

司法院 107 年度憲一字第 3 號立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人聲請公務人員退休資遣撫卹法解釋案」鑑定意見

鑑定人：張桐銳
政治大學法學院

壹、序言

關於立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人就中華民國(以下同)106 年 8 月 9 日制定公布，107 年 7 月 1 日施行之公務人員退休資遣撫卹法(下稱系爭條例)，主張有嚴重侵害憲法保障人民財產權、工作權及生存權，其適用亦違反憲法上法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則等情事，聲請解釋憲法案，司法院訂於 108 年 6 月 25 日舉行言詞辯論，並擬定言詞辯論題綱如下：

1. 公務人員退休資遣撫卹法第 4 條名詞定義、第 18 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?
2. 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，不得超過各年度退休所得替代率上限；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?
3. 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?
4. 系爭條例第 7 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?
5. 系爭條例第 39 條第 2 項但書，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?

6. 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？

本文以下對於此一釋憲聲請案提出鑑定意見。為求論述之完整，本文以下先進行整體性之論述(下文貳、)，再回應司法院所提出之題綱(下文參、)，最後提出結論(下文肆、)。

貳、整體性論述

一、公務人員退休權益保障之憲法基礎

(一)服公職權利或財產權

所謂公務人員退休權益，係指公務人員依退休制度取得之法律地位，包括退休金請求權、退休金期待權以及退休年資。退休金請求權固無庸論，退休金期待權係指公務人員之公務年資已達退休之最低法定年資，可預期其於退休時即可經由退休審定轉化為退休金請求權之法律地位；退休金期待權已屬完整之權利，並非對於未來可支領退休金之單純期待。至於已取得之退休年資如於達屆齡退休之法定年齡時尚未能達最低法定年資，則該已取得之年資固無法轉換為任何利益，但於達屆齡退休之法定年齡前，已取得年資之存續仍受保障，不因免職、辭職或其他原因離職而受影響，如離職公務人員再任公務人員，其離職前所取得之年資仍可與在任後之年資併計。¹

關於公務人員退休權益保障之憲法基礎，司法院歷來解釋皆以服公職權利為其憲法基礎。就公務人員關係中所涉及金錢給付之保障，例如「公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求」²或「福利互助金」³，司法院早期解釋雖曾肯定其受財產權保障。但對於俸給與退休給付，則從釋字第 280 號解釋以來，大法官始終從公務人員法律關係論述其憲法基礎。釋字第 280 號解釋宣示：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，……。」在此

¹ 參閱：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，東吳法律學報第三十卷第一期，2018 年 7 月，頁 65。

² 司法院釋字第 266 號解釋。

³ 司法院釋字第 312 號解釋。

所提及國家照顧公務人員生活之義務，學說上參考德國法上之理解，稱之為照顧原則(Alimentationsprinzip)⁴。在德國法上照顧原則為公務人員制度傳統原則之一，由於德國基本法第 33 條第 5 項規定：「公務人員法律應斟酌公務人員制度之傳統原則而加以規定並繼續發展。」揭示出傳統公務人員制度受憲法保障之意旨，過往經由法律規定所建立之照顧原則，亦即經由俸給與退休金照顧公務人員及其家庭生活之原則，取得憲法位階，成為得拘束立法機關之憲法原則。⁵

觀察司法院關於公務人員制度之相關解釋，可以看到與德國法類似之發展軌跡。僅管我國並無類似德國基本法第 33 條第 5 項之規定，司法院憲法解釋透過「制度性保障」之概念，揭示公務人員制度受憲法保障之意旨，而使以法律建立之公務人員制度內容取得憲法位階。司法院釋字第 280 號解釋所揭示國家對於公務人員退休、養老之保障尚以憲法第 83 條為其憲法基礎。然而，釋字第 483 號解釋宣示：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障」，透過「制度性保障」之概念，將法律所形塑之公務人員法律關係之核心內容——官等俸級——提升為憲法上服公職權利之保障內容，為公務人員對於其俸給或退休給付之不利影響，開啟了主張憲法基本權利保障之可能性。後續如釋字第 605、614、658 號等解釋，確立了服公職權利之保障內容包括國家應以俸給與退休金照顧公務人員生活之照顧原則。

然而，本件釋憲聲請案聲請人主張係爭條例侵害人民財產權，因此公務人員退休權益保障之憲法基礎究竟為服公職權利或財產權，自有釐清之必要。僅管蘇永欽大法官於司法院釋字第 715 號解釋所提出之一部協同一部不同意見書中，將服公職權利界定為人民參與國家公權力運作之權(主動地位)，這不妨礙從服公職者的角度將公職界定為「特殊類型之工作」。⁶按公務人員與私法上之受僱勞工相同，皆係「受僱」提供勞務，並以此維持其家計。因此，公務人員與行政主體之法律關係，係特別之「受僱」提供勞務之法律關係。與勞動法律關係相較，公務人員關係之特殊性在於法律關係之發生並非基於契約而發生，法律關係內容之形成亦非由契約形成，而是原則上基於行政處分而發生，並由法規形成其內容。勞動法律關係之形塑受工作權(職業自由)所保障，則公務人員法律關係之形塑應受服公職權利所保障。

公務人員關係為一個相當長期繼續存在之法律關係，基於終身職原則，公務人員經任用行為而發生公務人員關係，於其退休時公務人員關係並非消滅，而是

⁴ 參閱：張桐銳，前揭註(1)，頁 49。

⁵ Vgl. Ulrich Battis, BBG. Bundesbeamtengesetz Kommentar, 4. Aufl. 2009, § 4, Rn. 10.

⁶ 參閱：司法院釋字第 768 號解釋。

從現職人員關係轉變為退休人員關係。⁷換言之，不僅在職時之俸給，包括退休以後之退休金，都屬於勞動條件。在這可能長達超過 60 年的法律關係中，不論是俸給的調整或是退休金數額的改變，皆屬於勞動條件的改變，亦即涉及公務人員法律關係之形塑，應涉及服公職權利，而非財產權。

惟我國公務人員退休制度與德國並不完全相同，德國法上公務人員退休金之財源為稅收，我國則除稅收外尚有自公務人員俸給提撥一定比例，累積成儲金，具有社會保險之色彩，而於係爭條例制定後，社會保險之色彩愈發濃厚。⁸換言之，公務人員退休權益具有公務人員提撥費用才取得之性質，在此範圍內應亦受財產權所保障。

(二)生存權？

本件釋憲聲請案聲請人主張係爭條例嚴重侵害公務人員生存權，且係爭條例第 39 條第 2 項規定：「退休人員每月所領退休所得，依第三十七條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。」此一規定關於「最低保障金額」之設定，是否係為實現憲法第 15 條所規定之生存權保障，應有釐清之必要。

按基於憲法第 15 條所規定之生存權保障，人民及其家庭無力滿足其最低限度生活需求時，得向國家請求給付以滿足其最低限度生活需求。⁹所謂「最低限度生活需求」，即所謂之貧窮線，主要係以社會救助法第 4 條第 2 項為其具體化，亦即應由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數百分之六十定之，以台北市為例，108 年度最低生活費為新台幣(以下同)16580 元。¹⁰

關於係爭條例第 39 條第 2 項所規定「最低保障金額」，依同法第 4 條第 6 款規定，指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

⁷ Battis, a. a. O. (Fn. 5), § 50, Rn. 3.

⁸ 相關分析，參閱：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 7 月，頁

⁹ 參閱：張桐銳，論憲法上最低生存保障請求權，政大法學評論第 123 期，2011 年 10 月，頁 121 以下；司法院釋字第 766 號解釋。

¹⁰

https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=5AF1D6B9F9EA9068&sms=C588E74531E0B5E6&s=4F933B499ACB65A8(瀏覽日：2019/6/9)

業加給合計數額，以 106 年度待遇標準計算為 32160 元，遠高於最低生活費標準，此一標準依考試院所提出係爭條例草案立法理由說明，係參照司法院釋字第 280 號解釋訂定。¹¹按司法院釋字第 280 號解釋，如前所述，係闡明國家照顧公務人員生活之義務，亦即照顧原則。其雖提及公務人員退休後「基本生活」之保障，惟其所提出之標準卻非社會救助法所規定之最低生活費，而是遠高於最低生活費之「委任一職等一級公務人員月俸額」，顯示其清楚認知，其所稱之「基本生活」，與生存權無涉，而是國家履行其照顧義務所應遵循之最低限度標準。

司法院釋字第 280 號解釋雖似乎有意提出國家照顧公務人員生活之最低度標準，但從係爭條例第 39 條之立法理由來看，最低保障金額之規定係為公務人員退撫制度改革方案所設計之配套措施。詳言之，公務人員退休所得依係爭條例第 37 條或第 38 條調降退休所得，自可能衝擊退休公務人員生活，依信賴保護原則應採取合理補救措施或訂定過渡條款以減緩或減輕其衝擊。¹²本文以為，最低保障金額之設計即屬減緩或減輕衝擊之設計，使職等較低或年資短淺之公務人員於改革後仍得維持與其身分相稱之「基本生活」。

綜上所述，係爭條例相關規定應無涉人民生存權之侵害。

二、係爭條例之合憲性問題：一般性說明

以下一般性地說明係爭條例所涉及之服公職權利與財產權之保障與限制問題，以及法律不溯及既往原則與信賴保護原則。

(一)服公職權利之保障與限制

關於服公職權利對於公務人員退休權益之保障，如前所述，主要體現於照顧原則。在此，核心之問題為照顧之程度問題，亦即國家對於公務人員生活之照顧，必須達何等程度？依係爭條例之規定，國家對於公務人員之照顧是否已達其應然之程度？

照顧程度問題與要求國家照顧公務人員之實質理由息息相關。關於國家何以應照顧公務人員及其家庭之生活，依德國聯邦憲法法院之見解，首先基於法治國原則，公務人員應依法執行職務，從而其應具有一定程度之獨立性，以抗拒來自政治部門或社會的違法干預。與其職位相稱之俸給與退休金，乃是確保其獨立性之事實基礎。因此，照顧原則亦為法治國原則所要求之原則。其次，在公務人員關係上，國家要求公務人員應全心全意投注於其職務，並賦予公務人員諸多相對

¹¹ 立法院議案關係文書，院總第 234 號(政府提案第 15945 號)，2017 年 4 月 5 日印發，頁 14。

¹² 司法院釋字第 525 號解釋。

於勞工之特殊義務，諸如憲法忠誠義務、職務外生活與政治活動之謹慎與節制義務、兼職之限制等等，相對地，國家即應給予特殊之照顧，以平衡公務人員所負之特殊義務。最後，公務人員制度必須能吸引優秀人才投入，因此國家所提供之俸給與退休金從社會大眾的角度來看必須具有吸引力。¹³基於以上考慮，德國聯邦憲法法院認為，國家應基於公務人員的職級、該職級所承擔的責任，且依據公務人員制度對於一般大眾之意義，以及經濟、財政與生活水準等因素，給予公務人員與其地位相稱之生活照顧。¹⁴

德國聯邦憲法法院對於國家何以應照顧公務人員之實質理由，在我國法上大致可以接受，蓋我國作為法治國家，透過對於公務人員之身分保障以及照顧其生活，以確保其中立性與一定程度之獨立性，自屬理所當然。¹⁵尤其對於公務人員就其所負擔特別義務與所受特殊照顧，司法院釋字第 433 號解釋稱「公務員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。」就此已有清楚之闡釋。因此，可以肯定「國家應基於公務人員的職級、該職級所承擔的責任，且依據公務人員制度對於一般大眾之意義，以及經濟、財政與生活水準等因素，給予公務人員與其地位相稱之生活照顧。」亦為我國法上所應要求之照顧程度。

然而，對於「與其地位相稱之生活照顧」之具體化，立法機關應有廣泛之形成自由。按所謂與公務人員「地位相稱之生活照顧」，其理解取決於相關時空因素。在不同國家或同一國家之不同時期，其公民對於公務人員之認知與態度、公務人員之自我認知、其經濟情況與人口結構等等，可能皆有所不同，因此所謂「地位相稱之生活照顧」難以有穩定而固定不變之理解。尤其，如前所述，公務人員為相當長期之法律關係，從經任命為公務人員，歷經在職公務人員關係與退休公務人員關係，可能常達五、六十年，其間俸給與退休年金之調整，在所難免，並非固定不變，從而立法機關對於「地位相稱之生活照顧」之具體化，自應享有廣泛之形成自由，始足以因應因人口結構與經濟情況之變化而調整之需求。也因此，所謂「地位相稱之生活照顧」，並不保障特定數額之俸給或退休金，也不保障俸給與退休金不被刪減，¹⁶只要經刪減後之俸給與退休金仍被認為屬「地位相稱之生活照顧」，則與照顧原則並無違背。¹⁷

惟公務人員之退休權益既受服公職權利所保障，則退休金之刪減並非可恣意為之，而必須有足以正當化刪減之理由。¹⁸關於足以正當化刪減之理由，德國聯

¹³ BVerfGE 8, 1, 14; 11, 203, 214; 130, 163, 292.

¹⁴ BVerfGE 8, 1, 14.

¹⁵ 參閱，張桐銳，前揭註(1)，頁 74。

¹⁶ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 27. September 2005 - 2BvR 1387/02 - Rn. 114.

¹⁷ BverfG, a. a. O., Rn. 135.

¹⁸ Heinrich Amadeus Wolff, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Alimentationsprinzips

邦憲法法院曾指出：「在公務人員法中，財政上之考量以及節省支出之努力，就其本身而言無論如何都不能視為對於老年照顧之縮減提供充分之正當化。必須還要有立基於老年安全體系領域之進一步之理由，而該理由使得退休金之縮減顯得客觀上正當。」¹⁹換言之，德國聯邦憲法法院要求，刪減公務人員退休金之理由不得是籠統之財政上之考量以及節省支出之努力，而必須是老年安全體系上之具體理由。依司法院釋字第485號解釋之意旨，對於公務人員之過度照顧自得為刪減公務人員退休金之理由。德國聯邦憲法法院亦曾明白表示，取消不合理之優惠屬足以正當化刪減之理由。²⁰至於老年安全體系領域之進一步之理由，德國聯邦憲法法院舉例說明，公務人員過早退休導致國家財政負擔增加，可以作為提供公務人員退休年齡之正當化理由。²¹

關於國家刪減公務人員退休金之界限，除了刪減必須基於足以正當化之理由外，刪減後之退休金必須仍與公務人員之地位相稱，且刪減之幅度不得使公務人員之退休金低於最低限度照顧(Mindesversorgung)。

如前所述，立法機關對於「地位相稱之生活照顧」之具體化，享有廣泛之形成自由，對於刪減後是否仍然屬「地位相稱之生活照顧」亦然。對於立法機關關於「地位相稱之生活照顧」之制度形成，德國聯邦憲法法院認為其審查應限縮在明顯事物違反之審查(Maßstab evidentener Sachwidrigkeit)，亦即實質審查應限縮到照顧是否明顯不足之問題。對於此一問題，德國聯邦憲法法院針對法官與檢察官俸給之減縮，發展出一套兩階段之具體審查模式，首先審查其所盧列之5項參數(Parameter)，如多數參數之結論為肯定，則推定立法機關之決定構成違憲之照顧不足(Unteralimentation)；第2階段則是基於照顧相關基準之考量作整體衡量，以決定推翻該推定或予以確認。²²該5項參數為：(1)俸給之發展明顯與服務於公部門之勞工之團體協約結果有所差別；(2)俸給之發展明顯背離該邦之名義工資指數(Nominallohnindex)之發展；(3)俸給之發展明顯背離消費者物價指數(Verbraucherpreisindex)之發展；(4)第4項參數乃是體系內之俸給比較，職級差距原則禁止立法機關持續性地消除不同職級俸給之差距；(5)個別邦之俸給與聯邦或其他邦之俸給之比較。²³

für Versorgungsabsektionen, ZBR 2005, S. 367.

¹⁹ BVerfGE 76, 258, 311.

²⁰ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 27. September 2005 - 2BvR 1387/02 - Rn. 114.

²¹ BverfG, a. a. O., Rn. 123.

²² BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 -2 BvL 17/09 u. a. -, Rn. 97.

²³ BVerfG, a. a. O., Rn. 99 ff..

關於上開模式，首先須注意者，不論法官或公務人員，也不論所涉及者是俸給或月退休金，皆受照顧原則所保障，因此上開模式雖是德國聯邦憲法法院針對法官與檢察官之俸給問題所提出，其論述亦可援用於公務人員之月退休金之減縮問題。再者，從德國聯邦憲法法院此一論述可看出，關於俸給與月退休金是否與職位相稱之判斷，核心原則乃是比較：俸給與月退休金之給付水準不只與一般性之經濟發展相比較（表現於與消費者物價指數之比較），也與其他職級之公務人員、其他邦之公務人員、服務於公部門之勞工以及其他勞工之薪資水準相比較。德國聯邦憲法法院於公務人員退休金刪減一案之判決中，即強調內部與外部之比較：內部比較不同層級之公務人員，其退休金數額應呈現一定程度之職級差距；外部則比較公務人員退休金與私法上勞工之退休所得，由於公務人員退休金係完全照顧，功能上相當於勞工之年金保險給付與企業年金，因此進行比較時勞工之退休所得（年金給付與企業年金）應納入比較。²⁴

公務人員退休金經刪減後，其退休金不得低於最低限度照顧，惟所謂最低限度照顧，原則上仍由立法機關形成。對此，德國聯邦公務人員照顧法第 14 條第 4 項規定，月退休金之數額至少為可計入退休金之俸給的 35%。換言之，德國法上不採固定數額作為最低限度照顧，蓋德國法上對於公務人員之照顧規定強調應反映績效原則與職級差距原則。²⁵我國法上則規定了以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，作為最低保障金額。如前所述，本文認為最低保障金額係減低修法衝擊之措施，但其多少亦有訂出最低限度照顧標準之意涵。

（二）公務人員退休權益與財產權之憲法保障

如前所述，公務人員退休權益具有公務人員提撥費用才取得之性質，在此範圍內應亦受財產權所保障。也因此關於公務人員退休權益受財產權保障之討論，可以參照社會保險法上之觀點。

關於憲法第 15 條所規定財產權之保障，其範圍包括私法上之各種具財產價值之權利及若干公法上具財產價值之法律地位。公法上具財產價值之法律地位是否皆受憲法上財產權保障，學說上援引德國聯邦憲法法院之見解，認為須具備以

²⁴ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 27. September 2005 - 2BvR 1387/02 - Rn. 128 ff..

²⁵ 關於照顧原則與績效原則及職級差距原則之關係，參閱：張桐銳，前揭註(1)，頁 51-52。

下要件：個人支配性、先前之自己給付與為維持生存而提供。²⁶惟司法院釋字第766號解釋稱：「人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第15條財產權之保障；」似乎認為公法上法律地位只要具備財產上價值，皆受憲法上財產權所保障，而無須權利人取得權利有先前之自己給付。²⁷無論如何，公務人員從其薪資提撥一定比例金額始取得退休權益，顯有先前之自己給付，不論採學說見解或司法院解釋，皆受憲法上財產權所保障。

公務人員退休權益，如前所述，包括退休金請求權、退休金期待權與年資。前二者受財產權保障並無疑問，惟尚未達退休之法定最低年資之年資，其僅屬未來滿足法定最低年資之事實上期待，如於達屆齡退休年齡時仍未滿足法定最低年資，該段年資並無法轉換任何財產上利益，故應不受財產權保障。²⁸

關於公、私法上具財產價值法律地位之受憲法上財產權保障，司法院歷年解釋對於其保障程度，似乎並無嚴格之區分。不過，吳庚大法官於司法院釋字第472號解釋所提出之協同意見書中稱：「何況吾國過去舉辦之各項社會保險，並非真正之對價關係，其中以公保為例，自民國四十七年開辦以來，全賴國庫之補貼，其累積虧損之金額以數十億計，可謂獨占資源分配之有利地位，豈是憲法建立社會安全制度有意設計之優先順序？」稍可見公法上財產權特殊性之端倪。

按財產權為以法律形成其內容之基本權，此尤其於人民對於國家所享有之公法上具財產價值法律地位為然，²⁹蓋公法上具財產價值法律地位之實現往往涉及國家預算或保費之分配，應有法律之依據。公法上財產權既涉及國家預算或保費之分配，則其與私法上財產權不同，並非單純之自由權，而具有分享權之性質。³⁰由於具有分享權之性質，公法上財產權往往具有財富重分配之功能，此尤其於社會保險給付可見，而公務人員退休金更是尤其如此。

關於社會保險給付之財富重分配功能，其主要原因在於社會保險保費之課徵

²⁶ 參閱：張桐銳，社會保險法律關係核心問題之檢討 - 從體系性觀點之個案研究，中原財經法學，第34期，2015年6月，頁259；孫迺翊，離婚年金權利分配制 - 以德國法為借鏡，中正法學集刊，第25期，2008年11月，頁15-18。

²⁷ 司法院釋字第766號解釋對於公法上法律地位是否受財產權保障，是否有意捨棄學說上所主張之先前自己給付之要件，尚有商榷餘地，惟跟本釋憲聲請案無關，爰不在此說明。

²⁸ Vgl. Hans-Jürgen Papier, in: Mauz-Dürig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Lieferung 58, 2010, Art. 14, Rn. 155 f..

²⁹ 財產權為以法律形成其內容之基本權，此並非沒有異見。羅昌發大法官於司法院釋字第766號解釋提出之協同意見書即以智慧財產權為例而指出，「縱使」立法者未制定法律以創設特定的智慧財產權，其發明、創意或其他努力成果仍具有經濟價值，而受憲法財產權保障。

³⁰ Anne Lenze, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005, S. 56.

與商業保險不同，係採量能課徵，而與被保險人之個人風險以及保險給付之高低無關。³¹在採隨收隨付制之法定年金保險，由於年金給付係以當期所收保費支應，亦即從當期工作世代收取保費而支付予已退休世代，因此具有世代重分配之性質。³²此一性質不因年金保險之財政制度採儲金制而有所不同。德國經濟學者 Gerhard Mackenroth 於 1952 年即已指出，所有的社會支出必定以同時期的國民所得來加以滿足，³³蓋從總體經濟的角度來看，並無可能累積一個需要的時候可以消費，而可以計入未來國民所得之基金；累積之基金不會單純累積，而會進入資本市場，以儲蓄或投資的形式計入當年度的國民所得。³⁴此一分析尤其適用於公務人員退休金，蓋公務人員退休金之財源與私法上勞工退休金不同，並非來自企業經營之利潤，而是來自稅收，世代重分配之色彩尤其濃厚。

社會保險為具備社會性之保險，就其保險性格而言，其係受共同風險危及之多數人，組成風險共同體，繳交保費以分攤共同風險之制度。被保險人既然繳交保費始取得社會保險法上之法律地位(保險給付請求權與期待權)，就此而言，被保險人所取得之法律地位屬於其個人得以支配之財產權(個人關聯性)。另一方面，社會保險之社會性表現於前述之重分配功能，尤其世代重分配功能，此等重分配功能反映了共同體內之團結互助(社會關聯性)。³⁵社會保險給付與以稅收為財源之社會給付同具有重分配功能，所不同者在於社會保險以保險共同體為團結互助共同體，而以稅收為財源之社會給付則以全民為團結互助共同體。我國之公務人員退休金採儲金制，從而具有社會保險之色彩，然而其財源主要來自稅收，因此團結互助共同體之範圍為全民，而不限於提撥之公務人員團體，相較於單純之社會保險，具有更為濃厚之社會關聯性。

社會保險個人關聯性與社會關聯性之區分，對於社會保險法上法律地位之限制以及其正當化具有意義：在涉及個人關聯性之範圍內，立法者對於財產權內容、界限之形成受到嚴格之限制；涉及社會關聯性之範圍，則立法者享有內容、界限形成之廣泛形成自由。德國聯邦憲法法院指出，特別是在立法機關為所有人之利

³¹ 張桐銳，前揭註(1)，頁 54。

³² 張桐銳，同上註，頁 55。

³³ Gerhard Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Band 4, 1952, S. 41.

³⁴ Mackenroth, a. a. O., S. 42.

³⁵ Anne Lenze, a. a. O. (Fn. 30) S. 52.

益制定規定以確保法定年金保險系統能繼續發揮功能，或因應經濟條件轉變之情形，其享有此一廣泛之形成自由；在此範圍內，基本法第 14 條第 1 項第 2 句（「財產權之使用應有助於公益。」）包含了對於年金請求權與期待權加以限制之權限，只要其基於公益目的且符合比例原則。在此情形，立法機關得減少給付、縮減請求權或期待權之範圍或加以重新安排。惟在涉及被保險人以其自己給付所取得之個人關連性之範圍內，此一形成自由即應予限縮。就個人關連性之額度範圍內，被保險人享有較高之憲法保障；對其干預之正當化，相較於與其自己給付無關之法律規定，應有較為嚴格之要求。³⁶

（三）法律不溯及既往原則與信賴保護原則

信賴保護原則保障人民對於既存法律秩序之信賴，然法律秩序不可能固定不動，當法律秩序變動時，即面臨法律變動所擬實現之公益與信賴保護原則之衝突。對於此一衝突，我國法律秩序係採取衡量模式來加以解決，亦即就變動所擬實現之公益與人民對於舊法律秩序之信賴進行利益衡量，如公益優先則仍得予以變動，惟對於人民對於舊法律秩序之信賴仍應採取措施予以維護。例如於違法行政處分撤銷或因維護重大公益或情事變更而廢止行政處分之情形，補償人民之信賴利益；或於法規變更之情形「採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。」³⁷學說上所主張「不可觸碰」、「一經形成之後，即不得在事後予以變更或廢棄」之既得權，³⁸並不為我國法制所採。

為了解決變動所擬實現之公益與信賴保護原則之衝突問題所採取之衡量模式，其問題在於欠缺如何衡量之具體可操作模型。相對於此，法律不溯及既往原則以及其所涉及之真正溯及既往與不真正溯及既往之區分理論，則是解決變動所擬實現之公益與信賴保護原則衝突問題之具體可操作模型。在此一模型底下，複雜之利益衡量、多樣之衡量因素被簡化為形式化的標準，而得以運用簡單之涵攝模型而加以「適用」，從而使決定變得簡單，司法審查也因此有跡可循。不過，形式化之標準未必能確實反映衡量模式中所涉及之複雜考量。因此，決定者與審查者之眼光應不斷來回於複雜之利益衡量與簡化之形式化標準之間，檢視形式化標準之運用是否導致不合理之利益衡量結果，從而檢討是否使用了不適當之形式

³⁶ BVerfGE 53, 257, 292.

³⁷ 司法院釋字第 525 號解釋。

³⁸ 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，台灣行政法學會主編，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019 年 4 月，頁 31 以下。

化標準，而有修正之必要。另外，形式化標準之取捨如有爭議，也可透過利益衡量結果之檢視，以決定應採取何形式化標準。

關於法律之真正溯及既往與不真正溯及既往之區分，司法院釋字第 717 號解釋作了清楚地闡明：「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。」另關於不真正溯及既往，司法院釋字第 717 號解釋則指出：「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（本院釋字第六二〇號解釋參照）。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。」換言之，此一區分係以新法所規範之法律關係是否跨越該法施行日期為判準，新法適用於其施行前已終結之法律關係，則為真正溯及既往；新法適用於其施行時尚未終結而繼續存在之法律關係，則為不真正溯及既往。

關於真正溯及既往與不真正溯及既往之區分，學說上有主張應以「請求權是否已經發生」（以下簡稱為請求權說）為判準。³⁹在此，即面臨前述所稱形式化標準之取捨問題，亦即究竟應以法律關係是否跨越新、舊法施行時期為判準，或應以請求權是否已發生為判準。

對於此一判準取捨問題，首先，請求權如已發生，則當時構成要件事實已經終結，因此請求權說實際上乃主張，新法適用於已終結之構成要件事實即為真正溯及既往。然而，如請求權說所指出者，德國聯邦憲法法院第二庭將真正溯及既往定性為法律效果的溯及，亦即將新法的效力往前延伸到該生效之前。其並稱法律效果的溯及與真正溯及既往沒有本質性之差異。⁴⁰然而，在法律效果的溯及，重要特徵在於新法之法律效果往前延申到生效之前，而非新法適用於已終結之構成要件事實，二者顯然不同。法律不溯及既往原則之意旨應在於，對於已經完結之生活關係，不應因規範改變而改變對其之法律上評價，換言之，對於真正溯及既往與否之判斷，重要的應該是法律效果是否溯及到過往，而非構成要件事實。

41

更重要的是，尤其在繼續性之法律關係，例如公務人員關係，採請求權說將導致難以正當化的差別待遇。以公務人員退休制度改革為例，請求權說主張，公務人員經銓敘部審定退休，審定處分生效時退休金請求權即已發生，若將事後制定之改革法律適用於已退休公務人員，即屬真正溯及既往，故對於此等人員應適

³⁹ 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，台灣行政法學會主編，年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019 年 4 月，頁 19。

⁴⁰ 蘇永欽，同上註，頁 18。

⁴¹ BverfGE 72, 200, 255

用舊法始屬合憲。⁴²依此見解，改革法律制定時在職人員，因尚未經退休審定，退休金請求權尚未發生，其適用新法並不違反法律不溯及既往原則。如此將使退休人員與在職人員適用不同法律，產生差別待遇。

進一步言，由於月退休金係繼續性之定期給付，已退休公務人員之月退休金即可能包含已屆清償期並已領取之給付、已屆清償期但尚未領取之給付以及尚未屆清償期之給付。改革法律自其生效時起適用於所有公務人員(含在職與退休公務人員)，則退休公務人員所受影響者，只有新法生效時尚未屆清償期之退休金請求權。然而，退休公務人員對於尚未屆清償期之退休金請求權，其性質與在職公務人員之退休金期待權同為對於未來給付之權利，其實質差別甚微，然而採請求權說則其將適用不同法律，產生巨大差別，而此一差別僅因一者經退休審定，另一則未經退休審定。尤為甚者，因此一差別，可能導致新法制定生效前公務人員搶退之現象。此一搶退之現象或許無法苛責，難以接受的是，公務人員退休權益僅因搶退成功或失敗這種偶然因素而有巨大差別，這個制度後果乃是法治國家所難以忍受。

誠如學說上所指出，退休年金制度受制於兩個科學上不可精準預測與控制的變因：一是出生率與人口結構，一是經濟發展情況，⁴³因此退休年金制度不可能固定不變，而須視人口結構與經濟發展情況予以調整。尤其公務人員關係為長期繼續存在之法律關係，即使單論退休人員關係，往往也超過 20 年，如採請求權說，則每次制度修正都將造成新舊法適用上之差別待遇。法律不溯及既往原則所要求者，應在於不改變過去生活事實之法律評價，採請求權說卻將使得未來之給付亦不得變動，應非法律不溯及既往原則之制度原意。因此，「請求權是否已經發生」並非判斷法律真正溯及既往或不真正溯及既往之適當標準，仍應以司法院釋字第 717 號解釋所提出之「法律關係是否跨越新、舊法時期」為判準。

參、問題回應

一、 公務人員退休資遣撫卹法第 4 條名詞定義、第 18 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

⁴² 蘇永欽，同上註，頁 23。

⁴³ 陳淳文，前揭註(38)，頁 66。

溯及既往原則?侵害受規範對象之財產權?

(一)名詞定義

按名詞定義規定係界定法規中所使用用語之意義，通常須與法規中之相關規定連結，才會產生規範作用。以係爭條例第 4 條之定義規定為例，該條第 4 款所規定之退休所得替代率及第 5 款規定之每月退休所得，與同法第 37 條與第 38 條連結；第 6 款所規定之最低保障金額則與同法第 39 條相連結，始生規範作用，也從而才有是否違反法律不溯及既往原則或侵害財產權之問題。或許會有認為，例如係爭條例第 4 條第 6 款所規定之最低保障金額，是否係為國家照顧公務人員設定最低限度保障之基準，從而具有獨立之規範作用而有單獨討論之必要。然而，此一問題仍然要在同法第 39 條的解釋脈絡下，才能獲得合乎體系之釐清。由於係爭條例第 4 條連結相關規定所涉及之是否違反法律不溯及既往原則或財產權問題，於以下問題之討論中將會說明，在此不予贅述。

(二)自願退休資格

按係爭條例第 18 條規定：「公務人員配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，經其服務機關依法令辦理精簡並符合下列情形之一者，應准其自願退休：一、任職滿二十年。二、任職滿十年而未滿二十年，且年滿五十五歲。三、任本職務最高職等年功俸最高級滿三年，且年滿五十五歲。」關於此一規定，是否違反法律不溯及既往原則或侵害受規範對象之財產權？參酌釋憲聲請書之意旨，主要爭點應在於，依已廢止之公務人員退休法第 4 條第 2 項第 2、3 款之規定，公務人員於配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮並依法令辦理精簡之情形，任職滿 10 年以上，年滿 50 歲即得准其自願退休；任本職務最高職等年功俸最高級滿三年者，且無年齡限制。惟依係爭條例第 18 條之規定，則須滿 55 歲始得准其自願退休。

1. 違反法律不溯及既往原則？

按關於法律之真正溯及既往與不真正溯及既往之區分標準，如前所述，應以法律是否適用於已終結之法律關係，亦即過往之生活關係的法律評價是否改變，

來加以判斷。系爭條例施行時已年滿 50 歲而未滿 55 歲之公務人員，依已廢止之公務人員退休法第 4 條第 2 項第 2、3 款之規定，得配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮而依法令辦理精簡而退休，依系爭條例第 18 條規定則尚不得准其自願退休，亦即公務人員已取得之依法令辦理精簡而退休之法律地位因系爭條例第 18 條規定而喪失，新法已改變依舊法所取得法律地位，應屬真正溯及既往。惟此應限於系爭條例施行時，公務人員服務機關已有機關裁撤、組織變更或業務緊縮情事，該公務人員始取得依法令辦理精簡而退休之法律地位。又系爭條例施行時未滿 50 歲之公務人員，其既尚無取得該法律地位，則其受系爭條例規範，並無涉法律溯及既往原則。

對於系爭條例施行時已年滿 50 歲而未滿 55 歲，且其服務機關有機關裁撤、組織變更或業務緊縮情事之公務人員，系爭條例第 18 條之規定適用於此等人員固可認為溯及既往，但並非有溯及既往情事即必定違反法律不溯及既往原則，在例外情形立法機關仍得制定溯及性法律。關於容許溯及性法律之例外情形，德國聯邦憲法法院曾肯定基於極為重要公益之理由，或人民不(或不再)存在值得保護之信賴，則得容許溯及性法律；最高行政法院 98 年 12 月第 2 次庭長法官聯席會議決議亦同此意旨。因此問題在於，是否有足以正當化延後自願退休年齡之極為重要公益理由。

如前所述，不論公務人員退休制度是否具有社會保險之性質，公務人員退休金皆具有世代重分配之性質，因此，因少子化與平均餘命的延長所導致之人口結構改變，乃是公務人員退休制度不得不面對之挑戰。詳言之，如前所述，依據 Mackenroth 所提出之命題，所有的社會支出必定以同時期的國民所得來加以滿足，而依國家發展委員會統計推估，我國工作年齡人口所須負擔 65 歲老年人口比率(扶老比)，從 1975 年之 5.7% 逐年升高，2018 年升至 20.1%，預估至 2065 年將高達 82.9%(中推估)。⁴⁴此為所有退休制度不得不面對之問題。

另一方面，我國從 1995 年推行公務人員退撫新制以來，公務人員平均退休年齡有逐年下降趨勢，從 1996 年之 61.14 歲下降至 2016 年之 56.61 歲，而其中自願退休比率則從 1996 年之 40.61% 上升至 2016 年之 86.81%。⁴⁵由此顯示出自願

⁴⁴ https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=5AA7CAFFF61CB16D(瀏覽日：2019/6/16)

⁴⁵ 立法院議案關係文書，院總第 234 號(政府提案第 15945 號)，2017 年 4 月 5 日印發，頁 3。

退休公務人員平均年齡下降，係公務人員平均退休年齡逐年下降之主因。

如前所述，公務人員關係乃是相當長期之繼續性法律關係，在此一關係中，因應人口結構與經濟情況之改變而調整公務人員退休制度之內容，乃是公務人員退休制度能穩定存續運作順遂之必要條件，而公務人員退休制度之穩定存續運作順遂，應屬極為重要之公益目的。再者，公務人員退休金既具有世代重分配之性質，則扶老比上升即意味著工作世代之負擔加重，此等因人口結構轉變所導致之負擔加重，不應全由工作世代負擔。自願退休年齡之延後，意味著使原得退休之公務人員分攤因人口結構轉變所導致之負擔。且在平均餘命不斷延後之今日，55歲退休尚屬甚早。

綜上所述，系爭條例第 18 條規定適用於其施行時已年滿 50 歲而未滿 55 歲，且其服務機關有機關裁撤、組織變更或業務緊縮情事之公務人員，雖構成溯及既往，惟其具備例外足以正當化溯及性法律之極為重要公益理由，並未違背法律不溯及既往原則。

2. 侵害受規範對象財產權？

系爭條例第 18 條規定涉及自願退休年齡之延後，屬勞動條件之規範，應無涉財產權。或許須考慮者，公務人員自願退休年齡延後，則其提撥退撫基金費用之時間拉長，必須多繳退撫基金費用，此是否侵害其財產權？

按從 1995 年實施公務人員退撫新制引進儲金制以來，公務人員退休制度便帶有社會保險(法定年金保險)之色彩，已於前述。社會保險依據保險原則，固然不要求個別被保險人所繳交保費與給付間具有相當關係，但要求總保費必須足以支應總給付(整體相當性)。⁴⁶我國之公務人員退休制度雖非純然之社會保險，但既具有社會保險之色彩，亦強調整體相當性。已廢止之公務人員退休法第 14 條第 2 項前段規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)支給，……。」即顯示出「總保費」應足以支應總支出之意旨。另一方面，帶有年金保險色彩之公務人員退休制度既具有世代重分配之功能，則有必要檢討並調整收支之相關因素，避免

⁴⁶ 張桐銳，前揭註(1)，頁 53。

支出之負擔在不同世代間之分配失衡。在人口結構改變，扶老比節節升高的情況下，檢討公務人員退休年齡，將配合機關裁撤、組織變更或業務緊縮，依法令辦理精簡而退休者之自願退休年齡，調整為須年滿 55 歲始得准其退休，應為適當，足以正當化對於此等人員多繳退撫基金費用之要求。更何況此等人員多繳交退撫基金費用，其退休年資亦增加，對於其財產權應無不利影響。

(三)優惠存款

1. 系爭條例第 36 條關於優惠存款計息規定違反法律不溯及既往原則？

系爭條例第 36 條第 1 項規定：「退休公務人員支領月退休金者，其公保一次養老給付之優惠存款利率（以下簡稱優存利率），依下列規定辦理：一、自中華民國一百零七年七月一日至一百零九年十二月三十一日止，年息百分之九。二、自中華民國一百一十年一月一日起，年息為零。」此一規定適用於系爭條例施行後辦理優惠存款之案件，並無法律適用於已終結之法律關係的情形，自無涉法律不溯及既往原則。有問題者，乃系爭條例施行前已辦理優惠存款，系爭條例於 107 年 7 月 1 日施行後，優惠存款利息立即從 18% 降至 9%，此是否違反法律不溯及既往原則？

關於優惠存款相關規定如有變更，已辦理之優惠存款是否應受其影響之問題，司法院釋字第 717 號解釋稱：「況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及既往原則。」學說上因此認為，如新法適用於已簽約而期限未屆至之部分，即屬真正溯及既往。⁴⁷按公務人員優惠存款實為國家對於公務人員存款之利息補貼，其利息補貼請求權雖於公務人員與臺灣銀行締結存款契約時發生，但於契約存續期間法律變更，由於優惠存款法律關係為繼續性之法律關係，該法律關係跨越新、舊法施行時期，依前開關於法律真正溯及既往與不真正溯及既往區分之說明，新法施行後即予適用，並非法律之溯及適用，而屬不真正溯及既往。

公務人員辦理優惠存款，形式上其取得 18% 之優惠存款利息係基於其與台灣銀行之存款契約，而實質上台灣銀行只是代辦利息補貼，若於契約存續期間法律變更，台灣銀行將面臨困擾，因此實務上台灣銀行優惠儲蓄綜合存款開戶總約定書，關於優惠儲蓄綜合存款存戶約定事項第 10 點即規定：「優惠存款之儲存如因法令或主管機關相關規定變更，致額度或利率之計算有所變動時，應從其規定

⁴⁷ 蘇永欽，前揭註(39)，頁 17。

辦理，貴行無庸另行通知。」⁴⁸換言之，優惠存款利息會因法令變更而受影響，此為辦理優惠存款公務人員於開戶時即已知悉，尤其系爭條例於 106 年 8 月 9 日即已公布，隔年 7 月 1 日始施行，則系爭條例調降優惠存款利息應早為公務人員所知悉，其對於 18% 之優惠存款利息早已不再具有值得保護之信賴。如前所述，不再具有值得保護之信賴為容許溯及性法律之例外理由，因此，退一步言，假使認為系爭條例第 36 條規定適用於其生效時已辦理優惠存款者，為法律之溯及適用，由於公務人員對於 18% 之優惠利息不再有值得保護之信賴，與法律不溯及既往之原則仍無違背。

最後，還須強調者，關於優惠存款利息之性質，司法院釋字第 280 號解釋早已指出，其屬「政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施」，釋字第 717 號解釋並續予闡明：「其性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付，……。」換言之，優惠存款利息為過渡性之政策性補貼，並非常態性之制度，當其從雪中送炭變為錦上添花時，其存在目的已失，勢必面臨落日之境，而此亦為國民所深知。對於過渡性制度本就難以主張值得保護之信賴，而優惠存款利息之原始目的已失，又為國民所深知，對其已不再有值得保護之信賴為理所當然。

2. 系爭條例第 36 條關於優惠存款計息規定侵害已退休公務人員財產權？

優惠存款利息為過渡性之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付，已於前述，然而過渡性之政策性補貼是否不受憲法第 15 條所規定財產權保障，並非毫無疑問。

關於公法上具財產價值之法律地位是否受財產權保障，司法院釋字第 766 號解釋曾表示其態度：「人民依社會保險相關法律享有之社會保險給付請求權，具有財產上價值，應受憲法第 15 條財產權之保障……。」依此，似乎公法上之法律地位只要具備財產上價值即受財產權保障。湯德宗大法官於其所提出之部分協同意見書中更明白表示：「人民依法『從國家』取得之各種社會福利（social welfare benefits），縱非屬『依自力』取得之傳統意義之財產，因實際具有財產上價值，亦自然而然地認為應受憲法『財產權』之保障。」從而否定了學說上應以先前之自己給付為要件之主張。

然而，湯大法官之見解終究為呈現於解釋理由書中，其見解是否為多數意見所採，無從得知。社會保險給付請求權之取得又顯然具備先前之自己給付，其受

⁴⁸

file:///D:/Mydoc/Downloads/%E5%8F%B0%E9%8A%80%E5%84%AA%E5%AD%98%E7%B4%84%E5%AE%9A%E6%A2%9D%E6%AC%BE%EF%BC%88%E5%B9%B4%E6%94%B9%E5%89%8D,_107.12%E7%89%88%EF%BC%89.pdf
(瀏覽日：2019/6/16)

財產權保障並無疑義。換言之，司法院釋字第717號解釋是否有意將財產權保障，擴張及於未有先前自己給付之公法上具財產價值法律地位，尚難斷言。

關於公法上具財產價值法律地位受財產權保障是否應以先前之自己給付為要件，一般雖類比私法上權利而予肯定，然而私法上財產權之取得未必皆有先前之自己給付，例如繼承權或受贈予而取得之財產。因此，公法上具財產價值法律地位受財產權保障，之所以強調應以先前之自己給付為要件，其實有其公法上之特殊考量。⁴⁹如前所述，公法上財產權與私法上財產權不同，其取得不是來自於交易獲利，也非來自人情贈予，而是對於國家預算之分配，因此相對於私法上權利更強調法律形成其內容。立法機關以賦予人民請求權之形式將國家預算分配予人民，有各種考慮：有因人民之先前自己給付而給予者，例如社會保險給付；有為照顧其履行業務人員者，例如公務人員俸給與退休金；亦有單純基於特定政策考量，以金錢給付為手段而引導一定對象之行為，例如行政補貼⁵⁰。一旦公法上具財產價值之法律地位僅因其財產價值即受財產權保障，則立法機關將難以輕易取消其原先單純基於政策考量而賦予之權利，也將使立法機關對於採取行政補貼手段以實現行政任務猶豫不前。因此，本文認為，公法上具財產價值之法律地位受財產權保障，仍應以先前之自己給付為要件。

優惠存款利息為過渡性之政策性補貼，公務人員取得此等權利並未有先前之自己給付，依本文見解，並不受財產權保障，將其取消自不涉及財產權之侵害。

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，不得超過各年度退休所得替代率上限；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？

（一）退休所得替代率上限規定違反法律不溯及既往原則？

所謂退休所得，依系爭條例第4條第5款第1目之規定，指每月所領月退休金加計公務人員保險一次養老給付優惠存款利息，或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金之合計金額。

依系爭條例第37條第1項規定，系爭條例公布施行前已退休人員，其每月退休所得，於系爭條例公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。關於替代率上限，依同條第2項規定，「前項替代率應依退休人員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿十五年者，替代率為百分之四十五，其後每增加一年，替代率增給百分之一點五，最高增至三十五年，為百分之七十五。」惟依

⁴⁹ Vgl. Anne Lenze, a. a. O. (Fn. 30), S. 46 f..

⁵⁰ 關於行政補貼，參閱：張桐銳，社會補貼與就業服務 - 兼評台北高等行政法院100年度簡字第5號判決，成大法學，第27期，2014年6月，頁11-17。

附表三之規定，替代率上限係逐漸調降，35 年資之替代率上限從 107 年 7 月 1 日起之 75%，逐漸調降至 118 年 1 月 1 日以後之 60%。對於系爭條例公布施行後退休人員，系爭條例第 38 條之規定亦相類似，差別僅在於審定年資可達 40 年，前 35 年與已退休人員相同，超過 35 年者，每增加一年，增給 0.5%。40 年任職年資之替代率上限為 77.5%，但同樣逐漸調降至 62.5%。

對於所得替代率上限之設定是否違反法律不溯及既往之質疑，主要在於退休公務人員原由銓敘部依據已廢止之公務人員退休法規定所審定之所得替代率，因系爭條例第 37 條之規定而受影響。惟如前所述，退休公務人員之法律關係跨越新、舊法時期，系爭條例第 37 條規定適用於退休公務人員，並非法律之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

(二) 退休所得替代率上限規定違反信賴保護原則？

系爭條例第 37 條規定適用於已退休公務人員，雖無涉法律不溯及既往原則，惟退休公務人員原經審定之退休所得替代率，以 35 年年資為例，可能高達 95%，⁵¹惟依系爭條例第 37 條附表三，其退休所得替代率從 107 年 7 月 1 日之 75% 逐年調降至 118 年 1 月 1 日以後之 60%，其既存之有利法律地位顯然因系爭條例之制定而有所減損，自有必要檢討系爭條例第 37 條規定是否違反信賴保護原則。

關於公務人員退休所得替代率之調降，首須考慮者，35 年年資者之所得替代率可能於系爭條例施行，即從 95% 降至 75%。由於 35 年年資者月退休金之替代率為 70%，因此，此一劇烈調降應係源於優惠存款利息之調降。如前所述，公務人員對於優惠存款利息已無值得保護之信賴，此一部份之調降應不違反信賴保護原則。

關於信賴保護，如前所述，我國係採衡量模式，亦即就變動所擬實現之公益與人民對於舊法律秩序之信賴進行利益衡量，如公益優先則仍得予以變動，惟對於人民對於舊法律秩序之信賴仍應「採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。」關於公務人員退休所得，司法院釋字第 717 號解釋並要求「在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」

關於系爭條例之制定所擬實現公益，與公務人員對於原公務人員退休制度之信賴，二者之間之衡量，如前所述，在扶老比節節上升的情形下，因應人口結構之改變而調整公務人員退休制度之內容，以期公務人員退休制度之穩定存續運作

⁵¹ 已廢止公務人員退休法第 32 條第 3 項。

順遂，以及因人口結構改變所增加工作世代之負擔由工作世代與退休世代均衡分攤，均屬即為重要之公益，應屬足以優先於信賴保護之公益。

尚須考量者為立法機關是否採取合理措施以減緩法律變更之衝擊。從系爭條例第 37 條附表三來看，35 年年資者之退休所得替代率要從 75%調到終局之 60%。對於此一調降，立法機關設計了 10 年之過渡期，此一設計之考量為：「考量全球化浪潮使國際間政治經濟互動緊密，貿易自由化、區域整合及政經板塊移動均非常快速；兼以經濟學上亦有以十年為期的景氣循環理論；因此，基於十年後社會、經濟及政府財務狀況等，均可能有大幅變化，爰以十年作為過渡期間，屆時再視政經情勢、改革之財務效益等，予以評估、檢討。」⁵²

關於過渡期之設計，尤其過渡期是否足以減緩衝擊，視各種案型之不同而需要不同之設計，難以訂出統一的標準，只能由立法機關判斷。對於立法機關判斷之審查，本文認為應採明顯事物違反之審查，除非有明顯不足以減緩衝擊之情事，否則應尊重其判斷。對於 10 年過渡期之設計，考試院提出之草案說明其考量 10 年之景氣循環並預留再予評估、檢討之可能性，似尚難認為有明顯不足以減緩衝擊之情事。另外，系爭條例第 39 條第 2 項規定了調降公務人員退休所得替代率之下限 - 最低保障金額。此一「『保障弱勢』配套措施」⁵³顯然呼應了司法院釋字第 717 號解釋所要求之「對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」

綜上所述，對於系爭條例第 37 條附表三所設計之十年過渡期，是否足以減緩衝擊，或許尚有對之有所疑慮者，但整體而言，尚難認為系爭條例第 37 條附表三調降公務人員退休所得替代率之規定違反信賴保護原則。

(三) 退休所得替代率上限規定違反比例原則？

如前所述，公務人員退休金主要受服公職權利所保障，惟我國公務人員退休制度採儲金制，具有(社會)年金保險之色彩，公務人員因提撥退撫基金費用而取得之退休權益亦受財產權保障。因此，以下區分此二者分別加以說明。

⁵² 立法院議案關係文書，院總第 234 號(政府提案第 15945 號)，2017 年 4 月 5 日印發，頁 54。

⁵³ 立法院議案關係文書，院總第 234 號(政府提案第 15945 號)，2017 年 4 月 5 日印發，頁 55。

1. 退休所得替代率上限規定與財產權

如前所述，公務人員退休制度具有社會保險之色彩，退休給付基於保險原則具有個人關連性；基於團結互助所形成之世代重分配則具有社會關連性。國家在個人關連性之範圍內，基於財產權之保障，對於退休給付之限制應受到嚴格之拘束。亦即公務人員提撥之退撫基金費用構成退休給付刪減之下限。

以下粗略計算公務人員所提撥退撫基金費用，設基數(本俸 2 倍)為 X ，由於退撫基金費用之政府負擔部分，實際上為政府任用公務人員所須支出之成本，實質上為俸給之一部分，可算作全由公務人員負擔，而從 84 年開始施行退撫新制至 107 年系爭條例制定，退休公務人員最多提撥 23 年，並以目前之費率(12%)計算，則其提撥數額最高為： $X*12\%*12*22=31.68X$ 。如公務人員 65 歲屆齡退休，平均餘命約 80 歲，則其退休時期約 15 年。 $31.68X \div (15*12)=0.176X$ 。如公務人員提早退休，則此一數額將會下降，因此此為公務人員可領回之最高數額。換言之，公務人員退休金之所得替代率只要高於 17.6%與投資利得，即未侵害其財產權。附表三所列 35 年年資之所得替代率為 60%，即使扣掉月退休金以外之給付，仍然遠高於此。

2. 退休所得替代率上限規定與服公職權

關於服公職權利對於公務人員退休權益之保障，如前所述，主要體現於照顧原則，而核心之問題為照顧之程度問題。另一方面，亦如前所述，照顧原則並不保障特定數額之退休金，因此退休所得之刪減並不能理解為對於服公職權利之侵害。換言之，關於設定退休所得替代率上限而刪減退休所得是否違反比例原則之問題，所涉及者並非一般基本權侵害問題所涉及之過度禁止問題，而是是否照顧不足而違反不足禁止原則之問題。

基於照顧原則，如前所述，國家應基於公務人員的職級、該職級所承擔的責任，且依據公務人員制度對於一般大眾之意義，以及經濟、財政與生活水準等因素，給予公務人員與其地位相稱之生活照顧。惟對於「與其地位相稱之生活照顧」，在不同國家或同一國家之不同時期，其公民對於公務人員之認知與態度、公務人員之自我認知、其經濟情況與人口結構等等，可能皆有所不同，因此所謂「地位

相稱之生活照顧」難以有穩定而固定不變之理解，其具體化，立法機關應有廣泛之形成自由。

對於調降公務人員退休所得替代率是否違反照顧原則之審查，鑒於照顧原則並不保障固定數額之月退休金或固定之所得替代率，以及立法機關對於「地位相稱之生活照顧」的具體化所享有之廣泛形成自由，如前所述，司法審查應限縮在明顯事物違反之審查，亦即只要調降退休所得替代率係基於足以正當化之正當理由，實質審查部分應限縮到照顧是否明顯不足之問題。

關於調降退休所得替代率之理由，如前所述，在扶老比節節上升的情形下，因應人口結構之改變而調整公務人員退休制度之內容，以期公務人員退休制度之穩定存續運作順遂，以及因人口結構改變所增加工作世代之負擔由工作世代與退休世代均衡分攤，均屬即為重要之公益，應足以作為調降退休所得替代率之理由。調降退休所得替代率後，是否即明顯照顧不足，或仍可認為尚屬「地位相稱之生活照顧」，如前所述，可透過比較，尤其是透過與勞工退休所得之比較來加以確定。筆者曾為文主張，月俸額在 43901 元以下之基層公務人員，與同薪資且相同年資之勞工相比較，所受照顧遜於勞工，而認為違反照顧原則。⁵⁴惟經社會政策學者質疑，月俸額在 43901 元以下之基層公務人員在民營事業，未必能獲得相同或相近之薪資。因此檢視公務人員之平均薪資，依行政院 96 年 3 月 19 日新聞稿，依 96 年度中央政府總人事費計算，文職人員平均年薪(不含退輔費用，年終考績獎金、社會保險攤付及加班值班費等)，96 年為 76.6 萬元，⁵⁵亦即平均月薪為 6.38 萬元，遠高於同年度總平均薪資 44144 元。⁵⁶由於退休金數額之計算與俸給有關，即使月俸額在 43901 元以下之基層公務人員，如與其於民營事業服務可能獲得之退休所得相較，未必較遜。最後，公務人員退休所得替代率之調降，設有最低保障金額之下限，以保障職等較低或年資短淺之公務人員。

綜上所述，尚難認為公務人員退休所得替代之調降違反比例原則而侵害服公職權利。

⁵⁴ 張桐銳，前揭註(1)，頁 78-79。

⁵⁵

https://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=4854&CtUnit=1077&BaseDSD=7&xq_xCat=19&nowPage=2&pagesize=25&mp=1(瀏覽日：2019/6/18)

⁵⁶ 張桐銳，前揭註(1)，頁 56，註 57。

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 項規定：「退休人員每月退休所得，依第三十六條規定調降優存利息後，仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：一、每月所領公保一次養老給付或一次退休金優存利息。二、退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含月補償金）。三、退撫新制實施後年資所計得之月退休金。」此一規定所定扣減原則之考量為「復審酌優存制度係政策性之福利措施且為本次改革方案優先調整之項目，以及考量退撫新制年資之給與已由公務人員自行繳費，故不宜列為優先扣減項目，爰規劃扣減順序，應優先扣減公保一次養老給付優存利息；其次再扣減退撫舊制的退休金（含月補償金）；最後再扣減退撫新制年資所計得的退休金；至於擇領公教人員保險年金則應予以優先保障，不予扣減。」⁵⁷

此一規定為配合退休所得替代率之調降所新增，已廢止之公務人員退休法並無相類似規定，無涉是否違反信賴保護原則之問題。至於調降退休所得替代率是否違反信賴保護原則，已於前述，茲不贅言。

至於扣減順序是否違反比例原則，系爭規定所設計之扣減順序，依序為過渡性之政策補貼（優存利息），繼而為以稅收為財源之給付，最後始為以退撫基金費用為財源之給付，考量公務人員財產權之保障，甚為合理，與比例原則顯無違背。至於如質疑此一規定變更公務人員退休給與計算基礎，削減公務人員退休所得，則此已於前關於調降退休所得替代率部分有所說明，茲不贅述。

四、系爭條例第 7 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？

關於公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）撥繳費用率，於 84 年 7 月 1 日開始施行退撫新制時，原於公務人員退休法第 8 條第 3 項規定，費率為 8% 至 12%，99 年 8 月 4 日全文修正公布，並自 100 年 1 月 1 日之公務人員退休法

⁵⁷ 立法院議案關係文書，院總第 234 號（政府提案第 15945 號），2017 年 4 月 5 日印發，頁 55。

則於第 14 條第 4 項將費率提升為 12%至 15%，系爭條例第 7 條第 2 項再將之提升為 12%至 18%。

99 年 8 月 4 日修正公布之公務人員退休法與系爭條例對於撥繳費用率之規定，皆係於施行後適用，並未適用於過往已終結之法律關係，參照前文關於區分法律真正溯及既往與不真正溯及既往之說明，其顯無涉法律不溯及既往原則。

從 84 年實施公務人員退撫新制引進儲金制以來，公務人員退休制度便帶有社會保險(法定年金保險)之色彩，而依據保險原則，總保費必須足以支應總給付(整體相當性)，已於前述。我國之公務人員退休制度雖非純然之社會保險，但既具有社會保險之色彩，亦強調整體相當性。已廢止之公務人員退休法第 14 條第 2 項前段規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)支給，……。」即顯示出「總保費」應足以支應總支出之意旨。

公務人員退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)之收支情形，於 103 年已首見赤字，之後赤字逐年擴大，⁵⁸根據退撫基金第 6 次精算結果，若不作調整公務人員退撫基金將於 120 年用盡。年金保險之財政收支本就需要視人口結構與經濟情況動態調整，此所以 99 年 8 月 4 日修正公布之公務人員退休法第 14 條第 3 項要求退撫基金應實施定期精算。具有社會保險色彩之儲金制之制度永續性，以及保障公務人員對於此一制度繼續存在之信賴，應屬足以正當化財產權限制之重大公益。

還須考慮者為調整之幅度。社會保險保費之調整，只要保費支出尚未達難以忍受之程度，與財產權之保障應無違背。從比較法來看，德國法定年金保險 2019 年之費率與 2018 年相同，皆為 18,6%，另其亦規定 2025 年之前不得超過 20%。⁵⁹且德國法定年金保險之保費負擔為雇主與受僱勞工各一半(§ 168 I SGB VI)，相較之下，我國公務人員之負擔較為輕微，尚難認為 18%之費率負擔為難以忍受之負擔。

另外，係爭條例第 7 條第 1 項規定了政府之最後支付保證責任，或有因此認

⁵⁸ <https://pensionstats-president.nat.gov.tw/web/guest/6>(瀏覽日：2019/6/18)

⁵⁹ <https://sozialversicherung-kompetent.de/rentenversicherung/zahlen-werte/894-beitragssatz-rentenversicherung-2019.html>(瀏覽日：2019/6/18)

為退撫基金並無破產之虞。確實，國家本來即為公務人員退休金請求權之義務人，退撫基金之設立並未改變國家之義務人地位，最後支付保證責任之規定可以理解為國家義務人地位之重申。然而，法律創建一項制度，制度之維持本身就是重大公益，在制度下眾多制度參與者依循制度邏輯而為行為，也預期制度之繼續存在，當制度有調整之必要而堅持不予調整，放任制度崩解，這不是負責任的態度。

最後，帶有年金保險色彩之公務人員退休制度既具有世代重分配之功能，則有必要檢討並調整收支之相關因素，避免支出之負擔在不同世代間之分配失衡。在人口結構改變，扶老比節節升高的情況下，檢討公務人員退休制度之財政制度，乃屬不得不面對之問題。具社會保險色彩之退休制度，其收支之相關因素不外費率、給付率與退休年齡，此所以一般戲稱年金改革不外多繳、少領、延後退。然而，在世代重分配的結構下，因人口結構改變所帶來之負擔，不應由單一世代承擔，而應由各個世代共同承擔。多繳、少領、延後退正代表不同世代分攤此一責任，只要其幅度未超過可忍受之限度，應與憲法保障財產權之意旨並不牴觸。

五、系爭條例第 39 條第 2 項但書，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？

如前所述，憲法第 15 條保障人民生存權，係當人民及其家庭無力滿足其最低限度生活需求時，由國家透過社會給付以滿足其最低限度生活需求。而所謂「最低限度生活需求」，係透過社會救助法第 4 條第 2 項予以具體化，亦即應由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數百分之六十定之，以台北市為例，108 年度最低生活費為新台幣(以下同)16580 元。

系爭條例第 39 條第 2 項所規定「最低保障金額」，以 106 年度待遇標準計算為 32160 元，遠高於最低生活費標準。此一標準係參照司法院釋字第 280 號解釋而訂定，而司法院釋字第 280 號解釋提出此一標準，如前所述，固有闡明國家照顧公務人員基本生活義務之意旨，但系爭條例第 39 條第 2 項規定「最低保障金額」，卻是作為調降公務人員退休所得替代率之配套措施，從而具有回應司法院釋字第 717 號解釋所要求「在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情

況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」之性質。換言之，其乃基於信賴保護之考慮所為之配套措施，也因此，其不只與生存權保障無關，也不在設定服公職權利之最低限度保障。

按從服公職權利之制度性保障所推導出之國家照顧公務人員義務，應放在公務人員制度之框架下理解。公務人員制度之建構性原則，包括終身職原則、績效原則與職級差距原則等等，對於照顧原則之理解應有所影響，從而國家對於公務人員之照顧，不限於俸給，也包括退休金；俸給與退休金應反映公務人員之職級差距與績效。而以俸給與年資計算退休金，正是反映其績效，從而退休金之計算公式中，俸給與年資為主要計算參數。⁶⁰

換言之，國家對於公務人員之最低限度照顧，本不宜以一個統一數額為標準，而應反映其俸給與年資，此所以德國聯邦公務人員照顧法第 14 條第 4 項規定，以可計入退休金之俸給的 35% 為最低限度照顧。因此，系爭條例第 39 條所規定之最低保障金額只能在作為信賴保護原則所要求減輕衝擊的脈絡下理解，而非設定國家履行照顧原則之最低限度照顧。因此，系爭條例第 39 條第 2 項但書，有關原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給之規定，不應解釋為因低於最低保障金額，而認為國家未提供最低限度之照顧而違反服公職權利之保障。

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？

(一) 系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定侵害受規範對象工作權或財產權？

依系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定，經審定支領或兼領月退休金之退休公務人員，如有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，即停止其領受月退休金權利，至原因消滅時為止。此一規定之規定形式，類似於禁止退休公務人員再任私立學校職務而每月支領薪酬總額超過法定基本工資，並以停止發給月退休金作為違反之制裁。

制裁規範之規範形式，其構成要件與法律效果對於不同基本權構成干預。以刑法第 310 條第 1 項之誹謗罪為例，該條規定：「意圖散布於眾，而指摘或傳

⁶⁰ 張桐銳，前揭註(1)，頁 48 以下。

述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。」其構成要件表達出對於指摘或傳述足以毀損他人名譽之事之禁令，從而構成對於人民言論自由之干預；對於違反者之制裁，則構成對於人民人身自由或財產權之干預。以此一角度觀察系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定，其雖非明文禁止退休公務人員再任私立學校職務，而每月支領超過法定基本工資之薪酬總額，但其如有此等情事即停止發給月退休金，顯然將壓制其再任私立學校職務之意志自由，構成其職業自由行使之阻止或妨礙，從而可認為構成職業自由之干預。對比刑法第 310 條第 1 項規定，制裁效果部分為停發月退休金，構成對於財產權之干預。

關於國家干預職業自由之正當化，司法院歷年解釋引進德國聯邦憲法法院於藥房判決所提出之三階段理論，⁶¹從而對於此一正當化問題，首須考慮系爭規定構成職業選擇之客觀許可條件或主觀許可條件，或為對於職業活動之規範。然而，困難的是，雖然對於退休公務人員再任職之規範必定涉及職業選擇自由，而非對於職業活動之規範，但系爭規定對於退休公務人員之再任職，既未設定主觀許可條件，亦未設定客觀許可條件，則對於其於何等條件下得以正當化，便無法套用三階段理論簡單操作。對此，本文認為可以參酌以下因素而為決定：

- 退休公務人員可以選擇停領月退休金而再任職，客觀上並非完全不可能，就此而言，此一干預較接近主觀許可條件；
- 在此涉及對於退休公務人員再任職之限制，就此而言，與公務員服務法第 14 條之 1 之限制類似。針對公務員服務法第 14 條之 1 之限制，司法院釋字第 637 號解釋肯定「國家為保護重要公益，於符合憲法第二十三條規定之限度內，以法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許。」換言之，正當化公務員服務法第 14 條之 1 之限制，重要公益即為已足，無須特別重要公益。
- 公務人員退休後，如前所述，並非公務人員關係之終止，而是從現職公務人員關係轉變為退休公務人員關係，因此，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之限制類似於公務員服務法第 13 條以下對於公務員兼職之限制，只不過退休公務

⁶¹ 參閱：司法院釋字第 778 號、第 649 號、第 584 號等解釋。

人員既無職務執行，限制便相對寬鬆。

- 退休公務人員既已退休且支領月退休金，則對其職業選擇自由之保障相對於尚未退休人員，其保障程度得有差別。

綜合以上因素，本文認為，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之正當化事由，大致上可以比主觀許可條件寬鬆，基於公益目的即可作為限制之理由。惟其仍須符合比例原則之要求，自不待言。

系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定是否具備足以正當化之理由以及是否合乎比例原則，皆須闡明其規範目的。其立法理由，在系爭條例相關草案中，並未見詳述。惟查立法院於 105 年審查原學校教職員退休條例第 13 條及原公務人員退休法第 23 條有關再任相關規定時，考量私校教職員皆有由政府補助人事費之事實（主要在公保及健保），且退休公教人員再任私立學校，將生排擠新進教師員額，造成流浪教師及人才流失與社會就業問題；此外亦考量支領月退休金之人員既已領有退休金，又於私立學校支領全額薪水，勢產生雙薪問題，爰提案針對退休公教人員再任私立學校職務應停發月退休金之規範。惟基於公、政、教、軍退休（職、伍）法制之一致性及整體性之配套規劃等考量，爰附帶決議：請銓敘部、國防部及教育部配合整體年金制度改革法案之研議，將退休（職、伍）公、政、教、軍人員再任私立學校職務應停發月退休金（俸）及停辦優惠存款之限制規範，納入改革方案中併同處理，並分別就各類人員退撫法制提出妥慎相關修正規定，以解決退休（職、伍）公、政、教、軍人員再任私立學校職務支領雙薪及排擠青年任教機會之問題。由此可知，此一規定之立法理由，主要為解決退休人員之領雙薪及排擠青年任教問題，應尚屬足以正當化系爭規定之公益理由。

從立法理由來看，就此一規定是否與比例原則合致，主要之質疑應在於，此一規定並非限制雙薪，亦即並非僅限制退休公務人員專任而同時支領月退休金與專任之薪資，而是以基本工資為上限，實際上所限制者，恐多為兼任職務，尤其是限制退休公務人員在大學兼課數目，從其規範目的而論，恐為超出必要限度之限制。

對於此一限制，乍看之下確實顯為不必要之限制，然而以系爭規定所訂之基本工資上限而論，目前為 23100 元，而目前教授兼課之鐘點費為 925，則 23100

$\div 925 \div 4 = 6.24$ 。換言之，以此一上限數額聘任教授兼課，已可達每周 6 小時，而專任教授每周義務授課鐘點為 8 小時，已相去不遠。若以系爭條例草案原先規定最低保障金額 32160 計算，甚至接近 9 小時，已是副教授或助理教授之義務授課鐘點數。換言之，各大學如欲節省成本，其將有極強動機聘任退休公務人員兼課，以取代聘任專任師資，更遑論退休公務人員之人脈可能帶來之助益。因此，若限制之上限數額高於基本工資，恐難以有效解決排擠青年任教問題，而無法達成規範目的。

基於上述考量，本文認為，尚難認為系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款違憲侵害退休公務人員之工作權與財產權。

(二) 系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定侵害受規範對象平等權？

關於系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款是否侵害受規範對象平等權之問題，主要爭點應在於，何以只限制退休公務人員再任私立學校職務，而不及於到其他私部門工作。⁶²

關於平等權之保障，司法院釋字第 768 號解釋如是闡述：「憲法第 7 條保障之平等權，並不當然禁止任何差別待遇，立法與相關機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有一定程度之關聯性而定。」依此一解釋，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款是否侵害平等權，端視其規範目的是否與此差別待遇有實質關聯性而定。

關於此一問題，從前述立法理由來看，其中有基於私校教職員皆有由政府補助人事費之事實（主要在公保及健保）考量。此一理由乃是順著原停發公務人員月退休金之規範邏輯而來。已廢止之公務人員退休法第 23 條第 1 項第 4 款與第 5 款規定：「擇領或兼領月退休金之人員有下列情形之一者，停止領受月退休金之權利，至原因消滅時恢復：……四、再任由政府編列預算支給俸（薪）給、待遇或公費（以下簡稱薪酬）之機關（構）或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。五、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者：（一）行政法人、公法人、政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費累計達財產總額百分

⁶² 廖元豪，禁止事業第二春？－公校教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，台灣行政法學會主編，年金改革後若干憲法問題之研究，2019 年 4 月，頁 195。

之二十以上之財團法人，或政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上事業之職務。(二)行政法人、公法人之政府代表。(三)受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之下列團體或機構之職務或政府代表或公股代表：1.財團法人及其所屬團體或機構。2.事業機構及其所屬團體或機構。」從此一規定可以看出退休公務人員再任職務停發月退休金之基本規範邏輯為：公務人員既然從公務機關退休，就不宜再於公部門任職，例外情形則限於薪酬總額不超過法定基本工資。而此之公部門係作實質認定，縱然組織形式為私法組織形式，只要政府實質(直接或間接)控制該組織，皆涵蓋在公部門之範疇內。

對於系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款納入私立學校，前揭立法理由隱含著，既然政府補助私立學校人事費，即等同為前述意義下之公部門。換言之，此處之規範邏輯為相同事件相同處理，既然私立學校與該條各款所規定組織具有類似性，從而可將之納入。然而，誠如學說上所批評者，私立學校受政府補助，如同非營利組織接受政府補助，並不會因補助而成為公部門。⁶³事實上，或許立法者對此亦有認知，此從系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款對於再任私立學校職務之限制另立一款，而非將之併入第 2 款規定，可見端倪。總而言之，此一考量並不足以正當化差別待遇。

然而，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之立法理由尚有解決排擠青年任教問題，基於退休公教人員於私立學校任職情形頗眾之認知，而特別就此規定以創造青年學者任教之機會，與限制退休人員於私立學校任職，而不及於其他私部門單位之差別待遇，具備實質之關聯，且以法定基本工資為上限乃為達成目的之必要手段，已於前述，是此一差別待遇具有足以正當化之合理理由，與平等權保障並無違背。

肆、結論

關於公務人員退休制度之改革理由，可大致上歸納為以下幾點：對於過度照顧之糾正、具社會保險色彩之儲金制制度之維持，以及對於人口結構改變所帶來

⁶³ 廖元豪，同上註，頁 195。

負擔之合理分配。由於這幾項考量都屬於即為重要之公益目的，因此具體之制度設計或有稍嫌過激或偏離照顧原則之處，尚難認為違憲。以下就各項題綱之結論與簡單理由與以盧列，以供參考：

1. 公務人員退休資遣撫卹法第 4 條名詞定義、第 18 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？

- 1) 係爭條例第 18 條延後自願退休年齡，適用於施行時已年滿 50 歲且其服務機關有機關裁撤、組織變更獲業務緊縮情事之公務人員，構成法律之溯及適用，惟基於公務人員退休制度之穩定存續運作順遂，以及人口結構改變所帶來負擔之合理分配等極為重要公益，與法律不溯及既往原則並無違背。
- 2) 延後公務人員自願退休年齡雖因此使其多繳交退撫基金費用，但其退休年資亦將因此增加，對於其財產權並無不利影響。且維護具社會保險色彩之公務人員退休制度與人口結構改變所帶來負擔之合理分配，亦足以正當化對於財產權之限制。
- 3) 優惠存款利息調降規定，不論適用於系爭條例施行後始辦理優惠存款之案件，或施行前已辦理優惠存款而期限尚未屆至之案件，皆無法律適用於已終結法律關係之情形，並非法律之溯及適用。且公務人員對於優惠存款欠缺值得保護之信賴。
- 4) 優惠存款之性質為過渡性之政策性補貼，公務人員取得優惠存款利息並無先前之自己給付，故不受財產權保障。

2. 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，不得超過各年度退休所得替代率上限；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？

- 1) 調降退休公務人員退休所得替代率之規定並未適用於已終結之法律關係，並非法律之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。
- 2) 維持公務人員退休制度之穩定存續運作順遂，以及因人口結構改變所增加負

擔之均衡分配，與信賴保護原則相衡量，為優先於信賴保護之公益。調降退休公務人員退休所得替代率所設計之 10 年過渡期，尚難認為顯不足以減緩衝擊，且另有最低保障金額之保障弱勢之配套設計，故尚難認為違反信賴保護原則。

- 3) 以 35 年年資為例，公務人員退休所得替代率最終將調降為 60%，遠高於公務人員提撥之退撫基金費用，應未侵害公務人員財產權。
- 4) 國家是否適切履行其對於公務人員之照顧義務，可與勞工相比較而得知。考量公務人員平均月薪高於勞工平均月薪近 2 萬元，縱使薪資在 43901 元以下之基層公務人員其退休所得替代率將低於勞工，似仍難認定國家違背其照顧義務。

3. 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？

- 1) 扣減退休所得順序為新增之規定，無涉信賴保護原則。
- 2) 扣減退休所得順序，依序為過渡性之政策補貼、以稅收為財源之給付，最後始為以退撫基金費用為財源之給付，甚為合理，顯未違反比例原則。

4. 系爭條例第 7 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？

- 1) 提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之規定，並未適用於過去已終結法律關係，無涉法律不溯及既往原則。
- 2) 維持具社會保險色彩之儲金制的制度永續性，為重大公益，足以正當化對於財產權之干預，且 18% 之最高費率尚未達難以忍受程度。因此與財產權之保障並無牴觸。

5. 系爭條例第 39 條第 2 項但書，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？

- 1) 最低保障金額係減緩調降公務人員退休所得替代之配套措施，且其金額遠高於社會救助法所規定之最低生活費標準，與生存權之保障無涉。
- 2) 最低保障金額並非設定國家照顧公務人員之最低限度保障，系爭條例第 39 條第 2 項但書規定並未違反服公職權利之保障。

6. 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？

- 1) 對於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退休公務人員，停止發給月退休金，雖構成對其工作權與財產權之干預，但保障年輕學者之任教機會，為足以正當化此一干預之公益目的，且法定基本工資之上限為達成目的之必要手段，並未違憲侵害其工作權及財產權。
- 2) 保障年輕學者之任教機會之規範目的，與只限制退休公務人員再任私立學校職務而不及於其他私部門單位，具有實質關聯，故不違反平等權之保障。