

釋憲陳述意見書

案 號：司法院 107 年度憲一字第 2 號、第 3 號、第 10 號

聲 請 人：立法委員江啟臣、李鴻鈞、高金素梅等 38 人

為覆 大院民國 108 年 6 月 11 日院台大二字第 1080016136

號函事：

一、 大院 108 年 6 月 11 日院台大二字第 1080016136 號函
查悉。

二、 有關 大院 107 年度憲一字第 2 號、第 3 號函詢聲請人
釋憲標的是否及於公立學校教職員退休資遣撫卹條例
第 77 條第 1 項第 3 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77
條第 1 項第 3 款等規定乙節，爰說明如后：

（一）按 大院釋字第 445 號解釋理由書業曾明確指出：

「人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而為審理。」等旨，從而，本次憲法辯論及大法官解釋不應僅限於大法官題綱之違憲爭議，而應秉諸大法官近年所採司法積極主義，併就前揭系爭 2 法之整體法律秩序予以



全面審查違憲規定，以維憲政之體系正義，而就系爭 2 法均宣告其違憲，始符國家法制之整體法律秩序。

(二) 承上，本件關於大院 107 年度憲一字第 2 號、第 3 號聲請釋憲標的，包括上述公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 77 條第 1 項第 3 款、公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款等規定無誤。聲請人就此聲請解釋憲法之疑義、爭議性質及所持立場與見解，懇請 大法官詳參聲請人釋憲聲請書、憲法法庭公開說明會代理人朱敏賢律師釋憲聲請補充理由書及聲請人立法委員吳志揚釋憲聲請補充意見書，暨 108 年 6 月 25 日憲法法庭辯論代理人董保城教授、朱敏賢律師、林石猛律師本次憲法法庭言詞辯論提出之補充理由書狀所述。

三、應併予說明者，係 大院 107 年度憲一字第 10 號案，聲請人釋憲標的亦及於新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款規定，聲請人於 大院 107 年 12 月 4 日憲法法庭說明會時，亦提出董保城教授(併為該案憲法法庭說明會代理人)、朱敏賢助理教授所撰

釋憲補充理由書（參見附件一）諒達，聲請人針對此節之相關聲請解釋憲法之疑義、爭議性質及所持立場與見解等，復請大法官合予卓參！

謹 狀

司法院 公鑒

附件一：107 年度憲一字第 10 號案董保城教授、朱敏賢助理教授所撰釋憲補充理由書

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 7 日

聲請人：立法委員江啟臣、李鴻鈞、
高金素梅等 38 人

立法委員 **吳 志 揚**

釋憲補充理由書

皮之不存，毛將焉附？

大法官是憲法守護者，軍人是人民生命財產及國家安全之守護者，
沒有軍人的盡忠衛國，何來大法官守護憲法？

撰寫人

董保城教授、朱敏賢助理教授

- 一、按憲法第 15 條明文規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」，工作權之性質，不僅屬於受益權，更具自由權之本質。吳庚大法官早於司法院大法官釋字第 404 號解釋不同意書中，即曾闡述：「人民有選擇工作之自由，國家不得任意侵犯。」誠如吾人所信，工作權為人民從事工作及自由選擇職業、工作場所之基本人權，工作權更為達成生存權之必要手段，是以，人民之工作權如受侵害，其生存權亦必遭威脅，國家若欲予以限制，須符合憲法第 23 條比例原則之規定。此外，工作權不僅為人民物質生活之基礎，亦為基本權利價值「自我實現」之最重要途徑，就此層面而言，工作權更與憲法保障表意自由以達成人民展現「自我實現」之憲政功能乙節¹，並無不同。而軍人退除給與制度涉及憲法制度性保障、工作權、財產權²及生存權等憲法制度與基本權保障交錯關係³。軍人為廣義之公務人員，而李震山大法官於釋字第 730 號解釋協同意見書中即有闡述：「『服公職權』所保障的俸給、退休金給與等權，則與生存權、財產權內涵難有重大區別。顯見，憲法第 18 條的服公職保障若失去第 15 條的生存、工作、財產等核心內涵，將成有體無魂的空洞規定。由此推知，憲法第 18 條是具問題意識地在一般人民之外，特別為與國家產生公法上職務忠誠關係，而衍生國家對公職人員生活照料義務所特設的規定，並使『服公職權』與『財產權』產生競合。」本件原處分機關以違憲之新修正陸海空軍軍官士官服役條例為據，剝奪限制退役人員退休後之再任暨停發退役人員依法已取得之退休給與財產既得權，乃嚴重侵害退役人員之工作權、財產權及生存權，要屬無疑。
- 二、監察院於 107 年 10 月 9 日就公務人員退休撫卹法、公立學校教師退休資遣撫卹條例依法聲請釋憲，該聲請釋憲案雖非以陸海空軍軍官士官服役條例為

¹ 關於表意自由具有保障人民自我實現之憲政機能，參見釋字第 764 號、第 634 號、第 623 號、第 577 號、第 445 號解釋。

² 我國憲法實務之發展，自釋字第 187 號解釋肯認軍公教人員退休年資相關保障以降，釋字第 201 號、第 246 號、第 280 號、第 312 號、第 434 號 526、第 730 號等解釋關於公務員退休金保障、公務人員保險等之給付請求權，均已明示以憲法第 15 條財產權作為憲法之保障基礎。鍾秉正，年金改革引言—社會法觀點，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 54 頁。

³ 蔡維音，老年給付之財產權保障—釋字第 730 號解釋解析，月旦裁判時報第 41 卷，2015 年 11 月，第 6 頁。

釋憲標的，然其釋憲理由於本次軍人退除給與為違憲，闡旨要屬同理，故可資為憑，茲擇引其指摘違憲之理由如下：

(一) 公務人員退休撫卹法及公立學校教師退休資遣撫卹條例新制改變請領資格、延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金、調整月撫慰金制度、年金制度定期檢討機制，退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，違反法律溯及既往原則，侵害公務員之財產權：

1. 公務員個人法律地位受到國家特別法律關係之限制，從「任用」時起，即與國家產生公法上勤務關係，揆其本質與一般受僱者相同，均屬「勞動」，是公務員提供勞務向國家換取報酬，國家作為雇主，依憲法第 18 條規定即應建構良好公務員制度，善盡國家「照顧義務」，並以憲法所定之「公務員制度保障」提供底層人民平等向上流動機會：

(1) 憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」人民僅需經過公開競爭考試、錄用，即得擔任受功績管轄之職業文官，不應受政府更迭影響，而減損整體文官制度之保障，從而，公務員終身僱用（終身職）保障之目的，亦係期待公務員執行公務，在政治保持中立，基於全體國民意志，確保其依法行政，並非屈從於政黨或長官違法命令，而與政務官產生權力制衡關係，因此即與一般僱傭關係服務於資本家並不相同；另就全體國民（使用者）而論，公務員提供勞動力服務國家藉以獲取俸給、退休金以滿足一身生存之所需，對國家自亦負有極度忠誠義務，此即「權利之所在，義務之所在」之法理。

(2) 公務員服務國家，其目的作為公眾服務者，與一般勞動者僅差異在於服務對象之不同，其事物本質仍屬於「勞動」。一般勞動者是將自己的勞動力提供於商品市場，而公務員則將提供給國家，就此而言，國家與資本家並無二致。因此，聯合國國際勞工組織（International Labour Organization）於 1978 年通過第 150 號公約（勞動行政管理）與第 151 號公約（勞動關係〔公共服務〕）將公務員納入國際勞工公約之保障，適用 1948 年自由結社與保障組織權公約與 1949 年組織權與團體協約公

約。由此可見，公務員雖受特別法律關係限制，仍屬受僱者就其報酬請求權之調整，仍有團體協商之適用，否則仍有違反法律不溯既往之疑慮。

- (3) 於現代資本主義社會中，文官制度之所以可貴，在於國家作為雇主，不同於資本家剝削勞動者之剩餘價值，而係提供受僱者符合中產階級身分之報酬，使其無後顧之憂，貢獻心力於國家社會，所以現代民主憲政制度(constitutionalism)與功績制(merit system)獨立之文官制度(civil service)，均根源於公務員制度性保障，從廣大人民選拔適當人才從事公共服務，確保依法行政與行政中立，從而，憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」亦即不分貧富貴賤，人民參與考試獲得錄取，均有平等擔任公務員之權利，是故，國家依據憲法公務員制度性保障，必須善盡「照顧義務」(此為釋字第 658 號解釋所肯認)。事實上，此亦同時在不分貧富貴賤照顧非屬公務員之人民，換言之，公務員制度性保障在資本主義之社會結構下兼具提供底層人民透過考試方式獲取公務員身分機會，使其能向上流動，經濟獨立取得中產階級之身分機會，藉以調和資本制度之殘酷性，以避免資本主義的現代社會崩解。

2. 公務人員退休撫卹法第 92 條規定：「本法公布施行後，考試院應會同行政院建立年金制度監控機制，5 年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。」公立學校教職員退撫條例（新法）第 97 條規定：「本條例施行後，行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，5 年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。」使政府可隨時修改公務人員及公立學校較之等之退撫制度隨時將遭修改，必使公務員退休給付債權永成不確定狀態。

- (二) 公務員請領退休給付之本質，與一般社會安全保障之年金制度有間，退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬償金，公務員相對於國家係屬契約一造之債權人，具有請求權基礎，其於「任用」時起，即與國家產生公法上勤務關係，受特別法律關係之拘束，當屬「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」，新法所改變不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」相對效，

亦即國家作為契約當事人，擅自以國家地位，而未經同意變更公務員退休法令時，其事物本質即為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，從正當法律程序與法治國原則而論，自屬違反法律不溯既往原則：

1. 公務員提供勞務，交換報酬作為勞務之債的關係，其相對於國家負有忠誠、服從義務、職務專念義務、服勤義務與禁止圖利義務，亦同於服從資本家（勞務債權人）之指揮監督，具有提供勞務特徵，當即具有僱傭關係或勞動關係之類型特徵，此與民法上僱傭契約及勞動基準法上勞動契約並無二致。是則，退休給付法令制度，不僅為國家法規之一環而已，不論其採強行規定或任意規定之規範形式，同時皆亦構成勞動契約中勞務債權人所負對待給付內容之重要部分。從而退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬獎金，公務員相對於國家係屬契約一造之債權人，具有請求權基礎，契約一般條款之事後的變更，未得債權人（公務員）之明示或默示的同意，變更效力⁴自有疑義。
2. 年金制度為社會保險一環，係基於社會國原則⁵所為之社會保障計畫，亦即經濟社會文化權利國際公約第9條規定：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」而退休給付為公教人員退休後，為滿足生活需要及克服老病問題的主要經濟來源，固亦為社會安全保障計畫之一，惟公務員退休給付與國民年金及勞保年金等社會保險制度不同之處，係為一般社會保障，國家並非雇主，所為係為補助性質之福利，而公教員之薪資給付，國家為雇主其法律定性就公務員而言係具有權利地位之債權，基於同一法律理由其退休給付，均屬公教人員任用關係所生給付債權之範疇，而與所謂恩給制或年金制等「制度表象名目」實屬無關。從而，公務員退休法制之變動論其實際，不同於國民年金法或勞工保險條例之法令變

⁴ 此即勞動基準法第56條第1項規定，應建立勞工之退休制度，強制雇主按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，且不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的。與勞動報酬或待遇有關之勞動條件，除在勞動關係存續中之薪資給付外，還應包含退休時或退休後之退休給付，該專戶存儲不容許雇主任意變動，基於舉輕以明重之法理，國家作為退休給付債務人之一方，本應該足額撥補，遵守契約條款規定，不能任意變動退休給付的勞動條件，此為自明之理。

⁵ 國家應建立「符合公平、正義的社會秩序」，國家有義務消除人民經濟上及社會地位之不平等，使國家朝向社會福利原則的社會福利邁進，國家應保障個人能夠享有符合人性尊嚴最低生存條件。

更，所變更者不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之法規範之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」顯然斷傷資本主義法律核心概念債之相對性與拘束力，是則，國家作為契約當事人，擅自以國家地位，而未經同意變更公務員退休法令時，其事物本質即為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，故而從正當法律程序與法治國原則而論，新法效力之射程是否真無法律不溯既往原則之適用，即非無疑問⁶。

3. 退休給付債權之成立要件，於「任用」時即告確定，而於「退休」時，因履行要件具備時產生效力，債務人即應開始清償。從而，公務員任用時，因其同意而與國家勤務關係之構成要件事實業已完成，其要件事實所指應為「任用關係」，而非退休後之退休給付的履行關係，而其後公務員法令變更，而產生公法勤務關係之契約給付債務內容之實質不利變更，是國家以單方行為背離誠信原則，破壞契約所課以雙方當事人遵守之義務，故而，新法已背離法律不溯既往原則，屬真正之溯及適用，應為憲法所禁止。
4. 退萬步言，因公務員於退休時業完全履行其勞動債務，故國家對待給付中之退休給付範圍已告確定。可能保留之調整事由，應限於通貨膨脹及情事變更的因素，而不應該包含：在退休之要件事實完成後，關於退休給付之法令有不利於公教人員之變更。是則，縱採此一見解而以退休作為判斷基準，構成所謂退休給付要件事實跨越新、舊法之情形，就退休後之新法而論，對於退休後之公務員適用新法亦為真正的溯及適用，自為憲法所禁止，此亦為黃茂榮⁷、黃璽君與

⁶ 亦即當公務員退休給付之法令有變更時，不論該法令係屬於強行規定或任意規定，均為契約內容之變更。換言之，若契約僅私法契約，當事人非國家機關時，其法令變更或可單純定性為「契約之上位法令」之變更，例如勞動基準法關於勞動契約之退休給付標準的變更。惟當事人之一方為國家時，國家因為該契約之當事人，如容許透過變更相關法令，實質改變契約內容，而稱並未違反法律不溯及既往原則，並非有理由。

⁷ 黃茂榮大法官進而稱：1 鑑於法律事實有綿延存在的特徵，所以在要件事實之單元的分段上，應考量其有無階段發展的性質。如有，應按其發展階段將綿延之法律事實切成前後數個要件事實，分別論斷其與新舊法令在時序上的相對關係。例如公教人員之任用關係雖可能在概念上認為只有一個，但與其待遇有關之要件事實，則有按其年度向將來調整之可能。如採此觀點，由一個公教人員的任職關係發生之退休給付債權，可分別按其任職期間存在於新、舊退休給付標準之施行期間的事實，分別適用新、舊不同之退休給付標準。另一種情形是：公教人員在退休要件具備時，未申請自願退休，而在其後來自願或強制退休時，關於退休給付標準之法令如有不利之變更，則顯有分段適用之考量的必要性。然鑑於通貨膨脹的常態發展趨勢，除非國家遭遇緊急危難（憲法第 23 條），其調整原則上只能作有利於公教人員之調整。不利的調整，不可

陳碧玉大法官於司法院釋字第717號解釋所採之見解。

5. 退休給付並非國家政策性補貼，而係屬公務員請求國家支付退休金之權利，國家自負有給付之義務。公務人員退休給付依據公務人員退休法（舊法）第33條規定：「銓敘部於受理退休、資遣或撫慰金案之申請，應於2個月內核定或審定；必要時，得延長1個月。退休、資遣人員或請領撫慰金遺族，對於退休、資遣案或撫慰金案之核（審）定之結果如有不服，得依公務人員保障法提起救濟；如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。」同法第34條並規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。」是則，退休給付依據前揭規定經主管機關（銓敘部）核定時，業將退休所得之給付內容、金額、方式及時期業於退休生效時審定確定在案，就其公務員請領退休所得所有構成要件事實及法律關係均為確定，顯為司法院釋字第717號解釋所稱：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係。」（公立學校教職員退休給付亦同），自無疑義。

（三）新制違反「衡平原則」，導致破壞公務人員制度性（含公立學校教師，下同）保障，將使特別法律關係對公務人員法義務規範及其限制規定等均喪失其合理性及正當性；又新法實施後公務員年齡結構將達60歲，全體公務員勢將以「消極性取代主動性」，而年輕菁英無人願進公務體

輕易嘗試。否則，民心士氣將會受到難以逆料之衝擊。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。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（釋字第620號解釋參照）。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，並非新法規之溯及適用，故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。2. 退休給付應包含哪些項目及其計算標準，屬於勞動條件的一部分。在勞工之僱傭關係或公教人員之任用關係發生時，對於雇主或國家機關與個別勞工或公教人員應已確定，始符合有效意思表示或契約之要件；合法、可能、確定。因此，契約關係內容之不利於一方的變更，應經雙方以契約的方式為之，取得因變更而受不利之一方的同意，以符合由私法自治原則導出之契約原則。將退休給付全部，或將退休給付之給付項目細分為退休金及優惠存款利息的補貼，然後將優惠存款利息的補貼部分，弱化為國家機關在退休給付之外，對於退休公教人員所提供，不具權利地位之恩給或福利性補貼，以模糊退休公教人員之退休給付請求權的權利性法律地位，為國家保留，不需理由，而得隨意變更的權利，可謂巧立名目，不是正確的制度規劃，對於國家之威信極具傷害性。

系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度。

(四) 新法對公務人員之退休給付不符合「中產階級身分收入」，且係政府為掩飾經濟發展所得分配不均現象之舉，因公務人員之退休給付並非僅為社會保險，而係國家之應對待給付，且為政府須支付符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，其最低標準應合乎中產階級生活標準：

1. 銓敘部所稱：為「兼顧職業衡平」云云，實係國家自居於第三人概念，且背棄雇主概念，且不遵契約原則與誠信原則，其作為實匪夷所思。
2. 公務員退休給付並非僅為社會保險，而係國家對待給付，應依其「退休公務員俸給與職等身分」之價金，其最低標準應合乎中產階級生活標準。新法修正所得替代率降低為 60%，以最高退休給付簡任 12 職等年功 4 級 800 俸點任職 35 年，降為 63,690 元，與最低保障金額 32,160 元，級距僅為 1.98 倍，並非「符合公務員職等身分」之待遇，已違反平等原則，且係齊頭式之假平等⁸，嚴重影響公務人員

⁸ 102 年 5 月 16 日考試院第 11 屆第 236 次會議紀錄委員表示意見：(詹委員中原)再次肯定與感謝部長近來為年金制度之奔波與辛勞，謹提幾點意見，請部審酌：1.立委建議年金制度改革應思考已退、現職及新進公務人員之間之衡平性及世代公平正義一節，第 215 次會議本席曾提醒目前年金制度除考量下一代之前映性(forward mapping)世代正義外，對於回應性(backward mapping)之世代正義應更為關注，部對於已退公務人員之回應性、對於已退、現職及新進公務人員三者衡平性及世代公平正義之定義為何？2.部報告附件 1 提及，退撫法草案相關配套措施，訂有「保障弱勢的樓地板」及「避免退休所得過高的天花板」條款一節，近日本院委員實地參訪中部地區機關時，其人事主管同仁依退撫法草案之規定計算，簡任第 12 職等(800 俸點，年資 35 年)月退休金可支領 71,812 元(所得替代率 61.78%)、薦任第 9 職等主管及非主管(710 俸點，年資 35 年)同樣支領 58,280 元(所得替代率分別為 71.46%、80%)；委任第 5 職等(520 俸點，年資 35 年)得支領 46,672 元(所得替代率 80%)，其中簡薦委三類人員之退休支領差距僅 1 萬餘元，各官等退休所得差距顯然差距有限，且主管、非主管支領居然相同，此與其公務職涯貢獻是否相對應？對於行政效率與工作動機之影響又如何？值得深思。3.關於立委建議軍、公、教人員主管機關應互相協商，一致解決退休後再任職於私校而支領薪資問題一節，軍公教人員退休後依法支領結算之當得退休年金，而同時另因重新投入勞動而領有退休後唯一份工作酬勞之情況，實質上係屬兩種不同支付內涵，而非外界所誤稱之雙薪，籲請部儘速對外澄清並予正名。4.立委提案建議參酌德國與日本退休公務人員再轉任其他公私立機構後退休金扣減情況一節，建請部併同蒐集日本與德國完整法制規定，包括其憲法規定之信賴保護程度、平等原則及比例原則等，與我國實施情境上之差異比較。5.軍教等相關退撫改革措施尚須行政院會議討論通過，惟公務人員部分卻未經本院院會討論，亦未於副院長主持之全院審查會討論通過，此種作法未盡周延，建請部慎處，方能彰顯行政、立法與考試三權衡平。6.立委臨時提案建請部與相關部會邀集學者專家，研議我國退休公務人員轉任其他公私立機構之因應措施一節，建請部將研議過程與進度適時提報院會或邀請委員參加，俾了解本議題之發展情況。7.我國退休年金改革與歐盟撙節政策性質相似，惟據牛津大學與史丹佛大學研究指出，撙節政策將造成人類經濟與社會的大衰退，亦即任何政策尤其是撙節政策，存有甚多副作用或副產品，例如行政效率之衝擊，須於過程中予以衡酌與同時兼顧，方能使政策更為周延，並避免其負面影響。8.呼應黃委員錦堂意見，「瘦大官，肥小吏」勢將嚴重影響公務人員於職涯工作士氣與行

職涯工作士氣與行政效率。

(五) 依新法規定，因訂有退休所得替代率上限及下限規定，而與相關退休給付及費率提撥計算方式有間，有失繳費之權利義務對等原則，違反平等原則：

1. 依公務人員退休撫卹法第 38 條規定，在該法施行後退休生效者之每

政效率，以院長級為例，終其一生辛勞，惟其退休所得替代率僅約 37%，與其奉獻不成比例。

9. 立法院建議軍公教應互相協商，一致解決退休後再任職私校問題，據部表示事涉公務人員退休撫卹法草案，惟該草案既未經修正通過，委員亦未能表示意見，試問部此時刻以何立場對此議題向外表示政策意見？10. 立法院與社會常提及國外退休改革之成功案例，以新加坡為例，公務人員在職期間，同一職級若分屬不同部會，其薪資結構即有極大差異，若我國薪資結構不能比照新加坡模式處理，為何退休制度卻可直接援引其作法？建請注意。(高委員明見)立委多次質詢及建議退休改革方案除節流外，應加強開源措施，包括提升基金經營績效，以報酬率 6% 為長期目標，並考量將退撫基金管理機關法人化一節，院長多次於院會也提及期待改善退撫基金經營績效，以挹注國家基金之短缺，部回應將與基金管理會積極研商檢討退休撫卹基金相關投資運用計畫，俟退撫法草案完成立法程序後，隨即啟動退撫基金運作機制之改革，目前退撫基金經營管理係由行政機關負責，採制式管理，雖可減少或預防弊端，但無法充分彈性調整其運作機能以提升經營績效。建議部蒐集國外以法人化形式管理退撫基金及其基金經營績效等相關資料，俾供審酌。此外，部有無規劃將退撫基金管理機關法人化？請說明。(蔡委員良文)1. 對部長及相關同仁於立法院審議退撫法草案過程之辛勞，表示肯定，尤其對退撫年金改革方案之與執政黨協商結論達成共識部分，包括月退休金起支年齡、退休所得替代率、退休金計算基準與基數內涵等，均照本院通過之規劃版本通過，實屬得來不易，建請部應再加強與在野黨之溝通，俾利早日完成立法程序。2. 有關一次退休金 18% 款利率部分，擬採分級距(200 萬元以下、200 至 500 萬元及 500 萬元以上)計算方式，惟各級距之計算基準為何？建請提供相關資料，俾利參酌。3. 無論在立法院或公聽會，與會者均建議除節流外，如何提高退撫基金投資報酬率，至為關鍵。本席與黃委員俊英曾建議，2008 年金融海嘯以後，全球股票、債券市值大幅縮水，無論法人機構、退撫基金或慈善基金，對於股票配置大多降至 5 成以下，改以對沖基金、房地產、私募股權或公共投資建設等另類投資比重提高，部有無具體作法？其進度如何？4. 從新公共管理晚期思維觀之，世界各國採取公法人之作法並非多見，我國正處於起步中，建請部審慎評估，尤其人為的或人性之監督機制(如何找對人至關重要)應予同步配套。5. 退撫年金改革法制尚涉國防部與教育部、勞委會(今為勞動部)等，相關報告資料及其法制動態情形雖可從立法院公報進行了解，為顧全法制衡平、世代均衡與行業特性，建請部併同軍公教勞退撫年金改革，包括公務人員退休撫卹法草案、學校教職員退休條例、陸海空軍軍官士官服役條例及勞工保險條例等修法動態進行條列式分析，俾供審酌。6. 目前退撫法草案於協商過程與執政黨獲致高度共識，惟本院其他重大法律案是否亦有進展？第 217 次會議院長曾提示，文官體系是民主治理的代理人，新興民主國家在邁向民主鞏固的過程中，最大的隱憂是缺乏自由主義式民主的文化根基，使民主化的進展變質成為民粹主義，而讓民眾懷疑建立民主體制的價值。近來時有民粹凌駕民主之現象發生，或不尊重多數決與文官專業者。為落實民主治理之核心價值-回應、課責和透明機制，本院積極推動整體文官法制改革，除行政中立立法完成立法程序外，其他如政務人員三法、公務人員考績法修正草案和公務人員基準法草案等相關重大法案，其立法之進展情形如何？為免減損改革績效，建請部同步重視推動相關法制配套策略與作為。(黃委員錦堂)對部推動退撫年金改革之努力，表示高度敬佩與肯定。1. 部是否評估退撫法草案於立法院本會期能通過立法？其關鍵為何？是否因執政黨團支持而通過？據部報告顯示，部似未與在野黨團進行說明及溝通，部之協商不盡理想。2. 有關已退、現職及新進公務人員之間之衡平性及世代公平正義問題一節，部宜更深入進行研究。此外，退撫改革方案是否有「瘦大官，肥小吏」之嫌？退休所得應與在職時之職位有相應性，以簡任第 12 職等司處長為例，所領月退休金應回應並保障其退休後應有的相應尊榮，是以，退休金的設計應以職位為主，方符合其過往之貢獻及其生活模式，「瘦大官，肥小吏」並不公正且不符平等理念，值得進一步省思。

月退休所得，不得超過依替代率上限計算，任職滿 15 年至第 35 年者，照同法第 37 條第 2 項規定辦理，即年資每增加 1 年，所得替代率增給 1.5%；超過第 35 年者，每增加 1 年，增給 0.5%，最高增至 40 年止，亦即年資 40 年者，至 118 年 1 月 1 日所得替代率為 62.5%。前揭超過 35 年在職年資增給退休金比率僅及在職年資 15 年至 35 年部分之 1/3，惟公教人員於超過 35 年資部分之自負提撥費用義務，並未減輕。又月退休所得最低保障金額設計，發生在職繳付提撥金額較高者與繳付金額較低者，其後所領得之月退金額相同情形。

2. 退撫給付改採儲金制，強調繳費之權利義務對等原則，惟新修正公布之公務人員退休撫卹法及公立學校教職員退撫條例，卻有前揭繳費義務與退休所得不相稱之現象，違反平等原則。

(六) 新法修正不符老年生活最低生活保障，違反必要原則(最小侵害原則)。依新制，致退休公務人員必無力支付其所需之養護機構費用，縱若 65 歲退休簡任 12 職等以上，俸點 800 點滿 15 年(50 歲能 800 點幾希)最高金額為 63,690 元，距離平均壽命 80 歲，亦僅剩 15 年餘命，若不幸該當國人長期照護需求時段約為 7.3 年，亦將陷入貧病老死交迫的窘境。新法規定單以財務考量，致公務員無法安度餘生，除前述破壞公務員制度性保障外，更造成對公務員生存權造成最大侵害，國家制訂此種嚴重背離比例原則之法律，而要求公務員謹慎勤勉，守法奉公，難矣。

(七) 新法僅基於財務政策之考量(即國庫利益之考量)，而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能(具吸引力)之文官制度，並未遵守退撫基金管理條例調整提撥費率，或由政府撥款，反以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則與平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成所謂減輕國家財政負擔目的，其亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡 16 年或 17 年，與延後基金免於用罄約 20 年，對於基金得否永續經營無法解決，除與「適合原則」未盡相符外，顯違反狹義之比例原則，自屬違憲法律：

1. 新制同時侵害公務員(含現職及退休公務員)信賴利益之保護，影響個別公務員法律地位，破壞公務人員制度性保障，將使特別法律關係失其正當性，造成年輕菁英無人願意進入公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度，此已非僅係純粹公益與私益之衡酌而已。申言之，此種基礎法律(即公務

人員退休撫卹法)之變動或廢止,乃涉及複雜之公益(國庫利益)與私益加上公益(即文官制度的制度性保障功能減損或喪失)之相互衡酌,新制僅因財務政策之考量(即國庫利益之考量),而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能(具吸引力)的文官制度⁹,此種相互矛盾法律改革,有違反狹義比例原則。

2. 目前行政院主計總處定期公布之「潛藏負債」並非實際負債,祇係於精算時,將應計負債扣除已提存基金資產後之金額,隨著時間推移而呈現之隱藏性負債,未來會轉化成財政支出之一部分。退撫新制實施初期,未按照當時經委託精算之正常成本(13.55%),先以法定最低提撥費率 8%開始施行(即採不足額提撥)。上開實際採行提撥費率(8%)與正常成本費率(13.55%)之差距,即已造成潛藏負債發生,其後辦理 6 次精算作業,由第 1 次精算之 15.50%,提高為第 6 次精算之 36.98%;教育人員部分之最適提撥費率由第 1 次精算之 17.90%,提高為第 6 次精算之 41.18%,但均未達最適提撥費率,長期不足額提撥,潛藏負債自不斷加大。要言之,退撫基金整個制度設計到執行,即不以收支平衡的保險制度精神為出發,而係扮演恩給制精神、退休福利或薪資補貼角色,此乃產生龐大「潛藏負債」之主要原因之一,故所謂「國庫之窮困抗辯」並非無疑¹⁰。

⁹ 本次年金改革基於財務政策公益之考量,不僅是摧毀公務員制度性保障或減損具有效能(具吸引力)的文官制度,據悉,中央銀行楊金龍總裁坦言,年改實施可能抑制消費;台灣經濟研究院更進一步研究指出,年改上路後,一年約減少可支配所得 400 億元,不僅會影響民間消費,減少規劃中的投資,也將對各行各業的投資發展產生不良影響;有的論者認為,退休軍公教基於憂患意識之理性,勢將緊縮消費及生活開支,其漣漪效應則將擴散影響到觀光、休閒、飲食、家用產品等種種內需經濟,甚至變成影響就業的燎原之火(資料來源:淡江大學金融研究所謝明瑞教授,107 年 7 月 1 日,人民會記得「七一」,聯合報,取自 <https://udn.com/news/story/11321/3227728>;聯合報社論,107 年 7 月 8 日,莫讓倉促上路的年改成為內需消費的災難,聯合報,取自 <https://udn.com/news/story/11321/3240522>)。

¹⁰ 邱顯比教授認為:我國的退休金給付問題除了公務員退撫年金以外,勞保年金的問題也很大,目前勞保年資 1 年的退休給付率是 1.55%,假如勞工工作 30 年,大約就有 50% 的所得替代率,以精算的觀點來論,如果提撥收入與退休給付要平衡,給付率絕對不會超過 1%,我估計給付率大概 0.7%、0.8% 就差不多。換言之,現行提撥費用所對應的退休給付是雙倍,長期而言,基金一定會破產,而且勞保的洞(財務缺口)比退撫大很多,這也是就這次的退撫改革,我不能很心平氣和的原因。政府其實是政治性的改革,勞保的問題很嚴重不去改,然後退撫問題沒有勞保那麼嚴重,但因公教人數比勞工少,所以用很大的力度去改革,可是勞保看起來會一直拖下去,越拖問題會越嚴重(見本案調查報告 130-131 頁)。某教授認為:有關退撫基金撥補問題,原本提撥費率 9%到 12%,法定(舊法)為 12%到 15%,但是精算報告指出,最適提撥費率是 37%或 38%到 41%,我贊成依照精算報告所提的最適費率提撥,但如此一來,國家的財政支出相形吃重,因為政府要負擔提撥金額的 65%,公務員負擔其中的 35%而已,新法不

3. 再按退撫基金管理條例第5條第3項規定：「本基金之運用，其3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」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。」退撫基金管理條例施行細則第5條規定：「本條例第3條第1項第4款所稱經政府核定撥交之補助款項，係指下列各款：一、依本條例第5條第3項規定，由國庫撥款補足之差額。二、依本條例第8條規定，基金不足支付時，由政府撥款之補助。三、其他由政府補助之款項。」第17條規定：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應

敢面對最適提撥費率，因此政府一提撥就要失血幾百億元。這個迷思要講清楚，公務員退休絕對不是100%的儲金制，公務員退休金是雙層制（第1層是公保的養老給付，第2層是退撫的月退休金），我贊成公保的養老給付成為公務員的退休金制度，這一點可以補救，因為目前的公保養老給付仍是一次性給付，一次養老給付可以年金化，為何公保養老給付不能用年金的方式來給付，這是沒有道理的，我認為一次領光退休金，是國家跟被保險人恩斷義絕，這是不可以的。政府要不要提撥退休金，是國家資源優先分配的問題，這有政策上的考量，認為多照顧勞工，選票比較多，多照顧公務員，沒選票，是政治選擇的問題。所以說，國家不會因公務員退休制度而破產，因為國家是公務員的雇主，公務員是政府的受僱人，哪有說退撫基金破產了就不給錢，但是政府還在、國庫還在，只是這個錢拿去給付公務員的退休金，可能前瞻計畫就沒有了，或少一點了，武器就少買一點了，是優先順序問題，這個可以思考，但至少國家不可以用破產，「不堪負荷」四個字，作為改革公務員退休制度的唯一理由，因為「破產」這兩個字是假議題，國家不會破產，何謂破產？指的是退撫基金的收入和支出不能平衡叫破產，這樣的話，早就破產了，因為永遠不會「進」大於「出」，少子化後，公務員是新進的少，退休的多，基金不平衡本來國庫就要挹注基金，加上公務員的退休制度不是100%的儲金制，65%是國家要提撥的，卻不足額提撥。依照第6次精算報告所示，公務員的最適提撥率達37%這麼高，如果足額提撥，不只是公務員，國庫也會重傷的，政府這次年金改革為何不處理這一問題呢？國家要負擔提撥退休金的65%，公務員才負擔35%，而最適提撥率高到近37%，所以，長期不足額提撥是錯誤的政策。所謂國家會破產，退撫基金不堪負荷，是假議題，真正議題是，公務員退休金問題不值得政府關愛，政府關愛的是一般勞工和國民年金，基於選票考量（見本案調查報告第133、135-136頁）。據陳訴人指稱：依照銓敘部與教育部委託精算結果，年金改革後未來50年，各級政府預算可節省約1.4兆元（公務人員0.73兆元、教育人員0.67兆元），然而，政府推動前瞻基礎建設，短短8年期間，所需經費總額高達1.19兆元（按106年7月7日施行《前瞻基礎建設特別條例》明定，中央政府以4年為期，編列0.42兆元預算，期滿後可編列不超過前期規模的預算，8年最多0.84兆元，而整個前瞻計畫不只中央要編列特別預算，地方政府也要自籌配合款0.35兆元，總額高達1.19兆元）。況且，根據國立臺灣師範大學美術學系兼任副教授姚瑞中與「失落社會檔案室」（LSD）自99年至今啟動〈海市蜃樓：台灣閒置公共設施抽樣踏查〉計畫，揭露超過680座閒置公共設施案例，虛擲公帑，可見一斑。立法院預算中心「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別預算案評估報告」亦指明，經檢視本院調查報告及糾正案，發現以往年度以特別預算推動辦理公共建設計畫存有設施或設備閒置或低度利用情形，且部分計畫發生嚴重浪費公帑等情，各主管機關或執行機關應避免前瞻基礎建設重蹈覆轍。

實施定期精算，精算頻率採3年1次為原則。每次精算50年。」依據上開法律規定之構成要件，未達規定之最低收益者，應由國庫補足其差額；而基金不足支付時，應採下列手段：(1)調整繳費費率，或(2)政府撥款補助。然查退撫基金自成立以來，因採不足額提撥方式辦理，嗣雖依精算報告建議，4度提高提撥費率，仍距離最適提撥費甚鉅，潛藏負債日益增加，而基金收益不足以彌平收支，發生基金不足支付時，然政府亦未依法辦理撥補作為，是政府不遵守退撫基金管理條例違法在先，然以新法改變請領資格，延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金，並規定年金制度定期檢討機制，尤使退休給付債權永成不確定狀態等適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，然亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡16年或17年，與延後基金免於用罄約20年，對於基金得否永續經營無法解決，其與「適合原則」未盡相符，反肇致公務員整體惶惶不安，破壞公務員制度性保障甚鉅，文官制度將由此崩潰，並非不得依據退撫基金管理條例達成收支平衡，卻以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成減輕國家財政負擔目的，顯違反狹義之比例原則，自屬違憲，無庸置疑。

(八) 新法違反信賴保護原則：

1. 司法院釋字717號解釋認為：「故符合優惠存款資格之公教人員於退休時，因有系爭要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素；尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。」當事人對優惠存款，雖定性為「政策性補貼」然猶有值得保護之信賴利益，依舉輕以明重之法則，年金整體制度變革是已違反憲法財產權保障、信賴保護原則。
2. 行政院年金改革執行長擴大解釋釋字第717號解釋，認為只要有財政公益(即國庫不堪負荷)之考量，均能正當化所有制度之改革，其

認皆不會違反信賴保護原則及比例原則(或稱為國庫窮困抗辯)云云，並非有理。蓋釋字第 717 號解釋，大法官於衡酌該退撫制度改變僅停留在「優惠存款利息」刪減之國庫公益與退休公務員個人利益間之利益權重；然於公務員退休撫卹制度之整體變革上，不僅涉及國庫公益與退休公務員個人之私益衡酌，同時也涉及整體公務員制度永續發展之公共利益。申言之，制度改變不僅影響退休公務員及其遺屬之權益，且同時影響現職公務員之主觀公法上之退休權益，以及未來世代公務員，是否能甄選全國菁英份子為國家永續命脈服務之極為重大公益，影響層面既大且深，絕非套用釋字第 717 號解釋文，或單純化此種制度改革，僅係：公益比較私益之傳統思考模式，所能完全正當化本次制度之變革，以及有效說明信賴利益、比例原則的交互纏接性、複雜性問題。尤其於公益比較公益之抉擇上，只為省下每年 400 億元之退撫額外提撥金，而以文官制度作為犧牲品，付出如此高昂代價(也是公益)，實太輕忽「信賴保護原則」下之另外一種「公益」保護。本次修法不能提出更具說服力之公益數據，僅簡單套用釋字 717 號解釋之空洞公式，即率然認為：此次改革絕未違反信賴原則，因為各種刪減或縮水改革，均已有過渡期間之逐年遞減，以保障公務員之「信賴利益」，根本不足採。

3. 退撫基金管理條例第 8 條及退撫基金管理條例施行細則第 17 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，並由政府負最後支付責任。」、「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採 3 年 1 次為原則。每次精算 50 年。」然退撫基金自成立以來，即採不足額提撥方式辦理，嗣雖依精算建議，4 度提高提撥費率，惟仍距最適提撥費甚鉅，復以經濟環境丕變，基金收益不足以彌平收支，發生基金不足支付時，然政府並未依法辦理撥補作為。且退撫基金管理條例第 5 條第 3 項規定：「本基金之運用，其 3 年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」退撫基金條例施行細則第 15 條規定：「本基金之收益率按年度決算逐年計算；其 3 年平均收益率係採移動平均計算方式。本基金運用

收益，如未達本條例第 5 條第 3 項規定標準，應由基金管理會依預算程序申請國庫補足差額。」然退撫基金自成立後，運用收益不如原定預期，且曾低於法定最低收益率，退撫制度於 84 年陸續正式實施後，退撫基金 85 年至 106 年 6 月間之已實現收益率，97 年收益率為-2.46%，低於當年度臺灣銀行 2 年期定期存款利率 2.69%。嗣再依前揭規定計算是否有國庫應補足之法定收益差額，經 97 年至 99 年度決算結果，分別產生國庫應撥補數為 1.67 億餘元、17.58 億餘元及 29.57 億餘元，合計 48.81 億餘元。惟經行政院主計總處以政府財政歲入偏低，無法充分支應政府各項政務支出所需為由，自 99 年始起以逐年撥補方式辦理。另，整體三類人員退撫基金收支節餘數，於 103 年度首度發生赤字 33.61 億元，104 年赤字已擴大為 103.01 億元，整體基金餘額亦由 103 年之 5,947.70 億元，縮減為 5,737.91 億元，惟並未見政府針對前揭收繳收入不足支應退撫支出之差額，依退撫基金管理條例規定匡列預算全數撥補。嗣社會關注退撫基金之財務收支問題後，始積極進行修法，惟主要改善作為，係以降低舊制年資給付及優惠存款利息方式節餘資金，挹注基金改善財務狀況，然亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡 16 年或 17 年，與延後基金免於用罄約 20 年，對於基金得否永續經營之根本問題並未全然解決。此次年金改革最為人所詬病者，係來自於打著世代互助大旗之假議題，及以潛藏負債概念形容年金破產造成政府可能之財政問題，進而混淆社會保險與基金式職業年金之性質進行改革。社會保險年金為政府須擔負全體國民之照顧責任，世代互助問題即顯重要，但公教人員退撫制度本質上為一個基金式之職業年金，如有破產疑慮，最主要應該追究者則為政府同時身為制度設計者、雇主及基金操作者初始設計不良、管理不善與提撥不足等責任。就新法之修正而言，純新制之現職或年輕公務員將對基金付出最多，但政府卻以未來尚須再面臨一次破產之危機，實亦不符合誠信原則。

4. 司法院釋字 717 號解釋對於公教人員之優惠存款，猶認有值得保護之信賴利益，而公教人員退休撫卹制度之整體變革上，不僅涉及國庫公益與退休公教人員個人之私益衡酌，同時涉及整體公教人員制度永續發展之公共利益。其制度改變不但影響退休公教人員及其遺

屬之權益，而且同時影響現職公教人員之主觀公法上之退休權益，以及未來世代公教人員，是否能甄選到全國菁英份子之國家永續命脈公益，影響層面既大且深，絕非僅係傳統公益比較私益之思考模式，即能完全正當化本次制度的變革。又信賴保護原則應通過緩衝措施予以落實，惟本次公教人員年金制度變革變動太大、太快，可能致使退休公教人員成為貧窮老人，且已退休公教人員於退休當時，原信賴當時之退休條件，因而選擇領取月退休金以規劃其退休生活，如今國家卻於事後遽予變革且溯及適用，則試問已退休公教人員是否可要求變更改領取一次退休金或申請再度回任為公教人員，由此，均在在顯現本次年金制度之變革，顯非合理，實有違信賴保護原則。

（九）新法將退休公教人員所得替代率設定 75%為上限，從新法施行後，立即將所得替代率上限由 95%降為 75%，係屬嚴苛條款，且無任何所謂合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕公務員權利損害；且當公務員技術或專業加給高於本俸（年功俸）時，其實際所得替代率將遠低於新法法定之所得替代率，就公務員退休給與請求權之權利侵害將更形嚴重，顯然斷傷信賴保護原則至明：

1. 公務人員退休撫卹法及公立學校教職員退撫條例（新法）第 37 條規定，皆將所得替代率設定 75%為上限，從新法施行後，即將所得替代率上限由 95%降為 75%，係屬嚴苛條款，本應與以排除，且無任何所謂合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕公務員權利損害；況且，新法所謂之所得替代率計算，就公教人員而言，並非實際所得替代率，按新法規定，公教人員退休所得替代率之計算，並未扣除公教人員自提退撫費用部分，已失公允。且前揭計算係以退休人員所領每月退休所得，占最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計 1 倍金額之計得之比率，然據公務人員俸給法第 3 條第 1 項規定，現職公務人員待遇包含本（年功）俸（薪）額及加給。同法第 5 條規定，加給分為職務加給、技術或專業加給及地域加給 3 種。又各專業加給月支數額之多寡及職等高低而有區別，與公務人員俸表各職等俸級之俸額互有高低，公務人員專業加給計有 25 種中，各職等專業加給月支數額均高於同職等年功俸最高級者為公務人員專業加給表（二十三）、公務人員專業加給表（二十八）

及公務人員專業加給表（二十九）等。

2. 然公教人員退休所得，係以退休時之職等（級）之本俸（年功俸）為計算基礎，從而，當公務員技術或專業加給高於本俸（年功俸）時，其實際所得替代率將遠低於新法法定之所得替代率，就公務員退休給與請求權之權利侵害將更形嚴重，顯然斷傷信賴保護原則，無庸置疑。

三、新制修法理由不具合憲性：

（一）非基於真實資訊所為之立法，違反民主原則，是為違憲：

1. 按國民主權理念於全部之行政過程均應將其具體化，因此，政府應對作為主權者之國民，於國政上，須適時且適切地提供重要之資訊，故應課予國家對於施政之開展有使國民可得理解國政之政府責任，方能發揮國民對國家之監督功能¹¹。
2. 然有關軍公教人員退撫基金之管理，在資訊不透明，國家不說明等情形下，退休軍公教人員或全體國民並無法一窺各種年金之管理實況；且本次修法過程中，並無獨立公正之鑑定委員會提供確實可信之各年金現況正確資訊，及提出可行之整體情事評估、財政計畫之可行性，國家徒以政策裁量及立法裁量而選擇性退休金剝奪對象，故不具合憲性。

（二）修法理由不具合憲性：

1. 行政院、考試院提案修正軍公教退撫新制之修法理由，無非係以：年金改革攸關國家財務永續及世代正義，鑑於自民國 85 年 2 月 1 日施行逾 21 年之軍公教退休制度存有支領月退休金年齡偏低、退休所得（退除給與）替代率過高及退休金準備不足等問題，及為因應社會人口結構高齡化及少子女化之發展趨勢，兼顧退休人員權益及社會整體資源公平分配，以確保國民老年生活不虞匱乏及維持年金制度永續為目標¹²。其修法理由陳義高亢，但其最簡化之理由，即為避免年金破產。惟其所謂退撫基金即將「破產」或有潛藏負債，未來將無法領得退休金云云，貌似驚悚，然並非真實，更非的論。
2. 修法理由所執人口老化問題，此雖為退休年金制度所應考量之因素，但並非建立老人年金制度之主要原因，而相對於人口老化之量的問題，由於工

¹¹ 櫻井敬子、橋本博之，行政法，弘文堂，平成 23 年 7 月，第 25 頁。

¹² 行政院官方網站，「年金改革 建構永續的年金制度」，<https://www.ev.gov.tw/Page/5A8A0CB5841DA11E/71711694-2758-404d-b5b7-3d3aebbd2d41>；立法院司法及法制委員會，「公立學校教職員退休撫卹條例草案」公聽會報告（第二冊）2016 年 4 月，第 210 頁；銓敘部全球資訊網，公務人員退休撫卹法草案總說明，[https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1194-5295/Documents/%E8%80%83%E8%A9%A6%E9%99%A21060330%E5%87%BD-%E9%80%81%E7%AB%88%E9%99%A2-%E9%99%84%E4%BB%B6\(%E9%80%80%E6%92%AB%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88\).pdf](https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1194-5295/Documents/%E8%80%83%E8%A9%A6%E9%99%A21060330%E5%87%BD-%E9%80%81%E7%AB%88%E9%99%A2-%E9%99%84%E4%BB%B6(%E9%80%80%E6%92%AB%E6%B3%95%E8%8D%89%E6%A1%88).pdf)。

業化所產生之就業結構及家庭結構等變遷，方為建立老年年金制度之主要原因；至於人口老化為決定請領年金所應考量之問題，亦即是否應延長退休或推行部分退休，以促進老人就業¹³，但非可徒因人口老化之因素，而取得可剝削原告等已退休者退休權益之藉口。

3. 其次，誠如學者所言，世界各國年金制度未必均有基金，基金可不存在，則基金破產豈成問題¹⁴？是以，無怪學者乃進而指出，本次政府對軍公教人員退休金制度之改革，事實上其唯一之理由，毋寧祇有「政府之財政負擔」一藉口，至於所謂永續年金制度或世代正義，只不過為政府補強其窮困抗辯之點綴說詞爾爾，不值一哂¹⁵！何況，縱就國家財政而言，以 OECD 主要國家年金支出占其政府支出總預算之比例予以比較觀察，據 OECD 之統計，法國為 24.2%、德國為 23.4%、瑞士為 19.5%、日本為 19.1%、美國為 16.3%、瑞典為 15.0%、英國 12.1%¹⁶，我國並無官方之正式統計資料可供準確參考¹⁷，然如依財政部 2012 年財政統計年報觀之，我國近 20 年之含退休年金在內之「社會保險」占 GDP 之比例，係介於 0.7%至 2.2%之間，2011 年為 8.6%、2012 年為 11.3%¹⁸，但自 2002 年至 2010 年間，均在占 8%以下，足見政府真正為退休年金支出之總預算其實不高，且相對於前述 OECD 之國家低出甚多；次以，由中央政府民國 106 年度總預算僅編列新台幣 1,405 億元之退休撫卹支出以觀，僅占該年度之歲出總額 7%，而該支出且較民國 105 年度之新台幣 1,472 億元支出，足足減少約新台幣 67 億元，且約減少占該年度中央政府總預算支出之 4.6%，基此，確可證明，政府關於退休撫卹支出之金額已大幅下降，前此之支出高峰業不復見。準此言之，此次修法率以退撫基金拖垮國家財政為由，作為軍公教人員退休金制度之改革藉口，實屬荒謬。
4. 何況，所謂退撫基金即將破產云云，其即使有破產之虞，更絕非單係出於支出之原因，反之，基金之開源節流、操作運作方為其維繫不墜之關鍵¹⁹。尤其，由憲法制度性保障及人民既得權保障之觀點而論，「政府財政考量」

¹³ 郭明政，社會安全制度與社會法，自版，1997 年 11 月，第 262 頁至第 266 頁。

¹⁴ 張桐銳，關於金改革之一些想法，人社東華電子季刊，2016 年第 12 期，http://journal.ndhu.edu.tw/e_paper/e_paper_c.php?SID=190。

¹⁵ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 21 頁。

¹⁶ 黃富櫻，高齡社會下瑞典 NDC 年金制度改革—兼論對我國的啟示，國際金融參考資料第 66 輯，中央銀行，2014 年 3 月，第 116 頁。

¹⁷ 據總統府國家年金改革委員會之宣傳資料，稱民國 105 年中央編列 1472 億元退撫基金支出，占中央總預算之 7.5%，但此並無正式之官方統計資料可憑。總統府國家年金改革委員會官方網站：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=DF60FEC0E8710CB7&s=D862A99E08414877>

¹⁸ 黃富櫻，高齡社會下瑞典 NDC 年金制度改革—兼論對我國的啟示，國際金融參考資料第 66 輯，中央銀行，2014 年 3 月，第 117 頁；財政部統計處編印，中華民國 2012 年財政統計年報，2013 年 7 月。

¹⁹ 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 456 頁。

更不得作為立法者作為溯及既往之充分理由，法國法之立場如此，歐洲人權法院向來亦採取斯態度²⁰。我國學者亦認為，國家即使可能一時無法支應相關支出，而發生窮困現象，亦僅能係過渡性主張，且不得與平等原則、誠實信用原則相違背²¹，國家所應採取者，應為赤字預算或開源節流，非得以窮困抗辯為由逃脫其國家責任²²。

5. 另從實然面以論，前考試院副院長高永光於因年金改革政策而辭職時前，曾明確表示：「退撫基金投資報酬率太低，與定存利率差不多，政府完全不檢討基金投資績效，卻從砍 18%、砍所得替代率的消極作為來談改革。」等語²³，亦在在可見此次軍公教人員退休金制度之變革，乃緣木求魚之舉。
6. 事實上，退撫基金有諸多積弊，近年考試院、銓敘部之官方評估報告即自承有附表一所示之重大缺失，茲分析其原因，包括「績效不佳」、「黑箱作業標的不明」、「管理不當風險」、「用人不當」、「具體違法」、「未能保障基金參與人權益」等各種可歸責於國家之自己因素；退撫基金監理委員會組長亦自認：「本基金資產配置偏中性保守，以致於績效表現被固定收益投資項目所拖累」²⁴；監理委員且曾指出退撫基金之管理，並不停損，而造成績效損害²⁵，類此情形，如發生於金融機構，恐早已為主管機關接管，相關人員且可能被移送檢調機關偵查，但退撫基金之管理卻仍可逍遙自在，無人須承擔損失賠償責任；更有進者，監察院民國 102 年糾正案更曾指出退撫基金僅民國 101 年委託代操即造成近百億損失²⁶，就此損失，政

²⁰ 陳淳文，既得權、變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 20 頁。

²¹ 蔡志方，分配正義？平均正義？還是窮困抗辯？--評「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」中之退休給付，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 289 頁。

²² 蔡志方，分配正義？平均正義？還是窮困抗辯？--評「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」中之退休給付，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 288 頁。

²³ 中時電子報，2017 年 2 月 11 日，「前考試院副院長高永光：不是砍年金就叫做改革」，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170211003863-260407>

²⁴ 公務人員退休撫卹基金管理委員會 106 年 7 月 14 日第 99 次委員會議紀錄第 3 頁。

²⁵ 公務人員退休撫卹基金管理委員會 101 年 1 月 6 日第 77 次委員會議紀錄第 6 頁至第 7 頁：「.....議程第 91 頁國外第 5 批國際股票型委任，投資虧損前 5 名中第 2 名是希臘電力公司股票，損失達 66.73%，本案之委託時間是 99 年 6 月 4 日，早在這個時點之前歐債問題大家早有警覺，受託機構仍去購買希臘電力公司股票，以致於造成嚴重虧損，因此想提醒管理會注意受託機構是否有將其他客戶不好的投資組合轉移給本基金，並請注意受託機構是否購買希臘、西班牙等具潛在危機國家的股票及債券，一旦發現應利息請受託機構說明.....」，第 9 頁：「.....邱顧問顯比：.....議程第 89 頁第 4 批國際股票型的委任，虧損前 5 名的虧損幅度可達八至九成，顯然沒有停損，從最近幾年的財務研究來看，不停損其實是傷害績效的，我想這是我們可以加強監管的部分.....」。

²⁶ 監察院民國 102 年 7 月 3 日 102 財正 0040 糾正案文第 3 頁：「.....委外經營則多為負數，尤以代操資產規模列居政府基金首二位之勞退基金、退撫基金(100、101 年投資國內權益證券，勞退基金逾 1,300 億元、退撫基金約 880 至 1,020 億元)近十年竟賠 31.05 億元、95.49 億元，而國保基金累計虧損 17.36 億元，勞保基金委外收益僅 52.22 億元，顯見前述四個政府基金委外代操所創造之收益不如自行運用.....」；

府何以不予以追償，以填補退撫基金之損失，卻反以退撫基金有破產之虞，而以激進之方式單方調降其國家保障給付義務，將不利益轉嫁予已退休之軍公教人員！

7. 尤其軍公教人員退撫基金根本不可能自給自足²⁷，及基於後述之國家對公務人員贍養原則，軍公教人員之退休撫卹保障亦不應由軍公教人員完全自負其責，此觀諸新修正陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 1 項、第 2 項仍規定：「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。」、「前項共同撥繳費用之基準，按現役人員本俸加一倍百分之十二至百分之十八之費率，由政府撥付百分之六十五，現役人員繳付百分之三十五。」明定政府應撥繳法定比例乙節，即足為證。
8. 惟如附表一所見，政府向來係嚴重違法，不依法律明文規定提撥，故造成退撫基金空虛，質言之，國家自己嚴重違法，且進而違背其應對憲法忠誠所應盡對公務人員制度性保障永續經營之憲法原則²⁸。詎國家自己毫無自省，不追本溯源予以治本、剷除如附表一所示各項現有惡瘡，反以其自招之膏肓惡疾，徒由目前治標之短期因應手段，大幅削減公務人員退休金，充其量為飲鴆止渴爾爾，學者更名之為「削足適履」、「本末倒置」²⁹。

<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=.%2Fdi%2FRSS%2Fdetail.asp&ctNode=871&mp=1&no=3785>。

²⁷ 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，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 14 頁。

²⁸ 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，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 7 頁。

²⁹ 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，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 14 頁。

附表一

編號	原因分析	評估報告內容	資料來源
1.	績效不佳	一、基金財務收支已出現若干警訊，宜儘速妥謀因應之道 三、近年來基金預定收益率與實際執行落差甚大，應努力執行以求達成 五、委託經營績效未若預期，宜儘速妥謀改善之道	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十二年度預算評估報告」 日期：91年11月 資料類別：預算案評估 編號：91164 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6655
2.	績效不佳	四、退撫基金歷年來整體資金運用實際報酬不及無風險報酬 五、自行運用投資國內股票部分實際損失數高達 307.77 億元，績效顯著不彰 七、公務人員退撫基金投資績效不佳，其管理委員會機能不彰 八、提供債券放空之持股，未實現損失遠大於債券收入	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 93 年度決算評估報告」 日期：95 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：95028 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6850
3.	績效不佳	二、投資績效不及無風險報酬，管理委員會與監理委員會機能不彰 十一、短期投資轉列長期投資認列投資損失金額龐大，相關管理缺失與責任，應請審計部查明後公開，以昭公信 十三、股票停損內規不當，應請相關機關確實督促檢討改進 十四、退撫基金與國安基金間之資金調度不良，財務效能不彰	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
4.	績效不佳	十四、退撫基金透過銀行存款轉貸臺灣高鐵，財務效能偏低 十五、退撫基金與國安基金間之資金調度不良，財務效能不彰，應請妥為規劃，以減少國庫負擔	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
5.	績效不佳	一、退撫基金短期收益率波動性高，而長期投資績效則表現不佳，允應建立長期投資目標，俾利績效追蹤及考核	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 100 年度預算評估報告」 日期：99 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：99180 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8641
6.	績效不佳	四、委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月

		五、退撫基金短期收益率波動性高，而長期投資績效則表現偏弱，允應建立長期投資目標，俾利績效追蹤及考核 六、外幣兌換連年損失且金額頗鉅，允宜妥適外幣配置，俾控管匯率風險 七、國庫應撥補數額逐年攀升，允宜積極提升投資績效，俾減輕政府財政負擔	資料類別：預算案評估 編號：100294 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
7.	績效不佳	一、軍職人員退撫基金財務狀況相較欠佳，各類人員現行提撥率亦與最適費率相去甚遠，以致退撫新、舊制潛藏負債已逾 8 兆元，宜妥為財務規劃 二、絕對報酬型委託契約多為虧損，恐未能規避市場風險，以獲取長期穩定正報酬，允應檢討受託機構投資策略 三、退撫基金短期收益率波動性高，長期績效則偏弱，截至 101 年底國庫待撥補數額尚達 43 億餘元，允應提升經營績效	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)101 年度決算評估報告」 日期：103 年 2 月 資料類別：決算案評估 編號：103053 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9692
8.	績效不佳	八、基金營運績效未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達 43 億餘元，允宜積極提升投資績效，俾減輕政府財政負擔 九、未建立長期投資政策書，恐偏重短期目標，忽略長期收益，允應建立長期投資目標，俾利績效追蹤及考核，並提增基金收益	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
9.	績效不佳	一、基金投資政策說明書簡略說明資產配置原則，且 3 年平均績效目標偏低，而長期績效目標付之闕如，恐不足為投資準則 四、退撫基金短期收益率波動性高，長期績效則偏弱，其經營績效並因未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達 36 億餘元，顯待改善 五、將鉅額虧損歸因於國際金融事件，恐未盡公允，宜建立中、長期績效目標及同期間監理指標，俾利外界監督其經營成效	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)103 年度預算評估報告」 日期：102 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：102163 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542
10.	績效不佳	二、退撫基金短期收益率波動性高，長期績效偏弱，且因收益未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達 29 億餘元，顯待改善 四、歷年現金及約當現金比重呈攀升趨勢，且較預計比重高出甚多，允應加強資金規劃，以提升基金資產配置效益	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)104 年度預算評估報告」 日期：103 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：103271 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/

		五、委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範	List.aspx?nodeid=9903
11.	績效不佳	二、退撫基金因提存不足致潛藏負債逾 2.76 兆元，而現行提撥費率 12 % 亦與最適費率相差數倍，財務收支將嚴重失衡，允應速謀改善對策，以減輕政府財政負擔 三、退撫基金整體投資績效偏弱，且因收益未達法定標準，致國庫待撥補數額尚達 21 億餘元，允宜提升基金運用績效 四、退撫基金委託經營之短期績效波動性高，中長期績效偏弱，不利長期穩健經營 五、基金國內委託經營中長期績效多低於自營部位，在國內權證？投資方面，則均低於自營績效，且多數弱於台股大盤指數報酬率 六、退撫基金絕對報酬型委外合約有 5 成以上未達目標報酬率，且所獲報酬多隨大盤起伏，未能有效規避市場風險，允宜檢討改善 七、歷年現金及約當現金比重呈攀升趨勢，且較預計比重高出甚多，允應加強資金規劃，以提升基金資產配置效益	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 105 年度預算評估報告」 日期：104 年 10 月 資料類別：預算案評估 作者：沈寧衛 編號：104218 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10152
12.	績效不佳	四、退撫基金整體投資績效相對偏弱，且因收益未達法定標準，致國庫撥補數額達 48 億餘元，允宜提升基金運用收益 五、自營投資國內股票及 ETF 之停損標準未盡明確，不利投資紀律之遵循，亦恐擴大投資損失 六、退撫基金委託經營之短期績效波動性高，中長期績效偏弱，不利長期穩健經營 七、國內委託經營績效多低於自營部位，且 104 年度係政府各退休保險基金中最弱者，允宜關注該警訊並檢討提升績效	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 106 年度預算評估報告」 日期：105 年 11 月 資料類別：預算案評估 作者：沈寧衛 編號：105217 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10439
13.	績效不佳	五、退撫基金委託經營之短期績效波動性高，長期績效偏弱，不利長期穩健經營	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 107 年度預算評估報告」 日期：106 年 11 月 資料類別：預算案評估 作者：廖來第 編號：106243 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=12598

14.	黑箱作業標的不明	七、應落實軍公教代表委員之真實代表性，以提昇基金對參與人資訊公開及發揮監督功能	銓敘部「主管公務人員退休撫卹基金九十三度預算評估報告」 日期：92年11月 資料類別：預算案評估 編號：92161 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6850
15.	黑箱作業標的不明	六、應依資訊公開揭露之原則定期公告投資標的	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十四年度收支預算評估報告」 日期：93年12月 資料類別：預算案評估 編號：93083 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6977
16.	黑箱作業標的不明	一、未主動公開相關資訊，有違行政程序法與會計法等法律規定 二、精算報告攸關基金財務負擔能力之評估，在政府e化之政策下，為符合政府資訊公開法資訊公開原則，於精算報告完成時，應即於該會網站公開 三、退撫基金公開財務資訊不足，宜定期公告其投資哲學、投資策略及投資標的明細等相關資料，以昭公信	銓敘部「公務人員退休撫卹基金93年度決算評估報告」 日期：95年5月 資料類別：決算案評估 編號：95028 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7146
17.	黑箱作業標的不明	三、投資股市金額龐大，但公開投資資訊不足，違法規避本院決議	銓敘部「公務人員退休撫卹基金94年度決算評估報告」 日期：96年6月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
18.	黑箱作業標的不明	五、未依本院決議公開投資資訊，似有違反大法官解釋、預算法、會計法及行政程序法相關規定 六、退撫基金部分持股損失率偏高，應請揭露持股資訊並檢討持股減損之認列 七、持股未實現損失龐大，提供借券放空不當，持股資訊提供給借券人卻不予本院並公開，形成嚴重的資訊不平衡現象，是否涉內線交易等不法待商榷 九、退撫基金公開財務資訊不足，宜定期公告其投資哲學、投資策略及投資標的明細等相關資料，以昭公信	銓敘部「公務人員退休撫卹基金95年度收支預算評估報告」 日期：94年10月 資料類別：預算案評估 編號：94086 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7063

		十、 持有或保管之法規命令、預算、決算書、會議紀錄等資訊未主動於相關網路上公開，不合政府資訊網路化之政策，且不合行政程序法資訊公開原則 十一、 精算報告攸關基金財務負擔能力之評估，在政府 e 化之政策下，為符合行政程序法資訊公開原則，於精算報告完成時，應即於該會網站公開 十二、 以附註表示將從事以避險為目的衍生性金融商品之運用，顯現其欠缺有效之避險策略，應請提出具體避險策略、帳戶管理、額度與公開資訊之內容、公告時間等規劃後，始得為之	
19.	黑箱作業標的不明	一、 決算總說明內容過於簡略，缺乏資訊內涵 五、 上網公開決算書資訊欠完整，不符政府資訊公開法之原則 六、 精算報告完成時，應於網站公開 七、 會議紀錄未上網公開，顯未落實政府 e 化政策 八、 上網公開法規命令及行政規則欠完整，與政府資訊公開原則不符 十、 部分持股未實現損失率偏高，應請揭露交易與持股資訊，檢討進、退場機制，並依法求償	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
20.	黑箱作業標的不明	二、 退撫基金股市投資金額龐大，但投資資訊公開不足，不利監控基金運作，且違法規避本院決議 五、 未適時上網公開預算及決算書之完整資訊，與政府資訊公開法應以適當之方式並適時主動公開之原則有悖 六、 精算報告攸關基金財務負擔能力之評估，為符合政府資訊公開原則，於精算報告完成時，應於該會網站公開 七、 未將會議紀錄上網公開，顯見政府 e 化政策未能落實 八、 多數法規命令及行政規則未上網公開，與政府資訊公開原則有悖，且未提供本院所需，不便本院審議 十三、 以避險為目的衍生性金融商品之運用，應請提出具體避險策略、帳戶管理、額度與公開資訊之內容、公告時間等規劃 十八、 持有股票未實現損失金額龐大，部分持股未實現損失率偏高，應請揭露交易與持股資訊，檢討進、退場機制，並依法求償	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250

21.	黑箱作業標的不明	二十三、未依法律規定及本院決議公開相關資訊 二十五、應修法揭露每日交易情況，以使金融業務之管理具一致性及透明化	考試院「主管(含附屬單位)95年度決算評估報告」 日期：97年5月 資料類別： <u>決算案評估</u> 編號：97179 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7659
22.	黑箱作業標的不明	十九、徵求委託經營之受託機構及委任保管機構之公告，未刊登政府採購公報，顯有欠當 二十、國外委託經營議價簽約之委任報酬未公布，報酬標準缺乏透明性，顯規避監督且流於圖利國外業者之虞	考試院「主管(含附屬單位)96年度決算評估報告」 日期：98年5月 資料類別： <u>決算案評估</u> 編號：98117 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8050
23.	黑箱作業標的不明	七、公務人員退休撫卹基金 十五、出國考察報告未依本院決議及相關規定，上傳至指定網站予以公開 十七、監理委員會對公務人員退休撫卹基金所作之考核報告，應依資訊公開相關規定，上網予以公開 二十一、出國計畫返國報告以業務機密為由，未依本院決議及相關規定，上傳至指定網站予以公開，有欠允當 二十二、政府負擔擔保責任事項未依法於預算書中列表說明 二十五、徵求委託經營之受託機構及委任保管機構之公告，未刊登政府採購公報，顯有欠當	考試院「主管(不含考選部)97年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98年12月 資料類別： <u>決算案評估</u> 編號：98440 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
24.	黑箱作業標的不明	三十六、委員會會議紀錄應併同開會資料內容公開 三十九、退撫基金運用項目應彙整公開於網站 四十、半年公布之前5大持股明細計算標準僅以當日計算，恐有失真之虞	考試院「主管98年度單位預算評估報告」 日期：97年10月 資料類別： <u>預算案評估</u> 編號：97270 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7751
25.	黑箱作業標的不明	四、中央主計機關未公開信託基金之預算書表格式，有悖法律規定 十、徵求委託經營之受託機構及委任保管機構之公告，未刊登政府採購公報，顯有欠當 十二、網站設計缺乏創意，資訊不足	銓敘部「公務人員退休撫卹基金99年度預算評估報告」 日期：98年11月 資料類別： <u>預算案評估</u> 編號：98271 網址： https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8207
26.	黑箱作業標的不明	二、未依本院決議完整公開衍生性金融商品交易情形與績效，不利外部監督 八、投資作業規範等行政內規攸關基金參加人權益，允應依資訊公開法之精神主動公開	銓敘部「公務人員退休撫卹基金100年度預算評估報告」 日期：99年11月 資料類別： <u>預算案評估</u> 編號：99180

		九、依法個案核准之投資項目，宜於該基金預、決算書表公開其個別投資項目、運用額度及損益資訊 十、歸類為持有至到期日之債 金融資產，未能反映公平價值及後續評價損益，允應衡酌增加揭露是項資訊之可行性 十一、退撫新制年資之潛在給付義務龐大，卻未於預算書中列表說明，與預算法規定未合	網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8641
27.	黑箱作業標的不明	九、未依本院決議完整公開衍生性金融商品交易情形與績效，不利外部監督 十、另案核准之投資項目，宜於該基金預、決算書表公開其投資項目、運用額度及損益等資訊	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：100294 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
28.	黑箱作業標的不明	十、委託經營資產未顯示其投資事項性質，並依流動性劃分，與預算法、會計法及一般公認會計原則不符，亦不利外部監督	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
29.	黑箱作業標的不明	一、改採國際財務報導準則基礎編製 105 年度預算，惟對此重大變革事項未充分揭露，且會計制度仍未修訂，顯待改善	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 105 年度預算評估報告」 日期：104 年 10 月 資料類別：預算案評估 作者：沈寧衛 編號：104218 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10152
30.	黑箱作業標的不明	一、退撫基金 107 年度預計收繳數、給付數之估算已考量軍公教員工調薪因素，惟未充分揭露軍公教人員年金改革法案施行後對基金給付之影響資訊，恐不利預算審議 二、允應核實納編軍職人員免稅挹注款預算，以忠實表達財務狀況 七、軍公教人員對公務人員退休撫卹基金資訊揭露滿意度偏低，現行資訊揭露方式容有改善空間	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 107 年度預算評估報告」 日期：106 年 11 月 資料類別：預算案評估 作者：廖來第 編號：106243 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=12598
31.	管理不當風險	二、應建立退撫基金專業化經營機制，避免政治及行政不當干預 四、宜加強該基金委員組成之專業性，以提昇績效及監督考核功能	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十二年度預算評估報告」 日期：91 年 11 月

			資料類別：預算案評估 編號：91164 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6655
32.	管理不當風險	一、宜儘速督促完成基金精算報告，以確實評估基金財務負擔能力 二、國內外主要經濟預測機構對明年景氣均持審慎樂觀看法下，本年度預定收益率似偏保守 三、應修法明定禁止政府干預退撫基金之投資運作，以免基金經營績效責任無可歸屬 四、近年來整體投資績效與原預定收益率落差甚大，宜檢討改進 五、宜研酌修法增訂基金各帳戶應依財務狀況採差別費率，並限制帳戶間不得流用 六、對於股票及受益憑證等權益證券之短期投資宜改按市價法評價	銓敘部「主管公務人員退休撫卹基金九十三度預算評估報告」 日期：92年11月 資料類別：預算案評估 編號：92161 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6850
33.	管理不當風險	二、退撫基金既已按軍、公、教人員分戶設帳，宜研酌各帳戶收支不平衡處理解決方案 三、投資股票除應考量其公司基本價值因素外，宜訂定含公司治理在內的篩選標準 四、資產評價及國庫撥補宜採用市價法，以符國際潮流及自行與委託經營績效比較的相同基礎 五、應針對委外機制進行深入檢討，作為委外策略是否有存在必要或擴大依據 七、作業外收入編列過於保守，宜增列1億4425元	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十四年度收支預算評估報告」 日期：93年12月 資料類別：預算案評估 編號：93083 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6977
34.	管理不當風險	九、國庫補足投資最低收益之相關函釋欠妥，實際運用華息低於法定收益數，卻未由國庫補足宜檢討修正 十二、列入相關計畫部分長期投資一年不到即行處分，決策草率	銓敘部「公務人員退休撫卹基金94年度決算評估報告」 日期：96年6月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
35.	管理不當風險	一、公務人員退撫基金投資績效不佳，其管理委員會機能不彰 二、精算結果軍公教退撫費用提撥不足，退撫基金管理委員會未建議政府撥款補助，有違法之虞 三、國庫補足退撫基金投資最低收益相關法令規定欠妥，該基金藉機操縱盈餘，造成國庫潛藏負擔，相關法令宜檢討修正 八、短期投資轉列長期投資欠缺具體理由，決策草率、停損機制不彰，	銓敘部「公務人員退休撫卹基金95年度收支預算評估報告」 日期：94年10月 資料類別：預算案評估 編號：94086 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7063

		認列投資損失金額龐大，相關管理缺失與責任，應請審計部查明後公開，以昭公信 十二、國外委託經營投資報酬率低於指定指標報酬率，國外委託之策略、續約條件與風險管理規範欠明確，存有太多操縱空間，應請於基金運用計畫明定之 十六、投資收益較以前年度顯有低估，建議國外委託經營指定指標報酬率改以 10.80% 估算，並增列投資收益 24 億餘元	
36.	管理不當風險	一、長期而言，退撫基金投資績效表現不佳，管理委員會與監理委員會機能待加強 十二、精算結果軍公教退撫費用提撥不足，退撫基金管理委員會應建議由國防部、銓敘部、教育部各身分分別主管機關撥款補助 十六、國庫補足投資最低收益相關法令規定欠妥，基金藉機操縱盈餘，造成國庫潛藏負擔，相關法令宜檢討修正 十九、短期投資轉列長期投資認列投資損失金額龐大，相關管理缺失與責任，應請審計部查明後公開，以昭公信 二十、鉅額短轉長投資策略變動之規劃欠缺前瞻性與周延性，且列入相關計畫部分長期投資一年不到即行處分，決策草率 二十一、股票停損內規不當，卻長年不修正，應請相關機關確實督促檢討改進 二十二、各級政府或公營事業辦理經濟建設之貸款或投資之運用項目多年度均無執行，顯現基金運用規劃欠妥，且執行力不彰 二十三、規劃「與公務人員福利有關設施之投資及貸款」之運用經費銳減，且透過銀行轉貸，未能保障基金參與人之貸款權益 二十四、利息收入低估，宜酌增 5.56 億元 二十五、投資收益低估，宜酌增 48.88 億元	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
37.	管理不當風險	十七、收支餘絀科目以淨額表達，且淨損失列於收入之減項，有欠允當	考試院「主管（含附屬單位）96 年度決算評估報告」 日期：98 年 5 月 資料類別：決算案評估 編號：98117

			網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8050
38.	管 理 不 當 風 險	十四、基金監理委員會無實質功用，與管理委員會功能顯有疊床架屋之虞 二十、出國訪察受託機構之機票交通費均由受訪察機構支付，恐流於利益輸送或轉嫁至管理費 二十三、基金運用預定收益率估計過於樂觀，應正視基金 97 年度實際運作虧損而須由國庫撥補之事實	考試院「主管（不含考選部）97 年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98 年 12 月 資料類別：<u>決算案評估</u> 編號：98440 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
39.	管 理 不 當 風 險	二、自行運用投資共同基金成本及風險均較委託經營低，宜增加比重以降低委託經營管理費支出 六、基金運用預定收益率估計過於樂觀，應正視基金 97 年度實際運作虧損而須由國庫撥補之事實 七、基金監理委員會無實質功用，與管理委員會功能顯有疊床架屋之虞 八、政府負擔保責任未依法於預算書中列表說明	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 99 年度預算評估報告」 日期：98 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：98271 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8207
40.	管 理 不 當 風 險	三、投資衍生性金融商品作業規定，核有規範欠周、風險控管機制不足等未竟之處，允應完備相關規範，以維基金權益 四、委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，允宜檢討現行規範 五、未建立基金運用方針所訂個別目標收益率與實際達成情形之比較機制，不利績效評估，恐使預算編列流於形式 六、退撫基金歷年收支預、決算數差異甚大，預算編列有欠嚴實，允宜納編金融資產評價損益及匯兌損益，以發揮預算管控功能 七、參酌以前年度決算數，並考量該基金潛藏負債仍高且可運用籌碼持續累增等因素，其預算賸餘恐有低估，允應調高目標並勉力達成，以增裕基金	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 100 年度預算評估報告」 日期：99 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：99180 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8641
41.	管 理 不 當 風 險	一、軍職人員基金財務狀況相較欠佳，而各類人員現行提撥率亦與最適費率相去甚遠，宜請妥為財務規劃	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：100294

			網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
42.	管 理 不 當 風 險	三、將鉅額虧損歸因於國際金融事件，恐未盡公允，宜建立中、長期績效目標及妥適之監理指標，俾利外界監督其經營成效 四、基金資產配置恐未盡多元，且資本利得型證券之比重相對較高，不利分散風險及提增收益 五、借鑒盈正案事件，允應強化基金委外經營之內控、監督機制，並持續清查類此案件，俾降低基金資產減損風險及確保基金權益 六、委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
43.	管 理 不 當 風 險	二、絕對報酬型委託契約多為虧損，恐未能規避市場風險，以獲取長期穩定正報酬，允應檢討受託機構投資策略 三、外幣兌換連年損失且金額頗鉅，允宜妥適外幣配置，俾控管匯率風險 六、投資信託業者內部控制失靈頻傳，外部監理機制卻未能有效防範，允應強化現制並主動評估涉及不法之可能，俾維基金參加人權益 七、委託經營辦法所訂受託分配比重寬鬆，恐使受託機構過於集中，不利風險分散及績效提升，宜請檢討現行規範	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)103 年度預算評估報告」 日期：102 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：102163 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542
44.	管 理 不 當 風 險	一、退撫基金因提存嚴重不足致潛藏負債逾 2.58 兆元，而現行提撥費率 12%亦與最適費率相差數倍，財務收支將嚴重失衡，允應速謀改善對策，以減輕政府財政負擔 三、絕對報酬型委託契約績效與大盤報酬亦步亦趨，恐未能規避市場風險以獲取長期穩定正報酬，允應檢討受託機構投資策略 六、雖建置風險管理系統，惟尚乏年度風險報酬之回饋機制，允應強化建置成效，俾有效管控風險 七、參酌以前年度決算數，國內委託經營管理費及委託經營期貨交易費用容有編列過高，允應覈實酌減	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)104 年度預算評估報告」 日期：103 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：103271 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9903
45.	用 人 不 當	一、加強投資組合管理及培訓專業投資人才	銓敘部「公務人員退休撫卹基金九十四年度收支預算評估報告」

			日期：93 年 12 月 資料類別：預算案評估 編號：93083 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=6977
46.	用人不當	四、退撫基金實際參與決策人員，應辦理公職人員財產申報	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 94 年度決算評估報告」 日期：96 年 6 月 資料類別：決算案評估 編號：96093 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7421
47.	用人不當	二十一、管理委員會及監理委員會人員應依法辦理財產申報，以示公正 二十二、基金管理委員會職員具財務金融專業證照者不多，自營操作之專業性尚待檢討	考試院「主管（含附屬單位）95 年度決算評估報告」 日期：97 年 5 月 資料類別：<u>決算案評估</u> 編號：97179 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7659
48.	用人不當	四、為避免內線交易事件發生，退撫基金實際參與決策人員，應辦理公職人員財產申報	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
49.	用人不當	十六、部長同時兼任退撫基金管理委員會主任委員及監理委員會委員，有欠允當	考試院「主管（不含考選部）97 年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98 年 12 月 資料類別：<u>決算案評估</u> 編號：98440 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
50.	用人不當	八、另聘國際專業顧問公司辦理國外委託機構篩選，似與基管會業務功能重疊，且本年度國外委託預期報酬未見提增，其效益性可議	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)104 年度預算評估報告」 日期：103 年 11 月 資料類別：<u>預算案評估</u> 編號：103271 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9903
51.	違法事項	九、精算結果軍公教退撫費用提撥不足，退撫基金管理委員會未建議政府撥款補助，有違法之虞	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 93 年度決算評估報告」 日期：95 年 5 月 資料類別：決算案評估

		十、國庫補足退撫基金投資最低收益相關法令規定欠妥，該基金藉機操縱盈餘，造成國庫潛藏負擔，相關法令宜檢討修正 十一、列計未實現損失後之收益數低於法定收益數 166.80 億元，依法似應由國庫補足其差額	編號：95028 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7146
52.	違法事項	四、列計未實現損失後之收益數已低於法定收益數 166.80 億元，依法似應由國庫補足其差額 十三、營運及資金運用計畫僅以收支預算案之預算總說明含混交待，內容草率不具體，且退撫基金未依預算法編製附屬單位預算書送本院，與公務人員退休撫卹基金管理條例之規定不符 十五、持有股票 543 億餘元，分列「公平價值列入餘絀之金融資產-流動」與「備供出售金融資產-非流動」科目，惟會計制度卻無任何規範，與公務人員退休撫卹基金管理條例及會計法之規定不符	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 95 年度收支預算評估報告」 日期：94 年 10 月 資料類別：預算案評估 編號：94086 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7063
53.	違法事項	二十四、政府負擔保責任之退撫基金未於決算書中列表說明，有違決算法規定	考試院「主管（含附屬單位）95 年度決算評估報告」 日期：97 年 5 月 資料類別：<u>決算案評估</u> 編號：97179 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7659
54.	違法事項	三、營運及資金運用計畫僅以收支預算案之預算總說明含混交待，內容草率不具體，且未依預算法編製附屬單位預算書送本院 十、會計制度規定報表格式與明細帳科目等變更不視為會計制度修正，且投資明細表內容設計簡略，與會計法充分表達原則不合 十一、未說明會計變動情形、理由及其影響，與會計制度規定不符 十七、實際運用孳息低於法定收益數 115.53 億元，依法似應由國庫補足其差額	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 96 年度收支預算評估報告」 日期：95 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：95144 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7250
55.	違法事項	十八、委託經營之受託機構及委任保管機構之擇定過程，未遵循政府採購法辦理 二十一、國外委託經營契約中，關於委任報酬之訂定不合法規	考試院「主管（含附屬單位）96 年度決算評估報告」 日期：98 年 5 月 資料類別：<u>決算案評估</u> 編號：98117 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8050

56.	違 法 事 項	十九、公務人員退休撫卹基金委外經營事項，未依決算編製相關規定另表列示於決算書表 二十四、委託經營之受託機構及委任保管機構之擇定過程，未遵循政府採購法辦理	考試院「主管（不含考選部）97年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98年12月 資料類別：<u>決算案評估</u> 編號：98440 網 址： https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
57.	違 法 事 項	三十五、派員出國訪問退撫基金業務編列模糊不清，與法定職掌欠缺直接關聯 三十七、退撫基金監理計畫之兼職費21萬元建議刪減 三十八、考試院副院長兼任主任委員卻編列次於部會首長座車，有欠允當 四十一、銓敘部長同時兼任退撫基金執行單位管理委員會主任委員及監督單位之監理委員會委員，角色衝突，有欠允當 四十二、基金管理委員會職員具財務金融專業證照者不多，自營操作之專業性尚待檢討 四十三、職員應依法辦理財產申報，以示清廉 四十四、未依本院決議消化超額人力之前，不得增聘臨時人員	考試院「主管98年度單位預算評估報告」 日期：97年10月 資料類別：<u>預算案評估</u> 編號：97270 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=7751
58.	違 法 事 項	七、逕按行政院主計處之函釋調整決算運用收益，並據以計算應收國庫補貼款，恐與母法有悖，宜循法制程序辦理	銓敘部「公務人員退休撫卹基金102年度預算評估報告」 日期：101年11月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
59.	違 法 事 項	八、逕按行政院主計處之函釋調整決算運用收益，並據以計算應收國庫補貼款，恐與母法有悖，宜循法制程序辦理	考試院「主管非營業基金（公務人員退休撫卹基金、考選業務基金）103年度預算評估報告」 日期：102年11月 資料類別：<u>預算案評估</u> 編號：102163 網 址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542
60.	未 能 保 障 基 金 參 與 權 益	十八、取得參加公務人員退休撫卹基金資格時購買年資有時效限制，有悖大法官會議解釋	考試院「主管（不含考選部）97年度單位決算及附屬單位決算評估報告」 日期：98年12月 資料類別：<u>決算案評估</u> 編號：98440

			網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8421
61.	未 能 保 障 基 金 參 與 權 益	一、 取得參加公務人員退休撫卹基金資格時購買年資有時效限制，有悖大法官會議解釋	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 99 年度預算評估報告」 日期：98 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：98271 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8207
62.	未 能 保 障 基 金 參 與 權 益	三、 自基金成立以來，未曾執行與公務人員福利有關設施之投資及貸款等運用項目預算，卻連年編列之，宜請檢討其必要性	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 101 年度預算評估報告」 日期：100 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：100294 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
63.	未 能 保 障 基 金 參 與 權 益	一、 軍公教人員退休體制不同，卻以相同提撥費率箝制，不符自給自足原則，尤其軍職人員最適提撥率最低，精算結果容欠合理，宜請妥為財務規劃 二、 未機動性檢視精算假設之合理性，恐未能真實反映政府未來財政負擔及本基金財務負擔能力，亦不利政策制定參考	銓敘部「公務人員退休撫卹基金 102 年度預算評估報告」 日期：101 年 11 月 資料類別：預算案評估 編號：101244 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9285
64.	未 能 保 障 基 金 參 與 權 益	六、 投資信託業者內部控制失靈頻傳，外部監理機制卻未能有效防範，允應強化現制並主動評估涉及不法之可能，俾維基金參加入權益	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹基金、考選業務基金)103 年度預算評估報告」 日期：102 年 11 月 資料類別： <u>預算案評估</u> 編號：102163 網 址：立 法 院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9542

9. 而關於退撫基金之資訊，則僅在監理委員會中揭露，外界全然無從得知，甚至於監理委員會會議時，尚不出現於議程資料，則監理委員如何知悉真偽，如何可得實質監理。退撫基金之管理缺失，外部無從知曉、監督，資訊晦暗不明，致無法全民有效監督，故而，外界對基金之運作認有黑箱作業，難謂空穴來風！
10. 再者，維持原軍公教人員退休金制度是否即破壞世代正義？此亦非正確之命題。茲如德國近年之年金改革，均以維護及貫徹代間契約之基本原則

進行³⁰，而所謂代間契約，係指對上一代優厚之奉養可換取下一代同樣對待³¹，因此，代間契約並非是工作者與退休者間之兩代契約，而是三代契約。既然代間契約對於世代間有此關聯性，則不得因未退休者對已退休者間有當下之貢獻，即認為已退休者係對未對退休者之退休期待權產生剝奪。此次修法故意扭曲代間契約之觀念，方有政府不斷宣稱勞保、公保有龐大潛在債務之謬詞³²。

11. 而基於國家財政困難理由，立法者制定溯及既往之法律應屬例外之情形，且必須基於「充分且必要之公共利益」，始可不得已予以溯及既往。至於是否「充分且必要之公共利益」是否存在，法院應採嚴格之審查標準。從比較法予以觀察，法國國會 1994 年 4 月 12 日立法通過將銀行本來依舊法不得收取利息之瑕疵契約全部予以合法化，亦即，以新法溯及對已存在之瑕疵契約，透過溯及既往之效果而予除去其瑕疵之制裁，使銀行可收取原有之貸款利息，其修法理由係認為，否則將導致銀行嚴重受損，衝擊國家金融秩序。法國憲法法院雖認為此一溯及既往之新法符合重大公共利益而合憲，但最後歐洲人權法院認為該溯及既往之法律侵害人民之財產權，且認為「尚未達到銀行業與國家整體經濟將陷入危難境界」³³。相較之下，我國此次軍公教人員退休金新制不僅侵害公務人員財產權，且動搖我國公務人員體制，此種以財政窮困抗辯，及是否真實已達將陷入危難境地，而符合「充分且必要之公共利益」，令人懷疑！從而，所謂潛在債務當然不能成為修法之合憲性及正當化之事由。
12. 又政府本次改制所持之支領月退休金年齡偏低、退休所得替代率過高及退休金準備不足等理由，則本屬可個別解決之因素，是否祇有全面性削弱退休公務人員退休給付一途，更屬可疑。此乃因老年人經濟能力減弱，對退休金之依賴程度會日增，應為不爭之理。倘國家具有作為之積極性，則國家對於公務人員退休金改革之發展正確取向，應為正面創設各類退休年金制度之收入於豐沛及無虞，而非採取以剝奪已退休人員退休財產權之途徑作為唯一之手段。何況前述各種因素甚或其財務缺口等，均非可歸責於已退休人員，退休人員依法辦理退休，徒將困境轉嫁於退休人員，並非公平。
13. 最高行政法院 96 年度判字第 1549 號判決意旨即曾指出，軍公教人員退休制度中之優惠存款，其採行之原意乃在於照顧待遇及退休金偏低之軍公教人員，其相關要點或辦法之適用對象，為銓敘部依制度本旨而訂，以符合整體公益衡平原則，並兼顧退休公務人員之實質權益，就不同待遇類型

³⁰ 郭明政，社會安全制度與社會法，自版，1997 年 11 月，第 199 頁。

³¹ 蔡維音，社會福利制度之基礎理念及結構，月旦法學雜誌第 28 期，1997 年 9 月，第 25 頁。

³² 郭明政，社會安全制度與社會法，自版，1997 年 11 月，第 216 頁至第 217 頁。

³³ 陳淳文，如何對待特殊性立法？以救國團案為例，社團法人中華人權協會主辦，轉型正義的憲法思維學術研討會，台大醫院國際會議中心，107 年 1 月 23 日，第 19 頁至第 20 頁。

之退休與在職所得多寡加以斟酌後所為之規定，其規定並無違背行政程序法第6條之平等原則，學者對此判決所揭法理亦採肯認態度³⁴。而優惠存款制度真正造成國庫負擔之原因，實為政府自己不當將優惠存款制度擴大至政務人員、中央民意代表之退職金所致³⁵。是以，該制度縱有危機，其根源並不在乎民百姓之退休公務人員，而在政府自己施政錯誤之故，然國家推諉其過，反轉向令軍公教退休人員承擔其錯誤作為之惡果，僅此，亦洵足見此次修法殊無正義或正當性可言，其修法之目的與手段間之關聯性更是闕如，故而，其欠缺合憲性，應為至明之事。

14. 學者已明確指出，釋字第717號解釋，就新法之合憲性與否，實不足為用³⁶。尤其釋字第717號解釋之釋憲標的為「以定期簽約方式辦理」之優惠存款，惟軍公教人員退休金之「月退休金」、「月補償金」均非「以定期簽約方式辦理」，職此，顯見釋字第717號解釋之效力根本不及於軍公教人員「月退休金」、「月補償金」等節；況新制將優惠存款納為軍公教人員退休金所得替代率之計算基礎，已實質認定優惠存款之法政策功能，已非僅能定性為「政策性補貼」，而屬實質之「退休金額度」之一部分（詳如下述），從而，該號解釋之射程自不含括新制之法制變動，是不足為新制修法之合憲性依據。退萬步言，姑不論釋字第717號解釋之結論是否正確，然軍公教人員退休制度中之優惠存款給付一事，要與軍公教人員之養老給付、退休給付之衡量基準可能仍有不同³⁷，因此，不因有釋字第717號解釋，即可完全肯認新制之合憲性！

四、退休新制破毀憲法所保障軍人退休之制度性保障：

- （一）憲法所賦予人民之基本權利，除具有保護個人權利之功能外，同時具有保護或保障某一制度之功能。「制度性保障」為德國威瑪憲法時期學者 Carl Schmitt 之創見，係指在憲法規範下，某些特定範疇、任務及目的之制度應為憲法所承認，且受憲法之特別保護，立法者不得藉由制定或修改法律予以刪除、廢止或掏空該制度之核心³⁸。而職業公務人員制度為公法上之制度保障，此於德國及我國學說與實務均予承認。在德國之憲法制度性保障，除針對一般服公職之公務人員外，亦包括軍人。
- （二）德國基本法第33條第4項規定：「行使公權力只要具有永續性任務性質（ständige Aufgabe），原則上均由公務人員完成，公務人員與所服務之機關發生公法勤務與忠誠關係（Dienst-und Treueverhältnis）。」同條第5項

³⁴ 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017年9月，第65頁。

³⁵ 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第78期，2004年4月，第15頁至第16頁。

³⁶ 林明鏞，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，法令月刊第69卷第4期，2018年4月，第13頁。

³⁷ 蔡維音，十八趴裁減之後？—公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第141期，2014年7月，第7頁。

³⁸ 董保城，行政法講義，自版，2017年3月，第261頁。

復規定：「公務員法之規範，應斟酌公務員制度之傳統原則（hegebrachten Grundsätze）」。³⁹而所謂公務員制度傳統基本原則為不確定之法律概念，該國法律並無明文定義，但德國聯邦憲法法院判決指出其結構原則之組成核心，乃是普遍性或多數在長期時間所形成之傳統³⁹。而「國家贍養原則（Alimentation；或稱為照顧原則 Alimentationsprinzip）」，德國實務及學說一向肯認其為公務員制度傳統原則之一，我國學者及近來大法官解釋意旨亦均繼受此法制理念，國家基於與軍人間之互負忠誠義務理念，贍養與照顧原則當然適用於軍人⁴⁰，甚且依照德國學說之見解，國家對軍人更係負有「廣泛」之照顧義務⁴¹。

（三）上開贍養原則之目的，乃為使公務人員之生活支出不需仰仗第三人之捐贈、資助來承擔，亦即使公務人員可獨立不接受第三人之經濟上資助，即能保持廉潔，不能貪，且不會貪⁴²，更能促使行政效能與行政中立積極實踐法治國原則之功能⁴³。實則，德國公務員傳統制度基本原則中，以贍養原則（或照顧原則）為最重要之核心。國家即公務員之雇主對公務員有依其職務身分給予待遇及對其家人照顧（Besoldung und Versorgung）之義務。根據德國聯邦憲法法院判決，國家支付公務員待遇之標準，須超出政黨（unparteilich）與無不相關經濟因素之考量之執行職務，如此方可確保法治國及正常運作之行政。此外，基於德國基本法所確立之公務員傳統制度基本原則，排除公務員照顧與法律年金保險（gesetzliche Rentenversicherung）必須具一致性（Harmonisierung），及排除公務員照顧之改革不能以人口統計（demografische）、經濟、財政之條件改變作為考量因素⁴⁴。

（四）軍人對國家負有忠誠義務、服勤義務、服從義務、政治中立義務、品位保持義務、不定量工作等特殊義務及特別法律關係，並應遵守終身事業原則、職階原則、功績原則、禁止罷工原則，是以，國家對軍人之贍養義務自應有別於一般人民，除依法有請求國家照顧之權利（照顧請求權 Versorgungsanspruch）⁴⁵，且享有該終身保障之權益⁴⁶，國家更應善盡其保障之責外，其照顧程度應有別於國家對一般人民之照顧。

³⁹ BverfGE 8, S. 332/343；BverfGE 83, S. 89/98。董保城，行政法講義，自版，2017年3月，第261頁至第262頁。

⁴⁰ 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與2018年金改革，元照，2018年6月，第407頁。

⁴¹ 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與2018年金改革，元照，2018年6月，第406頁至第407頁。

⁴² Reip/Gayer, Schul- und Beamtenrecht, in Baden-Württemberg, 1996, s.136.

⁴³ 邵惠玲，社會基本權之法制實踐與司法審查，016年1月，第262頁。

⁴⁴ Christoph Birnbaum, Die Pensionslücke, 2012 s.27

⁴⁵ 林明鏘，論公務人員退休制度，收錄於氏著，公務員法研究，自版，2005年2月，第413頁。

⁴⁶ 林明鏘，蔡茂寅，公務員法，收錄於翁岳生編，行政法（上），元照，2006年10月，第313頁。

- (五) 在前述贍養原則下之公法關係，相對於私法關係中受聘僱職員（Angestellt）之私法僱傭關係，不僅有別，本質上更且迥異⁴⁷，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、工作量多寡，除勞工有最低工資之限制外，本於勞雇之約定，而軍人之俸給係反應等級高低，且國家應提供維持與其身分相當之生活水準，國家有負生活照顧之義務，基於法定而為俸給⁴⁸，故軍人所領薪俸（Bezüge）並不屬於私法中之勞務對待給付（Gegenleistung），此薪俸之公法上財產法律關係並非因契約關係而生。若係基於契約，則有給付與對待給付（Leistung und Gegenleistung）原則之適用，惟軍人依據其職務，須隨時全心全力戮力從公，因此，國家須按其職務相對應給付薪俸及予以照顧（entsprechend seinem Amt besoldet und versorgt）⁴⁹。
- (六) 承上，軍人之退除給與制度立基於軍人制度保障之「國家贍養原則之扶養照顧義務」，而非僅係出於國家須保障人民最低生活標準之社會國原則⁵⁰。源於此節，故而，國家對軍人之扶養照顧程度，非應止於祇與一般人民最低生活標準為度，而係應依軍人員官等職位給予適當之退休給付，以維持其個人及其家庭之適當生活水準。易言之，國家對於軍人之贍養機能及國家應盡之義務，乃根本性地有別於一般社會保險係透過團結共同體以達成其社會衡平之目的⁵¹，當然二者不應混同一論。
- (七) 釋字第 280 號解釋已申論：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第 83 條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。」；釋字第 433 號解釋指出：「公務人員與國家間係公法上之職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等保障其生活之義務，公務人員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務」；釋字第 483 號解釋則宣示：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第 1 條、公務人員保障法第 16 條及公務人員俸給法第 16 條之所由設。」。另釋字第 491 號解釋亦曾闡述：「憲法第 18 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之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對公務人員之權益之保護。」承認公務員制度為憲法之制度性保障，而前述制度性保障內容為何，同號解釋理由書則指出：「憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民

⁴⁷ 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，第 202 頁。

⁴⁸ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，三民，2017 年 9 月，第 210 頁。

⁴⁹ Hermann Avenarius/Hans Heckel, Schulrechtskunde, 2000, s.352ff.

⁵⁰ 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—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 89 頁。

⁵¹ 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 30 頁至第 31 頁。

有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。」同上意旨，釋字第 605 號解釋綜合論之：「憲法第 18 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。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（本院釋字第 575 號、第 483 號解釋參照）」。⁵²釋字第 430 號解釋已敘明：「軍人為廣義之公務員」；而釋字第 455 號解釋則指出：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利，或得依法以其軍中服役年資與任公務員之年資合併計算為其退休年資；其中對於軍中服役年資之採計並不因志願役或義務役及任公務員之前、後服役而有所區別。」；又釋字第 715 號解釋更闡述：「憲法第 18 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之權利。志願役預備軍官及預備士官為軍中基層幹部，係依法定程序選訓、任官，並依國防法等相關法令執行訓練、作戰、後勤、協助災害防救等勤務，自屬憲法第 18 條所稱之公職。」。

（八）公務人員因之應享有身分保障、俸給與退休等權利，大法官於釋字第 455 號解釋即指出：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」，此等由人民有應考試服公職之主觀公權利所衍生性之其他俸給、退休金等「法定權利」之觀點，對應出「國家照顧義務」，更可見該憲法保障之權益並非僅係源自憲法對人民之財產權保障基本權而已⁵³。而國家保障公務人員於退休後仍有相當之退休金，具有吸引人民長期投入公職、服務人民之作用及目的，因此公務人員退休金及退休所得替代率之保障，不僅為維繫退休公務人員之財產權主觀公權利外，更有實現使公務員長期服務於國家及招募菁英強固國家永續命脈之重大公益目的，緣此，其信賴利益之保障，尤應特別強化⁵⁴。

（九）公務人員之職務關係與私法上之僱傭關係或勞動關係有其本質上之差異，已如前述，而公務人員於履行職務時，即得向國家要求符合公務人員地位生活保障之薪俸，此為國家回報公務人員為服務國家與社會所付出與精力之故⁵⁵。私人間之酬勞具有經濟上之對價關係，但公務員得享有之俸給則係取決於其身分及地位⁵⁶，國家須提供公務人員及其家屬生活之必須，及

⁵² 蔡維音，老年給付之財產權保障—釋字第七三〇號解釋解析，月旦裁判時報第 41 卷，2015 年 11 月，第 7 頁。

⁵³ 廖義男，受憲法制度性保障之公務員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 69 卷第 5 期，2018 年 5 月，第 148 頁；林明鏞，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，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 12 頁至第 13 頁。

⁵⁴ 陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 202 頁。

⁵⁵ 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，第 202 頁。

維持與公務人員身分、尊嚴及與社會地位相當之生活水準，使公務人員得以專心工作而能養廉⁵⁶。換言之，基於憲法對公務人員之贍養原則，公務人員之俸給須可用以維持公務人員之身分⁵⁷。而為建構現代良好之國家文官制度，賦予公務人員適合其身分地位之俸給，使其不僅「仰能侍父母，俯能蓄妻子」，以擁有符合其身分地位之生活，乃為其基本之條件⁵⁸。

(十) 至於國家應盡之公務員退休金保障照顧義務為何，學者指出因公務人員之退休保障具有與「地位依存性」，故其給付額度應與公務人員在公務員法上之官箴相當⁵⁹。公務人員經由自己服公職後所得之退休金，其主要功能仍在於提供「薪資替代」，以保障其老年之收入，故更應使其擁有與退休前相當之「生活水準」，是以，其退休給付可獲得高於一般人民社會救助之社會保障程度⁶⁰。從而，基於公務員退休保障應與其官箴相符之原則下，其退休金之所得替代率乃可高於其他勞工⁶¹，此與憲法之平等原則無違，且為法治國家文官制度之共識⁶²。

(十一) 本次行政院修法所持：「我國年金制度分為 5 種社會保險（公保、勞保、軍保、國保、農保），1 種社會津貼（老農），7 種退休制度（軍人、公務人員、教育人員、私校教職員、勞工、政務官、法官與檢察官），各種制度涉及不同權責機關，制度分歧的結果，使得年金給付不一，保障水準參差不齊，不同職業別的老年經濟安全保障差距大」云云⁶³，以勞工退休金水準作為與軍公教人員退休金改革之標準，此齊頭式平等之主張，企圖將所有人民年金給付金額採取齊頭式對待之見，顯屬對憲法體系解釋及對憲法公務人員制度保障之本旨均有重大誤會，故難脫違憲之議，更違反憲法之實質平等原則，亦實質摧毀國家應維繫公務體系贍養原則之憲政秩序。

(十二) 其次，基於前述國家贍養義務之公務員制度性保障，國家所應盡者，非僅為社會最低生存條件之確保，已如前述，而係須符合與公務人員「最終職務之適當照顧（eine amtsangemessene Alimentation）」程度，因而，公

⁵⁶ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，自版，2017 年 9 月，第 210 頁；陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 201 頁、第 203 頁。

⁵⁷ 陳敏，行政法總論，自版，2007 年 10 月，第 1091 頁。

⁵⁸ 吳庚，公務員法制的今昔比較，收錄於臺灣行政法學會主編，公務員法與地方制度法，元照，2003 年 1 月，第 9 頁至第 10 頁。

⁵⁹ 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 40 頁。

⁶⁰ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 127 頁。

⁶¹ 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 72 頁；張桐銳，關於金改革之一些想法，人社東華電子季刊，2016 年第 12 期，http://journal.ndhu.edu.tw/e_paper/e_paper_c.php?SID=190。。

⁶² 林明錫，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，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 9 頁。

⁶³ 行政院官方網站，「年金改革 建構永續的年金制度」，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/71711694-2758-404d-b5b7-3d3aebbd2d41>

務人員退休金應以其「最終職位」及「最終俸給等級」為計算基準，始合於維護其人性尊嚴，詎新法⁶⁴於該法附表以退休回溯 5 年至 15 年之平均薪俸計算，為變相侵害公務人員退休撫卹權利及上開制度保障之核心，應屬違憲⁶⁵。

(十三) 此外，退休軍公教人員於其退休前，已各對退休給付承受不同之負擔，是以，可謂已盡其對社會安全之自我責任。惟本次修法，卻使退休人員之退休給付大幅減縮，且造成多付少領情事，反而創設新的不平等狀態，當然為違憲之舉。

五、新制明顯嚴重侵害退役人員於憲法所保障之財產權：

(一) 「年金」原僅係一種持續性（按年、按季、按月或按週）金額給付之模式，在老年養老給付中，「年金」幾乎已成為「退休金」之代名詞⁶⁶，但對於軍軍公教退休人員非選擇一次性請求退休金，而係按月領取退休金之月退休俸，被稱為「年金」，實有誤導之嫌。軍人退除給與制度之目的係為達保障其養老目的⁶⁷，學說及大法官解釋均無異詞。茲如學者之分析，軍公教人員退休金從法制結構及給付金額多寡等角度言之，係以公保養老給付（保險給付）及退撫給付之退休金為核心，優惠存款制度所為之給付金額，從釋字第 717 號解釋之觀點，其誤以為僅為衍生之財產給付，但不可否認者，係優惠存款利息實為年金之替代⁶⁸。

(二) 換言之，所謂優惠存款，其不過係形式上透過高額定存利息之外觀，將本應保障退休公務人員養老之一次性給付予以「年金化」後遞延給付而已，⁶⁹如國家法制不採將其年金化之方式為之，則其為可一次性領得之確定給付，換言之，不論其是否將之年金化，其本為退休公務人員本於退休關係已結算數額之退休給付，確為國家應予「確定」給付之財產，國家自不可對已確定之事實狀態及法律關係，予以溯及剝奪。

(三) 釋字第 717 號解釋關於優惠存款之系爭規定，實為過去法制未完善前之舊制⁷⁰，是其對優惠存款制度之解釋內容本即非可適用於現行法制。陸海空軍軍官士官服役條例第 3 條第 1 項第 4 款規定：「退除給與：指軍官、士官退伍除役時之給與，包含下列項目：（一）退伍金。（二）退休俸。（三）贍養金。（四）退除給與其他現金給與補償金。（五）政府撥付之退撫基金

⁶⁴ 公立學校教職員退休資遣撫卹條例附表一，即第二十八條第二項附表—「本條例施行後退休教職員退休金給與之計算基準彙整表」；公務人員退休資遣撫卹法附表一，即該法第二十七條第二項附表，亦同。

⁶⁵ 林明鏞，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，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 6 頁、第 19 頁。

⁶⁶ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 214 頁。

⁶⁷ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 114 頁。

⁶⁸ 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—兼論不同職域年資制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 98 頁。

⁶⁹ 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 48 頁。

⁷⁰ 陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 203 頁。

費用本息。(六)生活補助費。(七)勳獎章獎金。(八)身心障礙榮譽獎金。(九)優惠存款利息(以下簡稱優存利息)。」足見優惠存款利息收入業因該條例之最新法制化過程，而受列入軍人「每月退休所得」之中，此與釋字第 717 號解釋理由書乃係對舊法時期優惠存款之認知有所不同，據此，可資證明立法者業為不同之定性，故而，釋字第 717 號解釋已不足為新法制之體系解釋所用。

- (四) 基於前述分析，釋字 717 號解釋認為優惠存款制度並非「獨立之退休給付」乙節，應不能再予適用。質言之，雖於法制名稱上，新舊法均稱以優惠存款，但其法體系之地位，前後已屬相異。尤其針對軍公教優惠存款問題，並非僅可執著於其利息之多寡，事實上，其已牽動整個軍公教人員之退休制度⁷¹，而因退休新制業將優惠存款利息正式納入軍公教人員退休金之計算範圍，此並非大法官於作成釋字第 717 號解釋所已慮及。
- (五) 優惠存款雖為本次修法之重大爭議，惟其僅適用於民國 84 年修法以前之保險年資，且不違為政府為履行公務人員關係之照顧義務之一環⁷²，尤其，該制度因長達數十年之實施，故應承認其具法規範之外部化效力，而非可簡單化約為單純之政策性補貼。何況其實早於 99 年 8 月修正公務人員退休法時，立法者已將民國 84 年 7 月 1 日以前任職年資所領之退休金及公務人員保險養老給付由臺灣銀行辦理優惠存款之成規予以「法制化」⁷³，釋字第 717 號解釋對於已「法制化」之公務人員退休給付仍視為單純之政策性補貼，對於退休公務人員之權益戕害，實不可言喻！從修憲內容可能構成違憲之情狀以觀⁷⁴，釋憲者釋憲亦可能違憲，亦非不能成立！釋字第 717 號解釋，即為適例。
- (六) 誠如吾人所知，人民之財產權受憲法之保障，此觀以憲法第 15 條規定綦明⁷⁵。我國學者對於財產基本權保障之體系認知，多繼受德國聯邦憲法法院之見解，認為具財產權法律地位須具備個人使用性（個人支配性）、相當程度之自我給付（基於個人先前給付而形成）、具生存保障功能（為確保權利人之生存而提供）等特性⁷⁶。按公務人員之退休俸係由軍公教人員

⁷¹ 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 33 頁。

⁷² 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008 年 12 月，第 45 頁。

⁷³ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，自版，106 年 9 月，第 213 頁。

⁷⁴ 釋字第 499 號解釋參見。

⁷⁵ 相關之體系分析，參見蔡維音，財產權之保護內涵與釋義學結構，成大法學第 11 期，2006 年 6 月，第 31 頁至第 74 頁。

⁷⁶ 陳愛娥，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，1999 年 5 月 2 刷，第 402 頁；鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 30 頁、第 82 頁至第 83 頁；鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，2004 年 9 月，第 120 頁至第 127 頁；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保障之判決為中心，臺大法學論叢第 41 卷第 2 期，2012 年 6 月，第 454 頁至第 572 頁；孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權

與政府共同撥繳費用所建立之退休撫卹基金所支付，且其退休金請求權係歸屬於其個人使用，且係透過相當之對價支付所取得，同時亦具有維繫老年生存基礎之功能，故可主張財產權之憲法保障⁷⁷。公務人員退休後所得請求之標的為金錢，則其請求權之性質，雖係公法性質，但已屬人民之個人財產，自亦享有憲法上「財產權」之保障⁷⁸。

(七) 釋字第 312 號解釋：「公務人員退休，依據法令請領福利互助金，乃公法上財產請求權之行使」；釋字第 434 號解釋則指出關於公務人員養老保險給付，其準備之本利類似全體被保險人存款之累積，非承保機關之資產，從而，被保險人繳足一定年限之保費後離職時，自有請求給付之權；釋字第 526 號解釋似亦主張退休金具財產權之性質⁷⁹。釋字第 730 號解釋即已明確指出退休金具財產權之性質⁸⁰。學者指出釋字第 434 號解釋已說明該給付請求權已具有「自己給付」及「私使用性」之財產價值地位，是以，被保險人於繳費若干年後，已滿足年金制度之「等待期間」，其請求權因具有前述獨立之財產價值，而不僅是屬於立法機關之裁量空間，此對於我國法制中，採「一次性退休」之請求權具肯定之作用，及對於「月退休」者之年金請求權亦採持續性保障之意義⁸¹。

(八) 又學者且曾指出軍公教保險之老年及養老給付如僅限於現職退休者或從現職離職者，而未有充足之期待保障，即屬違憲之法制，此不僅基於財產權保障之憲法法源，實則，亦本於憲法之社會保障目標（如下述），故有承認其期待保障之必要，如欠缺期待保障之制度設計，而無法符合社會保障之憲法目的或憲法委託，即已欠缺其合理性⁸²。蓋期待權保障，在養老

之財產權保障一兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 93 頁；蔡維音，十八趴裁減之後？—公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁。

⁷⁷ 蔡維音，十八趴裁減之後？—公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁；蔡維音，老年給付之財產權保障—釋字第 730 號解釋解析，月旦裁判時報第 41 卷，2015 年 11 月，第 8 頁；陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 305 頁。

⁷⁸ 陳愛娥，司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變，收錄於劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，1999 年 5 月 2 刷，第 402 頁。

⁷⁹ 釋字第 526 號解釋：「關於行政院經濟建設委員會所屬人員之退休金其他現金給與補償金之發給，銓敘部 85 年 8 月 15 日 85 台中特二字第 1344172 號函，認該會所屬人員具改制前後之年資者，自改制時起至 84 年 6 月 30 日止之年資，始得依上開辦法發給補償金；至於改制前之年資，因改制時曾領取退休金差額，且所領退休金基數內涵及退休金差額顯已高出一般公務人員甚多，不再核給補償金等語，係屬主管機關為執行未盡明確之上開辦法，依其職權所為之必要補充性規定，於原辦法之立法本意無違，與憲法保障人民財產權之規定亦無抵觸。」。

⁸⁰ 釋字第 730 號解釋：「學校教職員退休條例施行細則第 19 條第 2 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 5 條及第 21 條之 1 第 1 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 1 條保障之財產權，與憲法第 23 條法律保留原則有違」。

⁸¹ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，2004 年 9 月，第 137 頁至第 138 頁。

⁸² 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006 年

保險上有其特別之重要地位⁸³，所謂「養老給付之期待權」係指達到法定給付年齡之前之權利狀態，立法者得針對給付設計一定之等待期間，但若此條件難以成就或自始即剝奪被保險人累積此期間之機會，則有違憲之虞⁸⁴。因此，當年金關係成立，即於繳納第一次繳納費用之際，即已呈現請求權人相當之財產價值地位⁸⁵，其財產權或期待權均應受憲法保障。承前以言，原告於與國家建立年金關係之始，其對退休之養老給付已具期待權，而於退休之時，確有給付之請求權，此次修法卻剝時剝奪上開權益，而無任何保護機制，其手段違憲，至為明確。

六、新制侵奪退伍軍人可領得已確定應由國家給付之「續付薪資」既得權，是屬違憲：

- (一) 軍公教人員之退休制度雖曾採行一次給付與月退休併行之制度⁸⁶，由退休人員自由選擇，惟事實上即曾發生因縣市政府財政能力欠佳，而對申請一次退休給付者，延期核准其退休時間，或要其改以申請辦理月退休，始同意核准退休之情形⁸⁷。然如軍公教人員合於退休條件，就其退休方式，為退休人員依法可得選擇之法定權利，故行政機關並無任何裁量權，更不得以財政困難為由限制公務人員退休，政府本於依法行政原則，僅能配合編列預算支應，不得為窮困抗辯，否則構成非法限制及嚴重干預軍公教人員退休權之行使⁸⁸，增加人民權利行使之限制，違反法律保留原則⁸⁹。同理，國家基於前述公務人員贍養義務，亦不得主張窮困抗辯。
- (二) 所謂既得權，係指基於已確定之法律地位所產生之特權，而此特權一經形成後，即不得於事後予以變更或廢棄⁹⁰。既得權具有「不可碰觸性」或「不可廢棄性」，此「既得權尊重原則」不僅為國際法上之一般法律原則，於法國，更被確認為公法之一般法律原則⁹¹。而以法國法為例，有關退休給付之處分，因當然屬於直接產生金錢利益之處分，故為既得權之一種⁹²。

1月，第335頁。

⁸³ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第114頁。

⁸⁴ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第114頁。

⁸⁵ 鍾秉

，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第124頁。

⁸⁶ 原學校教職員退休條例第5條第1項第2款第1目、第2目參見。

⁸⁷ 聯合新聞網，2017年8月15日，「患病交警退休不准 投訴無門」：「嘉義縣警察局有14名警員服務滿25年，符合公務員退休資格，去年申請一次退休，縣府因財政困難不同意……」：<https://udn.com/news/story/7314/2644750>

⁸⁸ 謝榮堂，社會法人門，元照，2001年9月，第153頁、第160頁。

⁸⁹ 謝榮堂，社會法人門，元照，2001年9月，第159頁。

⁹⁰ 陳淳文，違法授益處分與信賴保護，收錄於湯德宗、李建良主編，2006年行政管制與行政爭訟，中央研究院法律所籌備處，2007年10月，第26頁以下。

⁹¹ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第8頁。

⁹² 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第10頁。

本諸退休金為人權保障之一環，是有「不可逆效應」之適用，亦即新法祇能提升保障強度，而不得減損舊法已經提供之保障，舊法之保障內容為既得權，是得以對抗立法者之變動⁹³。新修正陸海空軍軍官士官服役條例第36條第2項規定：「退伍除役人員擇領退除給與種類，除前項情形外，經審定生效後，不得請求變更。」據此，學者指出退休為一極為重大且不得於事後再予變更之事，依世界銀行行政法庭之見解，退休條件當然屬於公務人員之「核心且基本權益」，未經其「事前同意」，不得予以單方變更，況人民按對前揭法律明文之理解與諭知，人民何以可得想像其不得事後請求變更，而政府卻得以為之？詳言之，公務人員之退休為其一生最重大之決定，該決定且經國家公權力機關之嚴格審核，且因之合法取得授益之行政處分，豈能容許立法者以一紙新法即予以廢棄！⁹⁴。此外，另觀以波蘭之法制，該國憲法法院1992年2月11日之判決（K14/1992）亦認為退休年金不同於失業救濟金，蓋其享有一種特別保障之法律地位，其乃因退休金係以多年工作之貢獻及多年扣繳之部分薪資為基礎，退休人員與退休基金間之契約關係，完全建立於「信賴」之上，因此，新法溯及既往觸及已退休者之退休權益，而宣告大部分之規定為違憲⁹⁵，均為學理之適例。

（三）另再借鏡美國法制觀之，美國New Jersey州最高法院於2015年針對Burgos v. State一案，判決認為公部門退休人員對基金之請求，乃屬「不可被沒收之可領受給付權利（non-forfeitable）」，該權利一旦成就，即不得降低，退休基金成員以其公職服務生涯賺取之退休因為「遲延給付」，基於契約關係，法律創設基金成員之正當期待，使基金成員可信賴政府必及時依法撥付，並化解基金赤字問題。因基金成員與政府間已成立契約，如政府撥付不足，即構成損害契約之義務⁹⁶。此外，Illinois州最高法院於2016年針對Johes v. Municipal Employees' Annuity & Benefit Fund of Chicago乙案，更闡明憲法保證退休基金成員「受承諾應可領取之給付」，而非基金剩有多少款項，故不許政府逃避支付退休金予員工之義務⁹⁷。上述美國司法實務見解，對於退休金權利之定性，要與法國法中之既得權「不可碰觸性」或「不可廢棄性」之性質，乃異曲同工。

（四）關於退休金之法律性質，學者間固然見解不一⁹⁸，但於公務人員退休制度

⁹³ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第15頁。

⁹⁴ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第22頁。

⁹⁵ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第22頁。

⁹⁶ 廖元豪，政府可以違約嗎？--美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第19頁至第22頁。

⁹⁷ 廖元豪，政府可以違約嗎？--美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第22頁至第24頁。

⁹⁸ 邱駿彥，退休金等法制檢討，臺灣勞動法學報第2期，2002年6月，第29頁至第34頁。臺

中，國家為公務人員之雇主⁹⁹，應無疑義。依學者所信，公務人員之退休金應視為公務員薪資之延續、續付¹⁰⁰、遞延、替代¹⁰¹，此可由實務及學說對勞工退休金性質之討論可為借鑑¹⁰²。按目前勞工退休金條例之制度，該退休金之性質應屬於「後付工資」之性質，退休金於只要勞工有勞動給付即有必然之獲致對價¹⁰³。學者認為依該條例第 24 條規定，勞工工作年資合計 15 年以上，且年滿 60 歲者，自退休之日起得請領月退休金，因該規定既定以「得」請領月退休金，因此，勞工仍可按其意願，請領一次退休金，惟工作年資未滿 15 年者，僅能於年滿 60 歲退休後，請領一次退休金¹⁰⁴；如符合上述可請領一次退休金條件者，即有權申請請領一次退休金，而請領一次退休金者，即表示全部結算其退休金財產請求權之法律關係，其若不一次請領退休金，而以請領月退休金代之，則其退休金之財產請求權法律關係亦已終結，其後之月領退休金，僅係後付其款項之事實狀態，而非法律關係尚未終結，應屬至明之理。

（五）另見諸我國司法實務之見解，最高法院 91 年度台上字第 1040 號民事判決曾闡述：「按退休制度之健全與否，退休金之是否優渥，均係勞工服勞務之誘因，且為建立健全之退休制度，以保障勞工退休生活，所得稅法第 33 條及商業會計法第 61 條已有『退休準備金提撥』之規定，可見退休金為勞工平時所付勞務而尚未獲得雇主足額給付之工資，應屬遞延工資給付之性質」¹⁰⁵；又同院 92 年度台上字第 2152 號民事判決亦指出「依退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，退休金之性質為『延期後付』之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付，且不因勞工事後離職而消滅。退休金本質上係以勞工全部服務期間為計算標準所發給之後付工資，雇主自不得以懲戒解雇為由，剝奪勞工請求退休金之權利。」¹⁰⁶臺灣高等法院 93 年度勞上字第 29 號民事判決針對勞工退休金

臺灣高等法院 93 年度勞上字第 29 號民事判決曾謂：「退休金是否屬維持公司業務繼續營運所發生之債務，自應視退休金之性質定之。查退休金之性質，學說上固有賞金理論、人力折舊理論、地沿工資理論及激勵理論。」亦可參見。

⁹⁹ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 108 頁；孫迺淵，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 87 頁。

¹⁰⁰ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 108 頁、第 144 頁。

¹⁰¹ 林明鏞，評臺灣 2017 年公務員退休撫卹制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 4 頁。

¹⁰² 林明鏞教授引釋字第五四九號關於勞工保險之論述作為公務人員退休撫卹請求權為公務員遞延性之薪資或薪資替代之論理基礎，亦採此見解。林明鏞，評臺灣 2017 年公務員退休撫卹制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 4 頁。

¹⁰³ 邱駿彥，勞工退休金條例之相關問題探討，勞工研究第 4 卷第 2 期，2004 年 12 月，第 96 頁。

¹⁰⁴ 邱駿彥，勞工退休金條例之相關問題探討，勞工研究第 4 卷第 2 期，2004 年 12 月，第 107 頁。

¹⁰⁵ 同旨，參見臺灣高等法院 88 年度勞上更一字第 12 號民事判決。

¹⁰⁶ 臺灣高等法院 90 年度勞上字第 48 號民事判決：「從退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞

之性質，更論以：「我國實務上係採『遞延工資理論』，即退休金之性質並非單純雇主為保障退休勞工之基本生活所為之給予或酬勞金，而屬工資之一種，僅其給付之時點係至員工退休時始有請求權」。由上可見，勞工於其可領取退休金之要件成就時，其退休金請求權為「既得權利」，而非「期待利益」，就其可領取之退休金數額，乃已於退休時，已屬完結之法律關係，而非繼續性之法律關係，雇主之支付義務，於月領退休金時，僅係就已結清金額之範圍內，按月遞延給付而已。

(六) 我國實務甚且對於資遣費之性質亦為相同之認定，此觀以臺灣高等法院 105 年度重勞上字第 41 號民事判決所述：「關於勞工之資遣費給與，勞基法已明定最低標準，此項資遣費之性質，除提供勞工失業期間之生活保障外，尚有退休金提前給付之性質，故基於維護勞工權益，勞資雙方因合意終止勞動契約所約定之離職補償，自不得低於勞基法規定之最低標準。又勞工一旦符合法定退休要件，即已取得自請退休並請求給付退休金之權利，此為其既得權利，不因雇主終止勞動契約而喪失，否則僱主即得藉故解僱已符合退休條件之勞工，規避給付退休金之義務，殊非勞動基準法之立法本旨」等語，即可見一斑。

(七) 總上，誠如學者所析論者，即勞工退休金雖由雇主給付，惟此種給付實質上屬於工資給付之一種特定形式而已¹⁰⁷。已退休軍公教人員與國家間係由任職保障關係轉為以退休保障之法律關係，至權利人喪失權利為止¹⁰⁸，使公務人員透過勤務義務之履行而取得之退休撫卹，及勞工因工作年資之積累而取得之退休金，均在發揮「社會預護」之功能¹⁰⁹，即使為按月支領月退休金，亦皆是支領以全部服務期間為計算標準所計算完竣而可得請求之後付工資。

(八) 至於實務上雖曾於公務人員調升薪資時，一併調升退休公務人員退休給付，但此充其量僅為政府為因應通貨膨脹造成公務人員待遇實質縮水所採之調整措施，但不能因之可推論國家得反面剋扣減縮公務人員之待遇。

七、新制限縮「政府最後支付保證責任」違反基本權保障不足禁止原則：

(一) 陸海空軍軍官士官服役條例 29 條第 1 項規定：「軍官、士官於退撫新制實

工提供勞動力之價值，惟勞工所獲得之工資並未充分反映勞動力之價值，此部分未付予勞工之工資持續累積，而於勞工離職時結算並支付之。亦即退休金制度係雇主將應給付勞工之足額工資攤節一部分逐漸累積，而於勞工退休時支付。準此，退休金為『延期後付』之工資性質，為勞工當然享有之既得權利，且不因勞工事後離職而消滅。勞工離職原因雖有不同，惟離職原因終會發生，僅發生期限尚未確定而已，故退休金請求權係附有不確定期限之債權。據此，退休金本質上係以勞工全部服務期間為計算標準所發給之後付工資，則雇主以懲戒解僱為由剝奪勞工請求退休金之權利，於法尚非允當」，亦足參佐；同院 93 年度勞上字第 37 號、105 年度勞上易字第 78 號民事判決見解亦同。

¹⁰⁷ 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006 年 1 月，第 334 頁。

¹⁰⁸ 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—兼論不同職域年資制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 96 頁。

¹⁰⁹ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 10 頁。

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。」又於民國 84 年 8 月 2 日施行之「學校教職員退休條例」第 8 條第 1 項即有：「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。」之「政府最後支付保證責任」之規定。又「學校教職員撫卹條例」第 16 條第 2 項亦規定：「教職員撫卹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。但教職員在本條例修正施行前任職年資應付之撫卹金，由各級政府編列預算支付。」。新法草案第 9 條第 2 項規定：「前項行政院會商考試院釐清之退撫基金提撥費率，與退撫基金定期財務精算之最適提撥率不符而致退撫基金有收支失衡時，由政府負最後支付保證責任。」該條例移列第 8 條第 1 項並修改為：「第六條所定退撫基金，由教職員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」按草案修法理由謂：「另考量原退休條例第八條第一項及原撫卹條例第十六條第二項已定有政府負最後支付保證責任之機制，是基於信賴保護原則，爰明定行政院會商考試院釐訂之退撫基金提撥率，與退撫基金定期財務精算之最適提撥率不符而致退撫基金有收支失衡時，政府對於教職員退撫給與應負最後支付保證責任」。

- (二) 雖關於政府保證對象用語，新法之「共同按月撥繳退撫基金費用」與舊法「共同撥繳費用建立之退休撫卹基金」似無重大差異，然其日後作為，參照修法理由，顯然僅於「行政院會商考試院釐訂之退撫基金提撥率，與退撫基金定期財務精算之最適提撥率不符而致退撫基金有收支失衡時」，始願意承擔其保證責任。
- (三) 惟軍公教人員退休制度自有上開政府保證責任規定以降，並無法令就該法文予以明文定義或釋疑，但由其所謂「政府負最後支付保證責任」乙詞觀之，應係意謂國家須擔保完全給付軍人退除給與之義務。考其法理基礎，茲如前揭所述，於憲法所保障之公務人員制度保障下，國家對軍公教人員有贍養義務，故即使法無明文，基於憲法之誡命，亦課予國家之完全給付責任，蓋其為國家之當然責任，並無附負擔之條件，且不應有任何負擔之條件。
- (四) 政府既然對於軍人退除給與負最後支付保證責任，則退撫基金豈有破產問題！從而，可見本次修法所憂心之基金本身破產一事，根本不存在，亦不可能成立。學者亦指出，在有政府負最後支付保證責任之國家義務前提下，以基金破產之財政負擔作為本次修法之理由，根本不具說服力¹¹⁰。而值得一提者，係修法理由亦承認前開「政府負最後支付保證責任」規定具信賴

¹¹⁰ 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 437 頁。

保護基礎之地位，而其本乃當然之理，因該保證責任為法所明文，故其當然應為信賴保護原則之信賴基礎。依法，軍人退除給與之應受給付，政府依法須為最後支付保證，但國家卻嗣後以修法方式大幅減縮給付，乃將國家應最後支付之保障責任自我消除，而毋庸負實際之責任，則國家日後亦永無所謂應負之保證責任，若此，法文所稱之「政府最後支付保證」實形同虛文！若此，立法者於立法及修法時所為政府法律責任之規範，洵無自我拘束，乃失於誠信。

- (五) 行政程序法第 8 條明文規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政行為尚且應遵循誠實信用原則，以保障人民之正當合理信賴，立法者所立之法，卻無絲毫誠信，保障信賴保護截然空言一場，其違憲狀態，昭昭明甚。

八、新制違反信賴保護原則：

- (一) 信賴保護原則為具有憲法位階之原理原則，此原則意指人民對國家法秩序之穩定存在產生信賴，對此一信賴，國家應予保障¹¹¹。該原則乃源於法治國原則、憲法對於基本權之保障¹¹²，及法安定性原則¹¹³、誠實信用原則¹¹⁴。惟此原則僅能「事後」對國家「已經做出」之不法措施予以合理化¹¹⁵，國家不得基於信賴保護原則而合理化其「現在」或「未來」採取之不法措施¹¹⁶。

- (二) 釋字第 525 號解釋：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎。」；釋字第 529 號解釋：「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。」；釋字第 589 號解釋：「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。」。釋字第 605 號解釋：「如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。」

- (三) 釋字第 717 號解釋綜整前述大法官解釋意旨，認為信賴保護原則涉及法秩

¹¹¹ 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 74 頁。

¹¹² 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 26 頁註 42。

¹¹³ 林錫堯，行政法要義，元照，2006 年 9 月，第 69 頁。

¹¹⁴ 李震山大法官認為係源自誠實信用原則、基本權保障及法定安定性。李震山，行政法導論，三民，2005 年 10 月，第 283 頁。

¹¹⁵ 如基於信賴保護原則，得容忍某一違法受益處分繼續生效，而不予撤銷。

¹¹⁶ Hartmut Maurer, Staatsrecht, 1999, 1. Aufl., §8, Rn. 54.; 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 54 頁。

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（釋字第 525 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（釋字第 529 號解釋參照）或可得預期之利益（釋字第 605 號解釋參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（釋字第 589 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。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。

- （四）對於人民信賴之保障，國家可選擇之保護措施包括存續保障、損失補償、過渡條款¹¹⁷等途徑；而如採取過渡條款，其可調控之策略則包括：依時間、類型限制得繼續適用舊法之範圍、排除嚴苛條款、減輕新法衝擊、新舊法分段適用、延後新法生效、漸進落實新制等方法¹¹⁸。茲參見釋字第 577 號解釋、第 620 號解釋，均在在宣示依據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另訂特別規定，以限制新法於生效後之範圍，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，或採取其他合理補救措施，如以法律明定新舊法分段適用等，可資參見。
- （五）上開信賴保護原則中，其所要求之信賴基礎，只要為公權力決定或行為（包含行政、立法與司法行為），且依一般經驗，可導出某特定法律狀態者，而足以引起人民產生特定期望者，均屬之，其包含行政、立法與司法行為。因此，行政處分、行政命令、行政契約、行政事實行為、司法解釋與裁判、法律、法規命令、行政規則¹¹⁹、行政指導¹²⁰或事實行為¹²¹等均該當之。

¹¹⁷ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 15 頁至第 17 頁。

¹¹⁸ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 18 頁至第 21 頁。

¹¹⁹ 行政規則雖不直接具有外部之規範效力，但可間接取得，其建構之法秩序且亦深深影響人民行為、行政機關甚或司法裁判，從而，已具有某種形式之法律上效力，故可謂足以引發人民期待，而作為人民之信賴基礎。林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 10 頁至第 13 頁。

¹²⁰ 李惠宗，行政法要義，五南，2005 年 10 月，第 129 頁。

¹²¹ 最高行政法院 100 年度判字第 1092 號判決參見。

- (六) 在前述信賴基礎中，人民之信賴保護強度可能有所不同。以法律與行政規則作為比較而言，因民主正當性愈充足，其法之拘束力愈強，對人民所產生之信賴程度愈高，故而，於其法秩序變更時，對「既得權益」所享有之信賴保護應愈大，質言之，若新舊法秩序之變動係發生於「法律」位階，則對基於舊法秩序下之既得權應給予更充分之尊重¹²²。秉此以觀，不論前述優惠存款制度是否具有法律位階或法規命令位階，均不影響其可作為退休軍公教人員之信賴基礎；而軍人原依修正前陸海空軍軍官士官服役條例所應受給付之權利，為法律所明文，其應受保護之強度及深度，更不待言。
- (七) 而於信賴表現階層方面，公務員因信賴公務體系制度而投入其職務之生涯選擇，可認許為信賴表現¹²³。誠如於釋字第 574 號解釋許宗力大法官協同意見書即認為：「當事人已有一定信賴表現（延長服役、依法退伍），並且該表現亦已實現了取得比較資格的部分重要條件，如果還是以不具法律上利益之單純主管期待視之，對當事人明顯不公平。何況其預期可以取得之權益是憑其主觀之努力（延期服役、考試及格）可能實現的，並且其也的確已經逐步努力在實現中，客觀上仍可合理期待，經過當事人繼續努力後，所有的要件都有實現的可能，是以其對目標之期待應已脫離單純主觀期待之範疇，即便還不具期待權地位，也已有受保護之價值，實無理由否認其具有法律上利益之地位。」；釋字第 730 號解釋李震山大法官協同意見書亦指出：公務人員「因退休之贍養而涉及最低生存尊嚴的生存權，更可回溯影響當事人應否重行投入公職的生涯規劃，至關職業選擇自由及人格自我發展權，對實現公務人員服公職權利有重大影響」，亦同此見解。茲如媒體之引述：「前國安局長蔡得勝日前曾表示，他要是知道退休俸會減少，當年就不會做軍人，而是選擇從商。」¹²⁴亦可為證。
- (八) 退休公務人員之退休金權益，乃值得保護之信賴，當無任何疑義。而應附予說明者，係信賴表現因時間之經過，其對信賴基礎之信賴隨之深化，而有更明顯之動作外觀¹²⁵，因此，信賴保護因時間經過之累積，而發生更漸進之信賴結構¹²⁶，則對其期待權及基本權之保障即應更加強化¹²⁷。從比較法之角度以言，不論德國或我國學者概承認，雖然時間久暫因素與信賴表現之規模無直接因果關係，但當事人從事信賴表現行為之時間久暫，於信

¹²² 林三欽，行政法令變遷與信賴保護，收錄於氏著，「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題，自版，2008 年 2 月，第 325 頁。

¹²³ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 115 頁。

¹²⁴ 中國時報，2017 年 3 月 26 日，「『若知退俸減少…』 將官悔從軍」，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180326000442-260102>

¹²⁵ 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 145 頁。

¹²⁶ 蔡維音，十八趴裁減之後？—公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 8 頁。

¹²⁷ 蔡維音，十八趴裁減之後？—公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁。

賴保護之判斷上應予以斟酌，且應作為評斷信賴表現內容之標準¹²⁸。

- (九) 早年軍公教人員之薪資微薄，國家為補償軍公教人員任職時之待遇，及保障其退休生活，乃於民國 63 年 12 月 17 日訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點(已於民國 100 年 1 月 1 日廢止)」，釋字第 717 號解釋業承認該制度並未訂有實施期限，且其實施迄民國 95 年修正增訂系爭規定，歷時已久，客觀上可使規範對象預期將繼續施行，軍公教人員不免將優惠存款作為其繼續服務與否之考量。且軍公教人員退休後，多數無法如退休前按月領取相同額度之薪給，故符合優惠存款資格之軍公教人員於退休時，因有系爭要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素，故學者亦明確指出，優惠存款當然有信賴利益保護之問題¹²⁹；尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休軍公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。同此法理，退休公務人員對其月退休金，為公務人員始自選擇擔任軍公教之職起，因法律業明文保障其退休金，故公務人員當然必以其退休給付條件及金額作為其人生之財務規劃，信賴國家而累積時間至其可退休之時，其信賴利益焉可驟然遭破毀！
- (十) 至於信賴保護原則所應保障之範圍為何，是否以保障人民之既得權為限，或應積極地及於期待權，許宗力大法官於釋字第 574 號解釋協同意見書中，曾抒發「人民『依舊法已取得之權益』(既得權)因法律修正受到不利影響時，有信賴保護原則之適用。惟信賴保護原則的範圍絕非僅止於此，因『依舊法已取得之權益』受新法影響的情形，與法律的真正溯及既往幾無二致，實務出現的情形極少，較常見者反是『依舊法預期可以取得之權益』受新法影響的情形。如果信賴保護原則只保護『依舊法已取得之權益』，而不及『依舊法預期可以取得之權益』，勢必大幅失去其存在之意義」之喟嘆。軍公教人員如已依法退休，且已將其所領取之退休金及養老給付依相關規定辦理優惠存款者，即已取得實體法上之財產權地位，就此憲法上之財產基本權，應受憲法信賴保護原則之保護，不可因優惠存款相關規定之廢止而受影響¹³⁰，否則自屬違憲；於軍公教人員之月退休部分，自亦如是。
- (十一) 一言以蔽之，軍公教人員退休制度縱須改革，茲如學者所見，如產生不利之法律效果，其適用僅能向後生其效力，否則違反信賴保護原則及

¹²⁸ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 116 頁。

¹²⁹ 周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 451 頁。

¹³⁰ 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 32 頁。

憲法對於基本權之保障¹³¹。

九、新制違反禁止溯及既往原則：

- (一) 法律不溯及既往原則為信賴保護原則之延伸，其意指生效後之法律不能規範其前之事實或行為；其目的在於維持法律生活關係之穩定與安全、保障既得權、保護人民權益、維護信賴利益、維繫法律尊嚴及政府公信¹³²。「溯及既往禁止原則」係為保障人民可避免因新法秩序所帶來之不利變化，此不利變化並非僅限於含有「命令」或「禁止」規範之法令，而係包括「所有使人民法律地位產生不利變化」之法令¹³³。
- (二) 其次，因民主正當性愈充足，其法之拘束力愈強，對人民所產生之信賴程度愈高，因此，於其法秩序變更時，對「既得權益」所享有之信賴保護應愈大，從而，若新舊法秩序之變動係發生於「法律」位階，則對基於舊法秩序下之既得權應給予更充分之尊重，其溯及既往之容許性，自然應低於行政規則位階之法秩序變動¹³⁴。
- (三) 釋字第 717 號解釋：「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；倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（釋字第 620 號解釋參照）；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，並非新法規之溯及適用，故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。」無非係由傳統之「真正溯及既往」、「不真正溯及既往」之類型化予以立論；但此二分法係建立於極不明確之標準上，令人難以預見其結果，以致於造成更高度之不確定性，是以，於德國聯邦憲法法院內部，並非無不同意見¹³⁵，我國學者亦批判此二分法無法引領吾人正確探求「新法秩序衝擊既存事實時之解決之道」¹³⁶。德國學者更進而主張應放棄該區分方式，而認為只要法律規範之內容與過去事實具有關聯性（Vergangenheitsbezug），即可歸類為溯及既往之法律¹³⁷。而於「被規範之行為構成要件事實」在新法施行前已完成者¹³⁸，尤其在授益型規範之情形，

¹³¹ 謝榮堂，社會法人門，元照，2001 年 9 月，第 159 頁。

¹³² 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 75 頁。

¹³³ 林三欽，行政法令變遷與信賴保護，收錄於氏著，「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題，自版，2008 年 2 月，第 324 頁。

¹³⁴ 林三欽，行政法令變遷與信賴保護，收錄於氏著，「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題，自版，2008 年 2 月，第 325 頁。

¹³⁵ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 84 頁。

¹³⁶ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 84 頁。

¹³⁷ 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，臺灣本土法學雜誌第 24 期，2001 年 7 月，第 81 頁。

¹³⁸ 蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 9 頁。

真正溯及既往與非真正溯及既往之判準界線至為鮮然，亦即，減少或免除授益之新法，在生效時，依原授益規範是否已經發生請求權為斷，質言之，如該請求權已發生者，即屬真正之溯及既往，反之，則為非真正溯及既往¹³⁹。

- (四) 而即使在傳統二分法之類型化下，相對而言即使「不真正溯及既往」之違憲疑慮較低，但既然使已存在之事實遭受新秩序之影響，因此仍應逐案謹慎檢驗其正當性，並於法秩序變更時，視情形納入信賴保護措施¹⁴⁰。而縱使須溯及既往，立法者亦經常遺忘溯及既往猶可有不同之態樣，亦即除「完全溯及」外，尚有「折衷溯及」及「最小程度之溯及」等更妥適之合憲途徑¹⁴¹。
- (五) 再者，當事人在原有法律秩序下已取得之法律地位愈明確、愈堅固，則新法秩序溯及既往之正當性愈低¹⁴²。若新法律秩序並非自新法令修訂完成起立即全面施行，而係先經過相當過渡期間方全面施行，則信賴舊法秩序之當事人得於此過渡期間尋求調整因應新法秩序之道，方能使新法秩序溯及適用之容許性較高；反之，若新法秩序之施行未設定過渡期間，當事人缺少緩衝因應之期間，其合憲性自有疑義¹⁴³。
- (六) 因此，縱使為調和或權衡公益維護與信賴保護，至少應採用過渡條款（Übergangsregelungen）或避免過苛條款（Harteklauseln），亦即，立法者對於法律修改或新法頒布所可能產生之特殊負擔或過苛現象，應訂定過渡期間之條款或採取其他補救措施，以使受規範者可承受或緩和損害之發生，例如使舊法仍繼續適用一段時間，或使新法於公布一段時間後始生效，或對於既得權益作分階段式處理，或訂定除外條款¹⁴⁴。準此以觀，有關軍公教人員退休金改革之較合憲性措施，至少亦應分階段實施、逐步實施，至多僅得對部分較高所得替代率者逐步調降。
- (七) 尤其，軍人之退除給與於主管機關核定時，已就其所得替代率等相關事項均予以審定，於其該審定函之行政處分未受撤銷前，該公法財產權關係業已確定。亦即，新制前退除給與請求權之構成要件事實乃已完成，該請求權業已發生，是要為退除役軍人之既得權，惟此次新制對法律（如修正前

¹³⁹ 蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 11 頁。

¹⁴⁰ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 85 頁；釋字第 580 號楊仁壽大法官部分不同暨協同意見書：「不真正的溯及，或可謂『非真正溯及既往』，但若置國家制訂新法律之利益與個人之信賴利益間之比較衡量於不顧，或於衡量後，未依輕重緩急，使舊法延續，或未採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，則顯然無視於法治國的安定性與信賴保護之要求。」

¹⁴¹ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 103 頁。

¹⁴² 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 118 頁。

¹⁴³ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008 年 2 月，第 125 頁。

¹⁴⁴ 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，臺灣本土法學雜誌第 24 期，2001 年 7 月，第 87 頁。

陸海空軍軍官士官服役條例)或已「法制化」之法規範(如優惠存款)等授益規範所賦予退休軍公教人員就已結算年資、辦理退休取得之退休總給付(應續付之薪資)之財產請求權,嗣後由國家單方予以大幅減縮給付,自己屬真正之溯及既往¹⁴⁵。

(八)進且,新制幅度極為「苛刻」,實與法制先進國家就溯及既往禁止之合憲調和機制要求背道而馳,廖義男前大法官就此亦曾為文指出,其為失當之舉,不足以減輕損害,且有違信賴保護¹⁴⁶。新制在優惠存款調降歸零之修法,亦然。學者乃指出此次修法之前述調降,不僅過渡期間過於短促,更看不出法理之論證理由¹⁴⁷,而不具憲法之正當性。

(九)新制之貿然施行,令退休軍公教人員於面臨新制施行之當下,頓時無從因應經濟來源之巨變,諸如購屋貸款、子女就學、現今生活或長遠規劃等各項支付能力必遭逢困窘,且有周轉之風險,措手不及、哀鴻遍野者,舉目皆是,因此並連帶產生其他社會經濟安定之動搖,其所破壞之公益,更甚於政府從未舉證其確實存在之退撫基金即將破產而企圖其可存續之目的。新制未斟酌比例原則及採取最適化之信賴保護措施,業嚴重構成對其既得財產權存續保障之侵害,應屬違憲,其理已明。

(十)再以比較法觀之,美國軍人退休制度亦採不溯及既往原則,此可參見 Kristy N. Kamarck 2016 年文章” Military Retirement: Background and Recent Developments”之論述¹⁴⁸。有關於美國軍人退休制度之所得替代率,最高尚可達 102%¹⁴⁹。

十、溯及既往與信賴保護之反思

(一)民國 107 年修正通過之「陸海空軍軍官士官服役條例修正草案」,其立法目的在於「促進招募、穩定現役、安撫退員」,期望新法施行後,可鞏固

¹⁴⁵ 蔡維音,十八趴裁減之後?—公務人員年金改革之界線,月旦法學教室第 141 期,2014 年 7 月,第 7 頁。

¹⁴⁶ 廖義男,受憲法制度性保障之公務員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 69 卷第 5 期,2018 年 5 月,第 148 頁。

¹⁴⁷ 周元浙,軍人年金制度改革之初探,收錄於臺灣行政法學會主編,法治國原則與 2018 年金改革,元照,2018 年 6 月,第 451 頁。

¹⁴⁸ 「Notably, Section 674 of P.L. 112-239 mandated that the commission comply with conditions that would grandfather existing servicemembers and retirees into the existing retirement system, stating: (i) For members of the uniformed services as of such date, who became members before the enactment of such an Act, the monthly amount of their retired pay may not be less than they would have received under the current military compensation and retirement system, nor may the date at which they are eligible to receive their military retired pay be adjusted to the financial detriment of the member. (ii) For members of the uniformed services retired as of such date, the eligibility for and receipt of their retired pay may not be adjusted pursuant to any change made by the enactment of such an Act.」, Kristy N. Kamarck(2016), Military Retirement: Background and Recent Developments, 載於 The Federation of American Scientists (FAS)網站, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34751.pdf>, 最後瀏覽日期: 2018 年 12 月 4 日。

¹⁴⁹ 參見美國 Military Compensation 網站: <https://militarypay.defense.gov/Pay/Retirement>, 最後瀏覽日期: 2018 年 12 月 4 日。

國家安全、國防需求，達到有利募兵制推動，鼓勵現役長留久用、提振軍隊士氣、照顧退伍袍澤生活及「軍人退撫基金」得以永續經營。惟查，此次修正主要在拉近不同時期同階同年資給付水準，與本條例立法目相互抵觸。我國國軍退休形態依不同入營起役時間的年資計算給付條件，於退伍時發給一次退伍金或月退休俸。由於我國退休制度依不同時期入營者，產生有適用「舊制」（民國 85 年 12 月 31 日前退除役）、「新制」（民國 86 年 1 月 1 日後入營）與「新舊制」（民國 85 年 12 月 31 日前年資與民國 86 年 1 月 1 日後年資兩制）。此次民國 107 年 6 月 21 日修正陸海空軍軍官士官服役條例第 26 條第 1 項對退撫新制施行前、後年資之退伍金、退休俸或贍養金給與基準一致性的規定，未能依不同入營起役時間之年資計算給付，此和美國現行退撫新制共有三種方案，就不同時期入伍者適用不同設計，包括：1980 年 9 月 8 日前入伍者：退休俸是以退伍前最後本俸為基準，並以總服役年限乘以 2.5% 本俸；1980 年 9 月 8 日到 1986 年 8 月間入伍者，以最高 36 個月本俸的平均值為基準，並以總服役年限乘以 2.5% 本俸；1986 年 8 月以後入伍者，可選擇 36 個月本俸平均制度或是職涯獎金制度，並無一體追溯適用之制度規劃，可謂大相逕庭。對於服役年限依官階不同而有異之軍官、士官，多數在 40 餘歲即強制退役，依照內政部公布「二〇一七年簡易生命表」，國人的平均壽命為 80.4 歲，其中男性 77.3 歲、女性 83.7 歲，人生還有大半時間，距離公務員強制退休年齡 65 歲亦有距離，卻要受到新法之規制，新法系爭規定不利於募兵制之招募，亦使現役軍人、退役軍人擔憂人生下半場，新法規定與立法目的不符。

- （二）面對兩岸對峙、武力威脅恫嚇，我國設計軍人退撫制度實有其時空背景，在面對中共武力犯台，台海處於風雨飄搖的國家存亡之秋，一群人置個人死生於度外，奉獻青春，未選擇出國或經商等，願意 m6 槍林彈雨、砲火隆隆之際守衛臺灣、澎湖、金門、馬祖，其犧牲奉獻，國家當初對其等人員退休保障之承諾自應給予相應之最大擔保與負責。孔子曾就子貢詢問治理國家之事，答以：「糧食充足，軍備充足，人民信任當政者。」當不得已須去掉一項時，依序是去兵及去食，而不能「去信」，蓋「自古皆有死，民無信不立」，當司法執著於溯及既往真正或非真正而喋喋不休之際，問題厥旨在於：人民對國家之信賴及溯及，應該從人民切膚感受去體會，溯及強度與政府失信程度不應僅圍繞在德國法真正溯及或非真正溯及之法

釋義學上的討論，而應該從這些被衝擊的退伍老兵之直接感受去省思這次的退休金修法。特別是軍人退休金修法使得退役軍人們化為八百壯士，前仆後繼地在立法院門口埋鍋造飯甚至有人因此身亡，政府既然失信於民，百姓的信心幾近崩潰，失信於軍人，更使國家陷於旦夕禍福之間，法律人再高談溯及既往真正或非真正已失去意義。從這次九合一大選之選舉結果，反映出執政黨的各種政策包括年金改革，破壞人民對政府之信任之素樸反應。執此之際，身為憲法人權捍衛者之大法官們，實有義務及責任重建人民對於國家憲法的信心，特別是奉獻青春保家衛國的軍人。

十一、新制違反社會國原則：

- (一) 現代憲法基於社會法治國原則所要求建立之社會安全法制，其目的係為保障多數人民可以獲得合於人性尊嚴之生存¹⁵⁰，因此，國家制度之建立，即使所遵循之法治國原則及民主國原則亦應受社會國原則之拘束¹⁵¹。在國際間，1948 年聯合國人權宣言宣示之「社會安全權利」，及 1952 年國際勞工組織（ILO）所推動之「社會安全最低標準」¹⁵²，毋寧亦係宣示每個人均擁有合於人性尊嚴之生存權。
- (二) 生存權為我國憲法第 15 條所明文規定之基本權，是以，本條規定可詮釋為「生活延續之保障」，亦即，使人民之生命可得維繫，並擁有可向國家行使「生活照顧請求權」及「生活水準提升請求權」之生活權¹⁵³，或可認為其所保障者，包含生命權及最低生活維持與救濟之權利¹⁵⁴，此且為每個國民應享有之權利。
- (三) 而再觀以憲法第 155 條，其就國家對人民應踐行之最低生活保障、一般保障之憲法義務，亦有規範，該條明文：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」，雖然此規定係列於憲法之「基本國策」，然基本國策對於基本權，有其「制約」、「回饋」及「填充」等作用¹⁵⁵，故該條與憲法第 15 條生存權規定，可謂共同建構憲法之社會國原則。而在社會國原則

¹⁵⁰ 謝榮堂，社會法入門，元照，2001 年 9 月，第 15 頁。

¹⁵¹ Rainer Pitschas 著，李玉君譯，歐洲化社會國的社會安全體系，收錄於 Peter Badura/Horst Dreier 主編，蘇永欽等譯注，德國聯邦憲法法院五十週年紀念論文集（下冊），聯經，2010 年 10 月，第 865 頁。

¹⁵² 相關人權公約簡要介紹，參見孫迺翊，社會法的憲法基礎，收錄臺灣社會法與社會政策學會主編，社會法，元照，第 75 頁至第 76 頁。

¹⁵³ 李惠宗，憲法要義，元照，2015 年 9 月，第 211 頁至第 222 頁；謝榮堂，社會法治國基礎問題與權利救濟，元照，2008 年 11 月，第 26 頁。

¹⁵⁴ 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006 年 1 月，第 338 頁。

¹⁵⁵ 林明昕，憲法規範下的社會正義：以基本國策的規範效力為中心，收錄於許宗力主編，追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，國立台灣大學出版中心，2017 年 12 月，第 30 頁至第 35 頁。

之憲法理念下，國家當然須推行老年福利政策、照顧老人生活、保障老年人經濟安全等之法制。而唯有老人之經濟安全獲得充足之保障、最低生活需求有所滿足，老人始能生活無所恐懼。

- (四) 臺灣高等法院 104 年度勞上字第 35 號民事判決曾闡述：「退休金之給付為雇主之義務，應為雇主照顧義務（附隨義務）之範圍，亦即雇主應照顧勞工於其退休後享有相當品質之生活，因此，退休金可視為一種延期後付之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付，其額度必須比照退休前之工資。」等法旨，該判決除秉持勞工退休金為延期後付工資之既得權利見解外，亦揭示其為雇主之照顧義務。
- (五) 在公務人員退休制度方面，承前所析，乃源於國家之贍養原則，而非直接建立於社會國原則¹⁵⁶，但並不排除社會國原則亦為公務人員退休制度之憲法基礎。釋字第 280 號解釋指出，退休公務人員退休金優惠存款辦法「為政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施，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」、「領取一次退休金之軍公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工，其退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活(例如低於編制內委任一職等一級公務人員月俸額)，其優惠存款自不應一律停止。」；釋字第 455 號解釋：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利。」；釋字第 717 號解釋另亦闡述：「軍公教人員退休制度，目的在保障退休軍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。」等大法官解釋意旨均可資參見。
- (六) 據上，已彰顯軍公教人員退休金體系中之優惠存款給付，具有維繫公務人員退休基本生活、落實社會國原則之最低保障程度等老年生活保障功能。從而，如公務人員退休金及其保險養老給付之優惠存款每月所生利息，如不能維持退休人員之基本生活時，即不應停止其優惠存款，否則即屬違憲狀態¹⁵⁷。而釋字第 280 號解釋固然係就優惠存款之例示說明，但學者指出，此實已清楚標示退休金之基本功能，乃至於政府應保障之最低額度，換言之，政府須保障退休人員可得一般人民基本生活「以上」之生活水準¹⁵⁸。
- (七) 學者指出依憲法第 18 條服公職權保障及憲法增修條文第 10 條第 9 項明文對軍人退役後就學、就業、就醫、就養之保障所得出之軍人退伍金請求

¹⁵⁶ 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—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第 268 期，2017 年 9 月，第 89 頁。

¹⁵⁷ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004 年 9 月，第 28 頁、第 33 頁。

¹⁵⁸ 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，2004 年 9 月，第 140 頁至第 141 頁。

權保障及國家照顧義務¹⁵⁹。又憲法業就軍人之照顧特別予以獨立規定，故前述憲法規定要可作為國家予以合理差別待遇之憲法基礎¹⁶⁰，質言之，國家就以上身分之人員應採取與一般國民水準較高保障之比例式平等對待，方能達成憲法對軍人之特別保障及照顧之要求¹⁶¹。基此，觀以民國 75 年以前因軍人薪資微薄，國家為補償軍人低薪之窘境，及保障其退除役後之生活，而於民國 85 年 1 月 31 日前，國家給與養老給付優惠存款，不過係國家為實現憲法第 165 條之基本要求而已¹⁶²。此次修法，政府卻將退休軍公教人員原受審定確認且未被撤銷、廢止之退休金及優惠存款訴諸為追求國民平等之改革理由，指為萬惡淵藪，實係以違憲之理由作為其違憲修法之基礎。新制竟採取與憲法意旨完全反向之作為，而對軍人退伍之照顧予以鉅額刪減，及退縮保障，其違憲之狀態，則不言可喻；此對於原規劃投入或已在軍職行列者而言，自然亦產生負面之效應，是毫無合憲之空間。

(八) 國家對於人民之生存保障負有無限之義務，如退休者辛苦一生後，老來卻需依賴他人扶助始可維持其生存，如此之生活或生命之維繫，與國家應盡其保障人民人性尊嚴生存保障之社會國義務，顯然嚴重扞格¹⁶³。是以，即使出於資源重分配之立場，亦不應逕予剝奪退休人員之退休金，蓋絕大多數退休人員已無重新創設更高資力之能力，且其維持原有資力之能力亦同時江河日下。因此，縱或須調整軍公教人員之退休給付，依比例原則及實質平等原則，若立法者果欲因此改善社會資產之重分配，亦應朝向高所得者給予較低年金給付水準，而低所得者應給予較高年金給付水準，方具至當性¹⁶⁴，否則難謂合憲。

(九) 以行政院主計總處就民國 105 年之統計所見，平均每戶消費支出為新台幣 776,811 元(相當於每戶每月平均支出新台幣 64,734 元)，其年增率為 2.26 %¹⁶⁵，而從統計數字觀察，雖每年之年增率不同，但皆為正年增率。因此，可預期之未來，必然係每年每戶月平均支出將不斷遞增。而依目前新修正通過之軍公教退休給付制度，軍公教人員之退休金為逐年遞減，於預期必

¹⁵⁹ 德國學說尚且認為，國家對軍人基於相互忠誠之理念，產生廣泛之照顧義務。而由於國家對軍人之勤務及忠誠要求更高，國家對軍人之回應與照顧相對亦應更周全、優渥。周元浙，軍人年金制度改革之初探，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 406 頁至第 407 頁、第 437 頁；釋字第 715 號解釋陳新民大法官協同意見書。

¹⁶⁰ 吳秦雯，「優惠性差別待遇」概念之接受、適用與轉化——以我國與法國「性別」作為優惠標準之比較為中心，收錄於李建良主編，憲法解釋之理論與實務第九輯「憲政主義與人權理論的移植與深耕」，中央研究院法律學研究所，2017 年 4 月，第 329 頁。

¹⁶¹ 陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 301 頁至第 307 頁。

¹⁶² 陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 301 頁至第 302 頁。

¹⁶³ 謝榮堂，社會法治國基礎問題與權利救濟，元照，2008 年 11 月，第 26 頁。

¹⁶⁴ 王儷玲，先進國家公務人員退撫制度之研究，銓敘部委託專案研究計畫期末報告，2009 年 12 月，第 126 頁。

¹⁶⁵ 行政院主計總處，105 年家庭收支調查報告，106 年 10 月，第 30 頁。

然發生之經通貨膨脹、物價上漲後，其日益減少之退休金維持退休保障之機能，必更弱化；加以退休時間越長，退休人員所需之長期老年醫療及照護等支出必然驟增，以需申請外籍勞工看護之退休人員為例，合計退休人員應支付外籍勞工看護人員之薪資、加班費、就業安定基金、健保費等，金額已逼近新台幣 23,000 元，而政府係經年提高外籍勞工之給付標準。以目前新制雖號稱有「最低保障金額」，但該金額予以扣除申請外籍勞工看護支出計算，軍公教退休人員所得維繫生活之家庭支出，實已無幾，職此，而此次退休金制度改革非無違反社會國原則之疑慮。簡言之，姑不論其是否經得起民主國原則、法治國原則，其顯然已破毀社會國原則，且欠缺合理性，而堪認係違憲。

十二、立法者對於限制退除役軍士官之就職限制，違反憲法保障之工作權：

(一) 按憲法第 15 條明文規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」，工作權之性質，不僅屬於受益權，更具自由權之本質。吳庚大法官早於司法院大法官釋字第 404 號解釋不同意書中，即曾闡述：「人民有選擇工作之自由，國家不得任意侵犯。」工作權為人民從事工作及自由選擇職業、工作場所之基本人權，工作權更為達成生存權之必要手段，是以，人民之工作權如受侵害，其生存權亦必遭威脅，國家若欲予以限制，須符合憲法第 23 條比例原則之規定。此外，工作權不僅為人民物質生活之基礎，亦為基本權利價值「自我實現」之最重要途徑，就此層面而言，工作權更與憲法保障表意自由以達成人民展現「自我實現」之憲政功能乙節¹⁶⁶，並無不同。

(二) 而軍人退除給與制度涉及憲法制度性保障、工作權、財產權¹⁶⁷及生存權等憲法制度與基本權保障交錯關係¹⁶⁸。軍人為廣義之公務人員，而李震山大法官於釋字第 730 號解釋協同意見書中即有闡述：「『服公職權』所保障的俸給、退休金給與等權，則與生存權、財產權內涵難有重大區別。顯見，憲法第 18 條的服公職保障若失去第 15 條的生存、工作、財產等核心內涵，將成有體無魂的空洞規定。由此推知，憲法第 18 條是具問題意識地在一般人民之外，特別為與國家產生公法上職務忠誠關係，而衍生國家對公職人員生活照料義務所特設的規定，並使『服公職權』與『財產權』產生競合。」本件原處分機關以違憲之新修正陸海空軍軍官士官服役條例為據，剝奪限制退役人員退休後之再任暨停發退役人員依法已取得之退休給

¹⁶⁶ 關於表意自由具有保障人民自我實現之憲政機能，參見釋字第 764 號、第 634 號、第 623 號、第 577 號、第 445 號解釋。

¹⁶⁷ 我國憲法實務之發展，自釋字第 187 號解釋肯認軍公教人員退休年資相關保障以降，釋字第 201 號、第 246 號、第 280 號、第 312 號、第 434 號、第 526 號、第 730 號等解釋關於公務員退休金保障、公務人員保險等之給付請求權，均已明示以憲法第 15 條財產權作為憲法之保障基礎。鍾秉正，年金改革引言—社會法觀點，收錄於臺灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，元照，2018 年 6 月，第 54 頁。

¹⁶⁸ 蔡維音，老年給付之財產權保障—釋字第七三〇號解釋解析，月旦裁判時報第 41 卷，2015 年 11 月，第 6 頁。

十三、新制限制剝奪退伍軍人再任職私立大學之工作權，並無立法理由可據，故不具民主正當性，其限制手段更違反比例原則、平等原則：

三、鑒於立法院審議九十九年度中央政府總預算案時決議，要求解決退伍軍人就任或再任政府捐助成立之財團法人職務支領雙薪問題；立法院預算中心及部分立法委員亦針對退休公務人員就任或再任與政府經費補助有關之法人或政府轉投資公司職務同時領取月退休金及薪資情形，要求應訂定相關規範予以限制，爰考量軍人服役特性，重新明定停支退休俸或贍養金之就任或再任職務範圍。四、本條所稱薪酬總額係指每月因職務所固定或經常領取之薪金、俸給、工資、歲費或其他名義給與等各種薪酬收入之合計數。另所稱每月因職務所固定或經常領取之薪金、俸給、工資、歲費包含經常性按時、按日或按件計給報酬者；所稱其他名義給與，指浮動性報酬（如加班費、非固定性之專題演講或課程講授之鐘點費、獎金等給與，以及依實際出席次數按次支給之出席費或兼職費與覈實支給之交通費、差旅費及日支費等費用）以外之給與。另為保障就任或再任私立大學薪資所得較低人員之工作權益，僅限制專任教師需停止領受退休俸或贍養金，爰增訂相關文字。五、為保障業於本條例修正施行前，已就任或再任第一項第一款或第二款之職務人員權益，爰增訂第二項，明定給與符合上開條件者之三個月過渡期間，俾供審酌是否繼續任職，及有第一項第三款情形者，自本條例修正施行後之下個學年度起施行。六、為規範軍官、士官之退休俸或贍養金，經支給機關查知支領退休俸人員再於第一項所定機關（構）、學校、團體及法人參加保險，及未依第一項或第二項規定停止領受退休俸或贍養金，而有溢領情事之作法及辦理權責機關，爰增訂第三項及第四項規定。七、鑒於現行退休制度多以六十五歲為退休年齡，為釋出工作機會，解決部分支領退休俸人員在年滿六十五歲後，仍就任或再任政府捐助成立之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表，而生支領雙薪問題，以符退休制度設計之原意，爰於第五項至第六項明定其初任年齡不得逾六十五歲，及任期屆滿前年滿七十歲者應即予更換等事項。……」¹⁶⁹。

169 <https://is.y.gov.tw/lglawc/lawsingle?0061737336BA000000000000000000000014000000004000000^01448107062000^001B3001001>

想，即為人民工作權之限制剝奪，截然欠缺可資作為「目的」與「手段」比例原則判斷之阻卻違憲事由，故亦可見該修法與憲法之比例原則相違。

- (三) 再者，依行政院提案之立法理由，就系爭條例第34條第5、6項明定初任年齡、任期屆滿前任職年齡上限指出：「鑒於現行退休制度多以六十五歲為退休年齡，為釋出工作機會，解決部分支領退休俸人員在年滿六十五歲後，仍就任或再任政府捐助成立之財團法人、行政法人、公法人、轉投資或再轉投資事業之事業職務或擔任政府代表、公股代表，而生支領雙薪問題，以符合退休制度設計之原意。」最後修法呈現系爭條例第34條第1項第3款退役軍官、士官就任或再任私立大學擔任專任教師停止領受退休俸或贍養金之限制。惟釋出工作機會之對象首先應指政府，惟公立大學教師在這一波年金改革修法後，幾乎無不任職至法定退休年齡65歲，更遑論面臨少子化加劇，目前在中小學已有教師超額問題，未來亦可能延燒之高等教育階段，政府遂行此波退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」，誠有疑問。就私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由及大學自治，特別是教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，均有特定、短期性、金額有限之特徵，不足以涵括釋出工作機會。

- (四) 再者，新修正公務人員退休資遣撫卹法第77條第1項第3款及新修正「公立學校教師退休資遣撫卹條例」第77條第1項第3款規定均規定，「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。」；惟新修正陸海空軍軍官士官服役條例第34條第3項則規定：「就任或再任『私立大學』之『專任教師』且每月支領薪酬總額超過公務人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」，係僅退除役軍人再任「私立大學」之「專任教師」始遭停止領受退休俸或贍養金，首先，於私法人部分，包括私人公司、基金會，不在系爭條款規範之列，其次，如以私立學校觀之，僅限「私立大學」，排除私立專科院校、中小學等，第以，系爭條款亦排除再任私立大學之其他職務者，有違反體系正義。按法秩序理應建構一個無內在矛盾之法價值體系，方能博得受規範人之支持與服從，當立法者對某特定事務或生活事實作出某種原則性的基本價值決定後，在後續之立法，就有遵守該基本價值決定之義務，避免作出與之違反的異質決定，否則將破壞整個法價值秩序體系之一貫性及完整性，亦即為體系正義之違反，而抵觸平等原則。翁岳生大法官於釋字第455號解釋提出協同意見書，即曾明確提出「體系正義」之輔助概念。雖然體系並非完全不能違反，然亦必在基於「重大之公益考量」下，始得為之。立法者基於如何「重大公益考量」，排除私人公司與財團法人、私立專科院校、中小學、甚至私立大學內「專任教師」外之其他職務等，而僅規範「私立大學」之「專任教師」？立法說明不備，此顯然為一望即知之違憲立法，自為實質法治國家、民主國家之憲政秩序所不容！

- (五) 系爭規定與公務人員退休撫卹資遣法之規定差異，係公教部分完全將私校

列入限制對象，系爭規定確實為呼應軍人之特殊性，特別保障退役軍人之就業權利，但為德不卒，卻對退役軍人就任或再任私立大學之專任教師停止領受退休俸，而不對私立大學(專)之專任行政職務及私立高中職專任教師與行政職務者作此限縮，果其理由為大學之專任教師薪酬較行政職務與高中職教職高，停止領受退休俸，薪酬仍然優渥，此理由亦難成立，亦有違反平等原則之不公平對待。

- (六) 因退役軍人在私立大學擔任專任教師之薪酬，不必然高於同樣階級同樣年資領同樣退休俸擔任行政職務退役軍人之薪酬，因此等人員之薪酬為退休俸加上行政職務之薪酬。當教職薪酬扣除渠等退休俸後之剩餘額，低於行政職務之薪酬時，擔任專任教師之薪酬是低於擔任行政職務之總體薪酬。例如：在私立大學專任教師，則政府停發其退休俸，然同大學任醫生或行政職者，則仍可領取其退休俸，即凸顯此不合理之現象。
 - (七) 再者，專科學校之專任教師及私立大學(專)之編制外之專案教師，其教學、研究、服務之教師本職工作，與私立大學專任教師並無差異，卻又未限制，足見對任職於私立大學專任教師之退役軍人，有特別之不合理差別待遇。況且，退役軍人如轉任計程車駕駛(如榮民計程車之司機)、漁民、農民或到企業工作以改善退休後之生計，政府仍應遵守公權力，原則上不干涉私領域之私法自治。
 - (八) 又私立大學私校自治，對於是否任用符合專任教師資格的退役軍人，依法自有裁量決定之自由，此與一般企業並無差異，何獨對轉入私立大學擔任專任教職之退役軍人加以限制，有不平等之歧視。軍人之退休俸係「依法」對退休前工作之對價報酬給付，而並非退休後無職之生活補助，因此不能打折給付。軍人在任職之初，即依法受有退休後月領一定報酬之保障，使其能安心盡責。而其等再於私立大學專任教職係現在工作之對價之給付，此與現職私立院校任職人員受有相同待遇，此始謂之實質平等。絕不能以停止領受退休俸之機械平等，而抹煞軍人退伍前工作之付出。停止領受退休俸之機械平等將造成退役軍人任私立大學專任教職之薪酬，等同於原教職薪酬扣除渠等退休俸後之剩餘額，顯已違反同工同酬之公平原則。其實質薪資減少之現象，嚴重傷害渠等人員之權益。
 - (九) 綜上，限制退役之軍官、士官就任或再任私立大學之專任教師，侵犯人民工作權、財產權，更與立法目的「促進招募、穩定現役、安撫退員」相違。
- 十四、私立大學並非國家唯一有捐助之財團法人，故以退役人員再任私立大學專任教師作為停俸之理由，違反憲法平等原則：
- (一) 私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且是以從事公益為目的之「私法人」或「公益財團法人」(《財團法人法》第2條、《私立學校法》第19條)。私立大學並非「政府捐助成立之財團法人」，亦非「政府轉投資公司」，因此，不應將私立大學與其他限制再任之機構恣意比附。
 - (二) 依憲法第167條第1項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，

予以獎勵或補助」，及私立學校法第 59 條規定「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；…」。¹⁷⁰準上言之，堪以證明教育部縱有補助私立學校，亦為國家應提供優良教育環境之國家義務，是與軍公教退職人員之再任無關聯性。

- (三) 另依銓敘部統計至 107 年 3 月 28 日公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助(贈)之財團法人」計 305 個，「捐助(贈)經費累計 20%以上之團法人」計 27 個，兩者中均無任何私立學校。由此可見，私立大學並非國家捐助對象之最大對象，是以，對於國家財政支出並無排擠效應。

十五、新制限制剝奪退伍軍人再任私立大學之工作權，違反不當聯結禁止原則，且對已受聘於私立大學之退伍軍人以違反溯及既往原則之手段侵害其工作權：

- (一) 按法規範與其目的之達成間，應具有正當合理之關聯，否則違背不當聯結禁止原則¹⁷¹。軍人之退休俸或贍養金並非薪水，退休金(俸)是以多年工作之貢獻與多年扣繳之部份薪資為基礎，而是其任職時國家強制從薪資單上預扣，軍人不僅有部分負擔，此退休俸或贍養金更彰顯國家對其退役後照顧之憲法義務，此為公法上之財產請求權。至於如軍人再任私立大學，係其與私立學校間為私法上之財產請求權，二者並無相關，故不得作為新制限制剝奪軍人退除役後工作權之立法理由，新制以不相干之事由而為考量，自屬違背不當聯結禁止之憲法原則。
- (二) 又政府對於私立學校固有補助，但其補助款僅及於教學與學生獎補助金，並不包括人事費用。108 年所修正之教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點第九點第(五)項第 1 款第(1)目更就申請原則及注意事項更規定：「本獎勵補助經費經常門使用原則：本獎勵補助經費經常門以改善教學、教師薪資及師資結構為主，應優先保留經常門經費百分之六十以上供作下列經費所需：新聘(三年以內)且符合校內授課規定及有授課事實之專任教師薪資；校長、公立學校或政府機關退休至私校服務，領有月退俸之教師，其薪資應由學校其他經費支付。」等旨甚明。¹⁷²
- (三) 換言之，在私立大學擔任專任教師之退伍軍人，其薪資主要來自私立大學，並未從政府領取雙份薪資，教育部對各大專院校專任教師薪資之個別補助僅限於國內極少部分之教師，不具普遍性，甚至排除退伍軍人在私立大專院校專任之教師。對其等停俸顯不合理，茲說明如下：

1. 玉山學者：協助各大學留住國內優秀人才，除每月薪資外，另可支領最高 500 萬元，並一次核可 3 年。推動方式，將比照目前學術獎及國家講

¹⁷⁰ 釋字第 612 號解釋參照。

¹⁷¹ 「108 年度教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點」，<https://tvcc-fund.yuntech.edu.tw/Post/NewsContent.aspx?id=842>。

座審查模式，由教育部或跨部會組成審查委員會，並依不同學術領域進行審議。換言之，國內極少數頂尖學者方有機會得到此項補助。

2. 高教深耕計畫彈性薪資：高教深耕計畫中獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 20%、未獲得國際競爭及研究中心獎助之學校得支用補助款經費 5%，作為留才及攬才所需之彈性薪資費用。相關給付規定授權由學校自訂。私立大學約 5%的專任教師能獲彈性薪資每月約 3,000 至 5,000 元。

3. 教授學術研究加給提高 10%：只有教授才有，每月增加 5,445 元，但在公立學校或政府機關退休之教師不得支領¹⁷²

(四) 從而，軍人再任私立大學專任教師，並不造成國家財源之額外或重複之支出。是以，新制就此部分限制剝奪軍人退除役後再任私立大學專任教師職務，其與退撫基金之財務維持毫無關係，更與世代正義、少子化全然無涉，故亦足見新制此部分之修法，悖於不當聯結禁止原則。

(五) 軍人退除役後與國家之身分關係於該教師退休後，已然終結，新制以極短時間修法，令已任教於私立大學校退除役軍人須決定其與私立學校間之聘任法律關係（另如已以該任職之私立大學教師名義，主持或參與私立大學與第三方之國家機關（購）或私人間簽訂之多年期委託研究關係或其他委任關係等），不僅已同時破壞該教師與國家、私立大學間法律關係之法安定性，亦侵犯學生之受教權，更係對已退除役軍人與私立大學間已成立生效之工作權關係為不利之限制剝奪或干擾，此洵屬典型之溯及既往權利限制剝奪，洵屬違憲。

(六) 進且，過渡條款緩衝期間，明顯不足，是屬違憲。蓋系爭條例修訂後於 107 年 7 月 1 日實施，旋即 8 月 1 日對任教於私立大學的退伍軍人停領退休俸，如此劇烈之變動卻僅有 1 個月 5 緩衝期間，使其 2/3 極難調適與重新規劃自己之財務與生涯。按過渡期間條款之訂定，應就其內容實質審查，如有恣意裁量或顯非合理之情形，而不足以緩和軍人所受之過度侵犯，不利新法將有違憲之虞（參見司法院釋字第 605 號楊仁壽、王和雄大法官部分不同意見書），故本規定明顯違憲。

十六、系爭條例之再任禁止條款成為國家干涉私立大學自治之違憲手段，亦不利我國整體學術發展：

(一) 政府獎補助私立大學和獎補助私人企業性質是一致的，都是在健全機構的發展與形成特色。今若以私立大學接受獎補助為由，以停俸方式限制或阻礙退伍軍人再任職私立大學教職，不啻妨害學校發展，干涉其人事、財務或業務，有違獎補助之初衷，違反大學自治精神，同時亦妨礙憲法保障契約自由權。不能以停俸方式限制退伍軍人到同樣接受政府獎補助之私人企業任職，卻單獨限制退伍軍人到私立大學任教，該限制條

¹⁷² 參見教育部網站，網址：https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/news_content.aspx?id=213&type=new

款顯然無理。

- (二) 系爭條例限制剝奪退伍軍人再任職私立大學工作權，亦不利國家學術發展，危害於公益更重。蓋退休軍人再任私立大學專任教師，係因該退伍軍人具有大學教師任用資格，及具學術研究及教學能力，私立大學始可能予以聘任，並非軍人退伍即可均由私立大學照單全收，反之，私立大學校係盱衡其學術發展需要，且經過大學之聘任審查程序，始予聘任。具任教大學之退伍軍人，除具有前開學術研究及教學能例外，尚可傳授其實務經驗，提供學生就業所需及適應社會之知能，對學生之受教權極具助益。新制貿然以無任何立論基礎之修法手段，除斷然剝奪限制公立學校退休教師之工作權外，同時造成學生受教權之嚴重妨害，截然與公益原則相違。

十七、新制限制剝奪退伍軍人再任職私立大學工作權，不利國家學術發展，危害於公益更重：

- (一) 退休軍人再任私立大學專任教師，係因該退伍軍人具有大學教師任用資格，及具學術研究及教學能力，私立大學始可能予以聘任，並非軍人退伍即可均由私立大學照單全收，反之，私立大學校係盱衡其學術發展需要，且經過大學之聘任審查程序，始予聘任。具任教大學之退伍軍人，除具有前開學術研究及教學能例外，尚可傳授其實務經驗，提供學生就業所需及適應社會之知能，對學生之受教權極具助益。
- (二) 新制貿然以無任何立論基礎之修法手段，除斷然剝奪限制公立學校退休教師之工作權外，同時造成學生受教權之嚴重妨害，截然與公益原則相違。
- (三) 甚且，按系爭條例第6條規定：「軍官、士官服現役最大年限或年齡如下：一、士官與除役年齡同。二、少尉、中尉十二年。三、上尉十七年。四、少校二十二年。五、中校二十六年。六、上校三十年。七、少將五十七歲。八、中將六十歲。九、上將六十四歲。(第1項)前項服現役最大年限，自任官之日起算；服現役最大年齡，依其出生年月日計算至足齡之年次月一日止。但留職停薪期間，不列計服現役最大年限期間。(第2項)一級上將服現役最大年齡，不受第一項第九款之限制。(第3項)」
- (四) 承上之故，除一級上將外，其餘之軍士官若無法晉升上階，即則必須退伍；受限於此，軍人平均退伍年齡僅約43歲，正值壯年，倘不能再投入社會工作，繼續服務社會、貢獻所長，祇得賦閒在家，空耗月退休度日，顯然為人力資源之浪費，對社會國家均非有利，更非正確之法政策。況且具軍事暨相關專長之軍職人員依法退役後，如具學術專長者不能於國內學術及專業機構（尤其至國內大學）再任其他職務，則無非令有學術自我實現能力之人員被逼遠赴國外之大學或相關機構任職，將我國培養不易之國防各項人才拱手讓與其他國家，此豈非更不利於我國之學術研究發展及國防安全！國家中山科學研究院研發人員外流之例，前車之鑑不遠！

謹 呈

司法院大法官 公鑒

中 華 民 國 1 0 7 年 1 2 月 4 日