

釋字第 782 號解釋部分協同部分不同意見書

蔡大法官明誠 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、

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）

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

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。

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

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。

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

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。

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)。退休公務員每月最高得領取薪資 71.75%之退休

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

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)

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)。

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

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

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。

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、

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。

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

維持適足生活論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

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。

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

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

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

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。」

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

²³ 參照 Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar Werkstand: 86. EL Januar 2019-beck-online, GG Art.14 Rn.247; BverfGE

詳言之，基於德國基本法第 14 條保障之財產權（所有權），隨時代發展，其適用範圍越來越大。有關具財產價值之公法上地位（vermögenswerte öffentlich-rechtliche Rechtspositionen），在一定要件下，得受到財產權保障，即屬一例。例如社會保險之養老年金請求權(Rentenansprüche)，其如具有私用益性(Privantnützigkeit)²⁴，且符合自己先前給付與個人生存保障功能(Funktion der Sicherung der persönlichen Existenz)²⁵之要求，則有如一般所有權（或譯財產權）(Eigentum)，受到德國基本法財產權之保障。但其係針對法定之養老年金保險(gesetzliche Rentenversicherung)之社會保險(Sozialversicherung)²⁶而立論，此係基於私用益性，就排他權

53, 257/289ff., 291- Versorgungsausgleich I; 58, 81/109- Ausbildungsausfallzeiten.

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

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

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

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

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

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。

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

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

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

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

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

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。

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！

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	§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、	§29 II 提高退休撫卹基金撥繳費用之基準

降、底線及其適用	調降、底線及其適用	
<p>§39 I、II</p> <p>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</p>	<p>§39</p> <p>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</p>	<p>§26 IV</p> <p>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</p>
<p>§40 I</p> <p>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。</p>	<p>§40 I</p> <p>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。</p>	<p>§54 II、III、V、VI</p> <p>每年節省之退撫經費支出，全數挹注退撫基金</p>
<p>§67 I 前段</p> <p>退撫給與得隨物價指數調整 (消費者指數調整) 其與§36-§39 具有重要關聯性，一併納入審查</p>	<p>§67 I 前段</p> <p>退撫給與得隨物價指數調整 (消費者指數調整) 其與§36-§39 具有重要關聯性，一併納入審查。</p>	<p>§39 I 前段</p> <p>退除給與得隨物價指數調整 其與§26 具有重要關聯性，一併納入審查</p>
<p>§92 定期檢討</p> <p>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。</p>	<p>§97 定期檢討</p> <p>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。</p>	<p>§59 定期檢討</p>
<p>§77 I 第 3 款</p> <p>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)</p>	<p>§77 I 第 3 款</p> <p>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)</p>	<p>§34 I 第 3 款</p> <p>停止受規範對象領受退休俸或贍養金</p>

		<p>§47III</p> <p>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)</p> <p>按:因該規定未執行，認無審查實益</p>
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