

鑑定意見報告書

國立臺灣大學法律學院

柯格鐘

大綱

- 一、前言
- 二、釋憲標的之法律規範
- 三、所涉及基本權主體之基本權
- 四、法律規範干預之正當化理由
- 五、結論

本文

- 一、前言：教師公共年金制度建立與公共年金制度改革之必要性

儘管早在 1947 年現行中華民國憲法在制訂公布與施行時，在憲法前言中就已經提到關於「增進人民福利」、在第 1 條中提到中華民國為民有民治「民享」之民主共和國、第十二章「基本國策」當中甚至還專門設有「社會安全」專節規定，課予國家各種立法、政策制定之行為義務，包括國家為謀求社會福利應實施社會保險制度，對於人民之老弱殘廢、無力生活、及受非常災患者，應給予適當之扶助與救濟（憲法第 155 條規定參照），甚至在 1999 年憲法增修條文時也提到「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」（憲法增修條文第 10 條第 8 項條文規定參照），此種在學說上被稱為「社會國原則」(Sozialstaatsprinzip)的各種明文規定，但現實上台灣真正建立起適用於不同職業類別，乃至於適用於無職業之國民的公共年金制度，仍還只是本文於 2019 年 6 月在截稿時為止於近十年左右才發生的事情，亦即自 2008 年 7 月我國立法者大幅度地修正勞工保險條例，2007 年 7 月制定、2008 年 10 月才正式施行國民年金法，據以建構對於未能於各種職業保險中被涵蓋適用之國民，對其老後、失能及遺屬仍給予基礎年金之給付，才真正建立起涵蓋所有國民而不遺漏任何人的社會年金制度。在 2008 年以前之台灣，現實上僅有部分人員，特別是職業軍人、公務人員與公立學校教師人員，得依照個別退休法之規定，享有定期請領月退休金之年金給付（以下簡稱**月退休金給付**）與其關連的各種金錢給付，尤其是以優惠存款利率計算之利息給付請求權（以下簡稱**優存利息給付請求**）。在此一全面涵蓋所有人之公共年金制度建立前，台灣所面臨到人口變遷，主要是工作世代相對於退休世代人口數的增減、人類生命因為醫療與公共衛生狀態改善產生退休後餘命年齡之延長、國家經濟因為產業變遷而影響工作世代人口就業率乃至於實際薪資所得的增長，早就對我國為此所建立各種職業之退休撫卹制度的財源狀態，造成財務壓力持續不斷擴大的影響。

按我國學校教師之退休撫卹制度，係由社會保險與職業年金所建構的多層次保障制度¹。關於公立學校教職員之退休撫卹的保障，早期基本上均追隨公務人員的退休撫卹制度。亦即，在第一層之社會保險層次，公立學校教師受 1958 年時即已制定之公務人員保險法的保障²，提供生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬等七項保險給付，其中之金錢給付均屬於一次性的給付，雖未提供年金給付，不過教育部於 1975 年時訂定「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」³，退休教師亦得辦理優惠存款，可比照公務人員，以利息形式提供年金給付（優存利息給付請求）。在第二層次之職業年金部分，依據 1944 年制定之「學校教職員退休條例」規定，採取「隨收隨付」式恩給制，亦即由國家之稅收用以支應公立學校教職員的退休撫卹金，至於私立學校教職員應領之退休金，係由各該學校參照該條例依其經費之情形而酌量支給，退休經金經費有不足時，由主管教育機關補助之（1944 年學校教職員退休條例第 20 條規定參照）。退休金之申請雖有 65 歲之年齡限制要件（1944 年學校教職員退休條例第 3 條第 1 項第 1 款規定參照），但並非絕對限制，專任教師服務滿 15 年以上，已達聲請退休年齡者，即可聲請退休，其服務滿 25 年以上者，成績昭著者，亦可聲請退休（1944 年學校教職員退休條例第 4 條第 1 款與第 2 款規定參照）。到了 1948 年法律隨即修正，將聲請退休教師之服務年資，提高到 30 年（1948 年學校教職員退休條例第 3 條規定參照）。關於退休金給付之形式，在學校教職員退休條例制定之初，即提供一次性之退休金與年退休金兩種（1944 年學校教職員退休條例第 4 條、第 5 條規定參照），其採用年退休金形式者，係以專任教師退休時月俸額之合成年薪，服務 30 年達 65 歲應即退休年齡，最高年退休金之所得替代率為 65%（1944 年學校教職員退休條例第 6 條第 1 項第 4 款規定參照）。到了 1962 年學校教職員退休條例進行修法，除了將本條例所稱學校教職員，明文訂定指「各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者」（1962 年學校教職員退休條例第 2 條規定參照）以外，也將過去定期給付本採年退休金作法變更為月退休金的方式（1962 年學校教職員退休條例第 5 條第 1 項第 2 款規定參照），在此同時也大幅提高退休金給付所得替代率，凡任職滿 15 年者，按月依照在職之同職等教職員的月俸額 75% 給與，以後每增加 1 年就加發 1%，最高所得替代率之上限可以到達 90%（1962 年學校教職員退休條例第 5 條第 3 項規定參照），部分符合要件資格之教師甚至可以高達 95%（1962 年學校教職員退休條例第 6 條、第 7 條規定參照）。接著在 1963 年教育部發佈學校教職員退休條例施行細則，依據施行細則第 32 條規定，退休人員支領之一次退休金自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，教育部遂與財政部會同發步「學校教職員

¹ 以下說明，原則上參考孫迺逸，學校教職員年金制度改革及其未竟之業的憲法觀點分析，發表於中華民國憲法學會民國 107 年年會暨學術研討會，2018 年，頁 4 以下。

² 盧政春，利益團體與社會福利資源分配—透視我國軍公教福利，收錄於：林萬億等著，台灣的社會福利：民間觀點，1995 年，頁 233。

³ 行政院 64.2.3 台 64 財字第 989 號令訂定全文六點。本要點已於 2011 年由教育部以 100.1.27 臺人（三）字第 1000004243B 號令廢止。

退休金優惠存款辦法」，其優惠利率比照公務人員而給予優存利息給付請求⁴。到了 1995 年時，公立學校教師之退撫制度有了重大改革，國家將恩給制（即退撫舊制）改為儲金制（即退撫新制），由國家或地方自治團體及公立學校之教職員共同提撥費用，以建立退休撫卹基金，支應退休金。此一退撫新制並非採取完全之提存準備，僅係部分提存準備，與公務人員之退撫制度的變革同步進行。此時，公立學校教師之法定退休年齡仍設定在 65 歲，但服務滿 25 年即得申請退休。一次性退休金與月退休金之間的比例設定，也同樣給予退休教師選擇權。關於月退休金部分，原先在恩給制下，是以最後在職之同職等教職的月俸額為準，但在儲金制下則改為在職同薪級人員之「本薪加一倍」，每任職 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，亦即最高所得替代率為 70%（1995 年學校教職員退休條例第 5 條第 3 項規定參照）。其所設定之最高所得替代率相較於舊制看似雖然較低，但由於基數係以本俸之二倍計算（1995 年學校教職員退休條例第 5 條第 2 項規定參照），因此退休教師之本俸與專業加給間的比例，將實際影響個別退休教師所得替代率。此外，為配合退撫新制之實施，公務人員退休金優惠存款相關規定修正，限定於 1995 年 7 月 1 日前退撫舊制下年資取得之一次性退休金始能辦理優惠存款，1996 年學校教職員退休金優惠存款辦法亦隨同修正，更名為「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」，同時也修正學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點，限定優惠存款制度僅適用於 1996 年 2 月 1 日前年資取得之一次性退休金與公保養老給付。以下為鑑定報告提出人依據學者孫迺逸教授，在其大作「學校教職員年金制度改革及其未竟之業的憲法觀點分析」文章中所製作之「公立學校教師退撫新舊制」的比較表⁵，以為參考。

制定與修正 版次	法定退休 年齡	申請退休 服務年資	繳費	月退休金 基數	月退休金 上限
1944 年制定	65 歲	25 年， 1948 年修 正提高為 30 年	無	年退休金： 月退額合 成年薪	服務 15-20 年者，申請 退休 40%， 應即退休 50%；服務 30 年以上， 申請退休 55%，應即 退休 65%
1962 年	65 歲	30 年	無	照在職之	15 年 75%

⁴ 公立學校退休教師之退休法一次性退休金及公保養老一次性給付均得辦理優惠存款，前者之依據為 1963 年「學校教職員退休金優惠存款辦法」，後者為 1975 年「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」。2011 年教育部將二者整併為「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」。

⁵ 孫迺逸，前揭著（註 1），頁 6。

				同職等教 職員月俸 額	35 年年資 最高 90%
1995 年修正	65 歲	25 年	本薪加一倍 為費基，費 率區間 8%- 12%，教師 負擔 35%， 政府負擔 65%	本薪加一 倍	每一 年 2%，35 年 年資最高 70%

相對於此，私立學校教師一直以來就無法享有如公立學校教師同樣的待遇。在第一層次之社會保險部分，1958 年時之私立學校教師，並無法如公立學校教師一樣參加公務人員保險，而係屬勞工保險之任意投保對象。直到 1980 年國家才開始制定私立學校教職員保險條例，為私立學校教師建立專屬之社會保險制度，並強制其納保⁶。私立學校教職員保險提供之給付，雖準用公務人員保險法之規定，故亦涵蓋實物給付與金錢給付之綜合保險，但是有別於公立學校之教師，私立學校教師無論是依勞工保險條例或依私立學校教職員保險條例所取得之一次性老年給付，均無法辦理前述公校教師之優存利息的優惠存款，換言之，國家並未以優存利息給付請求形式，提供給私立學校教師年金。隨著立法院於 1994 年制定全民健康保險法、1995 年起開始實施全民健保，屬於實物給付性質之疾病與生育給付移出公務人員保險法與私立學校教職員保險法，其所餘之金錢給付，由立法者於 1999 年時廢止該二項法律，另行制定公教人員保險法，將公務人員、公立學校與私立學校教職員均納入該項社會保險，提供失能、養老與死亡等事故發生時之金錢給付，直到 2014 年修正之前，上開風險發生時，法律仍均僅提供一次性金錢給付，並無年金制度的設計。關於第二層職業年金之部分，1991 年修正之私立學校法，方才開始規定私立學校應於章則中明定籌措經費辦理學校教職員退休撫卹資遣事宜，其經費來自學費與董事會經費（1991 年私立學校法第 55 條規定參照），性質為完全雇主責任，教師無須撥繳費用，並要求教育主管機關應會同行政院有關部會，輔導成立全國性私立學校教職員工退休撫卹基金管理委員會，以財團法人之形式統籌基金的管理（1991 年私立學校法第 55 條第 5 項規定參照）⁷。1995 年教師法通過，關於教師之退休、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，建立退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任（1995 年教師法第 24 條第 1 項規定參照）。同年，適用於

⁶ 私立學校教職員保險條例第 11 條第 1 項前段規定：「凡未參加勞工保險之私立學校，應一律參加本保險」。

⁷ 成立時名為「財團法人中華民國私立學校教職員工退休撫卹基金管理委員會」，現為「財團法人中華民國私立學校教職員工退休撫卹離職資遣儲金管理委員會」。

公立學校教師之學校教職員退休條例同時修正，由恩給制改為儲金制，但私立學校法之退撫基金並未同步修正，立法政策上究竟應併入公立學校教職員之退撫基金，抑或獨立設置，而其財務方式究應採取部分提存準備或個人帳戶制，立法當時多所猶豫。而後受到 2004 年勞工退休金條例採個人帳戶制之影響，私立學校教師退撫制度轉而朝向個人帳戶制規劃，直到 2009 年立法院才通過「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」，將原來雇主責任性質之退撫基金，改為教職員、學校與政府依 35%、32.5%、32.5%比例提繳費用，撥入個人退撫儲金專戶，即採個人帳戶制（2009 年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 8 條第 4 項規定參照），其撥補基礎為本薪二倍，此係比照公立學校教師之退撫制度，費率訂為 12%，退休時一次領取專戶金額，亦得選擇定期給付，其以一次給付應領取總額，投保符合保險法規定之年金保險，作為定期發給之退休金。換言之，在 2008 年國民年金制度開始運作、2009 年起勞保給付年金化之後，私立學校教師遂成為當時在職業分立制之下唯一的年金保障缺口。為使私立學校教師在社會保險層次亦能夠享有基本之老年年金保障，教師團體乃極力爭取修法，希望能讓私立學校教師由公教人員保險重返勞工保險，以便能夠享有年金給付，另一方面亦考量如將公教人員保險全數年金化，又須考量公立學校教師之退休所得替代率已經過高的事實現況，最後立法院乃於 2014 年通過公教人員保險法之修正，將養老給付與遺屬給付年金化，並有減額與增額年金之設計，惟僅適用於私立學校被保險人，至於公立學校教師及公務人員被保險人之養老給付，須俟公務人員及公立學校教職員適用之退撫法律及本法修正通過後施行（2014 年公教人員保險法第 48 條第 1 項規定參照）。是以自 2014 年起，私立學校教師才開始有社會保險給付性質之老年年金。

從以上說明可知，同樣從事於學校之教育工作，公立學校教師與私立學校教師，關於退休撫卹待遇，無論是在社會保險或者職業年金部分，兩者在法律上存在一段甚長時期，實質地位也差距甚大之差別待遇。公立學校教師退休制度之主要挑戰，就在於長期之提撥費率不足以支應過高的所得替代率，已然在客觀上造成對於退撫基金龐大的財政壓力，如下面「軍公教人員退輔基金實際提撥費率與最適提撥費率比較表」所顯示⁸，可為參考。

精算年度 評價日	最適提撥費率			實際提撥 率	適用期間
	公務人員	教育人員	軍職人員		
制度規劃 之初	13.55%	13.55%	18.97%	8%~12%（規劃方案）	
第一次精 算（88 年	15.5%	17.9%	21.9%	8%	84/7/1 （公）

⁸ 銓敘部，公務人員年金改革說帖，2019 年 6 月 25 日，頁 4。

6 月底)					85/2/1 (教) 86/1/1 (軍)
第二次精 算(91 年 底)	26.4%	28.6%	32.0%	8.8%	91/1/1
				9.8%	93/1/1
第三次精 算(94 年 底)	31.1%	33.1%	36.3%	10.8%	94/1/1
第四次精 算(97 年 底)	40.66%	42.32%	36.74%	12%	95/1/1
第五次精 算(100 年 底)	42.65%	47.77%	39.65%		
第六次精 算(103 年 底)	36.98%	41.18%	38.14%		

根據上述之退輔基金第六次精算的結果，我國軍人退輔基金即將在 109 年度用盡，教育人員和公務人員之退輔基金用盡，則將發生在 119 年和 120 年，換言之，不立即進行改革者，當軍公教人員退輔基金用盡時，必須完全改由國家以政府編列預算支應⁹，並將屆時軍公教退休世代能夠維持其職業尊嚴與生活水準之年金給付，完全轉嫁由工作世代與全體國民所共同承擔，危及國家財務健全的永續發展。

另一方面，以稅收支應之優存利息給付請求，同樣也為國家與地方自治團體帶來龐大之財政壓力，這些都是立法者當初在法律制度設計之不良所造成的體制上長期存在的問題，除非制度因此問題而有所因應並加大力道予以變革，這種壓力並不會因為政治上政黨輪替或者改換何人執政者，就因此而有所不同，倘若不加以變革，現在之工作世代將來恐怕都無法領到因為提撥而應能領到的退休金與撫卹給付。相對地，近十年來私立學校教師才逐漸填補其社會保險年金給付制度之空白，建立起非完全取決於雇主責任之職業年金的制度。此種公私立學校教師之間，長期存在退休保障的巨大落差，不僅引發公平性之質疑，公立學校教師退休後繼續到私立學校擔任教職員，兼領公校之月退休金給付與

⁹ 銓敘部，前揭註，頁 7。

私校所給予的薪資所得，也引發退休世代者佔據工作世代者非常有限的私校教職員之工作職缺，也引起社會認為私立學校喜歡延聘公校教師充當門神的各種質疑，從而，形成本次公立學校教師公共年金制度之改革獲得支持與討論其制度之改革是否具有正當性的討論基礎。

二、釋憲標的之法律規範

作為本次聲請解釋憲法之標的法律規範為 2017 年由立法院三讀通過、同年由總統以華總一義字第 10600095501 號令公布施行之「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」（以下簡稱系爭條例），由立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人，依照司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」，所提起之解釋憲法聲請案。依據解釋聲請書之內容與受理釋憲聲請案司法院依此所為的公告，對於系爭條例以下條文之規範與規範事項，提出可能違憲之討論與質疑，分述所提問題如下。

- (一) 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？
- (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？
- (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？
- (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？
- (五) 系爭條例第 39 條第 2 項但書規定，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。
- (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？

三、所涉及基本權主體之基本權

系爭條例在 2017 年 8 月 9 日由總統以華總一義字第 10600095501 號令制定公布時，除第 8 條第 4 項及第 69 條自公布日施行外，其餘條文係自 107 年 7 月 1 日施行，並且公布自 2018 年 7 月 1 日起，原學校教職員退休條例及原學校教職員撫卹條例不再適用，故而系爭條例所涉及之基本權主體，自然為先前原教職員退休條例及原學校教職員撫卹條例所適用之規範對象，這些包括各級公立學校專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者，無論是已經退休或者在職中者，均無疑問。或許有認為，也包括未來期待進入公立學校而成為教職員者，無論如何，均屬於基本權主體。

（一）服公職權或財產權？

我國憲法第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權」，由此衍生出「服公職權」之基本權；憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」。究竟，公立學校教師之退休撫卹金給付的保障，係屬於憲法上的服公職權或者是財產權保障的適用範圍。

之所以對於公立學校教師，提出應適用憲法上有關服公職權的基本權與公務員制度保障者，係因為我國過去在法制上均將公立學校教師公務人員同視，影響所及，如前言所述，我國公立學校之教師現實上均加入公務人員保險法，適用與公務人員幾乎相同優存利息給付與享有類似之職業年金給付的請求。再加上，在德國由於多數學校均屬公立，即連大學亦多數為邦立大學，專任教授為公務人員，在 2006 年修憲以後，依據基本法第 74 條第 1 項第 27 款規定，邦取得對公務人員退休法之立法權，故而在法律制度上全面賦予公校教師以公務人員地位，適用公務人員退休撫卹法(Beamtenversorgungsgesetz, BeamtVG)，課予國家對於包括學校教師在內之公務人員退休後生活的照顧義務。基於德國基本法第 35 條第 5 項對於公務人員制度保障規定，衍生服公職權利之制度性保障，作為退休金給付的憲法保障基礎。歷年來，我國司法院自釋字第 483 號解釋開始，對於公務人員之退休金給付保障，似乎都是延續這個制度保障之概念脈絡下，去理解公務人員所得享有之退休撫卹的權利，例如司法院釋字第 605 號（聘用人員之年資併入公務人員之年資）、614 號（公營事業人員年資併入公務人員之年資）、658 號（公務人員之退休金給付請求權）以及第 717 號解釋（公教人員退休所得上限與優存利息），均屬如此。

但實際上，我國社會現實發展情況或無論是憲法與法律發展軌跡，都與德國現制不完全相同。除前述對於應考試服公職之我國憲法第 18 條明文規定外，我國法並未針對公務員設有制度保障條款，僅特別針對教育、科學與藝術工作者，於憲法第 165 條中規定：「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。」此外，憲法第 167 條第 1 款規定，國

家應保障私人所經營之教育事業、僑居外國國民教育事業，乃至於個人從事於教育久於其職而成績優良者，均應由國家對於該等教育事業或個人予以獎勵或補助。憲法增修條文第 10 條第 10 項亦以憲法委託方式而規定，不分公立或私立學校，「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制」，顯見我國憲法至少並未明顯將公立學校教職員當作積極參與行使統治權之公務人員相同對待，對於公私立學校教職員之間也並未因此而有意識地進行差別待遇。除早期我國法律將公立學校之教職員與公務人員等同視之對待以外，到了後期的退休法制，尤其是自 1985 年教育人員任用條例之制定，以及 1992 年司法院釋字第 308 號解釋，認為未兼任行政職之公立學校教師並非公務員服務法上之公務員以後，我國整個法律制度可說就慢慢確立「公教分徒」的法律制定與憲法解釋基本權依據之路徑。換言之，2009 年做成之司法院釋字第 658 號解釋，明白指出公務人員退休撫卹制度所涉及之憲法基本權的規定，係依照「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公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務（本院釋字第五七五號、第六〇五號解釋參照）。又公務人員退休年資之多寡，係計算其退休金數額之基礎，故公務人員退休年資之起算日、得計入與不得計入之任職年資種類、如何採計、退休後再任公務人員年資採計及其採計上限等有關退休年資採計事項，為國家對公務人員實現照顧義務之具體展現，對於公務人員退休金請求權之內容有重大影響；且其有關規定之適用範圍甚廣，財政影響深遠，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定之。」；2015 年所做成之司法院釋字第 730 號解釋，則針對公立學校教職員之退休撫卹制度，明白指出「人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。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。對上開權利加以限制，須以法律定之或經立法機關具體明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第二十三條之法律保留原則（本院釋字第四四三號、第四八八號解釋參照）。」換言之，依照我國釋憲機關解釋看法，無論是在職或退休之公立學校教職員退休給付，係屬憲法第 15 條財產權範圍，開啟的是「財產權保障」(Eigentumsgarantie)的保護領域(Schutzbereich)¹⁰。在德國，聯邦憲法法院對於年金給付請求權之憲法基礎，也是以基本法第 14 條所規定財產權保障，作為涉及基本權的對象，亦可為我國參考¹¹。

¹⁰ 釋憲實務上，不僅止於公立學校教職員之退休金給付請求，即連公立學校教職員在職之薪資報酬亦屬於財產權保護領域範圍，此部分請參考司法院釋字第 707 號解釋。其他，早期之司法院解釋亦有將軍職與公務人員之退休金，基於憲法保障之財產權的脈絡下加以理解，例如釋字第 312 號解釋關於公務人員之福利互助金、釋字第 434 號解釋關於公務人員保險之養老給付、第 464 號解釋關於退役軍官之退休俸等。

¹¹ BVerGE 53, 257; 58, 272; 75, 78.

（二）既得權與契約說

在學說上，關於已退休公立學校之教職員，包括已退休軍人及公務人員之退休金給付請求，有學者引用一般在國內勞資爭訟程序中，由民事法院以其判決所提出之「既得權利」或「既得利益」，強調已退休之軍公教人員請領退休金給付的權利，並不應受法律變動之影響的觀念¹²。依據學者說明，既得權之概念在國際公法領域中，主要適用於國家發生繼承問題時，私人的權利得以不受影響而獲得保障。此外，在國際勞工組織之行政法庭，在其訴訟中，對於國際組織之受僱者的權利保護，也同樣使用既得權概念¹³，並認為所謂之既得權，就是任何法律之變動都必須予以尊重的權利，氏因此認為，對於既得權最簡潔之定義即為：基於已確定之法律地位所產生的「特權」，此一「特權」一經形成之後，即不得在事後予以變更或廢棄¹⁴。

姑且不論，依據論者所言，關於國際法上國家法人格之變動，對於私人之權利的保護不因此而受到影響，或者國際勞工法庭對於勞工權利保護，採用所謂既得權之概念而加以描述者，是否能夠且適當地被「移用」到本件在系爭條例之釋憲聲請案中，作為基本權主體之基本權概念，蓋因在系爭條例爭議問題當中，我國國家之法人格並未有所變動，亦不存在所謂國際組織與其所屬勞工爭議及其權利保障的問題，既得權並非新穎之法律概念，蓋因在我國過往所做成之司法院解釋，由大法官所提出之協同意見或不同意見書當中，或多或少均有提到所謂人民享有之「既得權」或「既得權利」或「既得權益」等概念¹⁵，依據本文意見，氏所提出之上述「既得權」的觀念，論其實際，就是憲法上應受保障之「財產權」，並非有別於財產基本權以外，比財產基本權多一分或少一分的基本權，或者如論者在文章中所言，享有特殊特權地位、任何法律都不得事後予以變更或廢棄的權利。換言之，縱然採用「既得權」之稱謂，事實上也並不改變該項論者所謂之權利，本質屬於私法或公法上應受保護之權利或利益（但如果僅止於權利主體於主觀期待可獲得之經濟利益，或者性質屬於法律上之權利例如法律行為而附條件或期限利益之期待權者，仍未必能夠被涵蓋到憲法中而成為憲法上應受保障之財產權的保護領域範圍內）而已，對於來自國家以立法行為制定立法規範所為對於人民基本權之干預與侵犯，基本上仍然以作為衡量標準之平等原則或比例原則，依據後者即在衡量系爭干預是否造成對於基本權主體之基本權形成過度侵害（過當禁止原則）、是否溯及既往而侵害值得

¹² 以下原則參考陳淳文，既得權、變動原則與年金改革，載於臺灣行政法學會研討會論文集，「年金改革施行後若干憲法問題之研究」，2019年，頁36以下。

¹³ 陳淳文，前揭註，頁37。

¹⁴ 陳淳文，前揭註，頁38。

¹⁵ 最早出現既得權概念者，當推1966年釋字第111號解釋，關於公務員退休法之聲請退休或命令退休，不同意見書中提到「舊公務員退休法第十一條所謂退職之涵義，而因推論有該法第三條第一項所列情形之一而辭職者，應認為聲請退休，有該法第四條第一項所列情形之一而予以免職或裁遣者，應認為命令退休，其目的實不外保障此等公務員之既得權利」。

保護之信賴利益而未設置任何過渡條款，以為其衡量基準，並非有別於財產權以外而屬具特殊地位之權利或者特權。

另外一種看法，提出「政府可以違約嗎？」作為標題與架構，進而討論國家制定系爭條例進行公立學校教師年金改革是否具備合憲性之討論¹⁶，係建立在國家與相關受系爭條例規範制定而影響到其年金給付退休請求權之基本權主體間，具有以法律規定形成內容之公法上契約關係作為其討論前提，蓋在論者之相關論述中就提到所謂政府是否破壞其「契約義務」(Contract Obligation)，亦即政府與公部門人員之間，就退休給付相關之規定，是否形成「契約」關係？若屬「契約」，則政府單方面用法律減少自己原先依法律所做出承諾之給付者，是否構成「違約」？此等違約是否得以被正當化？均屬在此論述為架構前提下所被提出值得討論的憲法問題¹⁷。姑且不論，在我國，國家與公部門之軍公教人員，是否被理解為公法契約架構下之法律關係，或者屬於經由相對人同意而依據法律所為之單方面的任命，縱然理解國家與公部門人員之間形成公法契約關係，基本上仍然僅止於構成憲法中應受保護之私法或公法上之權利或利益而已，所涉及基本權並非有別於憲法第 15 條規定財產權保障以外之基本權。無論公法或私法契約，作為應受保護之權利，縱使僅在法律規範之層次上，亦有情事變更原則的適用（民法第 227 條之 2 第 1 項規定參照），或者由法院進行裁判之民事判決亦有情事變更原則之適用（民事訴訟法第 397 條第 1 項規定參照），足見縱使以契約立論者，並不代表契約內容條款，絕對不能夠在一定要件滿足下而事後予以變更。回到憲法層次上，契約說仍然必須判斷該等公法上權利，系爭條例規範所涉及之公立學校教師，是否涉及其作為基本權主體應受憲法保護之財產基本權，而此點司法院歷年來所做成之解釋，包括釋字第 525 號、第 605 號和第 717 號解釋均予以肯認，毋庸置疑。

（三）生存權

另外一個系爭條例之規範所可能涉及基本權主體的基本權者，為相關人之憲法第 15 條規定應受保障的生存權。此因學說上亦有學者認為，教師年金制度設計規劃之基本原則，除涉及到憲法第 165 條規定對於教育工作者之生活與待遇保障規定以外，也另外涉及到我國憲法所規定生存權保障的規定¹⁸。蓋依據憲法第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟」，以及憲法增

¹⁶ 以下原則參考廖元豪，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，載於臺灣行政法學會研討會論文集，「年金改革施行後若干憲法問題之研究」，2019 年，頁 67 以下。

¹⁷ 廖元豪，前揭註，頁 68。

¹⁸ 以下原則參考陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，載於臺灣行政法學會研討會論文集，「法治國原則與 2018 年金改革」，2018 年，頁 295 以下。

修條文第 10 條第 8 項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」，國家應保障國民最低生活需求，據此論者因此認為，為保障退休教師之最低生活水準，國家所開辦之職業退休金，必須有每月請領最低金額之保障規定，或透過社會保險方式，透過法定公共年金（基礎年金）之實施，確保教師退休後可領到維持其最低生活水準之年金給付，若兩種措施均無法達到維持其最低生活開銷時，國家即應啟動社會救助制度，予以扶助與救濟¹⁹。就此而言，似乎是以憲法上開規定以及憲法第 15 條規定應受保障之生存權作為前提。

國家為建立社會救助制度之憲法規範基礎與其所保障之生存權保障，與此處本文所討論之建立社會保險以及職業年金制度的憲法規範基礎與其所欲保障的基本權，並不相同。前者係依據憲法第 155 條、憲法增修條文第 10 條第 8 項規定，所保障之基本權為憲法第 15 條所規定應受保障之人民的生存權，保障的生活水準為社會救助法中所提到的最低生活費標準（社會救助法第 4 條規定參照）據以反應之最低生活水平；後者則係依據憲法第 165 條對於教育、科學與藝術工作者之生活保障、憲法第 167 條第 1 項對於私人興學辦理教育的鼓勵、憲法增修條文第 10 條第 10 項教科文經費的優先編列之憲法委託，所保障者並非人民之最低生活水準，係基於年金為所得之替代，保障該等職業人士在退休後亦得享有，足以維持與其職業地位相當(amtsgemessen)而為有尊嚴之生活水準的費用，此亦為年金建制基礎所考慮的照顧原則(Alimentationsprinzip)²⁰。從而，應受憲法保障之人民的生存權，應非本文此處討論年金與社會保險制度據以建立之憲法規範適用的基本權對象。

（四）小結：基本權主體與基本權

依據前述所討論之觀點，系爭條例所涉及之基本權主體，應為公立學校之教職員，無論是已退休者或在職中者，至於所謂之未來世代，尚未盡入公立學校而有意進入之期待者，應不涉及其獲得年金給付之財產基本權。

關於年金給付請求權之財產權性質，本文在此引述德國聯邦憲法法院在 1980 年與 1981 年之兩則判決所提出的三項要件：「具備個人支配性」、「基於個人先前給付所形成」、「為確保權利人之生存所提供」，始認為基本權主體基於社

¹⁹ 陳淑芳，前揭註，頁 299-230。

²⁰ 請參見孫迺逸，前揭著（註 1），頁 18；張桐銳，公務人員退休制度之年金保險化—公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報第 30 卷第 1 期，2018 年，頁 49-51；林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退輔制度之改革，載於臺灣行政法學會研討會論文集，「法治國原則與 2018 年金改革」，2018 年，頁 116-118, 121-122；鍾秉正，年金改革引言—社會法觀點，載於臺灣行政法學會研討會論文集，「法治國原則與 2018 年金改革」，2018 年，頁 49。

會保險所產生之財產上給付請求權或期待權，受到憲法財產權之保障，適用財產權保護領域，申言之，個人為照顧自身或其遺屬在老後之目的，基於先前所提供之給付（無論是完全儲金制或者部分儲金制）具有個人支配性，因而屬於所謂之個人關連性(**personaler Bezug**)部分，此部分屬財產權保障之核心領域，立法者在制定規範之立法形成空間上相對較小，法律對於基本權主體在此處有關年金給付之請求與期待權的干預，即應受相對較嚴格審查；反之，非基於個人儲金而形成之年金給付準備，係基於年資或其他與繳費無關之變因例如職等或職位等因素而由國家提供稅收預算而提撥的退休金準備，屬於具有社會關連性(**sozialer Bezug**)部分，立法者在此享有較寬廣形成空間，基於各自之關連性而為不同程度之財產權保障的概念，學說上稱「層級化之財產權保障」(**abgestuften Eigentumsгарantie**)²¹。本文以下關於法律規範之正當化理由，乃基於此等「層級化之財產權保障」的概念，討論系爭條例是否違憲的各項問題。

四、法律規範干預之正當化理由：比例原則與平等原則

我國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」，此為我國憲法平等原則之規範依據。另外，依據憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，據此而導引出我國憲法上之法治國原則與比例原則。在涉及自由權或財產權干預之法律規範的違憲審查中，我國釋憲實務上，除稅捐法之財產權干預，經常適用平等原則或具體化平等原則之稅法量能課稅原則作為規範違憲審查標準以外，釋憲實務上多引用前述之比例原則即過當禁止原則，作為系爭規範的違憲審查基準。因此，在此處本文亦係以比例原則，作為規範是否違憲的主要審查基準，並簡要回覆相關問題如下。

（一）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？

系爭條例之規範適用於已退休教師，是否涉及法律不溯及既往問題，其關鍵因素在於，已退休人員請領年金之權利所植基的法律關係是否已經終結，構成要件事實是否已經完成，而為判斷，此點本文認為，應依照不同來源之退休給付而分別觀察。

²¹ BVerfGE 53, 257; 58, 81 國內文獻介紹請參見孫迺逸，前揭著（註 1），頁 22-23；同氏著，2017 年公務人員退休年金改革之評析，載於臺灣行政法學會研討會論文集，「法治國原則與 2018 年金改革」，2018 年，頁 165-169；鍾秉正，前揭註，頁 54-56。

首先，在公教人員保險部分，由於社會保險為法定債之關係，其屬繼續性法律關係，當保險事故發生、保險給付請求權實現後，即由社會保險法律關係轉換為社會保險給付法律關係(Sozialversicherungsleistungsverhältnis)，其為退休後年金給付所植基之法律關係，而目前公立學校教師退休時僅能領取公教人員保險之一次性養老給付，其領取之後，社會保險給付法律關係即行終結。然而，退休者將其存入指定銀行領取優惠利息，又屬國家另行創設、透過第三人提供之給付，而退休者與第三人，即銀行之間係以定期契約為基礎。就此，司法院釋字第 717 號解釋認為，退休公教人員係以定期簽約方式辦理優惠存款，2006 年當時修正相關要點下修公保養老給付得辦理優惠存款的額度，並不影響已簽約而期限未屆至之部分，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及既往原則。

其次，在職業年金部分，公立學校教師於聘任之持續性法律關係中，負有提撥退撫基金之義務，於退休時轉換為公立學校退休教師與國家之間的繼續性法律關係。如退休後缺乏此項持續性法律關係作為基礎，則退休教師月退休金請求權之喪失、停止及恢復及已退休教師死亡後遺屬一次慰撫金或月慰撫金之請求權等條文規定，均會失其附麗。再者，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「在職」同薪級人員之本薪加一倍為準，故在職人員倘若調薪時，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。是以，在該法律關係存續間發生法律變動者，新法自生效時起規範繼續存在之法律關係，應屬不真正溯及既往。

縱使認定為真正溯及既往，依德國聯邦憲法法院之見解，真正溯及或法律效果溯及連結之法律規範，仍在以下幾種情形中，例外而得允許之。此一見解在我國，亦為最高行政法院 98 年 12 月第 2 次聯席會議決議所採用，成為法律規範真正溯及既往而為例外適用的判斷準據：

- ① 人民預見法律規範即將有所變更。
- ② 現行法律規定不清楚或錯亂，立法者必須藉由此等溯及性的法律規範加以整理、排除。
- ③ 現行法律違憲而無效，立法者透過溯及性的法律取而代之。
- ④ 對於因溯及性法律所造成的負擔微不足道。
- ⑤ 溯及性法律係基於極為重要的公益上理由(überwiegende Gründe des Allgemeinwohls)的需要。所謂極為重要的公益上理由，德國實務上並未加以定義，學說上則認為可以比例原則之標準檢驗之，強調除了真正溯及的法律規範以外，無法以其他方式達成目的者。換言之，除溯及性法律以外之其他方法，將無法實際發揮作用者(keine praktische

Wirkung), 方才屬於極重要的公益上理由²²。惟有學者更進一步認為, 只有國家財政到達緊急狀態(Notstand)之下者, 才有上述例外情形的適用, 亦即國家財政遭受嚴重威脅情況(in Fälle einer ernstlich bedrohten Haushaltslage)下, 立法者方能制定屬於真正溯及的法律規範²³。

至於, 不真正溯及法律, 或者稱為構成要件事實回溯連結之法律規範, 德國聯邦憲法法院, 雖認原則上應許可, 但立法者亦應依比例原則, 以決定是否應同時制定過渡條款²⁴。此種過渡條款包括: 是否應該逐步地廢止有利之規定(stufenweise Abbau von Vergünstigungen)、對於過苛情形應予適用的例外規定(Ausnahmeregelung für besondere Härten)、提供選擇可能性(Bereitstellung von Alternativen)或提供協助(Gewährung von Beihilfen)等²⁵, 故在法律規範之合憲性審查上, 法規範之不真正溯及既往, 其實只是在憲法上的限制比較少而已²⁶。

(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?

依據以上說明, 在優惠存款制度下, 退休公務人員存於台灣銀行之一次性養老給付或一次性退休金固為其財產權, 於定存期間內依民法契約對台灣銀行享有利息請求權, 但整體而言, 優惠存款係由國家以稅收支應補貼利息差額, 依據本文前引所述德國聯邦憲法法院之見解, 並非財產權保障的對象。其次, 在退撫新制實施之後, 公立學校教師提撥所累積之年資, 雖然受憲法第 15 條規定之財產權保障, 但所得替代率之調降則屬社會關連性因素, 立法者為確保退撫基金制度之財務永續性, 就此享有較大之立法形成空間。是以, 公立學校教職員退撫法使優惠存款制度落日, 並未涉及已退休教師在憲法上應受保障之財產權, 而公立學校教職員退撫條例 37 條有關調降所得替代率之規定, 並未核減退休教師已經審定之年資, 且其依該條例施行時之待遇標準計算, 並未回溯過去 15 年之平均, 因此該調降措施並未觸及年金權利中, 屬於個人關連性之部分, 就此而言, 立法者本就享有較大之立法形成空間, 其制定系爭條例非屬真正溯及既往適用之法律規定, 並不能因此而指其為違反比例原則, 有過度侵害人民應受憲法保護之財產權的問題。

²² Mellinshoff, Vertrauen in das Steuergesetz, in: Pezzer (Hrsg.), Vertrauensschutz im Steuerrecht, DStJG Band 27, Köln 2004, S. 45.

²³ Spindler, Rückwirkung von Steuergesetzen, in: Pezzer (Hrsg.), Vertrauensschutz im Steuerrecht, DStJG Band 27, Köln 2004, S. 86 f.

²⁴ Maurer, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isenensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band III, Heidelberg 1996, § 60 Rn. 45.

²⁵ Maurer, Staatsrecht I, München 2010., § 17 Rn. 124.

²⁶ Mellinshoff, a.a.O (Fn. 22), S. 25, 46.

在退休給付存續關係中調降已退休教師之月退休所得，雖屬不真正溯及既往，本文認為，仍須考量已退休者對於退休制度存續的信賴利益，因此其改革之手段仍須在立法形成空間下，符合比例原則。

首先，在代際正義方面，參照德國法定年金保險與公務人員退休撫卹制度的改革歷程，我國退撫制度既建立在持續性法律關係上，其財務平衡自須隨時配合社會經濟條件變遷而調整，在既有制度在退休年齡過低、所得替代率過高以及人口結構變遷的現實條件下，其財務永續勢必需要跨世代共同承擔，不可能單由工作世代承擔。司法院釋字第 717 號解釋已站在代際正義的觀點，要求立法者應注意代際權益失衡問題。如果僅能提高退休年齡與提撥率而不能調降過高之退休所得，而未面對退休所得替代的問題，無異仍由工作世代承擔此項財務負擔，單一家戶不同世代間分享資源時不致如此失衡，同理，公共化的資源分配亦須衡平世代間一定程度的負擔公平，這也是德國法定年金保險及公務人員退撫制度不斷地進行「效果相同」改革的原因，少子化、失業率高低、經濟發展狀況決定整體社會所能分享的資源，不分職業別、世代別均同受影響，也應共同承擔。

其次，過高之退休所得替代率所帶來的財政支出，倘若完全由同一職業者之工作世代所承擔，是否具備合理性，在憲法上不無疑問。按公共年金之制度目的與制度設計，係以提供具有所得替代功能之給付，確保退休後薪資中斷的經濟安全，釋字第 717 號解釋理由書即謂：「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公」。而國家對公務人員或公立學校教師之退休生活負有照顧義務，並非意味著國家應提供高所得替代率、甚至完全所得替代之退休金，因為憲法之基本價值秩序仍在於個人享有自由，並為自己負責，國家並不負擔完全照顧責任，釋字第 717 號亦提醒立法者應參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置所得上限百分比，以消除或減少部分不合理情形，緩和預算之不當排擠效果。更值得注意的是，司法院釋字第 485 號解釋要求有關社會政策之立法，必須注意受益者與一般國民間之平等關係，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據，也不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。公教人員所得替代率上限高達 95%，早已超過公共年金之制度目的，抵觸上開憲法解釋之意旨而有違憲之疑義。即便過去公教人員之薪資待遇較私部門為低，此一事實仍無法證立過去放棄高薪進入公部門從事公務或從事教職者，其公共年金之所得替代率得超過制度目的。

此外，在非溯及既往之過度措施方面，釋字第 717 號解釋特別要求相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應減緩其退休後生活與財務規劃所受

之衝擊。就此，公立學校教職員退撫法於優惠存款制度落日條款中設有退休金之樓地板，給予較低階或年資較短之公立學校教師相當於委任一職等公務人員薪資之生活保障，應有符合憲法解釋對於信賴保護之要求。至於，過渡期間之長短與所得替代率調降幅度大小，雖涉及改革措施是否符合比例原則，但本文同樣認為，這點不能僅從單一時點橫切面呈現之規範狀態加以判斷，毋寧應納入時間縱軸整體而為觀察，倘若我國能夠提早十年開始改革進程，自能爭取到更長的過渡期間與平緩的降幅。如果我國欲參照德國公務人員退撫制度在 2001 年改革的平緩作法，亦即以 7 年過渡期間調降 3.5% 之所得替代率，也不能忽視在改革的那個時間點上，我國與德國退撫制度在請領月退休金之條件設定上，即有相當明顯之差異，而此項差異使得我國公立學校教師退撫制度面臨的財務壓力，較德國公務人員退撫制度更為嚴峻。

依據以上之說明，本文認為，立法者透過系爭條例之制定，已經充分以其過度措施及其過渡期間之設計，考量公立學校教職員中已經退休者，對於退休制度的信賴利益，對其調整年金給付權利並不違反比例原則，而有過度禁止的違憲問題。

（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？

系爭條例第 39 條第 1 項扣減每月退休所得順序之規定，涉及過渡期間中應如何調整給付，以符合系爭條例所定義之所得替代率上限金額規定。是否違反信賴保護原則與是否抵觸比例原則而有過當禁止原則之違反，適用上段本文之討論與說明。

（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？

依據層級化之財產權保障概念，學者將年金請求權按照「等待期」與「退休年齡」等兩要件，進而劃分為以下三個階段，分別為 1. 年金保險開始至滿足等待期前—等待期通常為 15 年，此時之相關權利皆尚未成熟，立法者擁有較大之形成空間；2. 當事人滿足等待期，但未達法定給付年齡。這段期間之權利性質應為「年金期待權」(Rentenanwartschaft)，年金權利仍可能受到限制，但立法規範對於年金權利之現制不應造成權利主體的過度負擔，亦應利用過渡條款將對於權利主體之損害降至最低；3. 當事人滿足等待期且已屆給付年齡，隨時得請領退休金或已經開始領取退休金，這時候相關權利皆已經成熟，適用憲法財產權之保障，但仍應面對年金之「強制調整」(Anpassungszwang)。由於系爭條例第 8 條提高公立學校之現職人員，有關退休撫卹基金撥繳費用率基準之規

定，此屬於前述之第一階段，因此為立法者享有較大之立法形成空間的範圍，不因此調整而有違反法律溯及既往而侵害財產權的問題。

(五) 系爭條例第 39 條第 2 項但書規定，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。

本文在前段說明，關於基本權主體與基本權中，即已經述及，系爭條例規範不涉及相關受規範對象應受憲法第 15 條規定保護之生存權、不涉及第 18 條服公職權利，再請參照。

(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？

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，所涉及者，並非已經退休人員之工作權或者其受憲法保障之工作選擇權，蓋因為上開條例並不禁止退休人員在得到相對人（指私立學校）同意之情況下，選擇在退休後就任或再任系爭條例規定中所規範之私立學校的職務或工作，其真正受到影響者，為已退休人員在原本之職務關係中，得繼續請領退休金給付的權利，此從本條例第 1 項規定「停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復」即可得知。因此之故，如前所述，系爭條例規定所涉及者，僅為受規範主體之憲法第 15 條規定應受保障的財產權，與工作權並無關連性。

至於，是否侵害受規範對象之平等權？本文認為，此為比例原則之問題，不是平等原則與平等權違反的問題，蓋因為系爭條例之規定，限制公立學校教職員於退休後，就任或再任私立學校職務，且每月同樣支領薪酬超過一定數額者，卻不限制同一人至其他私領域之部門，例如退休後到私營企業就職，或者甚至自營事業者，並非選擇性地而作差別待遇之立法規範，是考量到私立學校受教育部或地方教育主管機關之經費補助且其請取全額薪資之專任教師的職缺極其有限，因此立法者在合於比例原則之考量下，僅選擇其中對於已退休人員至私立學校任職，且限於其在新任職之私立學校中，獲取同樣屬於勞務提供之薪資報酬而超過一定數額者，並不限其領取該等數額以下或甚至擔任義工者，此為比例原則之考量下，基於正當目的而為適當之最小限度範圍的干預，符合利益衡平的考量，從而並不發生抵觸比例原則而有過度干預該等退休人員應受憲法保護之財產權的問題。

五、結論：基於以上之說明，系爭條例在所提到的上述問題中，本文認為，不涉及因為過度干預而有導致系爭條例之規範違憲的問題。