

國立中興大學
法律學系成立二十周年

興大法學叢書06

軍公教 退休金制度 之憲法爭議研析

林昱梅

主編



國立中興大學出版中心
National Chung Hsing University Press

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID□12718>

興大法學叢書 06

軍公教退休金制度 之憲法爭議研析

林昱梅 主編

李玉君、孫迺翊、劉靜怡
張桐銳、李惠宗、林昱梅
林炫秋、柯格鐘、陳信安
合 著

(以文章順序排列)



元照出版提供 請勿公開散布
國立中興大學出版中心

推薦序

國立中興大學法律學系於2001年在台中校本部從新成立至今已邁向第二十年。設立之初為財經法律學系與科技法律研究所，2010年系所整併為法律學系，建構全方位之專業法學教育體系。法律學系為慶祝創系20年，由四位本系專任教師與其他五位國立大學之憲法、行政法及社會法學者分別撰文，合力完成興大法律20年專書，深具時代與傳承意義。

台灣歷經七十多年之政治與經濟變遷，法學思維及法律制度有著本質上之變化，在朝向社會法治國發展之方向上，因應時代進步與社會變遷所衍生之新興議題，法學理論與法律制度也隨之演化與轉變。

人口少子化與高齡化是國際社會之共通現象，各國紛紛為確保老年生活及世代正義，維持永續之年金制度，而進行年金改革。儘管如此，年金改革在台灣仍為高度敏感議題。台灣在本次的年金改革中，歷經總統府國家年金改革委員會召開多次會議蒐集社會各界意見，彙整成年金改革方案，於2017年經立法院三讀通過陸海空軍軍官士官服役條例、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法等年改三法。

在有關年金改革之歷次討論中，出現信賴保護原則、法律不溯及既往原則、平等原則及比例原則等之憲法爭議。2017年年改三法公布後，部分立法委員提出釋憲聲請案，經司法院釋字第781號、第782號及第783號解釋宣告年改方案主要規定無涉法律不溯及既往原則，與憲法保障服公職權、生存權、信賴保護原則及比例原則尚無違背，但相關機關於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，應適時調整月退休待遇，俾符憲法上體系正義之要求；另再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資者領受月退休金之條款與憲法保障平等權之意旨有違。

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID□12718>

就上開釋憲案之解釋內容，本書收錄九位法學者分別從憲法、行政法及社會法之角度撰文評析。九篇論文對於年改方案及釋憲案之論證理由與結論，提出各具特色且分殊化之見解，討論議題相當聚焦，學術論證與分析嚴謹，並有比較法之觀察，為我國研究年金制度極為重要之著作，未來在實務上，亦可成為年改議題的重要參考，是值得推薦之學術專書。

本人支持法律學系師生善盡民主社會中大學之社會責任，希冀未來中興大學法律學系能繼續提供多元之法學專論，對於權利保障與社會正義提供更深厚之法學理論與架構，厚植國家法治社會之基礎。

薛富盛

國立中興大學校長
2020年12月29日



元照出版提供 請勿公開散布

推薦序

台灣軍公教退休金制度，為退撫諸制之一環，嬗遞演替，經年數十，法規繁多，體系駁雜。尤以公務員退撫之制，遠溯國民政府時期，從黨政軍一體之威權體制，歷憲政改革之民主轉型，迄權力分立之法治常軌。其間，法制之建置，筭路藍縷，越至於今，尚未完竣。軍人、公務員、教師，身分不一、各有專司，法律制度橫跨公私領域，法規位階上下垂直錯綜，向為公法研究的重要課題與法治難題。隨著時空流轉與社會變遷，軍公教退休金的財務機制，在少子化與高齡化的交相作用下，弊態盡顯，長年累積的沉痾逐漸浮出檯面，本於世代正義、公平分配原則的制度體檢，事在必行；力圖為制度換血之「年金改革」法案，應運而生，勢之所趨；在革故鼎新的過程中，如響斯應的反對聲浪與共伴而生的憲法訟爭，事出有因，其來有自。

本書為2019年底於中興大學法律學系舉辦之社會法研討會的論文集成，與會的台灣社會法與社會政策學會成員及國內公法學者專家，皆為一時之選，可謂精銳盡出。收錄論文九篇，上承憲法一般原則，下接部門行政法，橫貫行政法通論，兼及社會政策與制度，考釋源流，切題論理，剖析微言，推疑闡義，為這場跨領域的學術對話與思想交鋒，留下最佳的時代見證與珍貴的學術紀錄。

本書之成，適逢中興大學法律系20年大慶，誠為台灣法治與法學之盛事，欣喜於懷，不揣譾陋，樂予為序，用特推薦。

李承長



元照出版提供

請中央研究院法律學研究所

特聘研究員兼所長

2020年12月12日

主編序

年金改革並非台灣特產，而是國際上因應少子化及高齡化的共同課題。從台灣年金改革之歷史脈絡可知，兼顧世代正義與職業別衡平之年金改革，在推動上是跨黨派，也是跨世代的。許多人支持推動年金改革，但對年金改革採取之方案有意見。本書旨在探究年金改革方案之合憲性，釐清軍公教年金制度之基本原理，以及年金改革合憲性判斷之審查基準及考量因素，就各界對於年金改革之疑慮，提出具有學理基礎之論證，兼對司法院釋字第781號、第782號及第783號解釋就民國（以下同）106年軍公教年金改革方案之合憲性判斷進行評析。

84年軍公教退休金由恩給制改為儲金制後，退休待遇逐漸增加，加上優惠存款利息，導致月退休所得比同等級現職人員多，退休所得替代率比OECD國家高之現象，退休年齡下降導致各級政府積欠優惠存款差額及退撫基金潛藏債務愈趨嚴重，加上少子化之危機，總統府於105年成立年金改革委員會進行年改討論與規劃，經立法院於106年三讀通過陸海空軍軍官士官服役條例、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之年金改革條文。

108年8月23日公布司法院釋字第781號、第782號及第783號解釋，針對106年修正，107年7月1日生效之軍公教年金改革三法有關變更退除或退休給與之主要規定部分，為合憲性宣告，認定相關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。上開三號憲法解釋對爭議數年之年金改革方案之合憲性，一槌定音。然而，未來仍有新一波之年金改革，因此，年金改革釋憲案所使用之審查基準及衡量因素，可作為未來新的年金制度或其他類似制度研擬修正之參考。在司法院釋字第781號、第782號及第783號解釋公布後，本書對年金改革方案合憲性之學理論述

及司法實務見解評析進行收錄，即有回顧過去、展望未來之重要意義。

本書內容為108年12月6日在中興大學法律學系舉辦之社會法研討會之討論成果，以「國立中興大學法律學系成立20年慶」之形式出版，共收錄九篇論文，除了網羅台灣社會法與社會政策學會成員李玉君、孫迺翊、張桐銳及林炫秋四位社會法學者之論文外，也收集劉靜怡、柯格鐘、李惠宗、林昱梅及陳信安等公法學者之論文，藉由學理、法制及司法實務之觀察，就台灣年金改革釋憲案之各種議題進行分析，對於各界爭議之信賴保護原則、法律不溯及既往原則及基本權利保障、比例原則等基本原理解釋之適用，有深入之分析與對話。其中孫迺翊、張桐銳兩位教授之論文曾經TSSCI期刊依雙向匿名審查程序審查通過分別刊登於興大法學及東吳法律學報，另劉靜怡教授之論文也經興大法學編輯委員會以TSSCI期刊審查程序審查通過，學術品質足以肯定。其餘文章亦均為針對本次年金改革及釋憲案所撰寫。本專書經中興大學出版中心以學術專書進行審查，感謝兩位外審委員提供寶貴意見，使本書除具有時事性及參考價值外，也增加了學術嚴謹度。

本書由李玉君教授所撰寫之〈軍公教年金改革釋憲解釋之評析〉開啟年金改革方案之合憲性討論，認為上開三號憲法解釋將社會國原則與法治國原則、民主原則及人權保障並列為我國憲法基本原則，重申我國憲法之價值體系。三號憲法解釋所揭櫫之公共年金制度的財務永續，須跨世代共同承擔之原則，不僅適用於軍公教職業年金之改革，也適用於未來社會保險之年金制度。軍公教人員基於公法上職務關係所生之財產權，不同於一般人單純經營經濟生活而取得之財產權，而係國家為平衡服公職或教職之特別義務，所給與之特殊照顧所產生之財產權，故應予以較嚴格之審查。在國家照顧義務立基於軍公教人員與國家間之公法上職務關係之脈絡下，軍公教人員退休制度為職業年金之定位，與社會保險之養老給付同屬公共年金制度之一環，其財源有部分來自政府的預算，涉及國家資源的配置，具有高度公共

性。德國聯邦憲法法院以「個人先前給付」作為判斷法定年金給付權利保障程度之基準，認為被保險人就業期間未曾繳納保費所獲得投保年資之承認，乃是基於國家的照顧政策，應屬社會關聯性要素，其所受的財產權保障較弱，立法者相對有較大的形成空間；而被保險人繳納保費所取得之薪點，因其與保費之間具有「給付與對待給付」之關係，故屬財產權保障之核心，立法者因公益需求進行調整時，也應受到較嚴格的違憲審查。針對三號憲法解釋以警告性解釋之方式，督促立法者應檢討改革之幅度是否過劇、改革對象是否有類型化不足之問題，認為應依據解釋意旨予以相應之修正，以平衡軍公教人員特殊權利義務關係，因為社會團結與融合有賴對不同制度差異的體認與實質的平等對待，改革的合理性與正當性基礎方能更加鞏固。

在公共年金制度方面，孫迺翊教授透過〈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〉，指出我國老年經濟安全制度，基本上以職業別為區分，架構在多層次保障體系上，除社會保險性質之公教人員保險、勞工保險、國民年金、軍人保險屬於公共年金外，第二層各職業別的職業年金中，公務人員、公立學校教職員與軍人退撫制度均屬公共年金制度，以稅收為財源，優惠存款制度亦屬之。基於社會國原則之誠命，立法者有義務維繫公共年金制度的代際間權益公平，如此才能真正維持公共年金制度的財務永續性。新法自生效時起規範繼續存在之法律關係，應屬不真正溯及既往。上開憲法解釋肯認退休人員依法領取退休給與，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。大法官肯認我國軍公教退休制度建立在持續性法律關係上，其財務平衡必須隨時配合社會經濟人口條件變遷而調整，不因其採恩給制、儲金制或隨收隨付制而有不同。本次年金改革相較於德國法定年金以及公務人員退撫制度改革，過渡期間與調降幅度的確短促而劇烈，惟不可忽略的是，德國法定年金保險與公務人員退休制度改革之前的所得替代率上限並非如我國高達在職人員薪資之95%，且自1990

年代起即依照人口結構、經濟社會條件變遷的長期預估，理性而務實推動修法，以長期過渡期間減少對即將退休者及已退休者之生活衝擊，正是我國軍公教年金制度發展過程中最欠缺的機制。倘若我國在退撫新制實施之際，未有年資補償金之不合理設計，也設定合理期間讓優惠存款制度落日而非隨同舊制年資繼續存在數十年，或在問題浮現之際能提早10年即展開改革進程，自能爭取到更長的過渡期間與平緩的降幅。未來公共年金制度的財務永續必須建立在定期檢討的機制上，才能避免重蹈此次巨幅改革對退休人員合法信賴利益造成重大衝擊的覆轍。

另借鏡美國相關問題之論述與司法實務見解，劉靜怡教授以〈年金改革釋憲的省思——美國法制經驗的啟示〉為題，指出美國各州年金制度改革及其衍生之相關憲政爭議，大致上集中在美國憲法中的契約條款、徵收條款及正當法律程序等面向。美國州憲法中明文訂有年金保障條款者，若州法院判決年改立法或措施違憲者，主要也是基於年金保障條款作成違憲的認定，並非以契約條款當成依據，我國憲法中並無類似明文規定的契約條款，故而有值得我國司法者重視的不可比較性。另一個可能用來主張公共年金受憲法財產權保障的途徑，是依據聯邦憲法中明文規定的徵收條款。根據美國法制經驗，當政府對財產權的干預，涉及物理侵害時，比較容易被視為徵收。惟公共年金制度改革，則是基於促進公共利益，對經濟生活的利益及負擔所為之調整，較接近美國司法實務上所操作之管制性徵收，因不涉及物理侵害，多能通過偏向合理審查基準的司法違憲審查。雖然美國與我國對於徵收與財產權的定義與司法違憲審查脈絡，迥然有別，並不具備直接可比較性。然而美國各級法院，對於管制性徵收與年金改革的違憲審查，多尊重行政與立法權的共同決策空間。

針對公務人員之年金改革部分，張桐銳教授之〈公務人員退休制度之保險年金化——公務人員退休制度改革評析〉，提出公務人員退休制度之年金保險化的觀察。此點本書其他學者亦提出相應之觀點與對話。相應於社會保險法上保險給付請求權、保險給付期待權以及取

得權之區分，反映被保險人受法律所保障之利益得被實現之可能程度，而反映在憲法財產權與信賴保護之不同程度保障上，亦可套用於公務人員退休制度：已退休生效之公務人員取得月退休金請求權；已滿足退休並支領月退休金之要件，惟尚在職之人員取得月退休金之期待權；尚未滿足支領月退休金要件之在職人員擁有取得權。不同人員所取得之不同法律地位，在憲法評價上可能有所差別，而進一步影響法律上之設計。依比例原則，即使照顧原則之內容要求國家給與公務人員與其職位相稱之生活照顧，仍應與縮減月退休金所追求之公益目的相衡量，始得斷言其是否違憲。再者，所謂「職位相稱」乃係典型之不確定法律概念，關於公務人員之月退休金是否與其職務相稱，立法機關應有廣泛的決定空間。

立基於財富分配之角度，李惠宗教授探討〈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〉，認為軍公教人員之退休給與，基本上涉及「財富分配」的重要原則，認為台灣的年金改革「起步太慢」，「步調太快」，未依照適當「分配法則」進行分配，故滋生許多不必要的紛擾。但並非任何的減縮，都會構成對公務員「公法上財產請求權」的干預。例如某公務員退休，可支領的退休金中，包含「社會保險」、「薪資延付」及「生活維持」的部分。如果基於國家財政困難，「生活維持」的部分可以優先被調整，但「薪資延付」部分，則屬公務員固有的「財產權」，不應被縮減；至於「社會保險」部分，可能部分（例如設計為半數）可以被調整。並認為司法院釋字第782號解釋以「平等原則」加上「財產權」、「工作權」作為審查基準，並以「職業主觀要件」的「實質關聯性」作為審查方法及步驟，論理精確固值得贊同，但未考慮憲法基本國策規定乃禁止背道而馳的立法，亦具有「違憲審查基準」的功能，本號解釋未能引據憲法第165條的規定，論理有若干不足之處。其對於三號憲法解釋所提出之平息，值得日後釋憲案之參考。

針對信賴保護原則之部分，林昱梅教授之〈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〉，以德國基本法第

33條對於職業公務員之保障，探討我國憲法第18條之公務人員服公職權及國家照顧義務，論及信賴保護原則之法理基礎，借鏡德國聯邦憲法法院判決，指出公務人員沒有「維持退休權益不變」之既得權，認為法規變動之信賴保護，應有別於行政處分撤銷廢止之傳統信賴保護三要件，而主要以信賴利益及信賴值得保護之程度，審查是否符合信賴保護原則，並以信賴利益之輕重作為利益衡量之基礎，隨著規範對象之信賴利益源自既得權或預期利益，以及對法規變動未預見或未能具體預見之程度而有所區別。先對信賴利益「質」之輕重分級後，得依外加之考量因素調整輕重等級，例如規範事項之法律地位（例如法定給與或福利措施、社會關聯性高低）、法規施行期間之長短（法規長期施行較重）以及規範對象之因應能力（例如高齡或低收入戶）等進行利益衡量。最後就106年公務人員年金改革方案進行比例原則之判斷，並就司法院釋字第782號解釋有關信賴保護原則部分予以評析。

針對憲法解釋認為年金改革規定非屬真正溯及既往之見解，林炫秋副教授〈2017年公務人員年金制度改革核心問題之探討〉提出另類之思考路徑，認為公務人員退休金是依據退休法所形成的法律關係，當退休金給付請求權已經發生，所有的法定構成事實皆已完成，已是一個完全的權利，而非部分權利，國家不得藉由立法機關的手，免除自己所應負擔的債務。對於銓敘部依據退休法審定退休公務人員的退休金，新法不能溯及既往適用；除非溯及適用具有重大公共利益。對於已符合退休條件，尚未申請退休的人員，其得請求退休金的全部構成要件事實皆已完全成就，雖其退休金請求權尚未具體發生，然而該公務人員已經處於隨時得行使請求權之狀態，若適用退撫法也已構成真正溯及既往。然而基於維繫公務人員退休制度的存續，避免因為過去法律制度不當設計所造成的過度照顧的不合理、不平等的現象，使在職公務人員未來領取退休金的期待不致因為退撫基金的財務缺口擴大而落空，由所有世代共同承擔人口變遷對公務人員退休金制度的衝擊，確保服公職權利核心價值——供國家照顧公務人員，在各世代公務員皆有實現的可能，文官制度得以穩定維持等重大公共利益的考量，

如不改革將造成重大公益的危​​害，新法可以例外有條件地溯及適用，特別是對於過去法律設計不當的過度照顧條款的修正，例如優惠存款利息與年資補償金的刪減。對尚未符合全部退休條件的在職公務人員，其得請求退休金的構成要件事實尚未完全成就，故新法對其適用並非法律溯及既往適用，然而其退休金期待權仍受憲法財產權與服公職權利的保障，故必須依信賴利益保障原則與比例原則加以衡量。

於教育人員年金改革方面，柯格鐘教授則以〈公校教師退休金制度改革規範之合憲性——釋字第783號之問題題綱與解釋意旨的考察〉，指出自1985年教育人員任用條例之制定，以及1992年司法院釋字第308號解釋，認為未兼任行政職之公立學校教師並非公務員服務法上之公務員以後，我國慢慢確立「公教分途」的路徑。2015年之司法院釋字第730號解釋亦指出公立學校教職員依學校教職員退休條例請領退休金之權利，乃屬憲法保障之財產權。在德國，聯邦憲法法院對於年金給付請求權之憲法基礎，也是以基本法第14條所規定財產權保障，作為涉及基本權的對象。基於因各自之關連性而為不同程度之「層級化之財產權保障」，個人為照顧自身或其遺屬在老後之目的，基於先前所提供之給付（無論是完全儲金制或者部分儲金制）具有個人支配性，因而屬於所謂之個人關連性部分，屬財產權保障之核心領域，立法形成空間上相對較小，法律對於基本權主體有關年金給付之請求與期待權的干預，應受相對較嚴格審查；反之，非基於個人儲金而形成之年金給付準備，係基於年資或其他與繳費無關之變因例如職等或職位等因素而由國家提供稅收預算而提撥的退休金準備，屬於具有社會關連性部分，立法者在此享有較寬廣形成空間。依此，優惠存款係由國家以稅收支應補貼利息差額，並非財產權保障的對象；公立學校教師提撥所累積之年資，雖然受憲法第15條規定之財產權保障，但所得替代率之調降則屬社會關連性因素，立法者為確保退撫基金制度之財務永續性，就此享有較大之立法形成空間。

針對上開憲法解釋為違憲宣告立即失效之「再任私校規定」，陳信安副教授以〈年改釋憲案之效力——再任私校退休軍公教人員之

行政救濟問題〉探討司法院大法官解釋作成後之效力問題，就「再任私校規定」因違反憲法保障平等權之意旨，被宣告違憲且立即失效之解釋意旨，認為「再任私校規定」雖使受規範對象於決定是否再任私立學校職務時，必須額外考量恐將面臨所生之停止領受月退休金權利之法律效果，但其仍有選擇再任私立學校職務之可能性。該規定既係以再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資作為受規範對象之退休公立學校教職員停止領受月退休金權利之要件，則較為直接被限制者，應係該等受規範對象其受憲法財產權所保障之公法上月退休金請求權，從而由財產權之觀點進行違憲審查，應較為妥適。已繫屬但尚未審結之案件部分，由於承審法院尚未作成具確定力之裁判，從而其應依大法官解釋之意旨對該案件進行裁判。對當事人可依行政程序法第117條以下規定至少自解釋公布之日起，撤銷系爭處分，進而去除對經停止受領月退休金權利之受規範對象不利之規制效果。或可認為經認定違憲之法律係乃經由大法官解釋之作成，進而向將來被廢棄其規範效力，因應已生所謂法律事後變更之情形而可依行政程序法第128條第1項第1款規定向行政機關請求重新進行行政程序。行政法院對於解釋作成前即已繫屬之案件，應直接以大法官解釋為依據，以系爭規定係屬違憲為由，認定系爭處分之違法（憲）性而予以撤銷。

綜觀本書九篇論文對年金改革合憲性之論述與對話，可知年金改革之憲法議題，除了法治國原則及基本權利保障外，社會國原則作為憲法之價值體系之一環納入年金改革之原理論述中，已不可避免。無論審查對象是服公職權或財產權，也無論新法生效為真正或不真正溯及既往，也儘管在進行合憲性審查時，依其事項性質，有某種尊重立法者形成自由之空間，就退休給與之性質及財產權之層級化保障及社會關聯性加以分類，於進行信賴保護原則及比例原則審查時與公共利加以衡量，應為更細緻之作法。此次年金改革釋憲案引發法學界針對憲法價值體系、年金制度、進行合憲性審查之基本權利、信賴保護原則、真正與不真正溯及既往，退休給與之性質、比例原則及利益衡

量、憲法解釋之效力等問題，進行深入而徹底之研究，本書也有幸參與其中，期能扮演承先啟後之一部分角色。

未來台灣仍有待建立永續健全之年金制度，為貫徹合理退休所得替代率之改革目的，三號憲法解釋也以警告性解釋之方式，指出年金改革相關規定應予以修正，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，以符合憲法上體系正義之要求。由本書各學者之論述可知，為了達成年金改革之政策目標，可能有多種方案可供選擇，計算公式也可能不同，但在合憲性之判斷上，並非以年改方案規劃設計之優劣作為主要判斷標準，而是以違憲審查基準，透過憲法原則及基本權利加以判斷。本書之研究成果具有延展性，不僅可作為未來軍公教及其他職業別年金改革方案之參考，各篇論文中所提及之服公職權、財產權保障、信賴保護、法律不溯及既往原則之原理、比例原則及利益衡量等，亦可作為其他法領域法規變動時之參考。如同本書多位學者所提，如何在合憲之基礎上，建立類型化更加細緻、永續合理之年金制度，仍為大家必須面對之問題。在社會團結與融合的目標下共思解決之道，也是促成本書出版之主因。

最後要感謝中興大學薛富盛校長、法政學院蔡東杰院長、中興大學出版中心及興大法律校友會的全力支持，讓中興大學法律學系20年專書得以問世。

林昱梅

國立中興大學法律學系系主任
2020年12月29日



元照出版提供 請勿公開散布

作者簡介

李玉君

德國杜賓根大學法學博士。現任暨南國際大學公共行政與政策學系教授兼系主任，曾任臺灣社會法與社會政策學會理事長。專長為社會法、行政法、憲法。近年主要論著為〈傳達錯誤的勞保老年給付申請——評析最高行政法院106年度判字360、518、648號判決〉、〈年金改革的他者：論公營事業「公務員兼具勞工身分者」之年金保障〉、〈全民健保法對經濟弱勢者醫療保障規定之評析〉、〈二代健保組織體制改革之評析〉及〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉。

孫迺翊

德國海德堡大學法學博士。現任臺灣大學法律學院教授，曾任臺灣社會法與社會政策學會創會理事長。專長為憲法、行政法與社會法。近年重要論著包括〈社會給付之競合：以台北高等行政法院100年度簡字第672號判決關於就業保險法與就業服務法之職業訓練生活津貼競合為例〉、〈On the Road to Equal Enjoyment of Human Rights for Persons with Disabilities: The Development of Domestic Laws in Taiwan and Their Dialogue with the CRPD〉、〈Menschen mit schweren Behinderungen als Richter/Staatsanwalt? Eine Umsetzungsprobe der UN-Behindertenrechtskonvention in Taiwan〉、〈無障礙／可及性、合理調整與平等不歧視原則：從身心障礙者權利公約檢視我國憲法及身心障礙者權益保障法之平等原則內涵〉及〈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〉。



劉靜怡

美國芝加哥大學法學博士。現任臺灣大學國家發展研究所教授、中央研究院法律學研究所合聘研究員、科技部法律學門召集人。專長為資訊法與電信法、人權法制、法律經濟分析。近年研究領域為資訊法及法律經濟。主要論著為〈技術移轉與利益衝突之再思考——以美國法制下之生醫研究領域為核心〉、〈通訊監察與民主監督：歐美爭議發展趨勢之反思〉及〈網路中立性原則和言論自由：美國法制的發展〉。

張桐銳

德國海德堡大學法學博士。現任政治大學法學院教授，曾任臺灣社會法與社會政策學會理事長。專長為社會法、公務員法、憲法、行政法。近年研究領域集中於社會法及公務員法。主要論著為〈離職公務員之懲戒，公務員懲戒制度相關論文彙編第6輯〉、〈公務人員退休制度之年金保險化——公務人員退休制度之改革評析〉、〈社會保險法律關係核心問題之檢討——從體系性觀點之個案研究〉、〈社會補貼與就業服務——兼評台北高等行政法院一〇〇年度簡字第5號判決〉及〈老年農民福利津貼制度之檢討〉。

李惠宗

德國慕尼黑大學法學博士。現任中興大學法律學系教授、台灣行政法學會理事。專長為憲法、行政法、教育行政法、法學方法論。主要論著為《憲法要義》、《行政法要義》、《法學方法論》、《國家賠償法要義》、《教育行政法要義》。

林昱梅

德國杜賓根大學法學博士。現任中興大學法律學系教授兼系主任。曾任律師及借調公務人員保障暨培訓委員會專任委員。專長為行政法、食品安全法及智慧財產權法。近年研究領域為行政救濟法及食品安全法。主要論著為〈論溯及性法規之合法性問題——從土石採取法「環境

維護費收費基準」之時間效力談起〉、〈保障事件之暫時性權利保護機制——以競爭型陞遷事件為例〉及〈論食品安全管理法中之預防原則：以歐盟與臺灣為中心〉。

林炫秋

政治大學法學博士。現任中興大學法律學系副教授。曾任臺灣勞動法學會理事、臺灣社會法與社會政策學會理事及監事。專長為勞動法、社會法、民事法。近年研究領域為勞動法及社會法。主要論著為〈勞工保險因雇主違法解僱而退保後之效力——評台中高等行政法院104年度簡上字第66號判決〉、〈論受僱醫師納入適用勞基法——脫離囚徒困境改變遊戲規則〉、〈我國就業服務與就業促進法制的現況與檢討〉、〈瑞士部分工時勞動契約法制及其對我國的啟示〉、〈社會保險權利之憲法保障〉、〈荷蘭公共年金制度之簡介〉、〈荷蘭職業年金制度及其對臺灣的啟示〉。

柯格鐘

德國科隆大學法學博士。現任臺灣大學法律學院教授。專長稅法，包括稅法總論、各論、稽徵程序與救濟程序。主要論著〈論比例原則在稅法規範違憲審查中的作用——以稅捐債務法規範為探討中心〉、〈稅捐稽徵協力義務、推計課稅與協力義務違反的制裁〉、〈論稅捐正義的追尋：從憲法平等原則到稅法量能課稅原則的路徑〉、〈論婚姻平權釋憲案之法理意義與對我國稅捐法制的影響：以德國法及德國聯邦憲法法院有關判決作為比較〉。

陳信安

德國敏斯特大學法學博士。現任中興大學法律學系副教授。專長為憲法、行政法、能源法、歐盟法。近年研究領域為行政法及能源法。主要論著為〈行政罰法利得剝奪及沒入規定與刑法沒收規定競合問題之研究〉、〈我國太陽光電發電設備土地利用法制問題之研究——並以德國

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID□12718>

法制為借鏡〉、〈論我國新修電業法中電業管制機關之爭議問題〉、
〈論行政機關對於嗣後違法行政處分之處置〉，以及〈論國家於電力供應之擔保責任〉。



元照出版提供 請勿公開散布

目 錄

推薦序	薛富盛
推薦序	李建良
主編序	林昱梅

基礎理論篇

- 軍公教年金改革釋憲解釋之評析…………… 李玉君…… 1
- 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…………… 孫迺翊…… 31

軍人篇

- 年金改革釋憲的省思
——美國法制經驗的啟示…………… 劉靜怡…… 95

公務人員篇

- 公務人員退休制度之保險年金化
——公務人員退休制度改革評析…………… 張桐銳… 153
- 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…………… 李惠宗… 213
- 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…………… 林昱梅… 231
- 2017年公務人員年金制度改革核心問題之探討…………… 林炫秋… 275

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID□12718>

教育人員篇

- 公校教師退休金制度改革規範之合憲性
——釋字第783號之問題題綱與解釋意旨的考察…… 柯格鐘… 315
- 年改釋憲案之效力
——再任私校退休軍公教人員之行政救濟問題…… 陳信安… 367



元照出版提供 請勿公開散布

軍公教年金改革釋憲解釋之評析

李玉君

摘 要

軍公教年金改革法案為我國近期極受關注的重大社會議題，蓋公共年金制度為一長期性的法律關係，往往會經歷社會經濟與人口結構的變遷，其動態調整乃制度之必然，然而調整過程中若涉及給付刪減或與年金受領人預期不同時，往往易遭致反彈。司法院釋字第781號、第782號、第783號解釋為釋憲機關首次對我國年金制度改革的立法界限所為之解釋，不僅對此次年金改革爭議有定紛止爭之效果，所劃下的年金改革憲法界限，也將對未來相關年金制度改革具有引導性之作用。

本文旨在探討此次軍公教年金改革釋憲解釋所確立之憲法界限、理解大法官釐清了什麼問題，為未來年金改革或甚至社會福利行政措施刪減時，樹立如何之價值與指標，以及相關的法律見解是否仍有再商榷之處。透過盤點大法官為此次年金改革所建立的價值體系與論理方式，並探討其論理是否仍有更細緻之可能性甚或可再商榷之處，希望能為台灣年金制度永續發展鋪設一社會理性對話之平台，以化解社會的隔閡，進而促進社會融合。

關鍵字：社會國原則、公共年金制度、年金改革、信賴保護原則、比例原則、法治國家原則



壹、前言

民國（以下略）106年、107年軍公教年金改革法案¹以及其所引發的社會爭議與法律論戰可謂為我國近期極其受關注的重大社會議題，因為公共年金制度為一長期性的法律關係，在職期間加上退休期間往往高達數十年，這當中又往往會經歷社會經濟與人口結構的變遷，因此動態調整乃制度之必然，而調整過程中若涉及給付刪減或與年金受領人預期不同時，也往往易遭致反彈。是以，年金改革釋憲之核心問題即在於：在長期性法律關係中，如何在因應公共年金制度動態調整需求時，也同時能保障個人之年金請求權？亦即，立法者可以變動或調整之界限何在？司法院釋字第781號、第782號、第783號解釋為釋憲機關首次對我國年金制度改革的立法界限所為之解釋，不僅對此次年金改革爭議有定紛止爭之效果，所劃下的年金改革憲法界限，也將對未來相關年金制度改革具有引導性之作用，在解釋中所建立之憲法價值與論理也為未來年金改革奠定凝聚社會共識之基礎。因此，探討此次軍公教年金改革釋憲解釋所確立之憲法界限、理解大法官釐清了什麼問題，為未來年金改革或甚至社會福利行政措施刪減時，樹立如何之價值與指標，以及相關的法律見解是否仍有再商榷之處，實有重要性的意義。透過盤點大法官為此次年金改革所建立的價值體系與論理方式，並探討其論理是否仍有更細緻之可能性甚或可再商榷之處，希望能為台灣年金制度永續發展鋪設一社會理性對話之平台，以化解社會的隔閡，進而促進社會融合。

本文首先將鋪陳司法院釋字第781號至第783號解釋所勾勒出的年金改革之憲法界限以及其論理依據，進而探討其所樹立之憲法價值體系，評析其所為之判斷與論理有無可再商榷之處？最後，綜納全文做成結論。

貳、軍公教年金改革釋憲解釋對年金改革爭議問題的議決與論理

此次軍公教年金改革釋憲案之爭議點乃聚焦於「提高退撫基金共同提

¹ 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於106年8月9日制定公布，陸海空軍軍官士官服役條例於107年6月21日修正公布，以上三法案均於107年7月1日施行。

撥費用之基準」(多繳)、「變更軍公教人員退撫給與²之條件與計算基準」、「降低退休所得替代率」、「刪減公保給付優存利息」(延退、少領)以及「再任私立學校職務停止領受月退休金權利」(禁止雙薪)之相關規定³是否違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則,侵害受規範對象憲法所保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權;其所涉及的規範對象,包括在職與已退休的軍公教人員。針對以上問題,大法官於釋字第781號、第782號、第783號解釋分別做成合憲、警告性解釋、單純違憲與違憲立即失效之宣告,以下先就釋憲標的所涉及之法益及其規範基礎、審查密度(標準)與審查基準做鋪陳,再依釋憲解釋之結果分述其論述內容:

一、違憲審查標的、標準(密度)與基準之確立

(一)釋憲標的所涉及之法益及其規範基礎

首先,針對軍公教人員退休金權利之憲法依據,大法官乃援引憲法第18條、增修條文第10條第9項以及第165條規定,認為軍公教人員領取退撫給與之權利乃因服公職(含軍職)與服公立學校教職員職務所取得之國家對其退休、退伍除役後生活照顧義務之給與(參照釋字第455號、第605號、第614號、第658號、第707號及第730號解釋)。是以,其退撫給與之請求權乃立基於各該條項所衍生或意涵之「國家照顧義務」而生之權利,其範圍包括退休金、優存利息⁴與年資補償金⁵。就此,大法官肯認退撫給與具有財產權性質,故受憲法第15條財產權之保障,對於公立學校教職員請領退休金之權利,釋字第730號解釋甚至直接肯定其為憲法保障之財產權。至於退撫給與之性質,大法官亦從國家照顧義務之角度出發,闡明軍公教

² 為行文的順暢,本文所指退撫給與包括軍人之退除給與,退休金包括軍人之退伍金、退休俸。

³ 就此,對於軍人與公教人員規定上略有不同,軍人退伍後再任私校教職需每月支領超過公務人員委任一職等本俸最高俸及專業加給合計數額者,方停止領受退休俸或贍養金(陸海空軍軍官士官服役條例第34條第1條第3款參照),而公教人員則只要支領超過法定基本工資者,即停止領受月退休金(公務人員退休資遣撫卹法與公立學校教職員退休撫卹條例第77條第1項第3款參照)。

⁴ 此乃以退撫舊制一次退休金與公保給付為本金,於退休後辦理優惠存款契約所生之利息。

⁵ 此為對兼具新舊制年資者為退撫新制之實施而給予具舊制年資1年以上未滿15年者之補償金。

4 ● 軍公教退休金制度之憲法爭議研析 基礎理論篇

人員之退撫給與非私法上遞延工資之給付。

其次，在系爭法律有關「再任私校職務且每月支領薪酬超過法定基本工資者，停止領受月退休金權利」部分，大法官認為係直接限制受規範對象之「財產權」，且上開規定適用結果，亦對此等受規範之退休人員構成「工作權」主觀資格條件之限制，又大法官乃以憲法平等原則作為審查基準，故亦涉及受規範對象之「平等權」是否受到侵害，是以審查標的應為第15條財產權與工作權，以及憲法第7條平等權。

(二)審查標準（密度）

針對系爭法律涉及「少領與延退」部分，大法官延續軍公教人員退撫給與受憲法財產權保障之觀點，援引德國聯邦憲法法院所發展出來之「層級化財產權保障」⁶概念作為論述基礎，闡釋應區分退撫給與之財源是否係退休人員在職時所提撥，而受不同程度之保障。具體言之，形成一個完整的法定年金給付權利的要素中若涉及個人先前給付部分，則具備「個人關聯性」，如保費繳納，於本案則為軍公教人員在職時所提撥的金額，此為財產權保障的核心，立法者不得任意刪減；相對地，若屬政府依法提撥之金額或補助，抑或是所得替代率設定，這部分具有社會資源重分配之功能，則屬「社會關連性」要素，就此立法者有較大形成與調整空間。⁷是以，立法者若為年金制度的永續發展，在符合比例原則等法治國原則要求下，得對年金給付期待權或請求權⁸予以限制或刪減，但如涉及個人先前給付之個人關連性部分，則應受到較嚴格之違憲審查。⁹

基此，大法官分析依退撫新制年資計算之退撫給與，乃由採「共同提撥制」之退撫基金支應，其財源主要來自自由軍公教現職人員與政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息之「個人提撥」與「政府提撥」，以及政府於退撫基金未達法定最低收益，或於退撫基金不足以支應退撫給與時，始

⁶ BVerfGE 58, 85.

⁷ 中文文獻請參閱：孫迺翊，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間，臺大法學論叢，第41卷第2期，2012年6月，頁462-463。

⁸ 關於公務人員依退休法所取得之法律地位，張桐銳教授參考社會保險之法律關係，視公務員是否已退休或已達最低退休年資但仍在職，抑或是尚未達最低退休年資之在職者，區分為：年金請求權、年金期待權與年金取得權，而分別受到憲法不同程度之保障。請參閱：張桐銳，公務人員退休制度之年金保險化——公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報，第30卷第1期，2018年7月，頁64-65。

⁹ BVerfGE 53, 257(292f.); BVerfGE 58, 81(110f.); BVerfGE 69, 272(298f.).

撥交之補助款項本息之「政府補助」三大部分。其中源自於個人提撥部分，基於個人先前給付之個人關連性，應受較高之保障，故採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上等同於國家對人民財產之徵收，自不得為之。至於，政府依法提撥與補助部分，其財源均來自政府預算，涉及政府財政資源分配之社會關連性，就此財源所生之財產上請求權，立法者有相對較高之調整形成空間，因此採較寬鬆之審查標準。

至於，系爭法律有關「提高共同撥繳費用基準」之多繳部分，因是否提高、如何提高，事涉基金整體財務規劃與國家財政資源分配問題，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織分工、決定做成程序之考量，大法官尊重政治部門所為之決策，故採寬鬆審查標準。而有關禁止雙薪部分，如前所述，依大法官之見解除財產權外，亦涉及工作權保障之主觀資格條件限制，故採較嚴格之中度審查標準¹⁰。

(三) 審查基準

此次軍公教年改釋憲案聲請人主張爭議之法律違反「法律不溯及既往原則」、「信賴保護原則」、「比例原則」，並於言詞辯論時提出政府出爾反爾，系爭法律違反「誠信原則」之聲明¹¹。就此，大法官對誠信原則並未直接予以回應，而是指出「任何人均不得期待法律永遠不變動」，並闡明系爭法律有關「政府負最後支付保證責任」之意涵及其在此次釋憲解釋

¹⁰ 有關審查密度、審查標準之探討，美國有所謂的合理審查、中度審查與嚴格審查。「合理審查標準」乃在要求目的須追求合法的政府利益，手段與目的應具有合理關聯；「中度審查標準」係要求目的須追求重要政府利益，手段與目的須具有實質關聯性；「嚴格審查標準」則係要求目的須追求極為重要政府利益，手段須屬必要且侵害最小。德國則有所謂的明顯性審查、可支持性審查與強烈內容審查。「明顯性審查標準」係僅就有無明顯錯誤作審查；「可支持性審查標準」係就立法者決定是否合乎事理、可以支持或可以說得通進行審查；「強烈內容審查標準」則就立法者所為事實論斷或預測決定判斷是否具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，就可認定違憲。參閱：陳怡如，司法院大法官比例原則違憲審查標準之探究：兼評釋字第五八四號解釋，弘光人文社會學報，第3期，2005年8月，頁105-106。有關美國與德國違憲審查標準之發展與內涵，詳請參閱：湯德宗，違憲審查基準體系建構初探——「階層式比例原則」構想，載於：廖福特主編，憲法解釋之理論與實務，第六輯，2009年6月，頁1-38。

¹¹ 鄧民治律師，107年憲一字第3號公務人員退休資遣撫卹法釋憲案言詞辯論爭點聲明書，頁18-19；李念祖律師，107年憲一字第3號公務人員退休資遣撫卹法釋憲案言詞辯論簡報。

軍公教 退休金制度 之憲法爭議研析

本書收錄國內憲法、社會法及行政法學者針對軍、公、教年金改革三法相關規定之合憲性進行學理探討，並就108年公布之司法院釋字第781、782及783號有關年金改革之解釋進行評析。

編印：元照出版公司 GPN:1011000259

