

司法院

107年度憲一字第2號 憲法法庭公開說明會

聲請人：林德福、李鴻鈞、高金素梅

代理人：董保城教授、林石猛律師、朱敏賢律師

2

程序主張：請求召開公開辯論程序

- 本次憲法法庭公開說明會，顯然違反憲法正當程序
 - 一、召開公開說明會準備時間過於倉促
 - 二、發言時間與內容之不對等
 - 三、出席人員不對等
 - 四、欠缺事前的資訊交換

3 違憲理由：另提出釋憲聲請補充理由書

新修訂公務員退休資遣撫卹法、新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例

- 關於退休金計算之修訂規定、改變公教請領資格、延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、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、退休給付債權永成不確定狀態等均屬違憲

新制牴觸憲法諸多重要原則

- 嚴重牴觸憲法第 18 條公務人員制度性保障（含憲法課予國家對公務人員之贍養義務）、憲法第 165 條教育工作者特別保障規定、憲法第 7 條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第 23 條比例原則、公益原則，及侵害退休公教人員於憲法第 15 條所保障之財產權、工作權、生存權、第 18 條服公職權
- 再任禁止規定，更構成雙重財產權、工作權、生存權侵害，並破壞大學自治

修法影響廣度

- 本次軍公教退休金改革受影響之人數，據統計人數達 33 萬人，於 107 年 10 月 30 日止之統計，行政院受理之訴願即達 200,343 「件」；迄 108 年 2 月 21 日之統計，公務人員保障暨訓練委員會受理之復審案件即有 93,090 「件」，教育部未公布相關訴願案件數，但預估至少逾萬件

6

公教人員退休金為財產既得權

- 原公務人員退休法第 34 條業明文規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。（第 1 項）公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。（第 2 項）」又新修訂公務人員退休資遣撫卹法第 89 條亦仍規定：「依本法辦理自願退休或屆齡退休之人員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。（第 1 項）公務人員或其遺族依本法請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經審定機關審定生效後，不得請求變更。（第 2 項）」；新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 90 條亦規定：「依本條例辦理自願退休或屆齡退休之教職員，其生效日期應於申請時審慎決定；逾審定生效日後，不得請求變更。（第 1 項）教職員或其遺族依本條例請領退撫給與之種類、方式及退撫新制實施前、後年資取捨，應於申請時審慎決定；經主管機關審定生效後，不得請求變更。（第 2 項）」；新修正陸海空軍軍官士官服役條例第 36 條第 2 項且規定：「退伍除役人員擇領退除給與種類，除前項情形外，經審定生效後，不得請求變更。」法國法亦為相同之規範，此觀諸法國公務員及軍人退休法典第 55 條亦規定：「除有計算錯誤得隨時調整，或於處分作成後一年內發現處分有違法之虞，得由相對人請求或行政主體重新檢核外，核定之退休金與殘障年金已取得最終確定之地位，不得再被重新調整或刪除。」

無正當性之所得替率上限

- 105 年 8 月 18 日「總統府國家年金改革委員會」第 9 次委員會議中，司法院提出之「法官退養金制度」報告曾指出：「英美對法官退休之給養，退休金之所得替代率幾達 100 %」等語；而就軍人退休制度而言，美軍退休之所得替代率，最高尚可達 102 %，我國新制將退休公教人員所得替代率設定 75% 為上限，根本不具真正之合理性基礎。

外國法制比較觀察

- 波蘭之法制，該國憲法法院 1992 年 2 月 11 日之判決（ K14/1992 ）亦認為退休年金不同於失業救濟金，蓋其享有一種特別保障之法律地位，其乃因退休金係以多年工作之貢獻及多年扣繳之部分薪資為基礎，退休人員與退休基金間之契約關係，完全建立於「信賴」之上，因此，新法溯及既往觸及已退休者之退休權益，而宣告大部分之規定為違憲

外國法制比較觀察

- 美國 New Jersey 州最高法院於 2015 年 **Burgos v. State** 案
- 美國 Illinois 州最高法院於 2016 年 **Johes v. Municipal Employees' Annuity & Benefit Fund of Chicago** 案
- 美國聯邦最高法院 **Allied Structural Steel Co. v. Spannaus** 案
- 美國聯邦最高法院 **United States Trust Co. v. New Jersey** 案

外國法制比較觀察

美國軍人退休制度採不溯及既往原則

- Kristy N. Kamarck 2016 年所著 " Military Retirement: Background and Recent Developments"

外國法制比較觀察

美國聯邦政府及各州關於公部門退休人員，包括公務人員、警消、公立學校教師等如再至私部門任職，均無「削減退休金」之制度或規定

外國法制比較觀察

- 105 年 8 月 11 日「總統府國家年金改革委員會」第 8 次委員會議中，國防部提出之「軍人退撫、保險制度—補充報告」針對白正憲、郭明政委員提問「請國防部將我國現行軍人退撫作法與美國實施比較，提供委員瞭解制度差異」之說明，明確載以：「一、美國軍人退撫基金由退伍軍人部管制（教師、警察、消防...等均分別是志退撫基金），由國防部每年編列預算，軍人不需要繳交基金費用，並提供醫療保險及就學獎（助）金。.....三、美國國家法典規定，明令保護退伍軍人就業權利，不僅民間企業遵守，政府單位更應為民間企業表率，且薪水與福利均與同職等之人員相同，亦『無須停支其月退休俸』」等語

監察院亦認為違憲

- 監察院前於 107 年 10 月 9 日就新修訂人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例聲請釋憲

國家不能主張窮困抗辯

- 軍公教人員退休，政府本於依法行政原則，僅能配合編列預算支應，不得為窮困抗辯，否則構成非法限制及嚴重干預軍公教人員退休權之行使

新法違憲理由

- 一、非基於真實資訊所為之立法，違反民主原則
- 二、修法理由不具合憲性
- 三、新制破毀憲法所保障軍公教退休金之制度性保障
- 四、新制侵奪退休軍公教人員可領得已確定應由國家給付之「續付薪資」既得權，亦違反信賴保護原則
- 五、新制限縮「政府最後支付保證責任」，違反基本權保障不足禁止原則
- 六、新制顯然違反信賴保護原則
- 七、新制違反禁止溯及既往原則
- 八、新制違反憲法平等原則：
- 九、新制違反比例原則
- 十、新制違反社會國原則

退撫基金無破產問題

105年9月29日「總統府國家年金改革委員會」第14次委員會議中，行政院年金改革辦公室提出之「財源—我國現行制度&國際比較」報告就「政府法定責任」乙節，特別指出軍公教退休退撫制度之政府法定責任為：「1.由政府負最後支付保證責任。2.當退撫金3年實際平均運用收益低於台灣銀行2年期定期存款利率計算之收益，由國庫補足其差額」等語

行政院長如是說

- 中時電子報 2019 年 1 月 27 日報導，標題「蘇貞昌：勞保年金 政府負最終支付責任」：「勞保基金 2026 年恐有破產之憂，行政院長蘇貞昌 26 日向勞工喊話、掛保證：政府絕對負起最終責任、保障所有勞工的權益。蘇貞昌到台中訪勝源機械公司參訪時，做了上述表示。他還要求各部會「接地氣」為廠商解決問題，使其發達獲利，政府才有稅可收。對勞保年金是否會提前破產，他在接受媒體訪問時指出，勞保年金的規模還有 7,000 億元，且政府 2020 年還會挹注 200 億元，他並強調，政府絕對會負起最終支付的責任，絕對會保障所有勞工朋友的權益。蘇貞昌喊話、掛保證的同時，勞動部長許銘春也透過臉書直播，透露她向行政院爭取撥補 200 億元進入勞保基金，並已獲得支持的訊息。她說，這筆款項 2020 年就會撥入，並同聲強調，政府會負起最終責任。」
- <https://www.chinatimes.com/newspapers/20190127000220-260202> 。

公教退休金不構成國家財政之不合理負擔

- 國家財政而言，以 OECD 主要國家年金支出占其政府支出總預算之比例予以比較觀察，據 OECD 之統計，法國為 24.2%、德國為 23.4%、瑞士為 19.5%、日本為 19.1%、美國為 16.3%、瑞典為 15.0%、英國 12.1%，我國並無官方之正式統計資料可供準確參考，然如依財政部 101 年財政統計年報觀之，我國近 20 年之含退休年金在內之「社會保險」占 GDP 之比例，係介於 0.7% 至 2.2% 之間，100 年為 8.6%、101 年為 11.3%，但自 91 年至 99 年間，均在占 8% 以下，足見政府真正為退休年金支出之總預算其實不高，且相對於前述 OECD 之國家低出甚多；次以，由中央政府 106 年度總預算僅編列 1,405 億元之退休撫卹支出以觀，僅占該年度之歲出總額 7%，而該支出且較 105 年度之 1,472 億元支出，足足減少約 67 億元，且約減少占該年度中央政府總預算支出之 4.6%，基此，確可證明政府關於退休撫卹支出之金額已大幅下降，前此之支出高峰業不復見

退撫基金真正病因

附表一：六十四項重大缺失從無改善

- 考試院、銓敘部之官方評估報告即自承有附表一所示之重大缺失，茲分析其原因，包括「績效不佳」、「黑箱作業標的不明」、「管理不當風險」、「用人不當」、「具體違法」、「未能保障基金參與人權益」等各種可歸責於國家自己之因素

退撫基金真正病因

- 退撫基金監理委員會組長亦自認：「本基金資產配置偏中性保守，以致於績效表現被固定收益投資項目所拖累」；監理委員且曾指出退撫基金之管理，並不停損，而造成績效損害，但迄今並無任何改善。

前考試院副院長高永光有感而言

- 前考試院副院長高永光因年金改革政策而辭職時，曾明確表示：「退撫基金投資報酬率太低，與定存利率差不多，政府完全不檢討基金投資績效，卻從砍 18%、砍所得替代率的消極作為來談改革。」等語

政府才是虧損的元兇

- 105年10月27日「總統府國家年金改革委員會」第18次委員會議時，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，89年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為**-171.83**億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為**-8.70%**，91年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為**-44.26**億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為**-2.53%**，97年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為**-860.87**億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為**-22.33%**，100年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為**-284.51**億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為**-5.98%**，104年該等基金造成「已實現加計未實現後之收益數」為**-108.77**億元，「已實現加計未實現後之年收益率%」為**-1.94%**，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。

再任限制之違憲理由

雙層侵害人權

- 退休公教人員分別為退休之公務人員、公立學校教師，相關主管機關以行政處分調降退休公教人員退休金，已侵害退休公教人員憲法保障之財產權、工作權、生存權、服公職權，更有進者，系爭規定限制再任私立學校職務（退休公教人員為退休軍人部分，限制再任私立大學專任教師），再為第二層之財產權、工作權、生存權之戕害。

再任限制之違憲理由

無立法理由可據

不具民主正當性

限制手段違反比例原則

教師不會是肥貓

- 「防止肥貓條款」為藉口，然公務人員旋轉門條款之合憲性業為學者批評其合憲性；其次，教育主管機關公務員轉任私立學校或可充當肥貓或門神，但退休軍公教人員再任私立學校、私立大學僅為教育之目的，則根本無旋轉門限制之必要；第以，退休軍職人員並非均具教師身分或大學專任教師身分，故此類人員於退休後再任私立大學，乃須自講師或助理教授起任，是毫無擔任「門神」之可能！立法者徒以無由之臆想，概括性對退休軍職人員工作權予以限制剝奪，截然欠缺可資作為「目的」與「手段」比例原則判斷之阻卻違憲事由，故亦可見該修法與憲法之比例原則相違。

限制手段無法達成杜撰的目的

- 若以釋出工作機會而論，應釋出工作之對象，首應指者，當為政府；惟公立大學教師於此波退休金修訂中，幾乎無不任職至法定退休年齡 65 歲，更遑論面臨少子化加劇，目前在中小學已有教師超額問題，未來亦可能延燒之高等教育階段，政府遂行此波退軍公教退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」，即非事實，更不可能為有效之立法政策。而就私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由，甚且為大學自治之核心事物，特別係教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，係具特定、短期性、金額有限之特徵，故顯然不足以涵括釋出工作機會之問題

再任條款損害高教、違背公益

私立大學延攬公立學校教師至私立大學任教之目的係提供較高品質之學術研究及教學內容，是否即因之損及年輕教師之工作權，無相當因果關係

再任條款違反平等原則

私立大學並非唯一受國家捐助之財團法人
故以退休軍公教人員再任私立大學職務或專任
教師作為停俸之理由
違反憲法平等原則

再任不發生國家財政排擠效應

- 依銓敘部統計至 107 年 3 月 28 日公告之法人清冊彙整資料，政府「原始捐助（贈）之財團法人」計 305 個，「捐助（贈）經費累計 20% 以上之團法人」計 27 個，二者中均無任何私立學校。由此可見，私立大學並非國家捐助對象之最大對象，是以，對於國家財政支出並無排擠效應。

再任條款違反平等原則

- 不論一私法組織受政府補助或以契約等方式取得政府資金，無論其比例多高，均不當然使之成為公部門，尤其本質上應遠離國家操控及與國家保持距離之私立教育機構，尤其私校受政府補助與私校教師之薪資收入無關，何能因此停發退休軍公教人員之月退休金？此顯然違反平等原則，而為恣意之差別待遇

再任條款違反不正聯結禁止原則

退休軍公教人員之退休金或贍養金並非薪水，其退休金（俸）係以其任職多年之貢獻與多年扣繳之部分薪資為基礎，其於任職期間，國家以強制手段自薪資中預扣，其等不僅有部分負擔，且其退休俸或贍養金本為國家應盡之憲法義務，其為公法上之財產請求權；至於退休公立學校教師再任私立學校或退休軍人再任私立大學專任教師，則係其與私立學校間之工作報酬，另屬私法上之財產請求權，故二者間並無相關，職此，新制以不相干之事由而限制退休軍公教人員再任特定職務，自己違背不當聯結禁止之憲法原則。

再任條款違反不正聯結禁止原則

憲法第 167 條第 1 項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」；私立學校法第 59 條另規定：「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；……」。

承上言之，堪以證明教育部縱有補助私立學校，亦為國家應提供優良教育環境之國家義務，是與軍公教退職人員之再任無關聯性。

政府並無補助私立學校人事費用

軍公教退休人員再任私立學校職務，並不涉及重複享用國家資源問題，蓋政府對於私立學校固有補助，但其補助款僅及於教學與學生獎補助金，並不包括人事費用。觀以 108 年所修正之教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點第 9 點第 5 項第 1 款第 1 目更就申請原則及注意事項規定：「本獎勵補助經費經常門使用原則：本獎勵補助經費經常門以改善教學、教師薪資及師資結構為主，應優先保留經常門經費百分之六十以上供作下列經費所需：新聘（三年以內）且符合校內授課規定及有授課事實之專任教師薪資；校長、公立學校或政府機關退休至私校服務，領有月退俸之教師，其薪資應由學校其他經費支付。」等旨甚明。換言之，於私立大學擔任專任教師之退休軍公教人員其教師薪資主要來自私立大學，並未自政府國庫領取雙份薪資，縱教育部對各大專院校專任教師薪資有個別補助，但僅限於國內極少部分之個別教師，並不具普遍性，甚至已明文排除退休軍職人員作為補助對象。基上，足見新制之再任限制，顯然違反正當合理關聯原則

再任條款違背公益原則

系爭限制條款成為國家干涉私立大學自治之手段，亦不利我國整體學術發展，影響私立大學學生學習權，更將國家優秀人才（尤其軍事人才）排擠於適才之所，對國家整體公益之危害極重，不符合公益原則

再任條款違背公益原則

我國之學校教育體制係以公立學校教育為原則，以私立學校教育為輔，公立學校具有較優且穩定之教育資源，是以，概觀我國大學之學術發展，整體而言，公立學校之學術成就一般比私立大學為佳。從而，私立大學須極力爭取退休之公立大學教師或具公務實務經驗之教師充實其教學、研究及輔導，鄰近之日本大學教育亦有相同之現象及發展。

是以，公立大學退休軍公教人員轉任私立大學職務或專任教師，不僅一方面可使該退休人員繼續為國家社會貢獻所學所知，亦有助於私立大學之整體發展。反之，則係對教育之公益之戕害！

36 再任條款產生「第三人效力」，侵害私立學校經營管理

私立學校縱非公部門，然就其人事之任用亦非無制度可循，更非亂無章法。私立學校之職員如斯，私立學校教師之聘任、續聘更有一定法規程序，尤其大學教師之聘任、續聘益加嚴謹，且有大學法、教師法等相關規定之適用。

變革匆忙，違反法安定性

系爭 2 法貿然於 107 年 7 月 1 日施行，惟以大學教師之招聘、應聘而言，招聘程序通常於新學期前數月甚或 1 年前即已開始作業，且須經大學系、院、校三級學術審議委員會三審程序確定；即使係續聘，亦早於新學期前，即開啟邀請教師同意續聘之作業程序，而於新學期即每年 8 月 1 日開始起聘。準上程序過程，不論係甫退休軍公教人員應聘私立大學專任教師或原已應聘大學專任教師是否續聘，不分退休軍職人員抑或私立大學，在前述過程中，均必陷入聘任、應聘之掙扎與困窘。是以，該條例所影響者，並非僅退休軍職人員，且已波及私立學校之教學、經營、研究計畫之開展與續行，更遑論具大學自治之私立大學，私立大學之研究、教學無不惴惴不安。退休軍公教人員再任私立學校之限制，對於私立大專院校、高中以下學校之教學、行政亦受有影響。

再任條款侵害大學自治

- 軍公教退休新制各法已非國家與退休軍公教人員間之公法關係發生驟變而已，更已傷及無辜之私立學校或私立大學，是實質上業已產生對第三人效力問題。
- 國家透過其對具退休軍公教身分之不必要差異對待事由，剝奪、干涉私立學校尤其係私立大學對專任教師（或其他職務）人員之選任、契約自由及大學自治，其干涉手段並非單純之間接干涉，更係直接干涉，蓋教育部即曾以公私立學校不配合其政策或指導，而作為其取消補助之干涉手段
- 此外，新制對私立大學教師之選任干涉，必然同時亦對其學生之受教權、學習權產生影響。當然，前述國家干涉手段，衡其性質，已併含有令私立學校、私立大學得以退休軍公教人員身分作為其歧視之「法定事由」，而不予錄用，更值關注

再任條款違反平等原則

- 私立學校之設立、發展有其獨特之教育公共性，更具有法律之自主性，且係為實踐憲法鼓勵私人興學、增加國民就學及公平選擇機會之機能。政府獎補助私立大學與獎補助私人企業性質相同，僅在健全機構之發展及助成其形成自我特色。若以私立大學有接受獎補助為由，而以停俸方式限制或阻礙退休軍公教再任私立大學職務或專任教之，不啻妨害學校發展，更已實質干涉其人事、財務或業務，顯然有違其獎補助之初衷，更違反大學自治之核心價值，同時亦妨礙憲法保障教師與私立學校間之契約自由權。蓋退休軍公教人員至同樣接受政府獎補助之私人企業任職者，新制並未予停俸，卻單就至私立大學任職或任教者予以限制，互稽以觀，其限制條款顯然無理，亦不合平等原則，其違憲之狀，在在可徵。