

憲法法庭補充聲明暨陳報書

案 號：107 年度憲一字第 2 號

關係機關：行政院

代 表 人：蘇貞昌

關係機關：考試院

代 表 人：伍錦霖 年籍詳卷

共 同：陳信安副教授

代 理 人 黃旭田律師

翁國彥律師

為鈞院審理 107 年度憲一字第 2 號立法委員林德福、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，謹提憲法法庭補充聲明暨陳報書：

目次

壹、聲請方主張，公立學校教職員之退休金與優惠存款利息，均屬於憲法財產權之保障範圍，無論財源來自自己繳納或政府提撥挹注，應被視為一個不可分割的整體進行評價。鈞院大法官於言詞辯論時，則進而詢及財產權保障程度與恩給制／儲金制間之關聯性，爰補充說明如下：.....4

貳、聲請方主張，以年資 35 年為例，所得替代率由 75% 每年扣減 1.5%，10 年則扣減至 60%，是對已退休公立學校教職員之逐年懲罰，逆勢操作比例原則。此外，其並指摘本次系爭條例修法後造成退休之小學老師與大學老師支領退休給與數額差不多，以及對大學教授此一特定階級之教師有所不公云云。惟查，凡此，均屬概念之混淆與誤解：.....7

參、聲請方以國家為軍公教人員之雇主為由，比附援引勞動基準法（以下簡



稱勞基法)及勞工退休金條例退休金之性質，將軍公教人員退休金定性為「後付(遞延)工資」，進而主張，條件成就之退休金請求權乃既得權利。軍公教人員就其可領取之退休金數額方面，於退休時已屬完結之法律關係，而非繼續性法律關係；其於月領退休金時，國家亦僅係就已結清之金額範圍內，按月遞延給付而已。優惠存款利息之性質，亦同云云。惟查此種說法，不僅建立在公立學校教職員與國家間之退休關係為契約關係的錯誤前提之上，更將私法上勞動契約關係逕行套用在已退休之公立學校教職員與國家之間性質全然不同的公法關係上，而與其強調基於公務員制度性保障，國家對已退休之公立學校教職員負有照顧義務之主張相互矛盾，令人費解：..... 10

肆、聲請方主張，退休公立學校教職員於教育主管機關核定退休時，已取得退休金請求權，公法財產權關係已然確定，系爭條例調降已退休之公立學校教職員之退休金，即屬真正溯及，不能因為已退休之公立學校教職員每月按時領取退休金，而將支付退休金之方式認為非屬已確定或已終結之法律關係云云，乃係對繼續性法律關係之嚴重誤解。復以鈞院大法官於言詞辯論時，進而詢及關係機關主張公立學校教職員於退休後與國家間仍存在有一繼續性法律關係之依據為何，爰補充說明如下：

..... 17

伍、聲請方主張，應補充或變更鈞院釋字第 717 號解釋，有悖鈞院歷來補充或變更解釋之前例：..... 26

陸、聲請方主張，退撫基金之潛藏負債與實際負債尚屬有間，質疑退撫基金將面臨破產之事實，認為退撫基金縱有缺口亦應由國家挹注，不得主張窮困抗辯云云。惟查，聲請方欲以民法贈與契約之窮困抗辯概念，稀釋憲法社會國原則之誠命與公共年金財務處理方式所涉及之重大公共利益，實不足採：..... 30

1	柒、聲請方主張，增加稅收以補充基金云云。惟查，是類主張必將影響納稅	
2	義務人之權益，對納稅義務人及現職人員並不公平：	33
3	捌、聲請方主張，系爭條例第 77 條之立法目的為保留更多私校教職予新進	
4	青年學術研究或教育工作者，然本條之實際操作結果將導致資深教師	
5	延退，無法達其原本之立法目的云云，實屬誤解：	35
6	玖、有關大法官所詢，系爭條例第 77 條之排除再任範疇，較陸海空軍軍官	
7	士官服役條例為廣，且就私立學校部分未設有政府補助門檻而一體設	
8	限一節，說明如下：	37
9	壹拾、有關大法官所詢，憲法第 165 條就本案審查基準有無影響一節，考量	
10	憲法第 165 條為基本國策之規定，本案應採寬鬆之審查基準，說明如	
11	下：	39
12	壹拾壹、有關大法官所詢，我國與 OECD 國家制度比較一節，說明如下：	
13		43
14	壹拾貳、有關大法官所詢，退撫基金是否經立法院審議之預算一節，說明如	
15	下：	49
16	壹拾參、有關大法官所詢，退撫基金由政府負最後支付保證責任一節，再次	
17	說明如下：	49
18	壹拾肆、有關大法官所詢，請相關機關提供 4 份試算表一節，說明如下：	
19		50
20		

1 壹、聲請方主張，公立學校教職員之退休金與優惠存款利息，均屬
2 於憲法財產權之保障範圍，無論財源來自自己繳納或政府提
3 撥挹注，應被視為一個不可分割的整體進行評價¹。鈞院大法
4 官於言詞辯論時，則進而詢及財產權保障程度與恩給制／儲
5 金制間之關聯性，爰補充說明如下：

6 一、鈞院釋憲實務對於公法上具財產性質之請求權受憲法財產權
7 保障之肯認，最初始於公務員身分下衍生之請求權，例如鈞
8 院釋字第 266 號提及「公務人員基於已確定之考績結果，依
9 據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產
10 權」；釋字第 312 號則認為「公務人員退休，依據法令規定
11 請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使」。這幾號
12 解釋廣泛肯認公法上具財產性質之請求權受憲法上財產權保
13 障，係為突破過往特別權力關係下對公務員權利救濟之限
14 制；至於何等公法上具財產性質之權利應享有財產權保障，並
15 未提出任何說明與判斷標準。至於在公立學校教職員部分，釋
16 字第 730 號解釋亦明確指出公立學校教職員依法請領退休金
17 之權利，乃屬憲法保障之財產權。另一方面，鈞院於釋字第
18 246 號及第 285 號解釋，同時肯認退休權利內涵之形塑，係
19 屬立法政策事項；立法者及其授權之行政機關享有寬廣的形
20 成空間，得衡酌國家財力，決定公務人員退休法「其他現金
21 給與」，以及學校教職員退休條例所稱月薪額之範圍。是以，過
22 去在恩給制之下，直接由國庫支應之退休金請求權固然受財
23 產權保障；但並不排除國家有斟酌國民經濟狀況調整其內涵

¹ 董保城、朱敏賢，鈞院 107 年度憲一字第 10 號聲請案之公開說明會所提之釋憲補充理由書，頁 41-43；陳淳文，鈞院 107 年度憲一字第 10 號聲請案之憲法法庭言詞辯論釋憲補充理由書，頁 2-4。

1 之可能，也因此，其是否較儲金制下退休金權利受更強程度
2 之財產權保障，不無疑義。

3 二、此外，釋憲實務亦肯認基於社會保險所生之請求權受憲法財
4 產權保障；例如釋字第 434 號、第 466 號及第 560 號，乃至
5 最近作成之第 766 號解釋等是。不過，這幾號解釋對於財產
6 權保障多以一語簡單帶過；相較之下，釋字第 434 號解釋對
7 於社會保險之財務運作方式及權利之形成則著墨較多。蓋大
8 法官於該號解釋中闡述社會保險之財務運作方式；指出社會
9 保險之保費經繳付後，即由承保機關運用於該保險事務之
10 中，除為被保險人個人提供保險給付之資金來源外，並用以
11 分擔保險團體中其他成員之危險責任，相關法律未有退保返
12 還保費之規定，並不違憲。由此可知，社會保險退休給付權
13 利之形成，有來自被保險人自己繳付、雇主繳費及政府保費
14 補助，但其所形成之權利無法「還原」、「切割」成被保險
15 人自己繳付、雇主繳付或政府繳付之金額。以國民年金或勞
16 工保險老年年金給付為例，從開始請領老年給付至離世為
17 止，年金給付之總額並不同於被保險人先前所繳保費之總
18 額。在此一非真正對價的關係中，被保險人之間及其與退休
19 世代之間，係以社會互助之方式分攤老年經濟安全之風險。是
20 以，人民受憲法上之財產權保障者，乃基於社會保險法所形
21 成的社會保險給付請求權，而非自己或政府所繳付之保費。

22 三、惟社會保險給付請求權既受財產權保障，是否如聲請方所
23 稱，法律完全不得加以調整？誠如德國憲法學者 Dieter
24 Grimm 所提醒，此類公法上請求權是否受財產權保障，其問
25 題之本質不在於財產權如何詮釋，而是一旦採取肯定說時，將

1 對社會政策之調整空間產生何種效果²。這也正是德國聯邦憲
2 法法院發展出「層級化財產權保障」的出發點。此一理論，一
3 方面嘗試為立法形成自由設定信賴保護原則及比例原則等界
4 線，但另一方面，卻也無意阻礙年金制度必要之調整與改
5 革。只是針對於此，我國釋憲實務迄今並未明確發展出相關
6 的審查方式。

7 四、公立學校教職員退休資遣撫卹條例（以下稱系爭條例）此次
8 之修法，起因於社會經濟條件及人口結構變遷；期間又歷經
9 退撫新制之推行。至於其所觸及之權利，包括優惠存款利
10 息、退撫舊制與新制之退休金權利。就此，立法形成空間究
11 竟有多大，司法審查之密度應如何等問題，考量我國軍公教
12 退撫新制之財務運作方式與社會保險類似，故或得以前揭德
13 國聯邦憲法法院的層級化財產權保障理論作為參考點。事實
14 上，此項觀點在我國釋憲實務上亦非一種全新之理論；例如
15 釋字第 683 號解釋中陳新民大法官部分不同意見書，以及許
16 宗力大法官協同意見書等，均曾提及：當人民投入相當的給
17 付（保費），即使不是百分之百，保險事故發生後所應給予
18 之保險給付，仍是其保險費之對待給付；基於該對待給付的
19 性質，應受憲法財產權之保障³。此外，蔡明誠大法官於釋字
20 第 766 號解釋之部分協同意見書，更援引邵惠玲教授之見
21 解：「德國聯邦憲法法院以社會保險給付受財產權保障之範
22 圍與層級，限制違憲審查範圍與審查密度。……被保險人自

² 參考 Dieter Grimm（1982），Eigentumsschutz sozialpolitischer Positionen und rechtlich-politisches System, in: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen: 2. Sozialrechtslehrertagung, S. 226（228）。

³ 釋字第 683 號解釋陳新民大法官部分不同意見書，頁 5-6；釋字第 683 號解釋許宗力大法官協同意見書，頁 2-3。

己給付比例越高，越能突顯該給付本質上屬人的關聯性，以及財產權就此關聯應予保障的理由。……德國憲法實務以層級式財產權審查密度，降低社會保險給付牽制立法改革的範圍」⁴。依此脈絡，由退撫新制、退撫舊制之退休金權利再到優惠存款利息，其財產權保障程度由高而低，司法審查之密度同樣亦應由高而低。

五、末附一言者，關於憲法第 15 條之財產權保障問題，在關係機關前揭主張的脈絡下，應區分為 1. 人民之何種財產利益屬於憲法上財產權之保護範圍，以及 2. 屬憲法上財產權保護範圍內之財產利益，如何依其性質而受不同方式與程度之保障等兩個層面觀察。本院在此所稱的德國聯邦憲法法院之層級化財產權保障理論，乃涉及第二個層面，亦即：退休人員依法取得或可取得的退撫新制、退撫舊制之退休金權利，乃至優惠存款利息等，縱係均屬憲法第 15 條財產權之保護範圍內之利益（第一層面），仍應依其來源與性質等不同，而受不同程度的保障（第二層面）；應予辨明。

貳、聲請方主張，以年資 35 年為例，所得替代率由 75% 每年扣減 1.5%，10 年則扣減至 60%，是對已退休公立學校教職員之逐年懲罰，逆勢操作比例原則⁵。此外，其並指摘本次系爭條例修法後造成退休之小學老師與大學老師支領退休給與數額差不多，以及對大學教授此一特定階級之教師有所不公⁶云云。惟查，凡此，均屬概念之混淆與誤解：

⁴ 釋字第 766 號解釋蔡明誠大法官部分協同意見書，頁 8，註 16。

⁵ 董保城，本案憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書，頁 25 以下。

⁶ 董保城，本案憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書，頁 23。

1 一、公立學校教職員退休制度是屬於社會法領域中十分複雜之制
2 度之一。立法者一方面為因應公立學校教職員在數十年退休
3 後能在「未來」之社會生活形態中仍保有經濟安全無虞之生
4 活，乃須立基於過往之制度運作經驗，而以預測之方式將各
5 式各樣與社會活動相關或對之會造成影響之參數作為制度之
6 形構要件，進行妥適的整合。換言之，各要件彼此間乃具有
7 極為緊密之連動性，缺一不可。也因此，在檢視該等退休制
8 度之法規範是否符合憲法相關原則之要求時，即應就其整體
9 制度之運作及所產生之功效綜合觀察，而絕對不應刻意將其
10 中某項要件單獨抽離，或以單一數值或不相關之數值相互比
11 較而進行合憲性檢視，否則將會產生以管窺天、以偏概全之
12 憾。

13 二、聲請方主張，以年資 35 年為例，所得替代率由 75% 每年扣
14 減 1.5%，10 年則扣減至 60%，是對已退休公立學校教職員
15 之逐年懲罰，逆勢操作比例原則。對此，須強調的是，立法
16 者於形構公立學校教職員之退休制度時，在退休後生活保障
17 與禁止過度保障此二界線範圍內享有形成之自由。也因此，系
18 爭條例規定在未來 10 年內所得替代率扣減至 60%，一方面是
19 立法者基於立法預測認為扣減至 60% 係符合適足生活保
20 障與禁止過度保障之雙重要求，另一方面則是基於信賴保護
21 之要求而設之過渡期間規定。換言之，實不應以該等過渡期
22 間之規定反向地認定該等扣減係所謂逆勢操作比例原則。有
23 關年齡越高，生活費用需求越多之假設，目前各國尚無確證
24 實證研究資料證實。另外，聲請方亦無確實資料可以證明老
25 年時之生活支出會較在職或退休初期之支出為高，縱使有醫

療照護之需求，亦應屬全民健康保險及長期照護等社會制度之範疇，不應以之作為指摘本次修法之理由。

三、至於在聲請方指摘本次系爭條例修法後造成退休之小學老師與大學老師支領退休給與數額差不多，以及對大學教授此一特定階級之教師有所不公部分：

(一) 首先，本次系爭條例之修法，並非對於現行之公立學校教職員退休制度本身進行全面性之變革，而是僅就現行制度所衍生之問題進行修正。再者，公立學校教職員退休金之計算，一直以來均係以本（年功）薪額作為計算基礎，且公立學校教職員於在職時所應繳付之額度，亦同樣是以本（年功）薪額為計算基礎，不論是公立學校教職員，抑或是公務人員（本俸）均相同，也未曾因職級之差異而改變此等計算方式（本次修法亦是予以維持）。換言之，聲請方所指摘之問題，並非本次修法所造成。

(二) 詳言之，審酌現職公立學校教職員待遇性質，特重在反映公立學校教職員個人專業及勞動價值，故現職待遇標準應設有高低之別。基此原理，於教師待遇條例第 2 條規定，現職公立學校教師待遇包含本（年功）薪、加給，以及獎金。同法第 13 條規定，加給分為職務加給、學術研究加給及地域加給 3 種；其中學術研究加給又依本薪或職級之不同，造成其支領金額之高低存有差異。復以退休給付旨在維持公立學校教職員退休後基本經濟生活安全，特重公平原則，尤其在退撫新制實施以後，退撫給付改採儲金制，更強調繳費之權利義務對等原則。因此，鑑於公立學校教職員待遇高低有別，若以其實際薪資計算退休金，即造成不同類別公立學校教職員繳費

及退休給付基準之不平，爰此，公立學校教職員退休金之計算自始僅以本（年功）薪為計算基準，嗣於退撫新制實施時，亦立法以本（年功）薪 2 倍為繳付公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金）及退休金給付之基準，以符合退休金給付追求之社會保險特重之公平原則。據上，在計算退休所得替代率時，分子值與分母值應使用相同標準計算始符公平，爰於系爭條例第 4 條第 4 款明定以公立學校教職員最後在職同等級人員每月所領本（年功）薪額加 1 倍金額為分母值之內涵，以求各類退休公立學校教職員間退休給付權益之衡平並兼顧繳費之權利義務對等原則。

（三）也因此，評斷之重點應係該等以本（年功）薪為計算基礎所形構而成之退休金給付，是否符合退休後生活保障之要求，而非再另外以計算退休金時所未曾納入，亦非屬計算參數或基礎之其他數值，例如學術研究加給之數值來指摘該等退休所得額度有問題，抑或是以此而指摘不同職級之公立學校教職員退休所得之差異過小而有問題。否則，除將會產生前述將單一數值抽離，並以不相干之數值相互比較來進行合憲性檢視之荒謬情形外，也會進一步陷入個別數值之比較而完全忽視整體制度。

（四）綜上所述，聲請方之主張實屬對既有退休金計算方式之誤解，其所為之指摘應無可採之處。

參、聲請方以國家為軍公教人員之雇主為由，比附援引勞動基準法（以下簡稱勞基法）及勞工退休金條例退休金之性質，將軍公教人員退休金定性為「後付（遞延）工資」，進而主張，條件成就之退休金請求權乃既得權利。軍公教人員就其可領取

之退休金數額方面，於退休時已屬完結之法律關係，而非繼續性法律關係；其於月領退休金時，國家亦僅係就已結清之金額範圍內，按月遞延給付而已。優惠存款利息之性質，亦同⁷云云。惟查此種說法，不僅建立在公立學校教職員與國家間之退休關係為契約關係的錯誤前提之上，更將私法上勞動契約關係逕行套用在已退休之公立學校教職員與國家之間性質全然不同的公法關係上，而與其強調基於公務員制度性保障，國家對已退休之公立學校教職員負有照顧義務之主張⁸相互矛盾，令人費解：

一、關於已退休之公立學校教職員與國家間之退休法律關係，並非由契約所形構而成，此部分將於下述「肆」詳加說明。此外，國家對於已退休之公立學校教職員所負之退休生活保障義務，亦非基於公務員制度性保障而來，此部分關係機關已於民國（以下同）108 年 6 月 25 日言詞辯論爭點聲明書第「貳、四」部分詳細說明。然聲請方不論是在其所提出之各釋憲聲請補充理由書中，抑或是在憲法法庭言詞辯論當庭，均一再主張公立學校教職員亦同受憲法第 18 條公務員制度性保障，實已混淆二者在憲法上之保障基礎而令人難以琢磨其用意。

二、按勞基法第 55 條第 1 項退休金，為雇主所負擔之民事上給付義務。雇主給付退休金之義務，涉及企業經營成本；為顧及雇主負擔能力，同法第 55 條第 1 項設有退休金最高基數，同條第 3 項復規定，雇主如無法一次發給退休金，得報經主管

⁷ 董保城，憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書，頁 16 以下；朱敏賢，憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書（二），頁 17 以下。

⁸ 朱敏賢，公開說明會所提之釋憲聲請補充理由書，頁 11 以下。

1 機關核定後，分期給付。至勞基法第 56 條則進一步規定，雇
2 主應按月提撥勞工退休準備金，專戶儲存，並於勞工符合退
3 休之要件時，給予同法第 55 條標準之退休金，雇主縱未提撥
4 或不足額提撥，並不影響其給付義務。對雇主而言，勞基法
5 前述關於退休金給付義務之規定，性質屬確定給付制⁹。

6 三、立法院於 93 年制定勞工退休金條例，係考量我國企業平均壽
7 命不長，勞工流動率高，符合勞基法退休條件者不多，且雇
8 主在勞工強制退休或提出退休申請時，方能精確算出應給付
9 之退休金數額，造成企業經營成本估算困難¹⁰，因此明文採確
10 定提撥制，由雇主按月提繳退休金至勞工個人專戶。依該條
11 例第 23 條第 1 項規定，退休金之領取及計算方式有二：其一
12 為一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益；另一則
13 以勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命
14 表，以平均餘命及利率等基礎計算每月所得之金額，領取月
15 退休金。同條例第 25 條復規定，勞工開始請領月退休金時，應
16 一次提繳一定金額，投保年金保險，作為超過第 23 條第 3 項
17 所定平均餘命後之年金給付之用。

18 四、上述勞基法與勞工退休金條例所規定之退休金，均具有「遞
19 延工資」之性質。學理上，展期（遞延）工資（deferred wage）
20 係指勞雇雙方同意將受雇者一部分薪資暫存不領至未來使
21 用，同時獲得課稅優惠及投資報酬，通常是遞延工資到退休
22 後使用。這個概念常用來描述美國 401K 計畫（NGO 組織員
23 工）或 403B 計畫（公立學校教職員）、501C 計畫（非營利

⁹ 郭玲惠（2011），勞動契約法論，頁 299。

¹⁰ 立法院議案關係文書》，院總第 468 號 政府提案第 8396 號，頁政 55。鄭津津（2005），我國勞退新制相關問題之探討，台灣本土法學雜誌，72 期，頁 66。

1 組織）、457B 計畫（州與地方公務員），或 1987 年以來實
2 施的美國聯邦公務員退休計畫附加的個人儲蓄計畫（Thrift
3 Saving Plan, TSP），其本質上，屬確定提撥（DC）制度下的
4 概念，其與勞務給付之間具有對價關係；而另一方面，也成
5 為雇主的經營成本。但為避免估算困難，立法政策上不可能
6 要求雇主負擔不確定之退休金給付責任，甚至超過在職期間
7 貢獻程度之退休金。所以無論是勞基法，抑或勞工退休金條
8 例，雇主所須負擔者，恆以一次退休金之金額或按月提繳之
9 金額為限。雇主在此範圍內，或得分期給付，或月退休金之
10 給付；凡超過此一範圍者，即非雇主所應負擔。

11 五、至於系爭條例有一次退休金之設計，退撫新制又有國家按月
12 提撥之規定，外觀上固與勞基法之一次給付／分期給付，或
13 勞工退休金條例之一次領取／月退休金相近；然實則，二者
14 性質迥然不同，不容混為一談：

15 （一）在勞基法之規定下，雇主負擔之退休金給付責任雖屬確定給
16 付，外觀上與系爭條例採確定給付制相同；實則雇主與國家
17 所須負擔之範圍，有本質上之差別。雇主恆以一次退休金之
18 金額或按月提繳之金額為限，相反地，系爭條例退休金之規
19 定，乃是基於憲法第 165 條國家對退休之公立學校教職員所
20 負之生活保障義務而來。而生活保障義務為終身照顧之性
21 質，至於其退休後之餘命長短為何，則非所問，縱使其餘命長
22 於先前在職之期間，亦同。此外，國家所負退離給與之給付義
23 務，亦絕非以一次退休金金額之範圍為限，換言之，餘命越
24 長，即使累計每月所領之月退休金總額早已超過一次給付金
25 額，國家仍有繼續提供給付之義務。也因此，如認為已退休之
26 公立學校教職員所領取之退休金係屬遞延工資之性質，將會

1 出現任職期間相同（比如 30 年）之同職等薪級者，因其餘命
2 長短不同而出現所得領取之遞延工資總額出現落差之不合
3 理，邏輯上亦屬矛盾之現象。凡此，均能說明系爭條例之退休
4 金規定與勞工退休金條例第 26 條之規定係明顯有別；且在立
5 法政策上，也不可能要求民間企業之雇主如同國家照顧退休
6 之公立學校教職員一般，而給與勞工超過其服務年資之月退
7 休金。

8 (二) 國家基於照顧公立學校教職員退休生活之目的，本應按月提
9 供退離給與。惟我國立法例上向來賦予退休之公立學校教職
10 員選擇權：得選擇一次請領退休金，抑或按月支領退休金。而
11 一次退休金之額度，與實際所領之退休金總額間，並無關
12 聯。按月給與之退休金，非一次退休金之分期給付；而一次退
13 休金，亦非終身領得退休金之總額。此與勞基法及勞工退休
14 金條例之規定亦明顯不同。總之，立法例上之所以定有一次
15 退休金與月退休金之選擇權，乃是尊重退休公立學校教職員
16 其個人對於退休後生涯之安排，賦予其金錢給付形式之選擇
17 自由，尚不得由此反推退休金（一次）／月退休金（按月）具
18 有後付（遞延）工資的性質。

19 (三) 綜上可知，系爭條例提供之一次退休金／月退休金不是職務
20 之對價，不具後付工資之性質；其乃國家對於退休之公立學
21 校教職員生活保障義務之履行。也因此，聲請方於本次憲法
22 法庭言詞辯論之釋憲補充理由書中臚列諸多我國民事法院判
23 決，欲以此證公立學校教職員之退休金係屬後付（遞延）工資
24 之性質¹¹，然細究該等民事法院判決所涉者，均為勞退舊制時

¹¹ 朱敏賢，憲法法庭言詞辯論所提之釋憲補充理由書（二），頁 5 以下。

期適用勞基法第 55 條規定所生之退休金爭議，依上所述，既然勞退舊制與公立學校教職員之退撫新制在制度設計以及退休給付本質上乃完全不同，當無法以此而逕行認為公立學校教職員之退休金亦同樣具有後付工資或遞延工資之性質，否則將生指鹿為馬之謬誤。

(四) 又，聲請方一方面主張國家對退休之公立學校教職員負有生活保障義務，另一方面又將退休金定性為私法性質之遞延工資，二者明顯互為矛盾，邏輯及法理上根本不可能同時存在。更令人費解的是，聲請方代理人董保城教授於本次憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書中指出：「退休金也是遲延薪資，這和德國將退休金視為國家繼續支付公務員薪水的意義不謀而合」¹²，姑且不論德國學理或實務是否真如其所言，將退休金視為國家繼續支付公務員薪水之意義，其在該補充理由書中亦已自承：「德國公務人員的退休制度，屬於恩給制」¹³，換言之，其不僅明確知悉德國公務人員之退休制度與我國採共同提撥儲金制之退撫新制截然不同，又何以能強將其相類比。

(五) 更有甚者，董保城教授於該補充理由書中同時又提到：「依照職位合理照顧原則，公教人員之薪俸與退休金不能視為具體勤務相對報酬，而是為確保公務員及其家屬獲得與『職位相當』生計的照顧」¹⁴，以及「公務員財產請求權目的在於維持公務員及其家屬，適當而且必要之日常生活支出，當然亦包

¹² 董保城，憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書，頁 21。

¹³ 董保城，憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書，頁 7。

¹⁴ 董保城，憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書，頁 18，註釋 26。

1 括退休後晚年生活支出，政府仍有照顧義務」¹⁵云云，此等論
2 述不正恰恰說明退休金並非遞延工資之性質，而係關係機關
3 前述國家對於退休之公立學校教職員生活保障義務之履行？
4 既然如此，其又如何能主張退休之公立學校教職員之退休金
5 為遞延工資之性質？

6 (六) 此外，聲請方之另一代理人朱敏賢律師於本案之公開說明會
7 中所提出之釋憲聲請補充理由書中卻又指出：「公務員請領
8 退休給付之本質，與一般社會安全保障之年金制度有間，退
9 休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬償金」，此等說法
10 乃完全與前述董保城教授之論述背道而馳。

11 (七) 再者，朱敏賢律師於該補充理由書論及德國公教人員退休法
12 制部分，亦同樣自承：「在前述贍養原則下之公法關係，相對
13 於私法關係中受聘僱職員之私法僱用關係，不僅有別，本質
14 上更且迥異，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、工作
15 量多寡，除勞工有最低工資之限制外，本於勞雇之約定，而公
16 教人員之俸給係反應等級高低，且國家應維持與其身分相當
17 之生活水準，國家負有生活照顧之義務，基於法定而為俸
18 給，故公教人員每月所領之薪水，並不屬於私法中之勞務對
19 待給付，公教人員薪俸之公法上財產法律關係並非因契約關
20 係而生」¹⁶，此段之說明，亦同樣與前述董保城教授關於遞延
21 工資之論述明顯南轅北轍。

22 (八) 不僅如此，朱敏賢律師在該補充理由書中先是指出：「公務員
23 個人法律地位受到國家特別法律關係之限制，從『任用』時

¹⁵ 董保城，憲法法庭言詞辯論所提之釋憲聲請補充理由書，頁 18，註釋 27。

¹⁶ 朱敏賢，公開說明會所提之釋憲補充理由書，頁 32 以下。

起，即與國家產生公法上勤務關係，揆其本質與一般受僱者相同，均屬勞動」¹⁷，隨後卻又道：「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...私人之酬勞具有經濟上之對價關係，但公教人員得享有之俸給則是取決於其身分及地位」¹⁸，其相互矛盾之處，明顯可見而令人費解。且依其所言，既然公教人員所得享有之俸給並不具有經濟上之對價關係，又如何從中而得出其所得領取之退休金係屬於遞延工資之性質？由此在在顯示聲請方之論理前後明顯自相矛盾，毫無可採。

肆、聲請方主張，退休公立學校教職員於教育主管機關核定退休時，已取得退休金請求權，公法財產權關係已然確定，系爭條例調降已退休之公立學校教職員之退休金，即屬真正溯及，不能因為已退休之公立學校教職員每月按時領取退休金，而將支付退休金之方式認為非屬已確定或已終結之法律關係云云，乃係對繼續性法律關係之嚴重誤解。復以鈞院大法官於言詞辯論時，進而詢及關係機關主張公立學校教職員於退休後與國家間仍存在有一繼續性法律關係之依據為何，爰補充說明如下：

一、依據歷來公立學校退休教職員退休金發放沿革，從 33 年係採取申請制，後於 77 年、78 年開始逐步採取直撥入帳，免去公立學校退休教職員申請之繁縟，惟依法仍必須由各發放機關主動查核仍持續符合各類法定要件無誤後，始得發給。是退休之公立學校教職員以前述方式所領取之退休金，並非基

¹⁷ 朱敏賢，公開說明會所提之釋憲補充理由書，頁 7。

¹⁸ 朱敏賢，公開說明會所提之釋憲補充理由書，頁 35。

於退休審定，而是本於發放機關每月就請領資格審核確認後，以之為基礎所為之給付：

(一) 查(已廢止之)學校教職員退休條例(以下簡稱退休條例)自33年6月22日公布建制，於退休金種類向分為一次給付及定期給付，並由退休之公立學校教職員依其個人意願擇領之。其中定期給付，最早定為年退休金，一年發給一次；自51年6月12日修法後，改為月退休金，其發給期程改為每6個月發給一次；107年1月1日起始改為按月發給；上述退休教職員月退休金發給時程沿革，詳附件11。

(二) 次查退休金之發給作業，初始於34年3月21日發布之退休條例施行細則規定，年退休金係由所在各縣市政府經發，發給後應在退休金證書內註明發款數目(如附件12)；40年4月30日修正發布之退休條例施行細則第17條規定：「退休人請領年退休金，應於每年4月前將退休金證書送主管教育行政機關，並開具詳細通信地址及通匯郵局或銀行，以便發款時將退休金匯票連同退休金證書及空白領據一併寄發……」(如附件13)，由此可知，當時對於公立學校教職員退休金之發給乃明文規定採申請制。嗣隨著數位資訊科技之發達，改為直撥入帳，免去退休之公立學校教職員逐期申請退休金之給付，但即便如此，各發放機關依法仍須主動查驗，確認退休之公立學校教職員仍持續具備領受資格無誤後，始得發給；相關規定演變摘述如下：

1. 前述退休金採申請制之規定，於歷次退休條例施行細則規定均一再予以維持，迄至70年1月5日修正發布之退休條例施行細則第26條第3項規定：「退休人員每次請領，應

1 於定期前 2 個月將退休金證書及全戶戶籍謄本，送原服務
2 學校，轉送支給機關發給，支給機關接受申請後，應於定
3 期前 1 個月核填退休金計算單，併同支票暨退休金證書發
4 由原服務學校，憑領據轉發。」(如附件 14)

- 5 2. 嗣考量前述月退休金發放作業影響公立學校教職員之退休
6 生活，且擇領月退休金人員逐漸增多，各項作業方式與程
7 序，亟待檢討改進，臺灣省政府經參酌國軍退除役官兵退
8 休俸及中央機關退休公務人員月退休金簡化發放作業注意
9 事項暨各方反映意見，擬具「臺灣省政府所屬公務機關學
10 校退休人員月退休金簡化發放作業注意事項」(以下簡稱月
11 退休金簡化發放注意事項)(如附件 15)，並自 77 年 1 月
12 1 日起試辦 1 年。上開注意事項雖免除領受人逐期申請手
13 續，但領受人仍須於收到郵局領款通知後 1 個月內親自前
14 往郵局辦理印領手續、登簿或提領，逾 1 個月未至郵局辦
15 理印領手續者，郵局即將該筆款項退回財政廳。由於上開
16 注意事項試辦結果績效良好，有繼續辦理必要，爰自 78 年
17 1 月 1 日起正式實施。另基於便民原則，免除退休教職員
18 按期申領月退休金手續，78 年 11 月 10 日修正發布之退休
19 條例施行細則第 26 條第 3 項規定：「前項月退休金之發
20 給，由支給機關訂定教職員月退休金發放之規定，並建立
21 支(兼)領月退休金人員資料，主動於定期前將月退休金
22 直接撥入當事人指定之郵局或支給機關同意之金融機構。」
23 (如附件 16)

- 24 3. 嗣以教育部為公立學校教職員退撫法令之主管機關，亦為
25 國立學校退撫給與領受人舊制年資退撫給與之支給機
26 關，復以教育部支付之退撫給與，為與各國立學校退休照

護合一，並基於原服務學校較瞭解退撫給與領受人狀況，業改由各國立學校自行墊付發放，並查核各該退撫給與領受人狀況。為齊一各國立學校退撫給與發放及領受人資格查驗之作業程序，教育部前於 96 年 7 月 20 日訂定發布「國立學校社會教育及學術研究機構教育人員退撫給與發放作業要點」(目前係依 107 年 7 月 1 日施行之「公立學校教職員定期退撫給與查驗及發放辦法」<如附件 17>辦理)，並與銓敘部協請行政院人事行政總處建置「全國公教人員退休撫卹整合平臺」，協助各機關(構)學校辦理退撫給與領受人查驗資格，俾減少誤發及溢發的情形。目前仍維持上述查驗機制，配合月退休金採按月發給每月查驗一次，再由各發放機關透過查驗結果，逐一查核退休人員有無死亡、喪失國籍、褫奪公權、犯貪瀆罪入監服刑、因案被通緝或再任有給職務等情事，確認其持續具備領受資格無誤後，始得依發放時程，發給給與。

4. 綜上，退休之公立學校教職員月退休金之發給，自始採申請制，嗣隨數位資訊科技發達並求簡政便民，爰免去逐期申請之作業，改由發放機關自行透過查驗機制確認退休人員持續具備領受資格無誤後，再採直撥入帳方式發給。基此，退休之公立學校教職員請領月退休金之權利並不因發放作業改直撥入帳，即否定其本質為繼續性、持續性之法律事實。

(三) 據前發放月退休金之行政法制作業實務之說明，關於公立學校教職員經審定機關審定退休生效後，取得定期支領月退休金之權利，爰各期月退休金各具獨立請求權，從而退休條例第 10 條及其施行細則第 43 條規定，退休之公立學校教職員

1 定期發給之月退休金各期請求權為 5 年並應自各期發放之日
2 起算；依系爭條例第 73 條及其施行細則第 106 條第 4 項規
3 定，退休公立學校教職員定期發給之月退休金及優惠存款利
4 息，各期請求權時效（依行政程序法所定公法上請求權時效
5 為 10 年）應自各期發放之日起算，凡此，均足資證明退休之
6 公立學校教職員於退休後就月退休金之受領部分，與國家仍
7 存在有一繼續性之法律關係。

8 (四) 附帶一提的是，相對於前述教育主管機關之行政法制作業實
9 務認為定期發給退休之公立學校教職員月退休金，各期均為
10 各自獨立之行政處分，學理¹⁹及其他行政機關²⁰，乃至於行政
11 法院裁判實務²¹則有不同見解，而認為公立學校教職員經教育
12 主管機關所作成之退休審定，乃係一具持續性效力之行政處
13 分，在例如公立學校教職員退休後至死亡為止之此一期間
14 內，該行政處分乃持續發生其規制效力。也因此，發放機關在
15 該等期間內係持續受該行政處分規制效力之拘束，而須藉由
16 定期、反覆發給月退休金之事實行為以履行因該行政處分規

¹⁹ 關於學理之討論，可參閱劉如慧、江嘉琪，公務人員保障暨培訓委員會 102 年度「公務人員溢領給與之追繳及相關法律問題研究」研究成果報告書，頁 92。另外關於學理與實務不同觀點之討論，可參閱該報告書頁 146 以下之發言記錄。

²⁰ 例如法務部法律決字第 10703511860 號函之說明第四點即謂：「行政處分可區分為一次性及具有持續效力之行政處分，所謂具有持續效力之行政處分，係指行政處分之效力內容具有持續發生之情形，例如發給月退休金，即處分之效力對人民權利影響係自一特定時點向後延伸至另一特定或未定時點...」。

²¹ 例如臺北高等行政法院 97 年度訴更一字第 119 號判決即認為：「核予月退休金處分並非一次給與，屬繼續性之授益處分，行政機關因該類型處分違法而行使撤銷權，當然亦有上開 2 年除斥期間之限制，然因處分具有持續性，其效力直到終期才結束，相對於行政處分的效力內容，在行政處分作成時即已確定並實現之『一次（時）性行政處分』，有所不同。是以，此種持續性之行政處分所需要之法定構成要件不只應於處分作成時具備，也應於其效力存續期間保持符合的狀態，否則即應認有違法事由，並自有違法事由時起予以撤銷，以回復於合法」。

1 制效力所生之義務。但無論如何，縱使係採此一見解，亦無礙
2 於公立學校教職員於退休後就月退休金之受領部分，與國家
3 仍存在有一持續性法律關係之認定，反而亦同樣能證明該等
4 持續性法律關係之存在。換言之，此等學理與實務見解相左
5 之情形，在行政法領域可謂俯拾皆是，但於本案中均不影響
6 繼續性法律關係之定性。

7 二、再者，公立學校教職員於任職期間與其所屬公立學校雖係存
8 在有一以行政契約所形構而成之權利義務法律關係，然該等
9 行政契約法律關係僅限於教學與研究等事項，並未含括公立
10 學校教職員之退休權利義務關係，換言之，公立學校教職員
11 退休後與國家所生之權利義務關係，實係基於教師法及系爭
12 條例等相關規定所形構之法律聘任、退休關係，而與契約無
13 涉，亦非得以行政契約約定之事項（行政程序法第 135 條規
14 定參照），且事實上目前各公立學校與其所屬教職員間亦未曾
15 有另行以聘約就退休後所生之權利義務關係為不同於前述法
16 令規定之約定之情形。依據上述，公立學校教職員退休後，係
17 依法取得退休金請求權利，而得以按月抑或者一次受領退休
18 金，惟並非自此與國家間再無任何法律關係，其仍受其他法
19 律義務拘束，是退休之公立學校教職員與國家間仍存在有繼
20 續性之法律關係：

21 (一) 聲請方或謂公立學校教職員與學校間之權利義務係由行政契
22 約所形構而成，惟按現行教師法第 20 條：「教師之待遇，另
23 以法律定之。」、第 25 條第 2 項：「教師之退休、撫卹、離
24 職、資遣及保險，另以法律定之。」（教師法雖於 108 年 6 月
25 5 日有所修正，惟因尚未施行，仍以現行條文為準）等規定均
26 明文教師之待遇、退休及撫卹等權益係以法律規定，而與行

1 政契約無涉。換言之，縱使公立學校教職員與其所屬公立學
2 校間存在有一行政契約法律關係，但亦僅止於前述法令所定
3 事項以外之例如教學、研究等事項為約定而已。由於教師與
4 國家間之權利義務關係既絕大部分係透過法律規範予以形
5 構，也因此，乃有謂其權利義務關係幾乎等同於國家與公務
6 員之任用關係，此參諸鈞院釋字 736 號解釋諸多大法官意見
7 書自明。

8 (二) 按鈞院釋字 736 號解釋蘇永欽大法官協同意見書：「教師傳道
9 授業解惑的工作，不僅在儒家文化傳統下有其重要的社會功
10 能，非一般營業可比，更因我國憲法給予的特別重視，而使其
11 帶有『公共』的色彩（一如媒體被認為是『公器』，不當然等
12 同於『公法』）。憲法第二十一條規定：『人民有受國民教育之
13 權利與義務。』就該範圍內，教師實為協助國家履行憲法義務
14 的專業人員。憲法復於第一百六十二條規定：『全國公私立之
15 教育文化機關，依法律受國家之監督。』第一百六十五條規
16 定：『國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民
17 經濟之進展，隨時提高其待遇。』依其意旨，立法機關更有就
18 教育人員的考核、獎懲、保障及權利救濟等，以法律形成整體
19 制度的空間……又因為教師須要具備一定能力，長期聘用，給
20 予穩定待遇以安其心，並要求保持較高情操，全力投入教職
21 而對其考核監督等，和服公職者在管理上確有相當類似之
22 處」；再參照同號解釋林俊益大法官協同意見書：「教師雖非公
23 務人員任用法所稱之公務人員，惟教師之保障範圍，與公務
24 人員幾無軒輊，上開有關公務人員權益之司法院解釋，於內
25 容性質不相牴觸時，對於教師自得『準用』」等語，在在證明

公立學校教職員聘用、退休權益等權利義務事項與公務人員幾乎相同，皆係透過法律予以形塑，甚且相互援用。

(三) 是公立學校教職員受聘服務於國家後，期間重要之權利義務皆係透過法律規範而建構，諸如教師法、教育人員任用條例、教師待遇條例、師資培育法及性別平等教育法等規定，而非基於行政契約約定；縱其退休後，不須再履行為公立學校提供服務之義務，但仍負有其他義務，諸如性別平等教育法第 22 條之保密義務、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 26 條規定赴大陸地區長期居住者不得請領月退休金規定，抑或系爭條例制定前依據（已廢止之）學校教職員退休條例第 12 條、系爭條例第 75 條不得有被褫奪公權、喪失中華民國國籍等失權規定。

(四) 上述法律規定足徵，退休公立學校教職員對國家所享有之權利及所負擔之義務，始終建構在原則上至死亡為止的長期之繼續性法律關係，亦即繼續性之退休法律關係上；至於退休金之給與，則僅為此一持續性退休法律關係之其中一個面向而已。請領月退休金之退休條件成就時，該權利仍可能因國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數而隨同調整（系爭條例第 67 條規定參照），並非永久固定不變。此外，該權利尚可因公立學校退休教職員赴大陸地區定居，或因犯貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪，經判刑確定而入監服刑、褫奪公權，尚未復權、因案被通緝等事由而暫時停止或改變（系爭條例第 72 條及第 76 條等規定參照）；甚至可能因違反 108 年 6 月 19 日立法院甫三讀修正通過之國家安全法第 5 條之 2 之規定而喪失；已支領者，更以實行犯罪時開始追繳。故絕非如

1 聲請方所言，公立學校教職員於退休後，其與國家間之法律
2 關係即隨之完結，國家僅就已結清之金額按月遞延給付而已。

3 (五) 事實上，公立學校教職員與國家間之法律關係即因退休而由
4 原本之職務關係變更為退休關係後仍持續存在；在此範圍
5 內，退休之公立學校教職員相關權利義務可能因前揭所涉之
6 各種法令之變動而致有利或不利的改變，這些改變，絕大部
7 分僅具有向後性質，如本次系爭條例之修法，並未溯及地否
8 認已退休之公立學校教職員所已取得之退休金請求權，亦未
9 要求其返還先前所已領取之退休所得，毋寧係針對國家給付
10 額度予以調整而已。聲請方之見解所著重者，在於「已取得請
11 求權」此一面向，然而，卻因此而忽略「請求權實現」此一面
12 向，亦即，基於該等所已取得之請求權而為給付請求時，在態
13 樣上可能有所不同，亦即有可能是於獲得單次給付後，請求
14 權之請求內容即已完全實現而無法再請求任何給付；但除此
15 之外，尚有得基於該請求權而在一定期間內（比如退休後至
16 死亡為止）反覆多次請求並多次獲得給付之情形，二者應予
17 以明確區分而不可一概而論，否則不僅將生概念混淆之情
18 形，更將因此而導致整體法體系出現內部相互矛盾之憾。

19 (六) 因此，關係機關認為，已退休之公立學校教職員雖於退休時
20 選擇並取得月退休金請求權，然而其所得請求者，並非單次
21 給付，毋寧是每個月均得依系爭條例及相關規定請求給付月
22 退休所得；換言之，該等退休金請求權之權利內涵，乃係藉由
23 按月定期給付月退休所得而反覆實現，於其持續反覆實現之
24 期間內，乃係請求退休金給付法律關係之持續。而系爭條例
25 修法使得該等仍在持續進行之法律關係受到規範，正是典
26 型非真正溯及之立法。且系爭條例並同時納入如緩步逐年調

降措施，以及「調整退休給付之最低保障金額」與「人道關懷條款」等配套，實已符合學理以及鈞院例如釋字第 717 號等解釋對於信賴保護之要求。

(七) 綜上所述，關於鈞院所詢退休人員擇領月退休金，係屬已終結之法律關係；或係於逐月領取時繼續性之法律關係一節，參酌前開月退休金發給規定之沿革及各期獨立請求權等規範，退休教職員經審定機關審定退休後，取得持續領取月退休金之權利外，仍須遵守各項法律義務規範，亦即公立學校教職員依法退休後，對國家得請求給與退休金及遵守相關法定義務之法律義務關係繼續存在情況下，其每月具請求支付當月退休所得之權利，實屬「繼續性之法律事實」(按：須由發放機關每月查核其領受資格)，而非「已確定」或「已終結」之法律關係。

伍、聲請方主張，應補充或變更鈞院釋字第 717 號解釋，有悖鈞院歷來補充或變更解釋之前例：

一、補充解釋部分

(一) 首按，我國大法官釋憲制度雖無法律明文規定補充解釋，但通說咸認補充解釋確係鈞院解釋憲法類型之一。鈞院曾分別於下列會議決議闡明補充解釋之要件：

1. 42 年第 29 次會議臨時動議第一案決議：「中央或地方機關就其職權上適用法律或命令對於本會所為之解釋發生疑義聲請解釋時得認為合於本會議規則第四條之規定」；
2. 48 年第 118 次會議第五案決議：「中央或地方機關，就職權上適用憲法、法律或命令，對於本院所為之解釋發生疑

1 義聲請解釋時，本會議得依司法院大法官會議法第四條或
2 第七條之規定，再行解釋」；

3 3. 67 年第 607 次會議決議：「人民對於本院就其聲請解釋案
4 件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受
5 理者，得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規
6 定，予以解釋」；

7 4. 81 年第 984 次會議決議：「當事人對於確定終局裁判所適
8 用之本院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依司法院大法
9 官審理案件法有關規定視個案情形審查決定之」。

10 (二)次按，前大法官曾有田於司法院釋字第 592 號解釋之部分不
11 同意見書則整理鈞院歷來之補充解釋案例及會議決議，認為
12 提出補充解釋之正當性有：

13 1. 先前解釋漏未就聲請之事項為解釋，或解釋意旨不明，致
14 生適用之疑義；

15 2. 文字晦澀或論證遺漏；

16 3. 在不變更原解釋之前提下，當事人提出充分之理由，足認
17 有應予補充解釋之必要者。

18 (三)查，本件聲請方請求補充解釋，顯然與鈞院歷來所創設之補
19 充解釋要件不符，本件自無補充鈞院釋字第 717 號解釋之必
20 要；

21 1. 首先，鈞院就上開決議所提及得聲請補充解釋之主體，皆
22 為人民或中央或地方機關，而不包含三分之一立法委
23 員。準此，本件聲請方既為 38 位立法委員，當非得聲請
24 為補充解釋之主體，聲請方之請求並非合法。

2. 其次，聲請方所請求補充之鈞院釋字第 717 號解釋理由書第四段，其內容為：「按新訂之法規，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，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」其論證內容並無未回應聲請之事項、意旨亦屬明確，且無文字晦澀或論證遺漏之情，亦與聲請補充解釋之正當性不符。

3. 況且，聲請方之目的在於推翻鈞院釋字第 717 號解釋理由書第四段所揭示之法意，更與前述鈞院認補充解釋應不變更原解釋之要件不符。

（四）綜上所述，聲請方聲請補充鈞院釋字第 717 號解釋理由書第四段，並未合法。

二、變更解釋部分

（一）按，鈞院未就變更解釋之要件有所闡明。相關機關整理鈞院歷來曾宣告解釋文變更之情形如下：

1. 鈞院釋字第 439 號解釋變更釋字第 211 號解釋相關之部分。
2. 鈞院釋字第 556 號解釋變更釋字第 68 號解釋相關之部分。

1 3. 鈞院釋字第 581 號解釋變更釋字第 347 號解釋相關之部
2 分。

3 4. 鈞院釋字第 684 號解釋變更釋字第 382 號解釋相關之部
4 分。

5 5. 鈞院釋字第 771 號解釋變更釋字第 108、174 號解釋相關
6 之部分。

7 (二)由上可知，鈞院若以新解釋變更舊解釋，縱無明確要件，但該
8 舊解釋應距新解釋之作成有一定以上時間。以鈞院釋字第 581
9 號及釋字第 347 號解釋為例，後者做成於 83 年、前者則為 93
10 年，時間尚相隔十年以上，足為適例。

11 (三)次按，已公布但未生效之憲法訴訟法第 42 條第 2、3 項分別
12 規定：「各法院、人民或地方自治團體之立法或行政機關，對
13 於經司法院解釋或憲法法庭判決宣告未違憲之法規範，因憲
14 法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更，認有重
15 行認定與判斷之必要者，得分別依第三章或第七章所定程
16 序，聲請憲法法庭為變更之判決。」「國家最高機關就機關爭
17 議事項，有前項情形者，得依第四章所定程序，聲請憲法法庭
18 為變更之判決。」可知，在憲法訴訟法中所謂之變更判決，係
19 因憲法或相關法規範修正，或相關社會情事有重大變更方得
20 為之，且聲請之主體限於機關、人民及法院。

21 (四)查，本件聲請方請求變更鈞院釋字第 717 號解釋理由書第四
22 段，程序亦不合法：

1 1. 首先，鈞院釋字第 717 號解釋做成於 103 年，距今尚僅 5
2 年，與前述鈞院變更解釋之前例相比，期間尚屬過短，基
3 於憲法解釋之穩定性，實不宜變更之。

4 2. 其次，憲法訴訟法第 42 條第 2、3 項作為得參考之要件，本
5 件聲請方為 38 位立法委員，實非憲法訴訟法第 42 條第
6 2、3 項所規範之聲請方，自不得主張為解釋文之變更。

7 3. 末以，自鈞院釋字第 717 號解釋作成迄今，未見憲法、相
8 關法規修正，或相關社會情事有重大變更，而導致鈞院
9 有重新闡釋不溯及既往原則之需要，自無須變更鈞院釋字
10 第 717 號解釋。

11 (五)綜上所述，聲請方聲請變更鈞院釋字第 717 號解釋理由書第
12 四段，程序亦非合法。

13 **陸、聲請方主張，退撫基金之潛藏負債與實際負債尚屬有間，質疑**
14 **退撫基金將面臨破產之事實，認為退撫基金縱有缺口亦應由**
15 **國家挹注，不得主張窮困抗辯²²云云。惟查，聲請方欲以民法**
16 **贈與契約之窮困抗辯概念，稀釋憲法社會國原則之誠命與公**
17 **共年金財務處理方式所涉及之重大公共利益，實不足採：**

18 一、按公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條：「本基金採統一管
19 理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年
20 度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由
21 基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最
22 後支付責任。」

²² 董保誠、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁 18；賴來焜、李漢中，釋憲補充理由書，頁 23-25、26。

1 二、緣系爭條例所規範之公立學校教職員退休撫卹制度，實以政
2 府稅收及現職公立學校教職員依法提撥之費用作為財源，與
3 社會保險法理建立之公務人員保險制度，均屬公共年金之性
4 質。惟與一般社會福利措施有別，蓋於 84 年 8 月 2 日修正公
5 布學校教職員退休條例，自 85 年 2 月 1 日施行，將退休金準
6 備責任制轉換為「儲金制」之退撫新制，由政府與教育人員
7 共同成立退撫基金支應退撫經費，有意將退撫基金與一般政
8 府預算作一定程度之區隔，且倘如退撫給與之支付責任大幅
9 仰賴政府預算，其無異於隨收隨付性質之恩給制，顯與儲金
10 制牴觸，如此處理將影響代際權益公平性之爭議，足證退撫
11 基金與政府預算並非等同，合先敘明。

12 三、查聲請方稱關係機關就系爭條例之修法合憲答辯，乃舉窮困
13 抗辯或情事變更云云，明顯背離事實，並非屬實。蓋「窮困
14 抗辯」實為民法贈與契約之概念（民法第 418 條參照），其指
15 贈與人於贈與約定後，其經濟狀況顯有變更，如因贈與致其
16 生計有重大之影響，或妨礙其扶養義務之履行者，得拒絕贈
17 與之履行。聲請方藉此指摘關係機關以窮困抗辯為由而修
18 改系爭條例，實則，窮困抗辯之概念與公共年金制度之財務
19 處理方式完全無關，關係機關亦從未以此毫不相關之概念作
20 為 106 年制定系爭條例之理由；何況公共年金制度中之權利
21 義務關係亦與民事贈與契約之法律關係乃大相徑庭，更從未
22 聽聞有以窮困抗辯作為國家財政平衡問題的論理依據。聲請
23 方之指摘，顯有混淆視聽之嫌。

24 四、又，法律之解釋，切忌望文生義，除文義解釋外，尚有諸多解
25 釋方法。也因此，在個別不同法領域中，縱使立法者於規範
26 構成要件中使用完全相同之規範文義，在輔以目的解釋及體

系解釋等其他解釋方法之運用後，即可能會有不同之解釋結果。如前所述，經由 84 年之修法，可知立法者對於公立學校教職員之退休金制度，已揚棄過往之恩給制而改採共同提撥之儲金制。此等制度之變革，同時亦內含有立法者欲將退撫基金與一般政府預算區隔之意，而此亦為解釋系爭條例所謂「由政府負最後支付保證責任」時所應特別注意之處。換言之，在退撫新制之制度本質脈絡下，「由政府負最後支付保證責任」應理解為，國家對於公立學校教職員退休給付所負之責任，首要乃在於管理退撫基金之運作，維持其長期性之支付能力，此乃基於儲金制之財政紀律要求而來，也是實踐社會國原則要求國家維繫代際正義與社會公平之誠命，與窮困抗辯毫不相干。

五、因此，如僅係望文生義地將「由政府負最後支付保證責任」理解只要退撫基金一有收支不平衡之財政缺口，無論如何均應逕以稅收填補，將會出現與退撫新制制度本質明顯扞格之解釋結果，非但使退撫新制又重回舊時恩給制之模式，亦將因此而使立法者形構退撫新制之本意付諸東流。此外，聲請方刻意忽略 106 年系爭條例制定時，已採取提高提撥費率區間、所節省支出皆挹注退撫基金等多元措施，更足資證明其所謂「政府主張窮困抗辯」，乃屬毫無根據之說法。

六、系爭條例之所以修法，係鑑於退撫基金因國家人口結構轉變、國人生命餘年增長、公立學校教職員自願退休比率偏高等因素，嚴重導致政府及退撫基金對於退休公立學校教職員退撫經費的財務負擔日益增重，以致危及退撫基金之永續發展，方為相關因應措施，即時化解財務危機，不僅與國家財政窮困無關，亦與情事變更無涉。

七、申言之，情事變更乃涉及契約規範內容或法律行為基礎之變更，係指行為主體於行為後，隨時空之遞嬗，所生之發展或法律效果，其主觀上已無期待可能性，客觀上亦有變更之必要，方以情事變更為由，進行調整。惟承前所述，退撫基金性質上屬於社會保險所支撐之年金制度，該等制度本身即隱含著應動態調整之本質要求，換言之，退撫基金本即應隨著社會保險制度及客觀情事進行調整及變更，以維持其收支平衡，進而力求其永續發展。而此等應動態調整之制度本質要求，乃與情事變更或窮困抗辯無涉，也因此，各國就年金改革之說明，均鮮少以情事變更作為修法之理由。

柒、聲請方主張，增加稅收以補充基金云云。惟查，是類主張必將影響納稅義務人之權益，對納稅義務人及現職人員並不公平：

一、政府推動年金改革，是因為我國年金制度面臨人口結構轉變（少子女化及人口老化），以及制度本身不合理的設計（保費偏低、提撥不足及所得替代率偏高）等，導致部分退休或保險基金財務嚴重失衡。其中，軍公教人員退撫基金所面臨問題，主要為 84 年至 86 年間規劃軍公教退撫新制時，採取不足額提撥、退休金改以本（年功）薪額 2 倍計算、支領月退休金者之年資補償金及公保養老給付優存月數從優逆算等措施，致軍公教人員處退撫新、舊制過渡期間，退休金的所得替代率偏高、提撥費率偏低，再加上人口老化之衝擊，給付年數延長，導致退撫基金面臨用盡危機。

二、退撫新制及相關過渡措施之規劃，有其時代背景，應予尊重，但既然制度設計在目前之時空環境下已衍生前述問題，也必須因應時勢變遷，進行合理之調整。倘不進行制度合理化

1 調整，而僅不斷調高提撥費率，或任由基金破產，再由國家
2 財政支出撥補基金缺口，則將由現職公立學校教職員，或全
3 體納稅義務人乃至未來年輕世代承擔不合理制度下之財務支
4 出，實不符社會公平正義。

5 三、依據年金改革前之精算報告（公務人員退休撫卹基金第 6 次
6 精算評估報告），以精算 50 年平準費率來看，公務人員應提
7 撥 36.98%、教育人員應提撥 41.18%、軍人應提撥 38.14%才
8 足夠，而現行費率卻都僅有 12%，且不論如何提高基金投資
9 報酬率都無法支撐所應支付的退休金，而使基金財務缺口不
10 斷擴大，如不進行改革，以原來之退休金給付水準持續運
11 作，未來將造成現職人員過重之提撥負擔。

12 四、另如任由基金破產，再由國家財政支出撥補基金缺口，則將
13 使國家資源逐步朝向退休金給付傾斜，而排擠其他領域，如
14 經濟發展、公共建設或教育文化的資源挹注，長期而言，非
15 常不利於國家永續發展，對於未來年輕世代之納稅義務人亦
16 不公平。

17 五、爰政府此次推動年金改革，係基於世代正義及國家整體利益
18 的考量，不得不在充分衡酌現職及退休之公立學校教職員的
19 信賴利益下，基於公益比重與變革迫切性，進行制度調整，在
20 調降退休所得替代率的同時，亦適度提高提撥率上限、延後
21 退休金請領年齡，及調整退休金計算基準等。但考量年金改
22 革對被改革者的衝擊、經濟弱勢者的老年經濟安全保障，以
23 及社會公平正義，已規劃合理的過渡規定，並訂定「調整退
24 休給付之最低保障金額」，以保障其老年經濟生活無虞，相較

於把一切財務困難都藉由稅收因應而由工作世代及下一世代負擔，顯然是更為周全而同時兼顧世代正義之作法。

捌、聲請方主張，系爭條例第 77 條之立法目的為保留更多私校教職予新進青年學術研究或教育工作者，然本條之實際操作結果將導致資深教師延退，無法達其原本之立法目的云云，實屬誤解：

一、按聲請方代理人董保城教授在 108 年 6 月 19 日釋憲聲請補充理由書第 31 頁中，主張因年金改革導致現任與退休教師之待遇相差將近 25%，且逐年遞減，導致不少即將退休之公立大學教師不願申請退休，反而申請延長任教至 70 歲，教育部甚至在 107 年間放寬公立學校教職員之退休年限。另就目前各校現況而言，若干未屆齡而提前辦理退休之教職員，因本次修法退休金大幅調降，已要求「再任」教職員，可知系爭規定之實施結果導致公立學校教師爭取延退、再任之申請會越來越多，根本無從達到立法目的云云。

二、經查，聲請方所陳教育部在 107 年間放寬公立學校教職員之退休年限，其規範意旨與本次年金改革之目的相符，無非希望延後教育人員之退休年齡、延長在職期間，藉此達到降低國家負擔退休金給付之時間及數額，並確保退撫基金之財務平衡。此在關係機關歷次書狀中，亦已多次指出不少面臨年金財務危機之國家，諸如德國、奧地利、法國、西班牙、葡萄牙等，都有採取延長退休年限、延後退休金請領年齡之方式，作為因應政策。是以教育部放寬公立學校教職員之退休年限，其目的係為將教學、研究人員留在公立學校體系內，避免因過早申請退休、轉任私校教職，反而排擠新進教師申請

1 教職之員額。換言之，放寬公立學校教職員之退休年限，所
2 處理之規範對象為公立學校教職員；系爭條例第 77 條第 1 項
3 第 3 款規定則欲提升新進青年學術研究或教育工作者順利取
4 得私立學校教職之可能性，二者顯然分屬不同之機構屬性，規
5 範目的迥然不同，足見延長公立學校教職員退休年限，明顯
6 與系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之立法目的無關，聲請方卻
7 將之混為一談，實有混淆視聽之嫌，並不足採。

8 三、次查，聲請方主張系爭規定之實施結果，導致公立學校教師
9 申請延長任教期限，或退休後申請再任之情形越來越多云
10 云，惟聲請方並未提出具體統計數據，僅是在書狀中泛稱「據
11 悉北部某二所國立大學...合計就有 21 人再任教職員」云
12 云，純屬聲請方提出之傳聞或臆測，不足為據，更無法作為
13 可供鈞院憲法審查之證據基礎。事實上，依據關係機關之統
14 計數字，本次年金改革修法之前，截至 106 年 8 月 1 日為
15 止，退休軍公教人員轉任私立大專院校教職員之人數合計有
16 1,349 人；但年金改革修法通過後，截至 107 年 8 月 1 日為
17 止，退休軍公教人員轉任私立大專院校教職員之人數合計有
18 1,061 人，人數上確實有所減少，亦足以證明系爭條例第 77
19 條第 1 項第 3 款之制定，有助於降低退休人員再任私校教職
20 員之意願與誘因，進而促使更多私立學校將教職保留予新進
21 青年學術研究或教育工作者，解決教學與研究人才流失，以
22 及因此所衍生之社會就業問題。基此，應認該款規定之規範
23 目的與實際執行結果間，確實具備正向關聯，並可促進立法
24 目的之實現。

玖、有關大法官所詢，系爭條例第 77 條之排除再任範疇，較陸海空軍軍官士官服役條例為廣，且就私立學校部分未設有政府補助門檻而一體設限一節，說明如下：

一、按公立學校教職員、公務人員及軍人或有一同被歸納至廣義之公務員概念範疇之可能，惟軍人就其任務、組織以及工作性質多異於一般人，且相較於公務人員與公立學校教職員，軍人之勤務執行具有更強之服從性與義務性，並多以特別法規範其權利義務，諸如陸海空軍刑法等。因此，軍人與公務人員、公立學校教職員彼此間之職務屬性，顯然有本質上之差異，無法一概而論、等同視之。此外，我國軍人之平均退役年齡未及 50 歲，遠較公教人員為早，亦即一般軍人退役時其實仍正值壯年，不但具有相當工作能力，相較於公教人員更有撫養家庭之高度需求。也因此，立法者在設計退役後再任範圍之限制時，自應考量其於退役後具有高度之「二度就業」需求之特殊情事。因此，衡酌我國軍職人員具有上開特性，以及憲法增修條文第 10 條第 9 項規定特別要求國家應保障退役軍人「就業」之意旨，避免對退除役軍人之再任限制範圍過廣，過度影響工作權及照顧家庭之需求，對軍人再任教職之限制範圍僅及於「私立大學」之「專任教師」職務，以給予較大之就業選擇空間，應屬合理之差別待遇，未有恣意或不合理之情事。

二、次查，關係機關先前已在書狀中陳明，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規範目的，係著眼於避免排擠新進青年學術研究或教育工作者之就職機會，以及因再任教職而衍生雙薪問題、世代失衡之弊，具有憲法上之正當性，而屬於重要之公共利益。此外，教育乃國家百年大計，對我國人才養成、創

新競爭實力影響深遠，具高度重要性及強烈公益性，復依據
憲法第 162 條規定，全國公私立之教育文化機關，依法律悉
應受國家監督，此乃著眼於教育資源之利用與分配，是具有
高度重要性以及強烈公益性而來。鈞院釋字第 736 號解釋蘇
永欽大法官所提之協同意見書即謂：「憲法復於第一百六十
二條規定：『全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之
監督。』第一百六十五條規定：『國家應保障教育、科學、藝
術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。』
依其意旨，立法機關更有就教育人員的考核、獎懲、保障及
權利救濟等，以法律形成整體制度的空間……」，也因此，國
家，尤其是立法者應藉由法規範之制定而對有限之教育資源
建構合理規劃與分配之框架秩序，進而作為行政機關監督之
依據。

三、私立學校縱使為私人所設立，制憲者仍特別要求其應受國家
之監督，亦同樣是鑑於其所具有之高度重要性及強烈公益
性，以及涉及有限教育資源之妥適利用所致，也因此，私立
學校法第 1 條即開宗明義表示係以促進私立學校多元健全發
展，提高其公共性作為立法目的。此外，私立學校之高度重
要性及強烈公益性，亦可由國家就私立學校教師之退撫儲
金，也須提撥一定比例之款項至私立學校教師個人退撫儲金
專戶而彰顯。故所謂國家對於有限之教育資源應為妥適合理
之規劃與分配，包括私立學校之設立、監督、退場，不論法
制面或政策面，向來都由國家進行相當嚴密之規範，則對於
私立學校教師員額之規劃與控制，又進一步涉及青年學術研
究及教育工作者之就業問題，國家更有義務介入進行適當規
範。

四、鑑於近年來少子化問題日益嚴重，年輕學術研究或教育工作者求職不易，倘若容任退休公立學校教職員再任私立學校教職，勢必導致研究或教學人才流失，並進而衍生上揭人員社會就業問題，已如前述。又考量支領月退休金之退休公立學校教職員，既已領有退休金，又於私立學校支領全額薪水，顯然產生雙薪問題，對比青年學術研究或教育工作者就職不易之困境，更有世代失衡之弊。據此，立法者在制定系爭條例第 77 條時，為促進青年學術研究或教育工作者學術教學環境之健全發展，維護代際正義之實現，使我國研究及教育人才之培育得以永續發展，提高其公共性與自主性，實現憲法第 162 條之規範意旨，乃將退休人員再任私校職務、且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者，均列入停止領受月退休金權利之範圍，而不問該私立學校領取國家補助之數額、比例。

五、換言之，私立學校之教師員額原本即相當有限，且具有資源少、競爭性高之「公共服務業」性質，參照憲法第 162 條之規範意旨，為避免資源重複分配，並增加年輕世代之工作機會，立法者選擇將再任該等公共服務業別列入停止領受月退休金權利之範圍，所審酌之因素本不以補助經費多寡作為唯一考量，更應與私立學校領取國家補助之數額、比例進行脫鉤。因此，由「等者等之，不等者不等之」之觀點而言，對於資源少、競爭性高之私校教師職務，再任者原本領受月退休金之權利須受到適度限制，在憲法上應無悖離平等原則可言。

壹拾、有關大法官所詢，憲法第 165 條就本案審查基準有無影響一節，考量憲法第 165 條為基本國策之規定，本案應採寬鬆之審查基準，說明如下：

1 一、憲法第 165 條規定，國家應保障教育、科學、藝術工作者之
2 生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。該條規定乃
3 係屬於基本國策之規定，依鈞院釋字第 764 號解釋意旨，可
4 知基本國策規定乃係指導國家政策及整體國家發展之方針規
5 定，且依鈞院釋字第 768 號解釋意旨，立法者如何制定符合
6 基本國策規範意旨之相關法律，應有較大之政策形成空間。不
7 僅如此，鈞院於釋字第 767 號解釋中進一步明確指出，凡涉
8 及國家資源或財政分配之政策形成事項，鈞院均認為立法者
9 有較為廣泛之形成自由，也因此，在憲法審查方面多係採取
10 較為寬鬆之審查基準。另外，釋字第 580 號解釋林子儀大法
11 官部分協同及部分不同意見書亦同此立場而認為：「我們或
12 許認為政治部門的政策決定並不明智，我們甚至可能基於不
13 同的政治哲學或經濟理論提出各種可能更佳方案，惟從司法
14 釋憲者本身的功能與角色而言，我們不僅缺乏決定政策所需
15 之資訊，亦不具進行社會資源重分配所需具備的專業能力與
16 民主代表性，更不對所作決定負政治責任，從而政治部門的
17 決策倘非全然恣意，或明顯與國計民生均足的目標背道而
18 馳，我們不宜冒然宣告政治部門有關社會資源分配之政策決
19 定違憲，不宜以自己的判斷替代政治部門政策決定。」以上，合
20 先敘明。

21 二、對於憲法第 165 條規定，關係機關認為所謂保障教育工作者
22 之生活，除教育工作者在職時之生活保障外，並應包括其退
23 休生活之保障在內，也因此，立法者乃有義務藉由相關法律
24 之制定，以形構公立學校教職員之退休制度，進而保障其退
25 休後之生活，就此，或可將其稱為退休後之生活保障義務。

1 三、又，憲法第 165 條並要求國家有依國民經濟之進展，隨時提
2 高其待遇之義務。對此，首先須說明的是，憲法第 165 條規
3 定之性質，應屬學理上所稱之客觀法規範，也因此，教育工
4 作者並無直接依據該條規定而向國家請求提高其待遇之主觀
5 請求權，同樣地，已退休之公立學校教職員並無法直接依該
6 條規定向國家請求提高其退休後之退休給與，亦無法以該條
7 規定為依據，而主張國家應給予一定金額之退休給付，或要
8 求國家必須維持其任職之初或退休之初相關法律所定之給付
9 水準，而絕對不得減少對其所為之退休給與。

10 四、於解釋憲法第 165 條規定時，不應僅片段地聚焦於「隨時提
11 高其待遇」等規範文義，毋寧尚須留意其係以「依國民經濟
12 之進展」為前提。也因此，如何依國民經濟之進展，進而隨
13 時提高（已退休之）教育工作者之（退休）待遇，二者間如
14 何連結，應以何等公式或計算參數、國民經濟數值為依據等
15 等，主要乃屬立法者政策形成之範圍。在本次修法時，系爭
16 條例第 67 條第 1 項即規定：「教職員退休後所領月退休金，或
17 遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡
18 酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫
19 基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之；其
20 相關執行規定，於本條例施行細則定之。」此外，由主管機
21 關教育部依系爭條例之授權所訂定之施行細則第 103 條亦進
22 一步明文規定：「（第 1 項）本條例第六十七條所定退休教
23 職員或遺族所領月退休金、月撫卹金或遺屬年金給付金額之
24 調整機制，應於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成
25 長率達正、負百分之五時，或至少每四年，由中央主管機關
26 組成專業評估小組，綜合考量國家整體財政狀況、經濟成長

率、人口成長率與平均餘命，及退撫基金準備率與其財務投資績效後，擬具評估報告或調整方案，報請行政院會同考試院核定公告。（第2項）前項所定消費者物價指數累計成長率，以中央主計機關公布之前一年一月至十二月止，共十二個月之平均消費者物價指數年度年增率累計計算，並計算至二位小數，以下四捨五入。（第3項）第一項所定消費者物價指數累計成長率達百分之五後，應自次年起，重新起算。但退休教職員或遺族之月退休金、月撫卹金或遺屬年金給付金額依第一項規定之程序核定不予調整時，繼續累計計算。（第4項）第一項所定消費者物價指數累計成長率之計算，自中華民國一百零八年一月一日起算。」凡此，均可謂係立法者依據憲法第165條規定而進一步具體化其規範意旨之立法。對此，職司憲法解釋之鈞院於憲法審查時，應對於該等屬於立法者政策形成範圍之立法採取最大之尊重，以符合權力分立原則之要求。

五、此外，尚須說明的是，縱使憲法第165條規定國家應依國民經濟之進展隨時提高教育工作者之待遇，但從中尚無從得出國家無論如何僅能提高教育工作者之待遇，而絕對不得依國民經濟之實際情形調降其待遇之規範意旨與解釋結果。換言之，既然制憲者係以國民經濟之「進展」作為提高待遇之前提，當無不論國民經濟之實際情況為何，均只能提高而不得調降其待遇之理。不僅如此，國家，尤其是立法者於基於憲法第165條規定而形構公立學校教職員之退休制度時，尚應考量國家資源有限，因此基於整體基本國策規定所為之資源分配，也須注意資源分配不可過度集中，以及鈞院釋字第485號解釋所強調之禁止過度照顧之要求。

六、公立學校教職員退撫制度具有代際間重分配之效果，政府的給付能力仍受同時期國民總體生產所限，面對少子女化、高齡化等人口結構變遷等外在挑戰，立法者於形構公立學校教職員退休制度時，必須維繫代際間權益之公平性。因此，立法者建立公立學校教職員退休法律制度，除須落實國家對公立學校教職員退休生活之保障義務外，亦須衡酌國家財力、人口結構變遷等因素，視國民經濟情形加以調整，並非固定不變，此乃係立基於立法者之改善義務而來而為其具體展現。對於此等涉及國家資源、財政分配，且屬於立法者政策形成範圍之立法，於憲法審查時應基於立法者之形成自由，而採取較為寬鬆之審查基礎。

壹拾壹、有關大法官所詢，我國與 OECD 國家制度比較一節，說明如下：

一、我國與 OECD 國家退休所得替代率比較部分：

(一) 公共年金的設計目的是為保障老年（退休）後的經濟安全，而年金給付所得替代率高低與投保（提撥）費率的高低密切相關，所得替代率訂得越高，除非基金投資報酬高於市場利率很多，否則就必須提高保險（提撥）率，而將使受僱者工作期間可支配所得降低、雇主負擔提高、政府的財政負擔也會加重。爰此，以 OECD 國家為例，強制性公共年金毛所得替代率平均大約在 50-60%²³。

(二) 我國改革前公教人員退休所得替代率高出 OECD 國家強制性公共年金許多，以 35 年年資為例，以本俸（薪）額 2 倍計算所得替代率，公教人員公教保險、退休金及優惠存款利息三

²³ OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators。

者合計所得替代率可達 90-95%。以改革前公教人員退休金給付水準而言，自始均是不足額提撥，依該基金第 6 次財務精算報告顯示，精算 50 年平準費率部分，公務人員退休金要提撥 36.98%，教育人員要提撥 41.18% 才夠，而原有提撥費率卻都僅有 12%，且不論如何提高基金投資報酬率都無法支撐所要支付的退休金，而使基金財務缺口不斷擴大。若不進行改革，在年金所得替代率過高、費用長期提撥不足等情況下，公務人員及教育人員退撫基金預估將分別在民國 120 及 119 年用盡。

二、有關 OECD 國家中，有 18 個國家的公務員平均毛所得替代率大部分落在 60-80% 之間部分：

(一) OECD 資料²⁴所示 18 國公務人員年金，其中有芬蘭、瑞典、盧森堡、荷蘭等 4 國不分職業別，公務人員與勞工年金所得替代率相同（詳見表 1）。此外，愛爾蘭、加拿大，勞工強制性年金加上個人自願提撥年金後，與公務人員年金所得替代率亦無太大差異。而美國於 1987 年起聯邦公務員退休計畫（Federal Employees Retirement System, FERS）整合入社會安全法案（Social Security Act），獲得 1.1% 年資給付率的確定給付，外加確定提撥的個人儲蓄計畫（Thrift Saving Plan, TSP），類似 401K 計畫。亦即，如果不計自願提撥的個人儲蓄帳，美國的勞工與公務人員年金所得替代率將相同。

(二) 依據 OECD 分析²⁵，以年資 40 年以上計算，18 個 OECD 國家中有 13 個國家公務員平均毛所得替代率大於 60%，惟各國

²⁴ OECD (2016), Pensions Outlook 2016。

²⁵ OECD (2016), Pensions Outlook 2016。

公務員退休制度設計不同，可分為公私部門整合（如以色列、日本、西班牙等）、獨立設計但與私部門給付相似（如芬蘭、瑞典等）及完全獨立設計等。其中公務員退休制度與我國相同採完全獨立設計之國家有 4 個，分別為韓國、法國、德國及比利時，依表 1 顯示其所得替代率分別為 61.2%（年資 45 年）、63.4%（年資 43 年）、71.8%（最高年資 40 年）及 75.0%（年資 47 年）。若以年資 35 年為例計算，我國退休所得替代率由 75% 分 10 年逐步調降至 60%²⁶，相較於上述 4 個國家之計算基準²⁷，相去不遠，如德國為 62.8%、比利時為 58.3% 等。

表 1 OECD 國家公務員及私部門長期平均毛所得替代率

單位：%

國家	公務員	私部門	私部門（自願）
MEX（65）墨西哥	41.4	25.5	65.1
AUS（67）澳洲	47.9	44.5	
FIN（65）芬蘭	55.8	55.8	
IRL（68）愛爾蘭	55.8	34.7	
SWE（65）瑞典	56.0	56.0	
KOR（65）韓國	61.2	39.3	

²⁶ 我國公教人員年金改革調整年金所得替代率之計算基準，係由原「最後在職之本俸（薪）額」，逐年漸進調整為「最後在職 15 年之平均本俸（薪）額」，並以該平均本俸（薪）額之 2 倍做為年金所得替代率之計算分母，且實務上本俸（薪）之 2 倍金額多高於實際薪資（本俸（薪）+專業加給）。

²⁷ 德國自 2002 年 12 月 31 日後退休者，每增加 1 年年資相對增加 1.79375%，年資滿 40 年所得替代率為 71.75%（可領最高比率），以年資 35 年為例，所得替代率為 62.8%；比利時退休金係以職業生涯最後 10 年平均薪資 x 年資（最高 45 年）/60 計算，即 75% 為可領最高比率，以年資 35 年為例，所得替代率為 58.3%；韓國及法國文中未註明，然依比例計算亦相去不遠。資料來源：OECD（2016），Pensions Outlook 2016。

國家	公務員	私部門	私部門（自願）
FRA (63) 法國	63.4	55.4	
NOR (67) 挪威	66.0	49.8	
CAN (67) 加拿大	68.2	36.7	66.0
DEU (65) 德國	71.8	37.5	50.0
BEL (67) 比利時	75.0	48.1	59.9
LUX (60) 盧森堡	76.8	76.8	
DNK (67) 丹麥	79.5	67.8	
AUT (65) 奧地利	84.0	78.1	
USA (67) 美國	86.9	35.2	67.8
NLD (67) 荷蘭	90.5	90.5	
ISL (67) 冰島	95.8	69.2	
GBR (68) 英國	106.0	21.6	51.4
18 國平均	71.2	51.25	

註：1.以 2014 年 20 歲進入公私部門之平均所得者來計算；2.（）內數字為退休年齡。

(三) OECD 亦指出近 25 年來多數國家公務員年金制度均持續進行改革，包含延長法定請領年齡、限制提前退休年齡、減少退休金、拉長年資採計期間及調高提撥率等措施，並發現改革若給予太長之過渡期間或僅限新進人員適用，實質上將可能造成長達 50 年的分階段改革，這樣的改革可能有利於政治被接受度，然卻延遲了改革原本規劃達到的目標效益。

(四) 本次年金改革，包含調降所得替代率等措施，除參考 OECD 國家相關資料外，主要仍為改善我國各基金財務失衡狀況，並拉近不同職業別所得替代率之差距。而我國無論軍公教人員或勞工年金所得替代率，相對過去長期繳費（提撥）不足，如以改革前之年金給付水準持續運作，無論軍公教退撫基金或勞保基金，均預估於未來 15 年內用盡，屆時再調降給付水準

或由政府預算支應，對於社會及政府財政的衝擊都將過於鉅大。

三、有關 OECD 相關數據，是以月所得還是年所得作為計算標準部分：

(一) 依據 OECD 定義²⁸，在計算基準假設下，係以職業生涯中之平均薪資做為年金所得替代率之計算分母，惟平均薪資未註明係採月所得或年所得概念計算。

(二) 查 OECD 國家年金所得替代率計算基準之平均薪資採用概念不盡相同，如日本採月所得概念，德國採年所得概念等，而國際比較資料向來僅以重要措施為比較項目，如年資採計期間、所得替代率、法定請領退休金年齡等。綜上，我國與 OECD 國家無論係採月所得或年所得概念，其計算基準皆採職業生涯期間之平均薪資，僅採計期間有所不同，OECD 大多數國家薪資採計期間為終身，少數國家採計期間為最佳 24-35 年不等，而我國公教人員退休金在改革前是採用最後在職本俸(薪)額計算；改革後我國係採最後在職 15 年之平均本俸(薪)額，爰我國採計期間優於 OECD 國家。

四、聲請方提出釋憲聲請補充理由(二)書指行政機關代表引用 OECD 資料顯有不實及嚴重錯誤。由 OECD 年金總覽前言及摘要即知該統計資料並不包含第二層老年保障的職業退休金云云。惟查：

有關聲請方指關係機關代表引用 OECD 資料顯有不實及嚴重錯誤，由 OECD 年金總覽前言及摘要即知該統計資料並不包

²⁸ OECD (2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators。

1 含第二層老年保障的職業退休金一節。年金改革委員會所提
2 有關 OECD 國家之強制性年金所得替代率，係摘錄自 OECD
3 (2015) Pensions at a Glance 2015 報告，各國年金制度包括
4 第一層老年年金（基本年金、最低年金，或社會救助）、強
5 制性公共年金、強制性私人年金、自願性確定提撥年金。而
6 年金改革委員會僅採計總強制性年金所得替代率數據，並非
7 申請人所述不包括第二層年金。

8 **五、聲請方提出釋憲聲請補充理由（二）書指總統府年金改革委**
9 **員會官網所公布之 2015 年 OECD 年金制度簡介，該摘譯之**
10 **PPT 檔故意隱匿其中之關鍵說明「幾乎並無任何國家採取直**
11 **接刪減名目給付之作法；若有，亦僅係轉向較狹小之標的**
12 **上，或者調整新退休者之年金給付」云云。惟查：**

13 有關聲請方指總統府年金改革委員會官網所公布之 2015 年
14 OECD 年金制度簡介，該摘譯之 PPT 檔故意隱匿其中之關鍵
15 說明「幾乎並無任何國家採取直接刪減名目給付之作法；若
16 有，亦僅係轉向較狹小之標的上，或者調整新退休者之年金
17 給付」一節，查總統府年金改革委員會官網所公布之 2015 年
18 OECD 年金制度簡介摘譯 PPT 檔於第 5 頁「最近的年金改革
19 （1/2）」增進年金財務永續性第 2 小點，已摘譯揭露「幾乎
20 沒有國家採取直接刪減名目給付之作法，若有也是轉向到較
21 狹小的標的上，或者調整新退休者的年金給付。」並無聲請
22 方所言故意隱匿其中之關鍵說明，望請大法官詳研。另行政
23 院代表亦於言詞辯論庭當場說明此次政府推動年金改革並無
24 直接刪減名目給付的情形。

1 壹拾貳、有關大法官所詢，退撫基金是否經立法院審議之預算一
2 節，說明如下：

3 一、退撫基金目前所訂提撥費率為本俸（薪）額 2 倍之 12%，並
4 且自基金設置之始，即由政府負擔其中 65%，個人負擔
5 35%，政府每年均依法進行提撥。中央政府提撥之預算經立
6 法院審議通過。

7 二、公務人員退休撫卹基金管理委員會為考試院銓敘部主管之單
8 位，所屬之公務預算皆須經立法院審議通過，負責基金之收
9 支、管理及運用，規劃基金年度運用方針及投資組合等業務。

10 壹拾參、有關大法官所詢，退撫基金由政府負最後支付保證責任
11 一節，再次說明如下：

12 一、退撫基金係由軍公教人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用
13 設立，並由政府負最後支付保證責任，然有關退撫基金財務
14 問題，主因為提撥費率長期偏低而給付水準偏高，不能僅依
15 靠基金投資來彌平，必須進行制度調整，才能確保制度持續
16 運作。

17 二、而「政府負最後支付保證責任」之規定，立法意旨乃要求國
18 家監督並管理基金之運作，定期進行精算；如發現未來收支
19 可能不平衡，應及早運用法律賦予的各種方式，維持基金財
20 務之長期衡平。萬一法律規範之手段亦不足以因應時，即須
21 修法以採取進一步之改革措施，而非只要出現基金收支不平
22 衡之情形時，僅由政府撥補，而不能採取提高費率、延後退
23 休年齡或降低過高所得替代率等措施因應。倘不進行制度合
24 理化調整，而任由基金破產，再由國家財政支出撥補基金缺

口，則係由全體納稅義務人乃至未來年輕世代承擔不合理制度下之財務支出。

三、政府採取必要措施，則能延長基金壽命，如本次軍公教年改所節省經費依法全數撥補挹注退撫基金，可使退撫基金用盡年度延後，並透過定期檢討各制度運作所面對的挑戰與回應未來社會人口變遷的趨勢，讓基金永續，以保障各世代制度參與者之年金權益。

壹拾肆、有關大法官所詢，請相關機關提供 4 份試算表一節，說明如下：

一、關於教育部於 106 年 4 月 19 日公布「106 年度教育人員退休制度調整成本分析計畫」，依三讀通過法案所定優存利率及月退休所得調降方案，更新現金流量表一節，業依教育部委託精算結果，更新如附件 18。

二、關於就系爭條例第 37 條附表 3 規定，分別自 116 年 1 月 1 日、107 年 1 月 1 日及 118 年 1 月 1 日起不再調降退休所得，提供現金流量表一節：

(一) 查為配合政府推動年金改革，提供教育人員退休制度調整方案完整妥慎之成本分析，以作為年金改革方案研議期間相關政策評估之參考，教育部爰委託精算公司按研議期間所規劃之年金改革方案草案，包括延退、調降退休所得及提高退撫基金提撥費率等措施，就精算基準日之已退休、現職及未來 50 年間新進人員之退休所得，逐一精算，再綜合評估退休制度各項改革方案對退休制度財務的影響。

1 (二) 關於陳大法官囑就系爭條例第 37 條所定退休所得替代率調
2 降措施，變動替代率調降結果，試算其現金流量一節，以教育
3 部現有精算報告並未就單項調整措施評估改革效益，加以所
4 要求就系爭條例第 37 條附表 3 規定，分別自 116 年 1 月 1
5 日、117 年 1 月 1 日及 118 年 1 月 1 日起不再調降退休所
6 得，提供現金流量部分，此涉及退休人員退休所得之逐一變
7 動，必須先就前述精算基準日之已退休、現職及未來 50 年間
8 新進人員之退休所得，逐一精算，方得具體評估是項變動對
9 於政府及退撫基金之財務影響，此涉及高度精算專業領域，必
10 須委託辦理精算始得確認其結果，包括委託辦理之行政作業
11 流程、經費需求及精算所需時間，都須耗費一定時日，非短期
12 內可以提出前揭現金流量表。

13
14 **【附件清單】**

附件 11 退休教職員月退休金發給規定沿革說明。

附件 12 34 年 3 月 21 日發布之退休條例施行細則。

附件 13 40 年 4 月 30 日修正發布之退休條例施行細則。

附件 14 70 年 1 月 5 日修正之退休條例施行細則。

附件 15 臺灣省政府所屬公務機關學校退休人員月退休金簡
化發放作業注意事項。

附件 16 78 年 11 月 10 日修正發布之退休條例施行細則(條文
對照表)。

附件 17 96 年 7 月 20 日訂定之國立學校社會教育及學術研究
機構教育人員退撫給與發放作業要點及 107 年 7 月 1

日訂定之公立學校教職員定期退撫給與查驗及發放辦法。

附件 18 106 年度教育人員退休制度調整成本分析（現金流量）。

謹 呈
司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 5 日

具 狀 人：行政院

代 表 人：蘇貞昌

具 狀 人：考試院

代 表 人：伍錦霖

訴訟代理人：陳信安副教授

黃旭田律師

翁國彥律師

陳信安

黃旭田