

我的 18%到哪去了？

淺談法律上的信賴保護原則

程明修/蕭于哲

東吳大學法律系副教授/東吳大學法研所研究生

cmshiou@scu.edu.tw

「五、四、三、二、一，新年快樂！」，歡樂的倒數聲，送走了紛紛擾擾的民國九十五年，時序進入民國九十六年，拋開憂慮、展望未來是大家共同的願望；然而對於部分等待退休修的軍公教人員而言，令人憂心的事似乎並沒有隨著台北 101 大樓令人炫目的煙火煙消雲散，政府刪除軍公教人員優惠存款利率的爭議仍然沸沸揚揚，從去年三合一選舉開始延燒至今年都還不見罷休，儼然成為執政黨的燙手山芋，如何圓滿落幕，考驗著主事者的智慧。實則，軍公教人員退休後的生活照顧涉及許多公共政策、社會福利及國家財政公平分配的複雜問題，需要綜合全國各領域的專家才得以完整考量，本文僅由此例子為出發，簡單介紹法學領域中對這個問題的一個思考點，提供讀者參考。

由刪除軍公教優惠存款利率的例子我們可以知道，國家的一舉一動牽涉到人民的生活層面甚廣，國家若要變動既有的法秩序，除了在目的上要正當以外，在手段上更須考量到可能對人民造成的影響或衝擊，特別是在國家提供人民利益或保障的領域，由於人民對於既存的優惠或利益措施可能產生信賴，並且基於此等信賴進而安排其生活，因此，要求國家在變動既有的法律秩序之際，對於人民因信賴既有的法律秩序所為的生活安排，不可以視而不見，必須採取適當的補救措施乃是法律上所稱「信賴保護原則」的出發點。一般而言，法學上探討信賴保護原則，大致上認為其成立要件有三：必須存在信賴基礎、主張保護之人應有信賴表現、並且其信賴需值得保護。

首先，所謂信賴基礎就是，人民所信賴的必須是正式對外宣布的、有拘束力的國家行為。一般來講，可以構成信賴基礎的有具體的行政決定、法律、法規命令等等。例如，由稅捐稽徵處所發給的退稅通知書，市政府核發的建築許可執照，或者是「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」及「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」規定退休公務員可以享受百分之 18 的優惠存款利率等等，都可以作為人們信賴的基礎。更進一步說明，所謂得作為信賴基礎的國家行為必須具有拘束力，也就是國家透過這樣的行為，是為了達到規範人民權利義務的目的，而不是沒有拘束力的宣言，或者是遠景式的計畫，或者為了安撫民心的各種政府官員演說、政策宣告、或者信心喊話，更遑論是機關首長在接受記者提問時所回答的談話內容，這些都不足以構成人民信賴的基礎。例如：財政部長在股市低迷的時候，向投資人信心喊話、氣象預報今年春天多雨水等等，凡是這類沒有強制效力的言論或作為，都沒有辦法成為人民主張信賴的基礎。

第二個要件是「信賴表現」，也就是人民因為信賴某種國家行為，並且本於這個信賴進行

其生活上的安排或計畫，這種具體表現的行為我們叫作信賴表現。人民在信賴了某個國家行為之後，下一步動作可能就是依照他的信賴去安排接下來的生活，例如：在取得建築執照以後，開始著手購買鋼筋水泥等建築材料，委託建築公司設計建築物；過去在動員戡亂時期，金馬地區役男依當時兵役法施行法之規定，經編入民防自衛隊服勤，並接受軍事訓練完畢者，得申請檢定為已訓國民兵，若某甲因為信賴上開法令之規定，以取得已訓國民兵為目標，自願加入民防自衛隊並接受訓練，則可謂已有信賴表現。法學上之所以要求人民有信賴表現，其實不外乎是出於誠信原則之要求，並且適度的限縮得主張信賴保護的範圍。因為，國家的一舉一動牽涉到人民的生活領域非常廣泛，一個法令的修正可能同時影響到數千數萬的人，但是並不是每個人都因法秩序的變動而受到不利的影響，必須因為信賴了國家的行為，並且基於這樣的信賴而有改變他生活計畫的行為才可說是有了信賴表現。

信賴保護原則最後一個要件就是「信賴要值得保護」。如前所述，信賴保護原則的來源其實就是要求國家的行為要符合誠信，不得朝令夕改，導致人民無法措其手足。相對而言，主張信賴保護原則的人民也同時要受到誠信原則的規範才算公平。在什麼情況下我們會認為主張信賴保護的人不符合誠信呢？法學上的描述是主張信賴保護的人原則上應該是「善意」。其中第一種情況是，國家行為的作成是由於人民提供錯誤的資料（例如：詐欺或脅迫）所導致，既然國家行為的錯誤是人民所造成，那麼嗣後國家要改變這一個錯誤情況，就可以不需要考量人民的信賴。簡單的說，今天這樣的局面，是提供錯誤訊息的人民咎由自取，因為如果一開始人民不提供錯誤資訊，國家就不會因此做成錯誤的決定，人民如果對這樣一個欺騙所得國家行為產生信賴，進而有一些日常生活的安排，日後國家發現而將這樣的決定廢除，並不需要考量到人民的信賴保障，因為這個時候不是國家蠻橫，而是人民不夠厚道了，例如：未滿十八歲的青少年為早日享受馳騁的快感，偽造身份證，虛報年歲參加機車駕照考試，如果承辦公務員一時不查，准許其參加考試並獲得駕駛執照，日後若經舉發或監理機關自行發現，則可將原核發之機車執照予以撤銷，相對人不得主張信賴保護。

第二種情況是，國家的決定有瑕疵，而這樣的錯誤是任何一般人都可以發現的錯誤，無須經過具有專業知識之人或辦理相關業務的公務員的判斷，任何人一看到這個決定就知道國家搞錯了，因為在正常的狀況下，這種結果是不可能發生的，有可能是處理公文的機器故障或是粗心的公務員在上班時打瞌睡精神萎靡所導致等等，在法學上稱這種錯誤是「宛如貼在額頭上的錯誤」，形容的甚為貼切。例如，納稅人拿到稅捐機關的退稅通知單時發現，原本應該退稅 1000 元，但是在退稅通知單的金額欄上卻硬生生地明顯多出了好幾個零，這個時候，我們是不是可以因為信賴這個退稅通知，認為即將多出一筆為數不小的意外之財而預先的大肆採買物品？在法學上，這樣的主張往往是站不住腳的，因為如果一個國家行為在外觀上有明顯的瑕疵，而這樣的瑕疵又是人民可以輕易察覺的時候，與其說人民是因為信賴這個國家行為而去作他的生活安排，倒不如說人民是想利用這樣一個天上掉下來的禮物大撈一筆，這樣的行為不符合誠信原則的要求，因此也不可能給予信賴保護，國家可以任意的改正這樣一個明顯錯誤的決定。

在討論完信賴保護成立的要件以後，接下我們要進一步的追問：信賴保護原則到底要求國家應該給予我們怎樣的保護？也就是說，符合上面所述要件的人，應該要獲得什麼方式的

保障呢？答案其實並不難想像，不外乎就是要求國家維持原狀不予變更，或者是請求國家賠償因此所受的損失兩種方式。然而，這兩種保障方式卻不是可以由人民或國家任意選擇的，在決定是採取現狀維持或者是損害賠償時，我們要考量的重點在於公共利益與私人利益間的權衡。首先，在保障私人利益的需求大於公共利益保障的情形中，國家應該優先保障人民的信賴利益，也就是應該維持既有的決定不加以變動。需要特別一提的是，在法律變更情形中，若要求國家因考量人民的信賴保護而不對既有的法秩序作任何的變動，是令人難以想像的，因為法律規定必須要隨著時代的社會環境有所調整，一個法規在制訂時應有其社會背景的需求，然而事過境遷後，當時所考量的情況可能已經不存在，因此舊有規定存在的正當性基礎已經動搖，如果要求國家因考量到人民對舊有規定的信賴而不改變已經過時的法規，整個國家將停滯不前，法規不合時宜就像是使國家穿上了不合身的衣服一般，阻礙國家的發展與進步。因此在綜合考量人民的信賴利益及法規變動之需求以後，一個可能的折衷方案就是要求國家訂定「過渡條款」，使人民在一定期間內仍有調整其生活的緩衝時間，降低因為法規變更所造成的損害或適應不良。

在公共利益的需求比較大的情況之下，為了公共利益的維持，法律秩序仍然必須要變動，無法為了私人的利益而堅持維持現況，這時「犧牲小我，完成大我」可說是一個貼切的說明。舉例來說，某甲向台北市建築主管機關聲請在山坡地建築廟宇，某甲的開發聲請符合當時山坡地開發許可標準，依照相關規定主管機關應該核准其開發之聲請，但是在審議開發案的過程中，主管機關基於山坡地開發標準過於寬鬆，導致山坡地濫墾的情形嚴重，為了有效進行水土保持，於是重新訂定山坡地聲請開發的許可標準，使山坡地核准開發的條件更加嚴格，某甲的聲請案並不符合新的開發標準，這時候主管機關就面臨了以下這個難題：究竟應該依照舊標準准許某甲的申請或是依照新標準拒絕某甲的聲請？或許讀者心中自有一把尺，在這裡筆者僅提供自己粗淺的看法，在本案中，代表公共利益的主管機關所要維護的是山坡地的永續利用以及下游居民的居住安全，由於山坡地一經開發利用，其對於環境的影響可說是永久而且難以回復的，因此這個案子中，筆者認為主管機關可以基於維護重大公共利益的理由，依據新的山坡地開發核准標準拒絕某甲的聲請案。但是要特別注意的是，這不是說在這種情況下人民不能獲得任何保障，而只能眼睜睜的看著自己的心血付諸流水，這個時候取而代之的就是，要求國家對於因此導致的人民損害給予金錢上的補償。再以上述聲請山坡地開發許可案為例，如果主管機關在聲請開發許可的審議過程曾經先依據舊有的開發許可標準核准某甲的聲請，某甲於是開始著手準備興建廟宇的建築材料及機具，與建築廠商簽定委託興建契約，並向善男信女募集建廟善款，然而，日後山坡地開發核准標準變更，轉趨嚴格，主管機關認為某甲所興建的廟宇有破壞水土保持的危險，因而想要廢止原核發的許可執照時，如前所述，由於此時主管機關有其正當的公益考量，因此筆者認為，此時主管機關固然得將原決定廢止，但是對於某甲因為信賴原處分所花費的金錢不可以視而不見，依據信賴保護原則要求，主管機關應該予以適當的金錢補償才是。

在法學中，公共利益與私人利益衡量一直是令人頭痛的問題，然而，就算是學富五車的法學教授也不見得能精準判斷，因為這通常並不是法學上的邏輯推演可以解決的，在具體個案的判斷上，需要的是對於現實生活有敏銳的觀察力以及豐富的生活交易經驗，如此才可以完整的考量人民可能遭受到的不便或不利益，同時也要有專業的知識才能判斷可能牽涉到的

公共利益為何，以及准許或拒絕人民的聲請將造成什麼樣的後果。就以曾經喧騰一時的台北 101 大樓興建案為例，如果台北市政府想要改變原來所核准興建的樓層高度，在公益與私益的衡量上，就必須同時考量到 101 大樓高度對於飛航安全的影響程度，以及建商在取得台北市政府核准興建的執照後所投注的人力及物力，兩者之間的權衡就不是那麼容易的事了。

最後，回到軍公教人員退休金存款優惠利率的問題，據報載，政府為照顧退休公務員，每年花在優惠存款利率的國庫支出約 565 億元，佔據國家總預算的 2.76%，對於國家財政而言是不小的負擔，當初給予軍公教人員優惠存款利率之理由是基於國家對公務人員有生存照顧的義務，加上當時民國五、六零年代經濟蕭條，公務員薪資微薄，難以維持其退休後之生活，因此給予退休金優於一般人的存款利率；然而，時至今日，公務人員薪資數度調整，與一般公司行號相較，公務人員的待遇與福利皆已經不可同日而語，再加上，如依據考試院之說法，18% 的優惠存款利率使退休人員的薪資替代率超過 100%，也就是說，退職人員每月所得高於在職人員，則如此不公平的現象的確需要改革。然而，如前所述，在國家變動舊有法秩序的時候，對於人民的信賴不可以置之不理，因此雖然優惠存款制度有重新檢討的正當性與必要性，但是仍應盡量選擇對人民衝擊較小的方式為之。因此，由主管機關或立法機關訂定過渡條款，逐步縮小適用範圍是可以贊成的一種方式。