

司法院憲法法庭言詞辯論筆錄

聲請人 立法委員林福德、李鴻鈞、高金素梅等 38 人

指定代表 立法委員曾銘宗
立法委員高金素梅
立法委員林為洲

代理人 林石猛律師
董保城教授
朱敏賢律師

關係機關 行政院
考試院

指定代表 行政院林萬億政務委員
教育部李嵩茂處長
銓敘部陳紹元司長

代理人 陳信安副教授
翁國彥律師
黃旭田律師

鑑定人 黃耀輝教授
柯格鐘副教授

本院 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 人聲請公立學校教職員退休資遣撫卹條例解釋案，於中華民國 108 年 6 月 25 日下午 2 時在憲法法庭公開行言詞辯論，出庭人員如下：

審判長大法官 許宗力
大法官 蔡烱燊
陳碧玉
黃璽君

羅昌發
黃虹霞
吳陳鑲
蔡明誠
林俊益
許志雄
張瓊文
黃瑞明
詹森林
黃昭元

（大法官湯德宗於審理本案時聲請自行迴避）

書記官 陳明珠
涂人蓉
通 譯 陳雅慧
吳奕林

審判長諭知：請書記官朗讀案由。

書記官朗讀案由：聲請人立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人，就民國 106 年 8 月 9 日制定公布之公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 4 條、第 8 條、第 19 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條等規定，認有違憲疑義，聲請解釋暨暫時處分案。

審判長

現在進行言詞辯論程序。

先向各位簡單說明今天的程序進行：

本次言詞辯論實施全程錄音錄影，並在本院及大法官網站直播開庭影音。

程序進行流程是：

1. 請聲請人方及關係機關方之代表或其代理人到發言台陳述辯論要旨，每一方時間各不超過 20 分鐘。
2. 聲請人方及關係機關方交互詢答，聲請人方先詢問，共不超過 5 分鐘，關係機關方答詢共不超過 10 分鐘。次由關係機關方詢問，共不超過 5 分鐘，聲請人方答詢共不超過 10 分鐘。
3. 聲請人方或關係機關方，如需鑑定人提供意見，經審判長許可後發問，詢問時間及答詢時間各不超過 5 分鐘。
4. 詢答程序完畢後，休庭 20 分鐘。
5. 由大法官詢問聲請人、關係機關指定代表、代理人或鑑定人，答詢時間各不超過 5 分鐘。
6. 最後，請聲請人方及關係機關方代表或代理人，再到發言台陳述，時間各不超過 5 分鐘。
7. 於發言時間屆滿前 1 分鐘，響鈴 1 聲警示，時間屆至，響鈴 2 聲，並請結束發言。

審判長諭知：請書記官朗讀本案言詞辯論題綱。

書記官朗讀言詞辯論題綱：

1. 公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）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？
2. 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？
3. 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？

4. 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？
5. 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？
6. 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？

審判長

在請各位開始發言前，提醒各位發言台及席位上都有計時器，請務必注意時間的掌握，如果超過時間，本庭會制止發言並關掉麥克風，各位沒有說完的，就請用書面補充。

現在請聲請人及關係機關到發言台陳述辯論要旨，時間各不超過 20 分鐘。

先請聲請人方陳述。

聲請人指定代表立法委員曾銘宗

審判長、各位大法官，以下就有關年金改革的部分提出說明。蔡政府在進行年金改革時，主要的理由是財政困難，假設年金不改革，會成為財政的黑洞。那我們來看看，到底現在財政情況如何？簡報第3頁是去年2月7日，蔡政府進行相關所得稅改革的情況，總共減了342億元，減稅的對象總共有9388人，減稅利益在1億元以上3億元以下有10人，5千萬元至1億元有13人，2千萬元至5千萬元有46人，這是財政部提供的資料。既然政府財政困難，為何還可以對有錢人大幅減稅？也就是342億元中，給了9388人，這樣的改

革合理嗎？

蔡總統於今年元旦談話提到最近政府大幅超收，去年及前年兩年，就超收500億元，將發給收入較少的民眾。這樣的財政不好嗎？蔡政府於106年7月7日提出前瞻基礎建設計畫，政府要進行相關的建設，促進經濟發展，我們都接受，但是例如城鄉建設超過1千億，都是沒有急迫需要的，都在作選票綁樁之用，這樣合理嗎？政府真的有需要作這樣的建設嗎？

年金改革造成公教人力老化，降低行政效率，公部門人才流失，國家競爭力大幅衰退。這兩年有關國家高普考的考試，報考人數大量減少，未來將造成政府攬才不易，人才嚴重流失，國家競爭力衰退。另外，在座很多大法官也在學校兼課，或是以前在學校擔任專任老師，竟然會發生大學教授的退休金比中小學老師少，這樣合理嗎？已經造成大學教授大量出走，嚴重影響高等教育的發展。再者，由於消費的減少，衝擊經濟動能，減少政府稅收。年金改革的結果，到底一年節省多少錢？根據政府在網站公布的資料，去年下半年節省140.76億元，亦即1年節省280億元。各位想想看，去年1個所得稅的減稅，就減了342億元。所以，我在這裡很誠懇地向各位大法官報告，政府一方面進行年金改革，減少支出，但是一方面又大量對有錢人減稅，又大量舉債，債留子孫，這樣的年金改革就財政面而言，不具正當性。另外，改革配套未臻周全，國家社會付出慘痛代價，大幅降低國家競爭力。從憲法層面來看，200多年前德國普魯士邦法及美國憲法即充分揭示：法律不可溯及既往，而且必須有信賴保護原則。假設法律可以溯及既往，等於要求人民遵守未來制定的法律，我是立法委員，就立法者來看，這樣絕對不合理也不合憲。

有關年金改革涉及相關條文違憲部分，等一下請代理人提出說明，謝謝。

聲請人代理人董保城教授

審判長、各位大法官，大家好。本人針對公教退撫條例第37條、第38條及第77條第1項第3款規定，亦即爭點題綱第2點及第6點分別提出是否違憲的觀點。本次退撫新制的設計，年改會議以OECD第一層的社會保險（與社會國有關）與我國第二層職業退休金（與法治國有關）相混淆，設定所得替代率的上限。年改會用錯誤的資料，作成錯誤的決策，詳細資料請各位大法官參考本人的補充資料書。

由系爭條例第37條附表三可以看出來，以一刀切的方式，設定所得替代率的上限，沒有針對舊制、新制或兼具新舊制的不同權利義務為合理的差別待遇，此規定違反平等原則。關於法治國原則中的法律禁止溯及既往原則，以及延伸的信賴保護，我國大法官在釋字第717號解釋特別強調新訂或修訂的法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，這就是所謂的法律禁止溯及既往原則。如果事實或法律關係都已經結束了，新訂或修訂的法規仍然規定已經終結之事實或法律關係，這種法律稱為真正溯及既往的法律，基於既得權的保障及信賴保護的法理，這種法律基本上都是違憲的，只有在某些特別例外的情況，經過權衡後，才可以合憲。

此次退撫新制的改革，是否符合簡報第8頁，特別是第5點基於迫切的重要公益考量，而且這個公益的重要性遠超過法的安定性及信賴保護的要求？在我看來，此次年金改革的主要原因是，基金的收入即將不足以支付退休金。但是基金每年的收支不平衡是一回事，距離基金不足以支付其實還有相當年限，主管機關甚至評估大概約30年。因此如何改善基金的經營，以及政府並沒有採取任何的開源節流，以及我國目前的財政狀況，仍然是名列前茅，此次年改刪幅度又這麼大，是否已經達到無迴旋之餘地，非做不

可，非常迫切之必要，基於例外從嚴的解釋，我認為不符合真正溯及既往的第5點，亦即基於急迫上的理由。

接著我要針對退撫條例認定為真正溯及既往的法律，提出說明。請各位看簡報第9頁，公教人員一經任命聘任時，即和國家發生積極的法律關係，這就是所謂的行政契約關係，在這個積極法律關係中，公教人員在公法上財產權利有兩個，一個是每個月支領的薪俸，另外一個是經年累月所累積的退休金財產權，無論是薪俸或退休金財產權，都是在職位合理照顧原則下規劃或計算出來的。因此，職位合理照顧原則是以公教人員的職務高低、職務的責任性以及年資作為評估標準，去計算公教人員現職薪俸，以及未來退休時可以領多少。公教人員一旦退休，就不再和國家發生積極的公教人員的法律關係，而僅發生一種退休身分的關係，因此我們可以清楚看到，政府按月支付月退休金，是國家繼續延後支付公教人員薪水，公教人員退休金財產權的原因事實，是發生在公務人員積極的法律關係，不是發生在所謂退休後的身分關係，故將按月支領月退休金認為是繼續性的法律關係，我認為是誤解。

教師傳道、授業、解惑，影響人的一生，教師工作的重要性不亞於公務員。釋字第332號解釋也讓服務滿30年，並有連續任職20年資歷之教師，可以拿到81個基數，比一般公務員還高，一般公務員只有61個基數。依照大法官第332號解釋，鼓勵教師秉持敬業精神，久於其任，因此教師的退休金既得權的信賴，更值得保護。此次教師退撫條例的修改是真正溯及，而且不具備有迫切重要公益的理由，因此嚴重破壞、重創退休人員的財產權、生存權、整體的文官制度，以及憲法第165條對教育工作者之保護。請看簡報第16頁，從這個圖表可以看出對已經退休者及在職者的違憲情形。接著，我要對第37條附表三表示看法，所得替代率從75%，每年扣

1.5%，10年扣到60%，對於一個漸漸進入風燭殘年的老人，既是逐年的懲罰，逐年的宰割，不是損害最小，而是損害愈來愈大，是逆勢操作比例原則，而且違憲。

最後針對題綱6的部分，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，本人認為違反禁止不當聯結原則，因為在公立學校拿的退休金是公法上財產權，在私校是私法上財產權，這被稱為雙薪，完全是污名化。更何況到私校服務，由私校付錢，跟現在年金改革為了減輕國家財政、世代正義、少子化一點關係都沒有。自從年改後，原本很多老師規劃提早退休，但是不敢退、不想退、很怕退，因為這樣子反而損失很多，所以教育部也發函同意可以到70歲退休。除此以外，也有退休後再回任學校，反而造成學校人事老化，資深老師不退，年輕人根本進不來，這項限制措施根本沒有辦法達到減少排擠年輕教師就業機會之立法目的。況且，公立學校老師到私立學校教書，不是去當門神，這也是迫害老師的既得權，還有信賴保護。更何況，對私立學校作限制，為何對私人公司不限制？對基金會不限制？最重要一點，我認為限制再任私立學校，不利於私立學校學生，私立學校學生如果有機會受教於公立學校老師，對於學習的教育品質會更有幫助。

最後，我認為系爭條例立法程序充滿恣意，誤解憲政，違反立法正當、禁止恣意程序。如果國家可以對老師出爾反爾，老師也可以對學生說話不算話。國家再窮，也不能窮教育；再苦，也不能苦老師。請大法官宣告系爭條例第37條、第38條及第77條第1項第3款規定違憲，謝謝。

聲請人代理人朱敏賢律師

謝謝各位大法官。我緊接著就其他部分綜合表示本案辯論內容。新的法制最大問題是什麼？憲法第165條對於教師，是要求隨時提

高待遇，但是新制減損老師退休的待遇，顯然是逆勢而為。司法院提供給總統府國家年金改革委員會之「法官退養金制度報告」，提到英美法官有百分之百的所得替代率；國防部也說不需要停支軍人之月退俸，美軍退休之所得替代率，最高可達到102%。行政院選擇OECD相關資料，可是行政院或關係機關特別隱匿其中一個重要資訊，這是從與總統府及行政院同一份資料中摘錄的：「幾乎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。」如果是引用OECD的相關資料，這麼重大的原則，為何行政院或關係機關不願意採取這樣的見解？

接著看東華電子報的一份資料，行政院鑑定人張桐銳教授在該電子報中表示，蔡政府的年金改革是污名化，而且有世代正義之重大爭議問題；世界各國年金制度未必有所謂的基金，基金的破產會是個問題嗎？如果基金的破產不是個問題，那就是藉口。

軍公教退休金給付責任之義務主體是誰？軍公教人員只有與國家有義務關係，與退撫基金沒有。行政院聲明書提到軍公教人員與國家之關係，「外觀上」國家相當於雇主，我們非常遺憾的一件事情是，「外觀上」國家是我們的雇主，但實質上雇主為何？再看下一份簡報資料，這是行政院人事行政局的說帖，說帖內容說為何要維持18%？這是為維持政府誠信及信賴保護原則，但是現在行政院說完全沒有違反。報告各位大法官，請問行政院曾經這麼說，國家說的話還算數嗎？

法國總統馬克洪在選舉時曾經表示，新退休法案不追溯既往，因為那代表國家對過去的承諾！我們要請問的是，軍公教退休金的性質，行政院說是確定給付制，今天上午鑑定人說不是，是社會保險。我們回過頭來看確定給付制，銓敘部的網站表示，公教人員退休金的確定給付是什麼意思？其性質為長期給付的承諾。報

告各位大法官，國家毀棄長期給付的承諾嗎？再看一個問題，軍公教退休金權利保障之起點，是從「任職」開始，許宗力大法官曾經對溯及既往有作說明，但因時間關係，我不能多說。即使是劉靜怡教授也不否認，美國伊利諾州規定對公教人員的保障是從任職開始，美國或其他國家違憲審查最偉大的地方，就是能將少數見解變成多數能接受的見解。行政院의 見解基本上是索取他所要的，捨棄他所不要的。

銓敘部的研究報告，對於美國、英國都有相關的研究，結論告訴我們，調降已退休者退休金之手段，是他國所不採的。軍公教退休金為何是不可廢棄的既得權？因為我國的舊法跟新法統統告訴我們，當主管機關給與確定後，不得請求變更，不管軍公教的舊法或新法，都有相關規定。法國的法典與我國規定完全一樣，如果這樣的權利都還不能有信賴保護，那我們什麼東西是需要信賴保護的？再看有關外國法制的部分，有採不溯及既往者，在我們的書狀都有提出，美國聯邦及許多州事實上也不採削減退休金之制度或規定，相關判決都已提供給大院參考。波蘭也有相關的制度。美國伊利諾州大法官曾經說過，無論政府的經濟理由是多麼迫切，均不允許終止對軍公教退休金的保護，危機也不是棄置法治國的理由，因為危機正需要法治來加以對抗。

退撫基金有許多的重大違失，在我們書狀中都有表述，我們要問的是，這些違失中有改善的任何證據嗎？從統計報告，這些資料總統府都有，89年產生171億元損失，91年有42億元的損失，97年有860億元的損失，100年有284億元的損失，不斷地損失，如果是這樣，真正將國家退撫基金搞垮的人，不是被退休軍公教人員領垮，而是被國家搞垮。對於這樣的窮困抗辯，我們認為不可以作為主張，退撫基金有無破產的問題？鑑定人的見解認為應該沒有所謂破產的問題。

有關最後保證責任部分，行政院長曾經表示勞工有最優渥的保證責任，因此可以看出，如果對勞工部分也會負最後保證責任，顯然就不會是在國家遭遇財政經濟困境時，才可以有這樣的適用，這是一個混淆的見解。潛藏負債是財政部撥補的責任，也是非常清楚的。

其餘相關敘述，請大法官參見我們其他的書狀。謝謝大法官。

審判長

請關係機關方陳述。

關係機關代理人黃旭田律師

審判長、各位大法官，有關本件公立學校教職員退休資遣撫卹條例釋憲案，先向大家報告這次年金改革的必要性、必然性及正當性。年金制度於軍公教本來採取的是恩給制，後來改採提撥制，政府本來要全額負擔改成由政府與軍公教分擔提撥 65%及 35%。但是當初可能是為了順利銜接做制度的轉換，一開始建立 84 年、85 年新制時，事實上所作的就是過度照顧，因為新制實施後，退休者權益不受影響，提撥率從 8%至 12%，且提撥基金的計算是以每個月的薪資為基數，可是發給的是以最後在職時的薪資計算，這個說明相對是非常優渥的。另外，還有保留舊制的公保養老給付、退休的優惠存款利息。整個制度看起來，就可以說明 84 年新制一開始就是過度照顧。一開始在規劃 85 年新制時，就有計算最適提撥率是 13.55%，想像一個新制度，不管提撥率如何調整，就是 8-12%之間，可是一開始就應該是 13.55%。更不用講其後每一次最適提撥率的精算報告看出來，從 20 幾%到 30%、40%，該制度終究不可能仍繼續運作下去，這是開始就可以預見的結果。當然在當時或許有各種考慮的因素，如果只是財務上發生困難，也就罷了，事實上更大的問題，是社會環境的變動，人口高齡化、少子女化。高齡化與少子女化，對臺灣的衝擊，不是全世界各國都這

樣，而是我們非常嚴重，我們是全世界人口老化速度最快的國家，也是全世界出生率最低的國家數一數二。在此情況下，使得領退休金的人愈來愈多，繳錢的人慢慢變少，整個制度不改不行，且是非改不可。再進一步講，新制實施沒有很久，88年國家就開始研擬新制，又要調整，因為先天上是有困境的。新制研究，在立法院經過好幾次的各屆會期，沒有順利展開。所以現在的改革是遲來的改革，且是非改不可，其必要性無庸置疑。

本次修法也不完全只是要解決財務上的困境，還有一個重要任務，在於代際正義間的平衡。鈞院在釋字第717號解釋中明白肯認退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之差額，造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算，以及造成代際間權益關係失衡等。這是鈞院可以理解想像事實上存在於社會的問題。整個提撥新制的設計，本來就應該自給自足。聲請人不斷提到國家要負最終責任，國家是實際的雇主，要負全部的責任。如果將國家負最終保證支付責任，當成國家要負一切責任的話，那麼回到恩給制就好了，不必辛苦建立這套提撥制。之所以建立提撥制，就是假設有一個獨立基金可以支應這些退休人員的給與。大家想的都是，基金不夠了，國家要跳出來幫忙。大家有沒有想過有一天是基金夠了，國家錢不夠了。2008年時金融海嘯，韓國人將自己家裡的錢拿出來捐給政府，因為國家要破產了，國家不是不會破產，歐豬五國破產的例子清清楚楚。國家財政比基金更容易有財政困難，這是客觀的事實，全世界看得見。但是聲請人方一直希望政府能扮演無敵鐵金剛，永遠是最後的保障，事實上不全然如此。我們毋寧相信讓基金自給自足這件事，是可以讓軍公教退撫時，可以避開國家社會情勢變化，而安全獲得退撫的保障，這正是基金能夠自給自足的重要精神所在。

要如何改革，簡言之，怎麼讓支出減少，收入增加。收入增加當然繫之於提撥率提高，將節省下來的錢放入基金中。聲請人一直提到財務操作不良，過去這麼長一段時間，我們用什麼理由或證據指責過去的財務操作是一塌糊塗、尸位素餐？二十幾年操作不好是客觀的事實，現在聲請人仍然期待改善財務操作，就可以不要繳這麼多錢，聲請人一方面批評我們沒有好好做財務的努力，一方面又說不要調沒有關係，只要好好努力就好了，這個明顯自相矛盾。且從他們剛才所舉的例子看得出來，財務操作非常不容易，不只是客觀上不容易，主觀條件也非常複雜，比方說 97 年（2008 年）時虧損很多，這一年就算是大羅天仙來操作都會虧損很多。所以我們不能特別期待只要改善財務運作，一切就沒有問題了，這個條件客觀上是不存在的。

剛才我們所提的代際正義，絕對是整個社會要嚴肅面對的問題，臺灣經濟確實曾經不錯，成長率很高，也持續了很久。但社會在改變，全世界都在改變，在最近的長期以來，國家經濟不是特別地好，年輕人確實覺得工作非常辛苦，待遇不能提高到滿意的程度。這些年輕人老老實實工作，繳了該提撥的錢，最後他退休時，雙手一攤告訴他沒有錢可以發給他，這對年輕人、現在的工作階層情何以堪？我們要怎麼鼓勵他好好工作？客觀上難以想像。馬前總統在任內曾說少子化是國安危機，要改變少子化的國安危機，最重要的是讓年輕世代對未來充滿希望，或至少能懷抱希望，才敢結婚、敢生小孩。所以軍公教的年金制度、國家的年金制度都是一樣的，退休人員領得到，可以保障退休生活，還沒有退休的人，也要讓他相信將來退休時領得到。故一個完善的退撫制度，一方面要照顧已退休的人，一方面也要讓還沒有退休的人相信未來也可以得到一樣的退休照顧。在此情形之下，非改不可。本次年金改革，不只是單純的減少退休軍公教一定程度財務上接受的

給與，這當然是事實，但也是為了臺灣這塊土地的永續發展，希望軍公教族群中能夠為大家留下一個世代的安心，這是我們改革的態度及任務。改革之後，制度如果能夠合理化，現在或未來將加入的工作者，退休能夠領到錢得到照顧，這樣的目標放在這裡，才能吸引更多優秀的年輕人加入軍公教的行列，從事國家建設，發展國家。

時間的關係，剛才聲請方作了一些說明，我想簡單做回應。第一個，他們提到改革之後，大學教師領得比中小學老師還少。截至107年7月26日資料，在改革之前，大學教師退休平均月退領的是7萬6千多元，中小學老師領的是7萬多元，大約差6千元。改革之後，第一年是6萬5千元比6萬1千元，第二年是6萬元比5萬6千元，第7年是5萬6千元比5萬3千元，第11年是5萬2千元比4萬9千元，並沒有聲請人所說的大學教師領得比中小學老師還少。大學老師的問題是比較晚進入職場，但平均也比較晚退出職場。再者，他們學歷比較高，起敘的年資較高。不可否認大學教師有比較多的學術研究加給，沒有其他的加給，以本俸乘以二倍時，大學教師相對於中小學老師有一點吃虧，這個事實在年改前、年改後都沒有不同，所以不是年改造成的問題。這個問題應該從薪資結構改變，但今天是做年改，沒有同時做薪資結構改革，因為那樣會更不可收拾，無法改變的事實，不要把帳算在年改上，而且事實上也沒有他們所說的問題。第二個，剛才董教授提到改革愈改愈少，可是年紀愈來愈大，這是逆勢操作。我們沒有任何證據證明年紀愈大需要愈多的花費，相反的，我們得到的資訊是，年紀變大所需要的花費比較少。大家可以想像，年紀變大需要比較多的花費，可能主要在疾病照顧或是長照，那是屬於健保、長照制度的打擊範圍，與薪資沒有必然的關係。我不禁要問的是，難道聲請方認為改革一開始就要降到60%，再逐

年加 1.5% 回去？這是不可想像的。我們是設定未來達到 60% 是合理適足的照顧，但不能一次到位，而是逐次下降，逐次下降是漸進式的改革。他們指責我們一直下降，難道要改到底再加回來？不可能這樣做，所以這個部分想像上可以思考年紀大為什麼減那麼多，但事實上年紀大花費也比較少一點，這是客觀事實，至少不能證明年紀大一定花費比較多。

剛才一直提到確定給付制，國家要負十足的責任，有一個重點是要足額提撥，不足額提撥又要確定給付，這就是現在年金制度不改的問題。從 85 年開始的時候，一年要花 100 億元，現在要花 900 億元，支出因為確定給付不斷增加，所以不改不行。

最後回到一點，整個年金改革制度是追求代際正義的實現，也是追求理性的，這是合理精算得到的數據，希望能夠永續。至於個別合憲性的說明，請下一位代理人說明。

關係機關代理人陳信安副教授

本次軍公教年金改革過程中，最常被提到的是法律不溯及既往及信賴保護原則的爭論。這兩個爭論，基本上在今天早上及昨天的憲法法庭中已多所論辯。在這裡要強調的是，對於已制定之法規範維持其持續適用，雖有助於法安定性的落實，但在現實情況當中，法規範不可能永遠存續而固定不變。相反的，立法者有隨著群居社會等外在客觀事實情狀的變遷而持續修正法規範加以因應，甚至透由法規範嘗試影響或引導特定社會事實情狀發展的必要性，如果沒有這樣，法規範不僅會因此而失去與外在社會事實情狀的連結關聯性，進而喪失法規範的效力，降低被接受度，同時有害人類群居社會的進步與整體福祉的提升。也因此，在學理及外國釋憲實務上，都認為立法者有修正與改善義務，立法者對於修正改善義務，在我國釋憲實務上也可以看到，例如釋字第 578 號解釋，鈞院大法官認為勞工退休制度如何型構，攸關社會資源

的分配，國家財政負擔及全民整體利益，屬於立法者的形成事項。另一方面強調立法者對於保障勞工生活的立法選擇，應隨著社會整體發展而隨時檢討修正，以符合憲法所要實現的保護政策的目標，以及國內人口出現年齡組成持續老化等現象所產生的對未來社會與經濟、福利制度的衝擊。當然涉及社會政策、國家財政的立法，鈞院過往的相關解釋中，都認為是立法形成自由，採取較為寬鬆的審查。姑且不論這號解釋涉及勞工的退休制度，其基本理念，在公立學校的教職員的退休制度中，其實也有適用。如果立法者在這次修法中，還是不顧相關外在社會客觀事實情狀的轉變，放任不修法的話，可能會導致相關法規範與憲法要求相違背，同時有害於我們整體群居社會的進步及整體福祉的提升。如同剛才黃律師所提到的，本次修法所要達成的其中一個項目是，22年前修法時，立法者為了避免當時公立學校教職員由原本的恩給制轉換為共同提撥制的過程中，因需負擔一定比例的提撥所遭受的衝擊過大，所以在立法當時，價值的判斷上，以優先保障該時期的公立學校教職員的觀點所作的立法。固然當時明知明定的提撥率不足於計算出來的最適提撥率水準，但是為了這個，作了價值上的判斷，同時也建立了月退休補償金的過渡措施。當時的立法美意，已隨著國家人口結構的變遷，如果還是放任立法者不修法，可能會導致立法修正改善義務的違背。

至於溯及既往的部分，聲請人一再認為本件系爭條例的性質是真正溯及。我們要強調與澄清的是，本次系爭條例的修法並沒有溯及否認已退休公立學校教職員已取得的退休金請求權，也沒有要求返還先前已領得的退休所得，主要是針對國家給付的額度加以調整而已。聲請人見解所著重的，只有在已經取得請求權的面向，卻忽略了請求權如何實現的面向。一般來講，請求權如何實現這個面向，有兩種可能性，一種是請求之後，獲得單次給付之後，

整個請求的法律關係就結束。還有一種可能是，在一定期間之內，例如從退休到死亡這段期間，可以反覆請求並且獲得多次的給付。兩者應分別加以論斷，不可一概而論。因此，我們認為已退休而申請支領月退休金的公立學校教職員，雖然在退休時取得退休金請求權，但是所可請求的並不是單次的給付，而是按月定期給付月退休所得而反覆實現，這正好是一種典型的持續性法律關係。本次修法是針對持續性的法律關係加以修正，這也是典型的非真正溯及的立法模式。在此先行強調與釐清的是，公立學校教職員退休制度，屬於社會法領域中非常複雜的制度之一。立法者一方面為了因應公立學校教職員於數十年退休後，能在未來的生活型態，仍保有經濟無虞的生活。所以是基於過往制度運作的經驗，以預測的方式，將各式各樣與社會活動相關或對社會活動造成影響的參數，作為制度的型構要件，並且將不同的要件進行妥適的整合。換言之，不同要件之間有緊密的連動性，缺一不可。今天在檢視整個退休制度是否符合相關憲法原理原則的要求時，應就整個的制度運作產生的法規範及其產生之功效做綜合的觀察，而不應刻意將其中某一項要件單獨抽離出來，或以某個數值或不相關的數值相互進行比較，再以此指摘它的合憲性。如果這樣，可能會產生以管窺天、以偏概全的遺憾。

另外，聲請人方非常有爭議的是系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定。這個部分，我們要先說明的是，在鈞院相關的大法官解釋中，有強調教育是國家的百年大計，對於我國人才的養成及創新等，具有高度的重要性及強烈的公益性。私立學校縱使是私人所設立的，但制憲者特別要求受到國家的監督，這也是基於私立學校具有高度的重要性及強烈的公益性，以及有限教育資源應如何妥適利用分配所產生的。私立學校法第 1 條明文規定要提高私立學校的公共性。第 77 條的規定並沒有禁止已退休的公立學校教職員再

任私立學校職務，換言之，仍可在退休之後，依照個人意願自由決定是否要去擔任私立學校的職務，所以與憲法第 15 條工作權及職業選擇自由沒有關係。

再來，系爭條例這款規定只是就退休金請求權的權利，予以暫時性的限制，而沒有完全剝奪，還是可以領取再任職務之後所得的勞務對價，故不能以此為由認為有虧待的情形。時間關係，關於相關論證說理，請各位大法官參閱我們的聲明書。最後要講的是，改革或多或少都會引發憲法爭論，這也是今天在此進行憲法言詞辯論的原因，同時也是一個重要的憲法時刻。但要強調的是，我們還是肯定相關系爭條例應無如同聲請方所講有違憲的情形。

審判長

兩造陳述辯論要旨完畢，現在進行交互詢答。先由聲請人方詢問，關係機關方答詢；再由關係機關方詢問，聲請人方答詢。

詢問時間各不超過 5 分鐘，回答時間各不超過 10 分鐘。均請在自己的席位上發言。

請聲請人方詢問。

聲請人代理人董保城教授問

想請問關係機關，剛才陳信安副教授提到，公務員任職時對於國家產生薪俸及退休金兩種財產權。薪俸與退休金都是要符合合於其身分的照顧原則，公務員一旦申請退休，主管機關對於退休的給付內容、標準或給付方式，依照法律規定，於退休審定函都已明白記載，當事人不得變更，所以在主管機關作成退休審定函當時的事實或法律關係都已經終結。請問軍公教人員退休後每月所得退休金，政府有無作成新的行政處分，或是簽訂行政契約？特別是公立學校教師與國家之間，依照最高行政法院的決議，是行政契約。這麼說的話，退休之後，行政契約已經終止、結束，每個月只是支付的方式。其法律關係究竟是什麼法律關係或哪種行

政行為？是行政契約的法律關係還是行政處分？另外一點，最高行政法院的見解認為公立學校教師與國家之間是行政契約的關係，但依行政程序法第 146 條「行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約」或第 147 條「因有情事重大變更，……，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。」基於不可預見理論，行政契約可以調整或終止。當初制定行政程序法時，我也是起草委員，都是參考法國的。依照法國中央法院的見解，行政契約如果適用不可預見的理論，應具備下列要件：1、不可歸責於締約公法人本身之行為。本次年金改革，政府本來有責任卻提撥不足。2、事件本身不可預見，只要有預見可能性，縱使締約未為預見，也不得適用不可預見理論。換言之，政府很早就知道整個基金有問題，但是不能說不可預見。3、事件造成契約重大變更，當事人承受巨大損失難以履行。因此，這次教育部對已經退休的公立學校老師的退休審定函的重新審定通知書，我個人也拿到了，到底是符合行政程序法第 146 條？還是第 147 條的規定？這個我想請問一下。

那另外最後呢，我要問一下黃旭田律師，你說老人家，錢越缺越少，你有當過老人家嗎？你知道老人家他需要什麼錢嗎？

依照比例原則，原來應該是損害最小原則，而不能夠說因為這老人家吃的少、喝的少，就必須要的少，這必須要從個人人格權、基本權保障來看。謝謝。

聲請人代理人朱敏賢律師問

謝謝審判長，我補充下面幾個問題。

第一個問題是，政府每年都編列預算，在有關農保部分，每年挹注了至少有 5 百億以上；軍人部分，在明年開始的時候，挹注 1 百億；勞保部分，每年挹注了 2 百億。但是呢，在公教部分。

審判長

5 分鐘已到。請關係機關方答詢。

關係機關代理人陳信安副教授答

謝謝聲請人的提問。

關於這個公立學校教職員跟公立學校之間的法律關係到底是什麼，基本上我們看到剛才董保城教授所講的，在行政法院這邊，乃至於釋字第 308 號解釋裡面，其實，都有提到說是一個聘任的法律關係，這個部分我們並不否認。但是，我們現在要問的一個問題就是說，在這個聘任的法律關係裡面，哪些事項是被這個聘任的法律關係所含括？這個才是我們所要去分析的一個重點，如果，我們看釋字第 308 號解釋的解釋意旨的話，提到的是這個教學跟研究的這個部分。

那另外，我們要提到，請各位大法官注意到的一點，就是在，如果說今天我們先確立了這個公立學校教職員與公立學校彼此之間，是一個行政契約的法律關係的話，請看一下在行政程序法第 135 條裡面，就有講到，這個行政契約，如果是依照他的性質，或者，法規規定不得締約的話，那這個呢，就不可以作為行政契約的權利義務關係的標的。

所以，我們在這邊可以看到的就是說，我們以這個現行的公立學校的聘約來看，基本上在這個聘約的內容裡面，都沒有提到關於公立學校教師退休之後的相關事項，都只有告訴你說，這個公立學校教師的權利義務，包括退休的這些事項，請依照法律的規定辦理。換句話來講，縱使今天公立學校的教師跟他的所屬公立學校之間，有成立一個行政契約的法律關係，但是，他們彼此之間的約定，我們認為應該是沒有含括到退休之後的法律關係，充其量，只有是在他在職的時候，他所去進行的關於教學跟研究的這些事項，可以由公立學校跟個別的公立學校教師之間，去進行不

同的約定。

以公立大學來講，每所公立大學對於他的教師，比如說，升等的這個要求，每所大學都會有所不同，這個部分當然是屬於這個聘約的法律關係裡面所要去含括的，但是，在這個退休相關事項裡面，既然我們已經有相關的法律加以規定，那麼，我們當然就沒有辦法可以理解說，真的有公立學校會跟他自己的教職員，自己去另外約定相關的退休事項嗎？顯然不是的。

所以，我們在這邊就是回到剛剛的這個問題，我們都肯認公立學校跟他的所屬的教職員之間，是有一個行政契約的法律關係，但是，這個行政契約的法律關係，所約定的事項只有教學跟工作，至於，在退休之後的所有這些事情，都還是要依照相關的法律規定來辦理。所以，既然是這樣，那當然也就不會有這個行政程序法，剛剛所提到的行政程序法，不管是第 147 條這些情事變更的這些問題，他同時都是依照相關法律來進行，來作為相關辦理的依據。我先簡單的說明到這邊，再由我方來進行補充。

關係機關代理人翁國彥律師答

延續代理人陳信安教授這邊的說明，我們要再向各位大法官作進一步的解釋。

目前，我們並不否認現職教師在職期間，與學校之間確實是有行政契約關係，這個也是我國行政法院實務以來，長期所承認的一個狀態，可是，在他申請退休之後，關係機關這邊會對於這個當事人，對於申請退休的教師，作成一個核定退休的行政處分，會有一個正式的行政處分送達給當事人教師。所以，在教師退休之後，他的法律關係是用行政處分的方式去形塑的，而不是他先前與學校之間在職時候的聘約，這個行政契約的關係，是不一樣的，退休的法律關係是用行政處分方式去形塑的。

再進一步講，其實，本次這個系爭公立學校教職員退休資遣撫卹

條例裡面的規定，關係機關依照這個條例的規定，進行這邊相關退休金、退休所得重新審定，實際上也是用行政處分的方式，寄送給相關的當事人，這個也都是用處分，實際上，許多不服提起行政救濟的這個退休公教人員，也是提起行政訴訟上的撤銷訴訟，並不是依據行政訴訟法第 8 條的一般給付訴訟。那臺北高等行政法院先前也有針對這一部分案件，有向鈞院聲請大法官解釋，庭上也可以看到，其實，這邊相關在事實審法院的案件，他的訴訟類型都是撤銷訴訟，並不是關於行政契約這邊的一般給付訴訟，所以，更顯示，其實，跟公務人員退休有關的這些法律關係，他的型態應該是以行政處分的方式來型構，而不是以行政契約的方式。

關係機關代理人黃旭田律師答

接下來，我想剛剛就是回答一下，聲請方董保城老師給我的指教。那麼，我雖然還不是一個老人家，我跟我周遭很多同年紀的人，我們其實都有照顧老人家的經驗，不過，我們所作的說明也不是只是根據個人經驗。

根據衛福部 2017 年的老人狀況調查報告，55 歲到 64 歲的老人，月平均生活支出是 1 萬 5 千元、65 歲以上是 1 萬 3 千元。所以，事實上，衛福部的認知，真的年紀比較大，花費會變少。另外，美國勞工統計局 2019 年 2 月份公布，2016 到 2017 年退休後平均年度花費的分析，他比較了 65 到 74、跟 75 歲以上，兩個年齡層的花費，他的總支出，比較年輕的 65 歲到 74 歲，他總支出是 5 萬 2 千 9 百 56 美元，而 75 歲以上，是 4 萬 236 美元。這可以看出基本生活方式等等，隨著年齡的增加是減少，那因為衛生保健的水準是維持的，現金捐助有稍微增加，總體來講，支出是減少的，這是美國大眾普遍的認知。

我以上講的是出自一位林先生在自由廣場所作的說明，網路也可

以查詢。所以，我們是認真的知道，年紀大一點，確實支出會少一點，所以，作這樣漸進的改革確實從多慢慢減少，而不是相反的，先把他減到底，再把他加回來，這確實是有合理的依據的。謝謝。

審判長

對不起，我在這裡先停住，現在關係機關的答詢還剩下 3 分 35 秒，因為剛才聲請人方的詢問，我們計時器剛剛誤按，所以，聲請人方還有 2 分 50 秒時間可以提問，之後，再請關係機關利用剩下的 3 分 35 秒再來回答。

聲請人代理人朱敏賢律師問

謝謝審判長。

我們提問是，政府編列預算，農保每年挹注至少 5 百億以上；軍人部分，從明年開始挹注 1 百億；勞保部分，每年挹注 2 百億，但是，公教人員的部分，卻是零。國家作為公教裡面的雇主，卻沒有任何的挹注，而且，大幅削減了所謂的退休金，請問這樣符合公平原則嗎？

第二個問題是，公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條後段，明文規定退撫基金如果不足的時候，應該由基金檢討調整繳費費率，或者，由政府撥款補助，並且，由政府負最後的支付責任。施行細則第 20 條也是有相關規定。

顯見有關於政府撥補，是一個國家法定的義務，那麼，我們要問的是，請問行政院跟關係機關一直認為，基金有不足支付的問題，請問政府有立即履行撥補的證據在哪裡？

那麼，我們要請問的是，有關於基金投資的效益裡面，基本上據我們統計裡面，OECD 裡面的投資報酬率大概是 6.5 到 8%，但是，我們平均裡面基金報酬率卻不到 4%。請問，這樣投資的效益這麼差，而且，有剛剛所提到的 64 個大項重大缺失沒有改善，那麼，

我們要問的是，在沒有改善的情況之下，為什麼可以把這樣的責任推給退休人員？而且，有關於入不敷出的部分，事實上是一個隨支隨付的概念，那麼，忽略了管理責任跟投資的效益，其實，是一個重大的一個違誤。詢問的問題到此為止，謝謝。

聲請人指定代表立法委員林為洲問

我是針對關係機關的代表人，剛剛 A 關係機關代表人有提到，當時這個退休制度設計本身就是錯誤的，他有提到說，本來應該要提撥的事實上要 13 點多，事實上，都在 8 到 12 之間在提撥，請問，設計錯誤是誰該負責？難道不是當時政府，而且是現在延續的政府應該負責嗎？反而是，現在是反而要這些公務人員來負責，減他們的退休金，這合理嗎？另外，基金不足、投資常常收益不足，這樣子難道也要軍公教的人來負責嗎？謝謝。

審判長

請關係機關方繼續回答。尚有 3 分 35 秒答詢時間。

關係機關指定代表行政院林萬億政務委員答

關於老農津貼每年由政府負責，那是社會津貼 (Social Allowance)，過去軍公教也有若干津貼的形式，發給特定對象，跟今天要談的軍公教的退休金不同。

至於，勞工的撥補，因為勞工本身在勞保條例中，過去並沒有訂出正負最終支付責任，所以，政府這一次展現誠意，作適度的改變現在不合理的情況。我們再回到公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條，第 8 條明文寫著：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則」。請大家務必要分別以收支平衡為原則，「年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」所以，他是有前提的。

那再看同法第 5 條：「本基金之運用，其三年內平均最低年收益不

得低於臺灣銀行二年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。」事實上，過去在低於臺灣銀行兩年定期存款利率，政府是有適度的撥補，這個就是我們過去在大法官庭上曾經陳述過的，這個是政府負最低支付保證責任，不是最終支付保證責任。所以，在這種情況之下，不宜把所有責任都歸諸到，最後由政府最終支付責任。

那剛剛在開始的時候，3 位立委同時提出來，認為說這次的年金改革，是跟國家財政收支畫上等號，也就是說，這次的年金改革是跟國家的財政相關，所以，舉出了非常多包括超收也好，前瞻基礎建設也好等等這些議題，其實，這次年金改革一開始就是說，因為這個制度本身，基金出現入不敷出，而即將破產的問題，所以，請不要把這兩件事情混淆一起來討論。那投資效益不彰，這是過去大家有所質疑，的確我們過去的退撫基金投資效益在百分之 2 點多到 3 點多，這次政府也努力想要去提升投資報酬率的這個議題，也沒有說政府不願意負起責任，來試圖來提升我們整個退撫基金的投資報酬率，這個也是過去有若干的會議跟決議，都有往這個方向去前進。以上，謝謝。

審判長

請關係機關方詢問。

關係機關代理人翁國彥律師問

謝謝審判長。關係機關這邊有幾個問題，要請教聲請人。

第一個，聲請人中，有部分立法委員曾經在立法院 105 年 11 月 2 號司法法制委員會還有教育委員會當中，針對系爭條例第 13 條提案修正，修正的文字是：擇領或兼領月退休金的退休教職員，有下列情形之一者，停止領受退休金的權利至原因消滅時恢復。6. 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。

在座的各位可能會覺得這樣的草案條文有點耳熟，其實，在本次

系爭條例修法的時候，聲請人的黨團也有提出同樣的草案版本，主張要納入再任私校，就要暫時停領退休金的規定，實際上，我們去查閱立法院公報，關於本次修法相關發言紀錄，可以清楚發現，在聲請人當中，有多位委員後續提出各種版本的修正動議跟連署的時候，幾乎都沒有主張要刪除這一款的規定，反而，完全肯定該款的必要性。也就是說，聲請人當初在立法院內部修法程序的時候，也都肯認再任私校要停發退休金規定的必要性，那麼，為何聲請人在本次向大院聲請解釋的時候，卻又反而完全否定這一款規定的合憲性？

這樣的立場，其實跟本件爭點 6，再任私校暫停退休、停領退休金的立場是完全相反，不但違反禁反言原則，其實，也顯示支持聲請人立場的立法委員，其實，根本就不到 38 人。請問聲請人，針對這個事實，是否還符合大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款的審理要件？即使不論這個聲請人數的問題，這樣是不是違反禁反言原則，而讓聲請人應該不能在憲法法庭裡面，再主張這個爭點？

第二個問題，聲請人在書狀當中以勞工退休金的案例一再主張，教育人員退休的退休金，是屬於所謂後付工資的性質，而且，聲請人也提出很多民事法院的判決，作為主張的論據，主張立法者不應該修法去改變既有的退休金規定。可是，關係機關要指出，我國的勞退制度，其實，在 2004 年也就是 93 年的時候，有制定勞工退休金條例。聲請人所列的這些民事法院的判決，所涉及的退休金爭議，其實，都是在勞退舊制之下所衍生的，也就是說，聲請人所主張的這個遞延工資，或是後付工資的理論，其實，還是在舊制之下所衍生的問題。

聲請人是不是能夠就以這個理由，主張在退撫新制底下的公立學校教職員的退休金，也是屬於遞延工資的性質，這個其實是很有

疑問的。如果，如聲請人所主張，他真的是遞延工資的話，為什麼勞基法對於舊制的退休金，還對於計算的基數有限制？如果，聲請人主張的是遞延工資的話，是不是表示公立學校教職員在任職的期間，國家每個月都積欠他好幾萬元以上的工資。

再進一步來講，如果是遞延工資的話，應該是要任職期間相同、薪級職等相同的話，領取的退休金應該要相近或一樣，但為什麼實際上，是當事人的餘命越長，反而領的就越多？

第三個問題，聲請人在書狀裡面主張：軍公教的職務關係，跟私法的僱用關係，有本質上面的差異，這個可以看聲請人的補充理由第二狀的第 68 頁。剛才聲請人代理人董保城教授也有主張，公立學校教職員應該是有職位合理照顧原則的適用，這個原則是來自於德國法下面的概念，他是從服公職權利所衍生下來，可是，聲請人同時又在書狀裡面，不斷地引用我國法院對於勞工退休金性質的見解，主張公立學校教職員退休金是工資後付。

我們要請教聲請人的是，聲請人到底主張公立學校教職員是公務員的性質，還是勞工的性質？退休金的部分，到底聲請人主張是基於國家照顧原則，職位合理照顧原則去發放退休金，還是依據勞動法上面的工資後付原則，要去發放退休金？

第四個問題，聲請人剛才一再的主張：國家過去沒有操作基金穩當，導致損失，沒有去提撥率，有不當的在先，不應該要去歸咎退休人員。這個在聲請人的補充理由二狀裡面也可以看的到，可是，聲請人又主張，這一次年金改革的修法，去提高法定的提撥率，侵害人民的財產權，也經過鈞院列為本次的爭點之一，我們要詢問聲請人的是，聲請人到底主張政府要不要去提高提撥率？提高提撥率被主張是侵害人民財產權，過去沒有提高提撥率，又主張說：這個是政府的錯，不應該去歸咎退休人員。請問聲請人的立場到底是什麼？以上問題，謝謝。

審判長

請聲請人方答詢，於 10 分鐘內答詢。

聲請人代理人林石猛律師答

關於第一個問題，就是說有關於第 71 條聲請，有沒有符合程序規定的問題。就剛才他們所提到的，基本上在立法院討論的過程，基本上，他投票還是投反對票，這樣就符合我們以往聲請釋憲的條件跟要素，並不是，他們已經有投票，又來聲請釋憲，才有違反禁反言的問題。所以，本件的聲請，基本上，這一方面並沒有違反禁反言。

聲請人代理人董保城教授答

除此之外，這個大法官在釋字第 445 號解釋，有關於集會遊行那個案子，也說只要是屬於重要憲法的原則，相關規定如果有違憲的話，大法官也可以一併受理，這個是沒有問題的。另外，剛剛回到那個，教授有提到就是說，我們現在這個行政契約只管到教學跟研究，那實際上來講，可能契約就是管權利、義務之間，那這個權利、義務要看哪裡呢？要看教師法，教師法有規定要保障教師的工作及生活，而且，教師法第 24 條第 1 項：教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。還特別說明教師的權利、義務，換句話說，千萬不要認為說，行政契約裡面只規定了教師教學跟研究，他的契約規定是權利、義務，必須要看回到教師法的規定，所以，教師法裡面也把退休撫卹、也把教師的生活說明了，所以，這一點我必須要提出來補充。

聲請人代理人朱敏賢律師答

有關於退休金是退休公教人員裡面的財產，薪資的續付部分，其實，如果，我們仔細研究我們國內裡面的學者，事實上，鍾秉正教授還有臺大的林明鏘教授，都有認為，他的性質是什麼呢？

他認為，他的性質是基本上面，是一個公務員薪資的一個續付，或者，他用遞延或替代，這樣的一個概念。我們都知道，公教人員的退休給付的部分，跟他的退休金，本身是國家公務員制度性保障很核心的一個事項，那要保障公務員的退休金的部分，才能夠使公務員安心久任，那因此，退休金也是公教人員既得的財產權之外，他也是公教人員俸給的一部分，而且，是極為重要的一部分。那麼，我們要看的就是，今天在早上裡邊，張桐銳教授認為，退休金並不是確定給付而是社會保險，另外，林佳和教授說它也是公教人員俸給的一部分，而且是極為重要的一部分。我們要看的是，今天早上張桐銳教授認為退休金並不是確定給付，而是社會保險，另外，林佳和教授說吳庚老師對於公務員退休金的性質沒有相關論述。我特別將這兩本書帶來，這兩本書就是吳庚老師的大作，對於退休金的性質特別提到，公務員的俸給是公務員關係存續中，國家或地方自治團體的公務員所負擔的公法上金錢債務，也就是公務員對行政主體一方的金錢請求權。另外，也提到公務員的俸給不僅應該反應他等級的高低，而且要提供公務員維持與他身分相當的生活水準，以體現國家對公務員負生活照顧義務。公務員俸給要使公務員，吳庚大法官特別提到幾個字，要「養能事父母，撫能卹妻子」，這樣才能符合他的身分地位。因此，我們知道在中國人的家庭中，一個公務員所要負的不是他自己個人的生活問題而已，而是應該養能事其父母，撫能卹其妻子。特別這本書也提到，99年8月修法時，已經將84年7月1日以前任職年資所領的退休金及公務人員保險的養老給付，是由臺灣銀行辦理優惠存款中的陳規，予以法制化，而且規定在該法第32條。這樣的財產，事實上大家都知道，從以前我們為何選擇軍公教，我們在書狀中不斷提出幾個相關人員對這次修法的喟嘆，他認為如果早知道優惠存款、退休金會被砍成這麼少，早就離開這

單位。請問軍人為何站在最前線，離開父母、妻子、所有家人？那是因為他除了對國家有一定的奉獻心意之外，也期待國家未來能夠照顧他的家庭。早期軍公教薪資待遇非常低，這在行政院準備書狀中都有提到，認為其實早期是作為薪資一部分。那為什麼他們主張優惠存款是早期作為薪資一部分之後，當退休時，又說不是薪資一部分？這樣的性質顯然違背國家對於軍公教人員的誠信與承諾。這次行政院或相關機關經常採取一種說法，基本上他現在已經說退撫基金的給付責任，基本上都是因為退撫基金有可能破產的問題，但我們要問的是，在破產過程中，其實有很多缺失，到目前為止，他沒有辦法證明已經改善缺失。而且，這次修法已經完成修法的所有目的。向各位大法官報告，我們所作成比例原則的判斷，不是一直要求手段與目的要能達成一定的因果關係嗎？請問現在修法目的有達成這樣立法所要預測的所有目的嗎？如果沒有，就是不妥適的立法判斷。我們現在不是要求大法官對於立法政策中所有政策都予以批判，而是認為應該真切檢視國家的法律中，對於軍公教退休人員在生活中預想到財產受給付部分，是否能得到保障。現在許多人因此而改變原有的生活計畫、財產支出、生活保障。假設當時知道薪資這麼少，何不自己創業？當然，創業當中也有危險。我們深切體認到，親愛的吳庚大法官對於退休金的定義，認為如果軍公教的退休給付、俸給，無法養育父母、照顧家庭，請問如此退休金制度符合大家一直強調的公務員制度性保障嗎？在這種情況下，我們認為如果不是當時預想到有如此退休金給付，不可能有更多人員願意在這個崗位當中久任。其他部分請委員補充說明。

聲請人指定代表立法委員高金素梅答

我要再次說明的是，所謂退休金從來就不是年金，所以請3位大律師或發言人不要誤導。因為可以看到共同提撥退休金，就可以證

明退休金從來就不是年金。今天談的是退休金改革法案違憲，而不是年金改革違憲。另外，再提醒大家，軍公教的雇主是國家，而不是退撫基金，我們從法律明文規定看到，如果退撫基金因為人謀不彰、績效不彰，應該由政府承擔最後支付保證，不是嗎？怎麼可以怪罪退休軍公教人員呢？另外，提醒黃律師，您年紀雖然比我大，您有照顧老人，我也有照顧過父親，我在部落看到非常多失能的人，他不見得年紀大，他的包大人，所謂老人尿布，1個月就要花1萬多元。我不知道衛福部是哪一個根據，說1個老人家只需要1萬多元，就可以維持生計。我覺得光是1個包大人（老人尿布）是身為人的尊嚴。如果黃教授不知道這些理論，如果衛福部不知道理論，我不知道臺灣到底是什麼樣的國家。謝謝。

審判長

現在進行聲請人方或關係機關方詢問鑑定人，詢問前應先經審判長許可。

詢問與答詢時間各不超過5分鐘。均請在自己的席位上發言。

本案鑑定人分別是：聲請人推薦鑑定人黃耀輝教授、關係機關推薦鑑定人柯格鐘副教授。2位鑑定人都已經提出書面鑑定意見，並且均已上網公告。

現在哪一方要詢問，請先說要哪一位鑑定人答詢？

請聲請人代理人朱敏賢律師詢問。

聲請人代理人朱敏賢律師

報告審判長，程序部分如果等一下我們發問時間短於5分鐘時，可否合計給鑑定人作為說明時間？

審判長

可以。

聲請人代理人朱敏賢律師問

上午行政院代理人洪律師認為原來軍公教人員領的退休金是一種

不義，國家竟然指摘退休軍公教人員領受不義的退休金，我們至為感到遺憾。如果這樣的說法可信，我們剛才所提到高於現在所得替代率的所有公務員也在作更不義的事情嗎？這次退休金的爭議中，可以深切瞭解公教人員退休金當然是人民的財產權，絕對不是國家對公教人員的社會福利措施，我想這樣的定義，一般老百姓或關係機關應該不至於有任何誤解，但是行政院主張與本次聲請書中竟然將公教人員的退休撫卹與政府的社會福利支出作為比較基礎，顯然關係機關要將公教人員退休金所應該達成的公務員制度性保障，以及財產權、工作權、生存權等保障規避，變成一般社會保障。

本件部分，想請教鑑定人，基於前述瞭解，請您從財政學的學術觀點，說明公務員退休金是不是社會福利支出。把這二者支出作為比較，從財政學的學理上是正確、合理的嗎？第二個問題是，對於退撫基金有這麼多重大缺失，請問鑑定人，依照您的財政專業，請問退撫基金真的會導致中華民國的國家財政破產嗎？國家支付給公教人員的退休金，真的會造成中華民國財政的整體健全及排擠其他行政預算的效應嗎？謝謝鑑定人。

審判長

剩下2分45秒，再加上給鑑定人的5分鐘，可以有7分45秒發言。請鑑定人黃耀輝教授答詢。

鑑定人黃耀輝教授答

審判長、大法官們，大家午安。針對剛才的提問，我有幾項說明，我是財政領域的學者，從我的簡報第3頁可看到政府預算，請看右下方數字，退撫支出（以下稱為公退支出）只占106年度決算的7%，政府其他部分中，最大支出是社會福利支出，高達24.5%，這裡面最大的支出項目是社會保險，就是勞保、農保、國保、健保與公保。公保其實是健康寶寶，因為所得替代率非常低。勞保

才是財政上很大的問題。從這個表可看出，只占7%的退撫支出，怎麼可能導致國家破產？如果國家會破產，當然是重大支出項目，其他占10幾%要負責，怎麼把黑鍋由公教人員扛？這是第一個問題。

第二個問題，再看歷年退撫支出成長與衰退的情形，從這個表可看到退撫支出歷史趨勢，早期占大概9%，到最近107年度只占7%。但是社會福利支出從以前的15、16%，到現在已經漲到21%，所以真正有問題，林萬億政務委員等要檢討的應該是社會福利中，尤其勞保、農保、國保這些虧損累累的問題，勞保破產比公退退撫基金還要快，為何不處理？

接下來，涉及退休金的問題，我發現很多人對退休金的問題搞不清楚，連政府官員、對方律師也搞不懂。以勞退條例作最好說明，請看簡報第9頁，退休金的性質以勞退條例作最好的參照，勞退條例規定，雇主應為勞工按月提繳退休金，儲存在勞工退休金個人專戶，所以它可以攜帶，換公司以後，把勞退的錢帶到別家公司。從勞退條例規定，可知退休金全部是雇主責任，這是第一點。第二點，雇主按照薪資的6%完全提撥進去，退休金的概念就是遞延支付薪資給員工，以勞退條例的精神來看公退退撫，公退照道理也應該比照勞退，雇主負全部提繳責任，但實際上不是，公退部分，政府只出65%，受僱者軍公教人員負責35%，與勞退對比，勞退員工自己願意繳就去繳，這裡是強制軍公教人員繳，所以政府在一開始設計公退時，政府已經占很大的便宜。如果照勞退，軍公教受僱人員不必出錢，最大雇主是政府，應繳付延後給付的支出。從這個角度來看，回到前面有關歷史趨勢，過去退撫支出占政府支出的比例，一直逐年下降，此呈現兩個問題，第一、政府就退撫支出的負擔越來越輕，第二，證明政府可能投資績效做得很差，沒作填補，沒有調整費率，所以退撫支出比例一直下降。

社會福利包括勞保，這是巨大的虧損，到2027年，最近精算報告顯示更提早到2026年破產。公保退撫比較晚破產，為何先改革？說不過去。

剛才對方律師也提到難道要基金肥肥的，然後國家破產嗎？沒有。退撫從來沒有造成國家破產的問題。林萬億政務委員也提到不是財政破產，而是基金破產，他也否定律師的話。我們來看哪個破產問題比較嚴重，請看我的鑑定意見書第14頁，其實勞保破產的問題比較嚴重，而且破產後，財務缺口快速擴大，不像退撫是溫和成長，所以勞保問題比較嚴重，應該先改革。

另外，剛才對方律師提到公務員很優渥，我的鑑定意見書引用政大保險方面的專家王儷玲、黃泓智教授，提出的報告是，如果要算合不合理，應該看每個參加年金制度者，自己繳1元，領到多少退休給付。算出的結果，請看我的鑑定意見書第12頁顯示，勞工繳1元，可領回14元，可是公退最多可領9.9元，所以絕對不是公務人員比較優渥。至於提到年輕人、世代正義等，請看我的鑑定意見書第22頁，勞保先破產，財務缺口非常嚴重，從代際正義來看，年輕勞工最吃虧，不是年輕公務員吃虧。

最後一點，談到操作不差，我的報告也顯示，隨便1個散戶投資ETF臺灣50，就可以有6%的報酬，比政府的績效好。

審判長

請關係機關方詢問鑑定人，有5分鐘時間。

關係機關代理人翁國彥律師

謝謝審判長。請求審判長允許，如果我們提問時間短於5分鐘，多餘時間給鑑定人使用。

審判長

可以。

關係機關代理人翁國彥律師問

對於關係機關推薦的鑑定人柯格鐘副教授，有3個問題提問。第一個問題是剛才一再討論到，對於公立學校教職員退休之後的法律關係，到底是以行政處分或關於契約關係，其實教師法第38條已規定，教師的退休、撫卹、離職、資遣及保險，另外以法律定之，這也是剛才代理人陳信安教授所提到，其實在行政程序法上，這屬於以法律直接規定，而不是以契約規範，所以顯然它是以行政處分方式處理。另外，系爭條例第65條第2項規定，本條例施行前退休生效者每月退休所得高於所得替代率，由主管機關以書面行政處分進行調整。關係機關因此認為在公務人員退休這部分的法律關係，一直以來都是以行政處分方式處理，而不是契約關係，這是關係機關的立場，我們也希望以此問題請教鑑定人柯格鐘副教授，對於聲請人一再引用學者論述，包括提到國家契約義務不可以違反或者是既得權的觀念，對於這方面觀念在這次年金改革的爭議中，鑑定人的意見為何？

另外，依據司法院大法官釋字第730號解釋，該號解釋是關於公立學校教職員退休金的爭議，其實綜觀整號解釋都沒有提到憲法第18條關於服公職權利方面的討論，整號解釋在理由書一開始就提到人民財產權應予以保障，公立學校教職員依據學校教職員退休條例請領退休金的權利，乃屬於憲法保障之財產權。其實並沒有提到其他權利，聲請人在聲請理由提到本次公立學校教職員退休資遣撫卹條例的修正，有侵害他們的服公職權、工作權、生存權等，對於聲請人這方面的主張，請問鑑定人有何看法？

第二個問題，請教鑑定人對於系爭條例的制定，是否有聲請人所主張，侵害受規範對象的信賴利益？釋憲者針對系爭條例進行規範審查時，應該採取平等原則或比例原則進行審查？鑑定人是財稅法專家，請教鑑定人，對於同樣屬於財產權的這種稅捐規範爭議的違憲審查，通常釋憲者應採取何審查基準？

第三個問題，請教鑑定人，司法院近期的釋字第767號解釋關於藥害救濟的案件中，解釋理由書提到對於社會政策的立法，因為涉及國家資源的分配，大法官向來採取比較寬鬆的審查基準，先前在釋字第485號、第571號解釋都有相關闡釋，因為是屬於社會政策的立法，立法者可斟酌國家財力、資源有效利用與其他實際狀況，享有較大裁量空間。實際上，先前林子儀前大法官在釋字第580號解釋所提出的部分協同及部分不同意見書也有提到，對於這種政治性決策，在具有民主正當性的狀況下，釋憲者對於政治部門所作的政策決定，應給予最大尊重，釋憲者本身的功能與角色，缺乏決定政策所需要的資訊，也不具有進行社會資源重分配所需要的專業能力與民主代表性，更不對於所作的決定負擔政治責任，因此，只要政治部門的決策不是全然恣意或以國計民生均足的目標背道而馳，我們不宜貿然宣告政治部門有關社會資源分配的政策決定違憲，而由釋憲者自己的判斷取代政治部門的政策決定。這是林子儀前大法官在釋字第580號解釋之意見書所提出者，我們延續如此意旨，請教鑑定人，立法者對於這種規範形成空間或司法機關的違憲審查權，對於這種涉及未來的立法事實的判斷，特別是預測，鑑定人會如何看待？對於本案聲請人主張系爭條例是否違憲，採嚴格審查基準，請問鑑定人意見為何？以上，謝謝。

審判長

請鑑定人柯格鐘副教授答詢，您總共有5分45秒。

鑑定人柯格鐘副教授答

謝謝審判長與各位大法官。非常湊巧，剛好我與黃教授同樣有財稅背景，只是我又是法律方面的財稅背景。關於剛才關係機關所作幾個問題的答詢，我先簡單回答一下。關於立法者的規範形成空間與司法機關的違憲審查，畢竟本件涉及系爭條例，也就是公

立學校教師的退撫條例，剛才前面其實不管聲請人或關係機關在這個地方一直談到幾個問題，也就是關於基金到底有無財務重大困難以及國家稅收情況。請容我在這個地方先稍微簡單說明，基金的建構體制上來講，我們最早的恩給制建立在稅收收多少，當年就付給退休人員，如此給付機制當然退休金額的給付完全建立在國家當年稅收多少，也就是當年稅收有多少，在預算中撥補，可是退撫新制改變以後，改成有提撥制的制度，提撥制的建立同時，就開始將各個退撫基金作成基金的形式去建構，因此，如此基金制度的要求就希望本身能自給自足，讓它與一般沒有對價性的金錢給付義務的稅捐這種國家的廣泛財源作切割，因此在判斷究竟退撫基金是不是足以支應國家公務員或教師退休將來的給付，原則上要先考慮基金有沒有辦法支應，而不是以國家稅收財政狀況提撥制建立的同時，就開始將各個退撫基金作成基金的形式來建構，因此，這樣一個基金的制度，其本身的要求就希望能夠自給自足，讓它與一般沒有對價性的金錢給付義務的稅捐，這種國家的廣泛財源作切割開來，所以，在判斷究竟退撫基金是否足以支應國家公務員或教師的退休將來給付，原則上要先考慮基金有無辦法支應，不管如何當然此處，如果國家稅收很穩健、國家財政體質很穩健，剛才幾位都有提到所謂國家最終保證支付責任中，是否可以用稅收作提撥的方式，支援各個基金，比如撥補不足的情況，這確實會是一種可能性，但毋寧它是在立法形成空間的範圍內，意即國家在決定基金數額不足時，究竟有多少額度讓國家用一般財源狀況，對各個基金不足部分作撥補，這部分是立法形成，而且容許主要由立法與行政部門作政治上的決定，如果勞工的缺口很大，在這個地方就有一個可能性去補，因為這個地方是涉及到不同職業別之間，當所得替代率過低，無法維持退休後其職業生活水準所需要的額度時，就需要由國家來負起比較

大，但是並不是一個所謂的提撥義務，因為仍屬立法形成空間，簡言之，當你講成是一個法定義務時，就不會是立法形成空間，恩給制亦如是。因此，回到我們本身的問題，由於系爭條例規範的審查中，仍須回到究竟受規範的人民有無基本權受到干預、限制，而超過在規範違憲審查中，比方違反比例原則，對其信賴利益造成過度的干預、侵犯，或者是違反平等原則來作審查。因為時間緣故，請容我簡單說明，此處至少在釋憲的理路底下，公務人員與公立學校教師間，其實並非完全適用公務人員的制度保障的概念，或者是憲法第 18 條服公職權，剛才釋字第 730 號解釋已提到，關於年金給付，尤其是公立學校教師部分，從最早釋字第 308 號解釋開始，已經將公與教分離，公務人員的年金給付，即上午場言詞辯論，也許在目前為止，司法院解釋仍在制度保障，也就是說延續工作權的保障一路下來，如此的理路中談到公務員的俸給，可是公立學校教師在釋字第 730 號解釋，一直就是用財產權作保護，也因此正是作為財產權保護，這個地方去看年金給付部分，容我舉例說明，在租稅領域，一定也是涉及到財產權保護，一個已經在人民財產權領域內的規範之違憲審查，對這種財產權的干預、侵犯，傳統上司法院解釋基本上都是用合理寬鬆的審查基準，意即年金給付仍仰賴國家的法律繼續型塑、形成的給付，固然是一個請求權，是一個財產權保障標的，不管採契約說或既得權說，仍於財產權的概念底下來決定其違憲審查基準。謝謝

審判長

依照表定尚有幾分鐘，為彈性運用此時間，先請聲請人方詢問，共用 4 分鐘，例如是否需要再提問給黃教授。

聲請人代理人董保城教授問

請問黃教授，今日所談，我們講東、他們講西，因為我們談法治

國原則，他們談社會國原則，一直講低層的社會保險，今日我手上拿的，他們說退休金要從恩給到共同提撥，是由退撫基金負責，我已經退休了，可是我拿的是教育部函，不是退撫基金主任委員給的函，國家是老闆，是我的雇主，如同公司的雇主，我是員工，我的退休金是雇主對我的遲延繼續給付的薪水，所以，我覺得今日似乎我們講東、他們講西，究係何者，能否請黃教授說明。

審判長

請黃耀輝教授答詢。

鑑定人黃耀輝教授答

剛才我談過從退休金的本質來看，勞退條例是最好的證據，其精神就是由雇主全部提繳薪資的6%，勞工不必，對照我們的退撫，很清楚政府只負擔65%，相對於企業的雇主而言，政府是占很大的便宜，軍公教人員基於受僱者，相對於勞工，本來不用提35%，卻仍繳了35%。最後看到退撫支出的比例，公退占預算的比例越來越低，這是為什麼，有二種可能，一種是政府怕變成財政負擔就不願意提撥，比重就一直下降，再看另外一個數字，代表過去操作績效很差，也無法撥補進去，導致比例越來越低。所以，如果比照勞退條例來看，公退的退撫條例，上面寫說政府負最後支付保證責任，自有其道理，從勞退的精神來看，就是雇主須負全部責任，操作基金不佳，我的簡報中也有客觀證據，一個散戶投資臺灣50ETF，從2003年成立以來，平均報酬率最低有4.3到8.5，平均一算下來就是6.3，而透過政府之手所經營的投資績效，很可憐，公教保2.86，退撫基金2.59，甚至低於勞保基金3.03。假設今日軍公教人員主張有權利如同勞退的勞工一般，可以選擇投資的話，民間操作會比政府操作好，這是政府的錯，為何由公務人員即受僱者來承擔責任，年改是基於基金會破產，這是政府造成的，公退最大的問題就是政府本身有問題。

審判長

請關係機關方詢問，同樣有4分鐘時間可分配。

關係機關代理人翁國彥律師問

關係機關希望將時間提供給鑑定人，進一步的回應，剛才時間不是很充裕，特別是針對聲請人方引用學者的論述、主張，本次涉及的爭議是屬於退休人員的既得權，以及契約義務不可違反等方面，再請鑑定人作補充。謝謝。

審判長

請柯格鐘副教授答詢。

鑑定人柯格鐘副教授答

因為在本次釋憲蒐集相關資料的過程當中，有看到一些關於所謂既得權，或是契約義務違反的問題，我剛才口頭報告中也有大概說明，所謂的年金給付依然是財產權的概念，就算當作是公法上契約的義務來看，無非仍是一個在退休之後的年金給付，根據先前所為公法上契約，或者是單方得其同意的行政處分，無論如何都有一個法律上規定所形成，對年金給付請求權人所產生一種請求權的概念，正是因為如此，當已經滿足年金給付的要件時，確實是一個受憲法所保障的財產權，而問題是此財產權的內容中，究竟有多少屬於在受憲法保障的財產權部分，因為作為恩給制，連這樣的可能都是來自稅捐的國家提供，是否該當財產的概念，在德國的區分是按照提撥比例來看，意即屬於個人提撥，這部分財產權的保障程度，自然就會比較高，但若屬於國家透過稅收，要強調國家不是一個會自己從事生產的有機體，錢向來是從現在尚未退休的執業者，提撥一部分給現在退休的人，如果今日說政府會有錯，的確政府無法自己生產製造，只能夠從代際之間或者從不同業別間，也就是稅收在定義上稱為無對價性的金錢給付，稅收的概念是來自於所有人的給付，為了國家這些無法作對價報

償性的歸屬關係，比方公共基礎建設等，因此，當國家在這裡面對財產權，尤其屬於非個人提撥，是由國家來幫忙提撥的部分，於此就承認有財產權的地位，只是問題在於其財產權的保障究竟有多高，依然須按當年度，從同一職業別中所提撥的比率作給付，假設真的不夠，國家有一個立法形成的選擇，就是當年度應否提撥稅收的預算，但仍須注意稅收是所有人支付給所有人，並非為特定某一族群，基金之所以想作自給自足的財源自主制度，就是希望同一職業類別者，原則上能夠自給自足，當能夠自給自足，國家就很開心的不用將原先給公共基礎建設的稅收部分，拿來作提撥，這正是為何在德國法制中，這種基金的給付稱為「Beitrag」，它是在貢獻讓制度能夠完整，而稅收則稱之為「Steuer」，是另外一個層次，社會福利又是另外一個問題，因為社會福利必須由稅收來支應。

審判長諭知：

詢答程序結束，現在休庭20分鐘，於下午4時15分續行言詞辯論程序。(下午3時53分)

現在續行言詞辯論，進行大法官詢問程序。(下午4時15分)

答詢時間各不超過5分鐘，答詢時請在席位上發言。

請各位大法官發問，並請先說要哪一位答詢。

請羅大法官昌發詢問。

羅大法官昌發問

謝謝審判長，先請教相關機關，聲請人方一開始就提到憲法第165條，主要內容是保障教育工作者，隨時提高其待遇，本席想請教該條對於審查本案有無特別涵義，是否因為該條規定如此明確，使得在確認審查標準時，而有不同考量。另外，剛才聲請人方也提到，有關係爭條例中再任私校的問題，其立法目的提到希望年輕教師能有比較好的工作機會，但從聲請人的發言，特別是董教

授的簡報第21頁提到，按照實際狀況操作的結果，反而使得有些比較資深的老師延退，或者減低其正常退休年齡的意願，是否因此無法達成原來立法目的，又立法目的與實際達成間有無相當程度的關聯。最後，相關機關尚須幫本席澄清一個問題，在教的部分，排除再任的範圍，與軍的部分相比，顯然所排除的範圍比較廣，在軍的部分，例如專科學校、中小學、私立大學職員等部分，均未排除，此究係何道理，對於相同情況的排除範圍，卻是有所不同。關於平等權部分，相關機關比較少討論，對於再任部分，假設政府補助基金超過20%，就會有限制，部分私立大學有補助、部分沒有補助，為何仍是一體設限，並無設立一些門檻的要求。以上問題請相關機關回復。

有關聲請人部分，對於相關機關就上開問題的回復，希望聲請人亦能有所評論。額外就聲請人部分，本席希望針對剛才雙方討論有所交集部分，即對於年紀大、年長者的衝擊較大，剛才雙方見解很不同，年紀越大在財源上、經濟上的真正需求，一方認為比較大，另一方則認為比較小，一方是憑經驗法則，另一方則有文章或報告的支持，希望聲請人方可以有些具體素材，並於事後提供給我們參考。謝謝。

審判長

羅大法官的問題包含請聲請人方對關係機關的意見為回應，爰先請關係機關方答詢。

關係機關指定代表行政院林萬億政務委員答

審判長、各位大法官，關於轉再任的議題，昨日軍改場亦有提到，軍人轉任限制比較小，只限制在私立大學，職員則無限制，因為軍人有相當高的比例於退除役時，是在45歲上下的壯年期，轉任時有很多人都還在負擔家計，故於立法院討論過程中，考量軍人服役的特性，因此，在限制時作較多的考量，這點應有其必要性。

關於再任私校本來的用意，目前無論是私立學校關於退撫制度或公教保險中，對於私校教師政府都有負擔百分之32.5，表示私校仍有部分與政府關係具有高度公共性。此外，剛才提到是否因為有此限制後，使公校教師們延後退休，其實公校教師本來就是65歲為多，最多到75歲逐年審查，各公立學校幾乎都是這種制度，過去是提早在未滿65歲就退休轉到私立學校，現在希望不要轉到私立學校，占掉私立學校本應開出給無本職兼課老師的缺，昨日也提到目前無本職的兼任教師高達1萬多人，且三分之二都在私立學校，如果本來給更多年輕的博士可以到私立學校擔任教職的機會，被無論是公校、公務人員或軍人占掉，其實對年輕人的就業機會是有影響。此外我們也提到，退休金的制度既然是維持退休後的經濟安全，而薪資本來是作為生計的維持，二者意義不同，既已找到新的工作，就應該依照薪資，而將退休金暫停，並沒有剝奪，此立法意旨應不影響其就業機會，或憲法上保障的工作權，反倒是對於衡平考量私立學校空出來的缺，給年輕人就業機會，對年輕人的希望、對年輕人的就業機會得到保障，我想這是立法上的善意。對於憲法提高待遇部分，另由代理人說明。謝謝。

關係機關代理人陳信安副教授答

謝謝羅大法官的提問，將盡可能於時間內說明，如有不足請容事後再以書面補充。對於憲法第165條，雖然大家都著重在隨時提高其待遇，但是須注意到有個要件，即依照國民經濟的進展來提高待遇，所以，今日要如何在國民經濟有進展的情況之下，隨時提高其待遇，二者之間的連結，我們認為應屬立法者形成的範圍，不能夠因為憲法規定隨時提高待遇，就要一直提高，並非如此，有個很重要的前提，就是依照國民經濟的進展來提高待遇，而如何依照國民經濟進展來提高待遇，二者間如何連結，我們認為這是憲法交給立法者，在立法範圍之內去型構，比方透過公式等方

式。同時在解讀該條時，不能夠只專注該條作解釋，因為整個基本國策規定中，都還有其他社會資源應如何分配的問題，參照剛才所提到鈞院過去涉及社會資源與財政分配的相關解釋，均有提到應特別尊重立法者。以上簡單說明，不足部分事後再用書面來補充。

審判長

請聲請人方答詢。

聲請人代理人董保城教授答

針對關係機關剛才提到的問題，第一個是軍人為何可以轉任，限制較為寬鬆，因為認為45歲壯年人比較多，退役後仍須養家，到學校就業比較好，可是到學校是要教書，不能將學校當作中年人就業收容所，這完全是誤解，如果今日我們轉到私立學校是要教學及研究，作育英才，不能夠用社會救濟的觀念，讓他們多一個安排，比公立學校老師、比公務員轉任要更寬鬆，這是第一點。另外，我在私校服務，私校是有收到教育部的補助，可是都是專款專用，都是教學研究，絕對不會發給退休教師職員的薪水上，更何況今日要進到私立學校的老師，也須經過一定程序，由評審委員會經過篩選，所以，這些人到學校之後，讓學生很高興能夠有一位國立大學的資深教師來學習，學生學費其實很高，換言之，學校願意聘教學、研究豐富的教師，而非故意要聘年輕的老師來填補位置，這個部分我認為是一廂情願。又稱退休金沒有剝奪，何以沒有剝奪，現在就不能領，可不可以之後再領，怎麼叫沒有剝奪，這必須從當事人的角度來看。對於憲法第165條的拘束力，我認為憲法第165條是我們中華民國憲法非常重要的條文，保障教育者，使之願意久任其職，使其願意秉持敬業精神，剛才大法官有問到第165條的精神，事實上也很清楚，憲法第18條規範及保障範圍是公職，未包含老師，但教師的資格、任用及退休等，在我

國都有嚴格的法律規定，其工作的重要性，並不亞於公職人員，更何況憲法第165條規定，國家應保障教育者，隨時提高其待遇。因此，其待遇或退休當然應比照公職人員所享有的制度性保障，尤其應重視財產權的保障，這也是釋字第703號解釋羅大法官昌發及蘇大法官永欽的協同意見，所以，我非常肯認大法官在裡面提到，也應該比照公職人員所享有的制度性保障，我覺得今日所談是法治國，公務員及教師的制度性保障，而非只是談保險、社會安全，我們談的是法治國非常重要的原則，以上。其餘部分請另一位代理人回答，謝謝。

聲請人代理人朱敏賢律師答

關於憲法第 165 條爭議問題部分，憲法第 18 條、增修條文第 10 條第 9 項或憲法第 81 條有關法官終身保障部分，都是要保障軍公教、司法官的退休金，並受國家照顧，也可維繫司法官的獨立審判，不能將之當成方針條款，認為沒有拘束力，而是國家必須依此達到照顧義務。就方才大法官垂詢部分，有統計資料，105 年每戶支出 7 萬多元，按照年增率 2.26%統計，每個家庭未來每年增加收入須 7、8 萬元以上，但每年通貨膨脹率是 2%至 5%，許多老人需要外籍勞工照顧部分，包括薪資、加班費、就業安定基金及健保費等，都要將近 2 萬 5 千多元，對於這些照顧，怎麼沒有產生急迫危害？

審判長

請黃大法官虹霞發問。

黃大法官虹霞問

就教育人員退休金之性質，請問聲請人方以下問題：

第一個問題，柯格鐘教授方才提到，教育人員之退休給付目前採共同提撥制，且在共同提撥制底下，退休金之主要來源是現職人員的提撥款，現在的新規定中，現職人員的提撥率會提高，將來

的退休給付會減少，亦即，與退休人員相較，已退休人員過去繳得較少，若不能調降其退休金，相對於現職人員，就會領得較多；而現職人員繳得較多，領得較少，當然會涉及公平性之問題。

第二個問題，方才柯格鐘教授提到，若提撥款不足，由立法裁量，而非應由稅收加以補充，在稅收補充部分，可能涉及納稅義務人增稅之問題。請問對於柯格鐘教授之說法，聲請人方有何意見？若要增稅，對納稅義務人是否公平？若聲請人方認為不是共同提撥制，就超過自提部分以外之部分，是否可認為是恩給制？

第三個問題，若聲請人方認為不是共同提撥制，也不是恩給制，而是遞延工資，請問，相同職級及年資者，原則上退休金總額應相同，為何會有不同？尤其月退休金並無以其總額超過一次給付為限之規定，同職級、同年資者，會因其餘命不同，餘命越長，領得越多，在遞延工資應相同之情形下，為何有此不同？如此如何解釋其為遞延工資之性質？

第四個問題，政府對於現職者可否減薪？如果可以，為何在基金不足的情況下，對於已退休者不能以減退休給付之方式處理？道理何在？

審判長

請聲請人方答詢。

聲請人代理人林石猛律師答

先回答行政事由問題，立法者已在撫卹金管理條例第 8 條後段規定，如有不足，要調整費率，或由政府提撥補助，並由政府付最後支付責任，故立法已選擇作此政策性決定。原則上希望基金能自給自足，萬一不能自給自足，法條已明定，最主要軍公教的雇主是國家，不是基金，方才幾位代理人已強調很清楚，只是透過基金為支付之方式，假設基金破產，立法已選擇由政府付最後支付保證責任，今日是政府對軍公教背棄毀諾，請問未作最後支付

保證責任的勞工保險，勞工能夠相信嗎？

聲請人代理人朱敏賢律師答

關於是否遞延工資部分，國內除了林明鏘教授外，都有相關的學術研究，不再作論理上的辯論。但就退撫基金根本不可能自給自足部分，事實上，臺大林明鏘教授曾於法令月刊中作出法律的分析判斷，按照退休條例，都有共同撥繳的機制，若基金本身可自給自足，又何必撥補？在此前提下，根本不會有所謂的基金要自給自足才能維繫，並支給退休軍公教人員。

另外一個問題是，一次退時，總額已全部計算進去，若分期給付，越老的人似乎領得越多？但從保險概念而言，因基金某些設計與保險類似，若將基金某些報酬率折現，未來領取時，總額看起來比較高，但二、三十年前買一間房子可能只需 1 百萬元，但現在 1 百萬元只能買一間廁所，通膨的結果，就總額之計算，不認為是增加收入，因為每個時間的經濟活動，幣值所產生的內容不太相同，不能以最後數額當作大於一次退的確定數額，而認為多領。

聲請人代理人董保城教授答

大法官提到，對現職者可否減薪？若可減薪，對退休者為何不可減其退休金？退休金是財產的既得權，就是相信政府會給這麼多，才會退休，更何況已到了老人階段，政府的承諾是其唯一的收入及依靠。老人用老法，新人用新法，就相安無事，因為是既得權，法治國須確保人民遵守法律，並有信賴保護，才是真正的基本人權及法治國的國家。

審判長

請林大法官俊益發問。

林大法官俊益問

本席要問的問題，是從軍改、到公改、到教改，均關注的焦點問題，即真正的溯及既往或非真正的溯及既往。公立學校教職員於

核准退休、資遣時，選擇月退休、月補償金、月優存利息等非屬一次性之退撫給與，究係於選擇決定月退時即已終結之法律關係；或係於逐月領取時繼續性之法律關係？軍改言詞辯論時，關係機關方表示是繼續性之法律關係，主要理由為軍人有保密義務及某些限制的義務；於公改言詞辯論時，又表示公務員有守密義務及旋轉門條款；請問，教師有無保密義務？有無旋轉門條款之適用？

先請教關係機關方，第一、公立教師領月退休時，是否須按月提出請求？或按月去刷銀行存簿？因公改言詞辯論時，係認為須按月提出請求。第二、關係機關方認為是繼續性之法律關係，最主要之論據為何？請問聲請人方是否贊同？應是不贊同，不贊同之反駁理由為何？

審判長

請關係機關方答詢。

關係機關代理人陳信安副教授答

林大法官所問之問題，在學理上有許多探討，但所探討的並非否認是繼續性之法律關係，若依照系爭條例相關規定，當公立學校教職員要退休時，須向教育行政主管機關申請退休，教育行政主管機關會作核定的行政處分，該行政處分是用來開展後續退休法律關係的法律上原因。或許有些人會認為，後面按月提供的給付只是要履行該行政處分的事實行為，但須注意論及行政處分時，有所謂具有持續性效力的行政處分，在行政程序法第 128 條第 1 項第 1 款也明文納入，換言之，向教育行政主管機關申請退休，教育行政主管機關給予一核定的行政處分，該行政處分就會持續發揮其規制效力，在此段期間內，教育行政主管機關就有義務依其選擇按月提供月退休所得之給付，若從具持續性效力的行政處分的關聯而言，其法律關係是持續的，對於每個月提供月退休所

得，究竟是行政處分或事實行為？在學理上有所爭論，但均未否認是具有持續性效力的法律關係中所為的，差別只是例如以保訓會的立場，認為每個月提供月退休所得，是行政處分，而學理上認為只是事實行為。但縱使有學理上的爭論，其法律原因仍是具持續性效力的行政處分，在效力持續當中重複實施、反覆給付之行為。

關係機關代理人翁國彥律師答

關係機關主張是繼續性的法律關係，大法官提問支持此論點的法律依據及基礎，簡單提出如下：一、釋字第 717 號解釋關於得辦理優惠存款之憲法爭議，在理由書第 4 段提到此規定（現已廢止）僅適用於其生效後國家與退休公教人員間仍繼續存在的法律關係，而非溯及適用於規定生效前已終結之事實或法律關係。故釋字第 717 號解釋中，大法官亦認為，退休公教人員與國家間有繼續存在的法律關係。二、大法官可參照系爭條例第 54 條規定，教育人員退休後與國家間的法律關係，並不限於退休金的發放，還有很多權利義務，例如教職人員因病故或意外死亡後，國家要給予撫卹金，若法律關係在當事人擇領月退時已終結，理論上國家與該退休人員間就無任何瓜葛，何須照顧其遺屬？但事實上為了照顧其遺屬的生活，在第 54 條以下，還有退撫給與的相關規定，顯然法律關係尚未終結，國家對於本人及其遺屬有照顧義務。

進一步而言，系爭條例第 75 條有關退撫給與之變更規定，教職員或其遺族有下列情形之一者，喪失申請退撫給與之權利，例如褫奪公權終身或喪失中華民國國籍等，此亦顯示其法律關係存在，才於事後由國家依法剝奪其退撫給與之權利。同條例第 76 條規定，退休教職員經審定支領或兼領月退休金而有下列情形之一者，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復，亦顯示退休法律關係持續存在，故才會有停發、暫停或恢復等之法律關係。反

之，若法律關係在選擇月退時就已終結，就無法再停發月退金，甚至再讓其恢復。故系爭條例第 75 條及第 76 條規定可看出，現在的法律規定都認為是繼續性的法律關係，並未終結，而係持續存在。

審判長

請聲請人方答詢。

聲請人代理人董保城教授答

第一、本人已退休，每月刷簿子，不必申請即自動進帳，故是一事實行為。第二、本人所提 PPT 第 9 頁，退休的原因事實和法律關係何時完成？教師與國家的關係是行政契約，在公教人員與國家間是積極的法律關係下，受到職務合理照顧原則，不但薪水，包括退休金的累計總額，都要根據職務合理照顧原則。換言之，其原因事實在公務員的積極法律關係中，已有財產權，一旦提出退休，公務員的行政契約法律關係就停止，經過政府的核定函，變成行政處分確定。今日所談的原因事實，基本上都是在退休金產生的原因事實繼續法律關係，而非根據公務員與國家、老師與學校間的積極法律關係中產生及結束。後面的退休身分關係，已變成消極的關係，故真正的關鍵是，每月所領的，係依照原來的原因事實所產生。至於柯鑑定人於其文章論述，公務員調薪，退休人員也跟著調，但其為反應物價，不代表有新的事實、原因及法律關係，剛好更證明職務合理照顧原則，即本人一直強調的，對公務員是職務合理照顧原則，而非社會保險。例如各位大法官一旦退休，也是要有恰得名份的尊崇和保障，因為不是針對個人，而是國家整個制度。故本人認為，對退休人員是完全真正溯及，否則如何說明為何退休了，還產生新的法律關係？產生退休金請求權？

本人所提圖表，係特別搜尋德國公務員法、教師法，所呈現之內

容，在公務員積極法律關係中的行政契約，所產生的原因事實和法律關係，到了結束時，就變成終止公務員法律關係及退休金返還。德國學說也有認為，月退休金是國家繼續支付公務員或公立學校教師的遲延薪水，也認為退休金財產原因事實發生之階段，已在行政契約的過程中，在職務合理照顧原則下，次第產生。

聲請人代理人朱敏賢律師答

調薪本身係考慮貨幣通膨問題，國家在經濟發展較佳之時期，卻考慮不予公務人員調薪，若關係機關之見解可被接受，在以後 GDP 大家都調薪時，為了公益，再將軍公教人員降薪，若有調薪、降薪，變成軍公教之財產保障應存在或不存在？是合理正當、平等的理由嗎？若只認為調薪本身是國家照顧義務的提升，不是危害其他人民嗎？

審判長

請吳大法官陳鏗發問。

吳大法官陳鏗問

我只有兩個簡單的問題。第一，年金改革是以 OECD 的所得替代率作為比較的基礎，比較 OECD 的所得替代率是以年所得替代率或是月所得替代率為比較基準？我國年金改革是以月所得計算替代率，而 OECD 的替代率是以年所得或是月所得為基準？第二，退撫基金是不是屬於政府所設的基金？其預算如何編列？是否由政府編列經立法院審議，決算也要經立法院審議？萬一基金破產，法律如果沒有規定，應由誰負最後的支付責任？請兩方表示意見。

審判長

請關係機關方答詢。

關係機關指定代表行政院林萬億政務委員答

年改是以 OECD 相關資料作為參照基準，OECD 國家的確每一個國家的制度差異很大，有些國家是單一，沒有分層；有些國家是用

社會保險；有些國家在社會保險之外，再加上私人年金所謂個人儲蓄帳等等。年金改革在世界銀行統稱"pension reform"，不管內涵到底是有社會保險、或提撥、或個人儲蓄帳，不管是強制性或私人自願性等等，統稱都是"pension reform"。到底他們的給付是按月給付、或是按季給付，或是按年給付？就所得替代率而言，反正如果按年就除以12，即為每個月所得替代率；如果是按月，所得替代率是一個比率，是退休前所得與退休後領取年金的比率，所以無關是按年、按季、按月等等。至於退撫基金的管理，請銓敘部補充說明。

關係機關指定代表銓敘部陳紹元司長答

有關退撫基金管理部分，基金管理機關是一個政府管理機關，機關預算編列是按照預算之規定。這次年改有挹注退撫基金，像公務員部分挹注60億7仟萬元，由政府編列預算，在下一個年度挹注到退撫基金。同樣的，軍人退撫基金的財務也有由政府編列預算去補，透過預算規定挹注到退撫基金中。

關係機關指定代表行政院林萬億政務委員答

尚有一些時間，請審判長容許我回答剛才一直被提出來的遞延薪資或者說是勞退新制與軍公教退休金之間的關係。遞延薪資是勞雇雙方同意將受僱者的一部分薪資暫存不領，以未來使用，未來通常是指退休之後。因為這樣可獲得一些稅制優惠，或者因為將暫存的錢放到個人儲蓄帳戶中，作集體投資而獲得投資報酬，這適用在美國401K等等都會用遞延薪資或者臺灣有翻成展期工資等等的概念。如果適用到我們勞退新制，剛剛黃教授認為勞退新制就是一個退休金的代表，其實不然，退休金並不是只有勞退新制的個人儲蓄帳。勞退新制是個人儲蓄帳，帳戶是在個人名下，所以任何獲得的投資報酬到時是轉到你的個人帳下去處理。而軍公教是共同提撥，有點跟社會保險相同的概念，剛才聲請人也不

否認。我們國家把軍公教不只是有一個社會保險中，比方說公教保險，同時又有一個退撫制度，所以是兩個不同制度的總和。關於這樣兩個不同制度的總和，被早上李來希先生說所謂所得替代率上限是世界上少有的，其實我們的所得替代率，如果換另外一個方式來講，就是年資給付率，對過去舊制年資給付率是15年以內是5，現在的勞工保險年資給付率是1.55。美國新改的公務員退休是用社會安全年資給付率是1.1，幾年的年資乘上1.1，其實就是所得替代率。所以是有規定的。

審判長

請聲請人方答詢。

聲請人代理人朱敏賢律師答

從剛剛相關機關的回答，可知道一件事情，相關機關在立法時採取的立法例之比較，OECD到底比較什麼？他們到現在都搞不清楚，沒有一個真切的比較基礎，請問我們比較法或比較法制，到底在比較什麼？譬如昨天劉靜怡教授提到，伊利諾州是可以從任職時開始保障，這時候就說契約關係不要用了，想用德國的時候就用德國的，不想用德國的時候就說這部分跟德國不一樣。我們目前要用的，剛才大法官垂詢的問題是，請問OECD你們到底參考什麼？他不知道。請問這兩大本都是在總統府裡面開會時所引用OECD的資料，到底在引用什麼呢？我們如果沒有一個合理比較的基礎，用別人的資料只是取其所需、棄其不要的，請問我們的法制如何完善、提升？早上看大院現場直播，蔡大法官炯燉提到一個問題，OECD當中有一些資料，請問關係機關的意見為何？參考什麼？看過了沒有？剛剛在報告中也提到一個問題，OECD當中特別提到一些關鍵的分析報告，如果我們不是總體的、均衡的、合理的、完善的、努力的去找到一個合憲的比較基礎，請問我們就說因為我們有自己的操作標準，我們有自己的設計，今天說是確

定給付制，早上又說不是，它是一個社會保險，我們真的很疑惑，我們的相關機關在立法過程當中，到底是確定給付？還是共同提撥？還是保險給付？因為在前面幾場當中，我們看到的是機關一直想要把國家的退休金講成年金，把年金講成是社會一般保險，因為是社會保險，所以把所有人的標準拉成一條線，請問大法官，這真的符合比例原則、平等原則嗎？我們的憲法當中有對公務員、對教師、對司法官的特別保障，在我們憲法學界、行政法學界都說，譬如以司法官的特別保障來說，認為可構成獨立審判，可以讓我們軍公教都有一個完整、大家可以合理期待、而且覺得國家可以照顧情況下的一個公務員的制度性保障。但是現在說不是，我們只要用 OECD 裡面的勞工標準，請問這樣合理嗎？合乎憲法操作原則嗎？合乎憲法規定嗎？合乎比例原則嗎？再說一次，OECD 當中，早上提出的報告檔第 13 頁提到，總統府或行政院裡的年金改革報告當中，特別引用的都是 2015 年 OECD 年金制度的簡介，但有一個關鍵字眼真的被隱匿。也就是說，比較基礎當中是選擇他所要的，選擇他所不要的。再講一遍，幾乎沒有任何國家採取直接刪除名目的給付作法，如果有的話，也是轉向較為狹小的標的上，或者只有調整新退休的年金給付。我們要說的是感謝大法官，對於 OECD 資料中的完整研究，這時可看出我們的關係機關立法當中所引用的 OECD 到底是什麼內容？請大法官參見這兩本巨冊，裡面都有 OECD 的相關資料，但是非常簡略，簡略到你根本不知道它是什麼？要用什麼？所根據的什麼？謝謝大法官。

審判長

請陳大法官碧玉發問。

陳大法官碧玉問

如同早上所提，各位手上有一份教育部委託辦理計算精準日為 105 年 12 月 31 日之現金流量表，請相關機關依現行法規定作相

對應調整後，再重新作現金流量表，這是第一份試算書。第二份是依據現行法減縮優存利息及所得上限之過渡期間，加速現金流入為調整後，假設系爭條例第 37 條附表關於從 116 年 1 月 1 日起不再加扣時，現金流量表的呈現會是如何？第三份是假設從 117 年 1 月 1 日以後不再加扣時，現金流量表會是如何呈現？第四份是假設從 118 年 1 月 1 日以後不再加扣時，現金流量表又會是如何呈現？請提供這四份試算書。謝謝。

審判長諭知：

現在進行最後陳述。

請聲請人方及關係機關方到發言台陳述，時間各不超過 5 分鐘。

請聲請人方陳述。

聲請人指定代表立法委員林為洲

審判長、各位大法官好。一、本件是 38 名立法委員就去年 7 月 1 日甫實施之公立學校教職員退休資遣撫卹條例向大院聲請釋憲案。在此同時，根據共有 20 萬餘人紛紛就此次的年金改革提行政救濟，而且包括監察院、新北市、苗栗縣、南投縣、花蓮縣、金門縣及連江縣等均認為系爭條例有違憲疑慮向大院聲請釋憲。甚至連臺北高等行政法院第五庭、第六庭法官於受理案件後，亦認為有違憲之虞，而裁定停止訴訟程序，向大院聲請作成解釋。可見本次倉促修訂之新法確實有訴訟代理人所提及的諸多違憲爭議。以及關於本次對教師退休修訂之規定，除大院旨揭 6 點爭點題綱之違憲爭議外，新法改變教師請領資格，延後月退休金起支年齡，調整退休金計算基礎，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，以及退休給付債權永成不確定狀態等等，嚴重牴觸憲法第 18 條公務員制度性保障、憲法第 165 條教育工作者特別保障、平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、公益原則等，更侵害教師之

財產權、工作權、生存權、服公職權及大學自治、私立學校之辦學自由等，相關論述訴訟代理人在前面已有詳細說明，並祈請大院參酌釋憲聲請書、補充理由書及法庭之友提供的相關資料。

二、本次新法實施後，退撫基金的缺失仍未得到改善，光是去年又再虧損新台幣 65 億元，顯見政府對退撫基金之操作績效不彰。回顧之前 105 年 10 月 27 日，總統府國家年金改革委員會第 18 次委員會會議時，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顯示，89 年、91 年、97 年、100 年、104 年退撫基金各造成已實現加計未實現後之收益數，分別為-171.83 億元、-44.26 億元、-860.87 億元、-284.51 億元、-108.77 億元，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，何況軍公教退休金的給付責任不是退撫基金，而是政府，二者不應混為一談。

三、本件適用公立學校教職員退休資遣撫卹條例的教師們，他們在臺灣錢淹腳目時，沒有選擇經商或從事其他工作，而是毅然決然投入教育工作，因為他們相信政府所給與的退休方案，對其晚年是一種保障或讓他們無後顧之憂，因此他們領著與當時社會薪資顯然較低的薪水，投入教育後代的志業。然而如今政府卻對老師們、甚至另外兩個案件的軍人、公務員、警察、消防人員，皆背信毀諾，不僅不思檢討改進，亦未盡最後支付保證責任。如果法律明文的最後支付保證責任都是空談，人民又該如何相信政府的話呢？本次年金改革法案，政府沒有道歉、沒有檢討、沒有過渡、沒有補償，就草率拿教師們的退休金開刀，以不實資料及數據栽贓、抹黑，將退撫基金的虧損、破產歸咎於春風化雨的教師們。政府實在是虧欠這群在國家困頓的時候，將一生犧牲奉獻給國家的教師們太多太多，他們不僅被輿論公審，還大大的被污名化，甚至導致國家社會的階級對立及世代鬥爭，這樣的結果公平

嗎？符合正義嗎？國家不仁，無人幸免，誰敢說下一個受害人不是勞工朋友或者司法官呢！最後，本次釋憲已經到了法治的最後防線，如果國家如此，大院仍作出有利於政府的解釋，不啻於宣布法治最後防線已然被突破，而且瓦解。如果法律可以恣意溯及既往，如何要求人民遵守未來的法律。在此誠懇祈求大院能夠主持公道。

審判長

請關係機關方最後陳述。

關係機關代理人翁國彥律師

首先感謝大法官的重視，我們使用 3 個半天的時間，針對這次年金改革爭議，進行很多法律層面的討論。在直播的另外一頭，我相信全民更關注的議題，應該是我們的年金制度究竟要如何調整，才能落實大家口中的社會正義。關係機關認為本案相關的法律爭議，其實可以涵蓋在 3 個很基本的法律概念，分別是公平、適足、永續。

第一、公平，指的是代際正義，當我們面對退撫基金收支失衡，破產危機迫在眉睫時，如果我們只是要求政府不斷提高提撥率，卻不去做其他適度改革，譬如調降退休所得替代率，一定會讓目前還在職的工作世代、還沒有進入職場的下一個世代，必須承受越來越重的責任，而且也可能會讓他們可以實質支配的所得會越來越少，更可能導致基金破產，基金破產的結果將會是我們下一個世代在退休之後老年經濟安全受到危險。又再譬如說，這兩天討論很多的再任私校教職停發退休金之規定，我們現在有 1 萬 3 仟多位碩博士生畢業之後沒辦法馬上找到教職，關係機關考量到教師職缺及資源的有效性，國家必須有更積極的作為進行合理的安排，追求公平、正義的真正落實。對於我們的下一代負有責任，不能繼續維持這種不公平的環境，更不可能債留子孫。

第二、適足，指的是維持一個與地位相稱有尊嚴的退休生活，這是年金制度的核心目標。我們不能過度照顧，也不可能照顧不足，所以在確保退休人員退休收入範圍內，立法者應享有相當的形成自由，可以獲得釋憲者的尊重。也就是說，不論政策上如何調整，國家需要確保所有人在退休之後過有尊嚴的生活。我們相信這次年金改革，政府確實做到這點，我們沒有逾越立法者的界線，也沒有侵害退休教師的生存權或財產權。

第三、永續，年金制度本來就需要依照週邊條件去進行調整，不可能固著不變，鈞院釋字第 246 號解釋已有相關闡釋，國家退休金制度的設計，本即可視國家財力、國民經濟狀況進行調整，絕對不是一成不變。因此，永續的重點指的是政府負擔最終支付保證責任的涵義，絕對不是說國家只要賺錢就要不斷拿預算來填補退撫基金的缺口，而是要去維持基金財務運作的永續及穩健，讓世世代代都能夠領得到，這是這次年金改革最重要的目的。我們相信在比例原則、公益目的、信賴保護及比例原則的衡量上是沒有違反的。

在這次年金改革的爭議中，聲請人主張代表許多退休人員，說他們一輩子戮力從公、奉獻給國家，卻因此受到傷害。我們相信生活在這座島嶼上面所有人民，在各自崗位上都非常辛勤、非常努力工作，奉獻青春給國家、社會、家人，所以不是只有軍公教人員，而是各行各業，我們都希望退休之後可以安養天年、含飴弄孫，過一個有尊嚴的生活。聲請人所代表的退休軍公教人員，他們也會有子女，這些子女老了以後也需要依靠退休金制度來生活，過一個有尊嚴有保障的生活，我相信他們不會希望他們的子女現在繳一大堆錢，未來什麼都領不到。因此，關係機關的立場，可以用一句簡單成語來形容，即「同舟共濟」，「同舟」很簡單，指的是我們都在同一艘船上面，我們都是中華民國的一份子，本

來就要互相體諒、互相照顧，維持一個有尊嚴的生活，畢竟這個社會是大家的，國家也是大家的。軍公教人員是社會的骨幹，政府跟軍公教是一體的，在年金制度遇到危機時，我們需要共體時艱。因此，社會國原則的核心內涵，就是「同舟共濟」之「濟」，改善人民福祉，實現社會正義。在社會國原則之下，國家要照顧的對象是全民，而不是只有特定族群。一個負責任的政府，眼裡不會只有選舉，而是要考量下一代的福祉。這次的年金改革制度，過去的制度可能有不好的地方，所以我們現在要改善，為了我們的下一代，也為了國家公平正義的分配。因此，今天要作一個歷史性的決定，這個決定會影響到 30 年後，我們的子女會不會回頭問我們，你們當時為何沒有及時調整年金制度？讓我們至少可以領回一些退休金。所以對於年金制度及社會安全保障，我們究竟要留下什麼給下一代？這個問題值得庭上、社會大眾一起深思。我們祈請大法官針對本案作合憲解釋，維繫我國年金制度的永續發展。

審判長諭知：

本案言詞辯論程序終結，本院將於一個月內指定期日公布解釋，退庭。

書記官 陳明珠
涂人蓉

審判長 許宗力

中 華 民 國 108 年 6 月 25 日