」此等規定係為擔任危勞職務者降低自願或屆齡退休之年齡。然系爭法律並未就擔任危勞職務者，設特殊之退休給與規定。

(二) 系爭法律與陸海空軍軍官士官服役條例在最低保障金額及調降退休給與方面，有諸多設計上的差異。其中最重要者，包括：

1. 最低保障金額之差異：軍職人員退除役者之最低保障金額為 3 萬 8,990 元。公務人員退休者之最低保障金額為 3 萬 3,140 元。
2. 調降比例之差異：軍職人員退除役者，如原月退休所得（指月退休俸、月優存利息及月補償金合計數額）低於、等於天花板（即服役年資滿 20 年者之月退休俸俸率由原 40% 提升為 55%，每增一年年資，俸率增 2%，最高可採計年資 40 年；士官最高可達 95%；軍官可達 90%）者，按原核計數額發給，不予調降；如超過天花板者，其超過部分應分 10 年逐年調降至天花板為止。公務人員於系爭法律施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，最高可計年資 35 年為 75%；於系爭法律施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%。自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%。是公務人員退休者受調降幅度顯然較大；軍職人員退除役者受調降幅度相對而言微小甚多。
3. 有關 18% 優存利息調降之差異：軍職人員退除役者，如領取月退，則優存部分依照前段說明處理；領取一次退伍金者，其優存利息未超過最低保障金額時，以年息 18% 計息；超過時，超過部分相應本金之優惠存款，自系爭法律施行日起分 6 年調降至 7%；且設有因公致傷或致身心障礙以及 85 歲以

上之校級以下退除役者不予調降之例外。公務人員退休部分，如係領取月退休金者，其優惠存款利率至 109 年底調降為 9%，自 110 年起調降為 0%；如係領取一次退休金者，其優存利率，自 107 年 7 月 1 日起調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日起調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日起調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%。

- (三) 對軍職人員而言，其工作確涉及退除早、限齡退、危險高、離退率高、隨時待命等特殊因素，故陸海空軍軍官士官服役條例對軍職人員退除役者，採行較優惠的設計；而一般公務員退休者，不予比照，有其正當性。
- (四) 然危勞職務中，最少包括警察與消防人員（警消人員）部分，其諸多特性與軍職人員幾無差異：其勤務亦具高度危險性、其工時甚長、必須隨時待命、且均為社會安全的穩定力量，實有比照軍職人員退除役給與待遇之正當性。然警消人員適用系爭法律領取退撫給與的結果，與軍職人員退除役時依照陸海空軍軍官士官服役條例所可領取之退除給與相較，兩者差異甚大。部分立法委員亦曾提案將警消人員退撫給與，比照軍職退除役人員（「公務人員退休資遣撫卹法」第 37、38 條條文修正草案，院總第 234 號委員提案第 21943 號；提案人：親民黨立法院黨團李鴻鈞委員；立法院第 9 屆第 5 會期第 10 次會議議案關係文書參照）。
- (五) 本席認為將軍職人員退除役之較優惠退除役給與標準（特別是上開有關最低保障金額、調降比例及 18%優存利息等部分），比照適用於情況類似之警消人員退撫給與，始能貫徹憲法平等原則內涵中「等則等之，不等者不等之」的基本精神，並對警消人員給予最起碼尊崇的意旨。相關機關實應就此部分儘速檢討改進。

協同意見書

詹森林大法官 提出

本席贊同本號解釋及與 2017 年年金改革一併相關之釋字第 781 號、第 783 號解釋之結論。就本席認為本次年金改革最值得討論之憲法問題，提出本協同意見書。

壹、退除或退撫給與之法律性質—公法契約或公法上職務關係？

系爭 3 號解釋之聲請人皆援引美國法院判決而分別主張略謂：軍人、公務人員及公立學校教職員（以下合稱軍公教人員）與政府間為公法上契約關係，軍人退除役或公教人員退休後，因而衍生之退除給與或退撫給與，乃契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，應有契約自由之適用，政府不得未經軍公教人員同意，而片面調整。聲請人並據此主張而請求本院宣告 2017 年之年金改革違憲。

聲請人前開張，固然甚具創意，但有二項問題：（1）抵觸本院歷來見解，（2）不足支持違憲結論。

一、抵觸本院歷來見解

按聲請人所指美國法院判決，是否充分反應美國年金改革憲法爭議之全貌，而可供我國釋憲參考，已非無疑（參見釋字第 781 號解釋之鑑定人劉靜怡教授之書面鑑定意見及 108 年 6 月 24 日言詞辯論發言內容）。

依本院歷來解釋，軍人及公務人員與國家相互間，乃公法上職務關係。參見（一）軍人部分：釋字第 430 號解釋：「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係」（二）公務人員部分：（1）釋字第 312 號解釋：「公務人員與國家發生公法上之忠勤服務關係。」、（2）釋字第 433 號解釋：「國家對於公務員懲戒權之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係」、（3）釋字第 596 號解釋：「公務人員與國家間係公法上之職務關係」、（4）釋字第 618 號解釋：「公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力」、（5）釋字第 637 號解釋：「國家與公務員間具公法上職務關

係」。

至於公立學校教師，本院釋字第 308 號解釋稱：「公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。」故未兼任行政職務之教師，並非公務員服務法所指之公務員，但本院解釋牽涉退休之憲法爭議時，經常將公立學校教職員與軍人或 / 及公務人員相提並論，此亦有釋字第 285 號¹、第 464 號²、第 589 號³解釋，足資參照。第 717 號解釋更指出：「**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。」⁴

基於軍公教人員與國家之間乃公法上職務關係，故軍公教人員之任用、保險、勤務、俸給、職級、晉升、懲戒、退休、撫卹等與國家間之權利義務，均須以立法機關通過之法律或/及基於各該法律而發布之命令為依據。

本院於涉及國家與前述人員間之權利義務時，屢次表示「**國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。為維護公務員**

¹ 請見釋字第 285 號解釋文：「學校教職員退休條例所稱月薪額，性質上本無從包括『公教人員之眷屬喪葬補助費』，行政院中華民國 69 年 4 月 16 日臺 69 人政肆字第 7498 號函未將此項補助費列入退休金之範圍，與該條例之立法意旨無違。」

² 請見釋字第 464 號解釋理由書：「行政院於 68 年 1 月 19 日以（68）台人政肆字第 01379 號函修訂發布之『退休俸及生活補助費人員自行就任公職支領待遇注意事項』……所定關於就任公職之職務分類即：……（二）政務官（三）各機關學校或公營事業機構編制內教職員……各等人員。此既係主管機關為執行上開條例未盡明確之附表所為必要補充之規定，與立法意旨無違，亦於憲法保障之生存權、財產權無所牴觸。」

³ 請見釋字第 589 號解釋理由書第 6 段：「有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及政務人員退職酬勞金給與條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。」

⁴ 請見釋字第 717 號解釋理由書第 6 段。

之紀律，國家於公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，得予以懲戒。此一懲戒權之行使既係基於國家與公務員間公法上之權利義務關係，與國家對人民犯罪行為所科處之刑罰不盡相同，而懲戒權行使要件及效果應受法律嚴格規範之要求，其程度與刑罰之適用罪刑法定主義，對各個罪名皆明定其構成要件及法律效果者，亦非完全一致」(釋字第 433 號解釋)、「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公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。」(釋字第 614 號解釋)、「公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力」(釋字第 618 號解釋)、「公務員依法享有身分保障權利，並對國家負有特別義務，其憲法上所保障之權利即因此受有相當之限制……。公務員離職後與國家間公法上職務關係雖已終止，惟因其職務之行使攸關公共利益，國家為保護重要公益，於符合憲法第 23 條規定之限度內，以法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許。」(釋字第 637 號解釋)、「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。」(釋字第 717 號解釋)、「參照憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權義，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定。」(釋字第 764 號解釋)。可知，國家與軍公教人員間出於公法上職務關係，國家基於照顧義務須對軍公教人員為適當之薪俸與退除（撫）給與，相對而言，軍公教人員則對國家負有忠誠、服從義務。

此外，軍公教人員受國家懲戒或其他足以影響其軍公教人員身分之處分時，如有不服，應循行政救濟而非私法救濟途徑（釋

字第 430 號、第 462 號、第 466 號、第 540 號⁵、第 736 號解釋參照)⁶，此亦係因軍公教人員與國家間乃公法上職務關係所致。

再者，軍公教人員在職期間之俸給，應有法律或法律授權之命令為依據，且相同職等之軍公教人員，不論其任職單位為何，本俸均屬一致，其俸給之名目與數額，亦屬法定，不得約定⁷。勞工在職期間之工資，則由勞雇雙方自由約定。任職於不同雇主者，工資已有差異；任職於相同雇主且職位相同或相當者，工資仍可能有別。簡言之，軍公教人員之俸給，按其所占職等而定；勞工之工資，視其專業能力而定。職等雖有高低，俸給差距依舊有限；專業若屬突出，工資可以沒有上限。

又，勞工退休金，雖受勞動基準法之保障（勞動基準法第 28 條、第 55 條至第 58 條及第 84 條之 2 參照），而與軍公教人員之退除給與或退撫給與，亦受相關法律保障相似；但二者在法律上受保障之程度，仍有差異。本院釋字第 596 號解釋即宣告：「國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上未盡相同……憲法第 83 條暨憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨在立法保障公務人員退休後之生活……公務人員退休法第 14 條規定……，對於公務人員及其債權人財產上權利之限制，與限制勞工請領退休金之權利成為扣押、讓與或

⁵ 釋字第 540 號解釋更援引釋字第 460 號解釋而明示，89 年 7 月 1 日行政訴訟法新制實施前，若干性質上屬於公法之事件，因行政訴訟欠缺適當之訴訟種類，而法律又未就其另行設計其他訴訟救濟途徑，遂長期以來均循民事訴訟解決，例如**公務人員保險給付事件**，此類事件嗣後自無再由民事法院審理之理由。

⁶ 如將法官納入公務人員範疇，更不能無視憲法第 81 條「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸」之規定，而將法官與國家之間，亦解為係屬公法上之契約關係。參見本院釋字第 601 號解釋。

⁷ 公務人員俸給法第 2 條、第 6 條、第 7 條、第 11 條、第 19 條第 1 項；軍人待遇條例第 2 條、第 6 條、第 7 條；教師待遇條例第 4 條、第 7 條、第 8 條、第 11 條第 1 項參照。

供擔保之標的，對於勞工、雇主或其他債權人等財產權行使之限制，二者在制度設計上，所應加以權衡利益衝突未盡相同，並考量客觀社會經濟情勢，本諸立法機關對於公務人員與勞工等退休制度之形成自由，而為不同之選擇與設計，因此，無由以公務人員退休法對於公務人員請領退休金之權利定有不得扣押、讓與或供擔保之規定，而勞動基準法未設明文之規定，即認為對於勞工之退休生活保護不足，違反憲法第 153 條保護勞工之意旨，並違反憲法第 7 條之平等原則。」

準此，國家對軍公教人員為薪俸及退除（撫）給與，乃基於國家與軍公教人員間公法上職務關係衍生之照顧生活及保障權益之義務而來，軍公教人員在職期間之俸給，及退除役或退休後之退除給與或退撫給與，與勞工基於與雇主間之契約關係而生在職期間之工資及離職後之退休金，性質並不相同。聲請人關於軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，故退除給與及退撫給與乃遞衍性工資之主張，不僅牴觸本院歷來解釋，更顯然不符實況。

二、不足支持違憲結論

縱如聲請人主張，軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，仍不能支持 2017 年年金改革因未經軍公教人員同意而為違憲之結論。蓋行政程序法第 147 條第 1 項明定：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。」因此，在軍公教人員與國家間乃公法上契約關係之前提下，國家仍得本於人口結構老化、少子化等非當時所得預料之重大情事變更，而依據前開規定請求調整契約內容，亦即請求調整退除給與及退撫給與。換言之，即使依據聲請人之主張，國家仍得不經各別軍公教人員之同意，而進行 2017 年之年金改革。

貳、「政府負最後支付保證責任」之意義

系爭 3 號解釋之聲請人皆主張，第 781 號解釋之陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 1 項、第 782 號解釋之公務人員退休資遣撫卹

法第 7 條第 1 項、第 783 號解釋之公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 1 項等規定，均有「由政府負最後支付保證責任」之明文，故政府不得以退撫基金收支不平衡為由，進行年金改革並調降退除給與及退撫給與。

然而，對「由政府負最後支付保證責任」一語，不能僅為文義解釋，而應併為體系解釋及目的解釋。

按在退撫新制（即由軍公教人員與政府各自負責按法定比率共同撥繳費用設立退撫基金）之下，本來即應由退撫基金負責自給自足地以基金收入支應退除給與或退撫給與。亦即，退撫基金係以「反求諸己」為宗旨。從而，基金入不敷出時，自應由基金內部尋求解決。此時，所謂「由政府負最後支付保證責任」，應優先解釋係指由基金成員一份子之政府負責在基金內部尋求解決方案，而可能之解決方案，自然可以，也應該包含，由基金之全部成員（軍公教人員及政府）進行開源（增加提撥）及節流（減少退除（退撫）給與）措施；而不應解釋係指僅交由基金之部分成員（國家）開源（增加政府提撥或/及逕以稅收支應）。

何況，國家稅收來自全體納稅義務人，而非僅來自於軍公教人員，且稅收乃國家資源之一，如於退撫基金入不敷出之情形，僅因立法明文「由政府負最後支付保證責任」，即立即動用稅收支應，將明顯違反本院釋字第 485 號解釋所指「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，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」意旨。

系爭 3 號解釋多數意見因而認「由政府負最後支付保證責任」之規定，並不因而導致 2017 年年金改革關於調整退除給與及退撫給與規定當然違憲，自可贊同。

參、結論

2017 年的年金改革，對於絕大多數受影響之軍公教人員，已至少限制其受憲法保障之財產權；對於以退除（撫）給與為退休後唯一經濟來源者而言，更是關係其憲法所保障之生存權。

然而，任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，更有義務修正不合時宜之法律。此時，釋憲者固應審查修正之法律是否違反信賴保護原則及比例原則，但修法涉及國家財政資源分配時，則應較高度尊重立法形成空間。系爭 3 部年金改革法律，就同一項目，立法者有時明顯採取對軍人較為優惠之方案，本院仍未認為該項優惠違反平等原則，亦為尊重立法形成空間所致。總體而言，多數意見本此意旨，肯認 2017 年年金改革多數立法尚屬合憲，另認定少數規定已然違憲。

本席深深認為，本次年金改革絕非完整周密，此由各項調降給與或提高提撥之規定，多僅以相關人員退除役（或退休）時之職位、本俸為參考因素，而未斟酌受影響者之不同實際經濟狀況，以為合理差別之待遇（例如：針對真正仰賴退除（撫）給與之退休人民，不予調降或減少調降），即可顯現。惟本於尊重立法形成空間之總體原則，仍難指為違反憲法。

總之，所有臺灣人民，不論自己或親友是否為軍公教人員，均應凜然本次年金改革之既有及可能影響，除應肯定軍公教人員對臺灣付出之貢獻外，更應一起相互扶持、協助，讓不論是否為軍公教人員之各世代臺灣人民，均可永續平安喜樂生活於這片寶島。

部分協同部分不同意見書 黃虹霞大法官 提出

此次年金改革尚未盡其功，如未進一步改革，基金仍將於不太久之未來面臨入不敷出，甚至基金用罄窘境。不論黨派，在朝在野切應共同努力，儘早規劃妥適因應，絕不可聽令已退休人員老年經濟生活無依，尤應確保繳費較多之現職人員之退休權益。謹誠摯呼籲如上。

年改紛紛擾擾，形式上是政府之作為，表面上是受規範對象（尤

其是已退休且不服調降之軍公教人員）與主管機關間的爭訟，但因為政府是全體國民之集合體，故其實質關係人為軍公教人員（尤其是不服者）與其他納稅人。¹此一紛擾既不是源於個別退休軍公教人員的錯，更不是軍公教人員以外納稅人群體的錯，而是軍公教退休制度之設計暨就已發現之政府財務難以持續擔負維持恩給制、更改為共同提撥制後各種年金財務相關因素之變化所衍生之基金長期不足問題累積所造成（詳如下述）。故各方實無相互指摘之理，即相互理解、體諒，誠意溝通、說理才應是較佳化解之道。

本席雖非已退休或將退休之軍公教人員，仍不難體會被調降退休所得者之痛，而心有戚戚。惟爭議既存，雖感無奈，且此一爭議之解決，既有少數立法委員之聲請解釋，其聲請形式上亦合於司法院大法官審理案件法規定之聲請要件，大法官秉持公正之心透過解釋，一錘定音，係為所應為，且責無旁貸，自應盡力而為，並儘速作成解釋！

司法是全民的司法，政府不是營利事業，更不能是商業保險公司，²所有軍公教人員之退休給付均涉及政府預算，除了極小比例為自提及基金穩健操作前提下之有限收益外，均仰賴於預算。預算取之於稅收，而稅收來自人民，預算的動用受有層層限制，需適當合理分配；且預算分配關係納稅人權益，其利益並應為全民共享，始符平等原則意旨。³因此，大法官在處理年改解釋案時，除了應關注軍公教

¹ 政治是管理眾人的事，政府是法人即法律擬制的人，如揭開政府的面紗，政府不過是眾人尤其納稅人的集合體。因此，退休金是退休公職人員所應得的，政府欠退休公職人員，並據此指摘政府不誠信的說法，等同是在間接說納稅人欠退休公職人員。然則納稅人有辜嗎？退休金規定是不是退休公職人員直接或間接參與形成的？公職人員決定要給自己退休金，後代納稅人就必須要照單全收嗎？公職人員明知所繳費用不足以支應自己的退休金，可以決定中間的差額，由後代納稅人負擔嗎？這些問題是不是值得省思呢？

² 有人說退撫基金績效不良，因為保險公司可以賺很多錢，基金收益率應該可以大大提高。惟保險公司最大的獲利來源是投資不動產，退撫基金適宜投資不動產嗎？值得再思考。

³ 此涉及預算合理分配。有人說政府沒有破產，政府只要少做點凱子外交、少買武器……，就可以不調降退休人員退休金。然則若政府破產，則不是調降

人員之權益外，心中不能沒有其他納稅人，故而不可偏厚軍公教人員，而不關注軍公教人員以外之群體。又軍公教群體包括已退休者及現職者，大法官亦應同等關注，尤應注意已退休者與現職者間、任職時間不同者間、職務差異者間之公平。本席係本於以上認知處理年改解釋案，合先敘明。

謹將本席就本件解釋中大部分贊同及小部分不贊同之考量及理由說明、補充如下，就教各方。若能有助於相互諒解，化解至少淡化歧見，則係所企盼：

一、法在實踐公平正義！憲法是最高階法，憲法解釋也必須符合公平正義，適用任何憲法理論之結果都不能背離公平正義！就本件爭議本席認有數個應考量之前提問題。

二、本席考量的第一個問題是：年金改革是迫切的、必要的嗎？

基於下列理由（其依據大部分均可見於本件解釋之理由或其附註或附件，以下就該部分不另加註說明，請參考本件解釋之全文內容），本席認為年金改革是必要的、迫切的：

（一）年金改革之議，並非始於 105 年民主進步黨執政期間。

（二）60 年代初期即已有將原自 32 年起實施之全由政府逐年編列預算負擔軍公教人員退撫給與之恩給制（退撫舊制），改採共同提撥制之擬議，但直至約 20 年後（即 84 年間）才開始實施共同提撥制（退撫新制）。改革何其緩慢，其困難不難想像！因此而累積存在之待決財務問題，必然非小。

（三）70 年代、80 年代初，係因退撫舊制（為恩給制，本院釋字第 717 號解釋參照）所導致之現職人員加薪困難而迫切必須改採為由政府及軍公教人員共同提撥成立年金基金之退撫新制（共

退休金，而是根本沒有退休金可領。而且國庫與退撫基金應作區隔，政府預算自有其監督機制，不做外交、不買武器……所節省的錢就必然應作填補退撫基金資金缺口之用嗎？這恐怕也是尚待討論的另一問題。即不應是若 A（不買武器等）則 B（就可不調降退休金）式的簡單思維。

同提撥制)。⁴退撫新制推行當時，為減少阻力所採取之不足額提撥費率（實際提撥費率與適足提撥費率有數倍落差）、增加給與舊制年資補償金（例如年資 30 年者，其舊制年資 1 年以上至 15 年者最高，一律按本俸之 135% 計，高於純舊制之 90% 及純新制之 120%）及提高退休金計算基準（由原舊制之本俸加 930 元提高為本俸兩倍），均已種下退撫基金勢將入不敷出、破產之惡因。再加上 60 年代末，軍公教人員之起薪待遇已因多次調升而高於一般行業，原為補貼軍公教人員薪資偏低，無以維持退休生活之優惠存款制度，原已應相應調整，但其非但未調降利率，且除擴大其適用範圍如將公保給付亦予納入外，又反於 72 年間由原浮動利率即定存利率之 1.5 倍變更為固定利率 18%，致更雪上加霜。

- （四）84 年間改採退撫新制後，又陸續發現：（1）退休人員人數鉅增，⁵繳費人數不增，甚至就軍職人員部分因改採募兵制而大減；（2）退休年齡下降，⁶且（3）平均餘命延長，退休人員之退撫給與又隨現職人員之調薪而同步調升等，致除政府之退撫舊制年資優存利息及月補償金負擔一再加重外，退休金給付金額也節節高升，致各基金財務狀況均持續惡化，均將入不敷出，甚至迫近財務懸崖。

- （五）綜上，在退撫新制實施 20 多年後，在退撫新制下，由各基金

⁴ 82 年 1 月 20 日修正公布之公務人員退休法第 8 條修法理由參照。

⁵ 以公務人員為例：由 85 年度之 3275 人，於 101 年度已增為 10527 人，於 103 年底領取退撫給與人數為 124104 人，至 106 年底為 148888 人。請見銓敘部，《公務人員退休改革規劃方案說帖》，頁 1（2013）；公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 6 次精算勞務採購案精算評估報告書》（下稱第 6 次精算報告），頁 122（2016）；公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 7 次精算勞務採購案精算評估報告書》（下稱第 7 次精算報告），頁 117（2019）。

⁶ 由 85 年度之 61.14 歲，下降至 101 年度之 55.74 歲，請見註 2 之銓敘部說帖，頁 1。

支付之退撫基金即將無以為繼，年金改革迫在眉睫！

- (六) 在本次年金改革前，面對軍公教年金制度的嚴峻挑戰，政府曾歷經 3 次改革：(1) 95 年推出「公務人員退休所得合理化方案」，試圖調降 18%，但未成功。(2) 100 年再進行兩次所得替代率微調 (99 方案、100 方案)，仍未根本地改良軍公教年金制度缺失。(3) 於是，101 年 10 月起再推動年金制度改革，針對財務具迫切危機的勞工保險及軍公教退撫制度提出改革方案，並自 102 年 4 月起推動公務人員所得合理化方案修法，惟未能於立法院該屆任期內完成修法。

本次改革主要內容包括：(1) 優先讓 18% 優惠存款儘速走入歷史。(2) 調降所得替代率。(3) 延長平均薪資採計時間。(4) 延後請領年齡。(5) 逐步調高保費或提撥費率。(6) 政府挹注財源。(7) 改善基金投資報酬率。(8) 跨職域任職年資可攜帶。(9) 育嬰留職停薪期間年資採計。(10) 特殊對象處理。

亦即，退撫新制下之年金改革擬議係跨越不同政黨執政時期之目標相同之政策，非任何一黨之偏見，其等應俱非出於惡意，而應係出於均認具改革必要性。

- (七) 退撫新制規定下，退撫基金管理委員會每 3 年需作 1 次退撫基金精算，並提出報告。在 84 年到 105 年間共提出 6 次精算報告，由李前總統時期經陳前總統、馬前總統到蔡總統，前後相續，該等精算報告應堪採信。依其所一再預警之各年金基金財務困境，自難再認年金改革欠缺必要性。

三、本席考量之第二個問題是：憲法第 18 條及憲法增修條文第 10 條第 9 項規定所衍生之公職人員退休生活保障、憲法第 165 條規定之教育工作者生活保障，是否可作為已退休人員拒絕或反對年金改革之依據？

本席認為憲法並未在公職人員、教育工作者與其他人民間作層級

區分，在憲法第 7 條規定下也不能作無正當理由之差別待遇。因此，所稱公職人員、教育工作者於退休後之生活保障，其合理保障標準應為一般人民之生活標準，而非以退休前之等級為標準；亦即較高等級者不當然應因其退休前薪俸較高、生活因而應較優渥，而其退休給與即應較高。至於同年資者中等級較高者，其退休給與較高，係因其本俸（薪）較高、繳費較多之故，即非因等級較高而當然退休給與較高。又因本次修法已設最低保障金額及最末年保障金額等雙重保障（而且該二金額均超過退休人員所提撥費用額本息，甚至加計政府撥繳費用之總額本息），故應已符合上開憲法保障意旨。

四、本席的第三個問題是：年金改革應該怎麼改？可以如何開源節流才合乎公平正義？

基於下列理由本席支持適當提高提撥費率，一體適當調降退休所得，包括優存利息及舊制年資之月補償金之改革：

（一）退撫基金財務不足，不能自己印鈔票，可能途徑只有開源、節流，或開源加節流。

1、開源：如何開源？全部由政府編列預算？基金通國庫？那還稱其為基金？還是共同提撥制嗎？不是又回到退撫舊制之恩給性質了嗎？在恩給性質下，政府適當調降退休所得原則上係屬立法形成範圍（本院釋字第 717 號解釋參照）。

又如全部由政府編列預算支應退撫基金不足數，等於由納稅人負擔，一則對納稅人不公平；二則至 105 年度止之退撫給與潛藏負債已超過 7 兆元，但中央政府年度歲出歲入決算均未逾 2 兆，⁷故以政府預算也未必負擔得起（此並有自 60 年代初期即擬議改為共同提撥制之事實及 81 年退撫新制立法之理由，可資參考，請參見註 1）。

關於所謂由政府負最終支付保證責任之規定如何不足為政府應以預算全額彌補之依據，其理由如本件解釋所述。

⁷ 審計部，《中華民國 107 年政府審計年報》，頁 108 (2019)。

而且該規定不具憲法層次位階地位，非憲法所課予國家之義務，尤其既設立基金，就是為與國庫作區隔；規定由基金支付，就是要由基金支付退撫給與，而不是由國庫支付，從而規定政府負最終支付保證責任，不等於應由國庫負擔基金不足數。此外，預算編列及審查具年度性，故如認依上開規定，政府有以預算全額彌補不足額之義務，則已使用後世代資源，增加後世代負擔，該規定與預算編列審查具年度性之本質是否相符及是否合憲，顯非無疑。

所謂退撫給與係遞延工資之說法應非的論，其理由如本件解釋所述，尤其遞延工資應有其可確定數，應與在職年資恆相關，不應因退休餘命長短而不同，此顯然與退撫給與有本質上差異。此外，若認退撫給與具薪資性質，則政府若得對現職人員減薪，則更無不得調降退撫給與之理！

開源方法如為調高提撥費率一途，因最適提撥費率約為40%，則將極大增加現職人員及政府之負擔，顯不適當，且對現職人員及納稅人均不公平。又本席並認為現職人員充其量只有自提自取（自己領多少就繳多少）之責任，沒有多付費用以支付其他退休人員退撫給與之義務。

關於提高退撫基金資產之投資報酬率部分：一則退撫基金非商業保險，在退撫基金穩健投資之原則下，此一手段難以期待；二則退撫基金歷年平均投資報酬率尚高於法定收益率⁸（有指摘退撫基金遭借用於股市護盤者，就該指摘主管機關稱非屬事實，而且若基金年收益不及法定收益者，政府有補足義務，故該指摘縱屬事實，亦無損於基金資產）。

2、節流：單純節流將使調降比例更大，為此次改革所未採。

3、開源加節流：單純開源或單純節流均不可行、不公平，故只

⁸ 參見本件解釋理由書；《第6次精算報告》，頁837；《第7次精算報告》，頁93。

剩開源與節流雙管齊下，此並為此次改革所採之手段，應尚非不合理。

- (二) **此次年改之開源手段**包括提高提撥費率及將調降退撫給與之給付所節省之款項全數作為挹注款投入退撫基金。此部分挹注款金額自 107 年至 156 年間公務人員部分預計為 7608 億元、教育人員部分預計為 8906 億元、軍職人員部分預計為 3589 億元⁹（軍職人員基金部分，因其身分特殊性及募兵政策及考量，政府分五次於 10 年間共另挹注 1000 億元）。**除了現職人員需增加最高 50% 之提撥費用負擔**（最高費率由原 12% 增加 6% 為 18%）外，**政府也就是納稅人同比例增加提撥費用負擔**，**再加上前開挹注款，其金額以百億、千億計，累積負擔相當大。**¹⁰
- (三) 其節流手段則為調降退撫給與，包括已退休人員、現職人員一體適用之退休所得替代率之調降，還有優存利息調降及舊制年資補償金取消。

1、退休所得替代率調降部分，未違法律不溯既往原則：

除年資 15 年之退休所得替代率維持原 30%（每任職 1 年給與 2% 基數）外，餘按每增任職 1 年減 0.5% 方式遞減所得替代率，任職 40 年者最高共減 12.5%，¹¹此部分差異尚屬有限，而且一體適用，應屬公平；反之，如只適用於現職人員，則顯不公平。

關於所稱調降已退休人員之退撫給與違反法律不溯既往原則部分：除了是繼續性關係，僅就新法施行後部分適用，而不及於施行前部分，無涉法律不溯既往原則外，另如調降規定僅適用於現職人員，則得事理之平嗎？是要現職人員增加提撥費用供已退休人員按未調降前之比例領取退撫

⁹ 請見《第 7 次精算報告》，頁 II。

¹⁰ 請見《第 7 次精算報告》，頁 233。

¹¹ 請見本意見書之附表。

給與嗎？豈合公平正義哉！

2、優存利息之調降及舊制年資補償金之取消，也屬合理：

此部分調降對部分已退休人員之影響固然非小，但調降後實質薪俸，以年資 35 年為例，其比例仍約為現職人員之 9 成至 7 成，相較於一般人民，仍應足堪生活所需。再者，同年資同等級者之退休金應相近，才合理，然一則已退休人員均約於新法施行後第 5 年起始低於退撫新制所設之每任職 1 年給與 2% 基數之比率，其前仍較施行後即退休者優惠；二則純舊制者未提撥任何費用，現職人員繳費最多，本於繳得多領得多之銀行存款或保險常理，現職人員之退休所得替代率沒有應低於未繳費或繳較少之已退休者之理；三則現職人員需按退休前 5 至 15 年平均本俸（薪）計算退撫給與，較已退休者係按退休時之本俸（薪）計算，暨現職薪資與退休所得在所得稅率上亦有差異，對現職人員亦屬不利等。再加上，優存利息給與之合理性於 69 年起即已因公職人員之起薪高於一般行業平均薪資而動搖，舊制年資補償金給與合理性本值商榷，均早應檢討修正而拖延未處理，致俱已實施超過 20 年。此次只改革回歸上述同年資同等級者退休金相近原則，就退休人員，未違公平正義，而且難謂與信賴保護原則或比例原則明顯牴觸。

又如果已退休者能體諒退撫基金確有鉅額潛藏負債，且該負債與修正前退撫給與高，背離共同基金制下，退撫給與與費率繳納間應具對價關係之本質，致退撫基金難以自給自足、收支平衡（以退休時本俸 50000 元、費率 12%、年資 35 年之退休人員為例：退休前月繳 4200 元，而於 118 年起之最低月保障金額為 60000 元，二者相差近 15 倍，退撫基金無法收支平衡乃屬必然），並能立在現職人員立場，能考量、理解優存利息等早應被檢討之理由，或可稍予釋懷，理

解多數大法官之考量。期盼之。

(四) 系爭規定如何未違反法律不溯既往原則、信賴保護原則及比例原則，本件解釋之內容本席均可贊同。

五、**本件解釋並未就附表三遽為違憲之諭知**：按總統府國家年金改革委員會係以退撫基金永續為目標，至於公改方案中所提及之 139 年或教改方案中所提及之 138 年，係預估「至少」應達成基金用盡展延之年限。而因為公改及教改基金永續之目標仍然無法達成，且經本次改革，充其量只是將退撫基金中公務人員部分及教育人員部分之用盡年限延後一個世代，只稍稍解除燃眉之急而已，與基金已因改革而健全之情形自不可同日而語。又因為按每年 4% 計算折現率與實際收益率間可能有相當差距，故原預估此次改革後之基金用盡年限是否能確如預期，也在未定之天。更何況教改部分，依公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第 7 次精算勞務採購案精算評估報告書，預估基金用盡年限未延後且早於 138 年。故在低度審查下，自難認附表三規定不符比例原則而已達違憲之程度，故而並未為違憲之諭知。

又本件解釋主文第 4 段關於附表三部分，並係以「現階段改革目的確可提前達成」意指基金用盡年限較預期延後，且係以此為條件。故如經檢討結果，比如教改部分確無法達成基金用盡年限展延至 138 年之後，或公改部分因實際收益率與預定折現率（4%）差距，致基金用盡年限未延後至 139 年之後，則應不生依本段處理問題，乃屬當然。又本段係以不改變附表三為前提，即無意要求相關機關檢討附表三或改變其架構（包括 10 年期及所調降之退休所得替代率幅度），併此說明。

六、關於再任限制規定違反平等原則部分：本席了解此一規定源自立法院 105 年時國、民兩黨關於退休公、教人員再任私校教職之提案，並肯認原提案委員之用心。惟該規定創造不平等情事（如未全面禁止任職私人機構，致抓小放大），而且未考量具退撫新制

年資者之月退休金中含其提撥之部分在內，概予停發，確有不盡公平之處，故認違反平等原則。

七、本席肯定已退休者之退撫給與不再隨同職等現職人員調薪而調整之規定，並認其「得」隨物價指數等調整之規定未違憲。因為該規定不過是反映政府就現職人員之薪俸「得」（而非「應」）因物價漲跌而調整相同之意旨而已，而且相關機關之行政行為原不得恣意，即相關機關原即非可因該規定使用「得」非用「應」，而恣意妄為，故無須預想有恣意妄為，而為防患之，作違憲宣告。尤其此部分原不在聲請釋憲範圍，係本院以相關聯而併納入審查；而所指相關聯之規定旨在維持現職人員與退休人員薪俸之合理差距，則自不應假設物價如上漲，現職人員必然調薪，並以之作為此部分違憲之考量，而且本件解釋有可能造成現職人員未調升薪俸而退休人員需調漲退撫給與之不合理，且背於上開相關聯規定立法本旨之情事。另此部分也不無侵害行政權而被認為違反五權分立之虞。本席因而無法同意多數意見此部分違憲之結論。但本席肯認相關機關不可恣意。

八、關於本院大法官中部分具公、教資歷大法官是否應迴避或自請迴避乙節：查本件尚不構成法定應迴避事由，也無特定大法官須迴避之聲請，因此，本席除一向尊重個別大法官自請迴避之提案外，在本件則因具公、教資歷之其他大法官，均未受依本件解釋標的規定重新審定退休金之通知，其等情形與自請迴避大法官尚屬有別，故本席認其他大法官均無須迴避為合理。

又有聲請人代理人於言詞辯論時提及：大法官享有優渥之退休俸等語，核屬誤解，即並非大法官均當然享有優渥退休俸，本席即不備月退休金請領權，教授資格出任者，也只能依教授身分享退休權益，謹併此澄清。

九、結語

就本件解釋之重要前提，本席之見解始終如一，雖然理解退休人

員之痛，審理過程也曾先提出本席之疑問，希望能聽到解疑的相反具說服力的其他想法，但是除了以政府負最終支付保證責任一語指摘政府不應該不誠信，及認本於不溯既往原則，不應調降已退休人員的退撫給與外，很可惜沒有聽到：對以已退休人員所繳費用顯然不足以支應其所領退撫給與，需賴現職人員以所繳較高費用支付，尤其後世代因而需負擔鉅額負債等等，如何係屬公平合理乙節，有足以服人之說理。故而，本席乃仍絕大部分贊同多數意見，亦即同意原則合憲之結論。

最後，我還想寫出一些想說的、非關法律的心裏話：

- (一) 此次年金改革情非得已（甚至主事者連自己的退休金也砍了，很多退休金受影響的大法官也按鈕投下贊成票），相關機關所提出之領得到領得久使退撫基金永續的改革目標，固難以拒絕反對，但終究需調降已退休人員之退休所得，這是不爭的事實，那麼本於「使老有所終」是政府無可推卸的責任這個道理，退休人員的醫療照顧，尤其長照，一定要配套作好！是不是有可能稍仿對退除役人員之醫療特別照顧，就公教退休人員之醫療、長照多一些支持，以感謝他們畢其一生對國家社會之貢獻。
- (二) 「使壯有所用」也是政府的責任及富國強國所必要，如何落實之，如何確保已被要求繳費更多的、現階段改革目標之前、後退休之現職人員也能領得到領得久退休金，政府更是責無旁貸，非繼續努力並盡力做到不可。
- (三) 「使幼有所長」，當然也是政府責任，自不待言。

人民是國家主人，國家資產財富要靠人民創造！邇來年輕學子赴國外就讀中學、大學之事例越來越多，這個現象由增長見聞、開拓視野角度觀，具正向意義，值得鼓勵；但是可能也隱藏優秀人才流出危機。有關機關自宜妥適因應之，比如營造有利環境等。

坊間有傳愛送給臺灣爹娘的下列恭維說法，請容我援用

之：

「如今世上有『四好』：

德國的車，好；瑞士的房，好；

日本的老婆，好；臺灣的爹娘，特別好。

臺灣的爹娘：

有錢，省給下一代；有力氣，幫助下一代；

有房子，留給下一代；有知識，教育下一代；

有車子，接送下一代；有病痛，不告訴下一代。」

但願作為臺灣的下一代真的這麼好，這麼有福氣！

各位與我同一世代或為前輩的退休朋友們，或許有人覺得我們這一世代很辛苦，上要照顧父母、下要照顧子女、孫子女。我倒覺得我們很幸運，生長在經濟起飛的台灣，使我們比我們的後輩可能更有經濟上的優勢、機會及能力。惟經濟高度成長有另一個面向，常伴隨高負債留子孫，說是寅吃卯糧，可能還不足以形容。亦即要由我們的子女、孫子女扛起的擔子是很重很重的。幼吾幼以及人之幼，如果我們大家能一起來減少一些負債，他們肩上的擔子可望輕些！牽成、提攜以後世代，讓他們有機會多些、好些，毋寧是一件很好的事，值得我們犧牲玉成！

附表

修正前退撫新制之所得替代率規定：「…每任職 1 年，照基數內涵百分之 2 給與，最高 35 年，給與百分之 70 為限」（公務人員退休法第 9 條第 3 項及學校教職員退休條例第 5 條第 3 項參照。）與公務人員退休資遣撫卹法附表三及公立學校教職員退休資遣撫卹條例附表三所示之所得替代率對照，兩者差異有限（請見下表），足見修法後之所得替代率調降比例，尚稱合理。

任職年資	修正前退撫新制所得替代率(%)	公務人員退休資遣撫卹法附表三及公立學校教職員退休資遣撫卹條例附表三 118 年 1 月 1 日以後之所得替代率(%)	差異數(%)
40	75	62.5	12.5
39	74	62	12
38	73	61.5	11.5
37	72	61	11
36	71	60.5	10.5
35	70	60	10
34	68	58.5	9.5
33	66	57	9
32	64	55.5	8.5
31	62	54	8
30	60	52.5	7.5
29	58	51	7
28	56	49.5	6.5
27	54	48	6
26	52	46.5	5.5
25	50	45	5
24	48	43.5	4.5
23	46	42	4
22	44	40.5	3.5
21	42	39	3
20	40	37.5	2.5
19	38	36	2
18	36	34.5	1.5
17	34	33	1
16	32	31.5	0.5
15	30	30	0

部分協同部分不同意見書

蔡明誠大法官 提出

本號解釋就本件公務人員退撫給與案（或有稱公務人員年金改革案），及另外兩件類似之陸海空軍軍官士官退除給與案及公立學校教職員退撫給與案，均已受理，就部分相關法律認為應依本解釋意旨儘速修正或違憲，固可贊同。惟本號解釋所依據之基礎年金與公務人員退休金、退休制度理論與退休金籌措及給付方式、所謂層級化財產權、憲法制度性保障，與審查密度及審查原則等之論述，仍有不少值得推敲之處。另此等基礎論述及觀點，亦可運用於軍人與公立學校教職員（教育人員）年金改革部分之釋憲聲請案，雖相關法律或條例之名稱及條號有些不同，但主要內容相似，其基本爭點及立論存在不少類似處，且公務人員係可作為軍人及公立學校教職員之對照（見附錄一），為避免論述內容重複及節省篇幅，以及本意見書著重於對基礎關係及原則性問題提出看法，是就本院對於軍公教人員退休改革之三號解釋，茲僅對公務人員部分，提出部分協同部分不同意見書如下：

一、基礎年金、職業退休金與公務人員退休金

退休金之概念，如採廣義解釋，主要可分為基礎年金¹、職業退休金與個人儲蓄。²職業退休金，就給付之對象，可分為公務人員退

¹ 例如：97 年 10 月 1 日開辦之國民年金，主要是考量我國有勞保、軍保、公教保及農保等以在職勞動者為納保對象之社會保險，但仍有約 4 百多萬年滿 25 歲、未滿 65 歲之國民，無法參加任何社會保險。國民年金即是針對此部分的不足，設計一個以全民為保障對象之保險制度，讓以往未能被納入社會保險網絡之國民，獲得老年經濟生活之基本保障。

參照 <https://www.bli.gov.tw/0017387.html>（勞動部勞工保險局網頁，最後瀏覽日期：108 年 8 月 16 日）

² 有關職業退休金理論與老年經濟安全之基礎年金、職業年金及私人年金三層保障之論述，參照 <http://140.119.115.26/bitstream/140.119/34801/7/92103907.pdf>（最後瀏覽日期：2019 年 8 月 21 日）。

世界銀行於 1994 年提出多層次年金之理念，作為各國老年經濟保障制度的規劃準則。原先設計係三柱模式（three-pillar model）：第一層為強制性基礎年金，第二層為強制性職業年金，第三層自願性年金制度。詳參紀和均，年改憲法爭議之簡析——法國經驗的啟示，收錄於：年金改革施行後若干憲法問題之研

休、軍人退休與勞工退休等。公、私部門受僱者之退休金制度，依目前規定，約略可將公教人員區分為公教人員保險與公務人員退撫，勞工則區分為勞工保險與勞工退休金。就給付型態而言，有主張除勞工退休金為確定提撥制外，其餘均為確定給付制。而除公教人員保險為一次給付外，其餘三種於符合一定條件下，均得由當事人選擇一次給付或年金給付。以勞工保險為例，勞工就職投保勞保，達一定年資者，得請領勞保老年給付。若勞保年資在 15 年以下領一次金，超過 15 年以上者，得選擇一次領，係根據勞保投保年資計算一次金金額。或是選擇月領年金。³

有關職業退休金給付，實務上有解為一種延時（遞延）給付之薪資。亦即雇主將應給受僱者之工作所得之一部分，以預撥或保留方式，等受僱員工退休時再予支領，以穩定受僱員工的生活，並以吸引適當人才穩定任職。實務上，有法院認勞工退休金性質為「延期後付」之工資。⁴學理上，亦有呼應此一見解，認「退休準備金」是勞工薪資的一部份，不是雇主額外之福利恩給，是屬於延後支付之一種「工

究，台灣行政法學會研討會論文集〔2019〕，2019 年 4 月，初版 1 刷，頁 112。

³ 98 年 1 月勞保年金施行，在老年給付方面除於原來一次給付外，另外提供按月領年金之方式，而為保障原有勞工之權益，勞工保險條例特別規定於 98 年 1 月 1 日勞保年金施行前曾參加過勞保者，就具有選擇一次請領或按月領年金之權利。

⁴ 參照臺灣高等法院 93 年度勞上字第 29 號判決，查退休金之性質，學說上固有賞金理論、人力折舊理論、遞延工資理論及激勵理論，惟按「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僱為由，剝奪勞工請求退休金之權利」。最高法院 92 年度台上字第 2152 號判決，退休金為勞工平時所付出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，上訴人自有給付員工退休金之義務。最高法院 91 年度台上字第 1040 號判決，可認我國實務上係採「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，而係屬工資之一種，僅其給付之時點係至員工退休時始有請求。

資」，稱為「遞延工資」，不能認定是雇主在薪資之外額外給員工之一種「福利」。因此，退休金應稱為退休薪水，是雇主遞延給付員工之薪資。是故有認勞工及軍公教人員退休金均是在職之「遞遲薪資」，即在職薪資之一部分，非退休福利，雇主及政府應負完全責任。聲請人亦主張公務人員退休金屬遞延工資之性質，惟本號解釋並不採此種見解。然縱認非屬遞延工資，仍宜指出我國相關退休理論究竟為何，以利解釋及適用。

有關國家（或政府）與公務員關係，學理上有契約（contract）說、行政處分說及財產（property）說等見解。在本案及相關陸海空軍軍官士官退除給與案及公立學校教職員退撫給與案聲請人及關係機關之主張或鑑定人之報告，亦有相關論述，值得參考比較，茲不贅述。因我國有關公務員制度之問題探討，不乏參考德國立法例者。是從比較法觀察，以德國立法例作為參考。就公務員與政府間之公務員關係（Beamtenverhältnis）而言，依德國公務員身分法第 3 條第 1 項規定，兩者係屬公法上勤務（或譯職務）及忠誠關係，其任命係屬於行政處分，而非私法上之關係，亦非僱傭契約之關係。有關基本法第 33 條第 4 項之憲法上對公務員規定之功能保留（Funktionsvorbehalt），對於聯邦公務員身分法及各邦公務員法之立法者均應適用，而非聯邦立法者專屬。有關忠誠關係（Treueverhältnis），不僅是公務員之忠誠義務（Treupflicht），而且是國家或公勤務提供者（Dienstherr；或譯雇主）之忠誠義務，特別是公務員身分法第 45 條所定之忠誠義務。公務員享有薪給請求權（Anspruch auf Besoldung），而該薪給解釋上屬於公勤務提供者之生活照顧義務（Fürsorgepflicht）。⁵又德國基本法第 33 條第 5 項⁶明定繼續發展條款（Fortentwicklungsklausel），賦予立法者

⁵ 參照 Reich, in: Reich, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl., 2018-beck-online, §3 Rn.1, 3.

⁶ 基本法第 33 條第 5 項規定，公勤務法應考量公務員制度之傳統原則，予以規定且繼續發展之。（Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.）因上開規定，德國公務員制度規範，雖於 2009 年後將公

在公務員相關法律修正時，有其形成之空間。在解釋上，其亦課予立法者繼續發展之義務。惟該繼續發展條款被認為係純粹宣示性之規定。該繼續發展條款僅是容許公務員法之繼續發展，但仍不得偏離公務員制度之結構性原則之核心，此所謂公務員制度傳統原則（Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums）之維護。⁷至公務員制度結構性原則如何實踐，在德國學理上固引起討論，於本院解釋有關公務員制度之規範審查時，憲法維護公務員制度傳統原則之精神，亦不容忽視！

再就公務員退休金給與而言，其屬於政府基於前述公法上忠誠關係，對於公務員之生活照顧義務。⁸有關德國公務員、法官及軍人之養老照護（Altersversorgung），於德語上係使用不同用語稱呼上開人員之退休金（Pension; Ruhegehalt）制度，形成獨立類型（sui generis）之養老制度，其與法定年金（gesetzliche Rente）、公勤務之附加照護、企業老年照護及私人照護有所不同，後者屬於不同計算基礎之養老年金（Altersrenten; 老年年金）。⁹換言之，所謂“Pension”，主要使用於公務員之退休金，另一般私人企業職員之退休養老金，係使用“Altersrenten”，二者有所不同。實務上，公務員退休金比職員或勞工養老年金多兩倍。德國約有 4,645,000 位之女性及男性從業人員（Beschäftigte），其中 1,840,000 為公務員（Beamte）。退休公務員每

務員基準法之聯邦規範模式，改成下放各邦為較細規範之模式，但解釋上仍認為受到基本法前述公務員傳統原則之規制。

⁷ 參照 M. Jachmann-Michel/A.-B. Kaiser, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, 7. Auf., München: Beck, 2018, Art. 33 Rn. 43, 54.

⁸ 參照 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern（Beamtenstatusgesetz - BeamStG）（簡稱公務員身分法）第 3 條第 1 項有關公務員關係（Beamtenverhältnis）之規定，女性及男性公務員於公法上勤務及忠誠關係（公務員關係）隸屬於其勤務提供者（或譯雇主）。（Beamtinnen und Beamte stehen zu ihrem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis（Beamtenverhältnis））。

⁹ 參照 [https://de.wikipedia.org/wiki/Pension_\(Altersversorgung\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Pension_(Altersversorgung))（最後瀏覽日期：2019 年 8 月 23 日）

月最高得領取薪資 71.75%之退休金。目前平均退休金所得水準（Das durchschnittliche Pensionsniveau）僅在 68.1%。至公務員以外養老年金之取得數額，如有社會保險之從業人員（Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bekommen），在德西為每月 1370 歐元，德東為每月 1290 歐元，約為平均工資（Durchschnittslohn）之 48%。公務員方面，以 2015 年為例，平均退休者每月得領受 2940 歐元，高階公務員方面，每月退休金平均為 4370 歐元。以上兩者加以比較可見，公務員所領受退休金較高。¹⁰

有關德國 Pension 與 Altersrente 之區別¹¹，表列如下，以利對照：

區別	公務員退休金 (Pension; Ruhegehalt)	公務員以外（職員或勞工等） 之養老年金（Altersrenten）
財務來源	公務員退休財政預算 (Pensionärshaushalt)	養老財政預算 (Rentnerhaushalt)
領受者	國家公務員及服公勤務之任何公務人員（Jeder Staatsbeamte und jeder Beamte im öffentlichen Dienst），例如聯邦或各邦公務員	所有於德國工作之職員及勞工（alle Angestellten und Arbeiter in Deutschland）
是否須提撥老年照顧費用	公務員不用提撥	欲領受養老年金者須按年，與雇主各自向年金儲金（Rentenkasse）支付 50%之費用
請求最低照護之權利	有請求最低照顧之權利 (Recht auf eine Mindestversorgung im Alter)	無此權利，但另有社會救助之請求
聖誕節獎金 (Weihnachtsgeld)	自動給付	保留雇主決定，例如視景氣好壞，由各雇主而定
稅捐	全額負繳稅義務	60%部分負繳稅義務

¹⁰ 參照 https://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/zwei-klassen-gesellschaft-reiche-pensionaere-arme-rentner-so-ungerecht-ist-der-ruhestand-in-deutschland_id_7252901.html（最後瀏覽日期：2019 年 8 月 23 日）。

¹¹ 參照 <https://www.aktive-rentner.de/rente-oder-pension-wo-ist-der-unterschied.html>（最後瀏覽日期：2019 年 8 月 23 日）。

因德國基本法聯邦制之改革、歐盟化及全球化之影響、與鉅額之財政赤字，促使德國近年改革其公務員制度，而有主張將公務員之退撫照顧與法定之國民年金保險照顧之程度儘量加以一致化。例如目前有些改革者，主張提高強制退休年齡，縮短大學就讀期間可以採計之退休年資，由公務員轉往私部門服務前之退撫照護年資及待遇，可攜帶銜接私部門之國民年金保險（所謂可攜帶式之退撫年資）。¹²另在理想上，為因應國庫之大量赤字及負債，有建議德國公務員退休制度宜採行節約措施，其中之一為，將公務員之退撫照顧納入社會全民老年照顧體系中。¹³但目前公務員之退休制度，仍屬於前述基本法第 33 條第 5 項規定之憲法上公務員傳統關係之制度性保障，與法定之國民年金保險照顧制度有異。

二、退休制度理論與籌措及給付方式

退休制度之基本理論，向來有主張恩給理論¹⁴、人力折舊理論¹⁵、遞延工資理論¹⁶、誘因（激勵）理論¹⁷、社會保險理論¹⁸、維持適足生

¹² 參照林明鏘，德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機，國立臺灣大學法學論叢，40 卷 4 期（2011 年 12 月），頁 2037, 2055, 2061。

¹³ 參照林明鏘，前揭文，頁 2039。

¹⁴ 恩給（賞金）理論（Gratuity theory）：主張員工所領受之退休金，係為雇主給與員工之報酬，用以酬庸員工長期間服務之辛勞貢獻。例如軍公教退撫舊制與勞動基準法之勞退舊制。其退休金之多寡及給付方式，由政府或雇主決定，隨著時代之演進，恩給理論漸不合時宜。惟論者仍認為德、日、英等國迄今對公教人員尚保存恩給制，未予改變。

¹⁵ 人力折舊理論：主張人力資源像硬體設備一樣，長期工作之後，人力資源必須新陳代謝，故須逐年攤提人事成本，以供員工退休養老之需，此時政府或雇主負擔必要之人力成本支出，亦屬於員工應有之賦益權（vested rights）或退休賦益權（vested pension rights）（或稱退休既得權）。

¹⁶ 遞延工資理論（Deferred wage theory）：主張退休給付為實質工資之一部分，員工在任職時，雇主並未按月發給全部之薪資，預留一定比例之薪資，直到員工退休時再將延遲發給之薪資返還。員工退休時領受該遞延工資係屬雇主對退休員工應履行之債務或義務。自 1980 年代起，在勞工法中，有認為勞工及雇主將退休金視為一種遞延給付之工資，業已逐漸成為通說。1990 年歐盟之歐洲法院（European Court of Justice）裁判，認職業退休金應解釋為遞延給付之工資，此更明確界定退休金之性質。

活論¹⁹及國家責任論等，上述各理論，究竟以何種說法係屬最佳理論或最適合採行之見解，似難有定論，值得深入探討。

本號解釋固認退撫給與為公務人員因服公職而取得之國家對其退休後生活照顧義務之給與。惟認退撫給與並非遞延工資之給付，然其性質如何？本號解釋僅以不採恩給制而以共同儲金制（共同提撥制），作為立論基礎。但共同儲金制，係說明政府與公務人員各別按一定比例提撥，並設退撫基金。至民國 107 年 7 月 1 日年金改革後，退輔給與係採確定給付制或確定提撥制？相關機關有認為確定給付制，從我國軍、公、教人員退休金制度之發展觀之，其尚非屬個人儲蓄之退休金制度，而係屬個人與政府依費率共同提撥金額進入退撫基金，並訂定所得替代率（給付俸率），作為確定給付之額度；再訂定提撥率並由退撫基金管理會進行基金投資，藉由獲利來保證確定給付。但為因應基金收入不足以支應確定給付時，故在相關退休規定中明定「由公務人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。」²⁰有認兩者兼具者，亦有認為不屬於確定給付制與確定提撥制。究竟採取何種給付方式，值得就退休制度與籌措及給付方式進一步探究，或許可以辯明退休金給付方式。否則，因未論明採行何種制度，而影響國家負擔公務人員退休金支付責任歸屬

¹⁷ 誘因（激勵）理論：主張雇主為激勵員工提供長期性之服務，傳承經驗，提高競爭力及投資報酬，降低人事流動率及成本支出，承諾員工於服務一定期限後即可獲得一定之退休報酬。良好退休金之設計，可以提供員工對雇主提供勞務之良好誘因，並吸引優秀人才之投入。

¹⁸ 社會保險理論：主張透過立法強制實施範圍，規定由雇主與員工共同分擔保險費，並由政府撥補部分經費，提存保險基金作為被保險人退休給付之財源，將個人退休後之經濟風險轉為社會保險全體參與者共同分擔，藉由互助方式分散風險，財務處理多採部分提存準備責任制，而非完全提存準備責任制。

¹⁹ 此對公務員之所謂生活適足性，實不宜解為其係以貧窮線以上或基本生活之維持為標準。

²⁰ 參照司法院大法官審理立法委員聲請「公務人員退休資遣撫卹法」、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」關於退休所得部分規定是否違憲案，108 年 5 月 15 日公開說明會之行政院說明資料，頁 3。

之判斷。

在退休金之籌措及給付方式，給付方式，有採行確定給付制（defined benefit plan; DB），依現職人員同等級俸給為基準調整之。採行確定給付制之財源籌措方式者，採行部分提存準備之基金制（partial funding），雇主每月依照規定費率提撥資金連同個人撥繳部分匯給基金管理會，基金作為退休金給付財源。政府為推行社會保險計畫，通常亦應分擔部分保險費及補助基金管理會之行政經費，並負最後支付保證責任。至於確定提撥制（DC），雇主每月依照規定薪資比率提撥資金連同個人自願提存部分，匯入指定之個人退休儲金帳戶，雇主財務責任即告完畢，儲金餘絀與投資績效與政府或雇主毫無瓜葛。政府居於監督立場，查核雇主有無履行義務。

我國法發展，民國 32 年 11 月 16 日至 84 年 6 月 30 日間，採取恩給理論，退休金給付之決定權在於政府，退休金多寡及給付方式，隨著政府財政狀況及其意志變化而決定。退撫舊制之退休金權益，即使有所調整，政府仍應遵守不溯及既往與信賴保護原則。

84 年 7 月 1 日實施現行公務人員退撫制度後，退休金來源包括公務人員自繳儲金，退休所得亦已提高，有認為採社會保險理論，由個人與政府共同提撥退撫基金，作為退休金給付之財源，並由政府負最後支付保證責任，同時設置基金管理會負責退撫基金收支、保管、運用及規劃事項。

依現行新修正法，究竟採取 DB、DC 或 DB 與 DC 雙層制，相關機關之說明，如前所述，有認為兩者均不屬之，但有認為採取確定給付制（DB）。在此情形，政府所負支付責任，在基金不足時，不論是否採債務人直接支付責任，或第三人之擔保責任，其實不宜以使用共同儲金制（共同提撥制）之含糊籠統用語稱之。因如採 DB 制，政府應負最後支付保證責任，但 DC 制，政府係居於監督儲金或基金之地位。因此，政府對於公務人員如係以雇主地位，則對其受雇之員工固有支付退休金之義務，解釋上其非純粹居於第三人地位，而應有法定

義務，擔保公務人員之退休金給付之責任。

此外，所謂保證責任或最後支付責任，於82年1月20日修正公布，84年7月1日施行之公務人員退休法第8條第1項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人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。」²¹公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）第7條第1項亦明定：「第6條所定退撫基金，由公務人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。」依我國公務人員及軍人、公立學校教職員有關退休撫卹部分之新、舊法規定，²²均明定政府與公務人員共同提撥，且由政府負最後支付保證責任，並未修正。本號解釋認前述條文所稱「由政府負最後支付保證責任」，由共同提撥制之本旨理解，應指於符合信賴保護原則與比例原則之各項開源節流之相關措施無法因應時，為保障退休公務人員仍得依法領取調整後之退撫給與，由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項，當然違反憲法保障服公職權及財產權之意旨。惟在修正後之退休新制，與84年修正之規定，其用語並未改變。故新舊法是否應為不同解釋，則不無疑義。又如依文義解釋，所謂政府就退休金負最後支付責任之保證，此保證責任，是否係基於第三人之擔保責任，或是居於債務人

²¹ 84年8月2日修正公布，85年2月1日施行之學校教職員退休條例第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。」84年8月11日制定公布，86年1月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第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責任。」

²² 公立學校教職員退休資遣撫卹條例第8條第1項規定：「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。」陸海空軍軍官士官服役條例第29條第1項規定：「軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。」

同等地位之支付責任，似仍有解釋空間。如認為舊法採確定給付制，則新法在法律用語未修正情形下，是否維持確定給付制，仍值得探討。

三、本號解釋涉及之基本權及審查密度問題

1. 所謂層級化財產權在憲法上之運用

本號解釋就憲法對退休公務人員保障涉及之基本權保障範圍，主要係基於憲法保障之財產權，認退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。另基於個人關聯或社會關聯之財產價值之公法地位，區分其審查密度，並認為與禁止法律溯及既往原則無涉，而將信賴保護原則與比例原則合為審查，論斷相關規定並不違反上開原則。本號解釋雖有些部分論及憲法第18條服公職權及財產權競合適用，但兩者處於何種關係，實值得再探究。

又本號解釋就退撫給與之性質、受保障之程度與本院審查密度，謂「退撫給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退撫給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退休公務人員在職時所提撥，而受不同層級之保障。」認個人提撥部分，基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，應採較為嚴格之審查標準。政府提撥及補助部分，性質上屬恩給制之範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。本號解釋就政府與公務人員之退休金給付關係，主要以財產權出發，並似以德國聯邦憲法法院實務上所發展出之具財產價值之公法地位觀點，將退休金之財源，區分個人與社會關聯性，並分別其不同審查密度，則不無疑義，值得進一步探討。

有關退休金層級化財產權保障之問題，可參考德國基本法第 14 條第 2 項財產權規定之實務發展。1980 年以前，當時之德國聯邦憲法法院及聯邦社會法院均否認被保險人之法定養老年金之財產權及期待權保障。從 1980 年 2 月 28 日及 1981 年 7 月 1 日以後，聯邦憲法法院始明確表示對其之財產權保障。²³

詳言之，基於德國基本法第 14 條保障之財產權（所有權），隨時代發展，其適用範圍越來越大。有關具財產價值之公法上地位（vermögenswerte öffentlich-rechtliche Rechtspositionen），在一定要件下，得受到財產權保障，即屬一例。例如社會保險之養老年金請求權（Rentenansprüche），其如具有私用益性（Privantnützigkeit）²⁴，且符合自己先前給付與個人生存保障功能（Funktion der Sicherung der persönlichen Existenz）²⁵之要求，則有如一般所有權（或譯財產權）（Eigentum），受到德國基本法財產權之保障。但其係針對法定之養老年金保險

²³ 參照 Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar Werkstand: 86. EL Januar 2019-beck-online, GG Art.14 Rn.247; BVerfGE 53, 257/289ff., 291-Versorgungsausgleich I; 58, 81/109- Ausbildungsausfallzeiten.

²⁴ 所有權之財產價值之權能，除所有權之存續保障（Eigentumsbestandsgarantie）之私用益性（即所有權之使用收益權能）及對徵收補償之所有權價值保障（Eigentumswertgarantie）以外，原則上另有處分權能（grundsätzliche Verfügungsbefugnis）。參照 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32.Aufl., München: Beck, 2008, §31 Rn.30ff.; BVerfGE 24 367/397 - Hamburgisches Deichordnungsgesetz, 所有權（財產權）具有制度保障（Institutsgarantie），基本法第 14 條第 1 項第 1 段規定，保障私有財產，不但作為法律制度，亦如同各該所有權人用手持有之具體內容。該所有權係為基礎基本權，其與個人自由之保障具有內在關聯。（Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut wie auch in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers. Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht.）

²⁵ 參照 Friedhelm Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, 6.Aufl., München: Beck, 2017, §38 Rn.16.

(gesetzliche Rentenversicherung) 之 社 會 保 險 (Sozialversicherung)²⁶而立論，此係基於私用益性，就排他權之種類 (nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts)，歸屬於權利人，並係基於非屬微不足道之被保險人之自己給付，提供其生存之保障 (Existenzsicherung)。²⁷因其就私有財產權附有社會拘束 (Sozialbindung) 與基本法上社會保留間要求立法者合理之權衡與均衡 (Gebot der sachgerechten gesetzgeberischen Abwägung und des Ausgleichs)，此所謂層級化基本權 (abgestuften Grundrechtsschutz)，或稱財產權階層論 (eigentumsrechtliche “Stufentheorie”)²⁸。況且，前述區分之個人關聯 (或稱個人自由，die persönliche Freiheit) 與社會關聯 (der soziale Bezug) 或社會功能 (die soziale Funktion)，非以其財源是否來自被保險人，而係視其財產權之排他性種類而論，如其屬於個人關聯性越強，則其基本法保障之財產權則越大，該相關國家公權力之立法干預行為，構成違憲之可能性則越大。質言之，上開立論與公務員退休金之基礎有異，實不應因退休金具有財產性質，而不探究公務員與國家之公法上特殊基礎原因關係，率而認其係純屬財產權關係，進而就其退休金之財源，分別係涉及個人關聯或社會關聯，而異其審查密度。

2. 審查標準 (審查密度) 問題

本號解釋認依系爭法律相關規定調降之退撫給與，並未

²⁶ 參照 Wendt, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8.Aufl., München: Beck, 2018, Art.14 Rn.28ff, 141f..

²⁷ 參照 Peter Badura, Staatsrecht, 7.Aufl., München:Beck, 2018, C84; BVerfGE 69, 272/300 -Krankenversicherung der Rentner; 72, 175/195 -Wohnungsfürsorge; Epping, Grundrechte, 5.Aufl., Berlin Heidelberg: Springer, 2012, Rn.451ff.; O. Depenheuer/J. Froese in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art.14 Rn.68ff..

²⁸ 參照 Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar Werkstand: 86. EL Januar 2019-beck-online, GG Art. 14 Rn.424ff..

及於受規範對象在職時所提撥之費用，既屬恩給制之範疇，立法者採取之調整手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採寬鬆標準，予以審查。對於系爭法律附表三規定之各年度退休所得替代率之調降期程及幅度等手段，是否違反比例原則，本號解釋先以財產權及合理關聯審查出發，亦即主要審查係以其手段與目的之達成間是否具合理關聯，係採低密度審查認所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

惟本號解釋接續即又闡明，倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於按系爭法律第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。尤其是所稱「俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密」，其何謂更為緊密之關聯，實另有進一步推敲之必要。嚴格言之，本號解釋如係參考美國式之合理審查，但於此卻又用了更為緊密之用語，屬於高密度審查之用語，有如 most narrowly tailored 或 least restrictive 對重大或必要（crucial 或 necessary）之利益，而比重要利益還高密度之審查。是上述用語，均值得推敲。

3. 審查原則之問題

本號解釋將信賴保護原則與比例原則合為審查，論斷相關規定並不違反上開原則。嚴格言之，應將信賴保護原則與比例原則分開判斷，因信賴保護原則係源自治國及法安定性原則，如禁止法律溯及既往原則，溯及既往又可再區分為真正與不真正法律溯及既往，另有以法律效果之效力回溯（Rückwirkung von Rechtsfolgen）與構成要件回溯連接

(tatbeständige Rückanknüpfung) 稱之²⁹。所謂不真正禁止法律溯及既往，原則上認其合憲，但得審查其是否符合信賴保護原則。³⁰如認為不構成不真正禁止法律溯及既往或符合信賴保護原則，如能通過合憲性檢驗，其後仍應對立法者之立法行為限制或干預 (Eingriff) 基本權是否過度 (亦即過度禁止；Übemaßverbot)，即進行比例原則之審查。

此外，如採取服公職權與財產權或生存權等基本權競合之立論，縱使無涉禁止法律溯及既往原則，以及未違反法治國及法安定性中之信賴原則之違憲審查後，亦應對立法者因修正法律而限制或干預公務人員 (包含公立學校教職員及軍人) 之退休基本權，另進一步為比例原則等之審查。亦即就基本權限制之限制 (Schranken-Schranken) 之正當化理由 (Rechtfertigung) 進行司法審查，如於多數基本權競合時，按比例原則審查者，因涉及數基本權而應加強其審查密度，而非僅運用恣意禁止 (Willkürverbot) 之較為低度之合理審查，以確保具有特殊法律地位之公教人員退休權益之主觀公防禦基本權及公務員制度性之保障。此外，雖僅在公務人員部分，對於憲法第 18 條服公職權³¹與憲法第 15 條財產權及生

²⁹ 參照 Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 14. Aufl., München: Beck, 2016, Art. 20 Rn. 96, 98.

³⁰ 在確認無涉溯及既往後，接續對舊法所生的信賴和新法所追求的公共利益加以權衡，決定在這種無涉溯及既往的情形是否仍應對人民的信賴給予保護，德國憲法法院實際操作的結果，通常都還是會給公共利益較高的權重。反倒是我國大法官在釋字第 589 號解釋創設了雖屬非真正溯及，卻仍應優先保護對舊法信賴的先例。參照蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線，收錄於前揭註 2 台灣行政法學會研討會論文集 [2019]，2019 年 4 月，初版 1 刷，頁 13。信賴保護原則要求法規修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護，至於如何保障？詳參林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革，收錄於：法治國原則與 2018 年金改革，台灣行政法學會研討會論文集 [2018]，2018 年 6 月，初版 1 刷，頁 129-131。

³¹ 公務人員退休基本權方面，本號解釋認涉及服公職權，因可強化其審查強度，固可贊成。此在公立學校教職員方面，聲請人主張憲法第 83 條及增修條文第

存權等基本權競合 (Konkurrenz von Grundrechten) 運用³²，但本案及軍人與公立學校教職員年金改革案，所涉及人數或其權益影響之深遠，其審查密度應予提高，以顯示本院解釋對其等基本權保障之尊重及保護之用心，並符國家保障公務人員退休後仍有適足生活照顧之意旨及目的 (Sinn und Zweck)。

四、結語——未來應再思考國家與公務人員關係為何

本席固未否定政府改革公務人員退休金制度之目的正當性，但立法者就政府部門所提法案審議時，其立法所運用之手段上，仍應受憲法比例原則之審查。亦即其改革除目的正當外，仍應審查其所採手段是否具有適合性、必要性 (最小侵害手段) 與損益權衡 (相當性或狹義比例原則)。換言之，立法者審議影響社會層面極大之法案時，應

6 條，但在本號解釋係基於憲法第 165 條有關教育工作者之生活保障，此亦曾出現於本院釋字第 707 號解釋，其不以純財產權觀點出發，故可見其用心。惟憲法第 165 條規定於基本國策中，其是否具有主觀公防禦權 (所謂具體權利說)，有認為其屬於方針 (或稱綱領性) 條款，亦有認屬於社會權、憲法委託、制度保障或制度性保障、及德國基本法所定之國家目標 (Staatszweck) 條款 (Staatszielbestimmung) 等見解。再者，有以抽象權利之消極說或積極說稱之。另有認為就國家教育文化目標作為社會權而言，如憲法第 165 條，依其文義脈絡，似乎都是人民就其基本生活，對國家享有的給付請求權。(參照許育典，憲法，台北：元照，2018 年 2 月 8 版 1 刷，頁 465。)

以上說法，特別從具體權利或主觀公權利觀點，得認憲法第 165 條對教育工作者之生活保障，對國家具有積極之給付請求權，並適用於公立學校教職員之生活保障，且可透過本號解釋，藉以提升公立學校教職員作為教育工作者之憲法地位，其生活受到憲法基本權之保障。此則本席所期待，惟事實上是否如此，有待未來之發展。

³² 有關憲法第 18 條服公職權與憲法第 15 條財產權及生存權等基本權競合，參照本院釋字第 730 號解釋及李法官震山協同意見書之評論 (即「服公職權」相對於「財產權」，即具有「特別」性質無疑。再就解釋實益言，單從財產權切入之審查，既不能突顯出服公職權的特色」)，其參考 Zippelius/Würtenberger, a.a.O., §18 Rn.81ff., 19 Rn.48ff., 58f. 之見解，該書認為在基本權競合時，其參考刑法有關特殊性 (或譯特別性或刑法上特別關係) 與想像競合之原則，並將基本權競合與某人基本權與他人基本權之衝突 (Grundrechtskollision) 相區別。

有更高注意義務，除避免恣意以外，亦因其所涉及公務人員之制度性保障³³及憲法基本權保障³⁴，應受到更高密度審查標準之要求。因此，有關退休所得扣減及所得替代率等相關基準之調整及制度設計，立法者如欲作出比政府草案更嚴苛之改革手段，應有更充分論理，並更深入闡明其手段之必要性及損益權衡之正當化理由。例如，此等對於其所採取過於單一化或齊頭式之退休改革方式，雖謂參考當前世界先進國家改革潮流，但究竟何一先進國採取類似我國之改革手段，未予敘明。細加對比本號解釋理由與相關機關之主張，頗有神似。換言之，當前先進國家究竟為何，未予明確舉例，且以我國較常參考之美國及德國等公務員法律關係之立法例，近年雖有改革，是否包括於其所謂當前之最近潮流，亦不可知。縱使參考 OECD 之平均數據，但 OECD 將一般國民年金與公務員（civil servant）亦不同統計。質言之，如欲參考 OECD 國家，亦宜參考與我國國民所得相當之國家，而非以概括式參考，似有失其精準之虞。

另本號解釋於解釋理由書中表示相關機關應於依系爭法律第 92 條為第 1 次定期檢討時（即要求 5 年檢討），看似留下未來檢討改進之機會，但又在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構，作為採行適當調整措施之前提，似並未予以較強要求其於較短時效內儘速檢討目前引起爭議所得替代率問題，亦即以上開規定所要求 5 年，而未設下更短檢討時程（例如 2 年內），難謂有適度回應聲請人及如此多退休公務員對本院之更急切之求助及期望，是本號解釋就此之效果，實有力道不足之虞！

³³ 人民服公職之權受憲法上之制度性保障，詳參廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價值——兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，收錄於：法治國原則與 2018 年金改革，台灣行政法學會研討會論文集〔2018〕，2018 年 6 月，初版 1 刷，頁 79-80。

³⁴ 適當退休金給予之保障，不僅是退休人員個人財產利益之保障而僅涉及財產權而已，並且是維持其老人生活之主要依據而涉及其生存權，同時並有穩定公務人員久任服務於國家之作用之公益價值。參照，廖義男，同上註文，頁 107。

總之，本號解釋於界定原因案件所涉及之基本權利時，未採用國家與公務員具有公法上勤務及忠誠關係作為其立論核心，反而運用德國基本法第 14 條有關所有權（財產權；Eigentum）對於具有財產價值之公法地位適用憲法保障所有權（財產權）觀點，以有關財產價值公法上法律地位之法定年金社會保險所發展出之所謂層級化財產權概念，作為解釋立論，頗值得商榷。質言之，在前述財產權之運用結果，縱使加入服公權之概念，且大量引用相關機關提供數據資料作為立論，最終不免有過度強調財務永續性目的之疑慮，並產生將公務人員與國家關係簡化為財產關係之結果。因此，偏重於財產權關係之立論，將可能扭曲如此多數為國家社會長期奉獻之公務人員與國家（政府）關係之特殊性及國家與公務人員忠誠關係中之生活照顧義務，且因基本權保障出發點之差異，亦難免減損國家原先設計保障公務人員退休給付制度之初衷及本旨！

附錄一：軍公教退休制度改革類似爭點之相關法律對照表

公務人員退休資遣撫卹法（106.8.9 制定公布）	公立學校教職員退休資遣撫卹條例（106.8.6 制定公布）	陸海空軍軍官士官服役條例（107.6.21 修正公布）
基本權保障範圍： 生存權、工作權、財產權、服公職權、平等權	基本權保障範圍： 生存權、工作權、財產權、 憲法第 165 條教育工作者生活保障、平等權	基本權保障範圍： 生存權、工作權、財產權、 服公職權、平等權
憲法體系正義之要求	憲法體系正義之要求	憲法體系正義之要求
§4 第 4、5、6 款 退休所得替代率、每月退休所得、最低保障金額定義	§4 第 4、5、6 款 退休所得替代率、每月退休所得、最低保障金額定義	§3 所用名詞定義 按：未明定最低保障金額之名詞定義
§7 I 由政府負最後支付保證責任	§8 I 由政府負最後支付保證責任	§29 I 由政府負最後支付保證責任
§7 II 提高退休撫卹基金共同撥繳費用基準	§8 II 提高退撫基金共同撥繳費用基準	§26 II 第 1、2 款 變更軍官士官退伍金、退休俸或贍養金給與計算基準
§18 第 2、3 款 配合機關人事精簡政策自願退休，增列年滿 55 歲要件	§19 第 2、3 款 配合機關人事精簡政策自願退休，增列年滿 55 歲要件	
§36 優惠存款利率之計算、調降、底限及原領金額低於最低保障金額者，依原金額支給	§36 優惠存款利率之計算、調降、底限及原領金額低於最低保障金額者，依原金額支給	§§26 III、46 IV 第 1 款 於同條例施行後之過渡期間內，扣減受規範對象退除給與優惠存款利息 §46 V 於同條例施行後第 11 年返還優惠存款本金
§37 及附表、§38 本法施行前、後退休者，年度退休所得替代率計算基準、調降、底線及其適用	§37、§38 系爭條例施行前、後退休者，年度退休所得替代率計算基準、調降、底線及其適用	§29 II 提高退休撫卹基金撥繳費用之基準
§39 I、II 支領月退休所得之調降順位、底線，及原領金額低於最低保障金額者，依原金額支給	§39 支領月退休所得之調降順位、底線，及原領金額低於最低保障金額者，依原金額支給	§26 IV 最低保障金額、原支領金額低於少尉一級本俸及專業加給合計數額者，按原支領金額支給

§40 I 退休公務人員退休所得依第 36-38 條規定扣減後，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。	§40 I 退休教職員退休所得依第 36-38 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。	§54 II、III、V、VI 每年節省之退撫經費支出，全數挹注退撫基金
§67 I 前段 退撫給與得隨物價指數調整 (消費者指數調整) 其與第 36-39 條具有重要關聯性，一併納入審查	§67 I 前段 退撫給與得隨物價指數調整 (消費者指數調整) 其與第 36-39 條具有重要關聯性，一併納入審查。	§39 I 前段 退除給與得隨物價指數調整 其與第 26 條具有重要關聯性，一併納入審查。
§92 定期檢討 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。	§97 定期檢討 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。	§59 定期檢討
§77 I 第 3 款 再任私立學校專任教師且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之受規範對象，停止領受月退休金權利。 (停止受規範對象領受退休金權利)	§77 I 第 3 款 再任私立學校專任教師且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之受規範對象，停止領受月退休金權利。 (停止受規範對象領受退休金權利)	§34 I 第 3 款 停止受規範對象領受退休俸或贍養金
		§47 III 一次結清給付補償金後，不再給付補償金規定(年資補償金之計算與結清) 按：因該規定未執行，認無審查實益
系爭法律附表三	系爭條例附表三	§26 II、系爭條例附表三
先為停止適用之暫時處分	先為停止適用之暫時處分	先為停止適用之暫時處分

部分協同部分不同意見書 許志雄大法官 提出

106 年 8 月 9 日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律），與同日制定公布之公立學校教職員退休資遣撫卹條例、107 年 6 月 21 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例，並列年金改革三大法律。本號解釋就系爭法律之審查結果，約可分為四部分：一、系爭法律第 4 條第 4 款至第 6 款、第 7 條第 2 項、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條至第 38 條、第 39 條第 1 項及第 2 項等規定，均屬合憲；二、第 77 條第 1 項第 3 款規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力；三、關於第 67 條第 1 項前段規定，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，俾符憲法上體系正義之要求；四、相關機關至遲應於按同法第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就同法附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

本席對上開審查結果之第一及第二部分，敬表贊同，但認理由尚有補充空間，特別是多數意見就法律不溯及既往原則及信賴保護原則所持見解，是否妥適，有待商榷；對審查結果之第三部分，深感問題重重，礙難同意；對審查結果之第四部分，認論理前後不一致，於比例原則之適用未盡允當，值得檢討。另年改涉及代際正義問題，本號解釋避而不談，亦有省思之必要。爰提出部分協同部分不同意見書。

本席對上開審查結果之第一至第三部分及代際正義問題，所涉法理之剖析與主張，於釋字第 781 號解釋部分協同部分不同意見書已有詳論，為節省篇幅，不再贅述。茲僅就第四部分略抒意見如下：

一、年金改革之最終目標，在於追求退撫制度之永續發展、退撫基金之永續經營。惟為避免衝擊太大，公務人員難以承受，爰分階段進行改革。

- 二、系爭法律之制定，係短期改革之作為，旨在檢討、調整既有制度，期以達成公務人員退撫基金至少延續一個世代（25 年至 30 年）之現階段改革效益目的。依銓敘部原擬系爭法律草案，以及 106 年度「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」，該基金用盡年限預估可由原 120 年延後至 139 年。是現階段改革效益目的，應係退撫基金「至少」延續一個世代（25 年至 30 年），而非限定在 139 年。
- 三、系爭法律草案附表三經立法院審議後，縮短優惠存款利息歸零之調降期程，並重新設定退休所得替代率之調降期程及每年降幅。據此，退撫基金用盡年限可望從原先預估之 139 年再延後一、二年。即使延後一、二年，仍在原立法目的涵蓋之範圍內，不會產生調降手段過苛，逾越達成目的所必要之程度，而違反比例原則之問題。
- 四、關於系爭法律第 37 條之合憲性，本號解釋以寬鬆基準審查，獲致與信賴原則、比例原則無違之結論。審查該條之附表（即系爭法律附表三）時，於解釋理由書重申：「本院係採寬鬆標準審查上開調降原退休所得規定之合憲性，其判斷應取決於其所追求之立法目的是否正當，及其手段與目的之達成間是否具合理關聯而定。」依此寬鬆基準審查，系爭法律附表三自與第 37 條相同，尚未違反比例原則，應屬合憲，不俟贅言。
- 五、惟多數意見要求，在一定條件下，相關機關應採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。多數意見先以較寬鬆之基準審查有關規定之合憲性，接著以較嚴格之基準向相關機關提出作為之要求。其前後立場不無扞格之處，且過度介入政治部門之政策形成與執行，難謂允當。

部分協同部分不同意見書 張瓊文大法官 提出

詹森林大法官 加入四、結論

民國 106 年經總統府國家年金改革委員會擬議年金改革方案後，立法院於同年 8 月 9 日分別制定公布公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律）及公立學校教職員退休資遣撫卹條例，並於 107 年 6 月 21 日修正公布陸海空軍軍官士官服役條例（下稱系爭條例），係針對我國年金制度之重大改革。嗣各號解釋聲請人立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等 38 人就各該條例或法律之重要條文聲請解釋（解釋客體見本院釋字第 781 及 782 號解釋附表一），認此些條文有牴觸法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象受憲法保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權之虞，而聲請解釋。

本次年金改革相關解釋（下併稱本號解釋）就所涉問題複雜、人員廣泛、時間縱深幾達半世紀以上¹，經大法官先以公開說明會釐清事實問題，再踐履言詞辯論程序就法律爭點一一詢問及答辯，俾使相關問題為公眾所得共見聞，以昭其理。本席對於各號解釋之結論多可表贊同，惟就部分論述，仍認有未盡之處；或有部分並不贊成，因各號解釋所涉爭點共通者居多，爰僅提出一份協同暨部分不同意見書，或補其闕遺，或敘明立場。

一、系爭法律及系爭條例所限制者係服公職權所衍生之財產權，為服公職權制度性保障之一環

本號解釋多數意見雖引用本院釋字第 605 號解釋，認為「憲法第

¹ 以 108 年 5 月 31 日大法官第 1492 次會議所公布的 108 年憲二第 128 號陳永輝、王麗鳳、楊進丁等 13225 人不受理案為例，本案雖係就公務人員退休資遣撫卹法第 36 條、第 37 條、第 95 條第 2 項及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 36 條、第 37 條、第 100 條第 2 項，有牴觸憲法第 18 條、第 15 條聲請解釋。但細閱其聲請書所附名冊，當中卻有不少退除役軍人，其中不乏民國 60 年代退伍者，時至今日，已有 40 餘年矣！

18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利」，並認「所稱退休金權利係指公職人員因服公職取得國家對其退休生活照顧義務之給與」，且此給與本身「為具有財產權性質之給付請求權」，而謂此種給付請求權受憲法財產權之保障。然對於此種由服公職權所衍生之財產權與一般財產權有無性質上之不同，是否應受不同程度之保障，並未置一語，反而以退撫給與源自何種資金來源作為判斷審查標準之依據²。亦即，如係源自個人提撥退撫基金費用本息部分之財產上請求權，應受較高之保障，司法者即應採較為嚴格之審查標準；如係源自政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及政府於退撫基金未達法定最低收益或退撫基金不足以支應退除給與時，始撥交之補助款項本息部分，屬恩給制之範圍，司法者審查是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。

惟「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。國家則對公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」（釋字第 575 號、第 605 號及第 658 號解釋參照）。其內涵乃人民取得服公職之資格後，即與國家發生公法上之職務關係，除國家對於依法令從事公務之人民有上開義務外，相對的，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務³。公務員對國家所負之忠誠義務涵蓋甚廣，單就公務員服務法而言，即有服從命令、保密及保持品位等一般性義務⁴。

² 參見釋字第 781 號解釋理由書第 55 至 59 小段及釋字第 782 號解釋理由書第 58 至 61 小段。

³ 參見本院釋字第 430 號及第 433 號解釋。

⁴ 公務員服務法（民國 89 年 7 月 19 日修正公布）第 2 條：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」第 4 條：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。」第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為」。

基於前述之「公法上之職務關係」，公務員於在職期間受有多種限制，特別在經營經濟生活方面。早於 28 年公務員服務法即於第 14 條規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」而後陸續以公務員服務法第 13 條、第 14 條、第 14 條之 2 及第 14 條之 3 之規定予以補充⁵，構建一個完整之公務員不得兼職之義務體系，甚且於公務員離職後仍然受所謂旋轉門條款之規範，其工作權直接受限制⁶。

89 年 7 月 12 日公布施行之公職人員利益衝突迴避法，對於公務員之經濟生活進行進一步的限制，限制的對象不僅為公務員本身，更擴及與公務員具有一定關係之關係人⁷，已限制公職人員及其關係人

⁵ 公務員服務法（民國 89 年 7 月 19 日修正公布）第 13 條：「（第 1 項）公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。（第 2 項）公務員非依法不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。（第 3 項）公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第一百三十一條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。（第 4 項）公務員違反第一項、第二項或第三項之規定者，應先予撤職。」第 14 條：「（第 1 項）公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。（第 2 項）依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦應同時免兼。」第 14-2 條：「（第 1 項）公務員兼任非以營利為目的之事業或團體之職務，受有報酬者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可。（第 2 項）前項許可辦法，由考試院定之。」第 14-3 條：「公務員兼任教學或研究工作或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管機關許可」。

⁶ 公務員服務法（民國 89 年 7 月 19 日修正公布）第 14-1 條：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」。

⁷ 公職人員利益衝突迴避法（民國 107 年 6 月 13 日修正公布）第 3 條：「（第 1 項）本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。二、公職人員之二親等以內親屬。三、公職人員或其配偶信託財產之受託人。但依法辦理強制信託時，不在此限。四、公職人員、第一款與第二款所列人員擔任負責人、董事、獨立董事、監察人、經理人或相類似職務之營利事業、非營利之法人及非法人團體。但屬政府或公股指派、遴聘

之工作權、財產權及其內涵之營業自由暨契約自由⁸。

又公務員違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為，依公務員懲戒法第2條第1款規定，固應受懲戒。甚至公務員於休假期間酒駕，其除觸犯刑法第185條之3之公共危險罪外，雖係與執行職務無關之行為，依同條第2款仍須受懲戒⁹。是以公務員於在職期間，國家對其執行勤務以外之行為亦多有約束，目的即在於保持公務員之品位，提升執行勤務之公正中立，以維護人民對公務機關之信賴，增進社會之安定。

公務員於在職期間相較於一般私人企業員工，減少許多投資、謀劃及經營之財務機會及經驗，於退休後自力營生之能力稍有欠缺。為免公務員臨老方為稻粱謀之憾，國家為公務員建立了相對於一般勞工更完善之退休金制度以為因應，自屬公務員制度性保障之範疇¹⁰。

當然，公務員或公職人員之種類繁多，是否應一視同仁同等對

代表或由政府聘任者，不包括之。五、經公職人員進用之機要人員。六、各級民意代表之助理。（第2項）前項第六款所稱之助理指各級民意代表之公費助理、其加入助理工會之助理及其他受其指揮監督之助理」。

⁸ 參見本院釋字第716號解釋解釋理由書。

⁹ 參見公務員懲戒委員會近5年相關判決及議決書：民國107年10月31日公務員懲戒委員會107年鑑字第14297號公懲判決、民國104年8月21日公務員懲戒委員會104年鑑字第13101號公懲議決書、民國103年12月19日公務員懲戒委員會103年鑑字第12960號公懲議決書、民國103年3月14日公務員懲戒委員會103年鑑字第12768號公懲議決書、民國103年2月14日公務員懲戒委員會103年鑑字第12730號公懲議決書。

¹⁰ 經民國93年6月30日修正公布勞工退休金條例、97年修改勞工保險條例第58條後，勞工始得領取按月給付之年金。參見勞工退休金條例第23條第1項（民國93年6月30日修正公布，公布後1年施行）：「退休金之領取及計算方式如下：一、月退休金：勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。二、一次退休金：一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。……」及勞工保險條例第58條第1項（民國97年8月13日修正公布，98年1月1日施行）：「年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：一、保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付。二、保險年資合計未滿十五年者，請領老年一次金給付……」。

待，並受相同之保障，容有諸多討論空間。本院釋字第 764 號解釋理由書已指出「公務人員有各種類型，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定」該號解釋對於公營事業認為係屬高度政策目的之國家行政，政策目標一旦變更或達成時，事業即可能變更或消滅，故公營事業人員中具公務人員資格者，亦不可能期待與國家間維持永久之服勤務關係。至於本次年改制定之系爭法律則適用於「依公務人員任用法及其相關法律任用，並經銓敘審定之人員」(系爭法律第 3 條)。申言之，系爭法律係適用於狹義之公務人員，乃與國家間有公法上勤務關係，而須對國家負有忠誠義務的族群。

職是之故，公務人員之退除給與不同於一般人民單純經營經濟生活而取得之財產權，而係與服公職權不可分割之國家生活照顧義務所產生之相對權利，與公務員於在職期間所負之禁止兼職等義務存有類似對價之關係，應認係服公職權之一環，毋庸區分退休金財源不同而異其審查標準，而應全部給與均予一致之標準¹¹。

關於服公職權之審查標準，在目前的大法官解釋中因所涉各聲請案之聲請人身分類別、事件類型等內容差異，結論並不一致。有見解認為服公職權中有部分權利應受制度性保障¹²，抑或認為服公職權為廣義之參政權，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查¹³。亦有認為可採寬鬆審查標準者，僅須審查立法目的是

¹¹ 即使依多數意見之見解，須依財源不同而進行分類，人民自己提撥部分，屬性上僅係單純之財產權，限制、減少其相關給付而未至完全剝奪之程度，僅採取寬鬆審查標準即可。以徵收為例，本院釋字第 400 號即採相當補償之立場。而屬於恩給制的部分，係根源於公務員之身分保障，與服公職權密不可分，自不得逕認係單純之財產權。

¹² 參見本院釋字第 483 號、第 575 號、第 583 號及第 605 號解釋。

¹³ 參見本院釋字第 760 號解釋：「憲法第 7 條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇。法規範是否符合平等權保障之要求，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

否正當，所採取之手段與目的之達成間是否具合理關聯¹⁴。

本席認為，服公職權實際上為多種基本權之組合，於進入公職前，具有較接近於參政權及工作權之性質，服公職期間則兼有參政權、工作權及財產權之性質¹⁵，離開公職後，如屬退除給與或退撫給與事項，具有較接近於財產權之性質；如係於一定期間內禁止擔任與離職前有職務直接關係之營利事業之相關職務，則屬工作權之限制。應依公務員屬性之不同，所受限制之不同，而予以不同之審查標準。

亦即，於進入公職前，關於參與公務人員考試等事項，涉及人民選擇職業之自由，如係規定從事公職之個人本身所應具備之專業能力或資格等主觀條件，且可經由訓練培養而獲得者，例如，學歷、技能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在¹⁶，即應採取較嚴格之審查標準。

而於從事公職之際，存有公法上職務關係，國家如限制關於執行

範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 682 號、第 694 號及第 701 號解釋參照）。鑑於應考試服公職權為廣義之參政權，涉及人民參與國家意思之形成及公務之執行，與公共生活秩序之形塑密切相關，對此權利所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查，除其目的須為追求重要公益外，所採差別待遇與目的之達成間亦須有實質關聯，始與憲法保障平等權之意旨相符。」

¹⁴ 參見本院釋字第 764 號：「……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。」及本院釋字第 768 號解釋：「……其限制之目的如屬正當，且其手段與目的之達成間具有合理關聯，即不至於違反比例原則。」本院釋字第 715 號解釋：「國軍志願役預備軍官預備士官可合法持有國防武器、裝備，必要時並能用武力執行軍事任務；而軍校學生日後均為國軍成員或幹部，其個人品德、能力之優劣與國軍戰力之良窳關係至鉅。為確保軍事學校學生及國軍幹部之素質，維持軍隊指揮監督，系爭規定乃以是否曾受刑之宣告，作為有無應考資格之限制，以預防報考之考生品德、能力不足等情事，肇生危害國家或軍事安全之虞，所欲維護者，確屬重要之公共利益，其目的洵屬正當，且所採手段亦有助於前揭目的之達成」。

¹⁵ 關於服公職權亦屬憲法工作權保障範疇之見解，另可參見本院釋字第 715 號解釋葉百修大法官之部分不同意見書。

¹⁶ 參見本院釋字第 760 號解釋。

職務之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，於無涉公務員身分保障之事項，非不得予以適當之限制，即採寬鬆之審查標準。至於退休或離職後，已無公法上職務關係存在，有關財產權的保護問題，此時原則上應採與財產權保障之相同審查標準即可。惟如涉及公務員制度性保障之領域，如俸給之敘定、退休金之給與等，自仍應採較嚴格之審查標準。

故系爭法律及系爭條例所限制者可統稱為服公職權所衍生之權利，惟因服公職權之內涵於公務員與國家成立公法上關係之前、中、後，分別具有參政權、工作權及財產權等不同基本權之內涵，故而國家對其所為之限制，亦將因而異其標準。以本號解釋所涉及之法律條文而言，雖與財產權較為接近，惟因退除給與為公務員制度性保障之範疇，故應採取較嚴格之審查標準。

本院第 781 號解釋之主體雖為軍人，但因軍人亦屬廣義公務員之一環¹⁷，於在職期間亦負有與公務員相當之禁止兼職義務¹⁸，且如為軍士官者，早自 48 年即得領取終身俸¹⁹。故軍人之退除給與不同於一般人民單純經營經濟生活而取得之財產權，而係與服公職權不可分割

¹⁷ 參見本院釋字第 430 號解釋解釋理由書：「……軍人負有作戰任務，對軍令服從之義務，固不能與文官等同視之。惟軍人既屬廣義之公務員，與國家之間具有公法上之職務關係，倘非關軍事指揮權與賞罰權之正當行使，軍人依法應享有之權益，自不應與其他公務員，有所差異……」。

¹⁸ 公務員服務法第 24 條（民國 32 年 1 月 4 日修正公布）：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之」。

¹⁹ 陸海空軍軍官服役條例（民國 48 年 8 月 14 日制定公布）第 22 條：「軍官退伍時之給與如左：一 服現役未逾三年者，不發退伍金。二 服現役逾三年以上，未逾二十年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三 服現役逾二十年，或服現役滿十五年，而年滿六十歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第二款規定，給與退伍金」。

陸海空軍士官服役條例（民國 48 年 8 月 4 日制定公布）第 21 條：「士官退伍時之給與如左：一、服現役未逾三年者，不發退伍金。二、服現役逾三年以上未逾二十年者，按服現役實職年資，給與退伍金。三、服現役逾二十年或服役滿十五年，而年滿六十歲者，按服現役實職年資，給與退休俸終身，或依志願，按第二款規定，給與退伍金」。

之國家生活照顧義務所產生之權利，與軍人於在職期間所負之禁止兼職等義務存有類似對價之關係，自應予以較嚴格之審查。

多數意見在公務人員年改相關之本院第 782 號解釋中，認為：「依系爭法律規定調降之退撫給與，並未及於受規範對象在職時所提撥之費用，本院就立法者採取之調降手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採寬鬆標準予以審查。」申言之，受規範對象受完整保護者，除了自己在職期間以自己之金錢（俸給之一部分）所提撥之退休準備費用本息部分之外，只要是以國家預算支付的部分，不論是（1）國家依退撫新制履行其共同提撥之法定義務，或是（2）退撫舊制時期之完全恩給制，或（3）政府於退撫基金運作未達法定收益，或基金不足以支應退撫給與時所撥交之補助款，一律以寬鬆審查為標準，完全未審酌公務人員與國家間具有上述公勤務關係之特殊性。

按勞工退休金條例第 14 條第 1 項規定：「雇主應為第 7 條第 1 項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之六。」雇主如違反上開規定，未依限提繳或繳足者，依同條例第 53 條第 1 項、第 2 項，須加徵滯納金至應提繳金額之一倍並得移送行政強制執行²⁰，對於雇主就提撥勞工退休金所負擔之義務之要求不可不謂強烈。復依本號解釋多數意見之見解，勞工退休金性質上或可解為遞延工資之給付²¹。由此觀之，退除給與及退撫給與雖為服公職權之制度性保障之一環，國家身為公務人員及軍職人員之雇主所受之約束，相較於勞工退休金條例就前述私部門雇主對勞工之退休準備金提撥義務之履行而言，大法官對其要求，何其寬鬆，依多數意見之見解，對

²⁰ 勞工退休金條例第 53 條（民國 108 年 5 月 15 日修正）：「（第 1 項）雇主違反第十四條第一項、第十九條第一項或第二十條第二項規定，未按時提繳或繳足退休金者，自期限屆滿之次日起至完繳前一日止，每逾一日加徵其應提繳金額百分之三滯納金至應提繳金額之一倍為止。（第 2 項）前項雇主欠繳之退休金，經勞保局限期令其繳納，屆期末繳納者，依法移送行政執行。雇主有不服者，得依法提起行政救濟」。

²¹ 參見釋字第 781 號解釋理由書第 67 小段及釋字第 782 號解釋理由書第 69 小段。

於軍職人員及公務人員退休所得之保護，遠不如法律上對勞工退休金之保護，令人感嘆不已。

不過，縱使提高審查標準，採取嚴格審查。本席也不得不勉強同意，不論現職或已退休之人員，對於過去實施多年較為有利之退休制度，雖確有值得保護之信賴利益存在。但為因應人口結構變遷，避免少子化後之世代負荷過重；降低過去較為優惠之退除役或退休給與（特別是優惠存款及補償金），使國家資源得以合理分配；並延續退撫基金之存續，調降退除役或退休給與，確實是為重要之公共利益，所採取之手段亦有助於目的之達成，有其正當化之基礎。

二、系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款部分

按系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款明定：「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：……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。」（下稱系爭規定）是就規定本身而言，所造成之效果乃「停止領受退休俸或贍養金」，如前所述，應係對服公職權所衍生之財產權之限制。

本號解釋多數意見認：「……因退伍除役人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。綜合考量上開規定之分類標準及其差別待遇所涉之權利類型，本院就此應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性……²²」亦即，本號解釋多數意見認為，除了之前論述的財產權保障架構外，似須納入工作權予以「綜合考量」，且因系爭規定所採之分類標準涉及年齡等主觀資格限制，始足以提高系爭規定之審查標準。

嚴格來說，系爭規定並未限制退伍除役人員之職業自由，該等人員如欲就任私立大學之專任教師，並無任何主、客觀資格之限制，即

²² 見本號解釋理由書第 115 小段。

使任教後，於其工作時，亦無任何方法、時間、地點等執行職業自由之限制²³。系爭規定僅係於滿足一定條件時，停止退伍除役人員領受退休俸或贍養金之權利，最終的結果仍係影響其財產權。故系爭規定是否構成對於退伍除役人員之職業自由之相對不利之差別待遇，尚有疑問。

是以，如欲依第 781 號解釋多數意見所採之平等權審查標準，亦應以服公職權衍生之財產權為據，討論系爭規定究係如何限制服公職權所衍生之財產權，而構成差別待遇，進而分析其所採之分類標準是否具備合憲性基礎，始屬正確。

此外，多數意見認為：「因退伍除役人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。」查軍職與一般公務人員相較，具有特殊的升遷年資規定，亦即如欲晉任較高之軍階，須經過一定之實職年資，稱為「停年」²⁴，而於各軍階中，均有服役年齡及最大服役年限之限制²⁵。一般軍士官任官之年齡，如以 22 歲為基準，復依系爭條例第 23 條第 1 項第 2 款前段之規定²⁶，滿足任官滿 20 年

²³ 參見司法院釋字第 584 號、第 649 號、第 711 號及第 778 號解釋。

²⁴ 陸海空軍軍官士官任官條例第 6 條（現行條文，69 年 6 月 29 日制定公布）規定：「軍官、士官各階晉任必須經過之實職年資，稱為停年，除晉任將官之各階停年，由國防部依官額實際需要另定外，其餘各階停年如左：一、軍官：（一）少尉 1 至 2 年。（二）中尉 3 年。（三）上尉 4 年。（四）少校 4 年。（五）中校 4 年。二、士官：（一）下士 1 至 2 年。（二）中士 2 年。（三）上士 3 年。（四）三等士官長 3 年。（五）二等士官長 3 年」。

²⁵ 陸海空軍軍官士官服役條例（民國 107 年 6 月 21 日修正公布）第 5 條規定：「陸海空軍軍官士官服役條例軍官、士官除役年齡如下：一、下士、中士、上士 50 歲。二、士官長 58 歲。三、尉官 50 歲。四、校官 58 歲。五、少將 60 歲。六、中將 65 歲。七、上將 70 歲。」第 6 條規定：「（第 1 項）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 2 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」。

²⁶ 陸海空軍軍官士官服役條例（民國 107 年 6 月 21 日修正公布）第 23 條規定：

之要件，始能取得終身退休俸，則最快 42 歲即可退伍²⁷。甚而，因軍官、士官就讀軍事校院期間之年資，得折算服現役年資，給與退伍金、退休俸或贍養金（系爭條例第 23 條第 2 項參照）。如以就讀中正預校國中部之人民而言，僅於 30 餘歲即滿足服役 20 年之條件。

加以國軍配合配合政府組織精簡政策以來，人數銳減，升遷管道有限，如未能在停年期間內及早升至較高之官階，多半會志願退伍，以儘早從事其他工作，導致實際上軍人平均退役年齡僅約 42 至 43 歲²⁸。相較於 105 至 107 年間大專院校 50 歲以上教師分別占 52.2%、54.4% 及 56.6% 而言²⁹，該等人員於大專院校教師之群落中，是否真屬於「中高齡就業」人員，恐未必然。

三、系爭法律第 36 條第 1 項及附表三過度限制公務人員之退休金領取權利

政府基於確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全等目的，經檢討原有退休制度本身提撥率不足、對退撫基金收益期待過高，以致國家須以預算撥補支應，足以影響政府財政收支等不合宜之處。為期達到該退撫基金得以延續至少一個世代（25 年至 30 年）之改革目的，故以調降公保一次養老給付及依系爭法律附表三所規定

「（第 1 項）軍官、士官退伍除役時給與如下：……二、服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願，按前款規定，給與退伍金。（第 2 項）軍官、士官就讀軍事校院期間之年資，得折算前項各款所稱服現役年資，給與退伍金、退休俸或贍養金。但以中華民國 87 年 6 月 5 日後退除者為限」。

²⁷ 參見「公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第 6 次精算勞務採購案精算評估報告書」，大法官 107 年 12 月 4 日公開說明會相關資料，1_公開說明會之爭點題綱說明資料及相關附件。

²⁸ 此為 85 年至 107 年間之數據。參見大法官 108 年 6 月 24 日下午言詞辯論相關資料（107 年度憲一字第 10 號立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等聲請陸海空軍軍官士官服役條例解釋案），關係機關行政院爭點聲明書，第 12 頁及附表 3。

²⁹ 教育部統計處，《107 學年各級教育統計概況分析》，2019 年 3 月，第 2 頁。
<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News.aspx?n=1A8585B5E64C649A&sms=12D775ECB1F7A330>（最後瀏覽日 2019/8/23）。

之各年度退休所得替代率之調降期程及幅度等節流手段，調降公務人員之退休所得。

依銓敘部所提系爭法律草案，其中關於優存利息扣減部分之調降期程為 6 年，即第 1、2 年降為 9%；第 3、4 年降為 6%；第 5、6 年降為 3%；第 7 年起降為 0%；另自 109 年 1 月 1 日起每年調降年度退休所得替代率 1%，調降期程 15 年，並將因此節省之退撫費用支出，以編列預算方式逐年全額挹注退撫基金。且在草案其他規定（諸如起支年齡、替代率、平均薪俸計算期間等因素）不變之情形下，如實際提撥率調至 18%，公務人員部分之退撫基金用盡年限預估可由原 120 年延後至 139 年。

惟於立法者審議系爭法律附表三時，除採取上開銓敘部版草案所定之最末年退休所得替代率上限（如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%）之架構，另將優存利息歸零之調降期程縮短為 2 年 6 個月，使受規範對象原於第 3 年至第 6 年得領取之以相對優惠利率計付之優存利息提前扣除；就年度調降退休所得替代率期程及幅度，則綜合考試院版草案（調降期程為 10 年，每年調降 1%，共調降 10%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資 35 年為 70%，15 年為 45%）及銓敘部版草案（調降期程為 15 年，每年調降 1%，共調降 15%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%）。最後上開第 37 條附表規定，調降期程定為 10 年、每年調降 1.5%，共調降 15%。由於上述二調降期程及每年降幅之設定，將可使節省之退撫經費支出提前全額挹注退撫基金（系爭法律第 40 條第 1 項參照），在上開起支年齡、替代率、平均薪俸計算期間等因素不變情形下，基金存續將可延長 1 年至 140 年，自 141 年起基金累積餘額開始出現負數³⁰。

³⁰ 此亦與銓敘部於本院 5 月 15 日舉行之公開說明會，對於系爭法律之新規定是否可始退撫基金收支平衡之問題之說明相符。並參見公務人員退休撫卹基金管理委員會，退撫基金第 7 次精算報告書，民國 108 年 2 月，第 209 頁。<https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=3307&sms=11798>（最後瀏覽日 2018/8/23）。

查依相關機關銓敘部之原方案已可達到系爭法律之主要立法目的，將基金用盡年度延長至 139 年，距今尚有逾 30 年，即一個世代的時間，期間如有收支無法平衡之情形，亦有相當之時間另謀其他因應之道。立法機關對於主管或相關機關之提案，固有權限為變更或調整，惟其變更或調整之結果是否合憲，自屬本院之審查範疇。

又查系爭法律第 36 條第 1 項將公保一次養老給付之優惠存款利率自原 6 年歸零之縮短為 2 年半，以及依附表三分 10 年逐年調降 1.5% 之手段，以 40 年年資為例，依舊法之規定，公務人員之退休所得（含月退休金及優存利息）最高可達 95%（見已廢止之公務人員退休法第 32 條），惟系爭法律自 107 年 7 月 1 日實施伊始，相同年資者立即調降為 77.5%，再依附表三分 10 年逐年調降 1.5%，至 118 年 1 月 1 日起，為 62.5%，調降幅度極大，自應注意採行適當之過渡期間及緩和措施，以兼顧受規範對象之信賴利益。

惟立法者綜合相關機關考試院及銓敘部之改革方案，採取最激進之方式，將優惠存款利率歸零之期間自原 6 年縮短為 2 年半，輔以附表三分 10 年逐年調降 1.5% 之手段。依公務人員退休撫卹基金就系爭法律之新規定所委託製作之第 7 次精算報告分析結果，僅能延長基金 1 年之存續。其所增進之公共利益，與領取定期給付之公務人員及遺族之信賴利益所受之侵害³¹，顯失均衡，手段與目的之達成欠缺實質關聯，牴觸比例原則，應屬違憲。

四、結論——政府欠受改革不利影響之軍公教一個道歉

於三種年金改革當中，對於軍人退撫制度的改革，可謂影響幅度較低，配套措施亦較完整。對於此種立法方式，當是基於軍職本身的特殊性所致。武職公務人員，於和平的年代顯得退撫條件過於優渥，如細思之，真能在戰場上生存，並持續服役達 20 年者，幾希矣！

加之，軍人退撫制度之收支失衡，乃國家陸續減少兵源之政策所

³¹ 兩者共計 148,589 人，參見公務人員退休撫卹基金管理委員會，退撫基金第 7 次精算報告書，民國 108 年 2 月，第 209 頁。<https://www.fund.gov.tw/News.aspx?n=3307&sms=11798>（最後瀏覽日 2018/8/16）。

致，與公務員及公立學校教師，係因少子化之不可抗力因素所致者不同。此種因人為政策所生之影響，當由國家進行更完善的規劃。

而公務員自應國家考試而與國家建立起公法上職務關係後，其整體生活即與一般人民有異，並非僅於執行職務時間負有服勞務之義務，即於執行職務時間以外，亦負有甚多義務³²，且均會影響其考績或獎懲，具有一定之法律效果。

這些義務無非係要求公務員能踐履忠誠及清廉之份際，而如俗諺云：「做官若清廉，食飯著攪鹽。」為免公務員落入此種窘境，在現代法治國家中無不對於公務員提供相當之生活照顧，以期公務員能在身心均衡的狀況下，為公共事務提供更優質之服務，也因此關於公務人員之俸給權及退休金權，自有提供制度性保障之必要！

我國自 84 年 7 月 1 日實施公務員退撫新制。國家以自始規劃不當³³、表面上看似優厚之退休生活照顧給與，但實際上基金財務暗潮洶湧之退撫新制，吸引優秀人才參加國家考試，投身公務人員之行列，建立起公務員對於從事公職之高度榮譽感，以及與之相伴而生之退休生活規劃，均非朝夕所成，對此制度自有強烈之信賴，其因此放棄各種牟利之機會，所造成的機會成本損失，難以估算。故對於軍公教人員為國家社會的貢獻做出肯定，而非視為累贅，始屬正鵠。多數意見亦特別指出「原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象」³⁴，反而應歸責於政府部門多年來之不作为或作為不足。

行筆至此，不禁憶起早年電影「楸山節考」的情節，如果衰老成

³² 參見公務員服務法、公職人員利益衝突迴避、有公務人員行政中立法、公職人員財產申報法、遊說法、公務人員服務守則、公務員廉政倫理規範、公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法，及各級政府機關制定之「廉政倫理規範」等。於特殊公務員尚有其他專法進行限制，例如，法官法第三章「法官之司法倫理與監督」。

³³ 相關退撫制度規劃之不當情形，參見本院釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋「退撫制度之沿革」。

³⁴ 參見本院釋字第 782 號解釋第 116 小段。本院釋字第 781 號及第 783 號解釋亦有相同之說明。

為一種原罪，犧牲成了老人家唯一的宿命，年長者如何自處？臺灣難道已成了劇中饑寒交迫、不得善終的小鄉村嗎？政府欠了受改革不利影響之軍公教一個道歉！

部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律；以下所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭法律之條文），部分條文違憲，部分條文合憲。本席贊同違憲部分之結論，就合憲部分，則有部分尚難贊同，爰提出部分不同意見書，分述如后。

壹、關於恩給制

退撫舊制¹之退除（撫）給與財源，係全部由政府逐年編列預算支應。退撫新制則由政府與現役（職）人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立退撫基金負責支應，並由政府負最後支付保證責任。恩給制係指退撫舊制之情形而言，退撫新制則係共同提撥制。共同提撥制所設立之退撫基金，雖有政府以預算提撥、補助部分，此係共同提撥制下，政府依法應負擔之義務，非恩給制。

不論恩給制或共同提撥制下，退役（休）者已取得之退除（撫）給與權利，仍應予保障，不得以係由政府預算支應，立法者有較大形成空間為由，輕易變更規定，剝奪或減少退役（休）者已取得之退除（撫）給與。

貳、關於最後支付保證責任

軍公教之退撫法規均有由政府負最後支付保證責任之規定，此係共同提撥之退撫新制下，就退撫基金不足支付時之因應措施。多數意見認政府於負最後支付保證責任前，得採行包括檢討調整撥繳費用基準、延後退除（撫）給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整俸率（退休所得替代率）等開源節流之手段，上開方法用於尚未取得退

¹ 軍人退撫新制於86年1月1日施行，公務人員退撫新制於84年7月1日施行，公立學校教職員退撫新制於85年2月1日施行新制。

除（撫）給與權利者，固無疑問，對於已取得退除（撫）給與權利者，政府已對其負有支付保證責任，如得採調降（扣減）其退除（撫）給與方法，則只要基金不足支付，即調降（扣減）其退除（撫）給與，無異於自行免除支付保證責任，殊非妥適。

叁、關於不溯及既往爭議

一、法規之變動原則上應不溯及既往

基於法治國之法安定原則及信賴保護原則，立法者制定新法規、修正或廢止舊法規時，原則上²不得適用於新法規生效前業已終結之事實或法律關係。對於新法規生效前已終結之事實或法律關係，原則上不得溯及適用，此為禁止法律溯及既往原則。至事實或法律關係於新法規生效前雖已發生，而尚未終結者，自無涉禁止法律溯及既往原則。

所謂事實或法律關係，係指新法規所規範之構成要件之全部法律事實或法律關係。所謂已終結，係該全部法律事實在現實生活中完全具體實現³。是否溯及適用，應視新法規所規範之事實或法律關係而定。

二、公務人員之退休給與係其從事公務，國家給與之報酬之一部分。於其退休時取得退休金等退休給與之請求權

按公務人員退休金請求等權利，係基於其公務人員身分衍生而來⁴。人民任公務人員，從事公務，國家給與之報酬，除任公務人員期間之俸給外，於退休時之退休金等退休給與⁵亦屬之。

² 例外情形如：1、人民預見法律將有所變更；2、現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；3、現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；4、因溯及性法律所造成之負擔微不足道；5、溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求；6、有利於受規範者。

³ 本院釋字第 577 號解釋參照。

⁴ 本院釋字第 589 號解釋：「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公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」參照。

⁵ 系爭法律施行前，依公務人員退休法第 9 條第 1 項規定，退休給與種類有一

故人民自擔任公務人員之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與，而於其退休時，取得退休金等退休給與之請求權。

三、退休給與法規變動時，如規定適用於已退休者，係溯及適用

相關退休金等退休給與法規⁶，係規範因退休原因而終結國家與公務人員間服公職之法律關係時，公務人員可得之退休給與。其內容（給與種類、金額等）均依退休時法規及事實定之，於退休時即已確定。退休給與既係服公職所可取得報酬之一部分，其退休時，與國家間之服公職關係即屬已終結。相關法規變動時，如規定對已退休者之確定退休給與，適用新法規，並予以變更，係對已終結之事實或法律關係為溯及適用。

四、退休給與法規有關：（1）退休給與之喪失、停止、恢復、剝奪、減少；（2）隨現職人員調薪而更動或隨消費者物價指數等之變動而調整等規定，係附於退休給與請求權，於退休時即已存在之條件，無礙於前開退休給與係因服公職而生，於退休時，公務人員與國家間之服公職關係即屬已終結之認定。

五、第 37 段規定及相關之調降退休給與規定（第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 38 條、第 39 條第 1 項等規定），適用於系爭法律施行前已退休者，係溯及適用。對於現職之公務人員，則非溯及適用。

次退休金及月退休金，可謂狹義之退休給與。廣義之退休給與，應包括因退休而取得之一次退休金、月退休金、優惠存款利息（下稱優存利息）等。

系爭法律第 4 條第 5 款則明定退休所得包括一次退休金、月退休金（含月補償金）、優存利息及於其他社會保險年金（見本號解釋附件一）。

系爭法律所稱退撫給與係包含撫卹、資遺等給與（第 5 條參照），本號解釋有爭議條文係關於退休之給與。

⁶ 公務人員優存利息相關辦法見本號解釋註 1。其授權依據原規定於公務人員退休法施行細則，99 年 8 月 4 日修正公務人員退休法時，於第 32 條第 1 項明定辦理優惠存款之依據。

(一) 上開規定適用於系爭法律施行前已退休者，係溯及適用。

1. 第 37 條規定系爭法律公布施行前退休生效者之每月退休所得，於系爭法律公布施行後，不得超過依附表三替代率上限計算之金額。並重新調整計算退休所得（見本號解釋附件一）。第 37 條規定顯係適用於系爭法律公布施行前退休生效者，依相關規定重新計算原退休所得有無超過依系爭法律附表三所示所得替代率上限，超過部分須分年扣減，依上所述，此係溯及適用。
2. 依上開規定重新計算已退休者之退休所得結果，無庸扣減者，未違反法律不溯及既往原則。須扣減者，除於退休者之退休所得超過現職人員待遇部分，符合例外得溯及情形外，其餘部分有違法律不溯及既往原則。
 - (1) 依上開規定重新計算已退休者之退休所得結果，既無庸扣減，於退休者並無不利，合於得溯及之例外情形，自未違反法律不溯及既往原則。
 - (2) 國家給予退休者退休給與，係為照顧其退休後之生活，所支付之退休給與，應無超過同等級現職人員領取之每月所得之理，否則未工作者反領取較高之所得，有失公平正義，基此，對超過部分規定溯及適用，可認有極為重要之公益上目的，而許溯及之例外情形，未違反法律不溯及既往原則。
 - (3) 其餘依上開規定重新計算原退休所得結果，須扣減者，包含具有舊制年資之退休給與。此部分係恩給制，政府原應負支付責任，與退撫基金無關。關係機關並未以政府窮因為理由抗辯，而以退撫基金將用盡為由扣減退休給與，所節省之支出用以挹注退撫基金，俾延長退撫基金用盡年限（第 40 條參照）。惟前已述及，退撫基金不足支付時，應由政府負最後支付保證責任；舊制年資部分之退休給與，亦係

由政府預算支付。系爭法律扣減已退休者之退休給與，係侵害該退休公務人員之財產權，將扣減所節省之支出挹注與舊制無關之退撫基金，以免除政府應負之支付責任，尚難認有極為重要之公益上目的而得為溯及適用，此部分規定有違反法律不溯及既往原則。

（二）上開規定適用於現職公務人員，其與國家之服公職關係尚未終結，即非溯及適用⁷。

六、上開溯及規定，過度侵害退休公務人員之信賴保護及法安定，嚴重影響政府誠信

對已退休者而言，已完成提供服務而退休，其依退休時規定所得退休給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難以另為生活規劃（未能如現職者選擇是否提前離開公職從事其他工作、選擇領取月退休金或一次退休金等），對屆齡退休者尤其明顯，此過度侵害退休者之信賴保護及法安定性。而政府將隨時變更退休給與，嚴重影響政府誠信，除已退休者外，現職者亦慮及將來退休之保障不足，可能提前退休，領取一次退休金，以防嗣後政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。

⁷ 此種情形屬非真正溯及，雖無違反法律不溯及既往原則問題，惟仍應審酌有無違反信賴保護原則。

部分不同意見書

湯德宗大法官 提出

[1] 一代儒學宗師熊十力（1885～1968）先生於《讀經示要》的〈自序〉中嘗言：「革故創新，必行之以至公、至明、至誠、至信。……不能公明誠信，而言革新，則失常道，自取亂亡而已」。於今讀之，倍覺中肯。

[2] 所謂「年金改革」（下稱「年改」）是蔡英文總統領導民主進步黨於中華民國（下同）105 年 5 月「全面執政」¹以後，傾全力推動的重要政策立法²之一。按總統府年金改革辦公室 106 年 1 月 19 日公布的

¹ 所謂「全面執政」係指由同一個政黨同時掌控兩個政治部門（總統與立法院的多數席次）。美國稱之為“party government”（中文譯為「政黨政府」）。反之，如兩個政治部門（總統與國會（含兩院制國會中之一院）的多數席次係由不同政黨掌控者，則稱「分裂政府」（divided government），例如 2000 年至 2008 年的陳水扁政府。

² 蔡所推動的其他重要政策立法，尚有：

--「**政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例**」（105 年 8 月 10 日制定公布，同日施行，通稱「**黨產條例**」），規定政黨、附隨組織及其受託管理人，溯自民國 34 年 8 月 15 日（按：其時中華民國憲法尚未制定）起，凡以「**違反政黨本質**」或「**其他悖於民主法治原則**」之方法，所取得之財產，原則上均「**推定**」為「**不當取得財產**」，並特設「**黨產會**」進行調查、追討。嗣監察院於 106 年 3 月 24 日就「黨產條例」聲請釋憲，本院多數大法官於 107 年 10 月 5 日第 1482 次大會議決不予受理，本席雖提出「不同意見書」（參見，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/download.asp?sdMsgId=65824>，最後瀏覽日 2019/08/19），但在多數同仁極力規諫下，忍痛將意見書「全文」附卷存參，僅對外公布其中與程序事項（受理與否）有關之論述。

--「**勞動基準法**」（105 年 12 月 21 日修正公布，並自次日施行），全面推行「**一例一休**」制（參見同法第 36 條第 1 項：「勞工每七日中應有二日之休息，其中一日為例假，一日為休息日」）。

--「**電業法**」（106 年 1 月 26 日修正公布，除第 6 條第 1 項、第 45 條第 2 項至第 4 項規定外，自公布日施行）全力推動 **2025 非核家園政策**，包括：**第 95 條第 1 項明定「核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉」**；用戶得選擇由再生能源發電業者或由傳統發電業者供電等。惟 107 年 11 月 24 日全國性公民投票第 16 號公提案（5,895,560 張同意票對 4,014,215 張不同意票）通過「**廢除電業法第 95 條第 1 項規定**」。總統乃於 108 年 5 月 22 日以總統華總一經字第 10800050761 號令，修正公布第 95 條條文，刪除原第

1 項規定。

--「**前瞻基礎建設特別條例**」(106 年 7 月 7 日制定公布，同日施行)，立法院據此於 106 年 8 月 31 日通過「**前瞻預算建設特別預算**」第一期(4 年)共編列特別預算計 4,200 億。在野黨立委林為洲、李鴻鈞、高金素梅等 38 人旋於 106 年 9 月 25 日聲請解釋前瞻預算案審議程序違憲，並聲請急速處分。嗣本院多數大法官於 107 年 5 月 4 日第 1476 次大會議決「不予受理」，並決議本席於該案所提「不同意見書」僅得附卷存參，不得對外公布。

--「**促進轉型正義條例**」(106 年 12 月 27 日制定公布，同日施行，通稱「**促轉條例**」)，定義 34 年 8 月 15 日起至 81 年 11 月 6 日止為「威權統治時期」；設置「促轉會」推動開放「**政治檔案**」(按：指由政府機關(構)、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，於威權統治時期，與二二八事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件)；**重新調查威權統治時期，違反自由民主憲政秩序、侵害公平審判原則所追訴或審判之刑事案件；並清除威權象徵、保存或重建受害人權事件之發生地之遺址等。**

--「**農田水利會組織通則**」(107 年 1 月 31 日修正公布，同日施行)，將全台逾百年歷史的 15 個「農田水利會」，由獨立的「**公法人**」，實質上改制為「**公務機關**」，包括：**會務委員及會長停止由具有選舉權之會員分區選舉，改為官派。**參見該通則第 40 條第 1 項(「本通則中華民國一百零七年一月十七日修正之條文施行之日起，停止辦理會務委員及會長之選舉，各農田水利會第四屆會務委員及會長任期均至 109 年 9 月 30 日止」)；同條第 2 項並規定，不適用該通則內有關會務委員及會長之選舉及任期之規定；會長於任期中因故出缺或任期屆滿時，由主管機關指派具符合相關資格者代理之，不適用該通則中總幹事代理與定期日補選之規定。該通則第 23 條並規定，農田水利會**專任職員及會長須受公務員兼職及行政中立相關規定之規範。**

--修正所謂「**國安五法**」，包括：108 年 6 月 21 日修正公布「**臺灣地區與大陸地區人民關係條例**」(通稱「**兩岸關係條例**」)，規定「**兩岸政治協議**」須經立法院與公民投票之雙重審議；各機關政務副首長、少將以上人員退休後，不得參與「大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關(構)、團體所舉辦之慶典或活動，而有妨害國家尊嚴之行為」；108 年 5 月 10 日修正公布「**刑法**」增定**第 115 之 1 條**，將「**外患罪**」章適用之地域及對象擴及於大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人；108 年 6 月 19 日修正公布**刑法第 185 之 3 條**，規定共謀案適用「**外患罪**」；108 年 6 月 19 日修正公布「**國家機密保護法**」，規定退離職或移交國家機密之人員，出境應經核准，並刪除原核定機關得縮短管制期間之規定，提高罰則；108 年 7 月 3 日修正公布「**國家安全法**」增定：為大陸地區或其派遣之人發展組織者，及為外國、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人發展組織者，各應處之刑罰；退休軍公教人員犯內亂、外患罪，經判刑確定，或犯同法第 5 之 1 條之罪、或陸海空軍刑法違反效忠國家職責罪章、國家機密保護法第 32 條至第 34 條、國家情報工作法第 30 條至第 31 條之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者，喪失其請領退休(職、伍)給與之權利；

政策宣示「讓年金永續：領得到，領得久--2017年金改革方案（草案）重點」，年改的項目包含：公務人員（含警、消人員）、（公立學校）教師、軍人、勞工、法官、政務官、國民黨職併公職、財政部所屬公營行庫等職業類別人員的退休金（含優惠存款）與撫卹金。惟迄今實際完成立（修）法者僅有：106年8月9日制定公布的「**公務人員退休資遣撫卹法**」（除兩條文³自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行，下稱「**公務人員年改法**」）⁴、106年8月9日制定公布的「**公立學校教職員退休資遣撫卹條例**」（除兩條文⁵自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行，下稱「**教師年改法**」）⁶、106年8月9日修正公布的「**政務人員退職撫卹條例**」（除少數條文⁷自107年

其已支領者，應予追繳；國家安全之維護，應及於中華民國領域內網際空間及其實體空間。

- ³ 同法第95條第1項規定，除本法第7條第4項（按：育嬰留職停薪之年資，得選擇全額負擔並繼續繳付退撫基金費用）及第69條（按：請領退撫給與之權利，不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的；退撫給與應於金融機構開立專戶，專戶內之存款與不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的）自公布日施行外，**其餘條文自107年7月1日施行**。
- ⁴ 同法第95條第2項規定：**自107年7月1日起，原「公務人員退休法」（32年11月16日制定公布，105年5月11日最後修正公布）及原「公務人員撫卹法」（32年11月16日最後修正日為制定公布，99年7月28日最後修正公布）不再適用**。嗣並於107年11月21日以總統華總一義字第10700125431號令，正式廢止原「公務人員退休法」及原「公務人員撫卹法」。
- ⁵ 同條例第100條第1項規定，除本條例第8條第4項（按：育嬰留職停薪之年資，得選擇全額負擔並繼續繳付退撫基金費用）及第69條（按：請領退撫給與之權利，不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的；退撫給與應於金融機構開立專戶，專戶內之存款與不得作為讓與、抵銷、扣押或供擔保之標的）自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行。
- ⁶ 同條例第100條第2項規定：**自施行之日起，原「學校教職員退休條例」（33年6月22日制定公布，105年6月8日最後修正公布）及原「學校教職員撫卹條例」（33年6月22日制定公布，105年6月8日最後修正公布）不再適用**。嗣並於108年4月24日以總統華總一義字第10800041061號令，正式廢止原「學校教職員退休條例」及原「學校教職員撫卹條例」。
- ⁷ 同條例第40條規定，除本條例第19條至第23條（按：關於退職所得替代率之計算、一次退職酬勞金與公保一次養老給付之優惠存款利率計算、退職酬勞金支領金額之限制、退職所得扣減後應全數挹注退撫基金、該條例修正施

7 月 1 日施行外，其餘條文自公布日施行，下稱「**政務官年改法**」）、及 107 年 6 月 21 日修正公布的「**陸海空軍軍官士官服役條例**」⁸（除少數條文⁹自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文自公布日施行，下稱「**軍人年改法**」）。

[3] 以上四法，除「**政務官年改法**」因**一方面限制**支領退職酬勞金之政務人員於該條修正施行後之每月退職所得不得超過退職所得替代率，且**一方面放寬原**「**事務官服務年資**」與「**政務官服務年資**」**不得併計為退休年資之限制**，而兼有「**侵益**」（限制或剝奪受規範對象權益）與「**授益**」（給予受規範對象利益）的雙重性格外，其餘三法皆在「**削減**」軍、公、教人員的退撫給與，是公布後隨即引發一系列釋憲聲請，最終乃有本院今日一併公布的「**年改三解釋**」——**釋字第 781 號解釋（軍人年改釋憲案）、釋字第 782 號解釋（公務人員年改釋憲**

行前後，如何適用原政務人員退職酬勞金給與條例之規定等）、第 25 條（按：關於支領或兼領月退職酬勞金之政務人員亡故時，遺族請領之規定）、第 26 條（按：關於遺族為配偶、未成年子女、身心障礙，且無工作能力之已成年子女或父母，而不支領遺屬一次金，改領遺屬年金之規定）、第 34 條（按：關於政務人員之離婚配偶，於法定財產制或共同財產制關係因離婚而消滅時，請求分配該政務人員依本條例規定支領之離職儲金本息、一次給與或退職酬勞金之規定）、第 36 條（按：關於政務人員之離婚配偶喪失請領公提儲金本息之權利，或喪失請領公提儲金本息之權利之規定）自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘自公布日施行。

⁸ 該條例最初為民國 48 年 8 月 14 日制定公布之「**陸海空軍軍官服役條例**」及「**陸海空軍士官服役條例**」，嗣於 84 年 8 月 11 日制定公布，並自 86 年 1 月 1 日施行「**陸海空軍軍官士官服役條例**」（下稱 86 年陸海空軍軍官士官服役條例）。88 年 5 月 5 日以總統（88）華總（一）義字第 8800098140 號令及 88 年 5 月 5 日總統（88）華總（一）義字第 8800098130 號令，正式廢止「**陸海空軍軍官服役條例**」及「**陸海空軍士官服役條例**」。

⁹ 該條例第 61 條規定：「本條例施行日期，由行政院定之」。嗣行政院於 107 年 6 月 22 日發佈院臺綜字第 1070023073 號令：「本次修正除第 26 條（按：關於退伍金、退休俸、贍養金之給與基準與調降方式）、第 37 條（按：關於遺屬一次金之計算發放、改支遺屬年金之條件）、第 45 條（按：軍官、士官在退撫新制施行前後，均有現役年資者，其年資應合併計算）及第 46 條（按：關於退伍金、軍人保險退伍給付等「優惠存款」之計算與發放）自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文自 107 年 6 月 23 日施行」。

案)及釋字第 783 號解釋¹⁰(教師年改釋憲案)。

[4] 前述軍、公、教三年改法(下稱「年改三法」),細部規定雖不盡相同(整體而言,軍人退撫權益因年改所遭受的影響,遠較公、教人員退撫權益因年改所遭受的影響,來得輕微),然改革的基調實屬相同,引發的法律爭議亦屬雷同。茲為避免重複論述,並為便於相互比較,本文前兩節(「壹、年改三法撮要」與「貳、年改違憲疑義爭點分析」)爰就三法併為論述;第三節(「參、公務人員年改法違憲疑義審查」)則專就系爭公務人員年改法所涉及「解釋標的」(一稱「解釋客體」)一指聲請人具體指摘為違憲的條文,以及本院認為與聲請人指摘之條文具有「重要關聯」¹¹,而主動納入審查範圍的其他條文—按前節所述之爭點分類,逐一審查是否合於憲法意旨,包括:說明「多數意見」(即本解釋「解釋文」及「解釋理由書」)的見解為何,本席何以礙難贊同的理由,並提出本席以為正確的解釋,以便讀者思辨評斷。第四節(「肆、不堪回首的審查程序」)回顧「年改三解釋」一路走來崎嶇離奇的審查經過,由程序面檢視大法官近兩年來面對政治敏感案件,「受理與否」進退維谷的困境。第五節(「伍、年改解釋案平議」)試由旁觀者角度,評論年改功過,以克盡知識份子的言責。末節(「揮手自茲去,蕭蕭班馬鳴」)略敘參與釋憲八年之感想,為這一段奇幻的人生歷程劃上句號。

¹⁰ 本席前於 100 年 10 月 1 日就任現職,同日依法自中央研究院辦理退休。嗣因「教師年改法」之施行,接獲「重新核定退休給與通知書」,認與該聲請案之審查結果具有利害關係,爰自請迴避該案(即釋字第 783 號解釋)之審查。

¹¹ 綜觀本院歷來解釋,大法官就聲請人原未聲請解釋之法規,而以具有「重要關聯性」為由,一併逕行納入審查者,其「關聯之態樣」約有四種:

- 一、與確定終局「裁判」相關聯者(參見本院釋字第 535 號、第 569 號、第 576 號解釋);
- 二、與系爭「事件」相關聯者(參見本院釋字 445 號、第 580 號解釋);
- 三、與系爭規定之「適用」相關聯者(參見本院釋字第 664 號、第 709 號、第 739 號解釋);
- 四、與系爭規定之「意涵」相關聯者(參見本院釋字 737 號、第 747 號、第 776 號解釋)。

壹、年改三法撮要

[5] 按軍人（武官）、公務人員（文官）與公立學校教師均屬國家所任（聘）用，以執行各種國家任務的人員，堪稱廣義的公務員。¹²軍、公、教人員的退休撫恤雖各自定有專法，然規定內容大同小異，演進歷程亦復相同。其次，綜觀近年 OECD 各國因社會（人口）結構變遷、國家財務拮据，而實施（廣義）公務員年金改革，其所採取的改革措施不外：「繳得多」（提高現職人員自繳退休基金的費率）、「領得晚」（延後退撫給與的起支年齡）、「領得少」（削減退撫給與的金額）與「完善管理」（改善退撫基金之經營）等幾項。年改三法自然也不例外。析言之：

一、軍公教退撫制度演進三階段

[6] 軍、公、教退撫制度的肇始各不相同，但最初皆採「恩給制」，即由政府逐年編列預算，全額負擔退休軍公教人員的「退撫給與」¹³，軍公教人員於在職期間完全無需自行提繳退撫儲金。後為減輕政府負擔，公、教、軍退撫乃分別自 84 年 7 月 1 日、85 年 2 月 1 日及 86 年 1 月 1 日起，由「恩給制」改為「年金制」，亦稱「共同儲金制」，

¹² 參見本院釋字第 430 號解釋（解釋文）：「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係，現役軍官依有關規定聲請續服現役未受允准，並核定其退伍，如對之有所爭執，既係影響軍人身分之存續，損及憲法所保障服公職之權利，自得循訴願及行政訴訟程序尋求救濟」；第 308 號解釋楊建華大法官提出之「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）」。

¹³ 軍人年改法以「退除給與」統稱軍人退伍除役時的各項給與（參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 3 條第 4 款）；公、教年改法則統稱之為「退撫給與」（參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 5 條、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 5 條）。

即由政府與現職軍公教人員按法定比率(65%與35%)，按月撥繳「退撫基金費用」(退休儲金)，設立「公務人員退休撫卹基金」(下稱「退撫基金」)¹⁴，用以支付退休人員的「退撫給與」¹⁵，並由政府負「最後支付保證」責任¹⁶。相關法律稱「年金制」為「退撫新制」，與退撫新制實施前(俗稱「退撫舊制」)之「恩給制」並存而行。¹⁷此次「年改三法」乃以退撫新制為基礎，進行改造(詳後)，雖仍維持共同儲金制，但完全廢除(取代)前此之「退撫新制」與「退撫舊制」，堪稱「年改新制」。明瞭退撫制度的演進，有助於正確評價年改的憲法爭議(詳後)。

二、年改關於「繳得多」的變革

[7] 按「退撫新制」於規劃時，曾精算退撫基金達到財務收支平衡的「最適提撥率」應為「軍公教現職人員之本(年功)俸(薪)額加一倍」之18.97%(軍)、13.55%(公)、13.55%(教)，¹⁸並由「政府」與「現職人員」各分擔其中的65%與35%。¹⁹惟「退撫新制」施行時，

¹⁴ 參見83年12月28日制定公布之「公務人員退休撫卹基金管理條例」(下稱83年公務人員退休撫卹基金管理條例)第1條：「為辦理公務人員退休撫卹基金(以下簡稱本基金)之收支、管理及運用等事項，依公務人員退休法第八條第六項及公務人員撫卹法第十五條第三項規定，制定本條例(以上第1項)。政務官、教育人員及軍職人員之退休(職)、(伍)撫卹基金一併納入本基金管理(以上第2項)」。

¹⁵ 參見83年公務人員退休撫卹基金管理條例第4條、公立學校教職員退休資遣撫卹條例第4條第1款、公務人員退休資遣撫卹法第4條第1款。

¹⁶ 參見83年公務人員退休撫卹基金管理條例第8條(「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」)；105年5月11日修正公布之公務人員退休法(下稱105年公務人員退休法)第14條第2項(「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)支給，並由政府負最後支付保證責任」)；105年6月8日修正公布，同年月11日施行之「學校教職員退休條例」第8條第1項。

¹⁷ 參見公務人員退休資遣撫卹法第4條第1項。

¹⁸ 參見本解釋「附件三」。

¹⁹ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第29條第2款、「公務人員退休資遣撫

相關法律所規定之「退撫基金費用提撥費率」僅為 8%至 12%；²⁰然實際（退撫基金費用）提撥率多未達法定上限，致其與各次精算報告所建議的「最適提撥率」之間的落差越來越大（詳情見本解釋之「附件三」）。為改善退撫基金費用自始提撥不足的缺失，年改三法乃將退撫基金費用撥繳費率進一步提升為 12%至 18%。²¹以上「繳得多」的變革皆自年改三法公布施行後生效，並未溯及既往。

三、年改關於「領得晚」的變革

[8] 軍人因職業需求，原具有「役期短」、「退（伍）除（役）早」²²、「離退高」等特性，此次年改並未改變「退除給與」的年資與年齡要件²³。至於公、教人員的退休原分為三種：自願退休、屆齡退休與命令退休²⁴。各國為達成「領得晚」的改革目標，或延長「屆齡退休」的年齡（例如從 62 歲延長至 65 歲），或／並延長「自願退休」的年齡。我國因公教人員屆齡退休的年齡多年來始終定為 65 歲²⁵，幾無延

卹法」第 7 條第 2 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 8 條第 2 項。此一共同提撥比例，歷次修法均未修正。

²⁰ 參見 86 年陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 2 項、84 年 7 月 1 日施行的公務人員退休法（下稱 84 年公務人員退休法）第 8 條第 3 項、85 年 2 月 1 日施行的教職員退休條例（下稱 85 年教職員退休條例）第 8 條第 3 項。另，後 99 年 8 月 4 日修正公布的「公務人員退休法」（下稱 99 年公務人員退休法）第 14 條第 4 項再調高為 12%至 15%。

²¹ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 29 條第 2 款、「公務人員退休資遣撫卹法」第 7 條第 2 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 8 條第 2 項。

²² 此與軍人採取所謂「限齡限年」制度有密切關係。詳見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 5 條及第 6 條之規定。

²³ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 款與第 2 款（「軍官、士官退伍除役時給與如下：一、服現役三年以上未滿二十年者，按服現役年資，給與退伍金。二、服現役二十年以上，或服現役十五年以上年滿六十歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願，按前款規定，給與退伍金」。並參見 86 年「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 款與第 2 款（內容相同）。

²⁴ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 16 條第 1 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 17 條第 1 項。

²⁵ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 19 條第 1 項、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 20 條第 1 項。

長的空間；公、教年改法乃致力於延後「自願退休」的「起支年齡」。按退撫新制早期曾採所謂「75 制」，規定公教人員任職滿 25 年且年滿 50 歲者，得自願退休；²⁶後改為所謂「85 制」，規定公教人員任職滿 30 年且年滿 55 歲者，得自願退休。公、教年改法除維持原 85 制規定外，並新增：自 110 年 1 月 1 日起，須年滿 60 歲者始得自願退休，並擇領全額月退休金；此後每年遞增 1 歲，至 115 年 1 月 1 日起須年滿 65 歲者，始得自願退休，並擇領全額月退休金。²⁷上述自願退休起支（月退休金）年齡的限制容有兩種例外：一是身心障礙、重大傷病、危勞職務或原住民等特殊情形人員，得酌予降低自願退休之年齡；²⁸二是允許提前（於起支年齡前）支領「減額月退休金」²⁹。上

²⁶ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 4 條：「公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休：一、任職五年以上年滿六十歲者。二、**任職滿二十五年者**。（以上為第一項）前項第一款所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低，但**不得少於五十歲**。（以上為第二項）」；105 年 6 月 8 日修正之「學校教職員退休條例」第 4 條第 1 項：「教職員有左列情形之一者，得申請退休：……二、**任職滿二十五年者**」及第 5 條第 4 項前段「年齡未滿五十歲具有工作能力而申請退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金……」。

²⁷ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 31 條第 1 項 2 款第 2 目：「公務人員任職滿十五年，依第十七條第一項規定辦理退休者，符合下列月退休金起支年齡規定，得擇領**全額月退休金**：……（二）**任職年資滿三十年且年滿五十五歲**」；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 32 條第 1 項：「教職員任職滿十五年依第十八條第一項規定辦理退休者，符合下列月退休金起支年齡規定，得擇領**全額月退休金**：一、年滿五十八歲。但應隨平均餘命之延長與職場人口結構變化適時調整。二、前款請領年齡，除高級中等以下學校校長及教師外，其餘教職員自中華民國一百十五年一月一日起，每年提高一歲，以**提高至六十五歲為限**」。

²⁸ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 17 條第 2 項至第 8 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 18 條第 2 項至第 5 項。

²⁹ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」31 條第 4 項第 3 款規定（「前三項人員於未達月退休金起支年齡前，得就下列方式，擇一請領退休金：……三、**提前於年滿月退休金起支年齡前**，開始領取月退休金；**每提前一年，減發百分之四**（以下簡稱**減額月退休金**），**最多得提前五年，減發百分之二十**」）；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 32 條第 4 項第 3 款規定（「前三項所定月退休金起支年齡前，得就下列方式，擇一請領退休金：三、**提前於年滿月退休**

述「領得晚」的變革亦未溯及適用。

四、年改新制關於「領得少」的變革

[9] 年改著力最深且最具爭議者，當屬有關「減少」退撫給與的變革。其具體措施包括：

1. 重訂退休金計算基準

[10] 公、教年改法皆重新設定退休金的「計算基準」，適用於其公布施行後退休之人員。申言之，自 107 年 7 月 1 日起至 108 年 12 月 31 日前退休者，應改以「**最後在職 5 年之平均俸（薪）額**」為計算基準，計算其「基數內涵」；此後每年加長 1 年，自 118 年 1 月 1 日起退休者應改以「**最後在職 15 年平均俸（薪）額**」為計算基準，計算其「基數內涵」。³⁰至於公、教年改法公布施行前已退休，或符合支領月退休金條件而於公、教年改公布施行後退休之人員，則仍依原規定以「**最後在職經敘定之本（年功）俸（薪）額**」為計算基準，計算其「基數內涵」。³¹軍人年改法之用語雖有不同，亦有類似規定。³²

2. 設定退休所得上限

[11] 年改三法最嚴厲的限制措施即為設定「**退休所得上限**」（俗稱「天花板」），全面適用於全體軍公教人員，含溯及適用於年改三法公布施行前業已退休（退伍除役）的人員。³³具體而言，公、教年改法係以

金起支年齡前，開始領取月退休金；每提前一年，減發百分之四（以下簡稱**減額月退休金**），最多得提前五年，減發百分之二十」。

³⁰ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 27 條第 2 項及同法「附表一」，「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 28 條第 2 項及同法「附表一」。

³¹ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 27 條第 1 項及第 3 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 28 條第 1 項及第 3 項。

³² 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 26 條附表三說明二、退休俸：（二）「**基數計算基準：以退伍除役生效日前最後五分之一年資之本俸平均數加一倍為基數……另本條例修正施行前已退伍者，以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數內涵；……**」。

³³ 參見公務人員退休資遣撫卹法第 37 條第 1 項：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額」；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 37 條第 1 項：「本條例施行前退休生效

訂定所謂「退休所得替代率」為基礎，計算每月退休所得上限。所謂「退休所得替代率」係「指公務人員退休後所領每月退休所得占最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計一倍金額之比率」³⁴。公務人員年改法第 38 條第 1 項明定：「本法公布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之金額」³⁵，同法第 37 條第 1 項且明定：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額」（亦即溯及適用於該法施行前已退休之人員）。³⁶所謂「依替代率上限計算」中之「替代率」，則載於公務人員年改法第 37 條之附表（即同法附表三）與教師年改法第 37 條之附表（即同法附表三）。上開二附表不僅以審定之「退休年資」為基礎，設定所得替代率（原則上年資每增加一年，退休所得替代率增加 1.5%），並設定自該法施行日（107 年 7 月 1 日）起，更分 10 年平均調降之各年所得替代率（每年調降所得替代率 1.5%）。以施行前已退休，退休年資 15 年的公務人員為例，於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率上限為 45%；經逐年調降後，自 118 年 1 月 1 日起，其退休所得替代率上限降至 30%。又如，施行前已退休且審定退休年資（最高可採計至）35 年的公務人員，其於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日的退休所得替代率上限可達 75%；經逐年調降後，自 118 年 1 月 1 日起，其退休所得替代率上限將降至 60%；³⁷至於該法施行後退休之公務人員，最高可

者之每月退休所得，於本條例施行後，不得超過依替代率上限計算之金額」；陸海空軍軍官士官服役條例第 26 條第 3 項：「依本條例修正施行前給與基準計算之每月支領退休俸、優存利息及月補償金合計數額，未超過依本條例修正施行後給與基準計算之退休俸者，按原核計數額發給；超過者，其二者間之差額自施行日起十年內，分年平均調降至無差額止，調降方式如附表四」。

³⁴ 參見公務人員退休資遣撫卹法第 4 條第 4 款、公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 4 條第 4 款。

³⁵ 相同規定，參見公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 38 條第 1 項。

³⁶ 相同規定，參見公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 37 條第 1 項。

³⁷ 參見公務人員退休資遣撫卹法第 37 條第 2 項及同法附表三。

採計年資增為 40 年，其於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率上限可達 77.5%（超過 35 年之年資，每增加一年，替代率增加 0.5%）；經逐年調降後，自 118 年 1 月 1 日起，其退休所得替代率上限降至 62.5%。³⁸

[12] 軍人年改法第 26 條則以**重定「給與基準」**的方式，**設定退休所得上限**。該條第 1 項第 1 與第 2 款首先規定**退撫新制施行前、後年資（即退撫舊制年資與退撫新制年資）之（一次）退伍金³⁹、（月）退休俸⁴⁰或贍養金⁴¹的給與基準**（分如該法「附表一」及「附表二」所示）。第 2 項則規定該法修正**施行後之（一次）退伍金、（月）退休俸或贍養金的給與基準**如該法「附表三」所示。同條第 3 項則進一步規定退休所得上限的作用：「依本條例修正**施行前**給與基準計算之每月支領退休俸、優存利息及月補償金合計數額，**未超過依本條例修正施行後給與基準計算之退休俸者**，按原核計數額發給；**超過者**，其二者間之差額自施行日起十年內，分年平均調降至無差額止，調降方式如附表四。」如上規定，雖亦對軍人的退休所得設定上限，然因前揭第 2 項規定及同條「附表三」**同時調高**可採計年資（由 35 年提高為 40 年），連帶提高了（一次）「退伍金」的「**基數**」（由 52.5 個基數提高至 60 個基數）；**並調高**（月）退休俸的「**俸率**」（以服役年資 20 年者為例，其月退休俸之俸率由原退撫新制的 40%，提高為 55%，且最高可採計年資 40 年，使士官之俸率最高可達 95%，軍官最高可達 90%，致軍人退休所得上限的殺傷力（限制效果）銳減。此由本解釋「附件十：年改整體影響分析表」觀之即明。依退輔會 107 年 11 月及 108 年 4 月的統計，支領（一次）退伍金並辦理優惠存款之退除軍人分別為

³⁸ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 38 條第 2 項及同法附表三。
教師所得替代率之規定相同，惟施行前退休之教師，最高可採計年資亦為 40 年。參見「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 37 條第 2 項及同法附表三。

³⁹ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 項第 1 款。

⁴⁰ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 項第 2 款。

⁴¹ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 23 條第 1 項第 3 款。

90,150 人與 87,876 人，其中未因「年改」設定退休所得上限（天花板）而受影響（亦即無需調降優存利息）者，分別為 89,354 人與 87,132 人（各占 99.17%與 99.15%）。

[13] 此外，前揭軍人年改法第 26 條之「附表三」與公、教年改法之「附件三」還存在一項重大差別，即軍人依前者計算得出之退休所得上限即屬固定，無須如公教人員依後者計算得出之月退休所得上限還應再分 10 年平均調降。此亦為軍人年改法對於軍人退撫權益的衝擊，所以遠低於公、教年改法對於公、教人員退撫權益的衝擊之重要原因。真是「魔鬼總藏在細節裡」，非細繹不易察知！

[14] 猶需一言者，配合退休所得上限的設定，公、教年改法均明定：「本法公布施行前退休生效者，應按本法公布施行時（按：即 107 年 7 月 1 日）之待遇標準，依前四項規定重新計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）俸之調整重新計算」⁴²。此一與現職人員日後調薪「脫勾」之設計，對於選擇支領月退休金（俸）之軍公教人員的退休生活尤為不利。

3. 訂定最低保障金額

[15] 配合退休所得上限之規定，年改三法皆定有「最低保障金額」（俗稱「樓地板」）作為調降三法施行前已退休（退伍除役）人員退休所得的底線。軍人年改法係以該法施行日（107 年 7 月 1 日）之少尉一級「本俸」及「專業加給」合計數額作為「最低保障金額」（按：

⁴² 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 37 條第 5 項及第 38 條第 5 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 37 條第 5 項及第 38 條第 5 項。

「陸海空軍軍官士官服役條例」雖無明文，然第 39 條立法理由三、略同（「查現行軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金均係伴隨現職待遇調整而調整，除衍生退伍所得與在職人員待遇相近之不合理現象外，亦造成退撫基金長遠負擔及繳費義務與給付權利之不對等情形，爰參 106 年 8 月 9 日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法第 67 條規定，明定軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領遺屬年金調整機制。至所列舉國家整體財政狀況及經濟環境、消費者物價指數、退撫基金財務盈虧與否等條件，必須綜合考量衡酌調整幅度，及經詳慎之程序研商後始為妥適，爰授權於本條例施行細則訂定相關細部執行規範，以利執行」）。

即 38,990 元)。但原支領金額即低於「最低保障金額」者，仍按原支領金額支給（亦即「多砍、少不補」）。⁴³

[16] 公、教年改法則同以該法施行日（107 年 7 月 1 日）之公務人員委任第一職等本俸最高級之「本俸額」及該職等一般公務人員之「專業加給」合計數額作為「最低保障金額」（按：即 14,890 元 + 18,250 元 = 33,140 元）。⁴⁴退休人員每月所領退休所得，經依各該年改法所定退休所得替代率重新計算後，如有低於「最低保障金額」者，應支給最低保障金額；但原領金額原即低於「最低保障金額」者，仍依原金額支給（亦即「多砍、少不補」）。⁴⁵此外，因公務人員年改法第 37 條之附表（即同法「附表三」）與教師年改法第 37 條之附表（即同法「附表三」）除設定 107 年 7 月 1 日之退休得替代率上限外，同時設定自該日起，分 10 年逐年調降退休得替代率之各年上限（已如前述），乃更規定於該二法施行日前退休之公教人員，其每月所領退休所得經「調降優存利率」（詳次目）後之各年度月退休所得，亦不得低於依同法「附表三」所定「最末年退休所得替代率」計算得出之金額（下稱「最末年保障金額」）；但原領金額原即低於「最末年保障金額」者，仍依原金額支給（亦即「多砍、少不補」）。⁴⁶總之，退休公、教人員調降退休所得受有「**雙層樓地板**」之保障——「最末年保障金額」與「最低保障金額」，並以二者中金額較高者為削減之底線。⁴⁷雖然如此，因軍人年改法所定之「最低保障金額」（38,990 元）遠高於公、

⁴³ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 26 條第 4 項。

⁴⁴ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 4 條第 6 款；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 4 條第 6 款。

⁴⁵ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 26 條第 4 項；「公務人員退休資遣撫卹法」第 39 條第 2 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 39 條第 2 項。

⁴⁶ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 36 條第 2 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 36 條第 2 項。

⁴⁷ 此乃前揭兩條文合併觀察的結果。亦即每月所領退休所得，既不得低於「最低保障金額」，也不得低於「最末年保障金額」，則適用之結果即以其中「金額較高者」為削減之底線。

教年改法所定「最低保障金額」(33,140 元)，亦為年改對於公教人員之影響遠大於對軍人之影響的重要原因。

4. 限期調降優存利率

[17] 退撫舊制下，因其時軍公教人員的待遇（薪俸）偏低，以軍公教在職時之薪俸為基礎，計算得出之退休金難以維持其退休生活，故乃發明出一種變通形式的退休金。「優存利息」雖無退休金之名，而實為退休金之一部分。其時選擇支領「月退休金」者，得以其「公務人員保險（以下簡稱公保）一次養老給付」之全數金額；選擇支領「一次退休金」者，得以其領取之「一次退休金」，加上「公保一次養老給付」之合計金額，存入在台灣銀行開設之專戶，以該行一年期定存利率之 1.5 倍計付利息，72 年以後更將存款利率固定為 18%，是名「優惠存款利息」（下稱「優存利息」）。因之，僅具退撫舊制年資，或兼具退撫新、舊制年資者，始得依其舊制年資，享有「優存利息」。

[18] 年改三法皆有明文，限期調降優存利率。首先關於擇領「月退休金」者，公務人員年改法第 36 條第 1 項規定，其「一次公保養老給付」之優存利率，應分兩年調降至零。即自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 9%，自 110 年 1 月 1 日起，調降為 0%。惟經依法扣減優存利息後，致「每月退休所得」低於「最低保障金額」或「最末年保障金額」二者中之較高時，就該保障金額中，屬於公保一次養老給付優存利息部分，應照年息 18% 計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。⁴⁸但依本法公布施行前規定計算之每月退休所得原即低於「最末年替代率」上限金額者，依原儲存之金額及年息 18% 辦理優惠存款。⁴⁹

[19] 軍人「月退修俸」優存利率的調降則相對簡單而溫和。軍人年改法 26 條第 3 項規定：「依本條例修正施行前給與基準計算之每月支

⁴⁸ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 36 條第 2 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 36 條第 2 項。

⁴⁹ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 36 條第 3 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 36 條第 3 項。

領退休俸、優存利息及月補償金合計數額，未超過依本條例修正施行後給與基準計算之退休俸者，按原核計數額發給；超過者，其二者間之差額自施行日起十年內，分年平均調降至無差額止，調降方式如附表四。」析言之，軍人因為沒有類似公、教人員退休所得替代率於107年7月1日訂定後，更須分10年調降的規定，故而相對簡單（不生雙層「樓地板」）；且軍人超過退休所得上限者，應分10年消化其差額，故而相對溫和。

[20] 其次，關於擇領「一次退休金」者，公務人員年改法第36條第4項規定⁵⁰，其「一次退休金」與「公保一次養老給付」合計之每月優存利息高於最低保障金額者，應分6年調降至6%。詳言之，其每月退休所得超過「最低保障金額」之本金部分之優存年利率，自107年7月1日至109年12月31日應調降為12%；自110年1月1日至111年12月31日應調降為10%；自112年1月1日至113年12月31日應調降為8%；自114年1月1日起調降為6%。至於每月優存利息原即低於或等於「最低保障金額」者，其本金仍以18%計息。⁵¹教師、軍人年改法均有類似規定。⁵²另，軍人因作戰或因公致傷、身心障礙，或於系爭條例施行前年滿85歲以上之校級以下退伍除役軍官、士官之優存利息退除給與，仍照年息18%計息，不予調降。⁵³

5. 訂定扣減順序

[21] 為扣減退休所得，使不超過法定退休所得上限，年改三法皆定有實施扣減之順序。公務人員年改法第39條第1項規定，退休人員每月退休所得，依同法第36條規定調降優存利息後，倘仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：（一）剩餘之優存利息，（二）退撫

⁵⁰ 並參見「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第36條第4項（內容相同）。

⁵¹ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第36條第4項。

⁵² 參見「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第36條第4項；「陸海空軍軍官士官服役條例」第46條第4項。

⁵³ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第46條第4項第2款。

舊制之月退休金（含月補償金），（三）退撫新制之月退休金。因為同法第 36 條規定月退休金中之優存利率應分 2 年調降至零，上開扣減順序之規定實際僅適用於 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日（優存利息減半）期間。⁵⁴

6. 終結年資補償金

[22] 按由於軍、公、教退撫舊制與退撫新制之月退休金（俸）計算方式（基數內涵）不同（軍人年改法第 26 條附表一與附表二對照）⁵⁵，前為順利推動退撫新制，避免具有退撫舊制年資未滿 15 年者遭受損失，乃訂定**年資補償金制度**，使兼具新、舊制年資，且舊制年資 1 年以上、未滿 15 年者，得擇領一次補償金或月年資補償金，以為補償。⁵⁶茲年改三法皆明定，其修正施行前已依規定領取「月補償金」者，以其核定之退休（退伍除役）年資、俸級，依退撫新制施行前原領取之規定，計算其應領之一次補償金，扣除其於各該法修正施行前、後所領之月補償金後，一次補發其餘額。無餘額者，不再補發。以此終結年資補償金制度。⁵⁷

五、限制再任職私校（肥貓條款）

[23] 年改三法除「削減」軍公教人員因擔任公職所得之「退撫給與」外，更進一步限制其退休後之經濟活動所得。其中以禁止再任職私立學校獲致每月報酬超過一定金額之規定，最具爭議。軍人年改法第

⁵⁴ 參見「公務人員退休資遣撫卹法」第 39 條第 1 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 39 條第 1 項。

「陸海空軍軍官士官服役條例」第 26 條附表四註記 4 規定略同。

⁵⁵ 參見 105 年 5 月 11 日修正公布之「公務人員退休法」（下稱 105 年公務人員退休法）第 9 條第 3 項及第 31 條第 4 項第 2 款；105 年 6 月 8 日修正，同年 10 月 10 日施行之「學校教職員退休條例」（下稱 105 年學校教職員退休條例）第 5 條第 3 項。

⁵⁶ 參見 86 年陸海空軍軍官士官服役條例第 38 條第 1 項；105 年公務人員退休法第 30 條第 2 項及第 3 項；105 年學校教職員退休條例第 21 之 1 條第 5 項及第 6 項。並參見本解釋**附件五**。

⁵⁷ 參見「陸海空軍軍官士官服役條例」第 47 條第 3 項；「公務人員退休資遣撫卹法」第 34 條第 3 項；「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第 34 條第 3 項。

34 條第 1 項第 3 款規定：支領退休俸或贍養金之軍官、士官，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（按：33,140 元）者，應停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之。公務人員年改法第 77 條第 1 項第 3 款與教師年改法第 77 條第 1 項第 3 款限制更嚴，退休公教人員經審定支領或兼領月退休金，而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（按：目前為 23,100 元），應停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之。

六、年改關於「完善管理」的變革

[24] 年改三法為完善退撫基金管理，也作了一些努力，包括：

1. 調降所節省之經費，挹注退撫基金

[25] 三法皆規定因調降軍公教人員之退撫給與（退除給與）所節省之經費支出，應經預算程序，全數挹注退撫基金，不得挪作他用。⁵⁸且每年度之挹注金額，應由退撫基金管理機關定期上網公告。⁵⁹另，國軍因配合政府組織精簡政策，致退撫基金財務缺口擴大，軍人年改法特別規定由輔導會自該法施行後，分十年編列預算，每兩年編列二百億元，總額一千億元挹注之。

2. 放寬年資併計

[26] 為「降低行政成本」，三法皆設有退撫舊制年資、退撫新制年資、留職停薪年資、軍校就讀期間、及不同職域年資得予併計之規定。⁶⁰

3. 退撫基金委外經營

[27] 為提升經營績效，三法皆規定，退撫基金之運用及委託經營，

⁵⁸ 陸海空軍軍官士官服役條例第 54 條第 2 項；公務人員退休資遣撫卹法第 40 條第 1 項；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 40 條第 1 項。

⁵⁹ 陸海空軍軍官士官服役條例第 54 條第 4 項；公務人員退休資遣撫卹法第 40 條第 3 項；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 40 條第 3 項。

⁶⁰ 陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 4 項及第 6 項；公務人員退休資遣撫卹法第 11 條及第 12 條；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 12 條及第 13 條。

應由專責單位進行專業投資，並按季公告收支及運用情形。⁶¹

4. 建立檢討機制

[28] 三法皆規定軍公教人員退休（退伍除役）後所領之月退休金（俸）、月撫卹金（贍養金）及遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之。但調整後之給付金額超過原領給付金額之百分之五，或低於原領給付金額時，應經立法院同意。⁶²

[29] 另，三法均明定，各該法修正施行後，行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，五年內檢討制度設計與財務永續發展，此後並定期檢討。⁶³

[30] 以上分析及歸納，希有助於社會大眾認識、瞭解內容瑣碎、用語艱澀的軍公教退撫法規，為公民積極參與公共事務，就公共政策進行理性思辨（而非情緒謾罵）、聚焦對話（而非各說各話）提供事實基礎。

貳、年改違憲疑義爭點分析

[31] 就法規疑義，所為之抽象違憲審查，不同於一般具體訴訟。大法官解釋的「標的」（客體、對象）不受聲請人釋憲聲請書之拘束。凡合於釋憲聲請要件⁶⁴的系爭法規（法律、命令或相當於命令的法規範）所涉及的違憲疑義，均屬大法官解釋的範圍。依前節有關年改三法主要內容之歸納，其間所涉及的違憲疑義，大體環繞三個核心問題開展：

⁶¹ 陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 11 項；公務人員退休資遣撫卹法第 10 條第 1 項；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 11 條第 1 項。

⁶² 陸海空軍軍官士官服役條例第 39 條；公務人員退休資遣撫卹法第 67 條；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 67 條。

⁶³ 陸海空軍軍官士官服役條例第 59 條；公務人員退休資遣撫卹法第 92 條；公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 97 條。

⁶⁴ 參見司法院大法官審理案法第 5 條及第 7 條。

一、「削減」軍公教人員的退休金，是否違憲？

[32] 聲請人因反對溯及削減已退休軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)，而聲請大法官解釋憲法。然而，欲獲得對其有利之解釋(勝訴)仍須以溯及削減「退撫給與」(退除給與)乃屬「違憲」的國家(立法)行為為前提。因為，很糟糕(lousy)或者不得民心(unpopular)的立法，未必違反憲法(unconstitutional)！這是政治(解決)與司法(違憲審查)的根本區別。

[33] 溯及削減軍公教人員的退休金是否違憲，首先應取決於軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)在憲法上的定性。這個問題至少又包括以下幾個爭點：

1. 軍公教人員領取「退撫給與」(退除給與)的憲法依據為何？或者，反過來說，削減軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)侵害其於憲法上所保障的什麼基本權？
2. 軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)應如何「定性」(how to be characterized)？其為軍公教人員「薪資」(俸給)的一部份？或純屬國家所予之「恩賜」(恩賞)？
3. 前述「退撫給與」(退除給與)的「定性」，在退撫新制實施前(恩給制)與後(共同儲金制)，有無不同？
4. 「退撫給與」(退除給與)的「定性」，是否因退休(退伍除役)人員選擇領取之方式為「一次退休金(退伍金)」或「月退休金(月退休俸)」而有不同？
5. 「優存利息」應如何定性？是國家「政策性補貼」？抑或舊制下「退休金」(含「一次退休金／退伍金」與「月退休金／月退休俸」)的一部分？

二、「溯及」削減已退休軍公教人員的退撫給與(退除給與)，如何違憲？

[34] 年改三法不僅採取各國年改常見的手段，以達成「繳得多」、「領得晚」與「領得少」的政策目標，更採取了罕見的「溯及既往」削減

「退撫給與」(退除給與)措施，致退休軍公教人員反彈甚大。這個問題至少包括以下幾個爭點：

1. 年改三法設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之軍公教人員，是否違反「法律不溯既往」原則？其為「真正溯及既往」？抑或「不真正溯及既往」？軍公教人員「退撫給與」(退除給與)的權利內容究何時確定？(抑或永不確定？)
2. 設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之軍公教人員，是否侵害其於憲法上所保障的「信賴利益」，從而違反「信賴保護原則」？
3. 「信賴保護原則」與「比例原則」二者之關係為何？不違反「信賴保護原則」的法規，仍可能違反「比例原則」？
4. 倘年改三法設定「退休所得上限」，並溯及削減前此已退休軍公教人員之「退撫給與」(退除給與)，尚不違反「法律不溯既往」原則，亦不違反「信賴保護」原則，此後法律設定新的(且更低的)「退休所得上限」再削減前此退休軍公教人員的「退撫給與」(退除給與)可有界限(滑坡效應可有停損點)？
5. 以制定在後的退撫給與(退除給與)「新」標準，重新計算前已退休(退伍除役)人員之退撫給與(退除給與)，是否違反其「平等權」(不等者，而等之)？

三、「限制」領取月退休金(俸)的軍公教人員「再任」職私校，如何違憲？

[35] 限制領有月退休金(俸)之退休軍公教人員，倘再任職私立學校獲取報酬超過一定金額者，即應停領月退休金(俸)之「肥貓條款」，可能涉及之違憲疑義包括：

1. 其是否侵害退休軍公教人員的「工作權」？如果是，則其屬於哪一種「類型」的侵害？係對選擇職業自由的「主觀條件」限制？從而，應以哪種基準進行違憲審查？
2. 是否侵害退休軍公教人員的「平等權」？首先，私部門有給職務不

計其數，何以唯獨限制再任「私立學校」職務？其次，限制領有月退休金（俸）之退休人員再就業，無異限制中、高齡者就業機會，是否為「年齡歧視」？再者，其對退伍除役之「軍人」，與對退休之「公教人員」之再任職限制寬嚴不一，是否違反「體系正義」？

[36] 遇到體系龐雜而規定繁瑣的法規，釋憲聲請人常以「散彈槍打鳥」的方式，將可能的爭點混在一齊主張；而本院解釋亦常將多個爭點結合一堆條號，一齊論述，結果往往使人猶如濃霧裡看花，看魀霧煞煞。爰就年改三案所涉違憲疑義諸爭點，整理如上，希收綱舉目張，一目瞭然之效。以下即本此綱目，依序審查系爭「公務人員年改法」（即106年8月9日制定公布，107年1月1日施行之公務人員退休資遣撫卹法，下稱「本法」）所含各項「審查標的」（或稱「審查客體」，詳見本解釋附件一）是否合憲。

參、公務人員年改法違憲疑義審查

[37] 就年改的政策目標-- 使退休人員「領得少」-- 而言，前述「削減」退撫給與（退除給與）及「溯及」削減退撫給與（退除給與）的規定，毋寧為本法的重點；至於「限制再任私校」的規定僅屬附加。多數大法官判定本條例的重點規定悉屬「合憲」，僅附加的「再任限制」為「違憲」。本席除與多數大法官共同協力宣告「再任之限制」違憲外，對於多數意見所為之「合憲」宣告，均欠難贊同。質言之，本席以為：本法關於「削減」退撫給與的規定，於其適用於本法修正施行後退休之人員（即所謂「不真正溯及既往」）的範圍內，尚不違憲；至於「溯及適用」於本條例修正施行前已退休之公務人員（即所謂「真正溯及既往」），則屬「違憲」。爰提出「部分不同意見書」如下。

一、「削減」公務人員「退撫給與」是否合憲？

[38] 「削減」公務人員的「退撫給與」是否合憲，首先應確認「削減公務人員退撫給與」是否侵害公務人員於憲法上所保障的某種基本權。

1. 削減公務人員「退撫給與」侵害公務人員於憲法上所保障的什麼「基本權」？

[39] 解釋理由書第 58 段釋示：「憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權」。上開有關公務人員「退撫給與」之定位大體正確。惟，公務人員之「退撫給與」固「為具有財產權性質之給付請求權」，然其毋寧更屬於憲法第 18 條「應考試服公職權」（廣義之「參政權」）之一部份。⁶⁵蓋公務人員之所以能對國家請求「退撫給與」，實由於「應考試服公職權」⁶⁶所衍生的公法上「財產請求權」⁶⁷，並非一般之「財產權」（多數意見僅此一次提及「服公職權」，其餘概稱「財產權」）。此一認知，至為關鍵。可謂差之毫釐，失之千里（詳後）。

2. 公務人員退撫給與的法律定性

[40] 多數意見此下緊扣「退撫給與為具有財產權性質之給付請求權」之權利定位，解釋理由書第 59 段隨即話鋒一轉，採納關係機關於言詞辯論時所提出的「層級化財產權保障」理論⁶⁸，作為解釋的主要論理依據，謂：「退撫給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退撫給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退休人員在職時所提撥，而受不同層級之保障」。繼而分析退

⁶⁵ 此由本院釋字第 575 號解釋觀之至明：「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於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利」。

⁶⁶ 本院歷來解釋多僅稱「服公職權」，本席以為憲法第 18 條所規定者乃「應考試服公職」權，並無單獨之「服公職權」。詳見本席於釋字 715 號解釋提出之「部分協同暨部分不同意見書」。

⁶⁷ 參見本院釋字第 187 號解釋（請求發給退伍而未領取退伍金之證明）、釋字第 201 號解釋（退休金）、釋字第 280 號解釋（月退休金之優惠存款）、釋字第 455 號解釋（義務役年資併計公職退休服務年資）等。

⁶⁸ 參見關係機關國防部於 108 年 6 月 19 日向本院提出之言辭辯論爭點聲明書，第 30 頁至第 34 頁「六、公共年金與層級化財產權保障」一節。

撫基金的財源有三：(1) 個人提撥，即現職人員依法定比率，按月繳納之儲金本息；(2) 政府提撥，即政府依法定比率，按月繳納之儲金本息；(3) 政府補助，指政府於 (a) 退撫基金未達法定最低收益，或 (b) 退撫基金不足支應退撫給與時，所撥交之補助款項之本息。

[41] 解釋理由書第 60 段釋示：「上開 (1) 個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。⁶⁹」

[42] 解釋理由書第 61 段更釋示：「上開 (2) 關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任……因其財源源自政府預算……性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開 (2) 政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間（註 2）。至於上開 (3) (a) 與 (3) (b) 之財源，與政府就退撫舊制退撫給與（例如以舊制年資計算之月退休俸、（一次）退伍金及優存利息等）之支付，同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。」多數意見之論理架構，至此儼然形成。

[43] 上述理論，本席礙難贊同。理由如下：首先，姑不論將德國聯邦憲法法院發展出來的「層級化財產權保障」理論，移植適用於我國

⁶⁹ 嚴格地說，該句話有語病。蓋國家對人民財產，並非不得徵收；但應迅速給予合理、有效之補償。參見湯德宗，《對話憲法·憲法對話：湯德宗憲法有聲書》下冊，第 27 講，（2016 年，增訂三版）並參見台大開放式課程-大法官講堂：中華民國憲法及政府（參見，<http://ocw.aca.ntu.edu.tw/ntu-ocw/ocw/cou/105S104>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

軍公教退撫給與是否有所誤解，⁷⁰這樣的「層級化財產權保障」理論顯然曲解了「恩給制」的意涵，背離我國退撫制度的沿革。道理很淺顯，如果「恩給制」的意思確如多數大法官所說，對於（如上開（2）與（3）之情形）由政府提撥之費用所生之財產請求權，立法機關便擁有較大的立法形成空間，包括決定是否給予、如何給予退撫給與（退除給與），而本院只能採取較為寬鬆的審查標準，那麼政府當初何必費力地由「恩給制」改為「共同提撥儲金制」？當初改制，正是因為「恩給制」下，國家對軍公教人員所應負擔的退撫給與（退除給與）責任比較重，所以才改為「共同儲金制」，以求減輕負擔。因此，「恩給制」絕非可如多數意見「望文生義」般地解為「任由國家恩賞」之意！退一步說，「層級化財產權保障」理論充其量只能解釋退撫新制施行後國家所負擔的「退撫給與」（退除給與）責任，而無法解釋「退撫舊制」下，何以軍公教現職人員無需按月提繳退撫儲金，而國家卻應全額負擔（支付）其退休金的事實。

[44] 其次，以「個人自提」或「政府提撥」為分類基礎，所建構的「層級化財產權保障」理論，也與「共同提撥儲金」制的精神背道而馳。既是「共同提撥制」，由現職人員與政府依法定比率（35%、65%），按月撥繳退撫基金費用（退撫儲金），則無論是個人自繳或政府提撥的基金費用（儲金）理當給予相同的保障。若謂由政府依法「提撥」的退撫基金費用本息，及政府以「預算」補助退撫基金的款項本息，人民（退休軍公教人員）對之主張所謂「財產上請求權」時，立法者便可以享有較高的立法形成空間，決定是否及如何支給，而本院只能採取較為寬鬆的審查標準，不啻「只許州官放火，不許百姓點燈」！世上採行「共同提撥儲金制」的國家甚多，似未曾見過有如此「不對稱的共同提撥制」。如此「差別待遇式的共同提撥制」豈能和諧經營？！因此，即便多數大法官要堅持「層級化財產權保障」理論，至少凡依法提撥基金之費用，無論由個人提繳或由政府撥繳者，均應受

⁷⁰ 參見本解釋蔡明誠大法官提出之「部分協同暨部分不同意見書」。

較高之保障，並受本院較為嚴格之審查才是。當然，端賴國家「恩賞」（說給就給，說不給就不給）的「財產請求權」，能否稱得上是「財產」，殊成疑問。

[45] 再次，「層級化財產權保障」理論在我國憲法釋義學體系上恐無法立足。按財產權因為負有社會責任，其在憲法基本權的光譜中，相較於生命權、人身自由權或其他自由權，本來就居於較次要的地位，因此各國違憲審查實務上均以較為寬鬆的標準（俗稱「低標」）審查。多數意見固謂「個人自繳費用本息部分之財產上請求權，應受較高之保障」，我國釋憲七十餘年來迄未對「財產權」之限制，採取所謂「較為嚴格之審查」（俗稱「中標」審查）。本席實難想像僅以「財產權」受侵害為由，即可提高審查基準；又「財產權」之保障還能如何「層級化」？⁷¹這些基本問題，多數意見欲建構一新理論，竟然完全未置一詞，令人匪夷所思。

[46] 最後，為堅持「層級化財產權保障」理論，多數大法官竟不惜曲解「政府負最後支付保證責任」的意涵。按當初退撫制度由「恩給制」（舊制）改為「共同提撥制」（新制）時，為避免國家放棄其對退休（退伍除役）人員的照顧義務，相關法律無不明文規定：軍公教人員的退休金應由政府與軍公教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。⁷²此次年改後，本法第7條第1項仍明定：「第六條所定退撫基金，由公務人員與政府共同按月

⁷¹ 關於財產權之限制，最近本院才有兩件解釋，釋示在某些情形下，應採取「低標」中「較嚴」的標準審查，即所謂「具殺傷力之合理審查」基準。參見本席於釋字第722號解釋提出之〈部分協同意見書〉、及於釋字第745號解釋提出之〈部分協同意見書〉。並參見拙著，〈違憲審查基準體系建立初探〉，輯於《憲法解釋之理論與實務》第6輯，頁581以下，頁612-613（2009年7月）。

⁷² 參見84年公務人員退休法第8條第1項；85年學校教職員退休條例第8條第1項；86年陸海空軍軍官士官服役條例第27條第1項。

類似規定，並參見83年公務人員退休撫卹基金管理條例第8條、軍人撫卹條例第21條第1項前段、志願士兵服役條例第8條第1項、國民年金法第49條。

撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任」法律文義明確若此，多數大法官居然說：「政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府（按：此處似是刻意省略了「始」字）應另以預算為撥款補助支應。……不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項，當然違憲」（解釋理由書第 67 段參照）。如上解釋似說：所謂「政府負最後支付保證責任」，不過是「法律」的規定，不能拘束大法官所作的「憲法」解釋。

[47] 為反駁聲請人方關於「退撫給與乃遞延工資」的定性，多數意見於解釋理由書第 69 段繼謂：「俸給」為公務人員在職時執行職務之對待給付，乃本俸（年功俸）及職務加給、技術或專業加給、地域加給之總和；退休金（退撫給與）為公務人員因服公職而取得國家對其退休後生活照顧義務之給與，包括：退休金、優存利息、年資補償金等。然，因優存利息及年資補償金「與在職時之俸給無關」，故「難謂其屬遞延工資」。又，多數意見認為：勞退新制之勞工「個人退休金專戶」或可解為遞延工資之給付，然公務人員月退休所得之總額繫於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異，是「退撫給與並非遞延工資之給付」。

[48] 如上之論理令人不解。首先，退撫給與（含優存利息及年資補償金）之計算，無論是退撫舊制、退撫新制、乃至年改三法，皆涉及「本俸」（計算基礎），如何能說「與在職時之俸給（含本俸）」無關？其次，「遞延工資」說似為說明在軍公教大幅調薪，並改採「共同提撥制」之前（即「退撫舊制」時期）的「退撫給與」性質。多數意見似未注意即此。再者，即使勞工「個人退休金專戶」與軍人「月退俸」性質不同，也不足以否定退撫給與為遞延工資之給付。蓋兩者並無必然關係。

[49] 綜上，多數意見試圖以基金費用（儲金）來源（個人自繳或政府撥繳）為基礎，建構「不同程度」（所謂「層級化」）的「財產權」

保障，在我國憲法釋義學上恐難立足，也不符合我國退撫制度的沿革，更無法反駁「退撫給與」乃遞延工資的定性。

3. 「優存利息」的法律定性

[50] 如前文（[17]）所述，優惠存款制度係因退撫舊制下，軍公教人員之俸給偏低，以本俸為計算基準之退休所得，無法維持退休（退伍除役）後之生活所需，而發明出的變形退休金。其時退休人員選擇支領「月退休金」者，得以其「公保一次養老給付」之全數金額，辦理優存，按月領取優存利息；選擇支領「一次退休金」者，得以其領取之「一次退休金」，加上「公保一次養老給付」之合計金額，辦理優存按月領取優存利息。存款利率最初係以台灣銀行一年期定存利率之1.5倍計息，72年以後則固定為18%。關於「優存利息」之定性，多數意見似沿襲本院釋字第717號解釋之見解，認為「優存利息」乃「政策性補貼」。惟多數意見似亦未否定「優存利息」為（舊制）「退休金」之一部分，遑論注意前述兩個定性能否相容。

[51] 按本院釋字第280號解釋曾以：「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，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨」為前提，釋示：「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。銓敘部中華民國七十四年六月十二日（七四）台華特三字第22854號函，與上述意旨不符部分，應停止適用」，顯然將優存利息視為「退休金」的一部分。

[52] 嗣本院釋字第717號解釋肯定銓敘部95年1月17日增訂發布（同年2月16日施行）之「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，及教育部95年1月27日增訂發布（同年2月16日施行）之「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」，以限制支領

月退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休所得上限一定百分比之方式，減少其公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，尚屬合憲時，曾有謂：「優惠存款之制度，其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」。雖承認優存利息為退休金之一部分，但僅屬非「經常性的政策補貼」。從而調整優存本金，以調降優存利息，尚屬合憲。

[53] 經再次省思，本席以為，前揭釋字第 717 號解釋所謂「優惠存款之制度，其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」等語，與優存利息自肇始時迄今雖無退休金之名，而實為退休金之一部分之事實，顯有不符，應予變更。

4. 小結（我見）

[54] 本席以為，（廣義）公務員與國家間乃以「應考試服公職權」為基礎，所建構的受憲法制度性保障的「公法上職務關係」。其主要內容包括：公務員應對國家負忠誠、勤務、品位保持等義務，而國家應對公務員提供身份保障（不能恣意免職）、薪俸與退休照顧（支給退撫給與）等。唯有如此定位「退撫給與」（退除給與），才能提供較為堅實的保障。

[55] 其次，軍公教「退撫給與」（退除給與）乃國家為履行其對公務員之退休生活照顧義務，而賦予公務員之兼具「生存權」與「財產權」性質之公法上財產請求權。至於該請求權一般固以「行政處分」的方式（形式）賦予，但亦不排除可以代替行政處分之「公法上契約」為之。

[56] 軍公教人員之退休金性質上乃屬「遞延工資」（deferred wage）。退撫舊制時期因採「恩給制」，軍公教人員之退休金完全由政府編列預算支應，退休人員於任職期間無需自行提撥退休儲金。嗣以此種由政府單方面提供之退休給付制度，往往使政府面臨龐大的財務負擔，

乃改採「共同提撥制」，由政府與軍公教人員共同提撥費用，建立公務人員退休撫卹基金（退撫基金），支付軍公教人員之退休金；但退撫基金不足支應時，仍由國家（政府）負最終支付保證責任。亦即，軍公教人員退休金為「遞延工資」之性質並未改變；所不同者，改由退撫基金直接負支付責任，國家則退居二線（所謂「負最終支付保證責任」），但並未免除責任。在退撫舊制時期，「薪資」在概念上包括：任職期間的「月俸」及未來退休以後的「退休金」；退撫新制改由現職人員與政府共同按月提撥費用（退休儲金），故其計算基準亦由原「本俸+930元」，提高為「本俸×2」。又，軍公教人員退休金之「定性」（為遞延工資），並不因其選擇領取的方式為「一次退休金」（退伍金）或「每月退休金」（月退休俸）而有不同，乃屬當然。

[57] 附帶一言者，「共同提撥制」制下，提撥費用基準由法律規定，實際提撥費率由政府決定；軍公教人員長期以來禁止組織工會，遑論參與協商薪資調整；退撫基金管理委員會並由主管機關負責經營與監督。是「基金費用自始提撥不足」、「基金營運績效不如預期」、「軍公教人員待遇長期偏低」、乃至「優存利息 18%訂定過高，致政府負擔日趨沉重」等指責，皆難直接歸咎於退休軍公教人員。

二、「溯及既往」削減已退休公務人員的退撫給與，是否違憲？

[58] 如前所述，年改三法並非單純規定，凡軍公教退休人員之月退休所得超過法定上限者，一律等比（例如 10%）減少；而是重新訂定計算基準，取代原有標準，重新計算每人應減少的金額。這樣的「溯及適用」除了產生一般溯及適用的爭議外，並因對既有所得（原支領退修金）進行重分配，而產生「平等權」的爭議。析言之：

1. 年改三法設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之軍公教人員，是否違反「法律不溯既往」原則？

[59] 按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，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。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，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。

[60] 所謂「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」，學理上稱為「**不真正溯及既往**」(unechte Rückwirkung)，按本院釋字第 717 號解釋，即「無涉禁止法律溯及既往原則」。反之，將新法規適用於該法規生效前業已發生並終結之事實或法律關係，則為「**真正溯及既往**」(echte Rückwirkung)，原則上應予禁止。準此，系爭條例第 26 條以重新訂定「給予基準」之方式，設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之軍人，究屬「真正溯及既往」，從而原則上應予禁止，抑或屬於「不真正溯及既往」，從而應檢視其是否符合信賴保護原則」，即為本案之關鍵。

[61] 多數意見認為：「**一次性之退撫給與**法律關係，例如請領（一次）退休金，且未辦理優惠存款之個案，固於受規範對象受領給付時終結；……非屬**一次性之退撫給與**，諸如月優存利息、月補償金、月退休俸，因退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退撫給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已領受之退撫給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則」（解釋理由書第 86 段參照）。

[62] 多數意見⁷³舉出兩點理由，支持「非一次性之退撫給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結」的判斷：（1）退撫給與請求權可能因退休後始發生之事由而停止、喪失、恢復；（2）退休人員經審定後之月退休俸，於系爭條例施行前，應隨現職人員調薪而更動。本席以

⁷³ 參見解釋理由書第 86 段。

為，這三點理由都站不住腳。第（1）點有關「停止」、「喪失」及「恢復」退撫給與之規定，與所謂「法律關係是否終結」無關，應視為領取退撫給與之「解除條件」，條件成就時（如叛國）即發生預定的法律效果（停止、喪失領受退撫給與的權利）。這些「解除條件」同樣可以規定（適用）於支領「一次性退撫給與」的人員（追回其領受之退撫給與）。第（2）點理由實退撫制度的設計問題，無關乎支領「月退休俸」之法律關係。否則，依多數意見之邏輯，目前年改三法（含本法）皆規定退休（退伍除役）人員經審定後之月退休俸，即固定以施行日同等（職）級現職人員之本俸為準，不再隨現職人員調薪而更動，則年改新制以後支領月退休俸者，應認其與國家間之法律關係業已終結？！

[63] 本席以為，軍公教人員「退撫給與」（退除給與）請求權的權利內容於國家核定其退休（退伍除役）時，即告確定。此有「退休（退伍除役）證書」可資證明。反之，如果認為支領月退休金（俸）者與國家間之法律關係迄未終結，甚或永不確定，則何需發給「退休（退伍除役）證書」？就此而言，本院釋字第 717 號解釋將法規溯及適用區分為「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」，固屬正確；惟其認「系爭規定（按：銓敘部中華民國 95 年 1 月 17 日增訂發布之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，及教育部 95 年 1 月 27 日增訂發布之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點，有關以支領月退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休所得上限一定百分比之方式，減少其公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定）僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係」，則屬歸類錯誤，應予變更。

2. 設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退休之公務人員，是否侵害其於憲法上所保障的「信賴利益」，從而違反「信賴保護原則」？

[64] 即使是「不真正溯及既往」的法規適用，如其侵害受規範對象之信賴利益，仍可能違反「信賴保護原則」。按「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（本院釋字第 525 號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護」（本院釋字第 717 號解釋參照）。

[65] 析言之，人民對法規之存續主張「信賴保護」者，應具備三項要件：⁷⁴

[66] 1.信賴基礎--系爭之法規乃足以獲致人民期待之公權力行為。系爭條例為國家（立法院）制定之法律，自然值得人民信賴。

[67] 2.信賴表現--對於系爭法規之繼續施行，人民須有表現其信賴之事實。然，對於法規（抽象的公權力行使）之信賴表現，與對於行政處分（具體的公權力行使）不同，僅能為「一般」（而非「個別」）之認定。是本解釋理由書第 77 段乃有「受規範對象據此舊法規將領取之退除給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護」等語。

[68] 3.信賴值得保護--按釋字第 525 號解釋之操作，**除**主張信賴保護者有不值得保護之情形外，具備前兩項要件者，應**推定**其信賴值得保護。

[69] 多數意見基於前述「層級化財產權保障」理論，首先認為「優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇。是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採較為寬鬆之審查標準」（解釋理由書第 75 段參照）。並認為**調降系爭條例施行前原退休所得，係為追求「重要公共利益」之正當目的，且所採取之手段（包括設定過渡期間、削減底限、及不予調降之例外規定等），核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受之**

⁷⁴ 參見本席於釋字 717 號解釋提出之「協同意見書」。

衝擊，故「得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背」（解釋理由書第 94 段等參照）。

3. 「信賴保護原則」與「比例原則」二者之關係如何？

[70] 至遲自本院釋字第 717 號解釋起，大法官開始將「信賴保護原則」與「比例原則」合併使用，本解釋多數意見亦然。惟關於此二原則之適用關係為何，迄無明確討論。本席以為，「信賴保護原則」可以視為粗略的「比例原則」。申言之，「信賴保護原則」是否違反，端視受規範對象（人民）所具備之信賴利益-- 可為「依法規取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益」（例如現役軍人對於依法退伍除役後，得領受退除給與之期待利益），或「依法規而取得之權利」（例如軍人依法退伍除役後，所取得領受退除給與之權利）-- 相較於法規溯及適用所欲追求之公共利益，是否更為優越、更重要而定。是「信賴保護原則」本質上亦屬「利益衡量」。

[71] 本席並以為，法規之溯及適用違反「信賴保護原則」者，固無需再進行「比例原則」之檢驗；其不違反「信賴保護原則」者，則應繼續進行「比例原則」之檢驗。

4. 倘本法設定「退休所得上限」，並溯及削減前此已退休之公務人員之「退撫給與」，尚不違反「法律不溯既往」原則，亦無違「信賴保護」原則，嗣後本法得再修正，設定更新且更低的「退休所得上限」，並溯及削減於其施行前已退休公務人員之「退撫給與」，有無界限？其「滑坡效應」有無停損點？

[72] 本席前於公開說明會聽取相關機關報告後，曾詢問主事官員：倘如彼等之確信，本條例設定「退休所得上限」，並溯及削減前此已退伍除役之軍人之「退除給與」，尚不違反「法律不溯既往」原則，亦無違「信賴保護」原則，則嗣後本條例得否更行修正，重定「退休所得上限」，並進一步削減於其施行前已退休軍人之「退除給與」？其削減有無界限？似此「滑坡效應」有無停損點？官員僅回答：「不可能削減至零」。

5. 以制定在後的退撫給與「新」標準，溯及適用於前此已退休之公務人員，重新計算其退撫給與，是否違反「平等權」(不等者，等之)？

[73] 本條例（其實，公、教年改亦同）以制定在後的新標準，溯及適用於前此已退休之軍人，重新計算其退除給與上限，並據以削減原領退除給與之金額，因為具有財富重分配之性質，並涉及是否違反「平等權」的問題。以公務人員年改法為例，年改對於各受規範者之影響（每人月退休金之削減幅度）大不相同。質言之，年改對「兼具退撫新、舊制年資者」影響最大，其月退休金調降（削減）幅度為 24.96% 至 38.24% 不等；其次為對「僅具退撫舊制年資者」，其月退休金調降（削減）幅度為 22.04% 至 30.88%；對於「僅具退撫新制年資者」影響最小，僅為 6.59% 至 14.29%（釋字第 782 號解釋第 109 段及附件九參照）。教師部分情形相同（釋字第 783 號解釋第 109 段及附件九參照）。軍人部分，雖主管機關未提供類似統計分析，想亦類似。

[74] 主事者屢稱，劃一「同（年）資」、「同（職）級」退休人員之退休所得，以消除因前此不同時期，適用不同規定（基數內涵不同），所致同資同級退休人員支領退休給與差別甚大之現象，乃調降月退休所得之重要目的。然不同時期，有不同的背景，強迫趨同，確有違反平等權（不等者，等之）之嫌。

6. 小結（審查基準）

[75] 綜上，本席以為，為貫徹「禁止法律溯及既往」原則，法規溯及適用屬於「真正溯及既往」者，除其內容涉及刑罰時，應採取（最）「嚴格審查基準」（俗稱「高標」）審查外，其餘情形（含僅涉及「財產權」之侵害）應以「較為嚴格之審查基準」（俗稱「中標」）進行審查；至法規溯及適用屬於「不真正溯及既往」者，如其尚不違反「信賴保護」原則，應以「寬鬆審查基準」（俗稱「低標」）審查。惟鑑於軍人之「退除給與請求權」乃由憲法「應考試服公職權」所衍生，並關乎國家對於軍人退伍除役後之生活照顧，法規溯及適用僅屬「不真正溯及既往」，而侵害現役軍人對於依法退伍除役後，得領受退除

給與之期待利益（或稱「期待權」）者，應適用「具有殺傷力之合理審查基準」（即較為嚴格之「寬鬆標準」，或稱「高的低標」）進行審查。

＊原擬進一步適用上述審查基準，審查本法兩重點—「真正溯及」地削減已退休公務人員原支領之月退休所得，與「不真正溯及」地提高退撫基金提撥費率—無奈迫於時間（本件多數意見之文字直到本週一下午才確定），只能俟諸來日因緣俱足時。

三、「限制」領取月退休俸的公務人員「再任」職私立校，如何違憲？

[76] 如前所述，本席協力參與作成宣告系爭條例第 34 條第 1 項第 3 款限制退伍除役軍人「再任」私立大學專任教師之規定「違憲」之結論。本席亦同意應以「較為嚴格之審查標準」進行審查（解釋理由書第 121 段參照）。而以系爭規定之手段是否顯然「涵蓋過廣」（over-inclusive）或顯然「涵蓋過窄」（under-inclusive），綜合論述諸多違反平等權的疑義，在本案不失為一有效的論證方法。至於其他所涉爭點如何處理，論理有無尚可改進之處，已無關宏旨，此處不及詳論。

[77] 猶需一言者，本解釋理由書第 20 段以「俾符憲法上體系正義之要求」為由，諭知相關機關應依本解釋意旨儘速修正系爭條例第 39 項第 1 項前段之規定，當消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸、贍養金及遺屬年金。這段文字的意義不僅在於，在多數同仁幾乎一面倒的解釋系爭條例主要限制規定「合憲」的情形下，能作成如上宣告，相當難能可貴；其意義更在於宣示：當國家採取限制行為（如削減退休金）時，其應合乎最低的理性要求，確保規範的前後邏輯一致（是名「體系正義」）。該段理由書有謂：「為貫徹系爭條例第 26 條設定現階段合理俸率（退休所得替代率）之改革目的，國家自有維持依系爭條例重新核定之退除給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭條例施行細則第 48 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）」，實值細繹。

肆、不堪回首的審查程序

[78] 此次年改三解釋的審查過程創新了多項紀錄，甚至打破大法官釋憲七十年來的多項傳統。為保存歷史，應略述一二。

一、「受理與否」標準一變再變，殆無公信可言

[79] 按立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第3款定有明文。其立法目的「在使持少數意見之立法委員，於確信多數立法委員表決通過之法律有違憲疑義時，得向本院提出解釋憲法之聲請，以維護憲政秩序」（解釋理由書第3段參照）。過去七十年來，基於前述立法目的，並為尊重憲法上平行的權力部門，本院對於現有總額三分之一以上立法委員，依據前揭條文，聲請解釋憲法，向來從寬審查其「程序要件」，並鑄成多號具有代表性的解釋⁷⁵。詎料，去（107）年5月4日第1476次大法官大會議，就立委林為洲、李鴻鈞、高金素梅等38人聲請解釋「前瞻預算案審議程序」違憲，並聲請急速處分案，

⁷⁵ 例如釋字第342號解釋釋示「法律案之審議是否踐行議事程序，原則上乃屬議會自律事項」（立法委員謝啟大等58人、林濁水等58人、廖福本等60人分別聲請）、第461號解釋釋示「參謀總長除有正當理由外，不得拒絕到立法院委員會備詢」（立法委員丁守中等124人聲請）、第467號解釋釋示「86年憲法增修後，省非地方自治團體性質之公法人」（立法委員郝龍斌等55人聲請）、第499號釋示「88年憲法修條文部分違憲」（立法委員郝龍斌等112人、鄭寶清等79人、鄭寶清等80人、鄭寶清等80人、洪昭男等102人分別聲請）、第585號解釋釋示「真調會條例部分條文違憲」（立法委員柯建銘等93人聲請）、第601號解釋釋示「法官除有懲戒事由得以憲法第170條規定之法律予以減俸外，各憲法機關不得以任何其他理由或方式，就法官之俸給，予以刪減」（立法委員柯建銘等74人聲請）、第603號解釋釋示「戶籍法強制人民按捺指紋並予錄存否則不予發給國民身分證之規定違憲」（立法委員賴清德等85人聲請）、第633號解釋（立法委員柯建銘等87人聲請）、第645號解釋釋示「95年5月1日修正公布之真調會條例部分條文違憲」（立法委員陳金德等85人聲請）及第735號解釋釋示「憲法未限制不信任案之提出時間，如於立法院休會期間提出不信任案，立法院自應即召開臨時會審議之」（立法委員柯建銘等46人聲請）等。

多數大法官竟史無前例地變更見解，「從嚴審查」其聲請要件，認為：該條所稱「行使職權」，不僅指立法委員須出席會議，更須參與表決，是聲請人其中之一「未曾參與投票」，即未「行使職權」；又，該條所稱「現有總額三分之一」之立委僅指其於系爭法案最後一次讀會曾經投下「反對票」者，而該案 38 位聲請人於爭議之最後讀會並未投下反對票，爰決議「不予受理」。本席當時據理力爭未果，乃提出「不同意見書」，詎多數大法官又以關於本院「不受理決議」，個別大法官所提出之「個別意見書」，向例僅得「附卷存參」為由，強行表決本席所提「不同意見書」，不得對外公布。

[80] 哪知，時隔一年，多數大法官再次變更見解！解釋理由書第 3 段明言：「聲請人 38 人（按為行為時立法委員總額三分之一）均未投票贊成（立法院公報第 106 卷第 69 期上冊院會紀錄，第 29 頁至第 30 頁參照），得認聲請人為不贊成多數立法委員所通過系爭法律之少數立法委員」。按此新標準，所謂「總額三分之一」立委，不以「在最後一讀程序中曾投下『反對票』者」為限；只要「未投贊成票」即可！兩相對照，完全相同的 38 位立委聲請釋憲，結果截然相反-- 前案不受理，本案受理並作成解釋。不僅如此，本案標準與今日公布的釋字第 781 號解釋（軍人年改釋憲案）的受理標準也有不同！果真「法院見解如月亮，初一十五不一樣」？！

[81] 尤其令人失望的是，雖本席再三要求，多數意見絕口不提本院去年就立委聲請解釋「前瞻預算案審議程序違憲」案「不予受理」之決議，遑論坦承本案如上解釋實際已變更（甚或推翻）該「不受理決議」的見解，而寧見本院「受理（聲請）與否」的標準陷於錯亂。身為國家「最高司法機關」，如此藐視自己的解釋運作先例，令人不解！也難怪人民普遍不信任司法。⁷⁶

⁷⁶ 司法院 108 年度「司法輿情現況調查報告」頁 15-17&21 顯示：「對法官的信任程度，有 56.0%受訪者表示不信任；對我國法官判決公正性的看法，有 58.1%受訪者表示不公正；對過去一年法官可以公平公正審理、判決案件相信程度，有 54.4%受訪者表示不相信；受訪者對政府當前司法改革成效滿意程度，有

二、併案審理，同日公布，畢其功於一

[82] 各界（含地方政府、人民、法官、監察院）聲請解釋年改三法違憲疑義的聲請案計有 20 多件，原分由許多位大法官主辦（幾乎每位大法官手上都有年改聲請案），最後竟協調由同一位大法官主辦年改三案。用心良苦殆所僅見。其次，討論過程中並逐步磨合，凝聚多數共識，將三解釋案訂在同日一齊公布，亦屬罕見。至於其他程序創舉更是不勝枚舉，例如：此三解釋案為本院首次略過「程序審查」（即按主辦大法官所擬草案，討論本案依法應否受理及其理由），而代之以新創的「意向表決」（即由大法官逕就「受理與否」表達意向，並行表決），經議決受理後，直接進入「實體審查」的案件。吾人始知釋憲審查程序如此深具彈性。又，為便於進行意向表決，乃逕行宣讀主辦大法官所擬長達數十頁的解釋理由書草案；以之對照去年監察院聲請解釋之「黨產條例違憲」案，因「程序審查」卡關（最後多數議決「不予受理」），主辦大法官所擬之解釋文及解釋理由書草案（亦長達數十頁）全然未獲宣讀，遑論討論，其間差別何斥天壤！

三、密集開會，空前絕後

[83] 按大審法第 15 條之規定，大法官每星期開會三次，必要時得開臨時會議。為了達成「年改三案同日作成公布」之目標，全體大法官全力配合，加開會議。自五月初起，每週加開一次會議（即每星期開會四次）⁷⁷；自七月中旬起，每週加開兩次會議（即每星期開會五次）⁷⁸；自七月底起，每週加開的兩次會議各延長半小時；自本（八）

66.2%表示不滿意」（參見，<https://www.judicial.gov.tw/juds/b108.pdf>，最後瀏覽日 2019/08/20）。

⁷⁷ 自 5 月 7 日（二）起，每週二下午加開會議一次。參見 1080506-1080510 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=452636&flag=1®i=1&key=%A5q%AAk%B0%7C%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>）。

⁷⁸ 自 7 月 15 日（一）起，每週一、二下午各加開會議一次。參見 1080715-1080719 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=485766&flag=1®i=1&key=%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>）。

月起，每天上、下午都開會，並改以一次會議計算。⁷⁹今天呈現在國人面前者，實全體大法官數月以來不辭辛勞、拼命努力的成果。

[84] 或謂年改三案幾十件聲請案既已收文多日，何需急於一時？尤其，四位新任大法官已然出列，等候進場。正是如此，更顯見現任大法官當仁不讓、捨我其誰的氣概！

四、沒有思辨對話，何來合議審查

[85] 憲法增修條文第 5 條第 1 項規定，司法院設大法官 15 人，行使解釋憲法及統一解釋法律及命令之權，故司法院乃由 15 位大法官組成之**合議制憲法法院**。司法院組織法第 4 條並規定大法官應由具有所列六款資格之一者組成，且具有其中任何一款資格的大法官人數不得超過總名額的三分之一，其力求大法官具備多元背景，俾反映不同思維、集思廣益的用意甚明。而大法官審理案件法更是率先（亦迄今唯一）保障個別大法官得提出「意見書」（含協同意見書與不同意見書），連同多數大法官議決之解釋文，一併公布的法律，其殷切期待大法官依理性思辨，以解釋憲法之心情，可謂躍然紙上。

[86] 然而，遺憾的是，年改三解釋案審理期間雖密集開會，空前絕後，然大部分的會議時間都用在釐清法條「規範意旨」及「文字修正」，而非審思、辯論「審查結論」（合憲或違憲）及其「論理構成」（如何論述合憲或違憲）。尤其，會場中隱然存在沈默而堅定的多數，猶如大海行船的壓艙石，或謂「定海神針」，破除一個又一個的論理難題，持續挺進，終底於成。難得多數與少數偶有交鋒，眼看即將峰迴路轉之際，便有高亢激昂的陳詞：「那國家就是沒錢了嘛，能不砍軍公教人員的退休金嗎？不然該怎麼辦？你們告訴我！」大哉問！如此熱切

⁷⁹ 自 8 月 12 日（一）起，每週一至五上、下午皆開會。參見 1080812-1080816 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=499661&flag=1®i=1&key=%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>）；自 8 月 19 日（一）起，同日上午、午兩次會議以一次會議計算。參見 1080819-1080823 司法院行事曆，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=485766&flag=1®i=1&key=%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=>）。

的「愛國」心，能聽得進不同思考的「逆耳」忠言？

伍、年金改革平議

一、必也正名乎——年改議題真偽辨

[87] 蔡政府向以「年金改革」（簡稱「年改」）統稱軍公教人員退撫制度的變革，是否過度簡化問題、誤導社會輿論，不無疑問。前文已剖析本解釋所涉諸多法律疑義，以下或許該平心靜氣地想想：這一切所為者何？尤其，年改所涉爭議哪些實為假議題？

[88] 或謂政治就是以「似是而非的話述」所編織的一套「高明騙術」。本席寧願不信此言！為不斷創造、深化華人社會五千年來唯一的民主法治文明，本席甘冒大不諱，直陳年改過程中確有一些似是而非的說法，應予辨正。

1. 「世代正義」之商榷

[89] 政府一在強調，年改乃為維護「世代正義」所必要。所謂「世代正義」，實即「跨世代正義」（intergenerational justice）的通稱。追本溯源，世代正義的理念可由 1987 年聯合國「環境與發展委員會」（World Commission on Environment and Development）出版「布魯德蘭委員會」（Brundtland Commission）所撰寫的「我們共同的未來」（Our Common Future）報告中，關於「永續發展」（Sustainable Development）之定義察見：「永續發展是一種能夠滿足當代需求，但同時不會損及未來世代滿足其生活需求能力的發展模式。」因為地球上不能再生的資源一旦被當代人耗盡，後代子孫便無法享用，所以各國應在地球資源所能負載的範圍（前提）下追求經濟發展。⁸⁰人口結構變遷（形成少子化、高齡化社會）與國家經濟景氣變化都直接衝擊軍公教撫制度，年金改革當然應該注意避免造成年輕世代的過度負擔。但是，財富不同於不能再生的天然資源，財富是可以努力創造的。以國家經濟發展已經到達瓶頸，無法再創造新的財富，只能就現有財富進行重分

⁸⁰ 因此之故，本席一向認為將“sustainable development”譯成「永續發展」，有誤導之嫌，應譯作「可承載發展」。

配為前提，來建構年金改革，對於待退或已退的老年世代固然不公——他們辛苦地供養了前一代與下一代，誰來供養他們？對於年輕世代也不公平——低估了他們解決問題的能耐，也消磨了他們奮鬥的志氣！其次，由於生命「世代」本屬連續，很難劃分，所謂「世代正義」在法律上很難定義與執行。過度簡化地高喊「世代正義」很容易造成社會的分化與對立⁸¹。

2. 「基金破產」不等於「國家破產」

[90] 多數意見洋洋灑灑數十頁，說穿了就是一句話：因為退撫基金即將破產，國家有權力削減曾經許諾給予已退休軍公教人員的退休金，只要不損及「個人自提儲金之本息」部分即可。本解釋罕見地檢附了 12 個附件，其中多在引用官方統計資料，說明政府負擔如何沈重（例如附件二之「優存利息」負擔、附件六之「退撫基金」瀕危財務、附件十一之「政府退撫責任」），和退撫制度設計如何不良（例如附件三之「基金自始提撥不足」、附件四之「基金投資報酬率」難如預期、附件五之「年資補償金」不公）。然而，「基金即將破產」並不等於「國家（國庫）即將破產」。年改的真正動機應是政府不願意再花這麼多錢來照顧（養老）軍公教退休人員！

[91] 各種數據顯示我國國家財務狀況尚稱良好，包括：

- 軍公教人員的退撫支出僅佔政府歲出的 7% 左右；⁸²
- 近年來國內稅收皆處於「超收」狀態；⁸³

⁸¹ 或謂「政治集權的自然邏輯就是煽動仇恨，古今中外概莫能外」。梁京評論 2018-11-27（參見 <https://www.rfa.org/cantonese/commentaries/lj/com-11272018-083411.html>，最後瀏覽日 2019/08/22）。

⁸² 以年改之前的 106 年度的決算數為例，軍公教人員的退撫支出（1,378 億元），只占中央政府總預算支出（19,273 億元）的 7.15%，在九大政事別支出中排名第 6，遠低於第一位的社會福利支出（包括勞保、農保、國保等社會保險，和社會救助、福利服務等）的 24.5% 占比，比第二位的教科文（20.8%）、第三位的國防支出（15.9%）都低許多，甚至還低於一般政府支出（占 9.11%）。而「債務支出」也只占了 5.3%。參見黃耀輝教授 2019 年 6 月 19 日就本院 107 年度憲一字第 2 號（教師年改釋憲聲請案）所提出之鑑定意見書，頁 3～4。

⁸³ 總統府 108 年 1 月 1 日發布之總統 2019 新年談話（參見 <https://www.president.gov.tw/News/NewsDetail.aspx?nid=1080101>）。

- 主計處公布我國第二季經濟成長已經達到 2.42%，預估第三、第四季會更好，全年經濟成長率可達到 2.46%，是亞洲四小龍第一；⁸⁴
- 行政院蘇院長指出，過去兩年的總決算連續產生歲入歲出賸餘，去（107）年度賸餘甚至達到 1,109 億元。109 年度總預算歲入、歲出自 88 年度以來，22 年來再次總預算案歲入、歲出編列達到平衡。⁸⁵
- 我國為全球第五大淨債權國，107 年底對外資產總額計 20,488.7 億美元，扣除對外負債後，國際投資淨值達 12,805.0 億美元。⁸⁶

.....

[92] 政府喊窮的同時，卻又提出許多增加財政負擔的「未來計畫」，例如：一大堆的「蚊子建設」、八年八千八百億的「前瞻計畫」。甚至大量舉借，包括：產業創新條例「租稅減免」條款再延十年、加碼「減稅項目」、股利所得稅停徵（等同富人減稅）等。其實，公共支出所涉及的各種舞弊（貪腐）與浪費，才是造成國家財政危機的罪魁禍首。⁸⁷

3. 不應污名化 18%優存

[93] 多數意見對於優惠存款制度的由來，及其所造成的政府財務負擔分析甚詳，⁸⁸並認為分 10 年（溯及）調降（削減）已退伍除役軍人

gov.tw/NEWS/23999，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁸⁴ 總統府 108 年 8 月 17 日發布之新聞與活動（參見 <https://www.president.gov.tw/News/24660>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁸⁵ 行政院 108 年 8 月 15 日發布之新聞與公告（參見，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/41f74074-3133-42e3-bb0a-7ee74fe978ec>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁸⁶ 中央銀行 108 年 6 月 14 日所發布之（108）新聞發布第 103 號（參見，<https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1>，最後瀏覽日 2019/08/23）。

⁸⁷ 據審計部日前完成的「中央政府前瞻基礎建設計畫第一期特別決算審核報告」，前瞻計畫預算實現率僅六成，而其中補助地方政府計畫經費預算實現率更僅有五成多（參見，據 2019 年 8 月 19 日聯合報，<https://udn.com/news/story/6656/3996707>，最後瀏覽日 2019/08/21）。

⁸⁸ 參見解釋理由書第 96-101 段及附件二。

之 18%優存利息尚不違憲。⁸⁹本席同意，18%優存利息就其使「退休所得」超過現職同等級人員「薪俸」的範圍而言，顯屬不公，應予調降。然 18%優存利息制度的弊病不應被過度誇大，尤應避免「污名化」，蓋許多早年退伍除役人員因其時薪俸甚低，雖領受 18%優存利息，其退休所得仍不及「最低保障金額」(38,990 元)。此由本解釋「附件十」所載支領（一次）「退伍金」的退休軍人中有 99%的人，因退休所得低於「最低保障金額」而無須調降觀之，即明。公務人員部分雖主管機關未提供類似本解釋「附件十」的統計資料，想像中支領（一次）「退修金」的退休公務人員中，應亦有相當高比例的人，其退休所得低於法定「最低保障金額」(33,140 元)。對於這些退休人員，吾人何忍指責其為「肥貓」？！

4. 「最低保障金額」名實不符，徒增傷悲

[94] 年改三法為削減退撫給與（退除給與）皆設有「最低保障金額」，作為削減的底線（地板）。同時，並皆規定原支領金額即低於「最低保障金額」者，仍按原支領金額支給（是即「多砍、少不補」）。誠然，從憲法上說，在確認國家有全面保障國民維持尊嚴生活最低所需之（生存權）義務以前，不能認為前述「最低保障金額」即課予國家以「保障每位退休軍公教人員能享『最低保障金額』之退休所得的義務。然而，「最低保障金額」這樣的法律用語，在「多砍、少不補」的規定面前，的確令人傷感。

5. 劃一「同（年）資」、「同（職）級」退休人員的退休所得，乃齊頭式的「假平等」（形式平等），而非容許合理差別待遇的「真平等」（實質平等）

[95] 關係機關代表在歷次本案公開說明會與言詞辯論會中不斷強調，年改具有多方面的目的，不僅為使退撫基金延命 25 年至 30 年，且在消除因服務（役）時期不同，適用不同法規，致同（年）資、同（職）級的人員退休所得間之差異。本席會中層屢次詢問：何以劃一

⁸⁹ 參見解釋理由書第 91-94 段。

「同（年）資」、「同（職）級」退休人員的退休所得，應該作為年改的目標？得到的答覆皆是：我們認為所有的人，退休之後都應該是平等的，應該儘量使退休所得趨於一致。本席以為，這樣的思想是齊頭式的「假平等」（或稱形式平等），而非容許「合理差別待遇」的「真平等」（或稱實質平等）。不同的時期，有不同的環境與條件，同樣服務（役）30 年，有人處在承平時期的經濟成長年代，有人處於戰亂時期，經濟拮据年代。國家因而給予不同的退撫給與（退除給與），毋寧為自然。今欲強不同，以為同，無異於「不等者，等之」，難謂合乎平等原則。

二、得不償失的年改

[96] 整體評估「年改」的成本與效益，怕是得不償失。因全面溯及削減已退休軍公教人員的退撫給與，估計政府每年可節省支出約 280 億元新台幣⁹⁰。然「溯及既往」的年改對於台灣社會價值與人心所造成的衝擊，則難以估計。

[97] 年改溯及既往，代表對於過去制度的否定，也表示國家不願再信守其（載在法律裡）對全國軍公教人員所作的莊嚴承諾——只要你們竭盡所能、犧牲奉獻、報效國家，作到「武官不怕死」、「文官不貪財」、「教師誨人不倦」，國家必當竭盡所有，照顧你們的餘生和你們的遺眷。如此一來，國家與軍公教人員數十年「風雨同舟」、「甘苦與共」所建立的忠誠信賴關係，便開始鬆動！這種深層而無形的衝擊，絕非能言善道的十幾個大法官，以一句似是而非的繞口令「系爭規定乃是所謂的『不真正溯及既往』，而非「法律禁止溯及既往」原則所禁止的『真正溯及既往』」，所能輕易撫平；幾十萬個年改受害家庭的切膚之痛，更非短時期所能療癒。

三、如果時光能倒流，年改該怎麼改？

[98] 本席以為，法律不溯既往原則之所以成為法治國原則之一，實

⁹⁰ 參見 108 年 6 月 25 日立法委員曾銘宗，於 107 年度憲一字第 2 號（教師年改案）言詞辯論筆錄，第 5 頁以下。

有其顛撲不破的道理。蓋人的理性有其極致，一般人都不具備「遇見未來」（未卜先知）的能力，法律如能溯及既往，人民將不知何以措手足！因此，古來善治國者，並重誠信。非萬不得已，絕不輕毀承諾。[99] 年改可大可小，皆以開源為主，節流為輔。除非國家財政遭遇重大變故，絕不輕言「溯及既往」削減已退休人員之退撫給與。現時退撫制度最大的問題出現 18%優存利息，只需對症下藥，精準手術；無需殺雞用牛刀，全面溯及既往，限期重新核定退休給與，搞得雞犬不寧。

[100] 與其新設「退休所得替代率」，並據以重算每位退休軍公教人員的「退休所得上限」，引發財富實質重分配⁹¹的爭議，只須針對領受「18%優存利息」致退休所得超過同（等）級現職人員薪資（總額）者，或達一定百分比者，即依其現支退休所得，分成不同級距，「等比調降」其優存利息。

[101] 調降 18%優存利息所節省之政府支出，則用以補助未達原支領金額及未達「最低保障金額」之退休袍澤，俾繼續朝向合乎「實質平等」的「社會國原則」或「大同世界」邁進？

陸、揮手自茲去、蕭蕭班馬鳴

[102] 人生際遇「可遇而不可求」，孰曰不然！八年前，我在離奇曲折的機緣下，忍痛放棄了一生所熱愛的學術研究工作，和中央研究院特聘研究員的長聘保障（一紙聘書聘到六十五歲），毅然決然來到司法院服務。因前此教授憲法多年，故知從 99 年憲法增修後，大法官已是「同工不同酬」（僅法官出身的大法官才享有終身職保障）；又因司法院向以大法官地位尊崇為由，不同意學者自大學「借調」擔任大法官，乃決定依法辦理退休（因同日起就任現職，故迄今未支領退休金）。雖非窮究學術生涯規劃，也有礙於退休後的經濟營生；然為能學以致用，聊盡讀書人「舉而措之天下之民，謂之事業」的古訓傳承，於是勉強受命。猶盼能與諸賢薈萃，一本至公無私之襟懷，明法析理、

⁹¹ 參見本號解釋第 109 段及附件九。

誠意正心釋憲，而為眾民翹首信望。奮首心懷法憲八年，雖未達「時有作為」之初衷，但亦非全然無憾。即將卸任大法官，而成退休之身，竟值審理攸關億萬生民的年改釋憲案，雖得循例迴避教師年改案，幸能參與軍、公年改案，略盡棉薄心力。

[103] 多元開放的社會需要不同意見，⁹²民主憲政國家更以制度保障不同意見。為了時時提醒自己勿忘初心、盡忠職守、矢勤矢永，我在就任前特意從《孟子》中集句，央請于右任先生嫡傳弟子唐濤書法家，親書「養浩然正氣，行天下大道」對聯一幅，懸掛於辦公室入口。八年來雖自問已盡心竭力，無奈一則才學不足，才深切體悟辛棄疾「早歲那知世事艱」自況語的悲愴心情；一則時不我予，未能「智周萬物、道濟天下」，始漸悟楊萬里〈桂源鋪〉所云：「萬山不許一溪奔，攔得溪聲日夜喧，到得前頭山腳盡，堂堂溪水出前村」。

[104] 美好戰役，我已經歷。此際，耳邊已經響起年少時最喜愛的一首藝術歌曲《花非花》（白居易詞，黃自曲）：

花非花，霧非霧；夜半來，天明去。
來如春夢幾多時？去似朝雲無覓處。

⁹² See, e.g., CASS SUNSTEIN, WHY SOCIETIES NEED DISSENT (2003).

部分不同意見書

吳陳銀大法官 提出

七八二

公務人員退休撫卹基金關於公務人員部分 104 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 109.80%、124.89%及 136.02%。¹無論原因係提撥費率不足、基金運用不善或總體經濟環境不佳，均亟需改善，以免入不敷出之情況持續惡化。

依憲法保障人民服公職權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退休公務人員退休給與係屬將國家應給付公務人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之公務人員，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退休給與，以保障退休公務人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休公務人員之退休給與時，亦無不同。

公務人員服務期間依特別法律關係，當時已取得於未來符合退休停止條件時，得領取屬遞延薪資（Deferred Wage）性質之退休給與及衍生之退休給與補償金暨優惠存款利息既得財產權（Earned or Accrued Benefits），依憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定，國家不得溯及剝奪減少，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償。

一、依憲法保障人民服公職權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退休公務人員退休給與係屬將國家應支付公務人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之公務人員，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退休給與，以保障退休公務人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休公務人員之退休給與時，亦無不同

¹ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，公務人員（含政務人員）撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。https://www.fund.gov.tw/News_barChart2.aspx?n=3261&sms=9391（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

按「人民有應考試服公職之權。」「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第 83 條之規定：……二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。」憲法第 18 條、第 83 條及憲法增修條文第 6 條第 1 項第 2 款分別定有明文。

次按「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。」「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。」「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、俸給與退休金請求等權利。」「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之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 575 號解釋參照）。憲法第 83 條暨憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨在立法保障公務人員退休後之生活（本院釋字第 280 號解釋理由書參照）。按國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。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（本院釋字第 433 號解釋理由書參照）。……公務人員退休法暨公教人員保險法中關於『養老給付』之規定等，係國家為履行憲法保障公務人員之退休生活而設。」「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）……」「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公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等

權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務（本院釋字第 575 號、第 605 號解釋參照）。」「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。」「憲法第 18 條規定人民有應考試服公職之權，……為廣義之參政權，……為實踐此一憲法意旨，……其保障範圍包含……由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 429 號、第 575 號、第 605 號、第 611 號、第 682 號及第 715 號解釋參照）。」「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。」業經本院釋字第 280 號、第 455 號、第 575 號、第 596 號、第 605 號、第 614 號、第 658 號、第 717 號及第 760 號解釋釋明在案。

另按，國家給予退休公部門人員適當之退休給與，依世界銀行（The World Bank）之研究，乃基於下列理由：（一）確保公部門人員之獨立性；（二）使公部門人員之職業生涯具吸引力；（三）將對公部門人員之薪資部分遞延至未來支付；（四）以政治及社會可接受之方式，讓年紀較大之公部門人員退休。²

依上開憲法保障人民服公職權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定、本院解釋之意旨及國家給予退休公務人員退休給與係屬將國家應支付公務人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之公務人員，自有義務給予適當之退休給與，以吸納優秀人才投入公務人員之行列，並確保公務人員於在職時得不受外力之不當影響，中立執行職務，退休時之生活條件與尊嚴亦得以獲得保障，縱未採由公務人員與政府共同提撥基金之共同提撥制，而採例如德國之完全由政府提撥基金之政府提撥制，³或仍採恩給制，⁴均無不同。故採

² Palacios, Robert; Whitehouse, Edward. 2006. Civil-service pension schemes around the world (English). Social protection and labor discussion paper ; no. 0602. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/546181468147557849/Civil-service-pension-schemes-around-the-world>, p7. Last visited: August 23, 2019.

³ OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris.<http://>

提撥基金制，如提撥之基金不足以支付退休公務人員之退休給與時，國家仍有義務給予退休公務人員適當之退休給與，以保障退休公務人員之生活條件與尊嚴。

多數意見謂：公務人員之退休給與，如採完全之恩給制，例如以舊制年資計算之退休金及優存利息等，或採由公務人員與政府共同提撥制中由政府提撥之部分及政府之補助款，均屬源自政府預算之恩給，立法者就是否發給及發給要件，有一定立法形成空間或較高之調整形成空間。

惟按依上開憲法保障人民服公職權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定、本院解釋之意旨及國家給予退休公務人員退休給與係屬將國家應支付公務人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之公務人員，依特別法律關係給予適當之退休給與，乃憲法上之義務，而非字面上所謂之「恩給」，政府得溯及減少。多數意見就所謂之「恩給」望文生義，僅就字面予以詮釋，無視憲法前揭規定、本院前開解釋意旨及公務人員之退休給與屬遞延薪資之本質，作成政府得溯及減少退休公務人員退休給與之解釋，實難贊同。

蓋如採多數意見此種見解，則未來政府得隨時減少舊制年資之退休給與及優存利息、公務人員退休撫卹基金由政府提撥之部分及政府之補助款，甚至政府完全不再支付退休公務人員舊制年資之退休給與及優存利息、完全不再提撥退撫基金，基金不足支付時，政府亦不再撥款補助，進而降低公務人員之退休給與至僅退休公務人員自行提撥之部分，對於 84 年 6 月 30 日之前退休之公務人員，因全屬舊制恩給制之年資，甚至得完全不再支付其舊制年資之退休給與及優存利息，則不僅有違本院之解釋先例，更與憲法保障人民服公職權、財產權及設置國家機關掌理公務人員退休事項規定之意旨不符。

[dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en), p 178. Last visited: August 23, 2019.

⁴ 德國之完全由政府提撥基金用以支付公務人員退休給與之政府提撥制，實際上就是恩給制。

又如採多數意見之見解，則勞動基準法第 55 條⁵與第 56 條⁶要求私部門之雇主給付勞工退休金與提撥勞工退休準備金及勞工退休金條例第 14 條第 1 項、⁷第 19 條第 1 項⁸要求私部門之雇主應為勞工提繳退休金之規定，私部門之雇主豈非得以該等完全由其負擔之退休金，非屬其契約上義務，而為勞動基準法及勞工退休金條例所定義義務，與公務人員之退休給與中完全由政府給付、提撥、補助部分屬公務人員退休法令所定之政府義務，同屬公法上之義務，而均屬恩給之性質，其有一定形成空間或較高之調整形成空間，自得以獲利不佳甚至虧損為由，拒絕給付、提撥或提繳。不僅勞動基準法及勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳退休金之規定，有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。勞動基準法第 78 條、第 79 條第 3 項與第 4 項就違反同法第 55 條、第 56 條規定者科以行政

⁵ 勞動基準法第 55 條規定：「(第 1 項) 勞工退休金之給與標準如下：一、按其工作年資，每滿 1 年給與 2 個基數。但超過 15 年之工作年資，每滿 1 年給與 1 個基數，最高總數以 45 個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以 1 年計。二、依第 54 條第 1 項第 2 款規定，強制退休之勞工，其身心障礙係因執行職務所致者，依前款規定加給 20%。(第 2 項) 前項第 1 款退休金基數之標準，係指核准退休時 1 個月平均工資。(第 3 項) 第 1 項所定退休金，雇主應於勞工退休之日起 30 日內給付，如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。本法施行前，事業單位原定退休標準優於本法者，從其規定。」

⁶ 勞動基準法第 56 條規定：「(第 1 項) 雇主應依勞工每月薪資總額 2% 至 15% 範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。(第 2 項) 雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次 1 年度內預估成就第 53 條或第 54 條第 1 項第 1 款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度 3 月底前一次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。……(第 6 項) 雇主按月提撥之勞工退休準備金比率之擬訂或調整，應經事業單位勞工退休準備金監督委員會審議通過，並報請當地主管機關核定。……」

⁷ 勞工退休金條例第 14 條第 1 項規定：「雇主應為第 7 條第 1 項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資 6%。」

⁸ 勞工退休金條例第 19 條第 1 項規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月 25 日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。」

罰及勞工退休金條例第 53 條第 1 項就違反同條例第 14 條第 1 項、第 19 條第 1 項規定者加徵滯納金，當然亦有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。

但是大概沒有人包括採多數意見之大法官同仁，會認為勞動基準法與勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳屬遞延工資性質之勞工退休金及違反者應科以行政罰或滯納金之規定，侵害私部門雇主憲法第 15 條保障之財產權，而屬違憲。因為該等強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳之勞工退休金，屬私部門雇主應給付受其僱用從事工作獲致工資勞工之遞延工資，⁹為保障勞工遞延工資之財產權，對私部門雇主之財產權予以必要之限制，自無違憲法第 23 條之規定。

同樣屬雇主依公法應給付遞延工資之退休給與，國家強制要求私部門雇主應給付、提撥或提繳，違反者國家並科以行政罰或滯納金，但對公務人員之退休給與，屬公務人員雇主之國家卻溯及剝奪減少，完全兩套標準，豈具說服力。又豈合憲法保障人民服公職權及財產權之意旨。

二、公務員與國家間雖為特別法律關係或特別身分關係，但公務員已取得之財產權，依憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償

按公務員與國家間之關係，已非傳統國家享有概括支配權，公務人員負有絕對服從義務之「特別權力關係」，而為公務員權利義務事項非由國家得單方隨意變更之特別法律關係¹⁰或特別身分關係，¹¹其

⁹ 勞動基準法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」勞工退休金條例第 3 條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第 2 條規定。」

¹⁰ 吳庚，行政法之理論與實用，頁 225，臺北，三民，增訂 11 版，99 年。

¹¹ 陳愛娥，憲法與行政法的互動領域：第一講—從特別權力關係到特別身分關

權利義務事項，應依公務員服務法、公務人員俸給法、公務人員退休法等公務員相關法律決定之。此外，「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障，如有爭議，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」「公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，參酌本院釋字第 187 號及第 201 號解釋，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟……」「公務人員之公法上財產請求權，遭受損害時，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自應依此意旨辦理。……人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第 83 條保障公務人員之意旨。」亦經本院釋字第 187 號、第 201 號、第 266 號及第 312 號解釋釋明在案。故公務員依特別法律關係已取得之財產權，即非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產。

此就如同私部門之雇主與勞工，其權利義務事項，除依所締結之契約外，亦受勞動基準法、勞工退休金條例、勞工保險條例、勞資爭議處理法等法律之規範，非雇主得單方變更，亦不得單方溯及剝奪勞工依契約或相關法律已取得之權利，例如勞工依勞動基準法第 55 條第 3 項後段規定已取得較勞動基準法所定標準為優之退休金之財產權，或依勞工與雇主間之約定，雇主於勞工退休後應按月或按年給予退休勞工諸如紅利、權利金等任何名義之財產權，雇主不得單方變

更，亦不得單方溯及剝奪，否則即屬財產權之侵害。

次按「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障之意旨。」已經本院釋字第 516 號解釋釋明在案。則國家單方溯及剝奪公務人員依特別法律關係已取得之退休給與財產權（詳見下述三之說明），既屬徵收，即應儘速發給相當之補償，例如以之前公營事業移轉民營時，發給具公務員身分之人員國家持有之公司股票等方式予以補償，以填補其財產權被剝奪之損失，如由國家單方修法溯及減少退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息，而未發給相當之補償，以填補其財產權被剝奪之損失，即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定。

三、公務人員每服務滿 1 年或半年，已取得於未來符合領取退休金停止條件時，得領取屬遞延薪資性質之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息既得財產權（Earned or Accrued Benefits），不得由國家單方隨意溯及剝奪減少

按依（一）中華民國 48 年 11 月 2 日修正公布名稱及全文之公務人員退休法第 4 條、第 5 條、第 6 條及第 8 條規定¹²；（二）68 年 1

¹² 48 年 11 月 2 日修正公布名稱及全文之公務人員退休法

第 4 條規定：「（第 1 項）公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休：一、任職 5 年以上年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。（第 2 項）前項第 1 款所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低。但不得少於 50 歲。」

第 5 條規定：「（第 1 項）公務人員任職 5 年以上，有左列情形之一者，應命令退休：一、年滿 65 歲者。二、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。（第 2 項）前項第 1 款所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，得由銓敘部酌予減低。但不得少於 55 歲。（第 3 項）公務人員已達第 1 項第 1 款所規定之年齡，仍堪任職而自願繼續服務者，服務機關得報請銓敘部延長之。但至多為 5 年。」

月 24 日修正公布之同法第 6 條及第 8 條規定¹³；(三) 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 6 條及第 6 條之 1 規定¹⁴；(四) 99 年 8 月 4 日全文修正公布，自 100 年 1 月 1 日

第 6 條規定：「(第 1 項)退休金之給與如左：一、任職 5 年以上未滿 15 年者，給與一次退休金。二、任職 15 年以上者，給與一次退休金，或月退休金，由退休人員擇一支領之。(第 2 項)一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給與 9 個基數，每增半年加給 1 個基數，滿 15 年後，另行一次加發 2 個基數，但最高總數以 61 個基數為限，未滿半年者以半年計。(第 3 項)一次退休金，除前項規定外，並一律加發 2 年眷屬補助費及眷屬實物代金。(第 4 項)月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同職等人員月俸額 75%給與，以後每增 1 年，加發 1%，但以增至 90%為限。」

第 8 條規定：「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。」

¹³ 68 年 1 月 24 日修正公布之公務人員退休法

第 6 條規定：「(第 1 項)退休金之給與如左：一、任職 5 年以上未滿 15 年者，給與一次退休金。二、任職 15 年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：(一)一次退休金。(二)月退休金。(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。(第 2 項)一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給與 9 個基數，每增半年加給 1 個基數，滿 15 年後，另行一次加發 2 個基數。但最高總數以 61 個基數為限；未滿半年者以半年計。(第 3 項)一次退休金，除前項規定外，並一律加發 2 年眷屬補助費及眷屬實物代金。(第 4 項)月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同職等人員月俸額 75%給與，以後每增 1 年，加強 1%。但以增至 90%為限。(第 5 項)第 1 項第 2 款第 3 目、第 4 目、第 5 目規定之退休給與，各依退休人員應領一次退休金與月退休金按比例計算之。」

第 8 條規定：「(第 1 項)本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。(第 2 項)前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之。」

¹⁴ 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法

第 6 條規定：「(第 1 項)退休金之給與如左：一、任職 5 年以上未滿 15 年者，給與一次退休金。二、任職 15 年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：(一)一次退休金。(二)月退休金。(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。(第 2 項)一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加 1 倍為基數，每任職 1 年給與 1 個半基數，最高 35 年給與 53 個基數。尾數不滿 6 個月者，給與 1 個基數，滿 6 個月以上者，以 1 年計。公務人員於年滿 55 歲時得自願提前退

施行之公務人員退休法第4條、第5條、第6條及第9條規定¹⁵；公

休，並一次加發5個基數之一次退休金。(第3項)月退休金，以在職同等級人員之本俸加1倍為基數，每任職1年，照基數2%給與，最高35年，給與70%為限。尾數不滿半年者，加發1%，滿半年以上未滿1年者，以1年計。公務人員年齡未滿50歲具有工作能力而自願退休者，或年滿65歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但本法修正公布前已核定延長服務有案者，不在此限。(第4項)第1項第2款第3目、第4目、第5目規定之退休給與，各依其應一次退休金與月退休金按比例計算之。」

第6條之1規定：「公務人員退休時領有本人實物代金、眷屬實物代金及眷屬補助費者，其實物代金及補助費，依左列規定加發：一、依本法第6條規定給與之一次退休金，每1基數加發1個月本人實物代金，另並一律加發2年眷屬實物代金及眷屬補助費。二、依本法第6條規定給與之月退休金，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費十足發給。三、依本法第6條第1項第2款第3目、第4目、第5目規定之退休給與，各依其應領一次退休金或月退休金比例，計算其本人實物代金及眷屬實物代金與眷屬補助費。」

¹⁵ 99年8月4日全文修正公布，自100年1月1日施行之公務人員退休法

第4條規定：「(第1項)公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿5年以上，年滿60歲者。二、任職滿25年者。(第2項)配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡，未符前項規定而有下列情形之一者，得准其自願退休：一、任職滿20年以上者。二、任職滿10年以上，年滿50歲者。三、任本職務最高職等年功俸最高級滿3年者。(第3項)第1項第1款所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，由主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌予減低，但不得少於50歲。(第4項)本法所稱主管機關為中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府及縣(市)議會。」

第5條規定：「(第1項)公務人員任職滿5年以上，年滿65歲者，應予屆齡退休。(第2項)前項所規定之年齡，對於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，由主管機關就其職務性質具體規定危險及勞力範圍，送經銓敘部認定後，酌予減低，但不得少於55歲。」

第6條規定：「(第1項)公務人員任職滿5年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有中央衛生主管機關評鑑合格醫院出具已達公教人員保險殘廢給付標準表所定半殘廢以上之證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作且出具證明者，應予命令退休。(第2項)公務人員任職滿5年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，且有具體事證而不願提出中央衛生主管機關評鑑合格醫院醫療證明者，經主管人員及人事主管人員送請考績委員會初核，機關首長核定後，應令其以病假治療；逾公務人員請假規則規定期限仍不堪勝任職務或仍未痊癒，應由機關主動辦理其命令退休。(第3項)前2項人員係因公傷病致身心障礙而不堪勝任職務者，不受任職5年以上年資之限制。(第4項)前項所稱因公傷病，指經服務機關證明具有下列情

務人員每服務滿 1 年或半年，即已取得未來符合領取退休金停止條件時，得領取退休金給付之財產權。

次按，退休公務人員得領取之退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款並因此得領取之利息，亦有公務人員退休法第 6 條之 1、第 16 條之 1 第 5 項與第 6 項¹⁶、公務人員退休法施行細則第 31

形之一者：一、因執行職務發生危險，以致傷病。二、在辦公場所發生意外，以致傷病。三、因辦公往返途中遇意外危險，以致傷病。四、盡力職務，積勞過度，以致傷病。」

第 9 條規定：「(第 1 項) 退休金之給與種類如下：一、一次退休金。二、月退休金。三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(第 2 項) 一次退休金，以退休生效日在職同等級人員本(年功)俸加 1 倍為基數內涵，每任職 1 年給與一又二分之一個基數，最高 35 年給與 53 個基數。未滿 1 年者，每 1 個月給與八分之一個基數。未滿 1 個月者，以 1 個月計。(第 3 項) 月退休金，以在職同等級人員之本(年功)俸加 1 倍為基數內涵，每任職 1 年，照基數內涵 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。未滿 1 年者，每 1 個月照基數內涵六百分之一給與。未滿 1 個月者，以 1 個月計。(第 4 項) 本法所稱之等級，指公務人員經銓敘審定之俸(薪)級及俸(薪)點；本(年功)俸應按公務人員俸給法規定折算俸額計算。(第 5 項) 依第 1 項第 3 款兼領月退休金之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。(第 6 項) 中華民國 84 年 7 月 1 日以後初任公務人員且服務逾 35 年者，一次退休金之給與，自第 36 年起，每年增給 1 個基數，但最高給與 60 個基數為限；月退休金之給與，自第 36 年起，每年增給 1%，以增至 75% 為限；未滿 1 年者，每 1 個月照基數一千二百分之一給與，未滿 1 個月者，以 1 個月計。」

¹⁶ 按 82 年 1 月 20 日修正公布，自 84 年 7 月 1 日起施行之公務人員退休法增訂第 6 條之 1 及第 16 條之 1 第 5 項及第 6 項增訂本法修正施行前在職人員已有任職年資，於該法修正施行後退休，擇領月退休金者增給補償金之規定。

第 6 條之 1 規定：「公務人員退休時領有本人實物代金、眷屬實物代金及眷屬補助費者，其實物代金及補助費，依左列規定加發：一、依本法第 6 條規定給與之一次退休金，每 1 基數加發 1 個月本人實物代金，另並一律加發 2 年眷屬實物代金及眷屬補助費。二、依本法第 6 條規定給與之月退休金，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費十足發給。三、依本法第 6 條第 1 項第 2 款第 3 目、第 4 目、第 5 目規定之退休給與，各依其應領一次退休金或月退休金比例，計算其本人實物代金及眷屬實物代金與眷屬補助費。」

第 16 條之 1 第 5 項及第 6 項規定：「(第 5 項) 本法修正施行前在職人員已有任職年資未滿 15 年，於本法修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿 15 年之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：一、每減 1 年，增給半個基數之一次補償金。二、每減 1 年，增給基數 0.5% 之月補償金。(第 6 項) 本法修

條¹⁷、49 年 10 月 31 日財政部（49）台財錢發字第 07864 號令、銓敘部（49）台特三字第 1713 號令會銜訂定發布與其後多次修正發布之退休公務人員退休金優惠存款辦法、退休公務人員一次退休金優惠存款辦法¹⁸及 63 年 12 月 17 日訂定發布之「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」等法令依據。

再按，依一般經驗法則，一個人選擇職業，不論是公部門或私部門之職務，除考慮眼前可獲得之薪水之外，尚考慮包括該職業未來之發展及依法律或依契約是否可領取退休給與以終老等諸多因素，故依法律或依契約得領取之退休給與，於停止條件成就時，即有領取之權利，為賦益權（vested right），無論係屬於退休時即確定數額之確定提撥制，或屬給付至死亡時止之確定給付制，均無不同，皆屬遞延給付之薪資（Deferred Wage）¹⁹，為公私部門員工已取得之既得財產權。

揆諸上開有關公務人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息規定，無論係 84 年 1 月 28 日修正公布自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法公務人員與政府共同提

正施行前任職未滿 20 年，於本法修正施行後退休，其前後任職年資合計滿 15 年支領月退休金者，依其在本法修正施行後年資，每滿半年 1 次增發半個基數之補償金，最高 1 次增發 3 個基數，至 20 年止。其前後任職年資超過 20 年者，每滿 1 年減發半個基數，至滿 26 年者不再增減。其增減之基數，由基金支給。」

¹⁷ 查公務人員退休法施行細則第 31 條，自 49 年 1 月 1 日修正發布時起，即設有公務人員退休金優惠存款之規定，迄 108 年 3 月 19 日發布廢止時止，均維持公務人員退休金優惠存款之規定。

公務人員退休法施行細則第 31 條規定：「（第 1 項）退休人員支領之退休金自願儲存時得由政府金融機關受理優惠儲存其辦法由銓敘部會商財政部定之。（第 2 項）前項優惠儲存以所領一次退休金為限。」

¹⁸ 84 年 11 月 7 日財政部（84）台財融字第 84737134 號令、銓敘部（84）台中特一字第 1199919 號令會銜修正發布名為退休公務人員一次退休金優惠存款辦法及部分條文。

¹⁹ 王正，公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究，頁 3，銓敘部委託研究，88 年。柯木興，社會保險，頁 166-167，臺北，中國社會保險學會，修訂版，89 年。呂淑芳，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，92 年，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，頁 18。

撥退撫基金前之恩給制或之後之共同提撥基金制，均屬遞延薪資之性質，於公務人員服務每滿半年或 1 年，即已發生（Annual Accrual Rate），僅係附有停止條件，²⁰須於法律所設得領取退休金之條件成就時，方得行使而已，國家自不得單方隨意溯及減少，而侵害公務員已取得之財產權（Earned or Accrued Benefits）。

屬遞延薪資性質之公務人員退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息財產權，於公務人員服務每滿半年或 1 年，即已發生，僅係附有停止條件，國家不得單方隨意溯及減少，而侵害公務員既得之財產權，既已如上述，則於 106 年 8 月 9 日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法施行前，已依當時公務人員退休法由銓敘部審定退休領取退休給與之公務人員，其依銓敘部審定函或經行政爭訟程序撤銷原處分後銓敘部重新審定函審定確定應發給之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息，為停止條件已成就，該等退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息請求權，均已發生效力確定，除發生停止、喪失領受退休金權利或應剝奪或減少退離給與解除條件成就²¹之法定情形外，²²國家自更不得單方修法溯及減少，而侵害公務員已取

²⁰ 公法法律關係，公法未規定之事項，依本院釋字第 474 號及第 677 號解釋意旨，應類推適用民法規定。故有關公務人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息等事項，自得類推適用民法第 99 條第 1 項規定：「附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。」

²¹ 依本院釋字第 474 號及第 677 號解釋意旨，類推適用民法第 99 條第 2 項規定：「附解除條件之法律行為，於條件成就時，失其效力。」

²² 例如 105 年 5 月 11 日修正公布施行之公務人員退休法第 23 條規定：「（第 1 項）擇領或兼領月退休金之人員有下列情形之一者，停止領受月退休金之權利，至原因消滅時恢復：一、犯貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪，經判刑確定而入監服刑期間。二、褫奪公權而尚未復權。三、因案被通緝期間。四、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）或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。五、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者：（一）行政法人、公法人、政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達財產總額百分之二十以上之財團法人，或政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本

得之財產權，否則即屬徵收，應由國家儘速發給相當之補償。

四、退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同提撥基金，並由政府負最後支付保證責任，係為避免恩給制下退休金預算編列困難，並提高現職人員待遇及退休人員退休給付，非為減輕政府之支付責任，如基金不足支付時，除檢討調整費率

額百分之二十以上事業之職務。(二)行政法人、公法人之政府代表。(三)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或政府代表或公股代表：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。(第2項)本條中華民國105年4月22日修正施行前擇領或兼領月退休金人員已再任前項第4款及第5款職務且每月薪酬總額超過法定基本工資，而無須停止領受月退休金之權利者，於本條修正施行後3個月內，仍照本條修正施行前之規定辦理。(第3項)未依規定自再任之日起停止支領月退休金而有溢領情事者，應由支給機關依法追繳自應停止支領日起溢領之退休金。……(第6項)領受月撫慰金之遺族，有第1項第1款至第3款情形者，停止領受月撫慰金之權利。」第24條規定：「擇領或兼領月退休金之人員有下列情形之一者，喪失領受月退休金之權利：一、死亡。二、褫奪公權終身。三、動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定。四、喪失中華民國國籍。」第24條之1規定：「(第1項)公務人員在職期間涉犯貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪而未經停(免)職，或未經依公務員懲戒法規定移送懲戒或送請監察院審查者，於依本法退休、資遣或離職後始經判刑確定時，應依下列規定剝奪或減少退離給與；其已支領者，照應剝奪或減少之全部或一部追繳之：一、經判處死刑、無期徒刑或7年以上有期徒刑確定者，應自始剝奪其退離給與。二、經判處有期徒刑3年以上7年未滿者，應自始減少其應領退離給與之50%。三、經判處有期徒刑2年以上3年未滿者，應自始減少其應領退離給與之30%。四、經判處有期徒刑1年以上2年未滿者，應自始減少其應領退離給與之20%。(第2項)前項人員受緩刑宣告期滿，未經撤銷者，自宣告期滿後不適用前項第3款及第4款規定；其已減少之退離給與，應由各支給機關補發之。(第3項)第1項人員因同一案件，於其他法律有較重之剝奪或減少退離給與處分者，從重處罰。(第4項)第1項所定退離給與，應按最近一次退休、資遣或離職前任職年資核給；其內涵包含以下各項給與：一、依本法支給之退休金、資遣給與，以及依第30條支給之補償金。二、公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法之補償金。三、政府撥付之退撫基金費用本息。四、優惠存款利息。五、遺族撫慰金。……(第7項)依本法退休、資遣後始受降級或減俸處分者，應自公務員懲戒委員會判決書送達受懲戒人主管機關之翌日起，改按降級或減俸後之俸(薪)級或俸(薪)額計算退休、資遣給與。(第8項)本法中華民國105年4月22日修正施行前，有第1項及前項規定情形者，不適用修正施行後之規定。」

外，應由政府撥款補助，調降公務人員服務期間已取得附停止條件退休給與，非得採之手段

按 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人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。」99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 14 條第 2 項規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。」²³迄 107 年 11 月 21 日公布廢止，未再修正。

而 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人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。」依憲法第 83 條掌理公務人員退休、養老等事項之考試院，²⁴函請立法院審議「公務人員退休法部分條文修正草案」，就該條之修正理由，說明：「……二、現制公務人員退休金，完全由政府負擔，且事先未預儲準備，累積至公務員退休時，始於當年編列預算支付。由於退休公務人員人數逐年增加，……預算編列困難，乃以人事費中分配解決，致使現職人員待遇及退休人員退休給付，均無法調整提高。」²⁵

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第 87 會期第 2 次全體委員會審查「公務人員退休法部分條文修正草案」案時，亦口頭報告：「……二、公務人員薪俸與退撫經費同列人事費項下，退撫經費累積負擔過重，轉而影響現職人員待遇改善，導致俸給

²³ 99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 37 條第 2 項規定：「本法中華民國 99 年 7 月 13 日修正條文自 100 年 1 月 1 日施行。」

²⁴ 憲法第 83 條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」

²⁵ 立法院公報，第 81 卷，第 70 期，院會紀錄，頁 118-119 (81 年)。

及退撫給與均難以大幅提高。……現行退撫之實質所得，仍難安老卹孤……退撫制度改革，旨在改進經費籌措方式，提高給付內涵，以安定退休人員及遺族生活。」²⁶而於同次委員會議中，立法院盧委員修一與銓敘部陳部長桂華間，就有關由政府與公務人員共同提撥退撫基金之退撫新制，有如下之詢答內容：盧委員修一問：「……新的退撫制度中將原來的恩給制改為儲金制，……因現臺灣人口已有老化傾向，如此會不會增加財政上的負擔？」陳部長桂華答：「前 8 年會增加財政上的負擔，但 8 年後就會逐年減少，到後來就不用負擔了。」盧委員修一問：「如全部都由政府負擔，那有沒有辦法？」陳部長桂華答：「如全由政府負擔，這樣負擔是太沉重了！」盧委員修一問：「政府的意思是，如用恩給制全部退休金都由政府負擔的話，政府可能到後來沒辦法負擔，所以要由公務員自己也負擔一些？」陳部長桂華答：「如政府有錢，全部由政府負擔是無何問題……」盧委員修一問：「是否如續採恩給制，則有一天政府將無法負擔？」陳部長桂華答：「對！如續採恩給制是很危險的，將來政府會賴掉，改法，如五十九年的改法。」盧委員修一問：「……現在公開場合如此說法將對政府公權力造成重大傷害。」陳部長桂華答：「不是，如此比喻是為使盧委員容易了解，政府當不會賴帳，但會修法。」盧委員修一問：「修法就是賴帳，本席提醒部長，如此說法相當嚴重，本席建議部長收回此說法」陳部長桂華答：「我收回。」……盧委員修一問：「我們應說，這是政府支勻預算的問題，政府不可能為公務員問題而垮台，世界上無此種政府，若有，也早已完蛋！所以政府是為問題發生而未雨綢繆，公務員要退休就要負擔一點……」……盧委員修一問：「有沒有那個國家因退休制度而將政府拖垮的？」陳部長桂華答：「此次修法是為保障公務人員基本原有權利，因照現制繼續下去，將來可能會發生危險。」²⁷

次按 84 年 8 月 2 日修正公布增訂，自 85 年 2 月 1 日起施行至

²⁶ 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 396-399 (80 年)。

²⁷ 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 405-406 (80 年)。

108 年 4 月 24 日公布廢止均未再修正之學校教職員退休條例第 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。」行政院函請立法院審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」，其總說明謂：「一、查學校教職員退休之規定，向採公教一致之原則辦理，茲銓敘部為推動公務人員退休撫卹制度改革方案，前於民國 77 年 10 月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。又公務人員退休法部分條文業經完成立法，並經總統於 82 年 1 月 20 日令修正公布。……」²⁸就該條之修正理由，則說明：「……二、修正後擬由政府與教職員共同撥繳費用建立基金，以籌措退休經費，爰參據公務人員退休法修正條文第 8 條增定本條文。……」²⁹教育部劉會計長三錡於列席立法院第 2 屆第 4 會期法制、教育兩委員會第 1 次聯席會議審查行政院函請審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」案時，亦口頭說明：「……本人茲就教師退休金的來源方面提出說明：原則上，退休金之給與不論在現制上或未來規劃方向，都是由各級政府編列預算支給。但若各縣、市政府有財政上之困難而無法支給，依憲法第 109 條規定，可申請上級政府財政之補助以調整辦理。過去曾發生縣、市政府財政不足，導致教師、公職人員無法退休，經向上級政府申請補助後，已有改善。教育部現在規劃的退撫制度是採基金的方式處理，因為有預存之基金與政府負最後支付保證責任下，因財政困難而無法發給退休金之現象，應不致發生。」³⁰

再按 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行至 107 年 6 月 21 日全文修正公布前，均未修正之陸海空軍軍官士官服役條例第 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責

²⁸ 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 94 (84 年)。

²⁹ 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 86 (84 年)。

³⁰ 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 50, 71 (83 年)。

任。」³¹而行政院 83 年 5 月 16 日函請立法院審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」，其總說明謂：「為配合軍公教退撫改革方案，公務人員退休法，業於 82 年 1 月 20 日修正公布，軍職人員之退除給與，係明定於服役條例之中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，並因應現況需要，檢討不合時宜規定，簡併法規，爰將現行『陸海空軍軍官服役條例』及『陸海空軍士官服役條例』，予以合併，擬具『陸海空軍軍官士官服役條例』草案，送請審議。……」³²就該條項之訂定理由，說明：「現行軍公教人員退伍（休）金，係完全由政府編列預算支付，無預儲準備，由於退除（休）人員逐年增加，致預算負擔日益龐大，使現職人員待遇及退（伍）休給付，均無法調整提高，爰於第一項明定軍官、士官之退除給與，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付。」³³

國防部部長孫震於列席立法院第 2 屆第 4 會期國防委員會第 14 次全體委員會審查「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭報告：「……一、配合軍公教退撫改革方案，修正退除給與規定：公務人員退休法修正案，業經大院完成立法，而軍職人員之退除給與，係規定於服役條例中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，有關軍職人員之軍官士官服役條例亦須配合檢討修正，以達到『退撫新制合理改訂給付標準』、『逐漸提高退撫【無】給與』及『計畫籌措退撫經費』之目標。……」³⁴

³¹ 107 年 6 月 21 日全文修正公布除第 26、37、45、46 條定自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文，定自 107 年 6 月 23 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例，將修正前第 27 條第 1 項規定改列為第 29 條第 1 項，並修正內容為：「軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。」

³² 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 87 (84 年)。

³³ 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 66 (84 年)。

³⁴ 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，委員會紀錄，頁 336 (83 年)。

行政院主計處黃視察銀千於列席立法院第2屆第4會期國防委員會第15次全體委員會議繼續審查行政院函請審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭說明：「財力負擔部分，將來要成立『退休撫卹基金』，此基金若有虧絀，由政府負擔最後的支付責任。」³⁵

另按83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例，其第8條及第1條第2項復分別明文規定：「本基金……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。」「政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）、（伍）撫卹基金一併納入本基金管理。」考試院81年6月30日函請立法院審議「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」，其總說明謂：「……第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別、分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則。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。」³⁶就該草案第8條之說明為：「……二、為確保軍公教人員退撫基金之支付能力，明定如遇基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率或政府撥款補助。」³⁷

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第2屆第1會期第4次會議審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭報告：「第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則，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、或政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」財政部常務次長李仲英亦口頭報告：「……公務人員之退撫制度從現行『恩給制』改採『儲金制』，由公務人員及其雇主（政府）共同撥繳費用建立退休撫卹基

³⁵ 立法院公報，第83卷，第80期，委員會紀錄，頁235（83年）。

³⁶ 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁48-49（83年）。

³⁷ 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁46（83年）。

金，……政府對本基金肩負收支保管之財務責任，主要包括……基金不足支付時，擔負最後支付之責。」³⁸

銓敘部次長徐有守於列席立法院法制委員會第2屆第1會期第6次會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭說明：「……葛委員提到第8條，如果錢不夠時怎麼辦？萬一賺的錢不足以應付貨幣貶值，應由基金檢討調整繳費費率……『或由』政府撥款補助，而這二者並非調整繳費費率優先，而是有彈性，『或由』也表示平行意思。」³⁹

立法院法制委員會82年4月21日全體委員會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，盧委員修一詢問：「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……』不知其適用情況各為如何？以那一種制度為主？」列席之銓敘部次長徐有守答覆稱：「照一般立法通例，以『由基金檢討調整繳費費率』為優先，但本條所列『或由政府撥款補助』則保留相當大的彈性，亦即：當時機不宜調整費率之時，可由政府撥款補助。」⁴⁰

由上開退撫新制實施後之公務人員退休金、教職員退休金及軍官、士官退伍除役給與，應由政府負最後支付保證責任相關法律規定之立法過程，可知由國家與公務人員、教職員及軍官、士官共同提撥退撫基金之退撫新制，其目的有三：（一）解決恩給制下，公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與預算編列困難之困境；（二）提高現職人員待遇；（三）提高退休、退伍人員退休、退伍給與。並非為減輕政府對公務人員退休金、公立學校教職員退休金及軍官士官退伍除役給與之支付責任。

此外，83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例第8條復明文規定：「本

³⁸ 立法院公報，第82卷，第19期，委員會紀錄，頁255, 258-260 (82年)。

³⁹ 立法院公報，第82卷，第24期，委員會紀錄，頁90-92 (82年)。

⁴⁰ 立法院公報，第82卷，第26期，委員會紀錄，頁435-436 (82年)。

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。」

故公務人員退休撫卹基金縱有入不敷出，甚至不足支付公務人員、公立學校教職員退休金或撫卹金或軍官士官退伍除役給與之情形，除由基金檢討調整繳費費率外，依立法原意，應由政府其他預算科目撥款補助以資支付，不包括得由國家溯及剝奪減少公務人員、公立學校教職員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權、其他現金給與補償金、得儲存優惠存款所生利息之選項，更不得由國家溯及剝奪減少已退休公務人員業經核定確定之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息既得財產權。此方符憲法保障人民服公職權、財產權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定及本院前揭相關解釋之意旨。

多數意見卻認，公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率等節流之手段，實難贊同。蓋如於公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率之節流手段，則公務人員退撫基金將永遠不會發生不足支付之情況，由政府負最後支付責任或最後支付保證責任，將形同具文，永無適用之餘地，此豈係立法之原意，又豈符憲法保障人民服公職權及財產權之意旨。

更何況，公務人員退撫基金因運用得宜，年度決算有賸餘時，應全數撥為基金，現職及退休之公務人員，均不能分享該決算之賸餘，不足時，卻要減少其既得之財產權，此不僅侵害現職及退休之公務人員憲法保障之財產權，更非事理之平。

五、公務人員退休撫卹基金之預算為政府附屬單位預算，屬中央政府總預算之一部分，不足支付時，應由政府以其他預算科目支付，除非政府破產，否則不發生破產之問題

按公務人員退休撫卹基金依預算法規定，應屬政府特種基金，並編製政府附屬單位預算。有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，並應由基金管理委員會於年度開始前訂定運用方針編製收支預算，提基金監理委員會覆核。年度終了編具工作執行成果報告暨收支決算，提經基金監理委員會審議公告之。公務人員退休撫卹基金管理條例第6條第2項及第3項定有明文。⁴¹同條例第8條復明文規定：「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。」亦即公務人員退休撫卹基金及應支付於公務人員之退休金及撫卹金，為國家整體財政收支之一環，縱有不足支付公務人員退休金或撫卹金之情形，仍應由國家負最後之完全支付責任，由政府其他預算科目支付，而不得由國家單方隨意溯及剝奪減少公務人員已服務期間已取得屬遞延薪資性質之退休金既得財產權。

有謂公務人員退撫基金入不敷出，潛藏負債日增，瀕臨破產之財務危機，此或許是不了解公務人員退撫基金如上所述，為政府基金，其負債即為國家之負債，除非國家破產，否則政府基金沒有破產之問題，與民間之基金會不同。抑或許是明知為政府基金，除非政府破產，否則沒有破產之問題，而故意危言聳聽。

六、公務人員退撫基金確須改革

公務人員退休撫卹基金關於公務人員部分104年至106年均入不

⁴¹ 公務人員退休撫卹基金管理條例第6條第2項及第3項規定：「（第2項）本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。（第3項）本基金有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，應由基金管理委員會依下列程序辦理：一、年度開始前應訂定運用方針編製收支預算，提本基金監理委員會覆核。二、年度終了應編具工作執行成果報告暨收支決算，提經本基金監理委員會審議公告之。」

數出，支出、收入比，分別為 109.80%、124.89%及 136.02%⁴²，確有改革之必要，以免面臨更嚴重之困境。降低退撫給付及提高提撥費率，固屬最直接且最有效之方式，但溯及既往降低退撫給付，係屬國家徵收財產，應儘速發給相當之補償，否則即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，已如前述。而提高提撥費率，基於憲法保障人民服公職權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退休公務人員退休給與係屬將國家對公務人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之公務人員，本就有義務給予適當之退休給與，以保障其生活條件與尊嚴，縱採共同提撥基金制或基金不足支付時，仍無不同，故雖得提高現職人員之提撥費率，但仍不得提高提撥費率至影響其生活條件與尊嚴之程度，否則即有違憲法第 18 條保障人民服公職權與憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員保障、退休及級俸法制事項等事項規定之意旨。當然提升公務人員退休撫卹基金之運用績效，以提高收益率，亦係應採之措施，但受總體經濟環境之影響，是否確能達到預期效益，仍屬未定之天。如基金仍不足支付時，政府應依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助，並由政府負最後支付責任，始符憲法保障人民服公職權、財產權與設置國家機關掌理公務人員退休事項規定及本院相關解釋之意旨。至由政府撥款補助公務人員退休撫卹基金，並由政府負最後支付責任，固加重政府之財政負擔，但政府如能精簡不必要之機關及人力，減省不必要之支出，並採取下列各項措施，相較於其他例如德國、美國、英國等國家，政府財政狀況，仍屬樂觀，不至於造成下一世代或下下一世代之沉重負擔，而形成代際不正義之情形。

（一）106 年我國賦稅負擔率 19.3%，相較於 OECD 國家，僅高於墨

⁴² 公務人員退休撫卹基金管理委員會，公務人員（含政務人員）撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。https://www.fund.gov.tw/News_barChart2.aspx?n=3261&sms=9391（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

西哥之 16.2%，且 107 年我國對外淨資產總額達 12,805 億美元，為全球第 5 大淨債權國，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔

106 年我國賦稅負擔率為 19.3%，與國際上其他主要國家含社會安全捐之賦稅負擔率相較，社會福利制度較完善之歐洲國家，如法國、德國多達近 4 成或更高，美國、加拿大、日本、南韓皆約 3 成，我國因採輕稅政策，賦稅負擔率一向偏低，與前述國家比較仍有相當差距。⁴³依據經濟合作及發展組織（The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）之統計，106 年 OECD 國家賦稅負擔率之平均數為 34.2%，我國賦稅負擔率相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%（參見附表 1）。⁴⁴

⁴³ 財政部 108 年 6 月 17 日發布之新聞稿參照。<https://www.mof.gov.tw/public/data/statistic/ssc/%E6%9C%AC%E6%96%87%E5%8F%8A%E9%99%84%E8%A1%A8.pdf>（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

⁴⁴ Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: August 23, 2019.

附表 1- Summary of key tax revenue ratios in the OECD

	Tax revenue as % of GDP				Tax revenue as % of total tax revenue in 2016							
	2017 (provisional)	2016	2015	2000	1100 Taxes on income, individuals (PIT)	1200 Taxes on income, corporates (CIT)	2000 social security contributions (SSC)	4000 Taxes on property	5111 Value added taxes	Other consumption taxes (6)	All other taxes (7)	
OECD – average (1)	34.2	34.0	33.7	33.8	23.8	9.0	26.2	5.7	20.2	12.5	2.6	
Australia	–	27.8	27.9	30.5	40.8	16.5	0.0	10.8	12.9	14.2	4.9	
Austria	41.8	42.2	43.1	42.3	21.6	5.6	34.7	1.3	18.3	10.0	8.5	
Belgium	44.6	44.1	44.8	43.5	27.7	7.8	31.1	8.0	15.4	9.1	0.9	
Canada	32.2	32.7	32.7	34.8	36.3	10.5	14.9	12.0	13.5	9.7	3.2	
Chile	20.2	20.2	20.4	18.8	8.8	20.9	7.2	5.1	41.2	13.4	3.5	
Czech Republic	34.9	34.2	33.3	32.4	11.2	11.0	42.9	1.4	21.7	11.3	0.5	
Denmark (2)	46.0	46.2	46.1	46.9	53.5	5.8	0.1	4.0	20.4	11.6	4.5	
Estonia	33.0	33.7	33.3	31.1	17.2	5.0	33.2	0.8	27.0	16.3	0.5	
Finland	43.3	44.0	43.9	45.8	29.6	5.0	29.1	3.2	20.7	12.1	0.3	
France (2)	46.2	45.5	45.3	43.4	18.8	4.5	36.8	9.4	15.2	9.2	6.2	
Germany (3)	37.5	37.4	37.0	36.2	26.6	5.2	37.6	2.8	18.5	8.6	0.6	
Greece (2)	39.4	38.8	36.6	33.4	15.2	6.5	28.5	8.1	21.2	18.4	2.1	
Hungary	37.7	39.2	38.7	38.5	13.3	6.0	33.2	2.8	23.7	18.6	2.3	
Iceland	37.7	51.6	36.3	36.3	26.7	4.9	6.7	34.2	16.2	7.1	4.1	
Ireland	22.8	23.3	23.1	30.8	31.6	11.5	16.8	6.0	20.1	12.6	1.4	
Israel (4)	32.7	31.3	31.3	34.9	19.8	9.9	16.6	10.3	24.1	13.7	5.6	
Italy	42.4	42.6	43.1	40.6	25.8	5.0	30.1	6.6	14.4	13.8	4.4	
Japan	–	30.6	30.6	25.8	18.6	12.0	40.4	8.3	13.3	7.1	0.3	
Korea	26.9	26.2	25.2	21.5	17.6	13.6	26.2	11.6	15.8	12.3	2.9	
Latvia	30.4	30.4	29.2	29.1	21.0	5.6	27.3	3.5	26.8	15.1	0.7	
Lithuania	29.8	29.8	28.9	30.8	13.4	5.4	40.8	1.1	26.2	12.2	0.8	
Luxembourg	38.7	38.1	37.1	36.9	24.7	12.2	28.5	9.3	16.7	8.5	0.3	
Mexico (5)	16.2	16.6	15.9	11.5	20.4	21.0	13.0	1.9	23.7	15.1	5.0	
Netherlands	38.8	38.4	37.0	36.9	18.5	8.7	38.2	4.0	17.6	11.9	1.1	
New Zealand	32.0	31.6	31.6	32.5	36.8	15.5	0.0	6.1	29.8	8.5	3.2	
Norway	38.2	38.7	38.4	41.9	27.6	10.4	27.4	3.3	22.3	9.1	0.0	
Poland	33.9	33.4	32.4	32.9	14.5	5.5	38.1	4.1	21.1	15.3	1.4	
Portugal	34.7	34.3	34.4	31.1	19.8	8.9	26.6	3.7	24.8	14.8	1.4	
Slovak Republic	32.9	32.4	32.2	33.6	10.2	10.8	43.5	1.3	20.6	12.4	1.2	
Slovenia	36.0	36.5	36.4	36.6	14.4	4.4	39.7	1.7	22.5	16.8	0.5	
Spain (2)	33.7	33.2	33.6	33.2	21.4	6.8	34.2	7.7	19.1	10.3	0.5	
Sweden	44.0	44.0	43.1	49.0	29.8	6.2	22.6	2.4	20.9	7.2	10.9	
Switzerland	28.5	27.8	27.6	27.6	31.0	11.3	24.3	7.3	12.2	9.2	4.7	
Turkey	24.9	25.3	25.1	23.6	14.6	6.5	28.8	4.8	19.8	23.8	1.6	
United Kingdom	33.3	32.7	32.2	32.9	27.4	8.3	18.9	12.6	20.8	11.5	0.5	
United States	27.1	25.9	26.2	28.2	40.3	7.6	24.0	11.1	0.0	16.9	0.0	

– Not available

1. 2017 provisional average calculated by applying the unweighted average percentage change for 2017 in the 34 countries providing data for that year to the overall average tax to GDP ratio in 2016. The 2016 OECD average tax-to-GDP ratio excludes the one-off revenues from stability contributions in Iceland.

2. The total tax revenue has been reduced by the amount of any capital transfer that represents uncollected taxes.
3. From 1991 the figures relate to the united Germany.
4. The data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.
5. 2017 provisional: Secretariat estimate, including expected revenues collected by state and local governments.
6. Calculated as 5000 Taxes on goods and services less 5111 Value added taxes.
7. Includes 1300 Unallocable between personal and corporate income tax, 3000 Taxes on payroll and workforce and 6000 Other taxes.

資料來源：Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: August 23, 2019.

而中央銀行 108 年 6 月 14 日以 (108) 新聞發布第 103 號發布有關「107 年底國際投資部位」之新聞稿則載明：「107 年底我國對外資產總額計 20,488.7 億美元，較 106 年底增加 641.8 億美元或 3.2%，……對外負債方面，107 年底總額計 7,683.7 億美元，較 106 年底減少 335.5 億美元或 4.2%，……107 年底我國對外資產高於負債，兩相互抵後，國際投資之淨資產部位達 12,805.0 億美元，較 106 年底增加 977.3 億美元或 8.3%，為全球第 5 大淨債權國。」⁴⁵

由上開我國賦稅負擔率甚低及國際投資淨資產部位甚鉅兩項資料可以了解，我國雖藏富於民，但賦稅負擔率卻不高，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，除得以增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔，有能力依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助公務人員退休撫卹基金之不足外，並得以適度平均社會財富。

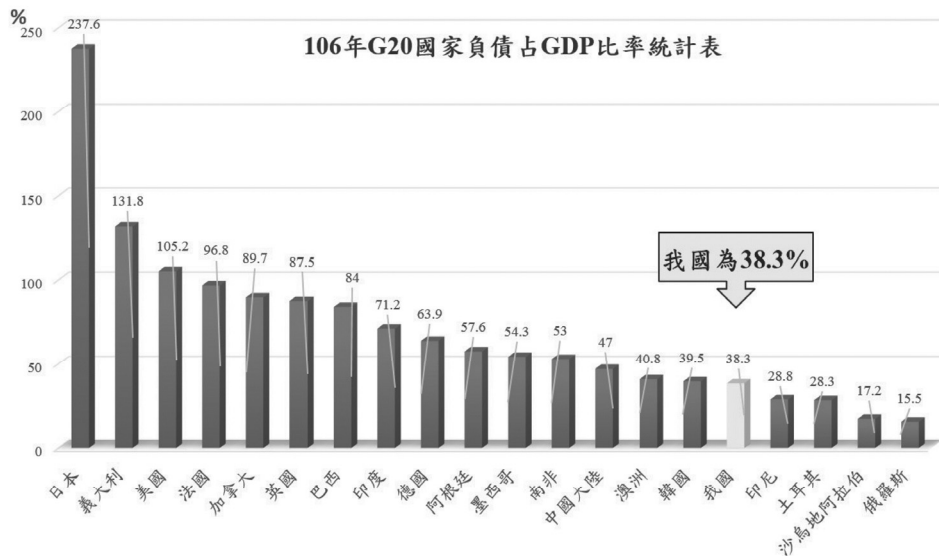
(二) 我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我

⁴⁵ <https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

國國家負債占國內生產毛額（GDP）比率亦屬穩健，仍有舉債空間，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入

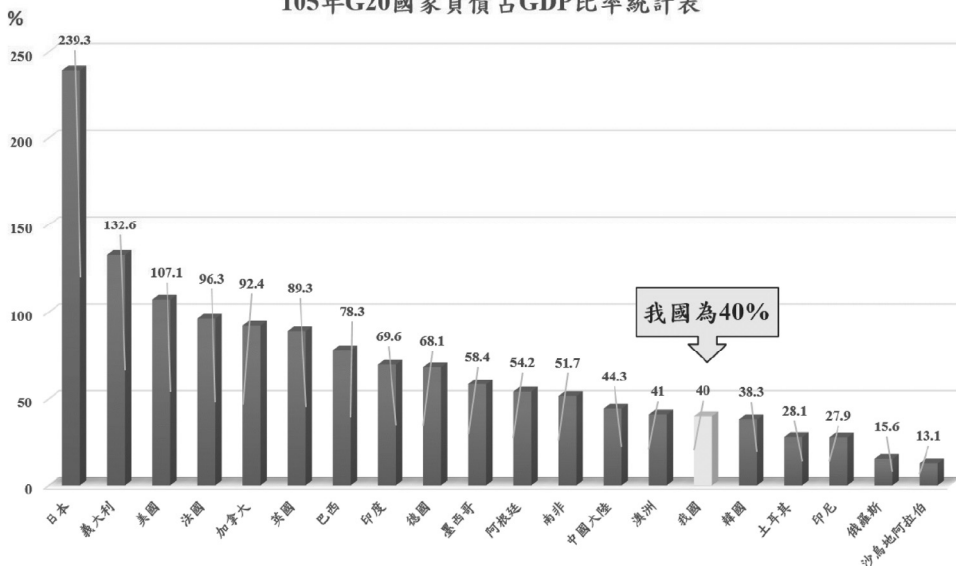
106 年度我國依國際貨幣基金發布之政府統計手冊計算一般政府負債新臺幣（下同）6 兆 6,723 億元，占 106 年度國內生產毛額（GDP）比率（下稱負債比率）38.28%。與國際貨幣基金公布 G20（20 國集團）不含歐盟本體等 19 個國家比較，低於日本之 237.6%、美國之 105.2%、英國之 87.5%、德國之 63.9%等其中 15 個國家，僅高於印尼、土耳其、沙烏地阿拉伯及俄羅斯等 4 個國家，較 105 年度名次前進一名（參見附表 2）。

附表 2 - 我國 105 年度及 106 年度與 G20 國家負債比率比較



資料來源：國際貨幣基金Fiscal Monitor October, 2018

105年G20國家負債占GDP比率統計表



資料來源：國際貨幣基金Fiscal Monitor October, 2017

資料來源：財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿 <https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101>（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

另負債總額及負債比率分別較 105 年度之 6 兆 8,554 億元及 39.97% 減少 1,831 億元及 1.69 個百分點。顯示我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額（GDP）比率亦屬穩健。⁴⁶依現行公共債務法規定，政府仍有舉債空間，⁴⁷如

⁴⁶ 財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿 <https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101>（最後瀏覽日 108 年 8 月 23 日）。

⁴⁷ 我國政府舉債之上限規定於公共債務法第 5 條，該條規定：「（第 1 項）中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額平均數之 50%；其分配如下：一、中央為 40.6%。二、直轄市為 7.65%。三、縣（市）為 1.63%。四、鄉（鎮、市）為 0.12%。（第 2 項）前項第 2 款各直轄市所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，扣除其於中華民國 101 年 12 月 31 日未償餘額預算數後之數額，占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，

有必要，亦可修正公共債務法適度提高政府舉債上限，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入，而有能力於公務人員退休撫卹基金不足支付公務人員、公立學校教職員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權時，依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助。

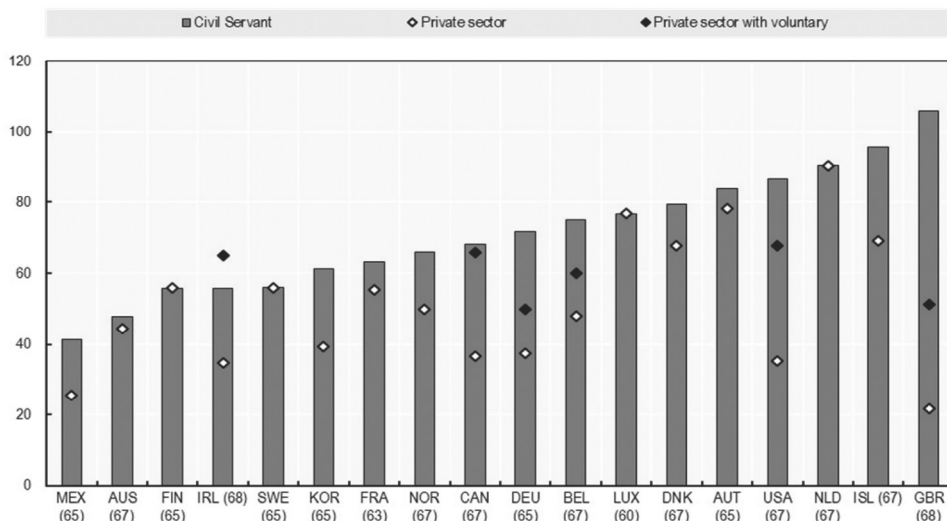
七、多數 OECD 國家公部門人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，我國公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，並非不合理

經濟合作及發展組織（OECD）國家，於 2014 年，除芬蘭、瑞典、

不得超過下列二款之合計數：一、臺北市 0.62%、高雄市 0.15%、新北市 0.15%、臺中市 0.1%、臺南市 0.1%、桃園縣 0.1%。二、按各直轄市前 3 年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。（第 3 項）前項第 2 款之分配比率及各直轄市於中華民國 102 年 6 月 27 日修正本條文施行前、後合計可舉借之 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，每年由財政部公告之。（第 4 項）縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 50% 及 25%。（第 5 項）前 4 項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。另各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露。（第 6 項）前項所稱自償性公共債務，指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。（第 7 項）中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 15%。（第 8 項）各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其下列 2 款合計之數額：一、前 2 年度總預算及特別預算歲出總額 15% 之平均數。二、前款平均數乘以其前 3 年度自籌財源決算數平均成長率之數額。（第 9 項）中華民國 99 年 12 月 25 日後合併或改制之直轄市於本法 102 年 6 月 27 日修正施行 5 年內，每年度舉債額度不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 20%，不受前項規定之限制。（第 10 項）中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為調節庫款收支所舉借之未滿 1 年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，中央不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15%；各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 30%。（第 11 項）中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之公共債務，如有超過本條規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。（第 12 項）公共債務管理委員會組織規程及審議規則由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。」

盧森堡及荷蘭等 4 個社會福利高度發達之國家，其公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率相同，分別為 55.8%、56%、76.8%、90.5%外，其他國家公部門人員之最高退休所得替代率均高於私部門人員之最高退休所得替代率，例如行政部門委任之代理人及推薦之鑑定人大篇幅引據之德國及美國，公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率，分別為 71.8%：37.5%、86.9%：35.2%，英國公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率更分別為 106.0%與 21.6%（參見附表 3）。⁴⁸為使公務人員之職業生涯具吸引力，以吸納優秀人才進入公務體系，並確保公務人員執行職務之中立性，給予公務人員之退休所得替代率較私部門人員高，並非不合理。

附表 3 - Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %



Note: Retirement age (in brackets) is the same for both civil servants and private sector workers.

⁴⁸ OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en. Last visited: August 23, 2019.

	Private sector	Private sector with voluntary	Civil Servant
MEX (65)	25.5		41.4
AUS (67)	44.5		47.9
FIN (65)	55.8		55.8
IRL (68)	34.7	65.1	55.8
SWE (65)	56.0		56.0
KOR (65)	39.3		61.2
FRA (63)	55.4		63.4
NOR (67)	49.8		66.0
CAN (67)	36.7	66.0	68.2
DEU (65)	37.5	50.0	71.8
BEL (67)	48.1	59.9	75.0
LUX (60)	76.8		76.8
DNK (67)	67.8		79.5
AUT (65)	78.1		84.0
USA (67)	35.2	67.8	86.9
NLD (67)	35.2		90.5
ISL (67)	35.2		95.8
GBR (68)	35.2	51.4	106.0

資料來源：OECD (2016), “Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %”, in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en. Last visited: August 23, 2019.。

部分不同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

釋憲史上，史無前例，少數立法委員不贊成多數立法委員表決通過年金改革法案，即陸海空軍軍官士官服役條例（下稱軍人年改法）、公務人員退休資遣撫卹法（下稱公務人員年改法）及公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱教師年改法；以上三者合稱年改三法）先後聲請本院釋憲，即【陸海空軍官士官退除給與案】、【公務人員退撫給與案】及【公立學校教職員退撫給與案】（下合稱軍公教年改釋憲案），

本院同時於民國 108 年 8 月 23 日下午 4 時公布釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋（下稱**年改三解釋**）。三釋憲案分別於 108 年 6 月 24 日下午及 25 日上午、下午依序進行言詞辯論，嗣因時程緊迫，大法官密集開會審查，終於在大法官們同心協力下，先後完成年改三解釋並同時公布，殊屬不易！

軍公教年改釋憲三案，除少數特殊條文的釋憲客體有所不同外，其所涉重要關鍵問題的解釋客體內容大致相同。大法官釋憲結果，除年改三法各條例或法律的 2 條條文¹被宣告違憲外，其餘聲請意旨所指摘的釋憲客體，均被宣告合憲。本席就此年改三解釋中的違憲部分，敬表贊同；惟對於「法律不溯及既往原則的適用」、「由政府負最後支付保證責任的意涵」及「政府依法定比率按月繳納提撥費用本息的定性」三項重要爭點，多數意見認係合憲的理由及結論，均難以贊同，爰就此提出部分不同意見書。

貳、年改三法違反法律不溯及既往原則的爭點

一、本院有關法律不溯及既往原則的解釋先例

法律不溯及既往原則，有真正的法律不溯及既往原則與非真正的法律不溯及既往原則。

關於真正的法律不溯及既往原則之遵守，本院釋字第 574 號解釋早已釋示：「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。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」本院釋字第 629 號及第 751 號解釋重申同一意旨。

¹ 關於就任或再任私立大學專任教師、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過一定數額者停止領受退休俸或贍養金、月退休金法之規定（軍人年改法第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員年改法第 77 條第 1 項第 3 款及教師年改法第 77 條第 1 項第 3 款），以及關於軍公教所支領之退休俸、月退休金等，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之之規定（軍人年改法第 39 條第 1 項前段、公務人員年改法第 67 條第 1 項前段及教師年改法第 67 條第 1 項前段）。

關於非真正的法律不溯及既往原則，本院釋字第 620 號解釋釋示：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」嗣本院釋字第 717 號²解釋重申同一意旨。

年改三解釋對非真正的法律不溯及既往原則，亦援引本院釋字第 620 號及第 717 號解釋先例而釋示：「按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，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。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，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。」

綜上本院解釋先例可知，原則上³，以法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係是否已終結，作為是否適用法規的判斷基準；如法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係業已終結，原則上，即無該法規之適用。反之，於法規生效時，如構成要件事實或系爭法律關係

² 本院釋字第 717 號解釋理由謂：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。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（本院釋字第 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**。

³ 除非係為達成**極為重要之公益**，否則法律不應溯及既往適用。本院釋字第 717 號解釋理由釋示：「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高程度之信賴保護，非有**極為重要之公益**，不得加以限制。」可資參照。

尚未終結者，則有該法規之適用。

二、年改三解釋就退休軍公教人員決定領取月退休金的定性

軍人年改法，就軍官、士官退伍除役時之給與，稱為退除給與（軍人年改法第3條第4款參照），包括退伍金（一次領）、退休俸（月領）等；公務人員年改法或教師年改法，就公務人員或公立學校教職員於退休時的給與，統稱退撫給與（公務人員年改法第5條⁴及教師年改法第5條參照），可分一次領取退休金（稱一次退休金）或每月領取退休金（即月退休金，又可分支領月退休金及兼領月退休金⁵，公務人員年改法第4條第5款、教師年改法第4條第5款參照）。

年改三解釋均認定：（一）**一次性之退撫（除）給與法律關係**，例如請領一次退休金（退伍金），且未辦理優惠存款的個案，於受規範對象受領給付時終結。（二）**關於非一次性之退撫（除）給與**：非一次性的退撫（除）給與，屬於繼續性法律關係，於完全給付前，該法律關係尚未終結。主要論據如下：1.退撫（除）給與請求權可因退休（退伍除役）後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少。2.退休人員或退伍除役人員經審定後之月退金或月退休俸，於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整⁶（以上2項理由為軍

⁴ 公務人員年改法第5條規定：公務人員或其遺族依本法請領之給與，分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金（以下統稱**退撫給與**）；教師年改法第5條規定：教職員或其遺族依本條例請領之給與，分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金（以下統稱**退撫給與**）。

⁵ 舊公務人員退休法第9條規定：退休金之給與種類如下：一、一次退休金。二、月退休金。三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

⁶ (1)軍改部分：系爭條例第34條、第36條第1項、第39條第1項、第40條、第41條、第46條第3項，及86年服役條例第34條、第35條參照。
(2)公改部分：系爭法律第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第80條、公務人員退休法第9條第3項、第23條、第24條、第24條之1、公務人員退休法施行細則第31條第6項參照。
(3)教改部分：系爭條例第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第81條、學校教職員退休條例第5條第3項、第12條、第13條、學校教職員退

公教人員所共有)。3.此外，軍人年改法第 39 條就退伍除役人員部分，於支領月退休俸、贍養金期間，特別規定得申請改支（一次）退伍金的要件，以上皆係建構於繼續性法律關係之上。

三、本席意見

本席認為，退休軍公教人員的退休金或退休俸請求權，有明確的法律基礎，且相關年改三法對於請求權的發生，有非常完整的規定。銓敘部在核定軍公教人員退休或退伍除役時，會在核定函內把核定退休金請求權的退撫（除）給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限等一一載明，因此在銓敘部核定軍公教人員退休或退伍除役的行政處分生效時，軍公教人員的退休金或退伍金請求權就已經確定，屬於業已終結的法律關係，剩下的只是政府必須依該核定函示內容，依法履行其給與義務而已！退休軍公教人員**不必定期（每月、每季或每年）提出申請**，政府主動依銓敘部核定函所定內容將月退休金給與退休軍公教人員。

至於本院釋字第 717 號解釋，係針對退休公教人員依據「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」辦理優惠存款而為解釋，辦理優惠存款係以**定期簽約方式**辦理，定期簽約如遇有法規修正變動，自會跨越新、舊法規施行時期，故釋字第 717 號解釋乃釋示：「系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍**繼續存在之法律關係**，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。」年改三釋憲案所涉退休軍公教人員領取月退休金或退休俸，於銓敘部核定時即已確定，毋須定期申請，與釋字第 717 號解釋所示案例定期簽約領受優惠存款之性質自有不同，故自不應援引釋字第 717 號解釋而謂：退休軍公教人員領取月退休金是繼續性法律關係。

本席認為，年改三解釋的上開三項理由，均不足以支持非屬一次性之退撫（除）給與屬繼續性法律關係。其理由如下：

休條例施行細則第 34 條第 4 項參照。

- (一) 關於第 1 點理由所稱：「退撫（除）給與請求權可因退休（退伍除役）後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少」。本席認為，這是因為政府對於退休軍公教人員的退撫（除）給與義務是附有解除條件的結果。當退休軍公教人員選擇非屬一次性退撫（除）給與時，年改三法都已明文規定，政府於履行給與退休軍公教人員月退休金、月補償金、月優存利息或月退休俸義務時，附有解除條件，一旦解除條件成就（即退休軍公教人員符合法定事由時），該非屬一次性退撫（除）給與，可能會被停止、喪失、恢復或剝奪、減少，具有一定風險，這是軍公教人員選擇如何退休時即已確定的事實。因此退休軍公教人員於決定是否領取一次退伍金或一次退休金時，必須審慎評估後再作決定，否則一旦決定領取月退休金，即不可再作更改。經再詳析各該解除條件的內容如下：1. 軍人年改法第 34 條規定：「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。**」2. 軍人年改法第 40 條規定：「（第 1 項）軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，**停止其領受之權利，至其原因消滅時恢復：**一、違反妨害兵役治罪條例，經判處徒刑在執行中。二、犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑在執行中。三、褫奪公權尚未復權。四、卸任總統、副總統領有禮遇金期間。五、因案被通緝期間。六、其他法律有特別規定。（第 2 項）領受遺屬年金之遺族有前項各款情形之一者，停止其領受遺屬年金之權利，至原因消滅時恢復。」3. 軍人年改法第 41 條第 1 項規定：「軍官、士官於領受退除給予期間，有下列情形之一者，**喪失其領受的權利。**」4. 軍人年改法第 46 條第 3 項規定：「如有……第 34 條、第 40 條、第 41 條規定應停止或喪失領受退除給與情事者，其優惠存款應同時停止辦理，並俟停止原因消滅時恢復。」

本席認為，政府對退休軍公教人員的退撫（除）給與義務，

如有上開停止領受退休俸或贍養金事由時，即解除條件成就，在一定期間內，政府暫時停止給與義務，政府僅係對符合法定要件的少數軍公教人員停止其給與的義務，對於沒有上開法定事由的多數退休軍公教人員，政府仍有依月給與退休俸或退休金的義務。對於多數人來說，並不發生第 1 點理由所說的情形，故不能因此少數人的事由而推論多數退休軍公教人員領取退休俸或月退休金，是繼續性的法律關係。

(二) 關於第 2 項理由稱：「退休人員或退伍除役人員經審定後之月退金或月退休俸，於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，其不可採的理由如下：

1. 所謂「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」，這是因為 86 年服役條例第 25 條第 1 項規定「退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數」計算。退休俸的基數是浮動的計算方式，如同銀行存款依浮動利率計算利息，這種計算方式也是在銓敘部核定退休俸或月退休金時就已經確定終結的事實，不能以「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」等詞，讓人誤認領受退休俸是繼續性的法律關係。況且此隨「調薪而更動」的規定，年改 3 法均已刪除⁷，多數意見以此支撐軍公教之月退係繼續性法律關係，應有欠妥，甚至是否因此規定現在已經刪除，反而應認軍公教領受月退休金並非繼續性的法律關係？
2. 所謂「於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，關鍵詞在於「得……調整」，有無調整繫諸於政府的裁量權。詳觀年改三解釋，在解釋理由的最前段，都開宗明

⁷ 軍人年改法第 26 條第 2 項、公務人員年改法第 27 條及教師年改法第 28 條參照。

義釋示憲法對於退休軍公教人員的退休生活照顧義務⁸，國家當然有維持依銓敘部核定退休函所定退撫（除）給與的財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（公務人員年改法施行細則第 103 條、教師年改法施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。這是憲法要求政府對退休軍公教人員退休後生活照顧的義務，故不能因退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸，於年改三法施行後，得或應隨消費者物價指數等之變動而調整，即認定領取非屬一次性退撫（除）給與，是繼續性法律關係。

- （三）關於軍人年改法，另有特別的第 3 點理由稱：「於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支（一次）退伍金」。本席認為，這是軍人年改法第 36 條⁹的特殊規定，至於公務人員年改法或教師年改法都沒有這樣的規定，一旦公務人員或公立學校教職員選定月退休金後，就不得請求變更為一次領退休金，由此更可以證明第 3 點理由並不是支撐領取退休俸或月退休金是繼續性法律關係的正當理由。

⁸ 釋字第 781 號解釋釋示：憲法增修條文第 10 條第 9 項規定：「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」係考量軍人對國家負有忠誠義務，並承擔具高度危險性之軍事工作，以保衛國家與人民安全，以及屆齡強制退伍除役之職業特殊性，而由國家提供退伍除役人員適足之生活照顧，以保障其退役後之生活條件與尊嚴。

釋字第 782 號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。

釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

⁹ 86 年服役條例第 35 條亦有相同內容的規定。

四、小結

如前所述，退休軍公教人員決定領取非屬一次性退撫(除)給與，於銓敘部核定時，其構成要件事實或系爭法律關係，於年改三法生效前，既已終結，依前揭本院釋字第 574 號、第 629 號及第 751 號解釋意旨，年改三法對該退休軍公教人員領取月退休金或退休俸者，自無適用之餘地，如強加適用，即有違反法律不溯及既往原則。

年改三解釋對退休軍公教人員領取月退休金的法律關係，既已誤認為繼續性法律關係，其解釋結論當然認為無涉法律不溯及既往原則，本席對此恕難贊同。

參、政府負最後支付保證責任的意涵

一、諸多法律明文規定「由政府負最後支付保證責任」

軍公教人員的各個退休撫卹法律都有明文規定「由政府負最後支付保證責任」，其詳細內容如下：

- (一) 82 年 1 月 20 日修正公布，84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人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) 84 年 8 月 2 日修正公布，85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例第 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。」
- (三) 84 年 8 月 11 日制定公布，86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第 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責任。」
- (四) 公務人員年改法第 7 條第 1 項規定：「第 6 條所定退撫基金，由公務人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。」
- (五) 軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段規定：「軍人撫卹金應由政府

與軍人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。」

- (六) 志願士兵服役條例第 8 條第 1 項規定：「志願士兵退除給與及撫卹金，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責任。」

二、「由政府負最後支付保證責任」應如何理解？

究竟「由政府負最後支付保證責任」一詞的意思是什麼？一般人或退休軍公教人員如何理解這個用詞？

依本院釋字第 777 號解釋釋示：依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義、立法目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違（本院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 617 號、第 623 號、第 636 號及第 690 號解釋參照）。所謂「受規範者可得理解」，應從一般人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，來理解法律規定「由政府負最後支付保證責任」的意義及適用範圍。依一般人民的觀點，普遍會認為「由政府負最後支付保證責任」一詞，簡單的說，就是當退撫基金不足以支付退休軍公教人員的月退休金時，最後由政府保證負責支付到底的意思！不然，為什麼法律會規定「保證」、「最後支付」、「最後保證」等語，難道這一切都是玩假的嗎？

沒想到年改三解釋竟然釋示：由政府負最後支付保證責任，在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整退休所得替代率等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。

說白話一點，就是法條雖然沒有關於開源節流的明文規定，但在法律解釋上並不排除有這種可能性。請問：一般人民能理解，所謂「政府負最後支付保證責任」，還有這招解釋嗎？

舉個例子說明，就可以明白！例如，債權人甲向債務人乙請求清

償債務 100 萬元，債務人的財產不足以清償，債權人甲轉向保證人丙請求給付，保證人丙說：「我也沒有什麼錢，我們共同來想個開源節流的方法來處理債務人的債務，要不要先請債務人再努力去賺錢來還？5 年後，假如債務人還是沒有還，債務額 100 萬元可否打個折扣？七折或八折？我一時間也沒有那麼多錢，先給個緩衝期 5 年，之後再分個 20 年分期給付，我最後一定付保證責任，最後、最後我一定保證支付完畢！」可以這樣嗎？人民心中自有一把尺！

年改三解釋所謂開源節流的手段，就是：

- (一) 檢討調整撥繳費用基準：檢討結果，就是軍公教人員要多提撥一點錢，少花一點錢！
- (二) 延後退休給與起支年齡：延後結果，就是軍公教人員不要年紀輕輕就退休，多做幾年，等老一點再退休！
- (三) 拉長平均本俸計算期間：拉長結果，拉長本俸計算期間，結果就是少領一點退休金。
- (四) 調整退休所得替代率：調整結果，就是調降退休所得替代率，退休所得更少！

三、年改三解釋就此部分的解釋，本席相信人民是無法理解的

法律只規定「由政府負最後支付保證責任」一詞，任何人都懂，政府最後一定要負責支付到底，本解釋卻說，法律規定還有解釋空間，政府可以開源節流，解釋結果就是軍公教人員，多提撥、晚退休、少領受、減所得。假如這樣開源節流，退撫基金還不足以支付軍公教人員的月退休金、退休俸，政府最後再來編列預算支付！這就是「由政府負最後支付保證責任」？果真如此解釋，上開法律規定就已不符法律明確性原則！人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，是無法理解的！

肆、有關財產權限制之違憲審查

就軍人的年金改革，釋字第 781 號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。軍人為公務員之一種，自有依

法領取退伍金、退休俸之權利（本院釋字第 455 號解釋參照）。所稱退伍金、退休俸之權利係指軍職人員因服軍職取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。就公務人員的年金改革，釋字第 782 號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。就教師的年金改革，釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

上開年改三解釋，雖從憲法第 18 條人民服公職權的保障論起，導出退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金之憲法保障依據，最後再推向財產權的保障，即憲法第 15 條人民財產權應予保障，最終再依本院釋憲先例保障財產權的審查密度，採寬鬆的審查標準，審查結果當然都是合憲。讓人民都忘了，退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金的憲法依據，是憲法第 18 條！茲就年改三解釋分析如下：

一、審查標準：人民的錢，嚴格審查；國家的錢，寬鬆審查

84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例（下稱 85 年教職員退休條例）第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱 86 年服役條例）第 27 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退除給與之財源籌措方式，由政府編列

預算支應之「恩給制」，改為由政府與現役人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用。上開三條例或法律各設立退撫基金負責支應，改為「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責。年金改革新法，對軍公教人員的退休所得予以調降，涉及軍公教個人及政府依法定比率按月繳納的提撥費用本息之調降，釋憲機關應以如何的審查標準來審查，攸關釋憲結果是合憲或違憲。詳析之，年改三解釋確立的共同審查標準如下：

（一）人民的錢，嚴格審查

年改三解釋，均釋示：「**個人提撥費用本息**部分之財產上請求權，基於個人薪給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。」

（二）國家的錢，寬鬆審查

年改三解釋，共有 4 段論述採**較為寬鬆或寬鬆的審查標準**，其內容如下：

1. 同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，**應採較為寬鬆之審查標準**。
2. 優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇。是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，**應採較為寬鬆之審查標準**。
3. 按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財務規劃與國家財政資源分配。就其對現役人員財產權之限制是否違反比例原則，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上應尊重政治部門就此事項所為之決策，採**寬鬆標準**予以審查。

4. 以其財源而言，上開年資補償金仍屬恩給制之範疇。就其調整，本院應採寬鬆標準，予以審查。

二、政府依法提撥費用本息之定性

依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，(1)個人提撥：現職人員依法定比率按月繳納之提撥費用本息，(2)政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及(3)政府補助：政府於(a)退撫基金未達法定最低收益，或(b)退撫基金不足以支應退撫給與時，始撥交之補助款項本息。

年改三解釋，均釋示：「上開(2)關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以65%計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退撫給與或與退撫給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開(1)由個人薪給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開(2)政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間。……同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。」

本席對此部分的解釋，深不以為然。蓋，如前所述，退撫舊制採由政府編列預算支應之「恩給制」，退撫新制改為由政府與現職人員按法定比率(65%、35%)共同撥繳費用，設立退撫基金負責支應之「共同儲金制(共同提撥制)」。**當軍公教人民依法定比率(35%)提撥費用本息之同時，政府也應依法定比率(65%)提撥費用本息，共同提撥費用，成為退撫基金。這些依法定比率提撥的費用本息，都限於退撫給與或與退撫給與有關的支出，都是屬於政府答應給軍公教退休人員退休時的財產，等待退休條件成就時，政府就應如數撥付給軍公教退休人員。這意謂著，退撫舊制的恩給制，全部由政府編列預算**

支應；退撫新制，政府編列預算支應的負擔變少，由全部減少為 65%，此部分仍是如同恩給制要作為退休人員的退休給與。

既然是政府答應要給與軍公教退休人員的財產，當然是軍公教工作人員的財產，調降退撫此部分費用本息，性質上如同國家對人民財產的徵收，如依年改三解釋所定的審查標準，當然要採嚴格的審查標準，予以審查。年改三解釋，竟誤認政府依法定比率提撥的費用本息，仍是政府的財產，再採寬鬆的標準，予以審查。一旦採寬鬆的審查標準，在尊重立法機關有立法形成的自由前提，審查客體幾乎都是合憲的，這樣的審查方法是有問題的！

伍、結論

年金改革，勢在必行，但因攸關政府對退休人員的生活照顧義務是否確實符合憲法委託的意旨，提供退休人員適足生活的需求，另國家財政資源也確實有其侷限性，且近年來人口結構變遷甚鉅，是以如何對國家財政資源作更為合理的分配，值得全民與政府好好的面對，但無論如何，年金改革的方法或手段，應該可以再貼心一點！細心一些！

（相關聲請書及裁判請上司法院大法官網站連結「解釋及不受理決議」閱覽，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc>）。