

107 年度憲一字第 3 號立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人聲請公務人員退休資遣撫卹法解釋案言詞辯論爭點聲明書

聲請人：林德福

李鴻鈞 年籍詳卷

王育敏

代理人：鄧民治律師 設籍：新北市新店區中興路三段

221-7 號 14 樓

電話：(02)29116248

一、公務人員退休資遣撫卹法(下稱系爭法律)第 4 條名詞定義、第 18 條自願退休資格、第 36 條系爭法律施行後就退休所得中優惠存款之計息規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害受規範對象之財產權？

(一) 關於系爭法律第 36 條，是否侵害受規範對象之財產權乙節：

1、關於支領一次退休金得辦理優存，係銓敘部會銜財政部於民國 49 年 10 月 31 日發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」據以辦理。

查一次公保養老給付優惠存款利息，銓敘部早於 63 年 12 月間訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」(已廢止)，自此即有退休公務人員公保養老給付得辦理優惠存款利息之制度。其間經 95 年修正上開要點，嗣於民國 100 年施行之「公務人員退休法」(以下簡稱退休法)第 32 條第 1 項明文規定：「退撫新制實施前任職年資，依前條或退撫新制實施前原規定

標準核發之一次退休金及退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付，得由臺灣銀行股份有限公司辦理優惠存款。」優存利息從此受法律制度之保障。優存利息係公務人員退休時終結其與國家間公法上職務法律關係時可得之法定退休給與，查中央法規標準法第 5 條規定，關於人民權利、義務事項應以法律定之，復查系爭法律第 73 條明文規定：「公務人員或其遺族請領退撫給與及優存利息等權利，應於行政程序法所定公法上請求權時效內為之」，係將請領退休金及優存利息之「權利」並列，依一般法律原則，足認該二者係屬同一性質，基上所述，同受憲法第 18 條及第 15 條財產權之保障，自屬無疑。

2、查公務人員退休法第 32 條第 3 項規定略以，退休所得以月退休金及公保養老給付優惠存款每月利息計算。經計算核定之優存利息自屬法定退休給與。復依退休法第 32 條第 5 項授權於 100 年 2 月 1 日訂定之「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」（以下簡稱優存辦法）第 5 條第 1 項規定，「本辦法施行前已退休人員兼具退撫新制實施前、後任職年資，且支（兼）領月退休金者，於本辦法施行後，應按中華民國九十九年之待遇標準，依前條規定，重新計算其公保優存金額。」銓敘部依此規定對於之前已退休之此類公務人員均重新審定其公保養老給付得辦理優惠存款之金額。對於上開辦法施行後之退休公務人員則依退休法及該辦法審定其公保養老給付得辦理優惠存款之金額。該二類人員之審定函所附之計算單明確載明公保養老給付優惠存款每

月利息之金額。至於在上開辦法施行前已退休，且僅具退撫新制施行前任職年資者，仍依原核定之優惠存款金額辦理優惠存款（優存辦法第 2 條第 3 項參照）。

- 3、支領一次退休金或公保養老給付之退休公務人員其按月請領優存利息之權利亦為至死亡為止（公務人員退休法第 32 條第 6 項、第 24 條第 1 款規定參照）。換言之，與月退休金請求權同為確定既得之終身定期金請求權殆無疑義。

(二)系爭法律第 36 條違反禁止法律溯及既往原則，其理由與次題系爭法律第 37 條相同，容後一併論述。

二、依系爭法律第 37 條、第 38 條有關係爭法律施行前(後)退休者，每月退休所得，不得超過各年度退休所得替代率上限；於系爭法律施行後之月退休所得不得逾越第 37 條附表三依服務年資核定之所得替代率上限計算金額規定，是否違反法律不溯及既往原則？信賴保護原則？比例原則？

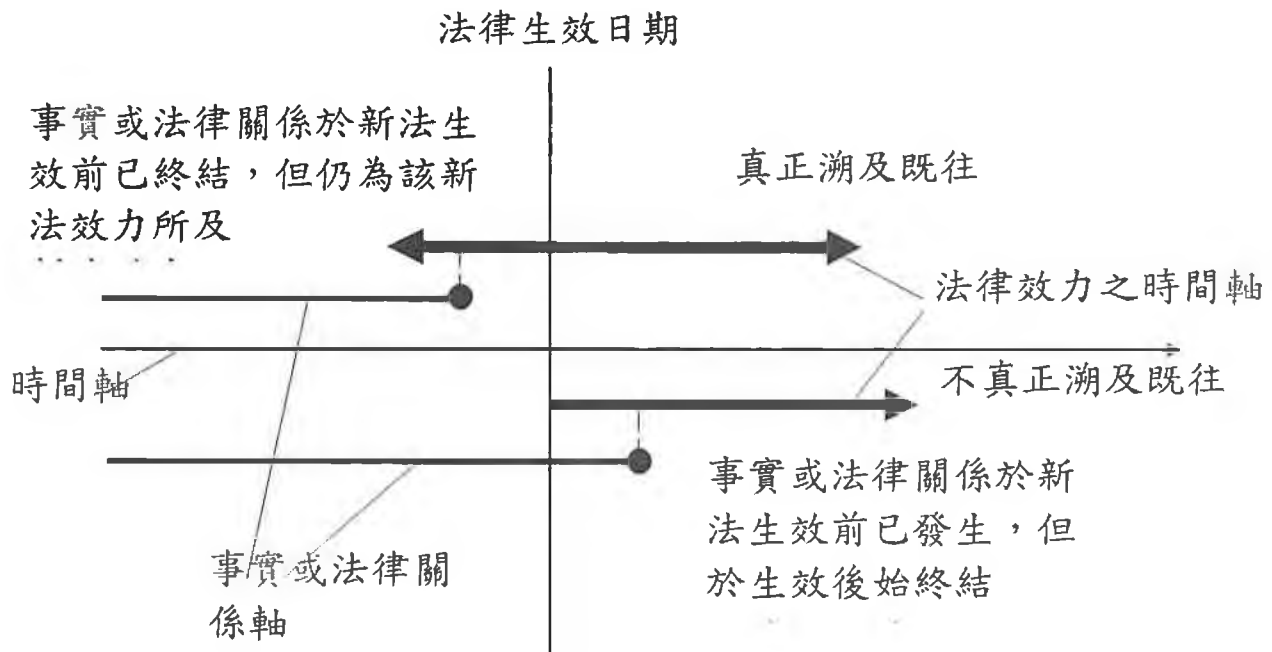
(一) 系爭法律第 37 條及附表三違反禁止法律溯及既往原則：

1. 真正溯及既往與不真正溯及既往之釐清

- (1) 按大法官釋字第 577 號解釋：「新訂生效之法規，對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。」

- (2) 復查大法官 620 號解釋理由書略以：「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。」換言之，新法規範之法律關係如於新法生效施行前已完全實現時，即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之原有法律，根據原有法律定其法律效果。
- (3) 繼查最高行政法院 90 年判字第 671 號判決：「惟查法律不溯既往原則，乃基於法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束法律適用及立法行為之法治國家基本原則，其意義在於對已經終結的事實，原則上不得嗣後制定或適用新法，以改變其原有之法律評價或法律效果。至於繼續的事實關係或法律關係進行之中，終結之前，依原有法律所作法律評價或所定法律效果尚未發生，而相關法律修改時，則各該繼續的事實或法律關係一旦終結，原則上即應適用修正生效的新法，除法律有明文規定者外，不得適用已失效的舊法，此種情形，並非對於過去已經終結的事實，適用終結後始生效之新法（真正溯及），而是在繼續的事實或法律關係進行中，以將來法律效果之規定，連結部分屬於過去的構成要件事實（不真正溯及），既非法律溯及適用，於法治國家法安定性及信賴保護之要求，原則上並無抵觸。」

- (4) 又大法官釋字第 717 號解釋理由第四段略以，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）。
- (5) 另德國憲法法庭就真正溯及定性為「法律效果的溯及」，指把新法規的效力往前延伸到該規範生效之前。而非真正溯及則為「構成要件的回溯扣合」，指僅就新規範事實的適用範圍而非時間的適用範圍，往前延伸到規範公布前已經發生的要件事實上。（引述自台灣行政法學會主編「年金改革施行後若干憲法問題之研究」，蘇永欽教授所撰「立法不溯及既往的憲法界線——真正和非真正溯及念的釐清」）
- (6) 茲以圖示區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」如下：（以下簡稱圖 1）



- (7) 綜上所述，新法規所規範之構成要件法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而於新法施行後始終結者，應適用新法規，係屬不真正溯正既往。惟如新法規，所規範之構成要件法律關係，於新法規施行前業已終結，而新法規之効力向前延伸至該終結之構成要件法律關係，致變更其原有之法律效果，則為真正溯及既往。

2. 溯及既往與是否容許溯及既往係不同之概念

大法官釋字第 751 號解釋：如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果有利於人民者，即無違信賴保護原則，非法律不溯及既往原則所禁止。反面言之，如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果不利於人民者，即有違信賴保護原則，為法律不溯及既往原則所禁止。

3. 系爭法律第 37 條及附表三對其施行前已退休公務人員之退休所得(含月退休金及優存利息)冠以所得

替代率，並就兼具退撫新制實施前、後年資並支領月退休金及優存利息之人員，依原公務人員退休法令已審定之所得替代率大幅刪減，並分十年(期)逐步調降，且據以重新計算已退休人員各年度之退休所得上限金額，減少其月退休金及優存利息之金額，係屬真正溯及既往，且不利於當事人，違反禁止法律溯及既往原則：

- (1) 公務人員於辦理退休時必須為現職公務人員，而於退休生效時同時終結其與國家之間之公務上職務法律關係：

查公務人員自到職日起長期繼續依法律、命令所定執行其職務（公務人員服務法第一條參照），而政府依據公務人員任用法核敘官職等級，依據公務人員俸給法給付法定給與，依據公務人員考績法辦理考績並發給考績獎金，且政府機關應提供公務人員必要之機具設備及良好工作環境，並應對其職務提供安全及衛生防護措施（公務人員保障法第 18、19 條參照）換言之，公務人員在職期間與國家間具有長期繼續性法律關係存在，此乃繼續性公法上職務關係（釋字第 433 號解釋參照）。又從新法第 37 條附表三來看，要領月退的公務員最少要有 15 年以上至 35 年之年資，在 15 年乃至 35 年在職與國家有公法上職務關係，自核定之退休生效日起其與國家公法職務法律關係即告終結。

- (2) 系爭法律第 37 條及附表三適用於已退休公務人員係屬真正溯及既往，且不利於當事人，違反禁止法律溯及既往之原則：

如前所述，自核定之退休生效日起公務員與國

家公法職務法律關係即告終結(並已適用當時退休法規，取得退休金請求權及優存利息請求權)，爰系爭法律第 37 條及附表三規定，將其效力向前延伸至施行前已終結之構成要件法律關係，致改變其月退休金請求權及優存利息請求權之內容，且不利於當事人，違反禁止法律溯及既往之原則，自屬無疑。

4. 為何要探討大法官釋字第 717 號解釋

立法委員黃國昌於立法院二讀會審查系爭法律第 37 條草案時發言略以，依大法官釋字 717 號解釋之真諦，對於已退休人員依該條草案規定，調降其退休所得係屬不真正溯及既往。另銓敘部之復審答辯及公務人員保障暨培訓委員會之復審決定，亦均引大法官釋字 717 號解釋並持相同之看法。因此必須就上開釋字第 717 號解釋作深入之探討，乃屬當然。

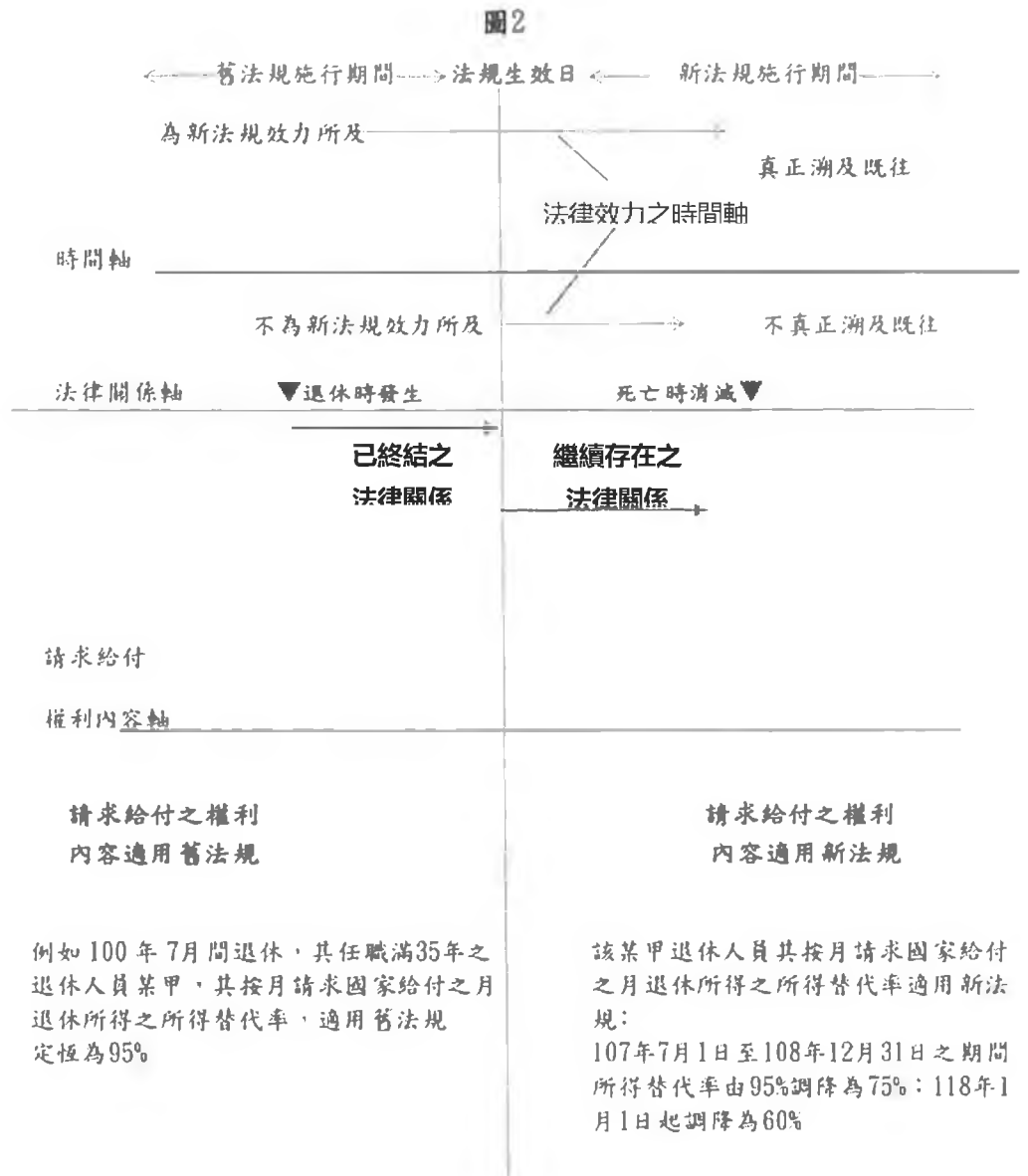
5. 經就釋字第 717 號解釋作深入探討後，吾人認為該解釋容有值得商榷之處應作變更解釋

- (1) 查釋字第 717 號解釋文：「銓敘部中華民國九十五年一月十七日增訂發布、同年二月十六日施行之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點(已廢止)第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項……，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，尚無涉禁止法律溯及既往之原則。上開規定生效前退休或在職之公務人員及

學校教職員對於原定之優惠存款利息，固有值得保護之信賴利益，惟上開規定之變動確有公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，上開規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，未違反信賴保護原則及比例原則。」

- (2) 又該號解釋理由第四段略以，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（本院釋字第六二〇號解釋參照）[以上簡稱 717 號解釋前段見解]，「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。系爭規定以退休公教人員每月退休所得不得超過依最後在職同等級或同薪級人員現職待遇計算之退休所得一定百分比之方式，對公保養老給付金額優惠存款設有上限，使其原得以優惠利率存款之金額，於系爭規定發布施行後減少，致其退休後之優惠存款利息所得顯有降低；同時亦減損在職公教人員於系爭規定生效前原可得預期之相同利益。惟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」[以上簡稱 717 號解釋後段見解]。(參考圖 2)



- (3) 從本理由書第四段由「717 號解釋前段見解」導不出「717 號解釋後段見解」，蓋前者以「**構成要件**之法律關係」之是否於新法規施行前業已終結，據以區分是否溯及既往(新法規效力及於施行前業已終結之構成要件法律關係者，為溯及既往)；而後者就「國家與退休公務人員」

而言，係就退休人員業經適用退休當時法規（就本案情形，係指退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，以下簡稱優存要點）已發生「法律效果之法律關係」（即請求給付之權義關係，亦即債之關係）「繼續存在」於新法規施行期間而適用新法，並非溯及適用於新法規生效前「業已終結」之法律關係，而認為非屬溯及既往。前、後段均使用「法律關係」一詞，但其內涵不同，係屬兩件事，前者為構成要件法律關係，亦即公務員與國家間公法上職務之法律關係（按優存利息請求權與月退休金請求權均係因公務員退休終結其與國家間公法上職務法律關係而取得對國家之權利，且銓敘部於核定退休處分中，也同時核定可辦理優存之公保養老給付金額）；後者為法律效果之法律關係，即請求權義之法律關係，亦即債之關係，前後欠缺三段論法之關聯性顯屬理由矛盾（謹按：717 號解釋前段見解係三段論法之大前提；銓敘部 95 年增訂實施之優存要點第三點之一第七項：「本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，……應按本點規定實施時待遇標準……計算每月退休所得……」及第八項：「前項人員每月退休所得超過第一項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老得辦理優惠存款之金額」等規定為小前提；717 號解釋後段見解為涵攝結論。依大前提及小前提，涵攝導出之正確結論應為溯及既往）。又釋字 717 號解釋將現職人員及已退休人員混為一談，實則，現職人員係屬「不真正溯及既往」（尚未適用退休法規退休），應適

用信賴保護原則，保障其「期待利益」，已退休人員係屬「真正溯及既往」（已於退休時適用退休法規退休）應適用禁止法律溯及既往原則，以保障其「既得之請求權」。綜上，釋字第 717 號解釋理由第四段本身理由矛盾，違反一般法律原則，應作變更解釋，實屬當然。

6. 另系爭法律施行前已退休人員之月退休金債權，係屬確定既得之法定終身定期金債權，其有基本債權及支分債權，變更支分債權之內容即屬變更基本債權之內容，且不利於當事人，即屬違反禁止法律溯及既往原則：

依公務人員退休法規定，不論是退撫新制施行(84年7月1日)前或後之退休金計算均採確定給付制，於核定退休時退休人員請領月退休金之債權內容(金額)已確定，且非採動態調整制，又公務人員其年齡及任職年資符合公務人員退休法所定退休以及支領月退休金之法定要件經銓敘部審定退休並支領月退休金者，自退休生效日起得依法支領經審定並計算之月退休金至死亡為止（退休法第 24 條第 1 款參照）。換言之，經審定之退休公務人員終身得按月向政府請求支領月退休金，此為確定既得之財產權即法定終身定期金債權。而退休公務人員終身定期金債權之性質，係債務人(即政府)應於退休人員死亡前，持續、規則、反覆按月給付核定退休時計算而得月退休金金額，且終身定期債權有基本權之終身定期金債權(屬基礎權利)及支分權之終身定期金債權(屬從屬權利)〔參照邱聰智教授所著新訂債法各論(下)第 436 至第 437 頁〕，基本債權於退休人員退休生效日即已確定

取得，按月請領月退休金之支分債權係從屬於基本權利，新法規在任何一個時點對支分債權之內容作變動之規定，就是變動基本債權之內容，也就是法律溯及既往適用，如果不利於當事人，即屬違反禁止法律溯及既往原則（釋字第 751 號參照）。就採確定給付制之退休金債權，依釋字第 717 號解釋意旨（上開「717 號解釋後段見解」參照），卻認為新法規就繼續性給付法律關係（即債之關係）自其實施後之支分債權的內容作不利益變動之規定，並未違反法律禁止溯及既往原則，依上述基本債權與支分債權其間關係的說明，確有作變更解釋之必要。

(二) 系爭法律第 36 條違反法律禁止溯及既往原則：

關於系爭法律第 36 條施行前已退休之公務人員，如前所述已取得優存利息確定既得終身定期金之請求權，依上開系爭第 37 條說明之同一理由，系爭法律第 36 條溯及適用其生效前已退休（亦即已終結與國家公法上職務之法律關係）人員，並變更優息請求權之內容，且不利於當事人，違反禁止法律溯及既往原則。

(三) 系爭法律第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條第 1 項均違反比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則
退萬步言，姑不論「禁止法律溯及既往原則」，系爭法律第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條第 1 項（以下簡稱上開系爭條文）之規定均違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則，應屬無效。

1. 有關違反比例原則：

(1) 公務人員退休金係公務人員退休法明定之法定給與，受憲法第 18 條及第 15 條之保障，在國家沒有破產情形下，政府依法給付退休金，其目的在保障退休公務人員生活條件與尊嚴，俾使其在職時無後顧之憂而戮力從公，使國家社會安定，施政得以順利推展，裨益於人民，即是最大之公益，絕無調降之餘地。況且退休金是政府基於雇主身份應給付受雇之退休人員之遞延薪資報酬，試問如雇主是私人公司，可以其財務不善為理由，對抗受僱人之退休金債權嗎？其理自明。

(2) 查大法官釋字第 717 號解釋，之所以對銓敘部於 95 年間增訂發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」相關規定，就兼具退撫新制施行前、後年資，並支領月退休金及優存利息之退休人員，以限定退休所得上限之方式，減少其原得辦理優惠存款之金額，使優存利息減少，解釋為合憲。其理由主要者有三：其一，公務人員依退休法所支領之退休給與不變。其二，優惠存款並未驟然歸零。其三，對於主管機關所採取之措施未逾越必要合理之程度，故而以未違反比例原則解釋該增訂之規定為合憲。上開第 717 號解釋之標的為行政規則時尚且採如此之觀點，嗣退休公務人員優存制度如前所述，已於 100 年納入法律規範，與退休金並列為法定退休給與，同受憲法第 18 條及 15 條之保障，依舉輕明重之一般法律原則，退休人員既得之優存利息請求權，應予更高程度之法律保障。換言之，優存利息請求權因上開系爭條

文規定而受到嚴重之侵害，自應採更嚴格之比例原則加以檢驗並認定係屬違憲，乃屬當然。

- (3) 按系爭法律第 36 條對於支領月退休金者，其優存利息以施行日起第一年半調降為 9%，二年半歸零方式立法，且因系爭法律第 37 條及附表三大幅刪減退休所得替代率之結果，大量退休人員於施行日（107 年 7 月 1 日）第 1 天其優存利息即歸零（系爭法律第 39 條第 1 項規定：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，應先扣減優存利息；其次扣減退撫新制實施前年資之月退休金〔含月補償金〕），系爭法律第 37 條及附表三大幅刪減退休人員所得替代率，以任職滿 35 年之人員為例，其第 1 年半所得替代率從原有之 95% 調降至 75%，爾後每年（期）調降 1.5%，至 10 年半後（118 年起）調降為 60%；退休人員其退休所得減少之比例達三成以上，幾近四成者，極為普遍，甚至有超過四成者，令人無法承受。如此立法，不但使優存利息歸零，亦大量扣減月退休金，開創退休人員優存利息歸零；月退休金被扣減之先例。違背與上開 717 號解釋有關比例原則之意旨，對於支領一次退休金者，其一次退休金及公保一次養老給付之優存利率亦從 18% 逐期大幅快速調整，至 114 年 1 月 1 日起，僅剩 6%，均屬嚴重違反比例原則，應屬無效。
- (4) 政府以公務人員退撫基金將於 2031 年面臨破產為由大幅調降已退休人員之退休所得，按公務

人員退休法令甫於民國 100 年修正施行，此期間國家財政健全穩定，且有稅捐超收情形。依據財政部及金融監督管理委員會 106 年 6 月 26 日發佈的「我國財政金融概況」指出：我國國有財產總值高達 9 兆 4232 億，各級政府舉借之一年以上公共債務未償餘額 6 兆 2143 億，不及 G D P 50%(日本 248%、美國 105.2%、加拿大 91.5%)。沒有外債，是世界各國少有的低。稅負占 G D P 12%，財政潛力無窮。外匯存底 4365 億美元，高居世界第 5 位。又近 10 年中央政府總預算，民國 97 年歲出編列 1.6858 兆元，到民國 106 年，增加到 1.9979 兆元，10 年間成長 3121 億元。社會福利支出，從 10 年前(民國 97 年)的 2968 億元，增加到民國 106 年的 4773 億元，10 年間增加 1805 億元。民國 106 年又追加編列 8800 億元的前瞻計畫。況且政府已將我國定位為：「WTO 已開發國家」足證國家財政與經濟狀況良好，絕無破產之可能。

查公務人員退撫基金由銓敘部經營管理並由考試院監理，公務人員已盡其依法扣繳應負擔費用之義務，基金如有經營管理不善或虧損情事，自應由政府負完全責任，蓋以退撫基金之監、管，不論管理制度及實際操作均係由政府完全掌控，上開系爭條文將其經營不善或虧損責任轉嫁由全體退休人員以大量扣減其退休所得之方式承擔，顯失公平，嚴重違反比例原則自不待言。

(5)基金如有經營不善或虧損之情形，政府應力謀檢討改進提高經營績效以充裕財源，始為正辦，查公

務人員（含軍公教）退休撫卹基金管理條例第 5 條規定：「本基金之運用及委託經營，由基金管理委員會擬訂年度計畫，經基金監理委員會審定後行之，並由政府負擔保責任。本基金之運用，其三年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行二年定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」近 10 多年來中央銀行實施低利率政策，台灣銀行二年定期存款利息僅 1% 多，等同解除基金管理者之經營績效責任，足證其制度不健全，而未見改善。

復查同條例第 8 條規定：「本基金...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。」準此，對於基金經營不善之情事依法應由政府提高經營效率或提高繳費費率或政府補助之途徑解決，政府不此之圖，上開系爭條文卻以退休人員優存利息歸零並大砍月退休金方式立法，已屬對退休人員優存利息及退休金之公法上財產請求權做出不必要限制，非屬達成目的之最小侵害手段，嚴重違反比例原則與憲法第 23 條規定有所抵觸。

(6)查退休人員月退休所得係維持其老年經濟生活唯一之所繫，且年齡越老，其消費需求越大，大量減少其退休所得金額不但侵害其財產權及生存權，而且否定了過去在工作崗位之努力及對國家之貢獻，更嚴重衝擊退休人員退休生活之經營與安排，損及人性尊嚴價值。同時對現職人員之退休所得亦做嚴苛之立法。準此，政府不但規避了過去劣質管理應負的責任，也為將來繼續劣質管理預留

空間，使退休人員無安寧之晚年，現職人員士氣低落不利久任，將來更難以羅致優秀人才蔚為國用，如此惡性循環將使具有公益性目的之公務員退休制度趨於瓦解崩盤，陷國家於萬劫不復之境，其所採取之手段所造成之損害與政府每年減少數十億或百億公庫支出之利益相較，誠屬天壤之差，其嚴重失衡無以復加，明顯違反比例原則牴觸憲法第 23 條規定。況依據國家發展委員會委託研究得知「年金改革制度」，對總體經濟與勞動市場均有不利之影響，併此敘明。

2. 有關違反誠信原則：

- (1) 按支領一次退休金、公保養老給付優惠存款制度自 49 年及 63 年起分別實施，而公務人員退休法自 32 年實施以來已有 76 年之歷史，公務人員均因信賴該二制度於退休後可取得相當之退休所得，以確保其晚年生活無憂因而於年輕時應考試服公職，窮其一生報效國家，服務社會。在職期間於在工作上及生活上受法令之拘束尤較一般人民為嚴謹（公務員服務法、貪污治罪條例參照），雖無優渥之薪俸，但期盼退休後在經濟生活上無後顧之憂，今以上述系爭條文大砍其退休所得，而且年齡越大領得越少，違反誠信原則，莫此為甚。尤其是 84 年 6 月 30 日以前退休者多已年近九十高齡，均難自理生活，政府卻以如此惡質立法殘忍以待、欠缺人道關懷。
- (2) 查上開條例第 8 條規定：「本基金...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。」按公務人員係與國家間發生公法上職務關係，其退休時，應給付退休所得之義務人為政府，換言之，退休人員退休所得請求權之相對人為政府，而非退撫基金。退撫基金係政府籌措退休準備金之機制，並非法人，更無破產之問題，其管理經營之良窳完全係屬政府本身之事務，斷不能以退撫基金經營管理不善或虧損之情事，對抗退休人員依法應領之退休所得(尤其是公務人員退休法對退休所得採確定給付制)。上述系爭條文之規定使政府法定應負之「最後責任」形同虛設，致有欺騙霸凌退休人員之實，更何況退撫新制施行前之月退休所得係屬恩給制，根本與退撫基金無關，政府卻以退撫基金破產為由，大量扣減退撫新制施行前之月退休所得，其嚴重違反誠信原則，應屬無效。

按系爭法律第 67 條規定略以，公務人員退休後所領月退休金，得衡酌退撫基金財務投資績效調低，不但使退休公務人員必須承受政府劣質經營管理之風險；而且實質上已將退休金給付之義務人由「政府」改變為「退撫基金」，益可證政府存心違反誠信原則。

3. 有關違反不當聯結禁止原則：

- (1) 查民國 84 年 6 月 30 日前公務人員退撫新制施行前之年資（尤其是 84 年 6 月 30 日以前退休者），其退休金及優存利息均係恩給制，每年由政府編列公務預算發放，並未由退撫基金支

出一分錢，亦即與退撫基金毫無關係；然而公務人員退撫基金（含軍、公、教）係編列基金預算，其經營管理不善，政府不尋上述既定之法律途徑處理，卻以基金破產為由，竟採上開系爭條文立法之方式，以扣減恩給制退休金及優存利息之手段，以遂行彌補退撫基金虧損與挹注退撫基金財源之目的(系爭法律第 40 條規定參照)，明顯違反不當聯結禁止原則，應屬無效。

- (2) 國家與公務人員間公法上之瞻養義務，不論恩給制或儲金制之退休制度，均不能改變國家對公務退休人員給付退休金之憲法上義務（釋字 433、605、658 號參照）。公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條也明定由政府負最後支付責任，各世代（包含上一代、這一代、下一代）的公務人員，每個人都與國家發生上述公法上之權義關係，上下代之間，軍公教人員彼此之間並無任何權義關係存在，上開系爭條文卻使政府不履行法定義務，而以代際正義為藉口，大砍退休人員退休所得，誠為先射箭再畫靶推卸法律責任之舉，其嚴重違反不當聯結禁止原則，應屬無效，明如觀火。

三、系爭法律第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規定，是否違反信賴保護原則？比例原則？

關於系爭法律第 39 條第 1 項規定違反禁止法律不溯既往之原則、比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則，已如前題說明。

謹狀

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 7 日

具狀人：聲請人 林德福

李鴻鈞

王育敏

撰狀人：代理人

鄧民治律師

