

107 年度憲一字第 3 號公務人員退休資遣撫卹法解釋案

釋憲聲請辯論意旨狀

蔡進良律師

96

目錄

壹、公務人員退休資遣撫卹法(下稱系爭退撫法)第 4 條名詞定義、第 18 條自願退休資格、第 36 條系爭條例施行後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？	1
一、系爭退撫法第 36 條限期取消或調降優惠存款利息，屬對憲法保障財產權之侵害	1
二、系爭退撫法第 36 條違反信賴保護原則；對於已退休公務人員，並有牴觸法律不溯及既往原則	4
三、系爭退撫法第 18 條關於自願退休年齡提高或年齡設限之規定，違反信賴保護原則	9
貳、依系爭退撫法第 37 條、第 38 條有關係爭退撫法施行前(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；於系爭退撫法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？	11
一、系爭退撫法第 37 條、第 38 條規定侵害公務人員於憲法保障之財產權，違反比例原則及平等原則	11
二、系爭條例第 37 條、第 38 條違反信賴保護原則，第 37 條甚至牴觸法律不溯及既往原則	20
參、系爭退撫法第 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？ (同上爭點之意旨)	25
肆、系爭退撫法第 7 條提高現職人員撥繳費率有關規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害現職人員財產權？	26
一、系爭退撫法第 7 條第 2 項涉及現職公務人員財產權限制(侵害)；且同法第 8 條第 1 項、第 3 項有關「實際提撥率」規定，違反法律明確性原則，並有違憲法保障人民財產權之意旨	26
二、系爭退撫法第 7 條第 2 項違反信賴保護原則	29
伍、系爭退撫法第 39 條第 2 項及第 4 條第 6 款有關最低保障金額之規定，是否違反憲法第 15 條保障人民生存權、第 18 條服公職權之意旨？	31
一、憲法保障生存權、服公職權之內涵及違憲審查標準	31
二、違反憲法保障生存權及服公職權意旨	35
陸、系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定，停止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之受規範對象領受月退休金，是否侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權？	41
一、憲法保障工作權之內涵	41
二、侵害退休公務人員之憲法保障財產權及工作權，並違反比例原則	42
三、侵害憲法保障之平等權	45

107 年度憲一字第 3 號公務人員退休資遣撫卹法解釋案

釋憲聲請辯論意旨狀

聲請人：立法委員林德福、李鴻鈞、王育敏等 38 人 均詳卷

代理人：蔡進良律師 住台北市中正區羅斯福路一段 32 號 3 樓之 1

電話：(02)2391-0527

為司法院憲法法庭擬於 108 年 6 月 25 日舉行言詞辯論，就司法院 108 年 5 月 23 日院台大三字第 1080014424 號公告爭點題綱，逐一表示聲請人意見於後：

壹、公務人員退休資遣撫卹法(下稱系爭退撫法¹)第 4 條名詞定義、第 18

條自願退休資格、第 36 條系爭條例施行後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、參照以往有關司法解釋意旨，優惠存款利息核屬憲法保障之財產權範圍，是系爭退撫法第 36 條限期取消或調降優惠存款利息，自屬對憲法保障財產權之侵害

(一)按憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，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

¹ 司法院公告爭點題綱簡稱系爭條例，或係為便統一系爭軍公教有關法規之簡稱，惟本文為避免混淆，諒改簡稱系爭退撫法。

源(司法院釋字第 400 號、第 709 號、第 732 號、第 739 號、第 742 號、第 747 號、第 763 號、第 771 號及第 776 號解釋參照)。次按「人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。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，…」，司法院釋字第 312 號解釋理由書闡釋在案，因此，公務人員公法上財產權利，證諸過去釋憲實例，舉凡退休金權利(釋字第 187 號、第 201 號)、考績獎金請求權(釋字第 266 號)、福利互助金請求權(釋字第 312 號)、保險金請求權(釋字第 434 號)、年資補償金(釋字第 526 號)²等均屬之，且從上開解釋內容有關釋憲標的之法規觀之，並不限於法律或法律授權訂定之法規，職權命令亦得創設公務人員之公法上財產權³，只要公務人員提供勞務或資財而依公法法規規定已具體化之具有財產價值之權利、法律地位或期待權，應均屬憲法保障之財產權⁴。

² 此號解釋雖就系爭釋憲標的之法規，即考試院、行政院 84 年 10 月 17 日會同發布之公教人員退休金其他現金給予與償金發給辦法，主要以憲法第 7 條平等權為審查依據，惟說理上就行政院經濟建設委員會自 74 年 1 月 9 日改制後至 84 年 6 月 30 日止(即退撫新制實施前)所屬人員之年資，依該辦法得發給補償金部分，除此部分不發給補償金規定，釋示與憲法保障財產權亦無牴觸，循此就得發補償金之年資部分寓意屬憲法保障財產權範疇。另外，服役年資是否與公務員年資併計，釋字第 455 號解釋雖未提及財產權保障，但工作年資隱含一定經濟利益，具有財產價值，亦應屬之。

³ 學界或有主張僅能由法律及法規命令創設為憲法保障財產權範疇之公法上財產請求權，惟管見以為就我國法治發展實況而言，過去就法律保留原則之實踐不彰，對相關應屬法律保留領域之事項，往往僅以所謂職權命令予以規範，對干預領域甚且如此，遑論給付領域，因此，就我國而言，若政府對某項給付已建立相關一般性制度且行之有年，即便係職權命令所規定者，仍不能排除於憲法財產權保障之範疇。

⁴ 學者亦有謂我國釋憲實務有意在公法上財產關係上，採取最廣義的財產權概念(請參閱蘇永欽，財產權的保障與大法官解釋，收於氏著「違憲審查」，1999 年 1 月一版，學林，頁 101-102)。另有學者謂未退休之現職公務員僅享有法律上期待權，但仍應受憲法上財產權及服公職權之雙重保障(林明鏘，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，收台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 119)。

(二)查系爭退撫法第 36 條有關退休所得中優惠存款利息之規定，雖係舊公務人員退休法於 99 年間全文修正(100 年 1 月 1 日施行)時於該法第 32 條始有明文規定，且就有關事項明文授權考試院會同行政院以辦法定之，惟查其中關於一次退休金優惠存款利息部分，早於 49 年間公務人員退休法施行細則第 31 條明定，其後銓敘部據此與財政部會銜發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」資為法源依據；另關於公保養老給付優惠存款利息部分，源自國防部於 53 年修正發布之「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，其後，退休公務人員比照，由銓敘部於 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」，退休教育人員亦比照而由教育部訂定「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」，並從 64 年 2 月起實施。往後，上開法規雖迭有變動，且其中公保養老給付優惠存款利息部分直到 100 年間修正公務人員退休法前一直未以法律或法規命令規定之，而遭受違反法律保留原則訾議⁵，惟以法規命令或職權命令為據持續施行此給付制度已數十年，且以公務人員提供勞務並符法定退休條件為基礎，是揆諸前開司法解釋，應認為公務人員據此法規所得請求之優惠存款利息，屬於憲法保障之財產權。

⁵ 請參閱李建良，從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，收氏著「憲法理論與實踐（三）」，2004 年 7 月一版，學林，頁 454。但也有學者認為不論一次退休金優存利息或公保養老給付優存利息之給付或法規，均無違反法律保留原則及法律優越原則，請參閱蔡宗珍，退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論，臺大法學論叢，第 40 卷第 1 期（2011/3），頁 110-112。

固然，一般認為優惠存款利息性質屬於法定退休金以外之「政策性補貼」或立法說明所謂「政策性福利措施」，即有別於法定退休金，姑不論此種定性尚非無疑⁶，惟即便如此亦無解於其仍有前開公法法規規定為依據且其原始用意與退休金同出於國家對退休公務員之終身照顧義務⁷，並行之有年，是難以其性質差異即認定非屬憲法保障之財產權。至於司法院釋字第 717 號有關優惠存款法規之解釋，雖未明示優惠存款利息或其請求屬於憲法保障之財產權，惟其釋憲標的僅涉及公保養老給付金額優惠存款利息部分，復且參照此號解釋陳新民大法官提出之協同意見書，亦明確主張優惠存款利息，應視為公法財產權之保障範圍⁸，是尚不得以釋字第 717 號解釋僅表示公教人員對相關法規所創設之優惠存款利息具有信賴利益，進而否定其屬憲法保障之財產權之範圍。

二、縱認優惠存款利息非屬憲法保障之財產權，系爭退撫法第 36 條有關優惠存款利息規定，亦違反信賴保護原則；對於已退休公務人員，並有抵觸法律不溯及既往原則

⁶ 學者也有質疑是否屬於另外一種「制度性保障」(即變型之退休給付補助制度)? 見林明鏘，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，收台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 136。

⁷ 此可參照司法院釋字第 280 號解釋理由書：「…其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活。」。

⁸ 請參閱司法院釋字第 717 號解釋，陳新民大法官之協同意見書第一（一）及（二）段之說明。

查系爭退撫法第 36 條有關優惠存款利息規定，若優惠存款利息如前述屬於憲法保障之財產權，則其規定於施行後 2 年半後利率歸零、調降比例等，顯已然有違憲法第 23 條規定之比例原則之問題，尤其作為退休所得一部分，此又關涉同法第 37 條等有關退休所得替代率規定之同樣問題；復且，同樣追溯適用已退休公務人員，而有牴觸法律不溯及既往原則之同樣問題，爰凡此一併於後再討論。此節以下僅針對信賴保護原則予以說明，合先敘明。

(一)法規變動時應適用「信賴保護原則」有關司法解釋

按司法院釋字第 589 號解釋表示：「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。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，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、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位

之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。」

再釋字第 620 號解釋理由書釋示(第四段):「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，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用(本院釋字第五七七號解釋理由書參照)，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等(八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照)，惟其內容仍應符合比例原則與平等原則。」

又釋字第 717 號解釋理由書釋示：「(第一段)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(本院釋字第五二五號解釋參照)，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(本院釋字第五二九號解釋參照)或可得預期之利益(本院釋字第六〇五號解釋參照)，國家除因有憲政制度之特殊考量外(本院釋字第五八九號解釋參照)，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。」，「(第二段)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；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使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。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。」

(二)系爭退撫法第 36 條規定違反信賴保護原則

查優惠存款利息有關法規及制度施行已數十年，已如前述，自足以創設為公務人員之信賴基礎，且此攸關個別公務人員於辦理退

休時究應選擇月領退休金、一次退休金或兼領月退休金等哪種方式之重要考量因素，在客觀上已具體表現其信賴，而此信賴利益在憲法上亦值得保護，自有信賴保護原則之適用，此有司法院釋字第 717 號解釋理由書第五段述之甚詳可稽，尚無疑問。

由於優惠存款利息制度涉及公務人員退休所得多寡、是否適足維持生活之保障並作為國家對公務人員之制度性保障一環，尚非僅係退休公務人員之私益，亦有維護公益之目的，故於法律變動時，雖立法者有一定之形成自由，惟誠如前引釋字第 589 號解釋、第 620 號解釋，有必要基於信賴保護原則予以特別保護，諸如「另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用(本院釋字第五七七號解釋理由書參照)，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等」；或誠如前引釋字第 717 號解釋理由書所言「應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損」。惟查系爭退撫法第 36 條第 1 項規定，對於退休公務人員支領月退休金者，就其公保一次養老給付之優惠存款利率，先於第 1 款規定以施行後兩年半期間調降一半，再於兩年半後調降為零，即逕予終止此等給付，顯

然違反前引釋字第 717 號解釋理由書第四段所載意旨，有違信賴保護原則。至於同條第 2 項、第 3 項雖設有條件繼續適用年息百分之十八之規定，惟查其內容係以結合同法第 37 條至第 39 條有關所得替代率上限金額與最低保障金額所為規定，即限額適用十八趴，仍屬減少給付，即便有所謂最低保障金額，暫且不論此金額是否符合公務人員尊嚴之最低生活標準或最基本生活條件⁹，其並未考量受規範者之承受程度，亦不符合前引釋字第 717 號解釋理由書第二段所載意旨，亦有違信賴保護原則。此外，同法條第 4 項關於支領一次退休金者之一次退休金與公保一次養老給付之優惠存款利率，限額逐年調降或維持十八趴，同法第 5 項兼領月退休金者有關規定，基本上亦有同上之問題，不再贅述。

三、系爭退撫法第 18 條關於自願退休年齡提高或年齡設限之規定，違反信賴保護原則

(一)按司法院釋 575 號解釋：「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。機關因改組、解散或改隸致對公務人員之憲法所保障服公職之權利產生重大不利影響，應設適度過渡條款或其他緩和措施，以資兼顧。」復按基於信賴保護原則，新舊法

⁹ 此問題容後於第五點再詳細討論。

變動，如前引司法解釋，有必要「另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用(本院釋字第五七七號解釋理由書參照)，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等」。

(二)查系爭退撫法第 18 條有關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所定條件下應准其自願退休之規定，相對於舊公務人員退休法第 4 條第 2 項規定，此等情形之自願退休條件之修訂，主要是於第 2 款從 50 歲提高年齡至 55 歲、第 3 款增設年滿 55 歲規定，並未考量信賴舊法存續之現職人員，是否已具備相當條件或重要要件，而已取得或客觀上預期得取得之權益(釋字第 605 號解釋理由書第三段參照)，例如已符合舊法規定之年滿 50 歲，且未訂定過渡條款或採取緩和或補救措施，是揆諸前開司法解釋，應有違反信賴保護原則。

貳、依系爭退撫法第 37 條、第 38 條有關係爭退撫法施行前(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；於系爭退撫法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、系爭退撫法第 37 條、第 38 條有關每月退休所得替代率規定侵害公務人員於憲法保障之財產權，違反比例原則及平等原則

(一)按人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。查「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使憲法規定所賦予之權利，應受保障」，早經司法院釋字第 187 號解釋在案，復參釋字第 266 號解釋及第 312 號解釋，可知公務人員之退休金權利乃至其他依法令規定得為財產上之請求等公法上財產請求權，均屬憲法保障之財產權範圍¹⁰，已如前所述；縱使有學者在關涉「未來」退休給付請求權之性質，較保守之看法，參引德國聯邦憲法法院判決所提出之判準，至少就「具備個人支配性」、「基於個人先前之給付所形成」或「為確保權利人之生存而提供」等部分，咸認屬於憲法保障之財產權範疇¹¹。準上以論，查系爭退撫法第 37 條及第 38 條規定，分別就該法施行前已辦理退休生效者之每月退休所得以及

¹⁰ 司法院釋字第 730 號解釋亦明示公立學校教職員依學校教職員退休條例請領退休金之權利，屬憲法保障之財產權。

¹¹ 請參閱孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，第 268 期（2017/9），頁 97-99。

施行後退休生效者之每月退休所得，調降或減少其原本依廢止前「公務人員退休法」等相關法規規定所得請領之給付款項、金額，顯然構成對其於憲法第 15 條保障財產權之「侵害」，無庸置疑。

(二)系爭退撫法第 37 條、第 38 條有關退休所得替代率上限之規定違反比例原則

1、按「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」，憲法第 23 條定有明文。準此，國家欲限制人民受憲法保障之自由及權利，如本件涉及之財產權，依照司法院歷來解釋之一貫見解，必須滿足三項合憲要件：法律保留、公益目的以及比例原則。前開規定有關比例原則作為違憲審查之標準或原則，參照歷來司法院解釋及學者研究¹²，首須考量規範目的是否正當，其次為追求達成一定目的所採取之規範手段是否適合【有無合理關聯性(例參釋字第 750 解釋理由二)、實質關聯性(例參釋字第 749 解釋理由一)】、必要(侵害最小或最緩和)以及有無過度限制。

2、查系爭規定之立法目的是否正當，已不無可議：

查系爭退撫法於考試院送請立法院審議草案之立法總說明，其立法理由或目的列以下四項¹³：「一、人口結構急速改變，政府與退撫基

¹² 請參閱黃昭元，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，第 42 卷第 2 期(2013/6)，頁 224 以下。

¹³ 見立法院議案關係文書，院總第 234 號/政府提案第 15945 號，政 3-4 頁。

金經費支出壓力遽增；二、因制度設計欠周妥，公務人員退休年齡偏低，難以因應高齡化之人口結構趨勢；三、退撫基金長期不足額提撥，衝擊基金永續性；四、退休人數持續累積，政府與退撫基金財務收支面臨挑戰」。從前後文脈觀之，其立法目的或理由實質上只有一個：政府與退撫基金財務日益困窘，為求退撫基金之永續。惟本文基於以下理由，認為其立法目的之正當性，已不無可議：

(1)公務人員服公職與退休後之法律關係，存在其與國家間，而非存在於與退撫基金間。

(2)無論行為時即廢止前「公務人員退休法」第 14 條第 2 項後段，抑或系爭退撫法第 7 條第 1 項後段均規定「並由政府負最後支付保證責任」。

(3)前開立法總說明所稱造成衝擊退撫基金永續性之部分原因是「退撫基金長期不足額提撥」¹⁴，惟此係可歸責於政府之事由而非公務人員之因素。

(4)政府財務日益困窘一事，更不能作為正當化理由。蓋政府財政收益與支出，不僅因年而異，晚近幾年稅收甚且超徵¹⁵，復且以凡百施政所需整體財政因素作為個別領域支出增減理由，顯然

¹⁴ 依照廢止前公務人員退休法第 14 條第 4 項規定，由政府與公務人員共同撥繳費用建立退撫基金，撥繳費用按公務人員本（年功）俸加一倍百分之十二至百分之十五費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五，撥繳滿四十年後免再撥繳。

¹⁵ 據財政部 2019 年 1 月 10 日公布 2018 年稅收年增 5.1%，稅收超徵 888 億元，且自 2014 年起已連續超徵五年，合計 6092 億元。見 <https://money.udn.com/money/story/5648/3586958>，最後查訪 2019 年 2 月 12 日。

也僅具相對性而非絕對性，涉及執政者之施政理念與分配問題¹⁶，此從前開系爭退撫法草案總說明所稱「政府基於國家整體施政優先順序之考量」云云，亦足證所謂政府財務日益困窘一事，所涉僅係施政優先順序而已，遑論法律規定「由政府負最後支付保證責任」，已如前述，是此根本不能作為系爭退撫法規定之正當性理由。

(5)系爭退撫法規定顯然並未考量已退休人員「基於個人先前給付而形成」、「具備個人支配性」之退休金所得部分之差異，無視個人於憲法保障財產權，是系爭退撫法規定所考量之「政府與退撫基金財務日益困窘」之理由或追求「退撫基金永續經營」之目的，也難謂符合前開憲法第 23 條規定之「公益」目的。

(6)末查，系爭退撫法第 37 條及附表三關於施行前「已退人員」於新法施行後之退休所得替代率上限規定，原考試院送審版本分二個級距規定：任職 15 年(55%)至 25 年(70%；15-25 每增一年增 1.5%)及 26 年至最高 35 年(80%；25-35 每增一年增 1%)，而後從施行後第 2 年起每年減 1%至第 11 年，最後立法審議通過之現行法則僅規定一個級距：任職 15 年(45%)至 35 年(75%)，

¹⁶ 目前執政黨上台執政後，於 106 年 7 月 7 日公布施行「前瞻基礎建設特別條例」，據此於同年 9 月間推出前瞻基礎建設計畫，以 4 年為期編列 4 千 2 百億元，分 3 期，第 1 期規劃期程為 106 年 9 月至 107 年 12 月，總預算 1071 億元。以上見行政院 106 年 9 月 26 日公開資訊，<https://www.ev.gov.tw/page/5A8A0CB5B41DA11E/9cf2eef1-e2d2-4f37-ba6e-9498deb422b4>，最後查訪 2019 年 2 月 12 日。

每增一年增 1.5%，而後從施行後第 109 年起每年減 1.5%至第 118 年，即分十年期調降。惟查，相關立法說明，對於上開以任職年資 15 至 35 年設定替代率級距或年增率一事，並未說明其依據或理由，遑論其與退休生活保障、84 年退撫新舊制適用差異所生退休所得結構不同，有何關聯？顯未充分考量。

又分十年期逐年定率調降一節，若依考試院送審版本立法說明，略以分十年過渡期逐漸調降係考量對退休人員之衝擊，經審慎評估並通盤檢討，兼以全球化浪潮使國際政治經濟互動緊密、貿易自由化、區域整合及政經板塊移動非常快速、經濟學上十年為期之景氣循環理論，故十年後社會、經濟及政府財務狀況等均可能大幅變化，屆時再視情勢、改革財務效益等予以評估¹⁷。惟查此立法說明，並未具體說明有關國家現有財政收支狀況，以及在既有經濟或國家發展計畫下已然不得不設定所得替代率上限並逐年削減已退公務人員之退休所得，且係以預測十年政府財務逐漸惡化情形之前提下為立論，本身即有失客觀性，遑論如後節所述，行政院聲稱執行前瞻基礎建設計畫預估未來四年實質國內生產總值可增加 4705 億元云云，如此對未來財政預測豈非自我矛盾，是以前述立法理由難謂正當。

¹⁷ 見立法院議案關係文書，院總第 234 號/政府提案第 15945 號，政 54 頁。

3、系爭規定之規制手段，是否適合(具合理或實質關聯性)？

查影響退輔基金或政府財政收支之內外因素多端，其間關係呈現「此消彼長」相對性或總體財政收支年度差異，故以調降退休公務人員退休所得之手段，與為達成避免政府或退撫基金財務惡化之目的，兩者間實欠缺合理或實質關聯性。

4、系爭規定之規制手段欠缺「必要性」甚至「過度」

查要達成「退撫基金永續經營」目的之手段有許多，例如：以各種方法提高退輔基金之經營管理績效或於資本市場之投資績效¹⁸；再如提高現職公務人員待遇，以提高政府及現職公務人員提撥基金之金額等等。至若增加政府財政收入之方法，更是不勝枚舉，例如前述行政院公開表示執行前瞻基礎建設計畫，自 106 年 9 月起「預估未來 4 年實質國內生產總值(GDP)可增加 4705 億元，名目 GDP 可增加 5065 億元，實質 GDP 貢獻平均每年增加 0.1 個百分點」¹⁹，果爾自可增加政府稅收等財政收入，凡上開方法或手段，均得避免或減

¹⁸ 根據媒體報導，依「經濟合作暨發展組織」(OECD)調查資料，過去五年(2012-2016)各國退休基金投資績效平均年報酬率，澳洲 7.7%、挪威 6.9%、丹麥 6.0%、美國 5.1%、瑞士 4.9%、台灣 4.0%，台灣若單就勞退新制基金從 2015 年至 2017 年年化報酬率僅約 2.7%【請參閱今周刊，第 1135 期(2018.9.24-9.30)，頁 82-83】；另 2013 年 3 月至 2018 年 7 月約五年半期間，我國私校退撫儲金(三種自選投資平台：穩健型、積極型及保守型，累計收益率分別達 31.3%、30.9%及 8.9%，遠比公務人員退撫基金(參加人員包含公務人員、教育人員及軍職人員；未設自選投資平台)之投資績效高許多【請參閱今周刊，第 1135 期(2018.9.24-9.30)，頁 96-99】。又有媒體報導，今年(2018)上半年公教退撫基金投資績效僅 1.78%，但私校退撫基金投資績效已有 3.43%，且成立至今累積報酬率達 35% (見聯合晚報，2018 年 8 月 10 日，<https://money.udn.com/money/story/5648/3301650>，2018 年 11 月 28 日查訪)。以上足證退撫基金投資績效大有改善可能性。另據報載 108 年 5 月 7 日私校退撫儲金舉辦「10 年有成」發表會，私校退撫儲金管理委員會董事長劉維琪表示：從 2013 年 3 月自主投資成立以來，到今年 4 月底，保守型的投資累積報酬 12.65%、穩健型 39.64%、積極型 39.08%；而今年以來報酬率為保守型 5.36%、穩健型 10.99%、積極型 14.27% (見 <https://tw.news.yahoo.com>)。論者亦有持以上類似看法，例請參閱林建甫，〈年金要永續，提高投資績效是核心〉，工商時報，108 年 6 月 13 日 A8 版。

¹⁹ 同前註 16 之行政院公布之資訊內容。

輕對退休人員權利之侵害，卻捨此等積極方法甚至法律既已規定之方法而不為，率以修法方式消極地大幅減少退休公務人員之退休所得，顯見系爭退撫法規定之規制手段違反必要性原則。

次查若依廢止前舊公務人員退休法相關規定，以退休年資滿三十五年者為例，其退休所得替代率之上限是百分之九十五，但依新法即系爭退撫法規定，驟降至百分之七十五且以後逐年調降百分之一點五至 2029 年降至百分之六十為止，降幅達三分之一以上；復且其每月退休所得，受退休所得替代率上限下降之限制而扣減其月退休金後之金額，經審定後，亦不再隨在職同等級人員本(年功)俸之調整重新計算，與依舊法隨在職同等級人員本(年功)俸之調整而可調升之差別甚大，足見系爭退撫法規定之規制手段，對公務人員尤其已退休公務人員之憲法保障財產權之侵害，亦屬過度而違反比例原則²⁰。

(三)系爭退撫法第 37 條、第 38 條違反憲法保障之平等權或平等原則

1、關於平等權或平等原則之規範內涵及審查標準

按憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，此項規範屬性，既是主觀法上之平等權，亦是客觀法上之平等原則，前者，特別是針對同樣具有

²⁰ 併請參閱廖義男，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，收於台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 102、105-109。

憲法保障之基本權者，因規範上差別處遇而可能受到侵害；後者，即便非屬憲法保障之基本權，亦可能因系爭規範上差別處遇而違反之²¹。

次按關於前開憲法第 7 條規定平等權或平等原則之適用或審查標準，參照司法院釋字第 593 號解釋理由所示：「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。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之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度而定。」此外，學界也有主張或同意以比例原則作為或借用作為平等權或平等原則之審查基準²²。

又除前述外，亦有採「體系正義」作為平等原則之審查標準者，此誠如前大法官翁岳生在釋字第 455 號解釋協同意見書所言：「按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，

²¹ 有關憲法第 7 條規範屬性、平等權與平等原則關係，請參閱湯德宗大法官於司法院釋字第 727 號協同意見書；李惠宗，李惠宗，憲法要義，2012 年 9 月六版，元照，頁 136-138。另羅昌發大法官於司法院釋字第 727 號協同意見書中，更表示即便非屬憲法上權利仍受憲法第 7 條平等權之保障。

²² 比例原則可否作為或借用作為平等權或平等原則之審查基準，有爭論，請參閱許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，收氏著「法與國家權力（二）」，2007 年 1 月初版，元照，167-174；否定說者，例請參閱黃昭元，平等權審查標準的選擇問題：兼論比例原則在平等權審查上的適用可能，臺大法學論叢，第 37 卷第 4 期(2008/12)，頁 266 以下；肯定說者，例請參閱吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，民國 106 年 9 月增訂五版，頁 177-178；陳新民，憲法學釋論，民國 107 年 7 月修訂九版，頁 165-166；李惠宗，憲法要義，2012 年 9 月六版，元照，頁 154-155；陳愛娥，平等原則作為立法形塑社會給付體系的界限—兼評司法院大法官相關解釋，憲政時代，第 32 卷第 3 期(2007/1)，頁 283；另羅昌發大法官於釋字第 727 號協同意見書中亦表贊同。

然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。」

2、查系爭退撫法(含在此討論之第 37 條及第 38 條)立法目的是否正當或合憲，顯有疑問，已如前節比例原則審查時說明。再查，系爭退撫法第 37 條係對該法施行前退休生效者即已退休公務人員，有關其每月退休所得於施行後不得超過依替代率上限計算之金額所為相關規定，而同法第 38 條則係對該法施行後退休生效者，同有關事項之規定，雖規範對象不同，惟比較兩條規定內容，除核計替代率之任職年資上限以及據以計算每月退休所得之待遇標準時期不同外，別無其他差異。由此可見，系爭退撫法第 37 條及第 38 條規定，立法者一方面對於新法實施前同樣已退休領取退休給與者一體處遇，另一方面又將此類人員與現職公務人員，放在同一法評價基礎上，此等相同處遇之規制手段，核有「對於不同事物未為合理之差別待遇」之情形，僅一味追求調降退休所得之政策目的，並未顧及受規範者間之實質平等，揆諸前開司法解釋，違反憲法保障之平等權或平等原則。詳言之：

其一，對於同樣已退休請領退休給與者，系爭退撫法規定一體規制調降退除給與，亦即略以於設定之給付上限與下限前提下自 107 年

7月起逐年調降所得替代率至118年以後固定止，顯未考量已退休人員「基於個人先前給付而形成」、「具備個人支配性」之退休金所得部分之差異，並未顧及個別已退休公務人員先前已個別形成在憲法保障之財產權，立法者對此未為分類，已然有應區別卻未區別情形而侵害平等權。

其二，就系爭退撫法實施時已退休公務人員與現職公務人員間而言，立法者為維持退撫基金永續或所謂「公務人員文官制度永續發展」，基本上即是將於系爭退撫法規定施行前已依法辦理退休請領退休給付者與施行後始辦理退休者，在同一評價基礎上規範，而不問其等間任職期間、退休時之國家財政、薪資結構、社會經濟條件等差異，更不問個人形成退休所得之先前給付數額差異及個人貢獻程度，如此不相同事物卻為相同之處遇，揆諸前開有關平等原則之司法解釋，顯有違憲法保障之平等權或違反平等原則。另從體系正義觀點，系爭退撫法規定，改變公務人員原本信賴或適用之公務人員退休法令，重新且一體適用不同時期退休之公務人員，僅為求立法者所聲稱避免退撫基金無法永續之目的，核亦有違反平等權或平等原則。

二、系爭條例第37條、第38條有關每月退休所得替代率規定，違反信賴保護原則，第37條甚至牴觸法律不溯及既往原則

(一)違反信賴保護原則

查廢止前舊「公務人員退休法」資為系爭退撫法實施前辦理退休公務人員之依據，足資為信賴基礎，不問系爭退撫法實施前、後退休之公務人員，其任職或繳付退撫基金費用、辦理退休等行為，自有信賴表現，且其信賴亦值得保護，即有信賴保護原則之適用，應無疑問。有待討論者，僅係系爭退撫法實施前或實施後退休公務人員之「私益」與系爭退撫法規定所代表之「公益」孰輕孰重，以及信賴保護之方式為何？就此，本文主張：

私益與公益並非對立之命題，保障私益亦屬維護公益之一環²³，此有歷來相關司法解釋可資參照，例如司法院釋字第 707 號解釋針對公立學校教師退休給付，即表示涉及退休教師生活之保障，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²⁴，又如司法院釋字第 589 號解釋表示：「信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保」，尤其此等公務人員退休法律之變

²³ 請參閱吳庚，行政法之理論與實用，2015年2月增訂十三版，三民，頁67、68。

²⁴ 釋字第 707 號解釋理由書第一段：「…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，已提升教育品質，其生活自應予以保障。憲法第一百六十五條即規定，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。…」

動，涉及不僅是退休公務人員個人權益，同時亦涉及文官制度之制度性保障功能減損甚至喪失等公益，依上開司法解釋意旨，更應強化信賴利益之保護，避免僅因財政政策之公益考量²⁵，故在此基本價值評斷基礎上，本文主張系爭退撫法規定變動原有法規內容，並對系爭退撫法實施前或實施後退休人員調降相關退休給與，並未遵循司法院釋字第 620 號解釋理由所示：「如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用(本院釋字第五七七號解釋理由書參照)，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等」，亦即對於新法施行前、後退休公務人員一體適用新法，且未採取合理補救措施或另定限制新法於生效後之適用範圍，實已違反信賴保護原則²⁶。

(二)系爭退撫法第 37 條規定違反法律不溯及既往原則

固然，參照前引司法院釋字第 717 號解釋理由書(第四段)所示，新法規範對象或適用於「新法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，亦即學說上所謂「不真正溯及既往」，故

²⁵ 學者亦有持此見解，而對年金改革當局所言無信賴保護問題提出批評，見林明鏘，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，收台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 130-131。

²⁶ 併請參閱廖義男，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，收於台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 103-105。

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，於法原則上容許；反之，若新法適用於「業已終結之事實或法律關係」，則屬學說上所謂「真正溯及既往」，原則上應被禁止。準此，由於系爭退撫法第 38 條規定適用於該法實施後，對於實施後始辦理退休之公務人員而言，並非真正溯及既往，固無違反禁止溯及既往之問題，惟查系爭退撫法第 37 條規定，針對該法實施前已退休生效者予以規定，雖適用並影響 107 年 7 月 1 日該法實施後之每月退休所得給與，如此是否仍屬前開釋字第 717 號解釋所言「不真正溯及既往」？即有可議。

就此，根本問題是何謂「繼續存在之事實或法律關係」？何謂「業已終結之事實或法律關係」？於具體事件認定時，並非全然無疑，就系爭退撫法第 37 條追溯適用已退公務人員而言，學界或有不同見解，有學者認為已退休(伍)軍公教人員與國家間存在繼續性法律關係，亦即從任職轉為以退休保障為內涵的法律關係，從而新法適用之，係不真正溯及既往²⁷；惟亦有學者指出是否真正溯及，要看「授益原因事實於該中止授益的規範施行前是否已經發生，從而已取得請求權」而定，若如前者所說退休關係繼續存續，則何以已完成退休給付的部分不溯及而不要求返還？從而新法規定

²⁷ 請參閱孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，第 268 期（2017/9），頁 96。

實施前，若基於舊法審定處分確定給付，即已確定取得請求權，則依新法規定刪減退休給付，即屬真正溯及既往²⁸，循此以論，有關給付法律關係，非直接基於法規而生，而是必須經由行政處分所具體化而生者，如系爭退撫法實施前已辦理退休之公務人員而言，有關退休給與之給付關係，係於辦理退休時經由處分機關依當時法令所為審定處分而生且當時即已確定，其後時間因素固使總體給付逐漸增生，惟此僅係事實結果，分期給付行為亦僅係事實行為，此特別是針對月退休俸之部分為然，則此時適用新法，應已可謂真正溯及既往²⁹，原則上於法應不被容許，且亦無因「為追求迫切之公共利益」等例外得予以真正溯及適用新法施行前已退休公務人員之情事³⁰。準上，顯見系爭退撫法第 37 條規定違反法律不溯及既往原則。

²⁸ 請參閱前大法官蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，收台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 7-12；同作者，立法不溯既往的憲法界線—真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 17。另亦有學者參照法國法制、憲法委員會實務有關「既得權」保障，認為有關新的退休法規規定，侵害既得權，且以財政因素為理由不足以證立其正當性，請參閱陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 47-49。

²⁹ 或如學者林三欽教授所言「於新法秩序生效時案例事實已經完全發展完畢、當事人已經取得權利或法律已經對該事實完成評價」，此對當事人既有權利地位所帶來之衝擊最大，其程度應相當於學說所謂「真正溯及既往」（參見氏著，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，2008 年 2 月 1 版，新學林，頁 99）。

³⁰ 請參閱蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線—真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 20。

參、系爭退撫法第 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？

查系爭退撫法第 39 條第 1 項規定：「退休人員每月退休所得，依第三十六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。」由上開規定內容可知，其扣減月退休所得項目之基礎源自同法第 36 條調降優存利息、第 37 條及第 38 條所得替代率上限之規定，則該當條文違反信賴保護原則、法律不溯及既往原則(對系爭退撫法實施前退休生效者而言)、比例原則，已如前述，同理，本條項自同有違反上開原則，於此不再贅述。

肆、系爭退撫法第 7 條提高現職人員撥繳費率有關規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害現職人員財產權？

一、系爭退撫法第 7 條第 2 項僅規定「法定提撥費率」上、下限，且上限相較舊公務人員退休法第 14 條第 4 項規定提高百分之三，涉及現職公務人員財產權限制(侵害)；且同法第 8 條第 1 項、第 3 項規定「實際提撥率」，完全繫諸於考試院會同行政院依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂並公告，既無定率且何時釐訂並公告亦未定期，核此規定，違反法律明確性原則，並有違憲法保障人民財產權之意旨

(一)按憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，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。又參照司法院釋字第 266 號、第 312 號、第 434 號等解釋，可知公務人員之退休金權利乃至其他依法令規定得為財產上之請求等公法上財產請求權，如公務人員之俸給權，亦均屬憲法保障之財產權範圍，凡此已於本文爭點題綱壹敘明。此外，公務人員俸給、退休金等權利亦屬憲法第 18 條服公職權利之保障範圍(司法院釋字第 575 號解釋參照)。

次按國家於符合憲法第 23 條規定條件下固得以法律限制人民財產權，惟參照司法院釋字第 777 號解釋理由書第一段所示：「基於法

治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。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）。…」，準此，若法律規定違反明確性原則，自亦屬違憲。

(二)查系爭退撫法第 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)額加一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。」同法第 8 條第 1 項及第 3 項分別規定：「前條第二項所定退撫基金費用之實際提撥率，由考試院會同行政院，依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂並公告之。」、「第一項所定退撫基金定期財務精算，由退撫基金管理機關就退撫基金之收支、管理與運用情形，每三年精算一次；每次至少精算五十年。」上開規定，相較於舊「公務人員退休法」第 14 條第 4 項等規定，提高「法定提撥費率」上限，即由舊法所定百分之十五提高至百分之十八，即提高百分之三，若以現職公務人員負擔其中百分之三十五計算，

亦即增加其負擔百分之一點零五(計算式=0.03×0.35)，且刪除舊法原規定「撥繳滿四十年後免再撥繳」，已然可議(按此容後節再述)；由於前開規定既係以公務人員本俸額加一倍為基礎核算提撥率，並由公務人員負擔其中百分之三十五，即以公務人員提供勞務換取之薪俸為基礎，是無論從學理上或揆諸前開司法解釋，顯涉及公務人員於憲法第 15 條保障之財產權乃至第 18 條保障之服公職權之限制，應無疑問。

又前開系爭退撫法第 8 條有關「實際撥繳費率」之規定，固然，基本上僅係延續以往制度或實務操作而使其法律明文化而已，惟此規定顯然僅顧及退撫基金財務，而授權考試院會同行政院彈性釐訂實際撥繳費率，且雖規定每三年精算一次，但未規定何時釐訂並公告，是系爭退撫法第 7 條第 2 項及第 8 條第 1 項、第 3 項規定，對受規範者即現職公務人員而言，到底何時開始應以多少實際撥繳費率繳付多少退撫基金費用，揆諸前開司法解釋有關憲法上財產權保障範圍，此涉及現職公務人員於其憲法第 15 條保障之財產權限制，卻完全繫諸於考試院及行政院未定期之釐訂及公告，受規範對象之現職公務人員根本無從預見，亦無法經由司法審查確認其規制內容為何，實違法治國家之法律明確性原則，並有違憲法保障現職公務人員財產權之意旨。

二、上開系爭退撫法第 7 條第 2 項規定提高舊法原規定法定提撥費率上限，從原來百分之十五變更為百分之十八，亦即對現職公務人員提撥率上限相對增加百分之一點零五；此外，上開規定取消舊公務人員退休法第 14 條第 4 項後段原規定「撥繳滿四十年後免再撥繳」，雖上開規定從民國 107 年 7 月 1 日施行，適用現職公務人員，即非「法律效果之溯及生效」或追溯適用此前已發生且終結之事實或法律關係，固可謂非真正溯及既往，或無禁止溯及既往之問題，惟參諸歷來有關司法解釋，仍有違反信賴保護原則之疑慮

(一)按參照前引司法院釋字第 620 號、第 717 號解釋理由有關信賴保護原則之闡釋，如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等。

(二)查系爭退撫法第 7 條第 2 項規定提高舊法原規定法定提撥費率上限，即從原來公務人員退休法第 14 條第 4 項規定百分之十五，提高為百分之十八，增加三個百分點，亦即對現職公務人員提撥率上限相對增加百分之一點零五，同時，刪除舊法同條項後段規定「撥繳滿四十年後免再撥繳」，已如前述，雖前開法定提撥費率上限相對舊法僅提高三個百分點，且未必等於實際提撥率，對現職

公務人員影響似乎不大，惟終究損害其擔任公職並提撥退撫基金費用所具有信賴舊法存續之信賴利益，核情其信賴利益又非不值得保護，本應顧及其信賴保護，尤其系爭規定根本廢除「撥繳一定期限後免再撥繳」之制度，是揆諸前開司法有關信賴保護原則之解釋，立法者應有義務另訂特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍或採取其他合理補救措施，例如對於服務及撥繳時間已逾二十年的現職公務人員，是否仍應適用舊法？蓋信賴舊法存續所取得之法律地位或某項權利之期待權，應否或如何保障，與當事人履行或實現舊法規定之構成事實多寡或信賴其存續期間長短有所關聯³¹，詎系爭退撫法第 7 條第 2 項規定一方面提高法定提撥費率上限，另一方面又廢除「撥繳一定期限後免再撥繳」之舊法規定或制度，核有違信賴保護原則之疑慮。

³¹ 請參閱林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，2008 年 2 月一版，新學林，頁 141-142。另蘇永欽大法官提出之釋字第 717 號解釋協同意見書中第二點第五段亦表示：「對於授益規範的繼續不變有無值得保護的信賴，…積極方面最主要考量的還是時間因素，就授益規範而言，持續給付的時間越久，當然越值得保護。」

伍、系爭退撫法第 39 條第 2 項及第 4 條第 6 款有關最低保障金額之規定，

是否違反憲法第 15 條保障人民生存權、第 18 條服公職權之意旨？

一、憲法保障生存權、服公職權之內涵及違憲審查標準

(一)按「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(本院釋字第五七五號、第六〇五號解釋參照)。」，司法院釋字第 658 號解釋理由書第一段闡釋在案。

次按憲法第 15 條保障人民之生存權，一般認為具有自由權或防禦權及社會給付請求權兩種不同面向³²，前者指生命權受國家保障，不受任意剝奪，此有司法院釋字第 476 號解釋可資參照；後者指國家有義務確保人民符合人性尊嚴之基本生活需求能夠滿足，此有司法院釋字第 422 號、第 549 號、第 766 號等解釋意旨可稽。準此，公務人員退休所得或退休金請求權，不僅涉及前節所述憲法保障之財產權，同時亦涉及憲法第 18 條服公職權與第 15 條生存權有關生活存續之保障。

(二)就前開憲法規定生存權之保障，特別是以符合人性尊嚴基本生活條件之給付為其內涵而言，論其性質，不僅是課予國家保護義務

³² 請參閱吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2017 年 9 月增訂五版，頁 279-282；李惠宗，憲法要義，2012 年 9 月六版，元照，頁 239。

之客觀法保障而已，甚且是具有主觀權利性質而得直接據以向國家請求給付³³，不過，論其實現，一般而言仍須經由法律規定以進一步具體化，故立法者享有相當之形成自由，惟即便如此，立法內容仍應受合憲與否之檢驗。至於檢驗或審查標準，比較憲法上，德國聯邦憲法法院於 2010 年作成「赫茲法案 IV」(Hartz IV)判決，或可資為參考；該案判決主旨，根據學者研究，略以³⁴：(一)此項憲法給付請求權之內容含蓋滿足無法自立生活者之最低生理需求，且亦保障其社會、文化與政治參與所需之最低物質基礎。(二)其具體內容，仍待立法者依照社會發展狀況以及當時生活條件決定，立法者依前述兩種不同內容享有不同程度之形成自由。為得以違憲審查，立法者必須以透明、合理之程序，採用可信之數據及計算方式，符合實際狀況地調查所有維持最低生存必須之支出，並應隨時反映物價波動、消費稅提高等經濟環境變化，且必須分別滿足每位個別權利主體之最低需求，倘若法律未能做到，即屬違憲。在此，憲法最低生存保障權並未擔保特定數額之給付，毋寧要求立法者必須公開說明其採用哪種計算方式、哪些數據以供檢證，若立法者未能充分說明，則其訂定之最低生存標準即有牴

³³ 請參閱許宗力，基本權的功能與司法審查，收氏著「憲法與法治國行政」，1999年3月初版，元照，頁162；陳新民，憲法學釋論，民國107年7月修訂九版，頁268-269；吳信華，憲法釋論，2018年9月修訂三版，頁400-401。

³⁴ 以下詳請參閱孫迺翊，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，臺大法學論叢，第41卷第2期(2012/6)，頁488-490。

觸憲法之虞。(三)生活中典型需求，可以每月固定數額方式滿足，但此外明確的、經常性(非一次性的)特殊需求也應予以滿足。

其實，類此，我國司法院大法官早在釋字第 422 號解釋就揭示「核實原則」³⁵，此號解釋涉及耕地三七五減租條例限制地主收回農地之規定，旨在保障佃農之生存權，地主收回農地是否導致佃農生活困難，本號解釋表示：「行政院四十九年十二月二十三日台四九內字第七二二六號令，關於承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親全年生活費用之核計方式，逕行準用臺灣省當年度辦理役種區劃適用生活標準表規定部分；內政部七十三年十一月一日台內地字第二六六七七七九號函，關於承租人之收益與生活費用之審核標準，定為以耕地租約期滿前一年，承租人本人及其配偶與同一戶內之直系血親綜合所得總額與全年生活費為準，生活費用之計算標準則準用臺灣省(台北市、高雄市)辦理役種區劃現行最低生活費支出標準金額計算審核表(原役種區劃適用生活標準表)中所列最低生活費支出標準金額之規定，以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用，而未就不同地域物價水準之差異作考量，亦未斟酌各別農家具體收支情形或其他特殊狀況，諸如必要之醫療及保險相關費用之支出等實際所生困窘狀況，自難謂為切近實

³⁵ 請參閱孫迺翊，社會法的憲法基礎，收於台灣社會法與社會政策學會主編，社會法，2016年9月二版，元照，頁77-78。

際，有失合理，與憲法保護農民之意旨不符，應不再援用。」(以上見釋字第 422 號解釋理由書)³⁶。此外，釋字第 717 號解釋理由書第七段亦表示：「公務人員退休制度，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。相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，除應符合本號解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度。在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」，此段解釋理由書內容雖未明示基於憲法第 15 條生存權之保障，也未進一步解釋何謂「影響生活尊嚴之程度」？其與釋字第 280 號解釋所稱「不能維持退休人員之基本生活」是否相同？惟誠如許宗力大法官指出凡此均涉及憲法第 15 條生存權之保障³⁷。

上開釋字第 422 號解釋或釋字第 717 號解釋理由書之內容，雖未如前述德國聯邦憲法法院 2010 年判決細緻，但也有部分意旨相近，蓋綜整上開解釋意旨，可知如何落實生存權之保障，至少應有以下幾點：其一，必須考量個別申請人具體經濟狀況與實際需求之「核實原則」；其二，最低生活費用，應考量地域及物價水準之差

³⁶ 此外，司法院釋字第 549 號亦有相同意旨。有關分析，併請參閱李惠宗，憲法要義，2012 年 9 月六版，元照，頁 249。

³⁷ 請參閱許宗力，大法官解釋與社會正義之實踐，臺大法學論叢，第 45 卷特刊(2016/11)，頁 1382-1384。

異作動態調整，不得以固定不變金額推計之，即隱含應考量個人所處之經濟社會環境³⁸；其三，避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度，且衡量退休所得之合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。

準上以論，無論參照前開德國聯邦憲法法院 2010 年判決抑或司法院釋字第 422 號解釋、釋字第 717 號解釋理由書之意旨，有關公務人員退休所得或退休金請求權之規制內容，基於前開憲法保障服公職權及生存權，國家立法應以「個別」、「核實」、「動態」方式保障公務人員退休無虞之生活，始為合憲。

二、查系爭退撫法第 39 條第 2 項規定：「退休人員每月所領退休所得，依第三十七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。」，同法第 4 條第 6 款規定：「本法用詞定義如下：…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。」，據此，上開規定適用對象包括已退休人員及現職人員，除對已退人員而言有溯及既往等違憲問題已如前述外，揆諸前節

³⁸ 請參閱孫迺翊，社會法的憲法基礎，收於台灣社會法與社會政策學會主編，社會法，2016 年 9 月二版，元照，頁 496-497。

所述司法審查判準，尚有違反憲法保障生存權及服公職權意旨之疑慮，理由如下：

(一)經查前開系爭退撫法第 39 條第 2 項之立法理由(說明)略以：「為符合公務人員退撫制度改革方案所設計之『保障弱勢』配套機制，以使部分職等較低或年資短淺之公務人員依上開改革方案調整退休所得後，其每月退休所得仍能維持退休基本生活，爰於第二項規定…，以保障其至少得支領最低保障金額。另考量部分退休人員之退休所得依現行規定計算後，本即低於最低保障金額，爰為期合理並保障是類人員每月退休所得之適足性，乃規定可依本法公布施行前規定計算支給。」³⁹，同法第 4 條第 6 款之立法理由(說明)，則略以：「上述最低保障金額規範意旨，主要係參照司法院釋字第二八〇號解釋(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。」⁴⁰云云。惟查：

其一，上開立法理由(說明)，既謂系爭退撫法第 39 條第 2 項本文規定，在「保障弱勢」、「維持退休基本生活」，則何以同條項但書規定(依舊法計算本即低於最低保障金額者，仍依原金額支給)也在保障「是類人員每月退休所得之適足性」？所謂「每月退休所

³⁹ 以上見立法院議案關係文書，院總第 234 號/政府提案第 15945 號，政 55-56 頁。行政院於 108 年 5 月 15 日本件釋憲公開說明會之說明資料則稱：為保障退休人員之老年生活，訂定符合老年經濟安所需最低保障金額作為減降門檻云云。

⁴⁰ 以上見立法院議案關係文書，院總第 234 號/政府提案第 15945 號，政 14 頁。

得之適足性」何指？若「最低保障金額」之規定係在滿足退休公務人員於憲法保障之生存權，則未達此金額之給付，豈非無法達到此憲法規範要求，又如何保障「退休所得之適足性」？足見其立法目的為何，已有疑問。

其二，上開立法理由或說明，似意指系爭退撫法第 39 條第 2 項規定為「授益性」規範，實則相對於舊法，其屬「負擔性」規範，蓋其係以依新法計算「削減」依舊法計算退休所得為規定前提，所設之「減降門檻」，而對於依舊法計算退休所得低於新法之「最低保障金額」者，並未隨同提高至「最低保障金額」，是難謂其規定係為保障退休公務人員符合最低或最基本生活條件之給付，自不符合前述憲法第 15 條保障生存權、第 18 條保障服公職權之意旨。

(二)再者，從系爭退撫法第 39 條第 2 項規定內容而言，顯不符合前開司法院釋字第 422 號、第 717 號解釋理由書所揭示有關憲法保障生存權之「核實原則」，遑論符合前述德國聯邦憲法法院 2010 年「赫茲法案 IV」(Hartz IV)判決所建構有關符合人性尊嚴之最低生存保障之判準。詳言之：

1、查系爭規定最低保障金額，立法理由(說明)雖謂參照司法院釋字第 280 號解釋而來，已如前述，惟查該號解釋作成於民國 80 年間，且係針對已領取一次性退休之公教人員再任政府編制外員工，其優惠

利率存款應否停止爭議，大法官表示每月優存利息如不能「維持退休人員之基本生活」，並以例示方式表示「例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額」，不應一律停止優惠存款云云，此號解釋並未提及憲法生存權之保障，且並未說明何以「委任一職等一級公務人員月俸額」係「維持退休人員之基本生活」標準之一，又所謂「退休人員之基本生活」是否等同前述符合人性尊嚴最低生活條件給付之生存權保障，抑或內含於服公職權之最低保障數額？該號解釋並未說明，是以該號解釋所示內容作為系爭退撫法第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項有關月退休金給付調降最低門檻規定之依據，已難謂妥適。

2、再查，其後於民國 86 年間作成之前開釋字第 422 號解釋，雖非關公務人員退休給付事件，惟明確以憲法第 15 條生存權保障為規範審查依據，故檢證系爭退撫法第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項有關最低保障金額之規定是否符合憲法生存權之保障，自得據為重要參考依據，而依釋字第 422 號解釋揭示之核實原則，不能以固定不變金額推計維持生活費用，而應考量個別申請人即受規範者具體經濟狀況及實際需求，且應考量地域及物價水準之差異作動態調整；再於 103 年間作成之前開釋字第 717 號解釋理由書表示：避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度，且對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務

規劃所受之衝擊，凡此已如前述。準此，查系爭退撫法有關「最低保障金額」之規定，有以下值得商榷之問題：

其一，未規定究以「何時」之「公務人員委任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」為準，到底是此項規定施行日(即 107 年 7 月 1 日)抑或個別公務人員退休審定當時？依系爭退撫法第 39 條第 2 項規定「依第三十七條或前條規定計算後」云者，解釋上，似指已退休人員，依本法施行時之待遇標準審定時(同法第 37 條第 5 項參照)；新法施行後始退休者，則依退休生效時之待遇標準審定時(同法第 38 條第 5 項參照)，且分別依同條後段規定審定後均不再調整，如此，顯然並未顧及公務人員退休後實際給付是否符合當時社會生活基本需求，欠缺動態調整之機制。

其二，無論是以新法生效時或新法生效後個人退休時之待遇標準所計算之最低保障金額，均係一般性定額，並未將個別具體經濟狀況及實際需求納入規範因素，更未顧及地域及物價水準等因素，顯不符合前揭釋字第 422 號解釋之「核實原則」。

其三，並未參照釋字第 717 號解釋理由書所言，亦即未考量對低階或情況特殊之退休公務人員，通過更細緻之計算方式核給退休所得，以減緩其退休後生活與財務規劃所受衝擊。因此，上開規定有違憲法第 15 條保障退休公務人員之生存權、服公職權之意旨。

3、此外，系爭規定「最低保障金額」，只說參照釋字第 280 號解釋意旨，並未經由透明、合理程序，採用可信之數據及計算方式，符合實際狀況地調查退休公務人員不同年紀、生活各地維持基本生活所必需之支出，並未顧及物價波動等經濟情勢變化等因素，遑論區別自立維持生活最低生理需求與社會經濟文化參與所需之最低物質基礎而予以不同程度之規範密度，因此，若參照前開德國聯邦憲法法院 2010 年「赫茲法案 IV」(Hartz IV)判決所建構有關符合人性尊嚴之最低生存保障之判準，則系爭退撫法第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項規定，顯違反憲法第 15 條保障生存權之意旨。

陸、系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定，停止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之受規範對象領受月退休金，是否侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權？

一、憲法保障工作權之內涵

按憲法第 7 條保障人民之平等權、第 15 條保障人民之財產權有關其保護領域或意旨，本文前引相關司法解釋已述之於前。次按憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，故人民有從事工作及選擇職業之自由(釋字第 750 號解釋理由參照)。復按法律限制人民於憲法保障之工作權及財產權，依照憲法第 23 條規定，必須符合公益目的及比例原則。又關於工作權(職業自由)之限制，參照歷來司法院釋字第 584 號、第 649 號、第 702 號、第 711 號及第 749 號等解釋意旨，有所謂三階審查，亦即「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制。」、「人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共

利益始得為之。」

二、系爭退撫法規定侵害退休公務人員之憲法保障財產權及工作權，並違反比例原則

(一)查退休公務人員依法領取退休金權，參照前引司法院釋字第 312

號、第 730 號等解釋意旨，屬於憲法第 15 條保障之財產權，已如前述，故系爭退撫法第 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，再任私立學校有給職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，停止領受月退休金權利至原因消滅時始恢復，如此規定顯已限制(侵害)退休公務人員於憲法保障之財產權，應無疑問。又此項規定雖未直接禁止退休公務人員至私立學校任職，惟以停止領受月退休金權利為手段，對於以領受月退休金為主要經濟來源之退休公務人員而言，無異直接干預其選擇職業之自由，即便認定非直接干預，而僅係間接、附隨的影響其選擇職業自由，仍屬對前開憲法保障工作權之侵害⁴¹。

(二)復查，上開系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定，構成對領受月退休金或兼領月退休者於憲法保障財產權及工作權之侵害(限制)，已如前述，且其侵害核已違反比例原則。詳言之：

1、經查上開規定之立法草案，並未說明其立法理由，已有疏略，惟若

⁴¹ 關於基本權侵害概念，請參閱李建良，基本權利理論體系之構成及其思考層次，收氏著「憲法理論與實踐（一）」，1999 年 7 月一版，學林，頁 85-88；林三欽，論基本權之侵害，收氏著「行政爭訟制度與信賴保護之課題」，2008 年 2 月一版，新學林，頁 255 以下。

參酌立法院預算中心100年度中央政府總預算整體評估報告就有關此議題之理由，略以：若退休再任受政府補助私校，形同政府直接或間接繼續負擔其部分薪資；排擠他人工作權，致失業者受雙重剝削，與憲法保障人民生存權及工作權之精神有悖；違反社會公平正義云云⁴²。惟查：(1)國家對私立學校固有補助，但其補助僅及於教學設施與學生獎補助金，並不包括人事費用，且依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4項規定，私校退撫儲金，雖學校主管機關撥繳百分之三十二點五，惟同條第7項已規定若私校教職員由已領退休金之軍公教等人員轉任者，則前述由私校主管機關撥繳責任，由私立學校負擔，由此可知已退休領受月退休金公務人員再任私校有給職之工作，根本對國家財政沒有影響，足見前述形同政府負擔其部分薪資之說不成立，更與系爭退撫法根本立法理由所謂維持退撫基金永續之說毫無實質關聯。(2)又所謂影響他人工作權、生存權之說更不成立，蓋私校任用何等教職員，有其憲法第22條保障之契約自由權(同屬憲法保障之財產權範疇；釋字第576號、第580號及第716號等解釋參照)，支領月退休金之退休公務人員以外其他具有同等任用資格之人，是否因此喪失擔任私校工作機會，並無因果關係；何況，憲法保障之工作權，

⁴² 請參閱吳志光，公立學校教師退休後再任私校教師停止核發月退金之法律爭議，收行政法學會主編，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月初版，頁173-174。

依目前我國司法解釋，屬於自由權性質，而生存權固有社會權性質之面向(國家有義務確保人民符合人性尊嚴之基本生活需求能夠滿足)，已如前節所述，但其保護範圍並不及於國家有給付其工作之義務，即其無主觀上請求給予工作機會之權利，且縱使基於基本權之客觀法保護義務，亦無法經由系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定而達成保護其免受私校或再任私校有給職之支領月退休金之退休公務人員之侵害，足見前開所謂影響他人工作權、生存權之說，顯不足採。(3)最後，所謂違反社會公平正義，僅係泛泛之言或出於直覺，未經法學論證，更難以採納。由上可知，其立法目的難謂正當。

2、再查，系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定以停止領受月退休金作為規制手段，實際上亦無法達成前開之立法目的，亦即規制手段不適合達成其目的，手段與目的間欠缺合理或實質關聯性。蓋承前段說明，私立學校用人有其需求考量，且於憲法上有其契約自由權，已如前述，經由系爭規定形同禁止支領月退休金之公務人員任職私校有給職之工作，未必就會創造更多私立學校用人機會，也不因此當然得使潛在求職者得以獲得私校工作，更無法達成系爭退撫法追求退撫基金永續或填補財政缺口之目的，亦即此規制手段與目的間欠缺實質、合理關聯性，是揆諸前揭歷來有關司法解釋，足認系爭規定違反比例原則。

此外，若從前開侵害憲法工作權(職業自由)合憲與否之三階審查標準考察，系爭規定涉及支領月退休金者從事職業之對象或內容(薪資高低有關)等執行職業之自由之限制，縱使以最低階審查標準，由於系爭規定之立法目的難謂符合公益要求，是此限制規定違反比例原則無疑。

三、系爭退撫法規定侵害憲法保障之平等權

(一)按釋字第 722 號解釋理由書所示：「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(本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號解釋參照)。」，釋字第 727 號解釋理由書亦表示：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及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(本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號、第七一九號、第七二二號解釋參照)。」

(二)查系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定停止領受月退休金權利僅適用再任私立學校有給職且薪酬超過法定基本工資者，並不限制任職於非屬第 2 款所定之一般私人企業者，到底如此差別待遇之目的何在？並不清楚，不僅立法草案未予說明，即便從前述立法院預算中心 100 年度中央政府總預算案整體評估報告內容，亦無從得知，已難謂其差別處遇之目的合憲。另從體系正義觀點，系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定係本次修法時才加上之規定，同條項第 1 款及第 2 款規定大體上承襲舊公務人員退休法第 23 條規定，基本上之價值判斷是再任職由政府編列預算支給薪酬之機關、團體等，或由政府捐資成立法人或捐資、投資達一定比例或受政府一定程度控制之法人、團體或機構，因政府財政支出或具有一定程度控制權之關係，任職此等機構且達一定薪資以上者，應停止其領受月退休金權利，此可謂已創設一項聯繫關係之原則，然而，再任職之私立學校與政府間並無此類似關係，揆諸前開司法院釋字第 455 號解釋翁岳生大法官協同意見書所言「除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。」，惟查系爭退撫法第 77 條第 1 項第 3 款規定，無法論證具有維護重大之公共利益之目的，已如前述，核已侵害支領月退休金者於憲法第 7 條保障之平等權且違反

平等原則。

謹狀

司法院大法官 公鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 2 0 日

聲請人：立法委員林德福、李鴻鈞、王育敏等 38 人

代理人：蔡進良律師

