

年金改革與法律不溯既往原則 — 釋字第 782 號解釋評析

編目 | 公法

出處	月旦法學雜誌·第 295 期·頁 28-47。	
作者	陳清秀 教授	
關鍵詞	年金改革、公務人員退休金、法律不溯既往原則、信賴保護原則、行為時法	
摘要	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本件釋字第 782 號解釋為維護國家重大公益，引用不真正溯及既往理論，處理年金改革之法制合憲性問題，以確保退撫基金收支平衡，維護公共利益，用心良苦。 2. 然而其誤認國家給付退休金之法律上義務，屬於「恩給」性質（類似道德上給付），導致不承認退休公務員之法律上「財產權」之保障。 3. 又忽略法律作為人類「行為規範」之功能，就繼續性法律關係，原本基於人民之信賴保護，要求採取可分性之「分階段適用法律之原則」，以維持實體從舊原則，公平兼顧各方利益，卻反而捨本而逐末，過度不當擴張「不真正溯及既往理論」之適用範圍，以致於未能合理保障人民之信賴保護，而仍有改善餘地。 	
重點整理	問題之提出	公務人員退休金之改革，調整降低退休公務員之年金所得替代率，引起退休公務人員認為侵害其既得權益，違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，且侵害受規範對象之財產權、生存權、服公職權、工作權或平等權，因此由少數黨立法委員聲請釋憲。
	釋字第 782 號解釋要旨	<p>一、政府負最後支付保證責任之意涵及其在本解釋之考量</p> <p>(一) 釋字 782 號解釋理由書提到，政府負最後支付保證責任旨在於，於採行開源節流手段仍不足以維持退撫基金收支平衡時，政府應另以預算為撥款補助支應。</p> <p>(二) 至於立法者為因應基金收支不足之情形所採行之退撫給與改革立法是否違憲，應以諸如信賴保護原則及比例原則予以檢視，而不因上開政府負最後支付保證責任之規定，即逕認立法者所採行其他以因應基金收支不足之改革選項當然違憲。</p> <p>二、退撫給與並非遞延工資之給付</p> <p>(一) 俸給與退休金給付請求權為服公職權所衍生之權利。</p> <p>(二) 俸給為公務人員在職時執行職務之對待給付，乃本俸（年功俸）及職務加給、技術或專業加給、地域加給之總和（公務人員俸給法第 3 條、第 5 條參照）。</p>

重點整理

釋字
第782號
解釋要旨

釋字
第782號
解釋要旨

(三) 由於在職期間確定，俸給總額因而可得確定。退撫給與則為公務人員因服公職而取得之國家對其退休後生活照顧義務之給與。退休金、優存利息、年資補償金均屬退撫給與。

三、第4條第4款、第5款、第18條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條及第39條第1項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

(一) 上開規定無涉法律不溯及既往原則

1. 按新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利，或增加法律上之義務，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。
2. 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。
3. 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，無涉禁止法律溯及既往原則。
4. 查系爭法律規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭法律施行後，始依系爭法律規定之退休要件及所得計算基準，核定原退休所得是否超過依新法所定各年度退休所得替代率與本俸計算之金額，並據以調降、執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額。
5. 足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退撫給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

(二) 上開規定調降原退休所得，與信賴保護原則、比例原則尚無違背

1. 本案大法官就立法者採取調降原退休所得手段，是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則，採寬鬆標準予以審查。
2. 查84年公務人員退休法有關退撫給與規定，未訂有施行期限，施行迄系爭法律公布時已逾20年，受規範對象據此舊法規將領取之退撫給與，為生活與財務規劃，在客觀上已具體表現其信賴，則其預期舊法規將繼續施行，已非僅屬單純之願望，其信賴利益在憲法上值得保護。惟考量到人口結構老化，領取退撫給與人數與年數增加，政府以預算支應退撫舊制退撫給與持續增加。復因少

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p>子化結果，繳納費用者人數愈少；用以支付退撫新制退撫給與之退撫基金，因自始提撥費率與收益率不足，其財務收支自 104 年起入不敷出，且將於 120 年用盡等理由，政府基於維護退撫基金之存續的目的，對原退撫給與作適度之調降。</p> <p>3. 大法官認為係為追求重要公共利益，其目的正當，且手段有助於達成法律目的、未逾必要程度。故大法官認為系爭規定，並未違背信賴保護原則、比例原則。</p>
	<p>本件解釋之評析</p> <p>一、退休金之法律性質</p> <p>(一) 退休金之法律性質，日本學說有三說：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 長期勤務報償說， 2. 薪資延後支付說， 3. 生活保障說。 <p>而日本實務上認為公務員退休金屬於上述三種要素之不可分之混合，並以「公務員從事長期勤務而於退職時給予報償」之要素最強。</p> <p>(二) 本件解釋似乎採取生活保障說之觀點，並認為國家提撥責任額屬「恩給制」之範疇，似忽略退休金具「工作對價報酬」之意義，並忽略其法律上強制給付義務之屬性。</p> <p>二、退休金法律制度與退撫基金之法律性質</p> <p>(一) 本文認為無論國家係以「統收基金」或「特種基金」方式給付退休金，並不因財政金來源不同，而影響退休金財產權之屬性及其保障程度。</p> <p>(二) 倘若特種基金入不敷出，仍應以普通基金之國庫款項支應，以履行其法律上義務。若不履行而應接受強制執行時，亦應以整體國家財產為債務之總擔保，以償還債務。</p> <p>(三) 本文認為此即國家「負擔最終支付責任」之法理所在。</p> <p>(四) 本號解釋認為退休金之財源來自於專款專用之退撫基金，倘有所不足支應，則由國家「補助」因應之，似誤認為國家負擔最終支付責任，屬國家補助金之恩給。</p> <p>(五) 此見解恐混淆預算法上財政收支與行政作用法上權利義務關係，而作為逃避國家責任之藉口。蓋國家自得以財政困難為由，「拒絕補助」，亦即屬於立法裁量自由範圍。</p> <p>三、行為時法與捨本逐末法</p> <p>(一) 本文認為，有關事實狀態及法律關係之過去或將來之判斷基準，</p>

仍應取向於「人類生活行為」本身，亦即以公務員從事勤務「提供勞務之行為時」作為判斷標準。

- (二) 在公務員長期提供勞務完畢，滿足退休要件而退休後，其所據以預測權利義務關係之生活行為已終結，若法規變動而不利於退休公務員，勢必產生無法回復之損害，其對於已成立生效之公法上請求權加以侵害，從而構成「真正追溯既往」剝奪人民權利，違反信賴保護原則。

四、財政收支平衡之重大公共利益，可否作為侵犯人民既得權益之正當化依據？

- (一) 按國家為減少支出義務負擔，以使財政收支平衡，而得永續發展，自得向將來修正法律規定調整權利義務關係，然而仍應在不侵害人民信賴保護之權益下，以符合憲法之正當手段為之。
- (二) 本文認為國家總體財政應整體觀察，不宜單純以專款專用之特種基金之財政收支平衡為限。
- (三) 在財政法上，學者主張實質的法治國原則要求稅法應符合稅捐正義的要求，稅捐正義依賴國家的課稅倫理與納稅人的稅捐倫理加以維持。稅法應將整體稅捐負擔，按公平的標準，分配與國民負擔。而不是僅要求某一類型群體之人民以特別犧牲方式成就公共利益。
- (四) 本號解釋著重於公務員退撫基金之特種基金收支平衡，因此對於「已經退休公務員」此一類型人民，採取向將來減少給付金額之節流措施，而侵犯其既得權益，造成其為重大公益而特別犧牲與負擔，並未給予合理補償，違反憲法上平等原則。

五、以往公務員退撫制度設計不當，可否作為追溯既往之正當理由：衡平法理之導入

- (一) 由於公務員退撫之法律制度設計不當，公務人員平均退休年齡下降，又可准予支領月退休金給付，導致退撫基金負擔沉重。加上醫療發達，國民平均壽命延長，更加重退撫基金之給付負擔。因此退撫基金呈現入不敷出現象，而亟需改革，以求退撫基金收支平衡。有認為退休公務員對於上述制度設計不當，應負擔連帶責任或有獲得不當利益之情形時，則基於「衡平法理」，得適度酌減其退休金權益。
- (二) 但本文認為，全國公務員既非公務員退休法制及政策之規畫或推

<p>重點整理</p>	<p>本件解釋之評析</p>	<p>動者，則將制度設計不當，歸責於全體退休公務員，恐無法成立。</p> <p>六、退休金給付應足以維持與其退休時身分地位相當之生活 本次年金改革，以「本俸 2 倍」作為所得替代率之計算基礎，而不考慮主管職務加給，導致主管與非主管職務之公務員之計算基礎相同，未能適度反映公務員之職位尊嚴及主管職務之報償。將使得退休金給付，是否得以使其足以維持與其退休時身分地位相當之生活，產生疑義。</p> <p>七、調降優惠存款利率之合憲性 (一) 至於優惠存款利率，由於政府當時係以職權命令作為法源依據，其合法性具有「福利性給付」性質，而非「工作職務對價」之法律上給付義務性質。 (二) 本文認為，此種欠缺法律依據之福利性給付措施，原本得由國家衡酌財政能力而調整，尚難認為係退休公務員之法律上請求權。故釋字 782 號解釋認為調降優惠存款利率為合憲，應可支持。</p>
	<p>結論</p>	<p>一、本文認為本號解釋為維護國家重大公益，用心良苦。惟誤認國家給付退休金之法律上義務，屬於恩給性質，且不當擴張「不真正溯及既往理論」之適用範圍，以至於未能合理保障人民之信賴保護，而仍有改善餘地。</p> <p>二、年金制度改變，不但影響退休、現職公務員之權益，亦涉及是否能招聘到全國菁英的國家永續命脈之公益，實應審慎為之。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>一、何謂真正、不真正溯及既往？大法官是否曾作成相關解釋？ 二、若公務員退休後無法維持合宜尊嚴的生活，將帶來如何衝擊？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、紀和均 (2019) .〈年改憲法爭議之簡析——法國經驗的啟示〉.《月旦法學雜誌》. 第 285 期 . 頁 216-228。 二、蘇永欽 (2020) .〈看不到護衛法治的決心——簡評釋字第 782 號解釋〉.《月旦裁判時報》. 第 92 期 . 頁 5-17。 ※ <u>延伸閱讀推薦</u>，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】www.lawdata.com.tw <u>立即在線搜尋！</u>版權所有，重製必究！</p>	