

釋字第七一七號解釋協同意見書

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》

大法官陳新民

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¹，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，應盡量追求完善，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

¹ 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，系爭規定之增定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。

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。例如在廣被傳頌釋字第一百八十七號解釋，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²。

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

² 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訂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。

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³。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。

³ 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三十三條第五項所承認的「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 項的傳統公務人員的體制之規定，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十八條人民有服公職權利結合憲法關於考試院的職權(憲法增修條文第六條第一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。對此大法官釋字第 483 號解釋已提及：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務人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，亦為公務人員懲戒法第一條、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，來偏向服公職權利的衍伸。至於，該號解釋所創設的制度性保障，與德國基本法第三十三條第五項之傳統公務人員體制，是否並不完全相同的問題，可參見林明鏞，〈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。

（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，憲法學界也因此會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⁴。

特別是在公務人員與社會保險方面，只要被保險人有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「屬於已做出的信賴行為」，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

⁴ 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。

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，主管機關透過制定職權命令方式來創設。依當時有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，而不一定需要有法律之授權。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，在行政程序法制訂後，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⁵。

由優惠存款制度遲遲於法定期限內完成「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：僅需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⁶。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⁷。

⁵ 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。

⁶ 參見 Peter Badura, aao.C.84.D.53.

⁷ 行政程序法第一百一十九、一二〇條參照。

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，過去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⁸。

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，僅需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⁹，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¹⁰。本號解釋多數意見雖未就此問題詳加闡述

⁸ 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「逕行訂定相關為合理之規範」，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。

⁹ 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。

¹⁰ 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。

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：「優惠存點要點並無法源基礎，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¹¹

（一）本案屬於「不純粹溯及既往」

為維護法律安定性，任何法規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620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

¹¹ 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。

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，仍無涉禁止法律溯及既往原則之問題。」

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¹²。

所謂「純粹溯及既往」是指立法者將新法規範生效前所創造的法律秩序，事後加以溯及地改變。亦即，將舊法規範已完成的構成要件，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。

這是將舊法規範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（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¹³。

¹² 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。

¹³ 參見陳新民，〈法治國見家理念的靈魂—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。

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當時可優惠存款利息後即確定而終結。其與行政機關間，一直存在者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地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¹⁴。

¹⁴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

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，一併課於「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需負整治責任。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，然舊法規範下整治義務或徒具形式意義，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擔負行為當時法規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。為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。

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。

(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做成的行政處分層次（行政程序法第一百一十九條以下），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做成的嚴謹度，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，這是法規範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「法規範位階高低」，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，似乎有無此兩個排除要件（本院釋字第五二五號解釋、第五三八號解釋、第五八九號解釋、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：端視法規有無訂有施行期間而定。凡訂有施行期間者，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，仍需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，將訂有施行期限法規之信賴利益給予最高程度之保障。按法律訂有施行期限與否，恆屬立法者的決定，而非規範事務的本質所然。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訂定

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程度之信賴利益保護程度，頗為有誤。

何況法律以未訂有施行期間為常態，是否意味者僅需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訂有施行期間，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，就抱定了要盡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（下合稱系爭要點）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¹⁵。

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」，這和限制基本人權的「重要性理論」息息相關。故個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影響的高低，其信賴利益的密度與質量也會隨之加重。立法者在對做出權衡判斷時，便需在人民權益的考量上加碼。就此而

¹⁵ 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爲一個基本人權，亦或由何基本人權之條款（例如類似我國憲法第二十二條）所導出，可參陳新民，法治國見家理念的靈魂—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。

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。立法者也負有更多訂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——否則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。在確定新的法規範秩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廢棄、改行新法的立法理由，一概抹殺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」（民法二二七條之二），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¹⁶。

值得注意的是大法官在釋字六二〇號解釋，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」¹⁷，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¹⁸

¹⁶ 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。

¹⁷ R.Stettner, Die Verbesserungspflicht des Gesetzgebers, DVBL., 1982, 100.

¹⁸ 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）隨者行政

本號解釋多數意見顯然也延續釋字第六二〇號解釋，在理由書第六段中，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「法規訂有施行期限」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一忽高忽低，行文過程先令人感覺將做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有利法律地位且可合理期待，且有一定的信賴事實，國家即應當加以保障，但又隨即指出除了固有憲政制度考量外，國家原則上固有決定是否維持與如何維持之形成空間，但仍應有無值得信賴利益保障之問題。

這顯然是一個「刀切豆腐兩面光」筆法：先對已經對值

訴訟法 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.

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在第一百一十九條規定「不值得保護之信賴利益」以及在第一百二十條規定「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，但卻方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限者，如客觀可使信賴對象預期將繼續實施，且通常可作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「信賴利益在憲法亦值得保護」。

多數意見上述的闡述，尤其是第五段導出的「信賴利益在憲法亦值得保護」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，該段前部分認為國家因為社會情況的改變，系爭規定的制定有其必要，大法官承認「故系爭規定確有公益之考量」，易言之，不必強調公益是否具有重大性而言（本號解釋主文也採納此用語）。解釋理由書第六段後段強調運用比例原則，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）¹⁹。因為立法者僅需有一般公益考量，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」，否則盡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份量與排斥舊法秩序（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

¹⁹ 可參見陳新民，〈法治國見家理念的靈魂—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。

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，認定本號解釋是一枝「試溫計」，檢測一下有關機關日後可否繼續藉者「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休金者，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，而無兼領月退休金者，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，而非為限檢討改進，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²⁰，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，比起本號解釋支領月退休金者，仍可隨者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在掙扎在生存邊緣，國家何忍漠視之²¹，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一²²。

本號解釋認定系爭規定並不會過度剝奪退休公教人員

²⁰ 依銓敘部提供之資料顯示這些多半在退輔新制實施前退休之公教人員，全國只剩下約 3000 人。

²¹ 本號解釋在做成過程中，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 萬就很不錯。若其將全部存入優惠存款（以 50 萬計算），每月僅能領取 7500 元。雖然政府對這些仍有 3000 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、臨時僱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。

²² 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「Übersichert」，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。

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範所創設的權益、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為繫乎？

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²³！」

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，英姿俊發、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。隨者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)

²³ 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.」

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。現今既然援引情事變遷，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²⁴。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，²⁵。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

²⁴ 依據政府統計資料，民國 62 年國民平均所得僅 24,842 元、至系爭規定制定時之民國 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>。

²⁵ 若以銓敘部提供就系爭規定實施期間內可節省之政府經費，從 95 年 2 月 16 日至 98 年 1 月 31 日為止，可節省 31 億 2000 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 1332 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，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的支出，但真正的缺口還是在整體優惠制度的利息補貼，這才是會促使主管機關必須持續進行優惠存款利率改革的動因也。

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」，不可抱者「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！