

釋字第七三〇號解釋協同意見書

黃茂榮大法官 提出

關於再任公立學校教職員重行退休年資計算案，本號解釋以：「學校教職員退休條例施行細則第十九條第二項有關已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公立學校教職員重行退休時，其退休金基數或百分比連同以前退休（職、伍）基數或百分比或資遣給與合併計算，以不超過同條例第五條及第二十一條之一第一項所定最高標準為限之規定，欠缺法律具體明確之授權，對上開人員依同條例請領退休金之權利，增加法律所無之限制，侵害其受憲法第十五條保障之財產權，與憲法第二十三條法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。」就施行細則不宜增加法律所無之實體事項的規定或增減人民之權利義務，否則即與憲法法律保留原則相違部分，本席敬表贊同。然本號解釋僅從「法律保留」此一觀點處理再任公立學校教職員重行退休年資計算之規範形式的問題，未從退休金實為勞務報酬之一部分的實質觀點，檢討退休金之性質、其給付與提撥之關聯、退休前後之任職關係的獨立性，以釐清退休金給付之最高基數限制以及退休後再任公務人員或公立學校之教職員之所以成為問題的根本所在，誠屬可惜。爰此，本席以協同意見書就退休金給付之規制問題，提出意見，供為退休金制度將來發展之參考。

一、退休金之性質

退休金不是額外的恩給，與薪資同為勞動報酬的一部分，皆是雇主或國家對於勞工或公務人員、教職員勞務之對待給付的重要部分，二者互有朝三暮四或朝四暮三之消長的關聯。國家除基於社會安全政策，為確保人民退休後之最低生活需要，而有最低退休準備之提撥的干預必要外，並不適合過度介入退休金之高低及其最高基數的限制。

其給付關係宜朝年金保險給付的方向規劃。只有在國民中有不能負擔最低年金給付之保險費的情形，其保險費始由國家負擔。其預算財源應來自從薪資課徵之所得稅。超出該部分的退休給付基本上皆應由國民，不論其為勞工、公務人員或教職員，透過契約，自由規劃。

二、退休給付與提撥之關聯

當將退休給付定性為年金之保險給付，其提撥自當以保險費的方式為之。從而退休給付之多寡，原則上取決於所繳納之保險費之高低，自保險費積累之本利和支應，其保險意義展現於全體被保險人退休後之餘命的長短：餘命長者，在生存中領取之保險年金總額較多；餘命短者，在生存中領取之保險年金總額較少，二者間互有相互調節之作用，而沒有如現制，介入退休金準備之提撥的必要。

三、退休前後之任職關係的獨立性

由於退休金的現制皆有與社會福利年金（國民年金）之機能混淆的因素，所以特別是在以國家為給付義務人之公務人員或公立學校教職員之退休給付，當由於退休準備金之財務管理的缺失，導致國家有依法或依約給付退休金之困難時，便衍生國家各種事後調整退休給付標準的情事，誘發國家信譽及世代利益之磨擦的疑義。例如本案所涉學校教職員退休條例施行細則第十九條第二項規定，退休前後之任職年資應予併計，以利用最高基數之限制來縮減退休人員之退休金請求權。

鑑於退休前後之任職關係有獨立性，退休後之任職關係並非退休前之任職關係的繼續。所以該項關於退休前後任職年資應予併計的規定並不是一個理想的解決方法。正本清源，關於退休金複雜問題之解決，還是首先要與國民年金之思維脫鉤，而後規劃：可以任由勞工、公務人員或公立學教職員自由選擇投保之年金保險給付。