

全國教育產業總工會

請求協助聲請釋憲陳情書



受理陳情單位：監察院

陳情單位：全國教育產業總工會及各會員工會

日期：中華民國 106 年 7 月 27 日

全國教育產業總工會新聞稿 106.7.27

【維護世代教師權益，全教產請求聲請釋憲】

發稿單位/新聞聯絡人/聯絡電話：

全教產秘書長 劉亞平 0963222229

全教產文宣部主任 薛慧盈 0937267097

中華民國 106 年 6 月 29 日立法院第 9 屆第 3 會期第 1 次臨時通過所制定「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」，修定了中華民國所有教師的退休金領取，除了影響所有公立學校教師的權益外，對於學生教育品質之保障、未來人才之培養，均影響深遠。此外，修法過程之粗疏、與憲法更有許多抵觸之疑慮，【全國教育產業總工會】為了所有教師及教育現場人員之權益，懇請【監察院】協助聲請大法官釋憲。

蔡政府自上任以來，以「年金要破產」為名，違背了憲政五權分立的原則，由總統府成立「年金改革委員會」，並在紛擾一年之後，由立法院強行通過「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」。政府沒有全面檢討國家年金體制，只針對政府員工之工作退休金審議修法，並溯及既往適用。此舉已違背法律安定原則及違反憲法對人民合法權益之保障；而年金法案通過，除影響已退休教師的生活安排之外，也使已在教育現場之教師人心惶惶，因恐懼延退而間接影響教學環境的新陳代謝；也因為害怕退休金之不足以安排晚年，而擴及社會各階層及經濟活動，此番修法「多繳、少領、延後退」對於一輩子為國家付出的教職人員無疑是一大打擊。

【全國教育產業總工會】為爭取全國教師之權益、維護教學現場之品質，懇請監察院能協助聲請釋憲，此舉不特只為了已退休教師的不溯及既往及信賴保護原則，【全教產】更關心「年金法案」對於教育現場之打擊及教育品質之影響。聲請釋憲並非只顧個人私利，而是為了全國教育以及下一代國家安定努力，希望監察院委員能夠協助聲請釋憲。教育是百年大計，任何不利於教育政策的法案，皆應謹慎為之；不應一意孤行，戕害憲政體制，使為政府工作的公教人員無所措手足！

全國教育產業總工會(www.neu.org.tw)各會員工會：台南市大府城教育產業工會、新北市教育產業工會、臺北市學校教育產業工會、雙北教育產業工會、新竹縣教育產業工會、中華民國教育產業工會、全國高級中等學校教育產業工會、花蓮縣教師職業工會、花蓮縣教育產業工會、苗栗縣教師職業工會、苗栗縣教育產業工會、屏東縣教師職業工會、高雄市教育產業工會、桃園市教育產業工會、桃園市教師職業工會、基北中等教育產業工會、雲林縣高國中小教師職業工會、新北市中等教育教師職業工會、新竹市教育產業工會、臺中市教育產業工會、臺南市高中職教師職業工會、全國退休教師聯盟

請求協助聲請釋憲陳情書

主旨：

壹、為立法院以年金改革為名，惟未全面檢討各項社會年金法案，卻只針對政府員工之工作退休金審議修法，並溯及既往適用。恐已違法律安定原則及違反憲法對人民合法權益之保障。

貳、年來，已造成臺灣社會紛紛擾擾，政府高層恐懼緊張。影響百萬政府軍公教員工之現職與退職人員家庭生計，並擴及社會各階層之正常經濟活動與生活動態。嚴重危害臺灣社會秩序之安定與安全。是特陳請 大院體察民情，本於監察職權協助聲請釋憲，並糾舉彈劾不法失職人員，以維人民權益，以安社會人心。

參、為立法院審議制定「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」，相關條文溯及現職人員之已工作年資部分與已成就退休條件者及退休人員合法退休權益者之適用，顯有違法律安定原則及憲法保障人民權益之疑義，爰陳請 大院協助聲請釋憲。

肆、在本案解釋公布前，任令前述新修正法律適用，將造成已退休人員或已成就退休條件擬退休人員之不可回復或難以回復之損害，無從彌補。爰請 大院依司法院釋字第五八五號解釋，併聲請司法院於本案作成解釋前為暫時處分，宣告前開修正法律暫時停止適用，仍依修正前原法律或條例執行，以保護相關人員在憲法應保障之權益。

說明：

壹、陳情緣由：自立法院審議制定「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」後，本會深感現職人員士氣低落，退休人員生活恐慌，臺灣社會紛擾不斷，損耗社會成本難計，然深究新法內容，或有違憲疑慮，或有疑義難解，貿然施行，豈是政府當所作為？本會認為，政府猶如樹幹，而人民如枝葉依附其間，軍公教人員卻是樹根，枝幹繁茂，皆賴於根系發展，可為平時之營養，可為災時之屏障。今新法之施行，弗如樹幹遭受蟲害而斷其根，試問生民何以立命？國家何以太平？

職等身受國家俸祿，奉公守法，盡忠職守，深信國家法律，今新法立法違背憲法五權分立原則，以強勢行政權及立法權進行法條之制定，顯與憲政體制相違，貿然施行，則國家信用蕩然無存，豈是國家社稷安危所繫？爰此特

陳請大院體察民情，本乎監察職權協助聲請釋憲，以維權益，而安民心。

貳、聲請解釋憲法之目的

中華民國 106 年 6 月 23 日及 29 日立法院第 9 屆第 3 會期第 1 次臨

時會分別通過所制定「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」(以下簡稱新條例)所揭條例,除攸關公立學校教職員權益,於學生教育品質之保障、未來人才之培養影響深遠,且諸多法條尚有違憲疑慮與疑義。特請司法院大法官闡明憲法疑義,以杜爭議。

參、疑義之性質及經過,暨所涉憲法條文

一、若依照總統府國家年金改革委員對外公布「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」、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例重點規定」、「立法院三讀通過公立學校教職員退休資遣撫卹條例-已退及現職人員退休所得影響試算」,職等咸認新條例立法之舉已屬違憲,以下就軍公教人員之權益及相關憲法原則、社會保險原理論述如下:

(一)按憲法第 15 條規定:「人民之生存權、工作權及財產權,應予保障。」、第 18 條規定:「人民有應考試服公職之權。」、第 155 條規定:「國家為謀社會福利,應實施社會保險制度。…」、第 165 條規定:「國家應保障教育,科學,藝術工作者之生活,並依國民經濟之進展,隨時提高其待遇。」、憲法增修條文第 10 條第 9 條規定:「國家應尊重軍人對社會之貢獻,並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」,對於軍公教人員之退休給與制度之建立,不論是前述「法定公共年金」性質之軍公教人員保險給付,抑或屬「法定職業退休金」性質之軍公教退休(職、伍)金等年金給付,皆係為落實軍公教人員受憲法明定生存權、財產權、服公職權乃至於增修條文保障之權利。年金改革於軍公教人員之保險年金給付及退休年金給付之變革倡議,即涉及上開基本權的限制或剝奪,故於茲先簡介數個憲法原則。

(二)軍公教人員退休(職)金給付之制度性保障

1. 憲法所保障之各種基本權利,無論屬於消極性防止公權力侵害之防衛權—各類自由權屬之,或積極性要求國家提供服務或給付之受益權—社會權為其中之典型,國家均負有使之實現之任務。為達成此項任務,國家自應就各個權利之性質,依照社會生活之現實及國家整體發展之狀況,提供適當之制度的保障

(institutionelle Garantie),此即憲法上「制度性保障」之概念(釋字第 368 號解釋吳庚大法官提出之協同意見書參照)。學理上即扼要指出:「制度性保障是從個人基本權中產生的保障功能,舉凡從憲法實施起已存的各種保障基本權的制度,以及衡量社會生活的現實及國家發展狀況,所應建立的保障制度都包含在內。」(參吳庚、陳淳文,《憲法理論與政府體制》,102 年 9 月,初版,第 112 頁)。本此理念,有關法院組織與訴訟程序(釋字第 396 號解釋參照)、婚姻與家庭制度(釋字第 712 號解釋參照)、公務人員依法銓敘取得之官等俸級(釋字第 605 號解釋參照)、講學自由及大學自治(釋字第 563 號解釋參照)等規範內容,均為釋憲實務歷來肯認屬制度性保障範疇之適例。

2. 據上，審視軍公教人員之退休給與制度，其中公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障(釋字第 312 號、第 201 號及第 187 號解釋參照)，並屬於憲法第 18 條所保障服公職權之一部(釋字第 605 號解釋參照)；公務人員保險係國家為照顧公務人員生老病死及安養，運用保險原理而設之社會福利制度(釋字第 434 號解釋、第 316 號解釋參照)，足見公務人員依法享有請領退休金及保險給付之權利，業經發展成為憲政秩序下不可或缺之體系建制，形塑出制度性保障之領域。

至於軍人亦屬於憲法第 18 條服公職權所保障之對象(釋字第 715 號解釋參照)，則秉於相同之法理，就軍人請領退休(伍)給與等權利及規範制度，亦可含括於服公職權之保障範圍內，並受憲法之制度性保障。

另就公立學校教師依法請領退休金之權利，亦屬憲法保障之財產權(釋字第 730 號解釋參照)，且公立學校教師，毋寧為一種特殊的公務員類型；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，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(羅昌發大法官於釋字第 730 號解釋所提出之協同意見書意旨參照)，是教職人員亦應比照公職人員之制度性保障內涵，予以保障。因此，從憲法規範及理論、釋憲實務之發展狀況，即得論證出現行軍公教人員之退休給與制度，實屬憲法制度性保障之一環。

3. 另再參諸釋字第 485 號解釋理由書：「憲法係以促進民生福祉為一項基本原則，此觀憲法前言、第一條、基本國策章及憲法增修條文第十條之規定自明。本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。」，對照釋字第 549 號解釋黃越欽大法官提出之協同意見書所揭示：「基本國策國家對人民社會安全之義務，並非以單純給付為已足，而應善盡其擔保責任。」之意旨，可知軍公教人員之退休給與，基於憲法民生福祉原則保障人民之基本生活得以有所依靠，國家應對該等給付善盡其終局之擔保責任，使軍公教人員之生活不虞匱乏，俾實踐人性尊嚴之維護。

(三) 涉及退休給與內涵之核心事項應符合法律保留原則：

1. 關於法律保留之意義，參酌釋字第 614 號解釋文，乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。

2. 於軍公教人員之俸給及退休給與，歷來大法官解釋包含釋字第 246 號解釋，

闡述公務人員之退休及養老其給付標準乃屬立法政策事項，應由法律或由法律授權之命令定之；上揭釋字第 614 號解釋闡述曾任公營事業人員轉任公務人員，其退休相關權益乃涉及公共利益之重大事項，應以法律或法律明確授權之命令定之；釋字第 658 號解釋闡述再任公務人員退休年資採計及採計上限、再任公務人員之退休金請求權均屬於法律保留事項；釋字第 707 號解釋教師待遇之高低包含敘薪核計等節，關係教師生活之保障，除屬於憲法第 15 條財產權之保障外，亦屬於涉及公共利益之重大事項，應以法律或法律明確授權之命令予以規範；釋字第 730 號解釋已領退休(職、伍)給與或資遣給與再任或轉任公立學校教職員重行退休者，其前後年資之退休金基數或百分比合併計算之限制，須符合法律保留原則。綜觀上揭大法官解釋歷來一貫之意旨，本次年金改革之議題涉及降低所得替代率及廢除優惠存款(領少)、提高保費及退休金提撥率(繳多)、延後退休或延後領退休金(延後退)等議題，均屬於軍公教人員之薪資及退休金之核心事項，涉及生存權、財產權及服公職權，且影響廣泛，牽涉財政經濟、社會安全及福利，蓋不僅投身軍公教者眾，且高齡化之社會安全及福利，亦為迫切之議題，另亦會衍生因削弱軍公教人員消費能力進而某程度影響經濟之情形(舉例而言，公務人員之薪資有部分是國家轉化以休假補助之方式為之，並強制公務人員須有於國內旅遊、消費之行為方得支領；近來國內旅遊業因陸客人數減少而衰退，國家為振興旅遊業，更要求公務人員需參加國內旅行團方得支領休假補助，即係側重公務人員總人數所能產生之經濟動能)，故而年金改革所涉及者，自屬於重大公共利益事項，應有法律保留原則之適用。

(四) 法治國原則與其派生之信賴保護與法不溯及既往原則：

1. 前段提及之法治國原則，乃指國家需以一套全體國民同意的規範來落實群體權力的運作，即依法而治，其內涵可謂為法定原則 (Legalitätsprinzip)，此為民主國所必然遵循的權力運作規則；而有權力分立及依法運作權力的民主國，就是具有法治國特質的民主國。(釋字第 574 號解釋許玉秀大法官部分協同意見書參照)

2. 法治國原則內涵，依釋字第 525 號理由書之闡釋與「人民權利之維護、法秩序之安定、誠實信用原則與信賴保護原則相關」，許玉秀大法官於釋字第 574 號解釋所撰部分協同意見書進一步分析，其謂：「國家權力的運作之所以必須具有可預測性，為的自然保障人民的權益，此所以法安定性原則旨在保護人民的權益，法秩序的安定不是目的，落實人民權益的保護才是目的，如果不能落實人民權益的保護，法的安定性並沒有意義。在實證法的法秩序當中，信賴來自於法律規定，必定有法律明文，才能產生信賴，而法律持續有效，才能鞏固信賴，因此法定原則的客觀面向（或手段層面）是法律安定，而主觀面向（或目的層面）就是信賴保護。所謂信賴保護，是信賴既得權益（有利的法律地位）

會受到保護。」復參諸釋字第 589 號解釋：「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。」，信賴保護原則包含三要件：其一、信賴基礎，如行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）；其二、信賴表現，即對系爭法規之繼續施行，人民須有表現其信賴之事實，如純屬法規適用對象主觀之願望或期待而未有表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，始足當之；其三、信賴值得保護。反之，倘有下列情形之一，信賴利益即不值得保護，(1)經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；(2)相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者。（莊國榮，《行政法》，三版，104 年 9 月，頁 49-50）

3. 另法安定性之要求，亦包含法不溯及既往原則，釋字第 717 號解釋陳新民大法官提出之協同意見書即指出：「信賴利益保護原則源於『法律安定性』（Die Rechtssicherheit）原則。此原則保護人民在舊法秩序下所享有的有利地位，將此原則拘束立法者，從而使法律不得溯及既往的原則，僅是『立法原則』，進一步地修正成為『立法界限』，這也是法治國由形式意義轉到實質意義中，法律安定性原則成為法治國概念核心的主要立論。就此而言，德國上世紀中偉大的法哲學家賴特布魯赫（G·Radbruch）所主張的『法律安定性』乃形成實質正義的主要因素，可以顯現出法律安定性的重要性…」。先從反面概念解釋，法律溯及既往可區分為二，其一為典型禁止真正溯及既往原則，意即法規溯及至法規生效前業已終結之事實或法律關係；其二為不真正溯及既往，亦即法規並非針對既成之事實改變人民之法律關係或既有之法律地位及權利，而是對於法規施行後，繼續發生之事實，產生規範效力，因未發生溯及變更之情形，並無違反禁止溯及既往原則（司法院釋字第 717 號解釋文參照）。基於法安定性，法律真正溯及既往原則上禁止，例外允許；法律不真正溯及既往原則上應為允許。而信賴保護之法律效果，依學者陳敏所述，為人民對法規所產生之信賴，基於法律安定性原則之要求，亦應給予保障，不得任意廢止或變更，即信賴基礎為行政法規時，其保護之方式，除不廢棄該法規，給予補救措施外，亦包含訂定過渡條款。（陳敏，《行政法總論》，三版，104 年 9 月，頁 49-50）

4. 其次，縱法律不真正溯及既往原則上允許，仍應檢視新法是否違反信賴保護原則及比例原則。釋字第 717 號解釋林錫堯大法官協同意見書提出「兩層次審查模式」，此兩層次之審查，雖同屬適用信賴保護原則，但審查基準應有所不同。第一層次審查新法規是否因違反信賴保護原則或比例原則而違憲，應予宣告失效或定期失效；此層次之審查，主要是審查法規變動之理由為何？所欲達成之

公益為何（即法規變動之公益為何）？是否因其適用而不利規範對象之信賴利益（即減損規範對象之法律地位）？規範對象信賴舊法規存續而值得保護之信賴利益（存續利益 Bestandsinteressen）為何？法規變動之公益與規範對象之信賴利益衡量結果，何者較具優越價值？同時一併審查新法之內容是否適合達成法規變動之公益目的？是否係達成法規變動之公益目的所必要？如經衡量結果，規範對象信賴舊法規存續而值得保護之信賴利益比法規變動之公益較具優越價值；或新法之內容不適合達成法規變動之公益目的，或並非達成法規變動之公益目的所必要（逾越達成變更目的所必要之程度），則新法規違反信賴保護原則或比例原則而違憲，應予宣告失效或定期失效。

如第一層次審查認未違憲，第二層次審查立法者（含行政命令訂定者）是否依信賴保護原則或其他原則，有另定過渡條款或其他合理之補救措施之立法義務，此並不涉及新法規本身是否違憲之問題。亦即，於此層次之審查，問題已不在於新法規合憲與違憲之問題，而在於如何於從舊法走向新法之過程中，使規範對象消除或減少痛苦？是否應以過渡條款或其他合理之補救措施，調和相關公益與私益，以妥適解決其間之矛盾？惟並非凡對規範對象之信賴利益產生不利影響，立法者即有上述立法義務，如利益衡量結果，規範對象信賴利益受不利影響之程度，顯較輕微，而可合理期待其忍受者，即難認立法者有上述立法義務。又縱立法者有上述立法義務，亦未必是應規定特定內容之立法義務，如何保護規範對象之信賴利益，毋寧屬立法裁量範圍。但視個別情形，基於信賴保護原則、比例原則、期待可能原則與規範對象基本權之保障，此等立法裁量仍有其界限，如逾此界限，即屬未盡立法義務，惟並不因而導致新法規本身違憲。

（五）平等原則：

1. 憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」該條文接續憲法第5條政治性宣示意味濃厚的「中華民國各民族一律平等」規定，在強調人民不分男女、宗教等性別、身分差別，均受平等保障，享有平等權。一般並認為憲法第7條所揭示之男女、宗教等五種差別，僅為例示性說明，由來於歸納歷史、社會經驗容易受差別歧視待遇的五種身分差別，而其他諸如語言、出生地、祖籍、職業等，亦均可能是差異的來源，而憲法第7條同樣提供此等差異平等權利保障的法源。

2. 憲法既然揭示平等原則，則此平等原則即拘束包含執行法律的行政、司法權，及制定法律之立法權等所有國家權力行使。平等原則，首先要求國家初始制定法律時，即受「相同案件給與相同對待，不同案件給與不同對待」要求拘束；嗣後執行法律要求國家依法行政、適用法律解決個案紛爭，均受平等原則之拘束，無從因憲法第5條、第7條所例示之民族、男女、宗教等差別，而恣意給

與差別待遇。更進一步，基於國家功能、角色的轉換，及憲法基本權利性質的不同，憲法增修條文第 10 條規定國家應促進兩性地位之實質平等，憲法基本國策章中第 153 條、第 155 條與第 156 條，亦對保障婦女與其他弱勢族群之實質平等設有規定，由此可見我國憲法對平等原則之重視，不僅指示在禁止國家給與差別待遇，甚至要求國家因為特定差別，而以積極行為促進合理、實質的平等原則實現。人民因此國家受平等原則拘束、落實實質平等之要求，得與憲法其他基本權利結合，成為可積極防禦國家，或對國家為請求之財產平等權、工作平等權、應考試、服公職平等權等主觀平等公權利。

3. 關於平等原則，咸認憲法表彰之平等原則，並非宣稱所有人民不分差異應有齊頭式、機械式的平等，而是區分「相同、不同案件」，給與合理差別待遇的平等。然在此前提下，何謂「相同、不相同案件」？在決定如為不相同案件後，又如何衡量給與之差別對待即不同法律效果，是合乎憲法規範要求，而不逾越憲法精神，構成恣意？是平等原則關切的核心議題。大法官翁岳生曾於關於軍人、公務員身分轉換之釋字第 455 號解釋協同意見書闡述：「平等原則之旨趣在於禁止國家權力在無正當理由的情況下，對於相同類別之規範對象作不同之處理，故平等原則之本質，原就具有雙面性與相對性 (ambivalent und relativ)，嚴格而言並非各該『規範本身之違憲』，而是作為差別對待之兩組規範間的『關係』，或可稱為『規範關係之違憲』…按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。」即點明國家區分不同差別之由來，並因此決定給與不同法律效果，為憲法平等原則關切所在。職司法律制定之立法者，應受「體系正義」之拘束，在決定規範時，需以宏觀視野遵守前後一貫的價值體系，逐步落實建構法律規範體系，且此項「體系正義」要求，如同前述，同樣拘束立法與行政權力。而「體系正義」之建構，是來自於立法者因「事物本質」之不同，而決定給與之差別待遇。司法院大法官早在釋字第 205 號關於退役軍人轉考公職解釋、第 211 號關於海關緝私條例異議救濟案件，即指明平等原則關於「相同、不相同案件」的核心界定在於考量具體案件「事實上之差異及立法目的」，區分「相同、不同案件」，並因此給與合理之差別待遇，成就「實質平等」。類此意旨，不斷在之後做成的解釋文中出現，此如大法官釋字第 727 號解釋理由書：「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇。法規範是否符合平等原則之要求，應視該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，及其所採取之分類與規範目的之達成間，是否存有

一定程度之關聯性而定（本院釋字第六八二號、第六九四號、第七〇一號、第七一九號、第七二二號解釋參照）。」要言之，所謂平等原則之內涵，乃指「實質平等」，而非齊頭式平等。

4. 承此論述體系，本件釋字第 455 號解釋指出在軍人轉公職、公職轉軍人兩者身分轉換時，當時法令對於後者的情形顯然並未基於合理原因，而給與違憲的差別待遇，解釋文指出：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利，或得依法以其軍中服役年資與任公務員之年資合併計算為其退休年資；其中對於軍中服役年資之採計並不因志願役或義務役及任公務員之前、後服役而有所區別。軍人及其家屬優待條例第三十二條第一項規定，『後備軍人轉任公職時，其原在軍中服役之年資，應予合併計算。』即係本於上開意旨依憲法上之平等原則而設。行政院人事行政局六十三年五月十一日(六三)局肆字第〇九六四六號函釋，關於『留職停薪之入伍人員，於退伍復職後，依規定須補辦考績，並承認其年資』，致服義務役軍人僅得於任公務員後服役者始得併計公務員退休年資，與上開意旨不符。此項年資之採計對擔任公務員者之權利有重大影響，應予維護…。與前述不同職業身分轉換，其年資採計相關爭議案件，並有釋字第 501 號解釋：「行政、教育、公營事業人員相互轉任採計年資提敘官職等級辦法係依公務人員任用法第十六條授權訂定，旨在促使行政、教育、公營事業三類不同任用制度間，具有基本任用資格之專業人員相互交流，以擔任中、高級主管職務。該辦法第七條規定，為上開三類人員相互轉任採計年資、提敘官職等級之標準所必須，符合法律授權之意旨…。惟前開辦法第七條規定轉任人員採計年資僅能至所敘定職等之本俸(薪)最高級為止，已與八十四年十二月二十六日以還歷次修正發布之公務人員俸給法施行細則按年核計加級，均以至其所敘定職等之年功俸最高級為止之規定，有欠一致，應予檢討改進。」；及釋字第 614 號解釋：「…主管機關依法律授權所訂定之法規命令，其屬給付性質者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束（本院釋字第五四二號解釋參照）。考試院依據公務人員退休法第十七條授權訂定之施行細則，於中華民國八十七年十一月十三日修正發布該施行細則第十二條第三項，就公營事業之人員轉任為適用公務人員退休法之公務人員後，如何併計其於公營事業任職期間年資之規定，與同條第二項就政務人員、公立學校教育人員或軍職人員轉任時，如何併計年資之規定不同，乃主管機關考量公營事業人員與適用公務人員退休法之公務人員及政務人員、公立學校教育人員、軍職人員之薪給結構、退撫基金之繳納基礎、給付標準等整體退休制度之設計均有所不同，所為之合理差別規定，尚難認係恣意或不合理，與憲法第七條平等原則亦無違背。」可稽。

此等解釋判斷法令所擬具之「規範關係」是否違憲之方法，在於檢視是否有人

事制度的衡平性、一致性，及薪給結構、退撫基金之繳納基礎、給付標準等整體退休制度差異性，因此構成其「事物本質」不同，而能依據法令給與不同法律效果。

(六) 比例原則：

1. 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。」是為基本權利限制條文，基於條文列舉之四項公益目的，國家可對憲法所保障人民之基本權利，以法律形式，在合乎比例原則要求下加以限制。就條文所稱「必要」，一般均以比例原則作為檢視法律限制手段及其內容，是否合乎憲法規範要求之重要檢驗方法。國家以公益之名，採取制定法律方式限制人民權利情形所在多有，行政權並受憲法依法行政原則拘束，其據以執行法律結果，是否侵害人民受憲法保障之權利，職司事後審查、人權保障之司法權，無論是一般法院或司法院大法官，多以憲法比例原則作為法律或命令是否侵害人民權利之重要審查方法，控制法律價值體系之一貫性，由此可見比例原則在法治國家中之重要性。

2. 行政程序法雖為法律位階，但其第 7 條規定即為憲法比例原則的具體內涵，將憲法原則落實至法律層級規範中，學理上稱之為比例原則之三項子原則：(1) 適當性原則：採取之方法應有助於目的達成。依據陳新民大法官觀察，我國大法官在運用比例原則作為違憲審查方法時，另將適當性原則發展成兩種子原則：傳統審查手段與達成目的有實質關連的「手段正當性」外，另增加「目的正當性」審查，用以檢驗立法目的、公益動機是否正確無誤，進一步將審查範圍從審查手段的合憲性，延伸到立法目的本身，此乃因比例原則每個子原則的審查，都會觸及立法目的能否達成問題，則此立法目的正當性之肯認，當屬討論手段適當與否之前提(陳新民,《憲法學釋論》,八版,104年5月,頁178-179)。

(2) 必要性原則或侵害最小原則：有多種同樣能達成目的方法時，應選擇對人民權益損害最小者，此猶如俗諺「殺雞焉用牛刀」之比喻；(3) 均衡性原則，或謂狹義之比例原則：採取之方法所造成之損害，不得與欲達成之目的利益喪失均衡性、比例性，所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，此如「禁止以大砲打小鳥」，蓋以大砲轟擊結果，固然可驅趕小鳥，但方法所造成之損害、付出成本，與小鳥被驅走，兩者權衡顯然不成比例，喪失均衡。比例原則作為大法官從事法律、命令違憲審查，宣告法律、命令因違反憲法而無效的重要審查方法，通常採行依據三個子原則順序依序審查，一旦法律、命令未能通過其中任一子原則審查，即生違憲結果。

3. 須進一步說明者，乃以比例原則作為審查方法之審查標準或其審查密度；蓋其牽涉憲法採行行政、立法、司法三權分立制度，一旦操作不慎，可能造成分

權卻無法制衡，甚或偏重司法獨大之現象，非採行權力分立之法治國家所欲，故司法權一方面以比例原則作為違憲審查重要方法，一方面也必須留意「司法自制」，避免破壞權力分立制度及權力間平衡。陳新民大法官指出：「大法官對於法律規定有無符合比例原則之審查採取三種標準—即低度、中度及高度審查標準。低度的標準為『合理性標準』，立法者的判斷沒有明顯的恣意（歧視）即師出有因，就可判斷為合憲，是為極度尊重立法之判斷，妥當性審查即是。最嚴格的高度審查正相反，對立法判斷採懷疑之態度，其審查不僅是實質性，且趨向挑剔程度，必要性的審查即是一例。至於均衡性審查乃中立的審查雙方權益的損失，故應為中度的審查基準。此外，在判斷各種法益的權衡時，必須針對個案所涉及公共利益是否重大與急迫，所限制與剝奪人民權利範圍、程度、輕重大小來作判斷。所以審查重心在必要性及均衡性，尤以必要性之上。」（陳新民，《憲法學釋論》，八版，104年5月，頁184）

4. 又比例原則多數運用在節制國家的「干預行政」上，然而，隨著國家角色及憲法基本權利性質、內涵改變，在「給付行政」、國家「保護義務」領域，若干司法院大法官解釋也運用比例原則有所著墨。在國家「保護義務」領域，要求國家採取之立法保護措施如無法充分使該基本權具有實現可能性時，亦屬違反比例原則，比例原則在此轉化為「禁止保護不足」（李惠宗，前揭書，頁126），就此，釋字第422號關於耕地三七五減租條例承租人生活費核計案之解釋說明：「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障；第一百五十三條復明定，國家為改良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，明確揭示國家負有保障農民生存及提昇其生活水準之義務。耕地三七五減租條例即屬上開憲法所稱保護農民之法律…行政院…關於承租人全年家庭生活費用之核計方式，逕行準用臺灣省（台北市、高雄市）辦理役種區劃現行最低生活費支出標準計算審核表（原役種區劃適用生活標準表）中，所列最低生活費支出標準金額之規定，以固定不變之金額標準，推計承租人之生活費用，而未斟酌承租人家庭生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，難謂切近實際，有失合理，與憲法保護農民之意旨不符，應不再援用。」即屬適例。另同樣是關係國軍老舊眷村改建條例案件，釋字第727號解釋接續指出：「惟同意改建之原眷戶除…得承購住宅及輔助購宅款之權益外，尚得領取同條例施行細則第十三條第二項所定之搬遷補助費及同細則第十四條所定之拆遷補償費，而不同意改建之原眷戶不僅喪失前開承購住宅及輔助購宅款權益，並喪失前開搬遷補助費及拆遷補償費；況按期搬遷之違占建戶依眷改條例第二十三條規定，尚得領取拆遷補償費，不同意改建之原眷戶竟付之闕如；又對於因無力負擔自備款而拒絕改建之極少數原眷戶，應為如何之特別處理，亦未有規定。足徵眷改條例尚未充分考慮不同意改建所涉各種情事，有關法益之權衡並未臻於妥適。」

亦蘊含有同時運用比例原則與平等原則方法，要求國家精確衡量法益平衡之意，保護不同意改建之原眷戶。

5. 承上釋字第 727 號解釋，可以發現比例原則另可作為平等原則之輔助方法，或謂兩者於司法運用為審查方法時具有競合關係。除前述釋字第 485 號、第 727 號解釋外，關於夫妻住所決定案件之釋字第 452 號解釋即同時運用此二原則為審查方法：「民法第一千零零二條規定，妻以夫之住所為住所，贅夫以妻之住所為住所。但約定夫以妻之住所為住所，或妻以贅夫之住所為住所者，從其約定。本條但書規定，雖賦予夫妻雙方約定住所之機會，惟如夫或贅夫之妻拒絕為約定或雙方協議不成時，即須以其一方設定之住所為住所。上開法律未能兼顧他方選擇住所及具體個案之特殊情況，與憲法上平等及比例原則尚有未符…」。就此併用二原則之審查方法，陳新民大法官進一步說明：「比例原則雖然是限制一般自由權的檢驗標準，但也可作為檢驗平等權的標準。按兩種原則都涉及檢驗『立法手段』的問題，在前已提及德國聯邦憲法法院…已經將立法者有無慎用比例原則，作為合理區別待遇的檢驗標準。因此對於兩群適用規範的對象，如果差異程度沒有『大到』足夠為差別待遇時，卻逕予差別待遇，既違反比例原則，也違反平等權…已看出此兩原則『融合』之趨勢。」「所以由立法者有應該判斷『差異有多大』的義務，及受限的裁量空間，可知倘若一個法律上的差別待遇，如果立法者有一定的立法理由（政策的目的是性），而立法者又沒有恣意歧視之立法動機，且通得過比例原則的檢驗，即屬輕微的審查標準；倘若差別待遇的結果是嚴重的，則必須運用比例原則來檢驗立法的差別待遇有無堅強之合理性，便是保障人權的最好方法也。所以大法官在極早時即是把比例原則，作為解釋法令是否違反平等原則的準據也（最近釋字第 485 號、593 號、639 號及 649 號）。」惟於此應注意，如以比例原則作為檢驗立法有無牴觸平等權問題，須將比例原則融入在平等原則之內，不可切割分立，導出不違反其一，卻因違反另一原則，因此宣告所審查之法令為違憲之結論（陳新民，前揭書，頁 230）。

（七）社會保險原理與原則：

1. 憲法第 155 條：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」明定國家應採取社會保險制度，社會保險於我國亦有 60 年以上的歷史。釋字第 466 號解釋肯認公務人員保險為社會保險之一種，具公法性質，但因為憲法未具體規範社會保險制度的內容，直到大法官於釋字第 472 號解釋就全民健康保險強制納保作成合憲結論時，我國社會保險應遵循的原則方隱約浮現。再至涉及勞工保險應否對帶病投保者予以給付的釋字第 609 號解釋，大法官始確立保險基礎原理、強制投保原則與社會平衡原則均為我國社會保險應遵循之原則。

2. 保險基礎原理

任何保險皆以一「風險共同團體」的存在為先決條件，此共同團體是由各個可能因某種相同危險事故發生而遭到損失者所組成(江朝國，《保險法基礎理論》，修訂四版，頁24)。該團體的成員對於團體負有繳納保費義務，成員於風險實現時則對該共同團體有給付請求權，以填補因此所生的經濟上損失。「藉由成為風險共同團體以實現風險分擔」是保險制度的基礎原則，社會保險當亦遵循。其次，對應諸如疾病、老年、身心障礙、死亡、勞動災害以及失業等定型社會風險，社會保險乃是以保險方式，透過分散個人各種生活危險事故，以達到保障生活安全之制度。是以，社會保險亦與商業保險類似，財源以被保險人繳納保費為主、保險給付與保費之間互有對價關係。亦即，保險給付與被保險人繳納保費互為連動，調整給付範圍時，保費亦應作相應增減。在公保關係中，國家本身為雇主，所以本來應由雇主分擔的保險費部份，在表面上雖是由國庫支出，但這部份經費來源實應界定為雇主分擔比例，而非國庫補助，屬於『當事人自我給付』的部分，應享有財產權保障(蔡維音，全民健保之合憲性分析—評釋字第472、473號解釋，月旦法學雜誌，第51期，1999年8月，頁180-187。)

3. 社會平衡原則

社會保險與商業保險相同，於整體保險財務上皆追求總體收支的平衡，但社會保險中，保險人所收取的保費與承擔的風險之間並不具備個別的衡平關係，因社會保險的目的除風險分擔之外，尚帶有「國家照顧」之色彩(孫迺翊，憲法解釋與社會保險制度之建構—以社會保險「相互性」關係為中心，台大法學論叢，第35卷第6期，2006年11月，頁267。)。再者，社會保險的保費與計算個人風險程度無關，而是採取「量能負擔」，即以被保險人的收入高低決定其保費(謝榮堂，社會保險制度之生存保障與改革，軍法專刊，第56卷第5期，2010年10月，頁77。)，釋字第609號解釋：「…依勞工保險條例之規定，勞工分擔之保費係按投保勞工當月之月投保薪資一定比例計算(勞工保險條例第13條、第14條參照)，與保險事故之危險間並非謹守對價原則，而是以量能負擔原則維持社會互助之功能…」已藉由勞保之案例，明白肯認為社會保險原則之一，此旨於公保制度亦然。

4. 強制投保原則

社會保險的保險費繳納與保險給付間不具有個別對價關係，若採行任意投保方式辦理，容易發生風險較高者欲參加社會保險以獲得保障，而健康、收入較佳者因健康風險較低，而不願投保的「逆選擇」現象，有害社會保險制度存續。為避免逆選擇發生，社會保險須採行強制投保方式辦理，使危險共同團體的人數能具一定規模，社會保險始能發揮社會互助的機能。是以，我國以往辦理的勞工保險、公教人員保險與全民健康保險等社會保險，皆有強制投保的規定。惟需注意者，國家以強制手段將人民納入社會保險，因限制人民自由選擇權之

故，除須檢視社會保險制度是否足以達成風險分擔等社會連帶因素，更須就規範的正當性與制度設計配套連結進行嚴格檢視，以避免社會保險制度違憲(吳全峰，美國健康保險強制納保之合憲性，憲政時代，第38卷第2期，2012年10月，頁151；蔡維音，全民健保財政基礎之法理研究，2008年，頁67)。軍公教人員退休(伍)給與，除了法定職業退休金外，另一部分主要為屬於社會保險性質之法定公共年金，對於該部分之修法並應以上開保險基礎原理、強制投保原則、社會平衡原則加以審究。

二、依照憲法原則及社會保險原理檢視「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」：

(一) 降低所得替代率：退休給與包含退休金(俸)、公保養老給付，現行法就公務人員退休法、學校教職員退休條例中規定最後支付保證責任；公保養老給付則於公教人員保險法中規定政府負擔及補助比例。政府之給付責任，不惟出於法律層級關於支付保證責任或負擔、補助比例之規範，更應具有憲法上制度性保障之位階。給付金額之變動，直接衝擊公教人員退休後老年經濟安全，應審慎以對。茲就其施用對象不同及適用憲法原則加以論述

1. 已退休公教人員：對於新法修正前「已經退休之公教人員」，因退休之事實已完全實現，故所得替代率降低係針對已退休公教人員之法律關係或既有之法律地位產生變動。詳言之，退休公教人員之退休法律關係，已於核定退休時確定，該變革對過去已確定之事實產生回溯效力，核屬真正溯及既往。而真正溯及既往原則，原則上應屬違憲，僅於例外糾正過去違憲狀態或是人民已可預見法律回溯適用，始有合憲可能性。觀諸我國公教人員所得替代率規定，考量過去人民對公務體系任職意願低落與社會整體經濟等故，有其時代背景，足見該制度之存在因其歷史脈絡應屬合憲。而公教人員退休之時，已依當時法律對退休生活妥善安排，實難對嗣後法規溯及既往有預見可能性，依此，倘法律溯及對已退休公教人員生效，將對其妥善安排之退休生活生劇烈衝擊，加以退休者體力與年紀常不堪另尋他職，於此情境下，將其所得替代率調降，不免有對其憲法保障財產權與生存權有所侵害，而有違憲之虞。

2. 現職公教人員：對於現職公教人員而言，無論是否「未屆得退休年齡」或「已屆得退休年齡而尚未向服務機關申請退休」，因為尚未完全實現退休事實，故倘新法降低所得替代率，對該些人員乃針對法律施行後繼續任公職之事實，產生規範效力，屬於不真正溯及既往。對於不真正溯及既往雖原則上許可，然仍應進行信賴保護、比例原則及平等原則之檢驗，此時須分別進行目的及手段之檢驗。依年金改革委員會所提出之說帖，改革目的大方向在於「健全年金財務，促進制度永續」、「確保老年生活，經濟安全無虞」、「兼顧職業衡平，實現世代互助」，即為新法之立法目的。於降低所得替代率之部分，改革方案之理由特別點出係為「與國際接軌」，並「拉近不同職業別年金所得替代率的差距」、「減輕

各職業別社會保險與退休制度的財務負擔」，茲就其謬論闡述如下：

(1) 就「與國際接軌」之目的論之，各國間之薪資水平、退休金之撥繳率、物價指數或有不同，單僅著眼於調整所得替代率與 OECD 等國接軌，是否有比較意義，非無疑問。

(2) 就「拉近不同職業別年所得替代率差距」乙節，應以平等原則加以檢驗。因各職業別間之薪資不同，拉近不同職業別年所得替代率乙事，不至於產生不同工同酬之現象。惟勞軍公教之薪資計算結構不同、撥繳(付)退休金之比例不同、退休金之計算方式亦不同，甚至於亦有經濟學者林維熊評析公私部門勞動報酬發放存在先領或後拿即所謂退休金之設計差異(「林維熊觀點：從誘因契約理論看台灣公部門退休金改革的十一大盲點」，風傳媒 2017 年 2 月 2 日社論)，拉近勞軍公教之所得替代率是否確實符合平等原則，並非無疑。詳言之，勞工之薪資發放名義雖可能於各公司行號間有所不同，然而依勞動基準法第 2 條第 3 款之定義：「工資：謂勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之」，無論名目為何，只要是固定性、經常性的給與，均為薪資，而勞動基準法及勞工退休金條例均以該定義下之工資為基礎，計算退休金之提撥比率及退休金。而公務人員之薪資依公務人員俸給法第 3 條包含本俸(年功俸)、加給；教育人員之薪資，以教師法第 19 條為例，包含本俸、加給、獎金，然而無論是現行的公務人員退休法、學校教職員退休條例或立法院三讀通過的「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」，均非以薪資總額作為退休金提撥比率及退休金之計算基礎。又勞工並無兼職之限制、公教人員卻有禁止兼職的限制；勞工之任職環境落差甚大，固有領基本薪資之基層勞動者，亦有大公司的主管人員，依照工作特性可能領有季末或年終紅利獎金或者提供長期誘因的股票選擇權等誘因薪資(「林維熊觀點：從誘因契約理論看台灣公部門退休金改革的十一大盲點」，風傳媒 2017 年 2 月 2 日社論)；而公教人員依職等差異、任職學校層級不同，固然亦有薪資差異，然整體而言均為相對固定之薪資，不存在誘因薪資。則無視於上開事物本質上之差異，逕將勞軍公教之所得替代率放在同一天秤比較，難謂合於平等原則要求。

(3) 就「減輕財務負擔以確保退休制度之存續」部分，則應以比例原則檢驗目的是否正當、手段是否正當、是否為最小侵害手段、所欲達成之目的與所造成之損害是否均衡。公務人員退休撫卹基金及公保之財務負擔、收支連動情形如何，牽涉相關數據精算，非純粹法律議題，國家年金改革委員會業已承認過去政府撥補不足，且歷年來基金監管權責亦非軍公教(國家受雇者)所左右，就世界各國退休基金與國內各金融金控基金比較，其投資績效不彰為實，此乃政府之責，今之改革未見政府負擔其責任，卻將未來基金不足責任，片面加諸於

軍公教受雇者一方，顯以不當之手段造成受雇者最大之危害，違反憲法之比例原則；而審查標準之選擇，類此議題，大法官解釋歷來均以涉及國家經濟及財政狀況、資源分配及有效利用，特別是世代間有限資源平衡利用問題，基於對立法權之尊重，不採嚴格審查標準。惟於此亦可參考學者孫迺翊教授於〈社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心〉一文之說明，考量應採取何種審查密度。該文中舉德國年金保險權利之變化，分析德國聯邦法院關於立法者形成法定年金給付權利之內容及限制之自由，須取決於該權利之要素特性而定。倘被保險人繳納保費所取得之薪點，具備個人關聯性，其與保費之間有給付與對待給付之關係，即屬於財產權保障之核心，立法者所為之調整或減縮，應受到較為嚴格的憲法審查；相對地雖未繳納保費，依法令仍予計算之薪點，則具有社會關聯性，內含社會重分配之功能，就此立法者有較大之形成調整空間。德國之社會保險制度，雖與我國年金制度不盡相同，然而德國聯邦憲法法院所提出分別「個人關聯性」與「社會關聯性」之區別之概念，仍值得參考。基此立論，公教人員之退休給與包含退休金、養老給付，一定比例上仍係個人薪資提撥、自付而來，具備「個人關聯性」，則對於退休給與之限縮，即應採取較嚴格審查。

(4) 單就立法目的以觀，制度之存續與憲法財產權、生存權、服公職權及憲法增修條文第 10 條第 7 款保障人民社會福利意旨相合，具備目的之正當性。惟應加注意者，年金制度是社會安全保障之核心議題，尤以老年經濟安全為重心，且法定職業退休金來自於薪資之提撥(或薪資之後付)、而社會保險強制納保是出於社會福利國之概念，以平衡個人主義及自由主義可能產生之老年經濟風險，則所得替代率之調降仍應確保領取底線退休金之人員必須能維繫有尊嚴的經濟生活，俾符合手段正當性、必要性及均衡性之檢驗。

(5) 再以信賴保護原則檢驗降低所得替代率議題，公務人員退休法第 32 條與學校教職員退休條例第 5 條第 3 項明文規範公教人員退休後所得替代率比例，係屬國家公權力之展現，當可以之為「信賴基礎」。就「信賴表現」要件，現職公教人員雖未申請退休而未有請領退休金之情事，然其亦屬以該條文為信賴基礎，願任公教人員並繼續服務於公務部門，期許未來退休可依前開條例領取退休金，該願任職及持續服務公教部門、安排收入與規劃未來之行為表現，亦與退休金數額密切相關，則亦符信賴表現為是。至於「值得保護的信賴利益」要件，應區分「值得保護」與「信賴利益」兩層次為討論。首先就「值得保護」以言，前該條例並未有「經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規(如解釋性、裁量性之行政規則)係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者」之情形(釋字第 525 號參照)，則公教人員之信賴應

屬值得保護。而信賴利益部份，尚未退休公教人員可期待未來領取退休金部份，核屬期待利益，如依舊法規所必須具備之重要要件已經具備，尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經過當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能，亦應受到保障，此為釋字第 605 號解釋明示。是以，現職公教人員亦具備值得保護的信賴利益。

（二）延後退休年齡：

依據「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第三十二條明定教職員任職滿十五年依第十八條第一項規定辦理退休者，且第一項規定須年滿五十八歲，其後亦應隨平均餘命的延長與職場人口結構變化適時調整。此與原「學校教職員退休條例」明定之 50 歲退休限制有極大之差異性，按憲法上信賴保護原則之意旨，依前所述，係強調立法者原先已制定之法規範，人民因該法規施行主觀產生一定之信賴，本於該合理之信賴而有客觀上具體表現之行為，並具有值得保護之利益，即應受到保障。釋憲實務及憲法學理便將信賴保護原則具體化為「信賴基礎」、「信賴表現」及「信賴值得保護」等三項要件，用以檢驗法規範之變動是否合乎信賴保護原則之要求。對此，現行公教人員退休金給付之法律規範有關請領給付之年齡規定(例如前述陸海空軍軍官士官服役條例第 23 條、公務人員退休法第 4 條等規定)，得以作為現職公教人員請領年金給付之「信賴基礎」。進一步探討者為「信賴表現」之要件，由於年金給付之請領，依法係由公教人員先向國家提出申請，經國家確認請領資格條件是否符合(例如請領年齡)及核定數額後，方給付予申請人。因而，現職公教人員信賴公務人員退休法及學校教職員退休條例等規範而工作、經營生活及規劃年金請領之期程，足以認為已有「信賴表現」。反之，尚未取得公教人員身分者，對於請領年金之年齡規定僅屬願望、期待，而未有客觀之信賴表現事實，欠缺信賴保護之餘地(釋字第 525 號解釋參照)。最後，當現職公教人員符合「信賴基礎」及「信賴表現」之要件者，對於年金請領年齡所受有之信賴利益，應係現職公教人員依法提出請領年金之申請後，依現行法規預期得以獲得受領年金給付之利益。有關現行年金請領年齡規定所生之信賴利益，因該等規定未違反上位規範或憲法規範，且非任何公教人員透過不正當方法抑或提供不正確資料而發布，並無「信賴不值得保護」之情形，而應受保護。另針對延後請領年金年齡之制度改革，尚須通過憲法上比例原則之檢驗，否則即有過度限制公教人員權利之違憲疑義。揆諸憲法第 23 條規定、釋憲實務及學理所形塑比例原則之審查基準，涵蓋「適當性原則」、「必要性原則」及「均衡性原則(狹義之比例原則)」等三項子原則，同時亦須以「目的正當性」為基礎，當確立年金改革所揭櫫之目標具有正當性，此時即須進一步探討是否合乎手段正當性之要求。若從健全年金財務及促進制度永續之目標分析，延後請領年金之年齡改革，將使現職人員請領年金給付之時

點往後推遲，對國家財源支出確實會產生適度減少之效果，此項改革手段應有助於公益目的之達成。惟仍應加注意者，延後退休固得減緩退撫基金之財務壓力，然因公教部門之人力需求固定，延後退休之政策勢必影響社會新鮮人進入公教領域之機會，且就中學以下教育現場需求，教師須有較佳的體力，方能確保教育品質之維護，此關乎學生受教權益，其公益性質遠超乎於對國家財源支出產生減少之效果，若以「公益原則」遂行改革，立論上難失偏頗之處。

（三）減額月退休金之爭議

按「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第三十二條補充說明第三項提前於年滿月退休金起支年齡前，開始領取月退休金；每提前一年，減發百分之四（以下簡稱減額月退休金），最多得提前五年，減發百分之二十。補充說明第五項支領二分之一之一次退休金亦同，然第三十七條敘明本條例施行前退休生效者之每月退休所得，於本條例施行後，不得超過依替代率上限計算之金額。前項替代率應依退休教職員審定之退休年資，照附表三所定替代率計算，任職滿十五年者，替代率為百分之四十五，其後每增加一年，替代率增給百分之一點五，最高增至三十五年，為百分之七十五。自第三十六年起，每增加一年，增給百分之零點五，最高增至四十年止。未滿一年之畸零年資，按比率計算；未滿一個月者，以一個月計。新條例中，每提前一年，減發百分之四，自第三十六年起每增加一年，增給百分之零點五，惟前開任職滿十五年者，替代率為百分之四十五於十年後（118年）逐步調降為百分之三十，按現今教育現場實況，教師進入教育現場平均近30歲，待其任滿27年57歲，設若體力不堪負荷，申請退休，十年後按新條例規範27年年資其所得替代率為百分之四十八，因提早一年，減額月退休金所得替代率為百分之四十四；設若於59歲退休，十年後月退休金所得替代率為百分之五十一，其增減比例差距之大，顯違背憲法比例原則，按前所述，無論是一般法院或司法院大法官，多以憲法比例原則作為法律或命令是否侵害人民權利之重要審查方法，控制法律價值體系之一貫性，而行政程序法雖為法律位階，但其第7條規定即為憲法比例原則的具體內涵，將憲法原則落實至法律層級規範中，學理上稱之為比例原則之三項子原則：（1）適當性原則：採取之方法應有助於目的達成。依據陳新民大法官觀察，我國大法官在運用比例原則作為違憲審查方法時，另將適當性原則發展成兩種子原則：傳統審查手段與達成目的有實質關連的「手段正當性」外，另增加「目的正當性」審查，用以檢驗立法目的、公益動機是否正確無誤，進一步將審查範圍從審查手段的合憲性，延伸到立法目的本身，此乃因比例原則每個子原則的審查，都會觸及立法目的能否達成問題，則此立法目的正當性之肯認，當屬討論手段適當與否之前提（陳新民，《憲法學釋論》，八版，104年5月，頁178-179）。據此，每提前一年，減發百分之四，每增加一年，替代率增給百分之一點五，自

第三十六年起，每增加一年，增給百分之零點五，然 57 歲退休抑或 58 歲退休已難主觀認定為所得替代率所繫，而以不對等之差距，似已難構成手段的合憲性，不符憲法比例原則。

（四）優惠存款之廢除

按新條例 36 條所述，公保一次養老給付之優惠存款利率以 2 年為過渡期後全面廢除優惠存款制度，另退休教職員支領一次退休金者，其一次退休金與公保一次養老給付之優存利率，6 年降至百分之六。然現行法以公務人員退休法之規定為例，係以優惠存款之得儲存金額來做為調節領月退休金人員之退休所得；改革草案以「分子：月退休金+優存利息(或養老年金給付)、分母：本俸(薪)2 倍」設定所得替代率之上限及下限，因優存利息已擬修法終結優惠存款之制度，可能將以月退休金加計養老年金給付作為所得替代率之計算標準。然而公教部門之退休年金來自薪資之提撥，參考學者林維熊之見解，甚至帶有延後給付之意涵，與養老給付屬於社會保險，意義並不相同，原理原則並不相同，財產保障之密度可能亦不盡相同，改革草案以包裹式的方式設定所得替代率，恐忽略兩者之差異，併予指明。依據優惠存款制度早年實施之目的，有將之作為解決待遇偏低、實質補貼退休給付之目的，作為保險給付、退休金、年資補償金等以外獨立名目之實質退休給與。由優惠存款所得利息給付，作為實質退休所得之一部，並作為所得替代率計算式之一。優惠存款制度，係退休公教人員存入退休金、養老給付等金錢於臺灣銀行，早年由政府保證給付「依照當時定期利率調整，並設有下列利率」之利息。72 年以後設定利率下限為 18%，也因為彼時以後銀行存款利率普遍偏低，故迄今為止，利率等同固定在 18%。優惠存款歷來制度更迭，過去係以行政命令之職權命令規定行之，目前僅 84 年 7 月 1 日前之公務人員、85 年 2 月 1 日前之教育人員、86 年 1 月 1 日前軍人具舊制年資者，始得辦理優惠存款，領有 18% 利息。雖然新、舊制改革迄今已相當時日，政府又分別於 95 年、100 年 1 月、2 月進行三次本金調整方案，99 年時公務人員退休法第 32 條修正並將優惠存款修正入法、提升至法律規定層級。再就廢除優惠存款是否與法治國家的法不溯及既往、信賴保護原則牴觸，併與先前大法官與此相關的釋字第 717 號解釋一起說明。首先，釋字第 717 號解釋聲請人為已經退休之公教人員，其就 95 年銓敘部、教育部陸續修正發布降低得辦理優惠存款數額之職權命令是否違憲有所爭執。該號解釋理由書肯定渠等對優惠存款存有信賴：「系爭要點一、二（下併稱系爭要點）並未訂有實施期限，且其實施迄九十五年修正增訂系爭規定，歷時已久，客觀上可使規範對象預期將繼續施行，公教人員不免將優惠存款作為其繼續服務與否之考量。且公教人員退休後，多數無法如退休前按月領取相同額度之薪給，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。」然而，就最令人關切，牽涉容許性與審查密度之是否溯及既往問題，解釋理由則認為：「倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第六二〇號解釋參照）。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。系爭規定以退休公教人員…使其原得以優惠利率存款之金額，於系爭規定發布施行後減少，致其退休後之優惠存款利息所得顯有降低；同時亦減損在職公教人員於系爭規定生效前原可得預期之相同利益。惟系爭規定僅係適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係。況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及既往原則。解釋文並謂：「上開規定生效前退休或在職之公務人員及學校教職員對於原定之優惠存款利息，固有值得保護之信賴利益，惟上開規定之變動確有公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，上開規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，未違反信賴保護原則及比例原則。」值得注意的是，釋字第 717 號解釋當時優惠存款制度是以職權命令形式規範，而 99 年時，已經將優惠存款制度納入公務人員退休法，提升到法律層級。陳新民大法官早於釋字第 717 號解釋協同意見書即謂：「法規位階的高低代表做成的嚴謹度，特別是法律保留原則與重要性理論適用下，使得越高位階的法規範理應具有更高的公信力。故由最高位階的法律所創出的法律秩序，當比其他低位階法規範所產生影響來得既深且廣，人民對之產生的信賴感，也就更值得保障，這是法規範位階論所應當帶來的效果。」依此以觀，公務人員對 99 年後之優惠存款將具備比過去職權命令時期更高之信賴，其信賴更值得保障。再者，釋字第 717 號解釋面對的是降低得辦理優惠存款數額，本次年金改革則是可能完全廢除優惠存款制度，凡此，均是與釋字第 717 號解釋作成當時不同之處。衡量與公益間關係及「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」是否因屬更為激進的廢除優惠存款，而有違比例原則問題。而關於公益的衡量，釋字第 717 號解釋的說法是：「系爭規定亦有兼顧國家財政資源永續運用之重要目的。故系爭要點之訂定確有公益之考量。又系爭規定並未驟然取消優惠存款，

而係考量優惠存款之制度，其性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付，始修正為一般退休制度應含之所得替代率，並納入高低職等承受變動能力之差異，暨參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置所得上限百分比，以消除或減少部分不合理情形，緩和預算之不當排擠效果。衡酌系爭規定所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，系爭規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，故未違反信賴保護原則及比例原則。」已經意識到該次修正非屬「驟然取消優惠存款」，顯然已為「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」完全廢除優惠存款，是否違反信賴保護原則及比例原則作出解釋，此牽涉高度衝突之公益衡量與價值選擇。

（五）提撥率之提高

公教人員退撫基金之財務壓力源自於月退休金即年金之支出，參酌學者簡玉聰之分析，如以目前公教退撫基金平均報酬率 2.82% 為基準試算，公教退撫基金實際提撥率應提升至 18%，始能確保個人提撥與給付間之收支平衡，此亦為「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」第八條所述：退撫基金費用按教職員本（年功）薪額加一倍百分之十二至百分之十八之原因。然學者簡玉聰進一步分析，退休給與制度賦予公教人員有一次金給付或年金給付之選擇權，故法定提撥費率上限與實際提撥費率，仍必須保持與一次金給付之收支平衡，不能超過一次金給付之合理範圍。質言之，若以目前公務人員退撫基金實際提撥率

（12%）計算一次給付金之收支比，其設算公式如下：

提撥費基準*12%*12（月）*X（年資）=總提撥費基數

一次給付金之收支比，其計算公式如下：

一次給付金之收支比=給付基數/總提撥費基數

以前揭公式計算教職人員最高提撥基數為：（本俸*2）*12%（提撥率）*12（月）*40（年資）=57.6。惟教職人員選擇一次金給付，其最高給付基數為 60（以 40 年計算）。其一次給付金之收支比達 104%，可見目前實際提撥費率對於一次金給付而言，已經逼近給付基數合理容許上限，因若再提高實際提撥費率，總提撥費基數將超過一次金給付基數，讓一次金給付完全喪失保障之意義（簡玉聰，少子高齡社會與年金制度改革-檢視年金制度改革在年金財務永續之侷限性，月旦法學雜誌，第 262 期，2017 年 3 月）。就此點而言，提高提撥率對於將來擬領取一次金之公教人員，反而無從達到公務人員退休法或學校教職員退休條例之立法目的，並滋生違反比例原則、實質上架空公教人員受憲法財產權保障之請領退休金之權利等違憲疑義。又，總統府國家年金改革委員會 20 次會議討論中，除了上述月退休金所引發的「個人提撥與給付間之收支平衡」問題外，另外「政府撥補不足」、「基金監管弊端」、「基金投資績效不佳」、「人口結構高齡

化、少子化」之問題，後四項之原因，其責任在於政府行政作為及政策規劃，今以「降低給付」及「提升退撫基金費提撥率」，就減輕財務負擔以確保退休制度之存續部分，以比例原則檢驗手段是否正當、是否為最小侵害手段、所欲達成之目的與所造成之損害是否均衡，應有疑慮。

三、疑義

(一) 依據新條例第三十條第二項所述月退休金：按照任職年資，每任職一年，照基數內涵百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十；退休審定總年資超過三十五年者，自第三十六年起，每增一年，照基數內涵百分之一給與，最高給與百分之七十五。

上述條文對照 105.06.08「學校教職員退休條例」第五條月退休金，以在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。第六條教師或校長服務滿三十五年，並有擔任教職三十年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或校長五年以上，成績優異者，一次退休金之給與，依第五條之規定增加其基數。但最高總數以六十個基數為限；月退休金之給與，自第三十六年起，每年增加百分之一，以增至百分之七十五為限。新舊法條差異性似乎不大，然就新條例第四條第五項定義如下：於支領月退休金人員，指每月所領月退休金(含月補償金)加計公務人員保險(以下簡稱公保)一次養老給付優惠存款利息(以下簡稱優存利息)，或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金(以下簡稱社會保險年金)之合計金額，旨揭所得替代率包含月退休金與公教人員保險(以下簡稱公保)養老給付辦理優惠存款利息合併計算，顯有不當，蓋公保屬於職業保險金，其財源和公教人員月退休金各異，按 101 年 1 月教育部發布「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付金額辦理優惠存款」第四條第一項：支領月退休金人員，核定退休年資二十五年以下者，以百分之七十五為上限；以後每增一年，上限增加百分之二，最高增至百分之九十五。未滿六個月者，增加百分之一；滿六個月以上未滿一年者，以一年計。符合增核退休金基數要件者，自第三十六年起，每年增加百分之零點五，最高四十年，上限百分比為百分之九十七點五。未滿六個月者，增加百分之零點二五；滿六個月以上未滿一年者，以一年計。按本辦法可知其所得替代率雖包含「學校教職員退休條例」規範之月退休金及公保優存利息，然非屬「學校教職員退休條例」中計算月退休金之內涵，此在 106.06.29 新條例第三十條第二項所述月退休金亦應比照，總統府國家年金改革委員會貿然將公保優存利息列入新條例之月退休金計算內涵，不無疑義。

(二) 新條例第二十四條所述教師、研究人員、專業技術人員、專業及技術教師、專任運動教練及新制助教有下列各款情事之一者，由服務學校報主管機關核定後，予以資遣。其第一項「因系、所、科、組、課程調整或學校減班、停辦、合併、組織變更，現職已無工作又無其他適當工作可以調任。」，然教師身份之取得乃經過國家考試及各縣市主管機關衡量教育現場之需求進行招考，既經政府聘任，既屬公法上之關係，和一般民間企業用人顯有不同，國家自應就各個權利之性質，依照社會生活之現實及國家整體發展之狀況，提供適當之制度的保障 (institutionelle Garantie)，此即憲法上「制度性保障」之概念(釋字第 368 號解釋吳庚大法官提出之協同意見書參照)。學理上即扼要指出：「制度性保障是從個人基本權中產生的保障功能，舉凡從憲法實施起已存的各種保障基本權的制度，以及衡量社會生活的現實及國家發展狀況，所應建立的保障制度都包含在內。」(參吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，102 年 9 月，初版，第 112 頁)。就公教人員其工作權之保障，若未涉及公務人員任用條例及教師法解聘(職)之規範，均為釋憲實務歷來肯認屬制度性保障範疇之適例。按新條例第二十四條所述，未來若由政府分發至機關學校服務，因其裁撤或整併，政府得以撤銷其公務員或教師身份，豈無疑義？

(三) 新條例第三十七條本條例施行前退休生效者，應按本條例施行時之待遇標準，依前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)薪之調整重新計算。然在職人員薪資之調整機制，酌量國家經濟發展與物價通膨指數調整之，藉以落實國家照顧軍公教人員生活之安定性，皆係為落實軍公教人員受憲法明定生存權、財產權、服公職權乃至於增修條文保障之權利。軍公教退休金乃「延遲薪資之給付」，且攸關其老年之生活，新政府極力規劃長照 2.0 政策以落實老人照顧之際，何獨對軍公教國家受雇人員老年生活安定性排除於外？是否符合憲法之平等原則不無疑義。

(四) 新條例第九十七條謂本條例施行後，行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，五年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討。本條例之規範，係以「財團法人」收支平衡效益，規範未來退撫金提撥及退休金領取額度，據此，不無下列疑義：

1. 軍公教退撫金之運作並非受財團法人之規範，軍公教受雇人員與政府為公法之關係，係按政府之規範提撥退撫金，而由政府負責監管之則，並負最終支付責任，今按新條例第九十七條之規範，日後基金監管不當、績效不彰，軍公教退休人員淪為片面之受害者，所謂「政府負最終支付責任」僅保證領得到，卻不能保證合理領取額度，是否符合憲法制度性保障及對照釋字第 549 號解釋黃越欽大法官提出之協同意見書所揭示：「基本國策國家對人民社會安全之義務，並非以單純給付為已足，而應善盡其擔保責任。」之意旨。

2. 新條例第九十七條行政院應會同考試院建立年金制度監控機制，五年內檢討制度設計與財務永續發展，其財務永續發展計算依據為何？按新條例第九條所述「定退撫基金定期財務精算，由退撫基金管理機關就退撫基金之收支、管理與運用情形，每三年精算一次；每次至少精算五十年。」，然其精算之依據為何？退休人員平均餘命是以國民平均壽命計算，抑或另行訂定？歷年退休人數之評估如何取得？可有事前五年調查機制？軍公教現職與退休人員死亡率之推估依據？基金投資效益可有國內外投資績效平均值參照？此皆不無疑義，新條例之立法以不符比例原則進行行政權之無限上綱，是否違憲豈無疑慮。

(五) 新條例第四十三條 支領或兼領月退休金教職員死亡後，另核給其遺族遺屬一次金。其應核給金額，除由未再婚配偶領受二分之一外，其餘由下列順序之遺族，依序平均領受之：子女、父母、兄弟姊妹、祖父母。新條例第八十三條教職員之離婚配偶與該教職員婚姻關係存續期間滿二年者，於法定財產制或共同財產制關係因離婚而消滅時，得依下列規定，請求分配該教職員依本條例規定支領之退休金：第一項以其與該教職員法定財產制或共同財產制關係在該教職員審定退休年資期間所占比率二分之一為分配比率，計算得請求分配之退休金。第二項前款所定得請求分配之退休金數額，按其審定退休年資計算之應領一次退休金為準。第三項所定法定財產制或共同財產制關係期間之計算以月計之，未滿一個月者，以一個月計。第四項本項第一款所定二分之一分配顯失公平者，當事人一方得聲請法院調整或免除其分配額。前項所定離婚配偶於婚姻關係存續期間依其他法律得享有退休金者，其分配請求權之行使，以該教職員得依該其他法律享有同等離婚配偶退休金分配請求權者為限。從上述新條例第四十三條及第八十三條不難看出係以「財產權繼承」與「離婚配偶財產分配請求權」之概念，據此，退休金為軍公教財產之一部份應無疑義，按憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」豈容採取強勢行政權、立法權予以剝奪？

肆、全國教育產業總工會代表教師，歷經一年餘之年改會議、陳情活動、政治遊說，得到的回應是段宜康立法委員「你們吵越兇，砍得越兇」，與蔡英文總統「沒有人因為改革活不下去」這樣的答案，而新法業已於立法院通過，其通過之版本恐將撼動國本，並影響百萬人民生計，就上所述，不無違憲之慮，爰請大院體察民情，本乎監察職權協助聲請釋憲，並懇請在『本案解釋』之前，立即作暫時處分，暫停上開新法條文之適用。

陳情人代表：

全國教育產業總工會

理事長黃耀南

秘書長劉亞平

聯絡地址：新北市土城區學府路一段241號

連絡電話：02-22626097

陳情日期：中華民國一〇六年七月二十七日

連署陳情單位：

全國教育產業總工會
屏東縣教師職業工會
高雄市教育產業工會
台南市高中職教師職業工會
雲林縣高國中小教師職業工會
臺中市教育產業工會
苗栗縣教師職業工會
苗栗縣教育產業工會
桃竹苗中等教育產業工會
新竹市教育產業工會
桃園市教育產業工會
桃園市教師職業工會
新北市中等教育教師職業工會
臺北中等教育產業工會
花蓮縣教師職業工會
花蓮縣教育產業工會
花蓮縣教師會
全國中等高級學校教育產業工會
中華民國教育產業工會
台南市大府城教育產業工會
新竹縣教育產業工會
新北市教育產業工會
臺北市學校教育產業工會
雙北教育產業工會
彰化縣教育產業工會
中華民國全國教師退休聯盟