臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度年訴字第

原　　告　張玟蓁等12人（姓名及住址詳如附表）
共　　同
訴訟代理人　陳垚祥　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　趙少華
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
被　　告　公務人員退休撫卹基金管理委員會
代　表　人　周弘憲
被　　告　臺灣銀行股份有限公司
代　表　人　呂桔誠

上列當事人間公立學校教職員退休資遣撫卹條例等事件，原告不服如附表所示公務人員保障暨培訓委員會復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

附表編號1至9及12所示原告張文蓁等10人係分別據被告臺中市政府、苗栗縣政府、雲林縣政府審定於107年6月30日前退休之公立學校職員；附表編號10、11所示原告盧志維、洪錦

財2人則係業據被告苗栗縣政府審定於107年6月30日前退休之比照警佐待遇人員。因107年7月1日施行之新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例與公務人員退休資遣撫卹法明定已退休公立學校教職員、公務人員納入調降所得對象，被告臺中市政府、苗栗縣政府、雲林縣政府乃據以適用上開規定，作成如附表所示之重新審定通知書（下稱原處分），重新審定原告張文蓁等12人（下簡稱原告）自107年7月1日至117年12月31日及118年1月1日後每月退休所得及優惠存款利率。原告不服，向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會以附表所示之復審決定駁回，遂共同提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明略以：

㈠揆諸行政訴訟法第178條之1、司法院大法官審理案件法第5條第2項規定及司法院釋字第371號解釋意旨，本件所涉之公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則、誠信原則及平等原則等憲法上原理原則，侵害憲法保障人民之財產權、生存權及工作權，請本院裁定停止訴訟程序向司法院聲請釋憲。

㈡我國軍公教退休金制度，係由政府雇主與員工期約勞務之未來退休給付，受憲法之制度性保障。84年以前舊制退休金，由政府雇主完全負責，惟84年（教職為85年）後採取儲金新制，建立基金穩定給付來源，並增訂員工在職時提撥部分薪津存入，其性質屬於員工勞務所得之遞延薪津，自屬受雇員工之財產權，政府員工之退休金制度，旨在保障政府員工退休後能維持與退休前相當之適切生活水準，而非最低生活水準。再者，公教人員之任用、薪給與退休金均受到憲法制度

性保障（憲法第18條、第83條、第165條及憲法增修條文第6條、第10條參照），政府既為公教人員之雇主，依憲法制度性保障之原則所建立退休金制度，於其等退休後，在其生存期間，依法自應履行給付退休金之義務，故政府委託管理退撫基金之機構若有不足支付，政府仍應負最終支付之保證責任，我國所舉之年金改革僅意圖剝奪應由雇主負責之政府員工法定「職業退休金」，實為謬誤，殊屬不當。

㈢原告依舊法請領退休所得之權利，為憲法第15條所保障之財產權。原告之退休所得項目，包含「一次退休金」與「公保養老給付優存利息」、舊制月退休金、新制儲金月退休金、月補償金、及其他法定（如退伍或除役）給與項目，均屬憲法保障之財產權。原告於退休時應有依法領取退休金及優存利息之權利，屬於人民之財產權與生存權，且國家應負擔給付退休金之義務，並非社會福利年金可比，亦無憲法第23條之適用餘地。被告依新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法重新審定，將原告退休給付之內容、金額、方式予以刪減，其差額達原退休所得的3分之1，已侵害憲法第15條保障人民之財產權及生存權。

㈣憲法第7條、行政程序法第6條規定，行政行為不得有差別待遇。依勞動基準法第53條、第54條、勞工退休金條例等規定，勞工退休後得向雇主即企業主請領退休金，無論新舊制勞退，均無退休金最高「所得替代率」之限制。勞工與教育人員均為受雇者，對本質上同為受雇職工之退休所得，僅雇主分別為政府與企業主不同而已，新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例以最高任職年資為35年，予以計算「所得替代率」之限制，僅例外規定辦理退休時往前逆算連續任教師或校長5年以上，成績優異者，最高採計40年（公立學校教職

員退休資遣撫卹條例第15條第1項、第2項參照），為無正當理由之差別待遇。新法軍公教各別之所得替代率，軍公教員工在職工作雖各有不同，但退休後生活則無甚殊異，自應採取一致之計算標準。然依107年6月21日制定的陸海空軍軍官士官服役條例第26條第1項第2款，服役滿20年者，應核給俸率55%，其後每增加1年增給2%，但軍官核給俸率以不超過90%為限、士官核給俸率以不超過95%為限。此與新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例、公務人員退休資遣撫卹法比較後可知，退休公教人員服務滿20年者所得替代率為40%，10年後再降為37.5%，與軍職相差達17.5%；退休公教人員服務滿35年者所得替代率為60%，與軍職相差達25%；退休公教人員服務滿40年者所得替代率為62.5%，與軍職相差達32.5%，另依陸海空軍軍官士官服役條例第26條第4項但書規定，軍職最低保障下限為38,990元，公教人員則為32,160元，差距21.24%。退休金為原告已給付勞務後所應得之財產權，在無任何正當理由下，以事後採取「所得替代率」計算年資之限制而為差別對待，尤對相同為國家服務之軍公教員工，退休後境遇既已無差別，自不應無正當理由而為差別對待，已違反憲法第7條平等權之保障。

㈤退休金為人民之財產權，無涉公共利益，且當前國家財政健全穩定，近年政府稅收年年超收，國家收支穩健，並無其所稱之財政困難問題，身為雇主之政府卻以退撫基金將於2031年破產為由，調降退休支付，未審酌國家應對已退休公教人員有退休給付之對待給付義務存在，況政府尚應負最後支付保證責任，故財政困難應無正當理由。政府對基金未妥善運用，卻將基金破產轉嫁由全體已退休公教人員承擔，不顧其依法應負之最後支付之保證責任；且政府聲稱勞工保險基金

即將破產，卻未對於勞保年金進行修法，故年金改革顯係針對特定族群所為，對原告並非公平。又政府應有多種同樣能達成目的之方法時（如妥善運用退撫基金投資並提高獲利之比率、減少不當施政浪費、改善投資環境、擴展經濟以增加稅基，並按經濟成長率提撥固定預算等），自應選擇對原告損害最少之方法為之，然政府卻採取損害最多之方法即直接大幅減少退休金之方式而為，造成與「欲達成目的之利益」顯有嚴重失衡，實屬濫用憲法第23條所定比例原則，已逾合理範圍，顯屬違憲。

㈥參照行政程序法第8條規定，政府之行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國重要原則，對於人民依法規取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，並具值得保護之價值者，其信賴應加以保護（司法院釋字第717號解釋意旨參照）。為維護「法治秩序安定」與「國家行為可預期性」，為法治國家行政行為所必須遵守，而為確保國家正常運作，更具有重要公益價值。爰身居雇主之政府，自應恪守「誠實信用原則」「信賴保護原則」與「法律不溯及既往原則」，而履行其給付退休金義務。公教人員對於國家或行政主體表現於外或其持續施行之法律制度之具體或抽象行為，亦含法律制度在內，因其相信依舊法取得之「有利法律地位」或「可合理預期取得之利益」合法存在，而有具體日常生活之積極安排與財產之計畫使用，於客觀上亦有表現其信賴事實，非僅純為「願望」或「期待」，係屬符合「退休公教人員俸給與職等身分」相當之給付價金，為值得保護之信賴利益。且作為信賴基礎之法規變更時，不僅影響退休公教人員及其遺

屬之權益，亦同時影響現職公教人員主觀公法上之退休權益，更影響未來是否能吸引全國優秀師資以永續發展教育制度之公益，從而因退休給付之私益因亦含有「選拔優秀師資作育英才」之公益，故應認其大於「國庫之公益」，絕非傳統公益比較私益之思考模式所可完全正當化。況國家亦未依公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項及其施行細則第15條規定以預算撥補歷來收繳基金不足支出之差額，反以降低舊制年資與優惠存款利息方式結餘資金，挹注基金改善財務，惟此舉亦僅能延後基金收支平衡16、17年，非全然解決基金永續經營問題。況退撫制度本質為基金式職業年金，即便兼有社會保險性質，惟破產疑慮仍應追究政府同時身為制度設計者、雇主及基金操作者之責任。新法將所得替代率上限自95%降至75%，亦屬過苛條款，且無任何合理補救措施，或制定合理過渡條款；另因新法未扣除公教人員自提退撫費用部分，已失公允，且當公教人員專業、學術或技術加給高於本俸時，其實際所得替代率將遠低於新法所得替代率，對其等退休給付請求權侵害亦更趨嚴重。況目前國庫連年皆有盈餘，故國家應無「國庫窮困抗辯」之公益存在，從而新法將退休公教人員減少其退休給付，顯然欠缺正當性，違反信賴保護原則。

㈦新制定法規對於生效前已發生事件，原則上不得適用。所謂「事件」，係指「符合特定法規構成要件之全部法律事實」，所謂「發生」，係指「該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言」（司法院釋字第577號解釋意旨參照）。公教人員請領退休給付之本質，固亦為社會安全保障計畫之一，惟此時因國家居於雇主地位，故與國家非居於雇主地位，所為補助性質之一般社會安全保障年金制度自屬有間，是退

休給付與薪資對之而言，當係基於任用關係所生具權利地位之給付債權，是新法生效前已退休人員，於退休時點即業已終結與國家間聘僱法律關係，退休事實為「已發生事件」，應由國家負擔之退休給付之種類及金額亦已確定。據此新法所改變不單僅為「規範勞動契約之上位法令」之普遍性與對世效，同時亦變更「勞動契約實質內容」相對效，亦即國家作為契約當事人，擅自以國家地位，未經同意變更公務員退休法令時，其事物本質即為契約當事人透過單方行為，事後破棄契約，而生債務不履行情形無異，從正當法律程序與法治國原則而論，自屬違反法律不溯及既往原則，從而新法應只能對施行後人員工作年資與申請退休者之事實發生效力，否則即涉法所不許之「真正溯及既往」（司法院釋字第574號、第577號、第629號、第717號、第751號解釋意旨參照）。公教人員於任用時，因其同意而與國家勤務關係之構成要件事實業已完成，其要件事實所指應為「任用關係」，非退休後之退休給付履行關係，其後法令變更而產生契約給付內容實質不利變更，是國家單方背離誠信原則，破壞契約所課遵守義務，已背離法律不溯及既往，應屬真正之溯及既往。退萬步言，因公教人員於退休時業完全履行其勞動債權，故國家對待給付中之退休給付範圍已告確定，可能保留之調整事由，應限於通貨膨脹及情事變更之因素，不應包含在退休之要件事實完成後，關於退休給付之法令有不利於公教人員之變更，否則亦為真正的溯及既往，自為憲法所禁止（司法院釋字第717號解釋黃茂榮大法官協同意見書、陳碧玉大法官協同意見書、黃璽君大法官部分不同意見書意旨參照）。另參原公務人員退休法第34條規定，退休給付經主管機關核定時，業已將退休所得之內容、金額、方式及時期於退休生

效時審定確定在案，就請領退撫給與所有構成要件事實及法律關係均為確定，顯為司法院釋字第717號解釋所稱之：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」，從而新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法所為之變更，有違法律不溯及既往原則。

㈧公立學校教師與公務人員相同，均受雇於國家，於受雇之前，亦須經過國家相當嚴格考試或甄選程序，且於通過後從事於培育國家人才，從而公立學校教師應視為「特殊公務員類型」，亦應由此衍生享有身分保障、俸給及退休金等權利，就其待遇，依據憲法第22條規定，應比照憲法第18條規定，適用公務員「制度性保障」（司法院釋字第707號解釋羅昌發大法官協同意見書意旨參照）。又依憲法第164條，對教育人員有明文保障其生活，國家應當致力於建立較為優渥的退休金法制，以回饋教職員一生奉獻教職的付出（司法院釋字第730號解釋陳新民大法官部分協同、部分不同意見書意旨參照）。新法將公教退休人員退休金縮減，使原告無力營生退休生活與其疾病所需醫療、健康照護倍增之支出，退休生活財務規劃受到衝擊，政府亦未提出合理補償或補救措施，違反憲法對教育人員制度性保障之規定。

㈨原學校教職員退休條例第8條規定「政府負最後支付保證責任」，並未規定政府須在「採行開源節流手段仍不足維持退撫基金收支平衡時」之前提條件下，政府始負最後支付保證責任，是以司法院釋字第783號解釋顯然增加法律所無限制之規定，違反憲法規定之法理；復司法院釋字第783號解釋理由書謂，退撫基金之來源有三：即個人提撥、政府提撥及政府補助款等三種，其中政府補助款係在發生退撫基金未達法定最低收益或退撫基金不足以支應退撫給與等情形，政府

即應編列預算予以補足。惟85年實施儲金制後，即由現職教職員提撥固定比率之費用分擔，政府應已減輕其財政相當負擔，亦即政府對於退撫基金不足給付退休給與，即應編列預算予以補足，而非採取剝奪已退休教職員之退休給與方式來解決。何況該解釋亦未指出政府已採取任何具體開源節流手段，卻一味限制服務年資及降低所得替代率，顯見政府係為減免保證責任所為卸責之詞。再者，已退公立學校教職員所領取退休金實有涵蓋未退休前之每月薪俸經保留一部款項，該款項本應於任職期間依其俸級所應給付，惟卻保留至退休後所給付，且政府為配合實施儲金新制，應負擔之一部款項，亦應屬公立學校教職員薪俸，故上開退休金給與自應屬遞延工資給付之性質。又勞工於退休後所領取月退休金，已非單純祇係其任職期間按月所扣繳其薪津6%以上費用作為勞工退休基金，尚有政府保證不得低於當地銀行2年定期存款利率，而退休教職員之雇主既為政府，自應給予更優渥待遇，如退撫基金不足支付時，政府即應負最後支付保證責任，故司法院大法官所為之解釋暨其理由，並非可採。

㈡司法院釋字第783解釋理由雖對各級法院有拘束力，不得違反上開解釋而自行認定；然上開解釋應有下列各項疏漏及錯誤之處，仍有待日後本件判決確定後聲請補充解釋之必要：

1.依舊法第8條第1項、第3項規定，可知政府既為雇主並按月以上開規定提撥退撫費用所分擔之65%。惟依釋字第596號解釋意旨，公立教職員係屬廣義公務人員，故勞工既有請領退休金之權利，相對而言，即係雇主對勞工負有給付退休金之義務。由上可知，國家與公立學校教職員間之關係，依司法院釋字第596號解釋意旨，應屬互負對待給付義務之關係，且退休人員既已履行其忠誠，並培育各行

各業所需之人才所應盡之義務，政府又豈有不履行其給付退休金之義務？

2.公立學校教職員之退休金應屬政府應負擔勞動成本，其性質應屬遞延工資之給付，而司法院釋字第783號解釋卻認定非遞延工資之給付，應有違誤。公立學校教職員之薪俸為政府於公立學校教職員在職期間執行職務之對待給付，即為政府應負擔之勞動成本，則薪俸及退休金請求權及不應被忽視，而被認定服教職所衍生之權利，而應視為人民依憲法第18條服公職所應具有之權利。退休金亦因屬「勞動成本」，故經濟學上之退休金亦應認係遞延工資之給付性質。司法院釋字第783號解釋卻認「公立學校教職員之退撫給與並非遞延工資給付」，殊有不當。至公立學校教職員公保養老給付應為社會保險給付之一環，並非政府所支付之退休金，故兩者之性質迥異，不應將其計算為公立學校教職員之退休所得，致使退休所得計算「所得替代率」因此而偏高，政府藉此誤導公立學校教職員所領取退休金顯較現職公務人員為高之不合理現象，卻不解釋公立學校教職員亦與勞工有依勞工保險條例規定領取按月給付之「老年給付」年金，及依勞工退休金條例規定按月領取月退休金之相同情形。司法院釋字第783號解釋卻未審酌勞工保險條例亦有規定「老年給付」即退休給與，並按月給付之存在，亦有違反平等原則之違誤。

3.司法院釋字第783號解釋認「政府負最後支付保證責任係指政府於採取開源節流手段仍不足維持退撫基金收支平衡時，始負最後支付之保證責任」，係屬增加法律上所無規定之限制而有違誤：舊法第8條第1項後段所謂「政府負最後支付保證責任」，應指政府以退撫基金支付退休給付若

有不足，政府仍應負起全部給付退休金之責任，特以國家法律明文予以規定，以示取信全體國人並遵守，國家豈有以退撫基金支付退休金不足，即修法方式減少國家應支付退休金義務之理？且基金若真有不足，法律明定應採調整費率或由政府補助等開源方式改善，並無減少退休給與之節流規定。然司法院大法官卻自行增加國家法律所未規定之限制，藉以損害退休公立學校教職員之退休金，即憲法第15條應受保障之財產權，顯已逾越大法官之職權，應屬違憲解釋。是以，大法官應有逾越職權對「政府所負最後支付之保證責任」規定所作之解釋，對於退休公立學校教職員仍無法釋疑，司法院大法官就上開解釋應為補充解釋，法院似不應受其拘束，應有再聲請釋憲之必要。

4.司法院釋字第783號解釋就退撫基金管理條例第8條後段亦規定「調整繳費費率，或由政府撥款補助」等開源之機制，卻視而不見，而不斷宣導退撫基金於120年會破產，藉以嚇唬公立學校教職員，而須大幅削減退休公立學校教職員之退休金達3分之1，亦有違誤：該解釋雖認同退撫基金於120年會破產，故僅為解決該基金之財務危機，卻未優先顧及憲法保障人民服公職與財產權之規定，卻輕率將政府以制定法律方式之減損退休人員「已發生法律效果」之退休金請求權解釋為不違憲。同條例第8條後段亦明定：「如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助」，此即有效改善基金財務問題之「開源」機制。政府未窮盡解決基金財務困難之方法，卻冒然採取以修法方式減少支付退休人員退休金之節流手段，顯已與憲法第23條規定之比例原則相違背。尤其第8條亦一再強調，如基金不足支付時，並由「政府負最後支付保證責任

」，且以往政府進行年金改革，經常藉口國家財政困難，故不得不修法予以刪減退休人員之退休所得。

5.司法院釋字第783號解釋理由書「參二」雖載：「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以維持退撫基金收支平衡時，政府應以預算為撥款支應，於立法者為因應基金收支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，即逕認立法所採其他以因應基金收支不足之改革選項當然違憲」。惟舊法第8條第2項規定：「退撫新制實施後之公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥款費用建立退休撫恤基金（以下簡稱退撫基金）支給，並由政府負最後支付保證責任」；勞工保險條例第5條第1項並未規定保險基金若有不足，亦由政府負最後支付保證責任，亦即公立學校教職員退撫基金不足支給退休給付，仍應由政府以編列預算方式撥款支應；而勞保基金若有不足，則應調高保險費率方式予以因應，祇因前者係「職業退休金」，後者則係「保險年金」而有所差異。再者，舊法第8條所規定「政府負最後支付保證責任」並未規定政府須在「採行開源節流手段仍不足維持退撫基金收支平衡時」之前提條件下，政府始負最後支付保證責任，而上開解釋卻作出上開前提條件，而增加法律所無限制之規定，亦應有違反憲法所規定之法理。退撫基金之來源有三：即個人提撥、政府提撥及政府補助款等3種，且其中政府補助款係在發生退撫基金未達法定最低收益或退撫基金不足以支付退撫給與等情形，政府即應編列預算予以補足。早期退休教職員應有兼具或全具「恩給制」年資，並無所謂上開共同提撥固定比率之費

用作為退撫基金，全部皆由政府編列預算給付，故於85年實施「儲金制」，即由現職教職員與政府共同提撥固定比率費用作為退撫基金，而已退休教職員則不須繳納上開費用，並按月領取依服務年資及職等所計算之退休給與。政府既實施上開「儲金制」，由現職教職員提撥固定比率之費用分擔，政府應已減輕其財政相當負擔，亦即政府對於退撫基金不足給付退休給與，即應編列預算予以補足，並非採取減少退休給與，剝奪已退休教職員方式解決。尤其政府於85年間實施「儲金制」時，國內生育率已逐漸下降，即可預期其後將會發生少子化之現象，未來就學之學生人數減少而減班，使擔任教職員縮減，亦係退撫基金不足支付退撫給與之其中另一原因，故政府制定舊法時，為避免上開現象產生，即有採行編列預算予以補足之補救措施，祇因政府原先制定退撫制度係採「恩給制」，全由政府編列預算撥付支應，其後改採「儲金制」以減輕國家財政負擔。更何況該解釋亦未指出政府已採取任何具體「開源節流」手段，卻祇係一味以限制服務年資及降低所得替代率，顯見政府為減免其上開保證責任所為卸責之詞，殊非可取。

6.依解釋理由書「參三」雖載：「勞退新制之勞工『個人退休金專戶』……性質上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」，惟依舊法第8條規定可知，退休公立學校教職員所領取之退休金實有涵蓋未退休前每月薪俸經保留一部款項，足見退休公立學校教職員於退休後按月所領取退休金即有涵蓋其未退休前之薪俸，故上開退休金給與應屬「遞延工資給付」之

性質。又公立學校教職員月退休所得總額雖繫於退休後餘命之長短，惟政府既為公立學校教職員之雇主，即有照顧公立學校教職員退休以後生活之責任，且政府避免公立學校教職員退休時若皆為一次給付退休金，為一時國家財政所無法負擔，故有月退休金分期給付之制定。勞工退休金條例第23條第1項雖亦有月退休金及一次退休金等給付方式，惟上開退休金係為私人企業為雇主，為其所雇用之勞工於退休以後生活照顧，於勞工受雇期間，按月提撥不得低於月工資百分之6；且上開照顧勞工退休以後生活應係企業主之責任，祇係政府為保障勞工退休權益及減低企業主照顧責任所制定，即與「國家」為公立學校教職員之「雇主」自應由政府負責照顧上開教職員退休後生活之責任，且退撫基金若有不足，應由政府負最後支付保證責任，故兩者究竟有別。尤其勞工亦依勞工保險條例規定，於退休以後尚可請領老年給付，且老年給付尚有一次退休金及月退休金等給付方式，亦為退休公立學校教職員所無，故上開解釋並非的論。

7.該解釋理由「參五」以服務年資35年（主管職人員）為例，其退休給與以107年7月1日實施退撫新制開始，所得替代率為75%，其後逐年以1.5%遞減至118年1月1日為止為60%，且換算後實質薪津所得較現職人員於107年7月1日之9成薪降至118年1月1日之7成薪；故有減少20%退休給與，勞工保險條例第13條規定有關保險費率係自7.5%至13%，並先訂為7.5%，經2年後逐年按0.5%調高，且至第10年起，每2年調高0.5%至上限13%;亦即勞保費率自7.5%調高為13%，祇係增加5.5%，卻經過16年始能達上限13%;然依新法所規定以具35年服務年資（非主管職人

員）為例，其退休給與由約107年7月1日現職者薪津9成降至7成即20%，故與上開勞保費率上下限差距祇有5.5%相較顯然過於激烈。尤其每年以1.5%，遞減由75%減至60%，如此遞減速度，與上開勞保費率調整期間為16年相較亦過於迅速。

8.該解釋理由「參五」再謂：「查最低保障金額之設定，…。使因系爭條例之施行而被調降後之退休公立學校教職員各年度退休所得，均不低於最低保障金額，以保障其等於退休後之基本生活，與憲法保障教育工作者生活之意旨，尚無違誤」惟憲法第165條規定，對教育人員有明文保障其生活，國家於107年7月1日所施行新法，將公教退休人員之退休金大幅縮減，對退休員工老年無力營生之退休生活與其疾病所需醫療、健康照護倍增之支出，更遑論退休後生活財務規劃受到莫大衝擊，亦將出現層出不窮之社會問題，衍生更大公益事項，政府將會出現「挖東牆補西牆」之窘境，亦使社會動盪不安。尤其政府亦未提出合理補償或補救措施，此係政府推托其應盡給付退休給與義務之「賴債」行為，實非可取。

㈤綜上，原處分所據之公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法有如上之違誤，復審決定遞予維持，亦有未合，爰聲明求為判決：1.原處分及復審決定均撤銷。2.確認被告應依原告退休當時有效之原舊法相關法規，對原告已成就退休事實之給付條件，核定退休所得金額、種類及給付領取方式，應繼續按期給付原告之全部退休所得。3.被告應自107年7月1日起，按月給付原告依退休時之法規核定包括但不限於下列各項退休所得金額之差額及上開差額自每月應給付之日起迄至清償日止，按年息5%計算之利息：⑴

一次退休金之優存利息及公保養老給付之優存利息。⑵舊制月退休金。⑶新制儲金月退休金。⑷月補償金。⑸其他法定退休給與。4.被告應依原告之其他實質損失與精神損失給予損害賠償。5.被告應提供依新法致減損差額之詳細給付計算金額。

三、被告答辯及聲明略以：

㈠被告臺中市政府：

1.被告依據公立學校教職員退休資遣撫卹條例相關規定，作成原處分，並無計算方式或結果違誤之處，亦無誤解法令之情形。關於原告主張上開條例違反憲法信賴保護原則、不得溯及既往等，均屬立法權之範疇，非被告之權限所能置喙。

2.依據司法院釋字第590號解釋意旨，行政法院就其審理案件所適用之法律，依司法院大法官審理案件法第5條第2項規定，須具有違憲確信，始得依司法院釋字第371號解釋及行政訴訟法第178條之1第1項規定停止訴訟程序。而釋憲權為司法院專屬，但釋憲程序冗長，若動輒釋憲，必無法達到有效保護權利之目的，爰請本院依法獨立審判，俾達到保障原告訴訟上權利保護之目的，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

㈡被告苗栗縣政府：

公立學校教職員退休資遣撫卹條例、公務人員退休資遣撫卹法係經立法院通過，總統公布之現行有效之法律，自應予以適用。原告係學校退休教育人員、公務人員，經被告核准於107年6月30日前退休生效，被告依前述規定，按原告退休總年資及退休薪級重新審定107年7月1日後之每月退休所得，核屬有據，原處分應予維持。至原告稱年金改革程序違憲及

原處分違反憲法、法律不溯及既往原則、信賴保護原則等，核屬聲請司法院解釋法律是否牴觸憲法事項，非被告之權限等語，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

㈢被告雲林縣政府：

原告係經被告核准於107年6月30日前退休生效之公立學校職員，被告依據公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定，按原告退休總年資及退休薪級，重新審定107年7月1日後每月退休所得，核屬有據。且原告提起復審後，經被告重新審查原處分內容，亦無誤計、誤繕之錯誤情形，是原處分應予維持。惟原告不服，以原處分違反憲法、法律不溯及既往原則及信賴保護原則、年金改革程序違憲等理由請求撤銷，惟此等係法律是否牴觸憲法之事項，非被告依法行政得予審查之範圍等語，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

㈣被告公務人員退休撫卹基金管理委員會：

依據公務人員退休撫卹基金管理條例第2條規定，被告僅係退撫給與支給執行機關，有關退撫給與之支付悉依退撫法令規定及各主管權責機關審定結果辦理。本案審定權責機關依新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法規定，重新計算原告107年7月1日以後之退撫給與金額，被告依前開法令規定及主管權責機關審定結果辦理支給，於法並無不合等語，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

㈤被告臺灣銀行股份有限公司：

原告未表明對其有何給付請求權，亦未表明請求之原因事實，不合行政訴訟法第105條第1項規定之起訴程序。依公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第9條、第10條規定與兩造間所簽訂之契約約定，兩造間原簽訂之優惠存款契約已於107年7月1日到期，被告依上開法規及約定

，於到期後即按審定機關之審定函辦理，並無違誤，原告之請求應無理由。另原告並未說明損害為何、未就損害之發生為舉證，亦未說明該損害賠償之請求權基礎，僅泛言請求損害賠償，應無可採等語，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠查附表編號1至9及12所示之原告張文蓁等10人前係據學校教職員退休條例審定退休之公立學校職員，依新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例第2條、第3條規定，可認其等退休有關權益事項之核定機關分別為被告臺中市政府、苗栗縣政府及雲林縣政府；另附表編號10、11所示之原告盧志維、洪錦財為比照警佐待遇人員，前係準用公務人員退休法退休之人員，依警察機關暫支領警佐待遇人員管理辦法第6條、第11條規定，足認其等退休有關權益事項之核定權限機關為被告苗栗縣政府，先此敘明。

㈡經核本件原告起訴主張原處分違法應予撤銷所持之理由，無非以被告作成原處分所依據之新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例、公務人員退休資遣撫卹法明定新法施行前已退休之公立學校教職員及公務人員仍納入適用對象，違反法律不溯及既往等原則，牴觸憲法，應屬無效為其論據，對於被告重新審定其退休所得及優惠存款利率之行政行為本身，別無主張具有其他違法情事，此稽之原告起訴狀所載至明。而且經本院依職權審查各該原告相對應之原處分內容，確實無計算或繕打錯誤之情事，亦有已退休人員快速試算表12紙在本院卷可憑。

㈢關於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明定對於舊法施行時期已退休之退休人員仍納入適用對象，是否違反法律不溯及既往原則或其他憲法原則，而構

成違憲之相關爭議事項，於本件原告起訴後，業據司法院受理聲請釋憲案，分別作成釋字第782號、第783號解釋文闡示如下：1.「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。」（見釋字第782號解釋文），及2.「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。」（見釋字第783號解釋文）等意旨。而詳述解釋理由如次：1.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。2.一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：⑴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；⑵退休人員經審定後之月退休金，於退撫條例施行前，應隨現職人員調薪而更動，於退撫條例施行後，得隨消費者物價指數之變動而調整等規定，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。3.又信賴保護原則所追求的法秩序安定，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（司法院釋字第525號及第717號解釋參照）。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：⑴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；⑵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；⑶處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；⑷降低政府因補貼優存利息之財務負擔；⑸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；⑹延緩政府培育人才提早流失，以及⑺延續退撫基金之存續，維護退休公務人員與退休公立學校教職員之老年經濟安全等。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可稽。揆諸上開解釋理由旨趣，足見司法院經審究憲政原理，並盱衡目前我國退休金儲備狀況，已呈現入不敷出之疲態現象，現行退休金制度之相關法規範確實存在諸多欠缺合理性之處，若不予改革將損及目前在職人員將來退休之權益，為避免退休金制度運作失靈，並建構完善的社會保險與安全體系，以維護世代正義，自有從長計議，務實改革之必要，俾能永續經營，以符分配正義，否則勢必釀成世代對立，導致社會動盪不安，乃本於釋憲專屬權限機關之地位，認定新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明定對於施行前已退休之公務人員及公立學校教職員一併納入規範等相關條文均無牴觸憲法，係屬有效在案，自具法規範效力，對於全國各機關及人民均有拘束力，各機關處理有關事項時，應依解釋意旨為之（

司法院釋字第185號解釋意旨參照）。本件原告指稱有關其權益事項之上開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等規定，涉有違憲疑義，均分為司法院釋字第782號、第783號解釋客體所涵蓋，該法律甫經司法院解釋在案，本院自無再停止訴訟程序進行，重複聲請釋憲之必要，尤無從僭越自身之法定權限與職分，恣意為相反之判決。故本件原告上開主張之法律見解，因與司法院釋字第782號、第783號解釋相牴觸，明顯不能採取。

㈣至於原告援引憲法第7條及行政程序法第6條規定之平等原則內涵，主張新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法規定違反平等原則，牴觸憲法無效云云。惟揆諸司法院受理釋憲聲請案件，經審查其合憲性後，作成上開字號解釋文，只明示公立學校教職員退休資遣撫卹條例與公務人員退休資遣撫卹法第77條第1項第3款規定，退休教職員、退休人員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有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情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之。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（見上開字號解釋第6項），並未宣告其餘各條文規定有牴觸憲法之情形在案。基於明示其一排除其他之法理，顯認公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法除第77條第1項第3款規定外，其餘條文均具合憲性。而有關本件原告退撫給與之條件與計算基準之事項，核與上開第77條第1項第3款規定之適用無涉。故原告此部分主張，顯屬無據。

㈤關於原告聲明求為：1.確認被告應依原告退休當時有效之原舊法相關法規，對原告已成就退休事實之給付條件，核定退

休所得金額、種類及給付領取方式，應繼續按期給付原告之全部退休所得。2.被告應自107年7月1日起，按月給付原告依退休時之法規核定包括但不限於下列各項退休所得金額之差額及上開差額自每月應給付之日起迄至清償日止，按年息5%計算之利息：⑴一次退休金之優存利息及公保養老給付之優存利息。⑵舊制月退休金。⑶新制儲金月退休金。⑷月補償金。⑸其他法定退休給與。3.被告應依原告之其他實質損失與精神損失給予損害賠償。4.被告應提供依新法致減損差額之詳細給付計算金額部分：

1.按原告主張行政機關據以作成原處分之法律牴觸憲法，應予撤銷為其基礎，而憑以請求有關機關應為財產上或非財上之一般給付者，若原處分所適用之該法律相關規定，業據司法院本於釋憲機關地位作成解釋宣示無違背憲法之情形者，因其請求之事實基礎明顯不存在，則其據以提起之一般給付訴訟即屬顯無理由。

2.查原告等人或為依舊法退休之公立學校教職員，或為比照警佐待遇之退休人員，分別經被告臺中市政府、苗栗縣政府、雲林縣政府據以作成原處分重新審定之前揭新制定法律相關規定牴觸憲法而無效，而提起撤銷訴訟請求撤銷，而合併對全體被告提起一般給付訴訟，而聲明求為判決如上開訴之聲明內容，其中關於「確認被告應依原告退休當時有效之原舊法相關法規，對原告已成就退休事實之給付條件，核定退休所得金額、種類及給付領取方式，應繼續按期給付原告之全部退休所得」部分，核其本質係確認其所提一般給付訴訟之公法上請求權存在無訛，惟因原告已提起一般給付訴訟聲明：1.被告應自107年7月1日起，按月給付原告依退休時之法規核定包括但不限於下列各項退

休所得金額之差額及上開差額自每月應給付之日起迄至清償日止，按年息5%計算之利息：⑴一次退休金之優存利息及公保養老給付之優存利息。⑵舊制月退休金。⑶新制儲金月退休金。⑷月補償金。⑸其他法定退休給與。及2.被告應依原告之其他實質損失與精神損失給予損害賠償。3.被告應提供依新法致減損差額之詳細給付計算金額。基於給付本質上即含有確認請求權存在之法律效果，則原告既已提起一般給付訴訟即無再提起確認訴訟之實益。而本件原告所提一般給付訴訟，因被告臺中市政府、苗栗縣政府及雲林縣政府作成原處分所適用之新法相關規定並無牴觸憲法，各該原處分明顯欠缺撤銷之事由，已如前述，則原告此部分之一般給付請求即失所附麗，亦屬顯無理由。

3.況且，公務人員退休撫卹基金管理條例第1條、第2條第1項、第3項分別規定：「（第1項）為辦理公務人員退休撫卹基金（以下簡稱本基金）之收支、管理及運用等事項，依公務人員退休法第8條第6項及公務人員撫卹法第15條第3項規定，制定本條例。（第2項）政務官、教育人員及軍職人員之退休（職）、（伍）撫卹基金一併納入本基金管理。」及「（第1項）本基金設公務人員退休撫卹基金管理委員會負責基金之收支、管理及運用。（第3項）本基金管理委員會及監理委員會之組織均另以法律定之。」而公務人員退休撫卹基金管理委員會組織條例第1條、第2條、第3條規定：「本條例依公務人員退休撫卹基金管理條例第2條規定制定之。」「公務人員退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱本會）隸屬於銓敘部，負責公務人員退休撫卹基金之收支、管理及運用。」「本會掌理下列事項：一、關於公務人員退休撫卹基金之收支、保管、運用及規

劃事項。二、關於公務人員退休撫卹基金之收支、保管及運用機構之決定事項。三、關於公務人員退休撫卹基金受委託運用機構所提基金運用計畫之審核事項。四、關於公務人員退休撫卹基金年度預算及決算報告之編製事項。五、關於公務人員退休撫卹基金收支、保管及運用機構績效之考核事項。六、關於公務人員退休撫卹基金調整提撥費率及其幅度之建議事項。七、關於公務人員退休撫卹基金資訊作業之整體規劃、系統分析、程式設計、資料處理及其他有關資訊管理事項。八、其他有關公務人員退休撫卹基金業務管理事項。」又公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法第7條、第8條第1項及第18條規定：「退休教職員辦理優惠存款，應按主管機關審定之可辦理優存金額及法定優存利率辦理。但實際儲存之優存金額較審定金額低者，按實際儲存之金額計息。」「退休教職員辦理優惠存款，應持主管機關核發之退休審定函，至受理優惠存款機構開設優惠儲蓄綜合存款存摺帳戶（以下簡稱優惠存款帳戶）。」「經主管機關審定養老給付得辦理優惠存款者，臺灣銀行應於所開立之養老給付支票加註經主管機關審定得辦理優惠存款之金額，應存入臺灣銀行或其所屬國內各分支機構，始得辦理優惠存款。」（註：退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法相關規定亦同此內容）。揆諸上開各規定意旨，可知被告公務人員退休撫卹基金管理委員會係隸屬於銓敘部，負責公務人員退休撫卹基金之收支、管理及運用，關於退撫新制重新審定每月退休所得之業務，並非屬其業務職掌範圍。又被告臺灣銀行股份有限公司僅為配合審定結果，辦理優惠存款業務，關於退撫新制重新審定退休教職員、退休公務人

員每月退休所得之業務，亦非屬其業務職掌範圍。則原告併列為共同被告請求撤銷如附表所示之原處分及請求其給付前揭退撫新舊制差額、遲延利息及損害賠償云云，顯有被告不適格之情形。

4.關於原告主張依行政訴訟法第115條準用民事訴訟法第245條規定，聲明保留關於給付範圍，並請求被告提供依退撫新法致減損差額之詳細給付計算，以確定其金額部分：惟本件遑論被告臺中市政府、苗栗縣政府及雲林縣政府依新法規定分別對原告作出重新審定月退休所得之處分，均已載明107年7月1日至117年12月31日及118年1月1日以後，每期依所得替代率所計算出之每月退休所得之詳細金額等情，此稽之卷附各該原處分所載可明。而且，本件原告所提撤銷訴訟即為無理由，其依據原處分應予撤銷為基礎，而合併提起一般給付，即無從准許，亦屬顯無理由。

㈥至於原告陳稱：司法院釋字第783號解釋容有爭議，俟本件訴訟判決確定後，將再聲請補充解釋，核屬原告自主行使公法權利之範疇，本院無置喙餘地。另其聲請調查自100年至107年之國家歲出及歲入之財政實況，核與判斷本件爭訟標的之原處分應否撤銷不具關連性，顯無必要，均併此敘明。

㈦末按原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，以節省勞費，而符訴訟經濟之原則，此稽之行政訴訟法第107條第3項規定及其立法理由可明。從而，本件原告起訴主張新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例及公務人員退休資遣撫卹法明定對於已辦理退休教職員、公務人員仍有適用，違反前述法律不溯及既往原則等諸多憲法原則，應屬無效之法律見解爭議，因屬於司法院解釋憲法之權限範疇，既經作成釋字第782號

、第783號解釋明示被告據以作成原處分之上開相關規定並無牴觸憲法情形在案，本件原告之訴明顯毋庸進行言詞辯論程序，即足以判斷其在法律上顯無理由，為避免徒增當事人勞費與無謂耗損司法資源，自無必要進行毫無實質意義之言詞辯論程序。是以，審酌本件個案特殊情形，適用行政訴訟法第107條第3項規定予以終結，不但無違當事人訴訟權之保障，且符合訴訟經濟原則，要屬適法有據。

五、綜上所述，本件原告之訴，在法律上顯無理由，原處分認事用法並無違誤，復審決定予以維持，亦無不合。原告上開請求，在法律上均顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回原告之訴。

六、據上論結，本件原告之訴為顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　28　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　蔡　紹　良

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，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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　　7　　月　　28　　日

書記官　凌　雲　霄