

解釋憲法補充理由書(三)

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 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，提呈解釋憲法補充理由事：

壹、聲請解釋憲法之目的

按「人民之生存權，工作權及財產權，應予保障。」為憲法第 15 條所明文。復按「人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。公立學校教職員依學校教職員退休條例（下稱系爭條例）請領退休金之權利，乃屬憲法保障之財產權。」、「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給、退休金等維持其生活之義務。」大法官釋字第 730 號解釋理由書、釋字第 575 號、第 605 號解釋著有明文。由上揭憲法及大法官解釋可知公立學校教職員依法請領退休金之權利不僅為憲法保障之財產權，亦屬憲法第 18 條服公職權利所衍生之退休金請求權，而國家並負有維持其等生活之義務。惟新訂之「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」（下稱退撫條例）第 8 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條及第 77 條第 1 項第 3 款等規定，於適用上抵觸法治國之法律不溯及既往原則、信

賴保護原則及憲法第 23 條比例原則，而侵害受規範者由憲法保障之平等權、工作權、財產權、生存權及服公職權利，而有聲請 大法院大法官解釋之必要，以使人民之基本權利不受國家無端侵害。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、涉及之憲法條文或憲法原則：

憲法第 7 條、第 15 條、第 18 條、第 23 條，及禁止溯及既往原則、信賴保護原則。

二、疑義或爭議之性質與經過：

(一) 緣國家以退撫基金缺口日漸擴大而有破產之虞，將造成國家財政重大負擔，行政院於民國（下同）106 年 4 月 7 日提案新訂退撫條例，立法院於 106 年 6 月 29 日三讀通過，而一體適用至所有教職員，侵害其等受憲法所保障之平等權、工作權、財產權、生存權及服公職權利。

(二) 退撫條例第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條等規定，率爾刪減優存利息、大幅降低所得替代率上限、制定超過所得替代率上限之扣減原則，使退休教職員之退休所得驟然減少之損害，與其等任職之初，甚至政府二、三十年來給予之承諾背道而馳，而侵害其等受憲法第 15 條、第 18 條所保障之退休金請求權，並全面適用於「已退休」、「未退休」者。將「已退休者」納為新法受規範對象，卻無更優越之重大公益理由，違反法律禁止溯及既往原則，而適用到「未退休者」身上，雖為法不禁止之不真正溯及既往，

仍應考量信賴保護原則及比例原則。惟新法不具正當公益目的、過渡期間過短且毫無補救措施，而違反信賴保護原則、比例原則。**退撫條例第 8 條**提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之規定，使其等每月提撥之費用驟增，卻因上揭新法減少退休所得之規定，而形成現職人員必須提撥較高之費用，但將來得領取之退休所得卻驟減之不合理情況，屬侵害其等財產權無疑，雖有正當公益目的，但手段並非適當且必要而違反比例原則。**退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款**規定停止「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教職員」領受月退休金之權利，侵害其等憲法保障之工作權、財產權及服公職權利，甚至侵害私立大學受憲法制度性保障之大學自治，又無增進公共利益之正當目的，與比例原則、平等原則有違。

- (三) 又受退撫條例新法波及者多為年事已高之退休人員，難以或者無法繼續在勞動市場上競爭，正需退休金以支應醫療、照護費用，加上通貨膨脹而生活費用日漸增加，卻因國家驟然刪減退休金，使退休金為保障退休人員老有所養之目的全然喪失，不僅侵害憲法第 15 條財產權及憲法第 18 條服公職權利，更有影響生存權之虞。再者，退撫條例所生影響遍及全國且人數可觀，所侵害者卻係為國家奉獻、戮力從公二、三十年甚至更久之教職員！其等受雇於國家之初，國家承諾給予俸給及退休金〔原學校教職員退休條例(108 年 4 月 24 日公布廢止)第 8 條第 1 項並規定政府應負

最後支付保證責任]，可見其等係相信國家會盡其保護及照顧義務，且相信退休金能使其等安享晚年，始能無後顧之憂的投身專任教職，國家卻於其等晚年時(不論已退休或將屆退休者多已屆高齡)，以退撫條例剝奪教職員原可依法領取之退休金，及退休再任私立學校職務之機會，不僅違反國家保護及照顧教職員之義務，甚至直接侵害其等之平等權、工作權、財產權、生存權及服公職權利，而有聲請 大
院大法官解釋之必要，以維人民權益。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、教職員請領退休金之權利受憲法第 15 條財產權、憲法第 18 條服公職權利所保障：

(一) 按憲法第 15 條揭示財產權為憲法所保障，另釋字第 400 號解釋文開宗明義指出憲法第十五條保障人民財產權之規定，旨在實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。又 1789 年法國的《人民與公民權利宣言》(Declaration of the Rights of Man and of the Citizen)第 17 條提到財產屬神聖不可侵犯的權利，除非出於公眾需要，且在公平而預先賠償的條件下，任何人的財產不得受到剝奪，財產權保障之重要性可見一斑。

(二) 復按釋字第 730 號解釋理由書及釋字第 575 號、第 605 號解釋指明退休人員請領退休金之權利不僅為憲法財產權保障之範圍，亦為憲法服公職權所衍生出之權利，足見退休教職員請領退休金之權利受憲法所保障，不應因退撫條例

而受侵害。再按憲法第 23 條規定可知，國家僅得於為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者，始得以法律對於人民之基本權予以限制。而退撫條例第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條溯及適用至所有新法施行前已在職，分別於新法施行前、後退休之教職員，大幅刪減其等原依法可領取之退休金，而違反憲法保障財產權、服公職權之意旨。

二、退撫條例第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條侵害退休教職員之財產權、服公職權及生存權，不僅不具增進公共利益的正當目的，甚且對公益有所危害：

- (一) 查政府推動退休金改革所提出的理由固在於退撫基金有破產之虞，為基金永續而刪減退休人員的退休所得。惟政府為各級學校教職員之雇主，對於依契約關係應給與退休人員的退休給付內容，本有法律及契約上的義務，且原學校教職員退休條例第 8 條第 1 項亦已規定政府應負最後支付保證責任，則政府藉由刪減退休人員的退休所得來迴避政府原依法對於各級學校教職員給付退休金的義務及保證責任，難謂目的具備正當性。
- (二) 次查，全面削減退休教職員退休所得係為達成舒緩政府財政之目的，然對於退休教職員所產生之侵害以及因此所產生經濟面上的乘數效應，恐大於因此所欲維護的「公益」。退休金改革影響層面及於退休人員及其家庭成員，對於消費市場產生失衡，進而影響未來研發、產業結構量能，導

致惡性循環。是仍難謂退休金改革的立法能達到增進公共利益之目的，反而是有害公益。因此，退撫條例第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條等規定全面削減退休教職員依原教職員退休條例本得領取之退休所得，即為違反憲法第 23 條「增進公共利益所必要」之基本權限制之規定。

- (三) 再參照前大法官廖義男之意見：「公務人員法律所建構之公務員法制度，其核心理念及目的，即在延攬對國家忠誠並廉潔及通過國家考試認證而有相當學識能力之優秀人才進入公職長久為國家服務。…又國家於公務人員任職時給予能維持與其官等、職等及職位身分相當之生活水準之俸給；於其依法退休時，並給予照顧，給予依其本（年功）俸額〔2018 年 7 月 1 日以後退休者以其「退休年度適用最後在職數年平均俸（薪）額」〕為基準計算之退休金，且其任職年資愈長者退休金基數愈高。因此具有強烈引導公務人員以長久服公職至得依法退休為止，作為其人生志業目標之作用，並因而達到公務員法制度延攬及保住優秀人才長久並持續提升績效為國家服務之目的。」〔參廖義男，夏蟲語冰錄（一二四）—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，法令月刊第六十九卷第五期，107 年 5 月，第 138-139 頁〕。不唯公務人員，學校教職員法制亦同，此次國家任意以新法變更教職員任職時所信賴之退休生活保障，開此先例則國家未來即可隨時以其財源不足為由而刪減教職員之退休金，則如何使新

進教職員或準備進入教職體系之人民得以信賴國家當下承諾之給與，在退休的將來是否仍為有效之保障？此關乎有相當學識能力之優秀人才是否願意進入教育體系長久為國家服務的教育百年大計。教育人員負有為國家教育下一代之重責大任，倘若國家因此無法延攬優秀人才進入國家之教育體系，反而對公益有重大之危害，對我國文官體制亦造成衝擊，則新法不具有增進公益之目的灼然。

三、針對新法施行前已退休者：退撫條例第 36 條刪減已退休教職員原依法得領取之優存利息、第 37 條大幅降低所得替代率上限、第 39 條制定超過所得替代率上限之扣減原則，前開規定溯及適用至已退休教職員，而侵害其等財產權、服公職權，卻無增進重大公益之目的，違反法律不溯及既往原則、比例原則及信賴保護原則：

(一) 退撫條例第 36 條、第 37 條、第 39 條規定是為真正溯及既往之立法，卻不具更優越之重大公益目的，違反法律禁止溯及既往原則：

1. 法律禁止溯及既往原則

基於法治國原則所衍生出之法安定性原則，除對於法律明確之要求外，並應保護人民對原有法律狀況之信賴，因此為保護人民合理之信賴，而產生法律禁止溯及既往原則，於真正溯及既往之情況，原則禁止，例外於具備更優越之公益理由下許可；不真正溯及既往原則上則為允許。而不論是例外允許之真正溯及或不真正溯及均需考慮人民之信

賴保護，而應給予合理過渡期間及補救措施，始與法治國原則無違。

參照前大法官陳敏之意見：「如以法律規定追溯授予人民利益，因無損於人民之信賴，原則上應無不可。…在法治國家中，基於信賴保護原則之要求，人民對原有法律狀況，有值得保護之信賴時，非有更優越之公益理由，不得為法律之追溯。惟法律之追溯，無論制定原所未有之新規定，廢止或變更原有之舊規定，如使人民產生不能預見之加負擔法律效果，或無法調整適應新規定，則應採行過渡規定，或對當事人給予補償。」(參陳敏，稅法總論，108年2月初版，第50-51頁，附件6)，即有利於人民之真正溯及之立法，因無信賴保護之問題，而非憲法所不許(參釋字第142號解釋理由書即是闡述有利人民之立法得溯及適用)。惟若人民對於舊法具有值得保護之信賴時，除非具有「更優越之公益理由」，否則不得為真正溯及既往之立法。德國聯邦憲法法院之實務見解即指出：「在有超越法律安定之重大公益理由時，亦許可為真正追溯之規定。」，此並體現於我國憲法第23條比例原則中。且縱使例外具有更優越之重大公益理由而得溯及既往時，仍應制訂過渡條款或給予補償，始與信賴保護原則無違，立法權既作為國家的權力之一，對於退休教職員財產權之侵害，即應受上述原則之拘束，否則即屬違憲之立法。

2. 退撫條例第36條、第37條、第39條是為真正溯及既往之

立法，卻不具更優越之重大公益目的，與法律禁止溯及既往原則有違：

(1) 按大法官釋字第 717 號解釋理由書指出：「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。」，而已退休教職員之退休事實或法律關係是否已經終結，參酌前大法官蘇永欽之意見：「退休人員的退休金請求權，不但有明確的法律基礎，而且法律對於請求權的發生有非常完整的規定，銓敘部在其審定函上會把核定退休公務員的退休金請求權，包括退休給予種類、人員等級、基數內涵、任職年限等都一一敘明，因此在核定處分生效時，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…」(參蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線-真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌第 284 期，108 年 1 月，第 17 頁)，可知於主管機關核定退休處分並生效時，退休人員之退休事實及退休給付請求權之基礎要件事實或法律關係業已終結。

(2) 次按學校教職員退休條例施行細則第 31 條：「退休人員或遺族依本條例擇領退休金、撫慰金及補償金之種類，均應於辦理時審慎決定，經主管教育行政機關審定並領取退休給與後，不得以任何理由請求變更。」準此，退休給付於主管機關審定並領取後已告確定，退休人員尚不得以任何理由請求變更。相對地，主管機關於審定後

亦應不得以任何理由擅自變更已確定之退休給付內容。參酌前開前大法官蘇永欽之意見可知，退休教職員請領退休所得之構成要件事實於其等退休生效時即已確定，退休給付請求權亦於核定退休時發生並確定，不再需要任何其他要件事實的合致才告確定，顯為司法院釋字 717 號解釋所稱：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係。」，自無疑義。因此**退休給付之要件事實及法律關係並非跨越新、舊法之情形**，則退撫條例全面適用至「法規生效前業已終結之退休事實及該等退休人員與國家間之退休給付法律關係」，對已確定之退休給付內容為實質不利變更，**屬真正溯及既往**。

- (3) 另參酌原學校教職員退休條例於 84 年修正時，於該條例第 21 條之 1 第 5 項及第 6 項就該條例修正施行前已任職而於修法後始退休者，規定**補償金之給予**，即係對於原對國家退休制度有所信賴而任職之教職人員於新法修正後給予補償措施；並於同條第 7 項規定：「本條例修正施行前擇領或兼領月退休金人員，其所支領月退休金及遺族一次撫慰金，均照本條例施行前原規定給與標準支給。」即係考慮法律不溯及既往原則，可知我國於 84 年修法時已**認知法律不溯及既往為法治國重要基本原則**，因而於修法時未將已退休人員一併納入該次修法適用範圍，實屬**正確之立法與適用**。孰料在 20 幾年過後，卻於立法時違反法律禁止溯及既往原則，在未存有更優越之重大公

益之情況下，逕將新法全面適用至已退休人員身上，顯已違背法治國基本原則，而屬違憲之立法。

(4) 另釋字 717 號解釋雖認定優存利息的變動屬「不真正溯及既往」，然退撫條例與釋字 717 號解釋背景事實的差異在於前者另涉及退休金、補償金，該二者於退休核定時即已確定，屬於已發生的請求權並無爭議，退撫條例確屬真正溯及的立法。至於後者優惠存款利息，緣公務人員退休法已將優惠存款利息給與入法，成為法律上的權利，公立學校教職員的優惠存款利息部份參酌釋字 308 號解釋中楊建華大法官所提的不同意見書關於教職員應屬特別職公務員的意見，本於平等原則就伊等的權利保障程度亦應等同視之，且此次退休金改革無論優惠存款合約到期與否均同樣適用新法（釋字 717 號解釋指出優存利息變動非屬真正溯及既往理由之一為：「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。」即可知與此次新法全面一體適用之情況無法比擬），故退撫條例第 36 條、第 37 條及第 39 條仍屬真正溯及的情形。

(5) 綜上所述，退撫條例第 36 條、第 37 條及第 39 條規定既為真正溯及既往之立法，則必須具備更優越之重大公益理由，始與法治國原則中之法律禁止溯及既往原則無違。惟本次退休金改革並無比人民財產權、服公職權保障更

優越之重大公益理由如前所述，且參考法國及歐洲人權法院的相關案例及態度，均指出政府財政考量並非立法者得以溯及既往立法的充分理由，必須再加上其他理由。蓋政府財政考量另涉及課稅與舉債、財政資源分配等調整手段，不足以做為容許法律溯及既往的充分理由(參陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，第 20 頁)，因此退撫條例第 36 條、第 37 條及第 39 條真正溯及適用至已退休教職員，即違反法律禁止溯及既往原則，而屬違憲。

(二) 本案比例原則之審查基準應從嚴，即其目的須為追求重要公益，所採手段與目的之達成間須具有實質關聯：

1. 參黃茂榮大法官於釋字第 730 號解釋所提之協同意見書指出：「退休金不是額外的恩給，與薪資同為勞動報酬的一部分，皆是雇主或國家對於勞工或公務人員、教職員勞務之對待給付的重要部分。」即各級學校教職員的每月退休所得不論是月退休金、補償金，抑或是考量早期教職員待遇偏低而開創退休人員得辦理優惠存款的制度，於性質上均屬於後付的薪資，並涉及退休教職員老年經濟安全的重大議題。尤其月退休金相當比例上係個人薪資提撥、自付而來。

2. 教職員的優惠存款部分雖然以行政命令的方式規範，然而參諸上揭楊建華大法官於釋字第 308 號解釋所提出之不同意見書：「公立學校聘任之教職員既自國家受有俸給，應屬特別職之公務員…」，併參酌 99 年間原「公務人員退休法

」(107年11月21日公布廢止)第32條修法時已經將優惠存款制度納入法律位階，教職員關於辦理優惠存款暨領取優惠存款利息而應受保障之權利，並不遜於公務人員關於優惠存款制度的權利位階。復參陳新民大法官於釋字第717號解釋協同意見書之意見：「…故由最高位階的法律所創出的法律秩序，當比其他低位階法規所產生影響來得既深且廣，人民對之產生的信賴感，也就更值得保障，這是法規位階論所應當帶來的效果。」，準此，對於退休金改革刪減退休教職員每月退休所得乙事，即應採取嚴格審查，對於刪減退休人員領取每月退休所得的權利應該是最後手段，即最不得已才能採行的方法。

3. 首先，新法並無追求更重要之公益目的如前所述。其次，依照退撫條例第39條扣減順序可知，新法是以扣減具舊制年資者之月退休金為優先，然教職人員之退撫基金於85年2月1日建立，由具退撫新制年資者及政府按月共同撥繳，退撫舊制年資部分之退休金仍由政府預算支應，則政府提出退撫條例之立法目的在於避免「退撫基金破產」，手段卻是以扣減「非由退撫基金支出之舊制年資退休金」為優先，手段與目的是否具備實質關聯誠有疑義。再者，從退休金改革立法過程的討論中，民間一再有質疑退撫基金投資虧損嚴重，應優先改革退撫基金績效、管理及監督的意見，政府實應說明造成退撫基金長年虧損之原因何在？卻未見主管機關及立法者對此議題之說明及責問，即未檢討在

同樣可達成退撫基金永續的目標上，是否有其他侵害較小的手段，則率爾作成刪減退休人員退休所得之立法，顯有違比例原則。

(三)退步言，縱認退撫條例第 36 條、第 37 條、第 39 條具備「增進公共利益的重大目的」，而可溯及適用於已退休人員，仍須制訂合理過渡期間及補償措施，始與信賴保護原則無違：

1. 參照釋字第 525 號解釋、釋字第 764 號解釋理由書已闡明「不真正溯及既往」的立法應具增進公共利益的正當目的，若因此侵害人民因信賴而生之實體法上利益，則應有適當的過渡條款、補救或緩和措施，方符憲法保障人民權利之意旨。舉輕以明重，例外真正溯及既往之立法，更需有公益必要(參照憲法第 23 條)，且對於過渡條款、補救或緩和措施之適當適足性，更應嚴格加以審查。
2. 退撫條例雖然有設計過渡期間條款及最低保障，但對於補救或緩和措施設計顯然不足(如新法公布未滿一年即施行、所得替代率調降年限過短)，違反信賴保護原則：

- (1) 首先，退撫條例第 36 條第 1 項雖規定退休教職員支領月退休金者，公保一次養老給付之優惠存款利率分段歸零，即 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日仍按 9% 給付優存利息、110 年 1 月 1 日起年息歸零，似乎設有過渡期間。然而因退撫條例第 37 條設有所得替代率之上限，且第 39 條規定超過所得替代率上限之扣減順序，優先扣減優存

利息，是以優存的項目並非如原先預期的「按照原核定得辦理公保一次養老給付的優惠存款本金」計算 9% 利息。有為數不少的退休教職員自 107 年 7 月 1 日起優惠存款利息即已歸零或僅剩數百元，至於其他大多數的退休教職員，縱仍實際領有優惠存款利息，亦係按照大幅刪減優惠存款本金後所核算的 9% 利息。退休金改革立法後的實際核算結果，既非如政府對外宣稱的第一階段仍可領取 9%，且受制於所得替代率之調整，造成退休教職員的每月退休所得「跳水式」地驟降，並不符過渡期間條款的真諦。

- (2) 其次，退撫條例第 34 條雖亦規定已退休人員領取月補償金者，仍依照原規定發給(第 2 項)、依照舊法得核給補償金而於新法施行日起一年內退休生效者，仍依原規定發給(第 1 項)，但結合該條第 3 項、第 37 條的規定，領取月補償金的人員只能領取至按規定得領取之一次補償金之數額為止，且又因月補償金應與優惠存款、月退休金合併受所得替代率上限之限制，是領取月補償金之人員反而因此得領取之優惠存款利息即遭到刪減。而退撫條例並未給予領取月補償金的退休人員改領一次補償金之選擇權，亦即無補救措施或過渡條款。且退撫條例對於領取一次補償金及月補償金的退休教職員採取齊頭式的金額核給，但領取月補償金者卻因此減少得領取的優存利息，亦有違平等原則。

(3) 又選擇支領一次退休金者，依照退撫條例第 36 條第 4 項規定，將原得辦理 18% 優存利息之一次退休金與公保一次養老給付，區分為「最低保障金額之優存本金」及「超出最低保障金額之優存本金」而以不同利率計算，「最低保障金額之優存本金」維持年息 18%，「超出最低保障金額之優存本金」分段降至年息 6%，第 1 年從年息 18% 降至 12%，114 年 1 月 1 日起年息降為 6%。針對選擇支領一次退休金之退休教職員，其選擇之考量點之一為政府允諾之 18% 優存利息，然政府卻在其等年邁時，驟然將 18% 優存利息於 7 年內降至年息 6%，緩衝時間過短，並非合理過渡期間，也毫無補救措施。另退撫條例第 37 條復規定所得替代率之上限，許多退休人員重新審定後之每月退休所得總計遠低於依照退休所得替代率所計算出來之退休所得上限金額，其現存之優惠存款本金若以年息 18% 計算，則其每月退休所得於 114 年以前也未超過退休所得上限金額，可見優存利率之降幅過大，所得替代率調降之過渡期間實屬過短，而優存利率調降之過渡期間更短。參以支領一次退休金人員，其每月生活費用即均仰賴優惠存款之利息，過渡期間過短對於其等之生存權、財產權影響甚鉅，因此退撫條例第 36 條第 4 項規定優存利率降低年限之合理過渡期間實屬過短，違反信賴保護原則。

(4) 更重要者，因年改直接衝擊的對象為退休的教育人員，

其等大多數已屆高齡，難以或者無法繼續在勞動市場上競爭，且開始面臨身體老化所產生的病痛，醫療照護費用為可預期或已發生的龐大支出，退撫條例雖設有最低保障，但最低保障的金額恐無法負荷晚年之醫療、長照費用。基於信賴保護原則之要求，國家應制定符合退休人員需求之補救或緩和措施，配合諸如健保保費減輕〔或有認為健保保費之減輕與其給付內容不具有相當之對價關係，惟所謂對價並非並然是「相當對價」〔(參施啟揚，民法總則，八版，第245-246頁)〕、重大疾病自付額減少或提供長照服務等緩和對於退休生活的衝擊措施，退撫條例卻毫無補救或緩和措施可言，顯有違憲疑義。

(四) 退撫條例以支領退休金之方式為分類標準，而異其優惠存款利率下降幅度及所得替代率限制內容之差別待遇，違反平等原則：

1. 按憲法第7條揭示平等原則，強調人民不分男女、宗教等性別、身分差別，均受平等權保障，國家不應恣意給予差別待遇。次按釋字第764號解釋理由書：「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。」，憲法第 7 條保障人民平等權之規定，旨在防止立法者恣意對人民為不合理之差別待遇，而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(大法官釋字第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 719 號、第 722 號、第 727 號、第 745 號、第 750 號、第 768 號解釋參照)。復參照前大法官陳敏指出過去 大院大法官就法規是否牴觸憲法平等原則之違憲審查，原係採「禁止恣意」之論述方式，而近年來則漸採「分類標準與規範目的關聯性」之論述方式，即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。(參陳敏，稅法總論，108 年 2 月初版，第 67-68 頁，附件 6)，即可作為本案平等原則之審查基準，合先敘明。

2. 退撫條例第 36 條規定，**支領月退休金者**，其公保一次養老給付之優惠存款利率第 1 年驟降至 9%，兩年後即歸零，再加上因所得替代率之限制，致一大部分人實際上第 1 年即歸零；反之，**支領一次退休金者**，其一次退休金與公保一次養老給付之優惠存款利率第 1 年降至 12%，自 114 年 1 月 1 日起降為 6%，兩者差異最大可達 12%，即屬差別待遇。另依照退撫條例第 39 條規定，可知僅有**請領月退休金或兼領一次退休金與月退休金者之退休金**受所得替代率上

限之限制（支領一次退休金者僅優存利息受所得替代率限制），於退撫條例施行前已退休並且已支領一次退休金者，於施行後除辦理優存利息之本金金額受限外，已請領之退休金並未受影響，然同樣於退撫條例施行前已退休者，卻因其選擇支領月退休金，而有退撫條例所得替代率之限制，使其原先得領取之月退休金因所得替代率之上限而遭扣減，而屬差別待遇。

3. 參考前大法官蘇永欽之意見，我國退休給付方式係採「確定給付制」，無論「一次退」、「月退」或「一半一次退一半月退」，均為整體給與的一次確定，**國家於退休給付方式的設計之初，基於平等考量已為精算**，確保「一次退」、「月退」、「一半一次退一半月退」三者整體數額趨近，而由退休者自行選擇承擔不確定風險（參蘇永欽，立法不溯既往的憲法界線-真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌第 284 期，108 年 1 月，第 18-19 頁）。因此，選擇一次領或月領是因退休者對未來財務與生活有不同規劃與考量，而為不同領取方式，其退休金本質實為同一，且國家已於制度設定之初為平等考量而精算過數額，則無論退休教職員選擇什麼方式請領，均為其領取退休金之權利，若立法者欲再為差別待遇應有正當目的及符合比例原則，惟新法不具增進公共利益之正當目的如前所述，此處針對支領一次退休金者或支領月退休金者所為之差別待遇即有違平等原則。

四、針對新法施行後始退休者：退撫條例第 36 條、第 38 條、第

39 條規定，減損在職教職員於新法生效前原可得預期之相同利益（優存利息、大幅降低所得替代率上限並制定超過所得替代率上限之扣減原則），侵害施行後始退休者之財產權、服公職權，是為不真正溯及既往，卻無合理過渡期間及補償措施，而違反信賴保護原則及比例原則：

（一）退撫條例第 36 條、第 38 條、第 39 條規定對於新法施行前已任職，於施行後始退休者產生不真正溯及之效力：

1. 查我國公務人員之退休撫卹制度，原係維持由政府負擔退撫經費之「恩給制」，嗣因政治、經濟、社會環境急遽變遷，早期制度設計已有必須變更之情況，至 84 年 7 月 1 日起，改採**共同提撥制**，由政府與公務人員共同撥繳費用建立公務人員退休撫卹基金，以支付改制後年資之退撫經費。而教育人員於 85 年 2 月 1 日起加入退撫新制，每月與政府共同提撥一定比例之金額至退撫基金，以支應將來退休金之給付。次查，新法施行後始退休之教職員或屆至退休年齡者，其等已為國家服務二、三十年，每月薪資依照原學校教職員退休條例提撥相當金額至退撫基金，可見其等與國家間關於退休金之法律關係於過去已發生，且於退撫條例於 107 年 7 月 1 日施行後尚未終結，而因退撫條例全面適用到已退休及未退休之教育人員，對於未退休之教育人員來說，即產生不真正溯及之效力，且退撫條例使其等原可領取之退休所得大幅減少，而仍應遵守信賴保護原則。

2. 復參酌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」，世界各國均有面臨退休體制改革之問題，惟該研究報告亦指出各國於實行退休制度之改革時，大部分僅適用於新法制訂後始成為國家公務員之新進人員，於修法前已任職、尚未退休之公務人員則可自由選擇是否加入新制度，而已退休人員自不在適用新法之行列。以該報告中之美國為例，「在 1987 年 1 月 1 日開始，正式實施了聯邦部門受雇者退休制度，適用於所有 1984 年起受雇於聯邦政府之員工，而 1984 年以前之公務人員，則可以自行選擇加入新的 FERS 制度或是保有原有的 CSRS 資格。」，英國、德國、澳洲亦有相類似之規定，可知世界各國推行退休制度改革時，其適用對象是以「任職時點」為準，即是考量到法律不得溯及既往之法治國原則及公務員任職時之信賴。銓敘部既有委託上開專案研究計畫，當可知悉世界各國處理退休體制改革之原則即不得溯及既往（無論是真正溯及或不真正溯及），然此次改革後之新法適用於新法修正前已任職未退休者，使得於新法施行前早已於學校任職長達 2、30 年之教職員，於退休時面臨如此巨大之變革，侵害其等財產權甚鉅，新法既不若先進國家考量溯及既往之問題，而不真正溯及適用至新法施行後始退休者，則新法更應制訂完善之補救措施及適當之過渡期間，以符合信賴保護原則。

(二) 退撫條例第 38 條、第 39 條新增所得替代率上限及扣減每月所得之規定，並於第 36 條第 1 項減少及停止退休教育人

員得辦理之優惠存款本金及利息，並於 110 年 1 月 1 日後全面停止領取月退休金者之優惠存款計息之規定，不具正當目的且有違比例原則、信賴保護原則：

1. 退休教育人員依原學校教職員退休條例所得領取之每月退休所得，應受信賴保護：

憲法第 165 條規定：「國家應保障教育，科學，藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」且未定有實施期限，客觀上足使規範對象預期將繼續施行，即為教育人員的信賴基礎，並無疑義。則教育人員任職之初當然係將國家制定之退休金制度作為其服務與否之考量，其因信賴原學校教職員退休條例而選擇繼續在教育崗位服務，在客觀上已具體表現其信賴事實，而非僅屬單純之願望，自具備信賴要件且值得保護。

2. 退撫條例第 36 條、第 38 條、第 39 條不具增進公共利益之正當目的，且有違比例原則及信賴保護原則，理由與前述相同，於茲不再贅述。

五、退撫條例第 8 條第 2 項規定提高現職人員退休撫卹基金撥繳費用率基準之規定，雖與法律不溯及既往原則無涉，然與退撫條例第 38 條及第 39 條合併適用後，形成現職人員因退撫條例第 8 條第 2 項規定而須每月提撥較高之退撫基金費用，卻因退撫條例第 38 條及第 39 條規定而大幅減少其等退休金之不合理情況，即「多繳、少領」，而侵害現職人員之財產權，並與比例原則有違：

(一) 提高退休金提撥率是對於法律施行後繼續任教職之事實產生規範效力，並無違反禁止溯及既往之疑義，合先敘明。

(二) 提高現職人員費用率，使其等每月支出之退撫基金費用增加，又因退撫條例第 38 條及第 39 條規定使其等退休金驟減，使現職人員「多繳、少領」，而屬財產權侵害，應受比例原則之拘束：

因退撫基金費用提撥率使現職教職員每月必須自提較高之退撫基金費用，而於退休之將來卻因退撫條例第 38 條及第 39 條規定，得領取之退休所得與提撥率提升之前相比大幅減少，核屬對現職公務員財產權之侵害。復依原學校教職員退休條例第 8 條第 3 項規定之提撥率最高為「本薪加一倍百分之十二」(現行提撥率自 95 年開始即為百分之十二)，退撫條例第 8 條第 2 項規定之最高提撥率則提高至百分之十八。以 625 薪點之教師為例，舊法每月自提金額為新臺幣(下同) 3,954 元 $[47,080 * 2 \text{ (即本薪加一倍)} * 12\% * 35\% \text{ (教職員自提比率)}]$ ，新法未來若將提撥率提高至百分之十八則每月需繳納 5,932 元 $[47,080 * 2 \text{ (即本薪加一倍)} * 18\% * 35\% \text{ (教職員自提比率)}]$ ，現職教職員每月可支配所得即減少近 2,000 元，加上將來退休後得領取之退休金大幅降低，俱屬財產權侵害，仍應受憲法第 23 條比例原則所檢視。

(三) 退撫條例第 8 條第 2 項規定與第 38 條及第 39 條合併適用後，形成現職人員每月必須提撥高於舊法時之退撫基金費

用，但其退休後得領取之退休金卻比舊法時大幅減少，縱有正當目的，惟實際上並無法達成避免退撫基金破產之目的，顯見手段並非適當且必要，而違反比例原則：

1. 退撫條例第 8 條第 2 項提高現職人員退撫基金提撥率之目的，係因退撫基金有破產之虞，且由政府與教職員依照舊法規定共同撥繳之退撫基金費用並無法維持基金運作，造成常年不足額提撥，加上退撫基金投資嚴重虧損，使退撫基金無法負荷龐大之退休金支出，為健全基金財務管理，解決收支失衡之問題，因此本次退休金改革除刪減教職員之退休金外，亦提高現職者之退撫基金提撥率，欲以此維繫退撫基金之正常運作。
2. 惟查，依照銓敘部歷年來之退撫基金精算報告，可知退撫基金績效不佳、虧損嚴重、政府長期不予撥補致績效無法提升等問題，始為退撫基金面臨破產之重大因素，因此為達避免退撫基金破產之目的，應以改革退撫基金之績效與管理為優先且必要。參照退撫基金第七次精算報告（108 年 2 月，附件 7），若退撫基金費用提撥率以現行 12% 計算，退撫基金累積餘額開始出現負數年度為 129 年（參該報告第 186 頁）；若提撥率逐年調高 1% 至上限 18%，退撫基金累積餘額開始出現負數年度為 136 年（參該報告第 193 頁），即表示若基金投資績效不改善，僅憑提高退撫基金費用提撥率，退撫基金破產年度也只會延後 7 年發生，則提高提撥率確實無法達到防止退撫基金破產之目的，而不具

備手段適當性，且政府全未考量是否有其他侵害較小的手段而可達成退撫基金永續之目標，率爾作成刪減退休人員退休所得之立法，顯有違比例原則。

3. 末按退撫基金第七次精算報告指出：「在現行退休制度、給付辦法、提撥率維持 12% 等所有條件假設都不變動的前提下，以公務人員為例，如投資報酬率的績效達到 8.1%，則無須提高費率、降低給付，亦無財務破產的風險。或者，不攤提過去未提存負債的前提下，只要長期投資報酬率的績效達到 6.0%，未來 50 年的基金財務狀況就可以達到平衡。顯見投資報酬率增加對基金財務有相當的助益，期待透過長期投資報酬率的增加來改善財務狀況，必須越早越好。」（參該報告第 207 頁），足見改善退撫基金投資報酬率才能真正解決退撫基金破產之困境，始為適當、必要之手段，政府此次退休金改革大幅刪減退休金及提高提撥率，卻不對退撫基金投資、管理提出檢討及改善方案，參以上揭精算報告內容，可知教育人員之退撫基金將於 136 年再次面臨破產問題，則斯時提高現職人員之退撫基金提撥率，卻於其等退休之際仍要再度面臨退撫基金破產而可能遭政府再次以「退休金改革」名義刪減退休金，形成對教職員財產權之雙重侵害，不可不慎。

六、退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定停止「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教職員」領受月退休金之權利，侵害其等憲法保障之工作權、財產權及服

公職權利，並違反比例原則及平等原則，而屬違憲：

(一) 退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定形同剝奪退休教職員至私立學校任職之自由，而屬侵害其等選擇職業之自由，違反憲法第 15 條工作權保障之旨：

1. 憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，故人民有從事工作及選擇職業之自由（釋字第 584 號、第 612 號、第 634 號、第 637 號、第 649 號及第 749 號解釋參照），人民之工作權不僅受憲法明文保障，其內涵包括人民從事工作及選擇職業之自由亦經多號大法官解釋闡述甚明，國家若欲對人民之職業自由為限制應具有公益及符合憲法第 23 條比例原則。查系爭規定將「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」之退休教職員列為停止領受月退休金之規範對象，即係以「停止領受月退休金」作為限制退休教職員再任私立學校職務之手段，形同變相限制、剝奪其等任職私立學校職務之選擇職業自由，而屬對退休教職員工作權之侵害。

2. 另釋字第 659 號、第 724 號解釋理由書指出職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第 15 條工作權保障之範疇。可見職業不僅為個人維持生計之社會經濟活動，更為個人人格開展之主要場域，選擇職業之自由與個人人格價值，乃至於精神生活之自由有緊密關聯，國家不僅不應消極不侵害人民之工作權，且更應積極促進有

工作能力者之工作機會。孰料，國家卻以系爭規定積極侵害有工作能力者之職業自由，優秀又具有專業能力之退休教師，若於退休後認為尚有餘力以其所長貢獻社會，即可能選擇至私立學校服務，不僅能提升私立學校之教育品質，更為退休教職員充實生活內涵及自由發展人格所必要，是其基於個人生涯規劃所做之選擇，為其選擇職業之自由，退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款卻以停止月退休金領取為手段，限制其等於私立學校服務之自由，侵害其等受憲法保障之工作權，而應受比例原則之檢驗。

(二) 況退撫基金有相當比例為教職員在職時自行提撥而來，月退休金自為教職員退休後依法應得領取、國家依法應給付之內容，是為憲法財產權、服公職權利所保障之範圍，退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款逕以「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」為要件，而侵害退休教職員依法請領月退休金之權利，顯與憲法保障財產權、服公職權利之意旨有違：

1. 退休人員請領退休金之權利為憲法財產權、服公職權利所保障之範圍如前所述，合先敘明。
2. 查教職員的退休金於性質上屬於後付的薪資，且教職員之退撫制度自 85 年 2 月 1 日起，改為由政府與教職員共同提撥費用建立退撫基金之「儲金制」，以支付改制後年資之退撫經費，由教職員與政府每月共同提撥一定比例之金額至退撫基金，以支應將來退休金之給付，退休教職員自可在

條件成就之際（即符合請領月退休金資格），依法請領因其在職時繳付行為所應得的退休金。惟退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款卻以「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」為限制，剝奪其等自行提撥而依法取得之退休金請求權，顯屬侵害憲法保障之財產權、服公職權利。

3. 再者，退休教職員再任私立學校職務所獲得之薪資，乃是退休教職員另基於與私立學校間之私法契約，對私立學校另行取得之私法上請求權，與國家毫無關係，系爭規定卻以「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」作為停止其等請領月退休金之要件，一方面係對退休教職員退休金既得權之侵害，另一方面亦是對其另行付出勞力取得財產權之權利予以剝奪。

（三）退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定侵害人民之工作權、財產權及服公職權利，卻無增進公共利益之正當目的，限制之手段亦無法達成其所稱之目的，違反比例原則甚明：

1. 首先，退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款之立法說明僅列：「一、明定支領或兼領月退休金之教職員應停止領受月退休金之事由及權利恢復事項之規範。二、第一項規定支領或兼領月退休金之教職員因再任有給職務等應停止領受月退休金之事由。三、考量各級學校每年以八月一日為學年之始，翌年七月三十一日為學年之終，為免學校學年中人事更動影響學生受教權，爰於第二項明定本條例施行前已有

前項第三款情形者，自本條例施行後之下個學年度起適用該款規定。四、第三項及第四項規定支領或兼領月退休金教職員再任第一項第二款所列機構之董（理）事長或執行長者，其任職年齡之限制。五、相關條文及立法體例…」全未說明以系爭規定限制教職員再任私立學校職務之理由，所列之相關條文及立法體例亦無如同系爭規定之限制，則立法目的為何已有疑問。

2. 其次，若立法目的是立基於「避免重複享用國家資源」，則退撫條例第 77 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定：「退休教職員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：一、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）、學校或團體之職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。二、再任下列職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資：（一）行政法人或公法人之職務。（二）由政府原始捐助（贈）或捐助（贈）經費，累計達財產總額百分之二十以上之財團法人之職務。（三）由政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資，且其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。（四）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：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。」，以再任公部門、政府轉投資之公司或實質上由政府直接或間接掌控之財團法人或事業機

構之職務者為規範對象，停止其等領受月退休金之權利，該兩款規範對象乃因該等團體或機構受政府實質掌控，因此其薪資形同自國庫支出，而有重複享用國家資源之可能，與上開立法目的尚屬相符。但退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定卻擴及於所有「私立學校職務」而停止退休教職員領受月退休金之權利，顯然欠缺限制之正當性，因為私立學校本屬私法性質之財團法人，退休教職員再任該私立學校職務，僅為其與私立學校間之私法契約，國家應無介入管制之餘地，其等薪資亦是由私立學校自行支付，並未自政府領取雙份薪資。若該私立學校並未符合退撫條例第 77 條第 1 項第 2 款第 2 目規定：「由政府原始捐助(贈)或捐助(贈)經費，累積達財產總額百分之二十以上之財團法人」，則並無必要予以限制。況退休教職人員如果轉任至一般民營公司工作，國家即可不予干涉，而同為私領域之私立學校實與一般企業相同，國家卻能干預退休教職員至私立學校任職之自由，而以系爭規定將所有私立學校職務列入限制退休教職員再任之範圍，其正當性顯有疑問。

3. 又行政院於 108 年 5 月 15 日 大院公開說明會後所提出之理由指出：「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。」。惟查，退撫條例第 77 條第 1 項第 2 款第 2 目限制之對象必須是受政府原始捐助或捐助經費「累積達財產總額百分之二十以

上」，倘依照行政院所述為平等原則之考量，則退休教職員再任職務之私立學校範圍亦應僅限於「接受政府獎補助達該私立學校年度經費總額百分之二十以上」，始與平等原則之意旨無違。

4. 再者，我國教育體系向以公立學校教育為原則，公立學校具有相對於私立學校較優且穩定之教育資源，就大學之學術發展而言，公立大學之學術成就一般比私立大學為佳，優秀教師大部分亦爭相至公立大學服務，使私立大學之師資、教學研究品質難以提升。從而，私立大學為延攬優秀教師以充實其研究、師資團隊，得以發揮研究學術、培育人才、提升文化、服務社會及促進國家發展之大學成立宗旨，而爭取退休之公立大學教師至私立大學任職，屬大學自治之範疇，也有益於學生受教權之保障。然退撫條例第77條第1項第3款規定使退休教職員於私立學校任職而薪資高於基本工資時，將無法繼續領取月退休金，此關乎有相當學識能力之優秀人才於退休後是否願意進入私立學校傳道授業之意願，進而干涉私立學校對其教職員之選任。參照釋字第450號、第563號、第626號、第684號解釋，確認學術自由的保障內涵，包括組織自主及人事自治，大學之人事自治對學術自由的保障具有特別的價值，人事自治始能杜絕主管機關將其干預擴展至大學教職員的遴選、決策，避免學術活動被國家動輒以立法的方式予以干涉，而無法實現創發知識、作育英才之大學宗旨，此為憲法保

障學術自由之本旨。倘若私立學校因此無法延攬優秀人才，不僅侵害大學之人事自治，且有害於私立學校之整體發展，並同時對學生之受教權、學習權產生負面影響，可見系爭規定不僅不具備增進公益之目的，反而對公益有重大之危害，即與比例原則有違。

5. 另一方面，行政院並主張退休公教人員再任私立學校將排擠年輕人就業機會。惟查，此次退撫條例之立法，延後支領月退休金之退休年齡及減少退休給付，使大部分公立學校教職員選擇任職至屆齡退休（即 65 歲），專科以上學校校長、教授及副教授更可依照退撫條例第 20 條第 3 項規定延長服務至七十歲再退休。則年輕教師無法取得職缺與現任教師因新法而選擇延退始具密切關聯，即是本次立法產生之不利後果，反而與退休教職員再任私立學校職務之關係薄弱。且私立大學是否釋出工作機會在於民事契約自由及大學自治，私立學校基於其經營需求、大學自治，必以適才適所為原則，縱退休教師因退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定而減少再任意願，私立學校也不必然會選擇年輕教師，則豈可認為再任定會剝奪年輕教師之求職機會？可見以停止發放月退休金為手段，並無法達成「增進年輕教師之求職機會」之目的，不具備有效性及必要性，顯與比例原則有違。

（四）退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定與陸海空軍軍官士官服役條例中類似規定，具有再任學校、再任職務及再任薪酬

限制之差別待遇；且僅以支領月退休金者為規範對象，形成支領月退休金者與支領一次退休金者間之差別待遇，兩者均未提出差別待遇之理由，而違反平等原則：

1. 以「身分」（教職或軍職）為分類標準，而為再任學校、再任職務及再任薪酬之差別待遇，政府卻未提出兩者為差別待遇之理由何在，顯屬恣意為無正當理由之差別待遇：

(1) 按陸海空軍軍官士官服役條例第 34 條第 1 項第 3 款規定：「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。」，前開條文與退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定相似，均是為降低退休軍公教再任意願所為之規定。惟前開條文僅以就任或再任「私立大學之專任教師」職務為限，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」才為停止支領月退休金之規範對象。參照現行公務人員給與簡明表，委任第一職等本俸最高俸額為 19,005 元，專業加給為 18,250 元，合計為 37,255 元。退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款卻係規定「私立學校職務」且「每月支領薪酬總額超過法定基本工資」，即退休教職員「再任任何私立學校」之「任何職務」，且薪資只要超過 23,100 元（法定基本工資）即屬規範對象。

(2) 承上可知，退休軍職人員僅限再任私立大學，排除其再任私立專科院校、中小學等之限制，亦排除再任私立大

學其他職務者，且領取之薪資須超過 37,255 元始會停止月退休金發放；退休教職人員卻是限制再任私立學校任何職務，且薪資僅超過 23,100 元即遭停止發放退休金，使退休教職員比起退休軍職人員，其等領取月退休金之權利更易遭限制與剝奪，形成退休軍職人員與退休教職員於再任學校、再任職務及再任薪酬限制之差別待遇，兩者之立法目的相同，卻有如上之差別待遇，政府亦未提出差別待遇之理由，可謂係無正當目的而逕以「身分」為分類標準形成差別待遇，無論採「禁止恣意」或「分類標準與規範目的關聯性」為審查，均能得出違反平等原則之結論。

2. 退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定僅以支領「月退休金者」為規範對象，即係以「支領退休金之方式」為分類標準，而為限制再任、停止退休金發放之差別待遇：

查退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款之規範對象為支領或兼領「月退休金」之退休教職員，對於領取「一次退休金者」則無相關限制。惟領取退休金之方式本為退休教職員得自由選擇之權利，無論選擇領取月退休金或一次退休金，其本質並無不同，僅因其等對未來生涯規劃有不同之考量，所為之不同選擇，何以退撫條例第 77 條第 1 項第 3 款規定能以「支領退休金之方式」為分類標準，而為限制再任、停止退休金發放之差別待遇？且立法理由未就此處為何僅針對支領月退休金者為限制提出說理，即無正當理由為差

別待遇，因此違反平等原則。

七、退撫條例不僅重傷退休教職員的每月退休所得及老年經濟安全，更重傷退休教職員對於政府的信賴，教職員之俸給、退休金受憲法財產權、服公職權利所保障，無正當理由政府不得任意刪減，俾使教職員願意長久為國家效忠服務。

據行政院國家發展委員會最新一期「經濟研究年刊」刊載分析報告指出，雖然 106 年名目經常性薪資創歷史新高，但扣掉通膨因素，實質經常性薪資仍不及 88 年水準，其中 20 至 24 歲族群更僅 88 年的 91%。為何近 20 年來青年薪資不增反減？該研究點出四大原因，包含國內產業升級面臨瓶頸、全球化壓抑薪資成長、同儕效應導致薪資定錨及教育體系未能協助青年接軌勞動市場，因此造成近二十年青年薪資不增反減，且失業率不斷攀升。研究並警告，近 20 年來青年薪資成長停滯，已影響青年勞工經濟安全、社會安定，且伴隨物價、房價攀升，青年陷入「工作貧窮」(working poor)，連帶影響民間消費成長，形成惡性循環，使曾為亞洲四小龍之一之我國，於近二十年來發展停滯，人民生活亦沒有過得比二十年前更快樂（附件 8）。足證台灣經濟成長乏力及財政困窘的問題，是執政者的施政問題，根本不是軍公教這個特定群體造成的問題，若想藉由減少軍公教人員的退休金支付來拯救經濟與財政，無異緣木求魚，是錯把軍公教人員當罪人。而退休軍公教人員早因收入大減進而集體呼籲緊縮消費，對整體經濟更是雪上加霜，在在顯現立法未見其利，先見其害，

更折損了國家的誠信。孔子有言：「民無信不立」(論語·顏淵)，古聖先賢二千多年前已經告訴我們，國家乃立基於人民對當政者的信任，一旦人民對當政者喪失信賴時，國家即無由穩定發展。雖然教職員早期薪資偏低，但長期以來仍願意報效國家投身教育領域，即是出於信賴國家於伊等退休後仍能提供安穩生活的保證。詎國家竟於伊等遲暮之年，片面、大幅地刪減退休教職員的退休所得，甚至於再任私立學校職務時，直接剝奪其等領取月退休金之權利，不僅背棄對退休教職員的承諾，更以污名化的方式為之！借用陳新民大法官於釋字717號協同意見書的引言「我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受，倒楣透頂！德國文學家·歌德·《浮士德》」，此適足以真實描述退休教職員的無奈心聲。

綜上，退撫條例第8條、第36條、第37條、第38條、第39條及第77條第1項第3款等規定分別侵害受規範者由憲法保障之平等權、工作權、財產權、生存權及服公職權利，卻非增進公共利益所必要，而牴觸法治國之法律不溯及既往原則、信賴保護原則，及憲法第23條比例原則，自不得以此侵害現職人員之財產權、退休教職員之職業自由及請領退休金之權利，而違反憲法保障工作權、財產權及服公職權之意旨。逢此憲法時刻，祈請 大法院大法官儘速作成解釋，宣告退撫條例第8條、第36條、第37條、第38條、第39條及第77條第1項第3款等規定違憲並立即失效，以撥亂反正，維護憲

政法治秩序、保障人民基本權利，國家幸甚、人民幸甚！

關係文件之名稱及件數（均為影本）

附件六： 陳敏，稅法總論，108年2月初版，第50-51頁、第67-68
頁。

附件七： 退撫基金第七次精算報告節錄。

附件八： 李鴻源-這20年令人心痛（發表於2019/6/12中國時報）

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 6 月 日

三、對法律狀況之信賴保護

在法治國家中，基於信賴保護原則之要求，應保護人民對原有法律狀況(Rechtslage)之信賴，非有更優越之公益理由，立法者不得為法律之追溯變更，執行法律之行政機關及法院，亦不得任意為法律之擴張或縮減：

1、追溯之禁止

對納稅義務人而言，現行稅法必須有相當之可靠性，使人民從事各項經濟活動時，可以預見其行為之租稅法律效果，而為理性之安排，以確保其自我負責之生活方式。如立法者對已終結之事實，於事後賦與較行為時為不利之租稅效果，即有違法治國家之信賴保護。為保護人民對現有法律秩序之信賴，對於已終結之事實，原則上應禁止法律追溯增加租稅負擔或減少租稅優惠。固然，法律安定之追求，有時違反實質之正確，但就干涉行政而言，非如此保護人民之信賴，即不足為法治國家。

法律之追溯可以區分為「真正追溯」及「非真正追溯」：

(1) 真正追溯 (echte Rückwirkung; retroaktive Rückwirkung)

在「真正追溯」之情形，係對已完結之事件或法律關係，嗣後以法律設定或變更其法律效果。惟依法律安定之要求，人民對其行為依行為時法律所能產生之法律效果之信賴，受憲法之承認及保護。因此，加負擔之稅法規定，其效力不得及於在其公布前已完結之構成要件事實⁶。反之，如以法律規定追溯授予人民利益，因無損於人民之信賴，原則上應無不可。

【實例】

【釋字第142號解釋理由書】64.2.7

查營業稅法第四十一條：「營利事業匿報營業額逃漏營業稅，於事實發生之日起五年內未經發現者，以後不得再行課徵」之規定，係民國五十四年十二月三十日修正舊營業稅法全文時所增訂，從而逃稅事實發生在該法條增訂以前者，因行為當時施行之營業稅法無課徵期間之限制，故無論經過時間之久暫均得課徵，而逃稅事實發生在該法條增訂以後者，則依該法條規定於事實

⁶ Vgl. Tipke, Steuerrecht ¹¹, S. 52.; Tipke, Die Steuerrechtsordnung I, S. 184.

發生之日起五年內未經發現者，以後即不得再行課徵，是在該法修正公布施行之日以前雖逃漏多年未經發現之營業額仍須課徵，而在該法修正公布施行之日以後，雖逃漏僅五年未經發現之營業額反不得課徵，既屬有失公平，與增訂該第四十一條之立法精神亦有未符，因此營利事業匿報營業額逃漏營業稅之事實發生在民國五十四年十二月三十日修正全文公布施行之營業稅法生效日以前者，乃宜自該日起算，五年以內未經發現者，以後即不得再行課徵，以期平允。

（說明：依本號解釋對完成於過去之逃漏營業稅行為，亦溯及適用法律新增訂有利於租稅義務人之課徵期間，逾期不得再行課徵。）

- 遺產及贈與稅法，對「配偶相互贈與之財產」以及「父母於子女結婚時所贈與之財物」，原亦屬應課徵贈與稅之贈與。該法於民國84年1月13日修正時，上開贈與事項，前者全數及後者總金額不超過100萬元部分，規定為該法第20條第6款及第7款不計入贈與總額之事項，並增列第2項，規定：「八十四年一月十四日以前配偶相互贈與之財產，及婚嫁時受贈於父母之財物在一百萬元以內者，於本項修正公布生效日尚未核課或尚未核課確定者，適用前項第六款及第七款之規定。」此即有利於人民之真正追溯。

在法治國家中，基於信賴保護原則之要求，人民對原有法律狀況，有值得保護之信賴時，非有更優越之公益理由，不得為法律之追溯。惟法律之追溯，無論制定原所未有之新規定，廢止或變更原有之舊規定，如使人民產生不能預見之加負擔法律效果，或無法調整適應新規定，則應採行過渡規定，或對當事人給與補償⁷。

依德國聯邦憲法法院之實務見解，在下列情形，人民對特定法律狀況之信賴，並無合理之根據，得對之為真正追溯之規定⁸：

- 在法律所欲追溯之時間，人民已預見該較不利之規定者，並無值得保護之信賴。惟僅公布法律草案，對新法案之準備工作為官方之報導，尚不足以排除人民對舊法之信賴。
- 不明及錯亂之法律狀況，不足為產生信賴之基礎，立法者得制定新法律予以溯及清釐。
- 事關無效之法律。蓋無效之法律僅具有法律之表象，人民對無效法律之信賴，並無保護之價值。
- 在有超越法律安定之重大公益理由時，亦許可真正追溯之規定。

(2) 非真正追溯 (unechte Rückwirkung; retrospektive Rückwirkung)

⁷ 詳請參照本節下文「三、3」之說明。

⁸ Vgl. Tipke, Die Steuerrechtsordnung I, S. 184 f.

在「非真正追溯」之情形，係對當前正在進行，尚未完結之事件或法律關係，以法律作成向未來發生效力之規定，於事件完結後適用之。在非真正追溯之情形，租稅義務人所享有之保護，較真正追溯之情形為弱。原則上，對納稅義務人不利之非真正追溯亦非不得為之；至於對納稅義務人有利之非真正追溯，則不生違反信賴保護之問題。

【實例1：不利人民之非真正追溯】

民國66年7月14日訂定之土地稅法第38條第1項（78.10.30刪除）規定：「購買荒地或空地，未經改良利用或建築使用，即行出售者，就其應納土地增值稅額加徵百分之十。」其構成要件事實，包括「購買」及「出售」。在該法施行後購買荒地或空地，未經改良利用或建築使用，即行出售者，固有該規定之適用。惟在該法施行前購買空地或荒地者，亦應適用該規定加徵土地增值稅，始為合理。當時相配合之土地稅法施行細則第40條（已刪除）乃規定：「本法第三十八第一項所稱購買荒地或空地…，指本法施行前或本法施行後購買…之土地而言。」就該法施行前購買之土地，適用該新規定加徵土地增值稅，即不利於納稅義務人之非真正追溯。惟納稅義務人仍得從事土地之改良利用或建築使用，以避免加徵，從而達成土地利用之公益目的，應無違於法律安定之要求。

【實例2：有利人民之非真正追溯】

103年6月4日修正所得稅法第15條第1項前段規定：「自中華民國一百零三年一月一日起，納稅義務人、配偶及合於第十七條規定得申報減除扶養親屬免稅額之受扶養親屬，有第十四條第一項各類所得者，除納稅義務人與配偶分居，得各自依本法規定辦理結算申報及計算稅額外，應由納稅義務人合併申報及計算稅額。」有關所得稅額之計算，依同條第2項規定，納稅義務人應就「各類所得合併計算」、「薪資所得分開計算，其餘各類所得合併計算」、「各類所得分開計算稅額」之方式中擇一適用，不強制合併計算並適用較高之累進稅率⁹。103年之個人綜合所得稅之課徵週期，係由103年1月1日起至103年12月31日止。所得稅法第15第1、2項於103年6月4日修正時，課徵週期已經過近半，依該條第1項前段規定，亦適用於納稅義務人103年度全部所得，故為非真正之追溯。惟依相關規定，納稅義務人得選擇有利之方式計算所得稅額，自不違反信賴保護。

⁹。民國92年6月25日修正之原條文第1項規定，夫妻就非薪資所得合併計算所得淨額後，適用累進稅率之結果，其稅負有高於分別計算後合計稅負之情形，形成以婚姻關係之有無而為稅捐負擔之差別待遇，經司法院釋字第696號解釋(101.1.20)宣告為違憲，立法院乃為本次之修正。

基於法律安定之要求，法律應使受規範者，得為較長時間之規畫及安排。法律對於已發生而在進行中之事實為非真正追溯之規範時，亦有相當之憲法限制。惟在非真正追溯，人民信賴之受保護價值較少。

德國聯邦憲法法院曾就非真正追溯表示下列見解：

- 由於公共財政之需要，納稅義務人不得對稅率在課徵期間內維持不變主張信賴。惟人民可以信賴，在同一課徵期間內，稅率之提高有一定限度¹⁰。
- 人民對立法者基於景氣政策所採取之租稅優惠，不得主張其將無限制維持於未來。惟必要時，應考慮設置過渡規定¹¹。
- 憲法不保障人民對現行法律繼續存在之單純期待¹²。
- 人民不能主張不開徵附加稅之信賴¹³。

德國聯邦憲法法院第二庭，自1983年BVerfGE 63, 343, 353 ff. 起，對原來習用之「真正追溯」及「非真正追溯」，分別改採「法律效果之追溯生效」(Rückbewirkung von Rechtsfolgen)與「構成要件之追溯連結」(tatbestandliche Rückanknüpfung)之用語。前者涉及法規範之「時間適用範圍」(zeitlicher Anwendungsbereich)，法規範依其規定得適用於公布前之時間者，屬之。後者涉及法規範之「事物適用範圍」(sachlicher Anwendungsbereich)，法規範依其規定雖僅適用於公布後之時間，但其構成要件事實，開始於公布之前而延續至公布之後者，屬之¹⁴。惟學說上對此一分類思考方式之評價不一，有認為未有如何之意義者。

禁止追溯之法律原則，在租稅法上，係用以防止人民為因應租稅而採取之措施，由於各種不可預見之國家公權力行為而受貶損，並非專為立法者所設定。行政、立法及司法皆應適用相同之法治國家原則。禁止追溯之法律原則，不僅適用於立法者，亦適用於行政機關及行政法院。稽徵機關及行政法院，皆不得引用不利於人民之新法律，而適用於已終結之事件¹⁵。

¹⁰ BVerfGE 13, 274 ff.

¹¹ BVerfGE 21, 173, 183; 24, 220, 230; 36, 281, 293. 引自：Tipke/Lang, Steuerrecht⁴. § 4 Rdnr. 179, Fn. 62.

¹² BVerfGE 27, 375 ff.

¹³ BVerfGE 30, 250 ff. 引自：Weber-faß, Allgemeines Steuerrecht, S. 41 ff.

¹⁴ Vgl. Tipke/Lang, Steuerrecht⁴, § 4 Rdnr. 174.

¹⁵ 【行政法院61年判字第556號判例】

納稅義務人所寄以信賴之法律狀況，並非得自單純之法律文句，而係得自稽徵機關及行政法院對法律文句之理解及實際之適用。因此，稽徵機關及行政法院，對於過去之事件，原則上不得乖違其受納稅義務人所信賴之向來實務¹⁶。

【實例：最高行政法院94年判字第00131號判決】

…稅捐稽徵機關固得於稅捐稽徵法第二十一條所定之稅捐核課期間內，依法補徵稅捐或並予處罰，但補稅及處罰之要件並不完全相同，前者只須客觀上有應稅未稅之原因事實存在即足，而處罰尚須具備故意或過失之責任條件，故為了增進人民對行政之信賴，主管稽徵機關應於營業人每期申報銷售額後，依有關規定儘速辦理稽核，不宜於相隔多年後，再追溯累積各期漏稅金額予以處罰。查被上訴人自八十三年四月一日取得第一張購買股東會贈品之發票申報扣抵銷項稅額起，已多年按相同方式為申報，發票上亦註明為購買「股東會贈品」（有該發票附原處分卷可稽），然而於此段期間，主管機關除未對該等發票可否扣抵銷項稅額為釋示外，原處分機關復未於被上訴人每期申報銷售額後即時加以查核更正，為上訴人所不否認，原判決乃據此認為被上訴人既有信賴基礎（稅捐稽徵機關未曾否准營業人以其股東會紀念品發票之進項稅額扣抵銷項稅額之實務）、信賴表現（八十三至八十七年間以股東會紀念品之進項稅額申報扣抵銷項稅額），且無信賴不值得保護之情形，即應受信賴原則之保護，尚難認定其有過失，經核於法並無不合。上訴人主張本案仍於稅捐稽徵法第二十一條規定之核課期間內，於該等期間內，自得本於職權為核課云云，顯係忽略被上訴人有受信賴保護之原因存在，並混淆補徵稅捐及處罰之要件，尚不足取。

惟此一對向來實務之信賴保護要求，並非意味實務之僵化。稽徵機關及行政法院，發現原來之實務不當，或須因應新形勢，自可向未來依法變更向來之實務¹⁷。稽徵實務上，稽徵機關類皆依財政部之解釋函令作成各種稽徵行為。納稅義務人如不服而提起行政訴訟，行政法院亦常尊重及援引財政部之解釋函令¹⁸。解釋函令遂具有補充性法源之作用。因財

…被告官署引用修正後之所得稅法之規定，而為不利於原告之論據，顯與法律不溯及既往之原則有違。

“Vgl. Tipke, Steuerrecht¹¹, § 3 S. 53 f.

“依德國租稅通則第176條第1項第3款規定，在廢棄或變更租稅裁決時，不得為租稅義務人之不利益而考慮各最高法院判例之變更。

“有關解釋函令，詳請參照本書第五章第四節說明。

政部解釋函令時有變更，稅捐稽徵法第1條之1第1項及第2項乃規定：「^①財政部依本法或稅法所發布之解釋函令，對於據以申請之案件發生效力。但有利於納稅義務人者，對於尚未核課確定之案件適用之。^②財政部發布解釋函令，變更已發布解釋函令之法令見解，如不利於納稅義務人者，自發布日起或財政部指定之將來一定日期起，發生效力；於發布日或財政部指定之將來一定日期前，應核課而未核課之稅捐及未確定案件，不適用該變更後之解釋函令。」

我國舊日學說及實務，似認為法律不溯既往僅為適用法規之原則，而非立法原則。司法院釋字第54號解釋(44.10.24)亦認為：「現行遺產稅法既無明文規定溯及既往，則該法第八條但書對於繼承開始在該法公布以前之案件，自不適用。」其反面意義，似如經立法即可追溯，而無限制。此種見解過於保守，不符法治國家之要求。

2、擴張或縮減法律之禁止

(1) 法律漏洞之填補

法治國家之稽徵機關及行政法院，應正確解釋及適用法律，以符合依法行政及依法審判之要求，不得對法律為逾越法律或違背法律之擴張或縮減（或稱限縮），否則不僅損害租稅法定原則、權力分立原則，並且損害法律安定原則。至於在租稅法存有「法律漏洞」時，稽徵機關及行政法院是否得以「類推適用」或「目的論縮減」之方法予以填補，向來極有爭議，難有定論¹⁹。

法律為普遍抽象之規定，法律適用者之任務，即根據具體之生活事實，將抽象文字、不確定法律概念、概括條款及類型概念所規定之法律，予以具體化及精確化。抽象之法律經由適用而成為具體之法律。此種建立體系之法律內之「法律續造」(Rechtsfortbildung)、「法律具體化」或「法律之完成」，並非法律之擴張。法律續造，在所有法律領域，包括租稅法，皆為合法及必要者²⁰。

「法律漏洞」，可分為「有認識之漏洞」及「無認識之漏洞」²¹：

¹⁹ 有關填補法律漏洞之法學方法論問題，另請參照本書第六章第三節說明。

²⁰ Vgl. Tipke, Steuerrecht¹¹, § 3 S. 55.

²¹ Vgl. Tipke/Lang, Steuerrecht¹⁴, § 4 Rdnr. 185 f.

第四節 平等課徵原則

一、法律根據

憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」此一平等原則之規定，亦即我國租稅法平等課徵原則之憲法依據。基於憲法平等原則之要求，不僅應對所有之人民課徵租稅（普遍課徵 *Allgemeinheit der Besteuerung*），並且應對所有稅法所規定之納稅義務人，在法律上為相同之待遇，尤其應以相同之標準決定課稅基礎（平等課徵 *Gleichmäßigkeit der Besteuerung*）¹。

法國1789年11月3日之「人權及民權宣言」(*Erklärung der Menschen- und Bürgerrecht*)第13條，即揭示：「須有一共同分擔之金額，用以維持公權力及供作行政費用，惟此一共同分擔之金額，必須對全國人民，依其財產關係之比例平等分派之。」德國1919年8月11日之「威瑪憲法」第135條亦規定：「所有之人民，依其財力關係，按法律標準，無差別承擔所有之公共負擔。」現行德國基本法雖無相當規定，但依該法第3條：「①所有之人在法律之前一律平等。②男女有平等之權利。③任何人不得因性別、出身、種族、語言、籍貫、血統、信仰或宗教與政治見解而受歧視或享有特權。」從此一平等原則仍可導出平等課徵原則。

我國一般法律，亦有平等原則之要求。行政程序法第7條，對全部之行政法領域（包括租稅法）為規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」納稅者權利保護法第5條，專就租稅法為規定：「納稅者依其實質負擔能力負擔稅捐，無合理之政策目的不得為差別待遇。」不為差別待遇，亦即平等之要求。惟憲法之平等原則，與一般法律之平等原則，其內涵並無不同，僅拘束力有別。憲法之平等原則可以拘束全部之國家公權力，無論立法、行政、司法皆不得違反。就立法行為而言，無論中央或地方立法機關皆不得違反憲法之平等原則，否則相關之法律或自治法規皆因牴觸憲法而無效。地方立法機關，亦不得違反一般法律之平等原則，否則即有地方自治法規牴中央法律之問題。在法律邏輯上，應不生中央立法機關制定之法律牴觸一般法律之平等原則之問題。

租稅，係人民對國家所為，無法獲得直接報償之財產給付義務，其分擔如不能合理公平，即無以期待個別納稅義務人履行其義務。在昔日

¹ Tipke, *Steuerrecht*¹¹, S. 33.

專制時代，依身分階級而課稅之制度，原則上已不復存在²。惟立法機關仍可能制定不符平等原則之稅法規定。

二、內容：合理原則之貫徹

憲法所欲實現者，乃追求正義之實質法治國家。無論國家對人民之給付，或人民對國家之租稅負擔，皆須公平分配。惟人民推選之立法者亦可能制定不正當之法律，使多數人較少數人攫取過多之利益。憲法之平等原則，即在於防止此一現象。憲法第7條所謂之「中華民國人民」，係指所有之人民，其中包括各種屬性之少數人。平等原則即所以阻止多數人經由多數決之機制，將其力量及利益提昇為法律。

憲法平等原則所要求者，為法律上之平等，為相對之平等，亦即在法律上對相同者為相同之處理，對不同者為不同之處理。對相同者為不同之處理，固然有違平等（不平等）。對不同者強為相同之處理，則為「假平等」，亦不符合平等原則之要求。由於事物並無完全相同者，因此在認定事物之相同或不同，而為相同或不同之處理時，應尋求相比較事物間之合理關聯，並就該合理之關聯，探究是否平等。任意之差異，並不能說明不平等待遇。此種相對之比較，須有一合理之「比較標準」（Vergleichsmaßstab）。合理之比較標準，僅能由構成法律「內在體系」（inneres System）之原則，亦即由法律所根據之價值（Wertungen）或原則（Prinzipien）得之。此種原則，即立法者就一具體之事物範疇，所設定之有拘束力之比較標準或正義標準³。規範一具體事件之法律規定，是否符合平等原則，必須由法律之內在體系或正當原則認定之，而不能作抽象或普遍之認定。

²例如，所得稅法第4條第1款及第2款原規定，現役軍人之薪給所得以及中學以下各級學校教職員之薪資所得免所得稅（民國100年1月19日修正刪除）；關稅法第26條第1款規定，進口貨物為總統副總統應用物品者，免徵關稅。

³Vgl. C. -W. Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz entwickelt am Beispiel des deutschen Privatrechts 2, Berlin 1983; Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft⁵, S. 456 ff.; Tipke, Steuerrechtsordnung I, S. 110 ff.

平等原則之內容為何，在德國學理上頗有爭議。有認為平等原則為「恣意之禁止」(Willkürverbot)者，亦即不得為任意之差別待遇。德國聯邦憲法法院即認為：「對法律之差別待遇，如不能發現合理，得自事物本質或其他如何之說明理由，簡言之，如該規定必須被認定為恣意時」，即構成恣意⁴。依另一說法，具有決定性者，乃「對依正義思想指導之觀察方法，事實之不同，在觀察之關聯中，是否重要至立法者在規定中應予以注意」⁵。Tipke認為，此種說明方式，不過將「何者為平等」之問題轉變為「何者為合理或明白」，或「何者為正義思想」之問題。如此空泛之說詞，可以任意運用，喪失測度可能性。如「平等」為「正義」之後果，在確定平等之內容時，又普遍回溯至正義、正義思想，淪為循環論證⁶。自1980年以來，德國聯邦憲法法院第一庭採用所謂之新公式(neue Formel)，依其見解，法律受規範者之一部分，與其他受規範者間，所存在差異之種類及程度如不足以為不同之待遇，而為不同之待遇時，違反平等原則。惟於判決之末，仍為是否恣意之論述⁷。

司法院大法官，就法規是否牴觸憲法平等原則之違憲審查，亦依情形而採用不同之審查方式。其中採用較多者，為禁止恣意之論述方式，認為憲法第7條所揭示之平等原則，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，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇⁸。近年亦漸有採分類標準與規範目的關聯性之論述方式，認為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⁹。惟無論採何一論述方式，如不探求法規範所追尋之價值、原則，縱然已於形式上認定某一法規違反平等原則，亦無以說明就該事項，法律究應為如何之規範，始符合憲法之要求¹⁰。此外，在採分類標準之論述方式時，法規分類所影響之基本權利

·BVerfGE 1, 14, 52; 21, 12, 26; 29, 237, 335; 65, 325, 354. Zitiert nach Tipke, Steuerrecht¹⁰, S. 33 Fn. 29.

·BVerfGE 3, 58, 135 f.; 4, 219, 243 f.; 9, 124, 130; 9, 137, 146; 9, 201, 206; 12, 341, 358; 17, 319, 330; 18, 121, 124; 23, 50, 60; 38, 154, 166; 52, 264, 273; 53, 164, 179; 54, 11, 26; 65, 325, 354. Zitiert nach Tipke, Steuerrecht¹¹, S. 33 Fn. 30.

·Vgl. Tipke, Steuerrecht¹¹, S. 33 f.

·Vgl. Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht⁸, Rdnr. 517.

·例如，司法院釋字第547號、第584號、第596號、第605號、第614號、第647號、第648號、第694號、第696號、第697號、第698號解釋。

·例如，司法院釋字第666號、第719號、722號、第727號解釋。

·例如，司法院釋字第666號解釋(98.11.6)，認社會秩序維護法第80條第1項第1款罰娼不罰嫖之規定違反平等原則。惟就性交易此一事項，依憲法究應娼嫖皆罰、皆不

是否重要，該分類與立法目的達成之關聯是否重大、合理或相當之判斷，容易流於釋憲者之主觀，而由立法者之恣意轉為釋憲者之恣意。

平等原則為正義之後果，在細節上要求下列各點¹¹：

(1) 法律必須根據原則

法律必須根據可以用正義衡量之單一或多數之原則。各法律原則間並可能構成上位原則與下位原則之關係。法律如無原則為其根據，即為恣意之規定。除少數稅目係採等值原則外，一般稅目皆依循量能課徵原則。納稅者權利保護法第5條規定：「納稅者依其實質負擔能力負擔稅捐，無合理之政策目的不得為差別待遇。」所根據者即量能課徵原則。量能課徵原則為一般稅目最基本之原則。例如，所得稅以量能課徵原則為其基本原則，又具體化為市場所得原則、淨值原則、週期原則等下位原則。

(2) 所根據之原則必須合理

憲法之平等原則，要求實質之平等，而非形式之平等。因此，法律不僅須根據原則，並且必須根據合理之原則。實質之平等，為正義之後果，要求原則之合理。法律所根據之各原則皆須合理，不得為任意之原則。對所有之人，皆依相同之不合理原則，為相同之不當待遇，徒具形式之平等，並不因之而合理。

平等原則本身並未正面提示合理原則或比較標準。如何之原則始為合理之原則，應由表現該原則之法規範目的判斷之。立法者於制定法律時，除應依循憲法原則，不得違反外，在選擇建立各法律內在體系之原則時，常有立法政策之裁量餘地，惟必須遵守裁量界限，而不得違反規範客體之事理邏輯 (Sachlogik)¹²。依憲法第7條規定，中華民國人民，無

罰，或應僅罰嫖娼始符合憲法，該號解釋即未給與答案。

¹¹ Vgl. Tipke, Steuerrecht¹¹, S. 36 ff.

¹² Vgl. Tipke/Lang, Steuerrecht¹⁸, § 4 Rdnr. 77 f.; Tipke, Steuerrechtsordnung I, S. 296 ff.

國家圖書館出版品預行編目資料

稅法總論 / 陳敏著. -- 初版. -- 台北市 :

陳敏發行 : 新學林經銷, 民 108.02

面 ; 公分

含索引

ISBN 978-957-43-6358-2 (精裝)

1. 稅法

588.1

108004200

稅 法 總 論

中華民國一〇八年二月初版

著作人：陳 敏

發行人：陳 敏

著作權所有：版權所有

定價：新台幣 900 元整

經銷處：新學林出版有限公司

台北市信義路三段 106 號 6 樓之 4

電話：(02) 2700-1808

傳真：(02) 2705-9080

公務人員退休撫卹基金管理委員會

委託辦理基金第 7 次精算勞務採購案

精算評估報告書

研究單位：擎天駒管理顧問有限公司

計畫主持人：魏吉漳 精算師

協同主持人：周瑞芝 精算師

民國 108 年 2 月

第 7 次精算背景說明

- 一、依據公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 17 條規定：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採 3 年 1 次為原則。每次精算 50 年。」是以，基金管理會辦理精算之主要目的係為揭露現行退撫制度下之基金財務狀況，以供外界瞭解。
- 二、本（第 7）次精算基準日為民國 106 年 12 月 31 日，本精算評估報告係由基金管理會委託專業精算機構進行精算作業，該機構依據過去經驗資料和精算評估當時之整體經濟環境，並參考相關主管機關之建議，擬定人口統計假設（如死亡率、離職率、參加人員成長率等）及財務假設（如折現率、調薪率及資產預期投資報酬率等），並配合公務人員、教育人員、軍職人員及政務人員自 107 年 7 月 1 日起適用退撫新法，據此推估財務精算結果。鑑於諸多外在因素會影響假設，一旦假設條件改變，精算結果亦將不同，因此，在精算報告中亦針對重要精算假設進行敏感度分析，期透過分析資料對於精算假設與結果之相關性能更加瞭解。
- 三、本次精算機構依據精算結果所提出之建議方案僅供參考，不作為政策擬訂之依據。

摘要

一、研究目的

基金管理會為評估基金之收支、管理與運用情形，每3年定期精算一次，就公務人員、教育人員、軍職人員及政務人員四種身分，分別精算適當之基金提撥費率、現金流量、退休金負債、未提撥退休金負債對涵蓋薪資比例等財務狀況。分析退撫經費挹注款，透過敏感度分析，進行基金財務影響評估。

二、精算基準日

民國106年12月31日。

三、基礎人口結構

截至精算基準日，領取定期給付之公務人員及遺族共148,888人，在職公務人員293,992人，平均年齡42.8歲，平均年資16.2年，平均俸額32,621元。

領取定期給付之教育人員及遺族共計120,589人，在職教育人員183,350人，平均年齡43.6歲，平均年資17年，平均薪額41,190元。

領取定期給付之軍職人員及遺族共64,154人，在職軍職人員162,215人，平均年齡28.5歲，平均年資7.7年，平均俸額20,150元。

領取定期給付之政務人員共220人，92年12月31日前參加退撫基金而尚未領取退職金或離職退費之政務人員計28人，平均年齡66.3歲，平均年資18.6年，平均俸額78,681元。

四、精算方法和主要精算假設

基金成員採開放團體模型之精算方式，除現職參加退撫基金人員及領取定期給付之人員外，同時考量未來50年加入基金之新進人員。

精算方法採用綜合成本法計算最適提撥費率，以加入年齡成本法計算精算負債。主要精算假設中的折現率和資產報酬率皆建議採用4.0%，通貨膨脹相關之俸額增加率0.5%。

五、本次精算報告與前次差異

配合公務人員、教育人員、軍職人員和政務人員退撫新法施行，本次精算自107年7月1日起，改用退撫新法計算所有財務相關數據。

軍公教員工待遇調整案，溯自107年1月1日生效，本次精算採用最新公布之待遇標準計算財務相關數據。

當年度年金改革後節省退撫經費支出挹注款，隔年編列為下一年度預算；軍職人員另提列配合組織精簡專案挹注款1,000億元，皆納入報告中計算最適提撥率、現金流量分析，推估未來基金財務狀況。

退撫新法已將提撥費率上限提高至18%，然實際提撥費率須由行政院會同考試院共同訂定，本報告財務評估以現行提撥費率12%為基準，相對於不同提撥費率之影響，透過敏感度分析說明。

六、最適提撥率彙整

團 體		公務人員	教育人員	軍職人員
原團體	未提撥精算負債攤銷數	20.50%	25.49%	14.00%
	未來服務成本	17.43%	16.67%	7.47%
	小計	37.93%	42.16%	21.47%
新進團體		15.20%	15.98%	6.33%
合併團體		26.27%	30.24%	12.34%
提撥費率維持 12% 下，應達成之投資報酬率水準		8.1%	8.9%	2.2%

註：上述原團體提撥率計算時，已包含年金改革節省挹注款，挹注後對財務改善後之財務狀況。

七、年金改革挹注款彙整

單位：億元

挹注款	公務人員	教育人員	軍職人員
年金改革後節省挹注款 (107-156 年度間預計入帳合計數)	7,608	8,906	3,589
年金改革後節省挹注款現值 (折現率 4%)	3,665	4,303	1,939

註 1. 軍職人員挹注款包含配合組織精簡專案挹注款 1,000 億元。

2. 基於資產負債一致性原則，採用計算提撥費率及精算負債相同折現率 4%，揭露挹注款現值，以客觀了解挹注款對基金財務影響。

八、精算負債彙整

單位：人，億元

	公務人員		教育人員		軍職人員		政務人員	
	人數	精算負債	人數	精算負債	人數	精算負債	人數	精算負債
領取給付人員	148,888	6,161	120,589	5,943	64,154	2,203	220	5.28
在職人員	293,992	7,085	183,350	6,427	162,215	1,079	28	1.16
合計	442,880	13,246	303,939	12,370	226,369	3,282	248	6.44

九、基金提撥狀況彙整

單位：元

身份別	精算負債 (1)	已提存退休基金 (2)	未提存精算負債 (3)=(1)-(2)	已提撥比例 (2)/(1)	涵蓋薪資 (4)	未提存精算負債 對涵蓋薪資比例 (3)/(4)
公務人員	1,324,587,430,256	361,303,972,760	963,283,457,496	27%	230,359,822,951	418%
教育人員	1,237,009,185,203	212,174,005,068	1,024,835,180,135	17%	181,251,805,440	565%
軍職人員	328,236,347,622	17,788,539,414	310,447,808,208	5%	78,448,825,680	396%
政務人員	644,614,810	66,743,007	577,871,803	10%	52,873,800	1093%
合計	2,890,477,577,891	591,333,260,249	2,299,144,317,642	20%	490,113,327,871	469%

註：已提存退休基金之數額，未會計尚未入帳之年金改革挹注款。

第四目、財務狀況差異分析

本次精算結果，公、教、軍三類人員之累積餘額首次出現負數年度，與前次精算結果相比，公務人員由 120 年延後 10 年至 130 年，教育人員由 119 年延後 10 年至 129 年，軍職人員基金資產累積餘額由 109 年出現負數轉變成皆維持正數。

表 8-14 二次精算財務狀況差異分析

財務狀況	公務人員	教育人員	軍職人員
前次精算報告-基金規模開始連續遞減年度--提撥費率 12%	108 年	109 年	104 年
前次精算報告-基金累積餘額開始出現負數年度-提撥費率 12%	120 年	119 年	109 年
本次精算報告-基金規模開始連續遞減年度--提撥費率 12%	108/115 年	107 / 118 年	107 / NA
本次精算報告-基金累積餘額開始出現負數年度-提撥費率 12%	130 年	129 年	NA

註 1.基金規模開始連續遞減年度標示 2 個年度，前面年度為首次出現收支負值年度，因挹注款收入轉為正值，自後面年度開始出現連續收支不足。

2.NA 代表未來 50 年內都不會出現負數年度。

主要影響因素為退撫新法及挹注款收入，其中：

1. 公務人員年金改革後節省退撫經費支出挹注款 7,608.3 億元(109-156 年度間預計入帳合計數)，如以 4%折現，挹注款現值為 3,664.5 億元。
2. 教育人員年金改革後節省退撫經費支出挹注款 8,906.2 億元(109-156 年度間預計入帳合計數)，如以 4%折現，挹注款現值為 4,302.5 億元。
3. 軍職人員年金改革後節省退撫經費支出挹注款 2,588.7 億元(109-156 年度間預計入帳合計數)，及配合組織精簡專案挹注款 1,000 億元，合計 3,588.7 億元。如以 4%折現，節省退撫經費支出挹注款現值為 1,135.7 億元，配合組織精簡專案挹注款現值為 803.2 億元，合計 1,938.9 億元。
4. 同時，軍職人員依新法調整退休俸率計算基準(服役滿 20 年，應給俸率 55%，其後每 1 年增給 2%)、增加舊制年資給付成本，使得現金流量給付增加；調整退伍金由輔導會支付、調整退撫基金之退休俸支付比率為 30%，使得現金流量給付減少；綜合年金改革結果對財務改善相當顯著，故資產累積餘額由 109 年出現虧損轉變成皆維持正數。

根據上表，本次精算教育人員之淨現金流入出現連續收支不足年度為 118 年，比公務人員自 115 年出現連續收支不足年度為晚，但教育人員基金累積餘額開始負數年度為 129 年，比公務人員自 130 年開始負數年度為早，其主要原因如下：

1. 在不含計挹注款之前提下，公務人員財務狀況本就優於教育人員，參考前次精算報告，基金用罄年度：公務人員為 120 年，教育人員為 119 年；基金已提撥比例：公務人員為 28%，教育人員為 20%。
2. 本次教育人員挹注款 8,906 億元，高於公務人員挹注款 7,608 億元，對教育人員財務短期效益高，造成教育人員收支失衡年度延後效益較大，然長期基金用罄年度仍較公務人員提早 1 年。

第二節 教育新進人員另立新基金對未來 50 年度現金流量的影響

自 112 年 7 月 1 日起，教育新進人員另立新基金，不參加本基金，至於 112 年 6 月 30 日以前現職人員維持原確定給付制，改革節省經費亦維持全數挹注，且提撥費率設定自 108 年 1 月 1 日起，逐年提高 1% 至 15% 下，由表 9-5 可以看出，自挹注款撥入後，出現當年度收支不足情形為 119 年度，之後每年度收支都呈現負值。130 年度的基金累積餘額開始出現負數，之後年度負數金額將逐年上升。

相較於現行制度，提撥費率同樣設定自 108 年 1 月 1 日起，逐年提高 1% 至 15% 下，首次出現當年度收支不足情形為 121 年度，之後每年度收支都呈現負值，基金累積餘額開始出現負數為 133 年度。意即教育新進人員對基金的現金流量，影響基金用罄年度有 3 年效益。

提撥費率設定自 108 年 1 月 1 日起，逐年提高 1% 至 18% 下，自挹注款撥入後，出現當年度收支不足情形為 121 年度，之後每年度收支都呈現負值。132 年度的基金累積餘額開始出現負數，之後年度負數金額將逐年上升。

相較於現行制度，提撥費率同樣設定自 108 年 1 月 1 日起，逐年提高 1% 至 18% 下，首次出現當年度收支不足情形為 123 年度，之後每年度收支都呈現負值，基金累積餘額開始出現負數為 136 年度。意即教育新進人員對基金的現金流量，影響基金用罄年度有 4 年效益。

表 9-4 教育新進人員及提撥費率情境調整對基金收支狀況彙總表

單位：億元

提撥費率		現行制度		新進人員另設新基金	
		12+1→15%	12+1→18%	12+1→15%	12+1→18%
現金流入	111年度	531	550	531	550
	116年度	670	737	645	707
	126年度	666	761	518	583
	136年度	466	526	244	254
	146年度	384	442	98	100
	156年度	322	383	20	20
現金流出	111年度	400	400	400	400
	116年度	574	574	574	574
	126年度	891	891	890	890
	136年度	1,105	1,105	1,095	1,095
	146年度	1,019	1,019	922	922
	156年度	906	906	547	547
淨現金流入	111年度	130	150	130	150
	116年度	96	163	71	133
	126年度	(225)	(130)	(372)	(307)
	136年度	(639)	(579)	(851)	(841)
	146年度	(636)	(577)	(824)	(822)
	156年度	(584)	(523)	(527)	(527)
累積餘額	111/12/31	2,413	2,432	2,413	2,432
	116/12/31	3,083	3,395	3,021	3,321
	126/12/31	2,616	3,745	1,713	2,661
	136/12/31	(2,292)	(143)	(5,154)	(3,847)
	146/12/31	(8,803)	(6,085)	(13,790)	(12,436)
	156/12/31	(14,831)	(11,514)	(20,551)	(19,194)
基金規模開始 連續遞減年度		107 / 121年	107 / 123年	107 / 119年	107 / 121年
基金累積餘額開始 出現負數年度		133年	136年	130年	132年

註 1.自 108 年 1 月 1 日起，提撥費率由現行 12%，逐年調高 1%至 15%及 18%。

2.基金規模開始連續遞減年度標示 2 個年度，前面年度為首次出現收支負值年度，因挹注款收入轉為正值，自後面年度開始出現連續收支不足。

第二目、增加投資報酬率

健全基金財務管理，解決目前財務失衡的問題，除了提高費率外，增加投資報酬率亦是一個解決問題的方法：

一、基金財務均衡之目標報酬率

表 10-15 基金財務均衡之目標報酬率分析表

	公務人員	教育人員	軍職人員
攤提過去負債基礎下 維持 12% 提撥率 應達成投資報酬率	8.1%	8.9%	2.2%
不攤提過去負債基礎下 維持 12% 提撥率 應達成投資報酬率	6.0%	6.0%	0.0%

在現行退休制度、給付辦法、提撥率維持 12% 等所有條件假設都不變動的前提下，以公務人員為例，如投資報酬率的績效達到 8.1%，則無須提高費率、降低給付，亦無財務破產的風險。或者，不攤提過去未提存負債的前提下，只要長期投資報酬率的績效達到 6.0%，未來 50 年的基金財務狀況就可以達到平衡。

顯見投資報酬率增加對基金財務有相當的助益，期待透過長期投資報酬率的增加來改善財務狀況，必須越早越好，當基金累積餘額呈現連續遞減後，投資的難度增加、績效降低。經年金改革後，基金財務相對改善，已提供增加長期投資報酬率的良好契機。

二、結構性探討人才激勵機制導向高績效目標

面對規模有限的國內投資環境，不能提供較高報酬的投資等級債券商品；淺碟的股票市場，投資權益證券的波動甚大；將資產投放至國際市場以獲取較高報酬，卻必須扣除高額的匯率避險成本。擁有數千億規模的資金，要求長期投資績效平均提高 1%-2% 的報酬，的確相當大的挑戰，需要相當多的條件配套。然而，年金改革後，短期內沒有當期收支失衡的壓力，每年增加的淨收入可以承擔市場波動風險的後盾，創造時間價值的投資存續期間拉長，結構性探討過去投資績效設限的原由，調整法規重建制度，廣納人才有效提升績效。

套用加拿大退休基金投資委員會的官網宣言：「Our mandate is to invest in the best interests of Canada Pension Plan contributors and beneficiaries and to maximize investment returns without undue risk of loss.」基金管理的任務是基於所有參加人員的最佳利益，在不損失不當風險之下，極大化的提高投資報酬率。

極大化提高投資報酬率的前提，必須優先建構專業優質的人才團隊。目前退撫基金規模 6,000 億元，配合挹注款撥入、提撥費率依法提高及投資報酬率 4% 估算，10 年後基金規模將達到 1 兆元。如以委外投資管理費用約 0.1% 計算，一半委外一半自行投資， $6,000 \text{ 億} \times 0.1\% \times 0.5 = 3 \text{ 億元}$ ，首先建置每年至少 3 億元預算規模的人才管理團隊。

緊隨年金改革制度結構性調整後，追求高報酬的投資績效應是下一階段重要任務。首先，投資預算建構一個優質人才團隊，跳脫公務體系的薪資考核制度，檢討現行投資管理人力編制、專業要求與獎勵薪酬是否對等？影響投資決策的管理或監理委員會委員是否聘任足夠適任的專職專家？投資標的商品、市場、外匯管制、監理機制、槓桿避險投資技術運用，修改法規調整制度，在不損失不當風險之下，極大化的提高投資報酬率。

三、迎接高齡化社會的貨幣政策

依據內政部統計 107 年 7 月底我國 65 歲以上人口占總人口比率已達 14.22%，正式邁入「高齡社會」，隨著國人平均壽命提高，人口老化指數不斷攀升，退休後安全保障，已是最重要的經濟議題。

貨幣政策涉及總體經濟分析，極為繁雜，以往低匯率及低利率政策，對提升產業出口、刺激投資及降低通膨等有其特殊貢獻。相對的，低通膨也衍生低薪、低報酬率的投資環境，面對國際化的地球村時代，產生實質購買力下降的狀況。此外，低利率政策，對於社會保險及退休基金資產的投資運用亦會產生不利影響。國內和國外退休基金報酬率的差異原因之一係為所處的環境不同，美國公債可達 3% 以上，國內只有 1% 多，為追求較高的報酬率，必須不斷提高國外投資，承擔越來越高的匯率風險。

隨著高齡化社會的來臨，年金改革的討論議題可納入貨幣政策，以建構更宏觀的退休基金財務管理。

李鴻源—這 20 年令人心痛

2019/6/12 19:52 李鴻源(前內政部長)(中國時報)

鳳凰花開，驪歌四起，現在正是畢業的季節，屬於畢業生的活動，畢業旅行、畢業典禮，點點滴滴都將成為每個人未來人生的重要記憶。

拿著泰山國小第一名畢業的成績單，我到大華中學上課第一天，老師問：「第一名畢業的同學舉手？」我舉手後發現，幾乎全班都舉手。從那一刻起，我知道，未來將不是「第一名」和其他「第一名」比，而是和自己比，如何使每一個今天的自己，比昨天更進步。這也成為我日後學習的態度。

民國 67 年大學畢業，隔年六福村野生動物園開幕。它是台灣第一座主題樂園，那是當年的大事。當然，現在還是畢業旅行「山六九」（劍湖山、六福村、九族文化村）的重要遊程之一。其後，台灣開始了許許多多的「第一」，包括第一家 7-11 也是這年開始。這些企業最終成為各個領域的領先群，都是因為不斷超越自己。所謂行行出狀元，不論哪一行都一樣。

接下來的 20 年，台灣國民年所得從 2000 美元，一下躍升超過 12000 美元。1979 年時，國民所得只有 1784 美元，到了 1999 年達 12324 美元。當時號稱台灣錢淹腳目，台灣的經濟奇蹟，就這樣發生了。

我感恩自己的青年時期躬逢其盛，生長在這個時代，整個社會蓬勃發展，不論是政治、經濟、文化領域，都呈現出一片生氣盎然，波瀾壯闊；各個領域都有無私奉獻的典範人物在領航，整個台灣，每一天都在超越台灣。這帶給年輕的我有無比向上的動力，對於未來有著美麗願景，心想有為者亦若是！同時，也懷著知識分子耕耘社會、報效國家的想法，無一日不期待台灣這塊土地今天比昨天好、今年比去年好。

從 2000 年政黨輪替開始，每一次輪替，民眾都是抱著「台灣要更好」的熱切期盼。近 20 年過去，3 次的政黨輪替，台灣，卻從曾經不斷自我超越前進，成為亞洲四小龍，某些指標更被評為四小龍之首；到現在，薪水停滯不漲，國立大學在世界排名一步步落後，大型外商漸次撤離台灣，失業率不斷攀升，年輕人前途茫茫。

同樣 20 年的時間，對比 1979 到 1999 的 20 年，2000 年之後到現在這 20 年的景況，豈是民主之喜？照理說，時移勢易，政治應該更民主、經濟應該更繁榮、社會應該更進步、人民應該過得更快樂才是，但結果卻相反。每念及此，都讓人心中有無比的痛。

常去世界各國演講，無時無刻不想到台灣曾為亞洲四小龍之一，一如我難忘國中第一天，全班都是第一名畢業的那一幕。自己要和自己比，台灣要和台灣比，要比昨天更進步、更富裕、更和平、更安全！