

釋字第七一七號解釋協同意見書

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台幣八〇一億，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¹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²。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，德國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。至於具體地有那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

¹ 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。

² 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。

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³。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⁴。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⁵

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⁶。尤其二〇〇六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

³ 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。

⁴ 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.

⁵ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/033/1603399.pdf>，造訪日期：2014.02.14。

⁶ 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，明訂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. 1 Verf. Brandenburg; Art. 10, Abs. 1 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.

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。」⁷

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

⁷ 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. “

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⁸。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。此一抽象一般之文字表現顯示，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，應盡可能總括地保護。

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⁹，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

⁸ 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。

⁹ 參考中華民國憲法增修條文第十二條。

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¹⁰！！

¹⁰ 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義涵加以釐清之機會外，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」。