

台灣行政法學會研討會論文集【2020】

# 年金改革 大法官解釋總評析



台灣行政法學會 主編

購書請上：<http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=11379>

# 年金改革 大法官解釋總評析

---

社團法人台灣行政法學會 主編



元照出版

搶先試閱版

元照出版公司

# 序 言

台灣行政學會對於年金改革議題的關注，從修法前之「法治國原則與2018年金改革」，修法後之「年金改革施行後若干憲法問題之研究」，到釋憲後「年金改革大法官解釋總評析」舉辦了五場研討會與二場座談會，來釐清與年金改革有關之憲法與行政法之法律問題。

本書總共收錄八篇文章，蘇永欽教授以「看不到護衛法治的決心——簡評釋字第782號解釋」一文，指出對於「少數的族群，奪走了他們的權益，如果大法官不挺身而出，沒有別的人可以阻擋這件事。」

董保城教授在「年金改革釋憲之評析——從法律不溯及既往原則及比例原則論述」一文認為，俸給請求權與退休金請求權都是公教人員在與國家積極法律關係存續中根據「職位合理照顧原則」分別規劃計算出來的。足資證明公教人員退休金財產權所植基之事實與法律關係早已在公務員積極法律關係終止前（例如：退休）就已完全成就，年改三法溯及已退休者，就是「真正溯及」既往而違憲。再者，公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定所得替代率從75%每年扣減1.5%，10年則扣減至60%，是對已退休公立學校教職員之「逐年懲罰」，導致其陷入老年貧窮，嚴重違反憲法第23條之比例原則而違憲。

廖義男教授以「公務人員年金改革司法院釋字第782號解釋之評析」一文呼籲「司法院……解釋本身，如其論理之基礎事實認識有誤、論理方法違背司法院向來解釋所建

立之常理法則、理由書與解釋文矛盾以及解釋文本身間有衝突者，將使審理有關案件之法院產生疑惑而難以適用。此時審理有關案件之法院以有此疑惑為理由，提起釋憲聲請，聲請司法院再就該號解釋作補充解釋以澄清、修補者，此並非審理有關案件之法院就法律見解，與大法官發生歧異之問題，而是法院審理有關案件應依照之司法院解釋意旨，其本身論理之事實、理由與其主文間有矛盾產生疑惑之問題，對此釋憲聲請案再作補充解釋，可維護及重建司法院解釋之威信，司法院當不應不受理。」

林明鏘教授在「台灣公務員年金改革釋憲評析——以司法院釋字第782號解釋（2019年8月23日公布）為中心」一文中指出，「台灣2017年的公務員年金改革法案……，執法結果上實際已造成受規範者『生存權』及『財產權』及『文官制度』之未來保障功能，有『顯著惡劣化』之傾向。對此，大法官……應對此種『法政策』及『法律規定』似有明顯惡劣傾向之改革侵害『生存權』及『服公職權利』，從信賴保護原則及比例原則須從『較嚴格標準上』加以審查，始符理性立法之期待」。「大法官們過度尊重立法者的所謂政策形成空間，再加上誤認改革主要僅係受規範者之『財產權』與『工作權』（並未認真考量涉及個別公務員生存權之特殊情況）影響而已，所以乃採取『寬鬆』審查標準，注定是一場『輕輕放下，從寬審查』的解釋基調，不僅無細膩嚴格密度的審查觀點，亦缺乏法學外，例如其他經濟學、財政學之『必要性』審查及理由說明（諸如：財政學上之細膩分析），致令人閱讀後，除反覆之重申：無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則或比例原則尚無違背外，尚無其他打動人心之亮點，藉以

有效排解『立法者』或『改革者』與『受規範人民』之尖銳對立及怨懟，司法權錯失得平亭曲直，定紛止爭的黃金時刻，甚為可惜！」

陳淳文教授在「從釋字第781號解釋看大法官之憲政角色——憲法守護者？人權保障者？執政政策捍衛者？」一文中分析，以憲法法院違憲審查權的主要審查客體作為分類的基礎，憲法法院的角色，可能是「政府的法官」、「憲法維護者」、「人權保障者」或「法治國的守護者」，但絕非是「執政者的信差」或是「執政政策捍衛者」。其指出「一旦大法官成為『執政政策捍衛者』，違憲審查權成為執政者壓制反對者的最終殺手鐮，司法權僅剩『權力』，而不再有能令人民自願臣服的『權威』，則法治國的崩潰將不遠矣。」

廖元豪教授在「說給就給，說不給就不給？——退休金是憲法權利，不是隨時收回的恩賜」一文指出「至少在『志願役軍人』與『教師』，是明確與國家機關之間，有著行政契約的。如果真的要從形式上看，那是否軍人與教師，應該適用契約法的原則，禁止單方、片面修改呢？又從信賴保護，或是法治國原則的角度來說，『法律保障』應該遠比『契約約定』更堅實、更持久，更不允許片面更動才對。但現在政府卻說，契約不能片面更動，但法律規定的保障卻可以賴皮？」

陳清秀教授以「年金改革與法律不溯既往原則——釋字第782號解釋評析」認為「本件解釋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。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。」

朱敏賢律師在「簡評大法官針對軍公教退休金新制之解釋」一文指出「大法官應作為為憲政紛爭之理性說服者，而不宜再為紛爭之製造者」，並認為「大法官視諸多重要爭議於不見，如開源節流立論之財政學正確性憑據為何？關係機關引用經濟合作暨發展組織（OECD）資料顯然有不實及嚴重錯誤之情事等」最後，其呼籲「人民財產權遭受侵害，循訴訟途徑謀求救濟，受理之法院，應依其權限，本於調查證據之結果，依經驗法則及論理法則等，就其爭執予以裁判，發揮司法功能，方符憲法上開條文之意旨」，殊值參佐。誠然，大法官既屬憲法所規定法官，是其審理所司掌之釋憲案件時，洵屬司法功能之一環，則亦必受司法審理之核心法則，如證據法則、經驗法則、論理法則等所拘束，方符憲法第16條賦予人民訴訟權之意旨。

本書八位學者與律師從各個面向的討論，對於未來立法政策、專業法院審查，乃至於大法官補充解釋的空間，提供充分的論述與寶貴意見，希冀對於立法與司法實務提供建言，以適當調和各方利益。

社團法人台灣行政法學會理事長

董保城 謹識

# 目 錄

## 序 言

- 看不到護衛法治的決心  
——簡評釋字第782號解釋..... 蘇永欽 / 1
- 公務人員年金改革司法院釋字第782號解釋之評析 ..... 廖義男 / 23
- 年金改革釋憲之評析  
——從法律不溯及既往原則及  
比例原則論述..... 董保城 / 41
- 從釋字第781號解釋看大法官  
之憲政角色 ..... 搶先試閱版  
——憲法守護者？人權保障者？  
執政政策捍衛者？ ..... 陳淳文 / 69
- 台灣公務員年金改革釋憲評析  
——以司法院釋字第782號解釋  
（2019年8月23日公布）為中心 ..... 林明鏘 / 103
- 年金改革與法律不溯既往原則  
——釋字第782號解釋評析..... 陳清秀 / 121

購書請上：<http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=11379>

- 說給就給，說不給就不給？  
——退休金是憲法權利，不是  
隨時收回的恩賜 ..... 廖元豪 / 165
- 簡評大法官針對軍公教退休金  
新制之解釋 ..... 朱敏賢 / 177



元照出版

搶先試閱版

# 看不到護衛法治的決心 ——簡評釋字第782號解釋

蘇永欽\*

## 目次

壹、前言	四、信賴保護怎堪比例原則一鍋燴
一、為什麼要釐清法不溯既往原則	五、有關體系正義的警告徒滋困擾
二、找到並護持不可溯及的關鍵點	六、政府如何負最後支付保證責任
三、本號解釋仍在錯誤判斷上打轉	貳、結語

---

\* 政治大學講座教授。

## 2 年金改革大法官解釋總評析

### 壹、前言

司法院受理立法委員的聲請，同時作成針對軍人、公務員和教師退休金制度的第781號、第782號、第783號等三號解釋，大法官可能以三件聲請在法制上各有規範基礎而未併案審理，但法理上其實完全相通，為使討論聚焦，本文即以有關公務員的第782號解釋為討論對象，舉一應可反三，且限於篇幅，重心仍放在因直接調降已退休人員的退撫給與所生的法不溯既往原則上<sup>1</sup>，但解釋的其他論述也還有不少值得商榷之處，將一併簡單評論。

#### 一、為什麼要釐清法不溯既往原則

法不溯既往是一個古老的憲法原則，也是人類開始體會法治優於人治之後，很快就發現的、堅守法治必須鎖緊的時間維度。但在國家進入人民生活領域的程度越來越高的現代工商社會，很少還有新訂法律處理的是過去完全沒有規管過的問題，因此什麼時候構成溯及既往，會變得愈來愈不容易判斷，民主政治成為國家治理典範之後，可從多數決即刻取得正當性的改革變成常態，也使得這個先天上會延遲改革效果的原則，愈來愈受擠壓，所謂非真正溯及理論的提出，其實就反映了這個發展趨勢。儘管如此，法不溯既往原則體現的核心價值——對法律信賴的保護，仍然是法治不可搖動的根本，以中國傳統的法律文化而言，也許就始於商鞅在城門豎立那根木樁——信賴法

---

<sup>1</sup> 請參筆者之前已發表的文章：年金改革的主要憲法問題，收錄於台灣行政法學會主編，法治原則與2018年金改革，頁3-18；立法不溯既往的憲法界線——真正和非真正溯及概念的釐清，月旦法學雜誌，第284期，頁5-22，2019年1月；同文，收錄於台灣行政法學會主編，年金改革施行後若干憲法問題之研究，頁3-29，2019年。

律者必得到法律的保護，根本不需要問，法的內容是否完美，法律秩序只有在這樣的信賴基礎上才能維繫。如果新法在時間上可以用到過去，實際上就會否定人民當時對舊法或無法的信賴，那麼誰又知道，現在對新法的信賴未來還會不會受到保護呢？如果所有法律都不值得信賴，違法的風險可以無限增加，避法的成本也隨之衝高，法治又有哪裡優於人治呢？正因為如此，我們才會看到，在信賴保護與實現改革價值的拉鋸中儘管不斷往後者傾斜，總還有個最後無可妥協的信賴點必須被堅持，這個點在哪裡，就成了大法官的神聖任務，去明確的找出來，並堅定的護持，以免法治整個崩壞<sup>2</sup>。所以在我看來，年金改革案雖有不少的爭點，它最重要的意義，始終還是在於操作這個原則的正確方法。比起政治上誰會因為違憲或合憲的認定而贏得更多籌碼固然重要得多，即使和數萬公務員財產利益上的損失比起來，正因為類似的問題還會經常發生，這個原則是否因本解釋而變得更清楚，也更值得我們關注。

很可惜，面對這麼影響重大而在法理上高度衝突的案子，大法官沒有好好把相關法理講清楚，如筆者過去已一再分析的，法不溯既往原則要體現的價值就是信賴保護，和大法官多號解釋處理過的信賴保護原則可說源於同一法理<sup>3</sup>，前者只是後者的下位原則，也就是針對時間維度會有一個清楚的時點，新法效力如被提前到該時點前，人民的信賴是要受到原則性保護的，其他情形，信賴是否值得保護，則還需個別而論。本解

---

<sup>2</sup> Thilo Rensmann, Reformdruck und Vertrauensschutz – Neuere Tendenzen in der Rückwirkungsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts, JZ 1999, 175.

<sup>3</sup> 針對不同法規範的信賴保護，可參釋字第362號解釋（判決）、釋字第525號、第605號解釋（行政命令）和釋字第574號、第589號解釋（法律）等。

#### 4 年金改革大法官解釋總評析

釋在審查完了法律不得溯及既往的原則，認定並無違反問題之後，才進一步對信賴保護原則有無違反加以審查，次序上是沒問題的，但沒有藉這個案子把不溯既往原則的道理說清楚，還是非常可惜。

## 二、找到並護持不可溯及的關鍵點

不過本案最讓人期待的，還是釐清在現代國家不溯既往原則所要堅持的信賴保護，究竟落在哪個時點，從釋字第620號解釋開始講、而在釋字第717號解釋理由書其實已經不經意推翻了的判準：「法律關係是否跨越新舊法」，是否還要繼續使用？正如我在參與作成釋字第717號解釋所提意見書已經指出的，何時構成真正的溯及既往，要建立統一的判斷標準恐怕不容易，不同性質的規範應該會有不同的落點，以前述兩號解釋而言都涉及增益規範，所謂法律關係是否跨越新舊法也只在這類給付性質的規範會涉及——也就是減少給付的新法何時才構成溯及<sup>4</sup>，但對這類規範最簡單而易懂的判準，其實是給付請求權是否已經發生，道理非常清楚，如果人民對國家的請求權在實施新法前已經發生，竟還可以被減少或不為給付的新法影響，而不構成溯及既往，對這類規範而言，還有什麼是溯及既往？難道要把這個時點再向後推到取得給付，才是信賴保護的最後時點？因為公法債權已經發生，相關構成要件事實一定都已到位，從發生給付請求權到現實完成給付這段時間，人民和國家通常已無從影響此一規範狀態，人民對其給付請求權得以確保的信賴當然值得保護，因此如果到這時還說人民對於給付的信賴還不值得保護，此一類型的規範實際上等於完全排除保

---

<sup>4</sup> 其他類型的規範還有加害規範（增加義務或責任）、提高進入門檻規範和單純秩序規範，可參筆者的簡單整理：前註1，月旦法學雜誌，第284期，頁16-17，2019年1月。

護，請求權的發生當然就是最後的保護時點。

至於法律關係是否跨越新舊法，則自始就是非常含混的說法，在實際操作上仍要看該關係是否與給付請求權相關而定，如果該法律關係本以給付請求為主要內容，如釋字第620號解釋所處理的法定夫妻財產關係，其剩餘財產差額半數給付請求權本來即以該財產關係結束為發生點，如果夫妻財產關係跨越新舊法則請求權要等結束時才發生，自無新法溯及既往的問題，兩者根本是同一事，嚴格而言，此時有沒有溯及既往，關鍵還是在請求權何時發生，而不必扯到該繼續性的法律關係是否跨越新舊法。仔細讀首次處理退休公教人員優惠利息問題的釋字第717號解釋，在理由書已可清楚看出端倪：「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。」語義雖因用「況且」而讓人混淆，但法理層次還是夠清楚的：法律關係如果跨越新舊法，即不能認為新法有溯及既往的問題。至於優惠利息已簽約的情形，因請求權已經發生，即仍不一體適用系爭規定。顯然在請求權已經發生的情形，如再適用新法，即構成溯及既往。請注意，這時退休公務人員和國家的退休金請領關係仍繼續存在，但該筆優惠利息並不適用新法而可全額請求，可見請求權是否在新法前已經發生才是真正的關鍵，有沒有法律關係跨越新舊法反而無關宏旨，理由書的誤導即在讓人以為法律關係是否跨越新舊法才是主要判準，其實質邏輯卻很清楚的以請求權是否發生為判斷新法有無溯及既往的標準。優惠利息減少規定所以不構成溯及既往，真正原因是它並非退休金的一部分，仍須定期重新簽約，所以只有已簽約而發生的分期請求權才能主

## 6 年金改革大法官解釋總評析

張不溯既往。但法理既然已經這麼清楚，所謂法律關係是否跨越新舊法的判準實質上已經不存在，本號有關退休金的解釋不就是最好加以釐清的機會？

### 三、本號解釋仍在錯誤判準上打轉

令人扼腕的是，大法官在本號解釋不但不把信賴保護的關鍵點做明確釐清，反而近於強詞奪理的再次使用「法律關係是否跨越新舊法」這個懶人包，而且為補這個懶人包的漏洞，做了更多違反法理的牽扯。理由書的參六(一)段這樣說：「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。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。」到這裡，錯誤還只是捨棄簡明好用的「請求權是否已經發生」判準，繼續使用過時而又容易誤導的懶人包。但接下來為了要合理化已經審定的退休金請求權仍可溯及調減，理由書真的就在有沒有跨越新舊法上做起文章：「一次性之退撫給與法律關係，例如請領一次退休金，且未辦理優惠存款個案，固於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退撫給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結。此由(1)退撫給與請求權可能因退休後始發生之事由而喪失、停止、恢復、剝奪、減少；(2)退休人員經審定後之月退休金，於系爭法律施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭法律施行後，得隨消費者物價指數之變動而調整等規定（第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第80條、公務人員退休法第9條第3項、第23條、第24條、第24條之1、公務人員退休法施行細則第31條第6項參照），皆係建構於繼續性法律關係，可資說明。是對於非屬一次性之退撫給與，

諸如月優存利息、月補償金、月退休金，因退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退撫給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已受領之退撫給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。」

這裡談的法律關係終結前還可能發生影響退休金給付的兩種情形，其實有本質的不同，第一種情形，所謂退休金「因退休後始發生之事由而喪失、停止、恢復、剝奪、減少」，講的是退休人員在退休前或退休後有公法上的可責行為而經訴究在退休後遭到處分退休金的處罰，理由書列舉的公務人員退休法第23條、第24條、第24條之1都是涉及在職期間的犯行，正在立法中的還有因退休後的違法行為而以處分退休金為工具者<sup>5</sup>，但不論何者，在職期間違反公務員的義務，或退休後違反無勤務（außer Dienst）公務員的忠誠義務，都存在於國家和所有公務員之間，不因退休給付是一次性或分期而可有所不同，如果真有限於分期給付者，如公務人員退休法第23條、第24條、第24條之1等，明確限於「擇領或兼領月退休金之人員」，反而明顯違反了平等原則。由此可知，用這種以處分退休金為工具的規定來證明，過去所用「法律關係是否跨越新舊法」作為法律有沒有溯及既往的判準是必要而合理，其實除了把問題搞得更複雜而難以理解外，完全沒有說服力。釋字第620號和第717號解釋所說的法律關係，都是該債權（請求權）所出的法律關係，而不是如大法官在此想像的國家與在職或退休公務員之間的「一般」法律關係，而僅以處分退休金作為對

---

<sup>5</sup> 退休公務員雖不再服勤務，但對國家仍負有某些忠誠或其他附屬性義務，也就是民事契約法中所說的約後義務（*Culpa post contractum finitum*）。最近討論中的若干涉及兩岸事務的修法，屢次提到以處分退休金為處罰工具，就是以退休軍公教人員為對象。

## 8 年金改革大法官解釋總評析

可責行為的處罰工具，換言之，不是針對國家與分期領退休金公務員的關係，而是泛指國家與所有在職、退休公務員的關係，提出這樣的論點，只會混淆視聽。對於釐清法不溯既往原則一點幫助也沒有。

大法官所舉的第二種情形，談的才是單純有關退休金給付的法律關係，但這裡其實和有沒有繼續性的法律關係仍然無關，重點還是在主管機關審定退休金給付時，是否已經為一確定總額（一次給付）或確定分期給付計算方式而不會改變的債權，如果不是，新法自無溯及既往可言，如果肯定，新法當然已經溯及既往，完全沒有必要夾纏法律關係的論證。更值得注意的是，大法官又把新法施行後「退休人員經審定後之月退休金退休金」在給付上會發生變化的規定分成兩種，一是「於系爭法律施行前，應隨現職人員調薪而更動」，一是「於系爭法律施行後，得隨消費者物價指數之變動而調整」，以二者「皆係建構於繼續性法律關係，可資說明」，顯然是把這些舊法和新法的調整退休金給付規定都用來證明退休金給付的「構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現」，但邏輯上要確認主管機關於公務員退休時審定的退休金給付是否為一確定分期給付內容、不會改變的債權，以判斷後來減少給付的法律是否溯及既往，要檢驗的當然只有審定時適用的退休法，而不會把審定後的新法一併納入檢驗，否則審定函確認的退休金請求權，當然無法歸於確定，加入了調整給付新規定的新法也就永遠不會有溯及既往的問題。換言之，退休公務人員一直到其死亡為止，都只能任國家隨時調減分期的退休金給付，而不能主張法不溯既往原則的適用。和釋字第717號解釋以「法律關係是否跨越新舊法」判準為表，而以「請求權是否發生」的判準為裡的論證相比，可以赤裸裸的看到這種法律關係的論證，是如何的以問答問，使所有檢驗都變成虛晃一招，如果不是把國人當

傻瓜，就是大法官自己的邏輯不及格。我只能假設大法官是在工作壓力下犯了糊塗，這裡唯一可以用來檢驗審定的退休金債權是否已經確定，而可認定嗣後新法的調整已構成溯及既往的，應該限於「於系爭法律施行前，應隨現職人員調薪而更動」的舊法規定，也就是公務人員退休法第9條第3項及公務人員退休法施行細則第31條第6項。但這裡講的更動，是在審定的基數、俸級、俸點都確定不變的情形下，折算俸額因跟隨現職人員而碰到調薪的情形，這樣純粹技術性的浮動和新法第67條第1項前段的結構性浮動自不可同日而語，後者絕對不是如大法官的所謂的「得隨消費者物價指數之變動而調整」而已，剛好相反，舊法的精神就是確保固定給付的儲金制，但一如民事的終身定期金，在債權與分期債權內容都不變的前提下，也會考量消費者物價指數的變動而約定技術性調整的機制，不因此改變其固定給付關係的本質，舊法刻意保留的隨現職人員調薪而更動，就是因為調薪通常也就是為了適度反映物價指數的變動，和新法第67條第1項前段授權考試院和行政院共同決定調整分期退休金，所要衡酌的：「國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數」相比，只及於最技術性的物價指數，二者實有本質的不同。因此且不說，公務人員退休法施行細則第31條第6項所提的調整、補發，雖不以補發為限，但現職公務員一律調降薪俸，本來就難以想像，至少我國迄無先例，從而和法不溯既往原則僅規範「不利」人民的立法，不會有所牴觸；即使純就理論而言，此處舊法內含的技術性調整機制，也不會改變審定函所確定的分期退休金給付為一確定的終身定期金債權，從而任何嗣後修法調降分期給付內容的規定，都可構成法不溯既往原則的違反，和退休金分期給付關係繼續存在與否，並無任何關係。

## 10 年金改革大法官解釋總評析

大法官為了證明他們的法律關係判準的正確性，兜了這麼大的圈子，徒然暴露對於制度理解的淺薄，實在不值。釋字第620號解釋開始這樣的思考時，還只是因為德國憲法法院第一庭的相關論述中有含混的提到法律關係，但德國學者的釋義其實從來不朝這個方向理解，後來第二庭提出的一般性判準改以「法律效果的溯及」（Rückbewirkung von Rechtsfolgen）替代真正溯及，而以「構成要件的回溯扣合」（tatbestandliche Rückanknüpfung）替代非真正溯及，簡明扼要，已經完全不提法律關係是否完結，也成學界通說<sup>6</sup>。換言之，作為一般性判準，當新法內容有把新法前的事實涵攝進去時，是否原則上即構成法不溯既往原則的違反，關鍵就在有沒有用新法的效果替代舊法的效果。這個一般性判準雖因未就規範的不同性質進一步指示「法律效果」的意涵，而不算完備，但比起原來第一庭的判準，至少已經不會再有觀念上的曖昧之處。可惜我們的大法官在學者已經指出完全無需考量所謂的法律關係是否存續，反而應依規範類型而定不可溯及的具體判準，而就增益規範類型，如有關公務員退休給付而言，唯一要問的就是整體退休給付的請求權（債權）是否已經發生，在月付的情形，這裡的公法債權關係，本就相當於民法的終身定期金（Leibrente），不能再把整體的退休金債權（Leibrentenstammrecht）和每月支給的退休金債權（einzelnen Rentenleistungen）拆開，在整體債權已經確定發生後，再適用任何嗣後通過刪減的新法後，還硬套曖昧的法律關係是否存續的過時判準，說新法對後來月支給付的刪減因為沒有損及已發生的月支給付請求權而不構成法不溯既往原則的違反，這背後究竟只是思想的保守僵固，還是護持法治的決心不堅，尤其是面對這樣一個本可作為里程碑案例，

---

<sup>6</sup> 參閱BVerfGE 30, 367, 385; 72, 200, 241; 97, 67, 78.

影響巨大又深遠的年改爭議，怎不令人浩嘆！

#### 四、信賴保護怎堪比例原則一鍋燴

談完最核心的法不溯既往原則，還是再簡單的談談其他問題。先說信賴保護原則的審查吧，儘管未把法不溯既往原則當成信賴保護的下位原則，大法官在釋字第717號解釋還是很清楚的把二者連結起來：「在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（本院釋字第529號解釋參照）或可得預期之利益（本院釋字第605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589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。」

本解釋在審查方法上有別以往之處，是在解釋理由的參一段，也就是開始審查之前，先把信賴保護原則的審查也和比例原則一樣，視情形設定寬嚴不一的審查密度（又稱基準、標準），認定「本院審查相關立法是否符合比例原則及有無違反信賴保護原則時，應採較為寬鬆之審查標準。」其主要考量的因素則為「退撫給與之財源」：「退撫給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退撫給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退休公務人員在職時所提撥，而受不同層級之保障。」由於退撫給與的財源有三：個人提撥、政府提撥與政府補助。就個人提撥部分，「基於個人俸給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，本院應採較為嚴格之審查標準。立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之」。但就其他兩部分，因「同屬全部源自政府預算之恩給制範疇，涉及國家財政資源分配之社會

購書請上：<http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=11379>

國家圖書館出版品預行編目資料

年金改革大法官解釋總評析／蘇永欽等作；  
社團法人台灣行政法學會主編。  
-- 初版。-- 臺北市：台灣行政法學會，2020.02  
面；公分  
ISBN 978-986-97613-3-8（平裝）  
1.行政法 2.年金 3.文集  
588.07 109000761

## 年金改革大法官解釋總評析 5D550PA



元照出版

搶先試閱版

2020年2月 初版第1刷

主 編 社團法人台灣行政法學會  
作 者 蘇永欽、廖義男、董保城、陳淳文  
林明鏘、陳清秀、廖元豪、朱敏賢  
（依文章發表順序排列）  
編印總經銷 元照出版有限公司  
100 台北市館前路 28 號 7 樓  
網 址 [www.angle.com.tw](http://www.angle.com.tw)  
定 價 新台幣 320 元  
專 線 (02)2375-6688  
傳 真 (02)2331-8496  
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-97613-3-8

# 年金改革大法官解釋總評析

台灣行政學會對於年金改革議題的關注，從修法前之「法治國原則與2018年金改革」，修法後之「年金改革施行後若干憲法問題之研究」，到釋憲後「年金改革大法官解釋總評析」舉辦了五場研討會與二場座談會，來釐清與年金改革有關之憲法與行政法之法律問題。

本書總共收錄八篇文章，「看不到護衛法治的決心——簡評釋字第782號解釋」、「年金改革釋憲之評析——從法律不溯及既往原則及比例原則論述」、「公務人員年金改革司法院釋字第782號解釋之評析」、「台灣公務員年金改革釋憲評析——以司法院釋字第782號解釋（2019年8月23日公布）為中心」、「從釋字第781號解釋看大法官之憲政角色——憲法守護者？人權保障者？執政政策捍衛者？」、「說給就給，說不給就不給？——退休金是憲法權利，不是隨時收回的恩賜」、「年金改革與法律不溯既往原則——釋字第782號解釋評析」以及「簡評大法官針對軍公教退休金新制之解釋」等。多位學者與律師從各個面向的討論，對於未來立法政策、專業法院審查，乃至於大法官補充解釋的空間，提供充分的論述與寶貴意見，希冀對於立法與司法實務提供建言，以適當調和各方利益。

最後，本學會要特別感謝法治斌教授學術基金、財團法人昇恒昌基金會長期對本會舉辦的研討會給予贊助和支持。

ISBN 978-986-97613-3-8



9 789869 761338



5D550PA

定價：320元



元照網路書店



元照讀書館



元照出版公司

地址：臺北市館前路28號7樓

電話：(02)2375-6688

網址：[www.angle.com.tw](http://www.angle.com.tw)