・文官制度季刊・　第五卷第二期
民102年4月　頁27-57

從俸給結構與退休所得論公務人員退休年金給付制度改革
—兼論信賴保護原則*

馮惠平**

《摘要》

公務人員退休年金制度屬於「軍」、「公」、「教」、「勞」四大年金制度之一，其改革規劃方案不單涉及數十萬現職與退休公務人員的經濟權益，亦為其他年金改革的具體指標及比較標的。既然年金制度改革攸關許多人未來重大權益之變動，當然為眾所關注之焦點。不難想見法案最後送立法院審議時，在各方角力下，必將遭遇諸多之質疑與挑戰。因之，本文以考試院函送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案相關規定為基礎，從「俸給結構」與「退休所得」兩途徑探討之。又，信賴保護原則是否適用於本次公務人員年金改革，眾說紛紜，尤其是對於實體法上已取得財產權利的退休公務人員，其是否有信賴利益？是否必須加以保護？又如何保護？凡此影響退休年金給付制度之設計甚鉅，爰一併探討，以期做為立法者最後決定之參考。

[關鍵詞]：退休年金、所得替代率、信賴保護原則

投稿日期：102 年 4 月 2 日；接受刊登日期：102 年 4 月 30 日。
* 作者衷心感謝三位匿名審查委員就本文所提寶貴意見。
** 行政院人事行政總處法規會專員，e-mail: feng0001@dgpa.gov.tw。

壹、前言

近年來，臺灣經濟不景氣，人口結構逐漸邁入高齡化、少子化，青年就業困難且薪資普遍偏低；相反地，政府用人卻不見減少，退休軍公教人數亦年年增加，致國家財政負擔逐年攀高，遂於民國一〇一年引發勞工保險金擠兌事件。自此，各界改革呼聲不斷，而立法院復順應民意，做出大幅刪減現職與退休軍公教人員相關福利之決議。惟各方呼籲改革之火仍不止息，一路向上延燒，終使政府正視「年金改革」之必要性與急迫性，並將此一改革法案列為民國一〇二年二月新內閣上任首要推動之政務。

公務人員退休年金制度屬於「軍」、「公」、「教」、「勞」四大年金制度之一，其改革規劃方案不單涉及數十萬現職與退休公務人員的經濟權益，亦為其他年金制度改革的具體指標及比較標的。既然年金改革攸關許多人未來重大權益之變動，當然為眾所關注之焦點。不難想見法案送立法院審議時，在各方角力下，必將遭遇諸多之質疑與挑戰。其中主要質疑之一，可能在於公務人員退休金之計算，無論現行公務人員退休法，或考試院最近函送立法院審議之公務人員退休撫卹法（以下簡稱退撫法）草案之規定（銓敘部，2013），退休金均以「本俸加一倍」或「最終本俸的一點六倍」為基數內涵。然而，為何不是「本俸」？顯然退休制度上存在著與俸給制度上不同的考量因素。「本俸」為何？其界定左右退休所得及所得替代率之計算。究竟如何修法，才能使退休年金的給付更為合理，以致改革順利成功？本文以前述退撫法草案相關規定為基礎，[1]從「俸給結構」與「退休所得」兩途徑探討之。又，信賴保護原則是否適用於本次公務人員年金改革，眾說紛紜，尤其是對於實體法上已取得財產權利的退休公務人員，其是否有信賴利益？是否必須加以保護？又如何保護？影響退休年金給付制度之設計甚鉅，爰一併探討，以期做為立法者最後決定之參考。

[1] 有關退撫法草案總說明及逐條說明之部分規定，係於匿名審查委員審稿後始修正加入，俾本文論述基礎更資周延完整。

貳、俸給結構

公務人員退休金的計算方式既以「本俸」為基數內涵，在年金改革過程中，單單修正退休給付制度，恐無法達成全盤改革之目的，俸給結構亦應一併配合調整，才能使公務人員退休給付制度合理以致確實可行。以下就俸給之性質與作用、俸給之內容與俸額之計算、現職待遇與退撫新制所得及加給的性質等進行詳細說明。

一、俸給之性質與作用

所謂俸給，乃公務人員關係存續中，國家或地方自治團體對公務人員所負擔之公法上金錢債務，亦即公務人員一方對行政主體一方之金錢請求權。公務人員享有領取此種俸給的權利，稱之為俸給權。該權利之特色在於，不單是公務人員的勞務報酬請求權，亦不單是其生計照顧請求權，而是兼具此兩種性質外，尚有國家對公務人員的期待。故俸給之多寡，端視公務人員從事職務之繁簡、責任之大小、地位之尊卑及生活所需之程度而定。從而，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率，此乃俸給政策的最高指導原則。

從以上俸給多寡的決定因素、給與的作用與目的看來，不同因素及目的之偏重，將形成對待給付、生活照顧、身分品位[2]及高薪養廉[3]等各種理論。其中涉及退休年金程度較高者，係對待給付理論、生活照顧理論。簡單的說，前者對待給付說認為：公務人員與國家雙方成立近似民法第四八二條規定之僱傭契約，一方公務人員依約定期間提供國家服務，他方國家給付一定之報酬。其立論基礎源自於單純的利益交換，以服勞務交換等值的報酬。後者生活照顧說認為：公務人員之俸給與私人受僱之報酬不同，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、甚至工作多寡而給

[2] 此說認為公務人員俸給之功能不單支給公務人員及其家庭之生計，尚須維護公務人員相當的生活地位，以獲得執行職務應有的尊敬，亦即對於年資久、職務高，或具較高學識經驗資歷者，則給與較高之待遇（傅肅良，1985：262）。

[3] 此說認為國家單純強調行政倫理、道德教化而漠視公務人員生存發展的需求，並非為政之道，反而應藉高薪激發官員廉潔習性，避免貪污情事發生。

付，公務人員之俸給則不僅反應其職位等級及責任之高低，且須提供公務人員維持與其身分相當的生活水準，以體現國家應負公務人員生活照顧之義務（吳庚，2012：236-237）。

綜觀各種俸給理論，不論本（年功）俸或各類法定加給例如地域加給、職務加給及各種專業加給，皆可謂公務人員執行職務所得之報酬，為國家所支付之對待給付，而得以藉此吸引優秀人才，為國服務，故俸給應以「對待給付」理論與「招才攬才」原則為主。換言之，為吸引優秀人才為國服務，並鼓勵其久任，採取擔任職責程度相當的職位，以獲得一定的俸給，並藉高階職位薪資待遇之增加，誘發其向上晉升之意願。這樣的作法，不僅符合激勵需求理論，亦符合同工同酬，計值給俸之平等原則。故高階公務人員與低階公務人員兩者之俸給差距不宜過小，同時亦應注意與國內民間甚或其他國家相當工作職位人員取得衡平。

二、俸給之內容與俸額之計算

（一）俸給之內容

我國現行公務人員的俸給，係由「俸」與「給」兩部分構成。「俸」指本俸或年功俸，所謂本俸，指各職等人員依法應領取之基本給與；所謂年功俸，指各職等高於本俸最高俸級之給與。「給」指各種法定加給，即除本俸或年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。俸制基本上係由官等、職等、俸級及俸點四項因素所構成，每一官等職等內，皆分設數目不完全相同之本俸與年功俸俸級，每一俸級則配有一定數目之俸點，每一俸點經乘以固定的折算率以後，即構成俸額數。各官職等、俸級及俸點的內容以俸表的方式來呈現。[4]

（二）俸額之計算

依法公務人員每月所得俸給總數，包括俸額現金及各項加給現金，前者係依審定合格任用之職等與本俸或年功俸俸級，依該俸級之俸點數目，按規定折算標準率折算而成；後者係依所任職務之職等（即審定合格任用之職等，或依法權理之較高職等），核支規定各該職等支領之標準。茲參照上開公務人員俸表，就俸額之計算重點，說明如下：

[4] 詳參公務人員俸給法第四條附表。

1. 官等及職等：公務人員依官等及職等任用之，官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等，委任為第一至第五職等；薦任為第六至第九職等；簡任為第十至第十四職等。
2. 俸級總數：每一職等內，分設有數目不完全相同之本俸俸級與年功俸俸級各若干級；將十四個職等之俸級級數相加後，計有本俸俸級六十六級、年功俸俸級八十級。但因各職等俸級相互間有部分重疊，亦即有重複俸級，經減除重複俸給後，俸表中實有全部俸給四十六級。
3. 各職等俸級數目：各職等俸級數目不等，其中本俸數目，第十四職等僅有一級，第十三職等有三級，第十二職等以至第二職等各有五級，第一職等有七級，自最高至最低職等，本俸數目形成一、三、五、七遞增狀態。至於各職等之年功俸俸級數目，第十四職等無年功俸級數目，第十三職等有三級，第十二職等有四級，而自第十一職等以至第一職等，分別有年功俸五級、六級、七級、八級，以至第五職等之十級不等。
4. 俸級相互間俸點差距：每一俸給列有一定數目之俸點，從最低第一職等本俸一級 160 俸點，至最高第十四職等本俸一級 800 俸點，最高與最低兩者差距為五倍。至於本俸各級間俸點呈現遞增情形（亦即上下兩俸級間之差額），委任為 10 點，薦任為 15 點，簡任為 20 點。年功俸俸點每級各與其較高一個職等平行之本俸或年功俸相同。
5. 俸點折算俸額標準：現行公務人員俸表中並無固定俸額，僅有俸點，以為折算俸額之基數。俸額之折算，必要時，得按俸點分段訂定之。

從公務人員俸表內容觀之，簡任第十職等年功俸五級已達 780 俸點；第十一職等年功俸五級僅增加 10 俸點至 790 俸點；而第十二職等至第十四職等（僅設一級）之最高級均為 800 俸點，致簡任人員最高俸額幾無差距。而其現職待遇之真正差距，則係建立在專業加給及主管加給給付額度之不同。因退休所得僅以本俸為計算基準，致形成不同職等、卻領相同之退休給付之奇特現象。另為使中低階公務人員有級可晉，部分職等如委任第三職等至第五職等、薦任第九職等年功俸級數均在七級以上，其中委任第五職等年功俸級數更高達十級。由此可見，當初俸表之設計，一方面在於降低十二職等以上年功俸級數，使其所得減少；另一方面則是增加第五職等、第九職等年功俸數，使之有級可晉，俾照顧中低層公務人員，以鼓勵其久任。

又針對俸表中有關俸點折算俸額標準，有學者認為：「俸表中俸點五比一之規定，與可以分段訂定不同折算標準而使實際所得已非五比一之情形，應屬矛盾。雖見於同一法律規定中，但後者畢竟係以法律附件之附帶補充說明形式表現，以變更法律主要條文及表列具體數字規定，不僅手段稍欠堂皇正當，而且變更者為公務人員權益事項，實非妥當（徐有守，2007：394）。」平心而論，此一分段折算規定，固有利調薪時彈性運用，惟實質上，係對俸點高低差距五倍之否定，似有違行政程序法第八條明定之誠實信用原則。

另外，在公務人員俸表中，實際上是無從計算各該職等俸級之實際金額。就俸給之給付而言，雖受公務人員俸給法有關官職等、俸級、俸點之規範，但其只是表示等級高低與給付金額多寡的連動性，有關俸點如何折算俸額及各種加給給付標準，該法並未規定，而係分別以授權條款授權行政院或公務人員加給辦法定之。按公務人員俸給法有關俸點折算俸額部分，目前係以「全國軍公教員工待遇支給要點」所附公務人員俸額表規定行之。[5]而細究此要點亦非直接以公務人員俸給法之授權為依據。又查退撫法草案第四條第一款前段規定：「本（年功）俸（薪）：指公務人員依銓敘審定之俸（薪）點，按公務人員俸給法規定折算之俸（薪）額。」據聞於考試院開會審查該法草案時，原本該款後段尚有「並依全國軍公教員工待遇支給要點所定之公務人員表列金額」之文字，惟考量豈有法律依據行政規則之理，爰予刪除該段文字。綜上，此一要點可說是位居俸給制度關鍵性的地位。茲就法之觀點而言，上開要點於形式上固屬內部行政規則，但實質上又發生拘束數十萬現職或退休人員之外部效力。因之，此一要點可歸類為學理上所謂的「替代法律之行政規則[6]」，乃屬法制不備之權宜措施，[7]實應藉此改革契機，一併檢討。

---

[5] 以行政規則規範公務人員關係，而不問其是否屬於公務人員權義關係中具有重要性之事項，殆為我國迄今存在之事實。就以公務人員所享權利之首要者，受領薪俸給付而言，雖有俸給法之公佈施行但該法之俸點只是表示等級高低，實際支給數額，卻是從早年之全國軍公教員工待遇支給辦法，到民國七十七年以後改為全國軍公教員工待遇支給要點及其附帶之各類人員薪給附表（附表之金錢數額則配合立法院所通過之預算金額，故遇有調整待遇時，要點則修改一次）（吳庚，2012：216）。

[6] 所謂「替代法律之行政規則」指在一定的範疇內須有法律規制之必要，而實際上法律卻未規定，或法律條文過於簡略，有待命令加以補充，例如有關公務人員薪俸之「全國軍公教員工待遇支給要點」，便是一例。（吳庚，2012：46）。

[7] 參見法務部民國八十九年十月三十一日（89）法律字第〇〇〇四五九號函、民國九十六

（三）現職俸給待遇與退撫新制所得

我國公務人員現職待遇內涵中，能夠普遍適用於所有公務人員者，當屬本（年功）俸、專業加給表（一）數額二項，而退撫法草案亦參採此二項法定給與來定義現職待遇。[8]該法草案所定退撫新制實施後，兼具退撫新制實施前、後年資者，其退休金基數內涵最終係以平均本（年功）俸之一點六倍為計算基準。僅從公務人員現職待遇與退撫新制退休所得基數內涵，加以比較分析如下表：

表 1　公務人員現職待遇與退撫新制所得基數內涵比較表

（單位：新臺幣元）

各職等本（年功）俸最高級	俸額 A	專業加給表（一）數額 B	現職待遇 A+B	現職待遇占本（年功）俸倍數 A+B/A	退撫法草案所定退撫新制實施後退休金基數內涵（民國一〇一年以後）	
簡任第十四職等本俸一級	53,075	40,630	93,705	1.77	兼具退撫新制實施前、後年資者，平均俸額 1.6 倍。	僅具退撫新制實施後年資者，平均俸額 1.7 倍。
簡任第十三職等年功俸三級	53,075	37,840	90,915	1.71		
簡任第十二職等年功俸四級	53,075	36,690	89,765	1.69		
簡任第十一職等年功俸五級	52,410	32,650	85,060	1.62		
簡任第十職等年功俸五級	51,745	29,960	81,705	1.57		
薦任第九職等年功俸七級	47,080	25,770	72,850	1.55		
薦任第八職等年功俸六級	41,755	24,700	66,455	1.59		
薦任第七職等年功俸六級	39,090	21,710	60,800	1.56		
薦任第六職等年功俸六級	35,425	20,790	56,215	1.59		
委任第五職等年功俸十級	34,430	18,910	53,340	1.55		
委任第四職等年功俸八級	29,435	18,060	47,495	1.61		
委任第三職等年功俸八級	27,435	17,830	45,265	1.65		
委任第二職等年功俸十級	21,775	17,770	39,815	1.83		
委任第一職等年功俸六級	18,445	17,710	36,225	1.96		

資料來源：作者自行整理。

年九月五日法律決字第〇九六〇〇二四九五九號函及民國九十九年十月七日法律字第〇九九〇三八八〇八號函等。

8　參見退撫法草案第四條立法說明四前段。

從上開比較表相關數據顯示，公務人員各該職等本（年功）俸最高級之現職俸給待遇所占本俸倍數，委任第一職等至第四職等、簡任第十一職等至第十四職等，均較退撫法所定一點六倍為高；其餘第五職等至第十職等職等倍數均在一點六倍以下，顯示兩頭高、中間低之分布情形。茲以公務人員服務滿一定年資符合退休條件時，除受官等限制以外，多因考績及陞遷，晉升至一定等級（某一職等年功俸最高級），其中委任人員以第五職等退休為多數，故第一職等至第四職等之俸給倍數，參考價值不高。剔除上開委任職等俸給倍數數據以後，則顯示出退休年金低階高給、高階低給之反常現象。又公立學校教職員退休撫卹條例草案第四條第二款亦參考創設「基本薪」：其中規定教授按本（年功）薪二倍計算之金額；副教授按本（年功）薪一點九倍計算之金額。惟現行規定公立學校教授學術研究費 54,450 元，高過本（年功）薪最高級 53,075 元（770 薪點），兩者相加 107,525 元，已超出本（年功）薪二倍之 106,150 元；而副教授之學術研究費 45,250 元加上最高本（年功）薪 51,745 元（710 薪點），兩者相加 96,995 元，卻低於本（年功）薪一點九倍之 98,316 元，較諸前述公務人員低階高給、高階低給等現象，更為明顯。此種規定所造成的不合理，將來如未一併修正相關俸給制度結構，實無法解決；同時突顯出年金改革的背後，需要堅強法理基礎支撐，方能使改革「合理」以致「可行」。

上述現象，誠如學者朱武獻所說的：「俸表的設計早期是為鼓勵公務人員久任，由於委任當年不能升薦任，於是將年功俸拉長，結果年功俸占薪資比率太高，導致後來替代率太高，之後開放委任透過訓練可以升薦任。如今時空環境已經改變，但俸表卻未調整，導致年功俸長的人，不管所得替代率改為多少，其替代率仍然高，這是一個關鍵問題。薦任第七職等、第八職等、第九職等亦有相同問題。至於高階的人，其本俸占的比率低，再以所得替代率多砍，就會砍得很深，這會影響公務人員將來就任高階的意願，也違反公平性」（鄒景雯，2013）。此一俸表設計造成高階人員退休所得實質減少，與中階人員所得相差無幾的情形，除影響陞遷意願，違反公平原則外，同時也助長公務人員吃大鍋飯的心態，與前述「對待給付」、「生活照顧」等理論亦有未合。

三、加給的性質

公務人員之俸給包括本（年功）俸及各種加給，其中對於加給部分，公務人員

俸給法並無具體規定，而係於該法第十八條第一項規定，授權將各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。該辦法第四條明定公務人員各種加給之種類（包括職務加給、技術或專業加給及地域加給）。各該法定加給具有「多給」或「補助」的事物本質，原則上，至少應包含下列三項性質：一、非主體性：公務人員的本（年功）俸為其基本固定月俸，屬俸給制度的主體，加給既具有「多給」的性質，則其並非公務人員主體性給與，而是針對本（年功）俸額外另加之給與。二、上限性：加給既具有「補助」的性質，則其以不超過主體性給與為原則，亦即加給給付金額不應超過其本（年功）俸金額。三、要件性：加給係以公務人員具有工作事實為前提，並符合公務人員特定要件者，始得請領之。

專業加給為法定加給之一種，係為彌補公務人員本（年功）俸之不足，依據公務人員銓敘審定之職等，在具有工作的事實及其各類人員專業加給表規定之要件下，所另加的法定給與。自亦具有上述非主體性、上限性及要件性之性質。其中公務人員專業加給表（一），不但不具前述「非主體性」、「上限性」，[9]且因人人皆有，亦失去最後一項「要件性」，可謂完全不具加給的本質特性。又該項專業加給每逢待遇調整時，亦隨本俸調整之，是其法定形式上名為專業加給，實則細究其性質，應屬法定基本給與，故以整併入「本俸」為宜。惟或因憲法上考試院與行政院管轄競合問題，或因考量修正公務人員俸給法工程浩大，主管機關並未考慮此一整併作法，而係於退撫法草案第四條第二款另創「基本俸（薪）」：指按公務人員本（年功）俸（薪）一點七倍計算之金額。就性質而言，本俸屬公務人員之基本給與，基本俸亦屬其基本給與，同一公務人員給付為何有兩種不同之基本給與？於法理上顯有矛盾，似難自圓其說，僅能勉強解釋年金給付純係遷就現行俸給制度之結構，所為之權宜作法。

---

[9] 一般而言，加給的所得不應超過本（年功）俸所得之百分之五十（傅肅良，1985：543）。但公務人員委任第一職等人員，依全國軍公教員工待遇支給要點所定公務人員專業加給表（一）規定，支領 17,710 元，而依該要點所定公務人員俸額表，相同職等占本俸一級至年功俸四級之人員僅支領 11,635 元至 17,110 元，皆較其所領專業加給為低。此外，公務人員專業加給表（二十九）有關公設辯護人、行政執行官之加給，亦高出本（年功）俸甚多。凡此，皆明顯與加給的「上限性」性質不符。

四、小結

為達成全盤改革之目的，使公務人員退休給付制度合理可行，建議俸給結構亦應一併配套調整如下：

（一）公務人員本（年功）俸與專業加給表（一）應予整併

本（年功）俸與專業加給表（一）[10]兩者合併，可以導正原已傾斜的俸給結構，符合法理。再者，修正後之退休所得替代率，倘以最高服務年資三十五年計，每一年乘以百分之二的結果，是該項所得替代率之高限為百分之七十。如明定公務人員整體退休所得替代率高限為百分之八十，則養老給付優惠存款及公保年金之總和上限，僅存百分之十的空間。如此一來，優惠存款利率似亦無調降之必要性，而以替代率總額上限管控即可。換言之，每一公務人員退休時，所支領的年金包括退休年金、優惠存款利息及公保年金總和上限，即不可能超過修正後本俸的百分之八十。較諸退撫法草案又再分別調降優存利率，此一標準可謂便於計算、簡單明確，並具體可行。

又本（年功）俸基數內涵增加，將導致公務人員每月保險俸給增加，相對被保險人自付及政府補助額度亦均增加。此部分不妨仿效退撫法草案有關退撫基金共同撥繳之百分比調整的方案，將按月給付之保險費由現行被保險人自付百分之三十五、政府補助百分之六十五，[11]調整為自付百分之四十、政府補助百分之六十，以為因應。另依公務人員俸給法第二十一條第一項規定，依法停職人員，停職期間得發給半數之本（年功）俸。以本俸基數內涵增加，該項半俸給付額度亦隨之增加，

[10] 我國公務人員專業加給缺乏法制化及機關間角力的結果，直至民國八十五年時，各類專業加給數目已由十餘種暴增至五十五種之多，主管機關雖於民國九十四年時將專業加給簡併為行的二十五種，惟相較於其他國家情形，仍嫌太多。故本文認為除專業加給表（一）應與本俸整併以外，其餘二十四種扣除專業加給表（一）金額後，亦應一併檢討簡併。如欲進一步探討專業加給簡併，可參拙作〈公務人員專業加給簡併的法理與實務探討〉（馮惠平，2012）。

[11] 民國一〇一年十一月十三日考試、行政兩院會銜函送立法院審議公教人員保險法修正草案第九條「本保險之保險費，由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五……。」另配合公務人員退休年金改革，考試院民國一〇二年四月十二日函送立法院審議之公教人員保險法再修正草案，此一保險費分擔比例部分，並未修正。

惟此乃基本生存照顧之體現，且停職人數不多，國庫負擔有限，應不致造成太大的問題。[12]

最後，俸給兩者合併尚有一個最大的好處是：退休金法定基數內涵至此固定，不用一再修法藉本俸倍數多寡，加以調控退休年金的給付額度。否則，此種拼湊數據的改革方式，不但外部人民不能信服，恐連內部公務人員亦無法瞭解何以其固定薪資會一變再變，致遭改革粗糙之譏。

（二）公務人員俸表應一併配合修正

整併公務人員本（年功）俸與專業加給表，最簡單的方式是取消公務人員俸表之俸點折算俸額標準，再將後者每一職等不同的專業加數額加回各職等俸額。惟此一方式，首先立即暴露最低俸額數與最高俸額數之差距不足法定五倍，而僅有約三點二倍。[13]其次，同一俸點不同職等者，如第十二職等、第十三職等及第十四職等均可達十四職等本俸 800 點，依修正後本（年功）俸均為 93,705 元，此一不同職等而本俸完全相同之情形，如前所述，與「對待給付」等理論未合。是以，上述直接取消俸點之整併方式似不足採。從而俸表俸點折算俸額之標準仍應維持，但建議大幅修正如下：

1. 公務人員俸表分段折算之規定[14]宜予取消

為真正落實本俸高低階差距五倍[15]之立法目的，宜修法取消此一分段折算之規

---

[12] 退一步言，如認停職人員之整併後半俸過高，亦得修改為本俸之三分之一，以為因應。

[13] 目前委任第一職等一級本俸 160 點俸額為 11,635 元，簡任第十四職等本俸 800 點俸額為 53,075，高低差距四點五六倍，實際上不足法定俸點高低五倍之規定。兩者再加上分別加上專業加給第一職等及第十四職等之數額，前者為 29,363 元，後者為 93,705 元，高低差距更降為三點一九倍。

[14] 依據現行全國軍公教員工待遇支給要點第四點第一款第二目規定之「公務人員俸額表」規定，各等級俸點折算俸額之數額係分段累計：俸點在 160 點以下之部分每俸點按 72.7 元折算；161 點至 220 點之部分每俸點按 46.9 元折算；221 點以上之部分每俸點按 66.6 元折算。不足 5 元畸零數均以 5 元計。

[15] 我國公務人員俸給的結構相較於民間企業勞工薪資，大體上是低階公務人員高過基層勞工；中階公務人員與相對應等級的勞工，約莫相當；而至高階主管層級，則顯有落差，私部門高階員工的平均薪資，顯然高於公部門高階公務人員一截。顯示私部門員工的起薪雖較公部門初任公務人員者來得低，但在年資升遷條件相當下，私部門員工薪資逐漸

定。惟如何修法落實五倍差距？實屬兩難。倘以現行最高本俸 800 點 93,705 元為上限，則最低俸點 160 點將由 29,363 元調降為 18,741 元，減薪最多可達 10,000 元以上，較諸現行勞工最低基本工資 18,780 元還低，並不可行；反之，如以最低本俸 160 點 29,363 元為下限基準，則最低本俸 800 點由 93,705 元調升為 146,815 元，最高可加薪 53,000 元，與本次改革減輕國家財政負擔之目的有違，且與人民期待不符，似亦不可行。故本文建議採折衷作法，即參採民間就業平均起薪數額，將最低俸點 160 點 29,363 元調降為 22,000 元，五倍最高俸點 800 點則由 93,705 元調升為 110,000 元。此一調高俸額之 16,000 餘元的差距，宜限制在第十二職等以上高階人員俸表之範圍專用，[16]並可參考類似美國「高級主管制」（Senior Executive Service 簡稱 SES）採績效俸方式辦理（許南雄，2010：182）。考量第十二職等主管級以上人員居於金字塔人數結構的頂端，其占全體公務人員之比例極低，[17]而基層人員眾多，故此一調升高階人員本俸之人事成本，當可由適度調降基層人員本俸加以彌補，反而有利本次減輕國家財政負擔目標，亦與民間企業初任員工起薪，取得衡平，似屬可行。

2. 俸表各官職等級距、起敍俸點及年功俸級數宜配合適度調整

倘採上述公務人員專業加給表（一）併入本俸同時取消俸表分段折算之規定之作法，則每一俸點折算金額勢將增高，如以俸點 160 點 22,000 元計，每點 137.5 元，故在不減少或增加現制俸給級總數（扣除重疊俸給級數計 46 級）原則下，亦得配合適度調整俸表各官職等級距，如委任官等各職等每一級數由 10 俸點改為 5 俸點（688 元）、薦任官等各職等每一級數由 15 俸點改為 10 俸點（1,375 元），簡任官等維持 20 點（2,750 元）不變或再增俸點，以調整各官職等逐級晉俸額度，並

趕上，至高階層級終至超越公部門俸給的水準，此一民間企業薪資後來居上的情形，反應公務人員俸給結構中高低的差距，有調整之空間及必要。

[16] 針對第十二職等司處長級以上公務人員，銓敍部訂有「高階主管特別管理條例」草案一種，該條例草案訂有「俸給專章」，至於是否另訂高階人員俸表，該部似尚在思考規劃中。另考試院文官制度興革規劃方案六、改善俸給退撫發揮給養功能，亦將「完成高階文官俸表」訂為遠程興革事項，並預劃於民國一〇三年六月前完成。

[17] 組織法規中，職務列第十二職等以上之中央機關正、副主管級職務（排除政務人員、法官、檢察官、關務、醫事等人員）約 774 個（郭倩茜，2011）。

使之仍有級可晉。又各職等起敘俸點，亦應一併配合各職等原專業加給表（一）間之金額差距，適度調整級距，避免相鄰二職等俸段範圍過度重疊。其中跨官等職等間如委任第五職等與薦任第六職等間、薦任第九職等與簡任第十職等間，更得以拉大或跳空起敘間距之方式處理，以平衡原專業加給表（一）於各官等間之差距。此外，針對高階公務人員退休年金刪減過多的問題，[18]可參採前述適度調增簡任各職等俸表級數，並配合減少委任第五職等、薦任第七職等及第九職等年功俸級數等作法，加以解決。

（三）全國軍公教員工待遇支給要點有關俸給部分宜儘速法制化

前已述及，全國軍公教員工待遇支給要點係屬法制不備之權宜措施，類此欠缺法律依據的情形，過去司法院大法官亦曾加以指摘，[19]惟對於相關規定卻未逕予宣告違憲失效。直至民國一〇一年十二月二十八日司法院大法官以釋字第七〇七號解釋[20]明確宣告：公立學校高中以下教師敘薪，未以待遇相關法律或其明確授權之法

---

[18] 依據現行公務人員退休法相關規定，第十二職等年功俸四級 800 俸點服務滿三十年之主管級公務人員，含主管加給現支 116,245 元，可支領月退休金 90,228 元。依退撫法草案規定，倘以平均本俸的一點六倍計算（包括優惠存款）僅可支領月退休金 59,079 元，與原可支領之月退休金差距 31,149 元，約莫只有現職待遇的一半。第九職等年功俸六級 710 俸點主管級公務人員依現制退休時可支領月退休金 79,682 元，在相同改革條件下，則可支領月退休金 52,511 元，與原可支領之月退休金差距 27,171 元，約莫相當於現職待遇的六點五成。

[19] 如司法院釋字第二四六號、第二七〇號、第四五五號及第六一四號等解釋。

[20] 大法官於司法院釋字第七〇七號解釋文：「教育部於中華民國九十三年十二月二十二日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿三年時失其效力。」復進一步於該號解釋理由書言及：「……聲請人雖僅就公立學校教職員敘薪標準表說明第五點第一項關於上開教師在職進修取得較高學歷改按新學歷起敘時，不採計進修期間內服務成績優良年資部分之規定，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋。因上開說明為系爭辦法第二條附表所附之說明，即屬系爭辦法之一部分，系爭辦法既違反憲法上法律保留原則，本院自得以系爭辦法為解釋之對象予以解釋（本院釋字第二八九號解釋意旨參照）。惟上開教師之待遇制度，以法律明文或法律明確授權之命令加以規定，需相當期間妥為規劃，相關機關應於本解釋公布之日起三年內，依本解釋意旨，制定上開教師待遇相關法律，以完成上開教師待遇之法制化，屆期未完成制定者，系爭辦法關於上開教師部分之規定，失其效力。」

規命令定之違憲，並至遲於屆滿三年時失其效力。本號解釋大法官為體現司法積極主義，一改過去保守態度，以系爭公立學校教職員敍薪辦法（職權命令）相關規定，違反憲法上法律保留原則，而宣告其定期失效。據此以推，上述待遇支給要點與系爭敍薪辦法兩者均涉及公教人員薪俸待遇之重要權益，以後者屬職權命令，依中央法規標準法第七條規定，曾送立法院查照，仍不免遭大法官解釋違憲而失效；而前者要點僅由主管機關自行訂定，且未送立法院，倘以相同標準審查，依舉重明輕之法理，似難逃違憲之命運。故針對全國軍公教員工待遇支給要點有關俸給部分，建議有關機關應未雨綢繆、儘速規劃，不妨提昇其位階，由公務人員俸給法明定，或以該法明確授權之命令定之，以符法制化要求。[21]

參、退休所得

眾所周知，年金改革大原則、大方向，不外「繳得多、領得少、拿得晚」，其中「領得少」部分，主要原因在於現行公務人員退休所得替代率偏高，必須做一合理的調整。惟退休「所得」為何？如何界定？凡此將決定替代率之計算。唯有合理地界定「所得」範圍，才能反映真實的所得替代率。以下就退休之性質與作用、稅法之「所得」與公務人員退休「所得」，以及月退休金基數內涵之計算等加以論述，並提出相關建議：

一、退休之性質與作用

「退休」，乃指機關學校或公私團體，為強化人事機能，提高工作效率，規劃建立一種給付制度，以解決其員工老年、殘廢等問題，進而安定員工及其家屬的生活。「退休」具有以下各項功能，其一是「促進新陳代謝，提高行政效率」：政府為公務人員所組成的有機體，藉退休制度的執行而促進其新陳代謝，使年老久任者得以退養，青年精壯者得以登進，則機關始能充滿朝氣，提高士氣，行政效率亦隨之提高。其二是「消除生活憂慮，澄清吏治道德」：政府採行退休制度，對公務人

[21] 欲詳細瞭解全國軍公教員工待遇支給要點沿革及如何法制化等，可參拙作〈公務人員俸給之法理探討〉（馮惠平，2011）。

員的晚年生活與經濟負擔，預為籌措打算，可使公務人員因其將來生活有保障而奉公守法，官箴自必修明，吏治得以澄清。其三是「建立永業制度，增進社會安全」：政府推行適當有效的退休制度，則公務人員因其將來生活有一定保障，乃能安心任職，樂其所事，有助於促進公務人員的永業化及社會安全（廖讚豐，2009）。此外，公務人員退休制度之設計，乃在保障退休人員退休後之生活，使其於不能或不再從事工作，以獲取薪資收入時，仍有一定之金錢收入，資為生活之憑藉，以確保其生存。是退休制度的指導原則，亦應參採俸給制度設計的考量因素，亦即以其相對優厚的退休金給付條件，藉此吸引或延攬民間優秀的人才，為國所用。就此而言，退休制度與俸給制度之設計，皆可謂具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

公務人員退休條件成就時，得向政府請領退休金。有關退休金的理論，主要有「遞延工資」及「生活維持」等理論。前者「遞延工資」說認為：退休金係員工以其全部在職服務期間，所提供的勞務為對價，所換取的報酬，其計算方式係以員工全部在職服務期間為對象，故退休金具有薪資之性質；而後者「生活維持」說主張：員工退休後，雇主有照顧其退休後生計之義務，使員工到達一定年齡及資格條件時所領受的老年年金，足以維持其退休後適當的生活水準與相當的消費能力，並可維持與退休前合理的所得替代率，以維持退休後適當生活水準。事實上，遞延薪資概念較能符合經營者管理上的需要，又能對員工所得做時間上的再分配，確能顯示出較佳的退休金理論架構。此說似為現行勞工退休金理論的通說，惟並未能顯示其退休後的生活保障問題。

綜觀退休金理論，可知私部門之勞工退休金是雇主以勞動關係的存在為基礎，對勞工長年提供勞務給付的全部結果。亦即勞工退休金係勞工提供勞務給付的對待給付，其在債法上的歸類，應與工資相同，屬民法第四八二條勞務給付的報酬，是一種有對價關係的給付。換言之，乃屬有償給付，適用上述「遞延工資說」。然而公務人員與國家或地方自治團體間雙方並非如一般勞工屬勞動契約關係，而係公法上之特別法律關係或稱公法上的職務關係。公務人員退休金請求權是從憲法第十八條人民服公職權衍生而來，參以司法院釋字第二八〇號解釋理由書：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理

公務人員退休、養老等事項之意旨……。」又釋字第四三三號解釋理由書：「國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。公務人員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務……。」此二號解釋均顯示國家對於公務人員有照顧其生活之義務，基於此一法定義務，即學理上所謂的「公法上債之關係」，從而依法公務人員得享有退休金請求權，其退休金理論自應以適用「生活維持說」（近似「生活照顧說」）為主要論述基礎，而不宜將公務人員退休金視同勞工退休金，亦即視為一種工資的延長或雇主的贈與。

上開論述固與退撫法草案總說明參所言：「……於早期公務人員待遇偏低及採行恩給制時期，確係著重『功績理論』及『延遲薪資理論』；然而隨著公務人員待遇大幅提昇，以及實施退撫新制採行共同提撥制之後，公務人員退撫制度所發展而成之建構，業趨向『社會保險』之自助互助、權利義務對等及適當生活維持等理論之論述。」未盡相同，惟咸認國家負有維持公務人員退休適當生活之義務。

綜上，退休金給付既然屬國家基於對公務人員「生存照顧[22]」的法定義務，自應做為公務人員年金改革之法理基礎。如此，政策主管機關與現職或退休公務人員間，雙方在年金改革溝通過程中，機關一方要求公務人員一方「共體時艱」，以減輕國庫財政負擔之呼籲，並修法據以說服被改革者及立法部門，始有其正當合理性。

二、稅法之「所得」與公務人員退休「所得」

公務人員現職待遇「所得」者，即退休所得替代率之分母，是否與稅法之「所得」（即一般所得）範圍一致？抑或得以制度目的的不同，而作不同範圍之界定？值得探討。

「所得」一詞，顧名思義，乃個人一切財產的利得，然在稅法上，何謂「所得」？長久即存有爭議。首先發展為泉源說；其次淨資產增加說出而對抗；近日德

[22] 退職給與及撫卹給與，本質上屬於「生存照顧」（vorsorgung）體系中不可或缺之一環，如果「月俸」屬其積極在任之生存照顧給付，則「退職」及「撫卹」給付即屬消極不在任之另外一種生存照顧給付，兩者相互配合，生存照顧體系始無缺口（林明鏘，2012：350）。

國法律學界與司法實務則以市場所得理論取得通說地位，並逐漸影響歐洲及日本，但另有消費型所得理論起而抗衡。所謂「市場所得說」，簡而言之：謂參與市場活動所得實現財產上增益（對價），始為所得稅之租稅客體（葛克昌，2009：4-7）。

市場（交易）所得說應用於我國所得稅法，以前大法官蘇俊雄在司法院釋字第五〇八號不同意見書最為著名。該號釋字不同意見書略謂：「……從所得稅法第八條[23]第一至第十款的例示規定，可以得出在『量能課稅』的基本原則下，本法所稱『所得』解釋上至少有兩項特徵：一、形成財產增加，二、該財產增加係經由市場交易而來。首先，從所得稅法第八條所列例示中，列明有『股利』、『盈餘』、『報酬』、『利息』、『租金』、『權利金』、『增益』、『獎金或給與』等，皆屬原財產增加之收入概念，及從第十四條關於個人綜合所得總額計算方式規定，亦可知所得稅法所掌握者為財產的增加。蓋並非有財產收入之外觀即屬本法課徵標的，尚必須引起財產收入的經濟行為結果，造成整體財產的增加時方屬之……。」由是可知，基於租稅法定主義，所得稅法第八條規定，將人民經由市場交易而來之利得，採例示併概括立法的方式，將個人股利、盈餘、報酬、利息、租金、權利金、增益、獎金或給與及其相當收益，均列為所得稅課稅的客體，揆其立法目的，不外在合理的範圍內擴大稅源，以利國家課稅，藉由增加稅收，達到富國利民之目的。

惟是否宜將各類公務人員因執行職務對價之利得比照稅法「所得」來源，做相同的規範處理，意即是否宜將公務人員支領之俸給及獎金或其他給與，一概納入計

[23] 所得稅法第八條規定：「本法稱中華民國來源所得，係指左列各項所得：一、依中華民國公司法規定設立登記成立之公司，或經中華民國政府認許在中華民國境內營業之外國公司所分配之股利。二、中華民國境內之合作社或合夥組織營利事業所分配之盈餘。三、在中華民國境內提供勞務之報酬。但非中華民國境內居住之個人，於一課稅年度內在中華民國境內居留合計不超過九十天者，其自中華民國境外僱主所取得之勞務報酬不在此限。四、自中華民國各級政府、中華民國境內之法人及中華民國境內居住之個人所取得之利息。五、在中華民國境內之財產因租賃而取得之租金。六、專利權、商標權、著作權、秘密方法及各種特許權利，因在中華民國境內供他人使用所取得之權利金。七、在中華民國境內財產交易之增益。八、中華民國政府派駐國外工作人員，及一般雇用人員在國外提供勞務之報酬。九、在中華民國境內經營工商、農林、漁牧、礦冶等業之盈餘。十、在中華民國境內參加各種競技、競賽、機會中獎等之獎金或給與。十一、在中華民國境內取得之其他收益。」

算退休所得替代率之分母，即現職待遇之「所得」範圍？[24]實務上，現行公務人員專業加給有二十五種、獎金（包括考績獎金、年終工作獎金等通案性獎金及醫療獎金、清潔獎金等個別性獎金）約有五十餘種，遑論其他種類給與。除本（年功）俸及一般專業加給以外，各項現職給與種類繁多、金額高低不一，無法一一計入退休所得，據以計算所得替代率，乃屬必然，於茲不贅。縱觀各國公務人員現職待遇（作為退休所得替代率之分母），亦無一定之內涵，端視其歷史文化、法理規範等而定。

依前所述，公務人員退休金適用「生活照顧說」，故其「退休所得」之概念內涵，倘限縮於公務人員的基本給與包括本（年功）俸及專業加給（一）等二項，並將之整併為本俸一項，不但明確具體、便利計算，亦屬合理。此一所得替代率分母計算內涵與退撫法草案第四條第四款立法理由大致相同，[25]惟其中專業加給部分，依同款第二目後段係指：「按各類人員適用之技術或專業加給及人數加權平均計算所得之各職等定額技術或專業加給。」此一規定，增加計算困難，化簡為繁，似無必要。

---

[24] 民國一〇〇年一月一日廢止之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三之一點第五項第一款規定：「每月退休所得，指下列各目合計之金額：1.按退休生效時待遇標準計算之月退休金。2.公保養老給付每月優惠存款利息。3.按退休生效時本（年功）俸（薪）額及退休核定年資，依退休生效日當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之全年年終慰問金十二分之一之金額。」此一規定將年終慰問金納入退休所得範圍。惟民國一〇一年相關年終慰問金預算已遭立法院大幅刪減，依一百零一年退休軍公教人員年終慰問金發給注意事項第二點第一項第二款規定，按月支（兼）領退休金（俸）在新臺幣 20,000 元以下之各級政府退休（伍）人員（含軍職支領贍養金、生活補助費及半俸人員）。是以，往後可請領年終慰問金之公務人員屈指可數，縱將該項年終慰問金納入退休所得，也已失去實質意義。

[25] 參以該款立法說明略以：依照公務人員退撫制度改革方案擬定之退休所得替代率，係以月所得計算，就學理及實務而言，其分母（即現職待遇）並無一定之內涵，全係由各國審酌其社會背景與工作者之待遇等自行決定。考量我國公務人員現職待遇內涵中較具普遍性及共通性者，以本（年功）俸（薪）、技術或專業加給二項為主，爰於第四款明定退休所得替代率之分母以該二項給與計列。另考量退休人員退休後即不再支領主管職務加給且為避免發生「肥大官、瘦小吏」之質疑，爰於分母部分不計列主管職務加給。此外，考量年終工作獎金係年所得性質，非一定性支給項目，是亦不予計列。

三、月退休金基數內涵之計算

（一）民國八十四年以前舊制（恩給制）：[26]

月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費實足發給外，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，以後每增一年，加發百分之一。但以增至百分之九十為限。

（二）民國八十四年以後新制（年金制）：[27]

月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。

（三）民國一〇二年擬定之退撫法草案：

依草案第三十二條之附表三公務人員退撫新制實施後年資退休金計算基準及基數內涵之規定，兼具退撫新制實施前、後年資者由民國一〇五年本（年功）俸二倍逐步調降至民國一〇九年平均俸額一點六倍；至於僅具退撫新制實施後年資者，則同時由本（年功）俸二倍逐步調降至民國一〇八年平均俸額一點七倍。兩者於民國一〇五年最後在職之本（年功）俸（薪）為退休金計算基準；民國一〇六年則以最後在職十年平均俸額為計算基準；爾後逐年調增至民國一一〇年以後，固定以最後在職十五年之平均俸額為基準。至於任職年資應給與之月退休金計算標準，分為適用單層給與及雙層給與人員，前者規定於草案第三十三條第一項第二款、第二項第二款及第三十四條第二款，大致與現行公務人員退休法相同。後者又分確定給付制退休金及確定提撥制部分，規定於草案第三節第四十五條以降，因與本文論述牽涉不大，限於篇幅，於茲不贅。

據上以觀，民國八十四年以後公務人員退休新制，有關倍增本俸做為基數內涵之規定，純係當時考量本俸數額過低，不足以照顧公務人員退休後的生活，背後似無任何法理之支撐。而本次改革草案規劃時，又覺得本俸二倍做為基數內涵過高，故將之再調降至一點六倍，此一調整本俸倍數的作法與之前相同，均缺乏法理基

[26] 參見民國六十八年一月二十四日公布施行之公務人員退休法第六條第四項。

[27] 參見民國八十二年一月十日公布施行之公務人員退休法第六條第三項前段。

礎，不如前述修法整併本俸與專業加給之作法，合理可行。

四、小結

（一）公務人員退休所得替代率之計算應限縮於法定基本給與

據前論述，從生存照顧理論之觀點而言，公務人員退休所得替代率之計算標準，不應與勞工相同，是不論其所得替代率計算之分母或分子均應限縮在法定基本給與為妥。質言之，公務人員退休所得替代率之「退休所得」概念內涵，應係俸給中具有法定基本給與性質者方屬之。又因「主管加給」係因擔任主管所付出額外勞務之對價，不論法定形式或實質上均非屬維持基本生活之給與，自不應將之納入「退休所得」範圍。故現行退休所得替代率之計算，除本（年功）俸、專業加給外，另加添「主管加給」一項充當分母，俾降低所得替代率的作法，缺乏法理基礎，似不足取，應予導正。就此，新制退撫法草案之規定與本項建議方向趨於一致，惟礙於公務人員俸給制度之結構未能配合一併修正，殊為可惜。

（二）退休年金應以一定年限之平均本（年功）俸額為基數內涵

無論一次退休金或月退休金之給付，過去均以退休時本俸或本俸加一倍為基數，恩給舊制時因退休給付全由公庫負擔，問題並不明顯。惟實施年金新制後，退休給付之一部係從公務人員在職期間薪給中按月扣存，即由政府與公務人員共同撥繳費用建立退休撫卹基金支付，[28]仍以退休當時所支本（年功）俸加一倍為基數，則不無疑義。蓋退休人員之最後在職當月之本（年功）俸額，通常皆為其在職期間之最高俸額，與其全部在職期間所繳之平均費用，並不相當，而退休多得部分，顯然係從尚未退休人員及國庫共同撥繳之費用墊付，亦不合理。故退休年金應以一定年限之平均本（年功）俸額為基數內涵為妥。本次退撫法草案規定，最終以十五年之平均本（年功）俸額為基數內涵，似較符合退休所繳與所得相當原則，亦有助於減輕撫卹基金負擔，可資同意。

---

[28] 公務人員退休法第十四條第四項規定：「第二項共同撥繳費用，按公務人員本（年功）俸加一倍百分之十二至百分之十五之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員撥繳百分之三十五……。」

肆、信賴保護原則

所謂信賴保護原則，係指人民對國家行為之持續性所產生的合法信賴，應適度加以保護，一旦國家行為須為廢棄時，不得僅為追求公益而任意予以變更，致令人民值得保護的信賴利益因而受損（林三欽，2008：9）。何種狀況符合信賴保護原則，而必須給予人民存續保障或信賴補償，端視信賴保護要件是否成就，意即受益人是否具有信賴基礎、[29]信賴表現[30]及其信賴值得保護[31]等要件。以下就信賴保護層級及釋憲實務做一析述，並據以實際操作論證，最後提出建議。

一、三階段信賴保護層級

針對行政法規變動所生的信賴保護思想，首先是表現於「法不溯及既往原則」之要求上，而隨著此一要求的強度，學說見解認為可分為以下三種信賴保護層級（蔡宗珍，2011）：首先，第一層級是最高密度的保護，見於應嚴格適用罪刑法定主義與行政罰的刑罰及行政罰規定。此等處罰領域完全受到法不溯及既往原則之拘束，無例外可言，可謂人民信賴保護最明確的表現。其次，第二層的信賴保護密度次之，出現在「法規真正溯及既往」之情形，所謂「真正溯及既往」，乃將新法秩序適用於新法生效前已終結之事實，其對於法的安定性衝擊甚大，原則上亦已違反信賴保護原則而違憲，但例外地可能因保護重大公益所需，或是無應受到信賴保護之情形存在，因而並不違憲。此等爭議情形，通常是因立法者將法規施行之時點定

[29] 係指作為信賴對象之國家行為，亦即必先有國家行為之存在，始有形成人民信賴之可能，此一國家行為態樣甚多，除行政處分外，包括法律、法規命令，乃至行政規則均屬之。同時，受益人須信賴該國家行為，如果不知其存在，自無信賴可言。

[30] 指人民因信賴國家之公權力作為將繼續有效存續，有關自身權益（特別是財產權益）之處置。惟純屬法規適用對象主觀之願望或期待，而未有表現以生信賴事實者，則無信賴保護原則之適用。

[31] 參見行政程序法第一一九條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

在規定公布之前而形成，或是適用法規者，將法規適用於生效前既以存在之事件而言。最後，第三層的信賴保護密度最低，見於「法規不真正溯及既往」之情形，所謂「不真正溯及既往」，指新法秩序適用的對象包含新法生效前已開始，但尚未終結的事實。類此情形於法規之適用，並無不當，原則上為合法。復以法規效力既未溯及既往，則並不當然產生信賴保護的問題，但若受規範對象依其個案情形而例外得以主張信賴保護時，則非真正溯及既往之法規效力即可能因此受到限制。

二、釋憲實務

有關釋憲實務涉及信賴保護原則者，近十餘年來並非少見，諸如司法院釋字第五二五號、第五七四號、第五八九號及第六〇五號等號解釋。其中以釋字第五二五號解釋對於信賴保護原則之闡釋，最具代表性。本號解釋聲請人係經退除役軍人轉任公務人員考試及格，於分發任職後，因不服銓敘部審定其軍職年資提敘結果，先後向銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及行政法院提請復審、再復審及行政訴訟，但均遭駁回，遂以銓敘部八十四年六月六日函釋違反憲法平等權與軍人就業保障為由，提請釋憲。大法官除以本號解釋宣告：八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合後備軍人轉任公職考試比敘條例之意旨，不生牴觸憲法問題以外，為彌補過去信賴保護皆以廢棄行政處分為前提之不足，更將信賴保護原則擴及適用於行政法規之廢止或變更。

本號解釋文明載：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止……，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，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。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，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，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。……。」

由上開解釋文意旨可推知，大法官認為信賴保護原則，不應僅限於授益行政處分之廢棄，其於法規變動之情形亦有適用。蓋有時法規變動之結果對於人民利益之危害更大，其信賴更需保護。此一擴張解釋，涉及憲法上法的續造，[32]有利於人民基本權益之保障，誠屬確論。較滋爭議者，本號解釋又將因情事變遷所致法規停止適用之情形，與法規預定施行期間者併為排除信賴保護原則適用的要件。然因情事變遷所致法規變動，本身並不具可預測性，於理本應為信賴保護原則適用之範疇，為保障人民對國家合理之信賴，似不宜將法規變動所生之不利，加諸於信賴國家行為之人民身上。另參酌上開行政程序法第一二三條第四款規定，授益之合法行政處分因所依據之法規事後發生變更，須為全部或一部之廢止時，受益人因信賴所受之財產損失，應照同法第一二六條第一項給予合理的補償。故此一例外排除情形，於具體個案判斷是否適用信賴保護原則時，自應從嚴認定。

三、年金改革與信賴保護原則

依退撫法草案規定，不論屆退公務人員或已退休支領月退俸者一律受新法效力拘束，意即針對已取得實體法上財產權的退休人員，其月退休金亦應相對刪減。此案對於上開眾多被改革者而言，其是否適用信賴保護原則？又如何適用之？厥為本次年金改革重要的法理論證。茲分別就現職公務人員及退休公務人員二類情形，析述如下：

（一）現職公務人員：

1. 公務人員退休相關法規因應年金改革而修正之前，現職人員不論服務年資久暫，皆有任用事實，惟尚未辦理退休。類此情形符合新法生效前已開始，但尚未終結的事實，落在前述三階段保護層級之第三層，即所謂「法規不真正溯及既往」之情形，其信賴保護密度較低。是以，該等退休新法針對現職人員既係向後生效，並未溯及適用，原則上並無信賴保護原則的適用。

[32] 憲法解釋之目的，乃是闡明憲法的規範意旨，揭示憲法所蘊含之價值秩序，並適度填補憲法的闕漏。憲法解釋並非只是憲法條文字句的機械式詮解，尚應盱衡時代演進而隨之有所變遷，俾以回應社會的需求，故憲法解釋的結果不排除對憲法給予一定程度的補充，或擴增或限縮，甚至形成憲法上之法的續造（翁岳生，2009）。

2. 惟現職人員倘已開始辦理退休手續，或達已屆齡退休而準備辦理退休手續者，既有公務人員退休法規做為信賴基礎，又此一開始或準備辦理退休之事實，得做為信賴舊退休制度的客觀表現，從而應受信賴保護；反之，目前仍在職，離退休年限尚有時日之人員，其希冀主張舊退休制度繼續存在，應屬主觀之願望、期待，從而未有表現其已生信賴之事實（參照釋字第五二五號解釋文第一段末句），尚難主張其有信賴利益之損失。
3. 至於在此二者之間，是否仍存有信賴之可能，例如雖非開始辦理退休手續，但離退休僅一或二年，實難做清楚的認定與切割。於此情形下，或可做緩衝處理，或考慮訂定過渡條款，以資調和。例如可將所採規劃年金改革之確切作法，及早公告周知，讓公務人員預做規畫；或於廢止相關法規時，將舊法仍繼續實施一段時間。

（二）退休公務人員：

退休人員已取得實體法上請領月退俸之權益，有否信賴利益？是否適用信賴保護原則？不單只是涉及法規是否溯及適用，尚涉及合法授益處分廢止效力等問題，較前述現職人員情形複雜，試析述如下：

1. 首先，新法溯及適用已依舊法辦理退休之人員，毫無疑問其具有信賴基礎（退休法規）及客觀之信賴表現（已辦理退休之事實），類此情形係將法規適用於生效前既以存在而終結之事件，落在前述三階段保護層級之第二層，即「法規真正溯及既往」之情形，在無保護更重大公益需求之前提下，應已違反信賴保護原則而違憲。
2. 其次，在上述退休人員已取得實體法財產權益之前提下，須進一步分析，其退休時核定退休之行政處分性質為何？通說認為公務人員退休依法核定無誤之行政處分（或稱給付裁決），屬合法有持續效力之授益行政處分（公務人員保障暨培訓委員會，2011：12-18），[33]其後每半年核發之月退俸行為乃接

[33] 用以設定或變更持續相當期間之法律關係之行政處分為「有持續效力之行政處」。學理上有依效力久暫將行政處分區分為：1.「無持續效力之行政處」—因一次之遵守、執行或法律形成而完結之行政處分，如課稅處分、警察處分、徵收、建築許可等；2.「有持續效力之行政處」如公務人員之任命、歸化、營業許可、核發月補助費等；3.「有暫時效力之

續之「執行行為」屬行政事實行為之一種。[34]

3. 承上，合法有持續效力之授益行政處分廢止時，如因法規事後發生變更，該有持續效力處分由合法變成違法，[35]依行政程序法第一二三條第四款規定，原處分機關得因公益要求本於職權廢止該處分，並依同法第一二五條本文規定，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。準此，退休人員依法已核發之月退俸處分，經另為處分廢止後，該處分僅得自廢止時或自較後之日時起生效，而不得溯及廢止，予以追繳退休人員已核發之月退俸給付，否則違法。
4. 承上，依行政程序法第一二三條第四款規定，授益之合法行政處分因所依據之法規事後發生變更，須為全部或一部之廢止時，受益人因信賴所受之財產損失，應照同法第一二六條第一項給予合理補償。[36]並依同條第二項規定，準用同法第一百二十條第二項、第三項及第一百二十一條第二項之規定，此一補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。另行政處分相對人與行政機關，對於應否補償，或對於補償金額有爭議時，相對人毋須經過訴願程序，得逕向行政法院提起給付訴訟。
5. 最後，任何法規畢竟皆不能預期其永久實施，政府在衡酌國家財政負擔龐大壓力之公共利益，高於退休人員請領確定退休年金的信賴利益之前提下，退

行政處」—對當事人之法律地位，為暫時之變更或確保之行政處分。「無持續效力之行政處」與「有持續效力之行政處」兩者區別實義在於，前者合法性原則上取決於作成時之事實及法律狀況；而後者之合法性，在訴訟案件中，原則上應以最新之法律狀況，亦即以言詞辯論終結時之法律狀況為準判斷之（陳敏，2012：354-355）。

[34] 「執行行為」，亦即用以執行行政處分或其他具有規制作用高權行為之事實行為。例如，對核定之低收入戶發放生活補助費（陳敏，2012：610）。

[35] 「有持續效力之行政處」建立繼續存在之法律關係，必須經常予以更新，始能配合現況。就程序法觀點而言，固應以作成處分之狀況為準，判斷該行政處分是否合法作成。惟如就實體法的觀點而言，該行政處分之內容，如應法律或事實狀況嗣後改變，而與現行法不符，則變成違法。對「變成違法」之行政處分，則有「廢止」的問題。對原屬合法之處分，因發生具有重要性之新狀況，行政機關有廢棄或變更該處分之義務時，如仍維持該處分，則為違法（陳敏，2012：375-376）。

[36] 廢止授益處分之補償，為「徵收補償」或「犧牲補償」之性質（陳敏，2012：468）。其損失補償要件除受益人有財產上的損失及客觀之信賴表現外，並須行政處分受益人提出補償申請。

休相關法規並非不能修改，各該法規亦非不能溯及適用。此時，主管機關依價值判斷取捨，倘認此一國家重大公益應優先；則個人信賴利益必須退讓。惟應參照釋字第五二五號解釋文所提：「採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」俾減輕損害，保障人民權利。

6. 附帶值得一提的是，倘主管機關承認退休人員因退休年金被刪減有信賴利益，並照上開釋字第五二五號解釋文意旨，定有相關「補救措施或過渡條款」，此一措施或條款是否即相當於行政程序法第一二六條第一項所稱之「合理補償」，似不無疑義？但由於目前退撫法草案尚未立法通過，相關文獻研究及行政法院判決缺欠，猶待學理與實務之發展及驗證。

四、小結

據前論析，從信賴保護原則檢視此次年金改革適用對象，允宜做類型化之說明與更細膩之實務操作，據以訂定過渡條款並宜授權訂定相關補償辦法，茲分述如下：

（一）溝通說明面：

如前所述年金改革之適用對象是否有信賴保護利益，應分別以觀，不可一概而論。尤其是主管機關於舉辦相關座談會、聽證會或做類似溝通說明時，似不應不分初任、任職一定期間、屆退或已退人員等情形，一律引述司法院釋字五二五號所稱「法規……因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題」，而認為本次年金改革修法一概不適用信賴保護原則。果如是解釋，不但有斷章取義之嫌，亦恐此一具有憲法位階之原則淪為學理上的空談，而無適用之餘地。

（二）實務操作面：

1. 訂定過渡條款：前已述及，除距離退休有相當期間之公務人員，因無客觀信賴表現，不生信賴保護問題以外，針對已近退休或已達屆退休者，仍應受信賴保護。是以，主管機關應於公務人員退休法修正時，考慮訂定相關過渡條款，以資調和。惟此一過渡條款不宜過短，亦不宜過長。過短則信賴保護誠意不足；過長又有悖改革之本旨，故建議以一年至三年為限。

2. 訂定相關補償辦法：退休之公務人員已取得實體法之財產權益，相對於前述尚未正式辦理退休者，兩者受信賴保護密度並不相同。對於不得追繳退休人員依法已領取之年金，自不待言；另對於其已核定尚未給付年金之信賴利益，固非不得以更大之公共利益為由，使相關法規溯及適用，而適度剝奪之。惟因退休人員核定月退俸給付之行政處分屬具有持續效力之合法授益處分，該處分確定後具有形式及實質存續力。依行政程序法第一二三條第四款規定，是類處分因所依據之法規事後發生變更，須為廢止時，受益人因信賴所受之財產損失，應照同法第一二六條第一項給予合理補償。此一補償性質為「犧牲補償」，且相對人對於應否補償，或對於補償金額有爭議時，依法得逕向行政法院提起給付訴訟。準此以言，為達年金改革一體適用之目的，並防止「搶退」現象，如欲使修正後之法規溯及適用於是類退休支領月退給付人員，採上述訂定過渡條款方式，以避免退休人員財產權蒙受立即損失，自不失為保障渠等信賴利益的手段之一。然而僅採此單一保護措施，對於退休人員財產權益之重大犧牲而言，其保障密度似嫌不足。因此，主管機關除可訂定過渡條款以外，不妨考慮參採民國八十四年所定公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法之方式，再另訂補償辦法，亦即依退休人員得領一次退休金基數的一定比率（例如百分之五或百分之十），予以個別補償之。此舉不但得以合理保護退休人員之信賴利益，亦可適度避免大量退休人員提起行政訴訟，造成主管機關及行政法院龐大負擔。

參以本次退撫法草案總說明肆，針對信賴保護原則部分之論述：「本草案所定調降現職及已退休人員之退休所得，涉及現行退休給與制度變革，依情事變遷及國家公益，以及司法院釋字第五二五號解釋意旨而言，固非不可為。然以事涉對於公務人員既得利益或預期利益之實質損害，自當搭配以合理配套機制，方可落實法治原則。因此本草案配合改革方案訂定調降現職及已退休人員退休所得之機制，已明定改革方案實施之第一年設為緩衝期，同時採循序漸進之過渡措施，以減輕衝擊並符合信賴保護原則。此外，亦針對信賴保護層次，區分不同類型人員而為不同處理，以期達到最適化之安排。」準此以言，主管機關固未如本文就已退休及屆退公務人員之信賴利益加以詳細論述，惟已認本次年金改革對象有信賴保護原則之適用。綜觀草案相關條文固已定有過渡條款，並已做人員類型化之處理，惟規劃過渡

期過長，計算複雜，不利財政負擔減輕。且針對修法前已退休公務人員，草案並未訂定補償辦法，適度保障是類人員之重大信賴利益。是以，未來退撫法草案如照案通過後，行政爭訟案件不斷之情形，勢難避免。

伍、結論

綜上所述，公務人員退休給付制度主要適用「生活照顧」理論；俸給制度則以「對待給付」理論為主，兩種制度著重之法理基礎，容有不同之處。惟退休所得係以本俸基數為計算基準，兩者關係密不可分。本文認為在降低公務人員退休生活照顧之政策思維下，仍應適當維持與其現職身分相當的生活水準，不宜齊頭式地刪減退休年金給付。甚者，畏於「肥大官、瘦小吏」之社會觀感，對於高階人員退休年金刪減更多。否則，長遠以觀，不但引發現職高階人員反彈，影響公務人員陞任高階職位的意願，甚或難保不會發生高階人員濫用權力，自謀退休金等不良後果，不利於年金改革，亦不利國家長治久安。

本次公務人員年金改革草案在短短數月即出爐，不得不感佩主管機關參與修法同仁的辛勞與努力。然或因法案規劃時間過於倉促，其中頗有令人深思檢討之處。本文從公務人員「俸給結構」與「退休所得」探討，並比較退撫法草案相關規定後，提出建議：一、公務人員本（年功）俸與專業加給表（一）應予整併，回復專業加給表（一）與本（年功）俸同為基本給與之性質；二、公務人員俸表應一併配合修正，適度調整各官職等俸級間高低差距，並真正落實本俸高低差五倍之立法目的；三、全國軍公教員工待遇支給要點有關俸給部分宜儘速法制化，俾符俸給法定原則，保障公務人員財產權益；四、公務人員退休所得替代率之計算應限縮於法定基本給與；回歸「生活照顧」理論，真實反映退休所得替代率；五、退撫法草案應訂定過渡條款並宜授權訂定相關補償辦法，保護屆退及退休人員之信賴利益。以上五項建議，供有關機關參考。

最後，期盼本次年金改革主政者能夠把握契機，本於大破大立的精神，察納雅言、審慎思考，並顧及公務人員尊嚴、士氣及績效；現職及退休公務人員能夠共體時艱、犧牲小我、完成大我，共同達成減輕國家財政負擔的目標，創造國家及後代子孫美好的未來。

參考文獻

公務人員保障暨培訓委員會（2011）。**行政程序法第 121 條第 1 項規定行使撤銷權 2 年除斥期間，於繼續性受益行政處分如何適用之相關疑義座談會會議紀錄**。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。

吳庚（2012）。**行政法之理論與實用**（十二版）。臺北：三民。

林明鏘（2012）。**公務員法研究（二）**。臺北：新學林。

林三欽（2008）。**法令變遷、信賴保護與法令溯及適用**。臺北：新學林。

徐有守（2007）。**考銓制度**（增修三版）。臺北：商務。

翁岳生（2009）。憲法之維護者－省思與期許。載於廖福特（編），**憲法解釋之理論與實務**（第六輯，上冊），頁 1-169。臺北：中央研究院法律學研究所。

陳敏（2012）。**行政法總論**（七版）。臺北：新學林。

許南雄（2010）。**各國人事制度－比較人事制度**（增訂十一版）。臺北：商鼎。

郭倩茜（2011）。我國高階主管特別管理制度之規劃策略—兼論英、美、荷、韓四國與我國之比較。**文官制度季刊**，第 3 卷第 4 期，頁 77-104。

馮惠平（2011）。公務人員俸給之法理探討。**文官制度季刊**，第 3 卷第 4 期，頁 105-130。

馮惠平（2012）。公務人員專業加給簡併的法理與實務探討。**公務人員月刊**，190 期，頁 39-49。

鄒景雯（2013 年 2 月 19 日）。朱武獻：年金改革有六大問題，**自由時報**，A2 版。

傅肅良（1985），**人事行政學**（初版）。臺北：三民。

葛克昌（2009）。**所得稅法與憲法**（三版）。臺北：翰蘆。

銓敘部（2013）。考試院民國一〇二年四月十二日函送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案總說明及逐條說明。2013 年 4 月 17 日取自**銓敘部**，網址：http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=502&Page=4015&Index=3。

廖讚豐（2009）。**論我國公務人員退休撫卹基金管理制度與改革**。中原大學財經法律學系研究所碩士論文，未出版，臺北。

蔡宗珍（2011）。退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論。**臺灣大學法學論叢**，第 40 卷第 1 期，頁 125-127。

On the Reform of the Public Service Pension System from the Perspectives of Remuneration Structure and Retirement Income

Hui-Ping Feng *

Abstract

The Civil Servant Retirement Annuity System is one of Taiwan's four major annuity systems designed for military, public service, teaching and labor personnel. Since the programs of reforming and planning the retirement annuity will not only influence hundreds of thousands of incumbent and retired civil servants but will also become a concrete indicator as well as a comparison to other annuity reforms, it can be foreseen that after the Act of Reforming Annuity System is sent to the Legislative Yuan for approving, the government will definitely face plenty of suspicions and challenges from the outside. This article will first focus on the structure of civil servants' remuneration and retirement income, which can be derived from the upcoming act (drafted by the Examination Yuan and delivered to the Legislative Yuan on April 12, 2013) governing both the public functionaries' retirement and the compensation given to their surviving dependents.

Meanwhile, controversies have arisen over whether the Principle of

* Executive Officer, Legal Affairs Committee, Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan.

Legitimate Expectation may apply while enforcing the reform on annuity system, especially on those who have already secured the property rights under the current legal system. Is it necessary for us to protect these rights based on the principle? Or how do we ensure such protective mechanism while enforcing the new retirement and annuity system in the future? All of these concerns about our future annuity system are discussed here as a reference for our legislators.

Keywords: retirement annuity, income replacement rates, the principle of legitimate expectation