

憲法判解

限定公教人員退休所得上限，減少原得辦優惠存款金額之規定，違憲？

釋字第717號【降低公保養老給付優惠存款金額案】

【實務選擇題】

信賴保護原則為法治國原理之內涵之一，歷年來大法官對信賴保護原則亦多有闡釋，有關退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三點之一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之規定，依大法官釋字第717號解釋，前開規定並未違反信賴保護原則及比例原則，下列有關該號解釋之內容，何者不正確？

- (A) 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，系爭規定既非溯及既往之規定，自與信賴保護原則無違。
- (B) 公教人員以系爭規定為信賴基礎，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，在客觀上已具體表現其信賴，而非僅屬單純之願望，且其信賴利益在憲法上亦值得保護。
- (C) 系爭規定之公益性在於避免優惠存款利息差額造成國家財政嚴重負擔，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失衡等問題，並兼顧國家財政資源永續運用之目的。
- (D) 衡酌系爭規定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，故未違反信賴保護原則及比例原則。

答案： A

【解釋要旨】

一、本解釋採取之審查模式—信賴保護原則及比例原則之操作

- (一) 不涉及溯及既往之法規變動應注意信賴保護原則及比例原則：法規變動（制定、修正或廢止）時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

有利法律地位（本院釋字第五二九號解釋參照）或可得預期之利益（本院釋字第六〇五號解釋參照），國家除因有憲政制度之特殊考量外（本院釋字第五八九號解釋參照），原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。

(二) 確立審查不涉及溯及既往之法規變動是否違反信賴保護原則及比例原則之基本模式：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，須基於公益之必要始得變動。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。

二、系爭規定是否違反信賴保護原則及比例原則之審查

Step1：系爭規定未涉及禁止溯及既往之原則

1. 不真正溯及既往無涉禁止法律溯及既往原則：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（本院釋字第六二〇號解釋參照）。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得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。
2. 系爭規定僅適用於現仍繼續存在之法律關係而非真正溯及既往：系爭規定以退休公教人員每月退休所得不得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系爭要點辦理優惠存款，係以定期簽約方式辦理，對於已簽約而期限未

屆至之部分，並未一體適用系爭規定。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。

Step2：公教人員對系爭規定有值得保護之信賴利益

系爭要點一、二（下併稱系爭要點）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，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。

Step3：系爭規定變動之公益目的

系爭要點自六十三年訂定以迄於九十五年修正，已逾三十餘年，國家各項社經發展、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。且此期間之經濟環境與市場利率變動甚鉅，與優惠存款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。系爭規定係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，進而產生排擠其他給付行政措施預算（如各項社會福利支出），以及造成代際間權益關係失衡等問題（銓敘部一〇〇年一月七日部退二字第一〇〇三三〇三一七一號函所附說明書及教育部九十九年九月一日台人（三）字第〇九九〇一三六五三五號函參照）。且系爭規定亦有兼顧國家財政資源永續運用之重要目的。故系爭要點之訂定確有公益之考量。

Step4：信賴利益與系爭規定所追求之公益衡量

又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額度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，暨參酌國際勞工組織所訂退休所得之所得替代率，設置所得上限百分比，以消除或減少部分不合理情形，緩和預算之不當排擠效果。衡酌系爭規定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，故未違反信賴保護原則及比例原則。

【理由書分析】

本號解釋涉及非溯及既往法規變動之信賴保護原則與比例原則之違憲審查，相較於以比例原則或平等原則之熟悉操作，本號解釋是一種新的審查模式建立，建議各位記住其審查模式，以作為考場上重要的解題工具之一。但如同基本權侵害比例原則之操作或是平等權之審查模式，學說上亦尚有許多不同之見解，本號解釋諸多大法官於其協同意見書中，亦提出下列不同於本號解釋之審查模式，請各位參考後，務必記住至少一種自己可以理解，並易於考試上操作之模式。

一、林錫堯大法官——不真正溯及既往法規之兩層次審查模式

(一)第一層次：審查新法規是否因違反信賴保護原則或比例原則而違憲，致應予宣告失效或定期失效

1. 信賴保護原則部分：「法規變動所追求之公益」與「受規範對象因法規變動之適用而不利於其信賴利益」（信賴基礎+信賴表現+值得保護之信賴）
→何者較具優越價值？

2. 比例原則部分：適合性（新法是否適合達於公益目的）+ 必要性（新法是否為達成公益目的所必要）

違憲情況（宣告失效或定期失效）：信賴利益比法規變動之公益較具優越價值；或新法之內容不適合達成法規變動之公益目的；或新法並非達成法規變動之公益目的所必要

(二)第二層次：審查立法者是否有另定過渡條款或其他合理之補救措施之立法義務（基於信賴保護原則所生之義務）

1. 是否有另定過渡條款或其他合理之補救措施之立法義務？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者無立法義務；其餘情況都有。

2. 立法者之補救措施是否足以達成「在實現重要公益必要範圍內保護規範對象信賴利益」之目的（立法者之形成空間）

如立法者未盡立法義務，應規定而未規定，則基於信賴保護等原則，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款或其他補救措施。

二、湯德宗大法官——信賴保護原則之操作（兩層審查模式）

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(一) 第一層：概略的利益衡量（信賴保護與法律不溯既往）

法規變動所欲追求之公益v.人民信賴法規存續之信賴利益

當法規變動不涉（真正）「溯及既往」（而屬不真正「溯及既往」）者，雖可「推定」法規變動所欲追求之公益大於人民信賴法規存續之信賴利益，而允許法規之變動；但如具有信賴利益之人民能舉證其信賴利益大於國家變動法規所欲追求之公益者，仍應例外地禁止法規之變動。

(二) 第二層：細緻的利益衡量（信賴保護原則與比例原則）——是否採取適當之保護措施？行政機關須按信賴利益之高低，進一步區分「跨越新、舊法施行期間之繼續性事實或法律關係」，並採取不同緩衝效果的信賴保護措施，始符合比例原則之精神。

三、陳新民大法官

(一) 應確定所侵犯的基本權利及影響的重要性為何→援引比例原則檢驗之理由

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，新的法規若侵犯到由舊法所創設的法律地位係受基本權所保障時，當可援用比例原則來檢驗，故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。

(二) 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）。

【關鍵字】

公保養老給付、信賴保護原則、比例原則。

【相關法條】

憲法第23條、退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第3點之1。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！