

# 司法院釋字第 783 號解釋抄本



司法院公布令.....	1
解釋文及解釋理由書.....	1
羅大法官昌發提出之協同意見書.....	74
詹大法官森林提出之協同意見書.....	85
黃大法官昭元提出，許大法官志雄加入之協同意見書.....	94
黃大法官虹霞提出之部分協同部分不同意見書.....	105
黃大法官璽君提出之部分不同意見書.....	118
吳大法官陳銀提出之部分不同意見書.....	125
林大法官俊益提出之部分不同意見書.....	157



# 解 釋



## 司法院 令

發文日期：中華民國108年8月23日

發文字號：院台大二字第1080022779號

公布本院大法官議決釋字第 783 號解釋

附釋字第 783 號解釋

院長 許 宗 力

### 司法院釋字第 783 號解釋

#### 解釋文

公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 2 項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未抵觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

同條例第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項規定，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背。

同條例第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條第 1 項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

相關機關至遲應於按同條例第 97 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就同條例附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段

改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

同條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」，與同條例第 36 條至第 39 條設定現階段合理退休所得替代率之改革目的不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

同條例第 77 條第 1 項第 3 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：……三、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。」與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

本件暫時處分之聲請，應予駁回。

### 解釋理由書

本件聲請人立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人（下稱聲請人）因行使職權，認公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例；本解釋理由書所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭條例之條文）第 4 條第 4 款至第 6 款、第 8 條第 2 項、第 19 條第 2 款、第 3 款、第 36 條至第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項、第 77 條第 1 項第 3 款（其內容見附件一）規定，提高退撫基金共同撥繳費用之基準、變更公立學校教職員退撫給與之條件與計算基準、降低退休所

得替代率、削減公立學校教職員保險養老給付（下稱公保給付）優惠存款利息（下稱優存利息）、限制再任私立學校職務停止領受月退休金權利等，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象受憲法保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權，聲請解釋。又為避免人民權益及公共利益受有不可回復之重大損害，聲請暫時處分。

查審理本案之 14 位現任大法官中之 6 位（註 1）具有公立大學教授資歷，雖得於其等退休時適用系爭條例，惟均不構成法定迴避事由。且依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 14 條前段及其施行細則第 15 條規定，大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過。是若上開大法官均迴避審理，將無足額大法官得以審理系爭案件，無異於拒絕審判，反違背迴避制度之本質。是於本件情形，大法官不因具有公立學校教職員資歷，而須迴避，亦無迴避可能（本院釋字第 601 號解釋參照）。

按立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，大審法第 5 條第 1 項第 3 款定有明文。其目的在使少數意見之立法委員，於確信多數立法委員表決通過之法律有違憲疑義時，得向本院提出解釋憲法之聲請，以維護憲政秩序。

查立法院審議系爭條例之三讀程序，聲請人 38 人（按為行為時立法委員總額三分之一）均未投票贊成（立法院公報第 106 卷第 69 期上冊院會紀錄，第 334 頁至第 336 頁參照），

得認聲請人為不贊成多數立法委員所通過系爭條例之少數立法委員。其等確信多數立法委員表決通過之系爭條例上開規定內容有違憲疑義，於系爭條例通過並經總統公布生效後，向本院聲請解釋，核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定尚無不符，應予受理。

次查，系爭條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」，雖未經聲請人聲請解釋，惟此規定關涉受規範對象依系爭條例第 36 條至第 39 條規定審定調降後之退撫給與（第 5 條參照），不再隨在職同等級人員本（年功）薪之調整重新計算（第 37 條第 5 項、第 38 條第 5 項參照），而與系爭條例第 36 條至第 39 條規定具有重要關聯性，爰一併納入審查範圍。

本院依大審法第 13 條第 1 項規定，通知聲請人及關係機關行政院、考試院，教育部等，指派代表及代理人，於中華民國 108 年 5 月 15 日下午針對本案事實爭點部分舉行公開說明會，並於 108 年 6 月 25 日下午行言詞辯論。

聲請人主張系爭條例相關規定違憲，其理由略以：

- 一、依憲法第 165 條對教育工作者之保護規定，國家對於退休公立學校教職員應負生活照顧義務。
- 二、公立學校教職員與政府間為公法上契約關係。退撫給與為契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，政府有依法給予之義務，且為確定既得之財產權。退撫給與內容基於審定退休之行政處分而告確定，政府負最後支付保

證責任，與教育人員退撫基金是否瀕臨破產無關。又政府財務窘困之抗辯，不得作為削減退撫給與之正當理由。追求教育人員退撫基金永續經營之目的，也難謂符合憲法第 23 條規定之「公益」目的。

- 三、系爭條例第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 條第 2 款、第 3 款、第 36 條至第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項規定，變更公立學校教職員退撫給與之條件與計算基準、削減公保給付優存利息、降低退休所得替代率，侵害受規範對象退休金請求權，違反憲法保障服公職權、工作權、財產權之意旨。其適用於系爭條例施行前已退休公立學校教職員，違反法律不溯及既往原則，對於現職人員則係違反信賴保護原則。司法院釋字第 717 號解釋應予變更或補充。
- 四、系爭條例第 4 條第 6 款規定最低保障金額、第 39 條第 2 項規定退休公立學校教職員依第 37 條或第 38 條規定計算後，每月所領退休所得，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。未履行國家對於退休公立學校教職員給予退休金，以保障其生活之義務，違反憲法保障服公職權及生存權之意旨。
- 五、系爭條例第 36 條規定領取月退休金者之公保給付優惠存款，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，以年利率 9% 計付，自 110 年 1 月 1 日起優存利息歸零，過渡期間僅 2 年半；第 37 條規定大幅調降受規範對象 107 年 7 月 1 日起至 108 年 12 月 31 日以後之退休所得替代率，並自 109 年 1 月 1 日起連續 10 年，就全部不同服

務年資者，每年各再調降 1.5% 退休所得替代率，均未考慮受規範對象承受能力，逾越規範目的，違反信賴保護原則與比例原則。

六、系爭條例第 39 條第 1 項規定領取月退休金者之退休所得應扣減順序，使部分受規範對象於系爭條例施行之日，除全部優存利息被扣減外，部分退撫舊制月退休金亦被調降。調降幅度太大，過渡期間太短，有違信賴保護原則與比例原則。

七、系爭條例第 8 條第 2 項規定提高現職人員退撫基金共同撥繳費用之基準，違反法律不溯及既往原則、比例原則，侵害受規範對象之工作權、財產權。

八、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之退休公立學校教職員，停止領受月退休金權利，限制受規範對象之財產權、工作權，並與平等原則有違。

九、系爭條例上開規定對憲法法益及公共利益造成全面性、急迫性且難以回復之損害。現有行政救濟保全措施機制，僅為個案救濟管道，且可能發生機關決定或法院裁判歧異情形，又無其他手段足資防免，是就本件聲請有作成暫時處分之必要。

關係機關行政院、考試院認系爭條例相關規定並未違憲，略稱：

一、教育人員退撫新制自 85 年 2 月 1 日實施迄 106 年已逾 20 年，因面臨人口結構快速老化及少子女化、退休人數逐年累增、退休年齡逐漸下降以及國人平均餘命延長等因素，造成政府及退撫基金財務支出壓力與日俱增。為

確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全，經檢討原有退休制度不合宜之處，並參酌當前世界先進國家公部門退休改革方案，作階段性之改革。其中「短程作為」指制度分立，各自檢討現行制度，期以達成教育人員退撫基金用盡年限由原 118 年延後至 138 年之現階段改革效益，解決急迫財務危機。「中長程作為」指為 112 年 7 月 1 日以後新進人員重新規劃，建立全新制度。

- 二、退撫給與請求權、期待權為服公立學校教職員職務所衍生之權利，並非遞延工資之給付。退撫給與請求權為公法上之請求權，為財產權，其受保障之程度，依其財源來自政府稅收，或基於個人先前給付而有不同之層級化保障。對於繼續性之退撫給與法律關係，立法者得於不違反法律不溯及既往原則，且有公益之必要性時，為必要之調整。
- 三、提高共同撥繳費用之基準，以彌補因提撥費率自始不足、實際收益率低於預期、人口結構高齡化等因素造成之退撫基金重大缺口。
- 四、變更退休之要件與所得計算基準，諸如增訂配合機關裁撤自願退休人員之最低年齡要件、延後月退休金起支年齡、調降退休所得替代率、拉長平均本薪採計期間等，使退休所得與現職待遇維持合理差距，減低退撫給與財務負擔，並防止政府培育之人才過早流失。
- 五、退休所得依服務年資與本（年功）薪額（下稱本薪）而定，在職待遇中之各類加給均未列入。退休所得替代率之設定，高限部分以任職年資 35 年者為基準，由本薪 2

倍之 75% (即 107 年 7 月 1 日起) 逐年調降至本薪 2 倍之 60% (即 118 年 1 月 1 日以後) ; 低限部分則以支領月退休金之基本服務年資 15 年者為基準, 按系爭條例施行前原規定之以本薪 2 倍之 30% 為其最末年 (即 118 年 1 月 1 日以後) 退休所得替代率, 以維持原支領月退休金者之最基本給與。

六、原每月退休所得〔即月優存利息、退撫舊制月退休金(含月補償金), 及退撫新制月退休金之總額〕超過以本薪與年度退休所得替代率計算之金額時, 該超過部分應予調降, 然不得低於法定最低保障金額〔按於 107 年 7 月為新臺幣(下同)3 萬 3,140 元〕或以系爭條例附表三規定之最末年退休所得替代率計算金額(下稱最末年保障金額)之較高者。

七、領取月退休金者之優存利息調降部分, 設有 2 年半過渡期間, 受最低保障金額或最末年保障金額之較高者保障。領取一次退休金者之優存利息之調降有 6 年過渡期間, 且調降至年利率 6% 止, 不再調降, 受最低保障金額保障。

八、對於系爭條例施行前已退休者, 依系爭條例施行日之待遇標準, 核計每月退休所得(第 37 條第 5 項參照); 對於系爭條例施行後退休者, 應按退休生效時之待遇標準, 計算每月退休所得(第 38 條第 5 項參照)。其目的在減少受規範對象原退休所得被扣減額, 並維持受規範對象與系爭條例施行日或退休生效日之同等級現職人員之待遇, 有合理之差距。此外因公傷病命令退休之受規範對象之原退休所得, 不在調降之列。

- 九、各級政府因調降退休所得每年所節省之退撫經費支出，應於次年度預算完成立法程序後，撥付退撫基金。依據教育部 106 年度「教育人員退休制度調整成本分析計畫」，共同撥繳費用之基準由 12% 逐漸調高為 18%，且節省之退撫經費支出，全數挹注教育人員退撫基金，將使該基金用罄年限由原 118 年延後至 138 年（上開計畫第 I 至 III 頁參照）。有效提升教育人員退撫基金財務永續性。
- 十、限制再任私立學校職務，且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之支（兼）領月退休金公立學校教職員，領受月退休金權利，係為防止發生從政府實際領受雙薪之現象，及提供年輕人較多工作機會之重要公共利益之維護，所採取之必要手段，與平等原則無違。
- 十一、系爭條例扣減受規範對象原退撫給與等規定，與法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則無違。司法院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

**本院斟酌全辯論意旨作成本解釋，理由如下：**

**壹、公立學校教職員退撫制度之沿革**

- 一、公立學校教職員退撫制度自 33 年起實施，採確定給付制，財源全部由政府逐年編列預算支應（下稱退撫舊制）。另於 54 年起就一次退休金、64 年起就公保給付實施優惠存款制度（註 2）。
- 二、政府負擔之 18% 優存利息補貼額度，隨金融市場利率之持續走低而增加。因實際補貼額隨退休公立學校教職員辦理優惠存款之人數與優惠存款本金數額而定，是政府就此部分之補貼金額，由 98 年之 263 億餘元，增加至

105 年之 298 億餘元（見附件二）。預估優惠存款制度至 144 年自然終止。

三、85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例（下稱 85 年教職員退休條例）第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立之退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責任（下稱退撫新制）。就依退撫新制年資計算給付之一次退休金與公保給付，停止適用優惠存款制度。

四、退撫基金提撥費率之設計、預期收益率及實際運作上差距

（一）政府於 62 年間啟動退撫新制之研議，並於 68 年提出精算報告指出，退撫基金財務收支平衡規劃之提撥費率（即最適提撥費率）為 13.55%（見附件三）。但考量政府與現職公立學校教職員財務負荷能力，建議初期撥繳費用之基準訂於 5% 至 7% 間，再逐次調整。最適提撥費率與實際提撥費率間之差距，希藉由退撫基金收益補足。

（二）退撫新制訂定之撥繳費用之基準為 8% 至 12%（85 年教職員退休條例第 8 條第 3 項參照）。一開始實際提撥費率為 8%，於 91 年、93 年、94 年及 95 年依序調整為 8.8%、9.8%、10.8% 及 12%，其後未再調整。依公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱退撫基金管理委員會）分別以 88 年 6 月底及以 91 年、94 年、97 年、100 年、103 年之年底為精算評價日之第 1 次至第

6 次精算報告，教育人員之最適提撥費率依序為 17.9%、28.6%、33.1%、42.32%、47.77%、41.18%（見附件三）。

（三）退撫基金自 96 年起至 105 年止之歷年平均已實現收益率為 2.44%（105 年公務人員退休撫卹基金統計年報第 98 頁參照）。且提撥費率若維持在 12%，就教育人員部分，在攤提過去負債基礎下，其退撫基金收支平衡所需年投資報酬率為 12.1%（見附件四）。

（四）為降低推行退撫新制之阻力，退撫新制除採取不足額提撥之政策外，另採下列措施：退休金之計算基準，改以最後在職同等級人員之本薪 2 倍計算（退撫舊制時之退休金計算基準為本薪 1 倍加 930 元），以增加退休金數額；從優計算公保給付得辦理優惠存款期間，加上一次退休金數額之提高，使得辦理優惠存款之本金大幅提升；年資補償金之給付，致兼具新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年之退休公立學校教職員，退休所得替代率均相同且最高，兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低。同一群體間之相同等級、相同服務年資，不同任職時期者，退休所得有顯著之差異（見附件五）。

五、教育人員退撫基金自 103 年起入不敷出，其於 100 年至 105 年之支出、收入比，依序為 75.4%、84.9%、94.1%、102.1%、113.2%、127.2%（見附件六）。

六、系爭條例施行前之退休所得（月退休金與公保給付優存利息之加總）為最後在職同薪級人員「本（年功）薪加

1 倍之 75% (年資 25 年) 至 95% (年資 35 年) ; 符合增核給與者, 得至 97.5%」。但不得超過「同薪級現職人員待遇」之 70% (年資 15 年) 至 90% (年資 35 年; 符合增核給與者, 得至 91.25%) (100 年 2 月 1 日訂定之公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第 4 條第 1 項至第 4 項參照)。退休所得與現職人員待遇差異不大。教育人員平均退休年齡由 86 年之 58 歲, 降至 105 年之 54 歲 (見附件七)。

## 貳、系爭條例主要內涵

- 一、延後退休金起支年齡：高中以下學校校長、老師之月退休金起支年齡 58 歲, 但應隨平均餘命之延長及職場人口結構變化, 適時調整。其餘公立學校教職員自 115 年起年增 1 歲至 65 歲止, 過渡期間 15 年 (第 32 條第 1 項參照)。另增列身心傷病或障礙者、原住民 (第 18 條第 2 項、第 4 項參照), 及配合精簡政策, 退休年齡為 55 歲之自願退休要件等 (第 19 條第 2 款、第 3 款參照)。
- 二、調整退休金計算基準：系爭條例施行前已退休者或已達月退休金起支條件並提出退休之申請, 而於系爭條例施行後退休生效者, 以最後在職經敘定之本薪計算, 不予調整。於系爭條例施行後之 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日退休者, 以「最後在職 5 年之平均薪額」為計算基準, 之後逐年拉長 1 年, 至 118 年之以「最後在職 15 年之平均薪額」為計算基準 (第 28 條及系爭條例附表一參照)。
- 三、調降退休所得：分別設定 107 年 7 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日以後之以服務年資計算之相關年度退休所得替代

率，適用於全體受規範對象。於系爭條例施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，最高可計年資 40 年為 77.5%。於系爭條例施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%。自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%（第 37 條、系爭條例附表三及第 38 條參照）。

四、訂定最低保障金額：最低保障金額為公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額〔107 年系爭條例修正施行時為 3 萬 3,140 元（即 1 萬 4,890 元+1 萬 8,250 元）〕。另受規範對象經調降後之各年度月退休所得，亦不得低於系爭條例附表三最末年保障金額。是調降後之退休所得，不得低於最低保障金額，或最末年保障金額中之較高者。又原領金額原即低於最低保障金額或最末年保障金額者，不予調整（第 4 條第 6 款、第 36 條第 2 項、第 39 條第 2 項參照）。

五、調降領取月退休金者之公保給付優惠存款利率：領取月退休金者之公保給付優惠存款利率調降，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止調降為 9%，自 110 年 1 月 1 日起調降為 0%。經扣減優存利息後之每月退休所得，不得低於最低保障金額，或最末年保障金額中之較高者。就低於上開金額之優惠存款本金部分，仍應以年利率 18% 計付利息。若於 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31

日間，經調降半數之優存利息後，月退休所得仍超過依該年度退休所得替代率與本俸計算之金額時，應依剩餘之優存利息、退撫舊制月退休金、退撫新制月退休金之順序予以扣減，至不超過該年度法定退休所得金額為止（第 36 條第 1 項、第 3 項、第 39 條第 1 項參照）。

- 六、調降領取一次退休金者之優惠存款利率：領取一次退休金者之一次退休金與公保給付優存利息，每月超過最低保障金額之本金部分之優惠存款利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%。每月之優存利息原低於或等於最低保障金額時，其本金仍以 18% 計息（第 36 條第 4 項參照）。
- 七、提高共同撥繳費用之基準：由原 8% 至 12% 提高為 12% 至 18%（第 8 條第 2 項參照）。
- 八、停發年資補償金：系爭條例施行 1 年後（即 108 年 7 月 1 日起）退休生效者，不再發給年資補償金（第 34 條第 1 項參照）。
- 九、停止領受月退休金權利：再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之退休公立學校教職員，停止領受月退休金權利（第 77 條第 1 項第 3 款參照）。
- 十、挹注退撫基金：調降公立學校教職員退休所得後，各級政府每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金（第 40 條第 1 項參照）。
- 十一、審定金額恆定與調整：公立學校教職員於系爭條例施行前退休者，依施行時之待遇標準；於施行後退休者，依

退休生效時之待遇標準，審定其每月退休所得。審定後之退撫給與，不再隨在職人員之調薪而變動。但得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之(第 37 條第 5 項、第 38 條第 5 項、第 67 條第 1 項參照)。

十二、年資併計：採行退撫舊制、退撫新制、留職停薪及不同職域年資併計制(第 12 條、第 13 條參照)。

十三、退撫基金之運用及委託經營：應由專責單位負責，並按季公告收支及運用情形(第 11 條第 1 項參照)。

十四、定期檢討：行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，5 年內檢討制度設計與財務永續發展，並於其後定期檢討(第 97 條參照)。

### 參、本院就審查客體(見附件一)之解釋理由

#### 一、憲法對退休公立學校教職員之保障、退撫給與之性質、受保障之程度與本院審查密度

憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金(退撫給與)之權利，乃屬憲法保障之財產權(本院釋字第 707 號及第 730 號解釋理由參照)。

退撫給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退撫給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退休公立學校教職員在職時所提撥，而受不同層級之保障。依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，(1)個人提撥：現職人員依法定比

率按月繳納之提撥費用本息，(2) 政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及(3) 政府補助：政府於(a) 退撫基金未達法定最低收益，或(b) 退撫基金不足以支應退撫給與時，始撥交之補助款項本息。上開由個人提撥、政府提撥及政府補助款，均由退撫基金管理委員會統一管理，按政府別（中央政府、地方政府）、身分別（政務人員、軍職人員、公務人員、教育人員），分戶設帳，分別以收支平衡為原則。基金財務獨立，用途限於退撫給與或與退撫給與相關之支出（公務人員退休撫卹基金管理條例第1條第2項、第3條第1項、第4條第1項、第5條第3項及第8條參照）。又此三態樣之提撥、補助數額得依計算確定，且可由退撫基金中分離。

退撫給與中源自上開(1)個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人薪給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。

上開(2)關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以65%計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退撫給與或與退撫給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開(1)由個人薪給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開(2)政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間（註3）。至於

上開(3)(a)與(3)(b)之財源，與政府就退撫舊制退撫給與(例如以舊制年資計算之退休金、優存利息等)之支付，同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。

## 二、政府負最後支付保證責任之意涵及其在本解釋之考量

查「由政府負最後支付保證責任」一詞見於軍公教人員之各個退休撫卹法律。82年1月20日修正公布，84年7月1日施行之公務人員退休法第8條第1項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」84年8月2日修正公布，85年2月1日施行之學校教職員退休條例第8條第1項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」84年8月11日制定公布，86年1月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例(下稱86年服役條例)第27條第1項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」系爭條例第8條第1項亦明定：「第6條所定退撫基金，由教職員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」(註4)

上開規定所載「由政府負最後支付保證責任」，係為採行「共同提撥制」之退撫新制所設之配套措施。在退撫新制

之下，原則上係依賴基金之運作，以支付退撫給與；如基金發生收支不足時，自應有因應之道。

上開 84 年施行之公務人員退休法、85 年施行之學校教職員退休條例、86 年服役條例及系爭條例，未特別針對基金收支不足之情形，設相關因應之方式，而規定由政府負最後支付保證責任；在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本薪計算期間、調整退休所得替代率等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。

另由共同提撥制之精神而言，其制度設計之原意在使退撫基金以自給自足及財務收支平衡之方式運作（公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條參照）；此係與早期恩給制之下完全由政府以預算支應退撫給與根本差異所在。倘退撫基金於遇到收支平衡之困難時，未先嘗試採行上述開源節流措施，尋求因應，而完全仰賴政府預算支應，將無異回到舊日之恩給制；此反而有悖於共同提撥制之精神。是在共同提撥制之下，國家在以預算支應之前，採行之上開調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本薪計算期間、調整退休所得替代率等因應基金財務困難之措施，符合制度之本意。從而，上開相關規定所稱「由政府負最後支付保證責任」，由共同提撥制之本旨理解，應指採行符合信賴保護原則與比例原則之各項開源節流之相關措施仍無法因應時，為保障退休公立學校教職員依然領得到調整後之退撫給與，由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。

綜上，政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府應另以預算為撥款補助支應。至於立法者為因應基金收支不足之情形所採行之退撫給與改革立法是否違憲，應以諸如信賴保護原則及比例原則予以檢視，而不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項當然違憲。

### 三、退撫給與並非遞延工資之給付

薪給與退休金給付請求權為服公立學校教職員職務所衍生之權利。薪給為公立學校教職員在職時執行職務之對待給付，乃本薪及職務加給、學術研究加給、地域加給之總和（教師待遇條例第 2 條、第 4 條及第 13 條參照）。由於在職期間確定，薪給總額因而可得確定。退撫給與則為公立學校教職員因服教職而取得之國家對其退休後生活照顧義務之給與。退休金、優存利息、年資補償金均屬退撫給與，其中優存利息係以退撫舊制一次退休金與公保給付為本金，於退休後因依法辦理優惠存款契約而取得，與薪給無涉。同理，年資補償金為對兼具新舊制年資者為退撫新制之實施而給予具舊制年資 1 年以上未滿 15 年者之補償金，與在職時之薪給無關，亦難謂其屬遞延工資。再者，勞退新制之勞工「個人退休金專戶」，係由雇主於受僱人任職期間，依月提工資分級表，按受僱人之薪資分級，提繳至少以 6% 計算之金額至受僱人個人退休金專戶，受僱人於符合退休條件，始得支領以該提繳金額本金及累積收益總額為限之退休金（勞工退休金條例第 14 條、第 16 條及第 23 條參照），性質上或可解為遞延工資之給付，然公立學校教職員月退休所得之總額，繫

於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異。是退撫給與並非遞延工資之給付。

四、第 8 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背

系爭條例第 8 條第 2 項規定：「前項退撫基金費用按教職員本（年功）薪額加 1 倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。」係關於共同撥繳費用之基準，由原 8% 至 12%，提高為 12% 至 18% 之規定。

提高共同撥繳費用之基準，固將減少現職人員每月可支配收入額，而限制其財產權，雖會增加現職人員之負擔，然其係於系爭條例施行後，始對未來發生效力，並未溯及適用於過去已完成之撥繳，自無聲請人所指摘之法律溯及適用之情形，亦無聲請人所指侵害受規範對象工作權之問題。

按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財務規劃與國家財政資源分配。就其對現職人員財產權之限制是否違反比例原則之問題，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。

第 8 條第 1 項規定，依退撫新制年資計得之退撫給與，由現職公立學校教職員與政府按法定比率共同撥繳費用設立之退撫基金，負責支給。如前所述，此共同提撥制為收支平衡之財務制度。自該制度實施起，即未依歷次精算報告之意見足額提撥，而長期採取不足額提撥政策，致未能及時挹

注退撫基金所需財源，加以退撫基金之投資宜採穩定、保守而非冒險策略之本質等因素，致退撫新制施行越久，潛藏負債（即學理上所稱之「未提存精算應計負債」）（註 5）越增。此可由退撫新制實施以來至 105 年之 6 次精算報告指出之最適提撥費率，與實際提撥費率差距持續加大，足資說明。

退撫基金係退撫新制（自 85 年 2 月 1 日起施行）退休所得之財源，退休公立學校教職員老年經濟生活安全之憑藉，於潛藏負債逐增，基金發生入不敷出，可預見未來發生財務危機時（見附件六、八），適時調升撥繳費用之基準，以延長基金用盡年限。此基金用盡年限之延長，自屬重要公共利益。

立法者依法定程序將撥繳費用之基準由原 8% 至 12%，提高為 12% 至 18%，除顧及退撫基金財務之逐步健全外，復考量政府與現職人員實際負擔能力，授權由行政院會同考試院，依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂調整實際提撥費率（第 9 條第 1 項參照）後，逐步調至上限之 18%。再與 105 年第 6 次精算報告之基金收支平衡之最適提撥費率 41.18%（見附件三）相較，系爭條例採取漸進手段，調高撥繳費用之基準至 18%，與上述立法目的之達成間，確有合理關聯。

綜上，第 8 條第 2 項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。

**五、第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項規定，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背**

系爭條例第 4 條第 6 款規定：「最低保障金額：指公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額。」第 39 條第 2 項規定：「退休教職員每月所領退休所得，依第 37 條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。」

查最低保障金額之設定，係參酌本院釋字第 280 號解釋意旨，採以公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額（107 年 7 月為 3 萬 3,140 元），作為退休所得最低保障金額。使因系爭條例之施行而被調降後之退休公立學校教職員各年度退休所得，均不低於最低保障金額，以保障其等於退休後之基本生活，與憲法保障教育工作者生活之意旨尚無違背。

按退休所得之計算基準有二：服務年資及依薪級與薪點計算之本薪。此乃在維持退休所得因服務年資與職級產生之差距。原退休所得低於最低保障金額者，或因其服務年資較短，或因其在職時之本薪較低所致，而非因系爭條例所造成。上開第 39 條第 2 項但書規定，係保障原低於最低保障金額者之退休所得不被調降，其性質係在保障退休公立學校教職員之權益，而非不利於其等之規定。又最低保障金額係指經調降差額後之退休所得，不得低於公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額。此與最低生活費標準（社會救助法第 4 條參照）之概念有別，是對原退休所得低於最低保障金額者，即使不予補足，亦尚與憲法所保障之生存權無違。

綜上，上開規定，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背。

六、第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條第 1 項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

#### (一) 上開規定無涉法律不溯及既往原則

按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，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。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。

一次性之退撫給與法律關係，例如請領一次退休金，且未辦理優惠存款個案，固於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退撫給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結。此由（1）退撫給與請求權可能因退休後始發生之事由而喪失、停止、恢復、剝奪、減少；（2）退休人員經審定後之月退休金，於系爭條例施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數之變動而調整等規定（第 67 條第 1 項、第 75 條至第 77 條、第 79 條至第 81 條、學校教職員退休條例第 5 條第 3 項、第 12 條、第 13 條、學校教職員退休條例施行細則第 34 條第 4 項參照），皆係建構

於繼續性法律關係，可資說明。是對於非屬一次性之退撫給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休金，因退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退撫給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已受領之退撫給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

查系爭條例規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭條例施行後，始依系爭條例規定之退休要件及所得計算基準，核定原退休所得是否超過依新法所定各年度退休所得替代率與本薪計算之金額，並據以調降、執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第36條至第39條參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退撫給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。本院釋字第717號解釋無變更或補充之必要。

## （二）上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

1、依系爭條例規定調降之退撫給與，並未及於受規範對象在職時所提撥之費用，本院就立法者採取之調降手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採寬鬆標準，予以審查

查依系爭條例規定不同等級與職務人員，原退休所得被調降平均比例，僅具退撫舊制年資者為21.44%至34.72%、兼具退撫新舊制年資者為23.91%至37.36%、僅具退撫新制年資者為10%至14.29%（見附件九）。就含有退撫舊制年資（包括僅具及兼具退撫舊制年資）之部分，其「退撫舊制退

休所得」之財源，全部由政府以預算支付；此部分屬前述所稱恩給制範疇。就含有退撫新制年資（包括兼具及僅具退撫新制年資）之部分，其「退撫新制退休所得」之財源，則有部分來自個人在職時提撥費用本息；惟依前述調降比例，並未扣減及於個人在職時之提撥費用部分。蓋就個人之提撥而言，其在職時依法提撥之費用為〔本薪 × 2 × (提撥費用率 8%至 12%) × 35%〕，即〔本薪 × 2 × (2.8%至 4.2%)〕；其提撥之費用換算成本薪之比例，為「本薪之 5.6%至 8.4%」。然就系爭條例施行前之退休所得而言，其額度則為〔本薪 × 2 × 系爭條例施行前退休所得替代率（由服務年資 20 年之 40%，至服務年資 35 年之 70%）〕，即〔本薪 × 2 × (40%至 70%)〕；換算成本薪之比例，為「本薪之 80%至 140%」。則以僅具退撫新制年資 20 年者為例，原退休所得為 107 年 7 月 1 日同等級現職人員本薪之 80%，以最大扣除額 14.29%計算，其於 118 年 1 月 1 日起之最低退休所得為 107 年 7 月 1 日同等級現職人員本俸之 68.57%〔即 (100% - 14.29%) × 80%〕，仍超過其個人在職時提撥之最大費用額，即本薪之 8.4%。兩者 (68.57%與 8.4%) 差距達 8 倍之鉅，縱令納入繳費年限及平均餘命等因素綜合考量，系爭條例之施行，仍顯未扣減僅具退撫新制年資者個人於任職期間，依法提撥之費用本息。對於兼具退撫新舊制年資者，依系爭條例第 39 條第 1 項經由優存利息、退撫舊制月退休金至退撫新制月退休金之扣減順序規定，受規範對象在職期間繳納之提撥費用本息不在被調降扣減範圍。調降之部分，僅觸及前述所稱恩給制範疇。

依系爭條例規定扣減之退休所得之財源，既屬恩給制之範疇，立法者採取之調整手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，如前所述，本院應採寬鬆標準，予以審查。

## 2、調降系爭條例施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的

信賴保護原則所追求的法秩序之安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能。立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受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。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（本院釋字第 525 號及第 717 號解釋參照）。

查 85 年學校教職員退休條例有關退撫給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭條例公布時已逾 20 年，受規範對象據此舊法規將領取之退撫給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。惟查：

- (1) 月退休所得中之優存利息，僅就以退撫舊制年資計算之一次退休金及（或）公保給付之優惠存款本金為支付；

年資補償金僅就具退撫新舊制年資之舊制年資 1 年以上未滿 15 年者為給付；退撫舊制年資月退休金之每一基數以本薪 1 倍加 930 元計付、退撫新制年資月退休金之每一基數則以本薪 2 倍計付。此因不同年代之退撫制度設計，導致服務年資相同、等級亦相同之退休公立學校教職員，因服務期間之不同，月退休所得有顯著之差異。

- (2) 優惠存款制度係因退撫制度實施之始，公立學校教職員薪給偏低，以本薪為計算基準之退休所得，無以維持其退休後之基本生活所需而設立，施行迄今已逾 50 年。政府自 63 年起迄今多次調升軍公教人員待遇，其中自 63 年至 69 年 7 次、70 年至 79 年 8 次、80 年至 88 年每年皆有調升、90 年至 107 年 4 次。又至 85 年底每次調升幅度為 5% 至 20% 不等（除 84 年為 3% 外），86 年以後均為 3%。又教師於 69 年之起薪已提高至 7,480 元，比其他行業就業者起薪平均數 6,175 元高（註 6）。公立學校教職員薪給既未持續偏低，則以該本薪為計算基準之退休所得，即難謂仍有無以維持其退休後基本生活所需之情事，從而如概以退休所得過低為由，繼續給予以遠高於市場利率計算之全部優存利息，其合理性基礎已有動搖。
- (3) 優惠存款制度實施之初，係以臺灣銀行 1 年期定存利率之 1.5 倍計付優存利息。優惠存款年利率隨 1 年期定存利率浮動調整，至 72 年固定為 18% 後，1 年期定存利率已經從 72 年 7.55%，降到 90 年 2.95%、99 年 1.16%、

105 年 1.07% (註 7)。優惠存款年利率仍維持 18% 不變，導致政府補貼優存利息之負擔越來越沉重。

- (4) 年資補償金係為退撫新制之實施而給予具退撫新、舊制年資者之年資補償，施行已逾 20 年。年資補償金之給付，使兼具退撫新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年者之月退休所得替代率均相同且最高（對於僅兼具 1 年舊制年資者最有利），兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低（見附件五）。此群體間退休所得之不均衡，將因退休公立學校教職員以退撫新制年資計算之服務年資所占比例越來越高，以退撫舊制年資計算之服務年資所占比例越來越低，而更加彰顯。
- (5) 因人口結構老化，領取退撫給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退撫給與持續增加。復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。
- (6) 用以支付退撫新制退撫給與之退撫基金，因自始提撥費率與收益率不足，其財務收支自 103 年起入不敷出，且將於 118 年用盡（第 6 次精算報告參照）之際，政府適時、適當提高撥繳費用之基準、調降受規範對象之退撫新制退撫給與，目的係為維護退撫基金之存續。
- (7) 系爭條例施行前之退休所得與現職人員待遇相差不大，造成公立學校教職員於符合退休要件時即自願退休，致領取月退休金之退休公立學校教職員之平均起支年齡，於 105 年下降為 54 歲（見附件七）。退休年齡偏低、退休給付年限增長，除政府以預算支應之退撫給與負擔

持續加重外，亦導致政府長期培育之人才太早流失，影響教育效能。

綜合上開理由，對原退撫給與作適度之調降，係為追求重要公共利益，其目的正當。

3、上開規定採取之調降手段，有助於目的之達成，且未逾必要程度

(1) 以服務年資與本薪二要素，為退休所得替代率計算基準，尚屬合理；替代率之設定，有助於系爭條例目的之達成

系爭條例所規定之月退休金係以本薪乘以 2 為基數內涵，再乘以服務年資為基礎計算之退休所得替代率。上開基數內涵，就系爭條例施行前已退休者或已達月退休金起支條件並提出退休申請，於系爭條例施行後退休生效者，係指最後在職經敘定之本薪加 1 倍；就於系爭條例施行後退休者，係指「最後在職 5 年至 15 年之平均薪額」加 1 倍（第 27 條及第 37 條參照）。是月退休金計算之核心要素為本薪與年資二者。

就本薪之要素而言，系爭條例係以本薪乘以 2 計算，雖未直接將加給部分計算在內，然查現職人員所領取之職務加給、學術研究加給、地域加給等，為現職人員因擔任並執行該相關職務之對待給付；其退休後，因已無此種職務上付出，原造成在職薪給個別差異之各類加給，自不宜作為退休所得計算之基準。而衡酌本薪係依薪級與薪點計算，為現職人員以其所占職位與年資之綜合體現、退撫新制退撫給與財源之退撫基金撥繳費率係以本薪加 1 倍計算，以及每月本薪加學術研究加給之總額約為本薪之 1.6 倍至 1.7 倍，以本薪加 1 倍

為計算基礎，對學術研究加給低於本薪之屬於絕大多數之受規範對象而言，較為有利（註 8）等情，得認系爭條例續採退撫新制實施以來之以本薪加 1 倍作為基數內涵規定，原則上尚屬合理。

就年資之要素而言，系爭條例有關核給月退休金之替代率基準部分係以服務年資為區分，使退休所得因服務年資與職級，有合理差距。系爭條例設定 107 年 7 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日以後之各年度退休所得替代率，適用於全體受規範對象。使於系爭條例施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，最高可計年資 40 年為 77.5%。於系爭條例施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%，並自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%（第 37 條參照）。

依系爭條例核計並調降退休所得差額後，受規範對象於 107 年 7 月 1 日之退休所得額，以服務年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，分別為以 107 年 7 月同等級現職人員本薪 2 倍為計算式分母之 52.5%、60%、67.5%、75%、77.5%（即系爭條例附表三所示第一年退休所得替代率）；就絕大多數受規範對象而言，換算其實質薪資所得（本薪與學術研究加給）依序分別約為 61.95%、70.8%、79.65%、88.5%、91.45%（註 9）。服務年資 35 年之（非主管職人員）月退休所得約相當於現職者於 107 年 7 月 1 日之九成薪。而同樣以服務年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，受規範對象自 118 年 1 月 1 日起之退休所得額，依序分別為以 107 年

7月同等級現職人員本薪2倍為計算式分母之37.5%、45%、52.5%、60%、62.5%（即系爭條例附表三所示最末年退休所得替代率）；就絕大多數受規範對象而言，實質薪資所得依序約為44.25%、53.1%、61.95%、70.8%、73.75%。服務年資35年者（非主管職人員）之月退休所得約相當於107年7月1日現職者之七成薪。

如前所述，依系爭條例規定不同等級與職務人員，原退休所得被調降平均比例，僅具退撫舊制年資者為21.44%至34.72%、兼具退撫新舊制年資者為23.91%至37.36%、僅具退撫新制年資者為10%至14.29%（見附件九），以領有主管職務加給、優存利息及年資補償金之具退撫新舊制年資者受最大影響。然上開替代率規定，形成如下效果：（1）使退休所得與現職待遇維持合理差距。以服務年資35年者為例，退休所得替代率由107年7月1日之75%，降至自118年1月1日起之60%，換算後之實質薪資所得由約為107年7月同等級現職待遇之九成降至七成，且不再有退職人員之退休所得超過相同等級在職人員待遇之不合理現象；（2）相同退休年資及等級者，不分退休年度及所具退撫新舊制年資之多寡，因一體適用相同退休所得計算式，使其等退休所得趨同；（3）服務年資15年至35年者之服務年資替代率年增率與過渡期間之年減率同採1.5%，使兩者間之替代率差距恆定。例如服務年資35年與15年者，其於107年7月1日之替代率分別為75%與45%，差距30%，於118年1月分別為60%與30%，差距仍為30%，故可維持退休所得以年資為要素之原則；（4）替代率低限部分，以支領月退休金之基本服務年資15年者為基準，以系爭條例施行前原規定之30%為其最

末年（即 118 年 1 月 1 日起）退休所得替代率，俾維持原支領月退休金者之最基本給與，不因系爭條例之施行受不利影響；（5）僅具退撫新制年資者，因退休所得財源部分屬個人先前給付，而受有延後起扣及較低扣減額之相應處理，使扣減範圍不及於個人先前提撥費用本息。例如僅具 20 年退撫新制年資者，原退休所得替代率為 40%，依系爭條例附表三規定，自系爭條例施行日起至 116 年 12 月 31 日止之年度退休所得替代率均超過 40%，是其原退休所得自 117 年起才開始扣減。足見其扣減範圍並不及於退休人員先前提撥之費用本息。

綜上，系爭條例年度退休所得替代率規定，有助於系爭條例目的之達成。

#### （2）扣減順序規定，有助於系爭條例目的之達成

具舊制年資之部分受規範對象於系爭條例施行日，除原退休所得中之優存利息全數被扣除外，部分舊制退休金（含月補償金）亦被扣減之說明如下：按原月退休所得為舊制年資月退休金（含月補償金）、新制年資月退休金與月優存利息之總和，於超過系爭條例第 37 條規定之年度退休所得替代率與本薪計算之總額時，依系爭條例第 36 條、第 39 條第 1 項之規定，先以優存利息、再以舊制退休金、最後以新制退休金之順序扣除。以服務年資 35 年者為例，於系爭條例施行前之法定退休所得比率上限為 95%（公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第 4 條第 2 項參照），於系爭條例施行日之退休所得替代率上限為 75%（系爭條例附表三參照），二者間 20% 之差額，首自優存利息扣減半數，若扣減後之退休所得額仍高於年度法定退休總額時，由剩餘

半數之優存利息中扣減，仍超過時，再扣減舊制退休金中之月補償金，至不超過該年度法定退休所得或法定最低保障金額或最末年保障金額之較高者為止（例舉如附件十）。此扣減順序規定，使部分受規範對象於系爭條例施行日，除原退休所得中之優存利息全數被扣減外，部分舊制退休金（含月補償金）亦被扣減，為適用扣減順序規定產生之結果。對受規範對象而言，原退休所得應被扣減額，究由優存利息、舊制退休金、新制退休金中扣減，其法效益並無差異，但扣減順序規定有助處理繼續領取全部優存利息之不合理性，及消除因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡等重要公共利益目的之達成。

（3）上開過渡期間、底限與不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段

上開規定除設最低保障金額及最末年保障金額之高者為扣減月退休所得之底限，及以 10 年過渡期間調降退休所得替代率外，對於以一次退休金及公保給付辦理優惠存款，領取之優存利息超過最低保障金額者，就該超過部分相應本金之優惠存款利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%，未全數扣除，過渡期間 6 年；對於因公傷病命令退休者之原退休所得，不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段。

4、小結：第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條第 1 項規定，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

綜上，原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象，且受規範對象對舊法規之繼續施行亦有應受保護之信賴利益。惟基於上開（二）1、2、3 之理由，上開調降原退休所得之相關規定，對原退撫給與作適度之調降係為達成下列目的：（1）平緩服務年資相同、等級亦相同之退休人員，因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；（2）消除兼具舊制與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡；（3）處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；（4）降低政府因補貼優存利息之財務負擔；（5）因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；（6）延緩政府培育人才提早流失，以及（7）延續退撫基金之存續，維護退休公立學校教職員老年經濟安全等。此等目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，且上開規定已設有適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之措施。是所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

### （三）特殊情況退休公立學校教職員退休所得替代率之調整

系爭條例一律以 107 年 7 月同薪級現職人員本薪 2 倍為計算式分母，據以計算退休公立學校教職員之所得替代率，固有其整體考量。然如有退休公立學校教職員之本薪低於其最後在職時實際領取之學術研究加給，則此等退休公立學校教職員之退休所得，與本薪高於學術研究加給者相比，前者

人員換算為實質薪資所得之比例，勢必低於後者人員，致以同一所得替代率換算之此等人員實質薪資所得，前者人員顯然較低。如前者人員進入職場之平均年齡相對較高，致其等可累積之退休年資相對較短，又無其他補償或優惠時，上開不利差別影響將更為明顯。是就本薪低於學術研究加給之此等退休公立學校教職員而言，主管機關於依第 97 條規定為第 1 次定期檢討時，宜採適當調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施。併此指明。

七、倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於按第 97 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭條例附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密

查調降退休所得係政府為確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全，經檢討原有退休制度不合宜之處，並參酌當前世界先進國家公部門退休改革方案，分階段改革。系爭條例之制定，係短程改革之作為，旨在檢討現行制度，期以達成退撫基金用盡年限由原 118 年延後至 138 年之現階段改革效益，解決急迫財務危機。是本案所應審酌者，係政府為解決教育人員退撫基金瀕臨於 118 年破產之財務危機，及為達成該退撫基金得以延續至少一個世代（25 年至 30 年）之現階段改革效益目的（註 10），所採取系爭條例附表三規定之各年度退休所得替代率之調降期程及幅度等節流手段，其對受規範對象之財產權所造成不利影響，是否違反比例原則。

如前所述，本院係採寬鬆標準審查上開調降原退休所得規定之合憲性，其判斷應取決於其所追求之立法目的是否正當，及其手段與目的之達成間是否具合理關聯而定。

查依行政院所提系爭條例草案，其中關於優存利息扣減部分之調降期程為 6 年，即第 1、2 年降為 9%；第 3、4 年降為 6%；第 5、6 年降為 3%；第 7 年起降為 0%；另自 109 年 1 月 1 日起每年調降年度退休所得替代率 1%，調降期程 15 年，並將因此節省之退撫費用支出，以編列預算方式逐年全額挹注退撫基金。且在草案其他規定（諸如起支年齡、替代率、平均本薪計算期間等因素）不變之情形下，如實際提撥率調至 18%，教育人員退撫基金用盡年限預估可由原 118 年延後至 138 年；如實際提撥率調至 15%，則可由原 118 年延後至 134 年。此有教育部提出之 106 年度「教育人員退休制度調整成本分析計畫」稱節省之退撫經費支出全數挹注教育人員退撫基金，將使該基金用盡年限預估可由原 118 年延後至 138 年可稽（註 11）。

系爭條例附表三於審議期間，立法者採取上開行政院草案所定之最末年退休所得替代率上限（如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%）之架構，然將優存利息歸零之調降期程縮短為 2 年 6 個月，使受規範對象原於第 3 年至第 6 年得領取之以相對優惠利率計付之優存利息提前扣除；就年度調降退休所得替代率期程及幅度部分，就調降期程定為 10 年、每年調降 1.5%，共調降 15%（註 12）。由於上述二調降期程及每年降幅之設定，將可使節省之退撫經費支出提前全額挹注退撫基金（第 40 條第 1 項參照），在上開起支年齡、替代

率、平均本薪計算期間等因素不變情形下，系爭條例「現階段改革效益」之目的或將可能提前達成。

倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於依第 97 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭條例附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施（例如計算後減少退休公立學校教職員特定月份退休所得之調降金額），俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

**八、第 67 條第 1 項前段規定與系爭條例改革初衷不盡一致，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求**

系爭條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」。查公立學校教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，係基於退休所得替代率與本薪計算。替代率部分依據服務年資為年度之設定（系爭條例附表三參照）。本薪部分，於系爭條例施行前已退休者，依系爭條例施行日（107 年 7 月 1 日）同等級現職人員本薪 2 倍計算；於系爭條例施行後退休者，以退休生效時同等級現職人員之法定期間平均本薪 2 倍計算，均不再隨現職人員待遇調整而更動。為貫徹依系爭條例第 36 條至第 39 條所設定之現階段合理退休所得替代率之改革目的，國家自有維持

依系爭條例重新審定之退撫給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭條例施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。上開規定並未對相關機關課以依消費者物價指數調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金之義務，與系爭條例改革初衷不盡一致。相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

**九、第 77 條第 1 項第 3 款規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力**

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。又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間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第 593 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 760 號及第 764 號解釋參照）。

系爭條例第 77 條第 1 項第 3 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：……三、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。」係以受規範對象再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為由，而停止其原得領受之月退休金權利，顯係以受規範對象是否再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為分類標準，而直接限制受規範對象之財產權；因退

休公立學校教職員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。綜合考量上開規定之分類標準及其差別待遇所涉之權利類型，本院就此應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性，除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，始符合憲法第 7 條保障平等權之意旨。

查上開規定之立法目的，在於防止出現支（兼）領月退休金之公立學校教職員再任受有政府獎補助私立學校職務領取薪酬，而發生從政府實際領受雙薪之現象，以及提供年輕人較多工作機會（立法院公報第 105 卷第 82 期委員會紀錄第 364 頁至第 402 頁、教育部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會，就說明會爭點題綱第 8 點之說明參照）。此二目的均係為追求重要公共利益。

惟就其手段而言：

- 1、系爭條例於 106 年 8 月 9 日制定公布，依 105 年 10 月 7 日修正發布之教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點第 9 點第 5 款第 3 目，及 106 年 1 月 24 日修正發布之教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點第 8 點第 1 款第 1 目規定，私立技專校院不得使用獎補助經費支付有支（兼）領退休金之公立學校教職員再任薪資；依 104 年 6 月 10 日修正公布施行之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 8 項規定，政府不負擔支（兼）領退休金公立學校教職員，再任私立學校教職員之退撫儲金等，足見政府對於私立學校之獎補助經費，原則上不致發生退休公立學校教職

員再任私立學校職務時，從政府直接領受雙薪之問題。且縱認政府對私立學校之補助亦可能構成對退休公立學校教職員再任私立學校職務薪資之實質給付，致其有從政府實際上領受雙薪之顧慮。然查，以私立大學獎補助款為例，教育部依私立大學現有規模、政策績效及助學措施核發之補助經費，或依辦學特色與行政運作核發之獎勵經費（獎勵私立大學校院校務發展計畫要點）金額，於各大學間存有重大差異（以 108 年度為例，由最高之 1 億 6,314 萬餘元至最低之 50 萬元），甚有自願放棄獎補助之私立大學（見附件十一），可見並非所有再任職於私立學校者，都會發生上述從政府實際領受雙薪之問題。是上開規定未區分該私立學校是否受有政府獎補助，或獎補助金額是否足以支付再任職者之薪資，即以防止受規範對象從政府實際領受雙薪為由，一律停止再任私立學校職務領有超過法定基本工資之受規範對象，領受月退休金權利，其所採分類標準顯然涵蓋過廣，尚難謂與防止從政府實際領受雙薪目的之達成間具有實質關聯。

- 2、政府給予獎補助之對象，並未限於私立學校。政府對於其他私人機構亦得依法提供獎勵、補助或稅捐之減免，例如為協助、促進產業創新活動，提升產業競爭力，給予計畫獎補助款，或准予抵減營利事業所得稅稅額，且明定獎補助款得用於該相關計畫之人事費用（例如產業創新條例第 9 條、第 10 條、經濟部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法第 4 條、第 10 條參照）。然上開規定對於同樣受有政府獎補助之其他私人機構擔任全職之受規範對象，並未停止其繼續領受月退休金之權利。故任職於同受

政府獎補助之私人機構之受規範對象，將因其係任職於私立學校或其他私人機構，而受有是否停發月退休金權利之差別待遇。就避免政府實際支付雙薪、提供年輕人較多工作機會等目的之達成而言，上開規定所採之分類標準，顯然涵蓋過窄，尚難謂具有實質關聯。

- 3、再者，退休公立學校教職員本得自由選擇領取一次退休金或月退休金，二者僅有領取方式之差異，然其本質上均為退撫給與，則無不同。上開規定僅限制支（兼）領月退休金之公立學校教職員領受月退休金權利，而不及於領取一次退休金者，其分類標準，顯然涵蓋過窄，亦尚難謂具有實質關聯。

綜上，上開停止再任私立學校職務受有超過法定基本工資之受規範對象，領受月退休金權利規定，與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

至未來立法者如為提供年輕人較多工作機會而擴大限制範圍，而將全部私立學校或私人機構之職務均予納入，或為促進中高齡者再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，或採取其他適當手段，立法者固有一定形成空間，然仍應符合平等原則，自屬當然。

#### 肆、暫時處分之聲請應予駁回

本案業已作成解釋，核無暫時處分之必要，聲請人暫時處分之聲請，應予駁回，併予敘明。

#### 附註

註 1： 湯德宗大法官於就任現職同日（100 年 10 月 1 日），自中央研究院辦理退休，嗣因系爭條例之施行，受有「退休所得重新審定通知書」，認有利害關係，而自請迴避。

註 2： 公立學校教職員退撫制度起源於 33 年 6 月 22 日制定公布之「學校教職

員退休條例」。依 54 年 2 月 22 日由教育部與財政部會銜令公布之「學校教職員退休金優惠存款辦法」實施一次退休金得辦理優惠存款。嗣於 64 年 2 月 3 日訂定發布「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」開始就公保給付實施優惠存款制度。

註 3：系爭條例第 10 條及公務人員退休資遣撫卹法第 9 條，就公教人員不符合退休條件而離職者，均未規定其得申請發給政府撥繳之退撫基金費用本息；反之，根據陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 7 項規定，不合發給退除給與條件之軍職人員，若繳付退撫基金 3 年以上，則得同時申請一次發給政府撥繳之退撫基金費用本息。

註 4：類似規定參見：

一、軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段規定：「軍人撫卹金應由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

二、志願士兵服役條例第 8 條第 1 項規定：「志願士兵退除給與及撫卹金，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

三、國民年金法第 49 條規定：「本保險之財務，由政府負最後支付責任。」

註 5：未提存精算應計負債 (Unfunded Actuarial Accrued Liability) 一詞，係指將精算應計負債，扣除已提存基金資產後之金額；即精算負債大於退休基金資產之數額。隨著時間推移而呈現之隱藏性負債，未來會轉化成財政支出之一部分 (第 6 次精算報告，第 87 頁參照)。

註 6：總統府國家年金改革委員會網站之 Q&A 及文宣-年金改革一頁書 PDF 檔第 3 頁，網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=29DC618F37CE7E74&s=A13E1064AD055167> 參照 (最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日)。

註 7：同註 6。

註 8：實質薪資於公務人員係指「本俸加專業加給」，教育人員為「本薪加學術研究加給」。本俸(薪)占實質薪資所得之比率：公務人員平均約 59% [簡任 12 功 4(800 俸點)58%、簡任 10 功 5(780 俸點)61%、簡任 10 功 3(730 俸點)60%、薦任 9 功 7(710 俸點)63%]。教育人員平均約 56.7% (教授本俸占 49%、副教授 53%、助理教授 55%、講師 60%、等同公務員 750 俸點之教師 61%、等同公務員 710 俸點之教師 64%、等同公務員 460 俸點之教師 57%)。軍人部分，上校 12 級 (年資 28 年) 約 57.2%、中校 12 級約 55.2%、少校 12 級約 55.4%、一等士官長 20 級 (年資 35 年) 約 56.4%、上士 12 級 (年資 30 年) 約 48%、中士 12 級

(年資 20 年) 約 45.6%。未擔任主管職務之大部分公教人員實質薪資平均約是本俸的 1.6 倍至 1.7 倍，因此以本俸 2 倍作為分母計算退休所得替代率比較低，以實質薪資換算之所得替代率則比較高。年資較長之少數軍職人員之實質薪資所得替代率，會有超過 100% 之情形（資料來源：總統府國家年金改革委員會網站之 Q&A 及文宣：年金改革一頁書 PDF 檔，第 4 頁，網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=29DC618F37CE7E74&s=A13E1064AD055167>，最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日。本院 107 年 12 月 4 日就陸海空軍軍官士官服役條例舉行公開說明會之行政院書面補充資料第 2 頁，及本院 108 年 5 月 15 日就公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例舉行公開說明會之行政院說明資料第 8 頁參照）。

是以本薪 2 倍為分母計算之退休所得替代率，換算後之實質薪資所得替代率〔再乘以約 1.18 倍(2/1.7)、或 1.21 倍(2/1.65)、或 1.25 倍(2/1.6)〕。如下表所示：

年資		20 年	25 年	30 年	35 年	40 年
107 年 7 月 1 日	法定退休所得替代率 (系爭條例附表三)	52.5%	60%	67.5%	75%	77.5%
	實質薪資所得替代率(×1.18)約	61.95%	70.8%	79.65%	88.5%	91.45%
	實質薪資所得替代率(×1.21)約	63.53%	72.6%	81.68%	90.75%	93.78%
	實質薪資所得替代率(×1.25)約	65.63%	75%	84.38%	93.75%	96.88%
118 年 1 月 1 日 以後	法定退休所得替代率 (系爭條例附表三)	37.5%	45%	52.5%	60%	62.5%
	實質薪資所得替代率(×1.18)約	44.25%	53.1%	61.95%	70.8%	73.75%
	實質薪資所得替代率(×1.21)約	45.38%	54.45%	63.53%	72.6%	75.63%
	實質薪資所得替代率(×1.25)約	46.88%	56.25%	65.63%	75%	78.13%

註 9： 同註 8。

註 10： 總統府國家年金改革委員會，「讓年金永續：領得到，領得久-2017 年金改革方案（草案）重點」，網址：[https://pension.president.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=8900E10AF7E5DE1B](https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=8900E10AF7E5DE1B)（最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日）；教育部「106 年度教育人員退休制度調整成本分析計畫」第 36 頁參照。

註 11： 同內容參見教育部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會爭點題綱第 6 點之附件二資料。但公務人員退撫基金管理委員會第 7 次精算報告有關基

金用盡延長時間有不同之評估（第 155 頁參照）。

註 12： 行政院 106 年 3 月 30 日函「公立學校教職員退休撫卹條例草案」致立法院審議之相關 PDF 檔（網址：[https://pension.president.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=6D2DDD85BAFC2651](https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=6D2DDD85BAFC2651)），及教育部 106 年 3 月 3 日函陳「公立學校教職員退休撫卹條例草案（年金改革法案）」致行政院審查之相關 PDF 檔（網址：[https://pension.president.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=CCFCD9E66B97612B](https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=CCFCD9E66B97612B)）參照（最後瀏覽日期皆為 108 年 8 月 23 日）。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發

黃虹霞 吳陳銀 蔡明誠 林俊益

許志雄 張瓊文 黃瑞明 詹森林

黃昭元

（湯德宗大法官迴避審理本案）

## 附件一

### 本解釋審查客體

公立學校教職員退休資遣撫卹條例（106年8月6日制定公布，除第8條第4項及第69條自公布日施行外，其餘條文，自107年7月1日施行）

#### 第4條第4款、第5款、第6款

本條例用詞，定義如下：

（第4款）

四、退休所得替代率（以下簡稱替代率）：指教職員退休後所領每月退休所得占最後在職同等級人員每月所領本（年功）薪額加計1倍金額之比率。但兼領月退休金者，其替代率之上限應按兼領月退休金之比率調整之。

（第5款）

五、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。

（第6款）

六、最低保障金額：指公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額。

#### 第8條第2項

前項退撫基金費用按教職員本（年功）薪額加1倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。

### 第 19 條第 2 款、第 3 款

教職員配合學校停辦、合併或組織變更，經服務學校依法令辦理精簡並符合下列情形之一者，應准其自願退休：

(第 2 款)

二、任職滿 10 年而未滿 20 年，且年滿 55 歲。

(第 3 款)

三、任本職務年功薪最高級滿 3 年，且年滿 55 歲。

### 第 36 條

(第 1 項)

退休教職員支領月退休金者，其公保一次養老給付之優惠存款利率（以下簡稱優存利率），依下列規定辦理：

一、自中華民國 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，年息百分之九。

二、自中華民國 110 年 1 月 1 日起，年息為 0。

(第 2 項)

前項人員除支領減額月退休金者外，其公保一次養老給付之優存利息，依前項規定計算後，致每月退休所得低於第 37 條及附表三所定最末年替代率上限金額時，按該金額中，屬於公保一次養老給付優存利息部分，照年息百分之十八計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。但依本條例施行前規定計算之每月退休所得（以下簡稱原金額）原即低於第 37 條及附表三所定最末年替代率上限金額者，依原儲存之金額及年息百分之十八辦理優惠存款。

(第 3 項)

依前 2 項、第 37 條至第 39 條規定計算後之每月退休所得低於或等於最低保障金額者，應按最低保障金額中，屬於公保養老給付優存利息部分，照年息百分之十八計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原儲存之金額及年息百分之十八辦理優惠存款。

(第 4 項)

退休教職員支領一次退休金者，其一次退休金與公保一次養老給付之優存利率，依下列規定辦理：

一、一次退休金與公保一次養老給付合計之每月優存利息高於最低保障金額者：

(一) 最低保障金額之優存利息相應之本金，以年息百分之十八計息。

(二) 超出最低保障金額之優存利息相應之本金，其優存利率依下列規定辦理：

1. 自中華民國 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，年息百分之十二。

2. 自中華民國 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日止，年息百分之十。

3. 自中華民國 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日止，年息百分之八。

4. 自中華民國 114 年 1 月 1 日起，年息百分之六。

二、一次退休金與公保一次養老給付合計之每月優存利息低於或等於最低保障金額者，其優存本金以年息百分之十八計息。

(第 5 項)

退休教職員兼領月退休金者，依下列規定辦理：

一、按兼領月退休金比率計得之公保一次養老給付優存金額，依第 1 項規定辦理。

但最低保障金額及第 2 項所定最末年替代率上限金額應按其兼領之月退休金比率計算。

二、兼領之一次退休金得辦理優惠存款金額，加計按兼領一次退休金比率計得之公保一次養老給付優存金額，依前項規定辦理。但最低保障金額應按其兼領一次退休金之比率計算。

## 第 37 條

(第 1 項)

本條例施行前退休生效者之每月退休所得，於本條例施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。

(第 2 項)

前項替代率應依退休教職員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿 15 年者，替代率為百分之四十五，其後每增加 1 年，替代率增給百分之一點五，最高增至 35 年，為百分之七十五。自第 36 年起，每增加 1 年，增給百分之零點

五，最高增至 40 年止。未滿一年之畸零年資，按比率計算；未滿 1 個月者，以 1 個月計。

（第 3 項）

前項替代率之上限，依退休教職員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。

（第 4 項）

前 3 項所定替代率，於選擇兼領月退休金者，各依其兼領一次退休金與兼領月退休金比率計算。

（第 5 項）

本條例施行前退休生效者，應按本條例施行時之待遇標準，依前 4 項規定重新計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）薪之調整重新計算。

### 系爭條例附表三

附表三 公立學校教職員退休資遣撫卹條例第三十七條附表—退休教職員經審定退休年資之退休所得替代率對照彙整表

比率 任職年資	實施期間 中華民國一百零七年七月一日至一百零八年十二月三十一日	中華民國一百零九年一月一日至一百零九年十二月三十一日	中華民國一百一十年一月一日至一百一十年十二月三十一日	中華民國一百一十一年一月一日至一百一十一年十二月三十一日	中華民國一百一十二年一月一日至一百一十二年十二月三十一日	中華民國一百一十三年一月一日至一百一十三年十二月三十一日	中華民國一百一十四年一月一日至一百一十四年十二月三十一日	中華民國一百一十五年一月一日至一百一十五年十二月三十一日	中華民國一百一十六年一月一日至一百一十六年十二月三十一日	中華民國一百一十七年一月一日至一百一十七年十二月三十一日	中華民國一百一十八年一月一日以後
四十	77.5%	76.0%	74.5%	73.0%	71.5%	70.0%	68.5%	67.0%	65.5%	64.0%	62.5%
三十九	77.0%	75.5%	74.0%	72.5%	71.0%	69.5%	68.0%	66.5%	65.0%	63.5%	62.0%
三十八	76.5%	75.0%	73.5%	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%
三十七	76.0%	74.5%	73.0%	71.5%	70.0%	68.5%	67.0%	65.5%	64.0%	62.5%	61.0%
三十六	75.5%	74.0%	72.5%	71.0%	69.5%	68.0%	66.5%	65.0%	63.5%	62.0%	60.5%
三十五	75.0%	73.5%	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%
三十四	73.5%	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%
三十三	72.0%	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%
三十二	70.5%	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%
三十一	69.0%	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%
三十	67.5%	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%
二十九	66.0%	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%
二十八	64.5%	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%
二十七	63.0%	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%
二十六	61.5%	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%
二十五	60.0%	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%
二十四	58.5%	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%
二十三	57.0%	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%
二十二	55.5%	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%
二十一	54.0%	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%
二十	52.5%	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%
十九	51.0%	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%
十八	49.5%	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%
十七	48.0%	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%	33.0%
十六	46.5%	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%	33.0%	31.5%
十五	45.0%	43.5%	42.0%	40.5%	39.0%	37.5%	36.0%	34.5%	33.0%	31.5%	30.0%

註記：退休教職員退休審定年資未滿十五年者，其退休所得替代率以十五年計。

### 第 38 條

#### (第 1 項)

本條例施行後退休生效者之每月退休所得，不得超過依替代率上限計算之金額。

#### (第 2 項)

前項替代率應依退休教職員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算；任職滿 15 年至第 40 年者，照前條第 2 項規定辦理。

#### (第 3 項)

前項替代率之上限，依退休教職員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。

(第 4 項)

前 3 項所定替代率，於選擇兼領月退休金者，各依其兼領一次退休金與兼領月退休金比率計算。

(第 5 項)

本條例施行後退休生效者，應按退休生效時之待遇標準，依前 4 項規定計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）薪之調整重新計算。

### 第 39 條第 1 項、第 2 項

(第 1 項)

退休教職員每月退休所得依第 36 條規定調降優存利息後，仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：

- 一、每月所領公保一次養老給付或一次退休金優存利息。
- 二、退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含月補償金）。
- 三、退撫新制實施後年資所計得之月退休金。

(第 2 項)

退休教職員每月所領退休所得，依第 37 條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。

### 第 67 條第 1 項前段

教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之。

### 第 77 條第 1 項第 3 款

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：

- 三、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。

## 附件二

政府自 96 年至 105 年之優惠存款利息負擔金額表

單位：千元

年度	政府負擔					合計(A)
	軍職人員	公務人員	政務人員	教育人員	中央資深民代	
96	16,988,652	42,186,563			75,046	59,250,262
97	16,971,639	40,562,911			64,149	57,598,700
98	18,916,749	18,750,341	188,847	26,381,244	57,635	64,294,816
99	19,295,011	19,272,276	188,848	26,825,928	48,026	65,630,089
100	19,277,410	19,675,827	177,044	27,064,249	41,201	66,235,732
101	19,449,081	19,820,503	165,966	26,950,471	29,909	66,415,930
102	19,723,988	17,837,668	164,031	29,345,955	20,798	67,092,440
103	19,898,995	18,027,614	162,642	29,390,821	15,422	67,495,494
104	19,968,210	18,246,477	169,705	29,430,278	12,945	67,827,615
105	20,266,464	18,714,515	170,925	29,868,648	9,905	69,030,457

資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第 3 期，國家發展委員會人力發展處編著，106 年 12 月，頁 91，表 1.3.11。

附件三

退撫基金最適提撥費率、法定撥繳費用基準、實際提撥費率對照表

精算評價日	公務人員		教育人員		軍職人員		軍、公、教人員	
	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	最適提撥費率	法定撥繳費用基準	實際提撥費率	適用時間之起點
制度規劃之初	13.55%	8%-12%	13.55%	8%-12%	18.97%	8%-12%		
第1次精算 (88年6月底)	15.50%	8%-12%	17.90%	8%-12%	21.90%	8%-12%	8%	84/7/1 (公) 85/2/1 (教) 86/1/1 (軍)
第2次精算 (91年底)	26.40%	8%-12%	28.60%	8%-12%	32.00%	8%-12%	8.80%	91/1/1
第3次精算 (94年底)	31.10%	8%-12%	33.10%	8%-12%	36.30%	8%-12%	9.80%	93/1/1
第4次精算 (97年底)	40.66%	12%-15%	42.32%	8%-12%	36.74%	8%-12%	10.80%	94/1/1
第5次精算 (100年底)	42.65%	(99/8/4 修正； 100/1/1 起施行)	47.77%	8%-12%	39.65%	8%-12%	12%	95/1/1
第6次精算 (103年底)	36.98%		41.18%	8%-12%	38.14%	8%-12%		

資料來源：銓敘部105年8月25日於總統府國家年金改革委員會第10次會議報告提出之「軍公教人員退撫改制之過渡措施補充說明」

第8頁 (網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A>) 製作 (最後瀏覽日

期：108年8月23日) 參照。

#### 附件四

基金財務均衡之目標報酬率表

	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	10.6%	12.1%	27.7%
不攤提過去負債基礎下 維持 12%提撥率 應達成投資報酬率	7.5%	7.9%	13.1%

資料來源：

公務人員退休撫卹基金管理委員會第 6 次精算報告書，105 年 2 月，  
第 186 頁。

## 附件五

支領學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 5 項月補償金所得差異表（以退休年資 30 年為例）

退撫舊制年資及給與	第 21 條之 1 第 5 項補償金 <sup>附註</sup>	退撫新制年資及給與		年資及月退休金所得替代率總計
		無	無	
30 年	無	無	無	30 年 90%
16 年	無	14 年	56% (28%×2)	30 年 132%
15 年	無	15 年	60% (30%×2)	30 年 135%
10 年	5% (2.5×2)	20 年	80% (40%×2)	30 年 135%
5 年	10% (5×2)	25 年	100% (50%×2)	30 年 135%
1 年	14% (7×2)	29 年	116% (58%×2)	30 年 135%
無	無	30 年	120% (60%×2)	30 年 120%

附註：

學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 5 項規定：

「本條例修正施行前在職人員已有任職年資未滿 15 年，於本條例修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿 15 年之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：

- 一、每減 1 年，增給半個基數之一次補償金。
- 二、每減 1 年，增給基數百分之〇·五之月補償金。」

資料來源：

依據銓敘部年金改革知多少臉書專頁之表格（網址：<https://www.facebook.com/retire.mocs.gov.tw/photos/pcb.1656268617960395/1656268534627070/?type=3&theater>）及銓敘部 105 年 8 月 25 日國家年金改革委員會第 10 次會議提出之「軍公教人員退撫改制之過渡措施補充說明」第 13 頁（網址：<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFEC3F86D5502A>）製作（最後瀏覽日期皆為 108 年 8 月 23 日）。

## 附件六

### 96 年至 105 年退撫基金收支概況表

單位：億元

年度		96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
公務人員	支出	87.7	101.6	116.0	137.6	167.5	202.7	236.2	269.9	306.1	347.0
	收入	256.1	258.1	264.1	271.7	272.9	276.7	278.3	279.7	278.8	277.8
	支/收 (%)	34.3	39.3	43.9	50.6	61.4	73.2	84.9	96.5	109.8	124.9
教育人員	支出	105.3	115.8	127.0	140.5	159.9	183.1	204.9	224.5	249.3	279.1
	收入	201.9	206.6	205.9	207.3	211.9	215.7	217.7	219.8	220.2	219.4
	支/收 (%)	52.2	56.0	61.7	67.8	75.4	84.9	94.1	102.1	113.2	127.2
軍職人員	支出	62.4	66.0	63.7	77.3	98.7	115.7	136.2	135.9	144.9	159.7
	收入	75.9	79.9	84.2	89.0	92.0	98.1	96.6	97.2	98.3	98.9
	支/收 (%)	82.3	82.5	75.6	86.8	107.3	118.0	141.1	139.9	147.4	161.5
合計	支出	255.5	283.3	306.7	355.4	426.0	501.5	577.3	630.2	700.4	785.8
	收入	533.9	544.7	554.2	568.1	576.8	590.5	592.5	596.6	597.3	596.1
	支/收 (%)	47.9	52.0	55.3	62.6	73.9	84.9	97.4	105.6	117.3	131.8
提撥率(%)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
調薪(%)	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-
參加人數(人)	603,034	612,755	629,903	640,082	631,690	627,163	622,197	624,993	629,566	634,666	

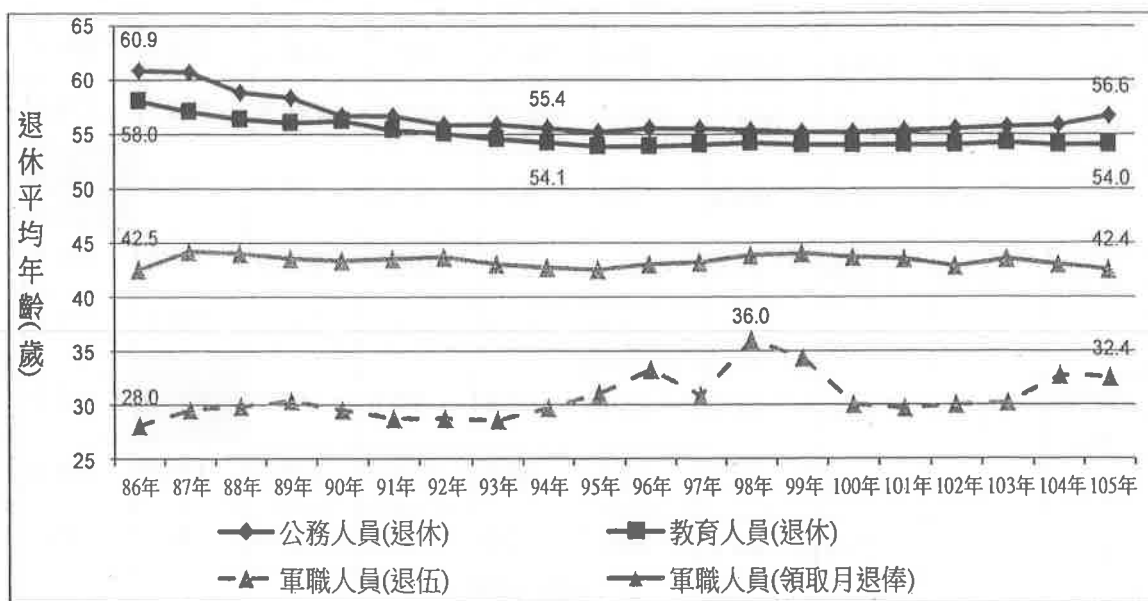
備註：上表網底部分係顯示各基金入不敷出之起始年度。

資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第 3 期，國家發展委員會人力發展處編著，  
106 年 12 月，頁 86，表 1.3.7。

## 附件七

86年至105年軍公教人員退伍除役、退休平均年齡表



資料來源：

老年經濟安全制度專刊，第3期，國家發展委員會人力發展處編著，106年12月，頁83，表1.3.15。

附件八

105 年中央及地方政府預估未來或有給付責任增減情形表（有關軍公教退撫給與部分）

單位：億元

項 目	105 年度			104 年度			105 較 104 年度之 比較增減			主要增減情形
	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	
	1. 舊制軍公 教人員退 休金	48,771	25,913	22,858	56,574	25,001	31,573	-7,803	912	

項目	105 年度			104 年度			105 較 104 年度之 比較增減			主要增減情形
	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	合計	中央 政府	地方 政府	
	2.公務人員 退休撫卹 金	24,928	10,822	14,106	23,295	10,036	13,259	1,633	786	

內容說明：

58

一、依據各權責機關精（估）算報告，精（估）算未來 30 年需由中央政府編列預算支應之舊制（84 年 7 月 1 日實施公務人員退休撫卹新制）軍公教人員退休金為 2 兆 5,913 億元（另地方政府為 2 兆 2,858 億元）。

二、依據公務人員退休撫卹基金管理委員會以 105 年 12 月 31 日為評價基準日之報告，參加基金人數為 63 萬人，精算 50 年。中央政府應負擔之支出總額為 1 兆 2,715 億元（另地方政府為 1 兆 7,998 億元），扣除已提存基金數 1,893 億元（另地方政府為 3,892 億元）後，未提存精算應計負債（潛藏負債）金額為 1 兆 822 億元（另地方政府為 1 兆 4,106 億元）。

資料來源：行政院主計總處，中華民國 105 年度中央政府總決算總說明，甲 14 至 16 頁參照。

# 立法院三讀通過公立學校教職員退休 資遣撫卹條例-已退及現職人員退休 所得影響試算

教育部 107.2.1

資料來源：教育部107年2月1日資料（其表9、表10略）

## 試算說明：

立法院已於 106 年 6 月 29 日三讀通過公立學校教職員退休資遣撫卹條例草案，為瞭解該法對於已退及現職人員月退休所得的影響情形，爰針對各級別主要退休薪點人員在不同退休年資下的月退休所得試算影響情形；相關試算條件說明如下：

### 一、調降替代率上限(採 10 年調降)：

- (一) 以任職 35 年者，自 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日止，先調降至 75%，其後自 109 年 1 月 1 日起每 1 年降 1.5%，降至 118 年 1 月 1 日以後為 60%；任職 30 年者，則自 67.5% 降至 52.5%；任職 25 年者，自 60% 降至 45%；任職 15 年者，自 45% 至 30%。
- (二) 任職年資 35 年至 15 年間，每 1 年替代率相差 1.5%；未滿 1 年之畸零月數按比例計算。
- (三) 各年度及各年資替代率，見表 9。

### 二、調降優惠存款利率(採 2 年半歸零)：

- 自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，調降至 9%；110 年 1 月 1 日以後調降至 0%。
- 三、調整退休金計算基準：自 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日止，以最後在職往前 5 年平均薪額計算，其後自 109 年 1 月 1 日起逐年拉長 1 年，至 118 年以後為最後在職往前 15 年平均薪額；至於 107 年 7 月 1 日前已退休者，以及 107 年 6 月 30 日以前已符合月退休金支領條件者，其退休金仍以最後在職同薪級人員本(年功)薪額為計算基準；各年度退休金計算基準，見表 10。

- 三、以下試算是按前述調降替代率上限、優惠存款利率及退休金計算基準合併計算結果；月退休所得均以支領學術研究加給人員並假設均擇領月補償金及全部任職年資均參加公保為例；待遇標準則按 107 年度標準計算。

- 四、前述調降替代率上限及優惠存款利率 2 項方案合併執行後，不得低於最低保障金額 33140 元；另退休人員退休所得按各年度所定優惠存款利率調降後，如低於最末年(第 11 年)退休所得替代率上限金額時，仍得按該上限金額支給(但退休所得原即低於最末年上限金額，則不調降優存亦不補足)。

單位：新台幣：元

表 1：公立學校教職員-新舊制，任職 35 年：採 10 年調降 75%→60% (105.2.1 退休)

		改革後月退所得：分母 2：本薪 2 倍									
		107.7.1~108.12.31		113.1.1~113.12.31		118.1.1 以後					
退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)	替代率 75%(優存 9%)		替代率 67.5% (優存 0%)		替代率 60%(優存 0%)				
			扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比
中小學教師 625 薪點	主管	80,546	72,758	7,788	9.67%	65,482	15,064	18.70%	58,206	22,340	27.74%
	非主管	76,496	72,758	3,738	4.89%	65,482	11,014	14.40%	58,206	18,290	23.91%
教授 770 薪點	主管	106,818	85,395	21,423	20.06%	76,856	29,963	28.05%	68,316	38,502	36.04%
	非主管	106,818	85,395	21,423	20.06%	76,856	29,963	28.05%	68,316	38,502	36.04%

此為兼具新舊制年資者  
被調降最低之比率

單位：新台幣；元

表 2：公立學校教職員-新舊制：任職 30 年：採 10 年調降 67.5%→52.5% (105.2.1 退休)

		改革後月退所得：分母 2：本薪 2 倍											
		107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後					
退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)		替代率 67.5%(優存 9%)			替代率 60%(優存 0%)			替代率 52.5%(優存 0%)			
		扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比
中小學教師 625 薪點	主管	75,909	10,427	13.74%	58,206	17,703	23.32%	50,930	24,979	32.91%			
	非主管	72,084	6,602	9.16%	58,206	13,878	19.25%	50,930	21,154	29.35%			
教授 770 薪點	主管	95,432	18,576	19.47%	68,316	27,116	28.41%	59,777	35,655	37.36%			
	非主管	95,432	18,576	19.47%	68,316	27,116	28.41%	59,777	35,655	37.36%			

此為兼具新舊制年資者  
被調降最高之比率

單位：新台幣；元

表 3：公立學校教職員工薪制，任職 25 年：採 10 年調降 60%→45% (105.2.1 退休)

		改革後月退所得：分母 2：本薪 2 倍									
		107.7.1~108.12.31		113.1.1~113.12.31		118.1.1 以後					
退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)	替代率 60%(優存 9%)		替代率 52.5%(優存 0%)		替代率 45%(優存 0%)				
			扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比
中小學教師 625 薪點	主管	68,010	58,206	9,804	14.42%	50,930	17,080	25.11%	43,655	24,355	35.81%
	非主管	67,672	58,206	9,466	13.99%	50,930	16,742	24.74%	43,655	24,017	35.49%
教授 770 薪點	主管	79,138	68,316	10,822	13.67%	59,777	19,361	24.47%	51,237	27,901	35.26%
	非主管	79,138	68,316	10,822	13.67%	59,777	19,361	24.47%	51,237	27,901	35.26%

單位：新台幣；元

表 4：公立學校教職員-純舊制：任職 30 年：採 10 年調降 67.5%→52.5% (85.2.1 退休)

		改革後月退所得：分母 2：本薪 2 倍													
		107.7.1~108.12.31				113.1.1~113.12.31				118.1.1 以後					
退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)		替代率 67.5%(優存 9%)		替代率 60%(優存 0%)		替代率 52.5%(優存 0%)		扣減後所得		扣減金額		扣減額占比	
		扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比		
中小學教師 625 薪點	主管	65,807	55,196	10,611	16.12%	50,930	14,877	22.61%	50,930	14,877	22.61%	50,930	14,877	22.61%	
	非主管	65,807	55,196	10,611	16.12%	50,930	14,877	22.61%	50,930	14,877	22.61%	50,930	14,877	22.61%	
教授 770 薪點	主管	76,089	64,128	11,961	15.72%	59,777	16,312	21.44%	59,777	16,312	21.44%	59,777	16,312	21.44%	
	非主管	76,089	64,128	11,961	15.72%	59,777	16,312	21.44%	59,777	16,312	21.44%	59,777	16,312	21.44%	

此為僅具舊制年資者被調降最低之比率

單位：新台幣；元

表 5：公立學校教職員-純舊制，任職 25 年：採 10 年調降 60%→45% (85.2.1 退休)

		改革後月退所得：分母 2：本薪 2 倍								
		107.7.1~108.12.31		113.1.1~113.12.31		118.1.1 以後				
退休等級	職務別	改革前月退休所得(月退+18%)		替代率 60%(優存 9%)		替代率 52.5%(優存 0%)		替代率 45%(優存 0%)		
		扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比
中小學教師 625 薪點	主管	52,770	10,611	16.74%	43,655	19,726	31.12%	43,655	19,726	31.12%
	非主管	63,381	10,611	16.74%	43,655	19,726	31.12%	43,655	19,726	31.12%
教授 770 薪點	主管	73,243	11,961	18.87%	51,237	22,006	34.72%	51,237	22,006	34.72%
	非主管	73,243	11,961	18.87%	51,237	22,006	34.72%	51,237	22,006	34.72%

此為僅具舊制年資者被調降最高之比率

單位：新台幣；元

表 6：公立學校教職員-純新制，任職 35 年，採 10 年調降，75%→60% (120.2.1 退休)

退休等級 職務別	改革前月退休金	改革後月退所得；分母 2:本俸 2 倍						
		107.7.1~108.12.31		113.1.1~113.12.31		118.1.1 以後		
		扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	
		替代率 75%		替代率 67.5%		替代率 60%		
中小學教師 625 薪點	67,907	-	-	-	-	58,206	9,701	14.29%
教授 770 薪點	79,702	-	-	-	-	68,316	11,386	14.29%

備註：

1. 退休金計算基準，以 120 年度實施之均薪年數 15 年計算，之後不再調整均薪年數。但均薪影響仍應視個人經歷為據。
2. 假設純新制人員之公保均擇領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

此為僅具新制年資者被調降最高之比率

單位：新台幣；元

表 7：公立學校教職員-純新制，任職 30 年：採 10 年調降：67.5%→52.5% (115.2.1 退休)

退休等級 職務別	改革前月退休金	改革後月退所得；分母 2：本俸 2 倍								
		107.7.1~108.12.31			115.1.1~115.12.31			118.1.1 以後		
		替代率 66%			替代率 57%			替代率 52.5%		
扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比		
中小學教師 625 薪點	58,206	—	—	55,296	2,910	5.00%	50,930	7,276	12.50%	
教授 770 薪點	68,316	—	—	64,900	3,416	5.00%	59,777	8,539	12.50%	

備註：

1. 退休金計算基準，以 115 年度實施之均薪年數 12 年計算，之後不再調整均薪年數。但均薪影響程度仍應視個人經歷為據。
2. 假設純新制人員之公保均擇領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

單位：新台幣；元

表 8：公立學校教職員-純新制，任職 25 年，採 10 年調降，60%→45% (110.2.1 退休)

退休等級 職務別	改革前月退休金	改革後月退所得；分母 2:本俸 2 倍								
		110.1.1~110.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1 以後		
		扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比	扣減後所得	扣減金額	扣減額占比
		替代率 57%			替代率 52.5%			替代率 45%		
中小學教師 625 薪點	48,505	44,831	3,674	7.57%	44,831	3,674	7.57%	43,655	4,850	10.00%
教授 770 薪點	56,930	54,727	2,203	4%	54,727	2,203	3.87%	51,237	5,693	10.00%

備註：

1. 退休金計算基準，以 110 年度實施之均薪年數 7 年計算，之後不再調整均薪年數。但均薪影響程度仍應視個人經歷為據。
2. 假設純新制人員之公保均擇領一次給付，故所列月退休所得金額均不含公保年金。

此為僅具新制年資者被調降最低之比率

附件十

案例一

單位：新台幣；元

原領情形								
退休等級：教授 770 薪點				薪額：56,930				
審定年資				重審前之月退休金				
新制實施前	新制實施後	總年資	新制實施前			新制實施後		
			月退休金	月補償金	月退休金	月退休金		
30	0	30	90.00%					
				\$52,167			\$0	
優惠存款				每月退休所得				
本金		每月利息						
1,594,800		\$23,922		\$76,089				
每月退休所得重新計算結果								
實施期間	替代率	上限金額	扣減金額					實領金額
			優存利息	舊制月退		新制月退	小計	
				月補償金	月退休金			
107.12.31~108.12.31	67.50%	76,856	11,961	0	0	0	\$11,961	\$64,128
109年	66.00%	75,148	11,961	0	0	0	\$11,961	\$64,128
110年	64.50%	73,440	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
111年	63.00%	71,732	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
112年	61.50%	70,024	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
113年	60.00%	68,316	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
114年	58.50%	66,609	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
115年	57.00%	64,901	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
116年	55.50%	63,193	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
117年	54.00%	61,485	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777
118年以後	52.50%	59,777	16,312	0	0	0	\$16,312	\$59,777

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

案例二

單位：新台幣；元

原領情形								
退休等級：副教授 710 薪點				薪額：53,305				
審定年資				重審前之月退休金				
新制實施前	新制實施後	總年資	新制實施前			新制實施後		
			月退休金	月補償金	月退休金	月補償金		
10	20	30	50.00%	2.5%	40.00%			
			\$30,249			\$42,644		
優惠存款				每月退休所得				
本金		每月利息						
1,145,300		\$17,180		\$90,073				
每月退休所得重新計算結果								
實施期間	替代率	上限金額	扣減金額				小計	實領金額
			優存利息	舊制月退		新制月退		
				月補償金	月退休金			
107.12.31~108.12.31	67.50%	71,962	17,180	931	0	0	\$18,111	\$71,962
109年	66.00%	70,363	17,180	2,530	0	0	\$19,710	\$70,363
110年	64.50%	68,764	17,180	2,666	1,463	0	\$21,309	\$68,764
111年	63.00%	67,165	17,180	2,666	3,062	0	\$22,908	\$67,165
112年	61.50%	65,566	17,180	2,666	4,661	0	\$24,507	\$65,566
113年	60.00%	63,966	17,180	2,666	6,261	0	\$26,107	\$63,966
114年	58.50%	62,367	17,180	2,666	7,860	0	\$27,706	\$62,367
115年	57.00%	60,768	17,180	2,666	9,459	0	\$29,305	\$60,768
116年	55.50%	59,169	17,180	2,666	11,058	0	\$30,904	\$59,169
117年	54.00%	57,570	17,180	2,666	12,657	0	\$32,503	\$57,570
118年以後	52.50%	55,971	17,180	2,666	14,256	0	\$34,102	\$55,971

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

案例三

單位：新台幣；元

原領情形								
退休等級：中小學教師 650 薪點				薪額：49,875				
審定年資				重審前之月退休金				
新制實施前	新制實施後	總年資	新制實施前			新制實施後		
			月退休金	月補償金	月退休金	月補償金		
10	20	30	50.00%		2.5%		40.00%	
			\$28,362			\$39,900		
優惠存款				每月退休所得				
本金		每月利息						
663,700		\$9,956		\$78,218				
每月退休所得重新計算結果								
實施期間	替代率	上限金額	優存利息	扣減金額				實領金額
				舊制月退		新制月退	小計	
				月補償金	月退休金			
107.12.31-108.12.31	67.50%	67,332	9,956	930	0	0	\$10,886	\$67,332
109年	66.00%	65,835	9,956	2,427	0	0	\$12,383	\$65,835
110年	64.50%	64,339	9,956	2,494	1,429	0	\$13,879	\$64,339
111年	63.00%	62,843	9,956	2,494	2,925	0	\$15,375	\$62,843
112年	61.50%	61,347	9,956	2,494	4,421	0	\$16,871	\$61,347
113年	60.00%	59,850	9,956	2,494	5,918	0	\$18,368	\$59,850
114年	58.50%	58,354	9,956	2,494	7,414	0	\$19,864	\$58,354
115年	57.00%	56,858	9,956	2,494	8,910	0	\$21,360	\$56,858
116年	55.50%	55,362	9,956	2,494	10,406	0	\$22,856	\$55,362
117年	54.00%	53,865	9,956	2,494	11,903	0	\$24,353	\$53,865
118年以後	52.50%	52,369	9,956	2,494	13,399	0	\$25,849	\$52,369

備註：本表按 107 年度待遇標準計算。

資料來源：教育部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會之附件三資料

附件十一

108 年度教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫審核結果表

學校名稱	計畫核定金額	提高未具本職兼任 教師鐘點費	提高專任教師 學術研究加給
淡江大學	1 億 5,512 萬 7,748 元		√
中國文化大學	1 億 1,223 萬 6,783 元		√
輔仁大學	1 億 4,518 萬 6,241 元	√	√
逢甲大學	1 億 5,450 萬 6,180 元	√	√
銘傳大學	1 億 1,509 萬 2,965 元		√
東海大學	1 億 3,471 萬 2,902 元		√
實踐大學	9,792 萬 6,833 元		√
中原大學	1 億 6,314 萬 7,025 元	√	√
義守大學	1 億 3,304 萬 6,500 元	√	√
東吳大學	1 億 1,534 萬 1,659 元		√
靜宜大學	1 億 0,326 萬 6,478 元		√
亞洲大學	1 億 0,205 萬 4,839 元	√	√
世新大學	8,512 萬 6,311 元	√	√
真理大學	4,504 萬 1,996 元		
大葉大學	7,137 萬 9,287 元	√	
元智大學	9,874 萬 8,437 元	√	√
長榮大學	7,649 萬 2,778 元	√	√
開南大學	4,387 萬 7,332 元		√
中華大學	7,289 萬 3,751 元		√
明道大學	2,618 萬 7,354 元		
玄奘大學	3,282 萬 9,962 元	√	√
南華大學	6,865 萬 2,430 元	√	√
台灣首府大學	2,121 萬 0,035 元		
大同大學	6,339 萬 4,318 元		
康寧大學	806 萬 8,255 元		
華梵大學	2,291 萬 5,323 元		√
佛光大學	6,496 萬 0,498 元	√	√
稻江科技暨管理學院	651 萬 8,190 元		
中信金融管理學院	2,162 萬 1,643 元	√	√
法鼓文理學院	761 萬 8,083 元		
高雄醫學大學	1 億 0,867 萬 8,142 元	√	√
中國醫藥大學	1 億 0,300 萬 9,127 元	√	√
臺北醫學大學	1 億 4,580 萬 1,058 元	√	√
中山醫學大學	7,517 萬 1,420 元		√
長庚大學	1 億 3,756 萬 9,637 元	√	√
慈濟大學	9,276 萬 6,144 元	√	√
馬偕醫學院	3,056 萬 5,336 元	√	√

學校名稱	計畫核定金額	提高未具本職兼任 教師鐘點費	提高專任教師 學術研究加給
基督教台灣浸會神學院	自願放棄		
臺北基督學院	50 萬元		
一貫道天皇學院	50 萬元		
台灣神學研究學院	自願放棄		
一貫道崇德學院	50 萬元		
南神神學院	自願放棄		
<b>總 計</b>	<b>30 億 6,424 萬 3,000 元</b>		

資料來源：

教育部 2019 年 6 月 4 日 108 年度獎勵私立大學校院校務發展計畫之核定總額公布說明，網址：[https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/m\\_down.aspx?PARENT=6&YEAR=%](https://dhe-fund.yuntech.edu.tw/m_down.aspx?PARENT=6&YEAR=%)，最後瀏覽日期：108 年 8 月 23 日。

## 釋字第 783 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件涉及公立學校教職員退休撫卹給與之改革。由退休教職員角度而言，其所領之退休金額，因公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）之制定，受有相當幅度減少，確造成其不平，而可理解。由相關機關角度而言，共同提撥制在設計之初即採不足額提撥之作法，已經造成先天不足；而制度設立之後，因人口結構老化、少子化、收益率不足等各項後天因素，更導致退撫基金於 103 年開始入不敷出；且如未進行適度改革，基金將於 118 年用盡，致退休給與制度確有不得不改的理由，此亦有客觀數據作為根據。本院多數意見基於憲法原則，已經作成大部分解釋客體合憲及少部分解釋客體違憲之判斷；本席不擬重複相關的憲法上論辯，爰謹就未來性，就本號解釋之執行及將來對相關措施可能採行之調整，提供若干建言如次：

一、年紀愈大經濟需求愈高所產生之問題，應有特殊機制回應

（一）本號解釋並未特別處理年紀愈大經濟需求愈高所產生之問題。雖然相關機關引用衛生福利部資料，認為 55 歲至 64 歲者每月生活費 1 萬 5 千餘元；65 歲以上者則為 1 萬 2 千餘元，故主張並無年紀愈大經濟需求愈高的問題。然年長者「每月實際生活費之金額」與其「每月必須支出之金額」（諸如年長者獲取額外的醫療與照護以及購置特殊用品等所造成之持續性且為

數不少的支出)兩者間，恐有相當差異。雖然國家另有長照制度之設，以對年長者為相當之健康照顧，然較年長者未必均符合各種長照條件；且其縱符長照條件，申請長照服務，亦非毫無花費。是長照制度與退休給與不能混為一談。

- (二) 系爭條例雖設有過渡期間，分年逐步調降，以緩和對退休者之衝擊，然其並未對改革時，已達(或將達)一定之高齡(例如系爭條例開始實施時已經 75 歲或 80 歲)而經濟上較為無助(此種高齡者於系爭條例制定時已多無臨時應變而額外獲取經濟來源的能力)且需求愈高(包括上開額外的醫療照護等需求日增)者，設特殊的機制，以降低其因調降退休給與所受之重大衝擊。就此而言，系爭條例實有改進之空間。相關機關自宜就此部分為適當的檢討，並採行適當措施予以回應。

## 二、物價指數調整之時機與比例，以及體系正義之問題

- (一) 多數意見認為系爭條例第 67 條第 1 項前段規定：「教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」之規定，使依「物價指數調整」之要求，繫於諸多不確定之因素與條件(即「國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效」等條件)，而「未對相關機關課以依消費者物價指數調整退休金、月撫卹金及遺屬年金之義務」；故此

規定與系爭條例改革初衷不盡一致，因而與憲法上體系正義之要求不符（見本號解釋理由書第 126 段）。本席敬表同意。

（二）依上開解釋意旨所為物價指數調整之操作：

1. 有關物價指數調整之時機：依多數意見之見解，只要物價指數變動累積達一定幅度，相關機關即有義務進行調整。多數意見並非要求「逐年」依物價指數亦步亦趨地調整；但仍應在漲幅累積達一定百分比時，即進行依物價指數之調整。所謂「累積達一定百分比」，不應作為相關機關延遲調整之藉口；蓋多數意見係要求「適時調整」，故主管機關不宜訂定過高的百分比門檻。本席認為，相關機關至遲應於消費者物價指數累積上升達 2% 時，即必須主動進行調整。
2. 有關物價指數調整之比例：由於多數意見係認為相關機關於進行物價指數調整時，不應再以「國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效」等因素作為是否進行物價指數調整的條件，而應以物價指數作為唯一的決定因素，其意旨應係要求相關機關充分反映物價指數變動的比列，而調整退休給與。是故如物價指數已經累積上升 2%，則調整幅度亦應為 2%。

（三）有關多數意見所稱「體系正義」的要求：多數意見所稱物價指數調整係體系正義之要求（見本號解釋理由書第 126 段），主要意旨在於，立法者既然以系爭條例所規定的退休所得替代率為合理，並基於此替代率而設定逐步將原較高的所得替代率予以調降，則其自

須設有一定的機制，以維持此種替代率所代表的財產上價值；倘若因物價指數上升，導致系爭條例規定之所得替代率所彰顯的財產上價值，已有減損，而立法者又未要求相關機關必須依物價指數調整退休給與，則實質上相當於立法者出爾反爾（一方面認為某一給付額度為合理，另一方面又不維持該額度的財產價值），因而違反體系正義。就此而言，本號解釋所宣告違反憲法體系正義要求之部分，對未來立法者就所有的立法，必須維持法律內涵邏輯體系的一貫性，有重要的指標意義。

### 三、調降所得替代率「重大公益」之認定問題

- (一) 本件最核心的問題為調降退休所得替代率的規定（即系爭條例第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條第 1 項等規定；見本號解釋理由書第 83 段以下）是否違憲。而違憲與否，涉及「究竟有多大的公共利益足以支持此種調降」。
- (二) 多數意見所列的公益目的，包括：(1) 平緩服務年資相同、等級亦相同之退休人員，因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；(2) 消除兼具舊制與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡；(3) 處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；(4) 降低政府因補貼優存利息之財務負擔；(5) 因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；(6) 延緩政府培育人才提早流失，以及 (7) 延續退撫基金之存續，維護退

休教職員老年經濟安全等。多數意見並稱，「上開目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益」（見本號解釋理由書第 116 段）。此所稱「上開公益目的整體而言」，係指上開 7 項公益目的「累積」或「加總」的結果（collectively 或 aggregate effect），其重要性始高於個人信賴利益；換言之，上開公益如單獨或個別而言，雖或屬重要，但其個別的重要性，未必足以推翻個人的信賴利益。此所設的公益目的，必須以「累積」或「加總」的結果加以認定，標準甚高；立法者將來要以任何立法推翻個人的信賴利益，如僅憑一兩項個別的公益目的為基礎，勢須受嚴格的挑戰；縱使該一兩項單獨的重要公益目的個別而言屬於重大，可能未必足以推翻個人的信賴利益。

#### 四、有關限制退休教職員擔任私立學校教職員之問題

- (一) 系爭條例第 77 條第 1 項第 3 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：……三、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。」多數意見認為此規定違反憲法平等權之規定（見本號解釋理由書第 127 段以下），本席敬表同意。
- (二) 除平等權之外，本席認為，此條規定亦有違反憲法保障人民工作權意旨之疑慮。蓋教職員於退休後，本有另行尋求工作機會（包括在私立學校擔任職務之機會），以獲取較好的生活條件以及謀求人格自我實現的重要憲法權利。系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之

規定，雖未直接禁止退休教職員在私立學校擔任職務，但仍透過「使其停止領受退休金」的方式，實質上阻攔(discourage)了退休教職員在私立學校擔任職務的機會與意願。多數意見一方面雖稱「上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制」(見本號解釋理由書第 129 段)，然其係認為該規定僅侵害退休人員之平等權，故其謂：「因退休公務人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇」(見本號解釋理由書第 128 段)。多數意見因而僅宣告系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款違反憲法保障平等權之意旨(見本號解釋理由書第 127 段及第 135 段)。多數意見所稱「(立法者未來是否)將全部私立學校或私人機構之職務均予納入(限制範圍)，或為促進中高齡再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，……有其一定形成空間」(見本號解釋理由書第 136 段)等語，顯未充分考量「將全部私立學校或私人機構之職務均予納入」之結果，反而可能因此侵害退休教職員的工作權。立法者未來在依本解釋意旨修改系爭條例第 77 條第 1 項第 3 款之規定時，如仍擬限制退休教職員擔任私立學校或其他私人機構職務，實應特別謹慎，不應逾越憲法第 23 條所設的必要條件，而過度侵害退休教職員受憲法保障之工作權。

##### 五、所得替代率之調降幅度與調降期程逾越現階段改革目的之問題

- (一) 就系爭條例在草案討論過程中所設的「現階段改革目的」，係在使退撫基金用盡年限由 118 年延後至 138 年，以解決急迫財務危機。立法者在系爭條例審議過程中，並未重新做成精算與評估，並進而明確宣示改變此項改革目的；是立法者所採改革手段，自應依此目的而為設計。本院就此，自應審查系爭條例將原退休所得調降之規定（包括調降幅度與調降期程），相對於「現階段改革目的」而言，是否符憲法第 23 條所規定之「必要要件」（或如多數意見所稱之「比例原則」）。
- (二) 如多數意見所指出，系爭條例附表三於審議期間，立法者採取上開行政院草案所定之最末年退休所得替代率上限（如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%）之架構，然將優存利息歸零之調降期程由 6 年縮短為 2 年 6 個月；就年度調降退休所得替代率期程及幅度部分，由 15 年調降期程、每年調降 1%、共調降 15%，改為 10 年調降期程、每年調降 1.5%、共調降 15%（見本號解釋理由書第 122 段及第 123 段）。大幅縮短調降期程的結果，將可使結餘之退撫經費現金提前挹注於退撫基金，因而增加基金收益；於退休金起支年齡、替代率、平均薪俸計算期間等因素不變之情形下，自有提前達成「現階段改革目的」之可能。適用系爭條例附表三所設較短促調降期程之結果，在其他相關條件不變之情形下，既因提前挹注退撫基金而可於調降期程完成前，達成上開「現階段改革目的」，倘若完全依上開附表執行，反造成逾越現階段改革效益目的，而有違背必要要件或比例原則之虞。
- (三) 多數意見以較溫和之方式宣示系爭條例此部分有違反

比例原則之疑慮，而謂：「倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於依第 97 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭條例附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施（例如計算後減少退休公務人員特定月份退休所得之調降金額），俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。」（見本號解釋理由書第 124 段）本席敬表同意。

- （四）相關機關將來於依系爭條例第 97 條為定期檢討時重新評估之結果，所必須「減少調降」的金額可能不會太大；此部分對退休人員而言，實質上的助益可能有限。然此項宣示，係關於立法者所應遵守之立法上正當程序。基於此項宣示，立法者就任何事項進行改革性質之立法時，應隨時注意使所採之改革手段與立法目的積極配合，俾所採手段不至於逾越所設定的立法目標；如所擬採之手段已與最初經過精算之規劃目標有別，而造成對人民權利的限制較為嚴重時，自須另行精算，重新設定目標，以符合憲法第 23 條之精神。

## 六、退休大學教授之退撫給與應予特殊處理

- （一）多數意見認為：「系爭條例一律以 107 年 7 月同職等現職人員本薪 2 倍為計算式分母，據以計算退休公立學校教職員之所得替代率，固有其整體考量。然如有退休公立學校教職員之本薪低於其最後在職時實際領取之學術研究加給，則此等退休教職員之退休所得，如與本薪高於學術研究加給者相比，前者人員換

算為實質薪資所得之比例，勢必低於後者人員，致以同一所得替代率換算之此等人員實質薪資所得，顯然較低。如前者人員進入職場之平均年齡相對較高，致其等可累積之退休年資相對較短，又無其他補償或優惠時，上開不利差別影響將更為明顯。是就本薪低於學術研究加給之此等退休人員而言，主管機關於定期檢討時，亦宜有適當的調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施。」（見本號解釋理由書第 118 段）此段之宣示，指出系爭條例適用於公立大學教師的兩項顯而易見缺陷：公立大學教師進入職場的平均年齡甚高，與所有其他教職、公務人員及軍職人員都不相同；以本薪 2 倍作為分母，據以計算退休教職員之所得替代率，對退休之公立大學教授特別不利。

- (二) 以工作性質及其重要性而言：雖然任何軍公教職務，對國家的運作，均十分重要。但以教育人員所可培育的國家人才及所可影響的莘莘學子而論，其重要性更無庸置疑；雖然大學教師在職時的待遇是吸引人才投入高等教育及學術研究的主要原因，但退休給與作為吸引優秀人才及使其安心致力於教育工作的誘因，亦具有相同的重要性。
- (三) 以進入職場之年齡及成本而言：大學教師原則上都須先取得博士學位；而攻讀博士學位期間甚長，且攻讀學位期間無法擔任專職工作，自然更無法開始累積年資及財富；並且，年輕學人為攻讀博士學位，需有鉅大資金投入，如出國留學，更所費不貲；等到學成開始進入職場，幾乎均超過 30 歲（甚至更已接近或超

過 40 歲)。以法律系而言，這些初取得國內外博士的年輕學者，不但還沒能賺錢謀生，甚且已經做了極大的金錢投資；相較之下，其同儕多早已進入職場，且可能已經擔任法律事務所的資深律師甚或成為合夥人而領高薪，或已經擔任數年司法職務而成為有經驗及相當資歷的法官或檢察官。許多年輕優秀學子不願選擇從事高等教育及研究工作，並非沒有興趣及抱負，而是迫於現實，使其等必須考量待遇及未來保障。退休金改革未對大學教師設有特殊的機制，對於高等教育與研究機構吸引人才，自然十分不利。

雖然教育部及各公立大學已經設有相關彈性薪資等補貼待遇的措施，但其整體資源及受惠者人數均相當有限；這些都無法完全取代退休後的生活保障。

(四) 就以本薪 2 倍作為分母，據以計算退休公立大學教師之所得替代率而言：大學教授的待遇，有相當大的比例是列為學術研究加給。此與一般公務員的情形，性質上差異極大。由於一般公務員相關加給較低，以本薪 2 倍作為所得替代率的計算基礎，對其而言，自較為有利。系爭條例將同樣的計算方式適用到公立大學教師，對其顯然極為不利。

(五) 多數意見以「併此指明」之方式，期待主管機關採行適當的調整（例如適當調整此等特殊情況人員之退休所得替代率）或其他補償措施，以為因應。本席敬表同意。然由於多數意見係指示相關機關在依系爭條例第 97 條為第 1 次定期檢討時採行措施，而第 1 次定期檢討係在系爭條例實施後 5 年內進行，屆時系爭條

例對高等教育及研究機構恐已造成甚難彌補的負面影響。本席建議相關機關儘早為此部分進行深入研議，儘速採行適當補救措施，以強化高等教育的根基。

後記：

行文至此，也是本席過去 8 年參與釋憲工作即將劃下句點的時候。解釋憲法，時常面臨方法取向、釋憲制度框架突破以及價值判斷等困難的抉擇，雖有諸多掙扎，卻仍希望曾經留下一些不同面向的思考。謹藉此機會，表達對過去參與此項艱鉅工作的榮幸，及對未來釋憲更臻完善的期待與祝福。

## 釋字第 783 號解釋協同意見書

詹森林大法官提出

本席贊同本號解釋及與 2017 年年金改革一併相關之釋字第 781 號、第 782 號解釋之結論。就本席認為本次年金改革最值得討論之憲法問題，提出本協同意見書。

### 壹、退除或退撫給與之法律性質—公法契約或公法上職務關係？

系爭 3 號解釋之聲請人皆援引美國法院判決而分別主張略謂：軍人、公務人員及公立學校教職員（以下合稱軍公教人員）與政府間為公法上契約關係，軍人退除役或公教人員退休後，因而衍生之退除給與或退撫給與，乃契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，應有契約自由之適用，政府不得未經軍公教人員同意，而片面調整。聲請人並據此主張而請求本院宣告 2017 年之年金改革違憲。

聲請人前開張，固然甚具創意，但有二項問題：(1) 抵觸本院歷來見解，(2) 不足支持違憲結論。

#### 一、抵觸本院歷來見解

按聲請人所指美國法院判決，是否充分反應美國年金改革憲法爭議之全貌，而可供我國釋憲參考，已非無疑（參見釋字第 781 號解釋之鑑定人劉靜怡教授之書面鑑定意見及 108 年 6 月 24 日言詞辯論發言內容）。

依本院歷來解釋，軍人及公務人員與國家相互間，乃公法上職務關係。參見（一）軍人部分：釋字第 430 號解釋：

「軍人為廣義之公務員，與國家間具有公法上之職務關係」

(二) 公務人員部分：(1) 釋字第 312 號解釋：「公務人員與國家發生公法上之忠勤服務關係。」、(2) 釋字第 433 號解釋：「國家對於公務員懲戒權之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係」、(3) 釋字第 596 號解釋：「公務人員與國家間係公法上之職務關係」、(4) 釋字第 618 號解釋：「公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力」、(5) 釋字第 637 號解釋：「國家與公務員間具公法上職務關係」。

至於公立學校教師，本院釋字第 308 號解釋稱：「公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員。惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。」故未兼任行政職務之教師，並非公務員服務法所指之公務員，但本院解釋牽涉退休之憲法爭議時，經常將公立學校教職員與軍人或/及公務人員相提並論，此亦有釋字第 285 號<sup>1</sup>、第 464 號<sup>2</sup>、第 589 號<sup>3</sup>解釋，足資參

---

<sup>1</sup> 請見釋字第 285 號解釋文：「學校教職員退休條例所稱月薪額，性質上本無從包括『公教人員之眷屬喪葬補助費』，行政院中華民國 69 年 4 月 16 日臺 69 人政肆字第 7498 號函未將此項補助費列入退休金之範圍，與該條例之立法意旨無違。」

<sup>2</sup> 請見釋字第 464 號解釋理由書：「行政院於 68 年 1 月 19 日以 (68) 台人政肆字第 01379 號函修訂發布之『退休俸及生活補助費人員自行就任公職支領待遇注意事項』……所定關於就任公職之職務分類即：……(二)政務官(三)各機關學校或公營事業機構編制內教職員……各等人員。此既係主管機關為執行上開條例未盡明確之附表所為必要補充之規定，與立法意旨無違，亦於憲法保障之生存權、財產權無所抵觸。」

<sup>3</sup> 請見釋字第 589 號解釋理由書第 6 段：「有關機關應即依本解釋意旨，使前述人員於法律上得合併退撫條例施行前後軍、公、教年資及政務人員年資滿十五年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及政務人員退職酬勞金給與條例之規定擇領月退職酬勞金，以保障其信賴利益。」

照。第 717 號解釋更指出：「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。」<sup>4</sup>

基於軍公教人員與國家之間乃公法上職務關係，故軍公教人員之任用、保險、勤務、俸給、職級、晉升、懲戒、退休、撫卹等與國家間之權利義務，均須以立法機關通過之法律或/及基於各該法律而發布之命令為依據。

本院於涉及國家與前述人員間之權利義務時，屢次表示「國家對公務員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務，公務員對國家亦負有忠誠、執行職務等義務。為維護公務員之紀律，國家於公務員有違法、廢弛職務或其他失職行為時，得予以懲戒。此一懲戒權之行使既係基於國家與公務員間公法上之權利義務關係，與國家對人民犯罪行為所科處之刑罰不盡相同，而懲戒權行使要件及效果應受法律嚴格規範之要求，其程度與刑罰之適用罪刑法定主義，對各個罪名皆明定其構成要件及法律效果者，亦非完全一致」（釋字第 433 號解釋）、「憲法第 18 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、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。」（釋字第 614 號解釋）、「公務人員經國家任用後，即與國家發生公法上職務關係及忠誠義務，其職務之行使，涉及國家之公權力」（釋字第 618 號解釋）、「公務員依法享有身分保障權利，並對國家負有特別義務，其憲法上所保障之權利即因此受有相當之限制……。公務員離職後與國家間公法上職務關係雖已終止，

<sup>4</sup> 請見釋字第 717 號解釋理由書第 6 段。

惟因其職務之行使攸關公共利益，國家為保護重要公益，於符合憲法第 23 條規定之限度內，以法律課予特定離職公務員於一定條件下履行特別義務，從而對其選擇職業自由予以限制，尚非憲法所不許。」(釋字第 637 號解釋)、「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。」(釋字第 717 號解釋)、「參照憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，國家固應制定有關公務人員之任免、銓敘、級俸、保障、退休及撫卹等事項之法律，以規範公務人員之權義，惟就其內容而言，立法者原則上容有一定政策形成之空間，並得依各類公務人員性質之不同而為不同之規定。」(釋字第 764 號解釋)。可知，國家與軍公教人員間出於公法上職務關係，國家基於照顧義務須對軍公教人員為適當之薪俸與退除(撫)給與，相對而言，軍公教人員則對國家負有忠誠、服從義務。

此外，軍公教人員受國家懲戒或其他足以影響其軍公教人員身分之處分時，如有不服，應循行政救濟而非私法救濟途徑(釋字第 430 號、第 462 號、第 466 號、第 540 號<sup>5</sup>、第 736 號解釋參照)<sup>6</sup>，此亦係因軍公教人員與國家間乃公法上職務關係所致。

再者，軍公教人員在職期間之俸給，應有法律或法律授

<sup>5</sup> 釋字第 540 號解釋更援引釋字第 460 號解釋而明示，89 年 7 月 1 日行政訴訟法新制實施前，若干性質上屬於公法之事件，因行政訴訟欠缺適當之訴訟種類，而法律又未就其另行設計其他訴訟救濟途徑，遂長期以來均循民事訴訟解決，例如公務人員保險給付事件，此類事件嗣後自無再由民事法院審理之理由。

<sup>6</sup> 如將法官納入公務人員範疇，更不能無視憲法第 81 條「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸」之規定，而將法官與國家之間，亦解為係屬公法上之契約關係。參見本院釋字第 601 號解釋。

權之命令為依據，且相同職等之軍公教人員，不論其任職單位為何，本俸均屬一致，其俸給之名目與數額，亦屬法定，不得約定<sup>7</sup>。勞工在職期間之工資，則由勞雇雙方自由約定。任職於不同雇主者，工資已有差異；任職於相同雇主且職位相同或相當者，工資仍可能有別。簡言之，軍公教人員之俸給，按其所占職等而定；勞工之工資，視其專業能力而定。職等雖有高低，俸給差距依舊有限；專業若屬突出，工資可以沒有上限。

又，勞工退休金，雖受勞動基準法之保障（勞動基準法第 28 條、第 55 條至第 58 條及第 84 條之 2 參照），而與軍公教人員之退除給與或退撫給與，亦受相關法律保障相似；但二者在法律上受保障之程度，仍有差異。本院釋字第 596 號解釋即宣告：「國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上未盡相同……憲法第 83 條暨憲法增修條文第 6 條設置國家機關掌理公務人員退休法制之事項，亦旨在立法保障公務人員退休後之生活……公務人員退休法第 14 條規定……，對於公務人員及其債權人財產上權利之限制，與限制勞工請領退休金之權利成為扣押、讓與或供擔保之標的，對於勞工、雇主或其他債權人等財產權行使之限制，二者在制度設計上，所應加以權衡利益衝突未盡相同，並考量客觀社會經濟情勢，本諸立法機關對於公務人員與勞工等退休制度之形成自由，而為不同之選擇與設計，因此，無由以公務人員退休法對於公務人員請領退休金之權利定有不得扣押、讓與或供擔保之規定，而勞動基準法未設明文之規定，即認

---

<sup>7</sup> 公務人員俸給法第 2 條、第 6 條、第 7 條、第 11 條、第 19 條第 1 項；軍人待遇條例第 2 條、第 6 條、第 7 條；教師待遇條例第 4 條、第 7 條、第 8 條、第 11 條第 1 項參照。

為對於勞工之退休生活保護不足，違反憲法第 153 條保護勞工之意旨，並違反憲法第 7 條之平等原則。」

準此，國家對軍公教人員為薪俸及退除（撫）給與，乃基於國家與軍公教人員間公法上職務關係衍生之照顧生活及保障權益之義務而來，軍公教人員在職期間之俸給，及退除役或退休後之退除給與或退撫給與，與勞工基於與雇主間之契約關係而生在職期間之工資及離職後之退休金，性質並不相同。聲請人關於軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，故退除給與及退撫給與乃遞衍性工資之主張，不僅牴觸本院歷來解釋，更顯然不符實況。

## 二、不足支持違憲結論

縱如聲請人主張，軍公教人員與國家間乃公法上契約關係，仍不能支持 2017 年年金改革因未經軍公教人員同意而為違憲之結論。蓋行政程序法第 147 條第 1 項明定：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。」因此，在軍公教人員與國家間乃公法上契約關係之前提下，國家仍得本於人口結構老化、少子化等非當時所得預料之重大情事變更，而依據前開規定請求調整契約內容，亦即請求調整退除給與及退撫給與。換言之，即使依據聲請人之主張，國家仍得不經各別軍公教人員之同意，而進行 2017 年之年金改革。

## 貳、「政府負最後支付保證責任」之意義

系爭 3 號解釋之聲請人皆主張，第 781 號解釋之陸海空軍軍官士官服役條例第 29 條第 1 項、第 782 號解釋之公務

人員退休資遣撫卹法第 7 條第 1 項、第 783 號解釋之公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 1 項等規定，均有「由政府負最後支付保證責任」之明文，故政府不得以退撫基金收支不平衡為由，進行年金改革並調降退除給與及退撫給與。

然而，對「由政府負最後支付保證責任」一語，不能僅為文義解釋，而應併為體系解釋及目的解釋。

按在退撫新制（即由軍公教人員與政府各自負責按法定比率共同撥繳費用設立退撫基金）之下，本來即應由退撫基金負責自給自足地以基金收入支應退除給與或退撫給與。亦即，退撫基金係以「反求諸己」為宗旨。從而，基金入不敷出時，自應由基金內部尋求解決。此時，所謂「由政府負最後支付保證責任」，應優先解釋係指由基金成員一份子之政府負責在基金內部尋求解決方案，而可能之解決方案，自然可以，也應該包含，由基金之全部成員（軍公教人員及政府）進行開源（增加提撥）及節流（減少退除（退撫）給與）措施；而不應解釋係指僅交由基金之部分成員（國家）開源（增加政府提撥或/及逕以稅收支應）。

何況，國家稅收來自全體納稅義務人，而非僅來自於軍公教人員，且稅收乃國家資源之一，如於退撫基金入不敷出之情形，僅因立法明文「由政府負最後支付保證責任」，即立即動用稅收支應，將明顯違反本院釋字第 485 號解釋所指「鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅

以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據」意旨。

系爭3號解釋多數意見因而認「由政府負最後支付保證責任」之規定，並不因而導致2017年年金改革關於調整退除給與及退撫給與規定當然違憲，自可贊同。

### 參、結論

2017年的年金改革，對於絕大多數受影響之軍公教人員，已至少限制其受憲法保障之財產權；對於以退除（撫）給與為退休後唯一經濟來源者而言，更是關係其憲法所保障之生存權。

然而，任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，更有義務修正不合時宜之法律。此時，釋憲者固應審查修正之法律是否違反信賴保護原則及比例原則，但修法涉及國家財政資源分配時，則應較高度尊重立法形成空間。系爭3部年金改革法律，就同一項目，立法者有時明顯採取對軍人較為優惠之方案，本院仍未認為該項優惠違反平等原則，亦為尊重立法形成空間所致。總體而言，多數意見本此意旨，肯認2017年年金改革多數立法尚屬合憲，另認定少數規定已然違憲。

本席深深認為，本次年金改革絕非完整周密，此由各項調降給與或提高提撥之規定，多僅以相關人員退除役（或退休）時之職位、本俸為參考因素，而未斟酌受影響者之不同實際經濟狀況，以為合理差別之待遇（例如：針對真正仰賴退除（撫）給與之退休人民，不予調降或減少調降），即可顯現。惟本於尊重立法形成空間之總體原則，仍難指為違反憲

法。

總之，所有臺灣人民，不論自己或親友是否為軍公教人員，均應凜然本次年金改革之既有及可能影響，除應肯定軍公教人員對臺灣付出之貢獻外，更應一起相互扶持、協助，讓不論是否為軍公教人員之各世代臺灣人民，均可永續平安喜樂生活於這片寶島。

## 司法院釋字第 783 號解釋協同意見書

黃昭元大法官提出

許志雄大法官加入

[1] 本院於 2019 年 8 月 23 日就軍人、公務人員、公立學校教職員之退休年金改革案，分別公布釋字第 781、782、783 號解釋。整體而言，本院上述三號解釋延續釋字第 717 號解釋的結論及理由，認上述年改三法的整體架構及內容基本上合憲，惟仍各有二處<sup>1</sup>規定違憲。由於這三案所涉及的程序及實體爭點類似，本席於此三件解釋案所持立場亦大致相同，為免重複，本席謹以爭點略多之釋字第 783 號解釋<sup>2</sup>為本，提出協同意見書，並就迴避及受理之程序爭點、最後支付保證責任、調降與定期檢討、再任私校職務之停領月退休金等實體爭點，提出協同意見書。如有需要比較分析釋字第 781 號及第 782 號解釋，亦將於適當處說明之。

### 一、聲請案背景

[2] 年金改革法案應該是 2016 年 5 月以來，我國最重要、也最具爭議之法案。可與之相比者，或只有同婚法案。<sup>3</sup>就公務人員、公立學校教職員、政務人員及軍人退休年金制度之改革，政府先於 2017 年 8 月 9 日制定公布公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例、政務人員退職撫卹條例之三部法律。前兩部法律之多數條文自 2018 年 7 月

<sup>1</sup> 參釋字第 781 號解釋文第 7、8 段、釋字第 782 號解釋文第 5、6 段、釋字第 783 號解釋文第 5、6 段。

<sup>2</sup> 在釋字第 783 號解釋，因有一位大法官同仁自請迴避，因此只有 14 位大法官參與審理此案（參釋字第 783 號解釋理由書第 2 段及註 1），其他兩號解釋則由全體 15 名大法官審理。釋字第 783 號解釋所涉之迴避事由，在其他兩案並不存在，這是三案程序爭點不同之一。又釋字第 783 號解釋理由書第 117 至 118 段，在其他兩號年改解釋中並沒有類似段落，這也是釋字第 783 號解釋與其他兩號年改解釋不同之處。

<sup>3</sup> 司法院釋字第七四八號解釋施行法（2019 年 5 月 22 日制定公布，同年 5 月 24 日施行）。

1 日起施行，<sup>4</sup>第三部法律之多數條例則自公布日施行。<sup>5</sup>之後，政府再於 2018 年 6 月 21 日修正公布陸海空軍軍官士官服役條例，除少數條文自 2018 年 7 月 1 日起施行外，<sup>6</sup>其多數條文自 2018 年 6 月 23 日施行。整體而言，自 2018 年 7 月 1 日起，上述四類人員之退休年金新制均已全部開始施行。

[3] 立法院立法委員林德福等 38 人，於 2018 年 6 月 13 日，先就公立學校教職員退休資遣撫卹條例、公務人員退休資遣撫卹法，分別向本院聲請解釋，本院收文後各編為 107 年度憲一字第 2 號、107 年度憲一字第 3 號聲請案。後江啟臣等同批 38 名立法委員再於 2018 年 9 月 3 日向本院聲請解釋陸海空軍軍官士官服役條例，經本院編為 107 年度憲一字第 10 號聲請案。至於政務人員退職撫卹條例，則無聲請案。

[4] 就上述三件聲請案，本院先於 2018 年 11 月 7 日受理 107 年度憲一字第 10 號聲請案（軍人年改案），並於同年 12 月 4 日先針對此案事實爭點部分舉行公開說明會，再於 2019 年 6 月 24 日下午舉行言詞辯論。至於 107 年度憲一字第 2 號（公立學校教職員年改案）、107 年度憲一字第 3 號（公務人員年改案）之兩件聲請案，本院係於 2019 年 4 月 25 日分別受理，於同年 5 月 15 日上、下午各就其事實爭點部分舉行公開說明會，再於同年 6 月 25 日上、下午各舉行言詞辯論。本院於上述三場言詞辯論後，密集開會審理上述三案，並於 2019 年 8 月 23 日同時公布本院釋字第 781 號（軍人年改案）、第 782 號（公務人員年改案）及第 783 號解釋（公立學校教職員年改案）。

[5] 在上述三件聲請案中，公務人員與公立學校教職員之年改二法，不僅同時制定公布，法規架構、內容類似，這兩件聲請案所涉及之程序及實質爭點也幾乎相同。至軍人年改新

<sup>4</sup> 先施行的規定有公務人員退休資遣撫卹法第 7 條第 4 項及第 69 條，及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 8 條第 4 項及第 69 條，均自公布日施行。

<sup>5</sup> 政務人員退職撫卹條例第 19-23、25、26、34-36 條自 2018 年 7 月 1 日施行。

<sup>6</sup> 陸海空軍軍官士官服役條例第 26、37、45、46 條自 2018 年 7 月 1 日施行。

法則以上述兩個年改法案為參考架構，再比照修正，但其內容則相對優惠。惟就相關之憲法爭點而言，這三案其實相當類似。

## 二、程序爭點一：迴避部分

[6] 先就年改三案最明顯不同的迴避部分來說，在軍人年改案，本院大法官並無人有法定應迴避事由，亦無聲請迴避或自請迴避<sup>7</sup>事由，應無疑慮。然在公務人員年改案，本院大法官 15 人中有 6 位；在公立學校教職員年改案中，本院 15 名大法官中有 7 名，於退休時，各有適用或準用公務人員或公立學校教職員年改二法之可能。但大法官曾適用過或於未來有可能適用受審查法律，其實是聲請案所常見。蓋只要是以一般人民或公務人員為規範對象之法律，大法官也都有適用可能。例如釋字第 603 號解釋所涉之身分證強制按捺指紋案，當時的所有大法官也都是系爭戶籍法之適用對象。如果這類法律成為釋憲標的時，即生大法官應否迴避之問題，反將癱瘓釋憲機制。換言之，曾適用過或未來有受審查法律之一般性適用可能者，原則上既不構成法定應迴避事由，亦不足以成立聲請迴避或自請迴避事由。本院在釋字第 782 號解釋理由書第 2 段中，認具公務人員資歷之 6 位大法官；又於釋字第 783 號解釋理由書第 2 段中，認具公立學校教職員資歷之 6 位大法官（另有 1 位準用公立學校教職員退休資遣撫卹條例之大法官則自請迴避<sup>8</sup>），均不構成法定迴避事由。對此結

<sup>7</sup> 司法院大法官審理案件法第 3 條準用行政訴訟法第 19、20 條，並再準用民事訴訟法第 32-38 條規定。法定應迴避事由係準用行政訴訟法第 19 條（包括民事訴訟法第 32 條第 1 款至第 6 款情形）；聲請迴避事由係先準用行政訴訟法第 20 條，再準用民事訴訟法第 33 條；自請迴避事由應係先準用行政訴訟法第 20 條，再準用民事訴訟法第 38 條第 2 項、第 33 條第 1 項第 2 款。

<sup>8</sup> 於釋字第 783 號解釋，自請迴避之大法官係主張他在擔任大法官時，已經辦理退休，後又收到重新審定退休給與通知書，因此自請迴避（參本號解釋理由書註 1），然上述事由仍不構成法定應迴避事由。本院大法官於審議其自請迴避之請求時，亦有將其已依法提起復審，納入考量範圍，最後同意其自請迴避。本席認為：如僅是收到重新審定退休給與通知書，而未提起行政爭訟，似還不構成迴避事由。又本院其他大法官中，亦有已收到政務人員退職之重新審定通

論及理由，本席敬表支持。<sup>9</sup>

[7] 退一步言之，如認裁判者曾適用或於將來可能適用受審查法律，即需迴避，則退休公務人員於收到年改後之重新審定退休給與通知書，如提起行政訴訟，則同屬公務人員之行政法院法官豈不都需迴避？如此反而會造成無法官可以審理，致無司法救濟之困境。

### 三、程序爭點二：受理要件部分

[8] 查上述三案都是由相同成員之 38 名立法委員（國民黨團及親民黨團委員）提出聲請。在軍人年改案，聲請人 38 人於三讀前，先於議場公開表示反對後，隨即退場而均未參與表決（參釋字第 781 號解釋理由書第 3 段）；在公務人員及公立學校教職員年改二案，聲請人則有參與表決，但 38 人均無人投贊成票（包括投反對票、在場但棄權、未在场）（參釋字第 782 號解釋理由書第 4 段、釋字第 783 號解釋理由書第 4 段）。本院認上述三案均仍符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定，而均予受理。

---

知書者。由於政務人員退職撫卹條例並非聲請解釋之標的，當然更不生迴避問題。

<sup>9</sup> 上述兩號解釋之理由書第 2 段均另提及「是若上開大法官均迴避審理，將無足額大法官得以審理系爭案件，無異於拒絕審判，反違背迴避制度之本質。」然這涉及法定出席（現有總額三分之二）及表決（出席人三分之二）門檻之計算，究應包括或扣除迴避者之問題。依本席至今所參與審理之解釋案而言，迴避者似乎都會從現有總額或出席人總數中扣除，因此應不致發生「無足額大法官得以審理系爭案件」之困境。不過，如果迴避人數過多，如公務人員年改案之 6 位、公立學校教職員年改案之 7 位，確將導致大法官現有總額各減為 9 位或 8 位，以致於最後表決時持同意立場之大法官總人數可能過低（於上述只剩 9 位之情形，為 7 位出席、5 位同意；於上述只剩 8 位之情形，為 6 位出席，5 位同意），這對解釋的實質正當性，確會引發疑慮。不過，本院第一屆大法官之法定總額雖為 17 位，但其所作成的釋字第 1 號至第 79 號解釋，至多僅有 9 位大法官參與審理，甚有如釋字第 79 號解釋之只有 8 位大法官參與審理。查在 1952 年 4 月至 1958 年 9 月間，實際在職的大法官總額僅為 9 位。大法官之現有總額與法定總額間如有明顯差距，在過去雖未引發嚴重之質疑，然於今日之民主時代，則恐會有上述實質正當性之疑慮。

[9] 上述三案之受理，如與本院在 2018 年 5 月 4 日大法官第 1476 次會議中，就同係 38 名立法委員提出之會台字第 13668 號聲請案（前瞻預算案），所為之不受理決議相比，其受理與否之結果確有不同。以本院之受理上述三案而言，是否意味本院已經改變上述前瞻預算案之不受理標準？就此，本席認為有需要為以下之補充說明，以免誤解。

[10] 在前瞻預算案，本院就「立法委員現有總額三分之一以上」之受理要件，係基於過去立委聲請案曾出現之先例<sup>10</sup>所示之少數保護原則，認於最後表決時屬反對少數之立法委員，始得聲請；並於該案中，認定聲請人 38 人並未均積極、明示投下反對票，因此不全屬反對少數，而不受理。惟於前瞻預算案，並無如軍人年改案三讀時所發生：聲請人「先明示反對後，隨即拒絕參與三讀之最後表決」之情形，如何認定後者情形是否仍屬反對少數，此為前瞻預算案所不存在之問題。

[11] 就此，本院在年改三案中，雖均仍維持少數保護原則，但就少數之認定標準則有所調整放寬。於軍人年改案，本院從寬認定聲請人 38 人既已於議場公開表示反對後，才拒絕參與三讀表決，等於是已經積極、明示表現其反對立場，自無進而要求聲請人仍必須實際參與三讀表決之必要，從而認定聲請人 38 人在軍人年改案確屬「有反對的」少數委員。

[12] 至於公務人員及公立學校教職員年改二案，聲請人 38 人於三讀時，有的是投反對票，有的在場但棄權，另也有未出

---

<sup>10</sup> 基於少數保護原則而不受理之先例，如 94 年 7 月 30 日本院大法官第 1269 次會議對會台字第 7817 號聲請案之不受理決議（二）2、103 年 6 月 6 日本院大法官第 1418 次會議對會台字第 11904 號聲請案之不受理決議（三）。基於少數保護原則而受理之先例，如本院釋字第 603 號解釋理由書第 6 段：「...是三分之一以上立法委員行使其法律制定之權限時，如認經多數立法委員審查通過、總統公布生效之法律有違憲疑義；或三分之一以上立法委員行使其法律修正之權限時，認現行有效法律有違憲疑義而修法未果，聲請司法院大法官為法律是否違憲之解釋者，應認為符合前開司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定之意旨。」（黑體為本意見書所加）。

席參與表決者；但均未投票贊成，則屬一致。本院就此二案，可說是再放寬反對少數之認定標準，而將「於最後表決時未贊成者」，均納入反對少數。

[13] 按軍人年改案係於 2018 年 6 月才經立法院三讀通過，當時前瞻預算案之上述不受理決議已經公布。聲請人或係為符合上述不受理決議之要求，因此採取上述「抗議後退席」的議事策略，以預留日後聲請本院解釋之空間。而公務人員及公立學校教職員的年改二案，係分別於 2017 年 6 月 27 日及同年 29 日經立法院三讀通過，當時本院尚未作成上述前瞻預算案之不受理決議。本院就此二案，調整放寬上述前瞻預算案之不受理標準，亦有兼顧情理之考量。

[14] 如綜合上述前瞻預算案及本次年改三案之（不）受理標準，本席認為：「立法委員現有總額三分之一以上」仍限於反對少數。就法律案、預算案等議案實體內容之聲請，未來立法委員只要是在三讀最後表決時「未贊成」，即可從寬認屬反對少數。即使在二讀時曾贊成，但只要在三讀時未贊成，如年改三案之聲請人，則仍屬反對少數。然如果是聲請解釋議事程序違憲，則以該特定程序所涉之最後表決立場，而非全案之最後三讀程序時，是否為「未贊成」，來認定聲請人是否屬於反對少數。至於符合少數保護原則之聲請立委，仍須符合其他要件（如行使職權、適用憲法或法律、且有具體指摘等），自不待言。

#### 四、實體爭點一：最後支付保證責任

[15] 在年改三案中，聲請人均主張：基於政府負最後支付保證責任之相關法律明文規定，政府應以預算支應短缺之退撫給與；並更據以主張調降已退休人員之退休給與，違反上述保證責任之規定。

[16] 就此，本院於釋字第 781、782、783 號解釋中，多數意見均認為：有關上述保證責任之相關規定，係當年政府於採行「共同提撥制」之退撫新制時，由立法者所增設的配套措

施。進一步言之，本席認為：有關上述保證責任之相關規定，是否具有憲法位階，且具特定義務內涵之強制性，已有討論餘地。況有關上述保證責任之相關規定，都是針對各退撫基金之可能不足，所為之補充性規定。適用至 1995 年或 1996 年間之各退撫舊制，即明顯不在上述保證責任規定之適用範圍內。此次年改三案所採取的調降手段，係依優存利息（全屬退撫舊制給與）、退撫舊制月退休金、及退撫新制月退休金之順位扣減，依其扣減比例觀之，並不及於已退休人員於退撫新制下所繳納的提撥費用部分，而僅觸及性質上屬恩給制的退休給與部分（參釋字第 782 號解釋理由書第 90 段、釋字第 783 號解釋理由書第 90 段；釋字第 781 號解釋對此雖無明文說明，但結果類似）。故以上述保證責任之相關規定為據，而質疑相關調降手段之合憲性，實欠說服力。

[17] 再就最後支付保證責任之解釋而言，亦應重視其為「最後」責任，而非「立即」責任。既然是最後責任，則政府自得先或同時採取其他開源（如提高實際提撥費率等）、節流（如延後退休給與之起支年齡、拉長平均薪俸之計算期間、調整退休所得替代率等）之合憲手段，以維持基金之收支平衡。如各種開源、節流手段仍不足以維持基金之收支平衡，最後仍應以預算撥補，以確保已退休人員均得依法領得其應得之退休給與。本院就年改三案之解釋，亦採相同之立場（參釋字第 781 號解釋理由書第 60 至 65 段；釋字第 782 號解釋理由書第 62 至 67 段；釋字第 783 號解釋理由書第 62 至 67 段），本席敬表支持。否則，如依聲請人之主張，將最後支付保證責任理解為「政府必須立即以預算撥補，也只能以預算撥補」，則不僅調降手段會違憲，就連提高實際提撥費率、延後退休給與之起支年齡等其他開源、節流手段，也會一樣違憲。又如調降手段會因此違憲，則不論是扣減優存利息、退撫舊制年資計算之月退休俸、或退撫新制年資計算之月退休俸，也都會違憲；而不可能「只針對優存利息予以扣減，其

他兩類則不能扣減」之理。<sup>11</sup>如採這個理解，則要主張年改三案違憲，實只需要抬出最後支付保證責任這個理由就夠了，而不必另主張不溯及既往、信賴保護等原則。

## 五、實體爭點二：調降原退休所得與定期檢討

[18] 本院就年改三案所採之調降退休所得手段，與信賴保護原則、比例原則均尚無違背（參釋字第 781 號解釋理由書第 69 至 94 段；釋字第 782 號解釋理由書第 83 至 116 段；釋字第 783 號解釋理由書第 83 至 116 段）。惟於釋字第 782 號及第 783 號解釋中，則分別就公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例所採之調降手段，要求相關機關至遲應於依法定期檢討時，依各該解釋意旨，於提前達成現階段改革效益目的之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與上述目的之達成間，其關聯性得更為緊密（參釋字第 782 號解釋理由書第 117 至 122 段；釋字第 783 號解釋理由書第 119 至 124 段）。

[19] 本席認為：上述定期檢討的要求，並非違憲宣告，而是要求相關機關於依法進行定期檢討時，應評估當時基金之實際收支情形，如基金破產時間確可更為延後，則應採取適當之調整措施（如減少特定月份退休所得之調降金額）。至於如何調整（如是否修法）及調整幅度（減少幾個月份及其減少金額等），相關機關仍有一定的制度形成空間。換言之，系爭公務人員及公立學校教職員年改二法所採調降手段，未來於一定條件成就時，如能再予微調，應可使調降手段與目的達成間之關聯性，從目前的已具合理關聯，進一步提升為更緊密的關聯。

[20] 本院之所以有上述定期檢討之要求，主要係考量立法院在審議公務人員及公立學校教職員年改二法時，採取比主管

---

<sup>11</sup> 請比較不同主張：湯德宗大法官就釋字第 781 號及第 782 號解釋所各提出之部分不同意見書之「伍、年金改革平議 三、如果時光能倒流，年改該怎麼改？」（主張可以、但也只能調降優存利息）。

機關（銓敘部或行政院）草案更短之過渡期間，調降優存利息及退休所得替代率，因此將有可能提前達成主管機關草案原所設定的現階段改革效益目的（即更延後基金破產時間）。然主管機關草案原設定的現階段改革效益目的，本即為延續基金「至少」一個世代，而非「至多」一個世代。立法院修正主管機關草案後，所通過之上述年改二法各自之附表三，如能使基金破產時間更延後1至2年，本即仍在現階段改革效益目的所預設的範圍內，且目的之達成度更高，自無逾越目的之問題。況基金破產時間是否真能更延後1至2年，實仍繫於許多不確定因素，如實際提撥費率之調升幅度及速度、基金投資報酬率是否真能達到每年平均4%等。以公務人員年改為例，公務人員退休撫卹基金管理委員會於2016年2月（系爭年改法律通過前）提出之第6次精算報告，及2019年2月（系爭年改法律通過後）提出之第7次精算報告，固均預估公務人員退撫基金之破產時間，如實際提撥費率逐年調至18%，將可自原2031年（即民國120年）延後至2050年（即民國139年）。然於教職員退撫基金，如實際提撥費率逐年調至18%，第6次精算報告本預估基金破產時間能從原2029年（即民國118年）延後至2049年（即民國138年）；惟第7次精算報告則預估只可能延後到2047年（即民國136年），不僅不會更延後，還反而會提前2年。<sup>12</sup>這兩次精算報告對於教職員退撫基金破產時間之預估，已有出入。<sup>13</sup>鑑於上述現階段改革效益目的之能否提前達成，涉及未來各該退撫基金之實際運作、國家整體財政規劃等不確定因素，加上專業能力、機關之組織及程序特性等權力分立之考量，本院於寬鬆審查標準下，亦僅能要求相關機關於未來之條件成就時，應透過定期檢討制度去進行微調，而實難有更進一步之宣告。

<sup>12</sup> 立法院在制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例時，就中小學校長及教師擇領全額月退休金之起支年齡，從主管機關草案的60歲，修正提前為58歲（參上述條例第32條第1項），多少抵銷了相關調降手段之節流效果，這可能是教職員退撫基金破產時間反而可能會提前2年的主要原因之一。

<sup>13</sup> 參釋字第783號解釋理由書註10。

## 六、實體爭點三：再任私校職務之停領月退休金

[21] 系爭年改三法就已退休人員之再任私校職務，且每月支領薪酬總額超過一定金額者，均分別定有停領月退休金之規定。差別在於：軍人部分係以再任私立大學專任教職為停發條件，公務人員及公立學校教職員部分，則均以再任私立學校職務（包括大、中、小學之各級學校，也包括教職及行政職）為停發條件。本院在系爭三號年改解釋中，均認為上述限制違反平等權，應立即失效。

[22] 自舊法以來，已退伍軍人、已退休公務人員或公立學校教職員，如再任有給公職或其他特定職務，本即有停發其月退休金（俸）之類似規定。<sup>14</sup>於此次年改，已退休之軍、公、教人員如再任其他公部門職務、或與政府有一定之人事、財務或業務關係之法人或事業職務（下稱準公職），且每月支領薪酬總額超過一定金額，系爭年改三法都有停發其月退休金之類似規定。與舊法相比，新法就已退休軍人及公立學校教職員，則擴大限制再任範圍至包括上述準公職，從而使已退休軍、公、教人員之再任公職及準公職之限制範圍相互一致。

[23] 然此次年改，又進一步新增再任私校職務之限制，這是舊法所無者。本院在系爭三號年改解釋中，均以違反平等權為由，而宣告違憲，本席支持多數意見之上述結論。

[24] 就理由部分，系爭三號年改解釋係以受限制之已退休人員多屬中高年齡族群，且其適用結果會對受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制等為主要理由，從而採取較為嚴格之審查標準。雖然系爭三號年改解釋並未明示系爭年改三法之相關規定構成年齡分類，但這應該是本院於平等權解

<sup>14</sup> 在舊法時期，就有再任公職即停發月退休金（俸）之類似限制，如 2017 年 11 月 10 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第 32 條、2018 年 11 月 21 日廢止公布之公務人員退休法第 23 條第 1 項第 4 款及第 5 款、2019 年 4 月 24 日廢止公布之學校教職員退休條例第 13 條第 2 款規定。於軍人及教職員，僅限制再任公職；於公務人員，則限制再任公職、及與政府有一定之人事、財務或業務關係之法人或事業之職務。

釋中，考量年齡之因素，並據以提高審查標準的首例。其次，在平等權審查的操作上，系爭三號年改解釋均認系爭分類有涵蓋過廣或涵蓋過窄之明顯不精確，從而宣告手段（包括分類及差別待遇之程度）違反平等權之保障意旨。這應該也是本院在平等權解釋中，首度使用並操作涵蓋過廣或涵蓋過窄之概念。<sup>15</sup>一般而言，法院於平等權案件時，如採寬鬆審查標準，通常會容忍涵蓋過廣或涵蓋過窄之分類不精確，而不會宣告違憲。然由於系爭三號年改解釋係採較為嚴格之審查標準，因此才會宣告上述涵蓋過廣或涵蓋過窄之分類不精確，違反平等權。就上述年齡分類之採較為嚴格審查標準、涵蓋過廣及涵蓋過窄之分類不精確這兩點而言，系爭三號年改解釋在平等權的操作上，是有其突破之處，具有方法論上的重要性，值得注意。

---

<sup>15</sup> 本院釋字第 664 號解釋文曾出現「涵蓋過廣」之用語，但該號解釋是在審查自由權之限制時，認為少年事件處理法第 3 條第 2 款第 3 目規定「易致認定範圍過廣之虞」（解釋理由書第 8 段），也就是可能導致限制程度過廣，而非平等權審查之分類不精確問題。

## 釋字第 783 號解釋部分協同部分不同意見書

黃虹霞大法官提出

此次年金改革尚未盡其功，如未進一步改革，基金仍將於不太久之未來面臨入不敷出，甚至基金用罄窘境。不論黨派，在朝在野切應共同努力，儘早規劃妥適因應，絕不可聽令已退休人員老年經濟生活無依，尤應確保繳費較多之現職人員之退休權益。謹誠摯呼籲如上。

年改紛紛擾擾，形式上是政府之作為，表面上是受規範對象（尤其是已退休且不服調降之軍公教人員）與主管機關間的爭訟，但因為政府是全體國民之集合體，故其實質關係人為軍公教人員（尤其是不服者）與其他納稅人。<sup>1</sup>此一紛擾既不是源於個別退休軍公教人員的錯，更不是軍公教人員以外納稅人群體的錯，而是軍公教退休制度之設計暨就已發現之政府財務難以持續擔負維持恩給制、更改為共同提撥制後各種年金財務相關因素之變化所衍生之基金長期不足問題累積所造成（詳如下述）。故各方實無相互指摘之理，即相互理解、體諒，誠意溝通、說理才應是較佳化解之道。

本席雖非已退休或將退休之軍公教人員，仍不難體會被調降退休所得者之痛，而心有戚戚。惟爭議既存，雖感無奈，且此一爭議之解決，既有少數立法委員之聲請解釋，其聲請形式上亦合於司法院大法官審理案件法規定之聲請要件，大法官秉持公正之心透過解釋，一錘定音，係為所應為，且責無旁貸，自應盡力而為，並儘速作成解釋！

司法是全民的司法，政府不是營利事業，更不能是商業

---

<sup>1</sup> 政治是管理眾人的事，政府是法人即法律擬制的人，如揭開政府的面紗，政府不過是眾人尤其納稅人的集合體。因此，退休金是退休公職人員所應得的，政府欠退休公職人員，並據此指摘政府不誠信的說法，等同是在間接說納稅人欠退休公職人員。然則納稅人有辜嗎？退休金規定是不是退休公職人員直接或間接參與形成的？公職人員決定要給自己退休金，後代納稅人就必須要照單全收嗎？公職人員明知所繳費用不足以支應自己的退休金，可以決定中間的差額，由後代納稅人負擔嗎？這些問題是不是值得省思呢？

保險公司，<sup>2</sup>所有軍公教人員之退休給付均涉及政府預算，除了極小比例為自提及基金穩健操作前提下之有限收益外，均仰賴於預算。預算取之於稅收，而稅收來自人民，預算的動用受有層層限制，需適當合理分配；且預算分配關係納稅人權益，其利益並應為全民共享，始符平等原則意旨。<sup>3</sup>因此，大法官在處理年改解釋案時，除了應關注軍公教人員之權益外，心中不能沒有其他納稅人，故而不可偏厚軍公教人員，而不關注軍公教人員以外之群體。又軍公教群體包括已退休者及現職者，大法官亦應同等關注，尤應注意已退休者與現職者間、任職時間不同者間、職務差異者間之公平。本席係本於以上認知處理年改解釋案，合先敘明。

謹將本席就本件解釋中大部分贊同及小部分不贊同之考量及理由說明、補充如下，就教各方。若能有助於相互諒解，化解至少淡化歧見，則係所企盼：

一、法在實踐公平正義！憲法是最高階法，憲法解釋也必須符合公平正義，適用任何憲法理論之結果都不能背離公平正義！就本件爭議本席認有數個應考量之前提問題。

二、本席考量的第一個問題是：年金改革是迫切的、必要的嗎？

基於下列理由（其依據大部分均可見於本件解釋之理由或其附註或附件，以下就該部分不另加註說明，請參考本件解釋之全文內容），本席認為年金改革是必要的、迫切的：

（一）年金改革之議，並非始於 105 年民主進步黨執政期間。

<sup>2</sup> 有人說退撫基金績效不良，因為保險公司可以賺很多錢，基金收益率應該可以大大提高。惟保險公司最大的獲利來源是投資不動產，退撫基金適宜投資不動產嗎？值得再思考。

<sup>3</sup> 此涉及預算合理分配。有人說政府沒有破產，政府只要少做點凱子外交、少買武器……，就可以不調降退休人員退休金。然則若政府破產，則不是調降退休金，而是根本沒有退休金可領。而且國庫與退撫基金應作區隔，政府預算自有其監督機制，不做外交、不買武器……所節省的錢就必然應作填補退撫基金資金缺口之用嗎？這恐怕也是尚待討論的另一問題。即不應是若 A（不買武器等）則 B（就可不調降退休金）式的簡單思維。

(二) 60 年代初期即已有將原自 32 年起實施之全由政府逐年編列預算負擔軍公教人員退撫給與之恩給制(退撫舊制)，改採共同提撥制之擬議，但直至約 20 年後(即 84 年間)才開始實施共同提撥制(退撫新制)。改革何其緩慢，其困難不難想像！因此而累積存在之待決財務問題，必然非小。

(三) 70 年代、80 年代初，係因退撫舊制(為恩給制，本院釋字第 717 號解釋參照)所導致之現職人員加薪困難而迫切必須改採為由政府及軍公教人員共同提撥成立年金基金之退撫新制(共同提撥制)。<sup>4</sup>退撫新制推行當時，為減少阻力所採取之不足額提撥費率(實際提撥費率與適足提撥費率有數倍落差)、增加給與舊制年資補償金(例如年資 30 年者，其舊制年資 1 年以上至 15 年者最高，一律按本俸之 135% 計，高於純舊制之 90% 及純新制之 120%) 及提高退休金計算基準(由原舊制之本俸加 930 元提高為本俸兩倍)，均已種下退撫基金勢將入不敷出、破產之惡因。再加上 60 年代末，軍公教人員之起薪待遇已因多次調升而高於一般行業，原為補貼軍公教人員薪資偏低，無以維持退休生活之優惠存款制度，原已應相應調整，但其非但未調降利率，且除擴大其適用範圍如將公保給付亦予納入外，又反於 72 年間由原浮動利率即定存利率之 1.5 倍變更為固定利率 18%，致更雪上加霜。

(四) 84 年間改採退撫新制後，又陸續發現：(1) 退休人員人數鉅增，<sup>5</sup>繳費人數不增，甚至就軍職人員部分因改採募兵制而大減；(2) 退休年齡下降，<sup>6</sup>且(3) 平均餘命延長，退

<sup>4</sup> 82 年 1 月 20 日修正公布之公務人員退休法第 8 條修法理由參照。

<sup>5</sup> 以公務人員為例：由 85 年度之 3275 人，於 101 年度已增為 10527 人，於 103 年底領取退撫給與人數為 124104 人，至 106 年底為 148888 人。請見銓敘部，《公務人員退休改革規劃方案說帖》，頁 1(2013)；公務人員退休撫卹基金管理委員會，《委託辦理基金第 6 次精算勞務採購案精算評估報告書》(下稱第 6 次精算報告)，頁 122(2016)；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》(下稱第 7 次精算報告)，頁 117(2019)。

<sup>6</sup> 由 85 年度之 61.14 歲，下降至 101 年度之 55.74 歲，請見註 2 之銓敘部說帖，頁 1。

休人員之退撫給與又隨現職人員之調薪而同步調升等，致除政府之退撫舊制年資優存利息及月補償金負擔一再加重外，退休金給付金額也節節高升，致各基金財務狀況均持續惡化，均將入不敷出，甚至迫近財務懸崖。

(五) 綜上，在退撫新制實施 20 多年後，在退撫新制下，由各基金支付之退撫基金即將無以為繼，年金改革迫在眉睫！

(六) 在本次年金改革前，面對軍公教年金制度的嚴峻挑戰，政府曾歷經 3 次改革：(1) 95 年推出「公務人員退休所得合理化方案」，試圖調降 18%，但未成功。(2) 100 年再進行兩次所得替代率微調 (99 方案、100 方案)，仍未根本地改良軍公教年金制度缺失。(3) 於是，101 年 10 月起再推動年金制度改革，針對財務具迫切危機的勞工保險及軍公教退撫制度提出改革方案，並自 102 年 4 月起推動公務人員所得合理化方案修法，惟未能於立法院該屆任期內完成修法。

本次改革主要內容包括：(1) 優先讓 18% 優惠存款儘速走入歷史。(2) 調降所得替代率。(3) 延長平均薪資採計時間。(4) 延後請領年齡。(5) 逐步調高保費或提撥費率。(6) 政府挹注財源。(7) 改善基金投資報酬率。(8) 跨職域任職年資可攜帶。(9) 育嬰留職停薪期間年資採計。(10) 特殊對象處理。

亦即，退撫新制下之年金改革擬議係跨越不同政黨執政時期之目標相同之政策，非任何一黨之偏見，其等應俱非出於惡意，而應係出於均認具改革必要性。

(七) 退撫新制規定下，退撫基金管理委員會每 3 年需作 1 次退撫基金精算，並提出報告。在 84 年到 105 年間共提出 6 次精算報告，由李前總統時期經陳前總統、馬前總統到蔡總統，前後相續，該等精算報告應堪採信。依其所一再預警之各年金基金財務困境，自難再認年金改革欠缺必要性。

三、本席考量之第二個問題是：憲法第 18 條及憲法增修條文第 10 條第 9 項規定所衍生之公職人員退休生活保障、憲法第 165 條規定之教育工作者生活保障，是否可作為已退

## 休人員拒絕或反對年金改革之依據？

本席認為憲法並未在公職人員、教育工作者與其他人民間作層級區分，在憲法第 7 條規定下也不能作無正當理由之差別待遇。因此，所稱公職人員、教育工作者於退休後之生活保障，其合理保障標準應為一般人民之生活標準，而非以退休前之等級為標準；亦即較高等級者不當然應因其退休前薪俸較高、生活因而應較優渥，而其退休給與即應較高。至於同年資者中等級較高者，其退休給與較高，係因其本俸（薪）較高、繳費較多之故，即非因等級較高而當然退休給與較高。又因本次修法已設最低保障金額及最末年保障金額等雙重保障（而且該二金額均超過退休人員所提撥費用額本息，甚至加計政府撥繳費用之總額本息），故應已符合上開憲法保障意旨。

四、本席的第三個問題是：年金改革應該怎麼改？可以如何開源節流才合乎公平正義？

基於下列理由本席支持適當提高提撥費率，一體適當調降退休所得，包括優存利息及舊制年資之月補償金之改革：

（一）退撫基金財務不足，不能自己印鈔票，可能途徑只有開源、節流，或開源加節流。

1、開源：如何開源？全部由政府編列預算？基金通國庫？那還稱其為基金？還是共同提撥制嗎？不是又回到退撫舊制之恩給性質了嗎？在恩給性質下，政府適當調降退休所得原則上係屬立法形成範圍（本院釋字第 717 號解釋參照）。

又如全部由政府編列預算支應退撫基金不足數，等於由納稅人負擔，一則對納稅人不公平；二則至 105 年度止之退撫給與潛藏負債已超過 7 兆元，但中央政府年度歲出歲入決算均未逾 2 兆，<sup>7</sup>故以政府預算也未必負擔得起（此並有自 60 年代初期即擬議改為共同提撥制之事實及 81 年退撫新制立法之理由，可資參考，請參見註 1）。

<sup>7</sup> 審計部，《中華民國 107 年政府審計年報》，頁 108 (2019)。

關於所謂由政府負最終支付保證責任之規定如何不足為政府應以預算全額彌補之依據，其理由如本件解釋所述。而且該規定不具憲法層次位階地位，非憲法所課予國家之義務，尤其既設立基金，就是為與國庫作區隔；規定由基金支付，就是要由基金支付退撫給與，而不是由國庫支付，從而規定政府負最終支付保證責任，不等於應由國庫負擔基金不足數。此外，預算編列及審查具年度性，故如認依上開規定，政府有以預算全額彌補不足額之義務，則已使用後世代資源，增加後世代負擔，該規定與預算編列審查具年度性之本質是否相符及是否合憲，顯非無疑。

所謂退撫給與係遞延工資之說法應非的論，其理由如本件解釋所述，尤其遞延工資應有其可確定數，應與在職年資恆相關，不應因退休餘命長短而不同，此顯然與退撫給與有本質上差異。此外，若認退撫給與具薪資性質，則政府若得對現職人員減薪，則更無不得調降退撫給與之理！

開源方法如為調高提撥費率一途，因最適提撥費率約為40%，則將極大增加現職人員及政府之負擔，顯不適當，且對現職人員及納稅人均不公平。又本席並認為現職人員充其量只有自提自取（自己領多少就繳多少）之責任，沒有多付費用以支付其他退休人員退撫給與之義務。

關於提高退撫基金資產之投資報酬率部分：一則退撫基金非商業保險，在退撫基金穩健投資之原則下，此一手段難以期待；二則退撫基金歷年平均投資報酬率尚高於法定收益率<sup>8</sup>（有指摘退撫基金遭借用於股市護盤者，就該指摘主管機關稱非屬事實，而且若基金年收益不及法定收益者，政府有補足義務，故該指摘縱屬事實，亦無損於基金資產）。

2、節流：單純節流將使調降比例更大，為此次改革所未採。

3、開源加節流：單純開源或單純節流均不可行、不公平，故只剩開源與節流雙管齊下，此並為此次改革所採之手段，

<sup>8</sup> 參見本件解釋理由書；《第6次精算報告》，頁837；《第7次精算報告》，頁93。

應尚非不合理。

(二) 此次年改之開源手段包括提高提撥費率及將調降退撫給與之給付所節省之款項全數作為挹注款投入退撫基金。此部分挹注款金額自 107 年至 156 年間公務人員部分預計為 7608 億元、教育人員部分預計為 8906 億元、軍職人員部分預計為 3589 億元<sup>9</sup> (軍職人員基金部分，因其身分特殊性及募兵政策及考量，政府分五次於 10 年間共另挹注 1000 億元)。除了現職人員需增加最高 50% 之提撥費用負擔 (最高費率由原 12% 增加 6% 為 18%) 外，政府也就是納稅人同比例增加提撥費用負擔，再加上前開挹注款，其金額以百億、千億計，累積負擔相當大。<sup>10</sup>

(三) 其節流手段則為調降退撫給與，包括已退休人員、現職人員一體適用之退休所得替代率之調降，還有優存利息調降及舊制年資補償金取消。

1、退休所得替代率調降部分，未違法律不溯既往原則：

除年資 15 年之退休所得替代率維持原 30% (每任職 1 年給與 2% 基數) 外，餘按每增任職 1 年減 0.5% 方式遞減所得替代率，任職 40 年者最高共減 12.5%，<sup>11</sup> 此部分差異尚屬有限，而且一體適用，應屬公平；反之，如只適用於現職人員，則顯不公平。

關於所稱調降已退休人員之退撫給與違反法律不溯既往原則部分：除了是繼續性關係，僅就新法施行後部分適用，而不及於施行前部分，無涉法律不溯既往原則外，另如調降規定僅適用於現職人員，則得事理之平嗎？是要現職人員增加提撥費用供已退休人員按未調降前之比例領取退撫給與嗎？豈合公平正義哉！

2、優存利息之調降及舊制年資補償金之取消，也屬合理：

<sup>9</sup> 請見《第 7 次精算報告》，頁 II。

<sup>10</sup> 請見《第 7 次精算報告》，頁 233。

<sup>11</sup> 請見本意見書之附表。

此部分調降對部分已退休人員之影響固然非小，但調降後實質薪俸，以年資 35 年為例，其比例仍約為現職人員之 9 成至 7 成，相較於一般人民，仍應足堪生活所需。再者，同年資同等級者之退休金應相近，才合理，然一則已退休人員均約於新法施行後第 5 年起始低於退撫新制所設之每任職 1 年給與 2% 基數之比率，其前仍較施行後即退休者優惠；二則純舊制者未提撥任何費用，現職人員繳費最多，本於繳得多領得多之銀行存款或保險常理，現職人員之退休所得替代率沒有應低於未繳費或繳較少之已退休者之理；三則現職人員需按退休前 5 至 15 年平均本俸（薪）計算退撫給與，較已退休者係按退休時之本俸（薪）計算，暨現職薪資與退休所得在所得稅率上亦有差異，對現職人員亦屬不利等。再加上，優存利息給與之合理性於 69 年起即已因公職人員之起薪高於一般行業平均薪資而動搖，舊制年資補償金給與合理性本值商榷，均早應檢討修正而拖延未處理，致俱已實施超過 20 年。此次只改革回歸上述同年資同等級者退休金相近原則，就退休人員，未違公平正義，而且難謂與信賴保護原則或比例原則明顯牴觸。

又如果已退休者能體諒退撫基金確有鉅額潛藏負債，且該負債與修正前退撫給與高，背離共同基金制下，退撫給與與費率繳納間應具對價關係之本質，致退撫基金難以自給自足、收支平衡（以退休時本俸 50000 元、費率 12%、年資 35 年之退休人員為例：退休前月繳 4200 元，而於 118 年起之最低月保障金額為 60000 元，二者相差近 15 倍，退撫基金無法收支平衡乃屬必然），並能立在現職人員立場，能考量、理解優存利息等早應被檢討之理由，或可稍予釋懷，理解多數大法官之考量。期盼之。

（四）系爭規定如何未違反法律不溯既往原則、信賴保護原則及比例原則，本件解釋之內容本席均可贊同。

五、本件解釋並未就附表三遽為違憲之諭知：按總統府國家年金改革委員會係以退撫基金永續為目標，至於公改方案中所提及之 139 年或教改方案中所提及之 138 年，係預估「至少」應達成基金用盡展延之年限。而因為公改及教改基

金永續之目標仍然無法達成，且經本次改革，充其量只是將退撫基金中公務人員部分及教育人員部分之用盡年限延後一個世代，只稍稍解除燃眉之急而已，與基金已因改革而健全之情形自不可同日而語。又因為按每年 4% 計算折現率與實際收益率間可能有相當差距，故原預估此次改革後之基金用盡年限是否能確如預期，也在未定之天。更何況教改部分，依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，預估基金用盡年限未延後且早於 138 年。故在低度審查下，自難認附表三規定不符比例原則而已達違憲之程度，故而並未為違憲之諭知。

又本件解釋主文第 4 段關於附表三部分，並係以「現階段改革目的確可提前達成」意指基金用盡年限較預期延後，且係以此為條件。故如經檢討結果，比如教改部分確無法達成基金用盡年限展延至 138 年之後，或公改部分因實際收益率與預定折現率(4%)差距，致基金用盡年限未延後至 139 年之後，則應不生依本段處理問題，乃屬當然。又本段係以不改變附表三為前提，即無意要求相關機關檢討附表三或改變其架構(包括 10 年期及所調降之退休所得替代率幅度)，併此說明。

六、關於再任限制規定違反平等原則部分：本席了解此一規定源自立法院 105 年時國、民兩黨關於退休公、教人員再任私校教職之提案，並肯認原提案委員之用心。惟該規定創造不平等情事(如未全面禁止任職私人機構，致抓小放大)，而且未考量具退撫新制年資者之月退休金中含其提撥之部分在內，概予停發，確有不盡公平之處，故認違反平等原則。

七、本席肯定已退休者之退撫給與不再隨同職等現職人員調薪而調整之規定，並認其「得」隨物價指數等調整之規定未違憲。因為該規定不過是反映政府就現職人員之薪俸「得」(而非「應」)因物價漲跌而調整相同之意旨而已，而且相關機關之行政行為原不得恣意，即相關機關原即非可因該規定使用「得」非用「應」，而恣意妄為，故無須預想有恣意妄為，而為防患之，作違憲宣告。尤其此部分原不在聲請

釋憲範圍，係本院以相關聯而併納入審查；而所指相關聯之規定旨在維持現職人員與退休人員薪俸之合理差距，則自不應假設物價如上漲，現職人員必然調薪，並以之作為此部分違憲之考量，而且本件解釋有可能造成現職人員未調升薪俸而退休人員需調漲退撫給與之不合理，且背於上開相關聯規定立法本旨之情事。另此部分也不無侵害行政權而被認為違反五權分立之虞。本席因而無法同意多數意見此部分違憲之結論。但本席肯認相關機關不可恣意。

八、本次年金改革延用退撫新制所採以本薪 2 倍作為提撥費率及退休金計算基礎，固然有其道理，而且也符合多繳多領、少繳少領原則，原則上尚屬公平。但是確仍有因本薪高於或低於學術研究加給之換算實質薪資後所生有利、不利之實質不公平情形，特別是在本薪到頂、退休所得替代率相關之最長可能年資客觀上有差別（比如教授難以超過 35 年，而高中以下教師可達 40 年），若無視此等明顯差異，亦非合理，並可能不利良材之留用，影響國家競爭力，對國家社會整體而言，亦非有利。在世界各國競相延攬人才的此刻，政府也應該有一些作為。本席爰同意多數意見提出要求檢討之諭知。

九、關於本院大法官中部分具公、教資歷大法官是否應迴避或自請迴避乙節：查本件尚不構成法定應迴避事由，也無特定大法官須迴避之聲請，因此，本席除一向尊重個別大法官自請迴避之提案外，在本件則因具公、教資歷之其他大法官，均未受依本件解釋標的規定重新審定退休金之通知，其等情形與自請迴避大法官尚屬有別，故本席認其他大法官均無須迴避為合理。

又有聲請人代理人於言詞辯論時提及：大法官享有優渥之退休俸等語，核屬誤解，即並非大法官均當然享有優渥退休俸，本席即不備月退休金請領權，教授資格出任者，也只能依教授身分享退休權益，謹併此澄清。

#### 十、結語

就本件解釋之重要前提，本席之見解始終如一，雖然理

解退休人員之痛，審理過程也曾先提出本席之疑問，希望能聽到解疑的相反具說服力的其他想法，但是除了以政府負最終支付保證責任一語指摘政府不應該不誠信，及認本於不溯既往原則，不應調降已退休人員的退撫給與外，很可惜沒有聽到：對以已退休人員所繳費用顯然不足以支應其所領退撫給與，需賴現職人員以所繳較高費用支付，尤其後世代因而需負擔鉅額負債等等，如何係屬公平合理乙節，有足以服人之說理。故而，本席乃仍絕大部分贊同多數意見，亦即同意原則合憲之結論。

最後，我還想寫出一些想說的、非關法律的心裏話：

(一) 此次年金改革情非得已(甚至主事者連自己的退休金也砍了，很多退休金受影響的大法官也按鈕投下贊成票)，相關機關所提出之領得到領得久使退撫基金永續的改革目標，固難以拒絕反對，但終究需調降已退休人員之退休所得，這是不爭的事實，那麼本於「使老有所終」是政府無可推卸的責任這個道理，退休人員的醫療照顧，尤其長照，一定要配套作好！是不是有可能稍仿對退除役人員之醫療特別照顧，就公教退休人員之醫療、長照多一些支持，以感謝他們畢其一生對國家社會之貢獻。

(二)「使壯有所用」也是政府的責任及富國強國所必要，如何落實之，如何確保已被要求繳費更多的、現階段改革目標之前、後退休之現職人員也能領得到領得久退休金，政府更是責無旁貸，非繼續努力並盡力做到不可。

(三)「使幼有所長」，當然也是政府責任，自不待言。

人民是國家主人，國家資產財富要靠人民創造！邇來年輕學子赴國外就讀中學、大學之事例越來越多，這個現象由增長見聞、開拓視野角度觀，具正向意義，值得鼓勵；但是可能也隱藏優秀人才流出危機。有關機關自宜妥適因應之，比如營造有利環境等。

坊間有傳愛送給臺灣爹娘的下列恭維說法，請容我援用之：

「如今世上有『四好』：  
德國的車，好；瑞士的房，好；  
日本的老婆，好；臺灣的爹娘，特別好。  
臺灣的爹娘：  
有錢，省給下一代；有力氣，幫助下一代；  
有房子，留給下一代；有知識，教育下一代；  
有車子，接送下一代；有病痛，不告訴下一代。」

但願作為臺灣的下一代真的這麼好，這麼有福氣！

各位與我同一世代或為前輩的退休朋友們，或許有人覺得我們這一世代很辛苦，上要照顧父母、下要照顧子女、孫子女。我倒覺得我們很幸運，生長在經濟起飛的台灣，使我們比我們的後輩可能更有經濟上的優勢、機會及能力。惟經濟高度成長有另一個面向，常伴隨高負債留子孫，說是寅吃卯糧，可能還不足以形容。亦即要由我們的子女、孫子女扛起的擔子是很重很重的。幼吾幼以及人之幼，如果我們大家能一起來減少一些負債，他們肩上的擔子可望輕些！牽成、提攜以後世代，讓他們的機會多些、好些，毋寧是一件很好的事，值得我們犧牲玉成！

## 附表

修正前退撫新制之所得替代率規定：「...每任職 1 年，照基數內涵百分之 2 給與，最高 35 年，給與百分之 70 為限」（公務人員退休法第 9 條第 3 項及學校教職員退休條例第 5 條第 3 項參照。）與公務人員退休資遣撫卹法附表三及公立學校教職員退休資遣撫卹條例附表三所示之所得替代率對照，兩者差異有限（請見下表），足見修法後之所得替代率調降比例，尚稱合理。

任職年資	修正前退撫新制所得替代率 (%)	公務人員退休資遣撫卹法附表三及公立學校教職員退休資遣撫卹條例附表三 118 年 1 月 1 日以後之所得替代率 (%)	差異數 (%)
40	75	62.5	12.5
39	74	62	12
38	73	61.5	11.5
37	72	61	11
36	71	60.5	10.5
35	70	60	10
34	68	58.5	9.5
33	66	57	9
32	64	55.5	8.5
31	62	54	8
30	60	52.5	7.5
29	58	51	7
28	56	49.5	6.5
27	54	48	6
26	52	46.5	5.5
25	50	45	5
24	48	43.5	4.5
23	46	42	4
22	44	40.5	3.5
21	42	39	3
20	40	37.5	2.5
19	38	36	2
18	36	34.5	1.5
17	34	33	1
16	32	31.5	0.5
15	30	30	0

## 釋字第 783 號解釋部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例；以下所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭條例之條文），部分條文違憲，部分條文合憲。本席贊同違憲部分之結論，就合憲部分，則有部分尚難贊同，爰提出部分不同意見書，分述如后。

### 壹、關於恩給制

退撫舊制<sup>1</sup>之退除（撫）給與財源，係全部由政府逐年編列預算支應。退撫新制則由政府與現役（職）人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立之退撫基金負責支應，並由政府負最後支付保證責任。恩給制係指退撫舊制之情形而言，退撫新制則係共同提撥制。共同提撥制所設立之退撫基金，雖有政府以預算提撥、補助部分，此係共同提撥制下，政府依法應負擔之義務，非恩給制。

不論恩給制或共同提撥制下，退役（休）者已取得之退除（撫）給與權利，仍應予保障，不得以係由政府預算支應，立法者有較大形成空間為由，輕易變更規定，剝奪或

---

<sup>1</sup> 軍人退撫新制於 86 年 1 月 1 日施行，公務人員退撫新制於 84 年 7 月 1 日施行，公立學校教職員退撫新制於 85 年 2 月 1 日施行新制。

減少退役（休）者已取得之退除（撫）給與。

## 貳、關於最後支付保證責任

軍公教之退撫法規均有由政府負最後支付保證責任之規定，此係共同提撥之退撫新制下，就退撫基金不足支付時之因應措施。多數意見認政府於負最後支付保證責任前，得採行包括檢討調整撥繳費用基準、延後退除（撫）給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整俸率（退休所得替代率）等開源節流之手段，上開方法用於尚未取得退除（撫）給與權利者，固無疑問，對於已取得退除（撫）給與權利者，政府已對其負有支付保證責任，如得採調降（扣減）其退除（撫）給與方法，則只要基金不足支付，即調降（扣減）其退除（撫）給與，無異於自行免除支付保證責任，殊非妥適。

## 參、關於不溯及既往爭議

### 一、法規之變動原則上應不溯及既往

基於法治國之法安定原則及信賴保護原則，立法者制定新法規、修正或廢止舊法規時，原則上<sup>2</sup>不得適用於新法規生效前業已終結之事實或法律關係。對於新法規生效前已終結

---

<sup>2</sup> 例外情形如：1、人民預見法律將有所變更；2、現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；3、現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；4、因溯及性法律所造成之負擔微不足道；5、溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求；6、有利於受規範者。

之事實或法律關係，原則上不得溯及適用，此為禁止法律溯及既往原則。至事實或法律關係於新法規生效前雖已發生，而尚未終結者，自無涉禁止法律溯及既往原則。

所謂事實或法律關係，係指新法規所規範之構成要件之全部法律事實或法律關係。所謂已終結，係該全部法律事實在現實生活中完全具體實現<sup>3</sup>。是否溯及適用，應視新法規所規範之事實或法律關係而定。

## 二、公立學校教職員之退休給與係其從事教職，國家給與之報酬之一部分。於其退休時取得退休金等退休給與之請求權

按公立學校教職員退休金請求等權利，係基於其從事教職而來。公立學校教職員從事教職，國家給與之報酬，除從事教職期間之薪給外，於退休時之退休金等退休給與<sup>4</sup>亦屬之。故公立學校教職員從事教職之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與，而於其退休時取得退休金等退休給與之請求權。

<sup>3</sup> 本院釋字第 577 號解釋參照。

<sup>4</sup> 系爭條例施行前，依學校教職員退休條例第 5 條第 1 項規定，退休給與種類有一次退休金及月退休金，可謂狹義之退休給與。廣義之退休給與，應包括因退休而取得之一次退休金、月退休金、優惠存款利息（下稱優存利息）等。系爭條例第 4 條第 5 款則明定退休所得包括一次退休金、月退休金（含月補償金）、優存利息及於其他社會保險年金（見本號解釋附件一）。系爭條例所稱退撫給與係包含撫卹、資遺等給與（第 5 條參照），本號解釋有爭議條文係關於退休給與。

### 三、退休給與法規變動時，如規定適用於已退休者，係溯及適用

相關退休金等退休給與法規<sup>5</sup>，係規範因退休原因而終結國家與公立學校教職員間服教職之法律關係時，公立學校教職員可得之退休給與。其內容（給與種類、金額等）均依退休時法規及事實定之，於退休時即已確定。退休給與既係服教職所可取得報酬之一部分，其退休時，與國家間之服教職關係即屬已終結。相關法規變動時，如規定對已退休者之確定退休給與，適用新法規，並予以變更，係對已終結之事實或法律關係為溯及適用。

四、退休給與法規有關：(1) 退休給與之喪失、停止、恢復、剝奪、減少；(2) 隨現職人員調薪而更動或隨消費者物價指數等之變動而調整等規定，係附於退休給與請求權，於退休時即已存在之條件，無礙於前開退休給與係因服教職而生，於退休時，公立學校教職員與國家間之服教職關係即屬已終結之認定。

五、第 37 段規定及相關之調降退休給與規定（第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 38

<sup>5</sup> 公立學校教職員優存利息相關辦法見本號解釋註 1。其授權依據原規定於學校教職員退休條例施行細則。

條、第 39 條第 1 項等規定) 適用於系爭法律施行前已退休者，係溯及適用。對於現職之公立學校教職員，則非溯及適用。

(一) 上開規定適用於系爭條例施行前已退休者，係溯及適用。

1. 第 37 條規定系爭條例公布施行前退休生效者之每月退休所得，於系爭條例公布施行後，不得超過依系爭條例附表三替代率上限計算之金額。並重新調整計算退休所得（見本號解釋附件一）。第 37 條規定顯適用於系爭條例公布施行前退休生效者，依相關規定重新計算原退休所得有無超過依系爭條例附表三所示所得替代率上限，超過部分須分年扣減，依上所述，此係溯及適用。

2. 依上開規定重新計算已退休者之退休所得結果，無庸扣減者，未違反法律不溯及既往原則。須扣減者，除於退休者之退休所得超過現職人員待遇部分，符合例外得溯及情形外，其餘部分有違法律不溯及既往原則。

(1) 依上開規定重新計算已退休者之退休所得結果，既無庸扣減，於退休者並無不利，合於得溯及之例外情形，自未違反法律不溯及既往原則。

(2) 國家給予退休者退休給與，係為照顧其退休後之生活，所支付之退休給與，應無超過同薪級現職人員領取之每

月所得之理，否則未工作者反領取較高之所得，有失公平正義。基此，對超過部分規定溯及適用，可認有極為重要之公益上目的，而許溯及之例外情形，未違反法律不溯及既往原則。

- (3) 其餘依上開規定重新計算原退休所得結果，須扣減者，包含具有舊制年資之退休給與。此部分係恩給制，政府原應負支付責任，與退撫基金無關。關係機關並未以政府窮困為理由抗辯，而以退撫基金將用盡為由扣減退休給與，所節省之支出用以挹注退撫基金，俾延長退撫基金用盡年限（第 40 條參照）。惟前已述及，退撫基金不足支付時，應由政府負最後支付保證責任；舊制年資部分之退休給與，亦係由政府預算支付。系爭法律扣減已退休者之退休給與，係侵害該公立學校教職員之財產權，將扣減所節省之支出挹注與舊制無關之退撫基金，以免除政府應負之支付責任，尚難認有極為重要之公益上目的而得為溯及適用，此部分規定有違反法律不溯及既往原則。

(二)上開規定適用於現職公立學校教職員，其與國家之教職關係尚未終結，即非溯及適用<sup>6</sup>。

## 六、上開溯及規定，過度侵害退伍除役人員之信賴保護及法

<sup>6</sup> 此種情形屬非真正溯及，雖無違反法律不溯及既往原則問題，惟仍應審酌有無違反信賴保護原則。

## 安定，嚴重影響政府誠信

對已退伍除役者而言，已完成提供服務而退伍除役，其依退伍除役時規定所得退除給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難以另為生活規劃（未能如現職者選擇是否提前離開公職從事其他工作、選擇領取退伍金或退休俸等），對屆齡退休者尤其明顯，此過度侵害退休者之信賴保護及法安定性。而政府將隨時變更退休給與，嚴重影響政府誠信，除已退休者外，現職者亦慮及將來退伍除役之保障不足，可能提前退退伍除役，領取一次退伍金，以防嗣後政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。

## 釋字第 783 號解釋部分不同意見書

吳陳鐸大法官提出

公務人員退休撫卹基金關於教育人員部分 103 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 102.13%、113.24%、127.24%及 141.94。<sup>1</sup>無論原因係提撥費率不足、基金運用不善或總體經濟環境不佳，均亟需改善，以免入不敷出之情況持續惡化。

依憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版之自由<sup>2</sup>、本院相關解釋之意旨暨國家給予公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員<sup>3</sup>（下稱教育人員）退休給

<sup>1</sup> 公務人員退休撫卹基金管理委員會，教育人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。  
[https://www.fund.gov.tw/News\\_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391](https://www.fund.gov.tw/News_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391)（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

<sup>2</sup> 憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」

<sup>3</sup> 公立學校教職員退休資遣撫卹條例以下規定參照：

第 3 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）本條例所稱公立學校（以下簡稱學校），指由主管機關依法設立之各級學校。（第 2 項）本條例所稱學校教職員，指下列人員（以下簡稱教職員）：一、學校依法定資格聘（派）任、遴用之校長、教師、研究人員、專業技術人員、專業及技術教師、稀少性科技人員、專任運動教練及中華民國 86 年 3 月 21 日以後進用之助教（以下簡稱新制助教）。二、教育人員任用條例施行前進用不需辦理公務人員或技術人員改任換敘，其職稱列入服務學校或其附屬機構之編制，經主管機關核准有案之職員。」

第 94 條規定：「（第 1 項）公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之退休、撫卹、資遣、離職退費，除第十五條第二項規定外，準用本條例之規定。（第 2 項）中央主管機關依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師（以下簡稱護理教師），除下列事項外，準用本條例教師之規定：一、退撫新制實施日期為中華民國 90 年 10 月 31 日。二、私立學校護理教師依第 8 條第 2 項規定應由政府撥付之退撫基金費用，由中央主管機關支給。三、護理教師加入退撫新制前之任職年資應領之退休金、資遣給與、遺屬一次金或遺屬年金、撫卹金及依第 41 條規定辦理退休、資遣所加發之薪給總額慰助金，在公立學校，由各主管機關編列預算支給；在私立學校，由中央主管機關編列預算支給。四、護理教師加入退撫新制後之任職年資應領之退休金、資遣給與、遺屬一次金或遺屬年金、撫卹金及依第 41 條規定辦理退休、資遣所加發之薪給總額慰助金，由退撫基金支給。（第 3 項）公立幼兒園編制內有給專任合格園長及教師之退休、撫卹、資遣、離職退費，分別準用本條例國民小學校長及教師之規定。」  
108 年 4 月 24 日公布廢止前之學校教職員退休條例以下規定參照：

第 2 條規定：「本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者。」

第 18 條規定：「（第 1 項）下列人員之退休，除其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法規

與，係屬將國家應給付教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退休給與，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，亦無不同。

此外，教育人員服務期間依行政契約（或稱公法契約）之法律關係，當時已取得於未來符合退休停止條件時，得領取屬遞延薪資性質之退休給與及衍生之退休給與補償金暨優惠存款利息既得財產權(Earned or Accrued Benefits)，依憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定，國家不得溯及剝奪減少，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償。

一、依憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付公立學校教職員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，無論係採恩給制或提撥基金制，均有義務給予適當之退休給與，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴，縱提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，亦無不同

---

定辦理外，準用本條例之規定：一、公立社會教育及學術機關服務人員。二、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師。三、幼稚教育法施行後，經各級主管教育行政機關納編之公立幼稚園合格園長及教師。（第 2 項）前項第 2 款護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日前之任職年資，由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資，由退休撫卹基金支給。（第 3 項）第 1 項第 3 款園長及教師，其納編前依臺灣省國民小學附設自立幼稚園（班）試行要點規定進用之合格教師年資，得併計為退休年資。（第 4 項）前項規定，自中華民國 98 年 8 月 1 日施行。」

按「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。」憲法第 165 條定有明文。

次按「教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，自應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許。」「人民之財產權應予保障，憲法第 15 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。對上開權利加以限制，須以法律定之或經立法機關具體明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第 23 條之法律保留原則（本院釋字第 443 號、第 488 號解釋參照）。」業經本院釋字第 707 號及第 730 號解釋釋明在案。

另按，國家給予退休公部門人員適當之退休給與，依世界銀行(The World Bank)之研究，乃基於下列理由：(一)確保公部門人員之獨立性；(二)使公部門人員之職業生涯具吸引力；(三)將對公部門人員之薪資部分遞延至未來支付；(四)以政治及社會可接受之方式，讓年紀較大之公部門人

員退休。<sup>4</sup>

依上開憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，自有義務給予適當之退休給與，以吸納優秀人才投入公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之行列，並確保教育人員於在職時之言論、講學、著作及出版之自由得不受外力之影響，退休時之生活條件與尊嚴亦得以獲得保障，縱未採由教育人員與政府共同提撥基金之共同提撥制，而採例如德國之完全由政府提撥基金之政府提撥制，<sup>5</sup>或仍採恩給制，<sup>6</sup>均無不同。故採提撥基金制，如提撥之基金不足以支付退休教育人員之退休給與時，國家仍有義務給予退休教育人員適當之退休給與，以保障退休教育人員之生活條件與尊嚴。

多數意見謂：教育人員之退休給與，如採完全之恩給制，例如以舊制年資計算之退休金及優存利息等，或採由教育人員與政府共同提撥制中由政府提撥之部分及政府之補助款，均屬源自政府預算之恩給，立法者就是否發給及發給要件，有一定立法形成空間或較高之調整形成空間。

<sup>4</sup> Palacios, Robert; Whitehouse, Edward. 2006. Civil-service pension schemes around the world (English). Social protection and labor discussion paper ; no. 0602. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/546181468147557849/Civil-service-pension-schemes-around-the-world>, p7. Last visited: August 23, 2019.

<sup>5</sup> OECD (2016), OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en), p 178. Last visited: August 23, 2019.

<sup>6</sup> 德國之完全由政府提撥基金用以支付公務人員退休給與之政府提撥制，實際上就是恩給制。

惟按依上開憲法有關國家應保障教育工作者之生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定、本院相關解釋之意旨暨國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家應支付教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，依行政契約之特別法律關係給予適當之退休給與，乃憲法上之義務，而非字面上所謂之「恩給」，政府得溯及減少。多數意見就所謂之「恩給」望文生義，僅就字面予以詮釋，無視憲法前揭規定、本院前開解釋意旨及教育人員之退休給與屬遞延薪資之本質，作成政府得溯及減少退休教育人員退休給與之解釋，實難贊同。

蓋如採多數意見此種見解，則未來政府得隨時減少舊制年資之退休給與及優存利息、教育人員退休撫卹基金由政府提撥之部分及政府之補助款，甚至政府完全不再支付退休教育人員舊制年資之退休給與及優存利息、完全不再提撥退撫基金，基金不足支付時，政府亦不再撥款補助，進而降低教育人員之退休給與至僅退休教育人員自行提撥之部分，對於85年2月1日之前退休之教育人員，因全屬舊制恩給制之年資，甚至得完全不再支付其舊制年資之退休給與及優存利息，則不僅有違本院之解釋先例，更與憲法有關國家應保障教育工作者生活與人民有言論、講學、著作及出版自由規定之意旨不符。

又如採多數意見之見解，則勞動基準法第55條<sup>7</sup>與第56

<sup>7</sup> 勞動基準法第55條規定：「(第1項) 勞工退休金之給與標準如下：一、按其工作年資，每滿1年給與2個基數。但超過15年之工作年資，每滿1年給與1個基數，最高總數以45個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以1年計。二、依第54條第1項第2款規定，強制退休之

條<sup>8</sup>要求私部門之雇主給付勞工退休金與提撥勞工退休準備金及勞工退休金條例第 14 條第 1 項、<sup>9</sup>第 19 條第 1 項<sup>10</sup>要求私部門之雇主應為勞工提繳退休金之規定，私部門之雇主豈非得以該等完全由其負擔之退休金，非屬其契約上義務，而為勞動基準法及勞工退休金條例所定義務，與教育人員之退休給與中完全由政府給付、提撥、補助部分屬教育人員退休法令所定之政府義務，同屬公法上之義務，而均屬恩給之性質，其有一定形成空間或較高之調整形成空間，自得以獲利不佳甚至虧損為由，拒絕給付、提撥或提繳。不僅勞動基準法及勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳退休金之規定，有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。勞動基準法第 78 條、第 79 條第 3 項與第 4 項就違反同法第 55 條、第 56 條規定者科以行政罰及勞工退休金條例第 53 條第 1 項就違反同條例第 14 條第 1 項、第 19 條第 1 項規定者加徵滯納金，當然亦有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之規定。

---

勞工，其身心障礙係因執行職務所致者，依前款規定加給 20%。(第 2 項)前項第 1 款退休金基數之標準，係指核准退休時 1 個月平均工資。(第 3 項)第 1 項所定退休金，雇主應於勞工退休之日起 30 日內給付，如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。本法施行前，事業單位原定退休標準優於本法者，從其規定。」

<sup>8</sup> 勞動基準法第 56 條規定：「(第 1 項)雇主應依勞工每月薪資總額 2%至 15%範圍內，按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的；其提撥之比率、程序及管理等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。(第 2 項)雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次 1 年度內預估成就第 53 條或第 54 條第 1 項第 1 款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度 3 月底前一次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。……(第 6 項)雇主按月提撥之勞工退休準備金比率之擬訂或調整，應經事業單位勞工退休準備金監督委員會審議通過，並報請當地主管機關核定。……」

<sup>9</sup> 勞工退休金條例第 14 條第 1 項規定：「雇主應為第 7 條第 1 項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資 6%。」

<sup>10</sup> 勞工退休金條例第 19 條第 1 項規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月 25 日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。」

但是大概沒有人包括採多數意見之大法官同仁，會認為勞動基準法與勞工退休金條例上開強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳屬遞延工資性質之勞工退休金及違反者應科以行政罰或滯納金之規定，侵害私部門雇主憲法第 15 條保障之財產權，而屬違憲。因為該等強制要求私部門雇主給付、提撥或提繳之勞工退休金，屬私部門雇主應給付受其僱用從事工作獲致工資勞工之遞延工資，<sup>11</sup>為保障勞工遞延工資之財產權，對私部門雇主之財產權予以必要之限制，自無違憲法第 23 條之規定。

同樣屬雇主依公法應給付遞延工資之退休給與，國家強制要求私部門雇主應給付、提撥或提繳，違反者國家並科以行政罰或滯納金，但對教育人員之退休給與，屬教育人員雇主之國家卻溯及剝奪減少，完全兩套標準，豈具說服力。又豈合憲法有關國家應保障教育工作者之生活及財產權暨人民有言論、講學、著作與出版自由之意旨。

二、教育人員與國家間為行政契約之法律關係，但教育人員已取得之財產權，依憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產，應儘速發給相當之補償

按教育人員與國家間之關係，為教育人員權利義務事項非由國家得單方隨意變更之行政契約之法律關係，其權利義

---

<sup>11</sup> 勞動基準法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」勞工退休金條例第 3 條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第 2 條規定。」

務事項，除應依契約內容定之外，亦應依已納入行政契約內容一部分之教師待遇條例、學教教職員退休條例等教育人員相關法律決定之。故教育人員依行政契約之法律關係已取得之財產權，即非國家得單方溯及剝奪，否則即屬國家之徵收財產。

此就如同私部門之雇主與勞工，其權利義務事項，除依所締結之契約外，亦受勞動基準法、勞工退休金條例、勞工保險條例、勞資爭議處理法等法律之規範，非雇主得單方變更，亦不得單方溯及剝奪勞工依契約或相關法律已取得之權利，例如勞工依勞動基準法第 55 條第 3 項後段規定已取得較勞動基準法所定標準為優之退休金之財產權，或依勞工與雇主間之約定，雇主於勞工退休後應按月或按年給予退休勞工諸如紅利、權利金等任何名義之財產權，雇主不得單方變更，亦不得單方溯及剝奪，否則即屬財產權之侵害。

次按「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障之意旨。」已經本院釋字第 516 號解釋釋明在案。則國家單方溯及剝奪教育人員依特別法律關係已取得之退休給與財產權（詳見下述三之說明），既屬徵收，即應儘速發給相當之補償，例如以之前公營事業移轉民營時，發給具公務員身分之人員國家持有之公司

股票等方式予以補償，以填補其財產權被剝奪之損失，如由國家單方修法溯及減少退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息，而未發給相當之補償，以填補其財產權被剝奪之損失，即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定。

三、教育人員每服務滿 1 年或半年，已取得於未來符合領取退休金停止條件時，得領取屬遞延薪資性質之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款利息既得財產權(Earned or Accrued Benefits)，不得由國家單方隨意溯及剝奪減少

按依（一）中華民國 51 年 6 月 12 日修正公布全文之學校教職員退休條例第 3 條至第 6 條及第 18 條規定<sup>12</sup>；（二）61 年 8 月 16 日修正公布之同條例第 3 條、第 4 條規定<sup>13</sup>；

<sup>12</sup> 中華民國 51 年 6 月 12 日修正公布全文之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「教職員有左列情形之一者，得申請退休：一、任職 10 年以上年滿 60 歲者。二、任職滿 30 年者。」

第 4 條規定：「（第 1 項）教職員任職 5 年以上有左列情形之一者應即退休：一、年滿 65 歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者。（第 2 項）教職員已達前項第 1 款所規定之年齡，服務學校仍需其任職而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多 5 年。但專科以上學校教授不在此限。」

第 5 條規定：「（第 1 項）退休之給與如左：一、任職 5 年以上未滿 15 年者，給予一次退休金。二、任職 15 年以上者給予一次退休金或月退休金，由退休教職員擇一支領之。（第 2 項）一次退休金以退休教職員最後在職時之月俸額及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給予 9 個基數，每增半年，加給 1 個基數。滿 15 年後另行一次加發 2 個基數，但最高總數以 61 個基數為限。未滿半年者以半年計，一次退休金除前項規定外並一律加發 2 年眷屬補助費及眷屬實物代金。（第 3 項）月退休金除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者按月照在職之同職等教職員月俸額 75% 給與，以後每增加 1 年發加 1%，但以增至 90% 為限。」

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 95% 為限。」

第 18 條規定：「公立社會教育及學術機關服務人員之退休，準用本條例之規定。但其具有公務人員身份者，仍依公務人員退休法之規定。」

<sup>13</sup> 61 年 8 月 16 日修正公布之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「教職員有左列情形之一者得申請退休：一、任職 5 年以上年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。」

(三) 68 年 12 月 28 日修正公布之同條例第 3 條、第 5 條、第 7 條規定<sup>14</sup>；(四) 84 年 8 月 2 日修正公布，自 85 年 2 月 1 日施行之同條例第 5 條、第 5 條之 1 及第 6 條規定<sup>15</sup>；(五) 96 年 7 月 11 日修正公布，自 97 年 1 月 1 日同條例第 3 條及

第 4 條規定：「(第 1 項) 教職員任職 5 年以上，有左列情形之一者，應即退休：一、年滿 65 歲者。二、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。(第 2 項) 教職員已達前項第 1 款所規定之年齡，服務學校仍需其任職，而自願繼續服務者，得報請主管教育行政機關延長之，至多 5 年。」

<sup>14</sup> 68 年 12 月 28 日修正公布之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「(第 1 項) 教職員有左列情形之一者，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。(第 2 項) 前項第 1 款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低。但不得少於 55 歲。」

第 5 條規定：「(第 1 項) 退休金之給與如左：一、任職 5 年以上，未滿 15 年者，給與一次退休金。二、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) 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四) 兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五) 兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。(第 2 項) 一次退休金以退休人員最後在職之月薪額，及本人實物代金為基數，任職滿 5 年者，給予 9 個基數，每增半年加給 1 個基數；滿 15 年後，另行一次加發 2 個基數。但最高總數以 61 個基數為限；未滿半年者以半年計。(第 3 項) 一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。(第 4 項) 退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿 15 年者，按月照在職之同薪級人員月薪額 75% 給與，以後每增 1 年，加發 1%。但以增至 90% 為限。(第 5 項) 第 1 項第 2 款第 3 目至第 5 目規定之退休給與，各依退休人員應領一次退休金與月退休金按比例計算之。」

<sup>15</sup> 84 年 8 月 2 日修正公布，自 85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例

第 5 條規定：「(第 1 項) 退休金之給與如左：一、任職 5 年以上未滿 15 年者，給與一次退休金。二、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) 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四) 兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五) 兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。(第 2 項) 一次退休金，以退休生效日在職同薪級人員之本薪加 1 倍為基數，每任職 1 年給與 1 個半基數，最高 35 年給與 53 個基數。尾數不滿 6 個月者，給與一個基數，滿 6 個月以上者，以 1 年計。教職員於年滿 55 歲時，得自願提前退休，並一次加發 5 個基數之一次退休金。(第 3 項) 月退休金，以在職同薪級人員之本薪加 1 倍為基數，每任職 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。尾數不滿半年者，加發 1%，滿半年以上未滿 1 年者，以 1 年計。(第 4 項) 年齡未滿 50 歲具有工作能力而申請退休者，或年滿 65 歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。但在教學、研究上有優異表現著有學術聲望之專科以上學校教授延長服務者及本條例修正施行前已提出申請退休或已核定延長服務有案者，不在此限。(第 5 項) 前項專科以上學校教授在教學、研究上之優異表現標準，由教育部另定之。(第 6 項) 第 1 項第 2 款第 3 目至第 5 目規定之退休給與，各依其應領一次退休金與月退休金按比例計算之。」

第 5 條之 1 規定：「教職員退休時領有本人實物代金、眷屬實物代金及眷屬補助費者，其實物代金及眷屬補助費，依左列規定加發：一、依第 5 條規定給與之一次退休金，每 1 基數加發 1 個月本人實物代金，另並一律加發 2 年眷屬實物代金及眷屬補助費。二、依第 5 條規定給與之月退休金，本人及眷屬實物代金與眷屬補助費十足發給。三、依第 5 條第 1 項第 2 款第 3 目至第 5 目規定之退休給與，各依其應領一次退休金或月退休金比例，計算其本人實物代金及眷屬實物代金與眷屬補助費。」

第 6 條規定：「教師或校長服務滿 35 年，並有擔任教職 30 年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或校長 5 年以上，成績優異者，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 60 個基數為限；月退休金之給與，自第 36 年起，每年增加 1%，以增至 75% 為限。」

第 18 條規定<sup>16</sup>；(六)98 年 1 月 21 日修正公布之同條例第 18 條規定<sup>17</sup>；(七)99 年 1 月 13 日修正公布之同條例第 3 條規定<sup>18</sup>，教育人員每服務滿 1 年或半年，即已取得未來符合領取退休金停止條件時，得領取退休金給付之財產權。

次按，退休教育人員得領取之退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款並因此得領取之利息，亦有學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 4 項至第 5 項<sup>19</sup>、54 年 2 月 22 日教育部與財政部會銜訂定發布及其後多次修正發布之學校教職員退休金優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優

<sup>16</sup> 96 年 7 月 11 日修正公布，自 97 年 1 月 1 日施行之學校教職員退休條例

第 3 條規定：「(第 1 項)教職員有下列情形之一，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲者。二、任職滿 25 年者。前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於 55 歲。(第 2 項)第 1 項任職年資，應包括核備有案，於各級公立學校服務之代理兵缺年資。(第 3 項)前項規定，自中華民國 97 年 1 月 1 日施行。(第 4 項)中華民國 97 年 1 月 1 日以後之各項代理(課)教師之年資，均不得併計為退休年資。」

第 18 條規定：「(第 1 項)公立社會教育及學術機關服務人員、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師之退休，準用本條例之規定。但其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法之規定。(第 2 項)前項護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日前之任職年資由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資由退休撫卹基金支給。」

<sup>17</sup> 98 年 1 月 21 日修正公布之學校教職員退休條例第 18 條規定：「(第 1 項)下列人員之退休，除其具有公務人員身分者，仍依公務人員退休法規定辦理外，準用本條例之規定：一、公立社會教育及學術機關服務人員。二、教育部依法令規定資格介派至公、私立學校擔任軍訓護理課程之護理教師。三、幼稚教育法施行後，經各級主管教育行政機關納編之公立幼稚園合格園長及教師。

(第 2 項)前項第 2 款護理教師之退休金，在中華民國 90 年 10 月 30 日前之任職年資，由公庫支給；中華民國 90 年 10 月 31 日後之任職年資，由退休撫卹基金支給。(第 3 項)第 1 項第 3 款園長及教師，其納編前依臺灣省國民小學附設自立幼稚園(班)試行要點規定進用之合格教師年資，得併計為退休年資。(第 4 項)前項規定，自中華民國 98 年 8 月 1 日施行。」

<sup>18</sup> 99 年 1 月 13 日修正公布之學校教職員退休條例第 3 條規定：「(第 1 項)教職員有下列情形之一者，得申請退休：一、任職 5 年以上，年滿 60 歲。二、任職滿 25 年。(第 2 項)前項第 1 款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於 55 歲。(第 3 項)第 1 項任職年資，應包括下列規定之年資：一、核備有案，於各級公立學校服務之代理兵缺年資。二、教師遭停聘、解聘或不續聘，依法令規定提起申訴或訴願，經評議決定或訴願決定確定回復聘任關係者之申訴或訴願期間學校年資。(第 4 項)前項第 1 款規定，自中華民國 97 年 1 月 1 日施行。(第 5 項)中華民國 97 年 1 月 1 日以後之各項代理(課)教師之年資，均不得併計為退休年資。」

<sup>19</sup> 學校教職員退休條例第 21 條之 1 第 4 項至第 5 項規定：「(第 4 項)教職員在本條例修正施行前後均有任職年資，合計滿 15 年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。(第 5 項)本條例修正施行前在職人員已有任職年資未滿 15 年，於本條例修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿 15 年之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：一、每減 1 年，增給半個基數之一次補償金。二、每減 1 年，增給基數 0.5% 之月補償金。」

惠存款辦法<sup>20</sup>及 64 年 2 月 3 日訂定發布之「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」等法令依據。

再按，依一般經驗法則，一個人選擇職業，不論是公部門或私部門之職務，除考慮眼前可獲得之薪水之外，尚考慮包括該職業未來之發展及依法律或依契約是否可領取退休給與以終老等諸多因素，故依法律或依契約得領取之退休給與，於停止條件成就時，即有領取之權利，為賦益權(vested right)，無論係屬於退休時即確定數額之確定提撥制，或屬給付至死亡時止之確定給付制，均無不同，皆屬遞延給付之薪資(Deferred Wage)<sup>21</sup>，為公私部門員工已取得之既得財產權。

揆諸上開有關教育人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息規定，無論係 84 年 8 月 2 日修正公布自 85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例，教育人員與政府共同提撥退撫基金前之恩給制或之後之共同提撥基金制，均屬遞延薪資之性質，於教育人員服務每滿半年或 1 年，即已發生(Annual Accrual Rate)，僅係附有停止條件，<sup>22</sup>須於法律所設得領取退休金之條件成就時，方得行使而已，國家自不得單方隨意溯及減少，而侵害

<sup>20</sup> 85 年 11 月 27 日教育部 (85) 公務字第 85504421 號令、財政部 (85) 台財融字第 85554667 號令會銜修正發布名稱為學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法及部分條文。

<sup>21</sup> 王正，公務人員退撫制度改採確定提撥制可行性之研究，頁 3，銓敘部委託研究，88 年。柯木興，社會保險，頁 166-167，臺北，中國社會保險學會，修訂版，89 年。呂淑芳，公務人員新制退休金採行確定提撥制之研究，92 年，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，頁 18。

<sup>22</sup> 公法法律關係，公法未規定之事項，依本院釋字第 474 號及第 677 號解釋意旨，應類推適用民法規定。故有關公務人員得請領退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息等事項，自得類推適用民法第 99 條第 1 項規定：「附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。」

教育人員已取得之財產權(Earned or Accrued Benefits)。

屬遞延薪資性質之教育人員退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息財產權，於教育人員服務每滿半年或1年，即已發生，僅係附有停止條件，國家不得單方隨意溯及減少，而侵害教育人員既得之財產權，既已如上述，則於106年8月9日制定公布之公立學校教職員退休資遣撫卹條例施行前，已依當時學校教職員退休條例審定退休領取退休給與之教育人員，其依審定函或經行政爭訟程序撤銷原處分後重新審定函審定確定應發給之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息，為停止條件已成就，該等退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息請求權，均已發生效力確定，除發生停止、喪失領受退休金權利或應剝奪或減少退離給與解除條件成就<sup>23</sup>之法定情形外，國家自更不得單方修法溯及減少，而侵害教育人員已取得之財產權，否則即屬徵收，應由國家儘速發給相當之補償。

四、退撫新制實施後之教育人員退休金，應由政府與教育人員共同提撥基金，並由政府負最後支付保證責任，係為避免恩給制下退休金預算編列困難，並提高現職人員待遇及退休人員退休給付，非為減輕政府之支付責任，如基金不足支付時，除檢討調整費率外，應由政府撥款補助，調降教育人員服務期間已取得附停止條件退休給與

<sup>23</sup> 依本院釋字第474號及第677號解釋意旨，類推適用民法第99條第2項規定：「附解除條件之法律行為，於條件成就時，失其效力。」

## 非得採之手段

按 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 14 條第 2 項規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任。」<sup>24</sup>迄 107 年 11 月 21 日公布廢止，未再修正。

而 84 年 1 月 28 日修正公布，自同年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」依憲法第 83 條掌理公務人員退休、養老等事項之考試院，<sup>25</sup>函請立法院審議「公務人員退休法部分條文修正草案」，就該條之修正理由，說明：「……二、現制公務人員退休金，完全由政府負擔，且事先未預儲準備，累積至公務員退休時，始於當年編列預算支付。由於退休公務人員人數逐年增加，……預算編列困難，乃以人事費中分配解決，致使現職人員待遇及退休人員退休給付，均無法調整提高。」<sup>26</sup>

<sup>24</sup> 99 年 7 月 13 日立法院三讀修正通過 99 年 8 月 4 日公布，自 100 年 1 月 1 日施行之公務人員退休法第 37 條第 2 項規定：「本法中華民國 99 年 7 月 13 日修正條文自 100 年 1 月 1 日施行。」

<sup>25</sup> 憲法第 83 條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」

<sup>26</sup> 立法院公報，第 81 卷，第 70 期，院會紀錄，頁 118-119 (81 年)。

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員會第 87 會期第 2 次全體委員會審查「公務人員退休法部分條文修正草案」案時，亦口頭報告：「……二、公務人員薪俸與退撫經費同列人事費項下，退撫經費累積負擔過重，轉而影響現職人員待遇改善，導致俸給及退撫給與均難以大幅提高。……現行退撫之實質所得，仍難安老卹孤……退撫制度改革，旨在改進經費籌措方式，提高給付內涵，以安定退休人員及遺族生活。」<sup>27</sup>而於同次委員會議中，立法院盧委員修一與銓敘部陳部長桂華間，就有關由政府與公務人員共同提撥退撫基金之退撫新制，有如下之詢答內容：盧委員修一問：「……新的退撫制度中將原來的恩給制改為儲金制，……因現臺灣人口已有老化傾向，如此會不會增加財政上的負擔？」陳部長桂華答：「前 8 年會增加財政上的負擔，但 8 年後就會逐年減少，到後來就不用負擔了。」盧委員修一問：「如全部都由政府負擔，那有沒有辦法？」陳部長桂華答：「如全由政府負擔，這樣負擔是太沉重了！」盧委員修一問：「政府的意思是，如用恩給制全部退休金都由政府負擔的話，政府可能到後來沒辦法負擔，所以要由公務員自己也負擔一些？」陳部長桂華答：「如政府有錢，全部由政府負擔是無何問題……」盧委員修一問：「是否如續採恩給制，則有一天政府將無法負擔？」陳部長桂華答：「對！如續採恩給制是很危險的，將來政府會賴掉，改法，如五十九年的改法。」盧委員修一問：「……現在公開場合如此說法將對政府公權

<sup>27</sup> 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 396-399 (80 年)。

力造成重大傷害。」陳部長桂華答：「不是，如此比喻是為使盧委員容易了解，政府當不會賴帳，但會修法。」盧委員修一問：「修法就是賴帳，本席提醒部長，如此說法相當嚴重，本席建議部長收回此說法」陳部長桂華答：「我收回。」……盧委員修一問：「我們應說，這是政府支勻預算的問題，政府不可能為公務員問題而垮台，世界上無此種政府，若有，也早已完蛋！所以政府是為問題發生而未雨綢繆，公務員要退休就要負擔一點……」……盧委員修一問：「有沒有那個國家因退休制度而將政府拖垮的？」陳部長桂華答：「此次修法是為保障公務人員基本原有權利，因照現制繼續下去，將來可能會發生危險。」<sup>28</sup>

次按 84 年 8 月 2 日修正公布增訂，自 85 年 2 月 1 日起施行至 108 年 4 月 24 日公布廢止均未再修正之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」行政院函請立法院審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」，其總說明謂：「一、查學校教職員退休之規定，向採公教一致之原則辦理，茲銓敘部為推動公務人員退休撫卹制度改革方案，前於民國 77 年 10 月函請教育部配合研修學校教職員退休條例，以利與公務人員部分同時施行。又公務人員退休法部分條文業經完成立法，並經總統於 82 年 1 月 20 日令修正公布。……」<sup>29</sup>就該條之修正理由，則說明：「……二、修正後擬由政府與教職員共同

<sup>28</sup> 立法院公報，第 81 卷，第 13 期，委員會紀錄，頁 405-406 (80 年)。

<sup>29</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 94 (84 年)。

撥繳費用建立基金，以籌措退休經費，爰參據公務人員退休法修正條文第 8 條增定本條文。……」<sup>30</sup>

教育部劉會計長三錡於列席立法院第 2 屆第 4 會期法制、教育兩委員會第 1 次聯席會議審查行政院函請審議「學校教職員退休條例部分條文修正草案」案時，亦口頭說明：「……本人茲就教師退休金的來源方面提出說明：原則上，退休金之給與不論在現制上或未來規劃方向，都是由各級政府編列預算支給。但若各縣、市政府有財政上之困難而無法支給，依憲法第 109 條規定，可申請上級政府財政之補助以調整辦理。過去曾發生縣、市政府財政不足，導致教師、公職人員無法退休，經向上級政府申請補助後，已有改善。教育部現在規劃的退撫制度是採基金的方式處理，因為有預存之基金與政府負最後支付保證責任下，因財政困難而無法發給退休金之現象，應不致發生。」<sup>31</sup>

再按 84 年 8 月 11 日制定公布，自 86 年 1 月 1 日施行至 107 年 6 月 21 日全文修正公布前，均未修正之陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」<sup>32</sup>

<sup>30</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 37 期，院會紀錄，頁 86 (84 年)。

<sup>31</sup> 立法院公報，第 83 卷，第 80 期，委員會紀錄，頁 50, 71 (83 年)。

<sup>32</sup> 107 年 6 月 21 日全文修正公布除第 26、37、45、46 條定自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文，定自 107 年 6 月 23 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例，將修正前第 27 條第 1 項規定改列為第 29 條第 1 項，並修正內容為：「軍官、士官於退撫新制實施後服役年資之退除給與，除本條例另有規定外，應由政府與現役人員共同撥繳費用設立之退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)負責支給；其發生收支不足時，應視國家財政狀況檢討調整提撥費率，並由政府負最後支付保證責任。」

而行政院 83 年 5 月 16 日函請立法院審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」，其總說明謂：「為配合軍公教退撫改革方案，公務人員退休法，業於 82 年 1 月 20 日修正公布，軍職人員之退除給與，係明定於服役條例之中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，並因應現況需要，檢討不合時宜規定，簡併法規，爰將現行『陸海空軍軍官服役條例』及『陸海空軍士官服役條例』，予以合併，擬具『陸海空軍軍官士官服役條例』草案，送請審議。……」<sup>33</sup>就該條項之訂定理由，說明：「現行軍公教人員退伍(休)金，係完全由政府編列預算支付，無預儲準備，由於退除(休)人員逐年增加，致預算負擔日益龐大，使現職人員待遇及退(伍)休給付，均無法調整提高，爰於第一項明定軍官、士官之退除給與，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付。」<sup>34</sup>

國防部部長孫震於列席立法院第 2 屆第 4 會期國防委員會第 14 次全體委員會審查「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭報告：「……一、配合軍公教退撫改革方案，修正退除給與規定：公務人員退休法修正案，業經大院完成立法，而軍職人員之退除給與，係規定於服役條例中，為期軍公教人員能同時實施該改革方案，有關軍職人員之軍官士官服役條例亦須配合檢討修正，以達到『退撫新制合理改訂給付標準』、『逐漸提高退撫【無】給與』及『計畫籌措退撫經費』之目標。……」<sup>35</sup>

<sup>33</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 87 (84 年)。

<sup>34</sup> 立法院公報，第 84 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 66 (84 年)。

<sup>35</sup> 立法院公報，第 83 卷，第 79 期，委員會紀錄，頁 336 (83 年)。

行政院主計處黃視察銀千於列席立法院第2屆第4會期國防委員會第15次全體委員會議繼續審查行政院函請審議「陸海空軍軍官士官服役條例草案」案時，亦口頭說明：「財力負擔部分，將來要成立『退休撫卹基金』，此基金若有虧絀，由政府負擔最後的支付責任。」<sup>36</sup>

另按83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例，其第8條及第1條第2項復分別明文規定：「本基金……如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」「政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）、（伍）撫卹基金一併納入本基金管理。」

考試院81年6月30日函請立法院審議「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」，其總說明謂：「……第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別、分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則。年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」<sup>37</sup>就該草案第8條之說明為：「……二、為確保軍公教人員退撫基金之支付能力，明定如遇基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率或政府撥款補助。」<sup>38</sup>

考試院代表銓敘部部長陳桂華於列席立法院法制委員

<sup>36</sup> 立法院公報，第83卷，第80期，委員會紀錄，頁235(83年)。

<sup>37</sup> 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁48-49(83年)。

<sup>38</sup> 立法院公報，第83卷，第79期，院會紀錄，頁46(83年)。

會第2屆第1會期第4次會議審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭報告：「第8條明定基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，以明收支責任，並以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率、或政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」財政部常務次長李仲英亦口頭報告：「……公務人員之退撫制度從現行『恩給制』改採『儲金制』，由公務人員及其雇主(政府)共同撥繳費用建立退休撫卹基金，……政府對本基金肩負收支保管之財務責任，主要包括……基金不足支付時，擔負最後支付之責。」

39

銓敘部次長徐有守於列席立法院法制委員會第2屆第1會期第6次會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，亦口頭說明：「……葛委員提到第8條，如果錢不夠時怎麼辦？萬一賺的錢不足以應付貨幣貶值，應由基金檢討調整繳費費率……『或由』政府撥款補助，而這二者並非調整繳費費率優先，而是有彈性，『或由』也表示平行意思。」<sup>40</sup>

立法院法制委員會82年4月21日全體委員會議繼續審查「公務人員退休撫卹基金管理條例草案」案時，盧委員修一詢問：「第8條規定『如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助……』不知其適用情況各為

<sup>39</sup> 立法院公報，第82卷，第19期，委員會紀錄，頁255, 258-260 (82年)。

<sup>40</sup> 立法院公報，第82卷，第24期，委員會紀錄，頁90-92 (82年)。

如何？以那一種制度為主？」列席之銓敘部次長徐有守答覆稱：「照一般立法通例，以『由基金檢討調整繳費費率』為優先，但本條所列『或由政府撥款補助』則保留相當大的彈性，亦即：當時機不宜調整費率之時，可由政府撥款補助。」<sup>41</sup>

由上開退撫新制實施後之公務人員退休金、教育人員退休金及軍官士官退伍除役給與，應由政府負最後支付保證責任相關法律規定之立法過程，可知由國家與公務人員、教育人員及軍官士官共同提撥退撫基金之退撫新制，其目的有三：（一）解決恩給制下，公務人員退休金、教育人員退休金及軍官士官退伍除役給與預算編列困難之困境；（二）提高現職人員待遇；（三）提高退休、退伍人員退休、退伍給與。並非為減輕政府對公務人員退休金、教育人員退休金及軍官士官退伍除役給與之支付責任。

此外，83年12月28日制定公布，自84年7月1日施行，迄今未曾修正之公務人員退休撫卹基金管理條例第8條復明文規定：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」

故公務人員退休撫卹基金縱有入不敷出，甚至不足支付公務人員、教育人員退休金或撫卹金或軍官士官退伍除役給與之情形，除由基金檢討調整繳費費率外，依立法原意，應

<sup>41</sup> 立法院公報，第82卷，第26期，委員會紀錄，頁435-436（82年）。

由政府其他預算科目撥款補助以資支付，不包括得由國家溯及剝奪減少公務人員、教育人員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權之選項，更不得由國家溯及剝奪減少已退休教育人員業經核定確定之退休金給與、退休金其他現金給與補償金及得儲存之優惠存款所生利息既得財產權。此方符憲法國家應保障教育工作者生活與人民有言論、講學、著作及出版自由暨人民財產權應予保障規定及本院前揭相關解釋之意旨。多數意見卻認，公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率等節流之手段，實難贊同。蓋如於公務人員退撫基金不足支付時，政府得採取調整退休所得替代率之節流手段，則公務人員退撫基金將永遠不會發生不足支付之情況，由政府負最後支付責任或最後支付保證責任，將形同具文，永無適用之餘地，此豈係立法之原意，又豈符憲法應保障教育工作者生活及財產權之意旨。

更何況，公務人員退撫基金因運用得宜，年度決算有賸餘時，應全數撥為基金，現職及退休之教育人員，均不能分享該決算之賸餘，不足時，卻要減少其既得之財產權，此不僅侵害現職及退休之教育人員憲法保障之財產權，更非事理之平。

五、公務人員退休撫卹基金之預算為政府附屬單位預算，屬中央政府總預算之一部分，不足支付時，應由政府以其他預算科目支付，除非政府破產，否則不發生破產之問題

按公務人員退休撫卹基金依預算法規定，應屬政府特種基金，並編製政府附屬單位預算。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，並應由基金管理委員會於年度開始前訂定運用方針編製收支預算，提基金監理委員會覆核。年度終了編具工作執行成果報告暨收支決算，提經基金監理委員會審議公告之。公務人員退休撫卹基金管理條例第6條第2項及第3項定有明文。<sup>42</sup>同條例第8條復明文規定：「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」亦即公務人員退休撫卹基金及應支付於教育人員之退休金及撫卹金，為國家整體財政收支之一環，縱有不足支付教育人員退休金或撫卹金之情形，仍應由國家負最後之完全支付責任，由政府其他預算科目支付，而不得由國家單方隨意溯及剝奪減少教育人員已服務期間已取得屬遞延薪資性質之退休金既得財產權。

有謂公務人員退撫基金入不敷出，潛藏負債日增，瀕臨破產之財務危機，此或許是不了解公務人員退撫基金如上所述，為政府基金，其負債即為國家之負債，除非國家破產，否則政府基金沒有破產之問題，與民間之基金會不同。抑或

---

<sup>42</sup> 公務人員退休撫卹基金管理條例第6條第2項及第3項規定：「(第2項) 本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。(第3項) 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。」

許是明知為政府基金，除非政府破產，否則沒有破產之問題，而故意危言聳聽。

## 六、公務人員退撫基金確須改革

公務人員退休撫卹基金關於教育人員部分 103 年至 106 年均入不敷出，支出、收入比，分別為 102.13%、113.24%及 127.24%及 141.96<sup>43</sup>，確有改革之必要，以免面臨更嚴重之困境。降低退撫給付及提高提撥費率，固屬最直接且最有效之方式，但溯及既往降低退撫給付，係屬國家徵收財產，應儘速發給相當之補償，否則即有違憲法第 15 條人民之財產權應予保障之規定，已如前述。而提高提撥費率，基於憲法應保障教育工作者之生活及人民有言論、講學、著作及出版之自由規定、本院相關解釋之意旨及國家給予退休教育人員退休給與係屬將國家對教育人員之薪資部分遞延至退休時支付之性質，國家對於退休之教育人員，本就有義務給予適當之退休給與，以保障其生活條件與尊嚴，縱採共同提撥基金制或基金不足支付時，仍無不同，故雖得提高現職人員之提撥費率，但仍不得提高提撥費率至影響其生活條件與尊嚴之程度，否則即有違憲法第 165 條國家應保障教育工作者生活與憲法第 11 條人民有言論、講學、著作及出版自由之意旨。

當然提升公務人員退休撫卹基金之運用績效，以提高收益率，亦係應採之措施，但受總體經濟環境之影響，是否確

<sup>43</sup> 公務人員退休撫卹基金管理委員會，教育人員撥付占【佔】收繳比例趨勢圖。  
[https://www.fund.gov.tw/News\\_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391](https://www.fund.gov.tw/News_barChart3.aspx?n=3262&sms=9391)（最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。）

能達到預期效益，仍屬未定之天。如基金仍不足支付時，政府應依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助，並由政府負最後支付責任，始符憲法應保障教育工作者之生活與財產權、人民有言論、講學、著作及出版自由暨本院相關解釋之意旨。至由政府撥款補助公務人員退休撫卹基金，並由政府負最後支付責任，固加重政府之財政負擔，但政府如能精簡不必要之機關及人力，減省不必要之支出，並採取下列各項措施，相較於其他例如德國、美國、英國等國家，政府財政狀況，仍屬樂觀，不至於造成下一代或下下一代之沉重負擔，而形成代際不正義之情形。

(一) 106 年我國賦稅負擔率 19.3%，相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%，且 107 年我國對外淨資產總額達 12,805 億美元，為全球第 5 大淨債權國，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔

106 年我國賦稅負擔率為 19.3%，與國際上其他主要國家含社會安全捐之賦稅負擔率相較，社會福利制度較完善之歐洲國家，如法國、德國多達近 4 成或更高，美國、加拿大、日本、南韓皆約 3 成，我國因採輕稅政策，賦稅負擔率一向偏低，與前述國家比較仍有相當差距。<sup>44</sup> 依據經濟合作及發展組織(The Organization for Economic Co-operation and

<sup>44</sup> 財政部 108 年 6 月 17 日發布之新聞稿參照。

<https://www.mof.gov.tw/public/data/statistic/ssc/%E6%9C%AC%E6%96%87%E5%8F%8A%E9%99%84%E8%A1%A8.pdf> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

Development, OECD)之統計，106 年 OECD 國家賦稅負擔率之平均數為 34.2%，我國賦稅負擔率相較於 OECD 國家，僅高於墨西哥之 16.2%（參見附表 1）。<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: August 23, 2019.

附表 1- Summary of key tax revenue ratios in the OECD

	Tax revenue as % of GDP				Tax revenue as % of total tax revenue in 2016						
	2017 (provisional)	2016	2015	2000	1 100 Taxes on income, individuals & (PIT)	1 200 Taxes on income, corporates (CIT)	2 000 social security contributions (SSC)	4 000 Taxes on property	5 111 Value added taxes	Other consumption taxes (6)	All other taxes (7)
OECD = average (1)	34.2	34.0	33.7	33.8	23.8	9.0	26.2	5.7	20.2	12.5	2.6
Australia	-	27.8	27.9	30.5	40.8	16.5	0.0	10.8	12.9	14.2	4.9
Austria	41.8	42.2	43.1	42.3	21.6	5.6	34.7	1.3	18.3	10.0	8.5
Belgium	44.6	44.1	44.8	43.5	27.7	7.8	31.1	8.0	15.4	9.1	0.9
Canada	32.2	32.7	32.7	34.8	36.3	10.5	14.9	12.0	13.5	9.7	3.2
Chile	20.2	20.2	20.4	18.8	8.8	20.9	7.2	5.1	41.2	13.4	3.5
Czech Republic	34.9	34.2	33.3	32.4	11.2	11.0	42.9	1.4	21.7	11.3	0.5
Denmark (2)	46.0	46.2	46.1	46.9	53.5	5.8	0.1	4.0	20.4	11.6	4.5
Estonia	33.0	33.7	33.3	31.1	17.2	5.0	33.2	0.8	27.0	16.3	0.5
Finland	43.3	44.0	43.9	45.8	29.6	5.0	29.1	3.2	20.7	12.1	0.3
France (2)	46.2	45.5	45.3	43.4	18.8	4.5	36.8	9.4	15.2	9.2	6.2
Germany (3)	37.5	37.4	37.0	36.2	26.6	5.2	37.6	2.8	18.5	8.6	0.6
Greece (2)	39.4	38.8	36.6	33.4	15.2	6.5	28.5	8.1	21.2	18.4	2.1
Hungary	37.7	39.2	38.7	38.5	13.3	6.0	33.2	2.8	23.7	18.6	2.3
Iceland	37.7	51.6	36.3	36.3	26.7	4.9	6.7	34.2	16.2	7.1	4.1
Ireland	22.8	23.3	23.1	30.8	31.6	11.5	16.8	6.0	20.1	12.6	1.4
Israel (4)	32.7	31.3	31.3	34.9	19.8	9.9	16.6	10.3	24.1	13.7	5.6
Italy	42.4	42.6	43.1	40.6	25.8	5.0	30.1	6.6	14.4	13.8	4.4
Japan	-	30.6	30.6	25.8	18.6	12.0	40.4	8.3	13.3	7.1	0.3
Korea	26.9	26.2	25.2	21.5	17.6	13.6	26.2	11.6	15.8	12.3	2.9
Latvia	30.4	30.4	29.2	29.1	21.0	5.6	27.3	3.5	26.8	15.1	0.7
Lithuania	29.8	29.8	28.9	30.8	13.4	5.4	40.8	1.1	26.2	12.2	0.8
Luxembourg	38.7	38.1	37.1	36.9	24.7	12.2	28.5	9.3	16.7	8.5	0.3
Mexico (5)	16.2	16.6	15.9	11.5	20.4	21.0	13.0	1.9	23.7	15.1	5.0
Netherlands	38.8	38.4	37.0	36.9	18.5	8.7	38.2	4.0	17.6	11.9	1.1
New Zealand	32.0	31.6	31.6	32.5	36.8	15.5	0.0	6.1	29.8	8.5	3.2
Norway	38.2	38.7	38.4	41.9	27.6	10.4	27.4	3.3	22.3	9.1	0.0
Poland	33.9	33.4	32.4	32.9	14.5	5.5	38.1	4.1	21.1	15.3	1.4
Portugal	34.7	34.3	34.4	31.1	19.8	8.9	26.6	3.7	24.8	14.8	1.4
Slovak Republic	32.9	32.4	32.2	33.6	10.2	10.8	43.5	1.3	20.6	12.4	1.2
Slovenia	36.0	36.5	36.4	36.6	14.4	4.4	39.7	1.7	22.5	16.8	0.5
Spain (2)	33.7	33.2	33.6	33.2	21.4	6.8	34.2	7.7	19.1	10.3	0.5
Sweden	44.0	44.0	43.1	49.0	29.8	6.2	22.6	2.4	20.9	7.2	10.9
Switzerland	28.5	27.8	27.6	27.6	31.0	11.3	24.3	7.3	12.2	9.2	4.7
Turkey	24.9	25.3	25.1	23.6	14.6	6.5	28.8	4.8	19.8	23.8	1.6
United Kingdom	33.3	32.7	32.2	32.9	27.4	8.3	18.9	12.6	20.8	11.5	0.5
United States	27.1	25.9	26.2	28.2	40.3	7.6	24.0	11.1	0.0	16.9	0.0

- Not available

1. 2017 provisional average calculated by applying the unweighted average percentage change for 2017 in the 34 countries providing data for that year to the overall average tax to GDP ratio in 2016. The 2016 OECD average tax-to-GDP ratio excludes the one-off revenues from stability contributions in Iceland.
2. The total tax revenue has been reduced by the amount of any capital transfer that represents uncollected taxes.
3. From 1991 the figures relate to the united Germany.
4. The data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.
5. 2017 provisional: Secretariat estimate, including expected revenues collected by state and local governments.
6. Calculated as 5000 Taxes on goods and services less 5111 Value added taxes.
7. Includes 1300 Unallocable between personal and corporate income tax, 3000 Taxes on payroll and workforce and 6000 Other taxes.

資料來源：Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> last visited: August 23, 2019.

而中央銀行 108 年 6 月 14 日以(108)新聞發布第 103 號發布有關「107 年底國際投資部位」之新聞稿則載明：「107 年底我國對外資產總額計 20,488.7 億美元，較 106 年底增加 641.8 億美元或 3.2%，……對外負債方面，107 年底總額計 7,683.7 億美元，較 106 年底減少 335.5 億美元或 4.2%，……107 年底我國對外資產高於負債，兩相互抵後，國際投資之淨資產部位達 12,805.0 億美元，較 106 年底增加 977.3 億美元或 8.3%，為全球第 5 大淨債權國。」<sup>46</sup>

由上開我國賦稅負擔率甚低及國際投資淨資產部位甚鉅兩項資料可以了解，我國雖藏富於民，但賦稅負擔率卻不高，可適度增加具賦稅負擔能力富人之賦稅負擔，除得以增裕政府之收入，減輕政府之財政負擔，有能力依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規定撥款補助公務人員退休撫卹基金之不足外，並得以適度平均社會財富。

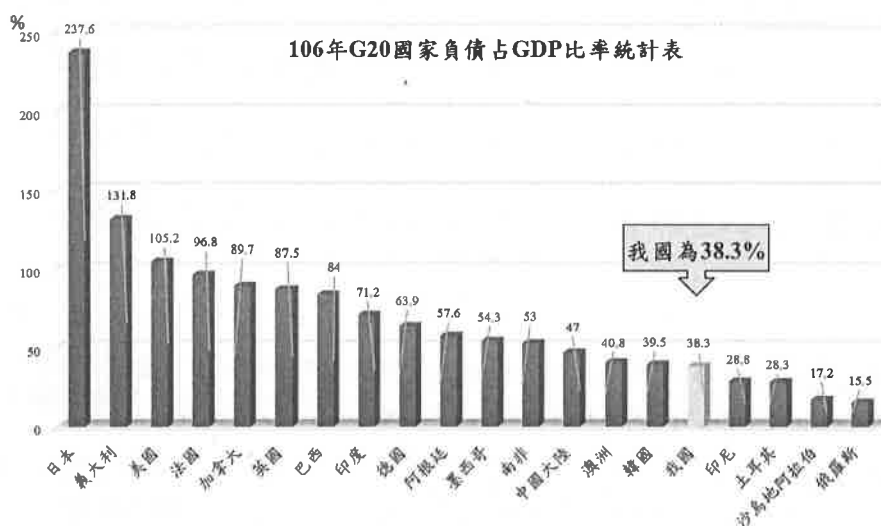
(二) 我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健，仍有舉債空間，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入

106 年度我國依國際貨幣基金發布之政府統計手冊計算一般政府負債新臺幣(下同)6 兆 6,723 億元，占 106 年度國內生產毛額(GDP)比率(下稱負債比率)38.28%。與國際貨幣基金公布 G20(20 國集團)不含歐盟本體等 19 個國家

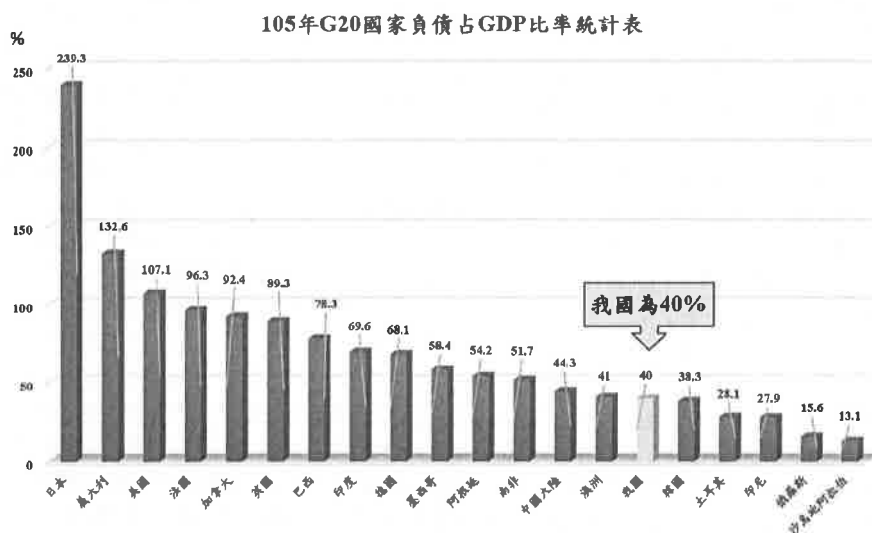
<sup>46</sup> <https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=85328&ctNode=302&mp=1> (最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日。)

比較，低於日本之 237.6%、美國之 105.2%、英國之 87.5%、德國之 63.9%等其中 15 個國家，僅高於印尼、土耳其、沙烏地阿拉伯及俄羅斯等 4 個國家，較 105 年度名次前進一名(參見附表 2)。

附表 2 - 我國 105 年度及 106 年度與 G20 國家負債比率比較



資料來源：國際貨幣基金Fiscal Monitor October, 2018



資料來源：國際貨幣基金Fiscal Monitor October, 2017

資料來源：財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿 <https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101>(最後瀏覽日：108 年 8 月 23 日)。

另負債總額及負債比率分別較 105 年度之 6 兆 8,554 億

元及 39.97%減少 1,831 億元及 1.69 個百分點。顯示我國各級政府債務規模獲得控制，且與世界主要國家比較，我國國家負債占國內生產毛額(GDP)比率亦屬穩健。<sup>47</sup>依現行公共債務法規定，政府仍有舉債空間，<sup>48</sup>如有必要，亦可修正公共債務法適度提高政府舉債上限，以投入得以創造更多收益之投資，增益財政收入，而有能力於公務人員退休撫卹基金不足支付公務人員、教育人員或軍官士官服務或服役期間已取得屬遞延薪資性質之退休金、退休俸或退伍金既得財產權時，依公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條及第 3 條第 4 款規

<sup>47</sup> 財政部國庫署 107 年 12 月 27 日「依國際組織標準揭露 106 年度我國一般政府負債」新聞稿 <https://www.nta.gov.tw/web/AnnNews/uptAnnNews.aspx?c0=238&p0=15101> (最後瀏覽日 108 年 8 月 23 日)。

<sup>48</sup> 我國政府舉債之上限規定於公共債務法第 5 條，該條規定：「(第 1 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額平均數之 50%；其分配如下：一、中央為 40.6%。二、直轄市為 7.65%。三、縣(市)為 1.63%。四、鄉(鎮、市)為 0.12%。(第 2 項)前項第 2 款各直轄市所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，扣除其於中華民國 101 年 12 月 31 日未償餘額預算數後之數額，占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，不得超過下列二款之合計數：一、臺北市 0.62%、高雄市 0.15%、新北市 0.15%、臺中市 0.1%、臺南市 0.1%、桃園縣 0.1%。二、按各直轄市前 3 年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。(第 3 項)前項第 2 款之分配比率及各直轄市於中華民國 102 年 6 月 27 日修正本條文施行前、後合計可舉借之 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度名目國內生產毛額平均數之比率，每年由財政部公告之。(第 4 項)縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 50%及 25%。(第 5 項)前 4 項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。另各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露。(第 6 項)前項所稱自償性公共債務，指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。(第 7 項)中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 15%。(第 8 項)各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其下列 2 款合計之數額：一、前 2 年度總預算及特別預算歲出總額 15%之平均數。二、前款平均數乘以前 3 年度自籌財源決算數平均成長率之數額。(第 9 項)中華民國 99 年 12 月 25 日後合併或改制之直轄市於本法 102 年 6 月 27 日修正施行 5 年內，每年度舉債額度不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 20%，不受前項規定之限制。(第 10 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)為調節庫款收支所舉借之未滿 1 年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，中央不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15%；各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 30%。(第 11 項)中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之公共債務，如有超過本條規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。(第 12 項)公共債務管理委員會組織規程及審議規則由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。」

定撥款補助。

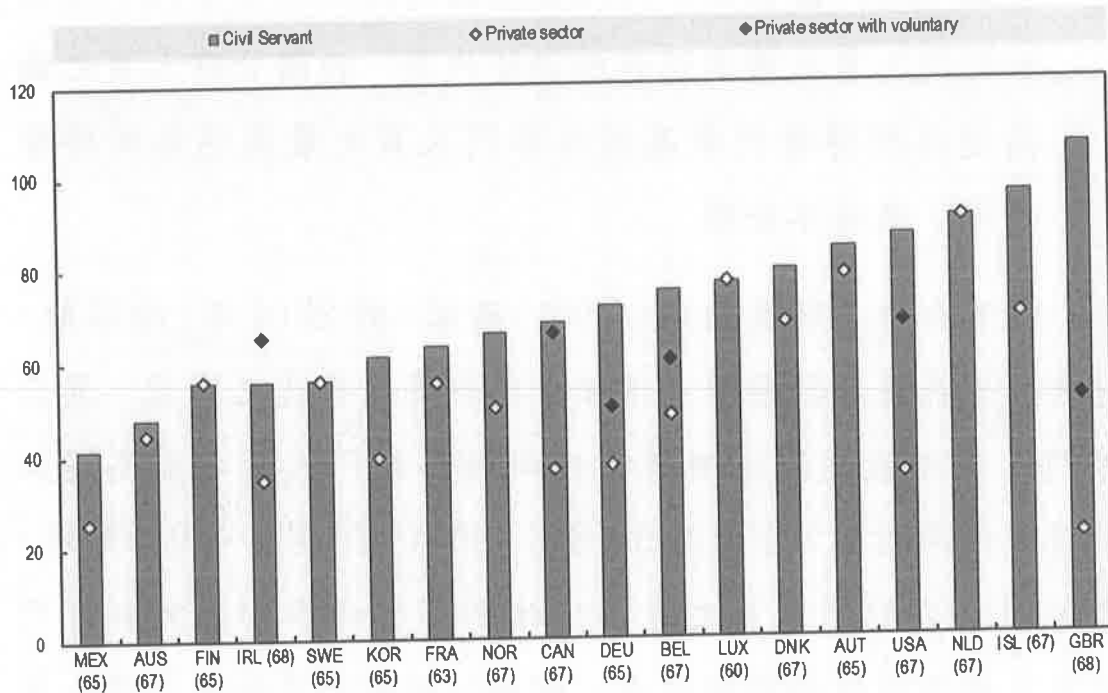
七、多數 OECD 國家公部門人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，我國公務人員之最高退休所得替代率高於私部門人員之最高退休所得替代率，並非不合理。

經濟合作及發展組織(OECD)國家，於2014年，除芬蘭、瑞典、盧森堡及荷蘭等4個社會福利高度發達之國家，其公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率相同，分別為55.8%、56%、76.8%、90.5%外，其他國家公部門人員之最高退休所得替代率均高於私部門人員之最高退休所得替代率，例如行政部門委任之代理人及推薦之鑑定人大篇幅引據之德國及美國，公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率，分別為71.8%：37.5%、86.9%：35.2%，英國公部門人員之最高退休所得替代率與私部門人員之最高退休所得替代率更分別為106.0%與21.6%（參見附表3）。<sup>49</sup>為使教育人員之職業生涯具吸引力，以吸納優秀人才進入公立學校教職員、公立社會教育機構專業人員及各該主管機關所屬學術研究機構研究人員之行列，並確保教育人員在職時之言論、講學、著作及出版之自由得不受外力之影響，給予教育人員之退休所得替代率較私部門人員高，並非不合理。

---

<sup>49</sup> OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2016-graph18-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en). Last visited: August 23, 2019.

附表 3 - Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %



Note: Retirement age (in brackets) is the same for both civil servants and private sector workers.

	Private sector	Private sector with voluntary	Civil Servant
MEX (65)	25.5		41.4
AUS (67)	44.5		47.9
FIN (65)	55.8		55.8
IRL (68)	34.7	65.1	55.8
SWE (65)	56.0		56.0
KOR (65)	39.3		61.2
FRA (63)	55.4		63.4
NOR (67)	49.8		66.0
CAN (67)	36.7	66.0	68.2
DEU (65)	37.5	50.0	71.8
BEL (67)	48.1	59.9	75.0
LUX (60)	76.8		76.8
DNK (67)	67.8		79.5
AUT (65)	78.1		84.0
USA (67)	35.2	67.8	86.9
NLD (67)	35.2		90.5
ISL (67)	35.2		95.8
GBR (68)	35.2	51.4	106.0

資料來源：OECD (2016), "Long-term gross replacement rates for civil service and private sector average earners, entering at age 20 in 2014, %", in OECD Pensions Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2016-graph18-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-graph18-en). Last visited: August 23, 2019.

# 釋字第 783 號解釋部分不同意見書

林俊益大法官 提出

## 壹、前言

釋憲史上，史無前例，少數立法委員不贊成多數立法委員表決通過年金改革法案，即陸海空軍軍官士官服役條例（下稱軍人年改法）、公務人員退休資遣撫卹法（下稱公務人員年改法）及公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱教師年改法；以上三者合稱年改三法）先後聲請本院釋憲，即【陸海空軍官士官退除給與案】、【公務人員退撫給與案】及【公立學校教職員退撫給與案】（下合稱軍公教年改釋憲案），本院同時於民國 108 年 8 月 23 日下午 4 時公布釋字第 781 號、第 782 號及第 783 號解釋（下稱年改三解釋）。三釋憲案分別於 108 年 6 月 24 日下午及 25 日上午、下午依序進行言詞辯論，嗣因時程緊迫，大法官密集開會審查，終於在大法官們同心協力下，先後完成年改三解釋並同時公布，殊屬不易！

軍公教年改釋憲三案，除少數特殊條文的釋憲客體有所不同外，其所涉重要關鍵問題的解釋客體內容大致相同。大法官釋憲結果，除年改三法各條例或法律的 2 條條文<sup>1</sup>被宣告違憲外，其餘聲請意旨所指摘的釋憲客體，均被宣告合憲。本席就此年改三解釋中的違憲部分，敬表贊同；惟對於「法律不溯及既往原則的適

---

<sup>1</sup> 關於就任或再任私立大學專任教師、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過一定數額者停止領受退休俸或贍養金、月退休金法之規定（軍人年改法第 34 條第 1 項第 3 款、公務人員年改法第 77 條第 1 項第 3 款及教師年改法第 77 條第 1 項第 3 款），以及關於軍公教所支領之退休俸、月退休金等，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之之規定（軍人年改法第 39 條第 1 項前段、公務人員年改法第 67 條第 1 項前段及教師年改法第 67 條第 1 項前段）。

用」、「由政府負最後支付保證責任的意涵」及「政府依法定比率按月繳納提撥費用本息的定性」三項重要爭點，多數意見認係合憲的理由及結論，均難以贊同，爰就此提出部分不同意見書。

## 貳、年改三法違反法律不溯及既往原則的爭點

### 一、本院有關法律不溯及既往原則的解釋先例

法律不溯及既往原則，有真正的法律不溯及既往原則與非真正的法律不溯及既往原則。

關於真正的法律不溯及既往原則之遵守，本院釋字第 574 號解釋早已釋示：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」本院釋字第 629 號及第 751 號解釋重申同一意旨。

關於非真正的法律不溯及既往原則，本院釋字第 620 號解釋釋示：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」嗣本院釋字第 717 號<sup>2</sup>解釋重申同一意旨。

---

<sup>2</sup> 本院釋字第 717 號解釋理由謂：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。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第 620 號解釋參照）。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。

年改三解釋對非真正的法律不溯及既往原則，亦援引本院釋字第 620 號及第 717 號解釋先例而釋示：「按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，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。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。」

綜上本院解釋先例可知，原則上<sup>3</sup>，以法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係是否已終結，作為是否適用法規的判斷基準；如法規生效時，構成要件事實或系爭法律關係業已終結，原則上，即無該法規之適用。反之，於法規生效時，如構成要件事實或系爭法律關係尚未終結者，則有該法規之適用。

## 二、年改三解釋就退休軍公教人員決定領取月退休金的定性

軍人年改法，就軍官、士官退伍除役時之給與，稱為退除給與（軍人年改法第 3 條第 4 款參照），包括退伍金（一次領）、退休俸（月領）等；公務人員年改法或教師年改法，就公務人員或公立學校教職員於退休時的給與，統稱退撫給與（公務人員年改法第 5 條<sup>4</sup>及教師年改法第 5 條參照），可分一次領取退休金（稱

<sup>3</sup> 除非係為達成極為重要之公益，否則法律不應溯及既往適用。本院釋字第 717 號解釋理由釋示：「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。」可資參照。

<sup>4</sup> 公務人員年改法第 5 條規定：公務人員或其遺族依本法請領之給與，分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金（以下統稱退撫給與）；

一次退休金)或每月領取退休金(即月退休金,又可分支領月退休金及兼領月退休金<sup>5</sup>,公務人員年改法第4條第5款、教師年改法第4條第5款參照)。

年改三解釋均認定:(一)一次性之退撫(除)給與法律關係,例如請領一次退休金(退伍金),且未辦理優惠存款的個案,於受規範對象受領給付時終結。(二)關於非一次性之退撫(除)給與:非一次性的退撫(除)給與,屬於繼續性法律關係,於完全給付前,該法律關係尚未終結。主要論據如下:1. 退撫(除)給與請求權可因退休(退伍除役)後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少。2. 退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸,於年改三法施行前,應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動,於系爭條例施行後,得隨消費者物價指數等之變動而調整<sup>6</sup>(以上2項理由為軍公教人員所共有)。3. 此外,軍人年改法第39條就退伍除役人員部分,於支領月退休俸、贍養金期間,特別規定得申請改支(一次)退伍金的要件,以上皆係建構於繼續性法律關係之上。

### 三、本席意見

---

教師年改法第5條規定:教職員或其遺族依本條例請領之給與,分別為退休金、資遣給與、退撫基金費用本息、撫卹金、遺屬一次金或遺屬年金(以下統稱退撫給與)。

<sup>5</sup> 舊公務人員退休法第9條規定:退休金之給與種類如下:一、一次退休金。二、月退休金。三、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。

<sup>6</sup> (1) 軍改部分:系爭條例第34條、第36條第1項、第39條第1項、第40條、第41條、第46條第3項,及86年服役條例第34條、第35條參照。

(2) 公改部分:系爭法律第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第80條、公務人員退休法第9條第3項、23條、第24條、第24條之1、公務人員退休法施行細則第31條第6項參照。

(3) 教改部分:系爭條例第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第81條、學校教職員退休條例第5條第3項、第12條、第13條、學校教職員退休條例施行細則第34條第4項參照。

本席認為，退休軍公教人員的退休金或退休俸請求權，有明確的法律基礎，且相關年改三法對於請求權的發生，有非常完整的規定。銓敘部在核定軍公教人員退休或退伍除役時，會在核定函內把核定退休金請求權的退撫（除）給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限等一一載明，因此在銓敘部核定軍公教人員退休或退伍除役的行政處分生效時，軍公教人員的退休金或退伍金請求權就已經確定，屬於業已終結的法律關係，剩下的只是政府必須依該核定函示內容，依法履行其給與義務而已！退休軍公教人員不必定期（每月、每季或每年）提出申請，政府主動依銓敘部核定函所定內容將月退休金給與退休軍公教人員。

至於本院釋字第 717 號解釋，係針對退休公教人員依據「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」辦理優惠存款而為解釋，辦理優惠存款係以定期簽約方式辦理，定期簽約如遇有法規修正變動，自會跨越新、舊法規施行時期，故釋字第 717 號解釋乃釋示：「系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。」年改三釋憲案所涉退休軍公教人員領取月退休金或退休俸，於銓敘部核定時即已確定，毋須定期申請，與釋字第 717 號解釋所示案例定期簽約領受優惠存款之性質自有不同，故自不應援引釋字第 717 號解釋而謂：退休軍公教人員領取月退休金是繼續性法律關係。

本席認為，年改三解釋的上開三項理由，均不足以支持非屬一次性之退撫（除）給與屬繼續性法律關係。其理由如下：

- （一）關於第 1 點理由所稱：「退撫（除）給與請求權可因退休（退伍除役）後始發生之事由而停止、喪失、恢復或剝奪、減少」。本席認為，這是因為政府對於退休軍公教人員的

退撫（除）給與義務是附有解除條件的結果。當退休軍公教人員選擇非屬一次性退撫（除）給與時，年改三法都已明文規定，政府於履行給與退休軍公教人員月退休金、月補償金、月優存利息或月退休俸義務時，附有解除條件，一旦解除條件成就（即退休軍公教人員符合法定事由時），該非屬一次性退撫（除）給與，可能會被停止、喪失、恢復或剝奪、減少，具有一定風險，這是軍公教人員選擇如何退休時即已確定的事實。因此退休軍公教人員於決定是否領取一次退伍金或一次退休金時，必須審慎評估後再作決定，否則一旦決定領取月退休金，即不可再作更改。經再詳析各該解除條件的內容如下：1. 軍人年改法第34條規定：「支領退休俸或贍養金之軍官、士官，有下列情形之一時，停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之。」2. 軍人年改法第40條規定：「（第1項）軍官、士官於領受退除給與期間，有下列情形之一者，停止其領受之權利，至其原因消滅時恢復：一、違反妨害兵役治罪條例，經判處徒刑在執行中。二、犯貪污治罪條例之罪，經判處徒刑在執行中。三、褫奪公權尚未復權。四、卸任總統、副總統領有禮遇金期間。五、因案被通緝期間。六、其他法律有特別規定。（第2項）領受遺屬年金之遺族有前項各款情形之一者，停止其領受遺屬年金之權利，至原因消滅時恢復。」3. 軍人年改法第41條第1項規定：「軍官、士官於領受退除給予期間，有下列情形之一者，喪失其領受的權利。」4. 軍人年改法第46條第3項規定：「如有……第34條、第40條、第41條規定應停止或喪失領受退除給與情事者，其優惠存款應同時停止辦理，並俟停止原因消滅時恢復。」

本席認為，政府對退休軍公教人員的退撫(除)給與義務，如有上開停止領受退休俸或贍養金事由時，即解除條件成就，在一定期間內，政府暫時停止給與義務，政府僅係對符合法定要件的少數軍公教人員停止其給與的義務，對於沒有上開法定事由的多數退休軍公教人員，政府仍有依月給與退休俸或退休金的義務。對於多數人來說，並不發生第 1 點理由所說的情形，故不能因此少數人的事由而推論多數退休軍公教人員領取退休俸或月退休金，是繼續性的法律關係。

(二) 關於第 2 項理由稱：「退休人員或退伍除役人員經審定後之月退金或月退休俸，於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，其不可採的理由如下：

1. 所謂「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」，這是因為 86 年服役條例第 25 條第 1 項規定「退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數」計算。退休俸的基數是浮動的計算方式，如同銀行存款依浮動利率計算利息，這種計算方式也是在銓敘部核定退休俸或月退休金時就已經確定終結的事實，不能以「於年改三法施行前，應隨軍公教現職人員或現役人員調薪而更動」等詞，讓人誤認領受退休俸是繼續性的法律關係。況且此隨「調薪而更動」的規定，年改 3 法均已刪除<sup>7</sup>，多數意見以此支撐軍公教之月退係繼續性法律關係，應有欠妥，甚至是否因此規定現在已經刪除，反而應認軍公教領受月退休金並非繼續性的

---

<sup>7</sup> 軍人年改法第 26 條第 2 項、公務人員年改法第 27 條及教師年改法第 28 條參照。

法律關係？

- 所謂「於系爭條例施行後，得隨消費者物價指數等之變動而調整」，關鍵詞在於「得……調整」，有無調整繫諸於政府的裁量權。詳觀年改三解釋，在解釋理由的最前段，都開宗明義釋示憲法對於退休軍公教人員的退休生活照顧義務<sup>8</sup>，國家當然有維持依銓敘部核定退休函所定退撫（除）給與的財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（公務人員年改法施行細則第 103 條、教師年改法施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。這是憲法要求政府對退休軍公教人員退休後生活照顧的義務，故不能因退休人員或退伍除役人員經審定後之月退休金或月退休俸，於年改三法施行後，得或應隨消費者物價指數等之變動而調整，即認定領取非屬一次性退撫（除）給與，是繼續性法律關係。

（三）關於軍人年改法，另有特別的第 3 點理由稱：「於支領月退休俸、贍養金期間，得申請改支（一次）退伍金」。本

---

<sup>8</sup> 釋字第 781 號解釋釋示：憲法增修條文第 10 條第 9 項規定：「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」係考量軍人對國家負有忠誠義務，並承擔具高度危險性之軍事工作，以保衛國家與人民安全，以及屆齡強制退伍除役之職業特殊性，而由國家提供退伍除役人員適足之生活照顧，以保障其退役後之生活條件與尊嚴。

釋字第 782 號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。

釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

席認為，這是軍人年改法第 36 條<sup>9</sup>的特殊規定，至於公務人員年改法或教師年改法都沒有這樣的規定，一旦公務人員或公立學校教職員選定月退休金後，就不得請求變更為一次領退休金，由此更可以證明第 3 點理由並不是支撐領取退休俸或月退休金是繼續性法律關係的正當理由。

#### 四、小結

如前所述，退休軍公教人員決定領取非屬一次性退撫（除）給與，於銓敘部核定時，其構成要件事實或系爭法律關係，於年改三法生效前，既已終結，依前揭本院釋字第 574 號、第 629 號及第 751 號解釋意旨，年改三法對該退休軍公教人員領取月退休金或退休俸者，自無適用之餘地，如強加適用，即有違反法律不溯及既往原則。

年改三解釋對退休軍公教人員領取月退休金的法律關係，既已誤認為繼續性法律關係，其解釋結論當然認為無涉法律不溯及既往原則，本席對此恕難贊同。

#### 參、政府負最後支付保證責任的意涵

##### 一、諸多法律明文規定「由政府負最後支付保證責任」

軍公教人員的各個退休撫卹法律都有明文規定「由政府負最後支付保證責任」，其詳細內容如下：

- (一) 82 年 1 月 20 日修正公布，84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

---

<sup>9</sup> 86 年服役條例第 35 條亦有相同內容的規定。

- (二) 84 年 8 月 2 日修正公布，85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例第 8 條第 1 項規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」
- (三) 84 年 8 月 11 日制定公布，86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (四) 公務人員年改法第 7 條第 1 項規定：「第 6 條所定退撫基金，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (五) 軍人撫卹條例第 21 條第 1 項前段規定：「軍人撫卹金應由政府與軍人共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」
- (六) 志願士兵服役條例第 8 條第 1 項規定：「志願士兵退除給與及撫卹金，由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

## 二、「由政府負最後支付保證責任」應如何理解？

究竟「由政府負最後支付保證責任」一詞的意思是什麼？一般人或退休軍公教人員如何理解這個用詞？

依本院釋字第 777 號解釋釋示：依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義、立法目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違（本院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 617 號、第 623 號、第 636 號及第 690 號

解釋參照)。所謂「受規範者可得理解」，應從一般人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，來理解法律規定「由政府負最後支付保證責任」的意義及適用範圍。依一般人民的觀點，普遍會認為「由政府負最後支付保證責任」一詞，簡單的說，就是當退撫基金不足以支付退休軍公教人員的月退休金時，最後由政府保證負責支付到底的意思！不然，為什麼法律會規定「保證」、「最後支付」、「最後保證」等語，難道這一切都是玩假的嗎？

沒想到年改三解釋竟然釋示：由政府負最後支付保證責任，在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整退休所得替代率等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。

說白話一點，就是法條雖然沒有關於開源節流的明文規定，但在法律解釋上並不排除有這種可能性。請問：一般人民能理解，所謂「政府負最後支付保證責任」，還有這招解釋嗎？

舉個例子說明，就可以明白！例如，債權人甲向債務人乙請求清償債務 100 萬元，債務人的財產不足以清償，債權人甲轉向保證人丙請求給付，保證人丙說：「我也沒有什麼錢，我們共同來想個開源節流的方法來處理債務人的債務，要不要先請債務人再努力去賺錢來還？5 年後，假如債務人還是沒有還，債務額 100 萬元可否打個折扣？七折或八折？我一時間也沒有那麼多錢，先給個緩衝期 5 年，之後再分個 20 年分期給付，我最後一定付保證責任，最後、最後我一定保證支付完畢！」可以這樣嗎？人民心中自有一把尺！

年改三解釋所謂開源節流的手段，就是：

- (一) 檢討調整撥繳費用基準：檢討結果，就是軍公教人員要多提撥一點錢，少花一點錢！
- (二) 延後退休給與起支年齡：延後結果，就是軍公教人員不要年紀輕輕就退休，多做幾年，等老一點再退休！
- (三) 拉長平均本俸計算期間：拉長結果，拉長本俸計算期間，結果就是少領一點退休金。
- (四) 調整退休所得替代率：調整結果，就是調降退休所得替代率，退休所得更少！

### 三、年改三解釋就此部分的解釋，本席相信人民是無法理解的

法律只規定「由政府負最後支付保證責任」一詞，任何人都懂，政府最後一定要負責支付到底，本解釋卻說，法律規定還有解釋空間，政府可以開源節流，解釋結果就是軍公教人員，多提撥、晚退休、少領受、減所得。假如這樣開源節流，退撫基金還不足以支付軍公教人員的月退休金、退休俸，政府最後再來編列預算支付！這就是「由政府負最後支付保證責任」？果真如此解釋，上開法律規定就已不符法律明確性原則！人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，是無法理解的！

### 肆、有關財產權限制之違憲審查

就軍人的年金改革，釋字第 781 號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利（本院釋字第 455 號解釋參照）。所稱退伍金、退休俸之權利係指軍職人員因服軍職取得國家為履行對其退伍除役後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。就公務人員的年金改革，釋字第 782

號解釋釋示：憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與。就教師的年金改革，釋字第 783 號解釋釋示：憲法第 165 條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第 707 號、第 730 號解釋理由參照）。

上開年改三解釋，雖從憲法第 18 條人民服公職權的保障論起，導出退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金之憲法保障依據，最後再推向財產權的保障，即憲法第 15 條人民財產權應予保障，最終再依本院釋憲先例保障財產權的審查密度，採寬鬆的審查標準，審查結果當然都是合憲。讓人民都忘了，退休軍公教人員請領退休金、退休俸或退伍金的憲法依據，是憲法第 18 條！茲就年改三解釋分析如下：

#### 一、審查標準：人民的錢，嚴格審查；國家的錢，寬鬆審查

84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；85 年 2 月 1 日施行之學校教職員退休條例（下稱 85 年教職員退休條例）第 8 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用；86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱 86 年服役條例）第 27 條第 1 項規定，以退撫新制年資計算之退除給與

之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現役人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用。上開三條例或法律各設立退撫基金負責支應，改為「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責。年金改革新法，對軍公教人員的退休所得予以調降，涉及軍公教個人及政府依法定比率按月繳納的提撥費用本息之調降，釋憲機關應以如何的審查標準來審查，攸關釋憲結果是合憲或違憲。詳析之，年改三解釋確立的共同審查標準如下：

### （一）人民的錢，嚴格審查

年改三解釋，均釋示：「個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人薪給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。」

### （二）國家的錢，寬鬆審查

年改三解釋，共有 4 段論述採較為寬鬆或寬鬆的審查標準，其內容如下：

1. 同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。
2. 優存利息之財源全部源自於政府預算，屬恩給制之範疇。是本院就立法者採取之調降手段規定，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採較為寬鬆之審查標準。
3. 按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財

務規劃與國家財政資源分配。就其對現役人員財產權之限制是否違反比例原則，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上應尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。

4. 以其財源而言，上開年資補償金仍屬恩給制之範疇。就其調整，本院應採寬鬆標準，予以審查。

## 二、政府依法提撥費用本息的定性

依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，(1) 個人提撥：現職人員依法定比率按月繳納之提撥費用本息，(2) 政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及(3) 政府補助：政府於(a) 退撫基金未達法定最低收益，或(b) 退撫基金不足以支應退撫給與時，始撥交之補助款項本息。

年改三解釋，均釋示：「上開(2)關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以65%計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退撫給與或與退撫給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開(1)由個人薪給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開(2)政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間。……同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。」

本席對此部分的解釋，深不以為然。蓋，如前所述，退撫舊制採由政府編列預算支應之「恩給制」，退撫新制改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」。當軍公教人民依法定比率（35%）提撥費用本息之同時，政府也應依法定比率（65%）提撥費用本息，共同提撥費用，成為退撫基金。這些依法定比率提撥的費用本息，都限於退撫給與或與退撫給與有關的支出，都是屬於政府答應給軍公教退休人員退休時的財產，等待退休條件成就時，政府就應如數撥付給軍公教退休人員。這意謂著，退撫舊制的恩給制，全部由政府編列預算支應；退撫新制，政府編列預算支應的負擔變少，由全部減少為65%，此部分仍是如同恩給制要作為退休人員的退休給與。

既然是政府答應要給與軍公教退休人員的財產，當然是軍公教工作人員的財產，調降退撫此部分費用本息，性質上如同國家對人民財產的徵收，如依年改三解釋所定的審查標準，當然要採嚴格的審查標準，予以審查。年改三解釋，竟誤認政府依法定比率提撥的費用本息，仍是政府的財產，再採寬鬆的標準，予以審查。一旦採寬鬆的審查標準，在尊重立法機關有立法形成的自由前提，審查客體幾乎都是合憲的，這樣的審查方法是有問題的！

## 伍、結論

年金改革，勢在必行，但因攸關政府對退休人員的生活照顧義務是否確實符合憲法委託的意旨，提供退休人員適足生活的需求，另國家財政資源也確實有其侷限性，且近年來人口結構變遷甚鉅，是以如何對國家財政資源作更為合理的分配，值得全民與政府好好的面對，但無論如何，年金改革的方法或手段，應該可以再貼心一點！細心一些！