

言詞辯論補充理由狀

案 號： 107 年度憲一字第 2 號

聲 請 人： 林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員

代 理 人： 林石猛律師 金石國際法律事務所

為聲請人林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員所提之解釋憲法聲請案，謹就民國 108 年 6 月 25 日於 大院召開之言詞辯論庭提及之相關問題，謹依審判長之諭知就言詞陳述不足部分得再以書狀補充，爰提出補充理由狀，呈供 大院卓參：

一、軍公教退休金之性質，係延後給付之工資（或稱遞延工資）：

（一）首先，按黃茂榮前大法官於釋字第 730 解釋協同意見書明確指出：「退休金不是額外的恩給，與薪資同為勞動報酬的一部分，皆是雇主或國家對於勞工或公務人員、教職員勞務之對待給付的重要部分二者互有朝三暮四或朝四暮三之消長的關聯。」即認為公教人員之退休金實為勞務報酬之一部分，公教人員取得之退休金係根基於其為國家所付出之勞務，因此其性質應屬於延後給付之工資。

（二）次參德國立法例，德國公務員法將退休金視為「國家繼續支付公務員薪水」（德國公立學校教師為公務員，其權利義務適用公務員相關規定，併參代理人董保城教授所提之釋憲聲請補充理由書第 19 頁），即是將公教人員之退休金視為延後給付之工資，於公教人員退休後繼續支付之。

(三) 再參我國實務上對於勞工退休金之性質所採取之見解，均認勞工退休金之性質屬於遞延給付之工資，此可由最高法院 91 年度台上字第 1040 號民事判決維持原判決見解：「再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，所得稅法第三十三條及商業會計法第六十一條已有『退休準備金提撥』之規定，可見退休金為勞工平時所付出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，上訴人自有給付員工退休金之義務。」、最高法院 92 年度台上字第 2152 號民事判決維持原判決見解：「又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」得知，準此，可知我國實務就勞工退休金之性質向採「遞延工資理論」，亦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給予之報酬，而係勞工提供勞動力後之交換價值，屬薪資之一部，因此性質為「延後給付」之工資。而軍公教退休金與勞工退休金均屬職業退休金，公教人員之退休金亦是經由其在職時所付出之勞力所換取之對待給付，同為勞動報酬之一部分，僅是國家於公教人員退休後始行給付，因此兩者性質並無二致，而同為遞延工資無疑。

(四) 另關於黃大法官虹霞及相關機關所提問之：「如果是遞延工資，同職級同年資，原則上退休金總額應該會一樣，但實

際上在月退休金之情形，同職級同年資的人卻會因為餘命不同，而領取到不同總額之退休金。」惟此，同職級同年資之人支領月退休金時，其所應得之退休金總額多寡，應係國家於成立退撫基金之初即由精算人員，依照統計學之大數法則，以大範圍的樣本數就平均餘命計算出平均每人得領取之退休金總額，再計算出每月平均所得，及在職公教人員與政府為支應此等退休金金額而應共同負擔之退休金提撥率，而基金運作帶有些許保險性質，因此「餘命長短」當已於精算時考慮進去，餘命不同而領取到總額不同之退休金，亦係制度使然，非因此得否定退休金屬於「遞延工資」之性質。再者，原學校教職員退休條例第14條之1並有規定支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時，給與其遺族一次撫慰金，若遺族為父母、配偶或未成年子女者，得按原領月退休金之半數，或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金，此等給與遺族一次撫慰金，甚至月撫慰金之制度設計，即是因退休金屬於「遞延工資」之性質，始能於領取月退休金者過世後，仍可由其遺族領取撫慰金，併此敘明。

- 二、關係機關之鑑定人稱基金不足支付退休金時，是否由政府之一般財源去對各個基金不足的部分做撥補，為立法形成自由。惟此部分實已由公務人員退休撫卹基金管理條例（下稱基金管理條例）第8條但書明文規定，於立法時立法者已為決定：
- （一）按「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。」、「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」公務人員退休撫卹基金管理條例第 5 條第 3 項及第 8 條已就政府是否須對基金不足部分撥補分別定有明文。

- (二) 由基金管理條例第 8 條本文可知，基金係以收支平衡為原則，但並未以收支平衡為退休公教人員請領退休金之前提要件，且於同條但書更規定「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。」，此即為立法形成自由所明示的政策決定，構成軍公教人員之信賴基礎，而願繼續奉獻心力至退休方休，構成信賴表現，自不容許國家再以「窮困」作抗辯。況且，國家財政是否已陷入困窘而得背信毀諾誠有疑義，請參曾銘宗委員於 6 月 25 日言詞辯論庭之論辨，於此不再贅述。從而，政府於基金不足支付退休人員之退休金時，應即時選擇「由基金檢討調整繳費費率」或「政府撥款補助」，始符合基金管理條例第 8 條但書之立法意旨。另基金管理條例第 5 條第 3 項更規定：「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。」即表示政府應隨時觀察基金之運用狀況，並於運用所得未達規定之最低收益時，須由國庫補則其差額。

- (三) 綜上可知，基金不足支付退休金時，政府是否有義務撥款補助基金已為法律明文規定之事項，甚至於基金運用之平均最低年收益未達規定之最低收益時，國庫即應撥補差額，顯見並非關係機關之鑑定人所稱尚屬立法形成自由之範疇，併此敘明。縱認為是立法形成自由之範圍，也因基金管理條例第5條第3項及第8條但書規定，可知立法者於立法時，已然就政府是否有以其財源撥補基金之義務為明確決定，無從恣意毀棄法律對軍公教人員之承諾。

三、關係機關稱此次退休金改革是為「世代正義」之考量，然對於遭國家以溯及既往之法律刪減退休金之退休軍公教人員而言，又何嘗不是一種不正義呢？而因所謂的「年改」造成之亂象，又該由誰負責呢？

- (一) 首先，關係機關就退休金改革之必要性提出之說理主要為「避免代際間權益關係失衡等問題」，即係認為兼顧國家財政資源永續運用屬於迫切之重大公益，作為此次立法之正當理由。惟查，此次遭刪減退休金之軍公教人員於青壯年時即入軍公教體系服務，當時為我國經濟起飛的「台灣錢淹腳目」之年代，民間公司之薪資高出軍公教人員之薪資甚多，其等卻未於當時捨棄軍公教身分投入民間公司，而是持續戮力從公，無非係因其等相信國家保證給與退休金之承諾、相信國家規劃之退休金制度符合「職位合理照顧

」原則，確保退休軍公教與其家屬得獲得與「職位相當」的照顧（參代理人董保城教授所提之釋憲聲請補充理由書第18頁），而不應僅是最低生活保障。

- (二) 次者，關係機關之代理人引用衛福部資訊：「55~64歲之老人平均每月生活費為15,191元，65歲以上則為12,743元」，而認退休人員每月至多只需要15,000元即可滿足老年生活花費。惟查，衛福部老年狀況調查報告中所指之「平均每月生活費」為「平均每月可使用生活費」（參附件9第54頁），主計總處官員表示是「可支配所得」的概念，係指每月扣除耐久性消費財（例如房貸支出、車貸支出）及其他非屬經常性支出後（例如手術、住院的醫療支出），可使用於食、衣、住、行、育、樂等之生活費，而非實際上老人每月支出之花費，且是在不考慮長照、不需要租房子之情況下（參附件10），因此前開衛福部老年狀況調查報告中所指之「老人平均每月生活費」僅能證明我國老人平均每月可動用之生活費多寡，而不能證明老人平均每月必須支出之花費多寡，若將每月耐久性消費財及經常性支出算入，則老人平均每月生活費即會高於15,000元，甚且於該份報告中亦於經濟支援情形方面指出：「55~64歲之老人中，有15.37%需要提供家人經濟支援」（參附件9第53頁），可知老年人除了本身生活需求外，尚有支撐家庭經濟之需求，因此關係機關以前開報告逕稱老人月平均花費僅一萬初頭，顯無同理心，容嫌速斷。

(三) 縱使為兼顧國家財政資源永續運用、顧及下一代資源分配，仍應以符合法治國原則及憲法基本原則之手段為之。惟此次改革以「**世代正義**」為名目，而將新法全面適用到已退休公教人員身上，大幅刪減退休軍公教之退休金，違反法律禁止溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，卻稱仍有最低生活保障故並未違反國家照顧義務，然對退休軍公教人員而言，最低生活保障是否符合「**職位合理照顧原則**」及是否足夠支應實際老年生活費用已有疑問，且於物價年年攀升之情況下，卻反減其等退休金，對退休世代而言，何嘗不是另一種不正義呢？又因此挑起之世代對立該由何人負責？且因「年改」(聲請人認為應正名為「退休金改革」)造成許多亂象，如公教人員延退造成公務體系老化、國內消費下降、整體經濟成長率下降、流浪教師增加(請參附件11系列報導)，均是對公益所生之危害。政府立法時以「**世代正義**」之公益為考量時，也應將因此對公益所生之危害一併作為衡量基準，惟此次立法顯然僅考量「**世代正義**」，對退休軍公教產生之危害全然不論，顯屬違反憲法要求之比例原則甚明！

四、末者，據關係機關鑑定人柯格鐘副教授所提之鑑定意見報告書指出：「2018年7月1日以前依照舊學校教職員退休條例規定，退休教師月退休金基數以最後『**在職**』同薪級人員之本薪加一倍為準，故在職人員若調薪時，退休教師之月退休金亦隨之變動，此點似乎更可以說明，已退休之教師與國家之間

，仍存有繼續性法律關係。」(請參該份報告第14頁)，因而認已退休教師與國家之間存有繼續性法律關係，新法適用上屬於不真正溯及既往。惟查，退休金隨在職人員調薪而變動，僅係政府為因應物價指數變化、對退休軍公教人員品位的維持及前述職務合理照顧原則，而依照情事變更原則為調整，使退休金足以保障退休軍公教人員之生活尊嚴，並非因此即得認定屬於繼續性法律關係，併此敘明。

關係文件之名稱及件數(均為影本)

附件九： 衛生福利部107年9月編印之中華民國106年老人狀況調查報告節錄

附件十： 經濟日報〈退休後生活費夠用？65歲老人以上平均月花近1.3萬〉

附件十一： 聯合晚報〈調查報導/年改亂象誰來解 上路一年 真改對方向了嗎？〉、〈調查報導/年改一年 公僕結構崩壞〉、〈菜鳥當家 老鳥難管 惡性循環〉

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 108 年 6 月 28 日