

# 教師退休金制度改革釋憲文之法律原則 論點評議

丁志權\*

## 摘 要

政府於 2017 年 8 月制定《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》，大幅調降教師退休金，引發強烈抗議。司法院於 2019 年 8 月公布釋字第 783 號解釋文，各界對於該解釋文有許多不同意見。本論文之目的在檢視大法官的法律原則論點，並加以評議。

本論文歸納七項結論，包括：聲請人與相對人(行政院)訴求重點不同，其次，大法官在層級化財產權保障、教師之信賴利益、法律不溯及既往、比例原則、政府負支付保證責任等法律原則之論點，有商榷之處；此外，大法官的違憲審查過於寬鬆，可能影響其公正形象。依據上述結論，提出四項建議，供教師退休金制度改革參考。

**關鍵字：教師退休金制度、財產權保障、信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原則**

\* 第一作者：國立嘉義大學教育學系名譽教授

Email: dcc@mail.ncyu.edu.tw

## 壹、緣起與目的

國民政府於 1944 年 6 月 23 日公布《學校教職員退休條例》，採恩給制，規定申請退休之服務年資為 25 年，命令退休年齡為 65 歲。「恩給制」是指教職員退休金全額由政府支應，以感謝教職員終身服務教育之貢獻。由於一次退休金的給付造成政府財政負擔，該條例於 1979 年第 5 次修正，創設月退休金制度，按月給付退休教師退休金。其目的，在紓解政府一次支付大筆退休金的財政壓力（許濱松，2007）。

該條例於 1995 年第 6 次修正，自 1996 年 2 月 1 日施行，進一步將退休金的「恩給制」改為「共同提撥制」，創設退休撫卹基金。教師必須從每個月的薪資中，提撥費用；政府亦須每月將應分攤之費用，存入該基金。教職員退休時，從該基金支領退休金，不再由政府預算支應。

1995 年版的《學校教職員退休條例》，實施未幾，由於精算不確實，忽略諸多因素，而出現制度合理性與退撫基金財務危機等問題。例如：少數退休人員之退休所得高於在職所得，退休人員之年齡降低；提撥率不足，選擇月退休金者比率高達 95%，退撫基金經營不佳等（吳泰成，2007；許濱松，2007）。許多專家學者，開始提出改革建議，政府乃於 2006 年時，執行退休所得合理化方案。接著，行政院於 2012 年 10 月成立「年金制度改革小組」，並於 11 月提出「年金制度改革規劃」報告。2016 年 5 月蔡英文總統就任後，即成立「國家年金改革委員會」，積極推動年金改革。

2017 年 8 月 9 日制定《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》(簡稱教職員退資撫條例)，大幅調降教師退休金，所得替代率總計減少 35%，引發教師強烈抗議。在軍公教退休人員團體奔走下，經由立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人，於 2018 年 6 月 13 日向司法院大法官聲請釋憲。認為《教職員退資撫條例》降低退休所得替代率(領得少)、提高退撫基金共同撥繳費用之基準(繳得多)、變更教職員退撫給與之條件與計算基準(領得晚)等措施，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象受憲法保障之財產權，聲請對相關規定停止適用。

2019 年 6 月 24-25 日司法院召開憲法法庭，進行言詞辯論，並於 8 月 23 日公布釋字第 783 號解釋文(公務人員為釋字第 782 號)。解釋文(第 83 段)認為，第 37 條等條文規定「無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背」，解釋文一出，也是引起各界許多議論。大法官在解釋文中，對於退休金財產權、信賴保護原則、

法律不溯及既往原則、比例原則，以及對於「由政府負最後支付保證責任」等，大法官的論點為何？令人好奇。

本論文採文件分析法(documentary analysis)，參考之文獻主要包括教師退休金制度理論、釋字第 783 號解釋文及憲法法庭雙方言詞辯論資料、相關之法律原則文獻等。主要目的在從「已退休教師」觀點，檢視大法官們在釋字第 783 號解釋文中，對於財產權之保障、信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原則、政府負支付保證責任等五項法律原則論點，進而予以評議。最後歸納七項結論，並提出四項建議，供未來教師退休金制度改革之參考。

## 貳、教師退休金制度基本概念

### 一、教師退休金制度的定義與功能

#### (一) 教師退休金制度的定義

所謂「退休」(retirement)係指受僱者因年老或傷病，無法繼續任職時，退出組織，同時由雇主給予退休金(retirement pay)，以保障退休教師生活所需財源(趙其文，1993；Rebore, R. W., 2015)。公立學校教師的雇主是政府，公立學校教師「退休金」是指公立學校教師於退休時，政府(雇主)為感謝其終身服務教育之貢獻，依法所支應之金額。而所謂「教師退休金制度」是指對於教師領取退休的條件(年資、年齡)、退休金給付的方式(一次退、月退)、退休金數額之計算、支付退休金之財源籌措、退休金停止事由等的規定，以規範教師與雇主之權利與義務，以及一套辦理準則。

我國現行公立學校教師退休金制度，是依據 2017 年制定的《教職員退資撫條例》。而 2023 年 1 月 11 日公布《公立學校教職員個人專戶制退休資遣撫卹條例》(以下簡稱個人專戶制退資撫條例)，其適用對象則是 2023 年 7 月 1 日以後聘任之教師是屬於後者。影響最大的是，2023 年 7 月 1 日新進教師所提撥的退撫金，不再存入原有的退撫基金，將使得退撫基金的來源逐年減少。

政府(學校)是公立學校教師的雇主，公立學校教師由政府(學校)所聘任，其聘約的性質，依據最高行政法院 91 年判字第 2282 號判決指出，「公立學校與教師的聘約關係，由於適用法規如教育人員任用條例等，都具有強制性、公益性及公法性，且契約標的

內容乃為實現國家教育高權之任務，故學界通說向來係以行政契約之公法關係定其屬性，稱之為「公法上之契約關係」（李惠宗，2014；許育典，2016）。公立學校師的各項權利義務，均由法令所規定，退休金之領取亦依法辦理。

## （二）建立教師退休金制度的目的

從人力資源管理的觀點，綜合學者們的意見，建立教師退休制度的主要目的有四（林炫秋，2020；林靜玟，2014；許濱松，1989）：

- 1、促進學校人員的新陳代謝，提升工作效率：學校人員退休後，空出原職缺，由新人遞補，維持學校有效率運作。
- 2、免除生活憂慮，提升教師工作投入：使得教師在職期間，無後顧之憂，致力於現職工作。
- 3、提供教師老年經濟生活保障：安養餘生 維持個人尊嚴。
- 4、吸引優秀人才人員，進入教職：青年人選擇教師職業的考量因素，除工作保障與待遇外，較為優厚的退休金，也是主要的考量因素之一。

如上所述，教師退休金制度具有多方面的目的，除了提供教師老年經濟生活保障外，對於學校人力的新陳代謝、提升工作投入、吸引優秀人才人員進入教職，都能發揮相當的助益，而非純粹公益與私益之權衡而已（林炫秋，2020）。

## 二、教師退休金制度的性質與設計類型

### （一）教師退休金制度的性質

如前述，教師退休金制度具有多方面的目的，因此，學者對於退休金制度的性質，也有不同的觀點，歸納起來主要有五種（林靜玟，2014；趙其文，1993；蔡良文，2007）：

- 1、功績報償說：又稱恩給說，此說認為員工在職奉獻心力，年老退休時應給與補償與酬謝，以感謝其在職時之付出。
- 2、延付薪資說：此說認為退休給與是員工薪資的一部分，只是將其延後至退休後才發給。因此，退休金是政府對教師所負擔之公法債務。
- 3、生活維持說：雇主除了給與年邁退休金外，還需注意給與的程度，必須能夠維持退休後的生活品質達到一定水準。
- 4、人事機能說：組織是由人群結合而成，退休制度使組織中的老弱病殘無法勝任者退離，青壯人員加入，以保持組織持續運作。

5、社會安全保障說：此觀點是從社會安全的角度著眼，認為國家有責任照顧人民，而公教人員在為國家社會服務後，相對的，其老年生活國家也應給予適當的保障。

上述五種觀點可分為三個面向：個人面向、組織面向與社會面向。第 1,2,3 種觀點較屬於個人面向，第 4 種觀點較屬於組織面向，第 5 種觀點較屬於社會面向。李惠宗（2020）認為，退休金制度的改革，主要要考量生活維持面向、薪資遞延面向、社會保險面向等三個面向。教師退休金制度改革，宜考量各面向觀點，以資周延。

其次，近年來，政府將教師退休金改革，稱為「年金改革」，並不恰當。所謂「年金」(annuity)指的是一種定期或長期繼續支付的現金給付，給付受益人可以每年、每半年或每月領取；年金的觀念從年金保險而來，具有生存保險的特點，被保險人通過年金保險，定期領取保險金，獲得因長壽所致的收入損失保障，達到年金保險養老的目的，解決老年人的生活問題（台灣焦點通訊社，無日期）。因此，雖然大多數教師的退休金是按月發給，但本質上與從年金保險而來的年金，性質上有所不同。

在老年經濟保障制度中，年金保險(例如：公教人員保險、勞工保險)屬於第一層基礎保障的社會保險；而教師退休金則是屬於第二層之職業年金；至於第三層次個人自願的商業年金。公教人員保險之養老給付，與退休金雖均屬老年經濟保障制度之一環，但兩者在法源、制度理念與邏輯上，並不相同（李玉君，2020）。

## （二）教師退休金制度的設計類型

依據退休金制度設計模式來分，分為兩類：(1)確定給付制(defined benefit plan, DB)，(2)確定提撥制(defined contribution plan, DC)。2023 年 1 月 11 日公布《公立學校教職員個人專戶制退休資遣撫卹條例》(簡稱教職員個人專戶退資撫條例)，自 2023 年 7 月 1 日以後之初任公立學校教職員適用，屬於「確定提撥制」(DC)。兩者之主要差異有二（教育部，2023）：

- 1、從影響退休金的高低的因素來看：在「確定給付制」，受僱者退休金的高低，與其服務期間的薪資及年資有關；而與雇主或受僱者提撥多少之金額，或基金投資效益高低無關；在「確定提撥制」，受僱者退休金的高低，則取決於雇主與受僱者所提撥的本金與孳息之多寡。
- 2、從是否設有個人帳戶來看：在「確定給付制」，無個人帳戶，雇主給予受僱者的退休金是終身的；在「確定提撥制」，受僱者設有個人帳戶，個人帳戶內之金額領畢後即終止，受僱者高齡時可能有風險。

「確定給付制」，例如：現行公教退休制度、公教人員保險；「確定提撥制」，例如：勞退新制、私校退撫儲金。我國現行公教退休制度採「確定給付制」，有其歷史背景；而 2023 年 7 月 1 日以後的「確定提撥制」，是政府對公教退休制度政策的轉捩點，政府把公教人員視同勞工。對於政府而言，可以解除政府對軍公教人員退休後的財務負擔。羅德水（2023）指出，未來的「確定提撥制」至少有二方面的影響：(1)對於退撫基金的挹注將逐漸減少；(2)對於老年經濟安全保障較為不足，可能影響年輕人選擇教職意願。

### 三、 2017 年教師退休金制度改革內涵

政府對於退休金制度的改革，首先是在 1995 年修正的《教職員退資撫條例》規定，取消 18% 優惠存款制度，自 1996 年 2 月 1 日開始獲聘為專任教師者，已無 18% 優惠存款。其次，在 2006 年 1 月 20 日提出《教育人員退休所得合理化方案》，將退休所得替代率上限百分比設定為，最高 35 年，上限百分比為 95%。2017 年版的《教職員退資撫條例》中，對教師退休金的改革措施主要有七（丁志權，2020）：

- 1、退休教師所得替代率上限立即減至 75%，再分 10 年逐年調降退休所得替代率上限，每年調降 1.5%。以服務年資 35 年者，由 75% 降至 2029 年的 60%；而服務年 25 年者，則由 60%，降至 2029 年的 45%。
- 2、在職教師之退撫基金提撥費率由 12%，調高至 18%。
- 3、取消了 55 歲自願退休者，加發 5 個基數之優惠。
- 4、薪額為計算基準，由「最後在職往前 5 年平均薪額」，之後逐年拉長 1 年，2029 年為「最後在職往前 15 年平均薪額」。
- 5、領取月退休金的年齡資格逐年提高一歲，以提高至 65 歲為限；將現行的 75 制(年資加年齡)，過渡到 90 制。
- 6、兩年內廢除優惠存款制度，2021 年 1 月 1 日優存利率降至 0%。
- 7、退休教師每月退休所得，不再隨在職同等級人員薪資之調整重新計算。退休金的調整由行政院會同考試院，衡酌相關情況調整之。

為因應退休後所得替代率大幅減少，許多教師不再申請自願退休，盡可能服務至 65 歲才退休。然而，對已退休教師而言，政府突然的改變，讓他們措手不及，他們想要回任教職也不可能。上述七項改革措施中，影響已退休教師者，是第 1, 6, 7 項。其中第 6 項優惠存款，由於優惠存款制度已於 1995 年版退撫條例廢止，因此，領取優惠

存款者已經不多。

## 參、司法院大法官的組成與違憲審查

### 一、司法院大法官的權責與組成

#### (一) 大法官的權責

《憲法》第 78 條規定司法院之職權為解釋憲法、統一解釋法律及命令。第 171 條第 1 項規定：「法律與憲法牴觸者無效。」第 2 項規定：「法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」李惠宗（2012）指出，大法官釋憲扮演「憲法守護者」的角色，當法律、命令有牴觸憲法之疑時，提出明確之解釋。大法官會議的組成，雖不具有民主合法性（相對於立法委員由民選產生），但司法審查制度，卻可以審查並宣示具有民主合法性的法律，違反憲法的價值決定；主要是因為司法權可以藉由邏輯是非的判斷程序，減低純粹民主程序運作，所可能缺乏考量實質正當性的問題。

#### (二) 大法官的組成

《憲法增修條文》第 5 條第 1 項規定：「司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，．．．」。《司法院組織法》第 5 條第 1 項規定：「大法官須超出黨派以外，獨立行使職權，不受任何干涉。」大法官任期八年，每四年改任 7 位或 8 位。

在大法官的提名、同意過程中，難免受政治的影響。蘇永欽（2023）大法官選任問題則在總統只要連任，就可以把中意的人填滿 15 個位子。問題其實不在個別大法官的能力品德，而在價值取向的不斷趨同。本次釋憲案的大法官，絕大多數是由蔡英文總統所任命，對於在民進黨立委主導的立法院，所通過的《教職員退撫條例》，大法官在對於該條例之違憲審查，是否做到「超出黨派以外，獨立行使職權」？值得檢視。

### 二、退休金改革的違憲審查

#### (一) 聲請人與相對人雙方的論點

《教職員退資撫條例》於 2017 年 8 月 9 日公布後，退休教師在 2018 年 6 月收到退休金重新審定，退休金立即減少 25%，引發巨大民怨。教師若依《教師法》規定，

於收到重新審定書 30 日內提出訴願，經訴願決定後 2 個月內，提起行政訴訟，經行政訴訟後才能向法院提出釋憲，曠日廢時。較為迅速的途徑，是由立法院立法委員三分之一提出釋憲聲請；本聲請案立法委員於 2018 年 6 月 13 日提起釋憲聲請書。司法院憲法法庭於次年 2019 年 6 月 24、25 日舉行言詞辯論，在法庭上，聲請人與相對人雙方進行激烈的辯論。

在聲請人方面，立法委員之聲請釋憲理由：變更教職員退休給與計算基礎，削減保險養老給付優惠存款利息，降低退休給與之所得替代率，並溯及適用已退休人員，嚴重侵害各該被規範對象之財產權工作權及生存權等憲法所保障權利，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則等憲法基本原則，已牴觸《憲法》，故有聲請解釋必要。

在相對人(關係機關)方面，行政院(2019)於司法院大法官審理立法委員聲請「公務人員退休資遣撫卹法」「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」關於退休所得部分規定是否違憲案公開說明會資料中，對於國家年金改革之必要性提出五項說明：

- 1、人口結構老化世代負擔沉重：在少子高齡化下，領退休金的年數增長、人數增多，嚴重衝擊退休基金財務平衡。
- 2、加速處理 18%優惠存款之必要性：適用人員最快到民國 144 年才終止。
- 3、不合理的所得替代率需調降：軍公教人員年金所得替代率偏高，所得替代率如果不調降，即使調高費率也無法支應，以致基金財務缺口日益擴大。OECD 國家為例，公共年金的毛所得替代率(課稅前)平均大約在 50-60%。
- 4、年金財務危機重重：教育人員及公務人員退撫基金已分別於民國 103、104 年發生入不敷出情形，如果不進行改革，預估分別在 119、120 基金即會用盡。
- 5、明訂「政府負最後支付保證責任」待商榷：退撫新制設計既非「確定提撥」的個人儲蓄帳，也非「確定給付」的隨收隨付制社會保險，反而是「確定不足額提撥」，卻「保證確定給付」。年輕世代將成為承擔不合理制度設計下的潛藏債務受害者。

行政院進一步說明年金改革目標有三：(1) 健全年金財務，促進制度永續；(2) 確保老年生活，經濟安全無虞；(3) 兼顧職業衡平，實現世代互助。

如上述，聲請人與相對人之主張，聲請人主張之重點，在國家的退休金制度改革侵害教職員之財產權工作權及生存權等憲法所保障權利，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則等《憲法》基本原則，請宣告 2017 年 8 月 9 日公布《教職員

退資撫條例》無效。而相對人主張之重點，側重於訴求退撫基金財務困窘，解決之道，由退撫基金自行開源節流因應，若由政府預算補貼，對年輕世代不公平。就如孔子所說：「爾愛其羊，吾愛其禮」，聲請人訴求的重點是憲法的基本原則受到毀壞，而相對人(政府)是訴求的重點是，退撫基金財務困窘，亦即所謂的「窮困抗辯」(孫迺翊，2020)。

## (二) 大法官審查結果

對於聲請人所稱，2017 年修正之《教職員退資撫條例》侵害教師財產權，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則等憲法基本原則，司法院 108 年 8 月 23 日公布釋字第 783 號解釋。解釋文長達 23 頁，136 段。其審查結果主要有四：

- 1、《教職員退資撫條例》第 8 條第 2 項(調升提撥率)規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與《憲法》保障人民財產權之意旨尚無違背。調升提撥率之規定對在職教職員有影響，但不影響已退休人員。
- 2、同條例第 4 條第 4 款、第 5 款、第 19 條第 2 款、第 3 款、第 36 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條第 1 項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。其中條例第 36-39 條直接與已退休教師調降有關，其餘規定與退休教師關係不大。
- 3、所謂「政府負支付保證責任」意涵，應指採行各項開源節流之相關措施仍無法因應時，為保障退休公教人員依然領得到調整後之退撫給與，才由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。
- 4、釋憲文建議政府，適時調整月退休金：釋憲文(第 125 段)指出，由於退休金不再隨現職人員待遇調整而更動，相關機關應依本解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整月退休金，避免隨時間經過而產生實質減少，俾符憲法上體系正義之要求。

以下謹就大法官釋憲文對於財產權保障、信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原則、政府負支付保證責任等五項法律原則之論點，逐一評議。特別從對「已退休教師」的影響分析。

## 肆、對「財產權之保障」論點之評議

## 一、基本規定與原理

《憲法》第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」2012 年釋字第 707 號與 2015 年釋字第 730 號解釋文，均確認公立學校教職員依請領退休金之權利，為憲法保障之財產權。財產權是人民基本權的一種，國家立法機關應制定一套制度，以「形成」基本權的內涵，並「保障」該基本權的實現。因此，此種制度性保障功能，一方面積極地要求立法者，應朝向何種方向立法之功能；另一方面如果立法者反其道而行，以致喪失「建立制度」「保障」基本權之意義者，即屬違憲性法律（李惠宗，2012）。

## 二、釋憲文的論點與不同意見

### （一）釋憲文的論點

- 1、解釋文(第 59 段)認為，退撫給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退撫給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退休公立學校教職員在職時所提撥，而受不同層級之保障。依退撫新制年資計算之退休金，由退撫基金支應，其財源主要有三：教師提撥、政府提撥、政府補助；亦即所謂的「層級化財產權保障」論點。
- 2、解釋文(第 60 段)認為，個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人薪給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，大法官應採「較嚴格之審查標準」。至於由政府提撥(65%)與政府補助部分，來自政府預算，與由個人薪給提撥之費用不同，性質上屬恩給制之範疇。涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間。因此，該院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採「較為寬鬆之審查標準」。
- 3、解釋文(第 69 段)認為，勞工之勞退新制採「個人退休金專戶」，其退休金性質上或可解釋為遞延工資之給付；但教師薪資與退撫給與之法源不同，因此，教師退撫給與並非遞延工資之給付。因此，刪減退休教師之退休金，「與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背」。

上述所稱，該院採「較為寬鬆之審查標準」，簡言之，就是大法官們認為，對於政府 2017 年制定的《教職員退資撫條例》的改革不予介入。

## (二) 不同意見

- 1、李玉君（2020）指出，畢竟軍公教人員退休金，不同於社會保險之養老給付，是基於公法上職務關係所生之財產權，為國家基於雇主責任，所提供的職業年金(第二層)，在援引「層級化財產權保障」時，應有的基本認識。解釋文中並未回應，對於軍公教人員與國家間是否為「公法上契約關係」，而此一法律關係對於違憲審查之影響。
- 2、吳陳鑽大法官（2019）認為，依一般經驗法則，一個人選擇職業，不論是公部門或私部門之職務，除考量眼前可獲得之薪水之外，也會考量包括該職業未來之發展及依法律或依契約，是否可領取退休給與以終老等因素，故依法律或依契約得領取之退休給與，於停止條件成就時，即有領取之權利，為賦益權(vested right)，無論係屬於退休時即確定數額之確定提撥制，或屬給付至死亡時止之確定給付制，均無不同，皆屬遞延給付之薪資(deferred wage)，為公私部門員工已取得之既得財產權。
- 3、張瓊文大法官（2019）指出，司法院釋字第 605 號解釋，認為「憲法第 18 條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利」，並認為「所稱退休金權利係指公職人員因服公職取得國家對其退休生活照顧義務之給與」，且此給與本身「為具有財產權性質之給付請求權」，此種給付請求權受憲法財產權之保障。然對於此種由服公職權所衍生之財產權與一般財產權有無性質上之不同，是否應受不同程度之保障，並未置一語，反而以退撫給與源自何種資金來源作為判斷審查標準之依據。
- 4、林俊益大法官（2019）指出，退撫舊制的恩給制，全部由政府編列預算支應；退撫新制，政府編列預算支應的負擔變少，由全部減少為 65%，此部分仍是如同恩給制要做為退休人員的退休給與。年改三解釋，竟誤認政府依法定比率提撥的費用本息，仍是政府的財產，再採寬鬆的標準，予以審查，這樣的審查是有問題的。
- 5、林炫秋（2020）指出，公教人員退休前，為國家服勤務，是透過個人先前給付，換取退休金的期待權，並非國家的恩給給付，與公教人員個人提撥到退撫基金的費用，同樣應受到較高之財產權保障。當退撫基金不足時，政府依法提撥的本息，是國家法定債務的履行，並非政府的補助，也非恩給的性質。

6、湯德宗大法官（2019），大法官以「個人自提」或「政府提撥」為分類基礎，所建構的「層級化財產權保障」理論，也與「共同提撥儲金」制的精神背道而馳。即便多數大法官要堅持「層級化財產權保障」理論，至少凡依法提撥基金之費用，無論由個人提繳或由政府撥繳者，均應受較高之保障，並受本院較為嚴格之審查才是。

### 三、評議

本項爭論之重點是，教師的退休金是否為教師的財產？如果教師的退休金是教師的財產，則憲法規定，應受保障；否則，立法者有自由刪減之權力，大法官不宜介入，就是所謂的採「較為寬鬆之審查標準」。

大法官引用「層級化財產權保障」論點，先將教師的退休金分為三部分：教師提撥、政府提撥、政府補助。再主張政府提撥(65%)與政府補助部分，來自政府預算，性質上屬恩給制之範疇，所以立法院得有相對較高之調整形成空間，此種論點與第 707、730 號解釋文並不一致。

在不同意見方面，主要從二方面提出：(1) 從教師的「公法上職務關係」，政府依法提撥的本息，是國家法定債務的履行；(2) 個人選擇職業時，會將退撫給與考量在內，某種程度上具有「延付薪資」性質，是財產權的一種。

總之，大法官以「層級化財產權保障」論為教師的退休金中，有一部分屬於「恩給制」性質，立法院得予調整，此種論點值得討論。其次，大法官也沒有對教師的「公法上職務關係」提出回應，實有不足之處。也與釋字第 707, 730 號解釋文之見解不一致。

## 伍、對「信賴保護原則」論點之評議

### 一、基本規定與原理

信賴保護原則是法律上相當重要的原則，其法理基礎是為了保障人民的基本權、維護法律的安定性，並遵守誠實信用原則。具體來說，指的是法律應該保障人民對公權力行使結果所產生的合理信賴。以國家的角度來說，應該對自己做出的行為或承諾守信用，才能表現出法律的安定性；對於人民而言，國家必須維持一個穩定的法律秩

序，才有一個準則可以依循。如果人民已經對既有法規所做出的行政行為，或形塑出來的法律秩序產生信賴，但之後卻因法規或行政處分的變動，而影響到人民已經享有的利益、遭受預期之外的損害時，國家就應該透過訂立過渡條款、給予補救措施等方式，來保護人民的信賴利益（黃詩軒，2022）。

《行政程序法》第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」

司法院 2005 年釋字第 589 號解釋指出：「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。行政法規制定或發布，．．．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，則須衡酌法律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。」

上述解釋指出，信賴保護原則的三要素：(1) 信賴基礎，(2) 信賴行為表現，(3) 有值得保護之利益（林昱梅，2020）。至於如何保障其信賴利益，須衡酌公共利益因素及信賴利益之輕重。林昱梅（2020）認為，若信賴保護之要件成立，則法規之變動應顧及人民之信賴利益。信賴利益與公共利益可分為三種情形：

- 1、若人民的信賴利益大於法規變動的公共利益時，則法規不應變動；但若人民的信賴利益小於法規變動的公共利益，即得進行法規變動。
- 2、若認為，信賴利益小於法規變動的公共利益，接著，進行信賴利益輕重之衡量，若其信賴利益損失非輕微，則應採取補救措施，例如：過渡條款、漸進適用、補償或其他補救措施，以避免或減輕其信賴利益之損失
- 3、當衡量法規變動對信賴利益衝擊輕微時，則基於公共利益，規範對象應包容之，此時可不採信賴保護措施。

## 二、釋憲文的論點與不同意見

### （一）釋憲文的論點

- 1、解釋文(第 91 段)認為，依系爭條例規定扣減之退休所得之財源，既屬恩給制之範疇，立法者採取之調整手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，如

前所述，本院應採寬鬆標準，予以審查。

- 2、解釋文(第 93 前段)認為，信賴保護原則所追求的法秩序之安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動(制定、修正或廢止)，亦非無預見可能。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。
- 3、解釋文(第 93 後段)認為，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上有決定是否予以維持與如何維持之形成空間。調降系爭條例施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的。
- 4、解釋文(第 94 段)認為，1996 年學校教職員退休條例有關退撫給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭條例公布時已逾 20 年，信賴利益在憲法上值得保護。本解釋文第 116 前段亦指出，原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象，且受規範對象對舊法規之繼續施行亦有應受保護之信賴利益。
- 5、本解釋文(第 116 後段)列出，教師退休金改革達成的七項公共利益：(1) 平緩服務年資相同、等級亦相同之退休人員，因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；(2) 消除兼具舊制與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡；(3) 處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；(4) 降低政府因補貼優存利息之財務負擔；(5) 因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；(6) 延緩政府培育人才提早流失；(7) 延續退撫基金之存續，維護退休公立學校教職員老年經濟安全等。

## (二) 不同意見

- 1、林炫秋(2020)指出，退撫新制的規定，並未訂有施行期限，截至 2017 年止，已過 22 年，公教人員具該舊法規將領取之退休給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。
- 2、湯德宗大法官(2019)也指出，設定「退休所得上限」，並溯及適用於前此已退

休教職員，已侵害其於《憲法》上所保障的「信賴利益」，從而違反「信賴保護原則」。

### 三、評議

誠如上述解釋文所言，立法院為因應時代變遷與當前社會環境之需求，對於人民既存之權益，原則上有決定是否予以維持與如何維持之形成空間。但前提是「在無涉法律不溯及既往原則之情形下」。

對已退休教師而言，其退休金之利益，皆符合信賴保護原則的三項要件。如果因為法規或行政處分的變動，進而影響人民已經享有的利益、遭受預期之外的損害時，國家就應該透過訂立過渡條款、給予補救措施等方式，來保護人民的信賴利益。

又如解釋文所言，調降退休所得係為追求重要公共利益。而解釋文所提的七項公共利益，歸納而言主要有兩方面，一方面是退休金制度的合理性，另一方面則是減少政府財務負擔；前者較為單純，至於後者若是只為了減少政府財務負擔，而犧牲人民對政府法律的信賴，則有待商榷。本案對已退休之教師而言，所減損之退休金比例過大、過快，已相當程度地影響他們的經濟生活，對其信賴利益損失並非輕微。難謂無違反「信賴保護原則」。

## 陸、釋憲文對「法律不溯及既往原則」論點之評議

### 一、基本規定與原理

「不溯及既往原則」源自信賴保護原則，指為了確保人民對於法律的信賴，相信法律能夠對其權益有所保障，不能用行為發生後所制定的法律，去規範已經發生過的行為。一般來說，除了法律修正後對人民有利，或者，舊有法律本來就違反憲法規範或涉及保護重大公益等，法律的制定(適用)多採不溯及既往原則（呂嘉穎，2022）。

其次，對於真正或不真正溯及既往之判斷，以法律構成要件所涉及之事實或法律關係是否已經終結，作為判斷之標準，並賦予不同之合憲性評價。真正溯及既往原則上禁止，而不真正溯及既往原則上不禁止（孫迺翊，2020）。

- 1、司法院 2004 年釋字第 574 號解釋(頁 5)：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變

動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」司法院 2007 年釋字第 629 號及 2017 年第 751 號解釋重申同一意旨。

- 2、司法院 2005 年釋字第 605 號解釋，「．．．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。惟人民依舊法規預期可以取得之利益並非一律可以主張信賴保護，仍須視該預期可以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備，．．．等因素決定之。」(引自林昱梅，2020)
- 3、司法院 2014 年釋字第 717 號解釋(頁 5)：「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。」

行政法上的不溯及既往原則，涉及國家法律變更對個人造成的影響，在適用上依行為結束時點是否在法規生效前，區分為「真正溯及既往」以及「不真正溯及既往」兩大類，如圖 1 所示(呂嘉穎，2022)。該圖以《教職員退資撫條例》於 2018 年 7 月 1 日生效為例，如果從「公布生效日起，向將來發生效力」的觀點，對於適用對象的選定有三種：(1)以 2018 年 7 月 1 日以後新進教師為對象，而不適用已在職之教師；(2)自 2018 年 6 月 30 日止之在職教師為對象，不包括 7 月 1 日前已退休之教師；(3)自在職教師與已退休教師均為適用對象。第三種選擇中，對於已退休之教師而言，已構成「真正溯及既往」。第二種選擇則可稱之為「不真正溯及既往」。

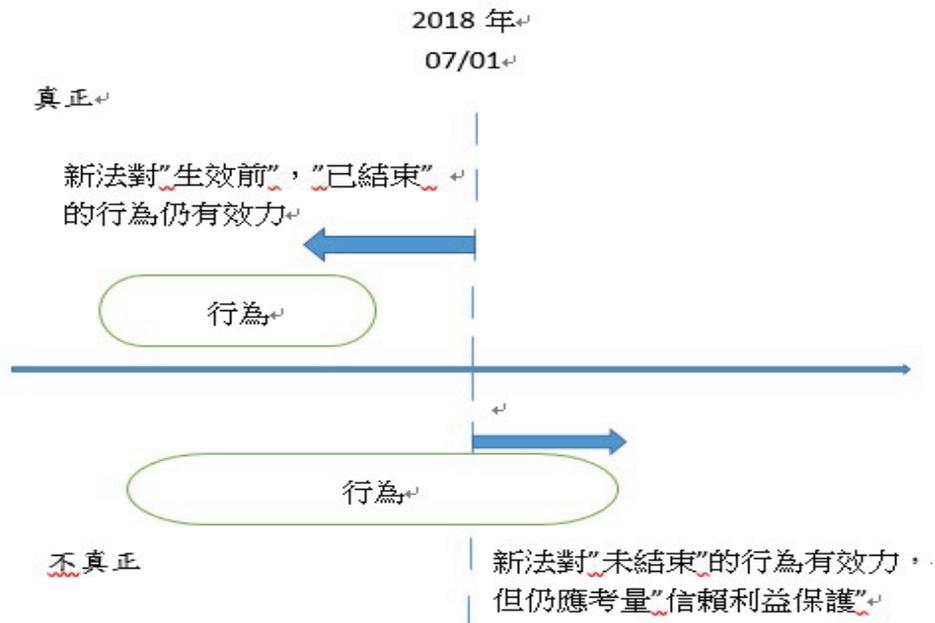


圖 1 「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之區別

註：修改自什麼是「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」？，呂嘉穎，2022。

<https://www.legis-pedia.com/article/lawABC/519>

## 二、釋憲文的論點與不同意見

### (一) 釋憲文的論點

- 1、解釋文(第 85 段)引用釋字第 620, 717 號解釋指出，按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則。
- 2、解釋文(第 86 段)指出，一次性之退撫給與法律關係，例如：請領一次退休金，且未辦理優惠存款個案，於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退撫給與，

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

- 3、解釋文(第 91 段)指出，依系爭條例規定扣減之退休所得之財源，既屬恩給制之範疇，立法者採取之調整手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，如前所述，因此，該院應採寬鬆標準，予以審查。

## (二) 不同意見

- 1、林俊益大法官(2019)認為，軍公教人員的退休金或退伍金請求權就已經確定，屬於業已終結的法律關係，剩下的只是政府必須依該核定函示內容，依法履行其給與義務而已！退休軍公教人員不必定期(每月、每季或每年)提出申請，政府主動依銓敘部核定函所定內容將月退休金給與退休軍公教人員。
- 2、林俊益大法官(2019)進一步指出，退休軍公教人員領取月退休金或退休俸，於銓敘部核定時即已確定，毋須定期申請，與釋字第 717 號解釋所示案例定期簽約領受優惠存款之性質自有不同，故自不應援引釋字第 717 號解釋而把退休軍公教人員領取月退休金認為是繼續性法律關係。而且，優惠存款並無法律基礎(孫迺翊，2020)。
- 3、蘇永欽指出對規範者構成不利益溯及的規範分為四類：(1) 增加負擔型，(2) 提高門檻型，(3) 減少受益型，(4) 秩序規則型。軍公教因 2017 年年金改革而減少退休給與，屬於減少受益型，此時須視「終止受益規範適用於受益的原因事實，於規範生效前是否已發生，從而已取得對該利益之請求權？」而不以法律關係是否持續為斷。如果新法生效時，依原受益規範已發生「內容完全確定、不待其他任何事實要件之合致才告確定」請求權，那麼，即使新法只向後減少給付，並未追償請求權發生後、新法生效前之年金差額，仍有真正溯及既往的違憲疑慮。反之，新法施行時，已符合退休要件，但仍在職未申請退休之人員，因請求權尚未發生，所以不能主張新法適用已構成溯及既往(孫迺翊，2020)。
- 4、林炫秋(2020)指出，對於已符合退休條件，不問是否已請求退休金，若適用新的退撫法，已經構成真正溯及既往。

### 三、評議

解釋文認為，此退休金制度改革，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則。對於目前仍在職之教師，尚有適用餘地。

不同意見者認為，對已退休教師而言，退休金請求權就已經確定，屬於業已終結的法律關係，剩下的只是政府必須依該核定函示內容，依法履行其給與義務而已，政府則定期將月退休金給與退休軍公教人員。其次，已退休教師之退休金屬於「減少受益型」，其受益規範已發生「內容完全確定、不待其他任何事實要件之合致才告確定」請求權，即使新法只向後減少給付，仍有真正溯及既往的違憲疑慮。

因此，政府的退休金制度改革，對於在職教師與已退休教師應有不同。在職教師可延後退休，累計較長年資，以便未來退休時取得較高退休金；但對於已退休教師而言，則不可能再回任教師。

## 柒、對「比例原則」論點之評議

### 一、基本規定與原理

如前所述，對於信賴利益之大小、公共利益之重要性，以及補救措施之選擇，則屬於利益衡量與比例原則問題（林昱梅，2020）。李惠宗（2012）指出比例原則有廣狹二義，廣義的比例原則包括適當性原則、必要性原則與過度禁止原則。而所謂「過度禁止原則」即是狹義的比例原則，係指採取限制基本權手段，縱然合乎一定的目的，且屬必要的最低侵害的手段，但採取該手段時，仍不可太過分，否則仍屬違反比例原則而違憲。

《行政程序法》第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

### 二、釋憲文的論點與不同意見

#### （一）釋憲文的論點

1、解釋文(第 102 段)認為，對原退撫給與作適度之調降，係為追求重要公共利益，

其目的正當(適當性)。解釋文(第 101 段)認為，政府適時、適當提高撥繳費用之基準、調降受規範對象之退撫新制退撫給與，目的係為維護退撫基金之存續。解釋文(第 110 段)認為，退休所得替代率規定，有助於系爭條例目的之達成。

- 2、解釋文(第 103 段)認為，所採取之調降手段，有助於目的之達成，且未逾必要程度(必要性)。解釋文(第 113 段)認為，過渡期間、最低保障金額等規定，能適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段。

## (二) 不同意見

- 1、林炫秋(2020)指出，2017年新法對於退休公教人員影響最大的是，為所得替代率之上限。教師年金改革所得替代率第一年即由 95%遽降至 75%，大砍 20%；過渡期只有 1 年，顯失適當。其後 10 年再降 15%，總計減少 35%，調幅極大。有違「比例原則」中之「侵害最小之手段」。
- 2、《憲法》第 165 條規定：「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」此次改革調降期程短，降幅大，將迫使教職員生活水準降低，也違背國家照顧退休公教人員之精神。
- 3、林炫秋(2020)指出，在解釋文第 123 段指出，在上開起支年齡、替代率、平均本薪計算期間等因素不變情形下，系爭條例「現階段改革效益」之目的或將可能提前達成。即表示該手段對目的之達成，已逾越合理必要之範圍，並非侵害最小之手段。然而，解釋文仍稱，與比例原則無違背，顯然矛盾。其次，為達成基金節流之目的，退撫法採取拉長平均本俸計算期間之手段，將引導人員久任，可能減損學校效能，利害權衡並非相當，也有違比例原則。
- 4、林炫秋(2020)指出，當退撫基金不足時，政府依法提撥的本息，是國家法定債務的履行，並非政府的補助，也非恩給的性質。在審查有無違反信賴保護原則時，不應採寬鬆的審查標準。
- 5、考試院版之草案，調降退休所得替代率之期程為 10 年，每年調降 1%，退休年資 35 年為 70%，15 年者為 45%（引自張瓊文、詹森林大法官，2019）。立法者綜合相關機關考試院及銓敘部之改革方案，採取最激進之方式，將優惠存款利率歸零之期間自原 6 年縮短為 2 年半，10 年逐年調降 1.5%之手段，但經精算，僅能延長基金 1 年之存續。其所增進之公共利益，與領取定期給付之公務人員及遺族之信賴利益所受之侵害，顯失均衡，手段與目的之達成欠缺實質關聯，牴觸比例

原則，應屬違憲。

- 6、在考量退休金方面，李惠宗（2020）認為，應以薪資延付說、安全保障說、生活維持說三者，為主要考量。基於國家財政困窘，國家是否可縮減退休金的給付，應是各組成部分而定，而不是有任何的縮減，都會構成對教師「公法上財產請求權」的干預。例如：某退休教師，可支領退休金 6 萬元，其中，「社會保險」部分為  $60,000 \text{ 元} * 40\% = 24,000 \text{ 元}$ ；「薪資延付」部分為  $60,000 \text{ 元} * 30\% = 18,000 \text{ 元}$ ；「生活維持」部分為  $60,000 \text{ 元} * 30\% = 18,000 \text{ 元}$ 。如果基於國家財政困窘；「生活維持」部分可以優先被調整，而「薪資延付」部分，屬於教師固有「財產權」，不應被縮減。

### 三、評議

解釋文認為：「對原退撫給與作適度之調降，係為追求重要公共利益，其目的正當，且未逾必要程度」，訂有「過渡期間」等，對在職教師尚可稱「與比例原則無違背」。對已退休教師而言，改革後，每月退休金減少 35%。所得替代率縮減之比例過大、過快，顯然該手段對目的之達成，已逾合理必要之範圍，並非侵害最小手段，但解釋主文仍宣稱與比例原則無違背，顯有不妥。

解釋文一再重複說著政府的退休金改革「有助於系爭條例目的之達成」，但從「比例原則」的三項規準來看，只符合第一項規準「採取之方法應有助於目的之達成」，但對於第二項「應選擇對人民權益損害最少者」與第三項「採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」，並未提及。

## 捌、對「政府負支付保證責任」論點之評議

### 一、基本規定與原理

《學校教職員退休條例》第 8 條規定：「教職員退休金，應由政府與教職員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之。並由政府負最後支付保證責任。」2017 年及 2023 年版《教職員退資撫條例》第 8 條第 1 項仍然規定：「並由政府負最後支付保證責任」之文字仍然存在。

依司法院釋字第 777 號解釋：「依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意

義依法條文義、立法目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違。」

## 二、釋憲文的論點與不同意見

### (一) 釋憲文的論點

- 1、解釋文(第 64 段後)，規定所載「由政府負最後支付保證責任」，係為採行「共同提撥制」之退撫新制所設之配套措施。在退撫新制之下，原則上係依賴基金之運作，以支付退撫給與；如基金發生收支不足時，自應有因應之道。
- 2、解釋文(第 66 段後)認為，在共同提撥制之下，國家在以預算支應之前，採行之上開調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本薪計算期間、調整退休所得替代率等因應基金財務困難之措施，符合制度之本意。從而，上開相關規定所稱「由政府負最後支付保證責任」，由共同提撥制之本旨理解，應指採行符合信賴保護原則與比例原則之各項開源節流之相關措施仍無法因應時，為保障退休公立學校教職員依然領得到調整後之退撫給與，始由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。

### (二) 不同意見

- 1、林炫秋(2020)指出，政府負最後支付保證責任，為法定擔保義務，卻被轉換成政府的「補助」，國家進而以財政困難為由拒絕補助。政府藉由修法迴避其負「最後支付保證責任」之目的，使得該規定徒具虛名，嚴重傷害人民對法律有效性與政府之信賴。此外，對已退休之公教人員，調降其依法得領受之退休給與，再將所省下之經費挹注退撫基金，將退撫基金入不敷出的責任，歸由公教人員單方面負擔，而政府不需履行其負「最後支付保證責任」之結果，顯不公平及不合理。
- 2、林俊益大法官(2019)指出，所謂「受規範者可得理解」，應從一般人民的觀點，依據正常生活與語言經驗的標準，來理解法律規定「由政府負最後支付保證責任」的意義及適用範圍。依一般人民的觀點，普遍會認為「由政府負最後支付保證責任」一詞，簡單的說，就是當退撫基金不足以支付退休軍公教人員的月退休金時，最後由政府保證負責支付到底的意思！不然，為什麼法律會規定「保證」、「最後支付」、「最後保證」等語。
- 3、湯德宗大法官(2019)此次年改後，本法第 7 條第 1 項仍明定：「第六條所定退

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」法律文義明確若此，多數大法官居然說：「政府負最後支付保證責任意旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，始由政府另以預算為撥款補助支應。上述解釋似說：所謂「政府負最後支付保證責任」，不過是「法律」的規定，不能拘束大法官所作的「憲法」解釋。

- 4、吳陳鑽大法官（2019）公務人員退休撫卹基金之預算為政府附屬單位預算，屬中央政府總預算之一部分，不足支付時，應由政府以其他預算科目支付，除非政府破產，否則不發生破產之問題。

### 三、評議

解釋文認為，相關規定所稱「由政府負最後支付保證責任」，應指採行各項開源節流之相關措施仍無法因應時，為保障退休公立學校教職員依然領得到調整後之退撫給與，始由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。似乎把退撫基金財源不足的責任推給退撫基金與教職員。

不同意見者認為，「由政府負最後支付保證責任」一詞，任何人都懂，但大法官的解釋認為，應指先採行各項開源節流措施，若仍無法因應，再由政府以預算介入。此種解釋，與一般人對於法律用詞之文義認知差距甚大。

大法官的「行各項開源節流措施」，例如：提高提撥率、採 15 年平均薪資、提高退休年齡等，都採漸進式，在職教師仍有因應之道；但對於已退休教師，突然面對退休金大幅調降，只能忍受。

## 玖、結論與建議

綜合前述，釋字 783 號對於教師退休制度改革，所涉及的相關法律原則之論點，仍留下頗多疑惑。本論文主要從已退休教師之觀點，提出七項結論與四項建議如下：

### 一、結論

- 1、聲請人訴求重點在法律原則，但相對人訴求重點在財務：

聲請人訴求重點在於，《學校教職員退休條例》之修正，違反《憲法》財產權保障、信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原則等，以及對於該條例中，

一再提及「政府負支付保證責任」之質疑。相對人訴求重點一再提及「基金財務缺口」、「職業衡平」、「世代互助」等。而大法官則主要採「寬鬆之審查標準」，對於申訴人對各法律原則之質疑，並未有周延之回應。

2、大法官以「層級化財產保障」否定退休金為教師的財產，觀點頗為牽強：

大法官的「層級化財產保障」的觀點，將退休金的財源分為三部分：教師提撥、政府提撥、政府補助。只認定「教師提撥」的部分是教師的財產，受到保障；認為政府提撥與政府補助的部分，視為「恩給制」，非教師財產，對於此種論點，法學界有不同看法，也與大法官之前的 707,730 號解釋文不一致。再者，即便是「恩給制」，政府也應依法行政，否則是自毀承諾失信於民。

3、大法官基於公共利益，忽視已退休教師之信賴利益：

如前述，退休教師退休金之領受，並未違背信賴保護原則的三要素，大法官也肯認退休金制度的不合理，不能歸責於教師。而大法官卻以「公共利益」為理由，認為可以透過修法剝奪人民的信賴利益，而做出「調降原退休所得與信賴保護原則尚無違背」之結論；但對已退休教師而言，其退休金被刪減了 35%，所損害之信賴利益甚大。令人疑惑的是，政府考量的公共利益與人民的信賴利益之間，權衡的標準為何？

4、大法官認為調降教師所得替代率，「無涉禁止法律溯及既往」，值得商榷：

對已退休教師而言，其退休金請求權就已經確定，屬於業已終結的法律關係，政府必須依法履行其給與義務而已。因此，對已退休教師退休金之刪減，實質上是「真正的溯及既往」。但大法官之見解是「無涉禁止法律溯及既往」，值得商榷。

5、大法官認為所得替代率調降 35%，「無違背比例原則」，昧於事實：

「比例原則」之判斷標準有三：目的性、必要性、損害與目的均衡性。解釋文只挑選目的性之論述，對於必要性、損害與目的均衡性則避重就輕，有欠周延。所得替代率調降 35% 將嚴重影響退休人員經濟生活，特別是對年齡較長的退休教師。

6、大法官對於「政府負支付保證責任」之解釋，顛覆一般人民的認知：

大法官認為，退撫基金生之失衡的問題，退撫基金本身應有因應之道，例如：調整撥繳費用基準、調整退休所得替代率．．．等，之後始由政府預算介入。此種解釋稱之為「由政府負最後支付保證責任」，實在是顛覆一般人民的認知。不

可思議的是，但這句話在新修訂的《學校教職員退休條例》仍繼續存在。

#### 7、大法官之「違憲審查」過於寬鬆，可能減損人民對大法官公正性的期待：

大法官在解釋文中，並未將在職教師與退休教師分別處理，對於許多法律原則含混地採寬鬆審查立場，例如：「與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背」、「與信賴保護原則尚無違背」、「無涉禁止法律溯及既往」、「與信比例原則尚無違背」等論點，法學界有許多不同意見。也可能斷損人民對「違憲審查」的公正性之期待。

## 二、建議

依據上述七項結論，謹提出四項建議如下，供未來教師退休金度的改革之參考。

#### 1、對教師退休金制度的研議，宜從不同觀點與面向探討：

教師退休金制度的具有多方面的目的與功能，可以從個人選擇的觀點，也可以從學校人力管理的觀點，以及社會安全方的觀點，教師退休金制度的研議，宜從不同觀點綜合考量。政府對於本次教師退休金改革主要著眼於政府財務，會有所偏頗。例如：大部分教師延後退休制 65 歲，此一現象可能產生許多後續影響，值得關注。其次，一般年青人是否選擇教職退休金應該也是主要考慮因素之一，大法官認為退休金不是延付薪資，與一般經驗法則有差距。

#### 2、大法官對已退休教師之退休金，不宜採「寬鬆之審查標準」：

對於次教師退休金制度改革，許多在職教師採取延後退休因應，但對於已退休教師已完全無變通之道，驟然地大幅調降，已影響到他們的老年生活規劃。從法理的觀點來看，對已退休教師而言，退休金制度改革是真正溯及既往，是法理所禁止，應該受嚴格之審查，大法官不宜採「寬鬆之審查標準」。因此，退休金制度的改革，宜對於已退休教師，或已具退休條件上之在職教師，另為規定，已符合法理。

#### 3、宜修正「政府負最後支付保證責任」語意，以免一再誤導：

一般人民如果看到「由政府負最後支付保證責任」一語，會認為除非政府破產，否則未來的退休金(數額)是可以確保的，在職期間認真工作，毋須為未來的退休生活煩惱。但大法官對於「政府負最後支付保證責任」的見解是，退休基金的發生收支不足時，自應有因應之道。如果是這樣，則「政府負最後支付保證責任」一語，徒具虛名，也嚴重誤導了人民對法律的認知與信賴。

#### 4、調整所得替代率之底線，緩和對已退休人員之衝擊：

如前述，從「已退休教師」來說，政府(雇主)大幅調降退休金，已相當程度違反「財產權保障」、「信賴利益」、「法律不溯及既往」、「比例原則」等法理，也未履行「政府負最後支付保證責任」之規定。建議對於退休年資 35 年替代率底線 60%，可適度提升至 70-75%，以給予適度的補償或補救，保障「已退休教師」的「信賴利益」，緩和對退休生活的衝擊。

## 參考文獻

### 中文部分

- 丁志權 (2020)。中小學教育行政法規分析：法規與現象之間。臺北：師大書苑。
- 台灣焦點通訊社(無日期)。焦點事件：什麼是年金？。台灣焦點通訊社。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：<https://eventsinfocus.org/issues/1707>
- 吳泰成 (2007)。現階段退休制度改革方案之評析與期望。考銓季刊，50，1-18。
- 吳陳鑾 (2019)。釋字第 783 號解釋部分不同意見書。臺北：憲法法庭。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：  
<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310964>
- 行政院 (2019)。「公務人員退休資遣撫卹法」「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」關於退休所得部分規定是否違憲案公開說明會資料。臺北：憲法法庭。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310964>
- 李玉君 (2020)。軍公教年金改革釋憲解釋之評析。載於林昱梅主編，軍公教退休金制度之憲法爭議研析 (頁 1-29)。臺北：五南。
- 李惠宗 (2012)。憲法要義。臺北：元照。
- 李惠宗 (2014)。教育行政法要義。臺北：元照。
- 李惠宗 (2020)。年金制度改革議題的基本理論及其實踐難題—兼評司法院釋字第

- 782 號解釋。載於林昱梅主編，**軍公教退休金制度之憲法爭議研析**（頁 213-230 頁）。臺北：五南。
- 呂嘉穎（2022 年 11 月 14 日）。什麼是「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」？。**法律百科**。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：  
<https://www.legis-pedia.com/article/lawABC/519>
- 林炫秋（2020）。2017 年公務人員年金制度改革核心問題之探討。載於林昱梅主編，**軍公教退休金制度之憲法爭議研析**（頁 275- 313）。臺北：五南。
- 林昱梅（2020）。公務人員退休制度改革與信賴保護原則——評司法院釋字第 782 號解釋。載於林昱梅主編，**軍公教退休金制度之憲法爭議研析**（頁 231- 273）。臺北：五南。
- 林俊益（2019）。**釋字第 783 號解釋部分不同意見書**。臺北：憲法法庭。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：  
<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310964>
- 林靜玟（2014）。**我國現行公務人員退休制度改革之研究-以信賴保護原則為中心**；103 年人事行政研究發展作品。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：  
<https://www.dgpa.gov.tw/Uploads/public/Attachment/511617472916.pdf>
- 孫迺翊（2020）。再探公共年金制度、法律不溯及既往原則與信賴保護原則：我國軍公教年金改革過渡條款之考察。載於林昱梅主編，**軍公教退休金制度之憲法爭議研析**（頁 315-366）。臺北：五南。
- 張瓊文、詹森林（2019）。**釋字第 782 號解釋部分協同部分不同意見書**。臺北：憲法法庭。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：  
<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310964>
- 教育部（2023）。**公立學校教職員個人專戶退撫制度說明**。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：  
[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=4F8ED5441E33EA7B&s=0E0E952CF79714D1](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=4F8ED5441E33EA7B&s=0E0E952CF79714D1)
- 許育典（2016）。**教育行政法**。臺北：元照。
- 許濱松（1989）。**人事行政**。臺北：華視文化。
- 許濱松（2007）。當前公務人員退休制度之問題及其改革。**考銓季刊**，50，19-36。

湯德宗 (2019)。釋字第七八二號解釋(公務人員年改案)部分不同意見書。臺北：憲法法庭。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310964>

黃詩軒 (2022 年 11 月 14 日)。什麼是「信賴保護原則」？信賴保護原則的實際例子有哪些？線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：

<https://www.legis-pedia.com/article/lawABC/835>

趙其文 (1993)。人事行政。臺北：華視文化。

蔡良文 (2007)。公務人員退撫體制的現況與變革分析。考銓季刊，50，37-70。

羅德水 (2023 年 6 月 26 日)。公教退撫新制即將上路，給未來公務員的保障足夠嗎？。

獨立評論。線上檢索日期：2024 年 03 月 07 日。取自：

<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/266/article/13771>

蘇永欽 (2023 年 6 月 18 日)。制度可以如何扭曲？聯合報，A10 版。

## 外文部分

Rebore, R.W.(2015). *Human resources administration in education*(10<sup>th</sup> ed.). Pearson Education Inc.

# **Comments on the Legal Principles' Viewpoints in the Interpretation of the Constitution for the Reform of the Teachers' Retirement Pay System**

Ding, Jyh-Chyuan\*

## **Abstract**

The government enacted “the Act of Retirement, Severance, and Bereavement Compensation of the Public Schools Teaching and Other Staff Members” in August 2017. That Act significantly reduced teacher retirement pay, which caused strong protests from teachers. In August 2019, the Judicial Yuan published the Constitutional Interpretation No. 783. Regarding that Interpretation, many people had different opinions with the Grand Justices. The purpose of this paper was to examine and comment on the legal principle arguments of the Grand Justices.

There were seven conclusions drawn as follows: The petitioner and the counterparty (Executive Yuan) have different appeals. Secondly, the Grand Justices' arguments on legal principles such as hierarchical property rights protection, teachers' trust interests, non-retroactivity of laws, the principle of proportionality, and the government's liability to guarantee payment were questionable. In addition, the Grand Justices' constitutional review was so slack, which may affect their impartial image. Based on the above conclusions, four suggestions were put forward for reference in the future reform on teachers' retirement pay system.

**Keywords : teacher retirement pay system, property right protection, principle of trust protection, principle of non-retroactivity of laws, principle**

**of proportionality**

\* 1st author: Professor Emeritus, Department of Education, National Chiayi University

Email:dcc@mail.ncyu.edu.tw