

107 年度憲一字第 3 號公務人員退休資遣撫卹法 108 年 5 月 15 日
釋憲說明會 全國公務人員協會意見
蔡進良律師

壹、立法目的是否正當？

一、查系爭公務人員退休資遣撫卹法(下簡稱退撫法)於考試院送請立法院審議草案之立法總說明，其立法理由或目的列以下四項：「一、人口結構急速改變，政府與退撫基金經費支出壓力遽增；二、因制度設計欠周妥，公務人員退休年齡偏低，難以因應高齡化之人口結構趨勢；三、退撫基金長期不足額提撥，衝擊基金永續性；四、退休人數持續累積，政府與退撫基金財務收支面臨挑戰」。從前後文脈觀之，其立法目的或理由實質上只有一個：政府與退撫基金財務日益困窘，為求退撫基金之永續。惟查，基於以下理由，難謂立法目的正當：

- (一)公務人員服公職與退休後之法律關係，存在其與國家間，而非存在於與退撫基金間。
- (二)無論行為時即廢止前「公務人員退休法」第 14 條第 2 項後段，抑或系爭退撫法第 7 條第 1 項後段均規定「並由政府負最後支付保證責任」。
- (三)前開立法總說明所稱造成衝擊退撫基金永續性之部分原因是「退撫基金長期不足額提撥」，而此係可歸責於政府之事由(參照廢止前公務人員退休法第 14 條第 4 項規定，政府提繳百分之六十五)而非公務人員之因素。
- (四)政府財務日益困窘一事，更不能作為正當化理由。蓋政府財政收益與支出，不僅因年而異，晚近幾年稅收甚且超徵¹，復且以凡百

¹ 據財政部 2019 年 1 月 10 日公布 2018 年稅收年增 5.1%，稅收超徵 888 億元，且自 2014 年起已連續超徵五年，合計 6092 億元。見 <https://money.udn.com/money/story/5648/3586958>，最後查訪 2019 年 2 月 12 日。

施政所需整體財政因素作為個別領域支出增減理由，顯然也僅具相對性而非絕對性，涉及執政者之施政理念與分配問題²，此從前開系爭退撫法草案總說明所稱「政府基於國家整體施政優先順序之考量」云云，亦足證所謂政府財務日益困窘一事，所涉僅係施政優先順序而已，遑論法律規定「由政府負最後支付保證責任」，已如前述，是此根本不能作為系爭退撫法規定之正當性理由。

(五)系爭退撫法規定顯然並未考量已退休人員「基於個人先前給付而形成」、「具備個人支配性」之退休金所得部分之差異，無視個人於憲法保障財產權(存續保障)，是系爭退撫法規定所考量之「政府與退撫基金財務日益困窘」之理由或追求「退撫基金永續經營」之目的，也難謂符合前開憲法第 23 條規定之「公益」目的。

二、公務人員退休資遣撫卹法第 37 條及附表三關於施行前「已退人員」於新法施行後之退休所得替代率上限規定，原考試院送審版本分二個級距規定：任職 15 年(55%)至 25 年(70%；15-25 每增一年增 1.5%)及 26 年至最高 35 年(80%；25-35 每增一年增 1%)，而後從施行後第 2 年起每年減 1%至第 11 年，最後立法審議通過之現行法則僅規定一個級距：任職 15 年(45%)至 35 年(75%)，每增一年增 1.5%，而後從施行後第 109 年起每年減 1.5%至第 118 年，即分十年期調降。經查：

(一)相關立法說明，對於上開以任職年資 15 至 35 年設定替代率級距或年增率一事，並未說明其依據或理由，遑論其與退休生活保障、84 年退撫新舊制適用差異所生退休所得結構不同，有何關聯？

² 目前執政黨上台執政後，於 106 年 7 月 7 日公布施行「前瞻基礎建設特別條例」，據此於同年 9 月間推出前瞻基礎建設計畫，以 4 年為期編列 4 千 2 百億元，分 3 期，第 1 期規劃期程為 106 年 9 月至 107 年 12 月，總預算 1071 億元。以上見行政院 106 年 9 月 26 日公開資訊，<https://www.ey.gov.tw/page/5A8A0CB5B41DA11E/9cf2eef1-e2d2-4f37-ba6e-9498deb422b4>，最後查訪 2019 年 2 月 12 日。

(二)又分十年期逐年定率調降一節，若依考試院送審版本立法說明，略以分十年過渡期逐漸調降係考量對退休人員之衝擊，經審慎評估並通盤檢討，兼以全球化浪潮使國際政治經濟互動緊密、貿易自由化、區域整合及政經板塊移動非常快速、經濟學上十年為期之景氣循環理論，故十年後社會、經濟及政府財務狀況等均可能大幅變化，屆時再視情勢、改革財務效益等予以評估。惟查此立法說明，並未具體說明有關國家現有財政收支狀況，以及在既有經濟或國家發展計畫下已然不得不設定所得替代率上限並逐年削減已退公務人員之退休所得，且係以預測十年政府財務逐漸惡化情形之前提下為立論，本身即有失客觀性，遑論如後節所述，行政院聲稱執行前瞻基礎建設計畫預估未來四年實質國內生產總值可增加 4705 億元云云，如此對未來財政預測豈非自我矛盾，是以前述立法理由難謂正當。

貳、規制手段是否適合(具合理或實質關聯性)及必要性？—比例原則審查

一、影響退輔基金或政府財政收支之內外因素多端，其間關係呈現「此消彼長」相對性或總體財政收支年度差異，故以調降已退休公務人員退休所得之手段，與為達成避免政府或退撫基金財務惡化之目的，兩者間實欠缺合理或實質關聯性。

二、要達成「退撫基金永續經營」目的之手段有許多，例如：以各種方法提高退輔基金之經營管理績效或於資本市場之投資績效³；再如提高現

³ 根據媒體報導，依「經濟合作暨發展組織」(OECD)調查資料，過去五年(2012-2016)各國退休基金投資績效平均年報酬率，澳洲 7.7%、挪威 6.9%、丹麥 6.0%、美國 5.1%、瑞士 4.9%、台灣 4.0%，台灣若單就勞退新制基金從 2015 年至 2017 年年化報酬率僅約 2.7%【請參閱今周刊，第 1135 期(2018.9.24-9.30)，頁 82-83】；另 2013 年 3 月至 2018 年 7 月約五年半期間，我國私校退撫儲金(三種自選投資平台：穩健型、積極型及保守型，累計收益率分別達 31.3%、30.9%及 8.9%，遠比公務人員退撫

職公務人員待遇，以提高政府及現職公務人員提撥基金之金額等等。至若增加政府財政收入之方法，更是不勝枚舉，例如前述行政院公開表示執行前瞻基礎建設計畫，自 106 年 9 月起「預估未來 4 年實質國內生產總值(GDP)可增加 4705 億元，名目 GDP 可增加 5065 億元，實質 GDP 貢獻平均每年增加 0.1 個百分點」⁴，果爾自可增加政府稅收等財政收入，凡上開方法或手段，均得避免或減輕對已退休人員權利之侵害，卻捨此等積極方法甚至法律既已規定之方法而不為，率以修法方式消極地大幅減少已退休公務人員之退休所得，顯見系爭退撫法規定之規制手段違反必要性原則。

參、違反平等權或平等原則？

一、不同事物未為合理差別處遇，或差別處遇之規範目的欠缺正當性，已如前一節所述，並不合憲。

二、系爭相同或不相同處遇之規制手段與其規範目的之達成，欠缺一定程度之關聯性

(一)查系爭退撫法規定，立法者一方面對於同樣已退休領取退休給與者一體處遇，另一方面似又將此類人員與現職公務人員，放在同一法評價基礎上，此等相同處遇作法與其規範目的之達成，實欠缺一定程度關聯性，違反平等原則並侵害已退休公務人員之平等權。

基金（參加人員包含公務人員、教育人員及軍職人員；未設自選投資平台）之投資績效高許多【請參閱今周刊，第 1135 期（2018.9.24-9.30），頁 96-99】。又有媒體報導，今年（2018）上半年公教退撫基金投資績效僅 1.78%，但私校退撫基金投資績效已有 3.43%，且成立至今累積報酬率達 35%（見聯合晚報，2018 年 8 月 10 日，<https://money.udn.com/money/story/5648/3301650>，2018 年 11 月 28 日查訪）。以上足證退撫基金投資績效大有改善可能性。另據報載 108 年 5 月 7 日私校退撫儲金舉辦「10 年有成」發表會，私校退撫儲金管理委員會董事長劉維琪表示：從 2013 年 3 月自主投資成立以來，到今年 4 月底，保守型的投資累積報酬 12.65%、穩健型 39.64%、積極型 39.08%；而今年以來報酬率為保守型 5.36%、穩健型 10.99%、積極型 14.27%（見 <https://tw.news.yahoo.com>）。

⁴ 同前註 2 之行政院公布之資訊內容。

蓋其一，對於同樣已退休請領退休給與者，系爭退撫法規定一體規制調降退除給與，亦即略以於設定之給付上限與下限前提下自107年7月起逐年調降所得替代率至118年以後固定止，顯未考量已退休人員「基於個人先前給付而形成」、「具備個人支配性」之退休金所得部分之差異，並未顧及個別已退休公務人員先前已個別形成在憲法保障之財產權，立法者對此未為分類，已然有應區別卻未區別情形而侵害平等權。其二，就已退休公務人員與現職公務人員間而言，立法者為維持退撫基金永續或所謂「公務人員文官制度永續發展」（見立法草案總說明），基本上即是將於系爭退撫法規定施行前已依法辦理退休請領退休給付者與施行後始辦理退休者，在同一評價基礎上規範，而不問其等間任職時間、退休時之國家財政、薪資結構、社會經濟條件等差異，更不問個人形成退休所得之先前給付數額差異及個人貢獻程度，如此不相同事物卻為相同之處遇，揆諸前開有關平等原則之司法解釋，顯有違憲法保障之平等權或違反平等原則。

(二)另從體系正義觀點，參照行政程序法第123條第4款及第126條第1項等規定，可謂行政程序法體系就此「已創設一具有體系規範意義之法律原則」，亦即信賴保護及損失補償原則，參照前大法官翁岳生於釋字第455號解釋協同意見書所示：「除非基於重大公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性」，否則即違反體系正義、平等原則，惟查系爭退撫法規定及據此所為系爭原處分，顯未考慮已退休公務人員與其他領域授益處分相對人間，在上開一般行政法規範體系原則之適用上，有何因特別之「重大公益」因素而有差異處遇之必要，因此應認其違反體系正義、平等原則。

肆、系爭退撫法規定違反憲法上信賴保護原則，並有違反法律不溯及既往原則之疑義？

一、違反信賴保護原則

系爭退撫法修正前之「公務人員退休法」資為系爭退撫法修正前辦理退休公務人員之依據，足資為信賴基礎，並有信賴表現且其信賴值得保護，即有信賴保護原則之適用，應無疑問；有疑問者僅係其等已辦理退休人員之「私益」與修正後新法所代表之「公益」孰輕孰重，以及信賴保護之方式為何？就此，本文主張：

私益與公益並非對立之命題，保障私益亦屬維護公益之一環⁵，此有歷來相關司法解釋可資參照，例如司法院釋字第 707 號解釋針對公立學校教師退休給付，即表示涉及退休教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項⁶，又如司法院釋字第 589 號解釋表示：「信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保」，故在此基本價值評斷基礎上，原告主張系爭退撫法規定變動原有法規內容，並對諸如原告等已退休人員調降相關退休給與，並未遵循司法院釋字第 620 號解釋理由所示：「如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範

⁵ 請參閱吳庚，行政法之理論與實用，2015 年 2 月增訂十三版，三民，頁 67、68。

⁶ 釋字第 707 號解釋理由書第一段：「…教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，已提升教育品質，其生活自應予以保障。憲法第一百六十五條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。…」

圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用(本院釋字第五七七號解釋理由書參照)，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等」，亦即對於新法施行前已退公務人員一體適用新法，且未採取合理補救措施或另定限制新法於生效後之適用範圍，實已違反信賴保護原則⁷。

二、關於違反法律不溯及既往原則？

固然，參照司法院釋字第 717 號解釋理由書(第四段)所示，新法規範對象或適用於「新法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，亦即學說上所謂「不真正溯及既往」，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，於法原則上容許；反之，若新法適用於「業已終結之事實或法律關係」，則屬學說上所謂「真正溯及既往」，原則上應被禁止。此項見解，於學界固亦有採納者，然而，何謂「繼續存在之事實或法律關係」？何謂「業已終結之事實或法律關係」？於具體事件認定時，並非全然無疑，以本件系爭退撫法追溯適用已退公務人員而言，學界或有不同見解，有學者認為已退休(伍)軍公教人員與國家間存在繼續性法律關係，亦即從任職轉為以退休保障為內涵的法律關係，從而新法適用之，係不真正溯及既往⁸；惟亦有學者指出是否真正溯及，要看「授益原因事實於該中止授益的規範施行前是否已經發生，從而已取得請求權」而定，若如前者所說退休關係繼續存續，則何以已完成退休給付的部分不溯及而不要求返還？從而新法規定實施前，若基於舊法審

⁷ 參照廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價值—兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，收於台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 103-105。

⁸ 請參閱孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障—兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，第 268 期(2017/9)，頁 96。

定處分確定給付，即已確定取得請求權，則依新法規定刪減退休給付，即屬真正溯及既往⁹，循此以論，有關給付法律關係，非直接基於法規而生，而是必須經由行政處分所具體化而生者，如本件所涉已辦理退休之公務人員而言，有關退休給與之給付關係，係於辦理退休時經由處分機關依當時法令所為審定處分而生且當時即已確定，其後時間因素固使總體給付逐漸增生，惟此僅係事實結果，分期給付行為亦僅係事實行為，此特別是針對月退休俸之部分為然，則此時適用新法，應已可謂真正溯及既往¹⁰，原則上於法應不被容許，且亦無因「為追求迫切之公共利益」等例外得予以真正溯及適用新法施行前已退休公務人員之情事¹¹。準上，顯見系爭退撫法規定違反法律不溯及既往原則。

⁹ 請參閱前大法官蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，收台灣行政法學會主編，法治國原則與 2018 年金改革，2018 年 6 月初版，頁 7-12；同作者，立法不溯既往的憲法界線—真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 17。另亦有學者參照法國法制、憲法委員會實務有關「既得權」保障，認為有關新的退休法規規定，侵害既得權，且以財政因素為理由不足以證立其正當性，請參閱陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 47-49。

¹⁰ 或如學者林三欽教授所言「於新法秩序生效時案例事實已經完全發展完畢、當事人已經取得權利或法律已經對該事實完成評價」，此對當事人既有權利地位所帶來之衝擊最大，其程度應相當於學說所謂「真正溯及既往」（參見氏著，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，2008 年 2 月 1 版，新學林，頁 99）。

¹¹ 請參閱蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線—真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第 284 期（2019/1），頁 20。