

## 釋憲聲請補充理由書

案 號：司法院 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：董保城

為聲請人林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員就 大院 107 年度憲一字第 2 號聲請案，謹就 大院民國 108 年 5 月 23 日院台大三字第 1080014425 號公告所列爭點題綱第 2 點及第 6 點部分，敬呈釋憲補充理由事：

爭點題綱二：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？

針對爭點題綱二之回應：

按公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）第 37 條附表三規定，就施行日即 107 年 7 月 1 日之退休所得替代率之設定（例如 35 年年資者設定為 75%；而後再於 10 年期間內對於所有不同任職年資者，每年需一律再扣減 1.5%，至 118 年 1 月 1 日以後，35 年年資者之上限為 60%。前開系爭條例受規範對象包括「已退休者」、「現職者」以及「於 112 年 1 月 1 日以前擔任教職者」。

依 108 年 5 月 15 日司法院大法官就本件立法委員聲請「公立學校教職員退休資遣撫卹條例關於退休所得部分規定」釋憲案所召開之公開說明會，說明機關教育部於當日針對「所得替代率設定」所提供之理由說明，除於引證事實基礎上有嚴重錯誤外，系爭條文對於「施

行前」或「施行後」退休者一律適用，且不得超過系爭條例附表三所得替代率，使其因信賴政府可得預期利益嚴重受到減損、違反法律禁止溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則。

在論述系爭條例違反前述憲法基本原則之前，先就系爭條文第37條附表三之形成基礎及相關事證，提出反駁，分述如下。

## 壹、退撫新制錯誤事實之引證

### 一、教育部就系爭條例第37條所提出之立法說明

108年5月15日說明會中，教育部就系爭條例第37條所提出之立法說明如下：

(一) 教育人員年金改革...主要目的在於減緩退撫基金財務壓力外，同時考量退休教職員之退休所得相較於現職人員待遇有偏高之現象，為使退休人員所得與現職人員待遇能維持合理差距，爰規劃適度調降退休教職員所得.....。

(二) 另依總統府國家年金改革委員會(以下簡稱年改會)第15次會議資料(2015年數據)所示，OECD國家平均強制性年金毛所得替代率為52.9%(每月給付金額/平均所得者之薪資)(2017年數據亦同)。嗣以我國公立學校教職員任職30年，於105年2月1日辦理退休者為例：

1. ...中小學教師退休薪點625元，依原規定計算其月退休所得為新臺幣(以下同)72,085元，倘以本(年功)薪2倍為分母計算其退休所得替代率為74.3%。

2. 專科以上學校教授退休薪點770元，依現行規定計算其月退休所得為95,432元，以本(年功)薪2倍分母計算其退休所得替代率為83.8%。

3. 是以，公立學校教職員退休所得替代率顯有偏高之現象。

(三) 106年1月19日公布之「國家年金改革方案之退休所得替代率

調整方案」，即以 35 年之年資為基準，並以本（年功）薪 2 倍作為退休所得替代率計算之基礎，先調降至 75%，之後逐年調降 1.5% 至 60%，目的在適度調降教職員退休所得，並維持教職員退休生活之退休所得適足性，同時考量已退休人員因應經濟變動能力較低，亦無法改變或增加原有退休年資以提高退休給付，為避免因退休所得調降後過度衝擊已退休人員原有退休生活之經濟安排，系爭條例經立法院三讀通過後，規定退休所得替代率分 10 年，自 75% 逐步調降至 60%。

由教育部所提出上述書面資料，可知其主張系爭條例第 37 條附表三之退休所得替代率之設定，係參考 OECD（經濟合作及發展組織，Organization for Economic Co-operation and Development，下同）國家平均強制性年金毛所得替代率而定。主管機關對於公立學校教職員退休所得替代率之設定，完全是以 OECD 會員國強制性年金毛所得替代率為準據；然而，經重新檢視 OECD 相關報告及參酌考試院、銓敘部等機關之考察報告、研究報告，提出公立學校教職人員退休所得替代率設定上限 60%，是出於錯誤事證資料基礎下而誤認事實，不分退撫新舊制一律適用，違反平等原則及比例原則，以下逐一說明相關理由。

## 二、退撫新法所得替代率故意曲解 OECD 資料

關於 OECD 的統計資料，於年金總覽之前言及摘要均說明甚詳，係指各 OECD 會員國第一層保障的年金（the first-tier pensions）<sup>1</sup>，

---

<sup>1</sup> See OECD AND G20 INDICATORS, Pensions at a Glance 2015; "Foreword: This sixth edition of pensions at a Glance provides a range of indicators for comparing pension policies and their outcomes between OECD countries. The indicators are also, where possible, provided for the other major economies that are members of the G20. Four special chapters (Chapters 1 to 4) provide deeper analysis of recent pension reforms, the role of first-tier pensions, the impact of short and interrupted careers and the sensitivity of future replacement rates to parametric changes."; "Executive summary: This edition of Pensions at a Glance reviews and analyses the pension measures enacted or legislated in OECD countries

僅包括 15 個會員國「強制性公共年金(mandatory public pensions)」之平均所得替代率是 60%。所稱「第一層強制性公共年金」，是指各國都有的強制性社會保險老年年金，從 OECD 年金總覽的前言及摘要中，即知該資料並不包括第二層保障的職業退休金，更非將第一層加第二層合計之統計數字。又依照世界銀行 1994 年建議各國應就老年安全建立「三支柱」的老年保障制度（即三柱理論），並可以建立在「基礎年金」、「雇主年金」與「商業年金」三層保障之上<sup>2</sup>。此第一支柱，即由國家負責、全民參加、社會保險、老人年金；第二支柱：雇主負責，職業退休金；第三支柱：個人負責，自願儲蓄或商業保險。其中，基礎年金應是法定強制性的，通常是藉由社會保險來達成；雇主年金則是半強迫性的，透過勞雇關係來完成，公務員的雇主即為政府，勞工的雇主即是企業者；至於商業年金則是個人行有餘力時，才向私人保險公司投保<sup>3</sup>，整理圖表如次<sup>4</sup>：

	實施方式	代表制度
第三層保障	自行規劃、個人負責	自願儲蓄或商業保險
第二層保障	勞雇協議、僱主負責	公務員退休金、勞工退休金（應年金化）
第一層保障	依法強制，國家負責	社會保險，國民年金保險（取代各項津貼）、公保、勞保、軍保（應年金化）

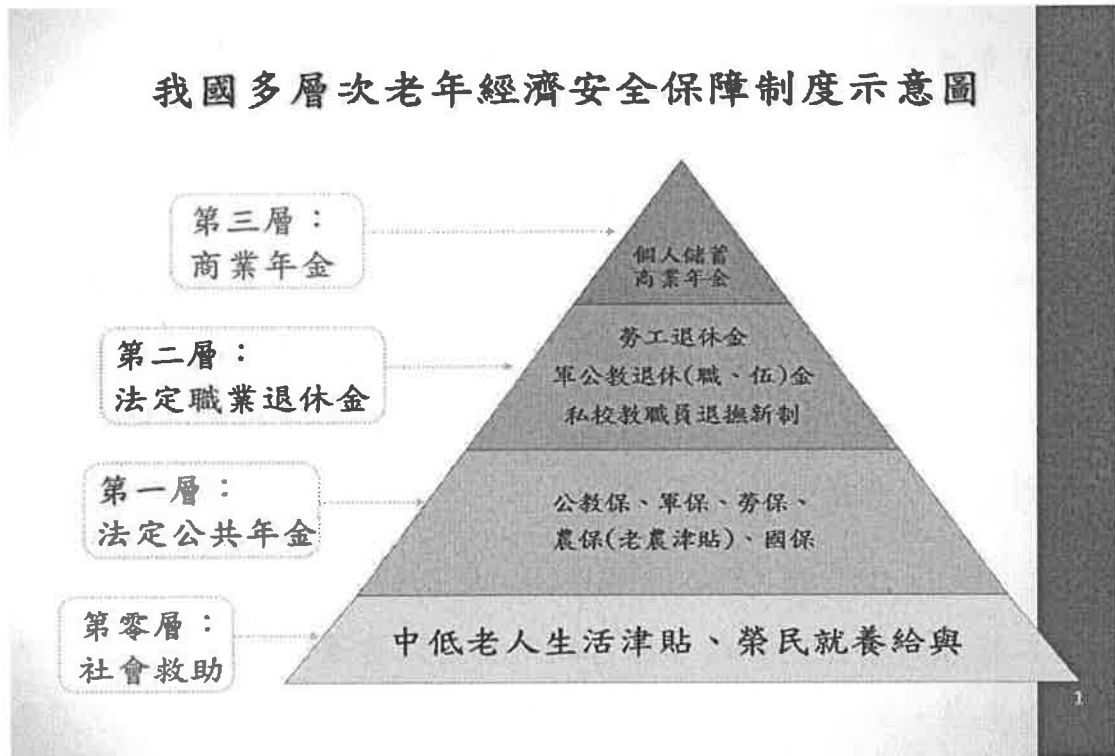
between September 2013 and September 2015. It provides an in-depth review of the first layer of protection of the elderly, **first-tier pensions**, across countries and assesses the impact of short careers on pension entitlements.”

<sup>2</sup> 陳聽安，國民年金制度之建構，國民年金制度，2003 年 3 月，頁 15 以下。

<sup>3</sup> 參考鍾秉正，年金改革引言，收錄於法治國原則與 2018 年金改革，台灣行政法學會出版，2018 年，頁 49-50。

<sup>4</sup> 以下表格係援引並修改自鍾秉正，同前註 3，頁 50。

## 我國多層次老年經濟安全保障制度示意圖



(示意圖參考總統府年金改革委員會，年金制度架構<sup>5</sup>)

我國公務員及公立學校教職員退撫基金改革，從性質來看應屬上開第二種情形，亦即係由雇主(國家)對公立學校教職員負支付責任。然系爭條例第4條第5款規定，卻將第一層保障的「公保養老給付優存利息」，與第二層保障的「月退休金」，合計為退休所得，造成金額暴增，退休所得替代率大幅增高，復再以系爭條例第37條規定溯及適用於新法施行前已退休人員，將其退休所得替代率向下逐年減至60%。此外，政府更對外大肆宣傳，聲稱這是參考OECD的國際資料，不啻嚴重誤導社會。

細繹OECD之年金總覽，洵可見政府研擬退撫新法時所引用之該組織統計資料，乃係故意曲解OECD的資料，從而導致該法錯誤地大幅減少退休所得，嚴重侵害人民財產權。

<sup>5</sup> 總統府年金改革委員會，年金制度架構：

<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=ECFC6372C8869F6D&s=B88D4913C1CBDC05> (最後瀏覽日：2019年6月19日)

## (一) 年改會所提出之資料嚴重誤導國人

按 OECD 之所得替代率統計數據資料，主要是指「私部門勞工第一層保障的強制性社會保險」，而非公教人員。年改會以 OECD 國家私部門勞工之社會保險，與我國公教人員之職業退休金進行比較，嚴重誤導國人。蓋比較之援引及操作，必須在相同（或相近）的基礎上進行，方具公平與實益。我們共有三項證據可以證明 OECD 報告所指涉的對象，並非指公教人員。

### 1. OECD 出版之《Pension at a Glance 2017》

本報告的數據是年改會據以設定公務人員退休所得替代率上限 60% 的基礎，但《Pension at a Glance 2017》第 98 頁的“Coverage”（覆蓋率），對該報告所指涉的對象，清楚寫道：

The pension models presented here include all mandatory pension schemes for private-sector workers, regardless of whether they are public ( i.e. they involve payment from government or from social security institutions, as defined in the System of National Accounts ) or private. For each country, the main national scheme for private-sector employee is modelled. **Schemes for civil servants, public-sector workers and special professional group are excluded.**

由上開這段文字敘述，可見 OECD 年金報告指涉之對象主要是「私部門工作者」，而非公教人員。

### 2. 國家發展委員會之委託研究報告

行政院經濟建設委員會（現為國家發展委員會）於 102 年委託學者所為之「年金改革制度合理所得替代率之研究」研究報告，在該報告第 11 頁指出 OECD 年金政策相關指標之中所計算之範圍是排除公

務員、國營事業勞工、特殊專長組織之工作者的年金制度<sup>6</sup>。

### 3. 主管機關的相關報告

次以，由主管機關行政院人事行政局（現改制為人事行政總處）之資料，來證明 OECD 所呈現之數據並非各該國公務人員的退休所得替代率。舉 OECD 兩個國家—德國及韓國為例：

#### （1）德國

依照 OECD 的報告，德國平均所得者之強制性年金毛所得替代率為 38.2%（2017）。但從行政院人事行政局所出版之資料，可知德國公務人員的退休制度，屬於恩給制，其退休金計算方式，在 1992 年之前，工作 10 年內可領退休金為薪資的 35%，之後 15 年，每年增加 2%，再之後 10 年，每年增加 1%，滿 35 年可領取最高為薪資的 75%。1992 年 1 月 1 日起，每工作滿 1 年給與 1.875%，滿 40 年可領取最高為薪資的 75%。自 2002 年 12 月 31 日後退休者，每任職 1 年給與 1.79375%，滿 40 年最高可領取薪資的 71.75%<sup>7</sup>。因此，不論是 1992 年前後，或是 2002 年之後，皆非 OECD 報告所稱的 38.2%。

#### （2）韓國

依據 OECD 的報告，韓國平均所得者的強制性年金毛所得替代率是 39.3%（2017）但依據考試院 103 年的考察報告，韓國公務員年金給付的計算公式為：

$$\text{退休金給付} = \text{職涯平均薪資} \times \text{服務年資(上限 33 年)} \times 1.9\%$$

<sup>6</sup> 鄭光輝，年金制度合理所得替代率之研究，委託單位：行政院經濟建設委員會，受託單位：台灣社會福利學會，民國 102 年 6 月，頁 11。

<sup>7</sup> 參考行政院人事行政局編印，世界各國及大陸地區人事制度簡介，行政院人事行政局，民國 100 年，頁 209-210。

換言之，韓國之公務員每服務 1 年，可獲得相當於 1.9% 的薪資給付率；最高採計 33 年的年資，所得替代率上限為 62.7%<sup>8</sup>，此與 OECD 報告指稱的 39.3% 有極大差距。

上述三項證據，皆清楚說明 OECD 的報告主要是針對各會員國老年第一層社會保險年金，且主要是指私部門的工作者，而非公教人員；然而，在本次公立學校教職員（及公務人員）年金改革中，主管機關不顧 OECD 報告指涉的對象是私部門的勞工，硬是以 OECD 報告所呈現之數據，框限我國公教人員的年金制度，可謂係以錯誤的資訊為基礎，作成錯誤的政策決定。最令人遺憾的是，108 年 5 月 15 日釋憲案公開說明會，行政院與教育部所提供於 大院有關 OECD 及其他國家近年公務人員之平均退休所得替代率資料，沒有對我們軍公教薪資結構、退休金之缺失改進作任何說明，仍完全是以總統府國家年金改革委員會 2015 年的 OECD 之資料，試圖混淆視聽。

## （二）合併不同制度的退休所得，混淆社會保險與職業退休金之政策目的

社會保險與職業退休金的目的不同，社會保險是為了提供基本的生活需求，分擔各種意外或老年的風險，並由政府承擔主要責任，亦具有所得重分配的功能，因此給付差異較小，或可採均一給付。職業退休金則是為了維持適當的生活，或者維持退休前的生活所需，是主要給付責任在雇主，也是組織人力資源管理政策的一環。組織為了吸引優秀人才，會設計較具誘因的職業退休金制度，因此職業退休金的給付彈性通常較大（例如：勞保屬社會保險，投保薪資為 20,008~45,800，差距不大。勞退則為職業年金，月提繳工資級距為 1,500~150,000，差距甚大）。

依年改會所提出的「我國多層次老年經濟安全保障制度示意圖」

<sup>8</sup> 關中等人，「103 年度考試院韓國年金考察報告」，考試院，民國 103 年，頁 53。



及林萬億教授在《台灣的社會福利-歷史與制度分析》(新版,2012年)一書第304頁所敘「公務人員退休法不是社會保險,在1995年以前稱恩給制,亦即由國家全額負擔退休金。由於沈重的財政負荷,才會有新制的實施,改為儲金制,由公務員與政府分攤提撥,類似勞工退休金新制的個人持續帳制度。」可見行政院代表林萬億教授亦知,公保為社會保險,退撫為職業退休金,兩者為不同制度,有各自的政策目的。惟本次年改,政府卻將軍公教人員參加社會保險所領之公保養老給付,故意與性質不同的退休金錯誤相加,合併後設定其退休所得,混淆社會保險與職業退休金之政策目的。

再者,在退撫新制中,軍公教人員每月須按費率強制扣薪35%,此係其等每月均須繳交之費用,而於退休時,政府卻宣稱軍公教人員所領的月退休給付都是由政府負擔給付,無非係悖於事實!因此,政府故意將月退休金與前述公保養老給付相加,造成退休所得替代率偏高的假象,再以前其他OECD國家僅是以「社會保險給付」較低的所得替代率進行資料不對等之比較。

(三)我國所得替代率計算公式與內涵,與OECD之資料迥異,不能直接援引

何謂退休所得替代率?按退休所得替代率之計算,應先決定計算公式及公式內涵;採用相同的計算公式與內涵,方具有合理的比較基礎。退休所得替代率最簡單的定義是:

「所得替代率」=退休後之所得/退休前之薪資

但上述公式存在兩個定義不清的文字:一是退休前之薪資,這是分母;二是退休後之所得,這是分子。然而OECD的報告並未清楚指出各國計算退休所得替代率的公式與內涵為何。因此,計算公式與內涵也就欠缺一致性。

本次年金改革，退休所得替代率的計算公式及內涵是：

$$\frac{\text{(分子) 月退休(月補償)金+優存利息(或社會保險年金)}}{\text{(分母) 最後在職本(年功)俸2倍}} \leq \text{退休所得替代率上限金額(按退休年資計算)}$$

上述公式的內涵，並不具有普遍性。茲舉 OECD 的兩個會員國—日本及韓國為例，即可證明。尤應敘明者，以下所引用的資料，係出自公務人員年金制度的主管機關--考試院--的考察報告。

「退休前之薪資」內涵是什麼？除了每個月的月薪(經常性薪資)之外，是否包括獎金(例如我國年終 1.5 月、考績獎金 2 個月)、紅利等非經常性給與，或者有其它不同標準。「退休後之所得」，除了各該法律所規定的退休給與之外，是否計入其它法令所規定的退休給與。

### 1. 日本

考試院在「102 年度考試院日本年金考察報告」第 106 頁至 108 頁指出，「日本的年金資料，並未具體說明其替代率計算公式，但從保費計算已包括獎金、紅利等非經常性薪資來看，替代率之計算應已涵括上開內容」。因此，可推論其分母包括非經常性給與。至於退休後之所得，除了計算丈夫的基礎年金加厚生年金之外，尚包括妻子的基礎年金。從考試院考察報告可知，日本退休所得替代率之計算，不論是分母(含獎金)或分子(含夫妻之基礎年金)，與我國皆大異其趣，不存在可比較性。

### 2. 韓國

考試院在「103 年度考試院韓國年金考察報告」第 26 頁至第 27 頁指出：韓國國民年金在 1997 年及 2007 年經過兩次重大修正，均調降年金給付率，因此在不同的時間點，其年金計算有所差異。從考試院之韓國考察報告可知：(1) 公私部門有不同的計算公式。(2) 計算

公式會隨著時間而調整，並非一成不變。(3) 韓國公私部門的計算公式，與我國有極大差異。

從鄰近兩個 OECD 國家--日本及韓國--的經驗，可知 OECD 各會員國對於退休所得替代率之計算，缺乏一致的公式與內涵，各國的計算公式依其制度及環境而異。事實上，我國自 95 年推動優惠存款改革以來，關於退休所得替代率的公式，至少有過三個版本，分母及分子的內涵均各不相同，而內涵的改變更是影響實質退休所得。

主管機關以 OECD 之替代率，設定我國公務人員退休所得替代率上限，不僅過度簡化，也未考量我國年金制度的獨特脈絡，此為不合理之原因。

#### (四) 一刀切方式設定所得替代率上限，違反憲法平等原則

本次年金改革，對於退休所得替代率上限之設定，未考量僅具退撫舊制、兼具退撫新舊制及僅具退撫新制等不同年資者，均以一刀切適用相同之替代率上限，違反憲法上平等原則。

關於舊制與新制之退休金制度，至少有 2 點重大差異，在設定替代率上限時，應納入考量：

##### 1. 恩給制 vs. 共同提撥制

退撫舊制為恩給制，公務人員無需負擔費用，退休金由政府編列預算支應，與政府的財政狀況有重大關聯。退撫新制為共同提撥制，由政府與公務人員共同撥繳費用建立公教人員退休撫卹基金，以支付改制後年資之退撫經費，因此，退休金的支付來源是退撫基金，不是由政府編制預算。新制推行迄今 20 餘年，公教人員與政府每月均依規定提撥金額入退撫基金，此不僅是法定義務，亦顯示對於本項制度、契約的遵守。

舊制與新制，公教人員承擔的義務並不相同，但給付權利卻一體適用上限，此對於新制年資較長者顯不公允。

## 2. 退休金給付計算標準不同及上限有別

退撫舊制與新制，退休金的計算標準不同，公式如表 1

表 1 退撫舊制與新制之計算公式

	計算公式	基數內涵	上限
舊制	前 15 年，每年 5% 基數 後 15 年，每年 1% 基數 上限 30 年 90%	本俸 × 1	本俸 90%
新制 (84.7.1)	每年 2% 基數 (即 4% 本俸) 上限 35 年 70% (99 年修法，純新制人員第 36 年至 40 年每年加 1%，上限提高 至 75%)	本俸 × 2	70% 的基數 (140% 的本俸) (99 年修法後，上 限為 75% 的基 數)

綜上所述，系爭規定對於退休所得替代率上限之設定，未考量僅具退撫舊制、兼具退撫新舊制及僅具退撫新制等不同年資者，有不同的權利義務，以一刀切適用相同之替代率上限，採齊頭式的刪減，違反憲法所要求之「等者等之、不等者不等之」之平等原則（釋字第 764 號解釋理由書參照）。

## 貳、系爭規定違反「法律禁止溯及既往原則」與「信賴保護原則」

### 一、法律禁止溯及既往原則與信賴保護原則

按立法者制定法律，通常是向未來（或稱「向後」ex nunc）生效，即法律自公布之日起生效。然對於已經發生的事實或行為，立法者雖無法改變，但卻可對之透過修法或是制定新法予以變動或規制，也就是向前（ex tunc）生效，此一向前生效往往會觸及到「信賴保護」與「法律禁止溯及既往」之爭議。為了保障人民對於既有秩序之遵循、使之可為預先規劃，讓人民產生對於法秩序一定程度之信賴，進而使

得國家行為具可預測性及社會秩序之穩定<sup>9</sup>，「信賴保護」可說是肯認人民守法義務後之邏輯結果：人民守法的對價，就是國家會對信賴法律之人民給予一定的保護，職此，「法律禁止溯及既往原則」是「信賴保護原則」的延伸。德國聯邦憲法法院認為，德國基本法對於人民就「已完成的事實所生法律效果應廣續得到承認」( daß die mit abgeschlossenen Tatbeständen verknüpften gesetzlichen Rechtsfolgen anerkannt bleiben.) 所給予的信賴，原則上應予保護<sup>10</sup>。由是可知，德國憲法實務係從「信賴保護原則」推導出「法律禁止溯及既往」之意義，即：法規範不得將其規範之效果延伸到法律生效前已發生或已完成之具體事件或行為，此際人民對於舊法之效果產生之信賴應予保障。釋字第 717 號解釋理由書第四段亦指出：「按新訂之法規，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。」此一原則目的，在於：1. 維持法律生活關係之穩定與安全；2. 保障既得權；3. 保護人民權益；4. 維護「信賴利益」、「法律尊嚴」、「政府公信」<sup>11</sup>。

至於新法規所規範之事實或法律關係，在生效前不但已經發生且尚未終結，亦即事實和法律關係同時跨越新、舊法規施行期間，並於新法規施行後繼續存在，依照釋字第 717 號解釋理由書第四段，認為此一新法規並沒有溯及適用之問題<sup>12</sup>，縱使新法規之施行有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，亦不違反禁止法律溯及既往原則。從釋字第 717 號解釋理由書第四段之敘述，可見其明顯區分「事實」或「法律關係」是否於新法規施行前業已終結，若已終結，

<sup>9</sup> 蘇永欽，立法不溯及的憲法界線，收錄於年金改革施行後若干憲法問題之研究，台灣行政法學會出版，2019 年，頁 6。

<sup>10</sup> BVerfGE 30, 367, 385；中文參考蘇永欽，同前註 9，頁 10-11。

<sup>11</sup> 法治斌、董保城，憲法新論，2014 年，頁 75。

<sup>12</sup> 學者李建良指出，此種跨越新、舊法規所涉及之「其實不是」法律溯及既往的問題，參閱李建良，法律的溯及既往與信賴保護原則，台灣法學雜誌，第 24 期，2001 年 7 月，頁 85。

新法規仍然規範，就屬「真正溯及既往」，基於「信賴保護」之法理，違反「法律禁止溯及既往原則」，原則上即屬違憲<sup>13</sup>，只有在某些例外情形始屬合憲。這些例外情形，依學者及實務轉引德國學理實務之見解上，有以下幾點<sup>14</sup>：

1. 利害關係人對新法規效果之溯及適用時，有預見可能性者；
2. 法規不合理、不明確、有重大漏洞或違反體系，致有違憲之重大疑義，而溯及既往反而可以改正其缺點並帶來法安定時；
3. 現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代者；
4. 法規溯及適用並未造成損害或所造成之損害極為輕微或有限者（微害保留）；
5. 基於迫切的公共利益考量（*zwingende Gründe des Gemeinwohls*），足以優先於法安定性之要求（如信賴保護）時；
6. 授益性法規（有利於受規範者）。

若「事實」或「法律關係」於新法施行前尚未終結並且繼續存在，該法新法規仍然規範尚未終結之「事實」或「法律關係」，那麼就是「非真正溯及既往」。此一新法規雖然沒有違反禁止法律溯及既往原則。然而，依照釋字第 717 號解釋理由書第一段來看，仍應注意人民對於舊法因信賴保護所生之權利面對新法溯及既往之限制程度是否符合比例原則。

釋字第 717 號解釋除了隱約指出「真正溯及」與「非真正溯及」法規類型外，更直指「信賴保護原則」無論在「真正溯及」與「非真正溯及」的情況皆有適用，只是強度與密度不同而已。前者真正溯及之情況，其信賴保護受到高強度的保障，後者非真正溯及之情況，

<sup>13</sup> BVerfG 95, 64, 86；中文文獻參考法治斌、董保城，同前註 11，頁 76-77；蘇永欽，同前註 9，頁 11。

<sup>14</sup> 整理自法治斌、董保城，同前註 11，頁 77；李建良，同前註 12，頁 85；蘇永欽，同前註 9，頁 12；釋字第 717 號解釋黃璽君大法官部分不同意見書，頁 1。

其信賴保護受到中度保障，亦即因法規溯及使因具有具體信賴事實之人民造成的損害，政府所採取的補救措施或訂定過渡條款是否符合比例原則<sup>15</sup>。例如，土地專業登記代理人，如未經土地登記專業代理人考試或檢覆及格者，依78年修正公布之土地法第37條之1第2項規定：「...未領有合格證明或登記卡者，得繼續經營五年...。」大法官在釋字第352號解釋認為，5年過渡已經兼顧實際從事代書之利益，而認為該條文並無法律效力溯及既往之問題。該號解釋應屬「非真正溯及」。惟從釋字第352號解釋理由書最後一句：「...並無法律效力溯及既往之問題」，似乎已指出我國大法官對於「非真正溯及法律」根本不存在「法律禁止溯及既往」之問題。

基於前面所述，新法是否為「真正溯及」或「非真正溯及」，關鍵點就落入「該新法規生效前之具體事實或法律關係是否已發生且已完成」。本件釋憲案所涉及爭點正是如此：究竟法律所適用過去發生之事實或法律關係，是否涉及禁止法律溯及既往，端視退休之公立學校教師請領退休金之權利、優惠存款權利所植基之法律關係是否業已終結，構成要件事實是否已經完成。

對此，蘇永欽大法官在釋字第717號解釋之協同意見書細緻地以「對人民構成不利溯及的規範」，分成四種類型，對被規範者而言分別是：1、增加負擔型（status negativus）：即增加原來沒有的行為（作為或不作為）義務，2、提高門檻型：包括參與公權力（status activus），或單純取得特定社會經濟行為的資格（status positivus），3、減少授益型（status positivus）：指國家給付的減少，4、秩序規則型<sup>16</sup>。判斷上，應以法律變更涉及「負擔型」、「門檻型」、「授益型」、「秩序型」而異其判斷重點。其基礎在於，負擔型規範，人民信賴的是「某些行為的開放」，或「某些不在國家課稅範圍」；授益型規範，人民信賴的是「公部門繼續、不中斷的給付」；秩序型規範，人民信賴的是「國家設定

<sup>15</sup> 釋字第525號解釋參照。

<sup>16</sup> 蘇永欽，同前註10，頁20。

的某些基本互動規則不會改變」<sup>17</sup>。因此，於授益型之溯及既往，須視「中止授益的規範適用於授益原因事實於該規範施行前已發生、從而已取得請求權的情形」而不以法律關係是否持續為斷<sup>18</sup>；如果新法生效時依原授益規範已經發生「內容完全確定、不待任何補充決定之」請求權，那即使新法只向後減少給付，尚未追償請求權發生後、新法生效前之年金差額，仍會構成真正溯及既往而違憲<sup>19</sup>。

以公務人員退休法為例，優惠存款利息直至 99 年間公務人員退休法修正，才取得法律授權之基礎，之前只是單純以預算為基礎的政策補貼，自然不存在法定的請求權、又優存利息須定期與委託之金融機構締結契約才能確定給付之金額，依相關要點尚無法發生具體的請求權，調降優存利息因此當然無涉溯及既往問題；然而適用舊法之公務人員退休法第 10 條至第 17 條所生之退休人員的退休請求權，法律對於請求權之發生有非常完整之規定，銓敘部於其審定函對於核定退休公務人員的退休金請求權，包括退休給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限一一敘明，因此於核定處分生效時，退休金請求權即已發生，不再需要任何其他要件事實的合致才告確定，則嗣後新法調降退休金的規定，如果也適用於這些請求權人，此即屬於「真正溯及既往」<sup>20</sup>。又以退休公立學校教師來說，如適用已廢止之學校教職員退休條例所生之退休請求權，法律對於請求權之發生有非常完整之規定，教育部在退休公立學校教師之審定函作成前，會把核定退休教師的退休金請求權一一敘明，故在核定處分生效時，退休金請求權即已發生。

或有論者謂：公務人員或教師依法退休之後，其依法對國家得請求給與退休金之法律關係「發生並且繼續存在」，新法自 107 年 7 月 1 日施行後，並未消滅或終止此已存在之法律關係，退休公務人員及

<sup>17</sup> 釋字第 717 號解釋蘇永欽大法官協同意見書，頁 3-4。

<sup>18</sup> 釋字第 717 號解釋蘇永欽大法官協同意見書，頁 6。

<sup>19</sup> 蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，收錄於法治國原則與 2018 年金改革，台灣行政法學會出版，2018 年，頁 10-11。

<sup>20</sup> 以上援引自蘇永欽，同前註 9，頁 18-19、22-23。



公立學校教師對國家得請求給與退休金之法律關係仍然存在及繼續，並每年發生得請求支付當年度退休金之請求權，而適用新法而已。故此種情形，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法律關係。因此，並非新法規之溯及適用。新法規縱有大幅降低退休所得替代率之上限規定而限縮退休金請求權之範圍，減損退休公務人員可得預期之財產上利益，但並不涉及「禁止法律溯及既往原則」<sup>21</sup>。又有論者謂：公務員或教師，不論是領取月退休金或一次退休金而享有優惠存款利息，因迄今每月仍持續不斷領取國家退休金、撫恤金或優惠存款利息之給付，故屬「**繼續性之法律事實**」，而非「已確定」或「已終結」之法律關係，從而即無溯及既往之情事，屬於學理上所稱不真正溯及既往的典型案列，亦即並非對已領取之退撫金要求退還之溯及處分，而僅是對未來法律關係之改變與調整<sup>22</sup>。然而，前開「**繼續性法律關係/繼續性之法律事實**」之論述不應如此粗糙地一概而論，而必須深究進一步公教人員和國家之間公務員法律關係來認定是否為真正溯及。

## 二、退休金請求權植基於「職位合理照顧原則」

在我國，公立學校教師雖非公務人員任用法、公務人員俸給法、考績法、公務人員懲戒法及服務法上所規定之公務員；惟我國公立學校教師的職務薪資均比照公務員，甚至於退休撫卹制度也完全套用公務人員。此次年改，系爭條例幾乎是比照公務人員退休資遣撫卹法條文全盤移植過來，合先敘明。按公務員和國家之間公務員法律關係之法定終止事由，有自然死亡、資遣、免職、撤職與退休。其中，公務員一經退休，就不再與國家間發生「積極的公務員關係（active

<sup>21</sup> 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，收錄於法治國原則與 2018 年金改革，台灣行政法學會出版，2018 年，頁 103。

<sup>22</sup> 林明鏘，評台灣 2017 年公務員退撫制度之改革，收錄於法治國原則與 2018 年金改革，台灣行政法學會出版，2018 年，頁 128。

Beamtenverhältnisses)」，而僅發生「消極基礎關係」，此際其對國家仍有部分的權利與義務關係，例如：公務員仍負有「忠誠義務」、「良好舉止義務」(wohlverhaltenspflicht)，保持職務沈默義務 (Pflicht für Amtsverschwiegenheit)，以及使用且必須註明「退休前」職稱的權利以及請求閱覽有關其個人卷宗的權利<sup>23</sup>。而公立學校教師，一經教師評審委員會審查通過由校長聘任後，與政府之間就生公法法律關係，依教師法第 14 條教師因解聘、停聘或不續聘 (108 年 6 月 5 日修正公布之新教師法則是規定於第四章解聘、不續聘、停聘及資遣部分)，可以終止公法法律關係外，教師亦得依公立學校退休資遣撫卹條例辦理退休或資遣而終止。

至於具財產權性質的退休金請求權 (Recht auf Versorgung) 和俸給請求權 (Recht auf Besoldung) 都是在公務員 (公校教師) 法律關係存續中根據「職位合理照顧的原則」(Alimentationsprinzip) 下分別規劃和計算出來的<sup>24</sup>。德國聯邦憲法法院將公務員在職的「俸給原則」與退休的「照護原則」(Besoldungs-und Versorgungsgrundsätze)，有下列闡述<sup>25</sup>。

德國公務員 (公校教師) 與國家關係，是基於傳統制度基本原則 (Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenverhältnis) 下要求國家依公務員職階高低 (Dienststrang)、所負職責之輕重 (Bedeutung und Verantwortung des Amtes) 以及一般合理維持生活水平與職位合理的照顧原則 (eine amtsangemessene Alimentierung)，去規劃和計算公務員在職的薪俸 (Dienstbezüge) 與退休後老年以及其遺屬照顧的退休金 (Hinterbliebenenversorgung) <sup>26</sup>。立法者在規劃或計算公務員俸給

<sup>23</sup> Sabime Leppek, Beamtenrecht, 11. Aufl., 2011, Rn. 147, 157, 237.

<sup>24</sup> Werner Hahn/Joachim Wenzelburger, Dienstrecht für Lehrer in Baden-Württemberg, 2 Aufl., 1996, Rn. 64.

<sup>25</sup> BVerfG 44, 249(265f).

<sup>26</sup> 依照職位合理照顧原則 (Alimentation)，公教人員之薪俸與退休金不能視為具體勤務相對報酬，而是為確保公務員及其家屬獲得與「職位相當」生計的照顧 (Herrmann Avenarius, Hans Heckel, Schulrechtunde, 7. Aufl., 2000, S. 352)

或退休金給與時，不能僅以對一般勞動者的食衣住基本需求滿足之標準，尚必須注意到一般生活水平、消費和生活習慣，至少也要有生活舒適的水準（ein Minimum an Lebenskomfort）<sup>27</sup>，合理照顧原則，在一個小康社會（Wohlstandsgesellschaft）下意謂多於基本生計照顧（Unterhaltsgewährung）。

「職位合理照顧」原則（Alimentation）是分別針對在職者與退休者的生活照顧提供了一個標準概念（Maßstabsbegriff）。就退休金而言，是政府針對公教人員整體終身服勤職務而產生的雇主照顧義務的一部分<sup>28</sup>，德國公務員法將退休金視為「國家繼續支付公務員薪水（weiterzahlung von Dienstbezüge）」<sup>29</sup>。是以退休金請求權設計之意旨和俸給請求權，均受「職位合理照顧原則」之支配，此兩種請求權產生之事實背景，皆是源於公務員與國家「積極公教關係」中克盡其職務所為之給付<sup>30</sup>，這足以證明公務員退休金財產權所植基的事實與法律關係早已在公務員積極的法律關係終止前（例如：退休）就已完全成就，不再需要任何其他要件事實的合致。退休金請求權只是在退休後，即終止與國家積極法律關係後始發生，嗣後新法調降已退休的退休金，就是「真正溯及」，不能因為教師或公務員每月按時領取之退休金，而將支付退休金之方式認為非屬「已確定」或「已終結」之法律關係，而誤認為無法律溯及既往之情事。再者，釋字第 717 號解釋理由書第四段後段強調：「…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，

<sup>27</sup> 公務員財產請求權目的在於維持公務員及其家屬，適當而且必要之日常生活支出，當然亦包括退休後晚年生活支出，政府仍有照顧義務，參閱林明鏘，公務員之權利與保障-以法官免兼庭長之職務調整談起，刊於公務員法與地方制度法，台灣行政法學會出版，2002年，頁57。

<sup>28</sup> 林明鏘，憲政改革與公務員制度—與德國法之比較研究，收錄於公務員法研究（一），2000年，頁14。

<sup>29</sup> 德國公立學校教師為公務員，其權利義務適用公務員相關規定。Reip/Gayer, Schul- und Beamtenrecht in Baden-Württemberg, 2. Aufl., 2003. S. 168.

<sup>30</sup> 退休金給付之標準是根據退休前任職階之薪俸及服務年資來計算。

並未一體適用系爭規定。…」稽其意旨，即是優惠存款已由退休公務員與銀行完成簽約手續，其所約定之優惠存款利息請求權已發生。相較之下，主管機關以公權力行使所核定的退休審定函所賦予之退休金請求權更應受法律保障，而屬於取得退休金審定函之人既得權之一部分。換言之，退休金請求權一旦發生，即不得再以法律變動，不因退休法律關係之繼續與否而有不同。

### 三、教師特性異於公務員，其信賴保護強度更高

按師者，所以傳道、授業、解惑也，傳統中國甚至將教師與天、地、君、親並列。教師之工作特性有多種，其中又以「專業性」、「長期性」為特殊，蓋教師法明定教師享有教學專業自主權；又因為其具有長期性，教育功效具有緩慢特性，所以有稱之「十年樹木，百年樹人」。我國已廢止的學校教職員退休條例第6條規定：「教員或校長服務滿30年，並有連續任職20年之資歷，成績優異而仍繼續服務者，一次退休金之給與，依第5條之規定，增加其基數，但最高總數以81個基數為限；月退休金之給與，以增至百分之95為限」（此乃84年修法前之條文）。而過去釋字第332號解釋理由書中就指出：「……與一般公務員退休給與之最高總數限制相較，一次退休金最多可增加20個基數，月退休金最多可增加原定計算百分比之百分之5。乃因一般公務員退休給與之最高總數，一次退休金為61個基數，服務年資滿30年者，即可獲得，再繼續服務，於退休給與並無增益。」至於教員和校長，可以服務滿40年，並合於「連續任職20年之資歷，成績優異而仍繼續服務」之條件時，共可增加20個基數，連同原有之61個基數，合計為81個基數，其最主要的目的就是「以鼓勵教員或校長，秉持敬業精神，久於其任」！

承此，為了讓學生在潛移默化教育環境中成長，我國對教師退撫制度規定較高的退休金基數，相較於一般公務人員退撫制度，其提供教師一個更穩定安全的生活環境，無形中校師依退休法制而取得之有

利法律地位或可合理預期取得之利益，長期投身教育表現之事實，其信賴不但值得保護，而且其保護的程度更不應亞於一般公務員。這是當探討公務員退撫制度改革時，首要釐清強調之處。當然，公教退休金制度均採「確定給付制」，是政府對老師退休金之最後支付承諾，更加深信賴保護之基本權價值。

#### 四、系爭規定欠缺迫切的公共利益之理由

按退休金請求權之事實及法律關係之形成，是公務員在退休前和國家為保有公務員（公校教師）之法律關係持續中所植基而成。這在退休金一次或按月領取就退休金法律關係之完成是沒有差別的。一次領取固然很明顯是「事實或法律關係早已成就」，縱使是按月領取，退休金也是遲延薪資，這和德國將退休金視為國家繼續支付公務員薪水的意義不謀而合。

肯定公務員退休金的調降對於已退休人員屬「真正溯及既往」，基於「信賴保護」，原則上法規不得適用於已退休之人，但在例外情況仍有容許適用的可能，參考聯邦憲法法院歷來肯認的六種例外態樣，此處只有真正溯及既往中「第四種例外可允許真正溯及類型」——新法追求的改革有迫切公共利益，有適用之可能。然而，姑且不說此處公共利益是否真的已經達到迫切而無迴旋餘地的程度，就必須相互權衡的退休給付而言，本就不僅以財產權為限，還同時涉及人民生存權的保障（釋字 694 號、第 766 號解釋參照）、公務員和、文官、與教育體系（憲法第 165 條）制度性保障之問題，法律溯及適用所破壞者，絕非僅退休人員而已，而是整體文官制度、審判體系、教育體系都會因為溯及之不可預測性而受到重創，故此次軍公教退休年金改革在憲法上被正當化的可能性根本不可能！因此，現階段要把少領規定溯及適用於退休公教人員身上，應已構成「真正溯及既往」，且不符合例外情形而違憲。

### 參、系爭規定違反比例原則

本次修法將公立學校教職員退休之所得替代率上限，從 35 年年資者由 75%，十年內逐年調降至 60%，違反憲法第 23 條之比例原則，其理由如下：

#### 一、本次年改逾越必要合理的程度

依系爭條例之規定，18%優存將終止，而退休所得第 1 年便降 20%，然後接著 10 年各降 1.5%，總共少了 35%，若加上先前幾年優存改革的扣減、年終慰問金的刪除，許多退休公務人員實質退休金已是腰斬（本次扣減的幅度與金額應與前幾次相關扣減合併看待，不宜視為單獨的改革，畢竟均是對於退休人員實質所得的調整）。

公立學校教職員充其量只能算是中產階級，對於任何中產階級而言，收入減半都將難以承受。因此本次年改所扣減額度，實已逾越必要合理的限度，違反比例原則，即便有 10 年過渡，但總調降幅度仍過多。再者，公立學校教職員於在職期間，在層層法令規範之下，絕少有業外收入，最主要甚至是唯一的收入來源便是每個月的薪水，其等更預期退休金為老年生活的主要或唯一依靠。

社會因為分工需要，本來就存在著不同的行業，職場分工，但都必須努力工作，更重要的是，在自由民主的社會，要做什麼行業，完全須尊重個人的選擇，而選擇行業時，必然也將該行業的退休條件納入考量。「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。」這一段話是大法官釋字第 717 號的解釋理由書第七段所強調，具有憲法的位階。是以公教人員退休金的設計，隱含著政府要求公教人員在職時，不必為未來的退休生活（經濟）而擔憂，也因此在此禁止兼職、禁止兼營商業，退休後也有旋轉門等限制，這些都是在民間企業服務所沒有的限制。公教人員接受政府、學校的各種要求與限制，包括在職

與退休後，相對取得政府照顧的承諾。即便政府因各種因素不得不進行年金改革，但仍應有其限度，不得逾越必要合理程度，調降幅度仍應顧及其生活規劃與調適能力。

## 二、混淆不同制度，落入均貧的陷阱

前已敘明，社會保險與職業退休金不同，應加以區別；但本次改革，政府把公保與退撫合計定其上限，使兩者的政策目的混淆。公保和退撫，乃係不同的法律規範，分別繳費，適用對象也不相同，然系爭條例卻併計退休所得，同時設定替代率上限，顯有不公。

其次，上限 60% 顯有過苛，恐落入均貧的陷阱。未來，退休的公務人員，主管和非主管領一樣多；簡任和薦任領的差不多；小學老師和大學老師差不多。舉例而言，各部會 14 等的常務次長，和 9 等專員，兩個職務的職責程度，天差地別，但未來的退休金差距最多只有 10,110 元（35 年年資者）<sup>31</sup>。這種改革，忽略了職業退休金與社會保險的特性差異，也不鼓勵公教人員承擔更重的責任與職務，年資成為最關鍵因素，豈非落入均貧主義、齊頭式平等！？

## 三、不利公務部門吸引優秀人才、再窮也不能窮教育！

依銓敘部所提資料，七功六為公務人員退休時的平均俸額，而任職年資低於 30 年和高於 30 年者，各約占 50%，如以七功六且兼具新舊制人員，任職 30 年為例，其所得替代上限為 52.5%。另一方面，勞保老年給付則呈現逐年上升的趨勢，而隨著勞退新制實施日久，勞退年金亦將增加。換言之，未來勞工的平均退休金額將呈現上升趨勢，而公教人員則反而下降。依人事總處過去的研究顯示，初任公教人員

<sup>31</sup> 這還是因為 107 年調薪，對 800 俸點有較大的增幅，才稍微增加其差距，否則依 106 年的數據，常務次長與專員的差距只有 7194 元。

之待遇高於初任民間企業，但中階及高階職務均低於民間企業，主管職務的差距更大。本次年金改革之後，公教人員除了在職待遇不如民間之外，未來退休所得亦可能低於民間企業。屆時政府將難以和民間企業競爭人才，對國家競爭力、政府效能產生的負面效應難以估計。

以上可見，本次年改更加不利吸引優秀人才投身教育界。教育是百年大業，縱使國家經濟困難，但再窮也不能窮老師！因為我國教師薪額是本薪（俸）加上學術研究費。本俸的數額比例偏低（本俸占率約 49%-60%），造成本俸即便乘 2 之公式仍不合理。以大學教授 770 點為例，其本俸 56,930 元低於學術研究費 59,862 元，因此分母（本俸兩倍）低於實質所得，但對大學教師關鍵是「入行門檻高，就業年齡晚」。就算大學教是於 65 歲退休，年資也不滿 35 年，達不到 60%。用相同的計算公式和上限，對大學教師相對不利，這會使我們高等教育的發展造成重大傷害！

四、所得替代率從 75% 每年扣減 1.5%，10 年則扣減至 60%，是對

已退休公教人員「逐年懲罰」，逆勢操作比例原則，導致早年退

修老師陷入老年貧窮的恐慌，嚴重違反憲法第 23 條之比例原則

按憲法第 23 條之比例原則，又稱「禁止過當原則」、「損害最小原則」，以法治原則、基本權利之本質、平等原則為其法理基礎。係指為達成某一特定目的（結果）而採取某一種方法或措施，必須合理且合乎比例。德國聯邦憲法法院將比例原則定義為「基本權之限制應適於達成目的，且為達成目的所必要。其不應對受到影響之個人課與過度負擔，從而為合理的限制。」<sup>32</sup>比例原則特別強調手段與目的之間須符合比例或均衡（proportionate or balance），詳言之，方法與目的之間必須要符合適宜性、必要性、狹義比例性。

<sup>32</sup> BVerGE 63, 131(144)（中文轉引自湯德宗，違憲審查基準體系建構初探--「階層式比例原則」構想，收錄於「憲法解釋之理論與實務第六輯」，中研院法律所籌備處，頁 16。）



其中，依行政程序法第 7 條第 3 款之規定，狹義比例性（Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne）係指：「採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」，狹義比例性係源自於德國公法學之概念，亦有稱之「合理性（Angemessenheit）」與「可歸責性（Zumutbarkeit）」，不過德國聯邦憲法法院對於狹義比例性，慣用「合理性」、「比例性（Proportionalität）」與「利益衡量原則（Güterabwägung）」。

德國聯邦憲法法院在多數案例中，較常使用「可歸責性」一詞，然縱使使用名詞不一，於審查狹義比例性時，都係就所追求目的與所採取的方法是否有合理的調和，來審酌一方人民遭受基本權侵害的程度和他方所採取方法追求的目的之間。

在審酌狹義比例性，聯邦憲法法院亦有不同的審查層次（Prüfungsstufe），惟無論何種層次，在「利益衡量」審查時，必須要注意「不能為了抽象的公共利益去犧牲（ausspielt）了具體的基本權」，特別是當基本權受到影響的人民受到法治國信賴保護時，狹義比例性審查密度層次及密度要更高。例如受到影響的人民無法及時或者必須在非常困難去調適新的規範所生之情況，因為受影響的人在處置（Dispositionen）當時，新法尚未實施<sup>33</sup>。就公立學校教職員而言，無論是退撫舊制、新制、或是兼具新舊制之退休或現在職者，於進入公立學校擔任教職員，就是信賴當時教職員退休條例來規劃其人生投入學校作育人才，更何況，立法政策上亦鼓勵教職員或校長，秉持敬業精神久任其職（釋字第 332 號解釋理由書參照），教職員在主觀上更期待政府會依法律所定退休金請領條件予以保障，是以，教職員具備了信賴基礎，信賴表現及信賴值得保護。

以服務長達 35 年公職退休之公立學校教職員來說，一般而言，其至少已經進入 60 歲，而退休所得第一年便降為 75%，接著逐年扣減 1.5%，一位老人面對每年 1.5%，逐步削弱他的經濟能力，然而因

---

<sup>33</sup> Friedhelm Hufen, Staatsrecht II, Grundrechte, 7. Aufl., 2018. §9, Rn. 24.

年老體衰而後所需之看護費用勢必增加，再加上又面臨通貨膨脹、物價上漲，年齡愈增長，退休金不斷扣減，退休老人愈難去調適生活。老人逐步瀕臨老貧之恐怖！

雖然政府辯稱，逐年緩降 1.5% 到 60%，其目的在適度調降教職員退休所得，並維持教職員退休生活之退休所得適足性，同時考量已退休人員因應經濟變動能力較低，亦無法改變或增加原有退休年資以提高退休給付，為避免因退休所得調降後過度衝擊已退休人員退休生活之經濟安排。惟如大法官釋字第 717 號解釋理由書第四段中所言，分階段實施必須考量受規範之公教人員（在年金改革中之風燭殘年）的承受能力，然而此種逐年宰割 1.5%，反而是逆勢操作比例原則，蓋比例原則強調「損害最小原則」，應該是要對人民負擔愈來愈減少，不應對受影響之個人，特別是風中殘燭者課與過度負擔，而十年內逐年扣減到谷底只剩下 60%，對一個邁入風燭殘年之老人並不是損害最小，而是損害愈來愈大！政府完全誤解比例原則之憲法真意。

再者，政府對於本屬政府應依法負擔之職業退休金，為何不思索透過組織活化（如退撫基金行政法人化）或其他彈性措施來積極增加基金收益，竟然給自己長達 10 年之怠惰，只想扣減公教人員，不想如何提升經濟履行政府自己應負之責任，不思積極謀財政之改善，以符法律規定的政府最後保證責任，明顯消極不作為。

綜上所述，本人主張，系爭條例規定所得替代率從 75% 每年扣減 1.5%，10 年則扣減至 60%，是對已退休公立學校教職員之「逐年懲罰」，導致其陷入老年貧窮，嚴重違反憲法第 23 條之比例原則而違憲。

爭點題綱六：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？

針對爭點題綱六之回應：

就 大院所列爭點題綱六之回應，在此主張：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，使退休公立學校教職員限制其再任私立學校職務，其限制手段無法達成「抑制流浪教師、博士」、「減少排擠年輕人就業機會」、「抑制肥貓」及「防免各私立大學門神效應」之公益目的，抵觸禁止不當聯結原則、比例原則、法律禁止溯及既往原則、信賴保護原則及憲法平等原則，嚴重侵害公立學校教職人員受憲法第 7 條保障之平等權、第 15 條生存權、工作權及財產權而違憲。此外，系爭規定之不當，也侵害到大學自治之學生受教權，以下逐一說明相關理由。

#### 壹、系爭規定之立法理由探究

系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款禁止在再任規定之立法理由，經查立法院文書系爭條例第 77 條之立法理由為「照民進黨黨團在修正動議條文通過」，只有明列修正條文無任何說明，涉及教師財產權、生存權之重大變動卻沒有任何立法說明，豈非「兒戲」？！

另外考查立法院預算中心早於 98 年度（99 年度亦同）中央政府總預算案整體評估報告中，曾提出「退休軍公教人員轉任政府轉投資公司，領取優渥月薪及獎金，且兼領月退休金及 18% 優利，極不合理，應訂定法律予以限制」，當時尚限於退休軍公教人員轉任政府轉投資公司之情形。而立法院預算中心於 100 年度（101 年度亦重複出現主要理由）中央政府總預算案整體評估報告中，對此一議題有嚴厲指摘；

104 年度及 105 年度中央政府總預算案整體評估報告及相關新聞內容對此反覆強調，分述如下：

1. 退休軍公教人員轉任業務督導之社團法人，領取優渥月薪及獎金，且兼領月退休金及 18% 優利，極不合理，應訂定法律予以限制。
2. 公務人員退休再任受政府補助私校，形同政府直接或間接繼續負擔其部分薪資，並保障其再退休權益，卻未受合宜監督，甚有私校資產遭掏空情事，權利義務顯不相符，洵為不當。
3. 公務人員退休再任私立大學或技專校院高達千餘人，其中不乏由高階人員退休再任者，部分人員並且支領雙薪，有違社會公平正義原則。
4. 公務人員退休再任私校，排擠他人工作權，致失業者受雙重剝削，與憲法保障人民生存權及工作權之精神有悖，復浪費高學歷者及流浪教師之教育資源，亟待儘速導正。
5. 公務人員退休再任私校違反社會公平正義，並與憲法及大法官解釋意旨未合，允應建立合宜規範<sup>34</sup>。
6. 上述 5 點指摘的是「退休公務人員」，但相同理由也可套用於公立學校退休教師的雙薪議題上，故立法院預算中心於 104 年度及 105 年度中央政府總預算案整體評估報告中，即反覆強調「退休軍人及教師再任之雙薪規範尚未法制化，致迭有訾議，宜儘速完成立法程序，並與公（政）務人員作一致性規範。」<sup>35</sup>

<sup>34</sup> 以上五點可參考立法院預算中心，100 年度中央政府總預算案整體評估報告（參、綜合部分）：<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8512>；101 年度中央政府總預算案整體評估報告（參、綜合部分）：<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8886>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 20 日）。

<sup>35</sup> 可參考立法院預算中心，104 年度中央政府總預算案整體評估報告（捌、財團法人、行政法人及其他）：<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=9782>；立法院預算中心，105 年度中央政府總預算案整體評估報告（捌、財團法人、行政法人及其他）：<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=8512>（最後瀏覽日：2019 年 6 月 20 日）。

7. 再按當時立法歷史背景：由於適逢年金改革及少子化之關係所致，國內有許多具博士學位者不易覓得教職。2013年3月18日時任教育部長蔣偉寧在立法改院教育委員會答詢時表示，教師退休後工作領雙薪不理想。配合行政院年金革制度，教育部將提「學校教職員退休條例」修正案，限制教師退休後轉任私校專任教師者，只能領單一薪水，需在月退俸和現職薪水擇一，選擇「一次退」者則不受限。2013年5月2日，當時在野黨民進黨立法委員陳亭妃於立法院教育及文化委員會質詢時任教育部長蔣偉寧時，公開點名黃榮村、楊朝祥、林聰明等教育部退休官員分別轉任私立中國醫藥大學校長、佛光大學校長，及南華大學校長，不但領雙薪，還扮演「門神」角色，成為拿到教育部教學卓越計畫經費的關鍵人物。可知為「防止肥貓」、「避免退休官員擔任私立大學之門神」，以及「解決流浪教師困境」，成為本次修法之重要的立法目的<sup>36</sup>。
8. 末查，根據教育部於5月15日憲法法庭公開說明會所提出之立法理由說明如下：

「(一) 私立學校受有政府各項賦稅優惠及獎補助款，應擔負一定之社會責任，退休公教人員再任私立學校同時支領月退休金及私立學校薪資，亦排擠年輕人就業機會，向為社會爭議性議題。(二) 本次政府整體年金改革，於公、教人員退撫法律第77條，均定有退休公、教人員再任私立學校職務，且每月支領薪酬超過法定基本工資者，應停止領受月退休金等權利之規定。其立法意旨係以月退休金之給與有其照顧服公職者離開職場未再具有一般工作能力時，老年經濟生活所需之意旨。惟如個別退休人員有再任職能力，且又續服務公職或至由政府挹注大量資源之組織服務，在適度考量政府部門人力新陳代謝等政策下，採取限制退休給與領取之途徑，當就此等退休

<sup>36</sup> 相關新聞論述，參考程明修，年金制度改革與「信賴保護原則」之研究，委託單位：行政院經濟建設委員會，受託單位：東吳大學，民國102年6月，頁68-69。

再任人員一體為合理衡平考量規範。(三)至於，就渠等再任私校職務，基於前述衡量而有納入停發月退休給與規範之必要；再者，私立學校長期接受政府獎補助，具有公共性，與再任其他公職，或政府捐補助設立之財團法人情形相近，限制應停發月退休給與，實為平等原則之考量。」

綜上所述，就系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款公立學校教師退休後再任私立學校職務，停止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，其立法理由無非以：「防止肥貓」、「避免退休官員擔任私立大學之門神」，以及「減少排擠年輕教師就業機會」。然此一立法所採取之手段，實則無法達到此項目的，甚至反向侵害退休公立學校教師受憲法所保障之財產權、工作權，以及受規範對象之平等權，因此違憲，以下就系爭條例「違反社會公平正義，並與憲法及大法官解釋意旨未合」，加以論述其理由。

## 貳、系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款違憲理由

### 一、系爭條例違反禁止不當聯結原則

按公立學校教師之退休金是具「遲延給付」性質之財產權，特別是在新制所規定之提撥基金比例，公務員自行提撥 35%，由國家負擔 65%，此乃國家提撥之憲法義務。又國家與公務員之間是公法法律關係，公立學校教職員退休金為公法上財產請求權。惟私立學校教師與私立學校之間的關係為私法法律關係，其退休金是私法上財產請求權，具有勞務對價之性質，兩者毫無關聯。部分媒體以雙薪或肥貓戲稱之，實係是誤解。且國家對於私立學校教師固有補助，但其補助款僅及於教學與學生獎補助金，而不包括人事費用。從而，退休教師再任私立學校，並不造成國家財源之支出。系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之限制，與退撫基金之財務維持無關，更與本次教職員年金改革之世代

正義、少子化全然無關，是故系爭規定對於退休公立學校教師再任停發月退休金，違反不當聯結禁止原則。

## 二、減少排擠年輕教師就業機會之立法目的無法達成

由於年金改革對於現任老師及退休老師待遇相差近 25%，而且會逐年遞減 1.5%，相差甚多，故有不少即將退休之公立大學老師不願意退休，申請延長到 70 歲，而教育部於 107 年間亦放寬公立學校教職員之退休年限<sup>37</sup>；甚至，就目前部分學校的現況來看，若干未屆齡而提前退辦理退休的老師或職員，由於本次修法退休金大幅度調降，而要求「再任」老師或職員<sup>38</sup>，據悉，北部某二所國立大學，有未屆齡退休之教職及職員再任該學校任職之案例，合計就有 21 人在任教師與職員。洵以，本條之實施結果，公立學校老師爭取延退及再任之申請會越來越多，根本無從達到立法目的。

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正中，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，即將延燒之高等教育階段，政府遂行此波軍公教退休金改革，如何達成其所稱之「釋出工作機會」？上開政府主張既非事實，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

<sup>37</sup> 此部分之法源依據，依公立專科以上學校校長教授副教授延長服務辦法第 2 條：「公立專科以上學校（以下簡稱學校）校長依相關程序聘任並經主管機關聘定後，於任期中屆滿六十五歲者，得任職至任期屆滿為止；於任期屆滿而獲續聘者，得繼續服務至任期屆滿，但不得逾七十歲（第 1 項）。學校校長如任職至任期屆滿，並依相關法令規定回任原校教授、副教授後，得依本辦法規定辦理延長服務（第 2 項）。」

<sup>38</sup> 有關就有關公務人員退休再任的程序，分述如次：

- 一、任用部份：退休人員再任的任用程序，係比照機關自行遴用人員之作法。首先，必須先報請人事行政總處同意後，再由機關辦理遴選。並經機關人事甄審會議同意後簽請機關首長同意後任用，並報銓敘部送審。
- 二、退休部份：用人機關須函知原退休人員最後服務機關（發給當事人退休給與之機關），並該機關分別函報銓敘部及臺灣銀行，辦理停止發給當事人月退休金及優惠存款利息。

自由，甚至為大學自治之核心事務，特別係教育部給予私立大學之補助若涉及人事費用部分，具有特定、短期、金額有限之特徵，故顯然不足以涵括釋出工作機會之問題。何況提升流浪博士或教師之工作就業機會，是攸關整體國家經濟發展為主，政府本應釜底抽薪、對症下藥、就當前之經濟問題加以處理，而非頭痛醫頭、腳痛醫腳，畫虎不成，反造成國家高教陷入前所未有之困境。

### 三、系爭規定違反憲法比例原則

除以上論證可知系爭規定無法經得起比例原則之審查外，以下另一個理由也足徵系爭規定違憲。政府以「防止肥貓條款」為藉口，然公務人員旋轉門條款之合憲性業已被許多人所批評；其次，教育主管機關高階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，私立大學僅為教育非屬營利之目的，則根本無旋轉門限制之必要；接者，公立大學專任教師於退休後再任私立大學，並非每個人皆能擔任私校高階工作，是毫無擔任「門神」之可能！立法者徒以無由之臆想，概括地對退休教職人員工作選擇權，以粗糙的手段予以限制剝奪，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，故亦可見系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款與憲法之比例原則相違。

再者，年金改革之重要目的為避免「退撫基金」破產為主要理由，然退休人員在任私立學校職務，領有私立學校之薪資，係由私立學校支付，與增加國家或退撫基金財政之負擔防免理由毫無關係，系爭法律規範之制定與目的並無關聯，違反比例原則。

### 四、系爭規定違反法律禁止溯及既往原則

按法規原則上僅適用於其生效之後所發生之事件，但基於某些極重要公益而回溯適用業已終結之事實或法律關係，屬「真正溯及既往」；反之，如法規適用於過去發生但尚未完結之事件者，則為非真正溯及



既往。原則上禁止真正溯及既往，只有在下列情形，始可例外溯及，包括：1. 利害關係人對新法規效果之溯及適用時，有預見可能性者；2. 法規不合理、不明確、有重大漏洞或違反體系，致有違憲之重大疑義，而溯及既往反而可以改正其缺點並帶來法安定時；3. 現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代者；4. 法規溯及適用並未造成損害或所造成之損害極為輕微或有限者；5. 基於迫切的公共利益考量，足以優先於法安定性之要求（如信賴保護）時；6. 授益性法規（有利於受規範者）。

以本件來說，公立學校教師退休後，其與國家之身分關係業已終結，然系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定，迫使已任教於私立大學之退休軍公教人員必須面臨選擇是否繼續受聘、辭退，換言之，退休教職人員必須抉擇是否繼續維持還是終止其與私立大學間之聘任關係（甚至涉及以該任職私立大學之教師名義主持或參與私立大學與第三方之國家機關或私人間簽訂之多年期委託研究關係或其他委任關係等），不僅同時破壞該教師與國家、私立學校間法律關係之法安定性，對於公立學校教師與私立學校間已經成立生效之工作權關係為不利之干預。乃典型之溯及既往權利限制剝奪，屬於真正溯及既往，亦不符合前開六種例外情形，洵屬違憲。

## 五、系爭規定違反信賴保護原則，侵害到財產權

### （一）信賴保護原則之法理基礎

按大法官釋字第 717 號解釋理由書提及：「信賴保護原則，涉及法秩序之安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者，其信賴利益即應加以保護。法規變動時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位或可得預期之利益，國家除因有憲

政制度之特殊考量外，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。」並進一步指出：「授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損」。

## （二）公立學校教師退休領月退休金再任私立學校教師之信賴基礎

依已廢止學校教職員退休條例第 13 條之規定：「退休教職員有左列情形之一者，停止其領受退休金之權利，至其原因消滅時恢復：一、褫奪公權尚未復權者。二、領受月退休金後，再任有給之公職者。」其中第 2 款僅就學校教職員退休後領受月退休金者，如果再任有給公職時，應暫時停止其領受月退休俸之權利。同條例第 14 條第 1 項復規定：「依本條例或其他法令退休、資遣或離職者，如再任學校教職員時，無庸繳回已領之退休金、資遣給與或離職退費；其退休、資遣或離職前之任職年資，於重行退休時不予計算。」此兩條規定均未就退休教職員於在任私校教職時，領受月退休金加以限制，所以，對於公立學校退休教師來說，只要不再任有給職之公職或公教人員，其領受月退休金就不會受到限制。再按同條例第 5 條第 1 項第 2 款規定：「任職 15 年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：（一）一次退休金。（二）月退休金。（三）兼領 2 分之 1 之一次退休金與 2 分之 1 之月退休金。（四）兼領 3 分之 1 之一次退休金與 3 分之 2 之月退休金。（五）兼領 4 分之 1 之一次退休金與 4 分之 3 之月退休

金。」系爭規定也未設定有關類如舊法第 13 條之情況，換言之，只要公立學校教師符合一定的構成要件，就有選擇支領月退休金之權利。是故，對於已經退休而再任私校教職之公立學校教師而言，**舊法之學校教職員退休條例第 5 條第 1 項第 2 款、第 13 條第 2 款，及第 14 條之規定，已經構成退休公教人員對法規範之信賴基礎。**

(三)公立學校教師退休領月退休金者再任私立學校教師之信賴表現  
或有認為，就「信賴表現」之部分，應再區分為「實體信賴保護」及「抽象信賴保護」兩種類型，公立學校教師退休領月退休金應屬「抽象信賴保護」。一般來說，通常要等到法規範發生變動時，人民（退休公立學校教師）才會發覺其信賴基礎已經有所變動。故對此種「抽象之信賴保護」類型，信賴表現的判定及要求，毋寧是推定或是寬鬆認定當事人具有信賴表現，甚至人民遵守原來法秩序而不去違反或破壞，即滿足信賴表現之要件。亦言之，主張信賴保護之人民，必須具備信賴表現之要件，凡從公立學校退休，進而再任私立學校教職並持續任教之教師，相較於單純從公立學校退休，但尚未或並未轉任私立學校之教職者而言，正是基於對於已廢止之學校教職員退休條例規範之信賴，並經由對生活之安排（退休後再任教職）積極地表現出其信賴行為，而非僅是單純主觀之願望或期待，此種具體之行為即符合信賴表現之要求。

(四)公立學校教師退休領月退休金者再任私立學校教師之信賴利益  
有關信賴利益，釋字第 525 號解釋理由書中認為，主張信賴保護者必須滿足「客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益」受損害，再加上排除純屬願望或期待（因其並未取得「實體法上利益」或「地位」）之積極及消極要件。此係以「既得權」與「期待權」二分作為區分是否有信賴保護的標準，並以抽象法規範作為信賴基礎之信賴保護類型；又「依舊法規已取得之權益」之外，「依舊法規預期可以取得之利益」亦得主張其受信賴保護。然在後者情形，仍須視該「預期可

以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備」、「尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現」，或「經過當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能」時，亦可滿足信賴保護之要求（釋字第 605 號解釋理由書參照）。

因此，如果依釋字第 605 號解釋所闡述之信賴信益，在本件公學校教師退休領月退休金者再任私立學校教師當中，即便不去爭執當事人所取得者，究竟是「依舊法規已取得之權益」，還是所稱「依舊法規『預期』可以取得之利益」，惟就「預期可以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備」而言，這些退休公立學校教師，在符合學校教職員退休條例第 5 條第 1 項第 2 款規定下，而選擇領取退休金時，即已具備信賴利益。

#### （五）公立學校教師退休領月退休金者再任私立學校教師之信賴值得保護

由於前揭學校教職員退休條例各該條文，均為立法院所制定，非主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，故除非有重大明顯違反上位規範（例如憲法），或法律預先定有施行期間等情形，否則並無信賴不值得保護之情形。因此，對於已經再任私立學校之已退休並且領取月退休金之公立學校退休教職員來說，其信賴國家公權力（立法）後所進行對個人生活之安排，應受法治國下信賴保護原則之保障。惟系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定，並無給予已再任私校教職之退休老師之其他存續及相關保障，故系爭規定對於退休教師「既得權（月退休金）」保障不足，而違反憲法所要求之信賴保護原則及比例原則。

#### 五、系爭規定違反退休公立學校教師之工作選擇自由

人民之工作權為憲法第 15 條所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。人民之職業與公共福祉有密切關係，故對於從事一定職業應

具備之資格或其他要件，於符合憲法第 23 條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制。然對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制（釋字第 584 號、釋字第 711 號、第 749 號及第 778 號解釋理由書參照）。

而早在釋字第 404 號解釋吳庚大法官不同意見書中，就已指出：「人民有選擇工作及職業之自由，國家不得違背個人意願強迫其就業或工作。」亦言之，國家只有在保護特殊重要公益之必要時，方可限制人民的職業自由。惟誠如所述，系爭規定實施至今，公立學校教師不僅紛紛不退，甚至部分教師申請延退至 70 歲，可知系爭規定根本無法達到增加年輕教師工作機會之目的，反而使學校教師年齡老化之問題，更無助於學校之教學活化。

綜上所述，退休公立學校教師再任私立學校教師，自屬於憲法第 15 條工作權保障（工作選擇權）範疇，惟系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定，嚴重侵害退休公立學校教師之工作選擇權，且老師並非勞動基準法所稱之勞工，拿法定勞工最低工資作為類比，乃屬嚴重錯誤！故系爭條例違反憲法第 15 條工作選擇權之保障。

## 六、系爭規定違反平等原則

憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法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之不同規定（釋字第 485 號解釋參照）。又按等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵。是如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物

未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則。法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度而定（釋字第 593 號解釋、釋字第 764 號解釋理由書參照）。

（一）本條所為之差別待遇

系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款就「停領月退金」之規定上，有兩項「法律上差別待遇」：「私校」與其他「私部門」的差異。以及「基本工資」作為停領月退金的門檻。詳言之，系爭規定對於退休公立學校教師而言，係以「再任私立學校職務」而且「每月支領薪酬總額超過法定基本工資」（系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款參照）為分類標準，進而造成與第 77 條第 1 項第 2 款「再任非私立學校職務」且「每月支領薪酬總額超過法定基本工資」之退休公教人員的差別待遇。

（二）對於本條之違憲審查，應採嚴格審查標準

按對於某違憲疑慮之規定的平等權違憲審查，如應採嚴格審查標準，應審視系爭規定是否是基於「可疑分類（Suspect classification）」或「惡意歧視（invidious discrimination）」--如以「種族」為分類標準，和如果系爭規定是涉及憲法上的某些「基礎權利（a fundamental right）」或「基礎利益（fundamental interests）」之差別待遇，尤其為後者，平等權違憲審查所著重的點，會放在系爭國家措施所涉及此一差別待遇產生之效果和其所影響之「基礎權利/利益」，也就是本件當事人—退休公立學校教師，因為被國家法律拒絕了某項憲法所重視之利益，因此法院對此系爭規定（即本件系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款）的拒絕給付標準從嚴審查。故系爭條文如果涉及憲法上或社會上之重要價值、法益時，審查標準應從嚴審查。

套用於本件來說，由於停領月退休金，將會造成此類退休公立學校教師的工作選擇權、生存權、財產權保障，以及學生之受教權、私

立大學之大學自治受到侵害，按此類基本權與退休公教人員之人性尊嚴、人格自主健全發展密切相關，為重要之基本權(a fundamental right) (釋字第 748 號解釋理由書參照)，然系爭規定所為之差別待遇，將造成退休公立學校教師面臨人生後半投入職場之艱難抉擇，會使對於教學充滿熱誠之退休公立學校教師無法繼續在其他私立學校發揚其教學理念，進而使其平等工作選擇權、平等之生存保障等受到嚴重侵害，故系爭條文所為之差別待遇，將影響退休公立學校教師涉及憲法上或社會上之基礎權利(即平等工作選擇權、生存保障之平等保護)，故本件應採嚴格審查標準，系爭規定原則上應推定為違憲。除非系爭規定之立法資料須足證係為防免人民生命、身體、健康遭受直接、立即及難以回復危害之「特別重要之公共利益目的」，其與目的之達成間具「直接及絕對必要關聯」，且賦予人民獲立即司法救濟之機會(釋字第 744 號解釋理由書參照)，始符合憲法保障平等權之要旨。

### (三) 系爭條例第 77 條第 1 項無法通過嚴格審查之檢驗而違憲

首先，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款規定，係就退休公立學校教師「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」者，即停止領受月退休金。然而比較同屬年金改革對象之軍人，其陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款僅就支領退休俸或贍養金之軍官、士官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，停止領受月退休金。由於兩者規定之立法目的都係為了「抑制肥貓」之目的，但為何規範有如此差異？其立法究竟考量之點為何？卻不得而知。

再者，從實質面的法律效果來看，公立學校教師退休後，如果進入其他私校的非屬私部門工作，卻完全沒有「停領月退」的懲罰效果，換言之，「只有」在進入與原本專長最關聯密切的「私校」時，會被停領月退。這樣之差別待遇究竟為何？雖有人質疑：私立學校其實也領

取國家補助，又在某些對於教育事務，私立學校具有行政受託人（即行政程序法第 16 條委託行使公權力之私人）之地位，因此公立學校教師退休後至私校教書，與「至公部門任職」相近。然此種論述充滿疑問，蓋私部門組織受國家補助等其他方式取得國家資金，無論其比例有多高，私立學校均不會因此變成「公部門」，至多只是受國家較多之監督，尤其是本質上與國家保持距離的私立教育機構。而且私立學校受政府補助的程度不一，通常均與私校教師之「薪資」收入無關，何能規定退休公校教師領取私校薪資而停發月退休金<sup>39</sup>？

另外，有人或許會指出，私立學校教師之退休金，部分來自政府補助，故限制公校教師轉任私校的月退給付。雖說現行「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 8 條第 4 項第 4 款規定，私校教師個人退撫儲金專戶，由「學校主管機關撥繳百分之 32.5」。私校教師退休金確有部分來自政府挹注。然有政府挹注並不會被認為退休金是政府恩賜，更不應該因為政府挹注「私校教師退休金」所以就能「停發公校教師退休金」。公校教師退休金是已經成就的法定「權利 (entitlement)」，而其同時領取「月退」與「私校薪資」，也並不是政府就同一件事雙重補貼（後者與政府補助無關），兩者不可混為一談。即使勉強承認「政府挹注私校教師退休金」，可以作為考慮減少公校退休教師的理由，那也該細緻地以「政府補助之比例」來具體「減少」月退給付或將來從私校退休時的退休金，而不應用「基本工資」當成標準，全面停發再任教職之退休公立學校教師之月退休金<sup>40</sup>。

此外，以「每月支領薪酬總額超過法定基本工資」作為分類，是極為恣意、粗糙的差別待遇標準。莫說退休金不是社會福利，就算是

---

<sup>39</sup> 廖元豪，禁止事業第二春？公校退休教師轉任私立學校被停領月退之合憲性研究，收錄於年金改革施行後若干憲法問題之研究，台灣行政法學會出版，2019 年，頁 195。

<sup>40</sup> 廖元豪，同前註 39，頁 196。



照顧基本生活所需之社會福利，也不該以「法定基本工資」當成標準，蓋就任私立學校教職並非勞工，究竟為何可比附援引作為暫停給付月退休金之標準？何況與之類似之規定可見於陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款，但該款是設定情況係「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。」而非如系爭條款之法定基本工資，試問為何異其標準？又為什麼再任私校職務之退休公立學校教師領取基本工資以上，就是「肥貓」？其差別待遇之理由，可見系爭法律的差別待遇實而恣意（arbitrary or capricious），除了「敵視（animus）退休公立學校教師」外，找不到其他理由加以支持。即便此種差別待遇係基於國家財政維持、抑制肥貓、避免高校門神及解決流浪教師等具有極重要的公共利益，但是系爭停止給付月退休金之手段，也無從達到系爭目的，反而侵害此類再任之退休公立學校請領退休金之財產利益（既得權利）。準此，「僅針對在私校任教才停發月退」，還有「超過基本工資就停發月退」，都是違反平等權的恣意差別待遇<sup>41</sup>。

附帶一提，勞工於私人機構、公司退休後再任其他私立法人、公司之職務者，其仍有勞保年金之給付，惟勞保年金有相當部分是由政府加以補助，為何政府就勞工退休時就沒有加以限制勞工再任私校職務時請領？難道就完全不會有「國家資源重複浪費之虞」<sup>42</sup>？又系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款只有規定在私立學校任聘，而不包含其他私人公司、企業、法人、基金會等，系爭規定就同一再任事件不予以為相同規定，並非合理之差別待遇，故系爭規定顯然違反憲法之平等原則。

## 七、公校教師退休後再任私校有助於提升學生受教之品質

公立學校教師，以我國目前之大學教育實況而言，其學術研究及

<sup>41</sup> 參考廖元豪，同前註 39，頁 196-197。

<sup>42</sup> 程明修，同前註 36，頁 76。

教師素質確實勝於私立學校；私立學校在過往教育部首次對私立大學進行評鑑，為了符合教育部有關學校師生比之規定，私立大學因而大量聘請公立學校教師。然而這幾年少子化，私立學校面臨競爭困難，對於聘任之公立學校退休教師更是經過千挑萬選，審慎審酌其在研究及教學上有特殊表現，達到一定標準者始可應聘，因此公立學校退休教師能再任私校者，多半是因為他們在學術研究及教學成果表現優異，而這些表現不是年輕學者可以立即取代的。因此，系爭規定限制教學研究有一定成果的退休公立學校教師再任私校，以增加年輕學者就業機會，根本是政府之一廂情願！是以，公立學校教師再任私立學校有助於私立學校提升較高品質之學術研究及教學內容，促成公私立學校之教學經驗之交流、學術研究品質之提升，是有助於平衡公私立大學差異化；對於學生而言，有機會直接修習或接受來自公立學校教師之指導，學生學習成效之提升亦有正面效益<sup>43</sup>。

再者，停止再任月退也間接影響大學博士班招生，過去不少的中高階公務員或軍官在擔任公職軍職期間，為了規劃其未來人生退休可以到私校任教，往往利用在職期間進修進入各公私立大學博士班修讀博士學位，如今停止再任月退之規定不再有誘因，影響了博士班的招生。

## 附論、系爭條例之修正過程充滿恣意而違反正當立法程序及權力分立原則

(一) 本次年改研議過程係由憲法五權分立體制外之組織為之，違反憲法權力分立

按「五權分治，平等相維」(釋字第3號解釋)，乃憲法五權分立制下「權力分立原則」精隨，此亦屬自由民主憲政秩序之一環(釋字第499號解釋參照)，其核心意涵，即為「權力相互制衡」與「權力

<sup>43</sup> 程明修，同前註36，頁77。

相互尊重」，使五院權力維持均衡，避免某院之核心職權行使受制於他院。又關於職業退休金、文官制度，依照憲法增修條文第1項規定：

「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，…：二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」係由考試院所掌管，屬於考試院核心職權事項。

惟本次軍公教年金改革，其主導者係總統府年金改革委員會，其草案之研擬，亦是完全依循總統府年金改革委員會之決議，然而憲法所規定總統之職權，並不掌管公務員之退休及銓敘，亦不包括文官、退休制度法制之研擬；縱使論者主張此係憲法第44條院際調解權：

「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」然則憲法所規定之院際調解權，應係針對政治爭議協商事項，會商解決之意涵，應解為「政治解決」<sup>44</sup>，並不包含年金改革委員會所為之法規研擬方向，蓋此係屬法規制定及撰寫研擬，應由其所職掌之權力部門處理；且在委員會成員中，僅二位係考試院之代表—即考試委員及銓敘部部長<sup>45</sup>，既無考試院院長擔任委員，且考試院之代表成員顯有不足。再者，「年改會」重要推手林萬億教授等，僅具社會工作學與勞工法之專業，而公部門人事考銓退休，尤其是我國人事制度歷史演變錯綜複雜，渠等更是陌生，如何期待其決策具有高度或成熟之專業性？頗令人懷疑。

綜上所述，總統府年金改革委員會，係在違背憲法五權分立之下所設之組織，並且研擬相關年金法案，逾越憲法之職權，破壞考試院之核心職權事項，強行將其意志迫使考試院及相關部會遵循，毀棄憲法所要求之「五權分治，平等相維」，因此系爭規定之研擬制定，違反憲法權力分立原則。

<sup>44</sup> 參考吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2017年，頁495-496。

<sup>45</sup> 有關年金改革委員會之成員，參考總統府年金改革委員會委員名單：

<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=11B9F55D2F5F47B9&s=238507DCF832EAE>（最後瀏覽日：2019年6月20日）。

(二) 本次系爭條例之修正具有「**重大明顯瑕疵**」而違反正當立法程序

次按憲法上正當法律程序之概念，推導出對國家機關行為正當程序之要求，亦即立法院應遵循「**正當立法程序**」<sup>46</sup>。法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之**明顯重大瑕疵**者，則釋憲機關仍得宣告其為無效（釋字第 342 號解釋參照）。所謂**明顯**，係指事實不待調查即可認定；所謂**重大**，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反立法條文成立或效力之基本規範（釋字第 499 號解釋參照）<sup>47</sup>。

然而本次系爭規定之立法審議過程中，全係憑執政黨黨團之決議處理之。蓋原本年金改革委員會所公布之年金改革方案，以及草案版本，例如公立學校教職員退休撫卹條例修正草案第 36 條及公務人員退休撫卹法草案第 36 條第 1 項，就優惠存款利率之終結，分成四款加以規定，並於條例施行後第七年起，年息為零，然在修法過程中，**卻最終以執政黨版本之 2 年優存利率歸零通過**；此外，系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款，其立法理由亦是「**照協商條文通過**」。由是可見，本次修法係強行將黨團之抑制灌輸自立法程序，而無重視立法院不同黨團及其他團體之看法，其事實不待調查，即可認定；在就議事程序中，執政黨以優勢人數強行通過相關，並以「**只要有一案通過即不處理其他案為由**」，將其他黨團版本否決，此一瑕疵之存在已喪失立法程序之正當性，而違反立法條文成立或效力之基本規範。係以此一立法程序有**明顯重大瑕疵**，而違反正當立法程序。

綜上所述，系爭規定之制定及研擬，係由總統府年金改革委員會所處理，侵害考試院之核心權力事項，違反權力分立原則；又系爭規定於立法程序中，未經充分審議，強行以人數優勢通過，違反正當立

<sup>46</sup> 湯德宗，對話憲法·憲法對話（下），2016 年，頁 227。

<sup>47</sup> 可參考第 28 案會台字第 11804 號國防部最高軍事法院第一庭聲請解釋案陳春生大法官不同意見書，頁 8 以下。

法程序，應屬違憲。

謹 呈

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 9 日

具 狀 人：林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 名立法委員

代 理 人：董保城

