臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第45號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年3月19日辯

原　　告　曾俊鋒

被　　告　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　趙少華

上列當事人間公立學校教職員退休資遣撫卹條例事件，原告不服教育部中華民國107年11月27日臺教法（三）字第0000000000B號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告係退休教育人員，被告依公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱退撫條例）第34條、第36條、第37條及第39條規定，重新審定原告民國（下同）107年7月1日至117年12月31日及118年1月1日後每月退休所得，並以107年5月31日府授教人字第1070117926號函及所附同號已退公立學校教職員退休所得重新審定通知書（下稱原處分）通知原告。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、法律是一體的，人民權益之刪減事項，除應經立法院以法律定之以外，行政機關執行行政事務，依憲依法亦應有行政程序法之適用，同時受其他相關法律之約束，依行政程序法，

行政機關自應於提起侵害人民權益之法律草案，於立法前應以書面通知權益減損當事人召開公聽說明會，聽取及廣納權益受損人民之意見，而於執行時更應檢具詳細說明動機原因、過程效益及損害賠償、救濟等事項，尤其是政府單方片面提起減損契約相對當事人權益，更應讓契約相對當事人民清楚了解，以保障人民之基本權益，這份通知書這麼重大的改變，怎麼權益受損的當事人不明究底，顯然這處分欠缺適法之程序，不符法定行政執行程序。

2、被告發給原告重新審定通知書，法律應不可溯及既往，行政機關應說明為何片面改變，經原告提起訴願及再訴願得到的只是教育部決定書說這是新修訂的公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定的條文內容所以沒有違法違憲，其他原告的請求，教育部決定書裡就概不回覆，違法或違憲是指稱這法律條文有沒有違背憲法，這法律條文有沒有違背法律原則或其他法律，並非只要立法院多數通過訂定的法律條文，就說沒有違憲違法。被告發給原告重新審定通知書，引用法條只列舉退撫條例第34、36、37、39等4條條文，而於再訴願回函又再自行增加還有100條之適用，顯然該通知書有引用法條明顯瑕疵，顯然法律之引用顯有不完備之處必須撤銷。

3、一個完全合法且法律條列載明變更要件的契約，在沒有變更要件的情形下，這契約不得以行政機關或立法機關隨時立法，單方高興隨時修改就改，要取消就取消，且應給完整說明。被告回函給原告之訴願回函及教育部回函給原告之訴願書函及訴願決定書，不針對原告訴願請求，給原告完整說明，甚至還自己編造事實，還將自己編造的事實說是原告的主張，然後還自己依據編造的事實做成決定書，這樣的訴願決定書及回函，教育部及被告應自行撤銷。

4、原告無法取得教育部或被告關於單方刪減依法契約所得的動機始末，教育部或被告始終未提供原告具法律效率的署名說明，以致原告難以逕行據以推斷這通知書是否違憲，以及哪些法條違憲或違反法律不溯既往原則，然而僅就107年立法院新通過的公立學校教職員退休資遣撫卹條例內容來看，明文規定刪減退休人員的錢必須全部挹注退撫基金，代行扣款的行政機關在此法律明文規定下應屬於扣繳義務人的角色，扣款帳目依帳務處理相關法令應是代收代付款，因此若核發通知單給受扣款的退休人員，核發之同時，自必須同時提供受扣款人明確的查詢管道，乃政府防範公務人員或機關收取人民財務避免流入不當私用或違法用途必須應有的作為，且其後代扣政府機關及人員更必須忠實依法辦理代收代付事宜，提供單據或網站公告讓受扣款人可以清楚而明確的了解通知要扣的款項是否有依法及時挹注退撫基金，然發給原告的這張通知單並無提供任何查詢管道及扣繳後行政機關合理解繳基金作業天數，且經原告訴願及再訴願皆無法得到任何資訊回覆。原告逕行前往退撫基金的政府部門公開網站公告欄，比對107年7月以後各月，和107年7月以前各月基金收入金額，竟然發現並無明顯增加。扣繳機關如果沒有依法即時將扣得款項挹注基金，或是政府財務部門還沒依法完善建立立即代收代付機制，以至未依法代付，那基金未受挹注，若代收代付單位不認帳，再向被扣款人扣一次款或是再立個法再發一張通知書加倍扣款，反正也不用給合理說明，這樣將造成受扣款人權益一再嚴重受損，當然違憲。

5、行政單位對大法官就有提出理由，我們這些人民提出訴願，甚至提起訴訟，被告卻一直講法律依據，不肯說明理由，法律之前人人平等，不是只有大法官能要到理由，我們權益受

損的當事人就不能知道理由，希望能保護我們的基本權利。

6、原告的權益受到嚴重傷害，所有軍公教人員權益都受到嚴重傷害，尤其是名譽方面嚴重被污衊，因為教育部訂這個年金改革法案沒有將理由說清楚，造成外界亂傳說我們是吃垮國家的人、是傷害年輕人的人等等，因為沒有理由，大家都可以亂編亂講，因為這次年金改革沒有明確的理由，造成原告的名譽受到嚴重的損害及污衊，所以原告要求理由，被告行政處分只有列法條法令，大家根本不知道為什麼被砍被刪，造成眾人惶恐不安，就是因為被告迄今仍不給理由。

7、在82年設計年金改革制度時的年金表，全部都是70、80歲，沒有林萬益政務委員在107年6月17日接受自由時報專訪時所說60幾歲這種事情，顯然這是刻意的污衊、污辱軍公教人員。網路上將我們評論到一點尊嚴都沒有，以前我當老師相當受到學生、家長的尊重，現在卻被評論到一點價值都沒有，就因為被告到現在理由都不說清楚。若改革能夠讓國家安定、健全，相信是所有軍公教人員都希望的，但被告不能不講理由，或是製造錯誤的東西來污衊這些軍公教。

8、政府管理退休基金有精算制度，到目前為止政府做了7次的精算，3年做一次，每次做50年的精算，這7次精算中最後3次是同一家公司的同樣兩位精算師做，前面4次精算，第2、4次是同一家公司做的，第1、3次是不同家公司做的，總共有4家做這個精算制度。從精算報告結論發現，基金有破產危機，所以必須做調整，但這個破產危機怎麼來的大家就各說各話，有的說軍公教一開始提撥率就不夠，變成責任在於軍公教繳得少領得多，有的說活太久了，有各種理由，但是真正造成破產的理由應該說清楚，否則就造成軍公教人員被污衊，真正的理由是因為政府基金管理不善，發生重大虧損

，累積龐大潛藏負債，政府無力償還，就我所呈現的事實證據，80%以上就是這個理由，既然是這個理由，應該明白告訴所有軍公教人員及社會大眾，不要污衊軍公教人員。

9、第一次的精算報告是89年6月提出來的，計算基準日是88年6月30日，折現率即報酬率是7%，如果提撥率是12%，50年後整體潛藏負債，公務人員部分是1,086億元，教師部分是970億元，軍人的部分是509億元，亦即整體軍公教人員的潛藏負債是2千多億元；第二次精算報告是92年12月提出來，基準日是91年12月31日，折現率從7%一下子掉到3.65%，其說明係因為委員會議認為太高了，所以降一半，但依法基金授權單位最低的報酬率是4%，不應該有3.65%，第二次精算結果，整體潛藏負債增加一倍，變成6千多億元，原因在於政府基金管理不善，而非因折現率下降，在3年期間，政府基金管理不善導致負債2千多億元，第二次精算報告寫得清清楚楚；第三次精算是96年8月提出，基準日是94年12月31日，折現率用4%，潛藏負債又暴增了；第四次精算是99年3月提出，基準日是97年12月31日，這次的潛藏負債更可怕，增加50%以上，上升了2千4百億元，理論上有4次精算，潛藏負債的誤差範圍應該在5%以內，為什麼會差那麼多？他上面有列服務成本、利息成本，他上面有解釋，所謂服務成本就是政府操作虧損。第一次精算已經寫得清清楚楚，如果以12%提撥率，50年後只有2千多億元潛藏負債，後面這些都是政府經營管理不善造成的，弄到後面第六次、第七次出現2兆多元的潛藏負債，而這些潛藏負債都是服務成本、利息成本，我們人在家中坐，禍從天上來，政府經營管理不善，推給軍公教人員領太多，這我們承受不起。第一次精算潛藏負債2千多億元，精算師有建議可以延後退休年齡等，即可減少

幾百億元的潛藏負債。

10、政府處理代收代付款項一定要依法處理，而且必須明確告知這些被扣款人扣款用途，扣付款時程及查詢管道，而且代收代付款項關係到處分正當性的必備條件，沒有完成這些條件，這個處分就是黑錢的手段，而不是完成公益行為的手段，這不止違法，還是違憲，而且該筆款項應該限制投資的對象，讓這些錢不要倒掉，以保護軍公教人員。本次修訂的退撫條例不是只有寫一條要如何扣錢，退撫條例第40條有規定前面扣的錢不得挪用，而要繳到退撫基金，這屬於代收代付款，政府不能說收回去的錢先挪用到別的地方，等到後年別的錢進來再補回去，這就是代收代付制度，中間的過程有一個保管金制度，原告之前行文給被告詢問這筆扣的錢放在哪個保管金帳戶，被告卻回覆說在年度經費裡面用掉了，用掉了什麼時候要補？他說今年的錢，要從後年人民的稅收裡面再去把這筆錢扣回來後再繳給退撫基金，而且還要分6次，這就形成了違法扣款，影響到原告的權益，這筆錢是救命錢，因為我們的基金已經重大虧損，剩下10年就要破產，政府沒有錢去補，我們只好扣自己的錢去救自己的基金，政府怎麼可以拿去挪用掉？立法之前沒有通知原告，沒有讓原告表示意見，現在又挪用原告的錢，嚴重侵害原告權益，這是違法的行政處分。

11、司法院釋字第783號解釋提及「政府於62年間啟動退撫新制之研議」，並非正確，應是82年間；另「並於68年提出精算報告指出」，亦有錯誤，其第一次精算報告是88年，大法官解釋連年度都寫錯。另外解釋文還提到「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％」，這是大法官解釋採認的理由，令人驚訝，我們知道從84年開始到96、

97年，退撫基金報酬率是0，大法官為什麼去挑96年至105年獲利高的期間去做解釋？更不用說後面的解釋顛三倒四等語。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、被告依退撫條例第36條規定重新審定原告優惠存款利率，另依34條、37條、39條及100條規定，按原告原核定退休年資之法定所得替代率重新審定每月退休所得（含優惠存款金額），並自107年7月1日起生效，又重審通知書第2頁印有臺中市政府字樣，皆係被告依法本權責所為之行政處分。

2、有關原告針對重審通知書敘述及引用條文疑義乙節，退撫條例既經總統公告施行，如有疑義，自得逕洽原退休學校或被告承辦單位詢問。

3、被告作成系爭行政處分，係依退撫條例規定辦理，原告未舉證被告計算方式與結果等違誤之處，被告並無誤解法令之情形。爰請鈞院駁回原告之訴。

4、另有關退撫條例是否違憲等節，因非屬被告權管不逐一論述併予敘明等語。

（二）聲明：駁回原告之訴。

四、上揭事實概要欄所載之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有教育部訴願決定書、原處分書、退休審定函等件附卷可稽，為可確認之事實。

五、歸納兩造上述主張，本件之爭執重點厥為：原處分是否違反法治國信賴保護原則？原處分是否違反法規不溯及既往原則？原處分未記載理由，是否違反明確性原則？原告主張被告未提供及說明節省之退撫經費支出是否有依法及時挹注退撫

基金，已屬違法；政府年金改革制度設計之基礎有誤，及年金破產的真正的理由是因為政府基金管理不善所致等語，是否有理由？茲分述如下：

（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22條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」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。」第171條規定：「（第1項）法律與憲法牴觸者無效。（第2項）法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」第172條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」行政訴訟法第178條之1規定：「（第1項）行政法院就其受理事件，對所適用之法律，確信有牴觸憲法之疑義時，得聲請司法院大法官解釋。（第2項）前項情形，行政法院應裁定停止訴訟程序。」。行政程序法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」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。」退撫條例第34條規定：「（第1項）退休教職員因兼具退撫新制實施前、後年資而得依原學校教職員退休條例第21條之1第5項及第6項規定核發補償金者，於本條例施行之日起1年內退休生效時，仍依原規定核發。（第2項）本條例施行前已依原學校教職員退休條例第21條之1第5項及第6項規定審定並領取補償金者，仍照本條例施行

前原適用之規定發給。（第3項）前項人員已依原學校教職員退休條例第21條之1第5項規定審定並領取月補償金者，於本條例施行後，以其核定退休年資、等級，按退休時同等級現職人員本（年功）薪額，依原學校教職員退休條例第21條之1第5項規定，計算其應領之一次補償金，扣除其於本條例施行前、後所領之月補償金後，補發其餘額。無餘額者，不再補發。」第36條規定：「（第1項）退休教職員支領月退休金者，其公保一次養老給付之優惠存款利率（以下簡稱優存利率），依下列規定辦理：一、自中華民國107年7月1日至109年12月31日止，年息9%。二、自中華民國110年1月1日起，年息為0。（第2項）前項人員除支領減額月退休金者外，其公保一次養老給付之優存利息，依前項規定計算後，致每月退休所得低於第37條及附表三所定最末年替代率上限金額時，按該金額中，屬於公保一次養老給付優存利息部分，照年息18%計算其公保1次養老給付可辦理優惠儲存之金額。但依本條例施行前規定計算之每月退休所得（以下簡稱原金額）原即低於第37條及附表三所定最末年替代率上限金額者，依原儲存之金額及年息18%辦理優惠存款。（第3項）依前2項、第37條至第39條規定計算後之每月退休所得低於或等於最低保障金額者，應按最低保障金額中，屬於公保養老給付優存利息部分，照年息18%計算其公保一次養老給付可辦理優惠儲存之金額。但原金額原即低於最低保障金額者，依原儲存之金額及年息18%辦理優惠存款。（第4項）退休教職員支領一次退休金者，其1次退休金與公保一次養老給付之優存利率，依下列規定辦理：一、一次退休金與公保一次養老給付合計之每月優存利息高於最低保障金額者：（一）

最低保障金額之優存利息相應之本金，以年息18%計息。（二）超出最低保障金額之優存利息相應之本金，其優存利率依下列規定辦理：1.自中華民國107年7月1日至109年12月31日止，年息12%。2.自中華民國110年1月1日至111年12月31日止，年息10%。3.自中華民國112年1月1日至113年12月31日止，年息8%。4.自中華民國114年1月1日起，年息6%。二、一次退休金與公保一次養老給付合計之每月優存利息低於或等於最低保障金額者，其優存本金以年息18%計息。（第5項）退休教職員兼領月退休金者，依下列規定辦理：一、按兼領月退休金比率計得之公保一次養老給付優存金額，依第1項規定辦理。但最低保障金額及第2項所定最末年替代率上限金額應按其兼領之月退休金比率計算。二、兼領之一次退休金得辦理優惠存款金額，加計按兼領一次退休金比率計得之公保一次養老給付優存金額，依前項規定辦理。但最低保障金額應按其兼領一次退休金之比率計算。」第37條規定：「（第1項）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。（第2項）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15年者，替代率為45%，其後每增加1年，替代率增給1.5%，最高增至35年，為75%。自第36年起，每增加1年，增給0.5%，最高增至40年止。未滿1年之畸零年資，按比率計算；未滿1個月者，以1個月計。（第3項）前項替代率之上限，依退休教職員審定之退休年資，照附表三所列各年度替代率認定。（第4項）前3項所定替代率，於選擇兼領月退休金者，各依其兼領一次退休金與兼領月退休金比率計算。（第5項）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4項規定重新計算每月退休所得；經審定後，不再隨在職同等級人員本（年功）薪之調整重新計算。」第39條規定：「（第1項）退休教職員每月退休所得依第36條規定調降優存利息後，仍超出附表三所定各年度替代率上限者，應依下列順序，扣減每月退休所得，至不超過其替代率上限所得金額止：一、每月所領公保一次養老給付或一次退休金優存利息。二、退撫新制實施前年資所計得之月退休金（含月補償金）。三、退撫新制實施後年資所計得之月退休金。（第2項）退休教職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。（第3項）前項所定最低保障金額，於選擇兼領月退休金者，依其兼領比率計算。」退撫條例第100條規定：「（第1項）本條例除第8條第4項及第69條自公布日施行外，其餘條文自中華民國107年7月1日施行。（第2項）前項其餘條文施行之日起，原學校教職員退休條例及原學校教職員撫卹條例不再適用。」

（二）次按，法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，為憲法第80條所明定。另司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第78條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，亦經司法院釋字第185號解釋揭櫫在案。是法官審判時應以法律作為大前提，就個案事實進行法律涵攝與適用，而未及於法律是否違憲之審查，如認法律有違憲疑義者，僅能裁定停止訴訟程序並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大

法官解釋，尚不得自行認定法律為違憲而逕行拒絕適用，司法院釋字第371號解釋、司法院大法官審理案件法第5條第2項、行政訴訟法第178條之1、已通過尚未施行之憲法訴訟法第55條均有明文規定。從而，大法官針對繫案法律是否違憲已經作成解釋者，法官即應受其拘束而依解釋意旨裁判。前揭退撫條例，乃係立法院依循三讀程序議決通過後經總統公布施行之法律，法官自應遵循而為審判依據。

（三）又本件於審理期間，司法院於108年8月23日作成釋字第783號解釋，認「公立學校教職員退休資遣撫卹條例第8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。同條例第4條第6款、第39條第2項規定，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背。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。」而為不違憲之解釋。該解釋並進一步闡稱：「憲法第165條規定國家應保障教育工作者之生活。其內容包含國家為履行對公立學校教職員退休後生活照顧義務而為之給與。公立學校教職員依系爭條例請領退休金（退撫給與）之權利，乃屬憲法保障之財產權（本院釋字第707號及第730號解釋理由參照）。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。……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，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）由個人薪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。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。」「薪給與退休金給付請求權為服公立學校教職員職務所衍生之權利。薪給為公立學校教職員在職時執行職務之對待給

付，乃本薪及職務加給、學術研究加給、地域加給之總和（教師待遇條例第2條、第4條及第13條參照）。由於在職期間確定，薪給總額因而可得確定。退撫給與則為公立學校教職員因服教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1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，與薪給無涉。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，與在職時之薪給無關，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，然公立學校教職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。」及「優惠存款制度係因退撫制度實施之始，公立學校教職員薪給偏低，以本薪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%。又教師於69年之起薪已提高至7,480元，比其他行業就業者起薪平均數6,175元高。公立學校教職員薪給既未持續偏低，則以該本薪為計算基準

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%。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。……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……」等語，已就退撫給與制度之性質、得否調整及審查標準為相關說明，並強調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，司法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，乃就上開退撫條例作成不違憲之解釋。被告據以作成原處分，經核並無違憲之問題。

（四）另就原告所主張退撫條例違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則部分，上開解釋理由業已闡釋：「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，於系爭條例施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭條例施行後，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81條、學校教職員退休條例第5條第3項、第12條、第13條、學校教職員退休條例施行細則第34條第4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。」「查系爭條例規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭條例施行後，始依系爭條例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薪計算之金額，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。」「查依系爭條例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21.44%至34.72%、兼具退撫新舊制年資者為23.91%至37.36%、僅具退撫新制年資者為10%至14.29%。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。……對於兼具退撫新舊制年資者，依系爭條例第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。」「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85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，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：……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）以服務年資與本薪二要素，為退休所得替代率計算基準，尚屬合理；替代率之設定，有助於系爭條例目的之達成……（2）扣減順序規定，有助於系爭條例目的之達成……（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……4、小結：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，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。」「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，維護退休公立學校教職員老年經濟安全等。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。」等語明確。是原告就此所為之主張，亦非可採。

（五）至原告主張依行政程序法，行政機關自應於提起侵害人民權益之法律草案，於立法前應以書面通知權益減損當事人召開公聽說明會，聽取及廣納權益受損人民之意見等云。按，立法院職權行使法第54條規定：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第67條第2項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。」第56條第1項規定：「公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。」第57條第1項規定：「舉行公聽會之委員會，應於開會日5日前，將開會通知、議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或書面意見。」第59條規定：「公聽會報告作為審查該特定議案之參考。」另憲法第67條第2項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」是立法院各委員會為審查院會交付之議案，得舉行公聽會，而公聽會為一蒐集資訊、聽取建言、交換意見以提供制定法律之依據或參考之制度，得於需要時舉行，然其公聽會報告可作為立法委員審查該特定議案之參考，但無拘束立法機關之效力。又該公聽會之舉行得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見，並未要求全體關係人均應到場。查立法院已於該條例三讀通過前，即106年4月27日舉辦退撫條例草案公聽會，並邀集各方專家學者及社會關係人士及機關代表陳述意見，其公聽會紀錄及相關資訊亦皆已公開於「立法院議

事轉播IVOD網際網路多媒體隨選視訊系統」之網頁上，是原告前揭主張行政機關提出系爭法律草案，不符法定程序云云，尚有誤解，並非可採。

（六）又依前揭司法院釋字第783號解釋意旨：85年施行之學校教職員退休條例，並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、拉長平均本薪計算期間、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；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。再者，薪給與退休金給付請求權為服公立學校教職員職務所衍生之權利。薪給為公立學校教職員在職時執行職務之對待給付，乃本薪及職務加給、學術研究加給、地域加給之總和。由於在職期間確定，薪給總額因而可得確定。退撫給與則為公立學校教職員因服教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1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，與薪給無涉。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，與在職時之薪給無關，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，然公立學校教職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等語。可知，教育人員之退撫給與並非遞延工資之性質，在共同提撥制之下，國家仍得採行調整撥繳費用基準、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，以解決退撫基金收支不足之問題。是原告主張教育人員業經審定之退休給與，屬完全合法且法律條列載明變更要件的契約，在沒有變更要件的情形下，行政機關或立法機關不得隨時立法，單方修改或取消云云，亦非可採。

（七）另依行政程序法第96條第1項第2款及第97條第2款、第3款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由，或大量作成之同種類行政處分或以自動機器作成之行政處分依其狀況無須說明理由者，書面之行政處分得不記明理由。亦即，書面行政處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知

悉或可知悉作成處分之理由，處分機關縱未記明理由，亦無違法可言。查退撫條例係於106年8月9日經總統公布生效，除第8條第4項及第69條自公布日施行外，其餘條文自107年7月1日施行，且自107年7月1日起，原學校教職員退休條例及原學校教職員撫卹條例不再適用。各縣市政府於上開條例制定後，即依條文內容執行系統參數調整，原告提起本件訴訟，係不服被告依上開退撫條例第34條、第36條、第37條及第39條等規定，以原處分重為計算，並分年調整原告自107年7月1日至117年12月31日及118年1月1日後每月退休所得等，雖原處分未記載作成過程係因應公立學校教職員之退休給與新法制定等理由，惟該等立法經過，屢生爭議，為社會矚目事件，廣為報章、雜誌及電子媒體等所披露，被告如何依新制定之退撫條例重新審定公立學校教職員之退休給與，當為原告所知悉，原告應無待被告之說明即已知悉或可得知悉作成處分之理由，且因該等重新審定內容屬大量作成之同種類行政處分，揆諸前揭規定意旨，即無須說明理由，是原處分僅記載教職員原退休給與及審定年資等，並依據新制定之退撫條例重新審定原告之退休給與及相關調整及應辦理事宜，未詳細記載處分理由，尚難認有何違誤之處。是原告訴稱被告僅提出法律依據，未說明理由，已違反正當法律程序云云，即非可採。

（八）另依退撫條例第40條規定：「（第1項）退休教職員退休所得依第36條至第38條規定扣減退休教職員退休所得後，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，不得挪作他用。（第2項）前項挹注退撫基金之金額，由行政院會同考試院於退休教職員每月退休所得調降後

之次年3月1日前確定，再由基金管理機關依據預算程序，編列為下一年度預算並由各級政府於年度預算完成立法程序後撥付之。（第3項）前項每年度之挹注金額，由基金管理機關定期上網公告之。」可見，本次退撫條例之新法施行後，經扣減退休教職員退休所得所節省之退撫經費支出，應如何運用部分業經法制化，然此規定係屬政府應如何運用該等退撫經費支出之執行面事項，要與如何扣減退休教職員退休所得、作成原處分應適用之法規依據無涉。是原告主張「刪減退休人員的錢必須全部挹注退撫基金，代行扣款的行政機關在此法律明文規定下應屬於扣繳義務人的角色，扣款帳目依帳務處理相關法令應是代收代付款，因此若核發通知單給受扣款的退休人員，核發之同時，自必須同時提供受扣款人明確的查詢管道，乃政府防範公務人員或機關收取人民財務避免流入不當私用或違法用途必須應有的作為，且其後代扣政府機關及人員更必須忠實依法辦理代收代付事宜，提供單據或網站公告讓受扣款人可以清楚而明確的了解通知要扣的款項是否有依法及時挹注退撫基金，然發給原告的這張通知單並無提供任何查詢管道及扣繳後行政機關合理解繳基金作業天數，且經原告訴願及再訴願皆無法得到任何資訊回覆。」「原告逕行前往退撫基金的政府部門公開網站公告欄，比對107年7月以後各月，和107年7月以前各月基金收入金額，竟然發現並無明顯增加。扣繳機關如果沒有依法即時將扣得款項挹注基金，或是政府財務部門還沒依法完善建立立即代收代付機制，以至未依法代付，那基金未受挹注，若代收代付單位不認帳，再向被扣款人扣一次款或是再立個法再發一張通知書加倍扣款，反正也不用給合理說明，這樣將造成受

扣款人權益一再嚴重受損，當然違憲。」等云，並不能作為認定原處分違法之依據。至於原告主張政府年金改革制度設計之基礎有誤，及年金破產的真正的理由是因為政府基金管理不善，發生重大虧損，累積龐大潛藏負債，政府無力償還等各節，皆屬立法裁量之問題，退撫條例既經立法機關制定通過，被告依據該法律作成原處分，尚難認有何違誤。

（九）又原告僅主張被告據以作成原處分之修正後退撫條例規定違憲，訴請將訴願決定及原處分撤銷，並未就事實部分為爭執，而經本院複核重新審定通知書之計算，並無錯誤，則原處分關於原告自107年7月1日起每月退休所得之重新計算，應認於法尚無違誤。

六、綜上所述，本件原告所指稱對於退撫條例規定違憲部分，既經司法院釋字第783號解釋並未違憲，解釋理由復已詳為說明原告所指摘各節，本院自應遵循，並以該解釋及退撫條例相關規定而為審判依據；再稽以原處分本諸原告退休生效時所審定之薪點、種類、年資、月退休金、優存金額等項目，重新計算原告自107年7月1日起之每月退休所得，核與退撫條例第36條、第37條及第39條等規定相符，且原告對於計算結果復無爭執，自應認原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。是原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，故不再逐一論述，併此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　9　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　陳　文　燦

法　官　劉　錫　賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　9　　日

書記官　許　騰　云