

調 查 報 告

壹、案由：據訴，公教人員年金改革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之必要案

貳、調查意見：

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。公教人員年金改革法案是否有違法律不溯及既往、信賴保護等相關原則？新法部分條文是否涉有違憲疑義？屢有民眾向本院陳訴。

案經本院調閱考試院、司法院、公務人員退休撫卹基金監理委員會、銓敘部、教育部及審計部等機關卷證資料，並於106年11月16日、12月7日及12日辦理3場諮詢會議，聽取專家學者意見，嗣於12月21日詢問銓敘部、教育部、行政院人事行政總處及行政院主計總處等機關之業務主管人員，再經補充說明資料後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 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。¹

- 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、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

¹ 陳敏，行政法總論第3版，第304頁，92年1月。

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²、（2）公法勤務關係³與（3）勞動關係⁴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），

² 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。

³ 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。

⁴ 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）。

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⁵，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⁶，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

⁵ 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。

⁶ 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。

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⁷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⁸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

⁷ 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。

⁸ 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 XX^e le 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。

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⁹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¹⁰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¹¹。

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）

⁹ 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。」

¹⁰ 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。」

¹¹ 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。

第32條第1項¹²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

公務人員退休法（舊法）第31條第4項第1、2款規定¹³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¹⁴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

¹² 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。」

¹³ 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。」

¹⁴ 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、後年資應給與之退休金，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、後年資應給與之退休金仍按第1項所定退休金計算基準與基數內涵計給之。」

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¹⁵及第37條至第39條¹⁶、公立學校教職員退撫條例（新法）

¹⁵ 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。」

¹⁶ 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

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¹⁷。公務人員退休撫法（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。

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。」

¹⁷ 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：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。」

(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¹⁸:(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

¹⁸ 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。」

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¹⁹、公立學校教職員退撫條例（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。

¹⁹ 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。」

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」²⁰，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

²⁰ 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。

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²¹

〈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

²¹ 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。

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²²

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, 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）、「傳統增值型計畫」（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

²² 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。

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²³

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)」²⁴亦即恩給制，公務人員之退休金籌措及準備責

²³ 詳見考試院104年度考銓業務德國考察團報告。

²⁴ 「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、撫卹及贍養責任，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。

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²⁵。如前所述公務員提供勞務，交換報酬作為勞務之債的關係，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

²⁵ 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。亞理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，除非他能將強力轉化為權利，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。

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²⁶自有疑義。

(2) 年金制度是社會保險一環，係基於社會國原則²⁷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

²⁶ 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。

²⁷ 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。

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。²⁸

- (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²⁹，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」³⁰，而非退休後之退休給

²⁸ 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。

²⁹ 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。

³⁰ 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，

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³¹、黃璽君與陳碧玉大法官於司法

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。

³¹ 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

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。

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。」³²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

³² 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）

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誠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和他人牟取私利，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³³，其目的在於期待公務員履行忠實守法義務³⁴、保守機密義務³⁵、執行職務義務³⁶、服從命令義務³⁷、保

³³ 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，行政法總論第3版，第1016-1027頁，92年1月。

³⁴ 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。

³⁵ 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。

³⁶ 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。

³⁷ 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。

持品格義務³⁸、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³⁹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。

按禁止兼職義務與經營商業源於職務專念義務⁴⁰，亦即公務員為全體國民的奉侍者，不能服

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。

³⁸ 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。

³⁹ 「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「林氏璧遭記過 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。

⁴⁰ 日本國家公務員法第百一條：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）。

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⁴¹）。

2、限制公務員終身守密義務與言論自由

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⁴²規定，任職年資滿30年以上且年滿55歲，即可請領月退休金，而新法第31條第1項⁴³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⁴⁴。據銓敘

⁴¹ 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。

⁴² 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。」

⁴³ 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。」

⁴⁴ 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

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

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。

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⁴⁵、2. 團體交涉權⁴⁶、3. 團體爭議權，也稱罷工權⁴⁷，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⁴⁸，亦即現代法治國家並非「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

⁴⁵ 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。

⁴⁶ 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。

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 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。

性⁴⁹，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

⁴⁹ 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。

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（詳如調查意見五），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。⁵⁰

(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

⁵⁰ 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⁵¹)，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(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

⁵¹ 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（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)(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（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（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（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

⁵²。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

⁵² 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>)。

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」⁵³，例如105年全體所得收入者之

⁵³ 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

平均每人可支配所得為525,285元⁵⁴；專業人員之所得中位數為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尊嚴」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)。

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，才是真正的中產階級。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。

⁵⁴ 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/doc/result/105.pdf>)。

(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），最高職位者是最低職位者的10倍⁵⁵。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）⁵⁶，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

⁵⁵ 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>）。

⁵⁶ 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。

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尊嚴」之待遇，違反平等原則，係屬齊頭式假平等⁵⁷，嚴重影響公務人員職涯工作士氣與行

⁵⁷ 102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

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

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。

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⁵⁸。2、安養機構：以日常生活能自

⁵⁸ 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

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：(參見附表十七至附表十九)

- 〈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⁵⁹)；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。

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。

⁵⁹ 網址：<https://www1.cgmh.org.tw/cgv/About/About?Id=26&m=25>。

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，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⁶⁰，此種相互矛

⁶⁰ 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<https://udn.com/news/story/11321/3227728>；聯合報社論，107年7月8日，莫讓倉促

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⁶¹，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 $AL = \Sigma (PVFB - NCexPVFS)$ ；其中，PVFB為未來預計

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>。

⁶¹ 黃世鑫，新世紀智庫論壇第60期，第114頁，101年12月30日。

給付現值(Present value of future benefit)、PVFS為未來涵蓋薪資現值(Present value of future salary)、 $N_{Ce} (=PVFB_e \div PVFS_e)$ 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，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⁶²。

⁶² 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

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

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。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，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。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。

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（詳如調查意見五），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（詳如調查意見五），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⁶³。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

⁶³ 吳庚，行政法之理論與實用 10 版，第 63-68 頁。

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⁶⁴。

- 2、信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預定期性，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

⁶⁴ 林錫堯，行政法要義，臺北市，自刊，88年增修版，第61-66頁。

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(合法律制度在內)，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年始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，這是不可以的，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，顯然斷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⁶⁵。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。故為貫徹任期保障之功能，對於因任期保障所取得之法律上地

⁶⁵ 林錫堯，行政法要義，臺北市，自刊，88年增修版，第61頁。

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1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⁶⁶。經查，公務

⁶⁶ 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，

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⁶⁷。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⁶⁸。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⁶⁹，

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。

⁶⁷ 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款金額者，應按較低金額辦理優惠存款。」

⁶⁸ 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款金額者，應按較低金額辦理優惠存款。」

⁶⁹ 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

皆將所得替代率上限設定為75%，從新法施行後，即將所得替代率上限由95%降為75%，並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⁷⁰，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

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。⁷⁰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。

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，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。

五、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，自難稱適法。嗣社會關注退撫基金之財務收支問題後，政府始積極進行修法，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，挹注基金以改善財務狀況，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，肇致已退及在職公教人員惶惶不安，核確有未妥。

- (一)緣我國軍公教人員退撫制度原採全由政府財政支出退撫經費之「恩給制」，嗣因國人平均壽命延長，退休人數大幅增加，造成退撫經費膨脹，財政負擔日益加重。爰經多年規劃，自84年7月1日起，陸續實施由政府與公務人員、教育人員與軍職人員⁷¹共同提撥費用，建立退撫基金之退撫新制，期使退撫經費來源得以不虞匱乏。且我國軍公教人員退撫制度係採確定給付制，屆退者退休時可支領之退休金數額，係依工作年資、在職薪俸金額及法定給付基數等因子，再依一定之公式計算而得，與退撫基金之累積及經營績效，並未直接相關。而為穩定退休人員之退休所得來源，爰責成政府於基金收益未達法定收益率及基金不足給付時，負有法定撥補責任，合先敘明。
- (二)依退撫基金管理條例第8條及退撫基金條例施行細則第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。」
- (三)按退撫新制實施初期，政府考量退撫制度，已改變以往恩給制由政府全額逐年編列預算之支付方式，如立即全額提撥退撫基金，則各類參加人員及各級政府均須立即增加大幅之基金費用負擔，反而無法順利推動新制。因此，退撫基金成立之初並未按照

⁷¹ 退撫基金管理條例第1條規定，為辦理退撫基金之收支、管理及運用等事項，依公務人員退休法第8條第6項及公務人員撫卹法第15條第3項規定，制定本條例。政務官、教育人員及軍職人員之退休(職)、(伍)撫卹基金一併納入本基金管理。教育人員於85年2月1日實施，軍職人員於86年1月1日實施。

當時經委託精算之正常成本（13.55%），而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，則規劃透過退撫基金之運用收益弭平，日後隨著退撫新制實施時間之增長、在職繳費觀念之建立以及退撫基金運作日漸穩定，再按精算結果適時調整提撥費率。

（四）查退撫基金自成立後，迄今業辦理6次精算作業，有關公務人員部分之最適提撥費率由第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%；軍職人員部分之最適提撥費率由第1次精算之21.90%，提高為第6次精算之38.14%。嗣軍公教人員實際提撥費率配合前揭精算結果，計分5次調整，由8%提高至12%⁷²，爰本於政府與軍公教人員共同提撥費用建立退撫基金之精神，為求基金收支平衡之需，以調高費率方式，作為改善基金財務狀況之作法，尚稱適法。

（五）次查退撫基金因長期不足額提撥，且自84年7月1日開辦迄今，公務人員參加人數變化不大，加上組織改造之推動並無成長空間；教育人員及軍職人員則分別因少子化減班或國軍陸續實施精簡政策（精實案、精進案及精粹案）等收入面因素，造成收繳金額之成長已達成熟期（其成長已幾近停滯）。對應基金成立後，歷年軍公教退休（伍）人數持續累增，退休（伍）年齡逐年下降及國人生命餘年延長，

⁷² 原公務人員退休法已於99年7月13日修正提高公務人員退撫基金之法定提撥費率上限至15%，惟依原學校教職員退休條例、於107年6月21日修正前之陸海空軍軍官士官服役條例（本次軍人年改以前）規定，教育人員、軍人法定提撥費率上限仍為12%，故5次費率調整提高至12%。

相對增長退休給付年限，致退撫基金整體給付金額快速累增，退撫基金快速支出之情形，已使退撫基金支出占收入比率逐年快速攀升，且營管收益亦不如成立之初，致未提撥退休金負債節節上升，退撫基金財務收支失衡問題日益惡化。軍、教人員已分別於100年及103年開始發生退撫基金收繳收入不足支應退撫支出情形；公務人員亦於104年開始發生收入不敷支出情形；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103.05億元，整體基金餘額亦由103年之5,947.70億元，縮減為104年之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，依法予以匡列預算全數撥補。

(六)有關退撫基金管理條例第8條所定之定義，依銓敘部查復本院稱，收入部分包含基金之運用收益。惟查100年及104年退撫基金之「不足支付」差額，倘依銓敘部之解釋，再加計前揭二年度營運收入分別為-228.27億元及-81.71億元，將使100年產生「不足支付」數77.56億元，104年之「不足支付」數則擴增為184.76億元，亦未見政府依法補足前揭年度之金額。

(七)詢據銓敘部及教育部稱：「公務人員退撫基金雖於104年度首次發生當年度收支不足情形，惟僅以【當年度基金繳費收入（未含基金運用收益）計算不足支應當年度基金支出之情形】，就截至104年12月31日止之公務人員退撫基金帳戶餘額而言，尚有5,700億餘元，仍足支應各項給付支出（依退撫基金第6次精算結果，尚足支應至120年）；但為預防基金支出持續快速增長而侵蝕基金財務基礎，致用

罄年度提早發生，乃於107年7月1日施行之公務人員退撫法（新法）第40條規定以，公務人員每月所領月退休金及優惠存款利息依規定扣減後，各級政府每年度因此所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金。上述挹注款最快自109年度開始撥付退撫基金，可及時彌補退撫基金收支不足之財務壓力。」、「107年7月1日施行之教職員退撫條例第40條，始定有退休教職員退休所得依教職員退撫條例規定扣減後，各級政府每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金之法源依據，爰教育人員退撫基金自103年至106年之收支短差部分，自無從依前揭規定辦理。」

- (八)本院再就「基金不足支付」撥補問題乙節，詢據銓敘部稱，該部為因應軍公教人員退撫基金財務危機，前以104年3月2日部秘二字第1043926989號函請考試院新增「軍公教人員退撫基金財務危機，應立即謀定因應對策」一案，為考試院與行政院協商會議討論議題。案經於104年6月15日舉行之104年行政院、考試院協商會議討論並獲致決議略以：(1)鑑於軍公教人員年金改革法案礙於立法困境，其立法時程難以預期，是為解決軍公教人員退撫基金面臨嚴重收支失衡之燃眉之急，爰請行政院人事行政總處儘速協調國防部及教育部提出軍、教人員退休(伍)條例所定退撫基金法定提撥費率上限之修正案(與整體年金制度改革案脫勾處理)，並請積極進行立法溝通，尋求朝野共識，俾利及早完成法制作業，以為軍公教人員同步調整法定提撥費率之依據。(2)為免軍職人員退撫基金財務缺口越漸擴大，相對使政府承擔之責任風險升高，考試院建請行

政院（相關機關）於財政狀況等評估下，自105年度起每年撥補20億元挹注軍職人員退撫基金，適度抑止軍人退撫基金財務缺口之持續擴大。(3) 105年度之撥補金額得由行政院人事行政總處協調行政院主計總處等機關就政府財政狀況酌予撥補等情。經查有關退撫基金不足支付之撥補情形，行政院100年9月19日同意以軍職人員取消免稅配套措施節餘款名義，挹注軍職人員退撫基金，國防部始得自101年起辦理節餘款挹注，截至106年底，合計挹注42.96億元⁷³，惟並未撥補公教人員退撫基金收支不足差額。

(九)末查本次公教人員退撫制度改革後，對於公教人員退撫基金財務之影響略述如下：

1、公務人員部分

(1) 各級政府預算（公務預算）部分

舊制年資退撫經費，因退休所得及優惠存款利率的調降，未來50年可節省7,406億元。

(2) 對公務人員退撫基金之影響

因退休所得調降，未來50年內，退撫基金應支出的給付可節省914億元；但因退撫基金提撥費率提高，提撥收入可增加2,790億元；在前揭舊制節省經費全部挹注退撫基金之前提下，基金收支不足（含收益）年度由108年延到124年，基金累積餘額用罄年度由120年延長至140年（含中央政府及各地方政府），公務人員提撥退撫基金的最適提撥費率則可由39.6%⁷⁴降低至34.4%。

⁷³ 101年6.77億元、102年8.43億元、103年9.07億元、104年7.97億元、105年6.02億元及106年4.7億元，合計42.96億元。

⁷⁴ 以105年12月31日為精算基準日。

2、教育人員部分

(1) 各級政府預算（公務預算）部分

因退休所得及優惠存款利率調降，未來50年內，合計約可節省7,629億元。

(2) 對教育人員退撫基金之影響

因退休所得調降，未來50年內，退撫基金應支出的給付可節省991億元；但因退撫基金提撥費率提高，提撥收入可增加2,520億元；在前揭各級政府可節省之舊制退撫經費全數挹注情形下，教育人員退撫基金收支不足（含收益）年度由107年延到124年，基金餘額用罄年度將從118年，延後至139年；教育人員提撥退撫基金的最適提撥費率則可由44.4%⁷⁵降低至40.1%。

3、爰政府本次公教人員退撫給予之修法作為，主要係以節餘之舊制年資經費挹注退撫基金，以改善退撫基金收支不足財務問題，惟並未見政府履行法定「基金不足支付」時之撥補責任。且縱有本次修法作為，對於公教人員退撫基金收支不足情況，僅延後16或17年，基金用罄年度約延後約20年，並未根本解決退撫基金永續經營問題，致衍生公教人員產生政府恐有再次調降其等之退休給付之疑慮。

(十)綜上，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，自難稱適法。嗣社會關注退

⁷⁵ 以105年12月31日為精算基準日。

撫基金之財務收支問題後，政府始積極進行修法，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，挹注基金以改善財務狀況，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，肇致已退及在職公教人員惶惶不安，核確有未妥。

六、退撫基金自成立後，運用收益不如原定預期，且曾因低於法定最低收益率，自97至99年間連續3年產生依法應撥補收益差額，惟政府至99年始逐年撥補，遲至106年始完成法定應行作為，亦有延宕，核有未妥。

(一)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。」

(二)按退撫制度於84年陸續正式實施後，初期基金年度收益率雖以8%為目標，惟當時我國整體經濟仍呈成長態勢，原擬運用收益弭平不足額提撥部分，尚可達成⁷⁶。惟我國屬淺碟型經濟體，國內經濟成長良窳深受全球金融趨勢及全球市場影響，當國際經濟環境自89年起大幅變化，市場利率開始走低，退撫基金運用收益率亦隨之跌落時，前揭原擬彌補基金收入差額之規劃，即難以為繼。

(三)次依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

⁷⁶ 85年至89年之年度目標收益率分別為8.17%、7.86%、7.78%、7.95%及6.90%；同期間之已實現收益率分別為7.78%、12.42%、9.12%、8.18%及9.97%。

程序申請國庫補足差額。」

(四)查退撫基金85年至106年6月間之已實現收益率，曾於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。前揭應行撥補款項，雖經公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱基金管理會）依法申請國庫補足，全額撥補退撫基金運用收益未達法定收益數，以期儘早補足是項資金缺口；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年始起以逐年撥補方式辦理，至106年歷7年⁷⁷始全額補足前揭未達法定收益差額金額，亦有延宕。

(五)綜上，退撫基金自成立後，運用收益不如原定預期，且曾因低於法定最低收益率，自97至99年間連續3年產生依法應撥補收益差額，惟政府至99年始逐年撥補，遲至106年始完成法定應行作為，亦有延宕，核有未妥。

七、依新修正公布之公教退撫法規定，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，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倍金額計得之比率，易令外界有全體公教人員實質退休所得替代率均高於法定比率情事，惟政府並未善用各種管道詳加說明，導致相關說法持續

⁷⁷ 99年至101年每年撥補1.67億元，合計5.01億元；102年至105年每年撥補7.40億元，合計29.6億元；106年撥補14.21億元，總計48.82億元，相關資料如附表二十。

流傳，對於公教人員顯有不公，自難稱周妥。

- (一)依106年8月9日修正公布公務人員退撫法(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%。」⁷⁸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⁷⁹。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，合先敘明。

- (二)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

- 1、依公務人員退撫法(新法)第4條規定：「……四、退休所得替代率：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。……五、每月退休所得，依公務人員支領退休金種類，定義如下：(一)於支領月退休金人員，指每月所領月退休金(含月補償金)加計公務人員保險一次養老給付優惠存款利息，或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金(以下簡稱社會保險年金)之合計金額。」

⁷⁸ 原公務人員退休法第14條第2項及第4項規定。

⁷⁹ 原學校教職員退休條例第8條第1項及第3項規定。

」(公立學校教職員退撫條例〔新法〕第4條亦有相同規定)簡言之,公教人員退休所得替代率之計算方式,係以退休人員所領每月退休所得加計原年資補償金⁸⁰,及舊制年資公教人員保險一次養老給付優惠存款利息⁸¹之合計金額,除以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,計算所得之比率。

- 2、惟查前揭退休所得替代率之計算,並未於計算月退休金之基數內涵(退休年度適用之平均俸「薪」額)時,剔除公教人員在職依法自主自行提撥之退撫基金費用,亦未於後續計算退休所得替代率時,予以設算扣抵。經據銓敘部及教育部稱,退撫基金財務收支失衡,係因長期不足額提撥造成,是為使具退撫新制年資之人員承擔過去累積的未提撥退休金負債,爰於設計退休所得替代率時,未再將公教人員自繳部分納入考量等情。
- 3、惟退撫新制係由政府立法所定之制度,公教人員依法被要求強制提撥,且退撫基金財務失衡肇因,並非僅「長期不足額提撥」一項原因。現於修法大幅調降退休金所得替代率時,卻未將前揭公教人員已依法自主提金額扣除,已失衡平;縱將「長期不足額提撥」列為主要考量原因,然退撫基金之依法提撥責任中,公教人員僅占35%,政府則高達65%,新修正公布公務人員退撫法(新法)於設算所得替代率時,全然未考量扣除公教人員自行提撥退撫費用,等同雙重剝奪相關人員之權

⁸⁰ 108年7月1日以後退休者,不再發給(公務人員退撫法〔新法〕第34條及公立學校教職員退撫條例〔新法〕第34條)。

⁸¹ 107年7月1日至109年12月31日降為9%,110年1月1日起歸零(公務人員退撫法〔新法〕第35條及第36條與公立學校教職員退撫條例〔新法〕第36條)。

益，自非公允。

(三)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部分

1、依公務人員退撫法(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。……」(公立學校教職員退撫條例(新法)第37條亦有相同規定)

2、是公務人員之退休年資，其所得替代率以10年時間為期(107年7月1日至118年1月1日)逐年調降，其調降方式如下：

(1) 已退人員

- 〈1〉年資35年者，從75%降至60%。
- 〈2〉年資30年者，從67.5%降至52.5%。
- 〈3〉年資25年者，從60%降至45%。
- 〈4〉年資15年者，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%；
餘年資之所得替代率同已退人員。

(3) 新進人員

與現職人員同。

3、有關公務人員退休所得替代率之計算，均係以最

後在職同等級人員每月所領本（年功）俸（薪）額加計1倍金額為分母計得之比率，已如前述。據銓敘部查復稱，退休所得替代率之分母（即現職待遇）並無一定之內涵，全係由各國審酌其社會背景與工作者之待遇等自行決定。惟依公務人員俸給法第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，原則係按職等高低而有區別，與公務人員俸表各職等俸級之俸額互有高低。

- 4、查現行我國公務人員專業加給計有25種，106年度之支給月支數額介於17,710至91,665元間，各表支給人數則介於32至93,290人，其中以適用公務人員加給表（一）及（二）者為主，約占所有公務人員之67.8%。且因各專業加給表月支數額之多寡，原則係按職等高低而有區別，與公務人員俸表各職等俸級之俸額互有高低，致依前揭計算方法，倘退休時本（年功）俸金額，高於退休人員當時之專業加給金額時，即發生外界所稱退休公務人員之實質所得替代率，高於修正公布之法定比率情事。
- 5、然經據行政院人事行政總處查復稱，我國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）。惟因公教人員退休所得，係以退休時之職等（級）之本俸（年功俸）為計算基礎，當退休人員之技術

或專業加給高於本俸（年功俸）時，以退休時全薪為分母，計算所得之退休所得替代率即低於法定比率（另教職員部分，教授人員之學術研究加給金額高於本薪⁸²），是外界「退休公務人員之實質所得替代率高於法定比率」之論點，顯有以偏概全之嫌。針對前揭論點之澄清，銓敘部稱，已於105年7月21日年改會第5次會議，就公務人員退休所得替代率予以詳細說明與解析，會議當時已透過網路直播，向大眾說明；相關資料亦置於年改會網站⁸³供社會大眾了解，該次會議影片亦可於網路平臺點選收看等情。惟其後未有相關進一步澄清作為，導致相關說法仍持續流傳。

（四）綜上，依新修正公布之公教退撫法規定，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，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倍金額計得之比率，易令外界有全體公教人員實質退休所得替代率均高於法定比率情事，惟政府並未善用各種管道詳加說明，導致相關說法持續流傳，對於公教人員顯有不公，自難稱周妥。

八、依新修正公布之公教退撫法規定，雖訂有退休所得替代率上限及下限規定，惟相關退休給付及費率提撥計算方式，顯失給付與繳費之權利義務對等原則，亦難稱公允。

（一）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（新法）第6條及第8條規定，

⁸² 以 770 薪點教授為例，於 106 年之待遇標準，其學術研究加給為 54,450 元、本薪為 53,075 元。

⁸³ <http://pension.president.gov.tw/>。

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用比率，並未因服務年資之長短而有差異，合先敘明。

(二)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

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%⁸⁴。前揭超過35年在職年資增給退休金比率僅及在職年資15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。

(三)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6款⁸⁵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

⁸⁴ 公立學校教職員退撫條例（新法）第38條亦有相同規定。

⁸⁵ 公立學校教職員退撫條例（新法）第4條第6款亦有相同規定

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。惟查卻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，茲敘述如下：

(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）。

(四) 綜上，按公教人員退休給付制度具社會保險性質，旨在維持退休人員退休後基本經濟生活安全，本應特別注重公平原則，尤其在退撫新制實施以後，退撫給付改採儲金制，更應強調給付與繳費之權利義務對等，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（新法），卻發生前揭

繳費義務與退休所得不對等之現象，亦無相關補救機制，自非周妥。是依新修正公布之公教退撫法規定，雖訂有退休所得替代率上限及下限規定，惟相關退休給付及費率提撥計算方式，顯失給付與繳費之權利義務對等原則，亦難稱公允。

九、公立學校教職員退撫條例（新法）針對教育人員退休所得替代率之計算，僅考量退休所得維持人員退休後基本經濟生活安全，而訂定相同年資、薪級之退休人員，退休所得替代率均相同。然未就任職於高等教育機構之教育人員，在養成過程所耗成本及學成後對國家整體競爭力之影響程度，另為適度考量，而與一般教育人員作差異設計，恐不利我國高等教育任教人員之培育、留任及引進作為，爰政府允宜考量謀求相關改善作為。

（一）查教育部前於102年規劃之教育人員退撫草案，對於助理教授以上教育人員與一般教育人員在退休給付之計算基準有明顯差異。詢據教育部稱，前揭草案規劃之退休金基數內涵，原係為合理教育人員退休所得，同時考量教師待遇之特殊結構，不同級別教師所領學術研究加給從26,260元（中小學教師）至54,450元（大專教授）不等，助理教授級以上教師所支領之學術研究加給與本（年功）薪之比率較其他教職員為高，爰設計不同級別教師所計算之退休金基數內涵分別為2倍、1.9倍、1.8倍及1.7（1.6）倍，以符合現職待遇實況⁸⁶。惟該方案遭中小學以下教師團體極大反彈，認為大專教師退休金計算方式較中小學教師優渥等情。爰基於各級學校教職員即以本（年功）薪2倍繳納退撫基金，基於繳

⁸⁶ 迄106年之學術研究加給金額。

費及給付權利義務對等原則，是107年7月1日開始施行之公立學校教職員退撫條例（新法）所定教職員退休金基數內涵均以本（年功）薪2倍計列等情。

（二）然依行政院106年7月6日第3556次院會前院長林全提示略以，國內大專校院教師薪資水準相較於部分先進國家，確實有落差。請教育部等相關機關就大學教師薪資待遇制度調整方案或彈性薪給制度通盤研議，儘速提出可行方案，以留住我國高等教育優秀教研人才。爰教育部規劃自107年起推動玉山計畫，將包含「玉山學者」、「彈性薪資」及「教授學術研究加給提高10%」三大方案。復據該部稱，前揭計畫之推動係為藉由提供符合國際競爭力之薪資待遇，吸引國際人才來臺任教，讓國際人才的學術能量能在臺灣學術環境扎根，並針對我國現任大專校院優秀教學與研究人員給予加薪，引導學校投入補助款用於彈性薪資及擴大彈性薪資差距，以達留任及延攬人才之目的。惟核前揭作為僅係為彌補現行高等教育教育人員在職待遇與國際間之差距，對於任職高等教育機構之教育人員之退休所得並無助益。

（三）再據國立臺灣大學（下稱臺大）代理校長郭大維106年12月初對媒體⁸⁷表示，臺灣的頂大已面臨崩解邊緣，在可見的未來將對國家造成全面性衝擊。造成此現象的原因主要是教授薪資過低，求才和留才都有困難，部分頂大的高教經費也嚴重不足，並強調目前外國同級大學教授的薪資是國內的數倍。郭代理校長並指出，受退休新制影響，以該校教授平均年齡39歲任職，於65歲退休情況下，所領到月退俸

⁸⁷ 自由時報網站資料(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2272703>)。

還略低於25歲任職，而於55歲退休的小學老師，教授在博士後的投資等於付諸流水等語。

(四)本院為瞭解101至105學年間，臺大新進編制內助理教授進用情形，經教育部交據該校查復，前揭年度新進編制內助理教授共計進用266人，各學年新進助理教授平均年齡約在36.83至41.67歲間，前揭5學年整體新進助理教授之平均年齡約為39.06歲，相關資料，如附表二十一。再依修正公布之公立學校教職員退撫條例（新法）有關教育人員退休給付內容，並未對助理教授以上教育人員為特別考量。依教育部於106年9月提供本院之評估數據，以僅具純新制年資者為例，任職30年退休之625薪點中小學教師於118年1月1日以後，支領之月退金額為49,434元；另，任職25年退休之770薪點教授於118年1月1日以後，支領之月退金額為47,767元，確有臺大代理校長郭大維所稱，年齡39歲任職之教授，於65歲退休所領之月退俸，略低於25歲任職，而於55歲退休之小學老師所領月退俸之疑慮情事。

(五)綜上，公立學校教職員退撫條例（新法）針對教育人員退休所得替代率之計算，僅考量退休所得維持人員退休後基本經濟生活安全，而訂定相同年資、薪級之退休人員，退休所得替代率均相同，然未就任職於高等教育機構之教育人員，在養成過程所耗成本及學成後對國家整體競爭力之影響程度，另為適度考量，而與一般教育人員作差異設計，恐不利我國高等教育任教人員之培育、留任及引進作為，爰政府允宜考量謀求相關改善作為。

十、退撫基金自84年7月成立至106年10月止平均年收益率僅3.26%，無以達成基金收支平衡應有之投資收

益，尤以基金資產配置失當，明顯衝擊基金整體績效表現，殊有欠當。復以，基金國內委託經營短、長期投資收益明顯劣於國內自營股票，有待切實檢討改進；且基金管理會設定委託經營目標報酬率略低於自營股票目標報酬率，顯未能激勵受託機構追求投資收益，致多數年度之國內股票型委託報酬率不如國內自營股票，核有怠失。末以，公務人員退撫法（新法）已授權退撫基金管理及運用事項，另以法律規定，爰基金管理會實應依法就有助於增進基金投資管理績效之方向，積極檢討，儘速研辦，務實解決基金管理效率不彰之弊失。

- (一)依基金管理會委託精算公司辦理之「退撫基金第6次精算報告」所載，軍、公、教人員之最適提撥率分別為38.14%、36.98%及41.18%，於維持現行提撥率12%之條件下，資產報酬率為4.0%時，軍、公、教人員基金累積餘額出現負數年度分別為109年、120年及119年；若以確保基金財務健全為目標，退撫基金應達成之最低相對投資報酬率分別為27.7%、10.6%及12.1%。換言之，在投資報酬率未能提升下，如為維持未來50年內（至153年）退撫基金收支平衡，需將實際提撥率提高至最適提撥率，將大幅增加在職之軍、公、教人員自提金額與政府相對提撥負擔（需彌補之費率差距分別高達26.14%、24.98%及29.18%）。否則，以公務人員為例，至120年時，退撫基金資產累積餘額將轉為負數，基金即不再具備支付能力且無投資收入；然而，在維持年金改革前退休制度、給付辦法、提撥率12%等條件皆不變之前提下，公務人員基金投資報酬率若能達到10.6%，則未來50年內退撫基金收支平衡，無須

提高費率、降低給付，亦無財務破產的風險⁸⁸。因此，倘能善加提升退撫基金投資運用績效，其累積之投資收入有助於改善基金財務狀況，進而維持基金永續發展。惟查，退撫基金自84年7月成立至106年10月止平均年收益率僅3.26%，顯示退撫基金實際運用收益無法維持基金收支平衡應有之投資收入。

(二)按退撫基金管理條例第6條第3項第1款明定，基金管理會年度開始前（依同條例施行細則第18條規定，係指年度開始前6個月）應訂定運用方針編製收支預算，提基金監理會覆核。經查，退撫基金資產配置以固定收益商品（含存款、債券、短票及庫券等）為大宗，資本利得型商品（含受益憑證、股票及ETF等）則占3成至5成，如附表二十二。對此，據考試院於106年9月1日發布最新消息指出，該院副院長兼基金監理會主任委員李逸洋表示，退撫基金自84年開辦以來，累積至106年7月收益數已達2,162億元，每年平均報酬率3.16%，與國外退休基金相比不盡理想，其最重要的原因在於資產配置的差異。國外研究顯示，資產配置決定退休基金9成績效表現，以加州公務員退休基金(The California Public Employees' Retirement System，下稱CalPERS)為例，高達80%資金投資於股票、不動產或私募權益證券等項目，報酬率高達8.3%；反觀，退撫基金操作偏向保守，高達55%資金放在銀行存款、短票、債券這些收益率僅1%的資產，只有45%放在高報酬率的資產，當然影響績效表現等語⁸⁹。

⁸⁸ 退撫基金第6次精算報告亦指出，軍、公、教人員於提撥率18%之條件下，為確保基金財務健全，基金應達成之最低投資報酬率各為16.6%、8.3%及9.3%。

⁸⁹ 資料來源：考試院（網址：<http://csinfo.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=26137&ctNode=4>

另，依考試院106年3月16日發佈之「因應軍公教退撫基金收支不足與用罄之短中期政策作為」委託研究報告指出，CalPERS重視長期的資產配置與投資績效，國內外股票占總資產的比率長期都維持在60%左右，截至2015年6月30日止，過去10年的平均報酬率達6.2%；又，澳洲超級年金(Superannuation)多數預設的投資策略以股票為主，平均而言，澳洲及國際股票各占33%及23%、澳洲債券則占13%、其它資產(避險基金、私募基金或另類投資)占10%、不動產投資占8%、現金及國際固定收益則各占7%及5%，並由專業基金經理人進行基金操作，其中，2015年高成長型、平衡型、社會關注型及保守平衡型等投資策略報酬率更達到12.68%、10.86%、9.49%及8.88%等情⁹⁰。此外，參據中央銀行107年1月12日台央經(二)字第1070003695號函復本院有關退撫基金為長期資金，宜採取以長支長之投資策略，取得較高報酬率之相關說明略以：「以長支長的投資策略，主要投資在股票、長期債券及另類投資等較高風險資產，可忍受短期市場波動的風險，以換取長期高報酬」、「日本首相安倍晉三於2014年主張改革日本政府退休基金(Government Pension Investment Fund, GPIF)低風險低報酬的投資策略，增加股票、房地產、商品期貨及其他非傳統資產的比重(如資產配置目標之國內股票及國外股票比重，分別由改革前之12%及12%，調整為改革後之25%及25%)。自改革後，其投資報酬率顯著提升(由2003年至2012年之平均2.71%，大幅提升至2014

10&mp=3)。

⁹⁰ 資料來源：考試院(網址：<https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=26073&ctNode=722&mp=1>)。

年之12.3%)⁹¹」，「我國退撫基金屬於長期自有資金，基金規模龐大，可承受短期市場波動風險，退撫基金宜借鏡國外經驗，提高長期資產之投資比重，承擔較高風險，以賺取長期較高報酬率」等語。足見，相較於國外退休基金，退撫基金資產配置失當，明顯衝擊基金整體績效表現，殊有欠當。

(三)復查，國內委託經營績效表現明顯劣於國內自營股票，銓敘部雖稱，委託經營採取較為積極性之操作策略，以創造資本利得，然其設定委託經營目標報酬率卻略低於自營股票目標報酬率，顯未能激勵受託機構積極追求投資收益，原因如下：

- 1、按退撫基金管理條例第2條第4項規定：「本基金之運用得委託經營之……。」同條例第5條第2項規定：「退撫基金之運用及委託經營，由基金管理會擬訂年度計畫，經基金監理會審定後行之，並由政府負擔保責任。」據銓敘部查復，退撫基金自行運用投資項目係以中、長期投資為主，短期投資為輔，又股票投資係以大型權值股為主，著重投資標的之長期投資價值，獲取穩定股利收益；委託經營則受限於契約期間及投資限制，受託機構投資經理人為取得短期較佳之績效，往往採取較為積極性之操作策略，以創造資本利得，兩者在投資組合及操作策略明顯不同。
- 2、惟查，截至105年度，退撫基金近1年、近5年、近10年、近15年國內委託經營報酬率，明顯劣於基金國內自營股票報酬率，如附表二十三；進而，觀察91年至105年間各年度投資報酬率，國

⁹¹ GPIF 於 2014 年 4 月改組新的委員會，同年 10 月擬定積極型投資策略配置目標(即安倍第三支箭)。

內股票型委託報酬率不如國內自營股票酬率計有10個年度（分別為91年至92年、95年至96年、98年至99年、101年至103年及105年），如附表二十四，均有待切實檢討改進。

- 3、從目標報酬率角度觀之，除92、98年等兩個年度外，委託經營之目標報酬率皆未高於自營股票之目標報酬率，同附表二十四。再詢據銓敘部稱，目前國內委託經營之目標報酬率，係以國內股票之預定收益率及國內債券預定收益率按權重加權計算而得之，故其目標報酬率多略低於國內自營股票，足證基金管理會未能激勵受託機構追求投資收益，致國內股票型委託績效表現不如國內自營股票，核有怠失。

(四)未查，基金管理會隸屬銓敘部，為退撫基金收支、管理及運用之執行機關，惟囿於行政機關之組織型態，人事、預算及運用決策流程較缺乏彈性。年改會前於106年3月17日召開「年金制度基金管理與組織第2次研議會議」討論如何提升基金投資管理績效之議題時，認為現行政府基金管理制度無法滿足利害關係人要求提升基金投資報酬率之期待，其主要理由包括：「績效鼓勵誘因不足、投資專業知能不足、投資資產配置限制過多……⁹²。」又按公務人員退撫法（新法）第10條規定：「退撫基金之運用及委託經營，應由專責單位進行專業投資，並按季公告收支及運用情形（第1項）。有關退撫基金之收支、管理、運用事項及前項專責單位型態，另以法律訂之（第2項）。」另，據中央銀行查復，為提

⁹² 資料來源：年改會（網址：http://pension.president.gov.tw/News_Content.aspx?n=24EEE60D085C3437&s=AC084EE7D9456D92）。

升長期收益，建議仿效其他國家，成立專業資產管理機構，統籌國內政府基金（含退撫基金）之投資管理，其意見略以：「退撫基金之行政工作與投資管理領域各異，惟於同一組織內運作，其他勞動部所屬的退休基金亦然……。建議仿效如新加坡、挪威等國，成立專業資產管理機構，統籌國內所有政府基金之投資管理，以提升基金長期績效」、「以合理待遇延攬人才，培養專業投資團隊，加強研究及分析能力。參考國外主權基金制度，建立與績效連結的薪酬機制及定期檢討投資收益，以獲取較高的長期報酬。」爰有關退撫基金管理及運用事項，例如基金管理組織與投資運用項目等，公務人員退撫法（新法）已授權另以法律規定，是基金管理會實應依法就有助於增進基金投資管理績效之方向，積極檢討，儘速研辦，務實解決基金管理效率不彰之弊失。

（五）綜上，退撫基金自84年7月成立至106年10月止平均年收益率僅3.26%，無法維持基金收支平衡應有之投資收入，尤以基金資產配置失當，明顯衝擊基金整體績效表現，殊有欠當；復以，國內委託經營短、長期投資收益明顯劣於國內自營股票，有待切實檢討改進，而基金管理會設定委託經營目標報酬率略低於自營股票目標報酬率，顯未激勵受託機構積極追求投資收益，以致於多數年度之國內股票型委託報酬率不如國內自營股票，核有怠失；此外，公務人員退撫法（新法）已授權退撫基金管理及運用事項，另以法律規定，爰基金管理會實應依法就有助於增進基金投資管理績效之方向，積極檢討，儘速研辦，務實解決基金管理效率不彰之弊失。

十一、公務人員退撫舊制精算報告、教育人員退撫舊制精算報告所揭露之部分一次性給付項目，其參加人員全數脫退前之累計現值竟低於未來30年之累計現值，精算結果顯有錯誤，惟銓敘部及教育部竟未察覺，均有疏失；此外，上開2份報告、公務人員年改財務評估報告，以及教育人員年改財務評估報告，均以105年12月31日之基礎人口及基金資產等狀況進行評估分析，惟其重要參數之精算假設未衡酌至105年12月31日實際經驗資料，甚或精算假設變數所引用經驗資料之基準日並不一致，欠缺攸關及可靠之資訊以適切允當表達其精算評估結果，不符合一般公認精算實務準則，銓敘部及教育部審查報告之過程有欠謹慎，確屬未妥。

(一)查銓敘部為配合年金改革之推動作業，於106年2月17日公布委託精算公司辦理之「105年度公務人員退撫舊制年資應計退撫經費精算」(下稱公務人員退撫舊制精算報告)，係以105年12月31日為精算基準日，逐筆精算具有84年6月30日前退撫舊制年資之公務人員，其未來應計給之累計給付現值(政府法定義務負擔)。上開精算結果顯示，各年度公務人員終其脫退(如退休、死亡、資遣及離職等)前之一次性給付項目⁹³累計現值為478.52億元【精算情境一】，未來30年(至135年12月31日)給付之累計現值則為470.12億元【精算情境二】⁹⁴；惟查，該報告中所揭露之「一次退休金」、「舊制其他現金給與補償」及「一次撫卹金」等一次性給付項目，

⁹³ 一次性給付項目包括「一次退休金」、「舊制其他現金給與補償」、「資遣給與」、「一次撫慰金」及「一次撫卹金」。

⁹⁴ 指具有退撫舊制年資之公務人員終其脫退前或於未來30年，可能領取之全部一次性給付項目，折算至105年12月31日(精算基準日)時之累計現值為478.52億元或470.12億元。

截至105年12月31日，具有退撫舊制年資之全數公務人員至脫退前給付之累計現值（分別為325.02億元、68.80億元、6.21億元）【精算情境一】，竟低於未來30年（至135年12月31日）之退撫給付現值（分別為326.80億元、69.18億元、6.25億元）【精算情境二】，精算結果顯有錯誤，詎料銓敘部毫無察覺前揭錯誤，實有疏失。

- (二)再查，教育部委託精算公司辦理之「105年度教育人員退撫舊制年資應計退撫經費精算報告」（下稱教育人員退撫舊制精算報告）亦存有類似錯誤，即「一次退休金（含補償金）」及「舊制其他現金給與補償」等一次性給付項目，以105年12月31日為精算基準日，具有退撫舊制年資之全數教育人員至脫退前給付之累計現值（分別為241.37億元、2.11億元）【精算情境一】，低於未來30年（截至135年12月31日）之退撫給付現值（分別為242.69億元、2.12億元）【精算情境二】，而教育部未發現上開錯誤，亦有疏漏。
- (三)另查，銓敘部及教育部為配合政府推動年金改革，針對考試院、行政院於106年3月30日審查通過之公務人員退休撫卹法草案、公立學校教職員退休撫卹條例草案相關修法內容，委託精算公司出具「106年度公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」（下稱公務人員年改財務評估報告）、「106年度教育人員退休制度調整成本分析計畫-初步書面精算結果」（下稱教育人員年改財務評估報告），分別就公務人員及教育人員之退休制度調整因應方案進行精算與成本分析，以因應立法院審議草案之需，並提升政策決定之正確性。然而，公務人員退

撫舊制精算報告、教育人員退撫舊制精算報告、公務人員年改財務評估報告，及教育人員年改財務評估報告等4份評估報告，均係以精算基準日105年12月31日之基礎人口及基金資產等狀況，進行財務影響分析，惟其設定死亡率、退休率、離職率、資遣率、折現率⁹⁵等重要精算假設變數，卻未納入以105年12月31日（僅至103年12月31日或104年12月31日）為精算基準日之實際經驗資料，甚或精算假設變數所引用經驗資料之基準日並不一致，精算假設之推估未引用最新（至105年12月31日）經驗值，欠缺攸關及可靠之資訊以適切允當表達其精算評估結果，不符合一般公認精算實務準則，銓敘部及教育部審查該等報告之過程有欠周詳，確屬未妥，相關缺失略述如下：

- 1、按北美精算師協會（Society of Actuaries, SOA）所頒行「精算實務準則」（Actuarial Standard of Practice, ASOP）第4號之規範，精算假設之推估，必須根據過去可信賴之實際經驗值，同時考量可預期之未來長期趨勢⁹⁶。再據國際會計準則理事會（International Accounting Standards Board, IASB）所發布「國際會計準則公報」（International Accounting Standards, IASs）第19號之規範，精算假設係企業用以決定提供退

⁹⁵ 折現率係為折算一系列的未來退休金給付，以表達退休基金的時間價值之利率。折現率之假設用以計算未來退休給付的現值，由於現職成員的退休時時點往往是在 20、30 年以後甚至更久，因此折現率對於退休給付現值的估算具有相當大的影響，其折現率愈高，則給付現值估算愈低，反之，給付現值則愈高。

⁹⁶ 資料來源：Actuarial Standard of Practice No.4（Revised Edition）：Measuring Pension Obligations and Determining Pension Plan Costs or Contributions, Developed by the Pension Committee of the Actuarial Standards Board, Adopted by Actuarial Standards Board, 12/2013（網址：http://www.actuarialstandardsboard.org/wp-content/uploads/2013/12/asop004_173-3.pdf）。

職後福利最終成本之各種變數之最佳估計；精算假設包括人口統計變數（如死亡率、員工離職、傷殘及提前退休之比率等）及財務變數（如折現率、未來薪資之增加及政府福利之特定變動等），財務假設應依據報導期間結束日市場對清償義務期間之各項預期；企業應參考計畫成員於聘僱期間及聘僱期後之死亡率最佳估計以決定其死亡率假設；截至報導期間結束日如有任何重大交易或環境之其他重大變化（包括市場價格與利率之變化），該評價結果應予更新；於決定前期服務成本或清償損益前，企業應使用計畫資產之現時公允價值及現時精算假設（包括現時市場利率及其他現時市場價格）再衡量淨確定福利負債（資產），以反映於計畫修正、縮減或清償前計畫所提供之福利⁹⁷。復按中華民國精算學會商品精算實務處理準則研究委員會所訂定「保險金分期給付、保險金年金給付精算實務處理準則」之規範，精算假設之設定宜有相關之精算理論或實際經驗資料為依據，各項精算假設之設定應避免缺乏理論基礎或缺乏實際經驗為依據，引用之經驗資料，應採用最近3至5年之經驗統計資料⁹⁸。據此，為使人口統計變數（如死亡率、退休率、離職率、資遣率等）及財務變數（如折現率等）之精算假設能夠適切允當表達精算結果，必須納入過去可信賴之實際經驗資料。

2、查公務人員退撫舊制精算報告所揭露之政府法

⁹⁷ 資料來源：財團法人中華民國會計研究發展基金會臺灣財務報導準則委員會，國際會計準則第19號「員工福利」正體中文版（2013年版）A部分（網址：http://163.29.17.154/ifrs/ifrs_2013_approved/IAS19_2013.pdf?1524017）。

⁹⁸ 資料來源：「保險金分期給付、保險金年金給付精算實務處理準則」（2015年版）（網址：<http://saylove.fetnet.net/re/pdf/16012616153.pdf>）。

定義務負擔1.79兆元，係以105年12月31日為精算基準日，對於已符合領取退撫舊制給付資格之領取定期給付人員及現職人員共295,884人⁹⁹進行財務評估，惟查，該報告所採用之部分重要變數，其精算假設並非以105年12月31日為基準日，諸如：死亡率乃以公務人員加入退撫基金之日（84年7月1日）起至103年12月31日止，共計19.5年期間之累積經驗值修勻，而退休率、離職率、資遣率等變數之經驗資料，亦僅統計至103年12月31日；該報告之折現率則比照104年12月31日所建立精算模型時之1.64%折現率。

- 3、教育人員退撫舊制精算報告亦有上述類似問題，該報告於精算基準日105年12月31日計算出之政府法定義務負擔為2.05兆元¹⁰⁰。惟有關死亡率、退休率、離職率、資遣率等人口統計變數之精算假設，係以教育人員自參加退撫基金至103年12月31日（即自85年2月1日至103年12月31日，共計18年又11個月）之累積經驗資料分析而來；該報告之折現率與104年12月31日建立精算模型時所採用之1.64%折現率相同。
- 4、另，公務人員年改財務評估報告對於領取定期退休給付人員、現職人員及未來50年（至155年）新進人員¹⁰¹之精算應計負債，係以105年12月31

⁹⁹ 基礎人口結構為截至105年12月31日，具有退撫舊制年資且在領取定期給付之公務人員及遺族共為182,130人，以及具有退撫舊制年資之現職公務人員共計113,754人。

¹⁰⁰ 基礎人口結構為截至105年12月31日，具有退撫舊制年資且在領取定期給付之教育人員及遺族共為152,827人，以及具有退撫舊制年資之現職教育人員共計66,121人。

¹⁰¹ 基礎人口結構為截至105年12月31日，符合退撫舊制資格且在領取定期給付之公務人員及遺族共182,130人，其中領取優惠存款人數為124,475人；符合退撫新制資格且在領取定期給付之公務人員及遺族共148,102人；現職人員中，符合退撫新舊制年資資格之公務人員共289,366人；具有退撫新制年資且已領取定期給付者有148,102人；現職人員中具有退撫新制年資者有289,366人。

日為精算基準日，在退撫新制下，政府公務預算成本以4%折現為1兆4,441億元，在退撫舊制下，以1.64%折現之政府負擔為1.79兆，當在職及未來50年新進人員採行考試院審查通過方案，於退撫基金提撥費率逐步提升至18%及退撫舊制節省經費全部挹注退撫基金之條件下，基金收支不足年度由108年延長至120年。惟查，上開退撫新制4%折現率之經驗資料係統計至103年12月31日，退撫舊制1.64%折現率相關基礎數據則評估至104年12月31日，顯見，該報告精算退撫新舊兩制應計負債所採用之折現率，其實際數據資料之基準日不同，且未衡量至105年12月31日。

- 5、未查，教育人員年改財務評估報告有關退撫新舊兩制之折現率精算假設，如同前揭公務人員年改財務評估報告所述，非但基準日不一致，亦均非評價至105年12月31日。

(四)綜上，公務人員退撫舊制精算報告、教育人員退撫舊制精算報告所揭露之部分一次性給付項目，其參加人員全數脫退前之累計現值竟低於未來30年之累計現值，精算結果顯有錯誤，惟銓敘部及教育部竟未察覺，均有疏失；此外，上開2份報告、公務人員年改財務評估報告，以及教育人員年改財務評估報告，均以105年12月31日之基礎人口及基金資產等狀況進行評估分析，惟其重要參數之精算假設未衡酌至105年12月31日實際經驗資料，甚或精算假設變數所引用經驗資料之基準日並不一致，欠缺攸關及可靠之資訊以適切允當表達其精算評估結果，不符合一般公認精算實務準則，銓敘部及教育部審查報告之過程有欠謹慎，確屬未妥。

十二、教育部將減少退休給付及優惠存款利息之手段，作為年金改革唯一對策方案，竟未考量其他可能之對策方案及其影響預評估，並進行不同方案間之比較分析，其所研擬之方案過程顯未周延。再者，教育部辦理年金改革研商會議時，未於事前公開揭露相關方案之影響預評估文件，致主要利害關係人因而未能明瞭本次年金改革對其具體之影響情形，法制作業程序未盡完備，徒具公眾參與諮詢之形式，然未落實專業合理之思辯論證、利弊分析及溝通調整的諮商程序，該部難辭其咎。

(一)查法規政策影響評估 (Regulatory Impact Analysis, 下稱RIA) 係政府機關為達成特定政策或計畫之預計目標，選擇有效因應對策作法 (政策工具) 之事前預評估方法，其作法乃對於各種對策方案，均經由系統性之證據發現與分析過程，提供可能產生之效益 (能)、具體效果與成本等影響證據資訊，並與受影響主要利害關係者就預評估資訊進行有意義之諮商程序後，做成選定最後方案之決定¹⁰²。要言之，RIA係透過「決策過程的透明與參與、多元方案之擬定，以及方案間之比較分析」等步驟，使行政機關確保法規制定品質，並提高民眾的遵循意願，使政府決策符合社會期待。而我國為增進法規政策制定與決策過程之透明度，以及強化法規之合理性與正當性¹⁰³，已於93年將RIA制度導入行

¹⁰² 資料來源：國發會「法規政策影響評估作業手冊」(網址：<https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjKybfZ6MPaAhVLebwKHUmfDCMQFgg1MAA&url=https%3A%2F%2Fjoin.gov.tw%2Fattachments%2F773c2bf3-3caa-4dd0-8ea-a-bc5616cba65e%2Fdownload%2F%25E6%25B3%2595%25E8%25A6%258F%25E6%2594%25BF%25E7%25AD%2596%25E5%25BD%25B1%25E9%259F%25BF%25E8%25A9%2595%25E4%25BC%25B0%25E4%25BD%259C%25E6%25A5%25AD%25E6%2589%258B%25E5%2586%258A.pdf&usq=A0vVaw0W0Vwc1fF-rbnrUT1KOWp9>)。

¹⁰³ 我國推動 RIA 之目的：1、強化政府法規之合理性與正當性：協助各行政機關運用此項工

政機關制（訂）定、修正法律與法規命令之法制作業程序中，行政院並於103年1月15日政務會談決議，請國家發展委員會（下稱國發會）協助各部會強化辦理RIA作業，合先敘明。

（二）按國發會105年3月提出「法規政策影響評估作業手冊操作步驟之研析」所示，當政府採取法制規範時，應踐行下列RIA作業步驟¹⁰⁴：

1、預評估對策方案

（1）每個預擬的對策方案都要進行可能產生影響程度的預評估，重點包括3個次項目：

〈1〉具體說明方案的各項影響：諸如經濟、社會和環境（文化），對其他政府和執法機關本身之影響等面向。各類的影響面向應有更細緻之項目重點，並列出立即性或未來可見的重大顯著影響項目，包括正面（效益）和負面（成本負擔等）等項目。

〈2〉具體指陳主要利害關係者的影響狀況：每個個案的主要利害關係者，不外是個人、企業組織、其他政府或其他機關等。

〈3〉各對策方案的重大影響分析：根據上述2點分析資料，針對重大影響事項，透過成本效

具，深層檢視所欲擬定法規的必要性和法規內容的合理性，同時深思政府管理經濟和社會活動所持理由的正當性，以及國內和國際的接受性，減少政府過度干預市場經濟和公民社會自主。2、增進法規政策制定與決策過程之透明度：將法規政策納入RIA的程序，提供受影響的重要利害關係者有機會事先瞭解政府政策作法，並且表達意見，再經由行政機關與其合理對話，及進行必要之調整，對國內公眾和全球成員，都是增進政策過程透明度的民主作法，並可減少政策執行階段的阻力。

建立RIA的法制作業，已為全球民主自由經濟體制國家之共通作法，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，下稱OECD）許多成員國執行RIA制度已歷經數十年發展背景。

資料來源：國發會（網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3）。

¹⁰⁴ 資料來源：國發會「法規政策影響評估作業手冊操作步驟之研析」（施能傑，民105），（網址：https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=B7C121049B631A78&sms=FB990C08B596EA8A&s=761997AB2BD3A882&upn=0E442370ED3F73C5）。

益或成本效能方法，比較該方案的淨影響程度。

(2) 為達特定政策目的而有特別犧牲者時，亦應預為規劃補償配套。

2、諮商利害關係者

(1) RIA制度非常重視公眾諮商，因此機關完成政策分析作業及對策方案之影響預評估以後，必須將其各項分析製作成諮商文件，對外公開揭露並諮詢公眾意見，俾便決定擬執行之政策方案。

(2) 所有參與諮商對象，均應該在事前的充分時間內獲得諮詢文件，有利於諮商過程的聚焦進行。

(3) 為確保諮商能獲得有意義的意見資訊，並取得公眾的信任，公眾諮商程序最少應該進行1個月以上。

(三)查教育部配合國家年金改革政策，於106年2月23日及3月2日召開2次研商會議，擬具公立學校教職員退休撫卹條例草案送行政院審查。惟查，教育部僅將減少退休給付及優惠存款利息之手段，作為年金改革唯一對策方案，竟未考量其他可能之對策方案（如切實改善退撫基金運用績效等）及其影響預評估，並進行方案間之比較分析，其研擬對策方案過程顯未周延，再者，教育部辦理上開2次研商會議，未於事前的充分時間內，公開揭露年金改革方案之影響預評估文件，主要利害關係人（如教育人員等）因而未能明瞭本次年金改革對其具體之影響情形，法制作業程序未盡完備，徒具公眾參與諮詢之形式，然未落實專業合理之思辯論證、利弊分析及

溝通調整的諮商程序，教育部難辭其咎¹⁰⁵。又，行政院年金改革辦公室將OECD國家年金所得替代率概況，提供給年改會及退撫法制主管機關¹⁰⁶作為研提年金改革方案之參考，卻忽略我國與OECD國家有關公務人員進用方式、公職保障、在職待遇制度（含薪資、津貼、福利）及法定義務（如無定量服務、兼職禁止、服從、保密、忠誠、保持品位、迴避、旋轉門條款、善良管理人、罷工禁止、告發等）之結構性差異，不無草率。

（四）綜上，RIA為法制作業之前置評估作業，其精神係藉由法規政策制定前之規劃階段落實相關評估程序，包括預擬對策方案，進行方案間之比較分析，與相關公眾諮詢程序，綜整評估選擇最適當之施行措施等，以提升法規制定品質。惟查，教育部僅將縮減退休給付及優惠存款利息之手段，作為年金改革唯一對策方案，竟未考量其他可能之對策方案及其影響預評估，並進行不同方案間之比較分析，其研擬對策方案過程顯未周延；再者，教育部辦理年金改革研商會議時，未於事前公開揭露相關方案之影響預評估文件，致主要利害關係人因而未能明瞭本次年金改革對其具體之影響情形，法制作業程序未盡完備，徒具公眾參與諮詢之形式，然未落實專業合理之思辯論證、利弊分析及溝通調整的諮商程序，教育部難辭其咎。

¹⁰⁵ 另查，銓敘部亦有相似問題，於擬定公務人員退休撫卹法過程，僅將縮減退休給付及優惠存款利息之手段，作為年金改革唯一，且於召開草案研商會議以前，未公開揭露相關對策方案之影響預評估文件讓主要利害關係人知悉，然而考試院暨所屬機關目前仍未施行RIA制度。

¹⁰⁶ 軍職人員、公務人員及教育人員之退撫法制主管機關分別為國防部、銓敘部及教育部。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，因涉及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有無違憲疑義，有聲請解釋憲法必要（詳如聲請解釋憲法理由書），先送請相關委員會審議後，轉陳院會審議。
- 二、調查意見五至八、十一，函請行政院、考試院參處見復。
- 三、調查意見九、十二，函請行政院研處見復。
- 四、調查意見十，函請考試院研處見復。
- 五、調查意見，函復陳訴人。

調查委員：仇桂美

劉德勳

包宗和

中 華 民 國 1 0 7 年 0 7 月 1 2 日