

釋字第七一七號解釋 協同意見書

大法官 湯德宗

本件聲請人張山水先生原任國立鳳山高級商工職業學校人事室主任，經銓敘部於中華民國九十三年十月二十一日核定自民國九十四年一月三十日起自願退休，除依公務人員退休法支領月退休給與（即月退休金）外，並就其按退撫新制施行前公保年資所給付之養老給付，依民國八十九年十月四日修正發布之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（下稱「公務人員優惠存款要點」）第五點¹，適用退休公務人員一次退休金優惠存款辦法第三條²之規定，以新臺幣（下同）1,457,900 元為本金，與臺灣銀行股份有限公司中屏分公司簽訂優惠儲蓄存款契約；嗣因該優惠存款要點於九十五年一月十七日增訂第三之一點，銓敘部爰據該點第一項至三項、第七項及第八項³（下併稱系爭規定一），於民國九十

¹ 公務人員優惠存款要點（89/10/04 修正發布）第五點：「本要點未規定事項，依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法之規定辦理。」

² 退休公務人員一次退休金優惠存款辦法（81/02/12 修正發布，業於 100/01/01 廢止）第三條：「**退休金之儲存**，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算。但最低不得低於年息百分之十八。」

³ 公務人員優惠存款要點 95/01/17 修正發布）第三之一點：

「**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百分比**；退休所得上限百分比計算如下：（一）核定退休年資二十五年以下者，以百分之八十五為上限；核定退休年資超過二十五年者，每增一年，上限增加百分之一，最高增至百分之九十五。滿六個月以上未滿一年之畸零年資，以一年計。（二）最後在職經銓敘審定簡任第十二職等或相當職等以上，並依公務人員俸給法規規定支領主管職務加給之人員，核定退休年資二十五年以下者，以百分之七十五為上限；核定退休年資超過二十五年者，每增一年，

六年二月六日調降（重新核定）聲請人於原定優惠存款期滿時，得續訂優惠儲蓄存款契約之本金為 1,318,534 元。聲請人不服，遞經行政爭訟程序⁴未獲救濟，爰以確定終局判決（最高行政法院九十九年度判字第二二〇號判決）所適用之系爭規定一有違憲疑義，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款⁵規定，聲請本院解釋憲法。

另，林長義先生以最高行政法院九十九年度判字第三二八號判決所適用之系爭規定一有違憲疑義，於九十九年六月

上限增加百分之零點五，最高增至百分之八十。滿六個月以上未滿一年之畸零年資，以一年計。但選擇依第六項第二款第二目第二子目計算主管職務加給者，應依前款規定，計算退休所得上限百分比。」（第一項）

「前項人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，在依公務人員退休法所支領退休給與不作變動之前提下，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比。」（第二項）

「依前項退休所得上限百分比規定計算之養老給付優惠存款金額高於依第二點、第三點規定所計算養老給付之金額者，應按後者較低金額辦理優惠存款。」（第三項）……

「本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後優惠存款期滿續存時，應依最後退休等級及最後服務機關核實證明最後在職時具有前項第二款之俸給項目；其中除技術或專業加給按前項第二款第一目後段之定額標準計算外，應按本點規定實施時待遇標準及當年度（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）發給注意事項計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇。但已退休之公務人員認為以本點規定實施時待遇標準依前項第二款第二目計算主管職務加給較為有利，且可提出證明並經最後服務機關切實審核者，得以該較為有利標準計算之。」（第七項）

「前項人員每月退休所得超過依第一項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比；兼領月退休金者，並依第四項規定計算之。但原儲存之金額較低者，以原儲存之金額為限。」（第八項）

上開要點業於 99/12/03 廢止，並自 100/01/01 生效。

⁴ 參見公務人員保障暨培訓委員會公審決字第三五〇號復審決定（96/05/29），臺北高等行政法院九十六年度訴字第二六八五號判決（97/03/19），及最高行政法院九十九年度判字第二二〇號判決（99/03/04）。

⁵ 大法官審理案件法第五條第一項第二款：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……二、人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者」。

聲請本院解釋憲法，因所涉法條相同，爰決議併本案受理。

又，林珮韻女士⁶、黃秀美女士⁷及吳明君等一〇一人⁸等三案分別以其確定終局判決所適用之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（下稱「教職員優惠存款要點」）第三之一點第一項至第三項、第七項及第八項⁹（下併稱系爭

⁶ 分案號：會台字第九六七三號。

⁷ 分案號：會台字第九七九五號。

⁸ 分案號：會台字第九六一一號。

⁹ 教職員優惠存款要點（95/01/27 修正發布）第三之一點：

「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薪級人員現職待遇計算之退休所得上限百分比；退休所得上限百分比計算如下：（一）核定退休年資二十五年以下者，以百分之八十五為上限；核定退休年資超過二十五年者，每增一年，上限增加百分之一，最高增至百分之九十五。滿六個月以上未滿一年之畸零年資，以一年計。但教師或校長服務滿三十五年，並有擔任教職三十年之資歷，且辦理退休時往前逆算連續任教師或校長五年以上，成績優異者，自第三十六年起，每年增加百分之零點五，以增至百分之九十七點五為限。（二）大專校院校長或教師兼任行政職務支領相當公務人員簡任第十二職等以上主管職務加給者，核定退休年資二十五年以下者，以百分之七十五為上限；核定退休年資超過二十五年者，每增一年，上限增加百分之零點五，最高增至百分之八十。滿六個月以上未滿一年之畸零年資，以一年計；符合增核退休金基數要件者，自第三十六年起，每年增加百分之零點五，最高四十年，上限百分比為百分之八十二點五。但選擇依第六項第二款第三目第二子目計算主管職務加給者，應依前款規定，計算退休所得上限百分比。」（第一項）

「前項人員每月退休所得超過退休所得上限百分比者，在依學校教職員退休條例所支領退休給與不作變動之前提下，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比。」（第二項）

「依前項退休所得上限百分比規定計算之養老給付優惠存款金額高於依第二點、第三點規定所計算養老給付之金額者，應按後者較低金額辦理優惠存款。」（第三項）……

「本點規定施行前已退休之教育人員，於本點規定施行後優惠存款期滿續存時，應依最後退休薪級及最後服務機關學校核實證明最後在職時具有前項第二款之待遇項目，按本點規定施行時待遇標準及當年度（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）發給注意事項計算每月退休所得及最後在職同薪級人員現職待遇。但已退休之教育人員認為以本點規定施行時待遇標準依前項第二款第三目計算主管職務加給較為有利，且可提出證明並經最後服務機關學校切實審核者，得以該較為有利標準計算之。」（第七項）

「前項人員每月退休所得超過依第一項計算之退休所得上限百分比者，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額，使不超過退休所得上限百分比；兼領月退休金者，並依第四項規定計算之。但原儲存之金額較低者，以原儲存之金額為限。」

規定二)有違憲疑義，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請本院解釋憲法，因三案聲請解釋之系爭規定二意旨與系爭規定一雷同，爰決議併本案受理。

本件涉及政府得否訂定退休公教人員「每月退休所得」¹⁰不得超過依「最後在職同等級或同薪級人員現職待遇」¹¹計算之「退休所得一定百分比」(下稱「所得替代率」)，並據以限制(裁減)得辦理優惠存款之公保養老給付金額(本金)。本號解釋多數意見之審查結論以為：系爭規定一與系

(第八項)

該要點業於 100/01/27 廢止，並溯及自 100/01/01 生效。

¹⁰ 所謂「每月退休所得」，於公務人員係指：「按退休生效時待遇標準計算之月退休金」、「公保養老給付每月優惠存款利息」及「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」。參見公務人員優惠存款要點(95/01/27 修正發布)第三之一點第六項。其於學校教職員亦有類似內容之規定，參見教職員優惠存款要點(95/01/27 修正發布)第三之一點第六項。

¹¹ 所謂「最後在職同等級人員現職待遇」，於公務人員係指下列各目合計之金額：
1.按退休等級及最後在職待遇標準，依公務人員俸給法規規定計算每月實際支領本(年功)俸(薪)額，加計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。

2.申請退休之公務人員就下列標準選擇對其較為有利者所計算之主管職務加給：(1)自最後在職之月起，往前推算三十六個月，依公務人員俸給法規規定支領主管職務加給之月平均數。但第一項第二款人員於該期間同時具有第一項第一款、第二款年資者，應按各退休所得上限百分比及年資比例計算合計之；該合計數不再按退休所得上限百分比折算。(2)曾依公務人員俸給法規規定支領主管職務加給合計三十六個月以上，其退休職等為委任第五職等者，加計定額二千元主管職務加給，每增加一職等增給五百元，最高增至簡任第十四職等定額為六千五百元。但支領主管職務加給合計滿十日以上未滿三十六個月者，按上開定額之半數加計。

3.按最後在職待遇標準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工作獎金十二分之一之金額。

參見公務人員優惠存款要點(95/01/27 修正發布)第三之一點第六項第二款。其於學校教職員亦有類似內容之規定，參見教職員優惠存款要點(95/01/27 修正發布)第三之一點第六項第二款。

爭規定二所欲追求之公益，高於兼具（退撫新制實施前與實施後之）舊、新制年資，而（選擇）支（含兼）領月退休金之退休公教人員，以及尚未退休而擬支（含兼）領月退休金之公教人員之信賴利益，且其所採措施尚未逾越必要及合理之程度，故與信賴保護原則及比例原則尚無違背。對此結論本席敬表贊同，然為協助各界正確解讀本號解釋，並適用信賴保護原則，需為補充說明，爰提出協同意見書如下。

一、關於本號解釋之範圍

在具體審查制度（例如美國），違憲審查原以審查「個案」（cases or controversies）之認事用法有無牴觸憲法為限；即在抽象審查制度（例如我國），違憲審查仍受解釋客體（抽象法規）內容之侷限。本號解釋既在審查系爭規定一及系爭規定二之合憲性，故僅釋示：在依公務人員退休法所支領之「退休給與」（俗稱「退休金」）不變動之前提下，調降（減少）公教人員「公保養老給付」得辦理優惠存款之金額（本金），使不超過「退休所得上限一定百分比」（「退休所得替代率」）之規定為合憲。至於其他公教人員年金改革方案（例如進一步調降新制退休金基數內涵或退休所得替代率等）是否合憲，則不在本號解釋之範圍。

雖然，違憲審查之結果（無論其為具體審查之「裁判」或抽象審查之「解釋」）恆產生一定之輻射效力（即所謂「同理可知……」的推論），然據本席之觀察，本案多數大法官有鑑於年金改革法案之複雜與多樣，特別注意「自制」（judicial

self-restraint)，刻意避免過早地、抽象地論斷其他各種改革方案的合憲性。

二、關於法規存續之信賴保護要件

解釋理由書第一段開宗明義地釋示：「人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者（本院釋字第五二五號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護」。準此，人民對法規之存續主張「信賴保護」者應具備三項要件：

1.信賴基礎--系爭之法規乃足以引起人民期待之公權力行為。本件系爭規定一與二雖非為法律之規定，亦無法律明確之授權，而僅屬行政規則，仍無礙其為廣義之「法規」，可作為人民信賴之基礎。

2.信賴表現--對於系爭法規之繼續施行，人民須有表現其信賴之事實。然，對於法規（抽象的公權力行使）之信賴表現，與對於行政處分（具體的公權力行使）不同，僅能為「一般」（而非「個別」）之認定，是本件解釋理由書第二段乃以（受規範之對象）「通常可據（系爭法規而）為生活或經營之安排」，作為「信賴表現」，並未要求主張信賴保護者舉證其已採取特定作為或不作為，以顯示其確有信賴。解釋理由書第五段並以系爭規定施行歷久，致「公教人員不免將優惠存款作為其繼續服務與否之考量」，並「多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃」等為由，認定相關公教人員

對系爭規定「在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望」。

3.信賴值得保護--按釋字第五二五號解釋¹²之操作，除主張信賴保護者有不值得保護之情形¹³外，具備前兩項要件者應推定其信賴值得保護。¹⁴

三、關於信賴保護原則之操作

確認人民對系爭法規之存續「具有信賴利益」之後，接著便是「如何保護信賴利益」的問題。本號解釋之論理於此顯有補強之必要。申言之：

1. 信賴保護與法律不溯既往-- 第一層／概略的利益衡量

本號解釋沿襲本院解釋先例¹⁵，從嚴解釋「法律不溯既往原則」，認僅指禁止法規之「真正溯及」適用而言，期給予政治部門（立法及行政）最大的立法空間，以因應伴隨政權輪替而來之各種制度變革。

為此，解釋理由書第一段首先作出原則性的釋示：「法規

¹² 參見釋字第五二五號解釋解釋理由書第二段（「至有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用：一、經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）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，其信賴顯有瑕疵不值得保護者」）。

¹³ 並參見行政程序法第一百十九條（「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」）。

¹⁴ 亦即採取所謂兩階段式論證法：先確認「信賴利益」存在，再論如何保護「信賴利益」。參見林三欽，《法令變遷、信賴保護與法令溯及適用》，頁15（新學林，2008年2月）。

¹⁵ 參見釋字第五七四號解釋、第六二〇號解釋。

變動（制定、修正或廢止）時，在無涉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（本院釋字第五二九號解釋參照）或可得預期之利益（本院釋字第六〇五號解釋參照）……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」。理由書第四段進一步指明所謂「不溯既往」乃指法規之「真正溯及」（echte Rückwirkung）適用而言，謂：「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」。至「新法規所規範之法律關係具有持續性，且跨越新、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，除法規別有規定外，應適用新法規（本院釋字第六二〇號解釋參照）」。

同段理由書又謂：此種「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」；亦即將法規之「非真正溯及」（unechte Rückwirkung）適用排除於「法律不溯既往原則」之外。本件系爭規定一與二既未追繳相關退休公教人員前已領受之 18% 優惠存款利息，僅限制原簽訂（兩年一期）之優存契約期滿後得再辦優存之（供保養老給付）金額，自屬「非真正溯及」之情形，不在「法律不溯既往」禁止之列。

惟，所謂「法律不溯既往」僅為「相對」（而非「絕對」）之禁止。按解釋理由書第二段之釋示，「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」；至於未

定有施行期間，而人民對其繼續施行具有信賴利益者，「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」。上述釋示似以是否涉及(真正)「溯及既往」為準，將對法規之信賴保護約分為兩類(級)：涉及(真正)「溯及既往」者，非有極為重要之公益，不得限制信賴利益；涉及(非真正)「溯及既往」者，則僅需為公益之必要，即得限制信賴利益。

本席以為，如此釋示尚未能闡明信賴保護之真諦乃在於利益衡量—法規變動所欲追求之公益 v. 人民信賴法規存續之信賴利益。引用法律不溯既往原則，旨在簡化(而非省略)信賴保護原則的第一層利益衡量。換言之，當法規變動不涉(真正)「溯及既往」(而屬不真正「溯及既往」)者，雖可「推定」法規變動所欲追求之公益大於人民信賴法規存續之信賴利益，而允許法規之變動；但如具有信賴利益之人民能舉證其信賴利益大於國家變動法規所欲追求之公益者，仍應例外地禁止法規之變動！前揭釋示應作如是解，始無違信賴保護之原則。否則，難免予人以「雷聲大、雨點小」或「口惠而實不至」的批評-- 一方面義正嚴詞地確認法規不真正溯及適用時，亦應注意保護信賴利益，他方面卻放任政治部門可幾無限制地變動法規。

2. 信賴保護原則與比例原則-- 第二層／細緻的利益衡量 法規不真正溯及適用而能通過前述第一層概略的利益衡

量者，猶應注意採取「適當」之保護措施。關於適當之保護措施，前揭解釋理由書第二段例示：「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」；理由書第七段亦提示：「相關機關檢討退休人員優惠存款之規定時，除應符合本解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度」，語雖良善，猶未切中綮要—應諭知有關機關須按信賴利益之高低，進一步區分「跨越新、舊法施行期間之繼續性事實或法律關係」，並採取不同緩衝效果的信賴保護措施。¹⁶以本件事實為例，雖系爭規定一及二並不適用於兼具退撫新、舊制年資，而選擇一次支領退休金之退休公教人員，但依本號解釋之論理，一次退與月退既同屬繼續性法律關係，則政府並非不得調降（減少）一次退公教人員之公保養老給付優惠存款之額度（本金）！然眾所皆知，兩者之信賴利益強度顯有不同。又，本件解釋雖明言，尚未退休而擬支（含兼）領月退休金之公教人員，對系爭規定一及二亦具有信賴利益。然其信賴利益之強度與支領月退休金之退休公教人員，豈為相同？本件解釋文與解釋理由書雖數度提及，系爭規定並未違反「信賴保護原則與比例原則」，但終未能說明兩者之關係：應按信賴利益之高低，進一步區分跨越新、舊法施行期間之繼續性事實或法律關係，並採取不同緩衝效果的信賴保護措施，始符合比例原則之精神。

總之，本號解釋僅釋示系爭規定為合憲，外界不應作過

¹⁶ 類似意見，參見林三欽，前揭（註14）書，頁97以下。

度解讀；又，本號解釋於信賴保護要件之完善，固有所進展，然猶未闡明**信賴保護原則乃以比例原則為導向之利益衡量原則**，內含至少兩層（概略的與細緻的）利益衡量。功虧一簣，殊為可惜。