

釋字第七一七號解釋協同意見書

大法官陳碧玉

多數意見認公教人員與主管機關（公務人員為銓敘部，國立學校教職人員為教育部、其餘公立學校為各縣市政府）間之法律關係，於退休所得，包括法定退休金及因優惠存款補貼政策之期待利益未終結前，兩造間之法律關係續存，倘法規變動（制定、變更、廢止）所涉及者為已退休或現職公教人員尚未領取之月退休金或期待利益，此向將來失效之法規，雖有實質溯及效果，仍為非真正溯及既往，而無涉禁止法律溯及既往原則。中華民國九十五年一月十七日、二十七日分別增訂發布、同年二月十六日施行之退休公務人員（學校退休教職人員）公保養老給付金額優惠存款要點（下稱優存要點）第三點之一第一項至第三項、第七項及第八項規定（下稱系爭規定）減少部分公教人員公保養老給付之優惠存款金額，乃基於公益之考量，且符合信賴保護原則與比例原則，應為憲法之所許。就此合憲部分之結論，本席敬表同意，惟同意理由，不盡相同，爰提出協同意見如下：

- 一、公保養老給付優惠存款利息，為政策性補貼，非公務人員退休法規定之法定退休金，對部分月退休公教人員而言，補貼原因不復存在

按對於依舊制辦理一次退休者之退休金，以及退休者所

領取之公保養老給付得以全額辦理優惠存款，乃係早期公教人員所得偏低，退休所得亦偏低，政府為照顧退休公教人員之生活所需所為之政策性補貼。優惠存款利息非公務人員退休法規定之法定退休金，公教人員薪資提高後，除對於低階或特殊情況之退休人員為維護其生活之尊嚴，認受補貼之原因續存而得繼續外，對於依舊制為月退休之其餘公教人員，其法定月退休金已（將）隨現職人員之薪資調整，就退休時取得之公保養老給付金部分，仍得全額依原辦法計付政策性補貼之原因不復存在，自應調整。

二、非低收入之公教人員，繼續享有全額公保養老給付優惠存款之福利性給付，欠缺正當性

公保養老給付優惠存款，其中以百分之一四點三四九五利率計算利息部分，由政府編列預算支付。觀之一〇二二年中央政府總預算一兆九千零七十五億元，其中百分之二十三約四千三百八十億元為社會福利支出，另百分之七約一千三百三十二億元為軍公教退休撫卹支出¹，則公保養老給付之優惠存款利息，若造成排擠國家照護弱勢族群等之社會福利給付之效果，基於國家一體之思考，即難謂已非低收入之公教人員，仍應繼續享有以補足早期退休所得偏低為目的之福利性給付，具有正當性。

¹ 參照公務人員年金制度改革，考試院一〇二年五月，頁二。

三、系爭規定係為解決辦理月退休者，因法定退休金加計公保養老給付優惠存款利息後，發生所得替代率過高之不合理現象

按公務人員、教職人員（下稱公教人員）退撫制度，因八十四年七月、八十五年二月新制之實施，使其等退休所得有完全按舊制或新制或兼具新舊二制計算之三種情形。其中依照舊制年資計算之一次退休金及公保養老給付金，均以百分之十八利率計算給付利息，為退休給付之一部分；以新制計付之一次退休金暨公保養老給付金，則無優惠存款規定之適用。又法定月退休金係依最後在職之同等級現職待遇計算，隨公教人員待遇之調整而調整，致部分兼具新舊制年資之月退休公教人員，加總計算其每月法定月退休金及公保養老給付優惠存款利息等之總退休所得，不僅有所得替代率偏高，且有超過現職人員每月所得之不合理現象。制度設計造成公教人員群體間之不公平，人才久任困難，此退休給予之內涵，即應修正。主管機關銓敘部檢視退休給予，認公保養老給付優惠存款利息為造成此不合理現象之主因，而增訂系爭規定²，俾有助於公教群體之合諧。

四、依系爭規定實際調降之幅度不高，且未依實得之優惠存

² 參照「公務人員退休所得合理化改革方案」，銓敘部九十四年十一月十六日，頁十六：「退休所得替代率偏高原因有三：一、公保養老給付優惠存款利息計入退休所得，為退休所得替代率偏高之主要原因。二、退撫新舊制過渡期間，公務人員兼具退撫新舊制年資者之退休所得較高。三、本俸（年功俸）占待遇所得比率偏高，致退休所得替代率隨之偏高。」

款利息做比例性之調整，無法完全達成公教人員退休所得合理化之目標，亦無助於不同職業族群間之衡平性及降低對其等被剝奪感

依系爭規定降低退休所得之對象，限於兼具新舊制年資之選擇月退休，且其退休所得替代率逾越一定百分比者。其調整範圍限於依舊制計算之公保養老給付得以優惠存款之額度，因此依舊制辦理一次退休者，其一次退休金及公保養老給付金得優惠存款之金額並未變動。又僅具有舊制年資之已辦理月退休者或僅具有新制年資之現職及已退休人員，亦無系爭規定之適用。調整對象及範圍，有所選擇，調整之結果使各該受影響之公教人員退休所得替代率仍達同職等在職人員現職待遇之百分之七十五至百分之九十七點五。再審酌依系爭規定所為退休所得替代率之計算式，作為分母之現職所得，由不含年終工作獎金及年終慰問金，擴大為每月薪資（本俸、專業加給、主管人員加計職務加給），以及十二分之一之一點五個月考績獎金、年終工作獎金暨一萬六千元之休假補助費，實質減低應調降之公保養老給付優惠存款額，尤其對於高階者影響不大，甚至未作任何調整。除與系爭規定所欲達成之「公務人員退休所得合理化」之目標有段距離外，亦無助於不同職業族群間之衡平性及對其等被剝奪感之降低。

五、公教人員對於於公保養老給付金，無一次領取或按月領

取之選擇權

所謂具體表現其信賴，係指對依舊法規已建立或得建立之生活秩序之信賴而言，並不包括因法規變動而需依新法規建立之新秩序之信賴。公教人員退休時，因養老保險金給付條件成就，即由公保承保單位（前為中央信託局，現為台灣銀行公教保險部）一次給付全額退休養老保險金，退休人員並無一次領取或按月領取之選擇權，而是有權決定是否將此一次給付之公保養老保險金提出或存入優惠存款帳戶提取利息。理由書第五段為關於退休公教人員對於優存要點，所提供之優惠存款措施，在客觀上已具體表現其信賴之論斷，惟其中「尤其於面臨一次領取或按月領取之選擇時，亦必然以此為其計算比較之基礎」等語，係誤以公保養老給付亦得為一次領取或按月領取之選擇之論述，併予指明。

綜上，系爭規定固然影響部分公教人員關於公保養老給付金得全額辦理優惠存款之信賴利益，然因其繼續存在欠缺合理性、正當性，系爭規定基於公益之考量而為調整，其適用對象，範圍及所採取之措施，並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。

六、本解釋對於更動法定退休金時應遵行之法則，未置一詞

公職人員依法退休時，國家應給付法定退休金，此權利受憲法制度性之保障（本院釋字第605號解釋參照）。退

休所得替代率雖非恆定，然應有其長期性，替代率確定後，依此計算之法定退休金，即應受憲法制度性之保障，非有極重大公益，不得以法規變動更異。是以足額之提撥及確定之給付為國家對於公教人員法定退休金所負責任內容。退撫新制實施後，將原由政府編列預算支給退休金之恩給制，改為政府與公務人員共同撥繳費用籌措財源之基金制度。新退撫制度，基金之準備採共同提撥制，基金之管理由政府負責，則確定給付合乎提撥比例計算之退休金（vested）應為政府之責任³，而不得成為調降之對象。

本解釋謂「公教人員退休制度，目的在保障退休公教人員之生活條件與尊嚴，必使其於在職時得以無後顧之憂，而戮力從公。相關機關檢討公務人員優惠存款之規定時，除應符合本解釋意旨外，亦應避免使其退休所得降低至影響生活尊嚴之程度。在衡量公教人員退休所得合理性時，對較低階或情況特殊之退休公教人員，應通過更細緻之計算方式，以減緩其退休後生活與財務規劃所受之衝擊。」固針對再度調整優惠存款利息時，最低額度應有限制—避免影響生活尊嚴之程度，以及調降時其計算公式之設計不得有「肥高官、瘦小吏」之指明⁴。然對於為退休所得最主要構成部分之法定退

³ 考試院提送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案，對於新進公務人員採行「確定給付制兼確定提撥制」；對現職公務人員採「月退約金支領年齡延後制；調整退休金計算基準、新制年資之退休金基數內涵及優惠存款制度；提高提撥費率及個人負擔比率」；對於已退休人員「比照現職人員調降新制年資之退休金基數內涵由本俸二倍調降至一點六倍，優惠存款利率由百分之十八調降到最高不超過百分之九」（立法院第八屆第三會期第一次臨時會第二次會議議案關係文書，討四至七頁參照），對於退休給付範圍做大幅度之調整，對於現職及已退休公務人員之退休金似未採確定給付制。

⁴ 參照一〇〇年二月一日訂定發布退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法之理由說

休金若有更動，使憲法所保障服公職之權利受有重大不利影響時，其更動所應遵行之法則，則未置一詞。