

釋憲補充理由書

聲 請 人 林德福 年籍詳卷
 李鴻鈞
 王育敏
 代 理 人 李念祖 律師 理律法律事務所
 11072台北市忠孝東路四段555號8樓
 電話：02-27638000 分機：2380

目 錄

1	
2	壹、系爭條例相關規定（第4條、第18條、第36條、第37條、第38條、第39條第1項規定）破
3	壞公務員憲法制度性保障內容，侵害公務人員依憲法所受保障之服公職權，違反法律不溯及既往
4	原則：..... 3
5	一、大院過往解釋所稱之公務員與國家間之公法上職務關係，實應蘊有公法上契約關係之內容，
6	兩者互不排斥。.....3
7	二、美國多州之憲法亦就公務人員及國家之契約關係明文規定，公務人員之退休金為憲法保障之
8	契約權利，政府不得違憲予以剝奪或減損：.....6
9	三、公務員與國家間於締結契約前係立足於平等之地位，以決定是否與國家訂定雙務之公法契
10	約；締結契約後，國家與公務人員於契約下互負給付義務，雙方均應嚴守契約之條件，公務
11	員於退休後，國家應依契約給付公務員相關退休條件及內容，不容國家毀約而否認。.....11
12	四、憲法對公務員之制度性保障包含公務員依憲法所保障服公職權之實現，以及「國家不得片面
13	修改契約內容」。參考民法契約法之理論，基於契約神聖及契約嚴守之原則，唯有於情事變
14	更或窮困抗辯等極端例外之情形及條件下，方具備調整部分契約給付內容之正當性，並應由
15	國家或立法者負擔變更契約正當性之舉證責任。..... 17
16	五、而查，國家與公務員間締結契約，卻於公務員退休後單方調整減損所承諾之退休金給付內
17	容，毀棄其承諾之給付義務，卻未盡其就情事變更及窮困抗辯之舉證責任或經任何司法裁量
18	之過程，實毀棄其應遵守契約原則及誠信原則，侵害憲法上公務員制度性保障之核心內容，
19	而屬違憲：..... 22
20	六、系爭條例溯及性變更公務員於退休前依照舊法已取得之既得月退休金、公保養老給付優惠存
21	款利息，顯然違反法律禁止溯及既往原則，進而違憲：.....26

- 1 貳、系爭條例第 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就任或
2 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時，停止其領受月退休金權利，侵害退休
3 公務人員之平等權、工作權、職業自由及財產權而違憲。.....29
- 4 參、聲請人另聲請變更釋字第 717 號解釋，相關補充理由容後補陳，尚祈請 大院查察。.....33
- 5

1 為依法敬提釋憲補充理由書

2 就 大院 108 年 6 月 11 日院台大二字第 10800161136 號來函詢問公務人員
3 退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款規定是否為聲請釋憲標的，聲請人謹
4 此確認該項規定為本次聲請釋憲標的之一，並敬提補充理由如後（詳參下
5 述貳、）：

6 壹、系爭條例相關規定（第 4 條、第 18 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、
7 第 39 條第 1 項規定）破壞公務員憲法制度性保障內容，侵害公務人員
8 依憲法所受保障之服公職權，違反法律不溯及既往原則：

9 一、大院過往解釋所稱之公務員與國家間之公法上職務關係，實應蘊
10 有公法上契約關係之內容，兩者互不排斥。

11 （一）大院大法官解釋向來認為公務員及國家間之關係為公法上職
12 務關係，由釋字第 433 號解釋理由書首開公法上職務關係論
13 述之大纛，並由釋字第 618 號解釋文、釋字第 637 號解釋理
14 由書接掌其論述：

15 1. 釋字第 433 號解釋理由書曾明揭：「公務員與國家之間
16 係為公法上職務關係，國家對公務員有給予俸給、退休
17 金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦
18 負有忠誠、執行職務等義務。」

19 2. 釋字第 618 號解釋文：「八十九年十二月二十日修正公
20 布之兩岸關係條例第二十一條第一項前段規定，大陸地
21 區人民經許可進入臺灣地區者，非在臺灣地區設有戶籍
22 滿十年，不得擔任公務人員部分，乃係基於公務人員經
23 國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義
24 務，其職務之行使，涉及國家之公權力，不僅應遵守法

1 令，更應積極考量國家整體利益，採取一切有利於國家
2 之行為與決策。」

- 3 3. 釋字第 637 號解釋理由書：「國家與公務員間具公法上
4 職務關係，公務員依法享有身分保障權利，並對國家負
5 有特別義務，其憲法上所保障之權利即因此受有相當之
6 限制，本院釋字第四三三號、第五九六號與第六一八號
7 解釋足資參照。公務員離職後與國家間公法上職務關係
8 雖已終止，惟因其職務之行使攸關公共利益，國家為保
9 護重要公益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，以
10 法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，
11 從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許。」

12 (二) 惟公法上職務關係之內涵究竟為何？由上開相關解釋可知，
13 公法上職務關係之內容，僅係在賦予公務員及國家間相互間
14 之權利義務，國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生
15 活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職
16 務等義務，惟公法上職務關係並未定性或限制公務員及國家
17 間不得為契約關係，或僅得存有行政處分之行為性質。

18 (三) 就公務員及國家間除公法上職務關係外，可否成立契約關係
19 之問題，我國不乏有以下大法官及學者主張國家及公務員之
20 間法律關係，為公法上契約關係：

- 21 1. 陳計男前大法官於釋字第 430 號解釋之意見書中指出：
22 「可知聲請人係自願服役軍人，其與國定間就服役之關
23 係，依一般學者通說均認係屬公法上之契約關係（聲請
24 人於聲請書亦謂其服役關係屬公法上契約行為），於服
25 役期間屆滿時，公法上契約即歸消滅，而應退伍。」

- 1 2. 林明鏘及蔡茂寅教授亦認為得以契約關係理解公務員與
2 國家間之關係：「公法契約說在德國雖屬古老之學說...，
3 但若將之解為契約要件需由法律明定的附合契約，並且
4 考慮團體爭議、協約的可能性，以及公務員任用行為與
5 私法上僱傭契約的性質近似性，則將之解為公法契約，
6 在今日並非毫無意義之事¹。」
- 7 3. 吳庚及盛子龍教授亦指出，公法上職務關係：「表現於
8 公務員所執行者為職務，並非經濟性質之工作，其任職
9 目的亦非為換取酬勞，而係取得與身分相當之生活照顧
10 2。」
- 11 4. 黃茂榮前大法官於釋字第 717 號解釋之意見書中亦曾表
12 示：「使國家機關與私人發生法律關係之法律行為固可能
13 是行政處分或契約，但因國家非依法律，不得以行政
14 處分與人民成立有對價關係之勞務關係，所以公務人員
15 之任用關係，縱使認為非以私法上之勞動契約，至少亦
16 只可能以公法上契約為其依據。要之，不論將公務員之
17 任用關係定性為私法上之勞動契約，或定性為公法上契
18 約，皆無礙其應經受任命者同意，以雙方的合意（契約）
19 為其規範基礎。」於其註一中，並附記如下：「公務人
20 員之任用關係，透過任命狀之交付，並經受任命者同意
21 而發生。具有要約與承諾之契約締結上的構造。」

22 (四) 由以上學說可知，立足於我國法之觀察，公法上職務關係僅

¹ 林明鏘、蔡茂寅（2006），〈公務員法〉，翁岳生（等著），《行政法（上）》，頁 310，臺北：元照。

² 吳庚、盛子龍（2017），《行政法之理論與實用》，頁 169，臺北：三民。

為公務員與國家關係之描述，並不排除於公法上職務關係下，公務員及國家間具備契約關係。

二、美國多州之憲法亦就公務人員及國家之契約關係明文規定，公務人員之退休金為憲法保障之契約權利，政府不得違憲予以剝奪或減損：

(一) 美國有多州之憲法規定，公務人員之退休金為憲法保障之契約權利，政府不得違憲予以剝奪或減損，諸如：

1. 伊利諾伊州憲法第 13 條第 5 項規定：「州政府、地方政府、各級學校或各機關人員之退休金或退休系統，性質上應屬具有執行力之契約關係，其利益不得減損。」

("Membership in any pension or retirement system of the State, any unit of local government or school district, or any agency or instrumentality thereof, shall be an enforceable contractual relationship, the benefits of which shall not be diminished or impaired.")³

2. 密西根州憲法第 4 條第 24 項規定：「於政府及其機關下之退休計畫或系統中已發生之經濟利益為契約義務，政府不得減損。」("The accrued financial benefits of each pension plan and retirement system of the state and its political subdivisions shall be a contractual obligation thereof which shall not be diminished or impaired thereby.")⁴

3. 紐約州憲法第 5 條第 7 項規定：「於退休系統之成員，其利益不得減損。」(Membership in retirement systems;

³ Ill. Const. art. XIII, § 5.

⁴ MI. Const. art. IX, § 24.

benefits not to be diminished nor impaired.)⁵

(二) 美國奧勒岡州憲法第 1 條第 21 項規定：「立法不得減損契約義務」(“[n]o *** law impairing the obligation of contracts shall ever be passed[.]”，下稱「契約條款」)⁶。於 2015 年之 *Moro v. Oregon* 乙案，奧勒岡最高法院處理公部門受僱人員退休系統 (Public Employee Retirement System, PERS) 之在職人員及退休人員所提起之訴訟，原告主張州議會對於其退休給付之修正導致原本依舊法所能領取之退休給付減損，違反奧勒岡州憲法之「契約條款」⁷。

1. 奧勒岡最高法院首先指出，州政府及公部門受僱人員間之關係為政府透過提出 PERS 退休利益之要約，以交換受僱人員提供服務之契約關係⁸。本案所涉及之退休給付，是受僱人以提供服務來表示承諾政府所提出之要約，當受僱人向政府雇主完成服務提供時，其即取得 PERS 之契約利益及債權，並隨著受僱人持續提供服務而累加其契約利益⁹。基於此種契約關係，當公部門受僱人已完成其服務提供，政府雇主即應依照要約時提出之條件給付相關退休金¹⁰。
2. 最高法院認為，系爭修法導致原告喪失 8%-10% 之退休金利益，故構成對於州政府契約義務之減損¹¹，而州政府所提出之公共利益—增加政府財政收入並不足以構成政府

⁵ NY. Const. art. V, § 7.

⁶ Or Const Art I, § 21.

⁷ *Moro v. State of Oregon*, 357 Or 167, at 191-2 (2015).

⁸ *Id.* at 197.

⁹ *Id.* at 199.

¹⁰ *Id.* at 201.

¹¹ *Id.* at 228.

1 可以減損其契約義務之正當理由，州政府需證明者，並
2 非透過系爭修法所增加之收入可以用來從事何種公共項
3 目，而是目前政府財政是否已經拮据迫切到足以正當化
4 政府違背其契約義務¹²。此外，即使州政府得以證明退休
5 金計畫對於政府財政赤字之影響，從比例原則之角度觀
6 之，尚必須證明該等財政赤字並無其他有效方式或來源
7 可予彌平（諸如：增加稅收，奧勒岡州目前課稅比率低
8 於全國平均課稅比率 7%）¹³。

9 3. 奧勒岡最高法院援引聯邦最高法院 *United States Trust*
10 *Co.* 乙案說明¹⁴，司法對於涉及州政府自我利益之措施時
11 不應完全尊重，因為政府機關總是於不增加稅收之情形
12 下需要額外之財政來源，如果吾人許可政府可以總是透
13 過以公共利益之名減損契約義務，憲法之契約條款將形
14 同虛設，人民之信賴亦將無從受到保障¹⁵。

15 4. 奧勒岡最高法院最後於結論指出，於系爭修法前已存在
16 40 年之久之退休金給付計算方式為 PERS 契約之內容，
17 因此受到憲法契約條款之保障，許多已退休之公部門受
18 僱人曾依據修法前政府之承諾而提供其服務，政府不得
19 違反契約義務而予以減損，系爭修法因而被宣告違憲¹⁶。

20 (三) 於 2015 年之 *Heaton v. Quinn*¹⁷ 及 2016 年之 *Jones v. Mun.*
21 *Employees' Annuity & Benefit Fund Chi.* 案件中¹⁸，伊利諾伊州

¹² *Id.* at 230.

¹³ *Id.* at 230-1.

¹⁴ *United States Trust Co. v. New Jersey*, 431 U.S. 1 (1977).

¹⁵ *Moro v. State of Oregon*, 357 Or 167, at 229-30 (2015).

¹⁶ *Id.* at 235-6.

¹⁷ *Heaton v. Quinn*, 32 N.E.3d 1 (Ill. 2015).

¹⁸ *Jones v. Mun. Employees' Annuity & Benefit Fund Chi.*, 50 N.E.3d 596 (Ill. 2016).

1 議會修法消減芝加哥市公務人員之年金及退休金，伊利諾伊
2 州最高法院皆認為違反伊利諾伊州憲法第 13 條第 5 項之退休
3 金保障條款：

- 4 1. 伊利諾伊州最高法院首先強調，在憲法之退休金保障條
5 款下，於契約關係下於退休系統所產生之利益不得被剝
6 奪或減損¹⁹，最高法院特別指出，即使於 1930 年代之經
7 濟大蕭條時期，政府以節省財政開支為由預削減法官之
8 年薪，當時伊利諾伊州最高法院即強調政府財政之緊急
9 拮据亦不足構成違憲剝奪現任任期內法官薪酬之理由，
10 如果繼續依照原法律規定給予法官薪酬意味必須減省其
11 他政府活動之開支，此亦屬必須接受之情況，「無論政
12 府之經濟理由有多麼迫切，均不允許吾人終止憲法（對
13 於公務人員退休金）之保護」（"No principle of law permits
14 us to suspend constitutional requirements for economic
15 reasons."）²⁰。
- 16 2. 伊利諾伊州最高法院同時也指出，依據過去聯邦最高法
17 院所建立之標準，當州政府基於自身利益或經濟理由而
18 去減損其依契約所負有之義務時，司法即得介入審查立
19 法之合憲性²¹。
- 20 3. 伊利諾伊州最高法院另外中肯的提及，經濟波動時常發
21 生，當立法者設定年金及退休金給付時，早已知悉並可
22 預測將來之財政狀況與經濟波動，並了解一旦設定退休
23 金條件將來即不恣意變動，基於政府早已知悉所有條件

¹⁹ Heaton v. Quinn, 32 N.E.3d 1, at 44 (Ill. 2015).

²⁰ *Id.* at 54-8.

²¹ *Id.* at 63.

1 及情況，其所承諾之年金或退休金條件即不能嗣後予以
2 剝奪，更何況相關之經濟或財政危機，政府均難辭其咎²²。

3 4. 此外，與削減年金相較，政府顯然還有其他較小衝擊手
4 段之選擇，包括選擇就債務攤提或分期付款，以及增加
5 稅收等，年金改革無論如何並非必須訴諸不可之手段，
6 其充其量僅是突破政治困境的權宜之計 (" Public Act
7 98-599 was in no sense a last resort. Rather, it was an
8 expedient to break a political stalemate.")²³。

9 5. 伊利諾伊州最高法院最後指出：「危機不是棄置法治之
10 理由，正是危機的存在使我們需要以法治與之對抗。」

11 ("Crisis is not an excuse to abandon the rule of law. It is a
12 summons to defend it.")所以即使法院了解政府所面臨之
13 財政挑戰，仍無法放任政府違憲違背其契約義務²⁴。

14 (四) 於 2014 年之 *Fields v. Elected Officials' Ret. Plan* 乙案²⁵，亞利
15 桑那州最高法院宣告該州立法減少退休金違憲，該州憲法第 2
16 條第 25 項規定：「立法不得減損契約義務」("No . . . law
17 impairing the obligation of a contract, shall ever be

²² *Id.* at 66 ("As this opinion has previously observed, our economy is and has always been subject to fluctuations, sometimes very extreme fluctuations. Throughout the past century, market forces have periodically placed significant pressures on public pension systems. The repercussions of underfunding those pension systems in such an environment have been well-documented and were well-known when the General Assembly enacted the provisions of the Pension Code which Public Act 98-599 now seeks to change. The General Assembly had available to it all the information it needed to estimate the long-term costs of those provisions, including the costs of annual annuity increases, and the provisions have operated as designed.¹³ The General Assembly understood that the provisions would be subject to the pension protection clause. In addition, the law was clear that the promised benefits would therefore have to be paid, and that the responsibility for providing the State's share of the necessary funding fell squarely [***51] on the legislature's shoulders. Accordingly, the funding problems which developed were entirely foreseeable. The General Assembly may find itself in crisis, but it is a crisis which other public pension systems managed to

²³ *Id.* at 67-8).

²⁴ *Id.* at 87-8.

²⁵ *Fields v. Elected Officials' Ret. Plan*, 234 Ariz. 214 (Ariz. 2014).

enacted.")²⁶。亞利桑那州最高法院援引先例強調，當公務人員開始工作後，其依照政府承諾得到退休金之權利即已發生，除非得到受僱人之同意及提出約因，政府不得單方違反契約關係²⁷。

三、公務員與國家間於締結契約前係立足於平等之地位，以決定是否與國家訂定雙務之公法契約；締結契約後，國家與公務人員於契約下互負給付義務，雙方均應嚴守契約之條件，公務員於退休後，國家應依契約給付公務員相關退休條件及內容，不容國家毀約而否認。

(一) 依現代民主法治國家之觀念，人民並非僅屬民，而係獨立之法律主體及行政夥伴²⁸。惟國家並無實體之手足，故若國家為順利行使其治權，以遂其行政事務圓滑運作之目的，必然需要人民之協力，方得為之。然而，除徵兵制度下之役男關係外，國家並無法強迫人民成為公務員，是其欲延攬公民成為公務員，必係基於平等之地位，經過雙方當事人之合意而締結一互負義務之雙務契約，方能為之。

(二) 惟過往我國對於公法上服勤務之人，如軍人及公務員，均以特別權力關係加以解釋，亦即，公務員基於其特殊身份，使行政主體對於其具備概括之支配權，公務員因而負有服從之義務。在此種高度不對等之關係下，國家與公務員間權力與服從關係之特徵遭到放大，國家命公務員所服之勤務不容公務員拒絕，且不但有特別之懲戒與紀律規範（如公務員懲戒法），亦無法律保留原則、正當法律程序及一般司法救濟之

²⁶ Ariz. Const. art. 2, § 25

²⁷ Fields v. Elected Officials' Ret. Plan, 234 Ariz. 214, at 221 (Ariz. 2014).

²⁸ 陳敏（2016），《行政法總論》，頁 571，臺北：新學林。

適用。惟自釋字第 187 號解釋以降，大法官即逐步開始破除特別權力關係對於公務員之桎梏：於釋字第 201、266、312 號解釋中，大法官承認公務員公法上財產請求權，並於釋字第 243、298、323、338、483 號解釋，初次藉由引入「基礎關係與經營關係區分理論」開始建構、並接踵承認公務員服公職之權利應享有司法救濟之權利；於釋字第 491 號解釋中更承認對於公務員之免職處分應符合法律保留原則及正當法律程序之要求，將國家所為影響公務員權利之高權行為無論於事前、事中或事後之特別權力關係均予以破除。除此之外，於釋字第 653 號解釋許宗力大法官協同意見書中，氏更直言，釋字第 243 號解釋所引入德國烏勒教授之「基礎關係與經營關係區分理論」乃至於釋字第 298 號解釋之「重大影響說」雖均為對傳統特別權力關係進行修正，惟前者仍無法正當化特別權力關係存在於「經營關係」違憲的疑慮，而後者於過往之大法官解釋中，雖僅處理「對公務員服公職之權利有重大影響之爭議」，惟不應僅限於此，實則所有對公務員基本權力有「重大」影響之爭議，均應基於有權利即有救濟之原則，予以救濟之機會。該號解釋乃對於特別權力關係之全面揚棄，公務員與國家間之特別權力關係至此可謂正式破除。

(三) 由上揭逐步破除特別權力關係之歷次大法官解釋即可看出，其背後揭櫫了國家與公務員間並非絕對之上下從屬關係，就連於早年的大法官解釋所引用之「基礎關係及經營關係區分理論」，亦可看出國家與公務員間，除卻公務員基於公法上職務關係執行職務而應背負之忠誠及服從之義務外，尚存有因其公務員之「身分」而應受保障之核心權利。由後期的大

1 法官解釋中，公務員之「身分」更已非正當化區別特別權力
2 關係得否存在之基礎，則公務員與國家間關係之理論基礎，
3 勢必須有所演變。就此，黃茂榮大法官亦於釋字第 717 號解
4 釋協同意見書中，即引用吳庚教授²⁹之見解說明：「相對於國
5 家，在人民權利之保障，從身分到契約是基本的發展趨勢。
6 其具體的表現為，與公務員之服務有關的職務關係，由『特
7 別權力關係』向『特別法律關係演變』。而就『特別法律關
8 係』又有『以『特別法律關係』代替特別權力關係，作為公
9 務員關係之法理基礎』的看法，並從而認為，『特別法律關
10 係與其他公法上法律關係，諸如國家與人民關係（即所謂一
11 般權力關係）、公法上契約關係等，本質並無不同，有當事
12 人之對立及相互間權利義務存在，不再以單方面之『權力』
13 為其特色』。」

14 (四) 基於上揭理解下，國家藉由公開競爭之考試制度，延攬人民
15 進入公務體系（依憲法第 85 條及第 86 條，公務人員之任用
16 資格，應以公開競爭之考試制度，經考試院依法考選銓定
17 之），即如同懸賞廣告之招募效果，對於廣大人民發出要約
18 （或要約之誘引），而人民亦藉由報考國家考試，作為應募
19 之合意（或要約），國家並藉由任命行為作為確認（或正式
20 之要約），並經由人民之宣誓、誓詞或就職行為作為再次之
21 確認（或合意），藉以宣告契約關係之正式成立及生效。

22 (五) 職此，公務員與國家間，於締約前勢必係基於平等之地位，
23 而締結成雙務契約。縱然於契約生效後，公務人員本於契約

²⁹ 吳庚（2010），《行政法之理論與實用》，臺北：三民，頁 225。

1 內容執行職務時，對國家負有忠誠義務及服從義務，而具有
2 一定的高權關係，然此均與契約締結時雙方當事人立足於平
3 等地位無關。舉例而言，法律並無法強制人民成為公務員，
4 反之，人民亦無法強制國家延攬其成為公務人員，未經雙方
5 當事人之同意，契約即不生效力。益徵締約時雙方地位係屬
6 平等。

7 (六) 王澤鑑教授曾開宗明義指出，雙務契約，即雙方當事人互負
8 居於給付與對待給付關係的契約。易言之，即一方之所以負
9 給付義務，乃在於取得對待給付³⁰。公務員以給付勞務之義
10 務、忠誠之義務，及遵守憲法及循法之義務作為給付義務，
11 換取國家對於公務員經濟上之對待給付，以及手握治權、實
12 踐其服公職之參政權之對待給付，自屬雙務契約。吳庚及盛
13 子龍教授於論述「公法上職務關係」時，指出：「表現於公
14 務員所執行者為職務，並非經濟性質之工作，其任職目的亦
15 非為換取酬勞，而係取得與身分相當之生活照顧³¹。」是即使
16 植基於傳統上對公法上職務關係之理解下，公務員與國家間
17 亦具有雙務契約之構造。

18 (七) 公務員與國家進入契約關係後，互服給付義務，公務員以提
19 供服務、忠誠義務、以及謹慎義務等換取進入公權力行使之
20 位置、為國家行使公權力之以行使參政權，以及享受待遇及
21 包含退休照護在內之生活保障：

22 1. 公務員之給付義務：

23 (1) 給付勞務之義務：即公務員以提供勞務，作為國家

³⁰ 王澤鑑（2012），《債法原理》，頁 161，臺北：自版。

³¹ 吳庚、盛子龍（2017），《行政法之理論與實用》，頁 169，臺北：三民。

1 之手足；換言之，公務員執行職務時，應於從屬關
2 係提供其職業上之勞動力。

3 (2) 忠實執行職務之義務：公務員經任命後，對國家存
4 有效忠關係。除依公務員服務法負有忠實執行職務
5 之義務外，同法第 14 條之 1（俗稱旋轉門條款），
6 更擴張其義務及限制至公務員離職後之職業選擇自
7 由。再依公務人員行政中立法，公務員之政治性言
8 論自由遭到一定之限縮等，均屬適例。

9 (3) 遵守憲法及循法之義務：由於（狹義）公務員獲得
10 國家授權行使公權力，自應受法治國原則之約束，
11 而有遵循憲法及法律之義務。違反之公務員，除依
12 公務人員相關法律受懲戒外，並應負刑事及民事責
13 任。³²

14 2. 國家之對待給付義務：

15 (1) 公權力行使之位置以及參政權利之實現：公務員進
16 入與國家締結之契約關係後，國家即負有賦予公務
17 員行使或協助公權力之義務，以實現公務員依照憲
18 法第 18 條規定所受保障之服公職之權，以及參政權。

19 (2) 經濟上之對待給付：即公務員為照顧其家庭及維持
20 個人餘生存活所享有之對價。林明鏘教授及吳庚前
21 大法官亦指出，公務員因其身份得享有之權利計
22 有：身分保障權、俸給權、退休金權、保險金權、

³² 如憲法第 24 條明定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」

1 撫卹金權、費用請求權、休假權、結社權等。³³ 以退
2 休金請求權利而言，國家負有給付退休金之義務，
3 乃係基於公務人員退休撫卹法制下給付退休金之契
4 約承諾義務。

5 (八) 又雖葉百修大法官及徐碧湖大法官於釋字第 658 號解釋不同
6 意見書³⁴中曾認為：「公務人員為國家執行職務之目的非在換
7 取酬勞，是國家對公務人員所為之生活照顧義務，與私法上
8 僱傭關係所得之報酬係按工作繁簡、工作時間長短或工作量
9 多寡而為計算標準者不同」，惟一則此份意見書為不同意見
10 書，顯然並非為該號解釋多數意見所採之見解；二則該份意
11 見書所稱公務人員執行國家職務非在換取經濟性對價給付之
12 說法亦欠缺基礎，且此無從否認國家基於雙務契約國家所應
13 負之經濟性對待給付義務。

14 (九) 綜上，公務員係基於身為國家主體之公民，透過公開競爭之
15 國家考試，與國家立足於平等之地位，而締結一紙雙務契約，
16 以取得公職身分。此契約內容一方面以付出勞務之義務、效
17 忠之義務及遵守憲法及循法之義務作為其給付義務，換取以
18 參與治權為內容之參政權，以及國家對其經濟上之照顧給付
19 義務作為對待給付。於公務員依約定及法定要求完成履行憲
20 法及法律所交付之長期及中期性的公共職務後，自得依此雙
21 務公法契約換取具有其對價性的、既得的，為照顧其家庭及

³³ 林明鏞(2000)，《公務員法研究(一)》，頁137。

³⁴ 司法院大法官釋字第658號葉百修、徐碧湖大法官不同意見書：「所謂公務人員，係指經國家任用，並與國家發生公法上職務及忠實關係者而言。公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係。依公務員服務法第一條、第七條至第十二條等規定，公務人員對國家負有忠實執行職務之義務，而國家對公務人員則負有給予俸給、退休金等與其身分相當、賴以維持生活之照顧義務。由於公務人員為國家執行職務之目的非在換取酬勞，是國家對公務人員所為之生活照顧義務，與私法上僱傭關係所得之報酬係按工作繁簡、工作時間長短或工作量多寡而為計算標準者不同。」

維持個人餘生存活而賦予的公務員退休金請求權，此權利不僅受憲法上制度性保障並已為我國大法官所確認，更為契約對造即國家所不得否認。

四、憲法對公務員之制度性保障包含公務員依憲法所保障服公職權之實現，以及「國家不得片面修改契約內容」。參考民法契約法之理論，基於契約神聖及契約嚴守之原則，唯有於情事變更或窮困抗辯等極端例外之情形及條件下，方具備調整部分契約給付內容之正當性，並應由國家或立法者負擔變更契約正當性之舉證責任。

(一) 我國憲法對於公務員之制度性保障及服公職權，乃由憲法、歷次司法院大法官解釋及眾多附連之公務人員法律由上而下共同建構而成，從而完整堆疊出國家與公務員間法律關係彼此互負義務之樣貌，以及劃清雙方應遵守之原則：

1. 憲法第 18 條規定：「人民有應考試服公職之權。」
2. 大法官歷年來多號解釋均已明確奠定我國憲法對於公務員之制度性保障之核心內容，包括退休金請求權、維持基本生活請求權及撫卹金請求權。（參釋字第 187 號解釋、第 433 號解釋、第 455 號解釋、第 483 號解釋、第 491 號解釋、第 575 號解釋、第 605 號解釋、第 658 號解釋、第 717 號解釋）鈞院釋字第 605 號解釋更明揭：「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。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），惟其俸給銓敘權利之取得，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格為

前提。」

3. 公務人員相關法律更將憲法第18條及公務員制度性保障之意旨加以落實，從而形塑出國家與公務員間法律關係彼此互負義務之樣貌，以及雙方應遵守之原則。舉例而言，廖義男前大法官即指出，公務員法制度所建構出的原則，包含：(一)忠誠廉潔並有相當學識能力之國民始能擔任公務人員(二)公務人員有忠心努力服勤並接受考評之義務(三)官等職位之升遷依功績原則(四)俸給與官等、職等及職位應相當之原則(五)國家有保護及照顧公務人員之義務(六)公務員身分及權利之變動受法律保留原則之保障(七)特別之行政救濟及懲戒之司法審判等。並以官等、職等與俸給、退休金及任職考績、年資之相互關連性及連動性為公務員法制度之核心價值。³⁵

(二) 基於前述公務員與國家間關係為平等締結之雙務公法契約之理解，吾人應進一步認為，憲法上公務員制度性保障之內涵，應包含契約神聖、契約嚴守之原則，換言之，「國家不得片面修改契約」。

1. 我國契約法上，合理的利益平衡源自於契約當事人合致的意思，雙方互相拘束並因此而實現其個人的行為自由及使個人人格自由發展。³⁶又契約經意思合致而成立時，即發生契約之拘束力（或有學說稱「形式拘束力」³⁷）：亦即除當事人同意或有解除原因外，不容他一造任意反

³⁵ 廖義男（2018），〈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〉，《法令月刊》，69卷5期，頁133-139。

³⁶ 王澤鑑（2012），《債法原理》，頁23、27、215-217，臺北：自版。

³⁷ 陳自強（2014），《契約之成立與生效》，頁134-135，臺北：自版。

1 悔請求解約，無故撤銷。此外，亦發生契約之效力（或
2 有學說稱「實質拘束力」³⁸）

- 3 2. 契約對當事人具備拘束力已屬不言自明之法理。如陳自
4 強教授曾指出：「基於私法自治原則及其派生的契約自
5 由原則，契約之所以發生實質拘束力（有效），是因當
6 事人基於意思自主，自我決定並自我拘束，國家與法院
7 基於對個人意思自主的尊重，遂在私法自治原則容許的
8 範圍內，承認當事人約定的內容，在當事人間，具有與
9 實定法相同的效力。」³⁹至於公法契約，雖無私法自治原
10 則之適用，惟於效力上，學者亦指出：「作為雙方合意
11 所訂定的行政契約，自應依私法契約般，受契約內容之
12 拘束。」⁴⁰
- 13 3. 準此，作為取代具有權威與強制服從性質之行政處分制
14 度的公法契約，乃基於契約當事人雙方之合意締結而
15 成，雙方當事人均受契約內容之拘束，不容一方當事人
16 任意毀棄。國家與公民間基於平等地位締結雙務公法契
17 約，使公民以公務員之身分投入公職，基於上揭契約之
18 拘束力，國家自不得片面毀棄、修改契約內容。

19 (三) 基於憲法上公務員制度性保障內容禁止國家片面修改與公務
20 員間之契約內容，及契約法之法理，國家唯有於情事變更或
21 窮困抗辯等極端例外之條件並負有舉證責任之前提下，方得
22 以調整部分契約之給付內容。

³⁸ 陳自強（2014），《契約之成立與生效》，頁134-135，臺北：自版。

³⁹ 陳自強（2014），《契約之成立與生效》，頁137，臺北：自版。

⁴⁰ 陳新民（2015），《行政法學總論》，頁354，臺北：自版。

1. 因情事變更而解除契約、終止契約或增、減給付，乃民法上誠實信用原則內容具體化之一般法則之一，屬私法之原則，亦是公法之原則⁴¹。由我國之憲法、及法律規定（包含私法及公法）中，均可見得情事變更原則之運作：
- (1) 按「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效」；「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」憲法第 43 條、憲法增修條文第 2 條第 3 項定有明文。
- (2) 次按「契約成立後，情事變更，非當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，當事人得聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效果。前項規定，於非因契約所發生之債，準用之」；「債務人無為一部清償之權利。但法院得斟酌債務人之境況，許其於無甚害於債權人利益之相當期限內，分期給付，或緩期清償」；「贈與人於贈與約定後，其經

⁴¹ 林誠二（2000），〈情事變更原則之再探討〉，《台灣法學雜誌》，12 期，頁 10。

1 濟狀況顯有變更，如因贈與致其生計有重大之影
2 響，或妨礙其扶養義務之履行者，得拒絕贈與之履
3 行。」民法第 227 條之 2、第 318 條第 1 項、第 418
4 條定有明文。

5 (3) 復按「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當
6 時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一
7 方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得
8 終止契約」；「公法上契約成立後，情事變更，非
9 當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，行政
10 法院得依當事人聲請，為增、減給付或變更、消滅
11 其他原有效果之判決。為當事人之行政機關，因防
12 止或免除公益上顯然重大之損害，亦得為前項之聲
13 請。前二項規定，於因公法上其他原因發生之財產
14 上給付，準用之。」行政程序法第 147 條第 1 項、
15 行政訴訟法第 203 條定有明文。

16 2. 基於契約神聖及契約嚴守之原則，契約成立後，契約之
17 內容對締約雙方均生拘束力，惟於符合情事變更及窮困
18 抗辯（學說上咸認為為情事變更之特殊型態）要件之前
19 提下，一方當事人方得盡充分之舉證責任後，請求法院
20 經由一定之司法裁量進行利益衡量並據以調整契約之內
21 容。

22 3. 詳言之，於情事變更之情形下，須符合以下構成要件：(一)
23 須有情事變更之事實(二)必須發生於法律行為成立後法
24 律效果消滅前(三)須非當事人於法律行為當時所得預料
25 (四)必須情事變更係因不可歸責於當事人之事由所致

1 (五)情事變更依其原有效果必須顯失公平(六)適用上不
2 以法律行為所生之法律關係為限。又基於契約神聖，情
3 事變更原則之適用，應注意盡量維持原有基本法律關
4 係，使其能繼續存在，必也至此一方法確不能排除不公
5 平之結果時，方得採取解除或終止法律關係或其他變更
6 原有法律效果之方法。此外，並應由法院依職權斟酌一
7 方因情事變更所受之損害，與另一方因情事變更所得之
8 利益為公平裁量。⁴²

9 五、而查，國家與公務員間締結契約，卻於公務員退休後單方調整減
10 損所承諾之退休金給付內容，毀棄其承諾之給付義務，卻未盡其
11 就情事變更及窮困抗辯之舉證責任或經任何司法裁量之過程，實
12 毀棄其應遵守契約原則及誠信原則，侵害憲法上公務員制度性保
13 障之核心內容，而屬違憲：

14 (一)黃茂榮大法官於釋字第 717 號解釋曾提出：「當規定退休給
15 付之法令有變更時，不論該法令係屬於強行規定或任意規
16 定，同時亦為契約內容之變更。如果該契約為私法上之契約，
17 且其當事人皆非國家機關時，其變更可單純定性為『與私人
18 之契約關係相關法令』之變更，例如勞動基準法關於勞動契
19 約之退休給付標準的變更；惟倘其當事人之一方為國家機關
20 時，例如公教人員之退休給付規定的變更，其變更之性質是
21 否適合單純定性為『與私人之契約關係相關法令』之變更，
22 非無疑問。蓋國家機關身為該契約之當事人時，如容其透過
23 變更相關法令，改變契約內容，這與契約內容之變更，應遵

⁴² 林誠二(2000)，〈情事變更原則之再探討〉，《台灣法學雜誌》，12期，頁5-8。

1 守契約原則的要求不符。」

2 (二) 依考試院所提之「公務人員退休撫卹草案總說明」(含審查
3 報告)，以及年金改革行政院執行長相關說明，退撫新制法
4 律欲達成之所謂公益目的不外乎「國家財政及退撫基金不堪
5 負荷」，以及「為尋求代際正義」等，亦即似以「情事變更」
6 或「窮困抗辯」為變更契約給付內容之目的，惟查：

7 1. 近年來政府財政狀況良好，稅收連年超徵，債務規模獲
8 得控制，並無所謂國家財政不堪負荷情形：

9 (1) 財政部在 108 年 1 月 10 日公布 107 年全年稅收 2 兆
10 3,672 億元，年增 1,159 億元、5.1%。稅收超徵 698
11 億元。…隨著景氣回溫、企業獲利增加、稅制調整
12 及公告地價調漲，財政部統計顯示，截至 106 年，
13 政府稅收已連續四年超徵，合計達 5,204 億元。若加
14 上 107 年超徵 698 億元，五年政府稅收超徵約 5,902
15 億元。103 年超徵 1,088 億元，104 年超徵 1,878 億
16 元，創歷年新高，105 年超徵 1,278 億元，超徵規模
17 「頗鉅」，106 年超徵 960 億元，2018 年超徵 698
18 億元⁴³。政府更一度規劃以超收之稅捐發放所謂「經
19 濟紅利」⁴⁴。由此可見，政府財政收入狀況良好，絕
20 無所謂國家財政不堪負擔情形。

21 (2) 財政部國庫署 108 年 2 月 19 日發布之「107 年度中
22 央政府債務基金之債務管理績效評估」亦載明：「因
23 應當前財政狀況，政府賡續推動健全財政措施，財

⁴³ 去年全年稅收 2 兆 3,672 億元 超徵 698 億元，經濟日報，108 年 1 月 10 日。

⁴⁴ 經濟紅利分享方案 財政部估 386 億元，聯合新聞網，108 年 1 月 8 日。

1 政收支結構逐步改善，收支差短持續縮減，債務規模獲得控制。近年中央政府總預算連同特別預算赤字占 GDP 比率，已從 98 年度金融海嘯之高峰 3.4%，下降至 107 年度 0.8%註，107 年底中央政府 1 年以上公共債務未償餘額預算數為新臺幣(下同)5 兆 5,233 億元註，占前 3 年度名目 GDP 平均數 32.2%，較 101 年度高點 36.2%，降低 4 個百分點，且距離 40.6%之法定債限尚有 8.4 個百分點之差距，顯示政府債務已逐步改善。107 年度中央政府總預算歲入因執行情形良好，該年度原編列之「債務之舉借」1,267 億元全數未執行。爰 107 年度債務比率將俟 107 年度歲入歲出決算確定後，可望進一步下降，債務未償餘額亦將同步下修。」益徵政府債務規模在控制範圍內且逐年降低，公務人員退休金並未使得政府負擔過度沉重無法償還之債務。

- 16 (3) 誠如林明鏘教授所述：「國家財政是否不堪負荷？屬於假議題！…其實乃是政策執行上優劣順序之選擇，以我國每年近 2 兆的年預算規模，公務員提撥款項比例並不高，反而國民年金、勞工年金的整體國家財政負擔，才是真正的『不堪負荷』」林明鏘教授並指出退撫基金是否不堪負荷，全然取決於「各級政府有沒有必要將確保文官年金給付列為施政上最優先順序而已，如果答案為否定，不屬於最優先的給付項目者，則『國家財政』當然會如宣稱改革者所云之『不堪負荷』，執政者對文官退撫基金又

在不依法行政（不足提撥）下，當然會面臨破產的命運。」⁴⁵由此可知，既然國家財政能力足以負擔提撥退撫基金之支出，只要政府依法足額提撥，退撫基金即足以存續，並無破產之疑慮。

2. 除上開政府稅收連年超徵、債務降低之情形外，由政府刪減公務人員退休金同時之種種作為，均足以證明政府財政並非無法支應，如陳淳文教授指出：「推動年金改革的執政者，一方面沒有採取財政樽節措施，大幅刪減政府支出已改善預算赤字，反而還透過特別條例繼續舉債；再另一方面，政府不僅沒有加稅，反而還增列稅捐優惠與減稅措施。在此背景下，高舉政府財政窮困之理由作為年金改革之唯一基礎，其在法律上自然是不可能被合法證立的。」⁴⁶
3. 退萬步而言，縱然假設政府財政確實有無法支應退撫基金提撥金額情形，仍無從正當化退撫新制法律永久刪減公務人員退休金之理由。蔡志方教授就此清楚指出：「『窮困的抗辯』，只是政府考量當前或短期間獲一定期間內，事實上『能夠』給予公立學校退休教師『多少退休給付』的可能理由，則它應該也只是『一時性』與『過渡性原則』。國家依據『窮困法則』所生之『窮困抗辯』，本質上僅具有『暫時性』與『過渡性』。因此，主張『窮困抗辯』者，僅能於一定條件或期限內適用，而不得據

⁴⁵ 林明鏞，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革——制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊，第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，頁 8-9。

⁴⁶ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，月旦法學雜誌，第 284 期，108 年 1 月，頁 49。

1 為永恆不作為、不振作的藉口。甚至當國家財政步入正
2 軌，稅收或歲費超收的情況下，豈能只因『專款專用』，
3 卻因『所託非人』與『投資失利』，而永遠犧牲曾作育
4 英才的全國公立學校退休教師？」⁴⁷

5 (三) 綜上，國家從未提出任何實證數據或財務分析，說明國家財
6 政有何等困境而無法負擔提撥公務人員退休基金之支出，或
7 是該等支出造成國家必須負擔難以償還之高額債務，因而有
8 減損公務人員退休金之必要，更未曾經由司法之裁量，證立
9 其縮減公務人員退休金之具體數額、比例如何決定，如何判
10 斷其限縮程度對於基本權及信賴利益之侵害並未逾越必要程
11 度，為何追求國家財政及代際正義之代價，必須由公務人員
12 承擔等利益衡量之理由，顯然與情事變更或窮困抗辯之要件
13 完全不符。基於國家及公務員於退休金給付之法律關係中為
14 公法上契約關係，國家已透過公務員退休前之舊法承諾公務
15 員退休金給付之條件，倘若國家於公務員退休後單方調整減
16 損所承諾之退休金給付內容，實構成其公法契約義務之違
17 反，而侵害憲法上公務員制度性保障之核心領域，自屬違憲。

18 六、系爭條例溯及性變更公務員於退休前依照舊法已取得之既得月退
19 休金、公保養老給付優惠存款利息，顯然違反法律禁止溯及既往
20 原則，進而違憲：

21 (一) 法律是否為真正溯及既往（或純粹溯及既往），其審查之判
22 準在於立法是否針對已終結或已發生事件適用或規制，此由
23 釋字第 577 號解釋理由書：「新訂生效之法規，對於法規生

⁴⁷ 蔡志方，分配正義？平均正義？還是貧困抗辯？法治國原則與 2018 年金改革，頁 291。

1 效前『已發生事件』，原則上不得適用...。」釋字第 620 號
 2 解釋理由書：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時
 3 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
 4 全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成
 5 要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效
 6 果。」以及釋字第 717 號解釋理由書：「按新訂之法規，原
 7 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，
 8 是謂禁止法律溯及既往原則。」即徵明確⁴⁸。

9 (二) 國家基於經濟理由而減損其依公法契約下所既已負有之退休
 10 金給付義務，逕予變更已退休公務員之退休金內容，係於公
 11 務員與國家間退休事實已發生後及契約關係已發生終結後回
 12 溯性剝奪公務人員之退休金權利，構成憲法所不許之真正溯
 13 及既往情形：

14 1. 本案與釋字第 717 號解釋之審查標的及事實完全不同，
 15 不容恣意比附援引，先予敘明：

16 (1) 雖司法院大法官釋字第 717 號解釋針對退休公務人
 17 員公保養老給付金額優惠存款要點（已廢止）及學
 18 校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（已
 19 廢止）減少其公保養老給付得辦理優惠存款金額之

⁴⁸ 林錫堯前大法官於釋字第 714 號之意見書中，針對「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區分，曾有詳細之解說：「所謂『真正溯及既往』，乃指將行政法規適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言。換言之，『真正溯及既往』係指法規之適用時間範圍，擴及於過去已終結之『構成要件事實 Tatbestand』，而賦予法律效果。法規如為『真正溯及既往』之規定，溯及干涉人民之權利或使人民負擔義務，而於其溯及之時點，人民不能預見，且依一般客觀之理性觀察，對之亦不須斟酌，則此種規定違反法治國家原則。因此，所稱行政法規不溯及既往原則，即指原則上不得為『真正的溯及既往』。至事實或法律關係是否業已終結，應綜合生活事實與相關法規規定內涵認定之。」「區分『真正溯及既往』與『不真正溯及既往』之概念，主要在於：原則上不容許『真正溯及既往』，例外容許；原則上容許『不真正溯及既往』，例外不容許。因此必須視個案予以區別，而異其違憲審查模式。」

1 規定，該等規定顯與退撫新制法律所涉及相關規定
2 不同，須予區辨。

- 3 (2) 蘇永欽前大法官就此曾為文指明：「該案所處理的
4 退休人員優存利息，一直到 2010 年間公務人員退休
5 法修正（2010 年 1 月 1 日施行）時，才在第 32 條第
6 5 項建立法律授權的基礎，之前只是單純以預算為基
7 礎的政策性補貼，自然不存在法定的請求權。又因
8 優存利息的本質，尚須定期與委託的金融機關簽立
9 契約，才能確定給付的金額，顯然依該要點本身還
10 無法發生具體、於法有據的請求權，調降優存利息
11 的新法當然就沒有溯及既往的問題。...以公務人員
12 來說，依適用到 2018 年 6 月 30 日的公務人員退休
13 法第 10 條到第 17 條所生的退休人員的退休金請求
14 權，不但有明確的法律基礎，而且法律對於請求權
15 的發生有非常完整的規定，銓敘部在其審定函上會
16 把核定退休公務員的退休金請求權，包括退休給予
17 種類、人員等級、基數內涵、任職年限等都一一敘
18 明，因此在核定處分生效時，退休金請求權即已發
19 生，不再需要任何其他要件事實的合致才告確定，
20 則嗣後才調降退休金的規定如果也可適用於這些請
21 求權人，當然就是真正的溯及既往。⁴⁹」

- 22 (3) 周元浙副教授亦指出：「年金請求權之成立，需經
23 過長年自我給付累積而成，又是繼續性的長期給付

⁴⁹ 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第 284 期，2019 年 1 月。

關係，面臨國家立法裁減時，當事人之主張強度有所不同，任職期間，退休未屆，但年金請求權基礎已存在，且隨時間加長，期待的保護逐漸加強，但年金請求權尚未成立，法律的更改，即非真正溯及既往。但裁減對象為已經結算辦理退休取得年金請求權之人，就構成真正溯及既往，侵害既有財產權。

50」

2. 國家於公務員退休後（契約關係終結後）單方調整減損就公務員於退休前所承諾之退休金給付等內容，即屬真正溯及既往，與法治國原則中禁止溯及既往之精神相違背。於系爭條例修正公布前已退休之公務人員，其與國家間之公法上職務關係或契約關係均已發生終結，銓敘部於其退休時核定其自願退休案，其並得依據該核定處分所敘明之退休給予種類、人員等級、基數內涵、任職年限等，計算其終生退休金之內容，是其退休事實，即依法得向其雇用行政機關行使之退休金請求權，於系爭條例修正公布時，即已完全發生，無待任何其他法律上或事實上之要件合致即告確定，是屬已終結之事實，自不待言。系爭條例削減已退休公務人員之退休金總額，當屬真正溯及既往之情形，為憲法所不許。

貳、系爭條例第 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就任或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時，停止其領受月退休金權利，侵害退休公務人員之

⁵⁰ 周元浙，軍人年金制度改革之初探，法治國原則與 2018 年金改革，頁 389 起，2018 年 6 月。蔡維音，十八趴裁減以後？公務人員年金改革之界線，月旦法學教室，141 期，頁 7 起。

1 平等權、工作權、職業自由及財產權而違憲。

2 一、憲法第 15 條保障人民之工作權，其內涵包括人民選擇職業之自
3 由，（ 大院釋字第 510、584、637、655、649 號解釋等參照）。
4 依據 大院釋字第 637 號解釋，國家對於公務人員職業自由及工
5 作權之限制須有重要公益，其所採取之限制手段與目的達成間具
6 實質關聯性，而查，於釋字第 637 號解釋中 大院認為限制公務
7 員之職業選擇自由之重要公益為「維護公務員公正廉明」，該號
8 解釋所涉及之公務員旋轉門條款在於避免公務員於離職後憑恃其
9 與原任職機關之關係，因不當往來巧取私利，或利用所之公務資
10 訊助其任職之營利事業從事不正競爭，恐有利益衝突或利益輸送
11 之虞，亦有可能危害公務員因其與國家間公法契約所生之公正廉
12 明之忠誠義務，故限制公務員於離職後三年內，不得擔任與其離
13 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
14 行業務股東或顧問。

15 二、而查，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款顯與釋字第 637 號解釋中所
16 涉及之旋轉門條款不同，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退
17 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
18 時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：三、再任私
19 立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。」以支領或
20 兼領月退休金之公務人員再任私立學校職務且每月支領薪酬總額
21 超過法定基本工資時停止其退休金給付，顯已造成公務人員職業
22 自由、工作權及財產權之違憲限制，欠缺重要之公益目的，並且
23 所採取之絕對退休金剝奪，亦顯屬違反比例原則。

24 三、本條立法理由僅略記載為：「明定支領或兼領月退休金之退休人
25 員，因再任有給職務應停止領受月退休金之事由及權利恢復事

項。」（甲證 1 號）故本條之公益目的為何不明，已無法通過人民職業自由重要公益目的之檢驗。縱使依據立法過程之提案討論，本條稱為「肥貓條款」，目的似為禁止「支領雙薪」（甲證 2 號），惟查，公務人員之月退休金乃基於其與國家間之公法契約所應得之退休後之繼續性給付，本非「薪資」，根本無所謂立法過程所稱「支領雙薪」之問題。而關於所稱禁止「肥貓」之問題，於立法過程之討論中，不乏有立法委員提出：「大家對於『肥貓』的定義到底是什麼？超過基本工資就稱之為『肥貓』嗎？我認為，年金改革不應充斥著防弊與限制性的思維，否則將來人才的運用與流動將會是一灘死水，這就是台灣要的競爭力和未來發展的方向嗎？」、「我只想請問各位，如果公務人員的優秀人才將來要轉任公職、行政法人、政府捐贈的財團法人或轉投資公司，或是私校的職務，為什麼不能超過法定基本工資？如果他是個人才，我們難道不希望他能為這個國家和社會所用嗎？為什麼要用一個那麼嚴苛的限制性條款限制他另外再去兼職、再去貢獻所學及其經驗的條件？我認為這就是這次改革中充斥著的防弊思維，這種防弊的思維無法帶動台灣的進步和發展，只限制了人才再次為國家與社會所用的機會。如果我們只充斥著這樣的想法，台灣的未來要如何比其他國家擁有更高的競爭力？我認為這波改革少領的部分可以去改，但是若往限制人才的方向去改，對台灣不是一件好事，希望大家能好好思考。」（甲證 3 號）此外，在系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款限制下，將使原欲退休並轉任私立學校的公務人員，因此打消退休規劃，反而使公務員世代輪替之機會減少；而對於原已退休並已再任私立學校職務者而言，系爭條例縮減其原可得受領之退休金，則兩相權衡下，其離開私立學校教職之誘

1 因更大幅減少，不但無助於增加年輕世代之工作機會，反而致使
2 公務員及私立學校教職均更難開缺。

3 四、我國公務人員退休撫卹制度，自民國 32 年建制後，原係維持由政府
4 負擔退撫經費之「恩給制」，嗣因政治、經濟、社會環境急遽
5 變遷，於民國 84 年 7 月 1 日起，改採共同提撥制。退撫基金費用
6 之撥繳，依法按公務人員之提撥費率，按月由政府撥繳 65%，個
7 人自繳 35%。換言之，公務員於民國 84 年起，其在職期間每月固
8 定提撥之金額，應確實作為退休金之給付加以領取。惟今前述條
9 款未查及此，竟全數剝奪就任或再任私立學校教職公務員當月之
10 退休金，僅給予法定基本工資之保障，亦顯侵害退休公務人員之
11 財產權、工作權及職業自由而構成違反比例原則之違憲限制。

12 五、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款僅針對支領或兼領月退休金之公務
13 員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者停
14 止給付退休金，無論系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定是否為
15 禁止雙薪或肥貓等理由，該限制與所欲達成目的並無實質正當之
16 關聯，構成欠缺實質正當理由之差別待遇，違反憲法第 7 條所保
17 障之平等權。

18 (一) 按 大院釋字第 666 號解釋理由書明揭：「憲法第七條所揭示
19 之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在
20 法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之
21 處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。」釋字第 682 號
22 解釋理由書亦指出：「憲法第七條保障人民平等權，旨在防
23 止立法者恣意，並避免對人民為不合理之差別待遇。法規範
24 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
25 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

達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定。」

(二) 系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定無論是否係在禁止雙薪或肥貓，惟該等目的欠缺實質正當公益目的已如上述，且查，僅針對已退休公務人員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者予以完全剝奪退休金之給付，顯然欠缺差別待遇之實質正當理由。且查，公務人員退休之際本得自由選擇欲領取月退休金、兼領月退休金或者一次退休金，僅依法有領取退休金方式之差異，並無本質上之不同，彼此間顯然具備「可相提並論性」，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款僅針對領取「月退休金」者就任或再任私立學校職務進行規範，對於領取「一次退休金」的退休公教人員卻無相關限制，就同一事實原因予以不同效果規範，卻無實質正當之區分理由，亦顯然違背憲法第 7 條之平等權。

參、聲請人另聲請變更釋字第 717 號解釋，相關補充理由容後補陳，尚祈請 大院查察。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

中華民國 108 年 06 月 14 日

具狀人： 聲 請 人 林德福
李鴻鈞
王育敏

撰狀人： 代 理 人 李念祖 律師



1 證物：

2 甲證1號：立法院第9屆第3會期第8次會議議案關係文書公務人員退休撫卹
3 法草案第77條說明

4 甲證2號：立法院公報第106卷第69期院會紀錄系爭條例第77條條文對照表

5 甲證3號：立法院公報第106卷第68期院會紀錄系爭條例第77條逐條討論

國民黨黨團委員對各條文所提意見	親民黨黨團修正動議	時代力量黨團修正動議	民進黨黨團修正動議	審查會保留或通過條文經款部再研提條文	考試院提案	民進黨黨團提案委員殷宜康等 24 人提案	時代力量黨團提案親民黨黨團提案	審查會保留修正動議
				項各款情形之一者，停止領受月退休金或遺屬年金之權利。				
<p>77</p> <p>領事簽證： 第七十七條 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： 一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪俸）之機關（構）或團體之職務且每月支領薪俸總額超過第四條所定最低保障金額。 二、再任下列職務且每月支領薪俸總額超過第四條所定最低保障金額： （一）行政法人或公法人之職務。 （二）由政府原始捐助（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之職務。 （三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。 （四）受政府直接或間接控制其人</p>			<p>第七十七條 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： 一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪俸）之機關（構）、學校或團體之職務且每月支領薪俸總額超過法定基本工資。 二、再任下列職務且每月支領薪俸總額超過法定基本工資： （一）行政法人或公法人之職務。 （二）由政府原始捐助（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之職務。 （三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。 （四）受政府直接或間接控制其人</p>	<p>（均予以保留，送院會處理） 第七十七條 經款部再研提條文： 第七十七條 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： 一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪俸）之機關（構）或團體之職務且每月支領薪俸總額超過第四條所定最低保障金額。 二、再任下列職務且每月支領薪俸總額超過第四條所定最低保障金額： （一）行政法人或公法人之職務。 （二）由政府原始捐助（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之職務。 （三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。</p>	<p>第七十七條 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： 一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪俸）之機關（構）或團體之職務且每月支領薪俸總額超過第四條所定最低保障金額。 二、再任下列職務且每月支領薪俸總額超過第四條所定最低保障金額： （一）行政法人或公法人之職務。 （二）由政府原始捐助（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之職務。 （三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。 （四）受政府直接或間接控制其人</p>	<p>民進黨黨團提案： 第七十七條 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： 一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪俸）之機關（構）或團體之職務且每月支領薪俸總額超過法定基本工資。 二、再任下列職務且每月支領薪俸總額超過法定基本工資： （一）行政法人或公法人之職務。 （二）由政府原始捐助（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之職務。 （三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。 （四）受政府直接或間接控制其人</p>	<p>時代力量黨團提案： 第七十條 退休人員經審定支領或兼領月退休金面有下列情形之一者，應即停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之： 一、<u>犯貪污治罪條例之刑罰法論罪重之罪，經判處監禁或入監服刑期間。</u> 二、<u>褫奪公權，尚未復權。</u> 三、<u>因案被通緝期間。</u> 四、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪俸）之機關（構）或團體之職務且每月支領薪俸總額超過法定基本工資。 五、再任下列職務且每月支領薪俸總額超過法定基本工資： （一）行政法人或公法人之職務。 （二）由政府原始捐助（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之職務。 （三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。</p>	

國民黨黨團委員對各條文所提意見	親民黨黨團修正動議	時代力量黨團修正動議	民進黨黨團修正動議	審查會保留或通過條文註放部研提條文	考試院提案	民進黨黨團提案委員段宜康等 24 人提案	時代力量黨團提案親民黨黨團提案	審查會保留修正動議
<p>務之下列團體或機構之職務：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>三、再任私立學校職務且每月支領薪額總額超過第四條所定最低保障金額。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。</p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構置(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。</p> <p>何志恩版： 第七十七條 退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務超過其最後在職時之二分之一者，且有下列情形時，並其當年年度核發之金額減發六成五。至原因消滅時恢復之：</p> <p>一、再任由政府編列預算支給俸(薪)給、待遇或公費(以下簡稱薪優)之機關(構)或團體之職務且每月支領薪優總額超過其最後在職時之二分之</p>			<p>： 1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>三、再任私立學校職務且每月支領薪額總額超過法定基本工資。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。</p> <p><u>公務人員月退休金發放或支給機關查知退休公務人員再於第一項所定機關(構)、學校、團體及法人參加保險時，得先何項發給其月退休金，俟退休公務人員轉具其再任每月支領薪優總額未超過法定基本工資之相關證明申復後，再予恢復發給並補發其停發之月退休金。</u></p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構置(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。</p>	<p>務。</p> <p>(四)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：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>三、再任私立學校職務且每月支領薪額總額超過第四條所定最低保障金額。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。</p> <p><u>公務人員月退休金發放或支給機關查知退休公務人員再於第一項所定機關(構)、學校、團體及法人參加保險時，得先暫停發給其月退休金，俟退休公務人員轉具其再任每月支領薪優總額未超過第四條所定最低保障金額之相關證明申復後，再予恢復發給並補發其停發之月退休金。</u></p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構置(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊</p>	<p>或機構之職務：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>三、再任私立學校職務且每月支領薪額總額超過第四條所定最低保障金額。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。</p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構置(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。</p>	<p>或機構之職務：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>三、再任私立學校職務且每月支領薪額總額超過法定基本工資。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。</p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構置(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。</p> <p>委員段宜康等 24 人提案： 第七十七條 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：</p> <p>一、再任由政府編列預算支給俸(薪)給、待遇或公費(以下簡稱薪優)之機關(構)或團體之職務且每月支領薪優總額超過法定基本工資。</p>	<p>額百分之二十以上事業之職務。</p> <p>(四)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：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>六、再任私立學校職務且每月支領薪額總額超過法定基本工資。</p> <p>七、其他法律有特別規定。</p> <p>本法公布施行前已有前項第六款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。</p> <p><u>領受月退休金或兼領月退休金之權利，應即停止發給月退休金或還歸年金之權利。</u></p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第五款所列機構置(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。</p> <p>親民黨黨團提案： 第七十七條 退休人員</p>	

國民黨黨團委員對各條文所提意見	親民黨黨團修正動議	時代力量黨團修正動議	民進黨黨團修正動議	審查會保留或通過條文並放部再研提條文	考試院提案	民進黨黨團提案委員段宜康等 24 人提案	時代力量黨團提案親民黨黨團提案	審查會保留修正動議
<p>項第二款所列機構董(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。</p>						<p>(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。</p>	<p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>三、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過第四條所定最低保障金額。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。</p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構董(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。</p> <p>前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。</p>	
<p>78</p> <p>柯志恩版： 第七十八條 公務人員退休後再任下列職務每月所領薪酬，不適用前條所定不得超過其離職在職薪給二分之一之規定： 一、受聘(僱)執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。 二、受聘(僱)擔任山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療機關(構)，從事基層醫療照護職務。</p> <p>吳志揚版： 第七十八條 公務人員退休後再任下列職務每月所領薪酬，不適用前條所定不得超過其離職在職薪給二分之一之規定： 一、受聘(僱)執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。 二、受聘(僱)擔任山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療機關(構)，從事基層醫療照護職務。</p>			<p>第七十八條 公務人員退休後再任下列職務每月所領薪酬，不適用前條所定不得超過法定基本工資之規定：</p> <p>一、受聘(僱)執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。</p> <p>二、受聘(僱)擔任山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療機關(構)，從事基層醫療照護職務。</p>	<p>(均予以保留，送院會處理) 第七十八條</p>	<p>第七十八條 公務人員退休後再任下列職務每月所領薪酬，不適用前條所定不得超過最低保障金額之規定：</p> <p>一、受聘(僱)執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。</p> <p>二、受聘(僱)擔任山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療機關(構)，從事基層醫療照護職務。</p>	<p>民進黨黨團提案： 第七十八條 公務人員退休後再任下列職務每月所領薪酬，不適用前條所定不得超過法定基本工資之規定： 一、受聘(僱)執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。 二、受聘(僱)擔任山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療機關(構)，從事基層醫療照護職務。</p> <p>委員段宜康等 24 人提案： 第七十八條 公務人員退休後再任下列職務每月所領薪酬，不適用前條所定不得超過最低保障金額之規定： 一、受聘(僱)執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。 二、受聘(僱)擔任山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療機關(構)，從事基層醫療照護職務。</p>	<p>時代力量黨團提案： 第七十一條 公務人員退休後再任下列職務者，其每月所領薪酬，不適用第七十條所定不得超過法定基本工資之規定： 一、受聘(僱)執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。 二、受聘(僱)兼任政府機關(構)或各公立醫療院所(中心)之醫療照護或監護工作，且每月所領薪酬總額不超過公立醫療院所(一)級最高俸級之俸額或其俸額或俸額加給總額百分之</p>	

國民黨黨團委員對各條文所提意見	親民黨黨團修正動議	時代力量黨團修正動議	民進黨黨團修正動議	審查會保留或通過條文並致部再研提條文	考試院提案	民進黨黨團提案委員殷宜康等 24 人提案	時代力量黨團提案親民黨黨團提案	審查會保留修正動議
<p>二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過其最後在職職給二分之一：</p> <p>(一)行政法人或公法人之職務。</p> <p>(二)由政府原始捐助(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之職務。</p> <p>(三)由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。</p> <p>(四)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：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>三、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過其最後在職職給二分之一。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下一個學年度起施行。</p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一</p>				<p>考量而經主管院核准者，不在此限。</p>		<p>二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：</p> <p>(一)行政法人或公法人之職務。</p> <p>(二)由政府原始捐助(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之職務。</p> <p>(三)由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。</p> <p>(四)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：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p> <p>2. 事業機構及其所屬團體或機構。</p> <p>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。</p> <p>本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下一個學年度起施行。</p> <p>退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一</p>	<p>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：</p> <p>一、再任由政府編列預算支給俸(薪)給、待遇或公費(以下簡稱薪調)之機關(構)或團體之職務且每月支領薪酬總額超過第四條所定最低保障金額。</p> <p>二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過第四條所定最低保障金額：</p> <p>(一)行政法人或公法人之職務。</p> <p>(二)由政府原始捐助(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之職務。</p> <p>(三)由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。</p> <p>(四)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：</p> <p>1. 財團法人及其所屬團體或機構。</p>	

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國106年4月7日印發

院總第 234 號 委員提案第 20439 號

案由：本院民進黨黨團，有鑑於現行公務人員退休及撫卹制度對公務人員退休生活保障發揮有效功能，但實施迄今由於客觀情境已然迥然異於退撫新制建制之初，致公務人員過早退休、政府菁英人力快速流失、政府退撫經費支出日益成長及退撫基金財務危機顯現等影響國家永續發展之情事。故為確保制度建構之合理性與永續性，符合社會公平與世代正義，爰擬具「公務人員退休撫卹法草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：民主進步黨立法院黨團
柯建銘 葉宜津 李俊俤

公務人員退休撫卹法草案

名	稱	說	明
公務人員退休撫卹法		<p>一、因應我國人口結構高齡化及少子女化之發展趨勢及各年金基金財務危機，爰參酌當前世界先進國家年金改革經驗及總統府年金改革委員會方案草案，妥慎規劃公務人員退撫制度改革方案，積極因應處理現行公務人員退休制度仍存有退休年齡過早、退休所得替代率過高、18%優惠存款制度不合理，以及退休金準備不足等問題，並兼顧退休人員權益、社會整體資源公平分配及財務永續之原則，期使公務人員退撫制度更為合理健全。</p> <p>二、復考量公務人員退休法（以下簡稱原退休法）及公務人員撫卹法（以下簡稱原撫卹法）係自三十二年十一月六日分離立法，惟上開退撫二法之適用對象、給與基數內涵、年資採計原則、公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）提撥費率、請求權時效等相關規範均屬相同，予以合併規範。</p>	
條	文	說	明
第一章	總則	章名	
第一節	通例	節名	
第一條	公務人員之退休或撫卹，依本法行之。	<p>一、明定立法目的。</p> <p>二、本法係配合公務人員退撫制度改革方案之推動而制定。本條規定公務人員之退休及撫卹事項，應以本法為據；其中公務人員之資遣、發還退撫基金費用或由退休權利衍生之遺屬一次金或遺屬年金事項，屬廣義之退休範疇，亦應依本法辦理。</p> <p>三、相關條文及立法體例 (一)原退休法第一條 公務人員之退休，依本法行之。 (二)原撫卹法第一條 公務人員之撫卹，依本法行之。</p>	
第二條	本法之主管機關為銓敘部。	明定本法主管機關。	
第三條	本法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。 前項人員退休、資遣或撫卹之辦理，	<p>一、明定本法之適用對象。</p> <p>二、第一項參照原退休法第二條第一項及原撫卹法第二條第一項規定，明定本法適用對象，</p>	

	<p>(二)原撫卹法第十條</p> <p>公務人員死亡時，其遺族有下列情形之一者，不得請領撫卹金：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、褫奪公權終身。 二、動員戡亂時期終止後，犯內亂罪、外患罪，經判刑確定。 三、未具中華民國國籍。 <p>公務人員遺族於領受年撫卹金期間，如有前項第一款、第二款、死亡、拋棄或喪失中華民國國籍情形之一者，喪失其年撫卹金領受權。</p>
<p>第七十六條 退休人員經審定支領或兼領月退休金而有下列情形之一者，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 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，尚未復權。 三、因案被通緝期間。 四、其他法律有特別規定。 <p>領受月撫卹金或遺屬年金之遺族有前項第一款至第三款情形之一者，停止領受月撫卹金或遺屬年金之權利。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定支領或兼領月退休金之退休人員或支領月撫卹金、遺屬年金之遺族應停止領受月退撫給與之事由及權利恢復事項。 二、第一項規定支領或兼領月退休金之公務人員應停止領受月退休金之法定事由。 三、第二項規定支領月撫卹金或遺屬年金之遺族應停止領受月撫卹金或遺屬年金之法定事由。 四、相關條文及立法體例 <p>(一)原退休法第二十三條第一項第一款至第三款</p> <p>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：</p> <ol style="list-style-type: none"> 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。 <p>(二)原退休法第二十三條第六項</p> <p>領受月撫慰金之遺族，有第一項第一款至第三款情形者，停止領受月撫慰金之權利。</p>
<p>第七十七條 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：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、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。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定支領或兼領月退休金之退休人員，因再任有給職務應停止領受月退休金之事由及權利恢復事項。 二、第一項規定支領或兼領月退休金之公務人員因再任公職等應停止領受月退休金之事由。又參照司法院釋字第二八〇號解釋意旨，退休公務人員退休所得如低於法定基本工資即難以維持退休人員基本生活，爰將現行再任

二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：

- (一)行政法人或公法人之職務。
- (二)由政府原始捐助(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之職務。
- (三)由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。
- (四)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：
 - 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。

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。

本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。

退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構董(理)事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。

前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。

停止領受月退休金權利之限制標準，定為法定基本工資。

三、審酌退休人員再任私立學校職務且每月支領俸(薪)給、待遇或公費總額已達第四條所定最低保障金額者，於本法公布施行前原無須停止領受月退休金之權利，爰針對本法公布前已再任上開職務者，給予過渡期間，俾供審酌是否繼續任職，爰於第二項明定過渡規定。

四、第三項及第四項規定支領或兼領月退休金人員再任本條第一項第二款所列機構之董(理)事長或執行長者，其任職年齡之限制。

五、相關條文及立法體例

原退休法第二十三條

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。

宣讀第七十七條協商條文。

第七十七條 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：

一、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）、學校或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。

二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：

（一）行政法人或公法人之職務。

（二）由政府原始捐助（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之職務。

（三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。

（四）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：

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。

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。

本法公布前已有前項第三款情形者，自本法公布施行後之下個學年度起施行。

公務人員月退休金發放或支給機關查知退休公務人員再於第一項所定機關（構）、學校、團體及法人參加保險時，得先暫停發給其月退休金，俟該退休公務人員檢具其再任每月支領薪酬總額未超過法定基本工資之相關證明申復後，再予恢復發給並補發其經停發之月退休金。

退休人員經審定機關審定支領或兼領月退休金而再任第一項第二款所列機構董（理）事長及執行長者，其初任年齡不得逾六十五歲。

前項人員任期屆滿前年滿七十歲者，應即更換。但有特殊考量而經主管院核准者，不在此限。

主席：現在依登記順序發言，第一位請柯委員志恩發言。

柯委員志恩：（20 時 17 分）主席、各位同仁。第七十七條用白話文說，就是杜絕雙薪肥貓的條款；支領月退的人員轉任公職、行政法人、政府捐贈的財團法人、轉投資公司以及私校職務，假如薪資超過法定基本工資，則必須停領退休金。針對這個問題，本席曾在委員會及協商過程不斷的表達我的立場，其實這也代表非常多公教人員的立場，但是非常可惜的，並沒有得到大家的支持。我想利用這個機會，把當初的主張再陳述一遍。我個人認為，基本工資是 21,009 元，門檻實在太低了。事實上，公私部門人力的交流絕對不是一件壞事，應該鼓勵，我們反對的是支領雙薪，我們不是反對公私人力的交流，大家首先必須建立這個前提。社會對雙薪肥貓反彈，是因為過去有非常多支領高薪的高官，退休之後再到財團法人占肥缺，領雙倍的高薪，其實我們學校中也非常多。因為引起社會不平，所以我們才需要修法限制，但是我還是認為修法絕

對不能夠矯枉過正，有些基層公務人員退休之後的月退休金不是太多，而且在年金大砍之後，他們仍然有養家的需求，需要再任、兼職，重新進入職場，如果用基本工資當做限制門檻的話，實在太低。尤其現在國人的平均壽命拉長，不少人仍然在退休之後從事其他工作，而且有些人比較晚結婚生子，退休之後又逢子女在學的話，超過 21,009 元就要全砍，對退休又有能力轉任者，實在太過嚴苛。

我主張以超過在職薪資 1/2 作為標準，也就是月平均報酬超過退休前所得一半以上的時候，才停發六成五比例的退休金，等這個原因消除之後再恢復發給。我個人認為，三成五是公務人員自提的、自行負擔的，即使他是領雙薪，三成五的部分應該還是讓他繼續支領才合情合理。遺憾的是，銓敘部認為退撫制度分為新舊制，他把這三成五定義為恩給制，所以認為用這樣劃分可能不太妥當，但我個人認為這只是銓敘部怕麻煩而已。我還是再次強調一個重點，改革的手段一定要溫和，制度的設計應該要更合情合理，不要變相變成一種懲罰，如果連自繳的部分都要砍的話，對於很多再任的低階公務員來說，我們認為這有很大的討論空間。

主席：請林委員為洲發言。（不在場）林委員不在場。

請蔣委員乃辛發言。

蔣委員乃辛：（20 時 20 分）主席、各位同仁。從年金法案開始，我就講到基金收益的問題，基金收益非常重要，年金是否會倒閉，基金收益占了絕大部分。我手中有一本 105 年銓敘部的精算報告，其中的政府別基金提撥狀況彙整表提到，中央政府未提存精算應計負債 8,862 億元，已提撥比例只有 19%，沒有提撥的部分占 81%；直轄市政府未提存精算應計負債 7,366 億元；縣市政府 3,908 億元；鄉鎮公所 357 億元；公營事業 700 億元，總計 2 兆 1,196 億元。今天政府為什麼不敢提基金收益的問題？這就是最大的因素，政府的未提存精算應計負債就有二兆一千一百多億元，這是到民國 103 年 12 月 31 日的數字，如果算到 106 年的話，還要再加上多少億元？如果政府不提存這些錢的話，基金的收益怎麼會增加？政府一直不敢講未提存精算應計負債，只會拚命砍掉公教人員的支出，政府該提存的錢為什麼不提？在整個年金改革的方案裡，從來不提，就希望大家不要看到這份報告，希望大家不要看到這個表格，這樣政府的責任就可以免除，把帳算在軍公教身上，說他們不公不義，這是有為的政府嗎？這是有擔當的政府嗎？其實政府該提存而不提存的錢有 2 兆多元，以百分之三的報酬率計算，一年有 600 億元的收益，這樣我們的年金還要改嗎？我相信大家手上都有這本基金報告，大家翻翻看就可以知道基金的問題在哪裡，是在政府！謝謝。

主席：請徐委員永明發言。（不發言）徐委員不發言。

請王委員育敏發言。

王委員育敏：（20 時 24 分）主席、各位同仁。有關第七十七條，無論是在委員會或是在朝野協商討論時，柯志恩委員對這一條的著墨非常多，當時本席也都在現場參與了整個協商的過程，第七十七條原本的用意是想要杜絕雙薪肥貓的現象，但是最後產生的條款竟是，再任職務支領薪資如果超過法定基本工資者就要停領退休金，目前的法定基本工資是 21,009 元。大家對於「肥

貓」的定義到底是什麼？超過基本工資就稱之為「肥貓」嗎？我認為，年金改革不應充斥著防弊與限制性的思維，否則將來人才的運用與流動將會是一灘死水，這就是台灣要的競爭力和未來發展的方向嗎？

記得今天我也提過新加坡的經驗，新加坡用人唯才，只要你是個人才，就會想盡辦法挖角你，即使你在其他國家，也會想辦法到那邊招攬你，所以新加坡來台灣要了我們的幼教老師，他們是這波年改的對象；也來招募我們的警察去擔任他們的保安警察，他們也是這波年改的對象；人家開出的條件都比台灣好太多了。

我只想請問各位，如果公務人員的優秀人才將來要轉任公職、行政法人、政府捐贈的財團法人或轉投資公司，或是私校的職務，為什麼不能超過法定基本工資？如果他是個人才，我們難道不希望他能為這個國家和社會所用嗎？為什麼要用一個那麼嚴苛的限制性條款限制他另外再去兼職、再去貢獻所學及其經驗的條件？我認為這就是這次改革中充斥著的防弊思維，這種防弊的思維無法帶動台灣的進步和發展，只限制了人才再次為國家與社會所用的機會。如果我們只充斥著這樣的想法，台灣的未來要如何比其他國家擁有更高的競爭力？我認為這波改革少領的部分可以去改，但是若往限制人才的方向去改，對台灣不是一件好事，希望大家能好好思考。

主席：各黨團推派登記發言之委員均已發言完畢，請問院會，第七十七條照協商條文通過有無異議？（無）無異議，照協商條文通過。

宣讀第七十八條協商條文。

第七十八條 公務人員退休後再任下列職務每月所領薪酬，不適用前條所定不得超過法定基本工資之規定：

- 一、受聘（僱）執行政府因應緊急或危難事故之救災或救難職務。
- 二、受聘（僱）擔任山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療機關（構），從事基層醫療照護職務。

主席：現在依登記順序發言，第一位請徐委員榛蔚發言。

徐委員榛蔚：（20時28分）主席、各位同仁。第七十八條規定的是公務人員退休後再任特定職務，得不受再任每月所領薪酬超過第四條所定之最低保障金額，而應停止支領月退休金之規範。本席認為無論採取的是考試院版的最低保障金額，還是民進黨及時代力量黨團版本的法定基本工資，我認為最好的是柯志恩委員所提之最後在職薪給二分之一的版本。為因應國家發生緊急及危難事件，避免阻礙救災、救難工作之進行，如此排除適用確有其必要。再者，審酌醫療救護的工作關係人民生命安全甚鉅，且目前各大醫療院所醫療人力不足已相當嚴重，特別是我國因地理環境特殊，多為山地與離島，致使早期醫療資源大多集中在都會地區，造成許多偏鄉地區民眾就醫非常不方便。為具體落實保障偏遠地區醫療弱勢族群，爰將山地、離島或其他偏遠地區之公立醫療院所機構從事基層醫療照顧職務明列於第二款。

另外，鄭天財委員所提版本於第二款中特別指明原住民地區，主要是為凸顯政府對原住民醫