

正本

107年度
憲一字第2號 一2

解釋憲法補充理由書

案 號： 107 年度憲一字第 2 號

聲 請 人： 林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員

代 理 人： 林石猛律師

為聲請人林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員所提之解釋憲法聲請案，謹就公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條部分，提呈解釋憲法補充理由事：

壹、序言：法治國崩塌在即，扶傾再拾榮耀且看大法官妙筆春秋。

法律不溯既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則等為法治國家的基本原則，相關法學著作洋洋灑灑，人人亦朗朗上口，如今彷彿昨是今非另有新義之感。然而回顧法治國家的要求，本是對國家權力規制的要求(參李惠宗，行政法要義，元照，2010.9，五版，頁 25-26)，如今執政者以國會多數的優勢，強行通過涉及撼動上揭法治國憲法基本原則的爭議性法律。則本案大法官如果認為與憲法法治國的基本原則無違，會是如何提出智慧說理解釋，既可打破法律不溯及既往原則、又可顧信賴保護等憲法基本原則，且不致紊亂安定的法秩序，也不會造成日後其他法案的任意比附援引，而侵害人民受憲法保障之基本權，失去憲法保障人權之精神，這的確相當考驗大法官的功力。當然如果審理後發現與現今主政者的法治見解相悖，是否有道德勇氣作出與當道相反的解釋，真是令



人十分好奇與期待。我們原來所認知的法治國原則，此時究竟是濟絕扶傾的時刻還是讓它崩塌重建的時刻？且拭目以待，期待「憲法守護者」大法官的妙筆春秋！

貳、「免死狐悲，唇亡齒寒！」司法院大法官為憲法第 80 條規定之法官（釋字 601 號解釋），仍屬廣義公務員，軍公教人員因本次退休金改革遭雇主即國家之侵害，希冀 大院本於同為國家受雇者之同理心審理此案：

一、緣國家以退撫基金缺口日漸擴大而有破產之虞，將造成國家財政重大負擔，行政院於民國（下同）106年4月7日提案新訂「**公立學校教職員退休資遣撫卹條例**」，立法院於106年6月29日三讀通過，而一體適用至所有教職員，侵害其等財產權甚鉅。

二、公立學校教職員退休資遣撫卹條例（以下簡稱退撫條例）第36條、第37條、第38條、第39條等規定，率爾刪減優存利息、大幅降低所得替代率上限、制定超過所得替代率上限之扣減原則，使退休教職員之退休所得驟然減少之損害，而侵害其等受憲法第15條、第18條所保障之退休金請求權，並全面適用於「已退休」、「未退休」者，對「已退休者」為真正溯及既往之立法：

受退撫條例新法波及者多為年事已高之退休人員，難以或者無法繼續在勞動市場上競爭，請 大院考量受影響之退休人員已屆高齡，開始面臨身體老化所產生的病痛，醫療照護為可預期或已發生的龐大支出，亟需退休金支應長照、醫療等

費用，加上通貨膨脹而生活費用日漸增加，卻因國家驟然刪減退休人員之退休金，致其等恐無法支應前開費用，使退休金為保障退休人員老有所養之目的全然喪失，不僅侵害憲法第15條財產權保障及憲法第18條服公職權利，更有影響生存權之虞。

三、退撫條例所生影響遍及全國且人數可觀（受本次新法影響而提起訴願、復審之人數多達 15 萬人），所侵害者卻係為國家奉獻、戮力從公二、三十年甚至更久之公務員、教職員！其等當初受雇於國家時，國家承諾給予俸給及退休金〔原學校教職員退休條例(108 年 4 月 24 日公布廢止)第 8 條第 1 項並規定政府應負最後支付保證責任〕，可見其等係相信國家會盡其保護及照顧義務，且相信退休金能使其等安享晚年，始能無後顧之憂的投身專任教職，國家卻於其等晚年時（不論已退休或將屆退休者多已屆高齡），以退撫條例剝奪教職員原可依法取得之退休金，不僅違反保護及照顧教職員之義務，甚至直接侵害其等之財產權、服公職權利，而應受是否違憲之檢驗。

參、退撫條例第36條、第37條、第39條規定，刪減已退休教職員原依法得領取之優存利息、大幅降低所得替代率上限並制定超過所得替代率上限之扣減原則，侵害已退休人員之財產權、服公職權，違反法律不溯及既往原則：

一、退休人員請領退休金之權利受憲法第15條財產權、憲法第18條服公職權利所保障：

(一) 按憲法第15條揭示財產權為憲法所保障，另釋字第400號解釋文開宗明義指出：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，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。」可知財產權與個人自由、發展人格及維護尊嚴息息相關。又1789年法國的《人民與公民權利宣言》(Declaration of the Rights of Man and of the Citizen)第17條提到財產是神聖不可侵犯的權利，除非出於公眾需要，且在公平而預先賠償的條件下，任何人的財產不得受到剝奪，可見財產權保障之重要性為古今中外皆然。

(二) 復按「人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。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。」（釋字第730號解釋理由書參照）、「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、退休金等維持其生活之義務。」（釋字第575號、第605號解釋參照），足見退休人員請領退休金之權利不僅為憲法財產權保障之範圍，亦為憲法服公職權所衍生出之權利，不應因退撫條例而受侵害。再按憲法第23條規定可知，國家僅得於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，始得以法律對於人民之基本權予以限制，而退撫條例不具增進公

共利益的正當目的，亦不符合比例原則，自不得以此侵害退休教職員請領退休金之權利，而違反憲法保障財產權、服公職權之意旨。

二、退撫條例第 36 條、第 37 條、第 39 條規定是為真正溯及既往之立法：

- (一) 按大法官會議釋字第717號解釋理由書指出：「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。」，而已退休教職員之退休事實或法律關係是否已經終結，參酌前大法官蘇永欽之意見：「退休人員的退休金請求權，不但有明確的法律基礎，而且法律對於請求權的發生有非常完整的規定，銓敘部在其審定函上會把核定退休公務員的退休金請求權，包括退休給予種類、人員等級、基數內涵、任職年限等都一一敘明，因此在核定處分生效時，退休金請求權即已發生，不再需要任何其他要件事實的合致才告確定…」(參蘇永欽，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，108年1月，第17頁，附件一)，可知於主管機關核定退休處分並生效時，退休人員之退休事實及退休給付請求權之基礎要件事實或法律關係業已終結。
- (二) 次按學校教職員退休條例施行細則第 31 條：「退休人員或遺族依本條例擇領退休金、撫慰金及補償金之種類，均應於辦理時審慎決定，經主管教育行政機關審定並領取退休給與後，不得以任何理由請求變更。」準此，退休給付於

主管機關審定並領取後已告確定，退休人員尚不得以任何理由請求變更。相對地，主管機關於審定後亦應不得以任何理由擅自變更已確定之退休給付內容。參酌前開前大法官蘇永欽之意見可知，退休教職員請領退休所得之構成要件事實於其等退休生效時即已確定，退休給付請求權亦於核定退休時發生並確定，不再需要任何其他要件事實的合致才告確定，顯為司法院釋字717號解釋所稱：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係。」，自無疑義。

因此退休給付之要件事實及法律關係並非跨越新、舊法之情形，退休教職員之退休給付請求權至遲於主管機關核定退休時即告確定並產生效力，國家即應開始清償。則退撫條例全面適用至「法規生效前業已終結之退休事實及該等退休人員與國家間之退休給付法律關係」，對已確定之退休給付內容為實質不利變更，屬真正之溯及適用，顯已違反憲法上之法律不溯及既往原則。

- (三) 另參酌原學校教職員退休條例於 84 年修正時，於該條例第 21 條之 1 第 5 項及第 6 項就該條例修正施行前已任職而於修法後始退休者，規定補償金之給予，即係對於原對國家退休制度有所信賴而任職之教職人員於新法修正後給予補償措施；並於同條第 7 項規定：「本條例修正施行前擇領或兼領月退休金人員，其所支領月退休金及遺族一次撫慰金，均照本條例施行前原規定給與標準支給。」即係考慮禁止溯及既往原則，可知我國於 84 年修法時已認知法律不溯

及既往為法治國重要基本原則，因而於修(立)法時未將已退休人員一併納入該次修法適用範圍，實屬正確之立法與適用。孰料在 20 幾年過後，卻於修(立)法時直接違反法律禁止溯及既往原則，將新法全面適用至已退休人員身上，顯已違背法治國基本原則，使我國法治向後倒退，顯屬違憲之立法。

(四) 另釋字717號解釋雖認定優存利息的變動屬「不真正溯及既往」，然退撫條例與釋字717號解釋背景事實的差異在於前者另涉及退休金、補償金，該二者於退休核定時即已確定，屬於已發生的請求權並無爭議，退撫條例確屬真正溯及的立法。至於優惠存款利息，緣公務人員退休法已將優惠存款利息給與入法，成為法律上的權利，公立學校教職員的優惠存款利息部份參酌釋字308號解釋中楊建華大法官所提的不同意見書關於教職員應屬特別職公務員的意見，本於平等原則就伊等的權利保障程度亦應等同視之，且此次退休金改革無論優惠存款合約到期與否均同樣適用新法（釋字717號解釋指出優存利息變動非屬真正溯及既往理由之一為：「況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定。」即可知與此次新法全面一體適用之情況無法比擬），故退撫條例仍屬於真正溯及的情形。

肆、退撫條例第36條、第37條、第39條溯及適用於已退休人員，

卻不具增進公共利益的正當目的，且過渡期間及補救措施明顯不足，並有違比例原則、信賴保護原則：

一、參照 大院多號解釋已闡明對於「不真正溯及既往」的立法應具增進公共利益的正當目的，並應有適當的過渡條款、補救或緩和措施。舉輕以明重，例外溯及既往之立法，更應符合上開限制：

按釋字第 525 號解釋：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。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。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」；釋字第 764 號解釋理由書：「是系爭規定之目的，如屬正當，且其所採取之手段與目的之達成間具合理關聯，即與憲法第 23 條比例原則及第 7 條平等原則無違。至於公營事業人員中具公務人員身分者與國家間之關係，如因事業性質之改變致其服公職權受有不利之影響，國家自應制定適度之過渡條款或其他緩和措施，以兼顧其權益之保障。又判斷系爭規定所採取之手

段與目的之達成間是否具合理關聯，應就過渡條款或其他緩和措施是否適度，一併觀察。」對於「不真正溯及既往」的立法，均已闡明應具增進公共利益的正當目的，並應有適當的過渡條款、補救或緩和措施。舉輕以明重，例外溯及既往之立法更需有公益必要(參照憲法第 23 條)，且對於過渡條款、補救或緩和措施之適當適足性，更應嚴格加以審查。立法權作為國家的權力之一，對於退休人員受憲法保障的財產權之侵害，即應受上述原則之拘束，否則即屬違憲之立法。

二、退撫條例第36條、第37條、第39條溯及適用於已退休人員，卻不具增進公共利益的正當目的：

- (一) 查政府推動退休金改革所提出的理由固在於退撫基金有破產之虞，為了基金永續而刪減已退休人員的退休所得。惟參考法國及歐洲人權法院的相關案例及態度，均指出政府財政考量並非立法者得以溯及既往立法的充分理由，必須再加上其他的理由。蓋政府財政考量另涉及課稅與舉債、財政資源分配等調整手段，不足以做為容許法律溯及既往的充分理由(參陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，第20頁，附件二)。況且政府為各級學校教職員的雇主，對於依契約關係應給與退休人員的退休金額，本有法律及契約上的義務，且原學校教職員退休條例第8條第1項：「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。」亦已規定政府應負最後支付保證責任，則政府藉由刪減退休人員的退休所

得來迴避政府原依法對於各級學校教職員給付退休金的義務及保證責任，難謂目的具備正當性。

(二) 次查，全面削減退休公務員退休所得係為達成舒緩政府財政之目的，然對於退休教職員所產生之侵害以及因此所產生經濟面上的乘數效應，恐大於因此所欲維護的「公益」。退休金改革影響層面及於退休人員及其配偶、子女、父母，對於未來消費市場可能產生失衡、進而影響未來研發、產業結構量能，導致惡性循環。是仍難謂退休金改革的修(立)法能達到增進公共利益之目的，反而是有害公共利益。因此，退撫條例第36、37、39條等規定全面削減退休教職員依舊法本得領取之退休所得，即為違反憲法第23條「增進公共利益所必要」之基本權限制之規定。

(三) 再參照前大法官**廖義男**之意見：「公務人員法律所建構之公務員法制度，其核心理念及目的，即在延攬對國家忠誠並廉潔及通過國家考試認證而有相當學識能力之優秀人才進入公職長久為國家服務。…又國家於公務人員任職時給予能維持與其官等、職等及職位身分相當之生活水準之俸給；於其依法退休時，並給予照顧，給予依其本（年功）俸額〔2018年7月1日以後退休者以其「退休年度適用最後在職數年平均俸（薪）額」〕為基準計算之退休金，且其任職年資愈長者退休金基數愈高。因此具有強烈引導公務人員以長久服公職至得依法退休為止，作為其人生志業目標之作用，並因而達到公務員法制度延攬及保住優秀人才長久

並持續提升績效為國家服務之目的。」[參廖義男，夏蟲語冰錄(一二四)—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，法令月刊第六十九卷第五期，107年5月，第138-139頁，附件三]，不唯公務人員，學校教職員法制亦同，此次國家任意以新法變更教職員任職時所信賴之退休生活保障，開此先例則國家以後即可隨時以其財源不足為由而刪減教職員之退休金，則如何使新進教職員或準備進入教職體系之人民得以信賴國家當下承諾之給與，在退休的將來是否仍為有效之保障？此關乎有相當學識能力之優秀人才是否願意進入教育體系長久為國家服務的教育百年大計。教育人員負有為國家教育下一代之重責大任，倘若國家因此無法延攬優秀人才進入國家之教育體系，反而對公益有重大之危害，則新法是否確實具有增進公益之目的誠有疑義矣。

三、退撫條例第36、37及第39條溯及適用於已退休教職員，有違比例原則：

參黃茂榮大法官於釋字第730號解釋所提之協同意見書指出：「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。」即各級學校教職員的每月退休所得不論是月退休金、補償金，抑或是考量早期教職員待遇偏低而開創退休人員得辦理優惠存款的制度，於性質上均屬於後付的薪資，並涉及退休教職員老年經濟安全的重大議題。尤其月退

休金相當比例上係個人薪資提撥、自付而來。

教職員的優惠存款部分雖然仍由「公教人員保險法及公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」作為依據，即由行政命令的方式規範，然而參諸楊建華大法官於釋字第308號解釋所提出之不同意見書：「公立學校聘任教師，擔任教學及研究工作，固與普通公務員依法律或命令執行職務有別，惟公立學校聘任之教師，亦係受有國家俸給之人員，其俸給雖與一般公務員依公務人員俸給法支給之俸給不同，但依本院大法官會議釋字第92、一〇一、一一三號解釋意旨，公務員服務法之適用，並不以依公務人員俸給法支給俸給者為限，公立學校聘任之教職員既自國家受有俸給，應屬特別職之公務員（公務人員任用法第三十三條明文規定教育人員之任用，另以法律定之者，即因其為特別職公務員之故。如完全不屬公務員範圍，即不必作此規定）」，併參酌99年間原「公務人員退休法」（107年11月21日公布廢止）第32條修法時已經將優惠存款制度納入法律位階，教職員關於辦理優惠存款暨領取優惠存款利息而應受保障之權利，並不遜於公務人員關於優惠存款制度的權利位階。

綜合上述，依陳新民大法官於釋字第717號解釋協同意見書之意見：「法規範位階的高低代表做成的嚴謹度，特別是法律保留原則與重要性理論適用下，使得越高位階的法規範理應具有更高的公信力。故由最高位階的法律所創出的法律秩序，當比其他低位階法規範所產生影響來得既深且廣，人民對之

產生的信賴感，也就更值得保障，這是法規範位階論所應當帶來的效果。」，對於退休金改革刪減退休教職員每月退休所得乙事，即應採取嚴格審查。對於刪減退休人員領取每月退休所得的權利應該是最後手段，即最不得已才能採行的方法。從退休金改革修(立)法過程的討論中，民間一再有質疑退撫基金投資虧損嚴重，應優先改革退撫基金績效、管理及監督的意見，政府實應說明造成退撫基金長年虧損之原因何在？卻未見主管機關及立法者對此議題之說明及責問，即未檢討在同樣可達成退撫基金永續的目標上，是否有其他侵害較小的手段，則率爾作成刪減退休人員退休所得之立法，顯有違比例原則。

四、退撫條例雖然有設計過渡期間條款(新法施行前已符合月退資格者，仍依舊法規定；惟新法公布未滿一年即施行)及最低保障，但對於補救或緩和措施設計顯然不足，違反信賴保護原則：

(一) 首先，退撫條例第36條第1項雖規定退休教職員支領月退休金者，公保一次養老給付之優惠存款利率分段歸零，即107年7月1日至109年12月31日仍按9%給付優存利息、110年1月1日起年息歸零，似乎設有過渡期間。然而因退撫條例第37條設有所得替代率之上限，且第39條規定超過所得替代率上限之扣減順序，優先扣減優存利息，是以優存的項目並非如原先預期的「按照原核定得辦理公保一次養老給付的優惠存款本金」計算9%利息。有為數不少的退休人員自107

年7月1日起優惠存款利息即已歸零，也有部分退休人員只剩下數十元或數百元的優惠存款利息，至於其他大多數的退休人員，縱仍實際領有優惠存款利息，亦係按照大幅刪減優惠存款本金後所核算的9%利息。退休金改革修(立)法後的實際核算結果，既非如政府對外宣稱的第一階段仍可領取9%，且受制於所得替代率之調整，造成退休教職員的每月退休所得「跳水式」地驟降，並不符過渡期間條款的真諦。

(二) 其次，退撫條例第34條雖亦規定已退休人員領取月補償金者，仍依照原規定發給(第2項)、依照舊法得核給補償金而於新法施行日起一年內退休生效者，仍依原規定發給(第1項)，但結合該條第3項、第37條的規定，領取月補償金的人員只能領取至按規定得領取之一次補償金之數額為止，且又因月補償金應與優惠存款、月退休金合併受所得替代率上限之限制，是領取月補償金之人員反而因此得領取之優惠存款利息即遭到刪減。而退撫條例並未給予領取月補償金的退休人員改領一次補償金之選擇權，亦即無補救措施或過渡條款。且退撫條例對於領取一次補償金及月補償金的退休教職員採取齊頭式的金額核給，但領取月補償金者卻因此減少得領取的優存利息，亦有違平等原則。

(三) 又選擇支領一次退休金者，依照退撫條例第36條第4項規定，將原得辦理18%優存利息之一次退休金與公保一次養老給付，區分為「最低保障金額之優存本金」及「超出最低

保障金額之優存本金」而以不同利率計算，「最低保障金額之優存本金」維持年息18%，「超出最低保障金額之優存本金」分段降至年息6%，第1年從年息18%降至12%，114年1月1日起年息降為6%。針對選擇支領一次退休金之退休教職員，其當初選擇之考量點之一為政府允諾之18%優存利息，然政府卻在其等年邁時，驟然將18%優存利息於7年內降至年息6%，緩衝時間過短，不符合過渡期間之真諦，也毫無補救措施。另退撫條例第37條復規定所得替代率之上限，許多退休人員重新審定後之每月退休所得總計遠低於依照退休所得替代率所計算出來之退休所得上限金額，其現存之優惠存款本金若以年息18%計算，則其每月退休所得於114年以前也未超過退休所得上限金額，可見優存利率之降幅過大，所得替代率調降之過渡期間實屬過短，而優存利率調降之過渡期間更短。參以支領一次退休金人員，其每月生活費用即均仰賴優惠存款之利息，過渡期間過短對於其等之生存權、財產權影響甚鉅，因此退撫條例第36條第4項規定優存利率降低年限之合理過渡期間實屬過短，違反信賴保護原則。

五、退撫條例以支領一次退休金或月退休金為分類標準，而異其優惠存款利率下降幅度及所得替代率限制內容之差別待遇，違反平等原則：

(一) 按憲法第7條揭示平等原則，強調人民不分男女、宗教等性別、身分差別，均受平等權保障，國家不應恣意給予差別

待遇。次按釋字第764號解釋理由書：「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。」，憲法第7條保障人民平等權之規定，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇，而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（大法官釋字第682號、第694號、第701號、第719號、第722號、第727號、第745號、第750號、第768號解釋參照）。

- (二) 退撫條例第36條規定，支領月退休金者，其公保一次養老給付之優惠存款利率第1年驟降至9%，兩年後即歸零，再加上因所得替代率之限制，致一大部分人實際上第1年即歸零；反之，支領一次退休金者，其一次退休金與公保一次養老給付之優惠存款利率第1年降至12%，自114年1月1日起降為6%，兩者差異最大可達12%，即屬差別待遇。另依照退撫條例第39條規定，可知僅有請領月退休金或兼領一次退休金與月退休金者之退休金受所得替代率上限之限制（支領一次退休金者僅優存利息受所得替代率限

制)，於退撫條例施行前已退休並且已支領一次退休金者，於施行後除辦理優存利息之本金金額受限外，已請領之退休金並未受影響，然同樣於退撫條例施行前已退休者，卻因其選擇支領月退休金，而有退撫條例所得替代率之限制，使其原先得領取之月退休金因所得替代率之上限而遭扣減，而屬差別待遇。

(三) 參考前大法官蘇永欽之意見，我國退休給付方式係採「確定給付制」，無論「一次退」、「月退」或「一半一次退一半月退」，均為整體給與的一次確定，國家於退休給付方式的設計之初，基於平等考量已為精算，確保「一次退」、「月退」、「一半一次退一半月退」三者整體數額趨近，而由退休者自行選擇承擔不確定風險（參蘇永欽，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，108 年 1 月，第 18-19 頁，附件一）。因此，支領一次退休金或月退休金均屬國家受雇者，選擇一次領或月領是因其對未來財務與生活有不同規劃與考量，而為不同領取方式，其退休金本質實為同一，且國家已於制度設定之初為平等考量而精算過數額，則無論退休人員選擇什麼方式請領，均為其領取退休金之權利，若立法者欲再為差別待遇應有正當目的及符合比例原則，惟新法不具增進公共利益之正當目的如前所述，此處針對支領一次退休金者或支領月退休金者所為之差別待遇即有違平等原則。

伍、退撫條例第 36 條、第 38 條、第 39 條規定，減損在職教職員

於新法生效前原可得預期之相同利益（優存利息、大幅降低所得替代率上限並制定超過所得替代率上限之扣減原則），侵害施行後退休人員之財產權、服公職權，是為不真正溯及既往：

- 一、新法施行後始退休者請領退休金之權利同受憲法財產權、服公職權所保障，此部分同前所述，於茲不贅。
- 二、退撫條例第 36 條、第 38 條、第 39 條規定對於新法施行前已任職，於施行後始退休者產生不真正溯及之效力：

（一）查我國公務人員之退休撫卹制度，原係維持由政府負擔退撫經費之「恩給制」，嗣因政治、經濟、社會環境急遽變遷，早期制度設計已有必須變更之情況，至 84 年 7 月 1 日起，改採共同提撥制，由政府與公務人員共同撥繳費用建立公務人員退休撫卹基金，以支付改制後年資之退撫經費。而教育人員於 85 年 2 月 1 日起加入退撫新制，每月與政府共同提撥一定比例之金額至退撫基金，以支應將來退休金之給付。次查，新法施行後始退休之教職員或屆至退休年齡者，其等已為國家服務二、三十年，每月薪資依照原學校教職員退休條例提撥相當金額至退撫基金，可見其等與國家間關於退休金之法律關係於過去已發生，且於退撫條例於 107 年 7 月 1 日施行後尚未終結，而因退撫條例全面適用到已退休及未退休之教育人員，對於未退休之教育人員來說，即產生不真正溯及之效力，且退撫條例使其等原可領取之退休所得大幅減少，而仍應遵守信賴保護原則。

(二) 復參酌銓敘部委託專案研究計畫「先進國家公務人員退撫制度之研究」，世界各國均有面臨退休體制改革之問題，惟該研究報告亦指出各國於實行退休制度之改革時，大部分僅適用於新法制訂後始成為國家公務員之新進人員，於修法前已任職、尚未退休之公務人員則可自由選擇是否加入新制度，而已退休人員自不在適用新法之行列。以該報告中之美國為例，「在 1987 年 1 月 1 日開始，正式實施了聯邦部門受雇者退休制度，適用於所有 1984 年起受雇於聯邦政府之員工，而 1984 年以前之公務人員，則可以自行選擇加入新的 FERS 制度或是保有原有的 CSRS 資格。」，英國、德國、澳洲亦有相類似之規定，可知世界各國推行退休制度改革時，其適用對象是以「任職時點」為準，即是考量到法律不得溯及既往之憲法原則及公務員任職時之信賴。銓敘部既有委託上開專案研究計畫，當可知悉世界各國處理退休體制改革之原則即不得溯及既往（無論是真正溯及或不真正溯及），然此次改革後之新法適用於新法修正前已任職未退休者，使得於新法施行前早已於學校任職長達 2、30 年之教職員，於退休時面臨如此巨大之變革，侵害其等財產權甚鉅，新法既不若先進國家考量溯及既往之問題，而不真正溯及適用至新法施行後始退休者，則新法更應制訂完善之補救措施及適當之過渡期間，以符合信賴保護原則。

陸、退撫條例第 38 條、第 39 條新增所得替代率上限及扣減每月

所得之規定，並於第 36 條第 1 項減少及停止退休教育人員得辦理之優惠存款本金及利息，並於 110 年 1 月 1 日後全面停止領取月退休金者之優惠存款計息之規定，不具正當目的且有違比例原則、信賴保護原則：

- 一、退休教育人員依原學校教職員退休條例所得領取之每月退休所得，應受信賴保護：

憲法第 165 條規定：「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。」且未定有實施期限，客觀上足使規範對象預期將繼續施行，即為教育人員的信賴基礎，並無疑義。則教育人員任職之初當然係將國家制定之退休金制度作為其服務與否之考量，其因信賴原學校教職員退休條例而選擇繼續在教育崗位服務，在客觀上已具體表現其信賴事實，而非僅屬單純之願望，自具備信賴要件且值得保護。

- 二、退撫條例第 36 條、第 38 條、第 39 條不具增進公共利益之正當目的，且有違比例原則及信賴保護原則，理由與前述相同，於茲不再贅述。

柒、結語：國家不仁，無人倖免。

退撫條例不僅重傷退休教職員的每月退休所得及老年經濟安全，更摧毀退休教職員對於政府的信賴。雖法官與國家之職務關係，受憲法直接規範與特別保障，故與政務人員或一般公務人員與國家之職務關係不同，憲法第 81 條並有關於法官非依法律不得減俸之規定（參釋字第 601 號解釋），然非謂一

般公務人員之財產權即得遭國家任意侵害，其俸給、退休金仍應受憲法財產權、服公職權利之保障，無正當理由不得任意刪減，俾使教職員願意長久為國家效忠服務。試問大法官，易位而處，如您為國家服務戮力從公、奉獻幾十年青春歲月，屆至退休或已退休時，卻遭受如此大之意外衝擊，這樣的國家您還能信賴嗎？

又據行政院國家發展委員會最新一期「經濟研究年刊」刊載分析報告指出，雖然106年名目經常性薪資創歷史新高，但扣掉通膨因素，實質經常性薪資仍不及88年水準，其中20至24歲族群更僅88年的91%。為何近20年來青年薪資不增反減？該研究點出四大原因，包含國內產業升級面臨瓶頸、全球化壓抑薪資成長、同儕效應導致薪資定錨及教育體系未能協助青年接軌勞動市場，因此造成近二十年青年薪資不增反減。研究並警告，近20年來青年薪資成長停滯，已影響青年勞工經濟安全、社會安定，且伴隨物價、房價攀升，青年陷入「工作貧窮」(working poor)，連帶影響民間消費成長，形成惡性循環(附件四)。足證台灣經濟成長乏力及財政困窘的問題，是執政者的施政問題，根本不是軍公教這個特定群體造成的問題，若想藉由減少軍公教人員的退休金支付來拯救經濟與財政，無異緣木求魚，是錯把軍公教人員當罪人。而退休軍公教人員早因收入大減進而集體呼籲緊縮消費，對整體經濟更是雪上加霜，在在顯現修(立)法未見其利，先見其害，更折損了國家的誠信。孔子有言：「民無信不立」(論語·顏

淵)，古聖先賢二千多年前已經告訴我們，國家乃立基於人民對當政者的信任，一旦人民對當政者喪失信賴時，國家即無由穩定發展。亦即如果人民對統治者失去了信任，那麼國家縱然足食足兵，而民不信之，則國家又能如何有好的發展前景呢？國家不仁，無人倖免，不是嗎？

雖然教職員早期的薪資偏低，但長期以來仍願意報效國家投身教育志業，即是出於信賴國家於伊等退休後仍能提供安穩生活的保證。詎國家竟於伊等遲暮之年，片面、大幅地刪減退休教職員的退休所得，不僅背棄對退休教職員的承諾，更以污名化的方式為之！借用陳新民大法官於釋字717號協同意見書的引言「我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受，倒楣透頂！

德國文學家·歌德·《浮士德》」，此適足以真實描述退休教職員的無奈心聲。

軍公教人員的任職及離退、官制與官規、在職俸祿和退休金，均依國家法律單方所定，軍公教人員分毫無法討價還價，在履行完任務依國家法律所定條件退休後，竟受國家如此的悽慘對待，及受事不關己的社會其他族群的辱罵嘲諷，在任者眼見前輩今日所受如此對待之境況，豈能期待理應為國家社會中流砥柱的現職者及後來者能安其位做其事？於今我見以前先後進公門服公職的同學親友們，多困苦於退休金的大幅縮減，代理人不禁回顧於73年律師高考、司法官特考同時錄取後，選擇投入法曹工作，任職檢審將近20年，於93年獲

得司法院翁院長親頒法官91年度行政法類著作第一名獎狀之後，放棄再近五年年資即可依法退休之資格，在未領任何退休資遣給與情形下，毅然轉任律師，決定提早自謀生計，故今日而得少受國家折騰的愁苦，於今思之反而慶幸自己當年的急流勇退。代理人雖已卸下公職，而為一介百姓，惟念「唇亡齒寒」，以軍公教人員實為國家穩定發展的基礎，基礎動搖則如同動搖國本，任何國民終將受到不利的影響，乃義無反顧，接受召喚挺身為代理人，代為發聲。

綜上，退撫條例違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則，並侵害退休教職員受憲法第15條及憲法第18條保障之退休金請求權，逢此**憲法時刻**，祈請 大院大法官儘速作成解釋，宣告退撫條例第36條、第37條、第38條、第39條違憲並立即失效，以撥亂反正，維護憲政法治秩序、保障人民基本權利。國家幸甚、人民幸甚！

關係文件之名稱及件數（均為影本）

- 附件一：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，108年1月，第5-22頁。
- 附件二：陳淳文，既得權，變動原則與年金改革（發表於「年金改革與法治原則研討會」，社團法人台灣行政法學會、社團法人中華民國憲法學會主辦，107年9月21日）
- 附件三：廖義男，夏蟲語冰錄(一二四)—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，法令月刊第六十九卷第五期

，107年5月，第129-153頁。

附件四：自由財經「國發會：4原因 青年薪資僅19年前9成」(網址：<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1280441>)

謹狀

司法院 公鑒

具狀人即聲請人：林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員

撰狀人即代理人：林石猛律師



中 華 民 國 1 0 8 年 5 月 1 5 日