

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 782 號

解釋日期：民國 108 年 08 月 23 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 61 卷 9 期 237-498 頁

司法院大法官解釋（三十九）（109年9月版）第 1-226 頁

相關法條：中華民國憲法 第 18、23 條

憲法訴訟法 第 5、14 條

廢司法院大法官審理案件法施行細則 第 15 條

陸海空軍軍官士官服役條例 第 27 條

公務人員俸給法 第 3、5 條

公教人員保險法 第 31 條

公務人員退休撫卹基金管理條例 第 1、3、4、5、8 條

勞工退休金條例 第 14、16、23 條

學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例 第 8 條

產業創新條例 第 9、10 條

經濟部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法 第 4、10 條

公務人員退休資遣撫卹法 第 4、7、18、27、36、37、38、39、40、67、77、92

條

公務人員退休資遣撫卹法施行細則 第 103 條

解 釋 文： 公務人員退休資遣撫卹法第 7 條第 2 項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。

同法第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨尚無違背。

同法第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 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。

相關機關至遲應於按同法第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就同法附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

同法第 67 條第 1 項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」，與同法第 36 條至第 39 條設定現階段合理退休所得替代率之改革目的不盡一致，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

、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

同法第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……三、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。」與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

本件暫時處分之聲請，應予駁回。

理由書： 本件聲請人立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等 38 人（下稱聲請人）因行使職權，認公務人員退休資遣撫卹法（下稱系爭法律；本解釋理由書所列條文未標明所屬法律者，均係指系爭法律之條文）第 4 條第 4 款至第 6 款、第 7 條第 2 項、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條至第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項、第 77 條第 1 項第 3 款（其內容見附件一）規定，提高退撫基金共同撥繳費用之基準、變更公務人員退撫給與之條件與計算基準、降低退休所得替代率、削減公務人員保險養老給付（下稱公保給付）優惠存款利息（下稱優存利息）、限制再任私立學校職務停止領受月退休金權利等，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、生存權、服公職權、工作權及平等權，聲請解釋。又為避免人民權益及公共利益受有不可回復之重大損害，聲請暫時處分。

查本院現任 15 位大法官中之 6 位大法官具有公務人員資歷，雖得於其等退休時適用系爭法律，惟均不構成法定迴避事由。且依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 14 條前段及其施行細則第 15 條規定，大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過。是若上開大法官均迴避審理，將無足額大法官得以審理系爭案件，無異於拒絕審判，反違背迴避制度之本質。是於本件情形，大法官不因具有公務人員資歷，而須迴避，亦無迴避可能（本院釋字第 601 號解釋參照）。

按立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，大審法第 5 條第 1 項第 3 款定有明文。其目的在使少數意見之立法委員，於確信多數立法委員表決通過之法律有違憲疑義時，得向本院提出解釋憲法之聲請，以維護憲政秩序。

查立法院審議系爭法律之三讀程序，聲請人 38 人（按為行為時立法委員總額三分之一）均未投票贊成（立法院公報第 106 卷第 69 期上冊院會紀錄，第 29 頁至第 30 頁參照），得認聲請人為不贊成多數立法委員所通過系爭法律之少數立法委員。其等確信多數立法委員表決通過之系爭法律上開規定內容有違憲疑義，於系爭法律通過並經總統公布生效後，向本院聲請解釋，核與大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定尚無不符，應予受理。

次查，系爭法律第 67 條第 1 項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，

衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」，雖未經聲請人聲請解釋，惟此規定關涉受規範對象依系爭法律第 36 條至第 39 條規定審定調降後之退撫給與（第 5 條參照），不再隨在職同等級人員本（年功）俸之調整重新計算（第 37 條第 5 項、第 38 條第 5 項參照），而與系爭法律第 36 條至第 39 條規定具有重要關聯性，爰一併納入審查範圍。

本院依大審法第 13 條第 1 項規定，通知聲請人及關係機關考試院、行政院、銓敘部等，指派代表及代理人，於中華民國 108 年 5 月 15 日上午針對本案事實爭點部分舉行公開說明會，並於 108 年 6 月 25 日上午行言詞辯論。

聲請人主張系爭法律相關規定違憲，其理由略以：

- 一、依憲法第 18 條有關人民有服公職權之規定，國家對於退休公務人員應負生活照顧義務。
- 二、公務人員與政府間為公法上契約關係。退撫給與為契約內容之一部分，屬於遞延工資之給付，政府有依法給予之義務，且為確定既得之財產權。退撫給與內容基於審定退休之行政處分而告確定，政府負最後支付保證責任，與公務人員退撫基金是否瀕臨破產無關。又政府財務窘困之抗辯，不得作為削減退撫給與之正當理由。追求公務人員退撫基金永續經營之目的，也難謂符合憲法第 23 條規定之「公益」目的。
- 三、系爭法律第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 條第 2 款、第 3 款、第 36 條至第 38 條、第 39 條第 1 項、第 2 項規定，變更公務人員退撫給與之條件與計算基準、削減公保給付優存利息、降低退休所得替代率，侵害受規範對象退休金請求權，違反憲法保障服公職權、工作權、財產權之意旨。其適用於系爭法律施行前已退休公務人員，違反法律不溯及既往原則，對於現職人員則係違反信賴保護原則。司法院釋字第 717 號解釋應予變更或補充。
- 四、系爭法律第 4 條第 6 款規定最低保障金額、第 39 條第 2 項規定退休人員依第 37 條或第 38 條規定計算後，每月所領退休所得，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。未履行國家對於退休公務人員有給予退休金，以保障其生活之義務，違反憲法保障服公職權及生存權之意旨。
- 五、系爭法律第 36 條規定領取月退休金者之公保給付優惠存款，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止，以年利率 9% 計付，自 110 年 1 月 1 日起優存利息歸零，過渡期間僅 2 年半；第 37 條規定大幅調降受規範對象 107 年 7 月 1 日起至 108 年 12 月 31 日以後之退休所得替代率，並自 109 年 1 月 1 日起連續 10 年，就全部不同服務年資者，每年各再調降 1.5% 退休所得替代率，均未考慮受規範對象承受能力，逾越規範目的，違反信賴保護原則與比例原則。
- 六、系爭法律第 39 條第 1 項規定領取月退休金者之退休所得應扣減順

序，使部分受規範對象於系爭法律施行之日，除全部優存利息被扣減外，部分退撫舊制月退休金亦被調降。調降幅度太大，過渡期間太短，有違信賴保護原則與比例原則。

七、系爭法律第 7 條第 2 項規定提高現職人員退撫基金共同撥繳費用之基準，違反法律不溯及既往原則、比例原則，侵害受規範對象之工作權、財產權。

八、系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定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之退休公務人員，停止領受月退休金權利，限制受規範對象之財產權、工作權，並與平等原則有違。

九、系爭法律上開規定對憲法法益及公共利益造成全面性、急迫性且難以回復之損害。現有行政救濟保全措施機制，僅為個案救濟管道，且可能發生機關決定或法院裁判歧異情形，又無其他手段足資防免，是就本件聲請有作成暫時處分之必要。

關係機關考試院、行政院認系爭法律相關規定並未違憲，略稱：

一、公務人員退撫新制自 84 年 7 月 1 日實施迄 106 年已逾 21 年，因面臨人口結構快速老化及少子女化、退休人數逐年累增、退休年齡逐漸下降以及國人平均餘命延長等因素，造成政府及退撫基金財務支出壓力與日俱增。為確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全，經檢討原有退休制度不合宜之處，並參酌當前世界先進國家公部門退休改革方案，作階段性之改革。其中「短程作為」指制度分立，各自檢討現行制度，期以達成公務人員退撫基金用盡年限由原 120 年延後至 139 年之現階段改革效益，解決急迫財務危機。「中長程作為」指為 112 年 7 月 1 日以後新進人員重新規劃，建立全新制度。

二、退撫給與請求權、期待權為服公職權衍生之權利，並非遞延工資之給付。退撫給與請求權係公法上之請求權，為財產權，其受保障之程度，依其財源來自政府稅收，或基於個人先前給付而有不同之層級化保障。對於繼續性之退撫給與法律關係，立法者得於不違反法律不溯及既往原則，且有公益之必要性時，為必要之調整。

三、提高共同撥繳費用之基準，以彌補因提撥費率自始不足、實際收益率低於預期、人口結構高齡化等因素造成之退撫基金重大缺口。

四、變更退休之要件與所得計算基準，諸如增訂配合機關裁撤自願退休人員之最低年齡要件、延後月退休金起支年齡、調降退休所得替代率、拉長平均本俸採計期間等，使退休所得與現職待遇維持合理差距，減低退撫給與財務負擔，並防止政府培育之人才過早流失。

五、退休所得依服務年資與本（年功）俸（薪）額（下稱本俸）而定，在職待遇中之各類加給均未列入。退休所得替代率之設定，高限部分以任職年資 35 年者為基準，由本俸 2 倍之 75%（即 107 年 7 月 1 日起）逐年調降至本俸 2 倍之 60%（即 118 年 1 月 1 日以後）；低限部分則以支領月退休金之基本服務年資 15 年者為基準，按系爭法律施行前原規定之以本俸 2 倍之 30% 為其最末年（即 118 年 1 月 1 日以後）退休所得替代率，以維持原支領月退休金

者之最基本給與。

- 六、原每月退休所得〔即月優存利息、退撫舊制月退休金（含月補償金），及退撫新制月退休金之總額〕超過以本俸與年度退休所得替代率計算之金額時，該超過部分應予調降，然不得低於法定最低保障金額〔按於 107 年 7 月為新臺幣（下同）3 萬 3,140 元〕或以系爭法律附表三規定之最末年退休所得替代率計算金額（下稱最末年保障金額）之較高者。
- 七、領取月退休金者之優存利息調降部分，設有 2 年半過渡期間，受最低保障金額或最末年保障金額之較高者保障。領取一次退休金者之優存利息之調降有 6 年過渡期間，且調降至年利率 6% 止，不再調降，受最低保障金額保障。
- 八、對於系爭法律施行前已退休者，依系爭法律施行日之待遇標準，核計每月退休所得（第 37 條第 5 項參照）；對於系爭法律施行後退休者，應按退休生效時之待遇標準，計算每月退休所得（第 38 條第 5 項參照）。其目的在減少受規範對象原退休所得被扣減額，並維持受規範對象與系爭法律施行日或退休生效日之同等級現職人員之待遇，有合理之差距。此外因公傷病命令退休之受規範對象之原退休所得，不在調降之列。
- 九、各級政府因調降退休所得每年所節省之退撫經費支出，應於次年度預算完成立法程序後，撥付退撫基金。依據銓敘部 106 年度「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」，共同撥繳費用之基準由 12% 逐漸調高為 18%，且節省之退撫經費支出，全數挹注公務人員退撫基金，將使該基金用罄年限由原 120 年延後至 139 年（上開報告第 I 至 III 頁參照）。有效提升公務人員退撫基金財務永續性。
- 十、限制再任私立學校職務，且每月支領薪酬總額超過法定基本工資之支（兼）領月退休金公務人員，領受月退休金權利，係為防止發生從政府實際領受雙薪之現象，及提供年輕人較多工作機會之重要公共利益之維護，所採取之必要手段，與平等原則無違。
- 十一、系爭法律扣減受規範對象原退撫給與等規定，與法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則及平等原則無違。司法院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

本院斟酌全辯論意旨作成本解釋，理由如下：

#### 壹、公務人員退撫制度之沿革

- 一、公務人員退撫制度自 32 年起實施，採確定給付制，財源全部由政府逐年編列預算支應（下稱退撫舊制）。另於 49 年起就一次退休金、63 年起就公保給付實施優惠存款制度（註 1）。
- 二、政府負擔之 18% 優存利息補貼額度，隨金融市場利率之持續走低而增加。因實際補貼額隨退休公務人員辦理優惠存款之人數與優惠存款本金數額而定，是政府就此部分之補貼金額於 101 年達最高峰，約 198 億餘元，至 105 年時約 187 億餘元（見附件二）。預估優惠存款制度至 144 年自然終止。
- 三、84 年 7 月 1 日施行之公務人員退休法第 8 條第 1 項規定，

以退撫新制年資計算之退撫給與之財源籌措方式，由政府編列預算支應之「恩給制」，改為由政府與現職人員按法定比率（65%、35%）共同撥繳費用，設立之退撫基金負責支應之「共同儲金制（共同提撥制）」，並由政府負最後支付保證責任（下稱退撫新制）。就依退撫新制年資計算給付之一次退休金與公保給付，停止適用優惠存款制度。

#### 四、退撫基金提撥費率之設計、預期收益率及實際運作上差距

- （一）政府於 62 年間啟動退撫新制之研議，並於 68 年提出精算報告指出，退撫基金財務收支平衡規劃之提撥費率（即最適提撥費率）為 13.55%（見附件三）。但考量政府與現職公務人員財務負荷能力，建議初期撥繳費用之基準訂於 5% 至 7% 間，再逐次調整。最適提撥費率與實際提撥費率間之差距，希藉由退撫基金收益補足。
- （二）退撫新制訂定之撥繳費用之基準為 8% 至 12%（84 年公務人員退休法第 8 條第 3 項參照），另於 100 年 1 月 1 日起提高撥繳費用之基準上限為 15%（100 年公務人員退休法第 14 條第 4 項參照）。一開始實際提撥費率為 8%，於 91 年、93 年、94 年及 95 年依序調整為 8.8%、9.8%、10.8% 及 12%，其後未再調整。依公務人員退休撫卹基金管理委員會（下稱退撫基金管理委員會）分別以 88 年 6 月底及以 91 年、94 年、97 年、100 年、103 年之年底為精算評價日之第 1 次至第 6 次精算報告，公務人員之最適提撥費率依序為 15.5%、26.4%、31.1%、40.66%、42.65%、36.98%（見附件三）。
- （三）退撫基金自 96 年起至 105 年止之歷年平均已實現收益率為 2.44%（105 年公務人員退休撫卹基金統計年報第 98 頁參照），且提撥費率若維持在 12%，就公務人員部分，在攤提過去負債基礎下，其退撫基金收支平衡所需年投資報酬率為 10.6%（見附件四）。
- （四）為降低推行退撫新制之阻力，退撫新制除採取不足額提撥之政策外，另採下列措施：退休金之計算基準，改以最後在職同等級人員之本俸 2 倍計算（退撫舊制時之退休金計算基準為本俸 1 倍加 930 元），以增加退休金數額；從優計算公保給付得辦理優惠存款期間，加上一次退休金數額之提高，使得辦理優惠存款之本金大幅提升；年資補償金之給付，致兼具新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年之退休人員，退休所得替代率均相同且最高，兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低。同一群體間之相同等級、相同服務年資，不同任職時期者，退休所得有顯著之差異（見附件五）。

五、公務人員退撫基金自 104 年起入不敷出，其於 100 年至 105 年之支出、收入比，依序為 61.4%、73.2%、84.9%、96.5%、109.8%、124.9%（見附件六）。

六、系爭法律施行前之退休所得（月退休金與公保優存利息之加總）為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）」，但不得超過「同等級現職人員待遇」之 70%

（年資 15 年）至 90%（年資 35 年）（公務人員退休法第 32 條第 3 項、第 4 項、100 年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 項、第 4 項參照）。退休所得與現職待遇差異不大。公務人員平均退休年齡由 86 年之 60.9 歲，降至 105 年之 56.6 歲（見附件七）。

## 貳、系爭法律主要內涵

- 一、延後退休金起支年齡：110 年 12 月 31 日以前，一般自願退休者之月退休金起支年齡為 60 歲，其後每 1 年提高 1 歲，至 114 年之 64 歲；自 115 年起起支年齡 65 歲（第 31 條第 1 項參照）。另增列危勞職務、身心傷病或障礙者、原住民（第 17 條第 2 項、第 3 項、第 5 項參照），及配合精簡政策，退休年齡為 55 歲之自願退休要件（第 18 條第 2 款、第 3 款參照）。
- 二、調整退休金計算基準：系爭法律施行前已退休者或已達月退休金起支條件並提出退休之申請，而於系爭法律施行後退休生效者，以最後在職經銓敘審定之本俸計算，不予調整。於系爭法律施行後之 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日退休者，以「最後在職 5 年之平均俸（薪）額」為計算基準，之後逐年拉長 1 年，至 118 年之以「最後在職 15 年平均俸（薪）額」為計算基準（第 27 條及系爭法律附表一參照）。
- 三、調降退休所得：分別設定 107 年 7 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日以後之以服務年資計算之相關年度退休所得替代率，適用於全體受規範對象。於系爭法律施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日至 108 年 12 月 31 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，最高可計年資 35 年為 75%。於系爭法律施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%。自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%（第 37 條、系爭法律附表三及第 38 條參照）。
- 四、訂定最低保障金額：最低保障金額為公務人員委任第一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〔107 年系爭法律修正施行時為 3 萬 3,140 元（即 1 萬 4,890 元 +1 萬 8,250 元）〕。另受規範對象經調降後之各年度月退休所得，亦不得低於系爭法律附表三最末年保障金額。是調降後之退休所得，不得低於最低保障金額，或最末年保障金額中之較高者。又原領金額原即低於最低保障金額或最末年保障金額者，不予調整（第 4 條第 6 款、第 36 條第 2 項、第 39 條第 2 項參照）。
- 五、調降領取月退休金者之公保給付優惠存款利率：領取月退休金者之公保給付優惠存款利率調降，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日止調降為 9%，自 110 年 1 月 1 日起調降為 0%。經扣減優存利息後之每月退休所得，不得低於最低保障金額或最末年保障金額中之較高者。就低於上開金額之優惠存款本金部分，仍應以年利率 18% 計付利息。若於 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月

31 日間，經調降半數之優存利息後，月退休所得仍超過依該年度退休所得替代率與本俸計算之金額時，應依剩餘之優存利息、退撫舊制月退休金、退撫新制月退休金之順序予以扣減，至不超過該年度法定退休所得金額為止（第 36 條第 1 項、第 3 項、第 39 條第 1 項參照）。

- 六、調降領取一次退休金者之優惠存款利率：領取一次退休金者之一次退休金與公保給付優存利息，每月超過最低保障金額之本金部分之優惠存款利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%。每月之優存利息原低於或等於最低保障金額時，其本金仍以 18% 計息（第 36 條第 4 項參照）。
- 七、提高共同撥繳費用之基準：由 84 年之 8% 至 12%、100 年之 12% 至 15%，提高為 12% 至 18%（第 7 條第 2 項參照）。
- 八、停發年資補償金：系爭法律施行 1 年後（即 108 年 7 月 1 日起）退休生效者，不再發給年資補償金（第 34 條第 1 項參照）。
- 九、停止領受月退休金權利：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之退休公務人員，停止領受月退休金權利（第 77 條第 1 項第 3 款參照）。
- 十、挹注退撫基金：調降公務人員退休所得後，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（第 40 條第 1 項參照）。
- 十一、審定金額恆定與調整：公務人員於系爭法律施行前退休者，依施行時之待遇標準；於施行後退休者，依退休生效時之待遇標準，審定其每月退休所得。審定後之退撫給與，不再隨在職人員之調薪而變動。但得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之（第 37 條第 5 項、第 38 條第 5 項、第 67 條第 1 項參照）。
- 十二、年資併計：採行退撫舊制、退撫新制、留職停薪及不同職域年資併計制（第 11 條、第 12 條參照）。
- 十三、退撫基金之運用及委託經營：應由專責單位負責，並按季公告收支及運用情形（第 10 條第 1 項參照）。
- 十四、定期檢討：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，並於其後定期檢討（第 92 條參照）。

參、本院就審查客體（見附件一）之解釋理由

- 一、憲法對退休公務人員之保障、退撫給與之性質、受保障之程度與本院審查密度

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（本院釋字第 605 號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。



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務人員在職時所提撥，而受不同層級之保障。依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三，（1）個人提撥：現職人員依法定比率按月繳納之提撥費用本息，（2）政府提撥：政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息，以及（3）政府補助：政府於（a）退撫基金未達法定最低收益，或（b）退撫基金不足以支應退撫給與時，始撥交之補助款項本息。上開由個人提撥、政府提撥及政府補助款，均由退撫基金管理委員會統一管理，按政府別（中央政府、地方政府）、身分別（政務人員、軍職人員、公務人員、教育人員），分戶設帳，分別以收支平衡為原則。基金財務獨立，用途限於退撫給與或與退撫給與相關之支出（公務人員退休撫卹基金管理條例第1條第2項、第3條第1項、第4條第1項、第5條第3項及第8條參照）。又此三態樣之提撥、補助數額得依計算確定，且可由退撫基金中分離。

退撫給與中源自上開（1）個人提撥費用本息部分之財產上請求權，基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應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，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之。

上開（2）關於政府依法定比率按月繳納之提撥費用本息部分，為政府履行共同提撥制所應負之法定責任。基於退撫基金財務獨立性，政府依法繳納以65%計算之提撥費用本息，僅得由退撫基金管理委員會依法管理，並支付退撫給與或與退撫給與相關之支出。政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開

（1）由個人俸給提撥之撥繳費用不同，性質上屬恩給制之範疇。就不合發給退撫給與條件之情形，是否發給上開（2）政府提撥之費用本息及其發給要件，立法機關有一定立法形成空間（註2）。至於上開（3）（a）與（3）（b）之財源，與政府就退撫舊制退撫給與（例如以舊制年資計算之退休金、優存利息等）之支付，同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，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，本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。

## 二、政府負最後支付保證責任之意涵及其在本解釋之考量

查「由政府負最後支付保證責任」一詞見於軍公教人員之各個退休撫卹法律。82年1月20日修正公布，84年7月1日施行之公務人員退休法第8條第1項規定：「公務人員退休金，應由政府與公務人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。」84年8月2日修正公布，85年2月1日施行之學校教職員退休條例第8條第1項規定：「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。」84 年 8 月 11 日制定公布，86 年 1 月 1 日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱 86 年服役條例）第 27 條第 1 項規定：「軍官、士官退伍除役給與，應由政府與現役人員共同撥繳費用，設立基金負責支付之，並由政府負最後支付保證責任。」系爭法律第 7 條第 1 項亦明定：「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。」（註 3）

上開規定所載「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。

上開 84 年施行之公務人員退休法、85 年施行之學校教職員退休條例、86 年服役條例及系爭法律，未特別針對基金收支不足之情形，設相關因應之方式，而規定由政府負最後支付保證責任；在解釋上並未排除於基金收支確有不足時，政府得另採行其他因應措施，包括檢討調整撥繳費用基準、延後退休給與起支年齡、拉長平均本俸計算期間、調整退休所得替代率等開源節流之手段，以增加退撫基金財源、提高支付能力等。

另由共同提撥制之精神而言，其制度設計之原意在使退撫基金以自給自足及財務收支平衡之方式運作（公務人員退休撫卹基金管理條例第 8 條參照）；此係與早期恩給制之下完全由政府以預算支應退撫給與根本差異所在。倘退撫基金於遇到收支平衡之困難時，未先嘗試採行上述開源節流措施，尋求因應，而完全仰賴政府預算支應，將無異回到舊日之恩給制；此反而有悖於共同提撥制之精神。是在共同提撥制之下，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、拉長平均本俸計算期間、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，為保障退休公務人員依然領得到調整後之退撫給與，由政府以預算適時介入，以維持基金之運作。

綜上，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，政府應另以預算為撥款補助支應。至於立法者為因應基金收支不足之情形所採行之退撫給與改革立法是否違憲，應以諸如信賴保護原則及比例原則予以檢視，而不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項當然違憲。

### 三、退撫給與並非遞延工資之給付

俸給與退休金給付請求權為服公職權所衍生之權利。俸給為公務人員在職時執行職務之對待給付，乃本俸（年功俸）及職務加給、技術或專業加給、地域加給之總和（公務人員俸給法第 3 條、第 5 條參照）。由於在職期間確定，俸給總額因而可得確定。退撫給與則

為公務人員因服公職而取得之國家對其退休後生活照顧義務之給與。退休金、優存利息、年資補償金均屬退撫給與，其中優存利息係以退撫舊制一次退休金與公保給付為本金，於退休後因依法辦理優惠存款契約而取得，與俸給無涉。同理，年資補償金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，與在職時之俸給無關，亦難謂其屬遞延工資。再者，勞退新制之勞工「個人退休金專戶」，係由雇主於受僱人任職期間，依月提工資分級表，按受僱人之薪資分級，提繳至少以 6% 計算之金額至受僱人個人退休金專戶，受僱人於符合退休條件，始得支領以該提繳金額本金及累積收益總額為限之退休金（勞工退休金條例第 14 條、第 16 條及第 23 條參照），性質上或可解為遞延工資之給付，然公務人員月退休所得之總額，繫於退休後餘命之長短，二者本質上尚有差異。是退撫給與並非遞延工資之給付。

四、第 7 條第 2 項規定，無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未抵觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背

系爭法律第 7 條第 2 項規定：「前項退撫基金費用按公務人員本（年功）俸（薪）額加 1 倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五；公務人員繳付百分之三十五。」係關於共同撥繳費用之基準，由 84 年之 8% 至 12%、100 年之 12% 至 15%（84 年公務人員退休法第 8 條第 3 項、100 年公務人員退休法第 14 條第 4 項參照），提高為 12% 至 18% 之規定。

提高共同撥繳費用之基準，固將減少現職人員每月可支配收入額，而限制其財產權，雖會增加現職人員之負擔，然其係於系爭法律施行後，始對未來發生效力，並未溯及適用於過去已完成之撥繳，自無聲請人所指摘之法律溯及適用之情形，亦無聲請人所指侵害受規範對象工作權之問題。

按是否提高及如何提高共同撥繳費用之基準，事涉基金整體財務規劃與國家財政資源分配。就其對現職人員財產權之限制是否違反比例原則之問題，基於財政規劃之專業能力、國家機關之組織與分工及決定作成程序之考量，本院原則上尊重政治部門就此事項所為之決策，採寬鬆標準予以審查。

第 7 條第 1 項規定，依退撫新制年資計得之退撫給與，由現職公務人員與政府按法定比率共同撥繳費用設立之退撫基金，負責支給。如前所述，此共同提撥制為收支平衡之財務制度。自該制度實施起，即未依歷次精算報告之意見足額提撥，而長期採取不足額提撥政策，致未能及時挹注退撫基金所需財源，加以退撫基金之投資宜採穩定、保守而非冒險策略之本質等因素，致退撫新制施行越久，潛藏負債（即學理上所稱之「未提存精算應計負債」）（註 4）越增。此可由退撫新制實施以來至 105 年之 6 次精算報告指出之最適提撥費率，與實際提撥費率差距持續加大，足資說明。

退撫基金係退撫新制（自 84 年 7 月 1 日起施行）退休所得之財源，退休公務人員老年經濟生活安全之憑藉，於潛藏負債逐增，

基金發生入不敷出，可預見未來發生財務危機時（見附件六、八），適時調升撥繳費用之基準，以延長基金用盡年限。此基金用盡年限之延長，自屬重要公共利益。

立法者依法定程序將撥繳費用之基準由 84 年之 8% 至 12%、100 年之 12% 至 15%，提高為 12% 至 18%，除顧及退撫基金財務之逐步健全外，復考量政府與現職人員實際負擔能力，授權由考試院會同行政院，依據退撫基金定期財務精算結果，共同釐訂調整實際提撥費率（第 8 條第 1 項參照）後，逐步調至上限之 18%。再與 105 年第 6 次精算報告之基金收支平衡之最適提撥費率 36.98%（見附件三）相較，系爭法律採取漸進手段，調高撥繳費用之基準至 18%，與上述立法目的之達成間，確有合理關聯。

綜上，第 7 條第 2 項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。

五、第 4 條第 6 款、第 39 條第 2 項規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨，尚無違背

系爭法律第 4 條第 6 款規定：「最低保障金額：指公務人員委任第一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。」第 39 條第 2 項規定：「退休人員每月所領退休所得，依第 37 條或前條規定計算後，有低於最低保障金額者，支給最低保障金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原金額支給。」

查最低保障金額之設定，係參酌本院釋字第 280 號解釋意旨，採以公務人員委任第一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（107 年 7 月為 3 萬 3,140 元），作為退休所得最低保障金額。使因系爭法律之施行而被調降後之退休公務人員各年度退休所得，均不低於最低保障金額，以保障其等於退休後之基本生活，與憲法保障服公職權之意旨尚無違背。

按退休所得之計算基準有二：服務年資及依俸級與俸點計算之本俸。此乃在維持退休所得因服務年資與職級產生之差距。原退休所得低於最低保障金額者，或因其服務年資較短，或因其在職時之本俸較低所致，而非因系爭法律所造成。上開第 39 條第 2 項但書規定，係保障原低於最低保障金額者之退休所得不被調降，其性質係在保障退休人員之權益，而非不利於其等之規定。又最低保障金額係指經調降差額後之退休所得，不得低於公務人員委任第一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。此與最低生活費標準（社會救助法第 4 條參照）之概念有別。是對原退休所得低於最低保障金額者，即使不予補足，亦尚與憲法所保障之生存權無違。

綜上，上開規定，與憲法保障服公職權、生存權之意旨，尚無違背。

六、第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 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

（一）上開規定無涉法律不溯及既往原則

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（本院釋字第 620 號及第 717 號解釋參照）。

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，固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。此由（1）退撫給與請求權可能因退休後始發生之事由而喪失、停止、恢復、剝奪、減少；（2）退休人員經審定後之月退休金，於系爭法律施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭法律施行後，得隨消費者物價指數之變動而調整等規定（第 67 條第 1 項、第 75 條至第 77 條、第 79 條至第 80 條、公務人員退休法第 9 條第 3 項、第 23 條、第 24 條、第 24 條之 1、公務人員退休法施行細則第 31 條第 6 項參照），皆係建構於繼續性法律關係，可資說明。是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。

查系爭法律規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭法律施行後，始依系爭法律規定之退休要件及所得計算基準，核定原退休所得是否超過依新法所定各年度退休所得替代率與本俸計算之金額，並據以調降、執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第 36 條至第 39 條參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退撫給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。本院釋字第 717 號解釋無變更或補充之必要。

（二）上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

- 1、依系爭法律規定調降之退撫給與，並未及於受規範對象在職時所提撥之費用，本院就立法者採取之調降手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，應採寬鬆標準，予以審查

查依系爭法律規定不同等級與職務人員，原退休所得被調降平均比例，僅具退撫舊制年資者為 22.04% 至 30.88%、兼具退撫新舊制年資者為 24.96% 至 38.24%、僅具退撫新制年資者為 6.59% 至 14.29%（見附件九）。就含有退撫舊制年資（包括僅具及兼具退撫舊制年資）之部分，其「退撫舊制退休所得」之財

源，全部由政府以預算支付；此部分屬前述所稱恩給制範疇。就含有退撫新制年資（包括兼具及僅具退撫新制年資）之部分，其「退撫新制退休所得」之財源，則有部分來自個人在職時提撥費用本息；惟依前述調降比例，並未扣減及於個人在職時之提撥費用部分。蓋就個人之提撥而言，其在職時依法提撥之費用為〔本俸  $\times$  2  $\times$ （提撥費用率 8% 至 12%） $\times$  35%〕，即〔本俸  $\times$  2  $\times$ （2.8% 至 4.2%）〕；其提撥之費用換算成本俸之比例

為「本俸之 5.6% 至 8.4%」。然就系爭法律施行前之退休所得而言，其額度則為〔本俸  $\times$  2  $\times$  系爭法律施行前退休所得替代率（由服務年資 20 年之 40%，至服務年資 35 年之 70%）〕，即〔本俸  $\times$  2  $\times$ （40% 至 70%）〕；換算成本俸之比例，為「本俸之 80% 至 140%」。則以僅具退撫新制年資 20 年者為例，原退休所得為 107 年 7 月 1 日同等級現職人員本俸之 80%，以最大扣除額 14.29% 計算，其於 118 年 1 月 1 日起之最低退休所得為 107 年 7 月 1 日同等級現職人員本俸之 68.57%〔即（100%－14.29%） $\times$  80%〕，仍超過其個人在職時提撥之最大費用額，即本俸之 8.4%。兩者（68.57% 與 8.4%）差距達 8 倍之鉅，縱令納入繳費年限及平均餘命等因素綜合考量，系爭法律之施行，仍顯未扣減僅具退撫新制年資者個人於任職期間，依法提撥之費用本息。對於兼具退撫新舊制年資者，依系爭法律第 39 條第 1 項經由優存利息、退撫舊制月退休金至退撫新制月退休金之扣減順序規定，受規範對象在職期間繳納之提撥費用本息不在被調降扣減範圍。調降之部分，僅觸及前述所稱恩給制範疇。

依系爭法律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、調降系爭法律施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的

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。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以及如何維持之形成空間。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。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（本

院釋字第 525 號及第 717 號解釋參照)。

查 84 年公務人員退休法有關退撫給與規定，未訂有施行期限，施行迄今爭法律公布時已逾 20 年，受規範對象據此舊法規將領取之退撫給與，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。惟查：

- (1) 月退休所得中之優存利息，僅就以退撫舊制年資計算之一次退休金及（或）公保給付之優惠存款本金為支付；年資補償金僅就具退撫新舊制年資之舊制年資 1 年以上未滿 15 年者為給付；退撫舊制年資月退休金之每一基數以本俸 1 倍加 930 元計付、退撫新制年資月退休金之每一基數則以本俸 2 倍計付。此因不同年代之退撫制度設計，導致服務年資相同、等級亦相同之退休公務人員，因服務期間之不同，月退休所得有顯著之差異。
- (2) 優惠存款制度係因退撫制度實施之始，公務人員俸給所得偏低，以本俸為計算基準之退休所得，無以維持其退休後之基本生活所需而設立，施行迄今已逾 50 年。政府自 63 年起迄今多次調升軍公教人員待遇，其中自 63 年至 69 年 7 次、70 年至 79 年 8 次、80 年至 88 年每年皆有調升、90 年至 107 年 4 次。又至 85 年底每次調升幅度為 5% 至 20% 不等（除 84 年為 3% 外），86 年以後均為 3%。又公務人員於 69 年之起薪已提高至 6,580 元，比其他行業就業者起薪平均數 6,175 元高（註 5）。公務人員俸給既未持續偏低，則以該本俸為計算基準之退休所得，即難謂仍有無以維持其退休後基本生活所需之情事，從而如概以退休所得過低為由，繼續給予以遠高於市場利率計算之全部優存利息，其合理性基礎已有動搖。
- (3) 優惠存款制度實施之初，係以臺灣銀行 1 年期定存利率之 1.5 倍計付優存利息。優惠存款年利率隨 1 年期定存利率浮動調整，至 72 年固定為 18% 後，1 年期定存利率已經從 72 年 7.55%，降到 90 年 2.95%、99 年 1.16%、105 年 1.07%（註 6）。優惠存款年利率仍維持 18% 不變，導致政府補貼優存利息之負擔越來越沉重。
- (4) 年資補償金係為退撫新制之實施而給予具退撫新、舊制年資者之年資補償，施行已逾 20 年。年資補償金之給付，使兼具退撫新舊制年資且舊制年資 1 年以上至 15 年者之月退休所得替代率均相同且最高（對於僅兼具 1 年舊制年資者最有利），兼具舊制年資 16 年以上者次之，僅具新制年資者再次之，僅具舊制年資者最低（見附件五）。此群體間退休所得之不平衡，將因退休公務人員以退撫新制年資計算之服務年資所占比例越來越高，以退撫舊制年資計算之服務年資所占比例越來越低，而更加彰顯。

- (5) 因人口結構老化，領取退撫給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退撫給與持續增加。復因少子化結果，繳納費用者人數愈少，確有因應必要。
- (6) 用以支付退撫新制退撫給與之退撫基金，因自始提撥費率與收益率不足，其財務收支自 104 年起入不敷出，且將於 120 年用盡（第 6 次精算報告參照）之際，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。
- (7) 系爭法律施行前之退休所得與現職人員待遇相差不大，造成公務人員於符合退休要件時即自願退休，致領取月退休金之退休公務人員之平均起支年齡，於 105 年下降為 56.6 歲（見附件七）。退休年齡偏低、退休給付年限增長，除政府以預算支應之退撫給與負擔持續加重外，亦導致政府長期培育之人才太早流失，影響政府施政效能。

綜合上開理由，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。

### 3、上開規定採取之調降手段，有助於目的之達成，且未逾必要程度

- (1) 以服務年資與本俸二要素，為退休所得替代率計算基準，尚屬合理；替代率之設定，有助於系爭法律目的之達成

系爭法律所規定之月退休金係以本俸乘以 2 為基數內涵，再乘以服務年資為基礎計算之退休所得替代率。上開基數內涵，就系爭法律施行前已退休者或已達月退休金起支條件並提出退休申請，於系爭法律施行後退休生效者，係指最後在職經銓敘審定之本俸加 1 倍；就於系爭法律施行後退休者，係指「最後在職 5 年至 15 年之平均俸（薪）額」加 1 倍（第 27 條及第 37 條參照）。是月退休金計算之核心要素為本俸與年資二者。

就本俸之要素而言，系爭法律係以本俸乘以 2 計算，雖未直接將加給部分計算在內，然查現職人員所領取之職務加給、技術或專業加給、地域加給等，為現職人員因擔任並執行該相關職務之對待給付；其退休後，因已無此種職務上付出，原造成在職俸給個別差異之各類加給，自不宜作為退休所得計算之基準。而衡酌本俸係依俸級與俸點計算，為現職人員以其所占職位與年資之綜合體現、退撫新制退撫給與財源之退撫基金撥繳費率係以本俸加 1 倍計算，以及每月本俸加專業加給之總額約為本俸之 1.6 倍至 1.7 倍，以本俸加 1 倍為計算基礎，對專業加給低於本俸之屬於絕大多數之受規範對象而言，較為有利（註 7）等情，得認系爭法律續採退撫新制實施以來之以本俸加 1 倍作為基數內涵規定，尚屬合理。

就年資之要素而言，系爭法律有關核給月退休金之替代率基準部分係以服務年資為區分，使退休所得因服務年資與職級，有合理差距。系爭法律設定 107 年 7 月 1 日起至 118



年 1 月 1 日以後之各年度退休所得替代率，適用於全體受規範對象。使於系爭法律施行日已退休，且任職滿 15 年者，於 107 年 7 月 1 日之退休所得替代率為 45%，年增 1.5%，最高可計年資 35 年為 75%。於系爭法律施行後退休者，最高可計年資 40 年，超過 35 年年資部分，年增 0.5%，40 年為 77.5%，並自 109 年 1 月 1 日起至 118 年 1 月 1 日之 10 年期間，不問服務年資，每年各再調降退休所得替代率 1.5%（第 37 條參照）。

依系爭法律核計並調降退休所得差額後，受規範對象於 107 年 7 月 1 日之退休所得額，以服務年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，分別為以 107 年 7 月同等級現職人員本俸 2 倍為計算式分母之 52.5%、60%、67.5%、75%、77.5%（即系爭法律附表三第一年退休所得替代率）；就絕大多數受規範對象而言，換算其實質薪資所得（本俸與專業加給）依序分別約為 61.95%、70.8%、79.65%、88.5%、91.45%（註 8）。服務年資 35 年之（非主管職人員）月退休所得約相當於現職者於 107 年 7 月 1 日之九成薪。而同樣以服務年資 20 年、25 年、30 年、35 年、40 年為序，受規範對象自 118 年 1 月 1 日起之退休所得額，依序分別為以 107 年 7 月同等級現職人員本俸 2 倍為計算式分母之 37.5%、45%、52.5%、60%、62.5%（即系爭法律附表三最末年退休所得替代率）；就絕大多數受規範對象而言，實質薪資所得依序約為 44.25%、53.1%、61.95%、70.8%、73.75%。服務年資 35 年者（非主管職人員）之月退休所得約相當於 107 年 7 月 1 日現職者之七成薪。

如前所述，依系爭法律規定不同等級與職務人員，原退休所得被調降平均比例，僅具退撫舊制年資者為 22.04% 至 30.88%、兼具退撫新舊制年資者為 24.96% 至 38.24%、僅具退撫新制年資者為 6.59% 至 14.29%（見附件九），以領有主管職務加給、優存利息及年資補償金之具退撫新舊制年資者受最大影響。然上開替代率規定，形成如下效果：（1）使退休所得與現職待遇維持合理差距。以服務年資 35 年者為例，退休所得替代率由 107 年 7 月 1 日之 75%，降至自 118 年 1 月 1 日起之 60%，換算後之實質薪資所得由約為 107 年 7 月同等級現職待遇之九成降至七成，且不再有退職人員之退休所得超過相同等級在職人員待遇之不合理現象；（2）相同退休年資及等級者，不分退休年度及所具退撫新舊制年資之多寡，因一體適用相同退休所得計算式，使其等退休所得趨同；（3）服務年資 15 年至 35 年者之服務年資替代率年增率與過渡期間之年減率同採 1.5%，使兩者間之替代率差距恆定。例如服務年資 35 年與 15 年者，其於 107 年 7 月 1 日之替代率分別為 75% 與 45%，差距 30%，於 118 年 1

月 1 日分別為 60% 與 30%，差距仍為 30%，故可維持退休所得以年資為要素之原則；（4）替代率低限部分，以支領月退休金之基本服務年資 15 年者為基準，以系爭法律施行前原規定之 30% 為其最末年（即 118 年 1 月 1 日起）退休所得替代率，俾維持原支領月退休金者之最基本給與，不因系爭法律之施行受不利影響；（5）僅具退撫新制年資者，因退休所得財源部分屬個人先前給付，而受有延後起扣及較低扣減額之相應處理，使扣減範圍不及於個人先前提撥費用本息。例如僅具 20 年退撫新制年資者，原退休所得替代率為 40%，依系爭法律附表三規定，自系爭法律施行日起至 116 年 12 月 31 日止之年度退休所得替代率均超過 40%，是其原退休所得自 117 年起才開始扣減，足見其扣減範圍並不及於退休人員先前提撥之費用本息。

綜上，系爭法律年度退休所得替代率規定，有助於系爭法律目的之達成。

（2）扣減順序規定，有助於系爭法律目的之達成

具舊制年資之部分受規範對象於系爭法律施行日，除原退休所得中之優存利息全數被扣除外，部分舊制退休金（含月補償金）亦被扣減之說明如下：按原月退休所得為舊制年資月退休金（含月補償金）、新制年資月退休金與月優存利息之總和，於超過系爭法律第 37 條規定之年度退休所得替代率與本俸計算之總額時，依系爭法律第 36 條、第 39 條第 1 項之規定，先以優存利息、再以舊制退休金、最後以新制退休金之順序扣除。以服務年資 35 年者為例，於系爭法律施行前之法定退休所得比率上限為 95%（公務人員退休法第 32 條第 3 項參照），於系爭法律施行日之退休所得替代率上限為 75%（系爭法律附表三參照），二者間 20% 之差額，首自優存利息扣減半數，若扣減後之退休所得額仍高於年度法定退休總額時，由剩餘半數之優存利息中扣減，仍超過時，再扣減舊制退休金中之月補償金，至不超過該年度法定退休所得或法定最低保障金額或最末年保障金額之較高者為止（例舉如附件十）。此扣減順序規定，使部分受規範對象於系爭法律施行日，除原退休所得中之優存利息全數被扣減外，部分舊制退休金（含月補償金）亦被扣減，為適用扣減順序規定產生之結果。對受規範對象而言，原退休所得應被扣減額，究由優存利息、舊制退休金、新制退休金中扣減，其法效益並無差異，但扣減順序規定有助於處理繼續領取全部優存利息之不合理性，及消除因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡等重要公共利益目的之達成。

（3）上開過渡期間、底限與不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段

上開規定除設最低保障金額及最末年保障金額之高者為扣

減月退休所得之底限，及以 10 年過渡期間調降退休所得替代率外，對於以一次退休金及公保給付辦理優惠存款，領取之優存利息超過最低保障金額者，就該超過部分相應本金之優惠存款利率，自 107 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日調降為 12%；自 110 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日調降為 10%；自 112 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日調降為 8%；自 114 年 1 月 1 日起調降為 6%，未全數扣除，過渡期間 6 年；對於因公傷病命令退休者之原退休所得，不予調降等規定，核屬適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之手段。

4、小結：第 4 條第 4 款、第 5 款、第 18 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，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

綜上，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。惟基於上開（二）1、2、3 之理由，上開調降原退休所得之相關規定，對原退撫給與作適度之調降係為達成下列目的：（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，以及（7）延續退撫基金之存續，維護退休公務人員老年經濟安全等。此等目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，且上開規定已設有適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之措施。是所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背。

七、倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於按第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密

查調降退休所得係政府為確保退撫制度永續發展，保障退休人員老年經濟生活安全，經檢討原有退休制度不合宜之處，並參酌當前世界先進國家公部門退休改革方案，分階段改革。系爭法律之制定，係短程改革之作為，旨在檢討現行制度，期以達成退撫基金用盡年限由原 120 年延後至 139 年之現階段改革效益，解決急迫財務危機。是本案所應審酌者，係政府為解決公務人員退撫基金瀕臨於 120 年破產之財務危機，及為達成該退撫基金得以延續至少一個世代（25 年至 30 年）之現階段改革效益目的（註 9），所採取系爭法律附表三規定之各年度退休所得替代率之調降期程及幅度等節流手段，其對

受規範對象之財產權所造成不利影響，是否違反比例原則。

如前所述，本院係採寬鬆標準審查上開調降原退休所得規定之合憲性，其判斷應取決於其所追求之立法目的是否正當，及其手段與目的之達成間是否具合理關聯而定。

查銓敘部所提系爭法律草案，其中關於優存利息扣減部分之調降期程為 6 年，即第 1、2 年降為 9%；第 3、4 年降為 6%；第 5、6 年降為 3%；第 7 年起降為 0%；另自 109 年 1 月 1 日起每年調降年度退休所得替代率 1%，調降期程 15 年，並將因此節省之退撫費用支出，以編列預算方式逐年全額挹注退撫基金。且在草案其他規定（諸如起支年齡、替代率、平均本俸計算期間等因素）不變之情形下，如實際提撥率調至 18%，公務人員退撫基金用盡年限預估可由原 120 年延後至 139 年；如實際提撥率調至 15%，則可由原 120 年延後至 134 年。此有銓敘部提出之 106 年度「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」稱節省之退撫經費支出全數挹注公務人員退撫基金，將使該基金用盡年限預估可由原 120 年延後至 139 年可稽。

系爭法律附表三於審議期間，立法者除採取上開銓敘部版草案所定之最末年退休所得替代率上限（如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%）之架構，另將優存利息歸零之調降期程縮短為 2 年 6 個月，使受規範對象原於第 3 年至第 6 年得領取之以相對優惠利率計付之優存利息提前扣除；就年度調降退休所得替代率期程及幅度，則綜合考試院版草案（調降期程為 10 年，每年調降 1%，共調降 10%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資 35 年為 70%，15 年為 45%）及銓敘部版草案（調降期程為 15 年，每年調降 1%，共調降 15%，最末年退休所得替代率上限，如退休年資 35 年為 60%，15 年為 30%），最後上開附表三規定，調降期程定為 10 年、每年調降 1.5%，共調降 15%（註 10）。由於上述二調降期程及每年降幅之設定，將可使節省之退撫經費支出提前全額挹注退撫基金（第 40 條第 1 項參照），在上開起支年齡、替代率、平均本俸計算期間等因素不變情形下，系爭法律「現階段改革效益」之目的將可能提前達成。

倘現階段改革目的確可提前達成，則相關機關至遲應於依第 92 條為第 1 次定期檢討時，依本解釋意旨，就系爭法律附表三中提前達成現階段改革效益之範圍內，在不改變該附表所設各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施（例如計算後減少退休公務人員特定月份退休所得之調降金額），俾使調降手段與現階段改革效益目的達成間之關聯性更為緊密。

八、第 67 條第 1 項前段規定與系爭法律改革初衷不盡一致，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、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求

系爭法律第 67 條第 1 項前段規定：「公務人員退休後所領月

退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」。查公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，係基於退休所得替代率與本俸計算。替代率部分依據服務年資為年度之設定（系爭法律附表三參照）。本俸部分，於系爭法律施行前已退休者，依系爭法律施行日（107 年 7 月 1 日）同等級現職人員本俸 2 倍計算；於系爭法律施行後退休者，以退休生效時同等級現職人員之法定期間平均本俸 2 倍計算，均不再隨現職人員待遇調整而更動。為貫徹依系爭法律第 36 條至第 39 條所設定之現階段合理退休所得替代率之改革目的，國家自有維持依系爭法律重新審定之退撫給與之財產上價值，不隨時間經過而產生實質減少之義務（系爭法律施行細則第 103 條、勞工保險條例第 65 條之 4、公教人員保險法第 31 條參照）。上開規定並未對相關機關課以依消費者物價指數調整月退休金、月撫卹金或遺屬年金之義務，與系爭法律改革初衷不盡一致。相關機關應依本解釋意旨儘速修正上開規定，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、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。

九、第 77 條第 1 項第 3 款規定與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力

按等者等之，不等者不等之，為憲法平等原則之基本意涵。是如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則。又法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，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 593 號、第 682 號、第 694 號、第 701 號、第 760 號及第 764 號解釋參照）。

系爭法律第 77 條第 1 項第 3 款規定：「退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……三、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。」係以受規範對象再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為由，而停止其原得領受之月退休金權利，顯係以受規範對象是否再任私立學校職務及支領超過法定基本工資之薪酬為分類標準，而直接限制受規範對象之財產權；因退休公務人員多為中高年齡族群，上開規定適用結果實際係對此等受規範對象之工作權，構成主觀資格條件之限制，使其受有相對不利之差別待遇。綜合考量上開規定之分類標準及其差別待遇所涉之權利類型，本院就此應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性，除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，始符合憲法第 7 條保障平等權之意旨。

查上開規定之立法目的，在於防止出現支（兼）領月退休金之退休人員再任受有政府獎補助私立學校職務領取薪酬，而發生從政府實

際領受雙薪之現象，以及提供年輕人較多工作機會（立法院公報第 105 卷第 82 期委員會紀錄第 364 頁至第 402 頁、銓敘部於本院 108 年 5 月 15 日公開說明會，就說明會爭點題綱第 7 點之說明參照）。此二目的均係為追求重要公共利益。

惟就其手段而言：

- 1、系爭法律於 106 年 8 月 9 日制定公布，依 105 年 10 月 7 日修正發布之教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點第 9 點第 5 款第 3 目，及 106 年 1 月 24 日修正發布之教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點第 8 點第 1 款第 1 目規定，私立技專校院不得使用獎補助經費支付有支（兼）領退休金之公務人員再任薪資；依 104 年 6 月 10 日修正公布施行之學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例第 8 條第 8 項規定，政府不負擔支（兼）領退休金公務人員，再任私立學校教職員之退撫儲金等，足見政府對於私立學校之獎補助經費，原則上不致發生退休公務人員再任私立學校職務時，從政府直接領受雙薪之問題。且縱認政府對私立學校之補助亦可能構成對退休人員再任私立學校職務薪資之實質給付，致其有從政府實際上領受雙薪之顧慮。然查，以私立大學獎補助款為例，教育部依私立大學現有規模、政策績效及助學措施核發之補助經費，或依辦學特色與行政運作核發之獎勵經費（獎勵私立大學校院校務發展計畫要點）金額，於各大學間存有重大差異（以 108 年度為例，由最高之 1 億 6,314 萬餘元至最低之 50 萬元），甚有自願放棄獎補助之私立大學（見附件十一），可見並非所有再任職於私立學校者，都會發生上述從政府實際領受雙薪之問題。是上開規定未區分該私立學校是否受有政府獎補助，或獎補助金額是否足以支付再任職者之薪資，即以防止受規範對象從政府實際領受雙薪為由，一律停止再任私立學校職務領有超過法定基本工資之受規範對象，領受月退休金權利，其所採分類標準顯然涵蓋過廣，尚難謂與防止從政府實際領受雙薪目的之達成間具有實質關聯。
- 2、政府給予獎補助之對象，並未限於私立學校。政府對於其他私人機構亦得依法提供獎勵、補助或稅捐之減免，例如為協助、促進產業創新活動，提升產業競爭力，給予計畫獎補助款，或准予抵減營利事業所得稅稅額，且明定獎補助款得用於該相關計畫之人事費用（例如產業創新條例第 9 條、第 10 條、經濟部協助產業創新活動補助獎勵及輔導辦法第 4 條、第 10 條參照）。然上開規定對於同樣受有政府獎補助之其他私人機構擔任全職之受規範對象，並未停止其繼續領受月退休金之權利。故任職於同受政府獎補助之私人機構之受規範對象，將因其係任職於私立學校或其他私人機構，而受有是否停發月退休金權利之差別待遇。就避免政府實際支付雙薪、提供年輕人較多工作機會等目的之達成而言，上開規定所採之分類標準，顯然涵蓋過窄，尚難謂具有實

質關聯。

- 3、再者，退休公務人員本得自由選擇領取一次退休金或月退休金，二者僅有領取方式之差異，然其本質上均為退撫給與，則無不同。上開規定僅限制支（兼）領月退休金之公務人員領受月退休金權利，而不及於領取一次退休金者，其分類標準，顯然涵蓋過窄，亦尚難謂具有實質關聯。

綜上，上開停止再任私立學校職務受有超過法定基本工資之受規範對象，領受月退休金權利規定，與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力。

至未來立法者如為提供年輕人較多工作機會而擴大限制範圍，而將全部私立學校或私人機構之職務均予納入，或為促進中高齡者再就業，改採比例停發而非全部停發以緩和不利差別待遇之程度，或採取其他適當手段，立法者固有一定形成空間，然仍應符合平等原則，自屬當然。

#### 肆、暫時處分之聲請應予駁回

本案業已作成解釋，核無暫時處分之必要，聲請人暫時處分之聲請，應予駁回，併予敘明。

大法官會議主席	大法官	許宗力
	大法官	蔡烱燉
		陳碧玉
		黃璽君
		羅昌發
		湯德宗
		黃虹霞
		吳陳鐸
		蔡明誠
		林俊益
		許志雄
		張瓊文
		黃瑞明
		詹森林
		黃昭元