

聲請解釋憲法理由書

主旨：本院為調查「據訴，公教人員年金修法相關法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？是否有違憲之疑義？相關公教人員之權益有無被公平合理之對待等，均有詳加釐清並深入調查」乙案，行使監察職權而適用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發生有牴觸憲法第1條、第7條、第15條、第16條、第22條與第23條規定之情形，與憲法所揭櫫之法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則及正當法律程序有所扞格並架空憲法對於公務員制度性保障等疑義，爰依司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定聲請解釋。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的

為民國（下同）106年8月9日總統華總一義字第10600095491號令制定公務人員退休資遣撫卹法（下稱公務人員退撫法）並公布全文95條，除第7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；另同年8月9日總統華總一義字第10600095501號令制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱公立學校教職員退撫條例）公布全文100條，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。查該法規範圍內容涉有違憲疑義。

是認前開所述新法條文不符憲法第1條之民主國原則、第7條平等原則、第15條生存權、工作權及財產權保障、第18條與第83條公務員制度性保障、第23條比例原則及憲法所揭櫫之法治國原則下之法安定性原則、信賴保護原則與權力分立及制衡原則，請宣告系爭條文違憲

無效，以維憲政秩序。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法與法令條文

一、疑義或爭議之性質與經過

據中華民國全國公務人員協會、全國退休教師聯盟、全國教育產業總工會、彰化縣軍公教聯盟等陳訴（關係文件一），公務人員退撫法、公立學校教職員退撫條例，涉有違憲疑義，本院於106年7月25日以院台調壹字第1060800141號函派查（關係文件二）。基於憲法第95條規定與監察法第26條規定，監察院為行使監察權，得調閱相關法律與命令，於行使調查權適用相關法令發生牴觸憲法疑義時，得依司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款所定「中央或地方機關於其行使職權適用憲法發生疑義」之違憲審查程序向貴院大法官聲請解釋，舉例而言，本院93年9月14日本院第3屆第68次會議就政務人員退職案件，適用新公布施行之「政務人員退職撫卹條例」（法律主管機關考試院）認為違憲，司法院釋字第589號解釋在案；又例如就「最高司法機關就審理事項得否發布規則？就司法行政監督得否發布命令？其界限為何？」（法律主管機關司法院）聲請解釋憲法，有司法院90年10月5日釋字第530號在案；甚或概括就言論自由之界線亦聲請釋憲，司法院均予以受理，迭有前例¹。經查，公務人員退撫法

¹ 47年7月21日修正司法院大法官會議法第4條第1項第1款規定：「中央或地方機關於其行使職權適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。」亦同於現行司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款規定。本院行使監察權調查案件，適用憲法發生疑義，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義，而聲請解釋案例甚多，例如就「憲法第81條所稱法官，是否包含檢察官在內？又實任檢察官之保障除轉調外，是否與實任推事同？」聲請解釋，有(42.1.31)司法院釋字第13號在案；就「憲法第103條所稱公職之涵義為何？」聲請解釋，有(42.6.3)司法院釋字第19號在案；就「省黨部、省婦女工作委員會主任委員、理事、公立醫院院長、醫師，是否為憲法第103條所謂公職？」聲請解釋，有(42.7.10)司法院釋字第20號在案；就「憲法上所謂現行犯之意涵為何？何人有權逮捕？犯瀆職罪收受之賄賂是否屬贓物？」聲請解釋，有(50.4.26)司法院釋字第90號在案；就「出版法有關定期停止發行、撤銷登記之處分，暨由行政機關逕行處理之規定是否合憲？」聲請解釋，有(53.10.7)司法院釋字第105號在案；

(新法)第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例(新法)第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制將使退休給付債權永成不確定狀態等，上開新法其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，均涉有違反法律溯及既往原則，破壞公務員制度性保障，悖離信賴保護原則與比例原則，侵害公務員之財產權與生存權之虞，就新法是否牴觸我國憲法所依據之民主憲政精神，實具有憲法上之原則重要性，有予以違憲審查之必要，爰依司法院大法官審理

就「地方議會議員保障言論之意涵？」聲請解釋，有(56.7.5)司法院釋字第122號解釋在案；就「法官審判受法規釋示之行政命令拘束？」聲請解釋，有(62.12.14)司法院釋字第137號在案；就「行政法院院長、公懲會委員長，適用憲法第81條？評事、公懲會委員為法官？」聲請解釋，有(69.4.25)司法院釋字第162號在案；就「地方議會議員在會議時，就無關會議事項所為顯然違法之言論，是否仍得免責？」聲請解釋，有(69.9.12)司法院釋字第165號在案；就「違警罰法之拘留、罰役，應由何機關裁決？」聲請解釋，(69.11.7)司法院釋字第166號在案；就「司法院對所掌事項得否向立法院提法律案？」聲請解釋，有(71.5.25)司法院釋字第175號；就「公職人員選舉罷免法關於僑居國外及不分區中央民意代表，不適用罷免之規定，是否合憲？」聲請解釋，有(82.12.30)司法院釋字第331號在案；就「最高司法機關就審理事項得否發布規則？就司法行政監督得否發布命令？其界限為何？」聲請解釋憲法，有(90.10.5)司法院釋字第530號在案；就「農發條例細則等命令就非農用仍農作土地，課遺贈稅違憲？」聲請解釋憲法，有(92.9.26)司法院釋字第566號在案；就「政務人員退撫條例就受任期保障者無月退金規定違憲？」聲請解釋，有(94.1.28)司法院釋字第589號在案；就「罰鍰處分具執行力後義務人死亡，得強制執行？」聲請解釋憲法，有(95.12.22)司法院釋字第621號在案；就「徵收之捷運用地得否用於聯合開發案？」聲請解釋憲法，有(105.12.30)司法院釋字第743號在案，從而，因調查案件範圍不同，即可能適用至所調查之法律與命令。乃係因我國憲法特設監察權目的，本在糾彈行政違法失當並保障人權，調查時適用及於該有關法令，乃職權行使所當然。是以適用之法令範圍自不能以行政權下機關主管法規之狹隘觀點而定，否則恐即誤解憲法設計五權分立原意，亦不利於人權保障。

案件法第5條第1項第1款規定，聲請解釋。

二、涉及之憲法條文

- (一)憲法第1條規定：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。」
- (二)憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」
- (三)憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」
- (四)憲法第18條規定：「人民有應考試服公職之權。」
- (五)憲法第22條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」
- (六)憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」
- (七)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。」
- (八)憲法及憲法增修條文所揭示之民主國原則、法治國原則、權力分立與制衡原則。

參、聲請解釋法令牴觸憲法之理由及所持之立場與見解

- 一、公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消

年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，違反法律不溯及既往原則，侵害公務員之財產權。

(一)公務員個人法律地位受到國家特別法律關係之限制，從「任用」時起，即與國家產生公法上勤務關係，揆其本質與一般受僱者相同，均屬「勞動」，是公務員提供勞務向國家換取報酬，國家作為雇主，依據憲法第18條規定應建構良好公務員制度，善盡國家「照顧義務」，並以憲法所定之「公務員制度保障」提供底層人民平等向上流動機會。

1、按公務人員任用法第1條規定：「公務人員之任用，依本法行之。」同法第5條規定：「公務人員依官等及職等任用之。」公務員任用之本質，依據現行行政法學學說分別有：1. 私法契約說：與一般勞動僱傭契約相同。2. 公法契約說：國家與人民在法律上地位平等。國家欲使人民成為公務員，須獲得人民同意。故公務員的任用，乃基於國家與人民意思表示合致，形成公法上的契約關係。3. 須相對人同意的行政處分：公務員的任用，乃出於國家單方面的意思表示決定。但國家此種任用行為，必須以該受任人的同意為有效要件。依據我國學說通說，從特別法律關係之角度認為公務員任用是須相對人同意的行政處分。²

2、然公務員與國家關係究竟為何，依據憲法第18條規定：「人民有應考試、服公職之權。」亦即在民主法治國家，基於國民主權原則，無分男女、

² 陳敏，行政法總論第3版，第304頁，92年1月。

宗教、種族、階級、黨派，給予人民平等擔任國家官吏之權利，不同於封建時期官位繼承制度或九品中正制度。人民僅需經過公開競爭考試、錄用，即得擔任受功績管轄之職業文官，不應受政府更迭影響，而減損整體文官制度之保障，從而，公務員終身僱用（終身職）保障之目的，亦係期待公務員執行公務，在政治保持中立，基於全體國民意志，確保其依法行政，並非屈從於政黨或長官違法命令，而與政務官產生權力制衡關係，因此即與一般僱傭關係服務於資本家並不相同；另就全體國民（使用者）而論，公務員提供勞動力服務國家藉以獲取俸給、退休金以滿足一身生存之所需，對國家自亦負有極度忠誠義務，此即「權利之所在，義務之所在」之法理，從而公務員勤務關係，早期見解雖採「特別權力關係」係行政主體與特定人民基於特別之法律上原因（無論係法律之強制規定，或係經相對人民之任意同意等），為達成公法上之特定任務，而於必要規制之範圍內，由行政主體取得支配相對人民之權能，並令相對人民負有服從之法律關係，惟此見解早已改變為「特別法律關係」，如翁岳生於「行政法與現代法治國家」一書中指出，凡行政主體對「公務員個人法律地位」之行為，如任命、轉任、升等、免職等處置，係以直接發生公務員與行政主體間之法律關係為其目的，已屬於二者之間之「法律行為」，並具有「行政處分」性質，本質上既係「外部行為」，自應視為與一般權力關係（一般法律關係、一般統治關係）所為相同之行為，仍宜有一般公法上原理原則之適用，如得提起訴願、行政訴訟以資救濟。是則，

公務員上開個人法律地位受到國家特別法律關係之限制，當係從任用關係開始。

- 3、公務員與國家之關係，在公法上固有（1）特別權力關係³、（2）公法勤務關係⁴與（3）勞動關係⁵說等學說區別；然公務員服務國家，其目的作為公眾服務者，與一般勞動者僅差異在於服務對象之不同，其事物本質仍屬於「勞動」。而勞動是人類社會最重要經濟活動—人與自然之間的交換過程，係以人之主體活動作為中介，調整及控制人與自然之間的過程，在控制人與自然間物質相互轉換過程中，人自身作為一種自然力與自然物質相互對立，其目的在自身生活有用的形式上，而占有自然物質，自己也發揮主體自然力—腦力與體力，透過這種運動作用於他身外的自然並改變自然之同時，也改變己身之自然（老化），使蘊藏己身自然潛力發揮（自我實現），並使這種自然力的活動受到本體之控制，在資本主義社會中，一般勞動者是將自己的勞動力提供於商品市場，而公務員則將提供給國家，就此而言，國家與資本家並無二致。因此，聯合國國際勞工組織（International Labour Organization）於1978年通過第150號公約（勞動行政管理）與第

³ 公務員勤務關係，是基於本人同意所成立之特別法律關係，傳統上採特別權力關係說，亦即對於公務員處分無庸具有法律上之依據，基於命令即可。所以不許其爭訟。見行政法概說Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法（宇賀克也）平成20年，第288頁。

⁴ 公務員是服務於國民全體，為公共利益而服務，因其職務具有公共性，承認有特殊法規制之必要，亦即公務員與國家關係與一般市民關係有別，國家公務員勤務關係是符合公法規制的公法關係（最判昭和49・7・19）、新版行政法（中卷）〔全訂第2版〕（田中二郎）平成6年第243-244頁、行政法Ⅲ〔第3版〕行政組織法（塩野宏）平成18年，第251-252頁。

⁵ 公務員是將自己勞動力處分權交給國家，在國家指揮下勞動，由國家給付報酬，所以公務員關係之成立必須當事者的意思表示一致，與私人勞動者並無本質上差異。詳見「特別權力關係論」（室井力）昭和43年，第381頁、「行政民間化の公共性分析」（晴山一穂）第5章『地方公務員制度修法』、「公共部門労働法」（菅野和夫）。

151號公約（勞動關係〔公共服務〕）將公務員納入國際勞工公約的保障⁶，適用1948年自由結社與保障組織權公約與1949年組織權與團體協約公約，由此可見，公務員雖受特別法律關係限制，仍屬受僱者就其報酬請求權之調整，仍有團體協商之適用，否則仍有違反法律不溯既往之疑慮（詳如後述），黑格爾曾說，國家是道德理念的現實—即作為顯現可見與明白的實體性意志之道德精神，這道德精神思索自身並知道自身⁷，做為國家的構成員自有義務，探索此「道德精神」。在現代資本主義社會中，文官制度之所以可貴，在於國家作為雇主，不同於資本家剝削勞動者之剩餘價值，而係提供受僱者符合中產階級身分之報酬，使其無後顧之憂，貢獻心力於國家社會，所以現代民主憲政制度（constitutionalism）與功績制（merit system）獨立的文官制度（civil service），均根源於公務員制度性保障，從廣大人民選拔適當人才從事公共服務，確保依法行政與行政中立，從而憲法第18條規定：「人民有應考試、服公職之權。」亦即不分貧富貴賤，人民參與考試獲得錄取，均

⁶ 該公約前言稱：經國際勞工局理事會之召集，於1978年6月7日在日內瓦舉行其第64屆會議，及特別提及1948年自由結社與保障組織權公約、1949年組織權與團體協約公約、及1971年勞工代表公約與建議書之條件，及回憶1949年組織權與團體協約公約未能包括某些類別公務員、及1971年勞工代表公約與建議書可適用企業中勞工代表，及特別提及甚多開發中國家已快速擴展其公共服務活動，及其政府機構與公務員之間需要有良好的勞動關係，及有關各會員國之政治、社會、及經濟系統，及其運作皆有重大差異（如有關各國之中央與地方政府之功能；聯邦、州、及省當局之功能；州有企業及各種自治與半自治公共團體之功能；及工作關係之本質），及考慮因開發中國家政府與民間工作之差異，及任何國際公約宗旨之範圍與定義而產生之特殊問題；解釋1949年組織權與團體協約公約適用公務員時而產生的難題；及國際勞工組織之監督機構觀察到，各國政府應用前述公約規定時，未能將某類大型公務員團體列入保障之情形，及經議決採納本屆會議議事日程第五項有關結社自由與決定公共服務中工作條件程序之各項建議。並議決此等建議應採取國際公約方式，見國際勞工公約，行政院勞工委員會，96年6月編印。

⁷ 黑格爾著，范楊、張企泰譯：《法哲學原理》，商務印書館，1996年版，第287-290頁。

有平等擔任公務員之權利，是故，國家依據憲法公務員制度性保障，必須善盡「照顧義務」（此亦為司法院釋字第658號解釋⁸所肯認），事實上，也是同時在不分貧富貴賤照顧非屬公務員之人民，換言之，公務員制度性保障在資本主義的社會結構下兼具提供底層人民透過考試方式獲取公務員身分機會，使其能向上流動，經濟獨立取得中產階級之身分機會，藉以調和資本制度之殘酷性，以避免資本主義的現代社會⁹崩解。

（二）公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態。

1、公務人員退撫法（新法）第31條、公立學校教職

⁸ 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。

⁹ 正如法國經濟學家托瑪·皮凱提（Thomas Piketty）在21世紀資本論（Le Capital au XXI^e siècle）探討國家財富分配，不同於傳統馬克思思想以黑格爾哲學為基礎，從雇主與受雇者的勞動關係開始，採用辯證法分析資本主義分配問題，而以國家財稅資料為基礎探討資本與所得的長期變化，觀察勞動所得與資本所有之不平等持續加大，認為當資本收益率超過產出與所得增長率時，資本主義將不自覺邁向不可控制且不可持續的社會不平等，破壞以民主社會為基礎的菁英價值觀，亦即財富集中於富裕階層，人民將無法憑藉個人奮鬥努力轉換階級身份，現行新法將造成公務員制度性保障毀滅，透過選拔人才進入政府部門者，仍無法獲得中產階級身份，而享有一定經濟條件，則社會割裂成對立兩個階級資產階級與無產階級將可期待，將不利於我國民主制度之維護。

員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡

公務人員退休法（舊法）第11條第1項¹⁰規定，任職年資滿30年以上且年滿55歲，即可請領月退休金，而公務人員退撫法（新法）第31條第1項¹¹規定，則為110年退休者，應年滿60歲，至115年以後一律為65歲，中間設所謂過渡期¹²。

學校教職員退休條例（舊法）第3條、第5條規定，任職滿15年以上且年滿60歲，任職滿25年且年滿50歲，公立學校教職員退撫條例（新法）第32條第1項¹³規定，高級中等以下學校校長及教師月退休金起支年齡為58歲，其餘教職員自115年起，每年提高1歲至65歲。

2、公務人員退撫法（新法）第27條、公立學校教職員退撫條例（新法）第28條規定調整退休金計算基準

¹⁰ 公務人員退休法（舊法）第11條第1項：「依第4條第1項第2款辦理退休時，符合下列月退休金起支年齡規定者，得擇領或兼領月退休金：一、年滿60歲。二、任職年資滿30年以上且年滿55歲。」

¹¹ 公務人員退撫法（新法）第31條第1項：「二、中華民國110年退休者，應年滿60歲，其後每1年提高1歲，至中華民國115年1月1日以後為65歲。」

¹² 自110年起逐年延後至65歲。以10年過渡期間與85制之10年緩衝期指標數銜接，逐年延後至65歲。新法過渡期的相關設計如下：

1. 未符合法定起支年齡者，可以選擇支領展期或減額月退休金並以法定起支年齡為計算基準；過渡期間符合指標數者，得退休並立即支領全額月退休金，不須受法定起支年齡影響。
2. 前開過渡期間指標數之年齡，在109年以前須年滿50歲；110年以後須年滿55歲；115年以後須年滿60歲。
3. 搭配實施展期及減額月退休金（每提前1年，扣減4%，最多提前5年）。
4. 危勞職務者，維持70制（15年+55歲）。
5. 公務人員任職滿15年，達公保半失能、身障重度以上、惡性腫瘤末期、安寧緩和醫療條例所稱末期病人及永久重大傷病且不能勝任工作者，自願退休月退休金起支年齡為55歲。
6. 原住民公務人員自願退休月退休金起支年齡及條件規範如下：(1)109年以前，任職滿25年且年滿55歲。(2)110年起逐年加1歲，至115年為任職滿25年且60歲。

¹³ 公立學校教職員退撫條例（新法）第32條第1項：「教職員任職滿15年依第18條第1項規定辦理退休者，符合下列月退休金起支年齡規定，得擇領全額月退休金：一、年滿58歲。但應隨平均餘命之延長與職場人口結構變化適時調整。二、前款請領年齡，除高級中等以下學校校長及教師外，其餘教職員自中華民國115年1月1日起，每年提高1歲，以提高至65歲為限。」

公務人員退休法（舊法）第31條第4項第1、2款規定¹⁴以「退休生效日在職同等級人員本（年功）俸額」，公務人員退撫法（新法）第27條¹⁵規定，採「平均俸（薪）額」，亦即，逐步調整為最後在職前15年平均俸（薪）額：107年7月1日至108年12月31日訂為「最後在職往前5年平均俸（薪）額」，之後逐年拉長1年，調整至118年後為「最後在職往前15年平均俸（薪）額」。

學校教職員退休條例（舊法）第5條第2項、第3項規定，退休金計算基準為退休生效日在職同薪級人員。公立學校教職員退撫條例（新法）第28條規定，退休金計算基準為：新法施行前已退休者，依最後在職經敘定之本（年功）薪；新法施行後退休者：（1）逐步調整為最後在職前15年平均薪額，107年7月1日至108年12月31日訂為「最後在職往前5年平均薪額」，之後逐年拉長1年，調整至118年以後為「最後在職往前15年平

¹⁴ 公務人員退休法（舊法）第31條第4項第1、2款：「公務人員退撫新制實施前任職年資應給與之退休金，依下列標準計算：一、一次退休金，以退休人員最後在職等級，按退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加新臺幣930元為基數內涵，任職滿5年者，給與9個基數，每增1年加給2個基數；滿15年後，另行1次加發2個基數，最高總數以61個基數為限。未滿1年者，每1個月給與1/6個基數。未滿1個月者，以1個月計。二、月退休金，以退休人員最後在職等級，按在職同等級人員本（年功）俸為基數內涵，每任職1年，照基數內涵5%給與，未滿1年者，每1個月給與5/1,200；滿15年後，每增1年給與1%，未滿1年者，每1個月給與1/1,200，最高以90%為限。未滿1個月者，以1個月計。另十足發給新臺幣930元。」

¹⁵ 公務人員退撫法（新法）第27條規定：「於本法公布施行前退休之公務人員，其退休金以最後在職經銓敘審定之本（年功）俸（薪）額為計算基準，並依下列規定計算基數內涵：一、退撫新制實施前年資之給與：一次退休金以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）額加新臺幣930元為基數內涵；月退休金以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）額為基數內涵，另十足發給新臺幣930元。二、退撫新制實施後年資之給與：以最後在職同等級人員之本（年功）俸（薪）額加1倍為基數內涵。於本法公布施行後退休之公務人員，其退撫新制實施前、後年資應給之退休金，依下列規定計算基數內涵：一、退撫新制實施前年資之給與：（一）一次退休金：依附表一所列退休年度適用之平均俸（薪）額，加新臺幣930元為基數內涵。（二）月退休金：依附表一所列退休年度適用之平均俸（薪）額為基數內涵；另十足發給新臺幣930元。二、退撫新制實施後年資之給與：依附表一所列各年度平均俸（薪）額加1倍為基數內涵。於本法公布施行前，已符合法定支領月退休金條件而於本法公布施行後退休生效之公務人員，其退撫新制實施前、後年資應給之退休金仍按第1項所定退休金計算基準與基數內涵計給之。」

均薪額」。(2) 新法施行前已達月退休金起支條件者，於新法施行後退休生效者，仍得以最後在職之本（年功）薪額計算，不受均薪影響。

3、公務人員退撫法（新法）第4條第4款¹⁶及第37條至第39條¹⁷、公立學校教職員退撫條例（新法）第4條第4款及第37條至第39條規定，調降退休所得

(1) 公務人員退休法（舊法）第32條規定，退休所得不得超過最後在職同等級人員「本（年功）俸加1倍」之75%（年資25年）至95%（年資35年），亦不得超過「同等級現職人員待遇」之70%（年資15年）至90%（年資35年）；超過者，調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額¹⁸。公務人員退

¹⁶ 公務人員退撫法（新法）第4條第4款：「退休所得替代率（以下簡稱替代率）：指公務人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）俸（薪）額加計1倍金額之比率。但兼領月退休金者，其替代率上限應按兼領月退休金之比率調整之。」

¹⁷ 公務人員退撫法（新法）第37條規定：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。前項替代率應依退休人員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿15年者，替代率為45%，其後每增加1年，替代率增給1.5%，最高增至35年，為75%。未滿1年之畸零年資，按比率計算；未滿1個月者，以1個月計。前項替代率之上限，依退休人員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。前三項所定替代率，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。本法公布施行前退休生效者，應按本法公布施行時之待遇標準，依前四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）俸之調整重新計算。」同法第38條規定：「本法公布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。前項替代率應依退休人員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算；任職滿15年至第35年者，照前條第2項規定辦理；超過第35年者，每增加1年，增給0.5%，最高增至40年止。未滿1年之畸零年資，按比率計算；未滿1個月者，以1個月計。前項替代率之上限，依退休人員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。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。本法公布施行後退休生效者，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）俸之調整重新計算。」

第39條規定：「退休人員每月退休所得，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。退休人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。前項所定最低保障金額，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。」

¹⁸ 公務人員退休法（舊法）第32條第3項規定：「前項退休所得以月退休金及公保養老給付優惠存款每月利息計算；現職待遇以本（年功）俸加1倍計算。退休所得比率上限計算如下：

撫法（新法）則修改所得替代率上限，並以10年時間（107年7月1日至118年1月1日）逐年調降如下：（所列舉金額，均係以107年1月調薪前之俸額計算，下同）

〈1〉已退人員

《1》年資35年：從75%降至60%。

《2》年資30年：從67.5%降至52.5%。年資25年從60%降至45%。

《3》年資15年：從45%降至30%。

〈2〉現職人員：可採計40年年資，上限為77.5%降至62.5%；替代率同已退人員。

〈3〉新進人員：與現職人員同退休所得調降至最低保障金額（32,160元）時，維持領取最低保障金額；如調降前之月退休總所得已低於最低保障金額，則不予調降。

（2）學校教職員退休條例（舊法）依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：退休所得不得超過最後在職級人員「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%），亦不得超過「同等級現職人員待遇」之70%（年資15年）至90%（年資35年；符合增核給與者，得至91.25%）；超過者，調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額。公立學校教職員退撫條例（新法）第4條第4款及第37條至第39條規定如下：

〈1〉分子：月退休金（含月補償金）+公保養老

一、支領月退休金人員，核定退休年資25年以下者，以75%為上限；以後每增1年，上限增加2%，最高增至95%。未滿6個月者，增加1%；滿6個月以上未滿1年者，以1年計。二、兼領月退休金人員，依前款比率，按其兼領月退休金之比例折算。」第4項規定：「前項人員所領退休所得不得高於同等級現職人員待遇。」

給付優惠存款每月利息（或社會保險年金）。

〈2〉分母：最後在職本（年功）薪2倍。

〈3〉退休所得替代率上限

《1》已退人員分10年調降

〔1〕40年：77.5%降至62.5%

〔2〕35年：75%降至60%。

〔3〕30年：67.5%降至52.5%。

〔4〕25年：60%降至45%。

〔5〕20年：52.5%降至37.5%。

〔6〕15年：45%降至30%。

《2》現職人員可採計40年年資，替代率同已退人員。

〈4〉下限：最低保障金額為公務人員委任第1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。

4、公務人員退撫法（新法）第34條、公立學校教職員退撫條例（新法）第34條規定取消年資補償金

依公務人員退休法（舊法）第30條規定¹⁹：（1）儲金制（下稱退撫新制）實施前已有任職年資未滿15年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿15年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿15年之年資為準，依規定擇支領一次補償金或月補償金（每減1年增給1/2個基數之一次補償金，或增給基數1/200之月補償

¹⁹ 公務人員退休法（舊法）第30條規定：「公務人員在退撫新制實施前、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。退撫新制實施前已有任職年資未滿15年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿15年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿15年之年資為準，依下列規定擇一支給補償金，由各級政府編列預算支給：一、每減1年增給0.5個基數之一次補償金。二、每減1年，增給基數1/200之月補償金。退撫新制實施前已有任職年資未滿20年，於退撫新制實施後退休，其前後任職年資合計滿15年擇領月退休金者，依其在退撫新制實施後年資，每滿6個月1次增發0.5個基數之補償金，最高1次增發3個基數，至滿20年止。其前、後任職年資合計逾20年者，每滿1年減發0.5個基數之補償金，至滿26年者不再增減。其增減基數之補償金，由退撫基金支給。」

金)。(2) 退撫新制實施前已有任職年資未滿20年，於退撫新制實施後退休，其前後任職年資合計滿15年擇領月退休金者，依其在退撫新制實施後年資按規定計給補償金。公務人員退撫法（新法）第34條規定則取消發給年資補償金。

學校教職員退休條例（舊法）第21條之1第5項、第6項規定：1、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：(1) 每減1年，增給0.5個基數之一次補償金。(2) 每減1年，增給基數0.5%之月補償金。2、本條例修正施行前任職未滿20年，於本條例修正施行後退休，其前後任職年資合計滿15年支領月退休金者，依其在本條例修正施行後年資，每滿0.5年1次增發0.5個基數之補償金，最高1次增發3個基數，至20年止。其前後任職年資超過20年者，每滿1年減發0.5個基數，至滿26年者不再增減。公立學校教職員退撫條例（新法）第34條規定則取消發給年資補償金。

5、公務人員退撫法（新法）第45條²⁰、公立學校教

²⁰ 公務人員退撫法（新法）第45條規定：「第43條第1項所定遺族為配偶、未成年子女、身心障礙且無工作能力之已成年子女或父母而不支領遺屬一次金者，得依下列規定，按退休人員亡故時所領月退休金之1/2或兼領月退休金之1/2，改領遺屬年金：一、具備以下條件之一且未再婚配偶，給與終身。但以其法定婚姻關係於退休人員亡故時，已累積存續10年以上為限：(一) 年滿55歲。(二) 身心障礙且無工作能力。二、未成年子女給與至成年為止。但身心障礙且無工作能力之已成年子女，給與終身。三、父母給與終身。未滿55歲而不得依前項第1款領受遺屬年金之未再婚配偶，得自年滿55歲之日起，支領終身遺屬年金。第1項第1款及第2款所定亡故退休人員因身心障礙且無工作能力之未再婚配偶，或因身心障礙且無工作能力之子女，應符合法定重度以上身心障礙資格領有身心障礙手冊或證明，或受監護宣告尚未撤銷，並每年度出具前一年度年終所得申報資料，證明其平均每月所得未超過法定基本工資。第1項各款所定遺族領有依本法或其他法令規定核給之退休金、撫卹金、優存利息或其他由政府預算、公營事業機構支給相當於退離給與之定期性給付者，不得擇領遺屬年金。但遺族選擇放棄本人應領之定期給與並經原發給定期給與之權責機關同意者，不在此限。亡故退休人員遺族依第一項規定擇領遺屬年金後，有死亡或其他法定喪失

職員退撫條例（新法）第45條規定調整月撫慰金制度

公務人員退撫法（新法）第45條規定，原支（兼）領月退休金之1/2發給「遺屬年金」；至於遺族擇領遺屬年金的條件如下：(1)配偶支領「遺屬年金」起支年齡維持為55歲；婚姻關係改為於退休人員亡故時累積存續10年以上。(2)維持身心障礙之成年子女擇領終身月撫慰金規定。(3)遺族已依公務人員退撫法或其他法令規定領有退休金、撫卹金、優惠存款利息，或其他由政府預算、公營事業機構支給之定期性給與者，不得擇領遺屬年金。但選擇放棄本人應領之定期給與並經原發給定期給與之權責機關同意者，仍可以支領遺屬年金。

公立學校教職員退撫條例（新法）第45條第1項規定：第43條第1項所定遺族為配偶、未成年子女、身心障礙且無工作能力之已成年子女或父母而不支領遺屬一次金者，得依下列規定，按退休教職員亡故時所領月退休金之1/2或兼領月退休金之1/2，改領遺屬年金：一、具備以下條件之一且未再婚配偶，給與終身。但以其法定婚姻關係於退休教職員亡故時，已累積存續10年以上為限：(一)年滿55歲。(二)身心障礙且無工作能力。二、未成年子女給與至成年為止。但身心障礙且無工作能力之已成年子女，給與終身。三、父母給與終身。

6、公務人員退撫法（新法）第92條、公立學校教職

遺屬年金原因，致應終止領受遺屬年金時，應依前條規定計算亡故退休人員應領之一次退休金，扣除其與遺族已領之月退休金及遺屬年金後，若有餘額，由其餘遺族，按第43條規定之順序及比率領受之。」

員退撫條例（新法）第97條規定，年金制度定期檢討機制，隨時得修改公務員退撫制度，將使公務員退休給付債權永成不確定狀態。

公務人員退撫法（新法）第92條規定：「本法公布施行後，考試院應會同行政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，之後定期檢討。」公立學校教職員退撫條例（新法）第97條規定：「本條例施行後，行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，5年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。」其理由略以：「立基於現階段年金修法成果，俟制度上軌道，穩定實施後，研議各年金制度整合的可行性及其方向，以確保年金制度作為保障老年經濟安全與社會團結的制度功能發揮。同步建立監控機制，每5年或10年定期檢討制度運作所面對的挑戰與回應未來社會人口變遷的趨勢。退撫法107年7月1日施行後，考試院應會同行政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，之後定期檢討」云云，亦即隨時可以修改公務員退撫制度，將使公務員退休給付債權永成不確定狀態。

- 7、公務人員退休法今年金改革前後規定重要差異彙整表如附表一。教育人員退休法今年金改革前後規定重要差異彙整表如附表二。

（三）法律不溯既往原則，現行司法實務之概念與爭議

1、法律不溯既往原則之憲政意義

法律不溯及既往原則作為法治國原則之重要基石，係為維護法秩序安定並保護人民信賴與預見可能性，故人民因信賴法律秩序，而安排其生涯規劃或處置其財產者，不能因法規制定或修

正，而使其遭受不可預見之損害，因此禁止法律溯及既往，俾維持法律生活之安定，保障人民之既得權益，並維護法律尊嚴。然而法安定性為保障國家決定「穩定性Beständigkeit」，但正如韓非所說「法與時轉則治，治與世宜則有功。故民樸而禁之以名則治，世知維之以刑則從。時移而治不易者亂，能治眾而禁不變者削。故聖人之治民也，法與時移而禁與能變。」並無永恆不易之萬世法則。因此究竟國家行為得改變之程度為何？在法規變動時，因人民對法秩序信賴，有無信賴利益值得保護，憲法固無絕對之法律不溯既往原則，然立法者亦非得於任何情形，恣意制定具有溯及效果之法律。若法律溯及既往侵害人民之既得權利或合法期待之利益，甚或屬於對人民課以義務或負擔，且可能破壞人民對法律規定之信賴，則不符合憲法第23條所規定之必要要件，當屬違憲之法律。

2、司法實務見解與司法院釋字第717號解釋就法律不溯既往原則所設框架

(1) 主要實務見解

司法院釋字第717號解釋稱：「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（司法院釋字第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。」

(2) 大法官該號不同意見（以下摘錄大法官意見原文）認為公保養老給付仍為退休給付

〈1〉黃茂榮大法官以退休為時點

退休給付以退休為其發生之要件事實，而在退休時，公教人員已完全履行其債務，所以其對待給付中之退休給付債權的範圍基本上應已確定下來。可能保留之調整事由，應限於通貨膨脹及情事變更的因素，而不應該包含：在退休之要件事實完成後，關於退休給付之法令有不利於公教人員之變更。

〈2〉黃璽君大法官認為人民公務人員之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與

按公務人員退休金請求等權利，係基於其公務人員身分衍生而來。人民任公務人員從事公務，國家給與之報酬，除任公務人員期間之俸給外，於退休時之退休金等退休給與亦屬之。故人民自擔任公務人員之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與，而於退休時取得退休金等退休給與之請求權。相關退休金等退休給與法規，係規範因退休原因而終結國家與公務人員間公務員法律關係時，公務人員可得之退休給與。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。相關法規變動時，如規定對已退休者確定之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。對已退休者而言，已完成提供服務而退休，其依退休時規定所得退休給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難於另為生活規劃（未能如在職者選擇是否提前離開公職從事其他工作、選擇領取月退休金或一次退休金等），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，在職者亦慮及將來退休之保障不足，可能提前退休，領取一次退休金，以防嗣後政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。

〈3〉陳碧玉大法官公職人員依法退休時，國家應給付法定退休金，此權利受憲法制度性之保障

公職人員依法退休時，國家應給付法定退休金，此權利受憲法制度性之保障（司法院釋字第605號解釋參照）。退休所得替代率雖非恆定，然應有其長期性，替代率確定後，依此計算之法定退休金，即應受憲法制度性之保障，非有極重大公益，不得以法規變動更異。

（四）按法律不溯既往原則是法規範概念，必須符合規範經驗，亦即回歸法安定性之基本原則，討論「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」，考察各國制度，採年金制，新設制度僅適用新加入公務員，其餘公務員得自由加入；採恩給制德國滿「法定退休年齡」公務員（不論退休與否），恩給條件均依舊法，均與我國法律有極大差異。

1、法律不溯既往原則是法規範概念，必須符合規範經驗，亦即回歸「維護法秩序安定並保護人民信賴與預見可能性，故人民因信賴法律秩序，而安排其生涯規劃或處置其財產者，不能因法規制定或修正，而使其遭受不可預見之損害」討論何謂「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」該不確定法律概念，正如美國霍姆斯大法官（Oliver Wendell Holmes, Jr.）在普通法（The Common Law）一書中稱：「The life of the law has not been logic; it has been experience」²¹，其意指法律論理過程固需符合嚴謹的邏輯推演方法，惟機械邏輯推演，需要「經驗」來賦予法律生命。在邏輯形式的背後，存在著各種價值判斷，這才是法規範之根源與生命，準此，則可從其他國家退撫（年金）制度加以考察，目前各國制度，若採年金制，新設制度僅適用新加入公務員，其餘公務員得自由加入；若採恩給制的德國滿「法定退休年齡」之公務員（不論退休與否），恩給條件均依舊法，詳如下述。

（1）美國²²

〈1〉美國公職人員退休制度（Civil Service Retirement System, CSRS）成立於1920年代，並未規定法定退休年齡，員工達到55歲並有30年的服務任職年資、60歲服務任職20年，或者是62歲有5年服務任職年資者，給予全額的退休金。對於服務任職未滿5年的員工

²¹ the law is a ass--a idiot. If that's the eye of the law, the law is a bachelor; and the worst I wish the law is, that his eye may be opened by experience--by experience." Charles Dickens' *Oliver Twist*. 引自查爾斯·狄更斯，孤雛淚。

²² 詳見考試院105年度考銓業務國外考察美國考察團考察報告及銓敘部先進國家公務人員退撫制度之研究（民98）委託研究報告。

則將他們的提撥金額連帶利息返還。聯邦部門受僱者退休制度自1987年1月1日起實施，所有於1983年12月31日以後受僱之勞工均自動含括在此制度內，其餘未包含在內的員工可自由選擇參加與否。聯邦政府提供轉換權給原本在公職人員退休制度下的員工，讓他們可以從公職人員退休制度轉換到聯邦部門受僱者退休制度。

〈2〉美國公務人員退休體制的修法，是多重因素之產物。因為在CSRS制度下，服務任職年資越多，其退休給付將會獲得越多，造成人力資源不流動的異常現象，除阻礙人員升遷管道形成新血無法及時注入外，根據精算結果，在CSRS制度下，每年應計提撥率應為25%，而實際提撥率只有14%，造成不足額提撥負債。美國於1987年1月1日開始，正式實施了聯邦部門受僱者退休制度（Federal Employees Retirement System, FERS），僅適用於所有1984年起受僱於聯邦政府之員工，而1984年以前之公務人員，則可以自行選擇加入新的FERS制度或是保有原有的CSRS之資格。

（2）英國²³

英國公職人員退休金計畫係依據1972年退休金養老制度法案規定所建置，在2002年10月之前，大英國協中央政府部門與執行機構所聘僱之公務人員原都隸屬於「公務人員退休金計畫（Principal Civil Service Pension Scheme,

²³ 詳見銓敘部先進國家公務人員退撫制度之研究(民98)委託研究報告。

PCSPS)」，此計畫稱為「傳統型計畫」(Classical)，但自2002年10月起，因應勞動市場結構的改變，提供公務人員更多的選擇機會，因此將原先的公務人員退休金計畫改成「公務人員服職退休金計畫 (Civil Service Pensions)」，2007年7月30日修法後，新進成員可選擇「Nuvos計畫」或「合夥型計畫」。因此，2007年修法後，英國共經歷5種公職人員退休金制度，包括「傳統型計畫」(Classical)、「優質計畫」(Premium)、「傳統加值型計畫」(Classic plus)、「合夥型計畫」(Partnership pension account)及「Nuvos計畫」供員工選擇。就目前公務人員退休金計畫類型而言，「傳統型」、「優質型」以及「傳統加值型」計畫是屬於舊的退休金制度，其屬於確定給付制退休金制度，法定一般退休年齡皆為60歲，目前此3個計畫已不再開放新進員工選擇適用；現行計畫為「合夥型」及「Nuvos」計畫，其中「合夥型計畫」是確定提撥退休金制度，提供員工可於55歲至75歲期間自由提領，「Nuvos計畫」為確定給付制退休金制度，新員工適用法定一般退休年齡65歲。上開優質計畫僅適用自2002年10月到2007年7月29日新任職於大英國協政府部門的員工，是以最後薪資計算的確定給付職業退休年金制，其提撥率、退休年齡及退休給付的計算則如傳統型加值計畫，只適用於在2002年10月1日之前任職於大英國協政府部門的員工，該計畫是以最後薪資計算的確定給付退休年金制。

(3) 德國²⁴

德國公務人員的退休金準備機制為「隨收隨付的賦課制度(Pay-as-you-go System)」²⁵亦即恩給制，公務人員之退休金籌措及準備責任，由國家負責；其運作模式係：逐年編列預算，並以隨收隨付的稅收機制，為當年度退休的公務人員籌措退休給與的機制。因不論是聯邦或地方政府，都已將一般的申請退休年齡提高為 65 歲。自 2002 年後，想要在年滿 65 歲以前就提前退休者，其恩給將被縮減，最多每年將被扣除每月退休年金額的 3.6%。隨著 1992 年 1 月 1 日起生效的新規定，原本存在的恩給條件並不受影響。就 2002 年 1 月 1 日前已滿法定退休年齡的公務員，恩給的條件仍比照舊的規定。其他的公務員則以 1991 年 12 月 31 日止已達到的退休金額度來計算，仍維持不變。而自 1992 年起退休金的比例每年增加一個百分點。只要是對公務員較有利的情形下，都可引用新的法律為依據。但是如果該過渡期的法律使得退休金的金額較原本高，則會引用比較計算的方式

²⁴ 詳見考試院 104 年度考銓業務德國考察團報告。

²⁵ 「隨收隨付的賦課制度(Pay-as-you-go System)」，係指公務員的退休金由政府逐年編列預算，並以隨收隨付的稅收機制，為當年度退休的公務人員籌措退休給與。其立法最早於 1873 年的帝國公務員法(Reichsbeamtengesetz)正式確立，直接將當期所收取的資金付與退休人員作為退休金支付財源的一種制度，其中間無進一步的資產分配、投資及移轉的過程。因為公務員法律地位為終身職，國家有義務保障其生活，其給付條件均較其他年金保險的給付優渥。揆其立法理由主要為下列 2 點：1. 世界二次大戰後，公務人員薪資普遍較私人企業低 20%，故給予優厚退休金（現今公務人員待遇仍低於私人企業）。2. 公務員負忠誠義務並具終身職法律地位，故國家應給予養老之生活保障（在 1923 年德國憲法即明定聯邦政府應負公務員退休、撫卹及瞻養責任，基於上述憲定原則，德國公務員並無自負退休金義務，否則即屬違憲，故恩給制不可能改變）。3. 另其退休制度依照前述二類公務員分別適用不同制度，其中具主權職能之職員適用公務人員退休金制度（Beamtenversorgung）；其他技術類人員適用養老金制度（Rentenversicherung）。詳見銓敘部，102 年度德盛安聯全球資產管理公司、景順德國資產管理公司暨德國法蘭克福、黑森邦政府公務人員人事及退休等相關法制訪察報告。

來降低，也就是仍以1991年12月31日仍適用的公務員恩給制度的法律來計算。

- 2、公務員請領退休給付之本質，與一般社會安全保障之年金制度有間，退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬價金，公務員相對於國家係屬契約一造之債權人，具有請求權基礎，其於「任用」時起，即與國家產生公法上勤務關係，受特別法律關係之拘束，當屬「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」，新法所改變不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」相對效，亦即國家作為契約當事人，擅自以國家地位，而未經同意變更公務員退休法令時，其事物本質即為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，從正當法律程序與法治國原則而論，自屬違反法律不溯既往原則。

- (1) 法律關係之成立與生效不論公法或私法均以法律行為或法律為其規範基礎。公務員任用關係，縱認為行政處分，但仍必須以該受任人的同意為成立要件，其事物本質仍以雙方的合意（契約）作為規範基礎，本質上仍具有契約性質²⁶。如前所述公務員提供勞務，交換報酬作

²⁶ 正如盧梭的社會契約論所稱，社會秩序為權利提供神聖權利，秩序並非來源於自然。家庭是最古老和自然的社會形態，家庭與能夠自立的子女之間的聯繫，有必要用一系列約定來維繫。亞里斯多德認為人與人之間存在奴役和統治是天然，其混淆因果關係；若有人天生為奴，那麼一定是因為有反自然的奴隸制度存在為先。社會秩序不可能建立於暴力基礎，因為最強者無法一直保持霸權，除非他能把強力轉化為權利，把服從轉化為義務。在那種情形下，權利與強力就要互換位置。如果必須要用強力使人服從，人們就無須根據義務服從；因此，只要人們不被迫服從時，也不具有服從的義務。契約是一切合法權威基礎。正如格老秀斯所稱，人民轉讓自身自由權利。轉讓就是奉送或者出賣。但一個使自己作另一個人的奴隸的人並不是奉送自己是出賣自己，是為著自己的生活。一個人無償地奉送自己，是荒謬的和不可思議的，社會秩序來自於共同原始、樸素約定。當自然狀態中，生存障礙超過個人所能夠承受的地步，人類就被迫改變生活方式。人類不能產生新力量，而僅能「形成力量的總和來克服生存的阻力。」「尋找出一種結合的形式，使能以全部共同的力量來衛

為勞務之債的關係，其相對於國家負有忠誠、服從義務、職務專念義務、服勤義務與禁止圖利義務，亦同於服從資本家（勞務債權人）之指揮監督，具有提供勞務特徵，當即具有僱傭關係或勞動關係之類型特徵，此與民法上僱傭契約及勞動基準法上勞動契約並無二致。是則，退休給付法令制度，不僅為國家法規之一環而已，不論其採強行規定或任意規定之規範形式，同時皆亦構成勞動契約中勞務債權人所負對待給付內容之重要部分。從而退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬價金，公務員相對於國家係屬契約一造之債權人，具有請求權基礎，契約一般條款之事後的變更，未得債權人（公務員）之明示或默示的同意，變更效力²⁷自有疑義。

(2) 年金制度是社會保險一環，係基於社會國原則²⁸所為之社會保障計畫，亦即經濟社會文化權利國際公約第9條規定：「本公約締約國確認人

護和保障每個結合者的人身和財富，並且由於這一結合而使每一個與全體相聯合的個人又只不過是在服從自己本人，並且仍然像以往一樣地自由。」其解決方式就是形成契約，使每個人都把自身的能力置於「主權者」的指導下。主權者是儘可能包括最多社會成員的、道德的與集體的共同體。共同體中的約定對於每一個成員都是平等的。共同體就以這同一個行為獲得了它的統一性、它的公共的大我、它的生命和它的意志。共同體可稱為「國家或政治體」，至於結合者就稱為人民；個別地，作為主權權威的參與者，就叫做公民，作為國家法律的服從者，就叫做臣民。有了契約，人類就從自然狀態進入社會狀態，從本能狀態進入道德和公義狀態。人類由於社會契約而喪失的是天然的自由以及對於他所企圖得到的一切東西的無限權利；而他所獲得的，乃是社會的自由以及對於他所享有的一切東西的所有權，詳見盧梭，社會契約論，76年3月初版，唐山出版社，第15-38頁。

²⁷ 此即勞動基準法第56條第1項規定，應建立勞工之退休制度，強制雇主按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，且不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的。與勞動報酬或待遇有關之勞動條件，除在勞動關係存續中之薪資給付外，還應包含退休時或退休後之退休給付，該專戶存儲不容許雇主任意變動，基於舉輕以明重之法理，國家作為退休給付債務人之一方，本應該足額撥補，遵守契約條款規定，不能任意變動退休給付的勞動條件，此為自明之理。

²⁸ 國家應建立「符合公平、正義的社會秩序」，國家有義務消除人民經濟上及社會地位的不平等，使國家朝向社會福利原則的社會福利邁進，國家應保障個人能夠享有符合人性尊嚴的最低生存條件。

人有權享受社會保障，包括社會保險。」退休給付為公教人員退休後，為滿足生活需要及克服老病問題的主要經濟來源，固亦為社會安全保障計畫之一，惟公務員退休給付與國民年金及勞保年金等社會保險制度不同之處，係為一般社會保障，國家並非雇主，所為係為補助性質之福利，而公教員之薪資給付，國家為雇主其法律定性就公務員而言係具有權利地位之債權，基於同一法律理由其退休給付，均屬公教人員任用關係所生給付債權之範疇，而與所謂恩給制或年金制等「制度表象名目」實屬無關。從而公務員退休法制之變動論其實際，不同於國民年金法或勞工保險條例之法令變更，所變更者不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之法規範之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」顯然斷傷資本主義法律核心概念債之相對性與拘束力，是則，國家作為契約當事人，擅自以國家地位，而未經同意變更公務員退休法令時，其事物本質即為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，故而從正當法律程序與法治國原則而論，新法效力之射程是否真無法律不溯既往原則之適用即非無疑問。²⁹

- (3) 再者，債之關係從成立、生效、履行與消滅（民法第309條第1項）過程，債之關係具有發展性與延續性。其存在取決於成立及生效要件。當

²⁹ 亦即當公務員退休給付之法令有變更時，不論該法令係屬於強行規定或任意規定，均為契約內容之變更。換言之，若契約僅私法契約，當事人非國家機關時，其法令變更或可單純定性為「契約之上位法令」之變更，例如勞動基準法關於勞動契約之退休給付標準的變更。惟當事人之一方為國家時，國家因為該契約之當事人，如容許透過變更相關法令，實質改變契約內容，而稱並未違反法律不溯及既往原則，並非有理由。

契約簽訂時，債之雙方權利義務即告確立。依私法自治原則或其引申之契約原則，一方當事人除有形成權外，並不得以單方行為使之變更或消滅。從而退休給付債權之成立要件，於「任用」時即告確定，而於「退休」時，因履行要件具備時產生效力³⁰，債務人即應開始清償。從而，公務員任用時，因其同意而與國家勤務關係之構成要件事實業已完成，其要件事實所指應為「任用關係」³¹，而非退休後之退休給付的履行關係，而其後公務員法令變更，而產生公法勤務關係之契約給付債務內容之實質不利變更，是國家以單方行為背離誠信原則（詳如後述）破壞契約所課以雙方當事人遵守之義務，所以新法是背離法律不溯既往原則，真正溯及適用，應為憲法所禁止。

- (4) 退萬步言，若從切割債之發展性與延續性，僅以債權債務之對待給付關係而論，而將退休給付「錯誤地」脫離薪資給付，單獨作為債之成立的獨立構成要件事實，因公務員於退休時業完全履行其勞動債務，故國家對待給付中之退休給付範圍已告確定。可能保留之調整事由，應限於通貨膨脹及情事變更的因素，而不應該包含：在退休之要件事實完成後，關於退休給付之法令有不利於公教人員之變更。是則，縱採此一見解而以退休作為判斷基準，構成所謂

³⁰ 公務人員退休法第27條第1項退休金請求權自可行使之日起，因五年間不行使而當然消滅。

³¹ 司法院釋字第605號解釋稱：「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於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障，惟其俸給銓敘權利之取得，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格為前提。」足見公務員主觀公權利之取得，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格，為構成要件完成。

退休給付要件事實跨越新、舊法之情形，就退休後之新法而論，對於退休後之公務員適用新法亦為真正的溯及適用，自為憲法所禁止，此亦為黃茂榮³²、黃璽君與陳碧玉大法官於司法院字第717號解釋所採之見解。

- (5) 另按，司法院釋字717號解釋就「銓敘部中華民國95年1月17日增訂發布、同年2月16日施行之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（已廢止）第3點之1第1項至第3項、第7項及第8項、教育部95年1月27日增訂發布、同年2月16日施行之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（已廢止）第3點之1第1項至第3項、第7項及第8項，有關以支領月退休金人員之每月退休所得，不得超過依最後在職同等級

³² 黃茂榮大法官進而稱：1. 鑑於法律事實有綿延存在的特徵，所以在要件事實之單元的分段上，應考量其有無階段發展的性質。如有，應按其發展階段將綿延之法律事實切成前後數個要件事實，分別論斷其與新舊法令在時序上的相對關係。例如公教人員之任用關係雖可能在概念上認為只有一個，但與其待遇有關之要件事實，則有按其年度向將來調整之可能。如採此觀點，由一個公教人員的任職關係發生之退休給付債權，可分別按其任職期間存在於新、舊退休給付標準之施行期間的事實，分別適用新、舊不同之退休給付標準。另一種情形是：公教人員在退休要件具備時，未申請自願退休，而在其後來自願或強制退休時，關於退休給付標準之法令如有不利之變更，則顯有分段適用之考量的必要性。然鑑於通貨膨脹的常態發展趨勢，除非國家遭遇緊急危難（憲法第23條），其調整原則上只能作有利於公教人員之調整。不利的調整，不可輕易嘗試。否則，民心士氣將會受到難以逆料之衝擊。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（司法院釋字第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。2. 退休給付應包含哪些項目及其計算標準，屬於勞動條件的一部分。在勞工之僱傭關係或公教人員之任用關係發生時，對於雇主或國家機關與個別勞工或公教人員應已確定，始符合有效意思表示或契約之要件：合法、可能、確定。因此，契約關係內容之不利於一方的變更，應經雙方以契約的方式為之，取得因變更而受不利之一方的同意，以符合由私法自治原則導出之契約原則。將退休給付全部，或將退休給付之給付項目細分為退休金及優惠存款利息的補貼，然後將優惠存款利息的補貼部分，弱化為國家機關在退休給付之外，對於退休公教人員所提供，不具權利地位之恩給或福利性補貼，以模糊退休公教人員之退休給付請求權的權利性法律地位，為國家保留，不需理由，而得隨意變更的權利，可謂巧立名目，不是正確的制度規劃，對於國家之威信極具傷害性。

人員現職待遇計算之退休所得上限一定百分比之方式，減少其公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定」，認為無涉禁止法律溯及既往之原則。該號解釋之事實基礎係針對優惠存款之制度，依據該號解釋稱，優惠存款之制度作為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，與本件聲請釋憲客體涉及國家經常性退休給付顯然有別，退休給付並非國家政策性補貼，而係屬公務員請求國家支付退休金之權利，國家自負有給付之義務；復查，退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法與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8條第1項規定：「優惠存款契約之期限定為1年及2年。期滿得辦理續存。」從而就優惠存款契約係屬定期契約，然公務人員退休給付依據公務人員退休法（舊法）第33條規定：「銓敘部於受理退休、資遣或撫慰金案之申請，應於2個月內核定或審定；必要時，得延長1個月。退休、資遣人員或請領撫慰金遺族，對於退休、資遣案或撫慰金案之核（審）定之結果如有不服，得依公務人員保障法提起救濟；如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。」同法第34條並規定：「依本法辦理自願或屆齡退休人員，其生效日期應於申請時審慎決定，逾核定生效日之後，不得請求變更。公務人員依本法擇領退休金、補償金之種類、退撫新制實施前後年資之取捨及遺族擇領撫慰金之種類，均應於申請時審慎決定，經銓敘部核定並領取給與後，不得請求變更。」是則，退休給付依

據前揭規定經主管機關（銓敘部）核定時，業將退休所得之給付內容、金額、方式及時期業於退休生效時審定確定在案，就其公務員請領退休所得所有構成要件事實及法律關係均為確定，顯為司法院釋字717號解釋所稱：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係。」（公立學校教職員退休給付亦同），自無疑義。

（五）綜上，公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，均涉及違反法律不溯及既往原則，侵害公務員財產權。

二、公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4

款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，破壞公務員制度性保障（含教師），將使特別法律關係失其正當性；又新法實施後公務員年齡結構將達60歲，全體公務員勢將以「消極性取代主動性」，而年輕菁英無人願進公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度。

（一）公務員制度性保障除司法院釋字第483號解釋以降所肯認外，我國憲法並將三權分立改為五權分立特設考試院加以保障，揭示立法權應尊重考試權之意旨之憲法意義。

1、制度性保障乃是基本權客觀功能體系的內涵之一，按制度性保障作為大陸法系憲法學基本權保障核心概念，原係由法國憲法學者毛利思·烏利五（Maurice Hauriou, 1856年至1929年）等發展出來的，其後再由德國威瑪共和憲法學者卡爾·施密特（Carl Schmitt, 1888年至1985年）將其概念進行體系化，其主張「制度」和「基本權利」二分，而認「某些既存或為憲法所肯認的制度須受憲法直接保護，立法者不得以法律任意變更其核心價值內涵」，除排除立法者對人民基本權利的侵害外，同時解決基本權利理論中有關權利主體的問題。第二次世界大戰後，德國制定基本法，落實人民基本權利的效力，人民得直接援引憲法中基本權利對國家主張。更進一步強化制度性保障之範圍，在現代意義的制度性保障係指「國家必須建立制度或法律，確保其存在，得

以實現基本權利」例如：人民擁有財產權，國家即必須建立完善的私有財產制度來實現人民的財產權；人民擁有訴訟權，國家即必須建立完善的法院體系和訴訟制度來實現人民的訴訟權利。制度性保障理論在實務上最早由司法院大法官在司法院釋字第380號解釋引進，到了釋字第396號解釋則全面肯認制度性保障在臺灣憲法實務上的地位。目前受制度性保障的制度有訴訟制度（釋字第396號解釋）、大學自治制度（釋字第380號解釋、釋字第563號解釋）、地方自治制度（釋字第498號解釋）、婚姻家庭制度（釋字第554號解釋）、服公職權利（釋字第605號解釋）等。

- 2、有關公務員制度性保障，司法院釋字第483號解釋稱：公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上「**服公職權利所受之制度性保障**」，亦為公務員懲戒法第1條、公務人員保障法第16條及公務人員俸給法第16條之所由設。釋字第575號解釋稱：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於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。機關因改組、解散或改隸致對公務人員之憲法所保障服公職之權利產生重大不利影響，應設適度過渡條款或其他緩和措施，以資兼顧。司法院釋字第605號解釋稱：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於公務，**暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利**。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障，惟其俸給銓敘權利之取得，係以取得公務人

員任用法上之公務人員資格為前提。

- 3、按國家為達成善良政治的目的，必有兩種政治制度的配合運作：其一為民主的憲政制度 (constitutionalism)；其二為功績制 (merit system) 獨立的文官制度 (civil service)。文官制度必須透過憲法始得確保其行政中立與依法行政，而與政務官形成權力分立，按憲法第18條規定：「人民有應考試、服公職之權。」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。」與憲法增修條文第6條第1項規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第83條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」憲法第85條規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」³³依據憲法前言：「中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。」在我國公務員制度性保障更不同於大陸法系之各國，更特別成立考試院強化作為公務員制度性保障之機關，立法院就其有關公務員制度性保障相關法令，自應予以尊重。
- 4、復按司法院釋字第707號解釋羅昌發大法官協同

³³ 參見林明鏘教授論文「評臺灣2017年公務員退撫制度之改革——制度改革與信賴保護之衡平」(未註明文章發表時間與出處。本論文內容曾於106年6月3日，臺灣行政法學會系列二「2017臺灣年金改革：公務人員」研討會上發表)。

意見書稱：「公立學校教師與公務人員在性質上及諸多法律適用上，雖多有不同，然兩者間亦有甚多類似之處。公立學校教師與公務人員之任用者均為國家；兩者在任用前均須經相當嚴格的考試或甄選程序；兩者均須具備相當高門檻的任用或聘用資格（實際上，公立學校教師之聘用條件及資格，並不低於一般公務人員）；且兩者均擔負國家職務（公務人員服務國家，並依法履行其職責；公立學校教師在培育國家人才，責任重大）。實際上，軍公教人員在法律規範上，亦曾一體化；其後由於公務人員與教師各有其特殊性且基於尊師重道精神，而使其待遇及保護，在法律層次上，予以分殊化。然由憲法角度而言，公立學校教師，毋寧為一種特殊的公務員類型。公務員諸多法規雖未必均適用於公立學校教師，且公立學校教師在憲法上的保障雖未必高於一般公務人員，然亦絕無低於一般公務人員之理。」

「釋字第605號解釋稱：『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於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（司法院釋字第575號、第483號解釋參照），惟其俸給銓敘權利之取得，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格為前提。』據此以觀，公務人員俸給銓敘權利，係以公務人員任用為前提，故公立學校教師固未可直接適用憲法第18條有關人民有服公職權利之規定，然基於憲法第22條『凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障』之規定，使公立學校教師

在憲法上的地位及保障，不低於一般公務人員所受之憲法上所要求的制度性保障。亦即，基於類似情形應受類似保障的基本法理，應以憲法第22條為基礎，使公立學校教師之俸給與銓敘等權益，亦受法律層次的制度性保障。如未能使公立學校教師權益受法律層次的制度性保障，則應與憲法保障人民權利之意旨有違。」等語，從而按此項見解，本文認為基於同一事物本質，公立學校教師之待遇（包括退休金及其計算等），應適用憲法第22條之規定，比照憲法第18條受公務員制度性保障之見解，自屬可採。

(二)公務員制度性保障目的，在於將公務員納入特別法律關係，在符合權利與義務對等原則下，給予常任文官終身任用職務保障，同時羈束公務員自由，以高於一般人民之各項義務，用以確保依法行政、行政中立，並提升公共服務之品質。

司法院釋字第433號解釋：「國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務員為之。公務員與國家之間係為公法上職務關係，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。」公務員義務與權利，係社會契約理論在公務員制度中的具體表現。國家通過考試制度平等錄用公民擔任事務官，一方面其在國家機關工作和享受法定的各種權利，但同時被納入特別法律關係（特別權力關係）承擔在國家機關工作時應盡的義務，用以確保行政機關能依法行政並保持行政中立而不受政黨輪替的影響。退而言之，單從契約論的觀點，僱傭契約

的實現過程就是獲得權利和履行義務的過程。平等的契約關係和權利義務對等的契約內容，在客觀情況發生變化，出現不公平的情形時，雙方均可修改原來的契約內容。由此而論，公務員義務同時亦為公務員對於國家所應履行之債務，是指公務員依法受有禁止或誡命規範之限制與約束。具體內涵為(1)公務員義務係以身分關係作為前提條件，納入特別法律關係（特別權力關係）對義務主體加以限制。(2)公務員的義務內涵本質在於忠誠義務所生不定量與不定時勤務概念，係本於公務員本身主動性概念，公務員依法必須主動地作出正確行為，即負有作為的義務；公務員依法亦負有不作為的義務，如公務員不得貪污、盜竊、行賄、受賄或者利用職權為自己 and 他人牟取私利，不得參與營利性的經營活動等，這是從消極方面對公務員行為的約束。(3)公務員是行使國家行政權力，執行國家公務的人員，對其手中掌握的權力如果不設定一定的義務性條款加以限制與約束，就會導致被濫用的危險。所以，公務員不同於一般受僱者，當法律在設定諸多義務，同時在憲法給予制度性保障，制定公務員各項權利以保障公務員合法執行公務，履行職權。從而，國家給予常任文官終身任用職務保障³⁴，

³⁴ 政務官的特性：1、政務官以制定或參與政策為任務。2、政務官不以學歷及考試為資格要件，故無任用資格之限制。3、政務官身分不受法律保障。4、無退休制度之適用。5、懲戒的方式只有撤職及申誡。6、政務官無升遷制度。事務官的定義：指依照既定方針執行之永業性公務員，原則上一般政務官以外之公務員皆屬之。例如：依據「公務人員任用法」所任用之人員。事務官的特性：1、事務官係以執行政策為任務。2、多有一定的任用資格限制。3、事務官有身分保障權。4、有退休制度。5、懲戒的方式有撤職、休職、降職、減俸、記過及申誡。6、事務官有升遷制度。政務官與事務官之區別實益：1、政務官原則上無任用資格之限制，法律對特別職等或普通職等之資格規定皆無適用餘地。2、政務官不適用公務人員退休法之規定，亦無退職年齡或服務年資之限制。3、政務官不適用公務人員考績法上之年度考績及懲處規定，如有懲戒事由，其懲戒方法僅撤職或申誡兩種（參考公務員懲戒法第9條第2項之規定）。4、政務官無任職之保障，得隨時命其去職，但有法定任期者不在此限（例如：考試委員及公交易委員會之委員皆有固定任期）。詳細說明可參見陳敏，行

其目的在於期待公務員履行忠實守法義務³⁵、保守機密義務³⁶、執行職務義務³⁷、服從命令義務³⁸、保持品格義務³⁹、職務專念義務—禁止兼職、禁止圖利與財產申報等義務。

(三)新法修正違反「衡平法則」侵害公務員制度性保障，造成公務員服務法義務規範喪失合理性，將使常任文官制度崩解。

1、公務員服務法之職務專念義務—禁止兼職義務⁴⁰與經營商業義務，在新法制度設計侵害終身任用之保障下，喪失正當性

政法總論第3版，第1016-1027頁，92年1月。

³⁵ 公務員服務法第1條明定，公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。

³⁶ 公務員服務法第4條明定，公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。

³⁷ 公務員服務法第7條明定，公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。

³⁸ 公務員服務法第2條及第3條明定，長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準。主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準。

³⁹ 公務員服務法第5條明定，公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊、賭博、吸食煙毒等，足以損失名譽之行為。

⁴⁰ 「公務員在業餘發展各種技能，回過頭來協助政府革新，應當是值得被鼓勵的。比方說，有公務圈的朋友在業餘去學習資訊技術工具，並且與資訊社群交流，再把這些技術工具帶回到機關，提升組織內部資訊管理的效率。公務員願意自我學習、上級長官願意授權給予嘗試的機會，才有組織內的創新。然而，前述的例子，是屬於比較幸運的案例，大多時候，把新的資訊、概念帶回機關，並不見得會得到上級的重視，所以，心灰意冷之下，利用業餘時間發展自我的公務員，亦不在少數。在此，並不是鼓勵大家把公職當副業，而是要強調，公務員在體制內受到種種約束、無法發揮的情況，是非常令人扼腕的。可嘆的是，在現行公務員服務法之下，公務員連在下班後要好好當個公民，也得左顧右盼，深怕踩到灰色地帶。大人物是沒關係，小人物一旦踩線，就得看長官要怎麼詮釋公務員服務法的箇中奧義了。有關係的沒關係，沒關係的，可能就會被主管藉著公務員服務法的詮釋權修理。對於公務員兼職樣態的詮釋，充滿了主觀認定的空間。比方說公務員出書，在現行的解釋函中，「參加出版社所舉辦之促銷活動，如有兼售書籍或從事具商業宣傳之行為，則仍有違公務員服務法第13條規定」，我擔任公職時，曾因為出書，發函請教過銓敘部，何謂從事具商業宣傳之行為？銓敘部回函是，「應由服務機關依前開服務法相關規定本於權責審認之」。這意思是，判生判死，存乎機關主管一念之間。白話一點說，如果在機關是個黑人，還是不要以身試法吧！銓敘部是否被點醒了呢？對於公務員服務法第13條，對於公務員兼職樣態的解釋函，許多已不適用在新時代，恐怕得重新檢視了。公務員能夠勇於任事、自發提升技能、願意貢獻社會，是值得被鼓勵的。如果，還停留在過去的防弊心態，對於目前需要創新能量來提升競爭力的臺灣社會來說，不知還要扼殺多少體制內創新的可能性。見魚凱「林氏壁遭記過 笨蛋！問題在公務員不在醫生」，信傳媒，3月9日，其為年輕公務員。

按禁止兼職義務與經營商業源於職務專念義務⁴¹，亦即公務員為全體國民的奉侍者，不能服務於個人，故為達成此一公共利益，期待公務員劬勞一生，制度規範要求其竭盡心力盡瘁於國家，除於勤務時間禁止遲到、早退等形式工作守則外，更要求公務員於非勤務時間禁止兼職與經營商業，並保持一定品位尊榮（公務員服務法第5條⁴²）。

2、限制公務員終身守密義務與與言論自由

公務員服務法第4條規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」其基於終身任用，故給予終身守密之責任並限制言論自由。

3、財產申報義務—限制公務員財產自由，侵害隱私權失去正當性。

（四）新法實施後公務員年齡結構未來將平均60歲，公務員勢將以「消極性取代主動性」，優質青年人力將出走而不願進入公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度。

舊法第11條第1項⁴³規定，任職年資滿30年以上

⁴¹ 日本國家公務員法第百一条：職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、政府がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。職員は、法律又は命令の定める場合を除いては、官職を兼ねてはならない。職員は、官職を兼ねる場合においても、それに対して給与を受けてはならない（日本國家公務員法第101條：公務員除法令另有規定外，應於勤務時間專注於公務之執行，不得兼任官職。公務員在允許兼任官職之情形，對兼職不得領取給與）。

⁴² 公務員服務法第5條明定，公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，及冶遊、賭博、吸食煙毒等，足以損失名譽之行為。

⁴³ 公務人員退休法（舊法）第11條：「依第4條第1項第2款辦理退休時，符合下列月退休金起支年齡規定者，得擇領或兼領月退休金：一、年滿60歲。二、任職年資滿30年以上且年滿55歲。」

且年滿55歲，即可請領月退休金，而新法第31條第1項⁴⁴規定，則為110年退休者，應年滿60歲，至115年以後一律為65歲，中間設所謂過渡期⁴⁵。據銓敘部資料(全國公務人員人數按年齡分)，過去從2002年到2016年，公務員的平均年齡從42.02歲增加至43.22歲，增幅為1.2歲。而30歲至35歲公務員從61,976人跌至45,546人；50歲至55歲從31,455人至32,084人；2016年50歲以上的公務員為101,279人，全部為347,572人，占比達到29%(附表三)。近10年起，公務員平均年齡逐年提升，按新法規定110年退休者，應年滿60歲，115年以後一律為65歲始能支領退休給付，新法施行10年後，可預期公務員平均年齡將達60歲，50歲以下公務員將不達20%，優質年輕人因新法任意違反法律不溯既往原則，政府喪失誠信，而不願意進入公務體系，甚或出走。在職公務員基於經濟學理性而自利之基本原則，被迫為65歲退休後之健康與稻粱謀，勢將以「消極性取代主動性」，將嚴重影響常任文官制度。

(五)限縮勞動三權—禁止公務員全面罷工將失去正當性，新法同時賦予公務員抵抗權，將使文官制度更

⁴⁴ 公務人員退撫法(新法)第31條第1項：「二、中華民國110年退休者，應年滿60歲，其後每1年提高1歲，至中華民國115年1月1日以後為65歲。」

⁴⁵ 自110年起逐年延後至65歲：以10年過渡期間與85制之10年緩衝期指標數銜接，逐年延後至65歲。過渡期設計如下：

1. 未符合法定起支年齡者，可以選擇支領展期或減額月退休金並以法定起支年齡為計算基準；過渡期間符合指標數者，得退休並立即支領全額月退休金，不須受法定起支年齡影響。
2. 前開過渡期間指標數之年齡，在109年以前須年滿50歲；110年以後須年滿55歲；115年以後須年滿60歲。
3. 搭配實施展期及減額月退休金(每提前1年，扣減4%，最多提前5年)。
4. 危勞職務：維持70制(15年+55歲)。
5. 公務人員任職滿15年，達公保半失能、身障重度以上、惡性腫瘤末期、安寧緩和醫療條例所稱末期病人及永久重大傷病且不能勝任工作者，自願退休月退休金起支年齡為55歲。
6. 原住民公務人員自願退休月退休金起支年齡及條件規範如下：(1)109年以前，任職滿25年且年滿55歲。(2)110年起逐年加1歲，至115年為任職滿25年且60歲。

加速崩解。

公務人員協會法第46條規定：「公務人員協會不得發起、主辦、幫助或參與任何罷工、怠職或其他足以產生相當結果之活動，並不得參與政治活動。」同法第48條規定：「公務人員協會與外國公務人員團體之聯合或締結聯盟，應經會員或會員代表大會之議決，並函報主管機關許可。」然所謂勞動三權係指1. 團結權⁴⁶、2. 團體交涉權⁴⁷、3. 團體爭議權，也稱罷工權⁴⁸，前揭法律禁止公務員全面罷工與結社，本與國際勞工公約有違，又從權利義務對等關係，現行新法隨時更動公務員退休給付，違反不溯既往原則、比例原則與信賴保護原則，公務員自因此取得對抗違憲法律而罷工之基本權利⁴⁹，亦即現

⁴⁶ 自由結社權，指雇員有自願團結起來，建立或參加工會等勞工團體的權利。

⁴⁷ 集體談判權，指雇員有通過工會等代表，集體和雇主交涉、談判僱傭合約的權利。

⁴⁸ 指當和雇主發生爭議的時候，雇員有組織集體行動（包括罷工）抗議而不受雇主懲罰的權利。

⁴⁹ 法國人權宣言（1789年8月20日至26日）前言：「組成國民議會之法國人代表認為，無視、遺忘或蔑視人權是公眾不幸和政府腐敗的唯一原因，所以決定把自然的、不可剝奪的和神聖的人權闡明於莊嚴的宣言之中，以便本宣言可以經常呈現在社會各個成員之前，使他們不斷地想到他們的權利和義務；以便立法權的決議和行政權的決定能隨時和整個政治機構的目標兩相比較，從而能更加受到他們的尊重；以便公民們今後以簡單而無可爭辯的原則為根據的那些要求能確保憲法與全體幸福之維護。」第2條規定：「任何政治結合的目的都在於保存人的自然的和不可動搖的權利。這些權利就是自由、財產、安全和反抗壓迫。」有關反抗壓迫賦予法國人民抵抗權之憲法基礎；德國基本法第1條第1款：「人的尊嚴不可侵犯，尊重它和保護它是政府的責任」。此規定使人的尊嚴成了整個德國憲法體制、國家制度和政府行為的基礎，甚至是德國政府所應奉行的基本國際關係準則。人的尊嚴構成了以人權的出發點，如果不把人當人看，就無所謂人權。所以，緊接著在第2款中規定：「為此，德國人民確認不容侵犯的和不可轉讓的人權是所有人類社會、世界和平與正義的基礎」。在第3款中規定：「下列基本權利有直接法律效力，約束立法、行政和司法」構成所謂人權擁護條款，是則立法者亦不能剝奪，亦構成德國抵抗權基礎之一，該抵抗權內涵，詳見，許宗力，法與國家權力，自刊，81年4月，第73-166頁；陳新民，憲法基本權利之基本理論（下冊），自刊，79年1月，第1-56頁。司法院釋字第574號許玉秀大法官部分協同意見書亦稱，法治國（Rechtsstaat）一詞，是一個德國製的產品，大約形成於19世紀，它的核心概念即是依法而治（rule of law）。追溯該原則的形成歷史，即英國大憲章所揭示拘束貴族人身自由必須依循法定程序的規定，這也是所謂正當程序（due process）的濫觴。所謂法治國，是一種具備權力分立且權力依法運作的國家權力運作模式，規定於德國基本法第20條第2項及第3項。該條第1項規定德國的國家型態，為聯邦國、共和國、民主國及社會國；第2項及第3項則規定國家權力來源以及權力的運作模式；由於權力來自每個國民，因此第4項規定國家權力運作偏離權力基礎時，也就是反噬權力來源時，權力來源可以收回權力，這也就是人民的抵抗權。

代法治國家並非「依法統治」，而係認為國家不能先制定違反憲法的法律，復要求人民服從其違反憲法所做成之法律。國家若因自己的違憲行為而遭人民以行使抵抗權之方式予以反抗，則人民抵抗權的行使因具備捍衛憲政秩序之正當性，而阻卻其違法性⁵⁰，若在公務員體制發生上開情事，文官制度將因此更加速崩解。

(六)綜上，公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，破壞公務員制度性保障（含教師），將使特別法律關係失其正當性；又新法實施後，公務員年齡結構將達60歲，全體公務員勢將以「消極性取代主動性」，而年輕菁英無人願進公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度。

三、公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所

⁵⁰ 換言之，抵抗權發生之前提，在於司法院大法官屈從其他政治部門而喪失解釋憲法的功能時產生。

得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；又公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，除侵害公務員財產權外，因該法設計係以國家作為第三人而非雇主身分，而生繳費義務與退休所得不相稱現象，違反平等原則，又拒絕給與符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，致公務員老年生活喪失安全保障，顯然違反最小侵害原則，自有違憲法第15條生存權與憲法第23條比例原則至明；再者，新法僅基於財務政策公益之考量（即國庫利益之考量），而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度，並未遵守退撫基金管理條例調整繳費費率，或由政府撥款（本案調查意見五），反以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成所謂減輕國家財政負擔目的，其亦僅能延長退撫基金收支平衡16年或17年，與延後基金免於用罄約20年，對於基金得否永續經營無法解決，除與「適合原則」未盡相符外，亦違反狹義之比例原則，至為灼然。

（一）國家支付退休給付，就比例原則，司法院大法官應採從嚴審查標準。

憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會

秩序、或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」實務上，司法院釋字第476號解釋將憲法第23條的比例原則，分為目的正當性、手段必要性、限制妥當性三個子原則。司法院釋字第544號解釋依循釋字第476號解釋進一步稱，憲法第23條所要求之比例原則必須符合目的正當性、手段必要性、限制妥當性，亦即立法目的須具有正當性，手段須有助於立法目的之達成，且別無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用時，始得為之，而手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性及行為對法益危害之程度，尚須處於合乎比例之關係，如此方無乖於比例原則。司法院釋字第554號解釋重申，立法目的具有正當性，手段有助於立法目的達成，又無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用，而手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性及行為對法益危害之程度，亦處於合乎比例之關係者，即難謂與憲法第23條規定之比例原則有所不符。許宗力大法官於釋字第578號解釋協同意見書則認為「本院釋字第554號解釋理由書已明白指出，首先立法目的必須具有正當性，其次，手段須有助於立法目的之達成（適合原則），亦無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用（必要原則），最後，手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性必須處於合乎比例之關係（狹義比例原則）。之後的司法院釋字第575號、第577號解釋大體上也都循此足跡作比例原則之操作。是本件系爭勞動基準法第55條、第56條既然課予雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金之義務，以限制雇主財產權與契約自由之手段，追求改善、保護勞工

退休生活之目的，自不應脫免於前揭目的正當性、手段適合性、必要性與比例性之審查。惟多數意見之解釋理由書審查系爭規定，除目的正當性審查外，看不出有輪廓清晰之比例原則之操作，且或使用『應屬適當』或『手段仍在合理範圍內』等之概念，其與比例原則之關連為何，亦語焉不詳」，乃將釋字第476號及第544號解釋所建構的「目的正當性、手段必要性、限制妥當性」等三項比例原則子原則，闡釋為：「立法目的必須具有正當性，其次，手段須有助於立法目的之達成（適合原則），亦無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用（必要原則），最後，手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性必須處於合乎比例之關係（狹義比例原則）。」渠進一步認為，避免司法者就相關立法事實存在與否形成心證時，會流於恣意，也同時為提升司法審查的可預測性與可接受度，逐步發展出寬嚴不同的審查基準，自亦有其必要，其稱：「如採最寬鬆審查標準，只要立法者對事實的判斷與預測，不具公然、明顯的錯誤，或不構成明顯恣意，即予尊重；如採中度審查標準，則進一步審查立法者的事實判斷是否合乎事理、說得過去，因而可以支持；如採最嚴格審查標準，司法者對立法者判斷就須作具體詳盡的深入分析，倘無法確信立法者的判斷是正確的，就只能宣告系爭手段不符適合原則之要求。何時從嚴，何時從寬審查，應考量許多因素，例如系爭法律所涉事務領域，根據功能最適觀點，由司法者或政治部門作決定，較能達到儘可能「正確」之境地，系爭法律所涉基本權之種類、對基本權干預之強度，還有憲法本身揭示的價值秩序等等，都會影響寬嚴不同。」

等語。如前所述，公務人員退休給付請求權利，係基於公務人員身分關係。人民任公務人員從事公務，國家給與之報酬，除任公務人員期間之俸給外，包括退休時之退休金等退休給與。故公務員個人法律地位，係從任用關係即「確立」，服務達退休年限時，即可領取退休金等退休給與。故其退休給付並非僅為社會保險，而係國家作為勞動契約債務人所負對待給付內容之重要部分，亦即國家所擔負並非經濟社會文化權利國際公約第9條社會保障相對義務而已，而係負有契約一造當事人之絕對義務，從而，國家支付退休給付係屬報酬，自非僅為社會安全保障之補充性質，而係按其公務員俸給與職等身分之價金並攸關憲法所示公務員制度性保障。從此一角度而論，自有從嚴審查之必要性。⁵¹

(二)新法修正後，簡任12職等年功4級800俸點任職35年公教人員，所得替代率上限至118年1月1日降低為60%，最高退休給付降至63,690元，與最低保障金額32,160元，詳述如下：

1、公務人員部分

(1) 107年7月1日以後，公務人員退休所得替代率上限，均應依上述規定計算，且每月所領退休所得不得超過依其替代率上限計算之金額；另，調降後月退休所得不得低於最低保障金額（公務人員委任第1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。依106

⁵¹ 如司法院釋字第584號解釋有關工作權釋憲案例，以及司法院釋字第575號、第583號等與服公職權攸關之釋憲案例，由於業已涉及職業選擇自由之限制程度，採從嚴審查標準。又如與財產權攸關之釋憲案例，如司法院釋字第472號、第549號、第560號、第578號、第580號、第596號解釋等，倘若業已涉及最低限度生存權之維繫，亦採從嚴審查標準，是則大法官在財產權方面涉及最低限度生存權之維繫與在工作權及服公職權方面，涉及職業選擇自由之限制，原則採從嚴審查之傾向。

年度待遇標準計算為32,160元⁵²)，調降前之月退休所得，原即低於最低保障金額者，維持原金額。

(2) 退休年資具純舊制年資30年、兼具新舊制年資35年及僅具新制年資35年人員之改革前、後月退休所得變化情形分述如下：

〈1〉純舊制年資人員（詳如附表四）

《1》委任5職等年功10級520俸點年資30年之退休主管及非主管人員原領月退所得均為46,605元，於107年7月1日先行扣減7,344元（相關調整金額引用自銓敘部評估資料，下同），月退休金額調降為39,261元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減10,454元，月退休金額調降為36,152元。

《2》薦任9職等年功7級710俸點年資30年之退休主管及非主管人員原領月退所得均為63,498元，於107年7月1日先行扣減

⁵² 最低保障金額標準，主要係參照司法院釋字第280號解釋（認定退休所得如低於「委任第1職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」即難以維持退休人員基本生活）訂定。該金額以106年度待遇標準計算，委任第1職等本俸7級之俸額為1萬4,450元；一般公務人員第1職等專業加給金額為1萬7,710元；合計為3萬2,160元。釋字第280號解釋稱：公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第83條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。退休公務人員退休金優惠存款辦法，係依考試院發布之公務人員退休法施行細則第31條規定所訂定，為政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施，其目的在鼓勵領取一次退休金之公務人員儲存其退休金，藉適當之利息收入，以維持其生活。銓敘部於74年6月12日以(74)臺華特三字第22854號函示，退休人員如再任各機關學校約聘僱人員、技工、工友、臨時僱工等由公庫支給待遇之公職，不得續存優惠存款，係為維護退休制度及避免公庫重複負擔，就通常情形而言，固屬適當。惟領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工者，多係基層人員，其原領退休金及養老給付為數較少，早期退休者尤然。若其全部退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，不能維持退休公教人員生活，例如低於委任1職等1級公務人員月俸額者，尚難認為已足以保障其退休後之基本生活，其再任上述約僱員工，所得不多，僅係彌補性質，自不應一律停止其優惠存款，此與非基層人員退休，或再任由公庫支給報酬之非約僱人員不同，不能相提並論。銓敘部前開函釋，與上述意旨不符部分，應停止適用。

10,098元，月退休金額調降為53,400元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減14,064元，月退休金額調降為49,434元。

《3》簡任12職等年功4級800俸點年資30年之退休主管及非主管人員原領月退所得均為71,486元，於107年7月1日先行扣減11,394元，月退休金額調降為60,092元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減15,757元，月退休金額調降為55,729元。

〈2〉兼具新舊制年資人員（詳如附表五）

《1》委任5職等年功10級520俸點年資35年之退休主管人員原領月退所得為58,847元，於107年7月1日先行扣減7,202元，月退休金額調降為51,645元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減17,531元，月退休金額調降為41,316元。

《2》委任5職等年功10級520俸點年資35年之退休非主管人員原領月退所得為55,060元，於107年7月1日先行扣減3,415元，月退休金額調降為51,645元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減13,744元，月退休金額調降為41,316元。

《3》薦任9職等年功7級710俸點年資35年之退休主管人員原領月退所得為84,370元，於107年7月1日先行扣減13,750元，月退休金額調降為70,620元。嗣再以每年調降月

退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減27,874元，月退休金額調降為56,496元。

《4》薦任9職等年功7級710俸點年資35年之退休非主管人員原領月退所得為75,561元，於107年7月1日先行扣減4,941元，月退休金額調降為70,620元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減19,065元，月退休金額調降為56,496元。

《5》簡任12職等年功4級800俸點年資35年之退休主管人員原領月退所得為100,842元，於107年7月1日先行扣減21,230元，月退休金額調降為79,613元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減37,152元，月退休金額調降為63,690元。

《6》簡任12職等年功4級800俸點年資35年之退休非主管人員原領月退所得為92,435元，於107年7月1日先行扣減12,823元，月退休金額調降為79,613元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減28,745元，月退休金額調降為63,690元。

〈3〉純新制年資人員(114.7.1退休)(詳如附表六)

《1》委任5職等年功10級520俸點年資35年之退休人員於改革前原得領月退所得均為48,202元。惟至118年1月1日較改革前扣減6,886元，月退休金額調降為41,316元。

《2》薦任9職等年功7級710俸點年資35年之退休人員於改革前原得領月退所得均為65,912元，惟至118年1月1日較改革前扣減9,416元，月退休金額調降為56,496元。

《3》簡任12職等年功4級800俸點年資35年之退休人員於改革前原得領月退所得均為74,305元，惟至118年1月1日較改革前扣減10,615元，月退休金額調降為63,690元。

2、教育人員部分

退休年資具純舊制年資30年、兼具新舊制年資35年及僅具新制年資35年人員之改革前後月退休所得變化情形分述如下：

(1) 純舊制年資人員（詳如附表七）

〈1〉625薪點年資30年之退休主管及非主管人員之中小學教師原領月退所得均為64,524元，於107年7月1日先行扣減10,611元，月退休金額調降為53,913元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減15,090元，月退休金額調降為49,434元。

〈2〉770薪點年資30年之退休主管及非主管人員之教授原領月退所得均為72,620元，於107年7月1日先行扣減11,961元，月退休金額調降為60,659元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減16,891元，月退休金額調降為55,729元。

(2) 兼具新舊制年資人員（詳如附表八）

〈1〉625薪點年資35年之退休曾任主管中小學教師原領月退所得為78,337元，於107年7月1日先行扣減7,717元，月退休金額調降為

70,620元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減21,841元，月退休金額調降為56,496元。

〈2〉625薪點年資35年之已退休非主管中小學教師原領月退所得均為74,287元，於107年7月1日先行扣減3,667元，月退休金額調降為70,620元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減17,791元，月退休金額調降為56,496元。

〈3〉770薪點年資35年之退休主管及非主管教授原領月退所得均為100,843元，於107年7月1日先行扣減21,230元，月退休金額調降為79,613元。嗣再以每年調降月退所得替代率1.5%方式，至118年1月1日較改革前扣減37,153元，月退休金額調降為63,690元。

(3) 純新制年資人員（詳如附表九）

〈1〉625薪點年資35年之退休中小學教師於改革前原得領月退所得均為65,912元，惟至118年1月1日較改革前扣減9,416元，月退休金額調降為56,496元。

〈2〉770薪點年資35年之退休教授於改革前原得領月退所得均為74,305元，惟至118年1月1日較改革前扣減10,615元，月退休金額調降為63,690元。

(三) 新法修正公務員退休給付不符合「中產階級身分收入」，其係因政府為掩飾經濟發展所得分配不均之現象，所為之施政重點，然退休給付並非僅為社會保險，而係國家之應對待給付，必須支付符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，其最低標準應合乎中產階級生活標準。

- 1、據銓敘部所稱：本次年金修法之退休所得替代率上限，係參酌國家年金改革委員會106年1月19日公布之國家年金改革方案（草案）之退休所得替代率調整方案所設計，目的在合理調整公務人員退休所得，以適時減緩公務人員提早自願退休所衍生菁英人力流失問題，同時藉此拉近不同職業別年金所得替代率的差距，以達成國家年金改革目標之「兼顧職業衡平」云云。固非無見，然如前所述，退休給付非僅為社會保險，而係國家之應對待給付，其所稱「兼顧職業衡平」係國家自居於第三人概念，如何將拋棄雇主概念而不遵契約原則與誠信原則，實匪夷所思。
- 2、臺灣國民收入與國民總財富呈現上升趨勢，五等分位差距倍數與基尼係數均上升，房價所得比更高達9.46倍，高所得占比提升近1倍，薪資成長則遠落後物價膨脹速度，造成貧者越貧，富者越富「M型社會」，造成相對剝削感，故公務員退休給付作為「中產階級身分收入」成為政府施政重點對象，試圖掩飾經濟發展所得分配不均之現象。

我國國民所得自1991年之4.69兆元，增至2016年之14.99兆元。而國民總財富，由近5年資料觀察，國富淨額由2011年底之148.98兆元，增加至2015年底之198.22兆元，主要係土地因公告現值連年調升所致，金融性資產淨值亦明顯增加⁵³。若按經濟部門分，國富淨值以家庭部門為主（2015年占57.22%），近5年累計增幅達35%（附表十），長期呈現上升走勢。然據行政院主計總處

⁵³ 見行政院主計總處106年4月27日「104年國富統計結果」新聞稿（網址：<https://www.stat.gov.tw/public/Attachment/742616228PNHRNIPU.pdf>）。

家庭收支調查報告，從家庭可支配所得按五等分位組觀察，第五分位組(最高所得20%家庭)所得占比由80年38.6%略增為105年40.63%，第一分位組(所得最低20%家庭)則由7.76%略降為6.63%，五等分位差距倍數由1991年4.97倍擴大至2016年6.08倍，吉尼係數亦由0.308擴增至0.336(附表十一)。又全國房價所得比從91年第1季4.47倍至106年第2季房價所得比為9.46倍(附表十二)，足見家庭就房屋支出占比提高。而高所得者前1%(支配階級，dominant class)、前5%(富裕階級，well-to-do class)、前10%(上層階級，upper class)占比，從70年5.93%、15.63%、23.64%上升至102年10.68%、25.25%、36.39%(附表十三)。我國消費者物價指數(CPI)原始值自1991年至2016年，從72.15至105.10，呈現上漲趨勢(附表十四)；而基本工資則從80年11,040元至107年22,000元調漲幅度5.3%(附表十五)，由上開數據分析，在臺灣雖經濟成長率趨緩，然國民收入與國民總財富呈現上升趨勢，薪資成長則落後物價膨脹速度，106年第2季全國房價所得比卻高達9.46倍，吉尼係數亦從0.308倍擴增至0.336倍，高所得者前1%(支配階級，dominant class)占比從70年5.93%上升至102年10.68%。足見「臺灣正邁向『M型社會』！」社會分流下，貧者越貧，富者越富，中產階級卻逐漸向上下移動，而其中大多流向低收入的底層，形成左右兩端高峰、中間低落的「M型社會」，造成對於執政者不滿，然執政者因站在資本家一方，背離憲法民生主義的理念，而將同為受僱者之公務員退休給付作為「中產階級身分收入」，成為政府施政重點

與改革重點，試圖掩飾經濟發展所得分配不均之現象。

- 3、公務員退休給付並非僅為社會保險，而係國家對待給付，應依其「退休公務員俸給與職等身分」之價金，其最低標準應合乎中產階級生活標準。

中產階級 (middle class) 是在現代國家作為資產階級的階層，通常係指具有一定程度的經濟獨立，例如有安定、較高薪酬工作，並支持現代社會的發展和穩定，也可被稱作小康階級，常用於專業人士、學者、知識分子，或大企業、公營機構、政府部門公務員，或中小型企業老闆，中學、小學、幼稚園校長、教師、社工和護士等。馬克思將此階層稱為「小資產階級」，既不同富裕階層享有巨大財富，又不像低收入戶之貧窮，社會通念之其他因素則包括教育、專業地位、擁有住屋或文化等。例如擁有大學學位的人，多數可躋身中產階級的行列。而擁有自置物業及私家車，亦是中產階級的象徵，但實際判斷標準應以收入及擁有資產作界定，最低標準為「所得收入者中位數所得」⁵⁴，例如105年全體所得收入者之平均每人可支配所得為525,285元⁵⁵；專業人員之

⁵⁴ Joan C. Williams (加州大學法律學特聘教授、哈斯丁基金會主席、加州大學黑斯廷斯法學院工作生活法律中心創始人，著有《白人工作階層：克服美國的無類別無知》(White Working Class: Overcoming Class Cluelessness in America))認為，我們對「中等收入」的定義太寬鬆，社會階級不應該僅從職業類別區分，而係應以收入來決定，其舉例：年收入2.2萬美元的遊樂園工人，和一個年收入20萬美元的律師，在美國都會自稱為中產階級，但實際上兩者都不能算是。遊樂園工人年收入是幾乎剛好是2015年全美年收入後30%的中位數—22,500美元。而律師則是有錢人，其年收入還是全美前6%，應是專業管理菁英，專業管理菁英收入的中位數在2015年是173,175美元。中等大約50%的美國人既不富有也不貧窮，才是真正の中產階級。哈佛大學學者達達·斯科波爾 (Theda Skocpol) 把這群人稱為「消失的中產階級」，因為他們經常被我們過度擴張引喻的「中產階級」剝奪。在2015年的年收入中位數75,144美元。這個群體中最富裕的成員 (第九十百分位數) 是比如說放射治療師 (中位數：70,010美元) 或警察 (中位數：61,600美元) 的已婚家庭。詳見律師和勞工都自稱「中等收入」—我們有必要重新定義「中產階級」，TIME，2017年8月28日。

⁵⁵ 見105年家庭收支調查結果，行政院主計總處 (網址：<https://win.dgbas.gov.tw/fies/d>)

所得中位數為703,503元，可資參考(附表十六)。

4、臺灣公務員在職薪資俸距僅為3.26倍，中高階公務員薪資除不及其他地區應有薪資標準外，亦低於企業薪資水平，然較企業豐厚退休給付，而有所衡平。然新法修正降低所得替代率，違反平等原則係屬齊頭式假平等，以不「符合公務員職等身分」之給付報酬，將嚴重影響公務人員於職涯工作士氣與行政效率；且新法訂有退休所得替代率上限及下限規定，而與相關退休給付及費率提撥計算方式有間，有失繳費之權利義務對等原則，亦違反平等原則。

(1) 黃茂榮大法官在司法院釋字第717號解釋協同意見書稱：「待遇結構，除薪資外，在規範上雖無包含退休給付的必然要求，但因薪資給付與退休給付互有『朝三暮四或朝四暮三之消長的關連』。所以只要有退休給付之規定，不論其存在於強行規定或任意規定，皆構成契約中勞務債權人所負對待給付內容之重要部分。」亦同於本文前述見解，由此觀之，公務員退休給付應從整體公務員待遇結構考量，檢視其有無違反必要性原則(過度侵害禁止原則)。

(2) 查公務員俸給法第3條規定：「公務人員之俸給，分本俸(年功俸)及加給，均以月計之。」公務員俸給簡任14職等(800俸點：俸給為56,930元，專業加給為41,850元，主管加給37,350)薪給為98,780元(含主管加給為136,130元)委任1職等(160俸點：11,985元，專業加給為18,250元)薪給為30,235元，薪資

級距為3.26倍(含主管加給為4.50倍);香港公務員總薪級表最低薪第0點的10,885港幣,與最高薪的首長級第8點的262,700港幣,差距相差高達24.1倍;澳門最低職程110薪點(8,690澳門幣),而位於最高職程、屬公務員領導層的局長有1,100薪點(86,900澳門幣),最高職位者是最底職位者的10倍⁵⁶。法國公務人員俸表包括一般俸表(A、B、C類)與特別俸表(政務官與高級行政主管),俸表內容則包含本俸與加給(包括職務加給、扶養津貼、房租津貼與超時津貼等),俸給之高低差距約為7倍至9倍(以2005年為例)⁵⁷,足見我國中高階公務員在職俸給遠低於其他地區應有薪資標準。退而言之,以臺灣中高階公務員(科長以上)排除電子業、外商等高薪企業外,若以平均數-製造業中高階人員而論,如國內某傳產龍頭企業專員/高級工程師/高級管理師/課長(二級主管)年薪約110萬元至130萬元、高專/資深工程師/資深管理師/廠處長(一級主管)年薪約200至220萬元、協理年薪約250萬元至300萬元、副總(經營主管)年薪約300萬元至350萬元。而文官常務次長現行年收約為197萬元(136,130元×14.5個月),遠不及於企業薪資水平,然因正如黃茂榮大法官所稱,薪資給付與退休給付互有『朝三暮四或朝四暮三之消長的關連』,雖有『朝三』之低薪,但有『暮四』較企業豐厚退休給付,而有所衡

⁵⁶ 香港政府華員會,「澳門公務員的薪酬和福利制度知多少」(網址:<http://www.hkccsa.org/magazine/WYP/221/p11-12.pdf>)。

⁵⁷ 行政院人事行政總局(現改制為人事行政總處)96年度人事人員赴法國、比利時考察人事行政相關業務報告。

平。然新法修正所得替代率降低為60%，以最高退休給付簡任12職等年功4級800俸點任職35年，降為63,690元，與最低保障金額32,160元，級距僅為1.98倍，並非「符合公務員職等身分」之待遇，違反平等原則，係屬齊頭式假平等⁵⁸，

⁵⁸ 102年5月16日考試院第11屆第236次會議紀錄委員表示意見：(詹委員中原)再次肯定與感謝部長近來為年金制度之奔波與辛勞，謹提幾點意見，請部審酌：1. 立委建議年金制度改革應思考已退、現職及新進公務人員之間之衡平性及世代公平正義一節，第215次會議本席曾提醒目前年金制度除考量下一代之前映性(forward mapping)世代正義外，對於回應性(backward mapping)之世代正義應更為關注，部對於已退公務人員之回應性、對於已退、現職及新進公務人員三者衡平性及世代公平正義之定義為何？2. 部報告附件1提及，退撫法草案相關配套措施，訂有「保障弱勢的樓地板」及「避免退休所得過高的天花板」條款一節，近日本院委員實地參訪中部地區機關時，其人事主管同仁依退撫法草案之規定計算，簡任第12職等(800俸點，年資35年)月退休金可支領71,812元(所得替代率61.78%)、薦任第9職等主管及非主管(710俸點，年資35年)同樣支領58,280元(所得替代率分別為71.46%、80%)；委任第5職等(520俸點，年資35年)得支領46,672元(所得替代率80%)，其中簡薦委三類人員之退休支領差距僅1萬餘元，各官等退休所得差距顯然差距有限，且主管、非主管支領居然相同，此與其公務職涯貢獻是否相對應？對於行政效率與工作動機之影響又如何？值得深思。3. 關於立委建議軍、公、教人員主管機關應互相協商，一致解決退休後再任職於私校而支領薪資問題一節，軍公教人員退休後依法支領結算之當得退休年金，而同時另因重新投入勞動而領有退休後唯一份工作酬勞之情況，實質上係屬兩種不同支付內涵，而非外界所誤稱之雙薪，籲請部儘速對外澄清並予正名。4. 立委提案建請參酌德國與日本退休公務人員再轉任其他公私立機構後退休金扣減情況一節，建請部併同蒐集日本與德國完整法制規定，包括其憲法規定之信賴保護程度、平等原則及比例原則等，與我國實施情境上之差異比較。5. 軍教等相關退撫改革措施尚須行政院會議討論通過，惟公務人員部分卻未經本院院會討論，亦未於副院長主持之全院審查會討論通過，此種作法未盡周延，建請部慎處，方能彰顯行政、立法與考試三權衡平。6. 立委臨時提案建請部與相關部會邀集學者專家，研議我國退休公務人員轉任其他公私立機構之因應措施一節，建請部將研議過程與進度適時提報院會或邀請委員參加，俾了解本議題之發展情況。7. 我國退休年金改革與歐盟擲節政策性質相似，惟據牛津大學與史丹佛大學研究指出，擲節政策將造成人類經濟與社會的大衰退，亦即任何政策尤其是擲節政策，存有甚多副作用或副產品，例如行政效率之衝擊，須於過程中予以衡酌與同時兼顧，方能使政策更為周延，並避免其負面影響。8. 呼應黃委員錦堂意見，「瘦大官，肥小吏」勢將嚴重影響公務人員於職涯工作士氣與行政效率，以院長級為例，終其一生辛勞，惟其退休所得替代率僅約37%，與其奉獻不成比例。9. 立法院建議軍公教應互相協商，一致解決退休後再任職私校問題，據部表示事涉公務人員退休撫卹法草案，惟該草案既未經修正通過，委員亦未能表示意見，試問部此時刻以何立場對此議題向外表示政策意見？10. 立法院與社會常提及國外退休改革之成功案例，以新加坡為例，公務人員在職期間，同一職級若分屬不同部會，其薪資結構即有極大差異，若我國薪資結構不能比照新加坡模式處理，為何退休制度卻可直接援引其作法？建請注意。(高委員明見)立委多次質詢及建議退休改革方案除節流外，應加強開源措施，包括提升基金經營績效，以報酬率6%為長期目標，並考量將退撫基金管理機關法人化一節，院長多次於院會也提及期待改善退撫基金經營績效，以挹注國家基金之短缺，部回應將與基金管理會積極研商檢討退休撫卹基金相關投資運用計畫，俟退撫法草案完成立法程序後，隨即啟動退撫基金運作機制之改革，目前退撫基金經營管理係由行政機關負責，採制式管理，雖可減少或預防弊端，但無法充分彈性調整其運作機能以提升經營績效。建議部蒐集國外以法人化形式管理退撫基金及其基金經營績效等相關資料，俾供審酌。此外，部有無規劃將退撫基金管理機關法人化？請說明。(蔡委員良文)1. 對部長及相關同仁於立法

嚴重影響公務人員職涯工作士氣與行政效率。

(3) 依新法規定，因訂有退休所得替代率上限及下限規定，而與相關退休給付及費率提撥計算方式有間，有失繳費之權利義務對等原則，違反平等原則。

〈1〉依公務人員退撫法（新法）第6條及第7條，與公立學校教職員退撫條例第6條及第8條規定，公務人員退休撫卹基金（下稱退撫基金）資金提撥來源，係以公教人員在職時之本（年功）俸（薪）額加1倍為基數，依12%至18%之提撥費率，按月由政府撥繳65%；公教人員自行繳付35%，前揭公教人員自負退撫費

院審議退撫法草案過程之辛勞，表示肯定，尤其對退撫年金改革方案之與執政黨協商結論達成共識部分，包括月退休金起支年齡、退休所得替代率、退休金計算基準與基數內涵等，均照本院通過之規劃版本通過，實屬得來不易，建請部應再加強與在野黨之溝通，俾利早日完成立法程序。2. 有關一次退休金18%款利率部分，擬採分級距(200萬元以下、200至500萬元及500萬元以上)計算方式，惟各級距之計算基準為何？建請提供相關資料，俾利參酌。3. 無論在立法院或公聽會，與會者均建議除節流外，如何提高退撫基金投資報酬率，至為關鍵。本席與黃委員俊英曾建議，2008年金融海嘯以後，全球股票、債券市值大幅縮水，無論法人機構、退撫基金或慈善基金，對於股票配置大多降至5成以下，改以對沖基金、房地產、私募股權或公共投資建設等另類投資比重提高，部有無具體作法？其進度如何？4. 從新公共管理晚期思維觀之，世界各國採取公法人之作法並非多見，我國正處於起步中，建請部審慎評估，尤其人為的或人性之監督機制(如何找對人至關重要)應予同步配套。5. 退撫年金改革法制尚涉國防部與教育部、勞委會(今為勞動部)等，相關報告資料及其法制動態情形雖可從立法院公報進行了解，為顧全法制衡平、世代均衡與行業特性，建請部併同軍公教勞退撫年金改革，包括公務人員退休撫卹法草案、學校教職員退休條例、陸海空軍軍官士官服役條例及勞工保險條例等修法動態進行條列式分析，俾供審酌。6. 目前退撫法草案於協商過程與執政黨獲致高度共識，惟本院其他重大法律案是否亦有進展？第217次會議院長曾提示，文官體系是民主治理的代理人，新興民主國家在邁向民主鞏固的過程中，最大的隱憂是缺乏自由主義式民主的文化根基，使民主化的進展變質成為民粹主義，而讓民眾懷疑建立民主體制的價值。近來時有民粹凌駕民主之現象發生，或不尊重多數決與文官專業者。為落實民主治理之核心價值-回應、課責和透明機制，本院積極推動整體文官法制改革，除行政中立法完成立法程序外，其他如政務人員三法、公務人員考績法修正草案和公務人員基準法草案等相關重大法案，其立法之進展情形如何？為免減損改革績效，建請部同步重視推動相關法制配套策略與作為。(黃委員錦堂)對部推動退撫年金改革之努力，表示高度敬佩與肯定。1. 部是否評估退撫法草案於立法院本會期能通過立法？其關鍵為何？是否因執政黨團支持而通過？據部報告顯示，部似未與在野黨團進行說明及溝通，部之協商不盡理想。2. 有關已退、現職及新進公務人員之間之衡平性及世代公平正義問題一節，部宜更深入進行研究。此外，退撫改革方案是否有「瘦大官，肥小吏」之嫌？退休所得應與在職時之職位有相應性，以簡任第12職等司處長為例，所領月退休金應回應並保障其退休後應有的相應尊榮，是以，退休金的設計應以職位為主，方符合其過往之貢獻及其生活模式，「瘦大官，肥小吏」並不公正且不符平等理念，值得進一步省思。

用比率，並未因服務年資之長短而有差異，合先敘明。

〈2〉年資超過35年部分，每年退休所得給付率相較其他年資為低

《1》依公務人員退撫法（新法）第38條規定，在該法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，任職滿15年至第35年者，照同法第37條第2項規定辦理，即年資每增加1年，所得替代率增給1.5%；超過第35年者，每增加1年，增給0.5%，最高增至40年止，亦即年資40年者，至118年1月1日所得替代率為62.5%。前揭超過35年在職年資增給退休金比率僅及在職年資15年至35年部分之1/3，惟公教人員於超過35年資部分之自負提撥費用義務，並未減輕。

〈3〉月退休所得最低保障金額設計，發生在職繳付提撥金額較高者與繳付金額較低者，其後所領得之月退金額相同情形

《1》依公務人員退撫法（新法）第4條第1項第6款定有公務人員月退所得最低保障金額。主要係參照司法院釋字第280號解釋（認定退休所得如低於「委任第1職等本俸最高級之本俸額及專業加給合計數額」即難以維持退休人員基本生活）訂定。該金額以106年度待遇標準計算，委任第1職等本俸7級之俸額為14,450元；一般公務人員第1職等專業加給金額為17,710元；合計為32,160元。

《2》前揭規定立法意旨，在於維持退休人員退

休後基本生活，故不論在職繳付退撫基金金額之高低，均一體適用，固然立意良善。惟查確有發生在職繳付提撥費用金額較高者與繳付金額較低者，其後所領得之月退金額相同情形，茲敘如下：(1) 公務人員：退休人員間可能發生在職繳付退撫基金費用不同者，所領月退休金額均按相同之最低保障金額支領情形之案例，有退休年資25年之委任第5職等及薦任第6職等人員（包括僅具舊制年資84年7月1日退休、兼具新舊制年資105年7月1日退休與僅具新制年資將於109年7月1日退休之委任5職等年功10級520俸點及薦任6職等年功6級535俸點者），於118年以後之月退休所得均為最低保障金額（32,160元）。(2) 教育人員：退休人員間可能發生在職繳付退撫基金費用不同者，所領月退休金額均按相同之最低保障金額支領情形之案例，有退休年資15年之625薪點中小學教師及770薪點教授（兼具新舊制年資90年2月1日退休），於118年以後退休所得亦均為最低保障金額（32,160元）。

〈4〉綜上，退撫給付改採儲金制，強調繳費之權利義務對等原則，惟新修正公布之公務人員退撫法（新法）及公立學校教職員退撫條例，卻有前揭繳費義務與退休所得不相稱之現象，違反平等原則。

（四）新法修正不符老年生活最低生活保障，違反必要原則（最小侵害原則）。

1、依據內政部統計，105年國人的平均壽命為80.0

歲，其中男性76.8歲、女性83.4歲，衛生福利部統計「國人的平均壽命和疾病型態等變數推估，國人一生中的長期照護需求時段約為7.3年」，本院為瞭解國人平均餘年所需基本開支情形，向主管機關調閱相關資料，並無相關統計資料可資參照，僅得依據老人福利機構收費初步推估各種基本開支情形，說明如下：

- (1) 按老人福利法第1條規定：「為維護老人尊嚴與健康，延緩老人失能，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利，特制定本法。」第2條規定：「本法所稱老人，指年滿65歲以上之人。」第34條規定：「主管機關應依老人需要自行或結合民間資源辦理下列老人福利機構：一、長期照顧機構。二、安養機構。三、其他老人福利機構。」實務上，機構式服務依不同的服務對象可分為下列5大類機構型態：1、長期照顧機構⁵⁹。2、安養機構：以日常生活能自理之老人為照顧對象。(即健康老人)3、護理之家：以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之病人。4、身心障礙福利機構：提供身心障礙者托育養護照顧。5、榮譽國民之家：提供榮民之安養、養護、失智症照顧。上開機構服務係分別針對：1. 日常生活能自理健康老人、2. 生活自理能力缺損需他人照顧之老人、3. 以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人。機構所需費用略述如下：(參見附表十七至十九)

⁵⁹ 長期照顧機構分3類：(1) 長期照護型機構—以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人為照顧對象。(2) 養護型機構—以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。(3) 失智照顧型—以神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，且需受照顧之老人為照顧對象。

- 〈1〉健康老人（長期照顧機構）每月入住費用：
 - 《1》公立機構（數量極少，採抽籤制度）：服務及維護費外加伙食費，約10,000元。
 - 《2》私立機構：不含伙食費平均14,000元至25,000元（長庚養生村大約25,000元⁶⁰）；若伙食費與其他費用採10,000元標準，機構平均費用為24,000元至35,000元。
- 〈2〉生活自理能力欠缺（養護機構）：入住月費約17,000元至35,000元（不含伙食或其他材料費）若伙食費與其他費用採10,000元標準，機構平均費用為27,000元至45,000元。
- 〈3〉需要醫護服務（長期照護型機構）入住月費約20,000元至35,000元（多人房）；若以台北市而論，市立醫院附設護理機構為36,000元至60,000元（視房型，不含材料費）；若其他費用採10,000元標準，機構平均為30,000元至45,000元。

2、上開機構費用，若單就最低保障金額32,160元而論，健康老人在非大臺北地區，機構費用加上其他零用花費，或勉為支應，大臺北地區，則嫌不足；至於生活自理能力欠缺（養護機構）與需要醫護服務（長期照護型機構）均無法支應；縱若65歲退休簡任12職等以上，俸點800點滿15年（50歲能800點幾希）最高金額為63,690元，距離平均壽命80歲，亦僅剩15年餘命，若不幸該當國人長期照護需求時段約為7.3年，亦將陷入貧病老死交迫的窘境，新法規定單以財務考量，致公務員無法安度餘生，除前述破壞公務員制度性保障

⁶⁰ 網址：<https://www1.cgmh.org.tw/cgv/About/About?Id=26&m=25>。

外，更造成對公務員生存權造成最大侵害，正如孟子所稱：「今也制民之產，仰不足以事父母，俯不足以畜妻子；樂歲終身苦，凶年不免於死亡。此惟救死而恐不贍，奚暇治禮義哉！」國家制訂此種嚴重背離比例原則之法律，而要求公務員謹慎勤勉，守法奉公，難矣。

(五)新法僅基於財務政策公益之考量(即國庫利益之考量)，而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能(具吸引力)的文官制度，並未遵守退撫基金管理條例調整提撥費率，或由政府撥款(本案調查意見五)，反以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則與平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成所謂減輕國家財政負擔目的，其亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡16年或17年，與延後基金免於用罄約20年，對於基金得否永續經營無法解決，除與「適合原則」未盡相符外，顯違反狹義之比例原則，自屬違憲法律。

1、按公務人員退撫法(新法)之政策目的，依據該法草案立法說明稱：「現行公務人員退休及撫卹制度自84年7月1日起，退休金準備責任制度已從恩給制轉換為儲金制(下稱退撫新制)，並由政府與公務人員共同成立退撫基金支應退撫經費。該制度實施迄今21餘年來，由於客觀情境已迥異於退撫新制建制之初，以致政府對於公務人員退撫經費之籌措，日益困窘；退撫基金所需退撫財務支出亦年復一年增加。是政府基於國家整體施政優先順序之考量，不得不就公務人員退撫制度重加檢討並力謀改善。」亦即在於減輕國家財政負擔之公益(即所謂的國庫之窮困抗辯)目

的，然同時涉及侵害公務員（含現職及退休公務員）信賴利益之保護，影響個別公務員法律地位，破壞公務員制度性保障（含教師），將使特別法律關係失其正當性，造成年輕菁英無人願意進入公務體系，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度，並非僅為純粹公益與私益之衡酌而已；申言之，此種基礎法律（即公務人員退休撫卹法）之變動或廢止，乃涉及複雜的公益（國庫利益）與私益加上公益（即文官制度的制度性保障功能減損或喪失）的相互衡酌，僅因財務政策公益之考量（即國庫利益之考量），而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度⁶¹，此種相互矛盾法律改革，涉有違反狹義比例原則之虞。

- 2、退萬步言，縱將公教退撫的「年金給付」，變相視為「社會保險」，亦與「商業保險」不同。「商業保險」係市場經濟體系產物，採自願參加制度，除有一定能力負擔保險費者具有資格外，其保險費計算取決於被保險人風險大小，和保險事故發生時之補償金額的高低，具有「等價報償」（quid-pro-quo）的關係，其費率經「精算」後，不至發生逆選擇（adverse selection）的問題，然而其係自願參加，為維持財務之穩定，需有高額的安全準備，達成「財務平衡」；而社會保險

⁶¹ 本次年金改革基於財務政策公益之考量，不僅是摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度，據悉，中央銀行楊金龍總裁坦言，年改實施可能抑制消費；台灣經濟研究院更進一步研究指出，年改上路後，一年約減少可支配所得400億元，不僅會影響民間消費，減少規劃中的投資，也將對各行各業的投資發展產生不良影響；有的論者認為，退休軍公教基於憂患意識之理性，勢將緊縮消費及生活開支，其漣漪效應則將擴散影響到觀光、休閒、飲食、家用產品等種種內需經濟，甚至變成影響就業的燎原之火（資料來源：淡江大學金融研究所謝明瑞教授，107年7月1日，人民會記得「七一」，聯合報，取自<http://udn.com/news/story/11321/3227728>；聯合報社論，107年7月8日，莫讓倉促上路的年改成為內需消費的災難，聯合報，取自<https://udn.com/news/story/11321/3240522>）。

具有重分配與強制性，稱為「保險」僅係運用保險之集體保障、風險分攤之原理，但就財務操作，全然與商業保險不同，就個別被保險人而言，其保費費率的高低與發生保險事故時，所能獲得補償，無等價關係；同時，因為強制納保，無從產生逆選擇的問題，另一方面，無庸有高額安全準備金，所以社會保險之保險費的性質類同指定用途稅，此外社會保險具有重分配之功能，藉以保障低所得者，亦能享有一定水準之經濟安全的保障⁶²，然查，本次年金改革所持退撫基金破產之見解係以第6次精算報告參照「社會保險」的精算模式為據，其在一特定的衡量日下評估「精算應計負債」(Actuarial Accrued Liability，又稱AL)與「基金資產」(基金累積餘額，又稱Fund)，而精算應計負債(AL)公式為 $AL = \Sigma (PVFB - NCe \times PVFS)$ ；其中，PVFB為未來預計給付現值(Present value of future benefit)、PVFS為未來涵蓋薪資現值(Present value of future salary)、 $NCe (=PVFBe \div PVFSe)$ 為依個人計算之加入基金年齡(e)時之平衡費率。當精算應計負債數額大於基金資產，代表提存不足，產生未提存精算應計負債(Unfunded Actuarial Accrued Liability，又稱UAL)，才會影響基金未來的償付能力及財務的永續發展。目前行政院主計總處定期公布的「潛藏負債」，即為未提存精算應計負債(UAL)，然而，潛藏負債並非實際負債，係指將精算應計負債扣除已提存基金資產後之金額，隨著時間推移而呈現的隱藏性負債，

⁶² 黃世鑫，新世紀智庫論壇第60期，第114頁，101年12月30日。

未來會轉化成財政支出的一部分，潛藏負債公式為 $UAL=AL-Fund$ 。退撫新制實施初期，未按照當時經委託精算之正常成本（13.55%），先以法定最低提撥費率8%開始施行（即採不足額提撥）。上開實際採行提撥費率（8%）與正常成本費率（13.55%）之差距，即已造成潛藏負債發生，其後辦理6次精算作業，由第1次精算之15.50%，提高為第6次精算之36.98%；教育人員部分之最適提撥費率由第1次精算之17.90%，提高為第6次精算之41.18%，但均未達最適提撥費率，長期不足額提撥，潛藏負債自不斷加大。要言之，退撫基金整個制度設計到執行，即不以收支平衡的保險制度精神為出發，而是扮演恩給制精神、退休福利或薪資補貼角色，此就是產生龐大「潛藏負債」的主要原因之一，故所謂「國庫之窮困抗辯」並非無疑⁶³。

⁶³ 邱顯比教授認為：我國的退休金給付問題除了公務員退撫年金以外，勞保年金的問題也很大，目前勞保年資1年的退休給付率是1.55%，假如勞工工作30年，大約就有50%的所得替代率，以精算的觀點來論，如果提撥收入與退休給付要平衡，給付率絕對不會超過1%，我估計給付率大概0.7%、0.8%就差不多。換言之，現行提撥費用所對應的退休給付是雙倍，長期而言，基金一定會破產，而且勞保的洞（財務缺口）比退撫大很多，這也是就這次的退撫改革，我不能很心平氣和的原因。政府其實是政治性的改革，勞保的問題很嚴重不去改，然後退撫問題沒有勞保那麼嚴重，但因公教人數比勞工少，所以用很大的力度去改革，可是勞保看起來會一直拖下去，越拖問題會越嚴重（見本案調查報告130-131頁）。某教授認為：有關退撫基金撥補問題，原本提撥費率9%到12%，法定（舊法）為12%到15%，但是精算報告指出，最適提撥費率是37%或38%到41%，我贊成依照精算報告所提的最適費率提撥，但如此一來，國家的財政支出相形吃重，因為政府要負擔提撥金額的65%，公務員負擔其中的35%而已，新法不敢面對最適提撥費率，因此政府一提撥就要失血幾百億元。這個迷思要講清楚，公務員退休絕對不是100%的儲金制，公務員退休金是雙層制（第1層是公保的養老給付，第2層是退撫的月退休金），我贊成公保的養老給付成為公務員的退休金制度，這一點可以補救，因為目前的公保養老給付仍是一次性給付，一次養老給付可以年金化，為何公保養老給付不能用年金的方式來給付，這是沒有道理的，我認為一次領光退休金，是國家跟被保險人恩斷義絕，這是不可以的。政府要不要提撥退休金，是國家資源優先分配的問題，這有政策上的考量，認為多照顧勞工，選票比較多，多照顧公務員，沒選票，是政治選擇的問題。所以說，國家不會因公務員退休制度而破產，因為國家是公務員的雇主，公務員是政府的受僱人，哪有說退撫基金破產了就不給錢，但是政府還在、國庫還在，只是這個錢拿去給付公務員的退休金，可能前瞻計畫就沒有了，或少一點了，武器就少買一點了，是優先順序問題，這個可以思考，但至少國家不可以用破產，「不堪負荷」四個字，作為改革公務員退休制度的唯一理由，因為「破產」這兩個字是假議題，國家不會破產，

- 3、再按退撫基金管理條例第5條第3項規定：「本基金之運用，其3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」第8條規定：「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。」退撫基金管理條例施行細則第5條規定：「本條例第3條第1項第4款所稱經政府核定撥交之補助款項，係指下列各款：一、依本條例第5條第3項規定，由國庫撥款補足之差額。二、依本條例第8條規定，基金不足支付時，由政府撥款之補助。三、其他由政府補助之款項。」第17條規定：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採

何謂破產？指的是退撫基金的收入和支出不能平衡叫破產，這樣的話，早就破產了，因為永遠不會「進」大於「出」，少子化後，公務員是新進的少，退休的多，基金不平衡本來國庫就要挹注基金，加上公務員的退休制度不是100%的儲金制，65%是國家要提撥的，卻不足額提撥。依照第6次精算報告所示，公務員的最適提撥率達37%這麼高，如果足額提撥，不只是公務員，國庫也會重傷的，政府這次年金改革為何不處理這一問題呢？國家要負擔提撥退休金的65%，公務員才負擔35%，而最適提撥率高到近37%，所以，長期不足額提撥是錯誤的政策。所謂國家會破產，退撫基金不堪負荷，是假議題，真正議題是，公務員退休金問題不值得政府關愛，政府關愛的是一般勞工和國民年金，基於選票考量（見本案調查報告第133、135-136頁）。據陳訴人指稱：依照銓敘部與教育部委託精算結果，年金改革後未來50年，各級政府預算可節省約1.4兆元（公務人員0.73兆元、教育人員0.67兆元），然而，政府推動前瞻基礎建設，短短8年期間，所需經費總額高達1.19兆元〔按106年7月7日施行《前瞻基礎建設特別條例》明定，中央政府以4年為期，編列0.42兆元預算，期滿後可編列不超過前期規模的預算，8年最多0.84兆元，而整個前瞻計畫不只中央要編列特別預算，地方政府也要自籌配合款0.35兆元，總額高達1.19兆元〕。況且，根據國立臺灣師範大學美術學系兼任副教授姚瑞中與「失落社會檔案室」（LSD）自99年至今啟動〈海市蜃樓：台灣閒置公共設施抽樣踏查〉計畫，揭露超過680座閒置公共設施案例，虛擲公帑，可見一斑。立法院預算中心「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別預算案評估報告」亦指明，經檢視本院調查報告及糾正案，發現以往年度以特別預算推動辦理公共建設計畫存有設施或設備閒置或低度利用情形，且部分計畫發生嚴重浪費公帑等情，各主管機關或執行機關應避免前瞻基礎建設重蹈覆轍。

3年1次為原則。每次精算50年。」依據上開法律規定之構成要件，未達規定之最低收益者，應由國庫補足其差額；而基金不足支付時，應採下列手段：(1) 調整繳費費率，或(2) 政府撥款補助。然查退撫基金自成立以來，因採不足額提撥方式辦理，嗣雖依精算報告建議，4度提高提撥費率，仍距離最適提撥費甚鉅，潛藏負債日益增加，而基金收益不足以彌平收支，發生基金不足支付時，然政府亦未依法辦理撥補作為(本案調查意見五)，是政府不遵守退撫基金管理條例違法在先，然以新法改變請領資格，延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金，並規定年金制度定期檢討機制，尤使退休給付債權永成不確定狀態等適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，然亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡16年或17年，與延後基金免於用罄約20年，對於基金得否永續經營無法解決，其與「適合原則」未盡相符，反肇致公務員整體惶惶不安，破壞公務員制度性保障甚鉅，文官制度將由此崩潰，並非不得依據退撫基金管理條例達成收支平衡，卻以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成減輕國家財政負擔目的，顯違反狹義之比例原則，自屬違憲，無庸置疑。

(六)綜上，公務人員退撫法(新法)第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定

調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；又公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，除侵害公務員財產權外，因該法設計係以國家作為第三人而非雇主身分，而生繳費義務與退休所得不相稱現象，違反平等原則，又拒絕給與符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，致公務員老年生活喪失安全保障，顯然違反最小侵害原則，自有違憲法第15條生存權與憲法第23條比例原則至明；再者，新法僅基於財務政策公益之考量（即國庫利益之考量），而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度，並未遵守退撫基金管理條例調整繳費費率，或由政府撥款（本案調查意見五），反以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成所謂減輕國家財政負擔目的，其亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡16年或17年，與延後基金免於用罄約20年，對於基金得否永續經營無法解決，除與「適合原則」未盡相符外，亦違反狹義之比例原則，至為灼然。

四、公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所

得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使公務員退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，有違信賴保護原則。

（一）信賴保護原則係屬憲法原則，係屬法治國原則之基本內涵，授予人民經濟利益之法規，應予較高程度之信賴保護，客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損。

1、信賴保護原則為戰後在西德發展成功之原則，最先適用於授益性質行政處分之撤銷（或廢止），蓋相對人因此類處分獲有利益，一經撤銷自將遭受損害，故行政機關撤銷授益處分時，應考慮補償相對人信賴處分有效存續之利益。其後此項原則經德國憲法法院之不斷引用，且逐漸成為憲法層次之法則，不僅拘束行政部門，對立法及司法部門亦有拘束力，故制定法規或適用法規均不得溯

及既往發生效力，使人民更為不利⁶⁴。法規為溯及既往之規定，可能出自該法規之明白規定，也可能出自該法規之法律要件，而其適用之結果，溯及於該法規生效前所終結之事實或法律關係，背離信賴保護原則，法規內容當然不得為溯及既往之規定。由於信賴保護係法治國家之內涵，則任何信賴國家所制定之法規之人，原則上均應受保護，此不論係法規變更或廢止有溯及效力或僅將來發生效力，均屬如此。從而，依此推論，立法者應遵行法治國家原則，不得公布具有溯及效力之法規。倘若法律規定溯及既往，其是否合乎憲法，憲法機關應就具體之事實狀態及有關法規，而為審查。其關鍵問題端在於法律之溯及效力，是否與關係人對現存有效法律規定之信賴互相對立。其決定性審查基準，則在於透過對信賴人之利益（即因信賴舊法致遭受侵害之程度）與新法之立法意旨（即公共福祉）間之利益衡量之結果，人民之信賴是否較具優越價值而定。從而，原則上，僅限於人民對現存法規之繼續存在之信賴係值得保護；也就是說，人民對於法規之變更事先無從預計，且新法所欲達成之公益較之信賴保護並不具優越之價值；禁止溯及既往限於「負擔性之法規」（belastende Rechtsnormen）（按即法規內容係課人民以負擔），始有其適用。信賴保護原則之適用，必須具備3個條件：信賴保護乃行政法極為重要之原則。有關信賴保護原則之要件：（1）信賴基礎：即令人民產生信賴之法規、行政處分等；（2）信

⁶⁴ 吳庚，行政法之理論與實用10版，第63-68頁。

賴表現：人民須有客觀上有對信賴基礎之表現行為，換言之，表現行為應與信賴基礎間有因果關係；(3) 值得保護之信賴利益基於信賴保護原則，法規制定或修正時，該法規內容原則固不得為溯及既往之規定⁶⁵。

- 2、信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（司法院釋字第525號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護。法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（司法院釋字第529號解釋參照）或可得預期之利益（司法院釋字第605號解釋參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（司法院釋字第589號解釋參照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。凡因公益之必要而變動法規

⁶⁵ 林錫堯，行政法要義，臺北市，自刊，88年增修版，第61-66頁。

者，仍應與規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損（司法院釋字第717號解釋理由書參照）。

(二)有關信賴保護原則，司法院釋字第717號解釋，大法官相關法律見解：（以下摘錄原文）

1、蘇永欽大法官

信賴保護應通過緩衝措施來落實。……最後有關緩衝措施的審查，雖認定既非從全有到全無的急遽變動，且在設定退休所得的所得替代率作為優惠存款利息上限時，也已「納入高低職等承受變動能力之差異，暨酌參國際勞工組織」宣示所得替代率的標準，而未違反信賴保護原則及比例原則。不過還是語重心長的指出：「在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」此部分論知實已不能只從信賴保護原則去理解，而點出了本號解釋針對所涉人員為國家公務人員，憲法上應有的特別考量，下面再作簡單的補充。公職退休保障作為補充審查基礎，憲法第18條規定的人民服公職權，配合考銓制度的完整規定，顯示我國制憲者有意建立現代化、中立而有效能的公務體系，憲法增修條文第6條第1項特別把公務人員退休明定為考試院掌理事項，正是本件解釋在最後所作闡明的憲法基礎：「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。相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，除應符合本解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度。」優惠存款利息減少對退休公務員造成衝擊的大小，不能只從數字來看，高低階公務員的退休所得不同，其承受能力必然不同，說到生活條件與尊嚴的底線，如果不在緩衝措施上特別留意而只作形式平等的處理，低階公務員的底線恐怕很快就會衝破，此所以系爭規定在設定退休所得上限，以計算優惠存款範疇時，因為已把高低官職等納入考量，才被認定符合比例。但這裡所做的區別，實際上因為不同職務所得待遇差異甚大，在計算所得上限時，高階主管的主管職務加給計入分母的結果，往往使得高階主管退休所得實際的減少反而低於低階公務人員，而隱藏了更大的不公平。

2、林錫堯大法官

新法規通過第一層次審查者（即法規變動具優越公益性、必要性），雖於憲法上容許此一「不真正溯及既往」之規定，但仍應依信賴保護原則審查立法者是否有另定過渡條款或其他合理之補救措施之立法義務？……誠如司法院釋字第605號解釋理由書所示：「任何行政法規皆不能預期其永久實施，然行政法規發布施行後，訂定或發布法規之機關依法定程序予以修改，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減

輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。」又釋字第620號解釋理由書指出：「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，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（司法院釋字第577號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等，惟其內容仍應符合比例原則與平等原則」。

3、陳新民大法官

本號解釋認定系爭規定並不會過度剝奪退休公教人員的退休金。卻也無法保證這種改革風潮會否越演越烈，因此有必要在「講法理」之外——的確優惠存款制度是由最低位階法規所創設的權益，本身不屬於法定俸給，而屬於政策補貼之性質；優惠存款利率自始至終都沒有固定，繫乎主管機關視當時國家財政能力而調整，也是公教人員所能預見之事；系爭規定對優惠存款制度的改革，屬於信賴利益保護密度較低的不純粹溯及既往類型…等，都導出不利於退休公教人員的結論。然在這些冷冷冰冰的法理敘述之後，吾人仍要講一講情理問題。究竟國家與公教人員之間不僅僅只是靠法律關係來連結，而是要靠深厚、具倫理性質的道義感來維繫乎？德國大文學家

歌德在其曠世鉅作「浮士德」中的最後一幕有一段魔鬼梅菲斯特的獨白：「我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受，倒楣透頂！」這段著名的獨白裡，梅菲斯特自怨自艾地說出了「瞎忙一場，到老成空」的無奈。誠然有信賴感在前，方會有「被騙」的感覺在後。……本號解釋多數意見雖然肯認被系爭規定所更改之舊制「不合憲法意旨」（即過高的退休所得替代率），是所謂的「天花板條款」，然究竟「合理」所得替代率如何？所得替代率多低方不至於影響退休公教人員的生活尊嚴？則只在解釋理由書第7段中要求相關機關特別注意之，亦即沒有最低標準的「地板條款」。這有待相關機關將優惠存款制度及相關退撫制度重新全盤檢討，並形成法律條文。須知：沒有堅固的天花板與地板，所蓋的房子將不會長久。將退休公教人員的退休金給付制度加以比擬，亦不至於引喻失義也！本席認為，國家今後對所有退撫制度的改革所涉及的退休或在職公教人員，務必給予尊嚴，並以「國士待之」，不可抱著「趙孟之所貴，趙孟能賤之」的施恩者心態。國之興亡，繫乎民心，當一國的公教人員對國家的向心力，早於民心而喪失時，國家還能富強興旺，簡直天方夜譚！

4、陳碧玉大法官

公務人員依法退休時，國家應給付法定退休金，此權利受憲法制度性之保障（司法院釋字第605號解釋參照）。退休所得替代率雖非恆定，然應有其長期性，替代率確定後，依此計算之法定退休金，即應受憲法制度性之保障，非有極重大

公益，不得以法規變動更異。是以足額之提撥及確定之給付為國家對於公教人員法定退休金所負責任內容。退撫新制實施後，將原由政府編列預算支給退休金之恩給制，改為政府與公務人員共同撥繳費用籌措財源之基金制度。新退撫制度，基金之準備採共同提撥制，基金之管理由政府負責，則確定給付合乎提撥比例計算之退休金（vested）應為政府之責任，而不得成為調降之對象。

5、羅昌發大法官

公教人員長期任職直到退休，奉獻其人生最精華歲月，對國家社會確有重要貢獻。其退休後之待遇，國家自應給予完整之制度性保障。然現今國家財政日趨困難亦屬事實。財政資源雖可能因開源及適當管理而增加，但亦非可無窮盡使用。且國家不同事務之支出亦有相互排擠作用。如非節制利用，導致國家財政枯竭，甚至舉債用於非生產性支出，使後代子孫背負巨額財政負擔，均非現今世代所應為。財政困窘而未嚴格採行節流措施，亦與公益不符。本席認為主管機關有關國家財政困難及代際間權益平衡之論述，有其說服力。且本席以為，此種論述，在憲法上亦可獲得支持。此為本席認為系爭規定並未違反法律不溯既往原則以及信賴保護原則之最重要理由。在考量系爭規定並未完全取消具有新舊制年資公教人員之優惠存款，而僅以有限的程度限制其得存款之額度等因素下，本席同意系爭規定並未違反憲法法律不溯既往及信賴保護原則。

6、黃璽君大法官

基於法治國之法安定性原則及信賴保護原

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。……上開溯及規定，過度侵害退休公務人員之信賴保護及法安定，嚴重影響政府誠信：對已退休者而言，已完成提供服務而退休，其依退休時規定所得退休給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難於另為生活規劃（未能如在職者選擇是否提前離開公職從事其他工作、選擇領取月退休金或一次退休金等），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，在職者亦慮及將來退休之保障不足，可能提前退休，領取一次退休金，以防嗣後政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。

**(三)有關公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例等
新法修正，是否違反信賴保護原則，本院諮詢相關學者見解：**

- 1、年金整體制度變革是否違反憲法財產權保障、信賴保護原則疑義部分，應回歸比例原則，本次制度變革變動太大、太快，可能致使退休公務員成為貧窮老人，改革期程應適度拉長，較能符合比例原則，至於違憲審查密度，是否應將退休金區分為「恩給制」與「儲金制」而受不同程度憲法財產權保障，應不必特別加以區分。又年金改革相關配套是否足夠，而採取最後15年平均薪資作

為年金改革之計算標準，應再加以釐清說明其合理性。

- 2、舉輕以明重，司法院釋字717號解釋認為：「故符合優惠存款資格之公教人員於退休時，因有系爭要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素；尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。」當事人對優惠存款，雖定性為「政策性補貼」然猶有值得保護之信賴利益，故年金整體制度變革是有違反憲法財產權保障、信賴保護原則之虞。
- 3、所謂信賴保護原則係指人民(含公務員在內)對於國家或行政主體表現於外(或其持續施行之法律制度)之具體或抽象之行為(含法律制度在內)，因為相信其合法存在而有具體日常生活之積極安排與財產之計畫使用，在合理範圍內，此種信賴應受到法律之保護，稱為「信賴保護原則」(行政程序法第8條後段參照)。信賴保護原則雖得適用於行政法規之變更或廢止(司法院釋字第525號參照)，但卻不得因主張信賴保護而預期行政法規永久施行，所以遽行主張國家不得對法令予以任何變動或修改；相反地，信賴保護原則只是要求行政法規修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護，至於如何保障受規範者之信賴利益？則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕

重、信賴利益所依據之基礎法規，其作用是否僅在保障私人利益之法律地位，或該基礎法規亦有保障公益之實現者，則即應強化受規範者之信賴利益，避免其受到損害，以確保基礎法規所欲實現之公益目的（司法院釋字第589號解釋文參照）。例如：最典型的在法規中規定過渡期間一定年限。由於公務人員退休撫卹法修改之政策目的，一方面在於減輕國家財政負擔之公益（即所謂的國庫之窮困抗辯），另外一方面涉及對公務員（含現職及退休公務員）信賴利益之保護，不僅影響個別公務員法律地位，而且亦波及文官制度未來能否具有吸引全國菁英人才不斷加入之制度誘因公益，而非純粹公益與私益之衡酌而已；申言之，此種基礎法律（即公務人員退休撫卹法）之變動或廢止，乃涉及複雜的公益（國庫利益）與私益加上公益（即文官制度的制度性保障功能減損或喪失）的相互衡酌，所以依司法院解釋之意旨，更應強化信賴利益的保護，避免僅因財務政策公益之考量（即國庫利益之考量），而遂行摧毀或減損有效能（具吸引力）的文官制度，故形成一種相互矛盾的法律改革。惟行政院年金改革執行長卻太單純地擴大解釋司法院釋字第717號解釋文，認為只要有財政公益（即國庫不堪負荷）之考量，均能正當化所有制度之改革，其認皆不會違反信賴保護原則及比例原則（或稱為國庫窮困抗辯）。蓋司法院釋字第717號解釋，大法官在衡酌該退撫制度改變僅停留在「優惠存款利息」刪減之國庫公益與退休公務員個人利益間之利益權重；但在公務員退休撫卹制度之整體變革上，不僅涉及國庫公益與退休公務員個人之私益衡

酌，同時也涉及整體公務員制度永續發展之公共利益。申言之：制度改變不但影響退休公務員及其遺屬之權益，而且同時影響現職公務員之主觀公法上之退休權益，以及未來世代公務員，是否能甄選到全國菁英份子的國家永續命脈公益，影響層面既大且深，絕非套用司法院釋字第717號解釋文，或單純化此種制度改革，僅係：公益比較私益的傳統思考模式，所能完全正當化本次制度的變革，以及有效說明信賴利益、比例原則的交互纏接性、複雜性問題。尤其是公益比較公益的抉擇上，會不會因為為省下每年400億元的退撫額外提撥金，而以文官制度作為犧牲品，付出如此高昂代價(也是公益)，是否太輕忽「信賴保護原則」下的另外一種「公益」的保護。我們十分期待改革法案能看得更長遠，而能提出更具說服力的公益數據，而非僅簡單套用司法院釋字717號解釋的空洞公式而已，就率然認為：此次改革絕未違反信賴原則，因為各種刪減或縮水改革，均已有過渡期間之逐年遞減，以保障公務員之「信賴利益」。本次年金改革有信賴保護問題，德國在討論公務員年金改革時，認為和信賴保護是有關係的，信賴保護在我國有4個要件，「信賴基礎」、「信賴表現」、「信賴值得保護」、「私益大於公益」，第4個要件常不具備，因為私益很少大於公益，但是全體公務員的私益加起來可能大於公益，用一句話來罵這次改革，「爾愛其羊，我愛其禮」，「羊」就是錢，「禮」就是公務員制度，改革如果破壞公務員制度，優秀人才不會想當公務員，像公立學校老師，這是國家的逆向操作，很多人願意回到臺灣，不願意留在國外當教授，

這是因為臺灣的退撫制度實在是有保障，至少比美國好，也比歐洲好，這種制度是一個正向的思考，讓公務員制度有誘因，讓年輕人願意來，如果國家沒有人才，國家會走向什麼情形呢，所以，「私益大於公益」的「私益」不要說是哪個公務員退休時的私益，有可能「私益大於公益」。

- (四)查退撫基金管理條例第8條及退撫基金管理條例施行細則第17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，並由政府負最後支付責任。」、「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採3年1次為原則。每次精算50年。」然退撫基金自成立以來，即採不足額提撥方式辦理，嗣雖依精算建議，4度提高提撥費率，惟仍距最適提撥費甚鉅，復以經濟環境丕變，基金收益不足以彌平收支，發生基金不足支付時，然政府並未依法辦理撥補作為。且退撫基金管理條例第5條第3項規定：「本基金之運用，其3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行2年期定期存款利率計算之收益。如運用所得未達規定之最低收益者，由國庫補足其差額。」退撫基金條例施行細則第15條規定：「本基金之收益率按年度決算逐年計算；其3年平均收益率係採移動平均計算方式。本基金運用收益，如未達本條例第5條第3項規定標準，應由基金管理會依預算程序申請國庫補足差額。」然退撫基金自成立後，運用收益不如原定預期，且曾低於法定最低收益率，退撫制度於84年陸續正式實施後，退撫基金85年至106年6月間之已實現收益率，97年收益率為-2.46%，低於當年度臺灣銀行2年期定期存款利率2.69%。嗣再依前揭規定計

算是否有國庫應補足之法定收益差額，經97年至99年度決算結果，分別產生國庫應撥補數為1.67億餘元、17.58億餘元及29.57億餘元，合計48.81億餘元。惟經行政院主計總處以政府財政歲入偏低，無法充分支應政府各項政務支出所需為由，自99年起以逐年撥補方式辦理。另，整體三類人員退撫基金收支節餘數，於103年度首度發生赤字33.61億元，104年赤字已擴大為103.01億元，整體基金餘額亦由103年之5,947.70億元，縮減為5,737.91億元，惟並未見政府針對前揭收繳收入不足支應退撫支出之差額，依退撫基金管理條例規定匡列預算全數撥補。嗣社會關注退撫基金之財務收支問題後，始積極進行修法，惟主要改善作為，係以降低舊制年資給付及優惠存款利息方式節餘資金，挹注基金改善財務狀況，然亦僅能延長公教人員退撫基金收支平衡16年或17年，與延後基金免於用罄約20年，對於基金得否永續經營之根本問題並未全然解決。此次年金改革最為人所詬病者，係來自於打著假的世代互助大旗，及以潛藏負債的概念，來形容年金破產造成政府可能的財政問題，進而混淆社會保險和基金式職業年金的性質進行改革。如果是社會保險年金，那政府要負的是全體國民的照顧責任，世代互助的問題即顯重要，但公教人員退撫制度本質上是一個基金式的職業年金，就算要稱兼有社會保險性質，但究其之所以會有破產疑慮，最主要應該追究的是政府同時身為制度設計者、雇主及基金操作者初始設計不良、管理不善與提撥不足的责任。本院諮詢之學者即提到：「就軍公教人員來講，政府或國家是處於雇主的地位，所以這一個雇主的地位，……如果是提撥不足，就好像勞退的一

樣，勞工的雇主不可以說，我提撥在勞工保險局的準備金不夠，所以我不付退休金或減付，這是不可能的，我們國家一定會執行公權力，去查封他的財產，除非他破產。可是，今天國家當雇主，為什麼國家可以說，因為提撥的錢不足，所以這個制度我必須作比較重大的改變。我覺得制度不是不能改，但是基本上，要勞雇雙方協商之後，雙方可以接受的結果。的確我國退撫基金以目前的制度走下去，將來國庫需要挹注的金額會越來越大，但是我們退撫的法令有一條說，國庫負最後支付的責任，當國庫還沒有窮盡所有手段時，即說因為基金不足，所以國庫不想再挹注，我覺得那是不太合理的事情。」而對於本次修法將造成代際不公平的問題，相關公教人員團體或有識之士等社會輿論早有各種倡議，舉如：「當總統、副總統一再強調保證年金基金一個世代不會破產時，其實已經承認今天提撥費率繳得比上一代多的年輕公教，在他們30年後退休時，基金已經被今天當權的一代領光光了。就這樣，年改會的版本完全放棄了總統在就職當初信誓旦旦的世代正義……」、「政府不僅是紛亂年金體系的制度設計者，同時也是備受詬病的基金操盤人，必須負起完全責任自不待言。回到基金本身最單純的收支關係，20年來的執政者更是無法逃避。大刀闊斧進行年金改革，卻規避政府應負的責任，剛好證明政府主事群的無能與推託。……殊不知，如果政府只是調高在職者的費率，卻未同時處理過往20年的不足額提撥，恰恰正是世代不正義的體現。」就新法的修正而言，純新制的現職或年輕公務員將會對基金付出最多，但是政府卻告訴他們未來還要再面臨一次破產的危機，實亦不符合誠信原則。

(五)按人民(含公教人員在內)對於國家或行政主體表現於外(或其持續施行之法律制度)之具體或抽象之行為(含法律制度在內)，因為相信其合法存在而有具體日常生活之積極安排與財產之計畫使用，在合理範圍內，此種信賴應受到法律之保護，此為信賴保護原則，為我國歷次司法院解釋所揭櫫之憲法層次法則，不僅拘束行政部門，對立法及司法部門亦有拘束力。信賴保護原則要求行政法規修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護，至於如何保障受規範者之信賴利益？則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規。司法院釋字717號解釋認為：「故符合優惠存款資格之公教人員於退休時，因有系爭要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素；尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。」對於公教人員之優惠存款，猶認有值得保護之信賴利益，而公教人員退休撫卹制度之整體變革上，不僅涉及國庫公益與退休公教人員個人之私益衡酌，同時也涉及整體公教人員制度永續發展之公共利益。其制度改變不但影響退休公教人員及其遺屬之權益，而且同時影響現職公教人員之主觀公法上之退休權益，以及未來世代公教人員，是否能甄選到全國菁英份子的國家永續命脈公益，影響層面既大且深，絕非僅係傳統公益比較私益的思考模式，即能完全正當化本次制度的

變革。又信賴保護原則應通過緩衝措施來落實，惟本次公教人員年金制度變革變動太大、太快，可能致使退休公教人員成為貧窮老人，且已退休公教人員於退休當時，原信賴當時之退休條件，因而選擇領取月退休金以規劃其退休生活，如今國家卻於事後遽予變革且溯及適用，則試問已退休公教人員是否可要求變更改領取一次退休金或申請再度回任為公教人員，由此，均在在顯現本次年金制度之變革，顯非合理，實有違信賴保護原則。

(六)縱認新法未違反不溯及既往原則，然其所得替代率設定75%為上限，從新法施行後，立即將所得替代率上限由95%降為75%，係屬嚴苛條款，且無任何所謂合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕公務員權利損害；且當公務員技術或專業加給高於本俸（年功俸）時，其實際所得替代率將遠低於新法法定之所得替代率，就公務員退休給與請求權之權利侵害將更形嚴重，顯然斲傷信賴保護原則至明。

退萬步言，縱違背法律一般原理原則，認為新法未違反不溯及既往原則，並認為該法規變動具優越公益性、必要性。惟行政法之適用縱符合不真正溯及既往之例外，其所發生爭議仍應視該法規內容是否正當，固然「不真正溯及既往」是合法的，但基於信賴保護原則，此種規定，應視具體存在之關係狀態，而有某種限制，倘若經衡量人民信賴舊法規存續之信賴利益，與新法規立法意旨所達成之公益，經衡量結果，人民信賴舊法規之信賴利益較具有優越價值，則應認違反法治國原則，例如基於商業政策理由廢除稅捐之優惠，新法之不真正溯及既往，可能對於人民有不利影響，為妥適解決矛盾，

立法上應採「**過渡條款**」規定，藉以調和相關公益與私益。⁶⁶復查司法院釋字第575號解釋稱：「機關因改組、解散或改隸致對公務人員之憲法所保障服公職之權利產生重大不利影響，**應設適度過渡條款或其他緩和措施，以資兼顧**」釋字第589號解釋稱：「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。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。至於如何保障其信賴利益，究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。憲法對特定職位為維護其獨立行使職權而定有任期保障者，其職務之性質與應隨政黨更迭或政策變更而進退之政務人員不同，此不僅在確保個人職位之安定而已，其重要意義，乃藉任期保障，以確保其依法獨立行使職權之目的而具有公益價值。故為貫徹任

⁶⁶林錫堯，行政法要義，臺北市，自刊，88年增修版，第61頁。

期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地位及所生之信賴利益，即須充分加以保護，避免其受損害，俾該等人員得無所瞻顧，獨立行使職權，始不違背憲法對該職位特設任期保障之意旨，並與憲法上信賴保護原則相符。憲法增修條文第7條第5項規定：『監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。』為維護監察權之獨立行使，充分發揮監察功能，我國憲法對監察委員之任期明定6年之保障（憲法第93條及憲法增修條文第7條第2項規定參照）。查第2屆監察委員之任期6年，係自88年2月1日起，至94年1月31日止。該屆監察委員開始任職時，74年12月11日修正公布之政務官退職酬勞金給與條例尚無落日條款之規定，亦即第3屆監察委員就任時，係信賴其受任期之保障，並信賴於其任期屆滿後如任軍、公、教人員年資滿15年者，有依該給與條例第4條擇領月退職酬勞金之公法上財產權利。惟為改革政務人員退職制度，而於93年1月7日另行制定公布政務人員退職撫卹條例（下稱「退撫條例」），並溯自同年月1日施行。依新退撫條例，政務人員與常務人員服務年資係截然區分，分段計算，並分別依各該退休（職）法規計算退休（職）金，並且政務人員退撫給與，以一次發給為限，而不再有月退職酬勞金之規定。雖該退撫條例第10條設有過渡條款，對於新退撫條例公布施行前，已服務15年以上者，將來退職時仍得依相關退職酬勞金給與條例，選擇月退職酬勞金。但對於受有任期保障以確保其依法獨立行使職權之政務人員於新退撫條例公布施行前、後接續任年資合計15年者，卻無得擇領月退職酬勞金之規定，顯對其應受保護之信賴利益，並未有合理之保障，與前開憲法意旨有

違。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15年者，亦得依上開政務官退職酬勞金給與條例及88年6月30日修正公布之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。」就有「任期保障公務員」--特任官，在任職期間發生法規變動，仍適用舊法規定。司法院釋字第605號解釋理由書則稱：「任何行政法規皆不能預期其永久實施，然行政法規發布施行後，訂定或發布法規之機關依法定程序予以修改，應兼顧規範對象信賴利益之保護。其因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。」又釋字第620號解釋理由書指出：「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，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（司法院釋字第577號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等，惟其內容仍應符合比例原則

與平等原則」等語。從而，公務員信賴舊法規卻因法規修正，使其既得權或預期可以取得之權利受有損害者，應針對所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，並排除嚴苛條款，始不違反信賴保護原則⁶⁷。經查，公務

⁶⁷ 選擇信賴保護的措施：主張何種保護措施，應視具體案件的各個要素而定。所謂具體案件的各個要素，包括信賴利益的大小、信賴基礎的態樣、當事人所已取得之法律地位、法令溯及適用對於當事人權利影響的程度、溯及適用對於公益所造成的影響、溯及適用所能獲致之公益效應、新法秩序對於國家財政的衝擊等等。至於信賴保護措施，大致有「存續保障」（完全保障當事人既得權益）、「損失補償」（剝奪或限制人民的既得權益，但給予損失補償）以及「過渡條款」等3種。（一）存續保障：修法時，若新法秩序被限制僅得適用於未來發生的案件，而排除適用在「目前已經發生的案件之上」（Beschränkung des neuen Rechts auf künftig entstehende Sachverhalte），此種規範本文稱之為「不溯及適用條款」。例如某大學修改其學則，但明訂修改後的內容僅適用於未來入學的新生，而排除目前在學學生的適用。「不溯及適用條款」可以充分保障人民之信賴，因為在新法施行前所已經發生的案件完全不受新法的影響，等於是「給予充分的存續保障」而不是所謂的「過渡條款」。但若修法時納入「不溯及適用條款」將大幅度地縮減新法規範的適用範圍，使「新法秩序所欲追求之公益目的」的實現大打折扣，並且延後，故是否納入此種條款，應參酌以下所述的思考模式，審慎評估。（二）損失補償：信賴保護的方式之一，是針對新法所帶給人民「信賴利益」之損失，予以補償（Ersatz des Vertrauensschadens）。經由信賴利益之損失補償，一方面法秩序變動所欲追求的公益可以完整的實現，而另一方面人民的信賴利益，也因有「損失補償」制度而被尊重。若法秩序變動所欲實現的公益不是非常急迫，原本可能在法益衡量時受制於人民之信賴利益而無法完全實現；但若此項修法方案納入「損失補償」條款，便形同提昇了正當性，而可以獲得較大程度的貫徹。（三）過渡條款；所謂「過渡條款」（Übergangsregelung），係指在修法時納入某種調和式的規範，調和「法秩序修正所欲追求的公益」以及「當事人的信賴利益」。換言之，就是對這二種利益分別進行限縮，以追求最佳的調和利益，實現所謂的「過渡正義」（Übergangsgerechtigkeit）。在調和公私法益時，也應注意遵守比例原則，在經由法秩序變革以追求公益時，不使人民蒙受不必要或不相當的信賴利益損失。過渡條款大致上可分為以下幾種類型：1. 在時間上或案例類型上限制「得繼續適用舊法的範圍」（zeitlich oder sachlich eingeschränkte Aufrechterhaltung des alten Rechts）：若立法者對於「不溯及適用條款」在「時間上」或「案例類型上」施加限制，就可歸類為「過渡條款」。所謂在「時間上」施加限制，係指在新法施行後的一段時間之內，容許施行前已經發生的案例得繼續適用舊法（類型1.1.）；而所謂在「案例類型上」施加限制，則係指在新法施行前已經存在的案例中，僅容許一部分案例類型得繼續適用舊法（類型1.2.）。當然，立法者在訂定此類型的過渡條款時，也可以兼採「時間」與「案例類型」二項要素，來界定「得繼續適用舊法的範圍」（類型1.3.）。2. 嚴苛排除條款（Härtekláuseln）：係指當新法秩序施行之後，若其對於「某些」案例造成過於嚴苛、難以期待當事人忍受的效果，可依據新法之規定對這些案例做必要的處理，以減輕其所受到新法秩序的衝擊。而所謂「減輕衝擊的必要處理措施」，包括「給予財產上的利益」以及「排除全部或部分新法秩序的效果」。3. 減輕新法的衝擊（Anpassungshilfen）：此種類型的過渡條款，係經由法令規範，減輕或排除新法秩序所帶給人民的不利益。「減輕新法衝擊」的具體方法不一而足，必須視法律領域、法秩序變動的緣由以及當事人所已經作成的處分措施而定。可能的措施例如給予「財產上或其他實質上的補貼」以協助人民度過新舊法交替時期。經由此類措施，可以達成前述所說的「公私法益最佳調和狀態」。4. 新舊法分段適用：係指將同一案例事實分為二階段，一部分適用新法、一部分適用舊法，而適用新、舊法的分界點通常即是新法生效之日。例如依據勞動基準法（下稱勞基法）第84條之2之規定，資遣費及退休金給與標準以勞動基準法的施行日為分界點，分為前後二階

人員退休法（舊法）第32條及退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第4條規定，退休所得不得超過最後在職同等級人員「本（年功）俸加1倍」之75%（年資25年）至95%（年資35年），亦不得超過「同等級現職人員待遇」之70%（年資15年）至90%（年資35年）；超過者，調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額⁶⁸。對於教育人員而言，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條則規定，退休所得不得超過最後在職級人員「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%），亦不得超過「同等級現職人員待遇」之70%（年資15年）至90%（年資35年；符合增核給與者，得至91.25%）；超過者，調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額⁶⁹。然查，公務人員退撫法（新法）及公立學校教職員退撫條例（新法）第37條規定⁷⁰，

段。分界時點以前的年資（勞基法施行前的年資）適用舊制度；而分界時點以後的年資（勞基法施行後之年資）則適用勞基法。見林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，臺北市，新學林，2008，第23-28頁。

⁶⁸ 公務人員退休法（舊法）第32條第3、4項規定：「前項退休所得以月退休金及公保養老給付優惠存款每月利息計算；現職待遇以本（年功）俸加1倍計算。退休所得比率上限計算如下：一、支領月退休金人員，核定退休年資25年以下者，以75%為上限；以後每增1年，上限增加2%，最高增至95%。未滿6個月者，增加1%；滿6個月以上未滿1年者，以1年計。二、兼領月退休金人員，依前款比率，按其兼領月退休金之比例折算。前項人員所領退休所得不得高於同等級現職人員待遇。」另，退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第4條第3、4項規定：「前項百分比之計算，核定退休年資25年者，以80%為上限；以後每增1年，上限增加1%，最高增至90%。滿6個月以上未滿1年之畸零年資，以1年計。依第1項及第3項規定計算得辦理優惠存款之公保養老給付金額高於依前條規定計算之公保優存金額者，應按較低金額辦理優惠存款。」

⁶⁹ 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3、4項規定：「前項百分比之計算，核定退休年資25年者，以80%為上限；以後每增1年，上限增加1%，最高增至90%。滿6個月以上未滿1年之畸零年資，以1年計。符合增核退休金基數要件者，自第36年起，每年增加0.25%，最高40年，上限百分比為91.25%。依第1項及第3項規定計算得辦理優惠存款之公保養老給付金額高於依前條規定計算之公保優存金額者，應按較低金額辦理優惠存款。」

⁷⁰ 依106年8月9日修正公布公務人員退撫法（新法）第37條（本法公布施行前已退休人員每月退休所得替代率上限及調降事宜）：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。前項替代率應依退休人員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿15年者，替代率為45%，其後每增加1年，替代率增

皆將所得替代率設定75%為上限，從新法施行後，即將所得替代率上限由95%降為75%，係屬嚴苛條款，本應與以排除，且無任何所謂合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕公務員權利損害；況且，新法所謂之所得替代率計算，就公教人員而言，並非實際所得替代率，按新法規定，公教人員退休所得替代率之計算，並未扣除公教人員自提退撫費用部分⁷¹，已失公允。且前揭計算係以退休人員所領每月退休所得，占最後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計1倍金額之計得之比率，然據公務人員俸給法第3條第1項規定，現職公務人員待遇包含本（年功）俸（薪）額及加給。同法第5條規定，加給分為職務加給、技術或專業加給及地域加給3種。又各專業加給月支數額之多寡及職等高低而有區別，與公務人員俸表各職等俸級之俸額互有高低，公務人員專業加給計有25種中，各職等專業加給月支數額均高於同職等年功俸最高級者為公務人員專業加給表（二十三）、公務人員專業加給表（二十八）及公務人員專業加給表（二十九）等。然公教人員退休所得，係以退休時之職等（級）之本俸（年功俸）為計算基礎，從

給1.5%，最高增至35年，為75%。未滿1年之畸零年資，按比率計算；未滿1個月者，以1個月計。前項替代率之上限，依退休人員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。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。本法公布施行前退休生效者，應按本法公布施行時之待遇標準，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）俸之調整重新計算。」同日修正公布公立學校教職員退撫條例（新法）第37條亦有相同規定。

⁷¹ 公務人員退撫法（新法）第6條及第7條規定：「……退撫給與，屬於退撫新制實施前年資計得者，應由各級政府編列預算支給；屬於退撫新制實施後年資計得者，應由退撫基金支給。……」及「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。前項退撫基金費用按公務人員本（年功）俸（薪）額加1倍12%至18%之提撥費率，按月由政府撥繳65%；公務人員繳付35%。」同日修正公布公立學校教職員退撫條例（新法）第6條及第8條亦有相同規定。爰84年7月1日起，陸續實施公教人員退撫新制所建立退撫基金資金來源中，有35%來自在職公教人員自行提撥。

而，當公務員技術或專業加給高於本俸（年功俸）時，其實際所得替代率將遠低於新法法定之所得替代率，就公務員退休給與請求權之權利侵害將更形嚴重，顯然斷傷信賴保護原則，無庸置疑。

（七）綜上，公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使公務員退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，顯有違反信賴保護原則。

據上論結，子曰：「人而無信，不知其可也。大車無輓，小車無軌，其何以行之哉。」國亦然哉，故子貢問政。子曰：「足食，足兵，民信之矣。」子貢曰：「必不得已而去，於斯三者何先？」曰：「去兵。」子貢曰：「必不得已而去，於斯二者何先？」曰：「去食。自古皆有死，民無信不立。」誠哉斯言，國固無財者或不免於弱，然國無信，則雖暫存，而民不信，國猶無以自立而生，不若死之為安。故國寧死而不失信負於民，亦使民寧死而不失信於國也。公務員為權利奮鬥乃是公務員受到國家權力侵害，就自己身為人類應盡義務，當其公務員個人權利問題轉換為國家現行法實現問題，已非為一己私利而奮鬥，而係為法律實現而奮鬥，為法律生命而奮鬥，

為國家的法律秩序而奮鬥。生存保全為一切動物最高原則，然其他動物僅依本能保全肉體生命，人類除肉體生命之外，尚有精神上生命。而此精神生命由法律觀之，則為權利，抵抗侵害乃是權利人的義務。人民生存不是單由法律之抽象的保護，而是因具體主張權利，堅決主張自己權利，並非出於利益，而是出於權利感情的作用，當權利與人格結為一體時，不問何種權利，無法計算價值之多少。此種價值不僅是物質價值(material value)，還是觀念價值(ideal value)。本次年金改革，是國家背離雇主應盡給付義務，將公務員職業退休金視同社會保險，名義是公平正義與國家財政保全但卻實質鼓動社會階級對立，澈底瓦解國家法安定性與平等性。查公務人員退撫法（新法）第31條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第27條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第92條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等；另公立學校教職員退撫條例（新法）第32條規定改變請領資格，延後月退休金起支年齡、第28條調整退休金計算基準、第4條第4款及第37條至第39條規定調降退休所得、第34條取消年資補償金、第45條規定調整月撫慰金制度、第97條規定年金制度定期檢討機制，使退休給付債權永成不確定狀態等，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公教人員，違反法律溯及既往原則，侵害公務員之財產權，並破壞公務員制度性保障（含教師），使特別法律關係失其正當性；又新法實施後公務員年齡結構將達60歲，全體公務員勢將以「消極性取代主動性」，公共服務品質與國家整體競爭力必將下降，嚴重影響常任文官制度，其除侵害公務員財產權外，因該法設計係以國家作為第三人而非雇主身分，而

生繳費義務與退休所得不相稱現象，違反平等原則；復拒絕給與符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，致公務員老年生活喪失安全保障，違反最小侵害原則，自有違憲法第15條生存權與憲法第23條比例原則至明；再者，新法僅因所謂財務政策公益考量（即國庫利益之考量），而遽行摧毀公務員制度性保障或減損具有效能（具吸引力）的文官制度，並未遵守退撫基金管理條例調整繳費費率，或由政府撥款，反以違反法治國原則下之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則、平等原則，並侵害公務員財產權與生存權之方式，達成所謂減輕國家財政負擔目的，其亦僅能延長退撫基金收支平衡16年或17年，與延後基金免於用罄約20年，對於基金得否永續經營無法解決，除與「適合原則」未盡相符外，亦違反狹義之比例原則，至為灼然等節。該項立法顯有違憲法法治國原則與正當法律程序原則，並斷傷公務員制度性保障，將使我國現代民主憲政制度與功績制獨立的文官制度破壞殆盡，自難容於現代國家之憲法體系。

肆、關係文件

- 一、中華民國全國公務人員協會、全國退休教師聯盟、全國教育產業總工會、彰化縣軍公教聯盟等陳訴書及退休所得重新審定通知書。
- 二、本院106年7月25日以院台調壹字第1060800141號派查函。
- 三、本案調查報告。

附表一、公務人員退休法今年金改革前後規定重要差異彙整表

議題	項目	原規定 法律依據：公務人員退休法		年金改革後規定 法律依據：公務人員退撫法																																																																									
		內容	條次	內容	條次																																																																								
請領資格	延後月退休金起支年齡	任職滿25年以上自願退休者，月退休金起支年齡（85制）： 年資滿25年以上、未滿30年者，為60歲。 年資滿30年以上者，為55歲。 85制10年過渡期間（100年-109年）任職滿25年且年滿50歲，符合下列指標數（年資+年齡）者： <table border="1" data-bbox="347 969 595 1429"> <thead> <tr> <th>適用期間</th> <th>指標數</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>100年</td><td>≥75</td></tr> <tr><td>101年</td><td>≥76</td></tr> <tr><td>102年</td><td>≥77</td></tr> <tr><td>103年</td><td>≥78</td></tr> <tr><td>104年</td><td>≥79</td></tr> <tr><td>105年</td><td>≥80</td></tr> <tr><td>106年</td><td>≥81</td></tr> <tr><td>107年</td><td>≥82</td></tr> <tr><td>108年</td><td>≥83</td></tr> <tr><td>109年</td><td>≥84</td></tr> </tbody> </table> 任職滿15年且年滿60歲。 搭配實施展期及減額月退休金（每提前1年，扣減4%，最多提前5年）。 危勞職務人員現為70制（15年+55歲）。	適用期間	指標數	100年	≥75	101年	≥76	102年	≥77	103年	≥78	104年	≥79	105年	≥80	106年	≥81	107年	≥82	108年	≥83	109年	≥84	第11條	自110年起逐年延後至65歲：以10年過渡期間與85制之10年緩衝期指標數銜接，逐年延後至65歲。 <table border="1" data-bbox="742 611 1252 1480"> <thead> <tr> <th>退休年度</th> <th>法定年齡（展期及減額之計算基準）</th> <th>過渡期間指標數（年資+年齡合計高於或等於指標數，可領全額月退）</th> <th>基本年齡</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>107年</td><td>60 (55)</td><td>82</td><td rowspan="3">50</td></tr> <tr><td>108年</td><td>60 (55)</td><td>83</td></tr> <tr><td>109年</td><td>60 (55)</td><td>84</td></tr> <tr><td>110年</td><td>60</td><td>85</td><td rowspan="5">55</td></tr> <tr><td>111年</td><td>61</td><td>86</td></tr> <tr><td>112年</td><td>62</td><td>87</td></tr> <tr><td>113年</td><td>63</td><td>88</td></tr> <tr><td>114年</td><td>64</td><td>89</td></tr> <tr><td>115年</td><td>65</td><td>90</td><td rowspan="5">60</td></tr> <tr><td>116年</td><td>65</td><td>91</td></tr> <tr><td>117年</td><td>65</td><td>92</td></tr> <tr><td>118年</td><td>65</td><td>93</td></tr> <tr><td>119年</td><td>65</td><td>94</td></tr> <tr><td>120年以後</td><td>65</td><td></td><td></td></tr> </tbody> </table> 說明： 未符合法定起支年齡者，可以選擇支領展期或減額月退休金並以法定起支年齡為計算基準；過渡期間符合指標數者，得退休並立即支領全額月退休金，不須受法定起支年齡影響。 前開過渡期間指標數之年齡，在109年以前須年滿50歲；110年以後須年滿55歲；115年以後須年滿60歲。 搭配實施展期及減額月退休金（每提前1年，扣減4%，最多提前5年）。 危勞職務：維持70制（15年+55歲）。 公務人員任職滿15年，達公保半失能、身障重度以上、惡性腫瘤末期、安寧緩和醫療條	退休年度	法定年齡（展期及減額之計算基準）	過渡期間指標數（年資+年齡合計高於或等於指標數，可領全額月退）	基本年齡	107年	60 (55)	82	50	108年	60 (55)	83	109年	60 (55)	84	110年	60	85	55	111年	61	86	112年	62	87	113年	63	88	114年	64	89	115年	65	90	60	116年	65	91	117年	65	92	118年	65	93	119年	65	94	120年以後	65			第31條
適用期間	指標數																																																																												
100年	≥75																																																																												
101年	≥76																																																																												
102年	≥77																																																																												
103年	≥78																																																																												
104年	≥79																																																																												
105年	≥80																																																																												
106年	≥81																																																																												
107年	≥82																																																																												
108年	≥83																																																																												
109年	≥84																																																																												
退休年度	法定年齡（展期及減額之計算基準）	過渡期間指標數（年資+年齡合計高於或等於指標數，可領全額月退）	基本年齡																																																																										
107年	60 (55)	82	50																																																																										
108年	60 (55)	83																																																																											
109年	60 (55)	84																																																																											
110年	60	85	55																																																																										
111年	61	86																																																																											
112年	62	87																																																																											
113年	63	88																																																																											
114年	64	89																																																																											
115年	65	90	60																																																																										
116年	65	91																																																																											
117年	65	92																																																																											
118年	65	93																																																																											
119年	65	94																																																																											
120年以後	65																																																																												

議題	項目	原規定 法律依據：公務人員退休法		年金改革後規定 法律依據：公務人員退撫法	
		內容	條次	內容	條次
				例所稱末期病人及永久重大傷病且不能勝任工作者，自願退休月退休金起支年齡為55歲。原住民公務人員自願退休月退休金起支年齡及條件規範如下： 109年以前，任職滿25年且年滿55歲。 110年起逐年加1歲，至115年為任職滿25年且60歲。	
給付	調整退休金計算基準	退休生效日在職同等級人員本（年功）俸額	第 9 條第 2、3 項；第 31 條第 4 項第 1、2 款	逐步調整為最後在職前15年平均俸（薪）額：107. 7. 1至108. 12. 31訂為「最後在職往前5年平均俸（薪）額」，之後逐年拉長1年（109年為6年均俸，以此類推），調整至118年以後為「最後在職往前15年平均俸（薪）額」。107年6月30日以前已達月退休金起支條件者，於公務人員退撫法施行後退休生效者，仍得以最後在職本（年功）俸額計算退休金，不受均俸影響。	第27條
	調降退休所得	退休所得不得超過最後在職同等級人員「本（年功）俸加1倍」之75%（年資25年）至95%（年資35年）【公式1】，亦不得超過「同等級現職人員待遇」之70%（年資15年）至90%（年資35年）【公式2】；超過者，調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額。 ※計算公式： $\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本（年功）俸} \times 2} \leq 75\% \sim 95\%$ $\frac{\text{月退休金} + \text{公保養老給付優惠存款每月利息}}{\text{本（年功）俸} + \text{專業加}}$	第 32 條、優存辦法	退休所得替代率計算公式： 分子：月退休金（含月補償金）+優存利息（或社會保險年金） 分母：本（年功）俸（薪）2倍 公式： $\frac{\text{退休金（含月補償金）} + \text{優存利息（或社會保險年金）}}{\text{最後在職本（年功）俸（薪）} \times 2} \leq \text{退休所得替代率}$ 所得替代率上限：以10年時間（107年7月1日至118年1月1日）逐年調降如下： 已退人員： 年資35年從75%降至60%。 年資30年從67. 5%降至52. 5%。 年資25年從60%降至45%。 年資15年從45%降至30%。 現職人員： 可採計40年年資，上限為77. 5%降至62. 5%；替代率同已退人員。 新進人員： 與現職人員同 退休所得調降至最低保障金額（32, 160元）時，維持領取最低保障金額；如調降前之月退休總所得已低於最低保障金額，則不予調	第 4 條第 4 款、第 37 條至第 39 條

議題	項目	原規定 法律依據：公務人員退休法		年金改革後規定 法律依據：公務人員退撫法	
		內容	條次	內容	條次
		給加權平均數+主管職務加給+年終工作獎金1/12		降。	
	調整優惠存款制度	同上	同上	支(兼)領月退休金者： 107年7月1日至109年12月31日降為9%，110年1月1日起歸零。 月退休所得經調降後，低於替代率調降方案最末年(第11年)之上限金額中，屬於公保優存部分，仍照18%利率計算其相應可辦理優惠存款之本金。 支領一次退休金者： 保障其最低保障金額範圍內之利息相應之本金，仍按年息18%計息，超過最低保障金額之利息相應之本金，107年7月1日至109年12月31日利率降至12%；110年1月1日至111年12月31日為10%；112年1月1日至113年12月31日為8%；114年1月1日起為6%。 未超過最低保障金額者，維持原領金額不予變動。 兼領月退休金者：其月退休給與中，按兼領月退休金比率計得之公保優存金額，依上開第1點所定方式調降；按兼領之一次退休金，加計按兼領一次退休金比率計得之公保優存金額，依上開第2點所定一次退休金人員調降方式規定計算。但最低保障金額應按兼領月退休金及一次退休金之比率分別計算。 優惠存款金額：公保養老給付優惠存款按退休人員於退撫新制實施前實際得領取之養老給付金額辦理【即同步廢止優存辦法第3條第1項附表(即從優逆算表)】。	第35條及第36條
	取消年資補償金	退撫新制實施前已有任職年資未滿15年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿15年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿15年之年資為準，依規定擇支領一次補償金或月補償金(每	第30條	108年7月1日以後退休者：不再發給年資補償金。 原審定擇領月補償金者，於107年7月1日前、後，所領月補償金總額未達原得領取之一次補償金金額者，補發其餘額。	第34條

議題	項目	原規定 法律依據：公務人員退休法		年金改革後規定 法律依據：公務人員退撫法	
		內容	條次	內容	條次
		減1年增給1/2個基數之一次補償金，或增給基數1/200之月補償金)。退撫新制實施前已有任職年資未滿20年，於退撫新制實施後退休，其前後任職年資合計滿15年擇領月退休金者，依其在退撫新制實施後年資按規定計給再一次補償金。			
	調整月撫慰金制度	<p>請領對象： 配偶、子女、父母。</p> <p>請領條件： 配偶：年滿55歲（未滿55歲者，得自年滿55歲之日起支領），其婚姻關係於退休人員退休生效時已存續2年以上，且未再婚者為限；如因身心障礙而無工作能力者，不受須年滿55歲之限制。</p> <p>子女：未成年或已成年因身心障礙而無謀生能力。</p> <p>父母：必須退休人員已無第1順序之子女時，始有第2順序之父母與配偶同時領受月撫慰金之餘地。</p> <p>支領期限： 配偶終身支領；未成年子女給至成年為止，已成年因身心障礙而無謀生能力之子女終身支領；父母給與終身。</p> <p>給與標準： 按原支（兼）領月退休金之1/2發給。</p>	第18條第4、5項	<p>將月撫慰金和一次撫慰金之用語修正為「遺屬年金」及「遺屬一次金」</p> <p>按原支（兼）領月退休金之1/2發給「遺屬年金」；至於遺族擇領遺屬年金的條件如下： 配偶支領「遺屬年金」起支年齡維持為55歲； 婚姻關係改為於退休人員亡故時累積存續10年以上。</p> <p>維持身心障礙之成年子女擇領終身月撫慰金規定。</p> <p>遺族已依公務人員退撫法或其他法令規定領有退休金、撫卹金、優惠存款利息，或其他由政府預算、公營事業機構支給之定期性給與者，不得擇領遺屬年金。但選擇放棄本人應領之定期給與並經原發給定期給與之權責機關同意者，仍可以支領遺屬年金。</p>	第45條
財源	法定提撥費率	12%至15%（現行提撥費率為12%）	第14條第4項	12%至18%	第7條

議題	項目	原規定 法律依據：公務人員退休法		年金改革後規定 法律依據：公務人員退撫法	
		內容	條次	內容	條次
	上限				
	費用挹注	無	無	各級政府調降退休所得和優惠存款利率所節省經費，應全部挹注退撫基金。	第40條
制度轉銜	年資保留	無	無	法案公布施行後，任職已滿5年且未辦理退休或資遣而離職者，其年資得保留至年滿65歲後之6個月內，再依規定請領退休金（未滿15年者，給一次退休金，滿15年以上者，可擇領一次退休金或月退休金）。	第85條
	年資併計、年金分計	無	無	在職公務人員辦理屆齡或命令退休時，公務年資未滿15年，得併計其他職域年資成就支領月退休金條件。 法案公布施行後，任職已滿5年且未辦理退休或資遣而離職者，於年滿65歲後之6個月內，得併計其他職域年資成就支領月退休金條件。	第86條
其他	育嬰留職停薪年資採計	無	無	公務人員退撫法公布後之育嬰留職停薪年資，得選擇全額負擔繼續撥繳退撫基金費用，併計公務人員退休、資遣或撫卹年資。	第7條 第4項
	離婚配偶請求權	無	無	公務人員具婚姻關係滿2年以上之離婚配偶，就婚姻關係期間占公職之部分，按其在審定退休年資所占比率之1/2請求分配該公務人員退休金，但若該分配比率「顯失公平」，當事人可聲請法院調整或免除。 離婚配偶得請求之退休金，以一次給付為限。	第82條 至第84條
	再任公職停領月退休金	擇（兼）領月退休金之退休公務人員再任下列職務，且每月薪酬超過法定基本工資，應停發月退休金及優惠存款利息： 再任由政府編列預算支應薪資報酬之職務。 再任政府原始捐助（贈）之財團法人（政府為原始捐助人，不論占有比率）職務。 再任由政府捐助（贈）之財團法人累計達財產總額20%以上之職務。 再任行政法人或公法人	第23條 第1項	擇（兼）領月退休金之退休公務人員再任下列職務，且每月薪酬超過法定基本工資，應停發月退休金及優惠存款利息： 再任由政府編列預算支應薪資報酬之職務。 再任政府原始捐助（贈）之財團法人（政府為原始捐助人，不論占有比率）職務。 再任由政府捐助（贈）之財團法人累計達財產總額20%以上之職務。 再任行政法人或公法人職務。 再任政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額20%以上之事業職務（政府各機關或各事業機構交叉持股亦屬之）。 任職政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人（及其所屬團體或機構）或事業機構（及其所屬團體或機構）之職務（再	第77條

議題	項目	原規定 法律依據：公務人員退休法		年金改革後規定 法律依據：公務人員退撫法	
		內容	條次	內容	條次
		職務。 再任政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額20%以上之事業職務（政府各機關或各事業機構交叉持股亦屬之）。 任職政府直接或間接控制其人事、財務或業務之財團法人（及其所屬團體或機構）或事業機構（及其所屬團體或機構）之職務或擔任政府代表、公股代表（再任本項所列職務，均不論政府捐助或占有比率）。		任本項所列職務，均不論政府捐助或占有比率）。 再任私立學校職務。	
	月退休金調整機制	月退休金發給後，如遇公務人員俸給調整時，應於下次發給月退休金時，配合補發或調整。	施行細則第31條	公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領的月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，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等因素調整；調整結果超過原領所得5%以上或低於原領所得者，應經立法院同意。	第67條
	定期檢討機制	無	無	公務人員退撫法107年7月1日施行後，考試院應會同行政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，之後定期檢討。	第92條
	新進人員制度	無	無	針對「112年7月1日以後初任公務人員」重行建立全新退撫制度	第93條

資料來源：銓敘部。

附表二、教育人員退休法今年金改革前後規定重要差異彙整表

議題	項目	原規定 法律依據：學校教職員退休條例		年金改革後規定 法律依據：公立學校教職員退撫條例	
		內容	條次	內容	條次
請領資格	延後月退休金起支年齡	任職滿15年以上，且年滿60歲。 任職滿25年，且年滿50歲。	第3條、第5條	高級中等以下學校校長及教師月退休金起支年齡為58歲。 其餘教職員自115年起逐年加1歲至65歲止。 未符合法定起支年齡者，可選擇支領展期或減額月退休金（每提前1年，扣減4%，最多提前5年），並以法定起支年齡為計算基準。 ※同時規劃15年過渡期，107年指標數為76，過渡至121年指標數為90，過渡期間符合當年度指標數者，可擇領全額月退休金，不須受法定起支年齡影響。（107至115年適用指標數之基本年齡為50歲，116至121年之基本年齡為55歲）。	第32條
給付	調整退休金計算基準	退休生效日在職同薪級人員。	第5條第2項、第3項	公立學校教職員退撫條例施行前已退休者： 最後在職經敘定之本（年功）薪。 2. 公立學校教職員退撫條例施行後退休者： （1）逐步調整為最後在職前15年平均薪額，107.7.1至108.12.31訂為「最後在職往前5年平均薪額」，之後逐年拉長1年，調整至118年以後為「最後在職往前15年平均薪額」。 （2）公立學校教職員退撫條例施行前已達月退休金起支條件者，於新法施行後退休生效者，仍得以最後在職之本（年功）薪額計算，不受均薪影響。	第28條
	退休所得上限及下限	退休所得不得超過最後在職同級人員「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%），亦不得超過「同等級現職人員待遇」之70%（年資15年）至90%（年資35年；符合增核給與者，得至91.25%	公立學校教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦	1、分子：月退休金（含月補償金）+公保養老給付優惠存款每月利息（或社會保險年金）。 2、分母：最後在職本（年功）薪2倍。 （1）上限： ◎已退人員分10年調降 40年：77.5%降至62.5%。	第4條第1項第4款、第37條、第38條

議題	項目	原規定 法律依據：學校教職員退休條例		年金改革後規定 法律依據：公立學校教職員退撫條例	
		內容	條次	內容	條次
);超過者,調降其公保養老給付辦理優惠存款之金額。	法	35年:75%降至60%。 30年:67.5%降至52.5%。 25年:60%降至45%。 20年:52.5%降至37.5%。 15年:45%降至30%。 ◎現職人員可採計40年,替代率同已退人員。 (2)下限:最低保障金額為公務人員委任第1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。	
	調整優惠存款制度	同上。		1、支(兼)領月退休金者: (1)107年7月1日至109年12月31日降為9%,110年1月1日起歸零。 (2)月退休所得經調降後,低於替代率調降方案最末年(第11年)之上限金額中,屬於公保優存部分,仍照18%利率計算其相應可辦理優惠存款之本金。 2、支領一次退休金者: (1)保障其最低保障金額範圍內之利息相應之本金,仍按年息18%計息,超過最低保障金額之利息相應之本金,107年7月1日至109年12月31日利率降至12%;110年1月1日至111年12月31日為10%;112年1月1日至113年12月31日為8%;114年1月1日起為6%。 (2)未超過最低保障金額者,維持原領金額不予變動。 3.兼領月退休金者:其月退休給與中,按兼領月退休金比率計得之公保優存金額,依上開第1點所定方式調降;按兼領之一次退休金,加計按兼領一次退休金比率計得之公保優存金額,依上開第2點所定一次退休金人員調降方式規定計算。但最低保障金額應按兼領月退休金及一次退休金之比率分別計算。	第36條
	取消年資補償金	1、本條例修正施行前在職人員已有任職年資未滿15年,於	第21條之1第5	公立學校教職員退撫條例施行起1	第34條

議題	項目	原規定 法律依據：學校教職員退休條例		年金改革後規定 法律依據：公立學校教職員退撫條例	
		內容	條次	內容	條次
		<p>本條例修正施行後退休，擇領月退休金者，另按未滿15之年資為準，依左列規定擇一支給補償金：</p> <p>(1) 每減1年，增給0.5個基數之一次補償金。</p> <p>(2) 每減1年，增給基數0.5%之月補償金。</p> <p>2、本條例修正施行前任職未滿20年，於本條例修正施行後退休，其前後任職年資合計滿15年支領月退休金者，依其在本條例修正施行後年資，每滿0.5年一次增發0.5個基數之補償金，最高一次增發3個基數，至20年止。其前後任職年資超過20年者，每滿1年減發0.5個基數，至滿26年者不再增減。</p>	項、第6項	。	
	調整月撫慰金制度	<p>1、支領月退休金或兼領月退休金人員死亡時另給與遺族一次撫慰金。</p> <p>2、遺族為父母、配偶或未成年子女者，如不領一次撫慰金時，得按原領月退休金之半數，或兼領月退休金之半數，改領月撫慰金。</p> <p>3、領受月撫慰金之遺族如為父母或配偶，給與終身。但配偶以未再婚者為限；如為未成年子女，給與至成年為止。</p> <p>4、遺族之範圍及順序，依民法第1138條之規定。</p> <p>5、合於支領月撫慰金之遺族，如擬改領全額月撫慰金時，須經協調獲同一順序其他遺族同意時，始得為之。</p>	第14條之1	<p>1、月撫慰金和一次撫慰金之用語修正為「遺屬年金」及「遺屬一次金」。</p> <p>2、遺族請領遺屬年金的條件如下：</p> <p>(1) 配偶請領年齡為55歲（身心障礙且無工作能力之配偶則不受限）；婚姻關係於退休人員亡故時婚姻關係已累積存續達10年以上。</p> <p>(2) 身心障礙且無工作能力之成年子女得擇領遺屬年金（未成年子女給與至成年為止）。</p> <p>(3) 遺族已依本法或其他法令規定領有退休金、撫慰金、遺屬年金、優惠存款利息，或其他由政府預算、公營事業機構支給之定期性給與者，不得擇領遺屬年金。（公立學校教職員退撫條例施行之日起1年內死亡者，不適用本項規定。）</p>	第45條
財源	調整退撫基金提撥費率	8%至12%（現行提撥費率為12%）。	第8條第2項	12%-18%（現行提撥費率為12%）。	第8條第2項
	提撥分擔比率	政府65%、個人35%	第8條第2項	政府65%、個人35%	第8條第2項

議題	項目	原規定 法律依據：學校教職員退休條例		年金改革後規定 法律依據：公立學校教職員退撫條例	
		內容	條次	內容	條次
	退休所得挹注退撫基金	無		各級政府調降退休所得和優惠存款利率所節省經費，應全部挹注退撫基金。	第40條
制度轉銜	年資保留	無		公立學校教職員退撫條例施行後，任職已滿5年且未辦理退休或資遣而離職者，其年資得保留至年滿65歲後之6個月內，再依規定請領退休金（未滿15年者，給一次退休金；滿15年以上者，可擇領一次退休金或月退休金）。	第86條
	年資併計、年金分計	無		在職公立學校教職員辦理屆齡或命令退休時，任職年資未滿15年，得併計其他職域年資成就支領月退休金條件。 公立學校教職員退撫條例施行後，任職已滿5年且未辦理退休或資遣而離職者，於轉任其他職域工作後辦理退休（職）時，得併計原教職員年資成就請領月退休金條件，並於年滿65歲後之6個月內，送原服務學校函轉主管機關審定其年資及月退休金。	第87條
其他	育嬰留職停薪年資採計	無		法案公布施行後之育嬰留職停薪年資，得選擇全額自費，繼續撥繳退撫基金費用，併計教職員退休、資遣或撫卹年資。	第8條第4項
	定期檢討	無		公立學校教職員退撫條例施行後，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，之後定期檢討。	第97條
	月退休金調整機制	隨現職人員待遇調整。	學校教職員退休條例施行細則第34條第2項	公立學校教職員退休後所領月退休金，或遺族所領的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等因素調整；調整結果超過原領所得5%以上或低於原領所得者，應經立法院同意。	第67條
	離婚配偶請求權	無		公立學校教職員具婚姻關係滿2年以上之離婚配偶，就婚姻關係期間	第83條至第85

議題	項目	原規定 法律依據：學校教職員退休條例		年金改革後規定 法律依據：公立學校教職員退撫條例	
		內容	條次	內容	條次
				占公職之部分，按其在審定退休年資所占比率二分之一請求分配該公立學校教職員退休金，但若該分配比率「顯失公平」，當事人可聲請法院調整或免除。 離婚配偶得請求之退休金，以一次給付為限。	條

資料來源：教育部。

附表三、歷年全國公務人員人數按年齡分

單位：人

年別	總計	18-25 歲	25-30 歲	30-35 歲	35-40 歲	40-45 歲	45-50 歲	50-55 歲	55-60 歲	60-65 歲	65歲 以上	平均 年齡 (歲)
87	417,381	11,451	49,205	67,022	76,300	75,913	64,329	34,649	23,957	13,369	1,186	—
88	409,995	7,387	44,215	66,123	74,318	75,588	66,276	37,823	23,466	13,653	1,146	—
89	408,515	5,345	38,973	66,151	72,829	74,653	69,965	42,542	22,969	13,895	1,193	—
90	395,523	4,200	34,461	63,341	69,026	73,001	69,963	46,489	20,554	13,104	1,384	—
91	389,957	3,244	29,152	61,876	67,506	72,569	69,903	50,280	21,455	12,395	1,577	42.02
92	376,128	3,734	24,599	58,395	66,116	70,452	69,030	50,713	21,673	10,459	957	42.16
93	368,899	3,563	20,676	53,337	67,318	69,481	68,774	51,354	22,519	10,710	1,167	42.52
94	337,261	3,518	17,212	46,518	65,167	64,440	61,915	45,747	22,300	9,200	1,244	42.59
95	335,274	4,454	16,010	42,356	64,009	64,077	62,346	46,285	25,203	9,124	1,410	42.88
96	336,842	4,883	18,269	38,037	62,979	63,383	63,413	47,551	27,220	9,711	1,396	43.10
97	338,305	5,892	20,818	35,084	59,655	63,877	64,098	48,915	28,345	10,834	787	43.19
98	339,875	5,718	22,202	33,750	55,813	65,753	64,184	49,871	29,338	12,525	721	43.38
99	340,106	5,121	24,982	34,209	51,521	66,415	63,946	49,545	30,369	13,472	526	43.42
100	343,323	5,291	25,978	36,391	48,805	65,672	64,117	49,636	30,728	15,875	830	43.49
101	343,861	6,074	26,166	40,488	45,551	65,143	63,894	48,928	30,449	16,282	886	43.39
102	346,059	6,609	26,550	43,493	43,605	62,607	64,624	48,931	31,676	16,964	1,000	43.38
103	347,816	7,876	26,052	45,337	43,103	58,759	66,345	49,160	32,484	17,693	1,007	43.37
104	347,552	8,935	25,688	46,390	43,977	54,660	67,228	49,045	32,445	18,073	1,111	43.31
105	347,572	10,152	25,988	45,546	45,939	52,211	66,457	50,035	32,084	17,901	1,259	43.22

說明：89年以前係調查資料，業剔除公立學校教師資料；90年起資料來源為全國公務人力資料庫，未含公立學校教師。

資料來源：銓敘部。

附表四、公務人員－純舊制，任職30年：採10年調降
67.5%→52.5%（84年7月1日退休）

單位：元

退休等級	職務別	改革前 月退休 所得 (月退 +18%)	改革後月退所得：分母為本俸2倍								
			107.7.1~108.12.31			114.1.1~114.12.31			118.1.1以後		
			替代率67.5% (優存9%)			替代率58.5% (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
委任5等 年功10級 520俸點	主管	46,605	39,261	7,344	15.76%	36,152	10,454	22.43%	36,152	10,454	22.43%
	非主管	46,605	39,261	7,344	15.76%	36,152	10,454	22.43%	36,152	10,454	22.43%
薦任6等 年功6級 535俸點	主管	47,933	40,373	7,560	15.77%	37,196	10,736	22.40%	37,196	10,736	22.40%
	非主管	47,933	40,373	7,560	15.77%	37,196	10,736	22.40%	37,196	10,736	22.40%
薦任7等 年功6級 590俸點	主管	52,851	44,481	8,370	15.84%	41,045	11,807	22.34%	41,045	11,807	22.34%
	非主管	52,851	44,481	8,370	15.84%	41,045	11,807	22.34%	41,045	11,807	22.34%
薦任8等 年功6級 630俸點	主管	56,384	47,447	8,937	15.85%	43,843	12,541	22.24%	43,843	12,541	22.24%
	非主管	56,384	47,447	8,937	15.85%	43,843	12,541	22.24%	43,843	12,541	22.24%
薦任9等 年功7級 710俸點	主管	63,498	53,400	10,098	15.90%	49,434	14,064	22.15%	49,434	14,064	22.15%
	非主管	63,498	53,400	10,098	15.90%	49,434	14,064	22.15%	49,434	14,064	22.15%
簡任12等 年功4級 800俸點	主管	71,486	60,092	11,394	15.94%	55,729	15,757	22.04%	55,729	15,757	22.04%
	非主管	71,486	60,092	11,394	15.94%	55,729	15,757	22.04%	55,729	15,757	22.04%

資料來源：銓敘部。

附表五、公務人員-新舊制，任職35年：採10年調降75%→60%
(105年7月1日退休)

單位：元

退休等級	職務別	改革前月 退休所得 (月退 +18%)	改革後月退所得：分母為本俸2倍								
			107.7.1~108.12.31			114.1.1~114.12.31			118.1.1以後		
			替代率75% (優存9%)			替代率66% (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
委任5等 年功10級 520俸點	主管	58,847	51,645	7,202	12.24%	45,448	13,399	22.77%	41,316	17,531	29.79%
	非主管	55,060	51,645	3,415	6.20%	45,448	9,612	17.46%	41,316	13,744	24.96%
薦任6等 年功6級 535俸點	主管	63,054	53,138	9,916	15.73%	46,761	16,293	25.84%	42,510	20,544	32.58%
	非主管	58,781	53,138	5,643	9.60%	46,761	12,020	20.45%	42,510	16,271	27.68%
薦任7等 年功6級 590俸點	主管	68,646	58,635	10,011	14.58%	51,599	17,047	24.83%	46,908	21,738	31.67%
	非主管	63,441	58,635	4,806	7.57%	51,599	11,842	18.67%	46,908	16,533	26.06%
薦任8等 年功6級 630俸點	主管	75,828	62,633	13,196	17.40%	55,117	20,712	27.31%	50,106	25,722	33.92%
	非主管	69,004	62,633	6,372	9.23%	55,117	13,888	20.13%	50,106	18,898	27.39%
薦任9等 年功7級 710俸點	主管	84,370	70,620	13,750	16.30%	62,146	22,224	26.34%	56,496	27,874	33.04%
	非主管	75,561	70,620	4,941	6.54%	62,146	13,415	17.75%	56,496	19,065	25.23%
簡任12 等年功4級 800俸點	主管	100,842	79,613	21,230	21.05%	70,059	30,783	30.53%	63,690	37,152	36.84%
	非主管	92,435	79,613	12,823	13.87%	70,059	22,376	24.21%	63,690	28,745	31.10%

資料來源：銓敘部。

附表六、公務人員-純新制，任職35年：採10年調降75%→60%
(119年7月1日退休)

單位：元

退休等級 職務別	改革前 月退休 金	改革後月退所得；分母為本俸2倍								
		109.1.1~109.12.31			114.1.1~114.12.31			118.1.1以後		
		替代率73.5%			替代率66%			替代率60%		
		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
委任5等 年功10級 520俸點	48,202	—	—	—	—	—	—	41,316	6,886	14.29%
薦任6等 年功6級 535俸點	49,595	—	—	—	—	—	42,510	7,085	14.29%	
薦任7等 年功6級 590俸點	54,726	—	—	—	—	—	46,908	7,818	14.29%	
薦任8等 年功6級 630俸點	58,457	—	—	—	—	—	50,106	8,351	14.29%	
薦任9等 年功7級 710俸點	65,912	—	—	—	—	—	56,496	9,416	14.29%	
簡任12等 年功4級 800俸點	74,305	—	—	—	—	—	63,690	10,615	14.29%	

說明：1、退休金計算基準，以119年度實施之均俸年數15年計算，之後不再調整均俸年數。但均俸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。

資料來源：銓敘部。

附表七、教育人員－純舊制，任職30年：採10年調降
67.5%→52.5%（85年2月1日退休）

單位：元

退休等級	職務別	改革前月退休所得 (月退+18%)	改革後月退所得：分母為本俸2倍								
			107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1以後		
			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
中小學 教師 625薪點	主管	64,524	53,913	10,611	16.45%	49,434	15,090	23.39%	49,434	15,090	23.39%
	非主管	64,524	53,913	10,611	16.45%	49,434	15,090	23.39%	49,434	15,090	23.39%
教授 770薪點	主管	72,620	60,659	11,961	16.47%	55,729	16,891	23.26%	55,729	16,891	23.26%
	非主管	72,620	60,659	11,961	16.47%	55,729	16,891	23.26%	55,729	16,891	23.26%

資料來源：教育部。

附表八、教育人員-新舊制，任職35年：採10年調降75%→60%
(105年2月1日退休)

單位：元

退休等級	職務別	改革前 月退休 所得 (月退 +18%)	107.7.1~108.12.31			113.1.1~113.12.31			118.1.1以後		
			替代率75% (優存9%)			替代率67.5% (優存0%)			替代率60% (優存0%)		
			扣減金額		扣減後 所得	扣減金額		扣減後 所得	扣減金額		扣減後 所得
月退	優存	月退	優存	月退		優存					
中小學 教師 625薪點	主管	78,337	3,284	4,433	70,620	10,346	4,433	63,558	17,408	4,433	56,496
	非主管	74,287	3,284	383	70,620	10,346	383	63,558	17,408	383	56,496
教授 770薪點	主管	100,843	3,583	17,647	79,613	11,545	17,647	71,651	19,506	17,647	63,690
	非主管	100,843	3,583	17,647	79,613	11,545	17,647	71,651	19,506	17,647	63,690

資料來源：教育部。

附表九、教育人員-純新制，任職35年：採10年調降75%→60%
(120年2月1日退休)

單位：元

退休等級	改革前 月退休所得	107.7.1~108.12.31		113.1.1~113.12.31		118.1.1以後	
		替代率75%		替代率67.5%		替代率60%	
		扣減金額	扣減後 所得	扣減 金額	扣減後 所得	扣減 金額	扣減後 所得
中小學 教師 625薪點	65,912	-	-	-	-	9,416	56,496
教授 770薪點	74,305	-	-	-	-	10,615	63,690

說明：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。

資料來源：教育部。

附表十、近5年國富淨額-按經濟部門分

年	國富淨額					
	家庭部門	非營利團體	非金融企業部門	金融企業部門	政府部門	
2011	148.98	84.02	6.39	20.04	0.44	38.10
2012	157.45	90.73	6.71	19.37	0.28	40.35
2013	172.03	99.31	7.03	20.23	0.66	44.80
2014	187.58	108.03	7.63	21.16	1.34	49.43
2015	198.22	113.42	7.60	24.82	0.71	51.67
2015年底較2011年底淨額增減率(%)	33.05	34.99	18.90	23.89	63.21	35.61

資料來源：行政院主計總處。

附表十一、戶數五等分位組之所得分配比與所得差距

年別	可支配所得按戶數五等分位組之所得分配比(%)					第五分位 組為第一 分位組之 倍數(倍)	吉尼 係數
	1	2	3	4	5		
	最低 所得組				最高 所得組		
1991	7.76	13.26	17.42	22.97	38.60	4.97	0.308
1992	7.37	13.24	17.52	23.21	38.66	5.24	0.312
1993	7.13	13.12	17.65	23.44	38.66	5.43	0.315
1994	7.28	12.97	17.41	23.18	39.17	5.38	0.318
1995	7.30	12.96	17.37	23.38	38.99	5.34	0.317
1996	7.22	13.00	17.50	23.38	38.89	5.38	0.317
1997	7.24	12.91	17.46	23.25	39.14	5.41	0.320
1998	7.12	12.84	17.53	23.24	39.26	5.51	0.324
1999	7.13	12.91	17.51	23.21	39.24	5.50	0.325
2000	7.07	12.82	17.47	23.41	39.23	5.55	0.326
2001	6.43	12.08	17.04	23.33	41.11	6.39	0.350
2002	6.67	12.30	16.99	22.95	41.09	6.16	0.345
2003	6.72	12.37	16.91	23.17	40.83	6.07	0.343
2004	6.67	12.46	17.41	23.25	40.21	6.03	0.338
2005	6.66	12.43	17.42	23.32	40.17	6.04	0.340
2006	6.66	12.37	17.42	23.51	40.03	6.01	0.339
2007	6.76	12.36	17.31	23.16	40.41	5.98	0.340
2008	6.64	12.37	17.43	23.40	40.17	6.05	0.341
2009	6.36	12.27	17.39	23.64	40.34	6.34	0.345
2010	6.49	12.21	17.39	23.72	40.19	6.19	0.342
2011	6.53	12.05	17.32	23.86	40.25	6.17	0.342
2012	6.53	12.27	17.54	23.68	39.98	6.13	0.338
2013	6.57	12.38	17.49	23.60	39.96	6.08	0.336
2014	6.63	12.28	17.36	23.59	40.13	6.05	0.336
2015	6.64	12.18	17.35	23.63	40.21	6.06	0.338
2016	6.63	12.42	17.35	23.24	40.36	6.08	0.336

資料來源：行政院主計總處。

附表十二、歷年房價所得比

年度季別		全國房價所得比(倍)	較上季增減倍數
91	Q1	4.47	-
	Q2	4.43	-0.04
	Q3	4.15	-0.28
	Q4	4.26	0.11
92	Q1	4.41	0.15
	Q2	4.43	0.02
	Q3	4.50	0.07
	Q4	4.59	0.09
93	Q1	4.70	0.11
	Q2	4.70	0.00
	Q3	4.63	-0.07
	Q4	4.84	0.21
94	Q1	5.01	0.17
	Q2	5.25	0.24
	Q3	5.25	0.00
	Q4	4.97	-0.28
95	Q1	5.19	0.22
	Q2	5.17	-0.02
	Q3	5.30	0.13
	Q4	4.97	-0.33
96	Q1	5.15	0.18
	Q2	5.46	0.31
	Q3	5.33	-0.13
	Q4	5.76	0.43
97	Q1	6.13	0.37
	Q2	6.25	0.12
	Q3	6.09	-0.16
	Q4	5.87	-0.22
98	Q1	6.19	0.32
	Q2	6.45	0.26
	Q3	6.55	0.10
	Q4	6.67	0.12
99	Q1	6.80	0.13
	Q2	6.99	0.19
	Q3	7.01	0.02
	Q4	7.11	0.10
100	Q1	7.31	0.20
	Q2	7.30	-0.01
	Q3	7.29	-0.01
	Q4	7.29	0.00
101	Q1	7.44	0.15
	Q2	8.05	0.61

年度季別	全國房價所得比（倍）	較上季增減倍數	
102	Q3	7.46	-0.59
	Q4	7.79	0.33
	Q1	8.35	0.56
	Q2	8.95	0.60
	Q3	8.95	0.00
103	Q4	8.37	-0.58
	Q1	7.51	-0.86
	Q2	8.34	0.83
	Q3	8.39	0.05
	Q4	8.41	0.02
104	Q1	8.46	0.05
	Q2	8.69	0.23
	Q3	8.52	-0.17
	Q4	8.51	-0.01
105	Q1	8.46	-0.05
	Q2	8.97	0.51
	Q3	9.35	0.38
	Q4	9.32	-0.03
106	Q1	9.24	-0.08
	Q2	9.46	0.22

說明：房價所得比為中位數房價/家戶年可支配所得中位數。101年第2季(含)以前採用財團法人聯合徵信中心擔保品建估總價，101年第3季起採用不動產成交案件實際資訊申報登錄、財政部財稅資料中心個人綜合所得稅申報資料，分別統計中位數房價、家戶年可支配所得中位數，再以中位數房價除以家戶年可支配所得中位數得出。

資料來源：內政部營建署。

附表十三、主要國家高所得者所得占比

單位：%

年別	中華民國			日本			美國			南韓			新加坡		
	前10%	前5%	前1%												
1981	23.64	15.63	5.93	32.52	21.32	8.25	32.25	21.60	9.32	28.63	19.29	7.14	32.14	23.62	10.60
1986	27.06	17.95	6.73	34.23	22.44	8.87	38.05	27.45	14.57	-	-	-	32.76	23.91	10.26
1991	29.29	19.86	8.05	37.87	26.03	12.14	37.01	26.06	12.66	-	-	-	33.09	24.01	10.43
1996	29.16	19.31	7.30	36.04	23.28	8.90	40.47	29.65	15.67	32.64	19.36	7.27	30.91	22.47	9.99
1997	29.32	19.51	7.53	35.92	22.92	8.40	41.72	31.06	16.98	33.37	19.80	7.49	30.79	22.64	10.31
1998	30.68	20.58	8.00	36.53	23.29	8.48	42.66	32.13	18.08	31.43	18.44	6.58	32.64	24.11	11.10
1999	29.70	20.01	7.90	37.28	23.86	8.74	43.71	33.25	19.11	33.45	19.90	7.55	36.28	27.01	12.78
2000	31.29	21.37	8.85	38.13	24.47	9.06	44.91	34.55	20.45	35.39	21.25	8.19	38.06	28.28	13.26
2001	32.54	22.25	9.15	39.59	25.36	9.38	42.16	31.38	17.24	36.25	22.07	8.55	43.87	32.50	15.07
2002	30.43	20.79	8.57	40.56	25.91	9.51	41.19	30.16	15.93	38.00	23.56	9.16	43.53	32.19	15.06
2003	30.99	21.42	9.19	41.21	26.47	9.80	41.82	30.79	16.58	38.69	24.10	9.22	41.36	30.63	14.24
2004	31.68	21.85	9.12	42.15	27.33	10.47	43.74	33.01	18.77	39.53	26.09	9.64	38.92	28.91	13.60
2005	33.40	23.22	9.88	42.43	27.77	11.04	45.71	35.25	20.92	37.78	25.62	9.96	38.25	28.59	13.60
2006	33.50	23.31	9.94	42.75	28.16	11.31	46.54	36.13	21.77	41.91	28.19	10.78	39.24	29.45	14.23
2007	35.28	24.76	10.77	42.96	28.26	11.35	47.19	36.89	22.56	42.39	28.49	11.28	37.82	28.58	14.06
2008	36.85	25.91	11.38	42.29	27.68	10.90	45.28	34.43	19.92	42.86	28.77	11.37	43.60	32.47	15.15
2009	33.71	23.31	9.66	41.31	26.94	10.42	43.53	32.02	17.17	42.60	28.57	11.33	41.35	30.50	13.66
2010	36.40	25.58	11.20	41.57	27.02	10.44	45.04	33.74	18.89	43.30	29.17	11.76	39.62	29.28	13.39
2011	37.64	26.55	11.74	-	-	-	45.14	33.73	18.65	44.22	29.86	12.25	41.85	30.73	13.85
2012	38.22	26.59	11.31	-	-	-	47.80	36.81	21.83	44.87	30.09	12.23	41.81	30.52	13.57
2013	36.39	25.25	10.68	-	-	-	45.64	34.25	18.96	-	-	-	42.49	30.77	13.57
2014	-	-	-	-	-	-	46.87	35.68	20.41	-	-	-	43.76	31.72	14.02
2015	-	-	-	-	-	-	50.47	-	22.03	-	-	-	-	-	-

說明：本表資料係由各國學者以該國財稅資料估算，並建置於「全球財富與所得資料庫」。

資料來源：全球財富與所得資料庫(The World Wealth and Income Database)，網址：<http://www.wid.world>。

附表十四、消費者物價指數歷年資料

年	消費者物價指數	
	原始值	年增率(%)
1991	72.15	3.62
1992	75.37	4.46
1993	77.59	2.95
1994	80.77	4.10
1995	83.73	3.66
1996	86.31	3.08
1997	87.09	0.90
1998	88.56	1.69
1999	88.71	0.17
2000	89.82	1.25
2001	89.82	0.00
2002	89.64	-0.20
2003	89.39	-0.28
2004	90.83	1.61
2005	92.92	2.30
2006	93.48	0.60
2007	95.16	1.80
2008	98.51	3.52
2009	97.66	-0.86
2010	98.60	0.96
2011	100.00	1.42
2012	101.93	1.93
2013	102.74	0.79
2014	103.97	1.20
2015	103.65	-0.31
2016	105.10	1.40

資料來源：行政院主計總處。

附表十五、歷年基本工資調整情形

年	基本工資月薪及時薪			
	月薪(元)	調幅(%)	時薪(元)	調幅(%)
1991	11,040	13.2	-	-
1992	12,365	12.0	51.5	-
1993	13,350	8.0	55.5	7.8
1994	14,010	4.9	58.5	5.4
1995	14,880	6.2	62	6.0
1996	15,360	3.2	64	3.2
1997	15,840	3.1	66	3.1
1998	15,840	0.0	66	0.0
1999	15,840	0.0	66	0.0
2000	15,840	0.0	66	0.0
2001	15,840	0.0	66	0.0
2002	15,840	0.0	66	0.0
2003	15,840	0.0	66	0.0
2004	15,840	0.0	66	0.0
2005	15,840	0.0	66	0.0
2006	15,840	0.0	66	0.0
2007(1-6月)	15,840	0.0	66	0.0
2007(7-12月)	17,280	9.1	95	43.9
2008	17,280	0.0	95	0.0
2009	17,280	0.0	95	0.0
2010	17,280	0.0	95	0.0
2011	17,880	3.5	98	3.2
2012	18,780	5.0	103	5.1
2013(1-3月)	18,780	0.0	109	5.8
2013(4-12月)	19,047	1.4	109	0.0
2014(1-6月)	19,047	0.0	115	5.5
2014(7-12月)	19,273	1.2	115	0.0
2015(1-6月)	19,273	0.0	115	0.0
2015(7月1日起)	20,008	3.8	120	4.3
2016(10月1日起)	20,008	0.0	126	5.0
2017(1月1日起)	21,009	5.0	133	5.6
2018(1月1日起)	22,000	4.7	140	5.3

資料來源：勞動部統計處。

附表十六、所得收入者平均每人可支配所得及中位數所得按職業別分

	所得收入者平均每人可支配所得				所得收入者中位數可支配所得			
	104年		105年		104年		105年	
	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)
全體所得收入者：	525,285	0.07	532,864	1.44	431,264	1.32	437,172	1.37
按職業別分：								
1. 民意代表、主管及經理人員	1,246,135	-1.45	1,324,810	6.31	1,053,835	3.67	1,091,261	3.55
2. 專業人員	786,182	-1.17	808,301	2.81	687,698	-0.61	703,503	2.30
3. 技術員及助理專業人員	672,689	2.81	670,188	-0.37	569,931	1.02	583,807	2.43
4. 事務支援人員	453,433	0.00	465,015	2.55	405,317	2.68	409,206	0.96
5. 服務及銷售工作人員	484,972	0.30	497,418	2.57	395,648	1.05	401,405	1.46
6. 農林漁牧業生產人員	389,573	1.11	406,800	4.42	287,942	-1.37	312,403	8.50
6.1. 農事畜牧及有關工作者	381,586	2.35	394,926	3.50	280,182	-0.54	302,173	7.85
6.2. 林業、漁業生產人員	519,074	-8.26	573,860	10.55	432,191	-11.55	475,539	10.03
7/8/9. 技藝有關工作人員、機械 設備操作及組裝人員、基 層技術工及勞力工	458,745	2.99	465,087	1.38	416,002	2.98	420,087	0.98
7. 技藝有關工作人員	514,820	2.53	521,522	1.30	466,416	1.89	470,840	0.95
8. 機械設備操作及組裝人員	460,344	3.33	465,570	1.14	419,882	3.52	422,932	0.73
9. 基層技術工及勞力工	352,749	2.19	363,631	3.08	321,060	4.16	326,931	1.83
10. 其他	392,370	-0.45	384,295	-2.06	291,159	1.52	282,382	-3.01

資料來源：行政院主計總處。

附表十七、臺北市政府社會局老人自費安養中心收費標準表

樓別	項目	服務及維護費	伙食費	保證金	備註
松柏樓		6,314元	3,000元	30,000元	單人套房每人每月應繳9,314元
		6,094元	3,000元	30,000元	單人套房每人每月應繳9,094元
		9,856元	6,000元	60,000元	夫妻住雙人雙間套房每月應繳15,856元
長青樓		7,700元	3,000元	40,000元	單人套房每人每月應繳10,700元
		7,480元	3,000元	40,000元	單人套房每人每月應繳10,480元
		12,012元	6,000元	80,000元	夫妻住雙人套房每月應繳18,012元
		12,232元	6,000元	80,000元	夫妻住雙人雙間套房每月應繳18,232元

資料來源：監察院98年度「臺灣老人人權與實踐之探討」專案調查研究報告。

附表十八、老人福利機構平均收費概況

單位：元

區域	安養機構	養護機構	長期照護機構
北區	14,500-25,000	28,000-35,000	30,000-35,000
中區	12,000-16,000	19,000-28,000	25,000-29,000
南區	4,800-12,700	16,000-25,000	25,000-33,000
東區	12,000-15,000	17,000-26,000	20,000-24,000

資料來源：內政部98年9月18日書面說明資料。

附表十九、各縣市護理之家收費標準核定情形

單位：元

收費情形 縣市別	是否核定 收費標準	收費標準	調查機構實際收費情形	
			每月照護費用（平均）	材料費或其他費用
臺北縣	是(縣立醫院附設護理機構)	月托費：以單人房4.5萬元、雙人房4萬元、多人房3.5萬元為上限。	多人房：3.5萬(無單、雙人房)	依實際照護情形另計
	無(私立護理機構)		單人房：57,500 雙人房：39,500 多人房：33,000	依實際照護情形另計，另蒐集9家機構中有4家列入收費標準。
臺北市	是(市立醫院附設護理機構)	3.6萬-6萬	44,359	14家依實際照護情形另計
基隆市	否		2.8萬	5家依實際照護情形另計，3家已列入收費標準中
桃園縣	否	刻正訂定中	30,243	23家
新竹縣	是	1.9萬-6萬	2.6萬-3.8萬	7家列入收費標準
新竹市	是	2萬-4.2萬	1.7萬-3.8萬	2家列入收費標準
苗栗縣	是	2萬-4萬	26,971	8家依實際照護情形另計
臺中縣	是	2.5萬-4.5萬	29,720	18家依實際照護情形另計，6家已列入收費標準中
臺中市	是	2萬-4.5萬	26,362	10家依實際照護情形另計，4家已列入收費標準中，6家部分另計、部份列入收費標準
南投縣	是	2.5萬-4萬	22,038	12家不包含材料費另計，1家包含材料費另計
彰化縣	是	2.5萬-4.5萬	22,167	19家依實際照護情形另計，3家已列入收費標準中
雲林縣	是	2.5萬-4.5萬	2.5萬-3.5萬	11家依實際照護情形另計
嘉義縣	是	2萬-4.5萬	2.2萬	7家依實際照護情形另計
嘉義市	是	2.4萬-38,500	2.4萬-38,500	依實際照護情形另計
臺南縣	是	2.1萬-3.8萬	19,946	16家依實際照護情形另計，12家已列入收費標準
臺南市	是	2萬-4.5萬	1.8萬-2.5萬	15家依實際照護情形另計
高雄縣	否		21,500	27家依實際照護情形另計
高雄市	否	最低：1.5萬 最高：4.2萬	1.8萬-3萬	12家依實際照護情形另計，22家已列入收費標準
屏東縣	否		2.2萬	15家依實際照護情形另計
宜蘭縣	否		23,686	7家依實際照護情形另計
花蓮縣	是	2.5萬-4.5萬	1.6萬-36,500	4家依實際照護情形另計

收費情形 縣市別	是否核定 收費標準	收費標準	調查機構實際收費情形	
			每月照護費用（平均）	材料費或其他費用
臺東縣	是	2.5萬-4.5萬	2萬-2.8萬	4家依實際照護情形另計
澎湖縣	是	2.3萬-4萬	2.5萬	2家均按實計價

資料來源：衛生福利部98年7月22日書面說明資料。