

# 司法院釋字第七一七號解釋抄本



司法院公布令	1
解釋文及解釋理由書	1
蘇大法官永欽提出之協同意見書	9
林大法官錫堯提出之協同意見書	24
黃大法官茂榮提出之協同意見書	33
陳大法官春生提出、李大法官震山加入之協同意見書	50
陳大法官新民提出之協同意見書	58
陳大法官碧玉提出之協同意見書	89
羅大法官昌發提出之協同意見書	95
湯大法官德宗提出之協同意見書	108
黃大法官璽君提出之部分不同意見書	120
張山水釋憲聲請書及確定終局判決	124

# 司法院 令

發文日期：中華民國 103 年 2 月 19 日

發文字號：院台大二字第 1030004934 號

公布本院大法官議決釋字第七一七號解釋

附釋字第七一七號解釋

院長 賴 浩 敏

司法院釋字第七一七號解釋

## 解 釋 文

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。上開規定生效前退休或在職之公務人員及學校教職員對於原定之優惠存款利息，固有值得保護之信賴利益，惟上開規定之變動確有公益之考量，且衡酌其所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，上開規定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。

## 解釋理由書

信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。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。法規變動（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），國家除因有憲政制度之特殊考量外（本院釋字第五八九號解釋參照），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及是否符合比例原則。

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。

銓敘部鑒於早期公務人員退休所得偏低，乃於六十三年十二月十七日訂定發布退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（已於一百年一月一日廢止；下稱系爭要點一）；嗣因於八十四

年七月一日實施公務人員退撫新制，退休金基數之計算內涵提高為本（年功）俸加一倍，造成部分同時具有新舊制年資選擇支（兼）領月退休金人員，其月退休金加上公保養老給付每月優惠存款利息之每月所得，高於同等級在職人員之現職每月所得，顯不合理，乃於九十五年一月十七日增訂發布、同年二月十六日施行第三點之一（參見退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一修正總說明），其第一項至第三項、第七項及第八項分別規定：「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，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。」「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。」「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。」「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。」「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。」（下稱系爭規定一）限制公務人員退休後以公保養老給付辦理優惠存款之額度。教育部基於相同理由，於六十四年二月三日訂定發布學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（已於一〇一年一月一日廢止；下稱系爭要點二）；嗣因於八十五年二月一日實施學校教職員退撫新制，亦於九十五年一月二十七日增訂發布、同年二月十六日施行第三點之一，其第一項至第三項、第七項及第八項分別規定：「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。」「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。」「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。」「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。」「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。」(下稱系爭規定二)限制學校教職員退休後以公保養老給付辦理優惠存款之額度。惟系爭規定一、二(下併稱系爭規定)僅適用於核定年資兼具退撫新舊制年資之已退休支領月退休金及未退休擬支領月退休金之公務人員及學校教職員(下併稱公教人員),並未影響支領一次退休金、僅具有新制年資或舊制年資之退休及在職公教人員。

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。倘新法規所規範之法律關係,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)。此種情形,係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得預期之利益,無涉禁止法律溯及既往原則。系爭規定以退休公教人員每月退休所得不得超過依最後在職同等級或同薪級人員現職待遇計算之退休所得一定百分比之方式,對公保養老給付金額優惠存款設有上限,使其原得以優惠利率存款之金額,於系爭規定發布施行後減少,致其退休後之優惠存款利息所得顯有降低;同時亦減損在職公教人員於系爭規定生效前原可得預期之相同利益。惟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。

系爭要點一、二（下併稱系爭要點）並未訂有實施期限，且其實施迄九十五年修正增訂系爭規定，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之考量。且公教人員退休後，多數無法如退休前按月領取相同額度之薪給，故符合優惠存款資格之公教人員於退休時，因有系爭要點之規定，多將優惠存款之利益，納入其退休後之財務規劃或作為考量自願退休與否之重要因素；尤其於面臨一次領取或按月領取退休金之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎，從而應認得享優惠存款之退休公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。

系爭要點自六十三年訂定以迄於九十五年修正，已逾三十餘年，國家各項社經發展、人事制度均有重大變動，公教人員之待遇、退休所得亦皆已大幅提升。且此期間之經濟環境與市場利率變動甚鉅，與優惠存款制度設計當時之情形亦有極大差異。加以退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理現象。系爭規定係為處理此種不合理情形，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（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失衡等問題（銓敘部一〇〇年一月七日部退二字第一〇〇三三〇三一七一號函所附說明書及教育部九十九年九月一日台人（三）字第〇九九〇一三六五三五號函參照）。且系爭規定亦有兼顧國家財政資源永續運用之重要目的。故系爭要點之訂定確有公益之考量。又系爭規定並未驟然取消優惠存款，而係考量優惠存款之制度，其性質本為對公務人員於退休金額度偏低時之政策性補貼，而非獨立於退休金外之經常性退休給付，始

修正為一般退休制度應含之所得替代率，並納入高低職等承受變動能力之差異，暨參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置所得上限百分比，以消除或減少部分不合理情形，緩和預算之不當排擠效果。衡酌系爭規定所欲達成之公益及退休或在職公教人員應受保護之信賴利益，系爭規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，故未違反信賴保護原則及比例原則。

公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。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。在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。

聲請人之一就臺北市政府教育局九十六年六月六日北市教人字第0九六三三八三六九0J號函聲請解釋部分，經查該函係臺北市政府教育局就個案所為之行政處分，非屬具抽象規範效果之法令，是此部分聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不受理，併此指明。

大法官會議主席	大法官	賴浩敏
	大法官	蘇永欽
		林錫堯
		池啟明
		李震山
		蔡清遊
		黃茂榮

陳 敏  
葉百修  
陳春生  
陳新民  
陳碧玉  
黃璽君  
羅昌發  
湯德宗

協同意見書

大法官 蘇永欽

本件解釋處理中華民國九十五年銓敘部和教育部同步修正有關退休公教人員公保養老給付金額優惠存款的內規所生憲法爭議，對於退休公教人員原可預期的優惠存款利息因該修正而有一定程度的減少，是否已構成信賴保護原則的違反，作成合憲的決定。由於信賴保護原則所追求的法秩序安定，和現代國家面對社會變遷而不斷衍生改革需求，必須依民主政治原則有所回應，同屬憲法保護的價值，因此如何調合改革和安定，設定較為清晰的界線，一方面為公權力推動改革保留合理的空間，另一方面也可使人民規劃未來時不必承擔過高的公權力風險，而可以作比較精準的計算，實為本院釋憲向來審慎而未敢輕忽的任務，本件解釋對此問題應可有進一步的釐清。以下即先就本院歷來解釋略作整理，嘗試理出可操作性較高的審查方法，再就本案指出所以會得到合憲結論的關鍵所在。對於本案涉及的憲法規範，解釋似乎過

度省略之處，最後也簡單的有所補充。

### 一、從實務整理信賴保護原則的操作

信賴保護原則雖未見於憲法明文，但任何法治國家都無法想像，如果國家的法律、制度或政策可以隨時變動，乃至強加其變動的效力於已經完成的事實，對於法秩序的干擾將伊於胡底。換言之，即使這些決定都通過憲法所定程序取得完整的民主正當性，足以反映當時的多數民意，而符合民主政治的憲法原則，仍應考量這樣欠缺穩定而可信賴的權威的治理方式，將使人民承擔過大的不可測風險，整體社會付出的調適和防險成本更將大到難以計量，一旦人民對公權力的規範性已無法信賴，所謂的法治國實質上即已破毀。此所以本院既肯認法治國在我國憲法上的基本原則地位於前（釋字第一六五號解釋），在後來碰到此類衝突時，也會把人民對於公權力合理的信賴作適度的考量，而要求公權力的任何新作為不得恣意突兀，且即使確有必要時，也要儘可能採取某種緩和的措施，把人民因信賴而減損的利益降到最低，以維護人民對於穩定法律秩序的信賴，從釋字第三六二號解釋開始，即明確稱之為信賴保護原則。迄今解釋例已經不少，無須再多作辯證。如前所述，現在更重要的毋寧在於通過案例的累積和類型化，逐漸提高信賴保護原則的可操作性。

信賴保護問題的發生最常見的就是規範改變而對某些人民造成不利的情形，對於像流水一樣不斷持續進行的複雜社會生活，規範的改變猶如抽刀斷水，引起爭議的事實可能在規範改變前已經全部完成而可涵攝於該規範，也可能在規範改變的那一刻，引起爭議的事實仍未能完全涵攝

於規範的構成要件，其完成已經是在規範改變之後。反之，規範改變時，其構成要件事實完全還未發生的情形，通常不會引起有意義的爭議。本院在處理全部或部分完成涵攝，也就是新規範完全或不完全溯及而引起爭議的情形，考量其信賴值得保護的程度有本質的差異，因此也給予原則性的差別對待。在完全溯及的情形，應依法律禁止溯及既往的原則，原則上不允許，因為國家對人民的命令本來就應該是面向將來的，但這時當然以對人民不利的情形為限。所謂原則不允許，表示例外仍得許可，但只能限於非常特別的情形。對於不完全溯及，如果也採相同的原則，國家恐怕將難有作為，改革可能大幅延宕，乃至全無實益，因此雖然說舊規範因構成要件尚未合致而未能於實施新規範時即可適用，致新規範的效力實際上將及於部分在新規範生效前已經存在的事實，不能說全無溯及，原則上仍應允許，僅於例外情形始有禁止必要。此一以構成要件事實是否全部完成為分水嶺，所做的原則不許可與原則許可的二分，也就代表本院對改革和安定二者的基本權衡：只在完全溯及既往的情形，偏向安定，若非完全溯及既往，還是要為改革保留較大的空間。這背後的考量，本席在釋字第七一四號解釋的意見書裡已有說明，即在多元多變的現代社會，人民本來就會為各種變動預為準備，若對法的安定考量過多，造成法律作為改革工具的功能大幅減弱，既不能同一程度的降低人民排除風險投入的成本，對承擔改革重任的公權力便是一種不必要的過度限制。但不論原則禁止或原則許可，都只是價值和利益權衡的第一步，而非全部。對於法律完全溯及既往的例外許可，以及

法律非完全溯及既往的原則許可，仍然有必要考量人民對公權力的信賴，提供必要的保護，也就是在非完全溯及的情形，如其變動已屬恣意仍可禁止，且縱應許可，視情形尚可要求採取一定的緩衝措施。這樣的反覆權衡，雖較能兼顧現代社會對於安定和改革的需求，但如果對於何時進入原則或例外領域，何時應採取何種緩衝措施，缺乏比較清楚的操作指引，則憲法的介入，只是徒然製造紛擾，讓政治部門和人民更加無所適從而已。

又若仔細分析規範改變的各種情形，會發現規範性質的不同，其信賴保護原則的操作也會略有不同，本席初步區分為負擔型、授益型和秩序型等三種規範，也就是課予人民負擔的規範，包括禁止人民為一定行為或課徵租稅的規範。授予人民利益的規範，包括給付金錢或其他利益，以及無關管制或資源分配，單純就各社會領域建立基本秩序所設的規範。在負擔型規範，人民信賴的是某些行為的開放，或某類利益來源不在國家課稅範圍；授益型規範信賴的是公部門繼續、不中斷的給付；秩序型規範信賴的則是國家設定的某些基本互動規則不會改變。其間的差異可能發生在不同環節上，比如民法這類無涉行為管制和資源分配的民事基本規範，其主要規範對象(Normadressat)為裁判者而非一般交易者，因此規範的改變未必構成對特定群體不利的改變，從而縱使適用於已經完成的事實也不當然違反法律不得溯及既往原則，不少民商事施行法的規定刻意使其溯及既往，即為此故。又比如在緩衝的設計上，負擔型規範的改變比較偏向設過渡期間，或採取某種補償。授益型則更多是使給付分期緩降。

以下二表，即本席搜尋本院解釋先例，因所涉情形為完全溯及或非完全溯及而建採的不同審查方式，並再進一步區分負擔型、授益型和秩序型的規範，嘗試依其性質找出操作細節的差異，初步做的整理，儘可能都附上解釋先例以供參考。完全溯及和非完全溯及雖然都和人民信賴的保護有關，但法律不得溯及既往的原則因明文規定於美國憲法已有兩百多年而成為一般慣用的憲政法理，為免混淆，本院使用的信賴保護原則即僅限於不完全溯及、從而無涉法律不得溯及既往原則的情形，或可稱為狹義的信賴保護原則。又人民對公權力的信賴需要保護的情形，自不以規範改變為限，以本院首次肯認此一原則的釋字第三六二號解釋而言，涉及的就不是抽象規範的改變，而是法院判決的變更。此外，在因規範長期未執行以致人民相信國家不執行該規範的特殊情形——已非單純針對選擇性執法的「未執法抗辯」——，其信賴在嚴格的限制下也可能有值得保護之處，其考量很類似民法上的「權利失效」(Verwirkung)，本院早在釋字第二七八號解釋隱約已援此法理作了某種緩衝的決定，事關未經考試而任用教育人員的爭議，在確認學校職員的任用資格，依憲法第八十五條應經學校行政人員考試及格或經高普考試相當類科考試及格後，對於爭議的教育人員任用條例規定：「未通過考試者，得繼續任原職至其離職為止」，卻又認定「係為兼顧考試用人原則及該條例施行前遴用之學校現任職員未經考試及格者之原有權益」，而未宣告違憲，所謂「原有權益」，所涉人員恐怕不下數千人，不言信賴保護，而實已寓有信賴保護之旨，五年後再以釋字第四〇五號解釋，認定該法修正

條文關於「並得在各學校間調任」的規定使未經考試及格者與取得公務人員任用資格者的法律地位「幾近相同」，逾越了前號解釋對信賴保護設定的底線（「繼續任原職」），便是信賴保護原則另一類型的操作。此處的整理，暫以最大宗的規範改變情形為限。

表一：「法律不得溯及既往」原則

類型	溯及既往	原則	例外	解釋
負擔型	課予負擔的法律適用於被規範行為的構成要件事實於該法律施行前已完成的情形	不利於人民的法律不得溯及既往	有壓倒性公共利益存在而認有必要時，得例外許可，但應把損害降低至最低程度	465
授益型	中止授益的規範適用於授益原因事實於該規範施行前已發生、從而已取得請求權的情形	不利於人民的法律不得溯及既往	有壓倒性公共利益存在而認有必要時，得例外許可，但應把損失降低至最低程度	
秩序型	以民商法為典型的基本規範如適用於構成要件事實於該規範施行前已發生的情形，因性質上屬「裁判規範」而無關行為強制或引導，不當然有溯及既往的問題，但視情形仍可能有不利溯及問題	不利於人民的法律不得溯及既往	有壓倒性公共利益存在而認有必要時，得例外許可，但應把損失降低至最低程度	410

表二：「(狹義)信賴保護」原則

類型	未溯及既往	原則	有值得保護的信賴	情事已有變更	應以合理程度為限	解釋
負擔型	課予負擔的法律適用於被規範行為的構成要件事實於該法律施行前未全部完成的情形	可依法律課予負擔	因長期無此類法律負擔存在，且在課予負擔前對於相反行為也沒有其他法律或政策的非難，所產生不致承受負擔的信賴，應受到保護	如不課予負擔的基礎事實已有變更，仍可依法律課予負擔	權衡信賴與情事變更程度應考量定過渡期間，或為其他補救措施，否則應降低負擔於合理程度	529 577 714
授益型	中止授益的規範適用於授益原因事實於該規範施行前未全部發生而尚未取得請求權的情形	可依規範中止授益。惟在有特殊憲政制度考量時，例外不得中止授益	因原有授益規範長期存在，且有其他顯示規範背後政策考量不致改變，及社會普遍有此確信的事實，所產生可預期利益的信賴，應受到保護	如授益規範的基礎事實已有變更，仍可依規範中止授益	權衡信賴與情事變更程度審酌減少給付，並應考量分階段、承受能力差異，如有國際標準也可參考	525 589 605
秩序型	將(變更的)基本規範適用於構成要件事實於該規範施行前未全部發生的情形	可依規範適用	因舊的基本規範長期存在，且有其他顯示規範背後法理考量不致改變，其對依舊規範行為效果的信賴，應受到保護	如舊基本規範的基礎事實已有變更，仍可依新規範定其行為效果	權衡信賴與情事變更程度應考量定過渡期間，但規範變更有特殊憲法考量時，不在此限	574 620 629

※註：另有權利失效類型，即國家原本可以限制者，因長期怠於限制而使人民信賴其不實施限制，如釋字第 278 號解釋。

## 二、從憲法觀點看所謂的十八趴爭議

本件解釋即是以信賴保護原則來處理公教人員公保養老給付金額優惠存款利息問題，也就是媒體俗稱的十八趴爭議。但要理解審查的論據，恐怕不能不先對於爭議背景有比較正確的認識。目前公務人員退休所得包含「法定退休金」及「優惠存款利息」等項目。其中優惠存款利息的適用範圍僅及於「一次退休金」及「公保養老給付」兩部分，不包括月退休金。而一次退休金優惠存款利息制度的產生，是因早期公務人員薪資微薄，退休時所領退休金金額多寡又是以其薪資標準為計算基礎，連帶導致公務人員退休實質所得偏低，民國四十八年七月間立法院法制委員會審查公務人員退休法修正草案時才決議，請銓敘部會商相關機關解決當時公務人員退休實質所得偏低的問題。結果考試院和行政院擔心緩不濟急，就在公務人員退休法無相關授權的明文規定下，由二院於四十九年一月間會商修正公務人員退休法施行細則第三十一條，明定退休人員支領的一次退休金得辦理優惠存款，其辦法由銓敘部會商財政部定之。銓敘部據此即與財政部於四十九年十月間會銜發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」（八十四年間將名稱修正為退休公務人員一次退休金優惠存款辦法，目前已廢止），以解決上開立法院法制委員會審查決議所提問題，這就是退休公務人員請領一次退休金得辦理優惠存款利息制度的濫觴。至於退休教育人員部分，也因教育部後來比照退休公務人員相關制度實施，於五十四年二月間與財政部會銜發布「學校教職員退休金優惠存款辦法」（已廢止），而取得依據。本案所涉「公保養老給付優惠存款利息

制度」，其產生則是鑒於軍人保險的退伍給付，依五十三年一月間修正發布的「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」已得辦理優惠存款，而與軍保退伍給付性質相同的公務人員保險的養老給付，當時卻仍無法辦理優惠存款，為基於文武職人員退休（伍）權益的衡平，考試院才在徵詢行政院同意後，由銓敘部於六十三年十二月間訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」（已廢止），自此始有退休公務人員公保養老給付得辦理優惠存款利息的制度。退休教育人員部分，同樣也是到了教育部擬具「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」（已廢止）報奉行政院後，從六十四年二月開始實施。

基於前述背景的瞭解，對本案引發爭議的退休公教人員公保養老給付金額優惠存款如何定性，應該就不難掌握。最簡單的說法，就是「法定退休金以外的政策性補貼」。因為法定退休金的範圍向來都定得非常清楚，公務人員退休法自三十二年十一月十六日國民政府制定公布施行後，歷經多次修正，一直到九十七年八月六日修正前的相關規定，都完全未見任何有關公保養老給付優惠存款利息的相關規範，而是到了九十九年間公務人員退休法修正（一百年一月一日施行）時，才在第三十二條第五項規定：「第一項一次退休金與養老給付優惠存款之適用對象、辦理條件、期限、利率、利息差額補助、金額……等相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。」使養老給付優惠存款首次與一次退休金並列，並為其利息建立法律授權的基礎。尤其從本院釋字第二四六號、六一四號及第六五八等號解釋，明認退休制度應以法律規定後，更足以說

明，在此之前所有的十八趴利息都內含以預算為基礎的政策性補貼，沒有太多爭辯的餘地。在此定性下，再看系爭要點的修正有無違反信賴保護，依前面所定審查方法，首先要確認的就是這裡是否已經構成溯及既往。審查的前提是給付確已減少而造成不利，故解釋理由書在此先確認系爭規定發布施行後，「退休後之優惠存款利息所得顯有降低」，接下來才要審查，這樣不利的法律效果有沒有溯及適用於已經完成的事實。依本席對於授益型規範的看法，這裡要問的就是：中止授益的規範是否適用於授益原因事實於該規範施行前已發生、從而已取得請求權或至少已使政府部門有為一定給付義務的情形？解釋理由書則仍從一般（不區分規範性質）的觀點審查，即：構成要件事實於新法規生效施行前是否已完全實現，且該法律關係也已不再繼續存在？雖然這樣抽象的審查內容，可能反而不易理解。

本院在釋字第七一四號解釋即從此一觀點否定新法規為完全的溯及適用，所涉土污法的規定便是典型的負擔型規範。依該解釋的意旨，只要新法規適用的對象，不是構成要件事實尚未完全實現，就是雖已完全實現，但因該法律關係繼續存在，從而必有尚未實現的新事實，致該規範就該部分仍屬對未來事實的適用，就不能說已違反了不得溯及既往的原則。釋字第七一四號解釋引起爭議的規範，是以土地仍處於污染狀態為其前提始有除污義務，一方向另一方請求除去污染的法律關係既然繼續存在，當然不能僅因「污染行為」已經完成，就認定該除污義務的規定已違反不得溯及既往的原則。反之，倘若系爭規範不是課予

除污義務，而是單純對污染行為科罰，則只要污染行為在系爭規定生效前已經完成，不論生效時污染狀態是否已經除去，都可追究污染行為責任，此時既無繼續存在的「法律關係」可言，當然就已構成法律的溯及既往。德國聯邦憲法法院在西元一九八七年的BVerfGE76, 256一案對於法定扶養金(Versorgungsleistung)規定的修正，認為不違反法律不得溯及既往的原則，即持類似的法律關係繼續存在論點。雖然在授益型規範，規範的改變有沒有溯及既往，因為規範效力縱非使特定人享有請求權，也是課予特定機關給付義務，審查其實大可以很清楚的聚焦於有沒有在規範生效前已經發生的請求權或給付義務因規範的適用而對請求權人或給付義務相對人造成不利（減少）？如果有，就不能說新法規沒有溯及既往。對一般人或許更容易理解。

從這個角度來審查，首先要問的就是優惠性存款利息所得減少的原因，是否源於請求權或給付義務的變更，此時政策性補貼的定性當然非常不利於這樣的認定—無法律基礎的給付預期可否認定有請求權或給付義務，自不能無疑。但即使十八趴的優惠利息明文規定於法律，而可認定這裡有依法取得的請求權或發生給付義務，只要新法規施行前已經發生的請求權或給付義務都不在新規定的影響範圍，則新法規仍然符合對未來生效的要求，而無涉不得溯及既往原則的違反。本案系爭規定本身確實並未直接創設具體的請求權或給付義務，創設具體請求權的其實是優惠存款戶與承作存款的臺灣銀行訂立的兩年期契約，只是此一契約為間接基於系爭規定而簽訂的公法契約。系爭規定雖未明定其優存期限，惟該要點第五點規定：「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」而「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」第三條則明確規定：「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」因此退休公務人員辦理公保養老給付優惠存款時，與受理該項優惠存款機構簽約的期限，依上開規定尚有一年期或二年期二種，只是歷來簽約實務多以二年期為簽約期限，以避免短期期限屆至須再次簽約的困擾。重要的是，到九十五年優惠存款改革前，已經辦理優惠存款而期限未屆至的受有不利益的退休公務人員，都仍可繼續適用該次改革前已簽約的相關內容至期限屆滿為止。換言之，該次改革的效力並未立即溯及適用於改革前已辦妥優存而期限未屆至的退休公務人員，所有依存款契約已經發生的請求權完全未受影響，當然就沒有違反不得溯及既往原則的問題，其理甚明。

接著需要審查的，就是受到不利者對於授益規範的繼續不變有無值得保護的信賴，這裡除了必須確認信賴的事實外，還需從積極和消極的角度去評價該信賴是否值得保護。消極方面要調查其信賴本身有無可非難之處，積極方面最主要考量的還是時間因素，就授益規範而言，持續給付的時間越久，當然越值得保護。政府如果連續發消費券達一、二十年之久，許多家戶可能都把這筆錢納入預算規劃，就不能再當成少數人的一廂情願。確認有值得保護的信賴後，尚應審查授益規範的變動是否恣意，若非基於某種公共利益的考量，縱使無溯及既往的問題，政府原則上有決定是否變更的裁量空間，但為保護人民的信賴，仍應禁止這樣全無公益考量的變動。上表刻意用情事變更作為

變更必要的正當性，是因為授益規範本身必有其政策上的原因，形成政策的社經因素一旦發生重大改變，規範隨之調整即可合理化，如果另有不同以往的公共利益思考，其發生本身也可構成一種情事變更，因此以情事變更作為正當性的審查，似乎更為周延。解釋理由書對於變動授益規範的正當性還進一步要求通過該公益和信賴利益之間的合理權衡（合比例性），比上表的審查內容又更嚴格。最後，如前所述，本院先例一貫還強調信賴保護應通過緩衝措施來落實。本件解釋在這些環節上都有比過去細膩的審查，此處即不復贅。此一退休給付的補貼政策，實際上在八十四年開啟退撫新制時，已經起了根本的變動，其持續不變在公務員群體間形成新的不公平（如具有新舊制年資之退休者，其退休所得還有高於新制後現職人員待遇者），完全不符合退休制度內含合理所得替代率的思維，已不是當初決採補貼政策時所能預見。解釋理由書提到的公務員薪資不斷改善，民間利率又大幅調降，反使得繼續補貼對社會其他群體形成新的相對剝削感，同樣非當初決策時所能預見，另外再加上國家財政支出項目和規模都不斷擴增，此類補貼所生的排擠效應越來越引人側目，甚至有導向代際衝突的隱憂，也使持續補貼政策的合理性更顯不足，這些變動加總起來，無疑可以為九十五年的改制提供相當堅強的理由。最後有關緩衝措施的審查，雖認定既非從全有到全無的急遽變動，且在設定退休所得的所得替代率作為優惠存款利息上限時，也已「納入高低職等承受變動能力之差異，暨酌參國際勞工組織」宣示所得替代率的標準，而未違反信賴保護原則及比例原則。不過還是語重心長的指

出：「在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」此部分論知實已不能只從信賴保護原則去理解，而點出了本號解釋針對所涉人員為國家公務人員，憲法上應有的特別考量，下面再作簡單的補充。

### 三、公職退休保障作為補充審查基礎

憲法第十八條規定的人民服公職權，配合考銓制度的完整規定，顯示我國制憲者有意建立現代化、中立而有效能的公務體系，憲法增修條文第六條第一項特別把公務人員退休明定為考試院掌理事項，正是本件解釋在最後所作闡明的憲法基礎：「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，俾使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。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。」優惠存款利息減少對退休公務員造成衝擊的大小，不能只從數字來看，高低階公務員的退休所得不同，其承受能力必然不同，說到生活條件與尊嚴的底線，如果不在緩衝措施上特別留意而只作形式平等的處理，低階公務員的底線恐怕很快就會衝破，此所以系爭規定在設定退休所得上限，以計算優惠存款範疇時，因為已把高低官職等納入考量，才被認定符合比例。但這裡所做的區別，實際上因為不同職務所得待遇差異甚大，在計算所得上限時高階主管的主管職務加給計入分母的結果，往往使得高階主管退休所得實際的減少反而低於低階公務人員，而隱藏了更大的不公平，所以才有後續的改

革。本件解釋就此部分特別諭知應在執行面更加細緻，目的即在體現憲法為人民服公職權提供制度性保障的意旨，特予補充。至於解釋文和理由都在信賴保護以外另加比例原則，實際操作則已把比例原則納入信賴保護的思維，而未獨立進行審查。因此在本席看來，已經有點畫蛇添足的味道，德國憲法法院的實務有時雖也並列二者，似乎並不足訓。

#### 協同意見書

大法官 林錫堯

本人曾於本院釋字第 714 號解釋協同意見書詳述關於如何區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之概念；又區分此二概念主要在於：原則上不容許「真正溯及既往」，例外容許；原則上容許「不真正溯及既往」，例外不容許，而異其違憲審查模式；以及對「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」法規之違憲審查各應如何進行等問題之意見。如今本案所涉問題，係如何適用信賴保護原則與行政法規不溯及既往原則（即解釋理由書所稱「禁止法律溯及既往原則」）之問題，本質上與本院釋字第 714 號解釋所面對之問題大致相同，故本意見書原則上不擬重述。

茲因認本案解釋理由書有關如何適用信賴保護原則之論述，仍有不明或不足之處，爰就其相關問題表示個人意見如下：

**一、本案係以信賴保護原則與比例原則審查系爭規定，但本案所涉問題，僅及於信賴保護原則之部分適用範圍：**

換言之，關於信賴保護原則之適用，本案之情形僅是：授予人民經濟利益之行政法規，發生「不真正溯及既往」之變動，而不利於規範對象。於此情形，該新法規

（即系爭規定）是否符合信賴保護原則與比例原則。因此，必須先釐清在上述情形下，信賴保護原則所要求之內涵為何？系爭規定之規範對象是否符合信賴保護之要件（尤其有無值得保護之信賴利益）？系爭規定應依何種較具體之基準審查？解釋理由書對這些問題雖有所說明，但仍嫌不明與不足。至於比例原則之適用，較無疑義，惟解釋理由書仍有未明之處，爰一併敘述。

## 二、關於系爭規定之規範對象是否符合信賴保護要件（尤其有無值得保護之信賴利益？法規變動時，規範對象之信賴利益如何發生？）之問題說明如下：

按法規（依釋字第525號解釋，含解釋性、裁量性之行政規則（註一））一旦公布、發布或頒行（下達）而發生效力者，其規定如有利於規範對象，即成為規範對象之信賴基礎。又如就適用法規之相關情況（如法規所適用之生活事實、規範對象對於該法規通常會有何種反應、法規適用結果通常對規範對象之生活安排有何影響、規範對象選擇不適用該法規之可能性為何等情況），依經驗法則予以客觀合理判斷之結果，堪認法規之實施已成為規範對象安排日常生活、處置財產或努力工作之憑藉或目標，則不論該法規係賦予規範對象權利或可預期之利益（本院釋字第605號解釋理由書參照），規範對象已因而享有一定的法律地位，原則上應可認規範對象已就該法規之存續享有值得保護（註二）之信賴利益。此種信賴舊法規存續之信賴利益，於法規變動（制定、修正或廢止）時，應當予以正視。如因法規變動而對規範對象之信賴利益產生不利影響，即減損規範對象之法律地位者，應依信賴保護原則與比例原則加以審

查，尤其應就法規變動之公益與規範對象之信賴利益之間，存在之利益衝突，妥為權衡調和，適度賦予應有之效果，以期憲法價值之實現臻於和諧完善。

### 三、依信賴保護原則與比例原則，對「不真正溯及既往」法規之兩層次審查模式：

本文認為，對授予人民經濟利益之行政法規，發生「不真正溯及既往」之變動，而不利於規範對象之情形，於適用信賴保護原則與比例原則審查新法規時，應建立下述「兩層次審查模式」<sup>(註三)</sup>：第一層次審查新法規是否因違反信賴保護原則或比例原則而違憲，應予宣告失效或定期失效；如認未違憲，第二層次審查立法者（含行政命令訂定者）是否依信賴保護原則或其他原則，有另定過渡條款或其他合理之補救措施之立法義務，並不涉及新法規本身是否違憲之問題。此兩層次之審查，雖同屬適用信賴保護原則，但審查基準應有所不同。

#### (一) 第一層次審查新法規是否因違反信賴保護原則或比例原則而違憲，致應予宣告失效或定期失效：

新法規如屬「不真正溯及既往」之規定，雖原則上容許，但如未符合信賴保護原則與比例原則之一定要求，則應例外不容許，而構成違憲，應予宣告失效或定期失效。

在此一層次之審查，主要是審查法規變動之理由為何？所預達成之公益為何（即法規變動之公益為何）？是否因其適用而不利規範對象之信賴利益（即減損規範對象之法律地位）？規範對象信賴舊法規存續而值得保護之信賴利益（存續利益Bestandsinteressen）為何？法規變動之

公益與規範對象之信賴利益衡量結果，何者較具優越價值？同時一併審查新法之內容是否適合達成法規變動之公益目的？是否係達成法規變動之公益目的所必要？如經衡量結果，規範對象信賴舊法規存續而值得保護之信賴利益比法規變動之公益較具優越價值；或新法之內容不適合達成法規變動之公益目的，或並非達成法規變動之公益目的所必要（逾越達成變更目的所必要之程度），則新法規違反信賴保護原則或比例原則而違憲（註四），應予宣告失效或定期失效。

**（二）第二層次審查立法者（含行政命令訂定者）是否依信賴保護原則等原則，有另定過渡條款或其他合理補救措施之立法義務。又如立法者未盡立法義務，雖並不因而導致新法規本身違憲，但基於信賴保護等原則，於法律容許漏洞補充之範圍內，司法機關或行政機關應考量如何補充合理之過渡條款或其他補救措施：**

新法規通過第一層次審查者（即法規變動具優越公益性、必要性），雖於憲法上容許此一「不真正溯及既往」之規定，但仍應依信賴保護原則審查立法者是否有另定過渡條款或其他合理之補救措施之立法義務？蓋問題已不在於新法規合憲與違憲之問題，而在於如何於從舊法走向新法之過程中，使規範對象消除或減少痛苦？是否應以過渡條款或其他合理之補救措施（註五），調和相關公益與私益，以妥適解決其間之矛盾？

誠如本院釋字第605號解釋理由書所示：「任何行政法規皆不能預期其永久實施，然行政法規發布施行後，訂定或發布法規之機關依法定程序予以修改，應兼顧規範對

象信賴利益之保護。其因公益之必要修正法規之內容，如人民因信賴舊法規而有客觀上具體表現信賴之行為，並因法規修正，使其依舊法規已取得之權益，與依舊法規預期可以取得之利益<sup>(註六)</sup>受損害者，應針對人民該利益所受之損害，採取合理之補救措施，或訂定合理之過渡條款，俾減輕損害，以符憲法保障人民權利意旨。」又釋字第620號解釋理由書指出：「任何法規皆非永久不能改變，立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止，難免影響人民既存之有利法律地位。對於人民既存之有利法律地位，立法者審酌法律制定、修正或廢止之目的，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。惟如根據信賴保護原則有特別保護之必要者，立法者即有義務另定特別規定，以限制新法於生效後之適用範圍，例如明定過渡條款，於新法生效施行後，適度排除或延緩新法對之適用（本院釋字第五七七號解釋理由書參照），或採取其他合理之補救措施，如以法律明定新、舊法律應分段適用於同一構成要件事實等（八十五年十二月二十七日修正公布之勞動基準法增訂第八十四條之二規定參照），惟其內容仍應符合比例原則與平等原則」。

由上述解釋意旨可知，「其因公益之必要修正法規之內容」者（按此即表示已通過上述第一層次審查，惟其內涵仍須予以詳述），基於信賴保護原則仍應賦予立法者另定過渡條款或其他合理補救措施之立法義務（按此須依第二層次審查判斷）。

在第二層次審查上，並非凡對規範對象之信賴利益

產生不利影響，立法者即有上述立法義務，如利益衡量結果，規範對象信賴利益受不利影響之程度，顯較輕微，而可合理期待其忍受者，即難認立法者有上述立法義務。又縱立法者有上述立法義務，亦未必是應規定特定內容之立法義務，如何保護規範對象之信賴利益，毋寧屬立法裁量範圍。但視個別情形，基於信賴保護原則、比例原則、期待可能原則與規範對象基本權之保障，此等立法裁量仍有其界限，如逾此界限，即屬未盡立法義務，惟並不因而導致新法規本身違憲（註七）。

準上所述，有關第二層次審查，本文試為簡明之論述如下：法規之變動，如符合信賴保護原則與比例原則要求之變動必要性與公益優越性，雖不能指摘其變動發生影響新法規效力之違憲效果，但立法者（含行政命令訂定者）於依其裁量決定法規如何變動時，仍應斟酌規範對象已就舊法規之存續所享有值得保護之信賴利益。如因法規變動而對規範對象值得保護之信賴利益產生不利影響，減損其法律地位者，基於信賴保護原則，必須設有使其得以緩和與調適之機制。因此，除規範對象信賴利益受不利影響之程度，衡諸法規變動公益之重要性，顯較輕微，而可合理期待其忍受外，立法者有義務在實現法規變動之公益必要範圍內，斟酌個別情況與規範對象基本權受影響之程度，另定合理之過渡條款或其他補救措施，以適度保護規範對象，避免使其法律地位遭受過度減損。此際，立法原則上有決定如何保護之形成空間（本院釋字第620號解釋理由書參照），亦即在各種可能之保護方法中（諸如：舊法限期繼續適用、逐步取消原授益、對可能造成過苛之情

形予以特別考量、提供補償等)，究採何者為宜，實乃立法者形成之空間。但立法者所選擇之保護方法，必須依其情況適足達成上述「在實現重要公益必要範圍內保護規範對象信賴利益」之目的。

再者，如釋字第620號解釋理由書指出：「至立法者如應設而未設『限制新法於生效後適用範圍之特別規定』，即過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，而顯然構成法律之漏洞者，基於憲法上信賴保護、比例原則或平等原則之要求，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款，惟亦須符合以漏洞補充合理過渡條款之法理。」換言之，如立法者未盡立法義務，應規定而未規定，則基於信賴保護等原則，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款或其他補救措施。依此推論，行政機關於執行法規遇有相同情形時，亦當為相同處理，以落實信賴保護原則。此乃本文建議採取「兩層次審查模式」之意義。倘若認為新法規未定合理之過渡條款或其他補救措施，即屬違憲，而應予宣告失效或定期失效，使原本被認為較妥適之新法規失其規範功能，而使舊法繼續適用，即有違社會正義而不符法實質正當性，當非信賴保護原則之本旨。

#### 四、結語

關於信賴保護原則應如何適用之問題，尤其從抽象之觀念適用於具體之各種國家公權力行為，究應如何開展其具體內涵（信賴保護之要件與效果）？乃至在信賴保護原則之憲法法理探討上，涉及有關「法安定性

Rechtssicherheit」、「法繼續性Rechtskontinuität」等法理應如何正確掌握？關於「法治國家之信賴保護(rechtsstaatlicher Vertrauensschutz)」與「基本權之信賴保護(grundrechtlicher Vertrauensschutz)」之理論上區分<sup>(註八)</sup>，如何妥適運用？在法規之違憲審查上，信賴保護原則與比例原則之關係為何？二原則宜單一操作、合併操作或分別操作？等問題，均有待深入探討。本案解釋或許可認為，在授予人民經濟利益之行政法規發生「不真正溯及既往」之變動而不利於規範對象時，應如何適用信賴保護原則之問題上，已作某種進展，但仍有不明或不足之處，有待未來繼續努力。

註一：按關於行政規則變動時是否適用信賴保護原則之問題？容有不同見解。由釋字第 525 號解釋文及解釋理由書觀之，其所稱適用信賴保護原則之「行政法規」，除法律外，尚包括法規命令、解釋性行政規則與裁量性行政規則。理論上，職權命令當包括在內，其他行政規則亦可能包括在內。蓋行政規則變動時，如該行政規則具有間接對外效力（不限於解釋性行政規則或裁量性行政規則），乃至在特殊情形下可認其具有直接對外效力，就整個法體系而言，適用於具體個案時，可能有不同之結果，故均可能構成行政法規之變動，而對人民權利有影響，故原則上可為信賴基礎，從而與法律或法規命令、職權命令之變動適用相同法則，即原則上應適用信賴保護原則。且違法之行政規則亦得為信賴基礎，但是重大明顯之違法，則屬信賴不值得保護。至於單純內部效力之行政規則，對人民當不生信賴保護之問題。可參閱：林錫堯，〈行政規則面面觀〉，《中華法學》，第 15 期，2013 年 11 月，頁 55 以下。

註二：釋字第 605 號解釋：「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（本院釋字第 525 號解釋意旨參照）。另關於法規成為信賴基礎之說明，可參見 Kyrill-A.Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S.300f.（略以：如法規可引導特定意圖，成為國家與人民相互關係上之一般因素，且涉及人民基本權者，該法規可成為信賴基礎）。

註三：除釋字第 714 號解釋協同意見書所述外，關於歐盟法院(EuGH)將信賴保護之效果涵蓋存續保護（指排除任何對關係人不利之法規變動；排除新法規之不真正溯及適用，而使舊法規繼續其效力。如此等於限制立法者之形成自由，宣告不真正溯及之法規違憲，其要求標準較高）、過渡條款、補償等內容，呈現層級體系。詳見 Kyrill-A.Schwarz, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S.426ff.

註四：參考 Christian Bumke, Casebook Verfassungsrecht, 2013, Rn.1481ff 有關德國聯邦憲法法院最近裁判見解。

註五：詳見釋字第 525、529、574、577、589、605 號解釋（關於上開解釋之分析與綜合整理，含行政法規變動時適用信賴保護原則之要件（含信賴表現、信賴利益、信賴值得保護等要件）與效果，詳見林錫堯，《行政法要義》，三版，2006 年 9 月，第 75 頁以下。另可參閱釋字第 620 號解釋。此外亦可參見釋字第 352、538、575、580、629 號解釋。

註六：所宜注意，釋字第 605 號解釋理由書同時指出：「惟人民依舊法規預期可以取得之利益並非一律可以主張信賴保護，仍須視該預期可以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備，尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經過當

事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能等因素決定之。」

註七：釋字第 620 號解釋理由書因而指出：「立法者如應設而未設『限制新法於生效後適用範圍之特別規定』，即過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，而顯然構成法律之漏洞者，基於憲法上信賴保護、比例原則或平等原則之要求，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款，惟亦須符合以漏洞補充合理過渡條款之法理。」基於相同法理，行政機關於執行新法規時，亦得為相同之漏洞補充。

註八：按關於信賴保護原則之理論基礎，可區分為：(1)法治國家之信賴保護：法安定性係法治國家原則之重要因素；法安定性係要求法應有某種持久性，俾使人民得以相信法之存續；對人民而言，法安定性之首要意義是信賴保護。(2)基本權之信賴保護：當人民基本權受侵害，而致其信賴落空，則涉及某一特殊的基本權之信賴保護，即應透過基本權保障來實現信賴保護，其中應特別強調法治國家原則；且因涉及之基本權不同而呈現不同之信賴保護內涵。以上詳見 Hans-jürgen Papier, Veranlassung und Verantwortung aus verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl 2011, Heft 4, S.190f.

協同意見書

大法官 黃茂榮

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。」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。上開要點之新增，對於訂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（註一）。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意，以雙方的合意（契約）為其規範基礎（註二）。

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。在大量之僱傭關係，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（註三）。

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（註四）。

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，對於退休公教人員所提供，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。

## 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，屬於繫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) (註五) 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）。此即俗稱退休公務人員之所謂「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

解釋理由書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申之契約原則，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（註六）。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方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。

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分。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。

註一：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「公務員任用在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)。

註二：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）。」

註三：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。」

註四：「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)。

註五：*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.

註六：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）。」

### 協同意見書

大法官 陳春生 提出

大法官 李震山 加入

本號解釋指出，系爭規定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之結論，本席敬表贊同。而本號解釋理由書提及「系爭規定亦兼顧國家財政資源永續運用之重要目的」，此一宣示乃具重要意義，對此，謹述個人淺見如下。

#### 壹、從「環境」之永續發展至總括之「國家行為」須考量永續發展之憲法趨勢—包含本件財政上之永續考慮

本件關於降低公保養老給付優惠存款金額之系爭規定，其爭議來自於我國退休人員優惠存款制度，其優惠存款之計算，因公務人員退休制度在民國八十四年有一根本上改變，即民國八十四年六月三十日以前，退休金之準備，乃完全由政府採取隨收隨付之處理方式，所謂之恩給制。民國八十四年七月一日以後，退休金之準備，則採取共同提撥之制度，亦即，過去退休金之給予完全是依照本俸，而公務員之待遇有本俸及專業加給，舊制係按本俸依照年資去計算退休金，但民國八十四年七月一日以後，新制是按本俸之二倍給予，因為公務人員平時都在提撥退撫基金。但民國八十四年採行新制時，對過去之優惠存款制度，未作通盤配套之適當處理，導致政府財政負擔逐年加

重，例如民國一〇一年政府為優惠存款支出之金額為新臺幣八〇一億，民國一〇二年為八〇七億，至高峰期，政府所支出之利息補貼，可能高達八百億至九百億之間。此牽涉外國學界所主張之國家財政預算上之永續發展與世代契約（代際正義）問題。因此本號解釋理由書提及之「系爭規定亦兼顧國家財政資源永續運用之重要目的」具有重大意義，值得注意。蓋從國際上之發展趨勢，關於各國所關心之環境上永續發展，已走向總括之國家行為須考量永續發展，而不以環境保護為限。環境保護之重要性，無人否認，比較法上，瑞士憲法（註一）第二條規定，瑞士聯邦應致力於自然生存基盤之永續保存以及正義之國際秩序之維護。此條文明白規定環境保護為國家之基本任務。歐洲基本權憲章第三十七條規定，高水準之環境保護與環境品質之改善應納入歐洲聯盟之政策中，並依據永續發展之原則為之（註二）。德國基本法第二十a條規定，國家為達成對下一世代之責任，在憲法秩序範圍內，經由立法依照法律及法之基準，透過執行權及裁判，保護自然之生命基盤。而如下所述，二〇〇六年德國聯邦眾議院之議員，進一步提出「代際正義法」之修憲草案，其中草案第二十b條之立法理由為：基本法第二十條定義社會國原則，其來自基本法第二十a條所受保護之領域，應加以補充。參考該修憲案之意旨，吾人合理認為，包括財政、教育、文化等領域，國家均應考量其永續發展及代際正義。

## 貳、從國家行為之永續發展考量至代際正義（世代契約）之考慮

德國二〇〇六年之修憲草案理由中指出，作為永續概

念之一部分的「代際正義」概念，乃聯結本世代與未來世代生存機會之必要。本世代之形成空間必須與未來世代保持平衡。國家因此有義務，在其行為過程，亦須保護未來世代之利益。至於具體地有哪些領域須考量世代契約或代際正義？本席過去曾主張，除環境保護外，於財政、高科技運用、低生育率與高齡社會方面及教育文化方面，亦有代際正義問題（註三）。德國學者Peter Häberle 認為，世代契約可視為另一種形式之社會契約(Gesellschaftsvertrag)。國民中，年輕者與高齡者之間，亦存有世代契約。契約之觀念，係以契約作為確保當事人間正義之手段。此一手段，從時間進行角度觀之，於世代間也必須履行正義（註四）。此乃因年輕者也會老去，年老者也曾年輕過，年老者於年輕時擔負過對年長者的保護之責任，同樣地，現在之年輕人將來年老，下世代之年輕人對之亦負有保護義務。問題只在於如何經由制度，建立世代間之正義。

### 參、二〇〇六年十一月九日德國聯邦眾議院之「代際正義法」 修憲草案（註五）

本號解釋並未明白表示，採取解釋理由書中所引用銓敘部函，其指出之「系爭規定係為處理此種不合理情形，避免……造成代際間權益關係失衡等問題」之見解，殊為可惜！因此一見解，正與外國趨勢接近，例如瑞士、德國有些邦之憲法，明定世代契約之精神（註六）。尤其二〇〇六年德國國會議員超過一百人提出基本法（憲法）之修正條文，於條文中明揭，國家之行為，應考量永續原則，以及保護未來世代利益之意旨，其標題則為代際正義。詳言之，即代際正義法（世代正義法）之修憲草案：

一、二〇〇六年十一月九日德國聯邦眾議院，包含各黨派超過一百位以上之年輕議員，提出「代際正義法」之修憲草案於國會 (Das **Generationengerechtigkeitsgesetz** , Bundestags-Drucksache 16/3399)。本法案有兩個重點，一是於基本法增列第二十b條，加上「國家之行為，應考量永續原則，以及保護未來世代之利益。」之文字；於基本法第一百零九條加上關於公之預算，應與經濟需要相調適，以作為補充。亦即，基本法第一百零九條第二項修正為：「邦與聯邦，在財政（預算）管理上所為整體經濟平衡必要之行為時，須考量永續原則及未來世代之利益。」（註七）

## 二、提案之目的

本案之提案動機為，作為永續概念之一部分的代際正義概念，乃聯結本世代與未來世代生存機會之必要。本世代之形成空間必須與未來世代保持平衡。國家因此有義務，在其行為過程，亦須保護未來世代之利益。而政策決定本身，內含結構性問題，亦即常是以目前為優先考量，而忽略未來。因此，政策決定者，首須考慮向來一直不明確之決定行為對未來世代影響之問題。對未來世代造成不利，有三個體制上問題：

- （一）國家今天所作不利益之決定，（其後果）將留到明天。此特別是國家層面之已知及未知之債務，與社會保險體制，這些是未來世代本應自己擁有之政策形成自由。
- （二）現行有限之資源，在未考慮將來是否仍能處分情況之際，即已被消耗掉。例如於環境政策與能源政策領

域，現在之行為廣泛地影響著未來。

- (三) 現行投資只針對消費性支出，而不考慮未來世代之利益。在如教育及研究領域之投資，乃是考慮未來世代正義時，於政策上不可放棄之本質部分。它使年輕世代與未來世代之發展及實現成為可能。

在目前各不同階層間，於分配資源產生衝突時，無論是未來世代之代表，或年輕階層之代表，均非常吃虧。為了未來世代之利益，政策須以長期為指標。因此提案人認知到，無論先前的人或是他的兒孫輩們，皆承擔相同之責任。永續發展與代際正義問題，對年輕人及長者而言，乃核心之挑戰。

### 三、其修憲理由總說明：

基本法第二十條及第一百零九條首先宣示社會國原則，其次，要求聯邦及邦，於財政（預算）管理上，須獲得整體經濟平衡之必要。憲法修訂者，已於基本法第二十a條，對於國家政策之部分領域，亦即環境及資源保護方面，確立國家負有未來責任之原則（註八）。本條規定需要補充其他政策領域。

關於第二十b條，其立法理由為：基本法第二十條定義社會國原則，且來自基本法第二十a條所受保護之領域，應加以補充。作為總括之永續概念一部分，代際正義之概念類似社會國原則，與所有政策領域有關。將它列舉地提出，並不實際。此一般而抽象之文字表現顯示，國家之行為牽涉國民所有生活範圍，以及國家對未來世代之利益，應儘可能總括地保護。

而關於第一百零九條第二項，立法理由指出，基本

法第一百零九條第二項顯示，聯邦與邦之財政（預算）管理，須擴張及於未來世代利益之必要性。財政（預算）管理不只需考慮整體經濟之平衡，亦須具體地考量未來世代利益。財政（預算）管理之判斷，應擴充及於未來之因素。

#### 肆、本號解釋本可於解釋文或理由書中明確指出「世代契約」或「代際正義」之國家目標設定概念

前揭德國二〇〇六年之修憲草案所提之修憲背景與理由，我國亦面臨相類似問題，亦即我國憲法增修條文第十條第二項之「兼籌並顧」條款，是否足以適應此種要求永續發展亦及於廣泛各領域之國家行為？以及其解釋上，能否包含財政、教育、科學研究、文化、能源政策、老少世代間等內容，以承擔其作為永續概念之規範基礎，而能達到追求代際正義之目標？依現行條文解釋，恐只有修憲一途。而眾所週知，我國現行憲政秩序及政治環境下，修憲難度極高<sup>（註九）</sup>，幾為不可能之任務。因此，如本案牽涉我國整體財政上之未來規劃及政策，應提醒、要求立法者，考量永續發展原則與世代契約、代際正義之概念。本院亦應以積極之態度，透過解釋，明白宣告類似國家目標設定之上述原則與概念，以具有法律以上位階效力之解釋高度，督促立法者嚴肅面對此問題，以補足現行憲法於此領域規範之不備，此應為最實際最有效之方式。可惜本號解釋，已失去此一機會<sup>（註十）</sup>！

註一：即 1999 年 4 月 18 日新修正、2000 年 1 月 1 日生效之瑞士聯邦憲法。

註二：轉引自小山 剛，新しい人權，ジュリスト(No.1289)，2005 年 5

月 1 日，頁 98。

註三：參考陳春生，〈憲法基本權利保護的檢視增刪、修改—以經濟、社會及文化權的增刪、修改為探討中心〉，收於《論法治國之權利保護與違憲審查》，新學林出版公司，2007 年，頁 48 以下；類似見解，參考李震山，〈憲法保障後世代人嗎？—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 以下；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》，元照出版公司，2007 年 9 月，頁 312 以下。

註四：Peter Häberle, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen—Die andere Form des Gesellschaftsvertrages: der Generationenvertrag in: Festschrift für H.F. Zacher zum 70 Geburtstag, 1998, S. 227 ff.

註五：<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/033/1603399.pdf>，造訪日期：2014.02.14。

註六：八零年代開始越來越多之國家或地方之憲法將現代人對下一代所負有之責任，特別是在環境生態及文化上之責任，明定於憲法上所謂之世代契約條款。例如 20a GG (1994); Art. 141 Abs. 1 Verf. Bayern (1984); Art. 39 Abs. L Verf. Brandenburg; Art. 10, Abs. L S. 1 Verf. Sachsen (1992) Art. 24 lit. b Verf. Südafrika (1996); Art. 5 Verf. Slowenien (1991). Vgl. Peter Häberle, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen - Die „andere“ Form des Gesellschaftsvertrages: der Generationenvertrag in: Festschrift für H. F. Zacher zum 70 Geburtstag, 1998, S. 217 ff.

註七：即於基本法第 20a 條之後，增加第 20b 條及第 109 條第 2 項規定：

Nach Artikel 20a wird folgender Artikel 20b eingefügt:

1.基本法增列第 20b 條規定（**世代正義**）：「國家之行為，應考量永

續原則，以及保護未來世代之利益。」 Artikel 20b [Generationengerechtigkeit] „Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“

2.基本法第 109 條第 2 項草案規定：「聯邦與邦，在考量預算管理上所為整體經濟平衡必要時，亦須考慮永續原則及未來世代之利益。」 Artikel 109 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:„(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

而基本法第 109 條第 2 項原條文規定：「聯邦與邦，在預算管理上須考量整體經濟平衡。」 (2)Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“

註八：德國基本法第 20a 條規定，國家為達成對下一世代之責任，在憲法秩序範圍內，經由立法依照法律及法之基準，透過執行權及裁判，保護自然之生命基盤。

註九：參考中華民國憲法增修條文第十二條。

註十：事實上本院失去督促立法者善盡其憲法所賦予職責之機會，不只這一次。最近者如，釋字第七一四號解釋關於土污法施行前污染行為人之責任案，即可基於目前風險社會下，督促立法機關須進一步地使我國環境政策之建制，積極地往預防原則方向邁進，以加速落實憲法增修條文第十條第二項兼籌並顧條款之精神；又如民國 102 年 12 月 20 日本院大法官第 1412 次會議對憲法第九條相關之軍事審判法聲請釋憲案，以程序駁回。本院對此案件之不受

理，除失去對憲法第九條之涵義加以釐清之機會外，對於立法院近年來對立法上正當程序之忽視亦失去適時予以警示之機會。換言之，民國 102 年 5 月之會計法修正及同年 8 月之軍事審判法修法過程，立法程序顯然過於粗糙，本院實應於程序上加以受理，作成解釋，促使立法院對立法上正當程序之遵循，諸如立法議題須為充分討論、使專家、利害關係人適時參與，以及黨團協商過程應適度透明化等，可惜本院又喪失此機會。參考，陳春生，釋字第七一四號解釋協同意見書；民國 102 年 12 月 20 日本院大法官第 1412 次會議第 28 案，其附卷之陳春生，「會台字第 11804 號國防部最高軍事法院第一庭聲請解釋案不同意見書」。

協同意見書

大法官 陳新民

**我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？**

**你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受，倒楣透頂！**

**德國文學家·歌德·《浮士德》**

本席贊成本號解釋多數意見認定銓敘部九十五年一月十七日增訂發布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、第七項及第八項以及教育部於九十五年一月二十七日增訂發布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（下併稱系爭規定）改革退休公教人員養老給付優惠存款的規定，並未有違反信賴保護原則與牴觸憲法之虞。多數意見殫精竭慮在論證系爭規定合憲性時，雖然努力澄清系爭規定並未牴觸法律不得溯及既往原則的疑慮，也再三強調並未侵犯退休公教人員的信賴利益、既存與期待權利。然而，本號解釋將會牽

涉甚多退休或在職公教人員的權益（註一），且整個優惠存款制度已有大幅被「污名化」之趨勢，故在憲法理論體系上，應儘量追求完善，以杜可能來自學術界或社會輿論悠悠之口。

誠然大法官過去對於所謂的信賴利益保護及法律溯及既往等問題，已作出數號解釋，本號解釋是否賡續以往之見解，亦或針對本號解釋原因案件而有突破性建樹？本席認為當趁此機會將本院大法官過去的相關論述，重新整理詳加檢驗，以強化數十萬退休及仍在職公教人員對我國憲政體系之法治國屬性(Die Rechtsstaatlichkeit)認同及本院大法官履行釋憲職責的信賴。

職是之故，爰提協同意見於次，以申論多數意見言所未及、意所未盡之處以及在論理過程中出現的矛盾與盲點。

#### 一、人民何種權利受到侵犯？

首先要討論之處為本號解釋的標的，到底涉及人民何種權利？若涉及基本人權時，則必須依照嚴格法律保留及比例原則來加以檢驗。觀諸多數意見從頭至尾，只提及「人民既存之有利法律地位或可得預期之利益」（解釋理由書第一段）、「授予人民經濟利益」（解釋理由書第二段），涉及本號解釋原因事實的「退休後之優惠存款利息所得顯有降低」（解釋理由書第四段）以及「優惠存款之利益」（解釋理由書第五段），字裡行間已經承認了此乃經濟利益，但卻沒有將之明白承認為憲法所保障之財產權，並認定系爭規定將有侵犯公教人員財產權之虞。多數意見僅將此視為「利益」且將之納入信賴利益的一部，而加以檢驗有無保障的價值而已。這種見解似乎誤解了信賴利益是一個獨立於人格存在的權利及否認公教人員作為人民的一環，亦受公法財產權保障之權利。

## (一) 應視為公法財產權保障之範圍

多數意見似乎認為公教人員支領的優惠存款利息，並非憲法第十五條財產權保障之範疇，從而不在本號解釋中提及之。其實大法官對於這種具有財產權特徵的「公法權利」，是否列入財產權保障之範疇，態度始終十分曖昧不清。例如在廣被傳頌的釋字第一八七號解釋，於打破舊有特別權力關係理論的拘束時，大法官對於公務人員薪俸及服務年資，雖然涉及退休金，仍然不願名正言順指出公務人員財產權受到侵害，該號解釋委婉地認為：「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟。」只承認請領退休金是法律創設的權利，亦即人民服公職後所衍生之權利，並非源於憲法第十五條的財產權。同時，該號解釋認定此權利受到侵犯時，應當享有憲法所保障之訴訟權，可行使訴訟救濟的權利，否認在舊有特別權力關係下不許可提起行政救濟之合憲性。就後者而言，若承認影響公務人員請領退休金之權利，已構成侵犯憲法保障之財產權時，亦可援引憲法財產權保障具有的「個別性保障」特徵 (Die Individualgarantie)，讓受侵犯人民享有充分的法律救濟之途徑 (註二)。

大法官這種將公務人員退休金排除在憲法財產權極為周延保障範圍外，而將之降低為自服公職權利所衍生之權利，更完整的敘述是在釋字第六五八號解釋：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令

從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務（本院釋字第五七五號、第六〇五號解釋參照）。」

釋字第六五八號解釋可喜之處，將國家對於公務人員退休金、俸給等保障，不純粹視為國家的恩惠，而是國家的義務，從而不允許立法裁量有太大之寬鬆度，課予立法者必須隨時立法修法維持退休公務人員享有人性尊嚴與生存權的義務，這屬於「有拘束力」的憲法委託條款，而非僅具宣示效力的方針條款。

故國家必須合理照顧退休公務人員的生活，退休金及相關福利的給付，即屬國家照顧義務之一環。除非明白承認國家照顧義務應當提升為「制度性保障」，否則摒棄了援引憲法位階之財產權保障之依據，將無從確保退休公務人員能得自國家充分與合理的照顧（註三）。本號解釋在解釋理由書第七段中雖提及公教人員退休制度乃在保障公教人員之生活條件，俾使其於在職時，得以無後顧之憂，而戮力從公。此見解極為正確，可惜未能明言將之納入憲法制度性保障之層次，良機已失，至為可惜。

因此，公教人員的退休金及其他相關的給付，都可列入財產權的範圍之內。本號解釋多數意見可惜未能在此開創新的理論格局也。

## （二）具有財產權性質的法律地位及期待權

誠然，憲法財產權保障的前提，是乃其對象「具有財產價值」(Eigentumswert)的權利，不論是基於公法或私法所創設者，都包括在內。私法的問題不大，反而是公法

的問題較為複雜。由於公法領域甚為廣泛，若任何公法案件一與「財產價值」沾上邊，是否都可以援引憲法財產權保障之理念，請求補償或賠償？為了避免浮濫，憲法學界也因此將其要件限制到受侵犯者已經擁有了「類似私法財產權法律地位者」，方能援引此權利。此種公法財產請求權，也因此創設出「期待權」概念(Anwartschaftsrecht)。凡是透過自己勞務給付或是資本財投入者，即可創設出公法財產權人的地位。其法益已非純粹的「獲利期待」(Erwartung)、「獲利機會」(Gewinnchance)或是「反射利益」，而無庸給予憲法財產權理念保障（註四）。

特別是在公務人員與社會保險方面，只要被保險人不論是以其付出的服務年資（勞務給付）或是保費支出（資本財投入）為前提時，都可創設出類似私法財產權人的法律地位，應當獲得憲法財產權保障。本號解釋僅在解釋理由書第五段認為：應認得享優惠存款之退休公教人員就系爭要點所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上亦值得保護。

這種見解不能緊扣上述創造「受保障之財產權人法律地位」的要件，最多僅能將之納入到「屬於已作出的信賴行為」，就權利的創設而言，後者不無牽強與理論不連貫之憾。

其實大法官對於類似強制性社會保險，如勞工保險之屬性，雖早承認具有公法性質（釋字第六〇九號解釋參照），卻不敢明白地將之視為公法上之財產權，一旦產生爭議時（例如釋字第六八三號解釋原因案件所涉及之勞工

保險現金給付之期限規定)，不敢援引與其相類似的法制，例如公務人員退休法的立論來詮釋之。本席在釋字第六八三號解釋所提出的部分不同意見書中已經提出了其不免過於保守與老舊的疑慮。

幸好本號解釋多數意見也注意到了具有舊服務年資，可領取優惠存款利息之在職公教人員，其可望藉由系爭優惠存款制度所獲得的利益，屬於應受信賴利益保障的「可得預期之利益」（參見解釋理由書第一段及第五段），而非單純的獲利願望。這種見解值得支持。儘管最後此「值得保護之期待利益」終究經衡平考量後，只獲得「值得保障」之名而無值得保障之實，至少多數意見在認知上仍屬正確也。

### （三）創設值得保障之法律地位的法源基礎

本號解釋所涉及的優惠存款制度，和過去大法官所審理之涉及信賴利益保障案件，最大不同之處在於法源基礎。優惠存款制度始於民國六十三年，國家整體法制仍處在極粗糙及不完備之時，故未透過正式立法程序，主管機關透過訂定職權命令方式來創設。依當時中央法規標準法第七條規定，各機關依其法定職權訂定之命令，不一定需要法律之授權。但同法第五條第二款規定，涉及人民權利義務者，當以法律規定為限。故優惠存款制度自始即視為補貼政策，類似於「行政恩惠」的「給付制度」，而非涉及人民財產權利之事項。故有別於經由嚴格法律程序建構出的法定退休金制度（例如公務人員退休法等相關法律）。這和當時流行的特別權力關係理論息息相關，並未將一般國民的基本權利適用在公務人員之上，從而規避了

優惠存款制度與中央法規標準法可能產生的扞格，在行政程序法制定後，曾兩度規定，凡是就中央法規標準法第七條職權命令應獲得法律授權而與該法牴觸者，應於該法實施後一年及兩年內修法補正之（行政程序法第一百七十四條之一）。但相關制度並未在前述期限完成修法，直到民國九十九年八月四日修正公務人員退休法，在第三十二條第五項中賦予了優惠存款制度的法源依據（註五）。

由優惠存款制度遲遲未於法定期限內完成「入法程序」，消弭其無正式法源依據之弊，可見立法院朝野黨派未能就將之形諸於法律形成共識，使其成為正式公務人員退休給付之一環。

儘管如此，由職權命令所創設的法律關係亦非完全沒有享受財產權保障及信賴利益的資格。就憲法學理而言，只要依據當時有效的法規範所取得之權利，便可視為「合法取得之權利」(wohlerworbene Rechte)，可以獲得憲法的保障。甚至在涉及到信賴利益的問題時，憲法保障的力道更益形強勁：僅須法規適用者信賴公權力之作為，儘管該公權力容有瑕疵甚至違法之嫌，但人民信賴利益亦可獲得保障（註六）。我國行政程序法也是大體上遵循這種理念，信賴利益產生不一定需要來自完全合法無瑕的法律基礎也（註七）。

故系爭規定雖然沒有符合嚴格法律保留原則，其產生僅由職權命令，大法官過去作出涉及信賴利益的案件時，雖然多半僅使用內容廣泛的「行政法規」字句，理論上可以包括職權命令在內，但多半具有較為嚴格的法律依據，最低限度者亦有函釋之層次（例如釋字第五二五號、

第五二九號等），但亦無妨由此職權命令所創設的權利得具有信賴保護的法律地位（註八）。

另一個有利的因素則為優惠存款屬於政策補貼性質，可視為給付行政的一種，依據行政法學界的思想，授予人民利益的制度，無庸實施嚴格的法律保留原則，僅須服膺平等原則或其他憲法原則（例如比例原則）外，即許可實施之。惟在涉及租稅減免優惠案件時，大法官實務囿於租稅法律主義，恆將「租稅減免優惠」視為「稅基的要件」，也因此必須適用嚴格法律保留原則（釋字第五六五號解釋），此種僵硬的見解雖有助於平等原則與法律明確性（註九），卻不無有損給付行政之需要彈性原則！

優惠存款制度仍然僅由職權命令為基礎，但仍可賦予信賴保護的基礎（註十）。本號解釋多數意見雖未就此問題詳加闡述而直接承認之，符合學理的見解。本席特別指出：依據銓敘部增訂系爭規定前，所提出之「公務人員退休所得合理化改革方案」（九十四年十一月十六日），已經明白地提及此問題。在該方案內容「捌」（方案實施前已辦理退休人員）中，已明白指出：「優惠存款要點並無法源基礎，亦無法律授權之依據，僅以行政規則方式訂定，故其雖有立法機關預算作為執行依據，惟其因屬給付行政措施，本部基於主管機關立場自得本於職權，於審酌國家財政、社會環境、經濟情形之變遷適時修正其得適用對象、範圍與辦理優惠存款之額度。是以，該優存要點尚不足構成人民信賴之基礎。」

故主管機關這種認定優惠存款要點沒有構成信賴利益，乃基於欠缺法源基礎之見解，顯然未被本號解釋所

採。值得特別加以注意!

## 二、信賴利益保障的存在與權衡

本號解釋在解釋理由書第一段開宗明義提及：「信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。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（釋字第五二五號解釋參照），其信賴之利益即應加以保護。」畫龍點睛地提到信賴利益保護原則源於「法律安定性」(Die Rechtssicherheit)原則。此原則保護人民在舊法秩序下所享有的有利地位，將此原則拘束立法者，從而使法律不得溯及既往的原則，僅是「立法原則」，進一步地修正成為「立法界限」，這也是法治國由形式意義轉到實質意義中，法律安定性原則成為法治國概念核心的主要立論。就此而言，德國上世紀中偉大的法哲學家賴特布魯赫(G·Radbruch)所主張的「法律安定性」乃形成實質正義的主要因素，可以顯現出法律安定性的重要性（註十一）。

### （一）本案屬於「不純粹溯及既往」

為維護法律安定性，任何法規範必須在法律制定公布後，方產生效力。而規範的對象，其構成要件事實若於法規規範前已然完成，則此既得之利益，包括可以期待獲得者，且有相當信賴事實時，即可認為有應受保障之信賴利益（本號解釋理由書第一段）。

既然提及信賴利益的問題，首先必須論及此信賴利益的存在依據，即是否屬於「法律溯及既往」情形？若有

法律溯及既往之情形，即有違憲之虞，大法官應宣告無效。誠然，優惠存款制度已行之有年，尤其是系爭規定規範的對象—「兼具新舊年資領取月退休金者」，都已經是系爭規定公布前已「完成的事實」，系爭規定極容易被認定已回溯地更改了該事實所形成的法律關係，造成新的法律效果，故認為應屬於「法律溯及既往」之案例。本號解釋在解釋理由書第四段中已否認此見解，認為：「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。倘新法規所規範之法律關係，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）。此種情形，係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。」

依公法學理論，大法官在此所謂的不許可之「法律溯及既往」，乃是所謂的「純粹溯及既往」，而本案則是「不純粹溯及既往」，乃二元概念下的結論（註十二）。

所謂「純粹溯及既往」是指立法者將新法規規範生效前所創造的法律秩序，事後加以溯及地改變。亦即，將舊法規已完成的構成要件，以及所產生的法律效果，溯及性地產生更易的結果。最明顯的立法例為：將法規規範的生效日期，提前至法律公布前的特定時段開始。

這是將舊法規時期已經創設的法律秩序由新法加以更易，對人民的權利有甚大的影響。故除非對人民有利

者（例如降低人民不利負擔的金額）外，不利人民之純粹溯及，特別是刑法或具有處罰性的規定，則不得實施，此即為「法律溯及既往禁止」。

法律一旦有純粹溯及既往之情形，既然為憲法所不許。惟社會現象萬端，若舊法規範創設的法律秩序殘留嚴重漏洞或違反法治國原則時，自應許可立法者謀求補救，這也被公法學界接受，德國聯邦憲法法院也強調在「極為例外情形」下，可以破例許可，但必須不違反可預見性，填補法律漏洞及具備極為重要的公益等，均要透過立法與釋憲程序嚴格驗證之（註十三）。

本號解釋原因案件不屬於純粹溯及既往，聲請人固然由舊法規範創設的優惠存款制度獲得利益，然其法律關係並未因存入優惠存款後即確定而終結。其與行政機關間，一直存在著由優惠存款制度所產生之權利義務關係。也因此新法適用後，此繼續存在之法律關係即可適用新法，而沒有產生溯及的法律效果。故本法律關係乃屬於典型的「不純粹溯及既往」，理由即在此，而泰半具有退休給付性質的年金制度（人民可定期獲得一定金額）皆可納入此模式之內。

誠然，純粹溯及既往與不純粹溯及既往所繫乎的判斷標準，依本號解釋多數意見乃是新法公布前所謂的「業已終結之事實或法律關係」（解釋理由書第四段參照）。前者「已終結之事實」，可解釋為產生法律效果的「構成要件之完備」，這個要件十分容易搞混，因為不論純粹或不純粹溯及，其事實都已達到構成要件完備的程度，而產生了舊法的法律關係也，即如本號解釋原因案件，當聲請人

都已在舊法規範實施時退休，領取優惠存款至今。故若僅以此「終結事實」之要件為依據，難怪會被指摘系爭規定已產生溯及效果。

本席認為判斷標準應在「舊法規範所創設的法律關係」是否已然確定，而無再延續，造成有變更之可能。假若系爭規定進一步規定，過去依舊法規範領取之優惠存款利息，應依新法規範繳回「溢領利息」。則過去每次領款當時所確定的法律關係，都沒有造成確定之效果，則此時方屬於純粹溯及既往之法律（註十四）。

因此對於新法有無破壞了過去舊法所創設的法律關係，侵犯法規範對象的「可預見性」，從而使之產生後來法律關係之更易，是斷定純粹或不純粹溯及既往之判斷依據，就此而言，不妨重新檢視本院最近一件涉及此議題的案件—釋字第七一四號解釋，該號解釋涉及的土壤及地下水污染整治法，將該法所創設的整治義務，一併課予「該法施行前已發生之土壤或地下水污染之污染行為人」。該號解釋多數意見認定，受污染的土地與水源仍處於「不法繼續之狀態」，原污染行為人依新法仍須負整治責任。多數意見認為未構成溯及既往的理由，乃是當年污染行為人完成污染行為後，如已善盡清除污染之責任，即無新法適用之餘地。可見得是對污染行為人未盡清除責任的繼續規範，不生溯及既往之問題。然很明顯的，新法所創設多樣性的整治義務，舊法並未有相同規範。

若以法律安定性原則而論，污染行為人依照舊法規定負整治責任，故除可預見其行為非法性外，不管是處罰或是整治責任，仍應有明確規範，然舊法規範下之整治義

務，徒具形式意義而無法根治，污染狀態才會一直存續。但無論如何，應僅要求污染行為人負擔行為當時法規範所課予的法律責任已足，若已承擔法律責任，其與國家的法律關係即告終結。惟釋字第七一四號解釋卻在污染行為人已承擔舊法規範的法律責任，又經過漫長歲月後，推翻已經承擔的法律責任，重新課予新的整治責任，豈非屬於「純粹溯及既往」乎。本席在該號解釋再三澄清此見解，惜未獲多數意見所採納。

## （二）信賴利益值得保障的密度

人民信賴利益乃由法規範實施及人民的信賴感（包括付出的信賴行為）所組成，缺一不可。而此信賴的利益，可有高下之分。質言之，判斷的因素，本號解釋沿襲往例，認為有期限論及情事變遷，本席認為頗有疑義，應加上法規範之位階高低與涉及法益的重要性，可一併討論。

### 1、法規範位階的高低

按創設信賴利益的法規範甚廣，由最嚴格的法律以降，雖然在個案情形最低可至行政機關所作成的行政處分層次（行政程序法第一百十九條以下），但以法規範層次而論，可直至職權命令的創設，皆可產生信賴利益，本號解釋原因案件亦屬此例。

法規範位階的高低代表作成的嚴謹度，特別是法律保留原則與重要性理論適用下，使得越高位階的法規範理應具有更高的公信力。故由最高位階的法律所創出的法律秩序，當比其他低位階法規範所產生的影響來得既深且廣，人民對之產生的信賴感，也就更值得保障，這

是法規位階論所應當帶來的效果。

## 2、期限論的商榷-應改為「施行期間的長短論」

我國大法官過去對於信賴利益保障密度的見解，並沒有提到前述的「法規位階高低」，反而是提出了所謂的「施行期間與否」及是否產生「情事變遷」的要件，若具備此兩項要件時，「即不生所謂信賴保護問題」。易言之，存在信賴利益與否，似乎有此兩個排除要件（本院釋字第五二五號、第五三八號、第五八九號、第六二〇號解釋參照），似乎形成大法官一貫的見解，亦非沒有疑慮，僅先就前者而論。

本號解釋多數意見依然賡續期限論，在解釋理由書第二段中：「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。」

這種見解頗值得商榷，首先，信賴利益保護的密度是否如本號解釋多數意見所稱：端視法規有無定有施行期間而定。凡定有施行期間者，非有極為重要的公益，不得加以變更，即享有較高程度之信賴保護。反

之，只有普通公益即可變動，仍須經過法益衡量及比例原則之檢驗。

乍看之下，這種原則與例外的相對性，頗類似純粹溯及與不純粹溯及的許可與例外規定，將定有施行期間法規之信賴利益給予最高程度之保障。按法律定有施行期間與否，恆屬立法者的決定，而非規範事物的本質所然。雖然絕大多數的法律都沒有規定期限，僅在所謂「措施法」或其他「限時法」中，方有短期立法的必要。這種短期立法模式，多半出於倉促具有臨時性，若可影響到規範內容的「憲法保障密度」—莫忘這是對立法裁量權的拘束，日後立法者為了規避釋憲者設下的「變動難易」標準，是否可將法律本以不制定施行期間為妥者，改為有施行期間？可見以法律有無施行期間來區分人民是否具有較高度之信賴利益保護程度，頗為有誤。

何況法律以未定有施行期間為常態，是否意味著僅須普通公益即可產生變動？本號解釋提及「授予經濟利益之法規」，要求普通公益即可變動之。試問對未授予經濟利益的法規，產生變動的公益要求為何？是否應當具備更優勢公益？顯然更加混淆！

為此，為了配合「期限論」真正能扮演降低系爭規定的信賴利益保護之密度，解釋理由書在第五段中，指出優惠存款制度並沒有定下實施期間，故可配合解釋理由書第二段所陳述的「無須極為重要之公益存在」為前提，即可加以更動。多數意見仍花了整段篇幅強調其具有應受保障之信賴利益。本席必須指出信賴利益的分量

及保障密度問題，已經透過期限論的說明，作出命運的審判矣！

其實大法官在提出期限論時，所應在乎者不應當是法規是否明白定有施行期間，而是法規真正實施的時間長短而論。任何感情都是越久越深，一個實施越久的法規，當然會創設更高度的法律信賴感，此時也惟有加重信賴保障的密度，要求具有更重要的公益要求下方能加以變更。就此而言，一個法規當初制定時，就抱定了要儘量長時期實施下去的立法意圖，就更應該獲得國民的信賴感，這剛好與「限期法」的信賴價值相反。

本號解釋在解釋理由書第五段中，特別提到（其實是矛盾論證）：「系爭要點一、二（下併稱系爭要點）並未訂有實施期限，且其實施迄九十五年修正增訂系爭規定，歷時已久，客觀上可使規範對象預期將繼續施行……」，作為信賴利益存在的論證，卻未將此極長期的信賴利益，加重其信賴保障的分量，顯然平白浪費了優惠存款制度「長期實施」的優勢，也是論理的缺憾。

### 3、法益的重要性—符合人性尊嚴的生活為重

「信賴利益」不似財產權或自由權般，可以獨立視為一種憲法所保障的基本權利。因為所有基本權利都可以完整地受到憲法原則的保障，例如比例原則、平等原則等，也經過立法者對公共利益重要性與保障個人權益的權衡後，方能予以限制。故是一種具有「體系完整性」(Prinzip der systematischen Geschlossenheit)的基本權利保障體制（註十五）。

故信賴利益本身並未創設出一種基本權利，反而是

依附及融入在其他憲法原則之中（例如比例原則）。信賴利益保護是人民各種基本權利遭到侵害時，立法者必須將之納入考量，亦即在法益均衡時，也要衡量新的法規範是否會侵害人民相信舊法秩序所獲得的法律地位，該法律地位也可列入基本權利所保障的範疇（例如財產權、營業權等）。

信賴利益的發揮功能在於保障私益，其能否發揮防衛功能也在於所護衛的標的——人民基本權利種類以及其重要性與否。質言之，信賴利益的「質量問題」，與限制基本人權的「重要性理論」息息相關。故新的法規範若侵犯到由舊法所創設的法律地位時，若對人民極重要的法益造成高度的影響，其信賴利益的密度與質量也會隨之加重。立法者在作出權衡判斷時，便須在人民權益的考量上加碼。就此而言，若信賴利益涉及到財產權時，以本號解釋原因案件而論，退休人員所賴以生存、維持符合人性尊嚴最低限度生活必須之金額，則是具有最高保護密度的信賴利益。立法者也負有更多制定過渡條款或其他和緩措施的義務。

信賴利益存在與保障之密度，恆與所侵犯的基本權利種類息息相關。若討論信賴利益問題時，不去確定所侵犯的基本人權種類為何——正如同本席在意見書一開頭便極力主張應先探究，本號解釋到底涉及人民何種基本權利，而非捨棄不論——將使人誤認信賴利益可以獨立成為一種基本權利，也可以獨立發揮護衛人權的效果。在確定新的法規範影響或侵犯基本權利的種類後，當可援用比例原則來檢驗，讓比例原則能與信賴利益融合，從

而連貫地運行。

#### 4、情事變遷的排除要件？

除了期限論外，大法官對於不生信賴利益保護問題的條件之一為「因情事變遷而停止適用」，這個見解似乎不合邏輯。

按任何法律秩序的變動，都涉及到立法狀態的改變，尤其是社會變遷後，立法當時的目的以及所採行之手段，已經不合時代所需，方有改行新法之必要。信賴利益保護問題產生，正是要處理舊法已去、新法已立後所產生的對舊法秩序的信賴問題，此時豈能以廢棄舊法、改行新法的立法理由，一概抹煞舊法秩序所建立之信賴利益，豈非「倒因為果」？

情事變遷的用語也有流入「字面解釋」的謬誤，按本是由民法所樹立的「情事變遷原則」（民法第二百二十七條之二），具有個案救濟特色，是在法規範不變動的情況下，若在個案僵硬適用，將導致有損衡平與公平正義之後果。然這與修正或重新制定法規所要追求的通案正義完全不同。信賴利益所涉及的問題，除行政程序法所規定之基於行政處分所產生之信賴利益外，公法學上所討論的信賴利益，絕大多數是通案性質，而非個案問題。因此應當要避免將民法概念中情事變遷概念，運用在公法學之上（註十六）。

值得注意的是大法官在釋字第六二〇號解釋，已有改弦更張的徵兆。在同樣援引「期限論」要件外，該號解釋認為「立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，而為法律之制定、修正或廢止。」將情事變遷原則

適用在立法層面這是正確的看法，情事變遷原則已經和立法目的劃上了等號。特別是所有的立法成果都是一種「判斷結果」，立法者沒有神明般的預見未來之本事，對規範的事務範圍及採取的法律效果（對策）的設定，都是立法者「設想」的結果，這可稱為立法者的「預測特權」(Das Prognosenprivileg)。一旦事後社會發展不如當初的臆測時，立法者即有根據社會演變，而對舊的法規範所創設之法秩序，加以變更，而善盡「修法義務」與「改正義務」(註十七)，也因此情事變遷僅是普通立法與修法的動因而已，在民法概念中所強調的法官造法與個案正義，已在公法學中易其本質矣(註十八)。

本號解釋多數意見顯然也延續釋字第六二〇號解釋，在解釋理由書第六段中，已將社會變遷作為改革舊有優惠存款制度的主要論點，並成為衡平考量的基礎。質言之，本號解釋已不將情事變遷視同「法規定有施行期限」之要件一般，可當然排除信賴利益保護的考量，反而是將之作為「衡量」是否有排除信賴利益的因素，這是回復了法律變更的邏輯性問題。

本號解釋多數意見雖未明白排除過去大法官解釋，在涉及「信賴利益保護」問題時所提出的「情事變遷」要件，在解釋理由書中也沒有任何蛛絲馬跡提到大法官有廢止此一要件之傾向，但本席仍然願意提此改變，是否寓有「沈默的憲法變革」之意乎？

### (三) 本號解釋對信賴利益保護與衡量方式的商榷

本號解釋多數意見對信賴利益的保護與衡量的呈現上，其論理走向如坐雲霄飛車般—忽高忽低，行文過程先

令人感覺將作出維護舊法制度之解釋，爾後筆鋒一轉，又導出相反的結論，且不止一端。可試舉例如下：

例如多數意見在解釋理由書第一段中，強調若人民依舊法規範取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，且有一定的信賴事實，國家即應加以保障。但又隨即指出除因有憲政制度考量外，國家原則上固有決定是否維持與如何維持之形成空間，但仍應注意有無值得保護之信賴之問題。

這顯然是一個「刀切豆腐兩面光」筆法：先對已經值得保障且應加以保護的利益，加以嚴格地界定。後又將「值得保護性」淪於立法者「形成空間」，只不過立法者「於形成此要否維持的裁量權時，仍應注意有無值得信賴保護」。前後對比可知，前者的值得保護性，完全僅具有訓示功能，比較起來行政程序法第一百十九條規定「不值得保護之信賴利益」以及第一百二十條規定「應值得保護信賴利益之補償」。可見依行政程序法，若具備「其所得利益即具有值得保護及不值得保護」的法律地位時，一旦獲得了值得保護的資格，行政機關即有給予補償的義務。相形之下，行政程序法的「信賴值得保護」，雖然是個案性質的實踐，但卻能真正保障人民實質的信賴利益，其「值得保護」是說到做到！

解釋理由書第二段雖然提出了「期限論」，認為授予人民經濟利益之法規儘管未定有施行期間者，如客觀上可使信賴對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營的安排，則其信賴值得保護，雖然可依公益之必要而變動，但必須予以權衡，而應考慮採取最小之侵犯。解釋理由書

第五段中亦重申系爭規定實施歷時已久，公教人員也信賴此優惠存款制度會繼續實施，並加以作為人生規劃，客觀上已具體表現其信賴，而非僅供單純之願望，其「信賴利益在憲法上亦值得保護」。

多數意見上述的闡述，尤其是解釋理由書第五段導出的「信賴利益在憲法上亦值得保護」的結論，似乎已肯定系爭規定所排除的信賴利益，正應當受憲法之保障乎？實則不然，因為在解釋理由書第二段已經埋下了伏筆：對於沒有期限的授予人民經濟利益之法規，儘管信賴利益存在，但只需要普通公益考量，即可由立法者決定是否維持或廢止。

同樣的論理終於在解釋理由書第六段中出現，認為國家因為社會情況的改變，系爭規定的訂定有其必要，大法官承認「故系爭規定確有公益之考量」。易言之，並未強調公益是否具有重大性而言，解釋理由書第六段後段則運用比例原則，作為系爭規定合憲與不違反信賴利益保護原則的論據。

由上述的理論體系，可知信賴利益的保障人權之力道，是極為薄弱的，已經淪為「附屬原則」，德國學界也因此有稱之為「信賴保護原則附屬地位理論」(Prinzip der Subsidiarität) (註十九)。因為立法者僅須有一般公益考量，即可排除此信賴利益之保護，則無異於是極低密度的拘束原則，與平等原則的拘束類似，立法者除非有「恣意」，否則儘量承認立法者的裁量範圍。

為避免信賴利益成為名不符實的拘束條款，以及本原則具有「法治國原則重要內涵」之崇高地位（本號解釋

理由書第一段) 應當在檢驗的過程中，強調其嚴肅性：首先應確定所侵犯的基本權利及影響的重要性為何；再對新法制定的公益性分量與排斥舊法秩序（包括信賴利益在內）的程度、範圍及是否有替代或過渡條款制定之必要（即比例原則的適用）。切不能用簡單公益需求即可搪塞，因為所有新的法規範創設時，都有一套冠冕堂皇的立法理由，釋憲者不能夠全盤照搬為已足，必須透過一個慎重的多面性檢驗程序來加以衡量。

### 三、結論—本號解釋並未替今後「一路開綠燈」式刪減公務人員退休給付提供理論依據

不可否認本號解釋將廣泛受到所有在職與退休公教人員的關注，認定本號解釋是一支「試溫計」，檢測一下有關機關日後可否繼續藉著「合理改革公務人員退休所得」之名，行刪減公務人員退休所得之實的合憲性。的確優惠存款制度的議題多年來，在社會輿論發酵下，許多公教人員人心惶惶，不可終日。

本號解釋雖然一再強調多年來公務人員不論退休或在職，都相信行之有年的優惠存款制度，會長期實施下去，從而作出人生規劃或賴以維生，已有值得保護之信賴事實。本號解釋終究還是認定系爭規定的改革方案，符合公益且具有正當性，否決了信賴保護之必要性。易言之，是否為日後有關機關「再鼓餘勇」進行一波波退休金刪減改革列車一路開綠燈？

例如，先針對具有新舊年資與兼領月退金者，進行改革，已獲本號解釋承認其合憲性；下一步再「擴張戰果」將領一次退休金存入優惠存款者，而無兼領月退金者，亦

納入改革的名單之上；再下一步，針對現職公教人員的退休基數與計算標準重新「合理化調降」……若觀諸考試院已經提交立法院審議的「公務人員退休撫卹法草案」（一〇二年四月十一日），將會有一波波的退休金體制改革浪潮，這種憂慮並非空穴來風也。

故應當特別注意本號解釋在解釋理由書第七段檢討改進部分，誠然此段檢討改進是合憲解釋下之旁論，而非違憲檢討改進，對立法者的拘束力道，已經少了甚多。但至少仍具有對立法者「道德勸說」的功能以及向社會大眾提出呼籲的重大價值，本號解釋適用對象，僅限於辦理優惠存款且兼領月退休金者。本席要特別強調：系爭規定未將領一次退休金者納入，方能通過比例原則之檢驗。過去將退休金一次提領後全部存入優惠存款的公務人員雖然人數甚少（註二十），但當年退休時只獲得微薄之退休金，因此國家不僅不應降低或解除優惠利率，反而應當考慮給予適當補貼。這些退休公教人員將一生奉獻給國家的代價，只能藉此微薄的利息生活，比起本號解釋支領月退金者，仍可隨著現職待遇調整而受利，這些退休公教人員的權利不予照顧而任之掙扎在生存邊緣，國家何忍漠視之（註二十一），其不也應有「世代正義」原則的適用？

本席贊成系爭規定所要改革的現象：退休人員所得替代率過高，甚至高過現職者的薪俸待遇，這是不合乎公平正義，亦不能維繫國家公務人員體制。這種制度的變革應當具有優勢的公益，所保護者是今後公務人員的士氣與退休制度健全性，當然國家財務的沈重負擔亦是改革依據之一（註二十二）。

本號解釋認定系爭規定並不會過度剝奪退休公教人員的退休金。卻也無法保證這種改革風潮會否越演越烈，因此有必要在「講法理」之外——的確優惠存款制度是由最低位階法規所創設的權益，本身不屬於法定俸給，而屬於政策補貼之性質；優惠存款利率自始至終都沒有固定，繫乎主管機關視當時國家財政能力而調整，也是公教人員所能預見之事；系爭規定對優惠存款制度的改革，屬於信賴利益保護密度較低的不純粹溯及既往類型……等，都導出不利於退休公教人員的結論。然在這些冷冷冰冰的法理敘述之後，吾人仍要講一講情理問題。究竟國家與公教人員之間不僅僅只是靠法律關係來連結，而是要靠深厚、具倫理性質的道義感來維繫乎？

德國大文學家歌德在其曠世鉅作「浮士德」中的最後一幕有一段魔鬼梅菲斯特的獨白：

「我還能向誰申訴？誰能替我掙回既得之權利？你在老年時還遭到這種欺騙，真是自作自受，倒楣透頂（註二十三）！」

這段著名的獨白裡，梅菲斯特自怨自艾地說出了「瞎忙一場，到老成空」的無奈。誠然有信賴感在前，方會有「被騙」的感覺在後。

本席讀到這一段時，也不禁想到本案所涉及靠優惠存款利息過活的老退休公教人員。「遙想先生當年，英姿煥發、風流一時。」如今卻如同「純粹伸手者」，彷彿期盼國家給予恩澤式的優惠存款利息來餬口。悲夫！人老最怕遭逢「晚境淒涼」，這種淒涼在物資層面固慘，呈現在精神面，更為殘酷。隨著若干媒體輿論與政界的隨風起舞，領優惠存款利息者已被「污名化」，甚至有蔑稱為「吃稅者」

(Tax-eater)，經常有聞指摘其為過街老鼠者，似乎皆成為「千夫所指」之寄生蟲乎？

優惠存款制度創設當年有其必要的時空環境考慮，已經無人懷疑其正當性。當年國家的財力的確困乏，但已儘量照顧退休公教人員，心意展現無遺。現今援引情事變遷，認為舊制已失公允，然國家財政規模比起實施「德政」當時，已經不知增強多少（註二十四）。況優惠存款制度實施也近四十年，接近兩代人的歲月，要說公教人員對之沒有產生信賴感，顯非事實。如今政府若無法賡續德政，主管機關必須展現最大誠意，不憚厭煩耐心溝通，以及善盡說明的義務，例如政府每年支付優惠存款差額之金額，以及改革手段對退休公教人員的生活影響程度及精算數據資料等。不能動輒祭出「情事變遷」大旗，從而理直氣壯地大幅度進行退休優惠存款制度的興革（註二十五）。本號解釋多數意見雖然肯認被系爭規定所更改之舊制「不合憲法意旨」（即過高的退休所得替代率），是所謂的「天花板條款」，然究竟「合理」所得替代率如何？所得替代率多低方不至於影響退休公教人員的生活尊嚴？則只在解釋理由書第七段中要求相關機關特別注意之，亦即沒有最低標準的「地板條款」。這有待相關機關將優惠存款制度及相關退撫制度重新全盤檢討，並形成法律條文。須知：沒有堅固的天花板與地板，所蓋的房子將不會長久。將退休公教人員的退休金給付制度加以比擬，亦不至於引喻失義也！

本席認為，國家今後對所有退撫制度的改革所涉及的退休或在職公教人員，務必給予尊嚴，並以「國士待之」，不可抱著「趙孟之所貴，趙孟能賤之」的施恩者心態。國

之興亡，繫乎民心，當一國的公教人員對國家的向心力，早於民心而喪失時，國家還能富強興旺，簡直天方夜譚！

註一：依銓敘部所提供關於公務人員部分之資料顯示，至民國 101 年 10 月 31 日為止，純舊制已退休者及兼具新舊年資已退休領取一次退休金者為 38,598 人；已退休兼具新舊年資並領取月退休金者為 81,035 人；兼具新舊年資仍在職者為 146,540 人；至於教育部由民國 94 年當時統計，推估至民國 113 年 8 月為止，系爭規定之增訂影響已退休之教職員為 50,921 人，現職人員為 105,486 人；但最近教育部的統計，具新舊年資支領月退金之已退休人員為 89,388 人，仍在職者為 92,530 人，合計為 181,918 人，比當年預估的 156,407 人多出約 3 萬人。故優惠存款制度的變動，預估影響的人數在 40 萬人以上。

註二：這也是憲法財產權保障的理念，包含了制度性保障及個別性保障。前者拘束立法者不能夠制定侵犯財產權核心價值的法律，後者則保障人民財產權受到公權力侵犯時，能夠受到國家法律救濟制度的保障，因此個別性保障原則，又稱為「法律途徑的保障」(Die Rechtswegsgarantie)。可知憲法對財產權的保障是十分周延。可參見陳新民，〈憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念〉，收錄於《憲法基本權利之基本理論(上)》，元照出版社，2002 年 5 版 2 刷，第 304 頁。

註三：例如依德國憲法理念，國家應當給予公務人員之退休金，雖然不列入憲法財產權保障之範圍，但卻可援引基本法第 33 條第 5 項所承認的「傳統公務人員體制」。此傳統公務人員體制乃是具有制度性保障特徵，可以創設公務人員許多類似基本權利的法定權利，立法者對於這些權利，例如類似財產權的薪俸、退休金及扶助金等，必須循嚴格法律程序方得限制之。這也是德國聯邦憲法法院的

一貫見解，例如 BVerfGE16,94/111;21,329/344；44,249/281；53,259/307,參見Peter Badura,Staatsrecht,5.Aufl.2012,D105.故同樣可享受與憲法財產權相同位階的保障。我國若不承認公務人員這種財產權利可以享受基本權利的地位，卻又沒有類似德國基本法第33條第5項的傳統公務人員體制之規定，便容易產生欠缺憲法位階層次依據之缺憾。故因此除非大法官明白肯認可由憲法第18條人民有服公職之權利結合憲法關於考試院的職權(憲法增修條文第6條第1項明列公務人員退休事項為考試院之職權)，創設出國家對公務人員應有的制度性保障，從而承認公務人員具有公法財產權利，否則無法提供堅實的憲法保障之功能。對此司法院釋字第483號解釋已提及：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。」在該號解釋中已經觸及了公務人員財產權保障之問題，但仍然偏離憲法財產權保障的基礎，而偏向服公職權利的延伸。至於該號解釋所創設的制度性保障，與德國基本法第33條第5項之傳統公務人員體制，是否並不完全相同的問題，可參見林明鏘，〈公務人員之權利與保障〉，收錄於《公務人員法研究（一）》，2005年2版，學林出版社，第134頁以下。

註四：參見陳新民，〈憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念〉，前揭書，第293頁。

註五：依該項規定是採取概括授權方式為之：「第一項一次退休金與養老給付優惠存款之適用對象、辦理條件、期限、利率、利息差額補助、金額及前二項退休所得、現職待遇、百分比訂定之細節等相關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。」若將所規範者視為

財產權保障之事項，則上述概括授權的立法方式恐怕亦與授權明確性原則不符，蓋此皆非細節性或技術性事項，因此授權明確性原則亦有其適用之餘地。行政院與考試院遂於民國 100 年 2 月 1 日會同訂定「退休公務人員一次退休金及養老給付優惠存款辦法」，而取得了正式的法源依據。

註六：參見 Peter Badura, aao.C.84.D.53.

註七：行政程序法第 119 條、第 120 條參照。

註八：若比照類似的案件涉及公務人員退休金的計算方式，例如曾在公營事業機構內任職，後轉任公務人員者，其退休後，原服務於公營事業之年資能否併入計算之問題，大法官在釋字第 614 號解釋中認為這屬於對「公務人員權益的重要事項」，應由法律規定之。在法律規定前亦非不得由主管機關依據法律授權以命令定之，或「逕行訂定相關合理之規範」，以供遵循。只要不限制人民之自由權利，尚難謂與憲法第 23 條之法律保留原則有違。值得注意的是：該號解釋將這種退休金給付之案件視為「給付行政」措施，從而將給付行政所適用的不必嚴格遵守法律保留原則的定律引用至此，此種概念區分，顯然有誤。而到底公務人員的權益，是否與一般人民的基本人權應當同等看待，特別是涉及到財產權的退休金？該號解釋也前後矛盾：先視之為重要事項，從而採納重要性理論，認為應當以法律明白規定為原則，但在其後採納給付行政所適用之「寬鬆法律保留原則」，形成前後理論的斷裂。但無論如何該號解釋所提及之規範公務人員曾任公營事業之年資計算標準，至少仍有法律之授權為依據，不似本號解釋原因案件毫無任何法律授權之可言。

註九：參見本席在釋字第 700 號解釋所提出之不同意見書中已經指出了大法官實務對租稅法律主義過度僵化的見解。

- 註十：參見李建良，〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉，刊載於《憲法理論與實踐（三）》，2004年，學林出版社，第462頁。
- 註十一：參見陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，刊載於《法治國家論》，民國90年，學林出版社，第169頁以下。
- 註十二：參見陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，前揭書，第186頁以下。
- 註十三：參見陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，前揭書，第190頁以下。
- 註十四：可參見蔡宗珍，〈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〉，刊載於《臺大法學論叢》，第40卷第1期，2011年3月，第131頁。可惜多數意見論證系爭規定之所以並非純粹溯及既往的案例，其立論並不在於其並未要求繳還所謂的「溢領利息」，反而腦筋動在定期換約的制度上。觀諸解釋理由書第四段：「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。」顯然係將定期（兩年）簽約的制度，用在論證系爭規定並未產生禁止法律溯及既往原則之上，這種論證也不恰當。
- 註十五：關於德國學術界討論信賴利益的憲法地位以及其是否獨立成為〈一個基本人權，亦或由何基本人權之條款（例如類似我國憲法第22條）所導出，可參見陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉，前揭書，第180頁以下。
- 註十六：我國法學界稍早期，也有犯下類似的錯誤，例如在實施動員戡亂時期，便有公法學者認為可以援用此情事變遷原則，來賦予

制定臨時條款凍結憲法相關條文的依據，甚至提供無須回復承平時憲政體制的法理基礎。實則德國公法學界幾乎找不到支持運用情事變遷原則，來作為解釋憲法條文之理論。最多只有在涉及到條約的效力時，方有引用此原則之可能性，見 T.Schramm, Staatsrecht, BdI., 3. Aufl., 1985, S. 161. 可參見陳新民，〈修憲之道〉，刊載於《憲法基本權利基本理論（下冊）》，元照出版社，2002年5版2刷，第373頁，註68處。

註十七：R. Stettner, Die Verbesserungspflicht des Gesetzgebers, DVBL., 1982, 100.

註十八：這也因為民法中情事變遷乃將貫徹此原則的權力，付託於法官。而公法（行政法）隨著行政訴訟法第203條亦將情事變遷制度導入於行政契約成立後的法律關係，亦賦予行政法院實現個案衡平的權限，但無論如何都是授權司法來處理。然公法上卻將正義的實現交付在立法者身上，認為立法者有擔任「憲法第一個詮釋者」(Erstinterpret der Verfassung)的角色，應當將社會進步與變遷反應到法律之中，俾使憲法能夠進行「沈默的變革」(Stiller Verfassungswandel)。參見 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl. §7, 68, 2008.

註十九：可參見陳新民，〈法治國家理念的靈魂—論法律溯及既往的概念、界限與過渡條款的問題〉前揭書，第181頁以下。

註二十：依銓敘部提供之資料顯示這些多半在退撫新制實施前退休之公教人員，全國只剩下約3,000人。

註二十一：本號解釋在作成過程中，銓敘部相關人員也曾提及：民國 68 年以前退休者都是領取一次退休金，一位簡任官能領取 4、50 萬元就很不錯。若其將全部存入優惠存款（以 50 萬元計算），每月僅能領取 7,500 元。政府對這些仍有 3,000 人（僅

計算公務人員)的優惠存款制度，雖然不會改變，然而每月領取之金額也實在在生活水平之下，大法官早已注意到這個問題，在釋字第 280 號解釋，就對這些早年退休人員，因利息過低無法生活，致轉任公立機關基層約聘僱人員，依當時規定應解除優惠存款，大法官即認為不妥，該號解釋理由書特別提及：「退休人員如再任各機關學校約聘僱人員、技工、工友、臨時雇工等由公庫支給待遇之公職，不得續存優惠存款，係為維護退休制度及避免公庫重複負擔，就通常情形而言，固屬適當。惟領取一次退休金之公教人員，再任依契約僱用而由公庫支給報酬之編制外員工者，多係基層人員，其原領退休金及養老給付為數較少，早期退休者尤然。若其全部退休金及保險養老給付之優惠存款每月所生利息，不能維持退休公教人員生活，例如低於委任一職等一級公務人員月俸額者，尚難認為已足以保障其退休後之基本生活，其再任上述約僱員工，所得不多，僅係彌補性質，自不應一律停止其優惠存款，此與非基層人員退休，或再任由公庫支給報酬之非約僱人員不同，不能相提並論。銓敘部前開函釋，與上述意旨不符部分，應停止適用。」此號解釋強調的不能維持生活的利息，政府自不應當加以刪減，足見該號解釋重視國家對公務人員的照顧義務。

註二十二：學術界認為這是對公教人員「保障過度」的現象，此問題也在德國產生。按德國退休公務人員的所得替代率目前似乎在 72% 上下，超過勞工甚多。也因此德文創出了一個名詞「Überversichert」，即「受過度保障者」，可參見郭明政，〈個人帳戶方案之憲法分析〉，刊載於《年金政策與法制》，元照出版社，2009 年，第 96 頁，註 47 處。

註二十三：原文為「Bei wem soll ich mich nun beklagen?Wer schafft mir mein erworbenes Recht?Du bist getäuscht in deinen alten Tagen.Du hast' s verdient,es geht dir grimmig schlecht.」

註二十四：依據政府統計資料，民國 62 年國民平均所得僅 24,842 元；至系爭規定訂定時之民國 95 年為 478,968 元；民國 102 年為 530,029 元。由國民所得的漲幅達近 20 倍以上，是否國家財力也隨之增強？以政府歲入淨額為例，民國 63 年為 110,054,407（千元）；民國 95 年達到 2,177,017,797（千元）；民國 101 年更達到 2,321,205,197（千元），分別是當年的 20 及 23 倍之多。相關資料查詢可至中華民國統計資訊網，網址為 <http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4>。

註二十五：若以銓敘部提供就系爭規定實施期間內可節省政府經費，從民國 95 年 2 月 16 日至 98 年 1 月 31 日為止，可節省 31 億 2,000 餘萬元；教育部推估從第 1 年至第 3 年（95-97 年），分別可節省約 46 億、55 億及 64 億元。故系爭規定的實施，每年節省國家經費並不超過 100 億元，對比每年國家投入軍公教退撫支出的金額，例如以民國 102 年為例，預計支出達 1,332 億元，約為 1/13。若對比政府每年負擔優惠存款差額利息金額，以民國 99 年為例，支出達 642 億元，為系爭規定所節省者的金額 6 倍以上，可知系爭規定雖然每年可省下近百億元的支出，但真正的缺口還是在整體優惠存款制度的利息補貼，這才是促使主管機關必須持續進行優惠存款利率改革的動因也。

多數意見認公教人員與主管機關（公務人員為銓敘部，國立學校教職人員為教育部、其餘公立學校為各縣市政府）間之法律關係，於退休所得，包括法定退休金及因優惠存款補貼政策之期待利益未終結前，兩造間之法律關係續存，倘法規變動（制定、變更、廢止）所涉及者為已退休或現職公教人員尚未領取之月退休金或期待利益，此向將來失效之法規，雖有實質溯及效果，仍為非真正溯及既往，而無涉禁止法律溯及既往原則。中華民國九十五年一月十七日、二十七日分別增訂發布、同年二月十六日施行之退休公務人員（學校退休教職人員）公保養老給付金額優惠存款要點（下稱優存要點）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項規定（下稱系爭規定）減少部分公教人員公保養老給付之優惠存款金額，乃基於公益之考量，且符合信賴保護原則與比例原則，應為憲法之所許。就此合憲部分之結論，本席敬表同意，惟同意理由，不盡相同，爰提出協同意見如下：

**一、公保養老給付優惠存款利息，為政策性補貼，非公務人員退休法規定之法定退休金，對部分月退休公教人員而言，補貼原因不復存在**

按對於依舊制辦理一次退休者之退休金，以及退休者所領取之公保養老給付得以全額辦理優惠存款，乃係早期公教人員所得偏低，退休所得亦偏低，政府為照顧退休公教人員之生活所需所為之政策性補貼。優惠存款利息非公務人員退休法規定之法定退休金，公教人員薪資提高後，除對於低階或特殊情況之退休人員為維護其生活之尊嚴，認受補貼之原因續存而得繼續外，對於依舊制為月退休之其餘公教人員，其法定月退休金已（將）隨現職人員之薪資調整，就退休時取得之公保養老給付金部分，仍得全額

依原辦法計付政策性補貼之原因不復存在，自應調整。

## 二、非低收入之公教人員，繼續享有全額公保養老給付優惠存款之福利性給付，欠缺正當性

公保養老給付優惠存款，其中以百分之一四點三四九五利率計算利息部分，由政府編列預算支付。觀之一〇二二年中央政府總預算一兆九千零七十五億元，其中百分之二十三約四千三百八十億元為社會福利支出，另百分之七約一千三百三十二億元為軍公教退休撫卹支出（註一），則公保養老給付之優惠存款利息，若造成排擠國家照護弱勢族群等之社會福利給付之效果，基於國家一體之思考，即難謂已非低收入之公教人員，仍應繼續享有以補足早期退休所得偏低為目的之福利性給付，具有正當性。

## 三、系爭規定係為解決辦理月退休者，因法定退休金加計公保養老給付優惠存款利息後，發生所得替代率過高之不合理現象

按公務人員、教職人員（下稱公教人員）退撫制度，因八十四年七月、八十五年二月新制之實施，使其等退休所得有完全按舊制或新制或兼具新舊二制計算之三種情形。其中依照舊制年資計算之一次退休金及公保養老給付金，均以百分之十八利率計算給付利息，為退休給付之一部分；以新制計付之一次退休金暨公保養老給付金，則無優惠存款規定之適用。又法定月退休金係依最後在職之同等級現職待遇計算，隨公教人員待遇之調整而調整，致部分兼具新舊制年資之月退休公教人員，加總計算其每月法定月退休金及公保養老給付優惠存款利息等之總退休所得，不僅有所得替代率偏高，且有超過現職人員每月所得

之不合理現象。制度設計造成公教人員群體間之不公平，人才久任困難，此退休給與之內涵，即應修正。主管機關銓敘部檢視退休給與，認公保養老給付優惠存款利息為造成此不合理現象之主因，而增訂系爭規定（註二），俾有助於公教群體之和諧。

#### 四、依系爭規定實際調降之幅度不高，且未依實得之優惠存款利息做比例性之調整，無法完全達成公教人員退休所得合理化之目標，亦無助於不同職業族群間之衡平性及降低對其等被剝奪感

依系爭規定降低退休所得之對象，限於兼具新舊制年資之選擇月退休，且其退休所得替代率逾越一定百分比者。其調整範圍限於依舊制計算之公保養老給付得以優惠存款之額度，因此依舊制辦理一次退休者，其一次退休金及公保養老給付金得優惠存款之金額並未變動。又僅具有舊制年資之已辦理月退休者或僅具有新制年資之現職及已退休人員，亦無系爭規定之適用。調整對象及範圍，有所選擇，調整之結果使各該受影響之公教人員退休所得替代率仍達同職等在職人員現職待遇之百分之七十五至百分之九十七點五。再審酌依系爭規定所為退休所得替代率之計算式，作為分母之現職所得，由不含年終工作獎金及年終慰問金，擴大為每月薪資（本俸、專業加給、主管人員加計職務加給），以及十二分之一之一點五個月考績獎金、年終工作獎金暨一萬六千元之休假補助費，實質減低應調降之公保養老給付優惠存款額，尤其對於高階者影響不大，甚至未作任何調整。除與系爭規定所欲達成之「公務人員退休所得合理化」之目標有段距離外，亦無助於不同職業

族群間之衡平性及對其等被剝奪感之降低。

#### **五、公教人員對於公保養老給付金，無一次領取或按月領取之選擇權**

所謂具體表現其信賴，係指對依舊法規已建立或得建立之生活秩序之信賴而言，並不包括因法規變動而需依新法規建立之新秩序之信賴。公教人員退休時，因養老保險金給付條件成就，即由公保承保單位（前為中央信託局，現為臺灣銀行公教保險部）一次給付全額退休養老保險金，退休人員並無一次領取或按月領取之選擇權，而是有權決定是否將此一次給付之公保養老保險金提出或存入優惠存款帳戶提取利息。理由書第五段為關於退休公教人員對於優存要點，所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴之論斷，惟其中「尤其於面臨一次領取或按月領取之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎」等語，係誤以公保養老給付亦得為一次領取或按月領取之選擇之論述，併予指明。

綜上，系爭規定固然影響部分公教人員關於公保養老給付金得全額辦理優惠存款之信賴利益，然因其繼續存在欠缺合理性、正當性，系爭規定基於公益之考量而為調整，其適用對象、範圍及所採取之措施，並未逾越必要合理之程度，故未違反信賴保護原則及比例原則。

#### **六、本解釋對於更動法定退休金時應遵行之法則，未置一詞**

公務人員依法退休時，國家應給付法定退休金，此權利受憲法制度性之保障（本院釋字第六〇五號解釋參照）。退休所得替代率雖非恆定，然應有其長期性，替代率確定後，依此計算之法定退休金，即應受憲法制度性之保障，

非有極重大公益，不得以法規變動更異。是以足額之提撥及確定之給付為國家對於公教人員法定退休金所負責任內容。退撫新制實施後，將原由政府編列預算支給退休金之恩給制，改為政府與公務人員共同撥繳費用籌措財源之基金制度。新退撫制度，基金之準備採共同提撥制，基金之管理由政府負責，則確定給付合乎提撥比例計算之退休金(vested)應為政府之責任(註三)，而不得成為調降之對象。

本解釋謂「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，必使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。相關機關檢討公務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。在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」固針對再度調整優惠存款利息時，最低額度應有限制—避免影響生活尊嚴之程度，以及調降時其計算公式之設計不得有「肥高官、瘦小吏」之指明(註四)。然對於為退休所得最主要構成部分之法定退休金若有更動，使憲法所保障服公職之權利受有重大不利影響時，其更動所應遵行之法則，則未置一詞。

註一：參照公務人員年金制度改革，考試院一〇二年五月，頁二。

註二：參照「公務人員退休所得合理化改革方案」，銓敘部九十四年十一月十六日，頁十六：「退休所得替代率偏高原因有三：一、公保養老給付優惠存款利息計入退休所得，為退休所得替代率偏高之主要原因。二、退撫新舊制過渡期間，公務人員兼具退撫新舊制年資者之退休所得較高。三、本俸（年功俸）占待遇所得比率偏

高，致退休所得替代率隨之偏高。」

註三：考試院提送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案，對於新進公務人員採行「確定給付制兼確定提撥制」；對現職公務人員採「月退休金支領年齡延後制；調整退休金計算基準、新制年資之退休金基數內涵及優惠存款制度；提高提撥費率及個人負擔比率」；對於已退休人員「比照現職人員調降新制年資之退休金基數內涵由本俸二倍調降至一點六倍，優惠存款利率由百分之十八調降到最高不超過百分之九」（立法院第八屆第三會期第一次臨時會第二次會議議案關係文書，討四至七頁參照），對於退休給付範圍做大幅度之調整，對於現職及已退休公務人員之退休金似未採確定給付制。

註四：參照一〇〇年二月一日訂定發布退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法之理由說明。

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定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（見解釋文及解釋理由書第六段所示「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（註一），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。其六，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（訂）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，(註二)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、另本席認為審查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。(註三)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。(註四)

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。」(註五)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。(註六)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。(註七)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。

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。

註一：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。

註二：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。

註三：Eco Justice Collaborative, Living Responsibly for the Earth and All People. <http://ecojusticecollaborative.org/issues/climate-change/>

intergenerational-justice/.

註四：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).

註五：“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.”

註六：Edmund Burke, *Intergenerational Justice in the United States Constitution, The Stewardship Doctrine: I. Historic Overview*; <http://www.conlaw.org/Intergenerational-I.htm>.

註七：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，〈憲法保障後世代人嗎？—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。

### 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（註一），適用退休公務人員一次退休金優惠存款辦法第三條（註二）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點之一，銓敘部爰據該點第一項至第三項、第七項及第八項（註三）（下併稱系爭規定一），於民國九十六年二月六日調降（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（註四）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（註五）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（註六）、黃秀美女士（註七）及吳明君等一〇一

人<sup>(註八)</sup>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」)第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項<sup>(註九)</sup>(下併稱系爭規定二)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」<sup>(註十)</sup>不得超過依「最後在職同等級或同薪級人員現職待遇」<sup>(註十一)</sup>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<sup>(註十二)</sup>之操作，除主張信賴保護者有不值得保護之情形<sup>(註十三)</sup>外，具備前兩項要件者應推定其信賴值得保護。<sup>(註十四)</sup>

### 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<sup>(註十五)</sup>，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」。解釋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（公保養老給付）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」；解釋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，猶未切中繁要—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。<sup>(註十六)</sup>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。

註一：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。」

註二：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。」

註三：公務人員優惠存款要點（95/01/17 修正發布）第三點之一：

「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，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。

註四：參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)。

註五：司法院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」。

註六：分案號：會台字第九六七三號。

註七：分案號：會台字第九七九五號。

註八：分案號：會台字第九六一一號。

註九：教職員優惠存款要點（95/01/27 修正發布）第三點之一：

「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。」(第八項)

該要點業於 100/01/27 廢止，並溯及自 100/01/01 生效。

註十：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)第三點之一第六項。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）第三點之一第六項。

註十一：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）第三點之一第六項第二款。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）第三點之一第六項第二款。

註十二：參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」。

註十三：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」）。

註十四：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）。

註十五：參見釋字第五七四號、第六二〇號解釋。

註十六：類似意見，參見林三欽，前揭（註14）書，頁97以下。

### 部分不同意見書

大法官 黃璽君

本解釋多數意見認銓敘部中華民國九十五年一月十七日增訂發布之退休公務人員公保養老給付金額優惠金存款要點（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、教育部九十五年一月二十七日增訂發布之學校退休教職員公保養老給付金額優惠金存款要點（下稱系爭要點二）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項規定尚無涉禁止法律溯及既往之原則，且未違反信賴保護原則及比例原則。本席就系爭要點一、二適用於已退休者部分，尚難贊同，爰提部分不同意見如后。

#### 一、法規之變動原則上應不溯及既往

基於法治國之法安定性原則及信賴保護原則，立法者制定新法規、修正或廢止舊法規時，原則上（註一）不得適用於新法規生效前業已終結之事實或法律關係。對於新法規生效前已終結之事實或法律關係，原則上不得溯及適用，此為禁止法律溯及既往原則。至事實或法律關係於新法規生效前雖已發生，而尚未終結者，自無涉禁止法律溯及既往原則。

所謂事實或法律關係，係指新法規所規範之構成要件之全部法律事實或法律關係。所謂已終結，係該全部法律事實在現實生活中完全具體實現（註二）。是否溯及適用，應視新法規所規範之事實或法律關係而定。

## 二、系爭要點一（二）第三點之一第七項及第八項係溯及適用規定

按公務人員退休金請求等權利，係基於其公務人員身分衍生而來（註三）。人民任公務人員從事公務，國家給與之報酬，除任公務人員期間之薪俸外，於退休時之退休金等退休給與（註四）亦屬之。故人民自擔任公務人員之日起，即可預期服務達退休年限時可領取退休金等退休給與，而於退休時取得退休金等退休給與之請求權。相關退休金等退休給與法規，係規範因退休原因而終結國家與公務人員間公務員法律關係時，公務人員可得之退休給與。其內容（給與種類、金額等）均依退休時法規及事實定之，於退休時即已確定。相關法規變動時，如規定對已退休者確定之退休給與適用新法規並予以變更，係對已終結之事實或法律關係為溯及適用。

系爭要點一之公保養老給付優惠存款利息，係因公務

人員之退休而得領取者，屬廣義退休給與之一。雖該退休給與係以向臺灣銀行辦理優惠存款契約，以一年或二年為期，期滿續存方式為之，然其得辦理優惠存款之公保養老給付金額於退休時即已確定，銓敘部於核定退休處分中亦就可辦理優惠存款之公保養老給付金額併行核定，退休者即依該核定向臺灣銀行辦理優惠存款契約，期滿續存時無須再經銓敘部核定。是有關得辦理優惠存款之公保養老給付金額規定，其規範之事實或法律關係於退休時已終結，系爭要點一第三點之一第七項規定，該點實施前已退休之公務人員，於該點規定實施後優惠存款期滿續存時，按該點規定計算退休所得與現職待遇，並依第八項規定，調整可辦優惠存款之公保養老給付金額，係溯及適用規定。系爭要點二第三點之一第七項規定，亦同。

三、系爭要點一（二）第三點之一第七項及第八項溯及適用規定，於退休人員之退休所得超過現在職人員現職待遇部分，符合例外得溯及情形，其餘部分有違禁止法律溯及既往原則

系爭要點一於九十五年一月十七日修正增訂第三點之一立法理由為同時具有退撫新舊制年資選擇支（兼）領月退休金人員，其月退休金加上公保養老給付每月優惠存款利息，高於同等級在職人員之現職每月所得，顯不合理等情。國家給與退休公務人員退休給與，係為照顧其退休生活，所給與應無超過同等級現在職人員之現職每月所得之理，否則未工作者反領取較高之所得，有失公平正義，基此，對超過部分規定溯及適用，可認有極為重要之公益上目的，而許溯及之例外情形，未違反禁止法律溯及既往原

則。

惟系爭要點一第三點之一第七項、第八項規定所調整之得辦理優惠存款之公保養老金額，係按第一項規定計算之退休所得上限百分比，逾越前述立法目的。銓敘部嗣於一〇〇年一月七日部退二字第一〇〇三三一七一號函所為說明（參本解釋理由書第六段），其修正增訂該點之理由，尚難認有極為重要之公益上目的而得為溯及適用規定。

依銓敘部一〇三年一月二十二日於本院說明提供之資料附表六顯示，自九十五年二月十六日至九十八年一月三十一日止，政府節省之經費為二十四億九千萬餘元，其中第三點之一增訂前退休受影響之公務人員二萬二千餘人，增訂後退休受影響者一萬二千餘人，政府節省之經費，就增訂前已退休者部分，金額有限，且因時間原因，已退休者將漸凋零，政府負擔優惠存款支出必日漸減輕，實不宜執此認係造成財政嚴重負擔之理由。

#### **四、上開溯及規定，過度侵害退休公務人員之信賴保護及法安定，嚴重影響政府誠信**

對已退休者而言，已完成提供服務而退休，其依退休時規定所得退休給與為生活規劃，嗣因上開溯及規定而減少其每月所得後，難於另為生活規劃（未能如在職者選擇是否提前離開公職從事其他工作、選擇領取月退休金或一次退休金等），對屆齡退休者尤其明顯，此過度侵害退休者之信賴保護及法安定性。而政府將隨時變更退休給與，嚴重影響政府誠信，除已退休者外，在職者亦慮及將來退休之保障不足，可能提前退休，領取一次退休金，以防嗣後

政府變更規定，其衝擊非小，不可不慎。

註一：例外情形如：1、人民預見法律將有所變更；2、現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；3、現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；4、因溯及性法律所造成之負擔微不足道；5、溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求；6、有利於受規範者。

註二：釋字第五七七號解釋參照。

註三：釋字第五八九號解釋：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務」參照。

註四：依公務人員退休法第九條第一項規定，退休金之給與種類有一次退休金及月退休金，可謂狹義之退休給與。廣義之退休給與，應包括因退休而取得者，包括一次退休金、月退休金、公保養老給付、優惠存款等。

### 抄張山水釋憲聲請書

銓敘部對於支領月退休金已退休公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之事件，聲請人提起行政訴訟上訴，最高行政法院判決上訴駁回，為此呈請 貴院審閱。

#### 一、聲請解釋憲法之目的

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定：「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。本點規定實施前已退休之公務人員，於本點規定實施後，每月退休所得超過依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。」與公務人員退休法第六條、第十六條之一及公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條及公務人員保險法第十六條等規定不符，增加法律所無之條件，欠缺法律授權之依據，涉及人民權利之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

對於支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款之規定，應以法律定之。若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令。銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一，有關支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，有違憲法第二十二條，第二十三條保障人民權利之意旨，應不予適用。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定：「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。(第二項)前項人員每月退休所得超過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。」(第一項)

「第一項所稱每月退休所得、最後在職同等級人員現職待遇，其定義如下：(一) 每月退休所得，指下列各目合計之金額：……。(二) 最後在職同等級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：……。」(第六項)

「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軍公教人員年終工作獎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。」(第七項)

「前項人員每月退休所得超過依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。」(第八項)

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定，與公務人員退休法第六條：「退休金之給與如左：一、任職五年以上，未滿十五年者，給與一次退休金。二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：(一) 一次退休金。(二) 月退休金。(三) 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四) 兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五) 兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。」(第一項)

「一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。」(第二項)

「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。」(第三項)

同法第八條：「公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥交費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負最後支付保證責任。」

公務人員退休法第十六條之一第五項：「公務人員在本法修正施行前後均有任職年資者，其退休金依下列規定併計給與：一、本法修正施行前任職年資應領之退休金，依本法修正施行前公務人員退休法原規定標準，由各級政府編列預算支給。二、本法修正施行後任職年資應領之退休金，依第六條第二項至第四項規定標準，由基金支給。」

公務人員退休法第十六條之一第六項：「公務人員在本法修正施行前後均有任職年資合計滿十五年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。」

公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條：「退休金之給與如左：一、任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。二、任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之。(一)一次退休金。(二)月退休金。(三)兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。(四)兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。(五)兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。」(第一項)

「一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數，任職滿五年者，給與九個基數，每增半年加給一個基數，滿十五年後，另行一次加發兩個基

數，但最高總數以六十一個基數為限。」(第二項)「一次退休金，除前項規定外，並一律加發兩年眷屬補助費及眷屬實物代金。」(第三項)

「月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，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。」(第四項)

公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第八條：「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。」

公教人員保險法第十四條第二項：「被保險人於中華民國八十八年五月三十一日本法修正施行前後之保險年資應予合併計算發給養老給付，並受最高三十六個月之限制。其於修正施行前之保險年資，仍依原公務人員保險法規定標準計算……。」

原公務人員保險法第八條：「公務人員之保險費率為被保險人每月俸給百分之七至百分之九。」第十四條：「被保險人在保險有效期間，發生養老時，予以現金給付。其給付金額，以被保險人當月俸給數額為計算給付標準。」

原公務人員保險法第十六條：「被保險人繳付保險費五年以上，於依法退休時，依左列規定予以一次養老給付：一、繳付保險費滿五年者，給付五個月。二、繳付保險費超過五年者，自第六年起至第十年，每超過一年增給一個月。三、繳付保險費超過十年者，自第十一年起至第十五年，每超過一年增給二個月。四、繳付保險費超過十五年者，自第十六年起至第十九年，每超過一年增給三個月。五、繳付保險費二十年以上者，給付三十六個月。」等上

開諸法律條文規定不符。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定：「支領月退休金人員每月退休所得，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。已退休之公務人員，減少其養老給付得辦理優惠存款之金額。」與公務人員退休法第六條、第八條、公務人員退休法第十六條之一，及公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條、及公務人員保險法第十六條等規定不符。增加法律所無之條件限制，欠缺法律授權之依據，對於支領月退休金已退休之公務人員，減少其公務人員保險養老給付得辦理優惠存款之金額，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定，支領月退休金已退休之公務人員，減少其公務人員保險養老給付得辦理優惠存款金額之規定，與公務人員退休法、公務人員退休法修正施行前公務人員退休法、公務人員保險法之規定不符，增加法律所無之不必要條件，欠缺法律授權之依據，涉及人民權利之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一，對於支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，有違憲法第二十二條、第二十三條保障人民權利

之意旨，應不予適用。

## 二、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

### (一) 本件事實及涉及之憲法條文

聲請人張山水原係國立鳳山高級商工職業學校人事室主任，申請自願退休。銓敘部於中華民國九十三年十月二十一日部退三字第0九三二四二四九00號函核定，依據公務人員退休法之規定支領月退休金及公務人員退休法修正施行前，公教人員保險法所定公保年資所計給之養老給付，得依規定辦理優惠存款。必須憑原開掣之支票，臺灣銀行股份有限公司方予受理。退休生效日期中華民國九十四年一月三十日。

退休公務人員張山水於是依照退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，第一點、第二點、第三點、第四點及第五點之規定，於民國九十四年一月三十日，以公務人員保險所受領之一次養老給付金額全額上開新臺幣壹佰肆拾伍萬柒仟玖佰元整，向規定之臺灣銀行股份有限公司中屏分公司辦理優惠存款手續，經臺灣銀行股份有限公司中屏分公司受理，並以二年定期儲蓄存款契約辦理，期滿得續存。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定：「(第一項)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。(第二項)前項人員每月退休所得超過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。(第六項)第一項所稱每月退休所得、最後在職同

等級人員現職待遇，其定義如下：(一) 每月退休所得，指下列各目合計之金額：……。(二) 最後在職同等級人員現職待遇，指下列各目合計之金額：……。(第七項) 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；計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇。」

「(第八項) 前項人員每月退休所得超過依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。」

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」，即行下達各人事機構，並未報考試院或經考試院會議准予備查。

中華民國九十五年十二月十二日立法院第六屆第四會期第十一次會議決議：銓敘部函送「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條之規定，通知銓敘部溯自九十五年二月十六日予以廢止。

中華民國九十五年十二月十二日晚上七時全國主要無線電視台直接播送立法院第六屆第四期第十一次會議決議，由立法院院長王金平先生宣布：銓敘部函送「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條之規

定，通知銓敘部溯自九十五年二月十六日予以廢止。

但銓敘部仍依據中華民國九十五年一月十七日增訂「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」之規定，銓敘部以中華民國九十六年二月六日部退管二字第〇九六二七五五八七六號函規定，依增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定計算，張山水原領公保養老給付於臺灣銀行股份有限公司辦理之公保養老給付優惠存款期滿續存時，應按最高金額新臺幣壹佰叁拾壹萬捌仟伍佰叁拾肆元辦理。

銓敘部以中華民國九十六年二月六日部退管二字第〇九六二七五五八七六號函之行政處分，對支領月退休金，已退休之公務人員，受領公務人員保險一次養老給付於臺灣銀行股份有限公司儲存之公保養老給付優惠存款期滿續存時，減少其公務人員保險養老給付辦理優惠存款之金額。

銓敘部以中華民國九十六年二月六日部退管二字第〇九六二七五五八七六號之行政處分，係依銓敘部於中華民國九十五年一月十七日所增訂「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」之規定，對於支領月退休金，已退休之公務人員，減少其公務人員保險養老給付得辦理優惠存款之金額。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定與公務人員退休法、公務人員退休法修正施行前公務人員退休法、公教人員保險法等法律規定不符，其無法律依據，也無法律授權依據，並無法律授權之命令為依

據，而限制人民之權利，有違憲法保障人民權利之意旨。

銓敘部於中華民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一，有關支領月退休金已退休之人員減少公保養老給付得辦理優惠存款之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，違背憲法第二十二條，第二十三條之規定，違背憲法保障人民權利之意旨。

## （二）依法定程序提起訴訟

1. 聲請人張山水於中華民國九十六年二月十三日依訴願法之規定，向考試院提起訴願書。但考試院以九十六年二月十五日考臺訴字第0九六000一二三六號函轉公務人員保障暨培訓委員會，改為復審。九十六年五月二十九日，復審駁回。
2. 聲請人張山水於中華民國九十六年七月二十八日向臺北高等行政法院提起行政訴訟，請求撤銷銓敘部中華民國九十六年二月六日部退管二字第0九六二七五五八七六號函之行政處分及復審決定。

中華民國九十七年三月十九日，臺北高等行政法院以九十六年度訴字第0二六八五號判決原告之訴駁回。

3. 聲請人張山水於中華民國九十七年四月十二日上訴最高行政法院，請求撤銷銓敘部中華民國九十六年二月六日部退管二字第0九六二七五五八七六號之行政處分及復審決定，變更臺北高等行政法院九十六年度訴字第0二六八五號判決。

中華民國九十六年三月四日，最高行政法院以九十

九年度判字第二二〇號判決上訴駁回。

(三) 確定終局裁判所適用之法律、命令之名稱及內容

中華民國九十九年三月四日，最高行政法院九十九年度判字第二二〇號判決，引用銓敘部民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定，並援引司法院釋字第四四三號解釋理由書之層級化法律保留原則體系，認定公保優存要點，此係屬給付行政措施，被上訴人銓敘部，依權限修正該要點，自無違反法律保留原則，判決上訴駁回。

其主要內容如下：

- 1.按公保優存要點第3點之1規定「(第1項)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如下：核定退休年資25年以下者，以85%為上限；核定退休年資超過25年者，每增1年，上限增加1%，最高增至95%。滿6個月以上未滿1年之畸零年資，以1年計。(第2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3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2點、第3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6項)第1項所稱每月退休所得、最後在職同等級人員現職待遇……，其定義如下：(一)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 1/12 之金額。（二）最後在職同等級人員現職待遇，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 36 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 1 項第 2 款人員於該期間同時具有第 1 項第 1 款、第 2 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計算。(2)曾依公務人員俸給法規規定支領主管職務加給合計 36 個月以上，其退休職等為委任第 5 職等者，加計定額 2,000 元主管職務加給，每增加一職等增給 500 元，最高增至簡任第 14 職等定額為 6,500 元。但支領主管職務加給合計滿 10 日以上未滿 36 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 1/12 之金額。……（第 7 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 2 款之俸給項目；其中除技術或專業加給按前項第 2 款第 1 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。……（第 8 項）前項人員每月退休所得超過依第 1 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……。」

2.經核原判決於法並無違誤，茲再論斷如下：

(1)按退休公務人員退休金優惠存款制度之建立，立法院法制委員會於 48 年 7 月 15 日審議公務人員退休法修正草案時，基於早期公務人員每月待遇所得微薄，且支領之一次退休金係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數之內涵，造成退休實質所得偏低，為照顧退休人員生活，乃決議由被上訴人邀請有關機關研商。被上訴人爰與財政部於 49 年 11 月 2 日會銜訂定發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」（按：現已修正為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」）；而退休公務人員公保養老給付優惠存款制度，亦係基於上述因素及軍保退

伍給付已得辦理優惠存款之考量，由被上訴人於 63 年 12 月 17 日訂定「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」。按「何種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第 433 號解釋理由書之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類、項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，自應有行政機關整體性考量之自

由形成空間；優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項政策性之輔助措施，於審酌政府財力負擔及各類公務人員待遇類型等因素，考量整體公益衡平原則，並兼顧退休公務人員之實質權益保障，在政府補助性支出之資源有限情況下，主管機關自得本其權責就適用之對象與範圍，為必要及限定性之分配，以期有限之資源發揮最大之效益。被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定族群，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、財政收支情形與整體公益衡平原則，審酌得適用之對象、範圍及辦理優惠存款之額度，依權限修正該要點，以符合正當性與公平性，自無違反法律保留原則。上訴意旨猶主張原處分違反憲法第 23 條法律保留原則、行政程序法第 4、5、6、10 及 150 條之規定，並指摘原判決遞予維持違背法令，顯無可採，又原處分既無違法之可言，則上訴人主張依行政程序法第 111 條應為無效云云，更屬無稽。

- (2)次按未來退休之公務人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保優存要點規定，則已退休人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事物，自亦應一

體適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。且退休所得合理化之措施，係基於現時之社會經濟狀況、財政收支情形及社會公平，調整政府日後之給付範圍，此一給付，並未影響已辦理退休人員既已取得之優惠存款孳息，換言之，新規定係直接適用於規定變更有效後繼續發生之事實。又對於已退休公務人員於方案實施前已領取之優惠存款利息，無庸繳回；且方案實施時，其原存單未到期者，仍得適用原規定，俟期滿換約時，始適用修正之規定，並未溯及於該要點變更有效日之前而為適用，僅往後生效一體適用，自無悖於法律不溯及既往之原則，也不發生補償之事由。上訴人主張本件溯及既往及於上訴人權益，亦難成立。

3. 綜上，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。原判決對上訴人在原審之主張如何不足採之論據取捨等，均已詳為論斷，並無上訴人所稱判決不適用法規、適用不當或理由不備等違背法令情事。上訴人其餘所訴各節，無非就原判決業已論駁之理由以及就原審證據取捨、認定事實之職權行使事項，任加爭執，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

4. 銓敘部上訴答辯狀及說明

銓敘部於中華民國九十七年五月十二日，以部退三字第0九七二九二五七三六號函所提行政訴訟上訴

答辯狀事實及理由意旨：

- (1)銓敘部以民國九十六年二月六日部退管二字第 0 九六二七五五八七六號函之行政處分，係依銓敘部民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一核算其公保養老給付得辦理優惠存款之最高金額，於法並無違誤。(最高行政法院判決書第 6 頁第 16 行起至第 7 頁第 3 行)
- (2)銓敘部稱：推動改革方案，將支領與兼領月退休金人員，均列為改革方案之適用對象。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 4 頁倒數第 3、4 行)(最高行政法院判決書第 11 頁第 17、18 行)
- (3)銓敘部稱：改革方案未將支領一次退休金之公務人員納入適用範圍。是以，改革方案未將支領一次退休金人員納入改革方案適用對象。(銓敘部上揭行政訴訟答辯狀第 5 頁第 1、2 行及倒數第 6 行後句、第 5 行)(最高行政法院判決書第 11 頁第 16、17 行)
- (4)銓敘部稱：優惠存款制度為政策性福利措施、給付行政措施，得由本部依職權辦理。優存要點則屬行政規則。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 7 頁最後 1 行及第 8 頁第 1 行)(最高行政法院判決書第 7 頁第 11 至 19 行)
- (5)銓敘部稱：若未來退休之人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保

優存要點規定，則已退休人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事務，自應一體適用修正後之公保優存要點規定，當屬無疑。準此，已退休人員亦應適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 9 頁第 2 段)(最高行政法院判決書第 18 頁「2」)

(6)銓敘部稱：由於公保優存要點既非法規命令、職權命令，自無須函送立法院審查。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 9 頁「六」、「(一)」(最高行政法院判決書第 13 頁第 21 行)

(7)銓敘部明白承認：公保優存要點雖於九十五年十二月十二日立法院第六屆第四會期第十一次會議決議：本部函送公保優存要點第三點之一修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條規定，通知本部溯自民國九十五年二月十六日予以廢止。(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 10 頁第 2 行(三)起至第 5 行)(最高行政法院判決書第 13 頁最後 1 行起至第 14 頁第 11 行止參照)

(8)銓敘部又稱：截至立法院第六屆會期結束，公保優存要點仍未作成任何決議，是公保優存要點增訂第三點之一仍為現行有效存在之規定，爰本部仍得繼續實行(銓敘部上揭行政訴訟上訴答辯狀第 10 頁(四)。)(最高行政法院判決

書第 14 頁第 1 至 14 行參照)

### 三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

#### (一) 確定終局裁判所適用之法律、命令違背事實

最高行政法院於中華民國九十九年三月四日，以九十九年度判字第二二〇號判決，銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一有關支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付辦理優惠存款金額之規定，經核原判決於法並無違誤。

最高行政法院並援引司法院釋字第四四三號解釋理由書之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留。優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項政策性之補助措施。「被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體。依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、財政收支情形與整體公益衡平原則，審酌得適用之對象、範圍及辦理優惠存款之額度，依權限修正該要點，以符合正義性與公平性，自無違反法律保留原則。」

最高行政法院之判決，違背事實，違背法令：

1. 退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第一條（點）規定：「退休公務人員公保養老給付金額辦理優惠存款，依本要點行之。」

依公務人員退休法第二條規定：「本法所稱退休之

公務人員，係指依公務人員任用法律任用之現職人員。」依公務人員退休法第十六條之一第五項第一款之規定，依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條規定，受領退休金給與：一次退休金，月退休金，兼領比例一次退休金與比例月退休金之退休公務人員。

是退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點所定退休公務人員，係指依公務人員退休法規定退休，受領一次退休金，或月退休金，或兼領比例一次退休金與比例月退休金。所有依公務人員退休法退休之公務人員。

最高行政法院判決論斷：「被上訴人早期為照顧現職所得或退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體。」

（最高行政法院 99 年度判字第 220 號判決書第 18 頁第 4 行至第 6 行）於法有誤。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第二條（點）其中規定：「依中華民國八十四年七月一日公務人員退休法修正施行前之公務人員保險年資，所核發之養老給付。」是為退休公務人員公保養老給付金額優惠存款之金額額度。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點所適用之對象、範圍、存款金額額度，可得如下：一、依公務人員退休法規定退休之公務人員。二、具有公務人員退休法修正施行前公務人員退休法所規定之任職年資，受領退休金之給與。三、具公務人員退休法修正施行前之公務人員保險年資，依公務人員保險法第十六條第一

項規定依法退休時，依規定予以一次養老給付。

次依公務人員退休法施行細則第三十二條第一項規定：「本法修正施行前任職年資，依本法修正前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由銓敘部會商財政部定之。」又依退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第五條（點）規定：「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辦理。」

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之所以訂定施行，主要是補充公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條之規定，及公務人員保險法第十六條之規定。事實如下：

依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條規定，一次退休金，以退休人員最後在職之月俸額，及本人實物代金為基數給與。但最高總數以六十一個基數為限。月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費十足發給外，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。依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第八規定，本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。此項「本俸及其他現金給與」，實指公務人員俸給法第三條所規定：「公務人員之俸給，分本俸及加給，均以月計之。」也就是公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條所定之月俸額，包括本俸及各項加給。

公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條

所定之退休金，其一次退休金應以退休人員最後在職之本俸及其加給及實物代金為基數。但最高總數以六十一個基數為限。月退休金，任職滿十五年者，應按月照在職之同職等人員本俸及其加給百分之七十五給與，以後每增一年加發百分之一。但以增至百分之九十為限。

至今，公務人員在公務人員退休法修正施行前，具有任職年資，其退休金給與：一次退休金，以退休人員最後在職之本俸及本人實物代金為基數給與。但最高總數以六十一個基數為限。月退休金，任職滿十五年者，按月照在職同職等人員本俸百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一。但以增至百分之九十為限。並未依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第八條規定辦理，這是事實。民國六十三年十二月十七日施行至今，民國九十九年仍依此標準給與。

至今，公務人員依公教人員退休法退休時，依公教人員保險法第十六條之規定予以一次養老給付。公教人員保險法並未有公務人員依法退休時，予以退休養老年金之規定。與公務人員保險之實質內涵有差距。而依公教人員保險法第十六條之規定予以之一次養老給付，亦係廣義之一次退休金給與。

事實，為彌補公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條、第八條，及公教人員保險法第十六條所定實質內涵的差距，比照依退休公務人員一次退休金優惠存款辦法辦理，訂定施行「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點。」

銓敘部於民國六十三年十二月十七日訂頒「退休公

務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，報經考試院第五屆第八十二次會議准予備查，據以施行。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，適用對象為依公務人員退休法規定退休之公務人員，適用範圍為依公務人員退休法修正施行前公務人員退休法所定任職年資，受領退休金給與者。適用標的為依公教人員保險法第十六條規定所受領一次養老給付金額，為辦理公保養老給付金額優惠存款之金額全額為額度。（該要點第一點，第二點依照）相當明確。該要點為中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權之命令。」其中之授權命令。

是最高行政法院判決論斷：「優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項政策性之補助措施。」（最高行政法院 99 年度判字第 220 號判決書第 17 頁倒數第 3 行至倒數第 2 行）適用法律有誤。

查退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點所規定之內容，適用所有依公務人員退休法退休之公務人員，於公務人員退休法修正施行前，即中華民國八十四年七月一日以前，具有公務人員退休法所定任職年資，並且依公務人員保險法受領一次養老給付金額全額額度，始得辦理優惠存款。此係退休之公務人員工作上之財產請求權，為中華民國憲法第二十二條所規定人民之基本權利。並非屬於公務人員特別權力關係之行政上特別規則所可訂定。退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之規定，適用於依公務人員退休法退休之公務人員數以萬計，尤以支領月退休金退休之公務人員絕對

多數，亦以萬計。其依法所領取之公保養老給付金額優惠存款政府所補貼之利息，係退休公務人員公法上之財產請求權，應受法律規範，應有法律保留原則之適用。是最高行政法院判決論斷：「被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體，依上說明，其受規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。」（最高行政法院 99 年度判字第 220 號判決書第 18 頁第 4 行起至第 7 行）於事實於法均不合。

中華民國八十六年十二月二十六日司法院公布之釋字第四四三號解釋理由書，以法律規範密度為理論基礎，建立層級化法律保留原則體系：「涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範。」「又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要。」司法院釋字第四四三號解釋界定行政規則，得由主管機關發布命令為之。至於授權命令，應有法律授權為依據。而給付行政措施仍受法律規範之密度，只是較限制人民權益者寬鬆。

中華民國八十八年二月三日公布的行政程序法，對於法規命令及行政規則有明確嚴格之規定。

行政程序法第一百五十條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民一

般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

行政程序法第一百五十九條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」「行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」明文規定：「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。」

「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，計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇。」

「前項人員每月退休所得超過依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。」

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定，支領月退休金，已退休之公務人員，減少公保養老給付得辦理優惠存款之金額之規定，涉及人民權利之限制，依

中華民國憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款之規定，應以法律定之。若法律授權以命令為補充規定者，應依行政程序法第一百五十條規定，始得據以發布命令。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一，對於支領月退休金，已退休之公務人員，減少公保養老給付得辦理優惠存款之金額之規定，欠缺法律授權之依據。而變更支領月退休金已退休公務人員法律上之地位，直接影響支領月退休金已退休公務人員關於人性尊嚴等基本權利，及能否維持人的尊嚴生活。從而減低人民對政府的信任以及對於公務人員的評價。嚴重違反依法行政、法律保留原則。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一，有關支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，違背憲法第二十二條、第二十三條之規定，違背憲法保障人民權利之規定。

中華民國九十五年十二月十二日立法院第六屆第四會期第十一次會議決議：銓敘部函送「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一」修正一案，因違反中央法規標準法第五條第一款及第二款之規定，依立法院職權行使法第六十二條之規定，通知銓敘部溯自九十五年二月十六日予以廢止。

最高行政法院判決論斷：「惟經十餘年後，被上訴

人考慮社會經濟狀況、財政收支情形與整體公益衡平原則，審酌得適用之對象、範圍及辦理優惠存款之額度，依權限修正該要點，以符合正當性與公平性，自無違反法律保留原則。」（最高行政法院判決書第 18 頁第 7 至 11 行）適用法律謬誤。因為，主管機關銓敘部並不能依其組織法所規定之權限，限制人民之權利，而應依行政程序法第一百五十條之規定辦理。此於行政程序法第四條規定之宗旨甚為明確。亦即，憑行政機關組織法，並不能限制人民之權利。行政機關組織法不得作為行政行為法的主要法源。此即，公務人員在任何情形下均屬法律關係之權利主體，憲法上之基本權利應受保障，凡關係相對人之基本權利者，均應有法律保留原則之適用。不得「有組織法即有行為法」，濫用「特別權力關係」理論以維護行政措施的合法性。

職是之故，最高行政法院判決稱銓敘部於民國九十五年一月十七日修正增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一，係「依權限修正該要點，以符合正當性與公平性，自無違反法律保留原則。」最高行政法院此項判決，顯然適用法律錯誤，違背法令事實。

2. 退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第五點規定：「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。」而退休公務人員一次退休金優惠存款辦法第三條規定：「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……。」是退休公務人員公保養老給付金額優惠存款之儲存，除期滿得

續存外，其期限定為一年及二年兩種。所謂「期滿得續存」，指按核定退休生效時，依公務人員保險法第十六條之規定原所受領之養老給付金額額度，得繼續原與臺灣銀行辦理一年為期或二年為期之定期儲蓄存款契約手續。並非謂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款之儲存，定有期限。

所謂「除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種」，主要是依據銀行法第八條之規定：「本法稱定期存款，謂有一定時期之限制，存款人憑存單或依約定方式提取之存款。」而依銀行章則作業方式，年定期存款只有三種，一年定期存款、二年定期存款及三年定期存款。辦法採短期期限定為一年及二年兩種，是為辦理優惠存款定期儲蓄存款契約之期限。相當明確。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定：「(第七項)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；……計算每月退休所得及最後在職同等級人員現職待遇……。」「(第八項)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……」。

銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一之規定，無法律依據，欠缺法律授權之依據，明文溯及於該要點施行生效日之前而為適用。曲解法律命令，變更支領月

退休金已退休公務人員之身分地位，限制支領月退休金已退休公務人員之基本權利。違背憲法第二十二條之規定，從而抵觸憲法第二十三條之規定。嚴重違反依法行政、法律保留原則。

最高行政法院判決論斷：「次按未來退休之公務人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保優存要點規定，則已退休人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事物，自亦應一體適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。且退休所得合理化之措施，係基於現時之社會經濟狀況、財政收支情形及社會公平，調整政府日後之給付範圍，此一給付，並未影響已辦理退休人員既已取得之優惠存款孳息，換言之，新規定係直接適用於規定變生效後繼續發生之事實。又對於已退休公務人員於方案實施前已領取之優惠存款利息，無庸繳回；且方案實施時，其原存單未到期者，仍得適用原規定，俟期滿換約時，始適用修正之規定，並未溯及於該要點變生效日之前而為適用，僅往後生效一體適用，自無悖於法律不溯及既往之原則，也不發生補償之事由。上訴人主張本件溯及既往侵及上訴人權益，亦難成立。」（最高行政法院判決書第 18 頁第 16 行至第 19 頁第 3 行）認事用法謬誤，違背法令事實。

- (二) 銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一之規定違背憲法第二十二條及第二十三條之規定。

民國六十三年十二月十七日銓敘部訂定退休公務人

員公保養老給付金額優惠存款要點，其施行的主要目的是補充公務人員退休法修正施行前公務人員退休法第六條及第八條之規定，及原公務人員保險法第十六條之規定。此即，現行公務人員依公務人員退休法之規定退休，具有中華民國八十四年七月一日以前之任職年資，其受領一次退休金或月退休金，均以本俸及實物代金為基數，未以月俸額或俸給及實物代金為基數發給，及公教人員保險法未有退休養老年金給付之規定。因此，以原公務人員保險法第十六條之規定一次養老給付金額額度為標的，採自願儲存方式，由政府給予優惠存款辦理，施行至今。此規定係退休公務人員工作上之財產請求權，而為憲法第二十二條所規定人民之基本權利。此項規定，並非最高行政法院判決書所言，「被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體」。

因此，退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之訂定施行，此為中央法規標準法第七條所定之授權命令，並非職權命令。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點歷次修正，均依相關法律規定之修正變更而有所修正。民國八十四年依據公務人員退休法修正施行而修正，民國八十八年的修正，因各機關改制組織法之修正而修正，例如臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之制定。民國八十九年的修正，因有關人事條例之制定而修正，例如醫事人員人事條例之施行等。

中華民國八十八年二月三日行政程序法公布，明文規定法規命令與行政規則。行政程序法第一百五十條明文規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

民國九十五年一月十七日銓敘部增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一之規定，支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，欠缺法律授權之依據，違背憲法第二十二條、第二十三條保障人民權利之意旨。

銓敘部稱依據「公務人員退休所得合理化改革方案」，自稱「退休所得改革方案」，增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一之規定。銓敘部所言，不是事實。謹說明如下：中華民國八十二年一月二十日公務人員退休法修正公布是為「公務人員退休制度改革方案」。改革之重點有二：第一、建立退休基金制度。此即第八條規定，公務人員退休金，應由政府與公務人員共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付，並由政府負最後支付保證責任。但本法修正施行前任職年資應領之退休金，依本法修正施行前公務人員退休法原規定標準，由各級政府編列預算支給。（該法第十六條之一第三項第一款）。第二、退休金給與基數之改定。此即第六條之規定，一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，

最高三十五年給與五十三個基數。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。

因此，所謂「公務人員退休改革方案」，實指公務人員退休法之修正施行。並非銓敘部所稱之「公務人員退休所得合理化改革方案」。

銓敘部依其「退休所得改革方案」，於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一，顯然是依銓敘部組織法所規定之權限修正該要點。對支領月退休金已退休之公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，涉及人民權利之限制，並無法律授權之依據，違背憲法第二十二條、第二十三條之規定。

(三) 銓敘部於民國九十五年一月十七日增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一之規定應不予適用。

公務人員退休法第二條所規定，依公務人員任用法律任用之公務人員，為國家行政重要之基礎。依公務人員任用法律任用之公務人員，與國家發生公法上之職務關係，負忠實之義務。此種義務的履行與權利之享有，也不具有絕對的對價關係。換而言之，義務之履行應優先於權利之享有。除此之外，國家與公務人員之關係，與其他公法上之法律關係，諸如國家與人民之關係，公法上之契約關係等，本質並無不同。因此，構成公務人員基本權利限制之重要事項，應受法律及一般法律原則之拘束。(行政程序法第四條)是現代法治國家依法行

政、法律保留原則之宗旨。

退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之規定，適用於依公務人員退休法退休之所有退休之公務人員。其依法受領之公保養老給付金額優惠存款，政府所補貼之利息，係退休公務人員公法上之財產請求權，是為憲法第二十二條所規定，人民之基本權利。依法行政，應有法律保留原則之適用。

銓敘部於民國九十五年一月十七日修正增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一規定，支領月退休金已退休公務人員減少公保養老給付得辦理優惠存款之金額之規定，欠缺法律授權之依據，涉及人民權利之限制。而變更支領月退休金已退休公務人員法律上之地位，直接影響支領月退休金已退休公務人員關於人性尊嚴等基本權利，及能否維持人的尊嚴生活。從而減低人民對政府的信任以及影響公務人員對國家忠誠的信心。嚴重違反依法行政、法律保留原則。違背憲法第二十二條之規定，牴觸憲法第二十三條之規定，應不予適用。

#### 四、關係文件之名稱及件數

- (一) 最高行政法院判決壹件（99年度判字第220號）。
- (二) 臺北高等行政法院判決壹件（97年3月19日96年度訴字第2685號）。
- (三) 銓敘部行政訴訟上訴答辯狀壹件（97年5月12日部退三字第0972925736號）。
- (四) 銓敘部中華民國九十六年二月六日部退管二字第0九六二七五五八七六號函壹件。

(五) 銓敘部中華民國九十三年十月二十一日部退三字第  
0九三二四二四九00號函壹件(退休核定函)。

以 上  
謹 呈  
司法院 鈞鑒

聲請人：張 山 水

中 華 民 國 9 9 年 5 月 5 日

(附件一)

最高行政法院判決

99 年度判字第 220 號

上 訴 人 張 山 水  
被 上 訴 人 銓 敘 部  
代 表 人 張 哲 琛  
送 達 代 收 人 林 幸 蓉

上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國 97 年 3 月 19 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 2685 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人原係國立鳳山高級商工職業學校人事室主任，其自願提前退休案前經被上訴人以民國(下同)93年10月21日部退三字第0932424900號函核定，自94年1月30日

退休生效並支領月退休金在案。上訴人並於退休生效後將領得之公保養老給付金額新臺幣（下同）1,457,900 元與臺灣銀行股份有限公司中屏分公司（下稱臺灣銀行中屏分行）訂立優惠儲蓄存款契約。嗣因被上訴人推動公務人員退休所得合理化改革方案（下稱退休所得改革方案），增訂退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點（下稱公保優存要點）第 3 點之 1 之規定，被上訴人乃據之以 96 年 2 月 6 日部退管二字第 0962755876 號函（下稱原處分）核算上訴人公保養老給付得辦理續存之最高金額為 1,318,534 元。上訴人不服，循序提起復審及行政訴訟，均遭駁回，乃提起本件上訴。

- 二、上訴人於原審起訴主張：公保優存要點係為執行原公務人員退休法及原公務人員保險法所訂定之命令，所定內容係依原公務人員退休法第 6 條及第 8 條規定受領退休金，而以原公務人員保險法所定受領養老給付金額為標準，以定期存單附條件的方式，按月給付退休給與。在原公務人員退休法及原公務人員保險法所規定標準未修正變更前，公保優存要點自不得變更優惠存款標準。被上訴人於 95 年 1 月 17 日增訂公保優存要點第 3 點之 1 限制退休公務人員公保養老給付金額優惠存款金額，除未經考試院院會決議通過外，無法律授權，且違背公務人員退休法第 6 條、第 16 條之 1 及 68 年 1 月 24 日修正公布之該法第 6 條及第 8 條第 1 項、公務人員俸給法第 2 條至第 5 條、公務人員考績法第 7 條、公務人員保險法第 12 條、第 14 條、所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類、憲法第 23 條之規定，與行政程序法第 150 條規定不合，依同法第 158 條第 1 項第 1 款及第 2 款、中

中央法規標準法第 11 條及憲法第 172 條規定應屬無效。被上訴人以原處分對已核定依規定辦理公保養老給付金額優惠存款之金額額度，加以限制，減少其優惠存款得辦理續存之金額，逾越法定之裁量範圍，與行政程序法第 4 條、第 6 條、第 8 條之規定不合，屬行政程序法第 111 條第 7 款規定之具有重大明顯瑕疵之行政處分，應為無效。又公保優存要點第 3 點之 1 業經立法院院會作成決議宣布廢止，被上訴人自不得以該遭廢止之法令變更本件優惠存款之金額額度等語，爰求為判決撤銷復審決定及原處分。

三、被上訴人則以：優惠存款制度為政策性福利措施、給付行政措施，得由被上訴人依職權辦理，被上訴人於 63 年 12 月 17 日訂頒具有行政規則性質之公保優存要點，並報經考試院第 5 屆第 82 次會議准予備查後，據以實施。其後被上訴人基於主管機關之地位，依權責審酌其實施情形，配合國家資源有效利用，為必要之檢討修正，適時修正公保優存要點，推動合理退休所得之改革，依司法院釋字第 443 號及第 614 號解釋意旨，並無違反依法行政原則，亦無違反憲法第 23 條、第 172 條及行政程序法第 150 條等之情事。而公保養老給付得辦理優惠存款之法源依據係上開公保優存要點（該要點第 1 點規定參照），而非上訴人所稱之公務人員退休法及原公務人員保險法，且優惠存款並非退休人員依法律所享有之權利或利益，更非屬憲法層次之財產權，僅係政府推行政策性福利措施所得之結果；從而被上訴人因應國家財經環境變遷及公務人員與退休人員現行待遇（退休給與）適時適當修訂公保優存要點，並無違反法律之情事。至於國家對公務人員雖有給與俸給及退休金等

保障其生活之義務，然依司法院釋字第 485 號解釋關於「國家資源有限，應依資源有效利用之原則，不應有過度照顧」之意旨，政府對於公務人員之生活照護自應有適度之限制，尚不得有逾越現職同等級人員在職所得，以及與一般國民生活照護顯失衡平之情形。是公保優存要點修正既符合前述司法院解釋之意旨，自屬正當合理，與誠信原則無違。至於優存金額多寡係依公保優存要點規定辦理，其優存金額既非公務人員退休法之其他現金給與，亦非原公務人員保險法所核定之全數養老給付。又退休所得改革方案之計算公式部分，被上訴人本於主管機關之職權，對於各項執行細節，本有其政策形成空間，且在程序上亦均聽取社會各界意見，並經與相關主管機關多次會商後決定，政策形成之過程，堪稱周延。再者，支（兼）領月退休金人員，均為退休所得改革方案之適用對象，並依其支（兼）領月退休金所占比例，配合公保優存要點之修正規定計算—在不影響退休人員依公務人員退休法所領之法定退休金及維持優惠存款利率（18%）不變之情形下，僅對於退休所得（含退休金及公保養老給付優惠存款利息）超過其最後在職待遇一定比例之人員，始限制其優存額度；至於未超過該比例者，則仍得依原儲存額度辦理優惠存款。另支領一次退休金之人員因與支（兼）領月退休金人員，其性質上有所不同，爰被上訴人自得依司法院釋字第 485 號解釋，對於具有差異性質之案件或有其他特殊立法目的者，得為不同之處置，並未牴觸平等原則。公保養老給付優惠存款制度之實施係被上訴人依職權於 63 年 12 月 17 日訂頒公保優存要點後據以實施，於今改革方案之推行，亦

當配合修正後公保優存要點之相關規定辦理，無所謂違反依法行政原則、法律保留、行政程序法第 151 條第 2 項及第 158 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定之事。而所得稅法第 14 條第 1 項第 9 類，係規定我國課徵國人綜合所得稅各項種類之說明，與公保優存要點無涉；另截至立法院第 6 屆會期結束，該院對公保優存要點仍未作成任何決議，是公保優存要點增訂第 3 點之 1 仍為現行有效存在規定等語，資為抗辯，爰求為判決駁回上訴人在原審之訴。

- 四、原審審酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）按退休公務人員退休金優惠存款制度之建立，係立法院法制委員會於 48 年 7 月 15 日審議公務人員退休法修正草案時，基於早期公務人員每月待遇所得微薄，且其支領之一次退休金係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數之內涵，造成退休所得偏低，為照顧退休人員生活，乃決議由銓敘部邀請有關機關研商。銓敘部爰與財政部於 49 年 11 月 2 日會銜訂定發布退休公務人員退休金優惠存款辦法（現已修正為退休公務人員一次退休金優惠存款辦法）；而退休公務人員公保養老給付優惠存款制度，亦係基於上述因素及軍保退伍給付已得辦理優惠存款之考量，由銓敘部於 63 年 12 月 17 日訂定退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點，上開優惠存款要點所定之早期優惠存款利率係以兩年期銀行定存利率的 1.5 倍作為計算優惠利息的浮動標準，以維護早期退休公務人員的經濟安全，但由於後來銀行利率不斷的攀升，甚至一度高達 12%，若再以 1.5 倍計算，已經是 18%。政府為避免銀行利率不斷上揚造成國庫的沈重負擔，遂將 1.5 倍浮動利率調整為固定 18%。又「何

種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」亦有司法院釋字第 443 號解釋理由書可資參照；依層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，自應有行政機關整體性考量之自由形成空間。而優惠存款制度自前述之形成及沿革以觀，實乃一項政策性之補助措施，主管機關於審酌政府財力負擔及各類公務人員待遇類型等因素，考量整體公益衡平原則，並兼顧退休公務人員之實質權益保障，在政府補助性支出之資源有限情況下，自得本其權責就適用之對象與範圍，為必要及限定性之分配，以期有限之資源發揮最大之效益。被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務

人員，在會商財政部等有關機關同意後，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定族群，其受法律規範之密度應較限制人民權益者寬鬆，故無以法律或法律授權之命令為依據之必要。又經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、財政收支情形與整體公益衡平原則，審酌得適用之對象、範圍及辦理優惠存款之額度，依權限修正該要點，以符合正當性與公平性，自無違反憲法第 23 條及法律保留原則。而上訴人領取之公保養老給付辦理優惠存款係依據公保優存要點而為（該要點第 1 點規定參照），非依公務人員退休法及原公務人員保險法為之。

（二）經查，本件上訴人前將領得之公保養老給付金額 1,457,900 元與臺灣銀行中屏分行訂立優惠儲蓄存款契約，嗣因公保優存要點第 3 點之 1 修訂，被上訴人乃按 95 年度待遇標準，核計其退休所得上限為 92%，每月退休所得之最高金額為 75,586 元，扣除月退休金 51,150 元及 12 分之 1 年終慰問金 4,658 元，核算上訴人於優惠存款期滿後得辦理續存之最高金額為 1,318,534 元（養老給付得辦理優惠存款金額計算單附卷第 17 頁參照），低於上訴人原存公保養老給付優惠存款金額 1,457,900 元，遂以原處分函重新核定，並通知上訴人於公保優存要點第 3 點之 1 施行後優惠存款期滿續存時，應按得續存優惠存款之最高金額 1,318,534 元辦理，而本件原處分有關上訴人公保養老給付得辦理優惠存款最高金額之核定，係依據上開公保優存要點第 3 點之 1 之各項規定辦理，且經換算後並未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，於法並無不合。（三）次查考試院及被上訴人依憲法增修條文第 6 條第

1 項、考試院組織法第 6 條及銓敘部組織法第 1 條規定，掌理公務人員之銓敘、保險、退休、撫卹，以及任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，考試院於其固有權限範圍內，由考試院會議議決以行使其權限。而優惠存款者實為政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本其權責加以審酌得適用之對象與範圍，以期有限之資源發揮最大之效益；另由優惠存款制度之建制緣起可知，優惠存款制度係政府早期為照護、維持退休人員之基本生活而於公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前，所建立之過渡性措施，並無法律上依據，所需經費亦純係由政府以預算編列方式支應；其性質上當屬政策性福利措施、給付行政措施，須視政府財政負擔狀況，始得據以辦理（本院 93 年度判字第 78 號判決意旨參照），是退休公務人員得辦理優惠存款僅係政府推行政策性福利措施所生之結果，從而，被上訴人於 63 年 12 月 17 日訂頒具有行政規則性質之公保優存要點，報經考試院第 5 屆第 82 次會議准予備查後，據以實施，嗣為因應國家財經環境變遷及公務人員與退休人員現行待遇（退休給與），由被上訴人適時修正公保優存要點，推動合理退休所得之改革並無不合，依司法院釋字第 443 號及第 614 號解釋意旨亦無違反依法行政原則之事。（四）又國家對公務人員雖有給與俸給及退休金等保障其生活之義務，然鑒於國家資源有限，社會政策之採行，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，並注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配；給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成立法目的所

需必要限度而給予明顯過度之照顧（依司法院釋字第 485 號解釋意旨參照）。被上訴人為因應國家之經濟及財政狀況，於資源有效利用原則下，衡量公務人員與一般國民間之平等關係，進行退休所得改革方案之研議，並配合修正公保優存要點規定，僅對於退休所得超過其最後在職待遇一定比例之人員，始限制其優存額度；至於未超過該比例者，則仍得依原儲存額度辦理優惠存款。上開處理方式，除可達到照護退休人員之基本生活需求，符合公保優存要點訂定之目的外，並可同時減輕國家財政負擔、促使社會福利資源有效運用，且有效降低退休公務人員與一般人民退休所得間之差距，以維政府對於公務人員之生活照護與政府對於一般國民生活照護、現職同等級人員在職所得之衡平，是公保優存要點之修正既符合前述司法院解釋之意旨，且屬正當、合理，無違反誠信原則之事。（五）又按「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。」「本法第 8 條所稱實領本俸及其他現金給與應依俸給法之規定，但得依現行實際待遇，包括統一薪俸、生活補助費、職務加給三項併計……。」48 年 11 月 2 日修正公布之公務人員退休法第 8 條、49 年 1 月 1 日修正發布之同法施行細則第 18 條定有明文。嗣政府於 60 年度調整待遇時，將上述三項待遇項目簡化合併為「俸額」一項，惟當年公務人員退休法並未配合修正。迨至 68 年公務人員退休法修正時，於該法第 8 條中仍然規定「本法所稱月俸額，包括實領本俸及其他現金給與。」並於該條第 2 項增列規定由考試院會同行政院訂定其他現金給與之退休金應發給數額（惟因政府財政困難仍未訂定，而司法院釋字第 246 號解

釋意旨亦揭示未訂定尚未逾越立法授權之裁量範圍，與憲法並無牴觸)，嗣因立法院於 81 年 12 月 29 日審議公務人員退休法部分條文修正草案時，通過刪除該項規定，並另作成附帶決議認為公教人員退休金「其他現金給與」應發給數額迄未訂定，早期退休之公務人員應由政府給予合理補償。因此，被上訴人與行政院人事行政局爰乃研議訂定公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法，並經考試院與行政院於 84 年 10 月 17 日訂定發布。據此，有關公務人員退休法中其他現金給與部分，已明定於公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法辦理發給事宜，而公保優存要點係屬政府早期為照顧一般公務人員退休生活而建立之政策性福利措施，與公務人員退休法中其他現金給與部分本有不同。況本件上訴人前經被上訴人以 93 年 10 月 21 日部退三字第 0932424900 號函核定退休案中，說明二（八）退休金其他現金給與補償金：以退休（職）等級之本（年功）俸（薪）百分之十五為基數內涵發給 45 個基數在案。據此可知，上訴人退休時已依公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法領取其他現金給與（公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法第 2 條規定參照）。又公務人員退休時關於其他現金給與依公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法第 5 條規定屬一次給與之性質，而本件系爭退休所得改革方案中「所得上限百分比」之概念，係將支（兼）領月退休金人員之每月退休所得，與最後在職同等級人員之現職待遇作比較；而屬一次退休給與性質之其他現金給與並非支（兼）領月退休金人員「每月」退休所得內涵，是本次退休所得改革方案，每月退休

所得之項目並不包含其他現金給與。(六) 至於原公務人員保險制度之設計，旨在為安定公教人員生活；公務人員保險法有關養老給付項目，以被保險人加入保險年資，於退休時，每滿一年給付 1.2 個月，最高以 36 個月為限。而依公保優存要點第 2 點(三)規定可知，退休人員所領公保養老給付金額須符合公保優存要點所定之標準者始得辦理優惠存款，並非公保養老給付金額悉數均得為之，是優惠存款金額與公保養老給付金額亦屬有別。(七) 另查，公務人員退休金之給與係依公務人員退休法第 6 條及第 16 條之 1 規定辦理，公保養老給付係依原公務人員保險法第 14 條規定給與，至於公保養老給付金額優惠存款則依公保優存要點之規定辦理，與公務人員俸給法第 2 條及第 5 條所稱之俸給有別。退休公務人員公保養老給付金額之優惠存款並非公務人員退休法、原公務人員保險法及公務人員俸給法之法定給與。又世界各國對於公務人員退休所得之設限，每有其國情之考量，因此乃有不同比例上限之設計；至於其如何設限，本即屬政策之考量。而觀諸我國目前對於公務人員退休所得上限之設計，已充分考量公保養老給付優惠存款之屬性(政策性福利措施，可因應國家財經情況及公務人員待遇調整情形，適時修正)，亦已衡估軍、公、教之一體性及影響性之限縮，並就制度改革之公平性、合理性及社會各界反映意見後，據以訂定公保優存要點第 3 點之 1，其所以依「所得上限百分比」之概念來設限，使公務人員在職所得與退休所得有合理之區別，避免同一等級公務人員與退休人員間發生退休所得高於在職所得之不合理現象，屬政策上之特殊考量(公保優存要點第 3

點之 1 修正總說明參照)。而被上訴人考量現階段退休所得替代率偏高，以及優惠存款利息造成政府沈重之財務負擔等因素，爰對於公保養老給付得辦理優惠存款之金額以合理之公式標準，作通案性之適度調整，並本於主管機關之職權，就退休所得改革方案之計算公式等各項執行細節，審酌整體衡平原則，並兼顧退休人員生活維持等因素而為設計規定，並廣徵社會各界及公務人員之意見，並經與相關主管機關多次會商後決定等情，亦經被上訴人辯明甚詳，核無不合。(八) 至於公務人員退休支領一次退休金與支(兼)領月退休金兩者性質上有所不同，業據被上訴人陳稱：1.公務人員退休撫卹基金管理委員會於 92 年委託美世企業管理顧問公司之第 2 次正式精算結果顯示，公務人員月退休金之支付成本為一次退休金之 2.4 倍。2.支領一次退休金人員之退休所得替代率隨新制年資之增加而逐年遞減，得辦理優惠存款之本金亦將隨之減少。因此，支領一次退休金人員之退休所得替代率係呈逐年遞減之趨勢等語甚詳，從而，政府於支付退休公務人員一次退休金或月退休金時，成本既有不同，而支領一次退休金人員之退休所得替代率係呈逐年遞減之趨勢，且因其退休給與係一次領取，未若支領月退休金者得隨現職人員待遇調整，如再加上通貨膨脹等因素影響，其退休所得替代率則相對更低，情形顯有不同，是被上訴人衡量其差異性，於公保優存要點修正時未將支領一次退休金者納入退休所得改革方案之適用範圍，自無違平等原則。(九) 另關於支(兼)領月退休金人員，均為退休所得改革方案之適用對象部分，亦據被上訴人辯稱：現階段退休之公務人員多係兼具退撫新制

施行前、後年資之人員；惟因新制施行前、後年資退撫給與之計算標準不同，且新制施行前年資之一次退休金或公保養老給付，仍得辦理優惠存款，以致支（兼）領月退休金部分人員之退休所得有高於其在職所得之不合理現象（以新制施行前年資 15 年、新制施行後年資 20 年之公務人員為例，其月退休金共計核給本俸之 155%，再加上 18% 優惠存款利息所得，造成其退休所得有超過現職同等級人員在職所得之不合理之現象）；此種退休所得高於在職所得之情形，實係退撫新、舊制度銜接之過渡期間所產生之現象，被上訴人爰推動退休所得改革方案，將支（兼）領月退休金人員納為退休所得改革方案之適用對象，並依其支（兼）領月退休金所占比例，配合公保優存要點之修正規定計算，在不影響退休人員依公務人員退休法所領之法定退休金及維持優惠存款利率（18%）不變之情形下，僅對於退休所得（含退休金及公保養老給付優惠存款利息）超過其最後在職待遇一定比例之人員，始限制其優存額度；至於未超過該比例者，則仍得依原儲存額度辦理優惠存款等語明確，是被上訴人基於前所述福利資源分配及維持已、未退休公務人員實質平等種種考量，斟酌規範事物性質之差異而為公保優存要點合理之修正，並辦理優惠存款相關事宜，一體適用修正後公保優存要點規定為之，自無違反平等原則之可言。（十）再者，依司法院釋字第 574 號解釋意旨，法令原則上不得溯及生效日之前發生效力，即原則上不許法令真正溯及既往。茲依公保優存要點第 5 點規定：「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。」經查退休公務人員一次退休金優

惠存款辦法第 3 條規定：「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……。」是公保養老給付金額之優惠存款係定有期限。茲以 95 年 1 月 17 日新修訂公保優存要點第 3 點之 1 有關減少公保養老給付得辦理優惠存款金額之規定，係自同年 2 月 16 日生效施行，對於該要點修正生效前，已領取之優惠存款利息並無追繳，對於尚未屆滿契約期限之優惠存款，亦不受新修正規定之限制，僅於契約期滿辦理續存時，始適用新修正之規定。換言之，新規定係直接適用於規定變更生效後發生之事實，並未溯及於該要點變更生效日之前而為適用，僅往後生效一體適用，故原處分並無上訴人所稱溯及適用公保優存要點第 3 點之 1 之事。(十一)又中央法規標準法第 3 條所列 7 個法規命令之名稱，基於法秩序安定及人民預測可能之考量，上開規定似宜解釋為列舉規定，非例示規定。準此，依中央法規標準法第 3 條、第 7 條、立法院職權行使法第 60 條第 1 項規定及上開法務部函釋，須送立法院查照者，係指以中央法規標準法第 3 條所定 7 種名稱定名之授權命令或職權命令而言。惟公保優存要點第 1 點並非由法律授權訂定，其名稱復係使用要點，而非中央法規標準法第 3 條所定 7 種名稱之一，又依本院 93 年度判字第 78 號判決意旨以觀，優惠存款制度係政府早期為照顧一般公教人員退休生活而建立之政策性福利措施，其超額利息亦由退休金支給機關編列預算支付，故其為政策性補助措施，於政府預算有限之情況下，主管機關自得本其權責加以審酌得適用之對象與範圍，以期有限之資源發揮最大之效益。準此，優惠存款制度既為政策性福利、補助措施，被上訴人

為規範公務人員辦理公保養老給付優惠存款事項，訂頒之業務處理之一般抽象性規定，其性質應屬行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款，關於機關業務處理方式所為之一般性行政規則，與同條項第 2 款規定之關於統一解釋法令、認定事實及行使裁量權而訂頒之解釋性、裁量性基準，二者於性質上有所不同。從而，公保優存要點既非法規命令、職權命令，自無須函送立法院審查。又立法院各項職權之行使採合議制以決議方式為之（憲法第 63 條、立法院職權行使法規定參照），對外則應以立法院名義行之；至於立法院所設立之各委員會因僅具單位性質，故其所為之決議於未經院會通過前自不生拘束力。而本件考試院及被上訴人基於尊重立法院審議考試院及被上訴人 95 年度預算案時所作成之公保優存要點須送立法院審查之決議，雖於 95 年 2 月 16 日以部退一字第 0952589058 號函，將公保優存要點函送立法院查照，經法制、預算及決算委員會聯席會決議應予廢止，惟該決議經於 95 年 4 月 11 日提報立法院院會表決時，經主席裁示交付黨團協商，未經院會議決廢止（被上訴人 95 年 2 月 16 日部退一字第 0952589058 號函、95 年 1 月 12 日立法院 95 年度中央政府總預算審查總報告決議、95 年 4 月 11 日立法院第 6 屆第 3 會期第 8 次會議決議、95 年 12 月 12 日立法院第 6 屆第 4 會期第 11 次會議決議、96 年 1 月 16 日立法院第 6 屆第 4 會期第 16 次會議決議、96 年 6 月 8 日立法院第 6 屆第 5 會期第 16 次會議決議附卷參照），亦未依立法院職權行使法第 62 條通知原訂頒之機關（被上訴人）更正或廢止之，是被上訴人辯稱公保優存要點第 3 點之 1 仍為現行有效存在之規定，被上訴人仍得繼

續依該規定辦理退休公務人員之公保養老給付金額優惠存款事宜等語，洵屬有據等由，乃駁回上訴人在原審之訴。

五、上訴意旨略謂：（一）查公保優存要點無法律依據，也無法律授權依據，而為溯及既往之規定，限制減少公保養老給付得辦理優惠存款之金額。違背憲法第 23 條之規定。依法無效。（二）原處分及所依據公保優存要點第 3 點之 1，於公務人員退休法第 6 條、第 16 條之 1 之條文皆無明文規定，違背行政程序法第 4 條、第 5 條、第 6 條及第 10 條之規定。且違背公務人員退休法所規定之法律事實，不合於行政程序法第 150 條之規定，依行政程序法第 158 條之規定情形，應為無效。實具有重大明顯之違法事實，依行政程序法第 111 條之規定，無效等語，爰求為判決廢棄原判決，並撤銷復審決定及原處分。

六、本院查：

（一）按公保優存要點第 3 點之 1 規定：「（第 1 項）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。……（第 2 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 3 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6項）第一項所稱每月退休所得、最後在職同等級人員現職待遇……，其定義如下：（一）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。（二）最後在職同等級人員現職待遇，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。……（第7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。……（第8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……。」

（二）經核原判決於法並無違誤，茲再論斷如下：

1.按退休公務人員退休金優惠存款制度之建立，係立法院法制委員會於48年7月15日審議公務人員退休法修正草案時，基於早期公務人員每月待遇所得微薄，且其支領之一次退休金係以其最後在職之月俸額及本人實物代金為基數之內涵，造成退休實質所得偏低，為照顧退休人員生活，乃決議由被上訴人邀請有關機關研商。被上訴人爰與財政部於49年11月2日會銜訂定發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」（按：現已修正為「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」）；而退休公務人員公保養老給付優惠存款制度，

亦係基於上述因素及軍保退伍給付已得辦理優惠存款之考量，由被上訴人於63年12月17日訂定「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」。按「何種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第443號解釋理由書可資參照；依上揭司法院釋字第443號解釋理由書之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，自應有行政機關整體性考量之自由形成空間；優惠存款制度之形成及沿革已如前述，實乃一項政策性之補助措施，於審酌政府

財力負擔及各類公務人員待遇類型等因素，考量整體公益衡平原則，並兼顧退休公務人員之實質權益保障，在政府補助性支出之資源有限情況下，主管機關自得本其權責就適用之對象與範圍，為必要及限定性之分配，以期有限之資源發揮最大之效益。被上訴人早期為照顧現職所得及退休所得偏低之公務人員，訂定發布公保優存要點，此係屬給付行政措施，且僅適用於特定群體，依上說明，其受法律規範之密度，應較限制人民權益者寬鬆。惟經十餘年後，被上訴人考慮社會經濟狀況、財政收支情形與整體公益衡平原則，審酌得適用之對象、範圍及辦理優惠存款之額度，依權限修正該要點，以符合正當性與公平性，自無違反法律保留原則。上訴意旨猶主張原處分違反憲法第23條法律保留原則、行政程序法第4條、第5條、第6條、第10條及第150條之規定，並指摘原判決遞予維持違背法令，顯無可採，又原處分既無違法之可言，則上訴人主張依行政程序法第111條應為無效云云，更屬無稽。

2. 次按未來退休之公務人員向臺灣銀行辦理養老給付優惠存款時，必須適用修正後之公保優存要點規定，則已退休公務人員日後欲辦理優惠存款續存作業時，以二者既屬相同事物，自亦應一體適用修正後之公保優存要點規定，並非溯及既往。且退休所得合理化之措施，係基於現時之社會經濟狀況、財政收支情形及社會公平，調整政府日後之給付範圍，此一給付，並未影響已辦理退休公務人員既已取得之優惠存款孳息，

換言之，新規定係直接適用於規定變更生效後繼續發生之事實。又對於已退休公務人員於方案實施前已領取之優惠存款利息，無庸繳回；且方案實施時，其原存單未到期者，仍得適用原規定，俟期滿換約時，始適用修正之規定，並未溯及於該要點變更生效日之前而為適用，僅往後生效一體適用，自無悖於法律不溯及既往之原則，也不發生補償之事由。上訴人主張本件溯及既往侵及上訴人權益，亦難成立。

(三) 綜上，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。原判決對上訴人在原審之主張如何不足採之論據取捨等，均已詳為論斷，並無上訴人所稱判決不適用法規、適用不當或理由不備等違背法令情事。上訴人其餘所訴各節，無非就原判決業已論駁之理由以及就原審證據取捨、認定事實之職權行使事項，任加爭執，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 9 9 年 3 月 4 日  
(本件聲請書其餘附件略)

其餘聲請書及確定終局判決請參閱司法院大法官網站