

釋字第 783 號解釋部分不同意見書

吳陳銀大法官提出

公務人員退休撫卹基金關於教育人員部分 103 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 102.13%、113.24%、127.24%及 141.94。¹無論原因係提撥費率不足、基金運用不善或總體經濟環境不佳，均亟需改善，以免入不敷出之情況持續惡化。

依憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版之自由²、本院相關解釋之意旨暨國家給予公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員³（下稱教育人員）退休給

¹ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，教育人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。
https://www.fund.gov.tw/News_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

² 憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」

³ 公立學校教職員退休資遣撫卹條例以下規定參照：

第 3 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）本條例所稱公立學校（以下簡稱學校），指由主管機關依法設立之各級學校。（第 2 項）本條例所稱學校教職員，指下列人員（以下簡稱教職員）：一、學校依法定資格聘（派）任、遴用之校長、教師、研究人員、專業技術人員、專業及技術教師、稀少性科技人員、專任運動教練及中華民國 86 年 3 月 21 日以後進用之助教（以下簡稱新制助教）。二、教育人員任用條例施行前進用不需辦理公務人員或技術人員改任換敘，其職稱列入服務學校或其附屬機構之編制，經主管機關核准有案之職員。」

第 94 條規定：「（第 1 項）公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之退休、撫卹、資遣、離職退費，除第十五條第二項規定外，準用本條例之規定。（第 2 項）中央主管機關依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師（以下簡稱護理教師），除下列事項外，準用本條例教師之規定：一、退撫新制實施日期為中華民國 90 年 10 月 31 日。二、私立學校護理教師依第 8 條第 2 項規定應由政府撥付之退撫基金費用，由中央主管機關支給。三、護理教師加入退撫新制前之任職年資應領之退休金、資遣給與、遺屬一次金或遺屬年金、撫卹金及依第 41 條規定辦理退休、資遣所加發之薪給總額慰助金，在公立學校，由各主管機關編列預算支給；在私立學校，由中央主管機關編列預算支給。四、護理教師加入退撫新制後之任職年資應領之退休金、資遣給與、遺屬一次金或遺屬年金、撫卹金及依第 41 條規定辦理退休、資遣所加發之薪給總額慰助金，由退撫基金支給。（第 3 項）公立幼兒園編制內有給專任合格園長及教師之退休、撫卹、資遣、離職退費，分別準用本條例國民小學校長及教師之規定。」
108 年 4 月 24 日公布廢止前之學校教職員退休條例以下規定參照：

第 2 條規定：「本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者。」

第 18 條規定：「（第 1 項）下列人員之退休，除其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法規

與，係屬將國家應給付教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退休給與，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，亦無不同。

此外，教育人員服務期間依行政契約（或稱公法契約）之法律關係，當時已取得於未來符合退休停止條件時，得領取屬遞延薪資性質之退休給與及衍生之退休給與補償金暨優惠存款利息既得財產權(Earned or Accrued Benefits)，依憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定，國家不得溯及剝奪減少，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償。

一、依憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付公立學校教職員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退休給與，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，亦無不同

定辦理外，準用本條例之規定：一、公立社會教育及學術機關服務人員。二、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師。三、幼稚教育法施行後，經各級主管教育行政機關納編之公立幼稚園合格園長及教師。（第 2 項）前項第 2 款護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日前之任職年資，由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資，由退休撫卹基金支給。（第 3 項）第 1 項第 3 款園長及教師，其納編前依臺灣省國民小學附設自立幼稚園（班）試行要點規定進用之合格教師年資，得併計為退休年資。（第 4 項）前項規定，自中華民國 98 年 8 月 1 日施行。」

按「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」憲法第 165 條定有明文。

次按「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，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 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。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。」「人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。公立學校教職員依學校教職員退休條例（下稱系爭條例）請領退休金之權利，乃屬憲法保障之財產權。對上開權利加以限制，須以法律定之或經立法機關具體明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第 23 條之法律保留原則（本院釋字第 443 號、第 488 號解釋參照）。」業經本院釋字第 707 號及第 730 號解釋釋明在案。

另按，國家給予退休公部門人員適當之退休給與，依世界銀行(The World Bank)之研究，乃基於下列理由：(一) 確保公部門人員之獨立性；(二) 使公部門人員之職業生涯具吸引力；(三) 將對公部門人員之薪資部分遞延至未來支付；(四) 以政治及社會可接受之方式，讓年紀較大之公部門人

員退休。⁴

依上開憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，自有義務給予適當之退休給與，以吸納優秀人才投入公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之行列，並確保教育人員於在職時之言論、講學、著作及出版之自由得不受外力之影響，退休時之生活條件與尊嚴亦得以獲得保障，縱未採由教育人員與政府共同提撥基金之共同提撥制，而採例如德國之完全由政府提撥基金之政府提撥制，⁵或仍採恩給制，⁶均無不同。故採提撥基金制，如提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，國家仍有義務給予退休教育人員適當之退休給與，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴。

多數意見謂：教育人員之退休給與，如採完全之恩給制，例如以舊制年資計算之退休金及優存利息等，或採由教育人員與政府共同提撥制中由政府提撥之部分及政府之補助款，均屬源自政府預算之恩給，立法者就是否發給及發給要件，有一定立法形成空間或較高之調整形成空間。

⁴ Palacios, Robert; Whitehouse, Edward. 2006. Civil-service pension schemes around the world (English). Social protection and labor discussion paper ; no. 0602. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/546181468147557849/Civil-service-pension-schemes-around-the-world>, p7. Last visited: August 23, 2019.

⁵ OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris.

http://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en, p 178. Last visited: August 23, 2019.

⁶ 德國之完全由政府提撥基金用以支付公務人員退休給與之政府提撥制，實際上就是恩給制。

惟按依上開憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，依行政契約之特別法律關係給予適當之退休給與，乃憲法上之義務，而非字面上所謂之「恩給」，政府得溯及減少。多數意見就所謂之「恩給」望文生義，僅就字面予以詮釋，無視憲法前揭規定、本院前開解釋意旨及教育人員之退休給與屬遞延薪資之本質，作成政府得溯及減少退休教育人員退休給與之解釋，實難贊同。

蓋如採多數意見此種見解，則未來政府得隨時減少舊制年資之退休給與及優存利息、教育人員退休撫卹基金由政府提撥之部分及政府之補助款，甚至政府完全不再支付退休教育人員舊制年資之退休給與及優存利息、完全不再提撥退撫基金，基金不足支付時，政府亦不再撥款補助，進而降低教育人員之退休給與至僅退休教育人員自行提撥之部分，對於85年2月1日之前退休之教育人員，因全屬舊制恩給制之年資，甚至得完全不再支付其舊制年資之退休給與及優存利息，則不僅有違本院之解釋先例，更與憲法有關國家應保障教育工作者生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定之意旨不符。

又如採多數意見之見解，則勞動基準法第55條⁷與第56

⁷ 勞動基準法第55條規定：「(第1項)勞工退休金之給與標準如下：一、按其工作年資，每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資，每滿1年給與1個基數，最高總數以45個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以1年計。二、依第54條第1項第2款規定，強制退休之

條⁸要求私部門之雇主給付勞工退休金與提撥勞工退休準備金及勞工退休金條例第 14 條第 1 項、⁹第 19 條第 1 項¹⁰要求私部門之雇主應為勞工提繳退休金之規定，私部門之雇主豈非得以該等完全由其負擔之退休金，非屬其契約上義務，而為勞動基準法及勞工退休金條例所定義務，與教育人員之退休給與中完全由政府給付、提撥、補助部分屬教育人員退休法令所定之政府義務，同屬公法上之義務，而均屬恩給之性質，其有一定形成空間或較高之調整形成空間，自得以獲利不佳甚至虧損為由，拒絕給付、提撥或提繳。不僅勞動基準法及勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳退休金之規定，有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。勞動基準法第 78 條、第 79 條第 3 項與第 4 項就違反同法第 55 條、第 56 條規定者科以行政罰及勞工退休金條例第 53 條第 1 項就違反同條例第 14 條第 1 項、第 19 條第 1 項規定者加徵滯納金，當然亦有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。

勞工，其身心障礙係因執行職務所致者，依前款規定加給 20%。(第 2 項)前項第 1 款退休金基數之標準，係指核准退休時 1 個月平均工資。(第 3 項)第 1 項所定退休金，雇主應於勞工退休之日起 30 日內給付，如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。本法施行前，事業單位原定退休標準優於本法者，從其規定。」

⁸ 勞動基準法第 56 條規定：「(第 1 項)雇主應依勞工每月薪資總額 2%至 15%範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。(第 2 項)雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次 1 年度內預估成就第 53 條或第 54 條第 1 項第 1 款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度 3 月底前一次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。……(第 6 項)雇主按月提撥之勞工退休準備金比率之擬訂或調整，應經事業單位勞工退休準備金監督委員會審議通過，並報請當地主管機關核定。……」

⁹ 勞工退休金條例第 14 條第 1 項規定：「雇主應為第 7 條第 1 項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資 6%。」

¹⁰ 勞工退休金條例第 19 條第 1 項規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月 25 日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。」

但是大概沒有人包括採多數意見之大法官同仁，會認為勞動基準法與勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳屬遞延工資性質之勞工退休金及違反者應科以行政罰或滯納金之規定，侵害私部門雇主憲法第 15 條保障之財產權，而屬違憲。因為該等強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳之勞工退休金，屬私部門雇主應給付受其僱用從事工作獲致工資勞工之遞延工資，¹¹為保障勞工遞延工資之財產權，對私部門雇主之財產權予以必要之限制，自無違憲法第 23 條之規定。

同樣屬雇主依公法應給付遞延工資之退休給與，國家強制要求私部門雇主應給付、提撥或提繳，違反者國家並科以行政罰或滯納金，但對教育人員之退休給與，屬教育人員雇主之國家卻溯及剝奪減少，完全兩套標準，豈具說服力。又豈合憲法有關國家應保障教育工作者之生活及財產權暨人民有言論、講學、著作與出版自由之意旨。

二、教育人員與國家間為行政契約之法律關係，但教育人員已取得之財產權，依憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償

按教育人員與國家間之關係，為教育人員權利義務事項非由國家得單方隨意變更之行政契約之法律關係，其權利義

¹¹ 勞動基準法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」勞工退休金條例第 3 條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第 2 條規定。」

務事項，除應依契約內容定之外，亦應依已納入行政契約內容一部分之教師待遇條例、學教教職員退休條例等教育人員相關法律決定之。故教育人員依行政契約之法律關係已取得之財產權，即非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產。

此就如同私部門之雇主與勞工，其權利義務事項，除依所締結之契約外，亦受勞動基準法、勞工退休金條例、勞工保險條例、勞資爭議處理法等法律之規範，非雇主得單方變更，亦不得單方溯及剝奪勞工依契約或相關法律已取得之權利，例如勞工依勞動基準法第 55 條第 3 項後段規定已取得較勞動基準法所定標準為優之退休金之財產權，或依勞工與雇主間之約定，雇主於勞工退休後應按月或按年給予退休勞工諸如紅利、權利金等任何名義之財產權，雇主不得單方變更，亦不得單方溯及剝奪，否則即屬財產權之侵害。

次按「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障之意旨。」已經本院釋字第 516 號解釋釋明在案。則國家單方溯及剝奪教育人員依特別法律關係已取得之退休給與財產權（詳見下述三之說明），既屬徵收，即應儘速發給相當之補償，例如以之前公營事業移轉民營時，發給具公務員身分之人員國家持有之公司

股票等方式予以補償，以填補其財產權被剝奪之損失，如由國家單方修法溯及減少退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息，而未發給相當之補償，以填補其財產權被剝奪之損失，即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定。

三、教育人員每服務滿 1 年或半年，已取得於未來符合領取退休金停止條件時，得領取屬遞延薪資性質之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息既得財產權(Earned or Accrued Benefits)，不得由國家單方隨意溯及剝奪減少

按依（一）中華民國 51 年 6 月 12 日修正公布全文之學校教職員退休條例第 3 條至第 6 條及第 18 條規定¹²；（二）61 年 8 月 16 日修正公布之同條例第 3 條、第 4 條規定¹³；

¹² 中華民國 51 年 6 月 12 日修正公布全文之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「教職員有左列情形之一者，得申請退休：一、任職 10 年以上年滿 60 歲者。二、任職滿 30 年者。」

第 4 條規定：「（第 1 項）教職員任職 5 年以上有左列情形之一者應即退休：一、年滿 65 歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。（第 2 項）教職員已達前項第 1 款所規定之年齡，服務學校仍需其任職而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多 5 年。但專科以上學校教授不在此限。」

第 5 條規定：「（第 1 項）退休之給與如左：一、任職 5 年以上未滿 15 年者，給予一次退休金。二、任職 15 年以上者給予一次退休金或月退休金，由退休教職員擇一支領之。（第 2 項）一次退休金以退休教職員最後在職時之月俸額及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給予 9 個基數，每增半年，加給 1 個基數。滿 15 年後另行一次加發 2 個基數，但最高總數以 61 個基數為限。未滿半年者以半年計，一次退休金除前項規定外並一律加發 2 年眷屬補助費及眷屬實物代金。（第 3 項）月退休金除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者按月照在職之同職等教職員月俸額 75% 給與，以後每增加 1 年發加 1%，但以增至 90% 為限。」

第 6 條規定：「教員或校長服務滿 30 年，並有連續任職 20 年之資歷，成績優異，而仍繼續服務者，一次退休金之給與，依第 5 條之規定增加其基數，但最高總數以 81 個基數為限，月退休金之給與，以增至 95% 為限。」

第 18 條規定：「公立社會教育及學術機關服務人員之退休，準用本條例之規定。但其具有公務人員身份者，仍依公務人員退休法之規定。」

¹³ 61 年 8 月 16 日修正公布之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「教職員有左列情形之一者得申請退休：一、任職 5 年以上年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。」

(三) 68 年 12 月 28 日修正公布之同條例第 3 條、第 5 條、第 7 條規定¹⁴；(四) 84 年 8 月 2 日修正公布，自 85 年 2 月 1 日施行之同條例第 5 條、第 5 條之 1 及第 6 條規定¹⁵；(五) 96 年 7 月 11 日修正公布，自 97 年 1 月 1 日同條例第 3 條及

第 4 條規定：「(第 1 項) 教職員任職 5 年以上，有左列情形之一者，應即退休：一、年滿 65 歲者。二、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。(第 2 項) 教職員已達前項第 1 款所規定之年齡，服務學校仍需其任職，而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多 5 年。」

¹⁴ 68 年 12 月 28 日修正公布之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「(第 1 項) 教職員有左列情形之一者，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。(第 2 項) 前項第 1 款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低。但不得少於 55 歲。」

第 5 條規定：「(第 1 項) 退休金之給與如左：一、任職 5 年以上、未滿 15 年者，給與一次退休金。二、任職 15 年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：(一) 一次退休金。(二) 月退休金。(三) 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四) 兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五) 兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。(第 2 項) 一次退休金以退休人員最後在職之月薪額，及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給予 9 個基數，每增半年加給 1 個基數；滿 15 年後，另行一次加發 2 個基數。但最高總數以 61 個基數為限；未滿半年者以半年計。(第 3 項) 一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。(第 4 項) 退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同薪級人員月薪額 75% 給與，以後每增 1 年，加發 1%。但以增至 90% 為限。(第 5 項) 第 1 項第 2 款第 3 日至第 5 目規定之退休給與，各依退休人員應領一次退休金與月退休金按比例計算之。」

¹⁵ 84 年 8 月 2 日修正公布，自 85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例

第 5 條規定：「(第 1 項) 退休金之給與如左：一、任職 5 年以上未滿 15 年者，給與一次退休金。二、任職 15 年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：(一) 一次退休金。(二) 月退休金。(三) 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四) 兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五) 兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。(第 2 項) 一次退休金，以退休生效日在職同薪級人員之本薪加 1 倍為基數，每任職 1 年給與 1 個半基數，最高 35 年給與 53 個基數。尾數不滿 6 個月者，給與一個基數，滿 6 個月以上者，以 1 年計。教職員於年滿 55 歲時，得自願提前退休，並一次加發 5 個基數之一次退休金。(第 3 項) 月退休金，以在職同薪級人員之本薪加 1 倍為基數，每任職 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。尾數不滿半年者，加發 1%，滿半年以上未滿 1 年者，以 1 年計。(第 4 項) 年齡未滿 50 歲具有工作能力而申請退休者，或年滿 65 歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但在教學、研究上有優異表現著有學術聲望之專科以上學校教授延長服務者及本條例修正施行前已提出申請退休或已核定延長服務有案者，不在此限。(第 5 項) 前項專科以上學校教授在教學、研究上之優異表現標準，由教育部另定之。(第 6 項) 第 1 項第 2 款第 3 日至第 5 目規定之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。」

第 5 條之 1 規定：「教職員退休時領有本人實物代金、眷屬實物代金及眷屬補助費者，其實物代金及眷屬補助費，依左列規定加發：一、依第 5 條規定給與之一次退休金，每 1 基數加發 1 個月本人實物代金，另並一律加發 2 年眷屬實物代金及眷屬補助費。二、依第 5 條規定給與之月退休金，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費十足發給。三、依第 5 條第 1 項第 2 款第 3 日至第 5 目規定之退休給與，各依其應領一次退休金或月退休金比例，計算其本人實物代金及眷屬實物代金與眷屬補助費。」

第 6 條規定：「教師或校長服務滿 35 年，並有擔任教職 30 年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或校長 5 年以上，成績優異者，一次退休金之給與，依第 5 條之規定增加其基數。但最高總數以 60 個基數為限；月退休金之給與，自第 36 年起，每年增加 1%，以增至 75% 為限。」

第 18 條規定¹⁶；(六)98 年 1 月 21 日修正公布之同條例第 18 條規定¹⁷；(七)99 年 1 月 13 日修正公布之同條例第 3 條規定¹⁸，教育人員每服務滿 1 年或半年，即已取得未來符合領取退休金停止條件時，得領取退休金給付之財產權。

次按，退休教育人員得領取之退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款並因此得領取之利息，亦有學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 4 項至第 5 項¹⁹、54 年 2 月 22 日教育部與財政部會銜訂定發布及其後多次修正發布之學校教職員退休金優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優

¹⁶ 96 年 7 月 11 日修正公布，自 97 年 1 月 1 日施行之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「(第 1 項)教職員有下列情形之一，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於 55 歲。(第 2 項)第 1 項任職年資，應包括核備有案，於各級公立學校服務之代理兵缺年資。(第 3 項)前項規定，自中華民國 97 年 1 月 1 日施行。(第 4 項)中華民國 97 年 1 月 1 日以後之各項代理(課)教師之年資，均不得併計為退休年資。」

第 18 條規定：「(第 1 項)公立社會教育及學術機關服務人員、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師之退休，準用本條例之規定。但其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法之規定。(第 2 項)前項護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日以前之任職年資由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資由退休撫卹基金支給。」

¹⁷ 98 年 1 月 21 日修正公布之學校教職員退休條例第 18 條規定：「(第 1 項)下列人員之退休，除其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法規定辦理外，準用本條例之規定：一、公立社會教育及學術機關服務人員。二、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師。三、幼稚教育法施行後，經各級主管教育行政機關納編之公立幼稚園合格園長及教師。(第 2 項)前項第 2 款護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日以前之任職年資，由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資，由退休撫卹基金支給。(第 3 項)第 1 項第 3 款園長及教師，其納編前依臺灣省國民小學附設自立幼稚園(班)試行要點規定進用之合格教師年資，得併計為退休年資。(第 4 項)前項規定，自中華民國 98 年 8 月 1 日施行。」

¹⁸ 99 年 1 月 13 日修正公布之學校教職員退休條例第 3 條規定：「(第 1 項)教職員有下列情形之一者，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲。二、任職滿 25 年。(第 2 項)前項第 1 款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於 55 歲。(第 3 項)第 1 項任職年資，應包括下列規定之年資：一、核備有案，於各級公立學校服務之代理兵缺年資。二、教師遭停聘、解聘或不續聘，依法令規定提起申訴或訴願，經評議決定或訴願決定確定回復聘任關係者之申訴或訴願期間學校年資。(第 4 項)前項第 1 款規定，自中華民國 97 年 1 月 1 日施行。(第 5 項)中華民國 97 年 1 月 1 日以後之各項代理(課)教師之年資，均不得併計為退休年資。」

¹⁹ 學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 4 項至第 5 項規定：「(第 4 項)教職員在本條例修正施行前後均有任職年資，合計滿 15 年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。(第 5 項)本條例修正施行前在職人員已有任職年資未滿 15 年，於本條例修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿 15 年之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：一、每減 1 年，增給半個基數之一次補償金。二、每減 1 年，增給基數 0.5%之月補償金。」

惠存款辦法²⁰及 64 年 2 月 3 日訂定發布之「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」等法令依據。

再按，依一般經驗法則，一個人選擇職業，不論是公部門或私部門之職務，除考慮眼前可獲得之薪水之外，尚考慮包括該職業未來之發展及依法律或依契約是否可領取退休給與以終老等諸多因素，故依法律或依契約得領取之退休給與，於停止條件成就時，即有領取之權利，為賦益權(vested right)，無論係屬於退休時即確定數額之確定提撥制，或屬給付至死亡時止之確定給付制，均無不同，皆屬遞延給付之薪資(Deferred Wage)²¹，為公私部門員工已取得之既得財產權。

揆諸上開有關教育人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息規定，無論係 84 年 8 月 2 日修正公布自 85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例，教育人員與政府共同提撥退撫基金前之恩給制或之後之共同提撥基金制，均屬遞延薪資之性質，於教育人員服務每滿半年或 1 年，即已發生(Annual Accrual Rate)，僅係附有停止條件，²²須於法律所設得領取退休金之條件成就時，方得行使而已，國家自不得單方隨意溯及減少，而侵害

²⁰ 85 年 11 月 27 日教育部(85)公務字第 85504421 號令、財政部(85)台財融字第 85554667 號令會銜修正發布名稱為學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法及部分條文。

²¹ 王正，公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究，頁 3，銓敘部委託研究，88 年。柯木興，社會保險，頁 166-167，臺北，中國社會保險學會，修訂版，89 年。呂淑芳，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，92 年，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，頁 18。

²² 公法法律關係，公法未規定之事項，依本院釋字第 474 號及第 677 號解釋意旨，應類推適用民法規定。故有關公務人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息等事項，自得類推適用民法第 99 條第 1 項規定：「附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。」

教育人員已取得之財產權(Earned or Accrued Benefits)。

屬遞延薪資性質之教育人員退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息財產權，於教育人員服務每滿半年或1年，即已發生，僅係附有停止條件，國家不得單方隨意溯及減少，而侵害教育人員既得之財產權，既已如上述，則於106年8月9日制定公布之公立學校教職員退休資遣撫卹條例施行前，已依當時學校教職員退休條例審定退休領取退休給與之教育人員，其依審定函或經行政爭訟程序撤銷原處分後重新審定函審定確定應發給之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息，為停止條件已成就，該等退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息請求權，均已發生效力確定，除發生停止、喪失領受退休金權利或應剝奪或減少退離給與解除條件成就²³之法定情形外，國家自更不得單方修法溯及減少，而侵害教育人員已取得之財產權，否則即屬徵收，應由國家儘速發給相當之補償。

四、退撫新制實施後之教育人員退休金，應由政府與教育人員共同提撥基金，並由政府負最後支付保證責任，係為避免恩給制下退休金預算編列困難，並提高現職人員待遇及退休人員退休給付，非為減輕政府之支付責任，如基金不足支付時，除檢討調整費率外，應由政府撥款補助，調降教育人員服務期間已取得附停止條件退休給與

²³ 依本院釋字第474號及第677號解釋意旨，類推適用民法第99條第2項規定：「附解除條件之法律行為，於條件成就時，失其效力。」

非得採之手段

按 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 14 條第 2 項規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。」²⁴迄 107 年 11 月 21 日公布廢止，未再修正。

而 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」依憲法第 83 條掌理公務人員退休、養老等事項之考試院，²⁵函請立法院審議「公務人員退休法部分條文修正草案」，就該條之修正理由，說明：「……二、現制公務人員退休金，完全由政府負擔，且事先未預儲準備，累積至公務員退休時，始於當年編列預算支付。由於退休公務人員人數逐年增加，……預算編列困難，乃以人事費中分配解決，致使現職人員待遇及退休人員退休給付，均無法調整提高。」²⁶

²⁴ 99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 37 條第 2 項規定：「本法中華民國 99 年 7 月 13 日修正條文自 100 年 1 月 1 日施行。」

²⁵ 憲法第 83 條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」

²⁶ 立法院公報，第 81 卷，第 70 期，院會紀錄，頁 118-119 (81 年)。

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第 87 會期第 2 次全體委員會審查「公務人員退休法部分條文修正草案」案時，亦口頭報告：「……二、公務人員薪俸與退撫經費同列人事費項下，退撫經費累積負擔過重，轉而影響現職人員待遇改善，導致俸給及退撫給與均難以大幅提高。……現行退撫之實質所得，仍難安老卹孤……退撫制度改革，旨在改進經費籌措方式，提高給付內涵，以安定退休人員及遺族生活。」²⁷而於同次委員會議中，立法院盧委員修一與銓敘部部長桂華間，就有關由政府與公務人員共同提撥退撫基金之退撫新制，有如下之詢答內容：盧委員修一問：「……新的退撫制度中將原來的恩給制改為儲金制，……因現臺灣人口已有老化傾向，如此會不會增加財政上的負擔？」陳部長桂華答：「前 8 年會增加財政上的負擔，但 8 年後就會逐年減少，到後來就不用負擔了。」盧委員修一問：「如全部都由政府負擔，那有沒有辦法？」陳部長桂華答：「如全由政府負擔，這樣負擔是太沉重了！」盧委員修一問：「政府的意思是，如用恩給制全部退休金都由政府負擔的話，政府可能到後來沒辦法負擔，所以要由公務員自己也負擔一些？」陳部長桂華答：「如政府有錢，全部由政府負擔是無何問題……」盧委員修一問：「是否如續採恩給制，則有一天政府將無法負擔？」陳部長桂華答：「對！如續採恩給制是很危險的，將來政府會賴掉，改法，如五十九年的改法。」盧委員修一問：「……現在公開場合如此說法將對政府公權

²⁷ 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 396-399 (80 年)。

力造成重大傷害。」陳部長桂華答：「不是，如此比喻是為使盧委員容易了解，政府當不會賴帳，但會修法。」盧委員修一問：「修法就是賴帳，本席提醒部長，如此說法相當嚴重，本席建議部長收回此說法」陳部長桂華答：「我收回。」……盧委員修一問：「我們應說，這是政府支勻預算的問題，政府不可能為公務員問題而垮台，世界上無此種政府，若有，也早已完蛋！所以政府是為問題發生而未雨綢繆，公務員要退休就要負擔一點……」……盧委員修一問：「有沒有那個國家因退休制度而將政府拖垮的？」陳部長桂華答：「此次修法是為保障公務人員基本原有權利，因照現制繼續下去，將來可能會發生危險。」²⁸

次按 84 年 8 月 2 日修正公布增訂，自 85 年 2 月 1 日起施行至 108 年 4 月 24 日公布廢止均未再修正之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」行政院函請立法院審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」，其總說明謂：「一、查學校教職員退休之規定，向採公教一致之原則辦理，茲銓敘部為推動公務人員退休撫卹制度改革方案，前於民國 77 年 10 月函請教育部配合研修學校教職員退休條例，以利與公務人員部分同時施行。又公務人員退休法部分條文業經完成立法，並經總統於 82 年 1 月 20 日令修正公布。……」²⁹就該條之修正理由，則說明：「……二、修正後擬由政府與教職員共同

²⁸ 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 405-406 (80 年)。

²⁹ 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 94 (84 年)。

撥繳費用建立基金，以籌措退休經費，爰參據公務人員退休法修正條文第 8 條增定本條文。……」³⁰

教育部劉會計長三錡於列席立法院第 2 屆第 4 會期法制、教育兩委員會第 1 次聯席會議審查行政院函請審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」案時，亦口頭說明：「……本人茲就教師退休金的來源方面提出說明：原則上，退休金之給與不論在現制上或未來規劃方向，都是由各級政府編列預算支給。但若各縣、市政府有財政上之困難而無法支給，依憲法第 109 條規定，可申請上級政府財政之補助以調整辦理。過去曾發生縣、市政府財政不足，導致教師、公職人員無法退休，經向上級政府申請補助後，已有改善。教育部現在規劃的退撫制度是採基金的方式處理，因為有預存之基金與政府負最後支付保證責任下，因財政困難而無法發給退休金之現象，應不致發生。」³¹

再按 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行至 107 年 6 月 21 日全文修正公布前，均未修正之陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」³²

³⁰ 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 86 (84 年)。

³¹ 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 50, 71 (83 年)。

³² 107 年 6 月 21 日全文修正公布除第 26、37、45、46 條定自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文，定自 107 年 6 月 23 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例，將修正前第 27 條第 1 項規定改為第 29 條第 1 項，並修正內容為：「軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。」

而行政院 83 年 5 月 16 日函請立法院審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」，其總說明謂：「為配合軍公教退撫改革方案，公務人員退休法，業於 82 年 1 月 20 日修正公布，軍職人員之退除給與，係明定於服役條例之中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，並因應現況需要，檢討不合時宜規定，簡併法規，爰將現行『陸海空軍軍官服役條例』及『陸海空軍士官服役條例』，予以合併，擬具『陸海空軍軍官士官服役條例』草案，送請審議。……」³³就該條項之訂定理由，說明：「現行軍公教人員退伍(休)金，係完全由政府編列預算支付，無預儲準備，由於退除(休)人員逐年增加，致預算負擔日益龐大，使現職人員待遇及退(伍)休給付，均無法調整提高，爰於第一項明定軍官、士官之退除給與，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付。」³⁴

國防部部長孫震於列席立法院第 2 屆第 4 會期國防委員會第 14 次全體委員會審查「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭報告：「……一、配合軍公教退撫改革方案，修正退除給與規定：公務人員退休法修正案，業經大院完成立法，而軍職人員之退除給與，係規定於服役條例中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，有關軍職人員之軍官士官服役條例亦須配合檢討修正，以達到『退撫新制合理改訂給付標準』、『逐漸提高退撫【無】給與』及『計畫籌措退撫經費』之目標。……」³⁵

³³ 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 87 (84 年)。

³⁴ 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 66 (84 年)。

³⁵ 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，委員會紀錄，頁 336 (83 年)。

行政院主計處黃視察銀千於列席立法院第2屆第4會期國防委員會第15次全體委員會議繼續審查行政院函請審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭說明：「財力負擔部分，將來要成立『退休撫卹基金』，此基金若有虧絀，由政府負擔最後的支付責任。」³⁶

另按83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例，其第8條及第1條第2項復分別明文規定：「本基金……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。」「政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）、（伍）撫卹基金一併納入本基金管理。」

考試院81年6月30日函請立法院審議「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」，其總說明謂：「……第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別、分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則。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。」³⁷就該草案第8條之說明為：「……二、為確保軍公教人員退撫基金之支付能力，明定如遇基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率或政府撥款補助。」³⁸

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員

³⁶ 立法院公報，第83卷，第80期，委員會紀錄，頁235(83年)。

³⁷ 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁48-49(83年)。

³⁸ 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁46(83年)。

會第 2 屆第 1 會期第 4 次會議審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭報告：「第 8 條明定基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則，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、或政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」財政部常務次長李仲英亦口頭報告：「……公務人員之退撫制度從現行『恩給制』改採『儲金制』，由公務人員及其雇主(政府)共同撥繳費用建立退休撫卹基金，……政府對本基金肩負收支保管之財務責任，主要包括……基金不足支付時，擔負最後支付之責。」

39

銓敘部次長徐有守於列席立法院法制委員會第 2 屆第 1 會期第 6 次會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭說明：「……葛委員提到第 8 條，如果錢不夠時怎麼辦？萬一賺的錢不足以應付貨幣貶值，應由基金檢討調整繳費費率……『或由』政府撥款補助，而這二者並非調整繳費費率優先，而是有彈性，『或由』也表示平行意思。」⁴⁰

立法院法制委員會 82 年 4 月 21 日全體委員會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，盧委員修一詢問：「第 8 條規定『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……』不知其適用情況各為

³⁹ 立法院公報，第 82 卷，第 19 期，委員會紀錄，頁 255, 258-260 (82 年)。

⁴⁰ 立法院公報，第 82 卷，第 24 期，委員會紀錄，頁 90-92 (82 年)。

如何？以那一種制度為主？」列席之銓敘部次長徐有守答覆稱：「照一般立法通例，以『由基金檢討調整繳費費率』為優先，但本條所列『或由政府撥款補助』則保留相當大的彈性，亦即：當時機不宜調整費率之時，可由政府撥款補助。」⁴¹

由上開退撫新制實施後之公務人員退休金、教育人員退休金及軍官士官退伍除役給與，應由政府負最後支付保證責任相關法律規定之立法過程，可知由國家與公務人員、教育人員及軍官士官共同提撥退撫基金之退撫新制，其目的有三：（一）解決恩給制下，公務人員退休金、教育人員退休金及軍官士官退伍除役給與預算編列困難之困境；（二）提高現職人員待遇；（三）提高退休、退伍人員退休、退伍給與。並非為減輕政府對公務人員退休金、教育人員退休金及軍官士官退伍除役給與之支付責任。

此外，83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例第8條復明文規定：「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。」

故公務人員退休撫卹基金縱有入不敷出，甚至不足支付公務人員、教育人員退休金或撫卹金或軍官士官退伍除役給與之情形，除由基金檢討調整繳費費率外，依立法原意，應

⁴¹ 立法院公報，第82卷，第26期，委員會紀錄，頁435-436（82年）。

由政府其他預算科目撥款補助以資支付，不包括得由國家溯及剝奪減少公務人員、教育人員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權之選項，更不得由國家溯及剝奪減少已退休教育人員業經核定確定之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息既得財產權。此方符憲法國家應保障教育工作者生活與人民有言論、講學、著作及出版自由暨人民財產權應予保障規定及本院前揭相關解釋之意旨。多數意見卻認，公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率等節流之手段，實難贊同。蓋如於公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率之節流手段，則公務人員退撫基金將永遠不會發生不足支付之情況，由政府負最後支付責任或最後支付保證責任，將形同具文，永無適用之餘地，此豈係立法之原意，又豈符憲法應保障教育工作者生活及財產權之意旨。

更何況，公務人員退撫基金因運用得宜，年度決算有賸餘時，應全數撥為基金，現職及退休之教育人員，均不能分享該決算之賸餘，不足時，卻要減少其既得之財產權，此不僅侵害現職及退休之教育人員憲法保障之財產權，更非事理之平。

五、公務人員退休撫卹基金之預算為政府附屬單位預算，屬中央政府總預算之一部分，不足支付時，應由政府以其他預算科目支付，除非政府破產，否則不發生破產之問題

按公務人員退休撫卹基金依預算法規定，應屬政府特種基金，並編製政府附屬單位預算。有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，並應由基金管理委員會於年度開始前訂定運用方針編製收支預算，提基金監理委員會覆核。年度終了編具工作執行成果報告暨收支決算，提經基金監理委員會審議公告之。公務人員退休撫卹基金管理條例第 6 條第 2 項及第 3 項定有明文。⁴²同條例第 8 條復明文規定：「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。」亦即公務人員退休撫卹基金及應支付於教育人員之退休金及撫卹金，為國家整體財政收支之一環，縱有不足支付教育人員退休金或撫卹金之情形，仍應由國家負最後之完全支付責任，由政府其他預算科目支付，而不得由國家單方隨意溯及剝奪減少教育人員已服務期間已取得屬遞延薪資性質之退休金既得財產權。

有謂公務人員退撫基金入不敷出，潛藏負債日增，瀕臨破產之財務危機，此或許是不了解公務人員退撫基金如上所述，為政府基金，其負債即為國家之負債，除非國家破產，否則政府基金沒有破產之問題，與民間之基金會不同。抑或

⁴² 公務人員退休撫卹基金管理條例第 6 條第 2 項及第 3 項規定：「(第 2 項) 本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。(第 3 項) 本基金有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，應由基金管理委員會依下列程序辦理：一、年度開始前應訂定運用方針編製收支預算，提本基金監理委員會覆核。二、年度終了應編具工作執行成果報告暨收支決算，提經本基金監理委員會審議公告之。」

許是明知為政府基金，除非政府破產，否則沒有破產之問題，而故意危言聳聽。

六、公務人員退撫基金確須改革

公務人員退休撫卹基金關於教育人員部分 103 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 102.13%、113.24%及 127.24%及 141.96⁴³，確有改革之必要，以免面臨更嚴重之困境。降低退撫給付及提高提撥費率，固屬最直接且最有效之方式，但溯及既往降低退撫給付，係屬國家徵收財產，應儘速發給相當之補償，否則即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，已如前述。而提高提撥費率，基於憲法應保障教育工作者之生活及人民有言論、講學、著作及出版之自由規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家對教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，本就有義務給予適當之退休給與，以保障其生活條件與尊嚴，縱採共同提撥基金制或基金不足支付時，仍無不同，故雖得提高現職人員之提撥費率，但仍不得提高提撥費率至影響其生活條件與尊嚴之程度，否則即有違憲法第 165 條國家應保障教育工作者生活與憲法第 11 條人民有言論、講學、著作及出版自由之意旨。

當然提升公務人員退休撫卹基金之運用績效，以提高收益率，亦係應採之措施，但受總體經濟環境之影響，是否確

⁴³ 公務人員退休撫卹基金管理委員會，教育人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。
https://www.fund.gov.tw/News_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

能達到預期效益，仍屬未定之天。如基金仍不足支付時，政府應依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助，並由政府負最後支付責任，始符憲法應保障教育工作者之生活與財產權、人民有言論、講學、著作及出版自由暨本院相關解釋之意旨。至由政府撥款補助公務人員退休撫卹基金，並由政府負最後支付責任，固加重政府之財政負擔，但政府如能精簡不必要之機關及人力，減省不必要之支出，並採取下列各項措施，相較於其他例如德國、美國、英國等國家，政府財政狀況，仍屬樂觀，不至於造成下一代或下下一代之沉重負擔，而形成代際不正義之情形。

(一) 106 年我國賦稅負擔率 19.3%，相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%，且 107 年我國對外淨資產總額達 12,805 億美元，為全球第 5 大淨債權國，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔

106 年我國賦稅負擔率為 19.3%，與國際上其他主要國家含社會安全捐之賦稅負擔率相較，社會福利制度較完善之歐洲國家，如法國、德國多達近 4 成或更高，美國、加拿大、日本、南韓皆約 3 成，我國因採輕稅政策，賦稅負擔率一向偏低，與前述國家比較仍有相當差距。⁴⁴依據經濟合作及發展組織(The Organization for Economic Co-operation and

⁴⁴ 財政部 108 年 6 月 17 日發布之新聞稿參照。
<https://www.mof.gov.tw/public/data/statistic/ssc/%E6%9C%AC%E6%96%87%E5%8F%8A%E9%99%84%E8%A1%A8.pdf> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

Development, OECD)之統計，106 年 OECD 國家賦稅負擔率之平均數為 34.2%，我國賦稅負擔率相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%（參見附表 1）。⁴⁵

⁴⁵ Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: August 23, 2019.

附表 1- Summary of key tax revenue ratios in the OECD

	Tax revenue as % of GDP				Tax revenue as % of total tax revenue in 2016						
	2017 (provisional)	2016	2015	2000	1100 Taxes on income, individuals (PII)	1200 Taxes on income, corporates (CT)	2000 social security contributions (SSC)	4000 Taxes on property	5111 Value added taxes	Other consumption taxes (6)	All other taxes (7)
OECD – average (1)	34.2	34.0	33.7	33.8	23.8	9.0	26.2	5.7	20.2	12.5	2.6
Australia	–	27.8	27.9	30.5	40.8	16.5	0.0	10.8	12.9	14.2	4.9
Austria	41.8	42.2	43.1	42.3	21.6	5.6	34.7	1.3	18.3	10.0	8.5
Belgium	44.6	44.1	44.8	43.5	27.7	7.8	31.1	8.0	15.4	9.1	0.9
Canada	32.2	32.7	32.7	34.8	36.3	10.5	14.9	12.0	13.5	9.7	3.2
Chile	20.2	20.2	20.4	18.8	8.8	20.9	7.2	5.1	41.2	13.4	3.5
Czech Republic	34.9	34.2	33.3	32.4	11.2	11.0	42.9	1.4	21.7	11.3	0.5
Denmark (2)	46.0	46.2	46.1	46.9	53.5	5.8	0.1	4.0	20.4	11.6	4.5
Estonia	33.0	33.7	33.3	31.1	17.2	5.0	33.2	0.8	27.0	16.3	0.5
Finland	43.3	44.0	43.9	45.8	29.6	5.0	29.1	3.2	20.7	12.1	0.3
France (2)	46.2	45.5	45.3	43.4	18.8	4.5	36.8	9.4	15.2	9.2	6.2
Germany (3)	37.5	37.4	37.0	36.2	26.6	5.2	37.6	2.8	18.5	8.6	0.6
Greece (2)	39.4	38.8	36.6	33.4	15.2	6.5	28.5	8.1	21.2	18.4	2.1
Hungary	37.7	39.2	38.7	38.5	13.3	6.0	33.2	2.8	23.7	18.6	2.3
Iceland	37.7	51.6	36.3	36.3	26.7	4.9	6.7	34.2	16.2	7.1	4.1
Ireland	22.8	23.3	23.1	30.8	31.6	11.5	16.8	6.0	20.1	12.6	1.4
Israel (4)	32.7	31.3	31.3	34.9	19.8	9.9	16.6	10.3	24.1	13.7	5.6
Italy	42.4	42.6	43.1	40.6	25.8	5.0	30.1	6.6	14.4	13.8	4.4
Japan	–	30.6	30.6	25.8	18.6	12.0	40.4	8.3	13.3	7.1	0.3
Korea	26.9	26.2	25.2	21.5	17.6	13.6	26.2	11.6	15.8	12.3	2.9
Latvia	30.4	30.4	29.2	29.1	21.0	5.6	27.3	3.5	26.8	15.1	0.7
Lithuania	29.8	29.8	28.9	30.8	13.4	5.4	40.8	1.1	26.2	12.2	0.8
Luxembourg	38.7	38.1	37.1	36.9	24.7	12.2	28.5	9.3	16.7	8.5	0.3
Mexico (5)	16.2	16.6	15.9	11.5	20.4	21.0	13.0	1.9	23.7	15.1	5.0
Netherlands	38.8	38.4	37.0	36.9	18.5	8.7	38.2	4.0	17.6	11.9	1.1
New Zealand	32.0	31.6	31.6	32.5	36.8	15.5	0.0	6.1	29.8	8.5	3.2
Norway	38.2	38.7	38.4	41.9	27.6	10.4	27.4	3.3	22.3	9.1	0.0
Poland	33.9	33.4	32.4	32.9	14.5	5.5	38.1	4.1	21.1	15.3	1.4
Portugal	34.7	34.3	34.4	31.1	19.8	8.9	26.6	3.7	24.8	14.8	1.4
Slovak Republic	32.9	32.4	32.2	33.6	10.2	10.8	43.5	1.3	20.6	12.4	1.2
Slovenia	36.0	36.5	36.4	36.6	14.4	4.4	39.7	1.7	22.5	16.8	0.5
Spain (2)	33.7	33.2	33.6	33.2	21.4	6.8	34.2	7.7	19.1	10.3	0.5
Sweden	44.0	44.0	43.1	49.0	29.8	6.2	22.6	2.4	20.9	7.2	10.9
Switzerland	28.5	27.8	27.6	27.6	31.0	11.3	24.3	7.3	12.2	9.2	4.7
Turkey	24.9	25.3	25.1	23.6	14.6	6.5	28.8	4.8	19.8	23.8	1.6
United Kingdom	33.3	32.7	32.2	32.9	27.4	8.3	18.9	12.6	20.8	11.5	0.5
United States	27.1	25.9	26.2	28.2	40.3	7.6	24.0	11.1	0.0	16.9	0.0

– Not available

1. 2017 provisional average calculated by applying the unweighted average percentage change for 2017 in the 34 countries providing data for that year to the overall average tax to GDP ratio in 2016. The 2016 OECD average tax-to-GDP ratio excludes the one-off revenues from stability contributions in Iceland.
2. The total tax revenue has been reduced by the amount of any capital transfer that represents uncollected taxes.
3. From 1991 the figures relate to the united Germany.
4. The data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.
5. 2017 provisional: Secretariat estimate, including expected revenues collected by state and local governments.
6. Calculated as 5000 Taxes on goods and services less 5111 Value added taxes.
7. Includes 1300 Unallocable between personal and corporate income tax, 3000 Taxes on payroll and workforce and 6000 Other taxes.

資料來源：Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: August 23, 2019.

而中央銀行 108 年 6 月 14 日以(108)新聞發布第 103 號發布有關「107 年底國際投資部位」之新聞稿則載明：「107 年底我國對外資產總額計 20,488.7 億美元，較 106 年底增加 641.8 億美元或 3.2%，……對外負債方面，107 年底總額計 7,683.7 億美元，較 106 年底減少 335.5 億美元或 4.2%，……107 年底我國對外資產高於負債，兩相互抵後，國際投資之淨資產部位達 12,805.0 億美元，較 106 年底增加 977.3 億美元或 8.3%，為全球第 5 大淨債權國。」⁴⁶

由上開我國賦稅負擔率甚低及國際投資淨資產部位甚鉅兩項資料可以了解，我國雖藏富於民，但賦稅負擔率卻不高，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，除得以增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔，有能力依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助公務人員退休撫卹基金之不足外，並得以適度平均社會財富。

(二) 我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健，仍有舉債空間，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入

106 年度我國依國際貨幣基金發布之政府統計手冊計算一般政府負債新臺幣(下同)6 兆 6,723 億元，占 106 年度國內生產毛額(GDP)比率(下稱負債比率)38.28%。與國際貨幣基金公布 G20(20 國集團)不含歐盟本體等 19 個國家

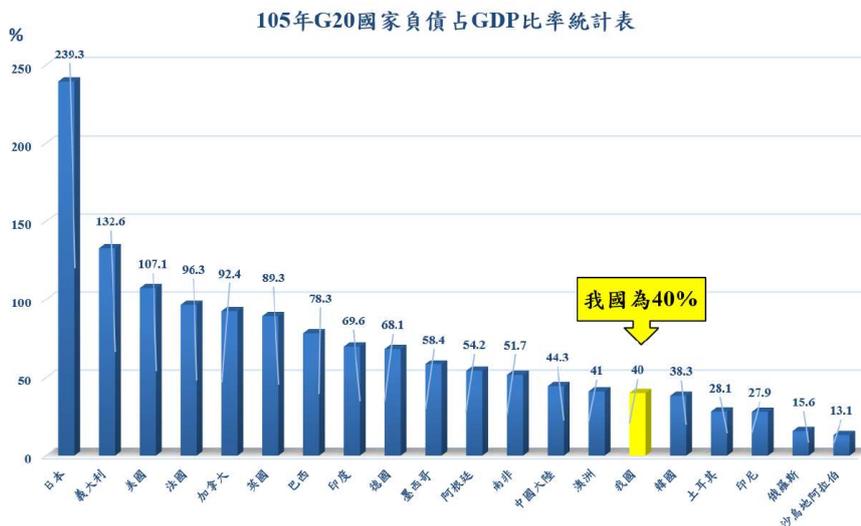
⁴⁶ <https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

比較，低於日本之 237.6%、美國之 105.2%、英國之 87.5%、德國之 63.9%等其中 15 個國家，僅高於印尼、土耳其、沙烏地阿拉伯及俄羅斯等 4 個國家，較 105 年度名次前進一名(參見附表 2)。

附表 2- 我國 105 年度及 106 年度與 G20 國家負債比率比較



資料來源：國際貨幣基金Fiscal Monitor October, 2018



資料來源：國際貨幣基金Fiscal Monitor October, 2017

資料來源：財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿
<https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101>(最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日)。

另負債總額及負債比率分別較 105 年度之 6 兆 8,554 億

元及 39.97%減少 1,831 億元及 1.69 個百分點。顯示我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健。⁴⁷依現行公共債務法規定，政府仍有舉債空間，⁴⁸如有必要，亦可修正公共債務法適度提高政府舉債上限，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入，而有能力於公務人員退休撫卹基金不足支付公務人員、教育人員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權時，依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規

⁴⁷ 財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿 <https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101> (最後瀏覽日 108 年 8 月 23 日)。

⁴⁸ 我國政府舉債之上限規定於公共債務法第 5 條，該條規定：「(第 1 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額平均數之 50%；其分配如下：一、中央為 40.6%。二、直轄市為 7.65%。三、縣(市)為 1.63%。四、鄉(鎮、市)為 0.12%。(第 2 項)前項第 2 款各直轄市所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，扣除其於中華民國 101 年 12 月 31 日未償餘額預算數後之數額，占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，不得超過下列二款之合計數：一、臺北市 0.62%、高雄市 0.15%、新北市 0.15%、臺中市 0.1%、臺南市 0.1%、桃園縣 0.1%。二、按各直轄市前 3 年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。(第 3 項)前項第 2 款之分配比率及各直轄市於中華民國 102 年 6 月 27 日修正本條文施行前、後合計可舉借之 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，每年由財政部公告之。(第 4 項)縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 50%及 25%。(第 5 項)前 4 項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。另各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露。(第 6 項)前項所稱自償性公共債務，指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。(第 7 項)中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 15%。(第 8 項)各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其下列 2 款合計之數額：一、前 2 年度總預算及特別預算歲出總額 15%之平均數。二、前款平均數乘以其前 3 年度自籌財源決算數平均成長率之數額。(第 9 項)中華民國 99 年 12 月 25 日後合併或改制之直轄市於本法 102 年 6 月 27 日修正施行 5 年內，每年度舉債額度不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 20%，不受前項規定之限制。(第 10 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)為調節庫款收支所舉借之未滿 1 年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，中央不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15%；各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 30%。(第 11 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之公共債務，如有超過本條規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。(第 12 項)公共債務管理委員會組織規程及審議規則由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。」

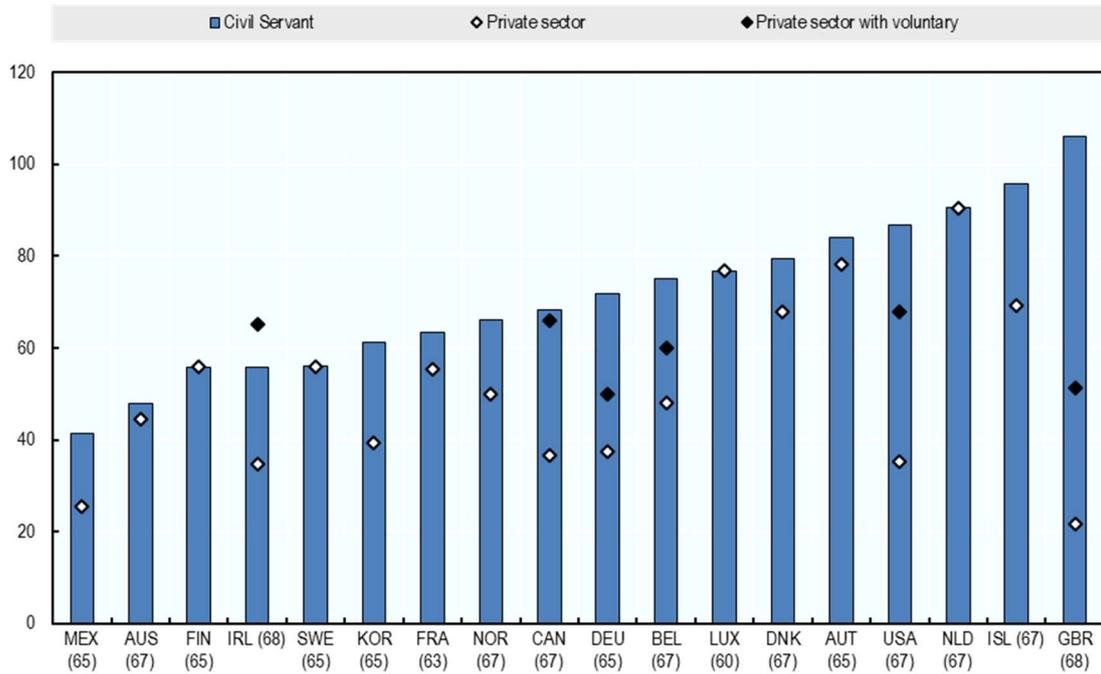
定撥款補助。

七、多數 OECD 國家公部門人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，我國公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，並非不合理

經濟合作及發展組織(OECD)國家，於2014年，除芬蘭、瑞典、盧森堡及荷蘭等4個社會福利高度發達之國家，其公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率相同，分別為55.8%、56%、76.8%、90.5%外，其他國家公部門人員之最高退休所得替代率均高於私部門人員之最高退休所得替代率，例如行政部門委任之代理人及推薦之鑑定人大篇幅引據之德國及美國，公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率，分別為71.8%：37.5%、86.9%：35.2%，英國公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率更分別為106.0%與21.6%（參見附表3）。⁴⁹為使教育人員之職業生涯具吸引力，以吸納優秀人才進入公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之行列，並確保教育人員在職時之言論、講學、著作及出版之自由得不受外力之影響，給予教育人員之退休所得替代率較私部門人員高，並非不合理。

⁴⁹ OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en. Last visited: August 23, 2019.

附表 3 - Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %



Note: Retirement age (in brackets) is the same for both civil servants and private sector workers.

	Private sector	Private sector with voluntary	Civil Servant
MEX (65)	25.5		41.4
AUS (67)	44.5		47.9
FIN (65)	55.8		55.8
IRL (68)	34.7	65.1	55.8
SWE (65)	56.0		56.0
KOR (65)	39.3		61.2
FRA (63)	55.4		63.4
NOR (67)	49.8		66.0
CAN (67)	36.7	66.0	68.2
DEU (65)	37.5	50.0	71.8
BEL (67)	48.1	59.9	75.0
LUX (60)	76.8		76.8
DNK (67)	67.8		79.5
AUT (65)	78.1		84.0
USA (67)	35.2	67.8	86.9
NLD (67)	35.2		90.5
ISL (67)	35.2		95.8
GBR (68)	35.2	51.4	106.0

資料來源：OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en. Last visited: August 23, 2019.