

正本

言詞辯論補充理由狀(二)

案 號：107 年度憲一字第 2 號

聲請人：林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員

代理人：林石猛律師 金石國際法律事務所

住高雄市前金區中正四路 235 號 3 樓之 1

電話：07-2158070

為聲請人林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員所提之解釋憲法聲請案，謹就民國 108 年 6 月 25 日於 大院召開之言詞辯論庭提及之相關問題，再依審判長之諭知就言詞陳述不足部分得以書狀補充，爰續提補充理由狀，呈供 大院卓參：

一、國立政治大學廖元豪副教授就觀察 大院於 108 年 6 月 24 日下午及 6 月 25 日上午、下午就軍公教退休金改革解釋案相關爭點言詞辯論後，提出如下之憲法觀點，謹呈報 大院卓參：

廖元豪觀點：「年改」憲法辯論的幾個盲點

近年來，政府以「年金改革」為名，修法大幅削減了軍公教退休給付。為此，司法院大法官於日前召開憲法法庭，就「年金改革措施是否違憲」進行辯論。然而，限於時間與辯論規則的因素，許多議題仍無法充分地討論對話；網路上或坊間

一般的「懶人包」式討論，也有些疏漏之處。本文就針對幾個容易被誤解之處，從憲法的觀點予以提醒。

退休給付的性質：法定酬勞請求權，而非社福恩賜

無論是軍人、公務員，或公立學校教師，要處理「砍退休金」是否侵害憲法權利，首先就要先判斷，「退休給付」在憲法上，是什麼樣的權利呢？

國內討論的最大盲點，就是部分論者（自命「改革」者），往往主張「軍公教退休金超出國家照顧義務範圍」，進而指稱目前之退休給付是「過度照顧」云云。才會導出什麼「老人生活費每月僅需一萬三」的纏夾。

這樣的批評，是將退休金定位為某種「社會福利」或「社會救助」：既然是國家照顧退休老人的福利措施，那就可以「基本尊嚴之生活條件」，當成標準。超過這個標準，坐領高薪，就是「肥貓」，國家自然有權削減之。

然而，我國法制上，退休金之給付，絕非一種政府可以隨時收回、調整之「恩賜」(mercy/grace)，而是受到法律保障的「權利」(entitlement)。舊有的退休金相關法制，並非規定「退休金之給付，政府隨時調整之」，而是由法律、法規明文規定計算方式與取得之金額、方式。司法院大法官釋字 187

號解釋以來，更一致將公務員請領退休金定位為公法上之財產權，受憲法之保障。因此所謂「恩給說」，在中華民國憲法上是說不通的。

更認真、謙卑地觀察現行法（以及過去的退休制度），更能看出，退休金本來就不是以「基本生活需求」當成標準，而是公教人員「酬勞」的一部份！不管這筆「酬勞」有多少比例是公教人員自行提撥，多少金額由國庫提撥，都是公教人員的「法定權利」—只要依法工作、服務至一定年限，符合條件，就可以領取。這明顯是一種「對價」、「酬勞」！既然是酬勞的一部份（只是退休後才開始給付），就無所謂「肥貓」的問題（是政府自己用法律承諾、擔保的給付），更不是美國右派所謂的「社福皇后」（因為根本不是社會福利）。

信賴利益（損失）是「終身付出的服務」而非「退休後的生活」

如果用「信賴保護」的角度來看，那「砍退休金」所造成的損害，是什麼呢？

政府方面，似乎誤解了軍公教退休人員真正的「信賴利益」與「信賴行為」。他們以為，所謂的信賴利益，似乎僅是「將來安排生活」的部分。亦即，軍公教退休後，已經依賴退休

金的額度，做了一些生活安排（例如：買房、供孩子出國留學、與老年安養中心簽定長期契約等），此時驟然減少，會對於其計畫之退休生活造成衝擊。甚至誤以為釋字 717 號解釋所謂「通常可據為生活或經營之安排」是唯一的信賴利益。然而，這些「信賴利益」固然重要，卻忽略了公校教師最前端的「信賴行為」與「信賴利益」：選擇任職，並持續在崗位上服務數十年，直到退休。這樣的「信賴行為」才是年金改革必須考慮的最重要因素，而這樣的「信賴利益」則是無法輕易「補償」的。

也就是說，憲法對於軍公教人員，所要保護的信賴利益（以及政府改變法令所受之信賴損害）並不是「退休後的生活安排」，而是其「在職期間（因信任當時退休制度）所付出的工作、貢獻」，包括其原本可以從事其他工作的機會成本。這些也就相當於行政程序法第 120 條所稱之「因信賴該處分致遭受財產上之損失」，自然應受保護。釋字 589 號解釋，也表示，第三屆監察委員「信賴」的基礎，是「就任時」有關任期屆滿後「得領取月退休金」之法規。

從另一個角度說，如果當初沒有這樣的退休制度（領月退休金），那這些軍公教人員，未必會選擇這個職業。他們因為信任「當

時」所有的「酬勞」(包含退休給付)而來擔任軍人、公務員、教師，而且一直做到退休。現在國家驟然改變了當年的信賴基礎，削減了原先以法律擔保的給付(以及退休後可以去私校任教之權利)，但當事人付出的代價已經給付完畢。時間旅行只出現在「復仇者聯盟」的電影中，往事只能回味，請問國家要如何「補償」？

退休給付規定不是契約，法令可以修改

另一個纏夾之處，是政府方似乎認為，軍公教退休制度與勞資雙方的契約關係不同。契約不能片面更動，但退休制度涉及公益，自然可以調整。

這樣的類比有許多簡化、錯誤之處。

首先，雖然我國法律上的通說，認為公務員與國家(雇主)之間的關係並非契約關係，而是公法上職務關係。然而，至少在「志願役軍人」與「教師」，是明確與國家機關之間，有著行政契約的。如果真的要從形式上看，那是否軍人與教師，應該適用契約法的原則，禁止單方、片面修改呢？

第二，也是更基本的：從信賴保護，或是法治國原則的角度來說，「法律保障」應該遠比「契約約定」更堅實、更持久，

更不允許片面更動才對。但現在政府卻說，契約不能片面更動，但法律規定的保障卻可以賴皮？

國庫即將破產？

所謂「國庫破產」，也是大大誤解。「破產」是個很可怕的觀念：如果中華民國要被退休金制度搞到破產，那的確是魚死網破，所有的退休人員都拿不到退休金（或是照比例分配，大幅減少）。然而，即使照政府目前的說法，頂多是幾個「基金」要破產，而不是「國庫」要破產。這二者之間差很多，法律從來沒有規定「退休金僅能從退休基金內給付」。

相比之下，「破產說」在美國的地方政府公務員，可能比較有說服力。因為美國許多地方政府公教人員，並非由州或聯邦政府負擔退休金。而只有很窮的地方政府，作為雇主與基金的最終擔保。如果整個「市」破產了，那最後結算時，公教人員的損失可能更嚴重。可是在臺灣，公教人員的退休制度主要是由中央政府規劃並執行，從中央到地方也都沒有「破產」的問題。已故的行政法大師吳庚教授，就曾指出，人民不可能去聲請假扣押國家機關，因為「國庫或其他公庫乃永續存在，有稅收、公債甚至發行貨幣可供支應，無所謂不能強制執行或甚難執行之虞。」所以在我國，國家欠債還錢，

沒有「國庫沒錢還不起，所以不用還」這回事。美國地方政府破產（以至公務員退休金債權消滅）的狀況，在我國不會發生。某個基金破產，與國家破產是兩碼子事。因此，中華民國政府為了「公益」而要單方調整退休給付的「必要性」更低得多。

軍公教退休金制度，的確應該要可長可久。如果真的需要調整，也需要處理。但對於「已經就職」甚至「已經退休」的人員，削減其退休給付，違反了國家原本由法律規定的擔保責任，更無法彌補其在職時的「對待給付」。政府要為這種破壞信賴保護的行為辯護，恐怕得提出更紮實的論據。（參附件 12；該文刊於 108 年 7 月 2 日奔騰、風傳媒、中時電子報與 yahoo）

二、退休金改革法案之所得替代率，據關係機關之意見係參考 OECD 關於「私部門勞工第一層保障的強制性社會保險」（如我國之國民年金、勞保、公保、軍保等等社會保險）的統計資料，進而與屬於「雇主負責之第二層保障」之我國軍公教人員之職業退休金相互比較（參董保城教授之釋憲補充理由書）。然而，第一層保障是為了照顧國民最基本的生活尊嚴，而第二層保障則是由雇主（國家或私部門的雇主）負擔或與受僱人共同負擔之延後給付的工資，保障受僱人得以維持適當之退休生活尊嚴。

兩者的資金來源及目的，顯不相同，政府卻將 OECD 第一層保障的數據，援引為本件退休金改革的參據，容係出於恣意，而非誤解，馴致退休軍公教被指摘為米蟲或肥貓之結果。蓋坊間所瞭解的「年金」，通常係所謂的老農年金或國民年金之類，而該等年金即屬上揭之第一層保障，老農和未加入勞工等社會保險之民眾與國家間並無僱傭關係，純係為保障此部分國民最根本的生活尊嚴而設。政府明知年金與退休金本質截然不同，竟刻意將「退休金改革」稱為「年金改革」，再遭部分政治人物渲染成「吃不知飽的米蟲或肥貓」，乃當然之結果。退休軍公教人員於「受任時」即信賴國家以法律明文保障最後支付責任的退休金法制，而願終其一生奉獻心力，臨老退休，受此羞辱，情何以堪？

人生而自由、平等，並有免於恐懼的自由及追求幸福的權利。當退休金改革釋憲案教職員組之官方代理人引用衛福部的資訊，說老年的生活費每月只要一萬二千多元，實有失同理心。任何一位老人，尤其是一輩子奉獻心力予國家的軍公教退休人員，如每月得支配的金額不足一萬三千元，不會有匱乏不安的恐懼感嗎？關係機關所謂本於世代正義，而認有調降退休金(含優存、補償金、月退金等)之正當性。實則，已退休的

軍公教人員，不少人經歷貧困到經濟起飛台灣錢淹腳目的年代，是怎麼的政治惡鬥，又是誰的無能領導，讓台灣低薪二十年？又是誰讓他們年老還要擔心自己的小孩不結婚生子、買不起房子呢？甚至退休之後除了要奉上之外還要養下一代、兩代呢？應該承擔責任的人沒有被問責，基金人謀不臧、管理不善，沒有被徹底的檢討，卻反過來說如不砍依法令所核定並已確定的退休金，會構成代際不正義。退休軍公教們也想要問，誰又該給他們正義呢？世代正義，豈是執政無能的遮羞布？

附件十二、「廖元豪觀點：『年改』憲法辯論的幾個盲點」文章。

謹 狀

司法院 公鑒

具狀人即聲請人：林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員

撰狀人即代理人：林石猛律師



中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 2 日

廖元豪觀點：「年改」憲法辯論的幾個盲點

廖元豪 奔騰思潮 2019-07-02 06:50

近年來，政府以「年金改革」為名，修法大幅削減了軍公教退休給付。為此，司法院大法官於日前召開憲法法庭，就「年金改革措施是否違憲」進行辯論。然而，限於時間與辯論規則的因素，許多議題仍無法充分地討論對話；網路上或坊間一般的「懶人包」式討論，也有些疏漏之處。本文就針對幾個容易被誤解之處，從憲法的觀點予以提醒。

退休給付的性質：法定酬勞請求權，而非社福恩賜

無論是軍人、公務員，或公立學校教師，要處理「砍退休金」是否侵害憲法權利，首先就要先判斷，「退休給付」在憲法上，是什麼樣的權利呢？國內討論的最大盲點，就是部分論者（自命「改革」者），往往主張「軍公教退休金超出國家照顧義務範圍」，進而指稱目前之退休給付是「過度照顧」云云。才會導出什麼「老人生活費每月僅需一萬三」的纏夾。

這樣的批評，是將退休金定位為某種「社會福利」或「社會救助」：既然是國家照顧退休老人的福利措施，那就可以「基本尊嚴之生活條件」，當成標準。超過這個標準，坐領高薪，就是「肥貓」，國家自然有權削減之。然而，我國法制上，退休金之給付，絕非一種政府可以隨時收回、調整之「恩賜」(mercy/grace)，而是受到法律保障的「權利」(entitlement)。

舊有的退休金相關法制，並非規定「退休金之給付，政府隨時調整之」，而是由法律、法規明文規定計算方式與取得之金額、方式。司法院大法官釋字 187 號解釋以來，更一致將公務員請領退休金定位為公法上之財產權，受憲法之保障。因此所謂「恩給說」，在中華民國憲法上是說不通的。

更認真、謙卑地觀察現行法（以及過去的退休制度），更能看出，退休金本來就不是以「基本生活需求」當成標準，而是公教人員「酬勞」的一部份！不管這筆「酬勞」有多少比例是公教人員自行提撥，多少金額由國庫提撥，都是公教人員的「法定權利」—只要依法工作、服務至一定年限，符合條件，就可以領取。這明顯是一種「對價」、「酬勞」！既然是酬勞的一部份（只是退休後才開始給付），就無所謂「肥貓」的問題（是政府自己用法律承諾、擔保的給付），更不是美國右派所謂的「社福皇后」（因為根本不是社會福利）。

信賴利益（損失）是「終身付出的服務」而非「退休後的生活」



如果用「信賴保護」的角度來看，那「砍退休金」所造成的損害，是什麼呢？

政府方面，似乎誤解了軍公教退休人員真正的「信賴利益」與「信賴行為」。他們以為，所謂的信賴利益，似乎僅是「將來安排生活」的部分。亦即，軍公教退休後，已經依賴退休金的額度，做了一些生活安排（例如：買房、供孩子出國留學、與老年安養中心簽定長期契約等），此時驟然減少，會對於其計畫之退休生活造成衝擊。甚至誤以為釋字 717 號解釋所謂「通常可據為生活或經營之安排」是唯一的信賴利益。

然而，這些「信賴利益」固然重要，卻忽略了公校教師最前端的「信賴行為」與「信賴利益」：選擇任職，並持續在崗位上服務數十年，直到退休。這樣的「信賴行為」才是年金改革必須考慮的最重要因素，而這樣的「信賴利益」則是無法輕易「補償」的。

也就是說，憲法對於軍公教人員，所要保護的信賴利益（以及政府改變法令所受之信賴損害）並不是「退休後的生活安排」，而是其「在職期間（因信任當時退休制度）所付出的工作、貢獻」，包括其原本可以從事其他工作的機會成本。這些也就相當於行政程序法第 120 條所稱之「因信賴該處分致遭受財產上之損失」，自然應受保護。釋字 589 號解釋，也表示，第三屆監察委員「信賴」的基礎，是「就任時」有關任期屆滿後「得領取月退休金」之法規。

從另一個角度說，如果當初沒有這樣的退休制度（領月退休金），那這些軍公教人員，未必會選擇這個職業。他們因為信任「當時」所有的「酬勞」（包含退休給付）而來擔任軍人、公務員、教師，而且一直做到退休。現在國家驟然改變了當年的信賴基礎，削減了原先以法律擔保的給付（以及退休後可以去私校任教之權利），但當事人付出的代價已經給付完畢。時間旅行只出現在「復仇者聯盟」的電影中，往事只能回味，請問國家要如何「補償」？

退休給付規定不是契約，法令可以修改

另一個纏夾之處，是政府方似乎認為，軍公教退休制度與勞資雙方的契約關係不同。契約不能片面更動，但退休制度涉及公益，自然可以調整。這樣的類比有許多簡化、錯誤之處。

首先，雖然我國法律上的通說，認為公務員與國家（雇主）之間的關係並非契約關係，而是公法上職務關係。然而，至少在「志願役軍人」與「教師」，是明確與國家機關之間，有著行政契約的。如果真的要從形式上看，那是否軍人與教師，應該適用契約法的原則，禁止單方、片面修改呢？

第二，也是更基本的：從信賴保護，或是法治國原則的角度來說，「法律保障」應該遠比「契約約定」更堅實、更持久，更不允許片面更動才對。但現在政府卻說，契約不能片面更動，但法律規定的保障卻可以賴皮？

國庫即將破產？

所謂「國庫破產」，也是大大誤解。「破產」是個很可怕的觀念：如果中華民國要被退休金制度搞到破產，那的確是魚死網破，所有的退休人員都拿不到退休金（或是照比例分配，大幅減少）。然而，即使照政府目前的說法，頂多是幾個「基金」要破產，而不是「國庫」要破產。這二者之間差很多，法律從來沒有規定「退休金僅能從退休基金內給付」。

相比之下，「破產說」在美國的地方政府公務員，可能比較有說服力。因為美國許多地方政府公教人員，並非由州或聯邦政府負擔退休金。而只有很窮的地方政府，作為雇主與基金的最終擔保。如果整個「市」破產了，那最後結算時，公教人員的損失可能更嚴重。可是在臺灣，公教人員的退休制度主要是由中央政府規劃並執行，從中央到地方也都沒有「破產」的問題。已故的行政法大師吳庚教授，就曾指出，人民不可能去聲請假扣押國家機關，因為「國庫或其他公庫乃永續存在，有稅收、公債甚至發行貨幣可供支應，無所謂不能強制執行或甚難執行之虞。」所以在我國，國家欠債還錢，沒有「國庫沒錢還不起，所以不用還」這回事。美國地方政府破產（以至公務員退休金債權消滅）的狀況，在我國不會發生。某個基金破產，與國家破產是兩碼子事。因此，中華民國政府為了「公益」而要單方調整退休給付的「必要性」更低得多。

軍公教退休金制度，的確應該要可長可久。如果真的需要調整，也需要處理。但對於「已經就職」甚至「已經退休」的人員，削減其退休給付，違反了國家原本由法律規定的擔保責任，更無法彌補其在職時的「對待給付」。政府要為這種破壞信賴保護的行為辯護，恐怕得提出更紮實的論據。

*作者為國立政治大學副教授。本文原刊《奔騰思潮》，授權轉載。