

本號解釋認為：「銓敘部中華民國九十五年一月十七日增訂發布、同年二月十六日施行之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（已廢止）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項、教育部九十五年一月二十七日增訂發布、同年二月十六日施行之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（已廢止）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項，有關以支領月退休金人員之每月退休所得，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上限一定百分比之方式，減少其公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，尚無涉禁止法律溯及既往之原則」。其理由為：「系爭規定僅係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。況且退休公教人員依據系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用系爭規定。核諸上開說明，系爭規定之適用，尚無涉禁止法律溯及既往原則之問題。」其理由中所指「繼續存在之法律關係」如指「退休給付之債的發生關係」，則在系爭規定生效前業已終結；如指「退休給付之債的履行關係」，債務人（國庫）在履行中並不得事後單方變更已發生之債的應給付數額。銓敘部及教育部所定該二優惠存款要點既然增加原法律關係中所無之「退休所得上限」的限制，「減少其公保養老給付得辦理優惠存款之金額」，導致減少債務人方（國庫）之退休給付，或債權人方（退休公教人員）之退休所得的結果，如何能謂尚無涉禁止法律溯及既往之原則。上開規定之新增，對於制定後退休給付中之優惠存款利息補貼的適用，如果「尚無涉禁止法律溯及既往之原則」，則其往下之論述即不需要。而今既論述之，所為何來？此外，本號解釋其往下之論述，還將公

教人員之退休給付債權弱化為「相關公務人員及學校教職員對於原定優惠存款利息可預期之利益」，否認其權利地位，將其保護的規範基礎轉移至「值得保護之信賴利益」，最後再從信賴保護原則及比例原則的觀點，認為得按衡酌其規定所欲達成公益之重要性及退休公教人員應受保護之信賴利益之結果，減少退休給付。該弱化「權利」為不具權利地位之「利益」的論述方式，對於債法體系的衝擊，深具危害性。本號解釋所持上開見解，與退休給付之法律性質及系爭規定在適用上確有溯及適用之實情不符。本席不能贊同。然因從情事變更的觀點，視情形可能有向將來調整退休給付中之優惠存款補貼幅度的必要，爰提出協同意見書如下，謹供相關問題，將來研討發展之參考。

壹、公務員之任用關係為契約關係

法律關係之發生，可能以法律行為或法律為其規範基礎。使國家機關與私人發生法律關係之法律行為固可能是行政處分或契約，但因國家非依法律，不得以行政處分與人民成立有對價關係之勞務關係，所以公務人員之任用關係，縱使認為非以私法上之勞動契約，至少亦只可能以公法上契約為其依據¹。要之，不論將公務員之任用關係定性為私法上之勞動契約，或定性為公法上契約，皆無礙其應經受任命者同

¹ 公務人員之任用關係，透過任命狀之交付，並經受任命者同意而發生。具有要約與承諾之契約締結上的構造。陳計男大法官在司法院釋字第 430 號解釋不同意見書認為：「自願服役軍人，其與國家間就其服役之關係，依一般學者通說均認係屬公法上之契約關係。」並在註一引證「林紀東先生著行政法（八十三年版，三民書局）第三五六頁、涂懷瑩先生著行政法原理（七十九年版，五南書局）第六一二頁、張家洋先生著行政法（八十二年版，三民書局）第六四三頁、林錫堯先生著行政法要義（八十三年版，法務通訊雜誌社）第二五三頁。最高法院六十一年臺上字第一六七二號判例。」支持其見解。惟不同看法認為，該任命狀之交付為行政處分之通知，而其同意則為協力行為。從而將公務人員之任命定性為需要同意之行政處分（*zustimmungsbedürftige Verwaltungsakt*）或需要協力之行政處分（*mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakt*）（*Faber, Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Tübingen 1989, S. 174f.; Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1986, Rn. 8*）。吳庚亦認為「公務員任用性質上係行政處分之一種，以相對人之受領為生效要件。昔日學說有主張其為公法契約者，目前已不被採用」（氏著行政法之理論與實用（九十九年增訂十一版）第二三四頁）。

意，以雙方的合意（契約）為其規範基礎²。

契約內容之形成，雖受相關強行規定的補充或限制，但除此而外，當事人有形成自由，得由雙方以一致的意思表示約定之。如雙方未為約定，候補的，以任意規定填充其內容。在大量之雇用關係，雇主還可能訂定契約一般條款，在勞方可探知，且未為異議的情形下，成為契約內容的一部分。惟即使如此，契約一般條款之事後的變更，仍應得到勞方之明示或默示的同意。特別是與雇主之對待給付有關約款的變更，不得由雇主片面未經勞工之同意，變更之。

貳、與待遇有關之行政法規

在公務人員之任用關係，其待遇多詳細以行政法規規定之。在這種情形，該與待遇有關之行政法規兼具契約一般條款的性質。因此，該行政法規如有不利於公務人員之變更，不論從契約一般條款或行政法規立論，原則上皆不得有溯及效力。

參、勞工或公教人員的待遇

以勞務之提供，交換報酬為一種勞務之債的關係。當其具有在約定的時間，依勞務債權人之指揮監督，提供勞務的特徵，即具有僱傭關係或勞動關係之類型特徵。國家機關在

² 相對於國家，在人民權利之保障，從身分到契約是基本的發展趨勢。其具體的表現為，與公務員之服務有關的職務關係，由「特別權力關係」向「特別法律關係演變」。而就「特別法律關係」又有「以『特別法律關係』代替特別權力關係，作為公務員關係之法理基礎」的看法，並從而認為，「特別法律關係與其他公法上法律關係，諸如國家與人民關係（即所謂一般權力關係）、公法上契約關係等，本質並無不同，有當事人之對立及相互間權利義務存在，不再以單方面之『權力』為其特色」（吳庚，前揭書，第二二五頁）。其在公務員權利中之退休金權的表現，亦從「恩給制」向「年金制」或「儲金制」發展。「由政府與公務人員共同撥繳費用建立退休撫卹基金支付。政府負擔費率之百分之六十五，其餘由公務人員繳付」（吳庚，前揭書，第二四一頁）。勞工退休金條例第十四條第一項至第二項之規範意旨與之類似：「雇主應為第七條第一項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之六（第一項）。雇主得為第七條第二項第三款或第四款規定之人員，於每月工資百分之六範圍內提繳退休金（第二項）。」

公務人員之任用，與公務人員雙方合意，在職務之履行上，公務人員在國家機關之指揮監督下，以勞務之提供，交換報酬時，其任用具有民法上僱傭契約及勞動基準法上勞動契約之特徵。不論服公職，有如何不同於民事勞務契約之類型特徵，公務人員透過服公職，取得報酬，以滿足基本生活需要的性質，不會改變。就此而論，亦與民法上僱傭契約及勞動基準法上勞動契約，不會有所區別。勞工或公務人員皆是以勞務之提供，交換報酬，以謀生，為一種勞務之債的關係。具體而言，皆是勞動關係。

待遇結構，除薪資外，在規範上雖無包含退休給付的必然要求，但因薪資給付與退休給付互有朝三暮四或朝四暮三之消長的關連。所以只要有退休給付之規定，不論其存在於強行規定或任意規定，皆構成契約中勞務債權人所負對待給付內容之重要部分。其退休給付，不論名目為何，皆不宜定性為國家對於退休公教人員之福利性或恩給性給付。退休給付與薪資給付應同具權利地位，同享特別保障³。

特別是，由於產業現代化的結果，已不像在農業社會，目前不但受薪者常無恆產，而且親友間在經濟上往往誰也照顧不了誰，必須各自依靠來自於雇主之給付，以滿足食衣住行及生老病死之生活需要。是故，社會照顧之安全體系變成極為重要。這是為何，就勞動關係，勞動基準法第五十六條第一項規定，應建立勞工之退休制度，強制雇主按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，且不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的。所以，與勞動報酬或待遇有關之勞動條件，除在勞動關係存續中之薪資給付外，還應包含退休時或退休後之退休給付。

退休給付是公教人員退休後，為滿足其生活需要及克服老病問題的主要經濟來源。因為公教人員亦有食衣住行及生

³ 勞資爭議處理法第五十八條：「勞資爭議處理法（98.07.01.修正公布全文）第五十八條除第五十條第二項所規定之情形外，勞工就工資、職業災害補償或賠償、退休金或資遣費等給付，為保全強制執行而對雇主或雇主團體聲請假扣押或假處分者，法院依民事訴訟法所命供擔保之金額，不得高於請求標的金額或價額之十分之一。」

老病死所引起的需要，所以退休給付構成之社會安全保障的需要，同樣存在於公教人員。當公教人員之薪資給付無疑問的應定性為具有權利地位之債權時，其退休給付應與薪資給付定性為同屬基於公教人員之任用關係的給付債權。

肆、退休給付之內容

退休給付應包含哪些項目及其計算標準，屬於勞動條件的一部分。在勞工之僱傭關係或公教人員之任用關係發生時，對於雇主或國家機關與個別勞工或公教人員應已確定，始符合有效意思表示或契約之要件：合法、可能、確定。因此，契約關係內容之不利於一方的變更，應經雙方以契約的方式為之，取得因變更而受不利之一方的同意，以符合由私法自治原則導出之契約原則⁴。

將退休給付全部，或將退休給付之給付項目細分為退休金及優惠存款利息的補貼，然後將優惠存款利息的補貼部分，弱化為國家機關在退休給付之外，對於退休公務員所提供，不具權利地位之恩給或福利性補貼，以模糊退休公教人員之退休給付請求權的權利性法律地位，為國家保留，不需理由，而得隨意變更的權利，可謂巧立名目，不是正確的制度規劃，對於國家之威信極具傷害性。

⁴ 「契約原則是私法自治原則在實務上之最重要的表現形式」(Larenz/ Wolf, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 9. Aufl., München 2004 § 34 Rn. 22)。「原則當中，契約自由是一般的私法自治原則之具體的態樣」(Medicus/ Lorenz, Schuldrecht I, Allgemeiner Teil, 18. Aufl., München 2008, Rn. 63)。「契約原則與其一般的私法自治原則同樣透過基本法第二條第一項(Art. 2 Abs. 1 GG)在原則層次，而非在全部的細節，受憲法的保障。憲法的保護包括個別性的及制度性的保障」(Larenz/ Wolf, aaO. § 34 Rn. 22)。德國基本法雖無關於契約自由之保障的明文規定，但其通說認為契約自由受德國基本法第二條第一項保障 (Soergel-Lange-Hefermehl, Kommentar zum BGB, 11. Aufl., Stuttgart 1978, Rz. 25 vor § 145)。關於契約自由之憲法保障的規範依據，德國聯邦憲法法院，在與價格管制有關之授權法律，有下引看法：「基本法，除透過特別基本權利之規定，對於一定生活領域之人的活動自由給予保護外，德國基本法第二條第一項所定之自立的基本權利也保障一般的活動自由 (die allgemeine Handlungsfreiheit)。只要沒有特別基本權利之規定，給予保障，作為出自一般的活動自由之經濟往來自由及契約自由亦為德國基本法第二條第一項所保護。……價格法僅授權為防止對總體價格情況之威脅及嚴重的干擾，而採取措施，且該措施需係為公共利益之維護所必要；在該授權之利用，應遵守目的與手段間之比例原則」(BVerfGE 8, 328)。

伍、公保養老給付優惠存款利息之法律性質

就公保養老給付優惠存款利息之法律性質，本號解釋否認其權利地位，認其僅是退休公教人員因退休而取得之不具權利地位的利益，或僅是一種期待利益，從而認為可降低其應享有之法律或憲法保障。

按 18%之優惠存款的利益，雖以退休公教人員實際存款為要件，但因只要退休公教人員為存款，即可取得該請求權，所以，縱使將存入款項，解釋為停止條件，因該條件得由債權人存款之隨意行為，使之成就，屬於係於債權人之意思的隨意條件（Wollensbedingung）。契約附以債權人之隨意為停止條件者，其法律性質有如試驗買賣（Kauf auf Probe）（民法第三百八十四條）及選擇權契約（Optionsvertrag）⁵ 無礙於該契約之效力。是故，不得將存入優惠存款，以取得 18%之優惠存款利息的請求權，定性為期待權，否認其權利地位，而不定性為已發生之債權或請求權。至其何時屆清償期是另一個問題。

退休所得以月退休金及公保養老給付優惠存款每月利息合併計算（公務人員退休法（99.08.04）第三十二條第三項前段）。「兼具退撫新制實施前、後任職年資且支（兼）領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比（以下簡稱退休所得比率上限），在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額」（同條第二項）。由此可見，公保養老給付優惠存款利息為公務人員退休給付的一部分。該存款所以定性為優惠存款，乃因其按高於市場利率之利率計算利息。其存款機構為臺灣銀行股份有限公司（以下簡稱臺灣銀行）及其所屬國內各分支機構。優惠存款利息由受理優惠存款機構按月結付；其利率訂為受理優惠存款機構牌告一年

⁵ Larenz/ Wolf, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 9. Aufl., München 2004, § 50 Rn. 15f.; Soergel-Knopp, Kommentar zum BGB, 11. Aufl., Stuttgart 1978, Rz. 29 vor § 158; Flume, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 2. Band, das Rechtsgeschäft, Berlin 1979, S.686.

期定期存款利率加百分之五十計算。但最低不得低於年息百分之十八（退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第六條）。此即俗稱退休公務員之所謂「18%優惠存款」。

「18%優惠存款」，由臺灣銀行受國家之委託，接受退休公教人員之存款承作。臺灣銀行基於該存款關係，有支付依18%利率計算之利息的義務。按臺灣銀行本即有依市場利率給付利息的義務。至於按18%及市場利率分別計得之利息差額，由國家編列預算補貼。所以，論諸實際，「18%優惠存款」，隱藏退休公務人員對於國家有該利息差額之補貼請求權。該補貼之利息差額，因市場利率之升降而消長。近年由於市場利率下降，設由10%降至2%，使該補貼之利差，由8%升至16%，大約升了一倍。加上國家財政近年已大不如前，遂逐漸無財政能力負荷該利息補貼之財政負擔。因此，變更與該優惠存款相關之行政法規，調降補貼之利息。於是，引起國家是否得片面調降「18%優惠存款」之利息補貼的疑義。

陸、調降利息補貼即是調降退休給付

按利息為存款數額乘以利率之積。所以調低存款金額或利率皆可達到降低利息補貼的結果。後來以立法的方式，透過退休所得比率上限的規定，限制退休公教人員之退休所得。

為使退休所得符合該上限規定，現行規定之機制設於調整養老給付辦理優惠儲存之金額（公務人員退休法第三十二條第二項、退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法第四條），而非設於其利率。因此，為達到調降退休給付之目的，形式上並未降低退休公務員之優惠存款之優惠利率，而係減少其得儲存之優惠存款金額。

由上引規定可見，退休公務人員之退休所得，不但由退休金及公保養老給付優惠存款每月利息構成，而且在設定退休所得比率上限的限制下，公保養老給付優惠存款每月利

息，受退休金之數額的制約。二者實際上有消長關係。是故，事後關於退休給付之法規，如有溯及適用之變更，除應有正當理由（例如情事變更）外，對退休公教人員之信賴，並應權衡國家財政能力及退休公教人員之生活需要，給予適當之保護。當認為退休公教人員就退休金給付有請求權的情形，不適合認為退休公務人員就公保養老給付優惠存款每月利息，僅享有不具權利地位之利益，或僅是一種期待利益，從而可降低其應享有之法律或憲法保障。

柒、退休給付標準之事後變更

解釋理由將對退休給付產生限制效力之規範基礎的變更，定性為法令之變更，而後推演其溯及效力與信賴保護有關的問題。

聲請案所涉爭點究竟是：「契約內容的變更」或「與契約內容有關之法令的變更」？當為變更者是契約當事人之一方，以國家的地位，變更相關法令時，使該問題之區分，產生困難。如認為是由契約當事人透過單方行為，事後變更契約內容，則應遵守契約原則；如認為是「與契約內容有關之法令的變更」，則其變更所涉者為：法令效力之溯及既往的問題。這時，從民主正當性立論，變更之法令究竟是法律、法規命令或行政規則，亦有其重要性。

當規定退休給付之法令有變更時，不論該法令係屬於強行規定或任意規定，同時亦為契約內容之變更。如果該契約為私法上之契約，且其當事人皆非國家機關時，其變更可單純定性為「與私人之契約關係相關法令」之變更，例如勞動基準法關於勞動契約之退休給付標準的變更；惟倘其當事人之一方為國家機關時，例如公教人員之退休給付規定的變更，其變更之性質是否適合單純定性為「與私人之契約關係相關法令」之變更，非無疑問。蓋國家機關身為該契約之當事人時，如容其透過變更相關法令，改變契約內容，這與契

約內容之變更，應遵守契約原則的要求不符。

捌、退休給付標準之法令變更及其溯及適用

債之關係具有發展性。從成立、生效、屆清償期至其圓滿履行後而消滅（民法第三百零九條第一項）。債權之存在取決於其發生要件，亦即取決於其成立及生效要件。至此，債之雙方的權利義務即告確立。依私法自治原則或其引伸之契約原則，一方當事人除有形成權外，不得以單方行為使之變更或消滅。退休給付債權最遲至退休要件具備時即已發生。退休之後只剩下履行的問題。要非如是，便無退休金請求權自可行使之日起，因五年間不行使而當然消滅的規範可能性（公務人員退休法第二十七條第一項）。

首先應釐清，關於債之履行有關法令之變更，不得影響債之給付的範圍。只有關於債之發生的法令變更，始能影響債之給付範圍。

是故，與債之給付範圍有關之法令如有變更，如適用於在變更前已發生之債，因其關於發生之法律事實完成於法令變更前，所以是真正的溯及適用。原則上應為憲法所禁止。如適用於在法令變更後才發生之債，且其要件事實全部發生在法令變更後者，無溯及適用的情事。

退休給付以退休為其發生之要件事實，而在退休時，因勞務債務人（公教人員）已完全履行其債務，所以其對待給付中之退休給付債權的範圍基本上應已確定下來。可能保留之調整事由，應限於通貨膨脹及情事變更的因素，而不應該包含：在退休之要件事實完成後，關於退休給付之法令有不利於公教人員之變更。

如其要件事實一部分發生在法令變更前，一部分發生在法令變更後，亦即完成於法令變更後，則新法之適用是不真正的溯及適用。關於退休給付，所謂其要件事實跨越新、舊法，其要件事實應指任職關係，而非退休後之退休給付的履

行關係。

不真正的溯及適用雖非憲法所當然禁止，但仍應視權益受法令變更波及者對於舊制之信賴的具體情況，斟酌是否給予信賴保護。鑑於法律事實有綿延存在的特徵。所以在要件事實之單元的分段上，應考量其有無階段發展的性質。如有，應按其發展階段將綿延之法律事實切成前後數個要件事實，分別論斷其與新舊法令在時序上的相對關係。例如公教人員之任用關係雖可能在概念上認為只有一個，但與其待遇有關之要件事實，則有按其年度向將來調整之可能。如採此觀點，由一個公教人員的任職關係發生之退休給付債權，可分別按其任職期間存在於新、舊退休給付標準之施行期間的事實，分別適用新、舊不同之退休給付標準。另一種情形是：公教人員在退休要件具備時，未申請自願退休，而在其後來自願或強制退休時，關於退休給付標準之法令如有不利之變更，則顯有分段適用之考量的必要性。

然鑑於通貨膨脹的常態發展趨勢，除非國家遭遇緊急危難（憲法第二十三條），其調整原則上只能作有利於公教人員之調整。不利的調整，不可輕易嘗試。否則，民心士氣將會受到難以逆料之衝擊。

玖、退休給付之財務規劃

退休給付本來應以年金保險的方式，規劃其財務，確保其收支兩平之自償關係。如果不能兩平，而由國家另籌財源給予補助，則當其財源來自減少其他項目之支出，那麼在水平上，自有排擠的效應；當其財源來自發行公債，那麼在垂直上，有債留子孫之代際不公的問題。這些長遠而論，都會因為財務負擔之歸屬不恰如其實或恰如其分，而發生資源之配置不當，影響當代或下代之經濟效率及社會公平的正常發展。

目前不論是由於何種因素，國家有財政困難，公債占比

已快破錶，已是一個不能迴避的事實。所以，當擺在面前的事實是：國庫已不足以支應依照現制計得之全體退休給付；勉強依照現制給付，必定或因縮減其他項目之支出，而生排擠效應，影響其他國家機能的維持；或因發行公債而發生債留子孫，給後代留下難以克服之生存及發展障礙。是故，不得已只能斟酌退休人員之生活需要及國家之最大負擔可能性，酌定一個最能兩全的給付標準。為達到最能兩全，相關機關應為深入調查，一方面注意退休給付對於行政紀律及由於幹才流失對於行政能力之維護的不利影響，一方面認識各種退休人員之退休給付的計算標準及其目前之生活狀況，以確保其生活之基本需要，妥予規劃，使臻圓滿。

拾、變更退休給付標準之正當法律依據

退休給付既屬退休公教人員對於國家機關之債權。影響其給付數額之標準的變更，自需有法律基於正當事由，賦予形成權，始得由債之當事人的一方（國家機關）單方加以變更。如以支付能力為理由，這是破產或破產上和解之理由。其次，可能之理由為情事變更。

按公保養老給付優惠存款利息之優惠利率的運作，其機制在形式上，固由存款銀行對存款之公教人員按優惠利率支付利息，但依優惠利率超過市場利率計得之優惠利息部分，實質上係由國家編列預算，補貼存款之公教人員。因為優惠存款之利率規定最低為 18%，所以，該補貼利息之數額，必因市場利率之下降而增加。設原來市場利率為 10%，補貼 8%，則在近年市場利率已降至 2% 左右時，需補貼約 16%，其補貼數額約需增加原來之一倍。對於國家，該補貼之財政負擔自屬沈重，且為始料所未及。

鑑於市場利率屬於金融市場之重要的景氣因素，其大幅升降基本上決定於景氣，不是個別銀行所能操縱，所以與市場利率連動之利息補貼一樣是一項不受契約當事人左右之

客觀的情事變更。當市場利率之降低重大影響利息補貼構成之對價關係時，堪稱為民法第二百二十七條之二所定，契約成立後，發生之情事變更。因其非契約關係成立時，當事人所得預料，故依其原有效果顯失公平者，當事人得聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效果。前項規定，於非因契約所發生之債，亦準用之。

關於債之權利事項，首先應依契約原則調整，當事人之任何一方並不得片面改變，只有在有情事變更為其基礎時，始得聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效果⁶。然因受該情事變更影響之退休公教人員優惠存款利息的調整案件眾多，是否適宜皆循民法第二百二十七條之二所定，以司法的方法，由當事人聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效果？因為以有限司法資源審理大量同質案件，不但顯不經濟，而且其裁量結果亦容易發生不一致的情形，所以可能必須另尋其他解決途徑。例如以行政或立法的方法，統一、經濟解決該利息補貼之增、減給付的問題。

拾壹、立法調整給付關係與利益權衡

行政機關因為是該退休給付關係之當事人一方，所以，不適合由其事後單方面一般就優惠存款之利息補貼案件，以行政規則，為一般規定予以增減。

⁶ 情事變更原則亦適用於公法契約及行政契約（*Soergel-Lange-Hefermehl*, Kommentar zum BGB, 11. Aufl., Stuttgart 1978, Rz. 38 vor § 145; *Kopp/Ramsauer*, Kommentar zum VwVfG, 7. Aufl., München 2000, § 60 Rn. 13ff.）。依德國行政程序法第六十條之規定，在情事變更的情形，其當事人應先對相對人請求調整給付關係；在不能公平妥當調整給付關係時，始得終止契約。在此種情形，終止雖為公法上單方形成權之行使的意思表示，但即使其係由行政機關為之，亦非行政處分。是故，並不準用關於行政處分之規定。當中，調整給付關係之請求與同意，其性質為和解契約之締結。相對人如拒絕為調整契約之締結，應提起給付之訴，請求其同意（*Kopp/Ramsauer*, aaO., § 60 Rn. 15）。這與民法第二百二十七條之二自始規定應以訴訟的方法為之，沒有預留和解可能性的規定，不同。行政程序法第一百四十七條第一項與德國行政程序法第六十條類似，亦規定：「行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。」惟第二項以下續為規定：「前項情形，行政契約當事人之一方為人民時，行政機關為維護公益，得於補償相對人之損失後，命其繼續履行原約定之義務（第二項）。第一項之請求調整或終止與第二項補償之決定，應以書面敘明理由為之（第三項）。相對人對第二項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟（第四項）。」

當由於退休給付之調整案件數量龐大，不適合依民法第二百二十七條之二，由法院逐案裁判時，考量補貼還牽涉到預算之編列及國家財政負擔能力之總體考量，所以由立法機關，兼顧該條之規範意旨，基於民主原則，以立法的方式解決，應是不得已中，比較妥當的作法。惟以立法的方法為之，則其變更需處理溯及效力的問題。

按退休給付是勞動契約中之勞動條件的一部份。基於契約原則，當事人之任何一方並不得片面任意變更。其變更必須有法律為其依據。關於國家對於公教人員之退休給付的事後變更，涉及國家之財政能力及公務員之生活需要分別構成之公共利益及生活保障之私人利益。所以其決定應妥適權衡該二利益之衝突，以適當滿足國家維持國家機能之財政需要及退休公教人員維持有尊嚴之退休生活的收入需要。

財政能力：一個退休公教人員之優惠存款每月利息之數額取決於其得辦理優惠儲存之金額及優惠利率。按優惠利率與市場利率之差別，計得之利息差額由國家補貼。優惠利率存款之利息補貼，其補貼之程度隨市場利率之升降而不同。當市場利率下降時，承辦優惠存款之銀行自負之利息減少，國家應補貼之利息差額增加。當市場利率大幅下降，以致巨幅增加國家之補貼金額時，其形成之財務壓力，如超出國庫之負擔能力時，因市場利率的變更不屬於任用關係生效時得預料之情事變更，所以依其原有效果顯失公平者，構成民法第二百二十七條之二第一項所定情事變更，得引為調整利息補貼之事由。

生活需要：然鑑於市場利率的降低，不影響公教人員退休後之生活需要。所以，從退休生活之保障的觀點出發，並不適合當然因此對公教人員減少本來約定之利息給付。

利益權衡：上述財政能力與生活需要，互相衝突，難以周全時，應按其調整對於國家及公教人員分別可能引起之困難及其各自設法因應之可能性，以及如有匱乏，可能引起之後果，妥適權衡，而為決定，以符憲法第二十三條比例原則

之規定。。

溯及效力：當法令規定之內容變更時，對發生於過去及將來之同類事實，因法規之修正，而分別依舊法及新法，給予不同法律效力之規定時，固無修正之法規對過去發生之事實的溯及適用問題。但如有將新法適用於過去發生之同類事實的情形，不能說沒有溯及適用之情事。

溯及適用之論據：退休公教人員之退休給付雖屬契約之履行，但由於市場利率大幅降低，引起之利息補貼的巨幅增加，本來屬於民法第二百二十七條之二所定，得聲請法院增、減給付之情事變更，且其調整之結果，向將來適用於過去已發生，但尚待履行之退休給付，在此意義下，有溯及適用的效力。是故，當基於大量案件之調整的需要，不由司法機關逐案，而由立法機關以立法的方式通案調整時，自亦當容許例外賦予溯及效力，適用於過去已發生，而尚待履行之退休給付債權。惟其立法之調整，仍應斟酌該條規定之意旨，妥適權衡國庫與退休公教人員之利益，制定相關法律，調整優惠存款之利息補貼。