

# 帶你讀懂年改釋憲案 783 號

文◎政策部

- 前言 - 年金制度脈絡與改革重點
- 釋憲緣起
- 釋憲所涉年改制度重點
- 違憲部份重點
- 部分協同、不同意見書觀點彙整(請參閱相關網頁)
- 釋憲後的影響與提醒

## ★前言(以公校教職員退撫制度為例)

### 一、年金制度脈絡

- 恩給制→
- 退撫新制(85年2月1日) →
- 年改條例新制(106年8月9日制定公布，107年7月1日施行)

### 二、年金改革條例新制重點

- **提撥率提高** - 目前為12%，未來可逐步調整至18%，政府負擔65%，現職人員負擔35%。
- **退休年齡延後** - 高中以下學校校長、老師之月退休金起支年齡58歲。其餘公立學校教職員自115年起年增1歲至65歲止，過渡期間15年。
- **重新訂定計算基準** - 107年7月1日起至108年12月31日前退休者，應改以「最後在職5年之平均薪額」為計算基準，計算其「基數內涵」；此後每年加長1年，自118年1月1日起退休者改以「最後在職15年平均薪額為計算基準，計算其「基數內涵」。
- **設定所得替代率上限** - 【退撫新新制附表三】分10年逐步調至設定之所得替代率上限，最終於118年1月1日後達62.5%至30%(40~15年)。
- **最低保障金額** - 調降後最低不得低於33140元。惟調降前即領取低於前述金額者，不在此保障。不得低於退休最末年退休所得替代率之金額，尚有少於任兩者之一者，即必須補足金額。
- **限期調降優存利率**(僅具退撫新制年資或兼具退撫新舊制年資者得享有) - 每月領取退休金者，公教年保中一次公保養老給付，分兩年調降至零，即自107年7月1日至109年12月31日調降為9%，自110年1月1日起，調降為0%。一次領取退休金者，分6年調降至6%。
- **終結年資補償金**(退撫新新制推行前所作補償規定) - 108年7月1日起退休生效者，不再發給年資補償金。
- **限制再任私校條款** - 退休公教人員經審定支領或兼領月退休金，再任私立學校職務且每月支領薪酬額超過法定基本工資(目前為23100元)，應停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之。



## ★釋憲緣起

- 本會研判提起年改釋憲最佳的方式及節奏，是採取由權益相關1人提起訴願被駁回、行政訴訟敗訴後聲請釋憲的流程，本會提起之行政訴訟案一審期間暫緩審理。
- 因大法官同意受理國民黨立委吳志揚、親民黨立委李鴻鈞、無黨籍立委高金素梅等38人提出的軍公教年改釋憲案(2019年5月15日)。受理的理由是因聲請人二讀完成時，於議場公開表示：「錯誤年改！拒絕背書！」後，反對進行三讀未果，繼而未出席該審議程序，得認聲請人38人（按為行為時立法委員總額三分之一）為不贊成多數立法委員所通過修正案之少數立法委員。於條例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款規定並無不符，應予受理。（釋字第783號解釋理由書摘錄）

附註：

大法官在2018年5月5日則對國民黨立委提出「前瞻計畫釋憲案與前瞻條例暫時處分案」，均不受理。理由是因有一名委員未出席參與二三讀未達釋憲38人門檻，且提案的三十八名立委在表決前瞻計畫預算時，也非全投反對票，跑票嚴重，形同未積極捍衛釋憲主張。所以聲請釋憲要件不足，均不受理。

軍公教年改釋憲案大事紀

（資料來源：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2893621>）

- 2019年8月23日，大法官針對軍公教釋憲案，宣告部分違憲。
- 2019年6月24日、25日，大法官針對在野黨38名立委提出年改釋憲案，於憲法法庭召開言詞辯論庭。
- 2019年6月14日，監察院針對公教年改部分提出釋憲案，大法官認為監察院不符合「行使職權」要件，決議不受理。
- 2019年5月31日，多名退休軍公教不滿年改新制，分成4案聲請釋憲，大法官認為聲請人未經行政訴訟判決確定，就聲請大法官會議解釋，不符合要件、決議不受理。
- 2019年5月15日，大法官受理國民黨立委吳志揚、親民黨立委李鴻鈞、無黨籍立委高金素梅等38人提出的軍公教年改釋憲案，召開公開說明會。
- 2019年5月6日，台北高等行政法院承審公、教相關年改2案，法官認為有違憲疑義，裁定停止訴訟程序，也聲請大法官解釋。（全教總及本會所提）
- 2018年8月10日，花蓮、金門等6縣市政府針對公立學校教師年金改革案，分5案聲請大法官釋憲，大法官以縣市政府未經上級機關層轉，不符合聲請資格，決議不受理。
- 2018年7月14日，168名退休軍公教不滿年改，向大法官聲請釋憲，大法官認為聲請人未經行政訴訟判決確定，就聲請大法官會議解釋，不符大法官審理法要件、決議不受理。
- 2018年10月，上萬名退休軍公教向行政院提訴願，行政院審理1萬6000多件，9成被駁回，不到1成不受理，形同100%駁回。
- 2018年7月1日，軍公教年金改革制度上路。

## ★釋憲所涉年改制度重點

### 一、系爭條例解釋的核心重點一

- 財產權的來源不同，受保障程度不同(財產權審查密度)
- 違反平等原則應視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為合理之差別待遇而定(平等權審查)
- 因應基金財務困難之措施，符合制度之本意(最後支付保證概念)
- 退撫給與並非遞延工資之給付
- 提高提撥率並不違憲
- 最低保障金額與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背
- 調整退休金(俸)之所得上限及優惠存款合憲，無涉法律不溯既往原則

### 二、財產權審查密度一

軍人-所稱退伍金、退休俸之權利，係指軍職人員因服軍職取得國家為履行對其退伍除役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。

公務員-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。

教師-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。(司法院釋字第783號解釋摘錄)

#### • 退撫基金支應來源一

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(35%)：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(65%)：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。(司法院釋字第783號解釋摘錄)

- 不同來源受保障程度不同一

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**。(司法院釋字第783號解釋摘錄)

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**。(司法院釋字第783號解釋摘錄)

至於上開(3)(a)與(3)(b)之財源，與政府就退撫新制退撫給與(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**。(司法院釋字第783號解釋摘錄)

### 三、平等權審查一

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)。(司法院釋字第783號解釋文)

- 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一

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；因退休公立學校教職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。(司法院釋字第783號解釋文)

#### 四、最後支付保證概念一

- 如**基金發生收支不足時，自應有因應之道。**
- 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、延後退除（休）給與起支年齡、拉長平均本俸（薪）計算期間、調整俸率（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。**
- **國家負較輕責任之「調整提撥費率」必須兼顧國家財政狀況，而國家負較重責任之「最後支付保證責任」則無須兼顧國家財政狀況。將產生輕重失衡之結果。**
- 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；在共同提撥制之下，國家在以預算支應之前，採行上開調整撥繳費用基準、延後退除（休）給與起支年齡、拉長平均本俸（薪）計算期間、調整俸率（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。**(司法院釋字第783號解釋摘錄)

#### 五、退撫給與並非遞延工資之給付一

- 薪給為公立學校教職員在職時執行職務之對待給付，……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**，其中優存利息因依法辦理優惠存款契約而取得，與薪給無涉。年資補償金……與在職時之薪給無關，亦難謂其屬遞延工資。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，是退撫給與並非遞延工資之給付。(司法院釋字第783號解釋摘錄)
- 再者，**勞退新制之勞工「個人退休金專戶」**，……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。(司法院釋字第783號解釋摘要)

#### 六、提高提撥率並不違憲一

- 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。
- 系爭條例第8 條第 2 項規定……雖會增加現職人員之負擔，然其係於系爭條例施行後，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。
- 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。退撫基金係退撫新制退休所得之財源，退休公立學校教職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，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原8%至12%，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，授權由行政院會同考試院，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9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41.18%（見附件三）相較，系爭條例採取漸進手段，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。(司法院釋字第783號解釋文摘要)

#### 七、最低保障金額與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背一

- 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背。
- 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公立學校教職員之權益，而非不利於其等之規定。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。(司法院釋字第783號解釋文摘要)

※補充：第 39 條第 2 項規定：「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。」

## 八、調整退休金(俸)之所得上限及優惠存款合憲，無涉法律不溯既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背一

- 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(司法院釋字第783號解釋文摘要)

- ……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。本院釋字第717 號解釋無變更或補充之必要。(司法院釋字第783號解釋文摘要)

- ……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。(司法院釋字第783號解釋文)

- 依系爭條例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。

- 調降系爭條例施行前原退休所得係為追求重要公共利益之正當目的。

- 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。(司法院釋字第783號解釋摘要)

- 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、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。

## ★違憲部份重點一私校再任禁止有違平等權

- 系爭規定之立法目的，在於防止出現支(兼)領月退休金之公立學校教職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。此二目的均係為追求重要公共利益。(司法院釋字第783號解釋文)

- 政府不負擔支(兼)領退休金公立學校教職員，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立學校教職員再任私立學校職務時，從政府直接領受雙薪之問題。(司法院釋字第783號解釋)

- 系爭規定未區分該私立大學是否受有政府獎補助，或獎補助金額是否足以支付專任教師薪資，即以防止受規範對象從政府實際領受雙薪為由，一律停止就任或再任私立大學專任教師領有超過上開規定金額薪酬之受規範對象，領受退休俸或贍養金，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。（司法院釋字第783號解釋摘錄）

- 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大學或其他私人機構，而受有是否停發退休俸或贍養金之差別待遇。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，亦顯然涵蓋過窄，尚難謂具有實質關聯。（司法院釋字第783號解釋摘錄）

## ★部分協同、不同意見書觀點



請參閱相關網頁(司法院大法官)

<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=783#secThree>

## ★釋憲後的影響與提醒

- 層級化財產權審查密度的解釋，空洞化退撫制度的本質與精神—透過層級化財產權審理，竟將65%雇主責任視為恩給，難謂無幫政府脫逸雇主責任之嫌。
- 毀壞教育人員與國家間的基本信賴關係—忽視國家對教育人員應有的保障(不認教師退撫應有制度性保障的性質，僅以一般財產權看待)，又不願善盡一般雇主之給付責任(推翻公校教師與國家間屬契約關係的實務見解)，完全逸脫公部門雇主對受雇者的照顧責任。
- 軍人與公務員、教師二元退撫制度—造成軍人與公教退休制度受政府保障程度不同
- 破壞憲法167條精神，恐將導致師資培育制度核心崩解—
- 特別權力關係復辟—破壞釋字308號公教分離精神走向公教合一的老路
- 大法官認同限制退休後的工作權—未來若修法恐更限縮退休後工作機會
- 提出定期檢討的重點—一本俸\*2，提前達成改革效益，修改61條應依消費者物價指數調整…等
- 本會年改訴訟案後續處理節奏—就補償金落日違反平等權續行訴訟，納入本會擬定拜會立委相關政策