

再探公共年金制度、法律不溯及 既往原則與信賴保護原則 ——我國軍公教年金改革過渡條款之 考察^{*}

孫 迺 翊^{**}

要 目

壹、前 言	(一)軍公教職業年金一次退休給付之優惠存款
一、問題背景說明	(二)軍人保險退伍給付與公務人員保險養老給付之優惠存款
二、研究範圍界定	四、退撫新制之實施與優惠存款制度之存廢問題
貳、鳥瞰我國軍公教老年經濟安全體系之發展	(一)軍公教人員退撫新制之內涵
一、第一層社會保險制度之建構	(二)優惠存款制度
二、第二層職業年金制度之建構與發展	五、2006年減少公保養老給付辦理優惠存款金額與2010年公務人員退休法之修正
三、優惠存款制度之建構與發展	

^{*} 本文為科技部專題計畫「社會國的經濟社會結構：以『活化社會的福利國』為理論借鏡」（計畫編號104-2628-H-004-001-MY3）之部分研究成果。作者感謝兩位匿名審查委員提供之寶貴意見，使作者得以再次檢視全文結構，改善各段之間的論理緊密度。作者同時感謝國立臺灣大學法律學院碩士班研究生呂胤慶、黃自強、周宛萱三位同學協助文獻蒐集與文章校對。本文論理如有任何不足之處，亦請讀者不吝指正，並應由作者負擔所有文責。

^{**} 臺灣大學法律學院教授，德國海德堡大學法學博士。

投稿日期：一〇八年十月二十七日；接受刊登日期：一〇九年四月二十三日

六、2018年年金改革措施

(一)改革背景

(二)公教人員退休法律之退休給付調降措施

(三)軍官士官服役條例之退休給付調降措施

七、小 結

參、軍公教職業年金制度歷次變革如何安排過渡條款

一、退撫舊制轉換到新制之過渡條款

二、2006年減少公保養老給付辦理優惠存款金額與2010年公務人員退休法修正之過渡措施

三、從退撫新制到2018年年金改革之過渡條款

四、小 結

肆、2018年軍公教年金改革與真正／不真正溯及既往與信賴保護原則

一、關於真正或不真正溯及既往之判斷

(一)釋憲實務與學說見解

(二)釋憲實務與學說關於公共年金改革措施屬真正或不真正溯及既往之見解

(三)本文見解

(四)關於真正溯及既往說的幾點商榷

二、關於信賴保護原則之審查

(一)軍公教年金改革所涉及之信賴保護爭議

(二)以年金財務作為進行信賴保護原則利益權衡之前幾個有待釐清之基本概念

(三)2018年年金改革三號憲法解釋關於信賴保護原則論理之評析

伍、附論：社團年資處理條例與真正／不真正溯及既往

一、中華民國民眾服務社等社團年資得以併計軍公教服務年資之歷史背景及其變遷

二、社團年資處理條例之追溯請求返還已領退休給付措施

三、社團年資處理條例之合憲性爭議

陸、結 論

摘 要

我國軍公教年金制度自1995年退撫新制實施以來，因過渡條款設計過於優厚，優惠存款制度又未即時落日，產生所得替代率過高的不合理現象，再加上自願退休條件過於寬鬆，在高齡化現象快速進展的作用下，其財務永續性受到嚴峻挑戰。

就此，2018年立法院進行軍公教年金制度全盤改革，其所採取之調降退休所得替代率各項措施，亦適用於已退休人員，不少學者認為已發生之退休金請求權法律即不得再予變動，此次年金改革已抵觸法律不溯及既往原則以及信賴保護原則。

本文將從公共年金制度之原理說明其跨世代之重分配效果，以及公共年金的權利義務與社會經濟條件、人口結構變遷之間動態調整關係，據以分析既得權主張之盲點，並就司法院釋字第781號至第783號解釋軍公教年金改革釋憲案加以評析。

關鍵詞：公共年金、年金改革、所得替代率、過渡條款、法律不溯及既往原則、信賴保護原則、轉型正義

壹、前言

一、問題背景說明

2016年第三次政黨輪替之後，總統府設置國家年金改革委員會，除政府方面之代表外，並邀集各種職業別代表以及青年、婦女與公民社會代表以及專家學者，密集討論年金改革備選方案¹。接著立法院於2017年、2018年分別完成公務人員退休資遣撫卹法（以下簡稱「公務人員退撫法」）、公立學校教職員退休資遣撫卹條例（以下簡稱「公立學校教職員退撫條例」）、政務人員退職撫卹條例、公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條例（以下簡稱「社團年資處理條例」）、陸海空軍軍官士官服役條例（以下簡稱「軍官士官服役條例」）等五法之制定或修正。除社團年資處理條例自2017年5月10日施行外，公務人員退撫法、公立學校教職員退撫條例、陸海空軍軍官士官服役條例、政務人員退職撫卹條例四法於2018年7月1日實施，而原先所適用之公務人員退休法、公務人員撫卹法、學校教職員退休條例、學校教職員撫卹條例等法律則予以廢止，這是自1995年軍公教年金職業從恩給制（以下簡稱「退撫舊制」）轉變為儲金制（以下簡稱「退撫新制」）以來最大幅度改革，以下將以2018年年金改革概稱之。

回溯過去近25年來臺灣公共年金體系重大議題之發展，大致上沿著兩條軸線進行：其一為2008年國民年金法施行及2009年勞工保險失能、老年與遺屬給付年金化，填補了長久以來勞工與未就業者老年經濟安全保障不足的制度缺失；另一則是1995年、1996年軍公教退撫新制實施以來，因過渡條款設計過於優厚，早期為因應公務人員待遇過低所臨時設置的優惠存款制度又未即時落日，以致產生所得替代率過高的不合理現象，再加上自願退休條件過於寬鬆，缺少減額年金的設計，在人口結構少子化、高齡化快速進展的加成作用下，軍公教退休

¹ 總統府國家年金改革委員會設置要點第2點、第3點。

年金制度的財務永續性受到嚴峻挑戰。

針對後者，過去多次政黨輪替過程中，歷任政府均曾進行點狀式年金改革，包括2006年民進黨政府設定退休所得替代率上限為95%，藉以降低公保養老給付優惠存款金額，此項措施降低了部分已退休人員之退休給與，引發侵害財產權、牴觸信賴保護原則之爭議，由此衍生司法院大法官釋字第717號解釋。接著2010年公務人員退休法全文修正，將自願退休人員年資與年齡合計法定指標數從「七五制」逐步調高至「八五制」，亦即相較於過去，需有更長之任職期間或更高之起支年齡，方可請領月退休金。不過八五制適用對象僅為在職公務人員，不及於公立學校教師，也未觸及退休所得替代率過高的核心問題，對於緩和年金財務負擔幫助有限，國民黨政府乃於2012年再次啟動年金制度改革，進行通盤性檢討，並於2013年依現職人員、已退休人員以及新進人員，分別從所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用、政府責任等方面提出改革規劃²，不過此次改革方案最後無疾而終，並未通過相關法律之修正。直到2018年年金改革五法通過，才又再次觸及軍公教退休人員之退休所得替代率問題。

2018年年金改革相關法律施行後，各該主管機關已經重新審定已退休人員之退休所得，並據以調降給付。受不利影響之已退休人員提起救濟，審理之臺北高等行政法院以及立法委員就上開年金改革法律分別聲請釋憲³。司法院大法官於2019年6月24日、25日進行言詞辯論，顯示此案所涉制度背景與憲法爭議，具有高度複雜性。從大法官

² 2013-2015年行政院年金改革之相關資訊，參見行政院網頁「行政院年金制度改革（102年-104年）」，<https://theme.ndc.gov.tw/pension/Default.aspx>，造訪日期：2019年10月23日；陳小紅，檢視與展望我國現階段的「年金制度」改革，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁25-33；詹火生，我國年金制度改革的挑戰與展望，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁35-46。

³ 大法官作成釋字第781號至第783號解釋之後，就臺北高等行政法院之聲請釋憲案另作成不予受理決議（107年度憲三字第26號、108年度憲三字第24、27、28、29、34號）。另臺東地方法院公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條例請求返還溢領離退給與案件，認為該條例有違憲疑義，亦停止訴訟聲請釋憲。

提出之言詞辯論題綱⁴可知，此次年金改革主要違憲爭議集中在退休人員退休給付調降措施，包括：(一)調降優惠存款利率並歸零；(二)大幅調降所得替代率上限；(三)領取月退俸者再至私校任職者，將暫停其月退俸之給與。聲請方質疑政府未遵守各項退休法律「由政府負最後支付保證責任」之規定，其所採取之改革措施違反禁止法律溯及既往原則與信賴保護原則，侵害已退休者之財產權、生存權與工作權。司法院於2019年8月23日公布大法官釋字第781號至第783號解釋，針對2018年年金改革，作成調降退休所得替代率相關規定合憲、退休後再任私校停俸相關規定違憲，以及退休基數內涵雖不再隨同現職人員待遇調整而更動，仍應於消費者物價指數變動累積達一定百分比時應適時調整之結論。

上述幾項措施之合憲性，在聲請方與機關方提出之言詞辯論書狀與鑑定意見書中，有相當精彩的交鋒。其中特別值得玩味的是，雖然釋字第717號解釋已針對2006年降低公保養老給付優惠存款金額案，詳加闡述法規變動與信賴保護原則、禁止法律溯及既往原則之適用關係，不過2018年年金改革釋憲案的聲請方與機關方對於如何適用上述兩項原則，卻有截然不同的解讀。聲請方一方面請求大法官變更釋字第717號解釋，另一方面主張應以「請求權是否已發生」作為新法是否溯及既往的判準，一旦請求權已發生，即屬既得權，後續法規變更，動搖已發生之請求權，就會構成溯及既往的效果而有違憲疑義。換言之，只要退休金給付請求權一發生，未來其所依據之法規僅能作更有利之變動，而不能有不利之影響。

雖然最終大法官於釋字第781號至第783號解釋並未採取此種見解，不過請求權既已發生事後即不能變動的主張，究竟是從何而來？是否為軍公教年金制度所特有的法律不溯及既往原則？仍值得進一步

⁴ 三場言詞辯論題綱，詳見司法院大法官書記處2019年6月24日、25日司法院憲法法庭言詞辯論公告（2019年5月23日），<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/ujoadipsjlzfdmau>，造訪日期：2019年10月23日。

探究。回顧年金改革爭議至今，國內已累積不少文獻，分別從德國、美國、法國等不同比較法觀點，作為本次年金改革措施合憲或違憲之論述依據，惟尚未針對我國過去近25年來軍公教年金制度歷次變革究竟如何安排新舊法之過渡適用問題作徹底檢視。本文將以此為切入點，先說明我國軍公教年金制度發展迄今幾次變革及其制度內涵（第貳部分），再分析歷次變革採取哪些過渡措施，如何安排已退休與尚未退休人員之權利，嘗試勾勒出「已發生之退休金請求權法律即不得再予變動」此一主張的生成背景（第參部分），之後以我國憲法解釋所發展出來的信賴保護原則及法律不溯及既往原則，分析上述主張的盲點何在，並評述釋字第781號至第783號解釋如何從公共年金制度之基本原理，論證2018年軍公教年金改革措施是否牴觸法律不溯及既往原則以及信賴保護原則（第肆部分），同時本文亦將探討社團年資處理條例對於曾任職於民眾服務社等特定社團之已退休人員，扣減其獲得併計於軍公教任職年資之社團年資，並向政務人員請求返還溢領退休給與之正當性為何（第伍部分）。最後為結論（第陸部分）。

二、研究範圍界定

由於軍公教年金涉及多層次年金制度，各有不同法律依據，軍職人員因其職業特殊性，服役退役規定與公教人員又有不同，如將2018年年金改革釋憲案言詞辯論所涉爭點全數檢討，恐難以聚焦。本文所探討者，主要為公務人員、公立學校教師、軍職人員之第二層職業年金相關法律及優惠存款制度之變遷，且限於公共年金制度，不及於私有化年金。

本文所指公共年金，係以稅收或社會保險保費為財源、達到一定年齡為請領要件、為確保老年、失能、死亡等風險事故發生時，本人或其遺屬之經濟生活安全能夠獲得一定程度保障，維持其適足之社會生活，而採確定給付設計之金錢給付；所謂私有化年金，則指自1980年代起中南美洲國家包括智利、阿根廷、玻利維亞等國，將其原有隨收隨付制之公共年金制度，全部或部分以個人化、私有化儲蓄帳戶制

度加以取代的過程⁵，世界銀行隨後於1994年「防止老年危機」(Averting the old age crisis)報告中加以倡議⁶，其所提出之三層式年金制度，公共年金制度僅侷限在第一層老年經濟保障，第二及第三層均為商業年金或個人儲蓄模式。年金私有化政策在過去30年雖然受到許多國家歡迎，不過實施結果卻深化了社會不平等⁷，2008年發生全球性金融危機，年金基金大幅縮水，年金私有化政策受到檢視而趨緩，晚近部分國家又有重返公共年金之趨勢⁸。

我國老年經濟安全制度，基本上以職業別為區分，架構在多層次保障體系上，並非全數採取公共年金之設計。除以稅收為財源之老農津貼制度，以及社會保險性質之公教人員保險、勞工保險、國民年金、軍人保險屬於公共年金外，第二層各職業別的職業年金中，公務人員、公立學校教職員與軍人退撫制度均屬公共年金制度，以稅收為

5 Mitchell A. Orenstein, Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend?, 64(3) INT. SOC. SECUR. REV. 66 (2011); Carmelo Mesa-Lago, Re-reform of Privatized Pension Systems, Introduction: Background, Structure and Method, ZIAS 3 (2012), S. 191-193.

6 WORLD BANK, AVERTING OLD AGE CRISIS 16, 239-48 (1994).

7 Orenstein, *supra* note 5, at 67-69; Carmelo Mesa-Lago, Comparison of Legal Features and Evaluation of Social-Economic Effects of the Four Re-reforms, ZIAS 3 (2012), S. 276-285.

關於年金私有化政策的憲法界線，參見Geoge S. Katrougalos, Constitutional Limitations of Social Security Privatization: A Human Rights Approach, 12 EUR. J. SOC. SEC. 16-34 (2010).

世界銀行首席經濟學家Joseph Stiglitz於2001年對年金私有化政策亦開始提出批判，2005年世界銀行提出修正版之多層次年金模式，特別注意到低薪階級過去私有化政策下老年經濟安全保障不足問題。ROBERT HOLZMANN & RICHARD HINZ, OLD AGE INCOME SUPPORT IN 21ST CENTURY: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE ON PENSION SYSTEM AND REFORM 2-3 (2005).

8 例如阿根廷、玻利維亞、匈牙利終止私有化年金，重啟公共年金；智利依然維持私有化年金，不過另以公共年金作為補充，保障低薪及弱勢階級之老年經濟安全。Carmelo Mesa-Lago, Pension Re-reform in Chile, ZIAS 3 (2012), S. 205. 中文文獻參見孫迺翊，年金制度改革的幾個法學面向思考——兼論國際間年金私有化政策的轉向，載台灣法學新課題(十)，2014年11月，頁145-155。

財源、同樣具有保障退休生活功能的退休軍公教人員優惠存款制度亦屬之。至於政務人員之離職儲金、勞工退休金以及私立學校教職員退休制度則受到世界銀行三層年金模式的影響，採個人帳戶制，並非公共年金制度⁹。

就釋字第781號至第783號解釋所涉各項爭點，本文主要探討信賴保護原則與法律不溯及既往原則，以及與這幾項法律原則密切相關之公共年金財務運作原則；年金請求權是否受財產權保障及其保障程度之議題，因篇幅所限，本文亦予割捨，其餘侵害生存權保障、再任私校停發月退俸是否侵害工作權等爭議，亦不在本文探討範圍。又本文主要探討我國歷次軍公教年金制度變革採取哪些過渡措施，不以比較法為論述主軸，不過我國憲法解釋對於信賴保護原則與法律不溯及既往原則之闡述，與德國法上之理解相近，且我國社會保險與軍公教人員職業年金之退休制度受到高度法律保留之拘束，其與國家之間並非一般契約關係，因此後文如有涉及比較法討論之需要，仍以德國法為主，法國既得權絕對保障¹⁰與美國各州年金改革下契約條款之論述¹¹，不是本文主要評述對象。

⁹ 郭明政，勞退新制之政策形成與立法過程之分析，載年金政策與法制，2009年6月，頁129-168。關於國內引入個人帳戶制之批評與反思，參見郭明政，個人帳戶方案之憲法分析，載年金政策與法制，2009年6月，頁79-115；孫迺翊，我國年金改革政策論述的幾點迷思——兼論老年經濟安全體系與人口勞動經濟條件間的關聯性，萬國法律，第198期，2014年12月，頁4-6。

¹⁰ 相關論述可參見陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁31-66；紀和均，年改憲法爭議之簡析——法國經驗的啟示，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁107-126。

¹¹ 相關論述可參見廖元豪，政府可以違約嗎？——美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁67-89；鍾麒，論比較法研究的議題設定——以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁99-105。

美國公共年金制度所引發的爭議，各州州憲是否有年金保障條款，以及契約條款的保護射程範圍，乃至於美國憲法禁止溯及既往條款之適用對象，較為詳盡之論述與分析，可參見107年度憲一字第10號立法委員江啟臣等聲請陸海

貳、鳥瞰我國軍公教老年經濟安全體系之發展

我國軍公教老年經濟安全體系涵蓋之對象包括公務人員、政務人員、軍職人員以及公立學校教師。基於軍職特殊性，又公立學校教師向來被視為公務員，老年經濟安全體系大體上沿著軍職人員與公教人員的區分建立並發展下來。

一、第一層社會保險制度之建構

關於第一層社會保險制度，軍人保險條例早於1953年即制定，最初提供死亡、殘廢、退職退伍三種給付，現增加為死亡、身心障礙、退伍、育嬰留職停薪、眷屬喪葬五種給付，均為一次性給付。公務人員保險法制定於1958年，保障對象包括法定機關編制內之有給人員及公職人員，涵蓋公立學校教師¹²，提供生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬等七項保險給付，其中金錢給付均為一次性給付。隨著1994年制定全民健康保險法、1995年起開始實施全民健保，實物給付移出公務人員保險法，所餘金錢給付尚需重新設計其保險財務，立法院於1999年廢止該二項法律，另行制定公教人員保險法，將公務人員、公立學校與私立學校教職員均納入公教人員保險法，提供失能、養老、死亡、眷屬喪葬、生育或育嬰留職停薪六種事故之金錢給付。除私立學校被保險人自2014年修法後得領取養老年金及遺屬年金外，其餘公務員、公立學校教職員仍僅能領取一次性給付¹³。

空軍軍官士官服役條例解釋案劉靜怡教授書面鑑定意見及書面補充鑑定意見，<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/contents/show/hft1rj5minvoxndi>，造訪日期：2019年10月23日。

¹² 盧政春，利益團體與社會福利資源分配——透視我國軍公教福利，載台灣的社會福利：民間觀點，1995年9月，頁233。

¹³ 公教人員保險法第48條第1項第1款、第3款。該條規定之制定背景略為：私立學校教師原係參加勞工保險，1980年移至私立學校教職員保險，1999起加入公教人員保險，均僅提供一次性給付。即便1992年起開始建立第二層雇主責任之職業年金，2009年制定私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例，改為個人帳戶制，依然只有一次性給付。在2008年國民年金制度開始運作、2009年

二、第二層職業年金制度之建構與發展

公務人員退休法制定於1943年，適用於公立學校教職員之學校教職員退休條例制定於1944年，後者依循前者之基本架構，二者內容差異不大。就財務面向，均採恩給制，由稅收支應退休金。法律雖訂有應退休年齡¹⁴，但服務滿25年即可辦理自願退休¹⁵。兩項退休法律之初，除提供一次性給付外，也提供定期給付，其採年退休金形式，年退休金以月俸額合成年薪，所得替代率依服務年資而定，服務年資達30年以上而自願退休者，最高年退休金所得替代率為55%，30年以上年資屆齡退休者，年退休金所得替代率為65%¹⁶。

1959年公務人員退休法修正、隨後1962年學校教職員退休條例修正，將過去定期給付採年退休金之作法改為月退休金，同時也提高所得替代率：任職滿15年者，得選擇請領月退休金，按月照在職同職等人員月俸額75%給與，即每年以5%計，以後每增加1年增加1%，最高上限為90%，相當於30年服務年資；教員服務滿30年，所得替代率甚至可增至95%¹⁷。

起勞保給付年金化之後，私立學校教師遂成職業分立制之下唯一沒有任何老年年金給付之保障缺口。為此，立法院於2014年通過公教人員保險法之修正，將養老給付與遺屬給付年金化，僅適用於私立學校被保險人。參見吳忠泰，私立學校教職員年金制度之回顧與展望，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁161-171。

¹⁴ 1943年制定之公務人員退休法第4條、1944年制定之學校教職員退休條例第3條規定應即退休年齡為65歲。

¹⁵ 1943年制定之公務人員退休法第3條、1944年制定之學校教職員退休條例第2條規定聲請退休之要件為：「一、服務十五年以上，年齡已達六十歲者。二、服務二十五年以上，成績昭著者」，1947年公務人員退休法修正、1948年學校教職員退休條例修正，將聲請退休之服務年資提高到30年。惟1959年公務人員退休法修正、1972年學校教職員退休條例修正又將最低服務年資調降為25年。

¹⁶ 1943年制定公務人員退休法第7條、1944年制定之學校教職員退休條例第6條。

¹⁷ 其條件為教員或校長服務滿30年，並有連續任職20年之資歷，成績優異者。1959年修正之公務人員退休法第6條；1962年修正之學校教職員退休條例第5條、第6條。

軍職人員方面，1959年制定之陸海空軍軍官服役條例及陸海空軍士官服役條例首次將軍人退除給與予以法制化：服現役滿3年以上未逾20年者，給與退伍金；服現役逾20年，或逾15年且年滿60歲者，給與終身退休俸，或依其選擇給與退伍金，服役15年退役者，所得替代率為現役官階月薪額75%，服役20年退役者為80%，最高為90%，其所得替代率計算方式與公務人員相同，但上將支給100%¹⁸。當時退除給與採恩給制，所需財源完全由政府編列國家預算支付。

三、優惠存款制度之建構與發展

(一)軍公教職業年金一次退休給付之優惠存款

上述社會保險提供之養老給付或退職退伍給付僅屬一次性給付，早期公教職業年金雖有一次退休金與年退休金兩種形式，但退休人員大多選擇一次性給付。1959年立法院法制委員會審議公務人員退休法修正草案時，注意到公務人員支領一次性退休金實質所得偏低的問題，決議請主計處、財政部、銓敘部與國防部研商解決之道，為此銓敘部提出解決文武人員實際待遇問題八項原則，經跨部會協商提出處理原則送交立法院，其中之一即為辦理優惠存款，鼓勵領取一次退休給付之已退休（役）人員辦理儲蓄，政府再以利息形式照顧其退休生活¹⁹。

當時立法院雖正審議公務人員退休法修正草案，惟辦理優惠存款之方案並未明定於公務人員退休法，而是由考試院增訂公務人員退休法施行細則第31條，規定退休人員支領之一次退休金得辦理優惠存款，並授權銓敘部會商財政部訂定優惠存款辦法，銓敘部乃於1960年訂定「退休公務人員退休金優惠存款辦法」，其後教、軍、政務人員

¹⁸ 1959年陸海空軍軍官服役條例第28條陸海空軍軍官退伍退休除役退伍金退休俸贍養金支給規定表，1959年陸海空軍士官服役條例第27條陸海空軍士官退伍退休除役退伍金退休俸贍養金支給規定表。

¹⁹ 李建良，從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，政大法學評論，第78期，2004年4月，頁3-8。

大體上均延續此一「未明定於母法、以施行細則授權、主管部會會商財政部訂定辦法」模式，逐步將依照各該職業年金法律提供之一次性退休（伍、職）給付納入優惠存款制度適用範圍²⁰：

1. 1963年行政院發布學校教職員退休條例施行細則，該細則第32條規定，退休人員支領之一次退休金自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，教育部遂與財政部會同發布「學校教職員退休金優惠存款辦法」，其優惠利率比照公務人員。

2. 1964年於陸海空軍軍官服役條例、陸海空軍士官服役條例之施行細則比照公務人員退休法施行細則訂定授權條款，國防部隨之訂定「陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」以為依據，1996年更名為「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法」。

3. 1972年立法院制定政務官退職酬勞金給與條例，其規定服務2年以上之政務官，給與一次退職酬勞金，亦採恩給制。同年行政院與考試院會同訂定該條例之施行細則，銓敘部、人事行政局及財政部再據此會同公布「政務官退職酬勞金優惠存款辦法」。

4. 解除戒嚴後，1989年立法院制定第一屆資深中央民意代表自願退職條例，行政院透過函釋，將第一屆資深中央民意代表所領之一次退職酬勞金比照公務人員納入優惠存款制度之適用範圍。

上述各項優惠存款辦法、要點之優惠存款利率迭經變更，最初設定為比照銀行一年期定期儲蓄存款利率加50%利息，而後因利率下滑，於1979年增訂不得低於年息14.25%之下限規定，1984年再將下限提高為18%，至2018年年金改革為止，此一下限未再有調整。

（二）軍人保險退伍給付與公務人員保險養老給付之優惠存款

軍公教職業年金一次退休金之優惠存款開辦10年之後，才將軍人

²⁰ 關於軍公教優惠存款制度之變遷，主要參見同前註，頁3-6；考試院考銓叢書指導委員會主編，中華民國公務人員退休撫卹制度，修訂2版，1991年9月，頁101-103、208-209。

保險退伍給付與公務人員保險養老給付納入優惠存款制度。國防部於1971年發布「陸海空軍退除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法」，軍人保險條例之退伍給付得辦理優惠存款。基於文武平衡原則，銓敘部、教育部分別於1974年、1975年訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」、「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」，二者均自1974年11月1日起施行，公務員及公立學校教師領取之公保養老給付得據此辦理優惠存款。

四、退撫新制之實施與優惠存款制度之存廢問題

(一)軍公教人員退撫新制之內涵

1995年前後，軍公教退休撫卹制度有了重大變革，由恩給制改採儲金制，其退休金制度之設計也與退撫舊制大不相同。關於退撫新制內涵，以下分幾項重點加以說明。

1. 財務處理方式由恩給制轉換為儲金制

財務處理方式由恩給制轉換為儲金制，當時考量之因素包括²¹：退撫舊制下，退休經費悉數由政府負擔，於軍公教人員退休當年始編列預算支付，如遇財政困難且退休人員大量增加，政府籌措退休金將倍感吃力。又，恩給制下退休給與與在職人員之薪俸關係密切，高標準之退休給付經費悉數由國家負擔，反而對政府調整現職人員待遇產生牽制作用。另一方面，月退休之所得替代率上限雖然高達90%，教員更可達95%，但月退俸之基數內涵僅為本俸與實物代金，其他現金給付如專業加給、地域加給、主管加給等均不列計在內，是以月俸額之90%僅相當於現職人員俸給總額之45%，實質所得替代率仍偏低。再者，舊制之下前15年年資所得替代率5%，之後每增一年增加1%，前後相差5倍，不符公務人員永業化精神。

²¹ 考試院考銓叢書指導委員會主編，同前註，頁154、219-220；1991年公務人員退休法修正草案之提案說明，立法院公報，第81卷第13期，立法院法制委員會第87會期第2次全體委員會議紀錄（會議日期：1991年3月21日），頁397-398，銓敘部提案說明。

建立儲金制之政策方向既定，立法院即陸續展開公務人員退休法、學校教職員退休條例以及陸海空軍軍官士官服役條例之修正或制定。公務人員退撫新制自1995年7月1日起施行，公立學校教職退撫新制自1996年2月1日起施行，軍職人員退撫新制自1997年1月1日起施行。據此，退撫支出之財源，由政府與軍公教在職人員共同提撥費用建立退休撫卹基金，以部分提存準備制支應退休金支出，各法同時明文規定，由政府負最後支付保證責任。新制開始之初，軍公教三法均將提撥費率設定在8%-12%，政府負擔撥繳費用之65%，在職人員負擔35%²²。

附帶說明者，政務人員退職酬勞金給與條例於1999年修正，同樣從恩給制改為儲金制²³，溯及自1996年5月1日施行。該法隨後於2003年廢止，立法院另行制定政務人員退職撫卹條例，自2004年起施行，改採個人帳戶制²⁴。

2. 提高退休給付基數內涵

退撫新制之下，給付面也有大幅修正，月退休俸之計算方式，依照現職（役）同職級（官階）人員之本俸加1倍為基數，每服務1年給予2%，最高年資採計35年，亦即所得替代率上限為70%²⁵。如與舊制90%之所得替代率上限相較，新制反而降低所得替代率，實則退撫新制之月退俸基數內涵與舊制不同。舊制係以最後在職同薪級人員之月俸額為準，其基數內涵為本俸與實物代金，不含專業加給、地域加給、主管加給等現金給與；新制改為本俸2倍，其上限70%即為本薪之140%，等於是大幅提高了退休保障。

實則，在退撫舊制之下，月退俸之基數內涵為何，一直存有爭

²² 1992年修正之公務人員退休法第8條第3項、1995年修正之學校教職員退休條例第8條第3項、1995年制定之軍官士官服役條例第27條第2項。

²³ 政務人員退職酬勞金給與條例第8條。

²⁴ 現行政務人員退職撫卹條例第5條。

²⁵ 1992年修正之公務人員退休法第6條第3項、1995年修正之學校教職員退休條例第5條第3項、1995年制定之軍官士官服役條例第25條第1項第2款。

議。以1992年修正前之公務人員退休法為例，第6條第4項規定：「月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與……」，同法第8條復規定：「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。前項其他現金給與之退休金應發給數額，由考試院會同行政院定之」²⁶，惟考量政府財政負擔，行政院遲未訂定，專業加給、地域加給及主管職務加給等其他現金給與均無法計入月俸額，因此實際運作上，基數內涵僅有本俸與實物代金，由此衍生出公務人員保險法投保金額爭議，釋字第246號解釋亦採取寬鬆審查的態度²⁷。此種「其他現金給與」之法規空白狀態，直到退撫舊制轉換到新制之際，才透過兩項措施予以解決：針對過去，政府給與早期退休之公務人員一定範圍之補償²⁸；針對未來，退撫新制之基數內涵改為本俸2倍。

²⁶ 1995年修正前舊學校教職員退休條例第8條亦有相同規定。

²⁷ 當時公務人員保險法施行細則第15條第1項規定，被保險人每月俸給或當月俸給，暫以全國公教人員待遇標準支給月俸額為準，而後者將工作津貼及軍職幹部服勤加給、主官獎金排除於退休保險俸額之外，就此1989年司法院作成釋字第246號解釋，其認為公務人員依法固有請領退休金及保險養老給付之權利，惟其給付標準如何，乃屬立法政策事項，仍應由法律或由法律授權之命令定之；主管機關斟酌政府財力，得視國民經濟狀況而調整，並非一成不變，尚未逾越立法或立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸。

類似爭議同樣發生在政務官退職酬勞金之計算，就此1998年司法院釋字第447號解釋改變了釋字第246號解釋之見解。釋字第447號解釋認為，政務官退職金之月俸額給與是否即以政務官支領之俸額為計算標準，其包括月俸及公費，現行法雖無明確規定，惟應參酌上開政務官退職酬勞金給與條例修正公布時公務人員退休、撫卹相關法令之立法目的而為整體之解釋。依照當時公務人員退休法第8條第1項規定：「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與」，可知公務人員退休法規上所稱之月俸額與本俸有別，月俸額除本俸或月俸外，尚包括其他現金給與在內。是以計算政務官退職酬勞金基準之「月俸額」，除月俸外亦應包括「其他現金給與」部分，惟其他現金給與之退職酬勞金應發給數額，應依退職時法律所訂計算標準為之。

²⁸ 1992年立法院審議公務人員退休法修正草案，擬從恩給制改為提撥制時作成附帶決議，要求政府對於早期退休之公務人員給與合理補償。考試院會乃同行政院於1995年發布公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，其適用對象包括依照1970年7月2日以後至1995年7月1日以前依照公務人員退休法及

針對上述爭議，退撫新制改以本俸2倍作為基數內涵，迴避其他現金給與之定義問題，其雖大致符合現職人員月薪總額，惟由此卻衍生新的問題：倘若薪資結構中本薪比重較多，加給較少，如中等學校以下教師，則本薪之140%即可能超過同薪等在職者之月薪額；反之，大學教師之薪資結構中專業加給比重高於本薪，則本俸2倍可能低於實際之薪資。

3. 退休年齡與自願退休條件

在公教人員方面，退撫新制並未改變舊法65歲之法定退休年齡，亦未改變服務年資達15年者得請領月退休給付之規定，以及服務滿25年或服務滿5年、年滿60歲即得申請自願退休之條件。對於已有25年服務年資、未達法定退休年齡而申請自願退休、請領月退休給付者，法律並無減額年金之設計²⁹。軍職則因其特殊性，依官階設有不同的除役年齡與最大服役年限規定。軍職人員須較公教人員服務更長時間才能請領月退休俸，其條件為服役滿20年以上或服役滿15年以上、年滿60歲；以上校為例，最大服役年限為28年，除役年齡為58歲³⁰。

(二) 優惠存款制度

退撫新制既然提高退休之所得替代率，優惠存款制度理應功成身退，不過當時決策者讓它繼續存在，最低年息18%也未配合調降，僅截斷退撫新制實施後年資，使其不再適用優惠存款相關辦法與要點³¹。換言之，只要是退撫舊制下累積之年資換算所得之公保養老給

學校教職員退休條例辦理退休之人員，以1996年度同等級之現職人員月俸額15%作為每一基數之補償金額，再乘以退休年資，分3年發給。

此項爭議過程之說明，參見許毓園，對制定「公教人員退休金其他現金給與補發條例」之評析，財團法人國家政策研究基金會國政評論，2007年1月16日，<https://www.npf.org.tw/2/550?County=%25E6%25A1%2583%25E5%259C%2592%25E5%25B8%2582&site=>，造訪日期：2019年10月23日。

²⁹ 1992年修正之公務人員退休法第4條、第5條、第6條第4項；1995年修正之學校教職員退休條例第3條、第4條、第5條第3項。

³⁰ 1995年制定之軍官士官服役條例第5條、第6條、第23條。

³¹ 優惠存款制度相關辦法、要點配合退撫新制之實施均作了修正：退休公務人

付、退休法之一次退休金仍得辦理優惠存款。退撫新制實施當時僅有短暫舊制年資之軍公教人員，於數十年後退休時，其舊制年資仍有優惠存款制度之適用，並得領取優惠存款利息直到離世，預估要到2055年優惠存款制度才能終止³²。

五、2006年減少公保養老給付辦理優惠存款金額與2010年公務人員退休法之修正

退撫新制之實施後，嗣因退休金基數內涵提高為本俸2倍，再加上月補償金之過渡措施設計（詳後述），以及舊制年資仍享有優惠存款利息，造成部分兼具新舊年資、選擇支領或兼領月退休金人員，其月退休金加上公保養老給付每月優惠存款利息之每月所得，竟然高於同等級在職人員之現職每月所得³³。且自願退休請領月退休金之要件寬鬆，提早退休並無減額年金之設計，在退休給付所得替代率幾乎等同於在職薪資，甚至高於在職薪資的誘因之下，平均退休年齡逐漸下降；依銓敘部與教育部於國家年金改革委員會提出之資料³⁴，退撫新

員公保養老給付金額優惠存款要點、退休公務人員退休金優惠存款辦法於1995年修正，後者更名為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」。1996年修正學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點、發布學校教職員一次退休金優惠存款辦法。陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法亦於1996年修正更名。

2010年公務人員退休法修正、2017年制定公立學校教職員退撫條例、2018年制定軍官士官服役條例之後，軍公教之優惠存款制度均有母法為依據，現行法規命令名稱分別為退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法、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以及陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法。

³² 此一預估為行政院所提，並為大法官所採認（釋字第781號解釋理由書第29段、釋字第782號解釋理由書第32段、釋字第783號解釋理由書第32段）。

³³ 此一原因背景釋字第717號解釋已有闡明。

³⁴ 銓敘部2016年7月14日國家年金改革會議第4次會議提出之「軍公教人員退撫基金實施現況」，頁9-11；教育部2016年7月21日國家年金改革會議第5次會議提出之「公立學校教職員退休制度、實施現況及可能面臨的問題」，頁11-15，<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD&s=8BFFE C3F86D5502A>，造訪日期：2019年10月23日。

制實施之初，公務人員開始請領月退休俸之平均年齡為61.14歲，至2015年降至55.89歲；公立學校教師原為56.89歲，退撫新制實施以後持續下降至53.97歲，其中中學以下教師開始領取月退休金之年齡一直維持在53歲左右，較法定退休年齡提早達12年，結果各級政府之財政負擔並未因退撫新制實施而減輕。

為此，2006年陳總統政府時期先修正了退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點與學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點，將年資超過25年支領月退休金人員之每月退休所得，設定其上限為最後在職同等級人員現職待遇之95%，超過部分減少其辦理優惠存款之公保養老給付金額。此次改革縮減了已退休者之年金給付，受影響之退休人員提起救濟，嗣後司法院作成釋字第717號解釋。

2008年國民黨重返執政後，立法院於2010年修正公務人員退休法。面對部分兼具新舊制年資退休人員所得替代率確實過高，而優惠存款制度長年以來缺乏法源依據的質疑，該次修法首次將優惠存款制度明定於公務人員退休法第32條，賦予其法律基礎，同時設定月退休金與優惠存款利息不得超過最後在職同等級人員現職待遇之95%，考試院與行政院依據該條之授權，訂定「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」，原辦法與要點廢止；另一方面，為因應平均退休年齡逐漸下降、國庫負擔日益沉重的趨勢，該次修法將法定提撥費率上限由12%提高到15%，同時以10年為期，將自願退休人員年資與年齡合計法定指標數從七五制逐步調高至八五制³⁵，如未達此年齡

³⁵ 立法院2010年7月13日三讀通過之公務人員退休法第11條及附表一。參照考試院2009年4月3日送交立法院審議之公務人員退休法修正草案第11條立法理由第2點：「茲因我國人口結構高齡化之社會發展趨勢日益顯著，現行公務人員任職滿二十五年以上自願退休者，年滿五十歲得支領月退休金之年齡條件顯有偏低現象，復以公務人員提早退休比例逐年增加、平均退休年齡逐年下降情形，以致公務人力產生經驗斷層以及人力資源浪費等問題。為謀因應解決，銓敘部近年來多方蒐集各國相關資料、邀請專家學者及有關機關共同研究，規劃將『任職滿二十五年以上』自願退休人員，五十歲得支領月退休金之年齡條件向後遞延」。

提前退休，則有減額年金之設計。此項措施係延後尚未退休者之自願退休年齡，已退休者不受影響。

行政院依此方向同步向立法院提出學校教職員退休條例修正草案，惟立法院並未完成審議，直到2017年立法院制定公立學校教職員退撫條例之前，公立學校教師之退撫制度並未隨同公務人員退休制度逐步提高自願退休人員年資與年齡合計法定指標數。至於優惠存款制度，為求公教一致，在立法院未通過母法之修正情形下，教育部仍於2011年將原公保養老給付金額優惠存款要點以及學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法廢止，另訂「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」，同樣將35年年資所得替代上限設定在本薪加1倍的95%，40年年資97.5%。

六、2018年年金改革措施

(一)改革背景

上述微幅改革並未真正面對軍公教職業年金制度的結構性問題。首先，退撫新制建立之初，為使在職人員接受儲金制，立法政策上並未完全依照精算結果設定退撫基金提撥率，8%-12%之法定撥費率已低於實際應有之提撥率³⁶。在提撥率不足的前提下，退撫新制尚面臨政策更迭、經濟社會條件變化與人口結構變遷等外部挑戰。以人口結構變遷而言，前述退撫新制實施後，平均退休年齡下降的趨勢，已經帶來更多的退撫支出，而同一時期，1995年退撫新制開始施行時國人平均壽命為74.5歲，2015年增至80.2歲³⁷，也因此更加拉長退休後領取月退俸的期間，此一人口變遷趨勢是退撫基金面臨財務危機的重要原因之一。

³⁶ 公教人員退撫基金之最適提撥費率，於制度設計之初為13.55%，而依第6次精算報告（至2014年底），公務人員退撫基金最適提撥率應為36.98%，教育人員為41.18%。參見釋字第782號解釋、第783號解釋之附件三「退撫基金最適提撥費率、法定提繳費用基準、實際提撥費率對照表」。

³⁷ 行政院主計總處2016年12月21日國情統計通報第204號。

軍人退撫制度則因軍職特殊性與裁軍政策，其財務平衡受到更嚴峻的挑戰。一般而言，職業軍人受到法定服役年限之限制，役期較公教人員短，其領取月退休俸之平均年齡為42歲左右，較公教人員更為提早，如以目前國人平均壽命80歲左右計算，服役時繳費20年之年資，於42歲退役後，領取月退俸期間將近40年，則軍人退撫制度所需提撥率理應較公教人員提撥率更高³⁸，不過法定提撥費率自新制實施以來一直維持在8%-12%，並無變動。再加上政府於1998年至2014年間推動國軍精實政策，大量服役年資未達20年而提早離退人員導致領取一次性給付之比例高達75%，同時大量離退也使得繳費人數與繳費金額大量減少，加速退撫基金財務之失衡³⁹。

另外，就外部經濟條件變化也影響退撫基金之平衡。退撫基金已實現收益雖然高於公務人員退休撫卹基金管理條例第5條第3項所規定3年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行二年期定期存款利率，但仍低於維持12%提撥費率上限所需之收益率⁴⁰。而外部經濟條件也同樣影響國庫對於優惠存款利息負擔，由於銀行定存利率快速下滑，1983年臺灣銀行一年期定存利率為7.55%，2001年降至2.95%，2017年再降至1.07%，而優惠存款制度仍維持在18%，也使得國庫補貼利息差額

³⁸ 軍職人員退撫基金之最適提撥率，於制度建立之初為18.97%，而依第6次精算報告（至2014年底），軍職人員之基金最適提撥率應為38.14%，預估基金用罄年度為2020年。參見釋字第781號解釋之附件三「退撫基金最適提撥費率、法定提繳費用基準、實際提撥費率對照表」、附件六「96-105年退撫基金收支概況表」。

³⁹ 此段期間國軍人數由45萬2千餘人降至21萬5千人。參見釋字第781號解釋之解釋理由書第36段。

⁴⁰ 參見釋字第781號解釋之解釋理由書第24段及附件四「基金財務均衡之目標報酬率表」，釋字第782號解釋之解釋理由書第37段及第783號解釋之解釋理由書第37段。2010年公務人員退休法第14條修正，將提撥費率上限提高到15%，其理由即為基金收益率受到經濟景氣影響，預期過高之收益水準不符實際，12%之費率已無法滿足退撫基金之實際調整需求，參見考試院函請立法院審議「公務人員退休法修正草案」，立法院議案關係文書，院總字第234號，政府提案第11634號，2009年4月3日。

之負擔越來越沉重，迄今仍在增加當中⁴¹。

上述釋字第781號等三號解釋所植基之事實基礎顯示，軍公教退撫制度本身未能跟隨社會經濟條件與人口結構變遷調整造成的問題，不因政黨輪替而有不同。事實上，國民黨政府於2010年公務人員退休法修正後，隨即於2012年試著再次啟動年金制度改革，進行通盤性檢討，行政院於2013年依現職人員、已退休人員以及新進人員，分別從所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用、政府責任等方面提出軍公教改革規劃，擬採取提高退休年齡、提高提撥率區間、調降所得替代率、重新定義月退休金基數內涵等措施，希望達到「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」等目標。該次改革方案中，有兩項措施具有調降已退休人員退休給與之效果，包括1.退休金基數內涵擬從本俸2倍調降至本俸1.6倍，以及2.兼具新舊年資而於退撫新制實施後退休之退休人員，其優惠存款利率擬於2016年調降至12%，之後逐年調降1%，最終以9%為上限⁴²。不過此次改革方案最後無疾而終，並未通過相關法律之修正。

2016年民進黨政府再次執政之後，立法院所通過的公務人員退撫法、公立學校教職員退撫條例以及軍官士官服役條例，其改革基本方向與2013年國民黨政府版本並無重大差異，同樣採取了多繳、少領、延後退等縮減性措施，但加速並擴大已退休人員退休所得替代率之調降幅度。值得一提的是，上述三法除了具有高度爭議性的調降措施外，尚有幾項值得肯定之改革，包括年資保留與跨領域年資併計⁴³，

⁴¹ 參見釋字第781號解釋之解釋理由書第29段及附件二「政府自96年至105年之政府優惠存款利息負擔金額表」，釋字第782號解釋之解釋理由書第32段及第783號解釋之解釋理由書第32段。

⁴² 2014年國民黨政府年金改革版本已退休人員之年金改革措施，參見行政院，兩階段年金制度改革方案重點比較，2013年4月25日，頁6、11、16，<https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/14/webarchive/2566/6c1981d8-3642-4ce4-b6bb-ece500eb94fd.pdf>，造訪日期：2019年10月23日。

⁴³ 此次2018年年金改革，新增二項新規定：其一為年資保留（公務人員退撫法第85條、公立學校教職員退撫條例第86條、軍官士官服役條例第31條），另

以及性別⁴⁴相關家庭友善政策⁴⁵，受限於本文主題，日後另再文再予介紹與討論。

此外，2018年年金改革尚有一項追溯過去已領退休給付之特殊立法，即社團年資處理條例。該項立法係針對戒嚴時期黨國不分的體制下，透過銓敘部之函釋與命令，將任職於特定社團之年資計入軍公教退休法年資之作法重新予以檢討，其屬轉型正義議題範疇，不過因減損已退休人員已領之退休給付，同樣受到法律不溯及既往原則與信賴保護原則之質疑，以下將一併討論。

(二)公教人員退休法律之退休給付調降措施

基本上，公務人員退撫法與公立學校教職員退撫法採取同步改革措施，其與舊退休法、退休條例不同的是，新法一開始即定義所得替代率，其指教職員退休後所領每月退休所得占最後在職同等級人員每

一為其他職域尚未辦理退休或尚未結算之職業年金年資併計（公務人員退撫法第86條、公立學校教職員退撫條例第87條、軍官士官服役條例第33條）。在退休年齡逐漸往後遞延的趨勢下，此二項規定應有助於人力之跨職域流動。關於不同職域年金制度銜接之議題，詳見孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障——兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，第268期，2017年9月，頁105-109。

⁴⁴ 公務人員退撫法第82條至第84條、公立學校教職員退撫條例第83條、第84條、軍官士官服役條例第42條、第43條。相關理論基礎與比較法研究，參見郭明政，離婚配偶對原配偶老年給付之剩餘財產請求權——社會保險之老年給付以及勞工、軍公教人員退休金作為剩餘財產請求權相關問題及立法芻議之探討，法務部委託專題研究計畫成果報告，2008年1月；郭玲惠主持，戴瑀如、侯岳宏、官曉薇協同主持，勞退及勞保老年金給付於離婚配偶間如何分配之法律制度案，行政院勞工委員會委託，2012年12月。

⁴⁵ 因育嬰留職停薪之軍公教人員，得選擇自費全額撥繳退撫基金費用，併計其年資，使年資不中斷（公務人員退撫法第7條第4項、公立學校教職員退撫條例第8條第4項、軍官士官服役條例第29條第4項），但此種措施與歐洲國家所採行養育子女年資採計之作法尚屬有別，後者無須繳費，其政策目的是為平衡女性因生育中斷就業或從事低薪工作在年金權利累積上承受之不利益，並肯認生育子女對年金制度的貢獻。Manuela Arcanjo, Retirement Pension Reforms in Six European Social Insurance Schemes Between 2000 and 2017: More Financial Sustainability and More Gender Inequality?, 18(4) SOC. POLICY & SOC. 501-515 (2019). (online published).

月所領本（年功）薪額2倍金額之比率，而每月退休所得之內涵，以支領月退休俸（金）而言，指退休人員每月所領月退休俸（金）（含月補償金）加計公保養老給付優惠存款利息，或社會保險年金之合計金額⁴⁶。此兩項法律定義代表公務人員與公立學校教師之退休所得替代率，須將社會保險給付、職業年金給付與優惠存款制度一併納入考慮。

1. 已退休公教人員

已退休公教人員已無多繳、延後退的問題，其主要改革措施為調降退休所得，其調降措施有多重，包括補償金停發、優惠存款制度調降或歸零，與總體所替代率調降。

首先，退休公教人員因兼具新舊制年資而得依原公務人員退休法及學校教職員退休條例規定核發補償金者，於本次新法2018年7月1日施行起1年內退休者，仍依原規定核發，之後辦理退休者，無補償金規定之適用；新法施行前已經審定並領取補償金者，僅就一次補償金金額扣除其已領之月補償金金額所得餘額發給，無餘額者不再補發⁴⁷。

其次，優惠存款制度條件或歸零，則區分為支領月退休金與支領一次退休金兩個不同群組，依其對優惠存款制度之依賴程度不同，而有不同作法⁴⁸：

- 支領一次退休金者，因其主要仰賴優惠存款利息維持退休生活，因此優惠存款制度不會直接落日，而是在最低保障金額範圍內維持18%之利率，超過部分再以6年為期，逐步調降至6%。
- 支領月退休金者，其公保養老給付優惠存款利率以2年為過渡期，先調降至9%，於2021年調降至0%使其歸零，再配合總所得替代率

⁴⁶ 公務人員退撫法第4條第4款、第5款第1目；公立學校教職員退撫條例第4條第4款、第5款第1目。

⁴⁷ 公務人員退撫法第34條；公立學校教職員退撫條例第34條。

⁴⁸ 公務人員退撫法第36條、第37條；公立學校教職員退撫條例第36條、第37條。

調降微調。

至於總所得替代率之調降，35年年資之最高所得替代率先於2018年7月1日起自95%調降為75%，並以10年為過渡期間，每年調降1.5%，至2029年起調降至60%。優惠存款利率調降後之利息與月退休金合計之退休所得，如低於退撫法與退撫條例第37條附件三所定最末年替代率上限金額，在此範圍內仍得以18%利息辦理優惠存款。此外，尚有年金給付額樓地板之設計，如調降結果使其月退休所得低於相當於委任一職等薪資之最低保障金額，則在維持其該金額範圍內，其公保養老給付仍得享有18%優惠存款利率。各級政府因上述扣減措施每年所節省之退撫經費支出，立法者要求應全數挹注退撫基金，次年依預算程序編列為政府挹注預算撥付，不得挪為他用；每年度挹注之金額，並應由基金管理機關定期上網公告⁴⁹。

除降低所得替代率之外，公務人員退撫法與公立學校教職員退撫條例亦針對退休公教人員至私立學校任職，同時領取退休俸與薪資的現象設下限制。退休公教人員退休後領取月退休金，如再至政府部門任職、或至行政法人或受政府捐助或受其直接間接控制之財團法人、事業機構任職，或至私立學校任職，如其每月支領報酬超過基本工資，即暫停發給月退休俸（金），俟再任之事實消滅後再行發給⁵⁰。

2. 在職公教人員

針對在職公教人員，公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例均將提撥費率由8%-12%提高到12%-18%⁵¹。不僅如此，起支全額月退休金之年齡也將逐步延後：公務人員2020年12月31日前退休者，應年滿60歲或退休年齡與服務年資合計指數應符合八五制，2021年起逐步提高，至2026年起須達65歲始能領取全額月退休金⁵²；公立學校教師

⁴⁹ 公務人員退撫法第40條；公立學校教職員退撫條例第40條。

⁵⁰ 公務人員退撫法第77條；公立學校教職員退撫條例第77條。

⁵¹ 公務人員退撫法第7條；公立學校教職員退撫條例第8條。

⁵² 公務人員退撫法第31條。

方面，立法者為高中以下教師及大專教師設定不同的退休年齡以及過渡期間⁵³：高中以下教師以15年為過渡期，以逐步調高年齡加年資合計指標數，從2018年之「七六制」調整至2032年之「九〇制」，自2032年起起支年齡設定在58歲，並預設應隨平均餘命之延長與職場人口結構變化適時調整之空間；大專教師請領全額月退休金之起支年齡須更往後延，自2026年起，以58歲為基準每年提高1年，2032年時調高至65歲。未達起支月退休俸（金）年齡退休者，有減額年金之設計，每提早1年減少4%，最多提早5年，減額20%。

在多繳、延後退之餘，在職教師未來之退撫年金給付亦將減少。在職公教人員如於2021年前退休並請領月退休金，僅得於優惠存款制度尚未落日享有利率調降之利息，且在職公立學校教師未來之所得替代率，與已退休教師適用同一附表逐步調降，至2029年起35年年資上限為60%⁵⁴。此外，退休金基數內涵亦有重大變革，本次退撫條例實施後退休者，其退撫新制實施後年資之給予，從過去最後在職同薪級人員本（年功）薪2倍逐步改採平均值計算，自2018年7月1日起先以最後在職5年平均薪額計算，逐步調整至2029年起為最後在職15年之平均薪額⁵⁵，這也意味著在職公教人員未來退休金基數內涵將比目前已退休者更低。

（三）軍官士官服役條例之退休給付調降措施

軍官士官服役條例修正採取之年金改革措施與公教不同。軍人年改除須解決迫在眉睫的退撫基金財務失衡問題外，尚須創設足夠誘因以推動徵兵制改為募兵制之變革，因此軍人年金改革除與公教同步將提撥費率上限提高到18%外⁵⁶，一方面提高現役職業軍人之退休待遇，另一方面退休所得調降措施較公教人員緩和，同時國家以稅收挹

⁵³ 公立學校教職員退撫條例第32條。

⁵⁴ 公務人員退撫法第38條；公立學校教職員退撫條例第38條。

⁵⁵ 公務人員退撫法第27條；公立學校教職員退撫條例第28條。

⁵⁶ 軍官士官服役條例第29條第2項。

注退休支出的比例，亦明顯高於公教人員退撫制度。

在提高現役人員退休給與部分，2018年修正之軍官士官服役條例第26條第2項第2款規定，服役滿20年者，其退休俸之俸率55%，其後每增加1年增給2%，軍官核給俸率上限為90%，士官核給俸率上限為95%。此一規定較修正前每服務1年給予2%，最高年資採計35年，所得替代率上限為70%更為優厚，也明顯高於年改後公教人員之所得替代率。不過基數內涵修正前後不同，修正前以退役時最後在職官階之本俸2倍為基數，2018年修正後，則以退役時現役同官階俸級人員服役期間最後1/5年資之本俸平均數2倍為基數，此項修正同樣優於退休公教人員未來將逐步調降到以15年均俸（薪）為基數內涵。

而已退役人員之退休給與調降，則是以上述2018年修正後之俸率為準，超過部分以10年為期調降，扣減順序為優惠存款利息、退撫舊制年資之退休俸，而後才是退撫新制之退休俸⁵⁷，此與公教人員退休給與之調降措施同時採取優惠存款制度落日，以及所得替代率上限自95%先調降至75%，再分10年調降至60%兩種措施亦有重大差異。

此外考量軍職役期短的特殊性，以及國軍精實方案帶來額外退撫支出負擔，2018年修法對於退撫基金與政府預算二者在退撫支出所占比重也作了重大修正⁵⁸：除與公教人員同步，將前述調降過高退休給與所擲節之退撫經費直接挹注於退撫基金外，國軍因配合政府組織精簡政策導致之退撫基金財務缺口，由國軍退除役官兵輔導委員會分10年編列預算，每2年編列200億元，總額1,000億元挹注之；且未來一次性退伍金將由政府編列預算支應，退撫基金則負擔退休俸之支出。

七、小 結

綜觀我國軍公教老年經濟安全體系發展的歷史脈絡，大約自1950年代起逐步確立社會保險與職業退休制度的軍公教多層次老年經濟安

⁵⁷ 軍官士官服役條例第26條第3項及附表四註記4。

⁵⁸ 軍官士官服役條例第54條第1項第2款、第2項、第4項。

全體系，無論是社會保險或是職業退休制度，給付以一次性給付為主，職業退休制度雖有提供年退休金給付，但給付水準僅為月俸（薪）額組成年薪之55%，1950年代晚期到1960年代初期，第二層職業退休制度開始提供月退休俸（金），並開辦優惠利存款制度，逐漸改善軍公教人員退休待遇，直至1995年退撫新制實施後，反而產生退休給與所得替代率過高的不合理現象，優惠存款制度的正當性開始受到質疑。

退撫新制實施之後，社會經濟條件與人口結構發生巨大變化，再加上前所未能預見的國防裁軍政策，這些外部因素均牽動職業年金體系的財務平衡，以及退撫舊制與優惠存款對國庫帶來的財政壓力，使軍公教職業年金持續面臨改革壓力。問題是截至2018年年金改革，軍公教老年經濟安全法制雖然歷經數次修正，維持年金財務平衡的因應措施卻非常有限，甚至長年呈現僵化現象，其主要問題癥結在於：

- 軍公教人員職業年金制度從建立到退撫新制實施前後，一直朝向提高退休給與方向前進，不過改善退休待遇之方式頗為凌亂。立法與行政部門雖然認知一次性給付不足以真正確保退休人員之老年經濟安全，也清楚月退休俸（金）之基數內涵僅以本俸計算，不足以反映實際薪資，導致所得替代率偏低，卻遲遲未針對第一層社會保險與第二層職業年金作通盤檢討，為年金化進行長遠規劃。
- 從一次性給付逐漸轉換到年金給付的過程中，一直缺乏適當所得替代率概念，以致於社會保險、職業年金、優惠利息存款等制度多重堆疊，一次性給付與年金給付交錯，暫時性改善措施或穩定長期運作制度並存，彼此之間缺乏銜接。
- 軍公教職業年金法律關於財務平衡之規範，缺乏與經濟社會條件、人口結構變遷連動調整之設計，軍公教人員得請領月退俸之年齡設定，並未同步考量工作時期與退休時期之比例關係，各職業年金法律雖定有退休年齡，但自願退休條件相當寬鬆，且無減額年金之設計。整體而言，軍公教退休並未建立在社經條件、人口結構、勞動力發展的長期預估基礎上。

從而可知，無論執政黨為何，軍公教退撫制度面臨的結構性問題是一樣的，這也說明了2013年國民黨政府軍公教年金改革方案與2018年民進黨政府軍公教年金改革的基本方向並無不同，僅有優惠存款制度是否完全落日、所得替代率調降程度大小不同的差異而已。而2018年年金改革之所以引發重大違憲爭議，除因1995年退撫新制以來，從未有過如此全面性改革，且此次廣泛而明顯地調降退休給與所得替代率適用於已退休人員，也與過去幾次制度變革的作法不同，以下將就此作進一步說明。

參、軍公教職業年金制度歷次變革如何安排過渡條款

承前所述，從退撫舊制轉換到新制，再到退撫新制實施以來，軍公教職業年金制度開始面臨縮減給付的改革壓力，在職人員與已退休人員對於公共年金制度的信賴保護，以及過渡條款如何設計等問題隨之浮現。而每一次變革幅度多大、又如何安排在職者和已退休者之權益，在政治上固然取決於政策推動當下受到多少落實阻力，不過更重要的是，過渡條款之設計是否建立在客觀條件長期性變化的預估基礎之上，又會影響制度本身的永續經營能力，並深刻形塑制度參與者對其權利義務的認知。從退撫舊制轉換到新制迄今，歷次過渡條款之設計是否同時充分考量上述兩個不同面向，有待進一步檢視。以下依照時間順序說明過渡條款之設計前後有何不同。

一、退撫舊制轉換到新制之過渡條款

1995年起公、教、軍退撫制度陸續由退撫舊制轉換為退撫新制。從軍公教人員的角度而言，新制與舊制最大差異在於，原先無須繳費，新制實施之後必須每月提撥，舊制下任職前15年，每年所得替代率5%，即有月俸（薪）額75%之所得替代率，其後每增1年雖僅有1%所得替代率，但30年年資最高可達90%，優於新制每年所得替代率一

律2%，15年年資僅有月俸（薪）額30%、30年年資最高所得替代率70%之水準。由此看來，舊制條件似乎較為優渥，不過新制也將退休基數內涵提高為本俸（薪）2倍，因此實際上新制下前15年年資之所得替代率約略為月俸（薪）額之60%，與舊制所得替代率的差距為15%而非30%，而年資越長，新制退撫給與的所得替代率越高，30年年資所得替代率高達月俸（薪）額的140%，遠優於舊制之高達月俸（薪）額90%。然而對當時在職人員而言，仍認為從恩給制轉換為繳費制動搖其對退休制度之信賴。

那麼退撫新制是否適用於已退休人員和已在職人員？1995年當時實施退撫新制之相關軍、公、教法律均規定：(一)新制實施時已退休，且已擇領月退休金人員，均照退撫新制實施前原規定給與標準支給⁵⁹；(二)新制是否以及如何適用於兼具新舊年資之在職人員，基本上遵循以下原則：退撫新制實施前之任職年資，仍適用退撫新制實施前之規定，由各級政府編列預算支給；退撫新制實施後年資應領之退休金，則依該次修正後之規定，由基金支給⁶⁰，其採「舊年資按舊規定，新年資按新規定」之模式。

此外，立法者考量退撫舊制與新制就前15年任職年資之所得替代率有明顯差異，退撫新制實施前已任職之軍公教人員對於依照舊制較優渥的所得替代率有所「期待」，所以新制實施之後任職之年資除依新制規定計算退休金外，另有「年資補償金」之過渡措施。詳言之，立法者針對新制實施時舊制年資尚未達到15年之在職人員另設年資補償金之規定，兼具新舊制年資之軍公教人員未來退休時，其舊有年資未滿15年部分，每減1年，增給半個基數之一次補償金，或增給基數0.5%之月補償金，使其未滿15年之年資均可補至75%，此部分由政府

⁵⁹ 公務人員退休法第19條第1項；學校教職員退休條例第21條之1第7項；2018年6月21日修正前軍官士官服役條例第39條第1項。

⁶⁰ 公務人員退休法第29條、第30條；學校教職員退休條例第21條之1；2018年6月21日修正前軍官士官服役條例第37條。

編列預算支給⁶¹。依此規定，退撫新制實施時僅有1年年資、新制年資29年，總計30年年資之退休者，其新、舊制年資加上年資補償金，總所得替代率可達月俸（薪）額之135%，高於全新制年資之120%，更高於全舊制年資之90%⁶²。

優惠存款制度方面，如前所述，配合退撫新制之實施，1995年修正之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點、退休公務人員一次退休金優惠存款辦法，1996年修正之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點、學校教職員一次退休金優惠存款辦法，1996年修正之陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法等，均僅截斷新制年資之適用，優惠存款制度本身則維持不變。是以即使新制實施時任職不久之人員，其未來退休時仍得以其少數幾年舊制年資計算所得之公保養老給付與退休法一次退休金辦理優惠存款。

二、2006年減少公保養老給付辦理優惠存款金額與2010年公務人員退休法修正之過渡措施

2006年修正優惠存款相關行政命令，包括退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點與學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點，以退休給與總所得替代率不超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之95%為準，減少公保養老給付辦理優惠存款之金額，乃軍公教退休制度實施以來首次採取調降措施，且係針對已退休人員。按優惠存款制度係以退休人員與臺灣銀行簽訂定期契約方式實施，相關法令修正時，如已簽約而期限尚未屆至者不受影響，於該契約到期後重

⁶¹ 公務人員退休法第30條第2項；學校教職員退休條例第21條之1第5項；2018年6月21日修正前軍官士官服役條例第38條。

⁶² 釋字第781號解釋附件五「支領68年服役條例第38條第1項月補償金所得差異表（以年資30年為例）」、第782號解釋附件五「支領公務人員退休法第30條第2項月補償金所得差異表（以年資30年為例）」、第783號解釋附件五「支領學校教職員退休條例第21條之1第5項月補償金所得差異表（以年資30年為例）」。

新續約時，方有上述減少公保養老給付定存金額規定之適用。

至於2010年公務人員退休法修正所採取的延後退休年齡與提高提撥率上限兩項措施，適用對象為在職人員，其中延後退休年齡措施，依該法第11條附表一自願退休人員年資與年齡合計法定指標數表，係以10年為過渡期間從七五制提高至八五制。

三、從退撫新制到2018年年金改革之過渡條款

不同於過去提高退休待遇或是微幅調降退休給與之措施，2018年年金改革採取多繳、少領、延後退等措施，且各該調整幅度均相當明顯，影響層面涵蓋在職人員和已退休人員。為此，法律除設計了相當複雜的過渡期間與扣減順序外，考量調降退休給與對於中階以下退休人員退休生活保障帶來的衝擊較大，另以最低保障金額之規定予以緩和。由於軍人年改已採取相當緩和之措施，以下將以公教人員為例說明新法之過渡條款。

僅適用於在職人員之措施主要有下列幾項：

- 多繳：提高提撥率上限，未來將由主管機關公告調升。
- 調降退休金基數內涵：立法者以將基數內涵由原先最後在職之俸額，自2018年7月起改為最後在職5年之平均俸（薪）額，再以10年為期，改為最後在職15年之平均俸（薪）額⁶³。
- 提高退休年齡：立法者以提高年資與年齡合計法定指標數，達到延後退休年齡的效果。公務人員部分，本次新法延續自2011年以來已經開始進行之七五制過渡到八五制的調高過程，持續至2030年達到九五制，過渡期間前後長達20年⁶⁴；公立學校教職員部分，自2018年7月1日起自原先七五制開始調高，2032年起達九〇制，過渡期間

⁶³ 公務人員退撫法第27條第2項附表一：本法公布施行後退休公務人員退休金給與之計算基準彙整表；公立學校教職員退撫條例第28條第2項附表一：本條例施行後退休教職員退休金給與之計算基準彙整表。

⁶⁴ 公務人員退撫法第31條第6項第2款附表二：自願退休人員年資及年齡合計法定指標數。

為13年半⁶⁵。

調降退休給與之所得替代率上限措施，則同時適用於在職人員與已退休人員⁶⁶，立法者自2018年年金改革法律施行之日起，即2018年7月1日起，將35年年資所得替代率上限由原先95%驟降至75%，再以10年過渡期間調降至60%⁶⁷。此外，優惠存款制度與月補償金，亦設有落日條款，適用於已退休人員，其過渡期間相對較短：

- 優惠存款利率制度⁶⁸：退休人員支領月退休金者，其公保養老給付之優惠存款利率於2018年7月1日新法實施之日起，即從18%調降一半至9%，自2021年起利率調降至0%，其過渡期間僅有2年半。按考試院提出之草案原以7年為過渡期間，立法院審議時加速進程，讓行之久遠的優惠存款制度快速落日。優惠存款制度歸零另設有底標門檻作為配套，以減緩調降之衝擊，調降後每月退休所得如低於前述所得替代率調降最末年所得替代率上限金額時，仍得以部分公保養老給付辦理18%之優惠存款以補其差額；如調降結果低於最低保障金額時，最低金額中屬於公保一次養老給付優存利息部分，仍能繼續辦理。退休人員支領一次退休金者，其退休金與一次公保養老給付之優惠存款利率，與最低保證金額相應之本金仍維持18%之利率，超過部分則以6年半為期調降至6%。
- 年資補償金⁶⁹：兼具新舊制年資之在職人員者，在2018年7月1日新法施行起1年內退休生效者，仍依原規定核發月補償金。而在新法

⁶⁵ 公立學校教職員退撫條例第32條第5項第2款附表二：自願退休人員年資與年齡合計法定指標數。

⁶⁶ 公務人員退撫法第37條第1項：「本法公布施行前退休生效者之每月退休所得，於本法公布施行後，不得超過依替代率上限計算之金額」；公立學校教職員退撫法第37條第1項。

⁶⁷ 公務人員退撫法第37條附表三：退休公務人員經審定年資之退休所得替代率對照彙整表；公立學校教職員退撫法第37條附表三：退休教職員經審定年資之退休所得替代率對照彙整表。

⁶⁸ 公務人員退撫法第36條；公立學校教職員退撫法第36條。

⁶⁹ 公務人員退撫法第37條；公立學校教職員退撫法第34條。

施行前已退休者，如其已領之月補償金超過依原規定計算所得之一次補償金，則不再發給，如尚未達一次補償金之金額，則補發其餘額。

退休人員每月退休所得，如調降優惠利息後，仍超出所得替代率逐年調降表該年度所設定之所得替代率金額，依序先減少一次退休金或公保養老給付之優存利息，再扣減退撫舊制年資所計得之月退休金（含月補償金），最後才扣減退撫新制年資所計得之月退休金，至不超過所得替代率上限金額為止。如計算後每月退休所得低於最低保證金額者，依最低保障金額支給，但原金額即低於最低保證金額者，依原金額支給⁷⁰。

四、小 結

從上述說明可知，退撫新制以優渥的過渡條款緩解在職人員對於繳費制的抗拒，也形塑了過去近25年來軍公教人員對於退休制度的普遍認知，歸納而言，包括：

(一)新制實施之前舊有年資適用舊制規定；同理，即使退撫新制開始實施，優惠存款制度並未在一段合理期間經過後落日，而是為舊制年資繼續存續，直到兼具新舊制年資之在職人員退休、離世為止，由此形塑了軍公教人員對於制度變革過程中法律不溯及既往與信賴保護原則的想像，亦即新法只能適用於新年資，或至多適用於尚未退休者，決不能動搖已退休者依原規定預期得到之利益。

(二)不僅如此，退撫新制實施時年資未滿15年之在職人員，過渡條款還進一步就其尚未提供公職服務、尚未實際取得年資，預期無須繳費可獲得75%給付率之單純期待⁷¹給予年資補償金，補足其15年年資75%所得替代率之期待。雖然如此優渥的過渡安排並非常態，但在前述「舊年資適用舊制度」的認知下，即便年資補償金之規定與信賴保

⁷⁰ 公務人員退撫法第39條；公立學校教職員退撫條例第39條。

⁷¹ 張桐銳，公務人員退休制度之年金保險化——公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報，第30卷第1期，2018年7月，頁40-41註8。

護原則及平等原則未盡相符（詳後說明），立法者一旦立法，嗣後要予以刪減時，就會遭牴觸法律不溯及既往、違反信賴保護原則之質疑。

這也說明了從退撫新制實施以降，歷次研議調降已退休人員退休所得之替代率，均受到軍公教人員強烈反彈，對執政黨產生相當大的政治壓力。2006年減少已退休人員公保養老給付辦理優惠存款金額之措施，即受到違反信賴保護原則之質疑，退休人員紛紛提起行政救濟與釋憲聲請，直到2014年大法官才作出合憲解釋；而2010年公務人員退休法修正，亦僅作有限度改革，其提高退休年資與年齡法定指數表僅適用於在職人員。2018年年金改革完成立法及修法，全面實施多繳、少領、延後退之措施，改革措施適用於退休人員與在職人員，究竟法律不溯及既往與信賴保護原則是否即在保障年金既得權，公共年金改革是否僅能適用於在職人員，不能適用於退休人員，終須加以釐清。

肆、2018年軍公教年金改革與真正／不真正 溯及既往與信賴保護原則

2018年年金改革有別於過去過渡條款僅作年資截斷，不影響舊年資依照舊法已取得權利地位或預期取得利益的作法，改以年金期待權／權利作為調整對象，以總體服務年資對應一定之退休給與所得替代率上限，往後以10年期間逐步調降，年資補償金、優惠存款利息作為退休給與之一部分，雖然行之已久，亦有2018年年金改革新法之適用，在職人員與退休人員之年金權益同受影響。

從釋字第781號等三號解釋大法官公布之言詞辯論題綱可知，有關本次修法施行後，退休所得中優惠存款之計息規定（公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第36條、軍官士官服役條例第46條第4項第1款）、本次修法施行前（後）退休者每月退休所得不得超過調降中各年度所得替代率上限及上限計算金額（公務人員退撫法及公立

學校教職員退撫條例第37條及第38條），以及超過時扣減每月退休所得順序（公務人員退撫法及公立學校教職員退撫條例第39條第1項、軍官士官服役條例第26條第2項及第3項）等規定，均涉及其適用於退休人員是否違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則之疑義。

有鑑於大法官已於憲法解釋中逐一檢視各該條文之合憲性，本文限於篇幅不擬再重複，僅就規範公共年金權利義務之法律發生變動時，如何依照上述憲法原則判斷其合憲與否，作學理上之探討。以下為行文簡便，以系爭規定概稱上述軍公教三法之各項規定。

一、關於真正或不真正溯及既往之判斷

（一）釋憲實務與學說見解

法律規範並形塑社會生活事實，隨著社會生活態樣演變，法秩序也有修正的必要，任何法規皆非永久不能改變，釋字第605號、第620號解釋已明確揭示。法規之制定、修正或廢止，可能使規範對象的權益較法規變動前更為不利，但亦可能更為有利。對此，釋字第620號解釋認為，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。另一方面，法治國原則亦重視法秩序之安定，因此釋字第574號解釋也明確指出，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。

究竟如何判斷法律向過去或向將來發生效力？大法官於釋字第577號解釋關於菸害防制法課與菸業者菸品標示義務及於已進入通路、尚未售出之菸品，是否有違法律不溯及既往原則之爭議提出一套判斷標準：「新訂生效之法規，對於法規生效前『已發生事件』，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂『事件』，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂『發生』，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言」，在此大法官

認為菸品標示義務僅適用於該法公布施行後之菸品標示事件，並未規定業者於該法施行前亦有標示義務，因此無法律溯及適用情形。在此，事件是否已發生，是以人民標示警語之行為義務自哪個時點發生為準，而不是以標示之「標的」，即菸品何時製造、何時進口、何時進入通路為準。釋字第714號解釋關於土壤及地下水整治法課與污染行為人就該法施行前發生、施行後仍存在之污染狀況負整治義務，大法官也是採取此一見解，認為無違法律不溯及既往原則，亦即係以法律施行時污染狀況是否存在為準，而不是以污染何時發生為準，如果污染發生於法律施行前，於法律施行時污染狀況仍繼續存在，則污染行為人負擔整治義務，並未牴觸法律不溯及既往原則。

釋字第620號解釋關於民法夫妻聯合財產制修正，是否適用於修正前已結婚、修正後聯合財產關係消滅之事實，以及修正前已取得之聯合財產是否亦須依照新法分配之疑義，因涉及存續中之婚姻關係，大法官於「事實是否已經終結」之外，提出「法律關係是否以終結」之判斷標準：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果」，是以新法修正前已結婚、修正後聯合財產關係始消滅之情形，仍應適用新法，且無分該財產為法律修正前或修正後取得，均適用新法；立法者未採取「分段適用」的立法例，亦不因此牴觸法律不溯及既往原則。

上述憲法解釋以法律施行時，以法律構成要件所涉及之「事實」或「法律關係」是否已經終結，作為真正與不真正溯及既往之判斷標準並賦予其不同之合憲性評價，真正溯及既往原則上禁止，而不真正溯及既往原則上不禁止，此項見解基本上亦為國內學者所採納⁷²。不

72

法治斌、董保城，憲法新論，修訂6版，2014年9月，頁75-78；許育典，憲法，修訂8版，2018年2月，頁65-67。我國憲法解釋之見解，與德國聯邦憲法法院於1960年5月31日裁判所建立之判準若合符節（BVerfGE 11, 139），陳愛娥教授對於後者係持肯定見解。附帶說明者，陳愛娥教授認為，立法上的法

過對於此一議題有深入研究之學者林三欽認為，前述憲法解釋以事實關係是否已經終結時常難以掌握，且此種二分法過於簡化，無法掌握新法秩序對於既存生活事實衝擊程度的複雜性，尤其不真正溯及既往的法律違憲疑慮雖然較低，但仍應謹慎檢驗新法秩序對於既存生活事實之衝擊程度，納入信賴保護措施，始能通過合憲性之審查⁷³。同樣地德國聯邦憲法法院第2庭提出之另一種判準，即「法律效果之溯及失效」與「法律事實之回溯連結」之區分⁷⁴，其與前一種判準並無重大差異⁷⁵，亦有過於簡化之疑慮⁷⁶。林三欽教授認為應以事實發展階段，將當事人已經符合之實體要件、已經進行之程序佔全體要件之比例予以量化，並考慮剩餘要件實現可能性，建立既存事實受影響程度之光譜，以決定法令溯及適用態樣，取代傳統二分法⁷⁷。

(二)釋憲實務與學說關於公共年金改革措施屬真正或不真正溯及既往之見解

如前已述，早在2006年政府設定退休給與所得替代率上限、藉以降低優惠存款金額時，就已經產生是否牴觸法律不溯及既往原則之爭議，大法官於釋字第717號解釋延續前述釋字第620號解釋之論理脈絡，以新規定施行時法律關係是否終結作為判準：「按新訂之法規，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

律不溯及既往原則屬於法治國原則中，法秩序安定之要求下，信賴保護原則之一種類型。參見陳愛娥，信賴保護原則之具體化：兼評司法院大法官相關解釋，東吳公法論壇，第1卷，2007年11月，頁361、375-376。

⁷³ 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，2008年2月，頁83-87。

⁷⁴ 最早提出此一見解之判決為BVerfGE 72, 200 (241 ff.)。

⁷⁵ Michael Sachs, GG Kommentar, 3. Aufl., 2003, Art. 20 Rn. 132.

⁷⁶ 林三欽，前揭註73，頁88-93。

⁷⁷ 林三欽，前揭註73，頁87-100。對於真正／不真正溯及既往法律效果再精緻化之嘗試，亦可見於林起衛，信賴保護原則的捨繁取簡——理論基礎的反省與要件重構，中研院法學期刊，第16期，2015年3月，頁247-250。

規別有規定外，應適用新法規」。是以，如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。據此，大法官認為優惠存款相關法規降低優惠存款金額，係適用於國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係，並不違反法律不溯及既往原則。

釋字第717號解釋之見解，對於2018年年金改革系爭規定是否違反法律不溯及既往原則，應具有指標性意義。不過此次2018年軍公教年金改革系爭規定適用於退休人員是否違反法律不溯及既往原則之判斷，學者之間仍有不同看法。多數學者認為，公務人員退休後，其依法對國家得請求給與退休金之法律關係發生而繼續存在，每年發生得請求支付當年度退休金之請求權，屬「繼續性之法律事實」，並非已確定或已終結之法律關係，故此次年金改革調降已退休者年金所得替代率之新法，係適用於新法生效後繼續存在之法律關係，並非新法規之溯及適用，新法縱有大幅降低所得替代率上限規定而限縮退休金請求權之範圍，並不涉及真正溯及既往，而係不真正溯及既往⁷⁸。

學者蘇永欽則有不同看法。蘇永欽教授將對規範者構成不利益溯及的規範分為四類，即增加負擔型、提高門檻型、減少授益型及秩序規則型。軍公教退休人員之退休給與因2018年年金改革而減少，屬於其中之減少授益型，此時須視「中止授益的規範適用於授益原因事實，於規範生效前是否已經發生、從而已取得對該利益之請求權」，而不以法律關係是否持續為斷。如果新法生效時，依原授益規範已經

78

廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心與價值——兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁102-103；林明鏞，評台灣2017年公務員退撫制度之改革——制度改革與信賴保護之衡平，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁128-129；陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁330。

發生「內容完全確定、不待任何其他事實要件之合致才告確定」請求權，那麼即使新法只向後減少給付，並未追償請求權發生後、新法生效前之年金差額，仍有真正溯及既往的違憲疑義；反之，新法施行時，已符合退休條件，但仍在職未申請退休之人員，因請求權尚未發生而不能主張新法適用已構成真正溯及既往⁷⁹。

蘇永欽教授認為，縮減軍公教人員之退休要件均有明確法律基礎，其退休時主管機關於核定函上亦一一註明退休給與種類、人員等級、基數內涵、任職年限，其退休請求權應已發生，無待其他事實要件之補充，如果新法縮減給付額度，即屬真正溯及既往，此與釋字第717號解釋情形不同，因為當時優惠存款制度尚無明確法律基礎，只是政策性補貼，且退休人員尚須定期與金融機構簽立契約，才能確定金額，僅依辦理優惠存款之相關要點尚無法發生具體、於法有據之請求權⁸⁰。那麼退休人員選擇月退休給付而非一次性給付，是否影響真正或不真正溯及既往之判斷？蘇永欽認為一旦整體給與的內容已經確定，就不能再以分次給與仍繼續而認為請求權尚未發生，分次給付雖然不可能核定整體年金數額，不過1995年建立退撫新制時，法律給與退休人員選擇一次退休金或月退休金，必然經過精算，確保不同給付方式在整體數額上仍可趨近，此與德國採隨收隨付制之動態調整退休制度亦有本質上差異，故德國聯邦憲法法院認為公務人員退休法修正調降公務員退休給付為不真正溯及既往之見解，無法適用於我國2018年軍公教年金改革⁸¹。

釋字第717號解釋既已作成在前，主張2018年年金改革系爭規定牴觸法律不溯及既往原則之釋憲聲請方乃請求大法官變更釋字第717號解釋，不過大法官於釋字第781號至第783號解釋並未改變立場，其

⁷⁹ 蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁4-12。

⁸⁰ 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁22。

⁸¹ 同前註，頁25-27。

明確依循釋字第620號及第717號解釋所建立之判準，將系爭規定實施時，法律關係所涉構成要件事實是否已經完全實現，區分為兩種情形：軍公教人員退役／退休時，如係領取一次性給付，例如請領一次退休金，且未辦理優惠存款之個案，則其退休給與之法律關係於受領給付時終結；如非領取一次性之退休給與，則因請求權仍可能因退休後始發生之事由而停止或喪失，且退休人員經審定後之月退休俸（金），仍應隨現役人員調薪而更動，這些都是建構在繼續性法律關係的基礎上，於系爭規定施行時，該法律關係尚未終結；月優存利息、月補償金、月退休俸等退休給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中既然尚未完全具體實現，若新法規變動退休給與之內容，將之適用於繼續存在之法律關係，而未調降或追繳已領受之退休給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

（三）本文見解

考量當代政治與社會經濟條件變遷快速，法律有隨時制定、修正或廢止以為因應之需要，本文基本上認為人民既存有利之法律地位並非不能更動，另一方面基於法治國原則法安定性之要求，已終結之事實或法律關係亦應避免嗣後重新受到評價。困難之處在於社會生活事實是連續的，因此法律變動時，如何判斷事件是否已經終結，常因切入觀點差異而有不同結果，單一判斷標準也的確難以因應各種不同法律變遷所涉及的權益變動。不過歸納上述憲法解釋可知，大法官除了以法規構成要件所涉事實是否已經終結作為真正／不真正溯及既往之區分判準外，釋字第620號解釋增加了法律構成要件所涉法律關係是否已經終結之面向，而後者更能切合公共年金此種提供長期性社會風險發生時一定經濟安全的制度特徵，不失為分析公共年金制度改革措施合憲性的適當判準，並已為釋字第717號及第781號至第783號等解釋所援用。考量我國軍公教退休制度相當複雜，除法律規定外，又兼有優惠存款制度此種行之已久的暫時性措施，本文認為2018年軍公教年金改革三號憲法解釋尚可依照不同來源之退休給付，作進一步的

觀察：

1. 公教人員保險與軍人保險等社會保險層次

被保險人與保險人之間為法定債之關係，其屬繼續性法律關係，當保險事故發生、保險給付請求權實現後，即由社會保險法律關係轉換為社會保險給付法律關係（*Sozialversicherungsleistungsverhältnis*），其為退休（役）後年金給付所植基之法律關係。目前除私立學校教師外，其餘軍公教人員退休時僅能領取公教人員保險、軍人保險之一次性養老給付或退伍給付，其領取之後，社會保險給付法律關係即行終結⁸²。2018年年金改革並未修正相關社會保險法律、減少養老給付或退伍給付，不生是否溯及既往之疑慮。

2. 在職業年金部分，公務人員、軍人與公立學校教師尚須分開觀察

憲法第18條保障人民服公職權，依照釋字第614號及第658號等解釋之見解，該條旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利，國家則對公務人員有給與俸給、退休金等維持其生活之義務，後者即所謂「國家照顧原則」（*Alimentationsprinzip*），其強調國家應給與公務人員與其職位相稱之照顧，以確保公務人員能對憲法忠誠，並專注於職務，確保其執行其職務之中立性與獨立性，不濫用權力而損及法治國原則⁸³。而依照釋字第455號及第715號解釋，軍人為公務員之一種，人民從事軍職亦受服公職權之保障，軍人之俸給、退伍照顧等事項同樣有國家照顧原則之適用。

一旦人民經由任用成為公務人員或起役任軍職時起，即與國家建立長期性、繼續性之法律關係。該法律關係之權利義務，包括勤務、俸給、職級、升遷等等事項，由相關法律予以規範。公務人員或軍人

⁸² Ralf Kreikebohm/Friedrich von Koch, Das Sozialleistungsverhältnis, in: Franz Ruland/Ulrich Becker/Peter Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 6. Aufl., 2018, § 6 Rn. 16.

⁸³ 張桐銳，前揭註71，頁50。

退休或退役時，國家之照顧義務仍繼續，該法律關係並未消解，而是從現職人員轉變為退休人員之關係，其仍為繼續性法律關係⁸⁴。基於此項法律關係，直到2018年7月1日新法施行前，退休公務人員與退役軍人退休時，核定函雖已確定其退休給與種類、人員等級、任職年限等，不過其月退俸基數內涵仍會隨同在役人員之本俸調薪而調整⁸⁵，而退休人員死亡後遺屬如符合法定要件，尚得請領遺屬給付⁸⁶。該法律關係存續期間如發生法律變動，新法自生效時起規範繼續存在之法律關係，應屬不真正溯及既往⁸⁷，釋字第717號解釋亦同此見解。不過在此應特別予以釐清的是，基於照顧原則，國家固然應給與公務人員與其職位相稱之生活照顧，其具體內容為何尚待法律形成，公務人員尚無從據以主張國家應給與一定金額之退休保障，不得減少退休給付⁸⁸。

另一方面，公立學校教師之薪資與退休制度向來依循公務人員制度，採取所謂公教合一政策，1985年教育人員任用條例制定之後，再加上釋字第308號解釋闡明未兼任行政職之公立學校教師非公務員服

⁸⁴ 張桐銳，退休公務人員退休權益憲法保障之檢討，月旦法學雜誌，第289期，2019年6月，頁188-189。另參Fritjof Wagner/Sabine Leppek, Beamtenrecht, 10. Aufl., 2009, Rn. 157.

⁸⁵ 舊公務人員退休法第9條第3項規定：「月退休金，以在職同等級人員之本（年功）俸加一倍為基數內涵」；2018年6月20日修正前軍官士官服役條例第25條第1項第2款：「二、月退俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數」。

2018年6月20日修正、同年7月1日施行之現行軍官士官服役條例第39條第1項另規定明文規定，軍官、士官退伍除役後所支領退休俸、贍養金及遺族所支領之遺屬年金，得視國家整體財政狀況、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，由行政院會同考試院調整之。

⁸⁶ 舊公務人員退休法第18條、2018年6月20日修正前軍官士官服役條例第36條有遺族慰問金之規定；現行公務人員退撫法第26條，現行軍官士官服役條例第37條則有遺屬給付之規定。

⁸⁷ 孫迺翊，2017年公務人員退休年金改革之評析，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁163-164。

⁸⁸ BVerfGE 114, 258 (288-289). 張桐銳，前揭註71，頁74。

務法上之公務員，法律制度已逐漸走向公教分途。而後釋字第658號、第730號解釋更是有意識地區分公立學校教師與公務人員退休金制度所涉及之憲法基礎，其不以憲法第18條服公職權而以憲法第15條財產權保障作為公立學校教師請求退休金之立論基礎，由此可知，大法官有意將公立學校教職員從服公職權之範疇劃出⁸⁹。在具體法律關係之形塑上，教育人員任用條例規定公立學校與教師之間係採聘任制，屬公法契約之性質，其與公務人員之任用關係雖有不同，不過退休制度同樣採取儲金制，於聘任關係中，學校與在職教師負有提撥退撫基金之義務。教師退休時，聘任關係終止，開始退休給付之法律關係，如退休教師選擇月退休金，其與國家之間轉換為退休給付之繼續性法律關係。在此繼續法律關係下，公立學校教師退休制度內涵與公務人員、軍人退休制度大致相同，2018年7月1日前新法施行前舊學校教職員退休條例同樣有退休教師月退休金基數內涵以最後「在職」同薪級人員之本薪加1倍之規定⁹⁰，在職人員調薪時，退休教師之月退休金即隨同變動，亦有遺族給付之規定⁹¹。是以系爭規定降低退休教師之退休給與，自應與前述公務人員作同一判斷，屬不真正溯及既往。

3. 優惠存款利息

退休人員領取一次性養老給付或一次退休金後，國家已經履行其基於社會保險以及退休法律之給付義務，法律關係隨之終止，退休者將其存入指定銀行領取優惠利息，其乃國家另行創設、透過第三人提供之給付，而退休者與第三人，即銀行之間係以定期契約為基礎⁹²。大法官釋字第717號解釋即認為2006年優惠存款相關法令修正，以退休公教人員每月退休所得不得超過依最後在職同等級人員現職待遇計算之退休所得一定百分比之方式，對公保養老給付金額優惠存款設有

⁸⁹ 不過仍有大法官認為公立學校教師之待遇與退休，應受憲法制度性保障，例如李震山大法官於釋字第730號解釋協同意見書係從憲法服公職權立論。

⁹⁰ 舊學校教職員退休條例第5條。

⁹¹ 舊學校教職員退休條例第14條之1；公立學校教職員退撫法第26條、第43條。

⁹² 孫迺翊，前揭註87，頁162-163。

上限，僅適用於其生效後國家與退休公教人員、在職公教人員之間仍繼續存在之法律關係，並非溯及適用於系爭規定生效前業已終結之事實或法律關係，且不影響已簽約而期限未屆至之契約，因此無涉禁止法律溯及既往原則。

至於年金制度財務處理方式並不直接影響真正／不真正溯及既往之判斷，重點仍在於法律如何形塑法律關係。採確定提撥個人帳戶之私有化年金制度，在提撥階段同樣歷時多年，給付階段可能採一次性給付或年金給付，進而影響法律關係是否於受領給付時即行終結，或持續至分期受領完成為止，前者如公立學校教職員退休金，後者如勞工退休金；同樣地，我國軍公教相關之多層次公共年金體系，有以稅收為財源，性質相當於隨收隨付制，有採繳費制作部分提存準備，其是否為持續性法律關係，已如前所分析。年金財務處理方式所影響者，毋寧在於年金期待權／請求權受財產權受保障程度之差異，就此議題已有不少文獻討論⁹³，因篇幅所限，本文不在此深論。

四關於真正溯及既往說的幾點商榷

關於前述蘇永欽教授認為法規修正減少授益時，只要在新法生效時點前請求權已經發生，新法對該請求權加以減少或免除，即屬真正溯及既往，原則上應予禁止之見解，與過去軍公教職業年金制度變革，均不動搖舊法規範下舊年資建構之法律地位的作法若合符節。此種說法是否成立，容有討論之餘地。

首先，憲法解釋所採取的真正／不真正溯及既往判斷標準，並未建立在負擔型、提高門檻型、減少授益型或秩序規則之區分上，且實務上不乏減少授益型之法規修正限縮已開始領取給付者權益之事例，其並未因此受到牴觸法律不溯及既往原則之質疑。最明顯的例子是，同屬老年年金性質之老年農民福利津貼暫行條例於2014年修正，立法者鑑於過去老農津貼請領條件過於寬鬆，導致不少非務農者或長期旅

⁹³ 例如可參見孫迺翊，前揭註43，頁97-99。

居國外者也能領取津貼之情形，因此嚴格設定請領要件，於該條例修正條文施行後，已領取福利津貼之老年農民如已無國籍或長期旅居國外者，即停止發給福利津貼至其原因消失之當月止⁹⁴。況且依蘇永欽教授之見解推導，只要立法者曾立法授與特定人利益，使其取得請求權或法律地位，即使此種資源配置方式已經不合時宜甚至有違憲疑義，嗣後亦無從改變，此項結論明顯牴觸釋字第620號、第717號解釋之意旨，該號解釋原則上賦予立法者形成自由之意旨，得依法律制定、修正或廢止之目的，對於人民既存之有利法律地位決定是否予以維持以及如何維持。如將此判準適用在年金改革，還將造成新法規施行前大量符合退休資格之在職人員搶退現象，能否搶退成功此一偶然因素，將進一步導致退休權益上的重大差異，此一差異恐無法通過平等原則之審查⁹⁵。

蘇永欽教授進一步將上述判斷標準的立論基礎扣連到軍公教退休制度的財務處理方式，其認為：「我國的退休金一般都歸類於儲金制，而其退休給付雖有三種，都仍屬於確定給付制，和動態調整的退休制度，最典型者即鑑於德國、英國的隨收隨付制，有本質的差異。換言之，從一次退和月退選擇性的存在，正好說明整體給與的一次確定，和保持動態調整的財務規劃本質上即排除整體給與的一次確定，截然不同」，而「此一差異立刻會影響到的，就是在法律變動時在憲法上是否構成溯及既往的評價」⁹⁶。蘇教授認為我國軍公教退休制度採儲金制，其預設一次退休金與月退休金之總額相當，與德國年金制度自始即採動態調整不同，因此新法減少已退休人員之退休給與，即屬真正溯及既往。此段說法涉及幾項制度上的誤解。

首先，德國在職業分立制下的公共年金制度下，一般受僱者適用法定年金保險法（Gesetz zur gesetzlichen Rentenversicherung, SGB

⁹⁴ 老年農民福利津貼暫行條例第3條第3項。

⁹⁵ 張桐銳，前揭註84，頁196-197。

⁹⁶ 蘇永欽，前揭註80，頁24-25。

VI)，公務人員則適用聯邦或各邦之公務人員退休撫卹法（Beamtenversorgungsgesetz）⁹⁷，後者之憲法基礎來自於基本法第33條第5項公務員制度性保障。在年金權利與財務處理之具體規範上，法定年金保險性質為社會保險，採隨收隨付制，年金權利納入動態調整機制，將投保薪資指數化換算為薪點，其計算公式為投保期間累積之薪點×當期年金基準額×各類型年金指數；公務人員退休制度則採恩給制，公務人員在職時無須提撥基金，退休俸之財源來自稅收，退休俸之計算公式與我國相近，即年資×可計算月退休金之職務給與×1.7937%。

在人口結構老化的大環境之下，德國法定年金保險法自1980年代以來持續性地頻繁修法，對法定年金保險制度進行改革⁹⁸，尤其2001年年金改革後，為避免費率不斷攀升，持續調降年金所得替代率，並預設保費上限與所得替代率下限，即2025年時保險費率不超過20%，年金之所得替代率不低於48%，2030年時保險費率不超過22%，所得替代率不低於43%；退休年齡自2012年起至2029年逐步延後到67歲⁹⁹。而公務人員退休制度自1990年前後起，也參照法定年金保險之改革步調，採取「同等效果」（wirkungsgleich）之改革措施，以降低政府之財政負擔，至今為止公務人員退休撫卹法歷經幾次重要修

⁹⁷ 在此須補充說明者，德國公部門中為數眾多之聘僱人員，其不適用公務人員退休撫卹法，而是適用法定年金保險法。德國於2006年修憲後，邦亦取得公務人員退休法之立法權（Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG），本文所介紹之公務人員退休撫卹法，涵蓋修憲前之立法以及修憲後之聯邦公務人員及法官退休撫卹法。

⁹⁸ 有關德國年金保險改革歷程較為詳盡之說明，參見葉崇揚、施世駿，典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究，社會政策與社會工作學刊，第13卷第1期，2009年6月，頁13-25。Axel Börsch-Supan & Christina Wilke, Reforming the German Public Pension System (2005), http://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/aging/rsi/rsi_papers/2006_axel1.pdf (last visited: 2019.10.23).

⁹⁹ §§ 35, 154 Abs. 3, 235 SGB VI.

正¹⁰⁰，包括：1. 1989年法律修正、1992年施行，將原先35年年資最高所得替代率75%調降至40年年資最高所得替代率75%，即每年所得替代率1.875%，並有提前退休減額年金之設計。2. 1998年法律修正，聯邦政府應建構特別退撫基金（Versorgungsrücklage），其作法是自1999年起至2013年止，於該15年期間逐步調降公務人員之薪資調整幅度¹⁰¹，將經費挹注於特別基金，自2018年起該基金即用以支應公務人員退撫支出，為期15年，以衡平該段期間政府的退撫財政負擔。3. 2001年法律修正，自2003年起將退休俸最高所得替代率由40年年資75%，以7年為過渡期間調降至71.75%，即每年所得替代率由1.875%降為1.79375%，該項措施亦適用於已退休公務人員。4. 配合法定年金保險提高退休年齡，公務人員退休撫卹法於2010年再次修正，公務人員退休年齡自2012年起自2029年逐步調高至67歲。

從上述說明可知，蘇永欽教授先是混淆了德國法定年金保險與公務人員退休制度的內涵，再者，蘇教授將確定給付制、隨收隨付制作為對比亦有誤解。所謂「確定給付」（defined benefit, DB）與「確定提撥」（defined contribution）為私人年金的給付模式，前者係由雇主承擔，年金給付通常依受僱者工作年資與薪資而定，後者則是以積存與投資之數額決定年金給付，以我國現行制度而言，勞動基準法第55條規定之雇主退休金給付責任，屬於確定給付，勞工退休金條例規定

¹⁰⁰ Gisela Färber/Melanie Funke/Steffen Walther, Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1992 und künftige Finanzierungsprobleme der Gebietskörperschaften, DÖV (2009), S. 135-139; Yasemin Körtek, Die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ulrich Becker/Peter A. Köhler/Yasemin Körtek (Hrsg.), Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, 2010, S. 58-65; Horst Marburger, Die Versorgung der Beamten und anderweitig Beschäftigten im öffentlichen Dienst, 3. Aufl., 2011, S. 21-22.

¹⁰¹ 依德國聯邦俸給法（Bundesbesoldungsgesetz）第14條規定，政府應定期依照經濟及財政狀況調整之俸給及退撫水準，而於1999年至2013年間每次調整幅度應扣減0.2%（§ 14a Abs. 2 BbesG），因此所撙節之經費應移至公務人員特別退撫基金，至2013年為止調降俸給及退撫水準共計達3%。

之個人帳戶制，屬於確定提撥。文獻上亦經常引用此項概念分析各國年金制度，其中公共年金制度基於其公共性，給付模式多採確定給付而無確定提撥¹⁰²。德國法定年金保險之財務方式為隨收隨付制，給付面採動態年金設計，依在職時繳納保費累積之點數換算為退休後當期年金值，只要退休人員仍在世，退休生活保障之需求仍在，就會繼續給與退休給付，不問其總額是否已經超過先前提撥之金額，就此而言屬確定給付；德國公務人員退休制度為恩給制，若單就給付面之設計而言，亦屬確定給付；而我國軍公教退休制度之財務處理方式採部分提存準備之儲金制，在給付面同樣是確定給付。是以確定給付與隨收隨付並非對比之概念。

同樣存有疑義的是，蘇教授認為我國退休制度採確定給付制，但另一方面卻又認為「從一次退和月退選擇性的存在，正好說明整體給與的一次確定，和保持動態調整的財務規劃本質上即排除整體給與的一次確定，截然不同」，此項說法反而較偏向「確定提撥制」之精神，前後似有矛盾，亦與儲金制之本質截然不同。按所謂儲金制，並非望文生義理解為以在職時所提撥儲存之金額日後分期作為年金給付，我國軍公教退休制度儲金制係採部分提存準備，且如前所述，制度轉換之初，立法者並未依照當時精算所需設定提撥率區間，再加上制度實施迄今國人平均壽命大幅延長而法定提撥率並未相應提高，退休人員超過平均餘命，只要在世仍能獲得月退休金之給付，因此我國軍公教退撫制度所採之儲金制無從確保一次性給付與月退給付在整體數額上相當，法律上給與退休人員一次性給付之選擇權，毋寧是制度轉換當時考量恩給制時期多數退休人員偏好一次性給付而予以保留。

同理，2018年年金改革聲請釋憲方將月退休金解釋為「遞延工資」之說法¹⁰³，也有張冠李戴之謬誤。按退休金屬於遞延工資為勞動

¹⁰² 例如OECD, *Pension at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators* 86-90 (2017), https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en (last visited: 2019.10.23).

¹⁰³ 司法院107年度憲一字第10號立法委員江啟臣等聲請釋憲案，訴訟代理人董保城、朱敏賢，釋憲補充理由書，頁46-47；訴訟代理人陳淳文，釋憲補充理由

法之概念，無論是勞動基準法所規定的雇主退休金給付義務，或是勞工退休金條例規定雇主之提撥義務，均涉及企業經營成本，為避免估算困難，立法政策上不可能要求雇主負擔不確定之退休金給付責任，直到退休員工過世為止，甚至超過在職期間貢獻程度之退休金。雇主所須負擔者，恆以一次退休金之金額或按月提繳之金額為限，勞工在此範圍內獲得分期給付或月退休金之給付，凡超過此一範圍者，即非雇主所應負擔¹⁰⁴。此與我國軍公教職業年金制度強調國家照顧義務，給與終生之退休保障，不以一次退休金之數額為限，明顯不同。欲以遞延工資說作為軍公教退休人員之退休金請求權不得變動之理由，即有將私有化年金邏輯套用在公共年金制度之謬誤。

二、關於信賴保護原則之審查

在肯認系爭規定調降退休人員之退休給與屬於不真正溯及既往的前提下，須進一步檢視在新舊法交接之際，新法衝擊既存事實時，是否充分考量退休人員對於舊法有無值得保護之信賴以及是否符合比例原則。

(一)軍公教年金改革所涉及之信賴保護爭議

針對信賴保護原則如何操作，大法官已累積多號解釋，從釋字第525號解釋確立法規公布施行後，「制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護」，「其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害」之基本原則以來，一直為後續釋字第529號、第574

書，頁2-4。

¹⁰⁴ 勞動基準法第55條第1項設有退休金最高基數，同條第3項復規定，雇主如無法一次發給退休金，得報經主管機關核定後，分期給付；勞工退休金條例第23條第1項則規定，退休金之領取及計算方式有二：其一為一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益；另一則以勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算每月所得之金額，領取月退休金。

號等解釋所遵循，第620號解釋進一步闡述：「對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用，或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等，惟其內容仍應符合比例原則與平等原則」。

與年金改革最為相關之釋字第717號解釋則提出幾項考量因素：「授予人民經濟利益之法規……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」。此段闡述蘊含著信賴利益與公益之間的衡量，不是全有全無的關係，而是審酌減少給付程度與受規範對象承受能力的比例原則問題。該號解釋也認為，基於公教年金之制度背景已有明顯時空變化，公教人員待遇已有提高、經濟環境與市場利率變動、部分公教人員所得替代率偏高對其他給付行政預算產生排擠效果，以及代際間負擔失衡，公教人員退休制度有改革之必要。

以上述憲法解釋所揭示之信賴保護原則檢視退撫舊制轉換至新制之過渡措施可以發現，信賴保護原則並未要求舊制年資僅能適用舊法，也未要求既存有利法律地位不得更動。毋寧在退撫舊制轉換至新制當時，政策決定者其實享有相當寬廣的裁量空間，得考量兼具新舊制年資而舊制年資不多之在職人員，未來在新制之下退休待遇將獲得相當程度之改善，參考國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置所得上限百分比，使優惠存款制度在存續一段合理時間之後功成身退即早落日。至於年資補償金之設計，使新制實施時舊制年資越長、

受到新法衝擊越大者，獲得較少之年資補償金，舊制年資越短、受到新法衝擊越小者反而獲得越多年資補償金，其早已逸脫信賴保護原則之範疇，純為減少當時在職軍公教人員抗拒繳費的權宜措施，但卻造成相同年資，僅因僅有舊年資、僅有新年資或兼具新舊年資而新舊年資比例不同，退休所得替代率不同的不公平現象¹⁰⁵，此一問題於釋字第781號至第783號解釋均有論及，在此茲不贅言。

不過受到過去舊年資適用舊規定、不動搖受領人依照舊規定取得法律地位之過渡條款影響，針對此次2018年軍公教年金改革，有不少學者認為系爭規定雖為不真正溯及既往，但有違信賴保護原則。詳言之，廖義男教授認為，退撫基金將入不敷出的原因可能有多端，包括政府未於法定費率區間內提高費率，或是退撫基金管理不佳所致。在公務人員退撫情形下，國家應給與退休公務人員適當保障，如提高費率、改善基金經營績效即可改善退撫基金之財務，則調降已退休者之退休金並非侵害最小手段，不符比例原則¹⁰⁶。學者並援引建立退休撫卹基金時，軍公教三法均有退休金由政府與在職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」之條款，主張現行儲金制雖為部分提存準備制，恩給制仍扮演重要角色，退撫基金如有缺口即將破產，國家應先檢討國政項目與支出之必要性，填補基金缺口，最後不得已才能以「窮困抗辯」為由普遍刪減退休金，是以退撫基金並無破產問題¹⁰⁷。至於代際正義是否為重要公共利益？學者蘇永欽雖然認為在憲法高度上著重代際正義，避免以子孫為壑的行為有其討論價值，不過放到年金改革的脈絡下，蘇教授轉而

¹⁰⁵ 詳見釋字第781號至第783號解釋之附件五。

¹⁰⁶ 廖義男，前揭註78，頁103-108；董保城、朱敏賢，教師退休金制度改革之法制爭議——以公立學校教職員退休資遣撫卹條例為核心，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁187-191。

¹⁰⁷ 董保城等，同前註，214-222；蔡志方，分配正義？平均正義？還是窮困抗辯？——評「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」中之退休給付，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁285-289。

以代內正義作為回應，其強調過去軍公教人員待遇過低，人民選擇薪資較私部門為低的公部門工作，無非期待較為穩定的老年經濟安全保障，如政府調降年金所得替代率，並不符合代內正義¹⁰⁸。即便年金改革具有重要公益性，此次年金改革自2018年7月1日起將月退休金之所得替代率上限由95%劇降至75%，接著僅有10年過渡期間即將所得替代率繼續從75%調降至60%，以及優惠存款制度僅於2年半期間內落日，不少學者認為過於短促之過渡期間有違反信賴保護原則之疑慮¹⁰⁹。

(二)以年金財務作為進行信賴保護原則利益權衡之前幾個有待釐清之基本概念

上述質疑系爭規定違反信賴保護原則的見解並不否認軍公教年金制度正面臨支付能力不足的財務危機，而如何面對此項挑戰，將左右過渡條款是否符合比例原則的判斷。問題是，操作信賴保護原則、衡量受規範對象信賴利益與公益之間的輕重時，是否已正確掌握年金改革所欲追求之公益為何？就此，必須先瞭解公共年金制度的功能、財務運作方式與運作邏輯，尤其是公共年金制度與社會經濟條件之間的連動關係。如未正確掌握，則將抽象的信賴保護原則適用於公共年金改革議題時，將產生論理上的偏差。

1. 公共年金制度之功能、財務運作原則與社會經濟條件及人口結構變遷之關聯性

公共年金之功能，在於個人因發生失能、老年與死亡等風險事故，導致工作能力減損或喪失，無法以其薪資所得維持個人之經濟基礎時，以金錢給付確保其一定程度之經濟安全，維持其適足之社會生活¹¹⁰。公共年金之功能既然在於維持所得中斷時一定程度之經濟安

¹⁰⁸ 蘇永欽，前揭註80，頁13-17。

¹⁰⁹ 廖義男，前揭註78，頁104-105；林明鏘，前揭註78，頁131；陳淑芳，前揭註78，頁330-331。

¹¹⁰ Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 11. Aufl., 2019, § 13 Rn. 288.

全，其與薪資之間不宜過近，以免有礙工作意願。究竟多少比例之所得替代率為宜，不同國家間差異頗大，不過仍可從OECD定期公布之跨國比較獲得客觀參考依據，或從國際上多數國家遵守之國際勞工組織相關公約找尋答案，例如1967年國際勞工組織第128號失能、老年及遺屬給付公約（Invalidity, Old-Age and Survivor's Benefits Convention, 1967 (No. 128)）針對30年繳費年資或居住滿20年之養家者及其配偶之老年給付所得替代率設定在45%；國際勞工組織第131號關於失能、老年及遺屬給付之建議（Invalidity, Old-Age and Survivor's Benefits Recommendation, 1967 (No. 131)）第22點則建議應至少提高至55%。

公共年金制度之財務處理方式，如為社會保險，有隨收隨付與部分提存準備兩種主要方式，如未以社會保險將其收支獨立處理，而係來自稅收支應，則與隨收隨付並無本質上差異；至於完全提存準備，則是商業年金的財務處理方式，已如前述¹¹¹。我國軍公教職業年金從早期恩給制轉換為部分提存準備之儲金制，個人退休後所領年金給付與在職時所繳保費之間處於非真正對價關係，其制度設計與社會保險近似；至於優惠存款制度係由國家以稅收補貼承辦銀行之利息差額，其本質即為隨收隨付制之年金給付。

以稅收為財源之公共年金制度，因稅收來源而帶有一定之社會重分配功能，而隨收隨付或部分提存準備制之公共年金制度，因個人提繳費用之期間、總金額與退休後生存年限、領取年金總額處於非真正對價關係，同樣帶有一定程度之所得重分配功能與代際重分配效果。當下究竟有多少資源能夠進行多少程度的所得重分配，則取決於當下國家資源多寡，亦即取決於總體經濟獲致多少成果而定，簡言之，社會支出的規模取決於總體社會的經濟能力，此為德國經濟學者Gerhard Mackenroth於1952年提出之「麥肯羅原則」：所有社會支出唯一的來

¹¹¹ Eichenhofer, aaO. (Fn. 110), § 3 Rn. 60.

源，就是當期國民總體生產¹¹²。是以公共年金制度一方面須考量給付面是否達到所得中斷後經濟安全保障之社會適足性，另一方面亦須考量財源面所涉及的總體經濟能力、財政負擔承載能力與資源分配公平性，此為其公共性之所在。

隨收隨付制之公共年金，其支付能力緊密依存於當期經濟景氣狀況、勞動市場就業率、及退休世代與工作世代之間的比例關係等因素，當經濟不景氣或退休與工作世代人口比例失衡時，年金制度必須以降低給付、延後退休年齡、就業促進等方式維持其財務平衡；反之，當經濟成長狀況良好、就業率提高時，即能緩和在工作世代的保費負擔¹¹³。如採部分提存準備之儲金制，年金支出所需財源部分來自當期提撥之費用，部分來自累積之基金及其收益。而後者所能兌現之價值，仍須取決於兌現當時之經濟社會與人口條件；倘若經濟疲軟、人口老化現象持續不變，導致繳費人數與退休人數比例失衡，仍將直接影響年金之支付能力¹¹⁴。就此而言，隨收隨付制與提存準備制之差異僅在部分提存準備係以基金之利息與收益投入退撫支出，減少稅收支應之比例，而提存準備制之公共年金制度，其支付能力仍不能免於經濟景氣、勞動市場就業率與人口結構等因素之影響¹¹⁵。

尤其不能忽略的是，無論公共年金制度的財務係完全來自稅收之恩給制，或是採取隨收隨付制或部分提存準備制，個人從工作到退休

¹¹² Gerhard Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Gerhard Abrecht (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West, Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, 1952, S. 41.

¹¹³ Johannes Frerich/Martin Frey, Sozialpolitische Grundlage der Rentenversicherung, in: Bertram Schulin (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 3 Rentenversicherungsrecht, 1999, § 2 Rn. 155-161; Eichenhofer, aaO. (Fn. 110), § 3 Rn. 60-62.

¹¹⁴ Mackenroth, aaO. (Fn. 112), S. 42-43; Franz Ruland, Rentenversicherung, in: Franz Ruland/Ulrich Becker/Peter Axer (Hrsg.), Handbuch des Sozialrechts, 6. Aufl., 2018, § 17 Rn. 159.

¹¹⁵ 郝鳳鳴，2017年台灣年金改革法律分析，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁26-27；張桐銳，前揭註71，頁55-56、71。

再到離世，歷經數十年之久，其制度本質即為針對長期性風險提供長期性經濟安全保障，而影響公共年金制度支付能力之經濟社會與人口條件隨時變化。釋字第717號解釋提到：「系爭要點自六十三年訂定以迄於九十五年修正，已逾三十餘年，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」，即意味著公共年金制度本應隨時依循周邊條件而調整，軍公教人員不可能期待其任職之初或退休時所適用之法律，只要對其有利日後均不得改變¹¹⁶，此點再次說明了前述真正溯及既往說的盲點。

2. 公共年金制度與代際正義

已退休者所領取之公共年金既然由當下國民總生產支撐，制度設計上必然須考量勞動市場就業人口與已退休者之間比例關係，而這也意味著公共年金制度具有代間移轉的效果，它乃是將家庭內的代間移轉公共化，由工作世代支撐退休世代，是以站在世代契約的基礎上，代際正義乃是維持公共年金制度永續發展必須考量的因素之一。面對高齡化社會的發展趨勢，許多歐盟國家採取延後退休年齡之措施¹¹⁷，德國2004年法定年金保險法修法時，更於年金現值計算公式中新增「永續發展變因」（Nachhaltigkeit, § 68 Abs. IV SGB VI），當領取年金人數相對於繳納保費人數之比例提高時，當年度之年金現值調整就會下降，退休者領取的年金額度也會隨之減少，此項規定之目的同樣在於調整世代間重分配的失衡現象，而這也是德國法定年金保險及公務人員退撫制度不斷地進行「效果相同」改革的原因¹¹⁸。高齡少子化

¹¹⁶ 郝鳳鳴，同前註，頁41-43；張桐銳，前揭註71，頁71-72。

¹¹⁷ 林宏陽，由歐盟國家近年來之年金制度修正方向思考台灣退休給付制度之改革，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁241-246。

¹¹⁸ BVerfGE 114, 258. 聯邦憲法法院認為，公務人員退撫制度與法定年金保險係基於不同憲法基礎，制度功能亦不同，但法定年金保險基於人口結構考量而降低給付水準，對公務人員退撫制度具有指標性意義。

趨勢、失業率高低、經濟發展狀況決定整體社會所能分享的資源，不分職業別、世代別均同受影響，也應共同承擔¹¹⁹。

我國軍公教年金制度因退撫新制實施之過渡措施導致所得替代率偏高之不合理現象，早已為大法官釋字第717號解釋所認知，大法官也注意到由此可能衍生排擠其他社會給付預算的現象，而同一世代特定職業、身分之受益人相較於一般國民受過度保障，其所造成之階級不平等結果，恐與釋字第485號解釋揭示之憲法社會國原則未盡相符¹²⁰。如僅能以增加稅賦或提高提撥率等方式，將過高退休所得替代率帶來的財政負擔全數由在職軍公教人員或納稅義務人負擔，而無視於高齡化、少子化之人口結構變遷事實，將進一步導致工作世代實質所得減少，難再有經濟上餘裕發展自我，由此衍生之代際間權益失衡問題，乃是年金制度改革所考量的公共利益之一，此點亦為釋字第717號解釋所肯認。從上述說明可知，代際正義並非內涵無從界定之抽象憲法概念，毋寧基於社會國原則之誡命，立法者有義務維繫公共年金制度的代際間權益公平，如此才能真正維持公共年金制度的財務永續性。

3. 儲金制、政府支付保證責任與所謂「窮困抗辯」

同樣有待釐清的是，退撫新制實施時，軍公教三項退休法律均有退休金由退撫基金支付，「並由政府負最後支付保證責任」之條款，其是否表示退撫基金支付能力不足時，政府必須以預算撥補，不得逕採調降退休人員退休給與之措施，否則即有違反信賴保護原則？本文認為，此一條款同樣不應僅從字面文義理解，而應從公共年金之財務方式作體系性解釋。

按公共年金究竟應由稅收支應，或建立有別於一般國庫之收支平衡系統，而該收支平衡體系又應採取隨收隨付或建立基金，立法者享

¹¹⁹ 德國學者甚至建議未來立法政策上應比照法定年金保險，於公務人員退休金計算公式納入人口結構變因。Färber/Funke/Walther, aaO. (Fn. 100), S. 145-146.

¹²⁰ 許宗力，大法官解釋與社會正義的實踐，載追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，2018年1月，頁81-84。

有形成自由，而無論採取何種模式，各有其應遵守之財政紀律，如此才能維持公共年金制度財務永續、稅收資源配置之合理性以及民主問責的事實基礎。1995年起退撫新制逐漸取代過去的恩給制，立法者乃有意將退撫制度之財務與一般政府預算作一定程度之區隔，由政府與在職人員提撥之基金支付退休給與，並維持其收支平衡。立法者同時制定公務人員退休撫卹基金管理條例，設立基金管理委員會，負責基金之收支、管理及運用，另設立監理委員會，負責基金之審議、監督及考核，其將公務人員、公立學校教職員及軍職人員退撫基金一併納入管理。該條例第8條規定基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任，該法施行細則第17條進一步規定，退撫基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，原則上每3年實施定期精算，每次精算50年。由此可知，國家建立儲金制，其所負擔之責任首要在於基金之運用管理，維持其長期性支付能力，在法定費率區間進行調整，當法律規範之手段均不足以因應時，即需修法採取進一步之改革措施，例如調高提撥費率上限。

如調精算結果基金有收支不平衡之虞，而僅能由政府以稅收撥補，那麼勢將消溶恩給制與儲金制之區分，無從維持儲金制本身之財政紀律要求，顯與立法目的不符。是以基於體系性解釋，「政府負最後支付保證責任」應理解為國家對於退撫基金之支付能力，負管理與維持之責，而非限縮於政府撥補。至於國家不得主張「窮困抗辯」之說法，乃將民法贈與契約之個人抗辯事由（民法第418條）套用於毫不相涉之公法年金制度，無視公共年金財務之公益性，更無助於年金改革措施之合憲性討論。

（三）2018年年金改革三號憲法解釋關於信賴保護原則論理之評析

大法官於釋字第781號、第782號及第783號解釋分別針對2018年軍公教三項退休撫卹法律系爭規定之合憲性作成解釋。三號解釋體例

一貫，先說明制度沿革與系爭法律主要內涵，接著就合憲性分析的幾個重要前提先加以釐清，其中就上述幾點值得商榷之處，大法官均有闡明：

1. 具有財產權性質之退休給與請求權，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，屬於個人提撥具有個人關聯性部分，法院應該給予較嚴格審查，來自國家預算、涉及國家社會資源分配部分，立法者得有相對較高之調整形成空間¹²¹，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。

2. 政府負最後支付保證責任條款為採行「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。該條款旨在政府採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，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。

3. 俸給與退休金給付請求權為服公職權所衍生之權利。由於在職期間確定，俸給總額因而可得確定，但退休人員月退休所得之總額，繫於退休後餘命之長短，與勞工退休金條例勞工退休金專戶之設計不同，是退撫給與並非遞延工資之給付。至於優存利息與年資補償金與在職時之薪俸無關，亦難調其屬遞延工資。

¹²¹ 關於公共年金之期待權及請求權，究竟在何種程度範圍內受憲法財產權之保障，本文因篇幅所限未予詳細討論，國內學界就此已有不少分析，參見鍾秉正，年金財產權之憲法保障，國立中正大學法學集刊，第10期，2003年1月，頁99-148；孫迺翊，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，國立臺灣大學法學論叢，第41卷第2期，2012年6月，頁454-482；蔡維音，老年給付之財產權保障——釋字第730號解釋解析，裁判時報，第41期，2015年11月，頁5-10。

4. 大法官援引釋字第620號及第717號解釋有關法律真正與不真正溯及既往之判斷標準，認為在退休法律關係上，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，退撫給與請求權可能因退休後始發生之事由而得喪變更，退休人員經審定後之月退休金，過去隨現職人員調薪而更動，於新法施行後，隨消費者物價指數之變動而調整，皆係建構於繼續性法律關係之上。新法規變動退撫給與內容，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。

基於上述前提，大法官認為系爭規定調降退休給與，僅觸及恩給制範疇，因此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，應採寬鬆之審查標準。接著在是否符合信賴保護原則的分析上，大法官首先肯認退休人員依法領取退休給與，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。另一方面，大法官也從軍公教在職人員之待遇已有持續調升，政府對優存利息補貼負擔越來越沉重，年資補償金反而使舊制年資僅有1年、新制實施受到衝擊最少之在職人員最為有利，退撫基金自始即有提撥費率與收益率不足的問題，人口結構老化進一步導致繳費人數越少，政府以預算支應之退撫支出越多，以及新制實施導致自願退休年齡持續下降、政府長期培育之人才流失等不同面向，肯認此次年金改革係為追求重要公共利益，目的正當。

大法官接著在信賴保護原則的利益衡量上，以比例原則審查系爭規定是否有助於公益目的之達成，以及是否為必要手段。就此，大法官臚列了年金改革目的，包括(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，認為此等目的整體係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，而此次年金改革新法均設有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，另針對領取一次退休金仰賴優惠存款利息維持退休生活者，給予6年過渡期間將利息調降至6%，並未完全廢除優惠存款制度，其已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尚無違背。

從上述論理脈絡可知，大法官肯認我國軍公教退休制度建立在持續性法律關係上，其財務平衡必須隨時配合社會經濟人口條件變遷而調整，不因其採恩給制、儲金制或隨收隨付制而有不同，這不僅是本次年金改革所欲達到的重要公共利益之一，大法官也要求未來必須持續進行，相關機關依照新法規定須於5年內檢討制度設計與財務永續發展，之後定期檢討，未來進行檢討時，如現階段改革目的確可提前達成，在不改變過渡期間各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，例如減少退休公務人員特定月份退休所得之調降金額，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。從上述見解亦可知，公共年金制度的財務永續必須跨世代共同承擔，不可能僅透過提高提撥率、延後退休年齡等措施由工作世代單獨承擔，公共年金制度改革所涉及之信賴保護原則與比例原則，必須納入過去、現在到未來的時間縱軸予以考量，不能僅從單一時點橫切面呈現的規範狀態加以判斷。

基於上述觀點，本文認為，本次年金改革相較於德國法定年金以及公務人員退撫制度改革，過渡期間與調降幅度的確短促而劇烈，惟不可忽略的是，德國法定年金保險與公務人員退休制度改革之前的所得替代率上限並非如我國高達在職人員薪資之95%，且自1990年代起即依照人口結構、經濟社會條件變遷的長期預估，理性而務實推動修

法，以長期過渡期間減少對即將退休者及已退休者之生活衝擊，而這正是我國軍公教年金制度發展過程中最欠缺的機制。倘若我國在退撫新制實施之際，未有年資補償金之不合理設計，也設定合理期間讓優惠存款制度落日而非隨同舊制年資繼續存在數十年，或在問題浮現之際能提早10年即展開改革進程，自能爭取到更長的過渡期間與平緩的降幅¹²²。誠如大法官所提醒，經過此次年金改革，使退休所得回歸其制度本質，未來公共年金制度的財務永續必須建立在定期檢討的機制上，才能避免重蹈此次巨幅改革對退休人員合法信賴利益造成重大衝擊的覆轍。

伍、附論：社團年資處理條例與真正／不真正溯及既往

社團年資處理條例係處理過去威權時期黨職併公職的問題，與前述2018年軍公教年金改革之問題脈絡不同，不過同樣涉及法律真正與不真正溯及既往的違憲爭議，且過去停止採計時，如何處理已有社團年資者之退休年資計算，與退撫舊制轉換至新制所採過渡條款基於類似的思考邏輯，因此本文附帶加以討論。

一、中華民國民眾服務社等社團年資得以併計軍公教服務年資之歷史背景及其變遷

戒嚴時期在黨國不分的法制狀態下，考試院於1969年起陸續以令函同意將中國國民黨相關組織專職人員之年資採計為公務人員之服務年資¹²³，考試院並於1971年核定「中華民國民眾服務社總社專職人員

¹²² 孫迺翊，前揭註87，頁169-174。

¹²³ 考試院58年11月8日(58)考台秘二字第2385號函同意「中國青年反共救國團」專任人員得採計為公職退休年資；考試院58年12月27日(58)考台秘二字第2808號令同意採計「中國大陸災胞救濟總會」專任人員年資；1970年擴及「世界反共聯盟中國分會」「(世盟)、亞洲人民反共聯盟中國總會」(亞盟)；1975年擴及適用於「中國童軍總會」及所屬各級理事會專職人員(銓敘部64

暨公務人員服務年資互相採計要點」¹²⁴，其規定國民黨相關組織專職人員年資於轉任政府公職時，可依相關法規核敘相關之職級，並於辦理退職、退休、資遣時，將其服務年資採計為政府公職年資。

此種年資採計明顯逾越當時有效之公務人員退休法、學校教職員退休條例與軍官士官服役條例之適用範圍，嗣為推行新人事制度，考試院決議自1987年12月3日廢止上開要點，公職、教職人員年資不再採計民眾服務社之年資，同時中國青年反共救國團、中國大陸災胞救濟總會及亞洲反共聯盟總會等亦一併終止，此後轉任為公務人員者再無黨職併公職。至於於該時間點之前已進入機關服務者，其於民眾服務社之服務年資是否仍得依原有規定採計為公職年資產生疑義，銓敘部就此發布函釋¹²⁵，依其解釋，在廢止前已任公務人員者，依「法令不溯既往之原則」暨基於「保障既得權益」之觀點，於退休、撫卹時，仍得併計專職人員年資¹²⁶。換言之，只要1987年12月3日之前已轉任公務人員，無論其已退休或仍在職，仍得採計民眾服務社之任職年資，如於該時點之後始轉任公務人員者，就不能再享有此項年資採計的利益。此種以已轉任軍公教人員為前提讓「舊年資適用舊法」之安排，使得社團年資計入公職服務年資的現象，於考試院決議廢止上開要點後仍能繼續存續數十年之久。

2006年考試院再次決議全面廢止是類社團年資之採計，該次決議提及：「是類社團年資不再併計公務人員退休年資；以往退休處分不予撤銷。另外，過去曾從寬採計之其他非公部門之年資，亦併同停止採計；至於公務人員退休之個案如係以不正當方法使主管機關誤信或

年5月28日64台為特三字第15849號函)；1983年同意「三民主義大同盟」專職人員年資比照世盟、亞盟辦理。

¹²⁴ 考試院60年12月7日(60)考台秘二字第2502號令核定。基於公教一致，另訂有「中華民國民眾服務社專職人員轉任教育人員服務年資採計要點」。

¹²⁵ 銓敘部77年8月7日77台華特二字第185617號函釋。

¹²⁶ 銓敘部76年12月18日(76)臺華甄三字第126820號函；銓敘部77年8月7日(77)臺華特二字第185617號函。同樣地，廢止黨職併計公職年資之相關命令函釋亦有多則，本文亦僅舉其中一例加以說明。

陷於錯誤而併計年資辦理退休者，則依行政程序法等相關法規予以撤銷原退休處分，並追繳已領退休金」¹²⁷。此項決議係以2006年4月20日此一時間點是否「已退休」為準，已退休者其退休處分不予撤銷，尚未退休者即便有社團年資，已於1987年之前已轉任公務人員，未來退休時也不再予以採計¹²⁸。至於該次決議提及得撤銷原退休處分追繳退休金之情形，乃適用行政程序法之當然結果，與法令變動之過渡措施無關。

比較前後兩項決議，社團年資措施廢止之後，舊年資究竟能否繼續採計，均採所謂「保障既得權」觀點，使舊社團年資得以繼續適用較為有利的舊規定，差別在於1987年決議係基準日是否「已轉任」為準，2006年決議則以「已退休」為準，雖然後者條件轉趨嚴格。仍未糾正有違法疑義之社團年資採計，甚至以既得權保障為由，使得社團年資採計之違法狀態隨著已轉任、並已辦理退休之軍公教人員繼續存續下去。

¹²⁷ 決議內容轉引自立法院司法及法制委員會函送院會審查時代力量黨團擬具「公教人員退職退休給與併計黨務年資處理條例草案」及委員陳其邁等20人擬具「公教人員退職退休給與併計黨務人員年資處理條例草案」案審查報告，立法院關係文書院總字第234號委員提案第19535號之1、第19614號之1，銓敘部、教育部之說明，頁討5。據此，銓敘部95年5月12日部退三字第0952643282號令規定，自同年4月20日起停止此類社團年資及其他非公部門年資之採計規定。

¹²⁸ 考試院1987年12月3日第7屆第153次院會決議。2006年4月20日第10屆第180次會議決再次決議全面廢止是類社團年資之採計。教育部亦配合分別於1988年9月14日廢止「中華民國民眾服務專職社人員轉任教育人員服務年資採計要點」（溯自1987年12月3日廢止），及於2006年6月20日以臺人(三)字第0950072395C號令規定相關社團年資於2006年4月20日後不得採計為學校教職員退休年資。相關令函內容，參見2016年12月28日立法院司法及法制委員會函送院會審查時代力量黨團擬具「公教人員退職退休給與併計黨務年資處理條例草案」及委員陳其邁等20人擬具「公教人員退職退休給與併計黨務人員年資處理條例草案」案審查報告，同前註，頁討4-7。

二、社團年資處理條例之追溯請求返還已領退休給付措施

不同於前述默認違法狀態繼續存在的消極態度，2017年制定之社團年資處理條例則根本性地否定過去社團年資併計公職年資之合法性，要求行政機關須逐一撤銷尚在支領離退給與之退休人員之退休處分，扣除已採計之社團年資後重行核計離退給與，並追繳溢領之退休給付。該條例針對上述要點廢止前已轉任公職人員而仍予採計之年資，明文排除行政程序法第121條、第131條撤銷除斥期間之適用，要求核發退離給與機關扣除社團年資後重新計算退離給與，並追繳併計黨職年資所取得之公法上不當得利。依該條例第2條規定，應扣除之社團專職人員年資，係指擔任中國國民黨各級黨部、中華民國民眾服務總社及其分社、中國青年反共救國團、中國童子軍總會、中國大陸災胞救濟總會、世界反共聯盟中國分會、亞洲人民反共聯盟中國總會、三民主義大同盟等社團及其相關機構之專職人員，而得以併計年資之公職人員包括公務、政務、軍職、教育、公營事業及民選首長等人員。

依照本條例所定之處理方式，如上述所定公職人員仍支領退離給與者，應由其核發退離給與機關扣除已採計之社團專職人員年資後，依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，重行核計退離給與¹²⁹。重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應由核發機關自本條例施行後1年內，以書面處分令領受人或其經採認之社團專職年資所屬社團返還之。在此立法者依受領人之身分，就返還義務人作不同處理：（一）於退職政務人員，由領受人及其經採認之社團專職年資所屬社團連帶返還；（二）於政務人員以外之退休（職、伍）公職人員，由其經採認之社團專職年資所屬社團返還¹³⁰。立法上之所以作此項區分，其理由為政務人員係經政治任命而為政策之決定者，應為政策負責，就其所負擔之溢領返還義務，具有真正溯及既往的效果。至

¹²⁹ 社團年資處理條例第2條第3款、第4條第1項。

¹³⁰ 社團年資處理條例第5條。

於過去經採認年資所屬社團，本非退休給與法律關係之一方，而係以第三人（即獲得年資採計之軍公教人員）身分負擔溢領返還之責，其理由在於過去黨國一體體制下，威權政黨所屬社團透過政黨影響政府決策，以行政權任意破壞軍公教人事法令，使不具公職身分之特定社團人員得享有相關退休法規定之退休給與權益，為徹底解決威權統治之遺緒，維護自由民主憲政秩序，責令相關社團必須為此違法行為負責¹³¹。

三、社團年資處理條例之合憲性爭議

關於社團年資處理條例之合憲性，大法官尚未作成解釋。不同於前述2018年軍公教年金改革措施係向後調降退休給與，社團年資處理條例明確否定過去社團年資併計公職年資之合法性，也推翻併計要點停用時，考試院與銓敘部以法令不溯及既往為由，保障1987年之前已轉任、且2006年之前已退休者「既得權益」之觀點，要求相關機關應扣除原已併計之社團年資，重行核計離退給與。重新核計離退給與結果如有溢領，政務人員及過去經採認年資所屬社團須連帶返還，政務人員以外之人員，則由社團返還，因此真正因該條例之施行而須繳還溢領金額者，僅有政務人員，相關社團之返還義務則是上開條例施行後才發生。

就負有繳還溢領金額之政務人員而言，其退休核定書所認定之服務年資嗣後遭到撤銷之正當性何在？按1969年起考試院陸續決議將社團年資採計為公務人員年資，教育部基於公教一體追隨之，將社團年資採計為公立學校教職員之服務年資，這些行政行為均明顯牴觸當時公務人員退休法第2條：「本法所稱退休之公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員」，以及學校教職員退休條例第2條：

¹³¹ 該條例係由立法委員提案，立法理由可分別參考「公教人員退職退休給與併計黨務人員年資處理條例草案」，陳其邁、王定宇、莊瑞雄等委員提案，立法院議案關係文書，院總第234號委員提案第19614號，2016年10月12日；「公教人員退職退休給與併計黨務年資處理條例草案」，時代力量黨團提案，院總第234號委員提案第19535號，2016年9月29日。

「本條例所稱學校教職員，係指各級公立學校現職專任教職員，依照規定資格任用，經呈報主管教育行政機關有案者」之規定，其違法性相當明顯，是以本文認為依照行政程序法第119條第3款之規定，獲得採計年資之政務人員根本無從主張其信賴值得保護。

問題在於上開條例排除現行法律有關權利行使期間之規定，尤其是行政程序法關於撤銷違法行政處分、請求返還溢領金額之除斥期間規定，動搖法安定性，其正當性又何在？按社團年資處理條例屬於轉型正義措施之一環，其指民主轉型過程中，如何面對威權政府時期大規模破壞人權的完整程序與機制，包括個人刑事責任的追究、受害者補償、真相調查、人事除垢等等，目的在於確認責任、社會和解、確保永不再犯，如此方能鞏固自由民主憲政秩序¹³²。國內憲法學者法治斌、董保城亦認為前法治國時期國家不法行為，因國家不法行為而受害之人民，國家有義務予以平反¹³³。轉型正義措施的確常面臨法律溯及既往的挑戰，不過考試院、教育部採計社團年資之決議與要點牴觸

¹³² 關於轉型正義寬嚴不同之定義，參見李怡俐，轉型正義的機制及脈絡因素——以台灣為例，台灣人權學刊，第1卷第2期，2012年6月，頁149-150。
德國亦有轉型正義措施涉及公務人員退休金權益之立法例，不過與社團年資併計處理條例不盡相同。依照德國公務人員俸給法（Bundesbesoldungsgesetz）第30條第2項以及德國公務人員退休撫卹法第12a條之規定，德意志民主共和國（東德）公務人員過去「接近東德政權體制核心」（persönliche Nähe zum System der ehemaligen DDR）之服務年資，例如於國家安全部（Ministerium für Staatssicherheit）之任職年資、德國社會主義統一黨（Sozialistische Einheitspartei Deutschland）、自由德國工會聯合會（Freier Deutscher Gewerkschaftsbund）、自由德國青少年團（Freie Deutsche Jugend）等組織之專任人員服務年資，不得計入公務人員退休撫卹法之服務，而須依照兩德統一協議訂定之東德職業年金請求權暨期待權匯入法定年金保險法（Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz, AAÜG），計算其法定年金保險之權利。聯邦行政法院認為上開規定並不牴觸基本法第33條第5項之國家對公務人員照顧原則，亦不違反平等原則，有此經歷之前東德公務人員雖然僅能就其於兩德統一後之服務年資計算退休俸，不過仍受公務人員退休撫卹法第14條第4項第1句基本退休俸規定之保障。參見BVerwG 2 C 25.15 vom 02.02.2017; Franz Ruland, Fn. 114, § 17 Rn. 201-203.

¹³³ 法治斌等，前揭註72，頁78。

當時有效之上位階法律已如前述，依釋字第525號解釋之見解，經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者，其信賴根本不值得保護。且此項違法性之糾正，不僅是為了維護公務人員與公立學校教職員人事制度，更是為了處理威權遺緒，昭示黨國不分體制非民主憲政秩序所許，而後者正是當今國家公權力所應遵守之憲法框架，就此而言，本文認為上開條例雖然採取之溯及既往措施，仍具有相當充分之合憲性基礎。

陸、結 論

回顧我國軍公教退休制度的發展歷程，過去因為欠缺適當所得替代率的概念，對於公共年金制度支付能力所仰賴的社經人口條件又缺乏敏感度，年金財務與給付條件並未與這些周邊條件作緊密連動，經年累月在缺乏全盤規劃的情形下，產生社會保險、職業年金、優惠存款制度、年資補償金等多重制度堆疊的現象。而退撫舊制轉換至新制之際，為了換取在職人員對於退撫新制之支持，過渡措施之設計更是逸脫信賴保護原理，以致出現相同年資退休所得替代率不同，以及兼具新舊制年資之退休者，其退休所得替代率竟高過在職者薪資的不合理現象。尤有甚者，考試院1987年、2006年兩次停止違法之社團年資採計之決議，更凸顯出年金政策規劃者並未真正認知信賴保護原則之意旨，毋寧只是以此作為維護違法利益的藉口，進而形塑出退休人員堅持退休金只能增不能減，否則即屬法律溯及既往的確信。當在外在經濟條件變化，銀行利率持續下降，而過高所得替代率衍生平均退休年齡逐漸下降，相對地少子化趨勢逐漸明顯之際，立法者又受制於軍公教人員反對的龐大政治壓力，遲遲未能通盤檢討制度之合理性，整體軍公教退休制度僵化到退撫基金面臨崩解之境。

2018年軍公教年金改革針對上述問題採取了設定所得替代率上限、調降退休給與、讓年資補償金與優惠存款落日等措施，這種作法係將新、舊年資共同建構的年金期待權／請求權視為一個整體，再按

10年過渡期間逐步調降其所得替代率，至於不同法律依據、不同財務處理方式的舊制年資、新制年資，乃至於優惠存款利息，僅影響其退休給與超過所得替代率時扣減的先後順序，並不影響其能否作為年金改革的標的，而與過去採用的「舊年資適用舊規定」過渡條款不同，其合憲性大部分獲得釋字第781號、第782號、第783號解釋之肯認。從憲法釋義學的角度而言，大法官精細地掌握了公共年金之制度目及其與社經人口條件之間的動態關聯性，為法律不溯及既往、信賴保護原則之抽象憲法公式填入實質內涵，此種援引社經人口條件變化來回於法學釋義與社會政策之的分析模式，是過去憲法解釋所未見的。對於公共年金制度而言，這三號解釋意義更是重大，它揭示了長期性公共年金制度必然涉及跨世代的資源分配，具有世代契約的本質，其所能分配的資源也須視當下國民總生產而定，而國民總生產的分配，不能忽視當代不同階層之間的公平性，大法官明確告訴立法者，也告訴隨著時間遞嬗、位處不同世代的在職者與退休者，長期性公共年金制度的權利義務，必須配合社會經濟條件與人口結構變遷動態調整，甚至必須與中高齡就業政策緊密配合，才能在高齡化社會下維持年金財務之永續，這是我國各項公共年金制度必須共同遵守之基本原則。

參考文獻

一、中 文

(一)專 書

1. 考試院考銓叢書指導委員會主編，中華民國公務人員退休撫卹制度，修訂2版，正中，1991年9月。
2. 林三欽，法令變遷、信賴保護與法令溯及適用，新學林，2008年2月。
3. 林明鏘，評台灣2017年公務員退撫制度之改革——制度改革與信賴保護之衡平，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁113-147。
4. 法治斌、董保城，憲法新論，修訂6版，元照，2014年9月。
5. 紀和均，年改憲法爭議之簡析——法國經驗的啟示，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁107-126。
6. 孫迺翊，年金制度改革的幾個法學面向思考——兼論國際間年金私有化政策的轉向，載台灣法學新課題(十)，2014年11月，頁125-159。
7. 孫迺翊，2017年公務人員退休年金改革之評析，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁149-178。
8. 郝鳳鳴，2017年台灣年金改革法律分析，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁19-44。
9. 許育典，憲法，修訂8版，元照，2018年2月。
10. 許宗力，大法官解釋與社會正義之實踐，載追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，2018年1月，頁61-126。
11. 郭明政，個人帳戶方案之憲法分析，載年金政策與法制，2009年6月，頁79-115。
12. 郭明政，勞退新制之政策形成與立法過程之分析，載年金政策與法制，2009年6月，頁129-168。
13. 陳淑芳，教育人員年金改革問題之探討，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁295-332。
14. 陳淳文，既得權，變動原則與年金改革，載年金改革施行後若干憲

法問題之研究，2019年4月，頁31-66。

15. 董保城、朱敏賢，教師退休金制度之法制爭議——以公立學校教職員退休資遣撫卹條例為核心，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁181-264。
16. 廖元豪，政府可以違約嗎？——美國有關削減退休給付憲法爭議之判決分析，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁67-89。
17. 廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心與價值——兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁73-112。
18. 蔡志方，分配正義？平均正義？還是窮困抗辯？——評「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」中之退休給付，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁265-294。
19. 盧政春，利益團體與社會福利資源分配——透視我國軍公教福利，載台灣的社會福利：民間觀點，1995年9月，頁207-257。
20. 鍾麒，論比較法研究的議題設定——以「已退休公務員退休金減少」與「禁止溯及」為例，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁91-106。
21. 蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，載法治國原則與2018年金改革，2018年6月，頁3-18。
22. 蘇永欽，立法不溯及既往的憲法界線，載年金改革施行後若干憲法問題之研究，2019年4月，頁3-29。

(二) 期刊論文

1. 李怡俐，轉型正義的機制及脈絡因素——以台灣為例，台灣人權學刊，第1卷第2期，2012年6月，頁145-176。
2. 李建良，從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，政大法學評論，第78期，2004年4月，頁1-36。
3. 吳忠泰，私立學校教職員年金制度的回顧與展望，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁161-171。
4. 林宏陽，由歐盟國家近年來之年金制度修正方向思考台灣退休給付制度之改革，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁237-262。

5. 林起衛，信賴保護原則的捨繁取簡——理論基礎的反省與要件重構，中研院法學期刊，第16期，2015年3月，頁211-284。
6. 孫迺翊，社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，國立臺灣大學法學論叢，第41卷第2期，2012年6月，頁445-516。
7. 孫迺翊，我國年金改革政策論述的幾點迷思——兼論老年經濟安全體系與人口勞動經濟條件間的關聯性，萬國法律，第198期，2014年12月，頁2-14。
8. 孫迺翊，年金改革、信賴保護原則與年金期待權之財產權保障——兼論不同職域年金制度之銜接，月旦法學雜誌，第268期，2017年9月，頁84-109。
9. 陳小紅，檢視與展望我國現階段的「年金制度」改革，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁25-33。
10. 陳愛娥，信賴保護原則之具體化：兼評司法院大法官相關解釋，東吳公法論壇，第1卷，2007年11月，頁329-384。
11. 詹火生，我國年金制度改革的挑戰與展望，社區發展季刊，第144期，2013年12月，頁34-49。
12. 張桐銳，公務人員退休制度之年金保險化——公務人員退休制度之改革評析，東吳法律學報，第30卷第1期，2018年7月，頁33-87。
13. 張桐銳，退休公務人員退休權益憲法保障之檢討，月旦法學雜誌，第289期，2019年6月，頁184-199。
14. 葉崇揚、施世駿，典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究，社會政策與社會工作學刊，第13卷第1期，2009年6月，頁1-51。
15. 蔡維音，老年給付之財產權保障——釋字第730號解釋解析，裁判時報，第41期，2015年11月，頁5-10。
16. 鍾秉正，年金財產權之憲法保障，國立中正大學法學集刊，第10期，2003年1月，頁99-148。

(三)網路文獻

1. 行政院，兩階段年金制度改革方案重點比較，2013年4月25日，

<https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/14/webarchive/2566/6c1981d8-3642-4ce4-b6bb-ece500eb94fd.pdf>，造訪日期：2019年10月23日。

2. 許毓園，對制定「公教人員退休金其他現金給與補發條例」之評析，財團法人國家政策研究基金會國政評論，2017年1月16日，<https://www.npf.org.tw/2/550?County=%25E6%25A1%2583%25E5%259C%2592%25E5%25B8%2582&site=>，造訪日期：2019年10月23日。

(四)其 他

1. 郭明政，離婚配偶對原配偶老年給付之剩餘財產請求權——社會保險之老年給付以及勞工、軍公教人員退休金作為剩餘財產請求權相關問題及立法芻議之探討，法務部委託專題研究計畫成果報告，2008年1月。
2. 郭玲惠主持，戴瑀如、侯岳宏、官曉薇協同主持，勞退及勞保老年金給付於離婚配偶間如何分配之法律制度案，行政院勞工委員會委託，2012年12月。

二、英 文

(一)專 書

1. HOLZMANN, ROBERT & HINZ, RICHARD, OLD AGE INCOME SUPPORT IN 21ST CENTURY: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE ON PENSION SYSTEM AND REFORM (2005).
2. WORLD BANK, AVERTING OLD AGE CRISIS (1994).

(二)期刊論文

1. Arcanjo, Manuela, Retirement Pension Reforms in Six European Social Insurance Schemes Between 2000 and 2017: More Financial Sustainability and More Gender Inequality?, 18(4) SOC. POLICY & SOC. 501 (2019).
2. Katrougalos, George S., Constitutional Limitations of Social Security Privatization: A Human Rights Approach, 12 EUR. J. SOC. SEC. 16 (2010).

3. Orenstein, Mitchell A., Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend?, 64(3) INT. SOC. SECUR. REV. 65 (2011).

(三)網路文獻

1. Börsch-Supan, Axel & Wilke, Christia, Reforming the German Public Pension System (2005), http://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/aging/rsi/rsi_papers/2006_axell.pdf (last visited: 2019. 10.23).
2. OECD, Pension at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators (2017), https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en (last visited: 2019. 10.23).

三、德 文

(一)專 書

1. Eichehofer, Eberhard, Sozialrecht, 11. Aufl., 2019.
2. Frerich, Johannes/Frey, Martin, Sozialpolitische Grundlage der Rentenversicherung, in: Bertram Schulin (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 3 Rentenversicherungsrecht, 1999, S. 61-97.
3. Körtek, Yasemin, Die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ulrich Becker/Peter A. Köhler/Yasemin Körtek (Hrsg.), Die Alterssicherung von Beamten und ihre Reformen im Rechtsvergleich, 2010, S. 47-66.
4. Kreikebohm, Ralf/von Koch, Friedrich, Das Sozialleistungsverhältnis, in: Franz Ruland/Ulrich Becker/Peter Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 6. Aufl., 2018, S. 273-333.
5. Mackenroth, Gerhard, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Gerhard Abrecht (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West, Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, 1952, S. 39-89.
6. Marburger, Horst, Die Versorgung der Beamten und anderweitig

Beschäftigten im öffentlichen Dienst, 3. Aufl., 2011.

7. Ruland, Franz, Rentenversicherung, in: Franz Ruland/Ulrich Becker/Peter Axer (Hrsg.), Handbuch des Sozialrechts, 6. Aufl., 2018, S. 896-968.
8. Sachs, Michael, GG Kommentar, 3. Aufl., 2003.
9. Wagner, Fritjof/Leppek, Sabine, Beamtenrecht, 10. Aufl., 2009.

(二) 期刊論文

1. Färber, Gisela/Funke, Melanie/Walther, Steffen, Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1992 und künftige Finanzierungsprobleme der Gebietskörperschaften, DÖV (2009), S. 133-146.
2. Mesa-Lago, Carmelo, Re-reform of Privatized Pension Systems, Introduction: Background, Structure and Method, ZIAS 3 (2012), S. 191-195.
3. Mesa-Lago, Carmelo, Pension Re-reform in Chile, ZIAS 3 (2012), S. 197-211.
4. Mesa-Lago, Carmelo, Comparison of Legal Features and Evaluation of Socio-Economic Effects of the Four Re-reforms, ZIAS 3 (2012), S. 275-301.

Revisiting the Public Pension Systems, the Principle of Non-retroactivity and the Principle of Legitimate Expectation: A Review of the Transitional Regulations of Retirement Schemes Reforms for Military Personnel, Public Officials and Public Schools Educators

Nai-Yi Sun*

Abstract

Since 1995 the financial model of retirement schemes for military personnel, public officials and public schools educators has been transformed from tax-financing into partial funding. At that time, the transitional regulations provided over-compensations for the expected income replacement rate. The temporary schemes of preferential interest rate for lump-sum payments from public insurance and retirement scheme which offered a supplement to the insufficient retirement payment in the past hadn't been terminated in a rational transitional period correspondingly. These legal backgrounds resulted in an unproportionally high income replacement rate for the retirees. In the following years, the financial sustainability crisis of these

* Professor of Law, College of Law, National Taiwan University; Dr. Ius of Heidelberg University, Germany.

Received: October 27, 2019; accepted: April 23, 2020

retirement schemes has been increasing due to a rapidly aging society without reduced pension of early retirement.

In 2018, a comprehensive reform of relevant laws has been introduced. Accordingly, the instruments of reducing income replacement rate have to be applied to the retired personnel. It is argued that the reform is unconstitutional, because the right of pension benefits has been fixed at the time of retirement and becomes untouchable thereafter.

With regard to the relationship between financial sustainability of public pension schemes and the permanent change of social, economic and demographic conditions, this article argues that the rights and obligations of participants of public pension schemes shall be dynamically adjusted instead of being fixed. On this theoretical basis, this article will evaluate how the Judicial Yuan (J.Y.) Interpretations No. 781-873 apply the principles of non-retroactivity and protection of legitimate expectation in the constitutional issues of 2018 pension reform.

Keywords: Public Pension, Pension Reform, Income Replacement Rate, Transitional Regulations, Principle of Non-retroactivity, Principle of Legitimate Expectation, Transitional Justice