

## 立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人解釋憲法聲請書

主旨：本院委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人，為行政院送本院審查之「公務人員退休資遣撫卹法」草案（以下簡稱「系爭規定」），漠視考試院之權責，除違反權力分立制度，並嚴重侵害各該被規範對象受憲法保障之財產權、工作權及生存權等權利，其適用亦違反憲法上之法律不溯及既往、信賴保護原則、比例原則等情事，產生牴觸憲法與適用上之疑義。為避免造成人民權益、憲法基本原則及公共利益不可回復之重大損害，懇請 大院依釋字第 585 號、第 599 號等解釋意旨，並對系爭規定先為停止適用之暫時處分，請查照惠予解釋見復。

說明：

一、本院委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人就前開事項，依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義」之規定，連署聲請司法院大法官解釋。

二、檢附下述關係文件：

1. 聲請理由說明書乙份。
2. 聲請人立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人簽名正本書乙份。

## 聲請人立法委員名單

立法委員 林德福

立法委員 羅明才

立法委員 賴士葆

立法委員 費鴻泰

立法委員 盧秀燕

立法委員 曾銘宗

立法委員 黃昭順

立法委員 陳超明

立法委員 楊鎮浯

立法委員 林麗蟬

立法委員 徐榛蔚

立法委員 王金平

立法委員 馬文君

立法委員 江啟臣

立法委員 呂玉玲

立法委員 徐志榮

立法委員 廖國棟

立法委員 孔文吉

立法委員 張麗善

立法委員 王惠美

立法委員 蔣乃辛

立法委員 陳學聖

立法委員 吳志揚

立法委員 柯志恩

立法委員 陳雪生

立法委員 鄭天財

立法委員 顏寬恒

立法委員 林為洲

立法委員 許淑華

立法委員 許毓仁

立法委員 王育敏

立法委員 李彥秀

立法委員 蔣萬安

立法委員 陳宜民

立法委員 陳怡潔

立法委員 高金素梅

立法委員 李鴻鈞

立法委員 周陳秀霞

# 解釋憲法聲請書

## 壹、案由：

本院委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等38人，為本院於民國106年6月27日通過之「公務人員退休資遣撫卹法」（以下簡稱「系爭規定」），嚴重侵害憲法保障人民之財產權、工作權及生存權等權利，其適用亦違反憲法上之法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則等情事，產生牴觸憲法與適用上之疑義。爰依大法官審理案件法第5條第1項第3款規定，以立法委員現有總額三分之一以上之聲請，陳請解釋事。且為避免造成人民權益、憲法基本原則及公共利益不可回復之重大損害，懇請 大院依釋字第585號、第599號、第633號等解釋意旨，併對系爭法律為停止適用之暫時處分。

## 貳、說明：

### 一、聲請解釋憲法之目的

緣本院民國106年6月27日三讀通過，並於民國106年8月9日經總統華總一義字第10600095491號令制定公布之「公務人員退休資遣撫卹法」第4條、第7條、第18條、第36條、第37條、第38條、第39條等規定，變更公務人員退休給與計算基礎，削減保險養

老給付優惠存款利息，降低退休給與之所得替代率，並溯及適用已退休人員，嚴重侵害各該被規範對象之財產權、工作權及生存權等憲法所保障權利，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則等憲法基本原則，俱已抵觸憲法，故有聲請解釋必要。

## 二、爭議之性質與涉及之憲法條文、司法院解釋

### （一）聲請解釋之依據

本件解釋憲法之聲請，係依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有抵觸憲法之疑義者。」

### （二）系爭規定抵觸憲法之處

1. 系爭規定第 4 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定，變更公務人員退休給與計算基礎，削減保險養老給付優惠存款利息，降低退休給與之所得替代率，侵害依法令從事公務人員退休金請求之權利，違反憲法第 15 條保障人民財產權，及司法院大法官釋字第 187 號、第 575 號、第 605 號、第 658 號等解釋之意旨。

2. 系爭規定第 4 條、第 18 條、第 37 條等規定，變更公務人員退休條件，減少退休給與措施溯及適用已退休人員，侵害人民從事工作並選擇職業之自由，違反憲法第 18 條保障人民工作權，及司法院釋字第 404 號、第 510 號、第 584 號、第 612 號、第 634 號、第 637 號、第 702 號等解釋之意旨。
3. 系爭規定第 4 條及第 39 條規定，退休人員每月所領退休所得，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。未履行國家對公務人員有給予退休金維持其生活之義務，違反憲法第 15 條保障人民生存權、第 18 條服公職之權利，及司法院大法官釋字第 280 號、第 575 號、第 605 號、第 658 號等解釋之意旨。
4. 系爭規定第 37 條規定，將變更之退休所得替代率，適用於系爭規定施行前退休生效之人員，致減少其退休所得，乃將新訂生效之法規，適用於法規生效前「已發生事件」，違反「法律不溯既往原則」及司法院大法官釋字第 577 號解釋之意旨。
5. 系爭規定第 4 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定，變更公務人員退休給與計算基礎，削減保險養老給付優惠存款利息，降低退休給與之所得替代率，並溯及適用已退休人員，侵害人民權利，違反法安定性與信賴保護原則，及司法院

大法官釋字第 379 號、第 472 號、第 525 號、第 529 號、第 577 號、第 589 號、第 605 號、第 620 號、第 751 號等解釋之意旨。

6. 系爭規定第 36 條及第 37 條規定，逐年調降退休公務人員公保養老給付優專存款利率及退休所得替代率，不僅調降年限過短，甚至完全取消，違反比例原則及司法院大法官釋字第 445 號、第 580 號、第 588 號、第 642 號、第 673 號、第 702 號等解釋之意旨。

### 三、聲請解釋憲法之理由與對本案所持立場及見解

- (一) 按憲法第 15 條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益、處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。又憲法第 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（司法院大法官釋字第 575 號、第 605 號、第 658 號等解釋參照）。復按憲法第 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（司法院大法官釋字第 280 號解釋理由書參照）。查國家為公

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（司法院大法官釋字第 433 號解釋理由書參照）。

準此，公務人員退休金與公保養老給付優惠存款利息（按公務人員退休法於 99 年修正，100 年 1 月 1 日施行，第 32 條已將優惠存款制度，納入法律規範，使優惠存款利息成為退休公務人員之法定給與），構成公務人員退休所得，此等退休所得請求權係基於公務人員長期從事公務與國家間公法上之職務關係而生（況且退休金部分依法扣繳費用），國家對於退休公務人員有依法給付退休所得之義務；又公務人員退休生效日起，已不再存有公務人員身分，上開退休所得請求權具有財產價值，自屬憲法第 15 條規定人民之財產權應受保障。

查現行公務人員退休法第 9 條第 3 項規定：「月退休金，以在職同等級人員之本(年功)俸加一倍為基數內涵，每任職一年，照基數內涵百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。未滿一年者，每一個月照基數內涵六百分之一給與。未滿

一個月者，以一個月計。」第 31 條第 1 項規定：「公務人員退撫新制實施前之年資併計，除本法另有規定外，仍適用退撫新制實施前規定。」第 31 條第 4 項規定：「公務人員退撫新制實施前任職年資應給與之退休金，依下列標準計算：月退休金，以退休人員最後在職等級，按在職同等級人員本（年功）俸為基數內涵，每任職一年，照基數內涵百分之五給與，未滿一年者，每一個月給與一千二百分之五；滿十五年後，每增一年給與百分之一，未滿一年者，每一個月給與一千二百分之一，最高以百分之九十為限。未滿一個月者，以一個月計。」第 32 條第 2 項規定：「兼具退撫新制實施前、後任職年資且支（兼）領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比，在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額。」第 32 條第 3 項第 1 款規定：「支領月退休金人員，核定退休年資二十五年以下者，以百分之七十五為上限；以後每增一年，上限增加百分之二，最高增至百分之九十五。未滿六個月者，增加百分之一；滿六個月以上未滿一年者，以一年計。」復查系爭規定第 4 條第 4 款規定：「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。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 37 條第 1 項規定：「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。」第 38 條第 1 項規定：「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。」第 39 條規定：「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。」及依系爭規定第 37 條第 2 項至第 4 項、第 38 條第 2 項至第 4 項規定，按系爭規定照附表三所定替代率計算，逐年調降退休金之給與。且依系爭規定第 36 條第 1 項及第 3 項第 1 款規定，逐年調降退休公務人員退休金與公保養老給付優惠存款利息，支領月退休金者自 107 年 7 月 1 日施行日起 2 年半歸零；惟因上開系爭第 37 條及附表三規定，大幅刪減退休所得替代率之結果，造成為數甚多支領月退休金之退休人員，優惠存款利息於 107 年 7 月 1 日施行日當日即歸零，系爭規定業已變更現行公務人員退休法規定之給付義務；大量扣減公務人員之退休所得，對於已退休公務人員而言，係屬溯及既往之規定，而且不利於退休人員，違反「禁止法律溯

及既往之原則」，同時亦侵害憲法第 18 條規定人民服公職之權利及憲法第 15 條保障人民財產權之規定；對於現職人員而言，則係違反信賴保護原則。

(二) 憲法第 15 條規定，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民從事工作並有選擇職業之自由，業經 大院釋字第 404 號、第 510 號、第 584 號、第 612 號、第 634 號、第 637 號、第 702 號等解釋在案。退休給付之條件與水準，對於人民選擇何種職業、何時終止及轉換職業，將產生重大影響。公務人員退休係依當時之退休條件而決定，且規劃其退休給付之配置及運用。依現行公務人員退休法第 4 條第 2 項第 2、3 款規定，公務人員任職超過 10 年而未滿 20 年，或任本職務最高職等年功俸最高級滿 3 年者，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，得准其自願退休。惟系爭規定第 18 條第 2 款及第 3 款規定，卻增列須年滿 55 歲之要件。且系爭規定第 37 條第 1 項明定：「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。」此等退休條件之變更及減少給付之溯及適用，嚴重衝擊退休公務人員職業生涯規劃，顯違憲法第 18 條保障人民工作權之意旨。

(三) 按公務人員退休制度之目的，旨在保障公務人員退休後之生活，確保人民之老年安全，以維繫生存基礎。國家對於公務人員俸給、退休金等保障，並非國家之恩惠，而是國家之義務，故國家必須合理照顧退休公務人員生活，退休金及公保養老給付優惠存款利息，即屬國家照顧義務之一環，立法者亦負有立、修法維持退休公務人員享有人性尊嚴與生存權之義務(司法院大法官釋字第 658 號解釋參照)。

依系爭規定第 4 條第 6 款及第 39 條第 2 項規定，退休人員每月所領退休所得，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額(即公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額)。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。其理由謂係「參照司法院釋字第 280 號解釋(認定退休所得如低於「委任第一職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」即難以維持退休人員基本生活)訂定。上開「委任第一職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」，以 107 年度待遇標準計算，委任第一職等本俸七級之俸額為新台幣(以下幣制同) 14,890 元；一般公務人員第一職等專業加給金額為 18,250 元，合計為 33,140 元。

惟查 大院釋字第 280 號解釋，所指不能維持退休公教人員生活之標準，其僅係以低於委任一職等一級公務人員月俸額者，作為舉例而已，能否據為通案標準？且係針對領取一次退休金之公教人員所為之解釋，可否以之適用於支領月退休金人員？均非無疑。況且該號解釋係於民國 80 年 6 月 14 日作成，迄今已近 30 年，國家財政與經濟社會發展顯與當時不同，僵化採用不合時宜之標準，殊非適當。從而，支領退休所得若低於最低保障金額者，仍按原金額支領，此所謂「最低保障金額」亦形同虛設。準此，系爭規定違反憲法第 15 條保障退休公務人員生存權之精神。

(四) 新訂生效之法規，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，是謂法律適用上之不溯既往原則（司法院大法官釋字第 577 號、第 620 號等解釋參照）。法律不溯及既往原則反映出「法治」（rule of law）之本質意涵，人民可以依照現行法律秩序決定行止，蓋法治國家無法期待人民將已發生之事實適用於未來制定之法令。從而法律僅能向未來生效，不得溯及既往去規範已終結之事實或法律關係，原則上亦不容許國家藉由立法對已終結事實重新給予法律評價。此原則係為保護人民對法律之信賴，使人民得以確保自己行為不會因未來

法律秩序變動，而遭到國家公權力過於嚴苛對待或處罰，若無該原則，人民之權利將隨時遭到國家公權力之侵害，而恆處於不確定狀態，必將喪失對於法律保護之信賴。

系爭規定第 37 條第 1 項規定：「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。」將變更之退休所得替代率，適用於系爭規定施行前退休生效之人員，致減少其退休所得，乃將新訂生效之法規，適用於法規生效前「已發生事件」，顯已違反「法律不溯既往原則」。

(五) 信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。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，其信賴之利益即應加以保護。法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位或可得預期之利益，國家除因有憲政制度之特殊考量外，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對

於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則，業經 大院釋字第 525 號、第 529 號、第 589 號、第 605 號等解釋在案。

按公務人員退休金與公保養老給付優惠存款利息，係依現在法令條件所取得之請求權，其所生利益並非單純之期待利益，而為應受保障之信賴利益。參酌上開說明，國家非基於重大公益或憲政制度之考量，不得侵害人民之信賴利益。縱可決定是否予以維持以及如何維持，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重，對於損及人民信賴利益，亦須予以補償或過渡期間等保障措施。依系爭規定第 4 條、第 36 條、第 37 條、第 39 條等規定，變更公務人員退休給與計算基礎，削減保險養老給付優惠存款利息，降低退休給與之所得替代率，並溯及適用已退休人員；先以國家負債比而言，日本 243.2%，列世界最高，美國 104.5% 排名第 10，我國僅 36.5%，尚不在排名之內，從未聞美、日等國違反其憲法對已退休人員之退休或退職所得，予以扣減。其次政府僅泛言國家財政即將破產，卻未明確具體指出國家財政負擔能力有何減損不足，實際上又制定前瞻基礎建設條例，編列 8 年 8,800 億元；且又增設多個部會、機關及政務人員，大幅增加政府財政支出……，客觀上實難令人信服政府財政有將破產之

虞，而竟立法侵害人民之信賴利益，且對於信賴利益受損害之退休公務人員，亦未予以合理補償，過渡期間更非合理，調降所得替代率至多 10 年，支領一次退休金者其優惠存款利率調降僅有 6 年，支領月退休金者甚至僅 2 年半即予歸零，此等均已違反法安定性與信賴保護原則，亦不符憲法比例原則，其抵觸憲法第 23 條應屬無效。

此外，系爭規定第 8 條關於實際提撥率、第 92 條關於監控機制 5 年內檢討制度設計與永續發展，之後定期檢討等規定，均不應溯及既往，違反信賴保護原則，並應符合系爭規定第 7 條所定政府應負最後支付保證責任之規定。

### 叁、聲請暫時處分

一、按保全制度屬司法權之核心機能，釋憲權之行使應避免解釋結果縱有利於聲請人，卻因時間經過等因素而不具實益之情形發生。是為確保司法解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而有異。司法院大法官行使釋憲權時，如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利或憲法基本原則造成不可回復或難以

回復之重大損害，而對損害之防止，事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免其損害時，即得權衡作成暫時處分之利弊，若作成暫時處分顯然利大於弊，自可依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分，以定暫時狀態，業經 大院釋字第 585 號、第 599 號等解釋在案。

二、查釋憲程序中之「暫時處分」，乃附隨於憲法解釋之暫時權利保護（vorläufiger Rechtsschutz），其具有「確保本案判決」（Sicherungsfunktion）、「分配與降低錯誤判決風險」（Verteilung und Minimierung des Fehlentscheidungsrisikos）、「暫時滿足功能」（interimistische Befriedigungsfunktion）等作用。系爭規定第 4 條、第 7 條、第 18 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定，變更公務人員退休給與計算基礎，削減保險養老給付優惠存款利息，降低退休給與之所得替代率，並溯及適用已退休人員，嚴重侵害憲法第 15 條及第 18 條保障人民之財產權、工作權、生存權及服公職等權利，且其溯及適用已退休公務人員，調降所得替代率及優惠存款利息之過渡期間不足，顯然違悖法律不溯既往、信賴保護及比例原則等憲法基本原則。倘放任系爭規定執行及違憲狀態持續，本案解釋結果縱有利於現職及退休公務人員，卻因時間經過而毫無實實益，

已無法挽回人民權益遭到不當侵害之結果。縱現有行政救濟機制雖有停止執行、假處分等保全措施（訴願法第 93 條及行政訴訟法第 116 條、第 298 條參照），惟此僅係個案救濟管道，且亦可能發生機關決定或法院裁判歧異情形，無法全面完整防免系爭規定造成之損害，更難重建人民之信任，對憲法法益及公共利益所造成之損害，亦將至為深遠而難以回復。職是，鑑於系爭規定公布施行後可能發生之損害，事實上已屬全面而具急迫性，且無其他手段足資防免，據此敦請 大院作成暫時處分，避免人民基本權利遭受急迫性且難以回復之重大不利益，以確實維護人民基本權利。

肆、綜上所述，系爭規定第 4 條、第 7 條、第 18 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定，損害人民受憲法保障之財產權、工作權及生存權等權利，明顯違反「禁止法律溯及既往之原則」，以及憲法第 15 條生存權、工作權及財產權，第 18 條服公職之權利、第 23 條比例原則及 大院相關解釋之意旨。上開系爭規定顯屬重大違憲，為此特請 大院鑒核，迅賜系爭規定及條文違憲之解釋，且於作成解釋之前，先予暫停系爭規定施行，以免人民權益受損。