司法院大法官解釋

(三十九)

司　法　院　　印　行

中華民國一〇九年九月

司法院大法官解釋（三十九）

目次

司法院釋字第七八二號解釋 ····· 1

【公務人員退撫給與案】

軍公教年改為維護國家整體公益所必要，相關修法部分合憲；
再任私校職務逾法定薪酬停領規定違憲，退休給與應適時調整
以符體系正義

解釋文 ····· 1
解釋理由書 ····· 2
理由書附註 ····· 34
理由書附件 ····· 37
協同意見書　羅昌發大法官　提出 ····· 66
協同意見書　詹森林大法官　提出 ····· 75
部分協同部分不同意見書　黃虹霞大法官　提出 ····· 81
部分協同部分不同意見書　蔡明誠大法官　提出 ····· 95
部分協同部分不同意見書　許志雄大法官　提出 ····· 114
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 ····· 116
部分不同意見書　黃璽君大法官　提出 ····· 130
部分不同意見書　湯德宗大法官　提出 ····· 135
部分不同意見書　吳陳鐶大法官　提出 ····· 182
部分不同意見書　林俊益大法官　提出 ····· 212

司法院釋字第七八三號解釋 ····· 227

【公立學校教職員退撫給與案】

軍公教年改為維護國家整體公益所必要，相關修法部分合憲；再任私校職務逾法定薪酬停領規定違憲，退休給與應適時調整以符體系正義

解釋文 ····· 227
解釋理由書 ····· 228
理由書附註 ····· 262
理由書附件 ····· 265
協同意見書　羅昌發大法官　提出 ····· 293
協同意見書　詹森林大法官　提出 ····· 301
協同意見書　黃昭元大法官　提出　許志雄大法官　加入 ···· 308
部分協同部分不同意見書　黃虹霞大法官　提出 ····· 318
部分不同意見書　黃璽君大法官　提出 ····· 332
部分不同意見書　吳陳鐶大法官　提出 ····· 337
部分不同意見書　林俊益大法官　提出 ····· 365

司法院釋字第七八四號解釋 ····· 381

【各級學校學生之行政爭訟權案】

學生因學校公權力措施致權利受損得爭訟，釋 382 相關部分應變更

解釋文 ····· 381
解釋理由書 ····· 381
部分協同意見書　呂太郎大法官　提出 ····· 384
協同意見書　林俊益大法官　提出 ····· 388
協同意見書　許志雄大法官　提出 ····· 399
協同意見書　黃瑞明大法官　提出　呂太郎大法官　加入
三、部分 ····· 404
協同意見書　黃昭元大法官　提出 ····· 411
協同意見書　蔡宗珍大法官　提出 ····· 416
部分不同意見書　詹森林大法官　提出　呂太郎大法官
加入 ····· 420

不同意見書　蔡明誠大法官　提出　吳陳鐿大法官　加入 …… 425

司法院釋字第七八五號解釋 …… 437

【公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案】

業務特殊公務員勤休、超勤補償應訂合理規範，以保服公職、健康權；公務員服務法第 11 條第 2 項、公務人員保障法第 23 條等違憲，應於 3 年內檢討修正

解釋文 …… 437
解釋理由書 …… 438
理由書附件 …… 447
協同意見書　黃虹霞大法官　提出 …… 448
協同意見書　林俊益大法官　提出 …… 452
協同意見書　黃瑞明大法官　提出 …… 468
協同意見書　楊惠欽大法官　提出 …… 482
部分協同部分不同意見書　蔡明誠大法官　提出　吳陳鐿大法官　加入 …… 489
部分協同部分不同意見書　許志雄大法官　提出. …… 502
部分協同部分不同意見書　黃昭元大法官　提出　蔡炯燉大法官　加入協同意見部分 …… 509
部分協同部分不同意見書　謝銘洋大法官　提出 …… 531
部分不同意見書　詹森林大法官　提出 …… 536

司法院釋字第七八六號解釋 …… 543

【公職人員利益衝突迴避法法定罰鍰最低額是否過苛案】

89 年利益衝突迴避法最低 100 萬罰鍰規定，有顯然過苛情形，違憲

解釋文 …… 543
解釋理由書 …… 543
協同意見書　黃虹霞大法官　提出 …… 547

協同意見書　蔡明誠大法官　提出 …… 554
協同意見書　林俊益大法官　提出 …… 565
協同意見書　黃瑞明大法官　提出 …… 572
不同意見書　蔡宗珍大法官　提出　呂太郎大法官　加入
貳、二部分 …… 597

司法院釋字第七八七號解釋 …… 605

【請求給付優惠存款利息審判權歸屬案】

優惠存款契約屬私法契約，其利息給付爭議應由普通法院審理

解釋文 …… 605
解釋理由書 …… 605
部分協同意見書　呂太郎大法官　提出 …… 608
協同意見書　詹森林大法官　提出 …… 612
不同意見書　黃虹霞大法官　提出 …… 624
不同意見書　吳陳鐶大法官　提出 …… 634
不同意見書　蔡明誠大法官　提出 …… 641
不同意見書　黃瑞明大法官　提出 …… 652

附錄：第七八二號解釋至第七八七號解釋關係法令及關鍵詞
檢索表 …… 659

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，亦未牴觸比例原則，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×2×（提撥費用率 8%至 12%）×35%〕，即〔本俸×2×（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×2×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×2×（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%）×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（×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（×1.18）約	44.25%	53.1%	61.95%	70.8%	73.75%
	實質薪資所得替代率（×1.21）約	45.38%	54.45%	63.53%	72.6%	75.63%
	實質薪資所得替代率（×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　吳陳鐶　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—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

實施期間 / 比率 / 任職年資	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	中華民國一百十年一月一日至一百十年十二月三十一日	中華民國一百十一年一月一日至一百十一年十二月三十一日	中華民國一百十二年一月一日至一百十二年十二月三十一日	中華民國一百十三年一月一日至一百十三年十二月三十一日	中華民國一百十四年一月一日至一百十四年十二月三十一日	中華民國一百十五年一月一日至一百十五年十二月三十一日	中華民國一百十六年一月一日至一百十六年十二月三十一日	中華民國一百十七年一月一日至一百十七年十二月三十一日	中華民國一百十八年一月一日以後
四十	77.5%	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	76.5%	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	75.5%	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	73.5%	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	70.5%	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	67.5%	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	64.5%	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	61.5%	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	58.5%	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	55.5%	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	52.5%	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	49.5%	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	46.5%	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
							9.80%	93/1/1
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	90%	無	無	無	30 年	90%
16 年	76%	無	14 年	56%（28%×2）	30 年	132%
15 年	75%	無	15 年	60%（30%×2）	30 年	135%
10 年	50%	5%（2.5×2）	20 年	80%（40%×2）	30 年	135%
5 年	25%	10%（5×2）	25 年	100%（50%×2）	30 年	135%
1 年	5%	14%（7×2）	29 年	116%（58%×2）	30 年	135%
無	無	無	30 年	120%（60%×2）	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.1656268617960395/1656268534627070/?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	306.1	347.0
	收入	256.1	258.1	264.1	271.7	272.9	276.7	278.3	279.7	278.8	277.8
	支/收(%)	34.3	39.3	43.9	50.6	61.4	73.2	84.9	96.5	109.8	124.9
教育人員	支出	105.3	115.8	127.0	140.5	159.9	183.1	204.9	224.5	249.3	279.1
	收入	201.9	206.6	205.9	207.3	211.9	215.7	217.7	219.8	220.2	219.4
	支/收(%)	52.2	56.0	61.7	67.8	75.4	84.9	94.1	102.1	113.2	127.2
軍職人員	支出	62.4	66.0	63.7	77.3	98.7	115.7	136.2	135.9	144.9	159.7
	收入	75.9	79.9	84.2	89.0	92.0	98.1	96.6	97.2	98.3	98.9
	支/收(%)	82.3	82.5	75.6	86.8	107.3	118.0	141.1	139.9	147.4	161.5
合計	支出	255.5	283.3	306.7	355.4	426.0	501.5	577.3	630.2	700.4	785.8
	收入	533.9	544.7	554.2	568.1	576.8	590.5	592.5	596.6	597.3	596.1
	支/收(%)	47.9	52.0	55.3	62.6	73.9	84.9	97.4	105.6	117.3	131.8
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

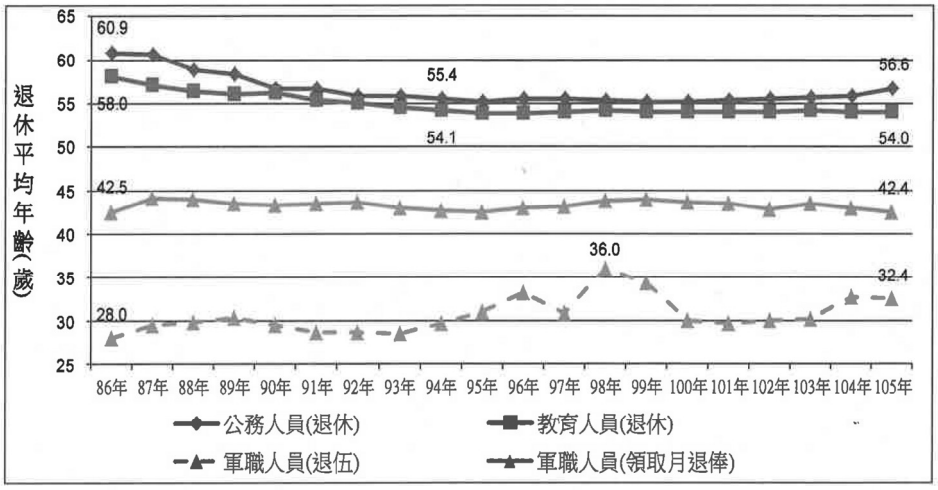
備註：上表網底部分係顯示各基金入不敷出之起始年度。

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）

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	
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。

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（如參加退撫基金人數由原 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)。

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）

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 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%
簡任十二等年功四級 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

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)

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 60%(優存 9%)			替代率 51%(優存 0%)			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	47,238	41,316	5,922	12.54%	35,119	12,120	25.66%	32,160	15,078	31.92%
	非主管	47,238	41,316	5,922	12.54%	35,119	12,120	25.66%	32,160	15,078	31.92%
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	33.80%
	非主管	48,577	42,510	6,067	12.49%	36,134	12,443	25.62%	32,160	16,417	33.80%
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	34.25%
	非主管	53,506	46,908	6,598	12.33%	39,872	13,634	25.48%	35,181	18,325	34.25%
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	34.18%
	非主管	57,090	50,106	6,984	12.23%	42,590	14,500	25.40%	37,580	19,511	34.18%
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	34.05%
	非主管	64,253	56,496	7,757	12.07%	48,022	16,231	25.26%	42,372	21,881	34.05%
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	33.95%
	非主管	72,316	63,690	8,626	11.93%	54,137	18,179	25.14%	47,768	24,548	33.95%

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	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:本俸2倍								
			107.7.1~108.12.31			114.1.1~114.12.31			118.1.1以後		
			替代率60%(優存9%)			替代率51%(優存0%)			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

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

單位：新台幣；元

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			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。

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

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			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 年度實施之均俸年數 11 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領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

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）

單位：新台幣；元

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			118.1.1 以後		
		替代率 58.5%			替代率 51%			替代率 45%		
		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	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

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

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		V
中國文化大學	1 億 1,223 萬 6,783 元		V
輔仁大學	1 億 4,518 萬 6,241 元	V	V
逢甲大學	1 億 5,450 萬 6,180 元	V	V
銘傳大學	1 億 1,509 萬 2,965 元		V
東海大學	1 億 3,471 萬 2,902 元		V
實踐大學	9,792 萬 6,833 元		V
中原大學	1 億 6,314 萬 7,025 元	V	V
義守大學	1 億 3,304 萬 6,500 元	V	V
東吳大學	1 億 1,534 萬 1,659 元		V
靜宜大學	1 億 0,326 萬 6,478 元		V
亞洲大學	1 億 0,205 萬 4,839 元	V	V
世新大學	8,512 萬 6,311 元	V	V
真理大學	4,504 萬 1,996 元		
大葉大學	7,137 萬 9,287 元	V	
元智大學	9,874 萬 8,437 元	V	V
長榮大學	7,649 萬 2,778 元	V	V
開南大學	4,387 萬 7,332 元		V
中華大學	7,289 萬 3,751 元		V
明道大學	2,618 萬 7,354 元		
玄奘大學	3,282 萬 9,962 元	V	V
南華大學	6,865 萬 2,430 元	V	V
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		V
佛光大學	6,496 萬 0,498 元	V	V
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	V	V
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	V	V
中國醫藥大學	1 億 0,300 萬 9,127 元	V	V
臺北醫學大學	1 億 4,580 萬 1,058 元	V	V
中山醫學大學	7,517 萬 1,420 元		V
長庚大學	1 億 3,756 萬 9,637 元	V	V
慈濟大學	9,276 萬 6,144 元	V	V
馬偕醫學院	3,056 萬 5,336 元	V	V

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) 牴觸本院歷來見解，(2) 不足支持違憲結論。

一、牴觸本院歷來見解

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，讓他們的機會多些、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 - BeamtStG）（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)（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 persölichen 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- Ausbildungs-ausfallzeiten.

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（Sozialversichernung）[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法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（Rückbewirkung von Rechtsfolgen）與構成要件回溯連接

（tatbeständliche 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；Übemarßverbot），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 號解釋及李大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 憲法體系正義之要求	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 憲法體系正義之要求	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
§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
		§47III 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、工作權及財產權的性質[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，屆期未繳納者，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為或作為不足。

行筆至此，不禁憶起早年電影「楢山節考」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。

參、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、資遣等給與（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困為理由抗辯，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 號公投案（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、保存或重建侵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**，規定共諜案適用「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」）—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 月 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，看尬霧煞煞。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<u>後</u>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<u>前</u>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）台華特三字第二二八五四號函，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，致政府負擔日趨沈重」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&regi=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&regi=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&regi=1&key=%A6%E6%A8%C6%BE%E4&MuchInfo=&courtid=）；自 8 月 19 日(一)起，同日上下、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&regi=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世代與下一世代，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-11272018083411.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（19273 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.

- 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，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。

有其顛樸不破的道理。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，雖未違「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〈桂源舖〉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　　吳陳鐶大法官　提出

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, 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

係，月旦法學教室，第 103 期，2011 年 5 月，頁 43。

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稱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。」

敷出，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 responsability 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。

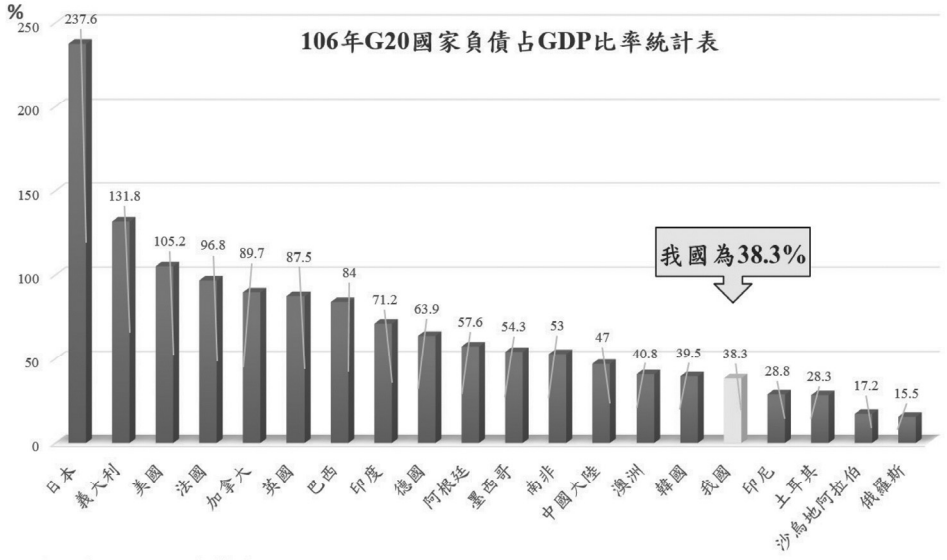
（二）我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我

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。）

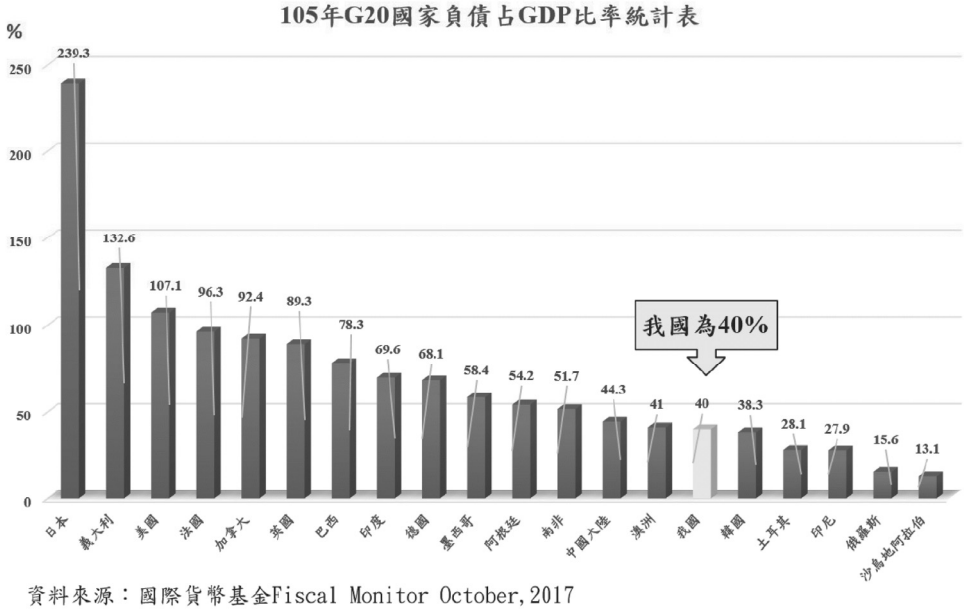
國國家負債占國內生產毛額（GDP）比率亦屬穩健，仍有舉債空間，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入

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



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。

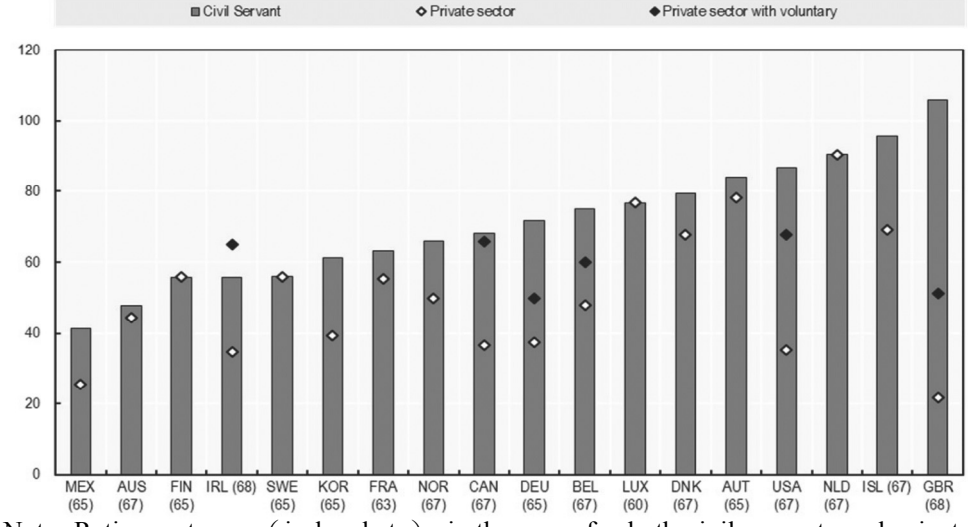
七、多數 OECD 國家公部門人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，我國公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，並非不合理

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的定性

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）。

司法院釋字第七八三號解釋

【公立學校教職員退撫給與案】

發文日期：中華民國108年8月23日

發文字號：院台大二字第1080022779號

解　釋　文

公立學校教職員退休資遣撫卹條例第8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。

同條例第4條第6款、第39條第2項規定，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背。

同條例第4條第4款、第5款、第19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條例第97條為第1次定期檢討時，依本解釋意旨，就同條例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。

同條例第67條第1項前段規定：「教職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」，與同條例第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。

同條例第77條第1項第3款規定：「退休教職員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，

至原因消滅時恢復之：……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，認公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例；本解釋理由書所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭條例之條文）第 4 條第 4 款至第 6 款、第 8 條第 2 項、第 19 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、變更公立學校教職員退撫給與之條件與計算基準、降低退休所得替代率、削減公立學校教職員保險養老給付（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。

查審理本案之 14 位現任大法官中之 6 位（註 1）具有公立大學教授資歷，雖得於其等退休時適用系爭條例，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，大法官不因具有公立學校教職員資歷，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。

查立法院審議系爭條例之三讀程序，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 334 頁至第 336 頁參照），得認聲請人為不贊成多數立法委員所通過系爭條例之少數立法委員。其等確信多數立法委員表決通過之系爭條例上開規定內容有違憲疑義，於系爭條例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，系爭條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職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」，雖未經聲請人聲請解釋，惟此規定關涉受規範對象依系爭條例第 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）薪之調整重新計算（第 37 條第 5 項、第 38 條第 5 項參照），而與系爭條例第 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行政院、考試院，教育部等，指派代表及代理人，於中華民國 108 年 5 月 15 日下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 日下午行言詞辯論。

聲請人主張系爭條例相關規定違憲，其理由略以：

一、依憲法第 165 條對教育工作者之保護規定，國家對於退休公立學校教職員應負生活照顧義務。

二、公立學校教職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，與教育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。追求教育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、系爭條例第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 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，變更公立學校教職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。其適用於系爭條例施行前已退休公立學校教職員，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、系爭條例第 4 條第 6 款規定最低保障金額、第 39 條第 2 項規定退休公立學校教職員依第 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立學校教職員給予退休金，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、系爭條例第 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、系爭條例第 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條例施行之日，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、系爭條例第 8 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、系爭條例第 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立學校教職員，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、系爭條例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。

關係機關行政院、考試院認系爭條例相關規定並未違憲，略稱：

一、教育人員退撫新制自 85 年 2 月 1 日實施迄 106 年已逾 20 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，期以達成教育人員退撫基金用盡年限由原 118 年延後至 138 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、期待權為服公立學校教職員職務所衍生之權利，並非遞延工資之給付。退撫給與請求權為公法上之請求權，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、拉長平均本薪採計期間等，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）薪額（下稱本薪）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，由本薪 2 倍之 75%（即 107 年 7 月 1 日起）逐年調降至本薪 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，按系爭條例施行前原規定之以本薪 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〕超過以本薪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〕或以系爭條例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、對於系爭條例施行前已退休者，依系爭條例施行日之待遇標準，核計每月退休所得（第 37 條第 5 項參照）；對於系爭條例施行後退休者，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條例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。依據教育部 106 年度「教育人員退休制度調整成本分析計畫」，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，全數挹注教育人員退撫基金，將使該基金用罄年限由原 118 年延後至 138 年（上開計畫第Ⅰ至Ⅲ頁參照）。有效提升教育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）領月退休金公立學校教職員，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、系爭條例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、公立學校教職員退撫制度之沿革

一、公立學校教職員退撫制度自 33 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 54 年起就一次退休金、64 年起就公保給付實施優惠存款制度（註 2）。

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立學校教職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，由 98 年之 263 億餘元，增加至 105 年之 298 億餘元（見附件二）。預估優惠存款制度至 144 年自然終止。

三、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，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立學校教職員財務負荷能力，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%（85 年教職員退休條例第 8 條第 3 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，教育人員之最適提撥費率依序為 17.9%、28.6%、33.1%、42.32%、47.77%、41.18%（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%，就教育人員部分，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 12.1%（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薪 2 倍計算（退撫舊制時之退休金計算基準為本薪 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 年之退休公立學校教職員，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、教育人員退撫基金自 103 年起入不敷出，其於 100 年至 105 年之支出、收入比，依序為 75.4%、84.9%、94.1%、102.1%、113.2%、127.2%（見附件六）。

六、系爭條例施行前之退休所得（月退休金與公保給付優存利息之加總）為最後在職同薪級人員「本（年功）薪加 1 倍之 75%（年資 25 年）至 95%（年資 35 年）；符合增核給與者，得至 97.5%」。但不得超過「同薪級現職人員待遇」之 70%（年資 15 年）至 90%（年資 35 年；符合增核給與者，得至 91.25%）（100 年 2 月 1 日訂定之公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第 4 條第 1 項至第 4 項參照）。退休所得與現職人員待遇差異不大。教育人員平均退休年齡由 86 年之 58 歲，降至 105 年之 54 歲（見附件七）。

貳、系爭條例主要內涵

一、延後退休金起支年齡：高中以下學校校長、老師之月退休金起支年齡 58 歲，但應隨平均餘命之延長及職場人口結構變化，適時調整。其餘公立學校教職員自 115 年起年增 1 歲至 65 歲止，過渡期間 15 年（第 32 條第 1 項參照）。另增列身心傷病或障礙者、原住民（第 18 條第 2 項、第 4 項參照），及配合精簡政策，退休年齡為 55 歲之自願退休要件等（第 19 條第 2 款、第 3 款參照）。

二、調整退休金計算基準：系爭條例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，而於系爭條例施行後退休生效者，以最後在職經敘定之本薪計算，不予調整。於系爭條例施行後之 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 年之平均薪額」為計算基準（第 28 條及系爭條例附表一參照）。

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。於系爭條例施行日已退休，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%，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，最高可計年資 40 年為 77.5%。於系爭條例施行後退休者，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、系爭條例附表三及第 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 年系爭條例修正施行時為 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，亦不得低於系爭條例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：由原 8%至 12%提高為 12%至 18%（第 8 條第 2 項參照）。

八、停發年資補償金：系爭條例施行 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立學校教職員，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：調降公立學校教職員退休所得後，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（第 40 條第 1 項參照）。

十一、審定金額恆定與調整：公立學校教職員於系爭條例施行前退休者，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（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 12 條、第 13 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 11 條第 1 項參照）。

十四、定期檢討：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，並於其後定期檢討（第 97 條參照）。

參、本院就審查客體（見附件一）之解釋理由

一、憲法對退休公立學校教職員之保障、退撫給與之性質、受保障之程度與本院審查密度

憲法第 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 號及第 730 號解釋理由參照）。

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立學校教職員在職時所提撥，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。

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（註 3）。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。」系爭條例第 8 條第 1 項亦明定：「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。」（註 4）

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 年服役條例及系爭條例，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、拉長平均本薪計算期間、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、拉長平均本薪計算期間、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，為保障退休公立學校教職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

薪給與退休金給付請求權為服公立學校教職員職務所衍生之權利。薪給為公立學校教職員在職時執行職務之對待給付，乃本薪及職務加給、學術研究加給、地域加給之總和（教師待遇條例第 2 條、第 4 條及第 13 條參照）。由於在職期間確定，薪給總

額因而可得確定。退撫給與則為公立學校教職員因服教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，與薪給無涉。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，與在職時之薪給無關，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，然公立學校教職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 8 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

系爭條例第 8 條第 2 項規定：「前項退撫基金費用按教職員本（年功）薪額加 1 倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。」係關於共同撥繳費用之基準，由原 8%至 12%，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，然其係於系爭條例施行後，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 8 條第 1 項規定，依退撫新制年資計得之退撫給與，由現職公立學校教職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 5）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 85 年 2 月 1 日起施行）退休所得之財源，退休公立學校教職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原 8%至 12%，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，授權由行政院會同考試院，依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂調整實際提撥費率（第 9 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 41.18%（見附件三）相較，系爭條例採取漸進手段，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 8 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，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背

系爭條例第 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：「退休教職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。使因系爭條例之施行而被調降後之退休公立學校教職員各年度退休所得，均不低於最低保障金額，以保障其等於退休後之基本生活，與憲法保障教育工作者生活之意旨尚無違背。

按退休所得之計算基準有二：服務年資及依薪級與薪點計算之本薪。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，或因其在職時之本薪較低所致，而非因系爭條例所造成。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公立學校教職員之權益，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，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意

旨尚無違背。

六、第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 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，於系爭條例施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭條例施行後，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 81 條、學校教職員退休條例第 5 條第 3 項、第 12 條、第 13 條、學校教職員退休條例施行細則第 34 條第 4 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。

查系爭條例規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭條例施行後，始依系爭條例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薪計算之金額，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. 依系爭條例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

查依系爭條例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 21.44%至 34.72%、兼具退撫新舊制年資者為 23.91%至 37.36%、僅具退撫新制年資者為 10%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〔本薪×2×（提撥費用率

8%至 12%）×35%〕，即〔本薪×2×（2.8%至 4.2%）〕；其提撥之費用換算成本薪之比例，為「本薪之 5.6%至 8.4%」。然就系爭條例施行前之退休所得而言，其額度則為〔本薪×2×系爭條例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〔本薪×2×（40%至 70%）〕；換算成本薪之比例，為「本薪之 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薪之 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%）×80%〕，仍超過其個人在職時提撥之最大費用額，即本薪之 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，系爭條例之施行，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，依系爭條例第 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。

依系爭條例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

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 85 年學校教職員退休條例有關退撫給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭條例公布時已逾 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薪 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薪 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立學校教職員，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，公立學校教職員薪給偏低，以本薪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%。又教師於 69 年之起薪已提高至 7,480 元，比其他行業就業者起薪平均數 6,175 元高（註 6）。公立學校教職員薪給既未持續偏低，則以該本薪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 7）。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，將因退休公立學校教職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 103 年起入不敷出，且將於 118 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) 系爭條例施行前之退休所得與現職人員待遇相差不大，造成公立學校教職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立學校教職員之平均起支年齡，於 105 年下降為 54 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，影響教育效能。

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) 以服務年資與本薪二要素，為退休所得替代率計算基準，尚屬合理；替代率之設定，有助於系爭條例目的之達成

系爭條例所規定之月退休金係以本薪乘以 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，就系爭條例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，於系爭條例施行後退休生效者，係指最後在職經敘定之本薪加 1 倍；就於系爭條例施行後退休者，係指「最後在職 5 年至 15 年之平均薪額」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薪與年資二者。

就本薪之要素而言，系爭條例係以本薪乘以 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、學術研究加給、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，原造成在職薪給個別差異之各類加給，自不宜作為退休所得計算之基準。而衡酌本薪係依薪級與薪點計算，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薪加 1 倍計算，以及每月本薪加學術研究加給之總額約為本薪之 1.6 倍至 1.7 倍，以本薪加 1 倍為計算基礎，對學術研究加給低於本薪之屬於絕大多數之受規範對象而言，較為有利（註 8）等情，得認系爭條例續採退撫新制實施以來之以本薪加 1 倍作為基數內涵規定，原則上尚屬合理。

就年資之要素而言，系爭條例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。系爭條例設定 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。使於系爭條例施行日已退休，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%，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，最高可計年資 40 年為 77.5%。於系爭條例施行後退休者，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）。

依系爭條例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薪 2 倍為計算式分母之 52.5%、60%、67.5%、75%、77.5%（即系爭條例附表三所示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（本薪與學術研究加給）依序分別約為 61.95%、70.8%、79.65%、88.5%、91.45%（註 9）。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薪 2 倍為計算式分母之 37.5%、45%、52.5%、60%、62.5%（即系爭條例附表三所示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，依系爭條例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 21.44%至 34.72%、兼具退撫新舊制年資者為 23.91%至 37.36%、僅具退撫新制年資者為 10%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，以系爭條例施行前原規定之 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，不因系爭條例之施行受不利影響；（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%，依系爭條例附表三規定，自系爭條例施行日起至 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，系爭條例年度退休所得替代率規定，有助於系爭條例目的之達成。

(2) 扣減順序規定，有助於系爭條例目的之達成

具舊制年資之部分受規範對象於系爭條例施行日，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，於超過系爭條例第 37 條規定

之年度退休所得替代率與本薪計算之總額時，依系爭條例第 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，於系爭條例施行前之法定退休所得比率上限為 95%（公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第 4 條第 2 項參照），於系爭條例施行日之退休所得替代率上限為 75%（系爭條例附表三參照），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條例施行日，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 19 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，維護退休公立學校教職員老年經濟安全等。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。

（三）特殊情況退休公立學校教職員退休所得替代率之調整

系爭條例一律以107年7月同薪級現職人員本薪2倍為計算式分母，據以計算退休公立學校教職員之所得替代率，固有其整體考量。然如有退休公立學校教職員之本薪低於其最後在職時實際領取之學術研究加給，則此等退休公立學校教職員之退休所得，與本薪高於學術研究加給者相比，前者人員換算為實質薪資所得之比例，勢必低於後者人員，致以同一所得替代率換算之此等人員實質薪資所得，前者人員顯然較低。如前者人員進入職場之平均年齡相對較高，致其等可累積之退休年資相對較短，又無其他補償或優惠時，上開不利差別影響將更為明顯。是就本薪低於學術研究加給之此等退休公立學校教職員而言，主管機關於依第97條規定為第1次定期檢討時，宜採適當調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施。併此指明。

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97條為第1次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭條例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。系爭條例之制定，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118年延後至138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，係政府為解決教育人員退撫基金瀕臨於118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10），所採取系爭條例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。

查依行政院所提系爭條例草案，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、平均本薪計算期間等因素）不變之情形下，如實際提撥率調至 18%，教育人員退撫基金用盡年限預估可由原 118 年延後至 138 年；如實際提撥率調至 15%，則可由原 118 年延後至 134 年。此有教育部提出之 106 年度「教育人員退休制度調整成本分析計畫」稱節省之退撫經費支出全數挹注教育人員退撫基金，將使該基金用盡年限預估可由原 118 年延後至 138 年可稽（註 11）。

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部分，就調降期程定為 10 年、每年調降 1.5%，共調降 15%（註 12）。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、平均本薪計算期間等因素不變情形下，系爭條例「現階段改革效益」之目的或將可能提前達成。

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 97 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭條例附表三中

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立學校教職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 項前段規定與系爭條例改革初衷不盡一致，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

系爭條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職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」。查公立學校教職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薪計算。替代率部分依據服務年資為年度之設定（系爭條例附表三參照）。本薪部分，於系爭條例施行前已退休者，依系爭條例施行日（107 年 7 月 1 日）同等級現職人員本薪 2 倍計算；於系爭條例施行後退休者，以退休生效時同等級現職人員之法定期間平均本薪 2 倍計算，均不再隨現職人員待遇調整而更動。為貫徹依系爭條例第 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條例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（系爭條例施行細則第 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，與系爭條例改革初衷不盡一致。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）。

系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退休教職員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……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；因退休公立學校教職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）領月退休金之公立學校教職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、教育部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會，就說明會爭

點題綱第 8 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. 系爭條例於 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）領退休金之公立學校教職員再任薪資；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）領退休金公立學校教職員，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立學校教職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公立學校教職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，退休公立學校教職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）領月退休金之公立學校教職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： 湯德宗大法官於就任現職同日（100 年 10 月 1 日），自中央研究院辦理退休，嗣因系爭條例之施行，受有「退休所得重新審定通知書」，認有利害關係，而自請迴避。

註 2： 公立學校教職員退撫制度起源於 33 年 6 月 22 日制定公布之「學校教職員退休條例」。依 54 年 2 月 22 日由教育部與財政部會銜令公布之「學校教職員退休金優惠存款辦法」實施一次退休金得辦理優惠存款。嗣於 64 年 2 月 3 日訂定發布「學校退休教職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 3： 系爭條例第 10 條及公務人員退休資遣撫卹法第 9 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 4： 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 5： 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 6： 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 7： 同註 6。

註 8： 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（薪）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。年資較長之少數軍職人員之實質薪資所得替代率，會有超過 100%之情形（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）。

是以本薪 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（系爭條例附表三）	**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(×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（系爭條例附表三）	**37.5%**	**45%**	**52.5%**	**60%**	**62.5%**
	實質薪資所得替代率(×1.18)約	44.25%	53.1%	61.95%	70.8%	73.75%
	實質薪資所得替代率(×1.21)約	45.38%	54.45%	63.53%	72.6%	75.63%
	實質薪資所得替代率(×1.25)約	46.88%	56.25%	65.63%	75%	78.13%

註 9：　同註 8。

註 10：　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/Con

tent_List.aspx?n=8900E10AF7E5DE1B（最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日）；教育部「106 年度教育人員退休制度調整成本分析計畫」第 36 頁參照。

註 11： 同內容參見教育部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會爭點題綱第 6 點之附件二資料。但公務人員退撫基金管理委員會第 7 次精算報告有關基金用盡延長時間有不同之評估（第 155 頁參照）。

註 12： 行政院 106 年 3 月 30 日函「公立學校教職員退休撫卹條例草案」致立法院審議之相關 PDF 檔（網址：https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=6D2DDD85BAFC2651），及教育部 106 年 3 月 3 日函陳「公立學校教職員退休撫卹條例草案（年金改革法案）」致行政院審查之相關 PDF 檔（網址：https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=CCFCD9E66B97612B）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

黃虹霞　吳陳鐶　蔡明誠　林俊益

許志雄　張瓊文　黃瑞明　詹森林

黃昭元

（湯德宗大法官迴避審理本案）

附件一

本解釋審查客體

公立學校教職員退休資遣撫卹條例（106 年 8 月 6 日制定公布，除第 8 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

本條例用詞，定義如下：

（第 4 款）

四、退休所得替代率（以下簡稱替代率）：指教職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）薪額加計 1 倍金額之比率。但兼領月退休金者，其替代率之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，依教職員支領退休金種類，定義如下：

（一）於支領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）加計公務人員保險（以下簡稱公保）一次養老給付優惠存款利息（以下簡稱優存利息），或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金（以下簡稱社會保險年金）之合計金額。

（二）於兼領月退休金人員，指每月按審定比率所領月退休金（含月補償金），加計一次退休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 8 條第 2 項

前項退撫基金費用按教職員本（年功）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，教職員繳付百分之三十五。

第 19 條第 2 款、第 3 款

教職員配合學校停辦、合併或組織變更，經服務學校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、任本職務年功薪最高級滿 3 年，且年滿 55 歲。

第 36 條

（第 1 項）

退休教職員支領月退休金者，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。但依本條例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）

退休教職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）

退休教職員兼領月退休金者，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之月退休金比率計算。

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）

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

（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。自第 36 年起，每增加 1 年，增給百分之零點

五，最高增至 40 年止。未滿一年之畸零年資，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 3 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）

本條例施行前退休生效者，應按本條例施行時之待遇標準，依前 4 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）薪之調整重新計算。

附表三　公立學校教職員退休資遣撫卹條例第三十七條附表—退休教職員經審定退休年資之退休所得替代率對照彙整表

實施期間 比率 任職年資	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	中華民國一百十年一月一日至一百十年十二月三十一日	中華民國一百十一年一月一日至一百十一年十二月三十一日	中華民國一百十二年一月一日至一百十二年十二月三十一日	中華民國一百十三年一月一日至一百十三年十二月三十一日	中華民國一百十四年一月一日至一百十四年十二月三十一日	中華民國一百十五年一月一日至一百十五年十二月三十一日	中華民國一百十六年一月一日至一百十六年十二月三十一日	中華民國一百十七年一月一日至一百十七年十二月三十一日	中華民國一百十八年一月一日以後
四十	77.5%	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	76.5%	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	75.5%	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	73.5%	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	70.5%	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	67.5%	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	64.5%	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	61.5%	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	58.5%	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	55.5%	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	52.5%	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	49.5%	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	46.5%	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：退休教職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 3 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）

本條例施行後退休生效者，應按退休生效時之待遇標準，依前 4 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）薪之調整重新計算。

第 39 條第 1 項、第 2 項

（第 1 項）

退休教職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）

退休教職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

教職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。

第 77 條第 1 項第 3 款

退休教職員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：

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
							9.80%	93/1/1
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

支領學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 5 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 21 條之 1 第 5 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	90%	無	無	無	30 年	90%
16 年	76%	無	14 年	56%（28%×2）	30 年	132%
15 年	75%	無	15 年	60%（30%×2）	30 年	135%
10 年	50%	5%（2.5×2）	20 年	80%（40%×2）	30 年	135%
5 年	25%	10%（5×2）	25 年	100%（50%×2）	30 年	135%
1 年	5%	14%（7×2）	29 年	116%（58%×2）	30 年	135%
無	無	無	30 年	120%（60%×2）	30 年	120%

附註：

學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 5 項規定：

「本條例修正施行前在職人員已有任職年資未滿 15 年，於本條例修正施行後退休，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，增給基數百分之〇・五之月補償金。」

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.1656268617960395/1656268534627070/?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	306.1	347.0
	收入	256.1	258.1	264.1	271.7	272.9	276.7	278.3	279.7	278.8	277.8
	支/收(%)	34.3	39.3	43.9	50.6	61.4	73.2	84.9	96.5	**109.8**	124.9
教育人員	支出	105.3	115.8	127.0	140.5	159.9	183.1	204.9	224.5	249.3	279.1
	收入	201.9	206.6	205.9	207.3	211.9	215.7	217.7	219.8	220.2	219.4
	支/收(%)	52.2	56.0	61.7	67.8	75.4	84.9	94.1	**102.1**	113.2	127.2
軍職人員	支出	62.4	66.0	63.7	77.3	98.7	115.7	136.2	135.9	144.9	159.7
	收入	75.9	79.9	84.2	89.0	92.0	98.1	96.6	97.2	98.3	98.9
	支/收(%)	82.3	82.5	75.6	86.8	**107.3**	118.0	141.1	139.9	147.4	161.5
合計	支出	255.5	283.3	306.7	355.4	426.0	501.5	577.3	630.2	700.4	785.8
	收入	533.9	544.7	554.2	568.1	576.8	590.5	592.5	596.6	597.3	596.1
	支/收(%)	47.9	52.0	55.3	62.6	73.9	84.9	97.4	105.6	117.3	131.8
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

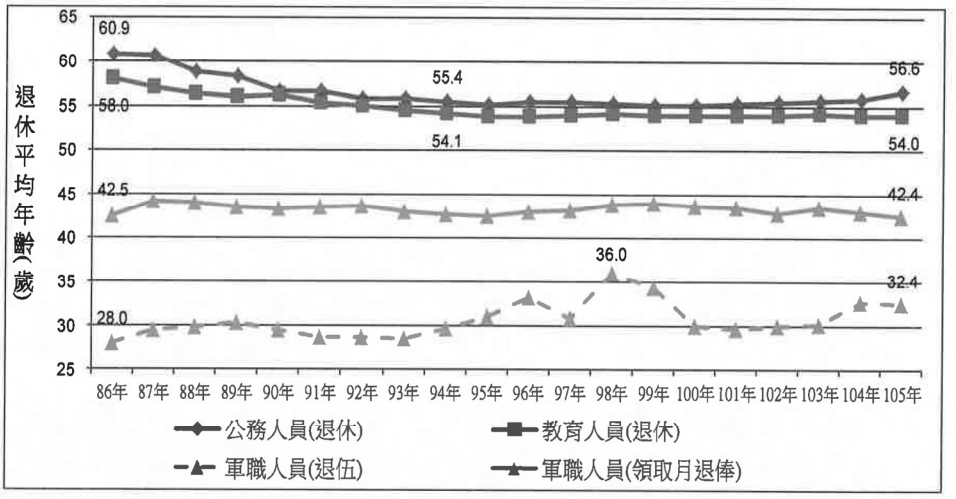
備註：上表網底部分係顯示各基金入不敷出之起始年度。

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）

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	
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。

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（如參加退撫基金人數由原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

立法院三讀通過公立學校教職員退休資遣撫卹條例-已退及現職人員退休所得影響試算

教育部 107.2.1

資料來源：教育部107年2月1日資料（其表9、表10略）

試算說明：

立法院已於 106 年 6 月 29 日三讀通過公立學校教職員退休資遣撫卹條例草案，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，爰針對各級別主要退休薪點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 年平均薪額；至於 107 年 7 月 1 日前已退休者，以及 107 年 6 月 30 日以前已符合月退休金支領條件者，其退休金仍以最後在職同薪級人員本（年功）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學術研究加給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 107 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 33140 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)。

表 1：公立學校教職員-新舊制，任職 35 年：採 10 年調降 75%→60%（105.2.1 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:本薪 2 倍								
			107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
			替代率 75%(優存 9%)			替代率 67.5%（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
中小學教師 625 薪點	主管	80,546	72,758	7,788	9.67%	65,482	15,064	18.70%	58,206	22,340	27.74%
	非主管	76,496	72,758	3,738	4.89%	65,482	11,014	14.40%	58,206	18,290	23.91%
教授 770 薪點	主管	106,818	85,395	21,423	20.06%	76,856	29,963	28.05%	68,316	38,502	36.04%
	非主管	106,818	85,395	21,423	20.06%	76,856	29,963	28.05%	68,316	38,502	36.04%

此為兼具新舊制年資者被調降最低之比率

表 2：公立學校教職員-新舊制，任職 30 年：採 10 年調降 67.5%→52.5% (105.2.1 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:本薪 2 倍								
			107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
			替代率 67.5%(優存 9%)			替代率 60%(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
中小學教師 625 薪點	主管	75,909	65,482	10,427	13.74%	58,206	17,703	23.32%	50,930	24,979	32.91%
	非主管	72,084	65,482	6,602	9.16%	58,206	13,878	19.25%	50,930	21,154	29.35%
教授 770 薪點	主管	95,432	76,856	18,576	19.47%	68,316	27,116	28.41%	59,777	35,655	37.36%
	非主管	95,432	76,856	18,576	19.47%	68,316	27,116	28.41%	59,777	35,655	37.36%

此為兼具新舊制年資者被調降最高之比率

表 3：公立學校教職員-新舊制，任職 25 年：採 10 年調降 60%→45%（105.2.1 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:本薪 2 倍								
			107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
			替代率 60%(優存 9%)			替代率 52.5%(優存 0%)			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
中小學教師 625 薪點	主管	68,010	58,206	9,804	14.42%	50,930	17,080	25.11%	43,655	24,355	35.81%
	非主管	67,672	58,206	9,466	13.99%	50,930	16,742	24.74%	43,655	24,017	35.49%
教授 770 薪點	主管	79,138	68,316	10,822	13.67%	59,777	19,361	24.47%	51,237	27,901	35.26%
	非主管	79,138	68,316	10,822	13.67%	59,777	19,361	24.47%	51,237	27,901	35.26%

表 4：公立學校教職員-純舊制，任職 30 年：採 10 年調降 67.5%→52.5%（85.2.1 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:本薪 2 倍								
			107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
			替代率 67.5%(優存 9%)			替代率 60%(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
中小學教師 625 薪點	主管	65,807	55,196	10,611	16.12%	50,930	14,877	22.61%	50,930	14,877	22.61%
	非主管	65,807	55,196	10,611	16.12%	50,930	14,877	22.61%	50,930	14,877	22.61%
教授 770 薪點	主管	76,089	64,128	11,961	15.72%	59,777	16,312	21.44%	59,777	16,312	21.44%
	非主管	76,089	64,128	11,961	15.72%	59,777	16,312	21.44%	59,777	16,312	21.44%

此為僅具舊制年資者被調降最低之比率

表 5：公立學校教職員-純舊制，任職 25 年：採 10 年調降 60%→45% (85.2.1 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:本薪 2 倍								
			107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
			替代率 60%(優存 9%)			替代率 52.5%(優存 0%)			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
中小學教師 625 薪點	主管	63,381	52,770	10,611	16.74%	43,655	19,726	31.12%	43,655	19,726	31.12%
	非主管	63,381	52,770	10,611	16.74%	43,655	19,726	31.12%	43,655	19,726	31.12%
教授 770 薪點	主管	73,243	61,282	11,961	18.87%	51,237	22,006	34.72%	51,237	22,006	34.72%
	非主管	73,243	61,282	11,961	18.87%	51,237	22,006	34.72%	51,237	22,006	34.72%

此為僅具舊制年資者被調降最高之比率

表 6：公立學校教職員-純新制，任職 35 年：採 10 年調降，75%→60%（120.2.1 退休）

單位：新台幣；元

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								
		107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
		替代率 75%			替代率 67.5%			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
中小學教師 625 薪點	67,907	—	—	—	—	—	—	58,206	9,701	14.29%
教授 770 薪點	79,702	—	—	—	—	—	—	68,316	11,386	14.29%

備註：

1. 退休金計算基準，以 120 年度實施之均薪年數 15 年計算，之後不再調整均薪年數。但均薪影響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。

此為僅具新制年資者被調降最高之比率

表 7：公立學校教職員-純新制，任職 30 年：採 10 年調降，67.5%→52.5%（115.2.1 退休）

單位：新台幣；元

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								
		107.7.1~108.12.31			115.1.1~115.12.31			118.1.1 以後		
		替代率 66%			替代率 57%			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
中小學教師 625 薪點	58,206	—	—	—	55,296	2,910	5.00%	50,930	7,276	12.50%
教授 770 薪點	68,316	—	—	—	64,900	3,416	5.00%	59,777	8,539	12.50%

備註：

1. 退休金計算基準，以 115 年度實施之均薪年數 12 年計算，之後不再調整均薪年數。但均薪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。

表 8：公立學校教職員-純新制，任職 25 年：採 10 年調降，60%→45%（110.2.1 退休）

單位：新台幣；元

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								
		110.1.1~110.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
		替代率 57%			替代率 52.5%			替代率 45%		
		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
中小學教師 625 薪點	48,505	44,831	3,674	7.57%	44,831	3,674	7.57%	43,655	4,850	10.00%
教授 770 薪點	56,930	54,727	2,203	4%	54,727	2,203	3.87%	51,237	5,693	10.00%

備註：

1. 退休金計算基準，以 110 年度實施之均薪年數 7 年計算，之後不再調整均薪年數。但均薪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。

此為僅具新制年資者被調降最低之比率

附件十

案例一

單位：新台幣；元

原領情形					
退休等級：教授 770 薪點			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		$0
優惠存款			每月退休所得		
本金	每月利息				
1,594,800	$23,922		$76,089		

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	11,961	0	0	0	$11,961	$64,128
109 年	66.00%	75,148	11,961	0	0	0	$11,961	$64,128
110 年	64.50%	73,440	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
111 年	63.00%	71,732	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
112 年	61.50%	70,024	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
113 年	60.00%	68,316	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
114 年	58.50%	66,609	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
115 年	57.00%	64,901	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
116 年	55.50%	63,193	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
117 年	54.00%	61,485	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777
118 年以後	52.50%	59,777	16,312	0	0	0	$16,312	$59,777

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

案例二

單位：新台幣；元

原領情形					
退休等級：副教授 710 薪點			薪額：53,305		
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
10	20	30	50.00%	2.5%	40.00%
			$30,249		$42,644
優惠存款			每月退休所得		
本金	每月利息				
1,145,300	$17,180		$90,073		

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%	71,962	17,180	931	0	0	$18,111	$71,962
109 年	66.00%	70,363	17,180	2,530	0	0	$19,710	$70,363
110 年	64.50%	68,764	17,180	2,666	1,463	0	$21,309	$68,764
111 年	63.00%	67,165	17,180	2,666	3,062	0	$22,908	$67,165
112 年	61.50%	65,566	17,180	2,666	4,661	0	$24,507	$65,566
113 年	60.00%	63,966	17,180	2,666	6,261	0	$26,107	$63,966
114 年	58.50%	62,367	17,180	2,666	7,860	0	$27,706	$62,367
115 年	57.00%	60,768	17,180	2,666	9,459	0	$29,305	$60,768
116 年	55.50%	59,169	17,180	2,666	11,058	0	$30,904	$59,169
117 年	54.00%	57,570	17,180	2,666	12,657	0	$32,503	$57,570
118 年以後	52.50%	55,971	17,180	2,666	14,256	0	$34,102	$55,971

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

案例三

單位：新台幣；元

原領情形					
退休等級：中小學教師 650 薪點			薪額：49,875		
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
10	20	30	50.00%	2.5%	40.00%
			$28,362		$39,900

優惠存款		每月退休所得
本金	每月利息	
663,700	$9,956	$78,218

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%	67,332	9,956	930	0	0	$10,886	$67,332
109 年	66.00%	65,835	9,956	2,427	0	0	$12,383	$65,835
110 年	64.50%	64,339	9,956	2,494	1,429	0	$13,879	$64,339
111 年	63.00%	62,843	9,956	2,494	2,925	0	$15,375	$62,843
112 年	61.50%	61,347	9,956	2,494	4,421	0	$16,871	$61,347
113 年	60.00%	59,850	9,956	2,494	5,918	0	$18,368	$59,850
114 年	58.50%	58,354	9,956	2,494	7,414	0	$19,864	$58,354
115 年	57.00%	56,858	9,956	2,494	8,910	0	$21,360	$56,858
116 年	55.50%	55,362	9,956	2,494	10,406	0	$22,856	$55,362
117 年	54.00%	53,865	9,956	2,494	11,903	0	$24,353	$53,865
118 年以後	52.50%	52,369	9,956	2,494	13,399	0	$25,849	$52,369

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

資料來源：教育部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會之附件三資料

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		V
中國文化大學	1 億 1,223 萬 6,783 元		V
輔仁大學	1 億 4,518 萬 6,241 元	V	V
逢甲大學	1 億 5,450 萬 6,180 元	V	V
銘傳大學	1 億 1,509 萬 2,965 元		V
東海大學	1 億 3,471 萬 2,902 元		V
實踐大學	9,792 萬 6,833 元		V
中原大學	1 億 6,314 萬 7,025 元	V	V
義守大學	1 億 3,304 萬 6,500 元	V	V
東吳大學	1 億 1,534 萬 1,659 元		V
靜宜大學	1 億 0,326 萬 6,478 元		V
亞洲大學	1 億 0,205 萬 4,839 元	V	V
世新大學	8,512 萬 6,311 元	V	V
真理大學	4,504 萬 1,996 元		
大葉大學	7,137 萬 9,287 元	V	
元智大學	9,874 萬 8,437 元	V	V
長榮大學	7,649 萬 2,778 元	V	V
開南大學	4,387 萬 7,332 元		V
中華大學	7,289 萬 3,751 元		V
明道大學	2,618 萬 7,354 元		
玄奘大學	3,282 萬 9,962 元	V	V
南華大學	6,865 萬 2,430 元	V	V
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		V
佛光大學	6,496 萬 0,498 元	V	V
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	V	V
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	V	V
中國醫藥大學	1 億 0,300 萬 9,127 元	V	V
臺北醫學大學	1 億 4,580 萬 1,058 元	V	V
中山醫學大學	7,517 萬 1,420 元		V
長庚大學	1 億 3,756 萬 9,637 元	V	V
慈濟大學	9,276 萬 6,144 元	V	V
馬偕醫學院	3,056 萬 5,336 元	V	V

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

本件涉及公立學校教職員退休撫卹給與之改革。由退休教職員角度而言，其所領之退休金額，因公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）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 103 年開始入不敷出；且如未進行適度改革，基金將於 118 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）系爭條例雖設有過渡期間，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（例如系爭條例開始實施時已經 75 歲或 80 歲)而經濟上較為無助(此種高齡者於系爭條例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，系爭條例實有改進之空間。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）多數意見認為系爭條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職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，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、

月撫卹金及遺屬年金之義務」；故此規定與系爭條例改革初衷不盡一致，因而與憲法上體系正義之要求不符（見本號解釋理由書第 126 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 126 段），主要意旨在於，立法者既然以系爭條例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，導致系爭條例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（即系爭條例第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 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，維護退休教職員老年經濟安全等。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、有關限制退休教職員擔任私立學校教職員之問題

（一）系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退休教職員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……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 127 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。蓋教職員於退休後，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。系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定，雖未直接禁止退休教職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）了退休教職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 129 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 128 段）。多數意見因而僅宣告系爭條例第 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 127 段及第 135 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 136 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教職員的工作權。立法者未來在依本解釋意旨修改系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定時，如仍擬限制退休教職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，而過度侵害退休教職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）就系爭條例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 118 年延後至 138 年，以解決急迫財務危機。立法者在系爭條例審議過程中，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，自應審查系爭條例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 122 段及第 123 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。適用系爭條例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條例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 97 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭條例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 124 段）本席敬表同意。

（四）相關機關將來於依系爭條例第 97 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、退休大學教授之退撫給與應予特殊處理

（一）多數意見認為：「系爭條例一律以 107 年 7 月同職等現職人員本薪 2 倍為計算式分母，據以計算退休公立學校教職員之所得替代率，固有其整體考量。然如有退休公立學校教職員之本薪低於其最後在職時實際領取之學術研究加給，則此等退休教職員之退休所得，如與本薪高於學術研究加給者相比，前者人員換算為實質薪資所得之比例，勢必低於後者人員，致以同一所得替代率換算之此等人員實質薪資所得，顯然較低。如前者人員進入職場之平均年齡相對較高，致其等可累積之退休年資相

對較短，又無其他補償或優惠時，上開不利差別影響將更為明顯。是就本薪低於學術研究加給之此等退休人員而言，主管機關於定期檢討時，亦宜有適當的調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施。」（見本號解釋理由書第 118 段）此段之宣示，指出系爭條例適用於公立大學教師的兩項顯而易見缺陷：公立大學教師進入職場的平均年齡甚高，與所有其他教職、公務人員及軍職人員都不相同；以本薪 2 倍作為分母，據以計算退休教職員之所得替代率，對退休之公立大學教授特別不利。

（二）以工作性質及其重要性而言：雖然任何軍公教職務，對國家的運作，均十分重要。但以教育人員所可培育的國家人才及所可影響的莘莘學子而論，其重要性更無庸置疑；雖然大學教師在職時的待遇是吸引人才投入高等教育及學術研究的主要原因，但退休給與作為吸引優秀人才及使其安心致力於教育工作的誘因，亦具有相同的重要性。

（三）以進入職場之年齡及成本而言：大學教師原則上都須先取得博士學位；而攻讀博士學位期間甚長，且攻讀學位期間無法擔任專職工作，自然更無法開始累積年資及財富；並且，年輕學人為攻讀博士學位，需有鉅大資金投入，如出國留學，更所費不貲；等到學成開始進入職場，幾乎均超過 30 歲（甚至更已接近或超過 40 歲）。以法律系而言，這些初取得國內外博士的年輕學者，不但還沒能賺錢謀生，甚且已經做了極大的金錢投資；相較之下，其同儕多早已進入職場，且可能已經擔任法律事務所的資深律師甚或成為合夥人而領高薪，或已經擔任數年司法職務而成為有經驗及相當資歷的法官或檢察官。許多年輕優秀學子不願選擇從事高等教育及研究工作，並非沒有興趣及抱負，而是迫於現實，使其等必須考量待遇及未來保障。退休金改革未對大學教師設有特殊的機制，對於高等教育與研究機

構吸引人才，自然十分不利。

雖然教育部及各公立大學已經設有相關彈性薪資等補貼待遇的措施，但其整體資源及受惠者人數均相當有限；這些都無法完全取代退休後的生活保障。

（四）就以本薪 2 倍作為分母，據以計算退休公立大學教師之所得替代率而言：大學教授的待遇，有相當大的比例是列為學術研究加給。此與一般公務員的情形，性質上差異極大。由於一般公務員相關加給較低，以本薪 2 倍作為所得替代率的計算基礎，對其而言，自較為有利。系爭條例將同樣的計算方式適用到公立大學教師，對其顯然極為不利。

（五）多數意見以「併此指明」之方式，期待主管機關採行適當的調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施，以為因應。本席敬表同意。然由於多數意見係指示相關機關在依系爭條例第 97 條為第 1 次定期檢討時採行措施，而第 1 次定期檢討係在系爭條例實施後 5 年內進行，屆時系爭條例對高等教育及研究機構恐已造成甚難彌補的負面影響。本席建議相關機關儘早為此部分進行深入研議，儘速採行適當補救措施，以強化高等教育的根基。

後記：

行文至此，也是本席過去 8 年參與釋憲工作即將劃下句點的時候。解釋憲法，時常面臨方法取向、釋憲制度框架突破以及價值判斷等困難的抉擇，雖有諸多掙扎，卻仍希望曾經留下一些不同面向的思考。謹藉此機會，表達對過去參與此項艱鉅工作的榮幸，及對未來釋憲更臻完善的期待與祝福。

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 782 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) 牴觸本院歷來見解，(2) 不足支持違憲結論。

一、牴觸本院歷來見解

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

---

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。

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

[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。

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

---

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。

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。

協同意見書

黃昭元大法官　提出
許志雄大法官　加入

[1]　本院於 2019 年 8 月 23 日就軍人、公務人員、公立學校教職員之退休年金改革案，分別公布釋字第 781、782、783 號解釋。整體而言，本院上述三號解釋延續釋字第 717 號解釋的結論及理由，認上述年改三法的整體架構及內容基本上合憲，惟仍各有二處[1]規定違憲。由於這三案所涉及的程序及實體爭點類似，本席於此三件解釋案所持立場

1　參釋字第 781 號解釋文第 7、8 段、釋字第 782 號解釋文第 5、6 段、釋字第 783 號解釋文第 5、6 段。

亦大致相同，為免重複，本席謹以爭點略多之釋字第 783 號解釋[2]為本，提出協同意見書，並就迴避及受理之程序爭點、最後支付保證責任、調降與定期檢討、再任私校職務之停領月退休金等實體爭點，提出協同意見書。如有需要比較分析釋字第 781 號及第 782 號解釋，亦將於適當處說明之。

一、聲請案背景

[2] 年金改革法案應該是 2016 年 5 月以來，我國最重要、也最具爭議之法案。可與之相比者，或只有同婚法案。[3]就公務人員、公立學校教職員、政務人員及軍人退休年金制度之改革，政府先於 2017 年 8 月 9 日制定公布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、政務人員退職撫卹條例之三部法律。前兩部法律之多數條文自 2018 年 7 月 1 日起施行，[4]第三部法律之多數條例則自公布日施行。[5]之後，政府再於 2018 年 6 月 21 日修正公布陸海空軍軍官士官服役條例，除少數條文自 2018 年 7 月 1 日起施行外，[6]其多數條文自 2018 年 6 月 23 日施行。整體而言，自 2018 年 7 月 1 日起，上述四類人員之退休年金新制均已全部開始施行。

[3] 立法院立法委員林德福等 38 人，於 2018 年 6 月 13 日，先就公立學校教職員退休資遣撫卹條例、公務人員退休資遣撫卹法，分別向本院聲請解釋，本院收文後各編為 107 年度憲一字第 2 號、107 年度

---

2 在釋字第 783 號解釋，因有一位大法官同仁自請迴避，因此只有 14 位大法官參與審理此案（參釋字第 783 號解釋理由書第 2 段及註 1），其他兩號解釋則由全體 15 名大法官審理。釋字第 783 號解釋所涉之迴避事由，在其他兩案並不存在，這是三案程序爭點不同之一。又釋字第 783 號解釋理由書第 117 至 118 段，在其他兩號年改解釋中並沒有類似段落，這也是釋字第 783 號解釋與其他兩號年改解釋不同之處。

3 司法院釋字第七四八號解釋施行法（2019 年 5 月 22 日制定公布，同年月 24 日施行）。

4 先施行的規定有公務人員退休資遣撫卹法第 7 條第 4 項及第 69 條，及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 4 項及第 69 條，均自公布日施行。

5 政務人員退職撫卹條例第 19-23、25、26、34-36 條自 2018 年 7 月 1 日施行。

6 陸海空軍軍官士官服役條例第 26、37、45、46 條自 2018 年 7 月 1 日施行。

憲一字第 3 號聲請案。後江啟臣等同批 38 名立法委員再於 2018 年 9 月 3 日向本院聲請解釋陸海空軍軍官士官服役條例，經本院編為 107 年度憲一字第 10 號聲請案。至於政務人員退職撫卹條例，則無聲請案。

[4] 就上述三件聲請案，本院先於 2018 年 11 月 7 日受理 107 年度憲一字第 10 號聲請案（軍人年改案），並於同年 12 月 4 日先針對此案事實爭點部分舉行公開說明會，再於 2019 年 6 月 24 日下午舉行言詞辯論。至於 107 年度憲一字第 2 號（公立學校教職員年改案）、107 年度憲一字第 3 號（公務人員年改案）之兩件聲請案，本院係於 2019 年 4 月 25 日分別受理，於同年 5 月 15 日上、下午各就其事實爭點部分舉行公開說明會，再於同年 6 月 25 日上、下午各舉行言詞辯論。本院於上述三場言詞辯論後，密集開會審理上述三案，並於 2019 年 8 月 23 日同時公布本院釋字第 781 號（軍人年改案）、第 782 號（公務人員年改案）及第 783 號解釋（公立學校教職員年改案）。

[5] 在上述三件聲請案中，公務人員與公立學校教職員之年改二法，不僅同時制定公布，法規架構、內容類似，這兩件聲請案所涉及之程序及實質爭點也幾乎相同。至軍人年改新法則以上述兩個年改法案為參考架構，再比照修正，但其內容則相對優惠。惟就相關之憲法爭點而言，這三案其實相當類似。

二、程序爭點一：迴避部分

[6] 先就年改三案最明顯不同的迴避部分來說，在軍人年改案，本院大法官並無人有法定應迴避事由，亦無聲請迴避或自請迴避[7]事由，應無疑慮。然在公務人員年改案，本院大法官 15 人中有 6 位；在公立學校教職員年改案中，本院 15 名大法官中有 7 名，於退休時，各

7 司法院大法官審理案件法第 3 條準用行政訴訟法第 19、20 條，並再準用民事訴訟法第 32-38 條規定。法定應迴避事由係準用行政訴訟法第 19 條（包括民事訴訟法第 32 條第 1 款至第 6 款情形）；聲請迴避事由係先準用行政訴訟法第 20 條，再準用民事訴訟法第 33 條；自請迴避事由應係先準用行政訴訟法第 20 條，再準用民事訴訟法第 38 條第 2 項、第 33 條第 1 項第 2 款。

有適用或準用公務人員或公立學校教職員年改二法之可能。但大法官曾適用過或於未來有可能適用受審查法律，其實是聲請案所常見。蓋只要是以一般人民或公務人員為規範對象之法律，大法官也都有適用可能。例如釋字第 603 號解釋所涉之身分證強制按捺指紋案，當時的所有大法官也都是系爭戶籍法之適用對象。如果這類法律成為釋憲標的時，即生大法官應否迴避之問題，反將癱瘓釋憲機制。換言之，曾適用過或未來有受審查法律之一般性適用可能者，原則上既不構成法定應迴避事由，亦不足以成立聲請迴避或自請迴避事由。本院在釋字第 782 號解釋理由書第 2 段中，認具公務人員資歷之 6 位大法官；又於釋字第 783 號解釋理由書第 2 段中，認具公立學校教職員資歷之 6 位大法官（另有 1 位準用公立學校教職員退休資遣撫卹條例之大法官則自請迴避[8]），均不構成法定迴避事由。對此結論及理由，本席敬表支持。[9]

---

[8] 於釋字第 783 號解釋，自請迴避之大法官係主張他在擔任大法官時，已經辦理退休，後又收到重新審定退休給與通知書，因此自請迴避（參本號解釋理由書註 1），然上述事由仍不構成法定應迴避事由。本院大法官於審議其自請迴避之請求時，亦有將其已依法提起復審，納入考量範圍，最後同意其自請迴避。本席認為：如僅是收到重新審定退休給與通知書，而未提起行政爭訟，似還不構成迴避事由。又本院其他大法官中，亦有已收到政務人員退職之重新審定通知書者。由於政務人員退職撫卹條例並非聲請解釋之標的，當然更不生迴避問題。

[9] 上述兩號解釋之理由書第 2 段均另提及「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。」然這涉及法定出席（現有總額三分之二）及表決（出席人三分之二）門檻之計算，究應包括或扣除迴避者之問題。依本席至今所參與審理之解釋案而言，迴避者似乎都會從現有總額或出席人總數中扣除，因此應不致發生「無足額大法官得以審理系爭案件」之困境。不過，如果迴避人數過多，如公務人員年改案之 6 位、公立學校教職員年改案之 7 位，確將導致大法官現有總額各減為 9 位或 8 位，以致於最後表決時持同意立場之大法官總人數可能過低（於上述只剩 9 位之情形，為 7 位出席、5 位同意；於上述只剩 8 位之情形，為 6 位出席，5 位同意），這對解釋的實質正當性，確會引發疑慮。不過，本院第一屆大法官之法定總額雖為 17 位，但其所作成的釋字第 1 號至第 79 號解釋，至多僅有 9 位大法官參與審理，甚有如釋字第 79 號解釋之只有 8 位大法官參與審理。查在 1952 年 4 月至 1958 年 9 月間，實際在職的大法官總額僅為 9

[7] 退一步言之，如認裁判者曾適用或於將來可能適用受審查法律，即需迴避，則退休公務人員於收到年改後之重新審定退休給與通知書，如提起行政訴訟，則同屬公務人員之行政法院法官豈不都需迴避？如此反而會造成無法官可以審理，致無司法救濟之困境。

三、程序爭點二：受理要件部分

[8] 查上述三案都是由相同成員之 38 名立法委員（國民黨團及親民黨團委員）提出聲請。在軍人年改案，聲請人 38 人於三讀前，先於議場公開表示反對後，隨即退場而均未參與表決（參釋字第 781 號解釋理由書第 3 段）；在公務人員及公立學校教職員年改二案，聲請人則有參與表決，但 38 人均無人投贊成票（包括投反對票、在場但棄權、未在場）（參釋字第 782 號解釋理由書第 4 段、釋字第 783 號解釋理由書第 4 段）。本院認上述三案均仍符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定，而均予受理。

[9] 上述三案之受理，如與本院在 2018 年 5 月 4 日大法官第 1476 次會議中，就同係 38 名立法委員提出之會台字第 13668 號聲請案（前瞻預算案），所為之不受理決議相比，其受理與否之結果確有不同。以本院之受理上述三案而言，是否意味本院已經改變上述前瞻預算案之不受理標準？就此，本席認為有需要為以下之補充說明，以免誤解。

[10] 在前瞻預算案，本院就「立法委員現有總額三分之一以上」之受理要件，係基於過去立委聲請案曾出現之先例[10]所示之少數保護原

位。大法官之現有總額與法定總額間如有明顯差距，在過去雖未引發嚴重之質疑，然於今日之民主時代，則恐會有上述實質正當性之疑慮。

10 基於少數保護原則而不受理之先例，如 94 年 7 月 30 日本院大法官第 1269 次會議對會台字第 7817 號聲請案之不受理決議（二）2、103 年 6 月 6 日本院大法官第 1418 次會議對會台字第 11904 號聲請案之不受理決議（三）。基於少數保護原則而受理之先例，如本院釋字第 603 號解釋理由書第 6 段：「…是三分之一以上立法委員行使其**法律制定**之權限時，如認經**多數**立法委員審查通過、總統公布生效之法律有違憲疑義；或三分之一以上立法委員行使其**法律修正**之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而**修法未果**，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋者，應認為符合前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨。」（**黑體**為本意見書所加）。

則，認於最後表決時屬反對少數之立法委員，始得聲請；並於該案中，認定聲請人 38 人並未均積極、明示投下反對票，因此不全屬反對少數，而不受理。惟於前瞻預算案，並無如軍人年改案三讀時所發生：聲請人「先明示反對後，隨即拒絕參與三讀之最後表決」之情形，如何認定後者情形是否仍屬反對少數，此為前瞻預算案所不存在之問題。

[11] 就此，本院在年改三案中，雖均仍維持少數保護原則，但就少數之認定標準則有所調整放寬。於軍人年改案，本院從寬認定聲請人 38 人既已於議場公開表示反對後，才拒絕參與三讀表決，等於是已經積極、明示表現其反對立場，自無進而要求聲請人仍必須實際參與三讀表決之必要，從而認定聲請人 38 人在軍人年改案確屬「有反對的」少數委員。

[12] 至於公務人員及公立學校教職員年改二案，聲請人 38 人於三讀時，有的是投反對票，有的在場但棄權，另也有未出席參與表決者；但均未投票贊成，則屬一致。本院就此二案，可說是再放寬反對少數之認定標準，而將「於最後表決時未贊成者」，均納入反對少數。

[13] 按軍人年改案係於 2018 年 6 月才經立法院三讀通過，當時前瞻預算案之上述不受理決議已經公布。聲請人或係為符合上述不受理決議之要求，因此採取上述「抗議後退席」的議事策略，以預留日後聲請本院解釋之空間。而公務人員及公立學校教職員的年改二案，係分別於 2017 年 6 月 27 日及同年月 29 日經立法院三讀通過，當時本院尚未作成上述前瞻預算案之不受理決議。本院就此二案，調整放寬上述前瞻預算案之不受理標準，亦有兼顧情理之考量。

[14] 如綜合上述前瞻預算案及本次年改三案之（不）受理標準，本席認為：「立法委員現有總額三分之一以上」仍限於反對少數。就法律案、預算案等議案實體內容之聲請，未來立法委員只要是在三讀最後表決時「未贊成」，即可從寬認屬反對少數。即使在二讀時曾贊成，但只要在三讀時未贊成，如年改三案之聲請人，則仍屬反對少數。然

如果是聲請解釋議事程序違憲，則以該特定程序所涉之最後表決立場，而非全案之最後三讀程序時，是否為「未贊成」，來認定聲請人是否屬於反對少數。至於符合少數保護原則之聲請立委，仍須符合其他要件（如行使職權、適用憲法或法律、且有具體指摘等），自不待言。

四、實體爭點一：最後支付保證責任

[15] 在年改三案中，聲請人均主張：基於政府負最後支付保證責任之相關法律明文規定，政府應以預算支應短缺之退撫給與；並更據以主張調降已退休人員之退休給與，違反上述保證責任之規定。

[16] 就此，本院於釋字第 781、782、783 號解釋中，多數意見均認為：有關上述保證責任之相關規定，係當年政府於採行「共同提撥制」之退撫新制時，由立法者所增設的配套措施。進一步言之，本席認為：有關上述保證責任之相關規定，是否具有憲法位階，且具特定義務內涵之強制性，已有討論餘地。況有關上述保證責任之相關規定，都是針對各退撫基金之可能不足，所為之補充性規定。適用至 1995 年或 1996 年間之各退撫舊制，即明顯不在上述保證責任規定之適用範圍內。此次年改三案所採取的調降手段，係依優存利息（全屬退撫舊制給與）、退撫舊制月退休金、及退撫新制月退休金之順位扣減，依其扣減比例觀之，並不及於已退休人員於退撫新制下所繳納的提撥費用部分，而僅觸及性質上屬恩給制的退休給與部分（參釋字第 782 號解釋理由書第 90 段、釋字第 783 號解釋理由書第 90 段；釋字第 781 號解釋對此雖無明文說明，但結果類似）。故以上述保證責任之相關規定為據，而質疑相關調降手段之合憲性，實欠說服力。

[17] 再就最後支付保證責任之解釋而言，亦應重視其為「最後」責任，而非「立即」責任。既然是最後責任，則政府自得先或同時採取其他開源（如提高實際提撥費率等）、節流（如延後退休給與之起支年齡、拉長平均薪俸之計算期間、調整退休所得替代率等）之合憲手段，以維持基金之收支平衡。如各種開源、節流手段仍不足以維持基

金之收支平衡，最後仍應以預算撥補，以確保已退休人員均得依法領得其應得之退休給與。本院就年改三案之解釋，亦採相同之立場（參釋字第 781 號解釋理由書第 60 至 65 段；釋字第 782 號解釋理由書第 62 至 67 段；釋字第 783 號解釋理由書第 62 至 67 段），本席敬表支持。否則，如依聲請人之主張，將最後支付保證責任理解為「政府必須立即以預算撥補，也只能以預算撥補」，則不僅調降手段會違憲，就連提高實際提撥費率、延後退休給與之起支年齡等其他開源、節流手段，也會一樣違憲。又如調降手段會因此違憲，則不論是扣減優存利息、退撫舊制年資計算之月退休俸、或退撫新制年資計算之月退休俸，也都會違憲；而不可能「只針對優存利息予以扣減，其他兩類則不能扣減」之理。[11]如採這個理解，則要主張年改三案違憲，實只需要抬出最後支付保證責任這個理由就夠了，而不必另主張不溯及既往、信賴保護等原則。

五、實體爭點二：調降原退休所得與定期檢討

[18] 本院就年改三案所採之調降退休所得手段，與信賴保護原則、比例原則均尚無違背（參釋字第 781 號解釋理由書第 69 至 94 段；釋字第 782 號解釋理由書第 83 至 116 段；釋字第 783 號解釋理由書第 83 至 116 段）。惟於釋字第 782 號及第 783 號解釋中，則分別就公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例所採之調降手段，要求相關機關至遲應於依法定期檢討時，依各該解釋意旨，於提前達成現階段改革效益目的之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與上述目的之達成間，其關聯性得更為緊密（參釋字第 782 號解釋理由書第 117 至 122 段；釋字第 783 號解釋理由書第 119 至 124 段）。

[19] 本席認為：上述定期檢討的要求，並非違憲宣告，而是要求相

[11] 請比較不同主張：湯德宗大法官就釋字第 781 號及第 782 號解釋所各提出之部分不同意見書之「伍、年金改革平議　三、如果時光能倒流，年改該怎麼改？」（主張可以、但也只能調降優存利息）。

關機關於依法進行定期檢討時，應評估當時基金之實際收支情形，如基金破產時間確可更為延後，則應採取適當之調整措施（如減少特定月份退休所得之調降金額）。至於如何調整（如是否修法）及調整幅度（減少幾個月份及其減少金額等），相關機關仍有一定的制度形成空間。換言之，系爭公務人員及公立學校教職員年改二法所採調降手段，未來於一定條件成就時，如能再予微調，應可使調降手段與目的達成間之關聯性，從目前的已具合理關聯，進一步提升為更緊密的關聯。

[20] 本院之所以有上述定期檢討之要求，主要係考量立法院在審議公務人員及公立學校教職員年改二法時，採取比主管機關（銓敘部或行政院）草案更短之過渡期間，調降優存利息及退休所得替代率，因此將有可能提前達成主管機關草案原所設定的現階段改革效益目的（即更延後基金破產時間）。然主管機關草案原設定的現階段改革效益目的，本即為延續基金「至少」一個世代，而非「至多」一個世代。立法院修正主管機關草案後，所通過之上述年改二法各自之附表三，如能使基金破產時間更延後 1 至 2 年，本即仍在現階段改革效益目的所預設的範圍內，且目的之達成度更高，自無逾越目的之問題。況基金破產時間是否真能更延後 1 至 2 年，實仍繫於許多不確定因素，如實際提撥費率之調升幅度及速度、基金投資報酬率是否真能達到每年平均 4%等。以公務人員年改為例，公務人員退休撫卹基金管理委員會於 2016 年 2 月（系爭年改法律通過前）提出之第 6 次精算報告，及 2019 年 2 月（系爭年改法律通過後）提出之第 7 次精算報告，固均預估公務人員退撫基金之破產時間，如實際提撥費率逐年調至 18%，將可自原 2031 年（即民國 120 年）延後至 2050 年（即民國 139 年）。然於教職員退撫基金，如實際提撥費率逐年調至 18%，第 6 次精算報告本預估基金破產時間能從原 2029 年（即民國 118 年）延後至 2049 年（即民國 138 年）；惟第 7 次精算報告則預估只可能延後到

2047 年（即民國 136 年），不僅不會更延後，還反而會提前 2 年。[12]這兩次精算報告對於教職員退撫基金破產時間之預估，已有出入。[13]鑑於上述現階段改革效益目的之能否提前達成，涉及未來各該退撫基金之實際運作、國家整體財政規劃等不確定因素，加上專業能力、機關之組織及程序特性等權力分立之考量，本院於寬鬆審查標準下，亦僅能要求相關機關於未來之條件成就時，應透過定期檢討制度去進行微調，而實難有更進一步之宣告。

六、實體爭點三：再任私校職務之停領月退休金

[21] 系爭年改三法就已退休人員之再任私校職務，且每月支領薪酬總額超過一定金額者，均分別定有停領月退休金之規定。差別在於：軍人部分係以再任私立大學專任教職為停發條件，公務人員及公立學校教職員部分，則均以再任私立學校職務（包括大、中、小學之各級學校，也包括教職及行政職）為停發條件。本院在系爭三號年改解釋中，均認為上述限制違反平等權，應立即失效。

[22] 自舊法以來，已退伍軍人、已退休公務人員或公立學校教職員，如再任有給公職或其他特定職務，本即有停發其月退休金（俸）之類似規定。[14]於此次年改，已退休之軍、公、教人員如再任其他公部門職務、或與政府有一定之人事、財務或業務關係之法人或事業職務（下稱準公職），且每月支領薪酬總額超過一定金額，系爭年改三法都有停發其月退休金之類似規定。與舊法相比，新法就已退休軍人及公立

---

12 立法院在制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例時，就中小學校長及教師擇領全額月退休金之起支年齡，從主管機關草案的 60 歲，修正提前為 58 歲（參上述條例第 32 條第 1 項），多少抵銷了相關調降手段之節流效果，這可能是教職員退撫基金破產時間反而可能會提前 2 年的主要原因之一。

13 參釋字第 783 號解釋理由書註 10。

14 在舊法時期，就有再任公職即停發月退休金（俸）之類似限制，如 2017 年 11 月 10 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第 32 條、2018 年 11 月 21 日廢止公布之公務人員退休法第 23 條第 1 項第 4 款及第 5 款、2019 年 4 月 24 日廢止公布之學校教職員退休條例第 13 條第 2 款規定。於軍人及教職員，僅限制再任公職；於公務人員，則限制再任公職、及與政府有一定之人事、財務或業務關係之法人或事業之職務。

學校教職員，則擴大限制再任範圍至包括上述準公職，從而使已退休軍、公、教人員之再任公職及準公職之限制範圍相互一致。

[23] 然此次年改，又進一步新增再任私校職務之限制，這是舊法所無者。本院在系爭三號年改解釋中，均以違反平等權為由，而宣告違憲，本席支持多數意見之上述結論。

[24] 就理由部分，系爭三號年改解釋係以受限制之已退休人員多屬中高年齡族群，且其適用結果會對受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制等為主要理由，從而採取較為嚴格之審查標準。雖然系爭三號年改解釋並未明示系爭年改三法之相關規定構成年齡分類，但這應該是本院於平等權解釋中，考量年齡之因素，並據以提高審查標準的首例。其次，在平等權審查的操作上，系爭三號年改解釋均認系爭分類有涵蓋過廣或涵蓋過窄之明顯不精確，從而宣告手段（包括分類及差別待遇之程度）違反平等權之保障意旨。這應該也是本院在平等權解釋中，首度使用並操作涵蓋過廣或涵蓋過窄之概念。[15]一般而言，法院於平等權案件時，如採寬鬆審查標準，通常會容忍涵蓋過廣或涵蓋過窄之分類不精確，而不會宣告違憲。然由於系爭三號年改解釋係採較為嚴格之審查標準，因此才會宣告上述涵蓋過廣或涵蓋過窄之分類不精確，違反平等權。就上述年齡分類之採較為嚴格審查標準、涵蓋過廣及涵蓋過窄之分類不精確這兩點而言，系爭三號年改解釋在平等權的操作上，是有其突破之處，具有方法論上的重要性，值得注意。

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

15 本院釋字第 664 號解釋文曾出現「涵蓋過廣」之用語，但該號解釋是在審查自由權之限制時，認為少年事件處理法第 3 條第 2 款第 3 目規定「易致認定範圍過廣之虞」（解釋理由書第 8 段），也就是可能導致限制程度過廣，而非平等權審查之分類不精確問題。

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

---

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。

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

[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。

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

---

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

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

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

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。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

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。

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 7,608 億元、教育人員部分預計為 8906 億元、軍職人員部分預計為 3,589 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 1,000 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

[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。

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 50,000 元、費率 12%、年資**

35 年之退休人員為例：退休前月繳 4,200 元，而於 118 年起之最低月保障金額為 60,000 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、本次年金改革延用退撫新制所採以本薪 2 倍作為提撥費率及退休金計算基礎，固然有其道理，而且也符合多繳多領、少繳少領原則，原則上尚屬公平。但是確仍有因本薪高於或低於學術研究加給之換算實質薪資後所生有利、不利之實質不公平情形，特別是在本薪到頂、退休所得替代率相關之最長可能年資客觀上有差別（比如教授難以超過 35 年，而高中以下教師可達 40 年），若無視此等明顯差異，亦非合理，並可能不利良材之留用，影響國家競爭力，對國家社會整體而言，亦非有利。在世界各國競相延

攬人才的此刻，政府也應該有一些作為。本席爰同意多數意見提出要求檢討之諭知。

九、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。

十、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，讓他們的機會多些、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

部分不同意見書　　黃璽君大法官　提出

本號解釋多數意見認公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例；以下所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭條例之條文），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，設立之退撫基金負責支應，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

[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。

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。

參、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、公立學校教職員之退休給與係其從事教職，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

按公立學校教職員退休金請求等權利，係基於其從事教職而來。公立學校教職員從事教職，國家給與之報酬，除從事教職期間之薪給外，於退休時之退休金等退休給與[4]亦屬之。故公立學

---

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 系爭條例施行前，依學校教職員退休條例第 5 條第 1 項規定，退休給與種類有一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。系爭條例第 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）。
系爭條例所稱退撫給與係包含撫卹、資遣等給與（第 5 條參照），本號解釋有

校教職員從事教職之日起，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[5]，係規範因退休原因而終結國家與公立學校教職員間服教職之法律關係時，公立學校教職員可得之退休給與。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。退休給與既係服教職所可取得報酬之一部分，其退休時，與國家間之服教職關係即屬已終結。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教職而生，於退休時，公立學校教職員與國家間之服教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。對於現職之公立學校教職員，則非溯及適用。

（一）上開規定適用於系爭條例施行前已退休者，係溯及適用。

1. 第 37 條規定系爭條例公布施行前退休生效者之每月退休所得，於系爭條例公布施行後，不得超過依系爭條例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 條規定顯適用於系爭條例公布施行前退休

爭議條文係關於退休給與。

5 公立學校教職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學校教職員退休條例施行細則。

生效者，依相關規定重新計算原退休所得有無超過依系爭條例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，應無超過同薪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困為理由抗辯，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，係侵害該公立學校教職員之財產權，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立學校教職員，其與國家之教職關係尚未終結，即非溯及適用[6]。

六、上開溯及規定，過度侵害退伍除役人員之信賴保護及法安定，嚴重影響政府誠信

對已退伍除役者而言，已完成提供服務而退伍除役，其依退伍除役時規定所得退除給與為生活規劃，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、選擇領取退伍金或退休俸等），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伍除役之保障不足，可能提前退退伍除役，領取一次退伍金，以防嗣後政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。

[6] 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　　吳陳鐶大法官　提出

公務人員退休撫卹基金關於教育人員部分103年至106年均入不敷出，支出、收入比，分別為102.13%、113.24%、127.24%及141.94。[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。

依憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版之自由[2]、本院相關解釋之意旨暨國家給予公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員[3]（下稱教育人員）退休給與，係屬將國家應給付教育人員之

---

1 公務人員退休撫卹基金管理委員會，教育人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。https://www.fund.gov.tw/News_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391（最後瀏覽日：108年8月23日。）

2 憲法第11條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」

3 公立學校教職員退休資遣撫卹條例以下規定參照：
第3條第1項及第2項規定：「（第1項）本條例所稱公立學校（以下簡稱學校），指由主管機關依法設立之各級學校。（第2項）本條例所稱學校教職員，指下列人員（以下簡稱教職員）：一、學校依法定資格聘（派）任、遴用之校長、教師、研究人員、專業技術人員、專業及技術教師、稀少性科技人員、專任運動教練及中華民國86年3月21日以後進用之助教（以下簡稱新制助教）。二、教育人員任用條例施行前進用不需辦理公務人員或技術人員改任換敘，其職稱列入服務學校或其附屬機構之編制，經主管機關核准有案之職員。」
第94條規定：「（第1項）公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之退休、撫卹、資遣、離職退費，除第十五條第二項規定外，準用本條例之規定。（第2項）中央主管機關依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師（以下簡稱護理教師），除下列事項外，準用本條例教師之規定：一、退撫新制實施日期為中華民國90年10月31日。二、私立學校護理教師依第8條第2項規定應由政府撥付之退撫基金費用，由中央主管機關支給。三、護理教師加入退撫新制前之任職年資應領之退休金、資遣給與、遺屬一次金或遺屬年金、撫卹金及依第41條規定辦理退休、資遣所加發之薪給總額慰助金，在公立學校，由各主管機關編列預算支給；在私立學校，由中央主管機關編列預算支給。四、護理教師加入退撫新制後之任職年資應領之退休金、資遣給與、遺屬一次金或遺屬年金、撫卹金及依第41條規定辦理退休、資遣所加發之薪給總額慰助金，由退撫基金支給。（第3項）公

薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，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，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，亦無不同。

此外，教育人員服務期間依行政契約（或稱公法契約）之法律關係，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、依憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付公立學校教職員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，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，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，亦無不同

立幼兒園編制內有給專任合格園長及教師之退休、撫卹、資遣、離職退費，分別準用本條例國民小學校長及教師之規定。」

108 年 4 月 24 日公布廢止前之學校教職員退休條例以下規定參照：

第 2 條規定：「本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者。」

第 18 條規定：「（第 1 項）下列人員之退休，除其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法規定辦理外，準用本條例之規定：一、公立社會教育及學術機關服務人員。二、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師。三、幼稚教育法施行後，經各級主管教育行政機關納編之公立幼稚園合格園長及教師。（第 2 項）前項第 2 款護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日前之任職年資，由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資，由退休撫卹基金支給。（第 3 項）第 1 項第 3 款園長及教師，其納編前依臺灣省國民小學附設自立幼稚園（班）試行要點規定進用之合格教師年資，得併計為退休年資。（第 4 項）前項規定，自中華民國 98 年 8 月 1 日施行。」

按「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」憲法第 165 條定有明文。

次按「教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。」「人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。公立學校教職員依學校教職員退休條例（下稱系爭條例）請領退休金之權利，乃屬憲法保障之財產權。對上開權利加以限制，須以法律定之或經立法機關具體明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第 23 條之法律保留原則（本院釋字第 443 號、第 488 號解釋參照）。」業經本院釋字第 707 號及第 730 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。[4]

依上開憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付教育人員之薪資部分遞延至退休時

[4] 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.

支付之性質，國家對於退休之教育人員，自有義務給予適當之退休給與，以吸納優秀人才投入公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之行列，並確保教育人員於在職時之言論、講學、著作及出版之自由得不受外力之影響，退休時之生活條件與尊嚴亦得以獲得保障，縱未採由教育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，[5]或仍採恩給制，[6]均無不同。故採提撥基金制，如提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，國家仍有義務給予退休教育人員適當之退休給與，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴。

多數意見謂：教育人員之退休給與，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，或採由教育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。

惟按依上開憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，依行政契約之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教育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教育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

---

5 OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en, p 178. Last visited: August 23, 2019.

6 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。

休給與及優存利息、教育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教育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，進而降低教育人員之退休給與至僅退休教育人員自行提撥之部分，對於 85 年 2 月 1 日之前退休之教育人員，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，更與憲法有關國家應保障教育工作者生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定之意旨不符。

又如採多數意見之見解，則勞動基準法第 55 條[7]與第 56 條[8]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、[9]第 19 條第 1 項[10]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

---

7 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。」

8 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。……」

9 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%。」

10 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。」

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務，與教育人員之退休給與中完全由政府給付、提撥、補助部分屬教育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，[11]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，但對教育人員之退休給與，屬教育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。又豈合憲法有關國家應保障教育工作者之生活及財產權暨人民有言論、講學、著作與出版自由之意旨。

二、教育人員與國家間為行政契約之法律關係，但教育人員已取得之

[11] 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。」

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

按教育人員與國家間之關係，為教育人員權利義務事項非由國家得單方隨意變更之行政契約之法律關係，其權利義務事項，除應依契約內容定之外，亦應依已納入行政契約內容一部分之教師待遇條例、學教教職員退休條例等教育人員相關法律決定之。故教育人員依行政契約之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教育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、教育人員每服務滿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51年6月12日修正公布全文之學校教職員退休條例第3條至第6條及第18條規定[12]；（二）61年8月16日修正公布之同條例第3條、第4條規定[13]；（三）68年12月28日修正

[12] 中華民國51年6月12日修正公布全文之學校教職員退休條例
第3條規定：「教職員有左列情形之一者，得申請退休：一、任職10年以上年滿60歲者。二、任職滿30年者。」
第4條規定：「（第1項）教職員任職5年以上有左列情形之一者應即退休：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）教職員已達前項第1款所規定之年齡，服務學校仍需其任職而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多5年。但專科以上學校教授不在此限。」
第5條規定：「（第1項）退休之給與如左：一、任職5年以上未滿15年者，給予一次退休金。二、任職15年以上者給予一次退休金或月退休金，由退休教職員擇一支領之。（第2項）一次退休金以退休教職員最後在職時之月俸額及本人實物代金為基數，任職滿5年者，給予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，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3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教職員月俸額75%給與，以後每增加1年發加1%，但以增至90%為限。」
第6條規定：「教員或校長服務滿30年，並有連續任職20年之資歷，成績優異，而仍繼續服務者，一次退休金之給與，依第5條之規定增加其基數，但最高總數以81個基數為限，月退休金之給與，以增至95%為限。」
第18條規定：「公立社會教育及學術機關服務人員之退休，準用本條例之規定。但其具有公務人員身份者，仍依公務人員退休法之規定。」

[13] 61年8月16日修正公布之學校教職員退休條例
第3條規定：「教職員有左列情形之一者得申請退休：一、任職5年以上年滿60歲者。二、任職滿25年者。」
第4條規定：「（第1項）教職員任職5年以上，有左列情形之一者，應即退休：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）教

公布之同條例第 3 條、第 5 條、第 7 條規定[14]；（四）84 年 8 月 2 日修正公布，自 85 年 2 月 1 日施行之同條例第 5 條、第 5 條之 1 及第 6 條規定[15]；（五）96 年 7 月 11 日修正公布，自 97 年 1 月 1 日同條例

職員已達前項第 1 款所規定之年齡，服務學校仍需其任職，而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多 5 年。」

14 68 年 12 月 28 日修正公布之學校教職員退休條例
第 3 條規定：「（第 1 項）教職員有左列情形之一者，得申請退休：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 款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低。但不得少於 55 歲。」
第 5 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薪額，及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給予 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，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。（第 4 項）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，按月照在職之同薪級人員月薪額 75%給與，以後每增 1 年，加發 1%。但以增至 90%為限。（第 5 項）第 1 項第 2 款第 3 目至第 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。」

15 84 年 8 月 2 日修正公布，自 85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例
第 5 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薪級人員之本薪加 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，給與一個基數，滿 6 個月以上者，以 1 年計。教職員於年滿 55 歲時，得自願提前退休，並一次加發 5 個基數之一次退休金。（第 3 項）月退休金，以在職同薪級人員之本薪加 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。（第 4 項）年齡未滿 50 歲具有工作能力而申請退休者，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。但在教學、研究上有優異表現著有學術聲望之專科以上學校教授延長服務者及本條例修正施行前已提出申請退休或已核定延長服務有案者，不在此限。（第 5 項）前項專科以上學校教授在教學、

第 3 條及第 18 條規定[16]；（六）98 年 1 月 21 日修正公布之同條例第 18 條規定[17]；（七）99 年 1 月 13 日修正公布之同條例第 3 條規定[18]，

研究上之優異表現標準，由教育部另定之。（第 6 項）第 1 項第 2 款第 3 目至第 5 目規定之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。」第 5 條之 1 規定：「教職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，其實物代金及眷屬補助費，依左列規定加發：一、依第 5 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、依第 5 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、依第 5 條第 1 項第 2 款第 3 目至第 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 6 條規定：「教師或校長服務滿 35 年，並有擔任教職 30 年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或校長 5 年以上，成績優異者，一次退休金之給與，依第 5 條之規定增加其基數。但最高總數以 60 個基數為限；月退休金之給與，自第 36 年起，每年增加 1%，以增至 75%為限。」

16 96 年 7 月 11 日修正公布，自 97 年 1 月 1 日施行之學校教職員退休條例第 3 條規定：「（第 1 項）教職員有下列情形之一，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於 55 歲。（第 2 項）第 1 項任職年資，應包括核備有案，於各級公立學校服務之代理兵缺年資。（第 3 項）前項規定，自中華民國 97 年 1 月 1 日施行。（第 4 項）中華民國 97 年 1 月 1 日以後之各項代理（課）教師之年資，均不得併計為退休年資。」

第 18 條規定：「（第 1 項）公立社會教育及學術機關服務人員、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師之退休，準用本條例之規定。但其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法之規定。（第 2 項）前項護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日前之任職年資由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資由退休撫卹基金支給。」

17 98 年 1 月 21 日修正公布之學校教職員退休條例第 18 條規定：「（第 1 項）下列人員之退休，除其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法規定辦理外，準用本條例之規定：一、公立社會教育及學術機關服務人員。二、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師。三、幼稚教育法施行後，經各級主管教育行政機關納編之公立幼稚園合格園長及教師。（第 2 項）前項第 2 款護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日前之任職年資，由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資，由退休撫卹基金支給。（第 3 項）第 1 項第 3 款園長及教師，其納編前依臺灣省國民小學附設自立幼稚園（班）試行要點規定進用之合格教師年資，得併計為退休年資。（第 4 項）前項規定，自中華民國 98 年 8 月 1 日施行。」

18 99 年 1 月 13 日修正公布之學校教職員退休條例第 3 條規定：「（第 1 項）教職

教育人員每服務滿 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，退休教育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，亦有學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 4 項至第 5 項[19]、54 年 2 月 22 日教育部與財政部會銜訂定發布及其後多次修正發布之學校教職員退休金優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法[20]及 64 年 2 月 3 日訂定發布之「學校退休教職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）[21]，為公私部門員工已取得之既得財產權。

員有下列情形之一者，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲。二、任職滿 25 年。（第 2 項）前項第 1 款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於 55 歲。（第 3 項）第 1 項任職年資，應包括下列規定之年資：一、核備有案，於各級公立學校服務之代理兵缺年資。二、教師遭停聘、解聘或不續聘，依法令規定提起申訴或訴願，經評議決定或訴願決定確定回復聘任關係者之申訴或訴願期間學校年資。（第 4 項）前項第 1 款規定，自中華民國 97 年 1 月 1 日施行。（第 5 項）中華民國 97 年 1 月 1 日以後之各項代理（課）教師之年資，均不得併計為退休年資。」

19 學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 4 項至第 5 項規定：「（第 4 項）教職員在本條例修正施行前後均有任職年資，合計滿 15 年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。（第 5 項）本條例修正施行前在職人員已有任職年資未滿 15 年，於本條例修正施行後退休，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。」

20 85 年 11 月 27 日教育部（85）公務字第 85504421 號令、財政部（85）台財融字第 85554667 號令會銜修正發布名稱為學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法及部分條文。

21 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

揆諸上開有關教育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 8 月 2 日修正公布自 85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例，教育人員與政府共同提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，於教育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，[22]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，而侵害教育人員已取得之財產權（Earned or Accrued Benefits）。

屬遞延薪資性質之教育人員退休金給與、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，於教育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，而侵害教育人員既得之財產權，既已如上述，則於 106 年 8 月 9 日制定公布之公立學校教職員退休資遣撫卹條例施行前，已依當時學校教職員退休條例審定退休領取退休給與之教育人員，其依審定函或經行政爭訟程序撤銷原處分後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[23]之法定情形外，國家自更不得單方修法溯及減少，而侵害教育人員已取得之財產權，否則即屬徵收，應由國家儘速發給相當之補償。

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。

22 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。」

23 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。」

四、退撫新制實施後之教育人員退休金，應由政府與教育人員共同提撥基金，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，除檢討調整費率外，應由政府撥款補助，調降教育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。」[24]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，[25]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。」[26]

---

24 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。」

25 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。」

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

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。」[27]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

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

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。」[28]

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 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。……」[29]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。……」[30]

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。」[31]

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

---

28 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 405-406 (80 年)。
29 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 94 (84 年)。
30 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 86 (84 年)。
31 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 50, 71 (83 年)。

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任。」[32]

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。……」[33]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。」[34]

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

32 107 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。」

33 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 87 (84 年)。

34 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 66 (84 年)。

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。……」[35]

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。」[36]

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。」[37]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。」[38]

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，

35 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，委員會紀錄，頁 336 (83 年)。
36 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 235 (83 年)。
37 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，院會紀錄，頁 48-49 (83 年)。
38 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，院會紀錄，頁 46 (83 年)。

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。」[39]

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。」[40]

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。」[41]

由上開退撫新制實施後之公務人員退休金、教育人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、教育人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、教育人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

39 立法院公報，第 82 卷，第 19 期，委員會紀錄，頁 255, 258-260 (82 年)。
40 立法院公報，第 82 卷，第 24 期，委員會紀錄，頁 90-92 (82 年)。
41 立法院公報，第 82 卷，第 26 期，委員會紀錄，頁 435-436 (82 年)。

給與。並非為減輕政府對公務人員退休金、教育人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、教育人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、教育人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之選項，更不得由國家溯及剝奪減少已退休教育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。此方符憲法國家應保障教育工作者生活與人民有言論、講學、著作及出版自由暨人民財產權應予保障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，又豈符憲法應保障教育工作者生活及財產權之意旨。

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，現職及退休之教育人員，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教育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。[42]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教育人員之退休金及撫卹金，為國家整體財政收支之一環，縱有不足支付教育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教育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。

---

42 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。」

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教育人員部分103年至106年均入不敷出，支出、收入比，分別為102.13%、113.24%及127.24%及141.96[43]，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，基於憲法應保障教育工作者之生活及人民有言論、講學、著作及出版之自由規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家對教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，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165條國家應保障教育工作者生活與憲法第11條人民有言論、講學、著作及出版自由之意旨。

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，始符憲法應保障教育工作者之生活與財產權、人民有言論、講學、著作及出版自由暨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

[43] 公務人員退休撫卹基金管理委員會，教育人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。https://www.fund.gov.tw/News_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391（最後瀏覽日：108年8月23日。）

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。[44]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）。[45]

44 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。）

45 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 responsability 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。」[46]

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。

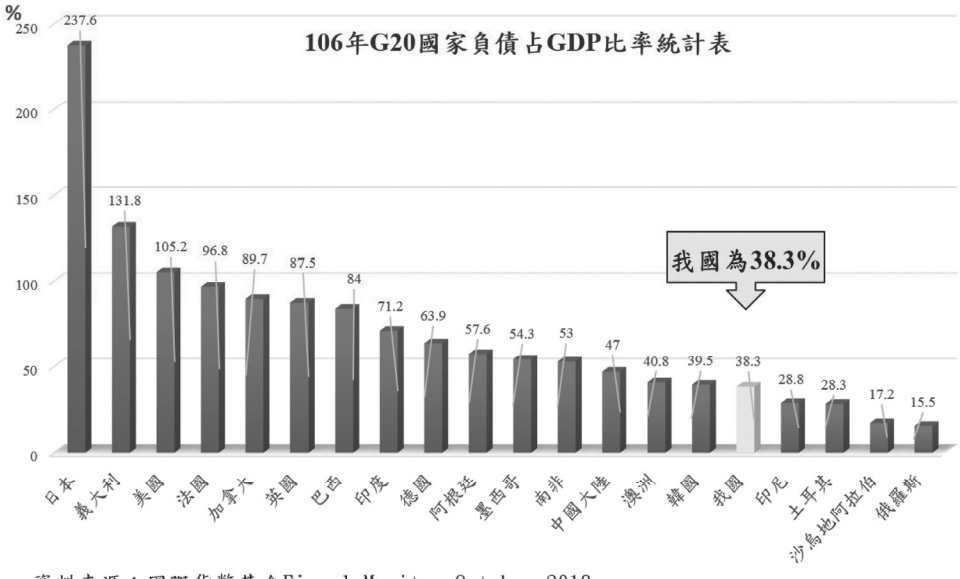
（二）我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額（GDP）比率亦屬穩健，仍有舉債

[46] https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

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



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。[47]依現行公共債務法規定，政府仍有舉債空間，[48]如有必要，亦可修正公共債務法適度提高政府舉債上限，以投入得

47 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）。

48 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

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、教育人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。

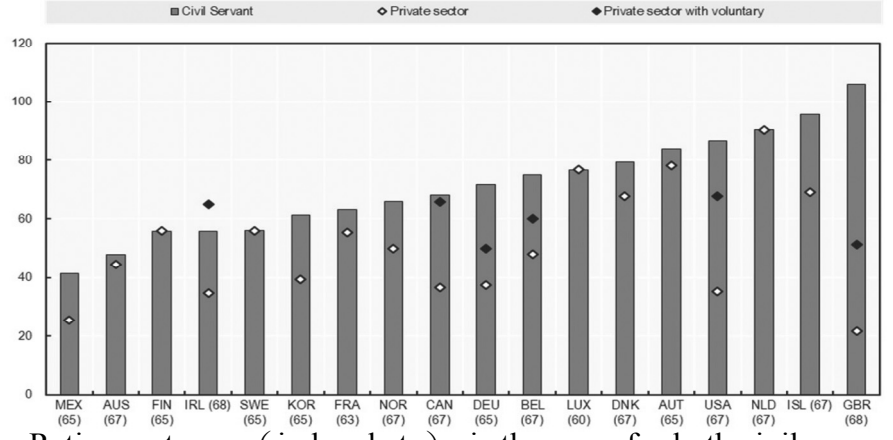
七、多數 OECD 國家公部門人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，我國公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，並非不合理

經濟合作及發展組織（OECD）國家，於 2014 年，除芬蘭、瑞典、

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，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）。[49]為使教育人員之職業生涯具吸引力，以吸納優秀人才進入公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之行列，並確保教育人員在職時之言論、講學、著作及出版之自由得不受外力之影響，給予教育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.

49 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

---

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。

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 項理由為軍公教人員所共有）。3. 此外，

---

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、

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

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、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、學校教職員退休條例施行細則第 34 條第 4 項參照。

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：

（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

[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。

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，

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）。

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。

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**。」

[9] 86 年服役條例第 35 條亦有相同內容的規定。

（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的定性

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）

司法院釋字第七八四號解釋

【各級學校學生之行政爭訟權案】

發文日期：中華民國108年10月25日

發文字號：院台大二字第1080029189號

解　釋　文

本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。

解釋理由書

聲請人未成年人張○○（下稱聲請人一）原為臺中市立長億高級中學之學生，因其於中華民國 105 年 11 月間叼含香菸，受記小過 1 次之處分；又因無照騎乘機車，於同年 12 月間受記大過 1 次之處分（下併稱原處分）。聲請人一不服，循序提起救濟，經臺中高等行政法院 106 年度訴字第 219 號及第 220 號裁定、最高行政法院 106 年度裁字第 2146 號裁定及 107 年度裁字第 141 號裁定（下併稱確定終局裁定一），均認原處分未對學生憲法上受教育之權利或其他基本權利造成重大影響，依本院釋字第 382 號解釋（下稱系爭解釋）駁回其訴。聲請人一因認確定終局裁定一，所適用之系爭解釋，有牴觸憲法第 7 條及第 16 條之疑義，侵害其受憲法保障之訴訟權等基本權利，聲請解釋暨補充解釋。

聲請人傅如君（下稱聲請人二）原為新竹市立培英國民中學學生，於 103 年 1 月該校舉辦 102 學年度第 1 學期第 3 次定期評量時，請病假而未參加其中一日之評量，後參加補考。依 101 年 8 月 14 日修正發布之新竹市國民中學學生成績評量辦法（下稱成績評量辦法）第 15 條第 2 款規定：「學生定期評量時，因公、因病或因事經准假缺

考者准予補考。……補考成績依下列規定辦理：二、因事、因病假缺考者，其成績……超過 60 分者，其超過部分 7 折計算」，聲請人二嗣於接獲成績通知單（下稱系爭成績評量）後不服，認成績折算部分無明確法律授權，應屬無效，循序提起救濟，經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1101 號裁定及最高行政法院 103 年度裁字第 1748 號裁定（下稱確定終局裁定二），依據系爭解釋，認定系爭成績評量並非行政處分，駁回其訴。聲請人二復提起再審，迭經最高行政法院 104 年度裁字第 487 號裁定（下稱確定終局裁定三）以無理由駁回及同院同年度裁字第 934 號裁定以不合法駁回。因認確定終局裁定二及三所適用之系爭解釋及成績評量辦法第 15 條第 2 款，有牴觸憲法第 16 條、第 21 條、第 22 條及第 23 條之疑義，侵害其受憲法保障之訴訟權等基本權利，聲請解釋暨補充解釋。

按當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋，發生疑義，聲請補充解釋，經核確有文字晦澀不明、論證不周或其他正當理由者，應予受理（本院釋字第 503 號、第 741 號、第 742 號、第 757 號及第 774 號解釋參照）。本件聲請人一及二因確定終局裁定一至三引用系爭解釋作為判決依據，致未能獲得救濟。核其聲請確有正當理由，應予受理。上開二聲請案有其共通性，爰予併案審理，作成本解釋，理由如下：

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同，即予剝奪。

一、系爭解釋應予變更

各級學校學生基於學生身分所享之學習權及受教育權，或基於一般人民地位所享之身體自主權、人格發展權、言論自由、宗教自由或財產權等憲法上權利或其他權利，如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或違法之侵害，應允許學生提起行政爭訟，以尋求救濟，

不因其學生身分而有不同。

系爭解釋以人民受教育之權利為憲法所保障，學生因學校之退學或類似之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對其受教育之權利有重大影響，於用盡校內申訴途徑後，得依法提起訴願及行政訴訟，不因其學生身分而受影響。惟如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），則僅能循學校內部申訴途徑謀求救濟，不許其提起行政爭訟，係對具學生身分者提起行政爭訟權之特別限制。

系爭解釋所稱之處分行為，係包括行政處分與其他公權力措施。惟學校對學生所為之公權力措施，縱未侵害學生受教育之權利，亦有侵害前揭其他權利之可能。本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，系爭解釋應予變更。

至學校基於教育目的或維持學校秩序，對學生所為之教育或管理等公權力措施（例如學習評量、其他管理、獎懲措施等），是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。又即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，教師及學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重，自不待言。

二、不受理部分

聲請人二請求解釋成績評量辦法第 15 條第 2 款違憲部分，核其所陳，並未具體指摘該規定於客觀上究有何牴觸憲法之處。此部分聲請與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條

第 3 項規定，應不受理。

大法官會議主席　大法官　許宗力

大法官　蔡烱燉　吳陳鐶　蔡明誠　林俊益

許志雄　張瓊文　黃瑞明　詹森林

黃昭元　謝銘洋　呂太郎　蔡宗珍

（楊惠欽大法官迴避審理本案）

部分協同意見書　　呂太郎大法官　提出

一、本解釋認為訴訟權之保障包含獨立之法院以及依正當法律程序公平審判之程序，甚值贊同

解釋理由第 4 段指出：「憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同，即予剝奪。」其中有關依正當法律程序公平審判之程序，涉及訴訟權之實質內涵，本解釋認為應包含在訴訟權保障之內，甚值贊同。至於本解釋理由另指出憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。淺見認為，有進一步釐清必要。

二、訴訟目的不在救濟實體權

訴權與實體權利之關係如何理解，學說爭議就跟近代訴訟制度之發展一樣久遠。在羅馬初期，人民欲向法院起訴者，須表明具備 actio（訴權），actio 並非一般性的權利，而是法律（初期僅限於十二表法及市民法）就個別的事實所賦予。在此時期，人民可利用訴訟制度之範圍狹窄，訴權與實體權不分，可謂無訴權，即無權利。但現代法治國家，多已建立相當完整之法律體系，而法律體系又以權利體系為核心，可謂現代法治國家大致上已建構完整之權利體系，因此法秩序上

客觀的權利早就明確存在。可能也因法律所規範之權利，是如此明確，就像物體的存在一般，因而使「權利」被物化，於是權利被侵害或受到妨害時，必須有來自權利以外之權利（訴權）加以「保護」或「救濟」的觀念產生。然而，在現代法制，這些完整的權利體系，是以脫離個案之方式，由立法者預定其構成要件及法律效果（實體法），不但對權利如何行使，已多設有規範，在權利人之權利受他人妨害，致權利之實現一時被阻止時，法律也賦予權利人請求除去、排除、撤銷，以回復權利圓滿狀態之請求權。甚至權利被侵害而消滅，致永久無法依其原有內容實現，法律亦賦予權利人得對侵害者，請求損害賠償、返還不當得利或補償等請求權，使法律所保障之利益，以另一形式呈現，不致於淪為一無所有。要言之，權利如何實現（義務如何履行）？權利被妨害、侵害時，如何防止、除去、賠償、補償等，原則上依實體法之規範，法律制度上亦期待權利人與義務人主動依實體法規範，回復或修補權利被妨害或被侵害之缺口，而非權利一旦被妨害或侵害，立即訴諸訴訟（即使人民權益受違法行政處分侵害，法律也鼓勵先循訴願程序由機關內部自行除去）。只有因義務人否認權利，或拒絕履行、除去、賠償、補償時，法律才賦予權利人以訴訟方式，請求法院審判，以貫徹權利之強制力，實現該權利所應享之利益。即便在此情形，法院審判之對象（標的），亦非被侵害或被妨害之權利本身，而是基於權利被妨害或被侵害所轉換對他人之請求權（或撤銷權等）。因此，縱認為訴訟之目的在於救濟權利，亦非在請求法院「救回」該被侵害或妨害之權利，而是請求法院「確認」基於該權利被侵害或妨害所轉換之請求權（或撤銷權等）存在，並進一步命義務人為回復該權利或填補權利消滅後所呈現之另一形式利益。要言之，即使在權利被妨害或被侵害之「救濟」途徑上，法律係期待主張權利受侵害者，直接請求其義務人除去、回復或補償，於義務人拒絕時，始依訴訟為請求，因此若謂訴訟係救濟權利之手段，亦居於第二層次使用之手段。

三、訴訟權之保障不限於權利被侵害者

我國憲法第 16 條已就人民之訴訟權為一般性的保障，既非如羅馬法上係法律就個別事實賦予訴權，也非僅規定特定權利之救濟（在德意志聯邦共和國基本法第 14 條第 3 項係就財產權被徵收時賠償之爭議及第 19 條第 4 項係就人民權利受官署侵害時，得向法院提起訴訟）。因此，將訴訟權侷限於救濟權利被侵害之觀點，是否符合憲法第 16 條保障訴訟權之意旨，已非無疑。何況以訴訟係為救濟權利被侵害，亦無法全部涵蓋現代訴訟應扮演之機能。蓋依現代各國通例，得於訴訟程序請求法院為裁判者，並不限於主張權利被侵害者。例如當事人提起確認訴訟，目的僅在請求法院就有爭議之法律關係為裁判，而非排除權利被侵害之狀態，得提起此訴訟者，亦不限於主張有權利之人（例如民事債務人對債權人提起消極確認訴訟，請求確認債權人之債權不存在；甚至權利義務主體以外之第三人，以權利人及義務人為共同被告，提起確認訴訟；或人民對政府提起確認行政處分無效或公法上法律關係不存在之訴等）。訴訟權之保障，也不應限於「因權利被侵害而提起訴訟」一事。保障人民利用訴訟制度之權利，在人民被動應訴（為被告）之情形，因是被迫應訴，更應受訴訟權之保障（德意志聯邦共和國基本法第 103 條第 1 項）。此外，人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限（行政訴訟法第 9 條），因此，在諸多環境保護法律（例如空氣污染防制法第 93 條、水污染防治法第 72 條、海洋污染防治法第 59 條、廢棄物清理法第 72 條、環境影響評估法第 23 條、環境基本法第 34 條、土壤及地下水污染整治法第 54 條等），公益團體於一定條件下得向行政法院提起訴訟，請求判令主管機關執行該法律，亦非出於其權利被侵害之概念。

四、具體權利須綜合實體法及訴訟法元素而得

有權利即有救濟，是以實體權利為主，訴訟程序為輔，訴訟程序是為救濟「已存在之實體權利」為思考模式。然依現代司法制度，不

論原始權利或權利被侵害所轉換之權利，其有無之爭議，須由當事人參與而由法院以裁判確認。申言之，係將法院實體法元素（由立法者預定之構成要件及法律效果），加入訴訟法元素（由當事人為聲明、陳述、舉證、言詞辯論等）而得之結果（所謂訴訟是實體法與訴訟法綜合之場所）。在未經法院裁判確認之權利，僅為當事人之權利主張，是朦朧的、浮動不定之權利影像，而非客觀法秩序上鞏固、不可動搖之權利。如以權利救濟為訴訟目的，於當事人主張之權利不為法院採納（即判決確認權利不存在）時，如何說明其要求以裁判救濟之正當性？即有論理上問題。何況面對社會之快速變遷，某些法律上利益，是否已構成權利，有時也須經法院確認（或形成）。昔者，如有配偶之人與人通姦，是否侵害他方配偶之「權利」，我國實務上最高法院原採否定，認為僅係以違背於善良風俗之方法加「損害」於他方配偶（41 年台上字第 278 號判例），其後才認為係侵害他方配偶之「權利」（共同生活之圓滿安全及幸福）。今者，如被遺忘權、景觀權、日照權、環境權、社會權等，是否得以「權利」之地位受保障，亦須經訴訟程序由法院判決確認（或形成）。

五、「有權利即有救濟」之憲法原則與憲法第 16 條之關係不明

解釋理由第 4 段指出：「憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會」，此雖係延續過去解釋之論述方式（如釋字第 736 號、第 755 號）。然而，「人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟」（開啟訴訟之權利），到底是理由前段所述，係基於憲法第 16 條所保障之人民訴訟權？還是理由後段所述，係基於「有權利即有救濟之憲法原則」？究係依憲法第 16 條規定，導出「有權利即有救濟」之原則？或以「有權利即有救濟之憲法原則」，作為解釋憲法第 16 條之前導原則？或二者是完全平行兩立之原則？則不明確。

淺見認為，我國憲法第 16 條既已一般性的保障人民之訴訟權，而未限於特定權利始受保障，不必由憲法個別規定特定權利之保障，推論出有此「憲法原則」。因此，由憲法第 16 條之解釋，認「有權利即有救濟」為該條訴訟權之保障核心，乃順理成章之事。如果要在憲法第 16 條之外，另建構「有權利即有救濟之憲法原則」，就必須面臨要由哪些憲法條文，可以導出隱藏在條文背後「人民可開啟訴訟程序」的憲法原則之難題。

六、訴訟權保障之意旨

綜上分析，淺見認為，憲法第 16 條保障人民訴訟權，旨在保障人民就其權益有關之法律上爭議，有依法請求獨立、公平之法院依正當法律程序予以審判之權利。

協同意見書　　林俊益大法官　提出

壹、前言

本件解釋係【各級學校學生之行政爭訟權案】。

本件解釋併案審理 2 件聲請案，一涉及高中生因叼含香煙及無照騎乘機車分別被記小過 1 次及大過 1 次之處分，循序提起申訴、訴願及行政訴訟，經法院認上開處分，未對學生憲法上受教育之權利或其他基本權利造成重大影響，依本院釋字第 382 號解釋意旨而以裁定駁回之[1]。另一涉及國中生因請病假而未參加學校定期評量，嗣補考後成績評量被折算，該生不服而循序提起申訴、訴願及行政訴訟，經法院認成績評量並非行政處分而以裁定駁回之[2]。二者均涉及學生不服

1 相關裁判：臺中高等行政法院 106 年度訴字第 219 號及第 220 號裁定駁回聲請，均抗告後，分別經最高行政法院 106 年度裁字第 2146 號及 107 年度裁字第 141 號裁定駁回。

2 相關裁判：臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1101 號裁定駁回，抗告後經最高行政法院 103 年度裁字第 1748 號裁定駁回抗告。嗣聲請再審，經最高行政法院以 104 年度裁字第 487 號裁定駁回。嗣又聲請再審，復經最高行政法院 104 年度裁字第 934 號裁定駁回。

學校處置之申訴、訴願決定，得否向法院提起行政訴訟請求救濟之違憲爭議？有其共通性而予併案審理。

本解釋釋示：「**本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。**」對本解釋，徹底揚棄特別權力關係理論，推倒阻隔大學以外各級學校學生行政爭訟權的高牆，全面開放各級學校學生訴訟權，本席敬表同意，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

貳、本件解釋之背景說明

我國往昔承襲德國在第二次世界大戰前的特別權力關係（或稱特別服從關係）理論，認具有特殊職務或身分的人民，例如公務員、軍人、受刑人或學生，基於法律之特別原因及權力服從關係所為的各種管理措施，相對義務人負有服從義務，縱其權利受到限制或侵害，亦不得如一般人民向法院提起行政訴訟尋求救濟。嗣因德國聯邦憲法法院於 1972 年 3 月 14 日判決承認受刑人有關通訊自由之限制，必須以法律或法律授權之命令為之，不得僅以監獄管理規則為依據。德國學界嗣亦改變見解。我國學界與實務界受此趨勢的影響，亦認特別權力關係理論有違法治國原則，逐漸縮小受特別權力關係理論箝制的領域，回復基本權保護的領域，此乃法治國必然的走向。本件解釋，涉及各級學校學生訴訟權的保障，茲就背景因素的相關解釋略述於後。

84 年 6 月 23 日，本院釋字第 382 號解釋文，釋示各級學校對學生所為退學或類此之處分行為，**足以改變其學生身分並損及其受教育之機會**，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，許學生提起行政爭訟，請求救濟，予特別權利關係理論重重的一擊，博得公法學界的肯定與讚揚。

惟美中不足，本院釋字第 382 號解釋僅開放學生部分訴訟權之保

障，就人民因學生身分受學校之處分得否提起行政爭訟之問題，認應就其處分內容分別論斷，採二分法：（一）凡依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分及損害其受教育之機會時，因已對人民憲法上受教育之權利有重大影響，即應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，而得提起行政爭訟。（二）至於學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且**未侵害其受教育之權利**者（例如記過、申誡等處分），則除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚**無許其提起行政爭訟之餘地**。惟值得檢討者，學校對學生所為之公權力措施，縱未侵害其受教育之權利，亦有**可能侵害其基於一般人民地位所享有之身體自主權、人格發展權**[3]**、言論自由**[4]**、宗教自由**[5]**或財產權**[6]**等憲法上權利或其他權利**，此等權利因學校之教育或管理等公權力措施而受有不當或違法侵害時，釋字第 382 號解釋不許學生提起行政爭訟，是否侵害學生受憲法保障之訴訟權？**這就是本解釋的爭點所在**。

---

3 教育基本法第 8 條第 2 項規定：「學生之**學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權**，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」同法第 15 條規定：「教師專業自主權及**學生學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權**遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」其立法理由稱：參酌聯合國兒童權利公約前言、第 19 條第 1 項以及第 28 條第 2 項，肯定教育過程中，學生之**身體完整性**及**人性尊嚴**應受尊重，並且不受照護者之暴力對待。（註：兒童權利公約定義之「兒童」乃 18 歲以下之自然人）爰予以修正之。

4 在學校可否張貼特定內容的海報，涉及學生受憲法言論自由之保障問題。聯合國 1989 年兒童權利公約第 12 條規定，簽約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事務**自由表示其意見**，其所表示之意思應依其年齡大小與成熟度予以權衡。據此，應特別給予兒童在對自己有影響之**司法及行政程序中**，能夠依照國家法律之程序規定，由其本人直接或透過代表或適當之組織，表達意見之機會。

5 美國聯邦憲法第 1 修正案規定，各州制定之法律，不得侵害教師、學生受憲法保障之實體權利。例如，言論自由、宗教自由等。

6 學生向圖書館借書逾期歸還之滯納金，或老師因學生違規而予以罰款處罰，均涉及學生受憲法財產權之保障問題。

15 年後，100 年 1 月 17 日本院釋字第 684 號解釋釋示：「**大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。**」開放**大學生**就學校對其所為行政處分或其他公權力措施**致其受教育權或其他基本權利**被侵害時，亦得提起行政爭訟，無特別限制之必要，更博得滿堂彩的肯定與讚揚！因釋字第 684 號解釋之原因案件是大學生，故該解釋僅就「大學生」而為釋示，未提及「其他學生」（含高中、高職、國中、國小學生，下併稱中小學生），未能一舉破除學生之特別權力關係籓籬，稍嫌為德不卒[7]！當然引起其他中小學生的躍躍欲試！

時機來了，擋都擋不住！8 年後，108 年 10 月 25 日，本解釋針對高中生及國中生的原因案件，全面開放各級學校（包括大學及中小學）學生，就學校對其所為教育或管理等公權力措施致其憲法上權利或其他權利被侵害[8]時，均「**得按相關措施之性質，依法提起應之行政爭訟以為救濟，無特別限制之必要，於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。**」發展至此，各級學校學生的訴訟權獲得全面的確保，解開在學關係中特別權力關係的最後一道魔咒，邁向憲法保障人權最重要的新里程。再創新局，影響深遠！真正落實憲法訴訟權之保障不得僅因其身分不同即予剝奪[9]之保障意旨！

參、相關 3 號解釋之比較

---

7 本院釋字第 684 號解釋，李震山大法官協同意見書、許宗力大法官協同意見書及許玉秀大法官協同意見書參照。

8 國民教育法第 20 條之 1 規定：「（第 1 項）直轄市、縣（市）主管機關應訂定學生獎懲規定。（第 2 項）學生對學校有關其個人之管教措施，認為違法或不當致損害其權益者，由其法定代理人以書面代為向學校提出**申訴**，不服學校申訴決定，得向學校所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出**再申訴**。」

9 本院釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 323 號、第 382 號、第 430 號、462 號及第 653 號解釋參照。

本院釋字第 382 號、第 684 號及第 784 號解釋，相繼開放各級學校學生相關訴訟權之保障，爰比較說明如下：

《本院釋字第 382 號、第 684 號及第 784 號解釋比較表》

	釋字第 382 號解釋	釋字第 684 號解釋	釋字第 784 號解釋
解釋文	**各級學校**依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之**處分行為**，**足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響**，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟	**大學**為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為**行政處分或其他公權力措施**，如侵害學生**受教育權或其他基本權利**，即使非屬退學或類此之處分，**本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨**，仍應許**權利受侵害**之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更	本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，**各級學校**學生認其**權利**因學校之教育或管理等**公權力措施**而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更
規範對象	各級學校學生（包括公、私立大學、大專院校、高中職及國中、國小）	公、私立大學之學生	各級學校學生（包括公、私立大學、大專院校、高中職及國中、國小）
學校措施	退學或類此之**處分行為**	為教育目的或維持學校秩序，所為之**行政處分或其他公權力措施**	學校對學生所為之教育或管理等**公權力措施（例如，學習評量、其他管理、獎懲措施等）**
侵害權利	受教育權	受教育權或**其他其本權利**	權利（包括憲法上權利或法律上權利）

依上開比較表之分析，就相關問題說明如下：

一、各級學校學生之範圍

釋字第 382 號解釋理由曾釋示：「公立學校係各級政府

依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，而私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位（參照本院釋字第 269 號解釋）。」亦即上開解釋所稱「各級學校」一詞，包括公、私立大學、大專院校、高中職及國中、國小而言。本解釋所稱各級學校，亦同此意旨。就此而言，實質上亦生補充釋字第 684 號解釋之效力。

二、釋字第 382 號解釋文所謂**處分行為**之內涵

釋字第 382 號**解釋文**釋示：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之**處分行為**」，其所謂「處分行為」，是否僅指行政處分？特別是釋字第 684 號解釋亦僅稱「即使非屬退學或類此之**處分**」，更容易讓人誤以為僅指行政處分為限，而不包括其他公權力措施。為杜爭議，本解釋，特別於解釋理由釋示「系爭解釋所稱之處分行為，係包括行政處分與其他公權力措施」。

三、學校措施侵害之權利範圍

關於**有權利即有救濟之憲法原則**所保障之權利內涵，本院諸多解釋所釋示之權利範圍並不一致，茲整理如下：

《本權利即有救濟之憲法原則保障權利範圍一覽表》

	權利保障範圍	相關解釋
1	基本權利且侵害非顯屬輕微	釋字第 755 號解釋
2	基本權利	釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 382 號、第 653 號及第 684 號解釋

3	權利	釋字第 266 號、第 295 號、第 418 號及第 761 號解釋
4	權利或法律上利益（權益）	釋字第 156 號、第 462 號、第 736 號、第 742 號及第 774 號解釋

釋字第 382 號**解釋理由，以是否侵害學生受教育之權利，作為判斷是否允許學生提起行政爭訟之門檻**。然學生所享有之權利，不以受教育權為限，尚有其他權利，是以本解釋理由特別指出：「惟學校對學生所為之公權力措施，縱未侵害學生受教育之權利，亦有侵害前揭**其他權利**之可能」。所謂其他權利，即係本解釋理由所釋示：「各級學校學生基於學生身分所享之學習權及受教育權，或基於一般人民地位所享之身體自主權、人格發展權、言論自由、宗教自由或財產權等憲法上權利或其他權利，如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或侵害，應允許學生提起行政爭訟。」就侵害學生受教育權以外之權利而言，學生亦得提起行政爭訟，是以本解釋遂謂「於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」

本解釋所釋示之權利，採最廣義的定義，包括憲法上權利或其他權利（即法律上權利），比起釋字第 684 號解釋所釋示之「侵害學生受教育權或其他**基本**權利」，多了「其他權利（即法律上權利）」，其訴訟權保障之範圍更為廣泛，實質上產生**補充釋字第 684 號解釋之效力**。

四、微量干預不視為侵害原則

公權力措施侵害人民憲法上權利或其他權利，如顯屬輕微，不構成侵害，即所謂**微量干預不視為侵害原則**，此在本院釋字第 755 號解釋亦曾釋示：監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而

不法侵害其憲法所保障之基本權利且**非顯屬輕微時**，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。本解釋亦採**微量干預不視為侵害原則**而謂：「是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質，以及干預之程度，如**屬顯然輕微之干預[10]，即難謂構成權利之侵害**。」。

五、變更解釋或補充解釋

釋字第 382 號**解釋文**，釋示學校對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，學生自得依法提起訴願及行政訴訟。即開放學生對**退學或類此之處分行為**，得依法提起行政爭訟。此部分解釋，受到學界的肯定與讚揚！至於**退學或類此處分行為以外之處分行為**，釋字第 382 號**解釋理由**則釋示：「如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，**尚無許其提起行政爭訟之餘地**。」並未開放學生的訴訟權，受到學界的批判。嗣釋字第 684 號解釋，則開放此部分之訴訟權而謂「即使非屬退學或類此之處分，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟」，就此而言，釋字第 684 號解釋變更釋字第 382 號解釋。基於相同思維，本院釋字第 784 號解釋，亦釋示：「即

10 侵害顯屬輕微，不構成侵害，即所謂**微量干預不視為侵害原則**，此在本院釋字第 755 號解釋亦曾釋示：監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且**非顯屬輕微時**，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。

使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟。」就此而論，本號解釋亦係變更釋字第 382 號解釋理由書所示限制，故本號解釋文乃謂：「**於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。**」

肆、行政法院對學校專業判斷餘地之適度尊重或較高尊重

或許有人會擔憂本解釋是否會因學生濫訟而無端挑起學生與老師、學校間的無情對立？此點有必要特別澄清。本解釋僅係就憲法保障人民訴訟權之意旨，闡述有權利即有救濟憲法原則的真諦，不得僅因其學生身分之不同即予剝奪，將特別權力關係所造成的陰影徹底掃除，讓各級學校學生取得完整的基本人權，肯定各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分行為，亦得「按相關措施之性質」，「依法」提起相應之行政爭訟以為救濟。所謂「按相關措施之性質」提起相應之行政爭訟以為救濟，此乃因行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」而行政訴訟法所定之訴訟，有第 4 條所定之撤銷訴訟、第 5 條所定之課予義務訴訟、第 6 條所定之確認訴訟及第 8 條所定之一般給付訴訟。各有其法定要件，學生欲提起行政訴訟請求救濟時，自應按相關措施之性質，「依法」提起適合的行政訴訟類型。

縱屬於「合法」提起行政爭訟，尚有學校或老師專業判斷餘地的尊重問題。關於判斷餘地的尊重，始自釋字第 382 號解釋釋示：「又受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，**應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定**，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更，併此指明。」釋字第 684 號解釋亦釋示：「大學教學、研究及學生之學習自由均受憲法之保障，在法律規定範圍內享有自治之權（本院釋字第 563 號解釋參照）。為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當之限制（本院釋字第 380 號解釋

參照），立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範（本院釋字第 563 號、第 626 號解釋參照），受理行政爭訟之機關審理大學學生提起行政爭訟事件，亦應本於維護大學自治之原則，**對大學之專業判斷予以適度之尊重**（本院釋字第 462 號解釋[11]參照）。」是以本解釋仍**重申應尊重學校與老師之專業判斷**而釋示：「又即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，學校之教育或管理措施，仍有其**專業判斷餘地**，法院及其他行政爭訟機關應予以**較高之尊重**，自不待言。」學校、老師為實現教育目的或維持學校秩序，對學生應有品性考核、學業評量及獎懲實施的權限，須本於多元及彈性的方法而為管理，而有其專業的判斷餘地！受理行政爭訟的機關（訴願機關與行政法院）應予較高的尊重！依上開釋字第 684 號解釋公布後，法院受理大學生的訴訟案件並沒有明顯大量增加而觀，學校或老師們實在不必過度擔憂！

伍、結論

聯合國 1989 年 11 月 20 日通過「兒童權利公約」（Convention on the Rights of the Child）[12]，1990 年 9 月 2 日生效，是極其重要的兒童人權法典，截至 2014 年，全世界已有 194 個締約國，是最多國家加入的國際公約，也是國際人權法上保障兒童人權的基本規範[13]。公約第 1 條特別明定兒童係指未滿 18 歲之人，相當於我國中小學生，即高中職生、國中生及國小的青少年。為將兒童權利公約國內法化，強化我國兒少權益保障與國際接軌，我國在 103 年 6 月 4 日經總統公布「兒童權利公約施行法」，並自 103 年 11 月 20 日起施行。依公約第 3

---

11 本院釋字第 462 號解釋釋示：教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即**應尊重其判斷**。**受理此類事件之行政救濟機關及行政法院**自得據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量有無違法或顯然不當之情事。

12 本院釋字第 587 號及第 623 號解釋理由書，均曾引用兒童權利公約為據作成解釋。

13 103 年 10 月 1 日行政院兒童及少年福利與權益推動小組第 2 次會議核定通過之落實兒童權利公約推動計畫參照。

條規定，所有關係兒童的事務，無論是由公私社會福利機構、**法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。殊值吾人注意與實踐！**

繼本院 97 年 12 月 26 日釋字 653 號[14]解釋（關於受羈押被告之訴訟權保障）宣告徹底揚棄特別權力關係後，釋字第 684 號解釋再度明白宣告憲法第 16 條有權利即有救濟之憲法原則，不得僅因人民身分之不同而予以剝奪，部分變更釋字第 382 號解釋，釋示大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生**受教育權或其他基本權利**，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要，將大學生的權利保障，由受教育權擴及於基本權利（例如，身體自主權、人格發展權、言論自由、宗教自由或財產權等憲法上基本權利）。嗣本院於 106 年 12 月 1 日作成釋字第 755 號[15]解釋， 再對特別權力關係予以重重的一擊，針對受刑人之訴訟權保障作出解釋，本解釋繼上開釋字第 684 號及第 755 號解釋之脈絡，認上開各級學校學生的學習權、受教育權或其他基本權利之保障，應不因其身分係大學生、大專院校學生或中小學生而有不同，如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或違法之侵害，自應允許學生提起行政爭訟，以尋求救濟，不再受特別權力關係之支配。

---

14 關於受羈押被告部分，打破特別權力關係，讓其訴訟權獲得保障，本院釋字第 653 號解釋釋示：基於無罪推定原則，受羈押被告之憲法權利之保障與一般人民所得享有者，原則上並無不同。是**執行羈押機關**對**受羈押被告**所為之決定，如涉及限制其憲法所保障之權利者，仍須符合憲法第 23 條之規定。受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍，不法侵害其憲法所保障之權利者，自應許其向法院提起訴訟請求救濟，始無違於憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨。

15 本院釋字第 755 號解釋釋示：監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而**不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微**時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。

本號解釋之作成，不但符合我國憲法保障人權之意旨，更符合兒童權利公約國際潮流之發展趨勢，對各級學校學生傳遞正確的人權價值觀，並傳達尊重憲法權利的訊息，殊值喝彩！

協同意見書　　許志雄大法官　提出

本號解釋以變更本院釋字第 382 號解釋之方式，釋示：「本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。」事實上，從解釋之內容及意旨觀之，本號解釋同時變更及補充釋字第 382 號解釋，而且對釋字第 684 號解釋亦有補充之作用。

關於特別權力關係之解構，於訴訟權方面，釋字第 755 號解釋就在監關係之受刑人部分所為釋示，儘管尚有不盡理想之處[1]，但已具突破性之進展，要難否認。本號解釋進一步就在學關係之學生部分，超越釋字第 382 號及第 684 號解釋之限制，更符合法治國家原則之要求，本席敬表贊同。由於各級學校學生除大學生外，還包括中小學生，其多數為未成年人，故本號解釋之意義，不僅是特別權力關係之解構，更在於未成年人之人權保障。鑑於解釋理由書未予著墨，認有闡釋之必要，且本案涉及受教育權（成績評量及記過部分）及其他權利（騎乘機車及叼含香菸部分涉及憲法保障之一般行為自由）之限制問題，亦值得重視，爰提出協同意見書。

一、未成年人之人權

人權乃人之為人當然享有之權利，未成年人（兒童）具備人權主體性，應屬自明之理。基於此一前提，未成年人受憲法上權利之保障，

[1] 關於釋字第 755 號解釋之問題，詳見本席提出之該號解釋部分協同部分不同意見書。

與成年人無異，有待特別處理者，似僅行為能力（德國所謂「基本權成年」）問題而已[2]。惟「未成年人之人權」問題係時代產物，須從歷史發展過程考察。最初，唯成年人得享有權利。在父權式監護主義觀點下，未成年人純屬監護、照顧之對象。為保護未成年人，以免未成年人遭到自身或其他人之危害，其行為應受家長及其他權威者統制。近代起父權式監護主義逐漸式微，自由主義式監護主義取而代之。依洛克之主張，未成年人固然與成年人同樣享有自然權，但未成年人之利益與父母親之利益相同，未成年人只要有父母親之關愛，其權利即足以確保。實際上，在自由主義式監護主義觀點下，於決定未成年人之最佳利益或選擇為何時，仍未重視未成年人自身之看法。即使邁入 20 世紀後，對於未成年人權利之關注，仍長期壓倒性地集中於未成年人之保護面向。迨 1960 年代起，出現新動向，未成年人之「自由」乃至「自主決定」，顯著成為未成年人權利議題之焦點[3]。換言之，從個人自律之角度考察未成年人權利，已成當代趨勢。

近代人權觀念所想定之個人，係從身分制解放出來之意思主體，是能自主決定，並承擔其結果之自律性個人[4]。亦即，人權係以個人自律之尊重為基礎；惟其尊重之自律，與其說是現實之自律，無寧是自律之能力。未成年人智慮未臻成熟，自律能力尚有不足之處，一般往往出於未成年人須予保護之想法，而對於未成年人基本權之制約，有易於概括承認之傾向。然所謂未成年人，尚有各種發展階段，未可一視同仁。例如學前兒童、小學生、國中生、高中生及大學生，即使同屬未成年人，其自律能力或判斷能力亦顯有差異，不應以劃一之標準或方式對待。未成年人依其發展階段，對某些事項已具自律能力，即應予尊重，避免干預之。就其他事項，為培育、增進未成年人之自律，國家固有採取積極措施之必要，不過涉及基本權之制約時，應按

2 宍戸常壽著，「憲法上の權利」の解釋枠組み，收於安西文雄ほか著：「憲法學の現代的論點」，有斐閣，2006 年，頁 212。

3 佐藤幸治著，現代國家と人權，有斐閣，2010 年初版第 2 刷，頁 194-199。

4 許志雄著，人權論—現代與近代的交會，元照，2016 年，頁 37。

未成年人之發展階段，止於必要不可或缺之範圍。大體上，要求國家採取之措施分為三類：一、就未成年人自律之現實化過程構成妨害之環境，加以去除；二、就該過程之必要條件，積極充實之；三、認為對該過程形成障礙之場合，介入該過程本身。上開第一及第二類積極賦予未成年人「權利」或利益，第三類則直接介入未成年人之自由。若一味推行第一及第二類，可能輕易落入「兒童保護論」，而忽略對未成年人之自由而言，第一及第二類亦蘊含制約面向。抑且，過度強調第一及第二類，恐會異常提高政府之角色，以致未能適當顧及家族對多元社會構造之維繫功能，此點必須留意。至於第三類，因直接介入未成年人之自由，尤須慎重考慮。唯當未成年人之行動出於欠缺成熟之判斷，長期觀之，其結果可能嚴重且永續弱化未成年人本身之目的達成能力時，此種介入始具正當性。可否為第三類之制約，應考量未成年人之年齡發展階段、事涉人格自律之核心或周邊部分，以及制約之場域與情境等因素，綜合判斷之[5]。

傳統特別權力關係理論下，在學關係排除法治主義（法律保留原則）、人權保障及司法審查，使得學生之人權名存實亡，影響所及，未成年人之人權亦遭漠視。本號解釋解構特別權力關係，特別是取消訴訟權之特別限制，讓學生於權利受侵害時，得提起訴訟，尋求救濟，落實有權利即有救濟之憲法原則。要之，本號解釋之最大意義，在於促進學生之人權保障，從而確保未成年人之人權主體性。

二、學生訴訟權保障範圍之擴大

釋字第 382 號解釋之解釋理由書開宗明義揭示：「人民有受教育之權利，為憲法所保障。而憲法上權利遭受不法侵害者，自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權，於最後請求司法機關救濟，不因其身分而受影響……」惟其解釋文表示：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損

5 佐藤幸治著，同註 3，頁 204；同氏著，憲法，青林書院，1996 年第 3 版第 5 刷，頁 411-413。

及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。」解釋理由書復指出：「人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地。反之，如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟。」

平心而論，上開引文之語意未臻明確，容有不同解讀空間。惟釋字第 382 號解釋受原因案件影響，僅針對學生受教育權受侵害時之訴訟權保障加以釋示，至於學生之其他憲法上權利或法律上權利受侵害時，訴訟權是否受保障及如何保障之問題，則未納入解釋範圍，殆無疑義。相較之下，本號解釋之解釋理由書稱：「各級學校學生基於學生身分所享之學習權及受教育權，或基於一般人民地位所享之身體自主權、人格發展權、言論自由、宗教自由或財產權等憲法上權利或其他權利，如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或違法之侵害，應允許學生提起行政爭訟，以尋求救濟，不因其學生身分而有不同。」表明學生於權利受侵害時，不論該權利屬學生之固有權利（受教育權）或基於一般人民地位享有之權利，亦不論該權利屬憲法上權利或法律上權利，皆為訴訟權保障對象，顯然擴大解釋範圍。關於此部分，本號解釋可謂釋字第 382 號解釋之補充解釋。

惟通說認為，依釋字第 382 號解釋之意旨，學生唯當受教育權受到重大影響，亦即遭退學或類此之處分行為，而足以改變其學生身分並損及其受教育之機會時，始得提起行政爭訟，以尋求救濟。其拘泥於「基礎關係」與「經營關係（管理關係）」之區分，認「基礎關係」因學校之處分而改變時，方可提起行政爭訟。該解釋僅在符合極嚴格

之要件下，承認學生之訴訟權保障。之後，釋字第 684 號解釋大幅放寬提起行政爭訟之要件，其解釋文稱：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」學生提起行政爭訟，不以受教育權受退學或類此之處分侵害者為限，凡基本權受侵害者，皆可為之。就此，釋字第 684 號解釋顯然變更釋字第 382 號解釋。本號解釋既表示：「憲法上權利或其他權利，如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或違法之侵害，應允許學生提起行政爭訟……」其對學生訴訟權之保障程度，猶逾於釋字第 684 號解釋，自更應定性為釋字第 382 號解釋之變更解釋。又釋字第 684 號解釋之對象僅有大學，不及於中小學，而本號解釋之對象包括各級學校；關於訴訟權保障之權利，釋字第 684 號解釋僅提及學生受教育權或其他基本權利（即憲法上權利），而本號解釋則兼含憲法上權利及法律上之權利。兩相比較，本號解釋亦有補充釋字第 684 號解釋之作用。

本號解釋擴大學生訴訟權保障範圍，論者或擔心，將來恐會訴訟氾濫，造成法院之沈重負擔，甚至引起學校及教師之恐慌。為紓解疑慮，本號解釋理由書特別指出：「即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，教師及學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重，自不待言。」又釋字第 684 號解釋作成後，原本亦有類似疑慮，但事實證明，後來之發展並未出現嚴重問題。基於過去之經驗，對於本號解釋作成後之效應，似無庸過慮。

三、學生權利之制約

如前所述，對於未成年人權利之制約，應按未成年人之發展階段，止於必要不可或缺之範圍。尤其，國家採取之措施直接介入未成

年人之自由時，可否為之，應考量未成年人之年齡發展階段、事涉人格自律之核心或周邊部分，以及制約之場域與情境等因素，綜合判斷之。各級學校之學生，如係未成年人，其人權之制約合憲與否，即應依循上開原則判斷。

此外，就教育之本質而言，依據教育目的原理，學校對學生人權所為之制約，亦可正當化。蓋學校或教師對學生之授課、管教任務，原本就寓有限制學生人權之意味。惟其限制除須符合教育目的外，亦不得逾越一定之程度，否則學生之人權將備受威脅，甚至化為空談[6]。本號解釋理由書表示：「至學校基於教育目的或維持學校秩序，對學生所為之教育或管理等公權力措施（例如學習評量、其他管理、獎懲措施等），是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。」所論或許較為抽象，實際操作未必容易，但論點尚稱妥適，值得肯定。

協同意見書　　黃瑞明大法官　提出
　　呂太郎大法官　加入三、部分

本號解釋變更釋字第 382 號解釋，取消各級學校學生提起行政爭訟之限制，其最直接與主要之效應即高中、職及國中、小學生對於學校所為之學業評量、品行考核及其他獎懲措施，認為侵害其權利時，均可提起行政訴訟以為救濟，對教育界與司法界之影響非輕。本席認為此結果，雖說是進一步打破特別權力關係，但教育界與司法界更應以戒慎恐懼之心情面對打破特別權力關係後之局面，預先因應實務上可能會產生的問題。爰提出協同意見如下：

一、由校園爭取人權的歷史看本號解釋定位

6　內野正幸著，表現・教育・宗教と人權，弘文堂，2010 年，頁 212、213。

（一）戰後台灣的教育界，沿襲日治的軍國遺風，籠罩在動員戡亂的戒嚴體制之下，教育當局對學生擁有無上的權力，校園如軍營。民國 70 年代，尚處戒嚴，青春驛動的心無法忍受醜到斃的「西瓜皮」，首開學生爭取權利的先聲。到了 76 年 1 月初解嚴前夕，教育部才宣布解除髮禁，授權學校自定髮式，但糾紛不斷。一直到 94 年教育部正式發布函令，宣布學生髮式屬學生基本人權範圍，學校不得藉故檢查及懲處，才算全面解除髮禁，已經是解嚴後 18 年了，最重要的突破是教育部認定學生可以自己決定自己的髮式，屬基本人權，這代表台灣民主運動所提倡的人權理念，已獲認同，影響及於校園。這段歷程，可知學生爭取人權的路程絕不平順，因為涉及太多的理念糾葛，不僅有傳統的「尊師重道」坐鎮，更有舶來品的「特別權力關係」助勢，一旁還有「虎媽」、「虎爸」們虎視眈眈，要往前走一步都不容易。但是社會運轉的腳步不會停止，法律跟著變化，大法官也沒有缺席。

（二）民國 84 年 6 月本院作成釋字第 382 號解釋，讓學生對於受到退學或類此之處分得以提起訴願及行政訴訟，以保障學生之受教育權及訴訟權，在當時已屬突破，被視為鬆動特別權力關係之里程碑。[1]

（三）民國 87 年行政訴訟法大幅修改，除了傳統的請求撤銷違法行政處分之權利外，另外增加了請求確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立的確認之訴（行政訴訟法第 6 條），以及請求財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上給付之一般給付訴訟（行政訴訟法第 8 條），增加人

[1] 釋字第 382 號解釋文僅針對退學或類此之處分為解釋，但解釋理由中有「人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。」因此，本號解釋是否僅保障學生之受教育權，容有解讀之空間。但行政法院之實務均作此解讀（如本號解釋之二件原因案件之行政法院判決）。釋字第 684 號解釋亦基於此解讀而作出變更釋字第 382 號之解釋。

民得以對政府提起行政訴訟之種類，擴大人民權利保護之範圍，自此得作為行政訴訟之標的不限於行政處分，排除了學生對學校提起行政訴訟可能之法令障礙。本號解釋文「……各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟……」所稱相應之行政爭訟即指此而言。

（四）解嚴後人權意識抬頭，影響及於校園，傳統「嚴師出高徒」、「不打不成器」的威權教育方式，與學生的人權意識碰撞，甚至衍生民、刑事訴訟案件，讓很多老師感到挫折、困惑。民間團體看到了這個問題，結合十餘位老師、律師、法官與學者，從法律與教育觀點探討輔導管教之問題，於 93 年出版了「老師，你也可以這樣做—校園法律實務與理念」，「嘗試化解校園中日益嚴重的緊張關係，並積極營造良好的學習環境，以培養現代法治社會的優良公民」，[2]一時洛陽紙貴，顯示如何在法律框架內界定學校、教師、學生與家長間的關係，已成為迫切的問題。

（五）95 年 12 月 27 日修正公布之教育基本法第 8 條第 2 項規定，國家應保障學生之權利除受教育權之外，尚包括學習權、身體自主權及人格發展權。[3]該條項後段更明文規定學生不受任何體罰。然而「體罰」與「合法之輔導與管教」間之界線如何拿捏，實非清楚。立法院於通過此修正案時，已預見保障學生權利對老師可能產生之衝擊，故通過附帶決議：「為建立校園完整的輔導管教機制，以免因『禁止體罰』立法通過後，基層教

2 參民間司法改革基金會著，黃旭田律師策劃，「老師，你也可以這樣做—校園法律實務與理念」，封底，2012 年四版，五南。此書獲國立編譯館「獎勵人權教育出版品」好書獎。

3 民國 88 年 6 月 23 日制定公布之教育基本法，第 8 條第 2 項規定：「學生之學習權及受教育權，國家應予保障。」該條項於 95 年 12 月 27 日修正公布為「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障。……」

師因管教學生動輒得咎、無所適從，或對學生輔導改採消極態度；同時避免校園中霸凌、恐嚇、勒索、偷竊……等偏差行為因無法約束而危害學生及他人，致使『教育基本法第 8 條、第 15 條』修正案通過後，多數學生未蒙其利反受其害，教育部應與全國教師會於 6 個月內研擬完成『學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項』，並督促縣市政府完成訂定相關規定，俾使基層教師對於輔導管教有一明確可循之處理原則，同時避免本案通過對學校教育所產生之負面影響。」足見立法機關瞭解學生權益保障與教師管教學生之權利與義務間，若未妥善協調，將有害教育本旨之實現。

（六）教育部為落實教育基本法，並協助學校與教師，對於輔導與管教建立明確可循之處理原則，於 96 年 6 月修正發布「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」（下稱注意事項），[4]對於管教、處罰（包括合法與不合法）以及體罰，均作了定義，並明定教師得採取之一般管教措施（第 22 條），及得採取之強制措施（第 23 條）等，以避免教師因輔導管教學生而誤觸民、刑法。值得注意的是，注意事項採用了許多憲法與行政程序法上的原則，諸如民主參與原則（第 2 條）、平等原則（第 11 條）、比例原則（第 12 條）、正當法律程序原則（第 15 條）、資訊公開（第 16 條）及個人資料保護（第 17 條）等，堪稱完整、嚴謹，且具憲法意識。

（七）民國 100 年本院作成釋字第 684 號解釋，變更釋字第 382 號解釋，讓大學生對學校所為之行政處分或其他公權力措施，如侵害其受教育權或其他基本權利者，得提起行政爭訟。此號解釋將學生受保障之權利擴張至其他基本權利，而不限於受教育

4 關於注意事項相關議題，可參閱林佳範著，綁手綁腳？－淺論教師輔導與管教行為之規範與教育部所訂定之〈學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項〉，載民間司法改革基金會著前揭書，頁 243 至 262。

權，但所保障之學生限於大學生，而不含高中、職及國中、小學生。

（八）民國 108 年 10 月作成的本號解釋變更釋字第 382 號解釋，讓各級學校學生得依行政爭訟程序請求保障之權利，不限於受教育權，而擴張及於所有權利（包括教育基本法第 8 條第 2 項所稱之學習權、身體自主權及人格發展權，以及一般人均受國家法律所保障之權利，包含財產權、隱私權、名譽權、表現自由權及宗教自由權等），並且於解釋理由指出釋字第 382 號解釋所稱之處分行為，包括行政處分與其他公權力措施。本號解釋實質上亦擴充了釋字第 684 號解釋對大學生訴訟權之保障範圍，因釋字第 684 號解釋僅允許大學生於受教育權及其他基本權利受侵害時，得提起行政爭訟，而本號解釋保障之範圍包括所有權利，而不限於基本權利。本號解釋作成後，各級學校學生得提起行政爭訟之權利，已不因其學生之身分而受任何限制，與一般人民無異，因此所有學生因「特別權力關係」所受訴訟權之限制已不復存在。

二、對高中職、國中、國小學生開放行政訴訟後之利弊考量

釋字第 684 號解釋，對於大學生受教育權與其他基本權利受侵害時，得提起行政爭訟，但該號解釋對訴訟權之保障何以未及於高中、職及國中、小學生，於該號解釋之解釋文、解釋理由書乃至大法官之意見書中，均未陳明其理由。本席相信其原因乃在於教育之本質包括規過勸善，教師法規定輔導或管教學生是教師之義務（教師法第 17 條第 1 項第 4 款）。[5]對高中職、國中及國小階段之學生，若有行為偏差、學業有待改進者，加以輔導指正，為教育者難以逃避之核心工作。就管教與輔導行為若被視為逾越界線而對學生之權利造成侵害時，受侵害之學生原本得以身體權、財產權、人格權、隱私權受侵害為理由，

5 教師法於 108 年 6 月 5 日修正公布全文 53 條（施行日期，由行政院定之），該規定移至第 32 條第 1 項第 4 款。

對學校（教師）提出民、刑事訴訟，不受特別權力關係之限制。然而學生對於學校之教育與管理措施，認為有侵害其權利者（主要應為學習權、人格發展權），則因受釋字第 382 號及第 684 號解釋之限制，高中、職及國中、小學生仍不得提起行政訴訟。其原因可能是因為學校之教育與管理措施應屬教育之專業領域，司法介入審查應極審慎，且若學生（或其家長）對學校之教育與管理措施不滿，即可任意興訟，學校與教師將不堪其擾。如此之顧慮並非沒有理由，畢竟「聞過怒，聞譽樂」才是人性之現實。孟子曾稱讚子路為「人告之以有過則喜」，這是聖賢才能達到的修為。觀之學生（家長）告學校而於行政訴訟不受理之案件，固然有涉及基本權者，惟甚多屬分數或是操行考評之爭議，已時過境遷，學生都已自高中畢業而享受大學生活了，家長猶在法院糾纏不清，實無必要。[6]

釋字第 684 號解釋開放訴訟權給大學生，原擔心會產生大量大學生控告學校的案件，但事實並未發生。本號解釋將訴訟權保障及於高中、職及國中、國小學生，從教育行政以及提起訴訟之可能性來考慮，與釋字第 684 號解釋相較，至少有如下之不同：

（一）高、國中時學生以升學為主要目標。在多元入大學方案之下，高中階段之學業評量與品性考核對於甄選入大學有所關聯，對於護子（女）心切之家長難免有對於分數及考核錙銖必較，而不吝提起訴訟者，可能造成學校、老師之訴訟負擔。

（二）在高、國中階段之學生，正進入「青春叛逆期」，這時期學生的輔導與管教工作特別敏感，亦特別困難。而大學生自主性高、生活管理能力較強，教師輔導或管教的功能逐漸降低。

故本號解釋與釋字第 684 號解釋對教育界之影響力道恐有所不同。

6 在德國教育界亦面臨相同問題。家長透過各種法律途徑，為孩子爭取好成績、更好的評語、或要求老師改善其管教行為。參見蓮娜・格雷納（Lena Greiner）、卡蘿拉・帕德柏（Carola Padtberg）著，羅慕謙譯，「老師請把考試延期，我兒子要過生日」，頁 113 至 121，2018 年 12 月，高寶國際。

三、本號解釋對教育界與司法界之影響與因應

把傳統特別權力關係領域的爭議全部開放至由司法解決，這是司法的機遇，也是危機。司法是否有能力負擔起解決教育領域範圍內的爭議，大法官對此亦有所顧慮，因此於釋字第 382 號解釋之解釋理由書最後一段特別指出：「又受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更，併此指明。」釋字第 684 號解釋之解釋理由書亦指出：「受理行政爭訟之機關審理大學學生提起行政爭訟事件，亦應本於維護大學自治之原則，對大學之專業判斷予以適度之尊重。」本號解釋亦併此指明：「……如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害」「又即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，教師及學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重，自不待言。」這些文字顯示大法官在逐步開放各級學校學生之訴訟權時，已預見會有學生（家長）提出沒有必要之訴訟之可能性。因此在三號解釋皆不厭其煩地要司法機關尊重學校之專業判斷。就訴訟實務真正要考驗的是法官如何認定學校之教育與管理措施對學生僅造成顯然輕微之干預，而以不合法為由駁回；又對於顯無理由之訴訟時，有沒有決斷之洞見與勇氣，均考驗法官之智慧。若是遇到善於糾纏的原告，而法官遲不決定，則訴訟程序之拖延其實已足以對老師及學校造成困擾。學校、教師必須聘請律師「跑法院」，乃至到法庭與學生、家長對簿公堂，如此之程序干擾，必須納入考量。[7]漫長程序所耗費的人力、物力，恐怕也是未來司法界要承擔之壓力。若是教育界對司法之期待轉為失望與埋怨，恐造成司法機關在人民公信力之下降。

---

7 德國巴伐利亞邦因存在著無數熱愛投訴的家長，使得法律部門成為巴伐利亞教師協會中最大的部門，當地法律部部長說：「在一間教育性質的協會中出現這種狀況，實在很可悲。」同註 6，頁 114。

另外，學校及教師亦不需過度擔心訴訟氾濫。過去因行政訴訟之大門緊閉，學生無從提起行政訴訟以為救濟，因此學生主張權利受侵害者，只能選擇採取民事或刑事訴訟。本號解釋作成後，開啟了行政訴訟之大門，並非一定增加訟端。況且學生（家長）得提起行政訴訟，未必就會贏。為因應將來可能之訴訟，教師及學校在進行教育及管理措施時，應更為嚴謹，避免主觀恣意，讓學生及家長心服口服，同時提升教學品質，落實申訴制度之功能，提高其公信力，避免訴訟，這才是本號解釋所欲達成學校、教師、學生及家長俱贏之效果。

四、教育或管理等公權力措施之範圍

釋字第 382 號解釋之解釋理由，例示司法機關應尊重教師及學校之專業判斷者，包括品行查核、學業評量及懲處方式之選擇，而本號解釋理由為相同意旨之指明時，僅例示學習評量、其他管理及獎懲措施，兩者相較，本號解釋並非有意排除品行查核，其原因在於民國 102 年制定之高級中等教育法第 45 條規定，高級中等學校應辦理學習評量，其評量範圍包括學業成績及德行評量。故本號解釋所稱之學習評量已包括德行評量之範圍。雖然國民教育法（即包括國民小學與國民中學教育）未有相類似規定，惟亦應作相同之解釋，即司法機關審查對高中、職及國中、小學因品行查核而生之爭議，仍應受本號解釋所指「如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害」，以及「教師及學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重」之限制。

協同意見書　　黃昭元大法官　提出

一、本案爭點、解釋意旨及本席立場

[1]　我國過去之相關立法及法院實務因受特別權力關係理論的影響，均將學生、公務員、受刑人等群體與國家間關係，區別為基礎關係與經營（或管理）關係，並進而限制學生等群體成員就經營關係內的公權力措施提起訴願及行政訴訟之權利。本院釋字第 382 號解釋之

意旨[1]亦同。雖然釋字第 382 號解釋在作成當時（1995 年 6 月）是有突破當時限制之貢獻，然於今日觀之，釋字第 382 號解釋所採之上述基礎關係與經營關係的二分結構理論，實已不合時宜，且與憲法法理有違，而有重新檢討修正之必要。又本院釋字第 684 號解釋就大學對學生所為之公權力措施，如侵害大學生之憲法權利，即准許大學生提起行政爭訟，已不再區別基礎關係與經營關係。[2]然釋字第 684 號解釋僅對大學生開放行政爭訟權，以致大學以外之高中、國中及小學（下合稱中小學）學生，至今仍受到釋字第 382 號解釋之上開限制，而無法就退學或類此之處分行為以外之公權力措施提起訴願及行政訴訟。此即本號解釋兩件原因案件聲請人所共同挑戰的爭點：中小學生能否就不涉及學生身分變更之經營關係內各項公權力措施，提起訴願及行政訴訟？對此爭點及範圍，兩件原因案件之聲請人均聲請本院就釋字第 382 號解釋為補充解釋。（參解釋理由書第 1、2 段）。

[2] 就釋字第 382 號解釋對於中小學生訴訟權之限制，本號解釋認為：

「本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」

---

1 釋字第 382 號解釋文：「**各級學校**依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為**退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會**，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。…」（**粗黑體**為本文所加）

2 釋字第 684 號解釋文：「**大學**為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，**對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利**，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」（**粗黑體**為本文所加）

本席支持本號解釋多數意見之上述立場，謹就理由部分所涉之重要爭點，以本協同意見書予以補充或釐清。

二、變更釋字第 382 號解釋部分

[3] 本號解釋的核心意旨是：各級學校對學生所為之公權力措施，如侵害學生權利，學生即得依法提起相應類型之行政訴訟。上述解釋意旨可說已全面解除各級學校學生[3]之訴訟權限制，既不再區別基礎或經營關係，也不再區別大學或中小學學生，並皆以權利（包括憲法及法律上權利）遭受侵害作為提起行政訴訟之要件，不限於憲法上權利遭受侵害始有訴訟權之保障（參釋字第 684 號解釋）。從釋字第 684 號解釋擴張大學生之行政爭訟權，到本件釋字第 784 號解釋之全面擴張於各級學校學生，並將法律上權利納入訴訟權之保障範圍，剛好 100 號解釋，之間歷經 8 年 9 個月。雖然說走了快 9 年才走到這一步，但遲到總比不到好。就此而言，本號解釋應該是我國學生訴訟權保障的最重要里程碑。[4]

[4] **全面瓦解學校與學生間有關「基礎關係」和「管理關係」的二分架構：**本號解釋所稱之公權力措施，並不限於釋字第 382 號解釋所稱之「退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之

[3] 雖然本號解釋的兩件原因案件都是中小學生的訴訟權爭議，但多數意見故意擴張解釋範圍到各級學校，且不分公立或私立。惟私立學校對其學生所為之教育或管理措施，未必都是具有公法性質的公權力措施。除了退學或類此之處分行為仍應提起行政爭訟外，私立學校學生就其權利所受之侵害，大都應循民事訴訟以求救濟，而非必然是行政訴訟。只是私立學校學生對學校提起民事訴訟，向無類似過去行政訴訟之區別基礎或經營關係，因此也沒有與此區別相對應之訴訟合法性限制。故本號解釋所開放的學生訴訟權，其重點就是行政爭訟權。至於學生應提起的行政爭訟類型，則應依學校侵害行為究屬行政處分或事實行為而定。如為行政處分，應提起訴願、撤銷處分訴訟或課予義務訴訟，以為救濟。至於非行政處分之事實行為，則得不經訴願，逕提一般給付訴訟。

[4] 同具類似里程碑貢獻的解釋另有：釋字 736 號解釋（教師）、釋字第 755 號解釋（受刑人）。在本號解釋之後，傳統特別權力關係在我國之訴訟權限制，應只剩最後一個幽靈，有待驅逐（或釐清現行制度之保障範圍）：公務人員（包括軍人）之訴訟權。

機會」者（即涉及基礎關係之處分行為），而包括各項教育或管理措施（即屬於經營關係之措施，包括事實行為）；也不限於「對人民憲法上受教育之權利有重大影響」者，只要是侵害學生權利（且非屬輕微之干預），即使未達重大影響之程度，均容許學生提起訴願及行政訴訟。

[5] **訴訟權保障所有權利，不以憲法上權利為限：**釋字第 382 號解釋認為足以改變學生身分之處分，因對人民憲法上受教育之機會有重大影響，因此應許學生對之提起訴願及行政訴訟。顯然是以學生之憲法上權利（受教育權）為限，始容許學生提起行政爭訟。[5]本號解釋就此要件亦有所變更，而明示只要侵害學生之權利，[6]不論是憲法上權利或法律上權利，均有訴訟權之保障。

[6] **顯然輕微之干預不構成權利之侵害：**本號解釋理由書第 9 段認為：

「至學校…對學生所為之教育或管理等公權力措施（例如學習評量、其他管理、獎懲措施等），是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。」

這是多數意見擔心訴訟大門一旦對學生全面開放，或可能有訴訟氾濫之風險，致影響學校行政及教師教學之正常運作，因此參考釋字

5 釋字第 382 號解釋理由書第 1 段：「人民有受教育之權利，為憲法所保障。而**憲法上權利**遭受不法侵害者，自得行使憲法第 16 條訴願及訴訟之權…」（**粗黑體**為本文所加）

6 按行政訴訟法第 4、5、6、9 條均將「法律上之利益」列為人民得據以提起各該類型行政訴訟的範圍。然本號解釋則有意限於權利，而不包括法律上之利益。惟從保障人民訴訟權之觀點，本席認為：行政法院於未來或可將本號解釋所稱之權利當成是「最低限度的保障」，而可考量是否要進一步擴張到法律上之利益。換言之，大法官並未壟斷「權利維護者」之角色，行政法院當然也可更積極地發揮這項功能。

第 755 號解釋就受刑人訴訟權之類似限制，[7]而諭知法院仍得認定顯然輕微之干預並不構成權利之侵害。

[7] **干預是否顯然輕微，應個案認定，而非類型化操作：**本號解釋上述意旨所稱之顯然輕微之干預，並非對應於特定類型的措施，如口頭糾正、站立反省[8]（相當於一般所稱之罰站）、記警告、單科成績之評分高低等看似影響輕微的措施。以罰站為例，對多數學生而言，一般情形應屬輕微。然如要求生病或某些身心障礙學生罰站，則未必均當然只是顯然輕微之干預。又如罰站之時間、地點、方式等，也應納入個案具體判斷之範圍，例如在教室內、公共走廊、運動場中（大太陽下）、校門口等不同地點罰站，其干預程度也有不同。再以學業成績評量為例，如係針對單科成績之應為 70 分與 71 分之別，通常可認是輕微；但如 60 分與 59 分之爭議，雖只有 1 分之別，然涉及單科是否及格、是否需要重修，其影響甚至會包括是否擋修其他學科、是否需要延長修業年限等，亦有可能構成權利之侵害。又有關個案之干預是否屬於顯然輕微之判斷，常與事實認定有關。從憲法法院與一般法院的權限、功能區別來說，亦宜由行政法院為個案判斷，本院並不適合預為過早、過廣之一般性指示。至於 2022 年 1 月 4 日起，裁判憲法審查之訴訟類型正式實施後，屆時本院或需審理個案之干預是否顯然

---

7 釋字第 755 號解釋文第 2 段：「修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其**憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微**時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。」（**粗黑體**為本文所加）惟本號解釋在學生訴訟權部分，並未同時加上「依簡易訴訟程序審理」及「得不經言詞辯論」的緩和要件，以減輕行政法院的可能負擔。

8 參 2016 年 5 月 20 日教育部臺教學（二）字第 1050061858 號函發布，「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第 22 點第 1 項：「教師得採取下列一般管教措施：…（2）口頭糾正。…（13）要求站立反省。但每次不得超過一堂課，每日累計不得超過兩小時。（14）在教學場所一隅，暫時讓學生與其他同學保持適當距離，並以兩堂課為限。…」

輕微的上述爭議，自不待言。

三、實質修正釋字第 684 號解釋部分

[8] **大學生之權利如受大學公權力措施之侵害，亦得提起訴願及行政訴訟：**釋字第 684 號解釋固然早已破解上述有關基礎與經營關係之二分架構，但仍以「憲法上權利」遭受侵害為限，始許大學生提起行政爭訟，[9]而與釋字第 382 號、第 755 號解釋類似。然本號解釋就此則改以「權利」之侵害為要件，並不限於憲法上權利，而也包括法律上權利。又本號解釋係以「各級學校」學生為訴訟權主體，並未以聲請原因案件所涉之中小學生為限，故解釋範圍亦包括大學生。就此而言，本號解釋其實也實質修正了釋字第 684 號解釋的上述部分，擴張大學生得提起行政爭訟的範圍。由於本號解釋對此並未明示，為免誤解，於此併予說明。

協同意見書　　蔡宗珍大法官　提出

本席對本號解釋意旨敬表贊同，僅就解釋理由之論理部分提出協同意見如下：

一、各級學校學生與學校間之公法上爭議，全面回歸適用行政爭訟法制

本號解釋毋寧是明確表明各級學校學生與學校間所生公法上爭議，應適用現行行政爭訟法制解決，別無他途，學生不應因其身分受到特別之限制。

各級學校學生就學校對其所為公法上之教育或管理措施，認有違法侵害其權利之情形，依行政訴訟法第 2 條之規定：「公法上之爭議，

9 釋字第 684 號解釋文：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生**受教育權或其他基本權利**，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」（**粗黑體**為本文所加）

除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟」，本即得按相關措施與爭議之性質，提起第 4 條所定撤銷訴訟、第 5 條課予義務訴訟、第 8 條一般給付訴訟或第 6 條所定三種確認訴訟，初無排除各級學校學生與學校間所生公法上爭議之理。

各種行政訴訟均有其起訴合法性要件與權利保護要件，欲循行政訴訟請求救濟者，自應按相關措施之性質，依法提起適切滿足其權利保護需求之行政訴訟類型。以撤銷訴訟而言，除須以違法行政處分為標的外，尚須主張該違法行政處分侵害其權利或法律上利益，並應先踐行訴願程序。系爭措施是否為行政處分，應依行政程序法第 92 條規定論斷。就此而言，行政爭訟機關，特別是行政法院，負有適用法律之義務。

二、釋字第 382 號並未排除各級學校學生得就學校對其所為退學或類此處分以外之措施提起行政爭訟

本號解釋之原因判決係直接引據釋字第 382 號解釋而否定聲請人得提起撤銷訴訟，聲請人遂以釋字第 382 號解釋為標的，聲請解釋憲法。本號解釋之主旨即在變更釋字第 382 號解釋關於各級學校學生之行政爭訟權。

惟釋字第 382 號解釋作成於民國 84 年，斯時訴願法、行政訴訟尚未全面修正，行政程序法亦尚未制定施行，當時訴願法雖有行政處分概念之定義，但難稱周全。另行政訴訟法所定行政訴訟類型，僅有針對違法行政處分所設之撤銷訴訟。在行政爭訟法制規範並未健全的情況下，「行政處分」概念難免模糊化，大法官解釋與行政爭訟實務亦不得不透過個案認定方式，擴大其指涉範圍，致使行政處分一詞在民國 89 年 7 月 1 日以前幾乎不具規範性法律概念之性質，其構成要素隱微不顯。

若未有此類法制發展背景之認識，恐難適切掌握釋字第 382 號解釋之意旨，以及此號解釋在行政法學發展上之鉅大貢獻。為此，有必要先回顧釋字第 382 號解釋作成的具體脈絡與理路。釋字第 382 號解

釋之釋憲標的，乃行政法院 41 年判字第 6 號判例，其要旨極為簡略：「學校與官署不同，學生與學校之關係，亦與人民與官署之關係有別，學校師長對於違反校規之學生予以轉學處分，如有不當情形，亦祇能向該管監督機關請求糾正，不能按照訴願程序，提起訴願。」此段文字亦具體而微地反應釋字第 382 號解釋作成前，行政爭訟實務上用以否定學生、公務員等處於所謂特別權力關係下之人民有請求行政救濟之權利的基本理路—關係有別，不能訴願。釋字第 382 號解釋之原因案件，即行政法院 81 年裁字第 923 號裁定，則以「按提起訴願、再訴願，限於人民因中央或地方機關之違法或不當處分，始得為之，此觀諸訴願法第一條規定甚明，至國立學校對於學生所為之處分，係屬特別權力關係，非中央或地方機關對人民之處分可比，學生自不得據以對國立學校提起訴願、再訴願。……」為由，裁定駁回釋憲聲請人所提撤銷訴訟，其理據顯然亦著重在「關係有別」，直接以國立學校非中央或地方機關為由，否定其學生可對學校提起訴願。

在訴願法、行政訴訟法尚未修正，而行政程序法之制定尚不可期的情況下，釋字第 382 號解釋理由首先明確宣示，「人民……憲法上權利遭受不法侵害者，自得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權，於最後請求司法機關救濟，不因其身分而受影響」，可說為打開特別權力關係桎梏定錨。接著，釋字第 382 號解釋具體明確地認定退學或類此之處分行為應為「行政處分」，且「已對人民憲法上受教育之權利有重大影響」，「……其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟」。究其理路，釋字第 382 號解釋應係欲一舉肯認學校對學生所為退學或類此之處分行為該當於當時訴願法（59 年版）第 1 條與行政訴訟法（64 年版）第 1 條所定提起訴願與行政訴訟之兩大基本要件—違法（或不當）行政處分之存在，以及認損害其權利（或利益），為蒙受退學或類此處分之學生鋪成合法提起訴願與行政訴訟（即撤銷訴訟）之路。

釋字第 382 號解釋亦嘗試就學校對學生所為處分，非屬訴願與撤

銷訴訟救濟範圍之情形，設定例示性界限：「…….人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地……。」固然，釋字第 382 號確實以記過、申誡處分為例，指出該等處分若「未侵害其受教育之權利」者，即無許其提起行政爭訟之餘地，然是否可由此推論釋字第 382 號解釋斷定，學校對學生所為處分行為，除屬退學或類此之處分外，即非侵害受處分學生受教育之權利，均不得提起行政爭訟，請求救濟？實非常值得商榷，本席難以同意此一推論。何況，訴願法與行政訴訟法新制於 89 年 7 月 1 日施行，行政程序法於 90 年 1 月 1 日施行，我國行政爭訟法制進入新紀元，行政程序法第 92 條、訴願法第 3 條均就行政處分為較周全的立法定義，行政處分一詞已具有不容置疑之規範性法律概念的地位，包括行政法院在內之行政爭訟機關均有適用之義務。另外，行政訴訟新制除原有的撤銷訴訟外，亦已明定包括課與義務訴訟與一般給付訴訟在內之多種行政訴訟類型，凡屬公法上之爭議欲請求司法救濟者，均可依個案爭議之性質，提起適當之行政訴訟類型以為救濟。

遺憾的是，釋字第 382 號解釋作成後，行政爭訟機關對學生所提無涉退學或類此性質之學校處分的訴願或撤銷訴訟，竟幾乎均以釋字第 382 號為據而不受理或裁定駁回，在 89 年 7 月 1 日訴願法與行政訴訟法新制施行、90 年 1 月 1 日行政程序法施行後，亦均未有不同！此類案件之行政法院裁定中所列法令依據，甚至幾未見有引用行政程序法第 92 條規定，並具體予以適用者。從而，釋字第 382 號解釋逐漸成為行政爭訟機關否決人民得以學生身分提起之行政爭訟之唯一依據，也因此讓釋字第 382 號蒙受恐非本意之不白之冤，也使得本號解釋不得不「變更」釋字第 382 號解釋相關意旨。

正本清源，行政爭訟機關，尤其行政法院，就學生與學校間之公

法上爭議，應本於職權適用行政程序法與行政訴訟法相關規定，不應再逃避依法判斷行政處分之構成以及個案是否構成權利侵害之義務。

部分不同意見書　　詹森林大法官　提出
呂太郎大法官　加入

一、前言

本號解釋宣告，各級學校學生，基於學生身分所享之學習權及受教育權，或基於一般人民地位所享之身體自主權、人格發展權、言論自由、宗教自由或財產權等憲法上權利或其他權利，如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或違法之侵害，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，仍應允許學生得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序，以為救濟，無必要因其學生身分，而予特別限制。在此範圍內，本號解釋並明示變更釋字第 382 號解釋。

本號解釋前揭內容，就釋字第 382 號解釋所未處理之各級學校對學生所為非屬退學或類此足以改變其學生身分之公權力措施，賦予學生如同受退學或類此處分行為之情形，亦得按該公權力措施之性質，向行政法院提起相應之各種行政訴訟。就此，本席敬表贊同。其實，本號解釋就釋字第 684 號解釋文義上所未涵蓋之高級中學（含）以下學生，得否對學校所為非屬退學或類此之處分行為，提起行政訴訟，亦有補充解釋之效力。

綜合釋字第 382 號、第 684 號及本號解釋，各級學校學生於其基本權因學校之公權力措施而受侵害時，不論該措施是否屬於行政處分，亦不問該措施是否足以改變其學生身分及損害其受教育之機會，學生均得按該措施之性質，提起相應之行政訴訟。換言之，前述 3 號解釋對在學關係之權利救濟，逐步建立完善體系，而終於可以正式告

別法治國的原始森林[1]，並揮別學校與學生間特別權力關係的陰影[2]。在釋字第 684 號解釋後，大法官歷經 100 號解釋，終於以本號（釋字第 784 號）解釋，推倒違憲阻隔中小學生行政爭訟權的高牆！[3]

惟就本號解釋不受理聲請人傅如君請求解釋 101 年 8 月 14 日修正發布之新竹市國民中學學生成績評量辦法第 15 條第 2 款違憲部分，本席持不同看法，爰提出部分不同意見書。

二、傅如君聲請原因事件概述

聲請人於就讀新竹市立培英國民中學（下稱培英國中）時，因病請病假而未參加該校 103 年 1 月 17 日之 102 學年度第 1 學期第 3 次定期評量，嗣於同年月 18 日參加補考。培英國中就聲請人之補考成績，依 101 年 8 月 14 日修正發布之新竹市國民中學學生成績評量辦法（下稱系爭評量辦法）第 15 條第 2 款規定（下稱系爭規定）「學生定期評量時，因公、因病或因事經准假缺考者准予補考。……補考成績依下列規定辦理：二、因事、因病假缺考者，其成績……超過 60 分者，其超過部分七折計算」，給予數學 71 分、英語 76 分、歷史 65.25 分及地理 71 分（下稱系爭成績評量）。

聲請人接獲系爭成績評量通知單後，認成績折算部分無明確法律授權，應屬無效，向培英國中提出陳情書，經該校函復以：「……二、本案依新竹市國民中學學生成績評量辦法第 15 條第 2 款辦理。」等語。聲請人不服提起訴願，遭決定不受理，遂提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，並備位聲明確認原處分違法，經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1101 號裁定（下稱原裁定）以「系爭成績評量之作成，對聲請人之學生身分不生影響，亦未損及其受教育之機會，

1 參見，周志宏，告別法治國家的原始森林？—大法官釋字第 684 號解釋初探，臺灣法學雜誌，第 171 期，2011 年 3 月 1 日，58-61 頁。

2 參見，張嘉尹，「特別權力關係」陰影下的高中校園（一）、（二），月旦法學教室，第 134 期（2013 年 11 月 15 日），6-8 頁、第 146 期（2014 年 11 月 15 日），9-11 頁。

3 李震山大法官，釋字第 684 號解釋協同意見書，8-10 頁。

難謂已對其憲法上受教育之權利有重大影響，故並非發生公法上效果之單方行政行為，自不屬行政處分」為由，駁回其訴。聲請人提起抗告，仍經最高行政法院 103 年度裁字第 1748 號裁定駁回。該第 1748 號裁定除認同原裁定所持「系爭成績評量，並非影響聲請人學生身分之不利益處分，亦未損及其受教育之機會」之法律觀點外，另稱「……至於國民中小學對學生所為之公權力措施，如未侵害學生受教育之權利，依前揭司法院釋字第 382 號解釋理由意旨，仍僅得循學校內部申訴途徑謀求救濟，無從援引前揭釋字第 684 號解釋理由，提起行政爭訟。」聲請人雖就上開第 1748 號裁定聲請再審，最高法院仍以 104 年度裁字第 487 號裁定，認該再審之聲請，顯無再審理由，而予駁回。聲請人仍不甘服，又對該第 487 號裁定聲請再審，經最高行政法院 104 年度裁字第 934 號裁定以其再審聲請不合法為由，而予駁回。

聲請人嗣以前述最高行政法院 104 年度裁字第 487 號及 103 年度裁字第 1748 號裁定為標的，聲請解釋憲法。聲請人除指摘該 2 裁定將釋字第 382 號解釋及第 684 號解釋適用於本案，有違反憲法第 16 條人民訴訟權、第 21 條國民教育權、第 22 條其他自由及權利及第 23 條比例原則之虞，聲請就釋字第 382 號解釋為補充解釋外，並主張前述 2 裁定所適用之系爭規定違反憲法第 21 條保障之國民教育權，聲請宣告系爭規定違憲。關於系爭規定違憲之主張，聲請人略謂：（1）該規定無異於不准人生病條款，以避免學校補行紙筆測驗之行政麻煩，聲請人僅因病假即遭折扣成績之處分，其法律效果是否違反憲法第 21 條保障之國民教育權，不無疑義。（2）生病為人力無法抗拒之事實，系爭規定非屬學校教育機構在實施教育範圍內，為維持學校秩序、實現教育目的所必要之權限。（3）因生病被扣測驗成績，與達成教育目的之間，並無存在一定合理之聯結關係。（4）系爭規定無異於對學生日常生活表現（按：即學生出缺席情形）以分數或等第方式進行評量，除無從確保適齡人民受憲法第 21 條所保障之國民教育權外，亦侵害兒童權利公約所明定之學生身體自主權及人格發展權

（參見聲請人 104 年 7 月 3 日聲請解釋憲法聲請書第 3-7 頁）。

本號解釋以聲請人所陳並未具體指摘系爭規定於客觀上究有何牴觸憲法之處，而不予受理。惟本席認為，依據前述傅如君聲請原因事件之說明，傅如君聲請解釋憲法，應認已具體指摘系爭規定違憲之處，符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所定人民聲請解釋憲法之要件，故應予受理。

三、系爭規定確屬違憲

按系爭評量辦法乃新竹市政府依國民教育法第 13 條第 1 項規定：「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣（市）政府應依準則，訂定學生成績評量相關補充規定」而訂定，自有其授權依據（參見該辦法第 1 條）。

查 101 年 8 月 14 日修正發布之系爭評量辦法第 15 條規定：「學生定期評量時，因公、因病或因事經准假缺考者准予補考。……補考成績依下列規定辦理：一、因公、喪假或其他不可抗力事件者，按實得分數計算。二、因事、**因病假缺考者，其成績在 60 分以下者，依實得分數計算；超過 60 分者，其超過部分七折計算**（即系爭規定）」。然該規定嗣經新竹市政府於 104 年 7 月 3 日修正公布（同年 8 月 1 日施行），移列為第 16 條，並修正為：「學生定期評量時，因公、因病或因事經准假缺考者准予補考。但無故擅自缺考者，不准補考，其缺考學習領域之成績以零分計算。**補考成績依下列規定辦理：一、因**公、喪、**病假**或其他不可抗力事件**者**，**按實得分數計算**。二、因事假缺考者，其成績在 60 分以下者，依實得分數計算；超過 60 分者，其超過部分七折計算。」

易言之，新竹市政府將該市國民中學學生因病經准假而准予補考者，其補考成績，從原來系爭規定所定「60 分以下者，依實得分數計算；超過 60 分者，其超過部分七折計算」，修正為「按實得分數計算」。

按憲法第 21 條規定之受國民教育權，其內涵應包括學校應給予學生成績評量，且成績評量，應確保學生得以在公平制度下，依據自身表現獲得應有之評量。又，國民教育法第 13 條第 1 項前段明定：「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之」。教育部依前述規定所訂定之「國民小學及國民中學學生成績評量準則」（下稱成績評量準則）第 9 條規定：「……（第 2 項）前項各領域學習課程及彈性學習課程之成績評量，至學期末，應綜合全學期各種評量結果紀錄，參酌學生人格特質、特殊才能、學習情形與態度等，評量及描述學生學習表現……（第 3 項）領域學習課程之評量結果，應以優、甲、乙、丙、丁之等第，呈現各領域學習課程學生之全學期學習表現；其等第與分數之轉換如下：一、優等：90 分以上。二、甲等：80 分以上未滿 90 分。三、乙等：70 分以上未滿 80 分。四、丙等：60 分以上未滿 70 分。五、丁等：未滿 60 分。」

然而，系爭規定將學生因病假而補考者，其補考成績超過 60 分部分，逕以七折折算。以請「病假」作為成績評定之差別待遇事由，是否具正當性而不淪為恣意，顯有疑義。蓋病假，通常係因不可歸責於病人之事由而生，系爭規定逕以該不可歸責於學生之事由，作為與未生病學生、請公、喪假或因其他不可抗力事件而請假者，於成績評定上之差別對待，已淪為恣意。再者，系爭規定將請病假與請事假之學生，成績評定等同視之；然事假者，有不少情形係請假人臨事時自行取捨所致。準此，病假與事假，在補考成績之評量上，不應同等看待，系爭規定卻予相同處理，亦屬違反平等原則。此由修正後之「新竹市國民中學學生成績評量辦法」第 16 條規定，僅對因事假而補考者，以七折計算超過 60 分部分之成績，而不再剋扣因病假補考者之成績，亦可證明之。

又，以學生請病假為由，而剋扣其補考成績，亦為違反前開成績評量準則第 9 條第 2 項「成績評量應參酌學生人格特質、特殊才能、學習情形與態度」之規定，並嚴重背離成績應反應學生實質表現之本

旨，難以彰顯該規定有何正當目的。

綜上，系爭規定違反比例原則及平等原則，侵害憲法第 21 條之受國民教育權。

四、結語

本席深知，國民教育應以啟發智慧、健全人格、鍛鍊體格、教導技能為主（憲法第 158 條及國民教育法第 1 條參照）。成績評量，僅為輔助，而非目的，更不應鼓勵學生重視分數。然而，不可諱言，不僅國小、國中及高中學生，絕大多數重視自己之成績表現，大學生（含碩、博士生），亦無不同。前述成績評量準則第 9 條第 3 項，亦將成績按分數高低而區分為優等、甲等、乙等、丙等及丁等。國內外各級學校之考試或申請入學，當次考試成績或歷年在校成績，亦扮演關鍵角色。因此，確保公平成績評量制度，實屬極端重要。系爭規定，通案上，對因病而補考之學生，即為欠缺公平之成績評量。個案上，聲請人系爭補考科目中之英文，依據系爭規定，成績為 76 分，屬於成績評量準則第 9 條第 3 項所定之「乙等」，但其實質表現，其實可得 82.85 分（＝（76－60）÷70%＋60），而為該條項所定之「甲等」。

本席大膽推測，大法官從前在校之學習成績，若有因不可歸責自己之事由，而遭遇不公平之「乙等」之處置者，縱使不憤世嫉俗，亦至少難過數日。故本席對聲請人傅如君所遭受之待遇，甚感同情，惟因本院不受理其就系爭規定之釋憲聲請，本席僅能祈禱聲請人及其父母就本案業已放下，並放眼未來。本席更期盼，聲請人以其經歷本案之體驗，終身致力於公平合理之法治建設。

不同意見書　　蔡明誠大法官　提出
　　吳陳鐶大法官　加入

本號解釋固有釐清本院釋字第 382 號及第 684 號等解釋就學生行政爭訟權範圍之意義，但在開放學生行政爭訟權範圍之際，卻未同時提出較具體判斷之標準或界限，以供法院、相關機關就具體個案作出

決定或措施之參酌，則難免引發校園教師或相關教育單位與學生之另一波緊張關係。本號解釋雖有意完全突破傳統特別權力關係之藩籬，但其希望解構之對象，究竟是早期特別權力關係，抑或現在所謂特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）之判斷原則，或者甚至是解構行政程序法第 92 條第 1 項有關行政處分之概念，均值得更進一步深入探究。本號解釋仍有若干值得釐清之問題，爰提出不同意見書如下：

一、處分行為、行政處分與公權力措施之關係及問題

本號解釋文謂：「本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」未直接以訴願法及行政訴訟法所稱行政處分稱呼，特別使用「教育或管理等公權力措施」之用語，究其所指為何？值得推敲。

行政爭訟（即如訴願及行政訴訟）之功能，主要在於解決公法上爭議、保障人民權益、維持法規正確適用及塑造行政措施之合法化。[1]當事人提起行政訴訟之目的，在於請求行政法院就其爭議之法律關係為實體判決，但並非對一切起訴之事件，行政法院均有作成實體判決之義務，必須合於一定要件始有獲致實體判決可能，此稱為實體判決要件，亦有稱為訴訟要件。實體判決要件又有一般實體判決要件與特別實體判決要件之分。撤銷訴訟之特別實體判決要件之一為，須有行政處分存在。[2]人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，得向行

1 參照吳庚、張文郁，行政爭訟法論，臺北：元照，2016 年 9 月，修訂第 8 版，頁 51。

2 就不同種類之訴訟事件如撤銷訴訟、確認訴訟、課予義務訴訟及一般給付訴訟等，各自具備其特別實體判決要件。提起行政訴訟之一般實體判決要件及特別實體判決要件，參照吳庚、張文郁，同註 1 書，頁 287-349。

政法院提起撤銷訴訟。（行政訴訟法第 4 條參照）課予義務之訴為請求行政法院判命行政機關作成行政處分或特定內容之行政處分；一般給付之訴為財產上給付或行政處分以外之非財產上給付。[3]

此外，人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依訴願法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。（訴願法第 1 條規定參照）訴願之審議程序標的為行政處分，提起訴願必須主張行政處分違法或不當，至於是否確屬違法或不當乃實體上應予審查之事項。[4]

綜上可知，現行體制下之行政爭訟，多環繞行政處分（亦即以行政處分為要件）。行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（行政程序法第 92 條第 1 項規定[5]參照）訴願法第 3 條規定配合行政程序法，採用幾近相同之文字。[6]行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分（本院釋字第 423 號解釋參照）[7]。

---

3 參照翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，行政訴訟法逐條釋義，臺北：五南，2018 年 7 月 2 版 1 刷，頁 114。

4 參照吳庚、張文郁，同註 1 書，頁 97。

5 該規定以「為決定或其他公權力措施」取代當時訴願法使用「基於職權」之用語；並以「對外直接發生法律效果」取代「發生公法上效果」。參照廖義男，行政程序法草案之重要內容(一)---適用範圍、行政處分與法規命令，收載於行政程序法草案研討會論文集，主辦單位：國立臺灣大學法律學系，1988 年 2 月，頁 30。

6 兩種法律用語與德國聯邦行政程序法第 35 條全文，頗多雷同，自係仿效得來。參照吳庚，行政法之理論與實用，臺北：三民書局，2013 年 8 月，增訂 12 版，頁 293。

7 本院解釋有將決定行為，以其對外直接發生法律效果及對憲法上之權益有重大影響，作為行政爭訟之要件者，例如本院釋字第 459 號解釋謂「兵役體位判定，係徵兵機關就役男應否服兵役及應服何種兵役所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，此種判定役男為何種體位之決定行為，不問其所用名稱為何，對役男在憲法上之權益有重大影響，應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。從而，受判定之役男，如認其判定有違法或不當情事，自得依法提起訴願及行政訴訟。」另有本院釋字第 772 號解釋，則未提及是

本號解釋所謂「學校之教育或管理等公權力措施」，所指為何？是否取代行政處分之概念？或有如本號解釋理由所示，本院釋字第382號解釋[8]所稱之處分行為包含行政處分與其他公權力措施，而將行政處分與其他公權力措施分開，成為兩種概念？本院涉及各級學校學生之行政爭訟權解釋中，提到公權力措施者，如釋字第684號解釋所稱「對學生所為行政處分或其他公權力措施」[9]，但於釋字第382號解釋並未特別提到。惟參酌行政程序法第92條第1項之規定，有關行政處分與公權力措施之關係，係以公權力措施作為上位概念。有謂行政處分固多以決定之型態出現，惟行政處分之存否，並非決諸外觀形式，而是以有無規制作用為斷，故行政程序法第92條第1項規定乃以公權力措施一詞來涵蓋行政處分之各種態樣。[10]是故，現行法非以處分行為作為上位概念，且若依本號解釋之文義，行政處分既與其他公權力措施不同，是否兩者仍須要其他妥適之區別要素，例如直接對外之法律效果等，亦屬值得考慮之判斷標準。

二、學生與學校間早期特別權力關係與特別法律關係之問題

否對憲法上權益有重大影響，認為「申請人暨所申請讓售之不動產若均符合規定，主管機關即應准許其申請，並以法律規定之計估方法決定讓售價格，並不適用私法上契約自由原則。足徵國有財產署依系爭規定為准駁與否之決定，核係對外直接發生法律效果之單方行政行為，為行政處分，而非國庫行為，具有公法性質。……人民如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。

8 釋字第382號解釋文謂「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。」

9 釋字第684號解釋文謂「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第382號解釋應予變更。」

10 參照蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，行政程序法實用，臺北：新學林，2013年11月4版，頁267。

關於學生得否提起行政爭訟之問題，可比較德國法見解，以利釐清相關概念。早期特別權力關係（besonderes Gewaltverhältnis），於德國法院判決，已逐漸被拆解。德國 Carl Hermann Ule 教授提出基礎關係與經營關係（Grund- und Betriebsverhältnis）理論，此種理論之後陸續發展。現有認學生與學校之關係（Schulverhältnis）係為特別法律關係[11]（或稱特別身分（地位）關係）（Sonderrechts- oder Sonderstatusverhältnis）[12]，並於此基礎上，界定行政處分之概念及予以類型化。[13]至於判斷學生得否提起行政爭訟程序，現於德國以行政處分與事實行為加以區分。亦即，學校所為教育及組織措施，如涉及學生或其父母之個人法律地位者，以其是否具有直接之外部效果（Außenwirkung）為斷。[14]又行政處分（Verwaltungsakt）係依德國行

11 於國家與人民間之一般權力關係（allgemeine Gewaltverhältnis）以外，在德國發展出特別權力關係之理論，其可回溯及 19 世紀 Laband, Otto Mayer 之見解。就早期特別權力關係，當時係為法律保留之重要例外。之後，1972 年 3 月 14 日聯邦憲法法院有關刑罰執行案之判決（BVerfGE 33, 1-Strafvollzug），不同於往昔之見解，基本權保護亦適用於刑罰執行，亦即基本權、法律保留及權利保護適用於國家與人民間之傳統特別權力關係。因此，往昔特別權力關係已失其功能，從此拆解（Abbau）而為之終結（Ende）。再者，由於一般權力關係非屬於概括法律關係，而僅是各種不同法律關係之集體名稱（Sammelbezeichnung），對之相對地稱為特別法律關係。又為避免誤會，既已放棄使用特別權力關係，另有使用其他名詞取代，例如 Wolff 之行政法特別關係、Hesse 之特別身分（地位）關係及 Fuß 之個人接觸關係（personale Kontaktverhältnisse），惟因其用語不甚明確，而有再度回到特別權力關係之傳統想法之危險。參照 Hartmut Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19.Aufl.,München: Beck, 2017, §8 Rn.28ff.; Friedhelm Hufen, Staatsrecht II,Grundrechte, 6.Aufl., München: Beck, 2017, §9 Rn.3.

12 在基本權保護方面，早期基於特別權力關係理論，使處於特別權力關係之受刑人、職業軍人、公務員與學校關係及大學關係之人無受基本權保護之空間，現則採國會保留之形式觀點，在特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）中，基本法仍有特別限制其基本權之可能性。參照 Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, März 2019-beck-online, Art.5 Rn.149f..

13 參照 von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 44. Edtion, Stand:01.07.2019, VwVfG §35 Rn. 236ff..

14 參照 Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 11.Aufl., München:Beck, 2019, §14 Rn.41.

政程序法第 35 條規定，其構成要素為公權力措施（Hoheitliche Maßnahme）、機關（Behörde）、公法領域之個別事件與對外之直接法律效果（unmittelbare Rechtswirkung nach außen）。經由上開要素客觀判斷，而非由主觀判定行政機關所為之措施均係行政處分。以上適用於與國家具有特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）之公務人員[15]、法官、受刑人、大專院校以外學生（Schüler）及軍人等，如屬於單純內部組織或教育措施（Rein interne organisatorische und pädagogische Maßnahmen），則屬於單純事實行政行為（Die rein tatächlichen Verwaltungshandlung）（事實行為; Realakte），因其不具對外效果之規制特性（Regelungscharakter），而非屬行政處分。[16]又所謂行政機關之處分（Verfügung）、決定（Entscheidung）或其他公權力措施，須以直接對外效果為其構成要素，此涉及行政機關之意圖（Absicht），係具有對外效果之規制（Regelung），有稱之為「預期外部效果」（intendierte Außenwirkung）。[17]

從德國法比較觀察，判斷對大專院校以外學生所為之措施是否構成行政處分，係以其是否對外直接發生法律效力為構成要件。例如與本件原因案件相關之學習評量，如係屬於單科學習成績評量，若其未生直接對外發生法律效果，則非屬行政處分，但如其評量之成績，影響學生之升學或留級，甚至影響其畢業或報考大專院校科系等對外法律效力，則被認為屬行政處分，可提起行政爭訟之救濟。至於確認訴訟及一般給付訴訟，因未涉及行政處分，本可提起行政爭訟。因此，在德國，關於學生之行政爭訟權，若主要係涉及撤銷訴訟，其判斷是

15 傳統「特別權力關係」理論，視公務員為行政內部之構成分子，與一般人民之身分不同，遂以對公務員之各種處置並非行政處分，此種理論今日已被放棄。對有關公務員之行為是否為行政處分，端視其性質而定，如直接發生影響公務員權益之法律效果，應認其為行政處分，若僅屬執行職務之內部指示，則非行政處分。參照吳庚，同註 6 書，頁 317。

16 參照 Maurer/Waldhoff, a.a.O., §9 Rn.6, 8.

17 參照 von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 44. Edtion, Stand:01.07.2019, VwVfG §35 Rn. 222.

否具有行政爭訟權之關鍵，在於是否符合行政處分構成要素之判斷，亦即在於其是否係具有直接對外法律效果之行政處分，抑或僅是不發生直接對外法律關係之單純內部組織或教育措施（單純事實行政行為），而非在於將行政處分或處分行為是否擴大及於公權力措施之問題。

再者，有認德國大專院校學生（Studenten）與大專院校以外學生（Schüler）之行政爭訟權，有所區別，亦即對於大專院校學生之行政爭訟權，與一般人一樣，並未予限制。但對於大專院校以外學生、公務人員等具有特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）之人，則以是否發生直接對外法律關係加以區分，認定其是否屬於單純內部教育或組織之措施，如不屬單純內部措施，則可能構成行政處分，自可依法提起行政爭訟。以上判斷學生與學校關係之德國立法例，是否值得我國參考，亦屬本號解釋之核心問題所在。

三、本號解釋及併予敘明所為附論可能衍生之問題

從本號解釋之聲請人原因案件觀之，聲請人一受記過處分，聲請人二為學生因請病假缺考定期評量，補考成績超過 60 分部分 7 折計算。依本號解釋，此有關不服記過或學習評量給分之救濟，均認係可提起行政爭訟，皆不問是否係學校單純內部組織或教育措施，亦不論其是否直接對外發生法律效果，概基於所謂教育及管理等公權力措施，而均許予救濟。在此情形，將有權利就有救濟原則，著重於救濟請求之放寬，但未先就何種法律關係加以定性，如此將不利於未來相關機關對於各級學校學生行政爭訟權之認定界線及標準之明確化。此種藉由有權利就有救濟原則，放任行政爭訴之提起，但卻未具體指出何種法律關係，有如向聲請人說，可提起訴願或行政訴訟，至於是否勝訴或有無理由，卻難以預測，其係屬未來繫屬法院後個案判斷之問題，當事人要自求多福，如此則有為德不卒之虞！再者，原告訴請撤銷的行政行為是否為行政處分，並非取決於原告的主張陳述，法院必須依職權就系爭行政行為，判斷其客觀上、事實上是否為行政程序法

第 92 條所規定之行政處分。[18]本號解釋是放任行政爭訴之提起，或者甚至是解構現行法體系有關行政處分之概念？如此不問權利或法律關係之界限或標準為何，而一概許予救濟之情形，因無較可操作性之判斷標準或原則，可資適用，恐怕不利於未來實務上合理有效之運作，甚至造成校園師生間之緊張關係。

此外，本號解釋雖敘明學校基於教育目的或維持學校秩序，對學生所為之教育或管理等公權力措施（例如學習評量、其他管理、獎懲措施等），是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。又即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，教師及學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重。此段文字，因有顯然輕微之干預及專業判斷餘地，或可減緩對各級學校之衝擊，亦作為未來學校或其他相關機關（特別是法院）個案適用之參酌。但嚴格而言，本號解釋並未參酌行政爭訟相關法規，而給予更明確之判斷標準，或更具體敘明權利保護之行政爭訟要件，將不利於未來相關法律之解釋及適用。詳言之，本號解釋因未適當類型化大專院校以外學生與學校之單純教育或組織（管理）之措施（有稱事實行為）與行政處分之關係，並將行政行為中有關直接對外法律發生法律效果，明確作為行政爭訟之要件，而將早已不採傳統特別權力關係之概念，作為解構之對象，以公權力措施取代行政處分，率然全面開放各級學校學生訴願及行政訴訟等行政爭訟之管道。又未參酌配合現行行政爭訟相關法規，亦非從類型化學校公權力措施著手，而係全面性開放學生行政爭訟之範圍，卻未同時提出另一套足以實務及學理上可資運用之標準或原則，不無缺憾之處。因此，本號解釋是否妥當，值得商榷。

四、關於重大影響概念與重要性理論之釐清

[18] 參照翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，同註 3 書，頁 52、53。

有關影響之輕重，如同光譜之兩端，一為顯然輕微，另一為重大影響。本號解釋使用顯然輕微之干預，是否取代向來使用重大影響之解釋方式，有待觀察。再從本院釋字第 382 號解釋之適用界線觀之，其使用重大影響之概念，而非顯然輕微概念。運用重大影響之用語，有認其係參考德國所謂重要性理論（sog. Wesentlichkeitstheorie），然而在德國係將重要性理論作為衡量理論（Abwägungstheorie）而運用於是否須要法律保留（Gesetzesvorbehalt）（國會保留；Parlamentsvorbehalt）之判斷。另有認為德國憲法法院對於特別權力關係修正重點，在於法律保留原則之採用，係欲藉由重要性理論，使立法者重新介入此等特別行政領域，故其著重於前段上游之基本權，本院解釋則著重於有權利有救濟之後段下游之爭訟權（例如提起訴願及訴訟權）。[19]亦即重要性理論並非運用於判斷是否為行政處分或可否提起行政爭訟之前提要件，而是作為法律保留之判斷原則。如本號解釋以影響之輕重程度作為判斷是否構成權利侵害之標準，亦即部分變更系爭解釋並以公權力措施是否顯屬輕微，作為可否提起行政爭訟之要素。如此運用重大影響或顯屬輕微等概念，作為判斷行政處分或公權力措施可否提起行政爭訟之見解，頗值得商榷。

五、本院釋字第 382 號解釋之「補充解釋」、變更與「解釋之補充」問題

本號解釋之主要爭點，在於釋字第 382 號解釋（下稱系爭解釋）就各級學校所為尚未足以改變學生身分並損及其受教育機會之處分行為，限制各級學校學生之行政爭訟權部分，應否變更。所謂退學或類此之處分，已經系爭解釋放寬其行政爭訟權，僅是其例示時，仍採

[19] 德國聯邦憲法法院在 1972 年「刑事執行判決」（BVerfGE33, 1）揚棄特別權力關係理論，明白指出「舉凡涉及人民基本權利之重要事項」，皆須適用法律保留原則。參照董保城，中小學生受教育權權利救濟保障之再省思---臺北高等行政法院 105 年度訴字第 386 號裁定評釋，月旦裁判時報，57 期（2017 年 3 月），頁 24 以下，25、29。

類似德國 Ule 教授提出之基礎關係與經營關係理論。[20]本號解釋所稱於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更，比聲請人所期待之補充解釋，更進一步解釋。從解釋文義觀之，因記過、申誡等處分，係包括在系爭解釋之例示中，尚未得提起行政爭訟部分，特別是記過之懲戒處分作為變更對象，似較無問題。但有關學業成績評量，並非系爭解釋之例示範圍，是否為本號解釋之變更對象，則有值得商榷之餘地。如認為其不在系爭解釋文義範圍之內，則不宜認為此部分屬於變更之對象，應屬於解釋之補充問題。

本院解釋對於過去解釋，為因應時勢發展，有時在一定範圍內予以變更。若以本號解釋文義觀之，其仍係基於釋字第 382 號解釋之基礎，而作出局部之變更，則可以認為係對於系爭解釋之部分變更。但如從法解釋方法而言，其仍值得再推敲之。從本號解釋試圖將所謂早期特別權力關係完全解構或終結觀點而論，並不採前述現行德國實務及學理上採用之特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）理論，如此已超越本院釋字第 382 號解釋之原有可能文義範圍，已非屬於就過去本院解釋之補充解釋，似又非僅屬於部分變更系爭解釋之問題。嚴格言之，此所謂解釋之變更，涉及原先解釋之全部變更，而非僅是部分變更而已。倘若已構成全部變更，形同廢止或否定原先解釋之見解。如在一定範圍內作出一部分之變更，固較為緩和。但如將原先解釋作出基礎性之變更，則其似非部分變更而已。質言之，使用於此範圍內變更之用語，係有部分變更之意思。惟如前所述，細繹本號解釋文及理由，因我國憲法及法律並無規定特別權力關係，係承襲早期德國法理論及實務見解，故實務上曾採特別權力關係理論，解釋學生與學校之關係，有如系爭解釋推翻行政法院 41 年判字第 6 號判例，而本號解釋，欲完全推翻或打破系爭解釋所採基礎與管理關係之見解。

[20] 釋字第 382 號解釋突破在在學關係中的特別權力關係，使得屬於基礎關係的處分有救濟管道，然而卻對於經營關係採取保留態度。參照張嘉尹，「特別權力關係」陰影下的高中校園（二），月旦法學教室第 146 期（2014 年 12 月），頁 10。

在此情形，如借用「法之解釋與補充」概念及理論，其並非僅係在可能文義內所作出之「補充解釋」，亦非僅在原先解釋範圍內之部分變更而已。本號解釋既已超越原先系爭解釋之可能文義範圍，其解釋結果事實上已屬於本院「解釋之補充」。因此，既然本號解釋之結果，業已超越原先系爭解釋之可能文義範圍，既非部分變更系爭解釋，亦非所謂「法之解釋之範疇」（或稱本院先前解釋之補充解釋範疇），而係為填補先前解釋之漏洞或不足，實際上已形成系爭解釋之文義範圍以外之「解釋之補充」。整體而論，本號解釋宜解為系爭解釋之補充。

六、代結論

綜上，從本院釋字第 684 號變更釋字第 382 號解釋以後，恰巧經過 100 號，而來到本號解釋。打破援用甚久之判斷標準，固需勇氣，但要如何重建一套合理可行之新判斷標準，以資因應，亦非易事！本號解釋放寬大專院校以外學生行政爭訟權時，並以各級學校稱之，自亦包含大專院校學生（Studenten）。惟對於涉及學生行政爭訟權所提出初次使用之抽象概念，未同時提出較明確且可操作之判斷標準，以杜爭議，將不利於未來合理有效處理具體個案，並可能造成不必要之校園紛擾。因此，前述德國比較法上現行採用之理論，或許有人會憂慮再次與早期特別權力關係相連結，有再次使其還魂之疑慮。但實際上，現已無人會再主張被認為早已過時之所謂特別權力關係理論[21]，因此，如參考特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）理論及運用直接對外發生法律效果要件，判斷是否構成行政處分，並藉以區分行政處分與事實行為，或許有助於實務上問題之適當解決。職是，在開放大專院校以外學生行政爭訟權範圍之同時，不宜放任其面臨行政爭訟時，陷於無精確判斷標準或未適度類型化之現象，甚至再次引發

21 早期學者因受到日本及德國學說之影響，承認所謂特別權力關係理論之存在，將公務員、學生及軍人納入所謂「公法上勤務關係」及「公法上營造物利用關係」之中，並認為在此關係中對於此等人員之決定僅屬「內部事項」之措施，不屬於行政處分。在實務上，行政法院過去亦承襲此項理論，並引為裁判之論據。參照蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，同註 10 書，頁 263-264。

學生與學校間之另一波緊張關係。

（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）

司法院釋字第七八五號解釋

【公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案】

發文日期：中華民國108年11月29日

發文字號：院台大二字第1080032005號

解　釋　文

本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。中華民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。

公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」並未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。

高雄市政府消防局 88 年 7 月 20 日高市消防指字第 7765 號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定：「勤

務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背。惟相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。

公務人員保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，如勤務時間 24 小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。

內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函修正發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定，對外勤消防人員超時服勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超時服勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

解釋理由書

聲請人徐國堯、張家偉分別為高雄市政府消防局外勤消防隊隊員，認其勤務時間每日 24 小時，再休息 24 小時（下稱勤一休一）超時服勤（下稱超勤）不合理，於 101 年 10 月 24 日向所屬機關申請調

整勤務時間為每日 8 小時（下稱請求一）、作成職務陞任為組員或科員之行政處分（下稱請求二）及給付加班費或准許補休假（下稱請求三），均遭否准，聲請人不服，乃向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審，經保訓會以 102 公審決字第 156 號復審決定，不受理請求一及二，駁回請求三。聲請人不服，再向高雄高等行政法院提起行政訴訟，並追加訴之聲明（給付訴訟），將聲請人列入組員或科員之陞任甄選名冊中（下稱請求四）。經該院認請求一及二，屬不得提起行政訴訟之事項，追加之請求四，被告不同意，且不適當，以 102 年度訴字第 284 號裁定駁回其訴；請求三為無理由，以 102 年度訴字第 284 號判決駁回其訴。聲請人不服，分別向最高行政法院抗告及上訴，經該院認抗告及上訴均無理由，分別以 103 年度裁字第 1913 號裁定（下稱確定終局裁定）駁回抗告，以 103 年度判字第 724 號判決（下稱確定終局判決）駁回上訴。聲請人認確定終局裁定所適用之 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法（下稱保障法）第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定、高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定，以及認確定終局判決所適用之上開保障法第 23 條、內政部消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定，有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。本件聲請經核與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定相符，應予受理。另公務員服務法第 11 條第 2 項規定與公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，雖未經聲請人聲請釋憲，然與確定終局判決所適用之高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定具有重要關聯性，爰一併納入審查（本院釋字第 709 號及釋字第 739 號解釋參照），合先敘明（本件釋憲相關法令簡稱暨審查客體代稱對照表如附件）。本件經審查後，作成本解釋，理由如下：

一、系爭規定一與憲法保障訴訟權之意旨尚無違背

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，

有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同，即予剝奪（本院釋字第 784 號解釋參照）。

行政訴訟法於 87 年 10 月 28 日全文修正公布（自 89 年 7 月 1 日施行）時，第 2 條特別規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」乃公法上爭議之訴訟救濟之概括保障規定，明定公法上爭議，除法律另設訴訟救濟途徑者外，均得依行政訴訟法提起行政訴訟，俾符合有權利即有救濟之憲法原則。至於因公法上爭議而提起行政訴訟，自須具備行政訴訟法所定各種訴訟之要件，合先敘明。

公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。

92 年保障法第 77 條第 1 項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」第 78 條規定：「（第 1 項）提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起 30 日內，向保訓會提起再申訴。（第 2 項）前項之服務機關，以管理措施或有關工作條件之處置之權責處理機關為準。」（本條於 106 年 6 月 14 日修正公布，僅調整文字，規範意旨相同）及第 84 條規定：「申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第 3 章第 26 條至第 42 條、第 43 條第 3 項、第 44 條第 4 項、第 46 條至第 59 條、第 61 條至第 68 條、第 69 條第 1 項、第 70 條、第 71 條第 2 項、第 73 條至第 76 條之復審程序規定。」（下併稱系爭規定一）係公務人員對於服務機關

所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得提起申訴、再申訴以為救濟之規定。依同法第 79 條規定，應提起復審之事件，公務人員誤提申訴者，申訴受理機關應移由原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。應提起復審之事件，公務人員誤向保訓會逕提再申訴者，保訓會應函請原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。是同法第 77 條第 1 項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。況上開規定並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。是系爭規定一，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。又各種行政訴訟均有其起訴合法性要件與權利保護要件，公務人員欲循行政訴訟法請求救濟，自應符合相關行政訴訟類型之法定要件。至是否違法侵害公務人員之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。且行政法院就行政機關本於專業及對業務之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然（本院釋字第 784 號解釋參照）。

二、系爭規定二及三，未就業務性質特殊機關所屬公務人員勤休方式等，設定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範部分，違憲

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，貢獻能力服務公眾之權利（本院釋字第 546 號解釋參照）。國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對於公務人員權益之保護（本院釋字第 491 號解釋參照）。人民擔任公職後，服勤務為其與國家間公法上職務關係之核心內容，包括公務人員服勤時間及休假制度等攸關公務人員權益之事

項，自應受憲法第 18 條服公職權之保障。

人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。

公務人員服勤時間及休假制度，攸關公務人員得否藉由適當休息，以維護其健康，應屬憲法第 22 條所保障健康權之範疇。上開制度設計除滿足行政組織運作目的與效能外，亦應致力於維護公務人員之身心健康，不得使公務人員勤休失衡致危害健康。業務性質特殊機關之公務人員，如外勤消防人員，基於其任務特殊性，固得有不同於一般公務人員之服勤時間及休假制度，惟亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之保護要求。

公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」（下稱系爭規定二）明文規定業務性質特殊之機關，得令所屬公務員以輪休或其他彈性方式實施休息例假制度。同條第 3 項規定，授權行政院會同考試院訂定實施辦法。行政院與考試院於 89 年 10 月 3 日以行政院（89）台人政考字第 200810 號令、考試院（89）考台組貳一字第 09025 號令會同訂定發布公務人員週休二日實施辦法（下稱週休二日實施辦法），其第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」（下稱系爭規定三）系爭規定二及三明文排除業務性質特殊機關所屬公務人員享有一般公務人員常態休息之權利，然並未就該等機關應實施之輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低

時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範。就此類業務性質特殊機關所屬公務人員之保障而言，相較於一般公務人員，不符合憲法服公職權及健康權之保護要求，於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。考量業務性質特殊之公務員種類繁多，工作內容不一、複雜性高，相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。

三、系爭規定四與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背

依機關組織管理運作之本質，行政機關就內部事務之分配、業務處理方式及人事管理，在不違反法律規定之前提下，本得以行政規則定之（行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款參照）。惟與服公職權及健康權有關之重要事項，如服勤時間及休假之框架制度，仍須以法律規定，或有法律明確授權之命令規定。又是否逾越法律之授權，不應拘泥於授權法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案（本院釋字第 612 號、第 651 號、第 676 號、第 734 號及第 753 號解釋參照）。

公務員服務法第 11 條第 1 項規定：「公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可，不在此限。」係有關公務員辦公時間之原則與例外規定，其所稱「法定時間」，自應包括法律、法規命令及行政規則所規定之時間。系爭規定二明定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」則為有關公務員週休 2 日之原則與例外規定。週休二日實施辦法第 2 條第 1 項規定：「公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時。」是有關公務人員辦公與例假實施事宜，業有法律及法律授權之法規命令明文規範。

消防機關職司消防法所定預防火災、搶救災害及緊急救護等直接涉及人民生命、財產安全之消防任務（消防法第 1 條第 1 項參照），

其外勤消防人員業務性質尤為特殊，非一般公務人員所可比擬，其服勤與休息時間之安排，自須有基於其特殊業務屬性之權宜與彈性。是系爭規定二後段規定：「業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」所稱彈性方式，自包括服勤及休息時間之彈性安排。系爭規定三乃明定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」基此，內政部消防署於88年6月15日以內政部(88)台內消字第8875626號函修正發布之消防勤務實施要點（原名稱：消防勤務暫行實施要點）第12點第2款規定：「勤務實施時間如下：……（二）服勤人員每日勤務8小時，每週合計44小時，必要時得酌情延長。」（103年12月17日修正發布為每週40小時）第3款並規定，服勤時間之分配，由消防局「視消防人力及轄區特性」定之，第20點規定，直轄市、縣（市）消防局應擬訂消防勤務細部實施要點，陳報內政部消防署備查。高雄市政府消防局於88年7月20日以高市消防指字第7765號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點（下稱勤務細部實施要點）第7點第3款規定：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤1日後輪休1日，勤務交替時間為每日上午8時。」（103年3月10日高市消防指字第10331090200號函修正名稱為：高雄市政府消防局消防勤務細部實施要點，除刪除「勤務交替時間為每日上午8時」外，其餘文字未調整，條文移列為第6點第3款規定）（下稱系爭規定四）即勤休更替採「勤一休一」方式，其內容未逾越前揭規定之規範意旨，與憲法第23條法律保留原則尚無違背。

系爭規定四明定服勤一日後輪休一日（即採「勤一休一」之更替方式），係高雄市政府消防局於外勤消防人力不足下，衡酌其轄區環境特性、勤務種類之主次要及人力多寡等因素，為達消防勤務不中斷之目的，因地制宜而為之規定。其中服勤一日之勤務態樣，依勤務細部實施要點觀之，消防勤務之種類有防火宣導、備勤、消防安全檢查、

水源調查、搶救演練、值班、裝備器材保養及待命服勤等 8 項業務。勤務實施時間為每日勤務時間 24 小時，零時至 6 時為深夜勤，18 時至 24 時為夜勤，餘為日勤。且勤務規劃須依實際需要妥予規劃，訂定勤務基準，俾利各勤務執行單位據以按日排定勤務分配表，互換輪流實施。並應注意：服勤人員應在隊用膳；勤務種類，力求勞逸平均，動靜均勻，藉以調節精神體力；夜間在勤人數，除主管外，人數在 5 人以下之小隊，得將值班改為值宿（上開勤務細部實施要點第 6 點、第 7 點及第 9 點參照，現行規定意旨相同，但依序移列為第 5 點、第 6 點及第 8 點，其中第 5 點並刪除「待命服勤」之規定）。足見在服勤一日之消防勤務中，業已注意並維護外勤消防人員之身心健康。是系爭規定四採「勤一休一」之勤休更替方式，尚難謂與憲法服公職權及健康權保障意旨有違。惟相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。

四、系爭規定五未就業務性質特殊機關所屬公務人員之超勤補償等，設定必要合理之框架性規範部分，違憲

國家對公務人員有給予俸給等維持其生活之義務（本院釋字第 575 號解釋、第 605 號解釋及第 658 號解釋參照）。國家對公務人員於法定上班時間所付出之勞務、心力與時間等，依法應給予俸給；公務人員於法定上班時間以外應長官要求執行職務之超勤，如其服勤內容與法定上班時間之服勤相同，國家對超勤自應依法給予加班費、補休假等相當之補償。此種屬於給付性措施之法定補償，並非恩給，乃公務人員依法享有之俸給或休假等權益之延伸，應受憲法第 18 條服公職權之保障。

保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」（下稱系爭規定五）屬公務人員超勤補償之原則性規定，其規範意旨偏重

於有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員。惟業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤，其勤務形態究與一般公務人員通常上下班之運作情形有異。以消防機關為例，為全年無休服務民眾（系爭規定三參照），其每日勤務時間為 24 小時，所屬消防人員之服勤時段分為深夜勤、夜勤及日勤 3 時段，與一般機關非全年無休只有日勤者不同，尤其消防勤務種類繁多、職務性質特殊，尚難與每日上班時間 8 小時之常態機關一般公務人員相提並論。況消防勤務尚有保持機動待命之備勤、待命服勤（消防勤務實施要點第 11 點第 2 款及第 8 款參照），更與一般上下班情形有別。系爭規定五及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超勤補償事項，如勤務時間 24 小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勞務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。

五、就系爭規定六，相關機關應於超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之

於系爭規定五及其他相關法律，未就業務性質特殊機關之外勤消防人員超勤補償事項予以規範之情形下，高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日，依據行政院發布之各機關加班費支給要點及內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點，發布高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定（上述第 4 點、第 5 點及第 7 點規定併稱系爭規定六），分別規定每月超勤時數計算及加班費支領上限，以及因公無法補休或未支領超勤加班費之其他敘獎，目的固係在

於對其超勤予以補償，惟上開加班費支給要點及系爭規定六對外勤消防人員超勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

六、不受理部分

末按聲請人聲請補充解釋本院釋字第 298 號及第 323 號解釋部分，查該兩號解釋關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為。於保障法、行政訴訟法等相關法律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應依相關規定及本解釋意旨，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務，核無補充解釋之必要，應不受理。

聲請人另主張行政法院（現已改制為最高行政法院）55 年判字第 335 號判例及警察人員人事條例第 11 條第 2 項規定有違憲疑義部分，查上開判例及規定並未為確定終局裁判所適用，聲請人自不得以之為聲請解釋之客體。是此部分聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條第 3 項規定，應不受理。

附件：本件釋憲相關法令簡稱暨審查客體代稱對照表

審查客體	相關法令簡稱	審查客體代稱
公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條	保障法	併稱系爭規定一
公務員服務法第 11 條第 2 項		系爭規定二
公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項	週休二日實施辦法	系爭規定三
高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款	勤務細部實施要點	系爭規定四
公務人員保障法第 23 條	保障法	系爭規定五
消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點		併稱系爭規定六

大法官會議主席　大法官　許宗力

大法官　蔡烱燉　黃虹霞　吳陳鐶　蔡明誠
林俊益　許志雄　張瓊文　黃瑞明
詹森林　黃昭元　謝銘洋　呂太郎
楊惠欽　蔡宗珍

協同意見書

黃虹霞大法官　提出

本席贊同「有權利斯有救濟」是憲法訴訟權保障規定之基本原則，本席也贊同全面解構原有全部上對下式的特別權力關係，因此本席原則上肯定本院釋字第 784 號解釋結論（學生之地位與一般人民無殊，如有權利受侵害應許其提起訴訟以資救濟）。同理，公務人員也兼具一般人民之地位，以有權利受侵害為前提，也應受憲法訴訟權規定之保障，從而因本件亦涉及公務人員特別權力關係之進一步解構，本席爰贊同受理及認應如本院釋字第 784 號解釋般全面解構之。惟就系爭公務人員保障法第 77 條第 1 項規定，多數意見似係在其中併符合同法第 25 條規定者，權利受侵害之公務人員始得提起行政訴訟救濟之基礎上論述。果如此，則本件解釋如何解讀及可否認已全面解構公務人員之特別權力關係，可能存有疑問。另其餘部分，本席贊成多數意見之理由也有略予補充之必要，爰提出本協同意見書，並略述本席之意見如下：

壹、關於公務人員訴訟權保障部分：是否應受憲法訴訟權之保障，其關鍵在於有無實體權利受侵害之可能，即既不在於身分，也不應以有行政處分存在為前提

一、依行政訴訟法第 4 條及第 5 條規定之文義（人民……認為損害其權利……），行政法院之門固係以人民主觀之權利受侵害主張為標準而開啓，與人民權利客觀上是否受侵害無涉。但此是否即等同於憲法保障訴訟權之原則（人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利）亦應以人民「主觀」標準

作為判定標準？甚或司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定（人民……於其憲法上權利……）亦應作相同處理？似非無疑。

本席認為司法職司人權保障，普通法院（包括行政法院甚至本院）之門為人民而開，法院不能也不可能於收狀時，即以人民客觀上無權利受侵害拒絕收狀，但法院收狀不等於人民之聲請程序合法應予受理，或實體有理應予准許。本席進一步認為上述行政訴訟法規定無關憲法訴訟權保障，因為憲法訴訟權保障係為保護客觀權利，有客觀權利受侵害之虞才受憲法訴訟權之保障。準此，如本院釋字第 784 號解釋中之中等學校考試成績評量部分，即應因不涉權利侵害而應無所謂訴訟權保障問題。又本席以為如被肯定應受憲法訴訟權保障者，其提起之訴訟應充其量為訴有無理由問題，不應再存有訴不合法被裁定駁回或被不受理。

此外，是否訴訟權受侵害，必然應以人民有其他實體權利存在為前提，若此等實體權利存否係以人民之主觀主張作為判斷標準，則還有所謂濫訴的問題嗎？但濫訴情形確實存在，憲法所保障之人民訴訟權，絕不應該包括濫訴在內。因為法院不保護骯髒的手！人民若無辜被告及因之需應訴，對任何被指為被告之人民言，都是重大傷害！故而憲法所保障之人民訴訟權應以人民之客觀實體權利受侵害或有受侵害之虞為前提。

綜上，本席認為本院釋字第 784 號解釋主文第 2 行及本件解釋主文第 1 段第 3 行及第 9 行之「認」字應改為「於」，且凡無權利受侵害之客觀可能之情形，即不生憲法所保障之訴訟權受侵害之問題，從而若仍強行起訴，才屬起訴不合法，無須論究實體，應以程序駁回。至於可能受有權利被侵害之情形，但依其事實尚不生權利侵害之結果者，應受訴訟

權保障，其訴合法但無理由，應以實體裁判駁回之。

二、關於行政處分以外因服務機關所為之管理措施等致其權利受侵害者，多數意見究係認可提起行政訴訟救濟？還是可循其他訴訟救濟，但無法循行政訴訟救濟程序獲得救濟（如可提起民事訴訟救濟）？甚至有無可能認根本無訴訟救濟之道？似有多種解讀可能。

1. 本席認為本件解釋主文第1段係全面解構原有公務人員特別權力關係之意思但理由書第4段末特稱「至於因公法上爭議而提起行政訴訟，自須具備行政訴訟法所定各種訴訟之要件，合先敘明」等語。其真意如何？

2. 查公務人員如因服務機關之管理措施等致其權利受侵害，其因此所生爭議，性質上應為公法上爭議，果如此，則依行政訴訟法第2條規定意旨，暨行政訴訟法之無漏洞保護原則，應該必得提起行政訴訟，沒有不得提起行政訴訟，或可以循其他訴訟救濟程序但不得提起行政訴訟之可能。上開理由書第4段末句及第6段特予載明「起訴合法性要件與權利保護要件」而何必多此一舉？

3. 由公務人員保障法第3章復審程序第25條以下規定，與第4章申訴及再申訴程序第77條以下規定對照觀之：前者是針對違法或顯然不當且損害公務人員權益之行政處分；後者則是針對不當且影響其權益之管理措施等。二者看似可截然區分，並可因而異其得否提起行政訴訟之結果，但實則管理措施等雖不當然必不能具行政處分性質，惟也不必然為行政處分。因此，如有違法或顯然不當且損害權益之不具行政處分之管理措施，則於本件解釋後，公務人員得否提起行政訴訟尋求救濟？本席以為可以，但似未臻明確，從

而可能仍存有是否已全面解構特別權力關係之疑義。其關鍵在於法院如何判斷是否有權利受侵害及是否可認為具備行政訴訟法所定該種訴訟要件等。

三、綜上，憲法訴訟權保障之前提僅為有實體權利受侵害之可能而已。至於身分如何（例如學生、公教人員、軍人、受刑人……等）固應非所問，是否有行政處分存在也非屬必要。也就是只要是公法上爭議，且已有實體權利受侵害可能，即應受得尋行政訴訟救濟之保障。惟本席亦贊同，侵害情形顯然輕微者，從訴訟經濟角度言，限制其訴訟權亦非不合宜。

貳、關於本件實體爭議部分

一、關於勤一休一部分：本席贊同由健康權保護切入觀察與工作時間有關之勤一休一部分，且因為勤一休一不必然導至健康權之侵害，故也贊同合憲之結論，並支持相關框架規範之立法檢討。就此而言，本席並認為勞動基準法關於超時工作最高限制之規定似係直接著眼於工作者健康之維護，具參考價值。

但如所謂勤一休一制度是於服勤之日，均須連續 24 小時工作而其間無適當間隔短暫休息、或無無礙健康之連續睡眠所需之休息者（本件原因事實尚非必然有此種情形），則本席以為此種制度嚴重侵害健康權，不應准許之，乃屬當然。

二、關於超勤補償部分：本席認為應如本院釋字第 782 號解釋般，由財產權保障切入較適當。本席並認為勤務之內容不一，待命服勤之工作強度較低，其補償與正常工作之報酬間作適當區隔、不同評價，較合乎公平。此外，特殊職務者與朝八晚五者有別，薪資架構也應不必相同，從而每日工作起迄時點、工作時數均可有相應之適當差異，從而適宜且應由立法者作框架規範，惟其內容仍應以不得有礙健康為準繩。

三、因為機關之立法等作為不可侵犯人民之健康權，也就是不可

准許有礙健康之加班行為。以健康權維護為準繩，就高雄市政府消防局之規定言，一般情形，外勤消防人員勤務日加班時數（不含較長之得睡眠休息待命時間以 8 小時計，及與一般公務人員同之中間短暫休息用餐時間，中午傍晚各以 1 小時計）應在 8 小時以內（24 小時減 2 小時減 8 小時等於 14 小時），與一般公務人員之工作時數 8 小時合計，全部強度較高之工作時間確在 16 小時以內，勤務日超時強度工作時數約 6 小時，一個月 15 個勤務日共約 90 小時，故尚難即謂其規定違憲。

協同意見書　　林俊益大法官　提出

壹、前言

本件解釋係【公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案】。

本件聲請人，係 2 位外勤消防人員（下稱消防員），認為其服勤之勤務時間每日 24 小時後休息 24 小時（下稱勤一休一），與一般公務員朝九晚五上班 8 小時相比，顯然超時服勤（下稱超勤），並不合理，向其所屬機關申請調整勤務時間為每日 8 小時（請求一）、作成職務陞任為組員或科員之行政處分（請求二），超勤部分請求給付加班費或准許補休假（請求三），均遭否准。聲請人乃向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審，經保訓會復審決定，不受理請求一及二，駁回請求三。聲請人不服，向高雄高等行政法院提起行政訴訟，並追加訴之聲明（給付訴訟），將聲請人列入組員或科員之陞任甄選名冊中（下稱請求四）。經該院認請求一及二，依 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法（下稱保障法）第 77 條 1 項、第 78 條及第 84 條規定，屬於服務機關之管理措施或有關工作條件之處置，僅得申訴、再申訴，不得提起行政訴訟，至於追加請求四，被告不同意，且不適當，以裁定駁回其訴。**此部分涉及公務人員訴訟權之**

保障問題。請求三部分，法院依保障法第 23 條規定，認其請求為無理由，以判決駁回其訴。聲請人不服，抗告、上訴於最高行政法院，嗣經該院認抗告及上訴均無理由，裁定駁回抗告，判決駁回上訴[1]。聲請人認最高行政法院確定終局裁定、判決所適用之保障法第 77 條 1 項、第 78 條及第 84 條規定（下併稱系爭規定一）、高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定（下稱系爭規定四），上開保障法第 23 條（下稱系爭規定五）、內政部消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定（前揭三條文，下併稱系爭規定六），有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。本院認為公務員服務法第 11 條第 2 項規定（下稱系爭規定二）與公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定（下稱系爭規定三），與系爭規定四具有重要關聯性，一併納入審查。

本案釋憲結論：一、系爭規定一有關公務人員申訴、再申訴規定，與憲法保障訴訟權之意旨尚無違背；二、系爭規定二、三及五，未就業務性質特殊機關所屬公務人員之勤休方式及超勤補償，設定符合憲法服公職權及健康權保障意旨之**框架性規範部分**，違憲；三、系爭規定四與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背。四、系爭規定六應於前揭框架性規範訂定後檢討之。對上開解釋結論，本席敬表同意，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

貳、本號解釋 5 項首次性之釋示

相較以往，本號解釋有 5 項首次性之釋示如下：

一、釐清公務人員訴訟權保障應有觀念與路徑

行政訴訟法新制及保障法新制施行後，本院首次表態釋示：公務人員不因其身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。本號解釋文第 1 段釋示：「本於憲法第 16 條有權利

[1] 最高行政法院 103 年度裁字第 1913 號裁定及 103 年度判字第 724 號判決參照。

即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。**公務人員服勤時間與休假制度，應受憲法服公職權之保障。**」

二、公務人員服勤時間與休假制度，應受憲法服公職權之保障

本號解釋**首次表態**釋示：公務人員服勤時間及休假制度等攸關公務人員權益之事項，自應受憲法第 18 條服公職權之保障。

三、公務人員服勤時間與休假制度，應受憲法第 22 條之保障

人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利，雖經本院釋字第 753 號及第 767 號解釋提及，惟上開 2 號解釋對憲法保障健康權之內涵均未釋示，**本號解釋首次表態對憲法保障健康權之內涵予以釋示**。本號解釋理由釋示：憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。公務人員**服勤時間及休假制度**，攸關公務人員得否藉由適當休息，以維護其健康，應屬憲法第 22 條所保障健康權之範疇。

四、形成涉及健康權之法制，國家負有最低限度之保護義務

本號解釋不僅釋示憲法保障健康權之內涵，更**首次表態**釋示國家負有最低限度之保護義務，本號解釋理由釋示：國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。業務性質特殊機關之公務人員，如外勤消防人員，其特殊服勤時間及休假制度，亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之

保護要求。

五、超勤補償，俸給延伸，並非恩給，應受憲法服公職權之保障

超時服勤之法定補償，是否受憲法保障？本號解釋**首次**表態，釋示超時服勤之法定補償，受憲法服公職權之保障。解釋理由釋示：公務人員於法定上班時間以外應長官要求執行職務之超勤，因其服勤內容與法定上班時間之服勤相同，國家對**超勤自應依法給予加班費、補休假等相當之補償**。此種屬於給付性措施之**法定補償**，並非恩給，乃公務人員依法享有之**俸給或休假等權益之延伸**，應受憲法第 18 條服公職權之保障。

參、公務人員訴訟權之保障

公務員、軍人[2]、教師、學生及受刑人之基本權利，遭受公權力措施之違法侵害，往昔因受特別權力關係（或稱特別服從關係）理論之影響，不得向法院提起行政訴訟尋求救濟。但在大法官不斷創新解釋下，逐步放寬公務人員不得爭訟之限制，逐一在各個相關個案解釋中，本於有權利即有救濟之憲法原則，打破特別權力關係理論之箝制，回復基本權保護的領域，茲以近 10 年來解釋說明如下：

一、就學生[3]而言

釋字第 684 號解釋（100 年 1 月 17 日公布）釋示：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，**如侵害學生受教育權或其他基本權利**，即使非屬退學或類此之處分，**本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨**，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。」及釋字第 784 號解釋（108 年 10 月 25 日公布）釋示：「本於憲法第 16 條保

2 軍人部分，早期有釋字第 201 號、第 430 號、第 459 號解釋可資參照。

3 關於學生，最早有釋字第 382 號解釋，允許學生就退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，得依法提起訴願及行政訴訟。

障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其**權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時**，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。」

二、就教師而言

釋字第 736 號解釋（105 年 3 月 18 日公布）釋示：**本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨**，教師認其**權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時**，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。教師法第 33 條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利。

三、就受刑人[4]而言

釋字第 755 號解釋（106 年 12 月 1 日公布）釋示：受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而**不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時**，得向法院請求救濟。

簡要歸結上開 4 解釋意旨，均強調本於有權利即有救濟之憲法原則。釋字第 684 號解釋釋示，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如**侵害學生受教育權利或其他基本權利**；釋字第 736 號解釋釋示，教師認其**權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害**時；釋字第 755 號解釋釋示：監獄處分或其他管理措施，不法**侵害受刑人憲法所保障之基本權利**且非顯屬輕微；釋字第 784 號解釋釋示，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害。換言

[4] 對受羈押被告之訴訟權保障，有釋字第 653 號及第 720 號解釋可供參考。

之，本於有權利即有救濟之憲法原則，如行政處分或管理措施，侵害學生、教師或受刑人之權利（基本權利、權利），非顯屬輕微，均得向法院請求救濟，依法提起相應之行政訴訟以為救濟。

四、就公務人員而言

（一）逐一打破特別權力關係

關於公務人員訴訟權之保障，本院釋字第 187 號解釋，針對公務員依法辦理退休請領退休金，首先打破特別權力關係理論而釋示：公務員「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。」嗣並有釋字第 201 號解釋闡釋：「公務員依法辦理退休請領退休金，非不得提起訴願或行政訴訟。」（嗣另有釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號及第 338 號解釋，逐步肯認得提起訴願及行政訴訟之情形）因而帶動公務人員保障法之制定公布施行[5]，建構完整之公務人員救濟體系。第 1 條明定：「為保障公務人員之權益，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法律。」第 4 條規定：「公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。」換言之，關於公務人員權益之保障，採雙軌制，復審、再復審制與申訴、

5 85 年 10 月 16 日制定公布施行公務人員保障法，全文 35 條，其立法背景略以：公務員與國家之關係，往昔由於受「特別權力關係」理論之支配，致僅強調為民服務及忠實執行職務之義務，公務員之權利因而未受相對之重視。直至司法院大法官會議釋字第 187 號解釋，始於實務上對「特別權力關係」加以修正。自該號解釋以降，司法院大法官對有關公務員權益之保障，已作成多號解釋在案。考試院為貫徹憲法第 83 條及憲法增修條文第 6 條有關公務人員之保障規定，以健全人事法制，爰**參照司法院大法官之相關解釋意旨**，並參酌世界各主要國家有關公務人員保障制度，擬具「公務人員保障法」草案，嗣經立法院完成立法程序，並於 85 年 10 月 16 日公布施行迄今。

再申訴制。

（二）制定保障法之再修正

前揭區區 35 條條文，顯然不足以保障公務人員之權益，且全新風貌的訴願法及行政訴訟法於 87 年 10 月 28 日修正公布，邁向訴願法及行政訴訟新制，保障法為配合此等新制之修正施行而於 92 年 5 月 28 日再修正公布[6]，從 35 條擴充為 104 條，第 2 章實體保障、第 3 章復審程序（第 25 條至第 76 條）、第 4 章申訴及再申訴程序（第 77 條至第 84 條）。

（三）復審程序

6 其修正案總說明略以：鑑於近年來，司法院大法官對有關公務人員權益保障之相關解釋，已愈來愈多，**尤其釋字第 396 號解釋對公務員與國家之關係為「特別權力關係」之理論更大幅修正，而強調為「公法上職務關係」**，致公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）於實務運作上，雖跟隨司法院大法官相關解釋之意旨而作適度之配合調整，惟以公務人員保障法僅有 35 條條文，且兼涵括實體與程序之規定，實嫌簡略。為強化公務人員執行職務有關之權益保障，實應充實其相關之實體規定，以落實國家照護公務人員之責任。再者，**公務人員保障法所定公務人員權益救濟制度，亦屬行政救濟制度重要之一環。**然該法所定之復審、再復審程序係準用訴願法之規定，但因公務人員受國家機關之處分，究與人民所受之行政處分，其性質並非全然相同，故於適用上，難免滋生疑義，且該法所創之申訴、再申訴制度，其規定之內容，亦甚為簡略，如申訴期間、再申訴之審理程序，均付之闕如，致於實務運作上，時生適用上之困擾，實不足以應付日漸繁複之保障事件，亟需加以全面檢討修正。此外，公務人員亦迭有反應，希能建構完整、自有之公務人員救濟體系。**復以 87 年 10 月 28 日修正公布之訴願法及行政訴訟法，對救濟制度已作大幅度之變革，訴願法修正刪除再訴願程序，行政訴訟法亦改採二級二審制，則公務人員保障法所定復審、再復審程序宜否再準用訴願法之規定，實值探討。**因此，為縝密公務人員保障法之救濟程序，加強審議功能，以使該法之相關審理程序規定更合時宜、更為周延，爰參酌新修正之訴願法、行政訴訟法、行政執行法及新制定之行政程序法與公務員懲戒法修正草案等之規定，加以修正；且有關救濟程序之法規，如上揭訴願法、行政訴訟法，均係於法律中詳定其相關審理程序，並無授權以施行細則訂定者，公務人員保障法自亦以詳為規定其相關審理程序規定為宜，如此，方能建構公務人員保障法特有之救濟制度，確保公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展。

85 年保障法制定之初，第 4 條規定：「公務人員權益之保障，依本法所定復審、再復審、申訴、再申訴之程序行之。」換言之，關於公務人員權益之保障，採雙軌制，復審、再復審制與申訴、再申訴制。其立法理由略以：「明定公務人員之**權益遭受侵害或受委曲**，應依本法所規定之復審、再復審、申訴、再申訴之程序救濟」，保障法第 25 條第 1 項前段規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為**違法或顯然不當，致損害其權利或利益者**，得依本法提起復審。」足見公務人員認為公權力措施違法或顯然不當，損害其權利或利益者，得依保障法提起復審，請求救濟。因公權力措施**違法或顯然不當**，侵害公務人員之權利或利益，涉及**違法性判斷，本於有權利即有救濟之憲法原則**，公務人員不服復審決定，自得提行政訴訟（保障法第 60 條及第 72 條參照），請求救濟。

（四）申訴、再申訴程序

保障法第 77 條第 1 項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」**其所稱不當之管理措施或有關工作條件之處置，不涉及違法侵害權利[7]之部分，自無「有權利即有救濟」之問題**，如

7 本院釋字第 187 號解釋釋示：按憲法第 16 條所謂人民有訴願及訴訟之權，乃指人民於其權利受侵害時，有提起訴願或訴訟之權利，受理訴願機關或受理訴訟法院亦有依法審查決定或裁判之義務而言。此項權利，間因其具有公務員身分而有所差別，如公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官發命令之義務，除長官所發命令**顯然違背法令或超出其監督範圍**外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見，要無援引訴願法提起訴願之餘地（參照公務員服務法第 1 條、第 2 條及本院院字第 311 號解釋）。從而除有此類特殊情形外，憲法或法律所保障之公務員權利，因主管機關之**違法或不當之行政處分**，致受損害時，尚非均不得循行政或司法程序尋求救濟。

有違法侵害權利者，自應依復審程序處理。換言之，上開不當公權力措施，並不包括得依復審程序救濟之事項，且非屬於行政處分之措施或處置**是否不當，不涉及違法性判斷**，基於權力分立原則，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。況上開規定並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。是以本號解釋認為，系爭規定一，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。

（五）徹底落實有權利即有救濟之憲法原則

目前行政訴訟實務之通說見解認為：因公務員身分受行政處分得否提起行政爭訟，應就處分內容分別論斷，如該行政處分足以改變公務員身分關係，或於公務員權益有重大影響之處分，或基於公務員身分所生之公法上財產上請求權遭受損害，可提起行政爭訟；至於**未改變公務員身分關係**，或對其憲法所保障服公職之權利未有**重大影響**，亦未損害公務人員之**公法上財產請求權**之措施，諸如記大過、記過處分、申誡懲處、考績評定、免除行政兼職，或機關長官、主管所為不同區域或職務之調任、工作指派、所發布之職務命令、所提供之福利措施等，核屬保障法第 77 條第 1 項所指之工作條件或管理措施，非屬行政處分，公務人員僅得依申訴、再申訴程序尋求救濟，不得以復審之程序請求救濟，亦不許提起行政訴訟（司法院釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 430 號、第 483 號、第 539 號等解釋意旨參照）。職是，**未改變公務員身分關係**或對其憲法所保障服公職之權利未有**重大影響**，亦未損害公務人員之**公法上財產**

請求權之內部工作條件或管理措施，基於訴訟資源合理分配及公務機關內部管理之必要，不論對之以何種形式之行政訴訟種類提起行政訴訟，均非法所許。

本席認為，上開實務通說見解，固以本院釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 430 號、第 483 號解釋為其主要論據。但上開諸多解釋之公布時間（第一件釋字第 187 號解釋作成於 73 年 5 月 18 日，最後一件釋字第 483 號解釋作成於 88 年 5 月 14 日），均係於 89 年 7 月 1 日施行行政訴訟法新制（全文修正計 308 條）及 92 年 5 月 28 日公布施行保障法新制之前，上開解釋係在法制不甚完備之歷史背景下所為，有其歷史的貢獻。惟在完善保障公務人員權益之新制法律，已有多元而全面的相關規定，且上開解釋意旨均已在上開法律新制逐一落實，既有行政訴訟法新制及保障法新制，自應適用法律新制。特別係行政訴訟法第 2 條明文規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」揭示公法上爭議之訴訟救濟之概括保障規定，明定公法上爭議，除法律另設訴訟救濟途徑者外，均得依行政訴訟法提起行政訴訟，俾符有權利即有救濟之憲法原則。新制施行後，有關公務人員權益之保障，自應適用行政訴訟法新制及保障法新制相關規定，判斷可否向行政法院提起行政訴訟以為救濟，而毋庸拘泥於上開解釋先例意旨（有無**改變公務員身分關係？有無**對其憲法所保障服公職之權利**重大影響？有無**損害公務人員之**公法上財產請求權），以判斷可否向行政法院提起行政訴訟以為救濟，俾符**有權利即有救濟之憲法原則。是以本號解釋理由「五、不受理部分」特別指出：本院釋字第 298

號及第 323 號解釋「關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係**因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為**。於保障法、行政訴訟法等相關法律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應**依相關規定及本號解釋意旨**，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務」，**此乃本號解釋非常重要的弦外之音！殊值發人深省！**特別係公務人員依保障法第 25 條規定，對於服務機關或人事主管機關所為之**行政處分**，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益時主張公權力措施違法侵害其權利時，更應注意適用行政程序法第 92 條及訴願法第 3 條有關行政處分之定義[8]，判斷是否為行政處分，**不宜輕易逕認**服務機關之管理措施或有關工作條件之處置，並非行政處分，而剝奪公務人員憲法訴訟權保障之權利，以**落實有權利即有救濟之意旨**。

肆、消防員勤休方式之憲法爭議

高雄市政府消防局消防局勤務細部實施要點（下稱勤務細部實施要點）第 7 點第 3 款規定：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」[9]即勤休更替採「勤一

[8] **行政程序法第 92 條規定**：「（第 1 項）本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第 2 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」**訴願法第 3 條規定**：「（第 1 項）本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第 2 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」

[9] 此規定，係高雄市政府消防局於 88 年 7 月 20 日以高市消防指字第 7765 號函訂定公布，嗣於 103 年 3 月 10 日高市消防指字第 10331090200 號函修正名稱

休一」方式。服勤時間 24 小時後再休假 24 小時，日復一日，有無侵害公務人員憲法所保障之權利？

本號解釋首先闡釋審查基準：公務人員服勤時間及休假制度等攸關公務人員權益之事項，自應受憲法服公職權之保障；公務人員服勤時間及休假制度，攸關公務人員得否藉由適當休息，以維護其健康，應屬憲法第 22 條所保障健康權之範疇。

本件多數意見認為，公務員服務法第 11 條第 2 項規定及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，並**未就**業務性質特殊機關（如消防機關）實施之輪班、輪休制度，**設定**任何關於其所屬公務人員**服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中[10]連續休息最低時數**等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之**框架性規範**，未設定框架性規範部分，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。本號解釋多數意見，因此要求相關機關應於本號解釋公布之日起 3 年內，依本號解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。

至於上開勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定勤一休一方式，有無違反憲法健康權保障意旨？

經查：消防勤務之種類有「防災宣導」、「備勤」[11]、「消防安全檢查」、「水源調查」、「搶救演練」、「值班」[12]、「裝備器材保養」及「待命服勤」[13]等 8 項業務。茲以某消防隊某日之勤務分配表中某消防員

為：高雄市政府消防局消防勤務細部實施要點，除刪除「勤務交替時間為每日上午 8 時」外，其餘文字未調整，條文移列為第 6 點第 3 款規定。

10 例如，勤一休一之勤休更替方式，勤一之服勤 24 小時中，是否有連續休息之時間？如有，應有多少小時的連續休息，始符合憲法健康權之保護要求？

11 內政部消防署發布之消防勤務實施要點第 11 點第 2 款規定，備勤：服勤人員在勤務執行單位內，整裝隨時保持機動待命，以備災害發生時之緊急出勤救災、救護及災害調查。

12 內政部消防署發布之消防勤務實施要點第 11 點第 6 款規定，值班：由服勤人員於值勤台值守之，負責通訊連絡、傳達命令、接受報案及維護駐地安全。

13 內政部消防署發布之消防勤務實施要點第 11 點第 8 款規定，待命服勤：服勤人員保持機動待命，以備執行救災、救護、災害調查或其他臨時派遣勤務。

之 1 日勤務為例說明。

8～9	現地交接及勤前教育
8～10～12	救護車勤務
12~14	**備勤（救災）**
14~16～18	救護車勤務
18~20	**備勤（救災）**
20~22~24	救護車勤務
0~2	**備勤（救災）**
2~4~6	救護車勤務
6～8	**備勤（救災）**

本號解釋多數意見認為，上開「勤務規劃須依實際需要妥予規劃，訂定勤務基準，俾利各勤務執行單位據以按日排定勤務分配表，互換輪流實施。並應注意：服勤人員應在隊用膳；勤務種類，力求勞逸平均，動靜均勻，藉以調節精神體力；夜間在勤人數，除主管外，人數在 5 人以下之小隊，得將值班改為值宿。足見在服勤一日之消防勤務中，業已注意並維護外勤消防人員之身心健康。」釋示上開勤一休一之規定，與憲法保障健康權之意旨尚無違背。

由於上開勤一休一之勤務時間長達 24 小時，其中消防員是否有連續休息時間，攸關消防員受憲法健康權保障之身心健康問題，大法官念茲在茲，是以本號解釋多數意見特別要求：「相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。」表達大法官對消防員身心健康之關懷與重視！

伍、消防員超勤補償之憲法爭議

保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」從法條用詞「經指派」一詞觀之，上開規定應係針對有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員而為規定。至於業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤，其勤務形態究與一般公務人員通常上下班之運作情形有異。以消防機關為例，為全年無休服務民眾，其每日勤務時間為 24 小時，所屬消防人員之服勤時段分為深夜勤、夜勤及日勤 3 時段，與一般機關非全年無休只有日勤者不同。上開規定，顯然未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超勤，有未獲適當評價與補償之虞。例如，上開所舉案例，備勤（或待命服勤）屬於法定勤務之一種態樣（消防勤務實施要點第 11 點第 2 款及第 8 款參照），備勤時數分 4 段合計 8 小時，究應如何評價？待命服勤是否與正常上班服勤之性質相當？待命服勤提供勞務之強度及密度又應如何？又應如何補償？等等。本號解釋多數意見認為，保障法第 23 條及其他相關法律，未設定框架性規範，影響消防員受憲法保障之服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。並要求「相關機關應於本號解釋公布之日起 3 年內，依本號解釋意旨檢討修正，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超勤補償事項，如勤務時間 24 小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勞務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。」此一超勤補償之框架性規範的訂定，應可進一步落實業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）受憲法服公職權之保障！

陸、超時服勤補償之行政規則應檢討之

行政院 99 年 6 月 9 日行政院院授人給字第 0990062850 號函修正發布之各機關加班費支給要點第 1 點規定：「支給要件：以各機關員

工在規定上班時間以外，經主管覈實指派延長工作者為限。」係就常態機關之一般公務人員，依系爭規定五所定「經指派於上班時間以外執行職務者」而為「一般加班」之規範。至於系爭規定五所未規範之業務性質特殊機關之外勤消防人員，上開加班費支給要點第 5 點第 2 款另設「專案加班」特別規定：「機關因業務特性或工作性質特殊……，得申請專案加班，每人每月以不超過 70 小時為上限，……。但……消防機關外勤消防人員……之專案加班，得不受上開規定時數之限制，惟仍應本撙節原則從嚴辦理。」（同院 102 年 4 月 22 日行政院院授人給字第 1010061914 號函修正發布，僅文字調整；同院 107 年 4 月 10 日行政院院授人給字第 1070037347 號函修正發布，刪除專案加班原則上 70 小時之上限）。內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函修正發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點規定：「支給原則：（一）超勤時數依勤務輪值表排定計算，每人每日以 8 小時為上限，每月以 100 小時為上限，視預算編列情形核發，最高金額以行政院核定之數額發給。」第 10 點規定：「各級消防機關應依本要點規定另定執行計畫執行之。」據此，高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日局務會議通過之高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點**第 5 點規定**：「超勤加班時數與加班費支給標準：（一）超勤加班費按行政院核定加班費支給標準辦理；超勤時數依勤務分配表排定計算，每人每日以 8 小時為上限，每月以 100 小時為上限，並應視本局預算編列編列情形核發超勤加班費。（二）原所屬高雄市政府消防局：1.每月超勤加班費支領上限為 17,000 元。2.每日得報支 6 小時超勤時數，翌日上午 8-9 時勤教得再報支 1 小時超勤時數。3.請假半天得報支 3 小時超勤時數。（三）原所屬高雄縣政府消防局：1.每月超勤加班費支領上限為 12,000 元。2.每天最多報支 8 小時超勤。」（同院 102 年 8 月 23 日高市消防人字第 10233907500 號函修正名稱為：高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發執行計畫，並刪除時數及金額上限）**第 7 點規定**：「超時服勤而因公無法

補休，亦未支領超勤加班費者，依下列標準敘獎：1.每半年累計時數未達 50 小時者，併年終考績參考。2.每半年累計總時數達 50 小時以上，未達 100 小時者，嘉獎 1 次。3.每半年累計時數達 100 小時以上者，嘉獎 2 次。4.每半年累計時數達 150 小時以上者，記功 1 次。5.上、下半年累計均未達獎勵標準，而全年累計已達 50 小時者，亦予以嘉獎 1 次。」（上開依序第 4 點、第 5 點及第 7 點規定，下併稱系爭規定六）。

系爭規定六，分別規定每月超勤時數計算及加班費支領上限，以及因公無法補休或未支領超勤加班費之其他敘獎，目的固係在於對其超勤予以補償，本號解釋多數意見認為，於系爭規定五及其他相關法律，未就業務性質特殊機關之外勤消防人員超勤補償事項予以規範之情形下，上開加班費支給要點及系爭規定六，對外勤消防人員超勤之評價或補償是否適當，尚無從判斷，是以本號解釋要求：「相關機關應於前開超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之」。

柒、結論

本號解釋，在釋字第 736 號、第 755 號及第 784 號解釋之後，再度重申**有權利即有救濟之憲法原則**，在公務人員憲法訴訟權之保障上，要求相關機關應**依相關規定（行政訴訟法及保障法相關規定）及本號解釋意旨**（本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障），依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務，希望能對公務人員之權益保障，樹立新的里程碑！

此外，本號解釋依憲法服公職權及健康權之保障意旨，要求相關機關檢討修正相關規定，分別就業務性質特殊機關所屬公務人員之**勤休等事項，設定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範**，另就該等人員之**超勤補償事項，訂定符合憲法服公職權之框架性規**

範，希望能對業務性質特殊機關所屬公務人員之權益保障，提供全面性的新措施！

協同意見書　　黃瑞明大法官　提出

本號解釋涉及三個主要問題：消防人員服勤時間之相關法令是否侵害其服公職權及健康權，消防人員之加班費支領法令是否侵害其服公職權，以及公務人員之申訴制度是否侵害其訴訟權。爰提供協同意見如下。

第一篇：有關消防人員之服勤時間與加班費部分

壹、本號解釋以健康權之保障為核心，認為目前法令對業務性質特殊公務員之輪班、輪休制度之規定有所不足，應檢討改進：

對於業務性質特殊之公務員之休假，公務員服務法第 11 條第 2 項作了原則性規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」（系爭規定二），基於此，公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」（系爭規定三），本號解釋認為系爭規定二及系爭規定三「未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。」故要求相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內完成框架性規範之訂定。

至於業務特殊之公務員之加班費，公務人員保障法（下稱保障法）第 23 條僅作原則性規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」（系爭規定五），本號解釋認為系爭規定五及其他相關法律「未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務

人員（如外勤消防人員）之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權」亦要求相關機關於本解釋公布之日起 3 年內依本解釋意旨檢討修正，要求應檢討事項包括「就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，如勤務時間 24 小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。」故本號解釋就系爭規定二及三所規範業務性質特殊之公務員之輪班、輪休制度，係以健康權之保障為核心，而要求有關機關應於 3 年內訂定框架性之規範。然而輪班、輪休制度設計必然影響服勤時數及超時服勤補償事項，故健康權保障之規劃將影響及於服勤時數及超時服勤補償之框架性規範。

貳、消防人員工作之特殊性及目前有關其輪班、輪休及支付加班費之規定與實務運作之扞格與困窘之處：

一、消防工作之特殊性

消防人員工作性質特殊之處，在於必要時必須立即出動一定人力，以執行緊急救災任務，為實現此需求，必須備置一定人力於固定地點。[1]然而對於備置於特定地點待命之人員，並不要求全數隨時處於工作狀態，有部分人應可於緊急時能立即著裝集合出勤即可。另外除執行緊急出勤救災任務外，其他尚有安全檢查、教育訓練、裝備保養等任務。

就此而言，消防人員之工作特色，與常態上下班之公務人員固有很大差異，與其他全年無休之公務機關其實亦有所差別，如交通運輸、醫療與關務等機關並無經常性備置待命人員之必要，輪班執勤者原則上均處於工作狀態。至於警察、海岸巡防工作，與消防工作較類似，但就須備置大量待命人員此點，與消防工作仍有程度上之差別。

[1] 高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 9 點（七）規定：「隨時保持適當機動人力，每日服勤人員不得少於勤務執行單位總人數五分之二，另五分之三應包括輪（補）休、公、事、病假等在內……」

消防工作因為須備置大量待命人員，為了整合人力作有效運用，消防人員無法正常上、下班，甚至難以採用醫療及交通人員常用之三班制，而實務上採行集中天數輪值後休假，依各縣市之自行安排，有採勤一休一、或是勤二休一等方式者。在此特殊工作需求之下衍生消防人員特殊之輪值與休假方式，其輪班、輪休之方式，是否侵害其健康權，從而衍生之超勤工作是否獲得適當評價與補償，即為本號解釋要求有關機關制定框架性規範之核心問題。

二、現行規定與實務運作之扞格與困窘之處

消防勤務實施要點第 12 點第 2 款規定：「服勤人員每日勤務 8 小時，每週合計 40 小時，必要時得酌情延長。」依此，高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 2 款亦作相同規定，但第 7 點第 3 款規定「……本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時」，亦即消防人員必須於服勤日全天（24 小時）服勤後休息一天。據此，聲請人即主張消防外勤人員「須連續工作 25 小時（包括隔日上午 8 點到 9 點勤教時間），方得休息 23 小時，以此方式不斷輪替，每週工作時間達 87.5 小時，每月工作時數約達 350 小時（以 4 週計算），逾正常公務人員或勞基法規定 1 日工作 8 小時，每月約工作 160 至 180 小時之正常工時」，而侵害消防人員之健康權。

另外，依現行「消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點」第 6 點規定，超勤之定義包括「1、依勤務分配表執行防災宣導、備勤、消防安全檢查、水源調查、搶救演練、值班、裝備器材保養、待命服勤及其他臨時派遣等勤務，每日超過 8 小時（外宿日超過 6 小時）或每週超過 40 小時之時數。」故每日勤務超過 8 小時部分，或每周超過 40 小時部分，即得核計超勤加班費（第 7 點）。依此，於輪值日當日 24 小時，扣掉 8 小時勤務時間，另外 16 小時均得視為超勤，而得報請超勤加班費，然因預算限制，對於每月超勤加班費又設總額限制（高雄市政府消防局 17000 元；原高雄縣政府消防局 12000 元），致

限制每月加班時數之上限。亦即以可領加班費之總額作為計算超時之工作時數，如此造成削足適履之不正常現象。

此即聲請人所主張，採勤一休一制度者，每週工時均為 87.5 小時（以 25／2×7 天計算）相當於每週加班 47.5 小時（87.5－40＝47.5）。聲請人主張消防人員每月工作 350 小時（其中 190 小時屬超時），但是「超時服勤的部分有相當大比例無從請領加班費，也無從補休假，消防機關雖有給予嘉獎或記功等行政獎勵，然而消防隊員均受相同待遇，所累計的嘉獎或記功對於陞遷並無幫助。」

聲請人之主張係以服勤日之 24 小時全部計為工作時數為基礎，然而實際上此 24 小時中待命服勤時段並不排除消防人員得睡眠休息，則睡眠休息時段應如何安排，該時段於計算工時及加班費時應如何採計，顯然為目前實務運作時未加以考量，致計算工時與加班費時，產生扞格與困窘。

參、以健康權保障為核心，訂定框架性規範應考慮之問題

一、24 小時輪值時段內應有一定時數之連續睡眠時間

每人每日均須有充分之睡眠時間，始能維護健康之身體，此為常識。從健康權保障之觀點出發，24 小時輪值時段內有關睡眠時段之安排至少應有如下考量：

（一）每日應有連續不中斷之一定睡眠時間

輪值 24 小時內應安排一定時段之連續睡眠時間。本號解釋理由就維護健康權應有之最低睡眠時數並未作建議，實際時數應由有關機關衡酌各種因素後決定。警察勤務條例第 16 條第 3 項規定：「服勤人員每日應有連續 8 小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過 4 小時為度。……」可供參考。

（二）因輪班致無法於夜間休息者，應如何安排以減少對健康之危害，勞動基準法第 34 條規定：「勞工工作採輪班制者，其工作班次，每週更換一次。但經勞工同意者不在此限。」可供參考。

（三）因緊急勤務之需要，致睡眠被打斷或不足一定時數者，應安排

補充睡眠時段，以回復體力。

二、就輪值日之睡眠、休息時段應如何計算工作時數及加班費

本號解釋要求有關機關應就「待命服勤中依其性質及勞務提供之強度及密度為適當之評價與補償」，亦即就待命服勤時段中勞務強度及密度較工作時段為低者（含睡眠及休息時段）應如何計算工時及加班費之問題。就此，建議應考慮之點如下：

（一）德國勞動法院以對勞工身心健康的要求與負擔程度，區分為「備勤時間」、「待命時間」與「候傳時間」。「備勤時間」原則上被當作工作時間加以處理；「待命時間」原則上被視為工作工時，但雇主得給予較低之工資；至於「候傳時間」則不被認定為工作時間，勞資雙方得約定較正常工時為低之工資，[2]可供參考。

（二）另外勞動基準法第 84 條之 1 對於工作強度較低之監視性或間歇性之工作，其工作時間、延長工作時間上限及加班費，亦得於一定條件之下，由勞雇雙方約定另行約定，不受適用於一般勞工之規定限制，可供參考。

（三）安排於輪值日在消防局內連續睡眠之時段，不應視為工作時段，但就其無法回家而必須在消防局睡眠之犧牲，應給予適當補償。

（四）如因緊急任務之需要，停止輪休而服勤，或於每日服勤（8 小時）時間之外，遇有特殊情況而必須處理救災救護者，仍應按實際超勤時數核支加班費。

簡言之，本號解釋要求消防外勤人員於待命服勤時段內應給予一定之連續休息最低時數，以保障其健康權，但該休息時段是否屬工作時間，與相關之加班費計算，應與一般工作時段有所區別，如此方為正視問題之根源、實事求是，以更細緻、

[2] 參邱泰錄，約定未依法定方式給付加班費之效力（下），司法周刊第 1978 期第 2 版。

更精密之立法，消除目前實務運作上之扞格與困窘，並保障消防人員之健康權及服公職權等權利。

第二篇：有關公務員之申訴制度部分

壹、公務人員申訴、再申訴後能否請求司法救濟之問題

保障法第 77 條第 1 項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」依同法第 84 條，申訴、再申訴之後仍不服者，並無準用復審程序而得向司法機關請求救濟之規定（保障法第 77 條、第 84 條及第 78 條併稱系爭規定一），就此聲請人認為違反平等原則及比例原則而侵害人民權利。本號解釋認系爭規定一與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨並無違背，理由為「（系爭規定一）並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。」於解釋理由中進一步闡明「公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。」「是同法第 77 條第 1 項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。」就此二段理由，可知本號解釋之立場為：

就得提起申訴、再申訴之「管理措施或有關工作條件之處置」（保障法第 77 條）以及得提起復審程序之「行政處分」（保障法第 25 條），並未試圖從名詞定義上加以嚴格區分，而主要是以機關之措施涉及違法或不當，以及請求者之權利是否受到侵害，或僅權益受影響而區分

得提起復審或申訴之事件。如服務機關之措施涉及違法，致損害請求者之權利或利益，自應可於提出復審後提起行政訴訟以為救濟，甚至無須經復審程序而直接提相應之行政訴訟，如確認關係成立或不成立之訴及一般給付訴訟。如相關機關之措施僅涉及不當致影響公務人員之權益者，則於提起申訴、再申訴後不許其提行政訴訟，尚未侵害其訴訟權。

貳、司法機關應如何區分申訴案或復審案？

依據本號解釋之意旨，實務上之運作應注意者，至少有下列幾點：

一、「行政處分」與「管理措施」在定義上之界線應打破。機關之措施是否涉及違法而侵害請求者之權利，應由司法機關就實體個案為審查，故司法機關應儘量避免單從機關之措施種類（如考績、考試、調職、記過等名目）即認屬管理措施，而以不合法駁回聲請人之訴。

二、機關所採措施是否已達違法，或僅為不當之程度，以及請求者是否已達權利或利益受損害，或僅止於權益受影響之程度，尚有待個案中由法官依其具體情事為判斷，但又為避免司法權過度介入行政機關之管理措施，故本解釋案理由特別指明「至是否違法侵害公務人員之權利……依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。且行政法院就行政機關本於專業及對業務之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重。」

三、於保障法制定前大法官有關公務員訴訟權之多號解釋（如釋字第 298 號、第 323 號解釋等）不應優先於保障法而適用，尤其不應作反面解釋，而限制了公務員之訴訟權。本號解釋雖未依聲請人之主張對釋字第 298 號及第 323 號解釋為補充解釋，但已於不受理之理由中指出「該兩號解釋關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為。於保障法、行政訴訟法等相關法

律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應依相關規定及本解釋意旨，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務。」尤應為司法機關於審判時所注意。

第三篇：由公務員「特別權力關係」之存廢比較我國與德國公務員法制發展的重要階段

「特別權力關係」源自德國。特別權力關係，乃是相對於「一般權力關係」，即承認一般人民具有基本權受憲法保障，公務員雖亦為一般人民，但因對國家具有從屬性，受機關之不利益處分時，為內部之紀律關係，本於團體自律原則，排除司法權之審查，亦即公務員不得循一般人民受行政處分之行政救濟程序以相抗爭。[3]可知特別權力關係以承認人民與國家間處於一般權力關係，即具基本權為前提。本號解釋理由指出「公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同」可說已正式宣告公務員與國家間「特別權力關係」走入歷史。本院釋字第 736 號解釋亦具相同宣示。

一般認為我國長期以來因為受到德國「特別權力關係」理論之影響，致公務員之訴訟權利並未受到保障。本席認為公務員法制之演變與政治有密切相關，我國公務員權利保障之歷史階段與德國有類似之處，可為對照比較。

壹、德國公務員法制發展的幾個重要歷史階段：

一、德意志帝國君主立憲下的「特別權力關係」理論

一般認為 19 世紀德國學者拉班德（Paul Laband）與梅耶（Otto Mayer）為「特別權力關係」之首創者。由拉班德與梅耶之生平可以探知其創設特別權力關係之背景。

維基百科在介紹拉班德時，特別指出對其生平事業的理解應該在

[3] 此定義乃參酌釋字第 243 號解釋鄭健才大法官一部不同意見書，及許育典，教師因學校措施受侵害的權利救濟爭議–兼評釋字第 736 號解釋，載月旦裁判時報第 53 期，頁 8，2016 年 11 月。

他所處的時代背景以及政治氛圍（seine zeitgeschichtliche und politischen Rahmen）去理解。1871 年普法戰爭結束，普魯士大勝，德意志統一，德皇威廉一世於凡爾賽宮登基，建立德意志帝國。戰敗的法國被迫將已統治將近二百年的亞爾薩斯-洛林二省割讓予普魯士。原於德國 Königsberg 任教的拉班德，立即於 1872 年轉往亞爾薩斯省的史特拉斯堡大學任教，當時就稱之為德皇威廉大學（Kaiser-Wilhelms-Universität）。他在史特拉斯堡大學任教至退休，有將近 40 年的時間致力於史特拉斯堡的「德皇威廉大學」計畫，該計畫致力於促使新成立的史特拉斯堡大學為亞爾薩斯-洛林省在政治上與文化上回歸德意志帝國而作出貢獻，並且促進與當地的居民達成和解。

拉班德於 1880 年起擔任亞爾薩斯-洛林區議員，期間亦參與了該「帝國領域」的制憲活動，而表現於其著作。[4]當時的氛圍為鐵血宰相俾斯麥領導普魯士打敗法國完成德國統一之期間，民族主義高漲之氣氛可以想見。

梅耶也是於 1872 年轉往亞爾薩斯工作，先擔任律師，並自 1887 年擔任史特拉斯堡大學之教授，應該算是拉班德的後輩。於 1895 年及 1896 年出版德國行政法。

1848 年德意志革命期間於法蘭克福召開國民議會（Frankfurter Nationalversammlung），計畫以民主方式統一德國，討論公民權利以作為德意志各邦民主憲政的基礎，同年 10 月通過保羅教堂憲法，但因黨派對立等因素而失敗，當時軍人和官僚對德皇非常忠誠，亦為國民議會失敗之因素。

故由德國歷史可知，拉班德與梅耶提出特別權力關係時，德國已展開人民基本權之討論，並已進行制憲活動，以限制皇權，但制憲統一德國之運動失敗，反而是由普魯士以軍事行動打敗強鄰才逐步完成

4 參見 https://de.wikipedia.org/wiki/Paul_Laband（最後瀏覽日期：2019 年 11 月 29 日）。

統一，此即為上述二位學者提倡特別權力關係學說之時代背景。

俾斯麥曾熱心於良好官吏制度之建立，他曾說「如有良好的官吏，即使無完善的法律，亦能推行健全的政治，但如官吏邪惡，即使有最完善的法律，亦無補於事」。[5]俾斯麥心目中的良好官吏的形象，應該就是以服從為主要性格的官吏。學者論普魯士官員的職業準則為「服從、盡職、守時、節儉、準確，這與對軍隊的要求相同」「普魯士官員就這樣成為國王手中的得心應手的工具」、「國王通過這套官僚體制統治全國的臣民，並通過官僚主義的軍國主義化，把『官方的監督』精神強行滲入整個普魯士的日常生活」。[6]充分說明特別權力關係下官員的性格與地位。

二、納粹法西斯政權下的「專業公務人員制度重建法」（1933 年）以及「德意志公務員法」（1937 年）

1933 年 4 月 7 日納粹執政下的威瑪共和議會通過「專業公務人員制度重建法」（Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums）其目的在於將德國行政體系「同步化」（即納粹化）。其最顯著之條款為：各級公職人員須為「雅利安人」（第 3 條）亦即排除猶太血統之德國人擔任公職之權利。納粹政府得以任意解僱政治立場不同的公職人員（第 4 條），以及納粹政府得以假「精簡人事」之名，勒令公職人員提早退休（第 6 條）。[7]

1937 年 1 月 26 日威瑪共和議會通過「德意志公務員法」（Das Deutsche Beamtengesetz），同樣為納粹時期建立法西斯政權的重要法律，該法律要求德國公務員必須效忠執政黨及領袖，明文提倡個人崇拜。該法序言為「專業公務員植根於德意志民族，應具備國家社會主

5 參翁岳生，論特別權力關係之新趨勢，載氏著，行政法與現代法治國家，頁 135，國立臺灣大學法學叢書（二），1990 年 9 月 11 版。

6 參丁建弘／李霞，普魯士的精神和文化，頁 77，淑馨出版社，世界文化叢書，1996 年 8 月初版一刷。

7 參塞巴斯提安·哈夫納（Sebastian Haffner）著，周全譯，一個德國人的故事，頁 271-273，左岸出版社，2005 年 3 月初版。

義之世界觀，效忠於德意志帝國及其人民的元首，阿道夫·希特勒，以作為建立國家社會主義國家的基柱」，該法第 1 條第 1 項將公務員關係定位為對元首負有公法上的勤務與忠誠關係；第 2 項規定公務員之職責為受國家指揮的國家社會黨的意志的執行者；第 3 項明定國家要求公務員無保留的服從與最高的服務義務，而國家回報給公務員的則是終生職位之保障。[8]

三、戰後公務員制度之重建與演化

戰後德國依據波昂基本法之規定重建德國公務員制度，隨著民主法治之發展，逐步減除特別權力關係對公務員之限制，且為因應時代之變化而進行改革，「其改革的目標，在於減少國庫之沉重負擔，強化工作績效，對抗公務員之貪腐行為，以及促進工作的彈性化」。[9]不論是工業國家或是開發中國家，其公共行政之管理，莫不以效能及效率作為其最高之追求目標。[10]德國公務員諸多階段的改革已經朝向文官制度的「績效原則」、「彈性化」及具「競爭能力」的正確方向發展。[11]

進入 21 世紀，普魯士官員形象已非德國人心目中的良好官員。歷史學家評論普魯士官員為沒有獨立性、欠缺創造力，猶如未成年人。[12]可見進入 21 世紀，服從已非公務人員之唯一美德，創造力與績

8 參見 Die Entstehung des Deutschen Beamtengesetzes im Ⅲ Reich, von Dr.Mattias Mack 之介紹見 https://www.grin.com/document/178171（最後瀏覽日期：2019 年 11 月 29 日）。

9 見林明鏘，德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機，臺大法學論叢第 40 卷第 4 期，頁 2037，2011 年 12 月。

10 同註 9，頁 2044。

11 同註 9，頁 2062。

12 全文為「德意志帝國的權力菁英主要由官員階層組成，這完全是普魯士的作風。這些國家的公僕雖然有固定收入，經濟來源有保障，但是他們卻得面對一種未成年人的生活方式，因為，放棄個人意見的表達幾乎是工作分際的一部分。他們獲得社會的肯定和注目是因為他們在職位上的成就，而不是本身的創造力」，參若雅．朵思／理查．華格納著，莊仲黎譯，德國文化關鍵詞，頁 385，麥田出版社，2017 年 4 月初版。

效才是新好官員的形象。

貳、我國公務員法制發展的幾個重要歷史階段

一、清末制憲變法改革失敗

我國法制現代化，始自清末制憲變法改革。封建體制之下，官吏為皇帝之家臣。吏治良窳影響國家興衰，古今中外皆然。清末立憲變法便以澄清吏治為先，期望在維持君主體制之下制憲立法。自 1906 年至 1911 年修律大臣推出一系列新法律，包括民、刑實體法、程序法及公司法、破產法等。[13]辛亥革命後，無論是北洋政府或是南京政府都只是對這些法律略加刪改後繼續沿用，[14]甚至飄洋過海到台灣，體系架構和主要內容仍然不變。然而清末改革著力最深的官制改革，包括廢除科舉、裁汰冗員等卻未成功，因為官制改革涉及公務員之選拔、晉用等，影響眾多官吏之利益，而官僚是否效忠皇權，將影響皇朝之存續，因此官制改革遭遇皇親貴族極大阻力，終告失敗，王朝隨即覆滅。論者有謂清朝覆亡與立憲改革先從官制入手，遇官僚群體的強大阻力有關，而認憲改應先從開議院、擴大政治參與作切入點。[15]由清末改革官制失敗的經驗，可見官制和政治體制密不可分，而官制（公務員法制）之改革和政治體制之變化密切相關，甚至影響政權之存亡。

二、民國成立後戰亂頻繁，黨政不分

民國 18 年國民政府公布「公務員任用條例」，未能付諸實施，民國 38 年制定公布「公務人員任用法」亦因中央政府播遷來台，未及實施，國共內戰結果國民政府退守台灣，海峽兩邊的中華民國與中華人民共和國，分別由中國國民黨和中國共產黨掌政，兩邊均為黨政不分的時代，公務員必須以其對政黨的忠誠度獲得保障，而國家亦對公

13 「大清刑事民事訴訟法」（1906 年）、「新刑律草案」（1907 年）、「大清現行刑律」（1910 年）、「大清刑事訴訟律草案」（1911 年）、「大清民事訴訟律草案」（1911 年），見金滿樓，「紫禁城的落日」，頁 231，大旗出版社，2016 年初版。

14 同註 13，頁 232。

15 謝紅星，論清末立憲從官制改革入手之誤，中南大學學報（社會科學版）第 20 卷第 2 期，2016 年 4 月。

務員提供較優之待遇以為回報，以取得忠誠度（如台灣於全民健保施行前之公務人員健康保險，即以國家資源提供公教人員較佳之健康保險），再如黨職與公職併計服務年資等不合理現象。

1937 年的「德意志公務員法」對於公務員應效忠元首與國家社會主義之要求，對於海峽兩邊的官員都不陌生。台灣一直到解嚴前政府提倡的口號是「主義、領袖、國家、責任、榮譽」，其效忠順位仿自 1937 年德意志公務員法。

三、大法官透過大量解釋逐步建立公務員之訴訟權

民國 73 年釋字第 187 號解釋開啟了大法官保障公務員訴訟權之先河，其後大法官解釋大量且密集之解釋案由財產權之保障至身分權之保障，逐步開放至公務員之訴訟權。顯示當時公務員法制之缺乏已趕不上人權思潮與社會之進步，才有透過大法官解釋以保障公務員權益之必要，諸如釋字第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號等，逐步建立公務員之訴訟權。

四、公務員法制大量修正制定之時期

解嚴之後隨著民主法治發展，有關公務人員之法律大量修改制定，均具有時代之意義與重要性，其中較具關鍵重要性者包括公務人員俸給法、公務人員考績法、公務人員任用法等，又民國 98 年 6 月公布之公務人員行政中立法，其立法目的在於「確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動」（第 1 條），具指標性之意義。

五、基於大法官多件解釋意旨而制定之法律—公務人員保障法

公務人員保障法於 85 年 10 月制定公布，92 年大幅修正。公務人員保障法立法總說明即指出該法草案之擬具係「參照司法院大法官之相關解釋意旨，並參酌世界各主要國家有關公務人員保障制度」（公務人員保障法（92.05.28）立法總說明）。學者有認「我國公務員保障制度（法）之誕生，受到大法官解釋之影響甚鉅，結果亦造成保障制

度之內容與大法官解釋之內容彼此間有深厚依存關係。[16]對於在政治上容易引起重大爭議的法案，參照司法院大法官的多數解釋而訂定之法律，也可以詮釋釋憲制度在民主政治中可以發揮的功能。

六、廢除特別權力關係後的公務員—現代管理理念下的公務員

公務人員保障法制定之立法理由為「建構公務人員保障法特有之救濟制度，確保公務人員權益，以激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展。」所稱「勇於任事」的意思應該是期待公務員應更具獨立性與自主性，以創造和主動的精神執行公務，這與德國公務員法制改革所提出之「創造力」與「績效」之要求是一致的，亦即強化公務員權益保障之同時，亦期待公務員並不以服從為唯一之天職，而應發揮活潑創新之理念，勇於任事、創造績效。

16 見林明鏘著「我國公務人員保障法之研究」，載氏著，公務員法研究（一），國立台灣大學法學叢書系列 120，頁 173。

協同意見書　　楊惠欽大法官　提出

本席對本號解釋意旨敬表贊同，謹就解釋理由，提出協同意見如下：

壹、關於公務人員訴訟權保障部分：

本號解釋就中華民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法（下稱 92 年保障法）第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定（下併稱系爭規定一）認與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨無違，[1]因關係後續之救濟實務，爰提出協同意見如下：

公務人員保障法（下稱保障法）自 85 年 10 月 16 日制定公布，關於公務人員權益保障之救濟，即分採「復審、再復審」及「申訴、再申訴」兩套救濟程序。復審、再復審程序是針對「服務機關或人事主管機關所為之行政處分」，至於申訴、再申訴程序則是針對「服務機關之工作條件及所為之管理」。嗣後保障法雖歷經數次修正，並配合訴願法及行政訴訟法之修正，取消再復審程序，但以復審程序救濟之客體為「行政處分」，以申訴、再申訴程序救濟之客體則為「管理措施或有關工作條件之處置」（雖有作文字修正，但實質內涵相同）即「非行政處分」一節，則均未改變。另 89 年 7 月 1 日修正施行之行政訴訟法，增加行政訴訟之訴訟類型，關於主觀訴訟部分，除原即有之針對違法行政處分而為之撤銷訴訟外（按，要件有所修正），更增加課予義務訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟（詳見行政訴訟法第 4 條、第 5 條、第 6 條及第 8 條），而確認訴訟中之「確認法律關係成立或不成立訴訟」及一般給付訴訟，均非以行政處分作為訴訟之客體，訴訟要件上，亦無必須先行之前置程序，合先敘明。

關於上述保障法所稱之「管理措施或有關工作條件之處置」，公務人員對之如有不服，向來之理論及實務見解，係認僅得循申訴、再

[1] 本號解釋理由書第 6 段。

申訴程序為救濟，並不得提起行政訴訟。至其論據，或援引 92 年保障法第 84 條針對申訴、再申訴，未為準用同法第 72 條關於不服復審決定得依法提起行政訴訟之規範[2]，或認為因未為得循司法救濟之規定[3]。

惟 92 年保障法第 72 條係規定（現行法亦同）：「（第 1 項）保訓會復審決定依法得聲明不服者，復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內，依法向該管司法機關請求救濟。（第 2 項）前項附記錯誤時，應通知更正，並自更正通知送達之次日起，計算法定期間。（第 3 項）如未附記救濟期間，或附記錯誤未通知更正，致復審人遲誤者，如於復審決定書送達之次日起 1 年內請求救濟，視為於第 1 項之期間內所為。」即本條係關於不服復審決定之救濟方式、救濟期間之教示及教示錯誤或未為教示之效果規定。而如上所述，復審制度之救濟客體為行政處分，行政訴訟法關於行政處分之訴訟類型規範，如該法第 4 條、第 5 條規定之撤銷訴訟及課予義務訴訟，均有須先經訴願或相當於訴願等前置程序之要件規定，故 92 年保障法針對復審決定為如上述第 72 條之教示規範，自係基於前述行政訴訟法之訴訟類型規定及復審程序之客體為行政處分之本質而為。至於申訴、再申訴程序，其救濟之客體為「管理措施或有關工作條件之處置」，簡言之，即非行政處分，從而，公務人員不服此等非屬行政處分之行政行為，依首開關於行政訴訟之訴訟類型說明，其提起行政訴訟並無須經先行程序之要件限制，故 92 年保障法就申訴、再申訴程序於同法第 84 條為準用復審程序之規範，自無準用同法第 72 條針對復審決定所為救濟教示規定之必要。準此，亦可知 92 年保障法第 84 條針對申訴、再申訴程序，未為準用同法第 72 條之規範，並非當然能導出公務人員針對服務機關之「管理措施或有關工作條件之處置」不得提起行政訴訟。此外，92 年保障法針對再申訴決定亦

2 如本解釋原因案件之最高行政法院 103 年度裁字第 1913 號裁定。

3 吳庚，行政法之理論與實用，12 版 2 刷，2012 年 10 月，第 251 頁。

無不得聲明不服或類似之規定。故得否提起行政訴訟，自應觀諸行政訴訟法之規定，則於行政訴訟法之訴訟類型規定，關於得提起行政訴訟請求救濟之對象已非僅限於行政處分之規範下，公務人員針對服務機關之違法「管理措施或有關工作條件之處置」自非不得提起行政訴訟，僅是應選擇相應之訴訟類型。而此亦為本席贊同本號解釋基於有權利即有救濟之憲法原則，認系爭規定一符合憲法第 16 條保障人民訴訟權意旨之理由所在。

又 92 年保障法第 77 條第 1 項固規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」即以管理措施或有關工作條件之處置是否「不當」，作為救濟之態樣。然基於申訴、再申訴，性質上屬行政體系之自我省察或救濟程序，且「違法」之行政行為當然含有「不當」之內涵，故公務人員認服務機關對其所為之「管理措施或有關工作條件之處置」違法，致其權利受侵害，固可逕行提起相應之行政訴訟，但亦非不得於循申訴、再申訴程序，未獲救濟或完全之救濟後，再行提起相應之行政訴訟。而循申訴、再申訴程序為救濟及依行政訴訟法提起相應之行政訴訟，在救濟上最大之差異處，係循申訴、再申訴程序為救濟者，其得請求救濟之行為態樣包含行政行為之違法與不當，至於提起行政訴訟請求救濟者，則限於違法之行政行為。

另如上所述，得循復審程序請求救濟之客體為「行政處分」，至所爭執之行政行為性質上是否為行政處分，則係實務上透過個案之行為內涵，依行政處分之要件予以認定，甚或予以類型化之事項。又因行政處分之要件，行政程序法第 92 條、訴願法第 3 條均已定有明文，則本院釋字第 298 號解釋及第 323 號解釋等解釋既作成於明定行政處分要件之上述法律施行前，自無從影響個案行政行為是否該當行政處分要件之認定。換言之，於審判實務上已不得再據之為個案之行政行為是否該當行政處分要件之論據。至個案爭執之行政行為是否屬於行政處分，因具相當之專業性，甚至須審判實務透過案例予以形成共

識，故於個案審判時，審判長妥予適用行政訴訟法第 125 條之闡明權規定，以簡省訴訟勞費，相信亦是可期待的。

貳、關於外勤消防人員之勤休方式及超勤補償部分：

一、關於勤休方式為「勤一休一」部分：

本號解釋多數意見認公務人員服勤時間及休假制度屬於涉及「服公職權及健康權」之重要事項，而須以法律或法律授權之命令為框架性規範。[4]本席認為並非指公務人員每日應幾點上班、幾點下班之細節性規定，而係指每日、每週之固定上班時數（即據以認定超勤之標準）、每日最高上班時數等等屬於框架性之規定。而此等框架性規定，經由對公務人員服務法第 11 條第 2 項（下稱系爭規定二）及週休二日實施辦法第 4 條第 1 項(下稱系爭規定三)為整體關聯意義之解釋，固可認為於如本件之業務性質特殊機關之外勤消防人員之服勤時間及休假制度已以法律或法律授權之命令為規範（按，是否規範不足係另一問題)。然為系爭勤一休一規範之 88 年 7 月 20 日高市消防指字第 7765 號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點（下稱系爭規定四），細究其訂定時間為 88 年 7 月 20 日，而系爭規定二則係 89 年 7 月 19 日修正公布，並與系爭規定三均係於 90 年 1 月 1 日施行，則於系爭規定二、三於 90 年 1 月 1 日施行前，關於公務人員服勤時間，有無法律或法規命令之框架性規定？

實則於系爭規定二、三施行前，公務人員之每日辦公時數、每週之例休假，係由主管機關以發布函令方式為之，如行政院 60 年 7 月 10 日臺六十人政參字第 21595 號函[5]即屬之。而此等函令依其內容，

---

4 本號解釋理由書第 8 段、第 10 段及第 11 段。

5 行政院 60 年 7 月 10 日臺六十人政參字第 21595 號函：「一、辦公時間，自上午 8 時 30 分至 12 時 30 分，下午 1 時 30 分至 5 時 30 分。除星期六下午依例放假外，上下午均需辦公，全年一致。二、臺北地區以外之中央機關、臺灣省地方機關、公營事業機構、學校及性質特殊之機構辦公時間，由臺灣省政府或各主管機關於每天辦公 8 小時限度內，自行訂定。(行政院 60.07.10.臺六十人政參字第 21595 號函)」

尚無從認定有法律授權；至於當時之其他法律或法規命令，僅有 88 年 1 月 1 日施行之公務人員請假規則第 14 條前段：「曠職以時計算，累積滿 8 小時以 1 日計；」之規定，或可間接得出公務人員每日之法定上班時數為 8 小時之結論。然上開所述系爭規定二、三之框架性規範與系爭規定四，在時間上之落差，得否據之而補足，本席存疑！其實本號解釋並非未查知系爭規定二、系爭規定三與系爭規定四在時間上有約 1 年餘之落差，從而乃有公務員服務法第 11 條第 1 項規定之援引，及據之而為「其所稱『法定時間』，自應包括法律、法規命令及行政規則所規定之時間。」等語之論述。[6]惟本號解釋另援引之公務員服務法第 11 條第 1 項：「公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可，不在此限。」之規定，固係於 28 年 10 月 23 日即制定公布，但依此條僅為「公務員辦公，應依法定時間」之規範，而無涉及如每日法定上班時數之實體內涵或授權之內容，難認其屬服勤時間之框架性規定。但因如上所述，90 年 1 月 1 日前之法規命令層次既非全然不存在與上班時數有關之規範，且於 90 年 1 月 1 日系爭規定二、三施行後，系爭規定四本於其為行政規則之屬性，自已當然具有訂定之規範依據，是於相關機關依本號解釋意旨訂定或修正相關規範前，系爭規定四自係如本號解釋理由書所稱係無違法律保留原則，而仍得作為規範之依據；並因關於法定上班時數等如前述系爭規定二、三訂定前後之規範位階的變化，屬我國行政法制進步軌跡之具體呈現，爰於此提出上開說明。

二、關於超勤補償部分：

92 年保障法第 23 條（下稱系爭規定五）係規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」本條誠如本號解釋理由書所言，「屬公務人員超勤補償之原則性規定」。[7]然既謂「原則性規定」，即表示已就

6 本號解釋理由書第 14 段。

7 本號解釋理由書第 19 段。

超勤之補償為規定，則本號解釋又謂系爭規定五「與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違」，[8]本席認為核係基於系爭規定五未另行針對業務性質特殊機關所屬公務人員之超勤補償為必要合理之特別規定，即認對於業務性質特殊機關所屬之公務人員部分雖有原則性規定得以適用，但規範仍有不足，尚非逕認系爭規定五之規範範圍僅及於一般常態上、下班態樣之公務人員，並不及於如本件外勤消防人員之業務性質特殊之工作型態者。而所以如此理解，不僅是系爭規定五在文義上，本得適用於各類業務型態之公務人員，故屬超勤補償之原則性規定。且上述二種不同理由之論據，其於認系爭規定五規範不足之結論上雖相同，但仍會形成於本號解釋所要求之「業務性質特殊機關所屬公務人員」超勤補償之框架性規範訂定前，此類人員之超勤補償是否存在「法律位階之規範」的差異性。而按諸此等業務性質特殊機關所屬公務人員之現行超勤補償規範，如本號解釋之個案所適用之高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點，即是以系爭規定五作為補償之框架，而為之細節性規定。換言之，現行中央機關或各地方政府係以系爭規定五作為超勤補償之框架性規定，而另為細節性規則之訂定。從而，系爭規定五雖經本號解釋認其規範不足，但於新法制定前，有全國一致適用於各類業務類型公務員之框架性規範，並容許於該框架下為因地制宜之細節性規定（按，若能依本解釋意旨修訂行政規則更佳），應仍係優於無框架性規範任各地方政府各行其事之法秩序狀態，致存有是否違反法律保留原則之疑義。而此亦係本席認為應採上述論據之理由之一。

本號解釋多數意見就系爭規定五，既稱「屬公務人員超勤補償之原則性規定，其規範意旨偏重於有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員。」[9]則僅依其中「原則性」及「偏重」之用語，本席認為已得認本號解釋之多數意見係認系爭規定五之適用範圍為各類業務

8 本號解釋理由書第 19 段。

9 本號解釋理由書第 19 段。

型態之公務人員，而非逕將業務性質特殊人員予以排除。然本號解釋多數意見緊接又為「系爭規定五及其他相關法律，未就業務性質特殊機關之外勤消防人員超勤補償事項予以規範之情形下，高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日，依據行政院發布之各機關加班費支給要點及內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點，發布高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定（上述第 4 點、第 5 點及第 7 點規定併稱系爭規定六）……於前開超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。」[10]等語之論述，基於系爭規定六屬本號解釋聲請人所聲請解釋之客體範圍，在本號解釋已作成超勤補償事項應訂定框架性規範之解釋下，再謂系爭規定六亦應一併檢討，本席固可理解（雖然屬於行政規則位階之各機關加班費支給要點及系爭規定六，於其上位階之法律、法規命令訂定後，依我國目前法制水準，當會隨之檢討修正，應無待本號解釋提醒）。惟觀其中關於「評價或補償是否適當，於前開超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之」[11]等文字，應不難探知其亦含有框架性規範訂定前，行政院發布之各機關加班費支給要點及系爭規定六仍得繼續適用之意旨，換言之，本席前開針對系爭規定五所採見解之理由，亦係本段論述所要表示之意旨之一，亦即系爭規定五實係業務性質特殊機關所屬公務人員之超勤補償之規範依據，惟仍有規範不足之處。然本段文字開宗明義即冠以：「系爭規定五及其他相關法律，未就業務性質特殊機關之外勤消防人員超勤補償事項予以規範之情形下」之可多義解釋之文字（按，此等文句之真意，可解為系爭規定五之規範範圍不及於「業務性質特殊機關之外勤消防人員」，亦可解為規範範圍是包含業務性質特殊機關之外勤消防人員，而係因未對此類人員另定特別規定，致有規範不足之違憲），不僅讓本號解釋就系爭規定五究係採取何種見解徒生疑義，亦滋生本

10 本號解釋理由書第 21 段。
11 本號解釋理由書第 21 段。

號解釋理由書前後是否有所扞挌之疑慮。

本號解釋理由書中關於「國家對超勤自應依法給予加班費、補休假等相當之補償」等語[12]，本席認不論系爭規定五之規範範圍是否包含業務性質特殊機關之公務人員，超時服勤之補償方式均不應僅限於給予加班費及補休假兩種方式，尤其是業務性質特殊機關所屬公務人員，若如此設限，勢難不因影響業務之執行而於公益有礙。則於「等」之文字前臚列之事項，例示或列舉均屬解釋可能範圍下，本席認上述「給予加班費、補休假」之文字，應屬就超勤補償方式為例示之敘述，亦附此敘明。

部分協同部分不同意見書

蔡明誠大法官　提出
吳陳鐿大法官　加入

本號解釋明確肯認人民之健康權屬於憲法第 22 條所保障之基本權利，並就消防人員等業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤與休假等攸關其健康權保障之框架性規定，以規範不足立論出發，均具有開創意義，可資贊同。惟就公務人員依公務人員保障法（下稱保障法）所為行政救濟，認其係參照本院釋字第 784 號解釋為依據，不無疑義，且本號解釋對於保障法第 23 條及相關規定就消防人員之加班費、備勤及待命服勤等概念之立論，仍值得再探討，爰提出部分協同部分不同意見書如下：

一、公務人員行政爭訟權保障之二分雙軌制度之探討

保障法第 4 條第 1 項規定公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。同法第 6 條第 1 項規定各機關不得因公務人員依本法提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置。上開規定區分不利之行政處分與不合理之管理措施或有關工作條件之處置，此意含「行政處分」與「管理措施或有

12　本號解釋理由書第 18 段。

關工作條件之處置」二分法，亦即區別處分與處置兩種情形。同法第 25 條第 1 項規定，公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。同法第 77 條第 1 項規定，公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。由以上規定可見，保障法在行政處分（所謂權利事項）與管理措施或工作條件之處置（所謂管理事項）二分情形下，係採申訴（再申訴）與復審之所謂二元救濟模式。就行政處分，因合法性與合目的性之不同，而區分違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，依保障法提起復審；就管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，則依保障法提起申訴、再申訴。此或可稱之為二分雙軌行政救濟制度。本號解釋於理由書中謂，保障法第 77 條第 1 項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括其得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及合法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。由此可見，本號解釋基本上並未否定現行保障法所存在之公務人員行政爭訟救濟二分雙軌制度。

以上二分法之情形，與德國法比較，有如 Carl Hermann Ule 教授曾提出之基礎關係與經營關係（Grund- und Betriebsverhältnis）二分理論。之後，陸續發展出特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）等見解。將之區分行政處分（Verwaltungsakt）與單純內部組織或教育措施（Rein interne organisatorische und pädagogische Maßnahmen）。有關行政處分部分，係依德國行政程序法第 35 條規定，其構成要素為公權力措施（Hoheitliche Maßnahme）、機關（Behörde）、公法領域之個別事件與對外之直接法律效果（unmittelbare Rechtswirkung nach außen），亦適用於與國家具有特別法律關係（或稱特別身分（地位）關係）之公務人員、學生及受刑人等。如屬於單純內部組織或教育措施，則屬於單純事實行政行為（Die rein tatächlichen

Verwaltungshandlung）（事實行為；Realakte），因其不具對外效果之規制特性（Regelungscharakter），故不認為其屬於行政處分。

本院釋字第 784 號解釋，對於各級學校學生之行政爭訟救濟，以學校之教育或管理等公權力措施取代行政處分與事實行為之區分，試圖打破基礎與單純管理措施二分之判斷標準，並以公權力措施之干預是否顯然輕微來判斷是否構成權利之侵害，及教師與學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地等附論，擬緩和因開放行政爭訟之救濟管道，所可能產生之衝擊。但本席於此引述該號解釋所提之意見，該號解釋雖嘗試打破前述傳統二分關係之分類，開放各級學校學生行政爭訟權之範圍，惜並未同時充分提出較明確且可操作之判斷標準，以杜爭議，將不利於未來合理有效處理具體個案。此問題更可由上述保障法相關申訴與復審雙軌救濟制度之設計，看出行政爭訟制度存在二分雙軌救濟模式之現況。換言之，本號解釋之文字，雖明示其係參照本院釋字第 784 號解釋，但卻未釐清就學生所作出之前號解釋可能拆解二分雙軌制度之結果。是本號解釋雖延伸該號解釋有關顯然輕微及尊重專業判斷等附論之見解，但如將前後相連兩號解釋比較，可見前號解釋有所不足之處。

二、本號解釋明確肯認憲法第 22 條保障健康權

本號解釋沿用本院釋字第 753 號及第 767 號解釋所承認憲法保障之健康權，並明確指出其憲法依據，闡明人民之健康權，係屬於憲法第 22 條所保障之基本權利。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負生活上之一定照顧義務。雖其規範內涵仍有待定性及更精確化，但以憲法第 22 條所保障之概括基本權出發，跨出重要之一步。至於基本權之具體內涵及保障範疇，仍有待法院實務及學說之繼續深化，以利應用。

如本號解釋所示，公務人員服勤時間及休假制度，攸關公務人員得否藉由適當休息，以維護其健康，應屬憲法第 22 條所保障健康權

之範疇。特別是從勞動者（workers）之最高工時保障而言，將工作時間（勞動時間）與勞動者之安全（safety）及健康（health）保護相連結，以勞動者之健康保護作為解釋之出發點，亦符合國際發展趨勢。例如歐盟基本權憲章，除對人性尊嚴、自由及平等特設專章以外，於第 4 章亦對社會安全及連帶之共同關係（團結）（Solidarität; solidarity）特設專章，本章除家庭、生活照護及環境保護之社會權（soziale Rechte）以外，亦包括勞動之固有基本權（“eingentliche” Grundrechte der Arbeit）。此勞動權（Recht auf Arbeit），亦包含其對國家就勞工之安全及健康工作條件所負有義務之權利。[1]此亦可從上開憲章第 35 條明文規定任何人應受到醫療照護及健康保護（Gesundheitsschutz），可資印證。又歐盟議會及理事會於 2003 年 11 月 4 日公布有關工時（working time）之準則（Directive 2003/88/EC）（或稱指令）第 6 條及第 12 條，對於每週工時及夜間工作等，指出須確保勞動者之安全及健康。

從比較法觀察，在日本，有關一般勞動者勞動時間之法的規制，有從勞動者之健康保護、家族的、社會的、文化的生活保障，以及僱用之創造（即增加僱用勞動者之人數），作為其規制目的。勞動時間與憲法保障之基本人權攸關，對於法定勞動時間之縮短、法定勞動時間之彈性分配（即勞動時間規制彈性化），勞動時間法需要設有原則性規制。但對於業務性質特殊者，如具有公共性格之醫療、養護、急救、交通、通信、警察等業務，則往往需要有深夜交替制之勤務，惟此等業務之服勤，可能對勞動者造成健康障礙，或因於夜間人之行動機敏性減退等因素，可能引起作業上之危險，亦可能影響深夜勤務勞動者在家庭生活、社會生活上參與家族及社會活動之困難。[2]日本於

---

1 參照 Ulrich Becker, Grundrechte der Arbeit in Europa – Zu Funktionen, Verschränkungen und Konfliktlinien vernetzer Grundrechtsordnungen, EuR 2019, 469/473f..

2 參照片岡昇、萬井隆令，労働時間法論，東京：法律文化社，1990 年 5 月 28 日初版 1 刷，頁 29 以下，267-268。

1960 年代，固以確保一般勞動者之一定私人生活時間為主要動機，修正勞動時間相關法律。基於憲法第 25 條文化的健康生活及人的有價值之生活（勞動基準法第 1 條參照），原先是單純以避免勞動者之肉體及精神的疲勞狀態，以確保勞動者之充分私人時間作為規制勞動時間之目的。之後，解釋上係以享受家族的生活或社會的、文化的生活狀態為規制目的。另由於生存權及人類尊嚴思想之普及發展，勞動者之健康保護，在人類生活之保障，更提升其更高之理念地位。勞動時間之縮短，在歐洲已獲得相當大進展，但日本仍偶有發生勞動者過勞死等過重勞動之問題，故對於勞動者之健康保護與勞動時間規制，有需要進行深刻思考，特別是勞動者之健康保護，依然被認為是勞動時間規制之最重要之目的。[3]

從以上歐盟及日本之發展，並對照本號解釋以服公職權[4]與健康權競合為立論，均明確指出人民健康生活之基本權保護，並對勞動者之工作時間（勞動時間）因涉及健康保護，均不否認其屬於基本權保障範圍，雖所參考之憲法依據及內涵，容有不同，然此等立法例保護勞動者健康權益之思想，均值得參酌。

三、關於公務人員工時規範之框架立法問題

法律之立法模式，大略觀察，可區分單一立法與分散立法。在單一立法模式，實際上有時難以一部法律涵蓋所有規範對象及內容，故就框架條件（Rahmenbedingung）統一於單一法典，亦即以框架規範

3 參照西谷敏，労働法，東京：日本評論社，2008 年 12 月 20 日 1 版 1 刷，頁 278 以下；中山和久，最新労働時間法，東京：労働旬報社，1988 年 2 月 29 日 1 刷，頁 17 以下。

4 有關應考試服公職權，依憲法第 16 條規定，係與應考試相連結，故有認為其立法目的，係為保護人民有應考試而服公職之權利（參照林紀東，中華民國憲法逐條釋義（第一冊），台北：三民，民國 82 年 1 月修訂 7 版，頁 288 以下。）因該條對於服公職與應考試是一種或兩種權利，不無討論之餘地。因此，如參考歐盟前開憲章之連帶共同關係社會權之理念，實可將健康權與工作權（即如公務人員憲法保護之勞動權）相連結，作為其憲法依據及立論，似更精準。

（Rahmenregelung），設計制度之框架，明定基準性之基本規範，以利奠定個別法規之規範基礎，並提供實務上個案處理之判斷準則。此類框架規範，自以法律位階之規範形式，較為妥適。本號解釋雖認為涉及公務人員安全及健康有關之服勤時間及休假，性質上係屬重要事項，但僅要求其應以法律規定或有法律明確授權之命令規定，定其框架制度，其規範位階是否妥適，固尚待時間考驗。惟無論如何，有關框架規範之要求，係本號解釋特點之一。

四、就消防人員服勤與休假等攸關健康權保障之框架性規範不足問題

本號解釋明確承認健康權係屬憲法第 22 條所保障之基本權利，認於涉及健康權之法律制度形成上，國家負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。此明確揭櫫國家維護人民（包含公務人員）之最低限度之保護義務（Schutzpflicht）。進而認為業務性質特殊機關之公務人員，如外勤消防人員，基於其任務特殊性，固得有不同於一般公務人員之特殊服勤及休假制度，惟亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之保護要求。以此作為進一步建構本號解釋系爭規定二及三就業務性質特殊機關所屬公務人員之健康保障，對其服勤與休假框架制度規範不足（Untermaßverbot）原則之適用基礎，亦顯示本號解釋之另一特點。

從比較法觀點，在德國，於確定基本權保障範圍（或稱保護範圍）（Schutzbereich）後，比例原則審查屬於基本權限制之限制（Schranken-Schranken），係衡量可能造成干預基本權之手段是否符合必要性及相當性（即狹義比例原則），此有以過苛禁止（Übermaßverbot）稱之。[5]以上所稱必要性（Erforderlichkeit），係指採取較小侵害手段達成其目的者為必要。與過苛禁止相對之規範不足原則，則以國家負有基本權之保護義務（die grundrechtliche

[5] 參照 Peter Badura, Staatsrecht, 7.Aufl., München: Beck, 2018, C28.

Schutzpflicht）[6]，且國家對於人民須選擇較小同等有效手段（nach milderen, gleich Alternativen），以達成國家有效保護（Schutz）並同時未危害所有其他所欲達成之目的，於此係稱為有效性（Effektivität），而非前述所謂「必要性」。[7]本號解釋不同於以往較常運用之比例原則---基本權干預（Eingriff）是否過度（zu viel; zu intensiv; Übermaß）為審查對象（即過苛禁止（Übermaßverbot）原則），其因相關法令對基本權所保障法益之不許保護太少（zu wenig; Untermaß），而運用規範不足原則，以保護健康權之用意，可資贊同。此亦屬本號解釋之後，未來值得再深入探討之重點。

五、保障法第 23 條之意旨與消防人員加班費等工作津貼之其他給與義務

本號解釋延續本院釋字第 575 號、第 605 號及第 658 號等解釋，再度肯認國家對公務人員有給予俸給等維持其生活之義務，並認公務人員於法定上班時間以外應長官要求執行職務之超勤，如其服勤內容與法定上班時間之服勤相同，國家對超勤自應依法給予加班費、補休假等相當之補償，屬於應受憲法第 18 條服公職權保障之範圍。然本號解釋認保障法第 23 條規定公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償（即系爭規定五），其係屬公務人員超時服勤補償之原則性規定，其規範

---

6 參照 Oliver Klein, Das Untermaßverbot – Über due Justiziabilität grundrechtlicher Schutzpflichterfüllung, JuS 2006, 960ff.. BVerfGE 39, 1 –Schwangerschaftsabbruch I（第一墮胎案）。國家之保護義務，不僅是其所發展之生命之直接國家干預，亦要求國家保護該生命及促進其發展。（Die Schutzpflicht des Staates verbietet nicht nur unmittelbare staatliche Eingriffe in das sich entwickelnde Leben, sondern gebietet dem Staat auch, sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen.）

7 參照 Michael/Morlok, Grundrechte, 4.Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2014, Rd. 631. Oliver Klein, Das Untermaßverbot – Über due Justiziabilität grundrechtlicher Schutzpflichterfüllung, JuS 2006, 960ff.. BVerfGE 39, 1 - Schwangerschaftsabbruch I（第一墮胎案）。國家之保護義務，不僅是於其所發展之生命之直接國家干預，亦要求國家保護該生命及促進其發展。（Die Schutzpflicht des Staates verbietet nicht nur unmittelbare staatliche Eingriffe in das sich entwickelnde Leben, sondern gebietet dem Staat auch, sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen.）

意旨偏重於有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員。惟從該規定觀之，其規範實未區分一般或特殊公務人員之超時服勤補償之差異，似未有偏重於有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員之意。[8]此亦可從消防機關原本所訂定之就外勤消防人員超勤加班費核發要點之法源依據，明定其包括保障法，得以推知。[9]上開規定係屬應給付加班費、補休或敘獎等補償義務之公務人員保障規定[10]，而非對於公務人員權益之干預（Eingriff）規定，且其係明示經指派於上班時間以外執行職務之公務人員，其經長官指派執行職務之加班，實務

8 公務人員保障暨培訓委員會 106 年 4 月 28 日公保字第 1060005410 號函（摘錄），按公務人員保障法第 23 規定……是公務人員經指派於規定上班時間以外之時間執行職務，服務機關應給予相當之補償，以保障其身心健康；惟補償方式服務機關得視機關之預算、業務等之執行狀況，就所定之補償方式斟酌給予補償。又其他相當之補償，係一概括規定，各機關得視實際情形參酌上開條文所列補償項目，於相當範圍內本於權責處理，惟仍須依社會、經濟情況及社會通念予以合理考量，迭經本會歷釋在案。茲以公務人員之法定上班時間，於公務員服務法規已有規範，其於法定上班時間以外，仍經長官指派執行職務，顯為工作時間之延長，故本條所稱相當之補償，基於上開立法意旨，機關應就該補償與上班時間以外執行職務間之對價性、有無實益性等情，予以合理考量，並給予補償。此雖屬於新北市政府之詢問所回應之函，但其稱各機關並認其係重申該會歷年之見解，可資參酌。

9 於 86 年 12 月 24 日及 93 年 7 月 7 日分別修正消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 1 點規定，仍均明定其依據：（一）公務人員保障法。（二）行政院 91 年 12 月 2 日院授人給字第 0910047609 號函。（三）消防勤務實施要點。由此可見，其以為依據，自應認其包括保障法第 23 條規定。況且依該要點第 8 點之文義觀之，有關超勤補休與獎勵：消防人員超時服勤，各消防機關得視人力及勤業務需要情形予以補休或行政獎勵。此可見該規定與前開保障法第 23 規定相互呼應。惟 108 年 10 月 14 日修正消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 1 點規定，為利消防機關辦理消防人員超勤加班費核發作業，特訂定本要點。以上規定與本件系爭規定，則已未明定其法源依據。但該要點第 8 點規定，有關超勤補休及獎勵：消防人員超時服勤者，消防機關得視人力及勤業務需要情形予以補休或行政獎勵。消防人員超勤已補休之時數，不得支領超勤加班費。此規定與保障法第 23 條所定補償方式，並不違背。

10 本條規定之立法理由為「明定公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償，以保障其身心健康。」

上認其有如工作時間之延長，故其服務機關應給付加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。但現行就消防人員超時服勤之實務運作，延續保障法第 23 條有關多元補償方式之規定，在加班費、補休假以外，另以行政獎勵（例如獎勵狀）作為補償，以致於主管機關得以限縮請求加班費或補休之給與，此亦正是因未以金錢為主要補償方式，而引發聲請人有所不滿原因之一。本號解釋認「系爭規定五及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。」結論可資贊同。

從比較法觀察，在德國一般勞工之工時法規方面，依聯邦勞工工時法及各邦對於消防人員工時特別規定，主要就工時以法規命令（Verordnung）方式加以規定。至於超勤報酬規定，在個案之特別工時報酬未能達成合意時，則委由個別或團體協約，或契約解釋，或依民法有關僱傭契約規定（例如民法第 612 條第 2 項規定）[11]，以資解決，此將工時規制與報酬給付分開處理，可供參考。加班費屬於本俸之俸給以外之其他給與，在勞工加班報酬之補償方面，德國實務上有勞工主張對於待命服勤之超勤報酬，要求完全給與加班費者，但法院有認為比正常完全工作報酬為少，即如就正常工作報酬加以一定比例（例如 68%）折扣之給付，其認為相當，因此具有規範效力。[12]以上有關消防人員每週正常工時及加班報酬之規定及實務見解，顯示工時

[11] 參照 Frank Bayreuther, Rufbereitschaft als Arbeitszeit? NZA 2018, 348/350. 民法第 612 條第 2 項報酬規定(Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) § 612 Vergütung)，(2) Ist die Höhe der Vergütung nicht bestimmt, so ist bei dem Bestehen einer Taxe die taxmäßige Vergütung, in Ermangelung einer Taxe die übliche Vergütung als vereinbart anzusehen.（未訂定報酬額者，有工資表時，工資表所訂定之報酬，視為約定之報酬。無工資表時，習慣上之報酬，視為約定之報酬。）

[12] 參照 Baeck/Deutsch, in: Baeck/Deutsch, Arbeitszeitgesetz, 3. Aufl., 2014 – beck-online, ArbZG §2 Rn.46.

及超勤補償之給與，在外國立法例上，可能有不同之立法政策選擇，凡此或許可供我國法之參考。惟未來實際運作，故應考量各國國情之差異性，對於德國勞工之薪資與加班費如何計算整體結構，與我國規定容有差異之處，亦應一併考量。

至本號解釋則將工時與報酬義務之問題一併處理，如前述可見，兩者仍存在不同之立論，亦即有關工時長短，事涉公務人員之安全及健康。超時服勤，可能係為多賺錢，以貼補家用，固無可厚非，或基於業務特殊或實際需要等而有工作時間之彈性化規制，往往難以避免超勤之情況發生。如為避免過勞，實不應有過長工作時間之規範設計，否則有逐漸將勞動之時間視為商品（time is increasingly viewed as a commodity）或將加班作為渴望獲得之商品（overtime as a desirable commodity ）[13]，實非正常之現象。縱使不得不超時服勤，就最高工作時間上限之保護規定，亦應設一定界線，否則恐有害於業務特殊之公務人員之安全及健康。職是，如因欲獲取更多報酬而超勤，可能不利於服勤人員之安全及健康，故兩者有時可能發生相互衝突之狀況，不得不正視，並審慎處理。

六、消防人員備勤及待命服勤與工時等概念之問題

消防人員之業務性質，確具有其特殊性，是其勤務形態與一般公務人員通常上下班情形，容有差異。以消防業務而言，往往需要全年無休服務民眾，於現行規定，消防人員每日勤務時間為 24 小時，服勤可分為深夜勤、夜勤及日勤三種時段。在正常服勤外，通常尚有備勤與待命服勤。超時服勤部分，自應設相關補償規範。目前就消防人員，主要係依據內政部及各消防局個別訂定之實施要點，性質上如解為行政規則，則其法律位階恐有不足之虞，自宜再檢討。

此外，備勤與待命服勤，是否被視為工時，亦值得再推敲。因備勤係服勤人員於勤務執行單位內，整裝隨時保持機動待命，以備災害發生時之緊急出勤救火、救護及災害調查。至於待命服勤，係服勤人

[13] 參照 https://en.wikipedia.org/wiki/Working_time（最後瀏覽日期：108/11/27）

員保持機動待命，以備執行救火、救護、災害調查或其他臨時派遣勤務。(消防勤務實施要點第 11 點第 2 款及第 8 款參照)以上兩者比較，待命服勤與備勤有所不同，解釋上待命服勤人員不須於勤務執行單位內，整裝隨時保持機動待命。關於備勤與待命服勤部分，內政部相關法令仍有規定，但比較本原因案件涉及之高雄市政府消防局勤務細部實施要點等相關規定，雖於民國（下同）88 年有待命服勤之規定，但於 103 年則予以刪除，不再加以規定，其原因何在，值得探究。

比較德國工時法，其係採工作時間與休息時間二分，亦即區分工作時間（Arbeitszeit）與非工作時間（arbeitsfreie Zeit），按工作提供之強度，將完全工作（Vollzeit）、工作備勤（Arbeitsbereitschaft）與在指定地點待命服勤（Bereitschaftsdiest），解為工作時間。另外，在一定時間內待命呼叫服勤（Rufbereitschaft）與休假期間（Freizeit）(特別是休息時間（Ruhezeit)），則在德國法通常被解為非工作時間。[14]但歐盟法院則認在受到一定條件（例如受僱人在家待命接受僱傭人在 8 分鐘內之呼叫（Ruf）回來工作之義務等）之限制下，將之視為工作時間（Arbeitszeit）。[15]由此可見，有關備勤，應解為工作時間，較無問題。但待命服勤部分，可能因待命服勤要求或義務之界定，而影響其是否視為工作時間之認定。[16]此外，在德國行政法院判決，有認為雖電話可以聯絡，但未負有在一定期間內，提供服務者，非屬於待命呼叫服勤（Rufbereitschaft）。[17]另比較我國法，關於勞工之加班費、工作時間、休假等，勞動基準法已設有相關規定（勞動基準法第 24

14 參照 Baeck/Deutsch, in: Baeck/Deutsch, Arbeitszeitgesetz, 3. Aufl., 2014 – beck-online, ArbZG §2 Rn.27ff.

15 參照 EuGH（5. Kammer）, Urteil vom 21.2.2018 – C-518/15（Ville de Nivelles/Rudy Matzak）, NJW 2018, 1073; Kock, in: BeckOK Arbeitsrecht, Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching（Hrsg.）, 53. Edition, Stand:01.09.2019, ArbZG §2 Rn.6.3.

16 參照 Kock, in: BeckOK Arbeitsrecht, Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching（Hrsg.）, 53. Edition, Stand:01.09.2019, ArbZG §2 Rn.6ff..

17 參照 BVerwG, Urt. v. 30.1.2018 – 2 A 4/17, NVwZ-PR 2019, 329 – Voraussetzung einer Rufbereitschaft.

條、第 4 章參照）[18]，惟實務運作上，可能尚未全面落實。德國工時法將工作時間分為工作、備勤及在指定地點待命服勤等類型，及歐盟法院就個案負在一定時間（如 8 分鐘）內呼叫回到工作崗位義務，將之視為工時，未來制定或訂定相關法令時，值得思考之。

此外，本號解釋特別指出保障服勤日中符合健康權保護要求之連續休息最低時數（例如至少 5 小時）等，訂定必要合理之框架性規範。本號解釋參考美國立法例，以至少 5 小時為例示，固具有參考之作用，惟其是否為唯一標準，亦值得再思考。從比較法觀察，德國有關消防人員工時規定，有係以每週 48 小時為工作時間，其包括在指定地點待命服勤（Bereitschaftsdiest），且待命服勤時間，不得超過 19 小時。例如德國北萊茵-威斯伐倫州消防公務人員工時法規命令（Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes im Lande Nordrhein-Westfalen（Arbeitszeitverordnung Feuerwehr - AZVOFeu））第 2 條第 1 項有關每週輪班正常工作時間（Regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit im Schichtdienst）規定，考量待命服勤（Bereitschaftsdienst）包括輪班及值班之消防人員，每週正常工作時間為 48 小時，其待命服勤時間之比例，為 19 小時。[19]柏林消防及警察公務人員工時法規命令

[18] 勞動基準法第 30 條第 1～4 項規定勞工正常工作時間，每日不得超過八小時，每週不得超過四十小時。
前項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將其二週內二日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過二小時。但每週工作總時數不得超過四十八小時。
第一項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將八週內之正常工作時數加以分配。但每日正常工作時間不得超過八小時，每週工作總時數不得超過四十八小時。
前二項規定，僅適用於經中央主管機關指定之行業。

[19] 該項規定之德文” Die regelmäßige Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes, die in Schichten Dienst leisten, beträgt unter Berücksichtigung des Bereitschaftsdienstes wöchentlich einschließlich Mehrarbeitsstunden im Jahresdurchschnitt 48 Stunden. Dabei beträgt der Anteil des Bereitschaftsdienstes 19 Stunden.”

（Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten desfeuerwehrtechnischen Dienstes und des Polizeivollzugsdienstes（Arbeitszeitverordnung Feuerwehr und Polizei - AZVO FuP））亦有類似規定，因該市消防人員之抗議及為與歐盟相關準則相調適，於 2008 年 1 月 8 日，透過柏林參議院決議修正相關工作時間之規定，適用歐洲有關消防與警察人員之工作時間規定，消防與警察人員之每週平均工作時間為 48 小時，包括輪班待命服勤之時間。依據與公務員之個別協議，得超過每週 48 小時之平均工作時間，同時確保不希望加班之公務員，不受到不利之影響。歐盟法院判決認勞動者在工作場所之時間，亦視為工作時間。因此，前述之每週工作時間 48 小時，須包括輪班之待命服勤時間。[20]凡此均可見，工時規範之差異性，似難有放諸四海皆準之準則，仍有待未來繼續發展出可以被受規範者接受之公平合理之適用基準。

七、展望

本號解釋對於憲法保障健康權之依據、消防人員工時框架規範之要求及規範不足原則之適用，均具開創及啟發之意義，值得贊同。惟對於保障法第 23 條規定，雖認其屬公務人員超時服勤補償之原則性規定，卻又認為其偏重於有明確法定上班時間之一般公務人員，似有商榷之必要，且系爭有關消防人員之超勤服務及補償之早期實施要點，其法源依據明確表示其係依保障法而訂定，此亦不宜忽視之。又有關工時上限與超勤補償之保障理念，亦不盡相似。工時之上限，係

20 2003 年 11 月 4 日歐盟準則（指令）2003/88 / EC（工作時間準則），其目的在於改善服勤之勞動者之安全及健康，尤其是包括關於最大每週工作時間及遵守相關休息時間之規定。第 6 條規定，該準則將最長每週工作時間設限為 48 小時。第 3 條規定，每位勞動者每 24 小時至少須有連續 11 小時之休息時間。此外，因在此次修法之前，柏林消防與警察提供之輪班服務，有時每周長達 55 小時，故其與該最長工作時間（Höchstarbeitszeit）不符。因此，為與歐洲法相調適，要求修正工作時間相關之法律。以上參照 https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2008/pressemitteilung.51484.php（最後瀏覽日期：108 年 11 月 26 日）。

為保障消防人員之安全及健康，除補休或敘獎以外之加班費之補償給付，係對於超勤服務給與之工作津貼，如為賺取更多加班費而超時服勤，可能影響勞動者之身心健康，實不符保障憲法健康權之意旨，是兩者之保護思想，仍有差異。綜上，對於框架規範之綱領性或基準性之核心內涵，應以工作時間之規範為中心，且有關待命服勤與工作時間等相關概念之界定，如能加以更明確或精準之理解，或許可以避免未來引發不必要之疑義。又因消防人員之業務特殊性，且國家對其安全及健康負有保護義務，是未來相關機關應整體考量，基於保護消防人員之安全及健康之精神，建立完善之工時制度及其法規範體系，以利實務之應用。

部分協同部分不同意見書　　許志雄大法官　提出

本號解釋就公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條等有關申訴再申訴之規定、公務員服務法第 11 條第 2 項規定、公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定、高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款有關勤一休一之規定、公務人員保障法第 23 條規定，內政部訂定之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局訂定之高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點，分別作成合憲、違憲之釋示。本席對其認定公務人員保障法第 23 條規定違憲部分，礙難接受；其餘部分敬表贊同，但認理由尚有補充或斟酌之必要。爰提出部分協同部分不同意見書。

一、公務人員訴訟權之保障

繼本院釋字第 755 號解釋（受刑人司法救濟案）、第 756 號解釋（受刑人秘密通訊與表現自由案）及第 784 號解釋（各級學校學生之行政爭訟權案）之後，本號解釋（公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案）針對特別權力關係理論，再度突破傳統之窠臼。至此，特別權力關係理論之三大領域，即公務員關係、在學關

係及在監關係，一一展現新風貌，謂該理論近乎瓦解，亦不為過。

事實上，關於公務人員之訴訟權，歷經釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 430 號及第 491 號等解釋，保障範圍逐漸擴大，傳統特別權力關係理論業已明顯鬆動。惟過去大法官基本上僅就公務員關係中之個別事項，公務人員可否提起行政訴訟，分別予以釋示，並未建立公務人員訴訟權之保障與一般人民相同之原則。

本號解釋理由書表示：「公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。」其明確承認公務人員訴訟權之保障與一般人民相同，意義重大。惟解釋理由書復指出：「至是否違法侵害公務人員之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。且行政法院就行政機關本於專業及對業務之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然（本院釋字第 784 號解釋參照）。」其論述方式與釋字第 784 號解釋（各級學校學生之行政爭訟權案）如出一轍，是公務人員訴訟權之保障能否落實，仍視行政法院之態度，尤其有關權利侵害及行政處分之認定見解是否調整而定。未來訴訟實務如何發展，且拭目以待。

按公務人員保障法設有兩種救濟程序，一為復審（第 3 章），一為申訴、再申訴（第 4 章）。公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得提起復審（第 25 條規定參照）。對復審決定不服者，復有提起行政訴訟尋求救濟之管道。公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工

作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得向服務機關提起申訴；不服服務機關函復者，得向保訓會提起再申訴（第 77 條第 1 項及第 78 條第 1 項規定參照）。而對於再申訴決定，並無續向法院請求救濟之機會（第 84 條規定參照），致生有關規定是否侵害公務人員訴訟權之問題。

依公務人員保障法第 79 條規定，應提起復審之事件，公務人員誤提申訴或誤向保訓會逕提再申訴者，申訴受理機關或保訓會應移由（函請）原處分機關依復審程序處理。由此可知，復審與申訴再申訴為二者擇一之關係，所處理之事項不同，不可相提並論。是本號解釋理由書表明：「同法第 77 條第 1 項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。況上開規定並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。」要之，對於申訴、再申訴決定本身，固不得提起行政訴訟，但有不服者，仍不妨就原管理措施或有關工作條件之處置，依法提起相應之行政訴訟，故公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條等有關申訴再申訴之規定並未侵害公務人員之訴訟權。

二、公務人員勤務條件基準法定主義

服公職權兼具工作權、參政權及平等權之性質，為保障人民平等依法令從事於公務之權利，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為（釋字第 491 號解釋參照）。惟基於公務人員秩序及機關組織管理運作之本質，有關服勤時間、給與、休息及其他勤務條件，不可能鉅細靡遺均由法律規定。按理，應只要求勤務條件之基準由法律或法律授權之命令定之，是為公務人員勤務條件基準法定主義。解釋理由書所言：「行政機關就內部事務之分配、業務處理方式及人事

管理，在不違反法律規定之前提下，本得以行政規則定之（行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款參照）。惟與服公職權及健康權有關之重要事項，如服勤時間及休假之框架制度，仍須以法律規定，或有法律明確授權之命令規定。」即為公務人員勤務條件基準法定主義之呈現。

如解釋理由書之釋示，公務員服務法第 11 條第 1 項規定：「公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可，不在此限。」係有關公務員辦公時間之原則與例外規定，其所稱「法定時間」，自應包括法律、法規命令及行政規則所規定之時間。同條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」則為有關公務員週休 2 日之原則與例外規定。同條第 3 項授權訂定之公務人員週休二日實施辦法第 2 條第 1 項規定：「公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時。」第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」是有關公務人員勤務時間及休息之基準，業有法律或法律授權之命令明定，尚符合公務人員勤務條件基準法定主義。

高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款有關勤一休一之規定，未牴觸上開各法律及法規命令明定之基準，即使本身屬行政規則之規定，亦不生違反公務人員勤務條件基準法定主義之問題。本席認為，本號解釋謂其與法律保留原則尚無違背，意旨相同。

三、公務人員健康權之侵害或保護規範不足

釋字第 753 號及第 767 號解釋承認健康權為憲法上權利，但關於健康權之意義、性質、依據及保障範圍如何，均未加以界定或說明。本號解釋理由書謂：「人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。」明示健康權係從憲法第 22 條概括性權利保障條款導出，屬憲法未列舉之權利。健康權為複合性權利，

兼具自由權與社會權性質。

健康權於自由權層面上，禁止國家任意侵害人民生理及心理機能之完整性。本席認為，此部分之憲法依據固可求諸憲法第 22 條概括性權利保障條款，而理論上實不妨直接以憲法第 15 條之生存權保障為依據。蓋生存權堪稱最原則性且最具代表性之社會權，惟自由權與社會權之分類僅具相對性，生存權應同時具有自由權之意涵，亦即生存權規定除保障人民要求國家積極提供一定之給付，使生活達到最起碼之文化健康水準之權利外（作為請求權），亦包含人民享有符合個人尊嚴之生活，消極不受國家不當限制之權利（不作為請求權）[1]。準此，健康權之自由權層面，顯然蘊含於生存權之自由權意涵範疇內。

前引解釋理由書所述，要求國家對人民身心健康負一定照顧義務，則屬健康權保障之社會權層面。所謂「一定照顧義務」，參照解釋理由書後續之敘述：「國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。」應指最起碼水準之健康照顧義務，亦未超出生存權之社會權意涵範疇。

綜上，本號解釋闡釋之健康權內容，無論在自由權或社會權層面，皆未超出生存權之保障範圍，應可直接以憲法第 15 條保障之生存權論之，無庸另以憲法第 22 條概括性權利保障條款為依據而特別承認健康權。因相對於憲法個別列舉之基本權規定而言，概括性權利保障條款係居於普通法地位，擔負補充之保障機能。凡是憲法其他條文已明定之權利，或已受列舉之基本權保障者，即無援引概括性權利保障條款之必要。

然經濟社會文化權利國際公約第 12 條第 1 項明定：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」世界

[1] 芦部信喜著、高橋和之補訂，憲法，岩波書店，2005 年第 3 版第 7 刷，頁 81、82、242、243。

衛生組織（WHO）憲章之前言及第 1 條更表明：健康係指完全之肉體、精神及社會性良好狀態，不單是沒有疾病或孱弱；享受可能達到之最高健康水準，乃每個人之基本權利，不因種族、宗教、政治信念、經濟或社會條件而受差別待遇。二者揭示之健康權保障，均強調可能達到之最高健康水準，顯與本號解釋截然不同。若依國際人權法之標準界定健康權，則其非憲法第 15 條保障之生存權所能承載，唯有從憲法第 22 條概括性權利保障條款尋求依據。然所謂可能達到之最高健康水準之照顧，非同小可，一般國家勢難負荷[2]，本號解釋未予採納，良有以也。

公務人員之勤務條件規定，依其規範之事項及內容，可能涉及公務員之義務或權利。公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」解釋理由書表示：上開規定「明文排除業務性質特殊機關所屬公務人員享有一般公務人員常態休息之權利，然並未就該等機關應實施之輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範……不符合憲法服公職權及健康權之保護要求，於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。」顯然係將上開規定定性為公務人員之權利規定，而從權利保障觀點，以規範不足為由，認定違憲。至於高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款有關勤一休一之規定部分，解釋理由書對其所定服勤務態樣、勤務實施時間、勤務規劃及分配等詳加論述，顯然著重公務人員之義務面向，認該規定尚未構成健康之侵害，從而作成與憲法保障健康權之意旨無違之結論。要之，前者係就健康權之社會權層面形成違憲判斷，後者

[2] 健康權之難題不一而足，本席於釋字第 767 號解釋協同意見書已略有指摘。

則就健康權之自由權層面形成合憲判斷，應予辨明。

四、公務人員保障法第 23 條超時服勤補償規定之合憲性

公務人員保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」解釋理由書將其定性為公務人員超時服勤（下稱超勤）補償之原則性規定，洵屬正確。據此，應有以下認知：一、該規定以保障公務人員之權益為目的，規範內容不含規制要素或性質。二、稱超勤補償，而非加班補償，寓有超勤未必等同加班之意思，其補償自應依所服超時勤務之內容、性質及輕重程度定之，非一概給予加班費或與加班費等值之其他補償。三、該條文既為原則性規定，即不可能過於具體。四、要求超勤應給與相當之補償，無論對常態機關一般公務人員或業務性質特殊機關所屬公務人員而言，均符合衡平原則，二者適用上不生窒礙，自無服公職權受侵害之虞。

詎知多數意見謂公務人員保障法第 23 條規範意旨偏重於有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員，並認其「未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。」徵諸前述，多數意見對公務人員保障法第 23 條規定之解讀前後矛盾，礙難苟同。

誠然，如解釋理由書所稱：「業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤，其勤務形態究與一般公務人員通常上下班之運作情形有異。以消防機關為例，為全年無休服務民眾……其每日勤務時間為 24 小時，所屬消防人員之服勤時段分為深夜勤、夜勤及日勤 3 時段，與一般機關非全年無休只有日勤者不同，尤其消防勤務種類繁多、職務性質特殊，尚難與每日上班時間 8 小時之常態機關一般公務人員相提並論。況消防勤務尚有保持機動待命之備勤、待命服勤（消防勤務實施

要點第 11 點第 2 款及第 8 款參照），更與一般上下班情形有別。」本席認為，基於以上原因，業務性質特殊機關所屬公務人員之「上班時間」與「補償」之具體規定，理應與常態機關一般公務人員不同。惟公務人員週休二日實施辦法第 2 條第 1 項未予區分，一律規定：「公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時。」行政院各機關加班費支給要點亦未針對兩種公務人員超勤之差異，分別為適當之補償規定，致生不合理現象而引發爭議。因此，消防人員等業務性質特殊機關所屬公務人員之超勤補償，若有違憲或違法情形，癥結應在於上開行政命令，乃至消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點、高雄市政府消防局勤務細部實施要點等規定，而非公務人員保障法第 23 條規定。

部分協同部分不同意見書　　黃昭元大法官　提出
蔡炯燉大法官　加入
協同意見部分

一、本案爭點、解釋意旨及本席立場

[1]　本案爭點：本號解釋共涉及公務員法制中兩個層面的爭議：一是公務人員訴訟權之限制，二是公務人員（在本案為外勤消防人員）之工時（服勤及休息）、超勤補償等實體規定，是否違憲？

[2]　有關訴訟權限制部分之解釋意旨：本號解釋對於上述訴訟權限制部分，係採取合憲性解釋的方法，宣告公務人員保障法（下稱保障法）第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條有關申訴、再申訴之規定（本號解釋併稱系爭規定一）合憲；然也確認公務人員早應可以針對違法侵害其權利之公權力措施（包括行政處分及事實行為），提起行政訴訟，從而解除公務人員訴訟權過去因特別權力關係理論在法院實務上所受之限制。

[3]　有關服勤方式、時數等實體爭議部分之解釋意旨：就有關服勤方式、時數等實體爭議部分，本號解釋為部分違憲、部分合憲之宣告。

本號解釋認為公務人員服務法第 11 條第 2 項規定（系爭規定二）、公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定（系爭規定三），未就業務性質特殊機關人員之勤休制度，「設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等」之框架性規範，不符憲法保障服公職權及健康權之意旨（參解釋文第 2 段）；又保障法第 23 條（系爭規定五）及其他相關法律，未就業務性質特殊機關人員之服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之框架性規範，亦不符憲法保障人民服公職權之意旨（參解釋文第 4 段）。就上述二者，本號解釋雖均僅為單純違憲宣告，然另要求相關機關於 3 年內檢討修正並完成上述框架性規範。在實體爭議部分，本號解釋除宣告高雄市政府消防局 88 年 7 月 20 日函所發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點（系爭規定四）合憲外（參解釋文第 3 段），另要求主管機關就內政部 96 年 7 月 25 日函發布之「消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點」第 4 點、及高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日「高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點」第 5 點及第 7 點（本號解釋併稱系爭規定六）有關超勤補償之規定是否適當，相關機關應於上述超勤補償事項之框架性規範訂定後檢討之（參解釋文第 5 段）。由於本號解釋就此部分並未明白宣告違憲，而僅要求檢討修正，本席認為這部分仍屬合憲宣告。

[4] 本席立場：就上述第一個層面的爭議，本席固然贊成應揚棄傳統特別權力關係的限制，而全面開放公務人員提起行政訴訟之權利。但本席認為系爭規定一（即保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定）應屬違憲，多數意見所持之合憲結論，已逾越合憲性解釋方法之界限，且與本院憲法解釋的拘束力及位階亦有扞格。本席認為，本院應受理有關補充解釋本院釋字第 298 及 323 號解釋之聲請，並於實體審查後明確宣告不再繼續適用或變更這兩號解釋。有趣的是，多數意見之合憲宣告與本席之違憲宣告，在形式結論上固然完全相反，然本號解釋希望解除公務人員訴訟權限制的結果，和本席的立場，則屬

相同。但由於本席對於保障法上述規定之是否合憲，與多數意見立場仍然不同。如以系爭規定是否合憲為標準，本席就此部分似應提出不同意見，而非協同意見。至於有關公務人員工時、超勤補償等第二個層面之爭議，本席則大致同意多數意見之結論，[1]但亦有部分之補充意見，故就此部分提出協同意見。

二、公務人員訴訟權限制部分

[5] 就保障法有關公務人員申訴、再申訴之相關規定是否合憲，本號解釋認為：

「本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。中華民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。」（解釋文第 1 段）

本席贊成上述前半段關於有權利即有救濟之抽象闡釋（憲法原則之宣示），但對於後半段之宣告保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定合憲，則有不同看法。

[6] 由於歷史的偶然，本院連續審理兩件涉及傳統特別權力關係下訴訟權限制之案件。在前一號解釋（即釋字第 784 號解釋），本院宣告有關學生訴訟權之限制違憲；在本號解釋，本院則進一步解除有關公

[1] 本席認為，理由書第 16 段有關系爭規定四所定「勤一休一」輪班方式，其「勤一」部分未設連續休息最低時數之保障，可能侵害健康權的最低限度保障；理由書第 21 段所提及之系爭規定六有關加班費「上限」的限制，則可能構成無償徵收公務人員之超勤時間，均應屬違憲，始與本號解釋之宣告系爭規定二、三及五違憲的意旨一致。惟就此部分，本席並未特別提出不同意見，謹此說明。

務人員訴訟權之實務限制，確認公務人員得就違法侵害其權利之公權力措施（包括行政處分及事實行為），提起相應類型之行政訴訟。

[7] 在解釋方法上，本號解釋與前一號解釋卻有明顯不同。釋字第784號解釋是先認為釋字第382號解釋有關限制學生就經營（管理）關係不得提起行政訴訟部分，仍屬解釋當時之現行有效規範，再進而（部分）變更釋字第382號解釋，宣告上述限制部分違憲。至於本號解釋則是先認為，現行行政訴訟法於2000年7月1日施行後，公務人員原即得就違法侵害其權利之所有公權力措施（包括行政處分及事實行為）提起行政訴訟，因此沒有宣告保障法第77條第1項、第78條及第84條有關申訴、再申訴之規定違憲，反而採取合憲性解釋的方法，認為保障法上述規定所定之申訴、再申訴程序，並不當然排除公務人員於申訴、再申訴之後，或根本不經申訴、再申訴程序，直接針對非行政處分之其他公權力措施，提起相應類型行政訴訟（如一般給付訴訟）之權利。比較這兩號解釋的形式上結論，一違憲（釋784）、一合憲（釋 785），看似相反。但其結果都是解除過去特別權力關係對於訴訟權之限制，而分別承認學生或公務人員提起行政訴訟之權利，可謂殊途同歸，意旨一致。

[8] 本號解釋不受理補充解釋部分之聲請：就公務人員訴訟權之限制，本案聲請解釋之標的，除上述保障法規定外，另也包括本院釋字第298及323號解釋之補充。然多數意見並未受理此部分之聲請，解釋理由書第23段就不受理所示之理由為：

「末按聲請人聲請補充解釋本院釋字第298號及第323號解釋部分，查該兩號解釋關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為。於保障法、行政訴訟法等相關法律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應依相關規定及本解釋意旨，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務，核無補充解釋之必要，應不受理。」

[9] **本院應受理補充解釋部分之聲請：**對於多數意見之不受理上述兩

號解釋之聲請，本席實難以支持。查系爭確定終局裁定確有適用釋字第 298 及 323 號解釋，聲請人一併聲請補充解釋，應已符合司法院大法官審理案件法之受理要件，而應受理。至於受理後，究應為補充（變更）解釋，或宣示不再繼續適用，則屬實體審查後有關宣告方式的選擇，而不是應否受理的問題。

[10] 再者，多數意見所採取的合憲性解釋方法，本席認為可能也違反系爭規定一及保障法整體規範架構之文義及立法意旨，而逾越合憲性解釋的界限。其次，多數意見似亦認為本院就公務人員訴訟權所為之憲法解釋先例，如釋字第 243、266、298 及 323 等號解釋，會因（也已因）新制行政訴訟法於 2000 年 7 月正式施行，而當然、自動失去憲法解釋之拘束力，因此毋須受理，也毋須審查。對此兩點，本席均難以贊成。以下分就這兩點，說明本席之不同意見。

（一）逾越合憲性解釋方法的界限部分

[11] 所謂合憲性解釋，係「指系爭法律倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷。」[2]本質上，這是一種法律解釋，通常會涉及體系解釋或限縮解釋方法之應用。「惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。」[3]亦即：合憲性解釋不得逾越法律之文義，亦不得牴觸立法意旨。

[12] **保障法之雙軌設計：**保障法原於 1996 年 10 月制定公布，自始即已區別「復審、再復審」（第 18 條、第 19 條）[4]與「申訴、再申訴」

[2] 參釋字第 585 號解釋，許宗力大法官部分不同意見書。另釋字第 437 號解釋，王澤鑑大法官協同意見書；釋字第 523 號解釋，王澤鑑大法官、吳庚大法官共同提出之部分不同意見書；釋字第 582 號解釋，許玉秀大法官協同意見書，對於合憲性解釋（或稱法律的合憲解釋、符合憲法的法律解釋）亦有類似意旨之說明。

[3] 參釋字第 585 號解釋，許宗力大法官部分不同意見書。另釋字第 582 號解釋，許玉秀大法官協同意見書，亦主張類似意旨之界限。

[4] 1996 年 10 月 16 日制定公布之保障法第 18 條：「**公務人員對於服務機關或人**

（第 23 條）[5]的雙軌制度。前者係以行政處分為標的，相當於訴願、再訴願；後者則適用於有關管理措施或工作條件之爭議，僅屬行政機關之內部申訴程序，公務人員不得就再申訴決定提起訴願，也無法提起行政訴訟之撤銷訴訟或課予義務訴訟。

[13] 保障法於 2003 年全文修正後，仍維持上述雙軌制度，即現行保障法第 25 條（相當於舊法第 18 條）之復審[6]與第 77 條（相當於舊法第 23 條）之申訴、再申訴，並未因新制行政訴訟法於 2000 年 7 月 1 日開始施行，而更動上述雙軌設計。甚且，保障法於 2003 年 5 月全文修正時，就第 77 條所定申訴、再申訴之法律效果，更新增第 84 條規定：「申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第 3 章第 26 條至第 42 條、第 43 條第 3 項、第 44 條第 4 項、第 46 條至第 59 條、第 61 條至第 68 條、第 69 條第 1 項、第 70 條、第 71 條第 2 項、第 73 條至第 76 條之復審程序規定。」值得注意的是：上述準用範圍係屬列舉規定，且不包括同法第 72 條[7]所定之司法救濟。故就保障法第 77

事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」（2003 年移列修正為第 25 條第 1 項）第 19 條：「公務人員不服復審機關所為之復審決定，得於收受復審決定書之次日起 30 日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審。不服國民大會、總統府及中央各院所為之復審決定者，仍適用前項之規定。」（2003 年修法時刪除再復審程序）第 21 條第 1 項：「公務人員保障暨培訓委員會之再復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內，依法向司法機關請求救濟。」（2003 年移列修正為第 72 條第 1 項）。

5 1996 年 10 月 16 日制定公布之保障法第 23 條第 1 項：「公務人員對於服務機關所提供之工作條件及所為之管理認為不當者，得依本法提出申訴、再申訴。」第 2 項：「前項申訴向服務機關提出。不服函復者，得於函復送達之次日起 30 日內，向公務人員保障暨培訓委員會提出再申訴。」上述第 1 項於 2003 年修正移列修正為第 77 條第 1 項：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」

6 配合再訴願制度之廢除，保障法也刪除再復審。

7 2003 年 5 月 28 日全文修正公布之保障法第 72 條第 1 項：「保訓會復審決定依法得聲明不服者，復審決定書應附記如不服決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內，依法向該管司法機關請求救濟。」本項係由舊法第 21 條（參前註 4）移列修正，僅將再復審改為復審，以配合再復審之廢除。

條所定之申訴或再申訴決定，公務人員仍不得對之提起訴願及行政訴訟。這是在新制行政訴訟法於 2000 年 7 月施行後，才新增的保障法規定。上述雙軌程序的設計，應該是受到傳統特別權力關係理論之影響，因此以基礎或經營（管理）關係為區別標準，而異其司法救濟機會。換言之，從保障法的整體規範架構來看，雙軌程序設計的立法意旨，顯然是以行政處分為要件，而概括排除公務人員就非行政處分之其他公權力措施，提起行政訴訟的機會。

[14] 查現行行政訴訟法係於 1998 年 10 月全文修正公布，2000 年 7 月 1 日起施行。其制定及施行時間，均晚於保障法之制定公布（1996 年）。故不論是就文義或立法意旨而言，保障法於自始制定時就已經採取的復審、申訴之雙軌程序結構，顯然不可能是以後來行政訴訟法所開放的各種類型訴訟（特別是第 6、8 條）為其想像的相應救濟途徑，也沒有被後來的新制行政訴訟法所當然改變。

[15] 或有主張：保障法第 77 條第 1 項規定申訴、再申訴之標的為「服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置」「不當」「致影響其權益者」，顯僅指不涉及違法之不當管理措施或處置。既然「不當」管理措施或處置不包括「違法」侵害權益的管理措施或處置，公務人員自然也無從對之提起行政訴訟。蓋人民於訴願程序固得同時爭執系爭公權力措施之「不當」及「違法」，但於行政訴訟則只能（也必須）主張「違法」；未涉及違法之不當行為，並不屬行政法院之審理範圍。

[16] 依此主張，多數意見應是認為：保障法第 84 條就申訴、再申訴固然排除同法第 72 條司法救濟之準用，但這只是排除公務人員就「再申訴決定」，提起行政訴訟法第 4 條撤銷訴訟、第 5 條課予義務訴訟等以行政處分為標的之行政訴訟類型。至於不以行政處分為標的之其他行政訴訟類型，如行政訴訟法第 8 條一般給付訴訟（第 7 條類似）、第 6 條確認公法上法律關係之訴訟，則未被保障法所排除。故在新制行政訴訟法於 2000 年 7 月施行後，公務人員即得就違法侵害其權益的非行政處分，直接提起一般給付訴訟等行政訴訟。本號解釋因此認

為系爭規定一仍屬合憲。

[17] 如採上述理解，則合併保障法第 25 條及第 77 條觀之，將會導出以下結果：保障法固然容許公務人員得對侵害其權益的行政處分提起復審、行政訴訟，另容許對不當影響其權益的非行政處分提起申訴、再申訴；然對於違法侵害權益之非行政處分，則完全欠缺有關救濟之規定，因為公務人員既不能提起復審，也不能提起申訴、再申訴。以非行政處分而言，僅僅不當影響權益者，縱使情節輕微，仍得提起申訴、再申訴；但涉及違法之不當影響權益者，即令情節較重，卻連提起申訴、再申訴的機會都沒有。依多數意見之立場，至少在 2000 年 7 月新制行政訴訟法施行前，上述「情節輕微可申訴，情節較重者既不可申訴也無任何救濟」的矛盾結果，是確實存在。

[18] 本席實難以想像保障法的立法者當時會故意留下這個空白，而不予規範。比較合理的理解是：保障法第 77 條第 1 項所稱之「不當」，亦包括「違法」，故舉凡是非行政處分之侵害，均只能提起申訴、再申訴，且無司法救濟之機會。換言之，在 2000 年之前的行政訴訟法架構下，人民只能針對行政處分提起撤銷訴訟，而無法針對事實行為提起行政訴訟。在此規範脈絡下，保障法以行政處分作為提起行政訴訟的前提要件，同時排除非行政處分之行政訴訟，應該是比較可能的立法意旨。如採這個理解，則系爭規定一（保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定），應該也同時限制了公務人員就違法侵害其權益的管理措施或處置（非行政處分之事實行為）、及相關之再申訴決定，提起行政訴訟的權利。本席認為，在此範圍內，系爭規定一侵害憲法保障的訴訟權而違憲。

[19] 多數意見的上述立場及理由，除了牴觸保障法之立法意旨，因而逾越合憲性解釋方法的界限外，也和向來各級行政法院之穩定實務見解不同。[8]依本席所知，行政法院對於沒有改變公務人員身分或不

[8] 本院在審查抽象法規是否違憲時，首需確定系爭法規之意涵，始能為進一步的憲法評價。有如合憲性解釋方法，確定系爭法規之意涵在原則上是法律解

發生重大影響的法律上行政行為（如記小過、申誡等），向不認為構成行政處分，而可對之提起撤銷訴訟。又即使在新制行政訴訟法於2000 年 7 月起施行後，迄今行政法院對於「違法」侵害公務人員權益之「非行政處分」（管理措施或有關工作條件之處置），仍均持不得提起行政訴訟的立場。除不得對再申訴決定提起行政訴訟外，行政法院也從未承認公務人員得對上述非行政處分之事實行為直接提起行政訴訟（如一般給付訴訟），不管是否有另行提起申訴、再申訴。即使將行政處分之範圍，從「改變身分」、「有重大影響」，再擴張到「侵害權利」即可構成行政處分，但仍無法涵蓋違法侵害權利之事實行為。就此而言，保障法確實存在有對公務人員訴訟權之限制，而不是當然已經被後來施行的新制行政訴訟法所治癒，這也是本席立場與多數意見的差異所在。

（二）有關行政訴訟法得優先於本院憲法解釋而適用部分

[20] 依上述見解，多數意見似乎是認為：後來修正施行的新制行政訴訟法規定，不僅已治癒保障法有關訴訟權規定之不足，並且可以優先於本院先前所為之上述憲法解釋而適用。這可能是本院首度採取類似見解，值得進一步討論。

[21] 2000 年 7 月施行的行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」學說上多認為這條規定係採概括保障原則，而廣泛承認各種類型的行政訴訟（參本法第 4 條至第 10 條）。然因此是否就能導出「所有公法上爭議，都當然可以提起相應類型之行政訴訟？」本席對此仍有所保留，例如人民對於抽

釋層次的問題，除非是以修憲條文為審查標的，才會涉及憲法解釋。又一般法院通常是法令解釋的裁判機關，且具有最終性，因此本院在確定系爭法規之意涵時，理應尊重相關法院就特定法令之解釋，在本案即行政法院對於行政訴訟法與其他行政救濟法律之解釋及適用。又如一般法院對於系爭法規已形成穩定及一致的見解，本院原則上應先承認此為系爭法規意涵之正解，至少可當成是有法律拘束力的見解，從而構成系爭法規意涵之不可分部分。雖然本院仍可以從憲法的高度，來審查系爭法規是否違憲，但不應自行轉換系爭法規之意涵，或採取與一般法院之穩定、一致見解截然不同的理解。

象命令之公法上爭議，至今在原則上仍無從提起行政訴訟。[9]又上述第 2 條亦有「除法律別有規定外」之限制，依此規定，立法者顯然是將行政訴訟法當成是有關行政訴訟的基礎性法律，屬一般規定，而非必然優先適用的特別法。換言之，如果其他法律就提起行政訴訟仍有其限制，反而應優先適用其他法律之特別規定。就本案而言，應該探究的是：保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，是否就是行政訴訟法第 2 條所稱之「法律別有規定」？如是，則仍應優先適用保障法之上述規定，而非逕以行政訴訟法第 2 條為依據，認公務人員在 2000 年 7 月後，即當然得就違法侵害其權益之管理措施或有關工作條件之處置（非行政處分之事實行為），提起相應類型的行政訴訟。本席認為：新制行政訴訟法並沒有這麼強烈的規範意涵及效力。

[22] 就新制行政訴訟法能否當然優先本院先前所為憲法解釋而適用部分，學生訴訟權之情形其實類似。即使是在新制行政訴訟法施行後，雖然行政訴訟的類型已經擴張，甚至其第 2 條還有上述之概括保障規定，然行政法院仍不許學生就非行政處分之其他公權力措施提起一般給付訴訟或其他相應之行政訴訟類型。本院釋字第 684 號解釋固然全面開放大學生之訴訟權，而不再以行政處分為限，但本院在釋字第 684 號解釋並未採取類似本號解釋之優先適用行政訴訟法的立場，也不認為大學生在 2000 年 7 月後，原即得依行政訴訟法就上述非行政處分提起相應類型之行政訴訟，且不受本院釋字第 382 號解釋之拘束。相反地，釋字第 684 號解釋是先認為 1995 年 6 月公布的釋字第 382 號解釋，即使是在 2000 年 7 月後，也仍然有其拘束力，且優先新制行政訴訟法規定而適用。正因為是採取這個立場，因此釋字

[9] 本院釋字第 742 號解釋文第 2 段：「都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅。立法機關應於本解釋公布之日起二年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。…」才首度創設人民得就抽象法規得提起行政訴訟的新類型，也略略填補了現行行政訴訟法之訴訟類型未完全涵蓋所有公法上爭議的不足之處。

第 684 號解釋才需要明示部分變更釋字第 382 號解釋。本院釋字第 784 號解釋也是採取類似釋字第 684 號解釋的上述立場，亦認為後來修正的行政訴訟法，並未也無法直接變更本院憲法解釋（如釋字第 382 號解釋）之拘束力，因此在釋字第 784 號解釋又進一步明示部分變更釋字第 382 號解釋，而全面承認各級學校學生提起行政訴訟之權利。如果學生訴訟權限制部分是如此理解，為何公務人員訴訟權限制部分會有不同？

[23] 本院在 2000 年 7 月新制行政訴訟法施行後，雖然曾於 2011 年 1 月作成釋字第 684 號解釋，明白確認本院之憲法解釋先例（即釋字第 382 號解釋）仍有其拘束力，因此予以變更。然在公務人員訴訟權部分，於新制行政訴訟法施行後，本院尚不曾作成解釋，明白確認相關之解釋先例（如釋字第 298、323 號解釋）仍有其拘束力。如真要區別有關學生或公務人員訴訟權限制之解釋先例拘束力，這或許是唯一的差異所在。但反過來說，我們也可以釋字第 684 號解釋為依據，而擴張推論：本院並不認為後來施行的新制行政訴訟法，當然可以或應優先本院先前憲法解釋而適用。這在學生訴訟權限制是如此，在公務人員或受刑人等之訴訟權限制，也應該是如此。

[24] 比較本院解除各類特別權力關係下訴訟權限制的相關解釋，可以發現本號解釋的合憲性解釋方法，和涉及公立學校教師之釋字第 736 號解釋[10]有其類似之處。至於有關受刑人（釋字第 755 號解釋）

10 釋字第 736 號解釋文：『本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。教師法第 33 條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。』理由書第 2 段：「…教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則。…」上述所引教師法第 33 條係於 1995 年 8 月制定公布，迄本院作成釋字第 736 號

或學生（釋字第 684、784 號解釋）訴訟權限制之相關解釋，則均屬違憲宣告，而有明顯不同。

[25] 惟限制公務人員與公立學校教師訴訟權之相關規定，仍有不同。查教師法第 33 條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」由於這條規定是正面規範相關救濟之適用，如以這條規定為依據，認其並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利，確屬有據，且符合其文義及立法意旨。故釋字第 736 號解釋採合憲性解釋方法，宣告教師法第 33 條並不違憲，應可以成立。和教師法相比，保障法並沒有類似教師法第 33 條的概括保障條款，反而有保障法第 84 條之明文排除對「侵害權益之不當措施或處置」，於申訴、再申訴後，進而提起行政訴訟的機會。故本件是否可援用釋字第 736 號解釋所採之合憲性解釋方法，實有再斟酌餘地。

[26] 縱認新制行政訴訟法有優先於其他法律而適用的上述強烈規範效力，然本院作成憲法解釋後，如因修憲或其他因素，致解釋對象或標的事項已不存在或有根本改變，在此範圍內，本院憲法解釋確實可能無須明白宣告，在法理上即應不再繼續適用或無從適用。例如本院過去專就國民大會所為之解釋，其中屬於憲法解釋者，於國民大會廢除或凍結後，[11]當然已無從繼續適用。但這是因為修憲，而非修法所

解釋之 2016 年 3 月止，均未修正。惟教師法於 2019 年 5 月全文修正，同年 6 月公布（施行日期由行政院定之，迄 2019 年 11 月 29 日止，尚未正式施行），上述第 33 條規定已修正移列為第 42 條第 1 項：「教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。」另於第 44 條第 6 項規定：「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」

11 專就國民大會所為之解釋，如釋字第 21（國民大會集會始日之計算）、29（國民大會臨時會之召集）、74（國民大會代表不得兼任省縣議員）、75（國民大會代表得兼任官吏）、85（國民大會代表總額之計算基準）、117（第一屆國大代表出缺遞補條例第 3 條是否合憲）、199（國大代表宣誓之法律依據）、254（國大代表未依規定宣誓能否行使職權）、282（國大代表為無給職）、299（國

致。按本院所為憲法解釋具有相當於憲法位階的拘束力，且有拘束全國各機關及人民之效力（參釋字第 185 號解釋），修憲機關固可以透過修憲制衡本院，但立法機關之單純修法，應無直接、當然變動或廢止本院憲法解釋之效力。至於本院所為法令統一解釋，因係以法令為標的，故只產生相當於法律位階的拘束力。如立法者於統一解釋後修法，變更原解釋標的之法令，應可認各該統一解釋已經無適用可能。亦即，針對本院所為之法令統一解釋，立法者是可以透過事後修法來制衡本院。但立法者應無法單憑修法而得以制衡或對抗本院所為之憲法解釋。

[27] 至於同時涉及國民大會與其他憲法機關的解釋，如釋字第 76 號解釋，也不必然因修憲凍結國民大會就當然停止適用。國民大會固然已非我國國會，但立法院仍為國會，因此這號解釋仍有其應繼續適用之部分及必要。又如釋字第 261 號解釋，就涉及國民大會部分，當然已不再適用，但就涉及立委改選部分，尤其是定期改選原則及不分區立委部分，在法理上仍有適用之可能。甚至釋字第 499 號解釋還曾引用這號解釋，而認為定期改選原則為我國之修憲界限（參釋字第 499 號解釋文第 4 段）。本席認為：本院作成解釋後才發生的法律或事實變動，如涉及本院解釋之內容或基礎者，是有必要確認各該本院解釋是否應繼續適用或應如何適用。但本院仍應受理相關聲請，然後再宣告是否繼續適用（確認效力）或予以變更（形成效力），以求明確。[12]以本案而言，本院先前相關解釋如釋字第 298、323 號解釋，乃

大代表「無給職」及「受領報酬」之意涵）、314 解釋（非為修憲而召集之國民大會能否修憲）、381（國大修憲一讀會之開議人數標準）、421（國大正副議長之支給及兼職）號解釋等，其中多屬憲法解釋。

12 本院釋字第 771 號解釋文第 3 段：「本院院字及院解字解釋，係本院依當時法令，以最高司法機關地位，就相關法令之統一解釋，所發布之命令，並非由大法官依憲法所作成。於現行憲政體制下，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束。本院釋字第 108 號及第 174 號解釋，於此範圍內，應予變更。」依照這號解釋的上述意旨，本院先前所為之院字及院解字解釋，性質上屬司法行政命令，縱認在行憲後

至於釋字第 243、266 等號解釋，就其承認公務人員就改變其身分或有重大影響之行政處分，仍得提起行政訴訟的部分，即使是在今日仍繼續適用。但有關未達上述程度的其他權利侵害行為，不得提起行政訴訟之部分，則應因本號解釋而不再適用。未來行政法院也應改以「侵害權利」（不限於憲法上權利）為要件，來決定是否受理各該行政處分或事實行為之行政訴訟。本席認為，本號解釋仍有必要就上述變動提出更清楚的諭知。

[28] **正式告別特別權力關係，不要說再見：**雖然本席對於本號解釋所採之合憲性解釋方法，有上述不同意見。但就多數意見所期待的實際效果而言，本號解釋仍可與釋字第 736 號（公立學校教師）、第 755 號（受刑人）及第 784 號（學生）解釋相提並論。綜合上述四號解釋，我國過去因襲特別權力關係，就公務人員、公立學校教師、受刑人及學生訴訟權所生之限制，可說已經完全解除。就此而言，本號解釋應該是我國正式告別特別權力關係的收尾之作，確有其重大的正面貢獻，榮光復歸憲法。

二、公務人員服勤方式及時數、超勤補償等規定部分

[29] 就涉及公務人員服勤方式及時數、超勤補償等實體爭點部分，本號解釋採取部分違憲、部分合憲的宣告方式，一方面認為相關機關就業務性質特殊機關人員之服勤方式及時數、超勤補償等，應另訂必要之框架性規範，以維護公務人員之服公職權及健康權；由於現行法（保障法及其他法律）欠缺上述框架性規範，在此範圍內，違憲。另方面也承認主管機關（於消防員為內政部及各縣市政府）就勤休制度（如勤一休一）及超勤補償之方式，享有一定的權限，在此範圍內，各相關規定仍屬合憲。由於所涉爭點複雜，以下擬區別各主要爭點，提出本席之協同意見。

對法官本應即無拘束力，但由於過去另有承認其拘束力的本院解釋（如釋字第 108、174 號解釋），為免疑義，這號解釋仍明示宣告其原則上不再繼續拘束法官。

[30] **本號解釋對健康權之闡釋**：本號解釋多處提及健康權，並據以審查系爭規定二至六是否違憲。解釋理由書第 9 段強調「國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務」，又如理由書第 11 段也要求相關機關應訂定符合健康權保護要求的框架性規範。過去本院雖曾在釋字第 753 及 767 兩號解釋中承認健康權為憲法權利，但並未進一步闡釋其內涵。本號解釋在理由書第 9 段中，首度闡釋憲法健康權之內涵：「…憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。…」除承認健康權屬防禦權外，另也認為國家對人民健康負一定照顧義務。惟國家之照顧義務是否當然等於承認人民對國家享有相對應的給付請求權，本號解釋仍留有一定的討論空間。又本號解釋所稱之國家照顧義務或最低限度之保護要求，並非德國法所稱之國家保護義務。蓋本案涉及的健康權爭點，是公務人員對於國家干預（如勤一休一之輪班表、服勤時數、超勤加班費之上限等）之爭執，仍屬防禦權之效力。而德國法所稱國家保護義務，係用來保護人民免於來自第三人、自然力或外國等「非國家所為」之侵害，和本號解釋所稱之保護要求，仍然有別。

[31] **公務人員服勤時數（基本工時）制度之規範依據**：現行法對於公務人員之服勤時數（下另稱基本工時），並無法律位階的直接明文規定。公務員服務法（下稱服務法）第 11 條第 1 項僅規定：「公務員辦公，應依法定時間，…」至於法定時間為何？多長？則無明文規定。同條第 2 項規定：「公務員每週應有二日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」亦僅規定每週應有例假 2 日，但其餘 5 天之服勤時間仍無正面的明文規定。依同條第 3 項授權行政院會同考試院訂定之公務人員週休二日實施辦法（下稱實施辦法）第 2 條第 1 項始明文規定：「公務人員每日上班時數為 8 小

時，每週工作總時數為 40 小時。」因此目前我國有關公務人員每週基本工時的規定是以法律授權的法規命令為依據。嚴格來說，同條第 3 項所授權的實施辦法，其內容未必能涵蓋同條第 1 項所稱之「法定時間」。惟法定（工作）時間以外的時間即屬休息時間，兩者間具有密切的實質關聯，實為一體之兩面。本號解釋因此從寬認為服務法第 11 條第 1 項所稱之法定時間，「自應包括法律、法規命令及行政規則所規定之時間。」（解釋理由書第 14 段）兼顧各機關應有之人事管理權限，本席支持上述立場。

[32] **業務性質特殊機關人員之基本工時應另定不同內容的框架性規範：**縱認公務人員基本工時的規範依據包括服務法第 11 條第 1、2 項及上述實施辦法，但有關基本工時的實質內容或適用範圍仍有其不明確之處。需要定時定點辦公的一般公務人員，固然應以實施辦法所定之每日 8 小時、每週 40 小時為其基本工時。但業務性質特殊機關人員，如本案之外勤消防人員或如交通運輸、警察、海岸巡防、醫療、關務等機關人員、甚至如獄政、災害防救、軍事機關人員等，[13]是否還應適用每週例假 2 日的同一架構規範，而只得以輪休或其他彈性方式來安排每週 2 日的例假（如每 2 週休 4 日、每 4 週休 8 日等），或是自始即應（或得）有不同內容的規範，現行法其實仍不清楚。又服務法第 11 條第 2 項只是就休息時間之安排，容許有不同規定，但就基本工時本身，反而沒有規定得為（或應為）不同規定。就此而言，本號解釋認為就業務性質特殊機關人員之「服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等」，應另訂不同之框架性規範；現行法欠缺此項規範，在此範圍內，違憲（解釋文第 2 段、

13 參實施辦法第 4 條第 1 項：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」第 2 項：「前項以外之為民服務機關（構），由主管機關視實際業務需要，在不影響為民服務之原則下，自行彈性調整辦公時間。」第 3 項：「軍事機關之休假制度，在基於國防安全考量及因應戰備之需要下，得由主管機關視實際需要自行規定之。」

解釋理由書第 11 段)。上述框架性規範之位階(法律或命令),依本號解釋意旨,並非要求上述事項全部都一定要以國會法律直接明文規定,而是容許立法者就核心重要事項以法律明定後,再授權相關機關以命令實際決定各業務性質特殊機關人員之基本工時等。在實務上,目前各業務性質特殊機關人員之基本工時,也確實都是以各機關之命令而為不同內容的規範,如本案所涉之勤一休一,在其他縣市就存在有勤二休一等不同輪班制度。就法律層面而言,至少是有關合理上限,至今仍欠缺更明確的區別規定及授權依據。這是本號解釋之所以宣告違憲的理由。對此結論及理由,本席亦表支持。

[33] **業務性質特殊機關人員基本工時制度之最低限度保障**:本號解釋只要求相關機關應針對業務性質特殊機關人員之基本工時,訂出不同的框架性規範,似乎容許立法者不必或不應以法律明定,而可授權主管機關以命令定之。惟本席認為,本號解釋既然強調業務性質特殊機關人員應有不同之框架性規範,至少就其核心的重要事項,如外勤消防人員之基本工時上限,仍應以法律直接規定為宜,以提供最低限度之保障。至於不涉及最低限度保障的部分,立法機關則得概括授權行政機關以命令定之,且各主管機關就基本工時制度之內容,原則上也應享有一定的自主決定空間,法院原則上應予尊重。

[34] **基本工時合理上限**:本號解釋明示上述框架性規範得包括「服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等」(解釋文第 2 段、解釋理由書第 11 段),意指:各主管機關就業務性質特殊機關人員,是可以設定與一般公務人員不同(包括更高)的合理上限,而不必都要以每週 40 小時為其基本工時。以美國的聯邦法規定為例,消防人員及執法(law enforcement)人員之基本工時為每 28 天 216 小時,[14]相當於每週 54 小時,而不是每週 40 小時。故

[14] *See* 29 USC §207(k):
(k) Employment by public agency engaged in fire protection or law enforcement activities
No public agency shall be deemed to have violated subsection (a) with respect to

在美國，聯邦機關所屬消防人員在上述 216 小時內，仍算是基本工時內之服勤，不構成加班。然如放在本案勤一休一輪班表的脈絡下，上述美國法規定的 216 小時上限，等於是每一服勤日的基本工時為 15.43 小時，實在不低。如再考量後述之雇主每天至多得扣除 8 小時的休息時間，不計入工時，則只有當外勤消防人員是使用原本的 8 小時休息時間去加班時，才會算是超時服勤而可請求加班費等補償。我國未來是否要將外勤消防人員之基本工時，調到每 28 天 216 小時這麼高，應有另行斟酌的餘地（如調為每週 48 小時，即每 4 週 192 小時）。值得注意的是，美國法是以聯邦法律明文規定上述基本工時上限，而不是交由行政命令規定。本號解釋對此並未明確要求必須以法律直接明定，似仍保留有法律授權命令或規則予以規定之空間，但本席認為：業務性質特殊機關人員之基本工時上限，應區別類型而以法律直接明文規定較妥，特別是比每週 40 小時更高時。[15]

[35] **調高基本工時上限的配套**：本號解釋固然容許相關機關就業務性質特殊機關人員可以另訂高於每週 40 小時之基本工時合理上限，然應有必要之配套。本席認為：如果要調高基本工時上限，則應同時

---

the employment of any employee in fire protection activities or any employee in law enforcement activities (including security personnel in correctional institutions) if—
(1) in a work period of 28 consecutive days the employee receives for tours of duty which in the aggregate exceed the lesser of (A) 216 hours, or (B) the average number of hours (as determined by the Secretary pursuant to section 6(c)(3) of the Fair Labor Standards Amendments of 1974) in tours of duty of employees engaged in such activities in work periods of 28 consecutive days in calendar year 1975; or
(2) in the case of such an employee to whom a work period of at least 7 but less than 28 days applies, in his work period the employee receives for tours of duty which in the aggregate exceed a number of hours which bears the same ratio to the number of consecutive days in his work period as 216 hours (or if lower, the number of hours referred to in clause (B) of paragraph (1)) bears to 28 days, compensation at a rate not less than one and one-half times the regular rate at which he is employed.

15 有關我國外勤消防人員之每週基本工時，在實務上是由內政部發布之消防勤務實施要點規定，並於 2014 年 12 月 17 日由原訂之每週 44 小時，修正為每週 40 小時（參解釋理由書第 15 段）。

調高這類人員的俸給，始能符合憲法保障服公職權之意旨。假使本俸難以調整，至少應調高加給（危險、繁重加給），使這類人員相較於同職等、年資之一般公務人員，能獲得更高的待遇，以資衡平。[16]而且理想的配套應該要讓消防人員可以不加班或少加班的情形下（因為基本工時已經提高了），其每月固定俸給就可以相當於目前的俸給加上超勤加班費（最高每月 17000 元）的總額。

[36] **個人休息時間是否及如何計入工時：**除了上述配套設計外，有關基本工時的計算，也有另一配套需要設計，此即個人休息時間是否及如何計入工時？在本案，聲請人主張：因高雄市之外勤消防人員是採取勤一休一的輪班制，則在表定的出勤日即應認其當日工時為 24 小時。然由於一個人不太可能長期、連續工作 24 小時而不休息，因此主管機關通常還是會給予一定時數的個人休息時間。此等個人休息時間是否都應計入工時，並就超時服勤的部分應給予加班費等補償，亦為本案聲請人所主張的關鍵爭點之一。本號解釋在理由書第 11 段

[16] 依公務人員加給給與辦法第 13 條規定之授權，行政院發布之「消防、海巡、空中勤務、移民及航空測量機關專業人員危險職務加給表」（2017 年 7 月 1 日起生效），外勤消防人員之危險職務加給為每月 8435 元，未實際擔任消防專業工作之人員，則為每月 6745 元。上述危險職務加給係於 2015 年 1 月 1 日起試辦（參行政院 2015 年 6 月 22 日院授人給字第 1040038231 號函），後自 2019 年 1 月後確定繼續實施。又上述加給表附則 7 另規定：「各直轄市政府得視所屬消防機關（單位）消防勤務危險程度，以自籌經費（不列入基本財政支出設算，亦不得要求中央補助），依下列規定另加成支給：（1）臺北市、新北市政府消防局得按原支等級支給數額最高加一倍支給。（2）桃園市、臺中市、臺南市、高雄市政府消防局得按原支等級支給數額最高加七成支給。（3）各直轄市政府應依危險性質訂定評核指標，並就所屬消防局下設單位（如大隊、中隊、分隊等）之勤務危險程度，在最高加成成數範圍內，區分三級並訂定不同支給數額支給，及報內政部消防署備查。（4）支領地域加給者，不得支給本項加成。」故如臺北市、新北市之外勤消防人員即得再多領取每月 8435 元之加給加成，其他四都之外勤消防人員則得再多領取每月約 5905 元。然由於各直轄市財政狀況不同，雙北早已實施上述加給加成，其他四都如臺南市係於 2019 年 1 月起才發給上述加給加成。如果全面調高外勤消防人員之基本工時上限，或應考慮於各縣市亦全面實施上述危險職務加給（各縣市之加成成數自得有所不同）。

固然明示為保障健康權，相關機關應就服勤日中連續休息最低時數，訂定框架性規範，但對於上述連續休息最低時數之標準及計算，則未明確表示立場。就此，美國公平勞動標準法（Fair Labor Standards Act of 1938）及其勞動部發布的行政命令，[17]係採取下列認定標準：勞工如需服勤 24 小時或更長時間，雇主經與勞工協議後，得將用餐及正常排定之睡眠時間自工時扣除，但最多只能扣除 8 小時。即使睡眠時間長於 8 小時，雇主仍只能扣除 8 小時。又如睡眠時間因需臨時值勤而中斷，中斷的期間仍應計入工時。假使中斷的期間長到使勞工無法獲得合理的夜間睡眠，則整個睡眠時間都應計入工時。在實務上，主管機關則採取以下具體之認定標準：如勞工無法在預定的睡眠時段內獲得至少 5 小時的睡眠，則全部的睡眠時間都應計入工時。為求符合健康權保障之意旨，相關機關或可斟酌我國情形，發展出類似之認定標準。[18]就連續休息最低時數本身（如每一服勤日應有至少 5 小時之連續休息），本席認為應以法律明定，以符健康權最低限度保障之意旨。至於高於最低時數的每日總休息時數及其具體安排，則可由各主

17 *See* 29 C.F.R. §785.22:
(a) General. Where an employee is required to be on duty for 24 hours or more, the employer and the employee may agree to exclude bona fide meal periods and a bona fide regularly scheduled sleeping period of not more than 8 hours from hours worked, provided adequate sleeping facilities are furnished by the employer and the employee can usually enjoy an uninterrupted night's sleep. If sleeping period is of more than 8 hours, only 8 hours will be credited. Where no expressed or implied agreement to the contrary is present, the 8 hours of sleeping time and lunch periods constitute hours worked….
(b) Interruptions of sleep. If the sleeping period is interrupted by a call to duty, the interruption must be counted as hours worked. If the period is interrupted to such an extent that the employee cannot get a reasonable night's sleep, the entire period must be counted. For enforcement purposes, the Divisons have adopted the rule that if the employee cannot get at least 5 hours' sleep during the scheduled period the entire time is working time.

18 另可參勞動基準法第 34 條第 2 項：「依前項更換班次時，至少應有連續 11 小時之休息時間。但因工作特性或特殊原因，經中央目的事業主管機關商請中央主管機關公告者，得變更休息時間不少於連續 8 小時。」有關公務人員休息時間之保障，就算無法比照上述勞動基準法規定，但也不應該差太多。

管機關以命令或規則定之，以兼顧機關勤務之不同性質及需求。

[37] **引入集體協商機制：**如上所述，美國法要求雇主應與勞工協議後，始得扣除上述睡眠時間等，[19]此項規定也值得我國參考。公務人員協會法第 7 條第 1 項規定：「公務人員協會對於下列事項，得提出協商：一、辦公環境之改善。二、行政管理。三、服勤之方式及起訖時間。」其中「三、服勤之方式及起訖時間」正是本案所涉及者。雖然同條第 2 項規定：「有下列各款情形之一者，不得提出協商：一、法律已有明文規定者。二、依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項。三、為公務人員個人權益事項者。四、與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。」似乎又將消防事項列入不得提出協商之情形。然本席認為：勤休方式及時間畢竟攸關公務人員服公職權之核心事項，且有間接影響健康權之可能，未來相關機關於訂定框架性規範及具體的執行辦法時，仍宜盡量與各該公務人員團體或其代表，透過集體協商機制來提高相關規範之正當性。

[38] **超勤補償部分：**保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」表面上給予服務機關就補償方式（加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償）享有選擇權，各方式間似亦無優先順序。然所謂獎勵，如嘉獎、記功等，是否能與加班費或補休相當，實有疑問。從公務人員的觀點來說，服務機關如逕以獎勵作為超時服勤之補償方式，實可能構成無償徵用公務人員之超勤時數。反之，如果是由公務人員依其意願（例如基於功過相抵的需求等），來選擇獎勵方式，就較不致引發上述無償徵用的質疑。又該條所稱「其他相當之補償」，

[19] 我國勞動基準法第 30 條第 1 項規定：「勞工正常工作時間，每日不得超過 8 小時，每週不得超過 40 小時。」第 2 項：「前項正常工作時間，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將其 2 週內 2 日之正常工作時數，分配於其他工作日。其分配於其他工作日之時數，每日不得超過 2 小時。但每週工作總時數不得超過 48 小時。」亦有應經協議始得調整工作時間之規定，可以參考。

固留下想像空間(例如環境教育、員工旅遊、聚餐、發給商家點數等),但亦難以想像其可能的實際例子為何?對照勞動基準法的相關規定,勞工加班應經工會或勞資會議同意,[20]且雇主原則上應給予加班費;[21]如依勞工意願並經雇主同意後,始得選擇補休。[22]加班補償之方式,除有優先順位外,亦僅限於加班費或補休二種,並不包括獎勵或其他方式。本席認為:未來相關機關在檢討修正超勤補償的方式及上限時(參理由書第21段),可參考勞動基準法之上述規定,排定各種補償方式的優先順位,或賦予公務人員有選擇權。

20 勞動基準法第 32 條第 1 項:「雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者,雇主經工會同意,如事業單位無工會者,經勞資會議同意後,得將工作時間延長之。」第 2 項:「前項雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間,1 日不得超過 12 小時;延長之工作時間,1 個月不得超過 46 小時,但雇主經工會同意,如事業單位無工會者,經勞資會議同意後,延長之工作時間,1 個月不得超過 54 小時,每 3 個月不得超過 138 小時。」第 36 條第 3 項:「雇主使勞工於休息日工作之時間,計入第 32 條第 2 項所定延長工作時間總數。但因天災、事變或突發事件,雇主有使勞工於休息日工作之必要者,其工作時數不受第 32 條第 2 項規定之限制。」

21 勞動基準法第 24 條第 1 項:「雇主延長勞工工作時間者,其延長工作時間之工資,依下列標準加給:一、延長工作時間在 2 小時以內者,按平日每小時工資額加給三分之一以上。二、再延長工作時間在 2 小時以內者,按平日每小時工資額加給三分之二以上。三、依第 32 條第 4 項規定,延長工作時間者,按平日每小時工資額加倍發給。」第 2 項:「雇主使勞工於第 36 條所定休息日工作,工作時間在 2 小時以內者,其工資按平日每小時工資額另再加給一又三分之一以上;工作 2 小時後再繼續工作者,按平日每小時工資額另再加給一又三分之一以上。」

22 第 32-1 條第 1 項:「雇主依第 32 條第 1 項及第 2 項規定使勞工延長工作時間,或使勞工於第 36 條所定休息日工作後,依勞工意願選擇補休並經雇主同意者,應依勞工工作之時數計算補休時數。」第 2 項規定:「前項之補休,其補休期限由勞雇雙方協商;補休期限屆期或契約終止未補休之時數,應依延長工作時間或休息日工作當日之工資計算標準發給工資;未發給工資者,依違反第 24 條規定論處。」第 32-1 條第 1 項:「雇主依第 32 條第 1 項及第 2 項規定使勞工延長工作時間,或使勞工於第 36 條所定休息日工作後,依勞工意願選擇補休並經雇主同意者,應依勞工工作之時數計算補休時數。」第 2 項規定:「前項之補休,其補休期限由勞雇雙方協商;補休期限屆期或契約終止未補休之時數,應依延長工作時間或休息日工作當日之工資計算標準發給工資;未發給工資者,依違反第 24 條規定論處。」

部分協同部分不同意見書　　謝銘洋大法官　提出

本件的解釋聲請人主張他們因為嚴重超時服勤，申請將服勤時間調整為合理工時及請求陞遷都被駁回，認為確定終局裁定（最高行政法院 103 年度裁字第 1913 號裁定）所適用的本院釋字第 298 號、第 323 號解釋應為補充解釋，及該裁定所實質援用的行政法院（現已改制為最高行政法院）55 年判字第 335 號判例違憲；而且公務人員保障法（下簡稱保障法）第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條對於服務機關所為的管理措施或有關工作條件的處置等，一概不准他們提起司法救濟，違反平等原則及比例原則，侵害他們的訴訟權，聲請解釋憲法暨補充解釋。

一、關於公務人員訴訟權保障部分

（一）不當的管理措施或有關工作條件的處置如果違法侵害權利，也可以依法提起行政訴訟救濟

本號解釋聲請首先涉及公務人員的訴訟權保障問題。過去本院解釋對於這個問題時，曾經認為必須涉及改變公務員身分關係，直接影響人民服公職的權利（釋字第 243 號、第 266 號參照），或是涉及對於公務員服公職的權利有重大影響（釋字第 298 號、第 323 號參照）才可以提起行政訴訟。本號解釋理由雖然認為保障法第 77 條第 1 項「不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題…」，也就是維持保障法區別具有行政處分和不具有行政處分性質而有不同的救濟途徑，但是「並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟」，也就是縱使是管理措施或有關工作條件的處置，公務人員如果認為這個措施或處置性質上已經構成行政處分，而且他／她的權利受到違法侵害，仍然可以依法提起行政訴訟請求救

濟。就這點來說，比過去實務上認為凡是管理措施或有關工作條件的處置，一律不准請求司法救濟，或是要求必須是對公務員服公職的權利有重大影響才可以請求司法救濟，已經較為放寬，這點是可以贊同的。

（二）請求陞遷否准應得提起行政訴訟

前面提到過去本院的解釋主要是針對公務員受記過或懲戒等處分所做的，至於這個案件所聲請的，請求陞遷被駁回是不是可以提起行政訴訟，本號解釋並沒有清楚的說明。本席認為陞遷與公務員身分關係密切相關，也是屬於公務員服公職權利的一部分，不准陞遷也是屬於對於公務員的不利處分，如果受到違法侵害，符合行政訴訟的要件時，也應該容許他們提起行政訴訟請求救濟，才符合憲法上有權利即有救濟的原則（釋字第 418 號、第 653 號參照）。

（三）申訴、再申訴亦屬行政訴訟的前置程序

與救濟程序有關的是，如果公務員不確定他/她所受的措施是不是屬於行政處分，而先依保障法第 77 條提起申訴、再申訴，在申訴處理過程中，如果受理機關保訓會並不認為這是屬於應提起復審的案件，因而並沒有依保障法第 79 條的規定將這個案件移交給原處分機關依復審程序處理，那麼公務人員在再申訴遭駁回後，如果認為這個案件應該符合權利或法律上利益受到違法行政處分侵害的要件，而想要提起相關的行政訴訟，此個時候是不是還需要再依保障法第 25 條規定先提起復審，才可以直接提起行政訴訟，本號解釋也沒有說明清楚。

由於復審程序與訴願相當（釋字 243 號參照），都是屬於行政訴訟的前置程序，而申訴及再申訴性質上也與復審或訴願相當，都是屬於進入法院訴訟程序之前，由行政機關自我省察的機制，而且申訴、再申訴與復審都同樣由公務人員保障暨培訓委員會（一般簡稱保訓會）審議，所以本席認為申訴、再申訴應該也屬於行政訴訟的前置程序，理論上並無再依保障法第 25 條規定提出復審的必要。

二、有關消防人員勤休部分

（一）業務性質特殊的公務人員勤休應有框架規範

公務人員服勤時間及休假制度等事項，應該受憲法第 18 條服公職權以及第 22 條健康權所保障。公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有二日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之」，對於業務性質特殊的機關，容許他們以輪休或其他彈性方式安排例假。公務人員週休二日實施辦法（下稱週休二日實施辦法）第 4 條第 1 項明定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」

從上面的規定來看，是對於輪休、輪班或休假方式，容許性質特殊的機關得以彈性方式安排，而不是按照一般公務人員常態的例假日休息，然而無論如何，仍然應該維持每週應有二日的休息，作為例假，也就是公務員每週應有二日休息的權利。根據這個原則，上面的週休二日實施辦法第 2 條第 1 項也才就公務人員上班時數規定：「公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時。」內政部訂定的消防勤務實施要點第 12 點第 2 款也規定服勤人員每日勤務 8 小時，每週合計 40 小時（於民國 88 年原訂為 44 小時，後來在 103 年修正為 40 小時）。超過 40 小時的部分，就是屬於加班，而應該以加班費、補休假等加以補償，這也是保障法第 23 條所明文要求的：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」

本號解釋認為依照現有的公務人員法制相關規定，「未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之基本工時合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。」這點是可以贊同的。

（二）勤一休一的安排違反憲法保障的健康權

不過本號解釋卻又認為「系爭規定四採『勤一休一』之勤休更替方式，尚難謂與憲法服公職權及健康權保障意旨有違。」這個結論是不是適當，本席認為並不是沒有疑問的。

雖然勤休方式如何，屬於行政機關對於勤務工作的行政安排權限範圍；然而勤務的安排結果，如果導致嚴重超時工作而危害到公務員的健康，導致日後難以或不能回復他們原來身心狀態的完整性，恐怕已經違反上面規定的規範意旨，也不符合憲法保障健康權的意旨。

消防機關勤一休一的勤休安排方式，結果造成消防人員每月工作時數暴量，如同聲請人所說的，「聲請人須連續工作 25 小時方得休息 23 小時，以此方式不斷輪替，每週工作時間達 87.5 小時，每月工作時數達 350 小時（以四週計算）」，就算是以連續工作 24 小時休息 24 小時（真正的勤一休一）計算，他們每週工作時間也達到 84 小時，每月工作時數高達 336 小時，遠遠超過一般公務人員的每月工作時數 160 小時一倍以上，實在難以認為這樣對消防人員的健康權毫無影響。

依前面提到的公務員服務法、保障法與週休二日實施辦法的規定，公務人員每週應有二日的休息，每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時。勤休的安排方式，不應該影響消防人員依法享有的休假權利，超過的部分就是加班。加班的時數，消防機關固然依法應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當且對等的補償，然而這些補償除給予經濟上相當的勞務報酬（加班費）外，更必須考慮讓消防人員有充分的休息（如補休假），才能確保回復他們原身心狀態的平衡與健康，並維持一定的工作與生活的品質。

加班費的核發，行政院過去曾經規定，如果有機關因業務特性或工作性質特殊或為處理重大專案業務，或解決突發困難問題，或搶救重大災難，或為應季節性、週期性工作，需較長時間在規定上班時間以外延長工作，每人每月加班以不超過 70 小時為上限，且需報經主管機關核准，消防機關外勤消防人員得不受上開規定時數的限制（見 102 年以前的「各機關加班費支給標準」第 5 點），後來在 102 年修

改的「各機關加班費支給要點」第 5 點，考慮到加班費的核發都需要報經主管機關或主管機關授權的所屬機關核准，所以刪除「每人每月以不超過 70 小時為上限」的規定，並維持「消防機關外勤消防人員得不受上開規定的限制，惟仍應本撙節原則從嚴辦理」。內政部於 108 年修正的「消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點」第 4 點第 1 款也規定「超勤時數依勤務輪值表排定計算，視預算編列情形核發加班費，每人每月最高金額以行政院核定之數額發給。」修正之前，則是規定「超勤時數依勤務輪值表排定計算，每人每日以八小時為上限，每月以一百小時為上限，視預算編列情形核發，最高金額以行政院核定之數額發給。」上面的法規對加班費核發的限制，不論是過去對於外勤消防人員的 100 小時上限，或是現行規定的「視預算編列情形核發加班費」，都受限於預算經費的編列，並無法按照實際加班的超勤時數核發。縱使是依照過去 100 小時上限計算，消防人員在一勤一休下，每月仍然有多達 90 小時無法獲得經濟上的補償，況且這多達 90 小時的超勤工作，更是對消防人員的體力與心理造成沈重負擔，基於憲法對人民健康權的保護，法律制度設計上應該容許消防人員選擇以補休假的方式獲得補償，而不是單純以「獎勵」或「敘獎」等既無實質財產上利益，亦無法提供充分休息的方式予以補償。

考慮到勤一休一的勤休安排方式，造成消防人員嚴重超勤過勞，影響健康甚鉅，本席認為未來於依本解釋框架性立法時，應明定超勤時數的最高上限，甚至應該規定消防人員得請領加班費的時數上限，超過此一時數上限就應該強制補休假，而且縱使是整日 24 小時的勤務，勤務的安排也應該考量工作的性質與工作量的輕重，安排適當的休息、睡眠時間，讓消防人員能有真正充足的休息，也能避免不必要的工作意外發生，以符合憲法保障健康權的意旨。在立法院尚未為框架性立法前，行政主管機關現在也應該要依照本號解釋意旨立即檢討改進。

部分不同意見書　　詹森林大法官　提出

一、本號解釋文要旨

本號解釋文要旨為：

(1) 公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定（即系爭規定一），並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。

(2) 公務員服務法第 11 條第 2 項（即系爭規定二）規定[1]：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項（即系爭規定三）規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」並未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤務時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健康權之保護要求。

(3) 高雄市政府消防局 88 年 7 月 20 日高市消防指字第 7765 號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定（即系爭規定四）：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違

[1] 因本意見書係對於系爭規定二、三及四部分提出部分不同意見，故針對該三條之條文，特別以援引全文之方式呈現。

背。

(4) 公務人員保障法第 23 條（即系爭規定五）及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。

(5) 內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函修正發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定（即系爭規定六），對外勤消防人員超時服勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超時服勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

本席對於上開第(1)點、第(4)點及第(5)點宣告，敬表贊同，惟就第(2)點之審查路徑及第(3)點之合憲宣告，持不同看法，爰提出部分不同意見書。

二、系爭規定二及三審查路徑之商榷

－規範不足或違反法律保留？

就系爭規定二及三之審查，多數意見係以憲法第 18 條服公職權與第 22 條健康權之最低限度保護義務為推論基礎，而認為：「**公務人員服勤時間及休假制度，……應致力於維護公務人員之身心健康，不得使公務人員勤休失衡致危害健康**」，且即便係「**業務性質特殊機關之公務人員，如外勤消防人員**，基於其任務特殊性，固得有不同於一般公務人員之服勤時間及休假制度」，惟「**亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之保護要求**」。

在建立以「最低限度之保護要求」之審查路徑後，多數意見進一

步審查系爭規定二及三，並且認為：「系爭規定二及三明文排除業務性質特殊機關所屬公務人員享有一般公務人員常態休息之權利，**並未就該等機關應實施之輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤務之基本工時合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範**。就此類業務性質特殊機關所屬公務人員之保障而言，相較於一般公務人員，**不符合憲法服公職權及健康權之保護要求**，於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。」而獲致該二規定違憲之結論。

然就系爭規定二及三何以不符合憲法服公職權及健康權之最低保護要求，多數意見並未予以詳細說明。推測上，多數意見或認應歸咎法規範不足，或認係因上開所例示應由框架性規範加以規定之內容，屬須以「法律」規範之重要事項所致。惟無論採何種路徑，似均與多數意見關於系爭規定四之審查方式與結果宣告，產生疑義與扞格。詳見下述。

三、由規範不足路徑所生系爭規定二及三與系爭規定四間之問題

若多數意見認為系爭規定二及三之違憲理由，係因法規範不足所致，亦即因現行法體系中對業務性質特殊機關公務人員之服勤時間及休假制度等重要事項，未有足夠相應之規範，以致於未達憲法所保障該等公務人員健康權與服公職權之最低保護要求，則在此脈絡下，多數意見所應檢視者，乃「整體法體系」之規範是否已經足夠，而非僅僅檢視系爭規定二及三無相應之規範內容後，便可得出法規範未達最低限度保護之結論。

尤其在內政部消防署及各縣市政府消防局，皆曾就業務性質特殊機關公務人員之服勤時間及休假制度相關之服勤時數、服勤與休假頻率，作出原則性規定，此除本號解釋理由書段號 15 處業已明確提及之內政部消防署消防勤務實施要點第 12 點第 2 款規定：「勤務實施時間如下：……（二）服勤人員每日勤務 8 小時，每週合計 44 小時，

必要時得酌情延長。」、高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」外，尚有如現行有效之高雄市政府消防局消防勤務細部實施要點 6 點第 3 款之規定：「勤務實施時間如下:（一）每日勤務時間為 24 小時、0 時至 6 時為深夜勤，18 日寄至 24 日守為夜勤，餘為日勤，每日上午 8 時為勤務交接時間。（二）服勤人員每日勤務 8 小時，每週合計 40 小時，必要時得酌情延長。（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日」，以及其他各縣市消防局於其訂定發布之消防勤務細部實施要點中之類似規定[2]。多數意見對前述規範及其相關內容視而不見，僅在檢視系爭規定二及三無相關規定後，即直接認為業務性

[2] 內政部消防署中華民國 107 年 9 月 28 日消署字第 1071000135 號函參照。以下僅舉例說明之，如臺北市政府消防局勤務細部實施要點第 10 點規定：「勤務時間（一）**服勤人員每日勤務 8 小時為原則，每週合計 40 小時；**必要時得酌情延長。（二）依本市消防人力及轄區特性需要，本局服勤人員服勤時間更替方式**為連續 24 小時之後休息 24 小時，交接時間為每日上午 8 時**。（三）為了救災需要，固定假日納入勤休時間之內，不得再另外請求補休。」；新北市政府消防局勤務細部實施要點第 6 點規定：「為因應各項勤務之實際需求，本局勤務單位勤休規定如下：（一）**每日勤務時間為 24 小時**。0 時至 6 時為深夜勤，6 時至 18 時為日勤， 18 日寄至 24 日守為夜勤。勤務交接時間為每日 8 時。（二）消防人員除備勤與待命服勤外，**每日應服勤 8 小時，每週應服勤 40 小時**；必要時得酌情延長，但**每日不得超過 16 小時，連續服勤不得超過 8 小時，深夜服勤不得超過 4 小時。**（三）救災救護大隊、中隊、分隊採**勤 2 休 1 制**。（四）救災救護指揮中心，採**勤 1 休 1 制**。」；苗栗縣政府消防局勤務細部實施要點第 12 點規定：「服勤時數規定：（一）服勤人員**每日至少編排 8 小時勤務、外宿班至少編排 6 小時勤務**（均不含待命服勤時數） ，**每週以服勤 40 小時為原則**，必要時得酌予延長。（二）大（分）隊長每日至少編排 6 小時勤務、外宿班至少編排 4 小時勤務。（三）服勤人員**每日以有連續 8 小時睡眠時間為原則，深夜勤務以 4 小時為限**，情況特殊得酌予延長。」，及同要點第 16 點規定：「勤休規定：（一）各大隊、分隊人員採**勤 2 休 1 制**，每月增加特休 2 日。但初任消防人員以下列規定辦理：滿 1 年者特休 1 日，滿 2 年者特休 2 日。（二）特休必須於當月內休畢，不得跨月補休，有特殊因素經報准得採集休。」等。

質特殊機關公務人員之服勤時間及休假制度重要內容，在法體系中並未有（足夠之）規定，不符最低保護之要求。此種未考慮其他相關法令之存在，亦未立基於前述法令就業務性質特殊機關公務人員之服勤時間及休假制度部分重要內容，早已為規定，即斷然遽認整體法規範之保障未達最低限度保護要求之論證方式，邏輯上不免過於跳躍。

四、由法律保留路徑所生系爭規定二及三與系爭規定四合憲宣告之扞格

另外，多數意見如認系爭規定二及三之所以違憲，係因此處所要求應由框架性規範加以規定之內容，係應以「法律」層級規範之「重要事項」，則其應使用之審查標準，毋寧係法律保留原則。換言之，在此情形下，多數意見係認為，就該等業務性質特殊致應實施輪班、輪休制度之機關，於其涉及「設定任何關於其所屬公務人員服勤務之基本工時合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權之保護要求」，應由法律訂定框架性規範，則該規範即為應由立法者始能加以規範之重要事項，亦即該等特殊業務性質公務人員之框架性規範，應如同警察勤務條例第 15 條[3]及第 16 條[4]一般，以法律之方式為之。

然若以此審查路徑出發，則姑不論系爭規定三僅係辦法，而非屬法律位階，自不得以之為框架性規範。多數意見於審查規範內容涉及業務性質特殊消防人員輪休頻率等重要事項之系爭規定四（即勤一休

[3] 警察勤務條例第 15 條規定：「（第 1 項）每日勤務時間為 24 小時，其起迄時間自零時起至 24 時止。零時至 6 時為深夜勤，18 時至 24 時為夜勤，餘為日勤。勤務交接時間，由警察局定之。（第 2 項）服勤人員每日勤務以 8 小時為原則；必要時，得視實際情形酌量延長之。（第 3 項）服勤人員每週輪休全日 2 次，遇有臨時事故得停止之；並得視治安狀況需要，在勤務機構待命服勤。（第 4 項）前項延長服勤、停止輪休或待命服勤之時間，酌予補假。」

[4] 警察勤務條例第 16 條規定：「（第 1 項）服勤時間之分配，以勤 4、息 8 為原則，或採其他適合實際需要之時間分配。（第 2 項）聯合服勤時間各種勤務方式互換，應視警力及工作量之差異，每次 2 至 4 小時，遇有特殊情形，得縮短或延伸之。但勤區查察時間，得斟酌勞逸情形每日 2 至 4 小時（第 3 項）。服勤人員每日應有連續 8 小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過 4 小時為度。但有特殊任務，得變更之。」

一規定）時，卻得出與法律保留原則尚無違背之結論[5]，豈無疑義？

在同一號解釋之中，忽而要求涉及業務性質特殊公務人員勤務之基本工時合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關其服公職權及健康權保保障之規範，因屬重要事項須以法律予以框架性規範，忽而卻又肯定以勤務細部實施要點規定之消防外勤人員「勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時」之工時與輪休方式，與法律保留原則無違。如此相互勾稽，不無矛盾之處，足見多數意見之論理方式，實有待商榷。

五、結論

本件聲請人為外勤消防隊隊員，其所從事之工作攸關重大公益，乃守護全國一般民眾身家安全之無名英雄。然在過勞事件頻傳之今日，大法官就聲請人主張使其受不合理待遇與工作時間之核心法令，以迂迴方式，規避審查，著實令人惋惜，更不禁令人質問：無名英雄的健康，誰來守護？

（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）

5 本號解釋解釋理由書段碼 14、段碼 15 參照。

司法院釋字第七八六號解釋

【公職人員利益衝突迴避法法定罰鍰最低額是否過苛案】

發文日期：中華民國108年12月13日

發文字號：院台大二字第1080033573號

解　釋　文

中華民國 89 年 7 月 12 日制定公布之公職人員利益衝突迴避法第 14 條前段規定：「違反第 7 條……規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰」同法第 16 條規定：「違反第 10 條第 1 項規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」惟立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則，於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，不予適用。又本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法規定辦理。

解釋理由書

聲請人臺北高等行政法院第七庭法官（下稱聲請人一）審理該院 99 年度訴字第 1230 號公職人員利益衝突迴避法事件，略以：該事件原告擔任國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）委員，於 95 年 6 月間推薦其姊夫至通傳會擔任駕駛，藉由人力外包公司僱用，再以派遣人員方式至通傳會任職。嗣經行政院移請監察院處理，並經監察院調查後認定違反行為時公職人員利益衝突迴避法（即 89 年 7 月 12 日制定公布者，下稱 89 年利益衝突迴避法）第 7 條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」使關係人獲取該法第 4 條第 3 項規定之其他人事措施之非財產上利益，乃依該法第 14 條前段規定：「違反第 7 條……規定者，處新臺幣 100 萬元

以上 500 萬元以下罰鍰」（下稱系爭規定一）處以罰鍰新臺幣（下同）100 萬元。原告不服，提起訴願被駁回，提起行政訴訟。聲請人一認其審判應適用之系爭規定一，對違反同法第 7 條規定者，處最低 100 萬元罰鍰，有牴觸憲法第 15 條及第 23 條之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

聲請人臺北高等行政法院第三庭法官（下稱聲請人二）審理該院 103 年度訴字第 1096 號公職人員利益衝突迴避法事件，略以：該事件原告自 94 年 3 月起擔任嘉義縣梅山鄉公所建設課課長，自 97 年 10 月 1 日起為公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 12 款所定之建築管理、工商登記及都市計畫業務之主管人員，屬 89 年利益衝突迴避法第 2 條所定之公職人員，其配偶自 88 年起擔任該鄉公所建設課臨時人員（101 年期間每月薪資 1 萬 8,780 元），為該法第 3 條第 1 款所定關係人。原告於 98 年至 102 年自行評核其配偶之考績，使其配偶之 97 年度至 101 年度均獲考列甲等，而獲取年終獎金及續僱之利益，違反該法第 6 條及第 10 條第 1 項規定，其中 97 年度及 98 年度考績部分之違規行為已罹裁處時效，99 年度至 101 年度考績部分，法務部考量原告表示不瞭解人事相關法令及年終考核屬其他人事措施，嗣後自行向政風機構報備，可非難性較低，就其 3 次違規行為依該法第 16 條規定：「違反第 10 條第 1 項規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」（下稱系爭規定二）、行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 3 項及第 25 條規定，各酌減至法定罰鍰金額最低額三分之一，併處原告罰鍰 100 萬元。原告不服，提起訴願被駁回，提起行政訴訟。聲請人二認其審判應適用之系爭規定二，對違反同法第 10 條第 1 項規定者，處最低 100 萬元罰鍰，有牴觸憲法第 15 條及第 23 條之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

聲請人臺北高等行政法院第七庭法官（下稱聲請人三）審理該院 107 年度訴字第 31 號公職人員利益衝突迴避法事件，略以：該事件原告前任職臺南市文化資產管理處文物管理及行政組組長期間，辦理

「樹谷文物清點工作招募工讀生」案，預計招募 4 名大學工讀生，工作期間自 103 年 7 月 14 日起至同年 8 月 15 日止，每週 3 日，每日 8 小時，時薪 115 元。原告要求承辦人員錄取其岳父擔任工讀生，經法務部認有違反 89 年利益衝突迴避法第 7 條規定，依系爭規定一處原告罰鍰 100 萬元。原告不服，提起訴願被駁回，提起行政訴訟。聲請人三認其審判應適用之系爭規定一未考慮個案之具體情況，皆處以 100 萬元以上之罰鍰，於具體個案之適用上顯然過苛，不符責罰相當原則，致生違反憲法比例原則，過度侵害人民財產權，有牴觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條之疑義，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。

上開三件聲請案均核與本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所示法官聲請釋憲之要件相符，應予受理。且所聲請解釋之系爭規定一與系爭規定二，均涉及違反 89 年利益衝突迴避法規定而處最低 100 萬元罰鍰之問題，所主張之憲法疑義均相同，爰併案審理作成本解釋，理由如下：

憲法第 15 條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制應符合憲法第 23 條比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則。立法者針對應予非難之違反行政法上義務行為給予處罰，而預留視違規情節輕重而予處罰之範圍，固屬立法形成自由，原則上應予尊重。惟所設定之裁量範圍仍應適當，以避免造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形。系爭規定一及二係對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，核屬對憲法第 15 條保障人民財產權所為之限制，其限制應符合比例原則與責罰相當原則。

89 年利益衝突迴避法之立法目的在於促進廉能政治、端正政治風氣，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送（89 年利益衝突迴避法第 1 條規定參照），以維護人民對公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。該法第 6 條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」

第 7 條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」第 10 條第 1 項規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：……二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」系爭規定一及二對違反前開規定者處以罰鍰，以防範公職人員憑恃其在政府機關任職所擁有之權力或機會，取得較一般人更為優越或不公平之機會或條件，將利益不當輸送給自身或關係人，其立法目的洵屬正當，手段有助於上開立法目的之達成，且系爭規定一及二授權主管機關在 100 萬元以上、500 萬元以下之範圍內，決定課處之罰鍰金額，尚可認為係為達上開重要立法目的之必要手段。然系爭規定一及二固已預留視違規情節而予處罰之裁量範圍，惟立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，縱有行政罰法減輕處罰規定之適用，仍可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形（例如：對於進行短期、一次性之低額勞務採購或所涉利益較小者課處最低 100 萬元罰鍰），不符責罰相當原則，於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，不予適用。

107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法（下稱 107 年利益衝突迴避法）將系爭規定一所規範事項修正為第 17 條，調整罰鍰金額為「新臺幣 30 萬元以上 600 萬元以下」，並將系爭規定二所規範事項修正為第 16 條第 1 項，降低罰鍰金額為「新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下」，其修正理由均為「高額行政罰鍰固能嚇阻公職人員不當利益輸送，但觀之法務部近年審議並裁罰案例，並為符憲法第 23 條比例原則，爰下修罰鍰基準」（立法院公報第 107 卷第 56 期院會紀錄第 512 頁及第 513 頁參照）其修法理由與本解釋意旨相符。基此，本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年利益衝突迴避法規定辦理。

大法官會議主席　大法官　許宗力

大法官　蔡烱燉　黃虹霞　吳陳鐶　蔡明誠
林俊益　張瓊文　黃瑞明　詹森林
黃昭元　謝銘洋　呂太郎　楊惠欽
蔡宗珍
（許志雄大法官迴避審理本案）

協同意見書　　黃虹霞大法官　提出

凡裁量均應符比例原則，包括裁罰範圍之立法裁量！

一、任何公、私權力、權利均不得濫用，也就是說其行使均應符合比例原則

權利不得濫用，天經地義。公權力呢？當然更不得濫用！關於公權力不得濫用，具體表現在許多法律中比如行政程序法第 7 條就行政行為應符合比例原則之規定；並更具體表現在憲法第 23 條以必要為前提始得以法律限制人民基本權利之規定意旨，也就是眾所周知之比例原則之中。以上憲法意義及行政法意義之比例原則都將公權力之行使即立法之合憲性，以及行政公權力行使之合法性，建立在手段適當性與必要性之上，亦即手段需適當，不得過苛，以致造成人民過重之負擔。

二、比例原則不但是重要法律原則，更是本院解釋中極重要之憲法原則

比例原則為重要之法律原則，不待贅言。就憲法層次而言，自本院釋字第 409 號解釋首次使用比例原則一語起，尤其自釋字第 414 號解釋後，[1]比例原則 20 多年來早已成為法令違憲審查之主要原則，為

[1] 如同黃昭元大法官曾於其著作中所指出，本院釋字第 409 號解釋雖是首次使用比例原則一詞之解釋，但其所稱之比例原則乃「土地法相關規定及土地法施行法第 49 條比例原則」，而非作為憲法審查原則之比例原則；本院釋字第 414 號解釋應為首號提到憲法層次比例原則之解釋。請參見，黃昭元，〈大法官解釋審查標準之發展(1996-2011)：比例原則的繼受與在地化〉，《臺大法學論叢》，42 卷 2 期，頁 218-219，註 4 (2013)。

憲法第 23 條規定下之重要憲法原則，並因其使用頻率高，而被認為居於公法原則之首。[2]

三、本件解釋也是援引憲法第 23 條比例原則審查 89 年公職人員利益衝突迴避法第 14 條前段及第 16 條規定（下稱系爭規定一及二），是否有如聲請人（均為原因案件承辦法官）所指之違憲情事。

四、本件解釋首度宣告立法對罰鍰下限之裁量違憲，特具意義

在過往本院之諸多解釋中固引用比例原則審查，而且其中有超過 4 成認為違憲，[3]但沒有指摘立法對罰鍰下限裁量違反比例原則者。[4]而本件解釋則是首例認原屬立法裁量之系爭規定一及二之裁罰下限金額過高，違反比例原則而為違憲，就此而言，本件解釋不但再次肯定立法裁量在本院違憲審查範圍內，而且進一步肯定立法裁量也如行政裁量般須符合比例原則，否則會被宣告為違憲。本件解釋因而特具意義。

或有謂本件是否有侵害立法權而有違反三權分立之疑義？尤其

2 陳新民，《行政法學總論》，頁 114（新 9 版，2015）。黃昭元大法官曾在其於本院大法官 103 年度學術研討會發表之〈大法官解釋適用比例原則的再檢討〉一文中，統計釋字第 414 號至第 725 號解釋使用比例原則之情形（包含提及比例原則之解釋數量及適用結果合憲、違憲之統計）。本席採用該文統計結果，並接續統計釋字第 726 號至第 786 號解釋所得之結果為：自釋字第 414 號至第 786 號解釋為止共有 373 則解釋，其中有 114 則提到比例原則；適用結果為合憲者，有 68 則（59.6%），違憲者（有的解釋同時包含合憲及違憲結果）有 47 則（41.2%），有提及但未實際適用者有 9 則（7.9%）。

3 請參見註 2。

4 本號解釋與本院過去曾就罰鍰所為之解釋有所不同，過去不曾直接宣告罰鍰下限違憲。釋字第 337 號解釋（未適用比例原則）認漏稅罰處所漏稅額 5 倍至 20 倍罰鍰合憲、第 697 號解釋認漏稅罰處補徵稅額 5 倍至 15 倍或 1 倍至 3 倍罰鍰均為合憲；釋字第 641 號、第 713 號解釋則是認為定額或固定倍數的罰鍰違憲；釋字第 685 號解釋認未設合理最高額違憲；釋字第 716 號解釋則認為處違規交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰，於交易金額甚大之情形，縱然處最低度交易金額 1 倍之罰鍰，仍有過苛之疑，立法者就此未設適當之調整機制，違反比例原則。

本院與普通法院同屬司法體系，普通法院中之行政法院體系向尊重行政機關之裁量。惟本院職司基本人權保障，司法是正義最後一道防線，任何權利或權力均不得濫用，乃當然之理！而檢視公權力有無濫用，比例原則無疑為重要基準！就行政權有無濫用，立法者基於人權保障之意旨，經由行政程序法第 7 條規定以比例原則檢視之，即以此制衡行政權。同理，司法為保障人權尤其本院為保障基本人權，自然也得以比例原則審查立法行為，包括立法裁量在內，原不生侵害立法權而有違三權分立之問題。更何況就系爭規定一及二言，立法者並已於該等二規定 107 年修法時自承系爭二規定不符憲法第 23 條比例原則（詳見本件解釋理由書末段）在案，即就本件爭議言，兩院基於人權保障之見解正相一致。

至於本院前此尊重立法形成自由部分，固為司法謙抑之表現，但基本人權之保障原則上應係本院無可退卻之底線，尊重立法裁量與基本人權保障間，本院只能選擇基本人權保障！從而系爭二規定之原 100 萬元裁罰下限如屬過苛，而違反比例原則，則本院自應捨立法裁量之尊重，而宣告系爭二規定之裁罰下限違憲。

五、系爭二規定之裁罰下限過苛，於此範圍內，系爭二規定違憲

系爭規定一係針對公職人員「假借職務上權力、機會或方法，圖本人或關係人利益」之行為，系爭規定二則係針對公職人員「知有利益衝突應自行迴避而未自行迴避」之行為，分別所為之處罰。雖然由公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條關於該法所稱公職人員及關係人範圍之規定可知，並非所有公職人員及其關係人均在適用範圍，故本法應該寓有係為處罰較高層級之非輕微之謀取本人或其關係人私利之意旨，違反系爭二規定之罰鍰乃從 100 萬元（超過年基本工資之 4 倍）起跳。

但因系爭二規定所規範行為廣泛，不是按關係人是否具公務員身分作區分（不是以公務員或非公務員身分關係為客體，而是以財產或非財產利益作區分），所涉利益大小差別可能很大（本件原因案件俱

為基層工作之勞動契約關係，所涉及者為微薄之勞動對價），而該法沒有排除輕微案件處罰之規定，也沒有類似刑法第 59 條賦予法院酌量減輕最低罰鍰之規定，充其量只能於若為不知法規之情形，依行政罰法第 8 條及第 18 條規定減輕罰鍰。因此，乃有聲請人等法官認為原因案件之情很輕而罰太重，不忍遽下裁判，故而為本件聲請之情事（原因案件一及三之關係人俱已付出其勞力，單從國家收支角度言，國家未受金錢上不利益；而且關係人所得者充其量是基層工作交易機會利益，最多是基層工作交易機會不平等。而原因案件二則也只涉及約當基本工資之考績獎金及基層工作交易機會而已。在基層工作缺工之實況下，類此情形應均屬輕微，且其等單月所涉金額與最低罰鍰 100 萬元相較，三案應分別為最低罰鍰之 30 分之 1、50 分之 1 及 90 分之 1）。此種情形按最低罰鍰處罰，係屬過重之處罰，其為過苛，至為明顯。聲請人苦民所苦，本席本司法為民之旨，爰亦認系爭二規定之罰鍰下限違反憲法第 23 條之比例原則，故違憲。

六、關於解釋文後段及理由書末段

（一）本段是在 107 年已修法調降系爭二規定之最低罰鍰金額狀況下，權宜所為本院認為合於公平之處理，惟本席對其中可能被解讀為 107 年之修法下限合憲部分，仍有疑慮。一方面是輕微案件未被排除，二方面是未引進如刑法第 59 條之法院對過苛處罰之調節機制；三方面是本解釋之解釋文後段及理由書末段均係諭知法院及相關機關「應」據 107 年修正規定辦理，致對輕微案件而言，若按修正後罰鍰下限處罰結果，仍可能屬過苛，似非無仍屬違憲之虞。[5]而且系爭規定一及二究有如何之差異，而致前者之最低罰鍰應較高且三倍於後者？應存有疑義

[5] 以聲請人三之原因案件為例：其原因事實若為該關係人因超過一定年齡而不具應徵工讀生之資格，致未經錄取，則其根本未得分文報酬，但若依 107 年修正規定仍應處以 30 萬元以上罰鍰，寧非過苛耶？又該關說既遂了嗎？應處罰鍰嗎？似非無疑。此類輕微案件似非均「罪無可逭」，107 年修正規定仍應處 30 萬元以上或 10 萬元以上罰鍰，有具體實踐苦民所苦嗎？

（本席認為系爭二規定只是說法不同，沒有實質差異，因為違反第 6 條依第 16 條規定處罰，係以知有利益衝突情事即故意不迴避為前提，則一般言不是為使關係人得利而何？故本席認為二者罰鍰範圍不應相異）。

（二）另此段所以作如此處理（如無 107 年之修法，則依本院解釋前例，本院應係諭知相關機關於一定時間內適當調降系爭二規定之最低罰鍰金額），與行政罰法第 5 條規定之解讀有關。該條所稱行政裁處，一般均認為不包括行政法院之裁判。惟行政裁罰亦涉及人民之自由權（如拘留、限制出境、吊銷執照等）及財產權（如罰鍰、沒入）等受憲法保障之基本人權，其對人民基本權限制之強度雖不若刑罰，但與刑罰有相類之處，刑法第 2 條從舊從輕原則似應併為行政裁罰之基本原則，[6]始克保護人民之基本權。

又普通法院與行政法院二元制，並非法院體制之應然與必然，人民基本權之保障更不能因屬普通法院或行政法院管轄、審理，而有差異。查法院是正義最後一道防線，法官享有裁量權為人民普遍之認知，普通法院法官有裁量權，行政法院法官當然也應該有裁罰決定權，而不該是以所謂「尊重行政機關判斷」為由，使行政法院法官不自為實體判斷，或認其無裁罰裁量決定權。如果作此種限縮，則將使行政法院跛腳，還能說含行政法院在內之全部法院均是正義之最後一道完整防線嗎？無怪乎行政法院常被譏為「駁回法院」！也無怪乎在本院努力接續作成釋字第 784 號及第 785 號解釋，解放鬆綁訴訟權之限制後，人民依然懷疑是否真能得到實體救濟？[7]本席認為行政罰法

6 李建良，〈行政罰法中「裁罰性不利處分」的概念意涵及法適用上之若干基本問題--「制裁性不利處分」概念之提出〉，《月旦法學雜誌》，181 期，頁 133，160 (2010)。

7 王倫宇，〈釋憲後，公務員能得到救濟了嗎？〉，《蘋果日報》，2019 年 12 月 3 日，https://tw.appledaily.com/new/realtime/20191203/1672291（最後瀏覽日：2019 年 12 月 11 日）。

第 5 條所稱「裁罰時」不當然應不包括行政法院裁判時。退而言之，法官有權拒絕適用違憲法律（只是依法應先聲請本院解釋而已。但本件情形特殊，107 年系爭二規定之修法理由既已自承原規定不符憲法第 23 條比例原則，其為違憲已昭然），因此，至少於有類似修法之情形時，應認為行政法院法官不待聲請本院解釋，即當然可以（「得」即有權）適用修法後之新規定，不待本院之諭知。就此而言，本件解釋之解釋文後段及解釋理由書末段應有相當法理依據，而且不必然係創設性（具造法性質）之諭知。

七、關於公職人員利益衝突迴避法其他規定之我見

不吐不快，除了前述外，本席並藉此表達對公職人員利益衝突迴避法其他規定之淺見如下，希有助本院解釋外憲法比例原則之落實：

（一）立法目的是不是定得太宏大？

系爭二規定所屬之公職人員利益衝突迴避法第 1 條第 1 項，揭載其旨在：「促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」，好宏偉的立法目的！由立法以來之實況，大概應承認無法憑以達成澄清吏治，遏阻貪污等目標。因此，何不面對現實，就限縮目的，法如其名稱，以建立公職人員利益衝突迴避合理制度為唯一目標（其他公職人員相關法律也有同樣問題，比如公職人員財產申報法）。[8]

（二）責罰必須相當，不可一味迷信重罰

[8] 公職人員財產申報法不足使公職人員清廉，充其量應係為了解公職人員之財產狀況，從而找出與清廉與否有關之任職期間所增加之不明來源財產而已。其目的不在增加申報義務人之負擔，更不應在侵害申報義務人之隱私，且應注意避免過度曝露申報人之隱私、危及其人身、財產安全或致令成為八卦客體、揶揄對象。準此，若申報義務人已授權主管機關調閱其財產，還需要責令其年年申報及予公開揭露嗎？重罰能使不廉潔者即如實申報其不明來源財產嗎？未申報之財產不等於不明財產，即應一律處罰嗎？夫妻雙方均屬公職人員者，為何雙方均有申報義務而導致重複申報？以上各節俱有是否符合比例原則之疑義。

又既然是涉及利益，則不論是財產上利益或非財產上利益，均得量化評價，盡剝奪其利得再加適當比例之加成作為處罰，當已可生遏阻利益衝突不當作為之效果，如此責罰乃屬相當，似無一味迷信重罰之理。[9]

（三）107 年公職人員利益衝突迴避法第 18 條規定應係因本院釋字第 716 號解釋而為修法。惟本院釋字第 716 號解釋並未明示或暗示採交易金額高低分級處理。而且因交易金額不等於利得金額，以之作為罰鍰基準，雖然簡便，但是否妥適當非無疑；另上開修正後規定可能發生未盡剝奪利得之情形，有反而不利本法目的之達成可能。

[9] 重罰即足以治安之迷思，令人不安。與系爭二規定同樣屬重罰之行政罰規定不少，如土石採取法第 36 條、土壤及地下水污染整治法第 7 條、水利法第 92 條之 2 等。

協同意見書　　蔡明誠大法官　提出

本號解釋有三件聲請案併案處理，主要係有關公職人員利益衝突迴避法（下稱系爭法律）中涉及非財產利益之人事措施[1]衝突爭議，分別是推薦姊夫擔任駕駛、自行評核配偶考績及要求承辦單位錄取其岳父擔任工讀生，均致關係人獲取非純屬財產上之利益，除其中一聲請案有主張涉及憲法第 7 條平等權保障之外，三件聲請案均主張有牴觸憲法第 15 條及第 23 條之疑義。本號解釋認系爭規定一（中華民國 89 年 7 月 12 日制定公布之公職人員利益衝突迴避法，下稱 89 年利益衝突迴避法，第 14 條前段規定）及系爭規定二（89 年利益衝突迴避法第 16 條規定）未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符責罰相當原則，於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應不予適用。本席雖贊同本解釋之結論，但將系爭規定之罰緩處罰過苛，單純以財產權限制作為出發點，則仍有再斟酌之餘地，爰提出協同意見書如下：

一、財產權保障範圍及限制

我國憲法學說，有認由於社會經濟發達與多元，現代財產權之範圍，甚為廣泛，已不專指所有權而言，宜包括債權、地上權等私法上權利，乃至礦業權、漁業權、專利權等準物權或智慧權，均可解為財產權，係人民得以主張其財產上利益之法律上之力。財產權實為自由權之一種，而非受益權，憲法將其與生存權、工作權並列，同規定於第 15 條之中，未如多數國家之憲法單獨列為一條，此實我憲法之特

[1] 系爭法律第 4 條就利益為定義性規定，89 年利益衝突迴避法第 4 條第 1、3 項規定如下：
本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。
非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構（以下簡稱機關）之任用、陞遷、調動及其他人事措施。

色。[2]觀察歷來之大法官解釋，有著重古典財產權旨在保障物的所有權之存續狀態（Bestandsgarantie），強調其防禦權之功能，例如本院釋字第 400 號及第 406 號等解釋。有將之擴張及於財產權價值（Wertsgarantie）之保障，例如本院釋字第 414 號解釋將商業性廣告視為財產權，係基於財產權價值理論。至公務人員工作年資含經濟利益（釋字第 526 號解釋）、依戰士授田憑據處理條例得以請求之補償金（釋字第 312 號解釋）等公法上請求權。又公務員退休依據法令得請領的福利互助金（釋字第 313 號解釋），亦包括在財產權保障範圍內。勞工或公務員已符合退休條件，但尚未表示退休前即已死亡或失蹤，該退休請求權亦屬財產權。[3]由上述可見，憲法上財產權並不以民法所有權（Eigentum）為限，可能包括私法上具有財產價值之權利（包含債權、物權、準物權及智慧財產等），亦可能包括在一定要件下具有財產價值之公法上法律地位。[4]

---

2 參照林紀東，中華民國憲法逐條釋義（第一冊），台北：三民，民國 82 年 1 月修訂 7 版，頁 249。另有將財產權列為自由權（經濟自由權），亦有受益權之性質，應受國家之保障，而生存權及工作權列入社會權，雖同列第 15 條，但不同基本權之歸類者。（參照陳春生，憲法，台北：作者發行，2003 年 10 月初版，頁 131, 139, 146。）類似見解，例如吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，台北：作者發行，2017 年 9 月增訂 5 版，頁 245 以下，279-295。其將財產權的保障，列入平等權及自由權章，但將財產權的保障獨立成一節。生存權及工作權則列入社會的基本權中。另有將財產權列在財產自由項下討論者，參照林騰鷂，中華民國憲法，台北：三民，2018 年 3 月修訂 7 版 1 刷，頁 157 以下, 170, 172-173。其認財產，包括物權、準物權、債權、無體財產權等，並引用本院釋字第 641 號及第 716 號等解釋為例示。以上憲法學說可見，將財產權列為自由權中，比較常見。

3 參照李惠宗，憲法要義，台北：元照，2019 年 9 月 8 版 1 刷，頁 323-325；許育典，憲法，台北：元照，2019 年 9 月 9 版 1 刷，頁 307-308。

4 有認憲法上財產，主要係一種具體財產價值的權利，並及於一種（特別是基於私法關係而成立的）財產的地位，例如土地受財產的保障，則亦及於基於該土地而使用（例如建築）的權利。至於其他所保障的具體權利或地位，包括私法上的財產以及各種債權與物權；以及公法上諸如具有財產價值法律地位的使用歸屬或財產給付（例如稅捐的請求返還、退休請求權及社會救助之請求等）。（參照吳信華，憲法釋論，台北：三民，2011 年 9 月初版 1 刷，頁 345-346。）

關於財產權之負擔或限制，例如稅捐等公法上金錢給付義務（如對財產之課稅，所得稅、營業稅、遺產稅、土地稅、汽車牌照稅等），有將平均課稅列為財產權限制之型態者，然於租稅公平原則下，此種財產權之平均課予負擔，並無違憲。參照本院釋字第 286 號解釋，認立法者在課予財產負擔方面，有極大之裁量空間。另行政罰鍰亦歸屬於財產權限制之型態。參照本院釋字第 641 號解釋，認行政罰鍰係針對行政責任之追究，若未區別情節輕重而以行政方便之考量，以劃一性作為處罰方式，因其不分輕重，相同處罰，亦會對財產權形成過度負擔。另參考本院釋字第 746 號解釋，認屬於實體上金錢給付義務之給付遲延（稅捐本體），可加計利息；至對於具處罰性質之滯納金加徵利息，係屬執行層面問題，欠缺合理性，不符憲法比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨有違。[5]綜上可見，課予負擔之公法上金錢給付義務（如稅捐及行政罰等），亦屬於財產權限制之範疇，可受憲法保障財產權及比例原則之審查，應考量其負擔衡平性（Lastengleichheit）（租稅公平原則等）[6]及合理性，否則須有補償措施。[7]

5 參照李惠宗，前揭書，頁 339-340, 343。

6 在憲法審查時，德國聯邦憲法法院裁判中，有認為一般量能（allgemeine Erwägungen zur Leistungsfähigkeit）課予負擔，尚不足使特定人民負擔社會保險費用具有正當理由。此與任何人民繳納稅捐之義務亦有不同。任何人民當然受到稅捐權力之拘束，惟基於人民之負擔公平（Belastungsgleichheit der Bürger）、公課之衡平與分擔（Ausgleich und Umverteilung angelegte Abgabenbelastungen），針對特定人民之社會保險費用負擔，另須特別正當理由（besondere Rechtfertigung）。（BVerfG 8.4.1987 – 2 BvR 909/82 – BVerfGE 75, 108 [158] = SozR 5425 § 1 Nr. 1 = NJW 1987, 3115）.依基本法第 3 條第 1 項衍生之負擔公平性之要求（Das aus Art. 3 Abs. 1 GG resultierende Gebot der Lastengleichheit）(BVerfG 27.6.1991 – 2 BvR 1493/89 – BVerfGE 84, 239 [268 ff.] = NJW 1991, 2129)，延伸至國家所要求之非屬稅捐之所有公課。(BVerfG 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 – BVerfGE 91, 186 [202] = NJW 1995, 381.)（參照 Rolfs, in: Gagel, SGB II / SGB III, Werkstand: 75. EL September 2019-beck-online, SGB III § 340 Rn.7.）

7 對個人財產權所加之限制，須符合負擔平衡原則，違反此一原則，而使特定

從德國法比較觀察，德國基本法第 14 條對於財產權（所有權; Eigentum）與繼承權，明文加以保障。財產權在於保護具體法律地位（konkrete Rechtspositionen），而非財產本身（Vermögen als solches）。關於稅捐或其他金錢給付義務（Geldleistungspflicht）[8]，有認為構成個別財產標的物之整體或該有形之財產價值等之負擔，則受到基本法第 14 條保護。[9]有將稅捐及其他公課干預（Eingriff），視為社會拘束之型塑（Ausprägung der Sozialbindung）。特別是稅捐部分，不僅是針對財產增長部分，而是針對財產之實體，不問是否願意，故具有徵收特性，因而其需要有正當理由。是德國聯邦憲法法院對於財產稅及遺產稅之問題，非運用基本法第 14 條財產權之審查標準，而是基本法第 3 條平等權問題。[10]

二、財產權保障以外之其他可能憲法依據

本號解釋認對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合責罰相當原則。所涉及行政法上義務違反之罰緩處罰，係行政法中較常運用之制裁手段。性質上被解為行政罰中之財產罰（金錢罰）之一種[11]，且本院曾作出釋字第 641 號及第 716 號等解釋，亦認其係屬於憲法財

人因公益忍受特別犧牲，則須予補償。參照李惠宗，前揭書，頁 338。

8 公法上金錢給付（Geldleistungen），係基於公務要求向第三人為一次性或持續性之給與，該受領給付者不負對待給付之義務。參照 Sickmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8.Aufl, München: Beck, 2018, Art. 104a Rn. 27.

9 參照 Wendt in: Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, 8.Aufl. 2018, Art.14 Rn.38f..

10 參照 Friedhelm Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, 6.Aufl., München: Beck, 2017, §38 Rn.56; BVerfGE 138, 136 – Erbschaftssteuer; BVerfGE 93, 121 – Einheitswerte II, 因所得稅及財產稅之財產課稅之憲法限制，受限於稅捐獲得支付之能力。該財產整體負擔之限制，係針對平等權所要求之差異性 （Die verfassungsrechtlichen Schranken der Besteuerung des Vermögens durch Einkommen- und Vermögensteuer begrenzen den steuerlichen Zugriff auf die Ertragsfähigkeit des Vermögens. An dieser Grenze der Gesamtbelastung des Vermögens haben sich die gleichheitsrechtlich gebotenen Differenzierungen auszurichten.）。

11 參照蔡震榮、鄭善印、周佳宥，行政罰法逐條釋義，台北：新學林， 2019 年 7 月 3 版 1 刷，頁 103。

產權保障之範圍，但如從公職人員利益衝突迴避法所保護法益及行為性質觀之，其是否純屬財產法益侵害，並單從處罰之法律效果之量化數據（即如罰緩之金額多寡）為其判斷標準，則不無再探究之必要。

如本號解釋理由所引用 89 年利益衝突迴避法之立法目的，在於促進廉能政治、端正政治風氣，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送（89 年利益衝突迴避法第 1 條參照，107 年 6 月 13 日修正時，僅就文字酌作修正，意旨相同），以維護人民對公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。細繹前述目的，非僅就公職人員之不當利益獲得之多寡為斷，主要在於防止公職人員擔任公職之忠誠及廉潔等義務違反之行為面要求，是有關違法行為之處罰，有時難以純粹從財產上獲取利益方面出發，亦應著重於其行為侵害之法益、行為構成要件事實與法律效果之均衡性。換言之，有時因查獲財產利益不多，或甚至尚未獲取利益，但其行為影響或法益侵害性卻不小，是以設有較重處罰之規定，具有其正當性。

本件原因案件之行為情節及法益侵害性與處罰效果發生失衡之現象，其中聲請人並未具體獲取利益，而是關係人獲利，甚至尚未得利。然亦可能因關係人獲利多，是否因此發生量變質變（即如情節變成重大等情形），則予以較重之處罰，除非顯有過苛，自屬行政裁量範圍。職是，如能從其行為態樣及法益保護判斷，亦即從公職人員之忠誠及廉潔等行為義務違反之程度，併予衡量，始處以相當之罰鍰，實較妥當。換言之，此等應予非難之違反行政法上義務行為之處罰，如僅單純基於人民負有罰緩（金錢罰）之公法上金錢給付觀點出發，並認為其僅涉及財產權之侵害或干預（Eingriff），則未免偏狹。且如不再就行為態樣及法益侵害性等關鍵要件，加入質化因素，一併論斷，則未免有不符合系爭法律規範意旨及目的（Sinn und Zweck）之疑慮。

系爭法律規範三種主要利益衝突違反行為類型，即假借權力之圖利之禁止、關說、請託，以其他不當方法之圖利之禁止，及交易行為

之禁止。系爭規定一之第 14 條係規範違反 89 年利益衝突迴避法第 7 條[12]或第 8 條[13]規定之行為者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。上開第 7 條及第 8 條規定已包括系爭法律所規範三種禁止類型中之兩種。系爭規定二係規範違反 89 年利益衝突迴避法第 10 條第 1 項[14]規定之行為。從憲法保障基本權之觀點，其尚可能涉及憲法第 7 條平等權（平等原則）或憲法第 22 條一般行為自由等基本權保障之問題。因此，本號解釋將系爭規定就違反法律義務行為之處罰，單從憲法財產權及比例原則出發，而未考量其中可能涉及之憲法平等原則或一般行為自由等，恐弱化系爭法律之規範功能及窄化其規範之立法原意，且在憲法審查密度方面，若不單從財產權出發，如採平等原則中之比例原則作審查依據，則可能有必要提升其審查密度到實質關聯或中度審查，而非僅屬於恣意禁止（Willkürverbot）之所謂合理性之較低度審查，如是或許更有充足理由認為其構成違憲。

三、公職人員利益衝突迴避法中之系爭規定處罰過苛問題

對於法律之處罰過苛、情輕法重之現象，本院曾作出釋字第 641 號及第 716 號具有代表性之兩號解釋，本號解釋又屬於第三類型。本院釋字第 641 號解釋係針對菸酒稅法第 21 條規定：「本法施行前專賣之米酒，應依原專賣價格出售。超過原專賣價格出售者，應處每瓶新臺幣二千元之罰鍰。」採取劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當之調整機制，對人民受憲法第 15 條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性，而與憲法第 23 條之比例原則尚有未符。

12 89 年利益衝突迴避法第 7 條規定，公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。

13 89 年利益衝突迴避法第 8 條規定，公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。

14 89 年利益衝突迴避法第 10 條第 1 項規定，公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：一、民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決。二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。

又本院釋字第 716 號解釋認公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定處違規交易行為金額一倍至三倍之罰鍰，可能造成個案顯然過苛之處罰，立法者就此未設適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違。

綜合觀察本院釋字第 641 號、第 716 號及本號解釋，其處罰方式有為劃一處罰、一至三倍之多倍處罰與一律 100 萬元之法定最低額罰鍰處罰等方式，三者均具懲罰性質，但其處罰程度之彈性，因劃一處罰毫無彈性，多倍處罰與 100 萬至 500 萬元法定罰鍰處罰尚有裁量餘地，但個案適用結果仍嫌彈性不足，故三者之處罰彈性程度，尚有不同。

本院釋字第 716 號解釋與本號解釋關聯性較高，同屬公職人員利益衝突問題，惟其係為禁止公職人員或其關係人，與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，故其可歸屬於財產上利益之類型，與本號解釋係屬其他人事措施之非財產上利益，略有差異。另本院釋字第 716 號解釋係認公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」尚未牴觸憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條、第 22 條保障人民工作權、財產權及契約自由之意旨，均無違背。惟於公職人員之關係人與公職人員服務之機關或受其監督之機關交易部分，是否仍有造成不當利益輸送或利益衝突之虞，而有禁止交易之必要，相關機關應儘速通盤檢討改進。由此可見，此部分並非單純從憲法財產權出發。

另部分違法行政法上義務行為之處罰，雖依行政罰法第 8 條[15]、

[15] 本條規定不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。此係參照 24 年 1 月 1 日制定之舊刑法第 16 條規定。但 94 年 2 月 2 日修正規定，採取有正當理由而不可避免（Unvermeidbarkeit），現行刑法第 16 條規定，除有正當理由而無法避免者外，不得因不知法律而免除刑事責任。但按其情節，得減輕其刑。關於禁止錯誤（Verbotsirrtum）得否免責之問題，

第 18 條第 3 項[16]等規定，或許可能有減輕之機會，但適用要件有限[17]。尤其是本件聲請人二，曾適用行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 3 項及第 25 條規定，各酌減至法定罰鍰金額最低額三分之一，併處原告罰鍰 100 萬元，就此聲請人二仍認有過重之虞，因此聲請解釋。本號解釋認立法者針對應予非難之違反行政法上義務行為給予處罰，而預留視違規情節輕重而予處罰之範圍，固屬立法形成自由，原則上應予尊重。惟所設定之裁量範圍仍應適當，以避免造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形。此外，如有情輕法重之責罰不均衡之情形，宜考慮系爭法律是否需要更詳細減輕處罰之特別規定，以貫徹本解釋所要求責罰相當原則之意旨，立法政策上頗值得探討其可行性。

四、公職人員利益衝突迴避法有關行為類型、構成要件及法律效果等規範設計及內涵

系爭法律已於 107 年 6 月 13 日修正公布（下稱 107 年利益衝突

在行政罰方面，是否得採取德國違反秩序罰法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten; OWiG）第 11 條第 2 項之禁止錯誤及不可避免等類似規定，或所謂錯誤之可避免審查（Prüfung der Vermeidbarkeit des Irrtums），可供參考。(參照 Bohnert/ Krenberger/Krumm, in: Krenberger/Krumm, OWiG, 5. Auflage 2018-beck-online, § 11 Rn.Rn.21ff., 32ff..)亦即行為人行為時，對該不法行為無認識，尤其不認識法規之存在或適用，且該錯誤係不可避免者，其行為不處罰。(Fehlt dem Täter bei Begehung der Handlung die Einsicht, etwas Unerlaubtes zu tun, namentlich weil er das Bestehen oder die Anwendbarkeit einer Rechtsvorschrift nicht kennt, so handelt er nicht vorwerfbar, wenn er diesen Irrtum nicht vermeiden konnte.)(參照蔡震榮、鄭善印、周佳宥，前揭書，頁 204-208。)

16 依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。

17 行政罰法第 8 條但書規定，按其情節得減輕或免除其處罰，須以不知法規為前提，所謂不知法規，係指行為人不知法規所禁止或要求應為之行為或不行為義務為何而言，並非指違反行政法上義務行為人必須要對自己之行為究係違反何法規之規定有所認知。如行為人具備不法意識（違法性意識），則無適用但書之餘地。如果行為人情有可原，則屬第 18 條第 1 項量罰考慮之因素，而非該條第 3 項減輕或免除其罰之規定。(參照蔡震榮、鄭善印、周佳宥，前揭書，頁 208-209。)

迴避法），比舊法之處罰規定，更具彈性，新法對於各行為類型及法律效果，分別規定如下：

1. 違反第 6 條第 1 項[18]規定者，處新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下罰鍰。（第 16 條第 1 項）
2. 經依第 8 條[19]或第 9 條[20]令其迴避而不迴避者，處新臺幣 15 萬元以上 300 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。（第 16 條第 2 項）
3. 違反第 12 條[21]或第 13 條[22]第 1 項規定者，處新臺幣 30 萬元以上 600 萬元以下罰鍰。（第 17 條）
4. 違反第 14 條第 1 項[23]規定者，按交易或補助金額達多少金額，分別處新臺幣 1 萬元以上，與新臺幣 600 萬元以上該交易金額以下罰鍰。（第 18 條第 1 項）

---

18 107 年利益衝突迴避法第 6 條第 1 項規定，公職人員知有利益衝突之情事者，應即自行迴避。

19 107 年利益衝突迴避法第 8 條規定，前二條受通知或受理之機關團體認該公職人員無須迴避者，應令其繼續執行職務；認該公職人員應行迴避者，應令其迴避。

20 107 年利益衝突迴避法第 9 條規定，公職人員服務之機關團體、上級機關、指派、遴聘或聘任機關知公職人員有應自行迴避而未迴避情事者，應依職權令其迴避。

前條及前項規定之令繼續執行職務或令迴避，由機關團體首長為之；應迴避之公職人員為首長而無上級機關者，由首長之職務代理人為之。但法律另有規定者，從其規定。

21 107 年利益衝突迴避法第 12 條規定，公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。

22 107 年利益衝突迴避法第 13 條規定，公職人員之關係人不得向公職人員服務或受其監督之機關團體人員，以請託關說或其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。

前項所稱請託關說，指不循法定程序，而向前項機關團體人員提出請求，其內容涉及該機關團體業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務之虞者。

23 107 年利益衝突迴避法第 14 條第 1 項規定，公職人員或其關係人，不得與公職人員服務或受其監督之機關團體為補助、買賣、租賃、承攬或其他具有對價之交易行為。（以下略）……

5. 違反第 14 條第 2 項[24]規定者，處新臺幣 5 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。（第 18 條第 3 項）

6. 違反第 15 條[25]規定，受查詢而無正當理由拒絕或為不實之說明、提供者，處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下罰鍰；經限期通知配合，屆期仍拒絕或為不實之說明、提供者，得按次處罰。（第 19 條）

上述處罰規定之法定罰鍰最低額，區分於 1 萬元至 30 萬元之間不等，可見其處罰最低額，在新修正法更具彈性。因系爭法律規範之行為態樣及保護之法益，可能涉及財產上或非財產上利益，如前所述，系爭法律之相關規範實際上不宜單純財產上獲取利益加以論斷。如不從行為性質及法益保護方面之規範目的及意旨思考，而單純從財產上獲利多寡而論，亦可能會出現被認為處罰太重、甚或太輕之情形。

系爭法律剛於 107 年 6 月 13 日修正公布全文 23 條，新舊法兩相比較，107 年利益衝突迴避法之整部法律結構已有所修正。但如為因應本號解釋之公布及新修正法擴大適用範圍之妥當適用，就系爭法律有關行為類型、構成要件及法律效果等規範設計及內涵，有再加以檢討之必要，以期規範體系更加周延。因該法第 5 條規定，所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。考量系爭法律所涉非必純屬獲取財產利益，該法第 4 條就利益為定義性規定，利益之類型包括財產上利益及

---

24 107 年利益衝突迴避法第 14 條第 2 項規定，公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為前項但書第一款至第三款補助或交易行為前，應主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係；於補助或交易行為成立後，該機關團體應連同其身分關係主動公開之。但屬前項但書第三款基於法定身分依法令規定申請之補助者，不在此限。

25 107 年利益衝突迴避法第 15 條規定，監察院、法務部及公職人員之服務或上級機關（構）之政風機構，為調查公職人員及其關係人違反本法情事，得向有關之機關（構）、法人、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明或提供必要資料之義務。

非財產上利益。[26]其中財產上利益或非財產上利益，在立法定義上，採例示兼概括式規定，無可厚非。但關於人事措施，其法益保護、行為性質及其發展階段，容有差異，且其發生利益衝突之違法性及有責性，亦可能不盡相同，故可能需要有規範密度不同之行為類型化及其處罰強度具有差異性之法律效果。

綜上，因系爭法律涉及處罰規範，其構成要件須具明確性，構成要件與法律效果亦應具均衡性，故現行公職人員利益衝突迴避法，在本號解釋公布後，如與本院釋字第 716 號解釋一併綜合觀察，其實有再次檢討之必要，亦即有關不法獲取財產上及非財產上利益行為要件（特別是法益侵害性）與其罰則等規範設計及制裁類型之相當性，並處罰規定之用語宜精確，例如「其他相類似之人事措施」如用於處罰要件時，宜使用更明確之用語。又對於法定罰鍰之最低額適用於個案，檢討其是否仍可能還是過苛之情形。此外，另宜考量系爭法律是否明定減免處罰之特別規定或於行政罰法中增訂減免處罰之規定，以貫徹本解釋所要求責罰相當原則及符合比例原則之意旨。

[26] 107 年利益衝突迴避法第 4 條規定
本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。
財產上利益如下：
一、動產、不動產。
二、現金、存款、外幣、有價證券。
三、債權或其他財產上權利。
四、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。
非財產上利益，指有利公職人員或其關係人在第 2 條第 1 項所列之機關（構）團體、學校、法人、事業機構、部隊（以下簡稱機關團體）之任用、聘任、聘用、約僱、臨時人員之進用、勞動派遣、陞遷、調動、考績及其他相類似之人事措施。

協同意見書　　林俊益大法官　提出

壹、前言

本號解釋係【公職人員利益衝突迴避法罰鍰最低額案】。

本號解釋併案審理 3 件高等行政法院法官的聲請案，第一案[1]：某國家通訊傳播委員會委員，推薦其姊夫至該會擔任駕駛，案經監察院認定違反 89 年 7 月 12 日制定公布之公職人員利益衝突迴避法（下稱 89 年利衝法）第 7 條[2]規定，依同法第 14 條前段處以法定最低罰鍰新台幣（下同）100 萬元。第二案[3]：某鄉公所建設課課長，其妻為建設課臨時人員，課長連續 3 年自行評核其妻之考績為甲等，因而獲取年終獎金及獲續僱之利益，違反同法第 6 條及第 10 條第 1 項[4]規定，案經法務部依同法第 16 條及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 3 項及第 25 條等規定，各酌減至法定罰鍰最低金額三分之一，併處該課長 100 萬元。第三案[5]：某市文化資產管理處文物管理及行政組組長，辦理工讀生招募案，要求承辦單位錄取其岳父擔任工讀生，經法務部依同法第 14 條處以法定最低罰鍰 100 萬元。上開 3 案，經訴願及行政訴訟，均經臺北高等行政法院承辦法官認有違憲疑義而聲請釋憲，並裁定停止訴訟程序。上開 3 案，均涉及違反 89 年利衝法規定而被處以法定最低額罰鍰 100 萬元是否顯然過苛，有無違反憲法比例原則、責罰相當原則之憲法爭議。有其共通性而予併案審理。

對於本號解釋前段釋示：89 年利衝法第 14 條及第 16 條規定，立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，

1　臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1230 號公職人員利益衝突迴避法事件。

2　第 7 條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」

3　臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1096 號公職人員利益衝突迴避法事件。

4　第 6 條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」第 10 條第 1 項規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：……二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」

5　臺北高等行政法院 107 年度訴字第 31 號公職人員利益衝突迴避法事件。

可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符**責罰相當原則**，於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨有違；解釋文後段釋示：本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法規定辦理。本席對上開結論，敬表同意，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

貳、審查原則：憲法責罰相當原則

關於本解釋之審查原則，採**憲法責罰相當原則**，本號解釋理由開宗明義敘明：「憲法第 15 條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制應符合憲法第 23 條比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以**罰鍰，涉及對人民財產權之限制**，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合**憲法責罰相當原則**。」釋示違反行政法義務之罰鍰處罰，須與其違反行政法義務之**責**任（責難）相當，即所謂**責罰相當原則**，乃憲法比例原則在行政罰上之實踐，在立法機關立法時及相關機關個案裁處時均有**憲法責罰相當原則**[6]之適用。茲分析如下：

[6] 此外，在刑事法上，則稱之為**罪刑相當原則**。本院釋字第 669 號解釋釋示：人民身體之自由應予保障，憲法第 8 條定有明文。鑑於限制人身自由之刑罰，嚴重限制人民之基本權利，係屬不得已之最後手段。立法機關如為保護合乎憲法價值之特定重要法益，並認施以刑罰有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段可資運用，雖得以刑罰規範限制人民身體之自由，惟刑罰對人身自由之限制與其所欲維護之法益，仍須合乎比例之關係，尤其法定刑度之高低應與行為所生之危害、行為人責任之輕重相符，始符合**罪刑相當原則**，而與憲法第 23 條比例原則無違（本院釋字第 646 號、第 551 號及第 544 號解釋參照）。另本院釋字第 775 號解釋釋示：有關刑罰法律，基於無責任無處罰之憲法原則，人民僅因自己之刑事違法且有責行為而受刑事處罰（本院釋字第 687 號解釋參照）。刑罰須以罪責為基礎，並受罪責原則之拘束，無罪責即無刑罰，刑罰須與罪責相對應（本院釋字第 551 號及第 669 號解釋參照）。亦即國家所施加之刑罰須與行為人之罪責相當，刑罰不得超過罪責。基於**憲法罪刑相當原則**（本院釋字第 602 號、第 630 號、第 662 號、第 669 號及第 679 號解釋參照），立法機關衡量其所欲維護法益之重要性、防止侵害之可能性及事後矯正行為人之必要性，綜合斟酌各項情狀，以法律規

一、過去釋憲實務，最早解釋，例如釋字第 327 號解釋（82 年 10 月 8 日公布）及釋字第 356 號解釋（83 年 7 月 8 日公布），僅於解釋理由書指出「無合理最高額之限制，有導致**處罰過重**之情形，應由有關機關檢討修正。」尚未以違反憲法第 23 條比例原則而宣告相關法規違憲。

二、嗣則認定：顯已逾越處罰之必要程度而違憲。按行為罰之違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，自應根據違反義務本身情節之輕重程度為之。如行為罰依法律規定之固定比例，處以罰鍰，**無合理最高額之限制，顯已逾越處罰之必要程度**而違反憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違（本院釋字第 616 號解釋參照）。

三、嗣改強調**責罰相當**：釋字第 641 號解釋釋示：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使**責罰相當**。**立法者**針對特別應予非難之違反行政法上義務行為，為求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據以計算罰鍰金額，而未預留罰鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟**仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰**，始符合憲法第 23 條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨。」「至於處以罰鍰之方式，於符合**責罰相當之前提**下，立法者得視違反行政法上義務者應受責難之程度，以及維護公共利益之重要性與急迫性等，而其有形成之空間。」之後，**尚有釋字第 685 號及第 716 號解釋重申**釋字第 641 號解釋有關**責罰相當之意旨**。

四、本號解釋援引**憲法責罰相當原則**而進一步釋示：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，核屬對憲法第 15 條所保障人

定法官所得科處之刑罰種類及其上下限，應與該犯罪行為所生之危害、行為人責任之輕重相符，始與**憲法罪刑相當原則**及憲法第 23 條比例原則無違。

民財產權所為之限制，其限制應符合比例原則與**責罰相當原則**。」肯認**責罰相當原則**是一項憲法原則，讓**憲法責罰相當原則**在相關行政罰之制定及裁處時，扮演憲法保障人權的重要推手！

參、個案處罰顯然過苛之首創與援引

如前所述，違反行政法義務之罰鍰處罰，須與其違反行政法義務之**責任**（責難）相當，如**可能**[7]造成個案顯然過苛之處罰時，即責罰不相當，有違憲法責罰相當原則。關於個案處罰**顯然過苛**之審查標準，創新[8]於本院釋字第 641 號解釋，繼而有釋字第 685 號及第 716 號解釋援引而發揚光大，本號解釋一方面重申前旨，另一方面則亦有所區隔。茲分析如下：

一、過去釋憲實務上，僅釋示「**顯已逾越處罰之必要程度**，不符憲法保障人民權利之意旨」（本院釋字第 339 號解釋參照）、「**顯已逾越處罰之必要程度**而違反憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違」（本院釋字第 616 號解釋參照）。本院釋字第 641 號解釋創新採用**顯然過苛**之審查標準，首度釋示「個案之處罰**顯然過苛**時，法律未設適當之調整機制，對人民受憲法第 15 條保障之財產權所為限制，顯不符妥當性而與憲法第 23 條之比例原則尚有未符。」之後為釋字第 685 號[9]及第 716 號[10]解釋所援用。只不過，上

7 本院釋字第 716 號解釋理由謂：於**可能**造成個案顯然過苛處罰之情形；本院釋字第 641 號解釋則謂：有造成個案顯然過苛處罰**之虞**；本號解釋亦謂：**可能**造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形；另本院釋字第 685 號解釋則謂：造成個案顯然過苛之處罰。

8 本院釋字第 641 號解釋，李震山大法官與許玉秀大法官共同提出之協同意見書，曾謂：本號解釋引進「顯然過苛」以及「實質正義」等理念，在經驗傳承、大量適用比例原則作為審查標準之框架下，有意**創新**。

9 本院釋字第 685 號解釋第 2 段釋示：79 年 1 月 24 日修正公布之稅捐稽徵法第 44 條關於營利事業依法規定應給與他人憑證而未給與，應自他人取得憑證而未取得者，應就其未給與憑證、未取得憑證，經查明認定之總額，處百分之五罰鍰之規定，其處罰金額未設合理最高額之限制，而**造成個案顯然過苛之**

開 3 號解釋，均係就處罰過重**未設適當之調整機制**而為釋示。

二、本號解釋則係針對處罰最低額 100 萬元以上**是否適當**而作釋示：「公職人員利益衝突迴避法第 14 條前段規定：『違反第 7 條……規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。』同法第 16 條規定：『違反第 10 條第 1 項規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。』惟立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，**可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重[11]之情形**，不符**責罰相當原則**，於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，自本解釋公布之日起，應不予適用。」釋示上開法條之**裁量範圍下限不適當**，因未涉及處罰上限之適當調整機制，與釋字第 641 號、第 685 號及第 716 號解釋強調未設適當之調整機制有所不同，故本號解釋未援引該 3 號解釋作為參照依據。

三、所謂**可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形**，本號解釋理由特別釋示如下：對於進行短期、一次性之低額勞務採購或所涉利益較小者課處最低 100 萬元罰鍰，可供參考。

肆、就原因案件及相類其他案件處理之釋示

本號解釋宣告 89 年利衝法第 14 條前段及第 16 條部分違憲，應自本解釋公布之日起，不予適用。就法官聲請釋憲之 3 件原因案件，應如何適用法律裁罰？此涉及行政罰法第 5 條之問題。

處罰部分，**逾越處罰之必要程度**而違反憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應不予適用。

10 本院釋字第 716 號解釋第 2 段釋示：公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定：「違反第 9 條規定者，處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰。」於**可能造成顯然過苛處罰之情形，**未設適當之調整機制，其處罰**已逾越必要之程度**，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 1 年時失其效力。

11 本院解釋文提及「情輕法重」之解釋如下：本院釋字第 263 號及第 669 號解釋。

行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利次受處罰者之規定。」即所謂從新從輕原則。所謂從新，係指「適用**行政機關最初裁處時**之法律」，而非「適用**裁處時**之法律」。本解釋聲請案之原因案件所涉之 89 年利衝法第 14 條前段及第 16 條，既經本院解釋部分違憲，依行政罰法第 5 條前段規定，法院及相關機關裁處時，仍應適用最初裁處時之 89 年利衝法，甚不合理。另**審查客體之 89 年利衝法第 14 條及第 16 條業於** 107 年 6 月 13 日修正公布，第 14 條修正為第 17 條，調整罰鍰金額為「新臺幣 30 萬元以上 600 萬元以下」，第 16 條修正為第 16 條第 1 項，降低罰鍰金額為「新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下」。

本號解釋為解決法院及相關機關如何適用上開規定之爭議，乃於解釋文後段**釋示**：「本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法規定辦理。」解釋效力不但及於法官聲請釋憲之原因案件，更及於「適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件」。

上開解釋效力之釋示，雖與往昔解釋一般效力所及範圍有異，惟本解釋尚非首例，早在 2 年前，即 106 年 7 月 28 日本院釋字第 752 號已有創例，其解釋文第 2 段亦曾釋示：「上開二款所列案件，經第二審撤銷原審無罪判決並自為有罪判決，**於本解釋公布之日，尚未逾上訴期間者，被告及得為被告利益上訴之人得依法上訴**。原第二審法院，應裁定曉示被告得於該裁定送達之翌日起 10 日內，向該法院提出第三審上訴之意旨。被告於本解釋公布前，已於前揭上訴期間內上訴而尚未裁判者，**法院不得依刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款規定駁回上訴**。」將解釋效力及於人民聲請解釋原因案件以外之其他相類案件。就保障人民權益及有效解決爭議而言，本解釋文後段之釋

示，仍值得喝采！

伍、結論

個案處罰顯然過苛，即其處罰逾越處罰之必要程度，責罰不相當或罪刑不相當，違反憲法第 23 條比例原則。在最近 1 年內，本院陸續公布 3 號解釋，都涉及個案**處罰顯然過苛**而被宣告部分違憲。108 年 2 月 22 日公布釋字第 775 號解釋，宣告刑法第 47 條第 1 項有關累犯加重本刑部分，不分情節，基於累犯者有其特別惡性及對刑罰反應力薄弱等立法理由，一律加重最低本刑，於不符合刑法第 59 條所定要件之情形下，致生行為人所受之刑罰超過其所應負擔罪責之個案，其人身自由因此**遭受過苛之侵害部分**，對人民受憲法第 8 條保障之人身自由所為限制，不符憲法罪刑相當原則，牴觸憲法第 23 條比例原則。108 年 5 月 31 日公布釋字第 777 號解釋，宣告 102 年修正公布之刑法第 185 條之 4 規定，一律以 1 年以上 7 年以下有期徒刑為其法定刑，致對犯罪情節輕微者無從為易科罰金之宣告，對此等情節輕微個案構成顯然過苛之處罰，**於此範圍內**，不符**憲法罪刑相當原則**，與憲法第 23 條比例原則有違。今日 108 年 12 月 13 日公布本解釋，再度宣告：89 年利衝法 14 條前段規定及第 16 條規定，立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，不符**責罰相當原則**，於此範圍內，牴觸憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違。

在今（108）年司法院有關憲法罪刑相當原則或憲法責罰相當原則之釋示，希望能借此機會提醒相關機關，立法之初，對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使**責罰相當**。惟**所設定之裁量範圍**仍應適當，以避免造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形，致違反憲法責罰相當原則，與憲法保障人民財產權之意旨不符。

協同意見書　　黃瑞明大法官　提出

本解釋之緣起係臺北高等行政法院的法官分別審理公職人員利益衝突迴避法（下稱利衝法）事件，認所應適用中華民國 89 年 7 月 12 日制定公布之利衝法（下稱 89 年利衝法）第 14 條前段規定（系爭規定一）及第 16 條（系爭規定二）罰鍰最低額 100 萬之規定過苛，乃裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。利衝法於 107 年 6 月 13 日修正公布，並自公布後 6 個月施行（即自 107 年 12 月 13 日施行，下稱 107 年利衝法）。系爭規定一及二均於此次修法時修正（系爭規定一修正為 107 年利衝法第 17 條；系爭規定二修正為 107 年利衝法第 16 條第 1 項），調降最低罰鍰金額。本席贊同本號解釋，認為系爭規定一及二違憲，且於修法後仍有作成本解釋之必要，爰提出協同意見如下：

一、本號解釋宣告系爭規定一及二違憲之考量因素：

本院解釋對於法律規定「過苛」而宣告違憲者，過去向以法律規定過於僵化、欠缺調整機制，可能造成個案顯然過苛為理由（如釋字第 641 號及第 716 號解釋），亦即本院解釋對於法律所定罰則之上、下限，一向認為屬立法形成自由，而以極為審慎態度審查，且難以少數個案判斷法律規定之罰鍰金額是否過高。因為必須以謹慎的態度面對，才會費時甚長始作成本號解釋（第一件法官聲請案於 101 年 1 月收案，至本號解釋作成共歷時 8 年餘），本號解釋認系爭規定一及二違憲之理由為「立法者未衡酌違規情節輕微之情形，一律處以 100 萬元以上之罰鍰，可能造成個案處罰顯然過苛而有情輕法重之情形」，形成此結論之依據，本席認為至少有下列三個方面：

（一）由行政院提出之修法理由觀察

利衝法自 89 年制定公布、施行之後一直有罰則過重之爭議。行政院於 105 年 2 月 5 日函請立法院審議利衝法修正案，建議將系爭規定一所定「處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰」修正為「處新臺幣 30 萬元以上 600 萬元以下之罰

鍰」；系爭規定二所定「處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰」修正為「處新臺幣 10 萬元以上 200 萬元以下罰鍰」，其修法理由均為「高額行政罰鍰固能嚇阻公職人員不當利益輸送，但觀之法務部近年審議並裁罰案例，並為符憲法第 23 條比例原則，爰下修罰鍰基準」。由此可知，行政院提案修法之理由為就法務部近年審議並裁罰之案例為觀察，認為以 100 萬元為最低裁罰金額不符比例原則而提議修法，此理由獲立法院同意而完成修法。

法務部為利衝法之主管機關，違反利衝法之案件，多由法務部裁罰，因此法務部於觀察多數案件後，認為系爭規定一及二之罰鍰規定過於嚴苛而違反比例原則，主動提請修法，殊值稱許。但本院並不以行政院及立法院之修法為認定系爭規定一及二違憲之唯一基礎。

（二）由行政法院歷年裁判觀察

經檢索自 89 年利衝法制定以來，行政法院適用系爭規定一及二之全部裁判，共 56 件（如附件）。就全部案件為觀察，可以發現值得注意者至少有以下幾點：1、多數案件是以獲取 89 年利衝法第 4 條第 3 項「其他人事措施」之非財產上利益為理由而被裁罰。2、多數案件係以違背利衝法之規定為被裁罰之唯一理由，而未同時違反其他相關法律之規定，亦即以 89 年利衝法所定之迴避義務（第 6 條及第 10 條），以及禁止利益輸送條款（第 7 條）為違反義務之唯一依據，而無違反其他人事措施應遵循程序之其他規定。3、適用系爭規定二處罰之案件，有多件被處罰的對象為鄉、鎮、市長、國中小校長、地方政府之局處首長，而其案情大多數是涉及臨時人員之進用或考績事件。

（三）由法官聲請釋憲之三個原因案件觀察

本解釋係臺北高等行政法院三個庭的法官審理案件，認

所應適用之法律有違憲疑義而分別聲請釋憲，由本院合併審理。此三個聲請案之原因案件，自是大法官作成本解釋所應考量之對象。此三件原因案件之共同點為法院認為當事人或其關係人所獲利益均係89年利衝法第4條第3項所規定之「其他人事措施」之非財產上利益，與前述（二）所觀察之現象相符。

二、由89年利衝法之執行經驗探討過苛現象產生之原因：

依上述三方面之觀察結果，本席認為系爭規定一、二實行之結果被認為過苛，有如下之原因：

（一）以「其他人事措施」之規定作為處罰之依據，不符法律明確性原則

1、89年利衝法第4條第3項規定：「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構（以下簡稱機關） 之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」其中「其他人事措施」為概括條款，實務上曾發生各級政府機關對於臨時人員之進用、學校教師兼任行政人員、代課教師之遴聘、人力派遣人員之進用等人事措施是否屬於本條規定所稱「其他人事措施」之疑義，而函請法務部釋示。法務部多次以函釋補充「其他人事措施」之內容，諸如：「……政府機關、公立學校及公營事業機構中對技工、工友及臨時人員等非依公務人員任用法任用之聘用、約僱之人事措施，亦屬相類『任用、陞遷、調動』等人事權運用之範圍……」（法務部92年9月22日法政字第0920039451號函參照）;「……考績之評定既涉及獎金之發放與職等之陞遷，揆諸公職人員利益衝突迴避法第4條規定，自屬該條所稱利益無疑。」（法務部96年10月4日法政決字第0961114152號函參照）;「……要派機關雖與被派遣人員間並無直接聘僱關係，然要派機關對人力派遣公司所派遣之人員具最後准否錄用權……被派遣

人員至機關任職，亦屬本法第 4 條第 3 項『其他人事措施』。」（法務部 97 年 2 月 26 日法政決字第 0970003714 號函參照）等。上開函釋使「其他人事措施」之範圍擴張至進用不具公務人員身分之約僱人員、臨時人員、工友、派遣人員，並將對臨時人員考績之評定亦涵括在「其他人事措施」之範圍內。

2、專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則（本院釋字第 432 號解釋參照），此原則於懲罰公職人員時亦應適用。89 年利衝法第 4 條第 3 項所規定之非財產上利益之定義，係決定公職人員應否迴避執行職務，以及是否涉及圖本人或關係人利益之基礎，從而成為得適用系爭規定一及二懲處公職人員之前提，涉及人民財產權之限制，自應符合法律明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定，其規定自應符合「其意義非難以理解」且「為受規範者可得預見」並「可經由司法審查加以確認」三個條件（本院釋字第 432 號、第 491 號及第 521 號解釋參照）。

3、然 89 年利衝法第 4 條第 3 項所稱「其他人事措施」由其文義無法得知受規範行為之具體內容，受規範者難以預見其範圍，亦無從得知司法審查之基準為何，實務上法務部多次函釋「其他人事措施」之內涵，已擴充其文義之範圍，非受規範者所得預見，故尚與法律明確性之原則有違。

（二）適用對象之擴張導致當事人可能不知法令規定

89 年利衝法第 2 條規定所適用之對象為公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。當時所適用之公職人員財產

申報法（82 年 7 月 2 日制定公布）第 2 條第 1 項第 11 款所定應申報財產之公職人員包括「警政、司法調查、稅務、關務、地政、主計、營建、都計、證管、採購之縣（市）級以上政府主管人員，及其他職務性質特殊經主管院會同考試院核定有申報財產必要之人員。」限於縣（市）級以上政府之主管人員，96 年修正、自 97 年 10 月 1 日起施行之公職人員財產申報法第 2 條第 1 項，取消原定限縣（市）級以上政府主管人員，擴大原先應依法申報財產之公職人員範圍至鄉、鎮等層級之政府主管人員，致利衝法之適用範圍亦隨之擴大，而非原制定利益衝突迴避法時所定之範圍。97 年 10 月 1 日以前鄉、鎮層級公職人員所負責經手之事務並不適用利衝法，於 97 年法令變更後成為利衝法之適用對象，受影響之公務員若不知法令變更之效果，即可能依循往日之作法而誤觸法網。107 年利衝法第 2 條將利衝法之適用範圍與公職人員財產申報法（下稱財申法）之適用範圍脫鉤，理由為「因本法之立法目的在於防止利益衝突，與財申法在於揭露公職人員之財產狀況不同，故本法適用對象與財申法應無一致性規定之必要」，許多依 89 年利衝法而受處罰之公職人員並不屬 107 年利衝法之適用範圍。[1]由此先後修法之經過，可知 97 年 10 月至 107 年 12 月間之利衝法所規範之公職人員範圍最廣，亦為

[1] 96 年修正、自 97 年 10 月 1 日起施行之公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 12 款規定：「司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。」107 年利衝法第 2 條第 11 款規定：「其他各級政府機關（構）、公營事業機構、各級公立學校、軍警院校、矯正學校及附屬機構辦理工務、建築管理、城鄉計畫、政風、會計、審計、採購業務之主管人員。」依此，將受利衝法規範之公職人員範圍縮小至「辦理工務、建築管理、城鄉計畫、政風、會計、審計、採購業務之主管人員」。

可能造成過苛之原因。

（三）「其他人事措施」並無執行之程序規定以供公職人員遵循

按公務人員之任用於公務人員任用法第26條已有各機關長官應迴避任用利害關係者之規定，該法第30條並有違反該迴避規定之效力規定，另外對於有公務員資格者之陞遷、考績等，有公務人員考績法、公務人員陞遷法等法律加以規範，故公職人員於處理具公務員身分者之任用、陞遷及考績已有法律可遵循，且均有利益衝突迴避之規定。另國營事業人員之進用、甄審、及陞遷調補，亦有國營事業管理法加以規範。公務員就此類人事措施應循相關法令辦理，如有違反而受處罰自屬當然。然而涉及89年利衝法第4條第3項非財產利益中之「其他人事措施」，經法務部函釋而包括臨時人員之進用、考績及勞動派遣等；但有關臨時人員之進用、考績等，並無相關規定以資遵。行政院於97年1月10日始訂定發布「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」，其後經多次修改。各縣市政府依此為藍本訂定縣市政府及所屬各機關學校臨時人員進用及管理要點（如桃園市政府於104年4月20日訂定發布對於臨時人員之進用、考績等行政規則）。然而自89年利衝法公布實行後，公務員因進用臨時人員而受處罰者最多，在89年至97年間就該等人事措施並無相關行政規則以供遵循。

多數受處分人均以不知法令有利益衝突迴避之要求以為抗辯，然而法務部函釋謂「……公職人員利益衝突迴避法（指89年利衝法）第6條規定：公職人員『知』有利益衝突者，應即自行迴避。……『知』，……係指知悉『構成公職人員利益衝突迴避法處罰或迴避義務之基礎事實』而言，並非『公職人員利益衝突迴避法之處罰規定』本身……不得以不知法律而免除責任」（法務部93年5月4日法政字第0930006395號函

參照）。縱然行政機關以行為人不知法規而依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項，予以減輕處罰至三分之一（一般處 34 萬元）者，但仍遠高於受處分人或其關係人所獲利益價值，多件受處分人提出其僱用臨時人員從事之工作為乏人願意承擔之勞力工作，並非眾人爭取之工作，受聘僱者付出勞力獲取微薄報酬，並非無故獲取利益，罰鍰金額違反比例原則等為抗辯理由，非無道理。

三、107 年利衝法第 4 條第 3 項關於「其他人事措施」之規定之問題

107 年之修法將過去法務部以函釋之方式解釋為「其他人事措施」之範圍者，納入法條規定，其立法理由為「……第三項所稱『其他人事措施』種類繁多，為使公職人員易於遵循，茲將近年來相關違法案例態樣明文規範」，而修改 89 年利衝法第 4 條第 3 項為 107 年利衝法同條項「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人在第 2 條第 1 項所列之機關（構）團體、學校、法人、事業機構、部隊（以下簡稱機關團體）之任用、聘任、聘用、約僱、臨時人員之進用、勞動派遣、陞遷、調動、考績及其他相類似之人事措施。」其規定較 89 年利衝法第 4 條第 3 項規定明確。

惟查政府機關、公立學校及公營事業機構對技工、工友及臨時人員之聘用、約僱，以及人力派遣之人事措施，並非依公務人員任用法為之，就其中屬定期勞務契約，性質上應屬勞務採購，就利衝法之立法目的而言，與財務採購並無差別。依 103 年 11 月 26 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法（下稱 103 年利衝法）第 15 條第 1 項規定（該條係因本院釋字第 716 號解釋之要求而修正，於 107 年 6 月 13 日修正公布時，移列第 18 條第 1 項），對於違反第 9 條規定者，亦即公職人員或其關係人，與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為者，依交易金額之大小，分為 4 個級距以定罰鍰之上、下限，就交易金額未逾 10 萬元者，其罰鍰下限為 1 萬元。惟按勞務採購契約亦可依其契約內容計算交易金額，而 107 年利

衡法卻未如同法第 18 條（即 103 年利衡法第 15 條）之規定，依交易金額之大小定罰鍰之級距。就此，就「其他人事措施」中屬於一次性之勞務採購契約，性質上屬交易行為者，107 年利衡法第 16 條第 1 項（最低 10 萬元）及第 17 條（最低 30 萬元）之規定，相較於第 18 條之規定仍屬偏高，而容有討論之空間。

四、違反迴避義務應如何計算行為數而處罰？

實務上認為構成 89 年利衡法第 4 條第 3 項所稱之「其他人事措施」而依系爭規定一或二加以裁罰之行為，常有連續做出相同或類似行為之情形，例如於關係人之考績評定過程中未迴避，在考核紀錄表上核章，可能定期為之，則連續數次之考核行為，是否因違反同一迴避義務而屬行政法上之一行為而僅計罰一次，或認係屬數行為而分別計罰，對當事人之權益影響甚大，利衡法未明文設定明確標準加以規範，尚有待立法加以澄清。

107 年利衡法第 16 條第 2 項規定「經依第 8 條或第 9 條令其迴避而不迴避者，處新臺幣 15 萬元以上 300 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」其中得按次處罰之規定係以「令其迴避而不迴避」為前提，亦即行為人已接獲命令而選擇不遵守，故遭按次處罰並不為過。由該條規定可知，若在違反同一迴避義務之下要按次處罰，應以收受迴避之命令而不遵守為前提，實值參考。

五、以舊法為解釋標的之理由及本解釋之效力範圍

本號解釋聲請案之原因案件受處罰事由均發生於 107 年 12 月 13 日新法生效之前，而於本號解釋公布之日（108 年 12 月 13 日）尚在行政救濟程序中。本號解釋特別為此類型之案件宣告：「本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法規定辦理。」為此宣告之原因如下：

（一）行政罰法從新從輕原則之規定－依最初裁處時之法律（行政罰

法第 5 條）

行政罰法採從新從輕原則。依行政罰法第 5 條規定，行為後法律有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律，但裁處前之法律有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。申言之，行為後法律有變更，如本解釋聲請案之三個原因案件之違法事由經行政機關適用裁處時之法律，即 89 年利衝法為裁處，但於行政法院審判期間，法律修改，107 年利衝法已將系爭規定一及二之最低罰鍰金額加以調降，但審判機關卻無法適用較新且較輕之 107 年利衝法作為審判之依據，而仍須適用 89 年之利衝法，此乃行政罰法第 5 條明文規定從新從輕原則之下應適用最初裁處時之法律。如此之規定與刑法不同，刑法第 2 條採從舊從輕主義，行為後法律有變更，而對行為者較為有利時，於判決確定前，審判機關均得適用新法為審判。行政罰法將適用有利之新法之時點截斷於「最初裁處時」，而無法延伸至「審判時」，學者認其理由為「行政訴訟的制度旨趣在於對行政行為作事後的合法控制。因此，行政法院所應審查者，乃行政機關作成處分時是否合於當時之法律及事實狀態。」[2]雖學者認為以制裁性不利處分為程序標的之撤銷訴訟，應以裁判時作為違法判斷基準時，以維護人民之權益。[3]但於未修法前，實務上撤銷訴訟仍以最初裁處時之法律作為裁判時應適用之法律。[4]基此，若未經聲請釋憲，原因案件均仍應適用 89 年利衝法，故本院仍有受理並對之作違憲宣告之必要。

（二）釋憲效力原則上僅及於釋憲聲請人，本解釋創設解釋之效力及

2 參李建良，行政罰法中「裁罰性之不利處分」的概念意涵及法適用上之若干基本問題—「制裁性不利處分」概念之提出，載月旦法學雜誌第 181 期，頁 160，2010 年 6 月。

3 同註 2。

4 臺北高等行政法院 108 年度簡上字第 82 號判決參照。

於本號解釋公布之日起尚處於行政救濟程序中之所有案件

於審判時法律已修改而調降裁罰金額之下限，但因上述（一）之理由，審判機關無法適用新法為審判，審判機關如認舊法之處罰規定過苛而涉違憲時，則仍有聲請釋憲之必要。釋憲之結果對於聲請人有利者，縱判決已確定，釋憲聲請人可依釋憲結果聲請再審，以獎勵釋憲聲請人（釋字第 177 號及第 185 號解釋參照）。此種情形乃適用於當事人聲請釋憲之情形。於法官聲請釋憲成功而由本院宣告法律違憲而不應適用時，其效果是否僅限於法官審理中之個案或可適用於全國審判中之案件，大法官尚未作出原則性之解釋，但本號解釋明文宣告適用系爭規定一及二處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關均「應」適用 107 年利衡法，以公平對待所有同處於行政救濟程序中之案件。

六、為遭苛法重罰的基層公務人員而感嘆

本號解釋宣告系爭規定一及二違憲，以及 107 年利衡法修法調降裁罰金額，是為了實現「罰責相當」之理念，並非認同基層或是偏鄉公務員即可以裙帶關係利用私人。本席認為在重罰公務員之前應讓其瞭解法律之規定，尤其在 96 年修法擴大應申報財產之公務員之範圍，從而連帶擴張了適用利衡法之公職人員之範圍，當時若未讓新增申報義務之公職人員瞭解因此所生之法律責任及其法律效果，即可能讓公職人員誤觸法網。於 97 年以前政府機關對於進用臨時人員，並未訂定應遵守之程序規定，以供基層公職人員遵守，卻以利衡法之罰則規定對違反利衡法迴避義務者處以重罰。法務部在法令不明之情形之下，一再以行政函釋擴張所謂「其他人事措施」之適用範圍。89 年利衡法施行後，就多件裁罰案件為整體觀察，終於導致行政、立法、司法均認為系爭規定一及二有過苛之情事，雖經修法及作成本解釋而彌補，但對於未及於適用新法而遭舊法以不合理苛法懲處重罰之案件，實有「不教而殺謂之虐」之感慨！

附表

行政法院適用公職人員利益衝突迴避法第 14 條之案件

（因被告機關為監察院或法務部，故一審管轄法院均為臺北高等行政法院，以下簡稱北高行。最高行政法院以下簡稱最高行）

法院/裁判字號	姓名/行為時公職人員身分	事實概要（金額單位為新臺幣）	行政機關裁罰金額（新臺幣）	法院裁判結果
1 最高行/101 判 998 北高行/100 訴 986	萬台龍 經濟部所屬台灣自來水股份有限公司(台水公司)人力資源處處長	於台水公司評價職位人員遴用要點歷次修正過程中，刻意不依主管機關經濟部之指示，於內部簽核中及於函發布修正要點時另增列違反遴用要點規定之內容，使其子萬力瑋轉任為台水公司評價職位人員。	100 萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以其上訴為無理由予以駁回。
2 最高行/100 判 1652 北高行/99 訴 1504	廖又生 教育部所屬國立中央圖書館臺灣分館館長	於 94 年聘用其妻妹夏慈惠於該分館擔任助理編輯 1 年，並於 95 年續聘 1 年。	100 萬元（法務部就初聘、續聘 2 行為一併裁處罰鍰 150 萬元。經提起訴願，行政院訴願決定以 94 年聘用行為之違法事實，業罹於裁處權時效，撤銷原裁罰處分。法務部就 95 年之聘用行為裁處）	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以其上訴為無理由予以駁回。
3 最高行/98 判 793	趙景惠 臺中縣大元國小校長	聘用其妻蕭淑玲（身心障礙者）為該校臨時校務	100 萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以其

北高行/95訴4065		人員，嗣後該校以其妻簽署同意書願以無給職擔任該工作，以月薪15,840元之薪資標準為其投保勞工保險及全民健康保險，每月支付投保單位應繳保費1,507元。		上訴為無理由予以駁回。
4 最高行/108裁1261 北高行/107訴1130	陳永澎 澎湖縣馬公市民代表會主席	要求馬公市市長葉竹林任用其子媳曾瑛婷為該公所之清潔隊員。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
5 最高行/106裁1454 北高行/105訴1746	楊石和 新竹縣橫山鄉民代表會代表	於橫山鄉公所驗收（複驗）其為實際負責人之「正昇土木包工業」所承攬之該公所工程時，以鄉民代表兼廠商代表身分，親自到場參與系爭工程之複驗。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
6 最高行/105裁139 北高行/104訴990	楊永昌 臺中市議會議員	為其子媳廖采蘋向臺中市政府地政局副局長陳文嘉謀求臺中市大甲地政事務所測量助理職缺。	50萬元（依行政罰法第8條但書、第18條第1項、第3項規定減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
7	邱垂益	核批3筆市有土	500萬元	北高行：原告

最高行/104裁619 北高行/103訴749	臺北縣中和市市長	地標售，且裁示以每坪53萬5千元作為標售底價。嗣由其子邱烽堯擔任實質經理人之美聯開發公司指派之人，以僅高於底價5萬餘元之金額得標。美聯開發公司續行購地並進行周邊土地整合作業，連同其子、女及女婿邱烽堯、邱靜怡及許旭志在上開土地開標前所購及系爭3筆土地等，合計共84筆土地聯合開發。其子、女、女婿及美聯開發公司，均將獲得甚鉅之財產上利益。		之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
8 最高行/103裁162 北高行/101訴1577	蔡宗益 臺北縣政府動物疾病防治所所長，自99年12月25日改制後，為新北市政府動物防疫檢疫處（防檢處）處長	於97年至99年間，將防檢處之建築物火險及公務車之任意險與強制責任險，透過其胞弟蔡宗宏之招攬由保險公司承保。其弟獲取19,404元之佣金。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
9 最高行/101	林永輝 臺東縣廣原國	於該校辦理96學年度教學支援工	40萬元 （96學年度之	北高行：原告之訴駁回。

裁 1788 北高行/100 簡 703	小校長	作人員甄選作業時，擔任教師評審委員會委員，並決議聘任其胞姊林永妹為該校藝術人文教學支援工作人員。97年再度聘用林永妹擔任該校教學支援工作人員。	聘用行為已逾裁處權期間，就97年度之聘用行為，依行政罰法第8條及第18條第3項減輕處罰）	最高行：以其上訴不符「法律見解具有原則性」之要件，上訴難謂合法予以駁回。
10 最高行/100 裁 1407 北高行/99 訴 2165	蔡媽福 高雄市議會議員	多次向高雄市政府顧問等官員，推薦僱用其子蔡宏仁擔任市府約聘僱職缺；並於質詢時公然宣稱上情。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
11 最高行/100 裁 1183 北高行/99 訴 2070	吳水順 彰化縣社頭國中校長	聘用其配偶謝素貞為該國中兼任老師。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
12 最高行/100 裁 499 北高行/99 訴 1684	黃錦榮 苗栗縣卓蘭國小校長	其妹黃明丹已於該國小任教多年，並兼任特教組長多年。於原告接任該校校長後，續聘黃明丹兼任特教組長。	100萬元 （就2次聘用行為依行政罰法第8條及第18條第3項規定，各酌減至法定罰鍰最低額之二分之一，而併處罰鍰100萬元）	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
13 最高行/98	曾春長 彰化縣伸港鄉	批准僱用其女曾梨娜為該鄉鄉立	100萬元	北高行：原告之訴駁回。

裁 142 北高行/93 訴 2212	鄉長	托兒所工友。		最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
14 北高行/98 訴 2347	李定治 雲林縣崙背國小校長	聘用其女李雪溱為該校資訊組長、設備組長及資料組長。	100 萬元	北高行：原告之訴駁回。

（下表第 3 案呂子昌案同時涉及公職人員利益衝突迴避法第 14 條及第 16 條）

行政法院適用公職人員利益衝突迴避法第 16 條之案件

（因被告機關為監察院或法務部，故一審管轄法院均為臺北高等行政法院，以下簡稱北高行。最高行政法院以下簡稱最高行）

法院/ 裁判字號	姓名/行為時公職人員身分	事實概要（金額單位為新臺幣）	行政機關裁罰金額（新臺幣）	法院裁判結果
1 最高行/102 裁 650 北高行/101 訴 1373	饒嘉博 嘉義市政府文化局局長	僱用其姊夫李慶章於該局擔任臨時人員，於該局辦理每 3 個月到期續聘及自 98 年 1 月 1 日起每年到期續聘程序時，以單位主管身分在該局臨時人員平時成績考核紀錄表上核章且將其姊夫列為續聘僱名單而陳報嘉義市政府備查。扣除已逾裁處權期間者，違法行為計 6 次。	200 萬元 （依行政罰法第 8 條，及第 18 條第 3 項規定酌減至法定罰鍰最低額之 3 分之 1）	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以其上訴為不合法予以駁回。
2 最高行/107	溫國銘 彰化縣彰化市	在登記為其女溫芝樺、其子溫宗	500 萬元 100 萬元	最高行 107 判 291 就 100 萬元

判 291 北高行/107 訴更一 60 最高行/108 裁 119	公所所長	諭所有之土地旁施作工程，使土地價值提升，各被裁處 500 萬元、100 萬元。		部分，以其上訴為無理由予以駁回。就 500 萬元部分發回。 嗣 500 萬元部分經北高行 107 訴更一 60 駁回其訴、最高行以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
3 最高行/107 裁 41 北高行/105 訴 1736	呂子昌 新北市議會議員	於新北市都市計畫委員會審議其所有土地所在地之都市計畫變更案時，以市議員身分參與該次會議並發言要求以整體開發，採區段徵收方式取得土地，並於決議作成期間均在會場，違反利衝法第 7 條規定；另於新北市議會臨時會開會審議其配偶所有土地所在地之由工業區變更為住宅區案時，參與議案之審議及表決，違反利衝法第 6 條、第 10 條第 1	200 萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。

		項第 1 款規定。分別被依利衝法第 14 條、第 16 條規定，各處以 100 萬元，合計 200 萬元。		
4 最高行/104 判 534 北高行/103 訴 1765	劉仲信 高雄市政府財政局主任秘書，於 100 年 7 月陞任副局長	其女劉家伶於 100 年 5 月至 10 月間任職該局所屬高雄市東區稅捐稽徵處約聘人員。前曾因任職於該局動產質借所之配偶戴美金年終考績案未迴避，業經裁罰在案。	100 萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以其上訴為無理由予以駁回。
5 北高行/103 簡上 182 臺灣臺北地方法院/103 簡 154	劉仲信 高雄市政府財政局主任秘書	就任職於該局動產質借所之配偶戴美金年終考績案函報該局核定後轉送銓敘部審定之函稿簽辦過程中核章。	34 萬元 （依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定，酌減至法定罰鍰金額最低額 3 分之 1）	臺北地院：原告之訴駁回。 北高行：以其上訴為無理由予以駁回。
6 最高行/102 判 659 北高行/102 訴 77	陳正義 財政部臺灣省南區國稅局(後改制為財政部南區國稅局)佳里稽徵所股長	向南區國稅局所屬分局、稽徵所申請剔除其 93 年至 96 年綜合所得稅自身 2 名子女之扶養，補稅 99,138 元，並將該 2 子女改由其配偶之胞弟李坤保申請增列為上開年度綜合所得稅之扶養親屬，上開更正申請案	100 萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以其上訴為無理由予以駁回。

		均由股長決行，使李坤保獲得退稅232,563元。		
7 最高行/106裁18 北高行/105訴871	陳瑩輝 嘉義縣水上國中校長	與二親等姻親（妻之弟媳）為實際負責人之文具行及商行進行交易，101年至102年間交易金額總計81萬多元。陳校長未自行迴避，於採購單及黏貼憑證用紙上核章。	50萬元 （依行政罰法第8條及第18條第3項減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
8 最高行/104裁1411 北高行/104訴128	張庭瑛 內政部警政署保安警察第五總隊（保五總隊)會計室主任	未自行迴避且選定其兄張清隆為保五總隊之約僱人員3個月，報經保五總隊代理總隊長核可。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
9 最高行/103裁957 北高行/103訴87	鄭千映 臺南縣玉井鄉公所建設課課長	於其父鄭武雄向玉井鄉公所申請自產農產品加工室之農業用地作農業設施容許使用同意書時，未自行迴避，在公文上以會辦單位主管身分核章，並刪除、退回承辦人員對申請案之不利意見。嗣後該申請案仍被駁回。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
10	伊斯坦大·呼頌	分次僱用其弟及	1行為處34萬元	北高行：原告

最高行/99裁2054 北高行/99訴60	高雄縣那瑪夏鄉鄉長	其妹夫為鄉公所協辦工程業務之臨時人員。	罰鍰，共計68萬元（依行政罰法第8條及第18條第3項減輕處罰）	之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
11 最高行/99裁1953 北高行/98訴1755	曾玉 嘉義市立大業國中校長	91至94年間聘用其配偶楊里南擔任該校理化科代課老師及輔導老師（前任校長已聘用楊里南為代課教師），楊里南共領取鐘點費210,500元。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
12 最高行/99裁1776 北高行/98訴2753	陳永賢 苗栗縣頭份鎮鎮長	僱用其妻妹葉瑞玲為該鎮公所臨時雇員。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
13 最高行/99裁1572 北高行/99訴28	潘建芳 高雄縣燕巢鄉鄉長	僱用其妻舅辛福原為鄉公所臨時僱工、清潔隊員；進用其妻妹辛美珠為鄉公所民政課約僱人員。1行為處34萬元罰鍰，共計68萬元。	68萬元（依行政罰法第8條及第18條第3項減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
14 最高行/99裁1234 北高行/98	黃兆呈 高雄縣林園鄉公所鄉長	僱用其妹婿洪文國、妻舅張簡金榮為該鄉公所清潔隊隊員。	各處以100萬元，合計200萬元。	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如

訴 2417				何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
15 最高行/99裁 1076 北高行/98訴 2097	黃輝寶 花蓮縣秀林鄉鄉長	其配偶、次子、三子向鄉公所申請原住民保留地地上權設定登記，核准申請，以鄉公所名義函請花蓮地政事務所辦理登記，使上開三人取得原住民保留地地上權設定之財產上利益。	120 萬元（依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
16 最高行/99裁 914 北高行/98訴 2409	羅煥鑪 桃園縣楊梅鎮鎮長	僱用其子羅文豪為該鎮公所機要駕駛；僱用其妹羅敏方為該鎮公所臨時人員。各被處以 100 萬元合計 200 萬元。	200 萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
17 最高行/99裁 879 北高行/98訴 2359	吳森發 高雄縣岡山鎮鎮長	僱用其胞弟吳森茂為該鎮公所清潔隊臨時隊員，後又核定為正式清潔隊員。	120 萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
18 最高行/99裁 817 北高行/98訴 2229	張金榮 臺北縣烏來鄉鄉長	分別僱用其二位胞弟張金山、張國忠為鄉公所清潔隊及文化課臨時人員。	各處 100 萬元。合計 200 萬元。關於僱用張金山部分，原處分撤銷，由原處分機	關於僱用張國忠部分，北高行：原告之訴駁回。 最高行：以其

			關另為處分。	上訴為不合法予以駁回。
19 最高行/99裁377 北高行/98訴1304	許龍富 澎湖縣望安鄉鄉長	僱用其子許義旦為鄉公所圖書館臨時人員。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
20 最高行/98裁133 北高行/94訴1000	蔡蒼明 臺北縣萬里鄉鄉長	僱用其女婿蕭尤慶為該鄉公所清潔隊之臨時人員。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
21 最高行/97裁4668 北高行/96訴3291	林煌榮 雲林縣斗南鎮重光國小校長	批示核准聘用其女林佳慧擔任代課老師。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
22 最高行/97裁2664 北高行/96訴1400	潘清源 屏東縣賽嘉國小校長	聘用其女潘洵擔任代課老師，後聘任為該校藝術與人文科目之增置教師。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
23 最高行/97裁957	劉瑞煌 內政部土地重劃工程局局長	續行僱用其弟妹戴雪芬為該局之特約業務員。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難

北高行/96訴219				認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
24 最高行/97裁3158 北高行/96訴2346	劉瑞煌 內政部土地重劃工程局局長	續行僱用其配偶張惠美為該局之約僱業務員及特約業務員。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。 最高行：以難認對原判決如何違背法令已有具體指摘，上訴為不合法予以駁回。
25 北高行/106訴724	李政賢 高雄市政府工務局建築管理處(高市府建管處）副處長	投資太普開發建設股份有限公司（太普公司）之多起建案。於太普公司投資興建之建案起造人申請使用執照過程中，於使用執照申請審核文件為複核蓋章陳送處長核定。	200萬元 （於3建案應迴避而未迴避，其中1案已罹裁處權時效，其餘2案各被裁處100萬元）	北高行：原告之訴駁回。
26 北高行/106訴8	蘇意舜 花蓮縣政府觀光暨公共事務處處長	親自核定發給其母曾玲月「常春藤農場民宿」民宿登記證。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。
27 北高行/105訴990	顏國昌 高雄市桃源區區長	將該區公所第4次會議決議其弟媳張美花（任該鄉公所民政課課員）考績乙等，逕更改為甲等，嗣送經銓敘部審定為甲等。	50萬元 （依行政罰法第8條及第18條第3項規定減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。
28	吳英明	以校長身分兼任	就二行為分別處	北高行：原告

北高行/102訴1992	高雄市立空中大學校長	該校校教師評審委員會當然委員並為主席，於99年、101年二次主持教評會，參與審議其本人之續聘案，使其本人獲得續聘之利益。	以34萬元罰鍰，共計68萬元（依行政罰法第8條及第18條減輕處罰）	之訴駁回。
29 北高行／102訴1980	陳金城 中華郵政股份有限公司豐原郵局經理	核定其妻舅陳俊宇調陞豐原三民路郵局專員、後核定陳俊宇代理潭子栗林郵局經理職務；又分別覆核其配偶陳惠娟、陳俊宇之年終考成。其中核定陳俊宇調陞豐原三民路郵局專員部分，處罰鍰100萬元；核定陳俊宇代理潭子栗林郵局經理職務部分，處罰鍰34萬元；覆核陳惠娟、陳俊宇之年終考成部分，分別各處罰鍰50萬元，四個違法行為合計處罰鍰234萬元。	234萬元	北高行：原告之訴駁回。
30 北高行/102訴1136	郭仁政 澎湖縣家畜疾病防治所所長	連續二年以直屬長官身分對其配偶吳靜芷（任該所技士兼股長）進行初評，並提	68萬元 （依行政罰法第8條及第18條第3項規定減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。

		報澎湖縣政府農漁局考績委員會審議，並參與年終考績之審議，使吳靜芷獲得考列甲等及獎金等利益。2 次違法行為各被裁處 34 萬元。		
31 北高行/102 訴 913	江山鑫 基隆市環境保護局局長	98、99、100 年核定子媳呂慧文（任該局清潔隊技工之）之年終考核。就 98 年及 99 年之年終考核 2 個行為，各處以罰鍰 34 萬元；就核定 100 年年終考核之行為，裁處罰鍰 100 萬元，合計處罰鍰 168 萬元。	168 萬元	北高行：原告之訴駁回。
32 北高行/101 訴 2001	游登良 內政部營建署太魯閣國家公園管理處處長	連續二年評打其配偶邱媚珍（為該處布洛灣管理站技正兼主任）之年終考績為甲等。2 次違法被併處 70 萬元。	70 萬元 （依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。
33 北高行/98 訴 2804	蘇麗華 臺中縣沙鹿鎮鎮長	僱用其胞兄蘇俊章為該鎮公所清潔隊隊員。	100 萬元	北高行：原告之訴駁回。
34 北高行/98 訴 2777	陳進厚 雲林縣褒忠鄉鄉長	僱用其孫女陳宜蓁（原名陳筱薇）為鄉公所臨時人員。	100 萬元	北高行：原告之訴駁回。
35	葉步樑	僱用其同母異父	100 萬元	北高行：原告

北高行/98訴2415	桃園縣中壢市市長	兄羅必鈺為該市公所臨時人員及機要駕駛；復指派羅必鈺為中壢魚市場股份有限公司股東代表，而獲擔任該公司董事及董事長。		之訴駁回。
36 北高行/97訴2998	吳武雄 臺北市立建國高中校長	聘用其子吳成哲為該校代理幹事。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。
37 北高行/94訴1717	趙教 宜蘭縣壯圍鄉壯圍國小校長	進用其女陳佳琪為壯圍國小之教學支援工作人員，並於該校支援教學人員鐘點費印領清冊簽署核發陳佳琪鐘點費72,960元。	100萬元	北高行：原告之訴駁回。
38 北高行/93訴3922	李清快 屏東縣林邊國中校長	於該校辦理「全民上網終身學習班」、「全民學習外語列車-親子共學英語班」時，聘用其子曾克中、其女曾可欣擔任該等課程之助教。各被處100萬元，合計200萬元。	200萬元	北高行：原告之訴駁回。
39 北高行/93訴2814	洪福清 南投縣名間鄉田豐國小校長	其子參與該國小教師甄選，自行擔任教師評審委員會主席，並參與有關教師甄選作業流程之各項重要決議。	150萬元	北高行：原告之訴駁回。

40 北高行/108 簡上 82 臺灣臺北地方法院（臺北地院）/107 簡 109 行政訴訟判決	黃燕花 高雄市立民生醫院（民生醫院)總務室主任	其女洪郁捷於民生醫院擔任契約護士，未迴避其女之年終考核。	34 萬元 （依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定減輕處罰）	臺北地院判決訴願決定及原處分均撤銷。法務部提起上訴，經北高行廢棄原判決，駁回被上訴人於第一審之訴。
41 北高行/104 簡上 75 臺灣臺北地方法院（臺北地院）/103 簡 273 行政訴訟判決	吳文宗 國立彰化高級中學校長	於擔任 102 年國民中學學生基本學力測驗全國試務委員會主任委員期間，就其配偶陳淑芳獲聘擔任 102 年基測全國試務委員會行政組組員過程中未自行迴避。	34 萬元 （依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定減輕處罰）	臺北地院：原告之訴駁回。北高行：以其上訴為無理由予以駁回。
42 北高行/101 簡 354	陳文成 彰化縣立埔心國中校長	續聘其妻舅陳俊良兼任該校生活教育組組長。	34 萬元 （依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定減輕處罰）	北高行：原告之訴駁回。

不同意見書

蔡宗珍大法官　提出
呂太郎大法官　加入

貳、二部分

本號解釋係依個案承審法官之聲請，就解釋時業已失效之 89 年公職人員利益衝突迴避法第 14、16 條所定法定罰鍰最低額 100 萬元之規定，作成牴觸憲法比例原則與財產權之解釋，並明示據以聲請釋憲之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布日尚在行政救濟程序中之其他案件，均應依 107 年修正後之新規定辦理。本席難以支持本號解釋之論據與結論，爰提出不同意見書如下：

壹、本號解釋之法官釋憲聲請案，均不符釋字第 371、572 號解釋所闡釋之法官聲請釋憲要件，理應不受理

一、法官聲請釋憲制度應嚴其受理要件

法官聲請釋憲制度是憲法審判制度的重要特色之一，其制度意義首先在於彰顯與維護憲法優位性，包括法院在內的所有國家權力均應遵循憲法規範；而其目的，則在於確保立法者之權威與司法權之一致性，就此而言，釋憲機關於法官聲請釋憲程序所承擔之任務，毋寧是解決審理個案之法院與立法者於憲法規範下權力行使之衝突，憲法守護者之任務相對隱微。另一方面，法官聲請釋憲制度亦可化解各級法院法官就作成個案裁判所須適用之重要法律發生違憲確信之困境。然而，不容忽視的是，法官聲請釋憲制度不但帶來個案承審法官與具有直接民主正當性之國會立法間之緊張關係，更因其須以先決問題之形式聲請釋憲機關解釋認定，勢必須先停止審判，因而亦直接影響訴訟當事人享有受及時審判之訴訟權益。

基此，創設我國各級法院法官聲請釋憲制度的釋字第 371 號解釋，一方面基於憲法優位原則，明示法官對於依法公布施行之法律，應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用；另一方面，則確立審理個案之法官須具體說明其對應適用法律之違憲確信之理由，裁定停止訴訟程序，以該法律是否違憲為先決問題，聲請釋憲。釋字第 572 號解釋進一步補充法官聲請釋憲之要件要求，個案審理法院欲停止審判聲請釋憲，除應就個案所應適用且於該案件之裁判結果有影響之法律有違憲確信，並有客觀上形成法律違憲確信之具體理由外，尚要求須為最後手段，亦即「系爭法律有合憲解釋之可能者」，即尚難謂有停止審判、逕行聲請釋憲之正當性。

二、引發本號解釋之法官聲請釋憲案，就處罰規定所據之法定構成要件，尚難謂已善盡法律合憲性解釋之義務，不應受理

引發本號解釋的 3 件高等行政法院法官聲請釋憲案，均直接且單獨針對行政處罰規定所為，亦即主張 89 年公職人員利益衝突迴避法（下稱利衝法）第 14 條或第 16 條（下統稱系爭規定）所定法定罰鍰最低額 100 萬元之規定違憲，其違憲理由不外為「未區分規範對象一律處以鉅額罰鍰違反比例原則」、「未考慮個案之具體情況皆以 100 萬元作為裁罰之下限，於具體個案之適用上顯然過苛，而流於恣意，不符罪責相當原則」，簡要地說，大抵主張系爭規定以 100 萬元作為法定罰鍰最低額，造成個案處罰過苛，違反比例原則而違憲。暫不論作為釋憲標的之法律規定嗣後業經修正，僅以提出釋憲案之時點來看，此 3 件法官聲請釋憲案是否合於釋字第 371 號、第 572 號解釋所揭示之聲請要件，實大有商榷餘地。

涉及行政罰之法律規範，可依其法律屬性而分為課予行政法上義務之要件規範（義務課予規範），與就違反行政法上義務之行為施以處罰之處罰規範（或稱制裁規範）。行政罰法定主義（行政罰法第 4 條參照）下，行政法上處罰規範必有其所植基之義務課予規範，而義務課予規範原則上即為處罰規範法律效果之構成要件；罰鍰處罰規定亦必有其據以處罰之構成要件。以系爭規定而言，其義務課予規範即分別為利衝法第 7 或 8 條以及第 10 條第 1 項，有權機關欲就違規事件對當事人裁罰者，即須以處罰構成要件該當為前提，進而於系爭規定所授予之裁量權範圍內作成裁罰處分。受處罰人對此所提起之撤銷訴訟，承審法官應就該裁罰處分之違法性進行審查認定，其所準據之法律規範，以本號解釋之聲請案而言，即應包括屬義務課予規範之 89 年利衝法第 7 或 8

條、第 10 條第 1 項，以及屬處罰規範之系爭規定。系爭規定所設定之罰鍰額度範圍是否妥適，自無從逸脫處罰構成要件而獨立論斷；換言之，處罰構成要件之解釋適用結果，直接牽動處罰規定之評價。個案承審法官欲主張系爭規定違憲，依釋字第 572 號解釋揭示之意旨，理應先以法律合憲性解釋等方法，就原因案件事實是否確屬處罰規定涵蓋範圍乙節，予以解釋或補充，據以判定原因案件所涉裁罰處分是否違法而應予撤銷。然而，從釋憲聲請意旨與內容來看，聲請人等顯然均將 89 年利衝法第 7 或 8 條、第 10 條第 1 項規定於各該原因案件之適用視為理所當然或毫無爭議，無視於法條用語中本存有須進行個案性具體評價始得適用之不確定法律概念(如第 7 條之「職務上之權力、機會或方法」、「圖……之利益」;第 8 條之「關說、請託或以其他不當方法」、「圖……之利益」）或有事物範圍解釋認定之必要性與空間者（如第 10 條第 1 項第 2 款所稱「該項職務」)。聲請人之所以如此，也許與中央主管機關就各類爭議案型都曾作過相關函釋有關。然而，相關主管機關就該等法律規定所為之行政命令與函釋，法官於審判案件時，本即可表示適當之不同見解，並不受其拘束（釋字第 137、216 號解釋)。若承審法官於裁定停止訴訟程序聲請釋憲前，未能以法律合憲性解釋等方法，盡力排除其對應適用法律之違憲疑慮，則此等法官之釋憲聲請，實難謂已屬維護立法者權威與司法權一致性之最後手段，亦難謂已提出合於釋字第 572 號解釋所稱客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。

三、法官聲請釋憲案作成解釋前，作為釋憲標的之相關法律規定已因法律修正而失效者，針對舊法聲請之釋憲案，即應不受理

有效施行的法律始終是民主法治國家的象徵與核心指

標。法律之修正或廢止，以新法取代舊法，亦為最新民意之彰顯，原則上應為法治之準據。法官聲請釋憲制度既為維護立法者權威與司法權之一致性，釋憲標的自應為法官有遵守義務之有效法律。法律經修正後，舊法為新法所取代，除非法律另設過渡條款或有特別規定，舊法規範效力原則上即應歸於消滅，法官之遵守義務原則上亦歸於消滅，自斯時起，實已不具為釋憲標的之正當性與實益。此於處罰性法律修正後，處罰範圍縮減或處罰內容減輕之情形尤然。此外，法官聲請釋憲案之憲法解釋，並無所謂個案救濟效力，自無基此考量而仍須受理嗣後因修法而失效之法律規定之理。

本號解釋所涉及之系爭規定，業於 107 年 12 月 13 日失效，本號解釋所涉釋憲聲請案實已無作成解釋之必要。何況，新修正之利衝法就違反相關規定行為之法定罰鍰最低額已由立法者自主地大幅降低，聲請釋憲之原始目的實質上已相當程度獲得實現。基於法官聲請釋憲制度之目的與權力分立原則，本號解釋所涉釋憲聲請案實應不受理。

貳、本號解釋理由就個案應適用法律之指示，不但欠缺理據，且屬「未經聲請所為解釋」

一、憲法解釋效能之夾帶走私？

本號解釋不顧所涉釋憲聲請實應不予受理，終究仍依釋憲聲請意旨，就已失效之利衝法舊規定作成違憲認定，「應不予適用」。本號解釋若止步於此，則此號憲法解釋之效能恐極其有限，蓋本號解釋聲請釋憲者是個案承審法官，如前所言，基於法官聲請釋憲案所作成之憲法解釋並不具且無需有個案救濟效力，與人民聲請釋憲並獲有利之解釋者，大不相同。於通常情形，就法官聲請釋憲案所作成之憲法解釋宣告法律違憲者，除非解釋中另有宣示，否則即應自解釋公布日起生效，有拘束全國各機關及人民之效力，非僅侷限於釋

憲聲請案之原因事件。而此等拘束力乃憲法解釋之一般性效力，毋須於各號解釋中再予宣示。然本號解釋宣告違憲之法律規定於作成解釋前即已失效，因此，本號解釋對於利衝法相關規定所作之違憲宣告，幾已無實益，即便對於本號解釋之釋憲聲請案所涉之訴訟程序亦是如此。凡於利衝法修法前即存在尚未終結之事件，只要涉及利衝法有變更之規定，即有因行為後法律有變更所生之選定準據法問題，此與本號解釋之效力無涉。換個角度來說，假設本號解釋認定利衝法相關規定並未牴觸憲法，則解釋之效力與影響亦無有不同。換言之，利衝法舊法即便未遭違憲宣告，亦已於新法生效時失其效力，而法律有變更時，即有定個案應適用之準據法問題。

也許正因對於已失效法律為違憲宣告已無實益，本號解釋遂又逕行指示「本解釋聲請案之原因案件，及適用上開規定處罰，於本解釋公布之日尚在行政救濟程序中之其他案件，法院及相關機關應依本解釋意旨及 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法規定辦理。」查其理據，卻僅以 107 年利衝法修正規定之「修法理由與本解釋意旨相符」為由。然如前所言，法律有變更時，於行政程序與訴訟救濟程序中應如何適用，另有所應適用之準據法選定規範，並非利衝法之類實體法所得置喙。是則，利衝法新法修正理由與本解釋意旨相符，實無法導出本解釋聲請案之原因案件以及其他於解釋公布日尚在行政救濟程序之案件均可依利衝法新法辦理之結論！本號解釋於未經聲請之情況下，逕就法院以及行政救濟程序相關案件之審理，指定其應適用之法律，其涉入個案程度恐已屬空前！這是否意味著某種憲法解釋效能之夾帶走私？此種以夾帶走私方式導入的憲法解釋效能，究竟將是鞏固憲法解釋之權威性，還是會逐漸渙散憲法解釋之內在體系架構？

二、問題癥結在於行政罰法第 5 條

本號解釋涉及行政罰之義務課予規範與處罰規範，此類行政罰規範之適用及其合法性控制問題，自行政罰法施行之始，即潛藏著一個與法治國原則有所扞格之鉅大難題，即行政罰法第 5 條規定之解釋、適用問題。本號解釋之所以就已失效法律作成違憲宣告，且「不得不」夾帶走私個案準據法之指示，關鍵癥結恐亦在此。

行政罰法第 5 條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」由於條文明文規定行為後法律或自治條例有變更者，應適用「行政機關最初裁處時」之法律或自治條例，僅於裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。目前實務上一般的解釋，無論原處分機關、訴願機關還是行政法院，於行為後發生法律變更之情形，原則上均以裁處機關最初裁處之法律為原則上之準據法，例外則為最初裁處前之法律，即行為時或行為後至最初裁處前之較有利法律。在此等相對依循法條文義所為解釋下，可能已在原處分機關與行政救濟機關間擺盪與延宕經年之行政裁罰個案爭議，即使歷經多次準據法律變更，而依目前實務見解，該個案之準據法卻可能仍是最初裁處時之法律，即便該法律於最初裁處後之變更是對被處罰人較有利亦同，其違憲性實屬顯然！以本號解釋所涉之釋憲聲請案來說，3 件釋憲聲請案之原因案件所適用之利衝法，均於審判程序中變更為對受處罰人較有利之規定，惟依行政罰法第 5 條之規定，於行政機關裁處後法律始出現有利之變更者，對前此之原因案件並不適用。以刑法第 2 條第 1 項規定對照來看，更可見行政罰法第 5 條規定之荒謬性：若刑事法官就某

刑事處罰規定聲請釋憲，於釋憲程序終結前，該刑事處罰規定出現有利於行為人之變更者，若釋憲案遭不受理，法官續行審判程序後，自然應適用最有利於行為人之新法為審判準據法。對人民之人身自由等基本權之侵害尤為重大之刑罰準據法之決定指標，尚明確納入行為後、審判程序終結前最有利於行為人之法律，何以行政罰之處罰程序與行政救濟程序竟一律以行政機關最初裁處時或裁處前之法律為據？或許，為迴避此一難題，才是多數意見支持本號解釋之實質考量。

（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）

司法院釋字第七八七號解釋

【請求給付優惠存款利息審判權歸屬案】

發文日期：中華民國108年12月27日

發文字號：院台大二字第1080034835號

解　釋　文

退除役軍職人員與臺灣銀行股份有限公司訂立優惠存款契約，因該契約所生請求給付優惠存款利息之事件，性質上屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判。

解釋理由書

原因事件（臺灣宜蘭地方法院 106 年度訴字第 476 號民事裁定，下稱確定裁定）之原告與參加人為配偶關係，分別於中華民國 101 年 2 月 1 日、100 年 12 月 16 日，在臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）宜蘭分行簽訂優惠存款契約（下併稱系爭優存契約），而開立退伍軍人退伍金優惠存款（下稱優存）戶，存款期限分別為 101 年 2 月 1 日起至 103 年 2 月 1 日止、100 年 12 月 16 日起至 102 年 12 月 16 日止。系爭優存契約帳戶存摺內首頁並記載系爭優存金額、到期日、利率等。原告及參加人主張，系爭優存契約到期後，臺灣銀行僅以掛號郵件及市話語音通知，卻未以雙掛號郵件、撥打其等所留存之手機號碼，或公示送達通知其等簽訂「續存同意書」，致其等直至 105 年 8 月 30 日始知系爭優存已分別到期，並於同年 9 月 2 日辦理系爭優存之續存。嗣後，臺灣銀行就系爭優存自原到期日起至續存日前一日止，依國防部 105 年 5 月 27 日國資人力第 1050001854 號函，準用考試院與行政院 100 年 2 月 1 日會同訂定發布之「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款及教育部同年月日訂定發布之「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款規定：「逾期滿日 2 年始補辦續存手續者，自完成續存手續之日起，按優惠存款利率計息」，拒絕給付優存

利息。原告遂向臺灣宜蘭地方法院（下稱宜蘭地院）起訴，其配偶則參加該訴訟，原告請求臺灣銀行宜蘭分行分別給付原告自 103 年 3 月 1 日起，給付參加人自 102 年 12 月 16 日起，均至 105 年 9 月 1 日止，以年利率 18%計算之優存利息。

宜蘭地院審理後，認為：「臺灣銀行及其各地分行，係受政府委託行使公權力，就優惠存款之辦理與優惠存款戶簽訂契約，並按月給付利息，核其性質，屬就公法上權利義務關係之設定、變更或廢止所訂立之契約，核屬行政契約，並非私法契約。亦即，優惠存款戶與承作存款的臺灣銀行訂定的契約，為間接基於陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄辦法而簽訂的公法契約。從而，本件原告起訴請求被告應給付其及參加人上開期間之退伍金優惠存款利息，核屬原告與被告銀行間就上開公法行政契約所生之爭議。揆諸前揭說明，自應循行政訴訟程序以資解決。」並於徵詢兩造當事人意見，經兩造表示原因事件為公法行政契約所生之爭議後，爰依職權以前開確定裁定移送臺北高等行政法院審理。

臺北高等行政法院審理後，則認為：「臺灣銀行宜蘭分行係受國防部委託辦理退伍軍人退伍金優惠存款定存，僅立於受理存款機關地位，配合行政機關政策辦理優惠存款之儲存，對於優惠存款並無核定權，無涉公權力之行使，其簽訂存款契約之目的僅在辦理優惠存款之儲存，性質屬民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，並非行政契約，應屬私法上契約之法律關係，本件訴訟應由普通法院審理。」遂以其就受理訴訟之權限，與宜蘭地院確定裁定所持見解有異為由，依行政訴訟法第 178 條之規定，以該院 106 年度訴字第 1780 號裁定停止訴訟程序，並聲請本院統一解釋。核其聲請，合於司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款統一解釋之要件及行政訴訟法第 178 條規定，爰予受理，作成本解釋，理由如下：

我國目前係採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴訟審判權之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟制度之功能

（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判（本院釋字第 695 號、第 758 號、第 759 號、第 772 號及第 773 號解釋參照）。

經查關於系爭優存契約所生之爭議，並無任何相關法律明定應由普通法院抑或行政法院審判。是參酌前揭本院解釋，應依本件爭議之性質，定其審判權之歸屬。

本件爭議係因原告以臺灣銀行宜蘭分行為被告，依其及參加人分別與臺灣銀行所簽訂「臺灣銀行優惠儲蓄綜合存款開戶申請書暨約定書」，請求被告給付其特定期間之退伍金優存利息所生，涉及原告及參加人對被告之優存利息給付請求權，以及被告給付義務存否之訴訟爭議。此一訴訟爭議之法律屬性，應依兩造之法律地位、原告據以主張之給付請求權基礎之屬性而定。

被告為臺灣銀行之分支機構，而臺灣銀行性質為私法人，非行政程序法第 2 條第 2 項所定義之行政機關，除有行政機關依法定程序將公權力委託其行使外，即無從取得擬制行政機關之地位（行政程序法第 2 條第 3 項及第 16 條參照）。臺灣銀行固基於其與國防部之約定，辦理退除役軍職人員退伍金優存事務與利息之給付事宜。惟其內容不外涉及優存戶開戶存款後，雙方之存款、利息計算與給付等，與公權力之行使無關。且國防部亦未另行將其法定權限之一部委託行使，非屬行政程序法第 16 條第 1 項所定公權力委託行使之情形，從而臺灣銀行並不因辦理給付退除役軍職人員退伍金優存事務，而取得擬制行政機關之地位。是退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上應屬私法契約。準此，本件因系爭優存契約所生請求給付優存利息爭議，屬因私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院宜蘭地院審判。

大法官會議主席　大法官　許宗力

大法官　蔡烱燉　黃虹霞　吳陳鐶　蔡明誠
林俊益　許志雄　張瓊文　黃瑞明
詹森林　黃昭元　謝銘洋　呂太郎
楊惠欽　蔡宗珍

部分協同意見書　　呂太郎大法官　提出

一、本解釋結論應可贊同，理由仍可補充

本解釋認為退除役軍職人員與臺灣銀行股份有限公司訂立優惠存款契約，因該契約所生之請求給付優惠存款利息事件，其訴訟應由普通法院審判，此一結論應可贊同。至於解釋理由認為法律並未特別明定本件爭議之審判法院，惟本件爭議之性質屬於私法關係所生，應由普通法院審判，則仍有補充空間，爰提出部分協同意見。

二、大法官解釋關於審判權歸屬之相對論

民事、行政訴訟審判權歸屬，因法律未明定而生爭議，故聲請大法官解釋之案例甚多，在釋字第 759 號解釋以前所作成之解釋（如釋字第 758 號、第 695 號、第 595 號、第 466 號及第 305 號解釋等），均直接採二分法，認為因公法關係所生爭議，由行政法院審判，因私法關係所生爭議，由普通法院審判。但自釋字第 759 號解釋以後，則增加了相對彈性，認為因公法關係所生爭議，「原則上」由行政法院審判，因私法關係所生爭議，「原則上」由普通法院審判（如釋字第 759 號、第 772 號、第 773 號及本解釋）。換句話說，因公法關係所生爭議，也可能「例外」由普通法院審判，因私法關係所生爭議，也可能「例外」由行政法院審判。應值注意者，以相對彈性的態度處理審判權之歸屬，其來有自。在立法論上，遠在釋字第 418 號、第 466 號解釋，已指出「應由立法者衡酌權利之具體內涵、訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等因素，以法律妥為合理之規定」。在法律未明文規定，須賴解釋處理者，自釋字第 759 號解釋以降，包含本解釋

在內，均明白指出「應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。」易言之，「依爭議之性質」非為判斷審判權歸屬之唯一因素，尚應「考量既有訴訟制度之功能」。因此，爭議之性質，僅為定審判權歸屬之「原則」，並不排除於「考量既有訴訟制度之功能」後，予以「例外」處理。按司法解釋之功能在充填法律條文之內涵，當然要依循法律規範意旨而為，既不能逸脫法律規範意旨，亦不能擷取其中片斷而為解釋。前開釋字第 759 號解釋等，指明在立法論上，法律就審判權之歸屬所為規劃，應綜合各種因素，同時指明於法律未明定時，應依爭議之性質及考量既有訴訟制度之功能，非以「依爭議之性質」之單一因素，作為解釋審判權歸屬之依據，前後論理一貫，殊值贊同。

本席認為，審判權之歸屬，不僅為國家不同審判體系間如何分工之問題，更重要的是當事人如何能迅速、有效受法院審判之問題。就現行法言，有關審判權之劃分，並非完全以事件之性質決定。例如交通裁決事件、國家賠償或選舉訴訟事件，性質上均為公法上爭議，但法律考量既有訴訟制度功能後，仍規定由普通法院審判。即便事件之性質為公法爭議，但當事人向普通法院起訴；或事件之性質為私法事件，當事人向行政法院起訴時，如法院認其有受理訴訟權限而裁判確定者，其他法院即應受羈束（民事訴訟法第 31 條之 2 第 1 項、行政訴訟法第 12 條之 2 第 1 項參照）。可知現行法律在設計審判權歸屬之問題上，如何使當事人儘速受法院審判之考量，其重要性並不下於依事件性質之考量。就法律未明定而須經由解釋處理審判權之層面，釋字第 466 號解釋，認為請求公務人員保險給付，性質上雖屬於公法請求權，但因行政訴訟法制尚未完備，為提供人民確實有效之司法救濟途徑，應許其向普通法院起訴請求，最為典型。此外，前述釋字第 759 號、第 772 號、第 773 號及本解釋，亦於解釋理由中一再重申，應採相對彈性態度處理審判權之爭議。

三、本解釋對於解決審判權歸屬爭議之射程有限

雖然本解釋理由，採相對彈性之態度處理審判權歸屬問題。但就本解釋論證過程觀之，仍承續過往一貫立場，集中於靜態的判斷個別事件類型之爭議性質（實體法的觀點），而非跳脫個別類型之定性，從紛爭迅速、有效解決的一般性要求，考慮如何使當事人方便利用法院制度之動態情況（訴訟法觀點）。基本上為偏重實體法而忽略程序法的思考模式，一如過往解釋在闡釋憲法第 16 條訴訟權保障之內涵所呈現的思考模式（請參閱本席於釋字第 784 號解釋提出之部分協同意見書）。也因此使本解釋效力之射程受限，僅及於個別類型之解決（給一條魚），而非未來所有事件應如何解決之方法（給一支釣竿）。因為公法與私法之區別標準，不僅在學說上眾說紛紜，即使在審判實務上，不同審判體系間，亦常有不同見解。如依本解釋，可以預見的是，未來若再有其他類型之審判權爭議，仍然只能將問題擠入公法或私法爭議之漩渦中，令事件在普通法院與行政法院門口間徘徊，可以預見，當事人仍須負擔審判權爭議之不利益。如此，連進法院大門都有困難，遑論提供人民確實有效司法救濟途徑。從民事訴訟法第 31 條之 2 第 1 項及行政訴訟法第 12 條之 2 第 1 項避免當事人承受審判權爭議之不利益之意旨及憲法第 16 條保障人民訴訟權之觀點，均有不宜。

四、審判權之歸屬，也應考量既有訴訟制度之功能

憲法第 77 條規定，司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。此一規定，是在劃分司法院與其他五院之權限而已，至於屬於司法院權限範圍內之民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒事件，究應由司法院或司法院所屬法院掌理？應如何進行審判程序？均可由法律定之。從憲法之觀點，由司法院本身或僅設置單一終審法院（例如最高法院），掌理全部民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒事件，均無不可。就現行法院中，智慧財產法院就有關智慧財產案件之民事、刑事及行政爭議，均有審判權。在智慧財產民事案件中，同時得就據為抗辯之公法爭議直

接判斷（智慧財產案件審理法第 16 條參照），即為著例。現行法院制度，在普通法院外另有行政法院之設，目的原在經由專業之分工，正確認定事實及適用法律，以迅速解決當事人間之紛爭。因此，於能達成上開目的之前提下，由普通法院或行政法院審判，並無必須截然劃分之理由，更不能因審判權之爭議，因而妨害憲法第 16 條保障當事人儘速受法院審判之權利。至於在審判程序上，現行制度在民事訴訟法之外，另規定行政訴訟法，二者雖為因應事件性質之不同，而有部分不同之審判原則，但仍有諸多共通之處（行政訴訟法於 87 年修正公布前，條文僅有 34 條，除該法別有規定外，均準用民事訴訟法之規定。87 年修正為 308 條，但仍有諸多條文準用民事訴訟法）。從而，按具體事件爭議情形，究為公法或私法爭議難以判斷，或公法及私法關係交錯，應為一致判斷，且依民事訴訟法或行政訴訟法審判，均可達成原告訴訟之目的而無特別障礙者，即應從訴訟制度解決紛爭之功能，由當事人為程序主體之觀點，尊重當事人所尋求法院救濟之途徑，使其請求能迅速受法院審判，不必再為紛爭解決前提之審判權歸屬，而陷入公法事件或私法事件之爭議。釋字第 418 號解釋以降，均一再重申此旨，良有以也。

五、透過本解釋解決未來審判權爭議的可能方案

本席認為，解決審判權之爭議，首推以法律規定，若法律未規定，但事件性質為公法或私法爭議十分明確者，即使當事人向無審判權之法院起訴，受理該事件之法院亦會將之移送於有審判權之法院，事件於普通法院或行政法院間徘徊之機會不大，不至於特別妨礙當事人方便利用法院，不成問題。然而，如果事件爭議之性質，夾雜公法與私法層面，難以判斷或必須就紛爭為一致解決時，即應參照前述釋字第 759 號以降之解釋，考慮既有訴訟制度之功能，以定其審判權歸屬。所謂訴訟制度之功能，其最核心者，乃就原告之請求而言，由普通法院或行政法院審判，其審理原則可適當解決該事件爭議，且法院為原告勝訴判決時，亦可滿足其請求而發揮解決紛爭之功能之義。於具備

上述條件下，受理事件之法院即應加以審判，不應以事件之爭議性質如何，移送他法院。

據此，本席認為，本解釋如補上下列這一段理由，對於未來審判權爭議之解決，以及當事人訴訟權保障之落實，或許更能發揮積極指引之功能：「原告起訴請求為行政處分以外之給付或確認法律關係存在或不存在，其訴訟標的之確定涉及公法與私法之解釋、適用，難有明確標準據以判斷究為公法關係或私法關係所生之爭議者，或公法關係與私法關係之爭議交錯牽連，須為一致判斷者，除有特殊情形外，基於憲法第 16 條保障人民方便利用法院制度之本旨、紛爭統一解決以及儘速確定審判權，避免訴訟審判權歸屬認定困難之不利益由當事人負擔之法律意旨（民事訴訟法第 31 條之 2、第 182 條之 1、行政訴訟法第 7 條及第 12 條之 2 立法理由參照），受理該事件之法院就該事件有審判權。」要言之，一、涉及行政處分之請求、撤銷及確認，仍應由行政法院審判。二、如事件性質為公法或私法爭議已甚明確，即應依事件性質，由普通法院或行政法院審判。三、如事件性質為公法或私法爭議雖已明確，但事件應同時為公法關係及私法關係之判斷者，仍應由受訴法院審判。四、如有特殊情形，例如依公法關係或私法關係審判，涉及請求權消滅時效是否已完成，對當事人權益影響重大等，即有特別釐清爭議性質之必要，而非必然由受訴法院審判。

協同意見書　　詹森林大法官　提出

本號解釋宣告退除役軍職人員與臺灣銀行（下稱臺銀）訂立優惠存款契約（下稱優存契約），因該契約所生請求給付優惠存款利息之事件，性質上屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判。

對此結論，本席敬表贊同。鑑於本案討論過程中，關於軍公教人員與臺銀及其分支機構訂立之優存契約[1]究竟屬於私法契約或公法

[1] 本號解釋因係針對原因案件之審判權歸屬而作成，而該原因案件之原告及參

（行政）契約，多數意見與少數意見頗有爭論[2]，爰提出本協同意見，以為補充。

壹、從主體說及從屬說，看優存契約之性質

本號解釋理由書第 7 段謂：「被告為臺灣銀行之分支機構，而臺灣銀行性質為私法人，非行政程序法第 2 條第 2 項所定義之行政機關，…臺灣銀行固基於其與國防部之約定，辦理退除役軍職人員退伍金優存事務與利息之給付事宜。惟其內容…與公權力之行使無關。且…非屬行政程序法第 16 條第 1 項所定公權力委託行使之情形，從而臺灣銀行並不因辦理給付退除役軍職人員退伍金優存事務，而取得擬制行政機關之地位。是退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上應屬私法契約。」

前述理由，乃區別公法（行為）與私法（行為）學說中之「主體說」與「從屬說」之運用。換言之，依據主體說，臺銀乃私法人，且優存契約之相對人（即原因案件之原告及參加人）[3]，亦為自然人，雙方既皆處於私人之地位，故優存契約乃私法契約；依據從屬說，優存事務並無一方當事人（臺銀/存款人）對他方當事人（存款人/臺銀）行使任何公權力之情形，故優存契約，自不具公法性質，而為私法行為。

貳、從臺銀受國家委託辦理優存，談優存契約之性質

少數意見強調：臺銀自成立以來，即經理公庫業務，並奉准發行臺灣地區之通貨及代理國家銀行之多種業務，且曾代理中央銀行之大

加人係以「退除役軍職人員」身分與臺灣銀行訂立優惠存款契約，故本號解釋僅宣告「**退除役軍職人員**與臺灣銀行訂立優惠存款契約」，因該契約所生請求給付優惠存款利息之事件，性質上屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判。惟基於相同法理，「**退休公務人員及公立學校退休教職員**與臺灣銀行訂立優惠存款契約」，因該契約所生請求給付優惠存款利息之事件，性質上當然亦屬私法關係所生之爭議，其訴訟亦應由普通法院審判。

2 請參見黃虹霞、吳陳鐶、蔡明誠及黃瑞明 4 位大法官各自提出之不同意見書。

3 優存契約之當事人，一方為臺銀或其分支機構，他方則為在臺銀或其分支機構開立優存帳戶之退伍或退休軍公教人員。

部分業務，迄今仍代理臺北市及高雄市以外地區各級政府公庫業務，同時並仍…協辦軍公教退休（伍）優惠儲蓄存款、辦理就學貸款等多項政策性業務[4]。因此，臺銀簽訂優存契約，乃立於國庫地位所為，係屬國家辦理優存之行政助手，故優存契約為公法（行政）契約。

惟「『行政助手』係指受行政機關之指揮監督，從事活動，且非以自己名義獨立行使公權力，以協助完成行政職務者。」（法務部 95 年 9 月 8 日法律字第 0950033384 號函說明四）[5]，不具自主地位[6]，且其所為行為之效力，歸屬於對其為指示之行政機關，行政助手不直接與第三人發生法律關係[7]。

反觀優存契約，臺銀辦理軍公教人員之優存，固係基於國家（國防部、銓敘部、教育部等機關）之委託，但臺銀及其分支機構係以自己名義與存款人訂約，並基於該契約而與存款人發生存款之法律關係。而且，存款人與臺銀訂立優存契約後，任何與該優存有關之事項，例如：存款人得隨時提領已發生之優存利息；臺銀就其對存款人所負給付優存利息之債務，得以其對存款人之金錢債權，主張抵銷（民法第 334 條）[8]；臺銀得依其與存款人之（定型化契約條款）約定[9]，就

4 就此，少數意見係以臺銀網頁上之「成立沿革」之記載為據。參見：https://www.bot.com.tw/BOTIntro/History/Pages/default.aspx 瀏覽日期：2019.12.27

5 https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=Z00000%2C%E6%B3%95%E5%BE%8B%2C0950033384%2C20060908 瀏覽日期：2019.12.27

6 吳庚，行政法之理論與實用，2016 年 9 月增訂 14 版，164 頁。

7 參見：最高行政法院 104 年度判字第 490 號判決；林錫堯，行政法要義，2016 年 8 月修訂 4 版，108-109 頁；莊國榮，行政法，2015 年增訂 3 版，463-464 頁。

8 參見臺灣銀行「優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書」第壹條「優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項【2019.12 版】」第 5 項：「五、本存款項下之…**優惠存款**，倘遭強制執行、假扣押、假處分或其他保全處分，致以該等存款為擔保向貴行質借款有不能清償之虞時，經貴行以合理期間通知，借款及優惠存款即視同期滿，就借款餘額，貴行得以該**優惠存款**…之全部或一部，依法…主張**抵銷**，並通知存戶。」

9 參見臺灣銀行「優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書」第壹條「優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項【2019.12 版】」第 1 項、第 2 項及第 11 項，分別約定：「一、

存款人之優存利息債權取得權利質權（亦即：存款人同意，於其自己或第三人另向臺銀借款時，將其對臺銀之優存利息債權，設定權利質權予臺銀，以擔保該借款債務之清償（民法第 900 條）），均僅發生於臺銀與存款人之間，與委託臺銀辦理優存之國家機關（國防部、銓敘部、教育部等）完全無涉[10]。存款人就優存利息之提領、抵銷、設質等事務，如有爭執而起訴，更僅得以臺銀被告，而不得併以各該國家機關為被告。

準此，臺銀固係基於國防部、銓敘部、教育部等國家機關之委託，而辦理退伍或退休軍公教人員之優存事務，但臺銀因而與該等人員訂立優存契約後，臺銀與存款人間關於該契約之權利義務，不但完全無涉公權力，更在在顯現私法關係之屬性。優存契約，自然應以私法契約看待之，不因臺銀係因國家之委託，始辦理優存業務，而受影響。

參、從臺銀受國家委託辦理就學貸款，談優存契約之性質

再以臺銀受國家（教育部）委託辦理就學貸款為例，對照觀察臺銀因另辦理優存而訂立之優存契約之私法屬性。

關於臺銀因就學貸款而引發之審判權爭議，高雄高等行政法院、最高行政法院及臺灣臺南地方法院作有下列裁判，十分值得參考。

該案原告係某科技大學財經法律研究所學生，就 101 學年度第 2 學期，與辦理就學貸款之臺銀臺南分行簽訂借款契約。嗣經臺銀去函原告，其內容略以：「依據臺銀就學貸款撥款規定，借款人向臺銀訂

本存款項下之優惠儲蓄存款（以下簡稱**優惠存款**）**設定質權予貴行，於存戶質借時，作為貸款之擔保**。」、「二、優惠存款期滿時，悉依主管機關規定辦理續存手續，**續存後仍設定質權予貴行**。」、「十一、存戶不得將本存款轉讓或設定質權予任何人。但**存戶依第一點設定質權**時，不在此限。」另請參看臺灣高等法院 97 年度上字第 622 號民事判決、臺灣高等法院臺南分院 96 年度上易字第 196 號民事判決。

10 同理，臺銀因辦理優存，而與委託辦理之國家機關間之關係，亦與優存之存款人無涉。因此，臺銀已依優存契約給付優存利息予存款人後，縱使國家機關未給付臺銀所墊付之優存差額利息，臺銀僅得向國家機關請求償還，而不得對存款人有任何主張。參見臺灣宜蘭地方法院 95 年度訴字第 163 號民事判決。

借或保證之各類貸款、信用卡，如有債信不良紀錄者，不可撥款。因原告向臺銀保證之各類貸款有債信不良紀錄，致撥款失敗（取消原告101學年度第2學期之就學貸款撥款）」。原告不服，提起訴願，經教育部為不受理之訴願決定，原告猶表不服，遂向臺灣臺南地方法院行政訴訟庭提起訴訟，經該行政訴訟庭移送至高雄高等行政法院。但高雄高等行政法院認為：「有關申請就學貸款之學生經學校審定符合就學貸款申請資格後，轉知承貸銀行依規定完成就學貸款手續之階段，並未直接發生使申請人得領受貸款之法律效果，反而係承貸銀行基於其與申請人間之金錢消費借貸契約關係，完成就學貸款之撥款手續。原告與臺銀間有關本件就學貸款所發生之撥款爭議，並非立於公法上法律關係或公權力措施所致，而係本於私法上金錢消費借貸契約所生之私權爭執。是原告與承貸銀行之臺銀間就就學貸款契約之權利義務關係，發生承貸銀行是否應依約撥款之私權爭議時，自應循民事訴訟程序謀求救濟。」遂以103年度訴字第16號裁定將本件訴訟**移送至有受理訴訟權限之臺灣臺南地方法院審理**。原告雖提起抗告，仍**經最高行政法院103年度裁字第780號裁定駁回確定**。

臺灣臺南地方法院經前開移送而受理原告對臺銀臺南分行所提請求核撥貸款事件後，先後經該院臺南簡易庭104年度南小字第538號及該院104年度小上字第40號民事判決，均認原告之請求無理由，而駁回其訴及上訴。

嗣後，原告又向臺銀臺南分公司申請辦理102年度第1學期就學貸款，經該分公司函復就學貸款資格不符。原告就讀之某科技大學即公告並通知原告辦理學雜費補繳，惟因原告至學期末仍未繳費完成註冊手續，該科技大學乃作成命原告退學之處分。

原告不服，循序爭訟，併以臺銀及某科技大學為被告，向高雄高等行政法院起訴，除求為撤銷系爭退學處分外，並提起給付訴訟，請求：（一）被告某科技大學對於原告該學期所貸之書籍費、校外住宿費、生活費等款項，應即發放予原告（二）被告臺銀臺南分公司應依

原告該學期就讀學校所報送之申貸名冊，將原告該學期所申貸款項逕撥付予被告某科技大學。

關於請求撤銷系爭退學處分部分，經高雄高等行政法院 103 年度訴字第 363 號判決以無理由駁回；原告不服，提起上訴，又**經最高行政法院 104 年度判字第 540 號判決，認上訴無理由而駁回確定**。

至於提起給付訴訟部分，高雄高等行政法院 103 年度訴字第 363 號裁定認為，當事人間因就學貸款所生爭議，並非立於公法上法律關係或公權力措施所致，而係本於私法上金錢消費借貸契約所生之私權糾紛，不屬於行政法院權限之事件，乃依行政訴訟法第 12 條之 2 第 2 項規定，**移送至有受理訴訟權限之臺灣臺南地方法院。原告不服，提起抗告，復經最高行政法院 104 年度裁字第 1511 號裁定駁回確定**。

前開最高行政法院 103 年度裁字第 780 號裁定稱：「又貸款申請人與貸款經辦機構間，僅有貸款申請人提出申請（要約），及經辦機構審核後為承諾或拒絕承諾，而決定是否成立消費借貸契約之法律關係，該兩者所訂定之借貸契約，係經當事人間基於平等地位之合意所為，且內容與民法一般消費借貸契約無異，難謂具有公權力性質，抗告人（即申請貸款之學生，亦即本件原告）請求與相對人（即臺銀臺南分公司）締結就學貸款契約之性質，應純屬民事契約關係無疑。準此可見，抗告人與相對人間有關本件就學貸款所發生之撥款爭議，並非立於公法上法律關係或公權力措施所致，而係本於私法上金錢消費借貸契約所生之私權爭執。…」（該裁定理由欄，四、本院查：…（三））

最高行政法院 104 年度裁字第 1511 號裁定，亦稱：「…『政府為協助學生就讀大學，應辦理學生就學貸款；…；其貸款條件、額度、權利義務及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。』為大學法第 35 條第 2 項所明文。核此屬於給付行政範疇，教育部為執行『協助學生辦理貸款以就學』之行政任務，究竟採取何種行為方式，享有選擇自由。是以，教育部據上開授權，制定就學貸款辦法及高級中等以上學校學生就學貸款作業要點（下稱就學貸款作業要點）；徵諸就學

貸款辦法第 4 條（承貸銀行之核定）、第 6 條（以學生為貸款申請人）、第 10 條（貸款之清償）、第 12 條（借貸契約之要件，依中央主管機關，承貸銀行及信保基金所定之相關規定辦理）及就學貸款作業要點第 5 點（承貸銀行向主管機關請領補貼利息）以觀，顯然**教育部並非自任就學貸款之補助機構，而係選擇以受補助人（即學生）向『私法組織』之金融機構（即承貸銀行）辦理低利貸款，自行成立私法上借貸契約後，始由國家補貼承貸銀行利息之模式，協助學生辦理貸款就學**。至於受補助人所就讀之學校，於上開借貸契約中，原無債權人、債務人之獨立之地位可言，就學貸款辦法第 9 條第 4 項所示學校應扣除學雜費、實習費、校內住宿費、學生團體保險費後，將承貸銀行之撥款發放予學生之規定，則係基於法令規定所生，而為私法借貸債權債務關係之履行輔助人所為代收代付行為，並非公法上給付。…基此，抗告人基於就學貸款辦法，向相對人等提起貸款給付之訴，容為私法上爭議，非為行政法院所管轄。」（該裁定理由欄，三（二））

依據最高行政法院前述兩件裁定，在就學貸款之法律關係上，關於就學貸款之受補助人（即學生）向「私法組織」之金融機構（即承貸銀行，亦即臺銀或其分行，或其他銀行）辦理低利貸款，因而與該金融機構訂立私法上借貸契約部分，其契約之性質乃私法關係，非公法關係，該契約上之爭議，自應由普通法院審判。

再者，承貸銀行與學生訂立就學貸款契約時，依慣例似皆由第三人（通常為學生之父母）擔任連帶保證人。承貸銀行於就學貸款未獲清償，而訴請保證人負連帶清償責任時，更皆係提起民事訴訟，而非行政訴訟[11]。

綜上，各級行政法院及普通法院實務認為，關於就學貸款，如於學生與學校或教育部間，發生得否准予貸款等爭執時，其性質固屬公

[11] 此類判決之數量，堪稱不可勝數。請僅參見臺灣高等法院 107 年度上易字第 574 號；臺灣臺北地方法院 108 年度訴字第 4964 號、107 年度訴字第 3654 號、106 年訴字第 2985 號、105 年度訴字第 4116 號、104 年度訴字第 4915 號等民事判決（承貸銀行皆為台北富邦商業銀行股份有限公司）。

法爭議，應由行政法院審判；但如於承貸銀行與貸款學生或保證人間，發生雙方所訂貸款或保證契約相關之爭執，則其性質屬私法爭議，應由普通法院審判。此項見解，誠屬正確，應予贊同。

因軍公教優存所生之爭執，亦應相同處理。詳言之，因優存而發生於退伍或退休之軍公教人員與國家（國防部、銓敘部、教育部等機關）間之爭執，其性質屬公法爭議，應由行政法院審判；但因優存契約而發生於存款人與臺銀或其分支機構間之契約權利義務爭執，其性質則屬私法爭議，應由普通法院審判。

肆、從普通法院及行政法院裁判，看優存契約之性質

實務上，最高行政法院 98 年度判字第 977 號判決認為「受理存款銀行並與政府各自負擔優惠存款利率之一定比例，核其性質，應屬就公法上權利義務關係之設定、變更或廢止所訂立之契約，依上說明，核屬行政契約，並非私法契約。」（該判決理由欄，六（一））[12]同院 98 年度判字第 663 號判決亦稱：「退休教育人員與臺銀公司就優存辦理之續約，屬行政契約，退休教育人員並得依同法第 145 條第 1 項規定競合請求合理之補償等語，依其主張提起行政訴訟法第 8 條第 1 項之給付訴訟，起訴程序於法尚無不合。」（該判決理由欄，九（一））[13]

12 臺灣臺北地方法院 106 年度簡更（一）字第 2 號行政判決，持相同見解。

13 另最高法院 98 年度判字第 1263 號判決，原告（退休教育人員）併以教育部及臺銀為被告而提起給付之訴，並經原審及最高法院本件判決為實體判決而駁回其訴。該案於原審（臺北高等行政法院 96 年度訴字第 211 號判決）審理時，被告臺銀曾抗辯「兩造間如就質借之利息應為若干而生爭執，自屬私法上之爭議，應向普通法院請求救濟，原告以臺灣銀行為被告部分，係對不適格當事人起訴」。原審判決則以「至原告主張其向被告臺灣銀行求償之法律關係，究係私法關係或公法關係，因**被告臺灣銀行係受教育部等相關機關委託辦理教育人員退休金優惠儲蓄存款業務，對於公保養老給付存款金額並無核定權**（即包括退休時之核定及優惠存款要點修正增訂後重新核定之權限）。本件被告作成對於原告重新核定『公保養老給付辦理優惠存款續存最高金額』行政處分，業如前述，被告臺灣銀行對於原告之優惠存款利息即應於到期換約時據以辦理，**縱認原告主張其向被告臺灣銀行求償之法律關係為公法關係，原告對於被告臺灣銀行如聲明所示之請求亦無理由**，併此敘明。」回應之。

然而，最高行政法院亦有 97 年度裁字第 3917 號裁定認為：「臺灣銀行僅立於受理存款機關地位，配合行政機關政策辦理優存之儲存，對於公保養老給付優存金額及利息並無核定權，並無涉公權力之行使，其簽訂優存契約之目的僅在辦理優存之儲存，性質屬民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，並非行政契約，故存款人與臺銀間，因優存契約所生之爭執，應由普通法院審判。」該院 93 年度裁字第 877 號裁定，亦同此意旨。

此外，更有不少普通法院及高等行政法院之裁判亦認為，退休公教人員與臺銀簽訂之優存契約，乃民法上之消費寄託契約，如有爭執，應由普通法院審判[14]。茲舉若干實例於下：

1. 不符優存資格之人與臺銀間因優存契約所生給付優存利息之爭執：

   原告甲曾為桃園縣政府之技士，原告乙曾為桃園縣立平鎮國中之教師，二人均經桃園縣政府資遣，並非退休公務人員（甲）或退休教師（乙），皆不符辦理優存之資格，但臺銀中壢分公司及臺銀桃園分行卻仍分別與原告甲及原告乙簽訂優存契約書。臺銀中壢分公司及臺銀桃園分行嗣後發現其二人不符優存資格，乃分別請其繳回已領取之優惠利息，但遭拒絕，臺銀爰以原告甲及乙就已提領之優存利息應負不當得利返還債務為由，對其二人得另向臺銀主張之金錢債權行使抵銷權。原告甲、乙二人分別向桃園地方法院提起民事訴訟，請求臺銀給付該經抵銷之優存利息，各經臺灣高等法院 99 年度上易字第 678 號民事判決及臺灣高等法院 99 年度上易字第 248 號民事判決，維持桃園地方法院之第一審判決，而告確定。前開 2 件訴訟，受訴之桃園地方法院及臺灣

14 臺北高等行政法院 98 年度訴字第 590 號、臺中高等行政法院 97 年度訴字第 32 號等行政判決；臺灣高等法院 99 年度上易字第 248 號、臺灣高等法院高雄分院 107 年度上易字第 205 號、臺灣高雄地方法院 106 年度訴字第 357 號及第 1515 號等民事判決。

高等法院一致認定原告甲、乙與臺銀簽訂之優存契約乃民法之消費寄託契約。

2. 存款人與臺銀間因優存契約所生存單質借之爭執

原告向臺北高等行政法院起訴，主張：其與被告臺銀間優惠存款綜合服務約定書中關於存款人在原存款金額之九成內得以存單申請質借之約定，亦即原告主張上開契約中「原存款金額之九成」其範圍應解釋為僅包含質借之本金，並不含借款之利息，銀行對於其借款利息之計算與一般經驗法則不符，致其無力償還債務，請求臺銀應依原告提供之資料重新計算貸款金額及利息。

臺北高等行政法院以 102 年度訴字第 1139 號行政裁定，認：「本件**並非**『公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法』所生關於優惠存款**金額核定**或優惠存款**資格認定**所生爭議，**而係**因優惠存款質借致原告與被告所屬基隆分公司間**有關利息計算等民事契約上之爭議**，尚非行政救濟之範疇，**應由民事法院審判，行政法院並無受理訴訟權限**。」，並將本件移送至有受理訴訟權限之臺灣基隆地方法院。

臺灣基隆地方法院審理後，認原告之請求為無理由，乃以 103 年度訴更一字第 5 號民事判決駁回其訴，全案因原告未上訴而確定。

本案特別值得指出者，雖然最高行政法院 98 年度判字第 663 號及第 977 號判決認為優存契約乃行政契約，如有爭執，行政法院有受理訴訟之權限，但其見解顯然不為本件臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1139 號裁定所認同。

伍、優存相關行政法令之適用，不影響優存契約之私法性質

查，本號解釋原因案件之原告及參加人於退伍後，分別與臺銀簽訂優存契約，並於各該優存契約在 103 年 2 月 1 日、102 年 12 月 16

日到期後，均遲至 105 年 9 月 2 日，始辦理續存。臺銀遂依國防部 105 年 5 月 27 日國資人力第 1050001854 號函，準用考試院與行政院 100 年 2 月 1 日會同訂定發布之「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款，及教育部同年月日訂定發布之「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款規定：「逾期滿日 2 年始補辦續存手續者，自完成續存手續之日起，按優惠存款利率計息」（前述 2 規定以下合稱系爭二規定），就原告及參加人之優存，均自原到期日起至續存日前一日止，拒絕給付優存利息，而僅給付按一般存款利率計算之利息。原告及參加人不服，乃提起本件訴訟。

因此，可能衍生之看法為：法院判斷原告及參加人之訴訟有無理由，必須審查系爭二規定是否合法，而系爭二規定，顯然屬於公法，故原告及參加人與臺銀間之本件訴訟，自應由行政法院審判。

惟本席認為，此項看法，尚待澄清。

原告及參加人分別與臺銀簽訂之「臺灣銀行股份有限公司優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項」（下稱系爭約定事項）第 31 項明訂：「本約定事項如有未盡事宜，悉依有關法令及貴行相關規定辦理。」此之「有關法令」，當然包含系爭二規定。換言之，系爭二規定原始雖是行政機關因辦理退休公教人員優存而發布之法規命令，但已透過系爭約定事項，成為存款人與臺銀間優存契約之約定內容。從而，關於「逾（優存）期滿日 2 年始補辦續存手續者，自完成續存手續之日起，按優惠存款利率計息」之約定，存款人如有不服，仍屬因優存契約而生之私法爭執，應由普通法院審判。

實務上，許多私法契約，在當事人簽訂之契約書上，皆有「本契約書之約定如有未盡事宜，悉依有關法令相關規定辦理。」之明文。政府機關與廠商間之工程、財物及勞務採購契約，即為典型[15]。而且，

[15] 參見臺北市政府工程採購契約範本第 24 條（其他）：「（六）本契約未載明之事項，依採購法及民法等相關法令。」（1081108 版本）https://gpis.taipei/

不只當事人間之契約如此約定，普通法院裁判時，亦常逕行援用行政法令為依據。舉例而言，臺灣高等法院 105 年度建上字第 52 號判決稱「參酌行政院公共工程委員會訂定之工程採購契約要項第 45 條第 2 項『違約金，以契約價金總額之 20%為上限』之規定等情…」。可見，行政院公共工程委員會訂定之工程契約要項，經法院裁判而直接轉化為當事人間私法契約上之權利義務。普通法院審理勞雇關係關於「調動五原則」、「離職後競業禁止」之爭議時，更常引用從前內政部、勞工委員會，及現在的勞動部發布之相關函釋[16]。

按民法第 1 條所稱之「法律」，當然不限於民事法令，而包含行政法令。因此，退伍或退休軍公教人員與臺銀簽訂之優存契約，如當事人有爭執，則縱使其爭執之關鍵，牽涉行政法令（例如系爭二規定）之解釋適用，受訴之普通法院仍得予以審查；不因爭執關鍵牽涉行政法令之審查，而影響普通法院受理訴訟之權限。

末查，高雄高等行政法院 106 年度訴字第 166 號優惠存款事件，其原因事實與本號解釋原因案件之事實，完全相同：原告二人皆為退休教職人員，且均為臺銀高雄分行之優存戶。優存 2 年期滿後，超過 2 年，原告二人始辦妥續存，臺銀乃依系爭二規定中之「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款規定，自原優存契約期滿日起，至續存辦妥日之前 1 日止，拒絕按優存之 18%年利率計息。原告遂以臺銀高雄分行為被告，向高雄高等行政法院訴請給付，經該院以「被告乃係立於受理存款機關地位，配合行政機關政策辦理優惠存款之儲存，對於公保養老給付優存金額及利息並無核定權，並無涉公權力之行使，其簽訂存款契約之目的僅在辦理優惠存款之儲存，性質屬民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，並非行政契約，是兩造間如就優惠存款契約是否已於原到期日起

frontFunction/Affair/wfrmRule_detail_2.aspx?id=2061 瀏覽日期：2019.12.27

16 參見最高法院 105 年度台上字第 1906 號民事判決、臺灣高等法院 105 年度勞上易字第 50 號民事判決。

2 年內辦理續存及未辦理續存期間之利息計算而生爭執，係屬私法上之爭議，行政法院並無審判權，原告應循民事訴訟途徑救濟，原告向本院提起本件行政訴訟，難謂合法」為由，依職權將本件訴訟移送於有審判權之臺灣高雄地方法院。臺灣高雄地方法院受理後，認原告之訴無理由，以 106 年度訴字第 1515 號民事判決駁回之。原告之第二審上訴，仍經臺灣高等法院高雄分院 107 年度上易字第 205 號民事判決駁回，全案確定。

陸、在臺灣，即時的法院救濟，真的無處可尋？

連續 3 年之年底，本院均須就人民提起之訴訟，究竟應由普通法院或行政法院審判，作成統一解釋（106 年：釋字第 758 號、第 759 號解釋/107 年：釋字第 772 號、第 773 號解釋/108 年：釋字第 787 號解釋）。

前述合計 5 號解釋之原因案件，其實均非十分難以迅速且精準判斷究竟屬於私法爭議或公法爭議，卻皆拖延時日，經本院解釋後，始能開啟訴訟程序。

本號解釋之公布，是否意味：在臺灣，即時的法院救濟，真的無處可尋？！

不同意見書　　黃虹霞大法官　提出

壹、審判權歸屬由大法官解釋是「違章建築」，應該被拆除！

一、審判權歸屬爭議使人民受害！

審判權歸屬爭議干大法官及憲法法院何事？甚至普通法院與行政法院同屬司法體系，其等間之裁判對同一法令之見解有異之爭議（是兩個機關間爭議嗎？），也由大法官統一解釋，是不是也值得檢討呢？這都是訴訟二元體制下的產物。

大法官就前者（審判權爭議），包括本件解釋在內，共作了

15 個解釋；[1]大法官就後者（人民對不同審判系統間適用同一法令之見解歧異提出統一解釋者），共作了 5 個解釋，[2]外加眾多不受理決議。[3]此二種爭議由量上言，在本院共 787 個解釋中，所佔比例為百分之 2.5，如果以每件需時 3 週完成，則也花了 15 位大法官一起共 1 年多時間，這種實況不值得省思及檢討嗎？或謂後者，總是解決了普通法院與行政法院間見解之歧異，也是間接保障人權！但是未必然，比如本院釋字第 740 號（南山人壽保險業務員與南山人壽間契約性質爭議之統一解釋案）在行政法院再審程序中即未生化解歧見之效果，[4]真是遺憾。

尤其前者，則跟人權保障何干？此一爭議不是兩法院搶辦案，而是充其量是普通法院與行政法院間均認為案件應該由他法院系統審判。這是站在誰的立場？法院立場還是人民立場？兩法院爭執結果，案件必然稽延，遲來的正義不是正義！直接受害的無疑是提起訴訟之人民！間接受害的還有排隊等大法官釋憲的人民。就此，大法官也只能無奈嘆氣嗎？

二、怎麼解決審判權歸屬爭議？「違章建築」應被拆除，審判權歸屬爭議不應由大法官處理！

訴訟二元不是法制上之應然與必然！普通法院與行政法院都是法院，審判者都是法官，受相同訓練，高等以上行政法院法官來自普通法院，故沒有案件哪一個法院法官必不會辦，因此，必然誤判，對人民恆不利之問題。

---

1 本院釋字第 89 號、第 115 號、第 305 號、第 312 號、第 448 號、第 466 號、第 533 號、第 540 號、第 691 號、第 695 號、第 758 號、第 759 號、第 772 號、第 773 號、第 787 號解釋。其中由人民聲請者為釋字第 305 號、第 533 號、第 691 號解釋。

2 本院釋字第 494 號、第 668 號、第 726 號、第 740 號、第 751 號解釋。

3 俱係關於裁判見解差異之統一解釋聲請，但係普通法院間或行政法院間之裁判見解歧異，或無歧異，故均不受理。

4 臺北高等行政法院 105 年度簡上再字第 15 號、107 年度簡上再字第 3 號裁定參照。

如果能貫徹 88 年司改國是會議之決議，三終審法院合一，這個問題就算不會完全消失，但應可不再勞動大法官且可更迅速解決。但是金字塔化遙遙無期，新的大法庭制度仍無法解決這個爭議。

這種爭議為什麼由大法官解釋處理？不是源於憲法規定，而是將普通法院與行政法院視為不同機關，故而將之當作統一解釋之客體之一。然而上開二法院是不同機關嗎？這種爭議是法令見解之爭議嗎？又普通法院與行政法院都是法院，同屬司法體系，審判權歸屬與管轄權歸屬，性質應相同，屬程序事項，無關審判核心，至少司法院可以從立法上著力吧！應該沒有必要將這種爭議必交由大法官解決吧！從而，本席認為對大法官之釋憲任務而言，處理審判權歸屬爭議是一種「違章建築」，應該儘速拆除，不要使之於憲法訴訟法實施後仍是個問題。

如果站在人民立場，快速解決訟爭就是最佳選擇！又在現行體制下，如果把行政法院定位為特別法院，並考量普通法院之在地性、親民性，本席認為以下原則或可作為立法參考：「1、基於憲法第 16 條保障人民方便利用法院制度暨紛爭應快速解決之旨，並為有效避免現行審判權歸屬普通法院或行政法院爭議所引致之不利益由人民負擔之結果，應認除顯然且無爭議應屬行政爭訟者，應由行政法院審判外，受訴之普通法院就該事件有審判權。2、受訴之法院認其無審判權，且其移送他審判系統法院之裁定確定者，受移送法院受該確定裁定之拘束。」並刪除現行裁定停止訴訟程序聲請大法官解釋之規定。[5]

[5] 即民事訴訟法第 182 條之 1：「（第 1 項）普通法院就其受理訴訟之權限，如與行政法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。但當事人合意願由普通法院為裁判者，由普通法院裁判之。（第 2 項）經司法院大法官解釋普通法院無受理訴訟權限者，普通法院應將該訴訟移送至有受理訴訟權限之法院。（第 3 項）第 1 項之合意，應以文書證之。」及行政訴訟法第 178 條：「行政法院就其受理訴訟之權限，如與普通法院確定

貳、本席不贊同本件解釋之結論，尤其解釋理由中由本件原因爭議係私法關係爭議推論得出本件結論之論理

本席之看法略述如下，敬供參考：

一、本件係關於優存利息差額之爭議，而優存利息屬軍職人員之退除給與，公務人員、教育人員之退休給與，甫經本院以釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋在案。依上開解釋，退除給與及退休給與涉及服公職權暨公法上財產權，因此，優存利息請求權本質為公法上請求權。

二、年改爭議包括優存利息爭議亦均以機關為被告，循行政爭訟程序處理，並無爭議，已足見優存利息之爭議應屬公法爭議應由行政法院審判。

三、另銓敘部 90 年 9 月 20 日 90 退二字第 2062657 號函亦認優存差額利息支出係屬退休撫卹支出，原屬於軍公教人員所屬機關之退休撫卹經費，由該等機關編列預算支給。又自 49 年建立優存制度以來，[6]優存向係由臺灣銀行承辦，[7]軍公教人員之優存利息係向臺灣銀行領取，[8]其等與臺灣銀行間並訂定優存契約，並均為公知之事實，此等事實對優存利息請求權係公法上請求權，暨軍公教人員得對機關直接行使該請求權，既無影響，則在優存制度下，臺灣銀行本身即為一種「機關」(49 年 10 月 31 日訂定公布之退休公務人員退休金優惠存款辦法稱之為「受理存款機關」)，並非立

裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。」

6 以公務人員之優存制度為例：係在依當時有效之公務人員退休法第 17 條授權訂定之該法施行細則第 31 條(49 年 1 月 1 日修正公布)先行規定：「(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」後，再行訂定退休公務人員退休金優惠存款辦法等整套制度規定。

7 49 年 10 月 31 日訂定公布之退休公務人員退休金優惠存款辦法(下稱 49 年退休金優存辦法) 第 10 條指定臺灣銀行及其各地分支機構暨通匯地等為公務人員施行細則第 31 條所定之受理優惠儲存之政府金融機關。

8 49 年退休金優存辦法第 5 條規定優存利息由財政部專案呈請行政院核定，並由受理存款機關即臺灣銀行按月結付。

於私人之地位，而且於處理優存事務時，臺灣銀行之地位顯然無法獨立於軍公教人員所屬機關之外，而應為國家之行政助手。從而不得將臺灣銀行與軍公教優存戶間所訂立之優存契約解讀為如同臺灣銀行與一般存款戶間之私法上消費寄託關係。

四、目前臺灣銀行固已為公司組織，但就協辦軍公教優存事務言，係居於機關之受託人地位，為準國家地位之私人，多數意見認其為單純之私人，應與相關法令規定不合，說明如下：

1. 如前所述，優存制度係始自 49 年，而非臺灣銀行於 92 年為民營化目的改制為公司組織[9]後，才新創之制度。因此，臺灣銀行處理優存事務之法律性質之定性，自不能以臺灣銀行目前之組織型態判定之，否則將衍生臺灣銀行改制為公司組織前後，其處理優存事務之法律性質不同之矛盾（臺灣銀行改制前為公法人，若依多數意見之論理，則優存契約還是私法性質嗎？）

2. 自 49 年優存制度之始，臺灣銀行即係立於「機關」之地位，此觀諸依公務人員退休法第 17 條授權訂定並於 49 年 1 月 1 日修正公布之公務人員退休法施行細則第 31 條及 49 年 10 月 31 日訂定公布之退休公務人員退休金優惠存款辦法（下稱 49 年退休金優存辦法，全文請見附件）第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 9 條及第 10 條等規定，均以「機關」名臺灣銀行，即可證之。

3. 行政法學上有立於準國家地位之私人者。臺灣銀行改制前原為公法人，且如前所述，臺灣銀行就優存事務之處理，向立於「機關」之地位，則其改制後，仍續行處理優存事務，因事務性質相同，自不能即認改制後之臺灣銀行必僅係立於單純私人地位，而當然不是立於準國家地位之私人。

4. 臺灣銀行係依上開公務人員優存制度相關法令規定而為受理

[9] 請見臺灣銀行沿革，https://www.bot.com.tw/BOTIntro/History/Pages/default.aspx（最後參訪日：2019 年 12 月 25 日）。

優存機關，而且臺灣銀行與軍公教人員所屬各機關間向均簽訂委託契約，[10]此一契約為公法性質無爭議，故臺灣銀行係立於公法上受託人之地位無訛。由該契約之第 2 條、第 3 條規定由臺灣銀行「墊付」系爭差額利息觀之，更可見就系爭差額利息言，臺灣銀行應係代國庫之出納地位，僅係以受託人地位，代軍公教人員所屬機關給付其應付軍公教人員之優存利息而已；該款項並非臺灣銀行以金融機構地位，為臺灣銀行自身支付存款戶利息之營業支出。

5. 臺灣銀行受託處理軍公教之優存事務，是否被授與公權力？是的！49 年退休金優存辦法第 2 條至第 9 條俱為與一般銀行存款不同之規定，且臺灣銀行與優存戶間無如一般銀行存款之選擇交易相對人及決定主要交易條件之自由，尤其依 49 年退休金優存辦法第 2 條、第 4 條、第 8 條及第 9 條規定，臺灣銀行應有權拒絕與各該條規定不合之優存，此一拒絕權應即係臺灣銀行被授與之公權力。又依優存法令規定拒付系爭差額利息，也是以行政助手之地位代行公權力。

五、臺灣銀行及優存方各作為私契約之一方當事人，有選擇訂約與否、訂約對象、磋商契約條款及至少臺灣銀行方是否有繼續契約之自由嗎？顯然沒有，為什麼？因為雙方均受上開優存法令之拘束，而且優存戶之所以受法令限制與其所具退除役或退休軍公教身份有不可分離關係；臺灣銀行則是以原為政府金融機關之地位，受優存戶原所屬機關，為履行公法上責任之委託，協辦優存事務。[11]此種情形顯然與一般金融機構與一般存款戶之關係截然不同。

又或謂凡經營業務者如金融機構、水、電、瓦斯之業者，均需受政府管制，而其等與使用者（消費人民）間關係均為私法關

[10] 該契約之全名為「（各政府機關）委託臺灣銀行辦理『退休公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款』契約」，契約內容請見附件。

[11] 同註 9。

係，故本件原因案件爭議法律關係亦應為私法關係。然則上開業者所受之管制主要係其主管或業務主管機關，本於主管機關之地位，為一體保護消費人民之存款安全、日常生活使用等目的，而對業者之營業行為所作規範，業者與機關間無委託關係存在。另消費人民與機關間也不以有直接給付請求權為前提。故本件原因爭議法律關係顯然非可與上述營業性質私法關係相類比。

六、本件不論由保護人民之立場，或由行政法院體系終審法院見解（縱對其下級審無個案外拘束力，但宜予適當尊重之立場），均應認為由行政法院續行審判為宜。因為普通法院移送行政法院之裁定早已確定，且原因案件之原告於起訴前，原即先循訴願程序救濟（足見其亦認係公法爭議），兩造於普通法院裁定移送前復均同意移送，並經行政法院開庭處理，則由行政法院續行處理，較利於事件之終結及解決。另關於優存契約之法律性質，最高行政法院最新之兩個判決均認係行政契約，[12]即認行政法院有審判權。[13]本件聲請人係行政法院體系之下級審，在最高行政法院已有先例見解之情形下，仍為本件聲請，寧有必要及適宜嗎？本院應該附和其不同於其直接並終審法院已表示之最新法律見解嗎？

七、本件爭議依多數意見處理，將衍生下列問題：

1. 經查行政法院體系之裁判，有若干優存契約爭議案件。其中有併告臺灣銀行及優存戶所屬機關者，[14]而其中優存戶與所屬機關間部分係公法爭議，應由行政法院審判，但依本件解釋多數意見，優存戶與臺灣銀行間爭議部分則屬私法爭議，應由普通法院審判。此種情形將造成一個起訴分裂為兩部分，分別由行政法院（與機關間部分）及普通法院（與臺灣銀行間部分）審判，顯然極不妥當，因為人民需交二個裁判費、兩地奔波及兩

12 最高行政法院 98 年度判字第 663 號、第 977 號判決。

13 本件原因案件之訴願決定亦認本件爭議為公法爭議。

14 例如最高行政法院 97 年度裁字第 3917 號裁定。

倍訴訟勞費，如果裁判兩歧，哦！不敢想，真是治絲益棼，[15]可憐人民！

2. 如果臺灣銀行與優存戶間是私契約關係，則優存戶之存款所受保障為何？是不是跟一般存款戶同，含在同一個銀行之全部存款在內，只有每戶 300 萬元限額保障？如果應該不是，不就表示不是一般存款關係！

15 最高行政法院 97 年度裁字第 3917 號裁定將臺灣銀行部分移送普通法院即其適例。

附件

退休公務人員退休金優惠存款辦法

中華民國四十九年十月三十一日財政部（四九）臺財錢發字第〇七八六四號公告發布
銓敘部（四九）臺特三字第一七一三號公告發布

第一條　本辦法依公務人員退休法施行細則第三十一條之規定訂定之。

第二條　本辦法所適用之退休人員，以支領一次退休金者為限。

第三條　退休金之儲存得依退休人員志願為之，期限定為一年，期滿並得依退休人員志願續存。

第四條　開設存款戶頭，以一人一戶為限，每戶定為一千元，千元以上以每百元為單位整數存儲之，但最高額不得超過其實領一次退休金之總數。

第五條　存款利率特予優惠，由財政部專案呈請行政院核定之。

第六條　存款未滿期前中途如有需要，得逕向受理存款機關提取其一部或全部。

第七條　存款經中途提取者其已結付之利息，受理機關免予扣回，但提取部分未到月之利息不予結付。

第八條　存款中途提取後，不得再行存入。

第九條　受理存款機關於退休人員申請存款時，應憑銓敘部或其委託審查退休機關填發之退休金證書查驗辦理。

第十條　本辦法所稱受理存款機關，在臺灣地區為臺灣銀行及其各地分支機構暨通匯地等，所稱委託審查退休機關，在臺灣地區為銓敘部委託之臺灣省委任職公務員銓敘委託審查委員會。

第十一條　本辦法如有未盡事宜，由銓敘部會同財政部修訂之。

第十二條　本辦法自銓敘部會同財政部公布日施行。

（各政府機關）委託臺灣銀行辦理「退休公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款」契約

（　　）（以下簡稱甲方）依據退休公務人員一次退休金優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法及退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法；退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點及銓敘部民國八十九年一月二十九日八九退一字第一八三八七八一號函規定，委託臺灣銀行暨其各地分支機構（以下簡稱乙方）辦理退休金及公保養老給付優惠存款（以下簡稱優惠存款）之相關業務，其權利義務雙方議定條件如次：

一、乙方受託辦理優惠存款，其利率依首揭優惠存款辦法及相關規定辦理，以乙方牌告一年期定期存款利率加百分之五十計算。但最低不得低於年息百分之十八。

優惠存款人就其存款辦理質借，其利率比照優惠存款利率計算。

二、甲乙雙方應負擔之優惠存款差額利息如下：

（一）甲方負擔：優惠存款利率與乙方基本放款利率之差額，及乙方基本放款利率與一年定期存款利率差額之二分之一。

（二）乙方負擔：乙方牌告一年期定期存款利率，及乙方基本放款利率與一年期定期存款利率差額之二分之一。

乙方受託辦理優惠存款，應按月依第一條所定利率支付存款利息予存款人，其中屬甲方負擔之差額利息由乙方先予代墊。

三、乙方每月代甲方墊付甲方應負擔之優惠存款差額利息款項，於年度結束後，列印每月墊付之差額利息清單送交甲方核對，並於次年六月三十日前，將墊款款項一次給付乙方，嗣有錯誤再辦理補退款事宜。

四、甲方應負擔之差額利息得預撥予乙方，俟會計年度結束後清算。

五、乙方辦理優惠存款業務，優先適用本契約之約定，本契約未規定者，適用首揭優惠存款法令之規定。若上開法令變更，則本契約相關內容，雙方同意依變更後法令規定辦理並遵守之。

六、本契約未盡事宜，適用其他有關法令之規定及乙方一般存款規定辦理。

七、本契約自九十二年一月一日起生效。如因情事變更，經甲、乙雙方協商後換約。

八、本契約繕具一式肆份，除甲乙雙方各執一份外，餘一份由甲方報請其主管機關備查，一份由乙方總行報請財政部備查。

甲方：

法定代理人：

地址：

身分證字號：

乙方：臺灣銀行

法定代理人：

地址：

身分證字號：

中華民國　　年　　月　　日

不同意見書　　吳陳鐶大法官　提出

一、聲請統一解釋之緣由

本件原因事件（臺灣宜蘭地方法院 106 年度訴字第 476 號民事裁定，下稱確定裁定）之原告與參加人為配偶關係，分別於中華民國 101 年 2 月 1 日、100 年 12 月 16 日，在臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）宜蘭分行開立退伍軍人退伍金優惠存款（下稱優存）帳戶，存款期限分別為 101 年 2 月 1 日起至 103 年 2 月 1 日止、100 年 12 月 16 日起至 102 年 12 月 16 日止。系爭優存帳戶存摺內並記載系爭優存金額、到期日、利率等。原告及參加人主張，系爭優存到期後，臺灣銀行僅以掛號郵件及市話語音通知，卻未以雙掛號郵件、撥打其等所留存之手機號碼或公示送達通知其等簽訂「續存同意書」，致其等直至 105 年 8 月 30 日始知系爭優存已分別到期，並於同年 9 月 2 日辦理系爭優存之續存。因臺灣銀行依國防部 105 年 5 月 27 日國資人力第 1050001854 號函，準用考試院與行政院 100 年 2 月 1 日會同訂定發布自同日施行之「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款及教育部同日訂定發布自同日施行之「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款規定，[1]拒絕給付就系爭優存於 103 年 3 月 1 日至 105 年 9 月 1 日、102 年 12 月 16 日至 105 年 9 月 1 日期間之優存利息，經原告及參加人分別向國防部提起訴願，經國防部訴願審議會以應依行政訴訟法第 8 條規定，[2]向管轄之行政法院提起行政訴訟救濟，非屬訴

[1] 100 年 2 月 1 日考試院考臺組貳二字第 10000009311 號令、行政院院授人給字第 10000238411 號令會同訂定發布自同日施行之退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第 8 條第 4 項第 2 款及教育部 100 年 2 月 1 日臺參字第 1000020448B 號令訂定發布自 100 年 2 月 1 日施行之公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第 8 條第 4 項第 2 款，均規定：「退休人員未於優惠存款契約期滿日辦理續存手續者，其儲存之金額應改按一般活期儲蓄存款利率計息，並依下列規定辦理：……二、逾期滿日 2 年始補辦續存手續者，自完成續存手續之日起，按優惠存款利率計息。」

[2] 行政訴訟法第 8 條規定：「（第 1 項）人民與中央或地方機關間，因公法上原

願救濟範圍事項為由，分別以 106 年決字第 054 號訴願決定及 106 年決字第 053 號訴願決定不受理訴願人之訴願。嗣原告向臺灣宜蘭地方法院（下稱宜蘭地院）起訴，其配偶則參加該訴訟，原告請求臺灣銀行宜蘭分行分別給付原告自 103 年 3 月 1 日起，給付參加人自 102 年 12 月 16 日起，均至 105 年 9 月 1 日止，以年利率 18%計算之優存利息。

宜蘭地院審理後，認為：「臺灣銀行及其各地分行，係受政府委託行使公權力，就優惠存款之辦理與優惠存款戶簽訂契約，並按月給付利息，核其性質，屬就公法上權利義務關係之設定、變更或廢止所訂立之契約，核屬行政契約，並非私法契約。亦即，優惠存款戶與承作存款的臺灣銀行訂定的契約，為間接基於陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄辦法而簽訂的公法契約。……從而，本件原告起訴請求被告應給付其及參加人上開期間之退伍金優惠存款利息，核屬原告與被告銀行間就上開公法行政契約所生之爭議。揆諸前揭說明，自應循行政訴訟程序以資解決。」於徵詢兩造當事人意見，經兩造表示原因事件為公法行政契約所生之爭議後，依職權以前開確定裁定移送臺北高等行政法院審理。

臺北高等行政法院審理後，則認為臺灣銀行宜蘭分行「係立於受理存款機關地位，配合國防部政策辦理優惠存款之儲存，對於優惠存款並無核定權，並無涉公權力之行使，其簽訂存款契約之目的僅在辦理優惠存款之儲存，性質屬民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，並非行政契約，應屬私權爭議。是兩造間如就此而生爭執，自屬私法上之爭議，原告應向普通法院請求救濟。」以其就受理訴訟之權限，與宜蘭地院確定裁定所持見解有異為由，依行政訴訟法第 178 條規定，聲請本院統一解釋。

因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。（第 2 項）前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」

二、民事訴訟與行政訴訟審判權劃分之原則

按我國目前關於民事訴訟與行政訴訟，係採二元之制度，應由立法機關通盤衡酌爭議事件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，除法律另有規定外，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判（本院釋字第 448 號、第 466 號、第 695 號、第 758 號、第 759 號、第 772 號及第 773 號解釋參照）。

三、多數意見之論據

多數意見以「臺灣銀行性質為私法人，非行政程序法第 2 條第 2 項所定義之行政機關，除有行政機關依法定程序將公權力委託其行使外，即無從取得擬制行政機關之地位（行政程序法第 2 條第 3 項及第 16 條參照）。臺灣銀行固基於其與國防部之約定，辦理退除役軍職人員退伍金優存事務與利息之給付事宜。惟其內容不外涉及優存戶開戶存款後，雙方之存款、利息計算與給付等，與公權力之行使無關。且國防部亦未另行將其法定權限之一部委託行使，非屬行政程序法第 16 條第 1 項所定公權力委託行使之情形，從而臺灣銀行並不因辦理給付退除役軍職人員退伍金優存事務，而取得擬制行政機關之地位。是退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上應屬私法契約。」因認：「本件因系爭優存契約所生請求給付優存利息爭議，屬因私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院宜蘭地院審判。」

四、原因事件應由行政法院審判之理由

（一）有關退除給與之爭議，屬公法上之爭議

按陸海空軍軍官士官退伍除役給與之「退伍金、退休俸、優存利息、年資補償金均屬退除給與」，業經本院釋字第 781 號解釋釋明在案，故有關陸海空軍軍官士官退伍除役給與之退伍金、退休俸、優存利息、年資補償金，如生爭議，均屬公法上之爭議，除法律別有規定外，得依行政訴訟法提起行政訴

訟。[3]

（二）臺灣銀行係受委託行使辦理存儲退伍金優惠存款之公權力

按原因事件應適用之 85 年 11 月 13 日行政院（85）台防字第 39651 號令訂定發布 85 年 12 月 30 日行政院（85）台防字第 48434 號令自 86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 33 條規定：「退除給與中，本條例施行前之服役年資所核發之退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由國防部會商財政部定之。」[4]而依上揭陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 33 條規定訂定，原因事件應適用之陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法[5]第 6 條規定：「存款手續規定如下：一、退除給與部分：整批儲存時，由戶籍地之各直轄市、縣（市）後備指揮部會同臺灣銀行及國軍財務單位辦理存儲，並由國軍財務單位在其支票背面加蓋『本支票作優利存款專用』字樣之戳記，下端加蓋出票人印鑑章。個別儲存時，由退伍除役官兵持該支票，逕向臺灣銀行辦理存儲。二、保險給付部分：由承保機關或國軍財務單位在給付各該退伍除役官兵之支票背面加蓋『本款為退伍除役保險給付金，請臺灣銀行優利存款』字樣之戳記，並在下端加蓋出票人印鑑章，向當地之臺灣銀行辦理存儲。」[6]第 7 條規定：「承

---

3 行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

4 迄 107 年 6 月 28 日國防部國規委會字第 1070000118 號令修正發布陸海空軍軍官士官服役條例施行細則全文，該細則第 33 條規定，均未經修正。

5 原因事件應適用 85 年 11 月 27 日國防部（85）鐸錮字第 13173 號令、財政部（85）台財融字第 85543210 號令修正發布之陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法迄 107 年 6 月 29 日國防部國規委會字第 1070000126 號令廢止時止均未修正之第 1 條規定：「本辦法係依陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 33 條規定，並為鼓勵儲蓄風尚，優惠退伍除役官兵訂定之。」

6 該規定係 96 年 9 月 27 日國防部制創字第 0960000650 號令、財政部台財庫字

儲金融機關為臺灣銀行及其他各地分支行通匯處。」[7]亦即原因事件退伍金優惠儲蓄存款，係由各直轄市、縣（市）後備指揮部會同臺灣銀行及國軍財務單位辦理或逕由臺灣銀行辦理存儲，承儲金融機關為臺灣銀行及其他各地分支行通匯處。

查臺灣銀行之前身為「株式會社臺灣銀行」，35 年 5 月 20 日改組成立「臺灣銀行」，成立之初由財政部簽奉行政院核准，委由臺灣省行政長官公署財政處代為管理，74 年因銀行法修正公布施行而取得法人資格，自 87 年 12 月 21 日起收歸國營，92 年 7 月 1 日依據公司法之規定改制為股份有限公司。97 年 1 月 1 日依據金融控股公司法相關規定，以股份轉換方式成立臺灣金融控股公司，臺灣銀行成為該金融控股公司之子公司。[8]

臺灣銀行於辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款時，雖

第 9603515940 號令會銜修正發布並自發布日施行之該辦法第 6 條條文之內容。該規定於 103 年 11 月 6 日經國防部國規委會字第 1030000257 號令、財政部台財庫字第 10303752770 號令會銜修正發布為：「（第 1 項）退伍除役官兵得選擇以直撥入帳或支票方式辦理優惠儲蓄存款，其程序如下：一、以直撥入帳方式辦理：應於辦理退伍除役前，檢具開戶聲明書及服務機關證明書，至臺灣銀行股份有限公司（以下簡稱臺灣銀行）開設優惠存款帳戶。人事權責機關應於核定退除給與及軍人保險退伍給付公文（以下簡稱核定公文），註明可辦理優惠存款之金額，由退伍除役官兵於退伍除役生效日起二年內，持核定公文、退伍除役證明文件及存摺，向原開戶之臺灣銀行辦理優惠存款。二、以支票方式辦理：由國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱輔導會）及所屬榮民服務處開立退除給與之支票，或由臺銀人壽保險股份有限公司開立軍人保險退伍給付之支票時，並於支票背面明列『應存入臺灣銀行或其所屬國內各分支機構，始得辦理優惠存款』，同時在支票下端加蓋發票人印鑑章，由退伍除役官兵持支票，併同核定公文、退伍除役證明文件，向臺灣銀行辦理優惠存款。（第 2 項）退除給與及軍人保險退伍給付辦理優惠存款，應自退伍除役生效日起計息。但優惠存款金額於退伍除役生效日後存入臺灣銀行者，應自入帳之日起計息。」

7 該規定自陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法訂定發布施行，迄 107 年 6 月 29 日國防部國規委會字第 1070000126 號令發布廢止，均未經修正。

8 參見臺灣銀行成立沿革 https://www.bot.com.tw/BOTIntro/History/Pages/default.aspx（最後瀏覽日：108 年 12 月 26 日）。

非屬行政程序法第 2 條第 2 項所稱代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位組織之行政機關。[9]但陸海空軍軍官士官退伍除役給與之優存利息屬退除給與，既經本院釋字第 781 號解釋釋明在案，則辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款之臺灣銀行及其他各地分支行通匯處，即為行政程序法第 2 條第 3 項所稱受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，即視為行政機關。[10]又委託民間團體或個人行使公權力，依行政程序法第 16 條第 1 項及第 2 項規定，雖應有法規依據，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。[11]但臺灣銀行及其他各地分支行通匯處受託辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款，已明定於陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法第 6 條及第 7 條，屬法令直接委託行使公權力之情形，依行政程序法第 3 條第 1 項規定[12]，自無須適用同法第 16 條第 1 項及第 2 項規定，不生是否違反該條項規定形式要件之問題。更何況該委託行使公權力之事項，早於行政程序法 90 年 1 月 1 日制定施行前，已委託行使，更不生違反行政程序法第 16 條第 1 項及第 2 項規定形式要件之問題。[13]

9 行政程序法第 2 條第 2 項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」

10 行政程序法第 2 條第 3 項規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」

11 行政程序法第 16 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。（第 2 項）前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

12 行政程序法第 3 條第 1 項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」

13 查 81 年 2 月 12 日國防部（81）伸信字第 0705 號令、財政部（81）台財融字第 801789449 號令會銜修正發布第 4、8 條條文前之該辦法第 6 條規定：「存款手續規定如左：一、退除給與部分：整批儲存時，由所在地之團管區會同臺灣銀行及聯勤財勤單位辦理存儲，並由聯勤財勤單位在其支票背面加蓋『本支票作優利存款專用』字樣之戳記，下端加蓋出票人印鑑章。個別儲存者，

此外，與原因事件類似，公教人員保險、軍人保險、勞工保險、農民健康保險及全民健康保險等公法上之保險，被保險人、受益人、投保單位與承保機關（構）間，因該等保險事件涉訟者，[14]屬公法上之爭議，應由行政法院審判。[15]縱現行公教人員保險，由考試院會同行政院指定臺灣銀行辦理承保、現金給付、財務收支及該保險準備金管理運用等保險業務，[16]軍人保險業務亦得委託公營事業機構辦理，[17]亦均無不同。

綜上說明，受託辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款之臺灣銀行及其他各地分支行通匯處，既係受委託行使該公權力之團體，其與辦理存儲原因事件退伍金優惠儲蓄存款之原告及

由退伍除役官兵持聯勤財勤單位之退伍金支票，逕向臺灣銀行辦理存儲。二、保險給付部分：由中央信託局在給付各該退伍除役官兵之支票背面加蓋『本款為限伍除役保險給付金，請臺灣銀行優利存款』字樣之戳記，並在下端加蓋出票人印鑑章，向當地之臺灣銀行辦理存儲。持現金儲存者，應憑中央信託局填發之軍人保險給付證明書副本，或憑代發單位出具之優惠存款證明書辦理存儲。」（85 年 11 月 27 日國防部（85）鐸錮字第 13173 號令、財政部（85）台財融字第 85543210 號令發布修正陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法名稱為陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法，並修正第 1、3、10 條條文。）故早於行政程序法 90 年 1 月 1 日制定施行前，行政機關已委託臺灣銀行行使辦理存儲退伍金優惠儲蓄存款之公權力。

14 立法院議案關係文書，院總字第 829 號，政府提案第 11723 號，頁政 286-287（98 年）。

15 行政訴訟法第 15 條之 2 規定：「（第 1 項）因公法上之保險事件涉訟者，得由為原告之被保險人、受益人之住居所地或被保險人從事職業活動所在地之行政法院管轄。（第 2 項）前項訴訟事件於投保單位為原告時，得由其主事務所或主營業所所在地之行政法院管轄。」

16 公教人員保險第 5 條第 1 項規定：「本保險由考試院會同行政院指定之機關（構）（以下稱承保機關）辦理承保、現金給付、財務收支及本保險準備金管理運用等保險業務。」現行公教人員保險，由考試院會同行政院指定臺灣銀行為公教人員保險之承保機關，辦理公保相關業務。參見臺灣銀行公教人員保險簡介 https://www.bot.com.tw/GESSI/GESSI_intro/Pages/default.aspx（最後瀏覽日：108 年 12 月 26 日）。

17 軍人保險條例第 4 條第 1 項規定：「本保險之主管機關為國防部；本保險業務得委託其他機關或公營事業機構（以下簡稱承保機構）辦理。」

參加人間所生之爭議，自屬公法上之爭議，法律復未規定其審判權之歸屬，自應依行政訴訟法第 2 條之規定，由行政法院審判。

不同意見書　　蔡明誠大法官　提出

本號解釋係針對普通法院與行政法院之審判權歸屬爭議，受限於統一解釋，旨在於解決個案審判權歸屬之爭議，或許難以過度苛責其解決公、私法關係定性紛爭之周延性。惟本號解釋認退除役軍職人員與臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）訂立優惠存款契約，因該契約所生請求給付優惠存款利息之事件，性質上屬私法關係所生之爭議，將審判權歸屬於普通法院，仍值得推敲。又將審判權歸屬之爭議，委由大法官解釋，本席不認為其係屬最適當之處理方式。爰提出不同意見書如下：

一、公法與私法爭議區分之定性及歸屬問題

我國係採普通法院與行政法院雙軌救濟系統之法律救濟途徑（Rechtsweg），學理及實務上通說，並不否認公法與私法區分之必要及實益。[1] 從比較法觀察，德國行政法院組織法（Verwaltungsgerichtsordnung）第 6 章行政法律救濟途徑與管轄權（Verwaltungsrechtsweg und Zuständigkeit）第 40 條規定，非屬於憲法之一切公法爭議，如聯邦法未明文規定該爭議應受其他法院審理者，係屬行政法律救濟途徑（Verwaltungsrechtsweg）。此為原則性規定。另設例外規定由普通法院審判者，例如為公共福祉目的而犧牲所生之財產請求權，及非基於公法契約之公法義務違反所生之損害賠償請求

[1] 有認在現代法律內，公法與私法之區別已喪失其存在理由。以勞工法、經濟法及社會法而言，既非公法，亦非私法，即足以顯示。惟大陸法系之整體法制，實際上係架構於公法與私法之區分，各種法律制度及規定，在公法及私法內有不同之處置及效力。參照陳敏，行政法總論，臺北：作者發行，105 年 9 月 9 版，頁 38。

權（德國民法第 839 條第 1 項公務員之國家賠償責任規定[2]參照），屬普通法院救濟途徑（der ordentliche Rechtsweg）。至公務員法之特別規定（Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechts）及因違法行政處分之撤銷所生財產不利益補償之法律救濟途徑，不受前述規定之影響。此不同於前述第 40 條第 1 項之概括規定，而係所謂強制性特別指定（Eine aufdrängende Sonderzuweisung）之規定。[3]

關於如何區分公法與私法，在學說及實務上，有利益說（Interessentheorie）、權力說（Subordinationstheorie; Über-Unterordnungstheorie; Subjektionstheorie）、主體說（Subjektstheorie）或歸屬說（Zuordnungstheorie）、修正主體說（modifizierte Subjektstheorie

---

[2] 德國民法第 839 條第 1 項規定：「公務員故意或過失違背其對第三人所負之公務上義務（Amtspflicht）者，應賠償該第三人因此所生之損害。公務員僅負過失責任者，僅於被害人不能依其他方法請求賠償時，始應受賠償之請求。」

[3] 德國審判系統與我國二元訴訟制度，法院組織上不盡相同。德國法院審判之系統，可參考德國行政法院組織法第 40 條，該條係所謂行政法院概括條款（Die sog. verwaltungsgerichtliche Generalklausel），係審判權（有譯裁判權）之核心規定。該條規定開啟行政法律救濟途徑（Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs）之積極及消極要件，且與其他規定相連結，提供與其他審判系統之區分依據。就行政法院組織法第 40 條規範技術而言，該條僅是行政法院之特別配置（lediglich abdrängende）規定（此所謂“abdrängende Zuweisungen”，有譯為「排除行政法院管轄而歸屬其他法院管轄」），即是專屬近用行政法院之特別指定（Zugang zu den Verwaltungsgerichten ausschließende Sonderzuweisungen）。在行政法院組織法以外之（聯邦）特別法，亦存在強制性特別指定（aufdrängende Sonderzuweisungen），即另於特定事件亦得開啟近用行政法院之救濟途徑。再者，在德國審判系統之配置，與我國不盡相似。前述所謂其他法院審判系統，係指普通法院（民事及刑事案件）（ordentliche Gerichtsbarkeit （Zivil- und Strafsachen））、從其獨立出來之勞動法院及傳統上歸屬於普通法院審判之專利法院（der daraus verselbständigten Arbeitsgerichtsbarkeit und der traditionell der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugeordneten Patentgerichtsbarkeit）。憲法法院（Verfassungsgerichtsbarkeit）以外之狹義公法法院（öffentliche Gerichtsbarkeiten ieS），除行政法院之外，尚包括財政法院（Finanzgerichtsbarkeit）、社會法院（Sozialgerichtsbarkeit）及職務暨懲戒法院（Dienst- und Disziplinargericht）。（參照 Reimer, in: BeckOK VwGO, Posser/Wolff 51. Edition, Stand: 01.07.2019, VwGO § 40 , 有關逐條釋義之前言部分。）

或有稱之為特別法說（Sonderrechtstheorie））。由於各種說法，往往僅能解釋部分之現象或解決部分問題，何種見解為當，在學說上尚難有定論。故於德國法上有採比較折衷之綜合觀點，認為公法或私法之法律關係判斷，通常屬於個別規範及其衍生法律關係綜合判斷之定性問題（Qualifikationsproblem）。亦即就具體事實之法律上歸屬（die rechtliche Zuordnung des konkreten Sachverhalts），先釐清作為判定標準之法律基礎，審究其屬於何種法律規範性質，作為判定具體事件之法律上歸屬問題（Zuordnungsproblem）。[4]

國內學說上亦有採取前述德國之類似見解者，其認為法律上爭議是屬於公法性質或私法性質，如參考前述德國法經驗，除依法律明文規定處理外，在法律未有明定救濟途徑之情形，應如何判斷，可依據導出訴訟上請求權之法律性質，來加以決定，即必須斟酌事件之事實關係，客觀上探究作為判定標準的法規之性質與歸屬，以及對於原告訴之聲明之判斷，那些法規得以適用等因素，而非以原告訴訟請求權所援引之法規為準。[5]亦即從法規範性質及事物本質，客觀上論斷其係歸屬於公法或私法之法律關係。又有關契約法律關係之認定，通常無法單就契約內容認定，而應依契約之目的及契約之整體性質判定。[6]

二、優惠存款利息之法律關係定性及歸屬之爭議

本件聲請案原因事件涉及聲請人之退除給與優惠存款契約（下稱系爭優存契約）到期後至辦理續存間之利息爭議，[7]聲請人向普通法

4 參照 Mauer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19.Aufl., München: Beck, 2017, §3 Rn.17.某一法律為公法或私法之定性問題，通常不致有爭議，例如民法屬私法，租稅法、警察法及建築法等行政法屬公法等。至於具體事件究應適用何一法律，則為事件之歸屬問題。陳敏，同前揭書，頁 36。

5 公法爭議與私法爭議之區別，應以導出訴訟請求權之法律關係的真正性質為準，而不以原告本身所主張之請求權之法律上定性為準。參照陳清秀，行政訴訟法，台北：元照，2019 年修訂 9 版，頁 22。

6 採此見解者，例如陳敏，同前揭書，頁 36-40, 52-53。其係參考前引用德國 Maurer, Allg. VwR, §2 Rn.19 等見解。

7 聲請人及其配偶與臺灣銀行宜蘭分行簽訂之優惠存款契約，自原到期日起至續存日前一日止，臺灣銀行依國防部 105 年 5 月 27 日國資人力第 1050001854

院起訴請求臺灣銀行宜蘭分行給付上開期間，以年利率 18% 計算之優存利息。就此，有認為優惠存款戶與承作存款之臺灣銀行所訂立之契約，是間接基於陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄辦法[8]而簽訂之公法契約。[9]亦有認為臺灣銀行宜蘭分行係受國防部委託辦理退伍軍人退伍金優惠存款定存，僅立於受理存款機關地位，配合行政機關政策辦理優惠存款之儲存，對於優惠存款並無核定權，無涉公權力之行使，其簽訂存款契約之目的，僅在於辦理優惠存款之儲存，性質屬民法上之消費寄託與消費借貸契約之範疇，並非行政契約。[10]以上兩種見解，因其出發點之差異，而異其見解。

本號解釋認為臺灣銀行性質為私法人，非行政程序法第 2 條第 2 項所定義之行政機關，固基於其與國防部之約定，辦理退除役軍職人員退除給與優存事務與利息之給付事宜，其內容不外涉及優存戶開戶

號函，準用考試院與行政院 100 年 2 月 1 日會同訂定發布之「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款及教育部同年月日訂定發布之「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」第 8 條第 4 項第 2 款規定：「逾期滿日 2 年始補辦續存手續者，自完成續存手續之日起，按優惠存款利率計息」，拒絕給付上開期間之優存利息。

8 本件原因事件所適用之陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法（96 年 9 月 27 日修正）第 3 條第 1 項規定（本辦法 107 年 4 月 20 日修正時，本條項內容未修正）

本辦法所稱優惠儲蓄存款項目如左：

一、退除給與：包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。

二、軍人保險退伍給付。

第 4 條規定

儲蓄存款原則規定如左：

一、採取志願儲存方式。

二、存款期限定為一年及二年兩種，期滿後得依志願續存，利息按行政院核定比照承儲金融機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。

前項存款利息按月給付，依存本取息方式處理。

9 參照臺灣宜蘭地方法院 106 年度訴字第 476 號裁定（原因事件中移送臺北高等行政法院之裁定），該判決參考臺北高等行政法院 95 年度訴字第 919 號判決意旨及本院釋字第 717 號解釋蘇永欽大法官協同意見書意旨。

10 參照臺北高等行政法院第六庭統一解釋法律聲請書。

存款後，雙方之存款、利息計算與給付等，與公權力之行使無關。是退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上應屬私法契約。準此，本件因系爭優存契約所生請求給付優存利息爭議，屬因私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判。惟本號解釋僅從退除役軍職人員與臺灣銀行間簽訂優惠存款契約，開立退伍軍人退伍金優惠存款帳戶（系爭優存契約帳戶存摺內首頁並記載系爭優存金額、到期日、利率等）出發，因優惠存款契約屆期，導致其喪失優惠利息，逕認為因系爭優存契約所生請求給付優惠存款利息爭議，屬於私法性質，是應由普通法院審判，此頗值得商榷。

對於本件原因事件之法律救濟途徑，即行政法院與普通法院之審判權歸屬問題，如採前述見解，可從個案具體事件之公法與私法關係歸屬判斷。質言之，就退除役軍人請領退伍金及優惠存款利息之法律地位而言，本號解釋忽略退除役軍職人員之所以得在臺灣銀行開立優惠存款帳戶及領取優惠存款利息，係因退休金過低之年代，國家給予政策上之補貼，性質上屬於退休金之一部分，並非屬於一般民法上契約關係（私法關係）或所謂委任契約關係[11]，基於退除役軍職人員與國防部（國家）之基礎關係（Grundverhältnis）或原來之給與關係，如聲請人未具這層基礎關係，即無法請求優惠存款利息，故因系爭優存契約所生請求給付優惠存款利息爭議，宜解為其係退除役軍職人員與國防部（國家）間之退休（伍）金之公法上財產請求權關係。[12]

---

11 退除役軍人與臺灣銀行間之帳戶開立，性質上不宜解為委任契約或附利息消費借貸契約關係，因其非屬於委任臺灣銀行處理事務，或附利息消費借貸關係。嚴格言之，如欲比照民法契約類型，其與退除役軍人將部分退休（伍）金之寄託於臺灣銀行比較相似，性質上宜歸屬於接受政府委託之類似消費寄託關係。

12 本件原因事件所適用之退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法（100 年 2 月 1 日訂定）第 8 條第 1 項、第 2 項規定優惠存款契約之期限定為一年及二年。期滿得辦理續存。

退休人員應於優惠存款契約期滿日，親自持國民身分證、原留印鑑及存摺，辦理續存手續。但無法親自辦理者，除赴大陸地區者外，亦得依下列規定辦理：（略）

本件不宜單從當事人之主體地位作為判斷標準，亦即其並非判斷優惠存款利息爭議法律性質之主要要素，宜回到事物本質（Natur der Sache）上探究，即退除役軍職人員之所以可開立優惠存款帳戶並獲得高於一般存款利息甚多之利息優惠之基礎關係或原來給與關係，始足以辨明其訴訟事件之法律性質。固然本件原因案件之事實較為單純，並未存在其他爭議，然而，關於人民是否享有優存利息給付請求權、臺灣銀行給付義務存否之爭議，仍須回到基礎關係之探究，始足以解決。是本件訴訟爭議法律關係歸屬之判斷，即應回到基礎關係上進行判斷，因本件基礎關係性質上歸屬於公法關係，在請求權基礎上，亦應歸屬於退除役軍職人員公法上退除給與之財產請求權，不宜逕予切割而認為其歸屬於私法關係。

綜上，本件原因事件係屬退除役軍人有關退除給與之優惠存款利息問題，如從契約目的及性質整體觀察及解釋，臺灣銀行受政府委託處理退伍軍人之優惠存款，其屬於政府補助關係，係政策性之補貼，而是否准予開立帳戶，係依據是否存在退伍金給與之基礎關係或原來之給與關係。在此情形，臺灣銀行之所以願意接受退役軍職人員之優惠存款，並定期給付優惠存款利息，係因承受政府委託辦理相關優惠存款及利息業務，其對於相關業務之基礎關係或原來之給與關係，始為其原因爭議事件法律關係歸屬之判斷基礎。而非從表面上論斷在臺灣銀行開立優惠存款帳戶，內容不外涉及優存戶開戶存款後，雙方之存款、利息計算與給付等，認其與公權力行使無關，而定性為私法性質。況且，本件原因案件在地方法院審理時，經法院曉諭，當事人亦不反對由行政法院審判。於移送行政法院後，行政法院又認其係私法關係所生之爭議，裁定停止訴訟聲請大法官統一解釋，本號解釋又再認其訴訟應由普通法院宜蘭地院審判，如此在法院間移來移去之狀況，難以避免程序延宕，此既忽視訴訟當事人自主意思，亦不符訴訟經濟。

三、是否採用二階理論及其他可能解釋方法問題

德國學理上，有以傳統二階理論（Die klassische Zweistufentheorie）解釋公法與私法行為相互存在之現象，此說先由德國 Hans P. Ipsen 於 1950 年代初提出，其認有關政府補助之准許與否（ob；是否）問題，性質上屬公法關係，至後階段有關如何履行（wie；如何）問題，則屬私法關係，亦即區分公法形式之基礎關係（Grundverhältnis）與屬私法關係之結算關係（Abwicklungsverhältnis）。[13]惟以上理論可能將同屬統一生活關係分裂（Aufspaltung einheitlicher Lebensverhältnisse）為二種法律關係，其不僅是法律救濟途徑之裂解（Rechtswegespatung），亦且引起第一階與第二階如何劃定界線之難題（Abgrenzungsprobleme zwischen der ersten und der zweiten Stufen）。此區分二種不同法領域法律關係，並分別就其法律性質而適用不同法院審判系統之法律救濟途徑（Rechtsweg）之理論，不免受到批評或質疑。[14]將一個整體之法律關係切割成為前、後階段，分別適用不同之法院救濟體系，裁判上是否有歧異之風險？又公法與私法區分理論，如前所述，其本來即難有定於一尊之判準，將事實上具有一體性行為裂解為前後兩階段，所衍生爭議之處理難以一刀兩斷地切割，是引起其定性及歸屬之困難。[15]

又關於本件涉及軍職人員與臺灣銀行之法律關係，國內文獻有採修正式雙階理論者，其認第一階段應視為行政處分，第二階段則應視為行政契約，使其不再割裂為公法及私法性質之二種法律關係。臺灣銀行即屬受各該主管機關之委託而行使公權力，辦理優惠存款資格之准駁。[16]惟有關優惠存款利息給付義務存否之訴訟爭議，亦係基礎關

[13] 參照 Ehler/Schneider, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichts-ordnung, Werkstand: 37. EL Juli 2019-beck-online, VwGO §40 Rn.260..

[14] 參照 Ehler/Schneider, in: Schoch/Schneider/Bier, a.a.O., VwGO §40 Rn.262ff..

[15] 因二階段理論在適用上有種種之困難，德國學說上改以「一階段法律關係」替代理論者日增，甚至有提出行政機關、受補助人與作為國家之履行助手之金融機構三者之間形成三角關係等見解。參照陳敏，前揭書，頁 685-686。

[16] 參照許崇賓，析論軍公教優惠存款制度之法律關係與合憲性，台灣法學雜誌，174 期（2011 年 4 月 15 日），頁 14。

係或原來之給與關係所衍生之義務，關於退除役軍職人員退休（伍）金優惠存款利息爭議性質之判斷，仍要回歸於基礎關係或原來之給與關係，亦即依相關規定是否准予續存問題，而非純屬於前述二階理論中後階段之履行問題。職是，本件所涉及法律關係具有一體性，實不宜引用二階理論處理。[17]否則可能形成，如退除役軍職人員對國防部就優惠存款可否續存獲取優惠存款利息提起訴訟，因係私人與國家間之公法關係，則係屬行政法院審判，反之，若退除役軍職人員向臺灣銀行就同一事件提起訴訟，則屬普通法院審判。況且，本件於普通法院時，當事人不反對由行政法院審判，故對於本件原因事件之法律屬性，係歸屬於公法或私法之法律關係，如單從表面上退除役軍職人員與臺灣銀行之間所發生之簽訂契約開立帳戶關係判斷，實有不周延之處。換言之，本件宜就退除役軍職人員所享有退休（伍）金有關優惠存款利息之財產權基礎關係或原來之給與關係出發，按契約目的及契約整體性質，綜合判定，不宜單從後階段之受託辦理軍公教人員退（除）休金有關優惠存款及利息而開立帳戶後，雙方之存款、利息計算與給付等關係，加以論斷。

四、從本院歷來解釋看本號解釋

本院歷來解釋，對於軍職人員退伍金等退除給與關係，認性質上係屬公法上財產請求權。有關本件涉及政策性補貼，作為退除給與一部分之優惠存款利息，本號解釋認為其係屬私法性質之爭議，異於本院向來解釋認軍人與國家間退除給與關係屬公法上財產請求權之定性，值得商榷。從本院釋字第 781 號至第 783 號等解釋[18]，就軍公教

將前階段視為行政處分，後階段為行政契約，行政法院取得全案的管轄權限之見解，學者稱之為修正的雙階理論。參照吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，臺北：三民，2017 年 9 月增訂 15 版，頁 428。

17 倘若退一步而言，即如欲採二階理論者，亦宜採較新近之修正二階理論者，即解釋上將第二階關係歸屬為行政契約。

18 本院釋字第 781 號解釋為【陸海空軍軍官士官退除給與案】、釋字第 782 號解釋為【公務人員退撫給與案】、釋字第 783 號解釋為【公立學校教職員退撫給與案】。

人員退休（伍）金有關之退撫給與案（有稱年金改革案），係由公法上財產權觀點出發，並非以私法關係處理，可資對照。本號解釋與前三號解釋之公布，事隔不遠，從理論一貫性而言，實有扞格之疑慮。

又本號解釋認為關於系爭優存契約所生之請求給付優惠存款利息之爭議，並無任何相關法律明定應由普通法院抑或行政法院審判。是參酌本院釋字第 695 號、第 758 號、第 759 號、第 772 號及第 773 號等解釋[19]，法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判。

本號解釋並認原因事件涉及對臺灣銀行宜蘭分行之優存利息給付請求權，以及其給付義務存在與否之訴訟爭議。此一訴訟爭議之法律屬性，應依兩造之法律地位、原告據以主張之給付請求權基礎之屬性而定。表面上與前述按爭議之性質，並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑，或許相似。但其偏向於以兩造之法律地位（私法人與自然人）作為判斷依據，雖稱給付請求權基礎，但其所謂之請求權基礎，僅基於聲請人及參加人於臺灣銀行開立優惠存款帳戶之關係，忽視請求優惠存款利息之基礎原因關係，是其並未將真正爭議所在之基礎關係或原來之給與關係，作為審判權歸屬之判斷要素。換言之，本件爭議雖從表面上看，原告是私人，對造之臺灣銀行宜蘭分行（即被告）亦是私法人性質，但由前述可知，其得以請領退休（伍）金優存利息之基礎關係或原來之給與關係之法律性質，係屬公法上財產請求權，而非僅是因契約所生優存利息給付請求權而已。綜上，本件涉及

19 此參照本院所作五號解釋，如從其所適用之爭點、解釋文義脈絡及其論斷結果而論，不盡相似，實不宜皆列為本號解釋之參考依據。詳言之，本院釋字第 695 號解釋係針對行政機關依行政法規與人民訂立租地契約之准許之決定，認具公法性質，申請人如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。是釋字第 695 號解釋，實非本件解釋之參考適例。他如本院釋字第 759 號解釋，係針對國有財產署或所屬分支機構就人民依規定申請讓售國有非公用財產類不動產之准駁決定，屬公法性質。此似不宜作為私法性質判斷之參考解釋。

之優存利息給付請求權，以及臺灣銀行給付義務存在與否之訴訟爭議，非單純屬於一般存款戶開立之活期存款或定期存款之民法上附利息消費使用借貸關係。此實不應單從兩造係屬私人與私法人之法律地位，亦即不應從人民與臺灣銀行之主體性，逕認其係私法關係。

五、其他審判權爭議解決方式之再思考---代結語

法官遇到審判權歸屬爭議，聲請大法官統一解釋，固有其所本（民事訴訟法第 182 條第 1 項及第 2 項[20]、行政訴訟法第 178 條[21]等參照）。惟法律救濟途徑之判定及決定，應以訴訟當事人之訴訟程序利益為優先考慮，而不宜拘泥於法律概念之框架。換言之，如就具體訴訟爭議事件為公法與私法定性或歸屬有所困難，亦以快速解決爭議為念，不宜以審判權歸屬問題，於兩種審判系統之間，移來移去，阻絕當事人近用法院權（Right to Access to Court; Recht auf Zugang zu einem Gericht），而有違憲法保障程序基本權之意旨，亦可能使法院失去快速發揮定分止爭之功能。

從比較法觀點，引述德國立法例，可供參考。德國舊法院組織法（Gerichtsverfassungsgesetz）第 17 條第 1 項係規定裁判權發生爭議時，由一般法院決定案件應由何法院審判，行政法院縱使認為其有裁判權，亦不能拘束一般法院。之後修正該規定，改依「先受理者，有裁判權」原則（Grundsatz der Priorität；或稱「前者優先原則」）。[22]詳言之，如發生審判權限之消極衝突，自認無裁判權之法院，將案件移送自己認為有裁判權之他種法院，該種移送裁定確定後，對於受移送

---

20 普通法院就其受理訴訟之權限，如與行政法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。但當事人合意願由普通法院為裁判者，由普通法院裁判之。
經司法院大法官解釋普通法院無受理訴訟權限者，普通法院應將該訴訟移送至有受理訴訟權限之法院。

21 行政法院就其受理訴訟之權限，如與普通法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。

22 參照吳庚、張文郁，行政爭訟法論，臺北：元照，2016 年 9 月修訂 8 版，頁 199。

之他種法院具有拘束力[23]，因此，受移送之法院不得再移送退回原法院或更移送其他種類裁判權之法院。[24]

就民事訴訟與行政訴訟審判權劃分（歸屬）之認定，如法有明定，固可仰賴該法律規定。惟個案發生之審判權歸屬爭議，往往係因法律未有規定者，在法院之間，往往已移送他法院（例如審判權之消極衝突），或裁定停止訴訟，仰賴大法官統一解釋。此等處理方式，並非長久之計。如為一勞永逸解決長期實務上對於審判權歸屬爭議，較佳之方式，應有相關法律之概括規定，並對於特別情形，設有由普通法院、行政法院或特別法院審判之規定。此等法律之明文規定，將有助於建立一套具有可預測且可操作之判斷基準，以利於迅速解決審判權歸屬之爭議。因此，普通法院與行政法院兩大審判系統，應建立一套具有可操作性之定分止爭機制，而非在不同審判系統之法院，基於抽象法律概念之解釋爭議，相互移來移去，延宕訴訟程序，既不合於訴訟經濟，亦恐有漠視當事人快速解決紛爭之期待。

總之，未來法律就普通法院與行政法院間審判權歸屬不明之爭議，宜透過法律規定以概括條款、強制性指定或特別指定方式，或於

---

23 此係參考德國法院組織法第 17 條之 1 第 2 項（Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) § 17a Absatz 2）: Ist der beschrittene Rechtsweg unzulässig, spricht das Gericht dies nach Anhörung der Parteien von Amts wegen aus und verweist den Rechtsstreit zugleich an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtsweges. Sind mehrere Gerichte zuständig, wird an das vom Kläger oder Antragsteller auszuwählende Gericht verwiesen oder, wenn die Wahl unterbleibt, an das vom Gericht bestimmte. Der Beschluß ist für das Gericht, an das der Rechtsstreit verwiesen worden ist, hinsichtlich des Rechtsweges bindend.又有從德國法院組織法第 13 條、行政法院組織法第 40 條規定，認為原則上民法爭議歸屬於普通法院，公法爭議歸屬於行政法院。（參照 Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 77.Aufl., München:Beck, 2018, Einl. Rn.2.）德國法院組織法第 13 條規定，民法爭議、親屬案件及非訟事件（民事案件），與刑事案件，以及既非行政機關或行政法院之管轄，或非基於聯邦法規定所指定或准許特別法院辦理之案件，歸屬於普通法院。

24 參照翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，行政訴訟法逐條釋義，臺北：五南，2018 年 7 月 2 版，頁 524。

實務上建立發生審判權衝突時，法院審判系統間之爭議處理模式，藉以判定行政法院或普通法院審判權之歸屬，並及時解決此等訴訟開始前之爭執。爾後，法院不宜再過度依賴大法官對審判權歸屬之統一解釋，而導致未能及時作出實體判決，耽誤為當事人迅速解決訴訟上爭執之時機。

不同意見書　　黃瑞明大法官　提出

本號解釋理由認「臺灣銀行性質為私法人，非行政程序法第 2 條第 2 項所定義之行政機關，除有行政機關依法定程序將公權力委託其行使外，即無從取得擬制行政機關之地位（行政程序法第 2 條第 3 項及第 16 條參照）。臺灣銀行固基於其與國防部之約定，辦理退除役軍職人員退伍金優存事務與利息之給付事宜。惟其內容不外涉及優存戶開戶存款後，雙方之存款、利息計算與給付等，與公權力之行使無關。且國防部亦未另行將其法定權限之一部委託行使，非屬行政程序法第 16 條第 1 項所定公權力委託行使之情形，從而臺灣銀行並不因辦理給付退除役軍職人員退伍金優存事務，而取得擬制行政機關之地位。是退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上應屬私法契約。準此，本件因系爭優存契約所生請求給付優存利息爭議，屬因私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院宜蘭地院審判。」本席對此立論基礎及結論俱不同意。本席認為優存契約性質上應屬行政契約，從而因該契約所生請求給付優惠存款利息之事件應由行政法院審判，爰提出不同意見如下：

一、雙階理論有所不足，應兼採替代理論

對於公法與私法之區別標準，迄無定論。學者認依其區分之客體可以大別為二種面向，一是「法律條文的屬性界分」，另一為「法律事件的性質認定」，前者較常被提及者，有所謂利益說、權力說（即

隸屬說）及新主體說 3 種理論。[1]於法條定性所採用的考量因素，於事件性質的認定時，亦可加以援用，包括行政組織的屬性、國家（機關）與人民之間究屬上下或平等關係、行政機關的行為是否專由公權力主體為之等。除此之外，學者尚提出「傳統說」與「事務關聯說」以資補充。[2]可見公、私法間之區分並不絕對，亦非單採其中一說即可論斷，必須觀察各說綜合判斷。[3]

公行政如透過私法形式執行行政任務，應如何決定其性質？德國法學者於 20 世紀 50 年代，就公行政之給付補助行為，發展出所謂的「二階段理論」（雙階理論），對於補助之給與，包含對特定相對人是否給與補助之決定及實際給與補助二階段，其中第一階段為公法性質，應適用公法規定；第二階段則為私法性質，應適用私法規定。但該理論存有甚多足以影響法律安定之重大缺點，包括 1、將給與貸款補助之單一生活事實，割裂為公法及私法性質之二法律關係，分別適用不同之法律途徑，不僅產生不便，如行政及民事法院對行政處分及貸款契約之存否及效力，為不一致之處斷或認定時，更將產生無法解決之矛盾現象。2、在作成是否同意給與補助之決定時，即須決定重要之給付要件，以致第一階段與第二階段之區分，常有困難。3、第一階段與第二階段之關係，亦有疑問。因此，德國學說改採替代理論，亦即以「一階段法律關係」替代雙階理論者日增。替代理論下有「行政處分說」、「行政契約說」及「私法契約說」。[4]至於行政機關委託銀行或私法組織之金融機關從事付款之工作，則金融機關之角色為何，

1 參李建良，公法與私法的原則（上），月旦法學教室第 5 期，頁 41 至 43，2003 年 3 月。另請參吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，頁 25，2017 年 9 月增訂 15 版，有 4 種不同標準，利益說、從屬說、舊主體說及新主體說。

2 參李建良，公法與私法的原則（下），月旦法學教室第 6 期，頁 47，2003 年 4 月。

3 李建良教授亦同此見解，「各種區分理論之間並非處於相互排斥的關係，其毋寧只是『觀察角度』的不同，若偏於一端，趨於單相，勢必無法解決問題，因此，公法與私法的區別宜綜合各說予以判斷。」同註 1，頁 44。

4 參陳敏，行政法總論，頁 678 至 686，中華民國 105 年 9 月 9 版，新學林經銷。

依替代理論，若金融機關僅執行付款工作，則不外為國家之履行助手；若金融機關在貸款條件上具有某些決定餘地，才由金融機構、受補助人與行政機關間成立三角關係。[5]

本席認為不應將所有透過私法形式完成之給付行政僵化套入二階段理論，前階段必定是公法性質、後階段必定是私法性質，如此將單一整體的生活事實割裂適用法律、決定審判法院，不見得有助於紛爭之解決。本席認為應就給付行政之內容及執行方式整體觀察，前述「一階段法律關係理論」（即替代理論）以金融機關與受補助者簽訂契約時有多少之自主權力，以區分公、私法之理論，較能精確地定位本案優存契約之性質。

二、臺灣銀行對於優存契約內容之決定空間極小，完全依據政府之指示辦理，故其角色為國家之履行助手

（一）按退休公務人員優惠存款制度，依本院釋字第 717 號解釋，「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」，退休軍職人員之優存制度性質相同，是優存制度係國家為照顧早期退休金偏低之軍公教人員所為之給付行政措施。相關機關為給付行政時，可選擇以公法或私法之組織形式、行為方式，達成其行政任務。以私法組織形式進行政策性補貼，則金融機構與受補貼之退休軍職人員間所成立優存契約之性質為公法契約或私法契約，應視該金融機構對於優存契約之成立、條件與履行有多少決定空間而定。

本件原告（即優存契約之存款戶）與臺灣銀行宜蘭分行簽訂「臺

[5] 德國學者 Hartmut Maurer 之見解為：「補助貸款大多由銀行或其他私法組織之金融機構參與其事，如金融機構僅從事付款工作，則不外為國家之履行助手，與行政機關為同意決定後，再由國庫收支單位自行付款並無不同，惟如於行政機關作成同意後，再由金融機構與受補助人締結貸款契約，金融機構並在貸款條件上具有某些決定餘地，則無法避免在前後二階段中，分別存有公法及私法之二法律關係，惟此際係由金融機構介入行政機關與受補助人之間，成立一『三角關係』，與僅由行政機關與受補助人參與形成之二階段有所不同」。同註 4，頁 686。

灣銀行股份有限公司優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項」，即優存契約，自表面看來是成立消費寄託之民事契約，然而就優存契約當事人之選擇、內容之決定及其效果整體觀察，契約之主要內容均非由臺灣銀行與存款戶可決定，而完全依據政府機關訂定發布之行政規則或隨時可改變之指示而定，可見優存契約其實僅具消費寄託契約的外形，本質上是行政機關為給付行政之輔助工具，實質上並不具備契約之要素。更精確地說，優存契約僅是以契約外形作為基礎平台，承載履行行政機關給付政策性補貼之任務。其所承載之任務強大到已完全壓縮臺灣銀行與優存戶間締約形成之空間，致雙方之契約自由已所剩無幾。

優存契約之唯一目的是履行公法上之給付義務，臺灣銀行僅提供作為承載給付義務之契約外形，如利息結算日期（優存契約第 16 條）、存摺及取款印鑑遺失、滅失或被竊之處理（優存契約第 13 條）、同意銀行及財團法人金融聯合徵信中心等相關機構，於相關法令許可範圍內，蒐集、處理及利用存戶之個人資料（優存契約第 26 條）等一般存款契約均具有的條款，但這些條款均屬技術性、細節性之契約標準條款。而涉及優存契約之核心事項，如得辦理優存者之資格、存款金額、優存利息之計算等，雙方約定其完全依據主管機關訂定之行政規則辦理。

（二）就契約所負擔之使命或稱契約之目的而言，政府所訂定之行政規則內容直接進入契約條文，如「優存契約」第 18 條規定：「優惠存款依照中央主管機關所定優惠利率按月計付。……」「優存契約」第 31 條規定：「本約定事項如有未盡事宜，悉依有關法令及貴行相關規定辦理。」可見公權力之意旨已直接成為契約之最高指導，甚至已進入契約條文而變更契約之本質。

（三）尤有甚者，契約外之第三人，即主管機關可單方決定而直接改變契約之主要內容。「優存契約」第 10 條規定：「優惠存款之儲存如因法令或主管機關相關規定變更，致額度或利率之計算

有所變動時，應從其規定辦理，貴行毋庸另行通知。」依該規定，主管機關可隨時任意決定存款額度及利率等消費寄託契約最主要之要素，而契約雙方均無置喙之餘地，甚至存款戶不必收到通知就發生契約條款變更之效果。可見名義上之契約雙方當事人並無主體性，真正的主體為主管機關，而且主管機關一方之意思就可以變更契約重要條款，不必通知契約之另一方。足見雙方訂立優存契約，並無任何自主因素。

（四）優存契約之約定已變更消費寄託契約之私法本質

按一般銀行存款契約基本上是以寄託物即金錢作為主要標的之契約，於約定期間內產生一定之利息，不因存戶之死亡而影響契約之效力（僅生契約之當事人資格由繼承人繼承而已）。然而「優存契約」第 6 條規定：「優惠存款到期前，如遇存戶亡故，自亡故之次日起終止優惠存款儲存，該優惠存款即提前到期，不再依優惠利率計息，貴行並得將到期本息轉入活期儲蓄存款帳戶，並收回溢付之優存息。如有質借，貴行得先行抵償。」依該條規定，優存契約之存續以存戶生存為前提，顯示優存之目的係於存款戶（即退休公務人員）生存期間給予給付，其給付性質已非寄託物所產生之利息，本質係國家給付退休補貼金，顯現優存契約「屬人」性格強烈。此亦為優存契約具有公法性質之具體展現，已變更一般消費寄託契約之私法本質。

三、臺灣銀行辦理優存業務，係受政府委託行使公權力

臺灣銀行辦理公務人員退休金優惠存款業務是依據當時之公務人員退休法施行細則第 31 條[6]，由財政部以 49 年 10 月 31 日臺財錢發字第 07864 號函、銓敘部以同日臺特三字第 1713 號函會銜頒訂之「退休公務人員退休金優惠存款辦法」。故知臺灣銀行是以「政府金融機關」之身分，依財政部與銓敘部共同頒訂之行政規則辦理優惠存

[6] 該條規定：「（第一項）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（第二項）前項優惠儲存以所領一次退休金為限」。

款業務，應認已依法令受政府機關之委託行使公權力。

臺灣銀行雖已於民國 92 年 7 月 1 日依據公司法及銀行法之規定改制為「臺灣銀行股份有限公司」，但目前仍為百分之百的公股銀行。本席認為臺灣銀行之公司化並不影響其辦理優存業務之性質，符合行政程序法第 16 條所稱之行政機關依法規將其權限之一部分委託民間團體或個人辦理，而依行程程序法第 2 條第 3 項規定，屬受託行使公權力之團體，於委託範圍內視為行政機關，故臺灣銀行與存戶間之優存契約，自屬行政契約。解釋理由以臺灣銀行為私法人且並未受託行使公權力為由，認定退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上屬私法契約，本席並不贊同。

四、優存契約續存之通知方式涉及領取政府補貼金額之權利，具公法性質

本件原告主張系爭優存契約到期後，臺灣銀行僅以掛號郵件及市話語音信箱通知其未簽訂「續存通知書」，而嗣後臺灣銀行通知其因未辦理續存手續而無法領取優存利息，係依國防部函，準用考試院與行政院 100 年 2 月 1 日會同訂定發布之「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」及教育部同年月日訂定發布之「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」。臺灣銀行既同時以優存契約及行政規則作為其決定之依據，而優存所爭議的是為期二年之優存利息，本質為政府補貼金額，其性質實為退休養老金額。故本席認其公法性質明顯，自應由行政法院審判。

五、本號解釋理由「關於因私法關係所生之爭議，『原則上』由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，『原則上』由行政法院審判」之意旨

附帶值得一提的是，本號解釋理由依循本院釋字第 759 號、第 772 號及第 773 號解釋之理由，認「關於因私法關係所生之爭議，『原則上』由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，『原則上』由行政法院審判」。為何僅是「原則上」，而非「絕對」？本席認為審判權之劃分並

非如此絕對，在我國目前二元訴訟制度下，原則上公法事件應由行政法院審判；私法事件應由普通法院審判，但「審判權錯誤」並非再審事由，且依民事訴訟法第 182 條之 1 規定：「普通法院就其受理訴訟之權限，如與行政法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。**但當事人合意願由普通法院為裁判者，由普通法院裁判之。**」亦即當事人都願意由普通法院審判時，普通法院就取得審判權。而且過去曾發生下級法院已為實體審判之案件，上級法院對該案件之公、私法定性有不同見解，而將下級法院之判決廢棄，移送至另一審判系統之法院，本席認為如此造成人力、物力之浪費，應該避免。

（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）

附錄：第七八二號解釋至第七八七號解釋關係法令及關鍵詞檢索表

解釋號次 公布日期	相　關　法　令	關　鍵　詞
782 （108.8.23）	憲法第 7 條、第 15 條、第 18 條、第 23 條（36.01.01） 司法院釋字第 280 號、第 525 號、第 593 號、第 601 號、第 605 號、第 620 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 717 號、第 760 號、第 764 號解釋 公務人員退休資遣撫卹法第 4 條第 4 款、第 5 款、第 6 款、第 5 條、第 6 條、第 7 條第 1 項、第 2 項、第 8 條第 1 項、第 9 條、第 10 條第 1 項、第 11 條、第 12 條、第 17 條第 2 項、第 3 項、第 5 項、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 27 條、第 31 條第 1 項、第 34 條第 1 項、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項、第 40 條第 1 項、第 67 條第 1 項前段、第 75 條、第 76 條、第 77 條第 1 項第 3 款、第 79 條、第 80 條、第 92 條、附表一、附表三（107.07.01）	一次退休金、工作權、不足額提撥、公法上之請求權、月退休所得、月退休金、月補償金、月撫卹金、比例原則、代際正義、平均餘命、平等原則、平等權、未提存精算應計負債、生存權、生活照顧義務、共同提撥制、年資併計制、年資保留制、年資補償金、身分保障、服公職權、服務年資、法定退休所得上限、法律不溯及既往、信賴保護、公務人員保險養老給付、公保給付、俸給與退休金、恩給制、財產權、消費者物價指數、退休年齡、退休所得替代率、退休撫卹、退撫制度、退撫基金、退撫給與、退

	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、第 8 條（83.12.28） 公務人員俸給法第 3 條、第 5 條（97.01.16） 公教人員保險法第 31 條（104.12.02） 志願士兵服役條例第 8 條第 1 項（106.05.03） 社會救助法第 4 條(104.12.30) 軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段（108.05.22） 產業創新條例第 9 條、第 10 條（108.07.24） 陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 7 項（107.06.23） 勞工退休金條例第 14 條、第 16 條、第 23 條（108.05.15） 勞工保險條例第 65 條之 4（104.07.01） 國民年金法第 49 條（105.11.30） 公務人員退休資遣撫卹法施行細則第 103 條(107.03.21) 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（107.05.24）	撫新制、退撫舊制、提撥費率、最低保障金額、最後支付保證責任、最適提撥費率、實際收益率、實質薪資所得、遞延工資、撥繳費用、暫時處分、潛藏負債、確定給付制、適足生活、優存利息、優惠存款、繼續性法律關係、體系正義、遺屬年金

	公務人員退休法第 9 條第 3 項、第 23 條、第 24 條、第 24 條之 1、第 32 條第 3 項、第 4 項（105.05.11） 公務人員退休法第 14 條第 4 項（100.01.01） 公務人員退休法第 8 條第 1 項、第 3 項（84.07.01） 陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項（86.01.01） 學校教職員退休條例第 8 條第 1 項（85.02.01） 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（104.06.10） 公務人員退休法施行細則第 31 條（49.01.01） 公務人員退休法施行細則第 31 條第 6 項（106.01.26） 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(100.02.1) 退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（63.12.17） 退休公務人員退休金優惠存款辦法（49.10.31） 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（105.10.07） 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（106.01.24） 司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款、第13條第1項、第14條前段（82.02.03） 司法院大法官審理案件法施行細則第15條（93.11.19）	
783 （108.8.23）	憲法第7條、第15條、第18條、第23條、第165條（36.01.01） 司法院釋字第280號、第525號、第593號、第601號、第620號、第682號、第694號、第701號、第707號、第717號、第730號、第760號、第764號解釋 公立學校教職員退休資遣撫卹條例第4條第4款、第5款、第6款、第5條、第8條第1項、第2項、第9條第1項、第10條、第11條第1項、第12條、第13條、第18條第2項、第4項、第19條第2款、第27條、	一次退休金、工作權、不足額提撥、公法上之請求權、月退休所得、月退休金、月補償金、月撫卹金、比例原則、代際正義、平均餘命、平等原則、平等權、未提存精算應計負債、生存權、生活照顧義務、共同提撥制、年資併計制、年資保留制、年資補償金、身分保障、服公職權、服務年資、法定退休所得上限、法律不溯及既往、信賴保護、公務

	第 28 條、第 32 條第 1 項、第 34 條第 1 項、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項、第 40 條第 1 項、第 67 條第 1 項前段、第 75 條、第 76 條、第 77 條第 1 項第 3 款、第 79 條、第 80 條、第 81 條、第 97 條、附表一、附表三（107.07.01） 公務人員退休資遣撫卹法第 9 條（107.07.01） 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、第 8 條（83.12.28） 公教人員保險法第 31 條（104.12.02） 社會救助法第 4 條(104.12.30) 志願士兵服役條例第 8 條第 1 項（106.05.03） 軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段（108.05.22） 產業創新條例第 9 條、第 10 條（108.07.24） 教師待遇條例第 2 條、第 4 條、第 13 條（104.12.27） 陸海空軍軍官士官服役條例	人員保險養老給付、公保給付、薪給與退休金、恩給制、財產權、消費者物價指數、退休年齡、退休所得替代率、退休撫卹、退撫制度、退撫基金、退撫給與、退撫新制、退撫舊制、提撥費率、最低保障金額、最後支付保證責任、最適提撥費率、實際收益率、實質薪資所得、遞延工資、撥繳費用、暫時處分、潛藏負債、確定給付制、適足生活、優存利息、優惠存款、繼續性法律關係、體系正義、遺屬年金

	第 29 條第 7 項（107.06.23） 國民年金法第 49 條（105.11.30） 勞工保險條例第 65 條之 4（104.07.01） 勞工退休金條例第 14 條、第 16 條、第 23 條（108.05.15） 公立學校教職員退休資遣撫卹條例施行細則第 103 條（107.07.01） 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（107.05.24） 學校教職員退休條例施行細則第 34 條第 4 項（107.07.01） 公務人員退休法第 8 條第 1 項（84.07.01） 陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項（86.01.01） 學校教職員退休條例第 5 條第 3 項、第 12 條、第 13 條（105.06.10） 學校教職員退休條例第 8 條第 1 項、第 3 項（85.02.01） 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（104.06.10）	

	公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第4條第1項至第4項（100.02.01） 學校教職員退休金優惠存款辦法（54.02.22） 學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（64.02.03） 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（105.10.07） 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（106.1.24） 司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款、第13條第1項、第14條前段（82.02.03） 司法院大法官審理案件法施行細則第15條（93.11.19）	
784 （108.10.25）	司法院釋字第382號解釋	各級學校學生、行政爭訟權、變更解釋、訴訟權、學習權、受教育權、教育或管理、公權力措施、顯然輕微之干預、判斷餘地

785 （108.11.29）	憲法第 16 條、第 18 條、第 22 條（36.01.01） 司法院釋字第 491 號、第 546 號、第 575 號、第 605 號、第 612 號、第 651 號、第 658 號、第 676 號、第 734 號、第 753 號、第 767 號、第 784 號解釋 行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款（104.12.30） 行政訴訟法第 2 條(107.11.28) 消防法第 1 條第 1 項（108.11.13） 公務人員保障法第 23 條、第 77 條第 1 項、第 78 條、第 79 條及第 84 條（92.05.28） 公務員服務法第 11 條（89.07.19） 公務人員週休二日實施辦法第 2 條第 1 項、第 4 條第 1 項 內政部消防署 88 年 6 月 15 日修正發布之消防勤務實施要點第 6 點、第 7 點、第 9 點、第 11 點第 2 款、第 8 款、第 12 點、第 20 點 內政部 96 年 7 月 25 日發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點	訴訟權、服公職權、健康權、有權利即有救濟之憲法原則、框架性規範、規範不足、法律保留原則、最低限度保護之要求、外勤消防人員、服勤時數、超時服勤補償、勤一休一、復審、申訴、再申訴、管理措施、工作條件、顯然輕微、備勤、待命服勤、連續休息最低時數、加班費、補休假

	高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款 高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日發布之高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定	
786 （108.12.13）	憲法第 15 條及第 23 條（36.01.01） 89 年 7 月 12 日制定公布之公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 7 條、第 10 條第 1 項、第 14 條前段及第 16 條（89.07.12） 107 年 6 月 13 日修正公布之公職人員利益衝突迴避法第 16 條第 1 項及第 17 條（107.06.13） 行政罰法第 5 條（100.11.23） 公職人員財產申報法第 2 條（108.05.22） 司法院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋	公職人員、利益衝突迴避、罰鍰最低額、過苛、情輕法重、責罰相當、財產權、比例原則
787 （108.12.27）	司法院釋字第 695 號、第 758 號、第 759 號、第 772 號、第 773 號解釋 大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款（82.02.03） 行政訴訟法第 178 條	審判權歸屬、優惠存款契約、請求給付優惠存款利息、退除役軍職人員、臺灣銀行股份有限公司、私法契約、公法契約、委託

	（107.11.28） 陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法（96.09.27） 退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法（100.02.01） 公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法（100.02.01） 國防部 105 年 5 月 27 日國資人力第 1050001854 號函 行政程序法第 2 條第 2 項、第 3 項及第 16 條（104.12.30）	行使公權力、擬制行政機關