

釋字第七一七號解釋協同意見書

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，也就是課與人民負擔的規範，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	課與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	課與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	可依法律課與負擔	因長期無此類法律負擔存在，且在課與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	如不課與負擔的基礎事實已有變更，仍可依法律課與負擔	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 278。

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。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以除污義務，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台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即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輔新制時，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，甚致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

明訂為考試院掌理事項，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。