

釋憲聲請補充理由（二）書

107 年度
憲一字第 2 號

-13

案 號：司法院 107 年度憲一字第 2 號

聲 請 人：立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人

代 理 人：朱敏賢律師

為新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）關於退休金計算之修訂規定、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、退休金制度定期檢討機制、退休給付債權永成不確定狀態等，嚴重抵觸憲法第 18 條公務人員制度性保障（含憲法課予國家對公務人員之贍養義務）、憲法第 165 條教育工作者特別保障規定、憲法第 7 條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第 23 條比例原則、公益原則，及侵害退休公立學校教師於憲法第 15 條所保障之財產權、工作權、生存權、憲法第 18 條服公職權，且其再任禁止規定，更構成對退休公教人員憲法保障之財產權、工作權、生存權極大侵害，並破壞大學自治，就此違憲疑義，聲請解釋憲法，前已提出補充理由書，茲再補充聲請理由（二）書事：

壹、有關新修訂軍公教退撫制度，監察院業作成 2 份調查報告認定違憲¹；而 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，併就系爭條例體系違憲之規定均宣告其違憲，始符國家法制之整體法律秩序。

¹ 聲證 1：監察院 107 年 7 月 12 日審議、108 年 4 月 2 日公布「仇桂美委員、劉德勳委員、包宗和委員調查：據訴，公教人員年金改革相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關公教人員之權益有無被公平合理之對待等，均有詳加釐清並深入調查之必要案調查報告。(107 教調 0025)」(監察院全球資訊網：<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=.%2Fdi%2FRSS%2Fdetail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6260>)；108 年 5 月 23 日審議、108 年 5 月 28 日公布「仇桂美委員、劉德勳委員、包宗和委員調查：據訴，軍人年金修法相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關軍人之權益有無被公平合理之對待等情案調查報告。(108 國調 0014)」(監察院全球資訊網：<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=.%2Fdi%2FRSS%2Fdetail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6588>)。



大法官書記處

貳、就 大院民國 108 年 6 月 25 日言詞辯論題綱之說明：

一、系爭條例第 4 條名詞定義、第 19 條自願退休資格、第 36 條系爭條例施行後就退休所得中優惠存款之計息規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害受規範對象之財產權？

(一) 法國總統馬克洪如是說：「新退休法案不追溯既往，因為那代表國家對過去的承諾！」²。

(二) 行政院人事行政局 94 年 5 月提出之「新政府執政以來（89 年迄今）對公務人員權利福利維護之重要措施說帖」第 14 頁如此宣示：「六、維護退休與保險權益 維持退休金優惠存款 18% 之制度 基於以下原因仍予維持：

為維持政府誠信及信賴保護原則。

符合司法院大法官會議釋字第 280 號解釋，政府應保障公務人員退休後生活之意旨。

保障早期擇領一次退休金而金額有限人員之生活。

早期公務人員薪資普遍較民間同層級企業員工薪資為低，如調降優惠存款利率，影響衡平，亦影響現職公教人員之工作士氣。

基於軍、公、教人員權益衡平之考量，軍人及教育人員優惠存款仍予維持。」³。

(三) 系爭條例第 4 條名詞定義、第 19 條自願退休資格、第 36 條系爭條例施行後就退休所得中優惠存款之計息規定，爰不贅載，但僅由上開規定與系爭條例各相關規定共同構成之公立學校教職員退休新制，顯然不僅侵奪退休軍公教人員可領得已確定應由國家給付之「續付薪資」既得財產權，同時亦侵害人民之生存權，新制不僅違反溯及既往禁止原則外，亦違反信賴保護原則、平等原則、比例原則，更澈底破壞公務員之制度性保障，是屬違憲，並非祇係違反法律溯及既往原則及侵害公立學校退休教師之財產權而已，就此除請 大院參見代理人朱敏賢律師聲請釋憲補充理由書外，茲謹就 大院言詞辯論題綱所示之違憲事項補充說明如后。

(四) 行政院代表林萬億委員所稱新制係引用經濟合作暨發展組織（OECD）資料云云，但顯然有不實及嚴重錯誤。蓋 OECD 之統計資料，於年金總覽之前言（Foreword This sixth edition of

² https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1291531947591147&id=3224475078329348_rdr。

³ 聲證 2：行政院人事行政局 94 年 5 月「新政府執政以來（89 年迄今）對公務人員權利福利維護之重要措施說帖」；www2.kuas.edu.tw/gov/personnal/news/0940062136.ppt。

pensions at a Glance provides a range of indicators for comparing pension policies and their outcomes between OECD countries. The indicators are also, where possible, provided for the other major economies that are members of the G20. Four special chapters (Chapters 1 to 4) provide deeper analysis of recent pension reforms, the role of **first-tier pensions**, the impact of short and interrupted careers and the sensitivity of future replacement rates to parametric changes.) 及摘要 (Executive summary This edition of Pensions at a Glance reviews and analyses the pension measures enacted or legislated in OECD countries between September 2013 and September 2015. It provides an in-depth review of the **first layer of protection of the elderly, first-tier pensions**, across countries and assesses the impact of short careers on pension entitlements.)⁴均清楚說明，係指各會員國第一層老年保障之年金 (the first-tier pensions)，且於 36 國中僅包括 15 個會員國「強制性公共年金 (mandatory public pensions)」之平均所得，其替代率為 60%。所謂第一層強制性公共年金，係指各該國之強制性「社會保險老年年金給付」，但由 OECD 年金總覽之前言及摘要，即知該統計資料並不包括第二層老年保障的職業退休金，蓋各國各行各業之職工退休制度多如牛毛，OECD 並無蒐集、統計及比較。再者，國際勞工組織 ILO 1967 年第 128 號公約即「失能、老年及遺屬給付公約 Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention」第 18 條規定之老年定期給付標準 45%；同年該組織第 131 號建議書建議老年定期給付標準為 55%，亦非將第一層與第二層相加合計之統計數字。據此，足徵行政院提出之相關資料，與各國之真正退休金制度不符，此節望請大法官詳研。反之，系爭條例第 4 條第 4 款規定以第一層保障之「公保養老給付優存利息」與第二層保障之「月退休金」合計為退休所得，以致造成金額暴增，而作為其對外宣稱之退休公教人員所得替代率甚高，並虛增退休公教人員之所謂所得替代率，繼而以系爭條例第 37 條規定溯及適用於新法施行前已退休人員，將其退休所得替代率向下逐年減至 60%，顯然係以錯誤之參考資料誤導立法及混淆社會視聽。

⁴ 聲證 3：https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en。

(五) 系爭規定違憲侵害退休公立學校教師既得財產權：

1. 姑不論系爭條例或其修正前之學校教職員退休條例，於公立學校教師屆齡退休或自願退休，其均係符於法定要件，是其取得之法定退休金，並經主管機關核定其退休給付標準，是其退休金之財產權即已確定，而為既得之財產權，基此，系爭條例於嗣後予以剝奪，自係違反法律之不溯及既往禁止原則。
2. 行政院代表林萬億委員於108年5月15日提出之行政院說明資料第3頁即自認：「我國的軍、公、教退休金制度……『作為確定給付的額度』」等語，又第9頁且陳述：「軍公教退休撫制度均採『確定給付制』」。而公務人員退休撫卹基金官方網站上對確定給付制之解說，直言「確定給付制(defined benefit plan; DB) 確定給付制係指雇主承諾員工於退休時，按約定退休辦法支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付之金額並無必然之關係，退休金數額之決定與薪資水準及服務年資有關，此種辦法對雇主而言，性質屬於長期給付承諾，且退休金之精算成本為估計值，較不確定，因此雇主易遭實質的財務風險。」⁵。因此，亦可證明公立學校退休教師於退休時，已取得國家長期給付承諾之應由國家支付之退休俸，至於退休基金與退休人員之退休給付金額無干。
3. 公教人員之退休制度原採行一次給付與月退休併行之制度⁶，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⁷。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軍公教人員退休，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⁸，增加人民權利行使之限制，違反法律保留原則⁹，從而，國家基於對公務人員之贍養義務，亦不得主張窮困抗辯。

⁵ 聲證4：<https://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1>。

⁶ 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。

⁷ 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>，最後瀏覽日：2018年12月3日。

⁸ 謝榮堂，社會法入門，元照，2001年9月，第153頁、第160頁。

⁹ 謝榮堂，社會法入門，元照，2001年9月，第159頁。

4. 軍公教人員退休制度中，國家為軍公教人員之雇主¹⁰，應無疑義。依學者所信，軍公教人員之退休金應視為公務員薪資之延續、續付¹¹、遞延、替代¹²，此由實務及學說對勞工退休金性質之討論可為借鑑¹³。參照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¹⁴。立法院第8屆第2會期由提案人立法委員李應元、田秋堇、陳亭妃、蘇震清、許智傑、黃偉哲、吳秉叡、劉櫟豪提案及連署人立法委員楊曜、邱志偉、何欣純、高志鵬、李俊邑、姚文智、陳歐珀、陳其邁、李昆澤、林淑芬、蕭美琴、薛凌、邱議瑩、鄭麗君、魏明谷、趙天麟、蔡煌瑯、劉建國、林佳龍、尤美女連署之立法院院總字第1121號委員提案第13926號「勞動基準法第28條條文修正草案」，就勞工之工資、資遣費及退休金等其提案說明明揭「資遣費及退休金是遞延給付的工資，這筆錢本來就是勞工的」等語¹⁵，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¹⁶；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。
5. 再者，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

¹⁰ 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87頁。

¹¹ 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。

¹² 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4頁。

¹³ 林明鏘教授引釋字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4頁。

¹⁴ 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。

¹⁵ 立法院民國101年10月3日第8屆第2會期地物會議議案關係文書總字第1121號委員提案第13926號。

¹⁶ 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。

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¹⁷；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。」¹⁸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」。此外，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。甚者，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。

¹⁷ 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。

¹⁸ 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摺節一部分逐漸累積，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。

6. 由上可見，有關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。
7. 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¹⁹。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²⁰，使軍公教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²¹，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。
8. 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²²。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²³。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²⁴。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²⁵。而誠如前述，原公務人員退休法第34條業明文規定：「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。（第1項）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

¹⁹ 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。

²⁰ 孫迺翔，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。

²¹ 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。

²² 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。

²³ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第44頁）。

²⁴ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第47頁）。

²⁵ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第55頁）。

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。(第2項)」又新修訂公務人員退休資遣撫卹法第89條亦仍規定：「依本法辦理自願退休或屆齡退休之人員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。(第1項)公務人員或其遺族依本法請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經審定機關審定生效後，不得請求變更。(第2項)」；新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第90條亦規定：「依本條例辦理自願退休或屆齡退休之教職員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。(第1項)教職員或其遺族依本條例請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經主管機關審定生效後，不得請求變更。(第2項)」；新修正陸海空軍軍官士官服役條例第36條第2項且規定：「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。」法國法亦為相同之規範，此觀諸法國公務員及軍人退休法典第55條亦規定：「除有計算錯誤得隨時調整，或於處分作成後一年內發現處分有違法之虞，得由相對人請求或行政主體重新檢核外，核定之退休金與殘障年金已取得最終確定之地位，不得再被重新調整或刪除。」²⁶。簡言之，就我國法制而言，銓敘部或其他主管機關於其審定函上核定退休軍公教人員之退休金請求權，包括核定其退休應給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限等均已一一敘明，因此，於核定處分生效時，退休金請求權即已發生，不須任何其他要件事實之合致才告確定²⁷。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，退休條件當然屬於軍公教人員之「核心且基本權益」，未經其「事前同意」，不得予以單方變更²⁸，況人民按對前揭法律明文之理解與論知，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，軍公教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

²⁶ 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11頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第49頁、第64頁至第65頁）。

²⁷ 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第23頁。

²⁸ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第64頁至第65頁）。

益之行政處分，豈能容許立法者以一紙新法即予以廢棄！²⁹。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³⁰，均為學理之適例。

9. 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³¹。此外，Illinois 州最高法院於 2016 年針對 Jones 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³²。另如 Allied Structural Steel Co. v. Spannaus 及 United States Trust Co. v. New Jersey 等案之美國聯邦最高法院見解亦同，均可資參照³³。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。

10. 而就優惠存款部分，行政院代表林萬億委員於 108 年 5 月 15 日提出之行政院說明資料第 5 頁另明確承認：「優惠存款政策

²⁹ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 65 頁）。

³⁰ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 65 頁至第 66 頁）。

³¹ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 83 頁至第 85 頁）。

³² 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 85 頁至第 87 頁）。

³³ 鍾騏，論比較法研究的議題設定—以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 102 頁至第 103 頁。

目的……『以利息取代月退休（伍）金』」等語，顯然系爭優惠存款本質上確實屬退休公教人員之退休金。

11. 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，並兼顧退休軍公教人員之實質權益，就不同待遇類型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。
12. 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軍公教人員，而在政府自己施政錯誤之故，然國家推諉其過，反轉向令退休軍公教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。
13. 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」為法定退休金，均非「以定期簽約方式辦理」，故二者性質不同³⁷，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），故而，該號解釋之射程自不包括新制之法制變動，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³⁸，因此，不因有釋字第 717 號解釋，即可完全肯認即將實

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 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 24 頁。

³⁸ 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。

施之新制合憲性！

14. 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³⁹，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。以新修訂之公立學校教職員退休資遣撫卹條例為例，該條例第 4 條第 5 款規定：「每月退休所得，依教職員支領退休金種類，定義如下：（一）於支領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）加計公務人員保險（以下簡稱公保）一次養老給付優惠存款利息（以下簡稱優存利息），或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金（以下簡稱社會保險年金）之合計金額。（二）於兼領月退休金人員，指每月按審定比率所領月退休金（含月補償金），加計一次退休金及公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。（三）於支領一次退休金人員，指每月所領一次退休金優存利息，加計公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。」其草案總說明該條說明謂：「第 1 項⁴⁰第 5 款明訂退休教職員每月退休所得內涵，應以每月所領退休金、優惠存款利息，以及於政府機關（構）、公營事業機構參加各項社會保險所支領之保險年金為計列範圍；其中月退休金應包含依原退休條例第 21 條之 1 第 5 項規定所支領之月補償金。」，足見優惠存款利息收入業因該條例之最新法制化過程，而受列入退休軍公教人員之「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，大法官應予以補充解釋或變更解釋。

（六）系爭規定當然違反溯及既往禁止原則：

1. 按美國憲法第 9 條第 3 項規定：「不得通過公民權利剝奪法案或追溯既往之法律」；又其第 10 條第 1 項另規定：「州不得制定溯及既往之法律」，乃不溯及既往憲法規定之首例，且並無限縮其範圍⁴¹。次按，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

³⁹ 陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 203 頁。

⁴⁰ 該條僅項，並無他項規定，故實無「第一項」可言。

⁴¹ 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線——真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 8 頁；鍾騏，論比較法研究的議題設定——以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，收錄同上揭書，第 99 頁。

民權益、維護信賴利益、維繫法律尊嚴及政府公信⁴²。「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⁴³。

2. 即使依總統府國家年金改革委員會官網所公布之「OECD 年金制度簡介(2015)」其稱摘譯自「Pensions at a Glance 2015 OECD and G20 indicators」，但該摘譯之 PPT 檔卻故意隱匿其中之關鍵說明「Almost no country resorted to direct nominal benefit cuts. When benefits were directly reduced, this only happened by switching to a narrower targeting, or by introducing adjustments in the initial pension benefit for new retirees. (幾乎並無任何國家採取直接刪減名目給付之作法；若有，亦僅係轉向較狹小之標的上，或者調整『新退休者』之年金給付)」⁴⁴。簡言之，縱按行政院所謂參考 OECD 之說詞，其亦隱匿 OECD 國家之真正法制。是以，僅據前述 OECD 之現況，即「幾乎並無任何國家採取直接刪減名目給付之作法；若有，亦僅係轉向較狹小之標的上，或者調整『新退休者』之年金給付」乙節而言，顯見 OECD 之絕大多數國家法制對「已退休者」係基於「法律不得溯及既往原則」而為，亦即不敢剝奪已退休者之財產權，是須繼續支付國家原承諾之退休金給付。
3. 依銓敘部委託國立政治大學王儷玲教授研究所撰「先進國家公務人員退撫制度之研究」⁴⁵，亦可知美國、英國、德國等現代民主法治國家亦無追減已退休者之退休金制度：

(1) 美國

- ① 1984 年之前受僱於聯邦政府之員工適用公職人員退休制度 (Civil Service Retirement System, 簡稱 CSRS)；

⁴² 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 75 頁。

⁴³ 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。

⁴⁴ 聲證 5：https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015-en.pdf?expires=1560596293&id=id&accname=guest&checksum=A87B3DE9DA1AE13BF4C97B5E85271B5E。

⁴⁵ 王儷玲，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」期末報告，98 年 12 月，<https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/551-1276/Documents/20102394634.pdf>

於 CSRS 制度下，服務任職年資越多，其退休給付將會獲得越多。而於 1987 年 1 月 1 日正式實施之聯邦受僱者退休制度 (Federal Employees Retirement System，簡稱 FERS)，適用於所有 1984 年起受僱於聯邦政府之員工，而 1984 年以前之公務人員則可以自行選擇加入新的 FERS 制度或保有原有的 CSRS 之資格⁴⁶。

- ② 由上可見，美國聯邦政府自 1987 年起開始實施新退休制度 (FERS)，但原來適用舊制度 (CSRS) 之公務人員可自由選擇。當然，對於已依舊制度退休之人員可繼續依舊制度按期領取退休金，而無受法律溯及既往之財產剝奪。

(2) 英國

- ① 英國公務人員退休金制度 PCSPS (Principal Civil Service Pension Scheme，DB 制)，在 2002 年 10 月及 2007 年 7 月各進行一次改革，其中傳統型計畫因 2002 年改革後新設優質計畫 (Premium，DB 制)，被稱作傳統型計畫，而符合該資格之新進成員各依其加入日期決定其退休計畫。在 2002 年 9 月 30 日前任職者屬於『傳統型計畫』，但現已不開放；而 2002 年 10 月 1 日後之新進人員則可選擇加入『優質計畫』或『合夥型計畫 Partnership pension account，DC 制』。而傳統型計劃的成員亦可在規定時間內選擇是否加入傳統型增值計劃 (Classic plus，DB 制)。因 2007 年 7 月 30 日改革將優質計劃予以關閉，故新進成員可選擇 Nuvos 計劃 (DB 制) 或合夥型計劃 (DC 制)。而 2002 年之改革，PCSPS 之既有員工可選擇加入優質計畫，或維持原來之傳統型計畫；員工亦可選擇傳統型增值計畫，兼納優質計畫及傳統型計畫之特點。⁴⁷

- ② 承上可見，英國公務人員退休制度之 2 次改革中，2002 年之改革主要係使公務人員可選擇其最適合之退休計畫，但新進人員應適用新法制度，僅有原適用舊制之人員包括已退休及現職人員，基於其對舊法制度之信賴，國家

⁴⁶ 王儷玲，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」期末報告，98 年 12 月，第 5 頁。

⁴⁷ 王儷玲，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」期末報告，98 年 12 月，第 27 頁至第 34 頁。

自應予以保護，故新法賦予選擇適用舊制度的權利。至於 2007 年之第二次改革，仍堅守國家對原適用舊法制度人員之承諾，與第一次改革之原則相同，依舊規定適用舊制度不變。簡言之，英國公務人員退休制度，不論是以何種緣由進行改革均秉持一個顛撲不破之法治國原則，亦即「僅向未來生效」，新法制度僅適用於立法後之新進人員，並非強迫原適用舊法制度之已退休與現職人員非適用不可，此乃法律禁止溯及既往與信賴保護原則之表現，秉此，方能實現民主法治國家應以誠信立國之基本信念。

(3) 德國

① 德國公務人員的退休金籌措及準備責任完全由國家負責；其運作模式係逐年編列預算，並以隨收隨附的稅收機制，為當年度退休的公務人員籌措退休給與。1992 年 1 月 1 日起生效之新規定，對原本存在之恩給條件並不受影響。對於在 2002 年 1 月 1 日前已符合法定退休年齡之公務員，恩給條件仍比照舊有規定；其他公務員則以 1991 年 12 月 31 日止已達到之退休金額度予以計算，仍維持不變，而自 1992 年起退休金的比例每年增加 1 個百分點。只要是對公務員較有利之情形下，即可引用新法為依據⁴⁸。

② 依上足知，德國公務員退休法制雖曾多次改革，但仍秉於信賴保護原則及法律不溯既往原則，公務員係適用有利之法律，就已符合舊法所定條件之公務員，新法之退休金計算方式若造成可得退休金額之減少，其差額則以過渡加給的方式給予補助，使其可得權利不致受損。

4. 縱就我國而言，其他退休金制度更不乏適用對象可適用舊法者或其有利法律，如原公務人員退休法第 19 條第 1 項即規定：「退撫新制實施前擇領或兼領月退休金人員，其所支月退休金及遺族一次撫慰金，均照退撫新制實施前原規定給與標準支給。」，乃完全適用舊法規定；又如勞工退休金條例第 8 條：「本條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於本條例施行後仍服務於同一事業單位者，得選擇繼續適用勞動基準法之退

⁴⁸ 王儷玲，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」期末報告，98 年 12 月，第 35 頁至第 44 頁。

退休金規定。但於離職後再受僱時，應適用本條例之退休金制度。(第1項)公營事業於本條例施行後移轉民營，公務員兼具勞工身分者繼續留用，得選擇適用勞動基準法之退休金規定或本條例之退休金制度。(第2項)」，係採得自由選擇制度。此外，更有進者，另有若新法較舊法不利者，主管機關尚應補足差額之立法例，如學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例第10條第4項規定：「教職員在本條例施行後年資所領取退休金、撫卹金及資遣給與，於扣除自繳儲金本金及孳息後，如有低於本條例施行前年資退休金、撫卹金及資遣給與核算標準，應由各該主管機關補足其差額。」乃令國家主管機關負補足差額之保障義務。

5. 我國學說上傳統雖有「真正溯及既往」、「不真正溯及既往」之類型化，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⁴⁹，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」⁵⁰。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⁵¹，陳新民大法官之論著早有指出其不當，即應受批評之處⁵²，故我國大法官解釋實不應墨守舊思維，而無實質正義之新思考。
6. 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⁵³。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

⁴⁹ 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。

⁵⁰ 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。

⁵¹ 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。

⁵² 陳新民，法治國家理念的靈魂——論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年8月，第58頁至第68頁。

⁵³ 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。」。

- 有「折衷溯及」及「最小程度之溯及」等更妥適之合憲途徑⁵⁴。
7. 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⁵⁵。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⁵⁶。
 8. 尤其，退休軍公教人員於主管機關核定退休時，已就其退休之所得替代率等相關退休金各種事項均予以審定，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，新制前已退休軍公教人員就其退休請求權之構成要件事實乃已完成，該請求權業已發生，是要為該退休軍公教人員之既得權，惟此次軍公教人員退休金新制，對法律（如原「學校教職員退休條例」）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⁵⁷。
 9. 以比較法觀之，美國軍人退休制度亦採不溯及既往原則，此有 Kristy N. Kamarck 2016 年所著作 "Military Retirement: Background and Recent Developments" 之論述可據⁵⁸，我國新制顯然背道而馳。

⁵⁴ 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。

⁵⁵ 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。

⁵⁶ 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。

⁵⁷ 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線——真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 23 頁；蔡維音，十八臥裁減之後？--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。

⁵⁸ 「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。

(七) 系爭規定當然違反憲法信賴保護原則：

1. 按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⁵⁹。又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⁶⁰，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⁶¹，則對其期待權及基本權之保障即應更加強化⁶²。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⁶³。
2. 軍公教人員因信賴公務體系制度而投入其職務之生涯選擇，自應認許其為信賴表現⁶⁴。誠如許宗力大法官於釋字第 574 號解釋協同意見書即闡述：「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敘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觀期待視之，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。」、「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，

⁵⁹ 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。

⁶⁰ 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 145 頁。

⁶¹ 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。

⁶² 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。

⁶³ 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。

⁶⁴ 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。

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」；又於釋字第 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。」⁶⁵亦可為證，其他退休軍公教人員不平之鳴，於各類媒體報導及抒發意見者，多如恆河之沙，則無待贅言。是以，退休軍公教人員之退休金，乃值得保護之信賴，當無任何疑義。

3. 系爭條例不僅貿然匆促施行，且驟降退休金之金額巨大，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。
4. 又系爭條例第 97 條明文規定：「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，五年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。」，如認其有絲毫合憲性，因其無任何檢討之下限禁止規定，則行政院仍猶得據此於不歸責自己責任之情形下，徒依此所謂滾動式檢討之規定，再恣意削減退休人員之權益，而廢續剝奪退休人員之退休金及破壞憲法上公務員制度性保障。

（八）系爭規定當然違反憲法平等原則：

1. 前揭系爭規定合與系爭條例第 15 條第 1 項至第 3 項所規定：

⁶⁵ 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>。

「本條例施行前退休生效教職員，於退撫新制實施前、後均有任職年資者，應前後合併計算。其中屬於退撫新制實施前之任職年資，最高採計 30 年；退撫新制實施後之任職年資可連同併計；最高採計 35 年。(第 1 項) 本條例施行前退休生效之教師及校長服務滿 35 年，並有擔任教職 30 年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或校長 5 年以上，成績優異者，其在退撫新制實施前之任職年資及退撫新制實施前、後連同併計之任職年資，最高採計 40 年。(第 2 項) 本條例施行後退休生效教職員，其退撫新制實施前之任職年資最高仍採計 30 年。退撫新制實施前、後之任職年資可連同併計；擇領月退休金者，最高採計 40 年；擇領一次退休金者，最高採計 42 年。任職年資併計後逾本項所定年資採計上限者，其退撫新制實施前、後年資之採計，由當事人自行取捨。(第 3 項)」，則新制對於系爭條例公布前退休者，於退撫新制實施前、後均有任職年資者，應前後合併計算，但最高僅採計 35 年，而於新法公布施行後退休之公務人員，其退撫新制實施前、後之任職年資合併計算，但擇領月退休金者，最高採計 40 年，擇領一次退休金者，最高採計 42 年。

2. 比較以觀，顯然可知依舊法退休人員最高只能採計 35 年，但依新法退休人員最高卻可採計 40 年，比依舊法退休人員多 5 年，從而，新法用以計算退休金之任職年資，對於依舊法退休人員故意與依新法退休人員為不利之差別待遇。

二、依系爭條例第 37 條、第 38 條有關係爭條例施行前（後）退休者，每月退休所得，不得超過各年度退休所得替代率上限；於系爭條例施行後之月退休所得不得逾越第 37 條附表三依服務年資核定之所得替代率上限計算金額規定，是否違反法律不溯及既往原則？信賴保護原則？比例原則？

- (一) 系爭條例第 28 條、第 29 條分別規定退撫新制實施前（舊制）、實施後（新制）任職年資給與之退休金計算標準（給付率），而系爭條例第 37 條、第 38 條則規定系爭條例公布施行前後退休生肖者之每月退休所得替代率（附表三）之上限計算。而有關新制所得替代率之立法理由，係扭曲 OECD 相關資料乙節，已如前述，茲不贅述。

(二) 系爭條例第 37 條、第 38 條當然違反溯及既往禁止原則、信賴保護原則及比例原則：

1. 該所得替代率上限，並未扣除公教人員自行提繳之退撫費用，超過上限遭扣除之款項顯然遭溯及侵害退休財產權，而違反溯及既往禁止之原則。此外，其違反信賴保護原則，同上所述。
2. 而自比較法制予以觀察，105 年 8 月 18 日「總統府國家年金改革委員會」第 9 次委員會議中，司法院提出之「法官退養金制度」報告曾指出：「英美對法官退休之給養，退休金之所得替代率幾達 100%」等語⁶⁶；而就軍人退休制度而言，美軍退休之所得替代率，最高尚可達 102%⁶⁷，我國新制將退休公教人員所得替代率設定 75%為上限，根本不具真正之合理性基礎。
3. 況諸多退休公教人員係配合政府政策而於服役年滿 25 年、50 歲至 55 歲即退休者，其按此情形之所得替代率將不及在職資之 50%，此與其服公職時及退休時所信賴之國家退休金給付相差極遠，此顯然違反退休公教人員對於國家公務員制度保障之信賴。
4. 而查，於勞工退休制度則並無所得替代率上限規定，國家僅對退休軍公教人員課予所得替代率上限之不利益，乃以職業別作成不平等之待遇，是已違反平等原則。
5. 又系爭條例未考量公教退休人員中，有因前述退休金給付率之計算標準差異，而致服務年資越久，反而退休給付較低之情形。以服役年資 32 年及 29 年者為例，服務年資短但其新制年資較多，於新制實施後之第 3 年至第 8 年，服務年資短者之退休金反而比服務年資長者多，此無異係國家懲罰對國家貢獻較久者，此不僅違反違反溯及既往禁止原則、信賴保護原則、比例原則，亦嚴重悖反於平等原則！

(三) 又公教人員退休新制以退撫金（第二層職業退休金）加上公保優存合計計入所得替代率之計算，除對已退休之公教人員為財產權之侵奪外，對現職或未來新進人員之公教人員亦不合理，蓋其退撫金加公保年金合計後亦受限僅能領取上限，則其於任職時每月

⁶⁶ 總統府國家年金改革委員會，第 1 次至第 10 次委員會議資料彙編，2016 年 9 月（無編頁），105 年 8 月 18 日「總統府國家年金改革委員會」第 9 次委員會議附件司法院「法官退養金制度」第 6 頁。

⁶⁷ 美國 Military Compensation 網站：<https://militarypay.defense.gov/Pay/Retirement>，最後瀏覽日期：2018 年 12 月 4 日。

所繳納之公保款項於退休時顯然無法完全領得，亦即其繳付之保險無法領回，則該等款項無異白繳而遭國家沒入。

(四) 進且，雖然新制係以 11 年之時間⁶⁸之將退休公立學校教師所得替代率上限完成調降至 60%，但第 1 年立即由 95%驟降至 75%，降幅為 20%，而於後 10 年，調降其餘之 15%，相較以觀，顯然為嚴重之不合理反差，不合比例原則⁶⁹，不祇無法發生「調和」及「補救」法律變動受不利影響者之權利保障效果；反而，印證其法律變動之「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⁷⁰。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⁷¹，而不具憲法之正當性。

(五) 其次，依系爭條例第 37 條規定，凡依舊法退休支領月退休所得之人員，須依新法所定不利之退休所得標準重新計算，但用以計算退休所得之任職年資，卻不得依新法所定有利之標準，割裂適用，此與凡依新法退休人員計算退休所得，一律按新法所定任職年資及退休所得標準之規定不同，足以顯示同屬退休人員不同之差別待遇。

(六) 另以，系爭條例第 37 條第 1 項規定：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。」從而，可知此規定所大幅刪減退休金之對象僅限依舊法退休並擇領月退休金之人員，而擇領一次退休金之人員卻不必適用，故其退休金並未減少。準此，該規定業造成相同符合舊法退休構成要件，並已發生相同領取退休金法律效果的退休人員，僅因選擇領取一次或按月退休金之不同，在應否適用退撫新法的規定上有所不同，此即差別待遇，致生損害於擇領月退休人員受憲法第 15 條保障之既得權利，故洵已牴觸憲法第 7 條之平

⁶⁸ 第 1 年係以 2018 年 7 月 1 日起至 2019 年 12 月 31 日止，此種期間之立法規定，實為國內法之首例。

⁶⁹ 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 22 頁。

⁷⁰ 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。

⁷¹ 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。

等原則。

三、系爭條例第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規定，是否違反信賴保護原則？比例原則？

- (一) 系爭條例第 39 條第 1 項：「退休教職員每月退休所得依第 36 條規定調降優存利息後，仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：一、每月所領公保一次養老給付或一次退休金優存利息。二、退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含月補償金）。三、退撫新制實施後年資所計得之月退休金。」
- (二) 如上所述，系爭優惠存款利息、月退休金均為退休公教人員之退休金，為退休公教人員既得之財產權，不容法律溯及既往侵奪。而該財產權之保障，亦受憲法信賴保護原則之保障，其理由復同前所析。
- (三) 承上，因退休公教人員之退休金為不可剝奪之既得財產權，是即無人民權利受有限制之比例原則討論之必要。尤其新制所稱之修法目的並非真實存在，亦無法由其剝奪人民既得財產權之手段達成其假設之目的，蓋：
1. 本件代理人朱敏賢律師於釋憲補充理由書所揭露考試院、銓敘部自認之退撫基金重大缺失，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自己之因素，其情形如下（附表一），但行政院於前揭釋憲說明會中，仍無法提出其已經改善完畢之證據，是以，何可將此國家之違失，推由退休公教人員承擔其不利後果！

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	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/P

		五、委託經營績效未若預期，宜儘速謀妥改善之道	ages/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、提供借券放空之持股，未實現損失遠大於借券收入	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	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

		劃，以減少國庫負擔	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 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	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
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	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

		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	金)101年度決算評估報告」 日期：103年2月 資料類別：<u>決算案評估</u> 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，	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/P

		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	ages/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 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	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
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	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：沈寧衡 編號：104218 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10152

		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	
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	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

		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	
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	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/P

	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 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	ages/List.aspx?nodeid=7063
--	---	-----------------------------------

		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	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

		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	
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	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

		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	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	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	考試院「主管98年度單位預算評估報告」 日期：97年10月

		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	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：預算案評估 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 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，	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

		卻未於預算書中列表說明，與預算法規定未合	
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	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

		分揭露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、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	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	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

		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	
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，實際運用孳息低於法定收益數，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，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	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
-----	--------	---	--

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	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
-----	--------	--	---

		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	
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：<u>決算案評 估</u> 編號：98117 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/P ages/List.aspx?nodeid=8 050
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	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/P

		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	ages/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	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

		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，預算編列有欠覈實，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	
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	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

		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	
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，俾維基金參受人權益 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：<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

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：預算案評估 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 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	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
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	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

		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	
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	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

		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	
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	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

		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	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	考試院「主管非營業基金(公務人員退休撫卹

		益，並據以計算應收國庫補貼款，恐與母法有悖，宜循法程序辦理	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.	未能保障基金參與人權益	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.	未能保障基金參與人權益	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： <u>預算案評估</u> 編號：98271 網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8207
62.	未能保障基金參與人權益	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： <u>預算案評估</u> 編號：100294

			網址：立法院 https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9021
63.	未能保障基金參與人權益	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.	未能保障基金參與人權益	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，俾維基金參加人權益	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

2. 就前述政府管理退撫基金之重大瑕疵，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」⁷²；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⁷³，但迄今並無任何改善。

⁷² 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。

⁷³ 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

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，其晦暗不明、資訊之不透明，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！

3. 茲由 105 年 10 月 27 日「總統府國家年金改革委員會」第 18 次委員會議時，依公務人員退休撫卹基金管理委員會「退撫基金經營現況」中「退撫基金歷年收益分析表」之統計，89 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-171.83 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-8.70%，91 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-44.26 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-2.53%，97 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-860.87 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-22.33%，100 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-284.51 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-5.98%，104 年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為-108.77 億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為-1.94%⁷⁴，顯見真正虧空軍公教退撫基金者為政府，而非已退休之軍公教人員。而類此情形，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 102 年糾正案更曾指出退撫基金僅 101 年委託代操即造成近百億損失⁷⁵，就此損失，政府何以不予以追償，以填補退撫基金之

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……」。

⁷⁴ 總統府國家年金改革委員會，第 11 次至第 20 次委員會議資料彙編，2016 年 12 月（無編頁），105 年 10 月 27 日「總統府國家年金改革委員會」第 18 次委員會議附件公務人員退休撫卹基金管理委員會「退撫基金經營現況」第 16 頁。

⁷⁵ 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

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！

4. 尤其近日立法委員另揭露，單以軍公教退休金新制後之 107 年 10 月份 1 個月而言，退撫基金投資股市又再虧損 1,228 億元，顯然，軍公教退撫基金並非遭退休軍公教人員領垮，而係政府操作不當而遭「虧垮」⁷⁶。基此，復可證明造成軍公教退撫基金產生黑洞之真正原因，並非領多支少之問題，其核心之過咎係政府任由其資金操作者慘賠所致，此非可歸責於退休軍公教人員之因素，政府不僅不加檢討、改進、防免，反而以剝奪退退休軍公教人員退休金之手段以規避國家責任，手段與目的間更欠缺正當聯結，而屬違憲！
5. 退休公教人員之退休金請求權係存在於退休公教人員與「國家」之間，而非存在與「退撫基金」之間，故而，國家不得以退撫基金之損失作為其窮困之抗辯，蓋由反面觀之，若此損失應由退休公教人員負擔，則何以退撫基金獲益時，退休公教人員不能獲取等比例之分紅？
6. 第查，我國國家財政從無破產疑慮，亦可由目前政府尚大舉編列暨陸續執行 8 年 8 百億前瞻基礎建設預算，如已發生排擠其他給付行政預算，何以國家尚能編列一般給付行政預算，甚且可增列前述跨 8 年之長期預算投資！憑此，足見國家並無任何破產問題，而在國家無破產之前提下，政府祇要依法行政，撥補預算，按其最終支付之保證責任，軍公教退撫基金焉有破產之可能？
7. 尤其依學者之分析，本次政府對軍公教退休金制度之改革，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

操所創造之收益不如自行運用……」；
<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=/di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=3785>。

* 民眾日報 2019 年 2 月 13 日報導，標題：吳敦義：請國民黨執政縣市政府法制局宣示支持年改釋憲 國民黨中常會今無異議通過沈智慧提案；網址：
<https://tw.news.yahoo.com/%E5%90%B3%E6%95%A6%E7%BE%A9-%E8%AB%8B%E5%9C%8B%E6%B0%91%E9%BB%A8%E5%9F%B7%E6%94%BF%E7%B8%A3%E5%B8%82%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%B3%95%E5%88%B6%E5%B1%80%E5%AE%A3%E7%A4%BA%E6%94%AF%E6%8C%81%E5%B9%B4%E6%94%B9%E9%87%8B%E6%86%B2-%E5%9C%8B%E6%B0%91%E9%BB%A8%E4%B8%AD%E5%B8%B8%E6%9C%83%E4%BB%8A%E7%84%A1%E7%95%B0%E8%AD%B0%E9%80%9A%E9%81%8E%E6%B2%88%E6%99%BA%E6%85%A7%E4%B8%8A%E6%A1%88-135630992.html>。

抗辯之點綴說詞爾爾，不值一哂⁷⁷！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⁷⁸？尤其，如后所述，無論按照本次修法前後，政府均須對軍公教退撫基金負最終保證責任，則軍公教之退撫基金自無發生破產之可能，除非我國政府已不存在！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%⁷⁹，我國並無官方之正式統計資料可供準確參考⁸⁰，然如依財政部 101 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，100 年為 8.6%、101 年為 11.3%⁸¹，但自 91 年至 99 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 106 年度總預算僅編列 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 105 年度之 1,472 億元支出，足足減少約 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。

8. 而政府所執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，學者已指明，基金之開源節流，及操作基金之有效獲利，方為其維繫不墜之關鍵⁸²。甚

⁷⁷ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 64 頁）。

⁷⁸ 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。

⁷⁹ 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。

⁸⁰ 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=DF60FEC0EB710CB7&s=D862A99E08414877>。

⁸¹ 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。

⁸² 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。

且，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」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⁸³。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⁸⁴，國家所應採取者，應為赤字預算或開源節流，非得以免窮困抗辯為由逸脫其國家責任⁸⁵。

9. 另從實然面以論，總統府國家年金改革委員會中，行政院主計總處代表委員吳美鳳於 105 年 7 月 7 日第 3 次會議中，即有說明我國財政並無破產問題⁸⁶；其次，前考試院副院長高永光因年金改革政策而辭職時，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⁸⁷，亦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。

10. 此外，公教人員退撫基金根本不可能自給自足⁸⁸，及基於國家對公務員贍養原則，公教人員之退休撫卹保障亦不應由公教人員完全自負其責，此觀諸原學校教職員退休條例第 8 條第 3 項規定：「第 1 項共同撥繳費用，按教職員本薪加 1 倍百分之 8 至百分之 12 之費率，政府撥繳百分之 65，教職員繳付百分之 35。撥繳滿 35 年後免再撥繳。」⁸⁹，及新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 2 項規定：「前項退撫基金費

⁸³ 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（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 62 頁）。

⁸⁴ 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。

⁸⁵ 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。

⁸⁶ 總統府國家年金改革委員會官方網站資料，網址：

<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A>。

⁸⁷ 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>。

⁸⁸ 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。

⁸⁹ 原「公務人員退休法」第 14 條第 4 項規定：「第二項共同撥繳費用，按公務人員本（年功）俸加一倍百分之十二至百分之十五之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員繳付百分之三十五。撥繳滿四十年後免再撥繳。」

用按教職員本（年功）薪額加 1 倍百分之 12 至百分之 18 之提撥費率，按月由政府撥繳百分之 65，教職員繳付百分之 35。」中，均明文政府應撥繳法定比例乙節，亦足為證。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，故倘有任何造成退撫基金空虛之因，亦屬國家之過咎，而不可歸責於退休之公務人員，尤其嚴重者，係該附表所示之政府嚴重缺失迄今無任何改善之實況或實效。質言之，國家自己已嚴重違法，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⁹⁰。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」⁹¹。

11. 公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及公務人員退休撫卹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。且公務人員退休撫卹基金管理條例第 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。」公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 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

⁹⁰ 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。

⁹¹ 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。

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，依公務人員退休撫卹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。

12. 再者，維持原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⁹²，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⁹³，因此，代間契約並非是

⁹² 郭明政，社會安全制度與社會法，自版，1997 年 11 月，第 199 頁。

⁹³ 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。

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⁹⁴。

13. 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」⁹⁵。相較之下，我國此次軍公教人員退休金新制不僅侵害軍公教人員財產權，且動搖我國文官體制，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。同此之論，德國聯邦憲法法院第二庭於 1997 年 12 月 3 日公布之所得稅法修正條文違憲案中，即指出：「依基本之法治國原則，立法者對於過去繫屬行為嗣後改變之，而造成不利之法律後果時，需有『特別』之合理化理由」⁹⁶，乃互相輝映之說。

14. 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軍公教人員退休給付一途，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

⁹⁴ 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。

⁹⁵ 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。

⁹⁶ 陳新民，法治國家理念的靈魂——論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 67 頁至第 68 頁。

增，應為不爭之理。倘國家具有作為之積極性，則國家對於軍公教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，國家徒將困境轉嫁於退休人員，並非公平。

15. 更應指出者，係 105 年 9 月 29 日「總統府國家年金改革委員會」第 14 次委員會議中，行政院年金改革辦公室提出之「財源——我國現行制度&國際比較」報告就「政府法定責任」乙節，特別指出軍公教退休退撫制度之政府法定責任為：「1.由政府負最後支付保證責任。2.當退撫金 3 年實際平均運用收益低於台灣銀行 2 年期定期存款利率計算之收益，由國庫補足其差額」等語⁹⁷。按國家應採取對人民基本權保護之必要措施，此即德國聯邦憲法法院所揭示之「必要、有效之保護 (notwendiger, als solcher wirksamer Schutz)」⁹⁸。就軍公教退休金制度之政府最終支付保證責任規定而言，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」規定。又原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。」。以新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例修法時之草案第 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經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。」該條例於立法通過時則移列第 8 條第 1 項並修改為：「第 6 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

⁹⁷ 總統府國家年金改革委員會，第 11 次至第 20 次委員會議資料彙編，2016 年 12 月（無編頁），105 年 9 月 29 日「總統府國家年金改革委員會」第 14 次委員會議附件行政院年金改革辦公室提出之「財源——我國現行制度&國際比較」報告第 12 頁。

⁹⁸ 李建良，基本權力與國家保護義務，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 354 頁至第 355 頁。

法理由謂：「另考量原退休條例第8條第1項及原撫卹條例第16條第2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」。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。惟此所謂「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退休軍公教人員退休金之義務。考其法理基礎，茲如前揭所述，於憲法所保障之軍公教人員制度保障下，國家對退休軍公教人員有贍養義務，故即使法無明文，基於憲法之誠命，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。行政院代表林萬億委員於107年12月4日下午憲法法庭中陳稱，系爭法律中之「政府負最後支付保證責任」規定，僅於國家遭遇緊急危難時，方有適用云云，顯然與法之體系解釋、客觀解釋、主觀解釋均有不合。蓋於國家遭遇緊急危難，憲法第43條規定：「國家遇有天然災害、瘟疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後1個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」，又憲法增修條文第9條第3項則規定：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第43條之限制。但須於發布命令後10日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」，吾人均知，此為總統因應國家緊急危難或應付財政經濟重大變故之緊急命令權，是為非常時期法制；反之，系爭條例乃平時法，故前揭「政府負最後支付保證責任」規定，要與國家遭遇緊急危難或應付財政經濟重大變故等緊急狀態之非常時期法制無關，故而，堪以證明行政

院代表林萬億委員於前述憲法法庭之陳述，顯然係扭曲法制、法理及法律適用之詞，殊無值採，而就其陳詞，適可證明政府已意圖根本性地脫免其最後支付保證責任，則前揭規定當如空中樓閣，徒有規定之虛表。

16. 依法，政府既然對於退休軍公教人員退休金負最後支付保證責任，則退撫基金豈有破產問題！此復可由行政院長蘇貞昌於108年1月26日就勞保基金可能於115年破產乙事，業對外表示政府「絕對」依法「負起最終支付保證責任」乙節⁹⁹，顯見軍公教退撫基金絕無可能真正破產，除非政府故意使其破產！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¹⁰⁰，更足以為憑。
17. 而按銓敘部89年8月1日（八九）退一字第1929976號函訂定發布之「公教人員保險潛藏負債撥補執行方案」¹⁰¹五規定：「本保險於本法修正施行前之虧損，及本方案施行前本保險準備金墊付潛藏負債實現數仍有不足之數，財政部應儘速撥補。」等語，顯見即使有所謂之退撫基金潛藏負債，其撥補責任仍係國家，而非應由退休公教人員承擔。
18. 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。故而，依法退休軍公教人員對於其退休金之受給付，已有政府最後支付保證，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，

⁹⁹ 中時電子報 2019 年 1 月 27 日報導，標題「蘇貞昌：勞保年金 政府負最終支付責任」：「勞保基金 2026 年恐有破產之憂，行政院長蘇貞昌 26 日向勞工喊話、掛保證：政府絕對負起最終責任、保障所有勞工的權益。蘇貞昌到台中訪勝源機械公司參訪時，做了上述表示。他還要求各部會「接地氣」為廠商解決問題，使其發達獲利，政府才有稅可收。對勞保年金是否會提前破產，他在接受媒體訪問時指出，勞保年金的規模還有 7,000 億元，且政府 2020 年還會挹注 200 億元，他並強調，政府絕對會負起最終支付的責任，絕對會保障所有勞工朋友的權益。蘇貞昌喊話、掛保證的同時，勞動部長許銘春也透過臉書直播，透露她向行政院爭取撥補 200 億元進入勞保基金，並已獲得支持的訊息。她說，這筆款項 2020 年就會撥入，並同聲強調，政府會負起最終責任。」；<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190127000220-260202>。

¹⁰⁰ 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。

¹⁰¹ 銓敘部 89 年 8 月 1 日（八九）退一字第 1929976 號函發布「公教人員保險潛藏負債撥補執行方案」<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A070050091000900-0890801>。

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！退休軍公教人員本由國家以法律擔保之「政府最後支付保證責任」，而可維繫其終老，嗣因立法之恣意，使國家之擔保保證責任可容任政府事實上不能、不願遂行，必致軍公教人員憲法所保障退休金財產既得權無法獲得確保，則系爭法律之立法違反基本權保障不足禁止原則乙情，至為灼然。若此立法可為守護人民基本權最後保障之大法官所接受，則立法者於立法及修法時所為政府法律責任之規範，洵無自我拘束之可能，此失於誠信，而有違人民對國家之信賴。據此，是可信系爭條例就此部分更顯已悖於憲法之信賴保護原則。

19. 此次軍公教退休新制，未見其利，已現其惡害，諸如 108 年 2 月 17 日媒體報導：「民進黨籍臺南市長黃偉哲日前表示，警政署今年預定晉用 5 千多名員警，對地方是十分沉重負擔，而一旦六都皆拒收新員警，恐怕就會出現『流浪警察』問題。對此，臺北市長柯文哲今（17）日受訪表示，年金改革效應導致警察延緩退休，近年可能會有人力過多的情況，呼籲相關單位應該一起共思解決之道。」¹⁰²，類似媒體分析報導，亦不勝其數。此現象相對應於公立學校教師目前發生延退之情形日益增加，新進教師受聘無門乙節¹⁰³，亦足佐證。政府基於財政觀點所發動之退休金改造過程，期望解決各職務類別之退休給付問題，卻另一方面構成對國家安定公益之最大破壞，同時令退休軍公教人員惶惶終日，客觀上亦致其無法抵禦國家對其老年生活保障之危害，故其修法欠缺公益性之正確判斷。尤其，感受退休憂慮之大學教授不勝枚舉，有大學教師為避免日後

¹⁰² 風傳媒 2019 年 2 月 17 日報導，標題：「流浪警察」成話題 柯文哲：年金改革效應來了」，網址：

https://www.storm.mg/article/957376?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f64316665393332646632393230616463_1560754011。

¹⁰³ 中時電子報 2019 年 2 月 18 日報導，標題：「鐵飯碗抱緊處理 年改效應 公教軍警爆延退潮」，報導內容「……教師老了不敢退 新的進不來 年金改革後，退休金減少，公教軍警寧可抱緊「鐵飯碗」多做幾年。警察出現延退現象，地方政府提報警察缺額減少，今年警察特考錄取名額不若往年，公教人員也都出現延退情況。警察特考錄取名額減少 儘管軍公教新制年金改革去年 7 月才上路，但因蔡政府上任後就積極推動年改，不少公教人員寧可選擇延後退休，根據銓敘部公布的統計，106 年退休公務人員僅 6356 人，與 100 年至 105 年間每年都有 1 萬名公務人員退休相較，減少近 4 成銓敘部表示，由於公教人員退休金普遍縮水，為了彌補退休金減少損失，許多公務員寧可多做幾年，讓退休後的生活更有保障。公教人員代謝問題浮現……」；網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190218000459-260102>。

退休金之減縮，已先行離職，以避後患，長此發展，恐怕可見之日大學將愈來愈難留住優秀之師資，感喟之聲，不絕於耳¹⁰⁴。而大學之學術研究成果、對學生之教育品質與國家發展極為密切，如因本次修法而影響大學整體學術研究、教學品質，則國家競爭力未來至屬堪憂！

四、系爭條例第 8 條提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之規定，是否違反法律不溯及既往原則？侵害現職人員之財產權？

- (一) 按法秩序理應建構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原則性基本價值決定後，於後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，以避免作出與其違反之異質決定，否則將破壞整體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。釋字第 244 號解釋及翁岳生大法官前於釋字第 455 號解釋所提出之協同意見書，即曾明確提出「體系正義」之輔助概念，許宗力大法官於其論著中更已揭示，體系正義尚包括指向於更大之法體系叢之體系正義，即所謂體系間正義，唯有如此，方能提供一個與「合目的性」有別，且超越於「合目的性」之違憲審查思考判準。
- (二) 誠如前述所析，美國、英國、德國法制，有關公務人員退休金改革皆以新制施行後入職者，始有其適用，而非溯及毀棄國家對其以往之承諾。系爭條例第 8 條規定是否有違反法律溯及既往禁止原則及侵害現職人員之財產權應由系爭條例之全部規定予以體系性審查。茲如行政院之說明，系爭條例該等整體規定係為達其所預設之現職人員「多繳、少領」之退休效應，而此法律適用結果，必已破壞現職人員於「任職時」起即信賴國家對公務員原贍養標準承諾之信賴，且溯及侵害其信賴所得之退休金財產。

五、系爭條例第 39 條第 2 項但書，有關原金額原即低於最低保障金額（即公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額）者，依原金額支給之規定，是否違反憲法第 15 條保障人民生存權、第 18 條服公職權之意旨？

- (一) 依行政院 108 年 5 月 15 日就 大院公開說明會之說明資料屢稱，

¹⁰⁴ 洪蘭，留不住教授，遠見雜誌 2018 年 4 月號，<https://gvlf.gvm.com.tw/article.html?id=59154>。

軍公教退休須符合退休人員老年階段之適足生活水準云云(參見其第1頁、第7頁)，惟查：

1. 目前退休公教人員之退休金最低保障金額為 33,140 元，何以與退休軍人之最低保障金額不一，豈非退休之公教人員與退休軍人間係處於不同之生活水準，僅此即可顯新制於退休軍公教人員間已形成違反平等原則之違憲狀態。
2. 又行政院、立法院迄今均無任何證據可資證明，前述 33,140 元何以即為可保障退休公教人員老年生活之適足金額？反之，以行政院主計總處 105 年之家庭收支統計所見，平均每戶消費支出為 776,811 元（相當於每戶每月平均支出 64,734 元），其年增率為 2.26%¹⁰⁵，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，公教人員之退休金為逐年遞減，於預期必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 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。
3. 次以，倘上開 33,140 元為可保障退休公教人員老年生活之適足金額，則何以退休公教人員原退休金額低於最低保障金額（即公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額）者，該原退休金額為適足之退休保障？由此可見，新修訂之規定毫無立法之正當性！

(二) 實則，就此爭點而言，有關係爭條例之合憲性審查，不應局限於退休公教人員原退休金額低於最低保障金額者一隅，而應統整考量所有退休公教人員之保障，且除著眼於退休公教人員之生存權

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

保障外，就比例原則之判斷上，更應以系爭公教人員退休新制對維繫公務員制度性保障之危害，特予盱衡。秉此，爰說明如下：

1. 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. 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。
3. 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，並未遵守公務人員退休撫卹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：

4. 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（即公務人員退休資遣撫卹法）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¹⁰⁶，此種相互矛盾法律改革，有違反狹義比例原則。
5. 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，並非不得依據公務人員退休撫卹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。
6. 我國憲法雖無上述德國基本法之明文，然憲法第 18 條規定有：

¹⁰⁶ 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>）。

「人民有應考試服公職之權。」通說均認為其賦予人民服公職憲法上主觀公權利，該服公職之基本權當然為人民工作權（職業自由）之一環，但本此憲法主觀公權利，學說及近來大法官解釋亦確認其據此已衍生出國家公務員制度性保障之客觀規範作用。

7. 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）」。
8. 軍公教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¹⁰⁷。而國家保障軍公教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，因此軍公教人員退休金及退休所得替代率之保障，不僅為維繫退休軍公教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¹⁰⁸。

9. 軍公教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，而軍公教人員於履行職務時，即得向國家要求符合軍公教人員地位生活保障之薪俸，此為國家回報軍公教人員為服務國家與社會所付出與精力之故¹⁰⁹。私人間之酬勞具有經濟上之對價關係，但軍公教人員得享有之俸給則係取決於其身分及地位¹¹⁰，國家須提供軍公教人員及其家屬生活之必須，及維持與軍公教人員身分、尊嚴及與社會地位相當之生活水準，使軍公教人員得以專心工作而能養廉¹¹¹。換言之，基於憲法對軍公教人員之贍養原則，軍公教人員之俸給須可用以維持軍公教人員之身分¹¹²。而為建構現代良好之國家文官制度，賦予軍公教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¹¹³。
10. 至於國家應盡之公務員退休金保障照顧義務為何，學者指出因軍公教人員之退休保障具有與「地位依存性」，故其給付額度應與軍公教人員在公務員法上之官箴相當¹¹⁴。軍公教人員經

¹⁰⁷ 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。

¹⁰⁸ 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12頁至第13頁。

¹⁰⁹ 陳新民，行政法學總論，自版，2015年9月，第202頁。

¹¹⁰ 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017年9月，第202頁。

¹¹¹ 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。

¹¹² 陳敏，行政法總論，自版，2007年10月，第1091頁。

¹¹³ 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。

¹¹⁴ 鍾秉正，社會福利之法制化，自版，2008年12月，第40頁。

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¹¹⁵。從而，基於軍公教人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¹¹⁶，此與憲法之平等原則無違，且為法治國家文官制度之共識¹¹⁷。

11. 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¹¹⁸，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。
12. 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，而係須符合與軍公教人員「最終職務之適當照顧（eine amtsangemessene Alimentation）」程度，因而，公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¹¹⁹於該法附表以退休回溯 5 年至 15 年之平均薪俸計算，為變相侵害軍公教人員退休撫卹權利及上開制度保障之核心，應屬違憲¹²⁰。

¹¹⁵ 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。

¹¹⁶ 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。

¹¹⁷ 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 9 頁。

¹¹⁸ 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/e021cef3-b983-449b-add8-0ea0eb18f4e6>。

¹¹⁹ 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一「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。

¹²⁰ 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。

13.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，卻使退休軍公教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。

六、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定，停止就任或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受規範對象領受月退休金，是否侵害受規範對象之平等權、工作權及財產權？

(一) 系爭規定與新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款、新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條規定均有限制軍公教退休人員再任私立學校職務或再任大學專任教師之規定，是有於此辯論爭點中併予勾稽說明之必要；又上開規定限制不祇侵害退休公立學校教師或軍人之財產權、工作權、生存權，且構成該等基本權之雙層基本權侵害，且其限制欠缺比例原則之目的與手段關聯性，而違反比例原則，並同時違反平等原則、公益原則真正溯及既往禁止原則、信賴保護原則，且實質產生國家干涉私立大學自治、不利我國整體學術發展，及影響私立大學學生學習權，而嚴重違反公益原則。 大院以本項辯論題綱僅提問涉及平等權、工作權及財產權等憲法原則爭議，顯有漏未斟酌之處，厥應合先指出。

(二) 系爭限制條款無立法理由可據，不具民主正當性，且限制手段違反比例原則：

1. 新修訂公務人員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例之限制公教退休人員之修法理由闕如。至新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條之立法理由雖載稱：「……。三、鑒於立法院審議 99 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 1 項第 1 款或第 2 款之職務人員權益，爰增訂第 2 項，明定給與符合上開條件者之 3 個月過渡期間，俾供審酌是否繼續任職，及有第 1 項第 3 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 1 項所定機關（構）、學校、團體及法人參加保險，及未依第 1 項或第 2 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 3 項及第 4 項規定。七、鑒於現行退休制度多以 65 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 65 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 5 項至第 6 項明定其初任年齡不得逾 65 歲，及任期屆滿前年滿 70 歲者應即予更換等事項。……」云云¹²¹。

2. 惟觀其主要說詞，無非係以「防止肥貓條款」為藉口，然公務人員旋轉門條款之合憲性業為學者批評其合憲性；其次，教育主管機關公務員轉任私立學校或可充當肥貓或門神，但退休軍公教人員再任私立學校、私立大學僅為教育之目的，則根本無旋轉門限制之必要；第以，退休軍職人員並非均具教師身分或大學專任教師身分，故此類人員於退休後再任私立大學，乃須自講師或助理教授起任，是毫無擔任「門神」之可能！立法者徒以無由之臆想，概括性對退休軍職人員工作權予以限制剝奪，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。

¹²¹ <https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0061737336BA000000000000000014000000004000000^01448107062000^001B3001001>。

3. 其次，依行政院提案之立法理由，就該條例第 34 條第 5 項、第 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 65 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 65 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。」最後修訂之該條例第 34 條第 1 項第 3 款規定，卻係規定退役軍官、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，前後修法理由考量並非一致。而若以釋出工作機會而論，應釋出工作之對象，首應指者，當為政府；但公立大學教師於此波退休金修訂中，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，政府遂行此波退軍公教退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」，即非事實，更不可能為有效之立法政策。而就私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由，甚且為大學自治之核心事物，特別係教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，係具特定、短期性、金額有限之特徵，故顯然不足以涵括釋出工作機會之問題。
4. 私立大學延攬公立學校教師至私立大學任教之目的係提供較高品質之學術研究及教學內容，是否即因之損及年輕教師之工作權，難謂有相當因果關係¹²²，更何況私立大學之講座教授並無占用任何人事缺額，是以，如擔任講座教授則何來排擠年輕人任教之問題。其次，私立學校職員、專任教師之聘任，乃基於該私立學校之經營需求、大學自治等決策，且必以適才適所為原則，而非以任用人員之年齡為唯一考量，故焉有任用退休軍公教人員即生排擠年輕人就業機會可言？若此謬論可信，則公務人員相關之任用法令更應修正任用年齡，提早使公務員儘早退休，以使年輕人均可進入公務體系任職，俾使年輕人均有公職可任！
5. 承上，堪以證明限制條款限制退休軍職人員就任或再任私立大學之專任教師業嚴重侵犯人民工作權、財產權、生存權，已

¹²² 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 177 頁。

影響軍心安定，是與其立法目的所欲達成「促進招募、穩定現役、安撫退員」等目的，復顯然相違。

(三) 系爭陸海空軍軍官士官服役條例限制條款造成與國軍退除役官兵輔導條例間之法規範衝突，而違反法治國原則：

1. 按國家整體政策、制度及法律秩序應具一致性¹²³，否則國政必陷於紊亂。固然國軍退除役官兵輔導條例與陸海空軍軍官士官服役條例各有其規範目的，然上述 2 法對於軍職退休人員工作權有積極競合之規定，而勾稽 2 法以言，確可簡而易見其互相齟齬、矛盾，職是，顯然不符首開法治原則。
2. 國軍退除役官兵輔導條例第 5 條明文規定：「退除役官兵之輔導就業，由輔導會創設附屬事業機構，或分別介紹於各機關學校社團等機構予以安置。」又同條例第 6 條更規定：「政府機關、公營事業機構及公立學校任用新進人員時，其條件相等而為退除役官兵者，應予優先錄用，其辦法由行政院定之。」監察院之調查報告即曾指出，退伍官兵之就業安置兼具確保國家安全與人力資源再運用雙重功能，是認為行政院應結合退輔安置，並強化退伍官兵專業人才之運用，建立第二線國防，謀求平戰合一，以落實全民國防¹²⁴。
3. 惟新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項規定卻採取與前述國軍退除役官兵輔導條例截然相反之政策、制度及法律秩序，大規模、多樣性地限制退休軍職人員再任其他職務，與國軍退除役官兵輔導條例之立法目的及政策相左，果任令互為衝突之法制對立存在，則無異使國家罹於紊亂法規範之矛盾，且必使軍人喪失其對國家之信賴，國家亦失其對軍人應有之忠誠。

(四) 系爭限制條款二度侵害退休軍公教人員憲法保障之工作權、財產權、生存權：

1. 著名心理學家馬斯洛（Abraham Harold Maslow, 1908-1970）所提出人類需求層次理論向來廣為心理學界之支持及運用，大法官於審酌系爭條例及系爭限制條款是否違憲，自應予以注意。氏認為人類有 5 種層次之需求，依序為生理需求、安全需

¹²³ 釋字第 289 號楊建華大法官一部不同意見書、釋字第 613 號王和雄、謝在全大法官部分不同意見書、釋字第 727 號解釋葉百修大法官不同意見書參見。

¹²⁴ 監察委員林鉅銀、尹祚芊、李炳南，國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告，監察院，2014 年 6 月，第 91 頁至第 94 頁。

求、社會需求、尊重需求及自我實現需求。前述需求，由低層次至高層次。自我實現需求為人類最高層次之心理需要，其係指人類有為實現其個人理想抱負、發揮其最大程度能力之需要。吾人均知，人類生活具有極高度社會化之特質，各種社會制度亦均可能使人類獲得前述不同層次暨其不同程度之需求。惟職業或事業之工作從事及其成就，則得俾個人自我證明其能力與潛力之發揮，使其成為自己所期望之人物，從而令人獲致最大之快樂。因此，國家剝奪或限制人民之工作，其爭點不單為法律制度之辯，更係對人民自我實現之心理侵奪問題！

2. 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」。固然對於憲法上工作權之界定，學說各有主張，分別有自由權說、受益權說、自由權兼受益權說¹²⁵。吳庚大法官對於憲法保障工作權之理解，認為其本質應係以保障勞工階層為目的之社會基本權，職業自由與工作權並不完全相容¹²⁶。又吳庚大法官更早於釋字第 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。」。
3. 茲觀諸大法官解釋及我國學說通說則傾向德國法之職業自由概念，認為工作權兼具自由權及社會權之性質，是其併有並自由權之古典基本權地位，而可防禦國家之侵害，並派生其相關請求權¹²⁷。工作權不僅為物質生活之基礎，亦能促成基本權利價值之自我實現¹²⁸，故可將工作權視為人格發展權之基礎¹²⁹，自不為過。進言之，其更與個人追求幸福密切相結合¹³⁰。釋字第 659 號、第 724 號解釋亦均認為，職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要。而從比較法之角度觀察，日本最高裁判所即曾指出，工作權不應單由經濟自由面予以觀察，尤應留意其具人格形成或幸福追求權之自由¹³¹，可謂至理之言。因此，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，準上，職業選擇自由與個人人格價值乃至

¹²⁵ 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 269 頁。

¹²⁶ 吳庚，憲法的解釋與適用，自版，2004 年 6 月，第 277 頁。

¹²⁷ 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 260 頁。

¹²⁸ 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 270 頁。

¹²⁹ 李惠宗，憲法要義，元照，2018 年 10 月，第 254 頁。

¹³⁰ 初宿正典，憲法 2 基本權，成文堂，2010 年 10 月，第 336 頁。

¹³¹ 最大判昭 50・4・30 民集 29 卷 4 号第 572 頁即警察法違憲判決。

於精神生活之自由有緊密之關係¹³²。人民有自由選擇及決定其從事職業及職業行為之自由，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。如國家欲對人民工作權予以限制，一般言之，須於有保護特殊重要公益之必要時，方可限制人民之職業選擇自由，而與工作權相關之行為愈具外部化現象，因愈易與他人產生法律關係，則國家管制之密度及合理性方能愈高¹³³。針對職業自由限制之合憲性審查，大法官解釋及學說概傾向從於德國法制及學說，以執行職業限制、選擇職業自由之主觀要件、選擇職業自由之客觀要件等三階段理論予以判斷¹³⁴。惟應注意者，係通過此審查，祇意味限制之目的正當性，並非其手段即已符合適當性、必要性及狹義比例原則之檢驗¹³⁵。以釋字第 637 號解釋有關公務員旋轉門條款為例，學者¹³⁶即認為其所應考慮者，應係不規定旋轉門條款是否將會對公眾產生危險¹³⁷，方屬正鵠，且該危險更應由立法者負舉證責任；然大法官僅以旋轉門條款與維護公務員聯結有實質關聯性為依據¹³⁸，其判斷基準與其他解釋並不一致，並非妥當。洵上，退休軍公教人員再任私立學校專任教師或其他職務，如立法者無法證明係產生公眾危害，即無從阻卻其違憲！

4. 而財產權為最基礎基本權之一種，國家應確保基本權主體在財產法領域內之自由，使人民個人生活得自我發展與自我負責，因此，財產權保障與個人自由存有內在關聯性。質言之，財產權具有確保人民生存及促進個人自我發展之意義¹³⁹，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴¹⁴⁰。查退休軍公教人員再任私立學校專任教師或其他職務而可獲得薪資，乃於國家贍養義務之公法關係外，另基於私法契約而取得之財產權。新制以就任或再任私立學校職務或私立大學專任教師職務為其停

¹³² 左藤幸治，日本國憲法論，成文堂，2011年4月，第299頁。

¹³³ 李惠宗，憲法要義，元照，2018年10月，第271頁。

¹³⁴ 釋字第510號、第584號、第637號、第649號、第659號、第682號、第702號、第738號、第749號等解釋參見。

¹³⁵ 董保城、法治斌，憲法新論，自版，2014年9月，第273頁。

¹³⁶ 李惠宗，憲法要義，元照，2018年10月，第277頁。

¹³⁷ 釋字第699號、第715號、第749號解釋亦採此判斷基準。

¹³⁸ 釋字第634號解釋同此標準。

¹³⁹ 陳慈陽，憲法學，元照，2005年11月，第601頁。

¹⁴⁰ 釋字第191號、第400號、第409號、第411號、第514號、第516號解釋等參見。

俸條件，一方面係對退休軍公教人員退休金既得權之侵害，另一方面亦對其另為付出之報酬取得財產權之權利予以限制、剝奪，其手段至為強烈，顯非法治國家應有之合比例手段。

5. 特應補充說明者，係於 105 年 8 月 11 日「總統府國家年金改革委員會」第 8 次委員會議中，國防部提出之「軍人退撫、保險制度—補充報告」針對白正憲、郭明政委員提問「請國防部將我國現行軍人退撫作法與美國實施比較，提供委員瞭解制度差異」之說明，明確載以：「一、美國軍人退撫基金由退伍軍人部管制（教師、警察、消防...等均分別是志退撫基金），由國防部每年編列預算，軍人不需要繳交基金費用，並提供醫療保險及就學獎（助）金。.....三、美國國家法典規定，明令保護退伍軍人就業權利，不僅民間企業遵守，政府單位更應為民間企業表率，且薪水與福利均與同職等之人員相同，亦『無須停支其月退休俸』」等語¹⁴¹，此方為保障軍人安心保家為國之有效機能，然新制卻反其道而行。基於相同之法理，於公教退休人員退休後，國家不應停支其月退休俸之憲法原則自應相同。
6. 而從美國法比較觀察，美國聯邦政府及各州關於公部門退休人員，包括公務人員、警消、公立學校教師等如再至私部門任職，均無「削減退休金」之制度或規定¹⁴²。是以，新制之限制條款實乏其憲法之正當性。
7. 準上，學者懇切指出軍公教退休人員之退休金請求權為公法上財產請求權，其若再任私立學校，其與私立學校間為私法上之請求權，二者並無相關，從而，其依公法關係所領得之退休金所得替代率，自不應將其另由私立學校支付之薪資計入其所得替代率作為其限制工作權之事由，否則自屬違憲¹⁴³。

（五）系爭限制條款未盱衡退休軍公教人員退休年齡，而限制退休軍公教人員之工作權，復足見其違憲：

1. 觀諸鄰近之日本，該國係朝向促進高齡者雇用之法制¹⁴⁴，但我

¹⁴¹ 總統府國家年金改革委員會，第 1 次至第 10 次委員會議資料彙編，2016 年 9 月（無編頁），國防部「軍人退撫、保險制度—補充報告」第 4 頁。

¹⁴² 廖元豪，禁止事業第二春？—公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 200 頁至第 203 頁。

¹⁴³ 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 179 頁。

¹⁴⁴ 賴宇松，日本年金制度改革與高齡雇用促進法制—兼論我國公務人員退撫法修正，收錄於臺

國適反其道，抑制退休者再投入社會之貢獻。新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 17 條第 1 項規定：「公務人員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿 5 年，年滿 60 歲。二、任職滿 25 年。」又同法第 19 條第 1 項規定：「公務人員任職滿 5 年，且年滿 65 歲者，應辦理屆齡退休。」同上情形，新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 18 條規定：「教職員有下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿 5 年，年滿 60 歲。二、任職滿 25 年。」另上開條例第 20 條第 1 項規定：「教職員任職滿 5 年，且年滿 65 歲者，應辦理屆齡退休。」亦即，公教人員之最高任職年齡均為 65 歲。然按陸海空軍軍官士官服役條例第 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 12 年。三、上尉 17 年。四、少校 22 年。五、中校 26 年。六、上校 30 年。七、少將 57 歲。八、中將 60 歲。九、上將 64 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 1 項第 9 款之限制。(第 3 項)」。

2. 是以，足見退休軍公教人員之退休年齡不一，退休軍公教人員就其退休後生活及第二次就業壓力而有再任教職之必要，自應保障其工作權、財產權及生存權。茲以監察院之調查為例，監察院即曾指出軍職人員基於前揭服現役最大年限年齡規範，普遍於 50 歲前即須退伍，從而，監察院調查報告認為政府有保障軍職人員退伍後生活之必要¹⁴⁵。退休公教人員部分，於相同法理，其所應受之憲法保障亦同，顯屬不言可喻。

(六) 系爭限制條款違反平等原則：

1. 限制條款形成體系失衡，而有違反法治國原則外，更悖於平等原則：

- (1) 觀以就業服務法第 5 條第 1 項前段明文禁止歧視之原則，其規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身

灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 214 頁以下。

¹⁴⁵ 監察委員林鉅銀、尹祚芊、李炳南，國軍志願役退伍官兵就業安置成效之檢討專案調查研究報告，監察院，2014 年 6 月，第 94 頁。

心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視」。然本次軍公教人員退休制度卻悖於平等原則，反以年齡及曾任職務（一定任職軍公教期間之退休）作為國家強迫私部門機構進行歧視作為，實至難想像！

- (2) 按法秩序理應建構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原則性基本價值決定後，於後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，以避免作出與其違反之異質決定，否則將破壞整體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。釋字第 244 號解釋及翁岳生大法官前於釋字第 455 號解釋所提出之協同意見書，即曾明確提出「體系正義」之輔助概念，許宗力大法官於其論著中更已揭示，體系正義尚包括指向於更大之法體系叢之體系正義，即所謂體系間正義，唯有如此，方能提供一個與「合目的性」有別，且超越於「合目的性」之違憲審查思考判準¹⁴⁶。

(3) 經查：

- ① 新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款及新修訂公立學校教職員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。」惟新修訂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。」僅於退休軍職人員再任「私立大學」之「專任教師」始遭停止領受退休俸或贍養金。就此節而論，首見者，係私法人部分包括私人公司、基金會，並不在新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規範之列。
- ② 其次，如以私立學校而言，退休軍職人員僅限再任「私立大學」，卻排除其再任私立專科院校、中小學等之限制，而與退休公教人員之限制「再任機構」間形成不必要之差別待遇。

¹⁴⁶ 許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 103 頁。

③ 復以，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例亦排除再任私立大學之其他職務者，於法規範體系之建構上，更形成軍公教退休人員再任「職務」禁止之不合理差別待遇，其違反體系正義之情形臻然，不言可喻。固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、私立專科學校、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」？立法說明顯然違反體系正義及平等原則，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！

- (4) 次以，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規定與新修訂公務人員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定之差異，係公教部分完全將私校列入限制對象，而前者雖似乎呼應軍人之特殊性，特別保障退役軍人之就業權利，但其對退休軍職人員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，然此理由並非當然成立。蓋查退休軍職人員於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休軍職人員薪酬，而此等人員之薪酬則必係退休俸加上行政職務薪酬之總額。然當擔任專任教師者之薪酬扣除其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則係低於擔任行政職務之總體薪酬。例如於私立大學專任教師，則政府停發其退休俸，然再任同私立大學醫師或行政職者，則仍可領取其退休俸，相較以觀，即可凸顯其不合理之現象。基此，在在可得發現其限制條款違反平等原則，而形成多重不公平對待情事，是自屬違憲。
- (5) 而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，然於新修訂陸海空軍軍官士官服役條例中卻無任何限制。準此而言，足見對任職於私立大學專任教師

之退休軍職人員即屬特別不合理之差別待遇。

- (6) 況退休軍公教人員如轉任計程車駕駛（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，國家即可不予干涉，而同為私領域私法自治之私立大學受聘專任教師，國家卻選擇性進行干預作為，其並無合理之憲法基礎。私立大學基於私校自治，對於是否任用符合專任教師資格之退休軍職人員或符合私立學校教職員任用資格者，依法其自有裁量之自由，此與一般企業並無差異；何以國家可獨對轉入私立大學擔任職務之公立學校退休教師或擔任專任教師之退休軍職人員加以限制，及可為不平等之歧視？
- (7) 退休軍公教人員之退休金為其退休前「依法」之工作對價給付，為既得權，其性質並非退休後無職之生活補助，因此不能打折給付。退休軍公教人員於任職之初，即依法受有退休後月領一定報酬之保障，此乃俾其能安心盡責。而其等於依法退休後，再於私立大學擔任職務或擔任專任教職係現在工作對價之給付，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，而抹煞退休軍公教人員退休前工作之付出。職此之故，顯見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其等退休俸後之剩餘額，顯已違反同工同酬之公平原則，而其實質薪資減少之現象，嚴重傷害其等人員之權益。

2. 私立大學並非唯一受國家捐助之財團法人，故以退休軍公教人員再任私立大學職務或專任教師作為停俸之理由，違反憲法平等原則：

- (1) 私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且係以從事公益為目的之「私法人」及「公益財團法人」¹⁴⁷。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。
- (2) 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，二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

¹⁴⁷ 財團法人法第 2 條、私立學校法第 19 條參見。

大對象，是以，對於國家財政支出並無排擠效應。

- (3) 更何況不論一私法組織受政府補助或以契約等方式取得政府資金，無論其比例多高，均不當然使之成為公部門，尤其本質上應遠離國家操控及與國家保持距離之私立教育機構，尤其私校受政府補助與私校教師之薪資收入無關，何能因此停發退休軍公教人員之月退休金？此顯然違反平等原則，而為恣意之差別待遇¹⁴⁸。

3. 系爭限制條款違反不當聯結禁止原則、真正溯及既往禁止及信賴保護原則：

- (1) 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¹⁴⁹。又按過渡期間，以為緩衝，乃憲法信賴利益保護原則之實踐，此有釋字第 538 號解釋可佐；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，而不足以緩和人民所受之過度侵犯¹⁵⁰，亦屬違憲。
- (2) 退休軍公教人員之退休金或贍養金並非薪水，其退休金（俸）係以其任職多年之貢獻與多年扣繳之部分薪資為基礎，其於任職期間，國家以強制手段自薪資中預扣，其等不僅有部分負擔，且其退休俸或贍養金本為國家應盡之憲法義務，其為公法上之財產請求權；至於退休公立學校教師再任私立學校或退休軍人再任私立大學專任教師，則係其與私立學校間之工作報酬，另屬私法上之財產請求權，故二者間並無相關，職此，新制以不相干之事由而限制退休軍公教人員再任特定職務，自己違背不當聯結禁止之憲法原則。
- (3) 按憲法第 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」；私立學校法第 59 條另規定：「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；……」。承上言之，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

¹⁴⁸ 廖元豪，禁止事業第二春？—公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 195 頁。

¹⁴⁹ 釋字第 612 號解釋參照。

¹⁵⁰ 釋字第 605 號解釋楊仁壽、王和雄大法官部分不同意見書參見。

國家義務，是與軍公教退職人員之再任無關聯性。

- (4) 軍公教退休人員再任私立學校職務，並不涉及重複享用國家資源問題¹⁵¹，蓋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。觀以 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 9 點第 5 項第 1 款第 1 目更就申請原則及注意事項規定：「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 60 以上供作下列經費所需：新聘（3 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¹⁵²。換言之，於私立大學擔任專任教師之退休軍公教人員其教師薪資主要來自私立大學，並未自政府國庫領取雙份薪資，縱教育部對各大專院校專任教師薪資有個別補助，但僅限於國內極少部分之個別教師，並不具普遍性，甚至已明文排除退休軍職人員作為補助對象。基上，足見新制之再任限制，顯然違反正當合理關聯原則¹⁵³。茲就教育部個別補助教師之類型，簡述於次：

- ① 玉山學者：政府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。私立大學僅約 5% 專任教師可獲彈性薪資每月約 3,000 至 5,000 元。

¹⁵¹ 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 173 頁。

¹⁵² 108 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://tvc-fund.yuntech.edu.tw/Post/NewsContent.aspx?id=842>。

¹⁵³ 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 176 頁。

③ 教授學術研究加給提高 10%：只有教授方有此部分福利，但每月亦祇增加 5,445 元而已，但若於公立學校或政府機關退休之教師則不得再支領¹⁵⁴。

- (5) 從而，退休軍公教人員再任私立大學職務或專任教師並不造成國家財源之額外或重複之支出。新制就此部分限制剝奪退休軍職人員再任私立大學專任教師職務，殊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。政府以不相干事物而為盱衡，確實悖於不當聯結禁止原則。
- (6) 又退休軍公教人員退休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之退休軍公教人員須決定其與私立大學間之聘任私法法律關係（甚至涉及該任職私立大學之教師名義主持或參與私立大學與第三方之國家機關（構）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，更係對已退休軍職人員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，尤屬違憲。
- (7) 進且，新法之過渡條款緩衝期間明顯不足，是屬違憲。蓋系爭 3 法之修訂急於 107 年 7 月 1 日實施，旋即於同年 8 月 1 日對任教於私立大學之退休軍職人員停領退休俸，如此劇烈之法秩序變動，卻僅存有 1 個月之緩衝期間，使時於私立大學擔任職務或專任教師之退休軍公教人員極難調適與重新規劃自己之財務與工作生涯，亦顯與憲法信賴保護原則相違。
4. 系爭限制條款成為國家干涉私立大學自治之手段，亦不利我國整體學術發展，影響私立大學學生學習權，更將國家優秀人才（尤其軍事人才）排擠於適才之所，對國家整體公益之危害極重，不符合公益原則：
- (1) 系爭限制條款所產之「第三人效力」，為檢視該條款是否違反公益原則而違憲，應為大法官真正須應關心之焦點。蓋如吾人所悉，私立學校縱非公部門，然就其人事之任用亦非無制度可循，更非亂無章法。私立學校之職員如斯，私立學校

¹⁵⁴ 參見教育部網站，網址：https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/news_content.aspx?id=213&type=new。

教師之聘任、續聘更有一定法規程序，尤其大學教師之聘任、續聘益加嚴謹，且有大學法、教師法等相關規定之適用。

- (2) 而系爭 3 法貿然於 107 年 7 月 1 日施行，惟以大學教師之招聘、應聘而言，招聘程序通常於新學期前數月甚或 1 年前即已開始作業，且須經大學系、院、校三級學術審議委員會三審程序確定；即使係續聘，亦早於新學期前，即開啟邀請教師同意續聘之作業程序，而於新學期即每年 8 月 1 日開始起聘。準上程序過程，不論係甫退休軍公教人員應聘私立大學專任教師或原已應聘大學專任教師是否續聘，不分退休軍職人員抑或私立大學，在前述過程中，均必陷入聘任、應聘之掙扎與困窘。是以，該條例所影響者，並非僅退休軍職人員，且已波及私立學校之教學、經營、研究計畫之開展與續行，更遑論具大學自治之私立大學，私立大學之研究、教學無不惴惴不安。退休軍公教人員再任私立學校之限制，對於私立大專院校、高中以下學校之教學、行政亦受有影響。
- (3) 承上所見，軍公教退休新制各法已非國家與退休軍公教人員間之公法關係發生驟變而已，更已傷及無辜之私立學校或私立大學，是實質上業已產生對第三人效力問題。國家透過其對具退休軍公教身分之不必要差異對待事由，剝奪、干涉私立學校尤其係私立大學對專任教師（或其他職務）人員之選任、契約自由及大學自治，其干涉手段並非單純之間接干涉，更係直接干涉，蓋教育部即曾以公私立學校不配合其政策或指導，而作為其取消補助之干涉手段¹⁵⁵；此外，新制對私立大學教師之選任干涉，必然同時亦對其學生之受教權、學習權產生影響。當然，前述國家干涉手段，衡其性質，已併含有令私立學校、私立大學得以退休軍公教人員身分作為其歧視之「法定事由」，而不予錄用，更值關注。
- (4) 因我國之學校教育體制係以公立學校教育為原則，以私立學校教育為輔，公立學校具有較優且穩定之教育資源，是以，概觀我國大學之學術發展，整體而言，公立學校之學術成就一般比私立大學為佳。從而，私立大學須極力爭取退休

¹⁵⁵ 教育部 105 年 12 月 14 日臺教技（三）字第 105016137 號函、106 年 11 月 17 日臺教技（三）字第 1060158624 號函、107 年 1 月 5 日臺教技（三）字第 1070001113 號函等參見。

之公立大學教師或具公務實務經驗之教師充實其教學、研究及輔導，鄰近之日本大學教育亦有相同之現象及發展。職此，公立大學退休教師或退休軍職人員轉任私立大學職務或專任教師，不僅一方面可使該退休人員繼續為國家社會貢獻所學所知，亦有助於私立大學之整體發展¹⁵⁶。反之，則係對教育之公益之戕害！

- (5) 在公益原則、比例原則之憲法原則下，國家除追求最大公共利益外，手段與目的之均衡性，應係前述憲法原則判斷之核心。軍公教人員再任私立學校職務或專任教師是否對國家、社會產生更大危害？限制其等再任私立學校職務或私立大學專任教師對私立學校教育、私立學校學生受教權或學習權，以至大學自治，是否弊大於利？於違憲審查時，不得不予重視。依本文之見，軍公教退休新制所生各項衝擊，當係捨本逐末，以弊趨利。
- (6) 況私立學校之設立、發展有其獨特之教育公共性，更具有法律之自主性，且係為實踐憲法鼓勵私人興學、增加國民就學及公平選擇機會之機能¹⁵⁷。政府獎補助私立大學與獎補助私人企業性質相同，僅在健全機構之發展及助成其形成自我特色。若以私立大學有接受獎補助為由，而以停俸方式限制或阻礙退休軍公教再任私立大學職務或專任教之，不啻妨害學校發展，更已實質干涉其人事、財務或業務，顯然有違其獎補助之初衷，更違反大學自治之核心價值，同時亦妨礙憲法保障教師與私立學校間之契約自由權¹⁵⁸。蓋退休軍公教人員至同樣接受政府獎補助之私人企業任職者，新制並未予停俸，卻單就至私立大學任職或任教者予以限制，互稽以觀，其限制條款顯然無理，亦不合平等原則，其違憲之狀，在在可徵。
- (7) 實則，退休軍公教人員再任私立大學職務或專任教師，係因其具有大學教師任用資格，及具學術研究及教學能力，私立

¹⁵⁶ 吳志光教授以其擔任私立大學教師及兼任行政職務之觀察，亦肯認此客觀效能。吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第177頁。

¹⁵⁷ 私立學校法第1條第1項規定參見。

¹⁵⁸ 學者指出此等法律修訂，不僅涉及財產權之限制，亦涉及退休者之工作權與契約自由。宮文祥，退休公務員與公立教師退休再任私立學校停領退休金法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第231頁。

大學始可能予以聘任，私立大學並非對退休軍公教人員照單全收；反之，私立大學校係盱衡其學術發展需要，且經過大學教師之聘任審查程序，始予聘任。具任教大學資格之退伍軍人，除具有前開學術研究及教學能力外，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。新制冒然以無任何立論基礎之修法手段，除斷然剝奪退休軍公教人員之工作權外，同時造成學生多元學習之學習權受嚴重戕害，截然與公益原則相違。

- (8) 況退休軍公教人員如於退休時正值壯年，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，空耗月退休俸度日，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，具學術、教育專長之退休軍公教人員依法退休後，如不能於國內學術及專業機構（尤其至國內大學）任職，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，而平白將國家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、漢翔公司、中船國防關鍵科技人才等研發人員外流之例¹⁵⁹，前車之鑑不遠！

七、總上而言，軍公教人員執行國家公權力與公務員對其所服務之機關、學校均處於公法上勤務與忠誠關係，於憲法制度性保障之下，國家對其業由大法官予以確認之退休金財產權保障，及為確保國家行政、教育、國防、治安等體制之健全發展，軍公教人員之退休金制度自應符合憲法之「贍養原則」。尤其軍公教人員為國家及社會最穩定之支撐基礎，而其退休金係由其工作貢獻及工作所得中所聚積而來，故其保障之需求及保障範圍可因之延長至其退休後，以迄終老，且應與其退休時職級具等價之關聯，此為大法官解釋、學說所所肯認，更為法治國家之共識。基於公務員制度保障之「贍養原則」，軍公教人員之退休金本應高於無此身分之一般人民生存保障，此次修法刻意削減軍公教退休人員之退休金總額，以迫近於勞工之退休金額度，乃嚴重忽視其等間之合理性差異，企圖營造齊頭式之平等，已

¹⁵⁹ 監察委員李伸一、李友吉、林秋山、林將財、黃守高、黃煌雄、趙榮耀、林時機，中科院、漢翔及中船國防關鍵科技人才流失情形專案調查研究報告，監察院，2004年5月。

違反憲法之實質平等原則，且其立法政策顯然欠缺維繫憲法整體秩序之思維，更破毀憲法上公務員制度性保障之核心價值，其所造成之公務體系士氣打擊、久任公職意願薄弱、服務公職之熱誠消逝，未來之職務忠誠、行政中立、行政效能，必岌岌可危，其輻射出之公益破壞已存於無形。又本次軍公教退休金修訂雖意在避免退撫基金破產，但退撫基金是否即將破產本屬存疑之事，政府不積極於改善經濟，以充裕財政，不依法撥繳、不正視基金管理缺失、不求軍公教人員制度保障所可維繫國家長治久安之最大公益，捨本逐末，單以無法確實證明其存在之代際失衡為藉口，透過驟減軍公教人員退休金為其唯一手段，作為填補可歸責於政府自身之退撫基因不當管理財務缺口，修法內容欠缺手段與目的間之合理關聯，不具合憲性。復不以「最終職位」及「最終俸給等級」為計算退休金之基準，退縮為回溯 5 年至 15 年之平均薪俸計算，違背憲法「瞻養原則」之核心規範，另於第 1 年即大幅調降所得替代率 20%，且總調降比例高達 35%，顯然違反憲法之比例原則，此外，軍公教人員之退休金各相關事項，於其等退休審定時，即已確定，新制以真正溯及既往之手段，破壞軍公教人員一生對國家之信賴，侵害退休軍公教人員已依法取得之退休金財產權，更造成其等退休老年生活之生存權危害，新法非採取侵害人民最小、不利國家發展及公益影響最小、保護人民措施最適等合憲性作為，不及於憲法所要求之法治國原則、社會國原則等最低要求，並非合憲。又孫子《九變》謂：「無恃其不來，恃吾有以待也」！承平之世，無烽火煙硝，然無人可以擔保永世太平。因此，穩固國防，建立不可動搖之軍心，方能安國安民。本次軍公教退休金改革，並未解決其根源之缺失，因此，即有欠缺正當性之重大疑慮。而觀以前述軍公教人員與國家間，乃處於公法上勤務與忠誠關係，於憲法制度性保障之下，國家對其業由大法官予以確認之退休金財產權保障，及為確保國家社會安全體制之健全發展。系爭限制再任條款雙重侵害退休軍公教人員之工作權、財產權、生存權等基本權親奪，且該限制手段更實質且嚴重衍生對第三人之效力，侵害私立大學之大學自治暨其學生之學習權，對國家整體公益發生嚴重之侵蝕，要為多重之違憲狀態。此修法不但無合理之理由可據，除欠缺民主正當性外，該限制手段違反比例原則、平等原則、不當聯結禁止原則、真正溯及既往禁止原則、信賴保護原則，同時使國家可藉此干涉私立大學自治，不祇不利我國整體學術

之發展，兼及影響私立大學學生學習權，更將國家人才排擠於適才之所，對國家整體公益有害無利。如無撥亂反正，顯反為公益原則之最大破壞者，其手段亦悖於比例原則，違憲之情，可謂極重且鉅！

謹 狀

司法院憲法法庭 公鑒

證物：

聲證 1：監察院 107 年 7 月 12 日審議、108 年 4 月 2 日公布「仇桂美委員、劉德勳委員、包宗和委員調查：據訴，公教人員年金改革相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關公教人員之權益有無被公平合理之對待等，均有詳加釐清並深入調查之必要案調查報告。(107 教調 0025)」

(監察院全球資訊網；

<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6260>)；108 年 5 月 23 日審議、108 年 5 月 28 日公布「仇桂美委員、劉德勳委員、包宗和委員調查：據訴，軍人年金修法相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關軍人之權益有無被公平合理之對待等情案調查報告。(108 國調 0014)」(監察院全球資訊網；

<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6588>)。

聲證 2：行政院人事行政局民國 94 年 5 月「新政府執政以來（89 年迄今）對公務人員權利福利維護之重要措施說帖」；

www2.kuas.edu.tw/gov/personnal/news/0940062136.ppt

聲證 3：https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en

聲證 4：<https://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=2799&ctNode=474&mp=1>

聲證 5：https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015-en.pdf?expires=1560596293&id=id&accname=guest&checksum=A87B3DE9DA1AE13BF4C97B5E85271B5E

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 9 日

聲 請 人：立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人

代 理 人：朱敏賢律師

