

# 個人、社會共同體與國家建構之老年安全保障

## — 論台灣軍公教退休金制度及改革

邵惠玲\*

### < 摘要 >

個人、社會共同體與國家所建置的老年安全制度，呈現商業保險、社會保險與公務人員退休金不同型態之老年保障。此三者老年安全制度，各自以專屬的法律制度、互異的立法政策與法律原則，提供不同內涵的老年安全給付，實現不同基礎與等級之憲法保障。台灣公務人員退休金制度歷經1995年預算恩給制轉變至共同提撥基金費用之財務改革。

國家所建構之公務人員退休金制度，也因此趨向以財源為導向之社會保險年金保障機制發展。此一歷程凸顯台灣老年安全制度在提存準備、確定給付制之立法政策下，為因應社會變遷問題所產生法律制度及憲法基本權保障之盲點。

**關鍵字：**年金財務、保險原則、社會衡平原則、公務人員退休金、法律制度、立法政策

\* 台灣國立高雄大學政治法律學系副教授兼系主任，德國耶那大學法學博士(Dr. iur., Jena Germany), 電郵：shao@nuk.edu.tw; huilingshao@gmail.com.

目次

- 壹、前言
- 貳、老年安全制度之立法政策與法制概況
- 參、台灣老年安全財務政策對給付制度之影響
- 肆、以「社會保險層級化財產權保障」理論實現憲法公務人員制度性保障之疑慮
- 伍、台灣老年安全制度之立法政策與法制分析
- 陸、結語

## 壹、前言

台灣早期政府財力有限，公務人員俸給給付水準偏低，國家廣泛以齊頭式的社會福利，補助軍公教人員生活，如提供子女教育補助、軍人及眷屬住宅承購及低利貸款、榮民及眷屬土地配耕福利；同時為憲法公務人員退休生活保障，提供多重的老年給付：如以法律建置公務人員退休金制度及公教人員保險制度，另以行政命令提供公務人員得以前二者老年給付提存至指定銀行、享有18%年利息之優惠存款制度，提供類似年金功能之政策性補貼。在此立法背景下，國家以公務人員退休金、社會保險養老保險金及優惠存款等三種制度，提供相同目的之老年給付。相較低薪及高失業風險之勞工族群，普遍因年資不足，領取較低水準的養老保險金，退休公務人員儼然成為退休族群中經濟相對優勢的一群，其退休金甚至可能高於同職等現職公務人員之俸給。因此當社會少子化、高齡化，勞動市場高失業率及低就業率等問題衝擊國家財政時，台灣政府以全民稅收提撥費用，維持公務人員高所得替代率之老年安全給付，其公益性受到社會大眾質疑。

台灣新政府在執政後，大舉進行軍公教人員退休金制度改革，其於2017年8月9日制定公布公務人員退休資遣撫卹法，提高退撫基金公務人員與政府共同撥繳費用之基準、變更公務人員退撫給與之條件與計算基準、降低退休所得替代率、削減公教人員保險養老給付優惠存款利息等<sup>1)</sup>。其中涉及法律上退休金請求權之成立、法律禁止不溯及既往原則，以及憲法對公務人員退休金權利之保障等爭議，此乃台灣大法官作成釋字第781、782、783解釋<sup>2)</sup>之審查焦點。

個人、社會共同體與國家所建置的老年安全制度，呈現商業保險、社會保險

- 1) 參見106年8月9日制定公布之公務人員退休資遣撫卹法第4條第4款至第6款、第7條第2項、第18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。
- 2) 2019年8月23日公布。台灣司法院大法官釋字第781號解釋涉及陸海空軍軍官士官退除給與陸海空軍軍官士官服役條例軍官士官退除給與計算基準規定之爭議，台灣司法院大法官釋字第782及783號解釋涉及公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例關於退休所得替代率、每月退休所得、最低保障金額等規定等爭議。

與公務人員退休金不同型態之老年保障。此三者老年安全制度，各自以不同的法律制度、互異的立法政策與法律原則，提供不同內涵與保障程度之老年安全給付，實現憲法保障之財產權、生存權、工作權與服公職權利。上述法定老年安全制度如何在立法政策、法律制度與憲法保障之間緊密結合，符合法定老年安全給付之權利內涵與本質，使退休時之年金給付在依法行政原則下，受到憲法保障，同時與時俱進，使長期繼續性之老年給付能夠符合社會生活水準與基金財務現況，乃是本論文關注之問題重心。本論文分析台灣大法官釋字第782號解釋將德國社會保險「層級化財產權保障」理論<sup>3)</sup>運用在公務人員退休金制度在學理上引發之爭議，呈現台灣公務人員退休金制度從國家建構的常業文官退休金制度，轉為以財源為導向之社會保險年金化的歷程，藉此凸顯台灣老年安全制度在立法政策、法律制度與憲法保障上之盲點，以及在財務困境中尋求之改革出路。

## 貳、老年安全制度之立法政策與法制概況

### 一、老年安全制度之財源基礎

若以老年安全給付之財源基礎，觀察個別老年安全制度在立法政策上的差異：商業保險係以被保險人之保費；社會保險則是以勞工及雇主之保費為財源；傳統的公務人員退休金制度乃是以國家預算支給，即是財務管理上所謂的恩給制。

法定老年安全制度之立法政策，可以從財務與給付兩方面觀察。關於老年安全制度之財源，有以強制性保費為財源、提供養老保險年金，如德國普魯士帝國時俾斯麥(Bismarck)首相以社會立法首創之社會保險；以國家稅收支給老年福

3) BVerfGE 53, 257 (291); 參見鍾秉正, 社會法與基本權保障, 2010年6月, 頁89; 孫迺翊, 月旦法學教室, 第52期, 頁86。

利給付者，如北歐國家之社會福利制度。相較之下，公務人員退休金制度，則以德國自帝國時期沿襲之常業文官制度為代表，傳統上國家以稅收為財源，提供公務人員退休金，以履行其對公務人員之贍養義務。

在台灣老年安全法律制度中，個人老年安全投資以商業保險為典型；社會保險以強制加保的勞工保險為代表；而公務人員老年安全則由公務人員退休撫卹制度，提供退休金保障。台灣傳統老年安全制度，如勞工保險，在立法政策上為了減輕被保險人保費負擔，將政府保費補助納入年金保險之固定財源<sup>4)</sup>，即由勞工、雇主與政府共同負擔勞工保險之保費。台灣公務人員退休金制度於立法初期，採恩給制(即公務人員退撫舊制)，係由公務人員任用機關以預算支給公務人員退休金。其後因地方政府預算普遍不足以支付於其機構任職之公務人員退休金，遂於1995年7月1日改採共同提撥制(即公務人員退撫新制)，由政府及公務人員依一定比例提撥費用至退撫基金，退休金制度財務問題始得以紓解。台灣公務人員退休金制度從退撫舊制改革至退撫新制的立法過程中，立法者為降低公務人員對改革形成之阻力，廣泛以新法保障舊制期間形成之退休金期待權及信賴保護，將公務人員於舊制時期所形成的退休年資及給付等級，納入新制時期之退休金計算，成為今日退撫基金財務無法負擔之原因，亦是促成執政者進行軍公教人員退休金改革<sup>5)</sup>，並於未來十年內持續調降退休金水準之背景。

## 二、老年安全制度之財務管理

老年安全制度之財務管理，素來有隨收隨付制(又稱賦課制，Pay as you go)

4) 如原則上中央政府對勞工補助普通事故(如生育、傷病、失能、老年及死亡)保險費百分之10，對無一定雇主或自營作業而參加職業工會之勞工，補助普通事故及職業災害(如傷病、醫療、失能及死亡)保險費百分之40，參見台灣勞工保險條例第6、15條。

5) 參見2017年8月9日公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例，除特定條文自公布日施行外，其餘條文自2018年7月1日施行；2018年6月21日修正公布陸海空軍軍官士官服役條例，自2018年6月23日施行。

o)、完全提存準備制(又稱公積金, fully funded)及部分提存準備制(partially funded)等立法政策。隨收隨付制是以繳費義務人繳交之保費支應老年安全給付, 完全準備制則是以撥繳費用累積建立之基金提供給付, 而部分提存準備制之收支管理, 則介於兩者之間。在給付制度之財務管理有確定給付制(defined benefit plan ; DB)與確定提撥制(defined contribution plan ; DC)兩種型態。前者係依據退休法令支付定額之老年安全給付, 後者則依給付權利人與雇主共同提撥累積之資金和孳息, 提供退休給付。

傳統年金保險與公務人員退休金制度, 以德國法為例, 採隨收隨付制與確定給付制<sup>6)</sup>, 使得法定老年給付能符合退休時之社會生活水準。台灣勞工保險及公務人員退撫新制, 原則上採提存準備制與確定給付制<sup>7)</sup>。

### 三、老年安全制度之基本原則與給付權利之成立

#### (一) 基本原則

個人、社會共同體及國家所建構的老年安全制度, 各自受到不同法律原則引導與基本權保障: 個人契約自由引導個人所建構的商業保險, 凸顯風險與保費具相對性的保險原則; 商業保險給付基於保險契約於私法上所生之債權, 受憲法財產權保障。

社會共同體依法建構之社會保險, 依德國建構的社會保險原理, 其法律關係由保險原則與社會衡平兩大原則主導。在此理論基礎下, 老年安全給付, 除了以勞工與雇主之保費財源提供退休給付、實現保險原則外, 兼採社會衡平原則; 即

6) Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 11 Aufl., 2019 Rn. 318; 參見先進國家公務人員退撫制度之研究, 銓敘部委託專案研究計畫, 計畫主持人王麗玲, 2009年12月, <https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/551-1276/Documents/20102394634.pdf>, 頁35-49。

7) 公務人員退休制度部分改採儲金制之探討, 銓敘部93年度人事制度研究改進委員會專案研究報告, 研究人員: 陳清添、江汶珠、林山本、賴俊男、撰稿人: 施華恩, 2004年12月, 頁3, <https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/687-3251/Documents/公務人員退休制度部分改採儲金制之探討.pdf>

在社會福利思想與社會正義理念驅使下，將社會給付去商品化(Decommodification)<sup>8)</sup>，如社會保險不以風險高低及需求程度，而依薪資所得計算保費之量能負擔原理，提供優惠性保險給付，透過給付之社會連帶、風險與所得重分配之功能，實現憲法社會國原則。若以財源區分德國老年安全制度所提供的給付類型，可分為付費給付及免費給付。前者係由勞工及其雇主負擔，後者並非以保費為基礎，而是社會保險共同體以當期繳納之總體保費支付，如勞工於育嬰期間與職業訓練期間免繳保費，計入年金保險年資，以促進生育與勞工進修提升工作能力與就業機會，衡平勞工因生育與進修所增加之負擔。德國社會保險藉由此等優惠性給付，平衡社會共同體成員之負擔差異，藉以實現社會重分配原則與社會福利國理念<sup>9)</sup>。

傳統的公務人員退休金制度，如德國常業文官制度，乃是以國家預算支給退休金之恩給制，實現憲法制度性保障所要求之國家贍養原則。贍養原則乃國家在憲法上應盡之義務，有別於社會國原則之實踐，屬立法者形成空間。

## (二)老年安全給付之依據與權利之成立

老年安全給付制度之立法政策，決定社會給付請求權之成立。如前述，老年年金給付之立法政策採確定給付制，給付法制上採法定給付制。老年年金給付法律關係，有實體法規定及程序處分兩個層面的建制。針對老年安全制度之實體法律關係，涉及繳費關係及給付關係兩部分。長期以來，行政法及社會法學界針對社會保險投保關係之性質，存在著行政處分與法定債之關係等不同立場。此一問題，反映在台灣軍公教年金改革，產生年金給付之法律適用依據之爭議與溯及既往之爭議，容待後述。

8) Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 11 Aufl., 2019 Rn. 9.

9) 邵惠玲，社會福利國之昨日與今日－以德國社會保險的法制發展為例，財產法暨經濟法，第16期，2008年12月，頁123-170，頁139。

針對年金權利在程序法上之設計，如年金權利形成之時點，有法定主義或申請主義兩種立法政策。前者係依據法定事實成就，依法成立退休者年金給付權利與給付主體支付義務。後者則以行政機關依人民申請開啟給付程序，作成退休給付之行政處分而成立。傳統德國社會法法制及學理，基於社會給付法定主義，以「法定債之關係」觀察老年安全給付法律關係；以法定要件之成就，認定社會給付之成立。相較之下，台灣法定老年給付程序之立法政策，原則上採申請主義，以行政處分如公務人員退休金審定處分、軍人退伍除役證書中之退除給與。此一立法政策反映在台灣老年安全保障：行政機關以被動方式核准申請，提供法定給付；法定義務給付之履行，取決於權利人積極提出申請，始成立行政機關之給付義務，對被保險人與其遺屬之生活保障，仍嫌不足。

#### 四、法定老年安全給付之憲法保障

##### (一)、社會保險年金及公務人員退休金之憲法保障基礎

老年安全給付之法律關係在本質上之差異，足以影響權利於憲法保障內涵與等級。社會共同體依法建構之社會保險制度，乃憲法社會法治國原則之展現。如台灣勞工保險制度，乃是立法者為實現中華民國憲法第153條勞工保護及第155條實施社會保險等基本國策所提供之老年給付，該依法所生之養老保險年金受憲法財產權保障。惟過去台灣勞工薪資水準普遍低落，且以中低水準薪資等級作為投保薪資上限，尚未能以勞工全部薪資之所得替代保障其退休生活，因此勞保養老給付僅具有補充退休所得之功能，釋憲者多強調其係實現退休生活保障之生存權，而非工作權。

國家所建構的公務人員退休金制度，以德國常業文官制度為代表。此一制度乃沿襲帝國時期的公務人員制度，輔以德國學者Carl Schmidt 制度性保障理論，以常業文官制度性保障與國家贍養義務，作為公務人員退休金之憲法保障基礎。



常業文官制度保障並不保障公務人員固定額度之退休金<sup>10)</sup>。而是要求退休金的適當性「一個合於職務關係, 考量職等(Dienststrang)、重要性與責任內容, 確保適當生活水準, 並符合一般情況發展下的贍養給付」<sup>11)</sup>。德國常業文官制度沿襲至今, 皆以政府稅收(恩給制)提供公務人員約七成俸給替代率之退休金<sup>12)</sup>, 並未因此否定退休金之財產權保障<sup>13)</sup>。

相較之下, 台灣公務人員退休金權利之憲法保障, 係以服公職權利為保障基礎, 兼採德國常業文官「制度性保障」理論, 似乎呈現高於社會保險年金權利與德國基本法之憲法保障地位。在此觀點下, 服公職權利應屬公務人員之特殊基本權, 應包括人民依法具財產價值之退休金財產權<sup>14)</sup>。然而, 在司法審查上, 台灣大法官會議解釋雖以制度性保障作為公務人員退休金保障基礎, 但至今並未肯認公務人員對退休金之財產權保障。其似乎以公務人員退休金制度實現國家對公務人員之照顧義務, 迴避公務人員基於退休金財產權所得主張之主觀公權利防禦效力, 以致公務人員難以透過釋憲審查機制, 防禦立法者在財務危機下對退休金進行必要之改革。

## (二)、老年安全法律制度之禁止溯及既往、信賴保護與期待權保障

老年安全制度之改革, 涉及年金處分所依據之法律變更, 產生老年安全給付法律之適用、是否違反法律禁止溯及既往原則、給付權利人之信賴保護, 以及在職者老年給付期待權保障等問題。

如前述, 台灣傳統行政法學界普遍認為: 老年安全給付關係於勞工退休核定

---

10) BVerfGE 44, 249 (264 f.).

11) BVerfGE 44, 249 (280).

12) Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 11 Aufl, 2019 Rn. 300.

13) BVerfGE 114, 258 (289).

14) 相同見解: 參見大法官釋字第782號解釋, 湯德宗大法官部分不同意見書, 頁34, 邊碼第55段, <https://www.judicial.gov.tw/FYDownload/FYDownload.asp?fileguid=001123-ISR XU>。

時或公務人員退休審定時，即已終局確定，主張年金調降之法律係屬對確定終結之法律關係溯及發生效力，違反法治國要求之禁止溯及既往原則。依此見解，法定老年安全制度無非成為退休者封閉的自我保障機制，其以法律禁止溯及既往、程序法上核定處分之信賴保護及個人年金財產權利，對抗立法者的年金改革，則使程序法上退休時的年金核定處分凌駕在立法權限與實體年金法制之上。在此見解下使立法者，無法因應社會少子化及老年化等社會變遷所造成的基金財政問題而進行調整老年安全制度。

當法律提供退休者長期、繼續性的年金給付，在給付過程中，權利人之權利狀態(如權利人自身之給付請領資格、所需的基本社會生活需求)，仍處於變化的狀態。在法定給付關係的觀點下，主管機關針對權利人於退休時所得請領之老年給付核定處分，乃依法核付之結果，而非退休期間憲法對給付權利之保障內涵；法定老年年金給付內涵仍應依據法定給付規定認定之。因此，大法官釋字第728號解釋強調：非屬一次性之退撫給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休俸，因該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，而未調降或追繳已領受之退撫給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則<sup>15)</sup>。此一見解則是以繼續性個別年金給付之支付關係，觀察整體年金給付權利，其中以蘊含德國法確定給付制政策下法定給付制與法定債之關係所生之原理，使公務人員於退休期間仍依法支領之月退休金，不致停滯在退休時之處分，牽制立法改革。

針對在職公務人員對退休後之退休金期待權，台灣過去立法政策上為推動共同提撥費用之退撫新制，減少來自公務人員之阻力，曾廣泛承認舊制年資之期待權。惟如前述，司法審查係以核定處分認定退休金請求權，因此在職公務人員針對退休金改革主張其退休金期待權之侵害，僅得以退休金給付規定為信賴基礎，

15) 大法官釋字第728號解釋理由書，編碼第86段。

主張信賴保護。

## 參、台灣老年安全財務政策對給付制度之影響

在台灣法定老年給付制度以勞工保險養老年金及公務人員退休金為代表，其除了被保險人及僱主負繳費義務外，另以政府一定比例保費補助及費用提撥義務作為法定財源，而與傳統的社會保險透過社會保險組織自主營運、以被保險人及雇主保費為財源之制度原理，有本質上的差異。

### 一、台灣政府提撥費用義務強化老年給付之保險原則

台灣法定老年安全給付制度，在立法政策上，以提存準備制與確定給付制之財務管理機制，長期以法定固定之給付率，提供定額的退休給付，仍保留相當程度對價性給付的保險原則色彩。

相較健康保險具備風險與所得重分配功能，年金保險依據被保險人之薪資水準，提供養老保險金，乃是社會保險中高度彰顯資本主義下保險契約所實現之保險原則。政府依薪資等級齊頭式地補助或提撥費用，依此形成退休者之給付權利內涵，其中受政府依薪資比例補助保費之給付權利人，亦包括不具保障需求之高所得者。因此，政府補助或提撥之費用反映在以投保薪資等級為標準之退休老年給付，也同時強化了退休職業族群之間因勞動力及薪資等級所生之老年安全保障差異。

台灣勞工保險有投保薪資金額上限，以及公務人員退撫舊制時期公務人員之俸給及退休金水準較低，薪資等級反映之老年年金差異，並不明顯；而政府以預算提供公務人員合理之退休金，乃是國家依據憲法所負之照顧義務。若以此一觀點觀察以共同提撥制為財源之退撫新制，公務人員在政府義務提撥百分之65基金

費用，以維持基礎退休金保障外，另得依俸給等級，自己提撥百分之35基金費用，換得較高給付水準之退休金，以保障其退休生活。共同提撥制下的退休金制度，似乎將國家對公務人員之生活照顧義務，轉化為以保險型態提供較優厚的保險年金之方式實現。

觀察台灣法定老年安全制度之財源制度，並未因政府費用之挹注，而積極投入社會平衡給付，或針對社會老年化對年金財務之衝擊，有所回應。針對社會少子化、老年化所生世代契約之危機，德國年金保險普遍提供育嬰期間免保費計入退休年資之老年給付，於台灣老年安全制度則於憲法及法律制度並未積極肯認立法者家庭負擔之平衡義務，以致在基金財務壓力下，僅提供公教人員於育嬰留職停薪期間，得選擇全額負擔並按月繼續繳付退撫基金，而併計退休、資遣或撫卹年資之權利<sup>16)</sup>。

## 二、老年安全財務政策對憲法權利內涵之影響

德國法針對老年安全給付之財務管理，採隨收隨付制，德國社會法學界因此以退休者對社會共同體總體財產主張抽象之年金分配及分享權，認定老年給付權利之保障內涵。台灣大法官則強調：國家基於對公務人員退休生活之照顧義務，提供退休金，該給付內涵亦受比例原則之限制，並以不影響其生活尊嚴為底線<sup>17)</sup>。然而，台灣傳統學界多以退休時法定給付認定退休金權利之憲法保障內涵，此一見解使得國家依憲法所負抽象的退休生活照顧義務，降格為具體定額退休金保障，而主張1995年改採共同提撥制後，公務人員因繳付基金費用而享有定額退休金之財產權保障。然而，大法官在上述釋字第782號解釋中，反而採取德國社會保險「層級式財產權保障」理論，以退休金之財源認定退休金保障等級，使得政府提撥費用所形成之退休金，相較於公務人員提撥費用所形成之退休金，受到

16) 公務人員退休資遣撫卹法第7條第4項規定。

17) 參見台灣大法官釋字第717號解釋。

較低密度之保障，立法者得以基於政府費用補助所形成之退休金比例，取得較大的調降空間。

## 肆、以「社會保險層級化財產權保障」理論實現憲法公務人員制度性保障之疑慮

系爭公教人員退休金改革，涉及退休金給付相較在職人員待遇之公平性問題。其以變更退休之要件與所得計算基準，諸如增訂配合機關裁撤自願退休人員之最低年齡要件、延後月退休金起支年齡、調降退休所得替代率、拉長平均本俸採計期間等規定，將服務年資35年者之公務人員退休所得替代率，從2018年7月1日百分之75，至2029年1月1日降至百分之60。退休金之所得替代率在十年大幅調降，是否仍屬憲法公務人員適足且符合最低生活尊嚴之保障，不無疑問。然而，此一改革之目的及憲法正當性基礎在於：退休者之所得得以從2018年7月同等級現職人員待遇之九成降至七成，與現職人員俸給維持合理差距，而不再有退職人員退休所得超過相同等級在職人員待遇之不合理的現象。然而，台灣大法官以財源為標準之年金財產權保障理論，實現公務人員退休金制度性保障，產生公務人員退休金在憲法保障基礎之上之疑慮。

### 一、公務人員退休金與社會保險年金之制度差異

首先，德國年金保險層級化財產權保障，乃是為了維護社會保險以保費為財源之基本原則所發展出來的理論。此一理論將社會保險給付區分為本於自己付

出(即自己及雇主保費)所形成之給付, 以及以社會衡平為目的所提供之優惠性給付, 在司法審查上提供不同保障層級的審查標準。此一理論強調: 社會保險年金主要保障個人以保費累積(所謂個人關聯性)之給付權利, 次要保障社會保險共同體為實現社會衡平原則所提供之免保費優惠性給付。簡言之, 社會保險「層級化財產權保障」理論是建立在以保費為財源之社會保險基礎上, 與社會保險年金制度在基礎法律關係上, 有著本質上之差異: 公務人員退休金制度係以忠誠職務關係為基礎, 有別於勞工與雇主之間具對價性的勞務關係。若從老年安全制度之憲法地位觀察, 公務人員退休制度係國家基於憲法服公職權利所保障之制度, 並非社會共同體依法為防禦集體風險所建構之保險制度, 因此無法使退休金制度因共同提撥制之財務管理, 轉變為社會保險制度。縱使公務人員退休金制度改為共同提撥制, 退休金制度之財源仍以政府按月撥繳之費用為為主要財源<sup>18)</sup>, 而未來是否應以提撥費用累積之基金為財源, 應屬立法者對公務人員退休制度型塑與裁量範圍。司法者無法基於政府對退撫基金負最後支付保證責任<sup>19)</sup>, 為使基金制度永續經營, 而以財源分攤機制將憲法體制上不同本質之老年安全制度保障以相同標準審查。

## 二、公務人員憲法服公職之整體退休金權利與分割保障

其次, 大法官釋字解釋所引據的德國憲法法院「層級化財產權保障」理論, 在過去亦曾引發德國社會法學界爭議: 有論者以私法關係所生之財產權保障, 並不問權利人就權利取得是否具關聯性, 何以公法上給付請求權之財產權保障聯結給付財源, 並依此區別審查密度。更有論者質疑: 一個退休金權利是否可以依據財源不同一分為二推論不同程度之財產權保障。惟「層級化財產權保障」理論係針

18) 公務人員退休資遣撫卹法第6條: 退撫基金費用按公務人員本(年功)俸(薪)額加一倍百分之12至百分之18之提撥費率, 按月由政府撥繳百分之65; 公務人員繳付百分之35。

19) 參見公務人員退休資遣撫卹法第7條第1項、公立學校教職員退休資遣撫卹條例第8條第1項、陸海空軍軍官士官服役條例第29條第1項。

對不同給付項目所生之權利保障差異；就法定給付項目而言，仍屬可分之權利。此一理論有助於維護以國家財源為基礎之社會保險，立法者得以優先刪減調降免保費給付，以維護社會保險共同體對保費給付之支付能力，同時避免社會共同體為實現社會衡平目的提供之免保費給付與公權利，陷入私有財產權化。德國「層級化財產權保障」理論針對不同財源基礎所生給付，如被保險人年金，相較非以保費為基礎之遺屬年金，得以受到較高程度之保障，此一見解亦為我國大法官解釋所肯認<sup>20</sup>。

相較之下，台灣公務人員退休金制度在基金財務管理上，並未區隔政府與個人提撥費用所支應之退休金給付類型，而在共同提撥基金制度下形成一個整體受憲法制度保障之法定退休金權利，如何分割成兩個部分進行不同層級審查密度之保障？政府提撥費用比例乃是憲法服公職權利所生國家照顧義務的展現，此乃現行共同提撥制後，尚存具憲法制度性保障意義之建置。大法官採取之審查機制，無法排除立法者得以政府提撥費用比例，刪減整體共同提撥制所形成之退休權利，足以架空公務人員退休金制度之可能性<sup>21</sup>。

### 三、共同提撥制所生給付之層級化財產權保障類型

若從退休金制度之財源觀察勞工保險年金與公務人員退休金制度之財源，其雖有保費及基金費用用語上之差異，二者給付皆是以給付權利人及義務人繳納一定額度費用，匯集至基金，乃是老年安全給付之基礎。而政府提撥費用對退休金財源之貢獻，論其實質，如同雇主為勞工利益所繳納之勞保保費，屬退休基金之固定財源。因此，政府提撥費用所形成之公務人員退休金給付，管見以為應等同個人提撥費用所形成之給付，屬「提撥費用」所形成之給付(公務人員自己給付)，而

20) 如大法官釋字第560號解釋針對過去台灣就業服務法限制外國人遺屬年金之爭議，作成合憲解釋。

21) 如大法官釋字第560號解釋。

非受較低密度憲法保障之免費優惠性給付。因此，立法者以共同提撥制實現制度性保障與政府照顧義務，應是以個人提撥費用強化退休金之財產權保障，而非以社會年金保險層級化財產權理論，弱化退休金權利制度性保障功能。

#### 四、公務人員退休金給付與國家財政資源之關聯性

社會保險年金之社會關聯性係指社會給付與社會共同體之關聯性，大法官釋字第728號解釋則將之延伸至「涉及國家財政資源之社會關聯」，認為：公務人員基於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，大法官針對相關法令進行比例原則及信賴保護原則之審查時，應採較為寬鬆之審查標準。大法官將退撫舊制下政府基於恩給制所提供之退休金權利，「社會連帶地」受國家財政資源影響。此一見解看似忽略了恩給制制度性保障之功能，論其實質意義，則應為：政府在恩給制下，以預算支給維護公務人員退休金給付水準，形同將公務人員之退休金給付與維護國家財力之納稅義務人租稅負擔連結，產生一個基於國家財政收支所生之連帶關係。換言之，憲法服公職權利所保障之公務人員退休金權利，應以國家財力與納稅義務人所得負擔之程度為底限。此一結論，或許可以自服公職權利引申，而不必依附在社會保險層級化財產權理論。

### 伍、台灣老年安全制度之立法政策與法制分析

#### 一、台灣老年安全制度形成背景與社會變遷

社會法係為因應社會現況、提供弱勢扶助，以社會衡平為目的，而提供社會



給付之制度，與傳統私法自治原則以及以秩序行政為出發點所發展的行政法原則，有所區隔。然而，台灣的社會法早期是依附在私法與公法領域發展而生。我國傳統法制對「社會保險」制度之理解，不乏是以強制納保義務及法定權利關係，透過程序法上退休核定及審定處分，保障私法上對價性質之保險關係。

相較德國社會保險為因應社會變遷，自1992年起將傳統由立法者彈性調漲的年金調整機制公式化及法制化<sup>22)</sup>，其後更積極修正年金現值之計算參數<sup>23)</sup>，加入薪資指數(Entgeltfaktor)、影響保費計算之總薪資所得毛額成長比(BE)<sup>24)</sup>、稅收補助企業養老保險費成長幅度之企業年金比 (Altersvorsorgeanteil, AVA)<sup>25)</sup>、影響年金保險保費費率成長比(RVB)<sup>26)</sup>，2004年年金改革再加入永續指數(Nachhaltigkeitsfaktors)<sup>27)</sup>，將就業人口保費收入總額，納入退休世代年金調漲幅度考量。換言之，德國社會保險透過年金水準調整機制，不僅使年金符合勞動市場薪資水準成長，同時與保費財源及國家財務負擔產生連動關係，使退休者之年金水準因年金現值受到保費費率、企業年金成長比的控制而調降。

相較之下，台灣老年安全給付制度雖然為因應社會高齡化之保障需求，在法制上從一次性給付改為繼續性年金，但是在傳統法制與法學理論，針對社會給付之需求與變遷，仍停留在保險原則下的定額給付保障模式，而以給付財務機制所

22) 以個人薪點(Entgeltpunkte)、退休年齡(Zugangsfaktor)、年金類型(Rentenartsfaktor)、年金現值(aktuelle Rentenwert)等參數，決定年金調漲與調幅，vgl. § 63 Abs. 6 SGB VI。

23) 如2001年7月至2011年7月實施之年金改革，將先前以薪資所得淨額調整(Nettoanpassung)改採薪資所得毛額調整(Bruttoanpassung)，vgl. § 255e SGB VI a. F.

24) Die Faktoren für die Veränderungen der beitragspflichtigen Bruttolohn- und Gehaltssumme.

25) § 255e SGB VI.

26) Faktor für die Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, vgl. § 63 Abs. 7, 65 SGB VI.

27) BGI. Teil I Nr. 38 S.1791; vgl. § 68 SGB VI. 年金現值依據下列公式計算 (ARt=年金現值, ARt-1=先前年金價值, BE=保費計算之薪資所得毛額, t=去年相較前年之成長率, RVB=年金保險保費費率, AVA=企業年金比例, RQ=永續指數, a = 0.25) :

$$ARt = ARt-1 \times BE \times t \times (1 - RVB \times t - AVA \times t) \times ((1 - RQ \times t) \times a + 1)$$

生之確定給付制，連結實體法上法定定額年金權利，形成法定給付關係。此一給付權利內涵，可能悖離基金之財務現況，卻未能直接影響給付權利之內涵，反而牽制立法者之年金改革。在此立法背景下，法定老年給付縱使非基金財務所能負擔，仍不免成為被保險人依其投保金額、獲取國家費用補助及老年保障，以保險制度累積個人財產權利之方法。

## 二、台灣財務管理與法律關係分立之老年安全制度

台灣老年安全制度採提存準備制與確定給付制之收支型態，使老年安全權利與基金財務能力之間欠缺法律關係上的律動(Dynamisierung)，而長期處於失衡狀態。年金財務管理失衡的癥結點在於：台灣基金管理政策與給付法律關係分立，二者在法制上並未具連帶關係；則財務管理機關之調控職權，易受政治力干預，如在長期維持低費率之立法政策下，為因應老年保障需求，而提供長期繼續性之年金給付。以低保費高給付之財務結構，高度依賴政府費用補助與財政擔保責任，而普遍欠缺自主管理之能力。

相對德國傳統常業文官制度確保公務人員最低舒適度的退休生活<sup>28)</sup>，台灣經歷退休金給付恩給制、共同提撥制等之財務變革，基金財務能力仍然無法因應人口結構之社會變遷，恐面臨破產之命運。此一問題呈現台灣退休金制度確定給付制所設計的法定給付率，欠缺一個與社會變遷因素緊密結合之權利義務關係。然而，新法要求公務人員退休後所領月退休金應依「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調整之」，其仍將退休金給付水準置於主管機關之裁量權<sup>29)</sup>，並未積極規範基金主管機關具法律效力之給付調整義務。而台灣大法官釋字第782號解釋為貫徹現階

28) Minimum an Lebenskomfort, Vgl. BVerfGE 44, 240 (265f.).

29) 如公務人員退休資遣撫卹法第67條第1項前段規定：「公務人員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由考試院會同行政院，衡酌國家整體財政狀況、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調整之」。

段合理退休所得替代率之改革目的, 避免退撫給與財產上價值不隨時間經過而實質減少, 參照勞工保險及公教人員保險法規定, 僅針對消費者物價指數之變動, 要求立法機關應課與主管機關依法重新審定調整退休金之義務。

### 三、台灣老年給付權利與國家財力之財務連帶關係

在社會保險制度中, 被保險人與社會共同體在保費與給付關係形成一定程度的社會連帶關係<sup>30)</sup>。而針對台灣公務人員退休金制度, 不論在政府恩給制或公務人員與政府共同提撥基制後, 亦因政府負擔退休金費用, 而退休金之給付水準, 足以影響國家財力與納稅義務人之租稅負擔, 而使得公務人員之退休金給付水準與國家財力產生連帶關係<sup>31)</sup>。因此當立法者為因應高齡化社會的老年安全需求, 依生存年限提供長期繼續性之年金給付, 則年金因生存年限延長所生之生活保障負擔, 與納稅義務人形成財務上之連帶關係。因此立法者為因應基金及國家財政能力, 並避免增加在職者之費用負擔, 適度刪減年金給付額度, 應是容許。

### 四、台灣公務人員制度性保障之實踐困境

台灣憲法保障公務人員之服公職權利, 該權利內涵高度依附在法律制度所實現的照顧義務。如何沿襲制度形成有效而有拘束力之憲法常業文官制度, 必須回歸至公職制度建置之本體價值及內涵。

德國常業文官制度性保障係以傳統公務人員制度歷程所形成的制度原則, 限制立法者對公務人員制度之裁量空間。就此, 台灣過去憲政歷程所建立的公務人

30) 例如量能負擔的保費機制、衡平家庭及教育負擔之免保費給付、在職者與退休者因隨收隨付之收支關係成立之世代契約、依人口成長率、就業率及消費物價指數而定期調整之年金給付率。

31) 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, 頁59 東吳法律學報第三十卷第一期, 頁33-87, 頁27。

員體制，除忠誠義務關係所生俸給及退休金法定權利、職級原則與照顧義務外，其所能提供之制度內涵相當有限。制度性保障理論在公務人員退休金財務制度從政府預算支給，改革至共同提撥基金，而發生制度上重大變革，卻未以過去歷程所生之制度原理，提供憲法上之指引與界限。德國法以恩給制形成公務人員退休金之制度性保障，在台灣立法及司法實踐上，反不足以類比社會保險年金制度下雇主保費所形成之給付受到憲法工作權與財產權之保障。

## 陸、結語

台灣大法官針對軍公教退休金改革之合憲性，將共同提撥制所形成的退休金權利置於社會保險年金層級化財產權保障理論下審查，此一趨勢無非宣告：國家所建構之公務人員制度性保障，歷經1995年公務人員退休金基金共同提撥制的立法改革，至2018年面臨之退休基金財務危機，正式步入退休金保險年金化之保障時代；過去大法官解釋宣示之常業文官退休金制度性保障，也就僅具憲法形式意義與保障價值。

## 참고문헌

- 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, 頁59 東吳法律學報第三十卷第一期
- 邵惠玲, 社會福利國之昨日與今日 — 以德國社會保險的法制發展為例, 財產法暨經濟法, 第16期, 2008年12月
- 鍾秉正, 社會法與基本權保障, 2010年6月
- 孫迺翊, 月旦法學教室, 第52期
- 先進國家公務人員退撫制度之研究, 銓敘部委託專案研究計畫, 計畫主持人王儷玲, 2009年12月
- 公務人員退休制度部分改採儲金制之探討, 銓敘部93年度人事制度研究改進委員會專案研究報告, 研究人員: 陳清添、江汝珠、林山本、賴俊男、撰稿人: 施華恩, 2004年12月

- 大法官釋字第560號解釋  
大法官釋字第717號解釋  
大法官釋字第728號解釋理由書  
大法官釋字第782號解釋

Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 11 Aufl., 2019

- BVerfGE 44, 240 (265f.)  
BVerfGE 44, 249 (264 f.)  
BVerfGE 44, 249 (280)  
BVerfGE 53, 257 (291)  
BVerfGE 114, 258 (289)

< Abstract >

## **Private Person, Caring Society and Government organized Old Age Security - Review of Taiwanese Civil Servant Pension System and its Reform**

Shao, Hui Ling\*

Private person, caring society and government organized old age security showed the different elderly Protection of business insurance, social insurance and civil servant pension system. Each of these old age security systems bases on its own legal policies, legal Principles and legal systems, which offer diverse insurance benefits and achieve constitutional guarantee through different legal basis and protection level.

Taiwan civil servant pension system went through the financial reform in 1995 and its financial resources was changed from government budget through Tax income to the pension fund, which was financed through the Premium of Government and Civil Servants. The organized by government civil servant pension system and its forward development, therefore, was led to the financial resources oriented social insurance system

---

\* Associate Professor, National University of Kaohsiung

Protection. This changing Process shows especially the civil servant pension legal system, which are based on the legal policies of funding and defined benefit plan, on the way to react the social changes problems in pension System, has to face the dilemma between the diverse Protection of pension legal System and Constitutional right for civil Servants.

**Key Words:** Pension Financing, Insurance principle, Equitable Principle, Civil Servant Pension System, Legal System, Legal Policy

68 사회복지법학 제8권 제2호(2019. 12.)