



釋憲補充理由簡報

報告人 鄧民治



報告大綱

- 退休人員退休金及優惠存款利息之請求權均**受憲法第 18 條及第 15 條保障**
- 新法第 **37** 條及附表三之規定**違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效**
- 新法系爭第 **36** 條、第 **37** 條及附表三、第 **39** 條之規定違反憲法位階之**比例原則**、**誠信原則及不當聯結禁止原則**應屬無效

退休人員退休金及優惠存款利息之請求權均受憲法第 18 條及第 15 條保障

■ 有關退休金部分

■ 釋字第 187 號

公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。

■ 釋字第 605 號

憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障（大法官釋字第 575 號、第 483 號解釋參照）。





退休人員退休金及優惠存款利息之請求權均受憲法第 18 條及第 15 條保障

- 有關退休金部分

- 釋字第 658 號

- 憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金請求等權利。國家則對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務（大法官釋字第 575 號、第 605 號解釋參照）。

- 公務人員於退休生效時已與國家終結公法上職務關係，不再具有公務人員身份，其退休時所取得按月向政府請領月退休金之既得權利具有財產價值，自同受憲法第 15 條人民財產權之保障當屬無疑



退休人員退休金及優惠存款利息之請求權均受憲法第 18 條及第 15 條保障

■ 有關優惠存款利息部分

- 銓敘部會銜財政部於民國 **49** 年 **10** 月 **31** 日發布「退休公務人員退休金優惠存款辦法」
- 銓敘部於 **63** 年 **12** 月間訂定發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」
- **100** 年施行之「公務人員退休法」第 **32** 條第一項明文規定：「退撫新制實施前任職年資，依前條或退撫新制實施前原規定標準核發之一次退休金及退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付，得由臺灣銀行股份有限公司辦理優惠存款。」



退休人員退休金及優惠存款利息之請求權均受憲法第 18 條及第 15 條保障

■ 有關優惠存款利息部分

- 公務人員退休資遣撫卹法（以下簡稱新法）第 73 條明文規定：「公務人員或其遺族請領退撫給與及優存利息等權利，應於行政程序法所定公法上請求權時效內為之」，係將請領退休金及優存利息之「權利」並列。
 - 依一般法律原則，足認該二者係屬同一性質，基上所述，同受憲法第 18 條及第 15 條之保障，自屬無疑

新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 公務人員在職期間與國家間具有長期繼續性法律關係存在。此繼續性公法上職務關係（釋字第 433 號解釋參照）自核定退休生效日起即告終結，不再具有公務人員身份，自退休生效日起得依法請領月退休金，政府應有依法給予之義務
- 經審定之退休公務人員終身得按月向政府請求月退休所得（含退休金及優存利息），此為確定既得之財產權即法定終身定期金請求權



新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 新法系爭第 37 條及附件三對其施行前之退休人員每月退休所得冠以所得替代率或就已審定之所得替代率大幅刪減並分 10 年（期）逐步調降，且據以重新計算退休人員之退休所得，減少退休人員優存利息及月退休金之金額，係屬對於施行前已終結之事實或法律關係溯及適用，違反禁止法律溯及既往原則



新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 大法官釋字第 577 號解釋：
 - 新訂生效之法規，對於法規生效前「已發生事件」，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。

新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 大法官釋字第 620 號解釋理由書略以：
 - 新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之**所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時**，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。
- **新法規範之法律關係如於新法生效施行前已完全實現時，即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之原有法律，根據原有法律定其法律效果。**



新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 大法官釋字第 751 號解釋：
 - 如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果有利於人民者，即無違信賴保護原則，非法律不溯及既往原則所禁止。
 - 反面言之，如法律有溯及適用之特別規定，且溯及適用之結果不利於人民者，即有違信賴保護原則，為法律不溯及既往原則所禁止。

新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

■ 高行政法院 90 年判字第 671 號判決：

- 惟查法律不溯既往原則，乃基於法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束法律適用及立法行為之法治國家基本原則，其意義在於對已經終結的事實，原則上不得嗣後制定或適用新法，以改變其原有之法律評價或法律效果。
- 至於繼續的事實關係或法律關係進行之中，終結之前，依原有法律所作法律評價或所定法律效果尚未發生，而相關法律修改時，則各該繼續的事實或法律關係一旦終結，原則上即應適用修正生效的新法，除法律有明文規定者外，不得適用已失效的舊法，此種情形，並非對於過去已經終結的事實，適用終結後始生效之新法（真正溯及），而是在繼續的事實或法律關係進行之中，以將來法律效果之規定，連結部分屬於過去的構成要件事實（不真正溯及），既非法律溯及適用，於法治國家法安定性及信賴保護之要求，原則上並無牴觸。◦



法律生效日期

事實或法律關係於新法生效前已終結，但仍為該新法效力所及

真正溯及既往

法律效力之時間軸

時間軸

不真正溯及既往

事實或法律關係軸

事實或法律關係於新法生效前已發生，但於生效後始終結



新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 揆諸上開大法官解釋及判決，在新法施行前已經銓敘部審定退休並及支領月退休所得之退休人員，已完全實現退休當時退休法規所定支領月退休所得構成要件，並取得退休法規所賦予之法律效果（請領月退休所得之權利）。而新法對於施行前已終結之事實或法律關係改變其原有之法律效果，自屬違反禁止法律溯及既往原則。



新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 銓敘部於復審答辯書略以，參照司法院釋字第 717 號解釋，無涉禁止法律溯及既往原則…
…亦即公務人員依法退休後，對國家請求給付退休金的「法律關係」繼續存在，且每月得請求支付當月退休所得，實屬「繼續性法律事實」，而非「已確定」或「已終結」之法律關係。

新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

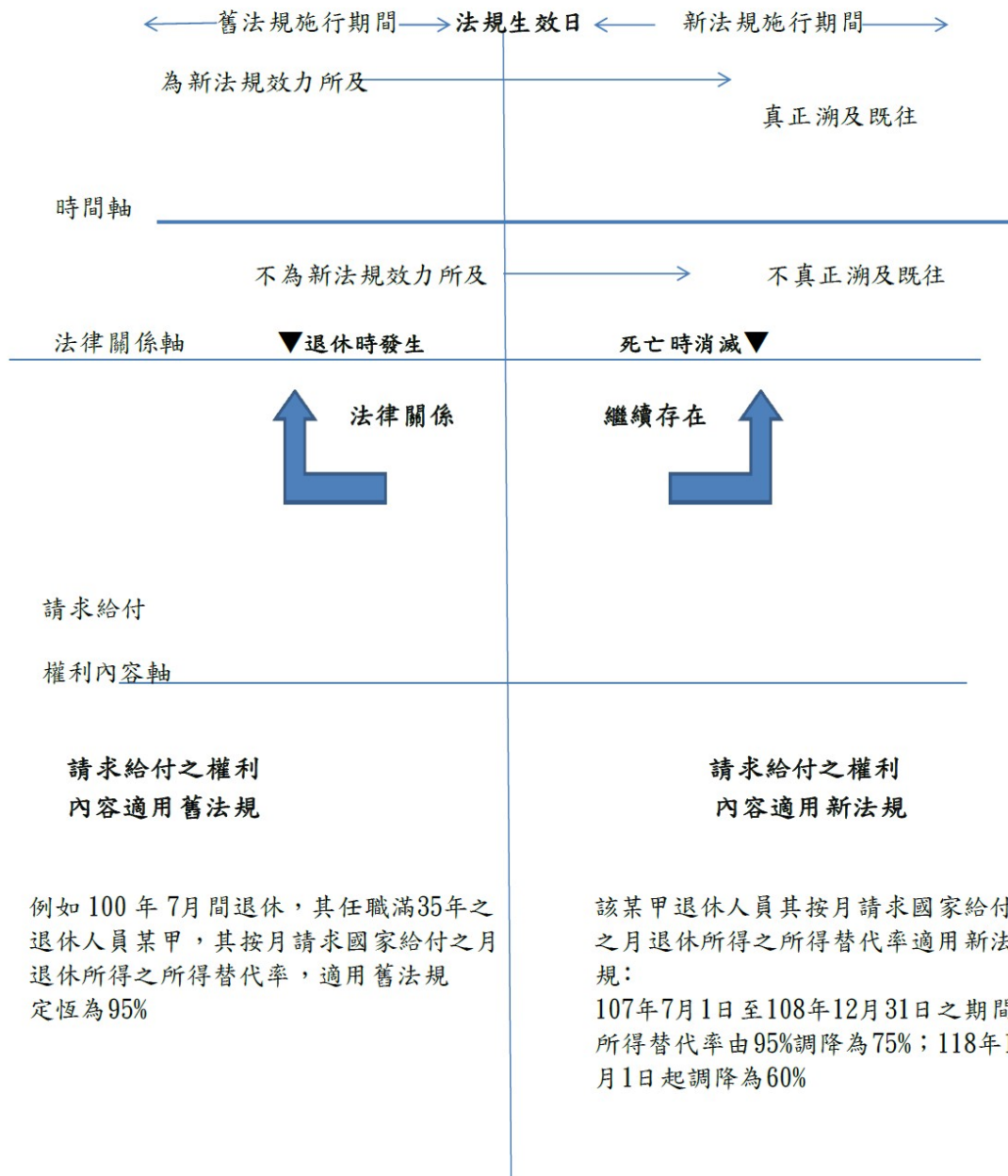
■ 釋字第 717 號解釋理由第四段略以

- 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 620 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。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』

新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 釋字第 620 號解釋及 717 號解釋見解均使用「法律關係」一詞，惟其內涵不同
 - 釋字第 620 號解釋所謂事實或「法律關係」係指新（增）訂法規所規範之構成要件之全部事實或「法律關係」（以下簡稱**構成要件法律關係**），所謂終結係指該全部事實或「法律關係」在現實生活中完全具體實現（上述 577 號解釋及最高法院 671 號判決暨圖 1 參照）
 - 但依 717 號解釋之見解，係將退休人員已發生「**法律效果之法律關係**」，即請求國家給付退休所得之權利（亦即國家給付退休所得之義務）的內容，再依其發生並繼續存在之期間不同，分別賦予不同之法律效果，其請求給付之權利發生並繼續存在舊法規施行期間者，適用舊法規定其法律效果；請求給付權利繼續存在新法規施行期間者，請求給付權利之內容，適用新法規定其法律效果

圖2





新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 釋字第 620 號解釋以「法律關係」之「**終結**」為據，釋字第 717 號解釋以「法律關係」之「**存在**」為據，分別據以定其應適用之法律，更難以作類推適用，準此，實屬理由前後矛盾，不足為訓

新法第 37 條及附表三之規定違反禁止法律溯及既往之憲法原則應屬無效

- 相關退休金等退休給與法規，係規範因退休而終結國家與公務員間公法上職務關係時，退休公務人員可得之退休給與。其內容（給與種類、金額等）均依退休時法規及事實定之，於核定退休時即已確定。相關法規變動時，如其規定對已退休者既得之權利予以變更，係對已終結之事實或法律關係為溯及適用，適用之結果不利於已退休人員，自屬違反禁止法律溯及既往原則（釋字 751 號解釋參照）。然而釋字 717 號解釋卻將現職人員及已退休人員混為一談，實則，現職人員係屬「不真正溯及既往」（尚未適用退休法規退休），應適用信賴保護原則，保障其「期待利益」，已退休人員係屬「真正溯及既往」（已於退休時適用退休法規退休）應適用禁止法律溯及既往原則，以保障其「既得之請求權」。綜上，釋字第 717 號解釋理由第四段本身理由矛盾，違反一般法律原則，應作變更解釋，實屬當然。

新法系爭第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條之規定違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則應屬無效

■ 有關違反比例原則：

- 退撫係採**確定給付制**，在國家沒有破產情形下，政府依法給付退休金，其目的在保障退休公務人員生活條件與尊嚴，俾使其**在職時無後顧之憂而戮力從公**，使國家社會安定，施政得以順利推展，裨益於人民，即是最大之公益，絕無調降之餘地

新法系爭第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條之規定違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則應屬無效

■ 有關違反比例原則：

- 大法官釋字第 717 號解釋，之所以對銓敘部於 95 年間增訂發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」相關規定，就兼具退撫新制施行前、後年資，並支領月退休金及優存利息之退休人員，以限定退休所得上限之方式，減少其原得辦理優惠存款之金額，使優存利息減少，解釋為合憲。其理由主要基於下列各點：其一，公務人員依退休法所支領之退休給與不變。其二，優惠存款並未驟然歸零。其三，對於主管機關所採取之措施未逾越必要合理之程度，其四，對於優惠存款已簽約而期限未屆至之部分，並未一體適用，故而以未違反比例原則解釋該增訂之規定為合憲。

新法系爭第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條之規定違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則應屬無效

■ 有關違反比例原則：

- 新法系爭第 37 條及附表三大幅刪減退休人員所得替代率，以任職滿 35 年之人員為例，其第 1 年半所得替代率從原有之 95% 調降至 75%，爾後每年（期）調降 1.5%，至 10 年半後（118 年起）調降為 60%；退休人員其退休所得減少之比例達三成以上，幾近四成者，極為普遍，甚至有超過四成者，令人無法承受。如此立法，不但使優存利息歸零，亦大量扣減月退休金，開創退休人員優存利息歸零；月退休金被扣減之先例。非但與上開 717 號解釋有關比例原則之意旨有違，對於支領一次退休金者，其一次退休金及公保一次養老給付之優存利率亦從 18% 逐期大幅快速調整，至 114 年 1 月 1 日起，僅剩 6%，均屬嚴重違反比例原則，應屬無效。

新法系爭第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條之規定違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則應屬無效

■ 有關違反誠信原則：

- 支領一次退休金、公保養老給付優惠存款制度自 49 年及 63 年起分別實施，而公務人員退休法自 32 年實施以來已有 76 年之歷史，公務人員均因信賴該二制度於退休後可取得相當之退休所得，以確保其晚年生活無憂因而於年輕時應考試服公職，窮其一生報效國家，服務社會
- 在職期間於在工作上及生活上受法令之拘束尤較一般人民為嚴謹（公務員服務法、貪污治罪條例參照），雖無優渥之薪俸，但期盼退休後在經濟生活上無後顧之憂，今以上述系爭條文大砍其退休所得，而且年齡越大領得越少，違反誠信原則，莫此為甚。

新法系爭第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條之規定違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則應屬無效

■ 有關違反誠信原則：

- 原告退休所得請求權之相對人為**政府**，而非**退撫基金**。退撫基金係政府籌措退休準備金之機制，並非法人更無破產之問題，其管理經營之良窳完全係屬政府本身之事務，斷不能以退撫基金經營管理不善或虧損之情事，對抗退休人員依法應領之退休所得。上述系爭條文之規定使政府法定應負之「最後責任」形同虛設。
- 新法第 67 條規定略以，公務人員退休後所領月退休金，得衡酌退撫基金財務投資績效調低，不但使退休公務人員必須承受政府劣質經營管理之風險；而且**實質上已將退休金給付之義務人由「政府」改變為「退撫基金」**，益可證政府存心違反誠信原則係一語中的

新法系爭第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條之規定違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則應屬無效

有關違反不當聯結禁止原則：

- 民國 84 年 6 月 30 日前公務人員退撫新制施行前之年資（尤其是 84 年 6 月 30 日以前退休者），其退休金及優存利息均係**恩給制**
- 公務人員退撫基金（含軍、公、教）係**編列基金預算**，其**經營管理不善**，政府不尋上述既定之法律途徑處理，卻以基金破產為由，竟採上開系爭條文立法之方式，以**扣減恩給制退休金及優存利息之手段**，以**遂行彌補退撫基金虧損與挹注退撫基金財源之目的**（新法第 40 條規定參照），明顯違反不當聯結禁止原則，應屬無效。

新法系爭第 36 條、第 37 條及附表三、第 39 條之規定違反憲法位階之比例原則、誠信原則及不當聯結禁止原則應屬無效

有關違反不當聯結禁止原則：

- 國家與軍公教人員間公法上之瞻養義務，不論恩給制或儲金制之退休制度，均不能改變國家對退休人員之憲法上義務（釋字 433、455、694 號參照）
- 各世代（包含上一代、這一代、下一代）的軍公教人員，每個人都與國家發生上述公法上之關係，上下代之間，軍公教人員彼此之間並無任何法律關係存在，上開系爭條文卻使政府不履行法定義務，而以代際正義為藉口，大砍軍公教退休所得，誠為先射箭再畫靶推卸法律責任之舉



報告完畢

敬請指教