

## 釋憲聲請補充理由（三）書

案 號：司法院 107 年度憲一字第 2 號

聲 請 人：立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人

代 理 人：朱敏賢律師 臺北市大安區敦化南路二段 34 號 3 樓之 1

電話：(02) 2708-5515

E-mail：hengying17@gmail.com

為新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）關於退休金計算之修訂規定、改變請領資格、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，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，及侵害退休公立學校教師於憲法第 15 條所保障之財產權、工作權、生存權、憲法第 18 條服公職權，且其再任禁止規定，更構成對退休公教人員憲法保障之財產權、工作權、生存權極大侵害，並破壞大學自治，就此違憲疑義，聲請解釋憲法，代理人前已提出補充理由書及補充理由（二）書諒達，**謹就 大院 108 年 6 月 25 日言詞辯論大法官所詢事項提出綜合答辯**，再補充聲請理由（三）書事：

壹、茲就本次言詞辯論，學者廖元豪曾發表相關憲法論述<sup>1</sup>，爰擇引如下：

- 一、關於退休金之給付，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。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」

<sup>1</sup> 附件 1：【廖元豪觀點】「年改」憲法辯論的幾個盲點，

<http://www.lepenseur.com.tw/index.php/columnist/13-nomocracy/143-2019-07-01-18-00-94>，最後瀏覽日：2019 年 7 月 2 日。

一、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）。

- 二、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。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號解釋亦表示，第三屆監察委員「信賴」的基礎，是「就任時」有關任期屆滿後「得領取月退金」之法規。如果當初沒有這樣的退休制度（領月退金），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」？
- 三、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？
- 四、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」。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。」<sup>2</sup>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。

貳、關於憲法 165 條對於本案違憲審查之意涵，在於基本國策對國家具有憲法上拘束力，並且與憲法第 18 條服公職權產生包含填充其基本權利內涵之相互影響作用，進而影響違憲審查標準：

- 一、按社會國原則起源於歐陸，歷經 19、20 世紀以來之發展，並逐漸轉為於憲法位階之規範，其最為著名者首推德國威瑪憲法，就此我國憲法於基本國策之制定上對其社會國理念採用甚多<sup>3</sup>。憲法第 165 條因列於第 13 章基本國策中，我國早期憲法學者之論述中，雖有學者或鑑於基本國策與威瑪憲法上相關規定相同，而認為其僅具不合法規範拘束力之方針條款性質，而未予高度重視，然於晚近學說則繼受戰後德國學說及德國基本法之相關規定，進而對我國基本國策之見解業有所轉變，而積極認為於我國憲法脈絡下，依據憲法第 171 條、第 172 條規定，認可得出與德國學說及德國基本法相同結論，亦即「我國憲法中基本國策條款係一種具有法規範拘束力之『國家目標規定』」<sup>4</sup>。
- 二、依前揭說明，基本國策固與基本權利有別，其雖未必具備主觀法上效力而得直接為人民據以請求司法救濟之請求權基礎，惟不可否認我國憲法基本國策條款作為違憲法規範之重要一環，故應認具有客

<sup>2</sup> 代理人按，此為吳庚大法官之見解；吳庚，行政法之理論與實用，2010 年 9 月，第 726 頁。

<sup>3</sup> 陳慈陽，憲法學，元照，2005 年 11 月，第 249 至第 251 頁。相同論述見，謝榮堂，社會法制國基礎問題與權利救濟，元照，2008 年 11 月，第 7 頁至第 9 頁。

<sup>4</sup> 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，收錄於國立臺灣大學法學論叢第 45 卷特刊，國立臺灣大學法律學院，2016 年 11 月，第 1312 頁。相同論述見，陳慈陽，憲法學，元照，2005 年 11 月，第 251 頁

觀法效力，對國家產生拘束力，而成為國家之「義務」規範<sup>5</sup>，並基於憲法一體性原則進一步與基本權利規定產生制約、填充、回饋等相互影響，繼而於個案中將視情形對於國家產生客觀法義務，乃至賦予人民主觀公權利，是以此等基本國策與基本權利互動下、有關社會正義之規範總和，即形成學說上之「社會基本權」<sup>6</sup>，本件關係機關代理人林明昕教授即為此學術主張。洵以，我國法學界亦大致承認此等基本國策條款得作為違憲審查標準<sup>7</sup>。於釋憲實務中，大法官更向來秉持一貫立場，以基本國策條款作為判斷法律或命令是否違憲之依據，默示性地視該等基本國策規定與其他憲法條文無異，而同具有憲法上之拘束效力<sup>8</sup>。學者郭明政更曾說明<sup>9</sup>，大法官自釋字第 180 號始即明確引用基本國策條款作為違憲審查依據，並在日後大量的大法官解釋均有援用，甚至於釋字第 472 號、第 549 號即於宣告違憲時訴諸基本國策，並明確宣示基本國策條款具有違憲審查規範效力。前開各情，均足徵不論學說及實務，咸認為我國憲法之基本國策條款具有拘束國家之效力，且實質上對違憲審查標準產生影響力。

- 三、公立學校教職員為廣義公務員，此觀以歷來大法官解釋及教師退休法制設計均沿用公務員法制甚明，矧公立高級中等以下學校教師之懲戒，亦參照公務員懲戒規定辦理<sup>10</sup>；從而，系爭條例對退休教師所為限制，自屬侵害憲法第 18 條服公職權暨公務員制度性保障。而基於上述基本國策條款之憲法拘束力及對基本權利之填充效果，本案因涉及對憲法第 18 條服公職權暨公務員制度性保障等歷來為大法官所承認之基本權利，於憲法第 165 條對於教育工作者之保護作出明確指示之情況下，將發生拘束國家之憲法上效力。此際，憲法第 18 條與第 165 條共同構成教師服公職權及公務員制度性保障之一環，故憲法第 165 條雖為基本國策條款，然要非僅為毫無拘束力之方針條款而已，當對本案違憲審查之標準產生影響，毋庸置疑。

<sup>5</sup> 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，收錄於國立臺灣大學法學論叢第 45 卷特刊，國立臺灣大學法律學院，2016 年 11 月，第 1315 頁。相同論述見，謝榮堂，社會法制國基礎問題與權利救濟，元照，2008 年 11 月，第 9 頁。

<sup>6</sup> 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，收錄於國立臺灣大學法學論叢第 45 卷特刊，國立臺灣大學法律學院，2016 年 11 月，第 1336 頁。

<sup>7</sup> 謝榮堂，社會法制國基礎問題與權利救濟，元照，2008 年 11 月，第 9 頁。

<sup>8</sup> 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，收錄於國立臺灣大學法學論叢第 45 卷特刊，國立臺灣大學法律學院，2016 年 11 月，第 1314 頁。

<sup>9</sup> 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006 年 1 月，第 346 頁至第 349 頁。

<sup>10</sup> 參見教育部 107 年 11 月 5 日臺教人（三）字第 1070133913A 號函。

參、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款限制再任之規定，使公立學校教師隨退休保障減低而降低其提早退休或適齡退休之意願，進而使限制退休教師再任之手段無法達成立法目的，故當然違背憲法第 23 條比例原則，至為灼然：

- 一、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；但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，未來亦可能延燒至高等教育階段，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」，即顯非事實，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項，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。
- 二、私立大學延攬公立學校教師至私立大學任教之目的，無非係提供更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，實難謂有相當因果關係<sup>11</sup>，更何況私立大學之講座教授並無占用任何人事缺額，是以，如退休教師擔任私立大學講座教授，則何來排擠年輕人任教之問題？其次，私立學校職員、專任教師之聘任，乃基於該私立學校之經營需求、大學自治等決策，且必以適才適所為原則，而非以任用人員之年齡作為唯一考量，故焉有任用退休軍公教人員即生排擠年輕人就業機會可言？若此謬論可信，則公務人員相關之任用法令更應修正任用年齡，提早使公務員儘早退休，以使年輕人均可進入公務體系任職，俾讓年輕人均有公職可任！是自上可知，系爭條例之手段根本無助於立法目的之達成而有違比例原則，自屬違憲。

肆、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款限制再任之規定，形成軍公教間不合理差別待遇，違反平等權保障之憲法要求：

- 一、如依關係機關於 大院言詞辯論之辯辭可謂對軍人為合理，對退休教師即屬不合理差別待遇，蓋軍人並非必然早退<sup>12</sup>，其中晚退者當為最適之反證，故軍人服役年限較短與否根本無以為論據。
- 二、又觀以就業服務法第 5 條第 1 項前段明文禁止歧視之原則，其規

<sup>11</sup> 吳志光，公立學校教師退休後再任私立學校停止核發月退金之法律爭議，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 177 頁。

<sup>12</sup> 參見陸海空軍軍官士官服役條例第 5 條規定。

定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視」。然本次軍公教人員退休制度卻悖於平等原則，反以年齡及曾任職務（一定任職軍公教期間之退休）作為國家強迫私部門機構進行歧視作為，實至難想像！

- 三、按法秩序理應建構無內在矛盾之法價值體系，方能博得受規範人之支持與服從，當立法者對某特定事務或生活事實作出某原則性基本價值決定後，於後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，以避免作出與其違反之異質決定，否則將破壞整體法價值秩序體系之一貫性及完整性，亦即為體系正義之違反，而牴觸平等原則。釋字第 244 號解釋及翁岳生大法官前於釋字第 455 號解釋所提出之協同意見書，即曾明確提出「體系正義」之輔助概念，許宗力大法官於其論著中更已揭示，體系正義尚包括指向於更大之法體系叢之體系正義，即所謂體系間正義，唯有如此，方能提供一個與「合目的性」有別，且超越於「合目的性」之違憲審查思考判準<sup>13</sup>
- 四、次按，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定，「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。」惟新修訂陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 3 項則規定：「就任或再任『私立大學』之『專任教師』且每月支領薪酬總額超過公務人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者。」僅於退休軍職人員再任「私立大學」之「專任教師」始遭停止領受退休俸或贍養金。就此節而論，首見者，係私法人部分包括私人公司、基金會，並不在新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規範之列。
- 五、第以，如以私立學校而言，退休軍職人員僅限再任「私立大學」，卻排除其再任私立專科院校、中小學等之限制，而與退休公教人員之限制「再任機構」間形成不必要之差別待遇。
- 六、復以，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例亦排除再任私立大學之其他職務者，於法規範體系之建構上，更形成軍公教退休人員再任「職務」禁止之不合理差別待遇，其違反體系正義之情形臻然，不言可喻。固然體系並非完全不能違反，然亦必在基於「重大之公益考量」下，始得為之。立法者基於如何「重大公益考量」，排除私人公司

<sup>13</sup> 許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二輯），中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年 8 月，第 103 頁。

與財團法人、私立專科院校、中小學、甚至私立大學內「專任教師」外之其他職務等，而僅規範「私立大學」之「專任教師」？立法說明顯然違反體系正義及平等原則，此顯然為一望即知之違憲立法，自為實質法治國家、民主國家之憲政秩序所不容！

- 七、再者，新修訂陸海空軍軍官士官服役條例規定與新修訂公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定之差異，係公教部分完全將私校列入限制對象，而前者雖似乎呼應軍人之特殊性，特別保障退役軍人之就業權利，但其對退休軍職人員就任或再任私立大學之專任教師停止領受退休俸，而不對私立大學（專）之專任行政職務及私立高中職專任教師與行政職務者作此限縮，果其理由為大學之專任教師薪酬較行政職務與高中職教職高，停止領受退休俸，薪酬仍然優渥，然此理由並非當然成立。蓋查，退休軍職人員於私立大學擔任專任教師之薪酬，不必然高於同樣階級同樣年資領同樣退休俸擔任行政職務退休軍職人員薪酬，而此等人員之薪酬則必係退休俸加上行政職務薪酬之總額；然當擔任專任教師者之薪酬扣除其等退休俸後之剩餘額，低於行政職務之薪酬時，擔任專任教師之薪酬則係低於擔任行政職務之總體薪酬。例如於私立大學專任教師，則政府停發其退休俸，然再任同私立大學醫師或行政職者，則仍可領取其退休俸，相較以觀，即可凸顯其不合理之現象。基此，在在可徵系爭限制再任條款違反平等原則，而形成多重不公平對待情事，是自屬違憲。
- 八、而專科學校之專任教師及私立大學（專）之編制外之專案教師，其教學、研究、服務之教師本職工作，與私立大學專任教師並無差異，然於新修訂陸海空軍軍官士官服役條例中卻無任何限制。準此而言，足見對任職於私立大學專任教師之退休軍職人員即屬特別不合理之差別待遇。
- 九、進且，私立大學係經主管機關許可設立之財團法人，且係以從事公益為目的之「私法人」及「公益財團法人」<sup>14</sup>。私立大學並非「政府捐助成立之財團法人」，亦非「政府轉投資公司」，因此，不應將私立大學與其他限制再任之機構恣意比附。
- 十、另依銓敘部統計至 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

---

<sup>14</sup> 財團法人法第 2 條、私立學校法第 19 條參見。

政支出並無排擠效應。

- 十一、更何況，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，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<sup>15</sup>？總上各情，無不見系爭條例限制退休教職員再任之規定嚴重違反憲法所保障平等權，顯屬違憲。
- 十二、行政院、立法院迄今均無任何證據可資證明，退休公教人員之退休金最低保障金額即新臺幣（下同）33,140 元何以即為可保障退休公教人員老年生活之適足金額？反之，以行政院主計總處 105 年之家庭收支統計所見，平均每戶消費支出為 776,811 元（相當於每戶每月平均支出 64,734 元），其年增率為 2.26%<sup>16</sup>，而從統計數字觀察，雖每年之年增率不同，但皆為正年增率。復參諸衛生福利部所公布歷年作為社會救助基準之最低生活費<sup>17</sup>，僅就臺灣省而言，其數額自 99 年起至 107 年逐步攀升，計算其平均成長幅度達 26%。據此，在在可徵可預期之未來，必然係每年每戶月平均支出將不斷遞增，甚且於最低生活費亦不斷成長。而依目前新修訂之軍公教退休給付制度，公教人員之退休金為逐年遞減，於預期必然發生之通貨膨脹、物價上漲後，其日益減少之退休金維持退休保障之機能，必然更為弱化；加以退休時間越長，退休人員所需之長期老年醫療及照護等支出必然驟增，以需申請外籍勞工看護之退休人員為例，合計退休人員應支付外籍勞工看護人員之薪資、加班費、就業安定基金、健保費等，金額已逼近 23,000 元，而政府係經年提高外籍勞工之給付標準。以目前新制雖號稱有「最低保障金額」，但該金額予以扣除申請外籍勞工看護支出計算，軍公教退休人員所得維繫生活之家庭支出，實已無幾。職此，此次退休金制度改革非無違反社會國原則之疑慮。簡言之，姑不論其是否經得起民主國原則、法治國原則，系爭條例顯然已破毀社會國原則，且欠缺合理性，而堪認係違憲。

<sup>15</sup> 廖元豪，禁止事業第二春？--公校退休教師轉任私校被停領月退之合憲性研究，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 195 頁。

<sup>16</sup> 行政院主計總處，105 年家庭收支調查報告，106 年 10 月，第 30 頁。

<sup>17</sup> <https://www.mohw.gov.tw/dl-41920-a25bff29-33ed-4b4d-9d6f-460a66726ad3.html>，最後瀏覽日：2019 年 7 月 1 日。



伍、軍公教人員退休權利之保障與增稅並非必然相關，縱果有增稅需求，立法者亦應於憲法第 18 條服公職權暨公務員制度性保障與一般納稅人財產權間產生衝突時，仍為合於比例原則之立法；且關係機關於大院言詞辯論中，就軍公教人員之退休金性質一再變更見解，並錯將其退休給付財源籌措方式、退休給付方式、退休金權利性質等不同層次議題混為一談，更顯見其立法持論之不當：

- 一、首就如不調降已退休軍公教人員之退休給付是否導致增稅乙節，關係機關之鑑定人柯格鐘教授於 大院 108 年 6 月 25 日下午言詞辯論時係表示，增稅僅為籌措財源之一種「可能手段」。
- 二、又聲請人於歷次釋憲補充理由書及言詞辯論中均一再強調公務人員退休撫卹基金本身有諸多亟待改善之管理上缺失，而政府迄今均不能證明已改善。實則，國家尚可藉由財政分配手段，或提升基金經營績效以維持基金收支之平衡，則如不調降退休給付是否必然導致增稅，尚非確定之事實，敬先陳明。
- 三、次以，關於納稅義務人公平性問題，實涉及憲法第 18 條服公職權及公務員制度性保障並憲法第 165 條之誠命（國家贍養原則下不得恣意調降教師退休金）面對人民財產權（可能發生租稅增加）之基本權衝突，是本案違憲審查重點，其要者毋寧在於人民間發生基本權衝突或因而致立法者義務衝突時，須仰賴比例原則對該等衝突加以審查調和<sup>18</sup>。倘立法者偏頗於特定一方基本權利而排除他方之保障、忽略財政公益與所侵害之服公職權及公務員制度性保障間之衡平考量，其立法自屬違反比例原則而違憲。況軍公教人員亦屬納稅義務人之一，倘謂政府對公務人員退休撫卹基金之不足進行撥補，因涉及增稅對於納稅義務人不公平，姑不論實際上未必有增稅需求，則於其他各職業退休基金有撥補需要因而增稅時（事實上政府已經表明將對勞工退休基金進行挹注<sup>19</sup>），亦可謂對身為納稅義務人之軍公教人員不公平乎？又若認為過去所得替代率過高為不義，則今時所為任何調薪措舉，豈不亦為侵害代際正義之重大不義！再者，目前任何領受高於樓地板薪資之公務人員或人民，同為不義之人哉！

<sup>18</sup> 林明昕，基本國策之規範效力及其對社會正義之影響，收錄於國立臺灣大學法學論叢第 45 卷特刊，國立臺灣大學法律學院，2016 年 11 月，第 1331 頁至第 1332 頁。

<sup>19</sup>

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8B%9E%E4%BF%9D7%E5%B9%B4%E5%BE%8C%E6%8F%90%E5%89%8D%E7%A0%B4%E7%94%A2-%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%EF%BC%9A%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%B0%87%E6%8C%B9%E6%B3%A8200%E5%84%84%E5%85%83-084053987.html>，最後瀏覽日：2019 年 6 月 29 日。

- 四、復以，聲請人從未試圖界定教師退休金究為何種制度，反係關係機關自己一再改變見解，如行政院代表林萬億委員於 108 年 5 月 15 日說明會提出之行政院說明資料第 3 頁即自認：「我國的軍、公、教退休金制度……『作為確定給付的額度』」等語，又於同說明資料第 9 頁且陳述：「軍公教退撫制度均採『確定給付制』」，但其於本案言詞辯論則改弦易轍，另主張該制度為「共同提撥制」，進且於 108 年 6 月 25 日上午之言詞辯論中，關係機關鑑定人張桐銳教授更指公務人員退休撫卹制度則另界定為係一種「社會保險」，顯見政府對於我國公務人員退休撫卹制度究屬何種制度亦未曾正確、清楚理解。承此，基於此一曖昧不清、甚至有認知上錯誤所為新法之修訂，自難認為合憲。
- 五、此外，關係機關代表人或鑑定人認為如非按其修改之制度，認無異將使軍公教退休金制度變回恩給制云云。惟誠如前開說明，關係機關就軍公教退休金制度之定性為何，毫無一致說法；其既無法確定其制度性質，則其所謂修法參考之外國制度及基礎，實毫無可稽、可信之處！況外國法制行以恩給制者，所在多有，是以，關係機關所陳將使軍公教退休金制度變回恩給制，豈屬違憲？
- 六、末以，我國對於軍公教人員之公務人員退休撫卹制度財源籌措方式於早年即採「恩給制」<sup>20</sup>，其後雖因政府財源問題而成立公務人員退休撫卹基金，進而改採「共同提撥制」，然於退休金給付上基於國家照顧義務，仍採「確定給付制」<sup>21</sup>。退休金之給付方式與退休金財源之籌措，實非同一層次議題。基於肯認國家照顧義務之前提，軍公教人員之退休給付應採「確定給付制」，此亦為關係機關所自認。而國家就軍公教人員退休金之財源籌措方式有其形成自由，縱然歷經改革進入「共同提撥制」，但如為盡國家之照顧義務，重回「恩給制」亦不至造成違憲，是故應予關注者仍在於「系爭條例之立法，對退休教師基本權利之侵害實難認為合憲」乙情（其侵害手

<sup>20</sup> 比較法上甚至先進國家如德國對公務員退撫制度亦仍採恩給制，相關論述參見王儷玲，銓敘部委託專案研究計畫「先進國家公務人員退撫制度之研究」期末報告，98 年 12 月，第 37 頁，<https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/551-1276/Documents/20102394634.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 6 月 29 日。

<sup>21</sup> 參見銓敘部 106 年 12 月「公務人員退休資遣撫卹法介紹」簡報第 5 頁，<https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/38-5461/Documents/%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E9%80%80%E4%B C%91%E8%B3%87%E9%81%A3%E6%92%AB%E5%8D%B9%E6%B3%95%E5%AE%A3%E5%B0%8E%E8%AC%9B%E7%BF%92%E6%9C%83%E5%AE%A3%E5%B0%8E%E7%B0%A1%E5%A0%B1-%201061212.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 7 月 1 日。

段違反諸多憲法原則，聲請人已陳明於歷次理由書中，茲不贅述)。人民之權利雖非絕對不可限制，但其手段自應合於憲法意旨，方得肯認其正當性。

陸、軍公教人員同職級、同年資者間領取退休給付數額不同，涉及一次退休金與月退休金總額之合理差異，以及同領月退休金下因實際退休後餘命不同必然導致之數額差異，均不影響軍公教退休金之「遞延工資」性質。至政府對於現職人員之減俸，與調降退休軍公教人員之退休金給付係屬二事，且縱以巨觀層面言，現職人員之薪資實際上確有正成長之調整而導致其薪資自外觀上具有浮動性，因退休金已屬法定之既得權利，故不得謂退休金亦有此浮動性而得予調降：

- 一、查領取金額不同之情形分為兩種，其一係因一次性給付（一次退休金）與定期性給付（月退休金）之利益差距所生差異。蓋一次定額給付因早期取得給付金額之全部，而定期性給付係次第取得給付金額之一定比例，會因給付時間差距，導致所能取得之利息有所差異，亦即考量一定期間之利息因素後，定期性給付之總額將少於一次性給付總額。如謂定期性給付之總額必須等同一次給付之數額，則無異侵害定期性給付債權人原依一次性給付所可取得之利息權利，是故不論學說、實務均肯認一次性給付與定期性給付間存在「中間利息」之差異<sup>22</sup>，再結合通貨膨脹等因素以觀，兩者給付實質上係屬相當。
- 二、其二，係所謂活越久領越多之現象，實因選擇月退休金者之受領權利，在相關制度設計中以退休人員之死亡為解除條件<sup>23</sup>所必然導致之結果。蓋基於公務員制度性保障，國家對於領取月退休金者有終身照顧義務，是以制度設計上必以公務員個人之死亡為照顧之終點，否則不可謂「終身」照顧，此觀新舊法均採前開制度設計之情即明。而財政精算上雖然不得不假設出「平均餘命」，以因應計算現金流

<sup>22</sup> 關此，最高法院 22 年上字第 353 號判例要旨謂：「依民法第 193 條第 1 項命加害人一次支付賠償總額，以填補被害人所受喪失或減少勞動能力之損害，應先認定被害人因喪失或減少勞動能力而不能陸續取得之金額，按其日後本可陸續取得之時期，各照霍夫曼式計算法，扣除依法定利率計算之中間利息，再以各時期之總數為加害人一次所應支付之賠償總額，始為允當。」，可知實務上早已承認一次給付與定期給付間存在「中間利息」之差異。學說上通說支持霍夫曼係數之正當性，且否定中間利息之概念，參見張永健，侵權行為的算術題——扶養費與薪資損失的計算，收錄於月旦法學雜誌第 228 期，2014 年 5 月，第 114 頁。

<sup>23</sup> 參見學校教職員退休條例第 12 條第 1 款（已廢止）、公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 75 條第 2 項第 1 款。

量及提撥費率之需<sup>24</sup>，然現實中退休人員之餘命要無全員相同之可能，是以相同職級、年資者，其實際壽命短於平均餘命者而看似領取退休金較少，而長於平均餘命者看似領取較多，乃基於國家對公務員終身照顧義務之不得不然，故公平與否之命題在領取退休金數額之差異上並無意義，蓋以極端之例而言，同年資、職級之甲、乙二名教師，甲師於退休第一年即身故，乙師則於退休 30 年後身故，其間所領取月退休金總額固有不同，然則吾人安可謂其不公平乎？倘國家果真欲令所有領取月退休金之公務員者均陷於此「齊頭式平等」狀態，唯有規定公務員於領取月退休金至一定年限後，即停止發給一途而已。果爾。此等措舉非惟違背大法官歷來所採取之「實質平等原則」，亦將完全毀棄憲法上公務員制度性保障，是以，聲請人之主張實與遞延工資理論係為強化勞動者受領退休後給付之權利之性質無所捍格，至於退休金與遞延工資理論之論述，則陳明於后，於此不贅。

- 三、末查，教師之薪資乃屬依法受保障之權利<sup>25</sup>，依憲法第 23 條之意旨，非以法律不得限制之。又依大法官釋字第 443 號所揭櫫之「層級化法律保留」，人民部分自由權利之保障固非不得以法律或法律明確授權以訂定補充之命令限制，然觀諸教師法、教師待遇條例等相關規定，均未見可因公益降低教師薪俸之規定。又按，教育部 107 年 11 月 5 日臺教人（三）字第 1070133913A 號函旨揭：「……考量公立學校教師懲處權責及相關機制之規範，國立大專校院教師部分，應由學校按其懲處類型及情節自行訂定懲處權行使期間，至於公立高級中等以下學校教師部分，應參照前述公務人員之規定辦理……」。再按，公務人員薪資於我國亦屬法律所保障權利，如無公務員懲戒法、公務人員考績法（合稱公務人員懲戒法規）所定相關懲戒事由，自無政府可恣意調降其薪資之餘地。是依前揭函釋，教師縱因懲戒規定得由所屬大專院校自訂（大學教師部分）或比照公務人員懲戒法規（中小學教師部分）而得減俸，此等懲戒手段尚非可與因國家財政公益而調降已退休者之退休給付一事互相比附。尤以，倘謂公教人員薪資本具浮動性即可因公益調整退休金，則本於同一論理，在最大考量公益之情形下，似非不得將公教人員之退休金滑坡式降低至完全刪去不予發給。實則，系爭條例第 97 條亦

<sup>24</sup> 參見公務人員退休撫卹基金第 6 次精算報告第 13 頁、公務人員退休撫卹基金第 7 次精算報告第 14 頁。

<sup>25</sup> 參見教師法第 31 條第 1 項第 2 款

確有明文規定：「本條例施行後，行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，五年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。」如認其有絲毫合憲性，因系爭條例並無任何檢討之下限禁止規定，則政府猶得據此於不歸責自己責任之情形下，徒依此所謂滾動式檢討之規定，再恣意削減退休人員之權益，進而廢續剝奪退休人員之退休金及破壞憲法上公務員制度性保障。果爾，則此一論理及法制設計可否通過歷來大法官所創設之比例原則考驗？不無疑問。

柒、公教人員退休後之義務係基於消極法律關係所生，軍人、公務員雖有此等消極義務，但教師卻無旋轉門條款之限制，則何來自肥條款之問題；又以退休核定日為基準時點以觀，日後因法定事由削減退休金均為事後發生之事實（如退休公務員、軍人嗣後違反忠誠、保密義務），然就已經退休者而言，其退休事實於系爭條例制訂前業已發生，月退休金給付額之核定均告確定，「月退休金」雖有繼續性外觀，實則僅為一種給付方式而已，並不具有所謂「繼續性法律關係」存在，蓋退休金依「遞延工資理論」，實為勞動者之既得權也，是本次系爭條例之立法自屬真正溯及既往而屬違憲：

- 一、系爭條例或修正前之學校教職員退休條例，於公立學校教師屆齡退休或自願退休時，均係合於法定要件，是其取得之法定退休金，業經主管機關核定其退休給付標準，故其退休金之財產權即已確定，而為既得之財產權，基此，系爭條例於嗣後予以剝奪，自係違反法律之不溯及既往禁止原則。
- 二、公教人員之退休制度原採行一次給付與月退休併行之制度<sup>26</sup>，由退休人員自由選擇，然如軍公教人員合於退休條件，就其退休方式，為退休人員依法可得選擇之法定權利，故行政機關並無任何裁量權，更不得以財政困難為由限制軍公教人員退休，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<sup>27</sup>，增加人民權利行使之限制，違反法律保留原則<sup>28</sup>，從而，國家基於對公務人員之贍養義務，亦不得主張窮困抗辯。
- 三、軍公教人員退休制度中，國家為軍公教人員之雇主<sup>29</sup>，應無疑義。

<sup>26</sup> 原學校教職員退休條例第5條第1項第2款第1目、第2目參見。

<sup>27</sup> 謝榮堂，社會法入門，元照，2001年9月，第153頁、第160頁。

<sup>28</sup> 謝榮堂，社會法入門，元照，2001年9月，第159頁。

<sup>29</sup> 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第108頁；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—兼論不同職域年間制度之銜接，

依學者所信，軍公教人員之退休金應視為公務員薪資之延續、續付<sup>30</sup>、遞延、替代<sup>31</sup>，此由實務及學說對勞工退休金性質之討論可為借鑑<sup>32</sup>。參照目前勞工退休金條例之制度，該退休金之性質應屬於「後付工資」之性質，退休金於只要勞工有勞動給付即有必然之獲致對價<sup>33</sup>。立法院第8屆第2會期由提案人立法委員李應元、田秋堇、陳亭妃、蘇震清、許智傑、黃偉哲、吳秉叡、劉權豪提案及連署人立法委員楊曜、邱志偉、何欣純、高志鵬、李俊邑、姚文智、陳歐珀、陳其邁、李昆澤、林淑芬、蕭美琴、薛凌、邱議瑩、鄭麗君、魏明谷、趙天麟、蔡煌瑯、劉建國、林佳龍、尤美女連署之立法院院總字第1121號委員提案第13926號「勞動基準法第28條條文修正草案」，就勞工之工資、資遣費及退休金等其提案說明揭「資遣費及退休金是遲延給付的工資，這筆錢本來就是勞工的」等語<sup>34</sup>，學者認為依該條例第24條規定，勞工工作年資合計15年以上，且年滿60歲者，自退休之日起得請領月退休金，因該規定既定以「得」請領月退休金，因此，勞工仍可按其意願，請領一次退休金，惟工作年資未滿15年者，僅能於年滿60歲退休後，請領一次退休金<sup>35</sup>；如符合上述可請領一次退休金條件者，即有權申請請領一次退休金，而請領一次退休金者，即表示全部結算其退休金財產請求權之法律關係，其若不一次請領退休金，而以請領月退休金代之，則其退休金之財產請求權法律關係亦已終結，其後之月領退休金，僅係後付其款項之事實狀態，而非法律關係尚未終結，應屬至明之理。

四、再者，見諸我國司法實務之見解，最高法院91年度台上字第1040號民事判決曾闡述：「按退休制度之健全與否、退休金之是否優渥，均係勞工服勞務之誘因，且為建立健全之退休制度，以保障勞工退休生活，所得稅法第33條及商業會計法第61條已有『退休準備金

---

月旦法學雜誌第268期，2017年9月，第87頁。

<sup>30</sup> 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第28頁、第108頁、第144頁。

<sup>31</sup> 林明鏘，評臺灣2017年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第69卷第4期，2018年4月，第4頁。

<sup>32</sup> 林明鏘教授引釋字第五四九號關於勞工保險之論述作為公務人員退休撫卹請求權為公務員遞延性之薪資或薪資替代之論理基礎，亦採此見解。林明鏘，評臺灣2017年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第69卷第4期，2018年4月，第4頁。

<sup>33</sup> 邱駿彥，勞工退休金條例之相關問題探討，勞工研究第4卷第2期，2004年12月，第96頁。

<sup>34</sup> 立法院101年10月3日第8屆第2會期地物會議議案關係文書總字第1121號委員提案第13926號。

<sup>35</sup> 邱駿彥，勞工退休金條例之相關問題探討，勞工研究第4卷第2期，2004年12月，第107頁。

提撥』之規定，可見退休金為勞工平時所付勞務而尚未獲得雇主足額給付之工資，應屬遞延工資給付之性質」<sup>36</sup>；又同院 92 年度台上字第 2152 號民事判決亦指出「依退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，退休金之性質為『延期後付』之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付，且不因勞工事後離職而消滅。退休金本質上係以勞工全部服務期間為計算標準所發給之後付工資，雇主自不得以懲戒解雇為由，剝奪勞工請求退休金之權利。」<sup>37</sup>；臺灣高等法院 93 年度勞上字第 29 號民事判決針對勞工退休金之性質，更論以：「我國實務上係採『遞延工資理論』，即退休金之性質並非單純雇主為保障退休勞工之基本生活所為之給予或酬勞金，而屬工資之一種，僅其給付之時點係至員工退休時始有請求權」。此外，臺灣高等法院 104 年度勞上字第 35 號民事判決曾闡述：「退休金之給付為雇主之義務，應為雇主照顧義務（附隨義務）之範圍，亦即雇主應照顧勞工於其退休後享有相當品質之生活，因此，退休金可視為一種延期後付之工資，為勞工當然享有之既得權利，於勞工退休時支付，其額度必須比照退休前之工資。」等法旨，該判決除秉持勞工退休金為延期後付工資之既得權利見解外，亦揭示其為雇主之照顧義務。甚者，我國實務甚且對於資遣費之性質亦為相同之認定，此觀以臺灣高等法院 105 年度重勞上字第 41 號民事判決所述：「關於勞工之資遣費給與，勞基法已明定最低標準，此項資遣費之性質，除提供勞工失業期間之生活保障外，尚有退休金提前給付之性質，故基於維護勞工權益，勞資雙方因合意終止勞動契約所約定之離職補償，自不得低於勞基法規定之最低標準。又勞工一旦符合法定退休要件，即已取得自請退休並請求給付退休金之權利，此為其既得權利，不因雇主終止勞動契約而喪失，否則僱主即得藉故解僱已符合退休條件之勞工，規避給付退休金之義務，殊非勞動基準法之立法本旨」等語，即可見一斑。

<sup>36</sup> 同旨，參見臺灣高等法院 88 年度勞上更一字第 12 號民事判決。

<sup>37</sup> 臺灣高等法院 90 年度勞上字第 48 號民事判決：「從退休金之經濟性格觀之，工資本質上係勞工提供勞動力之價值，惟勞工所獲得之工資並未充分反映勞動力之價值，此部分未付予勞工之工資持續累積，而於勞工離職時結算並支付之。亦即退休金制度係雇主將應給付勞工之足額工資摺節一部分逐漸累積，而於勞工退休時支付。準此，退休金為『延期後付』之工資性質，為勞工當然享有之既得權利，且不因勞工事後離職而消滅。勞工離職原因雖有不同，惟離職原因終會發生，僅發生期限尚未確定而已，故退休金請求權係附有不確定期限之債權。據此，退休金本質上係以勞工全部服務期間為計算標準所發給之後付工資，則雇主以懲戒解僱為由剝奪勞工請求退休金之權利，於法尚非允當」，亦足參佐；同院 93 年度勞上字第 37 號、105 年度勞上易字第 78 號民事判決見解亦同。

- 五、由上可見，有關退休金之要件成就時，其退休金請求權為「既得權利」，而非「期待利益」，就其可領取之退休金數額，乃已於退休時，已屬完結之法律關係，而非繼續性之法律關係，雇主之支付義務，於月領退休金時，僅係就已結清金額之範圍內，按月遞延給付而已。
- 六、總上，誠如學者所析論者，即勞工退休金雖由雇主給付，惟此種給付實質上屬於工資給付之一種特定形式而已<sup>38</sup>。已退休軍公教人員與國家間係由任職保障關係轉為以退休保障之法律關係，至權利人喪失權利為止<sup>39</sup>，使軍公教人員透過勤務義務之履行而取得之退休撫卹，及勞工因工作年資之積累而取得之退休金，均在發揮「社會預護」之功能<sup>40</sup>，即使為按月支領月退休金，亦皆是支領以全部服務期間為計算標準所計算完竣而可得請求之後付工資。
- 七、所謂既得權，係指基於已確定之法律地位所產生之特權，而此特權一經形成後，即不得於事後予以變更或廢棄<sup>41</sup>。既得權具有「不可碰觸性」或「不可廢棄性」，此「既得權尊重原則」不僅為國際法上之一般法律原則，於法國，更被確認為公法之一般法律原則<sup>42</sup>。而以法國法為例，有關退休給付之處分，因當然屬於直接產生金錢利益之處分，故為既得權之一種<sup>43</sup>。本諸退休金為人權保障之一環，是有「不可逆效應」之適用，亦即新法祇能提升保障強度，而不得減損舊法已經提供之保障，舊法之保障內容為既得權，是得以對抗立法者之變動<sup>44</sup>。而誠如前述，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

<sup>38</sup> 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，收錄於蘇永欽主編，部門憲法，元照，2006年1月，第334頁。

<sup>39</sup> 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—兼論不同職域年間制度之銜接，月旦法學雜誌第268期，2017年9月，第96頁。

<sup>40</sup> 鍾秉正，社會福利法制與基本人權保障，自版，2004年9月，第10頁。

<sup>41</sup> 陳淳文，違法授益處分與信賴保護，收錄於湯德宗、李建良主編，2006年行政管制與行政爭訟，中央研究院法律所籌備處，2007年10月，第26頁以下。

<sup>42</sup> 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第8頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第44頁）。

<sup>43</sup> 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第10頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第47頁）。

<sup>44</sup> 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第15頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第55頁）。



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。」<sup>45</sup>。簡言之，就我國法制而言，銓敘部或其他主管機關於其審定函上核定退休軍公教人員之退休金請求權，包括核定其退休應給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限等均已一一敘明，因此，於核定處分生效時，退休金請求權即已發生，不須任何其他要件事實之合致才告確定<sup>46</sup>。據此，學者指出退休為一極為重大且不得於事後再予變更之事，依世界銀行行政法庭之見解，退休條件當然屬於軍公教人員之「核心且基本權益」，未經其「事前同意」，不得予以單方變更<sup>47</sup>，況人民對前揭法律明文之理解與法旨，人民礙難想像其不得事後請求變更，而政府卻得據以為之？詳言之，軍公教人員之退休為其一生最重大之決定，該決定且經國家公權力

<sup>45</sup> 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第11頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第49頁、第64頁至第65頁）。

<sup>46</sup> 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第23頁。

<sup>47</sup> 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第22頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第64頁至第65頁）。

機關之嚴格審核，且因之合法取得授益之行政處分，豈能容許立法者以一紙新法即予以廢棄！<sup>48</sup>。此外，另觀以波蘭之法制，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<sup>49</sup>，而均為學理之適例。

八、另再借鏡美國法制觀之，美國 New Jersey 州最高法院於 2015 年針對 *Burgos v. State* 一案，判決認為公部門退休人員對基金之請求，乃屬「不可被沒收之可領受給付權利 (non-forfeitable)」，該權利一旦成就，即不得降低，退休基金成員以其公職服務生涯賺取之退休因為「遲延給付」，基於契約關係，法律創設基金成員之正當期待，使基金成員可信賴政府必及時依法撥付，並化解基金赤字問題。因基金成員與政府間已成立契約，如政府撥付不足，即構成損害契約之義務<sup>50</sup>。此外，Illinois 州最高法院於 2016 年針對 *Jones v. Municipal Employees' Annuity & Benefit Fund of Chicago* 乙案，更闡明憲法保證退休基金成員「受承諾應可領取之給付」，而非基金剩有多少款項，故不許政府逃避支付退休金予員工之義務<sup>51</sup>。另如 *Allied Structural Steel Co. v. Spannaus* 及 *United States Trust Co. v. New Jersey* 等案之美國聯邦最高法院見解亦同，均可資參照<sup>52</sup>。上述美國司法實務見解，對於退休金權利之定性，要與法國法中之既得權「不可碰觸性」或「不可廢棄性」之性質，乃異曲同工。

九、另就優惠存款部分，行政院代表林萬億委員於 108 年 5 月 15 日說明會提出之行政院說明資料第 5 頁另明確承認：「優惠存款政

<sup>48</sup> 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 22 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 65 頁）。

<sup>49</sup> 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 22 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 65 頁至第 66 頁）。

<sup>50</sup> 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，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 19 頁至第 22 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 83 頁至第 85 頁）。

<sup>51</sup> 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，臺灣行政法學會、中華民國憲法學會主辦，「年金改革與法治原則」研討會論文，第 22 頁至第 24 頁（收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 85 頁至第 87 頁）。

<sup>52</sup> 鍾騏，論比較法研究的議題設定—以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 102 頁至第 103 頁。

策目的……『以利息取代月退休(伍)金』等語，顯然系爭優惠存款本質上確實屬退休公教人員之退休金。

- 十、最高行政法院 96 年度判字第 1549 號判決意旨即曾指出，軍公教人員退休制度中之優惠存款，其採行之原意乃在於照顧待遇及退休金偏低之軍公教人員，其相關要點或辦法之適用對象，為銓敘部依制度本旨而訂，以符合整體公益衡平原則，並兼顧退休軍公教人員之實質權益，就不同待遇類型之退休與在職所得多寡加以斟酌後所為之規定，其規定並無違背行政程序法第 6 條之平等原則，學者對此判決所揭法理亦採肯認態度<sup>53</sup>。
- 十一、而優惠存款制度真正造成國庫負擔之原因，實為政府自己不當將優惠存款制度擴大至政務人員、中央民意代表之退職金所致<sup>54</sup>。是以，該制度縱有危機，其根源並不在平民百姓之退休軍公教人員，而在政府自己施政錯誤之故，然國家推諉其過，反轉向令退休軍公教人員承擔其錯誤作為之惡果，僅此，亦洵足見此次修法殊無正義或正當性可言，其修法之目的與手段間之關聯性更是闕如，故而，其欠缺合憲性，應為至明之事。
- 十二、學者已明確指出，釋字第 717 號解釋，就新法之合憲性與否，實不足為用<sup>55</sup>。尤其釋字第 717 號解釋之釋憲標的為「以定期簽約方式辦理」之優惠存款，惟軍公教人員退休金之「月退休金」、「月補償金」為法定退休金，均非「以定期簽約方式辦理」，故二者性質不同<sup>56</sup>，職此，顯見釋字第 717 號解釋之效力根本不及於軍公教人員「月退休金」、「月補償金」等節；況新制將優惠存款納為軍公教人員退休金所得替代率之計算基礎，已實質認定優惠存款之法政策功能，已非僅能定性為「政策性補貼」，而屬實質之「退休金額度」之一部分（詳如下述），故而，該號解釋之射程自不包括新制之法制變動，是不足為新制修法之合憲性依據。退萬步言，姑不論釋字第 717 號解釋之結論是否正確，然軍公教人員退休制度中之優惠存款給付一事，要與軍公教人員之養老給付、退休給付之衡量基準可

<sup>53</sup> 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，五南，2017 年 9 月，第 65 頁。

<sup>54</sup> 李建良，從憲法觀點論軍公教存款的存廢問題，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月，第 15 頁至第 16 頁。

<sup>55</sup> 林明鏘，評臺灣 2017 年公務員退撫制度之改革—制度改革與信賴保護之衡平，法令月刊第 69 卷第 4 期，2018 年 4 月，第 13 頁。

<sup>56</sup> 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 24 頁。

能仍有不同<sup>57</sup>，因此，不因有釋字第 717 號解釋，即可完全肯認即將實施之新制合憲性！

十三、釋字第 717 號解釋關於優惠存款之系爭規定，實為過去法制未完善前之舊制<sup>58</sup>，是其對優惠存款制度之解釋內容本即非可適用於現行法制。以新修訂之公立學校教職員退休資遣撫卹條例為例，該條例第 4 條第 5 款規定：「每月退休所得，依教職員支領退休金種類，定義如下：(一) 於支領月退休金人員，指每月所領月退休金（含月補償金）加計公務人員保險（以下簡稱公保）一次養老給付優惠存款利息（以下簡稱優存利息），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（以下簡稱社會保險年金）之合計金額。(二) 於兼領月退休金人員，指每月按審定比率所領月退休金（含月補償金），加計一次退休金及公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。(三) 於支領一次退休金人員，指每月所領一次退休金優存利息，加計公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。」其草案總說明該條說明謂：「第 1 項<sup>59</sup>第 5 款明訂退休教職員每月退休所得內涵，應以每月所領退休金、優惠存款利息，以及於政府機關（構）、公營事業機構參加各項社會保險所支領之保險年金為計列範圍；其中月退休金應包含依原退休條例第 21 條之 1 第 5 項規定所支領之月補償金。」，足見優惠存款利息收入業因該條例之最新法制化過程，而受列入退休軍公教人員之「每月退休所得」之中，此與釋字第 717 號解釋理由書乃係對舊法時期優惠存款之認知有所不同，據此，可資證明立法者業為不同之定性，故而，釋字第 717 號解釋已不足為新法制之體系解釋所用，大法官應予以補充解釋或變更解釋。

十四、系爭規定當然違反溯及既往禁止原則：

(一) 按美國憲法第 9 條第 3 項規定：「不得通過公民權利剝奪法案或追溯既往之法律」；又其第 10 條第 1 項另規定：「州不得制定溯及既往之法律」，乃不溯及既往憲法規定之首例，且並無限縮其範圍<sup>60</sup>。次按，法律不溯及既往原則為信賴保護原則之延伸，其

<sup>57</sup> 蔡維音，十八臥裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第 141 期，2014 年 7 月，第 7 頁。

<sup>58</sup> 陳新民，行政法學總論，自版，2015 年 9 月，第 203 頁。

<sup>59</sup> 該條僅項，並無他項規定，故實無「第一項」可言。

<sup>60</sup> 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019 年 4 月，第 8 頁；鍾騏，論比較法研究的議題設定—以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，收錄同上揭書，第 99 頁。

意指生效後之法律不能規範其前之事實或行為；其目的在於維持法律生活關係之穩定與安全、保障既得權、保護人民權益、維護信賴利益、維繫法律尊嚴及政府公信<sup>61</sup>。「溯及既往禁止原則」係為保障人民可避免因新法秩序所帶來之不利變化，此不利變化並非僅限於含有「命令」或「禁止」規範之法令，而係包括「所有使人民法律地位產生不利變化」之法令<sup>62</sup>。

- (二) 即使依總統府國家年金改革委員會官網所公布之「OECD 年金制度簡介(2015)」其稱摘譯自「Pensions at a Glance 2015 OECD and G20 indicators」，但該摘譯之 PPT 檔卻故意隱匿其中之關鍵說明「Almost no country resorted to direct nominal benefit cuts. When benefits were directly reduced, this only happened by switching to a narrower targeting, or by introducing adjustments in the initial pension benefit for new retirees. (幾乎並無任何國家採取直接刪減名目給付之作法；若有，亦僅係轉向較狹小之標的上，或者調整『新退休者』之年金給付)」<sup>63</sup>。簡言之，縱按行政院所謂參考 OECD 之說詞，其亦隱匿 OECD 國家之真正法制。是以，僅據前述 OECD 之現況，即「幾乎並無任何國家採取直接刪減名目給付之作法；若有，亦僅係轉向較狹小之標的上，或者調整『新退休者』之年金給付」乙節而言，顯見 OECD 之絕大多數國家法制對「已退休者」係基於「法律不得溯及既往原則」而為，亦即不敢剝奪已退休者之財產權，是須繼續支付國家原承諾之退休金給付。
- (三) 依銓敘部委託國立政治大學王儷玲教授研究所撰「先進國家公務人員退撫制度之研究」<sup>64</sup>，亦可知美國、英國、德國等現代民主法治國家亦無追減已退休者之退休金制度：

#### 1. 美國

- (1) 1984 年之前受僱於聯邦政府之員工適用公職人員退休制度 (Civil Service Retirement System, 簡稱 CSRS)；於 CSRS

<sup>61</sup> 法治斌、董保城，憲法新論，自版，2014 年 9 月，第 75 頁。

<sup>62</sup> 林三欽，行政法令變遷與信賴保護，收錄於氏著，「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題，自版，2008 年 2 月，第 324 頁。

<sup>63</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension\\_glance-2015-en.pdf?expires=1560596293&id=id&accname=guest&checksum=A87B3DE9DA1AE13BF4C97B5E85271B5E](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015-en.pdf?expires=1560596293&id=id&accname=guest&checksum=A87B3DE9DA1AE13BF4C97B5E85271B5E)。

<sup>64</sup> 王儷玲，銓敘部委託專案研究計畫「先進國家公務人員退撫制度之研究」期末報告，98 年 12 月，<https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/551-1276/Documents/20102394634.pdf>，最後瀏覽日期 2019 年 6 月 29 日。

制度下，服務任職年資越多，其退休給付將會獲得越多。而於1987年1月1日正式實施之聯邦受僱者退休制度(Federal Employees Retirement System, 簡稱FERS), 適用於所有1984年起受僱於聯邦政府之員工，而1984年以前之公務人員則可以自行選擇加入新的FERS制度或保有原有的CSRS之資格<sup>65</sup>。

- (2) 由上可見，美國聯邦政府自1987年起開始實施新退休制度(FERS)，但原來適用舊制度(CSRS)之公務人員可自由選擇。當然，對於已依舊制度退休之人員可繼續依舊制度按期領取退休金，而無受法律溯及既往之財產剝奪。

## 2. 英國

- (1) 英國公務人員退休金制度PCSPS (Principal Civil Service Pension Scheme, DB制)，在2002年10月及2007年7月各進行一次改革，其中傳統型計畫因2002年改革後新設優質計畫(Premium, DB制)，被稱作傳統型計畫，而符合該資格之新進成員各依其加入日期決定其退休計畫。在2002年9月30日前任職者屬於『傳統型計畫』，但現已不開放；而2002年10月1日後之新進人員則可選擇加入『優質計畫』或『合夥型計畫 Partnership pension account, DC制』。而傳統型計畫的成員亦可在規定時間內選擇是否加入傳統型增值計畫(Classic plus, DB制)。因2007年7月30日改革將優質計畫予以關閉，故新進成員可選擇Nuvos計畫(DB制)或合夥型計畫(DC制)。而2002年之改革，PCSPS之既有員工可選擇加入優質計畫，或維持原來之傳統型計畫；員工亦可選擇傳統型增值計畫，兼納優質計畫及傳統型計畫之特點。<sup>66</sup>
- (2) 承上可見，英國公務人員退休制度之2次改革中，2002年之改革主要係使公務人員可選擇其最適合之退休計畫，但新進人員應適用新法制度，僅有原適用舊制之人員包括已退休及現職人員，基於其對舊法制度之信賴，國家自應予以保護，故新法賦予選擇適用舊制度的權利。至於2007年之

<sup>65</sup> 王儷玲，銓敘部委託專案研究計畫「先進國家公務人員退撫制度之研究」期末報告，98年12月，第5頁。

<sup>66</sup> 王儷玲，銓敘部委託專案研究計畫「先進國家公務人員退撫制度之研究」期末報告，98年12月，第27頁至第34頁。

第二次改革，仍堅守國家對原適用舊法制度人員之承諾，與第一次改革之原則相同，依舊規定適用舊制度不變。簡言之，英國公務人員退休制度，不論是以何種緣由進行改革均秉持一個顛撲不破之法治國原則，亦即「僅向未來生效」，新法制度僅適用於立法後之新進人員，並非強迫原適用舊法制度之已退休與現職人員非適用不可，此乃法律禁止溯及既往與信賴保護原則之表現，秉此，方能實現民主法治國家應以誠信立國之基本信念。

### 3. 德國

- (1) 德國公務人員的退休金籌措及準備責任完全由國家負責；其運作模式係逐年編列預算，並以隨收隨附的稅收機制，為當年度退休的公務人員籌措退休給與。1992年1月1日起生效之新規定，對原本存在之恩給條件並不受影響。對於在2002年1月1日前已符合法定退休年齡之公務員，恩給條件仍比照舊有規定；其他公務員則以1991年12月31日止已達到之退休金額度予以計算，仍維持不變，而自1992年起退休金的比例每年增加1個百分點。只要是對公務員較有利之情形下，即可引用新法為依據<sup>67</sup>。
- (2) 依上足知，德國公務員退休法制雖曾多次改革，但仍秉於信賴保護原則及法律不溯既往原則，公務員係適用有利之法律，就已符合舊法所定條件之公務員，新法之退休金計算方式若造成可得退休金額之減少，其差額則以過渡加給的方式給予補助，使其可得權利不致受損。

(四) 縱就我國而言，其他退休金制度更不乏適用對象可適用舊法者或其有利法律，如原公務人員退休法第19條第1項即規定：「退撫新制實施前擇領或兼領月退休金人員，其所支月退休金及遺族一次撫慰金，均照退撫新制實施前原規定給與標準支給。」，乃完全適用舊法規定；又如勞工退休金條例第8條：「本條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於本條例施行後仍服務於同一事業單位者，得選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定。但於離職後再受僱時，應適用本條例之退休金制度。(第1項)公營事業於本條例施行後移轉民營，公務員兼具勞工身分者繼續留用，得選擇

<sup>67</sup> 王儷玲，銓敘部委託專案研究計畫「先進國家公務人員退撫制度之研究」期末報告，98年12月，第35頁至第44頁。

適用勞動基準法之退休金規定或本條例之退休金制度。(第2項)」，係採得自由選擇制度。此外，更有進者，另有若新法較舊法不利者，主管機關尚應補足差額之立法例，如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10條第4項規定：「教職員在本條例施行後年資所領取退休金、撫卹金及資遣給與，於扣除自繳儲金本金及孳息後，如有低於本條例施行前年資退休金、撫卹金及資遣給與核算標準，應由各該主管機關補足其差額。」乃令國家主管機關負補足差額之保障義務。

- (五) 我國學說上傳統雖有「真正溯及既往」、「不真正溯及既往」之類型化，但此二分法係建立於極不明確之標準上，令人難以預見其結果，以致於造成更高度之不確定性，是以，於德國聯邦憲法法院內部，並非無不同意見<sup>68</sup>，我國學者亦批判此二分法無法引領吾人正確探求「新法秩序衝擊既存事實時之解決之道」<sup>69</sup>。德國學者更進而主張應放棄該區分方式，而認為只要法律規範之內容與過去事實具有關聯性(Vergangenheitsbezug)，即可歸類為溯及既往之法律<sup>70</sup>，陳新民大法官之論著早有指出其不當，即應受批評之處<sup>71</sup>，故我國大法官解釋實不應墨守舊思維，而無實質正義之新思考。
- (六) 即使在傳統二分法之類型化下，相對而言即使「不真正溯及既往」之違憲疑慮較低，但既然使已存在之事實遭受新秩序之影響，因此仍應逐案謹慎檢驗其正當性，並於法秩序變更時，視情形納入信賴保護措施<sup>72</sup>。而縱使須溯及既往，立法者亦經常遺忘溯及既往猶可有不同之態樣，亦即除「完全溯及」外，尚有「折衷溯及」及「最小程度之溯及」等更妥適之合憲途徑<sup>73</sup>。
- (七) 再者，當事人在原有法律秩序下已取得之法律地位愈明確、愈堅

<sup>68</sup> 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008年2月，第84頁。

<sup>69</sup> 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008年2月，第84頁。

<sup>70</sup> 李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，臺灣本土法學雜誌第24期，2001年7月，第81頁。

<sup>71</sup> 陳新民，法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題憲法解釋與人民自由權利之保障，收錄於李建良、簡資修主編，憲法解釋之理論與實務(第二輯)，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年8月，第58頁至第68頁。

<sup>72</sup> 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008年2月，第85頁；釋字第580號楊仁壽大法官部分不同暨協同意見書：「不真正的溯及，或可謂『非真正溯及既往』，但若置國家制訂新法律之利益與個人之信賴利益間之比較衡量於不顧，或於衡量後，未依輕重緩急，使舊法延續，或未採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，則顯然無視於法治國的安定性與信賴保護之要求。」。

<sup>73</sup> 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008年2月，第103頁。



固，則新法秩序溯及既往之正當性愈低<sup>74</sup>。若新法律秩序並非自新法令修訂完成起立即全面施行，而係先經過相當過渡期間方全面施行，則信賴舊法秩序之當事人得於此過渡期間尋求調整因應新法秩序之道，方能使新法秩序溯及適用之容許性較高；反之，若新法秩序之施行未設定過渡期間，當事人缺少緩衝因應之期間，其合憲性自有疑義<sup>75</sup>。

(八) 尤其，退休軍公教人員於主管機關核定退休時，已就其退休之所得替代率等相關退休金各種事項均予以審定，於其該審定函之行政處分未受撤銷前，該公法財產權關係業已確定。亦即，新制前已退休軍公教人員就其退休請求權之構成要件事實乃已完成，該請求權業已發生，是要為該退休軍公教人員之既得權，惟此次軍公教人員退休金新制，對法律（如原「學校教職員退休條例」）或已「法制化」之法規範（如優惠存款）等授益規範所賦予退休軍公教人員就已結算年資、辦理退休取得之退休總給付（應續付之薪資）之財產請求權，嗣後由國家單方予以大幅減縮給付，自己屬真正之溯及既往<sup>76</sup>。

(九) 以比較法觀之，美國軍人退休制度亦採不溯及既往原則，此有 Kristy N. Kamarck 2016 年所著作 "Military Retirement: Background and Recent Developments" 之論述可據<sup>77</sup>，我國新制顯然背道而馳。

### **捌、公務人員退休撫卹基金屬預算法上之特種基金，如基金有所不足，政府應撥款補助，並由政府負最終支付責任：**

#### **一、按「公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱本會）隸屬於銓**

<sup>74</sup> 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008年2月，第118頁。

<sup>75</sup> 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，自版，2008年2月，第125頁。

<sup>76</sup> 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線—真正和不真正溯及概念的釐清，收錄於臺灣行政法學會主編，蘇永欽等著，元照，2019年4月，第23頁；蔡維音，十八趴裁減之後？--公務人員年金改革之界線，月旦法學教室第141期，2014年7月，第7頁。

<sup>77</sup> 「Notably, Section 674 of P.L. 112-239 mandated that the commission comply with conditions that would grandfather existing servicemembers and retirees into the existing retirement system, stating: (i) For members of the uniformed services as of such date, who became members before the enactment of such an Act, the monthly amount of their retired pay may not be less than they would have received under the current military compensation and retirement system, nor may the date at which they are eligible to receive their military retired pay be adjusted to the financial detriment of the member. (ii) For members of the uniformed services retired as of such date, the eligibility for and receipt of their retired pay may not be adjusted pursuant to any change made by the enactment of such an Act.」, Kristy N. Kamarck(2016), Military Retirement: Background and Recent Developments, 載於 The Federation of American Scientists (FAS)網站, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34751.pdf>, 最後瀏覽日期：2018年12月4日。

敘部，負責公務人員退休撫卹基金之收支、管理及運用。」、「公務人員退休撫卹基金監理委員會（以下簡稱本會），隸屬考試院，負責公務人員退休撫卹基金收支、管理、運用之審議、監督及考核。」，公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例第2條、公務人員退休撫卹基金監理委員會組織條例第2條分別設有明文，是公務人員退休撫卹基金自屬考試院所掌之基金。又公務人員退休撫卹基金管理條例第6條規定：「本基金之會計年度應與政府會計年度一致。本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。本基金有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理外，應由基金管理委員會依下列程序辦理：一、年度開始前應訂定運用方針編製收支預算，提本基金監理委員會覆核。二、年度終了應編具工作執行成果報告暨收支決算，提經本基金監理委員會審議公告之。」，從而，公務人員退休撫卹基金屬預算法上之特種基金，其預算、決算審議亦確由立法院為之<sup>78</sup>。

二、總上，基金如面臨破產，依現行公務人員退休撫卹基金管理條例第8條規定，應由政府撥款補助，惟如無前開規定，亦應由政府負擔最終支付責任，乃屬當然。蓋國家為公務員之雇主，基於憲法第18條服公職權暨公務員制度性保障，本應照顧公教人員之退休後生活，此不因退休金財源之制度而變。又公務人員退休撫卹基金依法屬特種基金之類型，而觀之特種基金，原係中央政府為因應經濟發展及社會安全等需要而循預算法所設置，俾能辦理相關業務之用<sup>79</sup>，其既不過為辦理業務所設置之財源而已，自不改基金之目的業務本身仍應由政府負其責任之事實<sup>80</sup>，否則即有違誠實信用原則<sup>81</sup>。基上，公務人員退休撫卹基金管理條例規定政府負擔最終支付責任，本屬當然；倘就此無相關明文規定，基於憲法第18條、第165條及法

<sup>78</sup> 立法院於個年度均會對退撫基金提出預、決算評估報告，最新一期預算評估報告見：<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=21200>，最後瀏覽日期2019年6月29日；決算評估報告見：<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=21257>，最後瀏覽日期2019年6月29日。

<sup>79</sup> <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=8762&ctNode=2150&mp=1>，最後瀏覽日期2019年6月29日。

<sup>80</sup> 行政院主計處於105年9月所刊行之主計月刊第729期前言中，亦自認「特種基金如有短絀或債務無法清償，將成為政府財政負擔」，益徵特種基金之最終支付責任應由政府負擔，乃為原則。參見<http://www.bas-association.org.tw/catalog/arts/010509088.pdf>，最後瀏覽日期2019年6月29日。

<sup>81</sup> 釋字第525號解釋理由書謂：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。」，行政程序法第8條亦揭示國家行為應受誠實信用原則拘束。

治國原則下之不溯及既往原則、信賴保護原則之誠命，所生國家對公務員之照顧義務及既得權保障，教師之退休金自應由政府負最終支付責任，且政府亦不得恣意脫免設置特種基金目的業務之辦理責任。

玖、綜上各節，在在可徵本次系爭條例有關調降退休教師之退休給付及限制再任等相關規定，非惟侵害憲法第 18 條教師服公職權暨公務員制度性保障，且情節核屬重大，更無以堪受憲法上比例原則、不溯及既往原則、信賴保護原則、平等原則等重要憲政原則檢驗。為此，祈請大院就系爭條例體例上違憲之規定均宣告違憲，俾保障廣大退休教師之服公職權、財產權等各項基本權利及憲法上公務員制度性保障，以維我國文官體制、教育制度免於傾危！

謹 狀

司法院 公鑒

附件：

附件 1：【廖元豪觀點】「年改」憲法辯論的幾個盲點，  
<http://www.lepenseur.com.tw/index.php/columnist/13-nomocracy/143-2019-07-01-18-00-94>。

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 4 日

聲 請 人：立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人  
代 理 人：朱敏賢律師





## 【廖元豪觀點】「年改」憲法辯論的幾個盲點

2019-07-02

廖元豪 / 政治大學法律學系副教授



圖片來源：總統府flickr

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討論。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「極易被誤解之處，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

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標準云云。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）；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。釋字 717 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

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「基本生活需要」來管這筆「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」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），就絕不是「恩賜」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，是公教退休後，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、與老年生活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

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」。

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「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「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

從另一個角度說，如果當初沒有這樣的退休制度（領月退金），那這些軍公教人員，未必會選擇這個職業（或退休給付）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（或私校任教之權利），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。

## 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，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，而是公法上則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？

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」重要。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（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，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，由地方政府，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，就說：「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或還不起，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，在我國絕無。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」的軍公教人員，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

## 相關文章



奔騰思潮論壇在政治、法律、兩岸、外交、經濟、能源、社會、國際的專業上，擊劃一個網路對話到臺灣未來的寫手發表真知灼見。

時事

兩岸

經濟

能源

外交

Copyright © 奔騰思潮 - 2019

[Back to Top](#)