

本件聲請解釋客體八十八年十一月二十五日修正發布的公務人員俸給法施行細則第十五條第三項規定（以下簡稱系爭修正條文），區別曾任聘用人員而後取得公務員任用資格及自始取得公務員任用資格的公務年資，使前者在取得公務員任用資格之後，不能比照後者提敘至年功俸最高級，只能提敘至本俸最高級，多數意見認為此種差別待遇，不違反憲法第七條所規定的平等原則，本席認為尚無可議；至於同施行細則第十九條第二項（以下簡稱系爭過渡條款）規定上述系爭修正條文在發布五十天後方才開始施行，多數意見將這種法規施行準備期間的規定認定為過渡條款，本席亦可同意。但是對於同樣在系爭修正條文發布時已通過公務員考試、正在受訓中的曾任聘用人員，只因為在指定的施行日之前是否受訓期滿而取得實任公務員資格，即產生依照舊施行細則第十五條第三項規定，提敘至年功俸最高級，或依照系爭修正條文規定，只能提敘至本俸最高級的差別待遇，本席認為與憲法上的平等原則並不相符，但因多數意見已針對系爭過渡條款未臻周詳加以非難，本席勉強同意多數意見的合憲結論，爰說明理由如后：

一、 解釋方法的選擇

（一）兩種解釋方法

本件聲請有兩種解釋可能性。第一種解釋方法，可以認為系爭過渡條款規定系爭修正條文於八十九年一月十五日開始實施，目的在使系爭修正條文發布時，已取得公務員任用資格的曾任聘用人員，得以完成改敘程序。換言之，該延後施行的規定，是保護系爭修正條文發布時已取得公務員任用資格的曾任聘用人員既有有利法律地位的過渡條款。如此一來，凡在系爭修正條文規定發布後、開始施行前方才取得公務員任用資格的曾任聘用人員，就不在可以改敘俸給之列。但實際上卻有在系爭修正條文發布後、開始施行前方才完成受訓而取得公務員任用資格的曾任聘用人員，可以依照舊法以年功俸最高級改敘，而同樣還在受訓，但在八十九年一月十五日之後方才受訓完畢取得公務員任用資格的曾任聘用人員，卻失去依照舊法改敘的機會，形成因為受訓期間長短的不同，導致受保護的程度不同。根據這種解釋方法，本件聲請應該審查的是憲法上的平等原則，大法官必須說明為何同樣的法令設計，卻因為受訓期間長短的不同，導致人民受保護程度有所差異。

第二種解釋方法可以認為，系爭過渡條款是一個給予五十天補救機會的過渡條款，這個過渡條款所要保護的，包括在系爭修正條文開始施行時已經取得公務員任用資格，以及在五十天過渡期間內方才取得公務員任用資格的曾任聘用人員，如果從憲法的角度而言，認為上開過渡條款僅保護在

過渡期間內取得公務員任用資格的曾任聘用人員尚屬適當，則必須說明為何同樣考試及格且開始受訓，有些可以認定為沒有具體信賴行為，而不受信賴保護，或者雖然有具體信賴行為，但沒有保護的必要，換言之，同樣必須說明為何過渡期間的限制不必考慮各種不同的受訓完成時間。

（二）不甚圓滿的合憲解釋

總而言之，不管哪一種審查，本號解釋都必須審查不同保護程度是否符合平等原則。那麼究竟哪一種解釋方法是符合憲法意旨的解釋方法？

就過渡條款的妥當性而言，如果採第一種解釋方法，也就是規定新法令施行的準備期間，是為了讓系爭修正條文發布時已經取得公務員任用資格的曾任聘用人員完成改敘手續，則五十天期間已屬足夠。至於在八十八年十一月二十五日尚在受訓，而在八十九年一月十五日之前取得公務員任用資格的曾任聘用人員，仍獲准改敘，則為主管機關的執行疏失，主管機關執行疏失所導致的不平等，不是釋憲機關所能置喙。這種解釋方法可以迴避對平等原則的審查，但是執行機關之所以不能察知制定法規的原意，原因在於過渡條款以時間為規範內容，未能清楚呈現立法意旨，則過渡條款因而有不明確的瑕疵，應該受法律明確性原則的審查。如果採第二種解釋方法，則必須審查將五十天作為過渡期間，是否出於立法恣意？特意不保護在五十天以後方才完成受訓而取

得公務員任用資格的曾任聘用人員，是否符合信賴保護原則？而差異性的信賴保護，是否符合平等原則？

多數意見採取第二種解釋方法，認為五十天的過渡期間已經使修正條文發布前已經取得公務人員任用資格，以及在開始施行前取得公務員任用資格的曾任聘用人員的利益獲得保障，五十天的過渡期間已經顧及對人民的信賴保護。至於排除發布時已經通過考試，並已開始接受公務人員職務訓練，但在修正規定施行後方才完成受訓取得公務員任用資格的曾任聘用人員，則是為了使修法所要達成年功俸晉敘公平的目的早日實現，換言之，不保護這些曾任聘用人員的信賴利益，多數意見認為並不違反信賴保護原則，因此也未違背平等原則。

基本上，多數意見是就系爭過渡條款與憲法上信賴保護原則合致之處，維持本院大法官在五二五號解釋所確立以過渡條款保護信賴這個解釋原則。多數意見的解釋基礎值得贊同，但為何同樣的原則對於某些同樣具備考試及格並開始受訓兩個條件的曾任聘用人員卻不適用，多數意見並沒有真正提出解釋，以系爭修正條文所要實現的公益作為理由，其實正好沒有提出理由，因為同樣在實現系爭修正條文所追求的公益之下，有部分具備考試及格並開始受訓兩個條件的曾任聘用人員，竟可以回溯適用舊法，而使原可期待的利益獲得保護。系爭修正條文所要實現的公益很重要這個理由，應該

用於決定針對修正公布日前所有通過考試且正在受訓的曾任聘用人員，有無設置過渡條款予以保護的必要，至於在所有修正公布日前通過考試且正在受訓的曾任聘用人員當中，究竟多少人可以受到保護，多少人沒有保護必要，必須另尋理由。多數意見唯一提出的理由是，為實現公務人員年功俸晉敘的公平，過渡時間不宜過長，如果這個理由成立，則應該解釋將過渡時間延長一個月或一個半月，對於公益的實現可能造成如何不利的影響，或者說明不以時間，而以具體信賴事實界定保護界限，對於系爭修正條文所要實現的公益，如何不妥；尤其提敘標準的改變，雖然可以稱為優惠措施減少（解釋理由書第五段參照），所造成的利益減少並非可能有限¹，相對地，如果排除在保護範圍之外的曾任聘用人員屬於少數，讓他們能依照舊法提敘年功俸至最高級，似乎不至於對國庫造成嚴重負擔，因此看不出擴大保護他們的權益，對修正規定所要實現的公益有何明顯妨礙。基於上述質疑，本席認為多數意見對平等原則的審查，過於寬鬆，但是因為多數意見對過渡期間規定所造成的差別待遇，也已提出未臻周詳的責難，本席因此勉強同意多數意見的解釋結論。

二、信賴保護原則與平等原則及比例原則的位階關係

¹ 如本號解釋併案聲請人顏 承所稱，年功俸一級 940 元，提敘至年功俸最高之六級，每個月薪資相差 5640 元，一年十二個月加上年終獎金計算，因為適用新舊法的關係，平均每年將減少 78960 元，假設聲請人自辦理提敘至退休為止尚服務於公家機關 20 年，則可能將減少 1579200 元的薪俸（本號解釋併案聲請人顏 承聲請書參照）。

(一) 有信賴保護問題，無平等問題？

因為系爭過渡條款的規定的確未臻周詳，所以多數意見對於過渡期間規定已顧及信賴保護原則，且與平等原則尚不違背的推論其實相當模糊。所謂已顧及信賴保護原則，應該是針對系爭修正條文開始施行時已經取得，以及在五十天過渡期間內方才取得公務員任用資格的曾任聘用人員而言，在五十天以後方才完成受訓而取得公務員任用資格的曾任聘用人員，並沒有受惠於信賴保護原則，因此如果要作成合憲解釋結論，似乎只要說明為什麼這些曾任聘用人員，不必受信賴原則的保護，如果不能提出合理的說明，那麼就是系爭過渡條款的規定違反信賴保護原則，而不發生與平等原則有無違背的問題，至於如何判斷有無必要制定過渡或排除條款，以保護特定已存在的有利法律地位，則似乎屬於審查信賴保護原則時，比較公益與私益的問題。

就本件聲請而言，這個看法似是而非。就系爭修正條文而言，究竟是否必須設置過渡條款，以保護某些已經存在的法律上有利地位，的確只要比較公益與私益的保護必要性，以及彼此損益消長是否妥當，但是既然系爭過渡條款已經規定修正條文施行的過渡準備期間，是否需要設置過渡條款的問題即不存在，由於該過渡期間規定限制了保護範圍，所以對於沒有受到保護的對象，既是與信賴保護原則有所牴觸的問題，也是牴觸平等原則的問題。

（二）審查信賴保護原則應該同時審查平等與比例原則

本院大法官審查信賴保護原則，多半只是籠統論述公益與私益的比較，而後得出信賴保護是否必要，以及信賴保護程度或範圍是否合理的結論²。表面上看起來，信賴保護原則有自己獨立的審查內涵，與平等原則及比例原則無涉，其實審查信賴保護是否必要，以及信賴保護程度或範圍是否合理時，正是在依比例原則及平等原則審查信賴保護原則。信賴保護原則的傳統審查論述之所以始終模糊，就是因為沒有意識到比例原則及平等原則在其中的作用，因為沒有意識到比例原則及平等原則在審查信賴保護原則中的作用，所以始終誤將比例原則及平等原則當作信賴保護原則的下位規則。

在法治國原則中，信賴原則屬於法定原則，因為法定才可以創設信賴，也才有保護信賴的必要，所以信賴保護原則衍生自法定原則，而法定原則又與平等原則及比例原則位階相同（釋字第五七三號及第五七四號解釋本席意見書參照），論述信賴保護原則，並不當然可以不論平等及比例原則。以本件聲請為例，多數意見解釋理由書所謂「……新法規之修正本質上為正常文官制度外優惠措施之縮減，衡諸人民依舊法規本可預期得提敘俸給至年功俸最高級，而依新施行細則只得提敘至本俸最高級所損失之利益，與主管機關為

² 除本院大法官釋字第 575 號解釋以外，釋字第 525 號、第 529 號、第 538 號、第 574 號、第 580 號、第 589 號解釋皆是。

建立公平合理之公務員年功俸制度所欲維護之公益，新施行細則則以八十九年一月十五日之特定日期為施行日期之過渡條款規定，尚屬合理……」，其實正是在檢驗系爭過渡條款不適用於本件聲請人這種曾任聘用人員，是否合乎比例原則。在每個信賴保護原則的審查中，只要涉及公私法益的權衡，就會涉及比例原則的審查，但未必涉及平等原則的審查，本件聲請因為以系爭修正條文施行準備時間作為認定舊法的過渡適用範圍，使得相同的事實，遭受不同的待遇，因此也有審查平等原則的必要。

以事實分界新舊法的適用範圍，必定需要進行比例原則的審查³，以時間分界新舊法的適用範圍，則需要進行平等原則的審查，如果時間的分界同時是事實的分界，則必須同時審查比例及平等原則。總之，信賴保護原則、平等原則及比例原則可以同時進行審查，本件聲請是最好的例證。本件聲請的過渡期間規定，使得同樣通過考試以及已經開始受訓的事實，區分成五十天以內和以外完成的兩種事實，同時有時間和事實因素在內，因此要證立憲法上的信賴保護原則未遭違背，必須能通過平等及比例原則的審查方可。

（三）信賴保護原則不是衍生自法安定性原則

所謂一事衍生自另一事，必定是所衍生者在後或在下

³ 例如德國聯邦憲法法院關於所得稅法修正規定回溯適用一案判決(BVerfGE 72 (1986), 200, 242 f.)，對於構成要件回溯連結的情形，即認為和審查其他基本權的情形一樣，同時審查信賴保護、法安定性及比例原則。

面，例如罪刑法定原則衍生效力絕對不溯既往、禁止適用習慣法、構成要件明確性及禁止類推適用等下位派生原則；又如信賴保護原則衍生自法定原則，因為先有法，才有法的信賴。但信賴保護原則不是衍生自法安定性原則。法安定性是法定原則所創造出來的，法定原則同時也創造了信賴保護原則，法安定性與信賴保護是源自於法定原則的兩個位階相同的原則。信賴保護的範圍，可以決定舊的法秩序被維護到什麼時候，以及新的法秩序何時確定，但是法秩序的安定並不是目的，法秩序的安定本身在於維護人民權益，信賴保護的目的也是維護人民權益，法秩序的安定和信賴保護會同時發生，二者相互調整，但不是互相衍生的關係。如果保護信賴的目的是維護舊法秩序的安定，則豈不是有害新法秩序的早日確定？如果保護信賴的目的，在於使新的法秩序早日確定，又豈不是會破壞舊的法秩序？所謂信賴保護原則衍生自法安定性原則的說法，是對這兩種概念位階的混淆⁴，本席曾於釋字第五七四號解釋協同意見書有所闡述，藉此特別再次澄清。

三、法律溯及既往概念的再澄清

（一）錯誤類比

⁴ 德國聯邦憲法法院判決提到信賴保護與法安定性，都是將二者並列，並未提到前者引申(ableiten)自後者，見 BVerfGE 72, 200, 242; 45(1977), 142, 168 關於歐洲共同體農產品貿易管制規範案件；13(1961), 261, 271 關於公司稅法案件；亦可見 Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, 20(Rechtsstaat)/134 f.

本席曾於釋字第五七四號、第五七七號及第五八 號解釋意見書中，嘗試釐清法律溯及既往概念的意涵，並辨明分界真正與不真正溯及既往概念在方法論上的謬誤，確認不真正溯及既往是一個方法論上無效的概念⁵。本協同意見書將進一步澄清德國聯邦憲法法院第二法庭⁶區分「法律效果回溯」(Rechtsfolgenrückbewirkung)與「構成要件回溯連結」(tatbestandliche Rückanknüpfung)的意義。

學說上將「法律效果回溯」(Rechtsfolgenrückbewirkung)類比真正溯及既往，將「構成要件回溯結合」(tatbestandliche Rückanknüpfung)類比不真正溯及既往⁷，並不正確。一般所稱的法律效果回溯就是「法律生效時間的回溯」(Rückwirkung der zeitlichen Rechtsfolgeanordnung)⁸，是用來稱呼過渡或例外條款以時間分界新舊法適用範圍的溯及類型；也被稱為要件事實回溯連結的「構成要件回溯連結」，則是用來稱呼以構成要件事實分界新舊法適用範圍的溯及類型。既然真正與不真正溯及既往的概念分類，是以法律所涵攝的事實是否已

⁵ 德國慕尼黑大學公法學教授 Stefan Koriath 於今年 4 月間應本院大法官邀請發表演講，於 4 月 19 日演講後的討論中，認同不真正溯及既往是無用概念的主張，同時表示只有刑法上的溯及既往，才是真正的溯及既往，其他的情形都可以泛稱為不真正溯及既往，且德國學說上已逐漸不採用真正及不真正溯及既往的分類。

⁶ BVerfGE 72, 200, 238, 241 ff.; 31(1971), 275, 292 ff. 關於著作權法案件。

⁷ 林三欽，行政法令變遷與信賴保護—論行政機關處理新舊法秩序交替問題之原則，東吳大學法律學報，第 16 卷第 1 期，2004 年 8 月，頁 147-148；李建良，法律溯及既往與信賴保護原則，台灣本土法學雜誌，第 24 期，2001 年 7 月，頁 82；Schulze-Fielitz, in:Dreier, GG, Bd. II, 1998, 20(Rechtsstaat)/144 ff., 152 ff.

⁸ BVerfGE 72, 200, 242 f.

經完全完成或者尚在繼續發生中，作為區分標準，依照兩種不同區分標準所得出的結論，或者在某些個案果然可以互相對應，但不可能完全等同，將「法律生效時間的溯及」類比「真正溯及既往」，將「構成要件回溯結合」類比「不真正溯及既往」，不可能是正確的，本件聲請就是最好的例子。以本件聲請人高美的情形為例，就是屬於所謂「法律生效時間回溯」的類型，對於該聲請人，新法就是因為生效日期的規定，而溯及於已經通過考試並正在受訓的聲請人；但是如果將藉由生效日所界定的事實，理解為在五十天過渡期間內已完成受訓取得公務員任用資格，則本件聲請人的情況，根本是未來的事實，並沒有溯及既往可言；又如果將通過考試並已開始受訓理解為本院大法官第五二五號解釋所謂的具體信賴事實，則新法回溯適用於本件聲請人的情況，豈是「真正溯及既往」？不正好是所謂的「不真正溯及既往」！

(二)「法律效果回溯」與「構成要件回溯連結」也是方法論上無效的分類

溯及或不溯及既往是適用法律的一種程序原則，所要實現的實體價值是信賴保護，如果如此定義「法律不溯及既往」：「對於已經發生的事實，新的法律不回溯適用」，大約沒有必要反對，因為對一個只是作文義解釋的定義，除非逾越社會一般理解的文義範圍，否則沒有反對的必要。但是，沒有疑義的定義，卻不必然是一個有用的定義，上述的定義

在實際援用時，必然會發生的問題，是何謂已經發生的事實。何謂已經發生的事實，立法者（廣義）必須基於立法或修法的目的加以決定。立法者對於已發生事實的界定，本有自由形成的權限，釋憲機關所要審查的是，立法者是否故意濫用形成自由或因疏失而過度使用形成自由，而不當限制人民基本權。

所謂法律效果的回溯與事實的回溯連結，看起來好像是兩種不同的評價方式，其實所謂法律效果的回溯，是一句空話，問題在於回溯什麼？在於法律效果回溯至哪一種事實？必須確定的不是法律效果的回溯，而是事實的過去與現在。正因為如此，所以德國聯邦憲法法院在闡明法律生效日期的效果回溯時，提到必須考量生效日後受到不利影響的基本權⁹。而所謂事實的回溯連結，同樣是在確定應該被回溯的事實是哪一些事實，哪一些事實不是屬於完全過去的事實，法律效果如果及於這些事實，就不是回溯，或者就是可以被容許的「事實的回溯連結」。這種分類和真正與不真正溯及的分類一樣，都是企圖建立憲法所容許的回溯概念，為法律不溯既往原則尋求例外。雖然根據立法方式，區分依時間或依事實分界新舊法的適用範圍，並非毫無意義，但是，審查時間的分界方式時，終究還是必須說明時間所分界出來的事實為什麼不是應該被保護的具體信賴事實，因此德國聯邦憲法法

⁹ BVerfGE 72, 200, 242.

院第二庭的分類，依舊是空洞的分類，徒然滋生紛擾，混淆判斷而已¹⁰。

四、結語

之所以在溯及既往概念及信賴保護原則上面，會有這許多徒增困擾的審查基準出現，導因於誤認為法律不溯既往是鐵則。其實只有在之前法令並未規定的情形，因為人民對新法的信賴完全不存在，所以才需要絕對不溯既往原則，以避免人民因為對舊秩序的信賴而遭受不利益。否則一如本席在本院大法官第五七七號解釋協同意見書所指明，遇有法律變更的情形，基於修法原意是改善，而不是改惡，當然應該將利益回溯給人民，除非回溯效果是不利益。因為改變現狀往往有害有利，可能是有利多數，有害少數，則只要立法者對於新法效力適用範圍的界定，也可以說是對於新舊事實的界定，能夠通過比例原則及平等原則的審查，立法者的立法形成自由，就會是一個沒有違反憲法上的信賴保護原則，而可以獲得憲法背書的形成自由。

對於本件聲請，多數意見雖然就信賴保護原則及平等原則有所非難，可惜本院大法官並未給予個案聲請人尋求非常救濟程序的救濟機會，以致未能顧全人民權益的保護，因此並不圓滿。爰提出補充論述如上，以為本院大法官未來審理相同或類似聲請參酌。

¹⁰ 本席釋第五八 號解釋一部協同暨一部不同意見書肆、一、參照。

