

107年度憲一字第2號言詞辯論摘要

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

壹、序言：必也正名乎—軍公教的退休金不是恩給！

法治國崩塌在即，且看大法官妙筆春秋。

按教職員退休金於本質上是勞務的對價，屬於延後給付之工資，當然不是雇主的恩給。早年國家財政困難，軍公教相對低薪，由政府片面提撥，是對軍公教願報效國家、共赴艱困的補償措施，和安養天年的承諾與保證。其後，於民國（下同）84年代軍公教退休金開始改制，教職員部分自85年2月1日起改採教職員與政府共同提撥之制度，並未改變退休金為勞務對價之本質，由當時改制時曾針對適用舊制計算年資者給與「補償金」的設計可證（85年2月教職退撫改制前，由政府全額提撥退休金，衡情應係政府考量當時之財政狀況，而不願或無法於薪資中補足，而在低薪環境下，全額提撥退休金並於此次改制時發放補償金），因而和與國家間並無僱傭或委任等勞務關係之民眾，而於97年設置之「國民年金」（「年金」是指等額、定期的系列收支。即用於描述這類以固定的時間周期以相對固定的方式發生的現金流。例如，分期付款賒購、分期償還貸款、發放養老金、分期支付工程款、每年相同的銷售收入等，都屬於年金收付形式，參維基百科。此種「國民年金」為恩給性質之社會保險，與軍公教之「退休金」為軍公教與政府共同提撥制之性質不同，易使坊間一般不瞭解之民眾混淆而產生誤會）之性質並不相同。退休金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，然國家卻於其等年邁退休時大幅剝奪其等退休金（優惠存款亦屬退休金之一部，並非

二科

大法官書記處

獨立於退休金外之經常性給付，參釋字第 717 號解釋理由書)。又因「**年金改革**」之用詞，將退休金以恩給性質之年金名義從事改革，因而使其等被社會大眾羞辱為「吃不知飽(台語)」的米蟲或是肥貓，其等數十年間奉公守法、盡忠職守，卻於臨老之退休生活尊嚴受此羞辱，情何以堪？原屬依法取得之退休金請求權慘遭污名化，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。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，並以服眾，從而不利改革之進行，期望藉由此次大法官釋憲之機會，將此次新法之變革正名為「**退休金改革**」，以還退休教職員基本之尊嚴。

次按，法律不溯既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則等為法治國家的基本原則，相關法學著作洋洋灑灑，人人亦朗朗上口。若允許溯及既往的法律，直如昨是而今非，要人民如何守法？形同要人民遵守未來的法律，等同要人民不守法，根本也無從守法，將因而開啟政治惡鬥、社會動盪的亂源。然而，如今執政者以國會多數的優勢，強行通過涉及撼動上揭法治國憲法基本原則的爭議性法律，其說詞或許是為**世代正義**之考量，以為所謂的「**世代正義**」是可以用今天的薪水來調低昨天承諾的退休金，此例一開，就會注定明天的世代也可以用明天的薪水，調低今天承諾的退休金(參李念祖，2019/6/20，中國時報「**世代正義的虛構正義、實質不正義！**」，詳附件)，欲以溯及既往的法律追求**世代正義**，恐怕未蒙其利，先見**世代仇恨、內戰之害**。則本案大法官倘認退撫條例之立法與憲法法治國的基本原則無違，會是如何提出智慧說理解釋，既可打破法律不溯及既往原則，又可不顧信賴保護等憲法基

本原則，且不致紊亂安定的法秩序，也不會造成日後其他法案的任意比附援引，而侵害人民受憲法保障之基本權，失去憲法保障人權之精神，這的確相當考驗大法官的功力。我們原來所認知的法治國原則，此時究竟是濟絕扶傾的時刻還是讓它崩塌重建的時刻？且拭目以待，期待「憲法守護者」大法官的妙筆春秋！

貳、公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規定，違反信賴保護原則及比例原則：

- 一、系爭條例第 39 條第 1 項扣減原則之適用對象包含新法施行前已退休者及未退休者，扣減內容包含優存利息、退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含月補償金）、退撫新制實施後年資所計得之月退休金，屬全面刪減退休人員之退休所得，而侵害其等受憲法保障之財產權、工作權〔參照釋字第 730 號解釋理由書：「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。」，及釋字第 605 號解釋文：「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於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。」，於教職人員而言，則為憲法第 15 條工作權所保障（謹就解釋憲法補充理由書（三）就服公職權利部分之闡述於此補充說明）〕。上開規定對已退休者而言屬於真正溯及既往，原則禁止，例外於具備更優越之公益理由時，始得溯及（參照前大法官陳敏意見：人民對原有法律狀況，有值得保護之信賴時，非有更優越之公益理由，不得為法律之追溯。），惟溯及規定既為原則之例外則須從嚴審查；另對新法施行後始退休者而言，為不真正溯及既往，原則允許之。然前開兩者均需給予合理過渡期間或補償措施，始與信賴保護原則無違（參照釋字第 465 號、第 525 號及第 764 號解釋）。

二、退休教職員對其等原依法可取得之優存利息、月退休金及月補償金應受信賴保護原則之拘束：

- (一) 參照釋字第 717 號解釋理由書：「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。」
- (二) 查原學校教職員退休條例第 5 條、第 21 條之 1 第 5 項、第 6 項及公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第 2 條、第 3 條規定，均未定有施行期間，且自教職員任職以來即已存在，客觀上足使教職員預期將繼續施行，其等不免將退休所得多寡作為其繼續服務與否之考量，亦是作為考量何時自願退休之重要因素，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益亦值得保護（參照釋字第 525 號解釋）。

三、系爭條例第 39 條第 1 項侵害退休教職員之財產權、工作權，不僅不具增進公共利益的正當目的，甚且對公益有所危害：

- (一) 政府推動退休金改革所提出的理由固在於「退撫基金」有破產之虞，為基金永續而刪減退休人員的退休所得。惟國家（並非退撫基金）為各級公立學校教職員之雇主，對於依契約關係應給與退休人員的退休給付內容，本有法律及契約上的義務，且原學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」亦已規定政府應負最後支付保證責任（「補償金」為新舊制轉換時，針對當時仍在職而舊制年資不到 15 年的教職員所設計之補償措施，性質仍屬後付之薪資。「優惠存款」，參照釋字第 717 號解釋理由書：「優惠存款之制度

，其本質為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付」，可知亦為退休金之一部，兩者應同受上揭法律的保障，均由政府負最後支付保證責任。），則政府藉由刪減退休人員的退休所得來迴避政府原依法律及契約對於各級公立學校教職員應給付退休金的義務及保證責任，難謂目的具備正當性。

- (二) 參照前大法官廖義男之意見：「公務人員法律所建構之公務員法制度，其核心理念及目的，即在延攬對國家忠誠並廉潔及通過國家考試認證而有相當學識能力之優秀人才進入公職長久為國家服務。…又國家於公務人員任職時給予能維持與其官等、職等及職位身分相當之生活水準之俸給；於其依法退休時，並給予照顧…具有強烈引導公務人員以長久服公職至得依法退休為止，作為其人生志業目標之作用，並因而達到公務員法制度延攬及保住優秀人才長久並持續提升績效為國家服務之目的。」不唯公務人員，學校教職員法制亦同，此次國家任意以新法變更教職員任職時所信賴之退休生活保障，開此先例則國家未來即可隨時以其財源不足為由而刪減教職員之退休金，則如何使新進教職員或準備進入教職體系之人民得以信賴國家之承諾？如何確保教職人員之「生活尊嚴」不受侵害（參照釋字第717號解釋理由書：「…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」，基於同一法律上之理由，於教職人員亦有適用）？此關乎有相當學識能力之優秀人才是否願意進入教育體系長久為國家服務的教育百年大計。倘若國家因此無法延攬優秀人才進入國家之教育體系，反而對公益有重大之危害，對我國文官體制及教育體系亦將造成難予預測之巨大衝擊，則新法不具有增進公益之目

的灼然甚明。

四、系爭條例第 39 條第 1 項之過渡期間僅有一年，又無其他補償措施，違反信賴保護原則：

- (一) 參照釋字第 525 號解釋、釋字第 764 號解釋理由書已闡明「不真正溯及既往」的立法應具增進公共利益的正當目的，若因此侵害人民因信賴而生之實體法上利益，則應有適當的過渡條款、補救或緩和措施，方符憲法保障人民權利之意旨。舉輕以明重，「真正溯及既往」之立法，更需有明確、重大公益之必要(參照憲法第 23 條)，且對於過渡條款、補救或緩和措施之適當適足性，更應嚴格加以審查。
- (二) 依照系爭條例第 100 條第 1 項規定：「本條例除第八條第四項及第六十九條自公布日施行外，其餘條文自中華民國一百零七年七月一日施行。」，使退休教職員之每月退休所得於 107 年 7 月 1 日起，即須依照該條例第 39 條第 1 項規定遭扣減。扣減內容依系爭條例第 39 條第 1 項規定可知包含優存利息、月退休金及月補償金，數額不低，且對退休教職員之影響甚大，過渡期間卻僅有一年，顯非合理過渡期間(優惠存款部分，系爭條例第 36 條第 1 項雖係採分段歸零之方式，然而，因系爭條例第 37 條設有所得替代率之上限，且第 39 條規定超過所得替代率上限之扣減順序，優先扣減優存利息，因此有為數不少的退休教職員自 107 年 7 月 1 日起優惠存款利息即歸零，何來過渡期間?)。
- (三) 又因退休金改革直接衝擊的對象為退休教職員，其等大多數已屆高齡，難以或者無法繼續在勞動市場上競爭，且開始面臨身體老化所產生的病痛，醫療照護費用為可預期或已發生的龐大支出，系爭條例雖設有「最低保障」(即所謂樓地板的限制保障)，但最低保障的金額恐無法負荷晚年之醫療、長照費用，而必然損及其退休後之「生活尊嚴」。基於信賴

保護原則之要求，國家應制定符合退休人員需求之補救或緩和措施，配合諸如健保保費減輕、重大疾病自付額減少或提供長照服務等緩和對於退休生活的衝擊措施。惟遍觀系爭條例毫無如 84 年修法時之「補償金」給予的補償或緩和措施之規定，甚且將原學校教職員退休條例於 84 年修正時，就施行前已任職而於修法後始退休者，給予之補償金，竟然亦列入系爭條例第 39 條第 1 項扣減項目，顯見此次修法不僅未給予補償，甚至剝奪舊法給予之補償，顯失信於民，而與信賴保護原則有違，殆無疑義。

五、系爭條例第 39 條第 1 項規定扣減退休所得之目的並非正當，且亦非防止退撫基金破產之適當手段，更非侵害最小之手段，而違反比例原則：

(一) 查各級公立學校教職員的每月退休所得不論是月退休金、「補償金」，抑或是考量早期教職員待遇偏低而開創退休人員得辦理「優惠存款」的制度（參照釋字第 717 號解釋理由書：「優惠存款之制度，其本質為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付…」），於性質上均屬於後付的薪資，並涉及退休教職員老年經濟安全的重大議題，且自 85 年 2 月 1 日改制後，月退休金甚至有相當比例上係由個人應稅所得之薪資提撥而來。此次變革之際，教職員的優惠存款部分雖然仍以行政命令的方式規範，然而參諸楊建華大法官於釋字第 308 號解釋所提出之不同意見書：「公立學校聘任之教職員既自國家受有俸給，應屬特別職之公務員…」，併參酌 99 年間原「公務人員退休法」第 32 條修法時已經將優惠存款制度納入法律位階，教職員關於辦理優惠存款暨領取優惠存款利息而應受保障之權利，並不遜於公務人員關於優惠存款制度的權利位階。復參陳新民大法官於釋

字第 717 號解釋協同意見書之意見：「…故由最高位階的法律所創出的法律秩序，當比其他低位階法規所產生影響來得既深且廣，人民對之產生的信賴感，也就更值得保障，這是法規位階論所應當帶來的效果。」，準此，教職員之退休所得既為法令所賦與之權利（如上所述，教職員之優惠存款雖係僅命令賦與之權利，惟係因先前公務人員退休法修法時，未將原學校教職員退休條例一併修法，使教職員之優惠存款部分未及納入法律位階，但教職員既為特別職之公務員，其優惠存款之權利位階仍應比照公務人員，且從此次立法已將教職員之優惠存款由系爭條例所規範，即可證教職員之優惠存款相當於由法律位階所保障），並明文保證由政府承擔最後支付責任，則對於退休金改革刪減退休教職員每月退休所得乙事，即應採取嚴格審查，對於刪減退休人員領取每月退休所得的權利應該是最後手段，即最不得已才能採行的方法。

（二）首先，新法並無追求更重要之公益目的，已如前所述。其次，依照系爭條例第 39 條第 1 條扣減順序可知，新法是以扣減具舊制年資者之月退休金為優先，然教職人員之退撫基金於 85 年 2 月 1 日建立，由具退撫新制年資者及政府按月共同撥繳，退撫舊制年資部分之退休金仍由政府預算支應（本質上仍屬延後給付之工資，已如前述），則政府提出系爭條例之立法目的在於避免「退撫基金破產」，手段卻是以扣減「非由退撫基金支出之舊制年資退休金」為優先，手段與目的是否具備實質關聯誠有疑義。

再者，從退休金改革立法過程的討論中，民間一再有質疑退撫基金投資虧損嚴重，應優先改革退撫基金績效、管理及監督的意見；且從退撫基金第 7 次精算報告亦可知改善退撫基金績效始為最有效之手段，也不會造成對人民如此大之侵害及衝擊，政府卻未考量扣減退休所得是否能確實

維持基金運作，也未考量是否有其他侵害較小的手段，則率爾以系爭條例第 39 條第 1 項扣減退休教職員每月退休所得，顯有違比例原則。

參、系爭條例第 8 條提高現職人員退休資遣撫卹基金撥繳費用率基準之規定，雖未違反法律不溯及既往原則，惟仍違反比例原則而侵害現職人員財產權：

一、提高退休金提撥率是對於法律施行後繼續任教職之事實及法律關係產生規範效力，固無違反禁止溯及既往之疑義，然因提高現職人員費用率，使其等每月支出之退撫基金費用增加，依原學校教職員退休條例第 8 條第 3 項規定：「第一項共同撥繳費用，按教職員本薪加一倍百分之八至百分之十二之費率，政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。撥繳滿三十五年後免再撥繳。」即提撥率上限為「本薪加一倍百分之十二」，**系爭條例第 8 條第 2 項規定：「前項退撫基金費用按教職員本（年功）薪額加一倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。」將提撥率上限提升至 18%**，使現職教職員每月可支配所得即因此減少，於退休之將來卻因系爭條例第 38 條及第 39 條規定，得領取之退休所得與提撥率提升之前相比大幅減少，俱屬財產權侵害，應受憲法第 23 條比例原則檢驗。況且，在代際正義的不斷訴求延伸下，難保再次修法降低退休金的所得替代率。

二、**系爭條例第 8 條第 2 項提高現職人員退撫基金提撥率之目的，係因退撫基金有破產之虞**，除以系爭條例第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條刪減教職員之退休金外，亦以系爭條例第 8 條第 2 項提高現職者之退撫基金提撥率，欲以此維繫

退撫基金之正常運作。惟查，依照銓敘部歷年來之退撫基金精算報告，可知退撫基金績效不佳、虧損嚴重、政府長期不予撥補致績效無法提升等問題，始為退撫基金面臨破產之重大因素，因此為達避免退撫基金破產之目的，應以改革退撫基金之績效與管理為優先且屬必要。由退撫基金第七次精算報告可知，若基金投資績效不改善，僅憑提高退撫基金費用提撥率，退撫基金破產年度也只會延後 7 年於 136 年發生，即表示提高提撥率確實無法達到防止退撫基金破產之目的，而不具備手段適當性，且政府全未考量是否有其他侵害較小的手段而可達成退撫基金永續之目標，顯見手段並非適當且必要。

三、末按，退撫基金第七次精算報告指出：「在現行退休制度、給付辦法、提撥率維持 12% 等所有條件假設都不變動的前提下，以公務人員為例，如投資報酬率的績效達到 8.1%，則無須提高費率、降低給付，亦無財務破產的風險。…。顯見投資報酬率增加對基金財務有相當的助益，期待透過長期投資報酬率的增加來改善財務狀況，必須越早越好。」(參該報告第 207 頁)，足見改善退撫基金投資報酬率才能真正解決退撫基金破產之困境，始為適當、必要之手段，政府此次退休金改革大幅刪減退休金及提高提撥率，卻不對退撫基金投資、管理提出檢討及改善方案，參上揭精算報告內容，可知教職人員之退撫基金將於 136 年再次面臨破產問題，則斯時提高現職人員之退撫基金提撥率，卻於其等退休之際仍要再度面臨退撫基金破產，而可能遭政府再次本於代際(世代)正義的口號，假「年金改革」之名，再度刪減退休金，形成對教職員財產權、工作權之雙重侵害，系爭條例第 8 條規定即非屬適當、

必要且侵害最小之手段，顯與比例原則有違。

肆、結語：國家不仁，無人倖免。

教職員早期的薪資偏低，但長期以來仍願意報效國家投身教育志業，即是出於信賴國家於伊等退休後仍能提供安穩生活的保證。詎料，國家竟於伊等遲暮之年，背信毀諾，片面、大幅地刪減退休教職員的退休所得，不僅背棄對退休教職員的承諾，更以「米蟲」、「肥貓」等污名化的名稱，侵害退休軍公教「生活尊嚴」的方式為之！可見系爭條例不僅重傷退休教職員的每月退休所得及老年經濟安全、摧毀退休教職員對於政府的信賴，更損及退休教職員之「生活尊嚴」，唇亡齒寒，如何使現職者能夠安其位戮力從公？又如何不令欲加入者卻步？況且，據報行政院國家發展委員會最新一期「經濟研究年刊」刊載分析報告指出，近20年來青年薪資成長停滯，已影響青年勞工經濟安全、社會安定，且伴隨物價、房價攀升，青年陷入「工作貧窮」(working poor)，連帶影響民間消費成長，形成惡性循環等情，足證台灣經濟成長乏力及財政困窘的問題，是執政者的施政問題，根本不是軍公教這個特定群體造成的問題。若想片面藉由減少軍公教人員的退休金支付來拯救經濟與財政，無異緣木求魚。再者，退休軍公教人員更因收入大減進而集體呼籲緊縮消費，對整體經濟更是雪上加霜，在在顯現退休金改革未見所宣稱的世代正義之利，反而先見世代仇恨，為國家埋下政治惡鬥、社會動盪的亂源之害，更大大折損了國家的誠信。孔子有言：「民無信不立」(論語·顏淵)，古聖先賢在二千多年前已經告訴我們，國家乃立基於人民對當政者的信任，一旦人民對當政者喪失信賴時，國家即無由穩定發展。亦即，如果人民對統治者失去了信

任，那麼國家縱然足食足兵，而民不信之，則國家又能如何有好的發展前景呢？軍公教的雇主是國家，而非退撫基金，基金人謀不臧，績效不彰，即使將來會收支無法平衡，能怪罪於退休之軍公教乎？況且法律已明定由政府承擔最後支付保證責任，然今日政府仍對退休軍公教背信毀諾，明天的受害人誰敢說不是勞工朋友及無辜的第三者呢？國家不仁，無人倖免！

最後，借用陳新民大法官於釋字 717 號協同意見書的引言「我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受，倒楣透頂！德國文學家·歌德·《浮士德》」，此適足以真實描述退休教職員的無奈心聲。

關係文件之名稱及件數（均為影本）

附件：李念祖，2019/6/20，中國時報「世代正義的虛構正義、實質不正義！」（網址：<https://www.chinatimes.com/opinion/20190619004190-262104?chdtv>）

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 6 月 2 5 日