

司法院憲法法庭言詞辯論筆錄

聲請人 立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人

指定代表 立法委員林德福

立法委員李鴻鈞

立法委員王育敏

代理人 李念祖律師

鄧民治律師

蔡進良律師

關係機關 行政院

考試院

指定代表 行政院林萬億政務委員

銓敘部周弘憲部長

銓敘部陳紹元司長

代理人 林佳和副教授

范文清副教授

洪偉勝律師

鑑定人 李來希先生

張桐銳教授

本院 107 年度憲一字第 3 號聲請人立法委員林德福、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，於中華民國 108 年 6 月 25 日上午 9 時在憲法法庭公開行言詞辯論，出庭人員如下：

審判長大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉

陳碧玉

黃璽君

羅昌發
湯德宗
黃虹霞
吳陳環
蔡明誠
林俊益
許志雄
張瓊文
黃瑞明
詹森林
黃昭元
書記官 楊靜芳
廖敏婷
通 譯 陳雅慧
吳奕林

審判長諭知：請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由：聲請人立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人，就民國 106 年 8 月 9 日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 條及第 39 條規定，認有違憲疑義，聲請解釋暨暫時處分案。

審判長

現在進行言詞辯論程序。

先向各位簡單說明今天的程序進行：

本次言詞辯論實施全程錄音錄影，並在本院及大法官網站直播開庭影音。

程序進行流程是：

1. 請聲請人方及關係機關方之代表或其代理人到發言台陳述辯論要旨，每一方時間各不超過 20 分鐘。
2. 聲請人方及關係機關方交互詢答，聲請人方先詢問，共不超過 5 分鐘，關係機關方答詢共不超過 10 分鐘。次由關係機關方詢問，共不超過 5 分鐘，聲請人方答詢共不超過 10 分鐘。
3. 聲請人方或關係機關方，如需鑑定人提供意見，經審判長許可後發問，詢問時間及答詢時間各不超過 5 分鐘。
4. 詢答程序完畢後，休庭 20 分鐘。
5. 由大法官詢問聲請人、關係機關指定代表、代理人或鑑定人，答詢時間各不超過 5 分鐘。
6. 最後，請聲請人方及關係機關方代表或代理人，再到發言台陳述，時間各不超過 5 分鐘。
7. 於發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，並請結束發言。

審判長諭知：請書記官朗讀本案言詞辯論題綱。

書記官朗讀言詞辯論題綱：

1. 公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭條例）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？
2. 依系爭條例第 37 條、第 38 條有關係爭條例施行前（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；於系爭條例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？
3. 系爭條例第 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？

4. 系爭條例第 7 條提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害現職人員之財產權？
5. 系爭條例第 39 條第 2 項但書，有關原金額原即低於最低保障金額（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）者，依原金額支給之規定，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？
6. 系爭條例第 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？

審判長

在請各位開始發言前，提醒各位發言台及席位上都有計時器，請務必注意時間的掌握，在發言時間屆滿前 1 分鐘，會有響鈴 1 聲提醒，時間屆至，響鈴 2 聲，請結束發言。各位沒有說完的，就請用書面補充。

現在請聲請人及關係機關到發言台陳述辯論要旨，時間各不超過 20 分鐘。

先請聲請人方陳述。

聲請人指定代表立法委員林德福

審判長、各位大法官，軍公教退休人員爭取退休權益，發動陳抗活動，政府卻視而不見，置之不理，任由職業對立，社會紛擾，年金制度可討論修改，但對於退休人員應採不溯及既往，否則將抵觸信賴保護原則，危及公務員制度性保障等憲法上重要之原則。前大法官黃茂榮特別提到，在退休要件事實完成後，除非國家遭遇緊急危難，憲法第 23 條原則上只能作有利於公教人員之調整，不利的調整不可輕易嘗試，否則民心士氣將會受到難以逆料

之衝擊。政府財政壓力是否已達到迫切餘地？未見政府積極擷節支出、提高稅收等開源節流之方式因應。年改去年上路，國庫少支出 140 億元，許多前瞻計畫本應由公務預算編列，卻由特別預算舉債幾千億亂花，立法院預算中心也認為不妥，前瞻建設舉債 4 年 4 千 2 百億元，又打算將超徵稅收回饋全民，可見根本沒有政府宣稱財政壓力迫切之公共利益。民無信不立，不溯及既往與信賴保護原則輕易改變，將造成政府信用被人民質疑，軍公教勞年金改革制度本應通盤檢討，同步調整，較能讓社會大眾接受，但民進黨政府以其為立法院多數，只挑特定職業類別，強勢修法，不見積極修法，默視勞保在 2027 年即將破產的迫切性，退休公務人員過去是國家支柱，奉公守法、貢獻所長，為人民服務，退休新制又有重大違憲爭議，希望大法官能還其公道。

聲請人代理人蔡進良律師

審判長、各位大法官，在座各位先進，早安！第一階段由本人與鄧民治律師，分別有 8 分鐘，向各位報告。18 年前大法官在釋字第 525 號解釋提到，法治國原則首重人民權利的維護、法秩序的安定及誠實信用原則的遵守，本案涉及上述基本憲法價值。首先就人民權利維護部分，本案究竟涉及何種基本權？一、月退休所得涉及財產權，有關公務員，憲法第 18 條服公職權，甚至平等權及生存權，對於憲法保障之基本權，要限制或侵犯，必須符合憲法第 23 條之比例原則，關於人民權益維護部分，當法規範要限制基本權時，必須符合比例原則，這些條文諸多特別對月退休所得者，設定替代率之上限、最低保障金額等之機制，違反比例原則。二、涉及法安定性原則，其內涵為法律規範內容必須使人民能清楚明瞭，對於法規範內容必須能讓人民信賴，進而對於自己生活規劃與安排，選擇自己認為幸福的生活方式與自由，除非滿足一定要件，否則法規範不能隨意變動。更重要的是，當法規範變動

時，要顧及信賴利益維護，關於信賴保護原則之要件，信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護，應無爭議，可能有爭議的是，當法規範變動時，這些法規究竟有無顧及信賴利益與公益之衡量？有關憲法保障服公職權，並非只是個別公務員的權利，還涉及制度性保障，即公益部分，亦即，退休制度本身。所謂服公職權，係保障公務員依法令從事於公務，由此衍生的身份、俸給、退休等權利之保護，同時是一制度性保障，故保障公務員月退休所得部分，是制度性保障之問題，不單純是公務員個人的私益。過去大法官解釋提到，凡是系爭法規涉及不單純只是保護個人利益，還保護到公益時，立法須特別保護有關的信賴利益，是否適度限制新法生效的範圍？包括採取有關的過渡條款及分階段施行。無論現職或退休之公務人員，顯然在現有之規範下，並未顧及信賴保護之問題。

另外，法律不溯及既往部分，就爭點有兩種不同看法，第 37 條對於已退休之公務員而言，原來在退休當時，不管是基於契約或核定處分解釋，其公法上金錢給付之請求已確立，尤其新的核定處分，甚至將往後 10 年遞減的金額都已算出，各項目亦已具體明確，故不論是契約關係或行政處分，早已是具體化的權利，後面的領取，無論是契約履行或處分的執行，基本上是一事實行為，在履行前面已具體化的法律關係，故在前面核定時，法律關係已具體化，特別針對金錢給付部分。至於退休後轉變為退休的法律關係，有其他保密義務等，不涉及月退休金給付部分，是另一件事。

依現有相關退休法制，可能因死亡或其他犯罪，要剝奪月退休所得，係基於另外新的法定事實，而不影響前面已終結的法律關係，故此部分採取國內另一派的想法，認為是真正的溯及既往，而非不真正溯及既往。

關於平等權，即系爭第 36 至 39 條月退休所得部分，係一體劃定所得替代率上限與最低保障金額，並未考慮在職或已退休者，或適用新舊制不同及其貢獻等，故我們認為亦違反平等原則。

最後，最低保障金額之立法目的不明，有時認為參照釋字第 280 號解釋，符合基本生活需求；有時認為是符合公務員身份的基本需求。大法官在釋字第 717 號解釋最後一段表示，要注意符合人性尊嚴，請問是否涉及生存權之問題？或國家對公務員的照顧義務？在許多討論中，只考慮到退撫基金，而未考慮到國家對公務員的終身贍養原則，故國家對公務員，無論新舊法，都須負最後的支付保證責任，基本上符合公務員身份的保障，即便認為符合生存權部分，我們認為也違反生存權。

聲請人代理人鄧民治律師

今日簡報的主題是「公務人員退休資遣撫卹法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之原則應屬無效」，大綱分為三點，一、與前面的主題相同，二、探討大法官釋字第 717 號解釋，三、說明探討之結果，認為有值得商榷之處應作變更解釋。依公務人員退休法規定，公務人員退休以現職公務人員為限，現職公務人員與國家間具有公法上職務之法律關係，此種法律關係即公務人員退休法所規範之構成要件法律關係。現職公務人員具備當時退休法規所規定之年齡及年資等法定要件辦理退休，於核定之退休生效日，該現職公務人員與國家間公法上之職務關係即告終結。新訂之退休法規適用於退休人員，即屬真正溯及既往，系爭第 37 條及附表三，適用於該法條生效前業已終結與國家間公法上職務法律關係之退休人員，且溯及適用的結果，不利於已退休公務人員，違反禁止法律溯及既往之原則，應屬無效。

探討大法官釋字第 717 號解釋，係因系爭機關日前提送鈞院之言詞辯論聲明書，對於系爭法律第 37 條，引用釋字第 717 號解釋理

由書第 4 段，對於已退休人員調降退休所得替代率，係屬無涉禁止法律溯及既往之原則。因大法官所為之解釋，有拘束全國各機關及人民之效果，因此必須就釋字第 717 號解釋作深入之探討。首先請看釋字第 717 號解釋的解憲標的，係銓敘部 95 年增訂所得替代率之機制，以調降優存本金的金額，達到減少每月給付優存利息金額之目的，且上開規定適用於其生效前已退休之公務人員之規定。解釋之結論認為無涉及禁止法律溯及既往原則。根據上開解釋理由書第 4 段前段文字：「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。」第 4 段後段文字：「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，……，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係，……，尚無涉禁止法律溯及既往原則。」

從理由書第 4 段前段之敘述導不出後段所述之結論，因為前、後段均使用法律關係一詞，但其內涵不同，係兩件事，前段所稱法律關係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；後段所稱法律關係為法律效果之法律關係，即請求權之法律關係，亦即債之法律關係，前、後段欠缺三段論法之關聯性，顯屬理由矛盾。

正確的三段論法，大前提：新訂法規不得適用於該法規生效前業已終結之法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。小前提：與上開解釋文之解釋標的一致，所導出之結論，應為 95 年增訂優存要點第 3 點之 1 第 7 項及第 8 項之規定，適用已退休人員部分，違反禁止法律溯及既往原則。

釋字第 717 號解釋理由書第 4 段就現職人員及已退休人員未作區分，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 號解釋理由書第 4 段本身理由矛盾，違反一般法律原則，建議作變更解釋。

依公務人員退休法規定，退休金計算均採確定給付制，且非採動態調整制，於核定退休生效日退休人員請領月退休金債權金額已確定。退休公務人員月退休金係屬終身定期金債權之性質(公務人員退休法第 24 條第 1 款參照)，債務人政府應於退休人員死亡前，持續、規則、反覆按月給付退休時核定之月退休金額。終身定期債權有基本債權(屬基礎權利)及支分債權(屬從屬權利)，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債權。

新法規在任何一个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。就採確定給付制之退休金債權，依上開釋字第 717 號解釋理由書第 4 段後段之意旨，卻認為新法規就繼續性給付法律關係(即債之關係)自其施行後繼續存在之支分債權的內容作不利益變動之規定，並未違反禁止法律溯及既往原則，依上述基本債權與支分債權其間關係之說明以觀，確有作變更解釋之必要。

新法第 36 條、第 37 條及第 39 條之 1，不但違反禁止法律溯及既往原則，同時違反比例原則、誠信原則及不當連結禁止原則，均屬無效。

審判長

請關係機關方陳述。

關係機關代理人洪偉勝律師

審判長、諸位大法官以及關心本件釋憲案的各位，早安。代理人

謹代理關係機關行政院、考試院進行本件言詞辯論要旨陳述。關係機關就本件立場及論理如下：系爭法律雖然在若干的細節規定，與關係機關所提的版本略有出入，但本件立法院基於關係機關也同樣認同的多元公益目的，經綜合衡量的多元因素之後，在立法形成自由範圍內，採取多樣而整體關聯之手段來因應，衡平憲法法治國原則與社會國原則之要求，同時也繼續確保公務員退休後於社會中相應於其職務之適足生活，並未違反憲法。為有助於鈞院獲致本件合憲之結論，代理人以投影片所示之大綱，向鈞院擇要說明。

就系爭法律有立法之迫切性及正當性的事實問題，關係機關已利用包含說明會及書面資料等機會，充分說明本件立法所因應的社會事實，立法目的及必要性，在此不另贅述。代理人只在此強調，由於基金財務安全不能夠維持，長持以往將危及退休制度的永續發展，無從確保已退休、現職及將來的公務人員長遠退休生活無虞。而退休人員及現職人員的所得差異有限，不同職業別間老年生活保障的差異，加劇產生的水平及垂直的不義持續擴大，不能夠僅以提高現職人員繳費或加稅等方式因應，而有採取合理妥慎多方整合調整手段的必要，這些解決手段的採取，又必須反複考量，回應到制度改革的多重目的，也不是只做一個就不用做其他的擇一問題。以改善收支平衡為例，如果只從提高費率改善收益率，只從在職者下手的角度出發，或許有幫助。但正如同在座大法官已經所觀察到的，這無助於解除前述所謂所得替代率過高所造成的水平以及垂直的不義現象，甚至可能使這樣的現象加劇，也沒有節流的作用。而正因為這樣的現象及解決方案，涉及政治、社會、經濟等等因素，以及對於未來的預測，對於風險的評估，這次的立法並非單純敲打計算機、修改參數代入的數學、財務問題，同時在因應手段上也必須自開源、節流等多方面採取多樣而

整體關聯手段因應。而在憲法機關功能最適理論的權力分立角度之下，這些評量判斷及制度設計，是政治部門所專長、擅長的部分。

接下來就鈞院所作成本件合憲解釋所應考量的重要因素，代理人將作如下說明：首先，建議鈞院考量公共年金的本質及公務人員退休給付的性質，作成本件合憲解釋。關於公共年金的本質及公務人員退休給付的性質，關係機關已經有完整的說明，在此不再特別贅述。代理人只強調兩點，第一點，公務人員的退休給與，是人民服公職權所衍生，是國家照顧義務的具體展現，這是鈞院釋字第 658 號解釋所闡明。關於公務人員退休給與之關鍵，是依憲法國家對於公務人員的照顧義務之下，長期確保退休公務員在不同的時空環境之下，都能在各該社會當中，有與其職位相稱之適足生活。在此必須強調，正因為在不同時空環境下面所謂與職位相稱之適足生活並不相同，立法者有時時刻刻關照調整的必要，也沒有只會上升，不會下降的限制。國家的義務以及承諾是生活的照顧，不是具體的數字，數字可能增加，可能減少，但適足生活的義務、承諾不會改變，沒有所謂失信於民，或背棄承諾的問題。

第二點，就實現此照顧義務的方式，政治部門已經決定由恩給制轉型為儲金制，這樣的改變不可能一步到位，因此，系爭法律立法前的諸多措施均應理解為是過渡轉型期間逐步調配的措施。就這些分階段轉型期間的調配措施，自然也要容許時時調整的必要。如果認定為不能調整，則所有制度的調整將沒有分階段立法調整的可能性。只剩下一步到位的選擇，這並不符合鈞院對於法治調整的穩定見解。

其次，代理人建請鈞院考量社會國原則與法治國原則之調和，作成本件合憲解釋。就法治國原則與社會國原則之間的調和，代理

人建請鈞院考量，國家基於社會國原則，對於公務員及所有人民之經濟安全照顧義務，不能因為法治國形式的保障，而無視、甚至進一步鞏固既已存在且可能持續擴大的不義現象，使這樣的現狀產生優位、甚至是鐵板一塊的效果。就法治國原則與社會國原則之間的調和，不管是比較法例或是學者見解也指出，就長期給付保障體系當中，因為時間、經濟、社會諸多不可測度的條件，不能要求立法者無論如何必須堅守原有的社會給付體系。其折衷方式常常是一方面必須承認立法者的變更權限，一方面要求採取適當的過渡措施。

代理人也注意到聲請人就本件的數項主張，都是從憲法上對法治國原則的要求出發。然而代理人也注意到聲請人這些主張，很多都跟鈞院過去既有甚至是穩定的見解相違背，甚至因此聲請鈞院必須變更過去的見解，這似乎也違反同樣是法治國原則所要求的重要原則即一致性原則之要求。鈞院基於法治國原則之要求，應嚴守既有的見解，不應因為個案而有所調整、變更。代理人在此同時要強調，法律會設計到數字的計算或是財務分析，不會只有年金改革、退休金給付的問題，包含預算、租稅、社會給付、甚至於國家處罰權之行使，都可能同時涉及到數字計算、財務分析。但也都不單純涉及到數字計算與財務分析。而涉及到政治部門，特別是立法權對多重立法目的之多元因素判斷，如果鈞院就本案開啟因為立法涉及到數字計算、財務分析，就容許透過釋憲程序來涉入取代政治部門的選擇或者是計算的結果，或者是介入對於未來的預估、風險的預測，恐將致使日後鈞院對於法律違憲審查的基準產生根本性的變動，而同樣會有違反法治國原則、甚至是權力分立原則的疑慮。

就國家與公務員以及退休公務員之間的法律關係，鈞院已有長期而穩定的見解，認為公務員與國家的法律關係及退休給付，屬於

公法上的職務關係及其衍生關係，其內容容許由法律形成。此與勞雇契約本諸契約自由而成立，由勞工為雇主提供勞務，從事特定工作，另一方面由雇主按照約定給付勞工報酬，工作性質跟權利義務關係都不一樣，實在很難用契約關係來比擬、混淆。代理人認為就國家與公務員間公法上職務關係之性質，如果改採所謂的契約關係，除跟鈞院穩定而一致的見解相違背外，也有下列矛盾、衝突。

首先，現行文官體制採三元管理，包含政務人員、常任文官及契約約用的約聘僱人員，其中約聘僱人員依相關法規進用，不適用俸級法、退休法及撫卹法的規定，故採取所謂契約說的主張將根本紊亂文官體制，以及退休體制。其次，長期以來，就公務員服勤的相關內容，包含任用、勤務、俸給、職級、升遷、退休、撫卹等等事項，都是以國家立法的方式規範、保障。例如保障法從85年公布之後，前後3次修正；任用法自公布之後，近20次修正；俸級法自38年公布之後，近10次修正。廢止前的公務員退休法、撫卹法也分別歷經10餘次、7次的修正。契約說顯然跟我國長期公務員制度的運作矛盾、衝突。

最後，固然有所謂主張本案應該參考美國少數州的例子，將退休金請求權賦與所謂憲法上契約形式的保障。但代理人認為姑且不論我國制度與美國截然不同，無從比附援引，已在昨天由另案鑑定人劉靜怡教授清楚說明。況且將此界定為契約關係，與其是受到憲法上契約條款保障是兩回事，我國憲法並沒有明文規定的情況下，主張公務員與國家關係是契約說，恐怕要使本件成為應該回到普通法院去解決的違約問題，而不是憲法法庭應該處理的違憲問題。而這樣主張甚至也苛求公務員日後必須詳細就契約之存在及內容善盡舉證責任，尤使得公務員的保障從現行的憲法國家照顧義務降低的疑慮。更重要的是，關於公法上契約的調整機制，

跟私法上的契約調整機制並不相同，而容許所謂的因為公益考量對於契約進行變動。採取所謂契約說的主張，也無從迴避為何在這部分會另行主張應回到所謂民事契約關係的法律規定，更不用說，即使是軍公教人員自身，也不同意用契約方式來界定這樣的關係。此由昨天另案聲請人的鑑定人其激昂陳述可見一斑。

其次，就法律不可能恆長不變的調整情形，鈞院也已分別表明。首先就向後適用於繼續性法律關係的立法，不屬於溯及既往的禁止，同時信賴保護並非保障法律永久不能改變，而容許在一定考量下予以調整變更，都已經有既定的見解，不應該因個案破壞變更。就此，按照聲請人的主張，必須要聲請變更的恐怕不是只有釋字第 717 號解釋而已。更不用說釋字第 717 號解釋作成至今僅短短 5 年，其間憲法以及任何規範並沒有客觀上的變更，也不是不能夠操作，實在沒有變更的必要。

另外，代理人也注意到釋字第 605 號解釋就信賴保護原則闡述時，附帶提及為避免法治的調整、修正無從達到預期的效果，過渡期間不宜過長，系爭法律遵守鈞院前揭穩定見解，並無違反信賴保護原則。

再者，鈞院就立法者的形成自由及合憲性審查之界線，已有穩定見解，年金改革毋寧是當代社會牽連最廣的經濟、政治、社會問題之一。這種涉及政治、經濟與社會等諸多因素之考量與判斷之事務，鈞院在多號解釋已闡明，對於代表多元民意及掌握充分資訊之立法機關就此所為之決定，釋憲機關應予尊重。釋字第 618 號解釋更認為，如涉及的是複雜而多元因素考量判斷之事務，只有立法考量涉及重大明顯瑕疵時，才有釋憲機關介入之餘地。年金改革立法為其適例，而這也是憲法權力分立，政治部門與司法部門分工的當然結果，政治部門來決斷，政治部門來負責。在此附帶提及，釋字第 618 號解釋雖然涉及的是大陸地區人民入籍後

服公職的 10 年限制問題，與本案情形不完全一致，但該案為何限制是 10 年，而不是 5 年、8 年或 12 年？為何不是按服公職類別差別限制或視個案處理？同樣被提出來挑戰，與本案其實也有若干類似之處。最後鈞院採取前述尊重立法者形成自由的作法，並無變更之必要。就此部分，代理人認為鈞院就本案的審查範圍，可以本圖（簡報第 17 頁）作說明。司法機關就公務員退休生活適足照顧，其審查以是否過度照顧或照顧不足作為上下限。在上下限之間適足照顧生活的選擇、形成，應尊重立法者形成自由，在這之間沒有所謂侵害公職權或財產權的問題。

接下來，針對鈞院所列各點，代理人在此擇要補充說明，由於此部分關係機關已另提出爭點聲明書，因此在此只作部分口頭說明。就爭點 1，關於名詞定義部分，容有可能誤解之處，代理人在此補充說明，系爭法律就所得替代率之定義，跟通常理解未必相同，是以退休所得與本俸 2 倍之間的比例作為其定義，而本俸 2 倍的數額實質上約略相當於在職實質所得之 1.2 倍，按此理解，系爭所得替代率上限規定，相當於是將在職實質所得比例從大約 90% 左右分十年半調整至 72%，如此逐年調整，已考慮退休人員的承受能力及合理的過渡安排。更重要的是，無論採何定義，系爭法律之退休替代率均高於一般國際水準，並足以確保公務員退休後於社會中之適足生活照顧。其次，就所謂最低保障金額部分，與爭點 5 相關，比較適當且合乎系爭法律之解釋應是最低保障金額是相關調降措施之下限規定，即原領金額超過上限金額者，最多只會調到最低保障金額為止。反之，原領金額如低於最低保障金額，仍照原金額支領，不再調降其給與。此並非所謂的適足生活的下限，在修法前領取下限以下金額的人員，多數是職級低且任職年資短淺者，這類人員以法律明文方式保障其仍可領得原有金額，不受進一步扣減，此金額並未損及其修法前相應於職位之

適足生活保障，並未侵害其基本權。

就爭點 6 部分，系爭規定係考量退休金之本質及私校具有強烈公共性等因素，希望藉此釋出教育領域工作機會之目的，由立法者將私校職務納入暫停發放退休金範圍，並無違反基本權之保障規定。而將領取法定基本工資作為暫停發放月退休金的認定基準作法，參考立法過程的討論可知，唯有如此才能符合前面所提的希望藉此釋出教育領域工作機會之立法目的，其餘方案均無法足以促使釋出教育領域工作機會的誘因，並不屬於同樣有效的手段。審判長，諸位大法官，以及所有關心本件釋憲案的各位，國家社會並不是虛幻抽象的存在，而是由世世代代包含你我在內一個一個的人緊密結合而成，或許各位如我一樣，並非軍公教人員，但也一定有至親長輩好友服務於公務體系，同樣即便您過去、現在或未來服務於公務體系，您的上一代、下一代或者這一代，也一定有屬於各種不同職業別在各自崗位不同努力的情況。這個進步國家要能夠持續永續發展，要靠的不是國家這兩個字，而是作為共同體的你我相互扶持、協助，大家都在同一條船上。這個國家今天能夠在穩定基礎上持續向前進步，不能沒有包含軍公教人員在內的世世代代的每一個人。憲法所交付國家的諸多任務，包含本次系爭法律的研擬、制定及後續的落實，如果沒有軍公教人員也絕對無法實現。在憲法第 18 條服公職保障的指引之下，這個國家負有確保公務人員在不同時空環境之下的適足生活照顧義務，此照顧義務不容以遁逃到所謂契約關係方式迴避，但也不能無視於時空環境的變動而僵固不變，使得國家坐視甚至強化現職者與退休者之間、不同職業別之間、不同世代者之間的可能差異及對立，甚至在他們之間創造階級。而國家的角色多元，任務多樣，除對公務員的前述照顧義務之外，同時也必須在有限資源之下，致力於多項的國家任務的安排，政治部門必須時時刻刻，對於社

會資源進行合理有效配置，以求盡力完整達成前述多樣的國家任務，不能毫無節制的將國家預算資源投注於單一的國家任務之上，或者在設立基金以求財政能有效區隔的情況下，無視於基金狀況已不能永續，放任其破產，再以排擠預算或增加稅收的方式填補。系爭法律確保世世代代公務員在退休之後、在社會當中適足生活合理公平安排的目標，此力求長期照顧軍公教人員以及全體人民，公平合理化年金制度的努力，不會在此劃下句點，也不能在此劃下句點。為此懇請鈞院就本件作成合憲解釋，謝謝。

審判長

兩造陳述辯論要旨完畢，現在進行交互詢答。先由聲請人方詢問，關係機關方答詢；再由關係機關方詢問，聲請人方答詢。

詢問時間各不超過 5 分鐘，回答時間各不超過 10 分鐘。均請在自己的席位上發言。

請聲請人方詢問。

聲請人代理人李念祖律師問

請教關係機關，剛剛發言談到社會國原則，社會國原則似乎是德國憲法上原則，但我們今天談的不是德國憲法，大法官過去解釋從來沒有將社會國原則引用為我國憲法原則，釋字第 670 號解釋許宗力大法官的協同意見書中，非但沒有將社會國原則當作我國憲法原則，連加以援引參照時，也語多懷疑，德國憲法原則可否想當然耳的移植？是值得探討。特別要問的是社會國原則在我國憲法加以主張的基礎何在？

聲請人代理人蔡進良律師問

第二個問題請教關係機關，從剛剛的說明我們發現，關係機關似乎避而不談的是有關憲法服公職這個制度性保障的問題，我們認為在制度性的保障之下，國家對公務員有終身照顧的義務，這是公務員法上的一個原則，也是憲法上的抉擇。當憲法將各種價值

作了利益衡量之後，顯現在它的規範安排上，這個能視而不見嗎？有關舊法或是新法的退撫法，都有規定由政府負最後支付的保證責任。所謂保證責任，一般法學上的解釋，是指沒有履行義務時所應該承擔的法律效果，且不問原因是否可歸責。在關係機關的聲明書中，卻說所謂「由政府負最後支付保證責任」的意思是，他可以採取一切的法律手段，包含像本次削減有關月退休所得，也是由政府負最後的支付保證責任。我就非常不理解，為何會有這樣的解釋結果？要就教於關係機關。

另外，從關係機關的聲明書中看到一直把社會保險的理念，掛到有關公務員的退休制度上來講，我們認為這根本上也是一個差異。也就是說，社會國原則有關社會保險的部分，與公務員的退休金制度，基本上性質是不同的，從原來所謂的恩給制，由國家的預算來負擔，到所謂的儲金制，固然有部分屬於公務員要負擔，但法律既然規定由國家負最後支付保證責任，也就是退撫基金應該只是履行這個責任的責任準備，而不是相關保險費用以及其他收益的集合。所以要請教的是，我們認為負最後支付保證責任，應該在貫徹憲法上服公職的制度性保障中有關退休金的適足生活保障，也是落實公務員法上終身照顧的原則，它是這些原則的具體化規定，這些原則是憲法已經作了一種選擇，不能與一般人民在同一個形式上的平等來觀察。我們要請教，為何這個條文可以作這樣的解釋？這是第二個問題。

聲請人代理人鄧民治律師問

請教關係機關，你們剛剛說要尊重立法機關的形成空間，但是它的底限就是不能違反憲法或相關的憲法原則。除了我們剛剛說的，不能違反禁止溯及既往原則以外，對於比例原則的部分，由於退休金同受憲法第18條、第15條之保障，而且最重要的，債務人是國家，並不是基金，所以一直拿基金的問題作為剝削退休人

員的基礎，事實上是非常令人不可思議。

另外，對於優惠存款部分，解釋標的是行政規則時，同時還要尊重不能動法定給與，不能驟然歸零，要合理調降，但是今天已經入法了，還不如前面當解釋標的是行政規則時的份量。

審判長

請關係機關方答詢，不超過10分鐘。

關係機關指定代表行政院林萬億政務委員答

剛剛聲請方大概提出5個問題，請范教授先針對最後一個問題，關於優惠存款利息18%的部分回答。

關係機關代理人范文清副教授答

審判長以及各位大法官，大家好。我先回答聲請人方針對優惠存款利息的問題，分幾點說明：第一，優惠存款利息這件事情，在釋字第717號解釋早已確認是政府多年來所作的政策性福利措施。第二，優惠存款利息是否為憲法上的財產權，這件事情必須回到所謂的層級化財產的保護來看，新制的退撫基金所拿到的退休金，公務員對其中有自我的貢獻，這部分一定是財產權，但是優惠存款利息這件事情，公務員在其中並沒有自我的貢獻，這部分應該不能算是財產權。第三，我要特別強調的一點是，退步言之，就算優惠存款利息是財產權，但是憲法上的財產權應該要作整體的觀察，也就是說，民法上的財產權，一物一權，就算是一個銅板，也是一個單獨的所有權；憲法上的財產權，例如退休金，應該要作整體的觀察，優惠存款最多算是退休金中的一個組成部分，所以我們針對這一個組成部分加以修改，這件事情並不足以證立有對財產權造成侵害。我們要問，整個退休金制度有無違背比例？有無違背其他憲法原則？這個才是討論的重點。今天聲請人方就此，恐怕有點誤解。

關係機關代理人林佳和副教授答

我接續回答剛剛聲請人方提出的幾個問題。第一，我國憲法沒有像德國基本法一樣明定社會國原則，是否代表我國在所謂現代自由民主的立憲主義中，沒有社會國的思維？事實上大法官在許多號解釋之中，只要有關社會福利等等的形成，背後的憲政思維基本上都是跟社會國相關。至於我國憲法社會國的基礎何在？在學說上確實有幾個不同的爭執，有人認為屬於基本國策，有人認為屬於憲法第1條，有人認為是憲法第7條的平等原則加上第22條其他權利，有人認為是憲法基本決定。這個在學說上的爭執，確實是存在的。不過我們再看看大法官歷年來在不同的解釋中，提到弱勢者的保障，例如釋字第649號解釋，或是提到其他關於社會政策的形成之中，其實背後隱藏的都是社會國相關憲政主義所帶給我們的一些內涵。所以似乎沒有辦法以到底我國憲法哪一條明講社會國原則，來證立這個問題或我們的主張似乎不存在。這也跟聲請人方不斷認為我國公務員任用關係是屬於契約，所以應該依照契約，並且援引美國的一些例子來談，這個邏輯是類似的。

第二個問題談到所謂憲法第18條服公職權利，沒有錯，大法官在非常多號解釋之中，都以這個觀點來提，例如釋字第658號、第575號、第605號、第768號、第730號解釋等等。關於所謂制度性保障，其實強調的是永續，一般我們說的永續，不僅包括基金的永續，也包括職業公務員制度本身的永續，乃至於如聲請人方提到所謂國家責任，仍然有國家以稅收手段，並且維持不同世代體系能夠永續發展，有這三個不同面向的永續。這些永續都是在討論關於公務員相關權益，憲法第18條服公職權時必須加以考量的，也就是在這樣的基礎之下，退撫基金管理條例提到的最後支付保證責任，必須以這個角度來加以理解。

相關機關一直提到立法形成自由，但我們也同樣援引大法官釋字第764號解釋，許志雄大法官在協同意見書提到的，即便是立法形

成自由，仍然有憲法界限。我們剛剛多次提到，在這次的修法中，並沒有逾越這樣的界限，不論是從適足保障，乃至於聲請方剛剛所指摘的，例如比例原則。沒有錯，整個退撫基金並不是單純的基金，它確實有國家的責任，例如最後支付保證責任，這看起來是法律條文所凸顯的。但我們在聲明書中已經明列非常清楚，所謂最後支付保證責任，不能以單純的文字去理解，所以過去法律所制定出來的，例如額度，單純的數字即不得加以變更，不可以循著客觀條件的改變、人口的變化、勞動市場的情況，以及例如基金在提撥不足所造成的財務危機之上，完全推往所謂的國家責任。國家到底從哪裡產生這樣的財源？無非是稅收，所以世代的正義，所謂代際正義、代際公平性，在這點上就會非常凸顯，並不能以例如恩給（單純國家責任），即便後來改為儲金制，都硬解釋為仍然以國家責任作為主體，這樣的制度其實在社會保險各國的呈現中，都非常常見。

至於剛剛聲請方提到是否服公職權對公務員退休後的保障，並不是採取社會保險，這個說法，老實說令我有點訝異。在整個儲金制的改革之後，二十幾年來，不論從制度內涵等等的設計，都是一個社會保險的體制在進行，所以才會有例如國家與公務員提撥不同的比例來加以形成。如果我們看其他國家在關於社會保險的形式，針對公務員或其他採取退休後保障的發展上，都可以看到各國都會根據客觀條件的改變，不論從國際組織或各國，乃至於各區域的發展，都可以看到類似的軌跡，不論是國際勞工組織102號、128號、131號公約所提出的適足所得替代率40%、45%到55%，乃至於OECD國家平均的所得替代率52.9%，跟歐盟國家平均59%，日本共濟基金也從47%，要逐年調降為40%。就如同我方剛剛所提到的，就適足保障的觀點而言，相對於類似採取社會保險制度的國家，隨著不同的客觀環境的調整，我國仍然沒有低於，甚至明

顯高於其他國家所得替代率，以達到憲法所要求的適足保障目的。如果再考量實質所得，從61%到77.5%，即便降到最後60%，相對於退休時的實質所得來計算，我國在這次的修法中仍然有全面兼顧到適足保障。

固然立法形成自由並不是大法官在對於系爭法律作違憲審查上所應該推託的藉口，但立法形成自由如果提出在不同面向上有相當的依據，包括對於比例原則，剛剛聲請方所指摘的一些兼顧，並沒有違憲的問題，更沒有所謂真正溯及或其他聲請方所提到的一些違憲痕跡。大法官在這一點上，委由立法者針對通盤的諸多複雜因素，作一個綜合性的考量，立法者恐怕是一個比較合適的角色。

我方回答到這裡，謝謝。

審判長

請關係機關方詢問。

關係機關代理人林佳和副教授問

聲請方一再強調公務人員與國家應該屬於契約關係，在聲請書中所曾經引用的文獻，例如吳庚、盛子龍教授表達這樣的見解，但遍查他們的著作，其實並沒有這樣的表示。甚至吳庚教授在著作中提到公務員任用在性質上是行政處分的一種，以相對人之受領為生效要件，刑事學說有主張其為公法契約者，目前已不被採用。聲請人在聲請書中一再執意，其為契約性質，請問在今天公務員的勤務、俸給、職級、升遷、保障、撫卹等等，都是公法上清楚規範與保障時，從如何的觀點去援引其為契約性質？或只是為了要比附援引美國的法制？我國並沒有這樣的規定，美國法制帶給我們所謂契約即不能變更，包括退休金。想請問聲請方，關於這一點的立論基礎何在？

第二，聲請方也援引美國的例子，提出一個非常重要的結論，認

為美國各州多半規定退休金不得剝奪，但第一場劉靜怡教授的鑑定意見書很明顯提出截然不同的觀察。整體來說，在憲法以正當法律程序的保障跟徵收條款，對於美國各州年改措施，從財產權保障的角度，提出憲法挑戰者，以美國例子來看，幾乎沒有獲勝的案子。美國各州州法院通常都宣告各州年改措施合憲，例如康乃狄克州、緬因州、田納西州，即便在美國聯邦憲法以及某一些州憲法，有明文的契約條款，例如把公務員的退休年金視為契約，美國各州也有不同的看法。美國各州州法院有認為公務員退休權益並不受契約條款的保障，例如科羅拉多州、紐澤西州；或系爭退休權益即便是契約，但並不受財產權的保障，例如新墨西哥州、佛羅里達州、加州、華盛頓州、明尼蘇達州；如果視為契約，也認為是財產權保障的標的，夏威夷州、路易斯安那州、密西根州都認為只保護在修法之前獲得之利益，換言之，只處理真正溯及的問題；而明確採取契約理論，或判決認為是契約關係，但只保護既得權，換言之，同樣是不涉及真正溯及的情況，有加州及13個州，甚至印第安那州關於契約關係的保障，只侷限在公務員自願繳費的部分。所以，想請教聲請方，在這麼多州的判決中，為什麼只單單舉出兩個例子，而認為美國各州多半認為關於年改的部分，是屬於契約，而不得加以變更？

基本上美國聯邦公務員退休制度，相對來講是複雜的，包含兩個重要的內容，一個是核心福利，另一是生活成本調整條款(COLA)，COLA並不是契約，立法者當然可以調整，也不是既得權的保障，紐澤西州州法院甚至認為並非不可剝奪的利益。即便是核心福利，如同聲請方試圖所指出的，有契約方面的利潤，但即便是契約，也沒有拘束立法者未來形成空間。佛羅里達州、明尼蘇達州都明確表示，即便是契約，立法者仍然有進一步去形成拘束的可能性。紐澤西州州法院其實在關於年金改革的案子上，特別提到

一點，認為州立法者不能未經選民的同意，對於州政府的財務健全，立下傷害極大的法律，並且要避免未來的納稅義務人，必須長期承擔當代立法者的錯誤。

聲請方在聲請書中所提到的兩個重要例子，事實上都是在美國州憲法有關於年金保障的條款，而只是違反這個條款，並沒有說不准溯及既往，都受財產權的保障，甚至站在契約的立論之下。所以關於亞利桑那州及伊利諾州在聲請方所提到的例子之中，因為州憲法的特別規定，是否合適用來比擬系爭法律，也請聲請方能夠說明。謝謝。

審判長

請聲請人方答詢。

聲請人代理人李念祖律師答

我針對關於公法契約的問題加以簡單回答。公務員與國家之間的基礎關係，大法官解釋認為是公法上職務關係，這公法上職務關係其實包括兩個部分，一個是有公務員任命的行政處分在內，但同時也有公法上聘僱契約關係，兩者並存，互不衝突。任命時是一個行政處分，但是不能只看到這個行政處分，因為這裡有一個公務員的自由意志在內，國家是沒有辦法強迫公務員擔任公務員。人民與國家在締結公法契約之前，是立於平等的位置，在依據法定程序接受國家任命的同時，締結了雙務契約。為什麼這件事情重要？我們引美國的例子其實純粹參考，我國憲法跟美國並不一樣，美國講到契約的時候，他們會談及美國憲法上的契約條款，我國憲法其實並沒有像契約條款一樣的規定，但是我國憲法有一個條文是美國憲法沒有的，就是第18條的服公職權。服公職權是憲法基本權，也就是公務員工作權之特別規定，服公職權不是來自行政處分的授予，而是基於契約當事人平等自主決定行使參政權的結果。

公務員與國家之間的雙務契約，國家授予一個職位給公務員，公務員必須提出自己的服勤務忠誠關係、勤勉關係，他同時應該享受的一件事情是參政權，也就是服公職權使他有機會成為政府的一員，這是他換來的權利 (Right)，這不是美國憲法的理論，這是我國憲法上必須要正視的問題，不能把公務員看成是國家隨意指使的，單方國家決定的，其實當公務員不想作的時候，國家也沒有辦法強迫他作，這是勞務關係的本質。因此，不能忽略公務員的自由意願，去刻意忽略那個契約關係的結構，這是為什麼必須在我國憲法上強調公法契約關係的道理，因為我國大法官從來沒有否定過公法契約存在，其實釋字第658號解釋有兩位大法官寫不同意見書，主張不是公法契約，可見多數認為是公法契約。過去黃茂榮大法官、陳計男大法官都寫過協同意見書，認為是公法契約關係，學界主張有公法契約關係存在的，也大有人在。其實這本來就是傳統的理论，不能因為有行政處分的出現，就否定公法關係，這是非常重要的事情。

釋字第525號解釋強調的不只是善意信賴保護，強調的是誠信原則。事實上釋字第348號解釋理由書就說，公立學校與公費生訂立契約後，雙方當事人就應本誠信原則，履行契約上的義務。這是一個公法契約上應該加以遵守的，這是服公職權中得出國家必須遵守的誠信義務。

以上是簡單的回答。

聲請人代理人鄧民治律師答

接著我要答復關係機關剛剛提到有關優惠存款利息的定位。我們都知道優存的制度，原來前階段在一次退休金部分，是在民國49年，公保養老給付部分是在民國63年，都是以行政命令規範，但是在民國100年已經入法。以法律規定之後，同時在新的公務人員退休資遣撫卹法第73條，也將請領月退休金的權利跟優惠存款利

息請求權的權利並列，所以我們認為在定性上，應該同受憲法第15條及第18條的保障。

前面以行政命令規範的定位，可以再連結到大法官釋字第601號解釋，該號解釋涉及大法官司法人員專業加給的部分，在沒有入法之前，是根據民國41年行政院代電所訂頒的司法人員補助費支給標準來支領補助費。但是這個行政命令的定位是什麼？釋字第601號解釋理由書「叁」之第5段明確載明此一法規經行政院、立法院及司法院等憲法機關五十餘年先後反覆適用，而被確信具有法效力之規範。後來司法人員補助費支給標準也入法了，相當於民國100年將優存制度入法，是完全一樣的情形。釋字第601號解釋理由書「叁」之第7段非常明確載明在行政命令規範與以法律規範的情形，是不能切割的，專業加給的性質是行之五十餘年，從民國41年起算，到民國94年立法院刪減有關專業補助費時所作出的解釋。所以我們看法律要系統化作解釋，不能片面切割背景，要整個連貫法規演變的過程，作一個完整的體系解釋，才符合立法意旨。如果光片面切斷看，今天送出來的是一個要點，界定是行政規則，就認為屬於法律上利益的性質，而非權利的性質，這是作非常狹隘的解釋，完全不符合系統化解釋的定性。

聲請人代理人蔡進良律師答

接著我補充一下。公法上的財產請求權到底是否屬於憲法保障之財產權？憲法學上的問題，其實在釋字第312號解釋基本上已經穩定下來了，也就是大法官並沒有採取德國聯邦憲法法院認為需要滿足個人的支配性、以及先前的給付跟維持生存的必要三個要件，而是不管是私法關係或公法關係，釋字第312號解釋提到「公務人員之財產權，不論其係基於公法關係……」，這裡就是涉及依照公法的法規所產生的，國家均應予以保障，這是釋字第312號解釋就已經確立了。這也是為什麼我們認為即便優存利息本身過

去是以行政命令規定，但還是一個公法的法規，還是屬於提供勞務或資財，依公法法規而具體化的財產價值的權利、法律地位，乃至期待權，都應屬於憲法保障的財產權。這應是大法官已經穩定下來的一種看法。另外補充一點，剛才李律師已有提到，契約關係的基礎上發展行政處分，目前以行政法院來說，教師的關係應是服務機關的契約關係，都有發展後面相關的處分，所以基本上並不當然有衝突。這是行政法院目前的實務見解。公務機關到底對於公務員的任命是處分，基礎關係有沒有可能是一個行政契約？這個是基於解釋，我們如何立論的問題，並不當然不存在這樣的空間。

審判長

現在進行聲請人方或關係機關方詢問鑑定人，詢問前應先經審判長許可。詢問與答詢時間各不超過 5 分鐘。均請在自己的席位上發言。

本案鑑定人分別是：聲請人推薦鑑定人李來希先生、關係機關推薦鑑定人張桐銳教授。2 位鑑定人都已經提出書面鑑定意見，並且均已上網公告，相信雙方都已事先閱讀。

現在哪一方要先詢問，並請說要哪一位鑑定人答詢？

聲請人代理人李念祖律師問

詢問鑑定人李來希先生。關係機關提到社會福利制度，講到了社會國原則。我想說的是，社會福利制度照顧的是一般人民，一般人民與國家之間沒有公法上職務關係，也沒有公法契約關係，因此公務人員的保障，不能只看成是一般人民的社會福利而已。如果將公務人員的保障看成一般人民，其實忽略了公務員的服公職權，以及公法上職務關係。你在鑑定意見提到法律的依據，本案政府與公務員之間的特殊法令安排，這些法律在一般人民之間是沒有的，譬如退休責任，國家要負最後支付或支付保證責任，至

少有兩部法律有此規定，其中一部是民國 82 年 1 月 20 日公務人員退休法第 8 條規定政府負最後支付保證責任，相對於退休撫卹基金的支付。99 年加以修改，第 8 條轉成第 14 條，第 14 條仍然規定退休撫卹基金要支給退休給付，由政府負最後支付保證責任。106 年改成公務人員退休資遣撫卹法，變成第 7 條，第 7 條規定設立退休撫卹基金，但是沒有再講由退休撫卹支給，而是由政府負最後支付保證責任。另外一部法律是民國 83 年 12 月 28 日公務人員退休撫卹基金管理條例，第 8 條規定「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，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。」連「保證」二字都沒有，這是今天仍然有效的法律。這條法律中提到三個情形：1、如果基金不夠支付時，要調整繳費費率，可能提高繳費率。2、由政府撥款補助。3、由政府負最後支付責任。我想問的第一個問題是，這個條文寫了「收支平衡」為原則，為了收支平衡，政府可不可以降低減免退休給付？第二個問題是，除了基金破產降低減免退休給付之外，有無第三條路讓政府選擇，以解決財務問題，避免降低對公務員的退休給付？第三個問題，釋字第 525 號解釋理由書提到遵守誠實信用原則，這是法治國的基本原則，我國憲法的原則。可以說明你的看法，政府年金改革立法有沒有違反憲法上的誠信原則，為什麼？

審判長

請鑑定人李來希先生答詢。

鑑定人李來希先生答

退撫基金從來就不是法律義務的主體，公務員與國家的關係不論採公法上的職務關係、契約關係或勞動法的勞動關係，退休金請求權的對象從來都不是退撫基金。退撫基金的設置，只是一個支

付的機制，最後的義務人，就是與公務員產生連結關係的國家或政府。基金多或少，與公務員權利的多寡，沒有必然的關係。基金過去曾賺很多錢，可是公務員沒有多分一毛錢，這就代表是兩件事。一個是權利義務的主體，一個是支付的機制。不管採什麼制度，過去公務員退休法第 8 條或後來的第 14 條都提到政府要負最後的支付保證責任。公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條也提到由政府負最後支付責任，另特別提到前面三個處理機制，1、年度歲計賸餘，必須撥入基金。2、調整費率。3、由政府補助。請問各位年度賸餘高則 1000 億元以上，少則幾十、幾百億元，23 年來政府有無將歲計賸餘撥入基金？沒有，這就是違法。政府主管機關公然違反公務人員退休撫卹基金管理條例。第二個，調整費率是解決基金支付能力的問題。費率過去是從低提撥，從寬給付，所以從 8%調到 12%，後來發現支付能力出了問題，民國 100 年費率從 12%調整為 15%，去年的費率，立法院通過從 15%調到 18%。這麼多年來，從 100 年到 108 年，政府任令基金存量不足，沒有調整費率，然後告訴我們基金不足，這是公然失職，能調整而不調整。應該撥入基金而未撥入是違法，能調整而不調整是失職。第三個，政府撥補，從 84 年創設基金到今天，沒有撥補一文錢。但是農保基金已經歸零、破產，卻沒有一個農保被保險人領不到錢，同時還有老農津貼。110 多萬的農保被保險人，全部都領到農保給付，可是基金是零。他沒有最後支付保證責任的條款，在沒有最後支付保證責任的條款下，仍然領到錢。公務員制度在兩部法律中，多少次修法都特別強調政府負最後支付保證責任，結果今天告訴我們沒有錢。沒有錢沒關係，有沒有按照第 8 條規定政府補助？一毛錢都沒有。

公保因為要改制，88 年 5 月 30 日開始結算，把過去的債務作一個處理，總共到今天撥補了 4500 多億元，故公保自 88 年 5 月 30

日開始採平準費率，所謂平準費率就是足額提撥。公保基金是目前所有社會保險中最健全的。退撫基金要改制可以，要把過去的債務作一個結算，所有可能的調整工具要使用，能使用不使用，跳過去，告訴我說基金沒有錢，然後直接用減損的方式處理。退撫基金管理條例有哪一項機制容許政府調降所得？只有說預算餘額要編列進去、調整費率、政府補助，三個機制都不做，直接調降給付，這是嚴重的違法失職及怠惰。

審判長

接著請關係機關方詢問，時間不超過5分鐘。

關係機關代理人林佳和副教授問

請教鑑定人張桐銳教授以下兩個問題。第一個問題，我們一直聽到聲請方主張是契約關係，即便是行政公法契約，似乎要類比契約法理上的一些重要原則，包括契約應遵守，不容變更，甚至有工資遞延作為退休金內涵的一些說法。請教鑑定人，公務人員退休金的憲法保障，可否類比勞工退休金？如果站在同樣屬於契約的角色之上。公務人員關係的成立是否基於行政契約，而不是行政處分？這樣的看法，關於我國向來以行政處分為基礎，即便延伸到行政法律關係的公務人員法制上，將可能造成什麼樣的影響？這個問題事實上有一些背景的問題，因為關於公務人員的關係以法律明定，即便由公務員單方同意作為形式，所謂需協力，但仍然與勞動關係以契約形成的方式，並不相同。即便以給付行政的角度來看，國家履行給付義務給與公務員退休金，與一般社會福利的給付行政，確實有差別，但是否因而造成國家不得加以調整，如同私勞動契約般，雇主必須以他的資歷做為一切的支付基礎，不容變更，不容再嗣後調整？更何況公務人員退休金的財源，很大部分來自於稅收，例如剛才所提到的撥款補助的問題，與勞工退休金並不相同。即便著眼於勞退新制的勞保年金，採取

社會保險，形式不太一樣。國家理論上不會破產，所以只能由國家單方調整，如果國家不能調整，如聲請方主張的這樣，請問在鑑定人的角度之下，這個問題與契約關係等的定性是否有所不同？即便是以行政契約來理解公務員的法律關係，例如在法國，關於權利的內容、勤務俸給、職級升遷等，仍然是法律明定。請問在內涵上是否對於退休金的法律進一步不利形成有所影響？

第二個問題，政府負最後支付責任，如果來自於稅收，必須有量能課徵等世代重分配的性質及意涵。所謂政府負最後支付責任，在理解之中是否指的是應由稅收加以支應？而進一步的可能影響世代重分配，關於人口結構改變、撫老比，工作世代負擔加重等，憲法上同樣重要必須加以兼顧的價值？是否政府最後支付責任，應由工作世代承擔、多繳、少領，包括現在及未來將進入公務體系的世代，乃至於一般納稅義務人做為國家財源最重要來源的負擔？到底政府最後支付責任，或稱為最後支付保證責任，在憲法上及公務員保障制度上的意涵究竟為何？是否理解為完全的稅收支應？應該如何加以評價？包括以財政為由縮減年金，許多人認為這是不符合年金改革制度的正當性理由。請問如何評價以財政為由單純縮減年金，在憲法上的正當性如何？

審判長

請鑑定人張桐銳答詢。

鑑定人張桐銳教授答

第一個問題，關於公務員與國家關係有沒有可能以契約成立？有無可能是行政契約，或需要相對人同意的行政處分？我個人認為沒有本質上的區分。不同國家可能採取不同的作法，譬如法國就認為是行政契約。不過到底要採行行政契約或是行政處分，不能任意認定，因為每個國家一旦採取一個制度定性之後，每個相關的制度會連結到這個制度定性。例如以我國來說，目前整個公務

人員的保障制度、俸給制度，都連結到行政處分的界定上，在此情形下，再界定為行政契約，有可能造成整個公務人員制度的衝擊，影響很大。稍微提一下，我昨天有看直播，晦澀的地方是，比較法到底採用哪一個國家？這並非說哪一個國家的制度比較有普遍性的問題，而是制度依賴。因為每個國家制度的繼受，當然會受到相關制度的影響，在此制度下，很難再採取與此制度運作不相容的理解方式。

關於公務人員退休金，首先說明的是，並不是確定給付制，確定給付制是企業年金上的概念，不會有重分配的性質。可是公務人員退休金不管是以前的恩給制或是現在的儲金制，財源來自於稅收或退撫費用的提撥，都有重分配的性質，意即目前儲金制帶有濃厚的社會保險性質。社會保險具有重分配性質，尤其是世代的重分配。在鑑定意見中，德國學者 Mackenroth 提到，一個國家的養老財源一定來自於同時期的國民所得，即來自於工作世代。不管稅收制度或社會保險，都必須具備動態調整的機制。誠如昨天陳淳文教授所提到的，退休制度受限於人口與經濟因素，無法精確計算確定，正因為如此，所以需要動態調整。這是整個改革的主軸。

第二個問題，關於支付責任的問題，84 年引進退撫新制時，引進了公務人員團體，包括在職及退休公務人員之間的重分配，取代原先恩給制下全民的重分配。在此情形下，如果啟動最後支付責任，就會回到全民的重分配。在撫老比節節上升的情形下，改革的需求還是一樣的，即使回到最後支付責任，國家以稅收來支付，仍然有改革的需要，因為一樣由工作世代負擔老年人口，人口結構帶來的影響仍然存在。

最後重申一點，一個制度的運作、創立，有維持的需要。儲金制的引進，意謂者立法者的決定是優先由公務人員團體的重分配來

支付，除非運作調整的結果到達難以忍受的程度，否則沒有道理回到全民的重分配。目前的改革看起來，並沒有到達難以忍受的程度，這部分在鑑定意見中也有說明。

審判長

現在還有幾分鐘的時間，進行第二輪與鑑定人的答詢。聲請人方可以提問 2 分鐘，由鑑定人答詢 2 分鐘。

聲請人代理人李念祖律師

我注意到剛剛鑑定人的時間可能不太夠，為什麼認為政府違反誠信原則，沒有機會回答，是否可以利用 2 分鐘的時間回答。

鑑定人李來希先生

誠信立國，民無信不立，我們公務員就是因為相信政府的制度與國家的法制，所以進來服公職，對人生規劃有既有的期待，可是退休之後，已經沒有辦法重新調整經濟生活的能力。現在有很多老人，7、80 歲、8、90 歲躺在病床上，結果今天改了。而且這次改，7 月 1 日就改 20%，以後每年減 1.5%，要減 35%。一個躺在病床上的老人，連抗爭的能力都沒有，所以我們才說誠信很重要。今天在談法治國的基本原理原則，可是相關機關在談治國基本原理原則的例外，原則當然會有例外，例外的目的是要確保原則的完整遂行。可是今天的例外是要為自己侵害人民基本權利的立法找藉口，找正當性，這是讓我們非常痛心的。

不談剛才那些，我們談法律的帝王條款「誠實信用原則」，如果今天政府可以不守信用，如果立法機關可以不守信用，請問要人民怎麼信守承諾？我們每次出去執行公務，碰到很多阻力，為什麼？因為政府、立法機關帶頭背棄承諾，侵害人民的權益。如果政府可以對他的員工這樣，我在勞動部上班，勞工的權益被雇主侵害，如果勞工來陳情，我可不可以說情事變更原則？因為時空環境改變，老闆沒有錢了，可不可以？相信法院不會同意，我也不能同

意，這是我的看法。

審判長

關係機關方可以利用 2 分鐘提問。

關係機關代理人林佳和副教授問

同樣請教鑑定人張桐銳教授。從社會法的角度出發，是否關於老人退休後的所有保障、保護的需求，都只能有退休金一個手段，國家是不是可以其他的方式，例如長期照顧等，做同樣關於退休後，不論是不是公務員或非公務員的其他權益保障？你剛才關於政府負最後支付責任，好像還沒有解釋完全。政府負最後支付責任，在憲法上的評價如何？憲法評價上是否認為基於法治國原則，不得變更，政府負最後支付責任的理解，必須只能由其他例如稅收來支應。關於提撥，退休公務員沒有多繳的問題，只能由現在在職乃至於未來世代新的公務員承擔多提撥的義務？如依改革前第 6 次精算報告，適足提撥率可能要到 37%或 38%之高，從憲法上如何評價以這個角度切入的政府負最後支付責任？例如，多付多提繳的義務，那麼，如果依改革前第 6 次精算報告，可能適足提撥率要到 37、38%之高，那從憲法上，如何評價以這個角度切入的政府最後支付責任？

審判長

請張桐銳教授答詢，於兩分鐘內答詢。

張桐銳教授答

關於老年安全，事實上，他會需要一個多元的機制，包括這個健保、這個長期照護。事實上，這些都是一個環節，所以，像退休金只是一個環節，我想就這部分來說明，至於，最後支付責任的問題，剛才已有說明，再作一個清楚的表達。

我剛提到整個退休金制度，或是儲金制，他要一個動態調整，這個動態調整當然包括說，你的費率可能要提高、你的給付要下降，

事實上，我們常會講說這個多繳少領延後退，事實上這代表的是不同的世代，為了因應人口結構改變，他所各自會有的貢獻。但是，這個費率，要到達什麼程度，才會到達不可忍受的程度，事實上，以目前修法到18%來講，我可以做一個類比，譬如，德國現在就是18.6%，那他們有訂到最高到20%，可是德國年金保險，雇主跟勞工各付一半，勞工是付10%，我們是以公務員作類比的話，我們是付35%，算下來，大概是付6點多%，相對負擔是還沒有到達難以忍受的程度，所以，我剛才講就是說，目前改革看起來，並沒有到達難以忍受的程度，還是在這個容許的範圍內，基於整個社會動態調整的需要，因應人口結構改變動態調整的需要，這一部分來講應該沒有違憲的疑慮。

審判長

鑑定人如果還沒有辦法完整的表達，都請會後以書面補充。

審判長諭知：

詢答程序結束，現在休庭20分鐘，於11時10分行言詞辯論程序。(10時47分)

在休息的時候，有幾位大法官會提供一些資料給雙方。

現在續行言詞辯論，進行大法官詢問程序。(11時10分)

答詢時間各不超過5分鐘，答詢時請在席位上發言。

請各位大法官發問，並請先說要哪一位答詢。

請羅大法官昌發詢問。

羅大法官昌發問

跟聲請人、相關機關請教幾個簡短的問題，聲請人在書狀裡頭很強調公法契約關係，我想了解就是說，有公法契約關係跟沒有公法契約關係，而單純受憲法第18條服公職權的制度性保障，在憲法審查上，到底有沒有什麼差別？會使得我們在審查的標準提高？還是如何？這是第一點。

第二點，公法契約關係指的是退休前，還是延伸到退休後？退休後是新的？還是原來的？

另外一個，相關機關的鑑定人張桐銳教授，提到一個改革的標準就是「難以忍受的程度」，我也想請聲請人有一個回應。

那另外，相關機關在昨天、今天3個相關的案子裡頭，都滿強調層級化的財產權保障，昨天這個問題也曾經出現，我也想請聲請人表示一下，針對憲法審查的標準，財產權層級化之後，有嚴格與否不同的標準，請你們表達意見。

針對相關機關來說，昨天這個問題我也問了，但是，今天的情況，我也是很希望有一點聚焦，聲請人部分，在不同的地方提了情事變更、窮困抗辯，說相關機關或是國家不得作這樣的抗辯，昨天在另案的時候問聲請人，聲請人是說：沒有主張情事變更或者是窮困抗辯。我也想釐清一下，到底雙方有沒有交集，真的有還是沒有，假設有的話，是不是符合要件？另外，剛剛相關機關洪偉勝律師，在投影片第10、17頁提到說「不義」的現象跟「過度的照顧」，到底是什麼涵義？是我們現在改革的方案，希望退休人員共體時艱，不得不減少呢？還是說，本來他們就不應該拿的，我現在只是把不應該拿的，把它拿掉而已。另外，洪偉勝律師也提到，我們的情況是高於國際水準。

我看聲請人3個案子的書狀，好幾次提到所謂所得替代率，應該把軍公教人員自提的部分拿掉，這點是不是也請表示意見。

在最後一個問題是，聲請人在3個案子裡邊，不同地方也都提到過有點像是差異性保障，例如說，警消退休人員，他們工作危險性高，平均餘命比較少，像這一類特殊的情況，假設沒有特殊給他考慮的話，會不會造成對這些人比較不利的結果？謝謝。

審判長

請聲請人方答詢，於五分鐘內答詢。

聲請人代理人李念祖律師答

謝謝羅大法官提問，關於第一個問題，公法契約跟主張、不主張有什麼差別？如果是只有行政處分的任命關係的行政處分，行政處分是單方的意思表示，公法契約是雙方的承諾，是雙務的契約，契約必須遵守。那這裡頭牽涉到誠信原則，大法官在不只一次的解釋裡面，講到公法契約要有誠實信用原則的適用，因此，就不是可以由一方任意調整，譬如說，行政處分按照行政程序法作成以後，還在一定的條件下怎麼變動。但是，契約的原則，就不能夠只用行政處分的要件。

其實，講到這是不是退休前跟退休後，有沒有差別。公法契約締約後，雙方依約互負給付義務，退休金是國家的承諾，是公務員退休後加以給付，及照顧的保證責任，是一種後契約義務。契約關係終止，退休的時候，職務關係也終止了、契約關係也終止了，公務員的主義務已經完畢，剩下當然也有，公務員也有後契約義務，譬如說，保密、旋轉門，但那都是附屬義務，但是，國家還有一個契約主義務，唯一剩下來就是一個純債務，對公務員來講就是債權，這個是很重要的，他必須繼續履行。這裡頭不是一個單純的處分意思表示可以修正，因為他是契約中間相互承諾、對價關係中間剩下來的主給付，他必須要付，這仍然是後契約義務，但是，是一個國家的主要義務，這件事情是公法契約關係中間，非常重要的一環。

剛才講到服公職權，服公職權是廣義的參政權，既定的退休金給付，既然是公法聘僱契約的對價，是延付的薪資債權，他也是參政權的轉換的後契約義務，公務員用職務、勤務的忠誠，換取了參政的權利，這一個參政的權利以及相對的給付，也就是金錢的給付來保障生活，那這個當公務員離開公職的時候，他參政權沒有了，參政權已經停止，但是，後面的這個給付是參政權的轉換，

是剩餘的主給付的剩餘的部分，這個不僅是退休公務員個人財產利益的保障，而且，是維持其老人生活的主要依據，同時這個制度，制度性保障有穩定公務員人事制度，及人員素質的公益價值，是這樣子的回答。

聲請人代理人蔡進良律師答

回答我們羅大法官的指教。關於層級化的財產權保障，這是相關關係機關在聲明書裡面提出來的，但是，我們要先講的第一點，事實上，我們大法官在過去，似乎並沒有採取這樣的一種層級化財產權的一個保障的體系，在其他的基本權裡面會有，但是，財產權的部分似乎沒有。

那這個問題，第二個我要說的是，我的理解如果沒有錯的話，他是架構在一個採取德國聯邦憲法法院，這個公法上財產請求權，就我剛剛說的，個人的支配性、先前的給付，跟為了確保生存而提供的這三個要件上，那這三個問題上，在我們過去大法官並沒有採取這樣的一種前提之下，那麼，要不要去區別屬於你，譬如說，是你個人因為提撥35%裡面，這屬於你個人可以支配的，或者是，政府65%裡面政府挹注，這不是屬於你的個人支配，那麼，如果前提採取關係機關，採德國聯邦憲法法院這樣一個前提的話，當然就有層級化問題，問題是，我們過去大法官並沒有作這樣一個區辨，這是我們認為的。

另外，情事變更的部分，我們認為，情事變更有一個要件是事先不可預期、不可預見的，可是，誠如剛剛我們鑑定人講，很多事先你是可以預見的，根本沒有情事變更方面的問題。

審判長

剛剛羅大法官昌發針對一個問題，特別點名洪偉勝律師答詢。請關係機關代理人洪偉勝律師答詢，於五分鐘內答詢。

關係機關代理人洪偉勝律師答

關係機關這邊，就由我先針對羅大法官垂詢的問題，來作為回答，也就是關於這邊所謂的不義現象跟過度照顧的問題，我想這個問題要連結到我們講的這個照顧義務，在各該社會、各該時空中的適足生活保障的角度來看待，那隨著這個國家或者是社會制度的周邊照顧制度提升的時候，這個退休金的保障，再早期社會制度的保障還不是這麼完整的時候，國家是用金錢給付的單一給付方式，來實現他的照顧義務，如果說，國家周邊所謂的社會照顧水準隨之提高的時候，假使，這個數額我們堅持是不能夠提升的話，那你可以知道這有點類似像水漲船高的效果，那他就有可能在我們原本所設定的，所謂的適足生活照顧的水準上面會有移動，那這也是為什麼關係機關一再認為說，在金錢給付退休金的照顧義務的實現上面，這個數額必須要能夠容許上下調整的可能性，因為這個各該時空的社會當中的照顧義務的水準，事實上，是會隨著其他社會制度的演變，而相互改變的。

另外，針對這個不義現象，作一點說明。事實上，這邊我們有提到，所謂內部的垂直的不易跟外部水平的不義的問題，也就是說，內部上面如果說，立法者我們一直強調，他有多元目的必須達成，如果，他現在只選擇在職者進行提高提撥率，或者是，只針對現在的工作世代提供加稅的方式，那容許所得替代率一樣是這麼高的情況之下，這個落差其實是會越來越大。就是說退休世代跟在職世代，或者是將來的就職世代的落差會越來越大，同時，就像我剛才提到的，所謂的照顧義務之下，公務員體系接受照顧義務之後，他的生活水準會跟其他我們原本設定的適足生活水準可能是這樣子，但是，因為其他的沒有跟著更動，或者是其他社會制度調整之後，他就往上撐，那這個也會相對地使得水準有調整的狀況，那這種情況如果只能針對單一的手段，譬如說，只設定到要提高提撥率，或者是只設定到增加投資報酬率，而都不去針對

原有的所得替代率狀況去進行調節的話，那這個所謂不平的狀況，是沒有辦法進行調整的，甚至會進一步的擴大，這個是我在當時說明的時候，提到的主要的因素。

關係機關代理人林佳和副教授答

針對大法官提到的，為什麼沒有使用情事變更、窮困抗辯作一些說明，那麼，情事變更雖然最早羅馬法，指的是關於民事方面契約，不過，目前在公法關係確實也有情事變更原則的適用，至於，窮困抗辯的情況稍微比較不同，我先放在後頭講。那麼，情事變更最早是涉及到所謂法律行為基礎的變更，使得當時的契約規範內容在之後，從主觀、客觀來講都是不可期待，一個以社會保險所支撐的年金，特別是公共性年金體制，因為他本身制度上就隱含著動態調整的機制，所以，不論在各國的改革或學理上，幾乎不會用情事變更去加以描述。

同樣的道理，窮困抗辯通常指的是債務人，我們憲法上也有另外一個非常重要的原則，叫做毀滅生存禁止原則，所以，我們不會讓債務人基於債的關係，因讓自己的生存，受到可能摧毀的可能，於是讓他有一定程度，能夠逃脫原來契約應遵守原則這個拘束的例外，就公共性年金制度而言，由於他的一方主體是國家，如果使用窮困抗辯，無疑必須僅限於國家完全破產的情況，同樣的道理，他跟公共社會保險年金體制，本身隨著客觀情況而動態調整，本身制度內涵就不相容，於是，我們在整個論述中，並沒有特別使用情事變更跟窮困抗辯2個原則，來加以特別支撐他的正當性。關於剛剛大法官提到的第三個問題，警消人員的特殊性，同樣的道理，是不是完全，例如，必須靠退休金作為一個調整機制，而不能由警消其他的一些，關於他在法律關係的持續之中，其他權利的相關調整來加以處理，我們認為這是一個立法選擇的問題。

審判長

請詹大法官森林詢問。

詹大法官森林問

特別請教相關機關，就是剛才聲請方鑑定人李來希先生提到重病老年人的例子。李來希先生特別說，就這種情況之下的老年人，如果因為年金的改革，使得他可能是老年時候唯一的收入受到重大影響。這種情況是否還是相關機關在制定系爭條例時，所一直念茲在茲的至少必須維持受規範對象適足的社會生活？並且，相關機關也特別提到，年金改革必須要確保老年生活經濟安全無虞。如果從比例原則的觀點思考，系爭規定為什麼沒有依照受規範對象的年齡、經濟能力、被照顧的人力等等，作一些合理的差別待遇？就我看，好像系爭規定並沒有針對這種情形，或者是其他可能也必須要考慮的類似情形，而作規範。相關機關如何合理化這一點？

相關機關哪一位說明都可以，謝謝。

審判長

請關係機關方答詢。

關係機關行政院指定代表林萬億政務委員答

任何需要被照顧的老年人，他有不同的需求，如果剛剛李來希先生，所指涉的是長照的需求，或者是，醫療的需求，當然用退休金是可以以現金來購買服務，或者以現金來支付任何需要用金錢去換取的服務，這也是一種可能性。

政府在處理退休金，或者是社會保險中的養老給付，其實目的就是在維持這些在退休或老年時候的經濟安全，但是，他的經濟安全往往沒有辦法涵蓋各種生活所有的需求，所以，各國都會訂出一個叫作社會適足，但是，社會適足也不是只靠退休金單一的方案、單一的計畫、單一的制度，就可以涵蓋所有的生活面向，因此，長期照顧的各種方案也好，或者是全民健康保險也好，或者

其他的各種在地社區型的服務，都可以達到共同維持老年的生活所需要照顧的各個面向。

那是否在退休金的制度，養老給付的制定過程中，都把年齡或者他家庭的支持系統，或者是他所處的社區環境，以至於到他的健康條件，或者他個人的偏愛都納入考慮，通常不會作這麼複雜的設計，因為這太個別性，沒有辦法達到在制度設計中一般普遍原則。所以，這些需求特別考量的，在其他制度中，也有一些相關規定，比方說，如果低於一般生活標準之下，當然就有社會救助法。那如果是剛剛提到的長照需求，那就有現在的長照2.0。全民健保更不用說。所以，這一點，我們當時在制度設計的時候，至少都考慮到基本一般原則所需要的，比方說人道條款、調降的最低門檻，那如果是低於最低門檻，我們也不去作任何的刪減，等等這些一般的原則，其實都已經被納入，那如果特殊的，詹大法官提到，一些特殊的、個別差異的條件，的確在法律中很難把它呈現的吻合個別差異性。

順便在這個時候，回答剛剛羅大法官有提到，警消在制定的過程中，警消被列為叫作危勞，那危勞的差異在於，他們的退休年齡仍然維持原來的70制，也就是15年、55歲，所以，這一次的修法中，並沒有對警消有任何變動，本來就是這個案子。那警消的確他們在現實、現在在職期間的薪資，或者各種待遇或加給，的確是比一般公務員要高，所以，這個沒有並沒有不考慮警消本身職務的特徵，以上補充。謝謝。

審判長

請許大法官志雄詢問。

許大法官志雄問

一般認為，法律不溯及既往原則是法律適用上的原則，不得違反，而在立法上，除非涉及刑罰，否則，並沒有要求說法律一定不可

以溯及既往。本案很顯然的與刑罰沒有關係，所以，似乎不一定會產生是不是違反法律不溯及既往原則的這個問題，但是，聲請方強調有關係爭規定是真正溯及既往，違反法律不溯及既往原則，而相關機關則認為，依據釋字第717號解釋，這項多只是不真正溯及既往，不涉及法律不溯及既往原則。

我想請問雙方，這種爭執，也就是真正不溯及既往跟不真正溯及既往，這種爭執到底在本案的審查上，有什麼樣的意義？這種爭執的前提，是不是認為法律不溯及既往原則，不只是在適用法律時必須遵守的原則，同時，也是立法時一律都要遵守的原則，或本案必須遵守的原則？理由何在？

審判長

請聲請人方答詢。

聲請人代理人鄧民治律師答

謝謝大法官。我想這個公務人員退休法，他是明定公務人員之退休，以現職人員為限，這就表示說，這個要退休的構成要件的法律關係，就是指現職人員與國家之間公法上的職務關係，簡單說、換句話說，公務人員在職的時候，他是依據公務人員俸給法來請這個俸給。

但是，如果說已經符合退休要件，而且，已經核定退休生效，生效這一天開始，他就終結了與國家公法上的職務關係，也就是實現了這一個公務人員退休法，所規定的構成要件法律關係，這個時候的話，就會產生得到了當時法律所賦予的法律效果，也就是請求國家給與退休所得，包含月退休金跟所有的退休給與，以及，優存利息等等，這個就是法律效果。

這個法律效果的話，其實，如果選擇一次退的，以及，優存利息的話，基本上，按照公務人員退休法的規定，尤其是第24條明文規定，領月退休金一直到死亡為止，才喪失這個請領的權利，明

文規定在第24條第1款。然後，領月退優息的權利，也是明文規定在退休法第32條第6項，連結到同法第24條第1款，也是領到死為止。

所以，這兩個權利都是屬於法定終身定期金的性質，然後，談到終身定期金，就是我前面簡報講的，前面他是因為採確定給付制，在核定的時候，這個金額就已經確定，確定的話，那基本上這個確定給付制的終身定期金債權的話，基本上的話，核定的時候有一個基礎的權利、基本的債權，基本的債權的話，然後，到派生出每個月請求的債權，兩者之間，前面是一個基礎權利，後面是一個從屬權利，如果，你對於後面的從屬權利，在任何的一個時點的話，去對他爾後的債權變動的話，外型上好像只變動了債權，其實就是回溯到、溯及適用到變動基礎債權的內容，是一個溯及既往的情形。

如果，溯及既往的結果是有利的，按照釋字第751號解釋是合憲的，那如果溯及既往是不利的，那就是違反大法官第717號解釋，所謂新定之法規不得適用於之前已終結之法律關係，所謂終結之法律關係，就是指已經該當於退休法規所規定的構成要件的事實，這個時候的話，應該得到前面講的說，法律所賦予他的法律效果的請求權的關係，這個請求的關係，一直持續到這個我前面講的，法律規定到死亡時為止。謝謝。

聲請人代理人李念祖律師答

補充一句。釋字第717號解釋，談到真正溯及、不真正溯及，並沒有以刑法的關係為前提，那顯然對於法律，而且，也不是只有行政處分的一部分，有談到立法的真正溯及的問題，假設立法今天，要求公務員把原來的退休金吐出來，這大概當然是真正溯及，會說這不是刑法，所以不違憲嗎？

當然，今天並沒有要公務員把領掉的錢吐出來，但是，他仍然是

真正溯及，這個我們要說就是，其實這裡不是一個繼續的法律關係，而是債權已經確定，這個部分讓已經確定的後契約義務，溯及的不發生，所以，他是真正的溯及，這正是釋字第717號解釋，需要補充或者是變更之處。謝謝。

聲請人代理人蔡進良律師答

我補充一下。關於剛剛許大法官的垂詢，其實，對於已退的人員來講，當時，他所認知的，要去規劃他的生活的安排，那麼是只有在當時退休的時候才有辦法作，這個剛才前面有講。如果，我們承認一般德國通說所講的，法安定性在靜態面有關所謂明確性，動態面的部分，信賴保護推展出所謂的法不溯及既往，換句話說，他是要有可預測性的，預測規範的內容，同時安排自己往後幸福的生活方式跟內容，從這個觀點來看，他就不能不利的溯及。以上。

審判長

請關係機關方答詢。

關係機關代理人范文清副教授答

審判長及各位大法官，回答一下剛才的問題，大法官垂詢法律不溯及既往，首先它是不是一個立法原則的問題，一方面，法律不溯及既往當然是法律適用的原則，但另外一方面，法律不溯及既往這件事情的本質來自於法治國原則，法治國原則作為憲法原則，從法治國原則所推導出來的法律禁止溯及既往這部分，當然也會是立法原則之一，這是第一部分。第二部分，我們就要問今天的個案上有沒有違背法律禁止溯及既往的問題。就這部分，如同大家所知，法律禁止溯及既往區別為真正與不真正溯及既往，真正溯及既往指法律在修正時，相關事實、相關權利義務已全然終結。以今天來看，公務員退休以後，從原本勤務關係，轉變為公務員退休關係，在這退休關係當中，公務員有按月請領退休俸

的權利，另一方面，公務員也負擔一些各式各樣的消極義務。換句話說，公務員退休關係是長期存在，一直到他去世為止的繼續關係，在他仍然在世的過程中，相關法律有所修正，這不是真正溯及既往，這是不真正溯及既往。不真正溯及既往，如同名稱所示，其實根本不是溯及既往的問題，而是法律必須盱衡現實，針對新事實制定符合新情形所適合的法律。在制定新法律之後，整個生活事實必須依據新法律，規範整體社會生活事實。所以，這部分是法律要適用新法或舊法，不是溯及既往的問題。大法官在諸多號解釋基本上肯認法律不真正溯及既往這件事情合憲，唯一的要求是，必須對於權益受影響的人們作過渡條款。以本案來說，一方面，系爭法律並沒有要求把以前多拿的錢吐出來。另外一方面，相關資格的調降，也是分很長的時間，比方說，所得替代率的調降分10年時間等，透過如此過渡條款，不至於讓人民的權利受到很大的立即衝擊。就這部分，關係機關的立場認為這沒有違背法律不溯及既往原則。以上。

關係機關代理人林佳和副教授答

簡單補充一下，德國聯邦憲法法院關於公務員退休年金依據新法而改革，有幾個基本態度，第一，適用法律保留，立法者有判斷餘地與形成空間，甚至一定縮減都是合憲的。美國佛羅里達州州最高法院在一個案子上也提到，關於立法者，也就是州議會，修改法律調整生活成本調整條款(COLA)，佛羅里達州州最高法院明白表示此並非溯及既往之問題，也沒有逾越議會權限，可看到不論德國或美國關於類似問題的回答，都表示不是溯及既往的問題。

審判長

請林大法官俊益詢問。

林大法官俊益問

請教范文清副教授，剛才提到月退休俸部分，退休後他還要按月

請領退休金嗎？好像不是，錢會自己撥進去，不用再按月請領。
第二，請您補強，為何退休後是繼續法律關係？

關係機關代理人范文清副教授答

回答大法官的問題，第一，退休後的退休俸是不是按月請領的法律關係，就這部分，實務上的作法還是會在每月核發之前，每月審查核發時有沒有符合相關要件，例如請領權人，已退休公務員是否還在世，或有無到大陸等，要件都符合才會核發這個月的月退俸。就這部分，實務上的作法是，每月都作重新審查。就此，學術上也許有不一樣的意見，不過這是實務上的作法。這是第一部分。

第二部分，在公務員法律關係上，原則上從任用開始，公務員與國家之間就成立公務員的法律關係，在公務員退休之前，公務員與國家之間的法律關係，呈現勤務關係，也就是公務員必須服勤務，當然，國家必須相對應地提出薪資等。公務員退休之後，並不意味公務員從此與國家完全沒有任何瓜葛，就進入公務員退休關係。正是因為如此，退休公務員與國家還是有一部分關係，例如有特定人不可以到大陸，諸如此類，或者例如旋轉門條款等。已經退休的人通常仍然負擔一部分消極義務較多，這也不是所謂一次性義務。從而，我們才會主張公務員即便退休之後，與國家之間的法律關係，仍然是繼續性法律關係。從另一方來說，國家基於照顧義務，國家應該要照顧公務員，從而，必須對公務員發給退休俸。退休俸原則上從公務員退休核發到死亡為止，中間可能蠻長，甚至是數十年時間，我想這絕對不會被認定為一次性法律關係，這應該也是持續性、繼續性的法律關係。

關係機關代理人洪偉勝律師答

審判長，這部分是否容許代理人補充，雖然這個問題是給范教授。我注意到昨天林大法官俊益與今天的書面都有提到類似問題，代

理人這邊試著從另外一個角度提供思考點。因為當時我們看到的問題是問，選擇決定月退時，是不是已經終結的法律關係？事實上不是如此。國家基於照顧義務，就用金錢方式的照顧部分，這是退休金給付，其實公務員在退休時，選擇開始用月退方式接受金錢照顧的義務，不是終結法律關係，而是開始新的繼續性法律關係。這個問題在問的時候，其實也回答這個問題。你如果選擇一次性，表示我已經決定這個國家以後金錢跟我無關，我在選擇一次時就終結與國家未來用金錢照顧的這個關係，但一旦我選擇月退，表示我認為國家要給我的是，就金錢照顧部分，要用每個月給付的方式繼續實現，這是繼續性法律關係的開始，而不是法律關係的終結。這部分也提供給林大法官作參考。

審判長

請蔡大法官焯燉詢問。之後請湯大法官德宗詢問。

蔡大法官焯燉問

大家都知道這次年金改革是因為公部門普遍認為軍公教所得替代率太高，導致基金不管軍、公、教都即將破產或瀕臨破產的邊緣，所以政府在多年來就有調降所得替代率的計畫，可以說調降所得替代率是年金改革的主要方向。不過在過去與最近幾年，有關機關提出調降所得替代率的參考依據，常常都是 OECD 各國的所得替代率，例如行政院年金改革辦公室提出 2015 年 OECD 年金簡介中的六之一，就有提到 OECD 各國年金的平均毛所得替代率是 52.9，其中有關德國的替代率是 37.5，日本是 35.1，韓國是 39.3。本席在看這些資料時，其實懷疑這指私部門，或私部門與公部門的平均，因為這些數據與本席參閱相關機關的考察報告或學者研究，數據好像有點出入。本席最近在 OECD 網站查看有無有關公務員年金部分的文章，就發現有一篇專門討論公務員年金制度的文章。這篇文章提到 18 個國家在過去 25 年的年金改革概況，這裡

有比較珍貴的資料提到這 18 個國家公務員的平均毛所得替代率，也附帶提到，韓國在 2014 年私部門毛所得替代率是 39.3，這與年改辦公室的資料相符，但公部門的所得替代率是 61.2。而德國部分，私部門毛所得替代率是 37.5，公部門是 71.8。公部門的所得替代率，與昨天孫迺翊教授提到德國在 2002 年年改時，逐年將公務人員所得替代率由 75 降到 71.75，這個數據是相近的，所以本席推想這篇文章的相關數據應該可信。

本席想請教相關機關的問題是，這 18 個國家有關公務員的平均毛所得替代率，大多落在百分之六十到八十之間，很顯然高於私部門的 52.9。本席想請教關係機關，是不是知悉這些相關國家的公務員，軍公教這部分的毛所得替代率？如果瞭解，有沒有在擬定我國毛所得替代率的標準時，想把它作為參考依據？如果沒有，原因為何？

另外，想請教聲請人與關係機關，對於資料、相關數據有無意見？資料已經給兩造。以上，謝謝。

審判長

請關係機關方答詢。

關係機關指定代表行政院林萬億政務委員答

審判長、各位大法官，回應蔡大法官的提問，對於提供給我們 OECD 公務員所得替代率的資料，在年改那個時候，其實不同學者專家與團體代表也都提出不同主張，其中因為這一次改革，今天我們在這裡處理的是軍、公、教，當然送到立法院的還有勞，以致於在未來還要處理，包括各界關心的國民年金，以致於老農津貼要不要改為農民年金保險等。當時考量不同職業別的確在世界各國的制度中是有差異的。舉軍人來講，很多國家的軍人採取恩給制，包括我們後來採行美國制度，就以恩給制的制度設計，所以軍人被單獨列出來處理，而軍人的所得替代率就不完全用之前我們採

取的 OECD 平均數字。而公教人員，公與教，有些國家也不完全綁在一起，公歸公，教歸教，公務員在提供的數據中，可以看出從比較低的 41.4 墨西哥，到比較高的英國 106 等這些不同數據。我們也知道在很多國家，公務員退休金制度或公務員社會保險制度的確會有一些與勞工不一樣的地方，從提供的數據中可以發現有若干國家，如同我們之前使用與勞工合併處理，的確同在一個法裡面，比方這裡提到的芬蘭、瑞典、盧森堡、荷蘭等是一致的，就是公教與勞工放在一起處理。因此昨天我答覆，是否 OECD 的制度中，不管哪一種制度，的確有些國家把強制性公共年金涵蓋勞工與白領公務員或一般所說的專業人員，以致於到教育人員等。第二，我要澄清的是，當時我們把所得替代率從 75 逐年調降到 60 的時候，用的是名目所得替代率，如果換算回實質所得替代率，不管昨天孫教授或今天林教授等都有提到，我們將各種不同加給等平均計算，大概會有教授比較吃虧的百分之九十八，以致於到 130 左右，因此平均大概是 118 到 120 之間。如果所得替代率 60，在 10 年後調降，實質所得替代率大概是百分之七十一至七十二，也就是回到當時我們就已知這些所得替代率在各國公務人員體系中，我國仍然是中上，如果以這個表 18 個國家來講，我國仍然排在第十以上的水準。這份資料是 2014 年的資料，如果以現在改革之後的 75 來講，其實所得替代率高達 89 到 90。如果以現在改革之後的所得替代率，還沒有調降到 10 年後，仍然在這 18 個國家中是偏高的，因此，並無刻意忽視世界各國公務體系中的確所得替代率有比勞工高的情況，可是不能就此認為公務人員所得替代率一定要非高於勞工不可。我們作年金改革時，也不能作如此陳述，但是讓差異存在也是大家已經有的某種默契。以上說明，謝謝。

審判長

剛才蔡大法官詢問聲請人方對於剛才提供的 OECD 資料，是否正確，請問聲請人方有沒有意見？

聲請人代理人李念祖律師答

簡單回應，非常謝謝蔡大法官的垂詢與資料。其實 OECD 這些國家的資料是彙整各國其他制度，容許我在這邊說，它不是憲法，不能拿 OECD 的例子否定已經退休的公務員法定既得的契約權利。今天憲法法庭不是在決定什麼是最佳年金制度的立法院，而是要問溯及既往的界線在哪裡的憲法法庭。調降所得替代率不能溯及既往適用在已退休人的身上，這是今天最重要的問題。OECD 這些資料在談年金制度應如何設計，看大家比較是在談制度設計的問題，不是在支持政府可以溯及既往，說話不算話，不能拿 OECD 別國的資料說他們與我國不同，我們就可以否定過去已經有的制度而遵從它。將來要遵從，那是修法的問題，沒有說制度不可以改，問題是可不可以溯及既往。政府沒有說明的是，中華民國退休金在替代率上來講，是不是全世界第一？顯然不是。政府也沒有說為什麼不能作全世界第一。我們不是。我只是要問，憲法不容許作全世界第一嗎？如果我們覺得我們太高，往下調，那是不是至少可以作第二？因為依比例原則，你會侵害既有的權利，所以要用較小侵害手段。假如我今天是全世界第一，說太高了，可以調，那較小侵害手段是不是應該與第二名一樣？我們現在不是，因為憲法的要求是比例原則，憲法的要求是不得溯及既往，這才是今天的問題。今天 3 位立法委員坐在這裡，但我們今天處理的問題不是立法委員、立法院要處理的問題，我們要處理的是憲法問題。

審判長

請湯大法官德宗詢問。剩下時間不多，問題儘量簡短。

湯大法官德宗問

我認為軍公教年改的法律爭議主要就是兩個。昨天我請教過第一個關鍵爭點——軍公教人員的「退休給與」在法律上應怎麼定性。但是蠻遺憾的，只有聲請人方明確地主張，退休給與是「薪資」的一部分，亦即，退休給與應定性為「遲延給付」。至於關係機關方只說退休給與「不是」薪資的一部分，但沒有說它「是」什麼？兩天辯論聽起來，似是認為退休給與是一種國家對軍公教人員的「照顧義務」，但照顧義務的「內容」隨時代、環境而改變，可以隨時「調整」。如果是這樣，本席想給關係機關再次補充說明的機會，昨天聲請人方對於這樣的見解有一個很尖銳的指責，認為這樣的定性，用他們的話說，必然會產生所謂「滑坡效應」，終將「伊於胡底」？這樣一直調降，最後會不會調降至零？！今天關係機關方洪律師的簡報第 17 頁有個圖，顯示退休給與的內容主要屬於「立法裁量」的空間，但也有一條「照顧不足」的底線。換句話說，今天我們憲法法庭就是在審查這麼一個憲法界限。國家再怎麼調降退休給與，也不能低到「照顧不足」的界限以下。請關係機關方說明：你們認為退休給與可以一直隨環境變動而調整，那麼調降有沒有一個底線？底線在哪裡？

其次，洪律師簡報第 28 頁坦承此次「年改」實際上具有多元目標。第 28 頁列有 3 個目標，首先是「適足」，希望維持退休人員的適足生活，這一點對照同簡報第 21 頁，本席看起來蠻困惑，甚至可以說是蠻諷刺的。第 21 頁說「多砍、少不補」，凡退除給與在 33,140 元以上的，最多只會砍到 33,140 元；但是退除給與在 33,140 元以下的，則不會補到 33,140 元。下面的框框註明：這類人員大多數是「因為退休時職級很低，任職年資很淺短，所以領不到 33,140 元」。真是這樣嗎？如果要達成「適足照顧退休生活」的目標，為何這種低收入的退休人員不應該補足到 33,140 元？我特別想聽一聽兩位鑑定人的意見。

另外一個年改案的主要法律爭點即是「溯及適用」的問題。洪律師簡報第 28 頁提到「公平」也是「年改」追求的目標。但是，因為「年改」改變了退休給與的「計算方式」，並且溯及適用於退休人員，便造成許多「不公平」的結果。譬如，軍人部分居然出現了「不減反增」的情形；在公教部分雖不太可能出現「不減反增」的情形，但同職級、同年資的退休公教人員每個人「被減的程度卻不一樣」，這麼改革無異於否定前此退撫制度的正當性及其所處不同的時代背景，真的符合公平原則？又，軍公教人員的退休決定常受國家政策的影響。譬如早年的時候，特別是教師，政府為鼓勵新陳代謝，進用年輕教師，而制訂所謂的「75 制」等各種早退優惠方案。許多人因而提前自願退休，豈料現在「年改」修法，重新訂定退職給與的計算基礎，為鼓勵久留久任，使年資比重加重，溯及適用的結果，使得當年早退的人員倒了大楣。這樣無從預見地溯及，能說是「公平」？而舊制時一次退的人，當年可以選擇將一次退休金的「全部」或「二分之一」或「三分之一」存 18% 領取利息。這樣的退休人員如何能預見今天「年改」會將 18% 砍成 6%？凡此種種，都是因為年改「溯及適用」所造成的既得財產的重分配，對這些退休人員公平嗎？這樣真能達成第 28 頁所宣示的世代正義、世代公平嗎？

審判長

先請關係機關方答詢，答詢時間 5 分鐘，與鑑定人共用答詢時間。

關係機關代理人洪偉勝律師答

謝謝湯大法官垂詢，因為主要都是針對簡報的問題，所以，我將剛才可能沒有說明清楚的部分，再繼續說明清楚。第一個，我們所強調的適足生活保障，是相應與其職務或職位的適足生活保障，當時用最低保障金額這個名詞，可能用得不是特別好，其實這不是我們講的適足生活保障之最低標準，而是扣減下限的規

定，意即我們認為這部分並沒有達到不適足的生活保障之狀況，因為這群人當時會領這樣子的部分，其實與希望文官久任的想像是不同的，一開始職級較低且年資較短就退休，所以，領的金額才會在這個金額之下，這也是為何當初下限如果在此之下，調降措施就不會碰觸到你。這同時也回答到所謂不溯及既往，或剛才詹大法官垂詢的老年生活問題，這個制度不是剛才聲請人講的從零開始，是既有的退休制度必須經過轉型後，然後才能完整達到所設想的恩給制，其實本質上在轉型過程中，必須有所謂的過渡安排，這不是現在想到才要回頭溯及既往，而不可能一次將恩給制轉成儲金制，就全部處理好，本身須容許有調整的可能性，並非一次修改後，從此就基於法律不溯及既往的保障，再來就不能繼續往前走，如按此想法，會變成剛才所提到，在過渡情況下，第一時間為使公務員能調整適應，先做到這一步，後面變成法律不溯及既往，就不能繼續調整到下一步，機關的選擇只剩下一步到位，但這一步到位並非長久以來既有見解認為，若要轉型調整，必須要逐步漸進，給予合理設計。如同剛才老年照顧的問題，因為除考慮到基本的適足照護之外，亦須考量到職位相稱的問題，意即改變後必須符合退休前的職位，相對應的調整，不太容易按照個案的方式來給予處理，這也是我之所以在報告中提到釋字第618號解釋，因為該號解釋當時就是希望忠誠義務在每個職位可能都不同，立法者應該要有區別對待或個案審查，當初大法官對此給的審查基準，認為這是立法者要考慮的部分，只要沒有重大明顯瑕疵，就應該予以尊重。

關係機關指定代表行政院林萬億政務委員答

我先簡單回答滑坡效應，是否有任何一個國家敢將勞工或軍公教的退休金改到零，這是不可能的，以希臘而言，當年希臘產生如此大的危機，所得替代率高達110，最近改革也只敢降到一半53

點多。以美國來說，在1987年將公務人員的退休金制度，改為現在的社會安全，意即年資給付率1.1，另外加上個人儲蓄帳，也不敢改到沒有，最低仍使公務人員與勞工相同，再加上個人儲蓄帳，所以，不會出現政府一直將所有退休金改到零，這恐是危言聳聽。謝謝。

鑑定人張桐銳教授答

我簡單回應多砍少不補的問題，可能是針對少不補這件事，關於公務員的照顧原則，事實上要連結到公務員的績效、職級，所以，照顧本身也是依照職級給予不同程度的照顧，同樣地如有最低限度的保障，亦須考量到職級的差別，因此，德國公務員退休法規定以所得替代率35%作為最低保障，而非用一個固定絕對數額。回過頭看我們的最低保障金額，因為最低保障金額其實是配合刪減的配套措施，換言之，其實是基於信賴保護原則而來的配套措施，並非對公務員的最低限度保障之規定，是以，沒有被刪減的部分即無信賴保護的考量，則自未納入考慮。

審判長

雖無法暢所欲言，但可用事後書面補充方式為之。針對湯大法官的問題，請聲請人方答詢，並請分配保留時間給鑑定人李來希先生。

聲請人代理人蔡進良律師答

關於第39條第2項最低保障金額部分，剛才一開始報告時已提到，其立法目的為何？係為滿足符合公務員身分的基本需求？還是一般人符合人性尊嚴的最低保障？其實並不清楚，如果涉及生存權，意即符合一般人的人性尊嚴最低生活保障，很顯然生存權的審查必須是動態的、個案性的調整，在2010年德國聯邦憲法哈茨法案，孫教授的大作我也看了，是一個動態、個案、程序的審查，大法官在釋字第422號解釋針對耕地三七五減租條例，有關收回自

耕對佃農生存權部分，也是採取動態的，簡言之，不能以固定不變的金額為標準，要推計承租人的生活費用，不同地域物價水準的差異，亦須考量個別農家具體收支的情形與其特殊狀況，諸如必要的醫療保險費用之支出等實際所生的困窘狀況，否則就難謂切近實際，此為釋字第422號解釋早期針對生存權，與2010年德國聯邦憲法法院哈茨法案對生存權的部分不謀而合。再者，關係機關都說可以調整，不得不調整，但我聽來有一點諷刺的是，不利於已退公務人員，甚至是不利於現職的公務人員，可以動態調整，可是有利的確不能動態調整，各位大法官都知道現在改成37、38，已經改成不隨著有關往後給付標準作變動，核定以後就照如此，換句話，物價如何波動都不管，已經沒有動態調整，有利的不動態調整，不利的卻可以動態調整，不知道雙方的公平性在哪裡。

鑑定人李來希先生答

我來回答二個問題，因為今天看到相關機關提出一些抽象性的標準，即適足生活保障，請問何謂適足生活保障？創設出此抽象的生活標準，這個標準在軍人是38990，在公務員與教師是33140，在立法階段本來提出的是32160，如此恣意的訂出絕對數字，告訴你說33140就可以適足保障你的生活，軍人卻是38990，我們都是吃米長大的，怎麼會有不同？軍人退休後的生活，與公教退休後的生活，難道需求不同嗎？創設一個適足生活保障的標準，是很奇怪的。其次，剛才舉到OECD的案例，請告訴我們全世界有哪個國家的退休所得替代率設置上限？我國勞保沒有上限，勞退沒有上限，全世界沒有一個國家有所得替代率上限、法律的上限，在OECD所有的標準，無論公部門或私部門，都是退休之後事實統計的結果，年資長所得替代率當然高，年資短所得替代率低，因為年資長，所以餘命比較短，這是自然的結果，因而有一個統計的平均標準。結果卻將該平均標準，拿來當作我們的上限，上限是

何意思，就是凡事35年的人都不能超過這個上限，其平均值一定比這個上限低，胡亂比附援引，將一個事實統計基礎的所得替代率，拿來當作法定上限，我目前查到沒有任何一個國家的法律，有所得替代率的上限，特別是剛才提OECD的資料，有些是基礎年金、有些是職業年金，我們不曉得這個資料何來，隨便拿個統計資料，就要我們吞下去，這是非常要不得的。再者，我們希望有個身分相對襯的生活待遇，其實在一般就是所得替代率，意即以相當在職期間、相當生活水平的維持，而非最低生活的水平，這是應該要澄清的。以上說明，謝謝。

審判長諭知：

時間有些延宕，最後請陳大法官詢問。

陳大法官碧玉問

請相關機關提供4份試算表，第一份是剛才發給各位資料，比照銓敘部所提出之106年4月18日精算報告之表6-5，請依現行法規定，調整百分之百優存挹注款的數額，比如從表6-5可知，108年的數額與109年的數額，應該是反應到優存利息年利率變成9%，接下來2年優存利息年利率變成6%，再2年變成3%，數字請調整成按照現行法的規定，意即第1年、第2年是9%，第3年開始為0%，優存挹注款變更，當然該表利息收入欄數額，亦隨同變更；並請按照現行法調整的所得上限影響數，有關百分之百舊制挹注款，與新制調整影響金額，依現行法規定作調整，即從109年開始，調整款不是1%，而是1.5%連續10年，以上請提供第一個試算表。第二個至第四個試算表，請依照現行法就現金流入量的調整作出的表，再行試算。即從116年1月1日開始，不再依照系爭條例第37條附表三調扣時，其整體現金流量的試算表，這是第二個試算表。第三個是從117年1月1日起不再調降時之現金流量表。最後一個是從118年1月1日起不再調降時，其現金流量試算表。謝謝。

審判長

包含今日與昨日，無論聲請人方或關係機關方，雙方如有希望補充提出的書面資料，請於10日內提出。

審判長諭知：

各位如有書面補充資料，請於10日內提出。

現在進行最後陳述。

請聲請人及關係機關到發言台陳述，時間各不超過5分鐘。

請聲請人方陳述。

聲請人代理人李念祖律師

審判長、各位大法官，公法上職務關係，其中含有公務員任命的行政處分，也有公法上聘僱契約關係，二者併存，互不衝突，服公職權是憲法基本權，不是來自行政處分的授與，而是基於契約當事人平等自主決定，行使參政權的結果。退休金是國家承諾，在公務員退休後加以給付及照顧的法定支付保證責任，是一種後契約義務，釋字第717號解釋提到，退休後仍繼續存在的法律關係，是判斷有無溯及既往的關鍵。公務員退休時國家用一次性處分，不是按月處分，確認它負有後契約義務，通知退休人，但不代表公法契約關係或者職務關係繼續存在，後契約義務亦不以契約關係繼續存在為前提，後契約義務陳自強教授有完整的論述。公務員退休之後，才立法修改國家對退休人員的後契約義務，是真正溯及既往，不是不真正溯及既往，所有債權在沒有給付之前，都在繼續之中，立法嗣後否定原已依法存在的債權關係，是真正溯及，不是不真正溯及。84年修正公務人員退休法，沒有設退休金上限，沒有戴帽子，15年後修法，設置優惠存款上限，對於已退休的公務員來說，是頂新帽子，106年再修法設置退休金所得替代率上限，取消優存，是頂更新的、更緊的帽子，在公務員退休後修法，為退休的公務員戴新帽子，縮緊退休金，就是真正溯及

既往。釋字第717號解釋只容許合比例的優惠利息調整，本案系爭立法將優惠存款分階段調降至零，甚至忽略民法上百分之5的法定利率，還退回本金，與釋字第717號解釋相比，侵害程度完全不合比例，釋字第717號解釋不涉及退撫基金的問題，只處理優惠存款利息調降問題，不能適用於本案關於退撫基金的討論及判斷。優惠存款的銀行開戶約定書中，規定優惠存款的儲存，如因法令或主管機關相關規定變更，從其規定辦理，法令變動當然是以合憲的變動的為前提，違憲的法令變動，不得引為契約基礎，亦不應在約定範圍之內。本案中依法應負最後支付責任的是國家，不是退撫基金，債務人是國家，不能拒絕履行法定契約義務，國家沒有破產，退撫基金是否破產，不等於國家破產，國家不能使用窮困抗辯，窮困抗辯的法理，法院只可命緩期或分期清償，不能減少給付，不能不清償，不是說制度不能改，但是不能抽梁換柱，讓政府的法定最後支付責任，成為空頭支票。系爭立法將給付責任鎖在基金是否破產，用維持基金收支平衡加上替代率上限，作為實質否定政府最後保證責任的藉口與手段，基金是政府管理，盈虧風險不該由退休金承擔，政府可以不時冒著風險用基金來救股市，錢不夠就立法加設上限、調降給付，避免最後的支付責任，這是永遠不會發生的最後支付責任，這是法律上的空話，這是真正的溯及既往。請求大院依聲請作成系爭法律違憲的解釋，重現國家的誠實信用。謝謝。

審判長

請關係機關方陳述。

關係機關代理人范文清副教授

審判長、各位大法官，大家好，在此為關係機關行政院及考試院，作最後的陳述。今天聚在此處，係為就公務人員退休資遣撫卹法上，有關公務員退休金的相關規定合憲性作言詞辯論，關係機關

對此立場是相關規定合憲，理由在於立法者基於多重公益目的，綜合考量多元因素後，所作的改革，這些多元目的包括退休制度趨於合理、退休所得的適足保障、財務健全的永續發展、確保世代的公平正義。退休金的制度，一方面必須要照顧到公務人員，使其退休後的老年生活，能夠得到適足的照顧，另一方面，也必須顧及現在工作世代的負擔，我們改革之前的退休金制度，面臨到一方面部分公務員退休金保障偏高，另外一方面也面臨到國人生命餘命增長、少子女化、人口老化速度甚快，導致退撫基金對於公務人員退撫經費的財務負擔，日益沈重，因此，公務人員的退撫制度必須要迅速改革，否則即將在不久的將來破產，這是很大的公益要求。另外，這些負擔如果通通丟給國家來承擔，事實上就是透過稅收的手段，移轉到正在減少當中的工作世代來承擔，這也很可能造成世代間的不公正，所以，這也是很大的公益要求。我們知道憲法上的基本權，不是一個全有全無的關係，是一個相互之間折衝妥協的關係，要照顧作為國家骨幹的公務員，也要照顧一般人民，特別是將來的世代，因此，立法者當然有義務盱衡時勢作改善調整。聲請方一直強調這次改革違背誠信原則，但是公務員的退休制度，並非保障一個固定的、不變的數額，保障的是一個符合其職務的適足生活保障，此亦為釋字第717號解釋所肯定，依據國際一般的標準，所謂適足的標準，在國際的標準上，大體是50%至60%，甚至有些是建議40%即為已足，這次改革最低的所得替代率是60%，意即我們的改革，在最低的狀況下，仍然比國際的標準來得高，所以，我想這樣的改革並沒有違背誠信，這是第一個。第二個，有關最後支付手段的問題，公務員退休法在民國84年修正之後，要求建立儲金制，儲金制的意思是要與預算分開，儲金制的基金本身要有獨立的自給自足運作，因此，當基金不能自給自足時，針對基金財務的出和入作出衡平

的手段，這件事情本身就是為國家負擔最終支付或最終支付保證義務的手段，所以，從此角度來說，國家的最終支付或最終支付保證義務，並不是國家以預算投入的這種方法而已，事實上要求國家以預算投入，反而是回到以往的恩給制。最後，我要強調的是退休金的改革涉及世代之間的問題，國家是由世世代代的人民所緊密組成的社會連帶共同體，這種社會連帶的基本思想是一個國家所賴以組成的最基本的基礎，如果這種社會連帶的思想沒有辦法被貫徹，國家是沒有辦法運作下去。在此懇請鈞院審酌全辯論意旨，對於系爭法律作合憲的解釋。謝謝。

審判長諭知：

最後陳述程序完畢。

本案言詞辯論程序終結，本院將於一個月內指定期日公布解釋，退庭。

書記官 楊靜芳

廖敏婷

審判長 許宗力

中 華 民 國 108 年 6 月 25 日