

## 釋字第七一七號解釋協同意見書

大法官 羅昌發

本件涉及憲法上法律不溯既往原則及信賴保護原則之內涵以及代際正義在憲法上之地位等重要問題，本席認為本號解釋應有憲法上重要性且有進一步論述之價值。

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，下稱系爭要點一）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項與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，下稱系爭要點二）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項，有關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，以及減少其公保養老給付得辦理優惠存款之金額之規定（下稱系爭規定；系爭要點一、二合稱系爭要點），多數意見認其涉及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，仍有值得保護之信賴利益，惟系爭規定確有公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退休公教人員應受保護之信賴利益，其所採措施尚未逾越必要合理之程度，未違反信賴保護原則及比例原則。本席對其結論敬表贊同；然有關多數意見所論及本件無涉禁止法律溯及既往原則、其未能適當釐清信賴保護與比例原則之關係及未能明確承認代際正義在憲法上地位等部分，均有進一步討論之空間。爰提出本協同意見書。

壹、信賴保護原則之審查標準及其與法律不溯既往原則及比例原則（憲法第二十三條必要性原則）之關係

一、多數意見所列之判斷基準：多數意見就信賴保護原則，於本號解釋理由書第一段及第二段說明其判斷基準及對本件聲請之適用，要旨如下：

- (一) 多數意見所定之信賴保護要件：多數意見認為，人民須有依法規取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益、有客觀上表現其信賴之事實而非純為願望或期待、其信賴有值得保護之價值者（見解釋理由書第一段）。
- (二) 多數意見認應區分法規是否溯及以決定有無信賴保護：多數意見認為，法規變動，如未涉及禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位或可得預期之利益，國家除因有憲政制度之特殊考量外，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴（見解釋理由書第一段）。
- (三) 多數意見認為應區分是否屬於授予利益之法規以及是否訂有施行期間以決定信賴保護程度：多數意見認為，授予人民經濟利益之法規預先定有施行期間者，在該期間內即應予較高程度之信賴保護，非有極為重要之公益，不得加以限制；若於期間屆滿後發布新規定，則不生信賴保護之問題。其未定有施行期間者，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（見解釋理由書第二段）。

- (四) 多數意見認為信賴保護原則與比例原則應並行審查：多數意見認為信賴保護原則與比例原則應同時審查（見解釋文及理由書第六段所示「故未違反信賴保護原則及比例原則」），足見多數意見認為信賴保護原則與比例原則為互不隸屬之平行原則。
- (五) 多數意見認為系爭規定之適用「無涉禁止法律溯及既往原則」（見解釋文及解釋理由書第四段）。

二、本席認為，系爭規定應有「溯及既往之效果」，但未違反「法律不溯既往原則」：

本席認為，系爭規定確有「涉及效果」；而非全無涉及溯及問題。然本席同意多數意見之結論，認為依法律不溯既往原則之要件判斷之結果，系爭規定並未違反該原則。多數意見籠統稱「無涉禁止法律溯及既往原則」等語，有釐清必要：

- (一) 多數意見認系爭規定無涉禁止法律溯及既往原則問題之理由在於「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，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」（見本號解釋理由書第四段）換言之，多數意見基本上認為，所謂法規溯及適用，僅限於下述之「主要之溯及類型」（真正溯及），而不包括「次要之溯及類型」（非真正溯及）。

(二) 然本席認為，不論何種溯及類型，如法規之制定或修改實質上使人民權益受到不利影響，均應受憲法審查；而不應認為就「次要之溯及類型」之情形修改法規，原則上即可毫無限制。本席於本院釋字第七一四號解釋所提協同意見書曾表示，不問於新法制定前法律關係是否已經成立或構成要件是否已經完成，新法之制定均可能產生溯及效果：「產生溯及既往效果之立法（*ex post facto law*），大致上包括兩大類。第一類為以嗣後制定之法律適用於該法制定前已經發生之事實、已經成立之法律關係或已完成之構成要件行為，並溯及地改變其法律效果、法律關係或法律地位（此類溯及，有稱為『真正溯及』或『主要之溯及類型』（*primary retroactivity*）者）；第二類為以嗣後制定之法律適用於該法制定前已經發生且於制定後繼續存在之狀態，以改變該狀態之法律效果或法律地位（有稱為『非真正溯及』或『次要之溯及類型』（*secondary retroactivity*）者）。兩種情形均有溯及效果。」本件情形，系爭規定增訂前，同時具有八十四年七月一日公務人員退撫新制及八十五年二月一日學校教職員退撫新制實施前與實施後之新舊制年資之公教人員於退休時，本可依系爭要點原有之規定與臺灣銀行訂約辦理一定額度之優惠存款<sup>1</sup>，然由於系爭規定之實施，使其無法繼續以相同之額度與臺灣銀行訂約辦理優惠存款。受系爭規定規範之公教人員於系爭規定訂定後，其公保養老給付可辦理優惠存款之額度既較系爭規定訂定前減少，其實質上確受負面影

---

<sup>1</sup> 該額度係經公教人員退休時之主管機關（銓敘部或各地方政府教育局）核准。

響。此種情形，屬前述「次要之溯及類型」，而非全無涉溯及問題。惟本席同意，依公益等因素衡量之結果，本件並不違反「法律不溯既往原則」（後述）。

三、本席認為，信賴保護為法律不溯既往原則之重要考量因素：

- (一) 本席於本院釋字第七一四號解釋所提出之協同意見書曾闡述：「憲法下並無絕對之法律不溯既往原則；反面言之，立法者亦非得於任何情形，制定具有溯及效果之法律。由於法律不溯既往原則可能侵害人民之既得權利或合法期待之利益，甚或屬於對人民課以義務或負擔，且可能破壞人民對法律規定之信賴，故具有溯及效果之法律，應符合憲法第二十三條所規定之必要要件。亦即，在我國憲法架構下，法律不溯既往原則的判斷基準，屬特殊的『必要性』原則的判斷，應於憲法第二十三條下，建立特殊之判斷基準；此種基準，相較於適用於一般限制人民權利法規之判斷基準，有其特殊性。」本席於該意見書並認為，法律不溯既往原則是否合乎憲法第二十三條之意旨，應考量如下因素：其一，溯及類型之差異性判斷：「主要之溯及類型」之規定既係以嗣後制定之法律適用於該法律制定前已經發生之事實或已完成之構成要件行為，故須有極高之正當性與公共利益，始得使其溯及效果合理化；「次要之溯及類型」之規定僅係以嗣後制定之法律適用於法律制定後仍繼續存在之狀態，其雖須有相當正當性及公共利益，然其正當性與公共利益之要求程度較低。且就受規範者之期待程度而言，「主要之溯及類型」之受規範者原則上較難認知或預

期立法者以嗣後制定之法律將溯及適用於已經發生之事實或已經完成之行為，故受規範者應有較高的受保護期待；然就「次要之溯及類型」而言，其係就既存在之狀態而為規範，受規範者受保護之期待程度即相對較低。其二，溯及規定性質之差異性判斷：溯及之法律，如係對人民課以或增加新的義務、限制或剝奪人民之權利或既得之利益、或對人民造成其他不利影響，自應受到較大的限制。如溯及之法律本身係在賦予人民利益者，其規定原則上應無違憲疑義；除非所溯及賦予利益之給予方式違反平等原則，或有因溯及賦予人民利益卻侵害他人權利之情形。其三，溯及目的之正當性判斷：目的之正當性程度愈高，應愈可容許較高程度的溯及規範。其四，溯及方法與政策目的間之關聯性判斷：溯及效果之規定與政策目的之達成間，不具備較高程度的關聯性，應無法通過合憲性的檢驗。其五，信賴保護之判斷：受規範者曾經產生信賴，且溯及之規定，已超出一般人之合理預期，人民之信賴是否具有保護之價值，亦影響溯及規定之合憲性。是否有值得保護之信賴，應衡酌溯及適用之行為或被溯及剝奪之利益之性質。如行為或利益本屬違法（例如本來即屬違法之行為，以溯及方式加重其不利之法律效果），其信賴較無保護價值；行為或利益縱非違法，但在公共道德、商業倫理或誠信上有可非難性，則可保護之信賴亦較低。（六）溯及效果之適當性判斷：溯及規定對人民所造成不利益之程度不應過度（excessive）；包括不利益程度或規模是否過鉅而不具相當性、受不利者是否屬經濟上與社會地位上之

弱勢者、有無侵害較小而仍可達成立法政策目的之溯及效果、有無個案公平性之衡量、有無合理補救措施及過渡條款之設置。

(二) 由此說明可知，信賴保護為法律不溯既往原則之重要考量因素。亦即在決定某法規是否違反法律不溯既往原則時，應審酌人民是否已經產生信賴以及有無值得保護之信賴等。反言之，倘若某項法規並無溯及效果（包括無「主要之溯及類型」，亦無「次要之溯及類型」之情形），則除極少數例外情形外，人民「原則上」並無合理之信賴基礎，自無違反信賴保護原則，更無違反法律不溯既往的問題。本件情形，如前所述，既屬「次要之溯及類型」而有實質上之溯及效果，應有法律不溯既往原則之適用，而應進行關於信賴保護之判斷。然因其僅屬「次要之溯及類型」，故在衡酌合憲性時，對系爭規定所要求之正當性與公共利益之程度較低。

(三) 應說明者，在並不涉及「主要之溯及類型」或「次要之溯及類型」者，於極少數之例外情形，亦可能有信賴保護之問題。例如，在政府已經長期討論而形成具體政策，並且明確公告確定實施期程，使人民產生信賴並因而採行相應措施之情形，雖尚未制定法令而無法令變更之問題，然亦可能產生值得保護之信賴保護；惟此種信賴所值得保護之程度應相對較低。

(四) 不論是否因有溯及效果而必須審酌有無違反信賴保護原則，或因極少數例外情形縱無溯及效果之法令變更而仍須審酌有無違反信賴保護原則，在該原則下，應

考量之因素均相同。本席認為，信賴保護原則（Doctrine of Legitimate Expectation）應考量因素包括：受規範或受影響者曾經產生信賴，且新規定或新政策，已超出一般人之合理預期；被剝奪或影響之利益之性質是否具有保護之價值及其值得保護之價值高低。另公共利益與所應保護之信賴利益，亦應加以權衡，以決定是否因信賴保護原則，而須禁止或限制新規定或新政策剝奪人民之權利或可獲得之利益。本件情形，具有新舊制年資之公教人員對已經存在數十年之系爭要點，確已產生信賴（如多數意見所言，系爭規定歷時已久，客觀上可使規範對象預期將繼續施行，公教人員不免將優惠存款作為其繼續服務與否及退休財務規劃之考量）；其因系爭要點所可獲得之優惠利息雖非法定退休金之一部分，但亦與退休金結合為整套待遇，同樣構成退休所得之一部分，<sup>2</sup> 甚難謂其可期待之利益保護價值不高。然本席亦同意多數意見所認，系爭規定確係基於公益之必要。本席認為，其中最重要之公益因素為「代際正義」（後述）。權衡之結果，應認為系爭規定並不違反信賴保護原則。

四、另本席認為信賴保護原則及法律不溯既往原則時，既應權衡可期待利益保護之價值與公益之重要性，故已包含憲法第二十三條之必要要件（即多數意見所稱之比例原則）之判斷，於審查信賴保護原則及法律不溯既往原則後，應無須重複以憲法第二十三條之必要要件（或多數意見所稱之比例原則）作為獨立審查之原則。多數意見

---

<sup>2</sup> 按退休所得之概念較退休金為廣，包括公務人員退休法及學校教職員退休條例所明定之退休金、公保養老給付優惠存款每月利息及年終慰問金等項目。

認信賴保護原則與比例原則應平行審查，應有斟酌餘地。

## 貳、「代際正義」在憲法上之地位

一、多數意見引用銓敘部及教育部之說明所提及避免優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算，以及造成「代際間權益關係失衡」等問題作為公益之判斷基礎（見本號解釋理由書第六段）。多數意見以引用相關機關說明之方式，將「代際間權益關係失衡」之概念納入釋憲文字，值得肯定。然多數意見基於「代際正義」(intergenerational justice) 或「代際衡平」(intergenerational equity) 之概念尚不明確或屬政治性語言等未明示於文字之理由，而未能將其用語明確納入解釋文或解釋理由書，殊為可惜。本席認為，系爭規定通過法律不溯既往及信賴保護原則判斷之理由為基於公益之重要性，而其中最重要之公益則應為代際正義。

二、代際正義之概念：所謂代際正義或代際衡平，係指今日之年輕世代及未來世代 (today's youth and future generations) 均應享有最少與目前治理世代 (governing generation) 相同之機會與資源，以滿足其生活與生存之需求。故代際正義可包括現今世代與未來世代間之均衡，亦可包括治理世代與年輕世代間之均衡。其理念之建立，在經濟、社會及天然資源管理等層面，已有數十年。<sup>3</sup> 雖此概念常被引用於環境保護及經濟永續發展，然財政方面，代際正義亦成為重要指標。代際正義在環

---

<sup>3</sup> Eco Justice Collaborative, Living Responsibly for the Earth and All People.  
<http://ecojusticecollaborative.org/issues/climate-change/intergenerational-justice/>.

境層面，可由目前世代所遺留之生態足跡（ecological footprint；亦即對環境之衝擊）相較於其所採行減輕環境危害或因應氣候變遷之作為，作為是否符合代際正義之重要衡量指標。在社會層面，可由年輕世代失業情形及兒童貧困情形，作為重要衡量指標。在經濟與財政層面，則可以政府舉債程度可能導致後世代之財政負擔或負債之情形，作為重要衡量指標。<sup>4</sup>

三、代際正義之憲法論據：美國憲法前言首即提及：「吾等美國人民，為建立一個更完善之聯邦，樹立公平之司法制度，保障國內治安，籌設共同防衛，增進全民福祉，使吾等及後代子孫，永享自由之幸福，乃制定並確立了這一部美國憲法。」<sup>5</sup> 其所稱「吾等及後代子孫」（ourselves and our posterity）永享自由之幸福，或可認為寓有代際正義之旨。<sup>6</sup> 我國憲法雖未明文提及後代子孫，然憲法前言所提及之增進人民福利，解釋上應不限於現今世代人民之福祉，而應包含後世子孫之福祉。雖然我國憲法諸多基本權之規定顯然係針對現今世代而為規範（包括人民之身體自由、居住及遷徙自由、言論自由、秘密通訊自由、信仰宗教自由、集會及結社自由等，均非直接適用於未來世代），然如謂憲法僅保障現

---

<sup>4</sup> Pieter Vanhuysse, *Measuring Intergenerational Justice – Toward a Synthetic Index for OECD Countries*, included in “Intergenerational Justice in Aging Societies: A Cross-national Comparison of 29 OECD Countries”, edited by Daniel Schraad-Tischler and Najim Azahaf (2013). It is available at [http://www.sgi-network.org/pdf/Intergenerational\\_Justice\\_OECD.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/Intergenerational_Justice_OECD.pdf).

<sup>5</sup> “We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.”

<sup>6</sup> Edmund Burke, *Intergenerational Justice in the United States Constitution, The Stewardship Doctrine: I. Historic Overview*; <http://www.conlaw.org/Intergenerational-I.htm>.

今世代，而可完全不顧後世代之永續生存與發展，亦屬不可思議。未來世代之保護，如在憲法上毫無地位，則將無由從國家與社會之延續與長遠發展對法律或政策加以檢視或導正。在憲法具體條文中，第十五條「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」之規定，應可引申作為後代子孫之生存與發展亦應予以兼顧之較直接及明確之依據。

四、代際正義之憲法上性質：本席認為，代際正義並非政治性語言，亦非抽象而無法具體化之憲法理念，而應有其明確之憲法上地位。<sup>7</sup> 其在憲法上，雖是否如同基本權利之規定，得由人民具體援引及主張，仍有待憲法持續發展予以肯定，然其既可由憲法前言以及第十五條加以引申，自屬重要之公益。故代際正義在憲法上縱尚非憲法具體列舉之基本權，最少具有極高之公益性質。在進行憲法第二十三條所規定以增進公共利益而限制憲法上自由權利之必要性之審查時，自應對代際正義賦予較高之權重。亦即法規之制定或變動，雖限制人民權利或侵害人民之信賴，倘若其目的確係在維護代際正義，而非以代際正義之名以達成其他目的，則不應貿然認其限制或侵害構成違反法律不溯既往或信賴保護等憲法上原則。

---

<sup>7</sup> 實證上代際正義具體表現於憲法條文或意旨之例，已可見出現在環境權及社會權的情形，例如德國基本法第 20a 條規定：「國家有責任，在合憲秩序範圍內，經由立法以及根據法律及法之規定下，由行政與司法為未來世代保護自然生活基礎及動物。」或如德國聯邦憲法法院從世代負擔的角度審查社會保險（尤其年金制度）問題等，此部分亦涉及與本件情形相同的財政處理及避免債留子孫的重要考量。參見李震山，〈多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心〉，臺北市：元照，2007 年 9 月二版，頁 312-316；李震山，〈憲法保障後代人嗎？—軍公教退休金優惠存款與代際正義〉，《月旦法學教室》，第 40 期，2006 年 2 月，頁 6-7；孫迺翊〈從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題〉，《當代公法新論（下）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，臺北市：元照，2002 年 7 月，頁 465-496。

五、系爭規定確有代際正義之重大公益：公教人員長期任職直到退休，奉獻其人生最精華歲月，對國家社會確有重要貢獻。其退休後之待遇，國家自應給予完整之制度性保障。然現今國家財政日趨困難亦屬事實。財政資源雖可能因開源及適當管理而增加，但亦非可無窮盡使用。且國家不同事務之支出亦有相互排擠作用。如非節制利用，導致國家財政枯竭，甚至舉債用於非生產性支出，使後代子孫背負巨額財政負擔，均非現今世代所應為。財政困窘而未嚴格採行節流措施，亦與公益不符。本席認為主管機關有關國家財政困難及代際間權益平衡之論述，有其說服力。且本席以為，此種論述，在憲法上亦可獲得支持。此為本席認為系爭規定並未違反法律不溯既往原則以及信賴保護原則之最重要理由。在考量系爭規定並未完全取消具有新舊制年資公教人員之優惠存款，而僅以有限的程度限制其得存款之額度等因素下，本席同意系爭規定並未違反憲法法律不溯既往及信賴保護原則。