高雄高等行政法院判決

107年度年訴字第38號

原　　告　陳昭蓉
　　張惠珍
　　郭光明
　　吳美慧
　　邱華文
　　郭文耀
　　李碧浪
　　吳國裕
　　楊啓清
　　歐玉子
　　王美麗
　　高美淳
　　鄭素桃
　　許進洽
　　蔡美姿
　　鮑銹紋
　　林有忠
　　蔡金雀
　　呂秀圓
　　林清甘
　　胡傳榮
　　吳錦麗
　　吳美杯
　　陳淑霞
　　許佛乞

01 葉麗香
02 鄭秀鈴
03 葉文佑
04 郭雅惠
05 陳瓊瑜
06 方秀枝
07 吳秉嶔
08 陳煦銘
09 蔡照昇
10 丁泓勛
11 陳志智
12 陳何信慧
13 林日東
14 張清池
15 陳月鶴
16 黃淑玲
17 施鳳鈴
18 林貴珠
19 侯月嬌
20 卓武德
21 張琴
22 曾瑞雲
23 林雪屏
24 王明輝
25 劉榮宗
26 蘇金菊
27 陳新杉

01 李穗生
02 陳淑萩
03 林長守
04 傅翠蓮
05 翁政弘
06 辜春泰
07 林全德
08 鄭旺枝
09 黃桂菲
10 石其燈
11 吳錦松
12 鄭素玉
13 王惠玲
14 邱瑞珍
15 商志成
16 蔡秀育
17 蕭文欽
18 黃朝卿
19 張靜枝
20 陳榮輝
21 何鳳眉
22 林明春
23 趙玉華
24 張瑞昌
25 王玉英
26 陳榮昌
27 曾林淑惠

01 林永和
02 鄧靜安
03 姜玲鈺
04 周碧雲
05 林正鎰
06 王秋桂
07 蕭玉琴
08 林蔡麗雪
09 蔡枝花
10 蕭美滿
11 李雪芬
12 吳黛茜
13 黃雅嫈
14 林美蘭
15 何易潔
16 李香芬
17 賴美如
18 邱朝祈
19 梁英雪
20 李綉美
21 盧秀娟
22 王秀蓮
23 陳來春
24 陳麗英
25 鍾潤招
26 徐麗淑
27 李桂芬

01 邱麗華
02 袁珮琪
03 顏蒼林
04 盧金謀
05 魏瓊英
06 顏秀美
07 吳秀里
08 葉瑞華
09 陳彩綻
10 胡振嘉
11 何明家
12 郭瑞聰
13 陳明理
14 蔡美媚
15 黃添利
16 林振忠
17 鄭台玲
18 王瓊雲
19 楊榮美
20 蘇俊華
21 梁劉素梅
22 黃榮銘
23 梁照雄
24 陳素珍
25 張吉山
26 侯素欣
27 黃昭熹

01 蔡麗卿
02 蕭英綢
03 曾志強
04 陳世崇
05 陳美幸
06 張銘賢
07 張翠容
08 陳秀貞
09 江時
10 蔡漢東
11 張月花
12 林燕雪
13 董沛語
14 黃璞潔
15 柯惠珍
16 周吳禮
17 陳麗菁
18 蔡巧雀
19 李滇珍
20 康麗娟
21 曾微鈴
22 黃孟哲
23 李靜玲
24 呂郁靜
25 盧文得
26 楊志偉
27 黃勝鳴

01 洪金長
02 楊宗信
03 蔡玲娥
04 吳文心
05 劉仁惠
06 王章華
07 陳淑珍
08 梁健行
09 李進裕
10 王美月
11 曾國宏
12 吳謙舜
13 黃崑霖
14 楊玉麟
15 王榮權
16 李美雲
17 莊文慶
18 姜春足
19 林屏嬌
20 黃炳榮
21 關蓮英
22 楊菁菁
23 莊慶芳
24 周瑞宜
25 蔡青峯
26 李培銘
27 張麗花

01 許玉蘭
02 林清崎
03 施秀金
04 蕭素琴
05 王忠榮
06 王英福
07 錢惠寶
08 周基山
09 張曾婉如
10 蘇財元
11 楊有財
12 許麗香
13 沈英琳
14 高朝華
15 李美慧
16 吳玉桑
17 吳春蝶
18 陳雪英
19 沈家旭
20 黃素月
21 洪月英
22 楊春媚
23 徐丁吉
24 葉明長
25 黃楊錦梅
26 鄭美娟
27 方麗雰

01 謝美娥
02 李憲三
03 余榮福
04 張基祥
05 楊川榮
06 魏海水
07 楊美娥
08 鄭秀霞
09 王文英
10 宋麗珍
11 李宜容
12 康秋燕
13 劉星漢
14 楊玉盆
15 吳錦益
16 王惠香
17 羅碧玉
18 施維
19 施朝順
20 黃淑珍
21 劉桂英
22 柯春榮
23 李朱惠
24 易蓓菁
25 王哲舟
26 許光代
27 莊紫碧

01 陳燕龍
02 周穎田
03 陳秋馨
04 謝玲桃
05 陳文秀
06 李振榮
07 林玉秀
08 梁義雄
09 楊淑俠
10 林欣燕
11 吳瑞媛
12 盧桂英
13 蔡秀顏
14 蔡聰哲
15 謝進護
16 黃薇如
17 陳記明
18 隋美華
19 王靖玉
20 蘇瑛儀
21 郭敏慧
22 陳惠聰
23 陳宜昌
24 許惠珍
25 鄭金春
26 李耀斌
27 林秀玲

01 王美月
02 王雯珍
03 白惟良
04 白達奎
05 江俊婉
06 吳美滿
07 盧朝木
08 呂恒芳
09 李玉瓊
10 李孟超
11 李基串
12 李雪白
13 李博智
14 周圖雲
15 黃金保
16 賴淑珍
17 謝美華
18 林欲義
19 黃阿秀
20 王順隆
21 李碧真
22 林美雲
23 陳燦廷
24 蔡基成
25 郭廷立
26 江幸珍
27 黃蓮香

01 蕭攀仙
02 連苡涵
03 蘇文連
04 林得富
05 周淳淳
06 郭俊旭
07 陳淑女
08 吳榮富
09 姜慧珠
10 王雲龍
11 陳淑珍
12 魏素玲
13 王春翔
14 陳淑貞
15 邱志浩
16 魏蘭芳
17 呂文一
18 張旻楓
19 林武長
20 張玉華
21 陳雪瑩
22 楊素惠
23 蔡惠安
24 許麗芬
25 蘇家弘
26 黃芸香
27 曾燕雪

01 黃榮柱
02 王芳棉
03 劉育玲
04 魏雪治
05 王清山
06 賀新新
07 張培元
08 曲麗華
09 劉琬純
10 吳進丁
11 蘇秀月
12 梅森富
13 陳皆旭
14 胡淑媄
15 陳國華
16 余連珠
17 丁彩玉
18 唐秀珊
19 林金為
20 賴文惠
21 林威佐
22 洪朝福
23 陳禎隆
24 詹惠華
25 林先賢
26 康淑慧
27 陳淑芬

蘇宗平

陳華珠

王鴻億

范淑惠

張瑛昭

陳珍清

周秀惠

楊璧朱

陳麗真

黃秋月

簡素琴

陳方秀鶯

林雅惠

洪千雯

郭恆秀

洪麗里

尹信福

蕭秀雯

洪綉鳳

蔣馥蘭

胡麗玉

鄭美芝

賴玉梅

許秀雲

鐘培齊

王淑英

共　　同

訴訟代理人　朱敏賢　律師
被　　告　澎湖縣政府
代　表　人　賴峰偉
被　　告　嘉義縣政府
代　表　人　翁章梁
被　　告　嘉義市政府
代　表　人　黃敏惠
被　　告　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
上　一　人
訴訟代理人　鄭猷耀　律師
　　陳廷瑋　律師
　　陳冠中　律師

上列當事人間公立學校教職員退休資遣撫卹條例事件，原告不服教育部如附表所示的訴願決定，提起本件訴訟，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、爭訟概要：

原告均係公立學校退休人員，前經任職之被告依學校教職員退休條例（下稱舊法）核定退休，嗣立法院制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱新法），於民國107年7月1日施行，被告依新法第34條、第36條、第37條及第39條規定，重新審定原告每月退休所得，並各以如附表所示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，分別提起訴願，遭訴願決定駁回，遂提起本件

訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、按行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」亦即於行政處分未經撤銷或廢止前，該處分當然具有行政處分之形式確定力及實質確定力，而舊法第34條、第89條及第90條有關經主管機關審定後即不得請求變更之規定，亦為該行政處分形式確定力與實質確定力之具體規定。原處分並無撤銷或廢止原告原退休審定之公法上意思表示，更無「撤銷或廢止原告原退休審定」之法令依據記載（行政程序法第96條第1項第2款參照），是原告原退休審定之效力，依法繼續存在，被告基於原告原退休核定行政處分之實質存續力而受拘束，故被告即無權限再作成與原告原退休審定內容相牴觸之行政處分。

2、新法第100條第1項規定：「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。」新法於107年7月1日前即作成原處分時並未生效，而舊法於107年7月1日前亦未失效，則被告於作成各該原處分時，適用未生效之新法自屬違法，應予撤銷，反之，被告作成原處分時，舊法尚為有效之法律，被告違法不依照，亦屬違法。

3、舊法就學校退休教師之年資審定，係採公立學校與私立學校服務年資合併審計，新法第7條規定亦同，新法並無任何授權主管機關就系爭重新審定公立學校退休教師之所得替代率時，可扣除其曾任私立學校而受審定之私立學校退休年資，故被告逕自扣除原告之私立學校退休審定年資，

猶於法無據，且該重新審定業致原告所得替代率遭調降，進而造成原告退休金上限調降，暨使優惠存款利息遭調降或提早歸零，確已違法剝奪原告於憲法上所保障之退休及優惠存款等財產權。

4、系爭原處分所適用新法第34條、第36條、第37條、第39條、第77條第1項第3款等規定，改變公教請領資格、延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金、調整月撫慰金制度、退休金制度定期檢討機制、退休給付債權永成不確定狀態等，嚴重牴觸憲法第18條公務人員制度性保障（含憲法課予國家對公務人員之贍養義務）、憲法第165條教育工作者特別保障規定、憲法第7條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第23條比例原則、公益原則及侵害原告於憲法第15條所保障之財產權、工作權、生存權、第18條服公職權等違憲之情，詳述如下：

（1）教師退休金制度涉及憲法制度性保障、工作權、財產權及生存權等憲法制度與基本權保障交錯關係（司法院釋字第730號解釋李震山大法官協同意見書意旨參照）。是以，新法剝奪原告退休教師之退休金給與，乃侵害原告之財產權及生存權，要屬無疑。

（2）監察院於107年10月9日聲請釋憲，其指摘新法違憲之閎旨可資作為聲請釋憲之憑據如下：新法改變請領資格、延後月退休金起支年齡、調整退休金計算基準、調降退休所得、取消年資補償金、調整月撫慰金制度、年金制度定期檢討機制，退休給付將永成不確定狀態，其適用對象與範圍涵蓋已退休與未退休之所有公務人員，違反法律不溯及既往原則，侵害公務員之財產權。公務員提供勞務，交換報

酬作為勞務之債的關係，當即具有僱傭關係或勞動關係之類型特徵，而與民法上僱傭契約及勞動基準法上勞動契約並無二致，從而退休給付法令制度不僅為國家法規之一環而已，同時亦構成勞動契約中勞務債權人所負對待給付內容之重要部分，是以，退休給付與薪資給付就公務員而言均屬報酬價金，具有請求權基礎，契約一般條款之事後變更，未得債權人之明示或默示同意，變更效力自有疑義。又公務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，是退休給付與薪資就公務員而言當係基於任用關係所生具權利地位之給付債權，從而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。公務員於任用時，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。縱退萬步言，因公務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）。另參舊法第34條規定，經主管機關核定時，業已將退休所得之給付內容、金額、方式及時期於退休生效時審定確定在案，就其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：「法規生效前『業已終結』之事實或法律關係」，從而新法所作變更，自有違法律不溯及既往原則。新法對公務人員之退休給付係政府為掩飾經濟發展所得分配不均現象之舉，又因公務員退休給付非僅為社會保險，而係國家對待給付，故而國家應支付符合「退休公務員俸給與職等身分」之價金，其最低標準應合乎「中產階級生活標準」，惟新法降低所得替代率至60%，使最高退休給付與最低者間僅距1.98倍，並非「符合公務員職等身分」，係屬齊頭式假平等。公教人員於超過35年年資部分之自負提撥費用義務，並未因年資而減輕，惟新法訂有退休所得替代率上下限規定，對超過35年在職年資部分之所得替代率水準僅給予在職年資15年至35年部分之3分之1，致退休給付與在職期間之提撥義務間亦有違繳費權利義務對等原則，違反平等原則。新法致退休公務人員無力支付所需之養護機構費用，造成老年生活喪失安全保障，顯違反必要性原則（最小侵害原則）。按退撫新制實施初期即未按照當時經委託精算之正常費率，從而提撥退撫基金制度從設計到執行即不以收支平衡之保險制度精神出發，而係扮演恩給制精神、退休福利或薪資補貼角色，此為產生龐大「潛藏負債」之主要原因之一，故「國庫之窮困抗辯」並非無疑。再按依公務人員退休撫卹

基金管理條例第5條第3項、第8條，及其施行細則第5條訂有國家撥補義務，然自基金成立以來，雖四度調整費率，仍距最適提撥率甚鉅，惟當潛藏負債日益增加，基金收益不足以彌平收支而生基金不足支付時，政府即以新法之改變請領資格及給付水準等作法因應之，而未遵守前揭撥補規定，且改革後亦僅能免於退撫基金用罄約20年，此除與適合原則未符，亦顯違反狹義比例原則及誠信原則。司法院釋字第717號解釋對於優惠存款猶認有值得保護之信賴利益，公務人員退休撫卹制度之整體變革上，不僅涉及國庫公益與退休公務人員個人私益衡酌，同時亦影響退休人員及其遺屬權益及現職公務人員主觀公法上退休權益，甚至未來世代公教人員，影響層面既大且深，絕非僅係傳統公益比較私益思考即能完全正當化，及有效說明信賴利益、比例原則之複雜性問題，其為財政考量而犧牲文官制度，不僅有違狹義比例原則，如此代價亦實過於輕忽信賴保護原則下之另一種公益保護。又信賴保護原則應通過緩衝措施予以落實，惟本次制度改革變動太大太快，可能致使退休公教人員成為貧窮老人，且已退休公教人員於退休當時，原信賴當時退休條件，因而選擇月退休金以規劃其生活，惟今國家於事後遽予變革溯及適用，顯非合理，實有違信賴保護原則。另所得替代率於新法施行後即從上限95%降為75%，係屬嚴苛條款，其中亦無任何合理補救措施或訂定合理過渡條款，俾減輕公務員權利損害，況按新法規定，所得替代率之計算並未扣除公教人員自提退撫費用部分，亦有失公允，且於退休公教人員原技術或專業加給高於本俸時，更將致實際所得替代率低於新法所訂所得替代率，斲傷信賴保護原則至明。

（3）司法院分別於108年6月24日、25日就軍公教改革三案行言詞辯論，學者廖元豪就此部分發表相關憲法論述，其要旨如下：舊有退休金相關法制，並非規定「退休金之給付，政府隨時調整之」，而係由法律、法規明文規定計算方式與取得之金額、方式，此自釋字第187號解釋以來即將之定位為公法上財產權，認應受憲法保障。又觀察現行法與過去退休制度，退休金本並非以「基本生活需求」作為標準，而係公教人員「酬勞」之一部，不論該「酬勞」有多少比例為公教人員自行提撥，其均為公教人員「法定權利」，只要依法工作、服務至一定年限，符合條件即可領取，而顯為「對價」、「酬勞」。憲法對軍公教人員所要保護之信賴利益（及政府改變法令所受之信賴損害），並非「退休後之生活安排」，而係其「在職期間（因信任當時退休制度）所付出之工作、貢獻（司法院釋字第589號解釋意旨參照）」，包含其原本可從事其他工作之機會成本，此相當於行政程序法第120條所稱「因信賴該處分致遭受財產上之損失」，自應受保護。另雖我國通說認為公務員與國家間之關係為公法上之職務關係，然至少在「志願役軍人」與「教師」，明確與國家機關間具行政契約關係，則是否軍人與教師應適用契約法原則，禁止單方、片面修改？惟若由信賴保護或法治國原則角度而言，「法律保護」應遠比「契約約定」更加堅實與持久，更不允許片面更動始屬正確，則何以政府可宣稱契約不能片面更動，惟法律規定之保障則可，其論理似有矛盾之虞。又「基金破產」與「國庫破產」二者差異極大，法律從無規定「退休金僅能從退休基金內給付」，又公教人員之退休制度主要係由中央政府規劃並執行，惟從中央到地方均無「破產」

問題，從而國家欠債，並無「國庫沒錢還不起，所以不用還」之事，故而政府為「公益」而單方調整退休給付之必要性甚低。

（4）公教退撫基金之管理，在資訊不透明，國家亦未說明等情形下，並無法一窺各年金管理實況，且本次修法過程中，並無獨立公正之鑑定委員會提供確實可信之年金現況正確資訊，及可行之整體情勢評估、財政計畫之可行性，政府亦無提供透明資訊，此觀總統府國家年金改革委員會之官方文書均僅簡要記載程序內容及提供附件，而無任何討論與決議紀錄可證，國家徒以政策裁量及立法裁量選擇退休金剝奪對象，已違反民主原則，而於立法過程中，更僅因單一立法委員之見即驟然改變，故而所謂年改之「精算」根本不足作為法案修法正當性之合憲基礎。又按修法所執人口老化問題，雖為退休年金制度所應考量因素，然並非制度建立之主要原因，人口老化實為決定是否應延長退休或推行部分退休之問題，其非可徒因人口老化即率爾作為剝削已退休者退休權益之藉口。又本次制度改革毋寧僅有「政府財政負擔」一理由，所謂永續年金制度或世代正義僅為補強政府窮困抗辯之說詞，且世界各國年金制度未必均有基金，基金可不存在，則基金破產豈成問題，尤其無論修法前後，政府均需對退撫基金負「最後支付保證責任」，則退撫基金焉有發生破產可能。況且就國家財政而言，若以經濟合作暨發展組織（下稱OECD）主要國家年金支出佔其政府支出總預算之比例觀察，足見我國真正為退休年金支出之總預算並不高，且相對他OECD主要國家低出甚多；又若觀中央政府106年度總預算，退休撫卹支出僅佔該年度之歲出總額7%，並較前一年度減少支出4.6%，基此

確可證明退休撫卹支出金額已大幅下降，前此支出高峰業不復見，從而修法以退撫基金拖垮國家財政為由作為改革藉口，實屬荒謬。依據總統府年金改革委員會105年7月7日第3次會議委員說明可知我國財政並無破產問題，其次，前考試院副院長亦曾表示退撫基金投資報酬率太低，惟政府卻不檢討基金投資績效等語，可見本次改革乃緣木求魚。所謂退撫基金即將破產云云，其即使有破產之虞，更絕非單係出於支出之原因，反之基金之開源節流及操作基金有效獲利，方為退撫基金維繫不墜之關鍵。甚且由憲法制度性保障及人民既得權保障之觀點而論，參法國法及歐洲人權法院見解，「政府財政考量」更不得作為立法者溯及既往之充分理由，即使國家可能一時無法支應相關支出而發生窮困現象，亦僅能係過渡性主張，且不得與平等原則、誠實信用原則相違背，國家所應採者應為赤字預算或開源節流，非得以此脫免國家責任。另事實上退撫基金存有諸多積弊，分析其原因包含「績效不佳」、「黑箱作業標的不明」、「管理不當風險」、「用人不當」、「具體違法」、「未能保障基金參與人權益」等各種可歸責於國家之因素，而退撫基金監理委員會組長亦自認基金資產配置偏中性保守，致績效表現被固定收益投資項目拖累，而監理委員且曾指出退撫基金管理不停損造成績效損害，惟迄今並無任何改善。又若從退撫基金經營現況觀之，其中「已實現加計未實現後之收益數」及「已實現加計未實現後之年收益率」於89年至104年間皆為負數，又單以新法實施後之107年10月1個月而言，退撫基金又再虧損1228億元，就此可見真正虧空退撫基金者為政府，非已退休公教人員，基此可證明造成基金問題之真正原因者並非領多支

少，其核心過咎實為政府任由資金操作者慘賠所致，此非可歸責於退休公教人員之因素，今以剝奪已退休人員退休金之手段因應之，手段與目的間欠缺正當聯結，應屬違憲。退休公教人員之退休金請求權係存在於退休公教人員與「國家」之間，非存在與「退撫基金」之間，故而國家不得以退撫基金之損失或破產作為其窮困之抗辯，況我國國家財政從無破產疑慮，亦可由目前政府尚大舉編列暨陸續執行8年8百億前瞻基礎建設預算，足見國家並無任何破產問題，在此前提下，只要政府依法行政撥補預算，按其最後支付保證責任，公教退撫基金焉有破產可能。此外，公教人員退撫基金根本不可能自給自足，甚且基於國家對公務員贍養原則，公教人員退休撫卹保障自不應由公教人員完全自負其責，此觀諸新舊法條文均明文政府應提撥法定比例，亦足為證，惟政府向來嚴重違法，不依明文規定提撥，故造成退撫基金空虛，進而違背其對憲法忠誠所應盡對公務人員制度性保障永續經營之憲法原則。再者，所謂代間契約，係指對上一代優厚之奉養可換取下一代同樣對待，因此代間契約並非是工作者與退休間之兩代契約，而是三代契約，既然代間契約對於世代間有此關聯性，則不得因未退休者對已退休者間有當下之貢獻，即認為已退休者係對未退休者之退休期待權產生剝奪，此次修法故意扭曲代間契約觀念，方有所謂龐大潛在債務之謬論。按基於國家財政困難理由，由制度性保障及人民既得權觀之，尚不得作為溯及既往之充分理由，蓋制定溯及既往之法律應屬例外情形，參德國聯邦憲法法院即曾於違憲案中稱：「依基本之法治國原則，立法者對於過去繫屬行為嗣後改變之，而造成不利之法律後果時，需有『特別』之合理化理

由」，其必須基於「充分且必要之公共利益」，始可不得已予以溯及既往。從比較法觀察，法國國會於1994年，以避免銀行嚴重受損，衝擊國家金融秩序為由，將本來依舊法不得收取利息之瑕疵契約全部予以合法化，惟歐洲人權法院認為該溯及既往法律侵害人民財產權，且認為「尚未達到銀行業與國家整體經濟將陷入危難境界」。相較之下，新法不僅侵害公務人員財產權，且動搖我國文官體制，此種以財政窮困抗辯，及是否確已達將陷入危難境地，而符合「充分且必要之公共利益」非無疑義，從而所謂潛在債務當然不成為制定溯及既往法律之合憲性及正當化事由。按行政院代表曾於提出之說明資料承認優惠存款係以「利息取代月退休（伍）金」，顯見優惠存款本質上確實屬退休公教人員之退休金，另亦有判決指出公教人員退休制度中之優惠存款，其採行之原意乃在於照顧待遇及退休金偏低之軍公教人員，其相關要點或辦法之適用對象，為銓敘部依制度本旨而訂，以符合整體公益衡平原則，並兼顧退休公教人員之實質權益，就不同待遇類型之退休與在職所得多寡加以斟酌後所為之規定，其規定並無違背行政程序法第6條平等原則（最高行政法院96年度判字第1549號判決意旨參照），就優惠存款真正造成國庫負擔之原因，實為政府不當擴大適用範圍至政務人員、中央民意代表等，是以縱制度存有危機，其根源亦不在退休公教人員，然今卻以修法令退休公教人員承擔其錯誤，僅此亦見修法殊無正當性，其修法之目的與手段間關聯性更是闕如，故而欠缺合憲性。司法院釋字第717號解釋之釋憲標的為「以定期簽約方式辦理」之優惠存款，惟公教人員退休金均非「以定期簽約之方式處理」，職此，顯見前開解釋效力根

本不及於公教人員退休金，況新法已將優惠存款納為所得替代率之計算基礎，已實質認定優惠存款法政策功能，已非僅能定性為「政策性補貼」，反之應屬實質「退休金額度」之一部，故而，該號解釋射程自不含括新法之變動，不足為其合憲性依據。退萬步言，姑不論釋字第717號解釋之結論是否正確，然公教人員退休制度中之優惠存款給付一事，要與公教人員之養老給付、退休給付之衡量基準可能仍有不同，因此不因有釋字第717號解釋，即可完全肯認新法之合憲性。若就比較法觀察，據總統府年金改革委員會中司法院提出之「法官退養金制度」報告，英美對法官退休之給養，其所得替代率幾達100%；而就軍人退休制度而言，美軍退休之所得替代率，最高尚可達102%，我國新制將退休公教人員所得替代率設定75%為上限，根本不具真正合理性基礎。

(5)如不調降已退休軍公教人員之退休給付，縱有增稅之需，關於納稅義務人公平性問題，實涉及憲法第18條服公職權及公務員制度性保障並憲法第165條之誡命面對人民財產權時之基本權衝突，其要者，毋寧在於人民間發生基本權衝突或因而致立法者義務衝突時，需仰賴比例原則對該等衝突加以審查調和，倘立法偏頗於特定一方基本權利而排除他方之保障、忽略財政公益與所侵害之服公職權及公務員制度性保障間之衡平考量，其立法自屬違反比例原則而違憲。況軍公教人員亦屬納稅義務人之一，若謂政府對公務人員退休撫卹基金之不足進行撥補，因涉及增稅對於納稅義務人不公平，則於其他各職業退休基金有撥補需要因而增稅時，亦可謂對身為納稅義務人之軍公教人員不公平。復以，就教師退休金究為何種制度，各相關機關一再改

變見解，有稱確定給付、共同提撥，亦有稱社會保險，顯見政府對退撫制度究屬何種制度未曾有正確清楚理解，基此曖昧不明，甚至有認知上錯誤所為之修訂，自難認為合憲，從而縱未修法將制度回到恩給制，其亦非當屬違憲。實則，公務人員退休撫卹制度之財源籌措方式雖從恩給制改為共同提撥制，然而基於國家照顧義務，退休金仍採「確定給付制」，是故如為盡國家照顧義務重回「恩給制」亦不至違憲，在此應關注者仍在於「系爭條例之立法，對退休教師基本權利之侵害實難認為合憲」乙情，人民之權利雖非絕對不可限制，但其手段自應合於憲法意旨，方得肯認正當性。

（6）職業公務員制度為公法上之制度保障，此為德國與我國通說及實務所承認，在德國之憲法制度性保障，除針對一般服公職之公務人員外，亦包括公立學校之教師，依德國基本法規定，凡行使公權力具有持續性任務性質者，原則上均由公務員完成，並與服務機關發生公法勤務與忠誠關係。查我國公立學校教師為國家或地方政府提供教學、輔導與管教並作成學生學習成績評量之勤務，均屬執行教育公權力，在學校編制內之教師具有公務員身分。又由於國家負有建構學校永續教育之任務，以確保人民受教權之義務，而我國公立學校教師在課堂中傳授知識、評量學生學習、作成升級或留級決定，及對學生輔導與管教，即為前述之永續性擔任公權力之工作，故究其性質，與公務員權力作用相同，當然為實質公務員，故屬公務員制度性保障含括之範疇。又依據德國基本法規定，公務員法之規範，應斟酌公務員制度之傳統原則，所謂「職業公務員傳統原則」中，「國家贍養原則」為內涵之一，國家對公務員有依

其職務身分給予待遇及對其家人照顧之義務，根據德國聯邦憲法法院判決見解，國家支付公務員待遇之標準，須超出政黨與無不相關經濟因素之考量之執行職務，此外尚排除公務員照顧與法律年金保險必須具一致性，及排除公務員照顧之改革不能以人口統計、經濟、財政之條件改變作為考量因素。另因公立學校教師與公務員對國家均負有諸多義務，是以有別於一般人民，因之國家對公立學校教師負有妥善照顧其及其家屬等義務，而於依法退休時，除依法有請求國家照顧之權利，且享有該終身保障之權益，其照顧程度亦應有別於國家對一般人民之照顧，非應止於一般人最低生活標準為度，而係應依公教人員官等職位給予適當之退休給付，以維持公教人員及其家庭之適當生活水準。查我國憲法雖無德國基本法之明文，然憲法第18條規定通說均認為其賦予人民服公職憲法上主觀公權利，但本此憲法主觀公權利，學說及近來大法官解釋亦確認其據此已衍生出國家公務員制度性保障之客觀規範作用（司法院釋字第280號、第433號、第483號、第491號解釋意旨參照），公教人員並因之應享有身分保障、俸給與退休等權利（司法院釋字第455號、第605號解釋意旨參照），此等由人民有應考試服公職之主觀公權利所衍生性之其他俸給、退休金等「法定權利」之觀點，對應出「國家照顧義務」，更可見該憲法保障之權益並非僅係源自憲法對人民之財產權保障基本權而已，而國家保障公教人員於退休後仍有相當之退休金，具有吸引人民長期投入公職、服務人民之作用及目的，因此退休金與退休金所得替代率不僅為維繫退休公教人員之主觀公權利外，更有實現使公務員長期服務於國家及招募菁英強固國家永續命脈之重大公益目的，

因此其信賴利益之保障應特別強化。至於國家應盡之公務員退休金保障照顧義務為何，對此應具有「地位依存性」，從而其給付額度應與公教人員在公務員法上之官等相當，並基於國家贍養原則之照顧義務，其所得替代率可高於其他勞工，而與憲法平等原則無違。查修法以勞工退休金水準作為與公教人員退休金改革之標準，此等齊頭式平等之主張，顯屬對憲法體系解釋及對憲法公務人員制度性保障之本旨之重大誤會，有違憲法實質平等原則，亦實質摧毀國家應維繫公務體系贍養原則之憲政秩序。其次，基於國家贍養原則之公務員制度性保障，公教人員退休金應以其「最終職位」及「最終俸給等級」為計算基準，詎新法以退休回溯5年至15年之平均俸給計算，變相侵害公教人員退休撫卹權利及制度保障核心，有違制度性保障，係屬違憲。此外退休公教人員於其退休前，已各對退休給付承受不同之負擔，是以可謂已盡其對社會安全之自我責任，惟本次修法卻使退休公教人員退休給付大幅減縮，且造成多付少領情事，創造新不平等狀態，當屬違憲之舉。

(7)公教人員退休金從法制結構及給付金額多寡角度言之，係以公保養老給付及退撫給付之退休金為核心，優惠存款所為之給付金額，從釋字第717號解釋觀點，其誤以為僅為衍生之財產給付，惟優惠存款實為年金之替代，亦即其不過係形式上透過高額定存利息之外觀，將本應保障退休公教人員養老之一次性給付予以「年金化」後遞延給付而已，其本為退休公教人員本於退休關係已結算數額之退休給付，確為國家應予「確定」給付之財產，國家自不可對已確定之事實狀態及法律關係予以溯及剝奪。另依新法第4條第5款規定觀之，就每月退休所得內涵尚包含優惠存款

利息，足見優惠存款利息收入業因最新法制化過程，而列入退休公教人員之「每月退休所得」中，此與釋字第717號解釋係對舊法時期優惠存款之認知有所不同，故而釋字第717號解釋已不足為新法體系解釋所用，大法官即有應予補充解釋或變更解釋之必要。又優惠存款固為本次修法重大爭議，惟其僅適用於84年修法以前之保險年資，且不遑為政府為履行公教人員照顧義務一環，尤其該制度因長達數十年之實施，故應承認其具法規範之外部化效力，何況其早於99年修正公務人員退休法時將之法制化，從而釋字第717號解釋將優惠存款仍僅視作單純政策性補貼，對退休公教人員權益戕害不言可喻，從修憲內容可能構成違憲之情況以觀，釋憲者之釋憲內容亦非不可能違憲，上開解釋即屬適例。我國對財產權保障體系認知多繼受德國聯邦憲法法院之見解，認為具財產權法律地位須具備個人使用性、相當程度之自我給付、具生存權保障功能等特性。按退休公教人員之退休金係由公教人員與政府共同提撥費用所建立之退休撫卹基金所支付，且其退休金請求權係歸屬於其個人使用，且係透過相當之對價支付所取得，同時亦具有維繫老年生存基礎之功能，故可主張財產權之憲法保障，對此多號大法官解釋亦已肯認公教人員退休給付具有財產權之性質（司法院釋字第312號、第434號、第526號、第730號解釋意旨參照），其中釋字第434號解釋已說明公保養老給付請求權具有「自己給付」及「私使用性」之財產價值地位，是以被保險人於繳費若干年後，已滿足年金制度之「等待期間」，其請求權因具有前述獨立之財產價值，而不僅屬於立法機關之裁量空間，此對於我國法制中，採「一次性退休金」之請求權具肯定之作用，及對

於「月退休金」者之年金請求權亦採持續性保障之意義。另當年金關係成立，即於繳納第一次費用之際，即已呈現請求權人相當之財產價值地位，其財產權或期待權均應受憲法保障，惟此次修法卻剎時削奪上開權益，無任何保護機制，其手段侵害原告等財產權至為明確。

（8）行政院人事行政局於94年政策說帖中，即認基於維持政府誠信及信賴保護原則，應維持優惠存款制度，從而新法對優惠存款之規定，顯侵奪退休人員可領得已確定應由國家給付之「續付薪資」既得財產權，同時亦侵害人民生存權，不僅違反法律不溯及既往原則，亦違反信賴保護原則、平等原則、比例原則，更破壞公務員制度性保障。行政院代表雖稱新制係引用OECD之資料，惟依據統計資料，於年金總覽之前言均清楚說明係指各會員國第一層老年保障年金，且於36國中僅包括15個會員國「強制性公共年金」之平均所得，而其替代率為60%，而此乃不包含第二層老年保障之職業退休金。再者，依據國際勞工組織第128號公約第18條規定之老年定期給付標準為45%，同年該組織建議第131號建議書建議老年定期給付標準為55%，亦非將第一層與第二層相加合計之統計數字，惟新法第4條第4款規定以第一層保障之「公保養老給付優存利息」與第二層保障之「月退休金」合計為退休所得，致公教人員退休所得金額暴增，以此宣稱公教人員替代率甚高，繼而新法溯及適用於新法施行前已退休人員，並逐年調降所得替代率至60%，顯係以錯誤參考資料誤導立法及混淆社會視聽。

（9）行政院代表於108年5月15日提出之行政院說明資料即自認軍公教退撫制度均採「確定給付制」，且確定給付制依公務人員退休撫卹官方網站之說明，係指雇主承諾員工於退

休時，按約定退休辦法給付退休俸，至於雇主與員工提撥之基金與退休給付金額無關，其數額決定與薪資水準及服務年資有關，因此可證公立學校退休教師於退休時，已取得國家長期給付承諾之應由國家支付之退休俸，至於退休基金與退休人員之退休給付金額無干。公教人員退休制度原採行一次給付與月退休併行制度，由退休人員自由選擇，公教人員如合於退休條件，就其退休方式，為退休人員依法可得選擇之法定權利，故行政機關並無任何裁量權，更不得以財政困難為由限制退休，政府本於依法行政原則，僅能配合編列預算支應，不得為窮困抗辯，否則將構成非法限制及嚴重干預退休權之行使，增加人民權利行使之限制，違反法律保留原則。國家為軍公教人員之雇主，其退休金應視為公務員薪資之延續、續付、遞延、替代，此借鑑勞工退休金制度性質之討論，目前勞工退休金條例之制度，該退休金性質應屬於「後付工資」之性質（最高法院91年度台上字第1040號民事判決、最高法院92年度台上字第2152號民事判決、臺灣高等法院93年度勞上字第29號民事判決、臺灣高等法院104年度勞上字第35號民事判決及臺灣高等法院105年度重勞上字第41號民事判決意旨參照），退休金於只要勞工有勞動給付即有必然之獲致對價。於退休金要件成就時，退休金請求權即為「既得權利」，而非「期待利益」，就其可領取之退休金數額，已於退休時已屬完結之法律關係，而非繼續性之法律關係，雇主之支付義務，於月領退休金時，僅係就已結清金額之範圍內按月遞延給付。故退休金僅為工資給付之特定形式，已退休公教人員與國家間係由任職保障關係轉為退休保障之法律關係，至權利人喪失權利為止，使公務人員透過勤務

義務之履行而取得之退休撫卹，與前開所述勞工因工作年資之積累而取得之退休金，均在發揮「社會預護」之功能，即使為按月支領月退休金，亦皆是支領以全部服務期間為計算標準所計算完竣而可得請求之後付工資。所謂既得權，係指基於已確定之法律地位所產生之特權，此特權一經形成後，即不得於事後予以變更或廢棄，具有「不可碰觸性」或「不可廢棄性」。舊法第34條及新法第90條亦有規定，就退休生效日、退休金給與之種類、方式、年資等應於申請時審慎決定者，經審定生效後即不得請求變更，主管機關於其審定函上核定退休軍公教人員之退休金請求權，包含核定其退休應給予種類、人員等級、基數內涵、任職年限等均一一敘明，因此於核定處分生效時，退休金請求權即已發生，不須任何其他要件事實之合致才告確定。據此可知退休乃極為重大且不得於事後再予以變更之事，依據世界銀行行政法庭之見解，退休條件當屬軍公教人員之「核心且基本權益」，未經其「事前同意」不得予以單方變更。從而退休決定既經國家公權力機關嚴格審核，屬合法取得之受益行政處分，自不容許以新法予以廢棄。對此在外國法制上，於波蘭憲法法院亦認為退休金享有特別保障法律地位，其乃因退休金係以多年工作之貢獻及多年扣繳之部分薪資為基礎，退休人員與退休基金間之契約關係完全建立於「信賴」之上，因此新法溯及既往觸及已退休者之退休權益係屬違憲；另再以美國法制觀之，紐澤西州最高法院亦有判決認為公部門退休人員對基金之請求屬「不可被沒收之可領受給付權利」，該權利一旦成就，即不得降低，退休基金成員以其公職服務生涯賺取之退休金為「遲延給付」，基於契約關係，法律創設基金成員之

正當期待，使基金成員可信賴政府必及時依法撥付，並化解基金赤字問題；伊利諾州最高法院判決更闡明憲法保證退休基金成員「受承諾應可領取之給付」，而非基金剩有多少款項，故不許政府逃避支付退休金之義務。又一次定額給付因早期取得給付金額之全部，而定期給付係次第取得給付金額之一定比例，因給付時間差距，導致所能取得之利息有所差異，若謂定期給付之總額必須等同一次給付數額，則無異侵害定期性給付債權人原依一次性給付所可取得之利息權利，是故實務及學說均肯認二者間存在「中間利息」之差異，再結合通貨膨脹等因素以觀，兩者給付實質上係屬相當。另基於公務員制度性保障，國家對於領取月退休金者有終身照顧義務，是以制度設計上必以公務員個人之死亡為照顧之終點，是以相同職級、年資者，其實際壽命短於平均餘命者而看似領取退休金較少，此乃基於國家對公務員終身照顧義務之不得不然，倘國家果真欲令所有領取月退休金之公務員者均陷齊頭式平等狀態，唯有規定公務員於領取月退休金至一定年限後，即停止發給一途而已，果爾，此等措舉不僅違背大法官歷來所採實質平等原則，亦將完全毀棄憲法上制度性保障，是以原告主張實與遞延工資理論係為強化勞動者受領退休後給付之權利性質無所扞格。又按公務人員薪資於我國亦屬法律所保障權利，如無公務員懲戒法、公務人員考績法所定相關懲戒事由，自無政府可恣意調降其薪資之餘地，而教師縱因懲戒規定得由所屬大專院校自訂或比照公務人員懲戒法規而得減俸（教育部107年11月5日臺教人（三）字第0000000000A號函意旨參照），然此等懲戒手段，尚非可與因國家財政公益而調降已退休者之退休給付一事互相比附，尤

以倘謂公教人員薪資本具浮動性即可因公益調整退休金，則本於同一論理，在最大考量公益情形下，似非不得將公教人員之退休金滑坡式降低至完全刪去不與發給。實者，新法第97條定期檢討之規定，因新法並無任何檢討之下限禁止規定，則政府猶得據此於不歸責自己責任情形下，基此滾動式檢討規定，再恣意削減退休人員權益，進而剝奪退休人員退休金及破壞憲法公務員制度性保障，此一論理及法制設計是否符合比例原則，不無疑義。

（10）新法之「共同按月提撥退撫基金費用」與舊法「共同提撥費用建立之退休撫卹基金」似無重大差異，然其日後作為，參照修法理由，顯然僅於「行政院會商考試院釐訂之退撫基金提撥率，與退撫基金定期財務精算之最適提撥率不符而致退撫基金有收支失衡時」始願意承擔保證責任。惟按新舊法所訂「政府負最後支付保證責任」，應係謂國家須擔保完全給付退休公教人員退休金之義務，此即便法無明文，基於憲法公務人員制度性保障之贍養義務原則，亦屬當然，而依照銓敘部發布之「公教人員保險潛藏負債撥補執行方案」亦曾謂退撫基金之潛藏負債其撥補責任乃係國家（銓敘部89年8月1日（八九）退一字第1929976號函意旨參照），故行政院於日前憲法法庭陳稱新法中「政府負最後支付保證責任」規定，僅於國家遭遇緊急危難時方有適用，顯與法律之體系解釋、主客觀解釋均有不合。次按，依公務人員退休撫卹基金管理條例第6條規定，公務人員退休撫卹基金屬預算法上之特種基金，其既不過為辦理業務所設置之財源而已，自不改基金之目的業務本身仍應由政府負其責任之事實，否則即有違誠實信用原則。另新法修法理由亦承認「政府負最後支付保證責任」規定具

信賴保護基礎地位，故其當應為信賴保護原則之信賴基礎，惟今國家嗣後以新法大幅減縮給付，將國家應負最後支付保障責任自我消除，使規範形同虛文。據此，退休公教人員本由國家依法律擔保之「政府最後支付保證責任」而可維繫其終老，嗣因立法恣意致上開責任不予遂行，使退休財產既得權無法獲得確保，則新法實有違基本權保障不足禁止原則，更顯悖於憲法之信賴保護原則。又其造成國家安定公益之破壞，同時令退休軍公教人員惶惶終日，客觀上缺乏抵禦國家對其老年生活保障之危害等，亦可見修法欠缺正確之公益性判斷，此依行政程序法第8條規定，行政行為尚且應遵循誠實信用原則，以保障人民正當合理信賴，今立法者所立之法，卻無絲毫誠信，保障信賴保護空言一場，顯屬違憲。

(11)信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而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，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（司法院釋字第525號解釋意旨參照），其信賴之利益即應加以保護。法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（司法院釋字第529號解釋意旨參照）或可得預期之利益（司法院釋字第605號解釋意旨參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（司法院釋字第589號解釋意旨參照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間

者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，如客觀上可使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。凡因公益之必要而變動法規者，仍應與受規範對象應受保護之信賴利益相權衡，除應避免將全部給付逕予終止外，於審酌減少給付程度時，並應考量是否分階段實施及受規範對象承受能力之差異，俾避免其可得預期之利益遭受過度之減損（司法院釋字第717號解釋意旨參照）。對於人民信賴有特別保護之必要者，立法者即有義務另訂特別規定，以限制新法於生效後之範圍，如明定過渡條款、於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用，或採取其他合理補救措施，如以法律明定新舊法分段適用等（司法院釋字第577號、第620號解釋意旨參照）；而就信賴保護原則所要求之信賴基礎，只要為公權力決定或行為，且依一般經驗可導出其特定法律狀態者，而足以引起人民產生特定期望者，均屬之，且若信賴基礎為法律者，因民主正當性充足，其法之拘束力強，對人民所產生之信賴程度高，故而對其「既得權益」所享有之信賴保護應愈大。至信賴表現階段者，公教人員因信賴公務體系制度而投入其職務之生涯選擇，可認為係信賴表現（司法院釋字第574號解釋許宗力大法官協同意見書、司法院釋字第730號解釋李震山大法官協同意見書意旨參照）；而退休公教人員之退休金權益，乃值得保護之信賴，且隨時間經過，發生更漸進之結構，則對其期待權及基本權保障更應強化。按於63年訂定發布之「退休公務人員公保養老給付金額優惠

存款要點」，釋字第717號解釋業承認該制度並未訂有實施期限，且其實施迄95年修正，歷時已久，客觀上可使規範對象預期將繼續施行，公教人員不免將優惠存款作為其繼續服務與否之考量，且公教人員多數無法如退休前按月領取相同額度之薪給，故符合優惠存款資格者於退休時，因有前開優惠存款要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素，尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休公教人員就要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，非僅屬單純之願望。同此法理，退休公教人員對其月退休金，為公教人員始自選擇擔任公教之職起，因法律業明文保障其退休金，故公教人員當然必以其退休給付條件及金額作為其人生之財務規劃，信賴國家而累積時間至其可退休之時，故而前此退休金權益亦屬值得保護之信賴。至信賴保護原則所應保障範圍，似應積極及於期待權（司法院釋字第574號解釋許宗力大法官協同意見書意旨參照），又公教人員如已依法退休，且已將其所領取之退休金及養老給付依相關規定辦理優惠存款者，即已取得實體法上之財產權地位，就此應受憲法信賴保護原則之保護，不可因優惠存款相關規定廢止受影響，而就公教人員之月退休金部分亦係如此，從而退休金改革所產生不利法律效果，其適用僅能向後生其效力，否則即違反信賴保護原則及憲法對基本權之保障。

（12）法律不溯及既往原則係為保障人民可避免因新法秩序所帶來之不利變化，又若新舊法秩序之變動係發生於法律位階，基於對舊法秩序下之既得權應給予更充分尊重，其溯及

既往之容許性，自應低於行政規則位階者。若參酌總統府年金改革委員會所發布之「OECD年金制度簡介（2015）」，可知各國現況幾乎並無任何國家採取直接刪減名目給付之作法；若有，亦僅係轉向較狹小之標的上，或者調整「新退休者」之年金給付，顯見絕大多數國家法制對「已退休者」係基於「法律不得溯及既往原則」而為，繼續支付國家原承諾之退休金給付。又若參酌美國、英國、德國退休金制度改革過程，亦可見並無追減已退休者退休金之情形。縱就我國而言，其他退休金制度，如退撫新舊制轉換過程、勞工退休金改制等，皆不乏可繼續適用舊法或對其有利法律者。就我國傳統之「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之分類，該二分法係建立於極不明確之標準上，難以預見其結果，造成更高度之不確定性，又即便「不真正溯及既往」之違憲性較低，但既然使已存在之事實遭受新秩序之影響，因此仍應逐案謹慎檢驗其正當性，並於法秩序變更時，視情形納入信賴保護措施。而縱使須溯及既往，除完全溯及外，尚可選擇折衷溯及及最小程度溯及等途徑。再者，若在原有法律秩序下已取得之法律地位愈明確、堅固，新法秩序溯及既往正當性即愈低，又縱為調和公益維護或權衡公益與信賴保護，對於法律修改或新法頒布所可能產生之特殊負擔或過苛現象，亦應訂定過渡條款或採取其他補救措施，使受規範者可承受或緩和損害之發生，據此方能使新法秩序溯及適用容許性較高，否則即有違憲之疑義。尤其，退休公教人員於主管機關核定退休時，已就其退休之所得替代率等退休金相關事項均予以審定，於其該審定函處分未受撤銷前，該公法財產權關係業已確定，亦即新法前已退休之公教人員就其退休請求權之

構成要件業已完成，是要為該退休公教人員之既得權，惟新法對舊法及已法制化之優惠存款等授益規範所賦予退休公教人員就已結算年資、辦理退休取得之退休總給付之財產請求權，嗣後單方大幅縮減給付，自已屬真正溯及既往。進且，雖新法以11年將所得替代率調降至60%，惟第1年即由95%驟降至75%，降幅為20%，顯然為嚴重不合理反差，不合比例原則，亦無法發生「調和」及「補救」法律變動受不利影響者之權利保障效果，實與溯及既往禁止之合憲調和機制要求背道而馳。

(13)依據憲法比例原則，國家高權行為不得造成人民權利之不必要限制（司法院釋字第288號、第321號、第345號、第356號、第439號解釋意旨參照），縱有限制人民權利，亦應就其目的與權利侵害間予以衡量（司法院釋字第471號解釋意旨參照），另立法目的與制度目的本身須具合憲基礎，方可作為合憲之判斷基礎。按新法修法以國庫財政利益為唯一考量，然其理由是否存在，本無真實證據可稽，而肇致公教退撫基金問題之發生，又均可歸責於政府自己作為。而其修法亦非終局解決策略，目前亦無釜底抽薪檢討、改善公教退撫基金嚴重政府缺失，尚藉由日後無止境之滾動式檢討機制，以圖因應，可證其為失能立法手段，就其修法內容，不僅不能達其制度目的及立法目的，其極端修法作為顯不具合憲性基礎。在無法實際改善退撫基金管理之下，新法遽然破壞公務員贍養之制度性保障，並立即產生危害公務員任用體系之原有人事更新及行政效能，可見其欠缺修訂制度與目的合憲性、修法手段有效性、目的與手段關聯或均衡，與比例原則顯不相符。新法於第1年即將原所得替代率從95%驟降為75%，降幅為20%，其後

10年則調降其餘15%，顯為嚴重不合理之反差，而有不合比例原則之違憲，又經銓敘部自承確實存有第一年即因所得替代率規定而未能領取優惠存款利息或遭調降情形，此與兩年調降優惠存款之規定顯有矛盾，有違比例原則。另政府以釋出工作機會為藉口，然應釋出工作之對象，首當應為政府，且經修法後，公立大學教師無不任教至65歲，更遑論面臨少子化加劇，目前在中小學已有教師超額問題，是此次修法何以達成所稱釋出工作機會，其目的顯不足採。至私立大學部分，是否釋出工作機會在於民事契約自由，甚且為大學自治核心，特別係教育部給予私立大學之補助若涉人事費用部分皆具特定、短期、金額有限特徵，顯不足以涵括釋出工作機會之問題，而私立大學之講座教授、客座教授並無佔用任何人事缺額，故亦無排擠年輕人任教問題，此外，私立學校職員、專任教師之聘任，乃基於該私立學校之經營需求、大學自治等決策，且以適才適所為原則，非以任用人員年齡為唯一考量，故焉有任用退休公教人員即生排擠年輕人就業機會，從而其修法所採手段與立法目的間自有未合。

(14)基本國策固與基本權利有別，其雖未必具備主觀法上效力而得直接為人民據以請求之基礎，惟仍認具有客觀法效力，而成為國家之義務規範，並基於憲法一體性原則進一步與基本權利規定產生制約、填充、回饋等相互影響，繼而於個案中將視情形對於國家產生客觀法義務，乃至於賦予人民主觀公權利，形成學說上之「社會基本權」，並得作為違憲審查標準，而具有憲法上之拘束力。據此，憲法第155條就國家對人民應踐行最低生活保障、一般保障之憲法義務，可與憲法第15條生存權規定共同建構憲法社會國

原則。按於公教人員退休制度方面，雖其非直接立於社會國原則，惟並不排除社會國原則亦為制度之憲法基礎之一，尤以優惠存款具有維繫公教人員退休基本生活、落實社會國原則之最低保障程度等老年生活保障功能（司法院釋字第280號、第717號等解釋意旨參照）。從而，若公教人員退休金及其優惠存款所生利息不能維持退休人員基本生活，即不應停止其優惠存款，否則即屬違憲狀態，而就釋字第280號解釋固係就優惠存款之例示說明，惟此亦已清楚標示退休金之基本功能，乃至於政府應保障退休公教人員可得一般人民基本生活以上之生活水準。另針對教育人員，就憲法第165條要求國家對教育文化工作者應給予特別保障之規定，尚可與憲法第18條服公職權暨公務員制度性保障共同構成教師服公職權及公務員制度性保障之一環，並對國家憲法上之拘束力，並於國家給予教師較優之差別待遇時，參釋字第485號解釋則無違憲問題，惟若給予之保障低於一般人民水準，即有違憲法第165條所課予國家之義務，自屬違憲。基此，觀以75年以前因教師薪資微薄，為補償教師低薪窘境，故於85年1月31日前國家對公立學校教師給予一次性退休金及養老給付優惠存款，僅係國家為實現憲法第165條之基本要求，新法將退休公教人員原受審定確認且未被撤銷、廢止之退休金及優惠存款訴諸為追求國民平等之改革理由，實係以違憲之理由作為其違憲修法之基礎。另即便出於資源分配之立場，亦不應逕予剝奪退休人員之退休金，依比例原則及實質平等原則，亦應朝向高所得給予較低年金給付水準，低所得者應給予較高年金給付水準，方具正當性，否則即屬違憲。又新法下退休金逐年減少，於預期必然發生之經通貨膨脹、物價

上漲後，退休金維持退休保障機能必更弱化，以目前新法下「最低保障金額」，該金額予以扣除相關照護支出後，得維繫生活之家庭支出已所剩無幾，職此，新法非無違反社會國原則之疑慮。

5、大法官釋字第783號解釋仍有諸多自我矛盾、未確實按聲請解釋事由予以解釋及解釋理由不完足等嚴重情事，原告認仍有續行訴訟之必要，委難撤回起訴，懇請鈞院秉持法官獨立審判之地位暨對於憲法之法律確信，翔實表彰就系爭議題合憲與否之心證，並裁定停止訴訟，聲請補充解釋：釋字第783號解釋文第1段至第3段與第5段間裁判主文之矛盾、該解釋所認定退撫基金參與人數減少之情未依證據、該解釋拒不併案審理臺北高等行政法院第5暨第6庭之釋憲聲請而嚴重違背大法官歷來鼓勵並尊重各級法院法官依其憲法心證聲請大法官解釋之先例、該解釋引用其作成解釋時尚未查詢之網頁資料、該解釋審酌退休金新法調降給付手段是否合憲並未依據合理客觀事證且漏未審查說明關係機關所舉答辯資料真實性、該解釋援引為重要認事基礎之精算報告內容彼此齟齬、該解釋就「最後支付保證責任」之闡釋違背法釋義學原則且有違反權力分立之虞、該解釋漏未就審查標的涉及之全部基本權利及制度性保障為評價而有判決理由不備之失，並致審查標準採擇錯誤等嚴重憲法解釋瑕疵，洵非合於大法官之違憲審查核心及解釋先例。

6、就退休金改革新法所擇採之審查密度，徒以退撫給與來源之不同而粗糙區別以對，是否具有正當性？且本次解釋所採審查基準，與釋字第601號解釋相較之下，大法官於涉及自己俸給時卻顯採嚴格審查標準，是否標準不一？另軍

公教退休人員之退休金構成要件法律事實成就時點，是否概如解釋文中所述，得以「請領完畢與否」作為構成要件事實實現之判斷標準，而遽論領取非一次性退撫給與者於新法施行後屬繼續性法律關係，無涉法律不溯及既往原則？以及，就新法調降退休所得，是否違反信賴保護原則，大法官採寬鬆審查標準而作成合憲認定之理由是否有據？退休金改革新法所追求之目的是否屬重要公共利益？解釋理由書中以政府補貼優存利息造成嚴重負擔、徒以人口結構老化及少子化而使得繳納費用者日漸減少、退撫基金即將用罄等大纛，逕論「調降」退撫給與係為追求重要公共利益，符合比例原則暨信賴保護原則，而就釋憲聲請人提出大量指摘修法理由洵非的論之國內外研究資料，視若無睹；又上開退休金改革3號解釋作成後，大法官並未循例於「各該解釋文」公開網站添具聲請人除釋憲聲請書外所提出全部理由書暨相關資料等抄本，此究係基於何種原因而於本次解釋刻意將立委、人民聲請釋憲所提關於各憲法爭點之重要理由書及資料不於各該解釋文公開網站頁面公開，令人不得其解，致外界疑慮極深，眾人爭議不能弭平，殊屬本次退休金改革解釋之大憾。

7、查系爭原處分除所適用之新法違憲而違法外，尚有因被告違反原告於新法施行前即審定退休之原核定退休處分之存續力，而違反行政程序法第110第3項規定，且於新法施行之107年7月1日前即作成系爭原處分而顯然欠缺法律依據等瑕疵。上開事實均未經釋字第783號解釋作成釋示，尚非明確而仍有待鈞院依法加以調查，並就各該爭點依法闡明原告陳述意見，始能得知原告之主張有無理由，是鈞院尚不應未經言詞辯論程序，即駁回原告之訴，否則即屬嚴

重違反行政訴訟法第188條第1項、第189條第1項前段、第141條第1項及上開最高行政法院判決意旨，併構成同法第243條第2項第5款之當然違背法令，而有違釋字第482號解釋旨揭聽審請求權之保障，嚴重違反憲法第16條保障人民訴訟權之旨。

（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：

A、嘉義縣政府：

原告陳煦銘等45人自107年7月1日至117年12月31日止，及118年1月1日以後各該年度之退休給與金額，係由被告依新法第34條、第36條、第37條及第39條規定核算在案，洵屬有據。至就適用之法律有無違反憲法之審查，係專屬司法院大法官會議之權限，行政機關用法之時，當不得恣意審查，擅以「違憲」為名，拒絕適用。被告依新法相關規定辦理退休教育人員退休所得重新審定事宜，乃恪守依法行政原則，至有無違反憲法之規定，非被告所能置喙。

B、嘉義市政府：

被告依新法第34條、第36條、第37條及第39條規定重新審定原告陳榮昌等20人自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，於法有據。至原告主張新法違反憲法規定溯及既往部分，係屬司法權之範疇，非被告權限所能置喙及審酌。

C、澎湖縣政府：

原告陳昭蓉等32人係學校退休教育人員，被告核准於107年6月30日前退休生效，被告復依新法第34條、第36條、第37條及第39條規定，按原告退休總年資及退休薪級，重

新審定其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，核屬有據。至原告所稱原處分違反憲法規定、法律違反法律不溯及既往及信賴保護原則、年金改革執行程序違憲等，核屬聲請法律是否牴觸憲法事項，尚非被告依法行政得予審查範圍。

D、臺南市政府：

1、被告依新法第36條、第37條及第39條規定，就原告梁英雪等277人於退休時之退休俸點、退撫新制實施前或後之退休審定年資、月退休金於退撫新制實施前或後之比率、是否領有依舊法核給之月補償金，以及原告於被告為原處分時存放於金融機構之優惠存款金額等，重為核算。基此，被告重新審定原告之退休所得如原處分所示，並無違誤，原處分自屬適法。

2、行政法規不溯及既往原則之適用，尚須區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」二種類型，所謂「真正溯及既往」，乃指將行政法規適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言，法規如為「真正溯及既往」之規定，溯及干涉人民之權利或使人民負擔義務，而於其溯及之時點，人民不能預見，且依一般客觀之理性觀察，對之亦不須斟酌，則此種規定違反法治國家原則，因此，所稱行政法規不溯及既往原則，即指原則上不得為「真正的溯及既往」。至事實或法律關係是否業以終結，應綜合生活事實與相關法規內涵認定之。所謂「不真正溯及既往」，乃指行政法規並非適用於過去發生之事實或法律關係，亦非僅適用於將來發生之事實或法律關係，而是適用於過去發生、但現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係而言。此種情形，係因行政法規生效當時，事實或法律關係業已存在

且尚未終結，而依該法規規定對之發生「立即效力」，應適用該法規。是故，該法規之適用，類似「溯及既往」，但畢竟僅向將來發生效力，而不是「溯及既往」發生效力，故稱之為「不真正溯及既往」（司法院釋字第714號解釋林錫堯大法官協同意見書參照）。換言之，於「不真正溯及既往」之情形，新法縱然直接適用於法律生效後繼續發生的事實，亦無法律效力溯及可言，僅止於現在的事實與過去的事實連結而已，故又稱為構成要件事實之回溯連結，而非法律效力之溯及既往，即與法不溯及既往無涉，司法院釋字第717號解釋理由書即同此意旨。本件原告與國家間之關於公立學校教職員與國家間之相關退休金與優惠存款給予關係，係屬向將來不間斷發生之事實與法律關係，屬繼續性之法律關係自明，又新法第36條、第37條等規定，並非向過去追回原告已領取之退休金或優惠存款金額，而僅係自107年7月1日後適用於將來發生之事實或法律關係，是以本件屬於不真正溯及之情形，揆諸司法院釋字第717號解釋理由書之見解，即與法不溯及既往原則無涉。是原告稱原處分適用新法第36條、第37條及第39條之規定，違反法不溯及既往原則而違法云云，容有誤解，洵不足採。

3、按法規若預先定有施行期間或因情事變更而停止適用者，即不生信賴保護之問題。另調降公教人員退休金與優惠存款利率之給予，雖屬因公益之必要而變更或減少該給付，若已考量規範對象承受能力之差異。而非遽然減少該給付時，揆諸司法院釋字第525號、第717號解釋意旨，則無違信賴保護原則之問題。查公教人員之退休金給付與優惠存款利率，自實施以來，已逾數十載，國家各項社經發展、

人事制度均有重大變動，公教人員之待遇、退休所得亦皆已大幅提升，且此期間之經濟環境與市場利率變動甚鉅，與優惠存款制度設計當時之情形亦有極大差異，加以退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理現象。是以停止學校教職員退休條例之適用，並將原告之退休年資適用新法第36條、第37條及第39條，進而重新審定後之原處分，乃係因情事重大變遷而停止適用原規定之情形，揆諸司法院釋字第52 5號解釋意旨，應不生信賴保護之問題。退步言之，縱認本件確有涉及信賴保護原則之疑義，然新法第36條、第37條及第39條係為處理退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理情形，避免優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失衡等問題，且亦有兼顧國家財政資源永續運用之重要目的，故新法第36條、第37條及第39條之訂定確有公益之考量。又綜觀新法第36條、第37條及第39條之規定，並未驟然取消優惠存款，而係考量優惠存款之制度其性質本為對公教人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付，始修正為一般退休制度應含之所得替代率，並納入不同狀況承受變動能力之差異，暨參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，以消除或減少部分不合理情形，緩和預算之不當排擠效果，衡酌上開規定所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，新法所採措施尚未逾越必要合理之程度，故未違反信賴保護原則。另新法第36條、第37條及第39條亦訂有最低保障之規定，已足

以保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊，自已充分考量受影響之公教人員之信賴利益與上開規定所欲達成之重要公益，顯未過度侵害本件原告之權利，原告主張原處分違反信賴保護原則而違法云云，顯不足採。

4、另本次新法之修正，乃因現行公教人員所得替代率過高，且恐造成退撫基金破產，從而降低渠等之所得替代率並避免退撫基金破產，方為上開之修正。申言之，未修正前之制度，退休所得替代率約75%到95%，以35年年資之公務員為例，其公教保險加上退休金並含優惠存款，三者合計之總所得替代率可高達90%至95%，與世界其他先進國家公務人員退撫制度對比，可知我國公教人員高於世界各國甚多，亦與我國其他國民之所得替代率高出甚多，本次修法改革後，公教人員10年後之所得替代率降至30%至60%（不含優存利息），而此項所得替代率較符合世界各國公務人員之退休所得替代率，亦較趨近我國其他國民之退休所得替代率。此外，本次修法亦可節省經費，使公務人員退撫基金之破產年限延後19年至2050年，否則退撫基金恐於2031年破產。總此，本次修法既已充分考量退休所得替代率，且修正後仍保有至少30%至60%之所得替代率，此項保障仍足以維持其退休生活，甚至高出於最低生存條件之確保甚多，早已善盡所謂國家贍養原則暨原告所稱之政府應負最後支付之保證責任，且並非無形塑任何制度予以確保公教人員之退休生活，另亦達成退撫基金延後破產之目的，從而原告謂本次修法並不具備增進公共利益之正當目的云云，顯屬誤解，自不足採。

5、新法第36條、第37條及第39條，已訂有最低保障之規定，

已足以保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，已減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊，自已充分考量受影響之公教人員之信賴利益與上開規定所欲達成之重要公益，顯未過度侵害原告之權利，從而原處分並未違反信賴保護原則及比例原則，原告主張原處分違反信賴保護原則與比例原則而違法云云，顯不足採。

6、本次修法實乃憲法上社會國原則和社會憲法條款如何實現之問題。社會國原則與社會憲法條款兼備「內容開放性」與「價值拘束性」的特徵，其具有拘束行政、立法與司法等國家權力行使之規範效力。惟立法者既須考量社會需求與社會經濟條件為妥適之決定，並非一經立法制定即不得再為修改。在制度變革過程，基於法治國原則的要求，仍應依照規範對象信賴利益受影響程度，給予適當保障，但不因此阻礙制度之變革。如司法院釋字第717號解釋即明確指出，享有優惠存款之退休軍公教人員固有值得保護之信賴利益，惟基於國家財政負擔及代際間權益失衡等公益考量而確有制度變動之需要，兩者相權衡之下，減縮優惠存款數額之措施尚未逾越必要合理之程度，未違反信賴保護原則及比例原則。由上述說明可知，即使公教人員之退休保障，受憲法之制度性保障，立法者有義務形塑至制度加以確保，然因涉及國家資源之重大分配，為避免產生排擠效應及造成代際間之失衡，立法者就如何確保公教人員之退休制度保障，享有廣泛之形成自由，且享有因應社會變遷加以調整或修改之權利，至於是否涉有過渡期間或其他補救措施，則為是否違反信賴保護原則之另一問題，仍無礙於立法者就如何形成公教人員之退休制度享有立法裁量之權限。因此，只要立法者所設計之公教人員退休制度

，是足以確保公教人員之退休生活，使其並未喪失人性尊嚴，並納入諸如所得替代率以及服務年資等考量，所為之相應制度之設計，即非屬違憲，更未違反憲法之制度性保障。退撫新制之設計既已設有過渡期間條款及考量最低之保障，即屬立法者充分考量後而為之設計，屬立法形成自由而非違憲，原告稱退撫新制對於補救或緩和設計顯然不足而違憲云云，實不足採。

7、憲法第15條固規定人民之財產權及生存權應予以保障，然並非只要國家一有侵害或限制行為即屬違反憲法對人民基本權之保障，仍需衡酌是否有違反比例原則、信賴保護原則或法不溯及既往原則等一般憲法原則之情節，而本件原處分及所依據之法規承前說明，既未違反法不溯及既往原則、信賴保護原則或比例原則等憲法之原理原則，從而即無違憲法所保障人民財產權及生存權之保障，併此敘明。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原處分所適用新法第34條、第36條、第37條、第39條、第77條第1項第3款等規定是否牴觸憲法第18條公務人員制度性保障（含憲法課予國家對公務人員之贍養義務）、憲法第165條教育工作者特別保障規定及是否違反憲法第7條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第23條比例原則、公益原則及侵害原告於憲法第15條所保障之財產權、工作權、生存權、第18條服公職權之旨，而有違憲之情？被告依上述規定，分別對原告作出重新審定月退休所得之處分，是否適法？

（二）被告適用新法審定原告所得替代率時，扣除原告私立學校退休審定年資致退撫給與上限調降，有無違法？

（三）被告於新法施行前依據新法對原告作成如附表的處分，有無違法？原處分之作成是否已生廢止原告原退休審定處分之效力？

五、本院之判斷：

（一）應適用之法令：

1、新法：

A.第36條：「（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，年息為零。（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3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%計算其公保一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3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，其一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。」

B.第37條：「（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3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3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。」

C.第38條：「（第1項）本條例施行後退休生效者之每月退休所得，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3所定替代率計算；任職滿15年至第40年者，照前條第2項規定辦理。（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3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）本條例施行後退休生效者，應按退休生效時之待遇標準，依前4項規定計算每月退休所得；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。」

D.第39條第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3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。」

E.第65條第2項：「本條例施行前退休生效者之每月退休所得，依第36條、第37條及第39條規定重新計算時，應由主管機關以書面行政處分為之。」

2、新法施行細則第35條第1項：「中華民國107年6月30日以前已退休生效之教職員，自107年7月1日起之每月退休所得，由主管機關按107年度待遇標準，依本條例第36條、第37條及第39條規定，計算各年度可辦理優惠存款金額、利率及

每月退休所得並重為行政處分後，通知當事人、支給及發放機關（構），依審定結果發給月退休金及優惠存款利息。」

（二）得心證之理由：

1、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。」為行政訴訟法第107條第3項所明定。此所謂「在法律上顯無理由」，係指依原告於訴狀內記載之事實觀之，在法律上顯然不能獲得勝訴之判決者而言。次按司法院有解釋憲法，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，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，業經司法院作成釋字第185號解釋在案。準此，個案審理應適用之法律，倘經司法院大法官作成合憲解釋，行政法院因受解釋拘束，即須以經大法官認為合憲之法律作為審判之依據，已無就該法律是否違憲為審查之可能。因此，當事人以作成行政處分所依據之法律違憲，主張行政處分違法，提起撤銷訴訟，該法律於經大法官作成合憲解釋後，是否違憲問題已非行政法院於案件審理時所得審查。是當事人以此為理由，主張行政處分違法提起之撤銷訴訟，即屬在法律上顯然不能獲得勝訴者。

2、查立法委員林德福等38人因行使職權，認106年8月9日制定公布之系爭條例（即新法）第4條第4款至第6款、第8條第2項、第19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款規定，提高退撫基金共同撥繳費用之基準、變更公立學校教職員退撫給與之條件與計算基準、降低退休所得替代率、削減公立學校教職員保險養

老給付優惠存款利息、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，於107年6月向司法院聲請解釋。經司法院於108年8月23日作成釋字第783號解釋，認新法第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。新法第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。新法第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。該解釋係以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，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則。並以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。並以，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。又雖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。然以新法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：（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目的。並以，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，而認與信賴保護原則、比例原則尚無違背（參照解釋理由書意旨）。

3、基上，新法第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之適用，與信賴保護原則、比例原則，均無違背，業經大法官作成司法院釋字第783號解釋，本院為案件審理適用法律時，應受該解釋見解之拘束，即須以經大法官肯認合憲之法律作為審判之依據，就該法律是否違憲為已無審查之可能。是被告因新法施行，依新法施行細則第35條第1項規定，以原告為107年6月30日以前已退休生效之教職員，自107年7月1日起之每月退休所得，應按107年度待遇標準，依新法第36條、第37條及第39條等規定，作成重新審定處分，於法尚無不合。原告起訴主張「原處分所適用新法第34條、第36條、第37條、第39條、

第77條第1項第3款等規定牴觸憲法第18條公務人員制度性保障（含憲法課予國家對公務人員之贍養義務）、憲法第165條教育工作者特別保障規定及是否違反憲法第7條平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、憲法第23條比例原則、公益原則及侵害原告依憲法第15條所保障之財產權、工作權、生存權、第18條服公職權利」云云，即係爭執被告作成行政處分所依據之法律違憲，主張原處分違法而提起撤銷訴訟，然承上所述，新法經大法官作成合憲解釋後，是否違憲問題，已非本院於案件審理時所得審究，是原告以此為理由，主張行政處分違法提起之撤銷訴訟，在法律上自屬顯無理由。

4、被告適用新法審定原告所得替代率時，未納入原告私立學校年資，並無不合：

A.按「公私立學校教師互轉時，其退休、撫卹、離職及資遣年資應合併計算。」「前項校長、教師，經學校主管機關審定、登記、檢定合格或核定有案者，於轉任公立學校核敘資格及薪給時，其服務年資得合併採計。其於公立學校辦理退休、撫卹、資遣時，除已在私立學校辦理退休或資遣之年資應予扣除外，其服務年資得合併計算。前開退休、撫卹、資遣年資之併計，於公立學校校長、教師轉任私立學校時，準用之。」「依第63條第2項規定公私立學校校長、教師互轉時，其退休、撫卹、資遣年資之併計，依教師法之規定辦理。於依教師法規定之儲金制建立前，曾任私立學校校長、教師年資應付之退休、撫卹、資遣給與，由私校退撫基金支付；曾任公立學校校長、教師年資，應付之退休、撫卹、資遣給與，於中華民國85年1月31日退撫新制實施前，由學校主管機關編列預算支應；於中華民國

85年2月1日退撫新制實施後已繳費，離職時未支領公、自提基金之年資，由公務人員退休撫卹基金管理委員會支應。」「前項曾任年資應付之退休、撫卹、資遣給與，均按儲金制建立前之一次退休金基數計算；其於公立學校退休時，得支領月退休金者，應符合公立學校校長、教師支領月退休金之規定。」教師法第24條第3項、私立學校法第63條第2項、第66條第1項、第2項定有明文。

B.次按「公立學校校長、教師辦理退休、撫卹、資遣時，除依學校教職員退休、撫卹條例及資遣規定採計年資外，另得併計未領退休金或資遣費之私立學校編制內專任合格有給校長、教師年資，其屬私立學校校長、教師年資應領之給與，已參加私立學校教職員工退休撫卹基金（以下簡稱私校退撫基金）之私立學校，由財團法人中華民國私立學校教職員工退休撫卹基金管理委員會（以下簡稱私校退撫基金會）支付，未參加私校退撫基金之私立學校，由原服務學校自籌經費支付。」「私立學校校長、教師辦理退休、撫卹、資遣時，除依私立學校教職員工退休撫卹辦法及資遣規定採計年資外，另得併計未領退休金或資遣費之公立學校編制內專任合格有給校長、教師年資，並依私立學校教職員工退撫辦法及資遣規定核計給與，其屬公立學校校長、教師年資，由最後服務公立學校之主管教育行政機關編列預算一次支給。」為「公私立學校校長、教師相互轉任併計年資辦理退休、撫卹、資遣作業注意事項」（86年2月12日訂定）第1點、第2點所規定。又「校長、教師曾任私立學校編制內有給專任合格校長、教師，未核給退休金、離職給與或資遣給與之任職年資，經原服務學校覈實出具證明者，得併計其任職年資，依下列規定核計支給其

退休金、撫卹金或資遣給與：一、中華民國98年12月31日以前私立學校年資，其退休金、撫卹金、資遣給與基數內涵及核計最高基數，依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（以下簡稱私校退撫條例）施行前原私立學校教職員退休、撫卹、資遣規定辦理，由財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會（以下簡稱儲金管理會）以原財團法人中華民國私立學校教職員工退休撫卹基金支給。二、中華民國99年1月1日以後私立學校年資，由儲金管理會依私校退撫條例規定以退撫儲金支給其個人退撫儲金專戶累計之本金及孳息。」新法第7條定有明文。

C.依前開規定可知，公立學校校長、教師，曾任私立學校編制內有給專任合格校長、教師，而具未領取退休金、離職給與或資遣給與之任職年資，於辦理退休、撫卹、資遣時，係以年資合併計算成就退休、撫卹、資遣之條件，至於退休金、撫卹金、資遣給與，則因公私立學校退撫基金來源不同，故其退休金、撫卹金、資遣給與仍按曾任公私立學校之服務年資，各依公私立學校退撫相關規定分別計算給與，此部分於新、舊法之規定並無不同。查原告蕭英綢雖具私立學校年資，惟依新法第37條第2項規定，所得替代率係依原審定之退休年資計算，而原告蕭英綢原審定之退休年資，依舊法規定，本即以公立學校年資為限，不包含私立學校年資，亦即原告蕭英綢之退休年資，並不因新法修正而有不同。是原告訴稱被告於審定所得替代率時，逕自扣除原告曾任私立學校年資，致原告退休金上限調降，確已違法剝奪原告憲法上所保障財產權云云，容有誤認，實不足採。

5、依新法第65條第2項及新法施行細則第35條第1項規定，原處分已生廢止原告原退休審定處分之效力：由新法第65條第2項及新法施行細則第35條第1項規定可知，主管機關對於107年6月30日以前已退休生效之教職員，自107年7月1日起之每月退休所得，除應依新法第36條、第37條及第39條規定，計算各年度可辦理優惠存款金額、利率及每月退休所得外，並應重為行政處分，以書面通知當事人、支給及發放機關（構），依審定結果發給月退休金及優惠存款利息。是以，新法第65條第2項及新法施行細則第35條第1項既已明定主管機關應以新的審定處分取代原退休審定處分。從而，被告依新法重新審定原告107年7月1日起至117年12月31日止及118年1月1日以後之每月退休所得，並依新法施行細則第35條第1項規定作成原處分通知當事人，自當然含有廢止原退休審定處分之效果。原告主張其原退休審定未被撤銷或廢止，被告應受原退休核定行政處分之實質存續力所拘束，無權限再作成與原告原退休審定內容相牴觸之行政處分云云，核與新法第65條第2項及新法施行細則第35條第1項規定不符，自顯無理由。

6、原處分係自新法施行日起發生內部效力，於法無違：按書面行政處分雖自送達相對人時起，即得認知其存在及成立，並得以之為行政爭訟對象，而發生所謂「外部效力」；但行政處分所欲規制之法律關係內容，係按處分內容而發生。是行政處分內容所表示之規制性法律效果，倘附有始期者，該內部效力須待始期屆至，方始發生。由此可知，附有始期之行政處分，其規制內容是否合法，應以始期屆至內部效力發生時之法規狀態為斷。本件原處分雖於新法107年7月1日施行日前即同年6月間送達予原告而成立，但

原處分之規制內容，是依107年7月1日施行之新法規定，重新計算審定原告自上開新法施行日起之月退休所得。依此，原處分內部效力是自107年7月1日始發生，則原告主張原處分於新法施行前即作成，被告適用未生效之新法自屬違法，應予撤銷云云，亦顯無理由。

7、本件原告於109年3月5日行政訴訟陳報暨補充理由（二）狀聲請本院迅訂庭期，並就本件之各該憲法、法律上之爭點為言詞審理，暨裁定停止訴訟聲請補充解釋等語，經查：言詞審理之目的，既係為發現真實，則當案件所涉之事實並無爭議，且在法律適用上復無疑義者，則若仍堅持行言詞審理，即無必要。關於原告之訴是否顯無理由，其判斷時點應採浮動之概念，苟案件所涉事實並無爭議，嗣如經有權解釋之司法院大法官就該法律業已作成合憲解釋者，則由於司法院大法官之解釋有拘束全國各機關之效力，本院自應依解釋意旨而為裁判。此際應已足認作成原處分之法律並無違憲，原告之訴自屬顯無理由。至於原告其他之主張或未辯明行政處分內部效力及外部效力或不符法規意旨等主張，依前開各節說明，亦顯不足採，自無再行言詞審理程序及聲請補充解釋之必要。

（三）綜上所述，依原告起訴狀所載起訴意旨，就重新審定之事實部分並無爭執，而係主張被告據以作成原處分之新法違憲，惟司法院大法官釋字第783號既已作成合憲解釋，本院自應受其拘束，此際應已足認被告作成原處分之新法並無違憲。另原告其他之主張或未辯明行政處分內部效力及外部效力或不符法規意旨，從而，被告依上述新法對原告作成原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，在法律上為顯無理由，爰

不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

（四）又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，故無逐一論述之必要，併此說明。

六、結論：原告之訴為顯無理由。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　9　　日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官　吳　永　宋

法官　孫　奇　芳

法官　林　彥　君

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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　　4　　月　　9　　日

書記官　謝　廉　縈