

解釋憲法補充理由書(二)

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 金石國際法律事務所

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，提呈解釋憲法補充理由事：

壹、必也先正名：公務員的退休金不是恩給！

教職員退休金之性質屬於延後給付之工資，且自民國（下同）85 年 2 月 1 日起改採教職員與政府共同提撥之制度，因而與恩給性質之「年金」並不同，而係基於教職員堅守崗位、克盡厥職大半輩子所換來之退休金請求權，此次新法之變革應正名為「退休金改革」而非「年金改革」！

緣早期教職員薪資偏低，教職員因相信國家會保障其等退休後之生活，所以選擇繼續於教育體系中服務，而教師是一項神聖而莊嚴的工作，肩負為國家培育優秀人才、促進國家進步向上之重責大任，為成就「教育」此國家百年大業之不可或缺之角色，然國家卻於教師年邁退休時剝奪其等退休金，又因「年金改革」之用詞，使其等被社會大眾羞辱為「吃不知飽（台語）」的米蟲，原屬依法取得之退休金請求權卻遭污名化，損及退休教職員之尊嚴，並使社會大眾對退休軍公教產生偏見而造成社會之對立與紛爭。因此，期望藉由此次大

法官釋憲之機會將本次修(立)法正名為「退休金改革」，以還退休教職員尊嚴。以下並就公立學校教職員退休資遣撫卹條例(下稱退撫條例)第77條第1項第3款規定(下稱系爭規定)部分為補充理由。

貳、系爭規定停止「再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之退休教職員」領受月退休金之權利，侵害其等憲法保障之工作權、財產權及服公職權利：

一、退休教職員至私立學校任職為其等選擇職業之自由，應受憲法工作權保障，系爭規定以停止退休教職員領受月退休金之權利為手段，變相侵害其等選擇職業之自由：

(一) 憲法第15條規定人民之工作權應予保障，故人民有從事工作及選擇職業之自由(釋字第584號、第612號、第634號、第637號、第649號及第749號解釋參照)，人民之工作權不僅受憲法明文保障，其內涵包括人民從事工作及選擇職業之自由亦經多號大法官解釋闡述甚明，國家若欲對人民之職業自由為限制亦應具有公益及符合比例原則。查系爭規定將「再任私立學校職務」且「每月支領薪酬總額超過法定基本工資」之退休教職員列為停止其等領受月退休金之規範對象，即係以「停止領受月退休金」作為限制退休教職員再任私立學校職務之手段，形同變相限制其等任職私立學校職務之選擇職業自由，而屬對退休教職員工作權之侵害。

(二) 另釋字第659號、第724號解釋理由書並指出職業自由為

人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第十五條工作權保障之範疇。可見職業不僅為個人維持生計之社會經濟活動，更為個人人格開展之主要場域，選擇職業之自由與個人人格價值，乃至於精神生活之自由有緊密關聯，國家不僅不應消極不侵害人民之工作權，且更應積極促進有工作能力者之工作機會。然國家卻以系爭規定積極侵害有工作能力者之職業自由，因優秀又具有專業能力之退休教師，若於退休後認為尚有餘力以其所長貢獻社會，即可能選擇至私立學校服務，不僅能使私立學校之教育品質向上提升，更為其充實生活內涵及自由發展人格所必要，是其基於個人生涯規劃所做之選擇，而為其選擇職業之自由，應受憲法所保障。系爭規定卻以停止月退休金領取為手段，限制其等於私立學校服務之自由，顯屬侵害其受憲法保障之工作權，而應受比例原則之檢驗。

二、況退撫基金有相當比例為教職員在職時自行提撥而來，月退休金自為教職員退休後依法應得領取、國家依法應給付之內容，是為憲法財產權、服公職權利所保障之範圍，系爭規定卻選以「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」為要件，而侵害其等依法請領月退休金之權利，顯與憲法保障財產權、服公職權利之意旨有違：

(一) 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，亦為憲法服公職權利所衍生出之權利。

(二) 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。」即教職員的退休金於性質上屬於後付的薪資，且教職員之退撫制度，原係由政府負擔退撫經費之「恩給制」，惟至 85 年 2 月 1 日起，已改為由政府與教職員共同提撥費用建立退撫基金之「儲金制」，以支付改制後年資之退撫經費，教職員與政府每月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，退休教職員自可在條件成就之際（即符合請領月退休金資格），依法請領因其在職時繳付行為所應得的退休金。系爭規定卻以「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」為限制，剝奪其等自行提撥而依法取得之退休金請求權，顯屬侵害憲法保障之財產權、服公職權利。

(三) 再者，退休教職員再任私立學校職務所獲得之薪資，乃是退休教職員另基於與私立學校間之私法契約，對私立學校

另行取得之私法上請求權，與國家毫無關係，系爭規定卻以「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」作為停止其等請領月退休金之要件，一方面係對退休教職員退休金既得權之侵害，另一方面亦是對其另行付出勞力取得財產權之權利予以剝奪。

參、系爭規定侵害人民之工作權、財產權及服公職權利，卻無增進公共利益之正當目的，限制之手段亦無法達成其所稱之目的，違反比例原則甚明：

一、首先，系爭規定之立法說明僅列：「一、明定支領或兼領月退休金之教職員應停止領受月退休金之事由及權利恢復事項之規範。二、第一項規定支領或兼領月退休金之教職員因再任有給職務等應停止領受月退休金之事由。三、考量各級學校每年以八月一日為學年之始，翌年七月三十一日為學年之終，為免學校學年中人事更動影響學生受教權，爰於第二項明定本條例施行前已有前項第三款情形者，自本條例施行後之下個學年度起適用該款規定。四、第三項及第四項規定支領或兼領月退休金教職員再任第一項第二款所列機構之董（理）事長或執行長者，其任職年齡之限制。五、相關條文及立法體例…」全未說明以系爭規定限制教職員再任私立學校職務之理由，所列之相關條文及立法體例亦無如同系爭規定之限制，則立法目的為何已有疑問。

二、其次，若立法目的是立基於「避免重複享用國家資源」，則退撫條例第 77 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定：「退休教職員經

審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：一、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）、學校或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：（一）行政法人或公法人之職務。（二）由政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費，累計達財產總額百分之二十以上之財團法人之職務。（三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。（四）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務：1. 財團法人及其所屬團體或機構。2. 事業機構及其所屬團體或機構。」，以再任公部門、政府轉投資之公司或實質上由政府直接或間接掌控之財團法人或事業機構之職務者為規範對象，停止其等領受月退休金之權利，該兩款規範對象乃因該等團體或機構受政府實質掌控，因此其薪資形同自國庫支出，而有重複享用國家資源之可能，與上開立法目的尚屬相符。但系爭規定卻擴及於所有「私立學校職務」而停止退休教職員領受月退休金之權利，顯然欠缺限制之正當性，因為私立學校本屬私法性質之財團法人，退休教職員再任該私立學校職務，僅為其與私立學校間之私法契約，國家應無介入管制之餘地，其等薪資亦是由私立學校自行支付，並未自政府領取雙份薪資，若該私立學校並未符合退撫條例第 77 條第 1 項第 2 款第 2 目

規定：「由政府原始捐助(贈)或捐助(贈)經費，累積達財產總額百分之二十以上之財團法人」，則並無必要予以限制。況退休教職人員如果轉任至一般民營公司工作，國家即可不予干涉，而同為私領域之私立學校實與一般企業相同，國家卻能干預退休教職員至私立學校任職之自由，而以系爭規定將所有私立學校職務列入限制退休教職員再任之範圍，其正當性顯有疑問。

三、再者，我國教育體系向以公立學校教育為原則，公立學校具有相對於私立學校較優且穩定之教育資源，就大學之學術發展而言，公立大學之學術成就一般比私立大學為佳，優秀教師大部分亦爭相至公立大學服務，使私立大學之師資、教學研究品質難以向上提升。從而，私立大學為延攬優秀教師以充實其研究、師資團隊，得以發揮研究學術、培育人才、提升文化、服務社會及促進國家發展之大學成立宗旨，而爭取退休之公立大學教師至私立大學任職，屬大學自治之範疇，也有益於學生受教權之保障。然系爭規定使退休教職員若於私立學校任職而薪資高於基本工資時，將無法繼續領取月退休金，此關乎有相當學識能力之優秀人才於退休後是否願意進入私立學校傳道授業之意願，進而干涉私立學校對其教職員之選任。參照釋字第 450 號、第 563 號、第 626 號、第 684 號解釋，確認學術自由的保障內涵，包括組織自主及人事自治，大學之人事自治對學術自由的保障具有特別的價值，人事自治始能杜絕主管機關將其干預擴展至大學教職員的遴選、

決策，避免學術活動被國家動輒以立法的方式予以干涉，而無法實現創發知識、作育英才之大學宗旨，此為憲法保障學術自由之本旨。倘若私立學校因此無法延攬優秀人才，不僅侵害大學之人事自治，且有害於私立學校之整體發展，並同時對學生之受教權、學習權產生負面影響，可見系爭規定不僅不具備增進公益之目的，反而對公益有重大之危害，即與比例原則有違。

四、另一方面，有論者主張系爭規定之目的在於防止退休教師再任而損及年輕教師之工作機會。惟查，此次退撫條例之立法，延後支領月退休金之退休年齡及減少退休給付，使大部分公立學校教職員選擇任職至屆齡退休（即 65 歲），專科以上學校校長、教授及副教授更可依照退撫條例第 20 條第 3 項規定延長服務至七十歲再退休。則年輕教師無法取得職缺與現任教師因新法而選擇延退具有密切關聯，即是本次立法產生之不利後果，反而與退休教職員再任私立學校職務之關係薄弱。且私立大學是否釋出工作機會在於民事契約自由及大學自治，私立學校基於其經營需求、大學自治，必以適才適所為原則，縱退休教師因系爭規定而減少再任意願，私立學校也不必然會選擇年輕教師，則豈可認為再任定會剝奪年輕教師之求職機會？可見以系爭規定為手段，並無法達成「增進年輕教師之求職機會」之目的，不具備有效性及必要性，而與比例原則有違。

肆、系爭規定與陸海空軍軍官士官服役條例中類似規定具有再任

學校、再任職務及再任薪酬限制之差別待遇；且僅以領取月退休金者為規範對象，又不具備增進公益之正當目的（同前所述），而違反平等原則：

一、區分教職人員與軍職人員而為再任學校、再任職務及再任薪酬之差別待遇：

（一）按陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款規定：

「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。」，前開條文與系爭規定相似，均是為降低退休軍公教再任意願所為之規定。惟前開條文僅以就任或再任「私立大學之專任教師」職務為限，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」才為停止支領月退休金之規範對象，參照現行公務人員給與簡明表（附件 5），委任第一職等本俸最高俸額為新臺幣（下同）19,005 元，專業加給為 18,250 元，合計為 37,255 元。系爭規定卻係規定「私立學校職務」且「每月支領薪酬總額超過法定基本工資」，即退休教職員「再任任何私立學校」之「任何職務」，且薪資只要超過 23,100 元（法定基本工資）即屬規範對象。

（二）承上可知，退休軍職人員僅限再任私立大學，排除其再任私立專科院校、中小學等之限制，亦排除再任私立大學其他職務者，且領取之薪資須超過 37,255 元始會停止月退休金發放。而退休教職人員卻是限制再任私立學校任何職務，

且薪資僅超過 23,100 元即遭停止發放退休金，使退休教職員比起退休軍職人員，其等領取月退休金之權利更易遭限制與剝奪，形成退休軍職人員與退休教職員於再任學校、再任職務及再任薪酬限制之差別待遇。

二、系爭規定僅以支領「月退休金者」為規範對象，而為「支領月退休金者」與「一次退休金者」之差別待遇：

查系爭規定之規範對象為支領或兼領「月退休金」之退休教職員。對於領取「一次退休金者」則無相關限制。惟領取退休金之方式本為退休教職員得自由選擇之權利，無論選擇領取月退休金或一次退休金，均為退休教職員依法領取退休金之權利，僅因其等對未來生涯規劃有不同之考量，所為之不同選擇，何以系爭規定能以支領退休金之方式，而為限制再任、停止退休金發放之差別待遇？又系爭規定所形成之差別待遇並無增進公共利益之正當目的如前所述，因此此處之差別待遇即與平等原則有違。

伍、未按憲法第 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，而系爭規定不具增進公共利益的正當目的，亦不符合比例原則、平等原則，自不得以此侵害退休教職員之職業自由及請領退休金之權利，而違反憲法保障工作權、財產權及服公職權之意旨。

陸、名不正言不順

本次修(立)法在執政黨恣意誤用「年金改革」之名稱下，使

合法領取退休金之退休軍公教遭污名化，其等與政府一同走過貧困年代，官民協力創造經濟起飛的奇蹟，再平穩邁入民主自由的年代，退休金為其等奉獻、服務國家數十年所換來的退休生活之保障，其等數十年間奉公守法、盡忠職守，卻於臨老受此羞辱，情何以堪？孔子有言：「名不正，則言不順；言不順則事不成」，政府進行改革必須先有一個正當合理的名義和理由，若名義不正當，就無法自圓其說、說服大眾，進而不利改革之進行，此次政府以「年金改革」為名義，顯屬不正當，並侵害退休軍公教之尊嚴、造成社會對立，希冀 大
院大法官藉由此次釋憲的機會，澄清此非「年金改革」，而是「退休金改革」，以還退休軍公教人員尊嚴，使在職公教人員不需擔心臨老退休時遭社會大眾譏笑，而得戮力從公，各司其職，各安其位！

關係文件之名稱及件數（均為影本）

附件五： 現行公務人員給與簡明表

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 2 7 日