

公教人員退休所得上限及優惠存款金額限制案 —釋字第717號解釋與評析

編目：憲法

<摘要>

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供保養老給付金額優惠存款要點(下稱系爭要點一)。而後未解決退撫新制所造成退休人員之月退休金加上公保養老給付優惠存款利息所得高於同等級在職人員每月所得之不合理現象，於九十五年一月十七日增訂發布、同年二月十六日施行該要點第三點之一，其第一至三項、第七項及第八項(下稱系爭規定一)分別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款要點(下稱系爭要點二)。後亦因退撫新制問題，於九十五年一月二十七日增訂發布、二月十六日施行第三點之一，其第一至三項、第七項及第八項(下稱系爭規定二)分別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。

本號解釋認為有關以「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。且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。

關鍵詞：禁止法律溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則

一、解釋文及解釋理由書重點摘述

(一)授予人民經濟利益之法規預先訂有施行期間者，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，且信賴值得保時，須基於公益之必要始得發動。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。

(二)系爭規定以退休公教人員每月退休所得不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係爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約之方式辦理，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。

(三)系爭要點一、二(下併稱系爭要點)未訂有實施期限，且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。

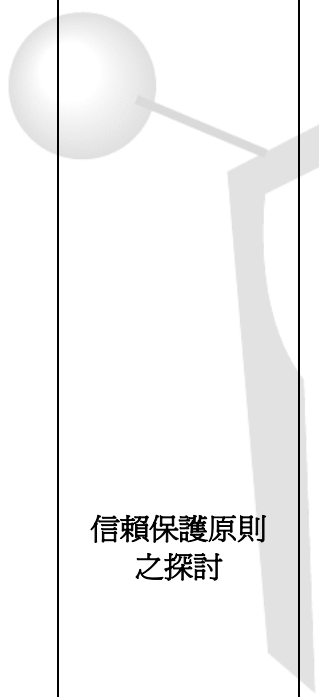
(四)系爭要點實施迄九十五年修正，已逾三十年。國家之各項社經發展、人事制度均有重大變動，公教人員之待遇、退休所得亦皆已大幅提升。且經濟環境與市場利率變動甚鉅，與優存制度設計當時之情形亦有極大差異。加以退撫新制之實施，產生部分公教人員加計公保養老給付優惠存款利息之退休所得偏高之不合理現象。系爭規定為處理此種不合理情形，避免優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，以及代際間權益關係失衡等問題(銓敘部退二字第 1003303171 號函、教育部台人(三)字第 0990136535 號函參照)。系爭規定並未驟然取消優惠存款，而係考量優惠存款之制度，其性質本為對公務人員於退休金偏低時之政策性補貼，而非獨立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，參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置上限百分比，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，系爭規定所採措施尚未逾越必要合理之程度，未違信賴保護原則及比例原則。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

二、本號解釋評析

爭點	評析內容
是否違反法律不溯及既往原則？	<p>1.蘇永欽大法官所提意見 本案系爭規定本身並未立即溯及適用於改革前已辦妥優存而期限未屆至之退休公務人員，所有依存款契約已經發生的請求權完全未受影響，當然無違反不得溯及既往原則之問題。</p> <p>(1)審查其實大可聚焦於有無造成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)？如有，就不能認新法規沒有溯及既往。</p> <p>(2)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。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瘦有不利益之退休公務人員，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。</p> <p>2.湯德宗大法官所提意見 本件係爭規定一與二既未追繳相關退休公教人員前已領受隻 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「法律不溯及既往」禁止之列。</p>
信賴保護原則之探討	<p>1.陳新民大法官所提意見 信賴利益之判斷應加上法規範之位階高低與涉及法益之重要性，一併討論。</p> <p>(1)越高位階的法規範理應具有更高的公信力。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。</p> <p>(2)信賴利益保護的密度是否如本號解釋多數意見所稱：「端視法規範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」？然而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」，</p>



信賴保護原則 之探討

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！

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。

(3)本號解釋對信賴利益保護與衡量方式的商榷。多數意見在解釋理由書第一段中，強調若人民依舊法規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！

(4)理由書中雖然提出了「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。理由書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」。似乎已肯定系爭規定所排除的信賴利益，應當受憲法之保障。實則

【高點法律守班】

版權所有，重製必究！

信賴保護原則 之探討

不然，因為在解釋理由書第二段已埋下伏筆：「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。」

(5)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。

(6)以上可知信賴利益保障人權之力道，是極為薄弱的。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。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。

2. 林錫堯大法官所提意見

授益行政法規，如發生不利受規範對象之「不真正溯及既往」變動時，適用信賴保護原則與比例原則審查新法規時應建立「兩層次審查模式」：

- (1) 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；
- (2) 如認未違憲，則審查立法者（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，然此並不涉及新法規本身是否違憲之問題。

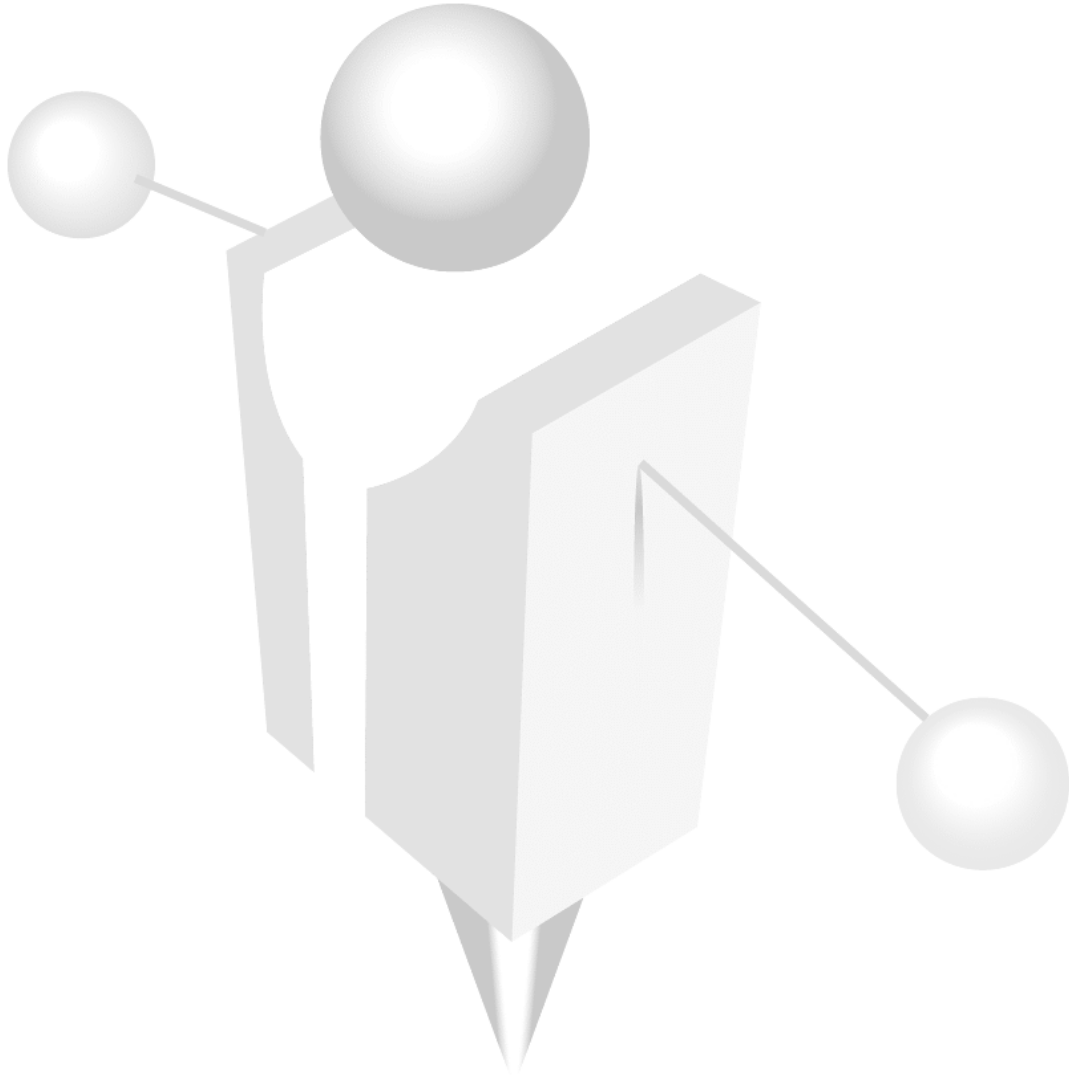
法規之變動，如符合信賴保護原則與比例原則要求之變動必要性與公益優越性，雖不能指摘其變動發生影響新法規效力之違憲效果，但立法者（含行政命令訂定者）於依其裁量決定法規如何變動時，仍應斟酌規範對象已就舊法規之存續所享有值得保護之信賴利益。除規範對象信賴利益受不利影響之程度，衡諸法規變動公益之重要性，顯較輕微，而可合理期待其忍受外，立法者有義務在實現法規變動之公益必要範圍內，斟酌個別情況與

【高點法律守則】

版權所有，重製必究！

信賴保護原則
之探討

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。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！